

社會住宅新作為

朱慶倫 內政部營建署國民住宅組組長

壹、前言

社會住宅之推動，係起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，或造成社會問題。當前國內住宅與房市問題包含高房價、高空屋、高自有率及社會住宅短缺，致使經濟社會弱勢者的基本居住需求遭受困難。為解決上述問題，除了既有租金補貼外，政府推動只租不售的社會住宅政策，結合政府興建與包租代管的供給方案，增加政府住宅政策供給面資源，讓租屋市場成為無力購屋者的居住消費選擇方式之一，進而發揮租屋市場與購屋市場相互調控的市場均衡機制。

貳、社會住宅政策發展過程

我國住宅政策長期以輔助人民購屋為主，因此，目前我國住宅自有率約為 84%，屬於高自有率的國家。惟隨國內社經狀況之變遷，自民國 96 年起改以租金補貼為主，住宅政策目標由「住者有其屋」轉變為「住者適其屋」。

民國 98 年間，行政院研究發展考核委員會

辦理網路民調，結果顯示「都會區房價過高」是民怨之首，民間團體「社會住宅推動聯盟」於 99 年 10 月 13 日拜會馬英九前總統，建議政府應儘速興建只租不賣的社會住宅，同年 10 月間馬前總統指示內政部儘速推動興辦社會住宅，並提出租金補貼為主、興建社會住宅為輔之原則。內政部隨即提出「社會住宅短期實施方案」於 100 年 6 月 16 日奉行政院核定，遴選臺北市及新北市 5 處基地試辦。

《住宅法》於 100 年 12 月 30 日公布，隔年 12 月 30 日施行。自此，社會住宅推動已有明確法源依據。為擴大推動社會住宅，內政部於 102 年著手研擬「社會住宅中長期推動方案」並奉行政院於 103 年 1 月 6 日核定。

蔡總統英文於 105 年總統競選期間，提出「安心住宅計畫」之政見，計畫 8 年內完成 20 萬戶只租不賣的社會住宅。新政府上任後，內政部立即著手研擬「社會住宅興辦計畫」並以 8 年 20 萬戶為計畫目標，該計畫於 106 年 3 月 6 日奉行政院核定，目前正由中央與地方積極推動中。

參、社會住宅新作為

一、推動《住宅法》修法

《住宅法》於 100 年 12 月 30 日公布，為加強保障弱勢族群居住權益，有效落實社會住宅之推動、完善住宅補貼方案、提供多元居住協助、強化國人居住品質與提供正確且透明之住宅資訊，政府即推動住宅法修法，並於 106 年 1 月 11 日修正公布。本次修法涉及社會住宅部分如下：

（一）土地取得：地方政府需要的社會住宅用地如屬於應有償撥用的國有非公用土地，得辦理長期租用，以減輕地方政府取得土地的成本。

（二）經費：增訂中央及地方住宅基金來源，並成立社會住宅融資服務平臺，提供地方政府興建社會住宅的長期低利資金。

（三）人力組織：明定主管機關得設立、

表 1 住宅法相關子法表

法規名稱	辦理情形
內政部住宅審議會設置辦法（新訂）	106 年 6 月 29 日發布
住宅基金收支保管及運用辦法（修訂）	106 年 5 月 19 日提報，將由行政院發布
國家住宅及都市更新中心設置條例（新訂）	106 年 6 月 1 日行政院函送立法院審議
住宅補貼對象一定所得及財產標準（新訂）	106 年 5 月 31 日發布
住宅補貼對象一定所得及財產基準（廢止）	106 年 6 月 2 日廢止
自建自購住宅貸款利息及租金補貼辦法（修訂）	106 年 6 月 7 日發布
修繕住宅貸款利息及簡易修繕住宅費用補貼辦法（修訂）	106 年 6 月 7 日發布
內政部興辦社會住宅出租辦法（新訂）	預告至 106 年 7 月 14 日
民間興辦社會住宅申請審查辦法（修訂）	106 年 6 月 28 日發布
政府接管民間興辦社會住宅辦法（修訂）	106 年 6 月 28 日發布
社會住宅經營管理者評鑑及獎勵辦法（修訂）	106 年 6 月 28 日發布
住宅性能評估實施辦法（修訂）	106 年 7 月 13 日內政部部務會報審查通過
無障礙住宅設計基準及獎勵辦法（修訂）	106 年 3 月 23 日發布
住宅相關資訊蒐集管理及獎勵辦法（修訂）	106 年 6 月 29 日發布
租屋服務事業獎勵及認定辦法（新訂）	106 年 6 月 22 日發布
輔導獎勵民間成立租屋服務平臺辦法（廢止）	預定於 106 年 7 月 31 日廢止
住宅法施行細則（修訂）	106 年 6 月 16 日發布
社會住宅必要附屬設施項目及規模（新訂）	106 年 7 月 4 日預告

資料來源：內政部營建署

指定或委託專責法人或機構辦理社會住宅，以因應社會住宅興建營運的專業性及人力需求。

（四）稅賦減免：社會住宅興辦期間的地價稅及房屋稅得予適當減免，並免徵營業稅，以減輕地方政府或民間興辦社會住宅的稅賦負擔；為鼓勵屋主將房屋出租予符合租金補貼申請資格者，新增綜合所得稅及地價稅租稅優惠規定。

依據《住宅法》規定，應配合修正子法如表 1，另為強化社會住宅業務之人力及組織，政府刻正推動「國家住宅及都市更新中心」之設立，將以企業化經營模式協助中央執行住宅業務，該中心設置條例業於 106 年 4 月奉行政院審查通過，106 年 6 月行政院函送立法院審議。

二、多元興辦社會住宅

目前我國只租不售的社會住宅約有 8,519 戶，佔全國住宅總量約 840 萬戶之 0.1%，遠低於鄰近亞洲國家如香港的 28%、日本的 6.1%、新加坡的 5%。參考國際經驗，社會住宅占住宅存量 5% 是低標，政府以 2.5% 為目標，設定 8 年目標為 20 萬戶，並採政府直接興建、包租代管民間空餘屋及容積獎勵捐贈等多元方式興辦社會住宅，分述如下：

（一）興建社會住宅

考量強化計畫財務結構、減輕地方政府財務負擔及導入民間資源為社會住宅推動主要關鍵及執行策略（註 1），主要措施如下：

1、協助地方政府取得土地

地方政府應優先運用縣市所有土地，如有不足，除可考量無償撥用國有非公用土地外，屬有償撥用之國有非公用土地，地方政府得洽管理機關辦理長期租用。

2、成立社會住宅融資服務平臺

為協助地方政府取得較低利率之中期融資，成立社會住宅融資服務平臺，其服務定位為仲介方，以本國銀行為貸款方，地方政府為借款方，依據各地方政府之社會住宅計畫所需融資總額度及預算編列情形，據以徵詢本國銀行 5 年以內（2 年期及 5 年期）融資期限之貸款意願，由地方政府視財務調度情形自行選擇。

3、補助地方政府社會住宅先期規劃費

為協助地方政府辦理興辦計畫之規劃，由各地方政府勘選合適地點後，提案向政府爭取補助，核定補助額度為每處 150 萬元為上限。

4、補助地方政府興辦社會住宅融資利息及非自償性經費

有別於「社會住宅中長期推動方案」補助工程費及用地有償撥用費方式，以導入財務分析及自償率觀念，調整為補助地方政府興辦社會住宅興建及修繕期間融資利息，及營運期間非自償性經費。財務分析關鍵在於基本假設及參數運用的合理性，藉由與地方政府共同開會討論財務參數、設計自償率對照表（註 2），作為日後補助非自償性經費依據。

（二）推動包租代管

政府為兼顧去化住宅市場「空屋」、活化「成屋」之課題，開拓多元管道取得足量的社會住宅戶數，故依《住宅法》推動以包租代管方式興辦社會住宅，期藉由專業租賃業投入，鼓勵屋主釋出空屋並協助經濟社會弱勢戶及就學、就業青年覓得合宜的房屋，發揮社會住宅混居效果。

1、推動構想

包租代管民間住宅方式，預計自 106 年起辦理 1 萬戶，逐年遞增 1 萬戶，至 113 年 8 年提供 8 萬戶做為社會住宅使用。為達此計畫目標，規劃提供房東保證收租、稅賦減免、修繕及居家安全保險費等補助；另提供租屋服務事業業者服務費及服務費免營業稅的優惠。在人力組織部分，計有政府自行辦理（含委託專責機構）及業者包租等 2 種方式。另為提供民眾多元參

與辦理社會住宅，並採用代管方式補助業者辦理（如圖 1）。

2、辦理方式

（1）包租：由專責機構、政府或政府委託民間業者承租民間住宅，於租約期間內按月支付房租（依市場租金再打折）給原屋主，再以二房東身分轉租給一定所得以下，且為《住宅法》所訂定資格之弱勢民眾，並委託業者代為管理租約。

（2）代管：由業者協助房東、房客（一定所得以下，且為《住宅法》所訂定資格之弱勢民眾）簽訂租約，收取服務費，代理屋主經營管理出租住宅，房東仍具備決定承租對象之權利，業者僅負責日常租屋代理執行事宜。

3、106 年度包租代管試辦計畫

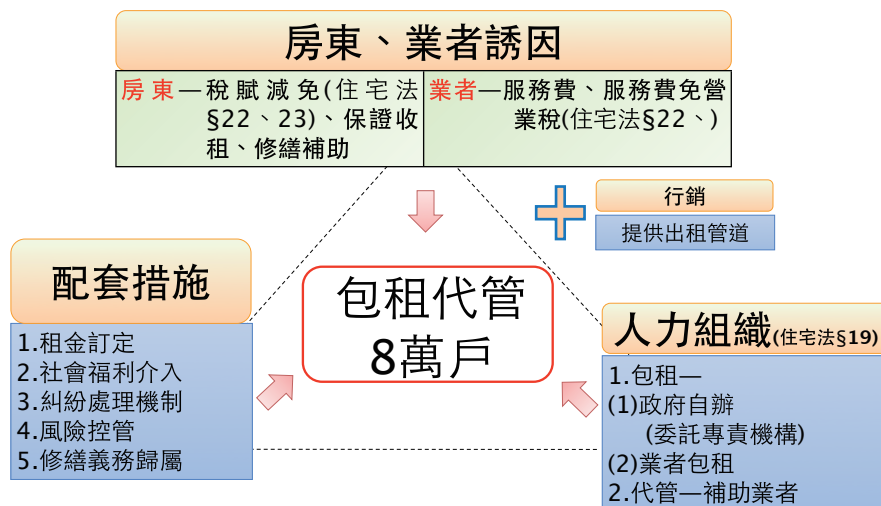


圖 1 包租代管推動構想示意圖

資料來源：06 年度社會住宅包租代管試辦計畫

本試辦計畫包租以業者擔任二房東及代管二種方式並行，中央全額補助 6 直轄市先試辦 10,000 戶，執行 3 年（如表 2）。

（三）以都市計畫方式多元取得社會住宅資源
為鼓勵私部門參與興建社會住宅，政府研

擬以容積獎勵方式，包括建築基地興建捐贈社會住宅，提高容積獎勵上限或增加提供社會住宅之容積獎勵項目，後續將研議修正都市計畫相關規定。截至 106 年 6 月 28 日止，各地方政府以都市計畫方式多元取得社會住宅資源（如表 3）。

表 2 106 年度包租代管試辦計畫 6 直轄市辦理戶數表（單位：戶）

縣市別 辦理方式	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市
包租	1,100	1,100	800	800	600	600
代管	1,100	1,100	800	800	600	600

資料來源：內政部營建署

表 3 各縣市政府以都市計畫方式多元興辦社會住宅一覽表

縣市別	計畫名稱	預估戶數	開發方式	備註
臺北市	大同區大橋頭聯開宅	47	聯開委建	規劃中
新北市	三峽臺北大學安置住宅配餘屋轉作社會住宅	26	區徵安置配餘屋轉社宅	已完工
	新莊新豐青年社會住宅	76	容積獎勵捐贈	興建中
	三重五谷王段青年社會住宅	18	容積獎勵捐贈	規劃中
	五股芳洲段青年社會住宅	34	容積獎勵捐贈	規劃中
桃園市	中興巷警察宿舍	70	都更分回	招商中
	東門停車場	120	都更分回	研擬招商文件中
臺中市	精密機械科技創新園區「勞工住宅」社區	190	容積獎勵捐贈	未來工程餘土管理計畫尚在環保署審查中
	豐原火車站後站都更案	72	都更分回	研擬招商文件中
臺南市	平實營區更新案	300	都更分回	市地重劃工程進行中
	精忠二村更新案	80	都更分回	辦理都市計畫變更中
	自強新村更新案	50	都更分回	研擬招商文件中
新竹市	新竹市親仁段二小段 12 地號等 58 筆土地都市更新事業計畫	30	容積獎勵捐贈	實施者辦理私有地整合作業及占用戶拆遷補償作業
	新竹市北區崙子段 2066-3 地號等 11 筆土地都市更新事業計畫	30	容積獎勵捐贈	辦理都更招商前置作業
	新竹市北區崙子段 2059 地號等 8 筆土地都市更新事業計畫	30	容積獎勵捐贈	辦理都更招商前置作業

資料來源：內政部營建署

三、中央、地方合力推動

（一）成立國家住宅及都市更新中心

考量管理社會住宅及推動公辦都市更新需具備高度專業智識且須強化成本效益及經營效能，同時更須兼顧社會正義、維持其公益性，參考與我國相近亞洲3國案例（日、韓、香港），制定專法設置「國家住宅及都市更新中心」行政法人，推動都市更新及管理社會住宅業務，以賦予住都中心自營能力及創造規劃範圍內之最大經濟效益。

（二）地方政府成立住宅專責機構

地方政府為達成興辦社會住宅之政策目標，包含規劃設計、興建、營運、管理維護及包租代管等相關事務，目前桃園市業於 104 年成立住宅發展處、臺中市於 106 年 7 月成立住宅發展工程處、新北市也刻正籌備成立居住服務中心，將以行政法人的模式，專責處理住宅業務、臺北市亦將成立「臺北市公共住宅公寓大廈管理維護股份有限公司」，透過企業化、專業化之管理公司，建立與承租者互動關係。

（三）建立中央與地方政府合作關係

興辦社會住宅需要中央各部會與地方政府通力合作，透過由中央舉辦「社會住宅中央與地方共識營」及由 6 個直轄市每兩個月舉辦一次聯繫會報，以經驗交流分享方式，瞭解地方政府執行經驗及具體建議，並凝聚各界共識。另政府每月召開社會住宅興辦計畫進度管考會議，瞭解各地方政府推動社會住宅興辦之執行情形，並共同研商執行上遇到的困難。

四、落實管理與行銷

（一）結合社政資源，促進社區融合

為完善社會住宅的社會福利設施，照顧社區內及鄰近周邊地區居民的生活需求，由地方政府社政單位評估社會住宅基地規模、戶數、區域特性等因素，採因地制宜方式配置社會福利設施，並連結相關福利服務資源。

（二）強化管理維護，確保規劃營運品質

社會住宅管理維護工作涵括社區行政事務管理、公共設施及社區安全維護管理、社區清潔管理維護、房舍檢修維護管理等。主管機關得自行或委託物業管理公司、社福團體，負責住宅之管理維護，並訂定住戶公約。政府擬編撰「社會住宅規劃設計及興建與營運管理作業」參考手冊，以作為確保各主管機關興辦社會住宅之規劃設計、興建與營運管理各階段作業品質之參考。

（三）社會住宅行銷宣導

由中央與地方政府合作辦理，研議運用廣告板、捷運站燈箱廣告、公車車體廣告、第四臺託播、網路廣告及政策宣導摺頁與海報等，並透過村里幹事協助宣導，向民眾傳達社會住宅是有品質的理念，逐漸調整社會觀感。另將架設社會住宅網站，連結中央與地方政府各項施政理念、推動進度及宣導廣告等，主動公開社會住宅相關訊息。

肆、社會住宅的執行現況

「社會住宅興辦計畫」業於 106 年 3 月 6

日奉行政院核定，規劃興建 12 萬戶社會住宅及 20 萬戶社會住宅。第 1 階段目標於 109 年達成包租代管民間空餘屋 8 萬戶，來達成 8 年興辦 政府直接興建 4 萬戶及包租代管 4 萬戶，計 8

表 4 105-109 年各直轄市、縣（市）政府社會住宅興辦計畫表（資料日期：106 年 6 月 28 日）

縣市別	現有戶數 (截至 104 年)	105 年至 109 年辦理戶數							
		合計		規劃中		興建中		已完工	
		件數	戶數	件數	戶數	件數	戶數	件數	戶數
臺北市	6,557	28	14,463	22	11,789	6	2,674	0	0
新北市	422	22	10,469	14	4,192	5	5,072	3	1,205
桃園市	0	12	4,291	11	4,079	1	212	0	0
臺中市	0	19	6,945	17	6,544	2	401	0	0
臺南市	0	5	680	5	680	0	0	0	0
高雄市	241	3	411	2	356	0	0	1	55
宜蘭縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0
新竹縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0
苗栗縣	0	4	860	4	860	0	0	0	0
彰化縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0
南投縣	0	2	200	2	200	0	0	0	0
雲林縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0
嘉義縣	0	1	500	1	500	0	0	0	0
屏東縣	0	1	148	1	148	0	0	0	0
臺東縣	0	1	43	0	0	1	43	0	0
花蓮縣	0	2	1,572	2	1,572	0	0	0	0
澎湖縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0
基隆市	0	1	20	1	20	0	0	0	0
新竹市	6	6	1,092	6	1,092	0	0	0	0
嘉義市	33	0	0	0	0	0	0	0	0
金門縣	0	1	72	1	72	0	0	0	0
連江縣	0	1	30	1	30	0	0	0	0
總計	7,259	109	41,796	90	32,134	15	8,402	4	1,260
總戶數為 $7,259 + 41,796 = 49,055$ 戶。									

備註：現有戶數係指 104 年 12 月 31 日前已完工出租之戶數。
資料來源：內政部營建署

萬戶；第2階段目標於113年達成政府直接興建12萬戶、包租代管8萬戶，計20萬戶。

統計106年6月底止，各地方政府現有戶數（截至104年）7,259戶，105年至109年規劃中32,134戶、興建中8,402戶、已完工1,260戶，預計至109年將可達成直接興建49,055戶的目標（如表4）。

伍、未來展望

政府刻正積極推動社會住宅，目標至113年將可提供20萬戶社會住宅，以臺灣平均每戶居住人口約3人計算，約可照顧60萬人口。隨

著臺灣人口結構逐漸改變，預計未來進入高齡社會時，社會住宅將可進一步轉化成未來長照基地等，讓住宅資源循環利用，致力打造高品質無障礙的社會住宅，並促進社會住宅與當地社區的融合，期許社會住宅能成為讓人住進去會幸福與驕傲的住宅。

「社會住宅融資服務平臺方案」業於106年3月13日奉行政院核定，將透過此平臺協助地方政府取得較低利率之融資；「106年度社會住宅包租代管試辦計畫」於106年4月18日奉行政院核定，使原本閒置的房子可租給需要的人，並進而發展租屋市場與專業服務。

附註

註1： 行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點第4點第2項指出：「應在中程資源分配方針所訂之中程歲出概算額度內進行個案計畫之編擬，並應加強財務規劃，對於具自償性者，須列明自償率，鼓勵民間參與，並研擬完整之財務計畫。」；行政院101年7月核定跨域加值公共建設財務規劃方案：「考量國家財政資源日形緊絀，未來公共建設投資計畫必須以創新思維之財務規劃方式，透過整合型開發計畫，從規劃面、土地面、基金面、審議面等多元面向，將外部效益內部化，提高計畫自償性、挹注公共建設經費及籌措未來營運財源，以達成減輕政府財政負擔。」

註2： 詳參行政院106年3月核定社會住宅興辦計畫「表17自償率對照表」及「附件三、自償率財務參數及計算表」。

參考文獻

1. 內政部。新聞稿。2016。立法院三讀通過「住宅法」修正案 社會住宅全面啟動。http://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?type_code=02&sn=11445（檢索於106年8月）
2. 內政部。2017。**社會住宅興辦計畫（核定本）**。臺北市：內政部。
3. 內政部營建署。2017。**住宅法相關法規說明**。臺北市：內政部營建署。
4. 內政部營建署。2007。**行政院核定「整體住宅政策實施方案」**。臺北市：內政部營建署。
5. 內政部營建署。2017。**「社會住宅規劃設計及興建與營運管理作業策略規劃」委託專業服務案徵求廠商服務建議書**。臺北市：內政部營建署。
6. 行政院公共工程委員會編。2001。**民間參與公共建設可行性評估及先期規劃作業手冊**。臺北市：行政院公共工程委員會。
7. 臺北市政府。2017。**臺北市興隆公共住宅1區暨「文德、港墘站、龍山寺站、小碧潭站、臺北橋站」公共住宅戶委託管理維護案服務需求說明書**。臺北市：臺北市政府。