

NDC-DSD-103-011(委託研究報告)

鼓勵民間興辦社會住宅 執行策略之研究

國家發展委員會委託研究

中華民國 104 年 3 月

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見)

NDC-DSD-103-011(委託研究報告)

鼓勵民間興辦社會住宅 執行策略之研究

受委託單位：中華民國專業者都市改革組織
研究主持人：彭揚凱
協同主持人：呂秉怡、花敬群、陳美鈴、黃麗玲
研 究 員：詹竣傑、洪偉傑、劉佩蓉

國家發展委員會委託研究
中華民國 104 年 3 月

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見)

目次

表次	v
圖次	ix
提要	xi
第一章 緒論	1
第一節 計畫緣起	1
第二節 研究方法及流程	4
第三節 專案工作時程	6
第四節 預期成果	7
第二章 我國社會住宅背景概況	9
第一節 社會住宅政策及相關法令	9
第二節 社會住宅辦理概況	24
第三節 未來社會住宅需求分析	49
第四節 既有相關研究報告	64
第三章 我國民間興辦社會住宅案例研析	69
第一節 新北市青年住宅興建營運移轉案(BOT)	69
第二節 臺北市公營住宅民間融資提案(PFI)	75
第三節 臺北市公有土地都市更新分回公營住宅	83
第四節 民間興辦之伊甸基金會	87
第五節 訪談彙整與小結	91
第四章 各國民間興辦社會住宅案例研析	105

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

第一節 荷蘭	106
第二節 美國	117
第三節 日本	134
第四節 小結	151
第五章 整體構想	153
第一節 鼓勵民間興辦原則	153
第二節 鼓勵民間興辦社會住宅財務試算	158
第三節 潛在實施者基本立場	165
第四節 獎勵機制分析	171
第五節 潛在實施者財務試算	181
第六節 政策意涵分析	185
第六章 結論與政策建議	211
第一節 研究發現	211
第二節 整體政策建議	220
第三節 立即可行與中長期政策建議	235
參考書目	241
附件	
附件一 期初審查回應一覽表	245
附件二 期中報告審查意見回應對照表	249
附件三 期末報告審查意見回應對照表	271
附件四 歷次工作會議紀錄	288
附件五 訪談概要摘錄	304

目次

附件六 焦點座談會議發言紀錄	334
附件七 臺北市政府公營住宅辦理進度說明	370
附件八 鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究訪談說明	374
附件九 國有土地撥用暨引入壽險資金討論會	378

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

表次

表 1-1 各國社會住宅比例	2
表 1-2 鼓勵民間興辦社會住宅各階段時程規劃	6
表 2-1 「整體住宅政策實施方案(2012 至 2015 年)」推動社會住宅策略	13
表 2-2 中央、地方政府社會住宅相關用詞名稱	17
表 2-3 住宅法內與鼓勵民間興辦相關之條文	18
表 2-4 促參法內與鼓勵民間興辦社會住宅相關條文	21
表 2-5 社會住宅短期實施方案	25
表 2-6 臺北市出租國宅出租辦法	29
表 2-7 出租國宅社區概況	30
表 2-8 中繼住宅環境概況	31
表 2-9 臺北市基三中繼國宅短期出租方案作業規定	32
表 2-10 平價住宅基本資料表	33
表 2-11 臺北市平價住宅分配及管理自治條例	34
表 2-12 公營住宅計畫簡表	37
表 2-13 公營住宅入住者規定一覽表	38
表 2-14 新北市原民專案出租國宅一覽表	40
表 2-15 新北市社會住宅多元興辦情形	41
表 2-16 豐原區安康段一、二期基本資料	44
表 2-17 幸福好宅—勞工合宜住宅出租規範	46
表 2-18 六類經濟或社會弱勢家庭社會住宅需求數	50

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

表 2-19 六類經濟或社會弱勢家庭無自有住宅戶數.....	51
表 2-20 社會住宅中長期推動方案-社會住宅需求推估.....	53
表 2-21 社會住宅推動策略規劃-社會住宅需求推估.....	55
表 2-22 住宅法第 4 條各身分類別社政資料整理.....	56
表 2-23 自有住宅率—按可支配所得按五等分位分.....	61
表 2-24 潛在社會住宅需求量計算表.....	62
表 3-1 新北 BOT 三處示範基地基本資料.....	72
表 3-2 各 PFI 方案綜合評估.....	80
表 3-3 臺北市公辦都更分回作為社會住宅案例之基本概況.....	85
表 3-4 政府對社會住宅興辦模式.....	101
表 3-5 政府與民間興辦偏好比較.....	104
表 4-1 日本各類社會住宅比較.....	137
表 4-2 大阪市民間老朽住宅建替支援事業融資限度額.....	140
表 4-3 大阪市民間老朽住宅建替支援事業融資利率.....	140
表 4-4 增井華廈財務配置一覽表（單位：千日圓）.....	143
表 4-5 Blanc Court 整體財務配置（單位：千日圓）.....	145
表 4-6 Community House 萩整體財務配置(單位：千日圓).....	146
表 4-7 IBS Court 整體財務配置(單位：千日圓).....	148
表 4-8 ASYL Court 整體財務配置(單位：千日圓).....	149
表 4-9 荷蘭、美國、日本各類補貼機制一覽表.....	152
表 5-1 住宅法與鼓勵民間興辦社會住宅條文相關者.....	155
表 5-2 南港向陽段 35 地號基地條件及位置.....	158

表次

表 5-3 開發產品初步推算	159
表 5-4 財務變數設定	160
表 5-5 社會住宅各項開發支出及收入比重	163
表 5-6 社會住宅財務推算結果	164
表 5-7 政府與民間對鼓勵機制偏好	180
表 5-8 潛在實施者補貼與報酬率綜合分析	183
表 5-9 壽險業證券化投入社會住宅試算	184
表 5-10 公有非公用土地住宅土地	186
表 5-11 各機關(構)管理住宅用地年報表	188
表 5-12 全臺各地房東與房客行情平均租金	191
表 5-13 全臺各地住宅平均租金	192
表 5-14 社會住宅基地選址原則	193
表 5-15 租金補貼評點基準表	196
表 5-16 租金標準建議設定表	199
表 5-17 臺灣地區住宅類建築造價參考表	201
表 5-18 建築物工程造價單價	202
表 5-19 各地區店面租金統計一覽表	203
表 6-1 住宅法修法建議對照表(納入中央角色)	226
表 6-2 住宅法修法建議(住宅基金)	227
表 6-3 住宅法修法建議(納入租金補貼)	229
表 6-4 住宅法修法建議(都市開發回饋)	231
表 6-5 住宅法修法建議(中長期資金)	232

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

表 6-6 鼓勵民間興辦社會住宅政策修改建議	233
表 6-7 立即可行政策建議	237
表 6-8 中長期政策建議	238

圖次

圖 1-1 鼓勵民間興辦社會住宅路徑	3
圖 1-2 鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究流程圖	5
圖 2-1 社會住宅之需求數量調查流程建議	59
圖 4-1 荷蘭住宅協會與政府部門、擔保基金之協力架構圖	110
圖 4-2 過去水廠留下的歷史建物－包括水塔，被修復後再利用為餐廳和企業單位	115
圖 4-3 GWL 地區的內部庭院	115
圖 4-4 過去水廠留下的歷史建物－包括水塔，被修復後再利用為餐廳和企業單位	115
圖 4-5 Lion Creek Crossings 社區一景	131
圖 4-6 Lion Creek Crossings 社區內遊樂場	131
圖 4-7 日本整體住宅發展沿革	135
圖 4-8 日本公共出租住宅存量	136
圖 4-9 日本公共賃貸住宅對象一覽表	138
圖 4-10 增井公寓現況與建物樓層配置	143
圖 4-11 IBS Court 建物現況與樓層配置	144
圖 4-12 Community House 萩建物樓層配置	146
圖 4-13 IBS Court 現況與樓層配置	147
圖 4-14 ASYL Court 現況與樓層配置	149

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

提要

關鍵詞：社會住宅、公私合夥、財務規劃、公有地、民間團體

一、 研究緣起

依據內政部不動產資訊平臺 2014 年資料，臺灣地區房價所得比，已由十年前的 5.96 攀升至 9.2，其中，臺北市與新北市更是從十年前的 7.4 與 5.7 攀升至 14.7 與 11.4，顯示出房價高漲極為嚴重。高房價除了一般受薪階級購屋困難，對於經濟與社會弱勢影響更鉅，如青年、中低收入戶、身心障礙、單親或獨老等，不僅無力購屋，於租屋市場租不起、租不好、乃受到歧視。另一方面，由於我國只租不賣的社會住宅僅佔住宅存量的 0.08%，相較於先進諸國嚴重偏低(如新加坡 8.6%、香港 30%、荷蘭 32%、美國 6%、日本 6%、韓國 6%)。

因應上述問題，政府於 2010 年宣示推動社會住宅，陸續核定「社會住宅短期推動方案」、「社會住宅中長期實施方案」，並通過住宅法。鑑於政府人力與預算有限，鼓勵民間興辦社會住宅成為重要選項，惟近期辦理經驗，產生包括民間意願不足、執行方式等爭論，故特委託本研究釐清鼓勵民間興辦住宅關鍵課題，並提擬相關政策建議。

二、 研究課題

- (一) 國內鼓勵民間興辦社會住宅歷程、現況與課題。
- (二) 各國鼓勵民間興辦社會住宅經驗研析。
- (三) 蒐集公部門、非營利組織、學界與企業對於鼓勵民間興辦社會住宅之看法。
- (四) 提擬鼓勵民間興辦社會住宅之政策建議與配套措施。

三、 研究方法及流程

研究方法以文獻分析(literature review)、深度訪談(in-depth interview)與焦點團體(focus groups)為主。研究對象則擴及公部門、非營利組織、學界與企業等四大領域，廣泛徵求不同背景專業者對於鼓勵民間興辦社會住宅之視角與期望。整體研究進程中，首先藉由國內社會住宅發展背景與既有鼓勵民間興辦社會住宅案例(新北市 BOT、臺北市 PFI、公辦都更及伊甸大林等)釐清既有課題；進而蒐集與我國發展經驗類似國外案例(荷蘭、美國、日本)分析其國家發展背景、政府政策及法令後，匯聚初步整體鼓勵民間興辦社會住宅政策構想。爾後，辦理利害關係人深度訪談與焦點座談，討論研究發現與政策建議，含政府角色與配套措施，據以提擬未來鼓勵民間興辦之方針與願景。

本研究共計完成 8 位深度訪談與 4 場焦點團體座談。8 位深度訪談者包含 4 位政府主管，1 位非營利組織主管，2 位業界人士與 1 位專家學者；焦點團體座談則共舉辦 4 場，包含北部、中部、南部與社福等場次，共有 34 個單位，共計 39 人次參與。

四、 研究發現

本研究彙整國內案例與國外案例，並參酌深度訪談及焦點座談成果後，認為社會住宅目的在於提供一定品質且價格相對低廉的出租住宅，是具補貼性質住宅政策。若採行鼓勵民間興辦，如何落實補貼效果目的(原則)與民間實施者財務可行性(技術)平衡的「公帑節省價值(Value for Money)」是關鍵所在。立基於此，彙整發現如下，分為民間組織、土地取得、入住對象、開發模式、社區規劃與管理維護等不同面向探討。

(一) 民間組織

我國既有民間住宅市場以出售式為主，專業出租住宅數量稀少，更無低租金、弱勢入住的社會住宅。另一方面，非營利組織並無供給出租住宅予弱勢之傳統，過往僅提供一次性贈與式住宅。因此，鼓勵民間興辦對應的民間組織付之厥如，以下分為三類潛在實施者(建設公司、壽險業者、非營利組織)探析其成因與背景：

1. 建設公司以「短期、高報酬、出售」的集合住宅為主，無營運長期出租

住宅，更遑論「長期、低報酬、低於市場租金出租」的社會住宅。

2. **壽險業者則僅願意扮演出資者角色**，並賺取一定可預期利潤，對於興建、營運管理等方面並無動機積極協調。
3. **非營利組織長期以「救濟、援助」實際物質形式協助**，無提供長期出租住宅照顧弱勢居住權。

(二) 土地取得

土地取得方式為社會住宅興辦之根本，且其屬性更影響整體財務試算與經營管理可行性，具體發現未來土地取得之課題如下：

1. **公有地較具可行性**。由於民間普遍開發中，土地佔所有成本六成至七成，在不考慮特定愛心公益下，僅公有地可行。
2. **在地租金較高者，財務效果較可行**。由於租金為鼓勵民間興辦過程中重要收入，故在地租金高低與整體收益關聯極深，故在地租金較高者，較具鼓勵可行性。
3. **基地區位影響出租率與商業設施效益**。由於我國出租市場與就業市場互動密切，區位佳者較易出租；另商業設施亦涉及區位，更進一步影響租金。

(三) 入住對象

社會住宅入住者應以經濟社會弱勢為主(如對象、租金、租期等)，然目前鼓勵民間興辦案例中，以財務為施政核心，使得整體政策效益稀釋，亦無基於必要的財務安排協助。

1. **目前鼓勵民間興辦中，弱勢照顧因財務考量稀釋**。因財務考量，使得整體政策效果減低，不僅流失珍貴公有土地資源，更與原初政策設想產生差異。因此，本研究未來建議社會住宅應以經濟條件區分後，再以社會條件排序。由於社會條件易重複，應以經濟條件(如收入)為基準篩選，再依不同社會條件加以評點後抽籤。
2. **弱勢照顧政策並無基於必要財務安排協助**。由於目前財務安排協助尚待突破，使得整體政策效果減低，在政策目標不變下，平均租金折減率應

固定以利民間廠商試算財務，惟不同收入者應有不同補貼，且不同收入者混合入住不僅可增加族群融合，更可適度彌平財務，惟經濟社會弱勢應以其可負擔能力計算租金，而不足者由政府編列預算直接補貼予興辦者。

(四) 開發模式

開發模式亦為民間興辦者主要財務變項之一，尤其興建經費、住商比例與部分地上權出售等皆為主要變項，此應由興辦主管機關主動訂定之。

1. **控制興建單位成本將是關鍵**。興建經費佔整體比例不小，且各地差異不大，若可降低將對整體財務試算有助益。
2. **住商比例影響財務效果，但需個案討論**。商業設施可增加財務挹注，但涉及個案區位與面積，越佳者可行性越高。
3. **部分(地上權)出售財務效果佳，但應嚴謹保守**。因公有地有限易造成珍貴資源流失，且此方式易受民間房地產市場影響整體財務試算。

(五) 社區規劃

社區規劃應由主辦機關積極釐清，並於前期規劃排除民間廠商風險或納入整體成本，民間廠商溝通與營運管理意願較低。

1. **混居形式與鄰里關係需主管機關主動承擔**，由主管機關承擔，主動訂定與釐清，不應交由民間興辦者承擔。
2. **回饋設施需前期納入規劃，為廠商之「成本」，非「營運」之責**。此需前期納入規劃，民間興辦者僅視為成本，後續營運需由政府相關單位負責。

(六) 管理維護

管理維護需由政府積極擔保，主要為財務與非財務兩塊，財務部分應主動協助租金與入住率，並於前期規劃納入物業管理減低未來營運管理整體成本支出；而非財務的部分，由於社會住宅入住者由政府選定之，涉及弱勢租戶管理以及社會福利輸送，應由政府擔任最終救濟者，提供緩衝機制保障民間廠商之商譽。

1. **租金與入住率擔保尤為要**。此毫無疑問為民間廠商財務試算重要基礎。
2. **興建與管理成本關係密切**。前期規劃導入物業管理可減輕長期營運管理之成本。
3. **住戶管理必須由政府扮演最終救濟者**。社會住宅入住者為政府選定之經濟社會弱勢，若涉及規約執行(如租金催繳、違法認定、最終驅離)，對於民間廠商之商譽將受損。因此，政府提供救濟措施，如租金補貼或中繼住宅等。
4. **社會福利輸送需由政府另行執行**。民間廠商在商言商，社政體系介入需由政府於前期規劃納入，並於日常營運管理編列一定能量直接介入。

五、 政策建議

由於我國房產結構以一定利潤出售式為主，鼓勵民間興辦社會住宅短期內須健全制度與建立基本背景，而長期則須積極培育民間組織或穩定資源供給等。因此，本研究立即可行之建議優先為不涉及修法之基礎原則訂立或嘗試性方案；而長期則是建議修訂相關法令或制度改革。

(一) 立即可行之政策建議 (2015 年)

1. **釐清整體社會住宅需求，以利社會住宅供給政策擬定。**(主辦機關：內政部；協辦機關：衛福部、各地方政府)
2. **積極盤點並公告公有非公用土地，供潛在實施者挑選合適標的。**(主辦機關：各地方政府；協辦機關：財政部)
3. **修正國有地無償撥用收益解繳規定，以興建經費攤提為優先，減輕興辦者負擔。**(主辦機關：財政部；協辦機關：內政部)
4. **特種基金土地撥用彈性處理，如中央主管機關協助編列預算或長期租用，減輕實施者土地成本負擔。**(主辦機關：財政部、內政部；協辦機關：各基金主管機關)

5. 委託非營利組織管理，短期內先從營運管理端培育我國民間組織之能量。
(主辦機關：各地方政府；協辦機關：內政部)

(二) 中長期之政策建議(2016 年～)

1. 積極培育民間團體，除營運管理外，透過資源協助其規劃或興建能量。(主辦機關：各地方政府；協辦機關：內政部)
2. 住宅法修法，納入中央政府主動積極協助角色與健全整體補貼機制。(主辦機關：內政部)
3. 納入都市開發獎勵回饋項目，擴大社會住宅取得模式，避免過往圖利之虞。(主辦機關：各地方政府；協辦機關：內政部)
4. 以增額容積取得社會住宅興辦資金，既可擴大財源，也可避免既有容積獎勵圖利之虞。(主管機關：內政部；協辦機關：各地方政府)
5. 將社會住宅納入都市計畫法公共設施，以穩定土地供給。(主辦機關：內政部；協辦機關：各地方政府)
6. 推動房產稅制改革，並指定稅收用途穩定財源供給。(主辦機關：財政部；協辦機關：各地方政府)

提要

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

第一章 緒論

第一節 計畫緣起

據內政部不動產資訊平臺公布之資料顯示¹，臺灣地區的房價所得比，已由十年前的 5.96 攀升至 9.2。其中，臺北市與新北市的部分，則分別從十年前的 7.4 與 5.7 飆升至 14.7 與 11.4，顯示出臺灣房價飆漲極為嚴重。高房價除了使一般受薪階級買不起房子，對於社會弱勢族群來說，影響更鉅。包括中低收入家戶、身心障礙、單親與獨居老人在內的各種社會弱勢群體，由於經濟收入不穩定以及社會刻板印象等因素，若本身無自有住宅，不但買不起房子，在租屋市場中更受歧視，居住狀況相當不穩定（房東往往擔心無法穩定收租或是基於管理維護上的麻煩，而拒絕租屋給這些人）。

再加上政府長期以來以「購屋」作為主要政策及資源分配思維，致使社會住宅比例僅 0.08%，相較於世界先進國家(如下表 1-1)，如日本、韓國、美國等皆約為 6%，新加坡為 8.6%，香港則將近 30%、荷蘭更是高達 30% 以上，可謂嚴重偏低。因此，買不起與租不起的社會弱勢，只能透過非正式住宅、搬遷到城市外圍居住成本較低處、以及極少量社福安養機構等方式解決居住問題。

¹資料來源：內政部不動產資訊平臺，瀏覽日期：2014 年 7 月 7 日。

表 1-1 各國社會住宅比例

荷蘭	英國	丹麥	瑞典	法國	美國	日本	韓國	香港
32%	18%	19%	18%	17%	6.2%	6.06%	6%	29%

註、資料來源：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); 其他國家資料來自各國政府之相關部門，資料之年份略有差異。轉引自學聯不動產資訊顧問有限公司（2013）《臺北市政府都市發展局『臺北市中程住宅計畫規劃案』委託案期末報告書》，第 167 頁。

對此，在民間團體及各界倡議下，政府於 2010 年開始啟動社會住宅政策，期回應高房價民怨及弱勢族群之居住需求，於 2011 年通過「社會住宅短期實施方案」。方案中，選擇位於雙北五塊公有地釋出優先興建社會住宅。同年底通過《住宅法》，明訂社會住宅由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少百分之十以上比例出租予具特殊情形或身分者等。然而，又基於晚近政府整體財務困難且過往國民住宅執行經驗不佳與管理困難等方面的考量，政府部門傾向將鼓勵民間興辦為取得社會住宅存量之重要模式。

鼓勵民間興辦社會住宅可分為民間主動或政府發動(如下圖 1-1)，本研究將採較為廣義(即民間主動或政府發動皆為鼓勵民間興辦)，係因目前案例皆為後者。民間主動興辦可依《住宅法》第十五條檢具相關證明與計畫向所在地主管機關申請，若有土地需求則可再依《住宅法》第十七條向相關主管機關申請公有非公用土地；然我國既有房產結構以一定利潤出售式住宅為主，一般市場專業出租式住宅數量已相當稀少，低於市場租金之社會住宅將更為困難，故至今尚無民間主動申請案例。相對地，目前案例皆以《住宅法》第二十三條²或其他方式³，由政府主動設定地上權公開招商民間實施者興辦社會住宅、合建分屋或購置閒置公共住宅等。我國目前案例皆為後者，其屬於由政府為主發動，進行前期規劃後，設定地上權引入民間合作興建。

² 如直接興建、設定地上權予民間合作興建及其他經主管機關認定者。

³ 如伊甸台南大林案例使用國民住宅條例。

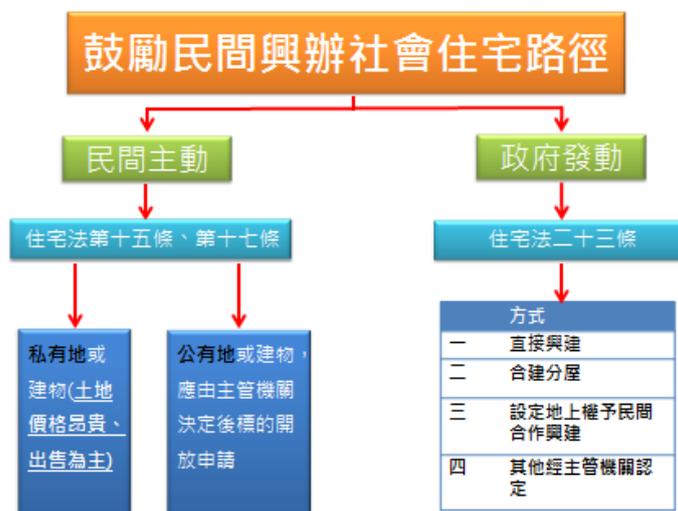


圖 1-1 鼓勵民間興辦社會住宅路徑

資料來源：本研究團隊繪製

然而，在過去幾年的試辦過程中，產生諸多關於政策邏輯與執行方法的爭論：例如新北市以設定 70 年地上權 BOT 方式，估計可節省 73 億公帑⁴，但面臨稀釋社會住宅比例、政策扭曲的質疑；另一案例則為臺南伊甸大林社會住宅，雖突破國宅戶數購買限制，但因政府在財務與行政協助皆不足，使興辦者無意登記為社會住宅，可說是「慈善事業，不可複製」。因此，特委託《鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究》（以下簡稱本研究），嘗試從既有的國內外案例、專家座談及深度訪談中，釐清鼓勵民間興辦社會住宅在執行上的關鍵課題，進而在制度、策略提擬可行的策略建議，作為各級政府部門推動執行的參考，以落實社會住宅銜接居住正義的目標。

⁴ 資料來源：城鄉局：BOT 省 73 億 用來照顧弱勢，自由時報，瀏覽日期：2014 月 09 月 22 日。

第二節 研究方法及流程

本研究作法與流程如下（參見圖 1-2），初期蒐集與分析既有個案資料，於期中提擬初步對策後，以深度訪談或焦點團體座談形塑鼓勵民間推動社會住宅之共識。研究對象則擴及公部門、非營利組織、學術界與企業等四大領域，廣泛徵求不同行動者意見。研究案例以國內為始，進而參照國外經驗，綜合提擬政策建議，含政府角色、配套措施、執行策略等。整體而言，工作方法如下：

一、文獻分析(literature review)

蒐集二手資料或相關研究報告分析，如政府研究報告(如臺北市青年出租住宅公私合作策略規劃、我國社會住宅推動策略、引進民間資源參與住宅事務機制之研究、臺北市中程住宅計畫研擬(104-107)、社會住宅需求調查)、報章雜誌報導、官方公布統計資料(自有率、土地存量、預算)即既有法案(如住宅法、促參法等)。國外資料蒐集則以公私部門資料為主，如政府機關研究報告、專家學者文章、官方統計數據等。

二、深度訪談(in-depth interview)

由於二手資料與研究報告的不足，無法彰顯第一線實際執行者現況，故透過深度訪談可補充與深化本研究。訪談係為單獨進行與私下拜訪，不僅可更深入鼓勵民間興辦之議題，因採匿名方式進行，也可顧忌較少暢所欲言。總計共訪問 8 位利害關係者或團體，含 4 位政府單位主管住宅業務者，1 位非營利組織主管，2 位業界人士與 1 位專家學者。

三、焦點團體(focus groups)

深度訪談一次僅拜訪一位，為考量執行效率與資訊蒐集速度，共舉辦四場次焦點團體座談(北、中、南、社福)，會中由本團隊提擬初步鼓勵民間興辦構想，並依此為基礎討論不同可能性，共計有三十四個單位，三十九人次參與。

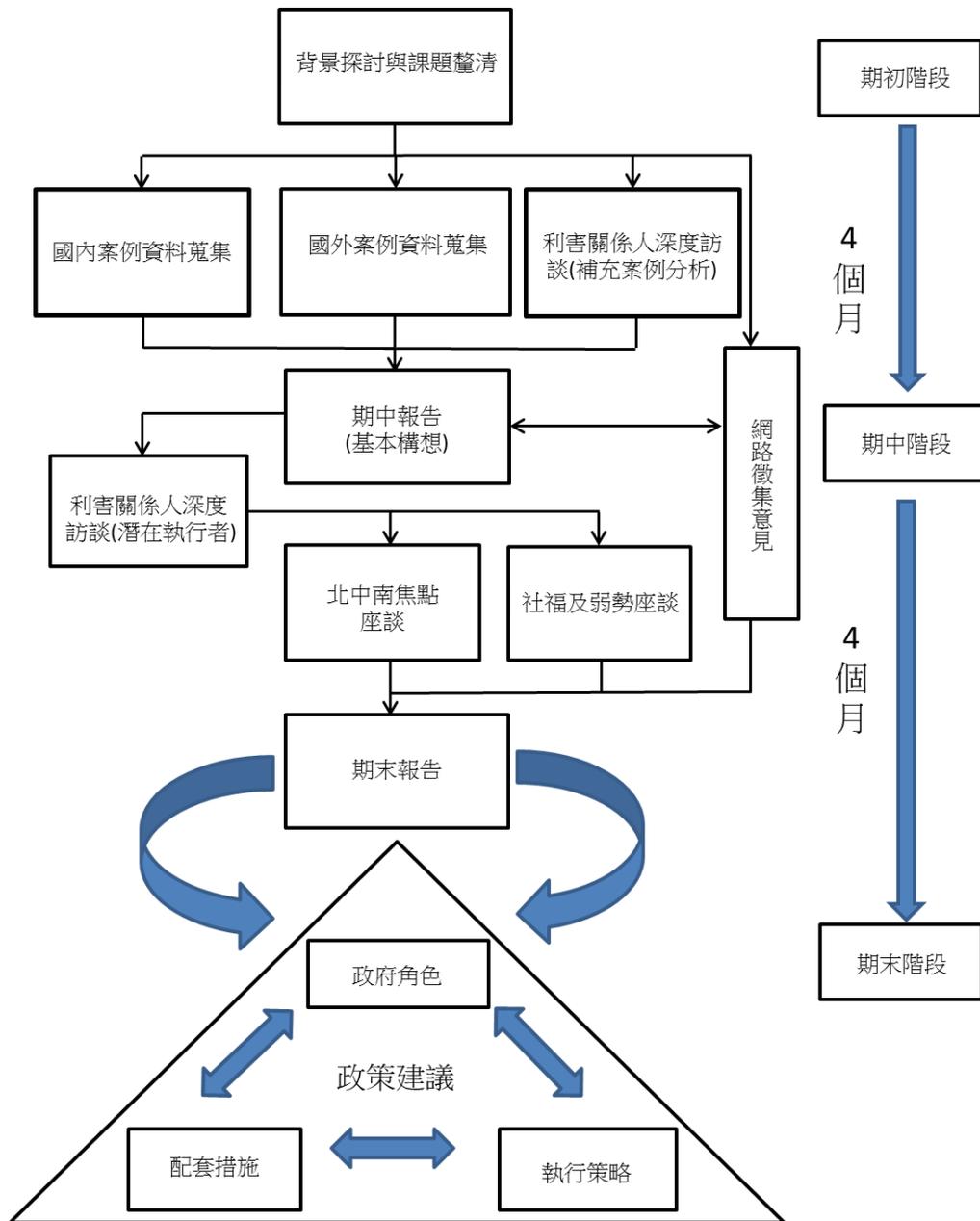


圖 1-2 鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究流程圖

註、資料來源：本研究團隊自繪

第三節 專案工作時程

本研究期間自 2014 年 3 月 11 日至 2014 年 11 月 10 日。各階段工作時程如下表 1-2：

表 1-2 鼓勵民間興辦社會住宅各階段時程規劃

工作項目	工作月份(2014)									
	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
研究建議書修改	■									
背景探討與課題釐清	■	■								
國外案例蒐集撰寫		■	■	■						
國內案例蒐集撰寫		■	■	■						
利害關係人深度訪談			■	■		■	■			
			(國內案例)			(潛在實施者)				
期中報告撰寫			■	■	■					
繳交期中報告						■				
舉辦北中南焦點團體 座談會與成果彙整							■	■	■	
舉辦社福及弱勢焦點 座談與成果彙整									■	
網路徵集意見		■	■	■	■	■	■	■	■	
期末報告撰寫								■	■	■
期末報告初稿繳交										■

註、資料來源：本研究團隊自繪

第四節 預期成果

一、期初報告

- (一) 依評審委員建議修正研究計劃書
- (二) 計畫目標與研究方向擬定
- (三) 工作方法、流程與預期成果

二、期中報告

- (一) 研究方法與進度分析
- (二) 檢視國內鼓勵民間興辦之推動歷程與現況
- (三) 國內外蒐集之資料與分析
- (四) 初步研究發現提擬
- (五) 基本構想建議
- (六) 參考書目(如重要法規、會議紀錄、參考書目)

三、期末報告

- (一) 修正期中報告書
- (二) 執行利害關係人深度訪談
- (三) 完成北中南 3 場與社福弱勢團體諮詢座談
- (四) 歷次相關會議記錄、討論成果與訪談紀錄
- (五) 研析鼓勵民間興辦社會住宅之構想建議方案 (ex 土地取得、開發模式、財務規劃) 及配套措施 (ex 後續管理營運)。

四、修正後期末報告：依期末審查意見修正期末報告

五、工作各階段案委託單位需要召開工作會議，提報工作進度。

六、製作各相關會議之會議紀錄

第二章 我國社會住宅背景概況

本章將鋪陳我國社會住宅背景概況。第一節先行說明我國戰後至今住宅政策演變及相關法令機制整體圖像，進而清楚定義社會住宅與其他公共住宅意義之差別與社會意義。第二節則介紹目前各縣市辦理社會住宅數量、機制與管理營運現況，初步勾勒社會住宅數量與質量。第三節則是蒐集政府對社會住宅需求相關推估方案，理解其推估依據與目標指認。第四節則是彙整既有與鼓勵民間興辦社會住宅相關研究，作為後續參考。

第一節 社會住宅政策及相關法令

一、住宅政策演變

我國過往並無具體住宅政策，亦無專法，具體而言，僅購屋住宅補貼政策。長期以來以輔助人民購置住宅為政府目標，分別由行政院人事行政局、勞工委員會、原住民委員會、財政部、國防部、營建署分別辦理各項依照身分類別低利貸款購屋補貼或興建出售式公共住宅售予特定對象⁵。以下將國內住宅政策概略方向依序分期如下：

(一) 1999 年以前：以供給為導向的住宅政策

1980 年代臺灣房地產市場隨經濟發展逐漸飆漲，為使中低收入得以購入合適住宅，於 1976 年訂立「國民住宅條例」，預計於六年內興建 107,000 戶，此時多以政府興建為主，輔以眷村改建與貸款人民自建等方式。時至 1982 年國民住宅條例修正，增列獎勵民間投資興建等方式。1990 年起辦理輔助人民購屋貸款補貼，並推動眷村改建與興建

⁵夏正鐘(2000)，探討我國住宅補助政策，臺灣土地金融季刊。

國民住宅售予中低收入戶。然而，公共出租住宅之興建比例懸殊，累積至 2005 年，與出售與出租公共住宅比例約 60 萬戶與 6000 餘戶，足見國家住宅政策執行方向。同時，6000 餘戶公共出租住宅亦幾乎集中於臺北市，分為出租國宅與平價住宅兩類⁶。綜觀此時期住宅政策透過直接興辦國宅出售與購置住宅利息貸款補貼照顧人民置產需求與提升住宅自有率。

針對前述興辦國宅出售政策，行政院於 2011 年 6 月 16 日臺建字第 1000098765 號函核定，其檢討過往興建國民住宅缺點如下：

1. 土地方面：因土地取得不易，致選定區位不佳(距市區較遠、交通不便)、或土地成本較高導致售價(租金偏高)。
2. 規劃方面：社區環境規畫不佳(社區公共設施偏少)，坪數、格局規劃(公設比、樓層過高)未符需求。
3. 工程方面：採購制度實施前，施工品質完全無法掌握，衍生後續修繕問題，欠缺無障礙需求空間設計，服務品質低落。
4. 管理方面：大量興建，後續銷售(出租)及管理不易，欠缺社會輔導機制，衍生資金積壓，標籤化及社會問題集中化。

上述諸多觀點確為過往國宅政策之缺失，如土地、規劃、工程與管理等，但並未釐清最關鍵的政策執行之邏輯，即照顧居住權與產權之論辯，並未綜合分析、比較出售與出租的政策效果、檢討重分配及過度補貼之資源配置等。

過往國宅政策以照顧置產需求為主，透過公有土地興建出售式住宅，一方面因公務體系行政機制無法適時反應市場供需，反而使出售式國宅受市場波動影響，導致暫時性、地區性滯銷的狀況，亦影響中央住宅部門之財源運用。另一方面，出售式國宅更嚴重的問題在於資源錯置以及並未與一般房地產市場區隔。由於購屋並非社會經濟弱勢

⁶關於既有公共出租住宅介紹將在後續小節介紹。

群體可負擔，儘管出售式國宅的設定是以中低收入戶為標的，但是實際有能力購買、獲得此一政策補貼的，多半是一般中產階級，在住宅市場上最弱勢或受歧視的群體反而無法進入此一體系中。再加上政府對出售式國宅的管制並未完全獨立於房地產市場之外，在經過數年的限制自由買賣年限之後，這些住宅轉手進入市場後，使最初購入的中產階級得以獲得可觀利潤，形成所得逆分配的現象。有鑑於此，晚近民間倡議、政府推動只租不賣的社會住宅，寄望此一政策更有效照顧人民的居住權（而非財產權），並促進資源有效流通。

（二）1999 年至 2005 年：整體住宅政策制定

行政院於 1999 年研擬「強化經濟體質方案」，其中具體措施五「健全土地與住宅政策：為強化土地及住宅政策功能，研擬住宅政策與住宅法」，可說是我國住宅政策研擬之始，後續於 1999 年 8 月、2000 年 7 月與 2003 年 6 月草案修正後，於 2005 年 3 月 7 日經行政院經濟建設委員會 1201 次審議後實行。

其目標昭示「基於基本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⁷」，並於羅列諸多策略目標，如健全住宅市場、建立公平效率之住宅補貼、提升居住環境品質等。

其中，較具突破者為「整合補貼」、「停止興建出售國宅」、「建立相對公平補貼機制」。整合補貼方面，彙整散落各處行政部門分發送之購屋或租屋補貼，以招標銀行承辦的方式，使銀行以低利率貸款給中低收入所得國民。停建出售國宅方面，由於過往出售式國宅以產權形

⁷《整體住宅政策實施方案》，行政院，2007 年 11 月 21 日臺建字第 0960050731 號函核定。

式賣斷，國家供給數量不足以影響市場運作，易受景氣波動與轉手暴利等影響，使得此政策成效不彰，遂轉以貸款而非自行興建。於 2000 年後，更進一步裁撤相關執行單位，使得晚近推行社會住宅無論是在人力或預算上遭到排擠。最後，過去住宅補貼不僅散落各部門，更以職業身分類別作為審核評判依據，易使資源配置於非迫切需求者，實有違社會公平。而整體住宅政策之實行，乃轉以針對經濟或社會弱勢情形評估之申請查核機制，使受補貼者達到當地最低居住需求，例如家庭所得、有無自有住宅、申請者身心條件與家庭狀況等，並定期查核，使有限資源得以使用於最需要者。

(三)2006 年以後：當前整體住宅政策與未來發展

後續於 2008 年至 2011 年整體住宅政策實施方案檢討，研擬 2012 年至 2015 年「整體住宅政策實施方案」，持續修正，並擬定「健全房屋市場專案」與「社會住宅短期實施方案」，整合相關住宅補貼，如「整合住宅補貼資源實施方案」與「青年安心成家方案」。同時於 2011 年通過《住宅法》，內含總則、住宅補貼、社會住宅、居住品質、住宅市場、居住權利平等與附則等。此時期之方案主要辦理重點為：

1. 提升居住品質、創造無障礙住宅與社區環境
2. 提供中低收入、弱勢、相對弱勢及受薪階級的居住需求協助
3. 創造公平的租、購屋機會

綜觀整體住宅補貼仍偏重購置住宅，租金補貼辦理戶數較少，且租金補貼統一，尚未依照不同區域可負擔性調整。其中與推動社會住宅⁸相關，具體措施願景如下表 2-1，包括推動短期實施方案、中長期社會住宅政策與鼓勵民間興辦社會住宅⁹。

⁸在此先行初步分析整體住宅實施方案內有關於社會住宅政策部分，有關社會住宅定義、原則、法令與實務將於下一小節分析。

⁹上述社會住宅願景措施方案如後：短期推動方案現況分析於第二章第二節；中長期社會住宅政策分析於第二章第二節；鼓勵民間興辦主要為引入壽險業，撰寫於第三章第五節。

表 2-1 「整體住宅政策實施方案(2012 至 2015 年)」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 1.主辦機關 2.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二期	1.工程施工 2.撥付用地取得價款第三期	1.工程施工 2.撥付用地取得價款第四期	1.管理維護	1.臺北市、新北市政府 2.內政部(營建署)	2014 年 12 月 31 日
2.推動社會住宅中長程實施方案	研擬我國社會住宅中長程推動方向與多元開發策略	研擬「社會住宅中長程實施方案」	-	-	-	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

註、資料來源：《整體住宅政策實施方案(2012 至 2015 年)》，2011 年 10 月，行政院。

二、社會住宅政策

(一)社會住宅理念

就用詞上，社會住宅（social housing）主要來自歐陸用法，是指政府（直接或補助）興建或民間擁有之合於居住標準的房屋，採只租不賣模式，以低於市場租金（或免費）出租給所得較低的家戶或特殊的弱勢對象的住宅。又諸多先進國家依其脈絡或推動主體，或有不同稱謂，如公共出租住宅（public rental housing），本研究案以下仍以社會住宅一詞稱之。

從歷史脈絡來看，社會住宅發軔於歐陸迄今已百年，係源於都市化過程中住宅市場供需機能之侷限性，致使中低所得者買不起住宅，引起社會矛盾與政治衝突，並衍生公共衛生、公共治安、家庭離散、地區衝突等社會問題，經過諸多社會改革倡議後，確認政府需扮演起住宅市場外的補救角色，提供「只租不售」的住宅來解決弱勢人民的居住問題。迄今，社會住宅業已成為先進資本主義發達國家住宅政策重要一環。

(二)我國社會住宅緣起

我國的社會住宅政策始於 2010 年¹⁰，當時居住問題最嚴重的臺北市與新北市適逢五都選舉期間，在民間團體及各界關注要求下，興建社會住宅成為各黨候選人政見，馬總統更於 10 月 13 日接見社會住宅推動聯盟；該年 10 月，總統順勢宣示推動社會住宅並在雙北市釋出五處基地進行試辦，此為社會住宅一詞首次見諸政府政策方案中，主要政策如下：

1. 社會住宅短期實施方案

內政部於 10 月 31 日向馬總統報告「社會住宅實施方案」後，馬總統裁示，並於行政院 2011 年 6 月 16 日院臺建字第 1000098765 號函

¹⁰ 過往曾興辦具社會住宅理念之出租國宅或平價住宅，將分別介紹於後。

核定「社會住宅短期實施方案」，要點如下¹¹：

- (1) 確立以租金補貼為主，興建社會住宅為輔之原則。
- (2) 無法透過租金補貼，在市場上租到合適住宅之弱勢者，政府有義務提供公有出租住宅。
- (3) 請內政部在大臺北都會區，於兩周內篩選一定數量之土地，著手與相關部會及地方政府研擬準備興建 1,000 至 2,000 戶之社會住宅。

2. 社會住宅需求調查

配合此，內政部統計處於 2011 年度「社會住宅需求調查」，委託全國民調意向民調公司，針對社會住宅相關議題，以臺閩地區住宅電話簿後四碼隨機抽取，共完成 1,120 個有效樣本，95%信賴水準，抽樣誤差為正負 2.93 百分點，結果摘要如下，顯示民眾普遍支持我國政府興辦只租不賣社會住宅¹²：

- (1) 支持政府興建「社會住宅」的民眾高達八成九。
- (2) 有七成六的民眾認為政府興建只租不售的「社會住宅」，對解決社會或經濟弱勢族群的居住問題有幫助。
- (3) 七成八的民眾接受與社區混在一起的「社會住宅」蓋在住家附近。
- (4) 民眾認為應優先提供「社會住宅」的對象，依序為低收入戶(70.96%)、買不起房子的年輕上班族(42.42%)、獨居老人(35.86%)、單親家庭(34.78%)等。

3. 我國社會住宅推動策略

¹¹ 社會住宅短期實施方案(2011)，內政部，行政院 2011 年 6 月 16 日院臺建字第 1000098765 號函核定。

¹²資料來源：社會住宅需求調查報告(2011)，內政部統計處。

又同樣於「我國社會住宅推動策略規劃」，政府初步認定社會住宅之興辦原則如下¹³：

- (1) 社會住宅以**弱勢族群優先補助**為原則：乃因弱勢族群不僅購屋能力不足，租屋更易遭歧視或價格仍無法負擔
- (2) 社會住宅以**只租不售**為原則：過往興建出售式公共住宅，乃考量「照顧置產需求」與「出租管理營運事務繁雜」。雖訂立國宅持有人一定年限不得轉售，但最終這些國宅仍以市場價格轉賣，無形之中過度補貼，遭稱為「樂透國宅¹⁴」；另一方面，由於出租住宅管理事務繁雜，政府考慮效率與方便性，遂將主要心力放置於出售式。因此，為避免社會住宅重蹈國民住宅覆轍，必須以「只租不售」為原則
- (3) 社會住宅以**多元家戶混居型態**為原則：弱勢群居易遭受標籤，社會住宅以分散興建、多樣化規劃設計與多重身分混居等方式辦理，以避免貧民窟弱勢群居標籤
- (4) 社會住宅以**多元興辦模式**為原則：為提供大量且多樣化社會住宅，於此起步階段，應以多元興辦，如地上權、一定比例合宜住宅、獎勵民間興辦、政府直接興建與發展租屋市場等，並嚴格綜合檢視其成效後，選擇較適合我國辦理社會住宅模式
- (5) 社會住宅之興辦以**公私協力**為原則：有鑑於政府部門相關資源與能力不足，如組織人力、預算、興建、管理限制，世界潮流乃是政府以公私合夥方式進行公共建設，期望政府得以減少公帑支出，並提高公共設施經營績效與服務品質之水準，應多元鼓勵民間企業團體或非營利組織加入。

¹³轉引自 2011 年「我國社會住宅推動策略規劃」，第 333-334 頁，內政部營建署委託，財團法人國土與不動產資訊中心執行。

¹⁴資料來源：抽中國宅 就像中樂透，工商時報，2010 年 08 月 16 日。

(三) 社會住宅相關法令

1. 住宅法

2011 年底立法通過《住宅法》將社會住宅納入專章，可說是社會住宅正式化的里程碑。依《住宅法》第三條，社會住宅指的是「由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少百分之十以上比例出租予具特殊情形或身分者¹⁵之住宅」。此外，在中央及各地方政府推動相關社會住宅建設時，或另有不同名稱，故先界定如下表 2-2，以利本研究後續指認說明。

表 2-2 中央、地方政府社會住宅相關用詞名稱

名詞	說明
社會住宅	符合《住宅法》第三條規定，由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少百分之十以上比例出租予具特殊情形或身分者之住宅。
出租國宅	政府依《國民住宅條例》興辦的國民住宅，其中供民眾承租者。由於前述條例之廢止案已由行政院送至立法院審議，故出租國宅原則上將轉型為社會住宅，唯此法條仍審議中。
公營住宅	由臺北市政府興辦之公共住宅，以無自有住宅青年家戶為主要對象。
青年住宅	由新北市政府興辦之公共住宅，以無自有住宅青年家戶為主要對象。
幸福住宅	為臺中市政府興辦供市民居住使用之住宅，包含「只租不賣」、「賣房不賣地」兩類。
合宜住宅	指由政府招商投資興建，政府訂定優惠價格優先出售予一定所得以下無自有住宅家庭，其中並提供適當比例出租予一定所得以下無自有住宅家庭或個人之住宅。

註、資料來源：本研究團隊彙整。

¹⁵其中的特殊情形或身分者，住宅法亦有確切的定義，指的是低收入戶、單親家庭、六十五歲以上老人、身心障礙、愛滋病患等十二類在一般住宅市場特別受到歧視，難以找到適合居所的群體。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

對於社會住宅之財務支援，住宅法第七條明訂「各級主管機關為健全住宅市場、辦理住宅補貼、興辦社會住宅及提升居住環境品質，得設置住宅基金」。然而，其並未提及額度與財務來源，導致目前僅臺北市設有住宅基金，其餘各地方政府則對於社會住宅之興辦無固定財源之安排。與本研究最直接相關者，則是列在住宅法中的第三章第十五條至第三十一條不等，主要為鼓勵民間興辦過程中，直轄市、縣(市)受理興辦、補助與管理原則，具體彙整如下表 2-3。從諸多條文中可見，社會住宅政策執行中，中央僅負責法令解釋，具體操作完全由地方政府執行，包含土地、融資、興建補助及管理業務皆交由直轄市、縣(市)執行。地方政府礙於財政有限，若非中央部會補助，實務執行困難，導致目前相關補助機制雖法令註明，但實際運作付之厥如。

表 2-3 住宅法內與鼓勵民間興辦相關之條文

條目	內容
第十五條	民間興辦社會住宅，應檢具申請書、興辦事業計畫及有關文件，向興辦所在地之直轄市、縣(市)主管機關提出申請。
第十六條	民間興辦之社會住宅，得以新建建築物，或增建、改建、修建、修繕同一宗建築基地之既有建築物等方式辦理。
第十七條	民間興辦之社會住宅，需用公有非公用土地或建築物時，得由公產管理機關以出租、設定地上權提供使用，並予優惠。
第十八條	直轄市、縣(市)主管機關得補貼民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅貸款利息、部分建設費用或營運管理費用。
第十九條	直轄市、縣(市)主管機關得視民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅資金融通之必要，向中長期資金主管機關申請提供中長期資金。
第二十條	民間興辦之社會住宅於興建或營運期間，直轄市、縣(市)政府應課徵之地價稅，得予適當減徵。
第二十一條	民間興辦之社會住宅，應由直轄市、縣(市)主管機關囑託地政機關，於建物登記簿標示部其他登記事項欄註記社會住宅。
第三十一條	民間興辦社會住宅因故無法繼續營業，社會住宅經營者對於其入住之具特殊情形或身分者，應即予以適當之安置；其無法安置時，由直轄市、縣(市)目的事業主管機關協助安置；經營者不予配合，強制實施之，並處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰；必要時，得予接管。

註、資料來源：本研究團隊彙整。

2. 促進民間參與公共建設法

2004 年，社會福利政策綱領修正發布，首先使用「社會住宅」一詞，且與「社區營造」同時列為社會福利六大項目之一。2012 年由行政院修正核定之「社會福利政策綱領」更明訂政府應結合民間，以各種優惠方式，鼓勵民間參與興辦專供出租之社會住宅，除提供適當比例租予具特殊情形或身分者外，並提供外地就業、就學青年等對象租住。^{16 17}

因應此綱領，財政部於 2014 年 3 月 13 日發布修正《促進民間參與公共建設法施行細則》部分條文，於第 8 條¹⁸新增社會住宅為「社會福利措施」，得依《促進民間參與公共建設法》(以下簡稱《促參法》)促進民間參與公共建設。

未修法前，社會住宅須經中央目的事業主管機關認定後，才可納入，修法後無須經過該程序，簡化認定作業程序。財政部表示，此修法後，未來各地方政府以 BOT 方式興辦社會住宅，皆可依法辦理招商，以提供較多租稅優惠誘因吸引民間參與投資興建，期有助於早日解決居住弱勢族群居住問題。¹⁹

依據《促參法》第 8 條之規定，民間可參與的方式不僅有 BOT，共包括以下幾種方式²⁰：

¹⁶ 〈社會福利政策綱領之解構與新構〉財團法人國家政策研究基金會國政研究報告 <http://www.npf.org.tw/post/2/10765>

¹⁷ 財政部推動促參司新聞稿 2014.05.30

<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/News/Display.aspx?ID=1349>

¹⁸ 《促進民間參與公共建設法施行細則》第 8 條

「本法第三條第一項第五款所稱社會福利設施，指下列各項設施：一、依法核准設置之殯葬設施。二、依法核准興辦之**社會住宅**。三、其他經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施。」

¹⁹ 財政部推動促參司新聞稿 2014.05.30

<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/News/Display.aspx?ID=1349>

²⁰ 財政部推動促參司網站之促參基本介紹

<http://ppp.mof.gov.tw/PPP.Website/AboutMe/Info1.aspx#>

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

- (1) 由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。(**Build-Operate-Transfer**，簡稱 **BOT**)
- (2) 由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
(**Build-Transfer-Operate**，簡稱無償 **BTO**)
- (3) 由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。(**Build-Transfer-Operate**，簡稱有償 **BTO**)
- (4) 由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。(**Rehabilitate-Operate-Transfer**，簡稱 **ROT**)
- (5) 由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。(**Operate-Transfer**，簡稱 **OT**)
- (6) 為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。(**Build-Own-Operate**，簡稱 **BOO**)
- (7) 其他經主管機關核定之方式。

《促參法》中對於鼓勵民間興辦社會住宅的相關優惠條文，主要在「用地取得與開發以」及「融資與租稅優惠」，以下列舉出條文（表 2-4），並與《住宅法》做一簡要的比較與分析。

表 2-4 促參法內與鼓勵民間興辦社會住宅相關條文

條目	內容
第二章 用地取得與開發	
第 15 條	公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之 權利金 或租金出資方式提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。其 出租及設定地上權之租金 ，得予優惠。
第三章 融資與租稅優惠	
第 29 條	公共建設經甄審委員會評定其投資依本法其他獎勵仍未具完全自償能力者，得就其非自償部分，由主辦機關 補貼 其所需 貸款利息 或 投資其建設 之一部。
第 30 條	主辦機關視公共建設資金融通之必要，得洽請金融機構或特種基金提供民間機構 中長期貸款 。
第 36 條	民間機構得自所參與重大公共建設開始營運後有課稅所得之年度起，最長以 五年 為限， 免納營利事業所得稅 。
第 37 條	民間機構得在所參與重大公共建設下列支出金額百分之五至百分之二十限度內， 抵減 當年度應納 營利事業所得稅額 ；當年度不足抵減時，得在以後四年度抵減之： 一、投資於興建、營運設備或技術。 二、購置防治污染設備或技術。 三、投資於研究發展、人才培訓之支出。
第 38 條	民間機構及其直接承包商進口供其興建重大公共建設使用之營建機器、設備、施工用特殊運輸工具、訓練器材及其所需之零組件，經主辦機關證明屬實，並經經濟部證明在國內尚未製造供應者，免徵 進口關稅 。 民間機構進口供其經營重大公共建設使用之營運機器、設備、訓練器材及其所需之零組件，經主辦機關證明屬實，其進口關稅得提供適當擔保，於開始營運之日起，一年後分期繳納。 民間機構進口第一項規定之器材，如係國內已製造供應者，經主辦機關證明屬實，其進口關稅得提供適當擔保於完工之日起，一年後分期繳納。
第 39 條	參與重大公共建設之民間機構在興建或營運期間，供其直接使用之不動產應課徵之 地價稅、房屋稅 及取得時應課徵之 契稅 ，得予適當減免。
第 40 條	營利事業原始認股或應募參與重大公共建設之民間機構因創立或擴充而發行之記名股票，其持有股票時間達四年以上者，得以其取得該股票之價款百分之二十限度內，抵減當年度應納 營利事業所得稅額 ；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。

註、資料來源：全國法規資料庫，本團隊整理繪製。

《促參法》第 15 條規定，公共設施可使用地上權、使用土地權利金等方式取得，出租及設定地上權之租金得予優惠。此與《住宅法》第 17 條規定相似，且依該規定財政部也會同內政部訂定《民間興辦社會住宅使用公有非公用不動產之出租及設定地上權優惠辦法》²¹（以下簡稱《優惠辦法》）²²，其中第二條明定「公有非公用土地設定地上權之權利金，按興辦事業計畫核定當期公告土地現值之一成計收。」；而出租與設定地上權之租金規定，則依據該辦法第三條，按照提供具特殊情形或身分者居住之比例，計收不同比例之租金，若提供比例愈高，租金優惠愈多。《優惠辦法》的規定顯示其優惠辦法較《促參法》具體且完整，且《優惠辦法》第五條明定「承租人或地上權人僅能擇一適用本辦法或其他法令規定之優惠租金計收基準，不得重複適用。」所以《促參法》可供選擇減免租金或地上權租金實無太大效益。

《促參法》第 29 條規定，公共建設之非自償部分，可由主辦機關補貼其所需貸款利息或投資其建設，此與《住宅法》第 18 條規定相似。就補貼貸款利息而言，由於現今貸款利率低²³，對民間沒有太大誘因；就投資其建設而言，依據訪談及座談之意見蒐集，不論是建設公司或非營利組織都強調第一筆建設之補貼是最需要，也最具有誘因，但與《住宅法》有同樣的問題是，若主辦機關仍為地方政府，仍可能面臨預算不足的問題。

《促參法》第 30 條規定，主辦機關可視公共建設資金融通之必要，請金融機構或特種基金提供民間機構中長期貸款，此與《住宅法》第 19 條規定相似，由於中長期貸款對大型廠商而言，也容易向長期合作的銀行取得，故無太大誘因；但對小型廠商而言或許是誘因之一，但其經營的穩定性就不如大型廠商佳。

²¹ 財政部新聞稿〈財政部為鼓勵民間興辦社會住宅，自 102 年起興辦人可享有租金及地上權權利金等〉2013/03/04

<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=71019&ctNode=407&mp=1>

²² 《民間興辦社會住宅使用公有非公用不動產之出租及設定地上權優惠辦法》
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_rgsys&view=detail&id=7318&Itemid=202&format=pdf

²³ 引用「A 建設開發股份有限公司」之訪談紀錄，請參閱附件五第 330 頁。

《促參法》第 36、37、40 條規定，營業事業所得稅得以減徵，但社會住宅係悉屬公益性質，故在營利性質低的情形下，此項優惠誘因較小。

《促參法》第 38 條關於進口關稅的免徵或分期繳納，適用機率低且層面過於狹窄，無法成為吸引民間參與的誘因。

《促參法》第 39 條關於地價稅與房屋稅的減徵，《住宅法》第 20 條也有規定地價稅的減徵，但由於目前地價稅與房屋稅率都很低，所以此項優惠也不足以成為誘因。

由上述比較看來，《促參法》與《住宅法》在鼓勵民間興辦社會住宅的相關規定上多也重複，包括出租及設定地上權之租金優惠、補貼貸款利息及建設費用、協助取得中長期貸款、地價稅減徵等，《促參法》也另有營利事業所得稅及進口關稅的免徵或減徵、房屋稅的減徵等。

第二節 社會住宅辦理概況

「社會住宅」此一名稱在我國一直要到 2011 年住宅法訂立後始為正式法令標的。不過，若是關於社會住宅指涉之核心精神，即「只租不賣、服務弱勢」，曾經辦理少量公共出租住宅（如出租國宅、平價住宅、中繼住宅）。以下將分別介紹中央及地方政府機關辦理社會住宅歷程、現況與展望。

一、中央部會

社會住宅於 2011 年正式入《住宅法》，中央主管機關為內政部，業務負責單位則為營建署，分別負責社會住宅與租金補貼整體業務。目前我國整體已實施之社會住宅政策方案有二，分別為「社會住宅短期實施方案」與「社會住宅中長期推動方案(2014 年至 2023 年)」，以下將分別陳述：

(一) 社會住宅短期實施方案

「社會住宅短期實施方案」於 2011 年 6 月 16 日經行政院核定，於臺北市與新北市選擇共五塊國有土地(如下表 2-5)，由內政部之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、租期限制與管理規約等則由各縣市政府自行決定。

表 2-5 社會住宅短期實施方案

	地號	基地面積(平方公尺)	預計戶數 ²⁴
1	萬華青年段	4,081	270 戶
2	松山寶清段	9,391	507 戶
3	三重大同南段	3,081	共 1,142 戶
4	三重同安厝段	1,857	
5	中和秀峰段	12,086	
總計		30,496	1,919 戶

註、資料來源：社會住宅短期實施方案(2011)，內政部，行政院 2011 年 06 月 16 日臺院建字第 1000098754 號函核定。

由於我國過去從未推動社會住宅，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²⁵的疑慮。對此，雙北市地方政府皆舉辦說明會，了解當地居民的看法。其中，臺北市部分由郝龍斌市長主持，分別於 2010 年 12 月 12 日與 19 日於基地附近舉辦居民座談會；新北市則由副市長許志堅主持，分別於 2011 年 3 月 29 日與 4 月 27 日舉辦，會中周邊居民主要意見彙整如下：

1. 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。
2. 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。

²⁴萬華青年段、松山寶清段預計戶數資料來源為「公營住宅辦理進度說明，臺北市政府都市發展局，2014 年 3 月 10 日」。三重大同段、三重同安厝段、中和秀峰段資料來源為「捷運三環三線執行情形、新北市社會住宅政策專案報告，2014 年 3 月 17 日」。

²⁵原文 NIMBY 為 "Not In My Back Yard"（不要在我家後院）的縮寫。

3. 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於地方政府執行，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被迫選擇 BOT(興建 Build、管理營運 Operate、移轉 Transfer)之公私合夥策略，整體政策效益仍有待評估與檢討。

(二) 社會住宅中長期實施方案(2014 至 2023 年)²⁶

依據「整體住宅實施方案」中，社會住宅具體措施第二項為「推動社會住宅中長程實施方案」。對此，社會住宅中央主管機關提擬相關策略，並於 2014 年 1 月 6 日通過行政院院會，正式啟動社會住宅中長期計畫，預定從 2014 年至 2023 年間，花費 67 億預算興建 15,100 戶，此計畫摘要如下：

1. 未來環境分析：購屋市場房價過高且負擔過重、租賃市場尚未成熟、住宅供給量與低度使用住宅量高、社會排斥、民意支持興建社會住宅等
2. 面對課題：我國社會住宅量供給不足、當地居民反對、管理不易、標籤化等
3. 需求分析：內政部統計處於 2011 年 12 月辦理「社會住宅需求調查」，推估全臺灣約有 19-32 萬之社會住宅需求，該調查係以電訪方式辦理，為「感受性需求」，而具體社會住宅總需求，則以各縣市地方政府提擬之數據為主。經統計後共 91,866 戶

²⁶社會住宅中長期推動方案 (2014)，內政部，政策檢討已於第一節概述。

4. 供給分析：內政部調查各縣市社會住宅供給值為 81,818 戶，距需求值 91,866 戶尚不足 10,048 戶，擬以競爭型預算引導地方政府興辦
5. 預期限制：經費資源投入多寡與競合、政府部門推動人力不足、縣市首長之施政配合意願及地方行動力
6. 預期績效指標與評估基準：補助地方政府興辦社會住宅、租金補貼、運用國宅地興辦社會住宅
7. 執行原則：優先獎勵民間興辦、加強當地居民溝通參與並適當回饋、遴選優良設計團隊、促進社會融合推動參與、強化管理維護、結合社政資源

然而，由於該政策之擬訂與決策過程不明，亦未與民間倡議團體溝通，引發民間團體與立法院諸多批評質疑²⁷，包括：

1. 刻意低估全國社會住宅需求：以去年度各縣市申請租金補貼數量，共 91,886 戶而非內政部 2011 年度執行之「社會住宅需求調查」提出之 19 萬至 32 萬
2. 自我矮化政策願景與推動決心，十年興建 15,100 戶不僅數量上與先進諸國相去甚遠，預算投入亦相當不足
3. 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資源不足，勢必推動不力
4. 過度依賴租金補貼，卻不檢討既有問題

²⁷【聲明稿】拒絕參加「假公聽會」：抗議「社會住宅中長期推動方案」草率核定，社會住宅推動聯盟，2014 年 02 月 06 日。

二、臺北市

臺北市為全臺首善之區，相較於其它縣市，臺北市具有住宅基金可靈活運用，且擁有三科室專責住宅業務，計為住宅企劃科、住宅工程科、住宅服務科，可說是全臺各地方政府中投入資源最鉅者。以下分別概述其目前擁有各類社會住宅：

(一) 出租國宅²⁸

出租國宅共 20 處出租國宅，總計 3,531 戶²⁹，因興建時間與區位等差異，使得租金與便利性不同。出租國宅分散全臺北市，於南港區、松山區、北投區、萬華區、內湖區、士林區、大安區、信義區等。總體而言，交通位置、生活機能與商業活動尚能滿足一般都市居民之基本需求。儘管屋齡普遍偏高，但因為租金大約落在市價 25%-50% 之間，且數量有限，仍舊出現等候戶眾多、供不應求的狀況。出租規範與整體社區配置如下表 2-6 與表 2-7：

²⁸彙整自：臺北市公有住宅資源運用策略規劃(2008)、我國社會住宅推動策略(2011)。

²⁹原先為 21 處，共 3,784 戶，但其中臺肥出租國宅已於 2014 年宣布改建為公營住宅，故僅存 20 處，3,531 戶。

表 2-6 臺北市出租國宅出租辦法

申請條件	總戶數	租金標準	租期	管理單位
1. 年滿二十歲，在當地設有戶籍者。 2. 與直系親屬設籍於同一戶或有配偶者。例外：年滿四十歲無配偶者；父母均已死亡，戶籍內有未滿二十歲或已滿二十歲仍在學、身心障礙或沒有謀生能力且均無自有住宅之兄弟姊妹需要照顧者。 3. 本人、配偶、戶籍內直系親屬及其配偶，均無自有住宅。 4. 符合行政院公告知收入較低家庭所得標準。	3,531	由主管機關依坐落地段、房屋面積，並參照附近房地租金及其他必要之保養維護及保險費用等訂定。	租賃期限最長為兩年，並得以續租，最長不超過六年。但單親、六十五歲以上無配偶之人、低收入戶、原住民、身心障礙者、配合公共工撐拆遷戶資格承租國民住宅者，得延長為十二年。	臺北市政府都市發展局

註、資料來源：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，研究團隊繪製。

表 2-7 出租國宅社區概況

編號	名稱	屋齡	總戶數	等候戶數	坪型	租金佔市場比例 ³⁰
1	萬美	28	192	241	27、30	25-30
2	軍功	29	33	219	31~40	21-28
3	萬芳	13	310	106	23、29、31、34	60-65
4	萬寧	15	10	4	32.5	45-60
5	萬樂	25	224	605	19~21	20-30
6	萬芳 C	13	228	22	32~34	50-65
7	中正	30	523	1,739	10	30-40
8	大理街	14	35	43	32~34	80
9	西寧	30	475	1,306	12~24	30-40
10	華昌	29	490	745	12、16、20	40-50
11	龍山	15	40	42	36	50
12	東湖 C	17	88	117	36	30-40
13	貿商三村	29	114	165	25~35	45-55
14	南港一號公園	14	287	287	27	60
15	延平	12	42	1	27	35-50
16	奇岩	32	72	9	20、24	30-35
17	懷生	15	205	5	12、34	30-40
18	四四東村 C	17	30	6	37	30-40
19	延壽 P	13	99	2	20~34	35-50
20	榮星	13	34	3	26、28.5	22-35
合計			3,531	8043		

註、資料來源：臺北市公有住宅資源策略規劃(2008)，臺北市中程住宅政策計畫規劃案(2014)。

³⁰該出租國宅月租金與鄰近住宅周邊相同類型市場價格比較。

(二) 中繼住宅³¹

臺北市為推動老舊國宅更新以及協助海沙及輻射汙染之受災戶，減輕其更新中居住支出與市場租屋不確定性，於 2004 年專案檢討提供中繼住宅與市民輪替使用，包括基隆河整治區三期專案國宅與永平國宅³²，合計 416 戶，整體概況如表 2-8。

表 2-8 中繼住宅環境概況

	屋齡	總戶數	租金佔市場租金比例	地上樓層數	管理單位
基河三期 A、B 區	10	306	50-60	9、11	臺北市政府都市發展局
基河三期 C、D 區	10	22	50-60	9、11	
永平國宅	10	88	85-95	14	

註、資料來源：臺北市公共資源運用策略規劃(2008)；臺北市中程住宅政策計畫規劃案(2014)。

為使資源有效使用，採取「團進團出」的方式，若未取得全體更新拆除同意，住戶便不得入住中繼國宅，而不同意改建之住戶更易使得都市更新進度延後，對都市更新的推動反而形成阻力。因此，北市擬定臺北市基三中繼國宅短期出租方案作業規定，部分中繼住宅直接活用零星出租以避免資源浪費，相關申請條件如下表 2-9，雖多以短期出租，但因其與市場租金有一定差距，且周邊生活機能與商業設施完整，仍具一定吸引力，整體使用率較高。

³¹臺北市公共資源運用策略規劃總結報告(2008)，臺北市政府都市發展局委託，中華民國住宅學會執行。

³²永平中繼住宅已於 103 年 07 月 03 日轉為公營住宅，租金將低於市價七折，並保障 30% 給弱勢(資料來源：永平國宅轉公營租金低於市價 7 折；中國時報，2014 年 07 月 03 日)

表 2-9 臺北市基三中繼國宅短期出租方案作業規定

申請條件	抽籤、選戶方式	出租方式
1. 年齡二十歲以上四十歲以下 2. 設籍本市 3. 新婚或育有子女 4. 家庭成員無自有住宅 5. 家庭收入在百分之五十分位點以下。	資格審查合格後，公開抽籤排序配租，超過配租戶者，依序列入候補承租。	1. 每一共同生活戶或夫妻分戶者，以申請一戶為限，僅擇一申請。 2. 已承租出租國宅或中繼住宅之家庭成員不得再次提出申請。 3. 租期最長不得超過一年，期約滿得續約一次，累計最多不超過兩年。 4. 原承租戶於兩年租期屆滿後遷出，將依序通知後補戶入住。

註、資料來源：臺北市中繼國宅短期出租方案作業規定，瀏覽日期：2014 年 07 月 07 日。

(三) 平價住宅

平價住宅(以下簡稱平宅)政策乃源自 1964 年國民黨(當時執政黨)之「民生主義現階段政策-加強社會福利措施增進人民生活實施方針」，透過土地增值稅設立基金與中長期融資貸款，於臺北市興建貧民住宅，廉租貧民使用，以為其他各縣市之示範。據此，共計興建五處，即安康、福民、福德、延吉和大同之家，扣除已拆除之福德平宅與部分正改建中的安康社區，共 1448 戶，扣除公共設施戶數後，提供 1407 戶(表 2-10)與北市低收入戶免租金入住，僅收取管理費，期望藉由居住資源的供給協助脫離貧窮回歸一般市場。平宅雖興建年代久遠，長期使用後因建物老舊、維修不易、管理成本高昂且低收入群居造成弱勢貧民窟標籤等，然平宅仍為弱勢提供最後也是最佳的庇護所。

表 2-10 平價住宅基本資料表

平宅名	安康	福民	延吉	大同之家	合計
完工時間	1972	1978	1979	1972	
位置	文山區	萬華區	大安區	北投區	
坪數	14、12	14、12	12	8	
總戶數	928	340	120	60	1448
公共設施戶數	24	14	0	3	41
可住戶數	904	326	102	57	1407

註、資料來源：臺北市社會局網站，「平價住宅申請及基本資料」，截至 2014 年 06 月 01 日。

下表 2-11 為平宅運作機制。申請者必須為登記在冊之低收入戶或重大臨時災害戶，並入籍至少六個月以上。入住房型則是依戶內輔導人口分配面積不同之單元符合居住空間需求。租金與租期方面，免租金，但需繳交 115 元至 430 元不等之管理費與保證金；租期則依住戶身分認定，若持續符合資格可持續入住，不合規定者則可寬限一年借住。

表 2-11 臺北市平價住宅分配及管理自治條例

申請條件	房型選擇	借住標準	租期限制	管理機關
<p>1. 分為免費借住與優待借住：</p> <p>(1) 登記有案之生活照顧戶，得申請免費借住</p> <p>(2) 登記有案之生活輔導戶、臨時輔導戶或重大災害戶得以優待借住。</p> <p>2. 申請借住者應具備：</p> <p>(1) 設籍北市六個月以上，但歸僑難胞首次設籍者不在此限。</p> <p>(2) 無有住宅或未配住公有宿舍。</p>	<p>四口以上分配甲種；三口得分配乙種；二口及單身戶分配丙種住宅。但共同生活戶內之人口有肢體障礙、視覺障礙致行動不變或七十歲以上者，得優先分配一樓；六十五歲以上者，得優先分配二樓。</p>	<p>免費借住</p> <p>繳交管理費(約 115-430 元)</p> <p>1. 生活輔導戶：以該房地總價千分之 0.75 為限</p> <p>2. 臨時輔導戶及重大災害戶：以該房地總價千分之 1.5 為限</p> <p>3. 保證金</p> <p>免費借住人：1000 元</p> <p>優待借住人：2000 元</p>	<p>1. 生活輔導戶與生活照顧戶均三年，期滿仍符合資格者得續住。</p> <p>2. 臨時輔導戶借住期限為兩年，重大災害戶為一年，期滿生活仍未改善得繼續借住。</p> <p>3. 借住期限滿，不合規定且暫時無法遷離平價住宅者，得以借住，但以一年為限。</p>	<p>臺北市 市政府 社會局</p>

註、資料來源：臺北市法規查詢系統，本團隊整理繪製。

(四)公營住宅³³

公營住宅係為晚近臺北市政府最主力推動者，目標是至 2014 年底，已完成、施工中或進行規劃設計之戶數達 4,808 戶。而目前已初步定案、進入規劃程序者共 9560 戶，長期來說，與社會住宅相加後達到 45,000 戶規模，也就是北市總體住宅存量 5%³⁴。現階段興辦採多元模式，說明如下：

1. 老舊公有住宅更新改建

- (1) 文山區安康平宅改建計畫：考量安康平宅現有近千戶住戶安置，將採分期分區，總計三期基地共可興建約 3,256 戶。第一期約 850 戶，其中安康 D 基地預計於 2015 年 3 月完工，原安康市場與停車場已於 2014 年 1 月 28 日招標統包工程。
- (2) 南港區臺肥出租國宅改建：原採預鑄式 5 層樓建築，共 254 戶，為因施工技術與鋼筋問題，導致漏水嚴重，經評估後拆除。現採分期分區，粗估第一期可興建 824 戶。
- (3) 信義區廣慈博愛園區改建計畫：先前委託柏德公司進行「興建、營運、移轉」案，但時程與計畫考量終止合約，目前已通過都市計畫變更程序，預計除社福設施外興建約 1,500 戶公營住宅。

2. 公有土地開發興建

- (1) 大同區大龍峒公營住宅：共 110 戶已完工並入住。(2) 松山寶清段與萬華青年段基地：土地來自行政院 2011 年 6 月 16 日核定之社會住宅短期實施放案，分別可提供 507 戶和 270 戶，均已取得建照，預計 106 年完工。
- (2) 萬華區原中興國小基地：配合中央活用閒置校舍土地計畫，已編

³³資料來源：公營住宅辦理進度說明(截至 2014 年 03 月 10 日)，臺北市政府都市發展局。

³⁴依據 2010 年度第四季臺北市住宅存量共 902,044 戶，若以北市整體存量之 5%，則約為 45,000 戶。(資料來源：公營宅 8.5 坪小套房 估 1 萬元有找，蘋果日報，2014 年 12 月 17 日)

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

列 2014 年度預算，都市計畫變更案已送至市議會，粗估可興建 350 戶。

3. 捷運聯合開發分回住宅

(1) 已出租：合計共 71 戶，含中山區行天宮站公營住宅 30 戶與文山區萬隆公營住宅 41 戶。

(2) 推動中：共計有兩案，分別為大同區大橋頭捷運站與南港區南港機廠聯開案，約可分回 330 戶公營住宅。未來開發納入考量之方式，原則為每坪 30 萬元以下，市內面積 30 坪以下且戶數逾 30 戶之基地。

4. 市有地參與都市更新分回

(1) 已租出：合計 42 戶，大同區敦煌公營住宅 3 戶及文山區景文公營住宅 39 戶。

(2) 推動中：辦理中之公辦都更計有 8 件，共可分回約 640 戶公營住宅；市有地參與都市更新共 6 件，約可分回 360 戶。未來市有地參與都市更新分回住宅之評估基準為，面積 30 坪以下且戶數逾 30 戶之基地。

表 2-12 公營住宅計畫簡表

辦理情形	說明	戶數
一、已出租	大龍峒(110 戶)、行天宮站(30 戶)、萬隆站(41 戶)、	274 戶
二、興建中	<ol style="list-style-type: none"> 1. 興隆公營住宅 1 區(安康 D 基地 272 戶已動工), 預計 2015 年 6 月完工。 2. 興隆公營住宅 2 區(安康市場基地, 542 戶), 預計 2017 年完工 3. 健康公營住宅(松山區寶清段基地, 約 507 戶)預計 2017 年完工。 4. 青年公營住宅(萬華區青年段基地, 約 270 戶)預計 2017 年完工。 5. 東明公營住宅(臺肥出租國宅改建案, 760 戶), 預計 2017 年年底完工。 6. 內湖區文德 1 小段 3 地號等 24 筆土地都更案(分回 32 戶), 預計 2015 年 1 月完工。 	2,383 戶
三、規劃設計中	<ol style="list-style-type: none"> 1. 聯開分回住宅 捷運新莊線大橋頭站預計分回 47 戶, 2018 年完工; 南港機廠聯開案取得都獎分回 282 戶, 預計 2019 年完工。 2. 都更分回住宅 採公辦都更或市有地參與都更等方式辦理, 刻進行都更程序, 計有 25 案, 約可取得 1,710 戶公營住宅 3. 老舊公有住宅更新改建 <ol style="list-style-type: none"> (1) 信義區廣慈博愛院及福德平宅改建計畫(約 1,500 戶), 預計 2014 年底前辦理工程設計招標事宜 (2) 文山區安康平宅 2、3 期改建計畫約可提供 2,000 戶公營住宅 4. 公有土地開發興建 針對南港小彎、北投奇岩、士林官北、文山木柵及士林天山等 5 處公有土地評估適宜之開發模式, 預計興建約 1,300 戶公營住宅 	6,839 戶
四、都市計畫變更	萬華區原中興國小校地興建公營住宅案(約 270 戶)	270 戶
總計		約 9,766 戶

註、資料來源：臺北市出租住宅行動綱領(2014)，臺北市政府。

臺北市公營入住機制如下表 2-13，主要針對入住於臺北市之青年家戶，並規定所得分位約四十以下，最長得以入住五年，不得重複申請其他住宅補貼，申請房型則依照家庭人口規定。

表 2-13 公營住宅入住者規定一覽表

申請條件	房型選擇	租金標準	租期限制	管理機關
1.20 歲以上 45 歲以下。 2.申請人需設籍於北市一年以上 3.家戶最近一年所得稅各類所得資料清單在 40 分位點以下 ³⁵ 4.申請人及配偶、列為人口數之直系親屬均無自有住宅 5.資源不得重複領取：申請人並未承租國宅、公營住宅、平宅，並不得領取租金補貼。申請人於租約終止後，未滿兩年不得再申請。	申請人需符合房型規定，如二房型人口限兩人以上，三房型家戶人口數三人以上。	聘請估價師，針對周邊住宅市場相同住宅評估，並再打七折。	最長租期為五年。第一次簽約三年，第二次簽約兩年，並逐步提高租金以利租戶重新進入市場。	臺北市政府都市發展局

註、資料來源：臺北市政府都市發展局公營住宅網站，瀏覽日：2014 年 6 月 29 日。

³⁵ 2013 年度在 130 萬以下。

(五)其他³⁶

1. 婦女中途之家

1999年，社會局為提供面臨生活、心理危機之單親女性與子女暫時且費用低廉居所，推行「臺北市政府婦女中途之家」，申請條件如下，歷年戶數約於40-50戶之間：

(1) 身分：設籍臺北市市民，或與北市市民登記結婚之新移民，因遭遇離婚、喪偶、夫服刑或失蹤、未婚懷孕或其他變故等，需獨立照顧18歲以下子女之單親媽媽。

(2) 收入限制：申請人與子女相加不得超過19,725元；動產不得超過443,820元；不動產全戶不得超過880萬元。

(3) 申請人與其子女皆無自有住宅。

(4) 申請人能自理家庭生活。

(5) 入住租期：一年，並可續約一年。

(6) 租金：約兩千至六千之間。

2. 老者公寓

臺北市社會局亦針對銀髮提供老人住宅，如朱崙與陽明山老人公寓及中山老人住宅，共計約311床。另於大同區興建老人，為地下兩層，地上九層，共可提供約80名長者入住。

三、新北市

(一) (原住民) 出租國宅

1960年代起，原住民為尋求工作機會與生涯發展遷移至都會區，

³⁶資料來源：2011年度「我國社會住宅推動策略規劃」，內政部營建署委託，國土與不動產資訊中心執行。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

由於社會與經濟位階處於相對弱勢，於都會中多謀職勞力密集與流動性高的勞工；另一方面，由於過往原鄉生活經驗及生活壓力，部分都市原住民選擇河川臨水地或公有坡地搭蓋臨時建物以供居住，例如：新店溪洲部落、三鶯部落、南靖部落或汐止花東新村等。由於臨時建物生活品質較差且具公共安全與消防疑慮，新北市政府為徹底解決居住問題，以專案價購與出租的方式處理，將國宅出租原住民，包括中正專案出租國宅、隆恩埔專案出租國宅、汐止花東新村臨時安置住宅，總體彙整如下表 2-14。

管理方面則依據「新北市原住民出租住宅出租及管理要點規範」，租金、租期與管理方式如下：

1. 租金：由新北市政府依照土地法第 97 條第 1 項「城市地方房屋之租金，以不超過土地及建築物申報總額年息百分之十為限」及行政院核定之「國有出租基地租金率調整方案」，斟酌原住民承租戶經濟狀況等擬定。
2. 租期：期限為三年，期滿得續租一次。
3. 管理維護：由新北市政府設立管理站派駐人員管理出租住宅。

表 2-14 新北市原民專案出租國宅一覽表

	新店中正專案出租國宅	汐止花東新村臨時安置住宅	三峽隆恩埔文化部落
原違建部落	秀朗部落	花東新村	三鶯橋下部落、溪州部落、小碧潭部落
規模	56 戶	126 戶	140 戶
族別	阿美族、泰雅族	阿美族	阿美族
室內面積	31.9 坪-32.5 坪	14-45 坪	9.08-24.2 坪
租金	約 4600 元(含管理費)	每坪 100 元	2000-6000 元

註、資料來源：臺北市公有住宅資源運用策略規劃(2008)，臺北市政府都市發展局委託，中華民國住宅學會執行。

(二)五股老人公寓

委託財團法人私立廣恩老人養護中心辦理，位於五股重劃區內，共可居住 94 人，含單人房 48 間與雙人套房 23 間，皆配衛浴與傢俱。

(三)青年住宅

青年住宅係近期新北市政府推動之社會住宅，對象以 20-40 歲青年為主，租金為市價八折、租期四年。目前已完成 11 戶（含 2 戶公益性空間），預計於 2019 年底增加約 7000 戶，興辦方式則設定以多元模式，分別敘述如後：

表 2-15 新北市社會住宅多元興辦情形

執行方案	施工中	規劃階段	合計
國有地合作開發	3,388 戶	3,282 戶	約 7000 戶以 上 (2018 年前 完成)
市有土地自行興建			
整體開發地區劃設社宅用地			
獎勵民間捐贈			
促進民間參與			
國有土地參與都更分回			

註、資料來源：夢想現在式!新北居住協助多更多，2014 年 11 月 15 日。

1. 採設定地上權（BOT）方式，委託民間興建、營運。

目前計有三重與中和三處基地，未來將提供 1142 戶社會住宅，其中七成以市價八折出租，因其可抵扣所得並含管理費，三成以市價六折出租住宅法規定之十二類，差額由政府逐年編列生活津貼。

2. 容積獎勵回饋權利轉作社會住宅

新北市都市計畫施行細則已於 2014 年 5 月 1 日生效，將社會住宅、老人活動及安養公共托育等措施納入公共設施獎勵項目。捐贈社會住宅者最高可獲得 20% 容積獎勵，未來期待於都市更新同時回饋社會住宅，使其與一般住宅混合達混居之綜效。

3. 公有建築物改建

由於既有建物多低度使用且修整經費甚鉅使用年限短，新北市府活用閒置資源改建提供社會住宅，目前已選定永和秀朗派出所及板橋府中段、新莊立德段等 2 處舊有員工宿舍改建，預計可提供 99 戶。

4. 運用國有土地合作開發

由於過往國宅用地皆隸屬於中央主管機關，新北市需向土地主管機關辦理撥用，預計爭取三峽國光段用地。

5. 整體開發地區釋出土地興辦

搭配都市擴展與交通建設引申，於整體再開發中爭取合適地段興辦，目前設定新店中央新村北側區段徵收地區，預計約可興建 0.9 公頃。

四、臺中市

依據《住宅法》第 5 條第 2 項規定，「直轄市、縣（市）主管機關依據中央住宅政策，衡酌地方發展需要，擬定住宅施政目標」，故臺中市目前規劃兩處作為只租不售的出租住宅（豐原區安康段、大里區光正段），另有一處提供 10% 作為出租戶，並優先提供給勞工家庭（勞工合宜住宅），以下分別介紹，基本上皆以政府自行編列公務預算興辦。³⁷

（一）幸福好宅—豐原區安康段^{38 39}

位於豐原區永康路上，土地面積約為 2 公頃，分為兩期興建，規劃成地下 2 層，地上 11 至 15 層，共 5 幢的集合住宅，預計興建約 600 戶，並全部採只租不售。

採多元混居的方式，依 10%、80%、10% 比例，分供一般家戶、經濟補貼戶或階段性照顧戶、弱勢家戶，並依身分別，給予對應折數的租金折扣，以市場行情打 5 至 7 折。其中新婚夫妻亦被列為階段性照顧戶。

第一期預計於 2017 年完工啟用，第二期將視第一期推出成效及需求，在評估以合建分屋或設定地上權方式辦理後續開發作業。

申請資格為：

1. 連續設籍臺中市一年以上
2. 滿 20 歲以上
3. 無自用住宅

³⁷簡報〈臺中市住宅政策規劃暨宣導座談會 第一場次《主題：臺中市推動高品質、可負擔、適居的住宅方針》〉臺中市政府都市發展局 2014 年 08 月 19 日。

³⁸簡報〈幸福好宅第一期簡介〉臺中市政府都市發展局 2014 年 04 月 07 日。
<http://www.ud.taichung.gov.tw/public/data/127010/4478491671.pdf>

³⁹〈豐原幸福好宅基地 75% 為綠化空間 新婚夫婦亦可申請〉臺中市政府市政新聞 2014 年 04 月 23 日。

<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=901661&ctNode=712&mp=100010>

4. 無重複領取住宅相關補貼

表 2-16 豐原區安康段一、二期基本資料

期別	開發區	樓地板面積	房型	坪數		戶數	
				建坪	室內 (不含陽臺)	小計	合計
第一期	A	17,855.95 m ²	一房型	14.64	8.28	120	201
			二房型	27.56	16.55	60	
			三房型	43.99	24.83	20	
			店鋪			1	
第二期	B、 C、 D、E	52,540.90 m ²	<ul style="list-style-type: none"> ● 規劃配置 4 棟 11 層~15 層集合住宅。 ● 若 1 房：2 房：3 房為 1：6：3 可提供約 400 戶。 				

註、資料來源：簡報〈幸福好宅第一期簡介〉臺中市政府都市發展局 2014 年 04 月 07 日。

<http://www.ud.taichung.gov.tw/public/data/127010/4478491671.pdf>

(二) 幸福好宅一大里區光正段

位於大里區仁化路與健民路口，土地面積約為 3.2 公頃。已獲納中央「社會住宅中長期推動方案」辦理，市府 2014 年已先進行委託規

劃作業，預定 2015 年編列預算辦理有償撥用該筆國有土地及後續開發作業。⁴⁰

未來興建完成後，如同豐原區安康段，全部採只租不售，租金將參考該區租金的市場行情，打 5 至 7 折。⁴¹預計興建至少 500 戶。⁴²

(三) 幸福好宅—勞工合宜住宅

位於臺中市南屯區精密機械科技創新園區旁，約 0.6 公頃（約 1,809.98 坪）。由臺中市政府經濟發展局規劃，由新業建設股份有限公司得標，預計興建 200 戶，地下 1 至 3 樓，地上 7 至 12 樓不等地大廈⁴³。

其中 90% 為出售戶，另提供 10%（約 20 戶）為出租戶，每坪每月租金不超過 200 元，約為鄰近地區租金的 5 至 6 折。⁴⁴相關出租規範如表 2-17：

⁴⁰ 〈豐原幸福好宅基地 75% 為綠化空間 新婚夫婦亦可申請〉臺中市政府市政新聞 2014 年 04 月 23 日。

<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=901661&ctNode=712&mp=100010>

⁴¹ 〈市議員關心年輕人購屋議題 市府已有幸福好宅政策〉臺中市政府市政新聞 2014 年 04 月 23 日。

<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=901943&ctNode=7462&mp=100040>

⁴² 簡報〈臺中市住宅政策規劃暨宣導座談會 第一場次《主題：臺中市推動高品質、可負擔、適居的住宅方針》〉臺中市政府都市發展局 2014.08.19

⁴³ 〈中市擬建勞工宅 1 坪 12 萬 精密機械園區員工優先 10 年不得轉讓〉蘋果日報 2013 年 10 月 12 日。

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20131012/35358739/>

⁴⁴ 〈市議員關心年輕人購屋議題 市府已有幸福好宅政策〉臺中市政府市政新聞 2014 年 04 月 23 日。

<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=901943&ctNode=7462&mp=100040>

表 2-17 幸福好宅—勞工合宜住宅出租規範

辦理方式	<ol style="list-style-type: none"> 1. 土地承購人應提供幸福好宅總戶數 10% 作為出租住宅，出租期間不得少於 10 年（以幸福好宅所有權第一次登記之日起算滿 10 年）。 2. 土地承購人於使用執照取得之日起 6 個月內應開始辦理出租作業。 3. 土地承購人應將招租資訊至少登載於 3 處租屋網站上，並應通知臺中市政府之社政及住宅單位公告周知。
出租對象	<p>設籍臺中市當年度家庭年收入低於臺中市 50% 分位點家庭平均所得且無自有住宅之勞工家庭為優先對象，出售順序依序為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 臺中市精密機械科技創新園區勞工。 2. 臺中市一般勞工。
承租戶資格及程序	<ol style="list-style-type: none"> 1. 須符合以下資格： <ol style="list-style-type: none"> (1) 承購人須年滿 20 歲 (2) 符合下列家庭組成之一者（即符合以下人一種情形即可）： <ol style="list-style-type: none"> A. 有配偶 B. 與直系親屬設籍於同一戶。 C. 父母均已死亡，戶籍內有未滿 20 歲或已滿 20 歲仍在學、身心障礙或沒有謀生能力之兄弟姊妹需要照顧者。 (3) 申請人及其配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶均無自有住宅。 2. 經臺中市政府審查取得合格證明者。
租金標準	<ol style="list-style-type: none"> 1. 每月租金：2 樓（含）以上建物每坪每月租金不得超過新臺幣 200 元。 2. 調整額度：每月租金於起租 5 年內不得調漲，5 年後得檢討後依當地鄰近出租市場行情調整，惟應以市場行情之 8 折計算。
管理維護	<p>由土地承購人自行或委託民間物業管理廠商代為辦理維護管理、租賃等事宜，雙方並訂定契約規範。</p>
租賃契約	<p>以行政院消費者保護委員會通過、內政部公告之契約書範本為依據，以明確規範土地承購人與租戶之權利義務。並應辦理公證作業，其公證費用由土地承購人負擔。</p>

註、資料來源：《臺中市精密機械科技創新園區「幸福好宅—勞工合宜住宅」社區用地標售手冊》開發單位：臺中市政府；受託開發單位：臺灣土地開發股份有限公司；編制日期：2013 年 11 月
<http://www.taichung.gov.tw/public/Attachment/111015/3112213363075.pdf>

五、高雄市⁴⁵

高雄市過往為照顧中低收入所得階層，興辦國民住宅供市民購買，並無專供出租之國宅，而是將國宅剩餘待售戶以公告售價八成出售予單親、身心障礙、低收入戶等，另針對無法購屋者，開辦原住民族、單親家庭與勞工住宅等，以下將分類敘述：

(一)原住民族住宅

目前共有兩處，分別是山明國宅社區 35 戶及楠梓和平 30 戶，每戶 20-40 坪，提供 4 人以上之低收入戶原住民家戶申請。

1. 租金：每月 3500 元，管理費需另計。
2. 租期：租賃契約期限為兩年，得續租兩次。有特殊理由經高雄市原住民委員會專案核准者，得展延租期一次。

(二)勞工租賃住宅

為安定勞工生活與協助無法購屋者解決居住問題，於 1984 年起價購前峰社區東區及復興國宅西區兩處共 174 戶，每一戶約 28 坪，居住 3 人以上。

1. 租金：每月 3500 元，管理費需另計。
2. 租期：契約期限為兩年，期滿得續租兩次為限，有特殊理由經勞工局專案核准者，得展延租期一次。

(三)單親家園

高雄市政府社會局為加強單親女性的照顧，並協助其自立，於 2000 年起，設立母子家園解決單親家庭居住問題。目前共有五處，平均面積約 24-32 坪，依不同人數分租或獨租。

⁴⁵資料來源：臺北市公有住宅資源運用策略規劃(2008)，臺北市政府都市發展局委託，中華民國住宅學會執行。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

1. 租金：約 3500-4500 元，並附設傢俱及電器。
2. 租期：一年為原則，續約一次，最長僅得以居住兩年。

六、臺南市

臺南市政府過去並未興辦出租住宅。近期較受矚目案例為伊甸基金會購買位於大林國宅社區內之獨棟住宅經修建後供弱勢承租入住，其租金以市價八折訂定，租期一般戶為六年，並視情況延長至十二年。該案例將於後續章節中詳細介紹。

第三節 未來社會住宅需求分析

對於當前社會住宅之需求，官方曾採用現況補貼數量相加、電訪弱勢推估及統計數據推估等多種方法進行推估，調查結果之數量不一，自 9 萬餘戶至 100 餘萬戶皆有，以下將初步彙整既有相關推算內容，進行初步分析，並嘗試推估潛在需求量。

一、社會住宅需求調查⁴⁶

因應政府宣示推動社會住宅，內政部統計處於 2011 年進行「社會住宅需求調查」，透過公務資料庫取得調查母體採分層隨機抽樣，以電話查訪、通信調查與實地查訪，了解弱勢族群社會住宅需求，其調查分述如下：

(一)調查區域與對象

1. 調查區域：以臺北市、新北市、臺中市、臺南市及高雄市為調查區域。
2. 調查對象：僅六類弱勢族群，含低收入戶、中低收入身心障礙、中低收入老人、單親家庭、育有三名子女以上、年滿 18 歲至 25 歲離開寄養家庭或教養機構之青少年。

(二)調查方式

1. 建立初步底冊：低收入戶、中低收入戶身心障礙與中低收入老人等三類由內政部社會司之社政系統蒐集家戶或個人資料；單親與育有三名子女以上之家戶由內政部戶政系統家戶。
2. 建立、彙整調查母體名冊：由上述底冊請財政部財稅資料中心，勾稽取得無自有住宅名單，並設之為需求調查母體。

(三)抽樣方式

除年滿 18 歲至 25 歲離開寄養家庭及安置教養機構之青少年進行

⁴⁶資料來源：社會住宅需求調查綜合報告(2011)，內政部統計處。

普查外，單親家庭與育有未成年子女三名以上家庭採委外通信調查；而低收入戶、中低收入身心障礙者家庭及中低收入老人家採電話查訪。最終調查結果再以加權推計，可推估弱勢居住需求。最終調查數共 328,164 戶(如表 2-18)，與六類經濟或社會弱勢無自有住宅統計之 394,715 戶(如表 2-19)相距不遠。

表 2-18 六類經濟或社會弱勢家庭社會住宅需求數

地區別	合計	低收入戶	中低收入身心障礙者家庭	中低收入老人家家庭	單親家庭	育有未成年子女三名以上	離開安置機構(家庭)青年
臺北市	31,114	8,976	1,994	2,578	12,615	4,915	---
新北市	52,439	7,425	9,715	1,693	27,407	6,162	---
臺中市	33,712	3,496	3,758	1,828	19,170	5,460	---
臺南市	24,904	3,529	5,688	1,273	12,285	2,129	---
高雄市	42,962	7,110	8,527	4,817	19,562	2,946	---
桃園縣及三省轄市	41,877	3,691	7,122	2,465	22,629	5,970	---
其他縣市	100,877	15,279	22,517	4,908	41,940	16,233	---
總計	328,164	49,506	59,358	19,562	155,608	43,851	279

註、資料來源：社會住宅需求調查綜合報告(2011)，內政部統計處。

表 2-19 六類經濟或社會弱勢家庭無自有住宅戶數

地區別	合計	低收入戶	中低收入身心障礙者家庭	中低收入老人家庭	單親家庭	育有未成年子女三名以上	離開安置機構(家庭)青少年
臺北市	36,583	12,095	2,510	3,902	12,984	5,092	---
新北市	58,682	10,146	12,314	2,216	27,767	6,329	---
臺中市	39,383	4,995	5,289	2,939	20,462	5,698	---
臺南市	31,156	5,126	8,370	2,077	13,297	2,286	---
高雄市	52,069	10,058	11,183	6,915	20,802	3,111	---
桃園縣及三省轄市	48,601	5,189	9,793	3,573	23,818	6,228	---
其他縣市	127,936	23,979	32,478	8,814	45,389	17,276	---
總計	394,715	71,588	81,937	30,347	164,520	46,020	304

註、資料來源：我國社會住宅推動策略規劃(2011)，內政部營建署委託，財團法人國土與不動產資訊中心執行。

二、社會住宅中長期計畫

為因應「社會住宅中長期計畫」之擬定，內政部營建署依照住宅法第 14 條規定：「直轄市、縣(市)主管機關應評估社會住宅之需求總量、區位及興辦戶數，納入住宅計畫及財務計畫。」要求各地方政府

提出需求，具體彙整需求值為 91,886 戶（詳表 2-20）。

然而，以此數據推估需求有再釐清之必要：

- (一) 依據住宅法，地方政府應評估需求總量、區位及興辦戶數，但地方需求不一，中央主管機關為求資源有效利用及審慎評估政策，應以確切數據推估及電話普查等客觀性標準訂定之。如先前之社會住宅推動策略規劃與 2011 年度社會住宅需求調查等，而非單純以各縣市所提需求。
- (二) 租金補貼與社會住宅之供給應明確定義區別及供需，而非將散落各處租金補貼直接相加。此需求部分縣市以租金補貼索取戶做為依據⁴⁷，然租金補貼之政策缺失⁴⁸，如房東繳稅曝光、合法建物、弱勢接受資源緩慢等尚未修正，以此做為社會住宅需求實有疑慮。
- (三) 未指涉明確對象。依據住宅法第三條內容，社會住宅指的是，「由政府興辦或獎勵民間，專供出租之用，並應提供至少百分之十以上比例出租予具特殊情形或身分者之住宅。」另依據住宅法第四條，共有十二類所定具特殊情形或身分。對此，本研究認為，「社會住宅中長期推動方案」並無明確指認需求標的以及各類特殊身分排序。同時，目前臺北市與新北市興辦之公共出租住宅僅百分之十租予弱勢，其餘百分之九十租予青年，如此社會住宅確切需求調查應再修正。

⁴⁷如苗栗縣、彰化縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、嘉義市等。

⁴⁸〈害房東租金收入曝光，是我的錯嗎？〉，崔媽媽基金會電子報，2013 年 9 月 5 日。

表 2-20 社會住宅中長期推動方案-社會住宅需求推估

縣市別	100 年社會住宅需求調查推估戶數(內政部統計處)	各直轄縣(市)101 年度租屋補助概況調查表	各直轄市、縣(市)政府所提報社會住宅需求戶數
臺北市	20,727	9,662	20,727
新北市	34,452	25,298	25,298
臺中市	20,759	11,664	10,078
臺南市	13,430	8,286	6,506
高雄市	22,984	13,531	5,765
宜蘭縣	81,268	1,487	1,551
桃園縣		8,963	4,500
新竹縣		401	420
苗栗縣		1,118	1,118
彰化縣		2,300	2,300
南投縣		1,603	2,039
雲林縣		936	1,164
嘉義縣		696	700
屏東縣		2,842	2,842
臺東縣		1,143	1,143
花蓮縣		888	836
澎湖縣		298	298
基隆市		1,620	1,620
新竹市		1,644	1,644
嘉義市		1,359	1,122
金門縣		191	191
連江縣		0	4
總計	193,620	95,930	91,886

註、資料來源：社會住宅中長期推動方案(103-112 年)。

三、社會住宅推動策略規劃⁴⁹

此部分由內政部營建署委託財團法人國土與不動產資訊中心執行之研究案。依據住宅法第四條，社會住宅適用之對象共計十二類⁵⁰。由於目前統計資料的不足，該研究以既有資料統計，僅得以推估低收入戶、身心障礙者、特殊境遇家庭、65 歲以上老人、原住民、青年，最終計算如下表 2-21。

由於各類調查資料缺乏、調查方式不一，在未考量弱勢族群身分類別重複計算下，低收入戶、身心障礙、特殊境遇、列冊獨居老人、原住民、青年家戶等相加後約近一百萬戶，佔總體住宅存量 12.07%。若是再加學生、中低收入戶、育有未成年子女三人以上家庭、新婚家庭等，未來需更大規模且確實之需求調查。

其中，住宅自有率並未全部族群皆有，而是依照學者專家推定平均住宅自有率計算之⁵¹，僅提供參考基準，尚須整體調查與推算方可得潛在社會住宅需求數量以及不同身分類別、地區所需之數量，據以各級政府推動社會住宅之依據與願景形塑。

⁴⁹ 資料來源：我國社會住宅推動策略規劃(2011)，內政部營建署委託，財團法人國土與不動產資訊中心執行。

⁵⁰ 十二類共計有，低收入戶、特殊境遇家庭、育有未成年子女三人、於安置教養機構或寄養家庭結束後安置無法返家且未滿 25 歲、65 歲以上老人、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女、身心障礙者、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者、原住民、災民、遊民、其他經主管機關認定者。

⁵¹ 因目前公開資料未有身心障礙者、特殊境遇家庭、列冊獨居老人、青年家戶等住宅自有率資料，因此採用非住宅自由率 30% 為數值，取自華昌宜(2011)囤屋成本低 空屋率標高 (中國時報)。

表 2-21 社會住宅推動策略規劃-社會住宅需求推估

總家戶數		8,042,061 戶
總人口數		23,197,947
低收入戶	戶數	124,046
	非自有率	67.7%
	低收入戶社會住宅潛在需求量推估	83,979
	低收入戶社會住宅潛在需求量占總家戶數比例	1.04%
身心障礙戶	人數	1,093,219
	非自有率	30%
	身心障礙者社會住宅潛在需求量推估	327,966
	身心障礙者社會住宅潛在需求量占總人口數比例	1.41%
特殊境遇家庭	戶數	20,879
	非自有率	30%
	特殊境遇家庭社會住宅潛在需求量推估	6,264
	特殊境遇家庭社會住宅潛在需求量占總家戶數比例	0.08%
列冊獨居老人	人數	47,671
	非自有率	30%
	列冊獨居老人社會住宅潛在需求量推估	14,301
	列冊獨居老人社會住宅潛在需求量占總人口數比例	0.06%
原住民	戶數	160,816
	非自有率	27.1%
	原住民社會住宅潛在需求量推估	43,581
	原住民社會住宅潛在需求量占總家戶數比例	0.54%
青年	戶數	2,564,422
	非自有率	30%
	青年社會住宅潛在需求量推估	769,327
	青年社會住宅潛在需求量占總家戶數比例	9.57%

註、資料來源：我國社會住宅推動策略規劃(2011)，內政部營建署委託，財團法人國土與不動產資訊中心執行。

四、未來需求調查之建議

前述之各種類型的需求調查與推估，可以統整出以下不足之處：

- (一) 《住宅法》第 4 條規範之 12 類具特殊情形住戶中，無自有住宅戶且家庭年收入低於一定所得百分位之家戶為社會住宅的潛在需求戶，但是目前社政統計資料關於這兩者之調查尚有不足之處，整理如下表 2-22：

表 2-22 住宅法第 4 條各身分類別社政資料整理⁵²

身分類別	(無)自有住宅(率)	年收入所得
低收入戶	V ⁵³	V ⁵⁴
特殊境遇家庭	X	V ⁵⁵
育有未成年子女三人以上	X	X
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	X	X
65 歲以上老人	X	V ⁵⁶

⁵² “V”代表有資料；“X”代表目前無資料。

⁵³ 內政部統計處「低收入戶生活狀況調查」2008 年

http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4699

⁵⁴ 依照《社會救助法》第 4 條規定，其認定標準之一即「符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者」。

⁵⁵ 依照《特殊境遇家庭扶助條例》第 4 條規定，其認定標準之一即「家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過政府當年公布最低生活費二點五倍及臺灣地區平均每人每月消費支出一點五倍，且家庭財產未超過中央主管機關公告之一定金額」。

⁵⁶ 「中低收入老人津貼」判定標準之一即家庭總收入，可以發予津貼之對象為基準調查。參考資料：臺北市社會局

http://www.bosa.tcg.gov.tw/i/i0300.asp?fix_code=0601001&group_type=1&l1_code=04&l2_code=01

衛生部福利部統計處

http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4197

受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女	X	X
身心障礙者	V ⁵⁷	V ⁵⁸
感染人類免疫缺乏病毒者(HIV)	X	X
罹患後天免疫缺乏症候群者(AIDS)	X	X
原住民	V ⁵⁹	V ⁶⁰
災民	V ⁶¹	X
遊民	V ⁶²	X ⁶³

註、資料來源：請參考腳註 49~59。

(二) 由於該 12 類身分中彼此重疊的可能性極高，例如特殊境遇家庭也可能同時為家庭暴力受害者；65 歲以上老人可能同時為身心障礙者等，而目前的調查方式並未針對身分重複的問題做釐清。

⁵⁷衛生部福利部統計處「身心障礙者生活狀況及各項需求評估調查」

http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4703

⁵⁸ 可以各縣市政府社會局「身心障礙者生活補助」對象以家庭收入為判定標準之一。

例：臺北市

http://www.dosw.taipei.gov.tw/i/i0300.asp?l1_code=05&l2_code=01&fix_code=0601006&group_type=1

高雄市 http://socbu.kcg.gov.tw/?prog=2&b_id=6&m_id=34&s_id=304

⁵⁹ 行政院主計處「原住民概況之研析」

<http://www.dgbas.gov.tw/fp.asp?xItem=1669&ctNode=3272>

⁶⁰衛生部福利部統計處「原住民低收入戶戶數及人數」

http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4196

⁶¹ 因災害住宅受到毀損者。

⁶² 無特殊例外應皆為無自有住宅者。

⁶³ 僅臺灣當代漂泊協會之「2011 年臺北車站遊民調查報告」有針對收入調查。資料來源：<http://homelessoftaiwan.pixnet.net/blog/category/851729>

(三) 建議方式

詳盡調查《住宅法》所定對象之各身分類別統計資料⁶⁴，補足欠缺之統計資料，包括自有住宅有無與年收入所得。

1. 進行各身分之交叉比對，排除身份重複者。
2. 建立各直轄市及縣市之身分類別之抽樣名冊為：無自有住宅且年收入所得低於一定所得百分位之家戶⁶⁵。
3. 以各直轄市及縣市為單位對上述之 12 類抽樣名冊進行抽樣，詢問各類別身分者之住宅需求為何：**社會住宅、租金補貼、其他或不需**。
4. 以調查取得的社會住宅需求者之樣本數，推估各直轄市及縣市之母體需求數。
5. 將各直轄市及縣市之母體需求數相加，便可推估出全國社會住宅需求量。
6. 由於社會住宅的供應對象共 12 類，建議政府依照調查時的樣本資料，去推估各身分類別的社會住宅需求率，以需求率高低來排序優先提供順序，將需求率高的身分類別列為優先提供社會住宅之對象。

⁶⁴ 第一至十一類由為住宅法定義之明確類別，而第十二類為各縣市自行訂定，若經由中央主管認定，必要時必須由各縣市自行統計，或由中央彙整各縣市提報對象再行統計調查。

⁶⁵ 必須定義家庭收入幾分位所得以下為社會住宅需求者。

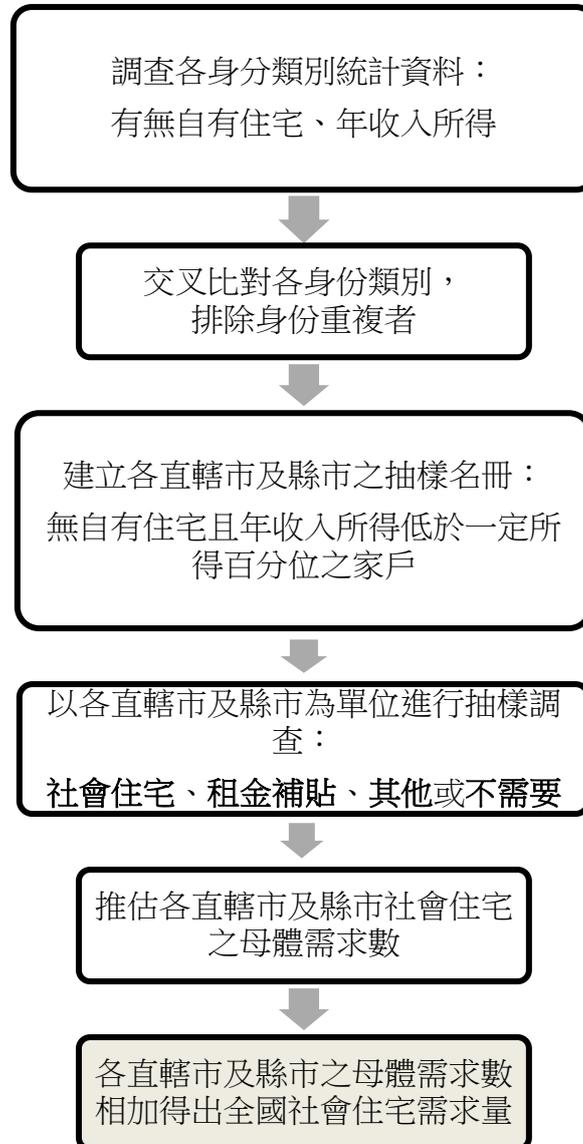


圖 2-1 社會住宅之需求數量調查流程建議

資料來源：本研究團隊繪製

(四) 暫時初步推估

由於目前的社政資料欠缺完整性，無若要以既有資料來推估社會住宅的潛在需求量，只能以家戶所得分位去區分出潛在需求者，再透過無自有率去推估。

「全國家庭戶數 × 家庭可支配所得分位標準 × 無自有住宅率」去進行推估：

1. 全國家庭戶數

根據最新之 2013 年家庭收支調查報告⁶⁶，共 8,191,640 戶。

2. 家庭可支配所得分位標準

根據行政院主計處關於「自有住宅率—按可支配所得按 5 等分位分」的統計資料⁶⁷（見表 2-23），顯示家戶所得愈低，無自有住宅率為高，故社會住宅的對象是針對一定所得以下之家戶。而目前《住宅法》僅定義出某些身分類別為社會住宅需求者並未明確定義出多少家庭所得分位下為社會住宅出租對象，故本研究以推動出租住宅經驗最豐富的臺北市為標準，參考其公營出宅的出租標準為「低於百分之四十分位點家庭之平均所得」⁶⁸。雖然標準些微不同，但由於皆未計算實際數字，故計算結果並無差異。故以家庭可支配所得 5 等位分的「第 1 分位組」與「第 2 分位組」作為基本對象。

⁶⁶ 102 年家庭師收支調查報告 <http://win.dgbas.gov.tw/fies/all.asp?year=102>

⁶⁷ 資料來源：〈住宅自有情形之探討〉《社會指標統計年報 SOCIAL INDICATORS. 2009》，106 頁，行政院主計處，2010 年 7 月編印。
<http://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/331311345571.pdf>

⁶⁸ 《臺北市社會住宅出租辦法》第四條。資料來源：
http://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/wfLaw_ArticleContent.aspx?LawID=P13F1001-20131017&RealID=13-06-1001

表 2-23 自有住宅率—按可支配所得按五等分位分

單位：%			
	1988 年	2008 年	變動
第 1 分位組	73.1	80.0	6.9
第 2 分位組	73.8	84.3	10.5
第 3 分位組	76.2	87.8	11.6
第 4 分位組	81.1	90.8	9.7
第 5 分位組	84.6	93.9	9.3

註、資料來源：〈住宅自有情形之探討〉《社會指標統計年報 SOCIAL INDICATORS. 2009》，106 頁，行政院主計處，2010 年 7 月編印。

3. 無自有住宅率

根據表 2-23，2008 年「第 1 分位組」的自有住宅率為 80.0%，意即無自有住宅率為 20.0%；「第 2 分位組」的自有住宅率為 84.3%，意即無自有住宅率為 15.7%。

綜合以上資料，將全國家庭戶數分別乘以各兩分位的人數比例，再乘以各自的無自有住宅率，最後進行相加，即可推估社會住宅的潛在需求數量。

故本研究推估之潛在社會住宅需求數範圍 = （見表 2-24）

表 2-24 潛在社會住宅需求量計算表

	全國家庭戶數	家庭可支配所得百分之四十分位以下人數比例	無自有住宅率	總計
式① 第 1 分位組	8,191,640 戶	× 20%	× 15.7%	= 257,217 戶
式② 第 2 分位組	8,191,640 戶	× 20%	× 20.0%	= 327,666 戶
總計				= 584,883 戶

註、資料來源：本研究團隊繪製

如表 2-24 所呈現，式①為家庭可支配所得「第 1 分位組」的社會住宅潛在需求量，為 **257,217 戶**，式②為家庭可支配所得「第 2 分位組」的社會住宅潛在需求量，為 **327,666 戶**，將兩組需求相加則會得出社會住宅潛在需求量为 **584,883 戶**。

此推估的社會住宅需求數，除了需要社會住宅的族群外，也包括需要租金補貼、其他相關補助、或不需補貼者，雖然會高於實際的需求量，但不能排除他們都是社會住宅的潛在需求者。

值得注意的是，關於「無自有住宅率」的推估可能與實際情況有所誤差。雖然關於住宅「自有」定義自 2010 年起，為「戶內經常居住成員所擁有」⁶⁹，而非之前的定義的「現在房屋所有權屬戶內員之任何一人或其直系親屬者」，是較符合國際化定義的計算方式，也較過去的自有住宅率降低⁷⁰。但是，這仍是以住宅為基礎，而非以住戶為本，

⁶⁹ 根據「102 年家庭收支重要指標」表單註解

資料來源：臺灣地區家庭收支調查網站

<http://win.dgbas.gov.tw/fies/all.asp?year=102>

⁷⁰ 理財周刊 585 期〈二成空屋率 房產問題嚴重了〉2011/11/10

仍有高估的情況存在⁷¹。故實際的社會住宅潛在需求者應該更高。

此外，若要更加精確推估未來五十年之需求數量，還必需加進人口成長率、房價所得比、租金指數（消費者物價房租類指數）等變數去進行推算，結果可能高於或低於目前的需求數。

<http://www.moneyweekly.com.tw/Journal/article.aspx?UIDX=13276461120>

今日新聞〈全國自有住宅率 84.89% 彰化縣 91.93%最高〉2011/09/14

<http://www.nownews.com/n/2011/09/14/483489>

⁷¹ 華昌宜重新計算 2010 年之無自有住宅率，有別於調查結果之 21%，而是 33.6%。
資料來源：華昌宜〈住宅普查統計中的訊息〉2011/11/17，內政部不動產資訊平臺。

第四節 既有相關研究報告

我國近年來才開始推動社會住宅，故相關研究報告有限，本研究試將其中與鼓勵民間參與住宅興辦管理部分彙整摘要如下，供後續研究參考。

一、2000年「引進民間資源參與住宅事務機制之研究」⁷²

此研究之目的在於界定適合引人民間資源參與住宅事務之項目與原則，進而提擬優先順序與程度之策略及相關配套機制，期望引人民間資源過程中不失政策原意，主要分為「住宅市場」、「住宅補貼」與「住宅品質」三大方向。政策建議則是先行健全住宅市場，使交易資訊平等與管道暢通避免買賣雙方因後續疑慮卻步。待市場健全後，引人民間資源參與管理維護事務，如社區管理、商業設施委外、保險安全等，最終寄望引人民間資源參與出租住宅事務。

更進一步，此研究分析引人民間資源之際，政府與民間之定位與權責。住宅事務具強烈公共財性質，必須仰賴政府介入，民間的「效率」是參與的主要考量，但是對於許多無利可圖的事務，民間並無提供相關服務之意願，此時政府需挺身供給。整體建議中，涉及公權力執行與風險承擔由政府執行，而國宅委託管理、安全檢查認證、資訊透明等則可培育民間，成立專業租屋公司、鼓勵營利或非營利民間組織提供弱勢平價住宅。關於鼓勵民間參與之機制，有協助土地取得、建築融資貸款、稅捐減免、利息差額補貼、租金差額補貼、專業訓練與行政支援等。但此研究並未針對相關財務進行試算分析，僅指出方向性策略及相關法令制定建議，並指出因出租市場小，民間建設公司仍關注短期回報之出售式住宅。

⁷²引進民間資源參與住宅事務機制之研究(2000)，臺北市政府國民住宅處委託，中華民國住宅學會執行。

二、2008 年「臺北市公有住宅資源運用策略規劃總結報告」

73

雖然臺北市之社會住宅需求最為迫切，但其亦為相對資源最充足者，無論在人力、財源與過往累積數量。此研究仔細爬梳北市公共出租住宅脈絡與歷程，探討出租國宅、平價住宅、中繼住宅、老人住宅等不同類型角色與特徵，提擬短、中、長期各類公有住宅策略，並分為「資源運用」、「經營管理」與「財務訂價」等方向評估各社區未來建議方針。與民間資源參與相關部分，由於此研究並不涉及擴大興辦社會住宅，研究議題聚焦為討論既有資源靈活運用，故僅對經營管理引入民間資源進行探討，如引入第三部門提供完整弱勢福利服務輸送亦或是規模較大、公設比例高、屋齡較新者可委由民間業者管理，分為代管式、包租式與折衷式三種方案，但主要建議仍以政府主導管理。

三、2010 年「臺北市青年出租住宅公私合作策略規劃」⁷⁴

由於既有平價住宅與出租國宅相關建物老舊且服務品質低落，入住輪替率亦低造成資源使用不公，而中繼住宅則面臨低度使用之困境。因此，受限於住宅市場需求殷切與公部門行政流程與規定，為解決臺北市民之居住需求，公私合夥策略興辦青年出租住宅是可嘗試性策略之一。

此研究清點北市既有未利用或低度利用公有土地或可利用低度建物，共 58 處，並以基地規模、區位條件、權屬與現況可變動性等因子，挑選士林區福林段、南港向陽段為案例試算不同公私合夥興建方案，並提供融資、稅務支出、租金等優惠，提出合建分回、設定地上權、政府自建與商務住宅營運回饋租金補貼等不同策略。其中合作興建並約定分回之模式可減輕政府財政負擔，對私部門亦有誘因，可行性較高，但必須同時顧慮其變相販賣稀有國有地資源，整體政策效果應有

⁷³臺北市公有住宅資源運用策略規劃(2008)，臺北市政府都市發展局委託，中華民國住宅學會執行。

⁷⁴臺北市青年出租住宅公私合作策略規劃(2010)，臺北市政府都市發展局委託，財團法人國土規劃及不動產資訊中心執行。

更高政治高度確立，而非單純以財務支出為唯一考量。同時，成立第三部門管理社會住宅，不僅引入民間資源具彈性與效率處理，更得以節省政府既有人力及財務。

四、2011 年度「我國社會住宅推動策略規劃」委託案⁷⁵

此研究案針對整體社會住宅推動策略進行分析，主要針對整體社會住宅方向，如資源稀少、優先照顧對象、標籤疑慮等。而推動策略上，政府直接興建、鼓勵民間興辦並陳，但考量目前是初步示範階段，建議以政府興辦為優先。政府直接興辦面臨的課題有預算編列造成巨大財務負擔、目前無住宅專責機構統籌、持續供給社會住宅造成供不應求；另一方面，鼓勵民間興辦社會住宅則是透過公私有土地合夥開發，然其指出關鍵課題在於「獎勵誘因不足導致招商不易」與「社會住宅屬性與一般公共建設屬性不同，適宜民間企業機構不多，參與興辦社會住宅之民間企業機構有限」，獎勵機制不明確，後續租稅、土地與融資等具體協助需明列，且建設公司以短期獲利，社會住宅更涉及物業管理及福利服務輸送，我國尚未有一民間機構可同時執行社會住宅興建、經營管理及社會福利。

五、2014 年度「臺北市中程住宅計畫研擬(104-107)」⁷⁶

依住宅法第 5 條第 2 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關應依據中央住宅政策，衡酌地方發展需要，擬訂住宅施政目標，並據以研擬住宅計畫及財務計畫，報中央主管機關備查。」故北市針對住宅補貼、社會住宅、居住品質、住宅市場及居住權利平等不同方向委託探討，並擬定中長期住宅政策。

其中，與本案鼓勵民間興辦社會住宅最相關者，為財務試算與專家座談會議對於投報率計算與政策修正建議。財務試算以南港向陽段，

⁷⁵我國社會住宅推動策略規劃(2011)，內政部營建署委託，財團法人國土與不動產資訊中心執行。

⁷⁶臺北市中程住宅計畫規劃案(2014)，臺北市政府都市發展局委託，學聯不動產資訊顧問有限公司執行。

出租率 90%，市價 7 折，興建經費 10.1 萬/坪，權利金 1.35 億試算，投報率僅 2.15%，無法吸引廠商；若政府給予高額補貼至興建經費六成與管理修繕成本，試算結果現值投報率可達 7.53%，但仍難以吸引民間入場，且僅能照顧 10% 弱勢家庭。另依據臺北市民間興辦社會住宅優惠與獎勵金額結算辦法(草案)，除營運期間優惠獎勵，其他優惠於營運終止欲變更使用時，須結算繳回。此不確定性及繳回成本無疑使民間參與意願更為降低。

該計畫研擬之專家座談則指出，應建構合理報酬、釐清長期營運風險及權責以建立良性公私合夥模式。社會住宅涉及興建及營運管理，應釐清管理營運期間收租、入住率保證、違約處理並考慮長期營運之風險，具體建議如租金與權利金減免、地方政府補貼租金與管理維護費、放寬優惠獎勵結算。

綜各研究指出，由於既有社會住宅弱勢群居標籤、興建管理效率不佳、政府組織及財源有限，鼓勵民間興辦可視為取徑之一。然而，社會住宅與一般公共設施不同，涉及收租不確定性及長期後續營運管理，一般廠商與非營利團體皆無經驗整體興辦，各研究案認為在顧及政策原則方向之下，若欲鼓勵民間參與，皆認為政府應積極擔保風險，與民間共同承擔責任，進一步透過諸多機制提高誘因、提升可行性，例如政府風險承擔、長期融資協助、興建經費、管理費、租金補貼等，並建立後續管理配套，如不願繳租者與遷出者救濟措施等。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

第三章 我國民間興辦社會住宅案例研析

依《住宅法》相關條例，鼓勵民間興辦社會住宅可分為民間主動和政府鼓勵。前者由於我國房產結構以短期出售式為主，至今並無獎勵。從 2010 年政府啟動「社會住宅」政策以來，鼓勵民間興辦的案例皆由政府單位發動或其他方式，目前主要的案例如下：

- 一、新北市青年住宅興建營運移轉（BOT）
- 二、臺北市公營住宅民間融資提案（PFI）
- 三、臺北市公有土地都市更新分回公營住宅
- 四、伊甸基金會興辦之臺南大林園區

上述這些案例雖然幾乎都在未完工階段（僅伊甸大林園區已開始營運），臺北市 PFI 甚至仍在先期規劃階段，未來是否、如何實踐仍面臨許多不確定性與挑戰，但是作為國內迄今少數付諸實行與規劃的民間參與社會住宅興辦案例，這些案例具有相當重要的指標意涵。因此，本章旨在分析我國鼓勵民間興辦社會住宅之案例與研擬中之政策方案，由興辦邏輯、辦理過程、實施現況、後續推動等方面，釐清各個案例興辦過程中遭遇的困難，或是預期未來可能遇到的問題，進而作為課題指認、引介國外相關案例暨政策方案的起點。

第一節 新北市青年住宅興建營運移轉案(BOT)

一、政策背景

「新北市青年住宅興建營運移轉(BOT)案」(以下簡稱新北 BOT)為 2010 年以來政府重新將社會住宅納入住宅政策之首批實踐案例之一，源至 2011 年 6 月行政院會通過「社會住宅短期實施方案」(以下簡稱「方案」)，在臺北都會區選定臺北市 2 處（萬華青年段、松山寶

清段)、新北市 3 處(三重大同南段、同安厝小段及中和秀峰段)共 5 處公有土地進行試辦，而其中的新北市部分即為本案。

該「方案」由中央政府提供土地交地方政府興辦，但對地方政府要如何興辦則沒有明確指示或引導。「方案」中的五塊基地原先分屬國有財產局與國防部管理，地方政府依規定必須採取有償撥用方式取得土地；不過，「方案」中也明訂由內政部住宅基金全額補助地方政府土地價款，使雙北市實際上得以無償取得土地興辦社會住宅。另一方面，在興辦模式方面，由於院會通過的「方案」中，並未明訂雙北市政府應以何種方式執行此案，因此雙北市政府得以自行選擇興辦模式。其中，臺北市由都市發展局編列預算自行規劃設計，再委託民間廠商興建。而新北市則是以地方財務考量為由，採用設定地上權並委託民間廠商採「興建－營運－移轉(BOT)」模式辦理本案，形成我國政府委託民間興辦社會住宅之第一個案例。

而本案之所以採用 BOT 作為興辦模式，主要原因大致上與臺灣各種公共建設、公有土地委託民間開發的精神是一致的：由於近年來政府財務困窘，再加上臺灣的民意政治使得預算監督成為民意代表展演其代表選民「民意」行使職權的政治舞臺。在這種情境下形成所謂的「砍預算」文化，預算審查成為政治角力的場合，民意代表與行政部門之間的關係、民意代表之間的黨派鬥爭、當下社會氛圍對於政府政策的看法，都影響了行政部門預算能否通過的命運⁷⁷。有時候，即使這些政治張力並不明顯，行政部門提出的預算仍就會被象徵性地刪除

⁷⁷這種「刪砍預算」的文化，也恰巧發生在本案支付土地價款的過程中。本案之土地價款是由中央(內政部住宅基金)補助，實際的運作過程是中央撥付給新北市，新北市再編列入年度預算，支付給國產署。然而就在編列預算的過程中，因為社會住宅興建於中和基地遭受當地居民的抗議，並且透過民意代表施壓，反對此一計畫。因此，新北市議會在 2012 年底審查預算時，將此筆預算刪除，表達地方居民對此案的反對意見(聯合報，2013 年 3 月 15 日)。後續雖然地方爭議稍息，也成功招商，但是仍舊被議會刪除預算(自由時報，2014 年 1 月 1 日)。參考文獻：〈6 億購地款被刪 億購地款被刪 億購地款被刪 億購地款被刪 新北社會住宅受挫〉(聯合)、〈刪掉 49 億新北總預算歲出 1595 億三讀〉(自由)。
<https://tw.news.yahoo.com/刪掉49億-新北總預算歲出1595億三讀-004824861.html>。

以展現民意代表有確實地監督行政部門，而非確實討論行政部門的實際財務需求審查預算。而這也反過來使得行政部門把「編列預算給民意機關審查」視為畏途，進而使 BOT 這種以公有土地開發權換取民間投資開發，甚至可透過開發後之租金、權利金與土地稅收挹注政府財政的興辦模式，成為近年來從中央到地方各級政府最積極採用的公共工程／土地開發興辦模式。BOT 開發模式，不需要編列任何預算，而是用未來土地開發的利潤，償還民間投資。

二、推動過程

新北 BOT 一案，是由政府透過設定地上權模式提供民間興辦者土地，然鑑於社會住宅本身並不具財務自償的能力，新北市政府為使民間廠商可在政府不出資（編列預算）的前提下能夠達到財務自償，因此在開發契約中容許得標廠商在完整基地中規劃 30% 作為「附屬事業」，以可獲利之「附屬事業」補貼無法獲利之社會住宅，而本案之「附屬事業」則是設定為地上權住宅，作為平衡財務之方案。儘管如此，本案在 2012 年 1 月至 4 月首次招標時，各領標廠商仍心存觀望，最後結標時並無廠商投標而導致流標。

根據本研究團隊對新北市政府進行的訪談⁷⁸，廠商投標意願低落，一方面除了本案之預期獲利太低，不若一般出售型的住宅興建規劃案；其次，由於本案之經營涉及出租行為，而且出租對象包含一定比例的弱勢，因此潛在廠商擔心未來經營期間須與社會經濟弱勢互動，特別是萬一這些弱勢住戶因欠繳房租等因素違約必須請離，廠商不願涉入此一糾紛，故縱使本案之利潤率或許可以再經協商以符合廠商設定之獲利需求，潛在廠商仍舊對投資社會住宅這樣的公共設施保持觀望態度。

經過第一次流標之後，新北市政府與潛在廠商會談，徵詢意見，修改招商內容，將地上權設定期限由 50 年延長為 70 年，除 30% 「附

⁷⁸ 如附件五，第 318 頁。

屬事業」外，並允許廠商將七成（49%樓地板面積）出租單元以市場租金出租，透過這些措施增加廠商興辦之誘因，總算在半年後（2012年11月）第二次招標時，成功徵得一家廠商投標，並且成功於2013年5月簽訂契約開始執行本案。

表 3-1 新北 BOT 三處示範基地基本資料

土地標示	管理機關	區位簡介	土地面積 (m ²)	使用分區 (建蔽/容積)
三重區大同南段 1392 地號等 9 筆土地 (三重大同南段)	國防部總政治作戰局 (眷改土地)	正義南路與大同南路 172 巷交叉 口	3,091	住宅區 (50% / 300%)
三重區三重埔段同安厝小段 47-3 地號等 9 筆土地 (三重同安厝小段)	國防部總政治作戰局 (眷改土地)	三重三光國小南側	1,992	住宅區 (50% / 300%)
中和區秀峰段 179 地號等 29 筆土地(中和秀峰段)	財政部國有財產局 (基金土地)	秀峰街與景德街交叉口 附近	11,906	住宅區 (50% / 300%)

註、資料來源：《「新北市青年住宅 BOT 案可行性評估計畫」結案報告書》頁 1-2。

三、爭議與課題

本案雖然經歷折騰尋得民間廠商，但是地方政府選擇 BOT 作為興

辦方式也引發民間團體的批評。民間團體的批評，主要針對新北市政府對於興辦社會住宅，並無長期規劃的打算，短期也無意投入資源，因而以「政府零出資」之財務目標為前提，採取 BOT 興辦模式，不打算投入資源，且招商規定中對弱勢的保障也低於社會住宅的最基本要求。民間團體批評，新北市政府於本案中，使用中央無償提供興辦社會住宅之土地，招標的設定卻是三成規劃附屬設施（後被規劃為地上權住宅）、49%採市場價格出租，僅 21%為市價八折的「優惠出租住宅」，而且出租對象以青年家戶為主、僅保障 5%社會經濟弱勢，甚至低於住宅法中明定的社會住宅低標的 10%保障弱勢居住，認為此案完全違背社會住宅扶助弱勢、提供既有租售市場以外的居住選擇的政策目標，是為「山寨版的社會住宅」⁷⁹。對此，新北市政府的回應是，後續仍有可能運用現有政策或中央與地方資源，提供補貼與優惠⁸⁰。然而，由於新北市政府在各個招標公告與新聞稿等對外的公開資訊中，一直沒有清楚的政策宣示與承諾，也沒有具體行動投入更多資源與人力興辦社會住宅，因此迄今仍被民間團體認為缺乏推動社會住宅的意願。

其後，新北市政府多次對外界澄清其政策考量與興辦社會住宅的努力與困難。新北市城鄉局特別強調其「零出資、不賣地」的興辦精神，並且指出該案合計興建之 1142 戶社會住宅中，實際上保障了 30%弱勢家戶入住，並未違背社會住宅之精神。而在租金優惠方面，新北市也強調該案的租金實際上是全數低於市價，出租單元的 70%是以相當於市場租金的八折出租，其餘 30%之弱勢保障戶，則是除了相當於市場租金八折的優惠房租，另將結合生活津貼使得房租優惠達市場租金的 64 折以下。不過，由於此處的「相當於市場八折的租金」，實際上的優惠方式其實是以管理費內含、可辦理租金折抵的方式達到，政

⁷⁹參考社會住宅推動聯盟新聞聲明稿：「我們不要打三折的山寨版社會住宅抗議行動(2012年08月27日)」<http://socialhousingtw.blogspot.tw/2012/08/20120827.html>。

⁸⁰參考公視晚間新聞報導〈公視晚間新聞新北招標建青年宅優惠減.遭抨擊〉(2012年8月27日)中，新北市城鄉局副局長之回應：<https://www.youtube.com/watch?v=QxLQoTH46Xs>。

策目標是否稀釋尚待進一步商榷⁸¹，其似乎並未在實質上增加政府對於選擇租屋民眾的補貼。

除了民間團體對於政府零出資的 BOT 興辦模式有所批評，「政府零出資」的前提在本案中其實也有爭議。中央政府對於土地提供了相當大的補貼，以政府宣稱的興辦成本估計來說，中央（內政部營建署住宅基金）在本案之土地部分已透過補貼地方的方式實際上付出有償撥用土地價金 6.3 億元⁸²。其次，包含先期規劃與後續完工後政府承諾對弱勢提供的生活津貼等支出，這些都顯示出社會住宅本身確實不可能是一項「政府零出資」的政策——即使政府透過允許民間廠商以出售地上權住宅的方式回補財務缺口，本案仍然少不了政府的補貼，也才有可能使一般的民間建設公司願意「賠本興辦」——以機會成本的概念理解，本案的獲利率（初估小於 5%）對於一般投資出售型建案（獲利率行情大於 20%）的建設公司而言，無疑是個賠本生意。因此，後續如何能夠以所謂「政府零出資」的 BOT 模式興辦社會住宅，由於公私合夥普遍社會認知以及既有民間廠商對於經營與投資報酬的認知落差，使得主辦此次業務的新北市城鄉局對此都有所保留。更進一步來說，由於社會住宅交由民間建設公司興辦確實存在機會成本，為了讓民間建設公司獲得其預期酬勞，得提供更多的補貼，如建設經費或租金補貼等，在政策目標不確定下，積極透過財務補貼使民間財務具一定可行性。因此，相較於政府自行興辦，民間是否是較佳的開發主體有待商榷。

⁸¹經與新北市政府城鄉局住宅企畫科訪談確認(如附件五，第 318 頁)，此處的八折優惠指的是，相較於一般市場租屋，租客需另外繳納管理費、房租不得折抵列舉所得稅支出的情況，在此案中向新北市政府這個房東租屋，可以獲得上述這兩項優惠。舉例來說，假設一般市場租金每坪是 900 元，但是尚須支付 100 元的管理費，因此租客實際需負擔每坪 1000 元的費用。而且，「通常」一般民間房東為了避稅，不願意讓房客在報稅時扣繳列舉房租，萬一房客報稅導致房東需繳納租賃所得，房東會將此一支出轉嫁給房客；而本案例中，新北市政府則要求房東（民間廠商）必須依法繳納（租賃）所得稅，因此房客可能可以抵稅——比如說少繳 100 元整的稅。因此，最後房客扣完稅的實際支出是 800 元整。根據以上兩部分，本案才有相較於「市場租金」八折的效果。

⁸²資料來源：新北市 103 年度總預算案新聞稿

http://www.bas.ntpc.gov.tw/web66/file/1528/upload/announcement/103_Budget_News.doc

第二節 臺北市公營住宅民間融資提案(PFI)

一、政策背景

相較於新北市政府採取 BOT 模式委託民間興辦，臺北市則是採取自行興辦、鼓勵民間興辦雙軌並進的方式增加社會住宅／公營住宅⁸³的存量。又臺北市政府能夠自行興辦社會住宅其實有其歷史條件。因為臺北市較早成為直轄市，住宅相關部門較早從中央與省府體系中獨立出來，設立國宅基金（現轉為住宅基金）及國宅處（現已裁撤）自行興建國宅提供中收入者購買，其中並留下數千戶的出租國宅自行管理。因此，在財源及組織人力上，臺北市較不同於其它地方政府，於社會住宅自行興辦有較佳的基礎⁸⁴。

就 2010 年以來實際的推動成果，自行興辦的推動進度明顯較鼓勵民間興辦來得順利。以「社會住宅短期實施方案」位於臺北市的松山寶清段、萬華青年段兩處基地為例，臺北市政府在 2010 年得知中央將協助取得⁸⁵這兩塊基地興辦社會住宅之後，即交由都發局委外招標辦理前置工作，2014 年 4 月已取得建照，預計將於年底動工興建、2017 年完工。此外，另一處坐落於木柵、興建於 1970 年代的安康平價住宅，也在都發局與社會局的共同合作之下，將陸續改建為社會住宅；首批八百餘戶分別於 2013 年底、2014 年中動工，預計 2015 年至 2016 年陸續完工，而其他幾區也將隨著首批完工後，將原居民安置到新落成的出租住宅之後，分批改建。另一方面，民間興辦社會住宅／公營住宅的部分，主要有近年來陸續落成的捷運聯合開發案，扣除部分因坪數、戶數分散，不合政府管理之經濟規模而出售賣斷，其餘包含行天

⁸³臺北市統一定名其興辦、經營管理的公營出租住宅為公營住宅，其中，部分如興隆、松山寶清、萬華青年等明訂保障弱勢入住之比例，依照住宅法之定義，亦可稱作社會住宅，因此納入本文討論之範圍。

⁸⁴不過，由於既有出租國宅的管理負擔沉重、財務上也頗為吃緊，臺北市未來若要持續擴張社會住宅／公營住宅的數量（其中也包含出租國宅轉型，納入公營住宅體系中），仍有待政府資源的持續投入與積極增加財源與組織編制。

⁸⁵土地取得方式同新北市，由內政部營建署之住宅基金撥付款項全額補助地方政府取得土地。

宮、萬隆等則是納入臺北市的公營住宅體系。至於民間融資提案(PFI)、都市更新分回等興辦模式，目前雖然正在分別進行中，但是進度較為緩慢⁸⁶。

臺北市鼓勵民間興辦社會住宅所採取的模式，主要是由財政局發動，其一是所謂的合建分屋模式，透過基地本身再開發過程中的利得作為興辦社會住宅的財源。而另一方案「民間融資提案(PFI)」則是以促進民間參與為基礎，運用近年英國、日本等國新發展出的延期付款財務機制，作為政府興辦社會住宅時，減緩短期財務壓力的制度。以下先說明臺北市推動 PFI 機制的現況、面臨的問題以及後續的可能發展，下一節則說明合建分屋模式在當前臺北市的運用狀況，其中又以都市更新為主要的分析對象。

民間融資提案(PFI)是眾多公私合夥機制的其中一種，係指「政府與民間廠商間以長期契約方式約定，由民間廠商投資公共設施資產，於興建完成開始利用公共設施資產提供服務時，政府向民間廠商購買符合約定品質之公共服務，並相對給付費用的一種民間參與公共建設模式⁸⁷」。由此操作型定義可知，PFI 制度的使用，與 BOT 等公私合夥機制的相似之處，在於解決政府興辦公共建設、提供公共服務時的財務困難。唯一的不同之處在於：臺灣過去在運用 BOT 興辦公共建設時，一般來說政府不需要編列預算；而 PFI 則僅僅是在民間興辦初期，政府不需編列預算，然而到了基礎建設完竣、民間廠商開始提供公共服務時，政府仍需付款購買服務。簡言之，PFI 運用了延遲付款的概念，先由廠商出資興辦，後由政府分期購買服務。

PFI 被引進臺灣的歷史脈絡，大致上承繼自 1990 年代中期引進外國公私協力(Public Private Partnership, PPP，或譯作公私合夥)興辦公共建設的思潮，其主要精神在於運用民間效率、民間資金，以取代

⁸⁶細部內容請參考附件七，臺北市公營住宅辦理進度說明。

⁸⁷轉引自臺北市財政局專題報告〈如何以 PFI 模式推動市政建設－以公營出租住宅為例〉(2011 年 12 月 21 日)第 14 頁。

過去公共建設由政府自行出資、興辦的模式。其所要回應的問題，基本上與全球景氣衰退與政府財務緊縮有關，當政府赤字增加、預算緊繃時，時常會面臨縮減公共預算的呼籲。特別再加上社會輿論對於國家官僚體系的批評，認為政府缺乏效率與效益，應當在財務與人事上縮編，讓具有彈性、更有效率的民間部門來提供公共服務，其運用範圍從一般公共基礎建設，到社福、國防，甚至司法監獄體系都有公私協力興辦的案例。

而臺灣在這一波公私協力的潮流之中，採用了各種不同的模式，包含 BOO、BOT、BTO、OT、ROT 等⁸⁸。如前所述，BOT 的特點在於政府不出資，以降低政府財政負擔；但是，前提是，許多得以採用 BOT 成功興辦的案例有一項共同點，在於整體開發案本身具有財務自償性，因此，政府不需編列預算，即可興辦公共建設，或進行土地開發，甚至土地開發後的權利金、稅收還能使設定地上權支援土地持有機關、地方政府從開發案中獲利。然而，隨著 BOT 的大量興辦，專家學者與政府部門除了陸續發現 BOT 本身的一些問題，也注意到政府不出資的 BOT 其實只能被用在具有自償性的公共建設上，對於社會住宅等不具自償性的公共建設／服務，既有的促參模式較難運用在這些案例上。因此，開始有專家學者以及政府官員試圖引介 PFI 制度，希望能將民間資金引入「低自償性、高公益性」的公共建設(陳盈蓉, 2012: 3)。

基於上述這些及運用 PFI 將促參適用範圍拓展到非自償性公共建設的想法，臺北市財政局於 2012 年開始研擬如何採用 PFI 興辦社會住宅，委託民間顧問公司辦理 PFI 興辦社會住宅的政策可行性評估與後續招商事項。目前，該研究案即將結案，並對財政局提案的五塊基地進行初步規劃，待政策決定後進行後續招商作業。

⁸⁸相較於 OT 與 ROT，BOT 並不是國內公私協力採用案例數最多的模式，但卻在投資額、知名度方面更具代表性，包含臺灣高鐵、高雄捷運、高速公路電子收費系統 ETC、臺北 101 國際金融大樓、臺北大巨蛋園區開發案等重大建設，幾乎都是採用 BOT 模式。

二、規劃過程既初步方案

相較於新北市 BOT 模式，臺北市評估引進 PFI，著眼於既有 BOT 機制的修訂，以解決過去採用 BOT 時造成的政府與民間廠商之間的糾紛，同時降低社會輿論指稱 BOT 為政府圖利廠商的批評⁸⁹。其中，強調主要以下五項⁹⁰重點（臺北市政府財政局，2011）：

- (四)以公共服務為導向且服務內容得以成果規範(output specification) 發包。
- (一)重視公帑節省價值--強調 VfM (Value for Money) 評估之重要性。
- (二)公私部門間風險分攤之明確化與合理化。
- (三)公部門以服務績效控管監督，俾確保公共服務品質之穩定。
- (四)全事業生命週期成本(Life cycle cost)之最小化。

上述五項概念中，又以第二項「公帑節省價值(Value for Money, VfM)」的概念最為重要⁹¹，其目的在於決定特定公共服務應採取 PFI 或是政府自行興辦。所謂的節省公帑價值，就是要求政府決定興辦模式之前，必須先進行先期評估，比較政府自辦與交由廠商興辦提供服務，究竟何者能夠比較節省政府的支出。也就是說，不論是政府自辦或是民間廠商投資，政府對該項公共服務的提供都需要支付一定的費用，只是必須比較何者對政府而言可以比較節省經費；如果比較結果顯示，民間廠商投資較政府自辦省錢，那就交由民間廠商興辦；反之，

⁸⁹其實下述這些項目本就是公私協力、促進民間參與公共建設必須考量的項目，過去在不同的案例之中，本來就需要進行全面、長期的財務評估，了解如何辦理對政府較有利，並且確保廠商的服務水準以及公私部門間的風險分擔方式，只是過去並未落實在 BOT 等促參案中，或是 BOT 常常被錯誤的理解為政府開闢財源的工具，而非真正為提供公共建設與服務而採用，所以忽視了這些公私協力的基本精神，進而引發各種爭議。

⁹⁰參見臺北市政府財政局〈如何以 PFI 模式推動市政建設—以公營出租住宅為例〉專題報告（2011 年 12 月 21 日）。

⁹¹詳見附件五第 313 頁訪談紀錄中，本研究團隊訪談臺北市前財政局長邱大展先生紀錄。

則政府應該自行興辦，而非採用 PFI。而前述第五項的重點則是特別強調 PFI 在進行評估時，需以長期之服務提供成本來評估，目的除了節省政府支出，也是希望更準確地估計長時間的各項社會經濟波動對於成本估算的影響。然而，從過去的 BOT 經驗中，政府部門與專家學者也了解到，在公共建設長期興辦過程中，外在社會經濟環境的不確定性，將影響該案的財務狀況以及整套系統能否永續經營。因此，如何評估風險以及設定公私部門的分攤方式，也是非常重要的部分，必須在簽訂契約時就進行評估、確立各種風險的分攤方式。最後，政府支付各項服務的金額，以及廠商應提供的服務水準，也是契約中重要項目，以確保服務品質、政府支出與廠商合理利潤。

由於 PFI 的付費概念是來自於購買服務，所以當民間廠商投資完成社會住宅的硬體建設之後，政府必須向廠商支付一定金額的費用，讓民間廠商對於入住的民眾提供租屋服務，而民眾租屋的租金則是繳納給政府，這其中就涉及合約中政府應支付廠商的費用，以及民眾實際租屋與繳納租金的狀況。為使廠商有意願投資，政府除了得協助取得土地，也必須於契約中擔保廠商提供（居住）服務應得的費用。而此處政府繳納給廠商的費用，除了來自於民眾的租金（向政府繳交），不足的部分，仍需編列預算支付。此處要注意的是，契約中與廠商協商出的服務購買價格，反映的不只是租金本身，也涵蓋了廠商初期投資的長期攤還。因此，長期編列預算以填補政府固定繳納廠商的「服務購買費用」與「收受租金」之間的差額，幾乎是不可避免的事。然而，問題是我國現況中，採長期預算編列方式在現實上幾乎無法獲得民意機關支持，政府作為社會住宅服務的購買方，若無法擔保長期預算得以穩定編列，恐無法說服民間廠商安心投資此一公共服務。

基於上述政府預算編列的可行性考量，在本案的初步規劃中，提出幾種不同的建議方案，其一是純公營住宅結合服務購買型 PFI 模式，此方案之投報率較高，但是在長期預算編列上存在風險，若未解決此一風險，將難以引導廠商投資此方案。其次，考量政府預算編列的不確定性，顧問公司另提兩種混合型 PFI 模式：A 案仍維持原訂目標的

1340 戶出租住宅，並結合活用地（另提供 9 筆較小面積土地）之附屬事業設計，但由於活用地之權利金（廠商向政府繳納）仍不足以支應建設成本支出，因此政府仍需編列 6.64 億元預算支付差額。而 B 案則是將公宅量體減少至 1218 戶，由於廠商繳納之地上權權利金足以支付公營住宅建設成本，因此政府不需另行編列預算，而根據顧問公司的推算，後續政府向租戶收受之租金收入亦大於須向廠商繳納之服務購買費用，因此財務上應屬可行，詳請參見下表 3-2。

表 3-2 各 PFI 方案綜合評估

		服務購買型	混合型 A 案	混合型 B 案
法源依據		住宅法第 22、23 條；採購法	市有土地設定地上權相關法令	
預算編列		依預算法第 8 條，至多編列四年長期預算。	建設費：以活用地權利金作為取得公宅之對價，不足的部分由市府編列（四年）預算。	不須編列預算。
民間財務	SLR	1.25	1.03	1.03
	NPV	3.61 億	1.04 億	0.39 億
	IRR	7.04%	4.65%	4.53%
	PB	第 12 年	第 20 年	第 20 年
政府收入		專案期間淨收入 4.64 億元	45 億元	35.94 億元
融資實務		如民間未擁有土地地上權或公宅建物所有權，無可供擔保之擔保品，財務上可能有困難。	活用地之間物所有權與地上權可供民間做為融資擔保品。	

註、資料來源：整理自〈臺北市民間參與投資興建、營運出租住宅及暨開發招商總顧問案〉表 12-1、12-2。

三、爭議與課題

針對上述臺北市財政局委託民間工程顧問公司進行之 PFI 興辦模式之研究，該案在財務上看似可行，但是實際執行上依舊存在爭議與困難，以下將分別陳述。

- (一)雖然上述研究案指出該案具備公帑節省價值，約節省 10 億，但是根據本研究對臺北市都發局進行的訪談⁹²，都發局指出，兩相比較後，也許根據 VfM 的評估程序，交由民間興辦確實可能在整體上比政府自行興辦節省經費，但是由於 **PFI 民間興辦得以節省之金額並不多，且此機制在臺灣並未成熟而存在許多風險與不確定性**，單純以帳面上的財務衡量是否合算，都發局對此機制之可行性並不表示樂觀。更務實地來說，採用 PFI 興辦，並無法使「原先政府自辦時必須編列大量預算的公共建設／服務」之情境，透過交由民間興辦，轉變為「可免除政府長期編列預算責任」之興辦模式
- (二)在當前我國長期預算編列在實務上仍舊無法解決的情況下，節省「為數不多」的公帑，但是替代的方案本身卻仍舊有可行性疑慮，或是在**長期執行過程中具有不確定性**，這樣的評估與方案採用，如何能夠作為政府穩定興辦社會住宅的模式，恐怕仍有待商榷。
- (三)執行團隊引介日本的「混合型 PFI」以及「自立型 PFI」，提出看似可以財務自償、免除長期預算編列的政策方案。但是，政府無償提供土地，一部分作為活用地，規劃為包含高端商務住宅或樂齡出租住宅之附屬設施，另一部分才作為社會住宅使用，提供優於市場水平的租金、保障弱勢入住。這樣的規劃，其實在**本質上與新北 BOT 的自償邏輯並沒有不同**。因此，還是面臨了為了達成個案財務自償與民間廠商獲利，犧牲政策目標、損失部分樓地板面積作為社會住宅之用的問題。

⁹² 參見附件五之第 307 頁。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

綜上所述，最初專家學者與公部門引進 PFI 時，期許此一機制能夠擴大促進民間參與之適用範圍，同時修訂 BOT 實踐過程中遭遇的開發爭議與公私協力之糾紛與風險分攤問題；PFI 是否能夠承擔這樣的期許，為臺灣的公私協力機制帶來新的可能性？目前看來仍是充滿挑戰，後續仍需持續關注。

第三節 臺北市公有土地都市更新分回公營住宅

另一種臺北市政府透過民間興辦社會住宅的方案，則是以公有土地參與都市更新，將分回的住宅單元作為社會住宅使用⁹³。

一、政策背景

近幾年來，臺北市的都市更新在政府放寬容積獎勵發放的情況下，私人建設公司或部分民間產權所有者開始積極運用都市更新條例，自行劃定都市更新單元以改建老舊房舍。不過，在這一波都市更新的熱潮之中，公部門或公營事業相對較少以其持有之公有土地或產權，積極參與甚至主導都市更新之進行，多數的公有土地對於其持有單位而言，多半是作為生財的工具，這也導致變相的公有土地出售與零碎化的現象。不過，到了 2010 年臺北市開始推動社會住宅之後，市政府也開始考量如何將市有地參與都更分回的房產，納入社會住宅／公營住宅的體系中。

在過去幾年，不管是中央或地方政府，確實有不少透過合建分屋模式，與民間合作進行都市更新或交通場站聯合開發的案例，然而，在這早一批的公私協力經驗中，政府由於並未在開發初期介入規劃設計，並且藉此納入社會住宅之需求，因此分回之房舍時常面臨房型、坪數不合適、分回之住宅單元分散導致管理規模不經濟等狀況，這些都不利於社會住宅之經營，特別是當政府想要將分回之房舍出租給社會經濟弱勢時，也因臺灣社會尚未接受與社會弱勢混居，因此可能引發周邊或同一社區居民的反彈。

對此，近期幾案以都更分回提供社會住宅之用的案例，皆是以較完整、面積有一定規模的市有土地，整合周邊一些產權單純的房屋，

⁹³本節雖然是以都市更新分回作為主要分析案例，不過都市更新分回其實只是所謂「合建分屋」模式的其中一種，另一種常見的則是捷運聯合開發分回，目前臺北市分回的萬隆、行天宮等案例，就有許多是循聯開分回取得，但因為捷運路網在臺北市的部分多數已完工，未來循此法推動的社會住宅數量不多，且此方案亦涉及捷運聯合開發基金之運作，此處僅作輔助說明，重點仍以都市更新分回為主。

主導都市更新的進行。然而，考量興辦人力與財務問題，市政府是以對外招商的方式引進民間廠商興辦，其中，從規劃設計到營造完工皆是交由民間廠商興辦，並且透過投標規範的設定，使廠商興建之產品符合業主（政府）的需求，在評選時，優先考量技術標再合併考量價格標的方式，選出坪數、格局適合做社會住宅之用、政府與民間分回之房舍產權區分清楚利於管理經營的廠商提案。

二、推動過程

目前臺北市正在進行多個都市更新分回社會住宅的興辦，已簽約的有南海段、木柵段、犁和段三案例，各案例中，市有土地都占全都更單元之多數，其餘尚其他的國有地，或私有地，經整併、估價、進行權利變換與設計建造後，各自分回使用。雖然政府在這些都更重建的過程中不需要出資，但是卻必須犧牲一定程度的土地房舍，抵付共同負擔與民間實施者的投資利得。以南海段為例，估計廠商未來可分回 30~40 戶權狀 40~60 坪的住宅⁹⁴，估計價值近 20 億⁹⁵，而臺北市政府與教育部預計分別獲得 196 戶社會住宅與 225 戶國際學人宿舍(如下表 3-3)。

由此可知，都市更新興辦方案某個意義上，仍需要政府投入資源，只是在形式上是藉由出讓部分土地等固定資產，以其中的獲利換取廠商對社會住宅的投資。而本方案在硬體完工後的興辦，目前可能是循公營住宅出租模式，委託民間物業公司管理經營，因此本文對此方案僅探討前段硬體之興建過程，財務上的經營仍舊要回到住宅基金與都發局預算來分析經營過程之財務。

⁹⁴詳細規劃設計目前未定案，相關數據如〈鄰近建中文教區南海段都更案簽約〉僅供參考。

⁹⁵根據臺北市政府財政局新聞稿〈臺北市政府主導辦理「臺北市中正區南海段五小段 72 地號等 17 筆土地都市更新案」及「臺北市信義區犁和段三小段 302、303 地號等 2 筆公有土地都市更新案」2 案，成果豐碩〉，初步估計更新後總價值約為新臺幣 90 億，而公私地主預計可分回 70 億以上之房地。

表 3-3 臺北市公辦都更分回作為社會住宅案例之基本概況

	南海段	木柵段	犁和段
土地來源	市有地 57% 國有地 41% 私有地 2%	市有地 72% 國有地 2% 私有地 26%	市有地 93% 國有地 7%
資金來源	民間投資 77 億 政府零出資	民間投資 政府零出資	民間投資額 7.4 億 政府零出資
社宅分回戶數	196 戶 (國際學舍 225 戶)	約 100 戶	80 戶 (市警局六張犁派出所)
更新共同負擔比例	22.08% (標案公告為 31.5%)		29.38% (標案公告為 33%)
地主分回價值比例	70 億 / 90 億		16.2 億 / 23 億

註、資料來源：本研究團隊整理繪製

三、爭議與課題

如前所述，本案基於政府不出資的前提，仍舊有犧牲公有土地資源的問題，這也再次印證了社會住宅之興辦沒有「白吃的午餐」，政府仍需投注一定資源，不管是土地或是實際的財務預算，如何在這之間取得平衡以避免公部門資源過度流失，仍然是重要的問題。

除此之外，針對都市更新分回方案，由於臺北市辦理公有土地都更的過程中，其都市更新單元中，也時常包含其他非市有土地的公有土地，例如南海段中的教育部用地，以及犁和段的派出所用地，未來如何整合不同公部門的土地，衡量個別基地究竟應該結合新修正的公有土地無償撥用機制開發社會住宅，或是採用混合權屬開發，或者是

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

透過公家機關之間以地易地的交易機制，使土地使用與社會住宅之興辦能達到最好的效果，並且嘗試整合中央與地方的資源，也是本方案未來應進一步嘗試的方向。

第四節 民間興辦之伊甸基金會

除上述雙北市推動的民間興辦社會住宅計畫，本文最後一個分析的國內案例，則是由非營利組織「伊甸基金會」發起，尋求政府資源協助興辦的案例。

一、興辦緣起

伊甸基金會（全名「伊甸社會福利基金會」）是成立於 1982 年、以身心障礙者為服務、政策倡議對象的社福團體。由於組織本身服務對象在當前臺灣的出租住宅市場上不易找到適合的房子，因此自 2010 年社會住宅聯盟成立之初，伊甸就是其中一員，積極參與社會住宅相關政策之倡議，以及立法、修法等事務。不過由於相關政策的倡議成效不彰、改革進程緩慢，使得服務對象的居住需求更形艱困。

舉例來說，根據本研究對伊甸本案執行者的訪談⁹⁶，伊甸過往對年紀較輕服務對象的協助，時常是結合機構與家庭兩方面的力量協助身障孩童長大，但隨著時間的推移，這些家庭中的長輩也開始衰老，本身也成為組織要照顧的對象，在初老和老老無法相互照顧的情況下，需要引進家庭整合式的照顧。除此之外，伊甸所服務的對象中，有些因為行動能力與身心狀況各方面較佳，過去尚可參與伊甸的服務工作成為伊甸的員工。但是隨著伊甸成立至今已有相當長的一段時間，有些員工開始陸續屆齡退休，卻因為其身心障礙者加上年長者之雙重弱勢身分，在一般租屋市場上難以找到適合的房子或被房東拒租。上述這些不同的情況，都使伊甸近年來開始陸續注意到其服務對象面臨的居住難題，進而有自行經營社會住宅的想法。

二、推動過程

在 2011 年底《住宅法》通過以後，伊甸主動詢問臺南市政府能否租售多戶閒置的大林國宅，臺南市政府都發局去函內政部詢問可否依

⁹⁶ 參建附件五第 324 頁。

據住宅法協助民間非營利法人承購，內政部函文市府同意伊甸不受國宅出售辦法的承購權限制，得以「法人」身分「複數」購買國宅。因此臺南市政府將大林國宅其中一棟合計 44 戶賣出給伊甸作為經營社會住宅之用。根據伊甸的說法，當初其實也曾考慮過以租代買，向臺南市政府承租國宅後，整建後再轉租給其服務對象與社會經濟弱勢家戶，然而，臺南市政府表示不願意以出租方式供伊甸經營，因此只能買斷整棟住宅。

興辦本案的過程中，光是初期的財務支出就高達 1.2 億元，其中購屋部分計 9 千餘萬元，而整修改建的支出則共計 2 千多餘萬元。也就是說，硬體總支出約 2.2 億元。而在 44 戶住宅單元中，出租單元有 36 戶，其中包含一般住宅 24 戶、老人住宅、無障礙住宅各 6 戶，其餘 8 戶則是樣品屋與一樓辦公室，每戶的室內居住單元介於 27 至 29 坪之間。除此之外，伊甸對此案的一般性支出，包含四位員工（兩名社工、一位總務、一位組長）的薪水（約每月 15 萬）、房屋稅（約 20 餘萬/年）、地價稅、以及例行性的維修保養等費用。而在收入方面，伊甸是以市場租金的八折計算房租，每戶每月大約是 8000 元，36 戶若全數出租的情況是 28.8 萬，全年合計約 345.6 萬元，大約可以支付前述的日常經營開銷。換言之，若僅從財務角度來看，本案全然屬於虧損型態，不期待財務自償。

而在出租對象方面，伊甸自行訂定一套出租對象的篩選方式，其中要求每戶至少三位成員居住，除老人與無障礙兩種類型的設定對象為至少一位老人或身障者，剩餘的 24 戶一般住宅則是選定經濟弱勢戶為出租對象，並且在出租之前，都會安排伊甸的社福人員前往家訪，確實了解住戶狀況確實需要非屬市面上一般出租住宅的社會住宅來滿足，而在與住戶簽約、入住之後，也會透過持續的家訪了解居狀現況並納入伊甸既有的社福系統中提供相關的社會福利服務。除此之外，伊甸在管理上也透過簡單的空間安排，希望能達成居民互助的混居效果，也就是在改建、裝潢時，將該棟 11 層樓中的每一層樓設計為一戶身障戶、一戶老人戶、兩戶一般戶，希望能達成平日混居及急難時相

互扶助的效果。

三、爭議與課題

在實際簽約買下國宅之後，伊甸除了需要開始改裝成社會住宅，也發現政府提供的各項法規與協助民間興辦的誘因並不完善，例如租稅優惠不多、而且一旦登記為社會住宅之後，租戶將因為不得獲得政府之「雙重補貼」而無法向地方政府申請租金補貼⁹⁷，係因《自建自購住宅貸款利息及租金補貼辦法》內「第九條 六、申請時未接受政府其他住宅補貼」。相關主管機關以資產投資邏輯，認定伊甸購置國宅過程已盡可能補足財務缺口⁹⁸，雖出售價格與一般無異，但建物打折已算補貼，另行補貼租金有違公平，其並非自興辦組織興辦整體財務視角切入，而是自政府行政角度審視之。除了興辦誘因不足，政府的監督管理規定也讓伊甸不願意登記為社會住宅。因為根據《住宅法》第三十二條以及《政府接管民間興辦社會住宅辦法》，主管機關應對社會住宅進行評鑑，若評鑑結果不佳，得以接管民間興辦之社會住宅。這也就是伊甸所說的：誘因不足、監督過多，因此導致伊甸大林園區從去年下半年開始出租營運至今，都沒有向政府登記為社會住宅以取得相應政策協助的動作。

由上述伊甸大林園區的經營現況可知，目前該園區在實質上確實符合社會住宅的基本定義，但是弔詭的是他們不願意登記為社會住宅，而寧可作為一般的房東，將自己持有的房產出租給需要的房客，並且結合其自身的社會福利救助系統。此種狀況顯示出，我國的《住宅法》以及社會住宅相關法規條例確實存在嚴重的問題，導致有心提供住宅服務、也真實需要政府鼓勵的非營利組織竟然寧可不要登記為社會住宅享有政府的優惠(根據社福團體的說法，就是優惠不足、監督有餘)。這種情況也引發學界專業者的批評，例如臺灣大學建築與城鄉研究所

⁹⁷ 〈政府住宅資訊〉社會住宅聯盟網站
http://socialhousingtw.blogspot.tw/p/blog-page_14.html

⁹⁸ 參見附件六，第 353 頁，鼓勵民間興辦社會住宅焦點座談_南部場次_臺南市政府都市發展局發言。

退休教授夏鑄九就曾為文指出，政府在當前的住宅政策中，完全沒有弄清楚自己該扮演的角色，導致應該由政府主導的住宅政策，居然是由民間非營利組織自己掏錢購屋、改建、經營、管理⁹⁹，這使得本案基本上無法稱作政府的社會住宅政策，而比較接近民間非營利組織針對自身服務對象的需求，發展出的新的服務項目。

如果社會住宅要成為一項政策，而非善心社福團體的慷慨捐獻，那麼政府在獎勵誘因方面，應當提供更多的協助，當民間團體有意興辦社會住宅時，政府若能協助其達成財務上的平衡，主辦之非營利民間團體除了能照顧團體本身設定的服務對象，也會有能力擴充到其他政府希望能一併協助照顧的社會經濟弱勢群體。屆時，政府對於不管是財務或是照顧對象等各方面的監督，才有其立足點，而非提供不足的協助，卻要求提供超過其能力範圍的服務。

⁹⁹ 聯合報，2012年9月23日

第五節 訪談彙整與小結

一、訪談成果彙整

針對上述各國內案例，本研究針對各相關部門進行深度訪談，試圖了解當前鼓勵民間興辦社會住宅的困難與盲點。本研究訪談了中央與地方政府相關部門，以及民間興辦者，針對下列方向分析：

(一) 中央地方政府之角色與分工

根據訪談¹⁰⁰，**營建署國宅組**作為社會住宅政策之中央主管機關，認為社會住宅之興辦（包含鼓勵民間興辦），應由地方政府發動，當地方政府提出興辦需求時，中央再視情況，由土地與財務兩方面給予協助。且中央對於興辦模式之選擇並無特定偏好，僅於制度面提供各（多元）方案之法令基礎，由地方政府自行選用合適之興辦模式。整體上來說，中央對於社會住宅興辦之必要性仍有所保留，一方面認為地方不見得有興辦需求，另一方面也認為，地方民意首長之意願才是實際上是否興辦的決定因素。因此，對於補助興辦之預算編列，也持保留態度，主張預算編列後，若地方政府無意興辦，預算未用罄將造成後續預算編列問題。

但從地方政府的角度出發，除了認為中央政府在土地無償提供方面須更為積極，亦指出中央主管機關之人力編制與財源不足，影響推動興辦之成效，以下分述地方政府對土地、人力、財務三課題的理解。

首先，**臺北市都發局**指出¹⁰¹，根據土地法 25 條，中央政府處分國有土地不需民意機關同意，而地方政府則必須經地方民意機關同意。亦即，中央政府具有較強的決定權，指定國有土地（特別是國宅用地）興建社會住宅；相較之下，地方政府若遭遇指定地點周邊居民的抗爭

¹⁰⁰ 參見附件五第 304 頁。

¹⁰¹ 參見附件五第 307 頁。

或反對，將直接遭遇地方議會的杯葛。其次，新北市與臺北市兩地方政府都注意到，中央部會住宅部門之興辦人力不足，**新北市政府**指出¹⁰²，這是導因於不重視住宅議題而裁撤相關編制，使得如今中央的人力與財源編列都相當不足，建議中央政府應提升住宅課題的思考高度。第三，在補貼民間興辦者財務方面，中央制定之母法《住宅法》與鼓勵民間興辦相關的條文中，包含經費補助、融資協助、租稅減免等三項，都表明直轄市、縣（市）主管機關**得**給予直接補貼、融資、租稅減免，對此，**地方政府**認為這種「中央政策、地方買單」的情況並未考量地方政府實際的財務能力，根本無助於改善民間興辦的財務問題（此課題於本節第四項「既有獎勵機制檢討」中有更進一步的說明）。

除以上三點，**臺北市財政局**¹⁰³也補充指出，社會住宅之入住者資格、租金、租期等標準，應由中央明文訂定，並透過中央之補助，要求地方政府在執行時，能夠將接受之中央補貼正確提供給政策設定之對象，同時避免補助到不應接受補貼者；亦即，中央在提供更多政策補貼的同時，也應扮演作為專責事務主管機關的角色，積極引導此一政策朝向提供民眾需求、照顧社會弱勢的方向發展。整體上來說，中央與地方政府對於興辦社會住宅之財務負擔、興辦模式與政策主導，有相當不同的看法。

（二）整體政府資源投資不足及對公私協力的財務安排

儘管營建署與新北市皆認為社會住宅之興辦宜採用「多元興辦方案」，然而實際上，這兩個單位皆是從財務支出角度評斷各方案之可行性。不過，兩者在新北市 BOT 案執行之後，卻也發展出不同的看法。**營建署**認為¹⁰⁴臺北市採取之自行興辦模式，恐因財務負擔過重，排擠其他預算支出，對於新北市採取之 BOT 模式，則認為由於財務負擔較輕，後續推動之可行性較高。然而，**新北市**在實際推動之後，便指出

¹⁰² 參見附件五第 318 頁。

¹⁰³ 參見附件五第 313 頁。

¹⁰⁴ 參見附件五第 304 頁。

當前社會住宅之興辦，由於缺乏財務誘因、公私協力之風險分攤未釐清，廠商投入之意願極低，認為後續若要繼續以 BOT 方式推動，在實務上有困難¹⁰⁵。

相較於上述兩機關主要以財務自償角度評估社會住宅之興辦模式，**臺北市的都發局與財政局**，則認為社會住宅之興辦，本身就是無利可圖的公共設施／服務，因此並不考量社會住宅之財務能夠自償，而是在能夠興辦社會住宅之前提下，指出如何使財務可行，或者選擇財務上較佳之選擇，惟兩者對於技術上如何支付政府提供之財務補貼有不同的看法。**財政局**強調¹⁰⁶，政府不出資迷思為臺灣公私協力偏離政策初衷之根源，自償率應是政府提供補貼的參照基準，而非以自償率為正、政府零出資為可行性之為一考量。對於公部門來說，更重要的是公帑節省價值(VfM)，若民間興辦能夠節省全生命週期之支出，則應當將此案交付民間執行；相反的，若政府自行興辦較節省政府支出，自然應由政府自辦。簡言之，財政局主張，應重視政府支出的成本效益分析，作為公共事業興辦模式之評估基準。

對此，**都發局**在概念上大致同意財政局的看法¹⁰⁷，不過，對於 PFI(1)受限於政策與政治現況下的實務可行性，以及(2)民間推動較政府有效率之評估，與財政局有不同的看法。首先，都發局雖然認同 PFI 財務模式的遞延支付概念，認為此方案在概念上確實有助於解決財務支出的困難。然而，在實務上，都發局卻也指出，以目前的法令與地方政治機制的運作，此模式並不可行。其次，都發局也指出，財政局委外辦理之《臺北市民間參與出租住宅招商總顧問案研究》所推算出來的節省公帑價值(VfM)其實並不大，在民間興辦比起政府自辦節省之公帑不多，但是卻需付出政策執行的風險成本，在此評估之下，是否由民間興辦其實是有待商榷的。最後，都發局進一步補充說明，在 PFI 顧問案中，採取的搭配附屬事業以達成財務自主的混合型 PFI，會導

¹⁰⁵ 參見附件五第 318 頁。

¹⁰⁶ 參見附件五第 313 頁。

¹⁰⁷ 參見附件五第 307 頁。

致違背政策原意的結果。而若是採取該規劃案中的 BTO 模式，由政府出資興建、後續營運與收租交由民間，此方案應屬可行，但一樣與政府自辦差異不大，雖然有人代管，政府最終還是要負監督之責。

總括來說，營建署與新北市主要是從財務自償的角度出發，尋求可能的興辦模式，臺北市財政局與都發局則是在理解到政府財務補貼為必要條件的前提下，從節省公帑的角度以及實際執行可行性的考量下選擇興辦模式。

(三) 民間主體興辦意願與公私部門風險分擔

由於民間興辦者對於參與社會住宅之興辦有許多層面的顧慮，除了財務上獲利之可行性，另外也考量興辦過程中，政府對財務安排之協助，以及營運過程中與承租者交涉之過程等。對此，本研究訪談之第三個主題，即為了解各公私部門對於興辦義務與風險分攤之看法，探討此一因素是否影響、如何影響潛在民間興辦者的參與意願。

首先，中央主管機關認為，社會住宅興辦之實際執行是地方政府之事務，亦即在實際推動的過程中，採用的是「中央為輔、地方為主」之角色配置，因此，營建署認為其作為主管機關的角色，是提供相應之法治基礎與部份財務與土地的提供，實際與民間交涉、協商權利義務之分攤者，是地方政府而非中央政府¹⁰⁸。簡言之，中央政府於實際推動中僅有輔助的角色，實際的委託與受委託方，是地方政府與民間興辦者，包含財務補貼的供應、決定實施者與處理民間興辦者與租戶之間的關係，皆是地方政府的權責，中央政府無涉這些與民交涉的事務。

而對地方政府來說，作為實際興辦案例的主導者，其中確實涉及許多與民間興辦者、實際租戶交涉的過程，其中較重要的課題有三項，一是與租戶之間關係的處理，二是租金與入住率之擔保，三是與民間

¹⁰⁸ 參見附件五第 304 頁。

興辦者簽訂委辦契約之過程中，對於財務協助機制之提供。

其一，地方政府部門在接受訪談之過程中，提及民間興辦者對於參與社會住宅案其中一項主要的疑慮，就是與租戶的交涉。由於社會住宅的租戶，有相當程度屬於社會經濟弱勢，除了有許多社會福利服務與輸送的課題需要處理，廠商也不願意處理租約糾紛、承擔租金拖欠的損失。**新北市政府**在受訪時認為¹⁰⁹，這也是民間興辦者，特別是傳統以營利為目的之建設公司不願意投入社會住宅興辦之原因。**新北市政府**指出，有些建設公司認為，即使社會住宅能夠擔保基本獲利，但是卻擔心弱勢租戶無法履行租約時，必須請離居民，這對於這些上市上櫃公司的商譽將有所影響。而**臺北市都發局**則認為¹¹⁰，這部分本是契約涵蓋範圍，若有違約情形發生，確實應就契約執行，以其過去經營出租住宅之經驗，確實存在欠租、違約、不願搬離之情形，在財務上，政府確實是吸收了收不到租金的損失，但是若有必要，確實是可以透過法院執行請離之程序；惟後續仍須注意的是，如果違約被請離的對象確實是弱勢家戶，如何轉介政府社福部門安置，協助該家戶渡過困難。

而在租金收入擔保的部分，除了涉及上述民間興辦者無法收租的情況，另一部分則是關於出租率。對此，各地方政府多半同意，應當保障民間興辦者一定程度之租金收入。根據**臺北市財政局**¹¹¹推動之PFI財務模式的精神，只要民間興辦者投入資源興辦之公共建設，能夠滿足政府要求之服務水準，應當擔保興辦者之收益，這在本研究後續之財務分析上，就反映在擔保入住率的部分，使民間興辦者能夠穩定獲得租金收入回收初期之財務投入。

第三，回歸民間興辦社會住宅之財務可行性，有相當程度的比重仰賴政府提供之各種直接財務補貼，為確保興辦財務可行，此類補貼

¹⁰⁹ 參見附件五第 318 頁。

¹¹⁰ 參見附件五第 307 頁。

¹¹¹ 參見附件五第 313 頁。

如何能夠順利運作，有賴法規制度的支持，以及民意機關對預算編列之合理審查。而這兩方面的問題，也顯現在前文對於新北市 BOT 案與臺北市 PFI 財務機制的說明中。其中，**新北市**表示¹¹²，不願意自編預算興辦，除了市府財務能力有限，另一方面也是地方政府編列之預算，難以獲得地方議會之支持。在**臺北市**的部分，力主推動 PFI 的**財政局**¹¹³認為，雖然政府長期編列預算須經議會審查而存在不確定性，但是如果能夠從住宅基金中定期提撥 PFI 長期購買服務之支出，再結合一定比例的租稅、融資補貼，應當能夠避免議會不通過預算、導致民間財務營收中斷的風險。然而，**臺北市都發局**¹¹⁴卻不同意此一評估，並指出住宅基金的運用，實際上仍需要透過議會審查。以過往運用國宅基金擔保民眾購置國宅的經驗來看，融資方式與利息等訊息都需要清楚註明，再經議會通過。由此，使用住宅基金作為長期預算支出的來源，不代表就能夠避免議會不通過預算的風險。

綜上所述，針對目前的鼓勵民間興辦社會住宅政策，地方政府從財務收入擔保、財務配套協助與租戶關係三方面，指出民間興辦者的顧慮，未來政府若能在這三方面有所突破，或與民間興辦者協商責任分攤之可行性，未來才有可能使民間部門(無論是建設公司或非營利組織)更積極地參與社會住宅之興辦。

(四) 既有獎勵機制檢討

針對既有獎勵興辦機制之檢討，中央主管機關(內政部營建署國宅組¹¹⁵)認為，住宅法自 2011 年底公布以來，獎勵興辦社會住宅之相關法制架構已提供多元方案與土地經費補助，供地方政府與民間選擇，迄今尚無顯著問題；且相關政策自 2012 年底開始實行至今尚不滿兩年，執行時間過短，尚難評估成效，未來將視興辦成效進行檢討。

¹¹² 參見附件五第 318 頁。

¹¹³ 參見附件五第 313 頁。

¹¹⁴ 參見附件五第 307 頁。

¹¹⁵ 參見附件五第 304 頁。

然而，針對中央對相關法案的評估，不管是目前正執行之地方政府或民間興辦者都有不同的看法。特別是延續前述對自償率的考量，不管是目前正執行之**地方政府**或**民間興辦者**都指出，當前制度面對於鼓勵社會住宅興辦之財務協助明顯不足。儘管中央認為住宅法與相關條例已經提供了土地取得、建設經費、融資、稅賦等協助，但是本研究訪談之地方政府機關與民間興辦者都認為，目前獎勵民間的補貼制度，欠缺許多環節，而且並未考量實際的財務來源，導致這些政策看似有法源根據，實際上根本窒礙難行。

以**臺北市都發局**為例¹¹⁶，目前獎勵興辦的機制中，僅公有土地設定地上權之權利金與租金優惠比較有實質作用、減輕民間興辦者的財務負擔；但是在稅賦減免、興建財務補貼兩部分¹¹⁷，當前的法規都是「中央政策、地方買單」的邏輯，亦即，中央在住宅法中准予提供民間興辦者優惠，但是提供優惠、補貼的主體，都明列為地方主管機關（參見表 2-3 所列之住宅法第十八條至第二十條），而中央主管機關本身在法令之中反而沒有角色。不過，在提供低利優惠貸款的部分，新北市與臺北市有不同的看法。臺北市認為，興辦社會住宅的財務本身能否透過補貼與獎勵使財務可行才是重點，在基本財務結構未改變的情況下，低利融資貸款並未解決財務可行性的問題。不過新北市政府則指出，若政府能擔保低利長期融資，將有助於財務可行。

另一方面，從民間興辦者的角度出發，**伊甸基金會**從他們的經驗中指出¹¹⁸，當前的政策誘因不足，缺乏鼓勵民間興辦的財務協助機制。當初伊甸購入國宅時，原以為會有各個不同方面的財務補貼機制，幫助民間的非營利組織，但是實際的情況是，當他們在政府專案准予購入國宅後，卻沒有足夠的租稅減免、經營補貼可平衡整體的財務收支。而且，由於目前伊甸購入之國宅，在定義上仍屬國民住宅之範疇、是

¹¹⁶ 參見附件五第 307 頁。

¹¹⁷ 在融資貸款方面，臺北市都發局認為提供貸款在本質上並不會改變財務的本質，因此還是主張需在減稅與實質優惠兩方面給予協助較實際。

¹¹⁸ 參見附件五第 324 頁。

用國宅條例（迄今尚未廢止）。因此，租戶整體來說，**伊甸基金會**與**地方政府**的理解相同，認為目前的獎勵機制看得到、吃不到，看似有法源依據，但是實際的經費與來源卻不存在，也是導致他們不願意登記為社會住宅，寧可作為一般慈善房東，自掏腰包出租原價購入之國宅給其服務對象與經濟弱勢的原因。

綜上所述，當前中央政府與地方政府和民間興辦者之間，存在認知上的鴻溝，前者（中央政府）認為當前的獎勵民間興辦機制並無太大問題，並不急於修改。然而，對於地方政府與民間團體而言，卻看不見可行的鼓勵民間興辦方案與實際的補貼財源。

(五) 其它配套機制建議（壽險業參與、促參、土地撥用等）

除了前述針對政府之中央地方分工、政府之財務安排與預設、公私協力責任分攤、既有獎勵機制之運作四大課題，本段以下針對近期推動中的政策配套方案：

1. 公有土地撥用或其租金

首先在土地撥用方面，透過短期實施方案的經驗，地方政府與民間實施者一致認為，若無中央無償提供公有土地，社會住宅之興辦將遭遇很大的困難。對此，行政院依內政部建議事項，已於 2014 年 5 月 28 日核定修正《各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則》，增列社會住宅為可採用無償撥用之項目之一。惟目前仍須釐清的是國產法中關於無償撥用土地之收益，應依規定繳納國庫一事，內政部尚需與財政部作進一步之釐清，了解「收益」具體指涉的範圍¹¹⁹。

另外，**新北市**也補充提出與設定地上權相關的兩項課題¹²⁰：一、應於法規中明定民間興辦者不得轉售地上權，僅能轉移有限年限之使

¹¹⁹ 請參考第五章第三節之一，土地取得類型。

¹²⁰ 參見附件五第 318 頁。

用權，以免將來回收時引發糾紛；二、設定地上權期滿後，公部門能否順利收回土地之使用權，此為將來面對的一大難題。根據過去的地上權住宅經驗，個別住戶多半透過民意代表施壓以取得產權，未來這些五十年、七十年之地上權住宅期滿後，政府能否順利收回、重做規劃利用，確實是充滿變數。

2. 開放壽險業投資

關於政府近期討論之開放壽險業投資社會住宅，**中央主管機關**指出，相關規定屬金管會（開放壽險業投資社會住宅）與財政部促參司之權限，須由這兩個單位修改行政命令，若獲行政院會通過即可試行。而在地方政府部分，**臺北市財政局**認為¹²¹，壽險業的經營模式與一般營建業相差很大，可接受長期低利之獲利模式，因此對開發壽險業持樂觀的態度。但是，在**臺北市都發局**的方面¹²²，與看待融資貸款一樣持保留的態度，強調本身財務結構是否可行才是重點，壽險業也許能夠作為初期資金來源，但是出資者最終要求的獲利能否達成，不管是透過獎勵或補貼，實際的財源在哪才是重點。而**新北市政府**¹²³雖然指出，透過保險法修法¹²⁴等方式，可使壽險業能夠對社會住宅之興辦進行實質投資，但是以其過去與壽險業商談之了解，壽險業投資社會住宅基於兩方面的因素，未必能夠成案。第一，壽險業本身並無意願涉入經營管理部分，主要是希望單純提供資金以得到穩定收益、由另組公司委託物業管理公司實際經營。然而，這種情況是否能提供優於政府中長期貸款的優惠是有待商榷的。第二，壽險業參與社會住宅興辦的意願仍有待釐清，過去壽險業確實將資金投入在購置地產方面，但是這些投資很大的一個目的是針對土地長期的增值收益，社會住宅之投報是否能夠吸引壽險業投入，仍有待商榷。

¹²¹ 參見附件五第 313 頁。

¹²² 參見附件五第 307 頁。

¹²³ 參見附件五第 318 頁。

¹²⁴ 此指由金管會放寬壽險業不動產專案投資上限或修改認定、放寬專案股權限制。

3. 其他(如促參法)

以促參法推動社會住宅的法制規範與配套措施，中央對此較為樂觀，而實際採用 BOT 推動的**新北市**則有所保留，指出由於財務面不佳、附屬設施作為地上權住宅等爭議，對於未來是否有民間建設公司願意投入，持保留的態度。而**臺北市都發局**認為，以《**臺北市民間參與出租住宅招商總顧問案研究**》的「6 塊地－1340 戶純公營出租住宅」的 BTO 模式為例，若政府提供營造成本，後續營運管理與收租轉交民間，應屬可行。但與政府自行發包相差不大，差異在於有人代管（但政府還是需要負監督之責）。除上述各地方政府之外，關於結合促參興辦社會住宅，本研究訪談之臺經院**黃崇哲博士**¹²⁵則再次強調當前臺灣社會需重新修正對於促參的理解，亦即當前普遍認為促參等同於政府零出資，或是為了追求政府零出資而採用促參，都是對促參的誤解；BOT 並不表示政府不出資，而 PFI 制度的目的，主要是明確界定政府付費購買服務的原則，採用這兩種模式興辦公共建設都還是可能需要政府的財務協助予補貼。而黃博士除了指出促參相較於政府自辦，可能在全生命週期考量與效益等方面具有優勢，另一方面，採用促參更重要的意義，還是在於避免擴大政府的財務赤字，這方面與**臺北市財政局**有相同的看法，後者主張透過 PFI 之推動，使服務費用支付的部分轉為長期由使用者（以及當時的政府）付款，避免債留子孫的世代正義難題。

¹²⁵ 參見附件五第 322 頁。

二、小結：當前國內社會住宅興辦課題

綜觀國內鼓勵民間興辦方式，共有 BOT、PFI、公辦都更以及購置國宅(伊甸)等。對於不同鼓勵民間的方式討論如前述，在此整體彙整政府興辦、鼓勵民間興辦與活用租屋市場之供給效應、補貼成本效益、執行可行性與缺點等，如下表 3-4¹²⁶。

表 3-4 社會住宅興辦模式之比較

	供給效果	補貼成本效益	執行可行性	缺點
政府自辦/直接興建	具有公益性質，可容納較高比例的弱勢照顧對象，並提供各類型的公共服務設施。可有效提升民眾對政府協助弱勢家戶之觀感。	政府提供土地為主要成本，政府持續持有土地並收取租金來支付營建成本，可達自償效果。受補貼者支付租金較低，補貼效益最高。	最具主導性，可決定建築設計形式、入住對象、營運管理方式等。但基於過去國宅與平價住宅的經驗，大眾對政府的興辦能力較缺乏信心。	由於人力與資源不足；興辦能量較小，且預算編列造成沉重負擔，且易排擠其他支出或民意機關反對。
BOT/設定地上權	具較高的商業性質，在建設公司的營利邏輯下，社會住宅數量受到擠壓（例如，安排在較差位置、比例極低、限制入住對象...）。	政府提供廉價土地，並協助融資保證。另在投資者無力營運時，政府仍需接手營運管理。租金應業者利潤而大增，補貼效果最差。	出資者具較大的主導權，政府除了設定幾項原則並立於契約外（例如：多少比例供社會住宅使用、租金上限等），其餘部分難以管制。	大眾對私部門的興建與營運信心有限；BOT曾產生官商勾結的疑雲（高鐵、ETC 等），輿論認為這是拿人民的納稅錢去補貼財團。
合建分屋/聯合開發		通常由政府出地、建商出資及興建，完成後雙方分	視雙方的約定或持有土地面積而定，但需顧及業	過程較複雜，不易獲得民眾肯定。

¹²⁶ 此表並無列入台南伊甸大林雙福園區案例，乃因其不計成本，購置與修繕總金額達一億兩千萬餘，相關租金僅足以負擔營運管理成本，而購置與修建成本必須由非營利組織本身負擔，僅為個案性探討，除非另外民間善款願意協助，且政府需營建數量足夠之公共住宅。本研究為建立永續社會住宅發展模式，在此先不納入。

		回一定比例的土地與樓地板面積，政府等同賣出特定比例的土地當作成本。	者的利潤需求，一般認為社會住宅會拉低房價。	
PFI(民間融資提案)	具較高商業性質，在建設公司主導與一定可預期獲利下，政策效果恐受排擠。	涉及長期預算編列，實務政治與預算法規定尚待突破	公私合夥，民間出資者與政府部門協調機制與互信必須確立。	涉及長期預算編列與特定獲利，過程複雜且涉及圖利/獎勵之間的拉扯，不易獲得民眾肯定
都市更新	社會住宅的單位最為分散，有效達成混居。但社會住宅散落於各基地，管理與福利輸送需有更強大配套。	政府需提供較高的容積或其他獎勵措施。取得住宅分散，管理不易，容易產生後續弊端。	民間都更案政府無法干涉；政府都更案則類似BOT的執行方式。 需配合其他法令規範政府可介入的程度，以及更細緻的獎勵方式。	都更過程複雜、難與建設公司斡旋；不同意搬遷者遭受暴力脅迫；建商賺取暴利；政府浮濫發送容積獎勵等疑慮。
社會房東/利用市場空餘屋	可有效達成混居，且較無標籤化的問題，但最弱勢者較不適用此種方式。	主要成本花在較高額度的租金補貼。	政府須透過制度建立，掌握市場租金水準、認證租屋品質、建立租屋平臺、設立誘導制度等。	房東擔心稅負加重、管理不易、居住品質難以掌握等。

註、資料來源：社會住宅執行構想與財務規劃(2012)¹²⁷

故可知，公私部門對於開發認知上存在差異，必須積極透過財務

¹²⁷ 除 PFI(民間融資提案)外，皆為社會住宅執行構想與財務評估(2012)，PFI 列為本研究加入。

補貼與風險分攤運作。從既有案例分析，**公部門寄望管理責任少與財務節省，而私部門以可獲利且管理較少為原則**。比較 BOT、PFI、公辦都更與伊甸各案例，彙整整體偏好如下表 3-5。政府部門由於資源不足，如土地有限、預算編列排擠、民意機關審查成本高、機關人力不足或過往社會住宅入住戶經驗不佳，如未確切執行規約或環境品質不佳造成周邊居民汙名等。因此，期望引入民間資源興辦，尤其是財務協助與維管效率。然而，我國既有房地產結構並無此相對應民間組織，不考慮不計成本之愛心公益下，難以成為穩定市場。另外，社會住宅入住戶對象以政府選定之經濟社會弱勢為主，卻期望將租金訂定較市場低，且管理營運風險轉嫁至私部門，無怪乎目前社會興辦推動之困難及阻礙或造成政策稀釋引致民間團體評論。建議未來應清楚擬定公私合夥權利義務，而非以零財務負擔與零管理責任為原則推翻社會住宅政策目標(對象、租金、租期)。總歸而言，政府相關部會偏好，應依序為閒置國宅售出、BOT、公辦都更、PFI。

而民間之興辦偏好，以獲利期越短、報酬率越高、管理責任越少為上位原則。扣除以特定愛心公益為出發的伊甸臺南社會住宅，其餘認為社會住宅入住對象以政府選定為主，租金與租期亦是，由於入住者皆為經濟社會弱勢，管理不易且涉及規約執行恐有影響商譽之疑慮。即便建立在可預期獲利之下，營運管理責任由公部門擔保越多越好，尤其是最終救濟，例如收取租金之擔保或不符管理後續接濟(如租金補貼、中繼住宅等)。，因此，依此原則依序開發模式偏好則為公辦都更、PFI、BOT、購置閒置國宅。

表 3-5 政府與民間興辦偏好比較

	興辦偏好
政府	閒置國宅出售(伊甸)>BOT(興建、管理外包)>公辦都更(產權獨立，但資源流失)>PFI(長期預算編列)
民間	公辦都更(民間獲利可預期)>PFI(長期預算編列，政治現況難捉摸)>BOT(負擔營運管理) >購置閒置國宅(慈善事業難以損益平衡)

註、資料來源：研究團隊

第四章 各國民間興辦社會住宅案例研析

承接上一章對國內案例的分析，本章將從三個選定的國外案例中，分析其他國家鼓勵民間興辦社會住宅的經驗以及各個案立的興辦成效與面對的挑戰，據以彙整做為本研究提出未來研究建議與政策修正方向的參照。

本研究選定的三個國家分別為荷蘭、美國與日本。首先，荷蘭的社會住宅大約佔其住宅存量之 32%，而且其中有相當大的部分是在政府的政策協助之下，由民間非營利組織（民間住宅法人）所興辦，非常值得作為我國推動社會住宅的參考。其次，美國的社會住宅存量大約佔其住宅存量的 6.2%，戰後初期以政府主導興建，時至 1970 年代因種族、若是群聚歧視等問題，透過鉅額補貼民間進入；其特點在於美國聯邦政府透過各種積極的財務機制，使得民間的私人建設公司或是非營利也願意參與社會住宅之興辦，對於我國當前缺乏制度化的中央財務機制協助、也缺乏民間住宅法人的情況來看，也有許多值得學習與參照之處。最後，在日本的案例之中，將指出日本社會住宅在長期(從戰後至 1990 年代)由政府主導的機制之後，為因應經濟社會環境變遷，目前如何發展出一些實驗性的小規模興辦方案，並且分析獎勵民間興辦的法規制度如何催生這樣的政策環境，鼓勵具有良善理念的社會企業或民間非營利組織能夠積極地嘗試新的社會住宅興辦模式，以回應不同地方脈絡之下社會弱勢居民的居住需求。

第一節 荷蘭

一、政策背景

荷蘭是推動社會住宅的典範，目前有超過 32% 的社會住宅存量，而且這些社會住宅多半是由民間非營利的住宅協會(Housing Associations, HAs)所興辦、經營。這些住宅協會有很長的歷史，自 19 世紀下半葉開始，就嘗試為快速工業化、住房不足的城市地區提供慈善救濟性質的住宅供給。但是一直要到 1901 年荷蘭的《住宅法》通過之後，政府才開始給予這些被稱作“woningcorporaties”的民間社會住宅協會正式的法律地位，提供金融方面的協助以及認可其作為法人的身分，使其得以正式實現其社會使命。從那時開始，荷蘭政府就對住宅協會提供各種金融方面的支持，包含直接補貼、長期低利貸款、或是供應廉價土地。從那時候起，住宅協會的制度開始逐漸確立，在至今超過百年的時間之中，成為提供荷蘭社會住宅的核心角色。本研究分析荷蘭的經驗與制度，雖然了解到對其許多政策制度的學習無法一蹴可幾，但是透過了解荷蘭的政府如何將社會住宅視為住宅政策中的核心部分，並且透過法律與制度的確立，使其能夠滿足不同社會上不同群體的需求。

二、荷蘭培育民間住宅法人的獎勵機制

(一) 早期一般財務補貼

儘管政府有自己成立的公法人，荷蘭在兩次世界大戰之後，就寄望透過民間住宅協會作為興辦社為住宅的主體，使大量的住宅協會能夠快速填補戰爭後的住宅短缺狀況。對此，最直接的方式就是直接在財務上補貼住宅協會，包含直接興建補貼、供應廉價土地、結合貸款方提供長期優惠低利貸款不等，這些都對住宅協會提供了最即時的支持。

在二次世界大戰前，住宅協會的數量超過一千個，平均規模為 150 個住宅單元，亦即有 15 萬戶的住宅由民間住宅協會經營。而面對二次

戰後的短缺，荷蘭政府再一次透過直接補貼數量龐大的住宅法人，快速增加社會住宅的數量，以 1970 年的供給與需求的成長頂峰為例，平均每年落成的 15 萬戶新成屋中，絕大多數都是社會住宅。

為減輕住宅法人內部財務負擔，初期以興建經費補貼為主¹²⁸。補貼程度需視個案調整，從 1/3 到 1/2 不等，而撥款後，因土地亦為國家所低價提供，市場租金易透過資料庫綜合統計管制。住宅法人營運之社會住宅被嚴格規定住宅法人日後經營管理之租金，後續檢核機制以日常運作與住戶訪談等為查核標準。以相關案例顯示¹²⁹，一戶社會住宅興建經費約為 130,000 歐元，整體生命周期平均分攤為 9950 歐元/年(830 歐元/月)，而月租金依家戶可負擔為計算，共為 7,150 歐元/年(596 歐元/月)。因此，每年需補貼約 2,800 歐元，前期興建經費則依各住宅法人財務狀況而定，約為 1/3 至 1/2 不等。建設經費補貼已於 1990 年代停止，乃因荷蘭政府認為協助經濟社會弱勢的社會住宅自戰後至 1990 年代興建，存量已充足。再者，興建經費補貼對於政府而言負擔較為沉重，因此近期將住宅協會(HA)輔導轉型為社會企業，並轉向為上述之共同低利融資貸款以及發展權規劃(出租與出售混合)等方式，惟我國為社會住宅興辦初始期，仍應積極參照其經驗。

(二)1990 年代至今：保證基金（Waarborgfonds）與中央住宅基金（Centraal Fonds Volkshuisvesting）

到 1980 年代末，由於住宅規劃環境部（VROM，全稱 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu，英譯為 Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment）認為，荷蘭的住宅存量短缺問題已經解決，當下的問題轉為廉價房屋供過於求以及對於品質更高的要求。此外，政府也開始注意到補助資源不當配置的情況，

¹²⁸ 由於建設經費直接補貼模式今已取消，相關資料為一段時間之前，較難已蒐集與掌握。

¹²⁹ Finacing of Social Housing in Selected European Countries (2014), National Economic & Social Council, CNESC Secretariat Papers, Paper No. 11.

也就是高收入者也能享受獲得政府補貼的出租房屋。因此，住宅規劃環境部在國家政策報告《90年代的住房》(VROM, 1989)之中，宣佈出租社會住宅制度的改變，並在接下來幾年開始實施。這一波的體制改變隱含著從原本對實體房屋的直接補貼，轉變為針對低收入族群進行租金補貼。因應制度改變，HAs 必須在財務上獨立，而不再依賴不同類型的補貼，這也形成了荷蘭住宅協會相關制度的轉折點。自 1995 年開始，所有社會住宅的建案補貼幾乎完全取消，除少數都市更新案例和特別高額的土地成本案需提供誘因刺激。所有 HAs 為了解決營運成本赤字可獲得的所有未來補貼都已被資本化，用於交換尚未償還的中央政府給 HAs 的貸款。自此時開始，HAs 逐漸轉型為社會企業家，依可循環使用的資金營運，並且從營利性活動（如銷售新屋和現有房屋）中賺取收入來支應虧損業務（如社會住宅的整修翻新、改造和建造）。根據研究指出，政府的直接房屋公共支出佔總預算的比例，從 1970 年的 12%，減少至 2006 年的 3%（包括房屋津貼，不包含房屋抵押貸款的稅負減免）(Ronald & Dol, 2010)。

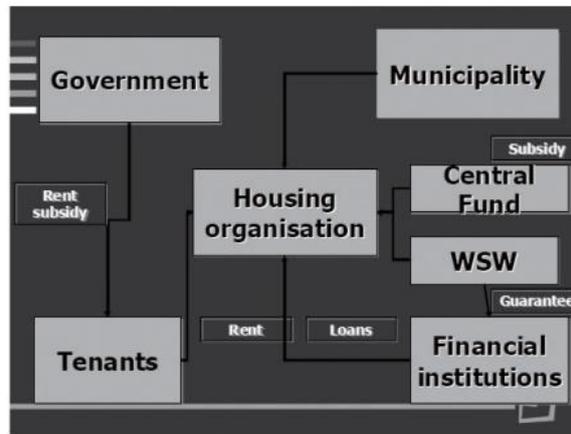
由於 1990 年代中期之後，政府對社會住宅興辦制度的劇烈轉向，住宅協會在政府的監督之下，成立了**保證基金**（Waarborgfonds，全稱 Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)，英譯為 The Social Housing Guarantee Fund/ Guarantee Fund for Social Housing）與**中央住宅基金**（Centraal Fonds Volkshuisvesting，英譯為 Central Fund for Housing/ Central Housing Fund）。其中，**保證基金**由中央與地方政府共同參與及擔保，使住宅法人能夠繼續辦理長期低利融資貸款，作為興建社會住宅之用，對於財務逐漸獨立的住宅協會而言，此基金之協助極為重要。**中央住宅基金**為各住宅法人間共同成立之急難救助基金，來源是各別住宅法人，作為緊急相互協助周轉。

在此劇烈改變的過程中，這些社會住宅協會共同成立了兩個財務基金。其一，住宅協會成立了一個**保證基金**（Waarborgfonds¹³⁰），藉

¹³⁰Jeroen Van der Veer and Dick Schuiling (2011) The role and History of Housing

由代表個別協會集體行動以在金融市場取得更便宜的資金。中央政府也適度地參與了這項安排，保證在這樣的背景下，非個別住宅協會、集體保證基金、或市政當局需設法履行保證。第二個基金為**中央住宅基金**（**Centraal Fonds Volkshuisvesting**），是一個集體團結基金（collective solidarity fund），由社會住宅協會依據政府的規範建立，基金來源是個別住宅協會的貢獻，提供協助給陷入困境的個別住宅協會（**Salet and Schuiling, 2006**）。在自由化的政策條件下，住宅協會開始了社會企業家的新生命。不過，社會企業的社會責任與經營事業的界線仍取決於政府，其中，最重要的限制是以下兩項基本條件：(1)住宅協會將為低收入戶，與因特定原因處於住宅市場弱勢地位的家戶服務。這種社會限制並未排他，在特定情況下，協會仍可以為其他族群服務；(2)利潤不得用於商業方面，必須用於與社會住宅政策相關的償付（特別是過去透過政府所進行的借貸行為）。

1995 年至 2008 年期間，阿姆斯特丹的 HAs 相當成功地結合了為低收入戶提供住房的首要目標與市場活動（**Van der Veer and Schuiling, 2005**）。在此同時，住宅協會的活動增加了，不僅在住宅市場方面，亦包含都市更新、宜居性（livability）、住房和照顧、興建學校、健康設施，甚至社會政策，例如與目標社區改善有關的就業市場和教育方案（**Wijkaanpak**）。此外，HAs 也開始在永續能源、光纖網路等其他領域拓展事業，在這些方面，HAs 表現的越來越像當地政府的「合作夥伴」，而不再只是傳統的民非營利住宅法人（各級政府、住宅協會，以及中央基金、保證基金等的關係如圖 4-1 所示）。



Source: DIGH-presentation

圖 4-1 荷蘭住宅協會與政府部門、擔保基金之協力架構圖

註、資料來源：轉引自 2011 年社會住宅國際研討會論文集，第 64 頁。

(三) 其他補貼方式

晚近社會住宅之補貼，除了上述之基金貸款外，長期而穩定的租金補貼亦為重要方式，一般而言，最高租金補貼為 300 歐元/月，年收入在 21,625(個人)、29,125(家庭)以下，在 2010 年，約 110 萬家戶獲得平均約 170 歐元的租金補貼，共花費 23 億歐元預算。透過租金補貼機制，不僅使得入住戶財務負擔減低，更得確保住宅法人整體財務運作確保收益¹³¹。故可知，鼓勵民間興辦並非以財務為主要考量，雖轉以不同模式，但仍負擔鉅額擔保(如基金)或直接穩定財源(租金補貼)協助。

¹³¹ Jeroen Van der Veer and Dick Schuiling (2011) The role and History of Housing Associations in Amsterdam, The Netherlands.發表於社會住宅國際研討會。

三、地方政府與住宅協會之關係

本節以阿姆斯特丹為例，說明該城市中，地方政府與住宅協會之間相互依賴的關係，作為本文探討公私協力興辦社會住宅機制的探討。

阿姆斯特丹是荷蘭首都以及最大城市，阿姆斯特丹自治市有 78 萬居民(2011 年 1 月 1 日)，都會區有 140 萬居民，而在北側的 Randstad 都會區則有 230 萬居民。當地經濟的特色是混合了商業、金融服務、高等教育（有兩所大學）和龐大的創意產業。阿姆斯特丹的社會住宅因為擁有大規模的社會出租住宅部門，且這樣的住處相對未被污名化，Susan Fainstein(2000)稱阿姆斯特丹為「平等主義城市」。自 1901 年住宅法通過，促進社會出租住宅的建造，一直是阿姆斯特丹市政當局主要的政策目標，其擁有市區範圍內大部分的土地。租賃系統於 1896 年開始採用，市政當局對於什麼樣的房子可被建造，有相當大影響力。阿姆斯特丹絕大多數社會出租住宅，並非由市政當局興建，而是由獨立、非營利的住宅協會建造。在阿姆斯特丹，9 個住宅協會擁有大約 19.5 萬個住宅，佔總住宅存量 48%，是全國最大的住宅協會。如果包含市區住宅，最大的住宅協會擁有約 5 至 10 萬戶。

在二次世界大戰後，阿姆斯特丹的社會出租住宅存量迅速地由 1950 年的 18% 成長至 1995 年的 58%，由住宅協會興辦的社會住宅，大量取代私人出租成為主要的住宅供給來源，其生產的管道，不論是透過都市更新重建，或是買下私人出租住宅，重新裝修後提供出租，都快速地造成私人出租部門縮減，以及社會出租部門在 1980 年末、1990 年初的成長。在上述過程中，由於中央和地方政府本身並不生產或改建房屋，這表示地方政府依賴住宅協會，為住宅政策的目標族群生產、管理、維護和改建住房；相對的，地方政府也提供住宅協會足夠且可負擔的土地以興建住房，在新開發地區有相當數量的生產，在轉型區域的公共領域有配套措施等。

然而，面對 1990 年代的住宅政策轉向，荷蘭的地方政府與住宅協

會嘗試在近期的會議磋商中，共討協商討論接下來住宅政策以及住宅協會的轉型。包含自有率、出租比重、租金調整、房屋分配、社會住宅政策對象、公民參與、轉型區域的租賃合約、社會住宅銷售的不同約定，這些都是協商會議中，政府、各層級的地區代表以及住宅協會共同協商，以取得面對政策轉向的共識。

四、實踐案例—Ymere 住宅協會¹³²

Ymere 住宅協會為阿姆斯特丹的住宅協會之一，起源於 1641 年，擁有悠久的歷史，由數個非營利組織合併組成。擁有 84,000 個住宅單位，每年建築量為約為 1500-2000 個住宅單位。

Ymere 所提供的住宅之地理範圍遍及市中心與郊區，可提供多樣的住宅類型；且目標對象範圍廣，針對不同對象提供不同的住宅類型（高層、低層、公寓、家屋）及價格。更值得一提的是，隨著 1990 年代住宅政策的轉向，Ymere 不只提供租賃的一般及社會住宅，也包括供出售的一般住宅、商業及社會服務，例如店家、辦公室、學校等，除社會住宅的租金營收外的收益，正好填補社會租賃住宅的資金缺口（約佔總體投資額 30-40%），以確保財務的獨立與健全。故整體的目標在於整合性的地區發展。

以下就實際運作的各層面分述如下：

（一）法律—財政面

Ymere 為依據住宅法所成立的基金會。基金會部分是由一個股份有限公司(Holding BV)與一個投資型有限公司(Beleggingen BV，英文：Investments BV)組成（BV 為荷蘭的一種私人責任有限公司）。股份有限公司由數個提供租賃服務的有限公司共同組成，例如商業目的、高價租賃、特殊租賃（歷史古蹟）。為了 Ymere 的發展活動，股份有限

¹³² 整理自 Lec Pouw〈荷蘭住宅：政府當局與市場參與者的共同事務 Ymere 的目標、策略與成果〉《2011 年社會住宅國際研討會論文集》，第 103-111 頁。

公司也擁有 Ymere 發展型有限公司(Ontwikkelingen BV，英文：Development BV)。而最末端的有限公司事由數十個執行販售或租賃及商業建設的有限公司所共同構成。即 Ymere 是由上述所有的有限公司共同擁有。

而 Ymere 發展型有限公司又會與其他聯合建設公司的有限公司，以計畫導向共同合作，成立一個有限公司型態的財團。其參與者視計畫的發展，有可能是發展協會、投資者、建設公司或建設公司。參與目的多是為了達到財務的平均參與和風險分攤的效用。

(二)財務面

以 2010 年為例，Ymere 的總營業額逾 8 億 2 千萬。其中 4 億 5 千萬由負責租賃的住宅部創造，3 億 7 千萬由地區與計畫發展部所創造。總營收則將將近 4 千萬，包括已抵銷的近 1 億 1 千萬非營利投資額（社會住宅部分，佔整體投資額 30~40%），以及由於貸款與投資組合造成財政收支將近 1 億 2 千萬的虧損。上述獲益利潤會回饋至資本額，此資本額則被運用為風險儲備金。

(三)組織面

所有職員皆由 Ymere 基金會所雇用，約有 1100 名雇員，其中 1000 名為永久職，依需要分派至子公司。組織結構由以下部分組成：

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

1. 四個成員組成的董事會
2. 具監督控制職能的監事會
3. 住宅部：負責租賃住宅的營運單位，包括一個較大的內部維護部 (in-house Maintenance Division)。
4. 地區與計畫發展部(GPO，英文：Area and Project Development Division)，負責房地產發展。
5. 企業職員（策略、溝通、人力管理、管理支援）
6. 人事部（提供督導、財務、電資通訊領域與支援）

其中，住宅部主要負責租賃住宅的管理維護，並處理由住戶回報的缺陷問題。地區與計畫發展部則會獲得發展與計畫、籌備投資項目、土地購買、監督執行情況等。在此架構下，Ymere 還推動不少社區更新案，以下就 Ymere 與其他住宅協會參與的 GWL-Terrein¹³³的更新案進行簡要介紹¹³⁴。

GWL-Terrein 於 1998 年開發完成，是阿姆斯特丹前市政供水設施再開發利用下的生態社區更新案。更新前，於供水設施附近的居民多為低收入戶及外來移民、髒亂且犯罪層出不窮，被視為貧民窟。除了要改善此種居住環境，當地也面臨工業轉型後的住宅短缺問題，希望提供社會住宅。更新後規劃 600 個住宅單位，採混居形式，其中 300 個出租社會住宅，150 個售價較低的中所得家庭補貼式自用住宅，150 個依市場價格出售高級住宅。銷售高級住宅的盈餘用來改善居住環境及推展水回收、節能等環保工作。

整體規劃包含生態和社會的元素，前者如雨水再利用設施；禁止

¹³³ GWL-Terrein 英文簡介 <http://www.gwl-terrein.nl/?english>

Ymere 參與建案簡介 http://www.gwl-terrein.nl/?blok_14,
http://www.gwl-terrein.nl/?blok_16, http://www.gwl-terrein.nl/?blok_17

¹³⁴ 整理自臺北市公務出國報告〈郝市長率團考察歐洲都市更新案例暨受邀出席「2011 國際聽障總會」第 43 屆會員大會之臺北聽奧剩餘款捐贈儀式心得報告〉，以及內政部公務出國報告〈法國、荷蘭因應人口老化、社會變遷之相關人口、社會住宅、移民等〉。

非永續、不可再利用的材質使用等。後者如設計小型商店、餐廳等公共空間作為不同社群居民的交流場所。在此更新規畫下，成功擺脫貧民窟形象，轉型為族群混居、生活品質良好社區。



圖 4-2 過去水廠留下的歷史建物—包括水塔，被修復後再利用為餐廳和企業單位

註、資料來源：由現任新加坡國立大學設計與環境學院客座教授 Jürgen Rosemann 提供。引自「阿姆斯特丹 GWL 地區-前自來水廠改造」簡報。

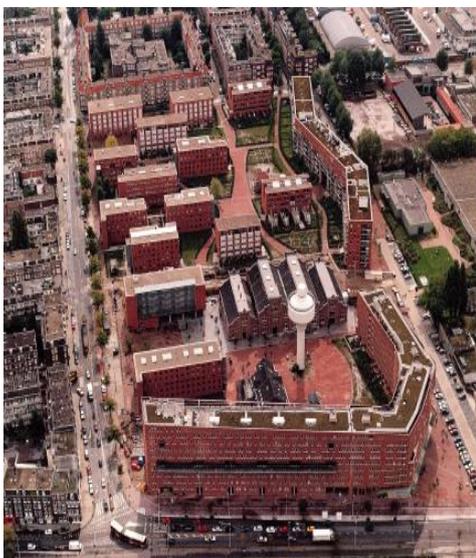


圖 4-4 過去水廠留下的歷史建物—包括水塔，被修復後再利用為餐廳和企業單位

註、資料來源：由現任新加坡國立大學設計與環境學院客座教授 Jürgen Rosemann 提供。引自「阿姆斯特丹 GWL 地區-前自來水廠改造」簡報。



圖 4-3 GWL 地區的內部庭院，每戶人家都擁有一個小花園（利用停車空間換取每家戶花園空間），有的在地面，有的在屋頂上，儘管住宅密度很高，但這樣的設計有城市公園的效果

註、資料來源：由現任新加坡國立大學設計與環境學院客座教授 Jürgen Rosemann 提供。引自「阿姆斯特丹 GWL 地區-前自來水廠改造」簡報。

五、小結

荷蘭鼓勵民間興辦社會住宅的經驗，仰賴的是公部門與私部門的密切合作，特別是透過財務上的直接補助及各種貸款與基金的擔保機制，使得這些非營利的住宅協會能夠在沒有財務顧慮的情況下，穩健地推動社會住宅。然而，荷蘭目前的社會住宅政策面對的問題，則是出租住宅快速的私有化。由於政府在 1990 年代中期，受到來自內外的壓力，要求社會住宅協會在財務上獨立，並且修正服務對象為弱勢群體，試圖將歐洲典型社會住宅的大眾模式轉向其他多數國家採用的殘補模式，換句話說，這樣的轉向鼓勵民眾買下原先只租不賣的社會住宅，只有最弱勢、無力購屋者，才透過社會住宅保障其居住之基本需求。而這樣的轉向明顯帶來的危機就是可彈性再利用的出租房屋的流失。荷蘭早先的經驗雖然顯示出政府大力支持社會住宅政策、並且基於與非營利組織之間的信任關係與法治基礎，得以結合政府財源、民間興辦能量快速增加社會住宅存量，但是近年來的政府福利縮減的轉向確實值得我國做為借鑒。

第二節 美國

一、政策背景

(一) 美國公共住宅與住宅政策演變

美國較少使用「社會住宅」一詞指稱其公部門興辦、出租給符合資格的社會經濟弱勢居住者的住宅，早期他們使用的是「公共住宅 (public housing)」一詞，但因為公共住宅的經營在 1960 年代遭遇到許多問題，因此美國後來改用「可負擔住宅 (affordable housing)」或「包容性住宅 (inclusive housing)」等名詞替換。雖然這些不同的名稱指涉的政策，以及要回應的問題略有不同，但是其中確實具有社會住宅的基本意涵，試圖透過政府政策的介入以及對特定社會群體的補貼，在高度仰賴市場的住宅市場之外，滿足各種社會經濟弱勢者的居住需求。

美國制度化興建公共住宅 (public housing) 的歷史，始於 1937 年的住宅法案，該法案的主要目的是掃除貧民窟以及都市更新，要求政府對每單元公共住房的支出標準以保障品質。此外，法案中也明確界定各級政府於興建公共住宅時的權責分工，要求地方公共住房管理局 (local public housing agencies, 簡稱 LHAs) 發行債券以籌措興建公共住宅的財源，而聯邦政府則會支付債券的利息。透過住宅法案，美國政府陸續補貼地方政府興建公共住宅，雖然在二次大戰期間略有中斷，但是公共住宅的數量持續地增加，一直到 1980 年之後才開始趨緩，此時的公共住宅總數也已經達到 120 萬。隨後由於對過去政策的檢討與修正，聯邦政府逐漸減緩興建的步調，同時另立新的方案補貼弱勢群體滿足其租屋需求，這也使得 1990 年代至今，公共住宅的總數逐漸減少，包含政府支援的配置，也逐漸轉移到其他政策方案中。

在具體說明美國政府鼓勵民間興辦公共住宅的方案以前，本節以下將先說明上述發生在 20 世紀下旬的公共住宅政策修正，以及其欲回

應的問題與社會脈絡，以了解相關政策方案的考量。

(二) 美國的公共住宅問題

美國在 1930 年代以來興建了大批的公共住宅，提供給社經弱勢居民居住，然而，其中卻因為政策設定上的問題，導致公共住宅政策在 1960 年代之後產生很大的危機，包含貧窮集中、治安環境不佳、居民被標籤化建築本體衰敗、無力更新等問題。這些問題常使美國的公共住宅成為住宅政策的負面案例，也引發一連串地辯論以及 1960 年代之後至今一系列的政策改革，並且對於鼓勵民間興辦的相關政策也有不小的影響。

美國早期住宅政策的問題，主要被歸因為下列幾個原因：首先，公共住宅的貧窮集中問題，導因於政府為了降低房地產業者的抗議，刻意區隔公共住宅的制度設計，限定符合公共住宅入住資格的家庭，其收入必須明顯低於能在住宅市場上購屋者的最低收入，以降低公共住宅對私人住宅市場的競爭效果。其次，聯邦政府在公共住宅的興建中，主要的角色是提供財務協助，但是，由於財務協助的機制中，規定只有地方公共住房管理局（LHAs）才能申請債券利息的補貼，而又只有較貧窮的地區才能夠成立，至於這些管理局要在哪裡建造公共住宅，則全權由管理局自己決定。因此，這樣的制度設計，強化了公共住宅與富裕社區的空間區隔：既有較富裕的地區不會設置公共住宅，而公共住宅，與既有貧窮地區之連結也越來越強。同時，由於政府陸續推出低利貸款使得境況較好的白人中產階級能夠購買市場上的郊區私人房屋，這也間接使他們搬離公共住宅，使內城的公共住宅逐漸成為工人階級與有色人種集中的區域。

上述這兩個主要的政策與執行方向，雖然使公共住宅的貧窮集中現象日益嚴重，但是美國早期公共住宅的衰敗更直接的原因，更來自於財務計畫設計的缺失。首先，聯邦政府雖然補助各地方的 LHAs 興辦公共住宅發行債券的利息，但是並未認真考量完工之後營運期的財務計畫，認為這部分的財務需求以租戶繳納的租金即可滿足。但是實

際的情況是，隨著公共住宅使用年份的增加，維修管理的經費逐漸超過了租金可負擔的範圍；另一方面，隨著投資的不足、居住環境的逐漸衰敗，再加上前述中收入家戶逐漸遷出公共住宅，公共住宅的平均收入持續降低，公屋的貧窮集中狀況更加惡化，整體居民能夠支付的租金，以及改善公共環境的能力也因此變得更差。在政府持續沒有投入資源改善環境、居民的平均經濟能力持續下降、居住環境持續老化、衰敗的惡性循環之下，公共住宅逐漸成為各種社會邊緣人與社會問題的聚集地。一些地方管理局曾經為了改善環境，嘗試提高租金以補充財源，甚至有些社區的租金漲到居住家戶收入的百分之四十，但是這對於改善居住環境、提供適當服務所需的成本來說仍舊嚴重不足，而且更直接造成了租戶的經濟壓力。而那些缺乏外部資源投入亦無法提高租金的公共住宅，則開始出現無力修繕、維護基礎公共設施的狀況，並且隨著硬體環境的惡化，成為犯罪、幫派滋生的溫床，因而形成美國公共住宅的衰敗¹³⁵。為消除公共住宅的各種問題，聯邦政府自 1960 年代中後期開始，投入許多經費修繕、改建公共住宅。另一方面，1974 年推出承租人導向（tenant-based）的租屋券，也試圖讓需要租屋補貼的民眾能在一般市場上租屋，而不一定要選擇公共住宅。1990 年代，聯邦政府進而推出「家與希望六號法案」（HOME & HOPE VI Programs），結合公共住宅的改建與環境更新、混居，試圖逐步解決公共住宅的沉痾。

二、美國公共住宅／可負擔住宅之補貼政策與財務協助機制

美國公共住宅在 20 世紀中期的衰敗，主要導因於制度設計、區位選擇造成的貧窮集中以及對於經營期間財務安排的不足，對此，1960 年代以來對於公共住宅與住宅政策的改革，便逐漸朝向提供適當財務支持機制的方向發展，並且特別強調公共住宅中「社會融合（social mix）」或是混居的概念。以下本研究將介紹美國近年來幾項主要的公共住宅財務補貼機制，了解美國政府如何協助民間興辦公共住宅／可

¹³⁵參考 Schwartz《美國住房政策》頁 115。

負擔住宅。

(一)《聯邦住宅法案》第八節條款(SECTION 8)

《聯邦住宅法案》第八節條款正式通過於 1974 年，其核心概念是由聯邦政府補貼租屋的低收入家戶可負擔租金與市場租金之間的差額，使租戶能夠以合理的租金居住在符合基本居住水平的住宅單元中。

在 1974 年國會正式通過第八節條款以前，聯邦政府就已經注意到公共住宅的租戶中，有很高比例是低收入戶，而他們的收入中卻有過高的比例是用來繳交租金。因此，1960 年代中期，聯邦政府就規定，公共住宅機構向租屋家庭收取的租金，不得超過該家庭收入的 25%，以確保出租戶能夠維持其他基本生活需求（此租金門檻目前已經提高到 30%）。同一時間，聯邦政府和地方住宅機構也開始運用《住宅法》第二十三節出租住宅方案，由地方的公共住宅機構（public housing agency, PHA）承租私人公寓大樓作為公共住宅出租給中低收入家庭，使得公共住宅機構能夠降低貸款興辦公共住宅的壓力，同時有效利用閒置的私人出租住宅。此外，有些地方住宅機構也與私人建設公司共同建造新的出租住宅，而這些不同途徑獲得的準公共住宅，也都必須符合前述的租金門檻以照顧低收入家戶¹³⁶。到了 1970 年代中期，由於當時低收入家戶的居住品質已經逐漸提升，但是租金負擔過重仍舊是主要的問題，因此國會正式立法通過住宅法第八條，由聯邦政府住宅及城市發展部(HUD, U.S. Department of Housing and Urban Development)提供經費、PHA 執行此一租金差額補貼，本條款的實際運作方式，是透過收入以及市場租金的調查，訂定地區中位數收入（Area Medium Income, AMI）與「合理市場租金(Fair Market Rent)」，前者決定符合資格的家戶(收入低於 50% AMI)，補助這些家戶租屋時，合理市場租金與該家戶可負擔租金（最早是家戶收入扣除撫養醫療支出後的 25%，後來提升到 30%）之間的差額。根據法令的要求，每個

¹³⁶參考 Jon Gresley〈美國 Section 8 住宅援助計畫—創造低收入家庭可負擔的私人出租住宅〉一文（頁 124）資料來源：社會住宅研討會論文集(2010)。

PHA 必須提供 75% 以上的補助給低於 30% AMI 的家戶¹³⁷。

第八節條款最初分為三個子計畫：新建、實質居住環境更新¹³⁸、既有住宅認證計畫¹³⁹，後來在 1978 年、1983 年、1991 年又分別增加「適度改建計畫（The Moderate Rehabilitation Program¹⁴⁰）」、「租屋券計畫（Voucher Program）」，以及「專案導向認證計畫（Project-based Certificate program）」。¹⁴¹而目前第八節條款得補貼之中，則以租屋券（或稱「住屋選擇優惠券計畫（Housing Choice Voucher program）」為最大宗，光是 2014 年就提供了 170 億美元的租屋券給低收入租戶，數量極為可觀。

除此之外，第八節條款也提供專案導向（project-based）的出租補貼協助計畫，也就是由符合資格的房產所有者、建設公司將房屋出租給低收入戶居住，PHA 除了補貼租金差額，也保障房東可以穩定收取租金、約束房客必須遵守租約，使得許多以營利為目的的私人建設公司願意加入第八節條款出租房屋給低收入戶。此外，以奧克蘭住宅委員會（Housing Authority of the City of Oakland）的經驗，該地方公共住宅機構不僅與民間建設公司、非營利組織合作開發低收入住宅加入第八節條款（包含新建可負擔住宅或改建公共住宅），最近也運用該機構自身的預算、結合稅收抵免（Low-Income Housing Tax Credit）¹⁴¹等補貼自行改建公共住宅作為第八節條款的補貼住宅。這顯示了第八節條款提供了足夠的財務支援，也具有很大的彈性可與其他住宅補貼方案交互運用，使得建設公司、非營利組織以及半官方的公法人機構都

¹³⁷亦即收入在 30% AMI 至 50% AMI 之間的家戶，至多只能獲得 PHA 補貼中的 25%。

¹³⁸參考說明：“the term Substantial Rehabilitation means “the improvement of a unit in substandard condition to a decent, safe and sanitary level, meeting FHA's standards for mortgage insurance.”資料來源：USLegal 網頁：<http://definitions.uslegal.com/s/substantial-rehabilitation-hud/>。

¹³⁹ Existing Housing Certificate programs。

¹⁴⁰本方案已於 1991 年中止，參考資料：HUD 網頁之 Moderate Rehabilitation 說明：http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/ph/modrehab。

¹⁴¹ 將詳述於(六)。

積極採取此方案提供低收入住宅。

(二) 希望六號 HOPE VI

希望六號(HOPE VI)的主要目標基本上延續過去一連串解決衰敗公共住宅的努力。從 1990 年代起，美國聯邦政府每年編列 3 至 5 億美元的預算，將衰敗的集合式公共住宅，改造成規模較小、硬體設備較佳的社區。其中，HOPE VI 特別強調社會融合(social mix)或是混居的概念，一方面引進中產階級，另一方面也結合 section 8 等可攜式租金補貼的補助，將過去集中的社經弱勢族群，分散到一般租屋市場中，不再將他們集中在公共住宅裡。HOPE VI 本身的補貼除了補助各級政府或供法人參與公共住宅之改建，同樣也有部分是補貼民間參與改建公共住宅為可負擔住宅 (affordable housing)，不過，就整體上來說，HOPE VI 本身並不是著重於民間資源的引進，作為美國近年來最主要的住宅政策之一，該政策欲強調的重點，是以混居解決貧窮集中的公屋問題，公私協力並非本方案所欲強調的精神。

(三) 社區發展綜合補助款 (Community Development Block Grant, CDBG) 與 HOME 投資合夥計劃 (HOME investment partnerships program)

「社區發展綜合補助款(CDBG)」的出現，源自於聯邦政府在 1970 年代試圖將更多關於住宅與社區事務的主導權下放給州政府以及地方政府。於 1974 年修訂、1975 年生效的《住宅與社區發展法案 (Housing and Community Development Act)》，其主要目標是為中低收入家戶提供住房、改善其居住環境，同時也試圖以此補助更新特定的老舊社區或市中心。此項補助是由地方發動，由州政府或地方政府向聯邦政府提交綜合計劃 (Consolidated Plan) 以獲得補助。此補助款的運用有很大的彈性，項目不僅限於住宅，還包括基礎公共建設、行政管理與規劃等，由各州政府或地方政府決定如何運用。

不過，CDBG 最初因為彈性過大造成資源錯置的情況，使該補助款被用在較富裕的社區，而非政策原先設定的低收入家戶社區，後來

經過政府追加修訂補助款的發放條件，要求該補助款確實被使用在低收入社區（指平均收入低於地區平均收入 80% 的社區）。除此之外，CDBG 補助的範圍相當廣泛，只要是與社區、居住相關的事務介可以申請，因此，其中只剩下大約四分之一、平均每年約 11 億的補助款與住宅相關¹⁴²，而且，這筆住宅相關的補助中，又有絕大多數是用在補助小規模的社區或單一住宅修建，其中並沒有公共住宅的興建，用在改善公共住宅設施¹⁴³的支出平均也僅佔 CDBG 總數的 0.26%，僅相當於 1 千 1 百餘萬美元（3.3 億臺幣）。CDBG 其他也提供一些經費協同其他的住宅計畫補助民間非營利組織興辦可負擔住宅，例如後文會提及的 CHDOs，但是整體來說，CDBG 雖然是改善公共住宅／可負擔住宅的財務支持選項之一，但是在實際運作時並非興辦者主要的經費來源。

相較於 CDBG 並未特別專注於公共住宅的提供，聯邦政府在 1990 年增設另一項綜合補助款「HOME 投資合作計畫（以下簡稱 HOME）」專注於為低收入家戶提供其經濟能力可負擔的住宅，目標主要有四：

1. 增加供給可負擔住宅；
2. 強化州政府與地方政府提供可負擔住宅的能力；
3. 提供財務與技術協助州政府與地方政府開發可負擔住宅；
4. 強化公部門與私部門之間於興辦可負擔住宅過程中的合作關係。

HOME 的政策精神與 CDBG 類似之處在於提供州政府與地方政府很大的彈性，他們可以決定這筆補助款是要以補助、直接貸款、貸款擔保金，或是其他信用款項等形式協助低收入家戶滿足其住宅需求。而 HOME 提供的補助主要包含：

¹⁴²根據 HUD 的統計，在過去 13 年中，平均每年有將近 44 億美元的補助款，而其中有將近 25% 是用在住宅方面。統計資料請見：HUD Exchange 網頁之 CDBG Expenditure Reports(PY02-PY12)相關資料：
<https://www.onecpd.info/resource-library/cdbg-expenditure-reports>。

¹⁴³即 Use of CDBG Funds by All Grantees 其中的“Public Housing Modernization”項目。

1. 購屋與改建貸款；
2. 包含出租房與自有房在內的興建與改建；
3. 可負擔住宅的土地取得與舊屋修繕或改建；
4. 補助非營利組織興建可負擔住宅，或是作為提供遊民棲身的住所（本項目又稱為 **Community Housing Development Organizations**，簡稱 **CHDOs**）

在過去 12 年中，**HOME** 的平均年度補助額約為 15.6 億美元¹⁴⁴，補助對象嚴格限定是低收入家戶，且此處低收入家戶的定義與前述 **CDBG** 的目標對象相同，即收入低於地區收入平均數（或中位數）百分之八十的家戶。其中，**HOME** 每年至少須保留 15%（以上述的歷年平均總補助額來說，大約是 2.34 億美元），被保留給上述第四項的 **CHDOs** 項目¹⁴⁵，補助符合資格的非營利組織興辦可負擔住宅，其中，**HOME** 補助的項目主要包含非營利組織取得、修繕與新建出租住宅的經費。不過，如同美國多數的住宅補貼方案，**HOME** 的補助也包含了補助符合收入資格限制的居民向這些地區性的非營利組織購買房子，而不僅限於租屋者，但是不管是對租屋或購屋的補貼，低收入資格是接受補助對象的基本要求¹⁴⁶。

HOME 除了上述對個別可負擔住宅的興建、修繕補助，另外也提供類似於租屋券的承租人導向租屋協助（**Tenant-Based Rental Assistance**，**TBRA**¹⁴⁷），也就是這種補助是跟著承租人，而非補助特定興辦計劃（**project-based**），一旦承租家戶選擇搬離某個租處，只要其依舊符合補貼資格，他在新的承租處依舊可以獲得補助，而補助款的

¹⁴⁴參考：CPD Awards and Allocations (Date of Export: 07/05/14)。

¹⁴⁵參考：HUD Exchang 網頁之 **HOME CHDO** 說明：

<https://www.onecpd.info/home/topics/chdo/>。

¹⁴⁶關於 **HOME** 以及 **CHDOs** 補助項目的詳細介紹，請參考 HUD Exchang 網頁之 “Building HOME: A HOME Program Primer”：

<https://www.onecpd.info/resource/2368/building-home-a-home-program-primer/>。

¹⁴⁷參考 HUD Exchang 網頁之 “HOME Tenant-Based Rental Assistance”：

<https://www.onecpd.info/home/topics/tenant-based-rental-assistance/>。

額度則視家戶收入、租處的租金、管轄該租處的地方住宅局之租金標準而彈性變動。不過，此方案與鼓勵民間興辦較無直接關係，此處略過此種補貼方案之介紹。

(四)住宅信託基金 (Housing Trust Fund, 簡稱 HTF) ¹⁴⁸

美國的住宅信託基金是由政府設立，由州政府、地方政府或準政府機構執行，協助對象設定為中低收入家戶¹⁴⁹，目的是提供可負擔住宅 (affordable housing)。根據社區變遷中心 (Center for Community Change) 的調查，全國已經有超過 700 個住宅信託基金，這些基金每年提供超過 5 億美元的資金提供多樣的住房資助¹⁵⁰。HTF 的資金來源非常多樣，且各級政府設立基金的財務來源也大不相同，有的仰賴政府預算挹注、有的仰賴政府發行的公債或是特定稅收的提撥。

一般來說，HTF 的運用限制比起聯邦住宅計劃或綜合補助款來得更少¹⁵¹，政府對此基金最主要的限制，就是必須有 80% 以上的比例被運用在出租住宅方面，剩餘的部分，包含購屋 (homeownership) 以及基金自身之行政運作兩部分，個別至多只能使用不超過 10%。而 HTF 基金資助的項目則包含購屋 (做為出租房用的購屋行為)、新建房屋與租金補貼，除此之外，此項基金也對前述的非營利住宅開發者 CHDOs 提供貸款以支付先期工程經費。

如同以上所述，全美數百個不同的 HTF 各有其不同的營運方式與規範，以下僅舉麻薩諸塞州的 Affordable Housing Trust Fund (以下簡稱 AHTF) 為例¹⁵²，概述 HTF 的運作狀況。麻州的 AHTF 成立於 2000

¹⁴⁸ HUD 網頁之 Housing Trust Fund 說明：
http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_planning/affordablehousing/programs/home/htf。

¹⁴⁹ 一般設定是收入低於平均收入 80% 之家戶，但各個不同的基金所設定的對象也略有不同。

¹⁵⁰ CENTER for COMMUNITY CHANGE 網頁之 Housing Trust Funds 說明：
<http://housingtrustfundproject.org/housing-trust-funds/>。

¹⁵¹ Schwartz 《美國住房政策》，頁 193。

¹⁵² 以下資料參考麻薩諸塞州 2007 年的 AHTF 報告 (“A REPORT OF THE AFFORDABLE HOUSING TRUST FUND”)，原文可由以下網站下載：
<https://www.masshousing.com/portal/server.pt?open=514&objID=239&parentname=C>

年，由麻州房屋管理局（Massachusetts Housing Finance Agency (MassHousing)）所主管，其服務對象主要是收入低於「地區中位數收入（Area Median Income，簡稱AMI）」的居民，初始的財務來源是由麻州州基金（state's General Fund）在成立的前三年每年各撥款兩千萬美金，第三年之後，AHTF除了接受麻州基金的補助，麻州議會也另外立法由債券、低收入住房退稅（Low Income Housing Tax Credits）等不同的來源中供應AHTF的財源。

在AHTF實際補助開發的案例中，以2007年為例，該年度支出一共2391萬美元，補助開發了1446單元的可負擔住宅，其中有164戶提供給收入低於30%AMI的家戶、1127戶則是提供給收入介於30%AMI與60%AMI之間的家戶。若更進一步分析這些可負擔住宅開發案的內容，可以發現HTF這類信託基金補助的對象在各方面都有很大的歧異度。

以開發形式來說，有些是新建住宅，有些歷史建築改建或老舊住宅的擴建與整建維護。而全部34處開發案中，有17案提供全出租房、8案則是全自有房（homeownership），另外有4案混合住房、2案老人住宅，以及2案（113戶）提供給特殊需求者。其次，在財源方面，可以發現許多AHTF的可負擔住宅案例都同時獲得不同機構、不同管道的財務協助，其中又以麻州的住宅與社區發展部（Department of Housing and Community Development，DHCD）、社區經濟發展協助公司（Community Economic Development Assistance Corporation，CEDAC）、麻州住宅協力基金（Massachusetts Housing Partnership Fund，MHP）、心理衛生部（Department of Mental Health，DMH）為主要的財務資助者。而這些機構或基金之間往往也有互相合作與支援的關係，例如AHTF就與CEDAC簽訂合約，提供250萬美元的額度給CEDAC貸款給興辦可負擔住宅的非營利組織，使他們能在開發的前置階段有足夠的經費辦理先期規劃。此外，DMH也固定從Danvers State Hospital

Housing Fund 中撥款給 AHTF，由 AHTF 開發一部份住宅滿足 DMH 病患的居住需求。最後，上述這些可負擔住宅的興辦者也具有相當不同的身分，從 AIMCO 這類在全美 24 州與哥倫比亞特區經營 250 個社區的上市建設公司，到各種社區經營、醫療服務為目的的非營利組織，都可以是可負擔住宅的興辦者。

(五) 免稅債券融資

另一項聯邦政府提供的協助是免稅債券投資，其協助對象包含首次購屋與開發多戶出租房兩種類型。這些債券主要是由州政府的住宅金融管理部門發行，聯邦政府對此債券的補貼方式，採取的是免除債券收益獲利的聯邦個人所得稅，透過免稅的設計，債券發行者能夠設定較低的利率發行此免稅債券給投資者，再以債券收益發行低息抵押貸款，協助可負擔住宅的開發者。

而聯邦政府對此債券的管制，主要是限制各州每年可發行的免稅債券，以及全國的總額上限，例如在 2003 年，債券發行的最大額度是每人 75 美元、全國總上限為 247 億美元，而當年度沒有用完的額度可在接下來三年中繼續使用。唯此項免稅債券並非專為住宅或社區發展所設計，包含公共交通、學生貸款、經濟發展等許多其他項目也常採用此一債券提供的融資貸款¹⁵³。

(六) 包容性區劃／包容性住房 (Inclusionary zoning/inclusionary housing)

包容性區劃是州政府透過強制要求或提供誘因，要求或鼓勵建設公司將其開發的部分住宅單元，提供給中低收入家庭。其好處除了增加可負擔住房的供給，另一方面也有促進混居的作用。由於此政策是屬於州政府之規劃權之一，因此各州與個別案例之間的差異較大。

以紐澤西州為例，立法機構於 1985 年通過《可負擔住宅法 (Affordable Housing Act)》，要求該州的各個市級政府於規定的期限

¹⁵³Schwartz 《美國住房政策》，頁 191。

中開發一定比例的可負擔住宅單元。在州政府並未特別授意應如何達成此一目標的情況下，多數市政府後來大多採用包容性區劃提供可負擔住宅，各個市政府藉由提供給建設公司額外的發展權，使他們能在單一基地上興建超出當地土地管制所限制的樓地板面積，以此交換廠商提供其中至多 20% 的住宅單元給低收入家戶。

(七) 低收入戶出租住宅稅收抵免(Low Income Rental Housing Tax Credit)

低收入住宅的稅務補貼由 1986 年的《稅制改革法(Tax Reform Act)》所成立，到 2003 年為止，一共補助了約 120 萬戶住宅，占同期公共住宅開發約 28%。其主要是透過建設公司承諾負擔一定比例可負擔住宅後，於一定年限內，稅制扣抵一定額度。由於稅務扣抵相當直接，且美國稅務繁重(如都市計劃稅、地價稅、房屋稅等)，因此其誘因極大；相較於我國相關稅賦負擔較低，對於民間廠商誘因較小。¹⁵⁴

其主要概念為，若出租給家庭總收入在地區中位數(AMI)的 60% 以下，建設公司便依一定比例折扣租金。而其價格計算基礎，則為總成本扣除土地成本後乘以協助弱勢比例；其中，若屬於艱困開發區，可將價格基礎乘以 130%。最後，依照一定比例之貼現率，折抵為十年之內可折扣之金額。

舉例來說¹⁵⁵，Lester Bowie 於聖路易斯郊區，它所有的 100 戶單位皆作為低收入戶使用。因為房型規劃與租金租期皆符合低收入住宅規範，可進行稅務減免。若整體投資成本為 1000 萬美元，土地成本為 160 萬。假設並無任何其他援助狀況下，該案之基礎計算額為 840 萬元。因其全部皆為低收入入住，所以合算抵扣基礎為 $840 \times 100\%$ ；同時，其位於政府指定之艱困地區，所以可再加乘為 $840 \times 130\% = 1092$ (萬)美元。最後，依照每年相關單位頒布之固定貼現率計算(粗擬為 8%)，共得 $1092 \times 0.08\% = 87.36$ 萬；因此十年之內，本開發案可得補貼共 873.6

¹⁵⁴ Schwartz 《美國住房政策》，頁 83-85。

¹⁵⁵ Schwartz 《美國住房政策》，專欄 5.1。

萬美元¹⁵⁶。

三、實踐案例—東灣亞裔地區發展協會（East Bay Asian Local Development Corporation，簡稱 EBALDC）¹⁵⁷

EBALDC 創建於 1975 年，為一個私人、非政府、非營利的社區發展組織，與奧克蘭委員會(Oakland Housing Authority, OHA)緊密合作，致力於奧克蘭州及東灣區發展各種類型的住宅，包括單身住宅(single-room-occupancy residences)、具住宅私有產權的單一家庭(single-family)住宅，另外也延續政府自 1960 年代來強調的混居概念，配合東灣區具有強烈文化性與族裔性的低收入鄰里，建立混合使用(mixed-use)的年長與家庭租賃社區。這也反映美國住宅政策由「計畫基礎/專案導向」(project-based)轉向「鄰里基礎」(neighborhood-based)，即由早期「經濟隔離」(提供低收入戶住宅)逐漸朝向「經濟整合」(提供混和收入家庭的住宅)的補助方式的變化，並引入相關設施即方案進行社區發展。另外，在「可負擔住宅」的提供上，配合聯邦住宅法第八節條款(SECTION 8)進行運作。

以下以“Lion Creek Crossings”¹⁵⁸社區作為實例做簡要的介紹。

“Lion Creek Crossings”是 EBALDC 與 OHA、Related Companies of California 共同合作下，將原先只有 178 單元的公共住宅區域(Coliseum Gardens，1964 年 OHA 公共住宅計畫下興建)進行全面重建，引入 SECTION 8，針對收入水準佔地區中位數收入(Area Median Income)30-54%之個人及家戶進行補助，提供 567 單元的家庭及年長租賃住宅(前者 439 戶，後者 128 戶)，並建立新的公園、新街道、幼兒

¹⁵⁶ 此僅為案例介紹，一般而言低收入住宅比例較低，且另有如直接經費補貼或貸款不等。

¹⁵⁷ 整理自 Jeremy Liu〈作為社區發展策略的社會住宅/公共住宅管理〉《2011 年社會住宅國際研討會論文集》，第 201-211 頁。

¹⁵⁸ EBALDC 官網：<http://www.ebaldc.org/home/lion-creek-crossings>

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

照顧等非營利社會服務空間，改善過去因公園未被充分活用造成此處成為犯罪聚集地的狀況，創造乾淨又安全的社區環境。

以「鄰里基礎」的觀點來看”Lion Creek Crossings”，有以下若干特點：

- (一)新的公共街道讓居民可徒步到捷運體育館站(Coliseum BART station)及公車站，發展出大眾運輸導向(transit-oriented)；
- (二)567 單元的大尺度(large-scale)開發；
- (三)聚焦於鄰里青年與教育的「地點基礎」(place-based)社區發展，提出「鄰里承諾」(Promise Neighborhoods)；
- (四)以鄰里學整合學童課後(after-school)方案。

透過”Lion Creek Crossings”的案例，可以看到在公私部門 EBALDC 與 OHA 的合作下，不僅提供中低所得家戶適居的住所，也促進社區的發展及鄰里間的關係，體現美國住宅政策的成效。



圖 4-5 Lion Creek Crossings 社區一景

註、資料來源：《2011 年社會住宅國際研討會論文集》，第 204 頁。



圖 4-6 Lion Creek Crossings 社區內遊樂場

註、資料來源：Lion Creek Crossings 官網

http://www.lioncreekcrossings.com/templates/template_concept04_hex/tour.asp?w=lioncreekcrossing&siteid=1240832

四、小結

從上述美國的多樣財務補貼來看，可以發現美國的聯邦政府提供了許多不同類型的補貼選擇，包含優惠利率貸款、免稅債券、信託基金、稅收抵減等方式，協助民間建設公司或非營利組織興辦可負擔住宅，而個人資金也可透過免稅債券等方式被運用到可負擔住宅或公共住宅的投資中。這些政策顯示，美國當前公共住宅的改建或可負擔住宅的提供，已經有很大一部份是交由民間執行，政府部門中，除了地方的公共住宅機構(PHA)在實際改建公共住宅、開發可負擔住宅（本節以下暫時統稱這兩者為社會住宅）的過程中還扮演一定的角色，其他的政府部門較少直接參與住宅建設的興辦過程。

這樣的公私部門配置並不表示公部門已經完全沒有角色。相反的，美國聯邦政府、州政府與地方政府依舊在財務提供與計畫監督的過程中主導社會住宅的興辦。首先，多樣且足夠的財務機制提供建設公司、非營利組織足夠的誘因興辦社會住宅，不管是自行興辦或是與公部門合作，這些社會住宅的開發者基於一定的財務誘因以及政府對於投資者合理獲利的保障而願意興辦低收入住宅。特別是從前述第八節條款每年 170 億美元的租金差額補貼額度來看，低收入住宅對於開發者來說，確實是值得投資的市場，在政府願意提供協助、民間願意投資的情況下，低收入或是各種弱勢家戶相較之下並不會被租屋市場所排擠，較能夠被租屋市場合理地對待。此外，當政府提供了足夠的財務補貼後，也具有一定的資格制定相關規範，要求社會住宅的興辦者、以及租客共同遵守契約以獲得穩定的補貼，包含居住品質的維護、房東、房客權益的保障，以及準時繳交租金等規範，這些基本的要求以及各方權益的互相尊重，都是建立在政府於社會住宅提供的過程中，扮演了重要的角色，因此得以用公權力約束各方，這也是臺灣未來在鼓勵民間興辦社會住宅時必須更積極正視政府角色的原因。

當前美國的社會住宅，除了依舊有很大比例的舊式公共住宅面臨治安與管理問題、維護資金不足等舊有問題有待克服，在 HOPE VI

之後的各種改革方案中，也產生出一些新的問題，包括改建公共住宅時導致的居民迫遷問題，以及 HOPE VI 的改建為了混居的要求，時常在數量上減少了保障弱勢家戶的居住單元，使許多原公共住宅的租戶在拆遷與改建後，多半被迫搬遷到其他地方或是不再住在公共住宅之中。最後，為了公共住宅治安改善所實行的「違規一次即驅逐政策」，使得犯罪者家戶中的親屬一同被逐出公共住宅，更進一步使其中下一代的處境危險，或是承繼上一代的困境繼續成為社會邊緣人。這些都是美國公共住宅至今仍有待解決的問題。

除此之外，美國為了替代公共住宅政策而鼓勵民間開發的可負擔住宅，因為開發經營者多數並非公部門或公法人，而各種政府補貼所規定受補助開發者必須提供給低收入或特殊家戶的時間長短不一（例如《住宅法案》202 條款中，規定只要開發計劃的居住單元能為極低收入年長者提供超過 40 年的居住服務，政府將在初期提供免息資金與租金差額補助¹⁵⁹。而接受低收入住房稅收抵免(Low-Income Housing Tax Credit, LIHTC)補貼的低收入住宅，最低要求出租給低收入者的期限則是 30 年¹⁶⁰)，各級政府如何調配資金補貼與長期住宅服務的供需兩面，則需要對政府財政與社會變遷有足夠的遠見，才能夠同時確保政府財務能力以及弱勢居住需求能被政策滿足。

¹⁵⁹參考 HUD 網站說明：
http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/housing/mfh/progdesc/eld202。

¹⁶⁰參考 HUD 網站說明：
http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_planning/affordabl ehousing/training/web/lihtc/basics/eligibility。

第三節 日本

日本住宅政策體系整體沿革可分為「解決住宅存量不足」、「整體居住品質提升」、「重視既有住宅與活化市場機能」等三階段¹⁶¹。實際政策推行，一方面提供多樣化住宅選擇，自所得分位 0-80 均可受惠；另一方面，由於晚近數量日漸充足，改以多元小規模嘗試性取徑供給，遂產生由政府與民間合作開發社會住宅之模式，不僅減低公帑開銷更可引入活力與效率。具體而言，透過財務制度協助，如長期低利貸款、興建經費直接補貼、入住戶租金補貼等，使有企圖心之民間廠商願意在收取固定可預見利潤下願意加入。例如，位於大阪西城區的 NICE(NISHINARI INNER CITY ENTERPRISE)堪稱經典案例，其以「小公司成就大事業」的企圖，藉由出租住宅供給穩定居住現況，爾後進一步結合福利輸送、在地就業及社區營造等配套打造居住安全網。

一、政策背景

(一) 整體住宅政策脈絡¹⁶²

日本整體住宅政策自第二次世界大戰後為始(約 1945 年)整體沿革可參見圖 4-2，以下概要敘述之：

日本戰後約有 420 萬戶住宅短缺，故日本政府制定針對不同特定對象供給社會住宅。針對經濟弱勢低收入制定《公營住宅法》，並將社會住宅視為「國家社會穩定的長遠政策」，由中央政府補助經費、土地等，而地方政府負責興建及營運管理社會住宅；同時，成立「住宅公團」，為大規模都市地區住宅開發、集合住宅之興建和老舊木造住宅區改建等，並提供中所得收入者購買或長期租用。歷經二十年的努力，於 1968 年全國住宅總數超越家庭總數，更進一步於 1973 年各縣市住宅總數皆超越家庭總數，遂使整體住宅政策進入「提升品質」階段。

¹⁶¹ 日本公共住宅政策之特徵與課題，佐藤由美，亞洲地區住宅研討會簡報，2013.08.09。

¹⁶² 資料來源：公共出租住宅定位的基本方向，國土交通省，2005。

由於整體住宅數量已臻充足，轉向關注住宅品質的提升。例如：1980年修正《公營住宅法》，擴大入住者，進一步將社會弱勢一併納入，如高齡者、身心障礙者或單親家暴等；1993制定《特優租借法》，專為中所得者提供優質出租住宅，提升居住品質；1998年再次修正《公營住宅法》，增訂地方住宅公社除直接興建外，亦可擴大購買或租用民間閒置空屋，並推動共同家園(Group Home)及細分訂定不同等級入住者租金。此階段整體提升居住品質，於1988年整體家戶未達政府規定居住水準者僅一成。由於住宅存量與品質獲得提升，除了持續結合民間能量擴大供給社會住宅、興建特定優良出租住宅外，更結合地區福利等諸多面向，期望打造整體居住安全網。例如管理代行制度(2005)、地域優良出租住宅(2007)、結合服務取向高齡賃貸住宅(2011)、住宅資訊公開與禁止居住歧視等。

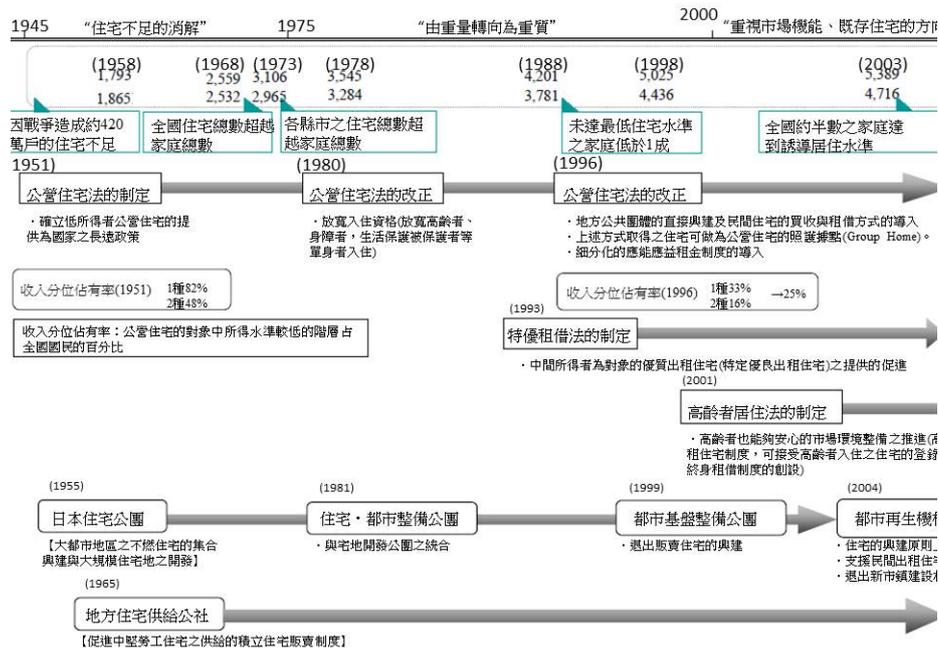


圖 4-7 日本整體住宅發展沿革

註、資料來源：公共出租住宅定位的基本方向，國土交通省，2005。

(二)各類社會住宅介紹¹⁶³

日本供給之社會住宅種類繁多，總量和初步分類如下圖 4-3，總數量約 340 萬，其中由各地方政府興建公營住宅約 219 萬戶，由（中央成立）都市再生機構興建 UR 賃貸住宅約 75.5 萬戶，此二種住宅為最主要供給模式，即透過政府直接投資興建。另，也有部分屬小規模鼓勵民間興辦供給多樣化出租住宅，例如地域優良出租住宅、老人住宅等。

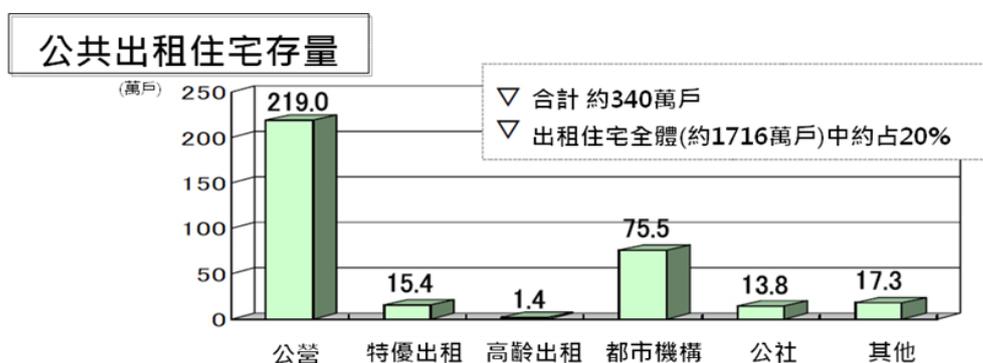


圖 4-8 日本公共出租住宅存量

註、資料來源：公共賃貸住宅的現況與課題，國土交通省，2005

從下表 4-1，可知日本社會住宅包括公營住宅、改良住宅、地域優良賃貸住宅、UR 住宅、公社賃貸住宅等不同類型，並因應不同政策目標(如協助經濟弱勢、瀛陋地區更新安置、無法進入市場之社會弱勢、穩定之優良市場出租住宅等)與不同族群的需要，訂定不同入住限制與租金標準（以入住者可負擔能力為基準）。配合此，政府並提供不同程度的資源協助，屬鼓勵民間興辦者，手段包括長期貸款、興建經

¹⁶³資料來源：

日本公共住宅政策之特徵與課題，佐藤由美，亞洲地區住宅研討會簡報，2013 年 08 月 09 日。

公共出租住宅定位的基本方向，國土交通省，2005。

臺北市公營住宅營運管理維護研究案，臺北市政府都市發展局，2013。

費補助或租金補貼等多，使民間建設公司或非營利組織得以獲得財務協助興建並營運小規模多樣化之社會住宅。

表 4-1 日本各類社會住宅比較

類型	公營住宅	改良住宅	地域優良賃貸住宅		UR 賃貸住宅	公社 賃貸住宅
			特定優良賃貸住宅／特 定公共賃貸住宅	高齡者住宅		
目的	提供窮困的低額所得者租金低廉的出租住宅。	都市再開發安置既有住戶。	提供中所得者之優良出租住宅。	提供給高齡單身、高齡夫婦之優良出租住宅。	主要提供給一般家庭的具備優良居住環境之出租住宅。	提供給中所得者接近市場之優良住宅。
供給方式	地方政府興建，或向民間購買、租借	都市更新計畫實施者興建	民間興建或地方政府興建	民間興建或地方政府興建	都市更新機構興建	公社興建
法源	《公營住宅法》	《住宅地區改良法》	《地域優良賃貸住宅制度要綱》 《關於促進特定優良出租供給之法律》		《行政法人通則法》、《行政法人都市再生機構法》	《地方住宅供給公社法》
出租對象	1.所得分位 25 以下低收入者	1.都更地區之原住戶 2.低收入者	1.所得分位 25-50 中收入者	1.60 歲以上之高齡者 2.中收入者	1.所得分位 10 以上	1.中收入者，所得分為 25 以上
財務支援 ¹⁶⁴	1.建設經費補助 (1)政府建設、買收：全工程經費之 1/2 (2)向民間租借：公用部分工程經費之 1/3 2.租金補助 (1)周邊同種類住家租金與入住者負擔基本額之差額的 1/2	1.建設經費補助 (1)政府建設、買收：全工程經費之 1/2	1.建設經費補助 (1)公共團體建設：全工程經費之 1/3 等 (2)民間建設：公用部分工程經費之 1/3 2.租金補助 (1)租金與入住者負擔額之差額的 1/2 (收入分位 50% 以下的家庭為對象) 3.民間老朽住宅建替支援事業：提供民間實施者長期低利貸款。	1.建設經費補助 (1)公共團體建設：全工程經費之 1/3 (2)民間建設：公用部分工程經費之 1/3 2.改修：公用部分工程經費之 1/3 等 3.租金補助 (1)租金與入住者負擔額之差額的 1/2 (原則收入分位 25% 以下的家庭為對象)		

註、資料來源：(1)日本公共住宅政策之特徵與課題，佐藤由美，亞洲地區住宅研討會簡報，2013 年 08 月 09 日。(2)公共出租住宅定位的基本方向，國土交通省，2005。(3)臺北市公營住宅營運管理維護研究案，臺北市政府都市發展局，2013。由本研究團隊繪製。

¹⁶⁴於本欄中，楷體底線則是由政府補助民間單位興辦出租住宅之支援；其餘為政府間之補助，例如由中央主管機關補助地方執行單位。

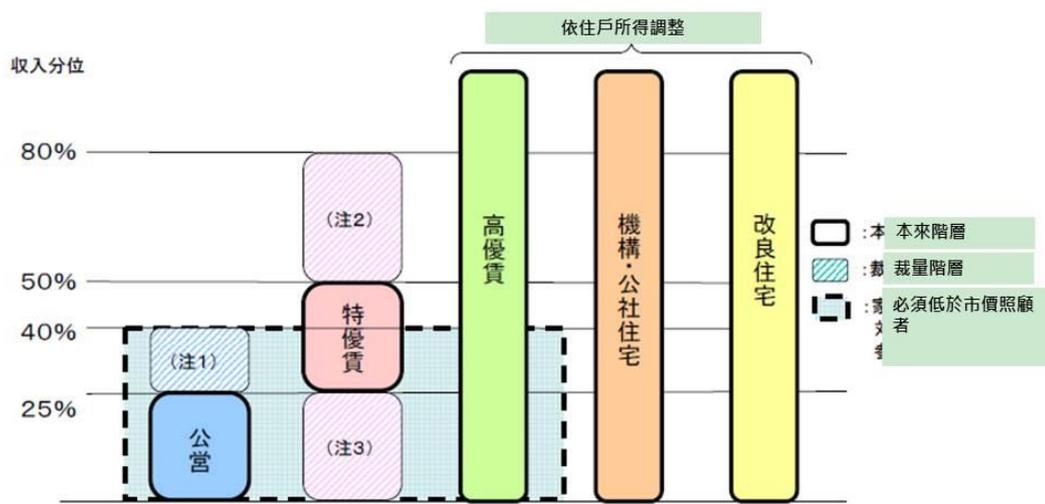


圖 4-9 日本公共賃貸住宅對象一覽表

註、資料來源：公共賃貸住宅的現況與課題，國土交通省，2005。

另由上圖 4-9¹⁶⁵可知，日本社會住宅供應體系和服務目標群體，設定所得 40 分位以下者必須優先照顧。其中，因應所得最低之經濟社會弱勢，公營住宅設定為所得分位 25 以下¹⁶⁶優先照顧；而地域優良住宅則規定供給所得分位 25-50 者¹⁶⁷，此為較高品質出租住宅。另，其他種類住宅，如改良住宅、都市再生住宅及公社住宅等則可依照入住者所得、財務規劃與營運管理需求調整租金。

二、鼓勵民間興辦機制

(一) 中長期融資協助

由防災的觀點出發，鎖定需要特別優先處理之密集街區，為促進整體居住品質與提供可負擔出租住宅，在土地產權所有人同意下，政府對建設公司進行專案融資，藉此政府、房東與租戶皆可獲利。以下以「大阪市民間老朽住宅建替支援事業¹⁶⁸」為例詳細內容如下：

1. 對象建物：依其建物成本、住宅融資與面積比例，每平方米貸款限度額如表 4-2(以 2014 年為基準)，亦同時由政策引導希望鼓勵民間提供防震高品質出租住宅。

¹⁶⁵資料來源：公共賃貸住宅的現況與課題，國土交通省，2005。圖中之註 1、註 2、註 3 皆為中央主管機關明訂授與地方政府行政裁量之入住者所得限制。

¹⁶⁶所得分位 25 以下為中央政府所訂定，但其釋放權責與地方政府，若因政策需要(如老人)，可進一步放寬至所得分位 40。

¹⁶⁷所得分位 25-50 為中央政府所訂，而地方政府可視政策需要(如照顧社會經濟弱勢)，彈性調整至 0-80 分位。

¹⁶⁸資料來源：大阪市民間老朽住宅建替支援事業網站，<http://www.city.osaka.lg.jp/toshiseibi/page/0000110352.html>，瀏覽日期：2014.07.07。

表 4-2 大阪市民間老朽住宅建替支援事業融資限度額

構造	融資單價
準耐火構造	181,900 日圓/每平方米
中層耐火構造(五層樓以上)	183,900 日圓/每平方米
高層耐火構造(六層樓以上)	183,600 日圓/每平方米

資料來源：大阪市民間老朽住宅建替支援事業網站，
<http://www.city.osaka.lg.jp/toshiseibi/page/0000110352.html>，瀏覽日期：
2014.07.07。

2. 融資利率與年限：年限為 25 年，依不同建物訂定不同標準，從 0.92% 至 1.92% 不等。

表 4-3 大阪市民間老朽住宅建替支援事業融資利率

項目	1 至 10 年	11 至 15 年	16 至 25 年
老舊密集區	0.92	1.42%	1.92%
一般住宅	1.92%	1.92%	1.92%
其他(如商店)	1.92%	---	---

註、資料來源：大阪市民間老朽住宅建替支援事業網站，
<http://www.city.osaka.lg.jp/toshiseibi/page/0000110352.html>，瀏覽日期：
2014.07.07。

(二) 其他配套

必須公開徵選入住者及價格(已張貼廣告等方式)，並以透明程序徵選。

租金不得超過大阪市政府規定之標準；押金以三個月為限。

直接補貼興建經費，針對密集地區域推動都市更新者，政府予以諸多直接經費補助，使有意願之建設公司得以推動住宅更新與提供優質出租住宅，其具體補助如下：

1. 規劃設計：如設計規劃與都市計畫檢討等，補助 2/3，1/2 或 1/3。
2. 老舊建物拆除費用：補助 1/2 到 1/3 不等。
3. 協助促進重建(拆除、調查、公共設施政被等)：補助 1/3。
4. 地區公共設施協助整修：補助 1/2 到 1/3。
5. 耐震修繕：補助 1/3。

(三) 租金補貼

為使老舊地區改建更為順利，以及民間興辦社會住宅者穩定獲利，日本政府擬定多重租金補貼制度：

1. 遷出戶租金補貼：1/2 至 1/4 不等。
2. 經領取津貼之低收入同意後，政府得以直接扣除房租與房東。

三、實踐案例—NICE 企業

NICE(NISHINARI INNER CITY ENTERPRISE，以下簡稱 NICE) 企業為大阪西城區¹⁶⁹之開發公司，以「小公司成就大事業」的企圖心，

¹⁶⁹西城區位於大阪市南方，該區背景如下：

(1) 密集老舊市街：住宅環境不佳，未達最低居住水準（18.0 m²）比率高達 22.6%（全國 4.2%，市 9.9%），大阪市指定優先改善地區。

(2) 家戶貧窮：領有生活保護津貼者比率達 1/5，有單身家戶、家庭戶，且家庭戶

採取主動積極關注的態度介入出租住宅與地區福利事務，在股份有限公司內設置非營利部門，如社區營造中心與生活支援諮詢室等。NICE 進一步透過政府多元財務機制協助與其本身機構使命推動弱勢地區出租住宅，並同時結合社會福利、地方就業¹⁷⁰與社區營造等軟體措施。實際運作中，期望透過民間的力量結合住宅供給與相關配套打造整體居住安全網，十分值得借鏡與推廣。NICE 目前轄下共有五棟出租住宅，總共供給 179 戶出租住宅，各自背景與現況皆不同，以下分別介紹：

(一)增井公寓

此案例依據「大阪市民間老朽住宅建替支援事業」，由大阪市政府補助，2002 年改建完成。住宅主要提供單身者居住，32 戶(1DK：1 房、餐廳、廚房)，另有家庭式居住空間，8 戶(2LDK：2 房，1 客廳、餐廳、廚房)，7 層樓，共 48 戶，整體外觀與配置如下圖 4-10。除一般住宅空間外，另有配置店鋪，身心障礙者團體家庭住宅(由 5-6 個身障者與照顧者共同居住)，失智長者住宅。此案例改建前為老舊木造建築，有許多高齡者居住，改建之後，這些高齡者都能再回來居住新住宅(口號：不用再去別的地方)，在日本屬創新性的做法。

整體財務試算(見表 4-4)，建設經費共 517,800 千日圓，預期投報為 7.8%。從中可看出，大部分為政府透過住宅公庫融資之低利貸款(396,000 千日圓，約 71.2%)，再加上補助老舊建物更新(93,000 千日圓，約 18%)，公司本身資金僅 10,800 千日圓。故可知總體藉由政府貸款或補助達 90% 以上，使得民間廠商願意投入並配合低收入租金補貼得以經同意後直接給與房東之措施獲得可預期收入。

兒童領有就學補助者佔 5 成以上。

(3) 人口高齡化：人口高齡化率 32.7% (全國 22.1%)，原因非老年人口增加，而是年輕人口流出，亦增加低所得老年人口入住(居住與生活消費較低)。在平均壽命，高齡者相對壽命卻低於全國平均壽命(男 73 歲、女 83 歲)。¹⁷⁰如藥局、診所、電腦零件、溫泉、食堂等。

第四章 各國民間興辦社會住宅案例研析



7F	賃貸住宅(4室)	
6F	賃貸住宅(4室)	
5F	賃貸住宅(10室)	
4F	賃貸住宅(10室)	
3F	認知証GH	賃貸住宅(9室)
2F	障がい者GH	賃貸住宅(11室)
1F	店舗	駐車場

圖 4-10 增井公寓現況與建物樓層配置

註、資料來源：竹中伸五(2013)，以住宅提供觀點試論地區需求與永續經營之相互關係，亞洲地區住宅研討會簡報，2013年08月09日。

表 4-4 增井華廈財務配置一覽表（單位：千日圓）

制度協助	大阪市民間老朽住宅建替支援事業				
建設經費	建設費	其他費用		合計	
	479,100	38,700		517,800	
資金配置	民間銀行融資	公部門融資	興建補助	本身資金	合計
	18,000	396,000	93,000	10,800	517,800
事業收支	年租金收入	純利潤			
	40,260	7.8%			

註、資料來源：竹中伸五(2013)，以住宅提供觀點試論地區需求與永續經營之相互關係，亞洲地區住宅研討會簡報，2013年08月09日。

(二) Blanc Court

此案例居住空間較大，主要以年輕族群、新婚夫妻為提供對象，共有 37 戶，外觀與配置如下圖 4-11。1 樓有餐廳、診所，2 樓有共同活動空間，3 樓身障者團體家庭住宅，4 樓以上是出租住宅。租金為 6.8 萬日圓/月，適合新婚夫妻核心家庭入住。此案例為老舊建物街區都市更新，故獲得「大阪市民間老朽住宅建替支援事業」的補助，總經費 767,050 千日圓中，共獲得 599,800 千日圓的中長期貸款(約 78%) 以及 97,500 千日圓的建設經費直接補助(約 12.7%)，總計獲得政府補助之百分比為 90%，使得建設公司本身興建與營運出租住宅之風險與負擔降低。



10F	賃貸住宅(4室)		
9F	賃貸住宅(5室)		
8F	賃貸住宅(5室)		
7F	賃貸住宅(5室)		
6F	賃貸住宅(5室)		
5F	賃貸住宅(6室)		
4F	賃貸住宅(7室)車イス対応フロアー		
3F	障害者グループホーム		
2F	教育関連事業フロアー		
1F	レストラン	歯科医	駐車場

圖 4-11 IBS Court 建物現況與樓層配置

註、資料來源：竹中伸五(2013)，以住宅提供觀點
試論地區需求與永續經營之相互關係，亞洲地區住
宅研討會簡報，2013 年 08 月 09 日。

表 4-5 Blanc Court 整體財務配置（單位：千日圓）

制度協助	大阪市民間老朽住宅建替支援事業			
建設經費	建設費	其他費用	合計	
	741,480	25,570	767,050	
資金配置	民間銀行融資	興建補助	本身資金	合計
	599,800	97,500	69,750	767,050
事業收支	年租金收入	純利潤		
	54,636	7.1%		

註、資料來源：竹中伸五(2013)，以住宅提供觀點試論地區需求與永續經營之相互關係，亞洲地區住宅研討會簡報，2013年08月09日。

(三)Community House 萩

此案例以領有生活保護津貼高齡者為提供對象，租戶九成以上為單身男性領有生活保護津貼，使租金有穩定來源。住宅居住空間較密，共有 48 戶。1 樓提供照護與介護中心，2 樓為後續追蹤日常照護中心，3、4 樓為身障者團體家庭住宅，3 樓以上住宅居住空間較小為 18 m²，有浴室(洗臉盆、澡堂、馬桶)、迷你廚房。租金 47000 日元，管理費 5000 日元，外觀與配置如下圖 4-12。

此案例突顯在生活支援與居住空間的連結，低樓層有商業設施，及其他生活支援服務。租戶所能負擔租金與民間租房相同，但能享有更好的居住空間、生活品質。整體財上，由於租金與民間相同，僅向一般民間銀行貸款 362,000 千日圓(約 96%)



10F	高齡者賃貸住宅(6室)		
9F	高齡者賃貸住宅(6室)		
8F	高齡者賃貸住宅(6室)		
7F	高齡者賃貸住宅(6室)		
6F	高齡者賃貸住宅(6室)		
5F	高齡者賃貸住宅(6室)		
4F	障がい者グループホーム	高齡者賃貸住宅(1室)	
3F	障がい者グループホーム		
2F	アフターケアセンター		
1F	共用スペース	事務所	介護事業所

圖 4-12 Community House 萩建物樓層配置

註、資料來源：竹中伸五(2013)，以住宅提供觀點試論地區需求與永續經營之相互關係，亞洲地區住宅研討會簡報，2013年08月09日。

表 4-6 Community House 萩整體財務配置(單位：千日圓)

制度協助	無			
建設經費	建設費	其他費用	合計	
	362,000	15,000	377,000	
資金配置	民間銀行融資	興建補助	本身資金	合計
	350,000	0	27,000	377,000
事業收支	年租金收入	純利潤		
	32,900	8.7%		

註、資料來源：竹中伸五(2013)，以住宅提供觀點試論地區需求與永續經營之相互關係，亞洲地區住宅研討會簡報，2013年08月09日。

(四) IBS Court

此案例由另一公司興建，NICE 負責管理，提供高齡者居住與生活支援，共有 24 戶。1 樓有店鋪設施與介護設施，2-3 樓為失智長者住宅，其他為高齡者住宅。租金約 6.1 萬日圓，適合銀髮族入住，外觀與樓層配置如下圖 4-13。

由於本案專為高齡者所興建，故申請「國土交通省高齡者居住安定化事業」，整體財務如下表 4-7。總營造成本之 536,000 千日圓中，獲得 65,000 千日圓(12%)之直接建設經費補助以及 350,000 千日圓(約 65%)之中長期貸款，預計年獲利可達 8.2%。



8F	高齡者住宅(6室)		
7F	高齡者住宅(6室)		
6F	身障者グループホーム	高齡者住宅(2室)	
5F	高齡者住宅(6室)		
4F	高齡者住宅(4室)		
3F	認知証グループホーム		
2F	認知証グループホーム		
1F	店舗	共用スペース	介護事業所

圖 4-13 IBS Court 現況與樓層配置

註、資料來源：竹中伸五(2013)，以住宅提供觀點試論地區需求與永續經營之相互關係，亞洲地區住宅研討會簡報，2013 年 08 月 09 日。

表 4-7 IBS Court 整體財務配置(單位：千日圓)

制度協助	國土交通省高齡者居住安定事業			
建設經費	建設費	其他費用	合計	
	493,000	43,000	536,000	
資金配置	民間銀行融資	興建補助	本身資金	合計
	350,000	65,000	121,000	536,000
事業收支	年租金收入	純利潤		
	43,987	8.2%		

註、資料來源：竹中伸五(2013)，以住宅提供觀點試論地區需求與永續經營之相互關係，亞洲地區住宅研討會簡報，2013年08月09日。

(五) Asyl Court

此案例以提供單身勞動者男性為對象，需有工作者才可租住，共有 33 戶，整體外觀與配置如下圖 4-14。2012 年 4 月興建完成，空間較 18 m²較大，租金 61000 日元，雖希望可以維持租金 42000 日元、管理費 5000 日元，但仍有差額 19000 日元需補足。NICE 正在思考如何補足租金的差額，可透過部分補助或企業補助，但希望如由公部門補足差額，亦可建立較穩定的模式，民間資源還是有限。

本案符合「大阪市民間老朽住宅建替支援事業」，因此大阪市政府於建設經費與興建經費等皆給予補貼，如下表 4-8。在整體 419,000 千日圓建設經費中，興建經費直接補貼為 43,000 千日圓(約 10%)，銀行中長期低利融資為 350,000 千日圓(約 83.5%)，使得總體利潤回收預計可達 8.8%。

表 4-8 ASYL Court 整體財務配置(單位：千日圓)

制度協助	國土交通省高齡者居住安定事業			
建設經費	建設費	其他費用	合計	
	493,000	43,000	536,000	
資金配置	民間銀行融資	興建補助	本身資金	合計
	350,000	65,000	121,000	536,000
事業收支	年租金收入	純利潤		
	43,987	8.2%		

註、資料來源：竹中伸五(2013)，以住宅提供觀點試論地區需求與永續經營之相互關係，亞洲地區住宅研討會簡報，2013年08月09日。



6F	賃貸住宅 13戸		
5F	賃貸住宅 13戸		
4F	ケアホーム	賃貸住宅 7戸	
3F	サテライト特養		
2F	サテライト特養		
1F	駐輪・駐車場	サテライト玄関	店舗

圖 4-14 ASYL Court 現況與樓層配置

註、資料來源：竹中伸五(2013)，以住宅提供觀點試論地區需求與永續經營之相互關係，亞洲地區住宅研討會簡報，2013年08月09日。

四、小節

由於日本並無如歐美先進國家之第三非營利組織供給廉價出租住宅傳統，故甫始之初皆由政府主導。待數量與品質到一定程度後，晚近由於數量充足，在引入民間效率與因應社會變遷(少子化、人口老化、都市頹敗)等考量下，藉由都市更新機制與民間資源合夥多元興辦。受限於民間人力、資金與土地資源有限，僅能小規模自建或配合都市更新模式供給；同時，日本政府亦提供相關措施使鼓勵民間興辦整體財務可行性大為提高，吸引民間具理想與企圖之組織得以獲得固定可預期之獲利。

公私合夥過程中，公部門並非將興辦負擔完全卸下，而是與民間共同分擔資金與權利責任，具體則是以多重補貼機制展現。整體補助相當多元，自長期低利貸款、硬體興建經費補助與入住者租金補貼等，使得民間廠商加入門檻下降。長期低利貸款以專案融資 25 年，利率自 0.92% 至 1.92%，並規定硬體興建等級及相關後續入住者規範；硬體興建經費依拆除老舊建物、耐震修繕等部分補助；租金補貼則補助遷出戶以及在入住者同意下直接將低收入住宅津貼匯予房東等。諸如上述機制與目標設定，遂得以發展如 NICE 之建設公司，以建設公司之姿，供給廉價出租住宅為主，結合地區就業，社區經濟與社區營造等提升整體居住品質與架構弱勢居住安全網。此小規模鼓勵民間興辦之方式，管理營運靈活且標籤較少，亦可視為未來鼓勵民間興辦可行策略之一。

第四節 小結

本研究蒐集鼓勵民間興辦社會住宅先進諸國，可發現其共通點為：

1.非僅基於財務考量

2.與國家社會特定發展歷史脈絡相關

3.積極透過融資、建設經費、租金補貼、租稅、發展權獎勵等協助民間財務自償，並由中央政府為興辦主體，提供預算協助補貼

首先，荷蘭社會住宅發展歷史悠久，過往慈善非營利組織在快速都市化中，供給勞工住宅，此歷史發展進程絕非得以輕易學習，第一部住宅法更是於 1901 年通過。荷蘭政府藉由中央與地方合作，以都市規劃為手段，配合多樣化融資貸款、建設經費(已於 1990 年停止)、租金補貼與發展權(出租出售混合)等住宅補貼，使得整體社會住宅存量達到 32%。晚近(2008 年)因金融風暴與存量到達一定程度，開始以混和收入、出租/出售等社會住宅協助財務自償等，從非營利住宅法人轉型為社會企業。

美國發展路徑，由起始之初由政府主導，從戰後至約 1970 年代皆為政府主力推動公共住宅(public housing)至一定數量。後因政治經濟社會局勢變化以及設計管理不當，造成貧民窟歧視與種族隔離等嚴重。因此，於 1970 年代開始引入民間資源推動，採行混居、並以租稅債券、貸款、興建經費、租屋券(即租金補貼)與發展權等方式，引入民間經營之效率，提供可負擔住宅(affordable housing)，並提倡混居，混和收入等。根據 2013 年的統計，美國中央政府共編列 140 億美金作為租屋券，可知其鼓勵民間興辦或發展健全租屋市場並非以財務考量，整體仍投入相當多資源。

回到國家發展進程與我國類似的日本。從戰後至 1990 年，皆以政

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

府直接興辦為主，以中央政府為主導，積極透過土地與建設經費等，補助實際執行之地方政府興建社會住宅。到 1990 年代，總體存量約達 6%。然而，由於整體經濟與社會的情勢改變，如都市老化、住宅需更新、人口高齡、少子化等狀況下，由於基本存量充足，便轉為鼓勵民間興辦，以多樣化補充性社會住宅應對經濟社會變遷。其僅為補充性，且並非財務考量，仍透過融資、建設經費與租金補貼等直接措施協助民間實施者興辦社會住宅。

因此，總歸荷蘭、美國、日本之鼓勵民間興辦社會住宅機制如下表 4-9。

表 4-9 荷蘭、美國、日本各類補貼機制一覽表

	荷蘭 ¹⁷¹	美國 ¹⁷²	日本 ¹⁷³
融資貸款	中央住宅基金、保證基金	《住宅法》第八條	大阪市民間老朽住宅建替支援事業
建設經費	《住宅法》，預算編列(已於 1990 年代停止)	希望六號(Hope VI)、社區發展補助款、HOME 投資合夥計劃	民間老朽住宅建替支援事業
租金補貼	《住宅法》，經調查收入後，依一定比例補助	住宅法第八條(租屋券(Voucher))	民間老朽住宅建替支援事業
租稅減免	無	低收入住宅稅收抵免	民間老朽住宅建替支援事業
發展權	協議出租與出售比例	協議容積獎勵比率	無

註、本研究團隊整理

¹⁷¹ 主要法律為《住宅法》，其中明訂各級政府權責與義務，中央政府負責國土規劃與財務協助，地方政府則負責擬定細則。

¹⁷² 主要法律為《住宅法》，並依據不同需求訂立其他法律。

¹⁷³ 主要法律為《住生活基本法》，明訂中央政府有協助財務及土地之責任。由於案例以大阪市為主，故機制以大阪市目前運作者為主。

第五章 整體構想

第一節 鼓勵民間興辦原則

綜合前述幾章的討論，立基於國內外案例、相關團體訪談與專家座談，以下就鼓勵民間興辦社會住宅提出初步分析如下：

社會住宅其目的在於提供一定品質且價格較對低廉的出租住宅，換言之，是具補貼性質的住宅政策。故若採鼓勵民間興辦模式，如何在落實補貼效果目的（原則）與民間實施者財務可行性（技術）此兩難中取的平衡，向來都是挑戰與是關鍵所在，其關鍵在於「**公帑節省價值(Value for Money)**」。

鼓勵民間興辦社會住宅，此「民間」無論是國外經驗的住宅法人、非營利組織、社會企業，或是我政府習於認知的建設公司、壽險業者，可持續的財務都是必要條件。其差別在於不同的興辦主體對於「合理/可行」財務報酬率以及管理營運風險分攤的認定高低不同。

就已知的國內 BOT 與 PFI 辦理經驗來看，正對照出就鼓勵民間興辦社會住宅之「政策目的 V.S 財務可行」的不同價值思維。新北市的 BOT 方式，強調的是「財務可行」，將滿足民間獲利與引入效率作為前提，因此同意讓開發量中有約 30% 地上權出售式住宅與 49% 市價出租住宅做為非社會住宅之經營使用，僅 21% 作為市價八折出租，相對地為了滿足政府零出資¹⁷⁴，對於政策目的做了退讓。另臺北市的 PFI 方式，則是以「政策目的」為優先，並承認為達成該政策目的將造成民間財務不可行並願意編列長期預算（購買公共服務）支應之。然由

¹⁷⁴ 但此零出資，尚未列入土地成本；且未來建築物產權屬於建設公司所有，政府若需修改政策方向將較為困難。

於 PFI 涉及預算長期編列之操作困難，現實政治情勢尚未解決¹⁷⁵，故北市改採提供其它「活用地」做為民間財務補貼手段，從廣義來看依舊是在政策目的做了退讓，且最終結算之公帑節省價值僅 2.94 億，效果相對有限，故目前北市正待後續評估政策走向。

就本案所蒐集國外經驗而言，亦認為社會住宅為達成政策目的恐財務不具自償性，因此如要鼓勵民間興辦並需提供積極的財務補貼誘因。例如荷蘭政府對住宅法人制度補貼與協助及其採用的多基地聯合開發模式、美國與日本的直接補貼建設經費、投資稅負抵減、長期低利融資貸款、租金差額補貼等財務協助等。也唯有透過這些不同管道的財務補貼協助與誘因設計，才可以在符合政策目的（增加存量、對象保障、租金優惠等）下，調動民間的彈性效率來參與興辦社會住宅。

鑑於我國社會住宅存量嚴重偏低，從儘快增加基本存量的角度來看，鼓勵民間興辦是否為當前最優先的路徑，頗值得探討。而美、日、荷鼓勵民間興辦之過程與初衷，皆未以財務為出發，而是借重民間效率等既有體制。例如美、日，基本存量皆肇始於政府直接興辦，民間興辦係在已累積一定數量後的改良、補充作法，並非財務節省之考量，而是引入民間經營管理之效率；荷蘭住宅法人係建立在長達百年社會脈絡過程中，民間非營利組織長期投入社會住宅經營，並藉由政府大量補貼挹注(如中長期貸款、租金補貼、規劃權不等)，且普遍社會氛圍認之居住權與產權之不同，「居住是政府之責任，絕非自由市場可解決所有問題」是社會共識。因此，以此邏輯發展出綿密鼓勵民間興辦社會住宅體系絕非可簡單複製移植，更非政府口中民間建設公司¹⁷⁶所

¹⁷⁵ 根據《預算法》第 8 條：「政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。前項承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達。」其彰示預算僅得已編列未來四年之所需，並應以一定之金額。此規劃因為民主國家選舉與代議政治之產物，由於政治局勢變化快速，民意代表隨社會情勢改變，中長期預算編列恐有困難。然，我國其他住宅補貼尚有「青年安心成家」方案，由政府協助新婚或欲有子女之青年家庭解決居住問題，提供最長達「30 年」之償還年限。故可知，於相關住宅補貼中，中長期預算編列，技術上已屬可行且相關運作機制已臻成熟，期待未來民間提案融資制度(PFI)得以突破既有限制，以長期服務購買與公司合夥之理念運作。

¹⁷⁶ 根據國產實業之訪談，普遍民間建設公司，期待內部報酬率需至少百分之二十，

能比擬。由臺北市近年經驗可知，係採政府直接興辦與鼓勵民間興辦雙軌並進，且由政策目標達成角度來看，前者反倒更為直接、可預期，後者在當下土地開發公私合作脈絡氛圍中，仍有諸多變數有待釐清克服。

我國目前針對民間興辦主要鼓勵機制¹⁷⁷，主要為《住宅法》所條（表 5-1），然落實上確有諸多問題：

表 5-1 住宅法與鼓勵民間興辦社會住宅條文相關者

機制	對應條文	內容
土地提供	第十七條	民間興辦之社會住宅，需用公有非公用土地或建築物時，得由公產管理機關以出租、設定地上權提供使用，並予優惠。
經費補助	第十八條	直轄市、縣（市）主管機關得補貼民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅貸款利息、部分建設費用或營運管理費用。
融資協助	第十九條	直轄市、縣（市）主管機關得視民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅資金融通之必要，向中長期資金主管機關申請提供中長期資金。
租稅減免	第二十條	民間興辦之社會住宅於興建或營運期間，直轄市、縣（市）政府應課徵之地價稅，得予適當減徵。

註、資料來源：全國法規資料庫，本研究團隊整理。

且回收年限僅三到五年的財務模式。放眼社會住宅，內部報酬率低，且回收年限動輒二十至三十年

¹⁷⁷ 另近期財政部促參司將社會住宅納入社會福利設施，內政部也將訂定社會住宅適用促參重大公共建設的範圍，以利民間業者享有促參法釋出的租稅優惠，然具體內容與執行方式尚待進一步釐清。

第十七條土地部分，具體內容已訂定「民間興辦社會住宅使用公有非公用不動產之出租及設定地上權優惠辦法」，然效果有限¹⁷⁸。第十八條經費補助部分，雖載明可「補貼貸款利息、部分建設費用或管理費用」，但責任歸給「直轄市、縣（市）主管機關」，地方政府囿於財政負擔能量，並未提供。第十九融資部分，第十九僅揭示有民間有資金融通必要可由直轄市、縣（市）主管機關「向中長期資金主管機關申請提供中長期資金」，但若參照現行《中長期資金運用策劃及推動要點》及《中長期資金運用作業須知》，對「自償性」認定恐有窒礙難行之處¹⁷⁹。第二十條租稅減免部分，僅有「地價稅」適當減徵，由於我國地價稅實質嚴重偏低，從財務效果也是九牛一毛，對民間並無誘因。

綜合上述，可歸納如下：首先，本案認為鼓勵民間興辦社會住宅，應兼顧政策目的（原則）及民間財務可行性（技術）。其次，由國外成熟經驗可知，民間興辦財務可行性不等同於社會住宅本身可財務自償，而是透過政府提供其它補貼手段來達成，積極引入民間興建及營運管理之彈性與效率。就國內經驗而言，新北市 BOT 模式引發的爭議正凸顯「財務自償」為首迷思造成社會住宅政策的反挫與主從易位；臺北市 PFI 作法雖承認補貼為必要，但在實際政治氛圍操作上仍有侷限。最後，參照我國《住宅法》相關鼓勵民間興辦機制，落實頗有問題，且較國外所提供之協助極為有限。

依據前述分析，以下提擬本案針對鼓勵民間興辦社會住宅基本構想：

一、確保社會住宅政策目的（增加存量、對象保障、租金優惠等）之

¹⁷⁸詳下一節財務試算。

¹⁷⁹僅流於道德性宣示，例如財政部長張盛和呼籲旗下公股行庫在授信的規範下，積極配合政策承作社會住宅的融資業務。引自中國時報，2014年06月26日。

基本原則，打破社會「住宅財務自償」迷思，積極透過相關財務協助補貼機制，確保民間興辦財務之可行性。

- 二、鑑於我國（特別是高房價問題嚴重的都會區）土地價格偏高，就實務面而言，本研究認為鼓勵民間興辦的前提，必需是由**政府提供公有土地以無償或極為低廉成本交由民間興辦**。相對地，如國外由民間自行購入、租用市場土地興辦社會住宅的作法，現階段應無操作可行性。
- 三、都市計畫手段也是鼓勵民間興辦的可能模式，常見作法是透過發展權或規劃權放寬手段，要求民間在開發過程中回饋一定社會住宅。然從國外經驗可知，其為增加社會住宅混和化、分散化、多樣化的輔助性方式，**非增加存量之主要手段**。對應我國當前存量嚴重偏低的急迫現實，故本案研議的鼓勵民間興辦方式，先暫不討論如土地使用變更、都市更新、容積獎勵、聯合開發等類型作法，再者，這些作法推展基本上取決市場動能而不是政策規劃，在供給數量、興辦時程的不可掌握性較高。
- 四、綜合國外案例經驗，雖個別具體作法細節模式多樣不同，然可歸納長期低利融資（利率補貼）、部分興辦經費補貼、租金補貼、租稅抵扣等幾大機制。故本案將以一實際基地為例，先以既有政府鼓勵民間興辦社會住宅相關條件為基礎，提擬初步的財務試算，並以此財務架構為基礎，研析上述四大面向對財務可行性之效果，並進一步評估於既有法令體制調整落實之可行性。另一方面，將以此財務試算為基礎，討論潛在實施者基本看法、政府/民間鼓勵機制偏好及潛在實施者(建設公司、壽險業)財務試算推估。最後討論不同政策方向之意涵，土地取得、入住對象、開發模式、財務規劃、社區規劃與營運管理等。

第二節 鼓勵民間興辦社會住宅財務試算

以下將以近年來諸多社會住宅相關研究時常分析的臺北市南港向陽段 35 地號公有土地為例，並參考相關變數模擬，作為本案構想財務模擬分析的對象與模型。選擇此地目，主要因其位於臺北市，而臺北市政府可說是晚近各級政府內花費最多資源興辦(人力、預算、土地)且需求最為急切者。再者，此地段目前臺北市政府正規劃此塊土地運用模式，此時試算更具真實性，可協助其釐清不同社會住宅興辦模式與財務變數設定下鼓勵民間興辦的可行性。

一、基地基本條件

南港向陽段 35 地號之公有土地位於臺北市東側連接南港內湖之成功橋橋頭南港端，基地面積 9007.23 平方公尺，使用分區為住商混合使用之住宅區，容積率為 175%，建蔽率為 40%，其餘基地條件參見下表 5-2。

表 5-2 南港向陽段 35 地號基地條件及位置

土地面積	9007.23m ²	
使用分區	住宅（住商混合）	
法定建蔽率	40.00%	
法定容積率	175.00%	
土地公告現值 180	179,000(元/m ²)	
土地公告地價	42,000 (元/m ²)	

註、資料來源：臺北市地價查詢多功能服務系統

¹⁸⁰土地公告現值與公告地價分別採用目前最新之 2014 年 1 月、2013 年度 1 月之數值。

根據上述基地條件，預計本案將開發總樓地板面積為 10,099.77 坪，其中 6088 坪作為社會住宅，其餘樓地板面積包含一樓商業空間、汽機車位與公共設施。由此，興辦者收入部分，除了社會住宅本身之租金收入，另有一樓店面與地下層汽機車停車格位之租金收入，以上之可出租收入部分之單位數量與租金估算參見表 5-3。

表 5-3 開發產品初步推算

類型	住宅	汽車位	機車位	商業空間租金
單位	6,088 坪	166 格	199 格	781.1 坪
租金推估	900 ¹⁸¹ (元/坪)	2000 (元/格)	200 (元/格)	2000 (元/坪)

二、財務試算條件設定

成本方面，本財務分析考量社會住宅從興建到營運共 50 年之興辦成本，其中主要項目包含營建、規劃設計監造、維護管理、重置（即長期修繕）、不動產賦稅（房屋稅、地價稅）、土地成本等各項。此外，為了避免有限公有土地流失的情況，本研究也主張公有土地是從國有或特定公營事業所有，轉移至社會住宅的興辦指導機關所有（例如地方政府）。因此，對廠商而言，興辦成本中不計土地購買成本確實是必要且合理的情況。不過若是暫定以地上權方式轉移給民間興辦社會住宅，在土地取得成本中，尚須納入地上權之租金與權利金。另外，由於上述興辦金額相當龐大，且為長期回收之投資，勢必得以貸款融資的方式協助興辦者於初期取得一定之興辦財源，因此在財務計算方面也必須納入融資以及連帶產生之本金利息償還計算。

¹⁸¹此處租金推估參考好房租屋網與崔媽媽基金會於南港地區調查之租金行情與資料，根據好房租屋網的資料，南港地區整層住家之刊登平均價為 818 元/坪、成交平均價為 818 元/坪，而崔媽媽基金會估計之住家租金單價則為 845.44 元。由於上述統計及估計之出租房屋範圍涵蓋較廣，而本案估計之出租房屋則為附電梯之新成屋，因此選擇略高之 900 元/坪應為合理之估計。

針對上述各項興辦營運之收入與支出，本財務分析以下就代入各項初始設定之參數計算，各項內容條列如表 5-4，並分別依重點說明如下。

表 5-4 財務變數設定

變數	初始設定	說明
營造單價	10 萬元/坪	
規劃設計監造	總額佔營造費用 6%	
重置	總額佔營造費用 50%	
維護管理	50 元/坪	
土地成本(取得)	0	政府無償提供公有土地
土地租金	以公告地價 1% 計算	
設定地上權權利金	100 萬	優惠折減
地價稅	0	優惠折減
房屋稅	稅率 1.2%	以住家用-公益出租計算
出租率	90%	考慮轉換空窗期
租金平均折減率	70%	考量政府對租戶之補貼
行政管理費	3%	廠商內部管理成本

(一) 營造成本：營造單價以每坪十萬元基本造價估算，此為一般營建之行情，由鋼骨鋼筋混凝土興建。

(二) 規劃設計：規劃設計(含監造)費用與重置費用佔興建經費 6%¹⁸²。

¹⁸² 依據行政院公共工程委員會「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」(民國

- (三)長期重置：以**興建經費之 50%**估算。其中，重置費用佔營建費用之百分比，是綜合臺灣與香港經驗後所採取的估計¹⁸³。
- (四)維護管理：一般公寓大樓管理費約 50-100 元/坪不等，由於未來社會住宅數體多，並透過規劃設計減少維護管理成本，在此以 **50 元為基準**¹⁸⁴。
- (五)土地成本：本案設定以「**公有土地無償**」為原則，因土地成本動輒數十億，對於財務影響極大，若將土地成本納入，財務試算必不可行。
- (六)土地租金：以新北市 BOT 為案例，相同標準為**公告地價 1%**¹⁸⁵。
- (七)權利金：以新北市 BOT 為案例，相同標準為 **100 萬**。¹⁸⁶
- (八)地價稅¹⁸⁷：金額龐大，但以新北市 BOT 為案例，得以**全額減免**，由政府承擔¹⁸⁸。
- (九)房屋稅：稅率 **1.2%**，以住家用公益計算為基準¹⁸⁹。

103 年 10 月 30 日修正)之附表一「建築物工程技術服務建造費用百分比上限參考表」若建造十三樓以上國民住宅，超過兩千五百萬至一億元者，服務技術費用為 6.6%；若超過一億元至五億元者，服務技術費用為 5.5%。由於社會住宅興建過程，一棟需一億元，故將此兩服務費參考相除後，四捨五入進位為 6%。¹⁸³臺灣的部分是參考內政部建築研究所委託臺灣科技大學針對大龍峒公營住宅進行的研究：《公營出租住宅採開放式建築理念整體規劃設計案例模擬與可行性研究》(2012)。香港部分則是參考香港房屋委員會及轄下小組委員會議事備忘錄

(<http://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/housing-authority/HA14-13.pdf>)與香港房委會 2014-15 計畫

(<http://www.housingauthority.gov.hk/mini-site/corporateplan1415/tc/index.html>)等資料。其中臺灣的估計較低，重置成本大約僅佔興建經費的 41%，而香港的估計較高，初估為 59%；前者雖然是臺灣本地的經驗，但是香港經驗可參考之處，在於其長久的公屋營運經驗，其中也指出出租房屋使用的中後期維護成本將更高，因此此處採取 50%之估計，雖然略高於臺灣的調查，是較為保守的估計，但是為了維持出租房屋較佳的使用狀態，提供足夠的財源進行細心的環境維護應屬合理。

¹⁸⁴管理費多少才合理，住展房屋網，2014.04.16。

¹⁸⁵依據「新北市青年住宅興建營運移轉案 興建營運契約」第 8.1.1，乙方應自完成地上權設定登記之日起至許可年限屆滿之日止，按本案用地公告地價之 1%計價土地租金。

¹⁸⁶依據「新北市青年住宅興建營運移轉案 興建營運契約」第 8.3.1，本案開發權利金採固定金額方式一次計收，金額為壹百萬元，乙方應於簽署本契約之同時全額繳付。

¹⁸⁷以現今該地之公告地價計算，五十年初估 3.88 億，且未來地價仍有上漲空間。

¹⁸⁸依據「新北市青年住宅興建營運移轉案 興建營運契約」第 8.2.1，本案契約期間，本案用地之地價稅由甲方承擔。

¹⁸⁹參考財政部網站之房屋稅稅率與計算：

- (十) 出租率：考慮空窗轉換的空置率與閒置率，暫且以 **90%** 為設定基準。
- (十一) 租金平均折減率：以 **70%** 的平均折減率¹⁹⁰ 估計租金收入。
- (十二) 行政管理費：為廠商內部管理成本，佔總金額之 **3%**¹⁹¹。

三、財務試算結果¹⁹²

而根據以上參數設定，本財務估算之各項總額與佔總興辦資金之比重如表 5-5 所示。需注意，以下之支出比重估計根據之數值，為五十年未折現累計值。

根據初始財務設定，本財務推算以營建、規劃設計監造、設定地上權權利金三項初始興辦經費之總和向銀行申請低利貸款，此處設定**優惠貸款之條件為利息 2.8%、貸款成數 80%之 50 年期貸款**。接著採用本息平均攤還法推算每年應還款本金利息合計 31,876,860 元。而每年租金收入總和為 62,307,366 元，50 年生命週期共 2,928,446,225 元(未折現)，扣除還款、每年繳交租稅、維護管理、長期重置、土地租金與廠商行政管理成本後，餘款除了作為興辦者收益。

<http://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/CON/407/7775730141158911903?tagCode>。

¹⁹⁰ 此指相當於市場行情之折減，此處參考臺北市政府現行公營出租住宅之規定，若比照國外標準，仍然偏高，例如日、韓、香港等，社會住宅租金約為市價 3-4 成。7 成市場租金係為財務試算變數，若政策方向決議需依家戶可負擔能力調降租金，相對應預算補貼應同時跟進，如興建經費、租金補貼等。

¹⁹¹ 依據國產實業訪談節錄。

¹⁹² 本節內文僅摘錄財務試算結果。

表 5-5 社會住宅各項開發支出及收入比重

支出	項目	各項總額(元)	百分比
	營建	1,009,976,976	49.96%
	規劃設計監造	60,598,619	3.00%
	設定地上權 權利金	1,000,000	0.05%
首期支出小計		1,071,575,595	53.00%
(以下為中長期支出，不計入興辦初期資金)			
	維護管理	171,670,884	8.49%
	重置	504,988,488	24.98%
	房屋稅	25,497,114	1.26%
	地價稅	0	0.00%
	土地成本	0	0.00%
	土地租金	189,151,830	9.36%
	管理費	58,886,517	2.91%
中長期支出小計		950,194,833	47.00%
50 年生命週期合計		2,021,770,428	100.00%
收入 ¹⁹³	項目	各項總和(元)	百分比
	住宅租金	1,946,747,825	66.48%
	商用租金	792,972,720	27.08%
	汽車停車場租金	168,523,200	5.75%
	機車停車場租金	20,202,480	0.69%
50 年生命週期合計		2,928,446,225	100.00%

¹⁹³ 收入以 47 年計算，未計入前三年興建期，出租率為 90%，住宅 630 元/坪(共 6,088 坪)、汽車為 2000 元/位(共 166 個)、機車 200 元/位(共 199 個)、商業空間 2000 元/坪(共 781.1 坪)。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

由以上條件估算後，本財務推估結果顯示如表 5-6，興辦者初期需準備自有資金 214,315,119 元，總收益則為 384,408,396 元，內部報酬率(IRR)僅 1.84%。此一報酬率偏低，對於目前一般以營利為目的的建設公司來說，一般市面上的出售式建案，報酬率較高(至少二十以上)，且回收期較短(僅三到五年)，因此社會住宅目前的財務方案對這些廠商來說並不具誘因，即便是一般商品內部投資報酬率亦須 5% 以上。這也是為何新北市提供民間廠商差不多的條件時，無廠商有投資意願，最後導致需要犧牲部份樓地板面積改作地上權出售住宅之原因。因此，下一小節將探討潛在實施者基本立場。

表 5-6 社會住宅財務推算結果

變數	初始設定
自有資金	214,315,119 元
總收益	384,408,396 元
內部報酬率(IRR)	1.84%

第三節 潛在實施者基本立場

如第五章第二節財務試算所述，目前整體內部報酬率僅 1.84%。在社會住宅政策目標不變的前提下(入住對象、租金與租期)，若需提升報酬率與減少風險，公部門必須提出相關補貼與擔保機制，以確保合夥廠商具可預期之獲利，而非產生對於公部門因政權改朝換代、政策朝令夕改或依首長偏好補助等不確定感¹⁹⁴。然而，由於晚近政治氛圍敏感，獎勵與圖利僅一線之隔，且普遍社會尚無法接受公私合夥獎勵民間廠商興辦公共建設，並獲取可預期之報酬之事，相關部會推行政策應謹慎評估。

此小節，將先行討論不同民間團體對於鼓勵民間興辦社會住宅之基本邏輯、立場與潛在期望政策協助，屆以接續討論政府/民間對於財務補助偏好。

一、 建設公司

- (一) 過往以出售式住宅為主要策略，內部成本規劃以**投報率高**(內部報酬率 IRR 至少 20%)為選擇。
- (二) 除投報率外，**回收期短**亦為主要考量之一，依照一般土地與建物融資，約三至五年必須回攤，且普遍建設公司若售出三分之一，即可回攤所有成本¹⁹⁵。
- (三) 若進入社會住宅市場(投報率低、回收期長)，期待的是**穩定現金流與商譽提升**之正面效益。
- (四) 相較其他公私合夥興辦的公共設施(如轉運站、體育場、公路與下水道等)，社會住宅涉及「經濟與社會弱勢」管理，在不改變現有房產結構下，屬於「**低報酬、高風險**」投資選項。

¹⁹⁴ 參見附件五第 330 頁，A 廠商訪談。

¹⁹⁵ 財報與業積低調觀察系列(1)-長虹

(<http://bonddealerbook.pixnet.net/blog/post/202547396>)。

- (五) 由於社會住宅涉及長期投入，若房地產景氣波動，易影響內部決策與資源配置。
- (六) 財務擔保方面，政府應保證一定比例**入住率與租金**，不足額由政府補貼，並前期規劃附屬事業設施(如商業空間)與社會福利回饋設施面積，以利建設公司試算整體財務收入。
- (七) **財務協助偏好前期建設經費，租金補貼次之**。係因建設經費直接補貼可快速減輕初期資金投入，既可減低建設公司投入負擔，更使得財務試算報酬率提高；而租金補貼涉及長期預算編列，於我國政治氛圍情勢與相關團體競逐下，長期預算編列若無民意機關首肯，恐將每年面對預算審核壓力，對於民間廠商財務試算不確定性極高。其餘如融資貸款、租稅減免、發展權等效果較間接，民間廠商偏好度較低。
- (八) 管理營運中，涉及**硬體與住戶管理**，後者需政府擔保與配套。硬體維護僅與其他專業公司統包合作，如保全、清潔、綠化等；若為住戶管理之規約執行，僅可配合勸導，確切執行應由公部門負責(如扣點機制認定、租金繳納)。另最終必須驅離，應由公部門執行，並確立後續接濟措施，如中繼住宅、租金補貼或社會福利系統等以**避免廠商商譽受損**。
- (九) 由於我國公私合夥經驗不足，互信機制必須建立，應以誠信交換意見，契約簽訂應盡可能明確仔細，以避免因長時間合夥雙方執行人員改變造成執行落差。
- (十) 避免因政權更迭與相關利益團體介入，片面改變合約執行與公私部門權利義務劃分。
建設公司在商言商，先不算入以公益不計成本投入，**內部報酬率必須為 8-10%**。由於涉及管理風險，相較於一般公私合夥案更高。

二、 壽險業者

- (一) 其資金龐大，急欲找尋出口投資與置產，期待**潛在資產增值利益**，如土地或股票等一定年限後價格上漲。
- (二) 若無潛在資產增值，可接受**長期穩定低投資報酬率**，至少為2.875%¹⁹⁶以上¹⁹⁷。社會住宅雖不在此限，但民間在商言商邏輯下，暫且不考慮以公益心態未計成本投入之可能性，以報酬率**3%**為計算基準。
- (三) 相較其他投資(如置產、股票、基金等)，社會住宅涉及「經濟與社會弱勢」管理，考量壽險業者母公司整體經營商譽與管理複雜性，雖可在政府擔保下獲得預期報酬，但營運管理涉及混居、弱勢與日常營運管理等，若涉及**公權力執行與最終不符規定之強制遷移**，**必須由政府執行**¹⁹⁸。
- (四) 雖目前相關法令放寬，得以結合營造廠商、非營利組織成立特許公司興建、營運管理社會住宅，但其**並無動力主動協商**結合其他部門運作社會住宅動能與驅力。再者，社會住宅入住者由政府所選，風險由壽險業者承擔，此事應可討論其合理性與合適性。
- (五) 壽險業整體偏好，仍以**不動產資產證券化>PFI(民間融資提案)>BOT(興建營運移轉)**為主¹⁹⁹，具體介紹如下：
 1. 不動產資產證券化：資產證券化吸引投資資金後，再興建、以租金支付證券化利息。
 2. PFI(民間融資提案)：民間先出資興建，政府逐年編列預算買回與購買服務
 3. BOT(興建、營運、移轉)：由民間興建、營運、至年限到期後移轉給政府

¹⁹⁶ 壽險買不動產 金管會又關門，中時電子報，2013年06月07日。

¹⁹⁷ 雖依照相關規定，壽險業資金投入公共建設不受限於報酬率2.875%之限制，本研究在此仍先行以2.875%報酬率以上為計算標準(參考資料：壽險投資社會宅 免投報率限制，中央廣播電臺，2014年04月23日)。

¹⁹⁸ 投資社會住宅 壽險最愛證券化，中時電子報，2014年07月01日。

¹⁹⁹ 投資社會住宅 壽險最愛證券化，工商時報，2014年07月01日。

(六) 僅願意扮演出資者角色，興建營運尚待釐清

依照壽險業者既有邏輯，僅願意扮演出資者角色，收取一定利潤，未有主動積極能量協調不同專業(如營造廠與非營利組織)，此模式是否可解決鼓勵民間社會住宅興辦之疑慮尚待討論，下列面相應優先釐清之：

1. 壽險業出錢是否較划算？

依目前獲得資訊，政府出地、壽險業出錢，但需進一步釐清的，是負責興建與管理營運者。壽險業以長期、低投資報酬之考量，應較有意願投資租賃住宅，但目前僅願意扮演「出資者」角色，也就是借款並賺取固定報酬，關鍵的興建與管理營運著墨未深。然而，晚近游資多且利率低，由壽險業者出資與直接貸款兩者利率之比較值得關切，況且依據相關法令之中長期融資已屬可行。

2. 社會住宅只有興建？

社會住宅除興建外，更關鍵者在於長達四十至五十年的營運管理。依據亞洲鄰近諸國的經驗，至少需營建成本之五成至八成。若將此成本納入，是否還可達到壽險業者要求之投報率仍待商議。

3. 為何先進諸國都不做可收益性社會住宅？

社會住宅屬於福利性質，純就租金不足回攤整體成本，必須透過政府不同形式的補貼。壽險業參與或民間興辦應積極面對興建與營運管理之課題，並基於入住對象可負擔性(即低廉租金)試算整體成本後，誠實計算特定報酬所需之協助供社會公評。就政府部門而言，不出錢、少責任是不可能的，應積極檢討「公帑節省價值(Value for Money)」與「社會益本分析(Social Cost Benefit Analysis)」才是正道。

三、 第三部門(非營利組織)

- (一) 我國無民間營利型組織興辦出租住宅，晚近雖有少許案例，但皆以高端消費者為主²⁰⁰。非營利組織過往並無提供住宅之傳統。由於我國房產結構以出售式為主，潛移默化影響下，普遍社會以「產權=居住權」為核心邏輯運行住宅議題。而過往將住宅視為「地產」、「投資」事業，不應由非營利組織介入，而是整體「經濟發展火車頭」。因此，非營利組織過往並無興辦住宅經驗，僅為救濟型賑災與理念傳達，例如：食物發放、衣物交換、提供基礎公共建設、農業知識傳遞等。
- (二) 即便興辦住宅業務，僅以一次性、贈予式住宅為主(如慈濟賑災永久屋²⁰¹)，而非涉及長期營運管理之出租住宅。再者，社會住宅入住者為政府所選定，與非營利組織潛在欲服務對象差異必須釐清。
- (三) 興辦社會住宅支出與募款目的差異必須釐清。不同非營利組織募款具特定使用目的且無法營利，將其投入社會住宅此種只租不賣住宅，在我國普遍有土斯有財既有思維與私有產權至上邏輯下，較為困難。已臺灣接受善款最多之慈濟為例，據相關分析，其佔所有捐款達百分之八十以上²⁰²，其並未具興辦社會住宅相關理念。
- (四) 小型非營利組織具意願，但需初期資金、融資貸款，需長期培育。根據初步拜訪，如伊甸基金會、勵馨基金會、群園基金會或崔媽媽基金會等皆具潛在意願，但其資本有限，一棟社會住宅動輒數億至十數億，即便貸款成數為 60 或 70，仍需數千萬至數億自備款，對於小型非營利組織壓力極大；中長期融資亦需由政府出面

²⁰⁰ 如長庚養生文化村。

²⁰¹ 本組織於 2014 年 10 月 28 日獲慈濟功德會正式回信，其表示永久震災歡迎前去參觀。

²⁰² 你還在捐功德款給慈濟嗎？

(http://www.hantang.com/chinese/ch_Articles/mercy1.htm)。

擔保協助融通，由於小型組織較難以低利融通大量資金，必需由政府協助。

(五) 初期建議以管理營運委託較有意願，但因能量有限，短期內建議仍以政府興辦為主。由於非營利組織係以服務為導向，上述之具潛在意願非營利組織具潛在營運管理意願而非整體興建營造，乃因興建經費過大，需初期資金與大量融資，恐對組織運作帶來極大負擔。若由社會住宅主管政府機關單位興建完成後，將營運管理委託非營利組織，進行適度住戶管理、社區營造與周邊回饋等，將可借助非營利組織對特定對象服務之專業使得未來管理社會住宅將事半功倍。然而，具意願之非營利組織規模極小、能量有限，本研究建議暫不以此為短期內主要社會住宅興辦及管理方向，必須由政府部門長期編列預算資源培育與輔導。短期內，由於我國存量不足，建議仍由政府主導為優先。

第四節 獎勵機制分析

本小節據以分析各類獎勵機制中，整體背景、政府與民間偏好與政策意涵，分為融資貸款、建設經費、租金補貼、租稅優惠與發展權等不同面向探討。

一、 融資貸款

由於目前市場游動資本過剩²⁰³，整體經濟活絡不佳，普遍利率極低，約 1.7%-4% 不等，就住宅或土地融資而言，利率仍低。若可將土地、建物融資與住宅融資合併可增加社會住宅可行性。也就是說，興建之初以土地、建物融資，待興建完成後，以住宅融資代替，長期低利以租金或預算攤還。由於普遍融資利率較低，對於民間廠商潛在意願不高，但長期應建立協助低利貸款相關配套，待屆時利率較高時，此將成為鼓勵民間興辦重要方式之一。

以土地與建物融資而言，普遍利率為從 2.75% 升息至 3%²⁰⁴。由於土地授信條件日趨嚴格，銀行還要同時看建案銷售率決定放款，土建融拉到 3% 以上的話，銷售率最好不得低於 50%。不過若為較熟悉客戶或大型營造廠，有機會到 2.5% 甚至更低。

財政部青年安心成家購屋貸款為例，最高可貸五百萬，三十年，利率前兩年僅 1.72%、第三年起 2.02%²⁰⁵，而其他一般銀行，坐落於 1.90%-4.61% 之間，具體利率尚待各別與銀行討論，並依各人所得與支出狀況而定。

普遍民間貸款一般性貸款，若於 250 萬以下，利率亦為前六個月

²⁰³ 游資過剩央行 2 年期定存單總額增，聯合財經網，2014 年 07 月 30 日。

²⁰⁴ 房市降溫利率飆 建商融資壓力大，聯合新聞網，2012 年 03 月 22 日。

²⁰⁵ 住展房屋網利率表，瀏覽日期：2014 年 11 月 09 日。

1.66%，第七個月開始為 2.88%²⁰⁶，並鎖定公務員、警官、軍官、銀行及大型上市櫃企業員工，其特性是收入穩定，銀行較願意提供優惠貸款商品。

雖目前普遍民間游資眾多且利率較低，融資相對容易。但長期而言，因利率不穩定且需扶助小型組織多樣化嘗試性興辦，政府協助之融資貸款制度仍需清楚建立，為社會住宅興辦提供資金基礎，降低進入門檻。

若吸引民間投資申貸中長期資金，符合國家經濟及社會發展政策需要，且投資金額在一億元以上者，均可提出申請「中長期資金運用制度」，中長期資金融資利率自 2014 年 6 月 6 日起以中華郵政股份有限公司公告之「中華郵政一年期定期儲金機動利率」(目前為 1.34%) 機動調整。然而，目前社會住宅相關貸款於《住宅法》第十八條直轄市、縣(市)主管機關得補貼民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅貸款利息、部分建設費用或營運管理費用，意即中央輔導、地方買單，但地方政府普遍財務較為困難，且涉及長期低利貸款，應有全國統整性協助，而非由各地方政府依財力突破之。

因此，綜合分析貸款中政府與民間之視角與修正方向。

政府：

1. **施政容易**，僅負責透過公務預算(或基金)擔保與小部分補貼，對於民間廠商助益頗大。
2. 雖短期內利率低，誘因不大，但**長期建議仍可訂立中長期低利貸款協助**，由政府補貼(基金或預算)，屆時貸利率上升時即為重要誘因。

²⁰⁶ 信用貸款 6 大菁英族信用貸款利率最低 1.66 起，蘋果日報，2013.12.08

3. 住宅融資配合土地融資、建築融資與房屋貸款共同計算，不僅可拉長還款期限，更可降低整體負擔。

民間：

1. 由於市場游資眾多，普遍利率極低，建設公司之土地、建築融資可貸款五成至六成，房地產景氣尚未完全降溫且投資報酬率仍具一定水準，建設公司向銀行借貸相對容易。
2. 由於利率極低，民間對此財務機制誘因較不感興趣。未來若利率提高將成為主要誘因。
3. 本研究案中，提出之融資條件(貸款成數 80%，利率 2.8%，年限 50 年)亦需相關機關協助提供基本財務架構。

二、 建設經費：

以第五章第二節財務試算，貸款成數為 80%，利率為 2.8%，即民間興辦者初期需支付 20% 興建經費費用。依此推斷約需 2 億新臺幣，對於民間廠商仍為重大負擔，若公部門願投入資源協助，可快速降低門檻。然而，如前所述，由於公私合夥過程，圖利/鼓勵間難以清楚劃分，且財政機關財務困難，急需廣闢財源、節省支出，故對於政府部門而言，為沉重負擔。最後，若確定補貼建設經費後，興建完畢後，營運管理過程之監督需尚待確立。

綜合分析政府與民間針對建設經費補助之偏好：

政府：

1. **補助邏輯尚待釐清**。政府之租屋補貼，大致可分為實物(住宅)或金錢(租金補貼)兩種，依目前政策執行僅得以選一。公部門以不重複補貼之邏輯，使得今鼓勵民間興辦社會住宅入住者無法領取租金補貼入住(如新北 BOT 與臺南伊甸)，建議主管機關應積極審視補貼與民間廠商穩定收益差距。
2. **財務負擔較大，可透過相關土地稅務指定用途解決**。由於初期建設經費補貼需短期內編列預算，對於政府部門預算(無論是公務預算或基金預算)皆產生排擠，建議短期內，先行以「社會住宅中長期競爭型補貼²⁰⁷」試用之，積極嘗試鼓勵民間興辦之可能性。長期建議未來積極調整住宅預算比例，並於土地相關稅法中，明訂一定比例指定挹注住宅基金。例如，因應民間團體房地產稅制改革訴求，內政部日前釋出「房地合一 陳威仁：至少 20% 稅收挹注住宅基金²⁰⁸」之政策修改方向，可視為未來社會住宅興辦或租金補貼固定財源，發揮取之於地產、用之於社宅的精神。
3. **後續監督機制需健全**。建議可從中長期計劃競爭型補貼著手，並積極執行配套，如社會住宅經營管理者評鑑及獎勵辦法、政府接管民間興辦社會住宅辦法等。

民間：

1. **意願極高**，相較於其他補貼方式，更為直接(如融資貸款、租稅、發展權)，可快速減低初期投入，可行性較高。
2. **政治不確定風險較小**(如租金補貼涉及長期預算編列)，但後續機制須明確

²⁰⁷ 請參照第二章第二節一(二)，社會住宅中長期計劃。

²⁰⁸ 房地合一 陳威仁：至少 20% 稅收挹注住宅基金，中時電子報，2014.10.02。

三、 租金補貼：

除建設經費直接補貼之外，租金補貼亦為保障民間實施者重要方式之一。綜觀國外鼓勵民間興辦社會住宅皆以此作為民間廠商可預期獲利。換句話說，也就是第五章第二節財務試算之「平均租金折減率」。為顧及政策效果，社會住宅租金勢必給予折扣，折扣越多，補助越多。暫且不以公益出發之社會住宅興辦模式，若租金折扣率提高，政府相關補貼機制必需健全，以確保民間廠商獲利與長期財務運作。

綜合分析政府與民間對於租金補貼之看法：

政府：

1. **長期預算編列壓力，法令機制與民意機關溝通尚待突破。**如同PFI(民間融資提案)，涉及長期預算編列，目前法令機制僅得以編列四年預算，尚待突破²⁰⁹；再者，由於審議預算之民意機關以四年為一任，現實政治氛圍下，難以承諾長期預算補貼，即便如購屋利息補貼，雖與民眾簽訂二十至三十年長期補貼，亦為每年預算編列，而非一次性編列²¹⁰。
2. **財務負擔大，可透過土地相關稅收指定用途。**租金補貼涉及長期且穩定財務協助，對於目前財務困境實屬負擔，未來建議積極調整住宅預算，以及穩定收取土地相關稅收，並指定用途。
3. **後續監督管理尚待商榷。**由於租金補貼涉及長期營運管理，相關主管機關應訂立評定機制，以考核民間廠商運作以及發放租金補貼額度。

民間：

²⁰⁹ 「預算法」第八條（未來承諾之授權）政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。前項承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達。

²¹⁰ 參見附件六第 334 頁，北部專家座談會，臺北市政府都市發展局發言。

1. **長期預算編列涉及政治氛圍與不確定性**。相較於興建經費補助，租金補貼為民間廠商第二選擇偏好，但涉及長期預算編列，政權更迭與不確定性較高，建議制定長期穩定合夥機制以及縝密仔細之權利義務，積極確保民間廠商可預期獲利與整體財務試算準確。
2. **相關配套必須充足，例如指定匯入實施者帳戶**。除監督管理機制外，帳務匯款另為配套之一，鼓勵民間興辦社會住宅先進諸國，為保證民間廠商收益與避免資源受住戶誤用，皆將租金補貼透過帳戶匯款，直接給予實施者確保其固定收益。

四、 租稅：

於第五章第二節的財務試算中，已將相關租金依照「新北市青年住宅興建營運移轉案」之標準計算。諸如房屋稅、地價稅、土地成本、土地租金等皆以最低標準計算之。另，營利事業所得稅需以「營利」為基礎，社會住宅屬公益性設施，且內部報酬率僅 1.84%(基本型)，故較難營利，營利事業所得稅減免效果有限。另，由於我國晚近財務困難，基於財務平衡原則，若再採行優惠原則，財政單位與執行單位間需進一步實際溝通協調。

綜合分析政府與民間對於稅金減免之看法：

政府：

1. **稅務減免圖利疑慮**。由於我國晚近減稅受民間團體反應獨厚大型企業而薄老一般民眾²¹¹，減稅恐將視為圖利，群眾溝通需善加思考。
2. **稅務需平衡，另闢財源困難**。在整體稅收不減少的狀況下，執行機關若以特定目的減少稅率，需與財稅機關實際溝通政策可行性

²¹¹營所稅大降綜所稅小減厚企業薄百姓，蘋果日報，2008年02月21日；減稅又大幅舉債／稅改聯盟痛批敗壞財政紀律，自由時報，2009年07月11日。

與具體影響，以利審計單位整體評估效益。

民間：

相較於建設經費與租金補貼，誘因不足。如「新北市青年住宅興建營運移轉案」乙案，相關稅務與土地成本已降至最低。依相同模式推算，在本研究試算整體成本中，比例僅占約 1.26%(房屋稅)與 9.36%(土地租金)²¹²。長期而言，此部份稅務對民間廠商影響較少，故偏好仍為實際金額補貼之建設經費與租金補貼。而營利事業所得稅必須建立在一定程度獲利以上，社會住宅難以獲利，營利事業所得稅減免效果有限。

五、 發展權：

發展權係指透過容積獎勵、出租/出售比例混和或地目變更等協助財務民間廠商財務自償，因涉及市場能量，較為個案、臨時性。由於**我國社會住宅存量稀少，暫且不建議以此為主要發展路徑。**發展權獎勵與在地區位、周邊活動連動，地段越佳地段越具可行性(如位於市中心、地塊方正、交通便利等)，因其地價較高，整體財務效果較佳。容積獎勵部分，涉及都市整體容受力與周邊公共設施品質，在公共設施尚未跟上獎勵額度引入人車流，容積獎勵恐對周邊生活品質與環境景觀造成負面影響。而租售混和開發模式，普遍見於荷蘭、韓國不等，以租、售混和模式，既可混居去除標籤，更可挹注整體開發財務，為此開發模式易受不動產景氣波動影響，若無法跟隨不動產市場計算，將造成嚴重財務負擔與住宅閒置。

²¹² 如表 5-5。

綜合分析政府與民間對於發展權之看法：

政府：

1. **預算編列負擔較低**。因發展權回饋建立在民間一定獲利之上，政府負責審核、擬定初步策略即可，而預算編列的沉重成本則由民間廠商自開發利得中部份回饋。
2. **分散化、去標籤**。由於發展權回饋獎勵住宅數量較少且分散，可避免弱勢群居造成貧民窟破敗標籤。
3. **零散，管理困難**。發展權獎勵回饋乃建立在民間一定程度獲利之上，故分回之社會住宅單元數較少且分散，不僅建築設計(房型)需另外操作，日常管理亦不具規模。
4. **獎勵發放與出售等造成圖利疑慮**。發展權規劃涉及公私合夥過程中政府部門對私部門之預期利潤釋出。由於晚近公私合夥造成社會疑慮，建立在民間一定程度獲利的前提下，輿論較難以接受，恐產生圖利之疑慮。

民間：

1. **確保短期獲利回收，意願較高**。由於發展權獎勵立基於一定比例獲利，民間廠商可透過出售式住宅，短期且快速獲利，回收興建、設計、土地等相關成本。
2. **容積獎勵回饋對產品價格有影響**。依據都市更新建築容積獎勵辦法第四條²¹³，地方政府亦可將社會住宅納入公益設施中。然而，由於社會住宅入住者為經濟社會弱勢，恐影響住宅市場售價。因

²¹³本條例第四十四條第一項第二款所定更新後提供社區使用之公益設施，以經主管機關認定者為限。經政府指定額外提供之公益設施，其產權無償登記為公有者，除不計入容積外，並得依下列公式計算獎勵容積，其獎勵額度以法定容積之百分之十五為上限：
捐贈公益設施之獎勵容積=(捐贈公益設施土地成本+興建經費+提供管理維護基金) X 一點二倍/(二樓以上更新後平均單價-興建經費-管銷費用)。

此，雖於相關法令註明得以回饋，但至今尚無相關案例。本研究認為，惟當本國都市更新獎勵強制提供社會住宅，屆時方可此方式鼓勵民間興辦社會住宅。

3. **出售住宅易受房地產市場影響**。出租與出售混合開發模式，若在財務自償與存量充足狀況下較為可行。其困難之處，在於出售式公共住宅受房地產景氣影響，若因行政效率、國際市場變化等因素導致價格變化，將導致整體財務模式改變。
4. **容積發放民間團體有疑慮**。為鼓勵都市更新，於相關法規中放寬容積獎勵始建設公司獲得可預期之報酬。然，相關民間團體²¹⁴認為容積獎勵濫發，不僅影響整體都市環境景觀、更破壞既有生活品質。

因此，綜合比較政府與民間對於融資、興建經費、租金補貼、租稅與發展權之偏好如下表 5-7。政府單位較為偏好者，為融資與發展權，而營建經費、租金補貼與租稅較不偏好。探究其因，係因融資擔保與發展權獎勵，不涉及既有預算編列或稅務收入等，僅需擔保或審議，晚近因財政困難稅收拮据，相較而言可行性較高。

而民間則較偏好發展權、營建經費、租金補貼，較不偏好租稅與融資協助。發展權係因建立於一定獲利之上，可藉由出售快速回收成本；興建經費與租金補貼則為經費直接協助，對於民間實施廠商財務助益較直接，但後續監督機制與政治不確定性排除需相關主管機關釐清以降低民間廠商風險；最後，租稅與融資協助因較為間接且短期內效果較小，較不偏好。

²¹⁴ 〈自由廣場〉藝術換容積獎勵？反對！，自由時報，2013.08.20；低價買古蹟變高價豪宅 容積暴利絕招公開，商業週刊，

表 5-7 政府與民間對鼓勵機制偏好

		融資	營建經費	租金補貼	租稅	發展權
政府	態度	僅需擔保	預算編列壓力	預算編列壓力	稅基短少	圖利疑慮，影響都市發展，分散化
	偏好	●	○	○	○	●
民間	態度	游資多，利率低	樂見，財務效果佳	樂見，需長期擔保	效果有限	樂見，建立在一定獲利之上
	偏好	○	●	●	○	●

資料來源：研究團隊自繪（較不偏好者以○表示；較偏好者以●表示）

第五節 潛在實施者財務試算

本小節將依據各潛在團體預期之財務(內部報酬率或回攤年數)，並羅列公私部門風險承擔，具體試算鼓勵民間興辦社會住宅之財務。

一、 建設公司

根據民間實施者偏好，以興建經費與租金補貼等現金為主。在此，暫且不討論發展權鼓勵，主因為發展權獎勵涉及個案討論，其價值與獎勵容積率皆需相關專業委員會審定，故先不將其納入變數。而建設經費與租金補貼中，初期建設經費補貼更得以直接增加財務試算可行性。依據相關訪談²¹⁵，一般建設公司試算之公私合夥案例，以內部報酬率 8%-10% 為準，並應降低財務與營運管理風險。由於社會住宅入住者為政府認定，應積極提供財務與營運管理擔保。

(一)財務擔保如下：

1. **平均租金折減率**，也就是平均月租金，由於社會住宅租金需低於市價，財務不足者需由政府補貼
2. **入住率**，避免閒置造成的浪費，也降低民間實施者財務風險
3. **中長期貸款**，雖目前民間游資眾多且利率較低，但本財務試算中，以貸款成數 80%，50 年攤還，普遍市場並無此財務模式

(二)管理營運擔保如下：

1. 入住者選定之公平公開機制
2. 身分資格認定以及社會福利服務輸送配套
3. 未繳租催繳，並負擔租金成本
4. 不符管理之認定與規約之行，設立**上訴機制**(如協調委員會)
5. 最後遷出**公權力執行**，因入住戶多為經濟社會弱勢，民間廠商恐損商譽，因此寄望此部分需由政府擔保負擔之。
6. 經濟社會遷出後的**其他救濟配套**(如中繼住宅、租金補貼等)

²¹⁵ 參見附件五之第 330 頁。

7. 此僅為簡易型管理(無保全、清潔)，以 50 元/坪為計算標準，若需增加公部門負擔或納入整體財務試算

(三)試算結果

依據上述條件，其他係數依照第五章第二節推估，以下列模式進行敏感度分析，如下表 5-8。其中，從前述分析可知直接建設經費補助民間廠商較偏好且效率佳，故依此為原則試算下列可能性。

1. 若補助初期建設經費補貼 85%，則內部報酬率可達 8.11%，符合民間廠商最低報酬率需求，共需補貼初期建設經費 182,167,851 元。
2. 若補助初期建設經費 90%，內部報酬率可達 9.12%，符合民間廠商最低報酬率需求，共需補貼初期建設經費 192,883,607 元。
3. 若補助 50%初期建設經費與 15%租金折扣率，內部報酬率可達 8.53%，50 年生命週期內，政府共需補貼建設經費 107,157,559 元與租金補貼 463,540,320 元。
4. 若補助 35%初期建設經費與 20%租金折扣率，內部報酬率可達 8.31%，50 年生命週期內，政府需補貼建設經費 75,010,292 元與租金補貼 618,053,760 元。
5. 若補助 20%初期建設經費與 25%租金折扣率，內部報酬率可達 8.15%，50 年生命週期內，政府需補貼建設經費 42,863,024 元與租金補貼 772,567,200 元。
6. 若補助 10%初期建設經費與 30%租金折扣率，內部報酬率可達 8.34%，50 年生命週期內，政府需補貼興建經費 21,431,512 元與 927,080,640 元。

表 5-8 潛在實施者補貼與報酬率綜合分析

類型	補貼方式	內部報酬率	補助金額 ²¹⁶ (單位：元)	
			初期建設經費	租金補貼 ²¹⁷
1	無	1.84%	無	無
2	85%初期建設經費	8.11%	182,167,851	無
3	90%初期建設經費	9.12%	192,883,607	無
4	50%初期建設經費 +15%租金折扣率	8.53%	107,157,559	463,540,320 ²¹⁸
5	35%初期建設經費 +20%租金折扣率	8.31%	75,010,292	618,053,760 ²¹⁹
6	20%初期建設經費 +25%租金折扣率	8.15%	42,863,024	772,567,200 ²²⁰
7	10%初期建設經費 +30%租金折扣率	8.34%	21,431,512	927,080,640 ²²¹

²¹⁶ 小數點以下四捨五入。

²¹⁷ 暫不估算通貨膨脹、折現率等其他變數。

²¹⁸ 亦即原先租金折扣率為 70%(630 元)，若提升至 85%(765 元)，增加 15%(135 元)，其必須由政府吸收，共為 135(平均租金補貼) \times 6088(住宅室內使用坪數)=821,880 元/月。故整體社會住宅生命週期需租金補貼共 47(年) \times 12(月) \times 821,880(租金補貼)=463,540,320。

²¹⁹ 亦即原先租金折扣率為 70%(630 元)，若提升至 90%(810 元)，增加 20%(180 元)，其必須由政府吸收，共為 180(平均租金補貼) \times 6088(住宅室內使用坪數)=1,095,840 元/月。故整體社會住宅生命週期需租金補貼共 47(年) \times 12(月) \times 1,095,840(租金補貼)=618,053,760 元。

²²⁰ 亦即原先租金折扣率為 70%(630 元)，若提升至 95%(855 元)，增加 25%(225 元)，其必須由政府吸收，共為 225(平均租金補貼) \times 6088(住宅室內使用坪數)=1,369,800 元/月。故整體社會住宅生命週期需租金補貼共 47(年) \times 12(月) \times 1,369,800(租金補貼)=772,567,200 元。

²²¹ 亦即原先租金折扣率為 70%(630 元)，若提升至 100%(900 元)，增加 30%(270 元)，其必須由政府吸收，共為 270(平均租金補貼) \times 6088(住宅室內使用坪數)=1,643,760 元/月。故整體社會住宅生命週期需租金補貼共 47(年) \times 12(月) \times 1,643,760(租金補貼)=927,080,640 元。

二、 壽險業者

壽險業者，依序偏好為證券化>PFI>BOT。依照證券化邏輯，壽險業僅支出興建經費(僅營建與規劃設計費)，並在不折現前提下，以 3% 報酬率試算²²²，需 31 年又 1 個月方可回攤興建經費與規劃設計費。若平攤為五十年生命週期，則需約 75% 年租金繳與業者以符合投報率需求。詳細計算如下表 5-9。此財務試算並未列入土地成本、房屋稅、地價稅、日常營運管理及重置成本等其他變數，惟真實社會住宅運作過程，待興建完成後，需長期重置與日常營運管理等支出。

表 5-9 壽險業證券化投入社會住宅試算

壽險業要求投報率	3%
支出總計(含興建經費與規劃設計)	1,102,692,862 元
每年租金(含住宅空間、商業設施與機車停車位與汽車停車位)	3,451,681 元/月
回本第一期	第 29 年 8 個月 ²²³
均攤為五十年生命週期	約 75% 年租金

²²² 雖相關報導指出，壽險業投資社會住宅不受限於 2.875% 之獲利率，但本研究先行以 3% 獲利率為基礎，期望藉此財務試算提高壽險業投資誘因。

²²³ 需再加入興建期間，根據一般估計，規劃、設計、興建、完工約需三年。

第六節 政策意涵分析

無論是政府/民間實施者面臨相同條件假設，其中政府可藉由政策手段加強補貼，而並非期待特定「公益、愛心」等不計成本投入的計算方式。若可建立長久且穩定財務計算模式，方可為未來興辦社會住宅打開康莊大道，任何團體(無論公、私)皆可以依此運作，獲得可預見之收益，而非期待善心民間團體偶發性協助社會住宅興辦。立基於前小節之基礎財務試算、潛在實施者立場、獎勵機制分析與潛在實施者財務試算後，本小節將依此討論不同變數之中所表現的社會意義與其中政府/民間的互動關係，如土地取得、入住對象、開發模式、社區規劃與管理維護等。

一、 土地取得

土地成本，係為整體財務試算最關鍵之所在。畢竟，有土地才可以興建社會住宅協助居住權保障。就建設公司試算²²⁴，普遍市場行情，整體住宅興建經費中，土地佔有約至少佔六成至七成之成本。換言之，整體財務試算中，若土地成本得以減免，對於整體社會住宅財務試算與自償可能性將大為增加。有建於我國土地成本昂貴，私有土地興辦社會住宅可能性極低，本研究在此建議取得方式與類型：**(一)公有地優先，私有地佔不考慮(二)在地租金越高，財務效果較佳(三)基地區位影響出租率與商業設施可行性。**

(一) 公有地較具可行性

無論政府自建或鼓勵民間，皆「**公有地較具可行性**」，私有地暫不考慮。土地資源無法複製，且為稀有財，並非一般可自由交易性貨物，亦非普遍供需理論得以解釋，其壟斷性與外部性極大(無論是正面或反

²²⁴ 參見附錄五之第 343 頁與第 346 頁，國產實業與 A 建設公司之彙整。

面)，故公部門應主導管控，並積極透過稅制與交易管控避免炒作。由於民間興建住宅成本，約六成至七成為土地支出，民間廠商以「在商言商」為運作核心，暫不考慮「慈善公益」狀況下，難以以任何形式提升民間之誘因，相關稅務減免獎勵誘因不足，民間土地釋出作為社會住宅照顧弱勢困難度較高。因此，本研究建議以公有土地為興辦對象，並設定地上權出租鼓勵民間興辦社會住宅。

依《住宅法》24 條規定，「直轄市、縣（市）主管機關依前條規定興辦社會住宅，需用非公用之公有土地或建築物者，得辦理撥用；因整體規劃使用之需要，得與鄰地交換分合。前項之鄰地為私有者，其交換分合不受土地法第一百零四條及第一百零七條之限制」。因此，政府應定時清點全國公有非公用土地，並依基地條件、區位、現有地上物狀況等進行分析比較，統整清單後，評估各公有非公用土地興辦社會住宅優先性與可行性，並以可立即開發使用之土地為優先考量。

以下表 5-10 為住宅統計網中，有關公有非公用土地一覽。根據內政部營建署的統計，國有非公用土地共 4,737.37 公頃，其中都市計畫區為 2,714.24 公頃，非都市計畫區為 2,023.13 公頃，具有一定程度興辦社會住宅潛力。

表 5-10 公有非公用土地住宅土地

區域別	國有		直轄市、縣市有		鄉鎮市有	
	都市計畫區(公頃)	非都市計畫區(公頃)	都市計畫區(公頃)	非都市計畫區(公頃)	都市計畫區(公頃)	非都市計畫區(公頃)
總計	2,272.26	1,590.02	331.15	121.72	110.83	311.39
新北市	225.67	40.74	52.62	2.15	-	-
臺北市	125.30	-	34.74	-	-	-
臺中市	276.36	63.23	32.87	10.52	-	-

第五章 整體構想

臺南市	216.25	84.27	26.62	-	-	-
高雄市	269.10	125.32	-	-	-	-
臺灣省	1,096.75	1,276.46	184.21	109.04	110.83	311.39
宜蘭縣	48.35	47.70	2.86	7.52	2.44	3.74
桃園縣	121.87	45.01	3.52	3.06	8.44	19.97
新竹縣	26.81	12.17	1.27	0.86	0.23	2.06
苗栗縣	29.64	44.01	3.93	18.00	4.53	6.41
彰化縣	88.28	156.41	43.49	28.33	4.28	0.68
南投縣	42.28	167.72	-	-	-	-
雲林縣	56.54	130.16	3.81	0.03	28.08	213.43
嘉義縣	60.36	58.13	2.95	0.29	2.13	1.34
屏東縣	95.67	116.81	16.71	17.81	37.39	45.99
臺東縣	77.06	246.52	-	-	-	-
花蓮縣	86.27	224.21	46.31	23.18	6.97	7.92
澎湖縣	10.55	14.08	16.34	9.84	16.34	9.84
基隆市	295.04	7.96	32.29	-	-	-
新竹市	28.30	5.55	7.16	0.13	-	-
嘉義市	29.72	-	3.57	-	-	-
福建省	62.83	-	0.09	-	-	-
金門縣	56.65	-	-	-	-	-
連江縣	6.18	-	0.09	-	-	-
資料來源或 填報單位	財政部國有財產署		直轄市及縣(市)政府		鄉鎮市公所	

資料來源：住宅統計資訊網 統計時間：2013 年

另，有關各機關(構)管理住宅用地一覽，彙整於下表 5-11。除軍眷用地外，應優先提供住宅使用。依據住宅統計資訊網，全國各機關(構)管理住宅用地年報表中，整體住宅統計用地共 1,455.64 公頃，軍眷區共 569.55 公頃、抵費地(重劃)共 471.97 公頃、區段徵收共 373.43 公頃、國宅用地共 40.69 公頃。土地主管機關應定時清查土地，並依據急迫性規劃社會住宅興辦優先土地。

表 5-11 各機關(構)管理住宅用地年報表

區域別	軍眷區		抵費地 (重劃)	區段徵 收	國宅用地	
	都市計劃 區	非都市計 劃區			都市計 劃區	非都市 計劃區
總計	546.39	23.16	471.97	373.43	40.69	-
新北市	23.89	0.39	102.42	23.71	1.86	-
臺北市	34.83	-	97.32	4.01	-	-
臺中市	62.96	2.94	90.65	25.63	11.80	-
臺南市	66.86	-	24.88	19.83	22.06	-
高雄市	219.94	-	46.49	195.48	0.43	-
臺灣省	137.91	19.83	110.20	101.77	-	-
宜蘭縣	4.21	-	4.44	1.75	-	-
桃園縣	35.61	16.45	41.76	5.17	4.40	-
新竹縣	0.47	-	7.62	7.71	-	-
苗栗縣	0.53	-	0.48	22.60	-	-
彰化縣	2.21	0.79	20.47	0.72	-	-

南投縣	0.70	-	-	0.33	-	-
雲林縣	-	-	13.58	49.59	-	-
嘉義縣	2.21	2.48	0.94	13.91	-	-
屏東縣	39.66	0.11	6.61	-	0.14	-
臺東縣	5.38	-	0.02	-	-	-
花蓮縣	8.64	-	0.11	-	-	-
澎湖縣	2.29	-	0.01	-	-	-
基隆市	4.13	-	0.99	-	-	-
新竹市	12.96	-	13.16	-	-	-
嘉義市	18.91	-	-	-	-	-
福建省	-	-	-	3.00	-	-
金門縣	-	-	-	3.00	-	-
連江縣	-	-	-	-	-	-
資料來源或 填報單位	國防部軍備局		內政部地政司		內政部營建署	

資料來源：住宅統計資訊網 統計時間：2013 年

由於土地成本鉅，鼓勵民間興辦過程，土地需「無償」或收取「象徵性」租稅(如租金、權利金)等。如前所述，由於普遍住宅興辦成本中，土地佔有約 60-70%。若在積極鼓勵民間興辦之角度，政府應無償，或收取象徵性租稅，將地上權委託或出借土地與民間興辦²²⁵。依據「民

²²⁵ 例如：臺北捷運初期路網以象徵性 1 元租金，將其委託臺北捷運公司營運管理，直到北捷實際有盈餘後才依據營運收入一定比率收取租金。(資料來源：自償之後的北捷會如何?)

間興辦社會住宅使用公有非公用不動產之出租及設定地上權優惠辦法」，原則上，若提供百分之七十以上(不含百分之七十)比例出租與特殊情形或身分者，依相關法規可依最低級距繳納地價稅以及房屋稅等。同時，設定地上權之租金，亦可由興辦主體(即地方政府)納入並給予優惠，依據「民間興辦社會住宅使用公有非公用不動產之出租及設定地上權優惠辦法」第二條，指出「公有非公用土地設定地上權之權利金，按興辦事業計畫核定當期公告土地現值之一成計收」。目前財務試算中，土地租金仍佔一定比例，若可加以減免，將對整體財務試算產生正面助益。

(二) 在地租金較高者，財務較可行

在地租金較高者，財務效果較佳。本研究設定以公有地無償或極低租金為鼓勵民間興辦之利基，租金收益僅作為回攤設計興建與長期營運管理成本。一般而言，興建與長期營運管理成本之差別，比土地差別少，興建經費與原物料供給有關，較不易受地區差異影響；管理成本亦然，其僅為特定金額人事支出。然而，都會區精華地租金較高，地段較差者在地租金較低。因此，若選擇鼓勵民間興辦之土地區位於精華區，整體財務評估試算報酬率將較高，此無疑為關鍵要素之一。從下表 5-12²²⁶與表 5-13²²⁷便可知，都會區平均租金較高，例如臺北市可達約 1000 元/坪。但其餘縣市，多則五、六折(新北市)、更低者有三至四折(臺中市、臺南市)不等。由此可知，位於都會區精華土地，在地租金較高，對於鼓勵民間興辦社會住宅財務較為可行，而位於非都會地區，則更必須政府以更多形式(除土地無償)外的補貼，否則財務試算將相當不利，例如：建設經費、租金補貼。

²²⁶ 下表彙整自易租網(<http://www.e-rent.com.tw/rental/>)，瀏覽日期：2014 年 11 月 07 日。

²²⁷ 本資料摘錄自好房網，並以各地區之整層住宅篩選後製表。

表 5-12 全臺各地房東與房客行情平均租金

縣市名	平均租金 (房東)	平均租金 (房客)	縣市名	平均租金 (房東)	平均租金 (房客)
臺北市	1008	657	南投縣	524	477
新北市	764	548	雲林縣	605	549
基隆市	502	454	嘉義縣	290	276
宜蘭縣	677	320	嘉義市	520	334
桃園縣	507	335	臺南市	565	355
新竹縣	540	457	高雄市	565	416
新竹市	578	334	屏東縣	493	415
苗栗縣	467	434	澎湖縣	593	534
臺中市	518	399	臺東縣	721	360
彰化縣	577	492	花蓮縣	521	362

資料來源：易租網

從 5-12 與 5-13 的比較，雖金額具些許差距，但皆能看出都會區平均租金皆高於鄉村或次級城市。是故，在社會住宅政策目標不變(如入住對象、租金低於市價、長期協助)之下，由於不考慮過於複雜開發組合稀釋政策，在地租金勢必成為整體財務關鍵因素。若欲採取鼓勵民間興辦，精華地區土地較具潛力，不僅得以協助經濟社會弱勢接近城市維繫公平正義，也可提升整體財務。

表 5-13 全臺各地住宅平均租金

縣市名	平均租金 (刊登)	平均租金 (成交)	縣市名	平均租金 (刊登)	平均租金 (成交)
臺北市	1003	999	南投縣	338	333
新北市	583	581	雲林縣	290	288
基隆市	400	393	嘉義縣	298	299
宜蘭縣	359	358	嘉義市	305	302
桃園縣	432	431	臺南市	768	405
新竹縣	540	529	高雄市	478	472
新竹市	548	544	屏東縣	737	750
苗栗縣	338	336	臺東縣	721	360
臺中市	481	478	花蓮縣	359	359
彰化縣	319	316			

資料來源：好房網

(三) 基地區位影響出租率與商業設施效益

由於我國地狹人稠，土地係更為珍貴稀有，主管機關應嚴加控管與清查。土地為興建過程最重要之資源，各機關用地應結合公有非公用土地資料系統並積極清查低度使用或剩餘公有土地，而不以各機關本位主義控制既有資源或擅自利用，主管機關亦應進行統合性土地資產管理。本研究認為，依據「社會住宅短期實施方案」之選址原則可作為參照對象，如表 5-14。具體分為交通便捷、基地規模、土地權屬、地上物少等面向。建議優先選取四項原則皆具備之公有土地，若無法兼具，則依序以交通便捷、基地規模、地上物少、與土地權屬等變向為優先考量興辦之。乃因交通便捷與地區租金息息相關，若交通便捷

度越高，一般而言在地租金水準越高，相對而言鼓勵民間興辦社會住宅自償性越高，商業設施可行性亦可提升。而基地規模可塑造規模經濟，規模越大者，不僅可提供更多戶數與多樣化地區社會福利設施，若有現住戶改建事宜也將事半功倍。

表 5-14 社會住宅基地選址原則

原則	說明
交通便利	臨 10m 以上計畫道路優先考量
基地規模	基地形狀方整、且基地規模面積在 0.3 公頃以上
土地權屬	公有地(包括國有、縣(市)有)、國營事業土地等)
地上物少	毋須拆除現有住戶，可立即興建為主

資料來源：社會住宅短期實施方案(2011)

二、 入住對象

入住對象分析主要有租金與對象方面。租金尤為要，係因弱勢可負擔性的釐清為社會住宅執行之關鍵，依據亞洲鄰近國家之經驗²²⁸，皆不超過可支配所得 30%，針對低收入者補貼更鉅，足見社會住宅作為居住安全網穩定社會設施或公共投資，並非將其視為可回收之商品或資產。同時，租金亦為鼓勵民間興辦重要財務變相，若以家戶可支配所得之 30% 為租金上限，整體財務相當不可行，必須具更積極財務協助，如興建經費或鉅額逐年租金補貼等，此仍需由政府機關主動訂定之，建議未來應具體研究弱勢可負擔合理租金，據以作為推動社會住宅(無論是政府興建、鼓勵民間、發展租屋市場)之根據。

1. 日本：依區位條件、住宅面積、家庭收入等係數來設算租金。其公式考量入住者負擔。
2. 韓國：提供給最底層者，為市場租金的 30% 以下。提供給中等收入以下者，為市場租金之 80% 以下。
3. 香港：平均月租金 1,397 元港幣(2012 年之數字)，約 5,309 元新臺幣；租金通常不超過家庭收入之 10%。
4. 對於收入較低或年長者家庭，可額外獲得 25% 至 50% 的租金減免。
5. 新加坡：因提供給最弱勢的家庭租用，每月僅收 26 至 275 元新幣(約 624 至 6,600 元新臺幣) 之間。租金依家庭收入、申請組屋次數及房型而異。

另一方面，對象上本研究採行社會住宅之廣意，即只租不賣、政府補貼、弱勢為主等概念，先不以住宅法第三條對社會住宅之定義為發展，係因我國社會住宅存量極低，於輔始之初，公部門應以經濟社會弱勢需求為最主要施政方針與考量方向優先。依據住宅法第四條規定之特殊情形或身分，指下列規定之一：

²²⁸ 資料來源：社會住宅推動聯盟網站
(http://socialhousingtw.blogspot.tw/2014/08/blog-post_66.html)

1. 低收入戶。
2. 特殊境遇家庭。
3. 育有未成年子女三人以上。
4. 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。
5. 六十五歲以上之老人。
6. 受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。
7. 身心障礙者。
8. 感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。
9. 原住民。
10. 災民。
11. 遊民。
12. 其他經中央主管機關認定者。

(一) 目前鼓勵民間興辦中，弱勢照顧因財務考量稀釋。

既有案例中，由於財務預算考量，使得整體政策效果減低稀釋，不僅流失珍貴土地資源，更與政策設想產生差異。因此，本研究建議未來入住者規定應先行經濟條件區分，再以社會條件交叉比對相對優先性後，以不同可負擔租金為原則，訂立各類弱勢不同入住規範與租金，以確保弱勢居住權保障與避免資源錯置。整體需求調查之建議，撰寫於第二章第三小節。而整體社會弱勢之優先排序，由於本研究整體資源有限，恐難以對此進行政策討論，建議未來相關部門應另行研究或召開討論訂定之。而經濟收入分位，依住宅法第二十八條規定：「社會住宅承租者，應以無自有住宅或一定所得、財產基準以下之家庭或個人為限。社會住宅承租者之申請資格、程序、租金計算、分級收費、租賃與續租期限及其他應遵行事項之辦法，由直轄市、縣（市）主管機關定之。前項租金之訂定，不適用土地法

第九十七條之規定。」因此，各級地方政府依此訂定相關出租辦法，本研究先行參考臺北市社會住宅出租辦法，乃因綜觀各級地方政府，北市為目前花費人力、財務土地等資源最多、設立確切目標且已大力推行者，其入住對象設定已綜合考慮弱勢現況、標籤問題與混居等不同面向，未來入住對象或許為社會氛圍改變所影響。不過，初步訂定以年所得四十分位點為限²²⁹。

承接上段，若依一定程度所得以下(目前設定為年收入四十分位點以下)，暫時建議可參考租金補貼評點順序，如下表 5-15²³⁰。

表 5-15 租金補貼評點基準表

項目	內容		權重
家庭總所得按全家人口平均分配 (備註一、二)	第一級	平均每月每人所得在一萬元以下	加五十
	第二級	平均每月每人所得在一萬五千元以下	加四十
	第三級	平均每月每人所得在二萬一千元以下	加三十
	第四級	平均每月每人所得在二萬七千元以下	加二十
特殊境遇家庭			加十
申請人生育子女數	育有未成年子女三人以上		加十
家庭人數	五人以上		加三
	三人或四人		加二

²²⁹ 依據臺北市社會住宅出租辦法第四條，申請承租社會住宅者，應具下列資格條件：

- 一、年滿二十歲之國民。
- 二、在臺北市（以下簡稱本市）設有戶籍，或在本市就學、就業有居住需求者。
- 三、本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶，均無自有住宅者。
- 四、本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶，無承租本市國民住宅、公營住宅或社會住宅。

五、家庭年收入低於公告受理申請當年度本市百分之四十分位點家庭之平均所得，且所得總額平均分配全家人口，平均每人每月不超過本市最低生活費標準之三點五倍者。

本府就符合前項所訂資格條件者，得審酌申請人之家庭型態、地緣性、照顧之必要性等因素，擇定承租之優先順序及比例，並公告之。

²³⁰ 102 年度租金補貼問與答，內政部營建署。

第五章 整體構想

	二人	加一
	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	加二
申請人年齡	六十五歲以上	加三
	五十歲以上，未滿六十五歲	加二
	四十歲以上，未滿五十歲	加一
身心障礙者	重度身心障礙者及以上	加七/人
	中度身心障礙者	加五/人
	輕度身心障礙者	加三/人
	受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者、原住民、災民、遊民(以上 5 項可複選，每符合一項加三分)	加三/項
未達基本居住水準(指申請人目前居住之住宅)	平均每人居住樓地板面積未達基本居住面積標準	加二十
	未具備衛浴設備	加二十
	三代同堂(指申請人申請住宅補貼時與直系親屬三代，設籍在同一戶滿 1 年者)	加五
是否曾接受政府住宅補貼	曾購置政府興建之政策性住宅並接受自購住宅貸款利息補貼	減九
	曾購置政府興建之政策性住宅	減八
	曾接受政府自建住宅貸款利息補貼	減六
	曾接受政府自購住宅貸款利息補貼	減六
	曾接受政府修繕住宅貸款利息補貼	減四
	曾經或正在接受政府租金補貼	減一
	曾接受政府修繕住宅費用補貼	減四
	曾接受政府興建住宅費用補貼	減四
	持有四十平方公尺以上之不動產(備註三)	減十

備註一、單位：新臺幣。備註二、遭受配偶家庭暴力或性侵害者，相對人收入不併入計算。備註三、不含原住民保留地、道路用地。

資料來源：2013 年 租金補貼問與答

(二) 弱勢照顧政策需並無基必要財務安排協助

政策目標不變下，應擬定平均租金折減率，透過必要財務協助民間廠商財務。目前尚未有鼓勵民間興辦以此方式，但可先行以臺北市安康平宅改建為例，目前興隆公營住宅乙案²³¹，將原先 1,024 戶分期分區拆除重建，並透過都市計畫變更將容積率放寬，未來將興建約 3,300 戶公營住宅。其中，三分之一(約 1,100 戶)專供低收入戶弱勢入住，並以市價五折出租；而其他三分之二(約 2,200 戶)，則供 20-45 歲青年入住，並以市價七折出租。而市價五折至七折之差距，則由政府內部資源調整，如社政單位直接補貼與都市發展部門，此為補貼方式之一。另，本研究建議，若為鼓勵民間興辦社會住宅，除由政府部門相互依照照顧對象補貼外，亦可由「平均加權」概念使得整體財務試算可行性提升，為租金設定越低，政府相關補貼亦需增加。

本研究初步建議，依財務試算市價七折為準，並依據分為經濟照顧戶²³²、社會照顧戶²³³、階段性照顧戶²³⁴、中繼照顧戶²³⁵等，如下表 5-16。此僅為初步建議混居形式，具體財務與管理模式需整體社會住宅政策擬定以及與個案地段、財務挹注、周邊鄰里等調整後，彙整為整體財務，並由相關政府單位訂定租金平均折減率與混居形式。再者，此財務試算與在地市場租金息息相關，如前所述，若於市場租金較低者，相對應補貼即應提升，例如以中長期預算編列補貼民間廠商。

²³¹ 安康平宅改建公營宅 租金最高漲 23 倍，自由時報，2014 年 07 月 21 日。

²³² 係指經濟條件較差，如低收入戶或中低收入戶。入住比例(20%)乃為財務試算上限，若再高，整體財務將無法負擔。市價 4 折租金為參考北市未來公營住宅改建後服務中低弱勢標準。

²³³ 係指無法進入市場，被歧視者，如獨居老人、單親婦女等。此入住比例為財務核心，故比例較高，而其負擔能力較經濟照顧戶佳，故將其租金訂立為市價 7 折。

²³⁴ 係指未來潛在購屋或未來因條件變化可脫貧者，僅需暫時性協助，如青年。此僅為暫時性入住，未來將回歸市場機制租屋或購屋，故以市價 8 折為計算標準。

²³⁵ 係指因都市更新、災難或公共工程拆遷等，造成臨時性住宅需求安置，長期仍可回到一般市場者。因此，比例較少，且租金以市價計算。

表 5-16 租金標準建議設定表

分類	入住比例分配	租金標準
經濟照顧戶	20%	市價 40%
社會照顧戶	40%	市價 70%
階段性照顧戶	30%	市價 80%
中繼照顧戶	10%	市價 100%
合計	100%	市價 70%

資料來源：研究團隊

三、 開發模式

除土地與固定租稅外，開發模式涉及(一)興建經費、(二)住/商比例、(三)租/售比例等不同變數影響。

(一) 興建經費

興建經費，各地差異不大，控制單位成本將是關鍵。社會住宅營造成本亦值得討論，由於其與整體財務試算息息相關，應納入整體財務試算考量。本研究建議，應以一般民間住宅之標準設定，以避免過往最低價搶標導致施工品質低劣偷工減料，例如過往國民住宅品質普遍社會觀感較差²³⁶，肇使進一步造成貧民窟破敗標籤；另一方面，不應將規劃設計費用浮濫提升至市場豪華住宅等級以免因材料過於奢華引起浪費或資源錯置之輿論撻伐。從下表 5-17 可知，相較於前述土地成本造成在地租金於都會區與都會區外動輒一半的差別，興建經費係屬原物料之興建，主要差別僅在勞力人工，雖各地有差異，但具體差別並不大。以 15-16 層樓為例，臺北市約 96,000 元，新北市、桃園市約 90,000 元，而中部或南部地區則約 80,000 元，雖有些許差別，但相較於動則數百億之土地成本，興建經費各地差別並不大。另，10 萬元亦為一般等級之建築物工程造價單價，依據臺北市都市更新處提供的資料(下表 5-18)，第一級標準 15 層以下建物採鋼骨鋼筋混凝土造，其每坪造價約 10 萬元，並包含建築工程、機電工程不等。整體而言，興建經費應顧及一定品質，其雖影響整體財務試算，但地區影響程度較小。

²³⁶ 如「國宅爆糞水 淹 15 公分」，蘋果日報，2011 年 1 月 20 日。

表 5-17 臺灣地區住宅類建築造價參考表

地區別 總樓 層數	臺北市	桃園縣 新北市 基隆市	苗栗、新竹 雲林、彰化 南投、臺中 嘉義	宜蘭、臺 南 高雄、屏 東	花蓮 臺東
1	52,000	49,000	44,000	43,000	46,000
2	55,000	52,000	47,000	46,000	49,000
3	59,000	56,000	51,000	50,000	53,000
4~5	62,000	60,000	53,000	50,000	53,000
6~8	74,000	69,000	61,000	60,000	62,000
9~10	78,000	72,000	64,000	62,000	65,000
11~12	84,000	78,000	69,000	68,000	71,000
13~14	86,000	80,000	72,000	71,000	73,000
15~16	96,000	90,000	81,000	80,000	83,000
17~18	108,000	102,000	92,000	91,000	94,000
19~20	119,000	112,000	103,000	102,000	104,000
21 以上	132,000	119,000	110,000	108,000	111,000

註 1、單位：新臺幣 元/坪

註 2、資料來源：中華民國產業保險商業公會

表 5-18 建築物工程造價單價

構造別	鋼骨造			鋼骨鋼筋混凝土造			鋼筋混凝土造		
	第一級	第二級	第三級	第一級	第二級	第三級	第一級	第二級	第三級
1-5 層	---	---	---	---	---	---	64,800	73,400	92,900
6-10 層	117,700	128,900	157,400	98,200	107,400	130,900	83,300	94,500	119,300
11-15 層	127,900	139,800	170,600	106,100	116,400	142,100	93,600	106,100	134,200
16-20 層	141,800	155,000	189,100	118,300	129,300	157,700	102,500	116,400	147,100
21-25 層	155,400	170,200	207,300	129,600	141,800	172,900	112,400	127,600	161,000
26-30 層	165,600	181,200	220,800	137,900	151,100	184,100	---	---	---
31-35 層	173,900	190,100	232,100	145,100	158,700	193,400	---	---	---

註 1、單位：坪

註 2、資料來源：臺北市都市更新處，「臺北市都市更新事業(重建區段)建築物工程造價要項」，2011 年 6 月。

(二)住/商比例

住商比例影響財務效果，但需個案討論。住商比率一向為鼓勵民間興辦之基礎，由於住宅單元租金較低，若得由其他附屬商業設施，如商場、百貨、停車場等收益設施，不僅得以平衡財務缺口，更使整體社區運作更為活絡，帶動地方周邊發展與入住民眾就業等，此模式於香港公屋實際執行成果卓越，其位於地段佳之處，以百貨商場獲取一定租金後再投資於社會住宅，使得整體社會住宅興辦財務與社區活化提供巨大助益。根據網路搜集資料，如下表 5-19，可看出各地店面租金差異極大，以各縣市之地價最高者比較，臺北市大安區為店面租金最高者，可達 3269.99 元/坪，而新北市板橋區則 1389.58 元不等，最低者如屏東縣屏東市之 413.82 元與南投縣南投市之 306.82 元。故，

全臺最高價(臺北市)與最低價(南投縣)之間相差約十倍餘，在土地成本先行不計，僅計算興建經費，而營造成本又相差未遠的狀況下，在地租金高區位之處，商業設施助益整體財務效果越大，惟需個案檢視在地周邊店鋪租金行情後，再納入整體財務試算考量。

表 5-19 各地區店面租金統計一覽表

地區	元/坪	地區	元/坪	地區	元/坪
臺北市大安區	3269.99 元/坪	臺南市中西區	894.21 元/坪	基隆市安樂區	1034.19 元/坪
新北市板橋區	1389.58 元/坪	新竹市東區	1086.03 元/坪	嘉義市西區	967.39 元/坪
臺中市西屯區	979 元/坪	新竹縣竹北市	1023.65 元/坪	宜蘭縣礁溪鄉	1029.85 元/坪
桃園縣桃園市	934.66 元/坪	苗栗縣苗栗市	803.03 元/坪	雲林縣斗六市	1025.93 元/坪
高雄市鼓山區	918.84 元/坪	彰化縣彰化市	659.67 元/坪	屏東縣屏東市	413.82 元/坪
花蓮縣花蓮市	636.33 元/坪	南投縣南投市	306.82 元/坪	嘉義縣民雄鄉	500 元/坪
臺東縣臺東市	345.97 元/坪				

註、本表彙整自 591 房屋交易網，並選取本年度(2014)各縣市分區中租金最高者，瀏覽日期：2014.11.8。澎湖縣、金門縣、馬祖縣並無資料。

(三) 租售混合

部分(地上權)出售財務效果佳，但應謹慎保守。依據市場價格規劃出售住宅，雖可立即獲得財務援助弭平沉重負擔，但由於政治局勢變化與世界金融流動等外在因素與行政作業冗長等狀況下，易受住宅價格大規模波動影響個案起始試算之財務，未來將造成財務危機，恐造成資產閒置。

再者，我國社會住宅存量少，在有限土地資源內，應盡量興辦只租不售社會住宅照顧弱勢，而非以財務為目的稀釋整體社會住宅政策，根據內政部統計處的調查，六類社會弱勢之潛在社會住宅需求約達三十二萬。因此，在兼顧弱勢協助、低廉租金等條件下，出售式住宅將影響社會住宅興建土地與速度。例如，新北市 BOT 案即以「財務自償」為出發考量，將全部樓地板面積中，30%作為地上權住宅出售、49%作為市場價格出租住宅、僅 21%為市價八折出租住宅。

綜觀社會住宅先進諸國，以租/售比例混和弭平財務與促進社會融合，皆於社會住宅已達一定基礎存量(如荷、韓)，經濟社會弱勢之居住權獲得基礎保障後，才以財務安排以及階級融合等多元視角興辦社會住宅；若興辦之初即以租售混合弭平財務，恐主從易位且降低政策效果。

四、 社區規劃

社區規劃，如用地區位、混居形式、社福空間與鄰里關係等，皆為主要發起者(各級政府)無可推卸之責，並非在商言商之民間廠商得以承擔。換言之，此部份之風險，應為公部門以公有土地設定鼓勵民間興辦時，納入之財務考量與風險分攤構想中。

(一) 地段佳、方正者優先開發

由於我國社會住宅存量稀少、潛在需求者眾且房產結構關係，為求整體鼓勵民間興辦社會住宅財務較為可行，建議**優先尋找公有地中地段佳、區塊方正**並地上物較少可立即開發之地。初步建議若可依社會住宅短期實施方案擇地(如表 5-11)，皆為具潛力興辦社會住宅之標的。另，因社會住宅屬於出租式，且入住者多為經濟社會弱勢，需投注大量社會資源協助，並不建議採取新市鎮開發，而是以接近都會區之土地為主興辦，並積極檢討周邊公共設施(如學校、商業)，以期透過社會住宅帶動地方再造與提升整體生活品質。

(二) 混居形式與鄰里關係需主管機關主動承擔

混居形式與鄰里關係建立，應由主辦機關訂定與主動釐清。由於社會住宅入住者，皆為一定所得以下經濟社會弱勢，由於我國過往從未大力推行，故政策發表時，旋即受周邊居民抗議與表達不滿。因此，與周邊民眾溝通，提供地區型公共設施與充分混居是相當重要的。本研究建議混居之形式乃依照經濟條件區分，以租金折減率為主，於不同樓層間依固定比例交錯。社會住宅先進諸國，於政策起始之初，以先行照顧弱勢者需求為主，後因政治經濟局勢變化與引入民間效率採行混居。其皆以高品質公共空間與建築設計，並配合多樣化社區營造或族群融合課程，使得不僅住宅外觀難以辨識避免標籤，更以實際具影響力之參與式會議塑造不同階層之居民認同與化解周邊民眾既有標籤排斥。若回歸鼓勵民間興辦社會住宅，民間廠商在商言商，政府部門為社會住宅政策主導者，土地與入住者選定皆以政府為主，應以身作則解除周邊民眾疑慮，並於公聽會、說明會等解釋政策，並於規劃

期間納入地方回饋設施。而民間廠商並無意願承擔，僅視其為「可預期成本」而非「營運風險」。

(三) 回饋設施需納入前期規畫，為廠商之「成本」，非「營運」之責

由於社會住宅財務困難，若需回饋社福空間，民間廠商僅視為「成本」，政府應於前期規劃納入。綜觀目前潛在實施者，建設公司與壽險業者²³⁷，對於社會福利空間之經營領域並不熟悉，若欲於社會住宅興辦過程興建社會福利設施回饋，應由主管機關於先期評估之際，規劃納入，廠商僅視為「興建經費」。也就是說，社福空間視為鼓勵民間興辦過程中，民間廠商整體興建的「成本支出」而非「管理責任」。待民間廠商興建完成後，政府相關部門依特定需求委託運作。另，若欲社會福利設施回饋，將壓縮商業營利設施面積，如商場、停車場，對於整體財務試算勢必更加嚴峻。

以「公營住宅社區社會參與式設計規劃案²³⁸」為例，規劃多樣化各類型公共設施，惟此必須個案審視以及納入鼓勵民間興辦之固定成本，並計算未來經營管理財務負擔。

(四) 規劃準則

參照 2014 年度本組織參與之「公營住宅社區社會參與式設計規劃案²³⁹」。經過一年度與經濟社會弱勢居民討論與凝聚共識後，混居、房型、開放空間等建議如下；鼓勵民間興辦之過程，仍應由政府擬訂初步設計規畫供民間廠商參照：

²³⁷ 參見附件五第 328 頁與 330 頁，彙整自國產實業、A 建設公司之訪談。

²³⁸ 公營住宅社區社會參與式設計規劃案(2014)，委託單位：臺北市政府都市發展局；執行單位：財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會。

²³⁹ 公營住宅社區社會參與式設計規劃案(2014)，委託單位：臺北市政府都市發展局；執行單位：財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會。

1. 混居：

- (1)每一層樓配置多樣化單元，使不同世代與家庭類型混合。
- (2)考量逃生與鼓勵親近地面活動，高齡者之居住單元應盡量配置於中低樓層。
- (3)身障者家戶應優先入住一樓或低樓層，縮短逃生時達避難層距離。
- (4)精障者應居住於較安靜區域，可考量 3 樓層以上至中樓層。
- (5)年輕家戶移動力較佳，對社區公共空間依賴較低，可配置於高樓層。
- (6)既有社區網絡應透過共同抽籤與入住維繫。

2. 房型配置：

- (1)房型(一房、二房、三房)設計須保留未來整併、分隔之彈性。
- (2)青年家戶與經濟社會弱勢混居建議以 2:1 為原則。
- (3)青年家戶配置比例，一房、二房與三房建議為 6:3:1。
- (4)弱勢住戶配置比例，一房、二房與三房建議為 3.5:6:1。
- (5)無障礙戶數建立依照該縣市身心障礙人口比例，以臺北市為例，為總戶數 4.5-5%。

3. 開放空間：

- (1)主要道路周邊設置廣場，並利用建築物形塑小型內向空間作為兒童遊戲場。
- (2)各區塊間，應鋪設通路，創造小學學童與家長上下學的連續與安全步行空間。
- (3)應考量基地風向與日照，配置合適、避免過強日曬、減少強風等。

五、 管理維護

後續管理維護部分，可分為財務、硬體、住戶管理與服務輸送四部份，而管理等級則可分為豪華型、經濟型、陽春型不等，目前先較低標準 50 元/坪為計算，此尚需後續政策擬定方針，若需提高服務品質，需後續補貼。由於社會住宅入住對象以《住宅法》規定之，並由政府單位選擇經濟社會弱勢入住，民間廠商對於管理維護最關切者，仍是與整體財務運作(例如入住率擔保)與弱勢住戶管理配套(如不繳租、違反規定遷走之配套)。日常管理維護可再分為四部分探討，分別是財務規劃、硬體維護、住戶管理與服務輸送。以下將分四小段分別陳述之。

(一)財務規劃：入住率與租金收取的擔保

入住率與租金的擔保亦為鼓勵民間興辦之重要變項之一。除租金外，關鍵變數為出租率，也是民間廠商試算收入最主要依據。對民間廠商而言，租金與出租率相乘，即為可預期之收入。因此，政府部門欲鼓勵民間興辦社會住宅，應於出租率給與擔保(如 95%、90%、85% 不等)，不足者由政府擔保出面直接墊付租金，若超過則依貢獻程度劃分收益。由於目前社會住宅屬於剛起步階段，若租金訂定得宜，將供不應求²⁴⁰，暫時並無供給過剩之虞。另，政府應設定固定租金調漲與租金收取確切辦法，並嚴加執行；由於租金收取較為敏感，民間廠商考量商譽品牌風險，寄望將租金收取交與公部門，再由公部門依固定額度繳交，若實在無法繳租之風險，由公部門承擔，主因乃為入住者由政府所選，應盡力避免民間廠商收取租金之風險。

(二)興建與管理成本關係密切

硬體維護相較而言容易，由於重置成本鉅，前期導入物業管理規畫可減低成本。依據社會住宅先進諸國，生命週期內重置動輒興建經費之六成至八成。因此，若得以於規畫期間納入物業管理之需求，將

²⁴⁰ 北市景文公營宅 中籤率 15%，蘋果日報，2013.12.16。

可有效減低長期營運管理成本。而日常營運則較為容易，目前臺北市公營住宅將硬體設施維護外包與專業公司，並委託其負責大廈管理，例如電梯、清潔、保全、植栽等。由於管理層面僅涵蓋硬體，對於民間廠商而言難易度較低，僅需聯合其他專業公司共同合作即可。因此，普遍物業管理公司對硬體維護較有興趣。

(三) 住戶管理政府應扮演最終救濟者

住戶管理尤為要，政府應擔任最終救濟者確保民間實施者獲利與商譽。由於入住者為經濟或社會弱勢居多，且其皆依據政府相關規定入住。再者，過往社會住宅管理不佳，使得周邊居民對於社會住宅入住產生疑慮²⁴¹。例如，目前臺北市公營住宅租金規定為市價七折，經濟弱勢負擔壓力大，曾出現無法負擔租金而被驅趕²⁴²。對民間廠商而言，若直接面對租金收取與弱勢戶因無法負擔而驅離，恐造成商譽之損失，進而影響公司未來運作與長期營運管理²⁴³。因此，政府於鼓勵民間興辦過程，應設立最終救濟措施與後續配套，例如遷出後中繼安置住宅、一定期限租金補貼與社政系統介入等，以確保民間廠商風險。

(四) 社會福利輸送由政府另行執行

社會住宅入住者，具一定經濟社會弱勢比例，**社政服務強度必須較一般社區更高，且由政府主導，協同住宅與社福管理機關輸送福利服務。**民間實施者在商言商，不考慮特定愛心或公益下，社政體系介入經營管理需由政府擬訂清楚配套，並責無旁貸地扛起。例如日常問候、入住者低收入資格審定、各類弱勢服務輸送等，應由社政部門與住宅管理部門成立穩定溝通橋樑，維繫日常社會福利服務輸送，並非由民間實施者負責。

²⁴¹ 出租國宅「像住難民營」北市府擺爛，TVBS新聞，2010年05月14日。

²⁴² 付不起公營宅租金 弱勢戶搬離，自由時報，2013年07月18日。

²⁴³ 參見附件五第330頁，A廠商訪談內容。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

第六章 結論與政策建議

第一節 研究發現

社會住宅係指只租不賣，由政府直接或補助民間興建、管理與營運的出租住宅，並以低於市價或免費出租於經濟社會弱勢。由於我國社會住宅存量不足(僅 0.08%)且面臨標籤化等疑慮，基本政策建議原則應為：

- (一)積極推動增加存量，並以低於市價出租一定收入以下家戶。
- (二)混居為原則，但應兼顧社會、經濟弱勢居住權之保障照顧。
- (三)財務補貼為必要，政策目標不變下，混居將有助於族群融合與財務規劃
- (四)視為地方再生與社區營造引擎，積極突破過去標籤疑慮。

立基於上述原則，可多元興辦社會住宅，如政府興辦、鼓勵民間、活用市場空屋等。惟本研究鎖定於鼓勵民間興辦，綜觀我國既有經驗²⁴⁴與先進社會住宅諸國之先例²⁴⁵，本章節依序分為「國內既有經驗之發現」、「各國民間興辦之發現分析」與「整體研究發現」等方向闡述：

一、國內既有經驗之發現

本研究以國內既有鼓勵民間興辦社會住宅經驗為始，蒐集第一線執行者、政策倡議者、民間廠商等不同視角，提出目前困難與尚待突破之處。其中關鍵課題包括：

²⁴⁴如第三章提及之新北市青年住宅興建營運移轉案(BOT)、台北市公營住宅民間融資提案(PFI)、台北市公有土地都市更新分回公營住宅與民間興辦之伊甸基金會等。

²⁴⁵如第四章提及之荷蘭、美國、日本等。

(一) 無相對應民間組織

長期以來台灣皆以出售式住宅為主要模式，民間廠商習於「回收快、高利潤」開發模式，鮮有營運長期出租住宅之案例，更遑論「回收長、無利潤」的社會住宅。而壽險業者雖可接受低利潤、長期回收模式，則僅願意扮演出資者角色，對於興建、營運管理等方面並無意願與專長。最後，非營利組織亦然，並無興辦出租住宅並長期營運的經驗與專長。

(二) 「中央－地方」認知落差

中央主管機關認定需求提擬與供給主要為地方政府權責，中央視情況提供法令或資源(土地、預算)協助，即「地方為主、中央為輔」，而模式採多元取徑，並無特殊偏好，由興辦單位(即地方政府)訂之；資源編列則因擔憂地方政府未用罄影響後續編列而態度較為保留，地方首長意願才是實際興辦決定性因素。另一方面，地方政府則共同指出整體人力不足、地方政府買單財務造成嚴重負擔、土地撥用議題尚待釐清等，亟需直接資源協助。另一方面，針對社會住宅之入住資格、租金、租期，地方政府認為中央應主導，建立一定框架後，讓地方政府施政有所依歸。

(三) 不同興辦模式皆有侷限

由政府興辦(臺北市)，恐因預算負擔過重而排擠其他支出，並非所有地方政府皆有能力承擔。採 BOT 模式(新北市)雖財務負擔較輕，然涉及財務誘因提供、權利義務釐清等課題，執行上相對要損失大量社會住宅樓地板面積，容易引發政策爭議。以 PFI 方式(臺北市)，則由於公帑節省價值有限，且長期預算編列困難及合約執行不確定性極高，實務上恐有困難。最後，都市更新分回獎勵類似合建分屋，以一定比例公有土地予民間建設公司興建出售式住宅，彌平整體財務缺口。雖可減輕負擔，但有限公有地將不斷流失。

(四) 公私合夥風險分攤不明

由於鼓勵民間興辦社會住宅具「長期、低報酬、高風險」之特色，因此合夥過程中的權利義務與風險分攤為重要課題。中央機關在推動過程中僅扮演輔助角色，實際執行與受委託方為地方政府與民間興辦者，包含財務補貼、風險分攤與權利義務等皆是地方政府權責。而地方政府實際執行中，最關鍵者為財務(入住率、租金)與風險(規約執行)之疑慮。然現實狀況極易陷入政府與民間不同視角之抵觸，即**管理責任少與財務負擔輕(政府)VS 獲利極大與管理少(民間)**。政府期望責任與財務預算降至最低，民間則以利益極大化、責任最小化。由於政府資源不足(如土地、資金等)且過往管理經驗不佳造成貧民窟之標籤，期望引入民間資源解決資源與效率的問題；然而，社會住宅政策條件不如一般房地產市場，且諸如對象、租金、租期皆由政府選定，卻期望將財務與管理風險交與私部門。相對地，民間在商言商，推動以利益為優先，且涉及弱勢管理，亦期待將風險降至最低。此公私合夥風險分攤不明，亦是民間卻步的原因之一。

二、各國民間興辦社會住宅之發現分析

綜觀社會住宅先進諸國，就鼓勵民間興辦部分，共通點為(一)非以「財務」為主要考量、(二)與國家社會特定發展歷史相關、(三)積極透過融資、經費、租稅、發展權等協助財務。綜觀諸國皆貫穿此概念，分別撰述如下：

(一) 荷蘭

發軔於國家歷史發展背景，起源為非營利組織提供出租住宅，爾後政府於 1901 年通過住宅法，仰賴公私部門緊密的合作。政府透過鉅額補貼非營利住宅法人興建與營運管理社會住宅，整體社會住宅存量達到 32%。各級政府密切合作，透過國土規劃穩定提供一定區位社會住宅用地，並透過政府擔保低利貸款、建設經費(已於 1990 年停止)、租金補貼、發展權(出售與出租混合)等不同形式補助住宅法人。故可知，於起始之初，鼓勵民間興辦社會住宅並非財務考量，而是在既有

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

社會發展脈絡下，民間已有能量得以引導。待存量達到一定程度後，整體社會開始反思住宅法人的沉重財務負擔，轉為財務自償自負盈虧之社會企業，並將部分社會住宅私有化。

(二)美國

戰後初期以政府主動興辦與管理為主，後至 1970 年代，因貧民窟歧視、種族隔離等因素引入民間資源，政府仍透過各種手段積極補助民間興辦可負擔住宅，整體社會住宅存量達 6%。其具體鼓勵措施如優惠利率貸款、興建經費、免稅債券、信託基金、租屋券等，不僅使得民間廠商風險降低，更可照顧弱勢。另，由於弱勢群居的標籤與舊式公共住宅老化問題，同時要求建設公司提供不同種類住宅與所有類型民眾。整體而言，鼓勵民間乃源自社會環境變遷與引入民間效率與彈性，而非單純考量政府資源不足之現實。

(三)日本

國家發展路徑與我國類似之亞洲國家，皆未以鼓勵民間為主，僅日本因社會環境變遷與都市老化，積極透過補貼機制鼓勵民間興辦，僅為相當少量化之案例。其發展路徑類似美國，戰後初期以政府為主，大量興辦專供經濟社會弱勢入住之公營住宅，再加上其他提供不同所得分位的公共出租住宅，整體達到 6%。時至 1990 年代，因數量已充足，為引入民間之效率與活力，因應社會變遷(少子化、人口老化、都市衰敗等)，結合都市更新機制，積極補貼民間廠商興辦社會住宅，小規模興辦補充政府僵化大量之缺點，具體措施如優惠低利貸款、建設經費、租金補貼、租稅優惠等，使得民間廠商或可得預期獲利，帶動地方發展與社區營造。

三、整體研究發現

綜合國內外既有經驗可看出，社會住宅目的在於提供一定品質且價格相對低廉的出租住宅，是具補貼性質住宅政策。若採行鼓勵民間興辦，如何落實補貼效果目的(原則)與民間實施者財務可行性(技術)平衡，「**公帑節省價值(Value for Money)**」是關鍵所在。就目前已知之案例，即發現「政策目的 VS 財務可行」之不同思維，新北市 BOT 強調「財務可行」，導致整體政策效益稀釋；而臺北市 PFI 則以「政策目的」為優先，願意編列長期預算支應，惟政治氛圍與相關法令尚待討論與突破。

因此，本研究依一定政策目標原則進行財務試算，整體構想上，基本架構為，「**打破財務自償迷思**」、「**公有地較具可行性**」、「**都市計畫手段僅補充性，非主要取徑**」、「**積極協助財務安排**」等，並以位於臺北市之未來預計興辦社會住宅市有地為計算(如第五章第二節)，內部報酬率僅 1.84%，潛在實施者意願極低，需透過政策積極補貼之。探析潛在實施者基本視角後(第五章第三節)，彙整鼓勵較偏好興建經費補貼以及租金差額補貼；是故，依此偏好模擬鼓勵民間之財務，具體而言，若補貼開發商至 85% 以上初期興建經費搭配財務與營運管理擔保，後續較具可行性；而壽險業以出資者之姿，若不考慮折現，需支付約 31 年租金，抑或是 50 年租金中的 75%。

綜合國內外案例以及整體構想後，從民間組織、土地取得、入住對象、開發模式與社區規劃等方面提出研究發現：

(一) 民間組織

由上述可知，我國既有民間能量長期以短期出售式為主，並無支應社會住宅之傳統。即便非營利組織曾出現興辦住宅，亦為災難一次性贈與式，而非長期低租金協助經濟社會弱勢之居住權安置，總和分析如下：

1. 建設公司以「**短期、高報酬、出售**」的集合住宅為主，長期出租式住宅非主流，相關知識較為缺乏，市場較小，更遑論「長期、

低報酬、低於市場租金出租」的社會住宅。

2. **壽險業者則僅願意扮演出資者角色**，透過證券化出資，於一定期限內賺取一定可預期利潤，規劃設計、興建與營運管理皆非其專長，且並無主動意願積極協調之。
3. **非營利組織無提供長期出租住宅之傳統**，過往僅供給災難**一次性贈與式住宅**，照顧弱勢居住權之社會住宅過往並無列入組織運作。

(二) 土地取得

土地為社會住宅興辦過程關鍵要素之一，係因其區位壟斷性與產權性質；由於鼓勵民間興辦過程中，租金為主要收益，故區位租金水準將佔主要因素；另由於私有地成本過於昂貴且長期以出售式住宅為主，僅公有地較具可行性。

1. **公有地較具可行性**。因既有房產開發成本中，土地占六～七成，故以民間土地興辦社會住宅財務可行性幾乎不存在，而是以提供公有土地無償或象徵性租金，方使整體財務較具可行性
2. **在地租金水準較高者，財務效果較可行**。因財務設定中，以租金(含住宅、商業空間、停車等)為收入來源，由於營造與管理成本各地差異不大，但在地租金則相去頗鉅，如北市可達約 1000 元/坪，但中部或南部則 300-400 元/坪不等，這財務影響之大顯而易見。
3. **基地區位影響出租率與商業設施效益**。如前所述，由於租金係為鼓勵民間興辦主要收入，就同一地區而言，區位差別對財務可行亦十分重要。如社會住宅位於區為較佳地段，除體現社會服務與都市權利外，實務上也易確保其高出租率達成預期收益。另，也因區位佳，便可藉由開發組合讓部分商業設施達到較高財務挹注效果。

(三) 入住對象

社會住宅除興建與管理外，入住對象條件亦為主要要素。鼓勵民

間興辦社會住宅亦應建立於弱勢照顧政策不變之下優先辦理；同時，考量整體社區營造與社區融合，可採行適度混居，以平均租金折減率為基準，經濟社會弱勢須由必要財務安排協助。

1. **目前鼓勵民間興辦中，弱勢照顧因財務考量稀釋。**鑒於社會住宅存量不足，即便鼓勵民間興辦社會住宅，應優先入住經濟社會弱勢，待存量達一定規模後，再行擴大服務群體。由於社會條件重複可能性較高，建議以經濟條件優先，設一定分位以下為協助對象(如目前臺北市公營住宅為年所得分為四十以下)，再以住宅法規定之十二類弱勢評點後公開抽籤，不僅可使弱勢中籤率提高，也可彰顯政府照顧弱勢之決心與達成社區混居之功能。
2. **弱勢照顧政策並無基於必要財務安排協助。**基於可負擔概念，弱勢租戶收取相對較低租金，換言之，若弱勢比例越高，對整體租金收入折減比例就越高，這將造成民間財務不可行。因此，政府亦需以不同形式財務安排(如建設經費、租金補貼等)，確保民間興辦者得以運作。

(四) 開發模式

除土地取得外，開發模式也是整體成本之要。如興建經費控制，住商比例混和或地上權出售協助財務等。應由政府機關於前期規劃主動擬定。

1. **控制興建單位成本將是關鍵。**就社會住宅生命週期來看，興建經費仍是比重最大支出；又營造成本各地差距有限，因此如何透過規劃設計，在維持必要品質的前提下，控制興建單位成本將是重要關鍵。
2. **住商比例影響財務效果，但需個案討論。**就財務角度商業租金坪效自然遠高於住宅，因此搭配一定比例商業設施就財務上的確有助益。但為維持提供一定數量社會住宅，住商空間比例如何拿捏關乎政策目標與財務的權衡，且實務上應視每個個案的區位條件

與社會脈絡來討論。

3. **部分（地上權）出售財務效果佳，但應謹慎保守。**另一對財務更有效作法是出售部分空間，此方式國外亦採行；然考量我存量嚴重不足、公有地有限、民眾對公地出售的疑慮不滿，建議應謹慎保守，至少於初期推動階段不宜。

（五）社區規劃

社區規劃屬於政府之責任，應優先於前期規劃主動解除疑慮，如鄰里關係或混居形式等。另，回饋設施中，民間廠商僅視為成本支出，營運管理意願較低，應前期納入使廠商得以清楚釐清。

1. **混居形式與鄰里關係需主管機關主動承擔。**混居形式建議單一樓層配置多樣化單元、身障者於低樓層、青年家戶位於高樓層等；而鄰里關係則應由主管機關於前期規劃召開說明會或公聽會，積極聆聽周邊居民意見並反應於前期規劃中，避免造成民間辦理的不確定風險。
2. **回饋設施需前期納入規劃，為廠商之「成本」，非「營運」之責。**由於社會住宅財務困難，若需留設公共或社福設施，應及早納入興辦條件告知民間，方能合理估算財務可行性。另，民間未必對政府要求公共或社福設施之營運具專長或意願，應可評估將該空間運營另行委託有能力經營者。

（六）管理維護

由於社會住宅入住戶由政府所選定，故管理維護中，財務與非財務風險皆必須積極擔保。財務部分，租金與入住率等可確保民間廠商收益，前期導入物業管理可減低營運成本；非財務部分，主要涉及弱勢管理，最終救濟者需由政府承擔，且社會福利輸送亦需由政府主導另行執行。

1. **租金與入住率擔保尤為要。**此部分為民間廠商主要財務變數，政府應積極承擔風險，不足者必須由政府支付，若超出利益則以貢

獻程度分享之。

2. **興建與管理成本關係密切。**由於重置成本鉅，若可將物業管理需求導入前期規劃，未來長期營運管理成本可降低；而生命週期內之硬體維護與不同專業領域建立平臺即可，既有臺北市公營住宅或民間商辦已運作成熟，如電梯、清潔、保全、植栽等維護。
3. **住戶管理必須由政府扮演最終救濟者。**社會住宅入住者由政府選定，多為經濟社會弱勢，且諸多管理細節執行與鄰里關係有關。若涉及租金欠繳與不符規約強制遷出之執行，民間廠商考量商譽損失而降低興辦意願，政府應積極扮演最終救濟者與制定配套(如社政系統介入)，例如租金催繳、強制遷出執行、租金補貼或中繼住宅等以確保民間廠商營運管理風險。
4. **社會福利輸送需由政府另行執行。**民間廠商在商言商，由於社會住宅入住戶為經濟社會弱勢，社會福利服務輸送之配套需由政府主動釐清，並於前期規劃納入確保民間廠商推動時程。

第二節 整體政策建議

從既有國內外案例分析，國內案例多以財務為原則使得政策效果稀釋，而國外案例則指出鼓勵民間興辦是立基於政府一定程度補貼及社會脈絡下，非僅以財務為考量。因此，本研究建議應打破財務自償迷思，確立社會住宅基本定位(如入住對象、租金、租期)，積極補貼具意願民間實施者，如土地租用、興建經費、租金補貼等；同時，建立清楚透明監督機制，摒除政治風險疑慮，創造穩定固定利潤與合理之市場，而非期待於特定民間公益團體以慈善為出發。社會住宅具公益性，營運管理風險高，對民間廠商而言，屬「高風險、低報酬」事業，政府應有相對應責任(如提供土地、周邊疑慮化解)、擔保(入住率、租金)與最後救濟配套措施(催繳租金、驅趕執行等)，確保民間廠商之獲利、營運風險與商譽等。而針對非營利組織，短期建議先以管理營運委託為主，尚待培育後，再尋求輔導興建可能性。以下針對土地提供、興建經費補貼、租金補貼、發展權及其他等面向探討之。

一、土地提供

(一) 公有地較可行，區位佳優先

由於我國土地昂貴，一般民間開發案，約六成至七成為土地支出。因此，暫不考量公益使用下，私有地興辦可行性極低，應以公有地為主。如前所述，鼓勵民間興辦整體財務試算中，最關鍵者為在地租金與區位，此涉及的，是住戶租金標準訂立，以及附屬商業設施興辦可行性與挹注規模，為考量整體社會住宅財務，以區位佳、地塊方正者為最優先。

政策建議

1. 積極盤點並公告公有非公用土地，供潛在實施者挑選合適標的。
(主辦機關：各地方政府；協辦機關：財政部)

由於私有地價格昂貴，民間以出售式住宅為主，租金投報比亦低，僅公有地具潛在鼓勵民間興辦。建議相關主管機關應積極檢討既有土地使用，將閒置使用之公有土地盤點(中央、地方、公營事業)，依照區位條件排定興建社會住宅優先順序，由實施者透過撥用、交換、租用等方式取得，採政府興建或鼓勵民間興辦社會住宅。

(二) 土地撥用與收益分配權屬尚待突破

2014年5月28日行政院已核定修正《各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則》，將社會住宅納入無償撥用項目。然依據「地方政府經管國有公用不動產相關收入解繳國庫作業要點」，後續社會住宅收益仍需解繳國庫。以臺北市文山區華興四小段59地號等27筆國有土地為例試算，若為無償撥用房/地，需29.4年得以回收；而若僅以興建經費攤還，需54.3年，且尚未計算營運管理與長期重置等成本²⁴⁶。故可知，依據現行無償撥用國有土地，由於興辦過程收益

²⁴⁶依據臺北市政府都市發展局的試算，概要如下：

一、依「地方政府經管國有公用不動產相關收入解繳國庫作業要點」規定，地方政府經管國有公用不動產收取之相關收入須解繳國庫，解繳公式如下：
應解繳國庫金額 = (收益標的之總收入 - 收益標的之管理維護經常支出) × 【國有不動產價值 ÷ (國有不動產價值 + 地方有不動產價值 + 地方政府對收益標的之投資改良資本支出)】

二、依臺北市政府計畫撥用國有都更分回不動產(景文3戶)為例，依上開公式初步試算，約93.4%租金收入應解繳國庫，市府投入成本(家具設備裝修，不含修繕)以未解繳之租金攤分估算，約需29.7年可回收。

註：

國有不動產價值：12889339元

地方政府對收益標的之投資改良資本支出：初估約910386元

租金收入扣除管理支出：((14000+18500×2)-管理費支出

100×(31.38+45.99+46.00))×12=約463956元/年(未扣稅)

市府收入：463956元/年 × 910386 / (12889339 + 910386) = 30608元/年

市府投入成本回收年期：910386 / 30608 = 29.7年

三、依臺北市政府原計畫無償撥用之文山區華興段四小段59地號等27筆國有土地為例，依上開公式初步試算，約52.2%租金收入應解繳國庫，市府興建經費(未計入土地成本、管理維護及修繕等成本)以未解繳之租金攤分估算，約需54.3年方可回收。

註：

土地成本：103年公告現值總計763668000元，倘變更都市計畫容積2倍並逐年調升，公告現值至開始出租年度推估為103年之2倍，增至1527336000元。

分攤試算過程中土地扮演較重要角色，故屆時租金收益需多數解繳，這將造成鼓勵民間興辦財務全然不可。再者，此僅為「撥用國有地與地方政府直接興辦」，而撥用國有地後，是否得為設定地上權，並透過政府補貼鼓勵民間興辦，其尚需未來法令適用與主管機關裁示說明。

另，國有土地若於特定基金內(如營產基金、眷改基金)，撥用必須有償，由於社會住宅興辦過程土地佔據重要成本，建議未來可參考「社會住宅短期實施方案」，針對有償撥用予以補貼或依其他相關法規長期租用²⁴⁷。依據「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」²⁴⁸，第六點表示，若撥用來源或撥用目的事業主管機關任一標

興建經費：概估 300 萬元/戶 X467 戶= 1401000000 元
租金收入：以 700 元/月坪（容積坪）概估，約 53902233 元/年。
市府收入：53902233 元/年 X1401000000/(1527336000+ 1401000000)= 25788376 元/年

興建經費回收年期：1401000000/ 25788376=54.3 年

²⁴⁷如國有出租基地租金調整方案，提及自民國 82 年 7 月 1 日起，一律依照土地申報地價年息百分之五計收租金。且若為獎勵民間投資興辦公共設施使用者可再依前述金額百分之六十計收。

²⁴⁸各級政府機關因公務或公共所需公有不動產，依土地法第二十六條或國有財產法第三十八條申辦撥用時，以無償為原則。但下列不動產，應辦理有償撥用：

- 一、國有學產不動產，非撥供公立學校、道路、古蹟使用者。
- 二、獨立計算盈虧之非公司組織之公營事業機構與其他機關間互相撥用之不動產。
- 三、專案核定作為變產置產之不動產，非撥供道路使用者。
- 四、管理機關貸取之不動產，其處分收益已列入償債計畫者。
- 五、抵稅不動產或稅捐稽徵機關承受行政執行機關未能拍定之不動產。
- 六、特種基金與其他機關互相撥用之不動產，且其非屬財務確屬困難之校務基金或地價教育發展基金、公共造產事業使用之不動產，且其非屬地方政府同意無償撥用。
- 七、屠宰場、市場、公共造產事業使用之不動產，且其非屬地方政府同意無償撥用。
- 八、都市計畫住宅區、商業區、工業區不動產、特定專用區容許住、商、工業使用之不動產，或非都市土地經編定為甲、乙、丙、丁種建築用地及其地上建築改良物，且其非屬下列情形之一者：
 - (一) 國有不動產撥供中央政府機關使用。
 - (二) 撥供古蹟、歷史建築、社會住宅、道路或溝渠使用。
- 九、前款不動產屬都市計畫範圍內者，其土地於中華民國九十四年八月四日後，變更為非供住、商、工業性質之使用分區或容許使用項目，且其變更非屬下列情形之一者：
 - (一) 目的事業主管機關依其主管法律變更。
 - (二) 依都市計畫法第二十六條、第二十七條第一項第一款或第二款規定變更。
 - (三) 依都市計畫法第二十七條第一項第三款或第四款規定變更，並先經公產管理機關同意。
- 十、其他依法令規定應辦理有償撥用之不動產。

前項但書規定之不動產，依法撥用供重大災害發生後災民安置或重建使用者，除

的為特定用途之基金²⁴⁹，則必須「有償」，此無疑對地方政府興辦造成財政負擔。綜觀目前各地方政府，僅臺北市有住宅基金，新北市、桃園市、臺中市與高雄市等正研擬成立中，若成立基金則必須有償，未來恐將影響地方政府成立住宅基金，進一步影響社會住宅永續財源與興辦意願，中央主管機關應秉持推動居住正義之決心，為地方政府提供良好機制環境與法令配套。未來建議政策方向修正，採行如社會住宅短期實施方案，由中央補助有償撥用或依相關法令長期租用，並以極低出租金分期繳納以解除地方政府興辦社會住宅之土地成本負擔。

政策建議

1. 修正國有地無償撥用收益解繳規定，以興建經費攤提為優先，減輕興辦者負擔。(主辦機關：財政部；協辦機關：內政部)

目前「地方政府經管國有公用不動產相關收入解繳國庫作業要點」僅納入管理維護成本，未納入興建經費，使得成本回攤困難，造成地方政府無法採用獎勵民間興辦方式。建議予以修正，讓興建經費納入成本計算，且先行回攤興建經費後再依貢獻度劃分租金收益。

2. 特種基金土地撥用彈性處理，如中央主管機關協助編列預算或長期租用，減輕實施者土地成本負擔。(主辦機關：財政部、內政部；協辦機關：各基金主管機關)

若撥用端屬特種基金用地無疑需為有償²⁵⁰。然而，國有非公用土

屬第二款及第六款情形仍應辦理有償撥用外，辦理無償撥用。辦理有償撥用不動產時，土地之取償，除法令另有規定外，以核准撥用日當期公告土地現值為準，地上建築改良物之取償，以稅捐稽徵機關提供之當年期評定現值為準。

²⁴⁹意即，撥用端與受撥用端，若其中一方為基金，則必須有償。

²⁵⁰參照「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」第六條。

地得以無償撥用興辦社會住宅，但若受撥用端屬特種基金仍需有償。因此，諸如臺北市有住宅基金者，需為有償撥用，將增加興辦負擔；又地方政府成立住宅基金乃《住宅法》政策鼓勵方向，前述現制反讓地方政府窒礙難行。**建議中央政策調整，同意由地方政府無償撥用，再以住宅基金興建維管模式。**

又屬於特種基金內之國有土地，若辦理撥用興建社會住宅需有償。**建議：(1)循「社會住宅短期實施方案」模式，以中央補助有償費用協助地方興辦；(2)經主管機關同意採長期租用模式，並依相關法規收取較低廉租金²⁵¹。**

(三) 社會住宅納入公共設施

由於各縣市人口規模、產業結構發展、自然人文景觀、交通運輸與公共設施容受力等皆有不同。應配合整體社會發展，積極檢討都市計畫用地，以擴充社會住宅用地存量。依都市計畫法第 42 條，都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地，從下列表述中並無明訂社會住宅用地：

1. 道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。
2. 學校、社教機構、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。
3. 上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。
4. 本章規定之其他公共設施用地。

²⁵¹如「國有出租基地租金調整方案」一律依照土地伸到地價年息百分之五收計租金。

政策建議

1. 將社會住宅納入都市計畫法公共設施，以穩定土地供給。(主辦機關：內政部；協辦機關：各地方政府)

建議修改都市計畫法第 42 條，將社會住宅成為必要公共設施項目之一，結合都市計畫通檢、擴大或新訂，逐步穩定用地來源。

二、興建經費補貼

從民間興辦者角度，興建經費直接補貼，不僅得以減低初期投資成本，使得整體財務試算可行性提升。鑑於地方政府現行財政規模，建議於相關法令中明確中央政府協助補貼角色，並建置穩健住宅基金財源，以利鼓勵民間興辦社會住宅政策推動。

政策建議

1. 明確中央補助角色—住宅法修法（主辦機關：內政部）

參照國外經驗，地方政府興辦社會住宅皆獲得中央財務協助，不僅使地方政府推動興辦更為可行，中央政府亦扮演監督管理與統籌調度的角色。建議修正住宅法第 2 條(修正建議以***粗斜體***表示)，納入中央政府角色。

表 6-1 住宅法修法建議對照表(納入中央角色)

修法前	修法後
<p>第 2 條本法所稱主管機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。主管機關之權責劃分如下：</p> <p>一、中央主管機關：</p> <p>(一)住宅政策及全國性住宅計畫之擬訂。</p> <p>(二)全國性住宅計畫之財務規劃。</p> <p>(三)直轄市、縣(市)住宅業務之督導。</p> <p>(四)全國性住宅相關資訊之蒐集及公布。</p> <p>(五)住宅政策、補貼、市場、品質及其他相關之研究。</p> <p>(六)基本居住水準之訂定。</p> <p>(七)其他相關事項。</p> <p>二、直轄市、縣(市)主管機關：</p> <p>(一)轄區內住宅施政目標之訂定。</p> <p>(二)轄區內住宅計畫之擬訂及執行。</p> <p>(三)轄區內住宅計畫之財務規劃。</p> <p>(四)住宅補貼案件之受理、核定及查核。</p> <p>(五)地區性住宅相關資訊之蒐集及公布。</p> <p>(六)轄區內住宅補貼、市場供需與品質狀況及其他相關之調查。</p> <p>(七)社會住宅之規劃、興辦、獎勵及管理。</p> <p>(八)其他相關事項。</p>	<p>第 2 條本法所稱主管機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。</p> <p>主管機關之權責劃分如下：</p> <p>一、中央主管機關：</p> <p>(一)住宅政策及全國性住宅計畫之擬訂。</p> <p>(二)全國性住宅計畫之財務規劃。</p> <p>(三)直轄市、縣(市)住宅業務之補助與督導。</p> <p>(四)全國性住宅相關資訊之蒐集及公布。</p> <p>(五)住宅政策、補貼、市場、品質及其他相關之研究。</p> <p>(六)基本居住水準之訂定。</p> <p>(七)其他相關事項。</p> <p>二、直轄市、縣(市)主管機關：</p> <p>(一)轄區內住宅施政目標之訂定。</p> <p>(二)轄區內住宅計畫之擬訂及執行。</p> <p>(三)轄區內住宅計畫之財務規劃。</p> <p>(四)住宅補貼案件之受理、核定及查核。</p> <p>(五)地區性住宅相關資訊之蒐集及公布。</p> <p>(六)轄區內住宅補貼、市場供需與品質狀況及其他相關之調查。</p> <p>(七)社會住宅之規劃、興辦、獎勵及管理。</p> <p>(八)其他相關事項。</p>

2. 明訂穩定興辦之財源與來源—住宅法修法（主辦機關：內政部）

由於目前地方財政困難，中央政府應主導房地產稅制改革，並依一定比例納入住宅基金供專款專用，此對於興建經費補貼與租金補貼助益極大，具體可修正於第七條。晚近民間團體對於高房價之訴求，相關政策方向亦朝向此邁進²⁵²，發揮「取之於地產，用之於社宅」精神。不僅得以使整體政策更具說服力，也可再分配於經濟社會弱勢。具體建議如下(修正建議以粗斜體表示)：

表 6-2 住宅法修法建議(住宅基金)

修法前	修法後
第 7 條 各級主管機關為健全住宅市場、辦理住宅補貼、興辦社會住宅及提升居住環境品質，得設置住宅基金。	第 7 條 各級主管機關為健全住宅市場、辦理住宅補貼、興辦社會住宅及提升居住環境品質，得設置住宅基金； <u>其基金來源得包含如下：</u> (1) <u>住宅之出租及出售收入。</u> (2) <u>標售或標租住宅社區商業、服務設施及其他建築物或土地之價款收入。</u> (3) <u>土地開發增值及權利金、回饋代金、增額容積出售收入。</u> (4) <u>主管機關循預算程序之撥款。</u> (5) <u>土地稅、房屋稅實徵總額百分之十之提撥。</u> (6) <u>其他收入。</u> <u>前項基金之收支、保管及運用辦法，其基金屬中央設置者，由中央主管機關擬訂；其基金屬地方設置者，由地方主管機關定之。</u>

²⁵²張盛和：房地合一稅 2 成助社會宅，中時電子報，2014 年 10 月 02 日；房地合一課稅江揆：稅收挹注住宅基金，房市資訊網，2014 年 09 月 25 日。

三、租金補貼

除興建經費補貼，平均租金折減率亦為補貼措施之一。建議未來應成為重要補貼方式。主管機關若欲鼓勵民間興辦，應以足夠之住宅資源補貼其財務，至少使其得以運作以避免組織有過多期待而投入無法回收。因此，建議將社會住宅租金補貼辦法納入住宅法中。

另，亦可經由不同服務對象交叉補貼，如臺北市安康平宅改建。臺北市的平價住宅，興建於 1960 年代，約一千餘戶，全部以出租低收入戶為主，照顧其居住權。然而，由於環境破敗髒亂、建物老舊等問題，臺北市政府決議改建²⁵³，由原先的 1,024 戶，透過都市計畫變更，改建為 3,300 戶。其中，三分之一(1,100 戶)提供低收入戶者入住，三分之二(2,200)戶提供一般青年入住。關鍵在於，租金計算亦分開，一般青年家戶屬臺北市政府都市發展局所管轄，收取市價七折的租金；而低收入戶未來則收取一到四折²⁵⁴不等，而一到四折租金與七折之間的差額，由臺北市政府社會局編列預算直接補貼與都市發展局。此亦為未來社會住宅租金補貼模式之一，即租金訂定一定標準後，由不同服務對象之相關主管單位，經由公務預算或其他資源直接補貼差額，既可避免圖利之嫌，更可直接補貼需要對象避免資源直接發放造成浪費。

政策建議：

1. 納入社會住宅租金補貼—住宅法修法（主辦機關：內政部）

既有住宅法第 18 條尚無清楚明訂各級機關政府得以補貼特殊情形若身分者租金；由於租金補貼為潛在實施者較為偏好之機制，若得以入法，將有助於未來鼓勵民間興辦社會住宅之興辦。建議具體修正住宅法第 18 條(表 6-3)。

²⁵³ 砸 134 億安康平宅變公營宅，蘋果日報，2012.05.31。

²⁵⁴ 原住戶將依可負擔性與身分類別，繳交市價一折到三折不等的租金，而其他低收入戶則繳交四折。未來，原住戶租金亦隨入住時間逐步調整至市價四折。

表 6-3 住宅法修法建議(納入租金補貼)

修法前	修法後
第 18 條直轄市、縣（市）主管機關得補貼民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅貸款利息、部分建設費用或營運管理費用。	第 18 條 <u>各級</u> 主管機關得補貼民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅貸款利息、部分建設費用或營運管理費用 <u>以及特殊情形或身份承租者租金</u> 。

2. 明訂穩定興辦之財源與來源—住宅法修法（主辦機關：內政部）

建議如同興建經費補貼章節之住宅法第 7 條修正(表 6-2)。

四、發展權

發展權鼓勵，對於民間與政府而言，都屬偏好機制之一，惟需考量整體都市容受力、公共設施品質與都市景觀等。就民間而言，發展權獎勵建立在一定程度可獲利基礎上，也就是出售式住宅或商場等，供其可快速收回成本且短期有效獲利，民間廠商相當樂見；而政府單位，由於晚近整體財務困難，容積獎勵發放僅需審議，而不需編列預算與後續管理，故興辦意願極高。有關都市計畫變更，係屬地方政府權責，由各地方政府都市計畫委員會審議之。雖發展權獎勵無論民間與政府皆偏好，然其涉及個案與區位，每案皆須經由都市計畫委員會或都市更新審議委員會等審議，需納入相關都市計畫變更時程與行政作業，並建立在民間一定程度獲利之上，由於我國社會住宅剛起步，存量不足且需求者眾，本研究在此不建議以此為主要發展模式，僅是為個案補充性。

政策建議

1. 以增額容積取得社會住宅興辦資金，既可擴大財源，也可避免既有容積獎勵圖利之虞—住宅法修法。(主辦機關：內政部；協辦機關：各地方政府)

都市開發利得與土地使用分區及強度息息相關。透過市價出售增額容積不僅免於受圖利之疑慮，更可籌措興辦社會住宅資金²⁵⁵。依「以增額容積籌措重大公共建設財源運作要點」²⁵⁶指出，可透過環境容受力與整體規劃調整，藉由市價出售容積，並將其指定用途納入住宅基金，將有機會順利籌措社會住宅資金。建議一併納住宅法第 7 條修正(表 6-2)。

2. 納入都市開發獎勵回饋項目，擴大社會住宅取得模式，避免過往圖利之虞—住宅法修法。(主辦機關：各地方政府；協辦機關：內政部)

都市開發利得與分區使用項目與強度有關，而地目使用不同往往造成民間爭議²⁵⁷。都市規劃係因土地為稀有無法再生且壟斷性極高之產品，故必須以公權力強勢介入，而非以自由市場之供需理解。故都市計劃中央主管機關應積極監督與審視各地方政府於都市土地使用變更中，具體要求足夠之回饋，無論是以社會住宅、公共設施或權利金助益皆可。不僅使得地目變更免遭受民間團體質疑，更可一併提供社會住宅。建議住宅法第 22 條修正(表 6-4)。

²⁵⁵ 建築容積增額國發會：有住社會宅供給，中時電子報，2014 年 05 月 23 日。

²⁵⁶ 內政部營建署，2013 年 2 月。

²⁵⁷ 頂新三重都更迅速立委轟新北市府包庇，自由時報，2014 年 11 月 11 日。

表 6-4 住宅法修法建議(都市開發回饋)

修法前	修法後
<p>第 22 條 直轄市、縣（市）主管機關視社會住宅之需求情形，於必要時得依下列方式取得社會住宅：</p> <p>一、新建。</p> <p>二、利用公共建物增建、修建、修繕、改建。</p> <p>三、接受捐贈。</p> <p>四、租購民間房屋。</p>	<p>第 22 條 直轄市、縣（市）主管機關視社會住宅之需求情形，於必要時得依下列方式取得社會住宅：</p> <p>一、新建。</p> <p>二、利用公共建物增建、修建、修繕、改建。</p> <p><u>三、土地變更及容積獎勵回饋。</u></p> <p><u>四、接受捐贈。</u></p> <p><u>五、租購民間房屋。</u></p>

五、其他

其他部份，短期內建議先行釐清具體需求以利整體政策施行；同時，短期內雖融資利率補貼效果不大，但長期而言，若利率重新上升，對於民間廠商將具誘因；另，由於長期需培育調動民間資本可行性，在我國房產結構尚未改變之際，本研究建議暫且以管理委託形式引入民間非營利組織力量，長期再以培育非營利組織規劃與興建；最後，雖鼓勵民間興辦，但政府仍需擴充既有人力(以利監督)以及推動房產改革(穩定財源)

政策建議：

1. 釐清整體社會住宅需求，以利社會住宅供給政策擬定。(主辦機關：內政部；協辦機關：衛福部、各地方政府)

社會住宅興建需了解潛在需求，建議由內政部引領，協同衛福部

與地方政府，重新統計住宅法訂定之十二類經濟社會弱勢潛在需求。建議調查順序依序為「建立完整經濟弱勢清冊」、「交叉比對排除重複者」、「依一定所得以下建立抽樣名單」、「電訪抽樣需求，分社會住宅、租金補貼或其他」、「回推相加母體需求」等。詳見本研究第 56-63 頁。

2. 中長期低利融資補貼納入中央部會角色—住宅法修法(主辦機關：內政部)

社會住宅所需資金龐大，且回收期長，雖晚近游資多利率低，但仍應及早建立完整貸款融資制度，無論政府主導或民間興辦皆以此為關鍵。既有住宅法第 19 條，中長期融資為各地方政府之責任。惟各地方政府能量有限，應以中央為主導相關部會主導，協同申請中長期資金融通。具體而言，建議住宅法第 19 條修正如下表 6-5，~~斜粗體~~為修正者：

表 6-5 住宅法修法建議(中長期資金)

修法前	修法後
第 19 條直轄市、縣（市）主管機關得視民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅資金融通之必要，向中長期資金主管機關申請提供中長期資金。	第 19 條 各級 主管機關得視民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅資金融通之必要，向中長期資金主管機關申請提供中長期資金。

3. 培育民間非營利組織，短期以營運管理為主，長期透過資源協助規劃設計與興建能量。(主辦機關：各地方政府；協辦機關：內政部)

由於我國既有民間團體並無興辦社會住宅之傳統，過往住宅相關經驗以一次性贈予式賑災為主。若欲尋求第三部門興辦，可透過培育民間組織。另，若欲採取培育既有非營利組織，由於興建經費負擔沉

重，建議初期以營運管理為始，待其運作成熟後，另行協助其興建。主辦機關為社會住宅興辦主體之各地方政府，而中央主管機關內政部應主動提供財務或法務制度協助以利政策推行。

4. 推動房產稅制改革，並指定稅收用途穩定財源供給。(主辦機關：財政部；協辦機關：各地方政府)

房產稅改一定比例指定用途可為興辦預算不足之解方。「取之於房產，用之於社宅」是主要核心理念。居住應為基本人權，非投機炒作的商品，且房地產獲利大部分並非個人努力，而是集體外部性所協助，故漲價歸公應為天經地義；因此，建議長期應針對不動產稅制過低放任囤積與炒作進行調整，並依一定比例稅收固定納入住宅基金，方得以使經濟社會弱勢獲得直接資源協助，更彰顯政府推動居住正義之決心與魄力。

總歸而言，本研究彙整不同方向政策建議如下表 6-6。

表 6-6 鼓勵民間興辦社會住宅政策修改建議

課題	修改方向	說明	主辦機關	協辦機關
土地提供	積極盤點並公告公有非公用土地	私有地不可行，應積極盤點閒置用地，並公告合適標的予潛在實施者	各地方政府	財政部
	修正國有地無償撥用收益解繳規定	以興建經費優先攤提降低實施者負擔	財政部	內政部
	特種基金土地撥用彈性處理	公有非公用土地以公務預算撥用，再以住宅基金興建。 若為基金用地： 1. 編列預算有償撥用	財政部、內政部	各基金主管機關

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

		2. 長期租用		
	社會住宅納入都市計畫法公共設施	穩定社會住宅興辦用地來源	內政部	各地方政府
興建經費	明確中央補助角色	住宅法修法(第二條)	內政部	
	明訂穩定興辦之財源與來源	住宅法修法(第七條)	內政部	
租金補貼	納入社會住宅租金補貼	住宅法修法(第十八條)	內政部	
	明訂穩定興辦之財源與來源	住宅法修法(第七條)	內政部	
發展權	以增額容積取得社會住宅興辦財源，避免圖利之虞	住宅法修法(第七條)	內政部	各地方政府
	納入都市開發獎勵回饋項目，擴大取得模式	住宅法修法(第二十二條)	各地方政府	內政部
其他	釐清社會住宅需求	釐清潛在需求作為施政依據	內政部	衛福部、各地方政府
	中長期低利融資補貼納入中央部會角色	住宅法修法(第十九條)	內政部	
	培育民間非營利組織	短期內以管理優先，中長期可藉土地或資源補貼培育設計與興建能力	各地方政府	內政部
	推動房產稅制改革	「取之於地產，用之於社宅」，建立永續穩健財源	財政部	各地方政府

第三節 立即可行與中長期政策建議

承接上一小節針對鼓勵民間興辦社會住宅建議之彙整，在此進一步分為立即可行與中長期建議。首先，需確立社會住宅基本目標後(入住對象、租金、租期)，積極透過補貼與風險分攤機制協助民間實施者，並建立清楚監督機制與權利義務分工，排除政治風險疑慮，創造穩地固定收益市場，而非期待特定慈善公益介入。由於涉及議題廣泛，如土地、組織、預算等，短期內以基礎原則訂立、嘗試性方案為主(需求調查、清查土地、無償撥用收益解繳修正、培育非營利組織等)，中長期則建議另行修法或制度性改革(如住宅法修法、培育民間團體、以容積銀行取得資金、修訂都市計畫法穩定用地來源、房地產稅制改革廣開財源)。

一、立即可行之政策建議 (2015 年)

(一)釐清整體社會住宅需求，以利社會住宅供給政策擬定。(主辦機關：內政部；協辦機關：衛福部、各地方政府)

需求調查為整體政策擬定之根本，既有需求調查未包含全部住宅法定義之弱勢，且未以社會條件區分，計算數據易重複；本研究建議以經濟條件為主，再以社會條件排序，整體調查流程為，「建立完整經濟弱勢清冊」、「交叉比對排除重複者」、「依一定所得以下建立抽樣名單」、「電訪抽樣需求，分社會住宅、租金補貼或其他」、「回推相加母體需求」等。詳見本研究第 56-63 頁。

(二)積極盤點並公告公有非公用土地，供潛在實施者挑選合適標的。(主辦機關：各地方政府；協辦機關：財政部)

土地為社會住宅成功與否關鍵要素之一，主因是鼓勵民間興辦過程中，土地區位所反應的租金收入是最主要財務變數。因此，建議相關主管機關應積極排除各機關本位主義，盤點轄下公有非公用土地，並公告予潛在實施者挑選合適標的鼓勵民間興辦社會住宅。

(三) 修正國有地無償撥用收益解繳規定，以興建經費攤提為優先，減輕興辦者負擔。(主辦機關：財政部；協辦機關：內政部)

既有「地方政府經管國有公用不動產相關收入解繳國庫作業要點」中，雖相關收入可納入成本計算，但其僅列入營運管理成本，而未追認興建經費。此無疑對於實施者(無論是地方政府或民間組織)負擔過重，建議應修正以興建經費優先攤提後，再行依照收益貢獻劃分。

(四) 特種基金土地撥用彈性處理，如中央主管機關協助編列預算或長期租用，減輕實施者土地成本負擔。(主辦機關：財政部、內政部；協辦機關：各基金主管機關)

雖公告國有非公用土地可無償撥用，但若土地位於該基金之內，則仍須有償撥用。因此，建議相關主管機關應主動積極協助，以預算編列協助有償撥用土地；抑或是長期低(或象徵性)租金租用土地，降低實施者土地成本負擔，增加鼓勵民間興辦可行性。

(五) 委託非營利組織管理，短期內先從營運管理端培育我國民間組織之能量。(主辦機關：各地方政府；協辦機關：內政部)

由於我國既有民間組織以興建出售式住宅為主，營運出租住宅能量較低且經驗不足，短期內建議先行委託非營利組織營運管理，藉由其服務之專業，培養一定能量營運出租住宅，待其能量成熟後，再以土地或預算等資源協助規劃設計及興建等。

總歸而言，本研究提擬之立即可行政策建議如下表 6-7。

表 6-7 立即可行政策建議

項目	說明	主辦機關	協辦機關	時程
釐清社會住宅需求	釐清潛在需求避免供給過剩浪費資源	內政部	衛福部、各地方政府	2015 年
積極盤點並公告公有非公用土地	私有地不可行，積極提供公有地供潛在實施者挑選適合標的	各地方政府	財政部	
修正國有地無償撥用收益解繳規定	積極修正解繳規定，以興建經費優先攤提為目標	財政部	內政部	
特種基金土地撥用彈性處理	若為公有非公用土地，以公務預算撥用，以住宅基金興建之模式。 若為基金用地： 1. 有償撥用：中央主管機關以預算補貼 2. 長期租用：主管機關同意租用，並依國有出租基地租金調整方案	財政部、內政部	各基金主管機關	
委託非營利組織管理	短期應以委託管理優先	各地方政府	內政部	

二、 中長期之政策建議 (2016 年～)

(一) 積極培育民間團體，除營運管理外，透過資源協助其規劃或興建能量。(主辦機關：各地方政府；協辦機關：內政部)

若初期非營利組織營運管理整體運作狀況較佳，可逐步透過低廉土地出租、預算編列補助、長期低利融資等方式培育其規劃設計以及興建等整體社會住宅能量。以期未來得以引入民間興辦之彈性與效率，補足既有政府施政之不足。

(二) 住宅法修法，納入中央政府主動積極協助角色與健全整體補貼機制。(主辦機關：內政部)

住宅法社會住宅專章修正中，納入中央主管機關積極補貼角色以及健全補貼機制為興辦社會住宅之百年大計。其中，中央機關雖於輔助角色，但積極補助之責任應無法避免(第二條)；同時，積極納入現行法令(第十八條)、廣闢穩定之財源(第七條)、穩定長期低利融資(第十九條)與擴大社會住宅取得模式(第二十二條)皆可健全未來整體機制。

(三) 納入都市開發獎勵回饋項目，擴大社會住宅取得模式，避免過往圖利之虞。(主辦機關：各地方政府；協辦機關：內政部)

都市計畫為管控城市發展之必要制度，不同使用分區之強度與使用項目皆不同，乃因土地並非可自由交易貨物，深具壟斷性與排他性。因此，舉凡地目變更往往造成許多圖利之虞或過度開發之撻伐，各機關應考量公益性與都市整體發展，於都市開發獎勵回饋優先要求社會住宅項目，不僅可免於圖利之虞，更可彰顯政府照顧弱勢之決心與促進社會整體融合。雖都市計畫取得之手段涉及住宅法之修法，但實際審議過程以地方政府為主，故以各地方政府為主要辦理機構。

(四) 以增額容積取得社會住宅興辦資金，既可擴大財源，也可避免既有容積獎勵圖利之虞。(主管機關：內政部；協辦機關：各地方政府)

容積獎勵過往曾造成圖利之嫌，進而影響公共設施無法負擔且造

成景觀衝擊。若以市價出租容積，並指定用途於住宅服務使用(租金補貼或社會住宅)，此舉不僅充滿正當性，更可擴充政府既由財源之限制與避免過往圖利之虞。然，容積出售除修正住宅法外，亦須各地方政府配合主辦機關協調出售之利潤。

(五) 將社會住宅納入都市計畫法公共設施，以穩定土地供給。(主辦機關：內政部；協辦機關：各地方政府)

過往因社會住宅未納入都市計畫法公共設施之中，使得興辦過程需找尋其他使用目的之土地或閒置用地；考量未來整體社會住宅規劃與區域發展之關聯，而特定區域指定社會住宅用途易需積極釐清鄰里關係。因此，建議未來納入整體都市計畫法檢討之公共設施中，於一定期限之通盤檢討必須納入，以穩定與儲存未來社會住宅興辦之土地資源。

(六) 推動房產稅制改革，並指定稅收用途穩定財源供給。(主辦機關：財政部；協辦機關：各地方政府)

我國高房價造成之不動產炒作極為嚴重，更被票選為十大民怨之首，探究其因，乃為不動產稅制不合理所造成。因此，若可推動不動產稅制改革(持有稅或交易稅)，並依一定比例指定用途於社會住宅，發揮「取之於地產，用之於社宅」的精神，將可對不動產稅制改革與社會住宅政策推行皆產生正向助益。

總歸而言，本研究提擬之中長期政策建議如下表 6-8。

表 6-8 中長期政策建議

項目	說明	主辦機關	協辦機關	時程
積極培育民間團體	提供穩定財務協助興建 與規劃能量	各地方政府	內政部	2016 年
住宅法修法	積極提升中央政府角色(第二條)、健全財源(第七條)、補貼社會住宅入住戶租金(十八條)、中長期資金融通(第十九條)、都市開發回饋(第二十二條)	內政部		
納入都市開發獎勵回饋項目	要求都市開發利得回饋興辦社會住宅	各地方政府	內政部	
以增額容積取得社會住宅興辦資金	容積市價出售避免圖利，亦可籌集資金	內政部	各地方政府	
社會住宅納入都市計畫法公共設施	穩定用地來源	內政部	各地方政府	
推動房產稅制改革	取之於地產，用之於社宅	財政部	各地方政府	

參考書目

中文資料

Jon Gresley，2011，〈美國 Section 8 住宅援助計畫—創造低收入家庭可負擔的私人出租住宅〉。2011 年社會住宅國際研討會論文集。

中華民國住宅學會，2000，引進民間資源參與住宅事務機制之研究，臺北市政府國民住宅處委託。

中華民國住宅學會，2008，臺北市公有住宅資源運用策略規劃，臺北市政府都市發展局委託。

內政部，2014，社會住宅中長期推動方案(103 年至 112 年)。

內政部統計處，2011，社會住宅需求調查綜合報告。

臺北市政府財政局，2011，〈如何以 PFI 模式推動市政建設—以公營出租住宅為例〉專題報告（2011 年 12 月 21 日）。

竹中伸五，2013，〈以住宅提供觀點試論地區需求與永續經營之相互關係〉，亞洲地區住宅研討會會議簡報，08/09。

佐藤由美，2013，〈日本公共住宅政策之特徵與新課題〉，亞洲地區住宅研討會會議簡報，10/26。

施瓦茲，2004，美國住房政策，黃瑛譯。

夏正鐘，2000，探討我國住宅補助政策，臺灣土地金融季刊。

財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2010，臺北市青年出租住宅公私合作策略規劃，臺北市政府都市發展局委託。

財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2011，100 年度「我國社會住宅推動策略規劃」，內政部營建署委託。

財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2013，臺北市公營住宅營運維

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

管制度規劃案，臺北市政府都市發展局委託。

國土交通省，2005，公共賃貸住宅的現況與課題。

國土交通省住宅局，2005，公共出租住宅定位的基本方向。

清寰國際管理顧問股份有限公司，2011，新北市青年住宅 BOT 案可行性評估計畫，新北市政府城鄉發展局委託。

陳盈蓉，2012，建構可行的民間融資提案(PFI)機制：以興辦社會住宅為例。臺灣大學政治學研究所碩士論文。

新北市市長朱立倫，2014，「捷運三環三線執行情形」、「新北市社會住宅政策」專案報告，3月17日於新北市議會第1屆第16次臨時會。

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，臺北市政府都市發展局委託。

網站資訊

內政部不動產資訊平臺，<http://pip.moi.gov.tw/>。

臺北市社會局網站，「平價住宅申請及基本資料」，
http://www.dosw.tcg.gov.tw/i/i0300.asp?fix_code=0603004&l1_code=06&l2_code=03。

臺北市法規查詢系統，<http://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/>。

臺北市地價查詢多功能服務系統，
http://w2.land.taipei.gov.tw/query/prc/input_p.asp。

美國住宅與都市發展局網站，<http://portal.hud.gov/hudportal/HUD>、
<https://www.onecpd.info/>

社區變遷中心 <http://housingtrustfundproject.org/housing-trust-funds/>。

麻薩諸塞州房屋管理局

<https://www.masshousing.com/portal/server.pt/community/home/217>。

外文資料

Ronald, R., & Dol, K. (2011). Housing in the Netherlands before and after the global financial crisis. In *Housing Markets and the Global Financial Crisis*, 93-122.

CECODHAS Housing Europe (2011) *2012 Housing Europe Review: The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS Housing Europe' s Observatory, Brussels (Belgium)

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

附件一 期初審查回應一覽表

修正建議	回應
<p>考量本案採深度訪談及焦點座談會兩階段之研究方式，請於建議書內補充說明本案如何避免兩階段探討議題過於發散，並使焦點座談會相關探討議題可補充深度訪談研究及其結果不足。</p>	<p>深度訪談由於僅拜訪特定行動者，可較為聚焦且保密。而焦點團體座談則廣泛邀請各方代表討論，並凝聚共識，納入第五章整體構想與第六章政策建議內分析。</p>
<p>請於建議書內補充說明各場次專家學者座談會會議場地、辦理方式及討論議題之具體規劃(本會循例不協助借用場地)；另各場次僅邀請 4 名專家學者與會，是否有代表性不足之問題，併請說明。</p>	<p>回應如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 時程預計為簽約後 6-7 個月 2. 座談會場地業已修正，委辦單位找尋適當場地，經主辦單位同意後租借。 3. 辦理方式邀請政府機關代表與學者專家共同討論政策構想可行性。 4. 討論議題以期中構想與利害關係人訪談為基礎。 5. 各場次邀請以不超過 8 人為原則，預計邀約 4 名學者專家並

	支付出席費，另邀請機關代表(不支付出席費)。
深度訪談之受訪對象僅營利及非營利組織代表各 1 名，人數略顯不足，建議增加；另請於建議書內說明營利組織預計要訪問公司何種層級。	說明如下： 1. 由於訪談需緊扣期中構想，時程預計為簽約後第 5-6 個月。 2. 訪談對象以具決策與實務經驗者優先。
請研究團隊探討有關提升社會住宅總量之關鍵策略；另上開策略應如何避免公部門資源流失至建商(如圖利財團)或租戶(如過度補貼)，併請於建議書及研究報告內呈現。	總體分析如第三章表 3-4(第 101 頁-第 102 頁)與第六章第二節政策建議(第 220 頁-第 234 頁)。
承上，另請於建議書及研究報告內補述有關建設資金籌措及後續收益(包含租金核算及利用、自償率、收受對象等)應如何規劃之相關說明。	於第五章第二節試算初步財務(第 158 頁-164 頁)，並依據民間廠商偏好試算潛在實施者財務試算(181 頁-184 頁)。
建議書內初步提出 3 類有關我國政府鼓勵民間興辦社會住宅之模式，未來請研究團隊在撰寫報告時應針對不同模式作矩陣分析，作為	總體分析如第三章表 3-4(第 101 頁-第 102 頁)與第六章第二節政策建議(第 220 頁-第 234 頁)。

<p>研提政策建議之依據。</p>	
<p>請研究團隊未來在進行研究時，在援引各國案例部分，請審選適合我國國情之案例加以分析比較，俾提升政策建議可行性。</p>	<p>國外案例蒐集國度為荷蘭、美國、日本，為綜合考量其鼓勵民間興辦社會住宅之進程與國情發展。</p>
<p>本團隊組成較缺乏有關社會福利相關背景之研究人力，請說明如何補強。</p>	<p>本團隊邀請瑪利亞社會福利基金會執行長 陳美鈴女士擔任專案顧問並定期諮商。其長期投入弱勢社會運動與非營利組織管理，晚近投入社區居住獨立運動，亦倡議住宅法增設「社會住宅章」與「居住權利平等章」。</p>
<p>有關經費編列部分，請依據「行政院所屬各機關行政及政策委託研究計畫經費編列原則及標準」規定，編列專任研究助理應編列勞、健保費用，另報告印製費用、座談會場地費及出席費等，併請再予調整。</p>	<p>業已修正。</p>
<p>研究團隊建議書所列需要國發會支援配合之處，請與本會協商確認後再列，相關研究執行細節亦應與本會商訂後再予進行。</p>	<p>業已修正。</p>

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

<p>本會業於 103 年 1 月 22 日改制為「國家發展委員會」，建議書內有關本會機關名稱請一併檢視後修正。</p>	<p>業已修正。</p>
<p>未來研究資料引用來源需撰寫清楚。</p>	<p>研究過程已嚴謹撰寫。</p>

附件二 期中報告審查意見回應對照表

2014 年 11 月 10 日

	審查意見	回覆修正情況說明
彭委員建文		
1	建議釐清深度訪談與焦點座談的對象及功能。	深度訪談係為利害關係人或潛在實施者期望單獨討論，以確保深度與保密，而焦點作談則廣邀專家學者。深度訪談與焦點座談成果皆融入第五章基本構想與第六章政策建議。
2	部分參考文獻及引用數據須加以補充、更新，另部分資料來源為複雜網址，不易檢視，請修正。	將配合修正，如期中報告第 125 頁第 114、115、116、117 註釋。
3	社會住宅需求調查應嚴謹檢討，並提出不同類型、區位及隨時間推移之數量預測。	於第二章第三節第 56-63 頁分析既有需求調查之優缺不足，並初步提擬潛在需求(約 58 萬戶)。
4	考量接受租金補貼者不全然等於社會住宅潛在需求者，建議國外案例應補充各國整體住宅政策間之關係及配套措施。	本研究係為鼓勵民間興辦「社會住宅」，各國住宅政策複雜且多樣化，乃因應國家發展情勢與社會環境變遷。考量既有時間與準確性，鎖定於社會住宅面相為主，各國整體政策僅為背景。

5	本研究可再深入探討鼓勵民間興辦社會住宅過程中，政府與民間（無論是建商、壽險業者或 NGO）之最適分工與權責分攤。	於第五章第五節(第 181 頁-第 184 頁)頁提出鼓勵民間興辦之財務與風險分攤原則。
6	深度訪談對象欠缺不動產業者及壽險業者，建議本案針對未來潛在實施者進行訪談。	已訪談不動產業者(國產實業、A 廠商)，並由其協助拜訪壽險業者。
7	國內社會住宅之興辦模式應是多元的，如政府自辦、BOT、PFI、都市更新等，請評估比較其優缺點及其相對應之需求者。	總體分析如第三章表 3-4(第 101 頁-第 102 頁)。
8	社會住宅之財務目標應如何設定？與一般民間投資之出租住宅有何不同？請研究小組於期末報告補述相關研析內容。	<p>鼓勵民間興辦社會住宅基本構想如下，其亦為一般出租住宅和社會住宅的不同：</p> <p>(1)確保社會住宅政策目的(增加存量、對象保障、租金優惠等)，打破財務自償迷思，積極透過政府補貼。</p> <p>(2)實務經驗由於私有地價格過高，以公有地無償(或低成本)乃為前提。</p> <p>(3)都市規劃手段(容積獎勵、變更回饋)應為配套手段，無法於短時間大量興建，在此暫不討論。</p>

		(4)依上述原則，實際選取案例，以融資、建設經費、租金、租稅等優惠試算財務可行性。
王委員增勇		
1	研究資料蒐集方法與結果：本案在推估我國社會住宅需求上，採二級資料分析，惟受限於現有研究，無法具體推估數字，建議研究小組可對我國社會住宅的需求類型及數量進行評估。	於第二章第三節第 56 頁-第 63 頁分析既有需求調查之優缺不足，並初步提擬潛在需求(約 58 萬戶)。
2	本研究所界定的「民間」包括營利之建商與非營利之社福組織，但討論上往往偏向於建商，而忽略非營利組織，建議分別論述。	非營利組織案例撰寫於第三章第四節(第 87 頁-第 90 頁)，即臺南伊甸大林園區。而非營利組織基本立場撰寫於第五章第三節(第 169-170 頁)
3	基於現有 6 類經濟或社會弱勢家庭分類只考慮個人或家庭因素，並未排除租金補貼後就可在租屋市場滿足居住需求者，因此建議研究小組應清楚定義經濟與社會弱勢之分類，俾真實反應我國社會住宅之需求。	第二章第三節(第 56 頁-第 63 頁)分析既有需求調查之優缺不足，並提擬需求評估策略與方法，建議先行以社政系統統計各類弱勢現況，並交叉篩選，初步以所得分為四十以下為基準，可得約 58 萬戶需求。
4	本案後續與社福、弱勢族群之座談是否針對社會住宅需求族群的認定進行有效的分類，以利後續政策討	依據本研究服務需求書，需舉辦社福場次座談，已邀約潛在或目前已有嘗試性案例之 NGO，探討機制突破與未來政策，如芒草心

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

	論；其次，該焦點座談是否可以邀請潛在投入社會住宅之 NGO 進行座談，俾瞭解 NGO 之想法。	慈善協會、勵馨基金會、陽光基金會、伊甸基金會等。
5	考量民間興辦社會住宅可區分為建商與 NGO 兩種類型，兩者在立足點、財務規劃與優劣勢均顯有差異，需要政府協助之處也不同，建議分別論述。	第五章第三節(第 165-170 頁)中分析。初步回應，建商意願極低，乃因投報率低，資金回收期限長，近期之內意願極低，僅針對「興建」部分具意願；另，有意願之 NGO 組織能量過小，政府必須提供完整財務機制配套。
6	建議伊甸臺南大林園區的案例也可以進行營運管理成本分析。	由於伊甸大林園區案例中，整體購置與維管成本係為組織內部資訊，無法取得。透過訪談，得知其購屋修繕共花費一億二千萬，而租金收入僅足以支付日常營運管理。其無法自償，可說是「慈善事業，不可複製」。整體財務數據請參考第 88 頁。
內政部營建署		
1	研究報告第 12 頁「營建署於 100 年度『社會住宅需求調查』……」，查「社會住宅需求調查」係由內政部統計處辦理，建請研究單位修正上開文字。	已修改。
2	報告第 14 頁(表 2-2)有關出租國宅說明欄「政府依國	已修正。

	民住宅條例興辦的國民住宅，…由於前述條例已經廢止，…。」一節，因「國民住宅條例」廢止案尚未經立法院通過，建請研究單位修正文字敘述。	
3	建議將臺中市辦理社會住宅現況一併納入第二章，以臻周全。	已於第二章第二節內(第 43 頁 46 頁)補充臺中市相關辦理現況。
4	報告第 62 頁所述略以：「…擬定本方案之主管機關，更在方案中表示，由於(1)目前政府財政狀況不佳、(2)當前各級政府無專責單位與編制人力、(3)地方首長過去無經驗或行動力不足，三項負面條件，本案是否能達到政策目標有 恐有疑慮。…」一節，上述 3 點係社會住宅第一期實施計畫中「達成目標之限制」所載，係公部門撰寫中長程計畫之規定內容，係分析計畫執行時可能產生之風險，爰此，本段文字建請刪除或修正。	此段將修正為：「…擬定本方案之主管機關，更在方案中表示，由於(1)目前政府財政狀況不佳、(2)當前各級政府無專責單位與編制人力、(3)地方首長過去無經驗或行動力不足，三項負面條件，此係為相關部會報告提擬之規定，並非完全為社會住宅推動之實際困境。」

5	<p>報告第 62 頁所述略以：「…單就預算來看，相較於年度購屋利息貸款可編列超過 62 億，社會住宅興辦方案每年平均只有 6.7 億…」一節，建請刪除或修正為「…單就預算來看，相較於年度購屋利息貸款可編列超過 62 億（含歷年核定補助戶數，因利息補貼期間至少 20 年），社會住宅興辦方案每年平均只有 6.7 億…」。</p>	<p>已刪除。</p>
6	<p>報告第 62 頁所述略以：「…而且，主管機關自身對於是否會如數執行完這些預算還語待保留。然而，根據本研究團隊對於各個地方政府部門以及民間興辦者所進行的訪談，所有受訪單位都認為，中央對於社會住宅之補貼不足，而不如中央所說的地方無意爭取中央之興辦補助。…」一節，經查研究單位僅訪查臺北市及新北市 2 地方政府，似尚無法可以代表全國 22 縣市政府意見，且內政部營建署 103 年度補助各地方政府申請社會住宅先期規劃案僅</p>	<p>已修正於第三章第五節，並加註「目前正執行之」地方政府已臻用字精準與語意表達確切。</p>

	有 4 縣市提出申請，爰此，上述文字建請研究小組修正。	
7	報告第 63 頁所述略以：「…目前進行中的各項獎勵或優惠機制的變革，有許多並非來自非主管機關。特別是金融與財政體系近期對於社會住宅提供了許多財務上的輔助機制，例如財政部國產署於 103 年 3 月 11 日通過的《各級政府機關互相撥用公有不動產之有償及無償劃分原則》，…」一節，為促進社會住宅推動，內政部營建署業積極協調相關部會修訂相關法令，如「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償及無償劃分原則」之修正即在營建署積極協調下，奉行政院於 103 年 5 月 28 日公告修正，上述文字所載有誤，請研究小組配合修正。	於第三章第五節重新撰寫，本團隊亦理解政府相關部會推動社會住宅政策之決心與相對應的資源。
8	政府為積極推動社會住宅及獎勵民間興辦，相關部會陸續提出配合推動社會住宅相關法令增修及措施，建議研究小組就可能涉及興	於第二章第一節補充社會住宅興辦相關法令背景，如住宅法、促進民間參與公共建設條例中相關者(第 17 頁-第 23 頁)。

	建或營運社會住宅獎勵優惠部分，整合各部會相關法令規定、可提供資源、獎勵措施或優惠條件，納入第三章辦理。	
9	第三章國內案例已收集國內興辦社會住宅方式，包括BOT、PFI、都更分回及伊甸基金會直接購買等，建議針對現有各方式進行更細緻的財務分析，並列表比較4種模式的優劣及適合條件，俾利政策參考。	總體分析如第三章表 3-4(第 101 頁-第 102 頁)。
10	按研究小組所擬荷蘭案例分析中，提及荷蘭政府對於民間住宅協會有提供直接興建補助，建請研究小組再深入蒐集其補助機制、額度及相關規定，俾利政府部門參考。另簡報第 16 頁提及荷蘭社會住宅係由民間為興辦主體，係由宗教慈善團體轉型而來，建請研究單位洽詢慈濟或世界展望會等曾興建永久屋予災民等民間團體是否有意願參與興辦社會住宅。	以下針對兩部分： 1.荷蘭住宅協會接受政府直接補助建設經費與租金補貼補充於第 106 頁-107(一)早期一般補貼。 2.慈濟或世界展望會等民間團體，與於 10/28 與 10/24 已正式信見詢問，慈濟基金會已回信，初步探析過往永久屋為一次性贈與，對於長期社會住宅需考慮。
11	有關荷、日等國民間興辦社	由於時間有限，荷蘭、日本等國

附件二 期中報告審查意見回應對照表

	會住宅案例，建議收集並分析該國社會住宅法人之年度財務營運狀況，以深入了解民間興辦社會住宅之財務分配及困境，俾利政策參考。	家住宅法人年度財務營運狀況為內部文件，恐難完整呈現。
12	本報告內容涉及臺北市及新北市之案例及相關說明，建請未來本案召開之相關研究會議中能邀請上開地方政府參加。	未來將於期末報告審查委同委託單位邀請相關地方政府共同討論。
財政部賦稅署		
1	考量地價稅占興建社會住宅成本之比重較小，且屬地方政府財源，減徵地價稅等同減少地方政府財源，相對地方政府可用之財源亦減少，故以減徵地價稅作為鼓勵民間興辦社會住宅之手段，對地方政府整體財政尚無影響，爰財務效果有限(簡報第 9 頁)。是以報告推論「租稅減免」為限制民間興辦社會住宅因素之論點，似與上開簡報內容不符，建議酌予修正。	本團隊將租稅減免視為變項之一，乃參酌既有社會住宅先進諸國經驗。租稅減免之具體效果與後續配套修正分析於第五章第四節(第 176 頁-第 177 頁)。
2	本案蒐集之國外案例中，在鼓勵民間參與興建社會住	於報告第四章第二節中，配合補充相關資料來源與其法令依據。

	<p>宅方式部分，多數採一般補貼，僅美國部分採租稅補貼，且參考各國補貼經驗，一般補貼較租稅補貼更有效率。爰請研究小組就報告第 76 頁至第 78 頁美國案例所涉之租稅減免，補述其減免方式及提供資料來源及法令依據。</p>	<p>例如第 128 頁（七）低收入戶出租住宅稅收抵免(Low Income Rental Housing Tax Credit)。</p>
<p>財政部國有財產署</p>		
1	<p>依土地稅法第 3 條第 2 項規定，土地所有權屬於公有者，以管理機關為地價稅之納稅義務人。爰報告第 101 頁「(二) 在土地成本部分」所述，土地如果是採用設定地上權供興辦者使用時，將繳納地價稅列為興辦者之長期土地成本部分一節，宜予修正。</p>	<p>本研究財務設定，在既有機制下進行試算，故先行將地價稅納入。已斟酌相關研究與彙整後續訪談與座談會資料，以民間實施者偏好試算整體財務於第五章第五節(第 181 頁-184 頁)。</p>
2	<p>「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」第 1 項但書第 8 款，增列「社會住宅」得辦理無償撥用，係行政院依內政部建議事項，於 103 年 5 月 28 日核定修正。本報告第 63 頁記載與事實不一</p>	<p>已配合修正於第三章第五節(第 98 頁-第 99 頁)。</p>

	致，宜予修正。	
3	<p>民間或直轄市、縣(市)政府依住宅法規定興建社會住宅需用國有非公用不動產，財政部國有財產署當依相關規定配合以下列方式提供，請參考：</p> <p>(1) 政府興辦：依住宅法第 24 條規定，直轄市、縣(市)主管機關興辦社會住宅，需用非公用之公有土地或建築物者，得辦理撥用。至有償與否，須依行政院訂頒「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」規定辦理。</p> <p>(2) 民間興辦：依住宅法第 17 條第 1 項規定，民間興辦之社會住宅，需用公有非公用土地或建築物時，得由公產管理機關以出租、設定地上權提供使用，並依「民間興辦社會住宅使用公有非公用不動產之出租及設定地上權優惠辦法」規定計收租金、權利金。依前述優惠辦法規定，公有非公用不動產出租及設定地上</p>	<p>說明如第一章第一節第 2 頁。鼓勵民間興辦社會住宅可分為民間主動(《住宅法》第十五條)或政府鼓勵(《住宅法》第二十三條)；因我國房產結構未有相對應民間組織，目前案例皆為後者。</p>

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

<p>權之租金係分就社會住宅營運前後及提供具特殊情形或身分者居住之比例有差別計收基準，如社會住宅營運於營運期間提供 70% 以上（不含 70%）比例出租予具特殊情形或身分者，則按最低基準收取與土地依法應繳納地價稅額等額之租金，於不增加國庫負擔及減輕興辦人成本壓力前提下，以最低廉租金提供民間興辦社會住宅。</p>	
<p>財政部推動促參司</p>	

<p>1</p>	<p>為利地方政府興辦社會住宅，財政部業採納內政部建議，修正促參法施行細則第 8 條社會福利設施範圍，增列第 2 款「依法核准興辦之社會住宅」，並奉行政院核定於 103 年 3 月 13 日發布施行。為協助推動民間參與興辦社會住宅業務，財政部推動促參司分別於 3 月 19 日及 6 月 19 日召開「民間參與公共建設投資平臺」第 25 次及第 31 次推動會議，邀集相關中央目的事業主管機關及各直轄市政府，針對社會住宅適用促參法是否納入促參法重大公共建設範圍給予租稅優惠等相關議題進行探討。爰本報告建議社會住宅適用促參法享有營利事業所得稅減免一事，依促參法第 36 條至第 40 條規定須為重大公共建設始得享有促參法之相關租稅優惠。</p>	<p>將於第二章第一節中(第 19 頁-第 23 頁)，加入促進民間參與公共建設條例相關獎勵內文。</p>
<p>2</p>	<p>以 BOT 方式由民間參與興辦社會住宅之目的，除係因政府財政預算有限無法支應龐大興建經費外，更重要</p>	<p>總體分析如第三章表 3-4(第 101 頁-第 102 頁)。</p>

	<p>是要藉重民間經營之效率與活力，以加速完成社會住宅之普及目標，提高一般平民大眾之居住品質。建議研究報告應納入時間成本及營運品質因素，分就政府自建與民間興辦兩種方式進行優劣比較分析。</p>	
3	<p>BOT 不等於政府零出資，尤其是社會住宅之對象多為經濟弱勢，其租金收入相對低於市場水準，財務多不具自償性。為提高計畫可行性，公共建設經評估自償性如有不足者，按促進民間參與公共建設法(以下簡稱促參法)第 29 條，經甄審委員會評定其投資依本法其他獎勵仍未具完全自償能力者，得就其非自償部分，由主辦機關補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。其投資方式依同法施行細則第 33 條規定，得由主辦機關興建後，交由民間機構經營或使用；或併由民間機構興建，經主辦機關勘驗合格並支付投資價款取得產權後，交由民間機構經營</p>	<p>本研究團隊後續將討論納入研究報告可行性，並最後於報告第五章呈現。依據《住宅法》第十八條，亦可補助相關修繕或營建費用，然目前並無相關機關使用之，將於期末報告第五章第五節分析相關經費補貼財務試算(第 181 頁-第 184 頁)。</p>

	<p>或使用，且主辦機關支付之投資價款額度不得高於民間投資興建額度，併供研究小組撰擬相關政策建議之參考。</p>	
4	<p>查日本就民間參與各項公共建設訂有 PFI 法，日本對於 PFI 案件可分 2 大類，一為以民間參與方式(BTO、BOT、ROT 等)，二為以使用費回收方式(服務購買型、獨立自主型及混合型)。本報告第二章臺北市公營住宅民間融資提案(PFI)案例屬前開服務購買型及混合型之分類，新北市案例則屬獨立自主型。為呼應本研究報告第二章國內案例所蒐集之民間興辦方式，建議第三章可對照第二章案例資料分析結果進一步蒐集國外案例。</p>	<p>本研究係為獎勵民間興辦社會住宅，分兩方面回應</p> <p>(1)《臺北市民間參與投資興建、營運出租住宅暨開發招商總顧問案》內皆以詳述英日先進民間融資提案(PFI)案例，將補充於第三章第二節，並可詳其顧問案內文更可全盤透析。</p> <p>(2)有關於臺北市目前採行之民間融資提案，已於第三章第二節(第 75 頁-第 76 頁)內詳述，並簡介英、日相關政策轉譯背景過程。</p>
5	<p>簡報第 12 頁「四、獎勵民間與政策效果第 2 點獎勵民間方式短期增加存量效果有限之比較」部分，建議加強論述，以印證此分析結果。</p>	<p>彙整如第六章第二節政策建議(第 220 頁-第 234 頁)，提擬鼓勵民間興辦社會住宅政策建議</p>

國家發展委員會國土區域離島發展處		
1	<p>有關社會住宅興辦，涉及土地取得、興辦經費及管理維護等問題，本研究多建議以補助方式獎勵民間興辦，惟依內政部評估 5 至 6 年後住宅基金將用罄，為減輕土地取得與經費支出，並促進社會住宅的融居，似尚可透過都市計畫手段，增額容積之「虛擬土地儲備」概念，以都市更新或民間開發案之增額容積獎勵方式鼓勵民間投入，也是增加社會住宅供給的方式之一，建議後續研究能將此方式納入評估。</p>	<p>增額容積雖為虛擬土地儲備，但需依靠民間實施者開發，且現行都市更新條例亦可行，若強制執行則可見立竿見影之效果，但其涉及個案回饋，戶數難以評估。不僅得以增加社會住宅存量，更可分散化、多元化。需考慮者為管理營運分散化之困境，且開發需建立在實施者一定利潤之上。總體分析如第三章表 3-4(第 101 頁-第 102 頁)。</p>
2	<p>報告係以南港向陽段 35 地號為案例，進行財務試算，不知案例選擇有何考量？建議本案可考量以現行臺北市及新北市已辦理之 5 處社會住宅基地或社會住宅中長期第一期實施計畫預計辦理之 3 處基地為案例，參考報告中政策補貼財務敏感度試算政府的財務負擔，並訪談民間興辦的潛在投資者及執行的地方政府，瞭解其實務可行性及課</p>	<p>南港向陽段 35 地號，相較於臺北市與新北市已辦理之 5 塊地，係為主辦機關預計興辦，並構思整體開發策略中，具真實性與可操作性。</p> <p>另，政府補貼經費與計算式列於第五章第五節(第 181 頁-184 頁)。</p>

附件二 期中報告審查意見回應對照表

	題，據以提出策略規劃。另建議本案財務試算應將相關計算式及政府補貼經費列出，據以評估。	
3	有關住宅政策係因應當時政經環境的變遷及國人國情的需求而有不同的演進及階段性任務，報告中有關住宅政策的說明，建議能綜整從優缺點評論。	總體分析如第三章表 3-4(第 101 頁-第 102 頁)。
4	社會住宅興辦後應如何管理維護相當重要，建議後續研究能補強此部分內容。另本案財務試算建議將相關計算式及政府補貼經費列出，據以評估。	營運管理分析如第五章第六節第 208 頁。經費補貼計算式如第五章第五節第 181 頁-第 184 頁。
5	報告附錄一審查會議回應部分，建議以回應對照表方式辦理。另有關各章節的文字內容，建議以條列式簡要說明重點。	將配合修正。
國家發展委員會社會發展處		
1	報告第二章引用「整體住宅政策實施方案(101 至 104 年)」相關內容，建議研究小組針對上開方案已執行年度成果作初步檢討，俾了解政府相關住宅政策執行情	本研究鎖定於鼓勵民間興辦社會住宅，惟「整體住宅政策實施方案(101 至 104 年)」僅其相關內容，於第二章第一節分析，如推動社會住宅短期實施方案、推動社會住宅中長期實施方案、結合

	形，並據以研提修正策略。	第三部門推動等。
2	第二章第二節回顧我國中央及各主要地方政府社會住宅辦理現況，惟新北市部分欠缺出租機制及規定等相關討論；另本節五都之案例獨缺臺中市現況，建議如該市並無辦理社會住宅，亦可於內文中提出，俾呈現我國各主要地方政府辦理情形之差異。	已針對新北市出租機制與北市相同；臺中市社會住宅政策現況補充於第二章第二節(第 43 頁-第 46 頁)。
3	查報告第二章研究小組對主管機關近年所公布之社會住宅需求量尚有疑義，惟本報告並未整合相關研究報告及政府公開資料，就我國社會住宅實際需求量進行推估；另本報告引用「我國社會住宅推動策略規劃」資料，未敘明身心障礙、特殊境遇家庭、獨居老人及青年戶之住宅非自有率為 30% 是如何推論而得，據此推算之需求量是否合理（表 2-18），併請研究小組說明；最後，參考本案 RFP 研究重點第 1 點，請研究小組依現有資料，於期末報告內補敘有關我國社會住宅之需求	第二章第三節分析既有需求調查之優缺不足，並提擬需求評估策略與方法(第 58 頁-第 63 頁)。 另，身心障礙、特殊境遇家庭、獨居老人、青年戶之住宅非自有率 30%，取自華昌宜(2011)囤屋成本低 空屋率標高。

	<p>量評估，並研提相關政策主管機關未來辦理類似調查之執行方式，俾各主政機關可精確掌握我國社會住宅之實際需求量。</p>	
4	<p>報告第三章標題建議修正為「我國民間興辦社會住宅案例研析」，另第 52 頁之內文似節錄臺北市政府某項顧問案，請修正相關文字（如本案應改為該案等），並補充相關研究內容之說明，俾參考對照；另本章所探討 4 項個案之研析篇幅略顯不足，請增加相關說明，如政策緣起、辦理成效及後續問題等，並在本章第五節以表格或條列方式，呈現各案例之優缺點及未來可參採之處。</p>	<p>分下述部分回應：</p> <p>(1)第三章標題已修正</p> <p>(2)其為該顧問公司陳述，將一併改為「該公司」</p> <p>(3)各國內案例皆提其相關內容，本團隊將另行分類已臻資訊清楚可閱讀</p> <p>(4)國內既有案例總體分析如第三章表 3-4(第 101 頁-第 102 頁)。</p>
5	<p>報告第 59 頁提出政府資源投入不足之初步結論，且強調內政部不重視社會住宅政策（第 62 頁），惟本報告並未有針對上開推論提出充分之論證，建議研究小組未有明確論述時，相關文字應客觀中立；另請研究小組補敘上述政府資源投入不</p>	<p>詳見第六章第二節政策建議修改方向(第 220 頁-第 234 頁)。</p>

	足問題是否宥於現行法規或制度限制而不可為（政府資源及預算有限及產出效益最大化層面請併同考量），並就上開法規制度研提具可行性之修法方向或政策建議。	
6	報告第四章標題建議修正為「各國民間興辦社會住宅案例研析」；另參考前文指出英國與日本均透過延期付款財務機制降低政府財政壓力（第 49 頁），惟本報告並無探討英國相關案例，建議於本章補充英國相關資料。	分兩方面回應之： 1.第四章標題已修正。 2.英國、日本 PFI 案例相關內容與制度轉化，為考量篇幅與閱讀便易性，已於第三章第二節前述。
7	第四章各國案例論述深度及層次顯有差異，如荷、美均是政策大方向之論述，而日本則有提供社會住宅個案之研析，建議本章各國之論述邏輯及方式能一致化；另本章各國「二」（獎勵/補貼/鼓勵）機制標題均不相同，請說明原因或修正，俾比較參考。	分兩部分回應： (1)荷蘭、美國之國外案例，將再加入案例分析以臻補充論述深度。 (2) 獎勵/補貼/鼓勵皆指稱政府透過制度協助民間實施者興辦社會住宅，本團隊將另行統一用詞與意義。
8	第四章請新增 1 節作為各國案例研析結論，建議以表格	增列第四章第四節，即為國外經驗之彙整如表 4-9(第 151 頁-152

附件二 期中報告審查意見回應對照表

	或條列方式，呈現各案例之優缺點、法規、制度、操作模式及可供我國參採之處，俾利閱讀。	頁)。
9	報告第五章財務試算結果（第 102、103 頁），未將回收年限及現金流量之時間價值成本列入考量（PB、DPB），請研究小組說明上開成本不納入財務規劃之考量因素為何，亦或納入上開指標會影響民間興辦意願？請將相關論述納入期末報告。	由於每年皆以租金相減欲還之貸款，時間成本影響不大。
10	本案期中報告僅有財務方面之初步執行策略建議，有關社區規劃、後續維護管理方式、興建基地選擇、土地規劃、入住對象及政府（中央與地方）現行與未來所辦演之角色探討等相關內文分析付之闕如，請研究小組參考本案 RFP 之研究重點，於期末報告內補敘相關論述，並研提相關具可行性之政策建議及執行策略。	本團隊將參考 RFP，嘗試據以提擬如社區規劃、維護管理、基地選擇、入住對象及政府角色等不同配套以配合期中提擬之財務分析，於報告中第五章第六節政策意涵(第 185 頁-第 209 頁)；政策建議如第六章第二節(第 220 頁-第 234 頁)。
11	(1) 報告內引用之外文專有名詞如係首次出現，請完整呈現原文及縮寫(如第 48	(1)本團隊將從頭至尾再次確認專有名詞出現，以及原文和縮寫。

<p>頁，PFI)</p> <p>(2) 全文排版格式應一致，包括頁眉、行距、註腳或引用方式(第 50 頁)及階層符號(第 59 頁)等，另表格以單頁呈現為宜，俾利閱讀(表 2-15)。</p> <p>(3) 報告內文引用之文獻或訪談內容應註明出處(第 45、57 頁、註腳 59)，如係引用本案訪談內容，應標明附錄頁數，俾利查照。</p> <p>(4) 機關名稱應參考最新行政院組織改造進度修正(第 8 頁，勞工委員會應改為勞動部、行政院人事行政局應改為行政院人事行政總處等)，另各機關名稱如係首次引用，請敘明全銜(營建署應寫為內政部營建署)。</p> <p>(5) 錯漏字、數字用法(第 65 頁，數量請用阿拉伯數字表示)及標點符號誤繕等問題(第 10、43、53、64 頁等)，請重新檢視後於期末報告內修正。</p>	<p>(2)全文縮排和排版將另行調整。</p> <p>(3)報告內容摘錄訪談成果將註明附錄處。</p> <p>(4)機關名稱將參考最新行政院核定之全名。</p> <p>(5)錯漏字，數字用法將統一調整。</p>
---	---

附件三 期末報告審查意見回應對照表

2015 年 1 月 27 日

	審查意見	回覆修正情況說明
陳委員彥仲		
1	推估社會住宅需求量，以民國 100 年之統計資料進行比對與勾稽，只要基礎統計資料正確，結果應該正確。但是，認定標準應可再討論，目前推估結果有高估之疑。	目前相關機關資料無法針對住宅法定義之十二類弱勢無自有住宅數進行統計，本團隊修正以經濟條件為依據，嘗試以所得配合無自有住宅數概括最大需求(如第 56 頁-第 63 頁)。
2	表 2-18 所推估之社會住宅需求數約為 38 萬戶，扣除有自有住宅之家戶數之後，為表 2-19 之約 39 萬戶，卻大於表 2-18 之推估值，不合理，請修正。	依照期末報告書 2-18 表格，整體社會住宅推估需求應為 32 萬；另無自有住宅數 39 萬應無誤(第 50-51 頁)。乃因無自有住宅住戶並不同需社會住宅住戶，或許以租金補貼或其他社會網絡支援之。
3	表 2-21 身心障礙之非自有住宅率為 30%，與特殊境遇家庭、獨居老人及青年家戶之非自有率相同，請說明原因？	表 2-21(第 55 頁)摘自 2011 年「我國社會住宅推動策略規劃」第五章第一節，其指出「因目前公開資料，未有身心障礙、特殊境遇家庭、列冊獨居老人、青年家戶等住宅自有率資料，因此本專案研究團隊住宅非自有率數值為 30% 數值，取自華昌宜(2011)「國屋成本低空屋率標高(中國時報)」
4	以家庭可支配所得之 40 百分位以下之戶數，乘以無自有住宅率（引用表 2-23 資料）後，所	本研究推估之值(58 萬)，乃依一定所得下無自有住宅者最大數量，並非完全社會住宅需

	推估之社會住宅需求約為 58 萬戶，有高估之疑（頁 65）。建議以美國 50%AMI 之方法（頁 120），再次推估臺灣社會住宅需求量。	求；美國 AMI 計算方式因時間限制，暫不納入研究報告。（第 56 頁-63 頁）
5	建議租金補貼以市場租金與低收入家戶所得之 30%的差值，進行財務壓力分析。	活用市場空屋(即租金補貼)與鼓勵民間興辦社會住宅屬性不盡相同，本研究僅關注後者之現況；對於兩者之比較建議另案研究。
6	<p>政策建議修正參考：</p> <p>(1)建議社會住宅適用對象（住宅法），應以低收入戶為必要條件，再加上社政單位所認定之社會弱勢群體。</p> <p>(2)政府財政有限，建議僅針對最低收入之群體（所得百分位最末之 1%~5%），給予住宅租金補貼，並檢視有效補貼比例。</p> <p>(3)請納入未來政府可嘗試檢討目前補貼戶之家戶所得成長情形，以進行受補貼戶之動態調整之政策建議。</p> <p>(4)建置政策評估指標，應兼顧住宅補貼公平、財務可行性及社會（認同程度）可行性。</p> <p>(5)本案研析結果對住宅法修正之具體建議為何，請說明。</p> <p>(6)本案建議於都市計劃法第 42 條納入社會住宅之基礎建設，</p>	<p>依次回應如下：</p> <p>(1)本研究亦贊同應以經濟條件加入計算。</p> <p>(2)(3)活用市場空餘屋(租金補貼)與鼓勵民間興辦社會住宅之選擇，並非本研究探討之核心課題。本研究僅關注後者之推動可行性。而補貼家戶所得成長為家庭可負擔租金，應優先釐清整體社會住宅政策意義，需另案研究。</p> <p>(4)感謝委員，本研究僅鎖定鼓勵民間興辦社會住宅，整體政策指標建議另案研究。</p> <p>(5)具體修正建議如第六章第二節之政策修正建議等(第 220 頁-第 234 頁)。</p> <p>(6)本研究團隊建議未來將社會住宅納入公共設施檢討，列為</p>

	<p>並不可行，該條文係針對全市（都市計劃區）之公共設施規範，考量社會住宅非屬公共設施，爰建議刪除。</p> <p>(7)政策不宜再興建公有出租住宅作為社會住宅，建議應使用市場上閒置住宅（空屋）為主；或課予資本利得，除可使餘屋釋出外，更可成為補貼興辦社會住宅之資金來源。</p>	<p>必須提供之責任，便可免於用地不足之窘境。</p> <p>(7)活用市場空餘屋(租金補貼)與社會住宅之選擇，並非本研究探討之標的。在此針對鼓勵民間興辦社會住宅，乃考量市場空屋釋出困難，嘗試調動既有資源協助弱勢可能性。</p>
彭委員建文		
1	<p>本案研究方法除文獻分析外，亦採用焦點座談及深入訪談方式，堪稱嚴謹；另各項公部門資料與個案文獻之蒐集與研析尚稱完整，並針對我國社會住宅所面臨問題有深入探討，相關社會住宅政策亦有充分說明，值得肯定。</p>	<p>本團隊將更加努力使報告完善。</p>
2	<p>本案以公有地為社會住宅之主要供給，請說明是否能與社會住宅之需求（數量與區位）相符。</p>	<p>本研究推估是社會住宅需求(58萬)需相關機關另行釐清其中弱勢不同偏好避免資源錯置(第56頁-63頁)。區位部分，本團隊認為應優先於地段佳、地塊方正者推動(第205頁)。</p>
3	<p>建議社會住宅明確區分經濟與社會弱勢之類型，以區別需求量，並應依據政府既有資料重新推估；另此需求是否隨未來房市波動而產生變化，請併同檢討修正。</p>	<p>本團隊初步推估數量(58萬)，以一定所得以下無自有住宅數為推估依據；若需更加細緻區分經濟、社會或房市波動條件，建議未來主管機關調查整體需求之際一併納入以臻完備(第56頁-第63頁)。</p>

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

4	社會住宅與健全民間租賃市場之互動關係為何？另社會住宅與未來其他住宅補貼方案之可能競合或互補關係為何？請併同敘明。	本研究僅鎖定「鼓勵民間興辦社會住宅」，關於租屋市場健全與社會住宅關聯建議可另案研究。
5	第 4 章請補充韓國社會住宅案例；另說明報告結論與國外案例之關聯為何。	韓國社會住宅模式乃以政府為主發動，其類似者為都市更新要求容積獎勵回饋，惟其並非主要模式，且其並非「鼓勵」，而是「要求」，本國既有都市發展氛圍恐窒礙難行。另，國外案例指出，關鍵在於民間團體能量與政府大量補助，而非以發展權交換或義務完全外包。因此，第五章與第六章中之分析觀點與政策建議皆納入社會住宅先進諸國經驗。
6	第 5 章章節安排建議再調整，如次： (1)第 3 節政策意涵分析移至本章最後一節。 (2)考量第 2 節內容係臺北市某公有地個案之試算，並非全體社會住宅之財務試算，請斟酌該節名稱「社會住宅整體財務試算」是否合適。 (3)第 6 節財務試算內容過於簡略，請補充相關論述具體內容。	以下回覆： (1)已修正 (2)章節名稱已配合修正 (3)已補充後續資訊於第五章第五節(第 181 頁-184 頁)。
7	第 6 章政策建議部分請加以精簡，並將論述部分改於第 5 章撰寫；第 3 節之短中長期建議請補充較具體之說明，並區分中央與地方權責，使各項建議	第六章已重新修正撰寫，彙整如表 6-7(第 237 頁)與 6-8(第 240 頁)。

附件三 期末報告審查意見回應對照表

	能可落實執行。	
8	請補充說明社會住宅提供弱勢使用時，社工單位應如何介入協調。	補充於第五章第六節營運管理等部分中(第 209 頁)。
王委員增勇		
1	報告資料完整且有依本案委託需求進行論証。	感謝
2	回顧臺北市政府目前入住對象之租金補貼評點制度，忽略獨居老人與失能狀況之指標，建議增列現行我國各入住對象之租金補貼評點制度探討，釐清是否可反映現有弱勢人口之住宅需求。	此評點積分表以所得為最主要之加權項目，獨居老人與失能狀態者，若於一定所得以下皆可獲得優先協助。
3	第 6 章各項政策建議請明列具體內容，並依短中長期分類。	修正於第六章第三節，彙整如表 6-7(第 237 頁)與 6-8(第 240 頁)。
4	請說明住宅法人應如何推動的具體作法。	住宅法人係指由政府成立特許公司，故並不在本研究鼓勵民間興辦之範疇。
內政部營建署		
1	研究方法： (1)本研究報告章節內容應前後應相互呼應，例如第 5 章部分每小節內容細項，建議應與引述細項對應。 (2)本研究報告撰寫內容蒐集及彙整很多資料，惟以文章方式撰寫，不易判讀，且太多章節內容重複及部分口語化，建議研究單位將內容酌作修改，部分改採條列式，並將重複及口語化部分刪除；另表列資料來	回覆如下： (1)報告已確認對應，如第五章第六節(第 185 頁-第 209 頁) (2)結論建議已盡可能條列，內容重覆、口語化部分已斟酌修改；資料來源亦盡可能取得時間較近者，取得時間亦已盡可能註明。

	源涉及時效性，應將取得時間註明。	
2	<p>研究資料：</p> <p>(1)頁 26 第 7 行所載「業務負責單位則為營建署國宅組」乙節，因營建署推動社會住宅業務有國宅組、管理組、財務組、土地組、企劃組等 5 個單位，上開文字建議修正為「業務負責單位則為營建署」。</p> <p>(2)表 2-5 社會住宅短期實施方案預計戶數總計應為 1919 戶，建請更正（頁 27）。</p> <p>(3)第 4 章國外社會宅案例分析，旨在取經國外經驗，研究單位蒐集很多國外操作情形及相關住宅部門網站，小結建議表 4-9 荷、美、日各類補貼機制一覽表再增列具體數據欄位，以利供作後續公部門政策參考（頁 152）。</p>	<p>回覆如下：</p> <p>(1)已修正(第 26 頁)。</p> <p>(2)已修正(第 25 頁)。</p> <p>(3)已增列欄位，具體指出相關對應機制，惟數據因涉及翻譯與時程蒐集，恐難以確切執行，整體彙整如表 4-9(第 152 頁)。</p>
3	<p>研究發現與結論：本研究報告提列項目均單獨描述，如政府部會有何政策工具、配套措施或獎勵或限制規定，未見整合及建議，亦欠缺具體化；另開發模式是否有配套措施，內容未呈現，考量研究內容完整性並與研究流程對應，建議研究單位補充配套措施。</p>	<p>本團隊已修正政策建議，並斟酌說明工具與配套等措施以供施政，如第六章第二節(第 220 頁-第 234 頁)。</p>
4	<p>研究建議是否具體、可行：</p> <p>(1)有關具體策略「住宅法修法，如第 7 條、第 18 條、第 19</p>	<p>回覆如下：</p> <p>(1)已修正於第六章第二節相關建議中明敘(第 220 頁-第 234</p>

	<p>條」建請研究單位提出具體修正條文文字及說明（如修正原因、必要性等）。</p> <p>(2)研究單位所提具體策略較偏向整體社會住宅政策面向，且許多都是政府部門已經在進行中事項，建請研究單位儘量針對本案主題「鼓勵民間興辦社會住宅」提出具體策略，例如國外經驗或機制可供參考之處等。</p> <p>(3)第 6 章第 3 節內容略於簡化，且部分政策建議其他部會已執行，建議研究單位再檢視後修正或刪除。</p>	<p>頁)。</p> <p>(2)本研究團隊之財務規劃與整體建議立基於國內案例與國外案例之經驗，並配合我國目前政治經濟局勢與社會氛圍，提出具體可行之鼓勵民間方針。整體研究發現與政策建議如第六章。</p> <p>(3)已於第六章第三節提擬立即可行，中長期策略(第 235 頁-240 頁)。</p>
財政部賦稅署		
1	<p>有關土地稅法第 6 條減免規定部分（頁 24），行政院依上開規定訂有「土地稅減免規則」，惟尚無包括社會住宅用地之減免規定，建議釐清後予以修正。</p>	<p>已刪除，(第 23 頁)。</p>
2	<p>有關社會住宅整體財務試算部分（頁 158-164），因地價稅占興建社會住宅成本之比重微小，且屬地方政府財政財源，減徵地價稅等同減少地方政府財源，相對地方政府可用之財源亦減少，故以減徵地價稅作為鼓勵民間興辦社會住宅之手段，對地方政府整體財政尚無影響，爰財務效果有限。</p>	<p>由於社會住宅為地方政府興辦為主，本團隊僅列為財務試算變項，未來可供相關實施者試算與推估。</p>
3	<p>不動產持有稅稅基之調整依房屋稅條例、土地稅法及平均地</p>	<p>不動產之稅務，除屬地方政府調整之稅基外，稅率之訂定更</p>

	<p>權條例規定係屬地方政府權責，各地方政府如能合理調整稅基，將有助於改善地方財政，並可挹注住宅基金。另查內政部前於 103 年 9 月 3 日建議財政部將不動產交易「所得稅」稅收提撥部分比例作為該部住宅基金財源，經同年 11 月 5 日臺財稅字第 10300655280 號函復，本案宜俟未來相關立法通過後，再提撥一定比例支應，惟仍應注意財政資源之效率，故該建議仍應俟未來立法通過後再與內政部審慎研議（頁 195、225、231）。至頁 231 長期政策建議推動房產稅制改革乙節，因無具體建議及內容，建議研究單位補充說明。</p>	<p>尤為要，如差別稅率訂定即為相關主管機關之權責；若其得以調整，更可對於整體住宅市場公平與效率有效提升。</p> <p>有關不動產稅改指定用途乙事，本團隊僅為政策建議，後續須相關主管機關溝通；惟目前政治社會氛圍，若可提出相對應稅收對應弱勢之用，更可彰顯改革決心與「有感」施政。第六章政策建議已重新撰寫相關改革內容。</p>
4	<p>有關表 6-2 發展租屋之解決方式 3，為求妥適，建議將「公益出租租稅減免」修正為「公益出租人租稅優惠」（頁 220）。</p>	<p>已刪除此表。</p>
財政部國有財產署		
1	<p>財政部一向支持社會住宅政策，業配合提供各級政府機關興建社會住宅所需國有土地（臺北市萬華區青年段、松山區寶清段及新北市中和區秀峰段、三重區同安厝段、三重區大同南段，共 5 處國有土地），另為協助推動民間興辦社會住宅，業於 101 年 12 月 27 日會同內政部依住宅法第 17 條規定</p>	<p>已於第一章(第 2 頁)敘明，我國目前尚未出現依住宅法第 17 條興辦者。</p>

	<p>訂定「民間興辦社會住宅使用公有非公用不動產之出租及設定地上權優惠辦法」，以最低廉之租金提供民間興辦社會住宅。至本報告書內所列舉之案例，皆非依住宅法第 17 條規定，提供公有非公用土地予民間興辦社會住宅使用。</p>	
<p>2</p>	<p>各地方政府依住宅法第 24 條等規定撥用國有土地興辦社會住宅，其取償與否應依行政院訂頒之「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」（以下簡稱劃分原則）規定辦理，行政院並已依內政部建議，修正該原則第 1 項但書第 8 款，於第 2 目增列「社會住宅」得辦理無償撥用，惟撥用時倘有第 1 項但書其他各款（如屬基金財產、抵稅土地等）情形，仍應辦理有償撥用。簡報第 10 頁「國內案例三『中央-地方』認知落差」，提及中央認知「國有土地無償撥用」及地方認知「土地撥用僅限於國產署」（經研究單位說明係指無償撥用僅限於國產署經管國有土地）乙節，中央並未認為地方政府興辦社會住宅需用國有土地均得辦理無償撥用，其撥用取償與否仍應依劃分原則規定辦理，而部分地方政府認為撥用土地興辦社會住宅僅</p>	<p>感謝指教，已修正(第 221 頁-第 224 頁)。</p>

	限撥用本署經管國有土地得以無償方式辦理，應屬誤解(其他機關經管國有土地，倘無劃分原則規定應辦理有償撥用之情形，亦可辦理無償撥用)。	
3	簡報第 24 頁「政策修改方向-土地、興建」表列「土地提供」課題中「撥用端與受撥用端，其一為基金使用需有償」，涉及修改法令或對應政策，並以「財政部」為主辦機關、「內政部」為協辦機關乙節，因撥用取償與否係依劃分原則規定辦理，該規定之幕僚機關為內政部，爰應修正「內政部」為主辦機關、「財政部」為協辦機關。	已配合修正(第 221 頁-第 224 頁)。
4	簡報第 26 頁立即可行建議具體策略中，有關由「『財政部』主辦『積極盤點公有非公用土地資源，公告鼓勵民間興辦用地』」乙節，基於土地法第 4 條規定之公有土地尚包括直轄市有土地、縣(市)有土地或鄉(鎮、市)有土地，非僅限國產署經管之國有土地，另國產署已建立完整之財產管理系統，地方政府或民間興辦社會住宅需用國有非公用土地，可提出具體區位需求及條件，國產署當配合篩選有無適合之標的，無需盤點國有非公用土地資源，故建議修正為由「『各地方政	已配合修正(第 220 頁-第 221 頁)。

	府』主辦『積極規劃興辦社會住宅用地之地點或區位，以利後續篩選適用之公有非公用土地資源』，並將財政部改列為協辦機關。	
財政部促參司		
1	有關研究報告建議政府補貼民間興辦社會住宅之建設經費，並修正住宅法第 18 條納入中央政府之積極角色乙節(頁 225)，按促進民間參與公共建設法(以下簡稱促參法)第 29 條及同法施行細則第 33 條，已明定主辦機關得就其非自償部分投資其建設之一部，且主辦機關支付之投資價款額度不得高於民間投資興建額度，並已有實際案例可供參考。	此取決於各地方政府意志，中央亦無相對應大力補助，使得鼓勵民間興辦可行性較低。
2	建議研究單位依個案分析成果，研提前項政府補貼建設經費所需金額之合理比例，並與引入附屬事業收益之個案(如新北市青年住宅 BOT 案)進行優劣分析，以為未來政府決策之參考依據。	由於我國社會住宅存量不足，暫不建議以附屬設施彌平財務以免稀釋政策效果。本案財務試算依據新北市相關規定為背景試算，如第五章第二節。
財政部國庫署		
1	有關頁 194 提及建設經費補貼經費會排擠其他預算，建議短期內，先以「社會住宅中長期競爭型補貼」補貼之，請研究團隊補充該補貼內容與其經費來源。	「社會住宅中長期競爭型補貼」為內政部營建署中長期補助社會住宅興辦之資金。具體敘明於第二章第二節(第 24 頁-第 27 頁)。
2	有關報告建議修正住宅法第 7	已修正於第六章第二節政策建

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

	條、第 18 條及第 19 條部分(頁 225 至 230)，納入中央政府角色，惟住宅法第 2 條規定，業明訂中央與地方政府權責，爰建議如需修正亦應併同修正第 2 條有關權責分工事宜。	議中(第 220 頁-第 234 頁)。
3	報告第 6 章第 3 節有關短中長期政策建議，僅標題式列舉，建議研究團隊應依研究成果補充具體建議，並應列出各項建議之主協辦機關，以利後續推動分工。	彙整於第六章第三節(第 235 頁-240 頁)。
4	簡報所提政策建議與期末報告內容略有出入，請研究團隊更新報告內容(簡報頁 24 至 27)。	已配合修正報告書(第 235 頁-第 240 頁)。
5	簡報建議中長期資金融通，將國發會與財政部列為主辦機關，請補敘列財政部為主辦機關之理由(簡報頁 26)；另若擬運用公股行庫資金進行融通，有關金融機構之主管機關為金管會，且各行庫之融通應視貸款需求者之信用與擔保情形，應與財政部無涉，爰建議刪除財政部作為主辦機關。	已修正(第 232 頁)。
國家發展委員會		
1	研究報告提要部分，請依本會規定格式撰寫，內容需包含計畫緣起、研究重點、研究方法、研究發現與結論及政策建議；另提要及第 6 章有關政策及修法建議部分，請補充摘錄重點及列明各項建議之主協辦機	提要已修正；政策建議修正於第六章第二節中(第 220 頁-第 234 頁)。

附件三 期末報告審查意見回應對照表

	關，俾利閱讀。	
2	第 1 章「專案概述」請修正為「緒論」，以符合撰稿體例；另請將本報告第 6 章第 1 節社會住宅基本定義改於本章敘明，且需說明本案案名之「民間興辦」與住宅法第 17 條之「民間興辦」定義差異之處，以臻明確。	已修正；我國鼓勵民間興辦差異撰寫於第一章第一節第 2 頁。
3	第 2 章頁 37 指出臺北市社會住宅總量將達 45,000 戶規模，惟計算本報告提供各項數據並不相符，請說明；另頁 41 論述新北市部分，其中引用土地法第 97 條第 1 項法條文字有誤，應修正為「城市地方房屋之租金，以不超過土地及建築物申報總額年息百分之十為限」。	已補充說明與修正資料(第 35 頁)。
4	第 2 章第 3 節論述未來需求調查建議部分，在頁 63 指出「顯示家戶所得愈低，自有住宅率愈高，故社會住宅的對象是針對低所得家戶」，與常理不符，請說明。	已修正(第 60 頁)。
5	報告第 3 章第 5 節引用新北市觀點，指出本會有中長期資金融資貸款可供未來民間興辦社會住宅運用一節，查本會中長期資金運用利率自 103 年 6 月 6 日起以中華郵政股份有限公司公告之「中華郵政一年期定期儲金機動利率」(目前為 1.34%)機動調整。承辦行庫加碼不超	已補充相關論述說明於第 172 頁。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

	過 2 個百分點為原則；近年因市場資金供給充足，利率較低，本融資方案已無優勢，故申辦案件數量亦逐年遞減，爰本方案對鼓勵民間興辦社會住宅之低利誘因不足，請將相關論述及據以推論之政策建議併同修正。	
6	表 3-4（頁 102）請就各興辦模式補充其缺點，並評估政府執行之可行性，以臻周延。	已補充於第 101 頁-第 102 頁(表 3-4)。
7	第 4 章荷蘭部分，其中有關保證基金與中央住宅基金之論述邏輯有誤（頁 107-108），請照時間序列論述荷蘭相關基金之發展，以強化研究推論依據；另註腳 99 引用網路 wiki 資料，其參考價值存疑，建議改引用政府官方報告或學術論文；最後，荷蘭（三）其他補貼方式部分（頁 109），請補充相關資料來源及論述內容，以供政策主管機關參考。	1. 論述邏輯已修正(第 107 頁-第 110 頁) 2. WIKI 資料已修正 3. 興建經費補貼如第 107 頁；租金補貼制度如第 110 頁。
8	第 4 章美國部分，財政部在期中報告已請研究單位補充有關美國租稅補貼之具體作法及參考資料（頁 248），惟本次報告仍未見補充；另期中報告回應對照表指稱住宅與社區發展法案及可負擔住宅法均有租稅補貼，惟報告內文未見相關論述，請說明並修正。	已修正於第 128 頁之（七）低收入戶出租住宅稅收抵免(Low Income Rental Housing Tax Credit)。
9	第 4 章日本部分，該國分析案	已加敘於文內(第 134 頁)，綜觀

附件三 期末報告審查意見回應對照表

	例「NICE 企業」，其興辦規模均偏低，代表性恐有疑慮，且不適合本案大量興辦社會住宅之政策目地，請補充該國其他民間案例作為參考之用，如無相關案例，請於研究內文補敘之。	發展脈絡與我國類似者(非歐美)，皆以國家主導興辦為主，日本以小量、彈性、多樣取徑供給，NICE 堪稱經典案例之一。
10	第 4 章第 4 節表 4-9 各國補貼機制一覽表部分(頁 152)，請增列「各國採用補貼策略之法案與政策名稱」欄位，俾利參照；另簡報第 12 頁引述資料與表 4-9 內容不一致，請確認。	已修正於表 4-9(第 152 頁)。
11	第 5 章第 2 節財務試算部分，包含表 5-5(頁 162)，請補列報告分析案例有關收入之詳細資料，以供佐證；另第 3 節「四、社區規劃」部分，請以社區整體與多元性規劃思考，研提公共設施、社福、商業及居住空間之配置，以達充分混居效果。	1.收入部分彙整於表 5-5(第 163 頁)。 2.社區規劃修正於第五章第六節(第 205 頁-207 頁)。
12	第 5 章第 5 節獎勵機制分析部分，發展權之論述與推論結果略有不符(頁 198、200)，文中指出政府對此方式之偏好，除有分散化、去標籤之實益外，仍有管理困難及圖利等弊病，尚無法據以推論政府會偏好此類獎勵機制模式，請補充說明。	已修正於第 177-179 頁。
13	第 6 章政策建議部分，部分政策建議請修正論述方式(如頁 212-213、218-219)，以切合本	已修正與補充內容於第五章第三節(第 169-170 頁)註解部分註明聯繫現況(慈濟)；而伊甸基金

	案研究主題；另頁 214 指出非營利組織量能不足，無法直接參與興辦社會住宅部分，請呼應前文研究內容，補述有關臺南市伊甸案例及慈濟洽商結果之論述。	會之訪談則參見附件五第 324 頁。
14	請將第 6 章第 2 節與第 3 節之政策建議與修法方向合併撰寫，並據以研提短中長期之政策建議，各項政建議均應敘明主辦機關（如無法確認主辦機關，請與本會確認後再列），並摘錄重要建議內容，俾利各政策主管機關參考；另政策建議：「以容積銀行取得社會住宅」及「積極調整住宅預算在整體財政支出比例」之主辦機關列國發會一節，請修正為內政部。	第六章第二節(第 220 頁-第 234 頁)與第三節(第 235 頁-第 240 頁)已重新修正。
15	考量本報告係提供政府未來推動鼓勵民間興辦社會住宅政策之研析參考，請採中立角度並結合研究資料據以論述（如頁 91、102、第 5 章、頁 214）。	已修正相關論述與用詞。
16	有關撰寫格式、排版及錯漏字等問題，分述如次： (1)研究報告內表格請以單頁呈現為宜，俾利閱讀。 (2)本會期中報告意見即要求本案內文所引用之文獻或訪談內容應註明出處（頁 260），如係	回應如下： (1)已盡力單頁呈現，些許表單過大仍以雙頁呈現(如表 2-22、3-4、5-10、5-11、5-15、6-1、6-6) (2)已標明相關訪談出處與位置

附件三 期末報告審查意見回應對照表

<p>引用本案訪談內容，應標明附錄頁數，俾利查照，惟本次期末報告仍未見改善，請修正(如頁 73、89、93、187、214)等。</p> <p>(3)報告年份寫法請一致，另錯漏字(如頁 49、96、111、154、182 等)、排版格式(如頁 195 等)及標點符號誤繕等問題，請新修正。</p>	<p>(3)已統一年份寫法，另錯漏字、排版格式與標點符號等問題已均修正。</p>
--	--

附件四 歷次工作會議紀錄

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究_工作會議_第一次

時間：2014 年 3 月 10 日 14:00-16:00	地點：國家發展委員會 社會發展處 會議室
與會人員： 國家發展委員會 社會發展處 莊麗蘭 副處長、國家發展委員會 社會發展處 黃子華 科長、國家發展委員會 社會發展處 王資竣 副研究員、中華民國專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱、專案執行詹竣傑、研究員 洪偉傑、德明財經科技大學不動產投資與經營學程 花敬群 副教授	
會議結論： 一、研究成果產出需與政策結合，並回應當前問題，將彙整既有法令機制之不足與整體獎勵民間興辦機制修改方向 二、深度訪談、焦點座談之主題應明確，以避免過度發散且利收納相關建議供研究參考 三、焦點座談之場地與與會邀請名單應至少於舉辦 10 日前送至國發會簽核方得舉辦，與會者邀約以研究團隊自行聯繫為主 四、後續研究提擬策略時需說明 1. 如何避免公部門資源流失(圖利實施者或過度補貼租戶) 2. 財務規劃(興辦資金來源與後續收益) 3. 針對不同模式，綜合比較分析 五、國外案例必須符合我國國情，特別是政治經濟發展歷程相近之	

國度，初步選定為荷蘭、美國、日本

- 六、請研究團隊補足社福研究之人力，並於後續研究納入相關領域之建議，以提擬完善可行性策略
- 七、建議書所列之國發會配合事項：場地部分，循既有經驗請研究團隊自行尋找焦點座談場地；法規疑義部分，循例並無委託單位函示之情況
- 八、相關研究若為國家發展委員會既有者，可代為取得，其他研究仍請團隊自行索取
- 九、經費修改請參照相關規定修正
- 十、預計於 3/11 簽約，7/10 繳交期中報告，11/10 繳交期末報告初稿
- 十一、研究團隊需每月舉辦工作會議，並告知國家發展委員會列席參與
- 十二、寫作過程需注意引用資料來源出處與參考項目

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究_工作會議_第二次

時間：2014 年 4 月 2 日 17:00-18:30	地點：中華民國專業者都市改革組織 辦公室
與會人員： 中華民國專業者都市改革組織 秘書長彭揚凱、專案執行詹竣傑、 研究人員洪偉傑 社會住宅推動聯盟 政策組組長江尚書	
會議結論： 一、訪談計畫 1. 預定目標：中央政府內政部營建署、臺北市都發局住宅企劃科、臺北市財政局、臺經院 BOT 研究中心黃崇哲、伊甸基金會。 2. 拜訪受訪者三日前需提擬訪談大綱。 二、國外案例蒐集方向 1. 荷蘭：基金提供融通抵押擔保 2. 美國：各級政府政策複雜財務誘因 3. 日本：已鮮少大規模興辦，但有較多小規模實驗性方案 三、財務結構初部分析 1. 政府的困難：最開始預算的籌措，新北市因此採用 BOT 2. 新北市 BOT 問題：出售與市價出租比例過大，犧牲政策目的與效益	

3. PFI 構想：差額由政府編列預算採購服務
4. 土地成本不計為財務解套之重要前提
5. 政策如何提供資金融通、較低利率之協助

四、說明分工

1. 呂秉怡執行長：實務界（新北市永和青年住宅經營者）、未來可能興辦者（蝸牛社會企業）
2. 黃麗玲教授、陳美玲執行長：專案顧問
3. 花敬群老師：財務規劃與計算

五、後續補充與方向

1. 社會住宅需求量
2. 捷運場站聯合開發分回相關資料
3. 具體政策建議
4. 土地成本應納入考量
5. 對於特定個案之態度必須保持中立
6. 財政部簽准公有土地無償撥用之「收益」定義
7. 壽險業投資限制放寬現況

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究_工作會議_第三次

時間：2014年5月16日 14:00-17:00	地點：中華民國專業者都市改革組織 會議室
與會人員： 中華民國專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱、專案執行 詹竣傑、研究人員 洪偉傑、德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程 花敬群 副教授、社會住宅推動聯盟 政策組組長江尚書	
會議結論： 期末報告撰寫架構如下： 壹、研究緣起：政府自辦社會住宅困難 貳、暨有研究與文獻回顧：過去經驗與鼓勵民間興辦之構想、現有鼓勵民間興辦機制、當前國內社會住宅之興辦概況 參、國內案例 一、案例介紹 （一）新北市青年住宅興建營運移轉(BOT)案 （二）臺北市公營住宅民間融資提案(PFI) （三）臺北市公有土地都市更新分回公營住宅 （四）社福團體興辦社會住宅－伊甸基金會臺南大林園區 二、案例分析與探討 （一）政策邏輯與目標 （二）政策執行技術	

肆、國外案例

一、案例介紹

- (一) 荷蘭－住宅法人興辦
- (二) 美國－公私協力開發
- (三) 日本－小規模實驗方案

二、國外案例借鏡與可參照制度分析

- (一) 各國住宅政策之歷史背景及相關制度之建構與演變
- (二) 社會住宅政策目標設定
- (三) 政府提供之「財務－土地」協助機制、以及法規制度支持

伍、基本構想與政策建議

- 一、比較當前國內各興辦模式之政策成效、政府資源投資效益、政策可行性
- 二、應釐清之法令邏輯、應修訂之相關法規
- 三、建議興辦模式初步提擬：考量前述方案，指出既有限制較少、法規修改較容易之方案。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究_工作會議_第四次

時間：2014年6月19日 16:00-18:00	地點：中華民國專業者都市改革組織 會議室
與會人員： 中華民國專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱、專案執行 詹竣傑、研究人員 洪偉傑、德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程 花敬群 副教授、崔媽媽基金會 呂秉怡 執行長、社會住宅推動聯盟 政策組組長江尚書、社會住宅推動聯盟 秘書處主任 林育如、崔媽媽基金會 研發組 潘靜宜 研究員	
會議結論： 一、 期中成果報告預計於7月10日繳交，僅書面審查，需完成研究緣起、社會住宅推動歷程、國內外案例分析，並於策略規劃分析財務安排最佳情境可行。後續制度突破與配套另行討論與召開座談會等討論凝聚可操作性策略。 二、 財務試算需再修正，並加列稅務分析，主要分為下列部份： 1. 關鍵變數討論：若欲達到政策目標與可行性，政府與民間相互權利義務分擔與補貼多寡，如興建經費、貸款成數、租金、出租率等。 2. 成本試算：目標設立固定利潤報酬出發(如4%) 3. 重置維修成本：參考香港房委會(約為興建經費六成)、日本大阪住宅公社(約七十年整棟價格)、臺灣維護管理研究案相關經驗修正財務規劃，重置成本拉高至興建經費五成到五成五。 4. 日常管理成本：依照等級區分，如豪華型、一般行、簡約型等，目標為一坪五十元至八十元。	

5. 稅務減免：如房屋稅、地價稅、營利事業所得稅等。
- 三、 國內案例追蹤：
1. 新北市 BOT 案：持續分析政策邏輯，並試算租金折抵價格、整體財務與補貼體系。
 2. 伊甸臺南大林案：案例特殊，未來並無意願，財務支援與配套追蹤，如稅務減免、租金所得稅等後續追蹤。
 3. 臺北市：都發局以自辦為主，財政局是公辦都更和 pfi 目前閒置。公私合夥關注公帑節省價值而非自償率。
- 四、 後續政策發展
1. 公有土地無償撥用興辦社會住宅：撥用僅「出借」，需分析收益需繳交國庫的明確定義，租金、固定收益等。
 2. 興辦經營主體組合要再討論，壽險業乃為考量之一，相關配套仍需追蹤。
 - a. 中央住宅主管機關之指導性原則與中長期資金目標確切方向及目標。
- 五、 行政事務
1. 原先負責行政事務之詹竣傑，因個人事務，時至 7 月 18 日前行政事務由洪偉傑協助。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究_工作會議_第五次

時間：2014 年 7 月 25 日 13:00-15:00	地點：中華民國專業者都市改革組織 會議室
與會人員： 專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱、專案執行 詹竣傑、研究人員 洪偉傑 崔媽媽基金會 呂秉怡 執行長、德明財經科技大學 花敬群 副教授 社會住宅推動聯盟 政策組組長 江尚書。	
會議結論： 一、期中報告書修正 1. 國外案例(第四章)章節需增寫總體彙整小結以臻完整。 2. 具體論述公私合夥興辦社會住宅過程中，政府與民間各自需扮演之角色與權利義務分工。 3. 整體興辦模式應補充：土地取得類型(如規模效應)、開發模式(如土地權屬、出租/出售式混合可行性)、財務試算(如獲利率、補助可行性、貸款利率、租金比率、入住率等) 4. 其他配套措施應詳盡：如社區規劃(物業管理前期介入、周邊民眾陳情與混居比例)、後續營運管理以及社會福利輸送等。 二、利害關係人深度訪談(潛在實施者) 1. 蒐集國內既有經驗找尋潛在實施者(目前規劃：國產實業、南山人壽、太子學舍、仲量聯行、安杰物管)	

2. 自期中構想提擬初步訪談大綱，盡速開始邀請受訪

三、焦點座談後續構想

1. 擬定北、中、南、社福學者場次等專家人選與政府部門排序，政府部門方面尋求國發會協助發文邀約確保討論有效性。
2. 北、中、南、社福場次之預擬場地與時間需盡速確認並知會委託單位。

四、發展中政策持續追蹤

1. 公有土地無償撥用興辦社會住宅中，實際運作狀況，如撥用後土地權屬、收益具體定義。
2. 壽險業投入社會住宅興辦、營運與管理實務困境與尚待突破法令限制以及壽險業意願。
3. 社會住宅施行細節中，有關鼓勵民間興辦之財務協助與監督機制(臺南市)

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究_工作會議_第六次

時間：2014年8月29日 16:00-17:00	地點：中華民國專業者都市改革組織 會議室
與會人員： 中華民國專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱、專案執行 詹竣傑、研究員 劉佩蓉、崔媽媽基金會 呂秉怡 執行長、國立臺灣大學建築與城鄉研究所 黃麗玲 副教授、財團法人瑪利亞基金會 陳美鈴 執行長	
會議結論： 一、 期中審查會：辦理於 9/2 14:00，地點於國家發展委員會會議室。預計出席者： 1. 中華民國專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱 2. 崔媽媽基金會 呂秉怡 執行長 3. 財團法人瑪利亞基金會 陳美鈴 執行長 4. 德明財經科技大學不動產投資與經營學程 花敬群 副教授 5. 中華民國專業者都市改革組織 詹竣傑 專案執行 6. 中華民國專業者都市改革組織 劉佩蓉 研究員 二、 期中審查策略 1. 專案概述：社會住宅需求、結合民間資源、既有機制不足 2. 初步研究發現：透過既有案例分析(國內四例、國外三例)，檢討既有獎勵機制、各案例財務模式、營運管理風險分攤、整體政策效果、中央/地方認知落差、不同行動者認知(建設公司、壽險	

業者、非營利組織)等

3. 初步研究建議：提擬基本構想，如公有地優先、不流失公地為主，積極結合不同獎勵試算，含政策原則建議與財務試算等
4. 未來規劃：利害關係人深度訪談、專家座談、網路徵集意見

三、 後續舉辦事宜

1. 配合修正期中審查意見，並預計於 11/10 繳交期末報告初稿
2. 拜訪潛在實施者，探詢財務試算具體可行性與構想修正
3. 舉辦北、中、南、社福場次等專家座談，其確切時間、場地與邀請單位尚待提擬，屆時需至少於十日前知會委託單位以利人員安排；屆時討論內容以鼓勵民間興辦社會住宅之財務為核心，具體交換社會住宅之興辦模式，以及不同變項中民間/政府之偏好差異與風險權利義務分攤之原則。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究_工作會議_第七次

時間：2014 年 9 月 19 日 16:00-17:00	地點：中華民國專業者都市改革組織 會議室
與會人員： 專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱、專案執行 詹竣傑、研究人員 劉佩蓉 崔媽媽基金會 呂秉怡 執行長 德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程 花敬群 副教授、國家發展委員會 社會發展處 王資竣 副研究員	
會議結論： 一、期中報告書修正 1. 需求分析 ：補充國外調查案例，並針對不同類型、區位、時間推算或提擬調查執行方式，供政府未來進行需求調查的參考。 2. 執行方向 ：出租(政府與民間)住宅比較、各類社會住宅比較。 3. 其他配套 ：如社區規劃、維護管理、基地選擇、入住對象等。 4. 論證補足 ：「內政部不重視社會住宅政策」(需考量預算和行政能量) 5. 綜合比較 ：政府責任(公私合夥最適分工)、各類模式 6. 資料補充 ：如法令、獎勵措施、新北市政策、臺中市政策、國外案例(美、荷、日)、伊甸興辦社會住宅的財務資料、選擇南港向陽段作為財務試算對象的原因、財務試算之公式 7. 執行方向 ：如專家座談與訪談，納入 NGO，並分析其與建商、壽險業者差別 8. 格式與文字修訂	

二、利害關係人深度訪談(潛在實施者)

1. 目前已完成：內政部營建署、新北市政府城鄉發展局、臺北市政府都市發展局、臺北市政府財政局、黃崇哲博士、伊甸社會福利基金會、國產實業，共 7 位。
2. 後續會持續邀約談 1 至 2 位。
3. 財政部的意見會將之前會議中（2014.08.06）財政部的意見補充進去，包括對民間撥用公有土地時，收取象徵性或較低的權利金。
4. 訪談方向：釐清國內既有案例現況、潛在實施者期望。

三、焦點座談預定時間、地點及後續邀約

1. 北部場次一 時間：9/26(五) 14:00-16:00。地點：青平臺(臺北市中正區中華路一段 77 號 6 樓之 1)。
2. 中部場次一 時間：10/8(三) 14:00-16:00。地點：臺中市愛心家園(臺中市南屯區東興路一段 450 號)。
3. 南部場次一 時間：10/09(四) 14:00-16:00。地點：伊甸大林雙福園區(臺南市南區大同路二段 136 巷 10 號)。
4. 特殊場次一 時間：10/13(一) 14:00-16:00。地點：青平臺(臺北市中正區中華路一段 77 號 6 樓之 1)。
5. 後續邀約：關於政府部門需要再進行邀約確認，在由國發會發文邀約。

四、後續研究方向

1. 鼓勵民間興辦最重要的是財務考量，其他規劃設計、營運管理的風險等成本將會作為財務分析的變項。
2. 把建議需要修正的法或政策列出，以歸納負責之主管機關，以便後續實際建議之執行。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究_工作會議_第八次

時間：2014 年 10 月 20 日 13:00-15:00	地點：中華民國專業者都市改革組織 會議室
與會人員： 專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱、專案執行 詹竣傑、研究人員 劉佩蓉 崔媽媽基金會 呂秉怡 執行長、德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程 花敬群 副教授、社會住宅推動聯盟政策組 江尚書 組長	
會議結論： 一、執行成果確認： 1. 焦點座談：依據服務需求書，已完成四場座談，含北部場次(9/26，主持人：花敬群副教授)、中部場次(10/8，主持人：呂秉怡 執行長、陳美鈴 執行長)、南部場次(10/9，主持人：彭揚凱 秘書長)、社福場次(10/13，主持人：彭揚凱秘書長)，並後續與參與單位確認發言內容。 2. 潛在實施者：太子建設、南山人壽 3. 總結報告：預計於 11/10(一)繳交 二、期末報告撰寫方向與原則 1. 依期中修正建議：補充於第一章至第四章，依序分別為專案概述、我國社會住宅背景概況、我國民間興辦社會住宅案例研析、各國民間興辦社會住宅案例研析等。 2. 基本構想：將於第五章撰寫，內容預計包含下列項目	

- a. 社會住宅政策基本定位
 - b. 鼓勵民間興辦社會住宅原則
 - c. 社會住宅整體財務試算
 - d. 不同變數的政策討論：對象入住(弱勢比例、混居比例)、租金收取(區位連動、住戶負擔)、土地取得(公有地、私有地)、開發類型(BOT、PFI、公辦都更、聯合開發)、財務規劃(興建經費、長期重置、稅收、入住率)、社區規劃(區位選址、設施分配、鄰里關係)、維護管理(財務規劃、硬體維護、租戶管理)
 - e. 潛在實施者分析：將分為建設公司、壽險業者、非營利組織等，並據以討論其獎勵機制偏好與風險義務分攤
3. 政策建議：將於第六章撰寫，預計依照下列項目討論
- a. 政策建議方向與原則
 - b. 法令修改建議
 - c. 短、中、長期政策建議

附件五 訪談概要摘錄

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

政府部門深度訪談

內政部營建署國宅組 訪談記錄

中華民國專業者都市改革組織

時間：2014年4月15日

地點：內政部營建署

受訪者：內政部營建署 國民住宅組 科長 張渝欣

訪談者：中華民國專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱、執行秘書 詹竣傑、研究員 洪偉傑

一、 社會住宅興辦之政府角色

1. 社會住宅需求：按住宅法規定，社會住宅需求評估係屬地方政府權責，為引導地方政府提出需求，中央將提供補助。目前有計畫興辦之縣市為：臺北市、新北市、新竹市、臺中市、花蓮縣，其餘縣市尚無提出計畫，對於住宅政策之補貼主要訴諸為租金補貼。
2. 中央與地方角色轉變：基於政府整體財務考量，將逐年調整中央、地方負擔比例，以租金補貼來看，未來中央負擔比例將逐年減少，地方逐年增加。
3. 社會住宅此構想最初是由社福領域的學者與民間團體所提出，《住宅法》的鼓勵民間興辦的興辦者，包含建設公司、社福或慈善團體等。關於住宅法人的設立，營建署今年將進行委託研究案，研究第

三部門如何參與興辦社會住宅。

4. 有關補助款比例，本署業向行政院爭取於第 1 期執行時，能以較高之補助比例辦理(社會住宅中長期推動方案(草案)(103 至 112 年))，但同時也擔心預算編列過多，縣市政府不提出申請的情況。

二、 既有興辦經驗與政策機制評估

1. 關於如何比較、評估興辦社會住宅與租金補貼發放於中長期的成效，國宅組的考量是採取多元方式，依民眾與地方政府的需要提供協助，並無特定的考量與偏好。
2. 自 2010 年推動社會住宅，本署業協助臺北市及新北市推動 5 處社會住宅，臺北市市政府自辦，新北市係以 BOT 方式辦理。各類興辦方式之優缺點評估如下表所示：

方式	中央政府協助	優點	缺點
政府自行興辦(臺北市)	補助土地撥用價款(未來是否改為無償撥用國產署土地，尚待行政院核定)	無招商失敗壓力	1.財政負擔重，恐排擠其他支出 2.預算編列可能受議會態度影響
公私合夥(都市更新、捷運聯開)(臺北市)	無(正研擬增額容積獎勵制度，並結合中央土地都更分回撥用地方)	無招商失敗壓力	格局、坪型不合需求
新北市 BOT	補助土地撥用價款 專案認定社會住宅為社會福利設施，地方政府得依《促參法》興辦	財政負擔輕	若投資報酬率不佳恐流標。

三、 未來政策誘因之可行性評估

1. 住宅法自民國 100 年底公布、101 年底實行至今一年多以來，營建署作為社會住宅之中央主管機關，認為(1)實行時間過短，尚難評估成效；(2)目前法制架構已提供多元方案與土地經費補助，與地方政府與民間選擇(3)目前法規制度並無顯著問題，未來將視興辦成效進行檢討。
2. 今年度內政部將委託兩相關研究案，研究 (1)如何推動住宅法人、做為民間興辦社會住宅之主體、(2)如何運用都市計畫手段，透過增額容積之「虛擬土地儲備」概念，推動以都市更新與個別開發基地之增額容積獎勵鼓勵民間興辦社會住宅。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究 政府部門 訪談概要

中華民國專業者都市改革組織

受訪單位：臺北市都市發展局住宅企劃科

時間：第一次(2014年4月11日上午10點)、第二次(2014年4月25日下午三點)

地點：臺北市都市發展局住宅企劃科

受訪者：臺北市都市發展局 住宅企劃科 科長 簡瑟芳、股長 林章銘

訪談者：中華民國專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱、執行秘書 詹竣傑、研究員 洪偉傑

訪談摘要

一、 興辦模式考量：公部門自行興辦或鼓勵民間參與？

基於市政府之考量為「如何滿足需求？」，由於政府自辦之掌握度較高、民間興辦之不確定性較高，基於增加公營出租住宅數量以滿足需求的考量，目前是以政府自行興建為主要的政策方向。

此外，市政府依據自辦時所進行之財務評估，認為社會住宅的財務誘因不足，因此也對於民間興辦(特別是一般建設公司)有所保留。

二、 需求評估

市府目前的需求量主要參考2011年中央營建署的統計調查，其中臺北市的部分，初估需求量为31,114戶²⁵⁸。

²⁵⁸ 參考內政部統計處民國100年辦理之《社會住宅需求調查報告》。

三、 住宅基金

目前臺北市出租住宅的財務支出與回收，都是以住宅基金的財務支出與收入進行運作。

住宅基金現況：餘額大約 80 億，主要來源為過去出售國宅後，國宅基金的剩餘。在財務來源有限(地價稅)、自行興辦支出龐大(平均 1000 戶要花 30 億)的情況下，財源仍然是自行興辦的一大問題。

四、 財務評估

府內財務評估與試算，以平均 95%出租率、租金市價七折，對營建(以 15 層樓為例、每坪 12 萬)、50 年之管理維護成本進行估算(土地成本不計)，大約要 40 多年才有辦法損益兩平。

五、 各興辦模式

1. 公有土地都更分回模式

(1) 模式有五，依都更條例規定，非以戶數：

- a. 市有土地占一半以上，以市府為實施者，結合私有土地，依照都市更新條例規則辦理。原則上希望獨棟，與民間住宅分開較易於管理。以公開評選，綜合選取最有利標，而非以價格為單一標準。前期財務規劃財政局主導，規劃設計與後續管理營運由都發局辦理。
- b. 市有土地占一半以下，與民間實施者合作，依分回權力轉作公營住宅。
- c. 中央國有財產署轄地參與都市更新分回優先轉作社會住宅(成形中)。
- d. 依據臺北市土地使用分區自治條例，第八十條之二：

建築基地面積達二〇〇〇平方公尺以上者，其容積率及建築物高度得視地區都市計畫情形酌予放寬。但不得超過原基準容積百分之三

○。

因前項優惠容積率所增之收益，於扣除營建及管銷成本之淨利益應提供市政府百分之七〇為回饋，

前項回饋得以樓地板面積或代金為之，限用於公有出租住宅、公共服務空間、社會福利文化設施及都市建設等。

有關前項之核算及回饋方式與管理之實施要點由市政府定之，並送臺北市議會備查。

- (2) 公益設施容積獎勵回饋之權力作為社會住宅，目前正函式內政部主管機關認定社會住宅是否認定為公益設施，朝解釋方向邁進，對外招租不特定對象符合公益設施使用。
- (1) 過去的都更分回主要是以標售方式處分，近年來則保留作為公營出租住宅之用。但初期因尚無前置規劃而衍生出單一更新個案戶數過少、經營管理成本高、或是民間物業管理公司不願承接的情況。現在已經先設定門檻改為 30 戶以上才分回公營住宅之用，若再 30 戶邊緣則調整房型比例(例如增加一房型)。低於 30 戶許多則標售或標租，收益回歸住宅基金。
- (2) 國產署近年來也因為不能標售的規定，所以有趨向於配合北市府政策同樣作為公營出租住宅的傾向。
- (3) 市有素地開發社會住宅則是以 100 戶為基準。

2. 聯合開發分回模式

- (1) 由於聯開分回需要遵守捷運基金的處分原則填補捷運基金、增加捷運開發之自償率，所以市府若希望以此作為社會住宅，則需以市價購回，就財務方面來看對市府的負擔過重。
- (2) 近期市政府在做法上的轉變，則是以都市計劃獎勵(屬地方自治事項)的方式獲得一定之樓地板面積作為出租住宅之用，此間市政府僅須負擔相應樓地板面積的興建經費即可，而非以住宅產品之市

價進行購買，財務上較為可行。

- (3) 臺北市購回之部分僅涵蓋位在臺北市的捷運站，隨著捷運二期路網已陸續完工、包括環狀線在內的三期捷運路網主要位於新北市，近期捷運聯開不會是臺北市社會住宅的主要來源。
- (4) 目前尚未遭遇管理上與其他區權人衝突，因市府管制較嚴。室內管制較易執行，但外部與管委會共管者，現實可能有衝突。

3. PFI 財務方案

- (1) PFI 的遞延支付概念是對的，有助於解決興建期財務支出上的困難，但是在臺灣的法令與政治機制中無法運作。法令上多年期的預算只能編到四年，這對於廠商是不確定的因素，四年後政府重編預算時，議會是否願意通過新的預算，這對於廠商來說存在風險。
- (2) 除了上述這種英國採用的購買服務型 PFI，另有日本的混和型 PFI，但其實這種 PFI 更近似於 BOT，以開發組合方式解決財務問題。
- (3) 另外，純就財務方面，私人建設公司還是認為要 5% 以上才有可能投資，這種情況只有高端的出租住宅才有可能吸引民間興辦，社會住宅的誘因還是不足（非機制問題，是財務問題）。
- (4) 以住宅基金支應 PFI 長期支出並不可行，基金仍需每年編預算執行；固定開支不可行。議會不給過，還是不可行，其掌握預算動用權。

六、中央鼓勵民間興辦政策之評估與建議

1. 既有政策誘因評析

目前中央鼓勵民間興辦的政策包含：(1)稅賦減免(2)公有土地租金或設定地上權權利金之優惠(3)財務補貼（例如建設經費補助）(4)融資協助。

其中，租金或權利金優惠(2)比較實際有點作用，提供土地並且減

免土地成本，但是稅賦減免(1)與財務補貼(3)實際上還是中央政策、地方買單的邏輯，地方政府要自己想辦法減少稅收、編預算補貼（而且減稅(1)對於地方財稅單位而言，會以侵蝕稅基為由，主張還是由住宅基金自行補貼(3)）。至於融資協助(4)由於在根本上並未改變財務問題，而對民間開發者而言，財務仍是第一考量的情況下，並無實際成效。

2. 近期機制評估

a. 結合促參並且納入壽險業

基本財務面不足，即使壽險業的獲利要求不高，仍不樂觀。本體財務才是問題，配套是其次。

b. 搭配開發組合

仍有附屬事業比例的問題，太多將違背政策原意。

c. BTO 模式

以《臺北市民間參與出租住宅招商總顧問案研究》的「6塊地—1340戶純公營出租住宅」的BTO模式為例，若政府提供營造成本，後續營運管理與收租轉交民間，應屬可行。但與政府自行發包相差不大，差異在於有人代管（但政府還是需要負監督之責）。

d. 土地無償撥用

確實能減低地方政府之財政壓力。以公有非公用為主，即國產局擁有之土地。

有利後續興辦，但就目前的興辦成效(增加供給)來看，目前問題不在土地，而是財務與人力。

e. 經費補助

過去中央沒給補助，今年核定的《社會住宅中長期推動方案(103至112年)》將以競爭性經費補貼的方式協助辦理，不無小補。

4. 未來政策修改建議

a. 住宅法人

目前公部門僅有二十多人處理相關業務，若能成立較具彈性的法人，並將公權力轉移，尤其自負盈虧，在人力與財務上會有很大的幫助。營運應會虧損，需另編預算補貼。

依照目前的法規，行政法人的設置是中央目的主管機關的權限。地方政府若要設置法人，首先必須是特定公共事務相關事業，經中央主管機關同意，需先擬定自治條例，再送議會通過，才可設置，繞很大一圈。

欲設置公法人或公司，需要經過政策評估。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究 政府部門 訪談概要

中華民國專業者都市改革組織

受訪單位：臺北市政府財政局

時間：2014 年 4 月 23 日上午 9 點

地點：臺北市政府十樓

受訪者：臺北市財政局 參事 邱大展

訪談者：中華民國專業者都市改革組織

秘書長 彭揚凱、執行秘書 詹竣傑、研究員 洪偉傑

訪談摘要

一、對社會住宅看法

1. 策略選擇：

- a. 居住是基本需求，政治意志堅決即可突破，PFI、公辦都更和自建取決於政策原則和目的，民眾與政府皆需再教育。傳統採購不考慮回收太樂觀，隱藏成本也沒算進去，PFI 將所有成本算入，短時間內數量會先出來。
- b. 土地使用不應以財務為唯一考量，弱勢需居住於市中心精華區以減低生活成本，如工作、交通。
- c. 建議未來國宅買賣僅能跟政府交易，避免進入市場，也能做交叉補貼。

2. 財務來源

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

a. 預算編列：

逐年編列預算變數過大，議會杯葛與選舉任期等。

b. 住宅基金：

✓ 運作需明確訂定財務來源，每年穩定納入。

✓ 交叉補貼，整體弭平財務。

✓ 不足者以預算編列納入。

3. 入住對象與租金

入住者弱勢優先(25%以下)，租金需可負擔，必須補貼，政策原則需明確，非以財務為唯一考量，入住戶補貼偏差，依據不同背景訂定租金，需提高入住戶流動性。

4. 規劃設計

過往國宅之規劃設計缺失應導入前期規劃，朝向耐用美觀；另興建過程效率需提高，如預鑄工法與興建裝修同時施作等；因應未來世代需求，應採取彈性隔間。

5. 管理營運

弱勢群聚標籤需努力去除，例如引入民間物業管理公司與明訂清楚管理事項(積點扣分制)。

二、財政局於公共出租住宅興辦角色

1. 不應扮演任何角色，而是賺錢給大家用而已，任內野心過大，原本並非本身業務，和都發局雙頭並進嘗試，原先預算開支過多，嘗試是否能以較少資源完成相同目標。

2. 整體財務不應加入土地開發，其非長久之計，也不穩定，而是從經常門，如土地稅和房屋稅等(約佔總體40%，其餘30%中央補助，

30%其他收入)。

3. 地政局辦理區段徵收，財政局需編列預算買入避免標售或地上權。
4. 市府土地不再標售，供給都市發展局土地興建或都更
5. 政府預算和 PFI 區別：政府預算是慢慢回收，PFI 是蓋完後再開始貼補差額。政府直接興辦辛苦又債留子孫，PFI 貼補容易度較高，也不用一次拿很多錢。先後交叉和使用類別(商場、停車場)補貼。其餘資源亦可活用，債務餘額也不會上升。

三、公私合夥中政府角色與尚待突破面向

1. 不出資迷思為臺灣公私合夥走偏之源頭。自償率僅為補貼標準，並非唯一要素，而是公帑節省價值(VfM)。民間操作較省錢即交付，非以「賺錢」為依據。也就是，益本分析尤為要，需整體評估後決策。
2. 讓廠商有利可圖是必須，報酬要明訂。
3. 補貼與擔保的選擇：擔保比較簡單(壽險就願意進來)，社會住宅中市政府需保證租金收入和入住率等降低廠商風險。財務和風險需共同分擔計算。誰適合承擔就需負擔。
4. 專案融資臺灣現行不會做，廠商成立特殊目的公司，並備財務規劃(20-30年)。

四、關於 PFI

1. 蓋不出錢，營運後開始償還；今決標制無人敢用(易被扣圖利廠商)，應修正不以價格而是整體考量(再加上管理維護等)。軟硬可分開，合約要設定服務品質(performance criteria)

2. 蓋不需錢，享受者付費補貼，無跨世代正義。
3. 今北市走向為第二選擇(second best)逃避預算審核，因議會杯葛不確定因素大，廠商風險亦然。故轉向，不得賣，全部出租，但價格可調整，容易扭曲。
4. 越是用錢最鉅者應採 PFI，如教育和社福(共 60%)，社福目前已佔總體財政 25%。
5. 若財政部承認 PFI，也承認其為社會福利設施(比較不會擋)，有租稅、融資等補貼；也不用經過議會(補貼需不需經過議會有爭議)，但若是補貼用住宅基金，那就完全可以避免。

五、公辦都更

1. 改善過往前期規劃未介入導致分回不符需求，目前房型採 6(一房)：3(二房)：1(三房)比例操作。
2. 財務負擔輕，都更以土地為主，分回設條件，如木柵，但現實議會、行政流程等容易卡住，辦得越快說圖利廠商，拖著就沒事。
3. 目前是大坪數的賣，小坪數的不賣。小坪數優先，一定比例做公營住宅，自然達成混居(如南海段)，藉投標規範(資格標、技術標、價格標)選擇最優廠商。
4. 土地分為一般公有與基金財產，如學產基金，挑戰制度困難，一般公有地可行。另如眷改基金、營改基金，皆專款專用。一般土地無償，基金土地有償，有償標準需再明訂。基金設立管理委員會，應嚴加檢討。
5. 目前北市公有土地，有些是財政局的，有些必須檢討，如公有市場低度使用(東門、環南市場等)，可改建為樓下市場、樓上出租住宅。許多市場用途不符需檢討。另，如校地應檢討再利用(少子化)。

六、未來方向

1. 最新政策走向：

目前政策走向以地方政府角度可行(財政部公開宣示國有土地無償撥用興辦社會住宅+修訂促參施行細則+金管業開放壽險業投資社會住宅)：

- a. 臺北市內國有土地仍豐(如南港、吳興街、木柵等)
 - b. PFI 制度涉及融資和管理維護等，廠商合約(權利義務，如租金、可調整部分)，財務試算交叉補貼。
 - c. 壽險業可接受 2.275%以上長期報酬，與一般建設公司差異極大，遂使社會住宅可行性大增。
2. 中央應針對入住者資格、租金、租期等標準明訂，避免補助到不該補助者，需要者先抽。
 3. 成立第三部門社會住宅法人：特定目的，可扮演多重角色，中央地方皆可，興辦和管理維護。未來北市有一萬戶，可評估成立物業管理公司。財務清楚，不會被扣帽子，僅負責管理。或有中間作用，活用空餘屋。同時，可一併市產管理活化，應區分收益性與否交叉補貼，如商場停車場 VS 住宅，並給予適度彈性。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究 政府部門訪談概要

中華民國專業者都市改革組織

受訪單位：新北市政府城鄉發展局住宅發展科

時間：2014年5月07日上午11點

地點：新北市政府城鄉發展局住宅發展科

受訪者：新北市政府城鄉發展局 住宅發展科 科長 張壽文

訪談者：

中華民國專業者都市改革組織

秘書長 彭揚凱、執行秘書 詹竣傑、研究員 洪偉傑

社會住宅推動聯盟 政策組 組長 江尚書

訪談摘要

一、興辦考量？自行興建或鼓勵民間興辦？

1. 新北市從零開始，人力、財務困難；若中央願意協助，土地資源問題將較小，後續爭取無償撥用。相較於臺北市政府原先既有編制府內人員，其負責管理與興建出租國宅使得轉型興建社會住宅較為容易，新北市政府並未編制專責人力(專責科室)與預算(住宅基金)，公共出租住宅僅原住民專案(如三峽、汐止)，但營運管理仍相當詬病。另，土地存量尚足，後續持續與中央爭取無償撥用。
2. 彈性多元策略取得社會住宅，先提升數量。出租對象方面，會再嘗試更積極的作法。由於短期需回應社會大量需求，採多元方案並行，如：既有建物整建(中和警眷宿舍)、機關用地結合社會住

宅、鼓勵民間參與(BOT)、都更分回、捷運聯開等。

3. 管理營運委託非營利組織或物業管理公司。考量既有政府編制不足，科內僅 12 人，需引入民間力量協助管理。BOT 更是將興建與營運整體外包，政府負責政策方向擬定即可。
4. 大型基地較具財務自償可能性，與民間資源合作；面積較小者市府自行編列預算興建，但政策目標需符合社會目標(如照顧弱勢)。前者如三重、中和等三塊社會住宅短期實施方案基地，共 1.5 公頃，較具財務可行性故與民間合作；後者如板橋、新莊等舊有宿舍改建，面積不大無法吸引民間資源，故自行編列預算，租金由市府訂定，至少可維持日常管理營運。
5. 未來新北市社會住宅比例 70(青年)：30(弱勢)。租金方面，青年以市價八折計算，弱勢以市價六折計算。

二、 新北市 BOT 興辦社會住宅之看法

1. 僅為嘗試性第一例，思慮並未全盤考量，未來以政策目標與財務綜合考量，待後續凝聚共識推動。
2. 為達政策效果，政府需額外補貼。社會住宅短期實施方案中，新北市興建之三塊土地共 1544 戶，扣除附屬事業空間(地上權住宅)，剩下 1142 戶。其租金皆低於市價，實際會再補貼：青年入住以市價租金，內含管理費與報稅，實質折扣打九折。336 戶再打折，接近七折。低收入以生活津貼補貼至六折，非以住宅補貼而是生活身分輔助，需每年編列預算，其效果與租金補貼相同。
3. 自償率 100%，讓與民間合理獲利。一般而言超過 7 年民間廠商無意願，本案 BOT 案回收年限 15 年，可臻未來推動兼顧政策目標、弱勢福利與合理獲利之參考。
4. 目前整體促參計算誘因不足。如免權利金、房屋稅、地價稅很低，

實質效益不大。

5. 經營者可透過財務模組獲利。如附屬事業 30% 供廠商彈性利用增加收益。
6. 編列預算需經過議會。先前考慮政府出資將不具自償者補貼。然，只要編預算就需經過議會，實務可行性不高。
7. 弱勢戶評點優先性，青年戶統一抽籤。若弱勢戶無法抽中，可參加青年抽籤。
8. 入住者由市政府決定，廠商僅負責管理營運，不得拒絕租客。出租率、收租等風險以及含日常維護、執行租戶管理等皆由廠商負責。

三、 BTO 與 PFI 比較

1. PFI 對廠商風險較小。向政府固定收取可預見收益(如擔保入住率與租金)，不足者政府補助，風險共同承擔。
2. BTO 對廠商風險較大。則涉及後續管理監督，對廠商風險較大，政府亦需於合約中明訂權利義務。
3. 中央法令解釋突破有機會解決。中央主管機關認定馬祖海淡廠(政府保證收購)為 PFI，並非為 BTO，主因為政府「保證」收購。

四、 財務

1. 積極研擬成立住宅基金。目前量少，直接由市庫編列公務預算，明後年考慮成立住宅基金並制定辦法，並將社會住宅運作(如權利金、租金)和租金補貼共同放入。基金成立初或許以其他基金挹注或公務預算作價。
2. 都市開發權利所得挹注住宅建設。另考慮販賣容積繳交代金，並

將其投入住宅基金興建社會住宅或租金補貼。

3. 貸款需經議會風險高，且借貸數目亦高。無論政府自建或公私合夥，以土地或基金貸款融資皆需經過議會，不確定性高，且目前整體財政借貸金額已高。

五、 未來政策建議

1. 基地夠大，公益設施獎勵分回獨棟社會住宅較具可行性。都市更新容積獎勵中，公益設施回饋作為社會住宅可行性不高，繳交代金較易操作。目前雖無相關案例，但若基地夠大，分棟管理較可能。
2. 放寬促參法獎勵條件。營利事業所得稅(原先為 17%)降低(如租金收入)助益極大，例如針對高科技電子業僅 3-5%。
3. 政府擔保低利長期融資。可參考經建會中長期融通，將利率降低至 1%。
4. 中央住宅部會能量不足。由於先前並未重視而裁撤編制，導致如今能量不足(人力與財源)，另建議應以更高度思考。
5. 保險法修法放寬。例如放寬壽險業不動產專案投資上限或修改認定、專案股權限制放寬(金管會)。
6. 引入壽險資金，主管機關需注重與民間溝通。建議可異業結合，其出資低利融通，特許公司興辦，委託物業經營，主管機關應和壽險業商談政策避免虛耗。另，壽險業無法承擔風險和潛在問題有二：
 - a. 營運管理問題產生商譽損失，例如依規定強制執行遷出住戶以及意外發生。
 - b. 其關心 20 至 30 年後土地資產增值之收益，需嚴格管控資金運用。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究 學者專家訪談概要

中華民國專業者都市改革組織

受訪單位：臺灣經濟研究院顧問黃崇哲

時間：2014年4月21日上午10點

地點：臺灣經濟研究院

受訪者：臺灣經濟研究院 顧問 黃崇哲

訪談者：

中華民國專業者都市改革組織

秘書長 彭揚凱、執行秘書 詹竣傑、研究員 洪偉傑

(一) 訪談摘要

- 一、建議釐清社會住宅之需求與對象，包含青年世代作為都市勞動力的居住權、社會弱勢（如單親家庭）的居住權，並且強調排富原則。
- 二、基於國家債務之世代正義考量，應謹慎釐清公共事務之興辦目的與社會意義。
- 三、促參（包含 PFI 與 BOT）的主要精神在於：解決政府財務困難所發展出的機制，本身是種制度性的規範，明確說明政府與民間的權責區分。
- 四、促參或公私合夥，從來就不是要訴諸政府零出資（無償）獲得公共建設。臺灣社會對於 BOT 中的政府零出資是錯誤概念，BOT 之中政府是可以投資的。而 PFI 制度的目的，就是明確界定政府

付費購買服務的原則。

- 五、臺灣社會對於促參的誤用，在於促參的項目應以政府應負擔之公共設施與服務為主，而非土地開發。例如海生館、商場旅館等由政府採取 **BOT** 方式開發，皆有待商榷。
- 六、促參之民間興辦，相較於政府自辦公共服務的效益優勢，主要來自民間開發時，對於整體開發具有較完整、較長期（所謂全生命週期）的成本效益考量與評估。（以臺中高鐵站的**興辦品質與商業開發、保險成本**之連帶關係為例）。
- 七、基於上述諸多考量，建議釐清社會住宅之**興辦方式**，考量政府財務負擔較低的方式。政府住宅部門應積極尋求預算之外的興辦機制，例如(1)以租金補貼制度有效利用空餘屋，同時(2)以都市更新機制汰換老舊不合用之都市建築，以這些方式避免擴大政府的財務赤字。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究 非營利部門訪談概要

中華民國專業者都市改革組織

受訪單位：財團法人伊甸社會福利基金會

時間：2014年5月15日上午9點

地點：統一星巴克羅斯福門市

受訪者：財團法人伊甸社會福利基金會 區長 張盟宜

訪談者：

中華民國專業者都市改革組織

秘書長 彭揚凱、執行秘書 詹竣傑、研究員 洪偉傑

訪談摘要

一、興辦緣起

1. 本組織自北部發跡，服務對象老化，有住宅需求但倡議無果。過往以機構和家庭協助身障長大，但隨時間推移，使初老和老老無法相互照顧，本組織亦無家庭整合式機構。
2. 住宅需求迫切，若提供住宅扶助即可自理又減少機構成本。嘗試過以房養老或租屋平臺等倡議，但問題並無解決，無法像服務對象交代。
3. 臺北價格高、無獨棟，無興辦配套。適逢臺南業務開始發展，大林國宅機能良好，故考慮之。

二、 興辦過程與主管機關互動：

1. 地方政府能量不足，並無專責科室，以原先人力「兼辦」。
2. 以「專簽」突破國民住宅購買辦法，資格放寬使「法人」得以「複數」承購，但價格不變。臺南市政府社會局積極主動媒合府內都市發展處和中央主管機關，過程中並未降價(擔心圖利)，僅法令機制突破(法人承購與複數承購)。
3. 專簽購買社會住宅並無任何管理但書且誘因少，待後續地方政府訂定住宅法自治條例若規範與誘因可行再登記為社會住宅。
4. 曾考慮包租，但主管機關經驗不佳(閒置成本、管理困難)導致現金「承購」為唯一選項。經驗如下：
 - a. 臺南市政府社會局專案媒合單親家庭，但管理人力不足(僅一人)、住戶欠繳管理費、集居標籤、生活習慣不同等。
 - b. 臺南市政府出租嘉南藥理科技大學作為宿舍，但因噪音過大使社區反感。
 - c. 晚近閒置造成社會問題又需向管委會付管理費(一戶 500)。

三、 經營現況

1. 整體承購與修繕共約一億兩千餘萬。獨棟共 44 單元，36 戶出租，屋齡已 14 年，以 9000 餘萬承購，貸款八成。修繕經費 2280 萬(一般戶 60 萬/戶* 24 戶+身障或老人戶 70 萬/戶*12 戶)。
2. 入住資格採個案家訪審視，不採抽籤，入住後持續家訪了解居住現況與福利服務輸送。
3. 租金以市價八折計算，年約 288,000(8,000*36)元，管理費 500 元交與管委會。租金內含光纖與第四臺，繳租困難者，經評估後可採分期或急難救助。

4. 租期為試住一年，一般戶六年，視情況延長最多十二年，老人戶不限(其身體機能運作正常或有人照顧)。
5. 日常運作配置四位工作人員。兩位社工(一位負責住戶訪視，後端身分協助轉交各部；另一位負責整體社區睦鄰工作)、一位總務、一位組長，約一個月 15 萬，並將臺南區大部分服務辦公室置於此，相互協助。
6. 目前出租 22 戶，混居比例嘗試調整中。一戶三位，但弱勢問題複雜，定位是中繼且以家庭為對象個案管理(老人、單親、身障)。管理站能量不足，鄰居習慣磨合與支持性網絡形塑尚需時間。
7. 一層四戶，一戶身障，一戶老人，兩戶一般經濟弱勢戶，考量急難發生、混居和修繕成本(身障與老人戶 70 萬、一般戶 60 萬)。
8. 管委會能量不足，公共空間自行修繕。管委會基金凍結，但公共設施老舊，導致公共設施需自行修建以免住戶受傷(例如銅條被偷，管委會無資源修整)。
9. 國宅條例認定國宅不得出租，住戶不得領取租金補貼。
10. 社區融合以樂齡為主，房地產價格亦無實質影響。社區融合佳，提供日常休閒福利。
11. 政府並無任何社會住宅扶助方案，其餘兩案僅為福利輸送。

四、 未來興辦意願與政策建議

1. 目前不考慮以相同模式複製，有機會考慮買地依需求自建。
2. 合理利潤經營社會企業，利潤回饋理念標的投資。
3. 若僅後端住宅服務與管理，會列入評估。後端服務為本組織所看重，非營利組織可更細緻圓融處理租戶關係(入籍、收入)，只要財務可行性高。

4. **弱勢住宅政策完整配套**。可延緩跟政府伸手時程，但中繼出去後無法與市場接合或更長期住宅。
5. 弱勢住宅政策為社會正向教育，政府必須提供更多房子，減少社會救助，強化弱勢自信。
6. 倡議從地方施壓，中央放寬解釋。
7. 蒐集並彙整既有經驗，未來將結合倡議、募款與推廣。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究 潛在實施者訪談概要

中華民國專業者都市改革組織

受訪單位：國產實業

時間：2014年8月25日下午1點

地點：中華民國專業者都市改革組織辦公室

受訪者：國產實業 總經理 林鏊

訪談者：

中華民國專業者都市改革組織

秘書長 彭揚凱、執行秘書 詹竣傑、研究員 洪偉傑

訪談摘要

一、投報率拉高就會有人做

1. 關鍵是要解決臺灣的房產結構：高房價、低租金投報率
2. 建設公司：追求的是短期、可快速回收資金。縱使是 IFRS，建商只想大量找地，每年有新案子結案，就可以維持現金流量穩定。假設兩年半左右的期間，簡單報酬率來看，至少要有 **20%** 的利潤(稅後)，否則不考慮
3. 壽險業：
 - a. 事實上，壽險想投資有產權的，才有增值的空間。
 - b. 由政府提供土地，只收租金的話，壽險業因為沒有增值的空間而興趣缺缺

- c. 所以重點也是在投報要拉高。
- 二、政府可以把社宅當中長期建設，舉債做此事，建議政府發建設公債
- 三、政府成立土地開發公司自己負責，就不用找建設公司，找營造廠就好
- 四、臺灣沒有穩定的租屋市場，租的房子沒有品質、保障、專業服務，沒有好的租賃產業。出租的投報率太差
- 五、財務試算
 - 1. 人事成本：
 - a. 建設公司人事成本：約佔整體的2-3%
 - b. 只負責重點監造（監造主要責任在營造廠），建築設計費為法定造價的7~8%，換算實際造價是2~3%左右
- 六、獎勵機制
 - 1. 興建經費直接補貼，可立即減低投資負擔，並提高報酬率
- 七、公私合夥風險承擔

不管是建商還是壽險業者，都不想擔負維管責任。尤其社會住宅的出租對象複雜，多低收入戶、弱勢，相對而言風險（欠租、租期到不搬遷、空置…等）更高，這些風險需要政府有相關配套去承擔。風險貼水一般要求在3~7%左右，但社會住宅的風險對建商來講是更高、更陌生，所以求的風險貼水會更高，至少在7%以上。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究 潛在實施者深度訪談紀錄

訪問者：中華民國專業者都市改革組織(2014/10/20)

受訪者：A 建設開發股份有限公司

一、興辦經驗

1. 目前經營現況？（停車/商業/住宿之規劃、管理、定價標準、收益比重等）

(1) 案例一基本資料

- A. 特許期：35 年+延長 12 年=47 年
- B. 空間規劃：學生宿舍 2500 多間；3500 床位(單人房、雙人房、三人房)；商場二至三千坪(附屬生活設施)；教職員宿舍(附屬住宿設施)。

(2) 案例二基本資料

- A. 特許期：50 年(學生宿舍 35 年)
- B. 空間規劃：學生宿舍 500 多間 (單人房、雙人房)；商場二至三千坪；會館 90 間客房。

(3) 營運管理：皆由本公司的團隊負責。

(4) 保全、清潔：本公司之子公司負責。

(5) 商場：比例是與地主協商後的結果，目前皆出租給 B 廠商，並由 B 廠商招商。本公司負責營運管理、招商交由專業團隊，認為此方式所達到的效益最高。

(6) 停車場：出租予 C 民間公司。

(7) 宿舍租金標準：以案例一為例，學生宿舍室內實坪最高設定 1200 元；教職員宿舍雖然沒有設定租金上限，但仍以低於市

場的價格出租。

- (8) 租金收益比例：商場面積比例低，收益也低；主要收益來自宿舍租金。
- (9) 商場比例沒有確切數字，必須看每一個案例的財務評估而定。
- (10) 招租由本公司進行，只要符合資格者皆可申請。

2. 營運管理上，與地主議定的原則與調整機制？（如出租率、租金標準、住戶管理、營運品質認定）

- (1) 管理規章以學校的宿舍規章為藍本去制定，而管理方式在年度計畫書中都有 SOP 的規劃，依據此而執行。
- (2) 除本公司的管理人事，學校會派宿舍輔導員協助管理，薪水由本公司支付。
- (3) 關於租金調漲機制，以案例一為例，當初訂定契約是有規定當 CPI 上漲一定比例後可調漲租金，但常有的狀況是，已經達到調漲基準卻被要求延緩漲價，成為廠商的風險之一。

3. 興建經費與營運管理（如管理、維修、重置等）成本的經驗值？

- (1) 當初包括所有成本的投資計畫書委託財務顧問試算；但當時所預估的也與現在不同(如營建成本、房地產市場景氣)。
- (2) 兩個案例的興建經費相差不大，但由於地區為不同導致租金差異以及商場的獲益程度，所以在臺北外的其他縣市投資必須增加其他誘因。

4. 從民間角度，類似 A 建設公司的個案，投資誘因主要項目有哪些？相對地，風險評估與不利因素有哪些？

- (1) BOT 即使報酬率不高，但有穩定的現金流。

- (2) 政府施政與輿論壓力為風險的主要來源，因為只要預算案不過就沒有資金，這也是 PFI 最難的部分。另外，業主或相關團體容易提出非合約上的要求，導致雙方合作上的摩擦。
- (3) 特許期通常很長，在其他投資有更好報酬時較不具誘因，例如：房地產。
- (4) 最後，可能也有商譽風險，例如：拿國有地賺錢的輿論影響商譽。

二、對鼓勵民間興辦社會住宅的看法

1. 依據 A 建設公司經驗，請問對政府現行鼓勵興辦社會住宅機制的看法為何？

- (1) 融資補貼的誘因低，原因在於現在的利率低，公司也和銀行有長期合作，所以申請融資並不難。融資補貼可能只能吸引小型廠商，但穩定性可能不如大廠商佳。
- (2) PFI 會遇到的風險是當政府預算案沒有通過時，就無法按時給付費用。

2. 從財務角度，就鼓勵（誘因）條件的偏好為何？（經費補貼、租金補貼、租稅減免、發展權獎勵）

- (1) 因社會住宅具公益性質，社會(民間消費者)關注度高，媒體報導未見完全客觀，係屬高風險事業，未來投資將更謹慎，建議內部報酬率(IRR)為 10% 以上。
- (2) 由於租金補貼會有預算沒有通過的風險，所以一開始的興建經費補貼或許最可行。

3. 從管理角度，對風險疑慮化解有何建議？（弱勢租戶比例、出租率、租金設定、欠租/違規處理、規範執行）

(1) 管理風險能避免最好，希望具有公權力的政府盡量介入管理，必需將管理機制「明確」註明，廠商把握性較高；若由廠商自行管理，一方面由於缺少公權力難以執行，另一方面會有商譽受影響的風險。例如：弱勢租戶無法負擔租金，政府應有後續配套措施協助遷移與最後救濟。

三、其他補充建議

- (1) BOT 即使報酬率不高，但有穩定的現金流。
- (2) 政府未來若發展一般出租住宅，不排除投資，要看報酬率。而目前的租金水準偏低，加上若是由政府出租土地或設定地上權，由於沒有土地增值的誘因，預計沒有好的投資報酬率。
- (3) 合約上雙方的權利義務須明確訂定，避免日後紛爭。另外，雙方的協調機制也很重要，目前的 BOT 案是雙方會共同成立協調委員會，希望主管機關能設置更客觀的協調單位，在合約訂定不明確時，能有效協調雙方。
- (4) 關於針對青年的出租住宅，地點建議在市中心外的交通便利處，因為土地價錢相對便宜，可以使住戶的量增加。

附件六 焦點座談會議發言紀錄

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

專家諮詢座談會

北部場次

時間：民國103年9月26日(星期五)下午2時

地點：財團法人青平臺基金會 會議室(臺北市中正區中華路一段77號6樓之1)

主席：德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程副教授 花敬群

出席者：參見簽到表

發言摘要：

一、 國立臺灣大學建築與城鄉研究所 退休教授 華昌宜

1. 社會住宅就是要比外面便宜，就是要補貼，這是根本的問題。
2. 政府保證融資也是有成本(風險)，只是看不見。補貼有土地補貼、財稅補貼，但其實最誠實(honest)就是租金補貼，也就是現金。
3. 沒錢就政府出土地，但公地很有限。PFI最不可行，預算不足且編列困難。臺灣公地有限，所以重點是一塊土地可以蓋多少，關鍵

就是容積，政府可使用容積獎勵，但非現有的容積獎勵辦法(只有15%~30%)，而突破性的大量放寬。

4. 經濟社會弱勢應該住哪裡？國外窮人住在市中心，容積放很高，有錢人住外圍。臺北市中心容積很低，窮人住在都市邊緣，每天上班時間交通運輸問題。故都市放寬容積或許是可行的方式。

二、 中華民國住宅學會 理事長 薛立敏

1. 政府獎勵民間興辦除財務考量，應有更多面向，如經營管理等。民間第三部門力量越來越大，使命感更強，如慈濟、教會。興建事小，後續的營運管理事大。若由民間團體進行後續的管理，比政府更能帶來社福、精神層面的附加價值。認為應該鼓勵民間興辦社會住宅。所以不只是為了財務，而是因為有其他的附加價值。
2. 公有地流失的問題研究團隊很擔心，但應釐清社會住宅之目的與對應對象。社會住宅定義是什麼？是否都是窮人住的？定位在多少分位點？如果有40-50%是給中所得的出租住宅，是否算是公有地的流失呢？本計畫沒有釐清社會住宅的對象。而報告所引用各國社會住宅的案例，每個國家對應的對象應是不相同的。
3. 以財務自償來看，若社會住宅70%是租給一般中所得到中低所得民眾，付市場全額租金，30%給所得較低者付較低租金，這樣財務可行性可能就高很多。社宅一半以上應給中所得階層，而非只給窮人。
4. 研究的財務試算中，土地租金以公告地價1%計算，但應考慮公告地價上升。

三、 臺北市政府都市發展局 住宅企畫科 科長 簡瑟芳

1. <住宅法>第3條，社會住宅定義至少10%以上比例出租予具特殊情形或身分，其中訂出11類族群為對象，另外還有一類是「其他經中央主管機關認定者」，也就是讓地方政府依照其需求，提出特別需要保障的族群。
2. <住宅法>第28條，「社會住宅承租者，應以無自有住宅或一定所得、財產基準以下之家庭或個人為限。社會住宅承租者之申請資格、程序、租金計算、分級收費、租賃與續租期限及其他應遵行事項之辦法，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」即每個地方政府有訂定上述有關對象、租金、租期等的彈性，以臺北市政府來說，102年10月17日訂定臺北市社會住宅出租辦法，其中有明確規定承租對象的基本資格，例如：年滿20歲、臺北市設有戶籍、在臺北市有就學就業的需求。針對所得，臺北市訂定在當年度年度所得40分位點以下。
3. 在中央的看法中，住宅需求協助對象，若以租金補貼或貸款利息補貼來看，是家庭年所得50分位點以下，原本臺北市也是這樣如此，但引起議會很大的討論，一派認為政府不該投注過多資源去幫助中高所得者(家戶年所得138萬以下)；另一派提出出租國宅是訂定在20分位點以下；平宅則完全是供給低收入戶而造成貧民窟，而造成地方民眾的反彈，故認為社會住宅不應該都給窮人住，而是要混居，所以支持所得標準拉高。兩派折衷結果將所得百分比由50拉低至40。每年審預算時都會針對此問題有所討論。
4. 針對公營住宅回收年期議題，主計單位在發展局編列興建經費時均要求進行財務評估，以目前估算結果每個都要40幾年才可以回收。若土地成本計入，財務評估更惡化。

5. 就臺北市政府而言即便市府支持公營住宅興建，願意編列預算自行興建，但因為人力有現興建的速度還是不夠快，是否有機會引入民間投入，市府已由財政局提擬pfi可行性。
6. 公營住宅的管理可分兩部分，一個是建物另一個是人的管理。目前各公有出租住宅收取的管理費無法完全負擔管理成本，要從收取的租金補貼。房子的部分物管公司較有意願，但人的部分(如租約簽訂及違反租約強制遷出執行)等物業公司都不願意管。
7. 未來希望釐清民間到底可以協助政府那些部份，不管是人力或財務。住宅法把獎勵民間的相關誘因交由地方政府擬定，則地方政府有哪些籌碼可以當做誘因提供給民間；到底要用促參法或者是循住宅法獎勵民間投資相關規定引進民間資源、地方政府誘因給到怎樣程度民間願意投入，都是亟待釐清課題。

四、 國立臺灣師範大學社會工作學研究所 教授 王永慈

1. 荷蘭、韓國皆有混和案例，外觀不易辨識，但政府提供租金補貼與弱勢，國外成功的條件是需考量公共區域與私人區域半公半私空間營造是混居的關鍵要素。
2. 中古屋閒置空間提供出租使用為鼓勵民間興辦方式之一，是否列為討論範圍？過於零星，雖混居不易標籤，但需配套及管理系統。
3. 根據相關研究，對所得最低10%的家庭來說，房屋水電支出佔總消費支出比例，約25%，是除了食物支出(29%)之外，第二大消費，相對壓力更大。
4. 本案的立基點，不流失工地並興建最大量為主。但量體過大(如興

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

隆公營住宅)，太密集將會犧牲品質，應以最「適」為考量。臺北市最成功的經驗，是延吉平宅100餘戶，工作與生活品質佳。小小的隱藏在大樓裡。

5. 社會住宅應於地面層商業空間鼓勵社會企業進駐，社會企業可以有各種產業發展，也可配合各類社會住宅的特色與人口群的需要，以活絡社區的社會資本與發展。
6. 社會住宅規定之12類條件不是互斥，用所得分類較準。
7. 關於租宅補貼，拿補貼也是去條件比較低的地方，仍於市場中有一定程度限制，不一定可大幅度改善生活品質。建議可做租金補貼的調查。
8. 衛生福利部應要參與，有出資社福部門也較有立場表達。

五、 龍華科技大學國際企業系 副教授 林素菁

1. 目前社會住宅僅0.08%非常不夠的情況下，討論家戶年收入所得標準不是最急需的，現有的資源，應予給予急需的最弱勢者，保守估計有二、三十萬左右。社會住宅是福利政策，與民間建設公司的利潤取向本是衝突。
2. 興辦包含興建與管理。關於興建，以融資或直接蓋一棟，遠水救不了近火，建議健全租屋市場（90%房東沒報稅）。市場的健全。減少興建經費，多付租金補貼，幫助家戶會增加。
3. 社會住宅存量很低，不代表住宅存量不足。10.5%低度使用戶(80幾萬戶閒置住宅)，為什麼比例這麼高？就是為了投資報酬率、為

了日後增值。若雙北佔8、9%，約20萬戶低度使用戶的其中10%約2萬戶可釋出到租屋市場，由於地點非固定，可以達成散居的效果，避免標籤化；有些則適合群居，例如：老人需要的區位是附近有醫療資源、休閒場所，若是郊區空間反而大，人際網絡也都在附近。而有些則適合散居，例如：青年、單親，需要的是工作機會和托育資源。若租屋市場健全，給房東誘因使他願意租給社會住宅提供的對象，這樣或許可以節省興建的成本，包括時間和資金。

4. 政府不應逃避後續管理的風險承擔而期待民間願意承擔。
5. 政府有限的資源應優先興建無障礙的。無障礙的住屋因為比較沒有房東願意提供，此部分則適合由政府興建。
6. 建設公司就是為了利潤最大化，容積給再多也還是利潤最大化。目前政府鎖定的民間以建商的比例較大，很容易被說官商勾結、圖利廠商，而且建商就是想要20%的投報率，就是為了賺錢。
7. 民間以非營利組織來思考，誘因必須提高，非營利組織可避免利益衝突，只需要cover營運成本，不需賺利潤，成本可能比較節省。
8. 先分短中長期的目標，青年只要短期。有些人是連基本需求無法滿足，在資源有限下應該要先幫助，有些人弱勢條件是可改變的

六、 臺灣野村總研諮詢顧問股份有限公司 顧問 江啟漢

1. 公宅推動模式應依政策目標不同選擇適合模式：居住品質(服務)、居住的對象(保障弱勢)、財務資源(自償率)等，須清楚釐清政策方向。國外起始初，以政府為主，後因政治變遷決定引入民間資源。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

2. 日本推動公宅政策初期仍以政府興建為主，隨著社會時代變遷與需求條件改變，方導人民間參與之方式。
3. 確立民間興辦範圍，興建、營運或設計等。效益需綜合評估整體社會效應，而非僅財務考量。公私合夥中，政府可共同承擔風險，需訂立清楚方向和責任。
4. 法源不明，衍生其他個案突破方式。回歸本質與原則，訂立清楚目標，公部門執行也有依據。

七、內政部營建署

1. 相關討論之政策建議方向將攜回本部思考。
2. 本署將辦理「結合第三部門推動社會住宅策略規劃」委託案，將建立民間參與社會住宅之營運及管理機制，包括等參與方式、法源依據、權利義務、資金來源、營運管理、績效評估等。
3. 為提高民間參與社會住宅之財務自償性，並滿足住宅生活機能，本署近期將研擬社會住宅附屬事業容許使用項目，以鼓勵民間興辦社會住宅。
4. 有關成立住宅行政法人，行政法人法於100年通過時有附帶決議，自該法民國100年4月27日公佈施行3年內，改制法人數不超過5個為原則，並俟各該法人成立3年後評估其績效，據以檢討本法持續推動之必要性。目前行政法人個案已有5個，推動住宅行政法人有時程限制，且行政法人仍適用採購法，是否能達到推動社會住宅之政策目標，仍有待研究。

5. 長期貸款的法令依據將繼續研擬。
6. 住宅補貼，目前都在所得分位點20%以下，未來將會再檢討。

八、 新北市政府城鄉發展局 副總工程司 張壽文

1. 案例試算貸款利率1.5~3%，新北市的案例廠商所獲得的貸款利率約3.8%~4%，原財務案例部分假設過於樂觀並無法反映真實。
2. 新北市BOT案引用促參法興辦，是為引入民間效率，如興辦與營運管理，財務上的負擔並非為最主要的考量。
3. 新北市三處社會住宅中，30%作為使用權住宅以平衡財務，70%做社會住宅出租(全部租金皆低於市價8折，社會弱勢部分租金為市價64折)。
4. 以利潤為攻擊點批評公私合夥過於簡化，政府投入需考慮效率、服務品質、後續成本和採購限制等。另一方面投資者和政府合作若無利可圖，亦將無人願意投入，所以如何取得平衡將是一大考驗。公私合夥雖是各先進國家推動公共建設的主要方式之一，但對於目前以BOT方式推行辦理社會住宅之方式在未獲各界認同情況底下，未來新北市將更審慎選擇社會住宅興辦方式。
5. 促參方式中BTO方式或許是目前較可被接受的，由政府承擔部分風險如出租率及租金收益(遠低於市價的租金水準)並協助資金融通，後續營運管理可一併或再另行委託，對於弱勢入住者而言租金可由政府訂定適宜之水準，對於投資者而言亦可得到穩定之收益。但是因整體財務無法自償，對於非自償性部分政府需編列預算補助，且須經民意機關的同意。

6. 資源不足之下，認同應提高社會弱勢比例。現在新北市為30%，對於社會弱勢過於集中造成周遭疑慮部分可透過良好的建築品質、良善的管理來解決。

九、 臺北市府財政局 專門委員 林純綺

1. 臺北市府住宅政策係由都市發展局主政，由其籌款興建管理，財政局係基於市府財務應協助都發局完成任務，除了找錢籌建外，財政局希望在財務上以最節省的方式完成大量的公共出租住宅，才研議參考歐美PFI制度引進以購買民間公共建設服務的觀念來共同完成。希望透過PFI明確的成果規範，以公帑節省的角度，提供公有土地配套完成。但實務上目前要以PFI方式進行恐因成果規範及各階段公帑節省價值估定較有困難，且因中央主管機關尚偏保守，有諸多配討法令仍待達成共識，加上國外過程中引進很多諮詢顧問及協商機制，台灣在這個部分尚欠缺信任且公部門擔心圖利及民眾質疑，多較無彈性做法。
2. 據本府委託研究團隊參採日本PFI做法，目前較傾向採有償BTO方式，惟因會造成政府財政負擔，故提供公有土地營利藉以弭平財務。
3. 歐美因民主制度與台灣不同，其執政者決議要執行的公共建設，較無預算上掣肘的問題，台灣則因地方首長與民意代表四年一任的問題無法編列長期預算，倘依現行預算法PFI案預算只能編列4年，後續恐有執行疑義。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

專家座談—9/26 14:00 北部場 簽到表

編號	職稱	簽名
1	國家發展委員會	王資竣
2	內政部營建署	游瑞芬 施怡君
3	臺北市政府都市發展局	謝怡芳
4	臺北市政府財政局	林述奇 陳政
5	新北市政府城鄉發展局	張志揚
6	臺灣大學建築與城鄉研究所退休教授 華昌宜	華昌宜
7	龍華科技大學國際企業系副教授 林素菁	林素菁
8	中國科技大學國際商務系教授 薛立敏	薛立敏
9	臺灣師範大學社會工作學系教授 王永慈	王永慈
10	臺灣野村總研諮詢顧問股份有限公司	江阿漢
11	德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程副教授 花敬群	花敬群
12		
13		
14		
15		
16		
17		

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

專家諮詢座談會

中部場次

時間：民國103年10月8日(星期三)下午2時

地點：臺中市愛心家園(臺中市南屯區東興路一段450號)

主席：崔媽媽基金會執行長 呂秉怡、瑪利亞基金會執行長 陳美鈴

出席者：參見簽到表

發言摘要：

一、 靜宜大學 財務金融學系暨研究所 副教授 洪裕勝

1. 必須設定好需求者為首要，才能準確進行財務試算。
2. 需要長久資金的挹注，故需要訂定適宜且長久可運用的法律，例如：稅法，可以讓資金回收。
3. NGO、營利單位都沒有意願，一定要政府來投入。政府不補貼一定沒人做，資金來源很重要。
4. 地點要適宜，如果太偏遠，去都市工作的交通成本太高。提倡市區內的「混居」，但建商不願蓋混居，因為無法賣好價錢；對社區而言也不願混居，需要一定區隔。混居的可能性不高，背後可能隱藏很多問題。

5. 「社會住宅」是扶助最底層，不贊成這個名稱，應稱「國民住宅」。因為像青年、外籍勞工也是需要扶助的對象之一。
6. 因為少子化而關閉的市區周圍的學校，該土地可能是可運用為社會住宅的範圍，畢竟都市土地不容易取得，由政府去買精華地的可能性不高。
7. 財務試算租金實坪一坪 900 元負擔仍是很重，若是虛坪的話財務負擔會更大，民間獲利又更低，導致意願不足。
8. 維護費用應該也納入財務試算，公共服務的需求量也比較高。
9. 目前是免徵地價稅，但房屋稅可以不收嗎？若稅不全免的話，可能還是有問題存在。但若稅全免，挪作他用時、變更時，社會又會出現負面聲音。
10. 目前的公共建設非完全在追求自償，不完全追求經濟效益，是以**社會效益**和成本比較，效益成本大於 1 就值得政府做。公共建設都政府出資金，不能自償的社會福利更應該由政府。
11. 購屋的利息補貼是不正確的政策方向。補貼需要的人，但是永遠不夠，而且一旦大環境不好可能會沒有經濟能力去還貸款，結果房子可能會被拍賣，也由於當初投入太多資金去購屋，少了房子經濟狀況只會更糟。

二、 逢甲大學土地管理系 副教授 楊賀雯

1. 關於社會住宅的對象，最底層的弱勢族群是中央政府應該承諾去照顧這些族群。目前都丟給地方政府是不對的，因為弱勢者最容易被踢皮球。而地方政府該做的是以多出來的經費去針對其他需求者提供幫助，例如年輕人。
2. 「興辦」包括興建和營運，營運更容易讓民間卻步，應將營運的

風險納入評估與財務試算。

3. 馬爾地夫由公法人教會來提供社會住宅，只要結婚教會就會提供房子，幾乎國家的一半房地產都由教會掌握。故建議鼓勵 NGO 參與社會住宅興辦。
4. 將社會住宅作為都市計畫的手段之一，將社會住宅作為公共設施來思考，自然在土地開發過程中就能取得土地。例如：容積銀行；或是，重大公共工程徵收的土地，可否其中一部分作為社會住宅的興建。
5. 目前 KPI 以財務為唯一觀點，但如果以財務去評估(IRR)讓人壓力很大，如果是以成本節省的額度來看或許是較好的方式，故 KPI 的部分應該重新思考。
6. 由於每個國家國情不同，臺灣不必拉高到社會福利國家的層次，現階段目標不用訂太高。

三、 國立中興大學景觀與遊憩學位學程 助理教授 董建宏

1. 房價和收入是連動的，這是討論的前提。臺灣的收入是持平的，但是房價卻是流動且不斷增值的，故兩者差距愈來愈大。不過大家仍會搶著買房子，因為它是可以增值的財富，有積累、儲存能力，大家會想靠它積累財富。一旦這個觀念沒有被推翻，社會住宅入住戶可能會不想搬離，甚至是變得有能力的人還會想要購屋，若政府不願賣可能以會拒絕經營管理的方式趕住戶走，導致最後社會住宅變成貧民窟。
2. 以 BOT 興建社會住宅是個錯誤的想法，Building 因為有現金流量，才可以賺錢；Operation 不會賺錢，因為折損率等各方面都很高。根據成功大學都計系對住宅的研究，只要賣 1/3 戶數成本就可以

回收。但建商仍卻步的原因是在於社會住宅的 **Operation** 是未知的。社會住宅若採 **BOT** 一定會失敗，一旦規模、量不夠大，現金流量不足，導致財務無法負擔。

3. 假設以 20 英畝的面積來蓋社會住宅，會有幾個問題：(1)公共建設可否搭配？(2)基地環境；(3)產業結構。例如臺中的就業、消費範圍以區內為主，例如豐原、清水，若在一處集中蓋社會住宅的效益可能很低，也有可能變成貧民窟。
4. **Mix income housing** 的邏輯背後有個錯誤的假設，即不同收入的人住在一起，所得高會帶動所得低的人，背後的歧視是窮人沒有文化、會為非作歹。但這些行為的原因是與社會資源有關，而非經濟資源，但經濟資源會影響社會資源，整個源頭還是忽略 **Income** 的問題。
5. 鼓勵民間興辦，政府扮演的角色不單單只是補助，若從都市計畫的角度來看，作為地方政府可用三項工具：
 - (1) 交通政策：必須與都市計畫與住宅空間配合
 - (2) 住宅政策：綠建築、市場健全。
 - (3) 產業政策：有好的產業人才會留住。

其中(2)(3)可以相互配合，新的住宅產業不但改善住宅環境，也創造新的產業結構，使推動社會住宅有新的做法，像是透過抵費地的使用、透過買市場上即將斷頭的房子，就可使每個區內都有很多房屋可以提供出租，就可以避免**Mix income housing**中最後會變成貧民窟的問題。

6. 所有政策重要的是分配問題，對象是誰？期間多長？同意可租給年輕人，但沒有好的住宅、產業政策，生活環境不佳，年輕人自然會一直往外流。政府需要在這些方面補助年輕人。
7. 目前財務試算是一般家庭的標準，社會住宅蘊含社會福利和社會

協助，而對象是弱勢家庭，房屋設計可能與一般不同，例如：公用廚房、公共客廳，連帶經營管理的模式也會不同。

8. 建議地方政府應量出為入，列出需求的優先順序，以需求來編列預算，這是都市計畫的重點，社會住宅政策必須和都市計畫和預算政策做連結。

四、 永勝資產科技集團 總經理 徐銘達

1. 高房價不但導致人們買不起也租不起房子，對經濟發展會有問題，因為會削減其他的消費能力。政府的產業政策必須將房地產資金引導至產業，創造就業機會。
2. 社會住宅是公益，為何讓民間做？政府應該是怕麻煩不怕賠錢(民間是怕賠錢不怕麻煩)，民間興辦的可能性低。
3. 政府有幾種興辦社會住宅的方式：
 - (1) 直接興建。但臺灣有 100 萬戶空屋，還需要蓋嗎？可再評估，省下的資金去投入其他產業。
 - (2) 閒置空間用途變更，例如：少子化造成的閒置學校空間或被超市取代的傳統市場。
 - (3) 由政府承租空屋再租給中低收入戶，因為房東是政府，比較有保障，民間意願會比較高，然後政府再找一個專業單位幫忙做出租和管理；若由民間來包租，欠租等風險會讓他們卻步。另外，量可以做大，同時也可以達到散居的效果，財務估算可能也比較可行。

五、 財團法人群園社會福利基金會

1. 目前輔導的青少年族群的住屋環境不佳。例如：沒有獨立衛浴設備、沒有廚房、空間狹小、違建，而且租戶多半無法申請租金補貼，因為多數房東都會因此得繳稅，及追查是否符合消防法規。期許青少年的家庭能有好的居住空間，而且以社工的立場看，若服務族群集中住在一處，服務的便利性比較高，也容易找到家長，故對我們單位來說，投入營運的意願比興建高。
2. 對社福單位來說，若社會住宅的入住對象並非該單位之主要扶助對象時，是不太願意去承擔風險的，這是最大的疑慮。即使由建商興建，管理上也會遇到相同問題。
3. 興建對社福單位來說太困難，而且也不可能去說服建商去興建，因為資金回收期太長，除非有愛心房東或企業主願意提供既有建築物，才有辦法做出租及福利服務輸送。

六、 臺中市政府都市發展局 住宅管理科 科長 朱文彬

1. 依住宅法之規定，住宅主管機關在中央屬內政部權責，地方為縣市政府，在本市都發局為主政機關。但住宅相關議題不僅涉及政府，還有民間相關業者和住宅需求者。
2. 臺中的住宅政策：
 - (1) 幸福好宅：幸福好宅：目前規劃四處，採分期分區方式辦理，包括豐原安康段及豐原豐南段都是市有地；大里光正段是配合中央的中長期推動方案，將國宅用地有償撥用，市政府有已編列預算去取得土地；北屯區區段徵收區的配餘地，共規劃兩千戶。目前

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

已有預算的是豐原安康段與大里光正段刻正執行中，其他兩處亦編列預算規劃中。

- (2) 租金補貼：來源為中央及市府的增額預算，且需求很大，故都發局約編列八千一百萬的預算，也訂規定去照故六種身分別的照顧對象：低收入戶、原住民、含六十五歲以上老人等。
3. 豐原規劃案曾希望民間參與興建，設定地上權或參與合建分屋，但拜會臺中縣的兩個不動產建設公司業同業公會，回應是設定地上權的意願不高；合建分屋雖然有考慮，惟因住宅法沒有明定執行方式，所以最後仍決定由政府自己興建。市府都發局不考慮自償，但內政部非社會福利單位，故主計處要求自償。
4. 民間投入也未必不好，因為較政府有彈性、速度比較快，但要看民間業者的意願且一定要照顧到需求者。
5. 住宅法所指的地方自治條例臺中市正在推動中。

七、財團法人瑪利亞社會福利基金會 陳美鈴 執行長

1. 目前臺灣的社會住宅就是混居，主要是提供青年居住。
2. 社會住宅是社會模式，無利可圖。故建商的意願是低的。
3. 目前的租金相較於國外仍太高，對象是有錢的年輕人。
4. 目前住宅基金不足。將來的房稅合一、實價課稅，財政部的立場是有一部分住宅基金是蓋社會住宅。
5. 社會住宅模式，只分公法人(美國、日本、香港、韓國)與私法人(荷蘭)，前者是政府作為建設公司自己蓋並自己管理。
6. 非營利組織可以不用賺錢，只需要負擔維護管理的成本。
7. 目前租金補貼的對象是低收入戶(佔臺灣總戶數 1%)，長期下來租

金補貼有擴增(大約 3%)，但金額僅 4000 元，但領租金補貼的人並不能入住社會住宅。

8. 住宅基金不可挪用，但用於購屋的利息補貼是錯誤的政策。
9. 不只房價高的地方需要社會住宅，各縣市都有社會住宅的需求者，只要有 5%的社會住宅就有很大的穩定性。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

專家座談—10/08 14:00 中部場 簽到表

編號	職稱	簽名
1	臺中市政府都市發展局	朱文彬
2	靜宜大學財務金融學系暨研究所副教授 洪裕勝	洪裕勝
3	國立中興大學景觀與遊憩學位學程助理教授 董建宏	董建宏
4	逢甲大學土地管理系副教授 楊賀雯	楊賀雯
5	永勝資產科技集團總經理 徐銘達	徐銘達
6	財團法人群園社會福利基金會	林子聖
7	財團法人瑪利亞社會福利基金會執行長 陳美鈴	陳美鈴
8	崔媽媽基金會執行長 呂秉怡	呂秉怡
9	君羊園基金會	曾心媛
10		
11		
12		
13		
14		
15		
16		

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

專家諮詢座談會 南部場次

時間：民國103年10月9日(星期四)下午1時30分

地點：伊甸大林雙福園區(臺南市南區大同路二段136巷10號)

主席：中華民國專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱

出席者：參見簽到表

發言摘要：

一、財團法人伊甸社會福利基金會 區長 張盟宜

1. 起初僅想扮演管理者角色，且對住宅法前景充滿期望，主管機關突破「法人」、「複數」購買之限制：

歐洲政府通常主動購置或興建，再交由 NPO 來經營，NPO 扮演的是只是管理者的角色。伊甸一開始也只想辦理管理者的角色，並無意願購置，但臺灣政府並沒有提供社會住宅讓大家去參與，剛好當時有閒置的國宅，市政府就建議購置該棟國宅去經營。當時住宅法已經制定了，伊甸也期待政府有獎勵辦法，所以在信任政府的情況下就買下，但後續有很多問題：

(1) 營建署解套國宅購買身分，讓法人也可以購買，但沒有解套國宅可接受補助，依國宅法是沒有任何補助。另外，國宅也沒有通用設計，所以必須找建築師來規劃，但是修繕的部分也沒有補助。

(2) 雖然住宅法有明定貸款部分政府應扮演與銀行中間的橋樑，但發

現沒有主管單位。所以必須自己去向銀行貸款利率，即使有獲得比較低的利率，也非政府的協助下去達成的。

- (3) 租戶住進來後卻因為住的是國宅而不得領租金補貼。伊甸身為經營者已沒有任何來自政府的補助，當租戶不得領租金補貼，仍必須享有優惠的租金時，其中的差額必須由伊甸去募款去補。
- (4) 由於本棟位於大社區內，會有風險，包括因為住戶多導致管委會的複雜，像無障礙電梯的更改，管委會不會資助，但出問題則被要求一定要負責。

2. 花費：

- (1) 購置金：44 戶共九千多萬(政府打六折出售)。
- (2) 修繕費用：兩千多萬。
- (3) 貸款利息
- (4) 稅金：地價稅、房屋稅等。目前沒有任何補助。一年約六十幾萬。
- (5) 保險：公共安全意外險、火險、地震險等。

資產委員會估算，租金至少一萬三、四千多元才能收支平衡，這還不包括社會福利服務(例：社工員)。而目前租金定在 7560~8400 元間，租金只能維持營運，無法收本金回來。

3. 設定為中繼屋，雖然是提供給極弱勢，但因為有了好的居住環境，加上協助媒合社會資源，期待六年後就可改變弱勢的狀態。
4. 以後不會以買一棟國宅的方式，而是找一塊地自己興建，如此可能花同樣成本，但服務的人更多。

二、 中正大學社會福利學系 教授 呂建德

1. 釐清基本概念：

- (1) 社會住宅的定義：歐洲的定義是針對低所得和中低所得。
- (2) 民間的範疇：建設公司、壽險、NPO 分別陳述。
2. 建議的分析層面：管制(regulation)、財務(finance)、供給(delivery)、管理(governance)。並呈現於 XY 軸上(政府及上述四類民間組織)，去看彼此的角色分配。但最上游的法令的住宅法可能還是有很大的不足之處，導致像伊甸的案例中政府和民間的角色分配的失衡。
3. 混居：歐洲的社會住宅大部分是採混居，讓中產階級進入，並結合住戶需求提供基本的托兒、托老、身心障礙等福利服務，而這些可能是由 NPO 負責。
4. 壽險公司意願高，但考量的是和誰合作的問題，並不排除和社福機構合作。可不可能由政府出地，財源由壽險公司提供，而福利設施的提供可能還是交給 NPO，但政府應提供相關輔助措施。

三、 長榮大學土地管理與開發學系 助理教授 謝博明

1. 政府無法零出資。世界各地發展社會住宅早期也都是由中央政府先出資，地方負責興建。但臺灣卻讓沒有經費的地方出資並興建。只可能以地方出地，用BOT或設定地上權等方式才有權利金進來，否則沒有辦法。
2. 財務試算一坪 900 元對租戶負擔過重，若期待民間廠商得以自償，政府角色應該納入加強。

四、 崑山科技大學房地產開發與管理系 教授 陳淑美

1. 目前稅、融資等優惠對民間興辦者皆沒有誘因，目前相較有誘因的方式是政府出土地，民間興建，再委外代租代管，加上社福機構的介入與輔導。

2. 壽險業者要求穩定的投報率 2.875% 以上，且不能有不穩定的收入來源(例如：空屋、收不到租金)，但這些風險導致他們後期意願降低。社會住宅不適合以投報率或財務自償(賺錢與否)來看，這是適用於一般營利事業，而社會住宅要照顧弱勢戶，有社會福利的成分在裡面。
3. 政府的土地成本應與可節省之對弱勢戶的租金補貼 50 年的折現值去比較，如果可以折抵就是可行，而非一定要回收成本。若政府讓利(例如土地打折出售)給民間組織讓它們能以便宜的價錢購置土地或住宅，若折現值比政府直接照顧弱勢族群的成本低，就代表可行。
4. 社會住宅只考慮社會福利。後端的管理維護、社會設施引入是比較少去考慮到的，但對於民間業者來說這些是無法納入的業務範圍，所以意願低。例如：雖然容獎或都更可提供一定比例做為社會住宅，達到混居的效果，但後續維護管理也沒有考慮到，像是管理費可能付不起，這樣能夠搭電梯嗎？若社會住宅要永續經營，後續的管理機制一定要訂好，以解決民間的疑慮。
5. 住宅法雖然有規定相關的獎勵措施，但優惠其實很有限，誘因仍不足，故應該進行住宅法的修法。

五、 國立屏東大學不動產經營學系 副教授 楊宗憲

1. 建商在做土地開發時，土地成本佔了大部分，故政府將土地無償撥用後就只剩營造成本。在政府無償提供土地或以設定地上權降低土地成本的狀況下，透過建築融資將成本攤到一定年期，將建築融資納入財務試算或許可行。
2. 混居可減低標籤化，也可以讓財務比較可行。
3. 民間興辦似乎聚焦於蓋新房子，但是否可跳脫這個思維。例如：代租代管，若有相關配套，去吸引房東來提供房子作為社會住宅，

以節省興建經費。財務試算可否有可行性？

4. 目前的代租代管或包租包管，可能是分別在各處租幾個單位，成為散居的模式，需要 NGO 去做分散管理，好處是比較容易談，但房東也許會有疑慮，除了投報率會減少，重要還是納稅的部分，若政府在這方面賦予彈性，或許也是可行的作法。

六、 學院建設股份有限公司 博士 李明彥

1. 以投資者的角度看，並不覺得試算出來的報酬率是低的，只要有報酬就可投入，所以重點不在投資報酬率，而是後續的管理機制與收入保障。既然是社會住宅，就不能從獲利來看。一般的租屋的投報率都不高了，何況是社會住宅。
2. 建議政府可有效去承租適合的空間或做改建作為社會住宅，例如併校後的空間，可能會比直接興建有效益。
3. 以租金補貼或建設經費等，可確保民間廠商穩定獲利，或許有意願。

七、 高雄市政府 都市發展局

1. 高雄市過去在上一波建築景氣谷底時有一批國宅滯銷，審計機關糾正要求改善，當時以更低之價格出售給中低收入戶，以協助低收入戶擁有自有住宅。但產生另一個問題，因為有些低收入戶並無穩定收入，就算頭期款再低房價更便宜，仍無法負擔每月還款之壓力，最後淪為法拍。因此，興建國宅出售給低收入戶，這政策之妥適性仍有待檢討。
2. 目前本市的住宅政策以租金補貼為主，但礙於財政問題，仍需中央政府大力協助。但目前租金補貼遭遇之問題，是房東不願意被課稅，造成弱勢戶租屋之困難，這是中央需在相關稅法上需要去突破的地方，以鼓勵民間釋出住宅租予弱勢民眾，以取代政府無財源興建社會住宅及空屋太多的問題。

3. 有關社會住宅興建財務來源方面：在住宅法立法時曾有比照國民住宅條例施行細則第五、六條精神，將住宅基金財源列入母法內之建議，但遭財政部、主計處反對。中央及地方的住宅基金沒有穩定的財源收入，如何有計畫及穩定地推動各項住宅政策及計畫呢？建議內政部仍應朝這方向努力。另外，都發局作為營建部門去爭取社會福利預算相當困難，不像社會局那麼容易。例如中央規定 104 年租金補貼，地方需編列配合款，本市需編列 4800 萬元，就需非常努力說服財政、主計、研考等機關。未來若要興建社會住宅其經費更龐大，在市府財政困窘之情形下，實不容易。若本市要達到社會住宅推動聯盟所說的住宅存量 5%，約五萬戶，粗估需要 1500 億元以上之經費，財政上根本無法負擔。
4. 營運管理會遇到的問題：部分民眾常認為政府應提供房屋供其居住是其居住人權，是天經地義的。例如在辦理租金補貼時就常遇到民眾較為激烈的語言和動作，所以未來社會住宅的管理上也必定有類似的困難，鑒於協助弱勢市民，應從多方面進行，例如協助自立(就業)或有其他社會福利資源的協助，故希望與社會局合作，一起來進行。
5. 關於獎勵民間興辦社會住宅可行性方面：鑒於本市住宅租金水準低於北部城市，對建設公司來說回收期長投報率低，投資意願不高，故在本市推動獎勵民間興辦社會住宅可行性不高。
6. 目前推動興辦社會住宅方面：本市曾清查閒置公有宿舍約四、五百戶(例如警察宿舍等空間)，發現這些住宅屋況極為不佳，且依現行規定再提供居住需進行結構補強、無障礙設施施作、水電管路重新布線..等，這些整修成本高於重建成本，且能再使用年期有限，不如直接興建還比較有經濟效益。但若要興建社會住宅時，向土地管理機關(國有財產署或本府財政局或其他相關機關)請求撥用土地時，他們回應因為是基金土地所以必須有償撥用。以本市為例，市區較大面積閒置土地幾乎都是國有地，且通常是基金

土地(如眷改基金、營產基金、營建署的公共工程基金等)，都無法無償撥用，地方政府財政困難，更加無法負擔額外的土地撥用費用。

7. 目前有向國產署申請撥用兩塊土地，但其仍堅持要有償撥用土地，地方政府要籌措興建及管理經費都極為不易，若更要負擔土地費用，推動社會住宅將更窒礙難行。建議國發會可以協調財政部，應配合並落實推動中央政策。另外，本局目前刻正和府內的其他機關協商溝通，希望能爭取本市舊市議會的議員研究室大樓做為公營出租住宅。

八、 臺南市政府 都市發展局

1. 營建署說伊甸是財團法人，故不願意以比六折更低的價格售出國宅。但以六折購入也算是賺到了。

九、 國家發展委員會

1. 國發會作為行政院的主要幕僚機構，扮演總合的角色，去整合各個中央機關。
2. 除了興建外，後續的營運管理也是本研究案的研究重點。
3. 中央及地方應如何合作也是研究重點。如同呂建德教授提出，政府出地、壽險出錢興辦、NPO 管理及主導福利措施，研究團隊或許也可考量這樣多元的模式。

十、 中華民國專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱

1. 社會住宅的設定並非賺錢或財務自償，只要最後的效益比政府直接蓋或發租金補貼更高就可行。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

2. 後續管理的風險也會表現在財務上，容易讓民間卻步。
3. 從伊甸的例子來看，制度上調整是必要的，否則也會讓其他社福團體卻步。
4. 高雄市政府不同於雙北，認為政府直接蓋的可能性比較高。
5. 由於各地的租金水準差異大導致財務效果也有差異，故後續研究案在財務分析上會再做進一步探討。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

專家座談—10/09 13:30 南部場 簽到表

編號	職稱	簽名
1	臺南市政府都市發展局	許儂齡
2	高雄市政府都市發展局	許耿芳
3	中正大學社會福利學系副教授 呂建德	呂建德
4	崑山科技大學房地產開發與管理系教授 陳淑美	陳淑美
5	長榮大學土地管理與開發學系助理教授 謝博明	謝博明
6	國立屏東商業技術學院不動產經營系所副教授 楊宗憲	楊宗憲
7	財團法人伊甸社會福利基金會臺南區區長 張盟宜	張盟宜
8	學院建設股份有限公司博士 李明彥	李明彥
9	中華民國專業者都市改革組織秘書長 彭揚凱	彭揚凱
10	國家發展委員會	王資竣
11		
12		
13		
14		
15		
16		

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

專家諮詢座談會

社福場次

時間：民國103年10月13日(星期一)下午2時

地點：青平臺基金會(臺北市中正區中華路一段77號6樓之1)

主席：中華民國專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱

出席者：參見簽到表

發言摘要：

一、 社團法人芒草心慈善協會

1. 管理未如想像困難：民間的房東可合聘管理員，或是隔隔間請管理員等方式，就可以管理好幾個弱勢戶(老人、殘障、低收)，以租賃關係去看，管理營運上並沒有像政府想像那麼困難。
2. 經營中繼住宅，未來提供連結市場出租住宅：居住服務對象是有工作能力或意願者，空間小沒有隔間，大家打地鋪，但有活動拉近彼此關係。但這僅是中繼機構，後續考慮去租民間住宅，做二房東，提供他們持續居住的空間。但不僅針對這些對象，而是開放給有需要的弱勢族群。他們的最大需求是低租金，其次才會考慮空間。一般房東會隔很多雅房，犧牲公共空間，但我們作的會稍微好一點。而且財務上並沒有太大負擔，所收租金可以與支付租金相抵，只是缺少管理人力，政府的財務應該有能力提供這些

費用。現在弱勢者，尤其是身障者，很難找到房子，因為有無障礙空間規劃的房子不多，又無能力高昂租金；老人則容易被拒租，因為房東怕他過世。如果由 NGO 來做並不困難，因為在原本的社福網路就有特定的聯繫，只要引進社福資源進行管理，應該不會有太大的困難。

3. 社福和社會住宅管理要分開看。收容單位或中繼單位就是做社福，無關管理，有政府或社會的資源挹注，不必納入社會住宅的討論。離開中繼後，就不用放入過多社福資源，他們開始有能力去租房子，而且像中低收入戶或老人都有其補助，補助不會斷掉，故不用太擔心財源的問題。
4. 一般房仲或二房東會有其選定的對象，不一定是 NGO 要服務的弱勢對象。
5. 現在弱勢的居住空間愈來愈少，若領到政府補助可以幫助居住愈來愈穩定，讓流動率降低，租給弱勢的房子愈來愈少。所以弱勢的空間需要持續被開發。若只靠租金難以營運，政府需給予 NGO 協助，讓他們去開發屋源及租金。
6. 對我們而言，不會去區分對象，因為就是居住的問題，然後由社工去做各種服務的聯繫，例如：居家打掃、送餐。比較注重的是地點，例如：車站、公園旁。
7. 另外，希望社會局可以提供相關協助，NGO 能力有限。但是需要有人事費用去聘請一個人來專門負責管理，因為弱勢聚在一起，還是容易不穩定，需要有人進入協助。
8. 希望像日本一樣，由政府鼓勵民間去租賃空屋，再租給弱勢。

二、財團法人勵馨社會福利事業基金會

1. 桃園縣政府補助的租屋方案是以包租包管的方式，針對受暴婦女，

不僅是政府包租包管，還是由政府完全補助房租，一年租期，婦女期待能有第二年協助，目前的執行經驗來看，對中低收入者、弱勢的對象而言，以過去協助的經驗來看，其實大約只需要三個月左右的時間，基本上租金有著落，就較可以幫助其找到工作、安頓生活所需的時間，進而可自立生活。

2. 認為政府在包租包管之外，應該結合就業輔導。像桃園的案例是由勵馨自己協助輔導就業部份，但實際執行還是有其困難，因為單親婦女及特殊境遇婦女在就業上是較為不易的。
3. 租屋平臺實際執行上的經驗，其中在遇到的困難中，包括例如房東挑房客部份，房東會拒絕使用輪椅的身障者。
4. 政府應該全面性提供協助，例如租金補貼和社會住宅政策應該並行，就業協助也應該提供。而管理並沒有那麼困難，因為大部份弱勢者最大的希望是可以自立生活，只是在最初的時期他們是需要協助幫忙的。
5. 如何管理社會住宅：物業去找 NGO 或 NGO 去找物業。但還是會有對象的問題；各 NGO 都有其專業，像勵馨是婦女相關的扶助，對於身心障礙者的協助部份，那會不會是適當、洽當的？
6. 社會住宅若分為一般戶和特殊戶分別去做管理，前者由一般物業公司、後者由各個團體管理，是否可行？否則在需要統一管理一般戶及其他弱勢族群的情況下，物業管理公司/NGO 去統一管理而沒有政府協助，管理上可能會有困難。
7. 若是像芒草心這樣，自己承租一棟，出租並管理，已經跨進租屋市場，非單純幫助弱勢，目前來說執行上可能更有困難。
8. 包租包管是最理想的方式。但政府傾向代租代管，因為政府目前所傳達的出的意思是不想去負責的。
9. 租屋平臺是以政府補貼服務費的方式補助，並非去租下房屋，而是去媒合房東和房客，只是仲介的角色，目前執行成效非常差。

10. 以租屋平臺實際執行上的經驗來說，部分想要參加租屋平臺的房東，或是想出租房屋的房東，但是是沒有能力修繕房屋的，但租屋平臺只有補助一萬元的修繕費用。社會住宅政策活化空屋的部份，應該也要考慮搭配空屋的修繕補助。

三、 陽光基金會 主任 劉淑翎

1. 目前營運的陽光之家，是中繼住宅的概念，提供傷友需要離家就醫、復健時暫時住的地方。對我們來說，這是服務的性質，不同於社會企業。若是服務則不計成本，因為可以募款；若是社會企業的話，應該要能自償。
2. 興辦社會住宅如同社會企業：NGO 無法蓋房子；不管是租民間房屋，或接收政府提供的社會住宅，仍要去計算投入成本，包括租稅、維管、人力都要算在內。而收益的部分，就是租金收益，若租金無法與其他成本相抵的話，民間是不會投入的。
3. 租金要如何設算可以與成本相抵？在其他收入來源有限時，不得不像建設公司去計算。
4. 若採混居模式，一般對象的住宅以市價租金計算；針對特定弱勢提供租金補貼，也減低標籤化效應。
5. 以過去服務經驗來看，只要發生意外後就可能由一般人瞬間變成弱勢，所以在居住的需求上一般人及弱勢戶並沒有那麼大的區隔，重點是發生事情後服務資源如何進入？例如香港會撥出一部分公共空間給社福機構，讓服務可以隨時進入。
6. 但住宅的管理是另外一件事，因為NGO的主要業務仍要保持好的運作，所以關於是否要投入必須經過評估考量。
7. 代租代管的模式是看成政府跟民間採購服務，民間成為二房東，

而房東可以獲利，所以這種獲利模式應該可以存在。唯一的風險是NGO的組織形象是要被顧及的。例如居住條件如何設定，什麼樣的居住條件是適合的，針對不同對象(單身、有小孩等)提供不同居住條件，這是管理上需要考慮的，而非社會福利的提供。

四、 國立臺灣大學社會工作學系 副教授 劉淑瓊

1. 曾做過關於老人住宅的研究案。內政部社會司曾經要在屏東歸來，與建商合作興辦老人住宅，後來失敗，因為建商鑒於沒有利潤而不願只租不售。
2. 社會住宅的對象釐清：其範圍很大，有些是暫時，有些則是永久，有些則要有延續性服務，非如同安康平宅沒有後續政策。而這也牽涉到政府應該補助多少，像有些原本就是政府租金補貼的對象；有些則是不願付高房價高房租的年輕夫妻，所以對象不同，政府的補助也不同。
3. 三種模式：
 - (1)政府自己做。但政府不願意。
 - (2)政府做，但主體在民間。如此政府與民間有合作的介面，但以過去的經驗來看都不樂觀。鼓勵民間進場的是商業機制，否則不會投入。
 - (3)民間自己做

設定 X、Y 軸：X 軸針對不同對象給予不同模式，並不一定要蓋。另外，需要階段性的長期服務，讓住戶可以流動。若是 NPO，像是身障團體伊甸基金會有意願；華光社會福利基金會曾買下金桃山，但由於沒有資金無法持續做，這些照顧弱勢的 NPO，尤其是家長團體，會希望有這樣的空間。

4. 社會住宅是流動的，因為人的狀況會改變的。如果是流動的概念，社會服務就要進來。所以服務的目的是為了讓他們能改善生活條件和經濟條件，也就是住的服務之外，還需要提供特定族群相關服務，不應等同於一般租屋。
5. 辦民營的問題，牽涉到兩者的責任切割(例如：第三人責任險誰負擔?)，以及政府該給NGO多少補助，以過去經驗來看，政府習慣性壓低成本，讓有能力的團體不願進來。

五、 社會住宅推動聯盟政策組 組長 江尚書

1. 鼓勵民間興辦社會住宅應該被定位清楚，他應該只是搭配政府的配套措施，而非主要作法。若國發會有這樣的認知，這個研究案比較能夠讓國發會提供建議。
2. 對非營利組織來說，一開始的第一筆補助金是最重要的，否則無法談後續的相關補貼措施。
3. 對非營利組織來說，相對於興建補助，管理上的獎勵是比較需要的，例如：人事費、管理營運費。
4. 住宅法可否允許非營利組織同時可提供社會住宅有同時領取租金補貼，因為若無法領取租金補貼，反而負擔更重，例如：伊甸大林。
5. 關於中央地方的資金分配，目前主要由地方買單不慎合理。
6. 關於包租包管，已經有了，但只是在檯面下運作。小牌的房仲業有人在做了，但是會篩選對象，一定會被問職業，而且租金相對也很高，針對弱勢的租金差額應由政府提供。

六、青平臺基金 副執行長 李重志

1. PFI 是政府延後付款的好方法，所以即使議會很難通過長期的計畫，但對於說服議會採用 PFI 抱以樂觀的態度。但 PFI 的財務計算需要非常仔細；且若搭配大型造鎮計畫較容易。
2. 若大部分人都可以住社會住宅，住宿費降低，可支配所得餘額就提高，生活品質自然會提升。
3. 若要廣泛推動社會住宅，更想推的是員工宿舍做為社會住宅，以青年為主要對象，產權屬於公司。
4. 同時推動租屋公司，把租屋市場規模化。它可幫忙作維管，甚是發達成為住宅法人，以解決租屋的問題。多年下來了解租屋市場及規模擴大後，可能有能力自購一棟經營管理，興建與管理就會分割，如此一來就可以誕生很好的物業及租屋市場，有助於解決租屋問題。不一定需要規定居住年限，多年下來低租金省下的錢存起來就有能力自購，隨著家庭結構轉變自然也有換屋的需求。
5. 若是其他需要特別補貼的弱勢族群，社會福利要再另外納入。
6. 不相信政府沒有經費蓋社會住宅。而主要經費是建築成本，以貸款支付，所以租金只要可以抵掉利息及維管的成本就可行。若利息很高，政府應再拿出資金或建議成立專門的基金支付，也支付變更使用的回饋金，大型開發案中廠商繳納高額回饋金給政府處理住宅問題是天經地義的。
7. 認為社會住宅的成本，不管是建築還是維管成本都不當被高估。
8. 所設想的不是伊甸及在場的 NGO 團體，因為這些組織的專業不再租屋而是照顧弱勢，所以較適合的可能比較像崔媽媽，甚至沒有類似團體。（崔媽媽目前只是平臺，而沒有持有房屋）希望能發展專門租屋的房仲業，獲利來源是不斷找下一個房客收房租。

可能比較適合不動產科系去經營。也不是社會企業，就是可以賺錢的專業租屋公司。獲得穩定的收益也是企業生存之道，所以當專業租屋公司所收租金可以成為穩定收入，為可預期的收益，就可以生存下去。專業租屋公司雖然不一定可以照顧到人、辦活動，但確保空屋率低、租屋率高，保持好的形象。

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

專家座談—10/13 14:00 社福場 簽到表

編號	職稱	簽名
1	國家發展委員會	
2	衛生福利部社會救助及社工司	
3	中華民國專業者都市改革組織 秘書長 彭揚凱	彭揚凱
4	社會住宅推動聯盟	江尚書
5	社團法人台灣芒草心慈善協會	張祐亭
6	財團法人心路社會福利基金會	
7	財團法人勵馨社會福利事業基金會	蕭玉鈴
8	陽光社會福利基金會 劉淑翎主任	劉淑翎
9	國立台灣大學社會工作學系 劉淑瓊 副教授	劉淑瓊
10	青平台基金會	王書志
11		
12		
13		
14		
15		
16		
17		

附件七 臺北市政府公營住宅辦理進度說明

多元增加公營住宅計畫 (截至 103 年 3 月 10 日)

一、中程目標：至 103 年止已完工或施工中或進行規劃設計中之公營住宅合計達 4,808 戶。

二、市府資源運用方式

運用市府房地資源，依房地性質與區位，配合住宅政策作為或參與都市更新，以多元模式(自建、PFI(Private Finance Initiatives)民間融資提案模式或都更聯合開發分回取得等)辦理開發及活化資產，達成政策目標。

三、辦理情形

目前推動中基地辦理現況說明如下：

(一) 老舊公有住宅更新改建

1. 文山區安康平宅改建計畫(興隆公營住宅)

考量施工期間安康社區現有住戶安置問題，本計畫將採分期分區方式開發，總計 3 期基地約可提供 3,300 戶住宅單元。目前規劃以安康 D 基地(文山區華興段 1 小段 318 地號)、原安康市場與停車場用地(文山區木柵段 3 小段 670、669、669-1、582 等地號)作為第一期優先推動興建公營住宅地點。

第一期推動興建約 850 戶住宅，安康 D 基地統包工程(興隆公營住宅 1 區)業於 102 年 7 月動工興建，預計於 104 年 3 月底前完工。原安康市場與停車場用地(興隆公營住宅 2 區)統包工程案於 103 年 1 月 28 日辦理第 2 次招標，訂於 103 年 3 月 17 日截止投標。

2. 南港區臺肥出租國宅改建計畫(東明公營住宅)

臺肥出租國宅原採預鑄式 5 層樓建築，計 254 戶住宅，惟因施工技术影響，導致建物漏水情形嚴重，影響居住品質，經本府評估後計畫拆除重建。

本計畫採分期分區方式進行，原有住民計畫搬遷至基三中繼住宅，本府業編列 103 年預算，專案管理(含監造)技術服務案於 103 年 1 月 29 日辦理公開招標，訂於 103 年 3 月 18 日截止投標。粗估第一期可興建 824 戶公營住宅。

3. 信義區廣慈博愛園區改建計畫

本府前委託柏德開發股份有限公司進行廣慈博愛園區之興建與營運，終止合約後，經檢討將該基地重新納入公營出租住宅興建基地，目前正辦理都市計畫變更作業，預估可興建 1,500 戶公營住宅。

(二) 公有土地開發興建

本府以多元模式(如市府自行興建、PFI 模式及與民間合作興建等)辦理開發及活化資產，並達成分散化的政策目標，提供民眾多元地區選擇。目前確定辦理或已完工標的如下：

1. 大同區大龍峒公營住宅 11 戶已辦理出租事宜
2. 松山區寶清段基地(健康公營住宅)及萬華區青年段基地(青年公營住宅)

行政院 100 年 6 月 16 日核定社會住宅短期實施方案，本市轄內計有 2 處基地(松山寶清段基地與萬華青年段基地)，2 處基地分別約可提供 507 戶與 207 戶公營住宅(規劃設計)。均已取得建照，預計 106 年完工。

3. 萬華區原中興國小基地(福興公營住宅)

配合中央政府閒置校舍用地活化運用之政策，經本局評估萬華區原中興國小基地南側賸餘土地適宜辦理公營住宅，本局已編列 103 年預算，都市計畫變更案送市議會審議中，預計可興建 350 戶公營住宅。

4. 本府財政局辦理民間融資提案模式(PFI)興辦營運公營住宅計畫

本府財政局業針對南港小彎、北投奇岩等 5 處公有土地辦理「臺北市民間參與投資興建、營運出租住宅暨開發招商總顧問案」，評估已民間融資提案模式(PFI)興辦營運公營住宅，刻進行前期規劃，預計興建約 1,300 戶之公營出租住宅。

(三) 捷運聯合開發分回住宅

1. 已出租

合計 71 戶，包含中山區行天宮站公營住宅 30 戶及文山區萬隆站公營住宅 41 戶。

2. 推動中

(1) 推動中捷運聯合開發分回住宅既有 2 案(含大同區大橋頭(捷 2)基地、南港區南港機廠聯開案)，約可分回 330 戶公營住宅。

(2) 捷運聯合開發分回住宅，本府都市發展局取得價格在每坪 30 萬元以下，室內面積 30 坪以下且戶數逾 30 戶之基地，均納入評估辦理公營住宅範疇。

(四) 市有地參與都市更新分回住宅

1. 已出租

合計 42 戶，大同區敦煌公營住宅 3 戶與文山區景文公營住宅 39 戶。

2. 推動中

(1) 辦理中公辦都更案計有 8 件，約可分回 640 戶公營住宅。

(2) 市有地參與都更案計有 6 件，約可分回 360 戶公營住宅。

(3) 市有地參與都市更新分回住宅室內面積 30 坪以下且戶數逾 30 戶之基地，均納入評估辦理公營住宅範疇。

公營住宅計畫簡表

案名	預估戶數	工程經費	備註
大龍峒公營住宅	110 戶	9.38 億	
安康平宅改建計畫 (興隆公營住宅)	約 3256 戶 (第一期 850 戶)	第一期經費約 35.58 億	
臺肥出租國宅改建 (東明公營住宅)	約 824 戶	29.18 億	
廣慈博愛園區計畫	約 1500 戶	尚未估算	
松山區寶清段基地 (健康公營住宅)	507 戶	18.27 億	
萬華區青年段基地 (青年公營住宅)	270 戶	7.58 億	
萬華區原中興國小 基地(福興公營住宅)	約 350 戶	14.61 億	
本府財政局辦理民間 融資提案模式 (PFI)興辦營運公營 住宅計畫	約 1300 戶	-	本府財政局研 擬中
聯開分回住宅	約 401 戶	-	
都更分回住宅	約 1042 戶	-	
總計	9650 戶		

附件八 鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究訪談說明

1-(1)

項目	資源	成效
社會住宅	臺北市興建費用 31.76 億、土地 34.26 億，合計約 66 億	1661 戶
合宜住宅	興建費用 0 元	8918 戶(671 戶出租 5-10 年)
租金補貼	112 億	21 萬戶(96-102 年)

1- (2)

方式	優點	缺點	可行性	困難
政府自行興辦	無招商失敗壓力	1.預算編列需經議會，議會恐會有意見 2. 財政負擔重，恐排擠其他支出	可行	大部分地方政府財政困難
公私合夥	無招商失敗壓力	格局、坪型不合	可行	格局、坪型不合
BOT、PFI	財政負擔輕	有招商失敗壓力(投報率不	可行	1.新北市投報率不佳流標

附件八 鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究訪談說明

		佳恐流標)		2. 使用權住宅 遭受部分立委 批評
--	--	-------	--	--------------------------

1-(3)

項目	具體困難	改善方式
經費資源、投入	中央、地方財政拮据	獎勵民間興辦
政府部門推動人力	住宅部門人力缺乏，有住宅單位之縣市僅有臺北市、新北市、臺中市、高雄市、基隆市等 5 個縣市	獎勵民間興辦
縣、市首長配合意願	目前僅有臺北市、新北市、臺中市、新竹地方興辦市、花蓮縣、等 5 縣、市有意願興辦	中央提供補助款誘導
中央部門跨部會聯繫與合作	財政部促參司、國產署、金管會配合度尚佳惟行政院主計總處對於中央補助比例有意見	本部陳政次業於 4 月 17 日率員拜會副主計長

2-(1)

法規	獎勵措施	備註
住宅法(民間提案)	土地租金優惠、經費補助、融資、地價稅減免	非管利組織
促參法(政府提案為主)	土地租金及權利金優惠	

鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究

2 —(2)

本部請求各部會協助事項辦理情形及待解決事項

項目	辦理情形	待解決事項
土地無償撥用	本部地政司法制作業中	
促參法修法納入社會住宅	法制作業已完成	1.社會住宅如經認定為重大公共建設，尚有營利事業所得稅、地價稅、房屋稅、契稅等減免。本案是否得協助評估是否得認定為重大公共建設？並研擬稅式支出評估報告？ 2. 附屬設施項目？符合土地使用管制規定？使用權住宅可行？
引入壽險業資金	金管會法制作業中	壽險業是否投資仍須視個案投資報酬率狀況。

2- (3)

- 1.財政拮据：中央提供補助（短期、中長期方案）
- 2 .民意機關反對編列預算：配合代收代付
- 3.當地居民反對、民意機關要求居民同意：協助辦理說明會，配合宣導說明
- 4.無廠商願意投標：新北市青年住宅流標 1 次。

2- (4)

- 1.各地方按財政狀況等因素評估合適、因地制宜之方案。
- 2.受限地方政府執行意願(約 4500 戶)及中央財政。
- 3.未來展望

(1)住宅法人：立法院於 100 年 4 月 27 日通過行政法人法時作成「本法公布 3 年內，改制行政法人數以不超過 5 個為原則，並俟各該管法人成立 3 年後評估其績效，據以檢討本法持續推動之必要性」之附帶決議，5 處行政院所選定改制行政法人機關(構)，目前除臺灣電影文化公司外，其餘設置條例草案刻正送立法院審議中，如順利成立，將於 105 年評估其績效檢討推動必要性，故本部研議成立興辦社會住宅行政法人案，將於 105 年配合上開立法院決議提出。本年度將辦理委託案。

(2) 推動都市更新計畫及研議增額容積

都市更新案於更新後配合提供公益設施或公共設施者，政府得給予容積獎勵，且不受更新建築容積獎勵上限之限制。因此，各地方政府為提供社會福利設施、社會住宅或其他公益設施，除可利用更新後分回之公有財產設置外，並得依上開規定爭取建築容積獎勵，引導都更案配合設置。藉由推動都市更新計畫所取得之社會住宅，將可減少政府直接興建之財務負擔，本方案社會住宅興辦戶數亦將配合滾動檢討。

此外，各地方政府應研議善用都市計畫手段，透過增額容積之「虛擬土地儲備」概念，於推動都市更新或民間個別開發基地，建立建築開發案之增額容積獎勵機制，政府可依增額容積價值分回一定比例之樓地板面積，並提供做為社會住宅，以減輕住宅基金之土地與經費支出。本年度將辦理委託案。

(3) 研議出租予弱勢族群之房東減免綜合所得

附件九 國有土地撥用暨引入壽險資金討論會

2014 年 08 月 06 日

- 一、 國有土地無償撥用興辦社會住宅
 1. 撥用程序：依據土地法 26 條及國產法 38 條辦理，再細分為二，
 - a. 國有土地：國有財產署受理代辦，報請財政部與行政院核定，並依相關管理辦法報行政院核准。
 - b. 其他(直轄縣市鄉鎮等)：內政部地政司代理代辦，並報行政院核准。
 2. 產權所屬：無償撥用所有權仍為國有，僅管理機關變更為縣市政府，故使用收益受國產法第七條限制。
 3. 收益計算：依「地方政府經管國有公用不動產相關收入解繳國庫作業要點」第 2 點之(一)提供使用、收益，收取之租金、權利金、使用費、使用償金等一切財產收入中，應解繳國庫金額²⁵⁹。簡言之，若淨收益為正，再依貢獻程度分利，若無淨利則不必繳交。與民間合夥者不在規範範圍。
- 二、 引入壽險資金興辦社會住宅
 1. 無法自償者，政府需視情況補貼，如建設經費或租金補貼等。
 2. 土地需優先解決：取得成本過高，若為住商工等使用分區得無償撥用，但精華地多為有償(基金用地，如營產、眷改)。
 3. 租稅效果：

²⁵⁹ (收益標的之總收入－收益標的之管理維護經常支出)×【國有不動產價值÷(國有不動產價值＋地方有不動產價值＋地方政府對收益標的之投資改良資本支出)】

- a. 權利金和租金：可盡量降低，或收取象徵性金額。
- b. 營所稅：效果有限，因獲利低。
- 4. 整體經濟考量：
 - a. 保險法限制，故資金需尋找出處
 - b. 未來產業化前景較為可期，目前政府能量有限
- 5. 民間興辦效率：
 - a. 興建品質：過往政府興建之國宅品質低落低價搶標
 - b. 營運管理：保險法已修正得第三方經營，但民間廠商仍有疑慮，如欠租與日常營運
- 6. 壽險業者偏好順序：證券化、PFI(分期攤還非購買服務)、BOT
- 7. 混居：有助興辦自償性(加權平均)與社區融合