

居住正義－以公民審議方式 擬定臺北市公共住宅特殊 身分保障戶分配機制之過程

許立民 臺北市政府社會局局長
林淑娥 臺北市政府社會局綜合企劃科長
許韶芹 臺北市政府綜合企劃科股長

壹、前言

為提升弱勢居住照顧資源，健全租賃市場達成居住正義，臺北市積極以「4年2萬戶、8年5萬戶」為目標興建公共住宅，並考量低收入戶、獨居老人、身障者、單親家庭等社會弱勢在民間租賃市場面臨之不友善及歧視問題，率先全國規劃30%公共住宅作為特殊身分保障使用，供低收入戶及老人身障者等不易於社區中租房之身分弱勢族群居住。

30%比例既已規劃提供特殊身分保障戶入住，但是「誰」能獲得優先入住權利，或是分配機制怎麼訂，受到相關住宅團體、社福團體、社會大眾矚目及重視。社會局（以下稱本局）秉持「開放政府」及「公民參與」原則，於105年4月至7月間，密集透過「公民審議」方式，交由非官方、無預設立場，且有公民審議理念之公民，全程、全期間主持一連串預備會議、公民論壇及共識會議，另以超過1個月時間，同步透過國家發展委員會（以下簡稱國發會）「公共政策網路參與平臺（Join）」，收集公民意見及訴求，藉由虛實整合（On line to Off line，O2O）機制，匯聚全民智慧，期待從集體參與

力量，形塑適合本市之公共住宅特殊身分保障戶入住方案，以滿足弱勢居住需求，並使本市弱勢居住福利資源更臻完善，落實居住正義精神。

貳、本市弱勢居住之困境、需求及供給

一、本市弱勢居住之困境

都會區有不少處於社會邊緣的獨居老人、身心障礙者、單親家庭、低收入戶等，因為大眾刻板印象，飽受租屋市場歧視，遭受房東拒租、租期未滿被趕走的時而有之，甚至連看屋機會都沒有，只能被迫接受品質惡劣的頂樓加蓋、地下室等。縱然政府公部門提供租金補貼，仍然無法完全協助弱勢族群，茲就弱勢族群經常面臨的4大居住問題，進行盤點說明如表1：

二、本市弱勢居住需求

依據內政部統計處100年「社會住宅需求調查報告」指出，本市6類經濟或社會弱勢家庭（即低收入戶、中低收入戶身心障礙者家庭、中低收入老人家庭、單親家庭、家中育有未成年子女3名以上家庭、年滿18-25歲離開寄養

表 1 都會區弱勢族群經常面臨之 4 大居住問題

問題	說明
私有租屋常缺乏無障礙設施	一般市場上租金便宜的住宅環境通常不具備無障礙設施、空間亦相對不足，對失能、行動不便的長者及身障者而言，居住環境的活動範圍受限、安全性嚴重不足，甚至影響其基本生活起居及逃生避難安全。
社會歧視及排擠	低收入戶、獨居老人、身障者、單親家庭等社會弱勢相較一般青年往往在民間租賃市場面臨許多的不友善及歧視，許多房東不願承租給獨居老人、身障者，甚至連看屋的機會都婉拒。
經濟弱勢難以負擔市場租金	依 102 年內政部營建署報告指出家戶住宅支出不宜超過家戶所得 30%，北市 1 至 5 人之經濟弱勢戶可負擔之租金支出約為 4,300-15,200 元區間，即使房價最低之文山區、南港區，普遍租金行情仍約 1 坪 700 元，亦遠超出經濟弱勢所能負擔範圍。
租賃市場地下化／承租弱勢戶之誘因不足	相關減稅誘因不足，致使多數房東拒絕房客設戶籍、申請租金補貼、不辦租約公證等投機行為，形成對經濟弱勢獲取相關居住資源之市場環境限制，影響其承租機會。

資料來源：臺北市政府社會局整理



圖 1 本市弱勢族群居住供需評估

資料來源：臺北市政府社會局繪製

家庭或教養機構之青少年）進行調查，無自有住宅戶數推估高達 3 萬 6,583 戶，其中有社會住宅承租需求之家戶約 3 萬 1,114 戶。

三、本市弱勢居住供給

本市目前公共住宅總共有約 6,543 戶（含出租國宅 3,614 戶、公共住宅 1,116 戶、平價住宅 1,448 戶及中繼國宅 365 戶等），約占目前全市住宅存量的 0.68%，若與前揭估算弱勢居住 3 萬戶的需求量相比，供需間仍有極大缺

口（如圖 1）。

相較歐洲國家包括英國、法國、德國、荷蘭，甚至是鄰近的亞洲國家、日本、韓國、香港等，其公宅佔住宅存量均高於 5% 甚至到 30%，顯見本市公共住宅存量偏低，倘以未來公共住宅「4 年 2 萬戶、8 年 5 萬戶」為計算基準，30% 特殊身分保障戶分別為 4,000 戶及 6,000 戶之供給量，仍舊與弱勢需求量有所差距，因此除了公共住宅供給外，還必須透過其他公有

居住資源（如平宅、中繼宅、出租國宅）及民間租屋市場才能滿足。

參、公共住宅特殊身分保障戶分配機制緣起及過程

一、緣起

若以臺北市換租及已完工的公共住宅（以下簡稱公宅）時程表來看，至 107 年 30 % 公宅保障戶釋出戶數僅 462 戶，當公共住宅資源有限，弱勢需求大過供給，而弱勢族群各有立場，每類弱勢者皆有主觀意識認為「自己才是最弱勢的人」時，誰是絕對弱勢；誰又是相對弱勢，將是大哉問。

再者，公宅不論是土地取得及建造，都須花費龐大的時間成本及金錢成本，因此擬定特殊身分保障戶的分配機制，必須具備正義性及公益性。所謂的正義與公益，在柯市長強調「開放政府、全民參與」的精神下，如何透明治理，將部分決策權從政策官僚手上，下放到全體市民，邀集市民參與決策，運用公民審議的精神決定公宅特殊身分保障戶分配機制於焉而生。

二、過程

（一）籌備工作小組

由局長責成副局長與綜合企劃科籌組工作小組，小組成員除企劃科外，並網羅業務科室社會研究方法專才、熟稔新科技運用、對公民審議、弱勢居住議題有興趣之人選。小組成員於任務期間需配合密集出席工作會議，負責的工作有：住宅政策民間網絡名單收集、相關會議辦理及共識方案彙整。

（二）網羅公民團體共同參與，召開預備會議：

為重視多元差異意見，並網羅不同公民團

體共同參與，初始先透過預備會議廣納各領域福利團體及專家學者，以反應多元福利人口居住需要，期待藉由凝聚專家學者、居住領域多年實務工作者之共識，提出貼近福利人口群主張且可行之政策規劃、特殊身分保障戶之需求及釐清 30 % 特殊身分保障戶分配機制重要議題論點等。

預備會議成員則藉由「滾雪球」方式，於 105 年 3 月初以 20 天時間，請相關局處、業務科室推薦團體，再請受薦團體再推薦其他團體，形成包含產官學組織及 NGO 團體的龐大住宅政策網絡名單，最後共計蒐集到 61 個接觸名單，排除重覆調查團體 10 名、意見未填者 7 名及無意願參與者 7 名，於 105 年 4 月初邀請 37 名團體代表及專家學者出席預備會議。住宅政策網絡示意如圖 2。

特殊身分族群眾多，入住公宅的需求也很不同，預備會議邀請無預設立場的公民（註 1）主持，經過 37 個團體費時一天、馬拉松式討論與不斷辯論後，逐步將廣泛的議題，形成 2 個核心議題，即「特殊身分保障戶如何分類」及「如何分配」，說明如下：

1. 爭點一：30 % 的分配比例將提供給住宅法保障的特殊族群，這些族群需要哪些細分？

2. 爭點二：什麼是「合理」或「公平」的分配方式（評點制 VS. 加籤制 VS. 比例制）？

（三）公民論壇及國發會「公共政策網路參與平臺（Join）」蒐集意見—虛實整合

預備會議界定 2 大核心爭點後，則進入實質審議階段，除於 5 月 21 日、29 日辦理 2 場次公民論壇，並同步透過網路及電話報名，若超額再進行隨機抽選，2 場次各約有 40 人參與，

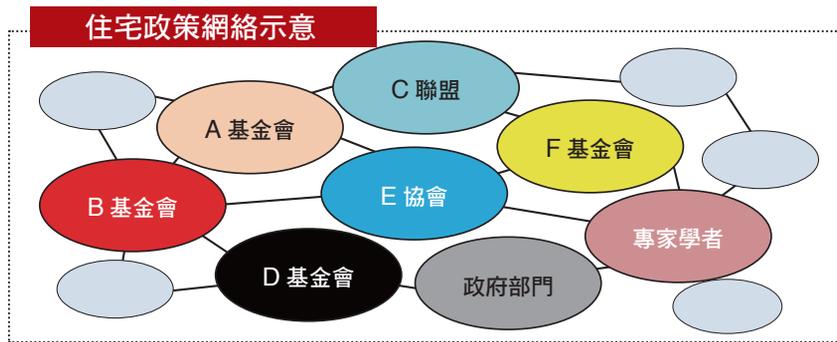


圖 2 住宅政策網絡示意圖

資料來源：臺北市政府社會局繪製

參與者包含民間團體代表、肢障、聽障、老人、原住民等潛在公宅需求者、民意代表、專家學者等。

另透過本府 LINE 群組、本局官方網站、本市民參與網、PTT 及臉書進行傳播，以利用國發會「公共政策網路參與平臺 (Join)」，放置以局長為主角、本局自行錄製之淺顯易懂短片 2 支（一個議題一支，3 分鐘以內），說明相關背景、資料及數據，供大眾檢視本案議題資料並開放線上提問，自 105 年 5 月 24 日至 6 月 30 日，為期 38 天，期間由工作小組定期回覆，並將網路意見資料納入後續政策共識會議討論。統計開放期間，國發會 Join 平臺共計有 3,449 人次瀏覽，蒐集到 199 則回應，4 成留言為議題討論；6 成留言為支持本府提高至 30 % 政策。

（四）召開共識會議，耐心澄清歧異觀點與癥結，以擬定最終分配機制：

藉由實體公民論壇及虛擬政策參與平臺，雖然可蒐集多元民眾意見，但為了將發散、且來自不同利害關係人的建議，落實為具體可執行之政策方案，接著又召開 2 場共識會議，除由原預備會議成員參與，更開放納入網路公民論壇成員加入，總計有 40 個專家學者及利害關係團體參與，2 場次會議更是緊鑼密鼓透過分析前階

段公民審議多元意見；經利害關係人相互溝通、磨合、再確認，並與官方代表來回澄清歧異癥結點，與會公民更不放過任何疑點，不斷提出質疑與挑戰，官方代表亦需卸下防衛及保守心態，開放資訊耐心聆聽公民訴求，並站在同理角度，以公民所處的弱勢身分立場，思考弱勢者所處環境與期待間的落差。

溝通過程難免有對政策不理解所造成的情緒不滿或些許齟齬，例如：為何不能擴及到 70 %、30 % 如何分群、10 % 與 20 % 差異入住機制的必要性與可行性等等，特別是兩場共識會議期間不同弱勢身分者討論時倏忽展現的高張力、高壓力情境，實有一觸即發的危機。但經由官方代表或是不同弱勢身分者居間緩頰，表達尊重、耐心及展現誠意，衝突及癥結點也透過不斷磨合、再磨回，原先意見分歧的多方也願意卸下彼此防衛與堅持，在現實條件下認清爭議的本質，逐步同方向形成共識，充分展現公民的精神。最後令人感動的是，意見最相左的參與民眾表達認同並肯定在整個討論過程中政府展現的開放與誠意態度。

30 % 公宅特殊身分保障戶中，10 % 提供予低收入戶之經濟弱勢者，採抽籤制；餘 20 % 則提供予老人、身障、單親等身分弱勢家庭，

並因短期公宅供給量有限，以評點制讓最弱勢家戶得以入住，評點表經過多次版本修正，呼應公民審議中多數民眾意見，同步考量家庭狀態及個別成員情形，並配合未來公宅數量提升，將滾動式修正入住機制。

一連串公民審議過程中，有很多公民意見、訴求及期待往往超出兩大爭點，更涉及上位住宅政策，這類意見仍加以收納，並歸類分為「政策理念」（如放寬租住年限、降低租金或增加租金補貼等）、「空間規劃」（如空間無障礙規劃、提升身障房型比例、福祉車設置等）及「營運管理」（如住戶輔導方案、設置住民委員會等）面向。為了讓公民多元意見得以獲得公部門正視及回應，亦將各類意見依紅燈（短期難執行）、黃燈（待意見整合）及綠燈（短期可執行）統整為「住宅政策紅綠燈」，承諾定期檢視進度，並於一季至半年更新辦理情形。

肆、首創本府以公民審議擬定政策方案

一、從封閉到開放，看見公私協力的可行性

本案創本府政策規劃公民審議首例，將公宅弱勢族群誰能優先入住、怎麼分配等議題，本局走出辦公室，突破過往公部門政策由一群事務官擬定可行方案，並由政務官拍板定案的封閉制定模式，而將一系列公民會議主持棒交由非官方、無預設立場，且有公民審議理念之公民，全程、全期間主持會議，整個方案擬定過程強調由下而上，徹底實踐「公民參與」及「開放政府」精神，讓全民一起參與討論。

二、「菱形式」執行架構，利害關係人充分參與

公宅弱勢居住議題複雜，不同利害關係人立場及意見歧異，較難取得共識，議題更涉及本局跨科室、跨局處（都發局、原民會等）主政業務，整個公民審議即採「菱形式」執行架構（如圖3），先由工作小組、預備會議，瞭解弱勢居住需求、釐清議題、界定問題後，再利用網絡及實體論壇發散廣蒐意見，最後則藉由共識會議，將發散建議收斂為可執行、可操作的具體政策，執行架構完整，不同領域之利害關係人（如一般大眾、公宅潛在需求者、民意代表、民間團體、專家學者等）皆可充分參與。

三、「開放資料」（Open Data）原則

2場次實體公民論壇，皆針對參與的身障朋友，營造安全、安心的無障礙環境，事先調查各種特殊需求，活動當天配合提供即時聽打員、手語翻譯員，讓每位參與的身障朋友，可以在貼心的軟、硬體服務中暢所欲言，提出身障者對公宅的需求，並為自身權益發聲。同時並透過網路平臺全程文播與直播，俾利無法親臨現場民眾即時收看。

工作小組內部會議、預備會議、實體網絡論壇所有發言皆逐字、逐條記錄，並利用網路雲端工具（hackfoldr）達到資料開放；與本案相關之本府整體住政策、公宅弱勢需求量、既有供給量等基本資料，亦同步上網供民眾自由下載，以達資訊開放原則。

四、虛實整合（O2O）執行架構

執行架構透過「虛實整合」（Online to Offline, O2O）模式辦理，除實體前置預備會議、2場公民論壇及2場政策共識會議，並藉由國發會公共政策網路參與平臺（join）對外討論。

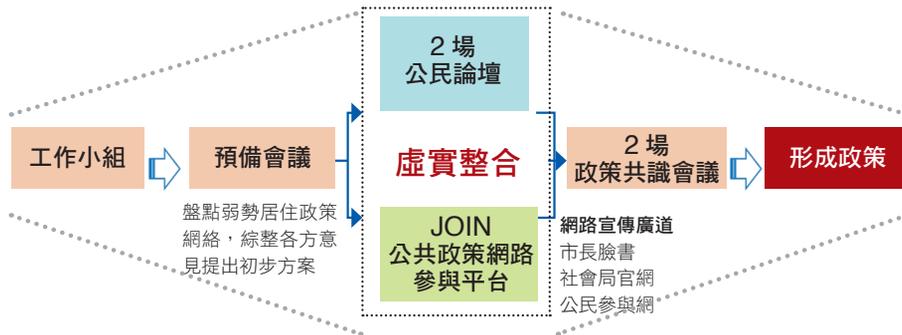


圖 3 公民審議菱形形式執行架構圖

資料來源：臺北市政府社會局繪製

該平臺搭配完整動態解說影片、議題內容圖像化、議題內容打包下載，歡迎無法參與實體論壇民眾、年輕世代公民於平臺充分表達意見，也期望能吸引更多高齡者、身障者等，透過網路表達政策看法。

伍、結語

居住是一項人權，必須讓市民居得其所、居得安心。高房價時代讓許多一般市民買不起房子，更遑論是身分及經濟弱勢的民眾，要實踐「居住正義」最重要就是讓弱勢者得以「住得到」及「住得起」，獨居老人、失能老人、身心障礙者等，可以住在擁有無障礙空間及具可及性、可近性與完善福利服務輸送體系的生活環境；經濟弱勢者的租屋成本，則需在可支配所得 3 成以下，讓低收入戶、近貧者支付房屋租金後，還能支應其他提升生活品質（如教育、娛樂等）的開銷。

居住正義需要透過實際行動才得以實踐，

從 10 % 提高到 30 %，在公共住宅資源有限情形下，這只是一個開始，突破 30 % 到適量才是目標。本局於 105 年首創以公民審議方式，費時半年邀請不同利害關係人進行實質討論，最後擬定出普遍認同的機制，往後則會視公宅量體增加、弱勢居住需求變動，持續滾動式修正，以提供最符合市民需求的入住方案。

居住正義還強調「混居」原則，不論你是老人、身障、一般市民、原住民、青年人都可以共居在同一建築、同一棟公共住宅、同一個屋簷下，彼此間可以互助、互相交流，讓城市得以充滿濃濃人情味。因此，好的住宅政策將會創造全新的生活型態與鄰里文化，融合多元社區成員，包含創業者、上班族、大學生、兒童、老人、弱勢族群等，形塑新的社會關係，並因應高齡少子化社會來臨，建立居家照護、在宅老化的全新居住生活型態，讓民眾不只侷限在居住空間的滿足，更包含完善生活照顧支援系統，讓家得以是永遠安心、安全、生養的居所。

附註：

註 1： 為避免政策討論過程中，因主持人為官方代表或弱勢團體代表而易產生立場防衛之問題，本工作小組經討論決定由非官方、無預設立場但對公共議題有興趣的公民全程主持，本案即由本府公民參與委員會之呂家華委員全程、全期間參與 5 場公民會議。