URP
Osaka City University

URP GCOE Report Series

No.16 March,2011

第一屆邁向建構東亞包容都市網絡的國際工作坊

1st International Workshop for the Establishment of East Asia Inclusive City Network

台北サブセンター編
TaipeiSub-center edited,

大阪市立大学　都市研究プラザ
Urban Research Plaza, Osaka City University

目　　錄

刊載前言　　水內俊雄 , 全泓奎　P 4
台北 WORK SHOP 行程表　P 5
日本與會者簡介　P 6
遊民自立支援制度與創意性的內城再生之政策嘗試　水內俊雄　P10
日本公營住的狀況和社區總體營造　池谷啓介　P13
大阪市西城區的社會包容之實踐　—以 SI (Social Inclusion) 協會的實踐為中心　P15
Kornatowski Geerhardt
西城區北西部的住宅環境和民間住宅市場的動向　P17
Kornatowski Geerhardt
大阪市西成區北西部的居住環境實況調查報告書 (部分) 2010 年 3 月　P24
米野史健　Kornatowski Geerhardt　平川隆啓　佐藤由美
台灣與會者簡介　P32
台北市遊民社區服務工作　　張獻忠　P36
2010-2011 社會住宅運動　　呂乘怡　P44
香港與會者簡介　P48
在於香港的露宿者，新移民婦女，籠屋及板間居民，在職貧窮　　吳衛東　P49
Housing Question of Sham Shui Po　Chan Wing Yin　陳穎妍　P51
韓國與會者簡介　P53
介紹韓國的全國遊民連帶　　玄時雄　P55
遊民服務政策的問題—以首爾市為中心—　徐貞花　P57
全國遊民實況調查　　徐鐘均　P60
韓國的「遊民法」擬定推動過程及其課題　鄭源午　P63

論文・資料

○北市平宅發展歷史　　楊運生　P66
○關於國宅 —南機場的歷史—　　楊運生　P72
○過去的流浪，現在的漂泊，未來的安定 —遊民面觀—　　楊運生　P73
○台灣的住宅政策與住宅問題：以台北市為焦點　　黃麗玲　P80
○遊民自立支援制度與創意性的內城再生之政策嘗試　水內俊雄　P90
○針對日本低所得階層住宅政策之貧乏　　全泓奎　P94
○韓國的居住問題與居住福利政策　　全泓奎，　南垣碩　P96

刊載前言

水内俊雄、大阪市立大學都市研究Plaza 教授
全泓奎、大阪市立大學都市研究 Plaza 副教授

2010 年9 月3 日所開設的台北辦事處開設紀念工作坊，於2011 年3 月8 日~12 日間，於國立台灣大學及台北市內之社會弱勢地區(位於萬華區、中正區邊界之國宅區及許多受領低收入戶補助者、單身高齡者所居住的簡陋住宅街等)舉辦。此外，本工作坊並進行了田野調查。本次工作坊除了台北辦事處的人員外，並有從事相關研究計畫的香港、首爾辦事處相關工作人員及研究者、工作者亦參與其中。工作坊中，由台北辦事處相關人員進行弱勢地區、包括歷史背景、都市形成、都市問題及社區營造的相關概要說明後，出發前往台北市內的田野調查。

做為工作坊之先期行程，並與新北市政府舉辦了研討會。新北市為過去台北縣內所有自治體合併，並於去年正式粉墨登場、人口380萬人的全台第一大直轄市。在新北市政府內所舉行的先期行程之中，由副市長在內的50名人員共通參與，針對社會住宅應有之樣貌，由大阪方進行介紹。工作坊分為兩部分進行：第一部分之時間，交由各辦事處的參加者，就各國現況以及政策對應、民間支援團體的現況等進行報告，並進行相互經驗之交流。第二部分，則針對東亞都市所面臨共通的住宅困窘問題下、為穩定確保弱勢地區地區再生之跨都市交流通路，而打造邁向包容都市(Inclusive City)之東亞都市網絡(InclusiveCity-Net)進行了討論，其結果，確認了次回也就是第二回的包容性都市網的工作坊將於2012 年於首爾舉行。而全體參假者更一致同意，為了東亞包容性都市網的充實化與穩定化，將從本次無法參加的上海等地招募更多參加者。

本次工作坊之成果而言，首先，為了紀念與具有長期支援遊民及弱勢區域經驗之台北支援團體及台灣大學之合作而於去年成立的台北辦事處，並促進面臨同樣問題與實踐經驗的東亞都市間之研究與實踐經驗交流，進行了台北市內弱勢地區實地訪查的工作坊。另外，成果之一便是所有參加者皆同意，為求今後能持續進行即時的交流，應整頓足以架構出都市間網絡交流的環境。其第一步，確認便是由上述首爾辦事處主辦、於首爾進行的弟二次工作坊。此外，亦預定將包含此次的長期交流經驗，以CCS 或文件檔案、其他相關文獻出版等可視的成果加以刊載發行。

台北辦事處開設的紀念工作坊行程表如下列日文、韓文、英文版所介紹。

http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/cat12/cat84/

http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/en/cat51/cat85/

此外，台北辦事處的介紹亦新登載於網頁上，敬請參照。

http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/satellite/subcenter.html

http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/en/satellite/subcenter.html

台北 WORK SHOP 行程表

日期	行程地點與內容	備註
3/8(二) 16:00 至 18:00	寶藏巖藝術村	寶藏巖已經整修完畢開放了
3/9(三) 08：00--09：30	台北橋下	1. 臨時工勞動力市場和遊民就業聚集地 2. 摩托車奇觀
10：30--12：00	撫臺街洋樓 延平南路 26 號	認識台北舊城歷史的 迷你博物館
14：00--16：30	中興醫院	台北遊民如何使用醫療資源
14：00--17：30	新北市政府	社會住宅國際交流會議
3/10(四) 09：00--12：00	1.龍山寺周圍與廉價住宅巡禮 2.勞工局、社會局、民間團體	社會局張先生，勞工局邱先生
13：30--17：30	開會	勞工局就業服務台(街友工作站)會議室
3/11(伍) 09：00--12：00	福民平宅 南機場國宅	
13：30--17：30	開會	忠勤里活動中心
3/12(六) 09：00--12：00	信義公民會館 信義區松勤街 50 號	台北市第一個眷村「四四南村」遺址 保存早年眷村原貌

海老一郎　Ebi Kazuo

職位：
大阪府立大學大學院（研究所）人間社會學研究科
社會福祉學專攻博士前期課程

專長領域：
大阪釜崎（愛鄰地域）建築業臨時工的生活保障政策　—以對生活保護補貼領受者的就業支援為視點—

Geerhardt Kornatowski

職位：
大阪市立大學大學院文學研究科地理學
大阪市立大學都市研究 Plaza 特別研究員
SI協會（行政）

專長領域：
東亞發達國家的遊民問題
Inner City的再生
住宅問題

池谷啟介（keke）　Ikegaya Keisuke

職位：
大阪市立大學都市研究 Plaza特別研究員，NPO法人
生活營造網絡北芝組織

專長領域：
居民主體的社區營造
同和地區的社區營造
亞洲貧困地區的居民主體社區營造及其過程
Community Worker

平川隆啓　Hirakawa Takaaki

職位：
大阪市立大學大學院（研究所）文學研究科
大阪市立大學都市研究 Plaza GCOE特別研究員

專長領域：
大阪釜崎（愛鄰地域）的遊民支援，更生人，支援 ，ART活動，社區營造 等活動實踐

全泓奎　JEON, Hong Gyu

職位：
大阪市立大學准教授 都市研究Plaza准教授

專長領域：
東亞都市的社會不利區域之窮困居民
由社區在主導的地域再生論
居住福利論

川本綾　Kawamoto, Aya

職位：
大阪市立大學 都市研究Plaza ＧＣＯＥ特別研究員 ，
大阪市立大學文學研究科（社会學）後期博士課程

專長領域：
東亞都市的移民社區的形成與變遷。定居支援。
日韓翻譯

水内俊雄　Mizuuchi Toshio

職位：
大阪市立大學都都市研究Plaza教授
大阪市立大學大學院文學研究科地理學專修教授

專長領域：
東亞遊民支援政策的研究
其於都市再生的都市社會地理學
近代都市形成歷史

本岡拓哉　Motooka Takuya

職位：
日本學術振興會特別研究員PD
大阪市立大學都市研究Plaza特別研究員

專長領域：
以都市社會地理學為觀點 研究戰後日本的拆遷問題，
Ethnic Minority 居住問題。

中井雅信　Nakai Masanobu

職位：
(有)地域・研究 支援事務所

專長領域：
遊民自立支援活動和其設施的錄影，編輯

中山徹　Nakayama Toru

職位：
大阪府立大學人間社會學部教授

專長領域：
貧困・低收入者政策，居住不安定階層和Ethnic Minority的福利政策課題之社會政策學研究
對貧困政策之比較研究有關心

山田理絵子　Yamada Rieko

職位：
大阪市立大學畢業生

專長領域：
中日翻譯

遊民自立支援制度與創意性的內城再生之政策嘗試

2011年3月　大阪市立大學都市研究Plaza　臺北分部開設紀念研討會

水內俊雄 教授
大阪市立大學地理系與都市研究Plaza

1．2000年代遊民支援政策的效果
2．新遊民的出現與雷曼兄弟破產事件
3．對於廣義化的「遊民」之新政策
4．全國性的遊民支援NPO之出現
5．厚生勞動省委託的全國調查之規劃及執行
6．脫遊民後的支援系統之建構
7．內城貧困區的都市再生與新的社會安全網（safety net）
8．邁向社會包容的都市

1．2000年代的遊民支援政策的效果

- 1990年代後期起，居住於大都市的公園、高架橋下、河床等地方之野營生活者激增
- 2002年，「遊民自立支援法」擬定
- 佔用公共空間的遊民很快減少了
- 離開遊民自立支援中心後，約三成的出所者可以再度就業
- 65歲以上的高齡露宿生活者，由於開始領取生活保護補貼，恢復了一般的社會生活
- 但有些人領受生活保護補貼後無法確保穩定的生活方式，再度陷入遊民狀態

2．新遊民的出現與雷曼兄弟破產事件

- 自2000年代中葉起，暫時喪失居住地方而變成遊民狀態的青年遊民越來越多，「網咖難民」為其典型
- 諮詢中心、就業生活支援、住宅支援等，不需要生活保護補貼的支援制度在與「遊民自立支援法」不同的框架中建立，政策上被定為「第二級的社會安全網（safety net）」。僅在大都市有部分成果
- 2008年秋季的雷曼兄弟破產事件對經濟產生很嚴重的影響
- 本來從事製造業工作的派遣勞工一時都失業，喪失居住地方的這些人都集中於都市
- 2008年底，在東京出現由民間團體主導開辦之附設諮詢服務的街頭庇護村，稱「派遣村」
- 2009年以後，在許多地方都市也開設這樣街頭諮詢中心
- 大部分的青壯年失業者首先接受街頭諮詢，接著開始領受生活保護補貼，可以確保居住地方
- 在這樣支援過程中，「遊民自立支援法」幾乎沒法適用，而生活保護對青壯年遊民的支援扮演了最主要的角色
- 雷曼兄弟破產事件後，除了大都市之外，地方都市領取生活保護補貼人口也大幅增加
- 脫遊民的大潮流：領受生活保護補貼，入住一般社區的出租住宅
- 從生活保護制度得到不正當的利益之「貧困商業」受到日本社會的注意

3・對於廣義化的「遊民」之新政策

- 僅在具有遊民支援活動的地方，可以打造遊民再納入社區生活的可能
- 不少案例表示，雖然已納入社區生活，若有身心障礙及成癮症，就對自立生活有困難
- 加上，已走出監獄且無居住地方的受刑人被認知為遊民
- 自2009年起，法務省也開設支援紮根於社區生活的諮詢中心
- 2012年7月，「遊民自立支援法」迎接十年的期限
- 野外生活者的人數減少了一半以下，但喪失居住地方的人則激增。該法規僅以前者為對象
- 因此，必須重新建構包括廣義的遊民之支援政策體系
- 從自民黨到民主黨的政權更迭提高日本社會對關於社會安全網（safety net）的政策之關心
- 另一方面，由於「遊民自立支援法」本來是為野外生活者的自立支援之法規，國會議員對該法的關心仍不高

4・全國規模的遊民支援NPO之出現

- 2006年，受到民主黨國會議員的資金援助，再度進行遊民全國調查
- 在其過程中，於2008年設立NPO遊民全國支援網絡（水內負責理事）
- 針對脫遊民後自力支援法建議政策
- 超過60的團體組成該NPO，核心團體為自1990年代起在日偏勞工聚集的地方從事供食等活動
- 2000年代成為NPO法人，並開始利用生活保護制度的社區生活支援活動
- 同時，作為納入社區生活的上一個階段，運作附設支援服務的住宅（中途之家）
- 一方面利用生活保護制度，一方面開始NPO名義的住宅事業，由此成為遊民支援的事業化之先驅團體
- 該事業化模式最大的缺點是遊民將領受的生活保護補貼要付給NPO為住宅使用費
- 本來應該要準備依據其他法規、其他政策的遊民支援之報酬
- 建議政策的關鍵：對附設支援服務的住宅（中途之家）之利用者補助使用費；補助出所後的善後服務經費；建立培訓支援人才的系統

5・厚生勞動省委託的全國調查之規劃及執行

- 2010年的首位流行詞為「無緣社會」
- 孤立、孤獨、社會性包攝等現象首次受到日本社會的注意
- 民主黨政權開始提出人際關係再生事業、個人支援事業、新的公共之創造、以及求職者支援法等各種各樣的政策方案
- 目前需要建議結合護理與房屋之對廣義遊民的系統性政策方案
- 厚生勞動省委託本NPO，為政策立案的全國調查
- 該調查的目的為從個案澄清各種支援的實況，並釐清接受支援的人反映出廣義遊民中何種狀況

6・脫遊民後的支援系統之建構

（１）重視無法對社會安全網（safety net）有可及性的遊民之外展（outreach）功能，並進行評估

（２）需要提供各種樣式的房屋：平時留滯的非居住空間、短期利用的庇護設施、中期間利用的住宿所型中途之家、中長期利用的福祉設施型中途之家、如永久屋般的中途之家

（３）護理及支援包括（ａ）就業支援、就業訓練支援、以及參與型就業支援，（ｂ）有關醫療、保健、以及護理的支援，（ｃ）家事支援，（ｄ）培訓生活技巧的支援

➢再加上，還沒到（２）的階段之外展型街頭諮詢支援

➢又著，經過（２）的階段之幫助獨力居住於社區的善後支援

（４）對於就業支援，市場不一定會提供適當的服務，因此需要對公部門開放服務產業的運作

（５）需要實踐這樣支援活動的專業人才培訓系統

➢居住、福祉、就業的支援管理與人生規劃的諮詢。在廣義的遊民支援過程中，需要進行這些職能的制度化及資格化

➢在東京都墨田區、臺東區、川崎市川崎區、橫濱市中區、名古屋市中村區、大阪市西成區等地區，正在出現對脫遊民的人之整體性支援服務

7・內城貧困區的都市再生與新的社會安全網（safety net）

➢內城貧困區（ inner city ）多為早期開發的老舊市區，因此基本社會設施及社會資源已有相當多的累積

➢但是，由於居住環境不良好，民間房地產市場通常忽視這些區域，發生人口減少、空屋增加等問題

➢近年有新的動靜：在這些區域，利用相對豐厚的生活保護補貼（尤其是其中的住宅補助補貼），以脫遊民的人為顧客的房地產市場蓬勃發展

➢遊民支援的實踐活動幫助這樣房地產市場的發展，以便對容易孤立的居住人提供貼心的居住支援服務，可以保障他們穩定的生活

➢這樣支援模式對內城貧困區（ inner city ）帶來社會條件不利區域更生的效應，並成為另類地域再生、都市再生的創造性嘗試

8・邁向社會包容的都市

- 預測都市型態、都市樣態的討論
- 以活用新的社會安全網（safety net）為前提，在社會條件不利區域的日本型都市樣態再生
- 再生的關鍵為社會性就業的導入、附設護理服務房屋的提供、從事這些工作的人才、由這些人才負責的繼續性支援
- 日本社會的特徵為社會性基金雖然極少，但由公部門控制的社會性基金卻較為豐富，因此可以提供非市場原理控制的另類社會性就業機會
- 生活保護補貼的金額應該到達可以租廉價住宅而獨居的水準
- 若能實踐對生活困難者及就業困難者的整體性支援，可以提供一定程度的房屋，也可以預測進行低房租住宅區域的都市更新
- 這樣社會包容性的都市再生，即將在大都市的幾個區域進行試驗性實踐

日本公營住宅的狀況和社區總體營造

以大阪府箕面市為例

2011年3月9日

池谷啟介

大阪的公營住宅之狀況

大阪府內　約37萬戶
六成以上為35年以上的老舊建築
改建、改善時期
高齡化
社區的弱化
貧民區域化

公營住宅政策的狀況

減少新公營住宅建設
租賃型公營住宅制度
活用既有設施
2006年，公營住宅法改訂
制定住生活基本法
與現場之間產生的間隙

轉換到社區營造活動

居民參與方式的過程
行政服務的極限
支援居民做得到的事、活動
節省經費與居民的所有意識(ownership)
聯繫人與人的活動之必要性
與福祉政策的聯繫

ありがとうございました
謝謝聆聽！

大阪市西成區的社會包容之實踐

—以SI（Social Inclusion）協會的實踐為中心—

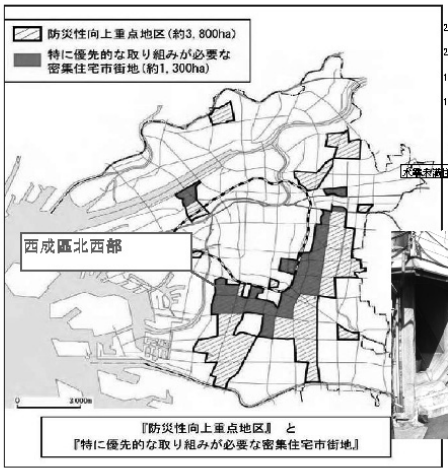
2011年3月9日
特定非營利活動法人SI協會
Kornatowski Geerhardt

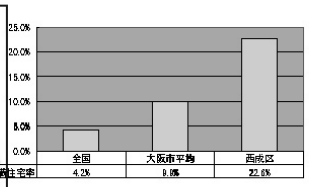
西成概況

	大阪市	西成區	西成區 北西部
面積(㎢)	222.3	7.85	1.24
人口(人)	2,661,556	129,686	17,576
戶數	1,304,527	74,906	11,161
人口密度(人／㎢)	11,973	17,644	14,174
總人口當中外國人的比率(%)	4.6	5.6	16.0
外國人口當中在日韓國人的比率(%)	58.4	76.5	98.5

※資料來源：引用自2005年度國勢調查、2009年9月的人口做計、以及《朝向同和問題的解決之實況等調查》(2002年)等資料

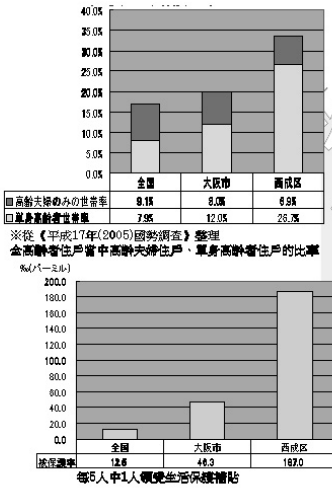
密集住宅市街地

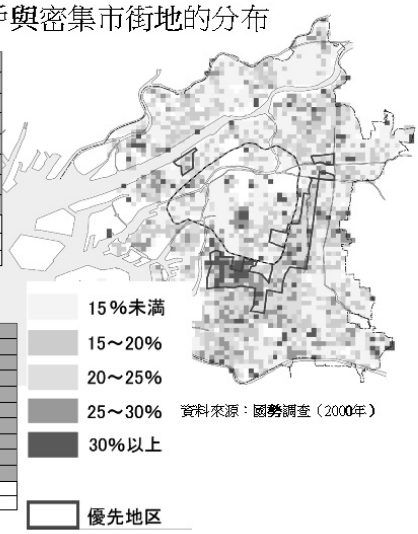




未滿最低居住水準的住宅之比率

高齡化住戶與密集市街地的分布





SI（Social Inclusion）協會的理念及使命

「福祉x人權x造町」為關鍵詞，從具有許多造町議題的大阪市西成區開始進行社會包容（Social Inclusion）的實踐，並協助其擴大與發展。培訓負責未來社會的人才之意義，在造町的領域也非常重大。

除了福祉領域之外，提供關於造町的理論研究及實踐、訓練之場地，培訓「福祉、造町領域的專業人才」，並營運聯繫人才與需求人才的團體之人才派遣事業。此外，進行造町相關機關等的網絡化，並負責關於共同事業的協調及諮詢，以便實施有機結合人與團體、學習與實踐、事業與事業的事業。

福祉領域的造町人才培訓

●home helper2級課程(西成高中、基金會的訓練、護理雇用事業)
●guide helper視覺障礙課程
●介護福祉士國家試驗對策講座
●介護支援專門員（care manager）試驗對策講座
※被列為大阪府的職業能力開發校（共同設置型）

●「生活、介護支援supporter養成支援事業」
（大阪市健康福祉局委託事業）
●「綜合型介護福祉staff養成科」
（厚生勞動省緊急人材育成支援基金訓練事業）
●大阪府
「緊急雇用創出基金事業介護雇用計畫(home helper2級課程)」
→支持機構的human rights福祉協會委託
SI協會負責協調研習課程（建議及運作home helper2級課程及
guide helper視覺障礙課程等人才培訓研習課程）

西成區北西部的住宅環境和民間住宅市場的動向

Kownatowski Geerhardt

Introduction

“大阪市西成區西北部的居住環境實況調查”

=澄清居住環境的實況，把握住宅困窮者的需求

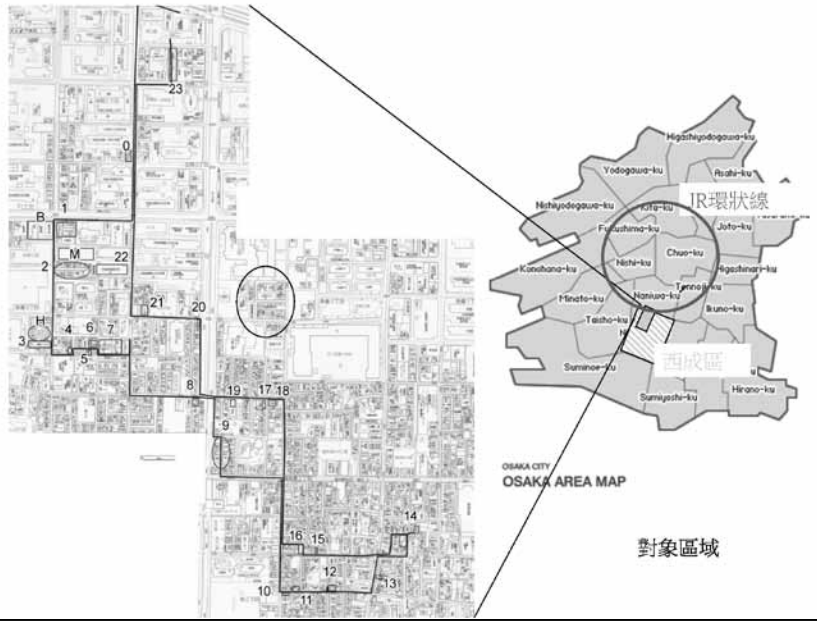
焦點　：①房地產業者的屬性

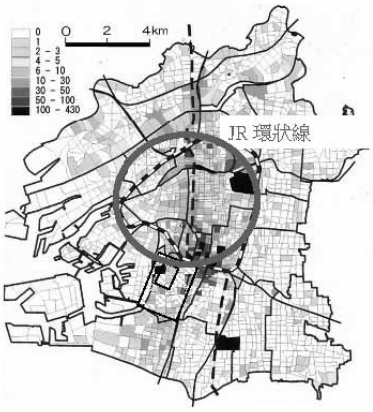
②該區域的出租住宅之供給與需求

③居住者進住後的生活及管理服務

④新的事業發展之可能性

⇒期中評估





野外生活者的分布

西成區西北部的概要

- 區域背景

① 提供公營住宅的比率較高
② “戰後復興事業對象地區”
③ 狹窄的後巷 (4m以下)

- 高水準的生活保護補貼領受者比率
- 鄰接愛鄰地區(寄場；日雇勞工的集聚處)
- 早期的勞動者住宅地區
- 外國人與逾期居留

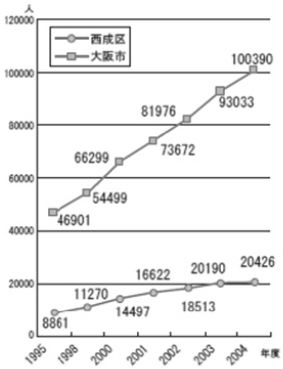
②密集市街地↑

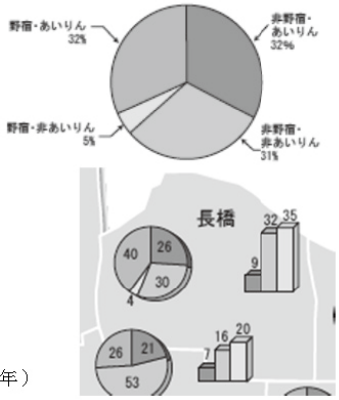
Source: Osaka City

①公營住宅的分布→

③狹窄的後巷

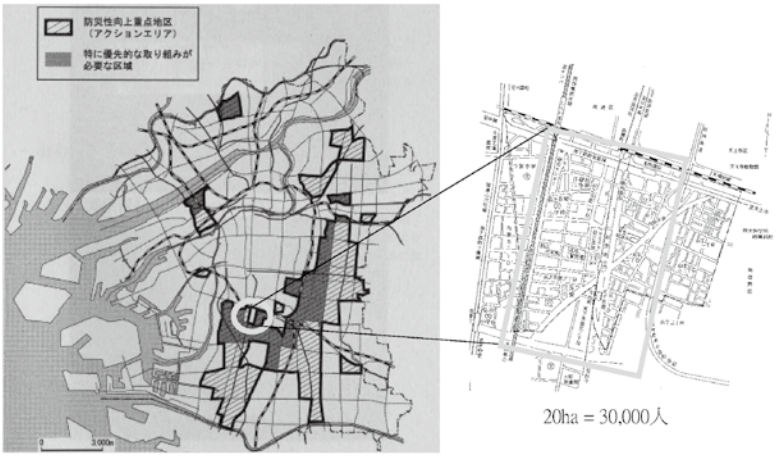
高水準的生活保護補貼領受者比率





西成區的生活保護補貼之實況調查（2004年）

鄰接愛鄰地区（寄場）



20ha = 30,000人

出租住宅的類型

- 5個類型：

① 木造出租住宅
② 公寓
③ 文化住宅
④ 福祉出租住宅
⑤ 戶建型共同住宅

} 原遊民

由在釜崎從事支援活動的NGO及福祉機關紹介

① 木造出租住宅

(14 - right)

② 公寓

③ 文化住宅

(1)

④ 福祉出租住宅

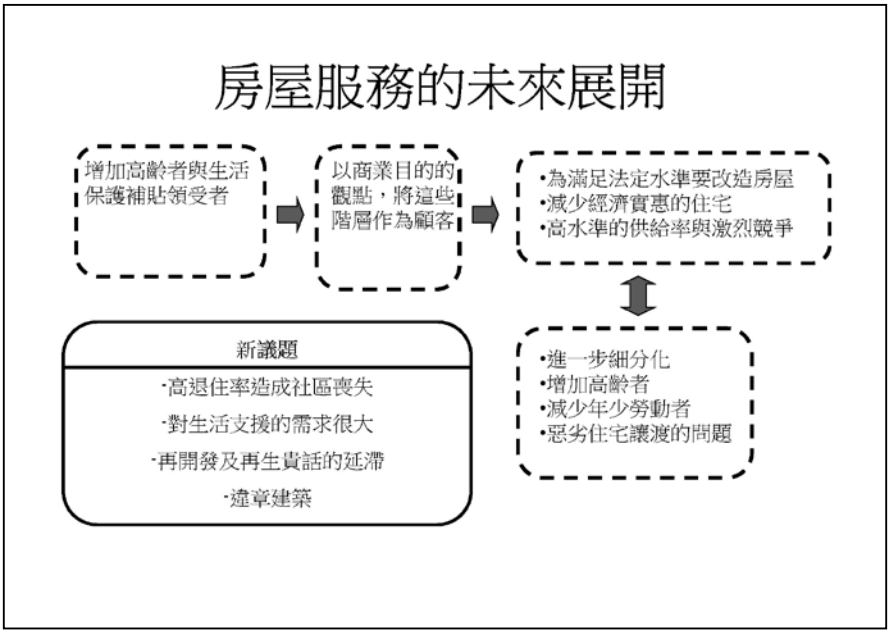
(23 – 舊式)

↑(16)

←(21)　　新式

⑤ 戸建型共同住宅

(A – left side)


房屋服務的未來展開
增加高齡者與生活保護補貼領受者
以商業目的的觀點，將這些階層作為顧客
•為滿足法定水準要改造房屋
•減少經濟實惠的住宅
•高水準的供給率與激烈競爭
•進一步細分化
•增加高齡者
•減少年少勞動者
•惡劣住宅讓渡的問題
新議題
-高退住率造成社區喪失
-對生活支援的需求很大
-再開發及再生貴話的延滯
-違章建築

大阪市西成區北西部的居住環境實況調查報告書
（部分）

2010年3月

米野史健
Kornatowski Geerhardt
平川隆啓
佐藤由美

1. 出租住宅的類型

類型	營建時期	建築特色	住戶特色	租金（萬日幣）
(A) 木造出租住宅	1950-60	•木造2-3層樓 •每棟10-30戶 •門口共用（走廊在內） •廁所、廚房共用	1房間（5-7.4平方米）、押入	1-3
(B1) 文化住宅無浴室	1960-70	•木造2層樓 •每棟10-30戶 •走廊在外面、門口獨立	2房間（9.9平方米；5-7.4平方米）、廚房（約9.9平方米）、廁所	3-4
(B2) 文化住宅附浴室			上述加浴室	4-5
(C) 公寓	1970-	•鋼筋混凝土造3-5層樓 •每棟20-30戶	2房間（9.9平方米；7.4平方米等）、廚房（約9.9平方米）、浴室、廁所	4-6
(D1) 福祉出租住宅初期型	1990-	•輕量鋼骨造等2-3層樓 •每棟20-30戶	1房間（7.4-9.9平方米）附廚房設施、浴室、廁所（綜合式衛浴設施）	3.5-4.2
(D2) 福祉出租住宅後期型	近年	•輕量鋼骨造等1-2層樓 •每棟5-10戶	1房間（9.9-13.2平方米）附廚房設施、浴室、廁所	4.2
(E) 戶建型共同住宅	近年	•木造1-2層樓 •每棟2-4戶 •戶建住宅（獨立住宅）的改造等	1房間（7.4-9.9平方米）附廚房設施、浴室、廁所（綜合式衛浴設施）	4.2

出租住宅案例：(A) 木造出租住宅

所在地：天下茶屋1丁目　結構：木造3層樓　營建時期：不明
戶數：共26戶　房間格局：1房間（5平方米）　租金：2.5萬日幣
備考：原員工宿舍，約40年前改為一般出租住宅

外觀

1層廊下

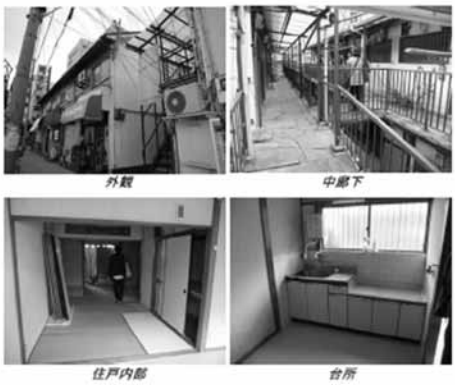
共用飲事場（2階）

住戶內部

住戶間取圖
建物平面圖（2階の一部）

出租住宅案例：(B) 文化住宅

所在地：長橋3丁目　結構：木造2層樓3棟　營建時期：不明
戶數：共30戶左右　房間格局：2房間（2DK）
租金：5萬日幣（附浴室）、3.5萬日幣（無浴室）
備考：以走廊為中心，並排附浴室住宅棟與無浴室住宅棟

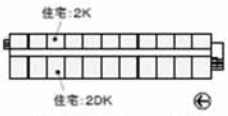


出租住宅案例：(C) 公寓

所在地：長橋3丁目　結構：鋼筋混凝土造3層樓（1樓為商店）
營建時期：約30年前　戶數：共10戶　房間格局：2房間（2DK）
租金：4.2萬日幣起
備考：居住者多為老年人或殘障人，有關於噪音的糾紛

出租住宅案例：(D1) 福祉出租住宅初期型

所在地：南開2丁目　結構：輕量鋼骨造2層樓　營建時期：約10年前
戶數：共44戶　房間格局：2房間（2K, 2DK）　租金：4.2萬日幣
備考：品質高於最早期的貧戶用出租住宅或其他出租住宅

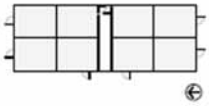


出租住宅案例：(D2) 福祉出租住宅後期型

所在地：鶴見橋3丁目　結構：輕量鋼骨造平房　營建時期：幾年前
戶數：共8戶　房間格局：不明（可能是1房間）　租金：4.2萬日幣
備考：將文化住宅改建為平房，沒有樓下噪音的問題，也沒有防阻無障礙的樓梯

外觀

中央の廊下


建物平面図(想定)

外觀

側面側の玄関

住戶簡取図(想定)

出租住宅案例：(E) 戶建型共同住宅

所在地：長橋2丁目　結構：輕量鋼骨造平房　營建時期：近年
戶數：2戶　房間格局：1房間　租金：4.2萬日幣
備考：建於原戶建住宅（獨立住宅）的場地，附近的戶建建築也逐漸改為共同住宅

外觀

共用廊下

建物平面図・住戶簡取図

建物裏側

廊下奥の住戶入口のドア

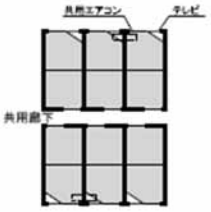
2. 簡易住宿設施、共同住宅的類型

類型	營建時期	轉用時期	建築特色	住戶特色	租金
(F1) 簡易住宿設施（木造）	1950-60	–	•木造2-4層樓 •每棟30-50戶 •門口共用（走廊在內） •廁所、廚房共用	1房間（1.7-5平方米）	每天600-800日幣
(F2)簡易住宿設施（輕量鋼骨造）	1970-90	–	•輕量鋼骨造6-9層樓 •每棟100-200戶 •門口共用（走廊在內） •浴室、廁所、廚房共用	1房間（1.7-5平方米）	每天800-1,500日幣
(G1) 簡易住宿設施轉用共同住宅（Supportive House）	1970-90	2000以後	•輕量鋼骨造6-9層樓 •每棟約100戶 •門口共用（走廊在內） •浴室、廁所、廚房共用 •談話室	1房間（5平方米）	每月4.2萬日幣
(G2) 簡易住宿設施轉用共同住宅（其他福祉出租住宅）	1970-90	2000以後	•輕量鋼骨造6-9層樓 •每棟約100戶 •門口共用（走廊在內） •浴室、廁所、廚房共用	1房間（5平方米）	每月4.2萬日幣
(G3) 簡易住宿設施、共同住宅複合型	1970-90	2008以後	•輕量鋼骨造6-9層樓 •每棟約100戶 •門口共用（走廊在內） •浴室、廁所、廚房共用	1房間（5平方米）	每天800-1,500日幣、每月4.2萬日幣
(H) 附新建支援方式共同住宅（含Supportive House）	2000以後	–	•輕量鋼骨造6-9層樓 •每棟約100戶 •門口共用（走廊在內） •浴室、廁所、廚房共用	1房間（約9.9平方米）附廚房設施、浴室、廁所等	每月4.2萬日幣

簡易住宿設施案例：(F1) 木造

所在地：萩之茶屋　結構：木造4層樓　營建時期：1960年左右
戶數：36戶　房間格局：1房間　租金：一晚750日幣
備考：房間大小為1.7平方米，2戶共用一台空調，日偏勞工及退休老人為主要利用者

内觀



建物平面図・住戶間取図

階段　廊下　帳場

簡易住宿設施案例：(F1) 輕量鋼骨造

所在地：萩之茶屋　結構：輕量鋼骨造6層樓　營建時期：1979年
戶數：125戶　房間格局：1房間　租金：一晚1,000日幣起
備考：設有電梯，日偏勞工及上班族為主要利用者

帳場　住戶內觀

建物平面図・住戶間取図

共用浴場　共用炊事場　共用廊下

簡易住宿設施轉用共同住宅案例：(G1)

所在地：萩之茶屋　結構：輕量鋼骨造6層樓　營建（改建）時期：2000年
戶數：96戶　房間格局：1房間　租金：每月4.2萬日幣起
備考：這是Supportive House，專任服務人員整天提供各種服務，另設有談話室

建物外觀

帳場

建物平面図・住戶間取図（想定）

住戶內觀

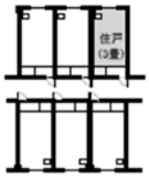
談話室

簡易住宿設施、共同住宅複合型案例：(G3)

所在地：萩之茶屋　結構：輕量鋼骨造6層樓　營建時期：1979年
戶數：簡易住宿設施約90戶、共同住宅約15戶
租金：一晚1,500日幣（簡易住宿設施）、每月4.2萬日幣（共同住宅）
備考：一層樓轉用為共同住宅，其他層樓作為簡易住宿設施

共同住宅入口　例1

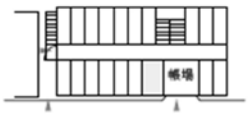
共同住宅入口　例2



住戸内觀

共用廊下

共用浴場



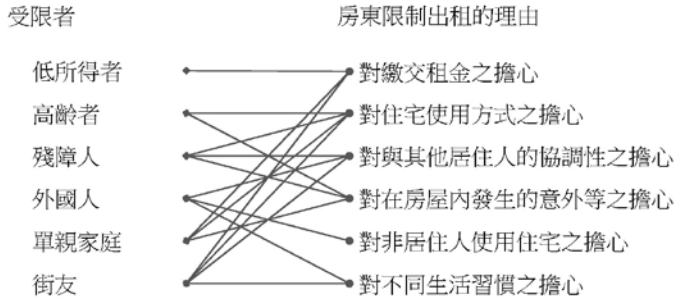
建物平面図・住戸間取図（携帶）

3. 居住者的類型

類型	家庭	生活保護	年齡層	從前的居住地	概要
(1) 擺脫路上生活保護受給者	單身	有	60歲代以上	愛鄰地區等	受到支援人員的協助，從路上生活直接，或者透過中間設施等的生活，申請生活保護而入住
(2)半就勞生活保護受給者	單身	有	40·50歲代	愛鄰地區及其他地區等	因失業，申請生活保護金而確保住戶，然後找到工作，得到3·5萬日幣程度的月薪
(3) 高齡生活保護受給者	單身	有	65歲以上	與現在一樣的出租住宅	以前有固定的工作與收入，年級大之後無法繼續工作，因此申請生活保護
(4) 年金生活高齡者	單身	無	65歲以上	地域內	未領受生活保護，依靠月6·7萬日幣的年金而生活
(5) 單親家庭	親子	有	20·30歲代	地域內	離婚後，申請生活保護，並移居至這地區
(6) 殘障人	單身	有	20·50歲代	地域內的Group Home等	為自立生活，受到營運團體的支援，確保出租住宅

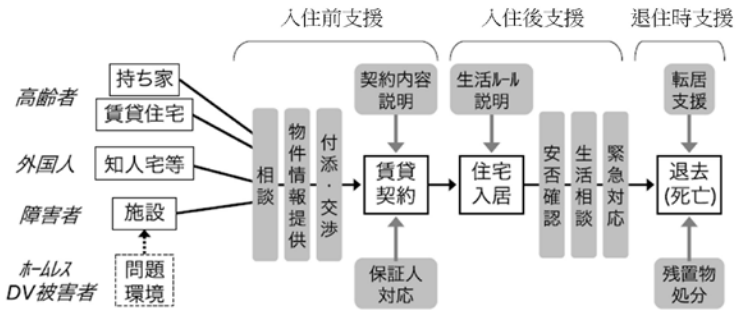
4. 對「住宅弱者」的居住支援之與全國的比較

一般而言，因有社會上、經濟上的理由而難以確保住宅之「住宅弱者」，難以居住於一般的出租住宅



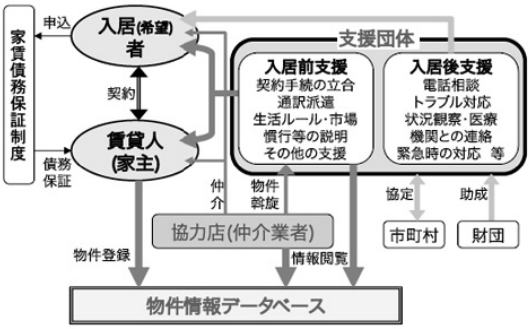
房東：因感到擔心，並怕各種風險，不願租給「住宅弱者」
房地產商：因處理較為麻煩，並怕發生糾紛，不願應對「住宅弱者」

透過「居住支援」（＝支援住宅弱者入住民間出租住宅及其生活），可以確保固定的住宅



•透過「入住前支援」，讓住宅弱者租或挑選住宅
•透過「入住後支援」，讓房東放心租給住宅弱者
•安排「退住時支援」，讓居住人、房東雙方放心

「あんしん賃貸支援事業（安心出租支援事業）」：國土交通省（2006-）
建構入住時及入住後的整體性支援系統，支援順暢的入住與穩定的住宅出租

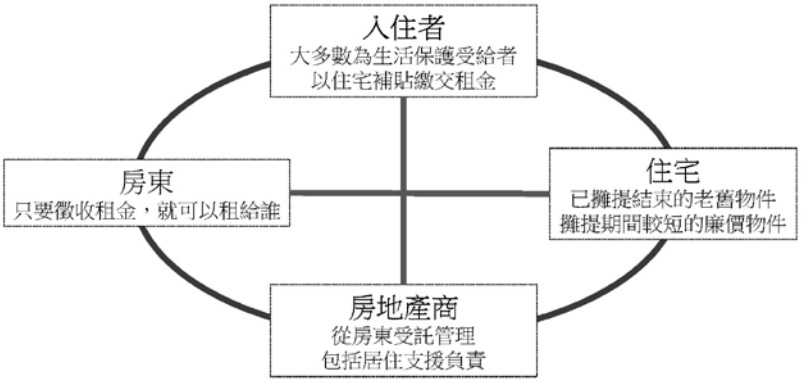


•將不拒絕住宅弱者的住宅物件登記於資料庫
•登記可協助的房地產商
•市町村層次的地方政府與支援團體之間締結協定，在一定期間內由財團補助經費

•應對入住希望者的請求，由支援團體進行「入住前支援」
•活用資料庫等，由合約房地產商介紹住宅物件
•由支援團體進行「入住後支援」

•登記物件包括21都道府縣：但最多的高齢者住宅也只有799件而已
　・・・房東、房地產商沒有積極參與的動機
•支援團體：只有17地域共42團體而已
　・・・因有責任問題及資金上的問題，市町村層次的地方政府不願參與

在西成區，無論有居住支援的官方制度及事業與否，已有住宅弱者可入住的情形



•大多數的房東接受風險，不拒絕任何居住人的入住
•即使無資料庫，已有許多即時可入住的住宅物件
•雖然無系統，但許多房地產商實際上提供入住前、入住後支援
　→不需如「あんしん賃貸支援事業（安心出租支援事業）」等官方支援系統？

5. 西成北西部的出租住宅市場實況上之課題
－從住宅政策的觀點－

1. 從實況來看的住宅政策之課題

①最低居住水準是什麼？

→未滿最低居住水準的「簡易住宿設施」還是宜居？
→最低限需要保障的「居住水準」是什麼？

	福祉出租住宅	簡易住宿設施
住宅的大小（25平方米以上）	×	×
房間的大小（4.5畳＝7.4平方米以上）	○	×
專用設施（廁所、廚房、浴室）	○	×
居住性能（耐震性、安全性、日照、通風、遮音、省能、無障礙等）	×	△
	×根據建築基準法，不適用「共同住宅」的規定（100平方米未滿）	○適合「旅館」的規定（旅館法、消防法）
日常生活上的關懷、諮詢	△民生委員及房地產商的自願性活動	○積台

②住宅市場決定的租金呢？

→實際上生活保護制度影響住宅市場
→需要決定適當的租金水準之社會系統？（作為房租補貼政策的前提）

●地理位置（需求者的經濟能力）
●住宅的大小
●住宅的性能　等

→

●根據生活保護（房租補貼）的標準
→4.2萬日幣固定

③經營出租住宅的目的是什麼？

→「出租住宅業（經營、管理）」的社會性、公益性是什麼？
→法制度的目標是什麼？
・經濟活動的正常化？：入住者D.B整理（租金欠款者名單）
・消費者保護？：出租住宅管理業者的登錄制度
・提高出租住宅業的地位？

●資產保全、避稅對策
重視→確保安定收入
→減輕負擔（容易退出）

→

●投資活動
重視→投資效率、利潤
→減輕負擔（徵收租金、糾紛）
→與房地產商共存共榮

④「出租住宅管理業」的事業領域呢？

→具有新的住宅管理業之必要性、可能性？

＜硬體設施＞與＜金錢＞

●入住、退住的手續
●徵收租金
●住宅維護、原狀恢復　等

→

＋＜人＞＜生活＞

（自願性活動）＋守候、問候、諮詢
＋仲裁糾紛　等
有些房地產商、經營者負責民生委員的業務

2. 現在需要的居住支援是什麼？

●澄清「房東的責任」、活用住宅市場的居住支援

新鎮（New Town）的情況
→有「房東只讓人入住，其他沒做什麼，這樣好嗎？」等質疑的聲音

西成北西部的情況
→已成立以生活保護受給者為對象的住宅市場
→活用既有市場機制，需要重建以「房東」為主體的系統

○提供有關出租住宅的資訊，促進適當的競爭
（以建立市場內的物件挑選系統，促使住宅品質提昇）
○開設諮詢、仲裁糾紛的服務台
（民生委員的住宅版本；利用個人資訊）
○住宅管理的共同化、居住者對住宅管理的參與
（居民主動進行的整修、環境改善、清潔等）

成 員 介 紹

黃麗玲
鄭麗珍
呂秉怡
彭揚凱
楊運生
張獻忠
林育如
劉恩英
岸野俊介
武碧華

2011.03.10

黃麗玲

現職:
- 台灣大學建築與城鄉研究所助理教授（2007年9月至今）

經歷:
- 銘傳大學建築系助理教授（2003年2月至2007年9月）
- 台北市都市計畫委員(2009年8月1日至今)

專長領**域**：
- 全球化與區域發展
- 都市研究
- 社區營造
- 規劃與設計理論

鄭麗珍

現職:
國立台灣大學　社會工作系 教授　2005/08 迄今

學歷
Washington University 社會工作學院 博士 1990/08–1995/08
私立東吳大學 社會工作研究所 碩士 1985/09–1988/06
國立台灣大學 社會學系社會工作組 學士 1975/09–1979/06

經歷
國立台灣大學 社會工作系 副教授 1999/ 08 -2005/07
國立台灣大學 社會學系社會工作組 助理教授 1998/08–1999/07
私立東吳大學 社會工作學系 副教授 1995/08–1998/07
私立輔仁大學 社會工作學系 講師 1989/09–1990/06
中華兒童福利基金會台北家庭扶助中心 社工督導員
1979/09–1990/07

專長
貧窮研究、單親家庭研究

呂秉怡

現職：

- 崔媽媽基金會 執行長（1994～）

經歷：

- 「社會住宅推動聯盟」發言人（2010～）
- 「無殼蝸牛聯盟」發言人（2010～）
- 臺北市第九屆社區規劃師（2007～2009）
- 臺北市政府市政顧問（社區營造專長）（2002～2006）
- 「無殼蝸牛聯盟」辦公室召集人(1999)
- 臺北市文山社區大學籌備處副主任(1998)
- 「專業者都市改革組織」義工(1998～1999)
- 「崔媽媽服務中心」義工（曾任「崔媽媽」委員會召集人）（1989～1994）
- 「無住屋者團結組織」義工（1989～1990）

彭揚凱

經歷

- 無殼蝸牛聯盟發言人(2010—迄今)
- 社會住宅推動聯盟發言人(2010—迄今)
- 專業者都市改革組織常務理事（2006—迄今）
- 島嶼工程顧問公司負責人（2003.8—迄今）
- 臺北縣環境景觀顧問團顧問(2007.6—2009.2)
- 臺北市民政局長機要秘書（2000.07-2003.04）
- 專業者都市改革組織秘書長（1997.05-1998.07）
- 立法院國會助理（1996.02-1997.04）
- 淡水社區工作室規劃設計師(1993.06-1995.09)

公共參與

- 2010，「社會住宅推動聯盟」籌組倡議
- 2010，「無殼蝸牛聯盟」議題倡議
- 2009-2010，北投中心新村眷村保存
- 2010，新頭殼「都市改革派」節目
- 2009，鹿特丹建築雙年展—「重構中心新村」計畫
- 2009，「國土計畫法」民間版修法
- 2008，台北雙年展--「台北明天還是一個湖」計畫
- 2008，板橋滴仔溪保護
- 2007-2008，山仔后美軍宿舍保存
- 2007，香港灣仔區藍屋「參與式設計」工作坊
- 2006，「市民發聲--台北願景十三談」
- 2005~2006，台北市洲美社區「洲美文化祭」
- 1998、2002，台北市專業里長連線
- 1998，台北市社區改造聯盟
- 1998，十四、十五號公園反拆遷運

楊 運 生

經歷:

社會住宅推動聯盟

輔導遊民社工

台北市政府社會局萬華社福中心
(2002～2008年社會工作專業人員表揚得獎人)

張獻忠

現任:
臺北市政府社會局(負責街友業務)
遊民外展社工員

學歷:
台灣大學哲學系
政大民族研究所

林育如

學歷:
大學社工系
文資所

現職:
台灣社會住宅推動聯盟成員

專長與興趣:
社福跟空間結合，推動社會住宅

劉恩英　Yu Eun Young

Current Status
Doctoral Candidate of the Graduate Institute of Building and Planning at National Taiwan University

Previous Studies
Master Degree in Urban planning department at University of Seoul, Korea (2003)

Professional Field and Areas of Interest
Urban planning, Housing, Architecture and Landscape Design, Community Planning, and Globalization

岸野俊介 Kishino Shunsuke

Current Status

- 國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士班(2008至今)
- 日本慶應義塾大學經濟學系(2001)

研究興趣

- 社區營造
- 交通規劃
- 歷史建築空間
- 鐵路再生
- 地方文化營造
- 觀光規劃

武碧韡

Current Status

- 國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士班
- 國立政治大學地政系

研究興趣：

- 全球化與區域發展
- 都市研究

台北市遊民社區服務工作

報告人：張獻忠
臺北市政府社會局
遊民外展社工員

臺北市政府對遊民之定義

依現行「臺北市遊民輔導辦法」〈1994年頒布〉第二條認定遊民為符合以下條件之一者：

一. 於街頭或公共場所棲宿、行乞者。
二. 疑似罹患精神疾病、身心障礙而遊蕩無人照顧者。

萬華(艋舺)的弱勢族群環境

- 都市變遷：從繁華到平凡
- 艋舺四流：流氓、流鶯、流浪漢、流動攤販
- 弱勢多：低收入戶人口多、身心障礙者多、獨居老人多、勞動人口多
- 居住空間：福民平價住宅、廉價旅館、廉價出租(雅房)

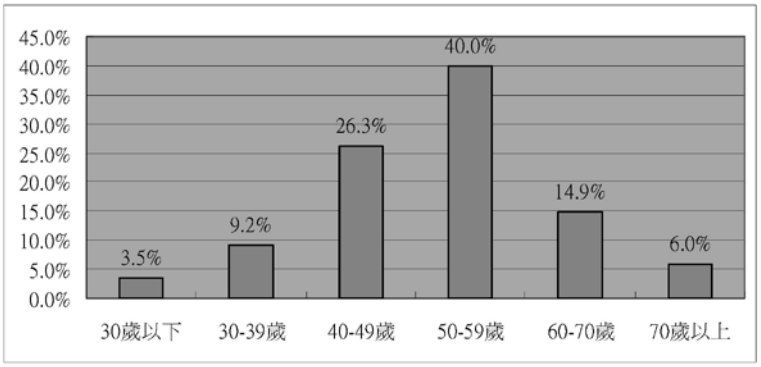
台北市的遊民晚上住在哪裡

無庇護之場所(無需費用、未經同意)	騎樓、天橋、地下道、橋下、涵洞、公園、廣場、車站、汽車、空屋、市場、宮廟(埕)等
24小時營業場所	速食店、超商、網咖、棋社、漫畫店、茶室等
廉價旅社	廉價旅社
簡陋之租屋環境	雅房、床位
寄宿之親友處	客廳、打地鋪
庇護所	公民營的遊民中途之家
其他	監獄、養護所、醫院

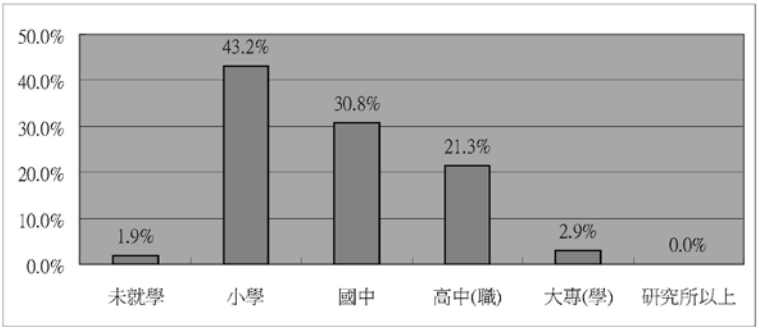
台北市野宿遊民屬性

- 樣本：2007年1月23、25日分別於中正區台北火車站、萬華區夜訪清查資料，有效樣本中正區213名，萬華區102名，共計315名遊民。
- 總平均年齡51.9歲(萬華54.6歲，中正50.6)
- 男性94.9%，女性5.1%
- 設籍臺北市34.0%，非臺北市66.0%

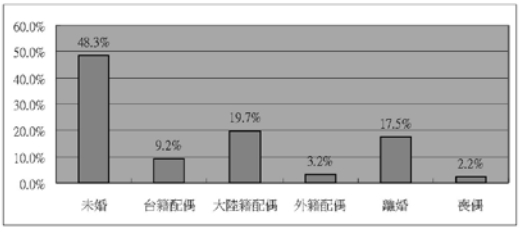
遊民屬性–年齡層



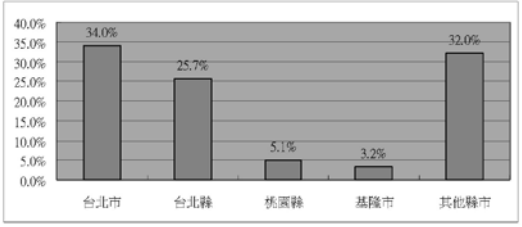
遊民屬性–教育程度



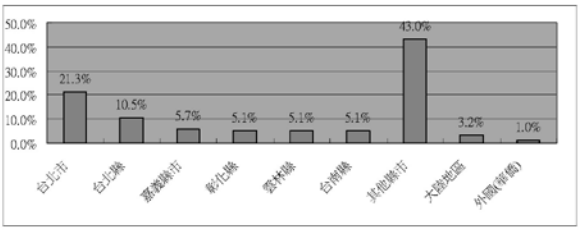
遊民屬性–婚姻狀態



遊民屬性–戶籍所在地



台北市遊民屬性–出生地



臺北市主要遊民資源網絡

社會局	綜合服務〈服務核心〉
救世軍教會	供食、理髮、洗澡、物資、洗衣
活水泉教會	聚會、洗澡、供食、醫療、訪視、物資
友愛關懷協會	收容、關懷活動、供食
人安基金會	供食、收容、醫療、物資、洗澡、洗衣
萬華就業服務台	就業
市立醫院社服室	醫療
燈塔教會	關懷活動、供食
靈糧堂	關懷活動、供食
恩友中心	供食、收容、醫療、物資、洗澡、洗衣
其他	急難救助、物資、供食、醫療

臺北市政府社會局主要提供的遊民社區服務

- 安置中途之家〈收容所、平安居〉
- 戶籍地安置(跨縣市合作)
- 外展服務
- 醫療救助
- 返鄉、返家
- 遊民工作暨生活重建方案(工作、租屋)
- 結合民間資源協助遊民
- 冬季緊急庇護所

台北市遊民收容安置床位統計

台北市遊民收容中心	平安居	人安基金會	台北恩友中心	南港恩友中心	友愛關懷協會	總計
84	29	10	40	15	15	193

台北市遊民醫療服務

大約有90%以上的遊民無力繳付健保費用，以致於多數有醫療困境

1.一般醫療---掛帳

2.住院醫療---辦理福保(第五類加保人口)

3.處理健保欠費或辦理分期繳付

4.轉介外縣市(戶籍所在地)社政單位

台北市遊民工作暨生活重建方案

- 工作重建---工作津貼(每日200元，每年度每人最多30天)—勞工局發放
- 生活重建---社區服務(每日最高500元)
- 租屋協助---租屋津貼(每月最高6000元)
  (一般以不超過3個月為原則，6月為限)
- 急難救助
- 臨時安置---旅社
- 物資---外套、睡袋、盥洗用具
- 每人每月使用本方案費用不得超過12500元，合計經常性福利補助不得超過17280。

遊民社區服務(派工)方案

構想(概念)：

1.將遊民視作社區閒置人力，結合社區資源，創造工作機會。

2.讓社區參與遊民的協助工作，藉此讓社區了解遊民的困境。

3.讓遊民也能成為社區營造的助力，減輕社區衝擊與壓力。

遊民社區服務方案—社區派工

一、社區派工

1.與社區(里長)合作，讓遊民從事社區清潔工作。

2.里長管理差勤及分配工作內容，社會局負責輔導以及經費。

3.目前有中正區的忠勤里，萬華區的富民、青山、仁德、柳鄉、福音、菜園、雙園、和平等里參與。

二、愛心服務隊

1.福德公墓整理—救世軍台北街友中心管理

2.愛心服務隊—遊民專責小組管理(於萬華5個里做社區打掃)

3.其他—理髮、木工

遊民的困境

- 食物、營養匱乏
- 庇護場所匱乏
- 醫療資源匱乏(含成癮者、精神病之協助)
- 就業困難
- 易遭利用及傷害
- 嚴重污名化(遊民、街友)
- 聲權團體匱乏
- 窄化定義，人數低估，隱藏問題嚴重性
- 其他

遊民類型—依居住型態

無住所	有固定野宿地(區域)(A1)	長駐型遊民(B1)
		通勤型遊民(B2)
	無固定野宿地(區域)(A2)	流浪型遊民(B3)
		臨時型遊民(B4)
有住所	無穩定住所(A3)	半流浪型遊民(借住、廉價旅館、短期租屋、收容機構等)
	有穩定住所(A4)	假遊民(自宅、長期租屋等)

遊民分類—依主要收入狀況

臨時工型(D1)	臨時工、陣頭、雜工等(日薪)
就業型(D2)	就業(月薪)
自營型(D3)	資源回收、二手貨販售、行乞等
親友接濟型(D4)	親友接濟
福利補助型(D5)	榮民、身心障礙、老人、以工代賑等
其他(D6)	仲介人頭、詐騙、勒索等

遊民分類—依流浪時間

長期性遊民(C1)	長期流浪者
短期性遊民(C2)	短期流浪者
週期性遊民(C3)	或稱「隱藏性遊民」

聯絡方式

- TEL： (02) 23365700
- E-mail： ufiliuko@hotmail.com
- 地址：台北市萬華區梧州街36號5樓
- Blog: http://blog.yam.com/zoeliuko

報告完畢，歡迎指教

引用本簡報資料
請徵得本人同意

2010-2011社會住宅運動

社會住宅推動聯盟
呂乘怡
100.3.9

關於社會住宅推動聯盟

緣起

台灣政府長期以來對於弱勢居住問題漠視，僅提供少數提供弱勢族群居住的住宅，包括了平價住宅、出租國宅、婦女庇護住宅、老人住宅、原住民住宅等，總計僅佔全國住宅總量0.08%，遠遠低於實際需求。為督促政府正視此問題，民間團體於2010年中組成社會住宅推動聯盟，積極進行遊說倡議。

組成

社會住宅推動聯盟成員包括：少年權益聯盟、老人福利聯盟、伊甸基金會、社區居住聯盟、社會福利總盟、康復之友聯盟、都市改革組織、崔媽媽基金會、勞工陣線、智障者家長總會、殘障聯盟、勵馨基金會 、陽光基金會等。

社會住宅推動聯盟主要訴求

- 為維護弱勢人民居住人權，應優先協助社會底端被住宅市場排除的絕對弱勢，將「只租不售」的「社會住宅」列為當前住宅政策必要且重要項目。
- 以全國住宅總量5%為現階段推動目標。（估算依據為：弱勢家戶比率（16.5%）x無自有住宅比率（30%，事實上弱勢居民無自有住宅比率應高於此值）≒5%）
- 社會住宅應視為社會福利之公共投資，政府必須承擔主導推動興建之責任。
- 社會住宅應建立合宜標準，結合社會福利照顧補助體系，引入第三團體建立永續經營模式。
- 應落實社會住宅政策制度化，儘速推動中央「住宅法」與地方「住宅自治條例」之立法。

近期社會住宅倡議概況與形勢分析

政府的反應:

- 因社會壓力與選舉因素，中央與地方（北市、新北市）名義上皆宣示推動社會住宅，唯具體政策內容與推動執行決心有待進一步檢驗。

社會的溝通:

- 台灣因缺乏社會住宅實踐經驗，民眾多有貧民窟與被標籤化的疑慮，需有一社會溝通說服過程。
- 目前政府所提方案缺乏細緻規劃與社會說明，已造成相關地區周邊社區反彈抗議，亟待克服。

形勢的分析:

- 社會住宅倡議之所以取得階段性成果，關鍵因素是高房價民怨壓力的選舉競爭，不代表政治人物與社會主流價值對於弱勢族群居住權有不同的思維。

聯盟後續推動與工作重點

- 持續監督政府興辦社會住宅政策之推動：五處社會住宅基地之興辦規劃、北市公營出租住宅等。
- 監督及參與協助台北市、新北市政府相關租屋補貼政策與研究計畫。
- 協助政府有效推動社會住宅：邀請國外專家學者來台分享經驗。
- 住宅法之立法倡議遊說工作。
- 於10月3日世界人居日，舉辦社會住宅國際研討會。

補充1:台灣高房價民怨之背景

房價不合理飆漲

- 高房價問題成為首要民怨。2009年統計，台北市高達14.1(房貸負擔率58%)、新北市9.5（房貸負擔率39%），就國際標準來看已屬極度嚴重。

社會分配二極化

- 社會極化嚴重，貧富差距最高5%與最底層5%從十年前32倍擴大至66倍（行政院主計處99年8月資料）。

補充2：與台灣弱勢居住相關政策

出租國宅

為政府提供之公有出租住宅，主要分佈於台北市，主要問題是數量有限（約3800戶），以及管理機制不健全。

平價住宅

為台北市為提供低收入戶居住之住宅（產權公有），總數約1500戶，主要問題是規劃設計標準偏低，集中大量貧戶居住，配套措施與住宅管理不足，致使環境日趨破敗，住戶也少能脫貧離開。

整建住宅

為台北市過去為安置公共設施拆遷戶所興建之住宅（產權私有），總數約一萬戶，由於狹小擁擠且環境破敗，面臨的的如何推動更新之問題。

租金補貼

為中央推行全國標準一致的補貼政策，每戶每月3600元，主要問題是每年補貼數量有限、補貼標準過於粗糙。。

補充3:目前社會住宅相關政策方向

中央政府

原則

- 台北都會區（台北市、台北縣）優先辦理
- 租金補貼為主、興建為輔
- 多元興辦方式
- 以適度分散、混合居住的模式興辦
- 中央政府引導、地方政府主導、優先獎勵民間興辦

後續辦理

- 研擬「短期社會住宅實施方案」。
- 指定五處社會住宅興辦基地：由中央處裡土地撥用問題，交由地方政府規劃興辦。
- 辦理社會住宅實際需求調查。
- 加速推動住宅法（草案）立法工作。

目前政府態度

台北市政府

- 認為「社會住宅」一詞被污名化，改推「公營出租住宅」。
- 原則與目標:

1.市有土地及建物將不再出售，優先保留公營住宅使用。

2.公營住宅「只租不賣，低於市價」，不以營利為原則，預計4年內達到5000戶目標，且興建高品質公營住宅。

3.公營住宅將由「祝妳好孕」專案與符合市府策略性產業、如文創產業人才的青年族群優先入住。

新北市政府

- 成立社會住宅專案小組，跨單位整合推動社會住宅。
- 解決空屋率過高課題，進行空餘屋運用轉作社會住宅研究計畫。
- 訂定社會住宅自治條例，做為新北市推動社會住宅之依據。

Tammy Wong

- Department of Geography, HKBU, HK
- A committee member of Hong Kong Critical Geography Group since 2003
- BA – development of Industrial town
- Mphil – development of new town
- Research – Urban renewal and community projects, and recently squatter settlements
- Looking for my PhD study in a very near future

吳衛東(社區組織幹事) 香港社區組織協會 (1990 – Present)
Ng wai tung (Community Organizer) Society For Community Organization

- **Elderly Work**
- 非綜援老人對基層醫療服務意見及開支情況調查 (2007年11月) 全文(中文)
- 長者在生之年安排身後事需要調查報告 (2005年8月) 全文(中文)
- 深水埗在職老人報告書 (1999年 2月) 全文(中文)
- 老有所為在職老人報告書黃大仙秀茂坪 (1998年 4月) 全文(中文)
- 公屋低收入住戶調查報告 (1997年)全文(中文)
- 非綜援貧窮老人生活 (1996年 9月)全文(中文)
- Homeless Work
- 香港露宿者調查報告 (1999) 全文(中文) 全文(英文)
- 香港第一份公援家庭以外(困難戶)的貧窮報告 (1995年) 全文(中文)
- Ex-offender Work
- 香港更生人士就業情況調查 (2003年6月) 全文(中文)
- 香港社區組織協會 更生人士需要調查報告 (2002年) 全文(中文)
- 成年刑釋人士再犯事研究 2005 (2005年9月) 報告(中文) (撮要版)
- 52位窮人的誕生…單身人士綜援問題調查報告 (2005年5月) 報告(中文)
- 北上回流港人生活需要調查報告 (2006年12月) 報告(中文)
- 政府牙科門診服務調查 (2007年3月22日) 報告(中文)
- 基層勞工在職貧窮調查報告 (2008年10月) 報告(中文)
- 更生人士就業障礙研究 (2009年3月) 報告(中文)
- 2010香港露宿者調查報告(2010年3月) 報告(中文)
- 基層勞工生活質素 調查報告 (2010年8月) 報告(中文)

- Chan Wing Yin, Winnie
- M.Phil, Dept. of Geog, HKBU
- Committee member of Hong Kong Critical Geography Group
- Urban renewal; Housing right; Everyday life practices

在於香港的露宿者，新移民婦女，籠屋及板間居民，在職貧窮

吳衛東
香港社區組織協會

露宿者 Homeless People

	現有問題	現時政策 / 服務	社協建議
露宿者政策	全港露宿者人數被低估 (社署09年12月露宿者數字為403人)	社署386表格不登記即月上棟的露宿者，以至未有露宿少於1個月的數字、亦不登記同一地點露宿少於7日人士	恢復97年前以「數人方式」計算露宿者數目，以達至更好「露宿者服務的規劃」
	37.2%表示曾被警察 / 保安騷擾，36%表示無地址電話找工作有困難	政府並無保障露宿者政策	仿效日本制定保障露宿者政策及法例
	10.2%露宿者離開監獄 / 醫院 / 戒毒所後露宿	社署不允許在囚人士，獲釋前一個月申請綜援	允許有困難人士出獄前 / 出院前申請綜援
就業	有48.3%為再露宿人士	反映工作的不穩定：再失業 >> 再露宿	政府應帶頭減少合約工、外判工
住宿服務	有38.8%為低收入露宿者	05年政府取消430元月租的單身人士宿舍，令低收入露宿者得不到住屋服務	恢復廉價 (如430元月租) 的市區單身人士宿舍
綜援制度	有35.3%為回流港人，當中29.7%曾被拒申請綜援	04年政府限制過去一年居港不足309日港人，申請綜援的權利	社署應取消居港309日的申領綜援限制
	部份露宿者表示有牙齒護理及眼鏡需要	政府取消了60歲以下綜援人士特別津貼，包括牙齒護理，眼鏡等津貼	恢復為綜援人士：提供牙齒護理、眼鏡特別津貼，促進就業
	88%露宿者表示負擔不起私人樓租金，36%表示負擔不起私樓按金	99年起政府把單身人士綜援租金津貼上限由1500元減至1265元，並取消了綜援租金按金	恢復單身綜援人士租金津貼回1500元水平，並為領綜援露宿者提供按金津貼
公屋政策	55%表示輪候公屋時間太長	05年房屋署實行非長者單身人士計分制	增建公屋，縮短單身人士輪候時間

新移民婦女 New Immigrants

- 現時本港平均每天約有139名內地人士移居香港，當中以婦女為大多數，佔總新來港人數的四成(40.2%)，大約每年二萬多人，過去七年近十七萬(169,441)新移民婦女來港，九成是已婚婦女。
- 超過七成(74.6%)新來港人士曾接受中學教育，擁有大專或以上的亦由2003年的10.1%顯著上升至2008年第三季的13.7%。
- 超過一半的新來港婦女每月收入低於6000元，屬低收入家庭。
- 到港後常有感到適應困難(78.4%)，接近五成婦女到港後最大困難是尋找工作(49.0%)。(民政事務總署及入境事務處, 2008年3rd季)
- 因教育文化差異，學歷不被承認，不諳英語及繁體字等因素下，令她們在港難於尋找合適工作。
- 再加上兩地生活文化差異、本身工作技能得不到認同和發展等原因，更加大新移民婦女的就業困難。
- 新移民婦女就業率只有約35%，遠低於本地婦女的52%的六成。

籠屋及板間房居民 People living in the caged home and cubicles

- 十萬人蝸居籠屋、板間房及天台屋等不適切居所，單身佔近半數 (政府統計處 2009)
- 居民包括獨居長者、綜援人士、低收入人士、新來港人士、失業人士、貧窮兒童及復康社群等
- 公屋申請政策嚴重歧視單身，香港政府以太多單身公屋申請有濫用情況，實施非長者一人申請計分制 (2005年) 和 限制單身人士公屋編配額 (2006年) (編配予輪候冊申請人的單位總數的8%，並以2,000個單位為上限)
- 現時十三萬公屋申請戶中，當中有超過五萬個是非長者單身人士輪候申請，佔全部申請近一半 (房屋署 2010)
- 單身沒有公屋支援，只能租住籠屋板房等不適切居所，令籠屋板房長期爆滿及租金高企，迄今政府沒有檢討單身公屋問題，完全漠視單身人士的住屋需要
- 一個單位內有十二伙或以上分租戶，共用廚房、廁所，稱之為籠屋
- 一個單位內有十二伙以下分租戶，共用廚房、廁所，稱之為板間房

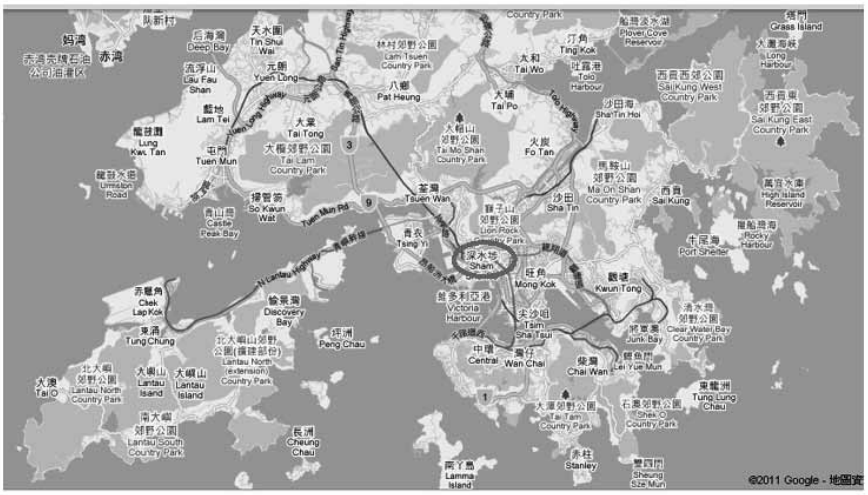
在職貧窮 Working Poor

- 2010年政府統計處資料顯示，月入少於5,000元有506,900人。比較1996年，當時月入少於5,000元的勞工只有22萬人，數目不及現時的一半。按照英國貧窮線定義，個人工資低於中位數六成 (即6,600元，香港工資中位數11,000元) 的市民便屬於低收入人士；
- 現時有310,000人時薪低於$28，預計2011年5月1日實施最低工資後，會導致45,000名工人失業
- 本會2010年8月調查顯示，受訪者年齡中位數為50歲，近六成已婚四成受訪者需供養家人
- 教育程度為初中或以下的有七成三，反映受訪者多為學歷低兼有家庭負擔的中年人士
- 他們月入中位數只有5,319元，43%基層勞工其收入少於綜援金額
- 當中58.6%租住私人樓，租金佔入息中位數25%，已超出「公屋租金佔入息比例」一成的界線2.5倍，反映住屋開支對低收入人士而言是非常沉重的負擔
- 此外，有六成受訪者出現「入不敷支」的情況，其中八成需要向朋友、財務公司或老闆借錢度日，顯示家庭財政壓力巨大
- 事實上近半數受訪者只能從事散工、兼職工或自僱工，反映大部份受訪者收入不穩定
- 超過七成受訪者從事體力勞動的工作，包括清潔 (26%)、建造業 (21%)、運輸業(15%) 和飲食業 (13%)。以上行業皆為違反勞工保障的「重災區」，當中違反勞工法例的事項包括沒有向僱員提供有薪假期 (66%)、年假 (56%)、法定假期 (55%) 以及欠供強積金 (49%)

Housing Questions of Sham Shui Po

Chan Wing Yin, Winnie

Locating Sham Shui Po

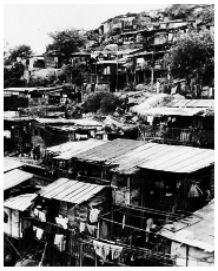


Housing Features

- The unexpected high rent

From 2006 census

	Sham Shui Po District	HK
Median monthly domestic household rent (HK$)	1,680	1,677
Median rent to income ratio (%)	19.1	16.0

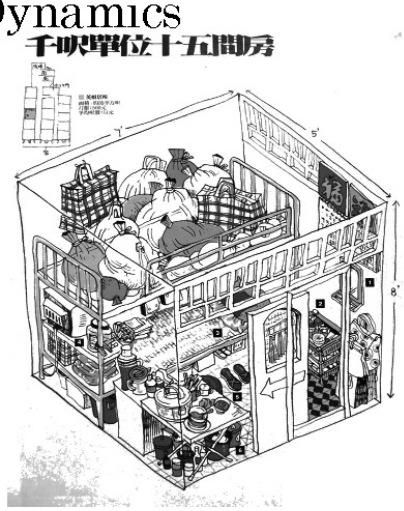


Problems of "Suite room" (套房)

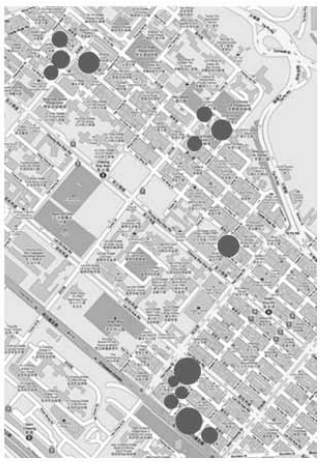
The collapse of tenement building in To Kwa Wan, 2010

The Dynamics

- The booming of suite room
  - Operations of real estate market
  - Characteristics of Sham Shui Po
- Problematizing suite room



Redevelopment In Progress



金秀顯 / KIM Soo hyun

□ 所屬
韓國都市研究所所長
世宗大學城市房地產大學院教授
韓國Homeless研究會代表

□ 研究關心
住宅政策，Homeless支援政策，貧困問題
□ 著作
韓國的貧困 ， 危機的房地產 ， 住宅政策的原則和爭論點
□ 聯絡 shkimsdi@naver.com
+82-10-4699-7736

徐貞花 Seo, Jung hwa

Open Center for **Homeless women**, President(Social Worker)

- Purpose of establishment

OCHW was established to protect single homeless women and homeless women with children who escaped from domestic abouse. OCHW offers them helping services for self-support and rehabilitation.

- History

2004.4. established 'open center'(the shelter for single homeless women and women with children)-sponsored by the Government

-Current accommodation(women living together in 'OCHW')

▸25people-single homeless women(age over 60: 1 people/ age 40-50: 8people/ age 30-40:9 people/ age 20-30:7people)

▸5people - 'mother -and-child'(mother: 2 people/child 3 people)

(shelter)

(program)

徐鐘均/Seo, Jong Gyun

□ 所屬
韓國都市研究所研究委員， URP Seoul Sub-center staff ,

□ 研究關心和活動領域
Homeless， 住宅貧困階層， SupportiveHousing，都市再生，社會企業， 住宅改良，

玄時雄/ Hyeun, See Woong

- 所屬

全國Homeless連帶事務處長，大邱Homeless資訊支援中心所長

- 活動領域

Homeless支援法制定活動， Homeless支援人員的教育項目， Homeless支援事業

- E-mail: swhyeun@hanmail.net

金俊希/ Kim, Joon Hee

- 所屬

韓國都市研究所研究員

- 研究關心

Homeless， 住宅改良 ， 都市開發， 露天商

- E-mail: pumpkin917@hotmail.com

鄭源午/ Joung, Won Oh

- 所屬 聖公會大學教授 ， Homeless福祉法推進委員會委員長

- 專業和研究領域

社會福祉學（社會保障， Homeless及貧困問題）

- E-mail: wojong@skhu.ac.kr

介紹韓國的全國遊民連帶

玄時雄（全國遊民連帶事務局長）

組織運作原則

◆自主性：各種遊民相關團體及個人的自主性參與

◆共同代表性：由從各領域選出的運營委員作出決策

◆現場主義：將現場工作的支援及現場工作人員的意見作為活動核心

組織結構

◆包括現場工作人員、研究者、人權團體、當事人以及志工組織的全國性組織

◆設置以參與遊民相關政策及培訓遊民支援人才等為目的的專業部門

組織結構

◆運營委員會

▸由各種類型（庇護設施、諮詢保護中心等）的遊民支援團體代表人及事務局長組成

◆政策委員會

▸由遊民問題的研究者組成，其中一位代表該委員會兼任運營委員

◆諮詢委員會及顧問

▸聘請具有名望的遊民支援相關領域之人士

◆實務委員會

▸由中層管理層級的現場工作人員組成，其代表兼任運營委員

◆事務局

2011年事業計畫

◆事業計畫的原則

▸幫助提高遊民當事人的福利

▸與野外生活者庇護設施、諮詢保護中心、支援團體、研究者等各種組織合作

▸加強建議及實施政策為目的的全國性活動

◆政策領域

▸對中央政府建議全國遊民實況調查

▸與中央政府、地方政府、服務機構、支援團體、研究者等合作

▸進行包括隱藏性遊民（hidden homeless）的調查

2011年事業計畫

◆組織領域

▸加強於2005年遊民支援事業由地方政府代管後弱化的全國性活動力量

▸與區域別、領域別協議會合作

▸舉辦各種活動，以便擴大會員參加的機率

◆教育領域

▸減輕現場工作人員不夠教育及培訓的情況，並建立人才教育培訓系統

▸準備適合每個工作人員的特性之教育課程，並進行考量實務經驗與業務特性的教育培訓

▸建立穩定的教育培訓系統

遊民服務政策的問題 –以首爾市為中心

徐貞花　Seo, Jung hwa
開放女性中心所長

野外生活者支援及設施營運

- 野外生活者支援–站前諮詢處、外展諮詢活動
- 野外生活者設施營運

•全國74處野外生活者庇護設施，共3,500人可以利用
•透過餐宿的提供、就業支援、居住支援等，促進野外生活者的自立
•在首爾，自立、康復、女性、家庭、殘障人、高齡者等，每一處庇護設施的服務對象分化
•全國13處野外生活者諮詢保護中心，提供800人的住宿設施、衛浴服務、以及自立支援
•庇護設施的容量不足，尤其是女性用的庇護設施特別不夠

雇用支援政策-首爾市的就業支援

- 對象為庇護設施利用者、諮詢保護中心利用者、野外生活者保護設施退住者中欲接受居住支援者、居住於簡易住宿所的人等（據首爾市估計，對象者總共5,959人）
- 工作內容為營造工、綠地管理、福祉業務助理、資源回收事業等，每天4-8小時，工資23,000-70,000韓幣，政府補助比率50-100%。每一類工作的工資及政府補助比率都不同
- 支援每月平均900人，2011年度的預算為約57億韓幣
- 僅提供短期的工作，與以自立生活為目的的長期計畫之間沒有聯繫

雇用支援政策–勞動部的雇用支援

- 為野外生活者提供服務的「新希望雇用支援中心」之營運

• 以勞動部的補貼營運「新希望雇用支援中心」
• 在首爾，二個營運單位每年對約1,000人提供就業支援服務，其中約40%可以就業
• 主要工作為首爾市的業務及公共事務等，依賴公共部門的雇用

- 首爾版融入社會康復支援企業

•作為支援野外生活者的社會性企業，選出Big Issue Korea、二處農場、自行車回收公司、電腦維修公司等
•由於營利性較低，有些案例僅繼續一年就結束

個人信用恢復及儲蓄支援

- 個人信用恢復支援事業

•適用個人破產、債務整理制度等方式，支援償還債務、免除債務等個人信用恢復手續
•每年約40-50人恢復個人信用
•不夠預防抄襲他人名義等犯罪

- 儲蓄支援

•累加希望存款：三年為到期的每月儲備型存款
•本人儲蓄部分為50%，政府補貼部分與民間基金補貼部分為各25%
•挑選居住於支援設施並儲蓄對所得的比率較高之野外生活者，並推薦為加入該支援的對象者。2011年度有70人的對象者

居住支援–採購型出租住宅

- 2010年現在，已進行對單身者提供出租住宅的試驗性事業
- 現在329住戶，507人居住
- 其中73住戶與家人再度同居
- 對單身者提供的採購型提高野外生活者利用庇護設施的動機
- 據該事業的出租期間完了後，野外生活者不能納入對住宅困窮住戶提供的採購型出租住宅支援事業之對象

居住支援

- 社會福祉共同籌款會臨時居住費支援事業

•對野外生活者或面臨野外生活的危機者補貼三月份的租金，支援脫野外生活
•5年的支援人數為約3,000人

- 首爾市租房資金支援

•最近10年間，支援共146戶，6~7千萬韓幣

醫療支援政策

- 為野外生活者開設義診所
  進行野外生活者的健康管理、診療、投藥、向指定醫院的診療依賴、醫療諮詢、以及結核患者管理等
- 為野外生活者等社會弱勢服務的專業醫療機構
  2011年，選定及運作為野外生活者、簡易住宿所居住者等社會弱勢服務的醫療機構
- 為野外生活的結核患者設立專業療養院
  2011年，與疾病管理本部同步設立專業療養院，委託民間營運

全國遊民實況調查

徐鐘均（韓國都市研究所研究委員）

調查背景

- 由全國遊民連帶、首爾市野外生活者設施協會、遊民研究會等組織為中心，於2010年進行全國遊民實況調查
- 過去沒有進行過遊民相關實況調查，中央政府（保健福祉部）依賴地方政府的報告
- 既有遊民相關資訊沒有足夠的可靠性

調查方式

- 2010年 10月 20日、27日　對野外生活者的PIT（point-in-time）計數調查
- 與野外生活者諮詢保護中心的利用者現況資料整合分析
- 由簡易住宿所諮詢協議會主導進行簡易住宿所居住者實況調查

主要發現 – 2010年野外生活者調查

- 170名調查員參加、在6個都市進行的首次計畫性調查
- 具有對調查區域、調查人以及調查方式的詳細記錄
- 本調查發現全國野外生活者為1,516人：首爾1,145、釜山158、大邱157、大田39、天安14、江陵3
- 最近由政府發表的全國野外生活者數為1,200人左右，因此調查結果指出野外生活者的實數比政府資料多於約300人
- 與首爾市去年10月發表的野外生活者數（585人）比起來，首爾市的野外生活者實數多了500人以上

主要發現– 諮詢保護中心利用者實況

- 分析最近５年的全國野外生活者諮詢保護中心之利用記錄
- 由於每處諮詢保護中心採用不同的利用者相關資訊記錄方式，資訊難以整合
- 諮詢保護中心的年次利用者數為8,000人，最近5年的利用者為共17,815人
- 政府發表的全國野外生活者數為5,000人程度，卻有更多人經驗過野外生活
- 最近5年之間，人口每1萬人中3.5人以上利用過諮詢保護中心的服務
- 鑑於不少野外生活者及庇護設施利用者從來沒用過諮詢保護中心，可以推測野外生活經驗者的人數更多
- 每10人中3人為具有3年以上的利用經驗之慢性野外生活者

主要發現 –全國簡易住宿所居住者之生活實況及法律援助的實況

- 對簡易住宿所居住者 1,217人進行問卷調查
- 大多數為40歲代以上的單身男性
- 殘障人的比率為15%
- 大多數的年間所得為未滿50萬韓幣，領受生活補貼者的比率為64.8%
- 以前經驗過野外生活者的比率為38.7%

建議韓國版遊民監測系統

- 需要監測遊民的規模、支援服務的需求、以及政策效應之系統
- 政府定期進行在特定時點同時測量各地的遊民人數之PIT計數調查
- 建立遊民支援服務利用者的記錄系統，並定期進行監測

韓國的「遊民法」擬定推動過程及其課題

鄭源午（聖公會大學社會福祉學科教授）

推動擬定「遊民法」的背景

- 在韓國社會，野外生活者出現了已經十多年了，但尚未擬定相關法規
- 遊民相關政策長期依賴保健福祉部長及總統的關心程度
- 以保健福祉部的設施營運指針及行政命令的方式，至今進行遊民相關規定
- 由於沒有明示國家的責任、遊民的權利等之法規，對遊民支援政策的法律依據非常模糊

推動擬定「遊民法」的背景

- 當初遊民問題被視為暫時性問題，期待經濟復甦後即將解決，但結果至今一直存在。遊民問題並不是暫時性問題，而是因韓國經濟的重構而結構上出現的問題
- 遊民設施利用者約8,000人、野外生活者庇護設施利用者約5,000人、街頭生活者約1,500人＝＞維持約14,500人的水準
- 無法把握正確的人數，但居住於漫畫喫茶、三溫暖、帳篷等地方之遊民狀態的人越來越多
- 從前的暫時性應急措施已難以處理遊民問題，需要據法規的安定性政策

推動擬定「遊民法」的過程1

- 2010. 6. 10.
  「遊民福祉法擬定推動委員會」成立
- 2010. 6. 29. 開辦第一次會議
  由遊民問題研究者5、野外生活者支援工作人員3、遊民設施工作人員3等總共11名組成總括委員會
  設置三個小組：立法推動小組（6名）
  法案檢討小組（8名）
  對外宣傳小組（5名）
- 2010. 7. 21. 開辦政策討論會（第二次會議）
  主題「遊民福祉政策的決策：遊民福祉法擬定」
  呼籲「遊民法」擬定的必要，並得到廣泛的共識

推動擬定「遊民法」的過程2

- 2010. 8. 3. 法案檢討小組會議
  提出「遊民福祉法」草案
- 2010. 8. 31. 開辦第三次總括會議
  「遊民福祉法」草案完成，挑選代言委員會的立場之國會議員，並討論提出建議的方法
  ->決定優先推薦執政黨國會議員
  加強與青瓦臺（行政院）、宗教團體聯繫，發動社會運動
- 2010. 10. 6. 開辦第四次會議
  與保健福祉部協調，確認青瓦臺也積極支持該法的擬定

推動擬定「遊民法」的過程3

- 2010. 12. 6 由大國家黨議員倡議「遊民、野外生活者福祉法」
- 2011. 1. 17.由民主勞動黨議員舉辦「遊民支援法」公聽會
- 2011. 2. 15. 推動委員會進行國會內的遊說活動（拜訪四名大國家黨、民主黨、民主勞動黨等國會議員，並陳情協助早期法案通過）
- 2011. 2. 18. 由民主黨議員倡議「遊民福祉法」
- 2011. 2. 22. 開辦第五次會議

「遊民法」擬定的爭論：法案通過的問題

- 若國會議員按照日程在二月的臨時國會（由常任委員會核定）、四月的臨時國會（由法案審查小組核定）、六月的定期國會（由本會議核定）討論及檢討法案，預測法案順利通過。目前有樂觀的看法
- 對法案內容有些爭議，因此萬一執政黨與在野黨難以協調或民間團體反彈，也有陷入困難的風險
- 若有困難，法案不能通過六月的定期國會，今年度難以擬定該法。據國會關係人的推測，下半年出現許多其他政治性議題，難以辦理「遊民法」法案的事宜

「遊民法」擬定的爭論：法案名稱的問題

大國家黨：「遊民、野外生活者福祉法」
民主黨：「遊民福祉法」
民主勞動黨：「遊民支援法」

- 對於「homeless」的外來語使用，法制處表明受窘，韓文學會等團體表示反對
- 但是，統合野外生活者與遊民，作為一個總括居住困難者的概念，難以使用「homeless」以外的說法

「遊民法」擬定的爭論：法案內容的問題

- 大國家黨：內容多為關於設施運作的規則
- 民主黨及民主勞動黨：強調遊民的權利與國家的責任
- 為法案擬定，必須摸索適當的妥協條件。推動委員會需要扮演協調國會三黨、青瓦臺（行政院）、民間團體的主導角色

北市平宅發展歷史

楊運生

臺北市平價住宅（以下簡稱平宅）為全臺唯一提供低收入戶民眾免費借住的公有房舍，興建於民國 58 年(1969)至 68 年(1979)，共有五處，計 2,048 戶，為本市低收入戶福利服務重要項目之一，社會救助法並將住宅借住列為低收入戶之特殊救助項目。

平宅政策緣起與存在意義

臺北市的平價住宅政策主要始於民國 53 年國民黨中央的一項重要決議，民國 53 年(1964)，蔣中正總統指示並且以 54 年(1965)地價稅收入辦理社會福利措施：先於臺北市興建貧民住宅，廉租貧民居住，以為其他縣市之示範。

民國 55 年(1966)臺灣省訂定「臺灣省加強社會福利措施第一期四年計畫」，臺北市亦配合擬定「臺北市加強社會福利措施第一期四年計畫」，訂定四年平價住宅計畫【55(1966)～58(1969)年】，其中預定興建一千五百戶平宅，但執行過程中，遭遇建地難覓之困難及其他因素致未能全數如期辦理。

臺北市政府社會局民國 59 年(1970)續為訂定「平價住宅十年計畫」，預計每年興建平宅七百戶，十年興建七千戶，至民國 68 年(1979)，考量進住情形並非如預期，故於延吉平宅興建完成後即行停止平宅興建。至此，共計興建四處平宅，加上陽明山管理局於陽明山上興建的大同之家民國 70 年(1981)移撥予臺北市政府社會局，本市共有平宅 2,048 戶。

依據現行「臺北市平價住宅分配及管理辦法」，平價住宅之借住對象：本市登記有案之生活照顧戶、生活輔導戶、臨時輔導戶（以上三類即現行低收入戶第 0 至 4 類）及重大災害戶，且設籍本市 6 個月以上，其本人、配偶及二親等直系血親無自有住宅或未配住公有宿舍者。

平宅需求------由平宅近年來候缺情形分析

目前臺北市低收入戶 13,471 戶【96 年(2007）統計】，其中無自有住宅的低收入戶共有 8,462 戶，平宅的提供（2,048 戶）大約僅需求數的 1/4，但因目前臺北市對於經濟弱勢的住宅福利尚有 21 處出租國宅以較市價低廉的房租提供居住；單親媽媽獨立照顧 18 歲以下子女可以短期申請居住於「慧心家園」；對於低收入戶臺北市給予租屋補助每月 1,500 元；身心障礙者租屋補助以實際租賃房屋坪數計算，最高補助 4,400 元。另外 96 年(2007)內政部營建署為協助弱勢家庭解決居住問題，推出租金補貼福利方案，租金補貼每月最高補助租金 3000 元，期間為一年。這些住宅福利及租金補助，得以讓許多低收入戶選擇自己所需求之房屋區位，並且可以避免集中造成標籤化。因此，實際申請平宅借住候缺的戶數僅 806 戶，僅為低收入戶居住需求量的一成。

分析平宅候缺戶數，除丙種平宅（福德平宅與大同之家）因借住人口大部分為老人，流動率及出缺率低，造成候缺時間很長（約 8 年左右）且候缺戶數累積很多（510 戶）以外，延吉平宅因為區域條件及學區較佳，

亦有單親家庭　不管候缺時間再長（約 5 年），都堅持等候（候缺戶數達 2 百餘戶）。其他如安康平宅（甲、乙種）及福民平宅（甲種），候缺人數分別為 38 戶及 51 戶，大約等候一年就得以進住。

平宅家庭型態與人口結構【96 年(2007)12 月 31 日統計】

平宅別		安康	福德	福民	延吉	大同	合計
家戶數		852	355	242	115	46	1,610
核心家庭		392(46%)	6(1.7%)	61(25%)	16(14%)	0	475(29.5%)
單親家庭		164(19%)	27(7.6%)	104(43%)	12(10%)	2(4%)	309(19%)
獨居老人		89(10%)	261(74%)	7(2.9%)	3(2.6%)	22(48%)	382(24%)
其他		207(24%)	61(17%)	70(29%)	84(73%)	22(48%)	444(28%)
人數		3031	478	986	402	91	4,988
老人人數		363(12%)	280(59%)	135(14%)	41(10%)	39(42%)	858(17%)
身心障礙	精神障礙	149(4.9%)	33(7%)	36(3.7%)	25(6%)	10(11%)	253(5%)
	其他障礙	416(14%)	128(27%)	198(20%)	73(18%)	22(24%)	837(17%)
兒童		435(14%)	11(2.3%)	166(17%)	49(12%)	6(6.6%)	667(13%)
少年		325(11%)	17(4%)	259(26%)	45(11%)	21(23%)	667(13%)
新移民		168(5.5%)	67(14%)	14(1.4%)	10(2.5%)	5(5.5%)	264(5.3%)
備註 1：平宅最高容量為 2,048 戶，本表家戶數 1,610 戶為實際居住戶數。 備註 2：以上人口類別以身分別計算，如一人分別有多種身分別者，將分別計入。							

附表：無自有住宅之低收入戶與平宅候缺數

	低收戶數（2007 年 12 月止）	平宅提供數	實際候缺數（2007 年 12 月止）
1～2 口之低收入戶（丙種）	5,318	623	510
3 口之低收入戶（乙種）	1,389	600	242
4 口以上之低收入戶（甲種）	1,755	825	54
合計	8,462	2,048	806

平宅介紹

項目	機構名稱↑	電 話 ↑	地 址 ↑	
1	安康平宅	2939-0404 ， 2939-5350	臺北市 11646 興隆路四段 103 號 3 樓	
更新日期 2010/3/24 機構簡介 服務對象:3 口以上低收入戶 居住坪數:12~14 坪				
2	延吉平宅	2704-7665	臺北市 10694 延吉街 236 巷 17 號	
更新日期 2010/3/24 機構簡介 服務對象:3 口以上低收入戶 居住坪數:12 坪				
3	福民平宅	2303-6783	臺北市 10859 西園路二段 320 巷 57 號	
更新日期 2010/3/24 機構簡介 服務對象:3 口以上低收入戶 居住坪數:12~14 坪				
4	福德平宅	2728-2529	臺北市 11081 大道路 96 巷 12-3 號 1 樓	
更新日期 2010/3/24 機構簡介 停止借住				

臺北市借住平價住宅申請表

2010.03 修訂

申請人基本資料	姓名		姓別	○男 ○女	出生年月日	民國 年 月 日
	身分證字號		電話	住宅：	手機：	
	戶籍地址	區 里 鄰	路街	段 巷 弄	號 樓	
	住居所	縣市 鄉鎮市區	路街	段 巷 弄	號 樓	

	就業處所	縣市　鄉鎮市區　路街　段　巷　弄　號　樓
	通訊地址	□同戶籍地　□同住居所　□同就業處所（公司名稱＿＿＿＿＿＿＿＿）
	低收入戶卡號：□□□□□－□	
申請相關資料	1.戶內輔導人口數限３口（含）以上（請打勾） □　３人 □　４人以上（請註明人口數＿＿＿＿＿＿＿） 2.是否自有住宅？□是　□否 3.是否配住公有宿舍？□是　□否 4.是否已分配國宅？□是　□否 5.是否整建住宅？□是　□否 6.是否租賃國宅？□是　□否 7.希配住何區平價住宅？（請勾選） (1) ３人：□大安區延吉乙種平宅／□文山區安康乙種平宅／□萬華區福民乙種平宅 (2) ４人以上：□文山區安康甲種平宅／□萬華區福民甲種平宅	
應備文件	自我檢查（已附者請打勾） □ 1.本申請表 □ 2.低收入戶卡正、反面影本 □ 3.其他證明文件（如自有住宅已買賣需附房屋產權移轉證明等）	

臺北市平價住宅 99 年(2010)12 月基本資料表　　100(2011).01.07

平宅別	安康			福民		延吉	大同之家	合計
完工時間	民國 61(1972)			民國 67(1978)		民國 68(1979)	61(1972)	
辦公室地址	文山區興隆路四段 103 號 3 樓			萬華區西園路二段 320 巷 57 號		大安區延吉街 236 巷 17 號	北投區東昇路 12 巷	
位置	興隆路四段 42-46 巷、105-109 巷、木柵路二段 2 巷			西園路二段 320 巷		延吉街 228、236、242、246 巷	北投區東昇路 12 巷	
種類	甲種	乙種	兩人	甲種	乙種	乙種	丙種	
坪數	14	12	7	14	12	12	8	

總戶數	469	476	79	180	160	120	60	1544
公共設施戶數	22	4	0	2	12	0	3	43
可住戶數	447	472	79	178	148	120	57	1501
現配住至	1060	1205	524	872	55	604	216	
現候缺號	1078	1226	524	892	99	704	216	
候缺人數	18	21	0	20	44	100	0	203
備註(候缺第一號申請日期)	99 年 7 月申請	99 年 5 月申請	已停止申請	99 年 8 月	98 年 9 月	97 年 3 月	92 年 3 月已停止申請	2048

甲種 4 口人、乙種 3 口人、丙種 2 口人及 1 口人（目前已停止接受丙種新申請案，建請改租國宅）

100 年度(2011)臺北市低收入戶家庭生活扶助標準表

類別說明	生活扶助標準說明
第 0 類 全戶均無收入。	每人可領取 14,152 元生活扶助費；第三口（含）以上領 11,246 元。
第 1 類 全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元。	每人可領取 11,477 元生活扶助費。
第 2 類 全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於等於 7,750 元。	1.全戶可領取 5,813 元家庭生活扶助費。 2.若家戶內有未滿 18 歲兒童或少年，每增加一口，該家戶增發 6,213 元家庭生活扶助費。 3.如單列一口未滿 18 歲之兒童或少年，則僅核發兒童或少年生活扶助費，不得兼領家庭生活扶助費 5,813

	元。
第 3 類 全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 10,656 元。	若家戶內有未滿 18 歲兒童或少年，每增加一口，該家戶增發 5,658 元生活扶助費。
第 4 類 全戶平均每人每月總收入大於 10,656 元，小於等於 14,794 元。	若家戶內有 6 歲至未滿 18 歲兒童或少年，每增加一口，該家戶增發 1,400 元生活扶助費。未滿 6 歲兒童，每增加一口，增發 2,900 元生活扶助費。

註 1： 家戶內如有身心障礙者或 65 歲以上老人另發給身心障礙者生活補助費或中低收入老人生活津貼。

註 2： 家戶內同一輔導對象，若兼具老人、身心障礙者、兒童、少年等雙重身分，則中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、兒童及少年所增發之生活扶助費，只能擇優領取，不得重覆。

註 3： 依社會救助法或其他法令每人每月所領取政府核發之救助金額，最高至 17,280 元為限。

註 4： 如單列一口未滿 18 歲之兒童或少年，則僅核發兒童或少年生活扶助費，不得兼領家庭生活扶助費 5,813 元。

項目名稱	低收入戶生活補助	更新時間	2011/1/4
洽辦單位	戶籍所在地區公所社會課。		
服務內容說明	依家戶核列低收入戶類別，提供生活扶助，若兼具老人、身心障礙者、兒童、少年等雙重身分，則中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、兒童及少年所增發之生活扶助費，只能擇優領取，不得重覆。		
服務對象	設籍並實際居住本市滿 4 個月、最近一年居住國內超過 183 日，且符合以下條件者： 1.家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下 （本市 100 年度(2011)最低生活費標準為 14,794 元）。 2.全家人口之存款（含股票投資）平均每人不超過新臺幣 15 萬。 3.全家人口之土地及房屋價值不超過新臺幣 550 萬元。 註:依社會救助法第五條全家人口之範圍應包括：配偶、一親等之直系血親、同一戶籍或共同生活之其他直系血親及兄弟姊妹、認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人。		

關於國宅

南機場的歷史

北市有四個大町(一)馬場町(南機場)現為青年公園（二)西門町（三)永樂町(四)太平町，這四大町與台灣歷史聯成一氣，日人治台後「馬場町」並收為「陸軍飛機場」稱「南機場」。日據時代 1895 年至 1945 年闢建為練兵場，是士兵操練與騎馬場所，故名馬場町。松山機場未建之前，飛機均在練兵場起落，又稱南機場，西側一隅有飛機庫。大正 3 年（西元 1914 年），日本飛行家野銀藏駕機在古亭庄練兵場上空作飛翔表演為飛機見於台灣之始。

民國三十七年(1948)十二月底，第一批空軍眷屬來台，住在眷村「空南三村」，另外其他「空南一村」，「空南二村」分別在南機場四週。

民國三十八年(1949)到民國四十年(1951)這裡是馬場町刑場，亦是白色恐佈時期槍決人犯的地方，有些所謂死刑匪諜或叛亂犯及二二八事件的份子處決之所。但是到四十年底(1951)馬場町刑場就廢止了。

南機場這裡眷村之多是全國之冠，最早是空軍眷村，以後陸總部、國防部、聯勤總部等單位的眷村相繼在這裡落腳，故早期南機場稱為「反共復國基地」。

光復後機場廢棄成為垃圾堆積場，造就此區附近資源回收行業的興盛。民國五十年代(1961)，政府建設南機場公寓，為全台最早的國民住宅；其特色為外露式旋轉樓梯，樓梯中央為垃圾投擲管道間，而且坪數雖僅 8 到 12 坪，但有人甚至三代同堂居於斯，人潮的聚集，南機場開始繁榮。

以中正社區 （共 632 住戶）為例

本社區位於萬華區，與青年公園相毗鄰，青年公園附近更新地區範圍總面積約 368,145 平方公尺，經台北市政府國民住宅處與有關土地管理機關協商價購，以該批土地為國宅用地，自民國五十二年(1963)起陸續完成南機場一、二、三期，南機場一號三號及十三基地等六批整建住宅，前此所建國宅，僅對地區交通，髒亂環境作局部性的改善及至 64 年(1975)7 月國宅興建計劃開始，始針對本地區作區域性之全盤考慮，已完工的國光國宅（南機場十一號）、國盛國宅（南機場十四號）、中正國宅（南機場四號）、國興國宅（南機場十二號）、愛士國宅、新和國宅（南機場六號）均分別為 64 年(1975)至 80 年(1991)間逐步興建，現已依公寓大廈管理條例完成轉型為臺北市中正新城社區管理委員會。

中正國宅位青年路 58 號附近(青年公園對面)。進住時間：民國 71 年(1982)。

樓層及戶數：地上 5、7、12 層，632 戶。

過去的流浪、現在的漂泊、未來的安定-----遊民面觀

楊運生

（刊登於「新社會政策季刊」，2011 年 2 月。62-65 頁）

何謂遊民呢？簡單來說凡是民眾有露宿街頭或公共場所的行為，就可以稱之為遊民了。但若依法令來規範的話，以臺北市而言，依據臺北市遊民輔導辦法第二條所定義的則為：

一、於街頭或公共場所棲宿、行乞者。

二、疑似罹患精神疾病、身心障礙而遊蕩無人照顧者。

然而人民為何會變成遊民呢？就臺灣的遊民來看，推究其原因是非常複雜廣泛的，包括產業結構、住宅政策、社福制度以致於個人因素等等，然而遊民人數的增加，不是急劇的暴增，而是逐漸累積的。不像日本因為有 1990 年的泡沫經濟衝擊，造成大量遊民產生(尤其是從事建築的臨時工)；或是韓國在 1997 年所遇到的金融風暴，產生的龐大失業潮進而讓遊民人數短期激增。

（大阪遊民排隊等住宿）

（東京遊民排隊等餐點）

所以整體來說，臺灣的遊民數量是以逐漸成長又緩慢減少的方式(死亡、安置、取得社會福利或再就業等等)在累積中。

而在臺灣，遊民的人數又以臺北市最多，這也與世界各國相仿，凡是都會型的城市裡，就會有遊民的聚集。而臺北市的遊民，究竟有多少？還有他們爲什麼會成為遊民？又是如何在這都市叢林裏，艱困的生存呢？這就要從臺北城的發展說起了。

一府二鹿三艋舺，就說明了臺灣早年發展的過程，而在臺北，萬華又是最早開發的，所以相對也吸引了產業與人潮，而早年的一些找臨工的羅漢腳，和生活困難的行乞者，也就跟著往萬華討生活了，也因為如此，在日據時代所成立的愛愛院，成為臺灣第一個照顧乞討者與遊民的庇護所。

過去萬華是遊民聚集最多的地方，然而隨著臺北都市化的成熟；加上交通樞紐的臺北火車站及其周圍的公車、捷運等公共設施陸續完成後，中正區已成為目

前臺北市遊民聚集最多的區域。根據筆者多年來服務中正區遊民的經驗，加上鐵路警察局的統計，中正區的遊民數量約 380 位左右，其中尤以臺北火車站和周圍的公車站、商店街及公園最為密集，約有 350 位上下。而萬華區現在則以龍山寺前的公園和周圍商店街為最多，過去統計約有 170 位，但若含其他零散的聚集人數，萬華則約有近 200 位，在臺北市除了中正與萬華區為遊民人數最多外，另外大同區和中山區，也有為數不少的遊民數量，粗估各約有近百位左右的人數，其他區域則都只有零星的遊民聚集，數量上而言各區平均約在十數位而已。

總的來說，臺北市的遊民數量大約在八百至一千人之間，然而事實上遊民的統計，是無法完全正確的，所以只能靠持續的長期追蹤和大約的估算。

直得一提的是，龍山寺前的公園廣場，因為遊民聚集的問題一直被社區居民所詬病，但事實上，在公園長期使用的，還有當地的居民(有些是獨居老人、低收入戶、身障的朋友等等)所形成的一個特殊的生活型態，像是跳蚤市場、路邊攤、六合彩簽賭、下象棋、聊天和休憩等長時間的公園聚集，也是其他公園所看不到的居民生活方式，所以一味的說都是遊民在霸佔公園、影響市容，確實也太過於汙名化了。

遊民過去的背景？因為遊民的平均年齡約在五十五歲左右，也就是說他們大部分是中高年齡又低學歷，甚至是沒有一技之長的人，而所謂的沒有一技之長，並不是說他們什麼都不會，而是這跟臺灣的產業結構的快速改變有關。過去台灣有許多的成衣業、加工業跟塑膠業等等，他們需要的只是簡單的技術員而已，後來因為台灣勞工薪資上漲，很多公司不是往大陸或東南亞遷移；不然就是用機器取代人力，而淘汰了他們。

而萬華區與大同區，則是過去擁有繁榮的光景，現在屬於較老舊的社區。那裡也有著過去遊民工作過的歷史，例如大同區有名的打鐵街，就是很多車床、沖床工場聚集的地方。萬華區過去印刷廠四處林立，但是隨著電腦化加上市場的需求轉變，這些行業也都逐漸沒落或是遷移了。所以有些遊民朋友過去的工作經驗，也都接觸過這些類型的行業，甚至還因此受到過職業傷害。

除此之外，大同區的臺北橋下還有過去的龍山寺旁，都是臺北很有名的臨時工市場，而一些經歷過建築板模經驗的遊民朋友，也曾為臺北的建設，付出過心力與歲月。

而在產業轉型或是轉移的過程中，其實並沒有很多人因此受到衝擊，而大量流落街頭。失業---是人民變成遊民的一個重大衝擊；但是最終造成流浪的原因，則涵蓋太廣。筆者工作的經驗下來，最常聽到遊民朋友在反省自己時，常會脫口說出兩句台語的俚語。一句是：「賺溜溜、甲溜溜」；另一句則是：「少時不會想、吃老不像樣」。

點出流浪的原因，並不是要責怪遊民朋友，而是希望政府與社會在了解遊民後，可以提供另一些出路和資源，來讓他們有再站起來的機會和勇氣，甚至最終可以得到照顧。因為沒有人會想要終其一生四海為家；但如果能以四海一家的心，去看待他們，給予包容的空間，相信遊民終究會變成居民、會變成市民，因

為他們畢竟也是我們的國民。

遊民朋友如何在流浪的日子裡度日過活呢？其實遊民謀生的方式有很多，但都因為他們受限於自己的先天與後天的條件，所以無法順利返回主流的就業市場，像是一些身心的障礙；或是因為職業的傷害，以及不幸得到中高齡的慢性疾病纏身等所造成。還有一些則是因為在外流浪時，受到現金的利誘而做了不法的事情，輕則戶頭被列為警示帳戶，遭法院凍結無法使用，而影響就業；重則觸法入監服刑，還背了前科，就業之路就更是遙遙無期。

所以很多遊民朋友，多半是找一些不用證件還可以現領的臨時工作來做，像是廟宇節慶的遶境活動，稱之為出「紅陣頭」(臺語又叫紅坑)；或是喪葬儀式的活動，稱之為出「黑陣頭」(臺語又叫黑坑)，這些陣頭活動，除了讓遊民朋友可以賺到微薄的費用和免費的衣物、餐點外。重要的是，可以讓他們暫時走出陰霾，去感受到社區熱鬧的氣氛。廟宇在台灣，對遊民朋友而言，是一個很重要的資源，除了有出陣頭賺錢的機會外；廟宇的供餐、香客的濟助，甚至廟方的同情而給予住所或擔任常住的廟公等，也都時有所聞。

（遊民朋友出紅陣頭）

（遊民朋友出黑陣頭）

出陣頭之外，另一個比較固定，也滿多遊民朋友會做的工作，就是---舉牌，所謂的「舉牌」，就是在路口常可見到有人舉著賣房子的廣告，尤其是星期五、六、日時，很多遊民朋友就會跑去派報公司，等著分派到定點去舉牌賺生活費用。

除此之外，有時一些臨時需要大量人力去做場地的清潔打掃，或是建地的清理時，甚至活動造勢等等，也會有人專門到火車站等地來找遊民朋友前去賺錢。

不管是上述的各類工作，其實待遇都不太高，工作機會不多也不固定，所以光顧飽三餐就很不容易了，根本無法妄想去租屋生活，尤其是住在臺北市。

所以有些遊民朋友受不了現金的利誘，加上對於資訊的不熟、法律的不清楚情況下，被不法份子拿去做人頭報稅、開公司、賣帳戶、辦手機、娶外籍配偶等等，甚至被賣器官還有被帶去國外，弄成意外身亡，詐領保險費的慘劇，也都發生過。

以臺北市而言，目前是台灣遊民最多的城市，所以相關福利措施和民間團體

也比較多元，由於中央在社會救助法中規定，遊民是地方政府自己的責任，所以在各縣市政府、各自為政的處理方式下，也發展出各自城市的服務特性。

在臺北市，目前服務遊民的方式，簡單分為三種方式：一是安置、再來是就業和社區生活照顧等三部份。

一、安置：目前臺北市有公立的臺北市遊民收容所以及委外經營的天主教聖母聖心會平安居，提供安置照顧外，也和一些在北市服務遊民的民間團體以及旅館業者合作，提供場地供遊民朋友就近暫時住宿等等。

二、就業：臺北市政府勞工局有一專門協助遊民朋友就業的部門，除了提供就業資訊外，也給予衣物和短期的就業輔導金還有持續就業的追蹤輔導協助。

三、社區生活照顧：是針對暫時無法就業，也無意接受機構安置的遊民朋友，在社區生活時所給予的輔導照顧。目前臺北市政府社會局在萬華成立一遊民專責小組，除了提供免費盥洗、衣物、避寒物資、短期派工、緊急避寒協助外，還有社工員做個案的諮商輔導，以及醫療等服務，讓遊民朋友暫時在外流浪時，也可以得到基本的生存照護。

然而這只是地方政府自行訂製的服務方案，所以各縣市也沒有一定完整的服務流程和資源，有些縣市政府因為遊民數量不多，所以只有提供遊民當發生重大事故後，變成無法自理時的安置照顧而已，至於遊民平時的生活，就只能靠民間團體，提供的餐點照顧來過活了。縣市的不同調，衝擊最大的就是社福資源的身份取得，因為目前戶籍地址是必要的重要條件，所以在跨縣市的協調與溝通時，就容易出現認知上的落差，而造成遊民取得社福資源的困難。

如果中央可以統一訂製遊民輔導辦法，然後由各縣市依實際現況辦理，屆時地方政府的跨縣市溝通，也有一致的遵從規範。

以日本為例，2000 年開始制定了遊民自立支援法案，經過幾次修訂後，再由地方政府依法辦理，像是對於遊民的定義、相關資源的使用等等，由中央發布交由地方政府執行，至少讓地方政府有了一個依據的法令和討論的焦點。而日本的遊民問題也是非常嚴重，也因為如此，就有許多服務遊民的團體出現。

他們除了服務遊民外，也出版許多刊物、辦座談會、攝影展等等方式，來介紹遊民的問題。讓社會、讓民眾可以多了解他們的狀況，並且還成立遊民的足球隊與小劇團等表演團體，透過參加國際的遊民組織活動，擴大遊民議題的交流與討論，當然也有些社運團體，會以抗議的方式捍衛遊民在公共場所的居住權等等。

（在大阪，社運團體號召遊民去遊行）　（在日本發行的多種遊民刊物）

在日本的服務經驗中，自己覺得比較有可以參考的，是一種提供遊民準備就業；或是開始就業時的中長期的住宿方式，日本政府提供經費，由服務遊民的民間團體與社區的房東租屋，做內部的裝潢整理後，再以低價甚至免費的方式提供給遊民住，因為房間數量少，而且原本該住所，長期以來就是社區居民所熟知的租屋住宅，加上沒有明顯招牌和大量遊民進住，所以比較不會引起居民反彈。

以下是 2009 年，筆者去東京所參觀的一間兩層樓住所，那時才剛完工，而且第二天就開始供遊民進住，裡面總共可以住 16 位男性遊民(由東京的服務遊民團體提出個案申請)，住宿期間完全免費，讓遊民在準備工作或是開始工作時，可以得到一個像家的住所，安心居住。

位於東京的一間遊民公寓

公寓內部的格局

廚房的一角

房間的格局

筆者覺得，因為目前在臺灣，遊民普遍遭居民排斥、社區反彈，所以要額外增建遊民的庇護住所，是很有難度的。而且集體通鋪式的安置管理，會讓有行動工作能力的遊民，覺得沒隱私且無自由，而不願意前往居住。但若是選在偏遠地區提供住所，對於遊民朋友要就近找工作，或是因此要遠離熟悉的區域，都會造成阻礙，而不願意進住，所以也許可以用此方式，在臺北市化整為零的提供服務。

舉例而言，在臺北市，尤其是大同區和萬華區，有許多便宜的老舊房舍，長

年以來就是以租屋為業，許多領有社福補助的老殘者；以及收入不高的打工族，都是他們固定的客源，它們之所以便宜，是因為這些房舍大都老舊，加上地點在複雜的巷弄裡，而且房間狹小簡陋所致。

如果由政府出資，交由服務遊民的社福團體與房東簽約，長期租下後做簡單的裝潢整理，再以中短期的輔導方式，讓遊民朋友居住。一來該住所原本就是出租使用，居民不至於反彈，加上入住人數不多也就沒有聚集的疑慮，而且有房東與社福團體可以就近關懷照護，讓遊民朋友可以立即的離開流浪的環境，也能為將來工作或取得社福資源前，有一個安心的棲身之所。

遊民大多而言，是中高齡居多，要他們透過就業之後，可以擁有一個房子，打造一個家，事實上是有相當難度的。畢竟他們能做的工作，普遍都屬於低薪資的類型，反倒是利用他們在此居住的時間，可以透過工作，維持安全穩定的生活，重建自己的自信心與自尊心外；也可以趁機慢慢的處理，遊民朋友之前面臨的法律或是家人的狀況。等到年紀滿 65 歲或是符合低收入戶申請後，即可順利申請成功，為日後的照護與安置做好準備，反而比較符合現實。

而年輕的遊民朋友，可以透過這樣短期的免費居住；或是低價租住的輔導方式，得到經濟上的喘息，等到自己工作穩定或是有累積到一定積蓄後，就必須離開，然後到其他地方自行租屋獨自生活了。

提供服務遊民的方法與資源，當然是希望人民能夠有機會不要再露宿街頭，但是事實上，流浪的狀況確實是無法完全解決，民眾也都必須認知到，遊民在都會城市裡，是一定會有的，而且未來造成遊民的原因，也會越來越多元與複雜。所以在服務遊民時，也要教育市民，讓他們知道遊民的事實存在都市的狀況。

當然，政府除了在人民流浪的時候提供協助外，更應該在人民要開始生活甚至生存出現困難時，給予協助。畢竟遊民是人民經過許多原因與挫折後的結果，而這些原因和結果，很多必須是由中央來面對和解決的。

像是就業政策，目前國內派遣制度與臨時約聘工作，越來越普遍的佔據了勞動市場，勞工朋友面臨著低薪資又沒保障的工作，加上許多身心狀況不若以往的中高年齡和身心障礙者，在現今的就業職場裡，是更不容易找到能夠糊口的工作，這些狀況都會是衝擊到人民變成遊民的危機。

而社福資源的給與標準，是否真的能符合現在的生活消費水準？還有現行的社福、醫療網絡，是否能更周全的照護到弱勢族群？像是精障病友們，在流落街頭時，該如何有效又妥善的照顧與協助，還有遊民朋友在面臨醫療與健保時，其實各縣市政府，也沒有一個統一的處理流程。

房價，更是多數人民心中的痛，在臺北市，每天有數百萬的工作人口湧進市區打拼，但是卻無法在可見的未來，夢想在臺北市購屋成家。因為大部分人的薪資與積蓄，是永遠追不上臺北市隨時三級跳飆漲的地價。抑制房價，是政府刻不容緩要馬上而且持續去做的事情，否則貧富的差距越來越大、貧富的生活空間也就會越來越極端，未來在臺北市，難保出現的不會只是貧困聚集的「貧民窟」；而是平民大眾看到臺北的房子，因為都買不起而哭泣的「平民哭」了。臺北市也

將出現的，不會是保護居民生活的「護城河」；而是切割居民貧富的「富城河」了。

（上班時間湧進臺北市打拼的摩托車陣）

（願市井小民也能打開臺北市的平安喜樂之門）

上述的種種，只是希望中央單位別再把遊民問題當成地方政府的責任，該用更積極的態度，去面對台灣目前中小企業和龐大的勞工朋友生活的困境，並能做有效率的解決，否則人民通往遊民的流浪之路，將會越來越多、也越來越廣了。

（一位過世遊民---泊仔的作品）

台灣的住宅政策與住宅問題：以台北市為焦點

The Housing Policy and Housing Problems in Taiwan: with a focus on Taipei city

台灣大學建築與城鄉研究所助理教授黃麗玲 liling@ntu.edu.tw

引言

由於經濟成長所締造的台灣奇蹟，台灣在一九八０年代晚期已躋身「亞洲四小龍」之林。國際學者的研究指出，香港與新加坡的發展模式的基礎是國家大量提供公共住宅、減低勞動力再生產成本，因此可以長期抑制工資上漲、有利於產業發展。相較之下，在台灣，政府對公共住宅投資極少，而顯得十分特殊。在台灣，一九六０年代中期開始針對違建戶以及少數弱勢戶有整建住宅與平價住宅政策。一九七０年代中期到八０年代所興建大量的公共住宅，主要針對廣大的軍公教階級，也就是國民黨政權的核心群眾。然而整體而言，住宅供應仍以市場化為主流。結果造成房地產炒作、房價飆漲、住宅品質不良，以致於在 1989 年有「無殼蝸牛運動」號召兩萬人夜宿忠孝東路、要求政府干預房市的狀況。然而，無殼蝸牛的市民動員並沒有促使政府以國宅政策介入住宅市場。反而在一九九０年代，由於房地產商與政府聯盟，國宅政策逐漸衰微，各國宅相關單位也陸續縮編。政府減少直接興建國宅，改以獎勵民間興建並出售國宅，同時以大量的利息補貼，鼓勵民眾購買私人住宅。國宅政策形同死亡。近十年來台北市的房價又飆漲了一倍，使高房價成為台北市的民怨之首。直到今年首次的五都選舉政策辯論中，經由「社會住宅推動聯盟」的組織化行動，社會住宅議題才在首都浮上檯面，引起各界討論。 本篇文章將從以上架構來對台灣住宅政策進行整理，同時以住宅問題最嚴重的台北為討論焦點，主要的議題包括：住宅政策的取向與制度，以及弱勢群體的住宅狀況、住宅問題的形成以及市民動員等。

1. 台灣的國民住宅政策發展歷程

二次世界大戰後，新加坡與香港在高效率的官僚以及土地國有制的條件下，以大規模興建國宅來謀求社會與政治穩定，同時降低勞動力再生產的成本以促進經濟發展。（Castells, Goh and Kwok, 1990）然而，台灣的住宅發展的路徑卻十分不同。

一九五零年代，由於台海兩岸的軍事緊張狀況，政府百分之八十的預算用於

國防（Gold, 1986），而無法對住宅進行公共投資。因此，戰後早期的住宅興建，美國援助（美援）扮演關鍵角色。最早在 1955 年，在中央政府行政院成立了「國民住宅興建委員會」，運用美國援助興建了 8,500 戶各類住宅，包括 1,723 戶中央民意代表以及機構職員的住宅。1959 年「國民住宅興建委員會」則改為設於台灣省政府，並以「國宅貸款條例」，由政府貸款給人民自建或代為興建，經費則以美援為主要基金。從 1957 年到 1975 年共興建 125, 534 戶。類型包括災難重建住宅（26.5%），一般住宅或低收入的勞工、農、漁民及市民、公教人員之住宅（44.7%），整建住宅（為了都市建設安置違章建築所興建）（10.2%），平價住宅（只租不售）（8.4%），以及公教住宅（6.2%）。（台大土木研究所，1988）

國民住宅從 1950 年到 1975 年間，中央政府與地方政府總共興建了 125,269 戶公共住宅，平均每年興建 4,818 戶，遠低於住宅需求。整體來說，早期的公共住宅政策非國家政策整體規劃與積極考量的結果。各級政府也未在經費中正式編列預算，來自於美國的援助基金與顧問才是政策啟動的關鍵因素。目的在於促進國民黨政府在台灣的政治與社會穩定。政府比較積極介入住宅市場的，主要是政府機關配住的部分，例如政府組織或國營企業單位的宿舍，特別是軍人的眷村等。在這一段快速都市化的過程中，私人住宅市場才是住宅供應的主要來源。政府以貸款補貼人民購屋自有為政策導向，彰顯了住宅市場化的政策取向。政府興建的國宅多採出售，租賃國宅存量極少，而對弱勢族群更缺乏住宅資源的照顧。

一九七０代中期，以上被動的住宅政策一度面臨轉型。由於全球經濟危機，物價上漲、住宅價格飆漲，使住宅問題升級為都市危機。同時，國民黨政府遭遇到退出聯合國等政治危機，而必須要重建人民信心。於是中央政府在 1975 年推出「六年經建計畫」，以強化台灣經濟發展。這個方案包括「國民住宅六年興建計畫」，政府並頒訂「國民住宅條例」，以「開發新市鎮，廣建國民住宅」為主軸，預定每年最低興建兩萬戶。預計從 1974 到 1981 年，全國共興建十萬八千戶（張世典：1981）。到了 1979 年更進一步將國民住宅納入「十二大建設」中，進而擴大為「十年國宅計畫」的一部份。以上政策似乎宣示政府主動介入住宅市場的決心。然而，這個急就章的計畫在實施上出現許多問題。包括組織不夠健全、人力與資金未能配合，以及土地難以取得，導致進度緩慢。到 1981 年，原訂六年國宅計畫完成時限，總共執行了 72,532 戶，佔計畫戶數的 67.83%。由於國宅區位不良、興建成本升高以及貸款額度等限制，加上第二次石油危機導致住宅市場不景氣，也造成了國宅滯銷的狀況。1982 年開始，雖然國宅仍持續興建，但政策實際上已經轉以「獎勵民間興建為主，國家興建為輔」（台大土木研究所，1988）。

此一時期的國宅不僅完成率低，更由於國宅單位不願積極負擔管理責任，而允許國宅承購或轉租。根據 1977 年的一項調查，即指出國宅的轉租售率，平均

高達百分之四十九點四。另一方面，研究也指出，國宅居住者以中收入者佔多數（82.36%），真正低收入者少之又少（張世典，1981），說明國宅政策無法服務真正需要的對象。

一九九零年代續有國民住宅政策提出。1991 年經建會在「國建六年計畫」中提出「廣建國民住宅計畫」，其中包括淡海及高雄新市鎮以及 14 處新社區計畫，政府又開始直接興建大型的國宅計畫。但是這個時期，台灣已經朝解除政府管制、強化市場機制的政策方向邁進。這一方面是因為政權與房地產商的關係更為緊密。地方派系與財團攜手，組成建設公司，並影響地方政府的都市計畫，炒作都市土地（陳東升，1995）。1987 年解嚴之後的政治轉型中，地方派系的政商關係並進一步上升到立法院，透過政策將房地產定義為「火車頭產業」，以及稅法與土地的優惠，加速房地產的市場化，並放任土地炒作（王振寰，1996）。另一方面也由於前一階段的國宅政策執行的問題，使社會共識認為國家干預國宅方式並不一定需要政府直接興建。因此在 1990 到 2001 年間，政府直接興建方式與獎勵投資興建模式已各佔一半左右之比重（陳怡玲、黎德星，2010）。這個階段的另一特點是，國宅興建並非針對社會中低收入階層，而是以眷村（軍人家庭的社區）為主要內容。1996 年，眷改推動模式從早期和地方政府合作直接興建模式，還增加獎勵民間參與投資興建、委託民間機構興建、以及辦理標售之方式進行。這些興建機制以及成屋多採標售的方式，使眷村改建成為獨特的國有土地私有化的過程。

另一方面，在住屋市場化、政府公共住宅政策失靈的狀況下，一九九 0 年代初期，已形成公共住宅與私人住宅有大量空屋的現象。1990 年台北市空屋率為 9.4%，台北縣為 16.7%，台灣地區則為 13.29%。因而學者多建議政府短期內應減少興建國宅，而轉以購買住宅貸款補貼鼓勵消化餘屋（張金鍔，1995）。例如，1993 年到 1998 年間，內政部推動的輔助人民貸款，共有 87,090 戶申辦優惠房貸，而勞委會之輔助勞工住宅方案總共辦理了 118,000 戶，兩者總和已逾 200,000 戶，超過同時期國民住宅興建戶數，說明貸款補助已經成為住宅方案的主流（陳怡伶、黎德星，2010）。

1999 年，中央政府正式宣布停建國宅。而住宅補貼的部分，則逐漸擴大到貸款補貼之外的租金與房屋修繕補貼。2007 年的「整合住宅補貼資源實施方案」，即是此一產物。政策內容包括對勞工、原住民、公教、農宅等貸款等，並以家庭所得及各種弱勢狀況作為考量，補貼租金、購置住宅貸款利息及修繕貸款利息。然而，相對於購屋的貸款補貼，其他補貼資源卻十分微小。例如租金部分每戶每月最高補貼台幣 3,000 元，補貼期限為 1 年。因此住宅補貼仍以貸款購屋為主。在這個階段，政府國宅興建等業務單位也陸續裁併。例如，台北市政府國宅局在 2004 年 3 月正式「走入歷史」，改制為「都市更新處」、隸屬於「都市發展局」之下。台北市的都市更新處，雖然仍受理國宅承租、閒置國宅用地出租

等業務，主要工作已轉變為以私人房地產為主體的都市更新業務。

總結以上台灣國宅政策演變：台灣早期的發展，國家對社會福利的公共投資極少，展現了第三世界國家依賴發展的特徵（Gold, 1986）。一九五０到七０年代中期的國宅政策，主要是受到冷戰結構下美國援助的影響。在安定社會的考量下，以政府機構人員的住宅興建為主，並開放中等收入階層承購。國宅興建數量少，針對中低收入家戶的國宅也很少，少數的案例是做為示範政策的象徵性產物。由於政府不願意積極管理並投入公共資源，允許國宅轉租轉售的現象，造成公共住宅商品化的現象。一九七０年代中期到八０年代晚期，政府國家計畫的模式推動國民住宅政策，但仍然執行成果不良。國宅提供對象主要為軍公教人員家戶，後期興建方式並逐漸朝向獎勵私人投資興建。一九九０年代以後，國宅政策已經同被放棄，一方面市政府獎勵民間投資興建可出售的國宅，另一方面，政府以提供大量低利貸款做為人民購屋補貼。一九九九年政府正式宣布各地國宅業務終止，僅國防部的眷村改建計畫仍持續進行，形成國民住宅發展史中的特殊現象。而在許多國家，公共住宅政策中扮演核心角色的公有出租住宅，在台灣的國宅發展歷程中，角色卻微不足道。若以 2010 年公有出租住宅數量佔所有住宅存量的比例計算，全國為 0.08%、台北市 0.64%、新北市（原台北縣）0.02%、高雄市（合併後）0.03%。[1]

2. 台北市住宅危機

2.1 整建住宅更新困難

1949 年的國（民黨）共（產黨）內戰之後，將近兩百萬人的移民跟隨國民黨政權遷移到台灣，使得住宅短缺成為嚴重的課題。1959 年台灣中南部發生八七水災，使得許多受災戶失去家園與工作、北上進入城市謀生。以上政治播遷與城鄉移民的因素，使得二次大戰後早期的台北市有許多違章建築。據估計，1963 年台北市有五萬兩千棟違建，佔全市人口 28%，而違建中有將近 70%的外省人（許坤榮，1987）。而在當時，政府若非有緊急的建設需求，大多對違建抱持容忍態度。1962 年，台北市開始運用美國援助，推動違建住宅的整建計畫。總計台北市從 1962 年到 1975 年共興建 23 處整建住宅，共 11,012 戶，大多數分佈於城市的西區，其中規模最大的即是萬華南機場整宅計畫。這些整建住宅早期為出租國宅，但後來政府為求易於管理，將住宅產權出售給居民。隨著時間推移、住戶更替，造成目前整建住宅產權難以整合，進行改建的問題。

2.2 公有出租住宅極端不足

[1] 社會住宅推動聯盟　http://socialhousingtw.blogspot.com/

1968 年蔣介石所提出「民生主義社會政策，…興建都市貧民住宅為社會福利政策之一部分，旨在解決貧民居住的問題」。1971 年，台灣省消滅貧窮的「小康計畫」，以及台北市「安康計畫」均將平價列為六大工作要項，台北市因此興建了四處平價住宅，包括安康（1024 戶），福德（504 戶），福民（340 戶）以及延吉（120 戶）平宅。在台北市的國宅中，這些平價住宅所照顧的是社會最底層的民眾。平宅採收取租金或者管理費的方式，提供八坪到十四坪大小的住宅單位，給生活照顧戶、生活輔導戶、低收入戶、災害戶、拆遷戶以及越南高棉歸國華僑等。

此外，大同之家（60 戶）原於 1972 年興建、隸屬陽明山管理局。1981 年納入台北市政府社會局管理。因此台北市在 2009 年之前有五處平宅，共 2048 戶。不僅數目很少，這些平價住宅也有住宅空間太小、多數區位不良、缺乏公共空間、缺乏維修等問題。另外，在今年，位於廣慈博愛院內的福德平宅還被拆除，使平宅數目減少為 1544 戶。福德平宅拆除的原因是，台北市政府計畫以公私合夥的 BOT（Build, Operate, Transfer）模式，租期為五十年、可續約二十年的方式，將廣慈博愛院與福德平宅面積共六點五公頃的土地興建做為「廣慈博愛園區」。未來這個基地上，除了二點九公頃的社會福利設施外，將開發公園、綠地、商辦、旅館、購物中心與停車場等商業設施。這個案例引此一些社會質疑，認為政府將提供弱勢民眾社會福利與住宅的責任轉移給私人開發單位。

在平價住宅之外，台北市政府過去也興建了一些出租國宅。這些國宅的對象大多為一般市民。台北市民只要無自用住宅、收入符合較低家庭標準者（例如 2010 年的標準為承租戶家庭年收入台幣 87 萬元以下）、或平均家庭年收入每人每月未達台北市最近一年平均消費支出的 80%者，就可以登記申請，租金費用約市價的五成左右。然而，市有出租國宅總量僅 3,833 戶，遠低於需求。據報載，2010 年四月，全台北市出租國宅餘額僅有 59 戶，候補承租者卻高達 6,034 人。有些弱勢家庭等待租屋已經「排了十年還排不到」。[2]根據財團法人國土規劃及不動產資訊中心（2010）的調查，在台北市所有的住宅存量中，台北市的出租國宅只占總數的 0.6% (5771 戶)。

表一 台北市公有出租住宅狀況

類型	供給狀況	坪數規劃	管理費	月租金	管理單位	法源依據
出租國宅	23 處 3,833 戶	20~45 坪	300~1300 元	180~500 元/坪	發展局	臺北市政府國民住宅出租及管理要點

[2] 2010-04-22 中國時報 【潘欣彤／台北報導】北市 6 千無殼族 排隊等 59 戶國宅

平價住宅	4 處 1,544 戶	8~14 坪	100~400 元	免租金	社會局	臺北市平價住宅分配及管理辦法
中繼住宅	2 處 394 戶	22 坪	約 10000 元(含租金及管理費)~15000 元		發展局	臺北市中繼國宅短期出租方案作業規定

資料來源：(財團法人國土規劃及不動產資訊中心：2010)

2.3 出售的國宅產生豪宅化現象

根據學者研究，過去國民住宅可轉售的政策，使購買到國宅等於得到政府二、三百萬的補貼（林祖嘉，1996），因此也形成大眾所說，「抽中承購國宅資格有如中樂透」的現象。早期國宅變成高級住宅的現象最著名的是距離台北市距離台灣大學不遠、緊靠大安森林公園的「大安國宅」。它原本是低矮的軍眷村，1984 年完工後則變身為名建築師設計、有後現代風格的都會菁英住宅地。近年來，區位好、公共設施佳的都會區國宅漲幅更為驚人。2006 年以來，全台三大都會區的國宅漲幅，平均高達 20%到 110%不等。例如，台北市「基河國宅二期」，原本是為基隆河截彎取直後的拆遷戶補償地，如今卻成為「國宅中的豪宅」，一戶 47 坪國宅高達台幣 2,200 萬元，總計過去四年中大漲 109%，成為全台漲幅最高的國宅。[3]此外，原本是眷村改建、位於台北市忠孝東路三段的「正義國宅」，佔地 1,545 坪、鄰近捷運以及台北市重要的 Sogo 百貨商圈。都市更新後，原基地將興建兩棟高 38 層、40 層的大樓，總值也將增值為 230 億。使正義國宅成為早期改建、近期又依「都市更新條例」申請更新成功的黃金案例，也掀起一股「國宅更新風」，進一步拉抬目前中古國宅的交易價格。

以上這些國宅，都說明了將國宅轉售政策，不僅使住宅商品化，還推波助瀾，助長了都市中的豪宅炒作風。使原本該扮演壓抑住宅市場的國民住宅，演變成另一個完全不同的角色。

3. 新近的住宅危機

2010 年的統計數字指出，在台灣貧富差距最高的 5%與最底層的 5%之間的差距，已從十年前 32 倍擴大至 66 倍。[4]相對照的是，今年台灣官方公佈台灣的住宅自有率為 88%。此一訊息往往使外界以為，應不會有嚴重的住宅問題。但住宅學者華昌宜指出，此一統計定義有誤，台灣 100 戶中 30 戶無

[3] 2010-04-22 工商時報【蔡惠芳／台北報導】北市房價漲 國宅喊出豪宅行情。
[4] 行政院主計處 2010 年 8 月資料。

自宅，70 戶擁 88 宅，這才是官方的「住宅自有率」約 88%的真相。無自宅的 30 戶中的三分之一可能為極端弱勢，早已放棄購屋期望；但其它三分之二則從有望購屋變為絕望者，最為憤怒。另一端擁有兩個或更多單為住宅的 10 戶則是財富增值的受益者。[5]值得注意的是，在已經擁有「自用住宅」的人當中，有許多人同樣是高房價的受害者，成為背負高額房屋貸款的「屋奴」。因為台北市的實質房價在五年不到的時間內快速增長了 73%，然台北市家戶所得同時期卻只上漲 1.2%，房地產已經進入嚴重的泡沫化階段（張金鍔、陳明吉、楊智元，2010）。

目前台北都會區的超高房價，幾乎已成住宅危機。根據 2009 年公布的「平均房價與所得比」（price and income ratio），台北市的數字為 9.06，台北縣為 7.22。2010 年公布的數字，台北市的指數更升高為 11.5，等於北市民眾要不吃喝 11 年半，才能買得起 1 間 30 坪中古屋。而高雄市的房價所得比則是 3.3 倍，顯見台北市房價炒作程度。[6]另一方面，估計全台的空屋率高達 20%，台北市則有空屋率 15%。[7]可見房價並非僅是市場供需，而是炒作的結果。媒體調查，房價過高成為已成為政府施政的民怨之首，而大多數人都認為政府應該要「打房」。許多學者更指出，除了利用租稅手段遏止炒作之外，政府應該擴大「出租住宅」市場，才是解決房價問題之道。

4. 住宅運動重現與「社會住宅」新課題

早在 1989 年，由於房價快速飆漲，有一群自稱受高房價之害成為「無殼蝸牛」的台北市民，共同與學者、學生組成「無住屋團結組織」，引動了都市的住屋運動運動。他們要求政府以政策干預房市，並號召將近兩萬人，夜宿當時地價最高的忠孝東路抗議。然而，政府在當時的回應，即主要以擴大購屋貸款補貼的政策因應，而忽視運動團體指出的租稅公平與都市土地利用的問題。這兩年台北都會區的住宅危機使無住屋運動捲土重來。這一次 1989 年發起無殼蝸牛運動的組織者，包括崔媽媽基金會以及都市改革組織，採取擴大聯盟的戰略，在 2010 年初，開始聯合了台灣的社會福利團體，成立了「社會住宅推動聯盟」，一起推動「社會住宅」(social housing)政策。這些社福團體包括「台灣少年權益與福利促進聯盟」、「伊甸社會福利基金會」、「老人福利推動聯盟」、「社區居住聯盟」、「勵馨社會福利事業基金會」等。他們以身障者、家暴受害婦女、老人、青年等弱勢群體的社會權利為主要訴求。他們一方面在立法院推動「住宅法」加速通過，另一方面也推動台北市的住宅法自治條例。經過了半年的組織動員以及政策遊

5 2010-04-07 中國時報 華昌宜「揭開高住宅自有率的真相」。
6 2010-08-24 蘋果日報【柯玥寧、蔡孟妤／台北報導】北市房價所得比 飆至 11.5 不吃不喝 11 年半才買得起屋 高市 3.3 倍相對幸福。
7 2010-09-26 工商時報 「張金鶚：NO!出租才能遏炒作」。

說，2010 下半年正值台灣五都選舉，使得社會住宅的議題逐漸發酵。

「社會住宅推動聯盟」（以下稱聯盟）主張，社會住宅應視為社會福利之公共投資，政府必須承擔主導推動興建之責任，不應以財務獲利、財務平衡或民間投資與否為主要考量。同時，政府應扮演市場以外的救濟角色、針對被排除於住宅市場之外的經濟與社會弱勢團體，提出更具體、直接的住宅補助。他們也認為，現有的出租國宅對象與續住規定不合理、無法保障弱勢者的住宅權利。因此「聯盟」主張社會住宅，應對對象認定、租金標準、續住評估...等，建立合宜標準。在社會住宅的興建上，則應避免集中化，並結合社福照顧體系，以及引入第三團體建立永續經營模式，以解決既有平宅標籤化與低度管理問題。針對土地來源，「聯盟」認為應該停止國有土地標售，全面檢討並爭取「公有非公用土地」優先運用於社會住宅興建。並以調整部分設施用地（如學校、市場），或是以都市計畫手段，如聯合開發、都更、土地變更等，藉由回饋取得社會住宅。[8]

除了媒體輿論的動員，聯盟成員並積極進行過議會與立法院的遊說。到了今年九月，中央政府與地方政府針對「社會住宅」議題陸續回應。包括中央政府提出「合宜住宅政策」，宣布在台北縣（新北市）找尋地點興建可供青年家戶申請的住宅。然而政策宣布不久就發現原有基地的面積可供興建數量不足，市府進一步選擇更為偏遠的地區。中央政府同時也宣布財政部國產局的國有土地標售中，有三處位於台北市共 3,265 坪的土地，首度採五十年設定地上權的方式，開放民間投資興建學生宿舍、銀髮住宅等，租金則設定為市價打八折。在距離十一月底的「五都選舉」之前三星期，總統馬英九於市長郝龍斌針對社會住宅議題會面後，更丟出一個變化球。台北市政府指出要將市中心、目前屬於國防部、俗稱為「小帝寶」（因為鄰近「帝寶」台北市最高價的住宅）的用地做為未來興建社會住宅之用，以顯示政府推動社會住宅、反對社會住宅被「標籤化」的決心。[9]選舉前一星期，中央政府內政部又公布未來以公有地興建社會住宅的五處地點，分別位於台北市與台北縣（新北市），其中包括兩塊軍方眷村用地，未來將興建一千六百至一千八百戶。政府同時表示，長期方案也正在擬議中。[10]

但是這些政策也有以下問題：首先是住宅數量很少。到底應該先照顧哪些人？市政府指出的銀髮族或青年族群嗎？但民間團體和學者則認為，目前應首先照顧弱勢、中低收入戶所需的社會住宅。此外，針對於精華區域，例如市中心的「小帝寶」或是捷運聯合開發取回的住宅，許多人從地價與市場為主要思考的邏

---

8 「社會住宅推動聯盟」首頁，「社會住宅說帖」，http://socialhousingtw.blogspot.com/

9 2010-10-26【林修卉／台北報導】。「小帝寶玩真的！郝龍斌：反對社會住宅『標籤化』」2010 年 10 月 26 日。 今日新聞網，http://www.nownews.com/2010/10/26/11490-2658396.htm

10 2010-11-15 【李順德、何醒邦／台北報導】，2010，「社會住宅擇定雙北市五處興建」。聯合報。2010 年 11 月 15 日。

輯進而質疑，認為這樣的作法是浪費資源，而主張市府應該要出售這些住宅，將盈餘作為社會住宅基金，整體運用，而非直接提供做為社會住宅興建地點。內政部公佈五處社會住宅地點，也引起一些地方上的里長反對，認為在他們的社區附近興建社會住宅，是將好地段「黃金當狗屎用」。[11]不過這也引起「誰能夠住在城市」、以弱勢者為核心的都市空間權利的討論。[12]

社會住宅議題的提出，在觀念上，挑戰了台灣政府與社會是否將住宅視為社會人權；在制度上，一方面需要重建在政府內部已被摒棄許久的國宅政策相關機構，另一方面還要建立政府與民間新的合作方式，以免除公共住宅在興建、管理上出現的「國家失靈」的狀況。這對政府以及相關民間團體來說，都是一種體質的轉型。目前已經踏出第一步，但仍然需要一段時間的討論與政策嘗試，才能開始看到具體成果，開始解決台灣累積許久的公共住宅赤字。

參考書目:

Castells, M., Goh, L. and Kwok, R. Y. W. (1990) The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore, London: Pion.
Gold, B. Thomas (1986) Dependent Development in Taiwan. Ann Arbor, Mich.：University Microfilms International, 1986.

王振寰（1996）誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構。台北，巨流。

台大土木研究所（1988）台灣的住宅政策：「國民住宅計畫」之社會學分析。台北：國立台灣大學土木工程研究所都市計劃研究室。

林祖嘉（1996）我國現有住宅資源補貼整合與運用之研究。經建會都市及住宅發展處。

國土規劃及不動產資訊中心（2010），「台北市青年出租住宅公司合作策略規劃案期中報告」。台北：財團法人國土規劃及不動產資訊中心。

張世典（1981）台灣地區國民住宅規劃設計之研究。行政院研考會。

11 石文南（2010）「黃金當狗屎用」 空總居民反對小帝寶 2010 年 10 月 25 日。中時電子報
12 蔡蕙芳，國有地首標地上權，2010-09-30 工商時報。

張金鶚，陳明吉，楊智元（2010），台北市房價泡沫之再驗。台北：政治大學台灣房地產研究中心。
許坤榮（1987）台北邊緣地區住宅市場之社會學分析。台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

陳怡伶、黎德星（2010）新自由主義化、國家與住宅市場：臺灣國宅政策的演變，地理學. 報第五十九期：105-131。

陳東升 （1995）金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析。台北，巨流。

遊民自立支援制度與創意性的內城再生之政策嘗試

水內俊雄（大阪市立大學都市研究 Plaza）

１・2000 年代遊民支援政策之效果

以 90 年代後半開始，在大都市中之公園、高架道路下、河川地等過著帳篷生活者之急速增加為契機，2002 年制定了遊民自立支援法。透過設置支援其進行回歸勞動就業之遊民自立支援中心，或以帳篷生活者為對象的臨時收容所等措施，此種占用公共空間的遊民現象快速地從街上消失。在東京，雖設置了自立支援中心，但基於住宅政策優先，對於住在公園等地之露宿生活者採取補助房租措施，在各地區亦透過促進公寓生活等政策，使得上述的遊民人數快速減少。

離開遊民自立支援中心者，約 3 成回歸勞動就業，回到了一般的勞動市場。而 65 歲以上、高齡的前帳棚生活者，則透過受領生活保護津貼而得以回歸在地方之生活。若列舉在首都圈內，受領生活保護津貼的人們在地區內的生活案例，則大多是利用中繼設施「住宿所」，在關西則以公寓生活為中心，主要為此方面之差異。當然，也會有受領生活保護津貼卻仍然無法回歸正常生活、再度陷入遊民狀態者。

２・新遊民們的出現與雷曼風暴

2000 年代中期，並未有長期的露宿生活經驗、而是一時喪失居所而落入遊民狀態，此種型式的年輕遊民人數開始增加。網咖難民尤其屬於此種遊民狀態而成為新加入遊民的。於此處，乃有別於遊民自立支援法，而以採取諮詢窗口、生活支援、住宅支援等非生活保護津貼之支援手段為主。此亦在政策上被定位為第二波社會安全網。實際上著手進行者則以東京、大阪、名古屋等大都市為中心，並只能舉出一些較為片面成果。

但在 2008 年秋季所受到的雷曼風暴，衝擊格外之大。製造業的派遣勞動人員大舉失業，退出勞工宿舍之居所喪失者集中於都市。2008 年末由民間團體所主導，稱為「派遣村」，附有諮詢功能的臨時收容村於東京街頭出現，吸引了社會的注目，2009 年以後，此種街頭諮詢亦在各地方都市擴展。而許多青、中年失業者，進行街頭諮詢後，獲得以法界專家為主的支援並得以透過受領生活保護津貼的途徑保有居所。在此支援案例中遊民自立支援法亦幾乎並未派上用場，生活保護對於年輕化的遊民們而言，可以說大大打開了受領津貼的門戶。。

在雷曼風暴後，2009 年以降，不僅在大都市，地方都市中受領生活保護者亦開始增加，有所空餘的低租金不動產市場便開始成為容納此些遊民們之處。於是開始產生了遊民狀態的人們利用生活保護津貼居住在各地方公寓之潮流。在此過程中，在此過程中，透過押金或房租差額等方式不正當地獲取生活保護津貼利益、稱做「貧窮生意」的現象亦受到社會的關注。

３・遊民之廣義化及其新因應措施之必要性

當然，此潮流之中，有遊民支援運動的地方，遊民們便可以轉向地方重新開始生活。而沒有遊民支援活動的地方，要脫離遊民生活依然是處於嚴苛的情況。而順利轉向回歸地方生活的人們，根據調查也有許多是身心障礙或成癮者，生活自立上有困難者。加上剛出獄、無處可去的前科者，也被認定為遊民，法務省亦於 2009 年開始，開始建置一些中心，進行使此些遊民得以安定於地方生活的相關支援。遊民狀況也明顯地開始廣義化。

就政策而言，唯一可以支應遊民問題的法律—遊民自立支援法也將於 2012 年 7 月時滿 10 年而到達期限。在當初政策中被視為適用對象的露宿生活者數減少到一半以下，另一方面喪失居所者則急速增加，可以說問題逐漸浮出。而隨政黨由自民黨輪替為民主黨，社會高度關心新政權對於社會安全網的處理，關於遊民自立支援法國會議員所關心的，只有支援露宿生活者自立的法律，可以說關心並不大。更應該說，其反而較為關心如何針對惡用遊民自立支援的貧困生意進行規範。

４・全國組織中遊民支援 NPO 之登場

筆者等人，於 2006 年受到民主黨國會議員的資金援助，針對全國脫離遊民生活的人們進行了全國規模之實況調查。以此調查為契機，產生了將全國遊民支援團體整合成一個 NPO 的動向，於是 2008 年設立了 NPO—遊民全國支援網絡。筆者擔任 NPO 的理事，對於之後的遊民自立支援法提出政策建言，並成為了此 NPO 的一大使命。至於何以開始此種政策建言之活動，其背景如下・

超過 60 個組成團體中的主要成員團體，乃在 1990 年代一路舉辦外炊活動或是在臨時勞動者集聚的場所進行活動，抑或是由從各地前來參與活動所組織而成。此種團體大多在 2000 年以後變為 NPO，並開始於各地區著手支援利用生活保護津貼進入公寓生活之活動。同時，在開始進行回歸地方生活之前階段，先開始營運附有支援功能之住宅，即中繼機構之營運。一部分亦將之作為「住宿所」加以營運。雖然說是使用生活保護津貼，但仍是以 NPO 的名義開始住宅之營運，因而也成為了遊民支援活動中事業化的先驅者。但亦可以說是因事業化而促成了 NPO 化。

此事業化的最大缺陷在於，大部分的使用者必須將生活保護津貼作為使用費支付給 NPO。NPO 便從此些使用費之中挪出人事費及支援費用，但對於此種支援活動，本來而言，應該要有依循其他法令或措施之支援對價政策。但由於該種措施付之闕如，原本應該是要由使用者之意志進行自由支配的生活保護津貼，其 2/3 到 3/4 左右都因契約而不得不被作為房租、房屋使用費支付給 NPO。也因此，對於之後遊民自立支援法之政策建言，其核心主張之所以會要求對於支援住宅、中繼機構使用者之經費以及離開機構後的後續扶助經費，並要求應該建立

支援人才培育的機制，其實是無可避免的結果。

５・企劃、執行厚生勞動省委託之全國調查

「無援社會」一詞被票選為 2010 年日本流行語第一名，顯示孤立、孤獨、社會性包容等現象開始受到社會之關注。短期性的政策而言，民主黨政權透過與內閣府、厚生勞動省(相當於衛生署)、國土交通省等單位之合作，創造了絆(意為連繫、結合力)再生、個人支援(personal support)等新公共事業，甚至是求職者支援法的制定，各種政策方案開始被提出。

對於此些潮流，以身為事業體系 NPO 之特質出發，提出將照護與住宅作為政策組合等，以廣義的遊民們為對象之體系化政策方案，當作是打造後一代遊民自立支援法的根基。厚生勞動省的專責部會，為社會援護局的地區福利課，雖然了解所謂廣義的遊民化，但針對其現實狀況及支援現況，仍極力希望能透過政策之立案來加以明確化。此眾希望與本 NPO 的要求不謀而合，於是便由厚生勞動省委託進行調查。2010 年度後半，透過個別的案例使全國的 NPO(亦包含構成本 NPO 之團體以外者)所進行、各種各樣支援的實際情況更加明確，對於接受支援的人們，亦明確地調查其反映出何種廣義的遊民狀況。

６・後遊民支援法框架之打造

此調查的一大主幹，便是參照在現場所進行支援的實際情況中之先期案例，提案出今後的政策框架以及事業措施。

（１） 針對未被社會安全網所涵蓋或無法加以利用而陷入遊民狀態的人們，重視巡迴型的服務功能。與該些對象的第一次接觸，乃透過街頭諮詢、巡迴諮詢、外炊、售其他機關委託、諮詢等加以實現，開始支援以後，並開始針對受服務對象進行評估。

（２） 其次，確認了作為其重要之實際準備據點，提供各種各樣的住宅乃不可或缺之作為。可以分為週間型(週一至週五提供服務)的停留處、短期的臨時收容所、中期的類似宿所之中繼機構、中長期的社會福利機構行中繼機構等。而亦有全部收容於一棟建物內、以及整合幾個分散的住宅等形式。（１）的功能便是利用此種住宅所發揮，也較容易建構出全面服務型的支援，尤其是週間型的停留處及短期的臨時收容所，特別具有此種評估之功能。

（３） 針對照護／支援，以（ａ）就業支援及就職勞動訓練支援、參與型就職勞動支援、（ｂ）醫療、保健照護等相關支援、（ｃ）家事支援、（ｄ）支援生活技能之培養等為基礎。主要在（２）之階段進行此些照護／支援之提供、在獲得（２）之住宅之前，進行巡迴外展型的街頭諮詢支援，在（２）的住宅通過後，則進一步加入使其能在地區內獨自居住、後續照護等支援。

（４） 針對就業勞動之自立，在遊民支援法中，已有協助回歸正規勞動市場的制度設計。但是，想要從事工作者的希望，並不能與正規勞動市場的僱用需求相符，只能轉而求之於半福利半勞動、社會性就業勞動市場。若依照民間的市場原理則必定無法營運，因

此必須求助於公部門對於服務產業的開放。在此種產業之中，有必要提供可以持續就業勞動的生活支援。

（５） 而在此種支援的實踐之中，專業的人才培育計畫也是必要的。既不是既存的職業介紹、社會福利、住宅提供等服務，也不是住宅考察，而是大大跨越了既有社會工作者的範疇，而開始講求居住、福利、就業勞動等之管理以及服務對象之生涯規劃。實驗性地，導入了個人支援制度，由具有各種專門職能者來分別進行個人支援的試辦實驗。有必要將此種職能，透過廣義的遊民支援加以制度化及資格化。

不只在大都市，許多地方都市之中也產生了此種支援體系。基本上是一對一的支援，東京的墨田區、台東區、川崎市的川崎區、橫濱市的中區、名古屋的中村區、大阪的西成區等，較多脫離遊民生活者所居住之區域中，這種地區性的全面支援正逐漸擴展。

７・內城再生對於新社會安全網之角色

若從都市與空間構造之關係來看，（２）的住宅大多位於低租金住宅較多的內城地帶，利用此種住宅脫離遊民生活者，便大多居住於此些都市的內城。在大都市中臨時勞動者之駐足場所，該場所本身便是內城的代表性構成地區，其周邊也因而成為低房租住宅地帶。由於其亦為較早開發的舊建成區，固定的都市基盤設施、社會資源量並不少，但亦不能說是良好的居住環境，因此容易被民間不動產市場所忽略，於是便面臨人口減少、住宅空屋較多等問題。

在日本的都市，在此種內城，幾乎沒有面性擴展之都市更新需求，只能等待各別單一家屋的更新。就最新的動態而言，在上述的區域內，因相對有較多的生活保護津貼，尤其是利用其中之住宅扶助費來脫離遊民生活者日增，於是逐漸產生了以此些人為客層的不動產市場。此外，遊民支援的實踐不但可以成為這種不動產市場的後援，進而對於容易受到孤立的居住者提供居住支援，並保障人們安穩的生活。此種支援實踐逐漸產生，支援的人力、專業能力也露出一道曙光。此些現況成為了在內城、特別是社會弱勢地區的更生，是另一種地區再生、都市再生的特殊試驗。

８・包容型社會應有的樣貌

此處將連結到預測都市型態、樣貌的相關討論。乃是在不高度依賴機構，善用生活保護法或後一代遊民支援法所架構出的社會安全網之前提下，來考量在此些社會性條件不利地區中，日本型的都市再生。其再生的關鍵在於，導入社會性就業勞動、附照護住宅的供給以及可以進行支應的人力，以及此些人力所提供的持續性就近支援。就日本的特徵而言，相對於甚少的社會性資金，即代表公部門可動用的資金較為豐潤。隨之亦代表了可以提供不受市場原理牽引的社會性勞動。而生活保護津貼之支付，雖然是低房租，但卻是可供一個人居住的金額。若可以就近支援生活困難或就業勞動困難者，提供相當程度的住宅，則未來在低房租住宅地區的建成區更新推進亦可以料想。就包容型都市再生之進行，今後亦將在大都市的數個地區進行實驗。

針對日本低所得階層住宅政策之貧乏

全泓奎、大阪市立大學都市研究 Plaza 副教授

１・前言

受 2008 年末的雷曼兄弟破產所造成國際性金融危機之餘波影響，現今之經濟情勢仍處一片愁雲慘霧。據官方報告書指出遊民的人數日漸減少的現在，受領生活保護金邁向死亡的高齡單身階級者被埋葬為無主孤墳，此種社會性的孤立令人關注。社會的接應體制無法十足發揮作用之下，如たまゆら事件[1]一般、缺乏社會關心或在人們目光所不及之處不得善終者的問題逐漸浮上檯面。長久以來經濟情勢未改善之下，可以指出一些問題諸如，苦於就業不穩定的年輕族群成為網咖難民，或是被惡質的貧困生意[2]逼入絕境者等。此些問題皆是訴說著居住政策貧乏的重要指標。

２・從屬於經濟政策之流動性偏重型政策

戰後日本之住宅政策，貫徹了所謂的流動性偏重型政策。雖然成立了以公庫、公營、工團三階制的梯子型住宅政策，但基本上著重於支援自有住宅之取得。此外，因從屬於經濟政策，最需要受惠於住宅政策之低所得階層便被留置在最後順位。現在公營住宅的比例也不超過 4.7％，其中未滿最低居住水準的「住宅貧困」十分醒目。沒有浴缸，寒冷的冬天只有冷水可用的公營住宅，「劣等待遇」可以說便是住宅政策之代名詞。一般住宅存量之中，未達最低居住水準之家戶數約為全部家戶數之 4.2％，約 195 萬戶。戰後在制度上支撐著流動性偏重型政策的住宅建設計畫法雖搖身變為住生活基本法，但卻仍未能達成所謂的住宅基本法，乃因居住政策之中欠缺了社會政策與居住福利政策之視點。

３・因居住的貧困所生之社會性排除

現今全世界之金融危機以及就業不穩定之下，導致對於居住的不安以及居住品質的落差逐漸擴大。居住費用負擔而言，與自有住宅者（12.8％）相比民營出租住宅者為高負擔（14.2％），且與公營出租住宅（9.3％）之間的不平等十分顯著。

另一方面，首波的生活安全網(生活保護津貼)促成了房租上漲的現象。配合大阪生活保護津貼中住宅扶助費上限額度 2 萬 4 千日圓，近年受領生活保護津貼者流入人數漸多的西城區西北部的福利住宅房租隨之上升。以該些生活保護津貼為目標下將一戶分割為數戶出租的惡劣

---

[1] 2009 年 3 月 19 日夜晚，群馬縣澀川市內無執照的老人安養院「靜養之家たまゆら」發生火災，奪走了 10 條寶貴的性命，10 人之中有 6 名在東京都墨田區、1 名在東京都三鷹市領有生活保護津貼，此事件顯示了東京都住宅政策、高齡者福利政策的不完善的現況，導致單身獨居老人不得不依賴此種惡劣而欠缺安全考量的安養業者，甚至可以說責任在於東京都放棄了這些生活窮困高齡者的生存空間。

[2]領受生活保戶津貼者日漸增加，於是專門以這些弱勢族群、高齡者為目標之敗德業者橫行，進行所為「貧困生意」。

居住環境隨之擴散。

嚴苛的經濟情勢中，稱為「第二波生活網」的新政策登場，打出了活用雇用促進住宅、補助 6 個月租金等策略。雖具有限定性，但突破了以往一貫以補助供給者方式之住宅政策，雖意味著今後居住福利政策的多元化值得期待，但其就業輔導型住宅之政策特徵依然濃厚。

在東京都，準備了針對遊民的新型自立支援系統，並在其中打出了所謂「新型自立支援住宅」之政策，但依舊從屬於就業輔導型，而且只可供居住 6 個月。

另一方面在高齡化持續進展之下，無障礙化卻依舊未有起色。人口逾 2005 年開始轉而減少，今後因家戶分裂所造成之家戶數增加將持續，且依據預測減少之傾向將於 2020 年到達頂點。然而，得以全面對應扶手、高差、輪椅通行等問題之住宅存量，在自有住宅中僅 7.3%、租用住宅僅 2.6%と，可以發現居住環境的問題在租用住宅中特別嚴重。

４・是否有希望：居住福利才是福利的根基

以上所提出探討之所有問題之共通點，便在於居住福利才是所有福利的根基。國家的財政基礎受到威脅，住宅政策依舊僅被視為是經濟起死回生的處方箋之下，地方自治體即民間的動作便令人關注。在東京都，展開了所謂被稱為 Housing First，將住宅做為第一考量，並兼具生活與就業輔導的「遊民地區生活轉換支援事業」。民間 NPO 故鄉之會，正著手打造全新之「附支援住宅」事業化模型，東京都內的「故鄉晃莊」便是其與民間資本所共同實踐之例。此一例不僅是有效利用地區資本，更不用說是對於居住貧困階層的居住支援，更牽繫了對於地區的貢獻。在大阪，利用簡易宿所[3]所著手進行的「支援住宅協議會」持續受到注目，現今於西成地區所發跡的新居住福利資源「綠色公寓」亦十分值得令人注目。

[3]簡易宿所指日本旅館業法中所稱「簡易宿所營業」亦即進行「住宿泊場所，設置以供多人共用之構造與設備為主，收取住宿金，供人住宿之營業，而非下宿(訂定有一個月以上之住宿租賃契約者)。

『居住福利研究』第 11 期「特集：東亞之居住福祉政策」、日本居住福利學會 預定刊載 （預定 2011 年 5 月刊載發行）

韓國的居住問題與居住福利[1]政策

全泓奎（Jeon Hong Gyu） 大阪市立大學都市研究 Plaza 副教授
南垣碩（Nam Won Seok） 韓國土地住宅公社土地住宅研究院主任研究員

１・前言

2003 年，做為韓國住宅相關基本法約有 30 年的「住宅建設促進法」受到全面的修定，加入了與居住福利及住宅管理相關的內容而成為了「住宅法」。不僅於此，同年 7 月適逢政府組織改組，當時之建設交通部(現國土海洋部)之中新設了「居住福利課」。此項象徵性事件可以說是意味了住宅政策不僅以住宅的建設供給為其主要目標，並改變為透過住宅與福利的連結使居住福利得以向上提升。本文將論述在急速變化的經濟社會中，身為政策對象的居住貧困地區，其形成及演變過程乃透過何種政策手段所展開。在其之上，介紹一部分現在依然被認為是尋求解決居住問題時有必要加以處理的住宅貧困問題，並針對居住福利做為政策開始正規化的過程。與居住福利課新設立的當時相比可以發現，現在政權已變更，政策的中心項不同方向改變。本文中，亦將觸及一些民間的居住福利實例，此些實例不單只是補全政策之不足，更一邊擴展自身的活動，同時並創造出嶄新的實踐案例。

２・居住貧困地區的形成、演變與政策開展

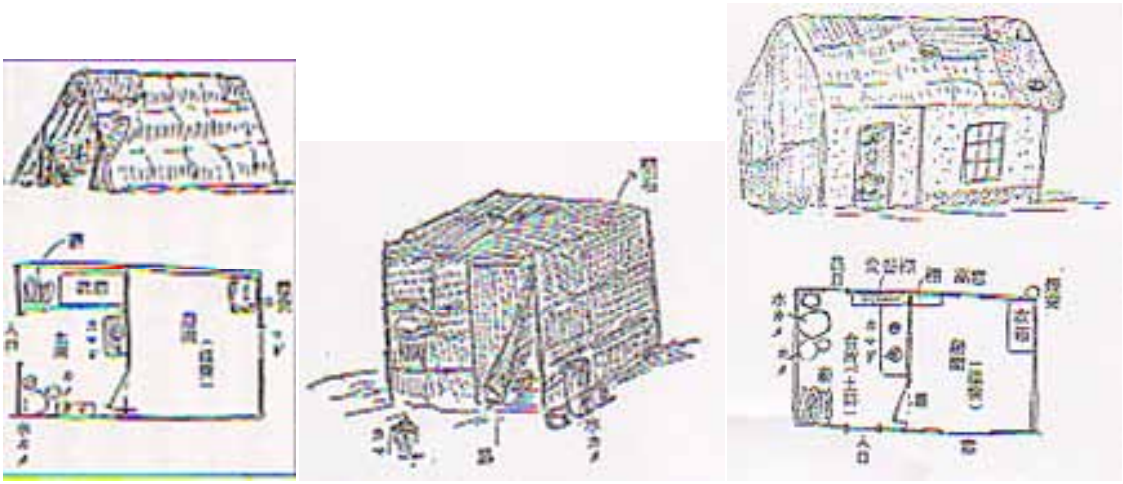
一般而言發展中國家的居住貧困區域，其發展的背景大多是在工業化、都市化下人口由農村向都市移入所形成都市貧困階級的集居地區。也就是說，由貧困農村的「推力因素（push factor）」與都市工業化對於廉價勞動力需求的「拉力因素（pull factor）」相成之下，來到都市的人們無法從市場中獲得合適的住宅，於是在公有地或惡劣的居住地中形成了非正式的居住地(過度都市化)。此與先進工業國貧民窟地區的形成相異，發展中國家的居住貧困區域連最基本的都市基礎設施皆未具備，此些人們生活在最為惡劣的狀態之下。與之相比，在美國等國家中可見的大多數貧民窟等居住貧困地區，以前雖為中、低所得階層的人們所居住，但逐漸地往郊外地區移居，於是低所得之居民或移民便在該處定居（filtering）。

在首爾首次確認有集體性居住貧困地區的形成，乃是在進入日本殖民時代之後。過去雖然

[1] 在韓文中，比起「居住福利」，「住家福利(原文：住居福利)」一詞較常使用。但是，並不代表住家福利一詞在使用上遠比居住福利狹義。雖同處於漢字文化圈，但對於漢字的微妙差異其實在很多地方可以發現。當然如後述一般，住宅問題一直以來都是韓國的居住問題的主要議題。然而，隨著住宅總數相對總家戶數超過 1.0 倍，住家福利自此開始成為包含各項廣泛概念的詞語。根據上述，此處不用住家福利，而將用語統一為「居住福利」。

也有不法、低品質的住宅存在，但首見足以吸引社會關注的集體性居住貧困地區之形成，大多認為乃式在 1920 年代。其乃在稱為「土幕村」[2]的集居型態（參考＜圖 1＞），乃在都市中心地區周邊或山邊、鐵道旁、河川地等地點，過著低品質且過度密集之居住生活者（首爾市政開發研究院， 2001a）。

＜圖 1＞　土幕的類型



出處：京城帝國大學衛生調查部編（1942）

韓國的都市化，乃在 1920 年代開始穩定地開展，產生了當今概念「過度都市化」、「都市非正式部門(urban informal sector)」等的狀況（亞洲經濟研究所，1995；首爾市政開發研究院，1996；2001a；首爾市政開發研究院·首爾學研究所：2000）。其後的都市貧困階層，從 1950 年代為止的「板子村」(PanJaChon，以粗糙的建材所建的集中居住地，參考＜照片 1＞)、其存在型態並逐漸變化為 60 年代以降的「DalDongNe」、「SanDongNe」。若將兩者直接翻譯，「DaRuDonNe」、「SanDongNe」在韓語中分別代表「月亮之城」及「山城」。前者與後者分別為「距離月亮最近」及「林立於較高的丘陵地斜面上」之比喻，象徵了當時代表性的都市貧困階層的集居地。其大多數者位處之地皆為相當高比例之國公有地，並非法占用之。該種都市貧困階層的居住地，進入 1960 年代後開始激增，其背景為當時將經濟成長揭示為最高目標之共和黨政權所實行的工業化政策。企圖謀取向特定都市集中的聚集利益，而在包含首爾

[2]日本殖民朝鮮時代的京城帝國大學衛生調查部所刊載發行的『土幕民の生活・衛生』(1942)之中，對於土幕民描述如下「與朝鮮其他的都市貧民唯一的相異點，在於此些土幕民乃存居於非法佔據之土地之上。他們不論在室內或郊外，堤防、河川地、橋下、山林等閒置地上，不論其為官有地或私有地皆任意佔據，其建造特有、極其簡陋的小屋，其數量日增月長，常態而言大多已經發展成為兼具悲慘、混亂、不潔等特色的，所謂土幕部落」。另外，依據 1940 年末時京城府社會課的資料中報告道：官方記載的土幕民人數為 16,344 人，非官方記載者則有約 36,000 人。鑒於土幕民的持續性增長，而在京城府郊外的弘濟町、敦岩町、阿峴町等地設置土幕收容地，收容散居在府內的土幕民，此亦成為了今日 DalDongNe 之原始型態 (首爾市政開發研究院、首爾學研究所，2000：102-103)。

市在內的數個大都市集中地進行輸出導向的工業化政策，其結果，都市與農村的落差日漸加劇，導致面臨窘困的農村人口開始大規模地向都市流入。其大多數者為「因為子女的教育以及對於良好的生活抱持一絲期待而移住首爾，在無法被編入正規的產業中之情況下，進入非正式部門從事肉體勞動或處於失業的狀態。也因此大多數人不具有能購買住宅的經濟能力，只能在既存的低品質住宅地或國公有地上建造非法建物並開始定居下來」（「1970 年市政概要」；轉引自首爾市政開發研究院，1996)。依據當時對於非法建物的普查，1966 年末當時，首爾市內共計有 136,650 棟，儘管期間歷經了持續性的拆除，1970 年時總計仍達到了 187,554 棟（首爾市政開發研究院、1996)。

＜照片 1＞　1960 年代川邊的非法居住地
（＝板子屋(PanJajip)、清溪川、首爾、1965 年）

出處：首爾市政開發研究院·首爾學研究所(2000：205)

非法住宅大量形成的 1960 年代，乃是住宅政策從屬於經濟政策之時期。也因此，在住宅政策上未見較大的發展，住宅相關制度以及機關的設立仍停留在初期階段（河晟奎，2000）。其後，該些非法住宅，隨著正式開展的「都市更新事業」，現在幾乎全區都變換成為了高層住宅大樓(參照＜表 1＞)。另一方面，就現狀而言，都市更新事業正式開始推展、1980 年代以後開始形成的，新非法住宅(通稱為「塑膠屋村」)等新居住貧困地區開始擴散。這些可以歸責於至今為止對於居住貧困地區的政策施為之開展形式，乃以支援各該地區的硬體面為中心，進行商業性重組，導致開發利益無法達到居住者的手中。另外從該時期開始，居住貧困地區的占用者並非從既存農村而來的移入者，而大多是因都市經濟的重組及社會的結構性問題所產生的結構性貧困者（Be・SunSeok，2001）。

經濟危機以前的居住貧困地區，經歷了都市化下由農村前往都市的移民者所形成的「初始性的形成期」，開始朝向「結構性的形成期」。

＜表 1＞　首爾的人口、住宅及經濟成長(1935－2000)

年度	人口	家戶	住宅	無許可住宅	人均國民所得（$）
1935*[1]	636, 955	131, 239	101, 767	3, 576*[2]	—
1950	1, 693, 224	318, 673	—	—	67
1960	2, 445, 402	446, 874	275, 436	40, 000	79
1970	5, 433, 198	1, 096, 871	607, 379	200, 000	249
1980	8, 364, 379	1, 849, 324	968, 133	—	1, 598
1990	10, 612, 577	2, 820, 292	1, 430, 981	94, 974	5, 886
1995	10, 595, 943	3, 448, 124	1, 688, 111	73, 500	10, 823
2000	10, 373, 234	3, 540, 492	1, 916, 537	51, 780	9, 770

資料：由首爾統計年報(http://www.metro.seoul.kr/kor2000/main/index.html)、人口住宅總調查統計 DB(KOSIS、http://kosis.nso.go.kr/) (統計廳)等資料重新整理

*1：首爾特別市史編纂委員会(1981：1177)

*2：京城帝國大學衛生調查部編(1942：62)、關於土幕戶數的總計。

以上所蓋括的戰後 50 年間，為韓國近代都市貧民與居住貧困地區形成的時期，也是貧困當事者與國家權力、民間資本間的衝突與妥協的過程。1987 年乃以民主化運動為開端的一大社會劇變期，從當時由貧困當事者所提出以邁向居住權利的實現為號召之權力要求活動之中，可以看到市民政治權力的提升。此外，1989 年所發表的住宅 200 萬戶供給計畫之中，開始提供作為韓國社會住宅首例之永久租賃住宅。其後，開始導入以提供因更新事業(共同更新事業)而被迫離去的居住者之公共租賃住宅等、以居住貧困階層為對象的新社會制度，我們應當將其評價為一個跨時代的事件。然而，縱然有了這些新社會制度，隨住宅更新事業所帶來的再入住率停留在偏低的水準，其後所實施的居住環境改善事業中亦不見低所得階層之居住水準有實質性的向上提升。其可以歸因於，截至當時為止的居住環境的整治大多停留在偏重硬體設施面的應對，而缺乏針對居住於各該地區內居住貧困階層之社會經濟性需求所進行的柔軟應對措施。

下表，為整理出圍繞著居住貧困階層的社會經濟性背景以及與之相應之政策對應，以及居住貧困地區內居住者的轉變過程。

＜表 2＞　居住貧困階層（地區）之轉變與政策對應

年代	社會經濟之特徵	住宅政策	居住貧困之特徵
1950 年代:絕對性貧困狀況之持續以及對於非法占用居住地之莫認與放任	·絕對貧困 ·低都市化率		·都市中心的棚屋
1960 年代:國家正式介入非法占用居住地	·經濟開發計畫開始 ·全面的離村向都	·設立大韓住宅公社(1962) ·「公營住宅法」(1963) ·設立大韓住宅銀行(1969)	·都市中心棚屋的高密度化與擴散
1970 年代: 非法占用居住地之高密度化與改良政策	·經濟成長 ·急速都市化(集中於首爾) ·權威主義的政府	·「住宅建設促進法」(1972) ·住宅供給相關規則(1978)	·棚屋向郊外分散與再配置 ·以再配置之地區為中心開始高密度化
1980 年代: 商業主義之更新政策與公	·穩定的經濟成長 ·民主化要求之出現	·國民住宅基金(1981) ·再度導入分讓價格上之限制	·透過共同更新事業加以解體集居區

共租賃住宅之供給	・朝向首都圈集中化	(1982) ・「租賃住宅建設促進法」(1984) ・分讓價格連動制(1989) ・200 萬戶住宅建設計畫及首都圈之新都市建設(1989) ・「為都市低所得住民之住家環境改善之臨時措施法」(1989.4.1) ・共同更新事業中公共租賃住宅供給之義務化（1989.5.1)	・惡劣的地下居住增加 ・導入公共租賃住宅、住家環境改善事業(89 年)
1990 年代:非法占用居住地之持續解體	・經濟成長與構造調整 ・消費欲求之擴大 ・向首都圈加強集中與內部擴散	・分讓價格管制鬆綁及住宅景氣扶助政策（1998) ・永久租賃住宅專案的終結(1993)	・加速化貧困階層集居地之解體 ・公共租賃住宅政策之中斷（1993 年) ・塑膠屋的增加
2000 年代:非法占用居住地解體結束	・社會性二極化之深化	・庶民居住安定支援策(2000) ・建設國民租賃住宅 20 萬戶及庶民 ・傳・月貰支援策(2001) ・發表建設國民租賃住宅 50 萬戶等長期租賃住宅 100 萬戶(2002) -住宅法施行(2003) -擴大長期公共租賃住宅供給(至 2012 年為止供給國民租賃住宅 100 萬戶)	・隱蔽化、分散化 ・遊民之增加

出處：參考建設交通部(2002：16)；金秀顯（1996、2000）；河晟奎（2000）等資料後再整理。

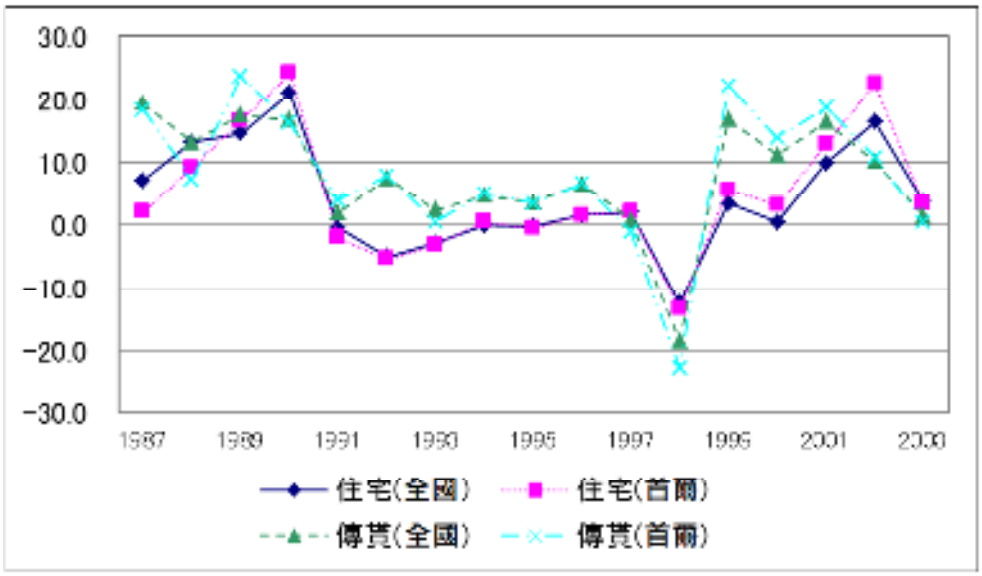
３・經濟危機以來居住狀況之變化與居住福利政策的開展

1990 年代末期亞洲所引發的經濟金融危機，其波紋影響擴及了處於不穩定居住狀態的人們，成為了招致居住貧困狀態進一步擴散的背景。以下除了欲探尋具體的居住貧困實情，並亦針對居住貧困狀態何以擴散，加以介紹其概要。

＜圖 2＞中表示了住宅價格及傳租（傳貰，ChonSe）[3]價格變動率之變化。由此圖可以推測，經濟危機之後住宅價格及傳租價格暴漲，加重了低所得階層之居住費用負擔，使得居住貧困狀態更加惡化。特別是對於貧困階層而言，何以應對因所得減少所帶來的家計變化，首先大多便是透過縮減居住費用以填補所得的減少，經濟危機以後，不僅是所得減少，傳租亦隨之暴漲，無法從居住費用中挪出因應家計貧困的費用，使其陷入窮困之極致。

[3]不動產租賃的型態之一，不動產所有權人向對方收取傳貰金作為租賃費用，於一定期間內允許其使用、收益該不動產，其後於不動產返還之際同時退還其傳貰金。為韓國特有的租賃制度。

＜圖 2＞　住宅價格及傳租價格變動率之變化



資料：由建設交通部(2003)、『住宅業務便覽』資料所製作

另一方面，由住宅規模別來檢視近 20 年來住宅存量之增減（參照＜表 3＞）、可以發現特別醒目的一點，便是未滿 9 坪（約 30 ㎡）之小型住宅之比例逐漸減少。1980 年時雖到達 10.8 %但 2000 年則大幅縮減至 2.2%。9(約 30 ㎡)～19 坪(約 63 ㎡)未滿者亦呈現減少之傾向，1980 年至 2000 年間則從 51.0%減少至 40.2%。此外，19 坪(63 ㎡)以上之中、大型住宅則逆轉為增加傾向。

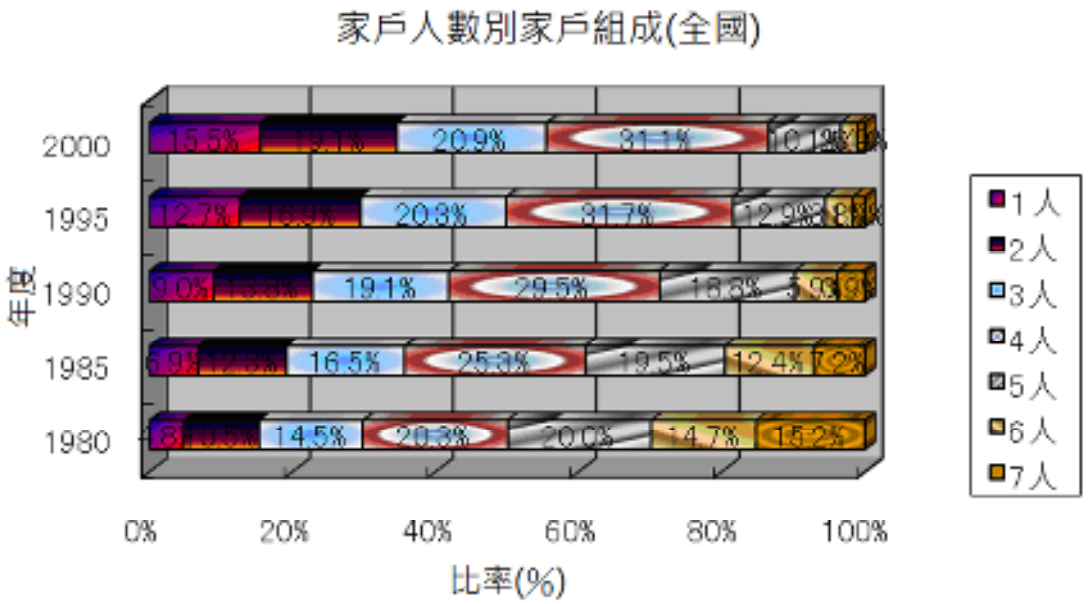
其中，最令人驚訝者在於，從 1980 到 2000 年間，相對於未滿 9 坪的小型住宅減少約 5 倍，69 坪以上的超大型住宅增加了有 3 倍之多。由此可窺得住宅存量之中二極化的傾向亦持續發展。亦即，可以供居住費用負擔能力較低者入住之小型住宅存量減少，對低所得階層而言獲得居住變得更加困難。此種小型住宅的減少，可以想像近年漸增的單身家戶住宅。1980 年在全國占 4.8%（首爾 4.5%）的單身家戶，於 2000 年當時展現了 3 倍以上的成長（參照＜圖 3＞），全國達 15.5%（首爾 16.3%）。住宅存量的變化無法配合各該實其的需求，對單身家戶而言成為了阻礙其得以獲取居住的背景因素。

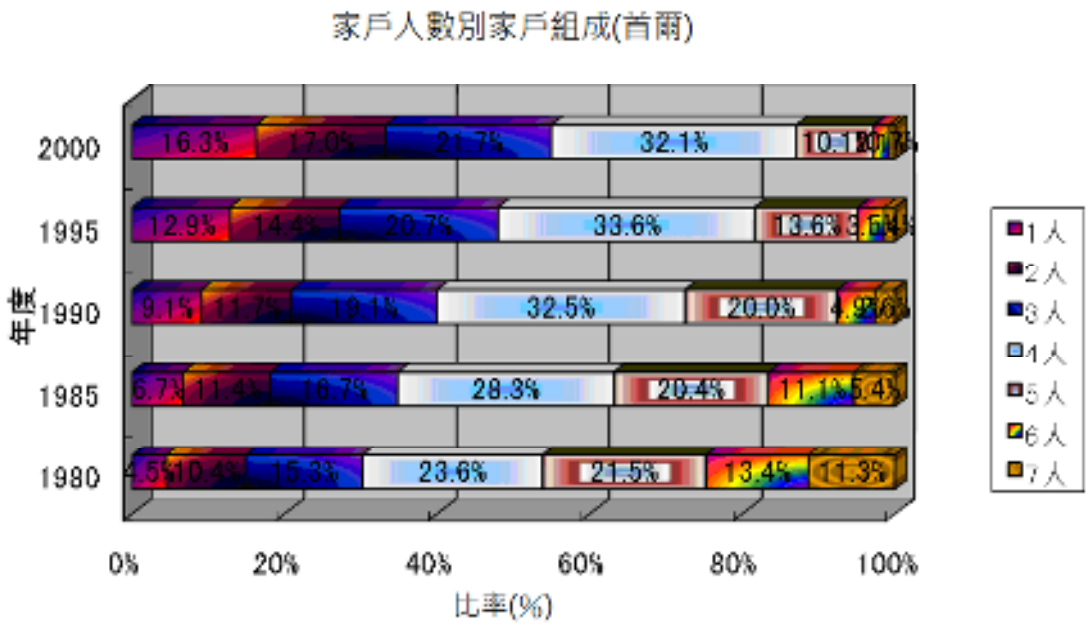
＜表 3＞　住宅規模別住宅存量現況

		1980		1985		1990		1995		2000	
		千戶	%	千戶	%	千戶	%	千戶	%	千戶	%
住宅規模	未達9坪	573	10.8	388	6.4	254	3.5	261	2.0	247	2.2
	未達9～19坪	2,715	51.0	2,873	47.0	3,042	42.5	3,605	39.2	4,406	40.2
	未達19～29坪	1,351	25.4	1,786	29.2	2,254	31.5	3,333	36.2	3,970	36.2
	未達29～39坪	369	6.9	553	9.1	773	10.8	934	10.1	1,120	10.2
	未達39～69坪	265	5.0	432	7.1	673	9.4	858	9.3	953	8.7
	69坪以上	47	0.9	72	1.2	164	2.3	215	2.3	263	2.4

資料：轉引自國土研究院(2003)

＜圖 3＞　家戶人數別家戶組成（全國／首爾市）





資料：　統計廳統計資訊系統　http://kosis.nso.go.kr/

若再進一步依照所得階層別探尋其居住實際情況則如下列＜表 4＞。從此表中可以發現，依

所得分位別之不論是「住宅類型」、「占有形態」、「居住設備」各項，低所得階層者皆處於不利之情況。特別是在居住設備上，若是所得分位屬於最下位階之貧困階層，其居住設備之不足及建置不佳等狀態到達了約 20～30%，可以料想居住貧困階層者是處於如何惡劣的居住環境以及社會性之不利狀況。

＜表 4＞　所得階層別居住實際情況

		1分位所得以下	2分位所得以下	3分位所得以下	4分位所得以下	5分位所得以下	7分位所得以下	10分位所得以下	計
平均居住面積(坪)		15.7	16.8	18.0	18.7	19.5	21.6	24.8	21.2
平均房間數(房)		2.7	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.9	3.5
住宅類型(%)	獨棟透天厝	28.7	23.6	19.5	18.0	17.3	14.6	17.7	17.8
	公寓	18.4	29.2	29.7	32.5	39.3	48.9	53.4	43.2
	集合住宅	3.4	5.6	7.1	7.7	6.5	5.5	4.7	5.7
	多家口住宅	40.8	37.5	33.3	34.1	26.3	23.9	18.4	25.6
	多世代住宅	5.2	4.2	6.5	6.1	7.9	5.5	4.0	5.5
	其他	3.4	0.0	4.0	1.6	2.7	1.8	1.8	2.2
占有型態(%)	自有住宅	33.9	25.0	35.0	34.7	45.7	50.9	67.2	50.7
	傳租	25.3	38.9	35.0	40.2	33.0	35.9	24.6	31.6
	附保證(金)月租	21.3	19.4	16.4	17.4	13.2	10.0	6.1	11.4
	月租	12.6	8.3	5.1	3.9	4.0	0.9	0.7	2.8
	Saguruse(預繳)	6.9	6.9	7.1	3.5	2.9	1.5	1.0	2.8
	其他	0.0	1.4	1.4	0.3	1.2	0.8	0.4	0.7
居住設施(%)	新式廚房	81.0	98.6	95.2	98.1	98.5	99.1	99.5	97.7
	水洗式馬桶	73.0	93.1	91.2	96.8	96.9	98.2	98.9	95.9
	溫水浴室	75.3	87.5	93.8	96.1	96.0	98.4	99.6	96.2
住宅歷經年數(年)		16.5	13.1	11.6	11.6	11.5	10.7	10.3	11.2

註 1)附保證金月租：先付保證金，並每月支付租金之租賃方式。預設房租可能於期限內未被支付之情況，預先於入住時收取約為月租金 10 倍之金額做為保證金。
註 2)月租：一般而言租賃關係中承租人對於普通契約之移轉時作為擔保而預先支付租賃保證金，並與每月固定時點支付房租，於租賃期間屆滿後返還該租賃保證金之租賃方式。
註 3)Saguseru：預先支付相當於一定期間（大多為 1 年期間）之房租，而於契約期間結束後承租人與出租人之間亦不再存有金錢借貸、債務關係之特殊租賃關係之型態。
資料：國土研究院、2002、都市居住家戶住家實態調查（轉引自建設交通部、2004、住宅綜合計畫 2003～2012）

下表為表示了橫跨 20 年間居住水準之變化。整體而言大致雖可以看見其有所改善，但並非如前述一般，以針對低所得階層居住實際情況詳加掌握為目的之數值。以下之中，簡略介紹在經濟危機以後做為居住貧困地區而特別受到注目之數個地區，但其詳細之居住實際情況等，請參照其他相關論文（全、南，2005；全、城所，2005）

＜表 5＞居住水準之變化（1980-2005）

區分		1980	1985	1990	1995	2000	2005
住宅之量化指標	每 1,000 人之住宅存數(戶)	142	151	179	207	249	280
	住宅普及率(%)	71.2	69.8	72.4	86.0	96.2	105.9

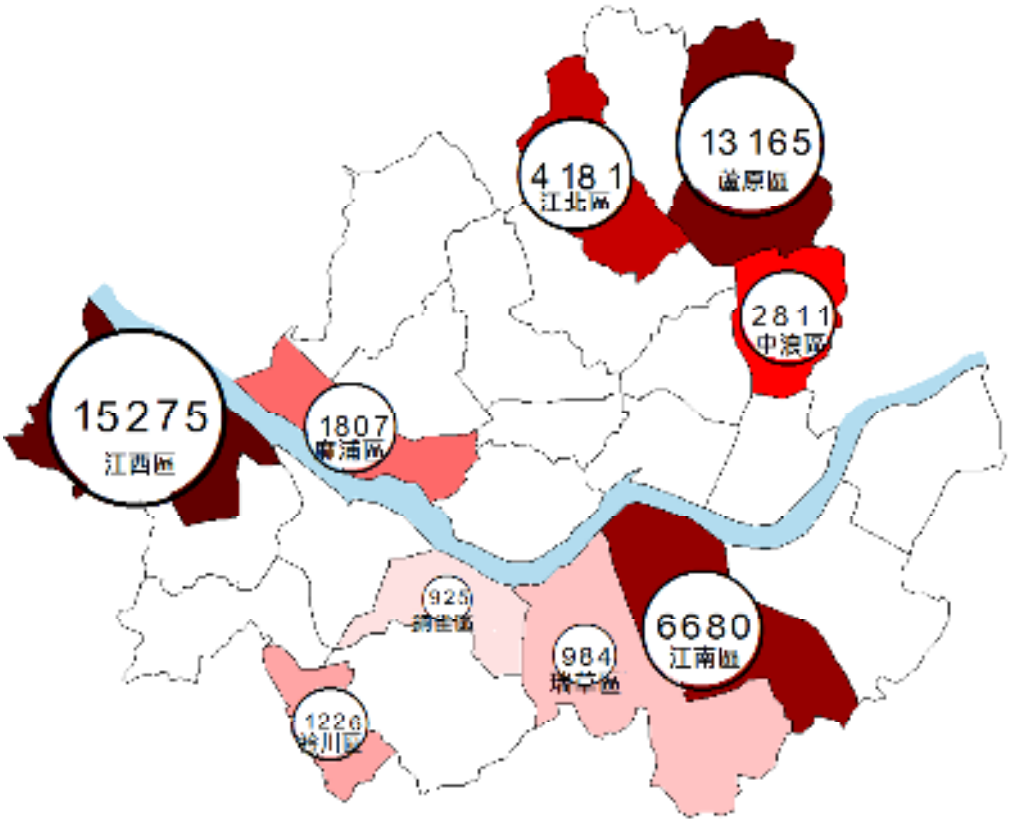
	每 1 住宅之房間數(房)	3.3	3.5	4.0	4.3	4.4	4.8
家戶居住水準	每 1 家戶平均面積(㎡)	45.8	46.4	51.0	58.6	63.1	—
	每 1 人平均居住面積(㎡)	10.1	11.8	14.3	17.2	20.2	22.8
	每 1 人平均房間數(房)	0.47	0.51	0.71	0.90	1.09	1.25
設備水準	溫水建置率(浴室(%))	10.0	20.0	34.1	74.8	87.4	95.8
	水洗式馬桶建置率(%)	18.4	33.6	51.3	75.1	86.9	94.0
	新式(西化)廚房建置率(%)	18.2	35.1	52.4	84.1	93.9	97.9

出處：轉引自 Hong In Ok (2009)

（1）永久租賃住宅社區

住宅價格與傳租價格接連暴漲之下，自殺者增加與居住的不安全感使得阻礙社會整合的危機感擴張。作為其因應措施，永久租賃住宅社區可以被定位在由當時大總統盧泰愚所打之「200 萬戶住宅建設計畫（1988 -1992）」之中，但到 1993 年為止只供給了 19 萬戶。專用面積限於 40m² 以下，入住之對象限於國民基礎生活保障法中之首領保護津貼者、母子單親家庭、國家特殊功勞者及其他族群。但在難以確保建地的都市郊外進行大規模住宅社區型之住宅供給，導致其與臨時勞動等居民之勞動就業需求之區位不協調、貧困者之集中造成社會性服務的需求高漲導致地方自治團體財政負擔等等問題也因之而生。其結果，該區域被社會大眾烙印上了貧困及中地區，居民們因而體會了更大的被剝奪感，也隨之形成了更大的社會問題。

＜圖 4＞　首爾市內各區永久租賃住宅入住家戶分布圖



註：基於韓國保健社會研究院、江西區（2002：59）之資料所製（2001 年 10 月）

（２）塑膠屋地區

被通稱為「塑膠屋村」之地區，在行政機關之用語上定位為「新產生無許可不良居住地」。依據首爾市住宅局於 1997 年 7 月所編製之「無許可建築物取締及管理實務」，此種住宅皆成為に「新產生無許可建築物」，與「既存之無許可建築物」相較，處於無法主張法律上權力之狀態。但是，關於在 1980 年代後半所開始形成之「新產生無許可住宅」，應著眼之重點在於，此些住宅地區發揮了吸收都市低所得階層之居住不穩定感以及因住宅政策之失敗所帶來的社會不滿之空間機能。亦即，塑膠屋地區乃是在 80 年代後半持續惡化之一宅難求，以及 70 年代都市開發所帶來之影響等背景因素下所形成者。（首爾市政開發研究院･韓國都市研究所、2002）。根據同報告書指出，塑膠屋地區在首爾市內有 29 處，約 4,130 戶。此數值乃透過訪問調查所掌握者，因此實際上仍有未能掌握到之部分，推測實際之居住地區及居住家戶應在此數值之上，現狀而言仍未掌握其詳細之實際情況。另外，依據同報告，居住者之大多為高齡者，因此報告亦指出，有因漏水或惡劣之周遭環境而帶來健康以及衛生問題上負面影響之虞（參照＜照片 2＞）。

＜照片 2＞瑞草區內新產生之無許可住屋及其內部

（３）Chokbang 地區(Flophouse Areas)

所謂 Chokbang，乃位於都市中心部分，具備近似於日本之簡易住宿所機能之住屋。居住者大多從事臨時工等工作之單身男性，其大多數乃因區位上便於前往從事工作而居住於此。幾乎沒有關於該些地區形成過程之資料，透過新聞報導或向居住者之訪問調查等，目前已可確認之具體內容大致如以下。

首先，經常從 Chokbang 居住者口中所聞，便是此處過去作為「花街」而一時繁盛。其後續的遺貌仍存在於現今的部分地區（鍾路區「敦義洞」、永登浦區、龍山區東子洞）。花街之歷史可回溯至殖民地時期。據說在當時為「公娼」區之地區在日本戰敗後解放，但受到美軍政權之封鎖，其後則變為地下的「私娼街」，隨朴正熙政權時之嚴格取締，而逐漸轉變成為「無許可住宿所」。其亦有些地區如（永登浦）之說法則指出，其背景乃是為了殖民地時期鐵路修補隊之人員所建立之「勞動者合宿所」。正如前面所述，Chokbang 的居住者大多為從事臨時工人的單身男性，且高齡者、受領國民基礎生活保障津貼者之比例相當高，因此該地區之特徵便在於伴隨著此些居住者之特性所生之社會性服務之需求非常高。此外，此地區更可指出在其他貧困地區內所見不到的問題，便是居住者相互間社會性關係之稀薄所造成關係性貧乏之問題。

４．居住福利政策之正規化：

1990 年代末之經濟危機，乃是一個契機，足以如實揭露韓國社會安全網之脆弱。在居住方面亦不例外，1998 年初，首爾車站周邊急速增長的遊民人口、可以說是陳述著韓國欠缺居住安全網的代表性存在。不僅於此，貧困階層的居住情況及居住地區以各種各樣的形式在都市中心以及向郊區外擴散，甚至有些例子是在部分的建成地區之住宅區內，將獨棟透天住宅或小型及合住宅之地下部分轉用為居住用(=「地下住家」)，可見居住類型亦開始多樣化。而居住於此些地區之家戶包含高齡家戶(單身或僅有夫婦之家戶、與子孫同居之家戶)或單親母子家戶、身心障礙者之家戶或勞工移民家戶等，朝向多元化，眼前應即刻尋求相應之手段，以面對與

截至目前為止相異之新住宅需求。另一方面，隨著解決住宅量上不足之問題，國民對於居住相關問題之關心也逐漸轉變為對於居住服務品質之提升。相對的，就現狀而言上述都市低所得階層之居住問題，仍不脫邁向優良品質之住宅。

如以上般，在講求針對現代居住問題的多元化所採取之複合性對應之中，在經濟危機的威脅下就任的金大中政權首先著手的，便是持續進行由盧武鉉政府所推行的公共租賃住宅（「國民租賃住宅」)100 萬戶供給政策，其並揭開了替低所得階層打造正規居住福利政策之重要序幕。實際上盧武鉉政府將居住福利社定為社會政策中最為重要之政策，以低所得階層、中產階級之居住穩定為目標之居住福利支援策略也開始正式地進展。

當時政府對於居住福利政策的標語設定為「透過提升低所得階層、庶民之居住福利以實現化解社會二極化及均衡共生行社會發展」，承諾將努力提供低所得階層各種居住支援、包括擴大公共租賃住宅存量之供給，以及透過支援庶民取得自有房屋來達到居住之穩定。而為了實現此些目標，韓國政府發表了對照國民所得水準所訂定的因應需求型居住福利政策「居住福利 Road Map（2003.5）」。此外，至 2003 年 7 月為止期間經歷 30 年、關於住宅基本法之「住宅建設促進法」中，加入了有關居住福利以及住宅管理之相關內容而全面改定為「住宅法」，並於其中將「最低居住水準」加以法制化。如是般的居住政策，其所關連之一大轉換，便是對於居住問題的關心，從住宅量的不足轉向質的問題。更進一步地，受到對於此種居住問題上社會性、政策性關心之轉變，而進行得以使此些政策具體化之了政府組織再造， 2003 年 7 月，負責住宅、不動產政策之政府機關，為當時的建設交通部（現國土海洋部），於其中新設立「居住福利課」。更於 2005 年 9 月將負責住宅、土地、新市鎮開發等住宅、不動產相關業務之部會加以統合整併為「居住福利本部」此一新設組織（現已廢止）。過去住宅政策課與居住福利課於住宅局之下平行並存，但隨著組織再造，住宅政策之專責部會，則由居住福利本部轉變成為運作之主要構成要素。此種變化之下，意味著住宅政策之主要目標已轉變成由住家與福利間的連結，來達成居住福利之提升（Kim・Yeong Te，2006）

。

５・政府居住福利事業之介紹

接著，下列將簡單介紹，因應如以上所述各種居住外部之環境變化，高揭居住福利為宗旨下有史以來首次被設置之政府組織—居住福利課，在當時其所執行之權責業務。

１)擴大公共租賃住宅之供給以及改善居住環境

基於以低所得階層之居住穩定為目的所擬定之長期住宅綜合計畫，到 2012 年為止推展 100 萬戶之國民租賃住宅供給（在現今政府之下則變更制度為「Bogumjari 住宅」)。此處除了新建之住宅之外，亦包含了以低所得階層及基礎生活保障津貼受領者為提供對象，而向民間收購或租用之住宅。另外針對老舊住宅用地，可以分為由地方自治團體負擔基礎設施之提供，居民近型住宅建置之「現地改良方式」，以及由住宅公社（現為土地住宅公社）進行住宅與土地之徵用等兩種方式，實施居住環境改善事業。

２）對低所得之家戶提供居住費用之資金援助

貸出傳租價額之 70%範圍內之制度（2 年以內還清，可延長 2 次。最長為 6 年，但亦有 15 年間之分期清償者，清償方式及年利依所得水準而異）。

３）商討房屋補助金制度之導入

在公共租賃住宅存量並不十分充足之下，為減輕低所得家戶之居住費用負擔問題，以居住費用負擔特別大之居住貧困家戶為對象研擬此項制度之導入（現在亦持續朝向制度設計方面進行商討）。

４）支援 Chokbang、塑膠屋居住者等居助貧困家戶

以生活在嚴峻居住環境下之 Chokbang、塑膠屋居住家戶為對象，支援其優先入住收購、租借民間住宅、國民租賃住宅等。

５）支援高齡者之居住

供給高齡者專用國民租賃住宅供給（無障礙化、備有高齡者取向之設施基準與設備、實施邁向高齡者專用住宅供給之試驗性事業。）以及考量高齡者所製作之「高齡者專用國民租賃住宅設施基準」、「高齡者取向共同住宅新建基準」、以及「高齡者住宅改建基準（基本基準、誘導基準）手冊」、並打造如高齡者居住實態調查實施（2007.7～2008.7）、高齡者居住支援中長期計畫及居住安定法（案）。

６．李明博政權下居住福利政策之倒退以及民間進行居住福利支援活動之正規化

以上，已針對至 2008 年為止之居住福利政策之展開加以簡略介紹，其最大之特徵在於居住福利課之設置以及住宅法之修改等，並首次將「居住福利」此概念揭之為政府政策之核心目標。但若一窺政策內容之細部，雖說依然是偏向以建設為中心之供給政策，但其所針對之對象則拓寬至高齡者、身心障礙者及其他抱持對於居住福利需求者，仍值得嘉許。此外，透過與民間之協力積極推展，便應特別提到將收購、租用之民間租賃住宅交由民間進行管理與營運之例子。此些都是在李明博政府上台後依舊繼續進行之政策。下列則簡略介紹李明博政權之住宅政策，並欲稍微觸及民間進行居住福利之支援活動現狀。

2009 年以降，李明博政權所為之住宅政策其重大特徵，便是與前代政權相同以建設主導所為之供給政策。其名稱變更為「Bogumjari 住宅」，不僅提供租賃住宅更將出售住宅亦列入項目之中，乃與過去最大之相異點，但基本上仍是以供給導向之政策做為號召。雖然亦有稱為住宅修建支援或 Happy House 事業等，支援居住環境之改善以及個別諮詢事業等居住服務支援策略，但政策之首要優先順位仍在於「Bogumjari 住宅」。其中，雖然亦納入了低所得階層之居住支援，例如將 1993 年便停止施行之「永久租賃住宅」再度開始供給，但其政策基調仍以支援自有住宅之取得為中心。而到目前為止，雖然每逢政權改變便會將新設置的租賃住宅水平並列在「Bogumjari」之下進行統合，但仍免不了因各住宅類型下居住家戶及房租體系之不同所造成之混亂。關於永久租賃住宅，讓其制度本身復活就某個層面而言可能有意義，但依然無法改變因貧困家戶集中所造成社會性歧視問題。

在以上之政策開展之中，民間團體所進行之居住福利支援活動，乃從過去如生存權保障取得運動或與政府對立之訴求活動，逐漸轉變為尋求協力、替代方案之活動。將近年來之變化整

理如以下。

首先，為居住福利中心之活動。此民間團體認知到因應地區社會之居住需求並扎根於地方進行活動之必要性，於是在受領來自共同募款會的補助下於全國設立「居住福利中心」。2010 年於全國指定設立 9 個據點並持續進行活動。其主要活動內容，針對以露宿者為首之居住貧困階層進行緊急居住費用之支援以及家屋修繕之支援、其他各種與居住相關之諮詢事業，以及與社會福利資源相互串聯之支援等，尚有中心成員之教育培育事業並且建構與其他中心兼之網絡。

第二，則為參與政府收購民間租賃住宅之管理。從上述之居住福利中心開始，截至目前為止，持續拓展遊民支援及居住支援活動之許多民間團體，以身為政府收購民間租賃住宅之營運機關，開始進行以低所得階層之居住支援為取向之住宅管理等事業。現在有 11 個民間團體（處理對應單身取向、Chokbang 居住者則有 36 個活動中之營運機關）以營運機關之身分持續進行活動，以居住於 Chokbang、塑膠屋、考試院內之居助貧困階層為對象進行支援事業，至 2012 年為止以支援 5,173 家戶為目標，至 2009 年末時已有 1,018 家戶受到支援。

７．為了拓展居住福利的圓

以上介紹了包含在韓國居住貧困階層之形成以及政府政策之展開甚至是近年來政策之改變。其中特別提出者，在於進入盧武鉉政府後，「居住福利」此一概念被取做為政策用語之用，可以確知的一點是，其促成了以政府組織再造為首、住宅政策根幹之「住宅法」修訂等前所未見、跨時代之變化。但在政策初期用語亦有所混亂，並未備有具體之「居住福利」政策手段，事實而言，導致其停滯在偏重低所得階層、且以硬體設施供給為主之政策。但居住福利政策對象之階層則多元化地擴展視野，將之前並未被視為是政策對象之高齡者、身心障礙者、單身者、母子、父子等單親家戶、勞工移民家戶等，其開始著手進行相對應的政策手段之研究及開發，以因應各種各樣居住家戶之需求，此點應加以肯定與評判。另外，正如同從參與政府(及盧武鉉政府)此一政府基調中所可以理解者，其透過各種型態以產生與民間之夥伴關係模型，值得特別提出。其現在仍透過讓民間參與政府收購租賃住宅之營運機關之形式來加以延續。現今政府之政策重點雖置於所謂「Bogumjari 住宅」，但其政策中心依然停留在以硬體供給取向之政策，並且以支援自有住宅之取得做為政策目標（上述之 Bogumjari 住宅專案中，以低所得階層為取向之租賃住宅供給目標反而減半）。於此便欠缺了對於低所得階層之支援以及與民間之夥伴關係、對於居住福利之關心。

令人擔憂者在於，將居住福利置於社會政策之根幹、積極地嘗試摸索「居住福利」之未來樣貌是否反而造成政策之倒退。並非僅只於建設供給，善用既存之住宅，並積極將位居居住福利政策中心軸之相關權限下放予地方自治團體，善用民間之力量，應期待今後除了住宅管理之外，在更多的領域之中亦嘗試與民間建立夥伴關係之模型。

參考文獻

亞洲經濟研究所、1995、『開發中國家之都市化貧困階層』

韓國保健社會研究院・江西區、2002、『低所得階層集中居住所造成之問題點及改善方案研究』(韓文)

金秀顯、1996、「韓國公共租賃住宅政策之展開過程與特性」、首爾大學校環境大學院博士論文(韓文)

金秀顯、2000、「低所得階層住家之特性與對策」、河晟奎等、『住宅、都市、公共性』、首爾：博英社(韓文)

KimYonTe、2006、「針對住家福利之理論性概觀及政策課題」、『住家學會論文集』、pp.127-135(韓文)

京城帝國大學衛生調查部編、1942、『土幕民之生活・衛生』、岩波書店

建設交通部、2002、『住宅白書：為國民住家安定之努力與足跡』(韓文)

建設交通部、2003、『住宅業務便覽』(韓文)

建設交通部、2004、「住宅綜合計畫(2003～2012)」(韓文)

國土研究院、2003、『以國民住家安定為目的之住宅政策改編方案』(韓文)

全泓奎・城所哲夫、2005、「韓国・首爾市居住者之居住貧困化過程中之地區效果：以社會性排除論之觀點為中心」、日本都市計畫學會『都市計畫論文集』、pp.511～516

全泓奎・南垣碩、2005、「由社會性排除之觀點檢視居住貧困化之過程與機制之相關研究：以針對首爾市居住貧困階層之生活・歷史調查為中心」、日本居住福利學會第 5 回日中韓居住問題國際會議論文集『安居樂業』、pp.228～234

首爾市政開發研究院、1996、『首爾市住宅改良更新沿革研究』(韓文)

首爾市政開發研究院、2001、『首爾 20 世紀空間變遷史』(韓文)

首爾市政開發研究院・首爾學研究所、2000、『首爾、20 世紀 100 年之照片記錄』(韓文)

河晟奎、2000、「住宅政策之評價與省視」、河晟奎等、『住宅、都市、公共性』、首爾：博英社(韓文)

HonInOku、2009「住家福利之現況與課題」、『住家福利會議論壇』、韓國都市研究所、pp.19-29(韓文)

首爾特別市史編纂委員會、1981、『首爾六百年史』(第四卷)、首爾市(韓文)

Be・SunSoku、2001、『老舊不良住家整備施策改善之韓・英共同研究』、國土研究院(韓文)