

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：李長晏博士

影響臺北市社會住宅政策執行因
素之探討



碩士班研究生：賴秀如

中華民國一〇五年六月二十八日

影響臺北市社會住宅政策執行因素之探討

研究生：賴秀如

指導教授：李長安 (簽章)

審查教授：李長安 (簽章)

陳建仁 (簽章)

宋興洲 (簽章)

專班主任：史美芬 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 105 年 06 月 28 日

謝誌

在恩師李長晏教授的悉心指導下，這本論文終於得以順利完成。首先要感恩李教授在我的論文寫作過程中的耐心協助以及師母不間斷的精神鼓舞，同時也謝謝擔任本論文的口試委員宋興洲教授及陳建仁教授的不吝指正，豐富了本文的內容，使得這本論文稍具可看性。

兩年的時間，很快的過去了，謝謝本班助教與史主任為我們安排的各項活動以及耳提面命的告知各類注意事項，讓我在不斷精進課業及資料蒐集的過程中，愉快渡過碩班生涯。

最後，還要感謝的是，我所選修過的授課老師的教導及陪伴我一路走過的同學們與學弟妹們的加油及鼓勵，加強了我完成論文的信心，在寫作的過程中壓力得以舒解。在此論文完成的同時，祝福大家

平安、順心、健康、喜樂

賴秀如 謹誌

于 中華民國一〇五年盛夏



摘要

在居住正義的考量下，居住權並非僅指以取得或具有房地產所有權為主，而是應保障聯合國大會在兩公約所通過之「適當住房權」。依據聯合國大會於 1991 年公布的〈經濟社會文化權利國際公約〉(International Covenant on Economic, Social and Cultral Rights, ICESCR) 第 4 號與第 7 號《一般性意見》(General Comments)指出，所謂「適當住房權」(the right to adequate housing)是指任何人都有和平、安全而有尊嚴地居住在某處的權利，即便某些人缺乏土地所有權，他的居住權仍不該被侵犯，此即聯合國大會在兩公約中所保障之範圍。

本研究採取質性研究方法，主要係以次級資料與相關文獻的蒐集分析為基礎，結合深度訪談，從政策執行觀點探討臺北市社會住宅相關政策之執行過程，探討其所遭遇之困境及改善之可行方向，企圖達到預期之研究成果。

基於本研究的資料蒐集與分析，發現社會住宅政策執行有以下四點現象：

- 一、〈住宅法〉係住宅政策的基礎，現行法規對社會住宅條文過於簡單，造成中央或地方機關在規劃執行時面臨法源闕漏之問題，應儘速修法以補其不足之處。
- 二、審慎評估社會住宅需求總量及興建戶數，提高照顧弱勢民眾需求比例，刻不容緩。
- 三、現今臺灣住宅市場的高房價，相對房租亦逐年墊高，民間住房擁有者均不願投入社會住宅租屋市場，導致弱勢族群在候租或必須退租期間，面臨租不起的困境。
- 四、加強社會住宅後續管理問題，是實現弱勢家戶「住得起」、「租得起」、及「住得好」等宜居的必要條件，惟目前並未列入規劃。

本研究依上揭發現，提出以下研究建議：

- 一、為因應各級政府推動社會住宅政策執行，健全並強化住宅補貼機制，改進社會住宅興辦模式，應加速〈住宅法〉中有關社會住宅條文及相關配套之修法，以補現行法規之不足。
- 二、針對各種不同弱勢族群居住現況透過官方的調查，推估較準確的社會住宅需求量，以多元方式提供，包含直接興建、空屋去化及住宅補貼的方式，以獎勵民間參與的方式興建社會住宅以減輕政府財政負擔。
- 三、配合社會住宅政策提供租稅優惠並抑制房價，使民間住宅願意投入租屋市場，平衡

公私部門住宅租賃市場供需，在租屋市場健全下，期能提高弱勢民眾可負擔能力並減低其租屋負擔。

四、解決社會住宅後續管理問題，實現弱勢家戶「住得起」、「租得起」、及「住得好」等宜居的必要條件，提高社會住宅居住品質。



關鍵詞：適當居住權、居住正義、社會住宅、住宅法規、政策執行

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	2
第二節 研究目的與問題	4
第三節 研究方法與流程	5
第四節 研究範圍與限制	9
第五節 名詞解釋	10
第二章 理論探討與文獻回顧	15
第一節 政策執行相關理論	15
第二節 社會住宅政策相關文獻	34
第三章 個案研討	39
第一節 社會住宅推動模式	39
第二節 臺北市社會住宅執行面之探討	42
第四章 研究設計	51
第一節 研究架構	51
第二節 訪談對象	53
第三節 訪談提綱設計	54
第五章 訪談結果分析	59
第六章 結論	69
第一節 研究發現	69
第二節 研究建議	71
參考文獻	75
附錄	79

表目次

表 1	國內外學者建構政策執行力理論一覽表	17
表 2	國內執行力研究相關文獻彙整表	22
表 3	國內相關住宅政策參考文獻彙整表	34
表 4	內政部規劃之社會住宅短期實施方案戶數表	43
表 5	新加坡不同資格者購屋一覽表	47
表 6	訪談對象名單	53
表 7	訪談提綱	55

圖目次

圖 1	研究流程圖	7
圖 2	研究架構圖	52

第一章 緒論

誠如《詩經》〈邶風·鴟鵂〉篇：『鴟鵂鴟鵂，既取我子，無毀我室。恩斯勤斯，鬻子之閔斯。迨天之未陰雨，徹彼桑土，綢繆牖戶。……予手拮据，予所捋荼，子所蓄租，予口卒奢，曰予未有家室。予羽譙譙，予尾翛翛，予室翹翹，風雨所漂搖，予維音曉曉。』一文所言，鳥兒即便身處於被貓頭鷹攻擊的危難中，縱使嘴已磨破、翅羽失色，仍要求貓頭鷹不要搗毀牠的巢穴並趕在風雨來臨前，修補已被毀損之房屋，以免牠的房室在風雨飄搖，因為那是牠一輩子辛勤打拚用以護養子嗣之處。人類又何嘗不是如此？住宅是可以使人心安定的棲身之所；若無此安身立命之場所，如何獨立生存？何來社會參與？談什麼社會安定？如何抵擋外人入侵？國家安全堪慮！

人是群居的動物，擁有一個可遮風蔽雨的家更是人類最基本的需求。然而台灣社會多年來在『有土斯有財』的風潮下，曾幾何時「住宅」已被商品化，成為國人投資理財炒作的標的，導致房地價格飆高非一般弱勢族群所能擁有。現今我國只租不售的社會住宅占全國住宅存量比僅約 0.08%，是日韓的 70 分之 1、更僅香港的 380 分之 1 不到；但矛盾的是，我國住宅自有率及空屋率卻遠高於韓、港，造成「有人沒房住，有房沒人住」之情況較其他國家嚴重。

基此，本研究擬以臺北市為研究個案，透過次級資料的蒐集，以及深度訪談的方式，藉由相關文獻及政策執行力理論的研究進行探討，瞭解臺北市現行社會住宅政策執行之現況、分析其執行結果是否有缺失、影響因素為何等，並參考國外相關案例，提出可行之建議，俾利政府在施行社會住宅政策時之參考，期能真正落實居住正義，使弱勢族群得以解決居住問題。

本研究擬依研究背景與動機、研究問題與目的、研究方法與流程、研究範圍與限制、名詞解釋等五項研究重點，說明本研究之源起、研究核心、採用的研究方法，以及研究流程。

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

揆諸世界各國之社會住宅政策發展之趨勢，國家主導住宅供給的地位已逐漸被市場力量所取代（簡龍鳳、游建華，2012：146-147）。晚近，邁入福利國與法治國的民主國家，已漸將「住宅政策」列入社會福利政策的一環，紛紛訂定相關法規，致力滿足民眾的居住需求與品質為施政重點或遠景。回顧資本主義發達的國家，均體認到住宅市場之侷限性，認為政府應扮演不可或缺的援助角色，而最常用的政策就是規劃興建一定數量的「社會住宅」(Social Housing)，用以體現其人民之「居住人權」、落實「居住正義」。

社會住宅政策之訂定，攸關社會經濟發展及人民福祉之落實，係屬國家安定重大政策。由於全球治理等全球化因素趨勢使然，近年來我國產業結構已不同於傳統的社會經濟模式，在政策規劃及產業結構轉型不及因應全球化的環境下，臺灣社會經濟近年來逐漸呈現 M 型化之型態，社會貧富差距日趨擴大。其中因全球化使產業結構改變，原有工作能力卻失業者、婦女及身心障礙者增加了，大學畢業生就業機會減少了，臨時性工作卻越來越多，包括部分工時、派遣工作等低薪工作機會，再加上人口老化的程度日增，通貨膨脹的速度趕不上薪資成長的幅度等因素，使得買不起、租不起住宅的人口或家戶與日俱增。然在我國傳統有土斯有財的觀念下，多年來房地產已成為我國經濟市場上投資工具之一，在臺北市更是出現一房難求之窘境。

貳、研究動機

臺北市目前面臨人口成長趨緩、人口結構呈現高齡、少子化及老舊建物比例逐年增加、房價高漲等課題，必須由健全市場機制及財稅金融法規制度著手方能收效，其住宅政策經參酌國際城市發展經驗暨學者專家建議，確立以多元的方式推動臺北市住宅政策，協助市民解決居住問題。在租屋市場方面，推動公營住宅政策讓青年與一般市民租住，並辦理住宅補貼提升市民居住負擔能力。在購屋市場方面，則藉由都市更新改善老舊住宅環境窳陋的問題並藉此增加住宅供給，另加強美化市容與景觀。為增加公營住宅之供給，臺北市政府規劃臺北市「多元增加公營住宅數量」計畫，預計未來四年(2011~2014)

年完工或進行規劃設計興建之公營住宅共計約 4808 戶。¹

2014 年審計部公布 2013 年全國經濟或社會弱勢家庭沒有自有住宅者，合計有 39 萬 4,715 戶，其中有住宅需求者為 32 萬 8,164 戶。但根據內政部 2014 年 1 月 6 日核定「社會住宅中長期推動方案」中，統計現階段全國社會住宅供給戶數約 6,813 戶，僅為需求戶數的 2.08%。

我國現有社會住宅存量僅佔住宅總量的 0.08%，相較各國社會住宅存量占住宅總量比例皆高於台灣，例如日本 6.06%、香港 29%、新加坡 8.7%、荷蘭 34%、英國 20%、丹麥 19%、芬蘭 18%、瑞典 18%、歐盟平均 14%、美國 6.2%。

根據社會住宅推動聯盟調查，相較於新加坡、日本、南韓及香港的社會住宅數量與推動情形看來，以新加坡的社會住宅比率 4.5% 較低（但全國人口幾乎 100% 均有房住），但也是台灣社會住宅比率的 56 倍，香港社會住宅比率高達 30.4%，日本、南韓分別為 6.1%、5.1%。²

臺北市為臺灣首善之區，係我國行政中心及金融重鎮，更是國際事務往來較為頻繁之城市。近 20 年來臺北市經歷了「無殼蝸牛」及「巢運」等兩個以爭取居住權為目的之大型街頭運動，皆因在國人的相互競逐及社會住宅相關法規未臻完善下，導致房價居高不下，該市住宅房價逐年飆漲，致租屋價格已非弱勢者及低收入戶人口所能及。在物價高漲、唯有薪水不漲的情況下，擁有優質的住宅成為一般民眾的奢望；當前臺北市社會呈現出『臺北居，大不易。』的現象。

綜上所述，顯見臺北市社會住宅之執行成效不彰，尤其，臺北市係我國政治經濟中心，房地產多年來成為各大財團及有錢人競相追逐的商品，帶動臺北市房屋價格逐年飆漲，依據中華民國統計資訊網及內政部不動產資訊平台公布之數據，2013 年臺北市自有住宅率為 81.91%、房價所得比達到 15.73 倍、貸款負擔率則是 66.59%，已導致該市低收入戶等弱勢族群居住權益受到影響，社會上犯罪案件亦有逐漸上升之趨勢。

奇怪的是，臺北市政府為有效解決市民居住之問題，多年來已設置「出租國宅」、「平價住宅」、「青年住宅」等相關社會住宅供給，卻仍無法有效解決所有市民居住之需求，尤其是弱勢族群的居住問題更是嚴重。原因何在？是那個環節出了問題？值得探究。故

¹臺北市政府都市發展局（2014）。臺北住宅政策，2014 年 4 月 29 日，取自：
<http://www.udd.gov.taipei/pages/detail.aspx?Node=44&Page=3903>。

²徐義平、高嘉和（2015 年 10 月 24 日）。社宅很矛盾！有人沒房住 有房沒人住。自由時報，A3。

探討臺北市社會住宅政策的困境及其影響因素、如何借鏡國外成功之案例，期能提升市民居住品質、滿足居住需求，使其能獨立生存，樂於參與公共事務，以達到社會安定之榮景，為本研究之動機。

第二節 研究目的與問題

基於前述研究背景與動機的初步說明，接下來將進一步歸納出本研究主要的研究焦點如下：

壹、研究目的

本研究試圖以政策執行力做為論述主軸，針對臺北市社會住宅政策進行探討，期盼對此研究領域有所貢獻。

本研究擬以臺北市為研究對象，透過次級資料的蒐集，以及深度訪談的方式，藉由相關文獻及政策執行力理論的研究進行探討，瞭解臺北市現行社會住宅政策執行之現況、分析其執行結果是否有缺失、影響因素為何等，並參考國外相關案例，提出可行之建議，俾利臺北市政府在執行社會住宅政策時之參考，期能真正落實居住正義，使弱勢族群得以解決居住問題。

茲以臺北市社會住宅政策之執行為焦點，具體而言，本研究希望能達到以下目的：

- 一、瞭解臺北市社會住宅政策執行之現況、分析其執行結果以及影響其政策執行失敗之因。
- 二、探討臺北市社會住宅政策執行所面臨問題與困難，並提出改進建議。
- 三、參酌國外社會住宅政策成功案例，作為臺北市相關政策規劃及執行之參考、期能實現居住正義、落實照顧弱勢族群居住問題之目的。

貳、研究問題

本研究以政策執行力理論作為基礎，以臺北市為研究對象，採用深入訪談的質性研究方式，瞭解其社會住宅業務執行現況及遭遇問題、困難，希望藉由政策執行力理論的內涵，探討影響臺北市社會住宅執行力之因素，歸納分析問題的癥結並提出改進建議。茲將本研究的問題具體概念化成以下研究問題：

- 一、臺北市社會住宅政策執行之現況、執行成果以及影響其政策執行失敗之因素為何？

二、臺北市現行社會住宅政策執行時所面臨問題與困境為何？

三、檢視國外社會住宅政策成功案例，找出適用於臺北市社會住宅政策在執行上有哪些可調整改善的方針？

第三節 研究方法與流程

壹、研究方法

本研究擬以質性研究方法為主，採取的研究途徑為「文獻分析法」及「深度訪談法」。係以次級資料及相關文獻的蒐集分析為基礎，結合深度訪談，從政策執行觀點探討臺北市社會住宅相關政策之執行過程，所遭遇之困境及未來可行方向，企圖達到預期之研究成果。茲分述如下：

一、文獻分析法

文獻分析法亦稱為文件分析法或次級資料分析法。研究者之所以可以理解資料是因為其帶入了自己的經驗性知識，從資料中生成的理論，實際上是資料與研究者解釋之間不斷的互動與整合的結果（陳向明，2009：449）。另依學者吳定的看法，文獻分析法則是透過研究人員蒐集某項與政策問題有關的期刊、書籍、著作、研究報告、政府出版品及報章雜誌的相關報導等文件，據以進行靜態分析研究，以推估問題發生的可能原因及可能結果（吳定，2005：177），故以此作為本論文之研究基礎。

本研究經由蒐集歷年來與政策執行力、社會住宅相關議題的文獻，再以本論文所涉及之類似研究主題的文獻進行比較與分析探討，主要以國內外研究報告與官方資料為蒐集重點，藉以獲取初步概念用以建構本研究之研究架構，做為後續深入訪談之基礎。依臺北市住宅政策之沿革、出租住宅現況與臺北市社會住宅相關機制等面向之相關文獻，從理論面與實務面做深入探討，俾做為本論文研究之參考。

二、深度訪談法

在對個案進行深入研究時，最重要的是設法得知利害關係人對於個案的意向為何，故深度訪談法的運用就具有相當的重要性。在質性研究方法中，訪談就是研究者「尋訪」及「訪問」被研究者，並與被研究者進行「交談」與「詢問」的過程或活動，透過訪談方式從被研究者那裡蒐集到原始資料或第一手資料的一種研究方法（陳向明，2009：

221-229)。

依訪談結構的控制程度，訪談法又可區分為「結構式訪談」(structured interview)、「半結構式訪談」(semi-structured interview)與「無結構式訪談」(unstructured interview)等三種類型。「半結構式訪談」(semi-structured interview)意指研究者在訪談過程中具有一定的控制作用，但同時受訪者也能積極參與，通常研究者會事先準備訪談題綱，根據研究設計對受訪者提問或提示，再根據訪談之具體情況，對訪談之程序與內容進行靈活的調整，以獲取第一手資料（陳向明，2007：229-230）。

本研究係以「半結構式訪談」(semi-structured interview)作為主要操作方法，事先設計訪談題綱並徵選、尋訪與本研究主題有相當程度概念及密切相關人員進行訪談，藉由受訪者在受訪的過程中，獲取更多或更深入的資料，作為本研究分析的礎基。

本研究擬將深度訪談的對象分為三類，包括：

- (一) 臺北市政府社會住宅執行機關相關人員；
- (二) 研究社會住宅領域相關之專家學者；
- (三) 社會工作團體之資深工作人員。

貳、研究流程

本研究之研究流程，先從我國住宅政策之沿革瞭解研究背景，檢視我國近年來住宅政策執行不力之現況促發研究動機，藉由資料蒐集進而擬定研究問題，同時與執行機關首長進行初步訪談，以瞭解社會住宅政策執行大致現況，接著整理理論並蒐集相關文獻進行探討與分析，以便獲得初步概念並進而建立研究架構、設計訪談題綱，再依序選擇訪談對象、進行訪談並研究國外相關成功案例及資料彙整分析，最後提出結論與研究建議，如圖 1：

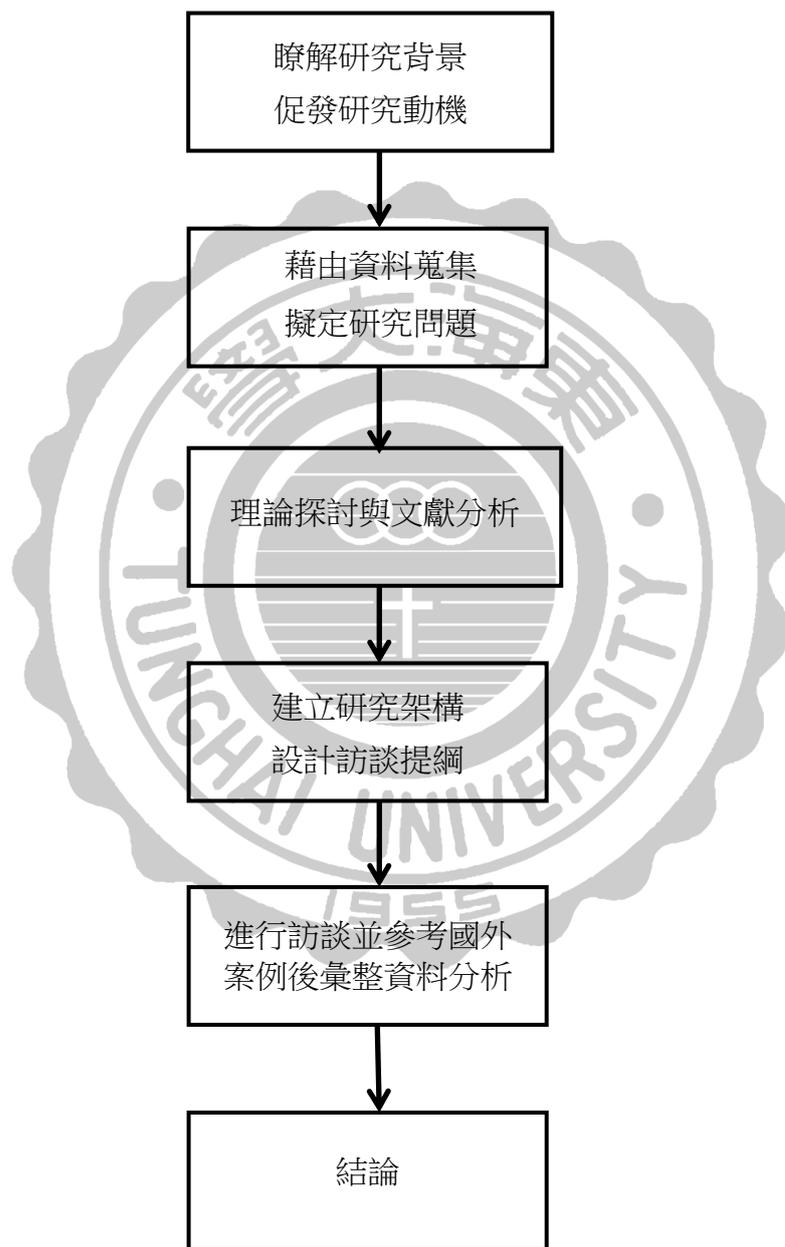


圖 1 研究流程圖

資料來源：本研究繪製。



第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究以臺北市刻正推動之社會住宅為範圍，2010 年內政部提出「社會住宅短期實施方案」作為興辦社會住宅的具體措施，並選定臺北市 2 處及新北市 3 處基地，規劃提供都會區 1 千 6 百多戶社會住宅。其中新北市方面採 BOT 方式、臺北市則採自行興建方式提供，均已動工。〈住宅法〉及〈住宅法施行細則〉業已實施，使臺北市針對社會住宅之執行有其依據，本研究認為對於社會住宅執行之成效有探討之必要，爰此，擬以影響臺北市社會住宅政策執行之因素為研究範圍，歸納研究發現及建議，以作為其未來推動社會住宅政策之參考。

本研究選擇以臺北市社會住宅政策做為個案標的，以政策執行力之觀點做為基礎，審視組織結構、人員、與民眾互動關係、業務執行現況、所遭遇問題與困境等，企圖找出影響其執行力的因素，進而歸納研究發現與結果，提出實務上的建議解決方案。

貳、研究限制

本研究欲從政策執行力的觀點探討影響臺北市社會住宅政策執行因素，也因而產生了以下的研究限制：

一、資訊蒐集方面的限制

本研究透過臺灣期刊論文索引系統、華藝線上圖書館及臺灣博碩士論文加值系統蒐集之文獻資料，以關鍵字「政策執行」查詢之期刊資料約有 300 篇，其中再以關鍵字「社會住宅」查詢之期刊資料卻只有 1 至 10 篇。因此，與社會住宅相關所能參考之具政策執行性質文獻資料尚屬不足，所獲取資料有限。

二、訪談對象的限制

本研究係以臺北市政府社會住宅執行機關人員、研究社會住宅領域相關之專家學者及社會工作團體研究人員為深度訪談主要對象，基於行政機關、學術界及民間團體的立場不同，關心層面不同感受亦有不同，受訪者對於本研究所探討之議題，通常會持較為保留的態度，可能無法探究問題之真正癥結。

三、研究者本身的限制

由於研究者本身缺乏都市規劃及都市計設方面的專業知識，因此，對於臺北市社會

住宅及都市規劃設計間具體可行之連結及確切之專業建議難免有所不足。另本研究試圖將理論與實務結合，惟因研究者本身非專業人員，無法就文獻資料、制度規範及實務運作現況，做更深入瞭解，僅能就訪談結果和現況問題作歸納性分析，所提出解決方案之建議，或有尚未周延之處。

第五節 名詞解釋

壹、政策執行

國內學者林水波與張世賢教授（1991）指出，政策執行是一種動態的過程，由執行機關與人員在過程中，採取各種行動、扮演管理者的角色進行適當的作為，結合組織網絡與政策標的人口，透過政策合法化後可依循之規範，達成某些特殊的政策目標（轉引自余致力，2008：234）。吳定教授（1996、1997）則認為，政策執行乃是政策方案在經過合法化之後，擬定施行細則，確定專責機構，配置必要資源，以適當的管理方式，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。

影響政策執行力的重要因素包括：政策內容本身的設計、執行主體（包括執行組織與執行人員）、和政策標的團體三者分別會有獨立的影響力；其中，執行主體與執行幅度間的關係，尚可以從其所表現的執行行為類型觀察；前述這三者之間也會有著複雜的互動過程，從規範性層次而言，正面的互動結果將產生政策學習效果，進而影響政策執行力的提高（林水波、張世賢，1991：221）。

貳、社會住宅

我國早期的住宅政策，係以國民住宅為主要推動方案，政策重心在於如何協助弱勢族群取得居住所有權，而國民住宅為我國住宅政策長期使用的名詞，到了 2004 年行政院修正社會福利政策綱領，才在官方文書首見「社會住宅」一詞。2010 年在台灣五都選舉的特殊氛圍下，由 12 個民間團體成立「社會住宅推動聯盟」以只租不售的「社會住宅」為主要訴求，形成相當程度的社會壓力。

社會住宅(social housing)，在歐洲亦稱之為「社會出租住宅」(Social Rented Housing)，是指由政府直接興建或獎勵民間興建之房屋，採「只租不賣」模式，以優於市場價格之

租金幫助所得較低的家戶或特殊的弱勢對象取得適當居住的住宅使用權，各國中央及地方政府所使用之名稱均不相同，在美國稱之為 *affordable housing*、日本名為公營住宅、香港稱為公屋、新加坡與馬來西亞均稱組合房屋（簡稱組屋）等，台灣則因為年代或法源與地方政府政策施行而造成社會住宅名稱之不同，例如平價住宅、出租國宅、公營住宅、青年住宅及勞工住宅等。

在我國，社會住宅廣義概念係指受政府補貼（土地、利息、稅賦等），以低於市場租金的方式專供弱勢居民租用之租賃住宅。法定狹義社會住宅之定義，則首見於 2011 年 12 月 30 日公布的〈住宅法〉第 3 條：「社會住宅為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。」根據內政部 2011 年公布之社會住宅中長期推動方案及社會住宅推動聯盟統計資料顯示，台灣目前廣義「只租不賣」之社會住宅存量比例僅佔全國住宅總量之 0.08%，但符合住宅法定義之狹義社會住宅目前則未有實際案例存在。

參、居住正義

居住正義是社會穩定的根本，更是社會公平的核心（朱敬一、康廷嶽，2015：125）。因此，許多國家都設有部會層級的專責單位以辦理社會住宅相關事務，在美國係由「住宅與都市發展部(Department of Housing and Urban Development)」掌管住宅市場與政策。美國政府更主導成立房利美(Federal Home Mortgage Association, Fannie Mae)與房地美(Federal Home Loan Mortgage Corporation, Mac)等房貸機構，以寬厚房貸條件，協助中產階級與年輕人圓擁有自住住宅的夢。³

近年來，臺灣經濟成長快速，但漸失包容性(*inclusiveness*)，高所得者的所得占比居高不下，實質薪資停滯不升，房價飆漲，增加年輕人的相對剝奪感，1989 年無殼蝸牛運動，在 25 年後的今天再度崛起，突顯出臺灣社會必須面對居住正義的民怨問題。根據內政部資訊平台所查得的資訊顯示，全台 2013 年空屋數量高達 85.7 萬戶，任何落實居住正義的政策方案，皆不能忽略這些空屋的去化，但也應兼顧人口老化對住宅需求總量與結構的衝擊。⁴

³胡正勝（2015），從房價所得比看臺灣社會的不公，*臺灣經濟預測與政策*，45(2)，25。

⁴胡正勝（2015），從房價所得比看臺灣社會的不公，*臺灣經濟預測與政策*，45(2)，25-26。

肆、住宅法規

為使我國住宅資源達到最有效、公平之運用，行政院於 1999 年 2 月底提出「強化經濟體質方案」，俾利建立合理住宅補貼機制、健全住宅市場及提昇居住品質。內政部自 1999 年 4 月起研擬住宅法草案，行政院經濟建設委員會則於 2001 年 3 月 1 日召開後續措施辦理情形，並於行政院會議中，決議暫緩推動住宅法之立法，而先行訂定「整體住宅政策」。

「整體住宅政策」依循建立合理住宅補貼機制、健全住宅市場及提昇居住品質方向著手規劃後報行政院核定，嗣因行政院於 2004 年 2 月 13 日核定「社會福利政策綱領」，爰再予修正相關住宅政策。內政部在政策積極配合研擬及研商〈住宅法〉(草案)期間，因社會一再發生住宅歧視事件，社會福利團體強烈要求研擬反住宅歧視相關條文規定，爰再增列住宅權利平等專章之相關規定。⁵

內政部 2011 年 5 月 20 日審查通過〈住宅法〉(草案)。⁶部長江宜樺表示，〈住宅法〉是政府推動住宅政策的基本法規，政策目的在於健全房屋市場、建立公平的住宅補貼制度，並提昇整體居住品質。希望未來除透過〈住宅法〉建構整體住宅政策的藍圖，亦能透過其他政策配套，讓有住屋需求的民眾能夠以合理價格買屋、換屋或租屋，並協助經濟與社會弱勢者解決基本的居住需求，俾落實居住正義。

我國有關社會住宅相關法規，始於 2011 年 12 月 30 日立法院訂定，經總統公布的〈住宅法〉明訂自公布後一年施行；〈住宅法〉共 7 章、54 條，其中第 3 章專章訂定社會住宅相關規定。2012 年 10 月 9 日訂定公布〈住宅法施行細則〉全文 14 條；並自〈住宅法〉法施行之日施行。

〈住宅法〉總計有 7 章共 54 條，包括提供住宅補貼、鼓勵民間或政府主動興辦社會住宅、訂定基本居住環境、健全住宅市場、確保民眾的居住權利等。〈住

⁵內政部營建署網站 (2011)。住宅法草案總說明，2011 年 5 月 20 日，取自：

<http://housing.kcg.gov.tw/LFA/download/%E4%BD%8F%E5%AE%85%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88f>。

⁶內政部營建署 (2011)。內政部通過〈住宅法〉(草案)，建構整體住宅政策藍圖落實居住正義，2011 年 5 月 20 日，取自：

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=12946&Itemid=54。

宅法〉明定了「社會住宅」及「合宜住宅」的定義，賦予政府興建「社會住宅」及「合宜住宅」法源依據。其中，「社會住宅」只租不售，並以混居方式讓青年學生、初入社會就業者與特定資格的弱勢戶生活在同一個社區；而「合宜住宅」則由政府招商投資興建，以平準價格優先售予一定所得以下且無自有住宅者。

未來社會住宅將由政府興辦或獎勵民間興辦，採用出租方式，並以去標籤化及融合社區的居住原則，提供適當比例予社會或經濟的弱勢戶租住，以解決其居住問題。

為落實社會住宅政策，內政部於 2012 年 12 月 17 日訂定〈輔導獎勵民間成立租屋服務平臺辦法〉、臺北市政府亦於 2013 年 10 月 17 日訂定〈臺北市社會住宅出租辦法〉作為執行社會住宅政策之依據。





第二章 理論探討與文獻回顧

本研究以臺北市社會住宅政策為個案，藉由相關文獻及政策執行力理論的研究進行探討，故相關理論與文獻探討分為兩大主軸，首先係蒐集有關政策執行之理論與文獻，瞭解政策執行的意義及政策執行力模式（政策執行的影響因素）、歸納出影響政策執行力之構面，再透過相關住宅政策執行之文獻分析，發現影響社會住宅政策執行力之主要因素，作為建構影響臺北市社會住宅政策執行因素分析架構及本研究設計之依據。

第一節 政策執行相關理論

政策執行可說是政策運作過程中最重要的一環，政策方案如不能有效執行與落實，政策方案目標將無法達成。政策方案係經過行政部門提出，透過民意機關討論審議通過而形成（取得合法地位），再進入政策執行的階段。西方學者 Pressman & Wildavsky 說：「承諾會導致期待，但是無法兌現的承諾卻會導致期望的破滅與失望。」（Pressman & Wildavsky, 1984：6，轉引自行政院研究發展考核委員會，1993：1）。

壹、政策執行的意義

J. Pressman 與 A. Wildavsky（1973）認為政策執行乃是設定政策目標後與達成目標行動之間的互動過程。

Van Meter 和 Van Horn（1975:447）認為政策執行係指公私團體或個人為了致力於先前政策決定所設立的目的之達成，所採取的各項行動。

R. F. Elmore（1978）認為政策執行係對部屬的各項職責及績效標準進行分配，以期達成政策目標，故政策執行之成效端賴組織功能之良窳，如無健全組織，則政策必成為空中樓閣。

Charles O. Jones（1997:166）認為政策執行乃是一套導向某一方案付諸實施的相關活動，相關活動中以解釋、組織及應用等三項活動最為重要。Charles O. Jones 認為執行是一套導向某一方案付諸實施的有關活動，此套活動以下列三項最為顯著（轉引自吳定，2006：229）：

1. 組織活動，即建立或重新安排資源、單位及方法，促使方案付諸實施。

2. 闡釋活動，即常以法規出現的方案語言，轉換成可令人接受及可行的計畫與指令。

3. 應用活動，即例行化的提供服務、給付或其他既定的方案目的或工具。

柯三吉(1986:22)認為政策執行乃是某項政策、法規或方案付諸實施的各項活動。這些政策或法規的目標和內容在政策系絡因素影響下，指導或規範該政策或法規的執行過程。

吳定(2003a:228-230)認為政策執行乃是政策方案在經過合法化後，擬訂施行細則，確立專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。

綜合上述國內外學者對政策執行之定義，筆者認為政策執行係政策問題形成、擬定政策方案經合法化過程後，由負責執行之機關組織與人員採取適當的行動，配置適當的資源，使政策方案在付諸實行後達到政策目標的一連串動態過程。

貳、政策執行力模式與影響因素

林水波、張世賢(2008:242)認為，T. B. Smith 係最早建構影響政策執行因素的學者；丘昌泰(2013:366)指出，政策執行一向被視為黑箱過程，原未受到學術界與實務界的重視，直到1973年 Pressman 和 Wildavsky 兩位學者針對奧克蘭計畫(Oakland project)進行系統性研究後，執行研究才受到學者的重視。Pressman 和 Wildavsky 則提出，政策失敗之主因，不外乎是：政策規劃&政策執行脫節、政策執行專責機關不當、政策執行主體太多(協調困難)、政策執行參與者同意目標但不同意手段、政策標的地區選擇錯誤、補助成本非補助勞力、獎勵承諾非獎勵績效、參與規劃者未負責執行工作、政治因素導致州及地方政府拖延執行工作等。

政府為了解決公共問題，擬定政策方案，經過政策合法化的過程後，還必須經過將政策付諸實行之政策執行階段，才有可能達到政策目標。而政策成敗與否，端視政策執行工作是否順利而確實。G. C. Edwards III (1980:1)曾言：「缺乏有效的執行，政策制定者的意圖將無法成功的實現。」(轉引自吳定，2003:171)惟政策執行的結果若無法達成既定目標，甚至與政策目標背道而馳，但沒有解決政策問題，反而製造另一個政策問題，或者使問題更形惡化。因此，本研究若欲瞭解臺北市社會住宅政策在執行階段是否能順利推行，政策在執行的過程可能遭遇到那些影響政策執行之因素，進而影響

政策的成敗，政策執行力的研究便處於關鍵地位。

吳定（1997：41）認為，政策執行力是指影響政策執行成敗的各項重要變數以及其彼此間的互動結果。所謂政策執行力，是指在政策執行的過程中，對該政策實際運作狀況，適時的予以研究分析，以瞭解政策在執行階段能否順利被推動以及可能遭遇到那些困難（林水波、施能傑、葉匡時，1993：24）。茲就國內外學者提出的影響政策執行因素之模式（政策執行力模式）加以彙整，如表 1：

表 1 國內外學者建構政策執行力理論一覽表

學者（年代）	政策執行力模式	影響政策執行的因素
T. B. Smith（1973）	政策執行過程模式	理想化的政策、執行機關、標的團體、環境因素
D. S. Van Meter & C. E. Van Horn（1975）	執行機關調適模式	政策標準與目標、政策資源、組織間的溝通與強化行動、執行機構的特性、社會經濟與政治環境、執行人員的意向
Eugene Bardach（1977）	執行賽局模式	政策資源的分散、政策目標的偏離、執行機構的窘境、執行資源的浪費
George C. Edwards III（1980）	執行機關影響模式	溝通（執行命令內容清晰傳達）、資源（人員、資訊、設備、權威）、執行者意向（態度）及機關結構（標準作業程序、事權不專）
R. T. Nakamura & F. Smallwood（1980）	政策執行環境模式	政策形成環境、政策執行環境、政策評估環境
Goggin & Bowman	政府間政策執行溝	聯邦政府層次的誘因限制、州地方政

& Lester & O'Toole (1990)	通模式	府的層次誘因與限制、州與地方政府的執行次級團體之關係
林水波、張世賢 (1991)	影響政策執行架構	政策問題的特質、政策本身所具有的條件、政策本身以外的條件
林水波、施能傑、 葉匡時 (1993)	政策執行力	政策本身、政策執行組織、政策執行人員、標的團體
吳定 (2002)		政策問題所具的特質、政策規劃的合理程度、政策合法化的周延程度、執行者對政策目標共識的程度、執行機關所具的特性、機關組織間的溝通與執行活動的強化狀況、政策執行的監督情況、標的人口順服策的程度、政治、經濟、社會、文化等環境因素

資料來源：本研究彙整。

依表 1 所示，政策執行力的模式顯示出到底那些重要因素影響政策執行之成敗，在 1970 年至 2002 年期間，最早建構影響政策執行因素的學者，首推 T. B. Smith 於 1973 年提出的「政策執行過程模式」，T. B. Smith 認為，影響政策成敗的重要因素分別為理想化的政策、執行機、標的團體、環境因素等四項因素，為政策執行過程中所牽涉到的重大因素...」（轉引自林水波 & 張世賢，2008：242）。

D.S.Van Meter 和 C.E.Van Horn (1975) 二位學者則認為，在政策執行過程中影響政策執行績效的六大因素為：政策標準與目標、政策資源（包括人力、經費、設備、物材等）、組織間的溝通與強化行動、執行機構的特性、社會經濟與政治環境、執行人員的意向等（轉引自吳定 2003：188-191；2006：246-249、林水波 & 張世賢 2008：243-244）。吳定（2003：191、2006：249）認為基本上 D.S.Van Meter 和 C.E.Van Horn 提出的政策執行力模式可說是相當周延，不過對於六大因素之間的互動關係敘述似乎不夠明確。

Eugene Bardach (1977) 以賽局的觀念來研析政策執行過程，Bardach 認為執行問題的核心在「控制」(control)的基礎上，因此執行過程就會特別在「議價」(bargaining)、
「說服」(persuasion)與「策劃」(maneuvering)三個不穩定條件下進行。Bardach 視「賽局」為一系統(system)，意指在執行進行過程中，有關結構性的要素應視為一個整體。這些要素應視為一個「賽局」，然而賽局之間的關係呈現多面，既複雜又很難說清楚，更無法就其整體加以觀察。但一個賽局與另一個賽局之間的關係呈現鬆弛的互相關聯，這是可加以觀察的。在 *The Implementation Game :What Happens After a Bill Becomes a Law* 《執行的賽局：法案合法化後運作》一書中說明了「四種最普遍的執行賽局」，即政策資源的分散、政策目標的偏離、執行機構的窘境、執行資源的浪費。因執行是個漫長的過程，故最易出現的問題是「延遲」(delay)，常見的遲延發生在計劃配合的過程及集體決策的過程，他認為唯有透過有關人員審慎的「談判」(negotiation)方能解決（曹俊漢，1985：76-78）。

George C. Edwards III (1980) 認為影響政策執行狀況的四項主要變數是溝通（執行命令內容是否清晰傳達）、資源（人員、資訊、設備、權威）、執行者意向（態度）及機關結構（標準作業程序、事權不專）（轉引自吳定，2003：191-195；2006：249-255）。吳定（2003：195、2006：255）認為，此項模式未觸及標的人口特性及環境因素對執行的影響，是其不足之處。

R. T. Nakamura & F. Smallwood (1980) 則認為政策形成環境、政策執行環境、政策評估環境等三個政策運作的功能性環境是構成政策執行成敗的因素。

Goggin & Bowman & Lester & O'Toole (1990) 等人認為，不應忽視政策執行中各個層面動態面的探討，因此建構了「政府間政策執行溝通模式」，強調政策執行是一種複雜的動態過程，因聯邦政府層次的誘因限制、州地方政府的層次誘因與限制、州與地方政的執行次級體之關係，直接影響州政府決策的結果，間接影響州政府執行政策的結果，因此必須著重政策執行過程中各個層面動態面的探討。

林水波和張世賢（1991：264）認為政策執行是一種動態的過程，在這個過程中，負責執行的機關與人員組合各種必要的要素，採取各項行動，扮演管理的角色，進行適當的裁量，建立合理可行的例規，培塑目標共識與激勵士氣，應用商議化解衝突，冀以成就某特殊政策的目標。影響政策執行的重要因素如下：

一、政策問題所具備的特質

(一)有效而可行的的技術理論與技術：

欠佳有效的因果理論、必要的技術不精，將對有效的政策執行增加困難度。

(二)標的人口行為的分殊性：

的人口種類越多樣，越難建構清楚明確的規則。

(三)標的人口人數目的多寡：

政策涉及的標的人數越少越肯定，較可能達成目標。

(四)標的人口行為需要調適的程度：

標的人口行為所須調適者，其程度越小越好。

二、政策本身的條件

(一)政策規劃合理的程度：

政策的規劃與推介如越合乎理性，則所獲得的支持度越高。

(二)合法化的周延程度：

政策方案取得合法化地位的方式，必須透過行政系統，經由行政首長或決策委員會予以批准（首長支持的程度），再送立法部門審議通過才進入執行的階段。

(三)執行者對政策目標共識的程度：

政策執行是否有成效，需要執行機關與人員擁有強烈的目標認同，表示堅決的支持，同時具有行事的能力，更需要他們有執行該政策的決心與共識。

(四)清楚而具體的政策目標：

政策目標必須是可衡量、具體、指出期望成果、所獲取須為執行人員或機構權限範圍內、需切合實際且可獲致的、須清楚指出完成期限。

三、政策本身以外的條件

(一)標的人口的順服程度：

標的人口的順服或支持程度，是檢視政策執行成敗的重要指標。

(二)執行機關所具備的特性：

執行機關所具備的特性是影響政策執行成敗最關鍵的要素，Goggin 等人在「政府間政策執行溝通模式」中，特別強調「組織能力」對政策執行的重要性。

組織能力，係指政府匯聚組織結構上的、執行人員上的及財務資源上的因素，同心協力將政策方案轉化為政策目標的能力。而政策執行機關所形成的正式及非正式的特性，亦影響到該機關執行政策的能力。

(三)組織間的溝通與執行活動的強化狀況：

執行機關組織間的溝通越暢通，執行活動的能力越高，則政策內容執行的成效越好。

(四)政策執行的監督情況：

誠如學者 Bardach 所言，執行是個漫長的過程，故最易出現的問題是「延遲」(delay)，為使既定政策付諸執行，有時須訂頒具有「輔助法律性質的法規命令」，而對於行政立法，亦必須施以必要的監督。

(五)政治與社會環境因素：

包含民意機關、法院、政黨、利益團體、民眾的支持、大眾傳播媒介、國內政治氣氛與國際環境等因素，亦有左右政策執行方向之可能。

(六)經社與技術環境因素：

經社與技術環境乃影響政策執行機構，政策產出及政策目標成就的外在變數。

林水波、施能傑、葉匡時（1993：9）指出，影響政策執行力的重要因素包括：政策內容本身的設計、執行主體與政策標的團體三者；其中，執行主體與執行幅度間的關係，可從其所表現的執行行為類型加以觀察；這三者之間有著複雜的互動過程，從規範性層次而言，互動結果將產生政策學習效果，從而影響政策執行力的高低。

吳定（2003：173、195-200；2006：230、261-265）認為，政策執行乃是指政策方案在經過合法化後，擬訂施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。並從理論及實務觀點，提出影響政策執行之主要因素：政策問題所具的特質、政策規劃的合理程度、政策合法化的周延程度、執行者對政策目標共識的程度、執行機關所具的特性、機關組織間的溝通與執行活動的強化狀況、政策執行的監督情況、標的人口順服政策的程度及政治、經濟、社會、文化等環境因素。

參、相關文獻檢視

本研究透過華藝線上圖書館、臺灣期刊論文索引系統及臺灣博碩士論文加值系統，以關鍵字「政策執行」及「執行力」蒐集相關之研究文獻，期能從歷年相關的研究文獻中，瞭解研究過的主題、面向資料，找出本研究可資參考運用之處。茲將所蒐集到之國內近年有關的政策執行力文獻，整理如表 2：

表 2 國內執行力研究相關文獻彙整表

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
王百合 & 王謙 (2008)	行政機關 推行電子 化政府政 策之研究 —以海巡 署為例 (政策研 究學報第 8 期： 147-178)	本文試圖應用 「政策執行力 模式」，分析海 巡署推行行政 電子化政策之 形成與發展。 首先透過「議 程設定」的概 念，分析我國 「電子化政 府」政策之形 成過程，再搭 配「政策執行 力模式」，瞭解 政策執行過程 中所受到三大 類原因的影 響。	政策執行過程中主要 受到三大類原因影響： 1. 政策本身內容之設 計 2. 執行組織之網路關 係 3. 政策標的團體	影響執行力之政策 內容，在具體作法上 可以包括以下若干 面向： 1. 政策本身內容之 設計： (1) 從法令權威角 度來看應用系 統，建議機關 於建置資訊系 統部分，概分 為兩部分，一 個是有電子化 政策支配性的 機關或政府政 策面的規範， 另一個則否。 (2) 管理階層應思 考在現有人力

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
				<p>下，適度妥善配置人力資源。</p> <p>(3) 從總預算有限的角度而言，管理階層應注意經費配置的有效性。</p> <p>2. 行政組織網絡之互動模式：</p> <p>(1) 幕僚單位對自己的業務應制訂共同作業綱領，降低幕僚與業務單位間產生本位主義衝突。</p> <p>(2) 資訊組織裡的資訊人員需具行政作業能力外，亦須具備資訊科技技術與協調溝通特質。</p> <p>(3) 密切的溝通與合作是運作的</p>

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
				<p>基本模式。</p> <p>3. 標的團體：</p> <p>需求單位應注意主官的資訊認知、遴選承辦人員應考慮資訊素養、積極的人格特質等，資訊單位則應注意承辦人的溝通能力、積極的人格特質、專業順練及方案時程掌控。最後在兩者間建立工作團隊，將任務與權責釐清，建立互賴的網絡關係。</p>
李武育 & 陳薇如 (2008)	以跨域治理概念論計畫型補助政策執行力管理 (研考雙月刊第 32 卷第 2	本文嘗試從強調夥伴關係的跨域治理概念，探究中央與地方政府施政密切相關的計畫型補助政策執行力管理	有關政策執行力評估方式，本文援引 Schneider(1982)提出五項指標概念進一步分析，此五項執行力指標為： 1. 執行行為投入度 (viability)	公共問題複雜度與治理需求，已非資源有限的單一政府能夠解決，無法不借重協力關係、公民參與等方式達成施政目標。跨域治理的概念，強調的是充分溝

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
	期:41-49)	機制如何建構，期盼作為未來各級政府強化治理能力之參考。	2. 理論完整性 (theoretical integrity) 3. 執行作為深化度 (capacity) 4. 執行作為普及度 (scope) 5. 執行作為副作用 (unintended effect)	通協調、治理互賴、合作夥伴的關係，各級政府都有可能是治理網絡中的領航者，成為彼此施政的協助者並共同承擔責任。為提高計畫型補助政策執行力，在執行過程管理方面，中央與地方之間，公部門與參與各類民間團體之間，彼此協力關係應融入更多相互對話的互動模式，重視夥伴關係之經營，以專業、真正需求引導政策執行方向，始能獲得跨域治理之價值。
張其祿 (2006)	“地方稅法通則”執行問題評估：第三代政策執行理論之應用	本文透過 M. L. Goggin 等人(1990)所提出的第三代政策執行理論架構，以理論演繹方式對「地	1. 由上而下的執行特性：(Goggin 等人提出的自變項) (1) 中央政府層次的誘因與限制 (2) 地方政府層次的誘因與限制	按第三代政策執行理論架構分析發現，「地方稅法通則」的執行問題包括由上而下的整體財政結構與誘因問題，以及由下而上的地方

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
	(中國地方自治第59卷第1期：4-23)	方稅法通則」的執行問題進行系統性的解析。	2. 由下而上的執行特性：(Goggin 等人提出的中介變項) (1) 地方政府本身的能力 (2) 地方政府本身的決策結果	政府執行能力問題。
張其祿 (2010)	影響地方稅法通則執行因素之研究 (行政暨政策學報第51期：1-45)	透過對全國各級地方政府之調查研究，本文系統性地釐清與分析地方政府在推動新地方稅制時所可能遭遇到的障礙及問題，以及影響該等問題的相關因素與未來政策和制度的改革方向。	1. 阻卻地方政府執行新地方稅制的最主要原因： 「法制阻礙」、「行政執行阻礙」、「政治阻礙」與「投資減少」。 2. 影響地方政府執行意向的環境因素： 地方政府之層級、產業結構、執政黨派、首長任期、議會結構與府會關係。	「中央協助」、「政治配套」、「法規鬆綁」、「誘因獎勵」與「租稅努力」等皆為可增進「地方稅法通則」執行可行性的改革配套策略。
孫振儀 (2006)	新制教育實習政策執行力之研究 (國立臺	首先透過文獻探討，瞭解教育政策執行與教育實習相關理論及研究，	針對新制教育實習政策執行之執行力，分五面向進行調查研究： 1. 執行作為的投入程度	研究發現新制教育實習政策整體的執行力並不理想： 1. 新制教育實習政策的理論基礎相

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
	北教育大學國民教育研究所碩士論文)	進而根據 Schneider (1982) 之執行力評估指標－投入程度、理論完整性、普及程度、深化程度、副作用，編製「新制教育實習政策執行力之調查問卷」。接著，以教育實習政策的利害關係人為對象，進行問卷調查。	2. 政策理論的完整性 3. 執行作為的普及程度 4. 執行作為的深化程度 5. 執行作為的副作用	當薄弱。 2. 新制教育實習政策會帶來不可預期的副作用。 3. 新制教育實習政策執行作為的投入程度大致獲得肯定。 4. 新制教育實習政策執行的普及與深化程度尚可接受。
陳恒鈞 & 洪健哲 (2009)	台北市立國中教師執行零體罰教育政策之探討：正當性觀點 (公共行政學報第	本文首先進行理論探討，說明政策設計正當性對政策執行之影響；其次，運用文獻分析法，將零體罰教育政策發展歷程，劃	本文的「政策設計對零體罰教育政策執行能力的影響架構」，應變數即零體罰教育政策之執行能力。兩項自變數包括： 1. 設計實質面： 問題建構明確度、目標與工具適合	研究發現： 1. 政策設計要素六項自變數中，與零體罰政策執行能力具有正向顯著性影響者，分別是：「問題建構明確度」、「目標與工具適合

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
	33 期： 45-81)	<p>分為五個階段進行探討；繼而運用半結構式訪談法，冀能獲得基層國中教師對零體罰政策的看法，藉以確定六項影響因素。</p> <p>最後，依據六項因素設計問卷，同時運用多元迴歸法，進行實證分析，檢證政策設計正當性要素對政策執行能力之影響。</p>	<p>度、政策目標可行性、環境系絡契合度。</p> <p>2. 設計程序面： 參與管道暢通度、執行人員認知接受度。</p>	<p>度」、「政策目標可行性」、「環境系絡契合度」及「執行人員認知接受度」等五項。</p> <p>2. 由於專家、學者與技術官僚未接受第一線教師的意見，導致「政策參與管道暢通度」與零體罰政策執行能力呈現負相關。</p>
詹美玲 (2011)	我國政府 績效審計 執行力之 研究（國 立臺北大 學公共行	本研究運用文獻分析法，歸納可能影響政府審計執行之關鍵因素共有十項，嗣以深	<p>可能影響政策執行者有四個構面、十項關鍵因素：</p> <p>1. 組織能力及認同度：</p> <p>(1) 審計人員專業技</p>	<p>研究發現：</p> <p>1. 實施條件成熟度最佳者：</p> <p>審計人員認同度、監察機關重視度等項。</p>

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
	政暨政策 研究所碩 士論文)	人訪談法實證 研究發現。	能 (2) 審計人員認同度 (3) 績效審計運作模 式 2. 政策本身條件： (1) 審計制度設計 (2) 法規健全性 (3) 評估標準適當性 3. 政策資源投入度： (1) 立法及監察機關 重視度 (2) 被審核機關配合 度 4. 標的團體支持度： (1) 績效審計人力及 經費 (2) 外部資源連結情 形	2. 實施條件成熟度 尚可或正逐漸改 善者： 審計人員專業技 能、績效審計運 作模式、法規健 全性、外部資源 連結情形、立法 機關重視度等 項。 3. 實施條件成熟度 有待積極尋求突 破者： 審計制度設計、 評估標準適當 性、績效審計人 力及經費、被審 核機關配合度等 項。
劉冠良 (2010)	我國社會 救助法以 工代賑方 案政策執 行力之研 究 (東海大	本研究採用二 種研究方法， 分別為次級資 料分析法以及 以結構式深度 訪談法以獲知 我國以工代賑	經由政策執行力相關 理論基礎之探究，歸納 出四項主要影響政策 執行人員之政策執行 力展現之因素： 1. 「資源」因素：探 究以工代賑方案經	研究發現： 造成以工代賑方案 政策執行力低弱與 較無法達到輔助代 賑工自立之政策目 標的原因如下： 1. 各縣市政府執行

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
	學行政管理暨政策學系碩士論文)	方案在各縣市政府之社會局(處)、區公所與各業務單位在政策執行過程中政策執行力之情形。	<p>費運用與人力配置之情形。</p> <p>2. 「政策內涵瞭解程度」因素：探究政策執行人員在政策資訊之接收與傳遞情形，以及執行人員間之溝通情形。</p> <p>3. 「資格與能力」因素：探究政策執行人員是否具有公務員或是社會工作相關資格，以及其在執行過程中，裁量權運用之情形。</p> <p>4. 「外在環境」因素：探究政策執行人員是否會因標的人口與社會團體之意向，而影響其執行作為與態度。</p>	<p>機關權責分配不明確且缺監督考核機制。</p> <p>2. 並無對於代賑工有參加期限之限制。</p> <p>3. 政策宣導不足。</p> <p>4. 代賑工之工作分派並無以其意願與專長為依據。</p> <p>5. 對於代賑工在工作表現上並無有效之管理與監督。</p> <p>研究建議：</p> <p>1. 應使各執行機關與明確之分工，並加強監督考核機制，以確保縣市整體之政策執行力。</p> <p>2. 在政策宣導方面，亦須以網路與人為公告宣導，以使更多案主能得知相關訊</p>

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
				<p>息。</p> <p>3. 須對於代賑工有期限之限制。</p> <p>4. 在工作分派中須以代賑工之意願與專長做為依據。</p> <p>5. 須對於代賑工之工作情形有明確之管理機制。</p>
葉俊榮 (2005)	提升政策執行力的挑戰與展望 (研考雙月刊第29卷第2期: 3-16)	考量到政策執行的重要, 本文分析政策執行的要件, 包括政策內容、執行組織與人力、執行裁量與行為、政策工具與標的團體的互動等分別探討, 以此為基礎提出提升政策執行力的政策建議。	影響政策執行的五個主要面向, 包括: 1. 政策內容 2. 執行組織與人力 3. 執行裁量與執行行為 4. 政策工具 5. 標的團體	<p>1. 政府要提升政策執行力必須強化政策規劃的品質, 並審慎選擇適當的政策工具。</p> <p>2. 在執行的過程中, 必須強化執行紀律, 並採用策略性人力資源管理, 提升執行力的人力資源品質。</p> <p>3. 在府際關係的互動上, 唯有中央與地方形成完整的執行網絡, 始有助於政策執行。</p>

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
				4.因應資訊科技時代的變化,政府必須善用資訊工具來協助政策的執行。
葉嘉楠 & 簡良哲 (2013)	里幹事執行社會救助政策之研究－以基隆市為例 (中華行政學報第13期:137-166)	透過調查及深入訪談分析影響里幹事執行社會救助政策之因素以及探討利害關係人對里幹事執行社會救助功能的認知與看法。	訪談結果： 1. 就組織層面而言： 里幹事行為受到依法行政原則限制，抑制了因人制宜權變裁量的空間。 1. 在資源方面： 里幹事人力過少，但要處理的事情過多；經費及人力均不足。 2. 在配套措施方面： 認為政府沒有做好相關政策的宣傳，但里幹事沒有選舉壓力，所以能做好政府與民眾的溝通橋樑。 3. 在裁量面來看： 里幹事社會行政專業知識能力不足，	本研究建議： 1. 在社會救助政策方面，無論中央或地方均應提高經費、簡化申請流程並完備相關法令。 2. 政府間相關福利措施或政府與民間相關措施，如能透過資訊科技加以整合，則能減少申請者的困難並提高獲得補助的機會。

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點 /研究方法	影響執行力因素	研究發現/研究建議
			以被動協助社會救助申請者為原則。	
蔡偉銑 (2014)	新竹科學 園區政策 過程的重 新檢視 (人文及 社會科學 集刊第 26 卷第 3 期： 427-481)	相較於一般認為新竹科學園區是源於蔣經國政府由上而下政策規劃而成的觀點，本文發現竹科園區的發展，實際乃是由下而上的政策執行過程所形塑而成。	竹科的政策執行係受到電子工業面臨結構轉型問題與半導體新技術發展的影響，如同一般公共政策的執行是「動態的過程」(Mazrnanian and Sabatier,1989: 39-41)	本研究發現：技術官僚為因應政策環境變化所致的機會、限制與問題，進而調整竹科目標的政策執行能力，是形塑竹科政策的關鍵因素。

資料來源：本研究彙整。

上述有關政策執行或政策執行力之期刊或博碩士學位論文計 11 篇，依研究主題認為影響政策執行力因素構面，除了政策相關因素構面係各研究者均提及者外，提及執行機構相關因素構面者有葉俊榮（2005）、張其祿（2006）、王百合&王謙（2008）、張其祿（2010）、蔡偉銑（2014）、劉冠良（2010）、詹美玲（2011）7 篇；提及標的團體相關因素構面者有葉俊榮（2005）、王百合&王謙（2008）、張其祿（2010）、蔡偉銑（2014）、劉冠良（2010）、詹美玲（2011）6 篇；提及環境相關因素構面者有陳恆鈞&洪健哲（2009）、張其祿（2010）、劉冠良（2010）、詹美玲（2011）4 篇；提及執行人員相關因素構面者有葉俊榮（2005）、張其祿（2006）、王百合&王謙（2008）、陳恆鈞&洪健哲（2009）、葉嘉楠&簡良哲（2013）、蔡偉銑（2014）、孫振儀（2006）、劉冠良（2010）、詹美玲（2011）9 篇；提及監督相關因素構面者有劉冠良（2010）1

篇。

提出其他構面或因素者，期刊論文部分：葉俊榮（2005）提出政策工具選擇，陳恆鈞&洪健哲（2009）提出目標與工具適合度、參與管道暢通度，張其祿（2010）提及影響地方政府執行意向的環境因素為地方政府的層級、產業結構、執政黨派、首長任期、議會結構與府會關係等，蔡偉銑（2014）提出產業的支援能力；博碩士論文部分：詹美玲（2011）在政策資源面向提出立法及監督機關的重視度、標的團體面向提出外部資源連結因素。

本研究經歸納整理政策執行力之相關理論及文獻進行分析比較後，初步瞭解影響本研究個案政策執行之因素，不外乎是法規、組織間的溝通、資源及預算、標的人口的差異、政策環境的影響...等，故本研究擬參考林水波&張世賢（2008）提出的三大構面進行探討，包含政策問題的特質、政策本身所具的條件以及政策本身以外的條件等三個面向，作為本研究之主架構。

第二節 社會住宅政策相關文獻

本研究透過華藝線上圖書館、臺灣期刊論文索引系統及臺灣博碩士論文加值系統，以關鍵字住宅政策蒐集相關之研究文獻，期能從歷年相關的研究文獻中，瞭解研究過的主題、面向資料，找出本研究可資參考之處。茲將所蒐集到之國內近年有關的住宅政策相關文獻擇要整理，如表 3：

表 3 國內相關住宅政策參考文獻彙整表

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點	研究建議或結論
林萬億 (2003)	論我國社會住宅政策與社會照顧之結合 (國家政策季	本文試圖以住宅安置為主軸的方式切入，首先回顧歐美各國社會	具體建議如下： 1. 不需協助的居住形式 在經濟上、身體條件及生活自理能力上具有較高的獨立性之老

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點	研究建議或結論
	刊第 2 卷第 4 期：53-82)	住宅政策的歷史發展；其次檢討我國的國民住宅政策，以及分析專門供作弱勢團體居住之平價住宅、勞工住宅、原住民住宅、老人公寓、單親婦女住宅及受暴婦女庇護住宅等，試擬一套結合社會住宅之社會照顧政策。	<p>人，社會照顧需求度低，因此，可以從民間住宅市場提供滿足；只是住宅設計應吻合老人的需求，例如退休社區、老人出租公寓等。</p> <p>2. 在宅支持的居住形式 這類住宅通常指老人自有或租用社會住宅或民宅，或與子女同住，但需要社或醫療的照顧才能獨立生活。此時，最需要的是到宅醫療復健服務、居家照顧服務、家事服務、喘息服務、日照照顧服務...等。</p> <p>3. 支持性住宅居住形式 生活依賴度較高的老人被安置在特別住宅或支持性住宅裡，依其服務的深度與廣度可分不同的居住形式。以瑞典為例，可分為下列三種：</p> <p>(1) 老人住宅：由地方政府興建及管理，住戶有獨立的居家單位，大樓設有公共交誼設備。</p> <p>(2) 服務住宅(service housing)：結合老人集合住宅與日間照護中心的功能，安置對象為部分身心失能的老人，有獨立的寢</p>

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點	研究建議或結論
			<p>室、衛浴設備，共享餐廳等休閒設施，並有 24 小時安全防護、醫急救援及日常生活協助等服務。</p> <p>(3) 團體之家(group home)：通常有 5-8 位老人住於一集合宅住裡，有獨立寢室、衛浴設備，共同廚房、客廳及服務人員的房間；為安置失智老人、智能障礙者及慢性病精神疾病患者最普遍的方式</p> <p>4. 安置機構</p> <p>(1) 對低收入的住宅提供應走向將現有國宅餘屋轉租，或補助房屋租金的方式，不宜再興建平價住宅。</p> <p>(2) 對勞工、原住民的住宅提供，宜以房租補貼或購屋貸款利息補貼方式進行。</p> <p>(3) 對於遊民，應採上述的支持型住宅方式安置。</p> <p>(4) 對單親及受暴婦女則應規劃適居的庇護性住宅。</p> <p>(5) 對老人及身心障礙者，需設計一套社會住宅與社會照顧服務的整合。</p>

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點	研究建議或結論
林勝義 (2008)	社會住宅與社區營造的轉型及其結合之探討 (社區發展季刊第 121 期：57-70)	引入社區營造的議題及協助社區發展的理念，為社會及經濟弱勢者提供適居的住宅做為當前社會住宅政策的主要政策方案。	為避免社會住宅淪為污名化的平民窟，對於社會住宅的規劃經營應朝向與社區營造理念結合的方式，參照歐洲社會住宅的實施經驗，與社區規劃緊密結合，並於法制面增訂社區營造創新策略。
張雅惠 (2009)	國民住宅轉型社會住宅之課題分析 (土地問題研究季刊第 8 卷第 2 期：79-88)	本文茲以住宅法中所指涉之社會住宅為主，輔以英國、荷蘭、美國等國外社會住宅發展經驗，並參考目前臺北市出租國宅管理經驗，進行國民住宅轉型成社會住宅之課題分析。	提出有關國民住宅轉型成社會住宅之課題，包括社會住宅定位的問題、社會住宅需求總量及興辦戶數須審慎評估、獎勵民間興建誘因不足、社會住宅應積極回應民眾居住需求。為使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境，社會住宅的定位應將「居住權」視為公民權的一環；當個人有意願及能力承租房屋時，不論是否具有弱勢條件，都應給予承租房屋的權利。
華昌宜等 9 人 (1996)	台北市住宅政策總體檢問題與建議(住宅學報第 4 期：89-103)	將住宅政策體檢目標界定為「在廣義的住宅觀念下，以住者適其屋為政策總目標，針對台北市當前之住宅問題	住宅政策十分重要的一環為住宅補貼，其補貼對象為中低收入戶，而傳統國宅政策補貼者為中收入戶，對社會上的弱勢團體反而欠缺應有的協助故政府應加強租金補貼、出租國宅、老人住宅、中途之家等提供才是住宅政策應有之取向。

作者 (年代)	研究題目 (出處)	研究重點	研究建議或結論
		予以評析，並提出對策初步方向。」	

資料來源：本研究彙整。

上述住宅政策及前述政策執行力相關文獻計 15 篇，經分析其研究觀點或研究發現，依研究主題認為可能影響社會住宅政策執行之關鍵因素。在住宅政策方面，林萬億認為，應研擬一套結合社會住宅之社會照顧政策，對於不同資格條件的各種社會弱勢，提出不同的居住形式或安置措施；林勝義提出，為避免社會住宅被污名化為平民窟，對於社會住宅的規劃經營應朝向與社區營造理念結合的方式，參照歐洲社會住宅的實施經驗，與社區規劃緊密結合，並於法制面增訂社區營造創新策略；張雅惠係以「國民住宅轉型社會住宅之課題分析」為題，指出為使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境，社會住宅的定位應將「居住權」視為公民權的一環；當個人有意願及能力承租房屋時，不論是否具有弱勢條件，都應給予承租房屋的權利；華昌宜等 9 人認為，傳統國宅政策補貼者為中收入戶，對社會上的弱勢團體反而欠缺應有的協助，建議政府應加強租金補貼、出租國宅、老人住宅、中途之家等提供才是住宅政策應有之取向，以上之研究建議皆可提供本研究之參考。

惟本研究經分析比較政策執行或政策執行力之理論文獻及社會住宅政策相關文獻回顧，認為可以參考林水波 & 張世賢 (2008) 提出的三大構面進行探討其重要因素：一、政策問題的特質：主要以標的人口的分殊性、標的人口行為需要調適量為探討因素。二、政策本身所具的條件：主要以法令規章之健全、首長支持度、政策規劃合理的程度、人力經費為探討因素。三、政策本身以外的條件：主要以機關間的溝通協調、執行人員的意向與工作態度、社會團體支持度及民意機關重視度為探討因素。本研究將以該三個構面、10 項重要因素，作為本研究之主要架構。

第三章 個案研討

因應住宅法立法通過施實，本研究針對臺北市推動社會住宅之現況為研究核心，探討其在現行政策執行面下，推動社會住宅之政策之困境，並參酌國外社會住宅相關成功案例，作為改進臺北市社會住宅政策之成效之參考。

第一節 社會住宅推動模式

壹、我國社會住宅推動過程

我國早期係以興建國民住宅做為主要社會福利政策，直到 2004 年行政院修正通過社會福利政策綱領，首次在官方文書中提及社會住宅之名詞，從此「社會住宅」、「居住正義」的概念漸漸在社會中成形。12 個民間團體在 2010 年台灣舉辦五都選舉的時機下，成立「社會住宅推動聯盟」並以推動只租不售的「社會住宅」為主要訴求，對中央及地方政府形成相當程度的輿論壓力。爰此，內政部 2011 年 5 月審查通過住宅法草案，其中臚列「社會住宅」專章；2011 年 6 月行政院更核定「社會住宅短期實施方案」，俾利逐步提高社會住宅供給量，以落實居住正義。

依學者林萬億（2003：63-67）的整理，我國住宅相關政策演進，約可分為下列幾個階段：

一、第一階段（1949 年至 1965 年）：緊急應變的「軍眷戶及災民安置」政策

1949 年政府自大陸撤退來台，百廢待舉住宅短缺，為解決隨軍隊來台之軍眷戶及 1953 年颱風受災戶安置問題，此階段以興建軍眷戶之「軍眷村」與安置受災戶之「災害重建住宅」為主，係「緊急應變」的住宅補助政策。

二、第二階段（1957 年至 1975 年）：地方政府參與國宅建設的「貸款興建國民住宅」政策

1957 年政府公布實施「興建國民住宅貸款條例」，以協助較低收入家庭「貸款興建國民住宅」為主，貸款對象包括公教人員、農漁民、勞工及一般市民。1971 年台灣退出聯合國後致房價崩跌，直到 1973 年至 1974 年發生第一次石油危機，房價又開始飆漲，

中低收入家庭無力購屋，因此，「興建國民住宅貸款條例」於 1975 年「國民住宅條例」公布後廢止。

三、第三階段（1975 年至 1981 年）：以量制價的「政府直接興建國民住宅」政策

1975 年「國民住宅條例」公布實施，明定由政府直接興建國宅，以低價出售或出租與較低收入家庭，軍公教人員及勞工等符合較低收入規定者亦適用，並由政府提供低利貸款。

1976 年至 1981 年間政府配合六年經建計畫，推動「國民住宅興建六年計畫」，用以解決中低收入戶住宅問題。

四、第四階段（1982 年至 1987 年）：引進民間力量的「貸款人民興建」與「獎勵民間興建」政策

1979 年至 1980 年間，因第二次石油危機的爆發，房價又開始蠢動，政府於 1982 年至 1985 年推動國民住宅四年計畫，惟政府希望以大量的供給降低房價，故於 1982 年修正「國民住宅條例」，增訂「貸款人民興建」與「獎勵民間興建」兩項政策，藉由民間資本應因實際需要，減輕國家負擔。

五、第五階段（1987 年至 1990 年）：協助購置民間興建住宅的「輔購住宅貸款利息補貼」政策

1987 年台灣解嚴，外匯管制解除，台幣大幅升值，房價飆漲，引發 1989 年「無殼蝸牛運動」。政府鑒於興建完工配售之住宅存量有限，供不應求，加上購屋者以極低價格購入國宅後，一經轉手出售即可獲取暴利，至此政府直接興建住宅出售，似有圖利少數特定族群之嫌，故政府以減少直接興建國宅之機制，並於 1989 年發布「輔助人民自購國民住宅貸款辦法」，辦理軍公教、勞工、農民、原住民等較低收入家庭，購置住宅貸款利息補貼，協助收入較低家庭購置民間興建住宅。惟因當時國宅滯銷，且低收入家庭仍無力負擔，故 1990 年之後政府明定「中低收入家庭」分位點標準，對於「出售及貸款自建」照顧之對象為，家庭收入在 50% 分位點以下之家庭；「出租」部分為家庭收入在 20% 分位點以下之家庭，此標準一直延用迄今未變更。

六、第六階段（1990 年至 1996 年）：擴大民間參與的「獎勵民間投資興建住宅」政策

1990 年正逢伊拉克及科威特戰爭期間，股市崩盤、第一次房市空頭、經濟不振；又逢 1994 年省長選舉及 1996 年總統大選。

政府為提振經濟，推動以擴大民間參與的「獎勵民間投資興建住宅」為主的政策，如 1992 年「國家建設六年計畫」廣建國宅、1994 年「勞工住宅購建方案」推出六萬元一坪之房價政策及 1996 年「國軍老舊眷村改建」等策略。

七、第七階段（1996 年至 2004 年）：亞洲金融風暴後的「優惠房貸」政策

1997 年 7 月亞洲金融風暴無預警發生，造成第二次房市空頭，房市供過於求以及空屋率過高的現象，導致房市低迷。自 2000 年起國宅政策轉以消化大量餘屋為主要政策，並停止獎勵民間投資興建國民住宅，自 2000 年 8 月起每年推出優惠購屋貸款專案，協助青年達成購屋成家的夢想。

八、第八階段（2005 年至 2011 年）：照顧弱勢家庭及青年的「整合住宅補貼」及「青年安心成家補貼」政策

2005 年行政院核定「整體住宅政策」，宣示健全住宅市場資訊建置、提升住宅品質及建立公平效率住宅補貼制度為三大政策目標；2007 年行政院核定「整合住宅補貼資源實施方案」，整合分散於各部會辦理之輔購及修繕住宅貸款利息補貼措施，住宅相關業務移撥內政部辦理。

另為協助新婚生育子女之青年成家，減輕居住負擔，行政院於 2009 年通過「青年安心成家方案」，提供前 2 年 200 萬元零利率之購屋貸款利息補貼或租金補貼。

九、第九階段（2011 年）：協助民眾實現居住正義的多元安居措施

2011 年 5 月 27 日行政院函頒「協助民眾實現居住正義的多元安居措施」，賡續辦理相關住宅補貼、協助中低收入、相對弱勢及受薪階級滿足居住需求外，另積極推動擁有所有權的合宜住宅及承租或使用權的社會住宅。

2011 年 12 月 30 日〈住宅法〉訂定完成，為實現居住正義之目標，〈住宅法〉中設有社會住宅專章，舉凡社會住宅之內涵、興建方式及提供管理維護方法皆訂有相關規定，自此我國社會住宅已有規劃執行之依據，對於社會住宅政策未來推動有較明確的方向。

貳、各國社會住宅推動模式

檢視各國社會住宅既有之推動模式，可作為我國推動社會住宅政策之參考，臺北市現今提供作為出租住宅的部分，大部分是某些舊有國宅由出售轉為出租，雖有社會住宅之精神，惟其原始規劃並非以社會住宅政策為主，且經營管理方式亦不成熟，故有參考他國經驗之必要。

英國的社會住宅是由地方政府興建，修繕或拆除重建，再租予國民居住。英國在 1890 年通過〈住宅法〉，倫敦率先推出公共住宅。惟因第二次世界大戰後福利國家的擴張，英國才開啟社會住宅大量興建的契機。1919 年英國通過〈住宅城鎮計畫法〉，由中央地方補助地方政府興建符合良好建築品質如花園城市般的住宅，出租給主要提供給勞工階級的社會住宅，以免被標籤化。1961 年英國在修正住宅法過程中，授權政府補貼低所得家戶的社會住宅，以維持其品質（張雅惠，2009：79-88），至 1981 年英國地方政府社會住宅存量達到全部住宅數量的 29%。新加坡的組屋也是由政府為中低收入家庭建造提供的廉價公共房屋，新加坡實施公積金制度，即其建屋發展局興建組屋的經費大多來自公積金，勞工也是依靠公積金（勞工自月薪中提撥一部分作為租屋基金）來承租或購買組屋。

荷蘭的社會住宅則是國家貸款興建，再由住宅協會管理。1893 年荷蘭阿姆斯特丹市政府成立「居住促進協會」、1901 年通過〈住宅法〉，經政府核可的非營利組織，可藉由國家貸款來興建社會住宅（張雅惠，2009：79-88）。丹麥的社會住宅是由國家貸款給工會來興建勞工住宅或合建，這些社會住宅的管理交由住宅協會辦理，承租戶包含工人、一般受雇者、年輕專業人士及弱勢族群。香港是亞洲國家中社會住宅最多的，香港的公屋由政府提供土地，政府或志願團體興建，出租予低收入戶居民。

為抑制炒房風氣，許多國家都舉德國為例，鼓勵租屋。德國住宅政策就是要使所有人民都受益，爰此，西德在 1949 年首次推出房屋法，鼓勵建商蓋房，但房屋的配件、大小及租金都要適用於最廣泛的大眾。尤其，德國銀行對房屋貸款非常嚴格，並以拉高頭期款的門檻之方式，而且德國不讓房屋貸款抵稅，使得潛在的買家不多。據聞德國法律限制租金漲幅三年內不得超過 15%，加上穩定的出租住宅供給造成德國房價漲幅非常緩慢，房屋租金漲不起來。相較其他國家，德國房地產市場對投資人而言一點都沒有吸引力，經濟學家認為，德國在私人投資與政府政策之間取得了很好的平衡，高品質公共住宅及低租金的環境，使德國人對住房政策滿意度很高。

第二節 臺北市社會住宅執行面之探討

壹、社會住宅短期實施方案

2011年6月行政院核定「社會住宅短期實施方案」，選定臺北市及新北市優先興建社會住宅或利用空餘屋轉為社會住宅等方式，提供只租不賣的公有出租住宅，依內政部規劃將提供1,661戶，預定3-5年完工後可提供社會弱勢者承租，解決其居住問題。如表4：

表4 內政部規劃之社會住宅短期實施方案戶數表

序號	興建地點	基地面積〈M2〉	設計坪數/戶數			總計 〈戶數〉
			8坪/戶數	16坪/戶數	24坪/戶數	
1	萬華青年段	4081	128	124	0	270
2	松山寶清段	9391	344	348	0	507
3	三重大同南段	3081	32	64	30	126
4	三重同安厝段	1857	22	45	20	87
5	中和秀峰段	12086	112	252	140	504
總計		30496	638	833	190	1661

資料來源：何慧如（2014）。〈談社會住宅〉（江青鸞，2011）

貳、臺北市社會住宅執行現況及困境

依據臺北市政府的規劃，以採公有土地直接興建社會住宅為主要推動策略，另採多元興辦方式推動公營出租住宅方案，包含配合行政院核定之「社會住宅短期實施方案」，未來5年內提供8,500戶之社會住宅量供弱勢族群承租，保障其居住權利。⁷

一、臺北市社會住宅執行現況

臺北市政府為推動臺北市公共住宅、住宅政策與住宅計畫相關事務，諮詢、審議住宅計畫、評鑑社會住宅事務、審議民間興辦社會住宅申請案件，特設臺北市公共住宅委員會，業於2015年6月10日修正「臺北市公共住宅委員會設置要點」（原名稱：臺北

⁷何慧如（2014）。從公私協力的觀點探討社會住宅之興建與營運。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，台北。

市住宅諮詢審議及評鑑委員會設置要點)，第一屆「臺北市公共住宅委員會」於 2015 年 10 月 1 日召開，廣邀專家學者共同為臺北市公共住宅政策獻策，另於 10 月 8 日在該市集思交通部國際會議廳舉辦「首都圈論壇-公共住宅政策」活動，邀請首都圈城市-新北市、桃園市、基隆市三位市長，及各政黨總統候選人陣營，一同討論定位首都圈公共住宅的未來。

臺北市運用市府及民間資源達成增加公共住宅存量之計畫目標，積極擘劃「多元增加公共住宅行動方案」，推動興建只租不售的公共住宅計畫，藉由多元服務及生活協助，提供青年家庭更美好的生養環境。短期住宅政策目標係 2018 年興建完工 2 萬戶公共住宅，將朝高品質居住環境規劃，在建築規劃上融合建築美學、公共藝術、智慧綠建築及通用設計，並委託專業物管公司進行生活管理服務，讓青年家庭得以可負擔的價格租住超值的好宅，讓各個社會階層都可以在臺北市和樂共生。並於 2014 年 3 月推出「閒置住宅政府代租代管計畫」，配合營建署補助經費於 11 月開辦 2014 年度租屋服務平台，積極解決房東困難增加出租意願，並將資源全數提供弱勢家庭，有效解決弱勢租屋問題，截至 2015 年 11 月 30 日已媒合成功 29 件，績效全國第一。

臺北市政府供給的公共出租住宅全國數量最多，自民國 1970 年起陸續提供福德、安康等平價住宅、出租國宅及中繼住宅等已出租之早期既有出租住宅，統計至 2014 年 8 月止共計 5,472 戶；自民國 2010 年 10 月起則推動多元增加公營住宅計畫，以中所得以下之青年家庭為主要出租對象，提供基本家具、並引入專業物業管理，提升居住品質。經統整既有公有出租住宅及公營住宅等相關房地資源，至 2014 年 8 月止，臺北市公有出租住宅計約 1 萬 5 千餘戶，加上興建中、規劃設計及都市計畫變更全數完工可達 4 萬 5 千戶，臺北市公有出租住宅存量將由 0.6% 提升至 1.6%。

二、臺北市社會住宅執行面臨之困境

依據內政部統計處 2011 年 12 月辦理「社會住宅需求」調查，如在適當區域內建有高品質之社會住宅，表示一定會申請者，推估計有 19 萬戶。顯見市場有一定的社會住宅需求度，但在政策推動未明朗化之前，也潛藏諸多問題。

伊甸基金會執行長黃琢嵩曾於 2012 年社會住宅研討會上表示，國內身心障礙者的居住問題，呈現出：「買不起、租不起、住不了、進不去」四大現象。礙於身障者先天的社會經濟弱勢，在求職路上不易覓得工作，其中有三成依賴政府津貼過活，有些則是

仰賴家人經濟支持才得以維生。根據行政院勞委會《2009年身心障礙者勞動統計》，有些身障者根本達不到勞工基本工資水準，使得處於經濟底層的身障者無力負擔昂貴的租金，至於買房，對他們而言更是難上加難。⁸

根據內政部2012年12月「政府推動社會住宅之具體方案及如何與社會福利業務相互連結；從各社福及住宅法規之住宅補助制度」檢討弱勢民眾居住問題」報告中指出，國內自有住宅率為84.58%，屬於高自有率的國家，惟為協助無法透過租金補貼（每戶每月最高補助4,000元）在市場上租到合適住宅之社會經濟弱勢者，政府將提供社會住宅，解決居住問題。依社福法規規定，政府補助的弱勢族群包括：低收入戶、身障者、老人、家暴被害人、遊民等。

社會住宅短期實施方案主要推動臺北市和新北市五處試辦基地，加上兩處推動中的合宜住宅，預計提供2,300戶。如果再加上現有社會住宅戶數（6,000戶）以及每年辦理租金補貼計畫戶數39,000戶來看，約可供給47,300戶家庭。對於這樣的情況，是否就能解決市場需求？政大地政系教授張金鶚不以為然。他指出，政府興建社會住宅只夠提供5-10%給弱勢族群使用，資源分配明顯不足，而「浮洲合宜住宅規劃十年後房屋回收可買賣」，雖以興建社會住宅為訴求，實際上根本不符合居住正義。

社會住宅入住為避免標籤化，強調混合居住原則，但是與弱勢族群為鄰，卻引來市場反對的聲浪，甚至被質疑有礙房價推動。在外界對身障者仍存有偏見的威脅下，屆時身障者恐怕會面臨「進不去」的難題。

面對人口快速老化，身障者行動不便的現今社會情勢，社會住宅納入無障礙空間的規劃是當務之急，這也是避免讓身障者產生「住不了」的窘境。唯有軟硬體規劃完善，配套措施完整建置，才能真正讓弱勢族群享有安居的生活。

參、世界各國社會住宅執行現況

依社會住宅推動聯盟的調查，新加坡的社會住宅比率雖只有4.5%，但全國人口幾乎100%均有房住，新加坡政府的住房政策不但協助其人民買房亦規劃相當程度的社會住宅，與我國長期以來的住宅政策方向有某些相同之處，其成效有值得我國學習之處；

⁸伊甸園月刊(2013)。台灣社會住宅的現況。2013年11月29日，取自：
<http://edenswfmp.pixnet.net/blog/post/90057434-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%A4%BE%E6%9C%83%E4%BD%8F%E5%AE%85%E7%9A%84%E7%8F%BE%E6%B3%81>。

而荷蘭社會住宅比率 34% 遠高於其他國家，在荷蘭有超過三分之一的住宅單位是屬於出租式社會住宅（台灣目前不到 0.1%），發展歷史悠久，制度上也相對完善，為什麼荷蘭的社會住宅不會成為貧民住宅，也不會成為房地產炒作的工具呢？這是值得我們探究的。然而，巴黎為法國首都，目前巴黎社會住宅由副市長主導，為地方政府主導的社會住宅模式，相較於臺北市之於我國的政府層級相當，而巴黎市政府在規劃社會住宅的同時融入現代而創新的觀念，例如社會住宅之興建執行結合名家之手，增添社會住宅的藝術氣息，而在交通上加強巴黎交通規則運行準點等機制，使社會住宅不受排擠，皆為社會住宅注入新觀點及新氣象。凡此種種因素，皆為本研究認為值得借鏡之處，故以此三個國家作為分析之對象，茲分別扼要介紹如下：

一、新加坡的「住者有其屋」政策

新加坡政府於 1964 年推動「住者有其屋」計畫，在 500 萬人口中有 82% 的人口居於「政府組屋」中，包含 80% 購屋及 2% 租屋人口；透過組屋供應與公積金制度，限制了炒房行為，為中低收入民眾提供廉價房源並使大多數家庭能負擔得起組屋，成為全球唯一一個民眾擁屋率接近 100% 的國家。即使房價飆漲七成，年輕人仍可輕鬆成家，兼具創造財富增值的機會。

有關住者有其屋政策推動之特色，茲說明如下：

(一) 推動「組屋供應體系」政策：

1. 新加坡政府成立建屋發展局(HDB)，政府規劃招標建造公共組屋。
2. 為中低收入民眾提供廉價房屋，公共「組屋」以提供小戶型、低房價原則（房價按套計算，因而控制戶型就能控制房價）為原則。
3. 購買組屋之免稅優惠措施：
 - (1) 購買三房以下者，低於半價。
 - (2) 購買四房者，降價 15%。
 - (3) 購買五房者，稍有優惠。
 - (4) 購買二手組屋者，視購屋家戶狀況，提供 100000~70000 新元之津貼，存入購屋者之公積金戶頭。
 - (5) 子女和父母在一定距內買房者，獲 30000 元補助及住房分配之優先權。

(二) 公積金制度(Central Provident Fund, CPF)／具強制儲蓄性質

1. 受雇員工皆須加入中央公積金制度(CPF)。
2. 自雇者僅須加入醫療儲蓄計畫(medisave)。
3. 由雇者與受雇者分別抽出一定比例的薪資存入特別的個人戶頭帳戶累積利息，以備不時之需的準備。

(三) 新加坡人民月入 2 萬 3 千元即可買房，組屋每坪售價低於 18 萬元 (HDB 赤字由政府填補)：

1. 購屋者，提撥每月收入 33%。
2. 普通帳戶利率 2.5%、貸款年限 25 年。
3. 不同家庭月收入，可購得房屋價格 (一房坪數約 10 坪)，如表 5：

表 5 新加坡不同資格者購屋一覽表

家庭月收入	購買組屋類型	貸款利率(25 年)	購入價格(台幣)
23500(星幣 1000)	1 房 1 廳	2.5%	1,728,647
47000(星幣 2000)	2 房 1 廳	2.5%	3,457,294
94000(星幣 4000)	3 房 1 廳	2.5%	6,914,588

資料來源：內政部營建署「專題報導」：未來組屋計畫下，不同家庭收入可購得房屋價格，

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=17021&Itemid=76，檢閱日期：2015 年 3 月 20 日。

由於新加坡土地約有 80% 屬於國有，土地成本低且限制了炒房行為，為國家的社會穩定和經濟繁榮奠定了基礎。

二、荷蘭的「土地政策與社會住宅制度」⁹

荷蘭於 19 世紀末開始實行土地租賃制度(Land Lease System)，荷蘭人不會把擁有房子當作是必然的事，許多人都是以接受補助的方式長期租賃房子，而這其中大部分為社會住宅(socail housing)。事實上荷蘭自 1942 年起，地方政府就沒有真正賣掉土地的紀錄，且政府可接向農民購買土地，與其他國家必須先變更成都市用地不同。

荷蘭社會住宅制度的特色如下：

⁹鍾鎮昆(2011)。再談荷蘭土地及社會住宅政策。2011 年 3 月 20 日，取自：
<http://bbs.nsysu.edu.tw/txtVersion/treasure/tmm/M.969213545.A/M.1271487658.A/M.1271488964.A.html>。

(一) 直接向農民買土地，公部門擁土地有所有權後，進行都市計畫(mater plan)的擬定（係經過地方民眾討論及專家意見對都市設計作整體考量與計畫）。

(二) 進入執行階段，亦即由公部門完成公共設施及交通等建設後，將地上權交給私部門建築計畫、執行。

荷蘭藉由不同的規劃工具來介入都市住宅政策，重新檢討社會住宅的施行方式，不同的社會住宅有許多不同的門檻標準：

(一) 獲得政府補助取得約 70 年的租賃權（土地國有）。

(二) 按月接受政府補助租賃一般房子。

(三) 按月接受政府補助又租賃社會住宅。

上述受益的族群更為多元，並不限定需要接受社會救助的族群，尚包括：剛畢業的學生上班族、移民（需繳稅）、被迫遷離原有社區的居民（原有土地進行其他轉型開發）都可以申請。荷蘭社會住宅計畫大多包含於新的都市計畫、新社區計畫與都市更新行動中，利用公部門主導開發計畫模式，使得更新後的社區能兼顧住宅需求，社會融合與社會正義。

公部門的主動性使得社會住宅存在於市中心居住品質良好、交通便利且擁有許多咖啡店、書店與餐廳的觀光區域，這在其他以市場為住宅政策基本運作邏輯的城市是不多見的：荷蘭也不是完全沒有房地產開發的投機傾向，惟公部門都能適時的以整體考量來適度抑制此一傾向，杜絕炒作的問題。

荷蘭的制度使得炒作地皮的問題並不存在，政府可以輕易的取得土地，專心的就區位和都市計畫來做分析與規劃設計，從國土計畫到地方政府的都市與住宅計畫執行，經由公開規劃資訊，建立平台，視民眾參與為必然，進行調整與辯證，慢慢形成共識，然後執行，這樣強力管制的背後有十分完備的法規支持。

三、法國巴黎市政府推動的「SUR 法案」

法國的 SRU 法案推動門檻：

(一) 法規依據：都市更新扶助法

(二) 法國城鎮：3500 人以上

(三) 住宅比例：需達 20%

以首都巴黎為例，社會宅推動之情形及執行方式如下：

(一) 巴黎市府成立『租賃管理公司』：

1. 尋屋→議價→收購→改建成社會住宅
2. 將閒置公家機關改建成社會住宅

(二) 巴黎市府營運執行方式：

由中央政府、地方政府及私人公司 1%回饋金之挹注，市府部門成立房屋管理處，興建或改建、分配及管理社會住宅（資料來源：巴黎住管會）。

(三) 由巴黎市府營運，社會住宅申請資格以所得級距（月收入）為基準：

1. 個人月收入小於 1800 歐元
2. 父母 + 扶養子女 < 3500 歐元
3. 3500 歐元 < 父母 + 扶養子女 < 6000 歐元

（註：2014 年法國最低薪資 1445.38 歐元/月）

（資料來源：巴黎住管會）

(四) 社會住宅管理單位辦公室就在社會住宅樓下方便管理，目前巴黎社會住宅由副市長主導，社會住宅興建皆出自名家手，發揮創意舞台功能及美學，成為另類城市行銷。同時加強巴黎交通規則運行準點，交通運輸下客 20 秒不誤點，停車每小時要 11 美元，所以不開車最大。

依據前述新加坡、荷蘭及法國巴黎市政府的社會住宅規劃執行成功的因素看來，似乎是由中央及各地方政府主導規劃方向，執行工作交由私部門參與合作，共同完成社會住宅的興建；但其規劃時均考量到如何限制炒房行為，例如新加坡及荷蘭透過土地政策之國家土地百分之八十至八十五為國家所有，新加坡政府透過組屋供應與公積金制度限制炒房行為，荷蘭也不是完全沒有房地產開發的投機傾向，惟公部門都能適時的以整體考量來適度抑制此一傾向，杜絕炒作的問題，此部份臺北市政府或可參酌引用，思考未來社會住宅規劃執行的可行性。



第四章 研究設計

承續第二章探討有關政策執行（力）及社會住宅政策的理論與文獻，本章將據以建構本研究之研究架構，並針對研究架構所列各項因素設計訪談提綱，作為本研究訪談之參據。本章內容分三節，第一節說明研究架構，第二節敘明訪談對象，第三節說明訪談提綱。

第一節 研究架構

本研究依據政策執行（力）之理論探討與文獻分析，歸納可能影響社會住宅政策執行之應有政策問題的特質、政策本身所具的條件、政策本身以外的條件等三個構面，再依據該三個構面，進一步分析社會住宅政策之相關研究，發現影響社會住宅政策執行力之重要因素。本研究參酌林水波 & 張世賢（2008：245）建立之「影響政策執行的諸因素」分析架構，提出建構社會住宅政策執行力分析架構，亦即本研究之研究架構，如圖 2：



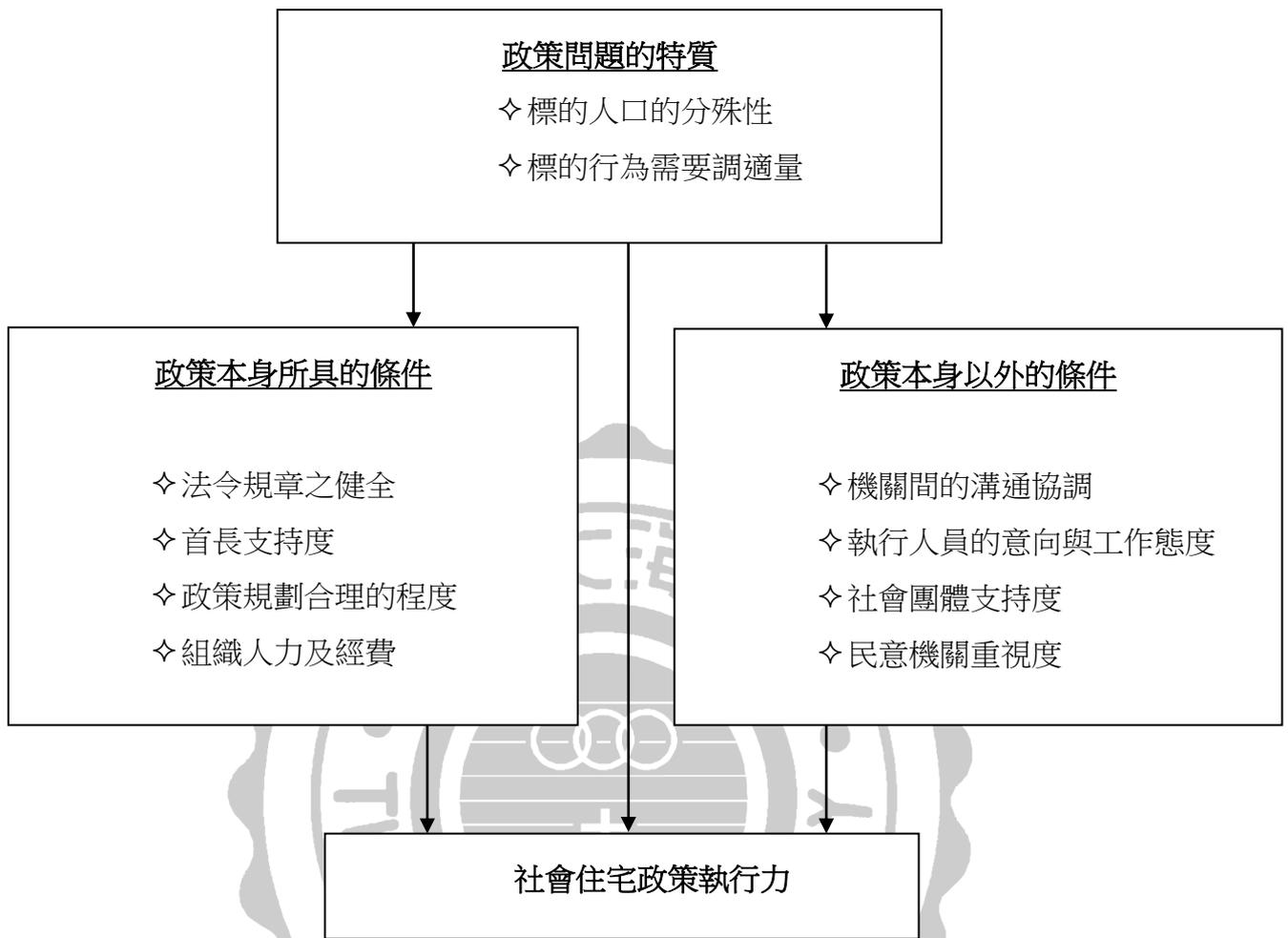


圖 2 研究架構圖

資料來源：修改自公共政策（四版）（245 頁），林水波 & 張世賢，2008，臺北：五南。

如圖 2 所示，本研究歸納可能影響社會住宅政策執行力之政策問題的特質、政策本身所具的條件、政策本身以外的條件等三個構面，分別進一步分析以「標的人口的分殊性」、「標的人口行為需要調適量」、「法令規章之健全」、「首長支持度」、「政策規劃的合理程度」、「組織人力及經費」、「機關間的溝通協調」、「執行人員的意向與工作態度」、「社會團體支持度」、「民意機關重視度」等 10 項影響執行力之重要因素，作為本研究之分析項目。

第二節 訪談對象

對質性研究而言，受訪者的挑選應該是根據研究問題及資訊的豐富等原則，來決定抽樣的方式，而不是運用隨機抽樣來找尋最具代表性的樣本（潘淑滿，2013：149）。本研究主要採取深度訪談法，探討影響臺北市社會住宅政策執行之因素。訪談對象的抽樣，係採取「目的性抽樣」，即按照研究的目的抽取能夠為研究問題提供最大資訊量的研究對象（Patton，1990：169，轉引自陳向明，2007：138）。訪談對象分為行政機關、專家學者及社會工作團體三部分，如表 6 所示：

表 6 訪談對象名單

訪談對象	受訪者任職單位及職務性質	列為訪談對象的理由	編號
行政機關	臺北市政府職員	督導臺北市住宅相關業務。	A1
	臺北市政府職員	規劃臺北市住宅相關業務。	A2
	臺北市政府職員	執行臺北市住宅相關業務。	A3
專家學者	大學教授	具土地政策及都市計畫等研究專長。	B1
	大學教授	具不動產市場分析及住宅政策研究專長。	B2
社會團體	社會團體研究人員	在社會住宅政策上扮演監督或支持政府機關的角色。	C1
	社會團體研究人員	在社會住宅政策上扮演監督或支持政府機關的角色。	C2

資料來源：本研究彙整。

以質性方法分析研究資料的關鍵程序是編碼(coding)，先將個別零散的資料予以分類或類別化之後，再結合某種檢索系統，將這些程序加以結合，讓研究者能夠檢索自己爾後可能感興趣的資料（Earl Babbie 著，林秀雲 譯，2013：571）。本研究訪談內容編碼方式，第一碼依訪談對象為行政機關、專家學者及社會團體受訪人員，依序以英文字母編排由 A1 排至 C2。第二碼為受訪者回答的問題題號，例如受訪者 A1 回答第 1 個問題，其編碼為 A1-1，受訪者 B1 回答第 2 個問題，其編碼為 B1-2，依此類推。第三碼為受訪者回答問題時，訪談者的追問，例如受訪者 A1 回答第 2 個問題，訪談者認為有追問的必要，再追問時，受訪者回答第 1 次追問問題的內容，其編碼為 A1-2-1；受訪者 B1 回答第 5 個問題，訪談者認為有追問的必要，再追問時，受訪者回答第 2 次追問問題的內容，其編碼為 B1-5-2，依此類推（徐國振，2011：76）。

第三節 訪談提綱設計

本研究的訪談提綱係依據本研究架構所設計，訪談的問題以本章第一節所列的「政策問題的特質」、「政策本身所具的條件」及「政策本身以外的條件」三大構面、10 項重要因素，作為提問的方向。由於本研究之訪談對象包括行政機關、專家學者及社會團體，爰針對不同的受訪者設計不同的訪談提綱，惟基本上仍以上述三大構面為主要架構。訪談提綱依「標的人口的分殊性」、「標的人口行為需要調適量」、「法令規章之健全」、「首長支持度」、「政策規劃的合理程度」、「組織人力及經費」、「機關間的溝通協調」、「執行人員的意向與工作態度」、「社會團體支持度」、「民意機關重視度」等影響因素設計，如表 7：

表 7 訪談提綱

構面	影響因素	訪談提綱	訪談對象代碼
政策問題的特質	標的人口的分殊性	請問您認為承租出租住宅的標的人口，其差異性大不大？對於貴機關執行國宅承租業務是否造成困擾？	A1、A2、A3
	標的人口行為需要調適量	請問您認為 貴機關所轄國宅承租對象，因出租住宅量不足受到不利的影響程度如何？	A1、A2、A3
政策本身所具的條件	法令規章之健全	請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？	A1、A2、A3、B1、B2、C1、C2
	首長支持度	請問 貴市市長或都發局局長對於社會住宅工作推動是否支持？是否有與市政建設衝突的情形，如何處理？	A1、A2、A3

	政策規劃合理的程度	請問您認為現行住宅政策 規劃方式是否切適？執行 困難度為何？	A1、A2、A3 、B1、B2、C1、 C2
	組織人力及經費	請問您覺得臺北市政府執 行社會住宅現有之人力及 經費，是否足以負擔現行的 業務？預算規劃是否適 當？	A1、A2、A3 、B1、B2、C1、 C2
政策本身 以外的條 件	機關間的溝通協調	請問您認為 貴機關執行社 會住宅業務的人員，與業務 相關之其他機關或團體、個 人溝通協調上情形如何？ 是否有較不順利或遭遇困 難的地方？是採取何種方 式因應？	A1、A2、A3
	執行人員的意向與工 作態度	請問您認為執行社會住宅 業務的人員，需要具備哪些 專業知能？其執行意願及 態度如何？	A1、A2、A3 、B1、B2、C1、 C2

	社會團體支持度	請問您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發揮正向的助益？	A1、A2、A3 、B1、B2、C1、 C2
	民意機關重視度	請問地方民代如立法委員或臺北市議員是否曾針對貴機關社會住宅執行業務進行質詢？質詢重點為何？	A1、A2、A3

資料來源：本研究彙整。





第五章 訪談結果分析

本研究係以影響臺北市社會住宅政策執行因素為研究核心，根據可能影響社會住宅政策執行力之「政策問題的特質」、「政策本身所具的條件」、「政策本身以外的條件」等三個構面，作為擬訂訪談題綱的設計基礎，分別對行政機關、專家學者及社會團體設計三份訪談題綱。茲整理受訪者所提及之社會住宅政策執行困境及可因應之策略，綜合歸納分析影響臺北市社會住宅政策執行的重要因素。

壹、政策問題的特質

本階段由「標的人口的分殊性」及「標的人口行為需要調適量」兩大影響因素組成。

一、標的人口的分殊性

請問您認為承租出租住宅的標的人口，其差異性大不大？對於貴機關執行國宅承租業務是否造成困擾？

「很難講有所謂的差異性，只是目前各低收入戶我們區分為 20 分位點、40 分位點及 50 分位點，基本上差異性不大，對承租業務尚不會造成困擾。」

(A1-1)

「承租出租住宅的標的人口之間的差異，應從兩個面向來看，不是經濟弱勢就是社會弱勢，由於承租人集中於中低收入人口，基本上差異不大。在執行國宅承租業務時，目前困擾其一就是，所能提供出租的住宅量不夠大；再者就是承租人承租有期間限制，期限到了或欠繳房租就必須退租，此時，這些經濟弱勢又必須進入市場，是否能夠租到適當的居住空間又是一個問題。」(A2-1)

「差異(想了一下)…還好吧，只是各低收入戶的條件不同、個性也不同，有時在進行承租業務時會有一點困難，但基本上對承租業務尚不會造成困擾。」

(A3-1)

標的人口的分殊性部份，(A1、A2、A3)均認為承租出租住宅的標的人口，其差異性不大。對於執行國宅承租業務(A1、A3)認為不會造成困擾，(A2)則認為出租住宅的量不夠及承租限制是目前的困擾。

二、標的人口行為需要調適量

請問您認為貴機關所轄國宅承租對象，因出租住宅量不足受到不利的影響程度如何？

「因為等待承租人的個別排隊情形及屬性、流動性皆不相同，就是候租的時間很長。」(A1-2)

「出租住宅量的不足是目前最主要的問題，目前有大約 9000 多戶等候出租的承租人，而承租人承租有一定的期限，到期得遷出，又回歸到住宅市場，這些弱勢民眾雖然有租金補貼，但進入住宅市場是較為不利的，很難找到比本市出租住宅更為優惠的私人出租住宅。」(A2-2)

「民眾常抱怨候租的時間很長，租期太短，因為出租量真的不多。」(A3-2)

標的人口因出租住宅量不足受到不利的影響因素為，候租時間長 (A1、A3)、租期太短 (A2、A3) 而進入住宅市場將很難找到比市府更為優惠的私人出租住宅。(A2) 貳、政策本身所具備的條件

本階段所探討的影響因素為「法令規章之健全」、「首長支持度」、「政策規劃的合理程度」及「組織人力及經費」。

一、法令規章之健全

請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？

「我個人認為住宅法尚且週延、沒有急迫需要修正的地方。」(A1-3)

「住宅法 101 年制定至今，青年國宅已依法興建，但我覺得現行法規缺少稅制優惠，例如營業稅、地價稅、及獎勵民間投資興建社會住宅的誘因，再來就是目前住宅法明定特殊身份者比例不得低於 10%，我認為太少，至少應該調高到 30% 之混居較為適當。」(A2-3)

「以目前我國稅制的規定，似乎承租戶不能適用租屋優惠，再加上空餘屋除少部分為國家所有，大部分均為私人所有，尤其弱勢民眾租屋資訊較少，希望住宅法在租賃的部分可增加相關租屋及稅制優惠的規定，或規定租賃專章以因應社會住宅所面臨的難題。所以個人覺得目前應提高社會住宅量的供給、出租人稅制的優惠及租賃立法。」(B1-1)

「現行住宅法規對於社會住宅的部分多有疏漏，對於如何透過稅制改革，健全租屋市場及預算管理等方面，在現行法中均未有規範。可參考他國推行住

宅法中有關社會住宅的部分，訂定相關租賃專章，整合資源、調控房市，照顧弱勢民眾。」(B2-1)

「個人認為立法院 2010 年通過的住宅法架構與外國法規在本質上有結構性的缺陷，而且修法難易度不同。目的的法規，中央與地方權責劃分太大，也就是說，中央只負責法規訂定及提供補助，社會住宅的規劃執行與管理都交由地方政府來做，這樣不好，應由中央與地方或地方與地方以整合的方式來辦理，而對於民間的租賃部分，亦應有所規範。」(C1-1)

「住宅法在社會住宅部分規定太少，而且條文內容偏向購屋保障，對於國人的租屋需求法規規定不足，個人認為住宅法有大幅修法的必要。中央與地方的權責劃分不清，地方政府要負擔土地、人力及預算的壓力，會讓地方政府在執行社會住宅時會覺得心有餘力不足。在租屋優惠的部分也沒有明確規範或保障，民間興辦社會住宅的意願不高。」(C2-1)

目前住宅法相關規範大多數的受訪者皆認為有修正的必要 (A2、A3、B1、B2、C1、C2)，僅 (A1) 覺得住宅法規周延沒有急迫修正的必要。(A2) 認為現行法規缺少稅制優惠並且特殊身份者比例不得低於 10% 的部份應調高混居之比例。此外，更有受訪者主張應在住宅法中訂立稅制優惠及租賃專章，提高並規範民間租賃的意願，落實對弱勢民眾的照顧。(B1、B2、C1、C2)

二、首長支持度

請問 貴市市長或都發局局長對於社會住宅工作推動是否支持？是否有與市政建設衝突的情形，如何處理？

「市長及本局局長非常支持社會住宅推動工作，尤其社會住宅目前是市府政策中的重點之一，是市長特別指示務須積極推動的工作，以照顧弱勢需求。與市政建設之間沒有衝突。」(A1-4)

「社會住宅推動工作是市長及局長指示的重要工作項目之一，依市長指示在時間面向上看，要達到 4 年 20,000 戶、8 年 50,000 戶的目標，也就是要提高社會住宅量 5%，提供與特殊身份者、青年就業或就學者依法承租。另外，社會住宅的推動基本上不太會與市政建設有所衝突。」(A2-4)

「市長跟局長都很支持社會住宅的推動工作，經常關心進度、指示全力投

入社會住宅工作，與市政建設沒有衝突的情形。」(A3-4)

受訪者一致認為首長都支持社會住宅工作推動，與市政建設沒有衝突。(A1、A2、A3)

三、政策規劃合理的程度

請問您認為現行住宅政策規劃方式是否切適？執行困難度為何？

「本市現行住宅政策規劃方向還算適當，只是在推動社會住宅週邊的居民有很多不同的意見。」(A1-5)

「本市現行住宅政策以多元方式提供，例如市府自行籌措財源直接興建及自 96 年起執行之租金補貼政策等，租金補貼大約 8000 戶左右，如果加上低收入戶大約 10,000 戶。困難的部份在於，興建的時間長以及與民意機關之間的溝通不易。」(A2-5)

「我覺得住宅規劃種類太多，規劃方式沒有統一，民眾如果來櫃台詢問相關問題時，要花多一點時間解釋。執行困難的部份就是，有些民眾對國宅承租有疑慮又沒有耐性聽我們解釋時，承辦人員在承辦相關業務時會有一點點壓力。」(A3-5)

「政府以前經常以增加社會住宅出租量的口號及區段徵收的方式取得私人土地增建公宅，但最後卻以標售方式取得預算財源。現行社會住宅的規劃其困難在於土地取得不足，我認為國有財產署應改變標售土地的作法，立即停止土地標售作業。先盤點公有土地之存量，包含公有、市有、縣市有土地，以及部分學校或軍宅國宅的土地及空屋量，整體規劃始能提升社會住宅的執行力。」(B1-2)

「市府對於公共住宅的規劃，我認為最主要是要機關間須整合，分別是中央與地方機關間的垂直整合與地方與地方間的水平整合，也就是說，中央與地方要縱向溝通協調、地方之間例如地政司與都發局的橫向聯繫要發揮作用。以 2006 年整體住宅政策而言，最大的困難是如何落實地方執行面的問題，還有中央單位如地政司、財政部、社會處應跨部會共同面對處理這個社會福利問題。」(B2-2)

「臺北市以直接興建及住宅補貼的方式辦理，但興建的同時並未適時考量

交通的便利。在硬體的部分，例如萬華基地的第一次公聽會，未交代交通及遮蔽率的問題，第二次的公聽會，沒有對外說明地域區隔及保留比例給地方居民。在軟體方面，就是人的管理制度，目前經營管理由住戶承擔並未消除民間包租轉租的問題。」(C1-2)

「臺北市政府以直接興辦社會住宅的方式來增加社會住宅，但沒有規劃相關配套措施，例如沒有專責單位及財源未來難以管理，市府也沒有專屬營建團隊，均以委託民間建設公司興建之方式規劃，難以兼顧住宅品質，會有居住安全的疑慮，例如浮洲合宜住宅即造成問題難以解決的情形。另外，住宅資訊不健全，民眾難以取得住宅市場資訊也會造成溝通不良。」(C2-2)

在政策規劃合理的程度的因素中，只有(A1)認為現行住宅政策規劃方向還算適當，其他受訪者則提出以下的意見，包括對於財源取得的方式之疑慮(B1)、未考慮到交通的問題(C1)及以對於社會住宅興建後沒有專責管理單位及財源等(C2)。在執行困難的因素中，(B1)認為土地取得不易或不足是最主要的因素，有些受訪者(A1、A2、A3、B2、C1、C2)則認為是溝通的問題。

四、組織人力及經費

請問您覺得臺北市政府執行社會住宅現有之人力及經費，是否足以負擔現行的業務？預算規劃是否適當？

「個人認為目前本府執行社會住宅最大的問題在於人力不足，經費的部分透過預算而來，財務規劃尚足以應付。」(A1-6)

「因社會住宅的需求量大，對於本市來說，人力一直負擔較重，欲在短期間達到一定目標，人力當然要多。社會住宅興建後，希望成立專責單位或成立公宅管理公司經營管理。目前社宅土地取得以市有或國有土地有償撥用方式，公務預算約占300多億，土地成本約占總預算這部分可上網查，我們局的網站上都有。」(A2-6)

「我們現在承辦人員的人力吃緊，而且市長指示要在短期內興辦很多社會住宅，如果以現有人力及經費去負擔將來更多新建的社會住宅，一定無法承擔，可能要再適當規劃人力及經費的部分。」(A3-6)

「現行臺北市政府並無專責單位來執行社會住宅政策，故人力不足自不待

言，應成立專責單位來執行相關社宅政府以因應人力不足的困境。預算的部分則應有單獨的預算來作為執行社會住宅政府策推行之財源。」(B1-3)

「臺北市政府在執行社會住宅的人力非常不足，為因應未來增加的公共住宅存量，應重新調整人力。目前的規劃不夠重視問題複雜的程度，營建署應正視這個問題。預算方面應有長期的規劃，但以目前每四年改選一次總統或立委的情況來看，長期規劃是不可能的。」(B2-3)

「人力及經費嚴重不足，尤其在大力推動社會住宅的同時，其組織及人力等並未增加或成立公法人或租賃公司來執行。目前是以住宅基金方式處理並不恰當，尤其住宅興建有一定期程，若能規劃中長期的預算較妥。」(C1-3)

「據我所知，承辦出租住宅的人力及經費是不足的，面對未來即將興建的社會住宅，不但沒有規劃專責處理的單位也沒有針對社會住宅出租編列專用之預算的專用財源。我認為管理單位人力及適當的財源都是未來市府應該改善的部分。」(C2-3)

在組織人力及經費的部份，受訪者(A1、A2、A3、B1、B2、C1、C2)一致認為臺北市政府執行社會住宅現有之組織人力嚴重不足。(B2)覺得最好規劃跨領域整合相關人才或有多元背景的專業人才。

預算方面，(A1、A2)認為財務規劃尚足以應付，其餘的受訪者則認為應有單獨而長期的規劃，方足以應付執行社會住宅工作所需。(A3、B1、B2、C1、C2)

參、政策本身以外的條件

本階段由「機關間的溝通協調」、「執行人員的意向與工作態度」、「社會團體支持度」及「民意機關重視度」等四大影響因素組成。

一、機關間的溝通協調

請問您認為 貴機關執行社會住宅業務的人員，與業務相關之其他機關或團體、個人溝通協調上情形如何？是否有較不順利或遭遇困難的地方？是採取何種方式因應？

「本局執行社會住宅業務的人員與其他機關團體間溝通很好，沒有問題。尤其社會住宅推動聯盟相當支持。」(A1-7)

「本機關與社會局、衛生局、社會住宅推動聯盟、公宅委員會、居民及議會一直都在持續加強溝通中，溝通情況還算不錯。而且市府經常舉辦公聽會、

政策行銷及宣導，經常以在地駐點方式說明社會住宅業務，週邊民眾經常反映交通管理的問題及風險等不穩定因子而持反對意見，反全是社宅聯盟及真正有需求的民眾較少參與上述活動，缺乏表達機會。」(A2-7)

「我們在執行住宅業務有問題時，承辦人跟更新處、社會處等機關的常開會協調，溝通情形很好，沒有困難的地方。」(A3-7)

受訪者(A1、A2、A3)皆認為機關間的溝通良好，(A1、A3)覺得沒有問題或困難。(A2)覺得在駐點辦理公聽會時常遭至附近居民反對，而真正有租屋需求的弱勢民眾缺乏表達意見機會。

二、執行人員的意向與工作態度

請問您認為執行社會住宅業務的人員，需要具備哪些專業知能？其執行意願及態度如何？

「執行社會住宅業務的人員，其實在社會住宅推動不同的階段中所應具備的專業並不相同，例如在政策規劃時須具備規劃的能力、在興建時必須具備工程及建築法規的專業等等。在執行社會住宅業務時，須有正面的態度及積極協助出租戶辦理相關程序的作業。」(A1-8)

「執行社會住宅業務的人員應具備都市計畫、建築與地政等專業知識外，工作態度與溝通協調能力是必須的。依民意及歷史觀點看，業務人員與民眾的溝通模式及心態要正面，要正確反映問題、加強管理措施。社會住宅的推行最主要是政府有要決心，政府不做的民眾不會做，因政府對民間並無租賃管制制度。」(A2-8)

「我們每一單位的專業應該都不同，大家的共識是，在面對民眾時都以為民服務的心情來服務。」(A3-8)

「執行社會住宅之業務員，首先應以基本人權議題的角度來看待有租屋需求之低收入戶及弱勢族群，並且要有土地是用來住的而非買賣的觀念。」(B1-4)

「應該要跨領域整合相關人才，執行公共住宅業務的承辦人，在自己負責的業務範圍內，要具備不同的專業，有多元背景的人才是最好的，但這種人才不多啦！但執行人員至少要以積極正面的態度來溝通協調相關的工作、照顧弱勢人民的租屋需求。」(B2-4)

「個人認為不同的部門都要具備相當的專業，以韓國首爾為例，其執行人員必須經過考試才可進入首爾住宅公司。執行的意願高及積極的態度是必備的。」(C1-4)

「當然執行社會住宅業務各單位的人員都要具備不同的專業？也應有為民服務的基本概念與積極誠懇的態度面對有住宅需求的民眾。」(C2-4)

(A1、A2、A3、B2、C1、C2)認為執行社會住宅業務的人員，在不同階段或不同單位時要具備不同的專業，且須抱持正面積極的態度來解決民眾的需求，(B1)則強調應以基本人權議題的角度來看待有租屋需求之低收入戶及弱勢族群，並認為土地是用來住的而非買賣的觀念。

三、社會團體支持度

請問您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發揮正向的助益？

「社會住宅推動聯盟非常積極參與本局舉辦之社會住宅相關活動，個人覺得對公部門的幫助蠻大的。」(A1-9)

「社會住宅相關的社會團體如社會住宅推動聯盟等，是有在倡議社會住宅的推動，只是個人覺得其行動不足，在本局辦理的活動參與不是太多，大部份來參與的反而是週邊的居民，在本局召開公聽會時，附近的居民會以交通議題來抗議、阻撓社會住宅的推動，反而實際上有社會住宅租賃需求的弱勢或年青人反而參與不足。如果社會住宅相關社會團體能與相對有社會住宅需求者積極參與本局所舉辦的活動，對於本局推動社會住宅政策將更有助益。」(A2-9)

「我們局常舉辦相關研討會或公聽會會邀請社會團體來參與，我覺得對於我們公部門應該會有正面的幫助。」(A3-9)

「因為我國國家政策長期以來並未重視社會住宅量不足的問題，再加上出租住宅的名稱不一，目前社會團體也較不積極參與社會住宅推動工作，像ORS最近已退出，只有崔媽媽基金會參與較多而已，對公部門的助益有限。」(B1-5)

「多年來社會公益團體為了弱勢族群無法解決居住的問題，組成社會住宅推動聯盟，發起了無殼蝸牛及巢運等抗議活動來監督社會住宅工作，也積極參與公部門的相關活動，對於公部門應能發揮正面助益。尤其目前政府在資源有

限、人才不足的情況下，有了民間機構的協助多少可以發揮輔助的效果。」(B2-5)

「社會住宅推動聯盟是最早將社會議題從無到有、到推動使大眾認識社會住宅這項議題的組織。改變公部門對社會住宅的重視，使住宅政策至少是合理的，是對症下藥的，相信對於公部門在執行社會住宅政策是有幫助的。」(C1-5)

「社會住宅推動聯盟是由各個社會公益團體組成，除了在各專網揭露相關住宅出租資訊外，亦經常參與市府的公聽會或研討會，提醒公部門對於社會住宅政策的重視與對弱勢人民的關注，對市府在推動社會住宅政策時應該是有積極而正面的幫助。」(C2-5)

(A1、A2、A3、B2、C1、C2)認為社會住宅相關社會團體積極參與社會住宅推動工作，對公部門在執行社會住宅政策是有幫助的。僅有(B1)，提出不同看法，認為目前社會團體已較不積極參與社會住宅推動工作，對公部門的助益有限。

四、民意機關重視度

請問地方民代如立法委員或臺北市議員是否曾針對貴機關社會住宅執行業務進行質詢？質詢重點為何？

「議員經常對此議題提出質詢，質詢的問題大部分集中於，市府的經費何來？所選擇的基地作為社會住宅是否適當？以及民眾是否支持等。」(A1-10)

「社會住宅執行業務在議會的每個會期都是各個議員質詢之重點，例如社會住宅興建的問題，法制面的問題及社會住宅興建完成後分配租賃的問題。」(A2-10)

「議員對社會住宅質詢的問題，大多是針對土地那裡來？地點在那裡？可以服務多少民眾？經費在那裡？經費夠不夠？…等。」(A3-10)

受訪者一致認為臺北市議員曾針對社會住宅執行業務進行質詢、質詢重點大約集中於土地取得的問題、經費來源的問題以及法制面的問題等。(A1、A2、A3)



第六章 結論

漢朝文學家荀悅，在他的所著《申鑒》一書中的〈政體〉篇提到：「上多欲，下多端，法不定，政多門，此亂國之風也。」

在我國「有土斯有財」傳統觀念下，住宅不可避免地成為國人投資之商品，多年來我國並未重視國人居住的基本權利，在有錢人口相互競逐與社會住宅觀念及相關法規未臻完善下，導致房價居高不下，非弱勢族群及低收入戶人口所能及。

在居住正義的考量下，居住權並非僅指以取得或具有房地產所有權為主，而是應保障聯合國大會在兩公約所通過之「適當住房權」。依據聯合國大會於 1991 年公布的〈經濟社會文化權利國際公約〉(International Covenant on Economic, Social and Cultral Rights, ICESCR)第 4 號與第 7 號《一般性意見》(General Comments)指出，所謂「適當住房權」(the right to adequate housing)是指任何人都有和平、安全而有尊嚴地居住在某處的權利。即便某些人缺乏某塊土地的所有權，他的住房權仍不該被侵犯。

透過前揭各章的理論建構及質性研究驗證後，本章第一節就實證結果之發現，詳述相關研究發現，第二節則依據研究發現提出研究建議，以供相關單位參考。

第一節 研究發現

本節根據前述章節的實證分析，歸納出四項研究發現，詳述如下：

壹、〈住宅法〉係住宅政策的基礎，現行法規對社會住宅條文過於簡單，造成中央或地方機關在規劃執行時面臨法源闕漏之問題，應儘速修法以補其不足之處。

〈住宅法〉於 2011 年 12 月 30 日訂定公布全文共 54 條，並自公布後一年施行，有關社會住宅之規範詳列於第三章第 14 條至第 32 條。近年來住宅議題受到國人高度關切，惟諸多條文與實際運作之間屢見扞格，臺北市對社會住宅改革雖有明確的方向，但在施政時卻因面臨既有法源闕漏或形成妨礙等問題，頗有窒礙難行之處。為兼顧有效落實相關政策及保障人民適當居住權利，現行〈住宅法〉有修法的必要性與急迫性。茲將現行條文不足處說明如下：

一、「住宅政策」及「主管機關權責劃分」定位不當的問題

現行法將居住之涵義限縮為購屋，住宅政策等同房地產政策，而主管機關權責劃分以地方政府執行為主，中央居於對相關補助與法令認定與監督的輔助地位，以致面對龐雜的住宅政策時地方機關往往有心無力，資源更無法有效整合運用。

二、預算財源與專責機構付之闕如

法規徒有基金條文，卻未明確規定合理的財源，加上缺乏設立專責機構之相關法律條文，突顯未來社會住宅政策執行時財源恐將面臨不足之困境。

三、住宅補貼偏重「購屋權」忽略弱勢民眾急需之「居住使用權」

住宅補貼應以弱勢優先為妥，現行法規基於「健全住宅市場」之策略，強調補貼少數民眾的「購屋權」而非保障弱勢民眾急需之「居住使用權」。

四、社會住宅原則多未確立，實務上執行困難

現行條文在社會住宅專章雖明確規定「只租不售」的原則，在「特殊情形或身分者優先」方面則僅設百分之十的混居比例，難謂符合特殊情形或身分者優先申請入住之原則；另一方面，現行法漏未規定「可負擔租金」方面的規範，致實務上執行面臨困難。

五、居住品質及安全欠缺具體措施及配套

居住品質專章雖規定直轄市、縣（市）主管機關應辦理居住品質維護之業務，惟因缺乏政策工具之配套，將使危屋強制健檢與整建維護在實際上有礙執行任務之達成。

六、住宅資訊不健全

完善的住宅政策建立在公開而即時的住宅資訊，現行法規雖訂有資訊公開的規範，但調查及揭露的資訊完整及準確性卻不完備，亦未規定建商在提供資訊方面的相關責任。

貳、審慎評估社會住宅需求總量及興建戶數，提高照顧弱勢民眾需求比例，刻不容緩。

興建社會住宅的目的不是在蓋多少萬戶房屋，而是在協助多少戶真正需要住宅使用權的弱勢家庭或個人獲得適當居住權。〈住宅法〉第 21 條：「直轄市、縣（市）主管機關應評估社會住宅之需求總量及興辦戶數，納入年度住宅計畫及中程住宅計畫。」蔡總統準備投入四千億資金，八年興建 20 萬戶社會住宅，其成效如何？面對房市走空，

是否仍需興建大量社會住宅？值得深思。

目前我國社會住宅存量占住宅總量的比率偏低、需求量偏高，思考如何在短期內提高社會住宅存量是刻不容緩的，應思考是否有其他方式可加速提供。

參、現今臺灣住宅市場的高房價，相對房租亦逐年墊高，民間住房擁有者均不願投入社會住宅租屋市場，導致弱勢族群在候租或必須退租期間，面臨租不起的困境。

面對高房價的時代，導致高房租的結果，一般有承租能力的民眾已難找到到合適的房屋，更何況是弱勢家庭（例如低收入戶、身心障礙戶、單身婦女等），要找到適合居住的地方是種奢求。即便政府提供了住宅補貼，但面對高房租的年代，租金仍非弱勢民眾可承擔。

尤其當承租國宅住戶有欠繳租金而被迫遷出時，將進入住宅市場，對於弱勢民眾而言，又將面臨租不起的困境。

肆、加強社會住宅後續管理問題，是實現弱勢家戶「住得起」、「租得起」、及「住得好」等宜居的必要條件，惟目前並未列入規劃。

任何組織或營造物若未規劃經營管理，將導致荒廢或失敗。尤其社會住宅是為協助弱勢人民獲得「適當居住權」而成立，應加強弱勢家庭在入住社會住宅後之經營管理，惟政府並未列入規劃範圍。

第二節 研究建議

依前述研究發現，本研究擬提出四項研究建議，以供相關單位或其他相關課題未來社會住宅參考。

壹、為因應各級政府推動社會住宅政策執行，健全並強化住宅補貼機制，改進社會住宅興辦模式，應加速〈住宅法〉中有關社會住宅條文及相關配套之修法，以補現行法規之不足。

茲將現行條文建議修改之部分，說明如下：

一、強化中央在住宅建設事務之責任、整合中央政府與地方政府垂直及地方政府與地方政府橫向溝通，相關條文以「各級主管機關」替代「直轄市、縣（市）主管機關」，並強化住宅政策及住宅基金管理之相關規定。

- 二、重新定義主管機關權責加入跨區治理的精神、補強住宅政策與強化基金管理機制。
- 三、健全組織與財源，應明確指定不動產相關稅捐、代金、規費或收入做為住宅基金之財源，並設立住宅專責機構辦理相關住宅業務。
- 四、強化社會住宅「特殊情形身分者優先」及「可負擔租金」原則。
- 五、政府得訂定獎勵民間參與興建社會住宅相關規定，以多元並合於公共利益之方式興辦社會住宅，除新建外增訂包租代管、土地變更及容積獎勵回饋等機制取得社會住宅，同時規範住宅品質及居住安全之條文。
- 六、獎勵民間提供房屋轉作社會住宅，以補社會住宅不足的問題。
- 七、為使民眾取得完整、透明而便利的住宅資訊，政府應明定住宅興建管理或代理住宅銷售或出租之公司行號提供住宅資訊，以取得正確、完整且即時的不動產市場資訊。
- 八、明定租屋政策發展計畫及提供民間租屋服務事業之營利事業所得稅相關優惠，以健全租屋市場。
- 九、明定以《經濟社會與文化權利國際公約》界定居住權之內涵，使居住平等權利有明確規範。
- 貳、針對各種不同弱勢族群居住現況透過官方的調查，推估較準確的社會住宅需求量，以多元方式提供，包含直接興建、空屋去化及住宅補貼的方式，以獎勵民間參與的方式興建社會住宅以減輕政府財政負擔。

目前臺北市等候承租國宅的弱勢家庭約有 9,000 戶，以政府直接興建的方式增加社會住宅存量，實在緩不濟急，住宅興建期間至少需 2 年以上，在面臨產業結構的改變、社會經濟呈現 M 型化及高齡化社會的背景，非典型失業者遽增，社會住宅需求人口增加日益，僅以政府直接興建社會住宅的方式來提供，效率必定不彰，將影響弱勢家戶權益。故應輔以其他政策工具，例如住宅補貼的強化、混居比例的調高及空餘屋的去化等，是提高照顧真正弱勢家庭比例的可行方案。建議增加社會住宅總量之機制可參考以下方式：

- 一、由政府直接興建或獎勵民間興建

政府在規劃興建社會住宅時，不妨參考法國及荷蘭的創新作法，設法引進民間團體或社團，以創新的手法打造高品質的社會住宅，使社會住宅兼具藝術價值及現

代感，同時在交通區位上，可選擇都會區或交通便利之處，使居住於社會住宅之弱勢家庭不但住得舒服也能行的方便，方不致被貼上貧民窟的標籤，亦能避免鄰避效應。

由於目前社會住宅總量相較於世界各國略顯不足，若能獎勵民間參與興建並調高混居比例，不但能加速提供需求存量亦可減輕政府財政負擔。

二、運用空餘屋去化的方式整合可運用之住宅

依內政部不動產資訊平台統計，2013 年臺北市自有住宅率為 81.91%，亦即臺北市大約有 18.09% 之空屋率或無自有住宅比率之租屋需求者。臺北市政府可鼓勵民間提供房屋轉作社會住宅，除可消化空餘屋並能在短期內提高社會住宅存量。另可檢視臺北市轄區內之閒置公家機關，如老舊軍宅回收再利用及臺北市的已興建完成但未啟用的蚊子館，以收資源整合運用之效。

參、配合社會住宅政策提供租稅優惠並抑制房價，使民間住宅願意投入租屋市場，平衡公私部門住宅租賃市場供需，在租屋市場健全下，期能提高弱勢民眾可負擔能力並減低其租屋負擔。

政府應配合社會住宅政策提出「租稅優惠」或「抑制房價」的機制，使私人住宅也投入租屋市場，當住宅租賃市場供需平衡，房價及房租便能維持穩定，對於弱勢民眾在等待候租期而須進入住宅市場時，提高可負擔能力，減低租屋負擔。

在租稅優惠部分，可以將住宅轉作出租社會住宅者房屋減稅或免稅，另盤點臺北市可用作建構社會住宅之用地以減低建造成本，並參酌荷蘭社會住宅的特色，以地上權方式租賃給在社會上有住宅需求者，而土地仍為國有，再以擴大受益族群的方式，除接受社會救助的族群，也可包括剛畢業的學生上班族、單親家庭、銀髮族被迫遷離原有社區的居民皆可申請，並在政府控制大部分土地資源而不以標售土地作為財源的情形下，滿足大部分居民的住宅需求，將使住宅商品化之情況自然轉型為去商品化，使炒作房地之利潤降低，即可抑制房價。

肆、解決社會住宅後續管理問題，實現弱勢家戶「住得起」、「租得起」、及「住得好」等宜居的必要條件，提高社會住宅居住品質。

政府應於社會住宅興建完成後，自行或委託民間成立「租賃管理公司」解決社會住宅後續解理問題。

可參考法國巴黎市府的方式，將社會住宅管理單位辦公室設置於社會住宅樓下，以方便管理，增進服務之效能。另社會住宅興建於交通方便的區位上，並加強運輸工具多元的情形下，可落實照顧弱勢家庭「適當居住權的目標」。

在我國正準備重新檢討社會住宅政策的同時，前述新加坡、荷蘭及法國巴黎市政府的社會住宅特色值得參考，畢竟『他山之石可以攻錯』是不變的道理，如何在他國的基礎上加以修正為適合我國的社會住宅政策，是目前刻不容緩的課題。



參考文獻

壹、中文部份

一、專書

- 丘昌泰（2013）。**公共政策－基礎篇**（五版）。臺北：巨流圖書股份有限公司。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩（2008）。**公共政策**（初版）。臺北：智勝文化事業有限公司。
- 吳定（2003）。**政策管理**（初版）。臺北：聯經出版事業股份有限公司。
- 吳定（2006）。**公共政策**（初版）。新北：國立空中大學。
- 李允傑&丘昌泰（2009）。**政策執行與評估**（二版）。臺北：元照出版有限公司。
- 李長晏（2002）。**公共行政論文集**。臺中：自印。
- 林水波&張世賢（2008）。**公共政策**（四版）。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 林水波（2007）。**公共政策析論**（初版）。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 張世賢&陳恆鈞（2001）。**公共政策：政府與市場的觀點**（二版）。臺北：商鼎文化出版社。
- 張世賢（1988）。**公共政策析論**（再版）。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 張潤書（2011）。**行政學**（四版）。臺北：三民書局股份有限公司。
- 陳向明（2007）。**社會科學質的研究**（初版）。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 陳恆鈞（2002）。**治理互賴與政策執行**（第一版）。臺北：商鼎文化出版社。
- 陳恆鈞（2012）。**治理互賴理論與實務**（初版）。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 彭懷恩（2003）。**政治學進階 Q&A**（初版）。臺北：風雲論壇出版社有限公司。
- 潘淑滿（2013）。**質性研究理論與應用**（初版）。臺北：心理出版社股份有限公司。
- 蔡良文（2008）。**人事行政學：論現行考銓制度**（四版）。臺北：五南圖書出版股份有限公司。

二、專書（譯著）

- 林秀雲（譯）（2013）。**社會科學研究方法**（二版）（Earl Babbie 原著）。臺北：新加坡商聖智學習亞洲私人有限公司台灣分公司。
- 楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯（2009）。**Heywood's 政治學新論**（新版）（Andrew

Heywood 原著)。新北：韋伯文化國際出版有限公司。

羅清俊、陳志瑋 譯 (2010)。公共政策新論 (九版) (Thomas R.Dye 原著)。新北：韋伯文化國際出版有限公司。

三、期刊論文

王百合 & 王謙 (2008)。行政機關推行電子化政府政策之研究－以海巡署為例。政策研究學報，8，147-178。

林政逸 (2005)。從政策執行的觀點思考如何提高教育執行力。學校行政雙月刊，37，36-49。

胡正勝 (2015)。從房價所得比看臺灣社會的不公，臺灣經濟預測與政策，45(2)，25。

張其祿 (2006)。地方稅法通則”執行問題評估：第三代政策執行理論之應用。中國地方自治，59(1)，4-23。

張其祿 (2010)。影響地方稅法通則執行因素之研究。行政暨政策學報，51，1-45。

張雅惠 (2009)。國民住宅轉型社會住宅之課題分析。土地問題研究，秋季季刊，79-88。

曹俊漢 (1985)。公共政策執行理論模式之研究：七十年代美國發展經驗的評估，美國研究，15(1)，76-78。

陳恒鈞、洪健哲 (2009)。台北市立國中教師執行零體罰教育政策之探討：正當性觀點。公共行政學報，33，45-81。

葉俊榮 (2005)。提升政策執行力的挑戰與展望。研考雙月刊，29(2)，3-16。

葉嘉楠 & 簡良哲 (2013)。里幹事執行社會救助政策之研究－以基隆市為例。中華行政學報，(13)，137-166。

蔡偉銑 (2014)。新竹科學園區政策過程的重新檢視。人文及社會科學集刊，26(3)，427-481。

簡龍鳳、游建華 (2012)。英美社會住宅及租金補貼政策之啟示與經濟分析。臺灣銀行，秋季季刊，62(3)，146-147。

四、研究報告

林水波、施能傑、葉匡時 (1993)。強化政策執行能力之理論建構。行政院研究發展考

核委員會委託研究報告（編號：RDEC-RES-099-026）。臺北市，行政院研究發展考核委員會。

五、學位論文

何慧如（2014）。從公私協力的觀點探討社會住宅之興建與營運。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，台北。

孫振儀（2006）。新制教育實習政策執行力之研究。國立臺北教育大學國民教育研究所碩士論文，未出版，臺北市。

詹美玲（2011）。我國政府績效審計執行力之研究。國立臺北大學公共行政暨政策研究所碩士論文，未出版，新北市。

劉冠良（2010）。我國社會救助法以工代賑方案政策執行力之研究。東海大學行政管理暨政策學系碩士論文，未出版，臺中市。

六、網路電子資料

鍾鎮昆（2011）。再談荷蘭土地及社會住宅政策。2011年3月20日，取自：
<http://bbs.nsysu.edu.tw/txtVersion/treasure/tmm/M.969213545.A/M.1271487658.A/M.1271488964.A.html>。

內政部營建署網站（2011）。住宅法草案總說明，2011年5月20日，取自：
<http://housing.kcg.gov.tw/LFA/download/%E4%BD%8F%E5%AE%85%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88f>。

伊甸園月刊（2013）。台灣社會住宅的現況。2013年1月10日，取自：
<http://edenswfmp.pixnet.net/blog/post/90057434-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%A4%BE%E6%9C%83%E4%BD%8F%E5%AE%85%E7%9A%84%E7%8F%BE%E6%B3%81>。

臺北市政府都市發展局（2014）。臺北市住宅政策，2014年4月29日，取自：
<http://www.udd.gov.taipei/pages/detail.aspx?Node=44&Page=3903>。

內政部營建署（2011）。內政部通過「住宅法」（草案），建構整體住宅政策藍圖落實居住正義，2011年5月20日，取自：
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=129

[46&Itemid=54](#)。

內政部營建署 (2013)。新加坡「住者有其屋」計畫與我國住宅政策之比較，2013 年 11 月 28 日，取自：

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?view=article&catid=183%3A2010-03-03-07-45-29&id=17021%3A2013-11-28-18-18-36&tmpl=print&print=1&layout=default&page=&option=com_content&Itemid=76。

貳、西文部份

一、專書

Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Hood, C. C. (1976). *The Limits of Administration*. London: John Wiley.

Patton, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. (2nd Ed). Newbury Park : Sage.

Pressman, J. L. & A. Wildavsky. (1984). *Implementation* (3rd Ed). CA: Univ. of California Press.

Ripley, R. B. & G. A. Franklin. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago, IL: The Dorsey Press.

二、期刊論文

Donald S. Van Meter and Carl E. Vanlorn. (1975). *The Policy Implementation Process*. *Administration and Society*, 6, 447.

Lane, J. E. (1987). *Implementation, Accountability, and Trust*. *European Journal of Political Research*, 15(4), 527-546.

Smith, T. B. (1973). *The Policy Implementation Process*. *Policy Sciences*, 4(2), 203-205.

附錄

附錄一、行政機關訪談題綱

一、政策問題的特質

1. 請問您認為承租出租住宅的標的人口，其差異性大不大？對於 貴機關執行國宅承租業務是否造成困擾？(A1-1;A2-1;A3-1)

2. 請問您認為 貴機關所轄國宅承租對象，因出租住宅量不足受到不利的影響程度如何？(A1-2;A2-2;A3-2)

二、政策本身所具有的條件

1. 請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？(A1-3;A2-3;A3-3)

2. 請問 貴市市長或都發局局長對於社會住宅推動工作是否支持，政策指示方向為何？是否有與市政建設衝突的情形？如何處理？(A1-4;A2-4;A3-4)

3. 請問您認為現行住宅政策規劃方式是否切適？執行困難度為何？(A1-5;A2-5;A3-5)

4. 請問您覺得臺北市政府執行社會住宅現有之人力及經費，是否足以負擔現行的業務？預算規劃是否適當？(A1-6;A2-6;A3-6)

三、政策本身以外的條件

1. 請問 貴機關執行社會住宅業務的人員，與業務相關之其他機關或團體、個人溝通協調情形如何？是否有較不順利或遭遇困難的地方？應採取何種方式因應？(A1-7;A2-7;A3-7)

2. 請問您認為執行社會住宅業務的人員，需要具備那些專業知能？其執行意願及態度如何？(A1-8;A2-8;A3-8)

3. 請問您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發揮正向的助益？(A1-9;A2-9;A3-9)

4. 請問地方民代如立法委員或臺北市議員是否曾針對臺北市社會住宅執行業務進行質詢？質詢重點為何？(A1-10;A2-10;A3-10)

附錄二、專家學者訪談題綱

一、政策本身所具有的條件

- 1.請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？(B1-1;B2-1)
- 2.請問您認為現行住宅政策規劃方式是否切適？執行困難度為何？(B1-2;B2-2)
- 3.請問您覺得臺北市政府執行社會住宅現有之人力及經費，是否足以負擔現行的業務？預算規劃是否適當？(B1-3;B2-3)

二、政策本身所具有的條件

- 1.請問您認為執行社會住宅業務的人員，需要具備那些專業知能？其執行意願及態度如何？(B1-4;B2-4)
- 2.請問您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發揮正向的助益？(B1-5;B2-5)



附錄三、社會團體訪談題綱

一、政策本身所具有的條件

- 1.請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？(C1-1;C2-1)
- 2.請問您認為現行住宅政策規劃方式是否切適？執行困難度為何？(C1-2;C2-2)
- 3.請問您覺得臺北市政府執行社會住宅現有之人力及經費，是否足以負擔現行的業務？預算規劃是否適當？(C1-3;C2-3)

二、政策本身以外的條件

- 1.請問您認為執行社會住宅業務的人員，需要具備那些專業知能？其執行意願及態度如何？(C1-4;C2-4)
- 2.請問您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發揮正向的助益？(C1-5;C2-5)



附錄四、訪談逐字稿

編號代碼 A1

訪談時間：105 年 5 月 24 日 下午 3 時 30 分

訪談地點：臺北市政府會議室

一、政策問題的特質

1.請問您認為承租出租住宅的標的人口，其差異性大不大？對於 貴機關執行國宅承租業務是否造成困擾？

很難講有所謂的差異性，只是目前各低收入戶我們區分為 20 分位點、40 分位點及 50 分位點，基本上差異性不大，對承租業務尚不會造成困擾。

2.請問您認為貴機關所轄國宅承租對象，因出租住宅量不足受到不利的影響程度如何？

因為等待承租人的個別排隊情形及屬性、流動性皆不相同，就是候租的時間很長。

二、政策本身所具有的條件

1.請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？

我個人認為住宅法尚且週延、沒有急迫需要修正的地方。

2.請問 貴市市長或都發局局長對於社會住宅推動工作是否支持，政策指示方向為何？是否有與市政建設衝突的情形？如何處理？

市長及本局局長非常支持社會住宅推動工作，尤其社會住宅目前是市府政策中的重點之一，是市長特別指示務須積極推動的工作，以照顧弱勢需求。

與市政建設之間沒有衝突。

3.請問您認為現行住宅政策規劃方式是否切適？執行困難度為何？

本市現行住宅政策規劃方向還算適當，只是在推動社會住宅週邊的居民有很多不同的意見。

4.請問您覺得臺北市政府執行社會住宅現有之人力及經費，是否足以負擔現行的業務？預算規劃是否適當？

個人認為目前本府執行社會住宅最大的問題在於人力不足，經費的部分透過預算而來，財務規劃尚足以應付。

三、政策本身以外的條件

1.請問您認為 貴機關執行社會住宅業務的人員，與業務相關之其他機關或團體、個人溝

通協調情形如何？是否有較不順利或遭遇困難的地方？採取何種方式因應？

本局執行社會住宅業務的人員與其他機關團體間溝通很好，沒有問題。尤其社會住宅推動聯盟相當支持。

2.請問您認為執行社會住宅業務的人員，需要具備那些專業知能？其執行意願及態度如何？

執行社會住宅業務的人員，其實在社會住宅推動不同的階段中所應具備的專業並不相同，例如在政策規劃時須具備規劃的能力、在興建時必須具備工程及建築法規的專業等等。在執行社會住宅業務時，須有正面的態度及積極協助出租戶辦理相關程序的作業。

3.您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發揮正向的助益？

社會住宅推動聯盟非常積極參與本局舉辦之社會住宅相關活動，個人覺得對公部門的協助蠻大的。

4.地方民代如立法委員或臺北市議員是否曾針對社會住宅執行業務進行質詢？質詢重點為何？

議員經常對此議題提出質詢，質詢的問題大部分集中於，市府的經費何來？所選擇的基地作為社會住宅是否適當？以及民眾是否支持等。

編號代碼 A2

訪談時間：105 年 5 月 23 日 上午 10 時 10 分

訪談地點：臺北市政府會議室

一、政策問題的特質

1.請問您認為承租出租住宅的標的人口，其差異性大不大？對於 貴機關執行國宅承租業務是否造成困擾？

承租出租住宅的標的人口之間的差異，應從兩個面向來看，不是經濟弱勢就是社會弱勢，由於承租人集中於中低收入人口，基本上差異不大。

在執行國宅承租業務時，目前困擾其一就是，所能提供出租的住宅量不夠大；再者就是承租人承租有期間限制，期限到了必須退租，此時，這些經濟弱勢又必須進入市場，是否能夠租到適當的居住空間又是一個問題。例如有些民眾有的大部分時間都在工作有的大部分時間都沒有工作，對資訊取得不同，像老人、身障沒工作的常造成欠繳租金或居住狀況不方便。

2.請問您認為貴機關所轄國宅承租對象，因出租住宅量不足受到不利的影響程度如何？

出租住宅量的不足是目前最主要的問題，目前有大約9,000多戶等候出租的承租人，而承租人承租有一定的期限，到期得遷出，又回歸到住宅市場，這些弱勢民眾雖然有租金補貼，但進入住宅市場是較為不利的，很難找到比本市出租住宅更為優惠的私人出租住宅。像這樣的情形易造成市場失靈的現象，但我覺得，造成這種市場失靈的現象不能完全怪臺北市政府。

二、政策本身所具有的條件

1.請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？

住宅法 101 年制定至今，青年國宅已依法興建，但我覺得現行法規缺少稅制優惠，例如營業稅、地價稅、及獎勵民間投資興建社會住宅的誘因，再來就是目前住宅法明定特殊身份者比例不得低於 10%，我認為太少，至少應該調高到 30%之混居較為適當。

2.請問 貴市市長或都發局局長對於社會住宅推動工作是否支持，政策指示方向為何？是否有與市政建設衝突的情形？如何處理？

社會住宅推動工作是市長及局長指示的重要工作項目之一，依市長指示在時間面上看，要達到 4 年 20,000 戶、8 年 50,000 戶的目標，也就是要提高社會住宅量 5%，提

供與特殊身份者、青年就業或就學者依法承租。另外，社會住宅的推動基本上不太會與市政建設有所衝突。

3.請問您認為現行住宅政策規劃方式是否切適？執行困難度為何？

本市現行住宅政策以多元方式提供，例如市府自行籌措財源直接興建及自 96 年起執行之租金補貼政策等，租金補貼大約 8,000 戶左右，如果加上低收入戶大約 10,000 戶。困難的部份在於，興建的時間長以及與民意機關之間的溝通不易。

4.請問您覺得臺北市政府執行社會住宅現有之人力及經費，是否足以負擔現行的業務？預算規劃是否適當？

因社會住宅的需求量大，對於本市來說，人力一直負擔較重，欲在短期間達到一定目標，人力當然要多。社會住宅興建後，希望成立專責單位或成立公宅管理公司經營管理。

目前社宅土地取得以市有或國有土地有償撥用方式，公務預算約占 300 多億，土地成本約占總預算這部分可上網查，我們局的網站上都有。

三、政策本身以外的條件

1.請問您認為 貴機關執行社會住宅業務的人員，與業務相關之其他機關或團體、個人溝通協調情形如何？是否有較不順利或遭遇困難的地方？採取何種方式因應？

本機關與社會局、衛生局、社會住宅推動聯盟、公宅委員會、居民及議會一直都在持續加強溝通中，溝通情況還算不錯。

而且市府經常舉辦公聽會、政策行銷及宣導，經常以在地駐點方式說明社會住宅業務，週邊民眾經常反映交通管理的問題及風險等不穩定因子而持反對意見，反全是社宅聯盟及真正有需求的民眾較少參與上述活動，缺乏表達機會。

2.請問您認為執行社會住宅業務的人員，需要具備那些專業知能？其執行意願及態度如何？

執行社會住宅業務的人員應具備都市計畫、建築與地政等專業知識外，工作態度與溝通協調能力是必須的。依民意及歷史觀點看，業務人員與民眾的溝通模式及心態要正面，要正確反映問題、加強管理措施。社會住宅的推行最主要是政府有要決心，政府不做的民眾不會做，因政府對民間並無租賃管制制度。

3.您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發

揮正向的助益？

社會住宅相關的社會團體如社會住宅推動聯盟等，是有在倡議社會住宅的推動，只是個人覺得其行動不足，在本局辦理的活動參與不是太多，大部份來參與的反而是週邊的居民，在本局召開公聽會時，附近的居民會以交通議題來抗議、阻撓社會住宅的推動，反而實際上有社會住宅租賃需求的弱勢或年青人反而參與不足。如果社會住宅相關社會團體能與相對有社會住宅需求者積極參與本局所舉辦的活動，對於本局推動社會住宅政策將更有助益。

4.地方民代如立法委員或臺北市議員是否曾針對社會住宅執行業務進行質詢？質詢重點為何？

社會住宅執行業務在議會的每個會期都是各個議員質詢之重點，例如社會住宅興建的問題，法制面的問題及社會住宅興建完成後分配租賃的問題。



編號代碼 A3

訪談時間：105 年 5 月 23 日 下午 2 時 30 分

訪談地點：臺北市政府會議室

一、政策問題的特質

1. 請問您認為承租出租住宅的標的人口，其差異性大不大？對於 貴機關執行國宅承租業務是否造成困擾？

差異(想了一下)…還好地，因為各低收入戶的條件不同、個性也不同，有時在進行承租業務時會有一點困難，但基本上對承租業務尚不會造成困擾。

2. 請問您認為貴機關所轄國宅承租對象，因出租住宅量不足受到不利的影響程度如何？民眾常抱怨候租的時間很長，租期太短，因為出租量真的不多。

二、政策本身所具有的條件

1. 請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？

公務員就是依法行政啊，法規的部份，嗯…我覺得還好啊!

2. 請問 貴市市長或都發局局長對於社會住宅推動工作是否支持，政策指示方向為何? 是否有與市政建設衝突的情形？如何處理？

市長跟局長都很支持社會住宅的推動工作，經常關心進度、指示全力投入社會住宅工作，與市政建設沒有衝突的情形。

3. 請問您認為現行住宅政策規劃方式是否切適？執行困難度為何？

我覺得住宅規劃種類太多，規劃方式沒有統一，民眾如果來櫃台詢問相關問題時，要花多一點時間解釋。執行困難的部份就是，有些民眾對國宅承租有疑慮又沒有耐性聽我們解釋時，承辦人員在承辦相關業務時會有一點點壓力。

4. 請問您覺得臺北市政府執行社會住宅現有之人力及經費，是否足以負擔現行的業務？預算規劃是否適當？

我們現在承辦人員的人力吃緊，而且市長指示要在短期內興辦很多社會住宅，如果以現有人力及經費去負擔將來更多新建的社會住宅，一定無法承擔，可能要再適當規劃人力及經費的部分。

三、政策本身以外的條件

1. 請問您認為 貴機關執行社會住宅業務的人員，與業務相關之其他機關或團體、個人溝

通協調情形如何？是否有較不順利或遭遇困難的地方？採取何種方式因應？

我們在執行住宅業務有問題時，承辦人跟更新處、社會處等機關的常開會協調，溝通情形很好，沒有困難的地方。

2.請問您認為執行社會住宅業務的人員，需要具備那些專業知能？其執行意願及態度如何？

我們每一單位的專業應該都不同，大家的共識是，在面對民眾時都以為民服務的心情來服務。

3.您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發揮正向的助益？

我們局常舉辦相關研討會或公聽會會邀請社會團體來參與，我覺得對於我們公部門應該會有正面的幫助。

4.地方民代如立法委員或臺北市議員是否曾針對社會住宅執行業務進行質詢？質詢重點為何？

議員對社會住宅質詢的問題，大多是針對土地那裡來？地點在那裡？可以服務多少民眾？經費在那裡？經費夠不夠？...等。



編號代碼 B1

訪談時間：105 年 5 月 22 日 下午 5 時 00 分

訪談地點：臺北市怡客咖啡廳

一、政策本身所具有的條件

1. 請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？

有關住宅政策，國民黨政府的主張是以消化空(餘)屋的方法來作為出租住宅使用，現在民進黨政府則主張以興建的方式來增加社會住宅的量，以及租金補貼的方式來減輕承租戶的負擔。

以目前我國稅制的規定，似乎承租戶不能適用租屋優惠，再加上空餘屋除少部分為國家所有，大部分均為私人所有，尤其弱勢民眾租屋資訊較少，希望住宅法在租賃的部分可增加相關租屋及稅制優惠的規定，或規定租賃專章以因應社會住宅所面臨的難題。所以個人覺得目前應提高社會住宅量的供給、出租人稅制的優惠及租賃立法。

2. 請問您認為現行住宅政策規劃方式是否切適？執行困難度為何？

政府以前經常以增加社會住宅出租量的口號及區段徵收的方式取得私人土地增建公宅，但最後卻以標售方式取得預算財源。現行社會住宅的規劃其困難在於土地取得不足，我認為國有財產署應改變標售土地的作法，立即停止土地標售作業。先盤點公有土地之存量，包含公有、市有、縣市有土地，以及部分學校或軍宅國宅的土地及空屋量，整體規劃始能提升社會住宅的執行力。

3. 請問您覺得臺北市政府執行社會住宅現有之人力及經費，是否足以負擔現行的業務？預算規劃是否適當？

現行臺北市政府並無專責單位來執行社會住宅政策，故人力不足自不待言，應成立專責單位來執行相關社宅政府以因應人力不足的困境。預算的部分則應有單獨的預算來作為執行社會住宅政府策推行之財源。

二、政策本身以外的條件

1. 請問您認為執行社會住宅業務的人員，需要具備那些專業知能？其執行意願及態度如何？

執行社會住宅之業務員，首先應以基本人權議題的角度來看待有租屋需求之低收入戶及弱勢族群，並且要有土地是用來住的而非買賣的觀念。

2.您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發揮正向的助益？

因為我國國家政策長期以來並未重視社會住宅量不足的問題，再加上出租住宅的名稱不一，目前社會團體也較不積極參與社會住宅推動工作，像 ORS 最近已退出，只有崔媽媽基金會參與較多而已，對公部門的助益有限。



編號代碼 B2

訪談時間：105 年 5 月 28 日 下午 3 時 00 分

訪談地點：臺北市市府捷運站

一、政策本身所具有的條件

1. 請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？

現行住宅法規對於社會住宅的部分多有疏漏，對於如何透過稅制改革，健全租屋市場及預算管理等方面，在現行法中均未有規範。可參考他國推行住宅法中有關社會住宅的部分，訂定相關租賃專章，整合資源、調控房市，照顧弱勢民眾。

2. 請問您認為現行住宅政策規劃方式是否切適？執行困難度為何？

市府對於公共住宅的規劃，是以住宅補貼及直接興建的方式來達到增加住宅的量，對於土地取得卻未作適當規劃，中央應統籌管理全國土地再由地方政府以撥用的方式取得，使公共(社會)住宅的建造成本降低，讓弱勢民眾在可負擔金額的狀況內承租社會住宅。

問題是我國土地因政府政策長期以來未禁止炒作，故多數為私人土地，不像荷蘭或新加坡等國 80% 以上之土地為國有，使得公共住宅得以興建在交通便利或繁榮的地段。

3. 請問您覺得臺北市政府執行社會住宅現有之人力及經費，是否足以負擔現行的業務？預算規劃是否適當？

臺北市政府在執行社會住宅的人力非常不足，為因應未來增加的公共住宅存量，應重新調整人力（例如以前市府曾設置國宅處用以處理國宅相關業務），規劃成立專責部門及長期獨立的預算，讓公共住宅的業務得以順利推行。

二、政策本身以外的條件

1. 請問您認為執行社會住宅業務的人員，需要具備那些專業知能？其執行意願及態度如何？

個人以為，執行公共住宅業務的承辦人，在自己負責的業務範圍內，要具備不同的專業，整合運用社會住宅資源，以積極正面的態度來服務、照顧弱勢人民的租屋需求。

2. 您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發揮正向的助益？

因為多年來社會公益團體為了高房價的問題，組成社會住宅推動聯盟，發起了無殼蝸牛及巢運等抗議活動來監督社會住宅工作，也會參與公部門的相關活動，對於公部門多少能發揮正面助益。



編號代碼 C1

訪談時間：105 年 5 月 27 日 下午 2 時 00 分

訪談地點：臺北市丹堤咖啡廳

一、政策本身所具有的條件

1. 請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？

個人認為立法院 2010 年通過的住宅法架構與外國法規在本質上有結構性的缺陷，而且修法難易度不同。目的的法規，中央與地方權責劃分太大，應以整合的方式來辦理，而對於民間的租賃部分，亦應有所規範。

2. 請問您認為現行住宅政策規劃方式是否切適？執行困難度為何？

臺北市以直接興建及住宅補貼的方式辦理，但興建的同時並未適時考量交通的便利。

在硬體的部分，例如萬華基地的第一次公聽會，未交待交通及建蔽率的問題，第二次的公聽會，沒有對外說明地域區隔及保留比例給地方居民。在軟體方面，就是人的管理制度，目前經營管理由住戶承擔並未消除民間包租轉租的問題。

3. 請問您覺得臺北市政府執行社會住宅現有之人力及經費，是否足以負擔現行的業務？預算規劃是否適當？

人力及經費嚴重不足，尤其在大力推動社會住宅的同時，其組織及人力等並未增加或成立公法人或租賃公司來執行。目前是以住宅基金方式處理並不恰當，尤其住宅興建有一定期程，若能規劃中長期的預算較妥。

二、政策本身以外的條件

1. 請問您認為執行社會住宅業務的人員，需要具備那些專業知能？其執行意願及態度如何？

個人認為不同的部門都要具備相當的專業，以韓國首爾為例，其執行人員必須經過考試才可進入首爾住宅公司。執行的意願高及積極的態度是必備的。

2. 您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發揮正向的助益？

社會住宅推動聯盟是最早將社會議題從無到有、到推動使大眾認識社會住宅這項議題的組織，改變公部門對社會住宅的重視，使住宅政策至少是合理的，是對症下藥的，

相信對於公部門在執行社會住宅政策是有幫助的。



編號代碼 C2

訪談時間：105 年 5 月 30 日 下午 3 時 30 分

訪談地點：臺北市星巴克咖啡廳

一、政策本身所具有的條件

1. 請問您認為目前住宅法相關規範，是否周延？有無急迫需要修正之處？

住宅法在社會住宅部分規定太少，而且條文內容偏向購屋保障，對於國人的租屋需求法規規定不足，個人認為住宅法有大幅修法的必要。中央與地方的權責劃分不清，地方政府要負擔土地、人力及預算的壓力，會讓地方政府在執行社會住宅時會覺得心有餘力不足。在租屋優惠的部分也沒有明確規範或保障，民間興辦社會住宅的意願不高。

2. 請問您認為現行住宅政策規劃方式是否切適？執行困難度為何？

臺北市政府以直接興辦社會住宅的方式來增加社會住宅，但沒有規劃相關配套措施，例如沒有專責單位及財源未來難以管理，市府也沒有專屬營建團隊，均以委託民間建設公司興建之方式規劃，難以兼顧住宅品質，會有居住安全的疑慮，例如浮洲合宜住宅即造成問題難以解決的情形。另外，住宅資訊不健全，民眾難以取得住宅市場資訊也會造成溝通不良。

3. 請問您覺得臺北市政府執行社會住宅現有之人力及經費，是否足以負擔現行的業務？預算規劃是否適當？

據我所知，承辦出租住宅的人力及經費是不足的，面對未來即將興建的社會住宅，不但沒有規劃專責處理的單位也沒有針對社會住宅出租編列專用之預算的專用財源。我認為管理單位人力及適當的財源都是未來市府應該改善的部分。

二、政策本身以外的條件

1. 請問您認為執行社會住宅業務的人員，需要具備那些專業知能？其執行意願及態度如何？

當然執行社會住宅業務各單位的人員都要具備不同的專業？也應有為民服務的基本概念與積極誠懇的態度面對有住宅需求的民眾。

2. 您認為社會住宅相關社會團體是否積極參與社會住宅推動工作？對於公部門是否能發揮正向的助益？

社會住宅推動聯盟是由各個社會公益團體組成，除了在各專網揭露相關住宅出租資

訊外，亦經常參與市府的公聽會或研討會，提醒公部門對於社會住宅政策的重視與對弱勢人民的關注，對市府在推動社會住宅政策時應該是有積極而正面的幫助。

