

出國報告（出國類別：研究）

104 年組團出國專題研究住宅政策規劃 與推動班團體出國報告

服務機關：內政部營建署等 19 個機關

姓名職稱：王副署長榮進等 20 人

派赴國家：日本及新加坡

出國期間：104 年 11 月 8 日至 104 年 11 月 21 日

報告日期：105 年 1 月 21 日

目錄

壹、緣起與目的	1
一、計畫緣起	1
二、研究目的	2
貳、研究成員	3
參、參訪個案分析	5
一、日本	5
二、新加坡	70
肆、研究課題與分析	120
一、住宅市場控管機制與租賃法制	120
二、社會住宅之興辦與營運	139
三、住宅業務公私合作關係	151
四、住宅業務經費籌措管理	166
伍、結論與建議-附錄（心得）	197
一、團長/內政部營建署副署長王榮進	197
二、內政部地政司簡任視察林家正	200
三、彰化縣政府建設處科長陳威宏	216
四、內政部營建署國民住宅組科長張渝欣	218
五、行政院交通環境資源處參議蔡倩傑	222
六、財政部推動促參司科長洪美菁	224
七、財政部賦稅署財產稅組科長楊純婷	227
八、衛生福利部社會及家庭署主任秘書田基武	229
九、國家發展委員會專門委員宋玉珍	239
十、中央銀行業務局襄理陳曉玫	244
十一、行政院主計處基金預算處科長邱幼惠	248
十二、金融監督管理委員會銀行局科長陳家珍	250
十三、原住民委員會公共建設處科長鄭慧玫	252
十四、臺北市政府都市發展局主任秘書羅世譽	256
十五、桃園市政府住宅發展處副總工程司賴芳美	261
十六、臺中市政府都市發展局副總工程司陳煒壬	265
十七、臺南市政府都市發展局正工程司陳心怡	272
十八、高雄市政府都市發展局課長吳淑妃	274
十九、基隆市政府都市發展處科長林賢家	277
二十、屏東縣政府城鄉發展處城鄉規劃科科長倪國鈞	280

圖目錄

圖 1 住宅議題與行政作為之對應	2
圖 2 UR 賃貸住宅出租廣告	18
圖 3 新浦安 UR 賃貸住宅地區鄰近的郵局	19
圖 4 整建中的新浦安 UR 賃貸住宅	20
圖 5 南池袋二丁目 A 地區都市更新案例位置圖	36
圖 6 南池袋二丁目 A 地區都市更新案例計畫概況圖	36
圖 7 南池袋二丁目 A 地區都市更新案例基地配置圖	37
圖 8 南池袋二丁目 A 地區都市更新案例建築物斷面圖	37
圖 9 南池袋二丁目 A 地區都市更新案例建築物完工外觀	38
圖 10 日本房貸市場變革	40
圖 11 住宅金融支援機構於證券化市場的二種業務模式	42
圖 12 日本證券化商品發行額	43
圖 13 住宅金融公庫及住宅金融支援機構獲利情形	43
圖 14 美國及日本之住宅貸款利率	44
圖 15 橫濱市十日市場市營住宅區位圖	52
圖 16 新加坡國有／私有土地占比變化圖	74
圖 17 CASA CLEMENTI 組屋社區	87
圖 18 CASA CLEMENTI 組屋社區外觀	87
圖 19 CASA CLEMENTI 組屋社區	87
圖 20 CASA CLEMENTI 組屋規劃設計圖	88
圖 21 CASA CLEMENTI 組屋公共空間	89
圖 22 市區重建局 組織架構圖	99
圖 23 日本經濟成長率變動情形	120
圖 24 住宅地地價變動情形	120
圖 25 日本住戶與住宅數量變化情形	121
圖 26 日本住戶與住宅數量變化情形	121
圖 27 日本近年來空屋數量成長情形	122
圖 28 國土利用計畫與其他計畫關係示意圖	127
圖 29 適用事後審查案件示意圖	128
圖 30 出租人及承租人媒合關係示意圖	130
圖 31 租賃諮詢案件統計圖	132

圖 32 租賃糾紛處理管道	133
圖 33 宅地建物取引業者核准證書	133
圖 34 受託管理型住宅管理業者	134
圖 35 轉租型住宅管理業者	134
圖 36 租賃住宅管理業者證書	134
圖 37 租賃住宅管理業標章	134
圖 38 租賃住宅不動產經營管理士標誌	135
圖 39 首都圈租賃住宅物件交易資料	135
圖 40 居住支援協議會支援機制示意圖	136
圖 41 租賃住宅市場流程	136
圖 42 HDB 提供租金市場行情參考資料	138
圖 43 URA 提供租金指數資料	138

表目錄

表 1 日本新舊住宅成屋比重表(2008 年).....	28
表 2 日本二次世界戰後至 21 世紀初的住宅政策	39
表 3 公庫與住金之比較	41
表 4 市營住宅的租金收入	50
表 5 新加坡居民居住政府組屋的人口比重	75
表 6 政府組屋的資格條件	77
表 7 轉售抽潤金額表	77
表 8 租賃組屋月租金金額表	78
表 9 新加坡家庭財富分布 (2015/Q2) -房子是家庭主要產	82
表 10 加強及擴展契約回購計畫	83
表 11 新加坡市鎮理事會法案架構	84
表 12 日本近年來空屋數量成長情形	122
表 13 租賃組屋租金表	126
表 14 土地交易管控規範表	127
表 15 我國與新加坡及日本三國人口之比較	143
表 16 UR 租賃住宅定期修繕計畫表	148
表 17 我國與新加坡及日本三國之比較	151
表 18 丹絨巴葛市鎮理事會 2014 年經費收入概況	172
表 19 高齡者的住宅	181
表 20 無障礙的居住環境	181
表 21 整建、修繕老舊住宅	181
表 22 住宅性能全面提升	181
表 23 現有出租國宅整建、修繕	182
表 24 其他提升居住品質措施	182
表 25 青年安心成家方案	183
表 26 青年首次購屋優惠貸款	183
表 27 整合住宅補貼實施方案	183
表 28 提供合宜住宅	183
表 29 推動社會住宅	183
表 30 其他住宅相關業務	184
表 31 健全住宅租賃市場機制	185

表 32 住宅交易價格公開	185
表 33 空餘屋運用及因應	185
表 34 相關住宅資訊建置及發布	185
表 35 其他住宅政策相關事務推動	187

壹、 緣起與目的

一、 計畫緣起

近年來，國內住宅市場供需失衡、價格起伏波動極大，且住宅（租屋）市場資訊不對稱、不透明的問題嚴重，導致民眾對各項居住協助的需求與適宜住宅的建設，以及居住品質的提昇之期望殷切，因此全國最高位階的《住宅法》於民國 100 年 12 月公佈，期從住宅補貼、社會住宅、居住品質、住宅市場與居住權利平等的全面性考量，以促使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境，並促進國內住宅市場的穩健，提昇居住環境之品質。

各級政府也因此莫不戮力於制定與推動諸多促進健全住宅市場，以及落實居住正義的相關政策與方案，包括：讓房價趨於透明化所訂頒之實價登錄三法（平均地權條例、地政士法、不動產經紀業管理條例），以及整合住宅補貼資源實施方案、興建合宜或社會住宅、輔導成立租屋服務平臺、都市更新多元化與城鎮風貌型塑整體計畫等。其中，為優先照顧具特殊情形或身分者，亦於《住宅法》編列第三章為社會住宅專章，務求社會住宅之興辦落實至地方，且為鼓勵民間資源挹注於社會住宅，在該法第三條中，也揭示社會得由政府興辦或獎勵民間興辦。由於國內社會住宅之發展，仍處於肇始階段，不僅量體未具規模，且相關的措施配套與資源的盤點與優先順序的安排與決定，牽涉極為廣泛。社會住宅興辦的課題實不僅止於建築物本身的興建與維護而已，更涉及到中央與地方政府中之城鄉、都計、財政與地政，以及民政與社會等相關部會、局處之業務。

為使各機關能就需要跨部會協調推動之重要政策議題，建立跨部會溝通交流平臺，爰透過 104 年組團出國專題研究「住宅政策規劃與推動」班之規劃辦理，藉由赴國外汲取新知之移地訓練做法，以國外研究課程，提升行政院中高階公務人員具備前瞻、創新與國際觀及全觀之視野，來瞭解住宅政策議題之國外經驗，並建立國際網絡，俾利住宅政策業務之推展。

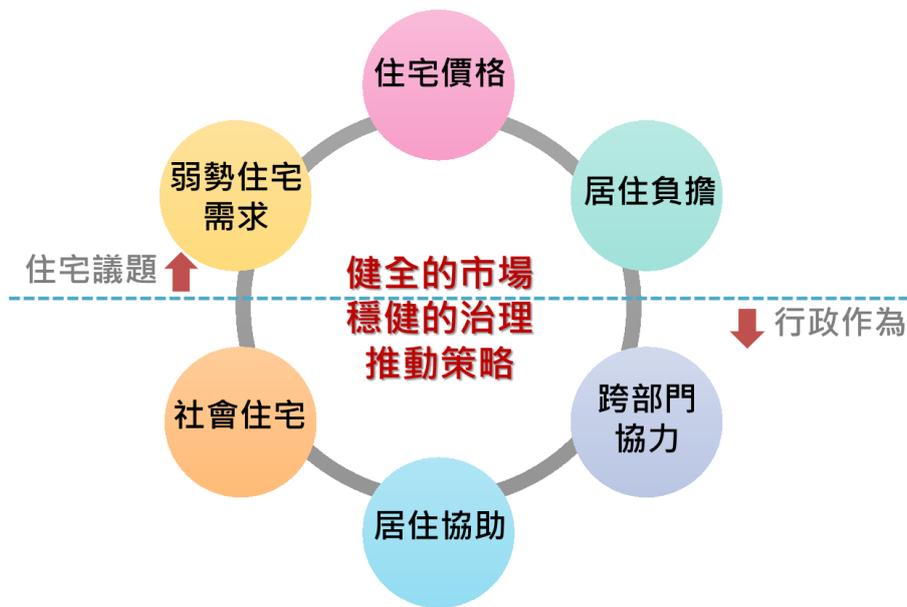


圖1 住宅議題與行政作為之對應

二、 研究目的

國外研習課程辦理，主要實訓地點為日本與新加坡，透過定點研習及案例參訪方式，邀請重要公私部門高階人員擔任講師，安排研究人員於國際知名大學院校、政府機關單位或研究機構進行研習。因此，除介紹日本及新加坡之住宅規範、制度外，亦將解說日本及新加坡的公私合作模式、社會住宅或住宅政策推動方式，並搭配案例實地參訪。國外課程不只是學習其住宅政策、制度等相關規劃，亦是深入瞭解不同社會脈絡下回應民眾需求的政策設計模式與內涵，俾利研究人員回國後，能為臺灣的住宅政策及制度設計帶來創新的做法。

貳、 研究成員

編號	服務機關	姓名
1	內政部營建署	王榮進
2	內政部地政司	林家正
3	彰化縣政府建設處	陳威宏
4	內政部營建署國民住宅組	張渝欣
5	行政院交通環境資源處	蔡倩傑
6	財政部推動促參司	洪美菁
7	財政部賦稅署財產稅組	楊純婷
8	衛生福利部社會及家庭署	田基武
9	國家發展委員會國土區域離島發展處	宋玉珍
10	中央銀行業務局	陳曉玫
11	行政院主計總處基金預算處	邱幼惠
12	金融監督管理委員會銀行局	陳家珍
13	原住民族委員會公共建設處	鄭慧玫
14	臺北市政府都市發展局	羅世譽
15	桃園市政府住宅發展處	賴芳美
16	臺中市政府都市發展局	陳煒王
17	臺南市政府都市發展局	陳心怡
18	高雄市政府都市發展局	吳淑妃
19	基隆市政府都市發展處	林賢家
20	屏東縣政府城鄉發展處	倪國鈞
21	行政院人事行政總處培訓考用處	吳岳軒

參、 參訪個案分析

一、 日本

(一) 研習課程表

日期	時間	課程主題	主題內容	主講人/演講者	地點/地址
11/8 (日)	09:00-12:00	機場集合、出境	桃園國際機場出境：臺北（桃園）-日本（東京）		桃園國際機場
	14:00-17:00	入住旅館	1.日本東京成田機場入境 2.飯店環境介紹、市區自由參觀		日本（東京）
11/9 (一)	09:00-12:00	（定點研習） 專題演講 1： 日本住宅市場的 現況與問題	1.住宅市場環境現況 2.住宅市場現況 3.新建住宅狀況與房地產投資 4.中古屋住宅市場的課題	明海大學不動產學部 前川 俊一 教授	明海大學不動產學部 （地址：千葉縣浦安市明海 1 丁目）
	13:30-15:30	（定點研習） 專題演講 2： 日本住宅政策	1.日本住宅政策史 2.住宅政策-住生活基本計畫 3.公寓大廈相關法令制度 4.安全、安心的居住保障制度	明海大學不動產學部 周藤 利一 教授	
	15:30-17:30	案例參訪 1	UR 賃貸住宅實務案例介紹- 新浦安 UR 賃貸物件	一般財團法人 日本不動產研究所 國際部 廣田 裕二 部長	（地址：千葉縣浦安市）
11/10	09:00-12:00	（定點研習）	1.公營住宅制度	國土交通省	一般財團法人商工會館 6 階

日期	時間	課程主題	主題內容	主講人/演講者	地點/地址
(二)		專題演講 3： 中央政府之公營住宅、租賃住宅及國土利用及稅課政策實務	2. 賃貸住宅關係 3. 國土利用計畫法中有關土地交易管制規定 4. 日本土地稅制	1. 住宅局住宅總合整備課・安心居住推進課 松本 潤郎 企劃專門官 2. 住宅局住宅總合整備課 賃貸住宅對策室 飯竹 理宏 課長補佐 3. 土地・建設產業局企畫課 平山和德 課長補佐 4. 土地・建設產業局 不動產市場整備課 神澤 直子 課長補佐	G 會議室 (地址：東京都千代田区霞が関 3-4-2)
	13:30-15:00	(定點研習) 專題演講 4： 從日本的住宅市場學習到的事情-住宅政策的課題	1. 日本住宅的特徵 2. 日本的住宅政策特徵及課題 3. 日本的住宅政策特徵及課題(1) 空屋問題 4. 日本的住宅政策特徵及課題(2) 住宅價格下跌 5. 日本的住宅政策特徵及課題(3) 在零利率政策的基礎下，促使固定利率貸款的普及 6. 日本的住宅金融市場應該要學習的事	早稻田大學商學院 經營管理研究科 川口 有一郎 教授	早稻田大學商學院 經營管理研究科 (地址：東京都中央区日本橋 1-4-1)

日期	時間	課程主題	主題內容	主講人/演講者	地點/地址
			情		
	15:00-18:00	案例參訪 2	東京都公營住宅實務案例介紹- 青山北町都營住宅、桐之丘都營住宅	一般財團法人 日本不動產研究所 國際部 廣田 裕二 部長	(地址：東京都港區北青山 3-4) (地址：東京都北區桐ヶ丘 1-8)
	09:00-12:00	案例參訪 3	豐島地區實務案例介紹	一般社團法人 日本都市再開發協調協會 事業部 大塚 一宏 次長	(地址：東京都豐島區南池 袋二丁目)
11/11	13:30-15:30	成果交流討論	分組討論		東京都
(三)	15:30-17:00	(定點研習) 專題演講 5： 日本之住宅金融 政策與公共住宅 金融	1.日本住宅貸款市場之改革 2.住宅金融支援機構之組織及事業概要 3.證券化市場上住宅金融支援機構的兩 大業務 4.住宅金融公庫與住宅金融支援機構	獨立行政法人 住宅金融支援機構 調查部海外調查(併任)經營企 劃部國際對應 小林 正宏 擔當部長	獨立行政法人 住宅金融支援機構 (地址：東京都文京區後樂 1-4-10)
11/12	09:00-12:00	(定點研習) 專題演講 6： 日本住宅市場指 標介紹	1.日本不動產研究所之組織及事業概要 2.日本不動產研究所定期調查介紹及最 近日本之不動產市場動向 3.不動產住宅價格指數介紹	一般財團法人 日本不動產研究所 1.研究部 山本 博英 部長 2.研究部兼國際部 慎 明宏 參事	一般財團法人 日本不動產研究所 (地址：東京都港區虎ノ門 1-3-2)

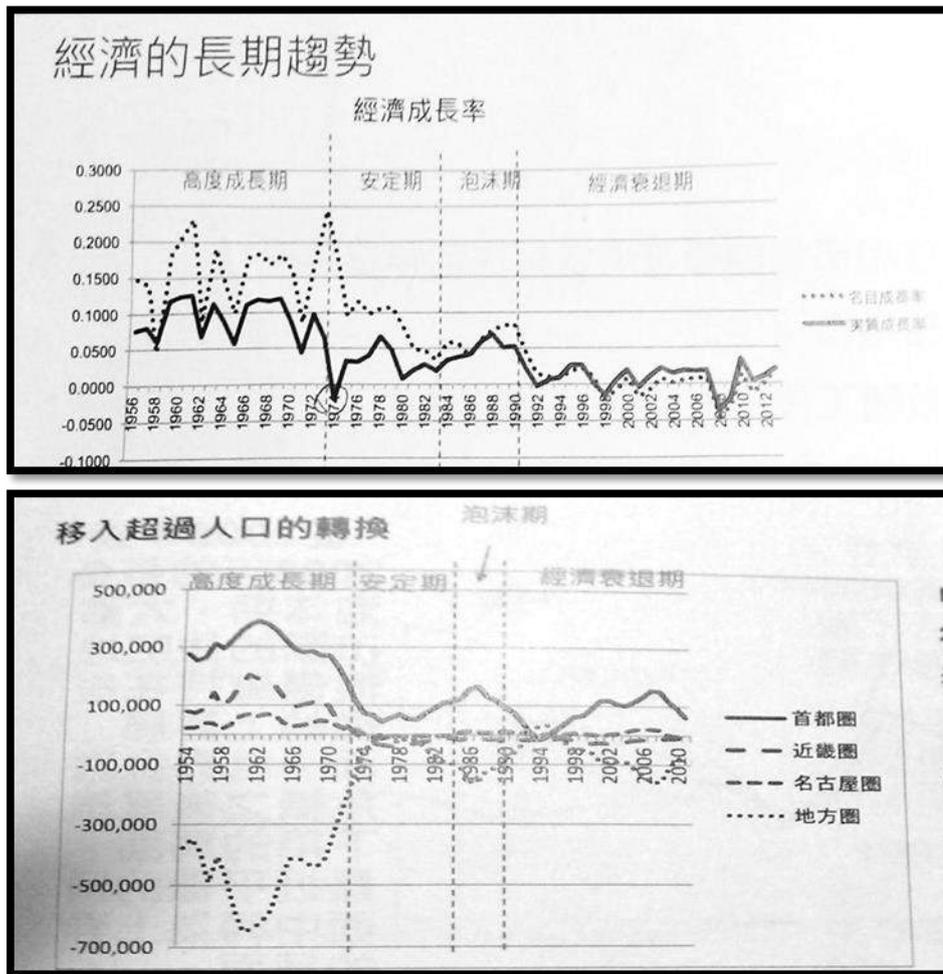
日期	時間	課程主題	主題內容	主講人/演講者	地點/地址
	13:30-15:30	(定點研習) 專題演講 7： 橫濱市營住宅供給與實務	1.引言 2.十日市場市營住宅改建計畫 (1) 橫濱市市營住宅政策概要 (2) 十日市場住宅改建案例介紹 3.橫濱市營住宅簡介 4.橫濱市借上型市營住宅政策	橫濱市政府建築局 1.住宅部 水上 秀己 部長 2.住宅部市營住宅課 藤井 檢昌 擔當係長 3.住宅部市營住宅課 諸泉 隆行 收納係長 4.住宅部市營住宅課 保木 正春 擔當係長	橫濱市建築局 (地址：神奈川縣橫濱市中區港町1-1)
	15:30-17:00	案例參訪 4	市營住宅實務案例- 十日市場 Hill Town (舊十日市場住宅) 陽光之家 103 號室	橫濱市政府建築局 住宅部市營住宅課 藤井 檢昌 擔當係長	(地址：橫濱市綠區十日市場町 1258 番地)
11/13 (五)	09:00-12:00	案例參訪 5	UR 賃貸住宅實務案例介紹- 洋光臺	獨立行政法人都市再生機構(橫濱總公司) 東日本賃貸住宅本部 尾神 充論 一級建築士	(地址：神奈川縣橫濱市磯子區洋光臺)
	13:30-17:00	(定點研習) 專題演講 8： UR 賃貸住宅營運管理	1.日本都市再生機構之組織及事業概要 2.UR 賃貸住宅概況 3.UR 租賃住宅的職責-因應政策課題 4.UR 租賃住宅管理體制	獨立行政法人都市再生機構(橫濱總公司) 住宅經營部 塚田 由人 先生	獨立行政法人都市再生機構 (地址：神奈川縣橫濱市中區本町 6-50-1)

日期	時間	課程主題	主題內容	主講人/演講者	地點/地址
11/14 (六)	09:00-12:00	案例參訪 6	UR 高齡者住宅實務案例介紹- Cocofump 日吉本町高齡住宅	學研公司 鐵尾先生 笠井先生	(地址：橫濱市港北區日吉 本町 4-10-50)
	14:00-17:00	參觀	橫濱港、赤レンガ倉庫		橫濱
11/15 (日)	09:00-12:00	參觀	東京ミッドタウン、森美術館、安藤忠雄建築博物館、東京都車站		橫濱、東京
	14:00-17:00	休息	市區自由參觀		橫濱、東京
11/16 (一)	09:00-12:00	轉機	東京成田機場出境：日本（東京）-臺北（桃園）		東京
	14:00-22:00	轉機	1. 桃園國際機場轉機：臺北（桃園）-新加坡 2. 新加坡樟宜機場入境 3. 飯店環境介紹		新加坡

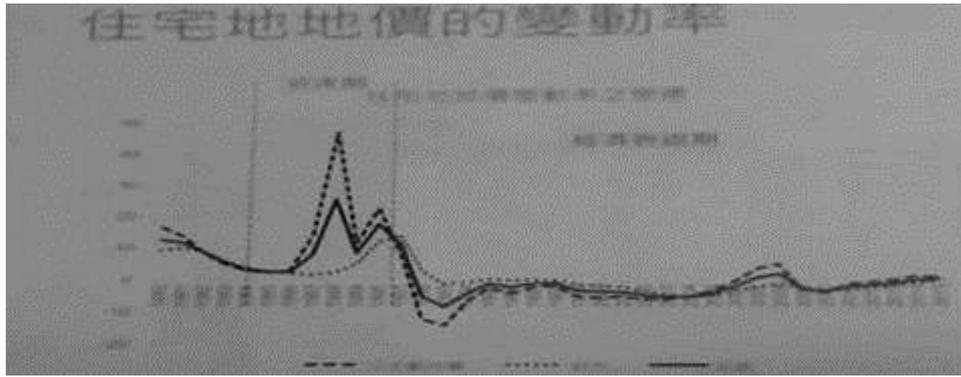
(二) 專題演講 1：日本住宅市場的現況與問題

1. 日本住宅市場的整體環境與存量現況

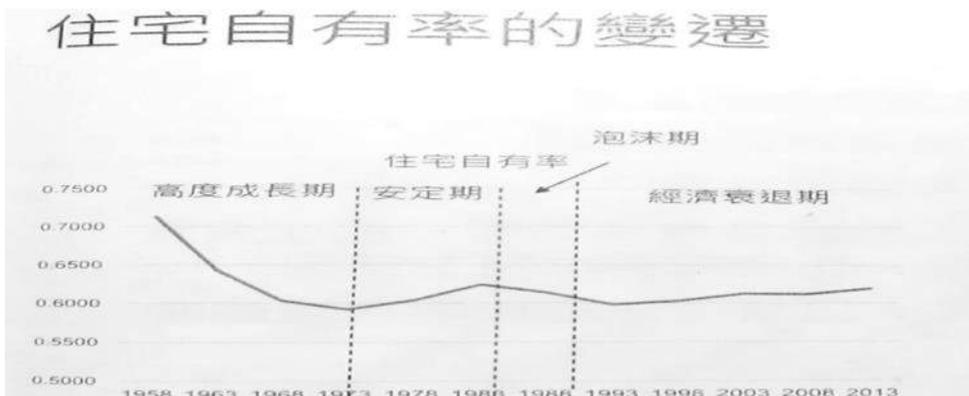
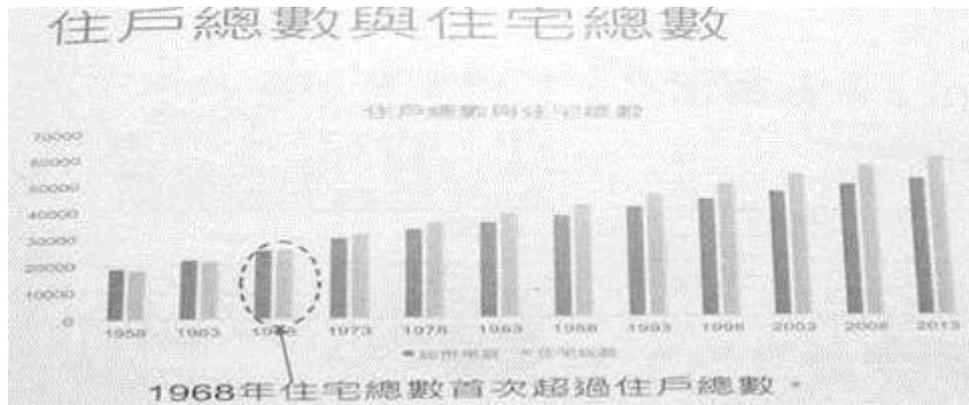
日本經濟趨勢主要可分為高度成長期(1955-1973)、安定期(1974-1983)、泡沫期(1984-1990)及經濟衰退期(1991-2013)4 個時期；在高度成長期間，大量人口由地方圈流進都會區，提升都會住宅需求；而 1979 年後，人口流入現象僅發生於首都圈(東京圈)。



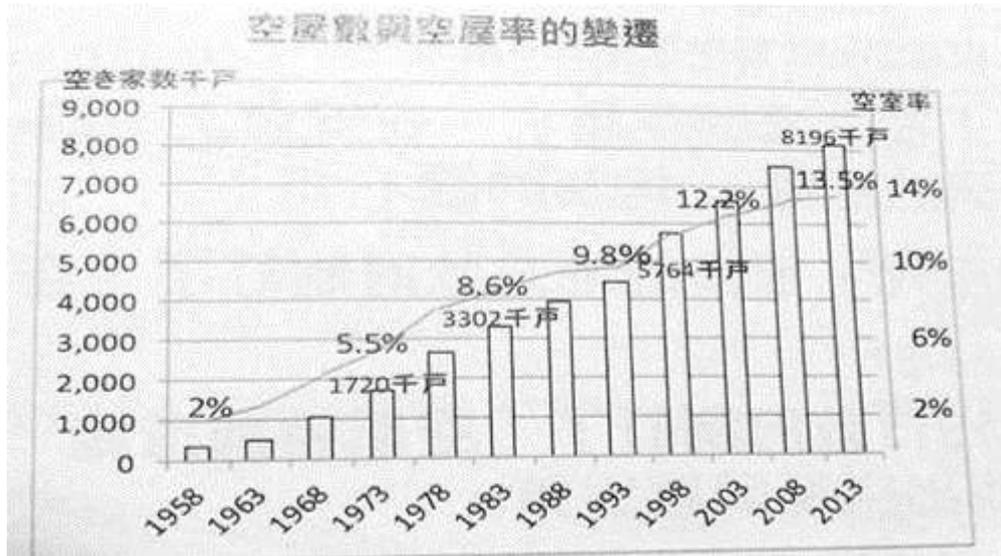
從住宅地價變動情形觀察，在泡沫期間住宅地價高漲，尤其在大都市圈特別明顯，但泡沫瓦解後地價則呈現長期下滑現象；迄至近期則由平穩轉為上升情形，目前已回復至 1980 年地價水準。



日本在二次戰後出現住宅嚴重不足情形，直到 1968 年住宅總數首次超過住戶總數，之後住宅政策由著重住宅存量的增加，逐漸轉換為住宅品質的改進。依 2013 年調查，全國住宅存量約有 5,210 萬戶。另從住宅自有率分析，在高度成長期，因人口大量流入都市圈，造成住宅自有率急遽下降，1993 年後則逐漸上升，主要原因為高齡化趨勢造成。

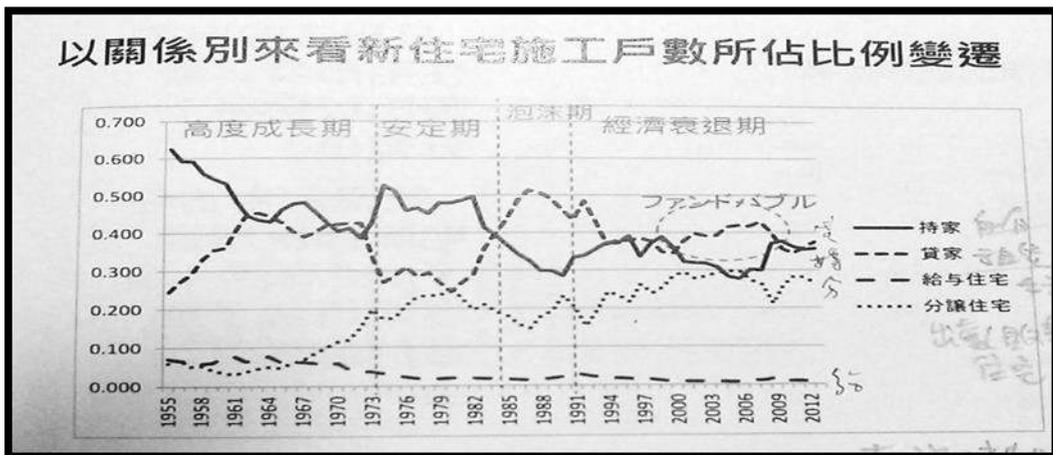


就整體而言，日本住宅政策重點演變可初步歸納如下：(一)1960 年代：解決住宅數量短缺問題。(二)1970 年代：如何提升住宅品質(如居住面積等)。(三)1980 年代：解決地價高漲問題。(4)現階段：主要處理因出生率下降及高齡化，以及人口減少造成之「空屋問題」。2010 年已約有 300-400 個地方政府訂定「空屋條例」，而 2013 年調查全國空屋約有 820 萬戶，2014 年中央政府也訂定了「空屋特別措施法」，試圖找出空屋問題之解決對策。

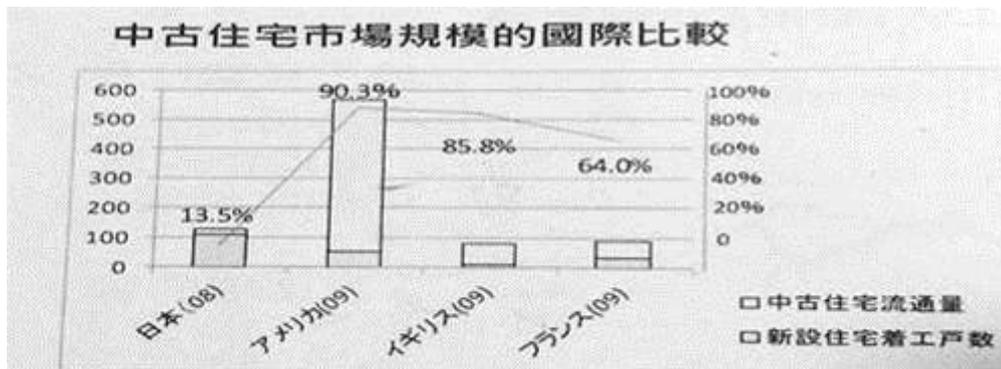


2. 住宅市場現況

日本住宅市場交易標的以新建住宅為主，在泡沫期新建住宅以投資目的之出租住宅比例居多，且明顯高於自有住宅。



另就新建住宅戶數與中古住宅交易量比較，中古住宅交易量占全部交易量比例雖有逐年增加情形，但也僅達 13.5%，與歐美國家相較比例偏低。



此外，日本改建房屋占住宅投資比例僅占 30%，亦較歐美國家比例為低。

	日本 (2008年)	英国 (2008年)	フランス (2008年)	ドイツ (2008年)
リフォーム比	30.1%	62.3%	52.3%	77.0%

整體而論，日本住宅市場投資額主要還是由新建住宅支撐，但目前面臨人口逐漸減少之社會型態，新建住宅可能反而造成空屋問題，依據講座前川教授統計分析，人口若減少 10 萬人，空屋量將增加 5 萬 2,400 戶，而新建住宅施工戶數增加 1 戶，空屋將增加 1.17 戶。所以新建住宅並非住宅市場供給之最佳方案，如何活化運用現有中古住宅更顯重要課題。

3. 住宅流通市場問題與對策建議

日本住宅交易市場主要是透過仲介業者媒介買賣交易，仲介業者與屋主(賣方)簽訂委售契約後，必須在一周內於住宅情報 REINS 平臺登錄出售相關資訊，住宅需求者(買方)委託之仲介業者可以入此平臺搜尋已登錄之待出售物件，若條件合致，則會與賣方委託之仲介業者進行交涉，如果達成價格協議，在進行簽約程序¹，並在交易完畢後在此平臺登錄成交價格等資料。

但 REINS 平臺登錄之交易資訊只有提供仲介業者查詢，買賣雙方並無法查詢，所以交易資訊並非完全充分公開²，以致買賣雙方難以尋求相當的價格進行配對。

另就中古住宅交易時，買方尤其需要住宅品質相關資訊(例如住宅狀態、性能或瑕疵損害情形)，以減少交易後衍生之風險，但實際上賣方並無揭露資訊的義務，仲介業者亦僅須就重要事項進行說明(如產權關係、都市計畫、建築基準法等法令規定，道路及下水道等公共設施及交易條件等有限資訊)，並無必要揭露說明房屋交易履歷、改建維護紀錄、住宅狀態(修繕必要性)與性能，以及地區災害危險程度等資訊，交易風險高於新建房屋，且賣方並無負擔保證責任，亦將影響民眾購置中古屋之意願，造成中古住宅交易量較少。

對此，建議應檢討加強資訊揭露之規定(如課與賣方資訊揭露義務)，或可導入相關專家參與(如美國，買方委託專家進行建物檢查)，以促成中古屋交易。

¹ 在日本買方委託之仲介業者，亦可以接受賣方之委託，同時為買賣雙方之代理人，與歐美制度不同。

² 日本國土交通省有定期公開提供住宅交易價格資訊，但此資料係採問卷方式調查，可取得交易案件資料約只佔全部交易案件之 30%，並以去識別化方式提供，且無法保證資料之正確性。

(三) 專題演講 2：日本住宅政策

1. 住宅政策之緣起

第一章先看到一個住宅短缺狀況的一個表，於 1945 年時全國總共有 425 萬個不足的戶數，再那時候的住宅政策是說為了解決這個短缺所以進行大量的一個住宅供給讓大家得以獲得一個住宅，如何在這時間大量的供給透過三個方式來進行，政策之下的前提是說國民對於買房子租房子須自先努力來進行大量的供給，日本跟臺灣相同不是一個社會主義的國家所以國民先努力後政府才有住宅政策下的補助。

2. 住宅金融公庫

在 1945 年時因為民間的企業並沒有大量提供投資給民間，所以那時候成立了由政府來支援的制度的一個想法，就是住宅金融公庫的成立。由於公庫的財源有時候會有一些差別，那就會由國民所得稅的部分去補足差額。

3. 公營住宅介紹

針對低所得層所提供的出租住宅，這都是經由地方政府來建設住宅給低所得人來居住，但國家會提供地方財政的支援，低所得比例的三分之一以下人可以承租，現在低所得的標準已變成四分之一以下之人才得以承租，但現在公營住宅數量較少，所以不是這百分之 25 內的人都申請的到，公營住宅現在有大約兩百萬戶，所以到底能不能提供到這百分之 25 以下的人是一個很大的疑問，所以住不到公營住宅的人只能自己想辦法找民間便宜的住宅來住，這些便宜的住宅顯然可見就比較老且距離車站比較遠，是比較低品質的一個住宅，此問題就是因為已經是低所得又租不到公部門提供的公營住宅只好住在低品質的房子。

4. 住宅的供給

1955 年成立時當初是於大都市的地方來做一個住宅的供給，從地方到東京的人口非常的多，所以才會由大都市來提供住宅。

5. 公團住宅之分類

公團住宅有分出租跟出售，出售的情況下因為國民無法一次付清，所以會由貸款的方式來買，公團一般的貸款期限為 25 年，25 年之間利息為 5%，公團的出租住宅價位民間提供較為便宜。

6. 土地重劃面

整個土地重劃，公團是在自己的土地上蓋房子，而同意土地重劃的人是可以保留自有房子，但實際上土地重劃是整個再做包括硬體設備、道路、排水，而反對的人不用出錢，但反對或贊成的人還是會繳一點地在土地重劃上面。

7. 公團之供給量

公團提供了一萬兩千八百公頃的土地作為公營住宅用地，其中蓋了 152 萬戶，現在很多都改成 UR。

8. 住宅建設規劃

從 1966 年開始五年的住宅計畫是第一期，這個住宅計畫總共有八期，一直到 2005 年，一直到第八期是因為已經沒有住宅短缺的問題，所以已取消，變成住宅生活基本計畫。

9. 第二章住宅政策的核心住宅生活基本計畫

住宅生活基本法內容

安全安心的供戶住宅環境，確保住戶安全的住宅來提升居住環境，比方說在指標上新的標準 2008 年為百分之 79，2020 年設定到百分之 95。

10. 耐震度

1981 年有一個新的抗震耐震基礎，震度 6 強的時候，造成倒塌且不能變回原形，但住的人還可生還，1995 年，阪神大地震，震度 6 強的房子並沒有倒塌。

11. 居住面積水準

最低居住面積水準是義務性的內容規定。

12. 公寓大廈相關法令

第三章相關公寓大廈關聯的法大致跟臺灣的相同。

13. 相關措施法

區分所有權各別相關措施法。

14. 重建之同意比例

針對倒塌的住宅需要重建必須獲得全部人的同意，所以已有新法律，區分所有權人五分之四的多數所有權人同意即可獲得重建經費。

15. 條例訂定之緣由

訂定此法律是因為發生了管委會擅自運用此金額，管理員竟也擅自運用大家所繳的管理費，所以才訂定此法。故為了有效管理此管理基金即制定此法。

16. 阪神大地震重建之同意比例說明

阪神大地震之前是須要全部的住戶同意，之後改成五分之四還是不太有改建成功的例子，到那個時點的話大概全國只有 183 件通過五分之四來重建，那門檻還是太高。

17. 同意比例門檻

這其中的問題為什麼五分之四會是一個很高的門檻，第一個公寓很老舊高齡化也四、五十年，設備也很老，第二點，住的人也是屬於高齡化族群。

高齡化住宅使用者其高齡者沒什麼錢，第二點，因為使用者覺得已一把年紀了覺得不需要改建，所以很難說服到五分之四的人去贊成改建。

18. 低所得住宅

剛剛提到一個低所得住宅的問題是一個大問題，另一個大問題就是改建的時候很難去達成五分之四的部分，以上就是最近兩大住宅問題。

19. 安心安全法制

第四章確保安心安全法制的說明。

20. 住宅瑕疵

關於住宅瑕疵的部分，雖然在民法上有一個十年的瑕疵擔保，但實際上一般會比十年還短，十年瑕疵擔保的期間萬一可以擔保的建商倒掉了怎麼辦，所以就有了法律可以確保瑕疵擔保的相關法律來保障。

21. 風險保險制度

2007 年責任履行的相關法律針對說銷售的公司與建商，這十年之間必須要加入風險保險制度來確保瑕疵擔保於這十年之間可以執行。

22. 制度之說明

建設公司跟不動產公司把錢交給風險保險公司，萬一建設公司倒掉將由風險保險公司來負責賠償，所以比方說買透天厝的時候在第五年發生了屋頂漏水怎麼辦，屋頂漏水一般是不動產公司會來修是因為還在十年的保證期間，萬一不動產公司倒掉，住宅所有人就可以委託別人來修，修理的錢則可以跟風險保險公司申請經費。這兩個制度，建商或不動產公司目前所交給風險保險公司都是有這個義務。

23. 促進長期優良住宅保值的相關法律

主要目標在蓋住宅是可以橫跨兩百年的住宅為目標，所以做這個橫跨兩百年的目標時，政府是會提供並支援。

在東京灣附近有很多的高樓高層住宅，這些住宅都是透過促進長期優良住宅的相關法律來做，是有接受到政府的補助，此些住宅是可以用到兩百年的計畫，所以政府才會做補助。(其中百分之二十是臺灣的投資客買的)

24. 老年住宅

關於老年住宅有兩個特徵，老年住宅可以提眾多服務，但眾多服務之中有兩個，第一，必須提供派人員去訪問老人的狀況，另一個是提供生活諮詢的部分。

25. 老人照護

有一個類似監視器，確保住在裡面的老人是否還健在，並派員去查看。監視器是運用紅外線偵測體溫溫度來做判斷，付錢的話也會提供類似於看護生活的服務，因為高齡化嚴重，所以日本政府對於這快做得很細緻並給予照護。

26. 公團住宅高層化

公團住宅高層化後，剩餘的土地即會賣給民間或一般民眾，地方部門因為限於經費已經沒有餘力去蓋新的住宅，所以現在能做的就是改建原有的住宅。

27. 租屋補貼

在日本沒有租屋補貼的制度，但在美國有租金補貼津貼。

28. 協議會之性質

民間來成立協議會，實際上是強制去做，並不是義務性的。

29. 改建房屋之整體計畫

改建房屋時所做的計畫，不是單一房屋的改建，其實也要包含環境及周邊的整體一併納入計畫中。

(四) 案例參訪 1：UR 賃貸住宅實務案例介紹-新浦安 UR 賃貸住宅

背景：本地區屬於東京的偏遠區域，獨立行政法人都市再生機構(以下簡稱 UR)在該地區購入大批土地，於 1994 年開始興建大批住宅，以較低價格出租或出售予住戶，與民間機構合作，進行開發，藉由完善的都市計畫規劃，本地區成為東京地區生活機能良好的適居社區。



圖2 UR 賃貸住宅出租廣告

註：UR 賃貸住宅 4 大特色：免禮金、手續費、更新費及保證人

1. 在社區營造方面

為提高居民生活機能，UR 將所有之鄰近區域土地出售予民間組織，設立大學、小學、幼兒園(3-6 歲)、保育院(0-3 歲)、小學、郵局及超市，以提升居住便利性。



圖3 新浦安 UR 賃貸住宅地區鄰近的郵局

2. 在居住環境方面

為提供居民良好住宅品質，在新住戶入住前，UR 會依據住戶情形，調整住家設備，如有老人則提供無障礙設施，並定期修繕住屋及維修電梯等設備，維持良好居住水準。



圖4 整建中的新浦安 UR 賃貸住宅

(五) 專題演講 3：中央政府之公營住宅、租賃住宅及國土利用及稅課政策實務

1. 公營住宅制度

(1) 制度概要

日本於西元 1951 年制定「公營住宅法」，透過中央政府與地方公共團體（分都、道、府、縣與市、町、村兩級）合作，建設可滿足健康、文明及生活要求之住宅，並以低廉租金提供居住困難之低收入家庭，從而促進國民生活安定與增進社會福祉。故公營住宅是由中央政府與地方公共團體合作所建設之住宅，並提供貧窮低所得者（限制在收入位數 25% 或以下）較低租金之租賃制度，其推動主體為地方公共團體，建設時由中央政府提供地方財政支援。

依據「公營住宅法」，由中央政府出資鼓勵地方公共團體興建住房、向民

間收購住宅或租借三種方式，然後再以較低價格出租給低收入者。

(2) 政府透過自行興辦或與民間合作，依不同需求、所得標準等提供下列各項保障住宅安全措施：

- A. 公營住宅：依據「公營住宅法」，租予低收入戶之住宅，房租依照入住者收入或住宅規模訂定，由地方公共團體提供。
- B. 地域優良賃貸住宅：為促進提供中等收入戶優良住宅，根據促進供給特定優良出租住宅之相關法律，經由地方政府首長認可的民間業者所建設、管理之出租住宅，由地方公共團體及民間事業提供。
- C. 民間賃貸住宅：專為高齡者、殘疾者及撫養孩子之家庭提供之優良出租住宅，由民間事業提供。

(3) 中央及地方財政負擔

- A. 建設階段：用地費部分，由地方政府自籌財源；工事費部分，若為由地方政府興建與收購者，則中央與地方政府各出資二分之一；若為租借取得，則中央政府負擔三分之一之公共設施整建費用。
- B. 管理階段：提供房租差額補貼（承租方標準負擔額與市場租金水準之間的差距），分別由中央與地方政府各出資二分之一，倘土地係由地方政府新購置取得，中央政府補助 20 年期，倘土地係為地方政府原有，中央政府補助 10 年期，倘土地係租借取得，中央政府補助租借期間。

(4) 租金制度

公營住宅之租金訂定，主要依據承租戶收入、家庭人口數、住宅區位條件、規模、屋齡、鄰近設施便利性等影響因素進行計算，加上政府每年公告「房租計算基本額」，因此，租金的調整變動具有彈性，類似不動產估價制度。

租金=房租計算基礎額×規模係數×立地係數×經過年數係數 ×利便性係數

房租計算基礎額：政府依照入住者收入所設定的基礎額度。

立地係數：依區域不同，介於 0.7（非都市地區）至 1.6（都市地區）間。

規模係數：住宅專用佔地面積÷65 平方公尺。

經過年數係數：由 1 遞減

利便性係數：依有無電梯、衛浴等設施，介於 0.5 至 1.3 間。



2. 賃貸住宅關係

(1) 租賃法制

租賃法律關係主要在私法自由之基礎上，依租賃雙方簽訂契約內容執行，租賃法規主要包括「民法」及「借地借家法」。

民法規定房東有修復住宅義務，房客有小心居住、如住宅有所破損需通知房東義務，如房客造成損害者，在退租時負有修復責任。

(2) 租賃契約

民間租賃契約可分為二種型式，一為普通契約，訂定契約只要雙方達成協議即可(但一般仍會簽訂書面契約)，該類契約屆滿但房客繼續居住者，契約將不終止繼續有效；另一為定期借家契約，規定必須以書面訂定(藉以保護承租人)，契約於租期屆滿後即終止。

(3) 租賃現況

日本目前住宅存量約 5120 萬戶，由民間提供租賃房屋約 1458 萬戶，出租人為個人身分者約占 8 成，其中 6 成以上為 60 歲以上。

目前房東與房客間租賃爭議案件甚多，一年即接獲諮詢案件約 3 萬件(其中 1/3 為租金糾紛，其次為退租及恢復原狀問題)。(政府只提供諮詢服務，但

不介入處理)

而這些糾紛主要因契約內容不明確或不完整造成，所以國土交通省依據民法第 598 條規定訂定租賃標準契約(包含指導方針)提供民眾參考。

(4) 出租方式

- A. 並無強制規定必須委託仲介業者辦理房屋媒合業務，屋主亦可自行委託，但一般多會委託仲介辦理(媒合資訊掌握較為齊全)。
- B. 如果委託仲介辦理時，屋主與尋屋者並不會直接接觸。
- C. 為減少租賃糾紛，朝提升仲介業者素質著手，今年國土交通省辦理研習專業訓練人數約 3000 人。
- D. 提醒民眾於簽約詳閱契約。

(5) 租賃糾紛處理

- A. 行政機關並不會直接介入糾紛爭議處理，僅提供相關諮詢。
- B. 如有糾紛將由法院處理。



3. 國土利用計畫法中有關土地交易管制規定

1965 年以後，日本工業化與都市化，致山區等偏遠地區人口急速外移，大都會區地價暴漲、土地濫開發、公害頻傳、自然環境遭破壞等問題，為了確保土地利用之正確性及合理性，並建立土地交易之控制機制，以消弭不當投機炒作土地及抑制土地價格飆漲，並防範土地漫無秩序使用，避免民眾生活受土地價格之不利影響，於 1974 年制定「國土利用計畫法」(昭和 49 年 6 月 25 日公布，

同年 12 月 24 日施行)，以謀求國土之正確合理利用。此後日本全國地價漸趨穩定，但東京等部分地區之地價仍快速上漲，日本政府 1987 年(平成 17 年)再度進行修法，明定小規模之土地交易亦須申報，藉以去除因土地之投機性炒作及地價不當高漲而導致國民生活窘困之弊病，同時更確保區域之均衡發展。

「國土利用計畫法」將日本國土利用計畫分為「全國計畫」、「都道府縣計畫」、「市町村計畫」等 3 級。土地利用基本計畫則分為「都市地區」、「農業地區」、「森林地區」、「自然公園地區」、「自然保留地區」等 5 類，各自依都市計畫法、農業振興地區整備法、森林法、自然公園法、自然環境保全法等相關法律規定，管理各區土地利用。「國土利用計畫法」則成為綜合性土地利用基本計畫體系之基本依據，以謀求妥適且合理之土地利用。

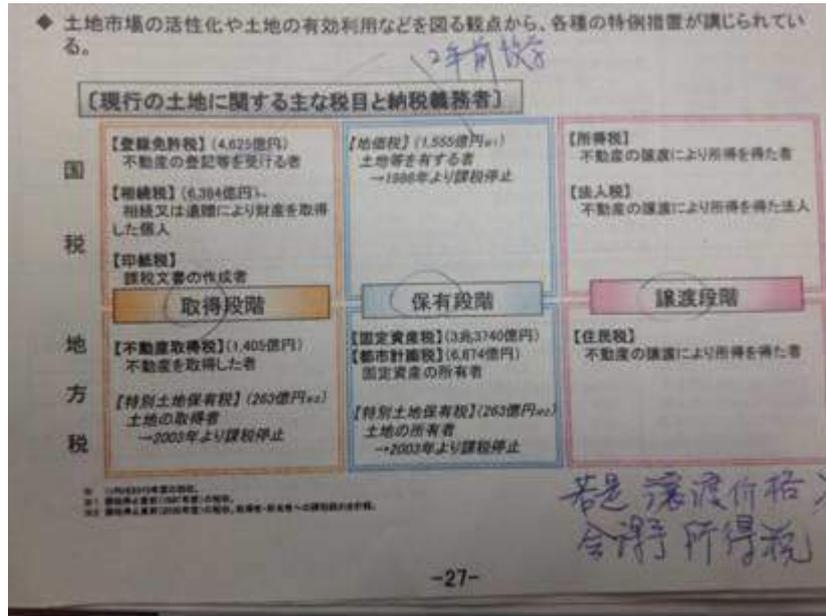
為消彌不當投機炒作土地及抑制土地價格飆漲，並防患土地漫無秩序使用，避免民眾生活受土地價格之不利影響，全國土地利用計畫法中，訂有土地交易之管控規範，各都道府縣政府依法可針對土地交易實施審查，對於地價有相當程度上漲地區(即「注視區域」)之土地交易，與地價急速上漲地區(即「監視區域」)之土地交易，可於土地交易契約簽定前予以「勸告」；對於地價急速上漲或投機炒作地區(即「限制區域」)之土地交易，則可採取最嚴格之土地交易契約簽定前「許可制」。目前則於全國均實施較為寬鬆之事後審查機制，即於一定面積以上(都市計畫區域內 2,000 平方公尺以上；都市計畫區域外 10,000 平方公尺以上)之土地交易，應於契約簽定後 2 週內，提交審查。審查內容包括交易價格，以該交易土地附近之地價水準及政府訂定之限制價格為審查基準，同時亦審查其使用目的應符合城市發展之規畫。審查不符規定者，除勸告、公布外，最重可撤銷交易契約。



同時，各都道府縣政府為了管理土地利用基本計畫，每年均實施土地利用動向調查，調查項目包括人口動向、土地交易動向、開發動向、交通設施整備狀況、基盤設施整備開發狀況、地價動向等，並於必要時據以滾動檢討變更土地利用基本計畫。另，為防止養地等投機行為，經審查通過之土地交易案，應於2年內有一定規模之利用。平成26年(西元2014年)全日本土地交易案約145萬件，其中事後提出審查件數為14,815件，約佔總數1%；全國土地交易面積約16.5萬公頃，事後提出審查之土地面積約4.9萬公頃，佔總數30.3%。



4. 日本土地稅制



(1) 現行日本土地稅制概要

A. 取得階段

a. 國稅：

I. 登記許可稅：建築或者購買土地、建築物時，須進行所有權保存登記或轉移登記等。進行該登記時發生之稅金為登記許可稅。

●稅額＝徵稅標準×稅率

II. 消費稅：消費稅是對徵稅事業人進行之國內交易徵稅。國內交易係指，於國內獲得對價進行之資產轉讓、租賃及勞務提供。即使是資產之轉讓，對土地不徵收消費稅。對建築物之轉讓代價及仲介手續費等，則需徵收消費稅。

●稅額＝徵稅標準×8%（8%中的1.7%是地方消費稅）

III. 印花稅：對印花稅法規定之徵稅文書徵收印花稅。印花稅是將規定之印花稅票黏貼於合約上，並蓋戳註銷完成納稅。

b. 地方稅：

不動產取得稅：取得不動產時，或者新建・增建不動產時，都道府縣徵收之地方稅。

●稅額＝土地・建築物的稅額＝固定資產稅評估金額×4%（標準稅率）

B. 持有階段

日本個人不動產持有課稅規定，均為地方稅

稅目	課稅標的	稅率
固定資產稅 (Fixed-asset tax)	對於登記的資產包括土地、房屋等建築物及有形的折舊性資產。	單一稅率 1.4% (但為滿足地方財政需要，允許法定稅率上限可以提高到 2.1%)
都市計畫稅 (Urban planning tax)	都市計畫區內之土地及房屋	稅率各地區而有所不同 (0.2%~0.3%)，以 0.3% 為上限。
企業辦公處所稅 (Business office tax)	企業辦公處所	辦公室各樓層總面積超過 1,000 平方公尺，每平方公尺為 600 元日圓；或僱用人數達 100 人時要課年度總薪資的 0.25%。

C. 轉讓階段

a. 國稅：

- I. 所得稅：讓渡價格高於取得價格則應繳納所得稅。有關非居民外國個人持有的在日本國內的不動產的轉讓所得，就其轉讓對價徵收 10.21% 的預繳所得稅。
- II. 法人稅：針對法人（公司）取得之所得（銷售收入扣除必要經費後的金額）徵收之稅金。

b. 地方稅：

住民稅：讓渡價格高於取得價格之日本居民，應繳納住民稅。

(2) 為預防投機炒作及不動產泡沫發生，日本政採取之因應稅制，包括依持有期間不同，予以不同稅率，持有久者稅率低等等措施：

- A. 對於持有超過 5 年以上之個人，課予讓渡利得 15% + 住民稅 5% 之稅金；持有未滿 5 年之個人，課予讓渡利得 30% + 住民稅 % 之稅金。
- B. 對於持有超過 5 年以上之法人，課予一般法人稅 + 讓渡利得 5% 追加課稅；持有未滿 5 年以上之法人，課予一般法人稅 + 讓渡利得 10% 追加課稅。
- C. 土地持有時間愈長，課稅較低，可抑制短期炒作。
- D. 貸款利息不得計入個人取得成本，惟法人購地尚可計入取得成本。
- E. 目前除 3 大都會區地價仍上漲外，其餘區域地價均呈下跌趨勢，推測應為稅制發揮功能。



(六) 專題演講 4：日本住宅政策與住宅金融課題

1. 日本住宅之特徵

- (1) 土地與建物分離處理:民法之不動產定義，將土地、建物予以區隔，國土交通省亦就土地與建物區隔，以不同部門個別管理之。
- (2) 日本住宅經濟價值中，土地價值高於建物:以東京住宅 2015 年平均出售價格為例，土地與建物之價格比約為 7 比 3。
- (3) 10 年期的建物價值為零:日本多木造房屋，金融機構辦理貸款，皆視中古屋建物價值為零。
- (4) 房屋約 40 年即需進行重建:如何延長建物耐用年限，是住宅政策重要課題。

日本住宅之 10 年期成屋所占比重約 2 成，其中東京都比重 22.5%，較全國比重 18.7% 為高。臺灣等全球投資客多擇定 5 年內新屋為投資標的，且以東京、大阪地區為主。

表1 日本新舊住宅成屋比重表(2008 年) 單位:%

住宅年份	10 年	20 年	30 年	40 年	其他
東京都	22.5	25.3	22.3	17.7	12.1
全國	18.7	25.2	21.6	19.5	16.0

2. 日本住宅政策之變遷 (1945~2015 年) —從五大面向分析

戰後日本住宅政策以增加住房供給為主，政府強力介入金融及開發業務之干預，其後由於民間團體反彈，認為政府介入過深，以致民間欠缺誘因進行開發，加上整體環境改變，政府因此由關注住宅量的成長，轉而關注質的提升，

並逐漸廢止早期的干預政策(惟近年安倍政府又轉向贊成干預的態度)。本節從五大面向分析日本住宅政策之特徵與面臨課題:

- (1) 融資(Finance)：由政府直接提供住宅貸款，發展至由民間金融機構提供融資。日本引進美國住宅金融制度，並面臨固定利率房貸普及度(30%)課題。
- (2) 居者有其屋(Affordable Housing)：由政府直接提供中低收入戶公營住宅，發展至政府提供各種租屋或購屋補貼。隨著日本進入高齡化社會，必須規劃提供低所得高齡者舒適合宜住宅，惟因此種住宅供給量少，如何確保公平性，係公營住宅及政府補貼之重要課題。
- (3) 發展(Development)：由公部門進行開發、提供房屋，發展至民間提供支援及租賃管理。本節特徵為，公部門擔任住宅開發商之角色已結束，目前已不再推動建設新房屋，未來可思考協助民間開發商及租賃業者朝海外發展。
- (4) 興建(Construction)：透過多個 5 年計畫興建房屋，並逐步由數量之提升發展至質量之提升。由於政府認為建物供給增加有助於經濟成長，在經濟政策優先於住宅政策之考量下，日本住宅政策以促進供給為主，從而衍生供給過剩之問題。
- (5) 存量管理(Stock Management)：隨建物屋齡增加，即使重新裝潢，舊屋價值仍趨近於零，故現有房屋面臨如何解決空屋問題、舊屋重建、強化耐震與發展綠建築等課題。

日本國土交通省已成立五個審議委員會，就上述五項問題進行研議解決。

3. 日本住宅政策之問題

(1) 空屋問題—供給過剩

1968 年以後，日本住宅總量已接近戶口總數，但興建住宅速度並未減緩。由於營建業係帶動經濟發展之重要產業，為推動經濟之持續發展及考量就業率，1970 年代日本政府尚無具體做法抑制新建房屋，致空屋數不斷攀高。1977 年住宅總量已與戶口總數相當，2012 年全國住宅總量已高於家戶總數達 800 萬戶，明顯供過於求。

外界或有日本空屋數量逐漸增加係因人口減少之說法，惟統計顯示，日本戶口總數仍呈緩慢增加，然住宅數量增加速度更快，故空屋數增加並非導因於出生率降低，而係興建數量過多所致。因興建住宅可以產生就業機會並對經濟有利，政府於側重經濟發展與就業率之政策選擇下，對新建住宅並無具體抑制措施，房屋依舊供給過剩，目前仍以每年新增空屋 20 萬戶左右之速度，擴大差距。每年空屋增加 20 萬戶，以 40 年計算，目前過剩空屋達 800

萬戶。

(2) 住宅價格下降(deflate)

住宅泡沫破裂後，由於美日二國所採因應金融政策不同，造成二國房價走勢明顯分歧。觀察美、日二國房價，二者皆於 2008 年全球金融危機、房市泡沫破裂後劇跌，其後短暫走平，但近年美國房價轉呈上升，而日本房價則呈下跌，並維持於低檔盤旋。

日本房價未能上升原因有二：

- (1) 由美國模式分析，當房價崩跌，則必然減少房屋供給(減幅達 80%)，在五年內幾乎沒有新的住房供給，透過市場機制之調節使房價回穩。然日本住宅市場發生泡沫化後，地方政府於維持經濟發展及確保就業率之考量下(註:川口教授認為，以增加房屋供給促進經濟，只有短期效益；長期而言，應屬無效)，供給不減反增(例如北關東地區)，致價格始終難以恢復。
- (2) 美國於金融危機後，立即實施量化寬鬆貨幣政策，日本則於泡沫化 10 年後始採取量化寬鬆政策，此亦對兩者住宅市場價格走勢造成影響。如果政府在泡沫之後立即採行 QE 措施，可使房價不至於下跌。

此外，日本欠缺供決策依據之準確住宅價格指數，是導致決策錯誤的原因。又首都圈人口至 2025 年止仍呈增加，因此以人口減少原因解釋日本住宅價格之下跌，並不合理。

日本由於人口之社會移動，仍向三大都會區集中，尤以首都圈最為顯著。因此日本首都圈住宅價格仍呈上揚趨勢。日本首都圈新成屋價格近年逐漸提高，中古公寓大廈價格則大致持平，二者走勢明顯不同。另依美國與日本過往經驗分析，股票市場漲跌會帶動不動產市場漲跌，近來日本股市呈現上漲趨勢，外來投資集中於東京都心 3 區新大樓(註:東京全部不動產之 80% 仍為日本人所持有，與倫敦 80% 房地產由外國人持有不同)，推動首都圈新成屋價格之攀升。

日本住宅價格成長率與潛在經濟成長率之相關係數高達 0.73，且首都圈房屋價格趨勢與其他地區有所不同，為使不動產投資不致暴起暴落，連帶影

響經濟發展，建立各地區精確之房價指數應屬當務之急(註:日本國土交通省於 2008 年委託川口教授及美國席勒(shiller)教授共同編製日本房價指數，編製方式同於美國 case and shiller house-price index，該指數走勢與日本官網公布之地價指數走勢不同)。

(3) 房貸利率—浮動利率與固定利率

統計資料顯示，新建房屋施工數與新增房屋貸款金額之增減趨勢大致相同。近年因新建房屋與夷平房屋之數量相近，房貸餘額尚無明顯增加。以往房貸主要由住宅金融公庫提供，目前已改由民營銀行承作；住宅金融公庫提供之房貸多為固定利率，銀行房貸則多為浮動利率，目前市場上固定利率房貸及浮動利率房貸所占比率分別約 38% 及 62%。

銀行而言，因房貸期間通常較長，固定利率將使銀行承擔較高利率風險，可能須增加避險成本；對借款人而言，固定利率房貸則使其得以提前確定未來支出，有助於長期財務規劃安排。目前民營銀行承辦之固定利率房貸多信託移轉予住宅金融支援機構，作為證券化之資產，據以發行房貸抵押證券。

關於長期固定利率房貸必要性之節，由日本人生命週期來看，47 歲至 52 歲期間，因子女大學教育費等相關支出達到高峰，致該段期間之儲蓄為負值，將影響退休生活品質，必須借款始能因應，因此固定低利率房貸有其必要性，而房貸證券化有助於固定利率房貸之提供。

附帶一提，人口出生率降低與銀行房貸減少呈現高度相關。



(七) 案例參訪 2：東京都公營住宅－桐ヶ丘都營住宅

日本約有五千萬戶住宅，其中自有佔 60%左右，其餘多為出租住宅，出租住宅中約有三百萬戶為公有出租住宅，公營住宅佔三分之二左右，依各地方不同行政體管理，供收入 25%分位點以下者申請租住。雖然已達住宅存量的 5%左右，在年度申請時仍是申請踴躍。因其租金有一定的公式計算（較市價為低）且有因所得不同由政府所給予的差額補助。日本政府興辦的公共住宅有許多名稱，約有 300 萬戶，現在大致包括公營住宅、UR 出租住宅（約 76 萬戶）兩大類。當時依 1951 年「公營住宅法」所興建，現已不再興建。第二次世界大戰後，日本住宅短缺問題嚴重，政府興建住宅提供人民租住或貸款供人民興建及購置住宅。

這兩類公共出租住宅，受理所得 80%分位點以下至 25%分位點以上之國民申請，由 UR 再生機構營運；而 25%分位點以下之低所得者，則由地方政府（都道府縣）承接營運及改建，並稱為「公營住宅」，均為出租性質之公共住宅。

日本戰後政府全力投入住宅提供，解決住宅短缺之問題，一方面由成立住宅金融公庫提供民眾自建及購宅貸款的資金；另一方面，成立住宅公團取得土地，包括軍方不再使用的公有土地，開發大型住宅社，供民眾購買或租用。1996 年以後地方政府對於興建或改建部分老舊公營住宅，中央政府會提供補助，提供工程經費二分之一的補助，對於地方自籌的二分之一，顧及地方財政負擔能力，允許發行公債籌資。租金之計算則訂有公式隨入住者之所得條件與居住地的區位與住宅狀況而有不同，屬於階梯式之租金模式，超過個人所得負擔能力部分由政府補助。

在日本全國二百多萬的公營住宅中，東京都的都營住宅總量約佔 12%。桐ヶ丘公營住宅位於東京都北區，是東京都都營住宅最大的住宅群之一，興建約近四千戶住宅。其係利用戰後軍方不再使用之土地規劃大型的住宅社區，原係興建低層式住宅，近二十年間已陸續改建為高層住宅。目前由東京都都市整備局營運，並委託東京都住宅供給公社(JKK，如附件)，負責各項租賃手續及住宅管理工作。現場參觀時因東京都都市整備局因議會期間不便陪同，現場因大雨干擾及該社區保全人員表達勿干擾居民生活為由，提醒儘速結束參觀行程，因此未入內參觀居室空間及公共空間。



「桐ヶ丘公營住宅」興建約近四千戶住宅。其係利用戰後軍方不再使用之土地
規劃大型的住宅社區，原係興建低層式住宅，近二十年間已陸續改建為高層住宅。
右下為社區之水塔。





目前由東京都都市整備局營運，並委託東京都住宅供給公社，負責各項租賃手續及住宅管理工作。現場參觀時因東京都都市整備局因議會期間不便陪同，現場因大雨干擾及該社區保全人員表達勿干擾居民生活為由，提醒儘速結束參觀行程，因此未入內參觀居室空間及公共空間。



(八) 案例參訪 3：豐島地區實務案例介紹

1. 案例概況介紹

南池袋二丁目 A 地區都市更新案例，位於豐島地區屬該區區公所公有地(日出小學廢校用地)與周邊的私有地主共同合作之都市更新案例。隨著人口高齡化及少子化，日本也面臨到少子化造成學校用地低度使用，維護成本高昂而需廢併校的情況。本次參訪案例為豐島地區所屬日出小學被併校後，所釋出之公有土地透過土地活化引入商業辦公、公共服務機能、居住機供住宅、商業、文化及公益使用之重要經驗。該案例距離池袋車站約 570 公尺，基地面積約 8,324 平方公尺，該面積尚未都市更新前一半為木磚造密集式街巷道狹窄彎曲，另一半則為日出小學學校用地。日出小學之公有土地參與更新事業權利變換後之分回房舍供公益設施及豐島區公所辦公廳舍使用。

本案例從 2001 年日出小學廢併校到 2004 年南池袋二丁目地區開發事業協議會成立，經過都市計畫變更、建物拆除，直至 2012 年新建工程動工，2015 年完工歷經 15 年。整體規劃內容為容積率 800%，建築本體為地上 49 層地下 3 層之建築物，11 樓至 49 樓為住宅共 430 戶(其中 100 戶為原住戶其餘由開發商取得)、3 樓至 9 樓為豐島區公所辦公廳舍設施、1 樓至 2 樓為商業用途，地下 1 樓至地下 2 樓為停車場，地下 2 樓規劃有聯通道，銜接都營線東池袋站，便利洽公民眾使用，地下 3 樓則為機械室。為區別使用目的地不同，出入口之設計將公共出入口及住宅出入口分開，以避免出入複雜人員不易控管。

2. 問題與回應

- (1) 本協會是否有官方組織，有無合組開發公司，本案住宅除原住戶外其餘為開發商取得，有否取得部分戶數做為社會住宅之可行性？

回應:本協會已成立 30 年，原隸屬國土交通省，後轉型為財團法人持續辦理都市更新相關業務。至得否將部分戶數作為社會住宅之事，本案公有土地成本尚不足以支應所分配回之公共設施及區公所辦公廳舍設施，爰未規劃有部分住宅作為社會住宅用途。

- (2) 本案原地主或原住戶 1m² 樓地板面積所換回之比例為何，另所增加之容積獎勵包含哪些？

回應:原地主或住戶 1m² 所換回約 2m²，原本容積率為 300%，因辦理都市更新獎勵容積率提升為 500%，另尚有東京都訂有相關自治條例所提供之獎勵容積，本案容積率最高可提高至 1000%，惟本案容積率僅規劃 800%。

- (3) 區公所已提供一半公有土地參與更新，然本案政府之補助金額為 100 億元，此補助經費係由何單位補助，區公所是否有另行編列預算支應？

回應:公有土地參與更新其價值不足以支應區公所辦公廳舍所需費用，因此本案政府補助經費來源包含區公所所編列之預算及國土交通省的補助款項。

- (4) 本地區原為低密度開發，因辦理都市更新後變成高密度開發，對於環境之衝擊為何?於規劃階段是否有將此問題納入考量？

回應:本地區為商業區鄰近地區亦陸續辦理都市更新作業，故規劃時已以整體都市發展方向為原則。



圖5 南池袋二丁目 A 地區都市更新案例位置圖



圖6 南池袋二丁目 A 地區都市更新案例計畫概況圖



圖7 南池袋二丁目 A 地區都市更新案例基地配置圖

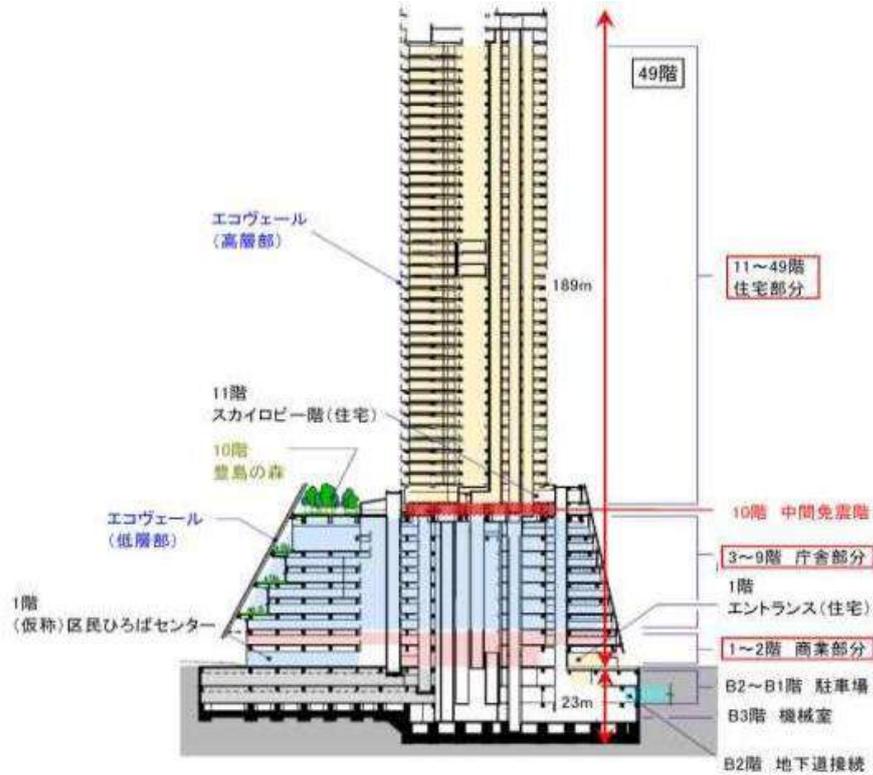


圖8 南池袋二丁目 A 地區都市更新案例建築物斷面圖



圖9 南池袋二丁目 A 地區都市更新案例建築物完工外觀

(九) 專題演講 5：金融支援政策實務，日本住宅金融政策與公營住宅金融

1. 日本住宅貸款市場變革

日本住宅金融支援機構（Japan Housing Finance Agency，JHF。以下簡稱住金）前身為住宅金融公庫（Government Housing Loan Corporation，GHLC。以下簡稱公庫），係政府百分之百出資成立之機構，主要提供住宅金融業務服務。

二次世界大戰於 1945 年結束，戰爭造成日本住宅短缺 420 萬戶。為解決民眾居住問題，增加住房供給是日本政府住宅政策優先目標，因此於 1950 年（昭和 25 年）設立公庫，由公庫辦理對民眾固定低利率（由國家提供補貼）購建住宅長期貸款，以增加住房供給。及至 2007 年，日本政府決定廢止公庫，並以住金取代之。

表2 日本二次世界戰後至 21 世紀初的住宅政策

增加房屋供給三支柱 公共租賃住宅(1951 年起):供給低所得民眾低廉租金住房。 1955 年成立日本住房公司(JHC，為目前 UR 之前身):在主要都會供應大規模住宅土地，興建提供中所得民眾集體住宅。 1950 年成立公庫(亦即目前住金之前身):透過公共融資提供房貸，增進房屋供給。 五年期住宅興建計畫(1966 年訂定住宅興建計畫法，執行 8 次 5 年計畫，第 8 次計畫於 2005 年結束):訂定公部門每 5 年興建住房目標數。 2006 年 6 月 8 日執行住房基本法，廢止 5 年計畫，住宅政策關注重點由量轉為質:提供安全、有保障，高品質住宅及居住環境。 建立民眾所期望的住宅市場環境。 對於弱勢民眾建立住房安全網。

公庫承作貸款資金係由財政投融资制度（資金來源為郵政儲金）借款支應，並由政府一般會計提撥資金予以補貼。戰後由於公庫貸款具安定性，且貸款條件優惠，包括償還天期長且利息相對較低，因此廣受民眾歡迎。公庫營運模式在解決住房短缺問題上相當成功，曾是日本個人住宅貸款最重要資金來源，其貸款業務的 85% 係以自建或購買住宅之個人為對象，最高貸款餘額曾於 2000 年 3 月達 7.4 兆日圓。自 1950 年設立公庫至 2007 年廢止期間，日本約 30% 住宅貸款係由公庫提供。

除了公部門唯一辦理住宅金融服務的公庫之外，民間也有銀行承作房貸業務。有別於公庫以固定低利率辦理長天期房貸，民營金融機構由於貸款資金來源為存款，因此僅辦理短天期（10 年期）浮動利率房貸。

90 年代後半，由於房地產市場泡沫破裂，政府寬鬆貨幣政策引致市場利率下跌，房貸市場更形自由化，公庫面臨民間金融機構住宅貸款業務的激烈競爭，包括承作住宅貸款種類越來越多，且利率越來越低等，由於公庫貸款條件

不具吸引力，面臨原貸款戶快速提前償還，單年提前償還金額最高曾達 10 兆日圓。由於公庫對於提前償還房貸並無違約懲罰機制，但公庫卻須面臨提前償還財政投融资之懲罰支出，以致公庫發生無法管理提前償還風險的龐大損失；此外，民間行主張公庫不應與民競爭房貸授信業務。政府基於公庫損失龐大，考量公部門承作住宅貸款必要性逐漸減低，因此於 2007 年廢止公庫，成立新的「住宅金融支持機構」；惟因一般購屋者仍希望獲得長期低利貸款，而由銀行辦理固定利率貸款有其困難(銀行資金來源為存戶存款，有利率變動風險)，因此政府變更住宅金融業務範圍，不再對個人辦理房貸，僅從事住宅貸款次級市場業務，以協助金融機構辦理 35 年期固定利率房貸。

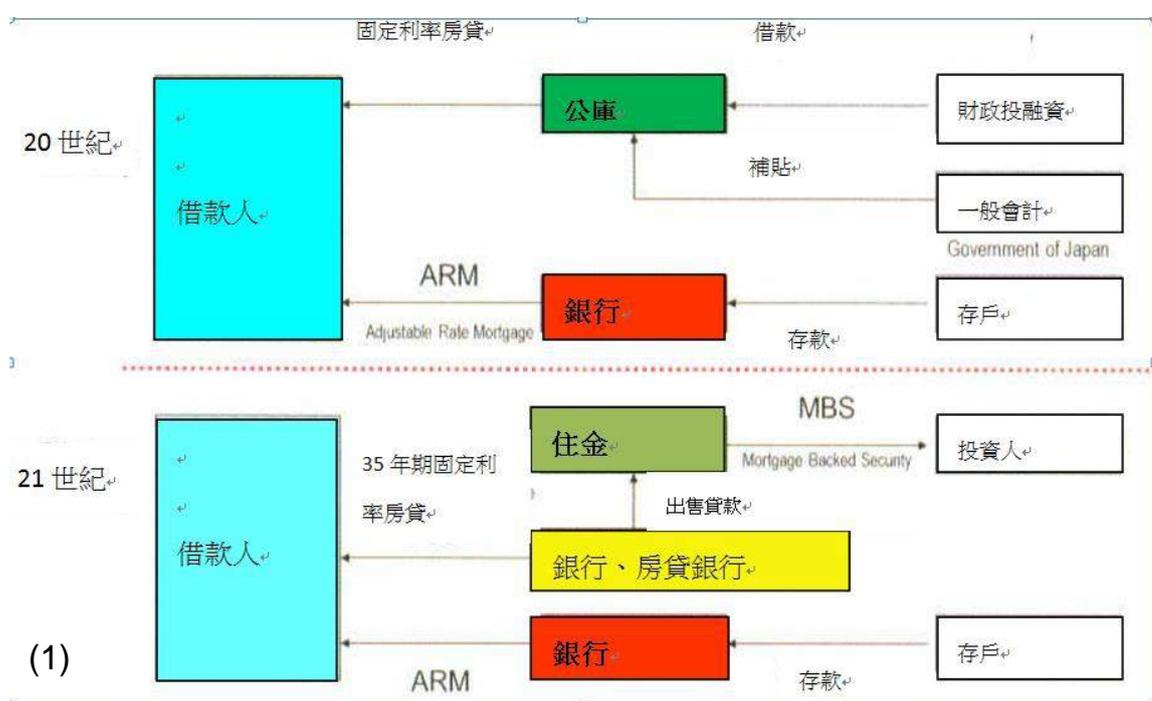


圖10日本房貸市場變革

2. 住宅金融支援機構背景

住金於 2007 年(平成 19 年)4 月設立，總資產 28.43 兆日圓(相當 2370 億美元)，資本額 7,117 億元(相當 60 億美元)，全額由政府出資。2014 年收益 2,824 億元(約 24 億美元，1 美元=120 日圓)。主管機關為國土交通省及財務省，職員數計有 921 人。住金總部設於日本東京，全國主要都市計有 11 處分支。

公庫改組為住金後，資金來源從政府融資挹注轉為向投資人籌措資金，且業務範圍亦有顯著改變，亦即不再辦理個人房貸業務，轉而以住宅貸款證券化業務為主，從事證券化支援事業，透過民間銀行間接對個人提供融資服務，使私人金融機構提供穩定的長期固定利率住宅貸款，並將長期固定利率之住宅貸款風險，透過證券化轉移至資本市場，以支援房貸資金供給穩定性；此外，並對

從事住宅融資之商業銀行提供保險、辦理受災住宅重建及造鎮融資業務，以及既有債權之管理及回收等。

住金確立了獨立、效率且透明之經營理念，經由對民間金融機構住宅貸款進行證券化，一方面保證住宅金融市場穩定之資金供給，另一方面利用來自證券化業務收入以維持營運。因此，由於住金主要係向金融市場籌集資金，因此可以降低對政府補貼與政府借款之依賴，使政府降低直接挹注住宅融資之財政資金比例。同時政府對住宅融資之挹注重點也發生變化，主要重心係在於民間金融機構難以處理及無意願處理之災害重建住宅融資、都市更新融資和高齡者及弱勢家庭之租賃住宅融資等。

透過住金角色之轉換，日本政府於住宅建設和融資方面扮演之角色，亦從直接提供、直接參與，轉變成建構良好住宅融資環境以及促進住宅金融市場化。茲就公庫與住金比較如下表：

表3 公庫與住金之比較

	公庫	住金
設立時間	1950 年	2007 年
資本	日本政府全額出資	
使命	<ul style="list-style-type: none"> ■對中低所得階層提供住宅貸款流動性 ■提升住宅品質 	
主要商品	固定利率住宅貸款	
主要業務	辦理房貸初級市場業務，直接提供住宅貸款（與民間競爭住宅貸款業務）	辦理房貸次級市場業務，以證券化方式間接提供房貸(支援民間住宅貸款)
主要資金籌措方式	向政府財政投融資借款	住宅貸款擔保證券（MBS）
政府補貼	有	原則無，但如有重大災害(例如 2011 年日本 311 大地震)，係由政府對住金挹注災害貸款所需資金註

註:由住金提供重大災害之直接融資，則其資金來源係向財政投融資借款，並取得政府補貼款。

3. 住宅金融機構於證券化市場的二種業務模式

住金證券化市場的業務模式分為二類，此與美國房貸證券化市場模式相類似：

- (1) 購入型：從民間金融機構購買住宅貸款，並以之發行不動產抵押貸款證券（MBS），從資本市場當中獲得資金。這種結構模式類似美國的房利美（Fannie Mae）與房地美（Freddie Mae）。
- (2) 保證型：由住宅金融支援機構對民間金融機構放款之長期固定利率住宅貸款提供擔保，保證對於 MBS 之及時償還，這種結構模式類似美國 FHA 與吉利美（Ginnie Mae）。

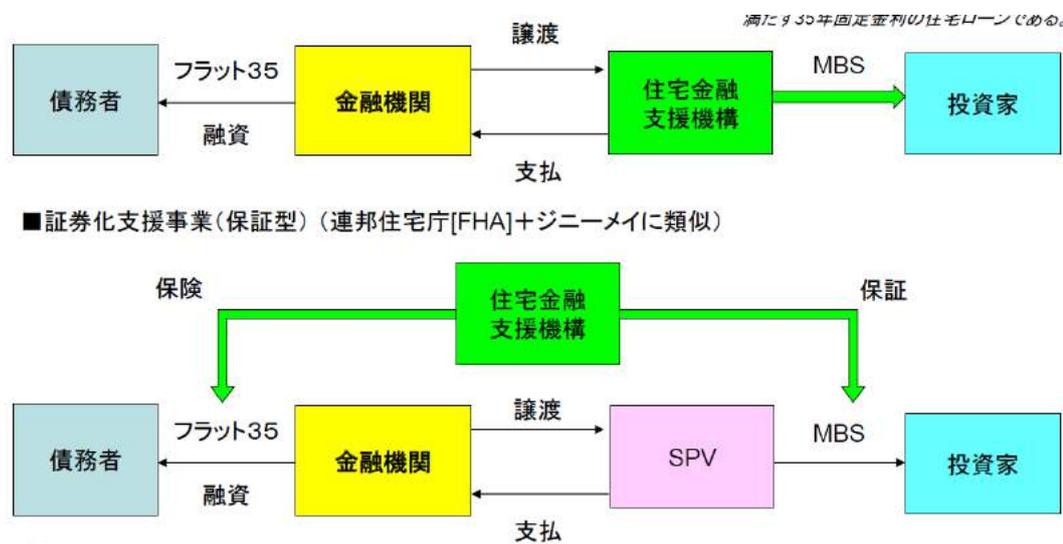


圖11住宅金融支援機構於證券化市場的二種業務模式

4. 公庫轉型為住金後，獲利顯著改善

住金發行之 MBS 具有其制度特色，亦即 MBS 之標的房貸資產不會由住金資產負債表切割，如遇住金償付不能，其標的資產會移轉至第三方信託帳戶上，信託資產之現金流量仍得分配給 MBS 投資者，由於此種 MBS 投資風險較低，頗受投資人歡迎。

自 2005 年起，住金持續擔任日本 MBS 主要發行者，每年發行額達 2 兆日圓，並於 2006 年達到高峰。即使經歷 2007 年全球金融危機，以及 2011 年日本 311 大地震，其他證券化商品發行額大幅下降，但住金 MBS 發行額仍維持 2006 年之 2 兆元以上水準。及至 2014 年，住金發行 MBS 占全體證券化商品比重高達三分之二。2014 年度末，住金發行 MBS 餘額約 11 兆元，總發行金額達 19.8 兆元。

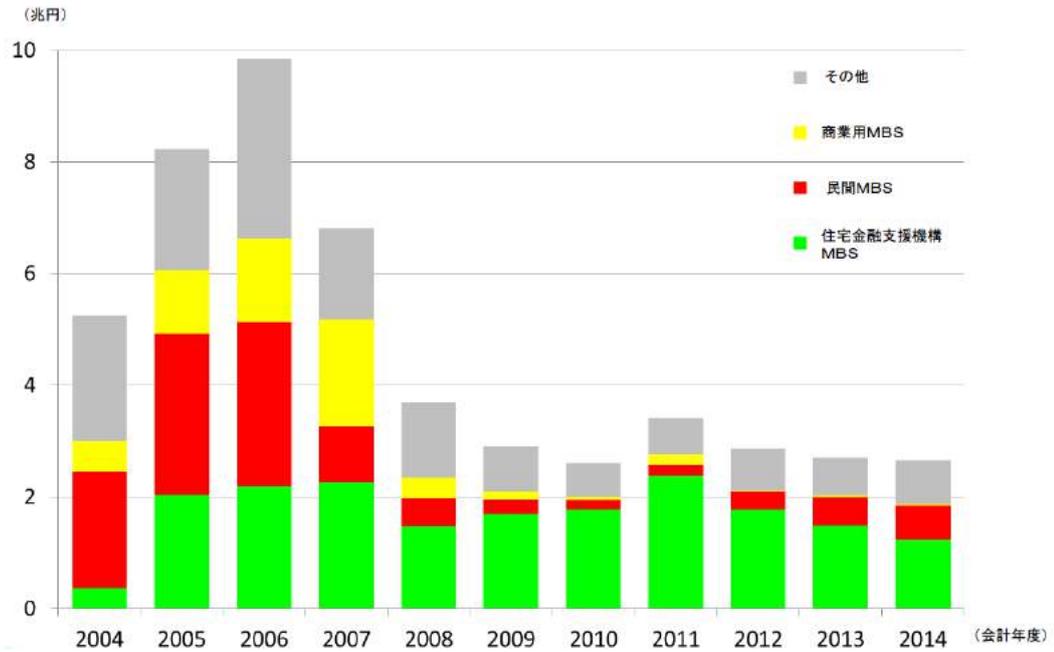


圖12日本證券化商品發行額

資料來源:日本證券業協會

公庫運作期間，虧損金額龐大；自 1985 年至 2007 年間，每年虧損金額介於 3 千億元至 4 千億元間，需長期仰賴政府補助款支援。公庫改制為住金後，由於營運模式改變，逐漸轉虧為盈，近年獲利持續增加，2014 年度達 2,800 億元。

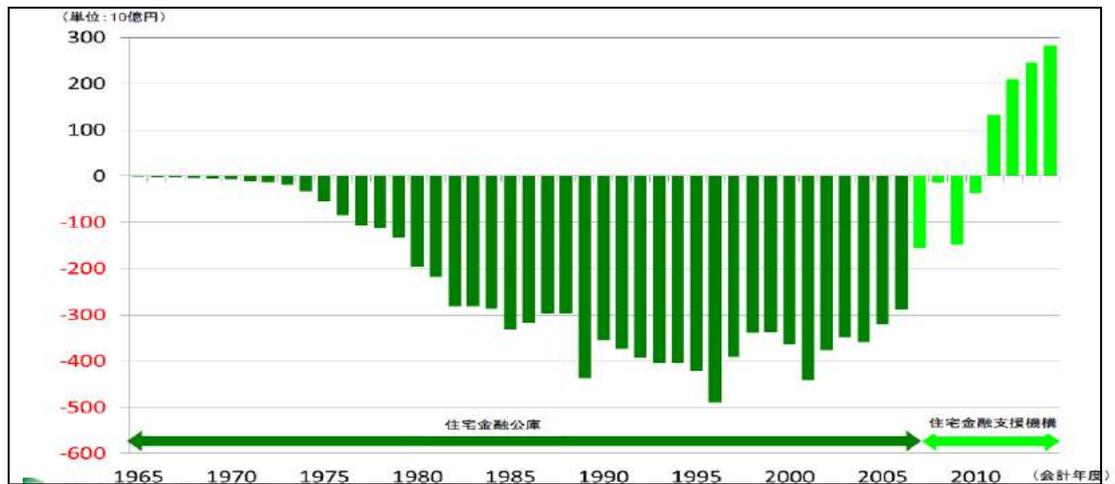


圖13住宅金融公庫及住宅金融支援機構獲利情形

資料來源:住宅金融支援機構

- (1) 美日二國住宅貸款利率及市占率：2015 年日本 35 年期房貸固定利率為 1.55%，遠較美國 30 年期房貸利率 4% 為低。至於美日二國固定利率房貸比重，亦有顯著不同，例如 2013 年日本僅有 26% 借戶使用固定利率房貸，美國則高達 90%。

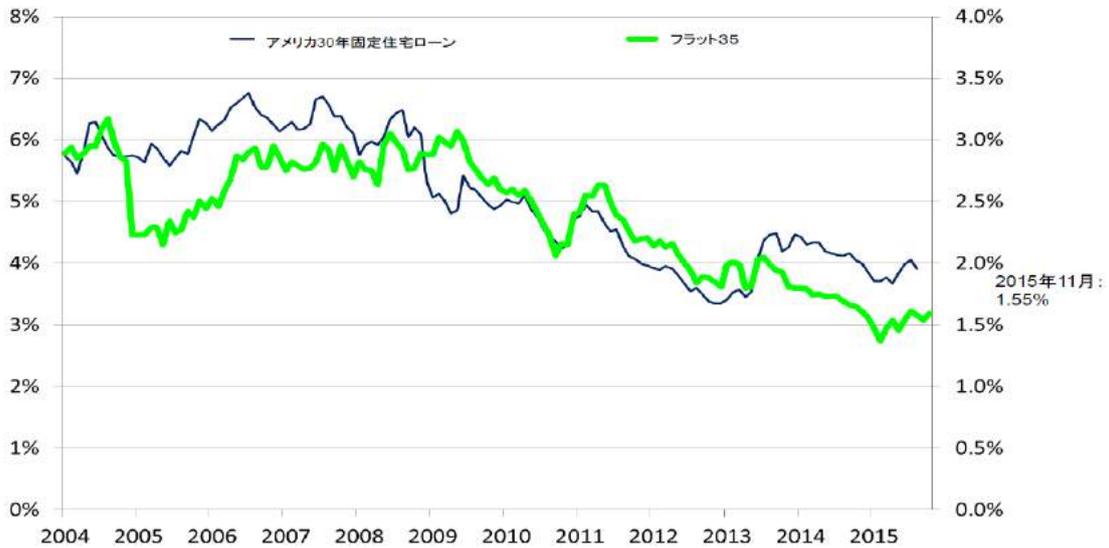


圖14美國及日本之住宅貸款利率

資料來源:美國聯邦準備理事會、日本住宅金融支援機構

(十) 專題演講 6：日本住宅市場指標介紹

1. 一般財團法人日本不動產研究所(簡稱 JREI)的歷史沿革：

年份	內容
1897 年	日本勸業銀行總部開業
1907~1911 年	1.評估業務的前身 2.貸款業務價格調查
1911 年	第 1 例評估案例
1918 年	第 1 例評估報告書（麻布，東大天文臺）
1937 年	由農工業的貸款，隨著都市的開發，拓展到商業地、宅地的借款，土地價格的評估越顯重要，並完成市街地價格的推移等。
1959 年	土地貸放款愈來愈多，創立財團法人本不動產研究所總會，以「不動產的綜合研究機構」為目標設立財團。
1964 年	1.成立不動產評估基準委員會 2.評估法實施
1965 年	成立日本不動產估價師協會

2. 公司概要：

名稱	一般財團法人 日本不動產研究所（ JAPAN REAL ESTATE INSTITUTE）
理事長	福田 進
基本財產	16 億日圓
設立年月日	1959 年 2 月 24 日立許可 1959 年 3 月 2 日創立（2011 年轉為一般財團法人）
維持會員（機構）	特別會員、贊助會員、普通會員（共計 338 家）
登記註冊	不動產鑒定評估業(國土交通大臣登記(14)第 8 號) 一級建築師事務所(東京都知事登記 第 24222 號) 補償諮詢業務(國土交通省 補 25 第 19 號) 建設諮詢業務(國土交通省 建 22 第 8372 號)
員工數	總數 517 名(2015 年 4 月 1 日) 其中：不動產鑒定士 275 名、一級建築師 22 名、證券化戰略諮詢師 32 名、再開發諮詢策劃師 38 名、MAI 5 名、MRICS 2 名

3. 主要服務內容：

不動產業界的“綜合性醫院”			
國內外不動產投資市場調查研究	基礎性調查	國內外不動產、資產評估	不動產投資戰略支援（住宅、寫字樓、商業、酒店、物流、養老等）
不動產再開發以及城市規劃諮詢	資產證券化相關諮詢以及評估	CRE（企業不動產）戰略支援	PRE（公有不動產）戰略支援
不動產投融資風險管理	環境問題調查及諮詢	企業會計支援	企業併購重組評估以及諮詢
不動產開發諮詢	奧運會相關產業諮詢	防災事業諮詢	其他各種諮詢業務

4. 新部門介紹（2014年5月，進行了部門重組和新設）

(1) 國際部

為了滿足顧客公司的國際化需求，舊特定事業部的國際團隊獨立出來，單設為【國際部】，全面開展歐美、亞洲、東南亞等不動產相關業務，並於2014年5月2日成立了第一家海外分公司－【不動研（上海）投資諮詢有限公司】。

(2) 本社事業部

改組舊東京事業部，加強東京、千葉、橫濱間的業務推進體制，並新設【東京五輪關連事業推進室】和【都市開發推進室】。

(3) 金融戰略部

將舊諮詢顧問部和舊特定事業部的金融團隊整合，新設【金融法人室】和【專案室】。

(4) 資產戰略部

將舊諮詢顧問部和舊特定事業部的事業相關團隊整合，新設【企業資產評價室】、【環境室】及【資產活用推進室】。

(5) 公共部

為了更積極的對應政府和各地方公共團體的各種需求，改組舊系統評價部，加設【綜合支援室】、【技術活用推進室】、【資產評價第1室】、【資產評價第2室】和【資產評價第3室】。

5. 證券化部的概要

- (1) 最近，鑒定評估業務需要高度的專門知識，估價師一個人已經無法單獨承擔所有類型的業務。也就是說，現在的評估行業已經到了強調個人特定專業的高度專業知識的時代。
- (2) 為配合日本不動產投資信託（J-REIT）的出臺，日本不動產研究所於1998年成立證券化部的前身－《證券化室》，專門處理不動產證券化事業相關業務。
- (3) 之後，為迎合社會的各種需求，先後成立了《環境專業項目室》和《企業資產評估專業項目室》
- (4) 進一步，除傳統的寫字樓、住宅等類型之外，我們還設立了特殊類型的專業評估項目組（如商業、酒店、物流、養老設施、租金、海外不動產等）。
 - A. 2008年8月，我們把所有這些區別於傳統評估業務的新型專業項目室／組

統一組建成一特定事業部（現金融戰略部和資產戰略部的前身）。

- B. 日本不動產研究所可稱為不動產的綜合醫院，針對客戶評估、諮詢等的需求，充分利用敝所擁有的各專業估價師，組建成專業隊伍，以最專業的技術力量，為客戶提供服務。

6. 研究部

(1) 各種調查研究結果的對外公佈，是促進行業理論和實踐的發展：

- A. 首先，通過各部門的定期回訪，積極和參與調查的各主要投資機構進行溝通和意見交換。
- B. 通過定期舉辦新聞發佈會向媒體以及各團體及時公佈最新結果。
- C. 通過舉辦各種說明會以及研討會邀請銀行、投資機構、不動產商等機構共同討論調查結果和行業動態。
- D. 根據調查結果，研究所員工積極撰文發表於各大主流刊物。
- E. 積極接受電視、報紙、網站等媒體採訪。
- F. 接受政府機構、研究機構以及機構投資者的內部培訓邀請。

(2) 研究部定期調查：

- A. 市街地價格指數・全國木造建築費指數（1936～，3月末・9月末）。
- B. 全國租金統計（1995～，9月末）。
- C. 不動產投資家調查（1999～，4月・10月）。
- D. 田地價格以及租金調查（1913～，3月末）。
- E. 林地以及原木價格調查（1940～，3月末）。
- F. 全國寫字樓調查（2006～，12月末）。
- G. 東京・大阪・名古屋地區寫字樓租金預測（1998～，春・秋）。

※和三鬼商事(株)組成的共同研究會「寫字樓市場動向研究会」的研究成果。

- H. 國際不動產價格租金指數（2013～，4月・10月）。
- I. 住宅市場指數（2001～，上半期・下半期）。

※和 At Home (株)、(株) KEN Corporation 共同調查。

- J. 不動研住宅價格指數（2015年～，每月）。

※與美國的希拉指數做法相同。

(3) 其他部門的定期調查：

- A. 金融戰略部公表・「JREI Office Investment Index (JOIX)」(2011～，6月・12月)。
- B. 証券化部公表・「商業店鋪租金動向」(2011～，春・秋)。

C. 企劃部公表・「全國地價動向圖（商業地・住宅地）」（2010～，每月）。

(十一) 專題演講 7: 橫濱市營住宅供給與實務

引言

橫濱市人口約 370 萬，是大東京都會區最大的衛星都市，也是最多人口的市級行政區。而橫濱市建築局的基本目標，在於透過確實的建築技術，以推展安全、安心的居住環境，並藉社區總體營造來增加市民的幸福感。為達成上揭目標，住宅部竭力創造優良的住居生活，讓市民住得習慣，且能夠安心地居住下去。

橫濱市的市營住宅主要是提供低所得的市民達到最基本的居住需求。而「十日市場」市營住宅是 1959 年建設的大規模住宅團地之一，且於 2005 年進行全面性整修改建。除了介紹政府直接興建的市營住宅外，今日亦會說明「借上型」市營住宅，即政府藉由租賃民間自宅再以較低租金轉租給低收入族群的住宅型式，最後亦安排各位實地參觀，希望各位有所收穫。

1. 十日市場市營住宅改建計畫

(1) 橫濱市市營住宅政策概要

A. 日本政府於 1951 年制訂了公營住宅法，而橫濱市更早於 1948 年即訂立了「庶民住宅使用條例」，以建設公營住宅方式，滿足因貧困或低所得族群之居住需求，而至 1960 年橫濱市已興建完成 4700 戶市營住宅，提供了低租金之住宅福利政策，對無法買房子的低所得家庭提供適合居住的房子。

對於舊有住宅社區，由於其建築物群聚密集，公共空間狹小且住宅單元品質不佳，橫濱市政府遂於 1960 年起開始進行改善重建工作。橫濱市人口 1952 年已超過 100 萬人，且至 1968 年更超越了 200 萬人，為因應人口的大量增長，橫濱市推動了三次大規模之公營住宅團地建設，以滿足大量之居住需求：(1) 1959 至 1964 年興建的十日市場住宅。(2) 1964 至 1966 年興建的上飯田住宅。(3) 1968 至 1971 年興建之希望之丘住宅。

(2) 十日市場住宅改建案例

1952-1968 年間橫濱市人口快速增加，十日市場住宅就是這段期興建的大規模住宅團地之一。十日市場改建前約有 2200 戶住宅，多為 30 年以上屋齡之木造建築物，設備老舊，空間狹小且機能不佳，其改建目標有三，一是建築物將朝中高樓層規劃，其二，改善周遭公共設施，增加道路公園等基礎設施，第三，採混居之規劃方式，不僅提供低所得者居住，也導入中高所得者亦可入住。

十日市場住宅概要：

所在地：橫濱市綠區十日市場町 1258 番地

區域面積：39 公頃(391,600 平方公尺)

住宅用地：64%

中小學校：8%

道路公園：28%

市營住宅：2,334 戶(提供低所得者)

UR 住宅：549 戶(提供中高所得者)

十日市場住宅早期(1959-1964 年)是興建 1、2 層樓建築物，改建後現已發展成 23 區，自 1993-2003 年每年約新建 200-300 戶，總計興建 2,334 戶，房型包含一房型、二房型、三房型及四房型，並以三房型居多，各區除住宅社區外，亦配置有公園與學校等公共設施。今日實地參訪之標的是位於第 7 區，其房型為 3DK (三房型，約 68.95 平方公尺)，即 3 臥室加廚房及客廳，而其衛浴是屬一體成型的預鑄式單元。

2. 橫濱市營住宅簡介

(1) 公營住宅興辦之法令依據

1951 年(昭和 26 年)日本政府制訂「公營住宅法」，依據該法第 1 條規定：「本法之立法目的，在於透過中央與地方政府合作，建設可滿足健康文明生活要求之住宅，並以低廉租金提供給居住困難的低收入者，從而促進國民生活安定，以增進社會福祉。」另 1996 年(平成 8 年)日本政府修訂公營住宅法規定，主要修訂了階梯式租金及導入借上公營住宅兩方面；其中階梯式租金是指隨入住者所得高低與公營住宅設備狀況，而調整租金比例，所得越高或機能設備越好者，相對租金亦隨之提高；另借上公營住宅即為由政府租借民間空閒住宅，並以較低租金租借給低所得之族群，簽約期限約為 20 年。

(2) 公營住宅之興辦方式與現況

公營住宅依興辦方式分為政府直接興建與借上住宅及依「改良住宅法」改建之改良住宅等三種，改良住宅是指原舊有住宅社區因老舊不堪使用或生活機能不佳，而予以拆除重建並改善周周公共設施之興辦方式。

市營住宅社區依規應規劃設置公共設施，包含兒童樂園、大眾澡堂、聚會場所、管理室、廣場綠地、步道、停車場及高齡者生活諮詢所等，而橫濱市政府業於 82 處住宅社區設置了停車場共有 9,978 個車位；及於 102 處住宅

社區設置有聚會場所 123 處。直至 2015 年 3 月橫濱市建築局管理 282 處住宅社區共 31,401 戶，而實際入住者為 29,530 戶計有 57,501 人。市營住宅入住人數約為橫濱市總人口數 1%。

(3) 申請承租者入住資格與方式

A. 申請承租者入住資格：

於橫濱市居住或工作超過 6 個月以上。

以夫婦或親子為主體的家庭(單身者亦可申請，條件另附)。

有居住需求困難者。

未滯納稅金者。

能融入社區生活者，非反社會暴力團體成員。

一般家庭月收入為 15 萬 8 千日幣以下，另依公營住宅法規定高齡者(申請者須為 65 歲以上)、身心障礙者或有未成年子女之家庭月收入為 21 萬 4 千日幣以下。

B. 申請期間：

橫濱市建築局每年辦理承租入住申請登記 2 次，分別於 4 月及 10 月各辦理一次，2014 年度開放申請戶數為 1,253 戶，申請登記者有 20,375 人，競爭率為 16.3 倍，可見市營住宅之需求性相當高。所得收入分位共分八個等級，藉以評定入住資格，惟未來如家庭收入如超過原有人住標準時，仍可繼續居住。

C. 租金管理制度：

表4 市營住宅的租金收入

租約金額	112 億日元/年
實收款項	108 億日幣/年
實收率	96%

平均約有 4% 入住者滯納住宅租金費用，而政府可採取清償之途徑包括私人債權及循法律途徑解決兩方面，法律作為包括了起訴前協調和解、調停、交還住宅訴訟與強制執行等方式，原則上政府盡量避免採取強制手段，即使判決成立，亦設置諮詢窗口輔導其入住其他適合之住處。

D. 入住者高齡化比率：

橫濱市營住宅承租入住者高齡化比率約為 42.8%，相較橫濱市人口高齡化平均 22.9% 比率高出許多，而市營住宅高齡入住者中 65 歲以上單身約為 33.5%，65 歲以上二人約為 14.7%。目前橫濱市規劃作為高齡者使用之住宅社區(SHP)，以直接興建方式有 22 處計有 928 戶，採用借上住宅方式共 145

處計有 3,250 戶。另為協助安置 311 東日本大地震受災戶(非社會住宅目的)，橫濱市政府亦提供空閒之市營住宅作為安置場所，如希望之丘住宅社區於災害當時提供了 131 戶，而目前僅剩 47 戶。

E. 指定管理者制度：

關於「公共設施」之管理營運，依據 2003 年 6 月修訂之地方自治法規，為了能善用民間之力量，而更有效率來因應市民多樣化之需求，並提升對市民的服務品質與節省經費，故引進指定管理者制度。

橫濱市營住宅之指定管理者制度，未來 2014-2019 年度已與 4 家民營管理維護公司簽訂契約，並將橫濱市分為八個區塊，由 8 個事務所負責管理維護及清潔工作。

3. 橫濱市借上型市營住宅政策

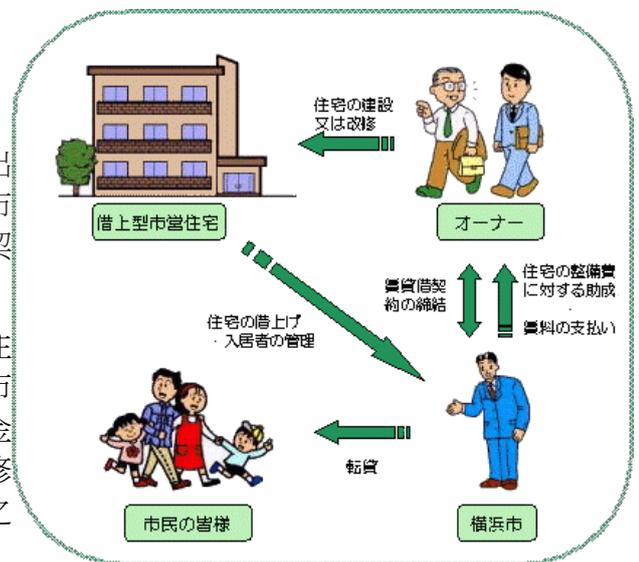
(1) 借上型公營住宅之法令依據

於市中心採直接興建方式的公營住宅，因營建成本較高提供相對不易，於是日本政府 1996 年修訂「公營住宅法」規定，新增得以租借民間新建或既存之住宅再轉租給低所得者的措施，且政府得補助民間業者因租借作為公營住宅所進行之房屋興建或修繕費用。

(2) 橫濱市借上型市營住宅之政策

A. 經營機制

- a. 民間業者（土地所有人等）提供之出租住宅須符合一定條件後，橫濱市政府再與之訂立期限 20 年之租賃契約。
- b. 經轉租完成的民間住宅作為市營住宅使用，除入住者租賃管理仍依市營住宅條例之規定，每月支付租金給民間業主，且對於出租住宅之修繕費用，市政府亦給予一定比例之補助。
- c. 租約期滿住戶遷出後，應回復原狀並返還原屋主（有部分市政府會進行修繕）。



B. 辦理狀況

目前日本 20 個大都市中有 12 市政府辦理借上型市營住宅政策，其中橫濱市以 3,981 戶居冠，其次是神戶市，其餘因為阪神大地震急需安置災民之故，而橫濱市則是因市區人口大量增長及因應人口高齡化而採取此政策。

橫濱市採直接興建之市營住宅多偏向西部郊外地區，因市中心因建設成本較高，故主要採用借上型住宅居多，尤以中區、西區及南區借上型住宅數量皆較直接興建者為多。另橫濱市供高齡者使用之市營住宅約 4,390 戶，約占全部市營住宅的 14%，其中借上型市營住宅中有八成以上為提供高齡者居住使用。高齡者住宅之規劃強調住宅設備之提供與生活福祉相互結合，主要為附有照顧服務的機能性住宅。在住宅設備方面，考慮高齡者身體機能衰退的特性及需求，規定須裝置緊急通報系統，並於空間規劃上要求達到無障礙環境之設計，且每一住宅社區皆須設置交誼之集會空間。

另民間業者開發新建住宅作為借上型市營住宅，其申請流程約以三年為期，由民間業者提出新建事業計畫申請，經市政府認可後訂訂協定契約；第二年向市政府申請補助並開始興建；第三年完工後，雙方訂定租賃契約且政府予以補助金後，即可以開始入住及管理。

(十二) 案例參訪 4：都營住宅實務案例-十日市場ヒルタウン(サニーハウス 103 号室)

橫濱市的市營住宅在 1951 年公營住宅法施行前即已開始推動，1948 年橫濱市制定平民住宅使用條例，主要目標即為提供公共住宅給低所得家戶居住。1960 年開始大量興建市營住宅，至今約興建 4,700 戶市營住宅。

1. 橫濱市營住宅-十日市場基本資料

(1) 所在地：橫濱市綠區十日市場町 1258 番地

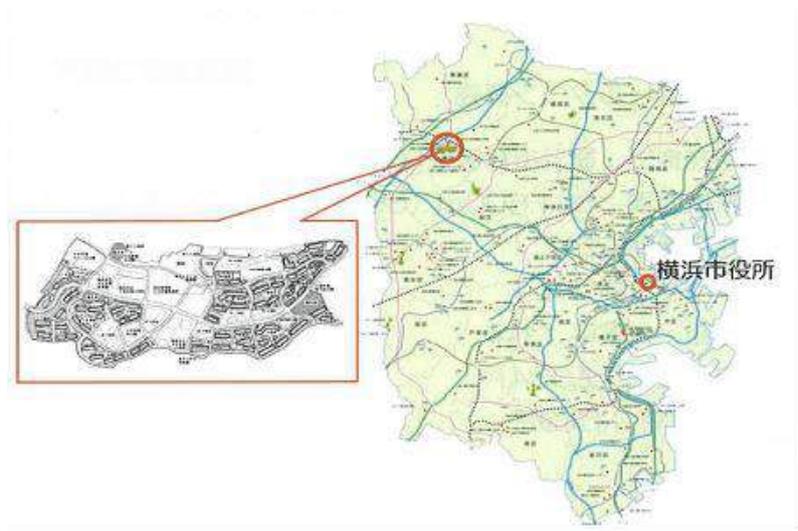


圖15橫濱市十日市場市營住宅區位圖

- (2) 區域面積：面積共計 39 公頃 1,600 平方公尺，其中住宅用地占 64%、中小學校占 8%、道路公園占 28%。
- (3) 十日市場的發展歷程

十日市場係於 1959-1964 年間興建，主要是因為 1952 年至 1962 年間日

本人口急速增加，導致住宅供給不足，故大規模的興建公營住宅，橫濱市除了十日市場外，後續又興建了上飯田住宅等公營住宅。十日市場住宅當時共興建 2,200 戶，僅為平房或二層樓的木造建築物。

經過 30 年，因建築物及設備老舊，建築居住水準已不符合現代的標準，故十日市場公營住宅於 1993 年開始陸續分區改建，每年約新蓋 200-300 戶，改建後成為中高層公營住宅，並配合區域道路、公園等公共設施的配置，改建時並積極與 UR 合作，以加入中高所得居住之 UR 租賃住宅，達到混居的效果。

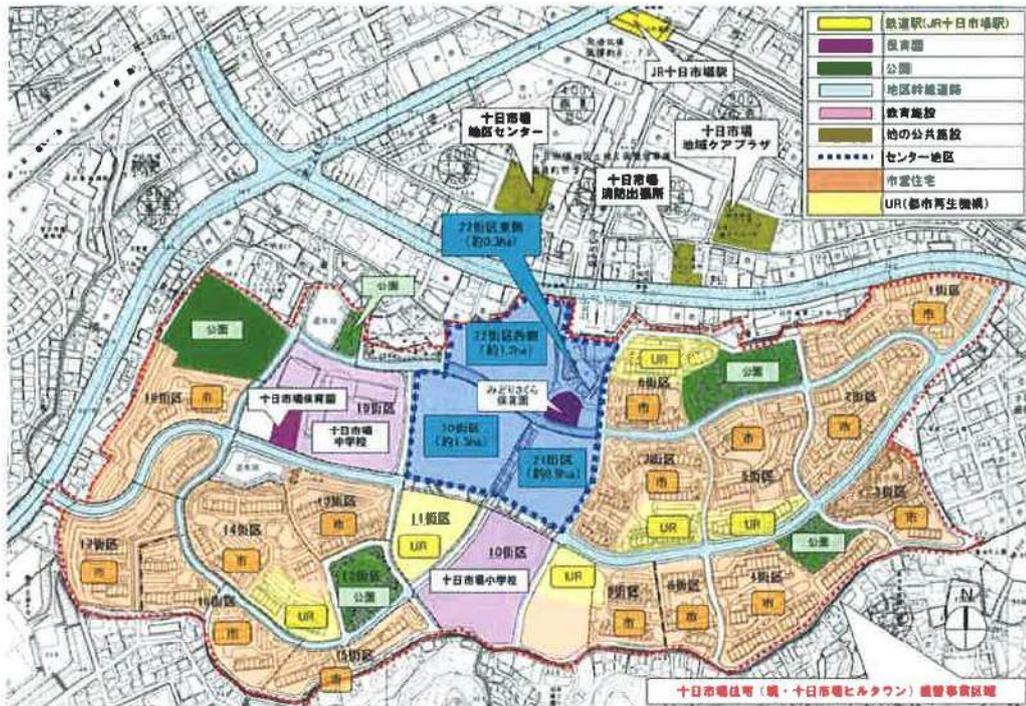


上圖為 1960 年的十日市場，左圖為目前的十日市場。可看出改建前後的極大差異

(4) 整體規劃設計

改建後的十日市場公營住宅，已發展成 23 區各區分別配置有公園與學校，其中橫濱市營住宅有 2,334 戶(低所得)、UR 住宅有 549 戶(中高所得)，UR 住宅亦全部為租賃住宅。

十日市場公營住宅房型設計，因以家戶為居住對象，主要以 3DK(68.95 平方公尺)居多，計 1,606 戶，占 68%。此外，因為改建前的原居民還可繼續居住，考量原居民的需要，故有配置一些 1DK、2DK 的房型，2DK 的房型有 585 戶，1DK 的房型有 113 戶。其餘為 4DK 房型 30 戶。



改

建後十日市場配置圖，黃色部分為 UR 住宅，橘色部分為市營住宅

(5) 改建方式

A. 改建費用：

改建費用 1/3 由中央補助、2/3 由橫濱市府負擔。改建經費依據法規 70 年間用居民之租金來償還建築工程費用，實際上改建經費還是由地方政府編列會計預算辦理。

B. 興建主體：

橫濱市府建築局住宅部

C. 與 UR 的合作：

十日市場在改建時市府主動的找 UR 合作，希望加入中高所得居住的 UR 租賃住宅，UR 原本在這沒有土地，是用其他土地跟這邊換的。改建後在配置上 UR 住宅有一定程度的分散分佈，達到混居的效果。不過雙方居民在交流上仍有困難，市營住宅管理營運委員會很積極的去找 UR 的居民加入，但效果還是不好。

(6) 管理維護：

- A. 市營住宅由市府建築局住宅部來管理，市府並委外物業管理辦理。
- B. 市營住宅約每 20-30 年會做一次大整修。因為當初大量興建，目前整修的經費確實已造成市府財政的龐大負擔。

2. 實地參訪

十日市場改建後共分為 23 區，案例參訪的是第 7 區，房型為 3DK(68.95 平方公尺) 即 3 房加廚房客廳的住宅。其衛浴是屬一體成型的。



案例參訪七區配置圖

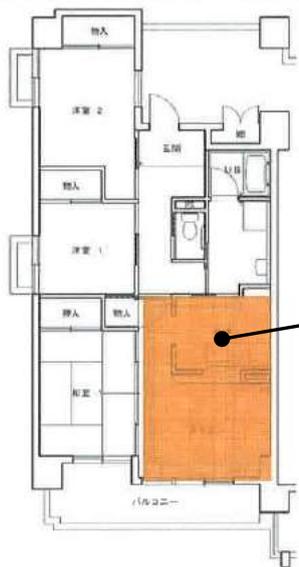


區內兒童遊戲場



市營住
望住戶

希





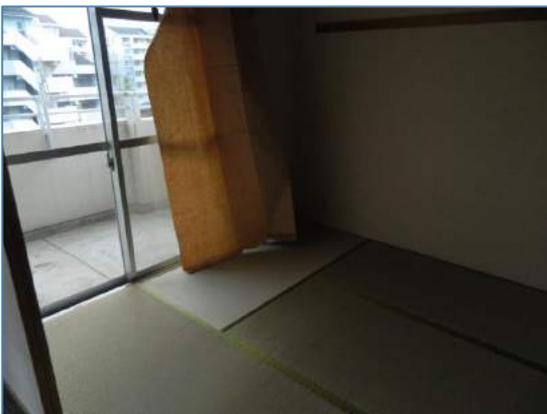
廚房及餐廳為連通設計



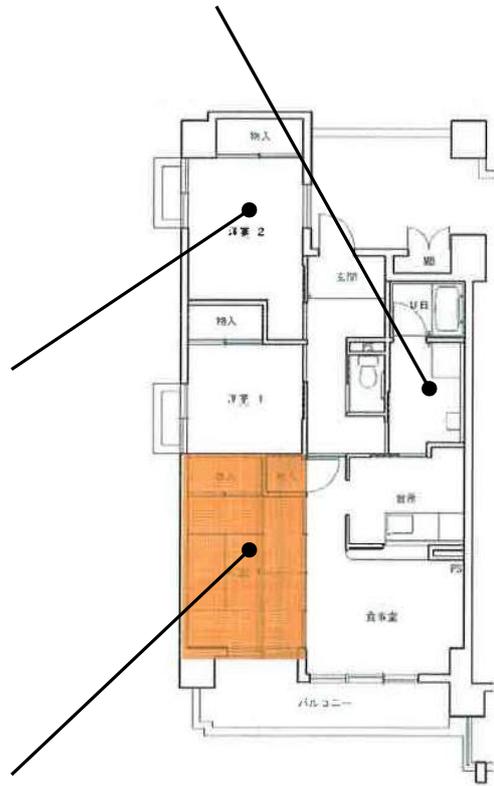
衛浴空間・有設置簡單的無障礙設施



洋式房間



和式房間



3. 小結

橫濱市十日市場市營住宅以良好的整體規劃，營造出便利、優雅的居住環境，並且透過管理維護制度維持居住品質，在外觀上無法感覺出是供中低收入所得居住之公共租賃住宅，與臺灣過去曾經推行過的提供經濟弱勢的平價住宅觀感極為不同。從而可知，公營出租住宅是否會形成貧民窟、標籤化，與規劃設計以及後續的管理維護有很大關係，也是臺灣未來發展公營住宅應借鏡之處。

(十三) 案例參訪 5：日本陽光臺案例參訪-洋光臺復甦計畫

1. 復甦計畫的緣起：

UR 都市機構 (Urban Renaissance Agency) 於 2004 年成為獨立行政法人都市再生機構(以下簡稱為 UR)，其前身為日本住宅公團，該機構特殊公法人之角色，主要係配合政府不同階段的政策目標，協助解決日本住宅問題。UR 目前在日本管有 1700 個住宅群，約 75 萬戶住宅、半數以上住宅屋齡均超過四十年以上，且少子化及老齡化問題嚴重，空屋率逐年攀升，舊(空)屋再提升及再利用，為 UR 重點推動的工作。2011 年 UR 運用從過去累積的 Know how，邀請隈研吾擔任主任建築師，佐藤可士和擔任計畫總監手，開始推動「住宅地再生—洋光臺復甦 (Renaissance) 計畫(以下簡稱復甦計畫)」。

2. 洋光臺介紹：

洋光臺位於日本神奈川橫濱市磯子區，面積約 5 公頃，日本政府於昭和 41 年至 48 年間開發該新市鎮，面積約五公頃，事業計畫設有 8558 戶，3.3 萬人口，居民於昭和 45 年開始入居。洋光臺區分中央區、北、西、南四區，四分之三基地屬於集合住宅計 11253 戶，其中由 UR 提供出租住宅有「洋光臺中央住宅群」、「洋光臺北住宅群」及「洋光臺西住宅群」3 處計 3350 戶，占總戶數約 3 成。

3. 復甦計畫的推動：

復甦計畫係以陽光臺整體區域風貌景觀、社區居民意識的復甦，及與縣市聯合的再生能源等 3 大策略活化其住宅群。為擘劃其住宅群的未來願景及發展方向，UR 聯結「顧問會議」：由各界有識者討論城鎮活性化的新理念，與「地區會議」由地方人士與行政機關合作討論如何活化社區，並融入以居住安定環境為核心所進行基礎調查資料，從多樣角度進行討論後，達成「以居所產生最大化力量」為核心之共識，透過住宅群豐富人才及豐富空間的資產，重新創造住宅群的新價值及文化，目前已推動之工作摘要說明如次：

(1) 住宅群孕育的新生活文化：

A. 改變低餐桌生活：住宅群創設的廚房用餐區型態，分開睡眠與飲食區

域，改變低餐桌的生活。

B. 北側廚房：以前廚房大多設置在陰暗的北側，住宅群將不鏽鋼流理臺設置於明亮的南側，從此改變了主婦工作型態，創造了一家團圓為中心的住宅。

C. 圓筒鎖：以前僅有少數簡單的鑰匙，圓筒鎖的導入多樣化鑰匙的種類，確保住戶的隱私。

(2) 「CC 實驗室 (Community Challenge Lab) ：

UR 將原本為店鋪的場所，修改為以木質為基調的溫暖空間，免費讓社區或社區外的團體或個人使用，分長期與短期實驗室，短期實驗室借用時間以一日到一週時間計算，長期實驗室借用時間為一個月，使用著計有居民、學生、各類社團或企業人士等，活動者中三十歲到七十歲女性佔九十五%，活動類型有樂團教學、美食演練、支援日本地震物資蒐集地方，推動一年後統計該實驗室使用率達百分之九十。

(3) 「區域聯盟」：

UR 透過區域聯盟活動，促進住宅群中人與人、人與場所、場所與人的聯繫，橫濱市所已舉辦小學生環境繪畫日記活動十五年，提醒大家愛護陽光臺環境，UR 每年二月定期舉辦梅鄉祭典活動，去年商店街、CC 實驗室舉辦萬聖節慶祝活動吸引約三千人。UR 會不定期針對大學生開辦城鎮社區活動養成講座，對社會人士舉辦商業管理講座，常常舉辦多種家庭進修、社區總體營造領導者養成講座，努力推展多樣的人力資源開發。

4. 復甦計畫未來努力的方向：

- (1) 北集會所的創意競賽：未來規劃以洋光臺地區做為社區的中心據點，將南側的橫濱市保健廣場、中央住宅群的 CC 實驗室，與整修後的北集會所聯合起來，創建一個新的社區。北集會所改建工程，將以建築設計競賽的方式，讓年輕的創意者共同參與，期待集會所創作的建築物可成為景點，並象徵住宅群的未來。
- (2) 外牆修繕：在外露的室外機器外表鋪設錫箔版即「樹葉之版」，以柔和色調進行外牆的修繕，修繕後的外牆有自然「樹葉」飄落般的層感。
- (3) 中央廣場修建：中央廣場將以日本傳統建築的「屋簷」創作「陽臺空間」，新增的「陽臺空間」，將供作第三部門或社福機構使用，提供居民溫馨的服務。
- (4) 防災的新造型：未來以北集會所作為防災的新據點，將防災硬體與軟體最新技術，納入北集會所的整修計畫中，並透過居民、婦女及老人的討論及演練，進行防災整備未雨綢繆。
- (5) 商業空間的活化：提出更多具有影響力的計畫，積極活化商業空間，讓更多在地或附近的居民可在此設置商店，聚集更多的人潮，讓城鎮更有活力。
- (6) 擴充 CC 實驗室：持續檢討及不斷擴充 CC 實驗室，帶動社區整體創意及活力，更遠大的方向是朝設立紮根地區型的「洋光臺大學」邁進。
- (7) 與企業合作：以展示「洋光臺住宅群的未來」為主軸，邀請更多的企業、團體等各式各樣的人來參與討論，運用這些人的力量，來解決日本全國所面臨之住宅問題。
- (8) 電影委員會：未來規劃以洋光臺住宅群，作為製作電影或連續劇的舞臺，聚集眾多的焦點，讓國內外認識洋光臺。
- (9) 圖書館：設立屬於住宅群獨立的圖書館，提供男女老少作為知識培育與家庭交流的空間。
- (10) 汽車分享：協助政府推動有助於環境永續發展的措施，例如，分享在洋光臺試用電動車的成功的經驗，讓其他城市借鏡，響應環保的生活。

5. 結論

本計畫推動已邁入第四年，UR 將秉持對洋光臺建設四十年來對地區的感情與歷史，不斷的開發住宅群多樣的人力、空間及資源，以事業長期來經營本地區，未來洋光臺的復甦計畫之成果，持續創造出住宅群新價值及文化，必將成為住宅群再生或日本住環境提升的典範。

(十四) 專題演講 8：UR 賃貸住宅營運管理

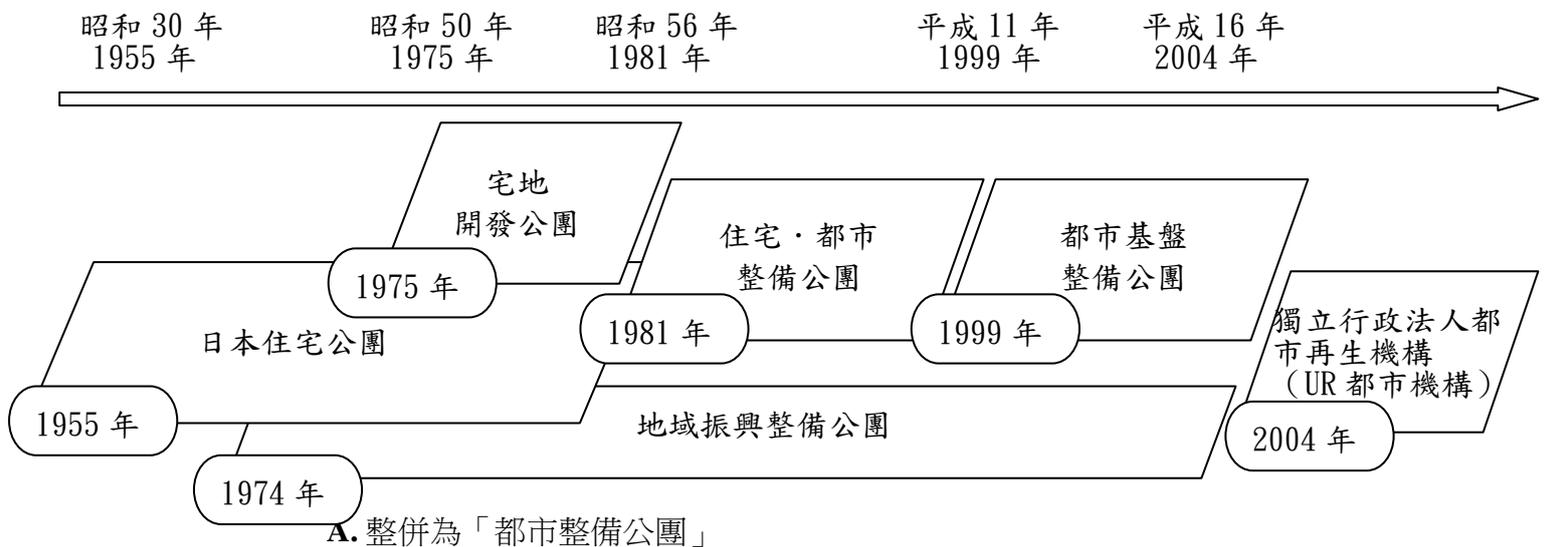
1. 日本都市再生機構組織概要

(1) 組織的概要

A. 名稱：獨立行政法人都市再生機構（URBAN RENAISSANCE AGENCY）

- B. (簡稱：UR 都市機構)
- C. 設立：2004 年 04 月 01 日
- D. 資本額：10,611 億日圓 (政府 10,591 億日圓+地方公共團體 20 億日圓)
- E. 所在地：神奈川縣橫濱市中區本町 6-50-1
- F. 設立根據法：獨立行政法人通則法、獨立行政法人都市再生機構法
- G. 主務省：國土交通省
- H. 役職員數：役員 13 名 (理事長 1 名 (以前由國交省官員擔任，現以公開徵選方式決定)、副理事長 1 名、理事 8 名 (其中 6 名為國土交通省官員或 UR 職員擔任，其中 2 名為民間專家)、監事 3 名 (2 名退休 UR 職員，1 名民間專家))、常勤職員數 3,201 人
- I. URL：<http://www.ur-net.go.jp>

(2) 組織的沿革



1981 年，日本住宅公團與宅地開發公團被統合在一起設立了住宅都市整備公團(簡稱住都公團)，隨著經濟的安定，住宅的需求也減少了，此時的目標為建設住宅由量轉為質的轉換。另外也將焦點放在都市公園的整備。在 1995 年的阪神淡路大震災約建設了兩萬戶的復興住宅，對受災地復興頗為受用。

B. 改組為「都市基盤整備公團」

1999 年改組成都市整備為重點的都市機盤整備公團(簡稱都市公團)，停止了分讓住宅的供應，變成了都市基盤整備與供應出租住宅的組織，新市鎮(New Town)事業、山林整備、大企業的工廠土地購入等整備事業也漸漸的撤守。

C. 統合轉型為「都市再生機構」(UR)

2004 年受到行政改革的風潮，都市基盤整備公團與地域振興整備公團的地方都市開發整備部門共同整併為「都市再生機構」。從此，出租住宅的名稱從公團住宅變成了「UR 賃貸住宅」。現在機構的主要工作是中心市街地的活化及出租住宅之管理。

(3) 組織結構

日本都市再生機構之組織結構，設立本社與支社，其分別設立單位如下：

組織	單位
本社	1.經營企劃部 2.總務人事部 3.經理資金部 4.業務企劃部 5.業務第一部 6.業務第二部 7.業務第三部 8.住宅經營部 9.客戶服務室 10.技術成本管理室 11.地方都市業務部 12.特定業務管理室 13.監察室
支社	1.募集販賣本部 2.都市住宅技術研究所 3.綜合開發事務所 4.都市開發事務所 5.營業所 6.各地方支社

資料來源：都市再生機構網站(<http://www.ur-net.go.jp>)。

2. 日本都市再生機構事業概要

(1) 設立宗旨與目標

日本都市再生機構設立宗旨與目標在於：

- A. 與民間及地方政府合作，推動都市再生工作。
- B. 妥適維護及管理租賃住宅，提供機能豐富的生活空間。
- C. 支援災區重建復興與都市防災機能的強化。
- D. 建構安全舒適的郊區生活環境。

(2) 業務內容

日本都市再生機構業務大多具有規模大、時間長、權利關係複雜難以協調、必須照顧低所得者與高齡者以確保其居住安定等特徵，主要可分為四大

領域，其中又以「都市再生」及「居住環境」二個領域為主，說明如下：

都市再生領域

- A. 伴隨產業結構的轉換，大規模的土地利用重編。
- B. 城市生活、交流、經濟中心的形成。
- C. 提高城市防災能力，改善密集市區。
- D. 支援民間租賃住宅，改造地區生活據點。

(3) 居住環境領域

承接公團時代的租賃住宅，經營非營利性政策住宅出租與相關設施維護與管理業務，同時進行住宅內外部空間與設施的更新改善，並對綜合住宅區進行重編與改建，增設社會福利設施及住宅。

(4) 災區復興領域

協助災區調查建物與住宅受災情形與判斷危險程度、興建臨時應急住宅、支援災區重建與都市防災機能的強化等。

(5) 郊區住宅領域

以共生安全、安心的街道建設環境為主題，有效地利用地區特性，提升郊區及地方城鎮的居住環境，但目前已不再開發新的郊區城鎮。

3. UR 賃貸住宅管理戶數

- (1) 日本全國 1,692 團地，管理戶數 74 萬 6,213 戶。
- (2) 都道府縣別管理戶數前 10 多之都府縣

都道府縣	管理戶數
東京都	167,192
大阪府	112,971
千葉縣	89,057
埼玉縣	81,862
神奈川縣	73,650
愛知縣	52,639

兵庫縣	52,639
福岡縣	46,195
京都府	23,492
奈良縣	15,156
其他	31,360
合計	746,213

4. UR 賃貸住宅現場管理體制

- (1) 每 3 萬戶設置一處住宅管理中心，統籌工程發包及客訴等業務。
- (2) 200 戶以上社區設置管理服務事務所，並設主任 1 名，全國有 764 處。
- (3) 全國設置 31 處營業所，辦理廣告招租事宜，每年約促成 7 萬 3 千件租賃案件。
- (4) 全國 3200 員工，其中約 1400 人負責管理維護出租住宅。

5. UR 賃貸住宅維護管理

主要計畫的修繕項目實施狀況

修繕項目	平成 25 年度實績	平成 26 年度實績
外壁修繕	29,000 戶	42,000 戶
給水設施修繕	25 施設	22 施設
照明器具修繕 (LED 化)	57,000 戶	71,000 戶
耐震診斷 (發注實績)	8 棟	268 棟
耐震改修 (發注實績)	232 棟	66 棟

計畫修繕的其他項目 (共用部)

項目	周期
外壁修繕	18 年
屋根斷熱防水	12 年
樓梯間地板防水	18 年
陽臺地板防水	18 年
鐵部等塗裝	3-6 年
給水管取替	18-25 年
雜排水管取替	18 年
電梯設備修繕	20 年

6. 政府督導方式

UR 機構之主管機關為國土交通省，由該省督導其相關計畫、預算案及績效評鑑，理事長無須向國會報告。

(十五) 案例參訪 6：橫濱市港北區日吉本町高齡者住宅



首先介紹學研公司，是個以教育業起家的公司，計有下列四大事業：一、出版；二、補習班；三、保育院學校；四、支援高齡與養育等事業。

所謂 Cocofump 的意涵，包括了 Conversation(會話)、Communication(溝通)、Comfortable(快適)、Convenience(便利)、Peace of mine(安心)、Fun(快樂)

在該公司高齡與養育事業下的內容，包括：

- 一、老人住宅介護看護：高齡住宅的開發營運、介護事業所的營運。
- 二、小孩養育支援：保育所營運的認可、認證。
- 三、相關設施設計開發及諮詢。

2015 年高齡與養育事業的營業額達到 140 億元，全國分布有 95 處高齡者住宅，未來規劃是否要推廣到國際。

因應日本人口結構少子高齡化，高齡化問題嚴重，因此產生一種”附有服務的高齡者住宅”，主要特徵為與入住者簽訂入住契約，與一般公寓大廈簽訂的契約相

同，但是會提供到府服務。

另外，在一樓設有診所及藥局；另於一樓大廳設有提供小孩與老人活動的空間，同時提供日托服務，讓住在附近的民眾也可以進來，與老人互動與交流。因為失智者家屬，還是希望有長者有與外界交流的機會。



這種附服務的高齡住宅，於平成 23 年成立，近四年間此類住宅突飛猛進，增加數量大增。建築物的詳細內容，區分為：自立型(生活自理)與介護型(需要看護)。日吉中心計有 21 間提供短期安置、自立棟有 35 間、介護棟有 50 間。



鐵尾先生並介紹學研公司在其他地方的不同特色：例如：橫濱鶴見中心，同時提供不同型態的住宅，有一般家戶住宅及附服務的高齡住宅。因為除了老人事業也包括一般家戶住宅事業，當老一代的長輩行動不便，需要有較多的照顧服務，就住在低樓層的附服務高齡住宅，上樓層則由子女及孫子女住在一般住宅，也算另一種型態的三代同堂。

另外，以柏豐四季臺中心為例，包括整個區域的看護系統，當地設有診療所、藥局，服務區域內的民眾；高住中心則與其他事業者的合作如 Denny's(有名的一般家庭連鎖餐廳)合作。也算各中心生活機能結合異業的特色。

接著由笠井先生介紹所謂的”附服務高齡者住宅”：是提供 60 歲以上者居住，並加上一些條件(必須向政府登錄，且有無障礙設施)的出租住宅。

其中有一種叫做”終身租賃契約”，居住者不用付更新費就可一直住到往生。入住的高齡者需要的看護服務，入住前到醫院定期檢查，入住後仍然可以接受各種檢查，因為中心與其他到府服務的醫院合作，醫生可以提供到府服務，24 小時可獲得服務。在這裡的費用項目包括：租金、管理費(含水電瓦斯費)、服務費、餐費。介護型的包含水電費，自立型的另付水電瓦斯費。服務費是指日常服務所必需之服務費用。餐費則視食用中心供餐者付費，若可自理者(或出去吃)則免繳。

入住時要付二個月的保證金(押金)，退租時，則用於因使用所造成之破損修理費由此扣除後退回。

1. 最常被詢問的問題：

- (1) 可以接待訪客嗎？跟出租住宅一樣，可以視為是自己的家可以自由進出，接待訪客。
- (2) 終身租賃契約，可以解約嗎？當病情加重需要看護服務時，由於老化造成的依賴程度會越來越高，需要的服務會越來越多，訂有終身契約者依法是不能要求其退租，但是因為考慮到其醫療的需求及經濟的負擔，對於自立型者會建議其取消原契約，訂定新契約(附有服務的高齡住宅)。

日吉中心提供的四項服務：一、在宅照顧支援(設有照護管理士 2 名，提供日常照護諮詢)；二、到府訪問服務(設有緊急按鈴，須要時按房間內的護士鈴，就有人立即回應)；三、日間照顧(週一至週六 8:30-18:15 除提供腦部有氧活動外，並提供接送、入浴、運動、活動及供膳等)；四、短期住宅設施(單人型短期入住之生活照顧)。



該中心的土地是 UR 的，借地 20 年(之後預計更新)，土地與房子是與不動產證券化公司信託給該公司的。

二、新加坡

(一) 研習課程表

日期	時間	課程主題	主題內容	主講人/演講者	地點/地址
11/16 (一)	09:00-12:00	轉機	東京成田機場出境：日本（東京）-臺北（桃園）		東京
	14:00-22:00	轉機	1.桃園國際機場轉機：臺北（桃園）-新加坡 2.新加坡樟宜機場入境 3.飯店環境介紹		新加坡
11/17 (二)	09:00-11:00	（定點研習） 專題演講 9： 新加坡公共住房制度概覽	1.新加坡概要 2.新加坡土地政策	新加坡國立大學 房地產研究學院 不動產系 程天富副主任、副教授	新加坡國立大學 不動產系 （地址：4 Architecture Drive, Singapore）
	11:00-12:00	（定點研習） 專題演講 10： 新加坡住屋市場的結構 和政策發展、建構、營 運及財務規劃	1.新加坡住屋市場的結構 2.政府組屋政策 3.政府組屋的購買及轉售資格 4.預購組屋制度 5.購屋的資金來源 6.轉售組屋和轉售抽潤 7.租賃組屋政策		
	14:00-15:30	（定點研習） 專題演講 11： 公積金制度的操作背景	1.中央公積金概況 2.公積金提繳率 3.公積金制度		

日期	時間	課程主題	主題內容	主講人/演講者	地點/地址
		、方法與效益	4.居者有其屋計畫 5.公共組屋計畫之售屋所得之分配 6.附帶專題：高齡族群之組屋套現選擇		
	15:30-17:00	(定點研習) 專題演講 12： 市鎮理事會在管理公共 組屋上的角色與責任	1.市鎮理事會的組織 2.市鎮理事會的功能 3.市鎮理事會的財源	新加坡國立大學 不動產系 余熙明副教授	
	17:00-18:30	案例參訪 7	組屋案例介紹- CASA CLEMENTI	新加坡國立大學房地產 研究學院、不動產系 程天富副主任、副教授	(地址：Clementi Avenue 1)
11/18 (三)	09:00-11:15	(定點研習) 專題演講 13： 新加坡公共組屋現況與 住宅政策	1.影片介紹：建屋發展局的世界 2.新加坡公共住房政策概述 3.新加坡公共組屋相關計畫方案 4.新加坡政府組屋發展現況與課題	建屋發展局 1.商業房產及土地司 駱潤東 首席諮詢師 2.企業通訊 陳惠惠 經理	建屋發展局 (地址：480 Lorong 6 Toa Payoh)
	11:15-12:00	案例參訪 8	組屋案例介紹- 大巴窰 (Central Horizons, Toa Payoh)	建屋發展局 企業通訊 袁藝菱 經理	
	14:00-16:00	(定點研習) 專題演講 14： 新加坡土地使用規劃與 策略	1.新加坡城市發展治理方向及策略目標 2.新加坡的行政結構 3.市區重建局組織架構及主要職責 4.綜合規劃體系	市區重建局 蕭家彬 總監 王詩琳 行政規劃師	新加坡城市規劃展覽館 (地址：45 Maxwell Road)

日期	時間	課程主題	主題內容	主講人/演講者	地點/地址
			5.總體規劃流程		
	16:00-17:00	成果交流討論	分組討論		
11/19 (四)	09:00-12:30	案例參訪 9	組屋案例介紹-中峇魯 (Tiong Bahru)	新加坡國立大學 房地產研究學院 不動產系 1.廖文琦副主任、副教授 2.Calvin Chua	(地址: Tiong Bahru Road)
	14:00-17:00	案例參訪 10	組屋案例介紹-杜生區 (Dawson)		(地址: Dawson Road)
11/20 (五)	09:00-12:00	案例參訪 11	組屋案例介紹- 榜鵝綠馨苑 (Waterway@ Punggol)	新加坡國立大學 房地產研究學院 不動產系 1.廖文琦副主任、副教授 2.Calvin Chua	(地址: Punggol Walk)
	14:00-17:00	案例參訪 12	1.引言 2.市鎮理事會之成立 3.市鎮理事會之責任 4.工作範圍 5.市鎮理事會資金來源與管理 6.活動參與 7.聯絡管道	丹絨巴葛市鎮理事會 1.林建宏副總經理 2.黎才財資深產業經理	丹絨巴葛市鎮理事會 (地址: Blk 166 Bukit Merah Central)
	17:00-18:30	案例參訪 13	組屋案例介紹-	丹絨巴葛市鎮理事會	(地址: Cantonment Road)

日期	時間	課程主題	主題內容	主講人/演講者	地點/地址
			達士嶺 (Pinnacle@ Duxton)	黎才財資深產業經理	
11/21 (六)	09:00-12:00	休息	市區自由參觀		新加坡
	14:00-17:00	機場入境	1.新加坡樟宜機場出境：新加坡-臺北（桃園） 2.桃園國際機場入境		桃園國際機場

(二) 專題演講 9、10：新加坡公共住房制度概覽

1. 基本介紹

新加坡為一經濟發達的城市國家，居民共 380 萬人，平均每平方公里 7,540 人，為世界人口密度第 3 高的國家，人民平均收入為 54,588 美元。在土地政策方面，新加坡為擴大可使用面積，積極辦理填海造地，目前總國土面積為 716.1 平方公里，已較建國時的 580 平方公里，成長 20%。另為了城市發展，新加坡於 1966 年訂定「土地徵用法令」，明定政府有權基於政策目的，強制徵收人民私有土地，至 2006 年，該國國有土地占總國土面積已超過 85%，較 1965 年建國時的 45%，大幅增加 40 個百分點。

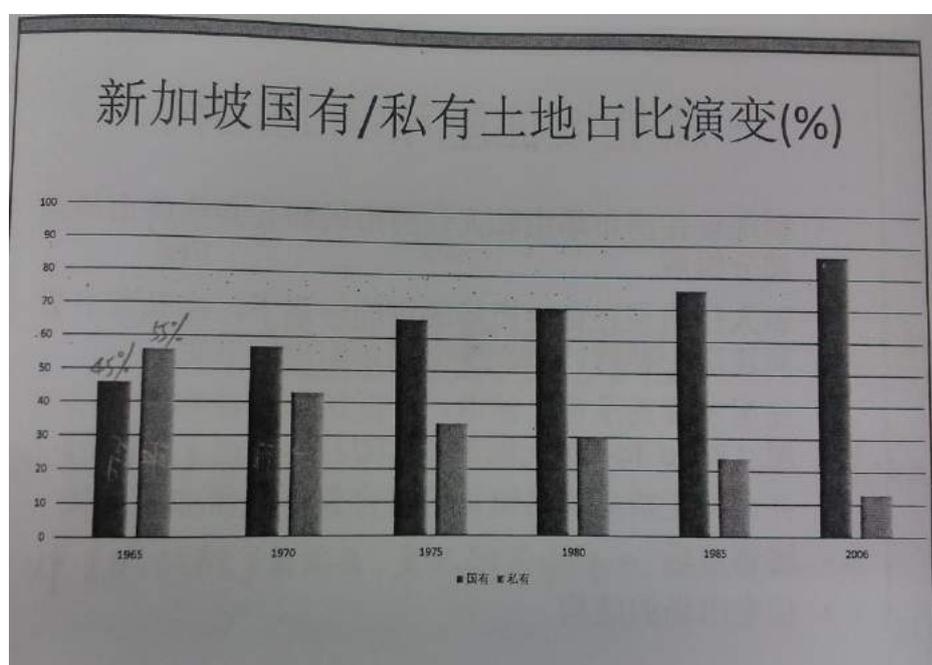


圖16新加坡國有／私有土地占比變化圖

2. 新加坡住屋市場的結構和政策發展、建構、營運及財務規劃

(1) 新加坡住屋市場的結構

由於新加坡特殊地理及政治環境，為增強新加坡公民的認同感和凝聚力，該國政府自 1970 年代起實施「居者有其屋」政策³，在政府高度支持並投入大量資源推動下，至 2014 年底，該國居民住在政府興建的政府組屋比重高達 82%，僅 18% 人民居住於私人住屋。

³如同該國李光耀總理所說：「我要讓新加坡每個家庭都有真正的資產讓他們去保護，尤其是他們的住房，一個在國家擁有自己住房的人會去努力保護它。」

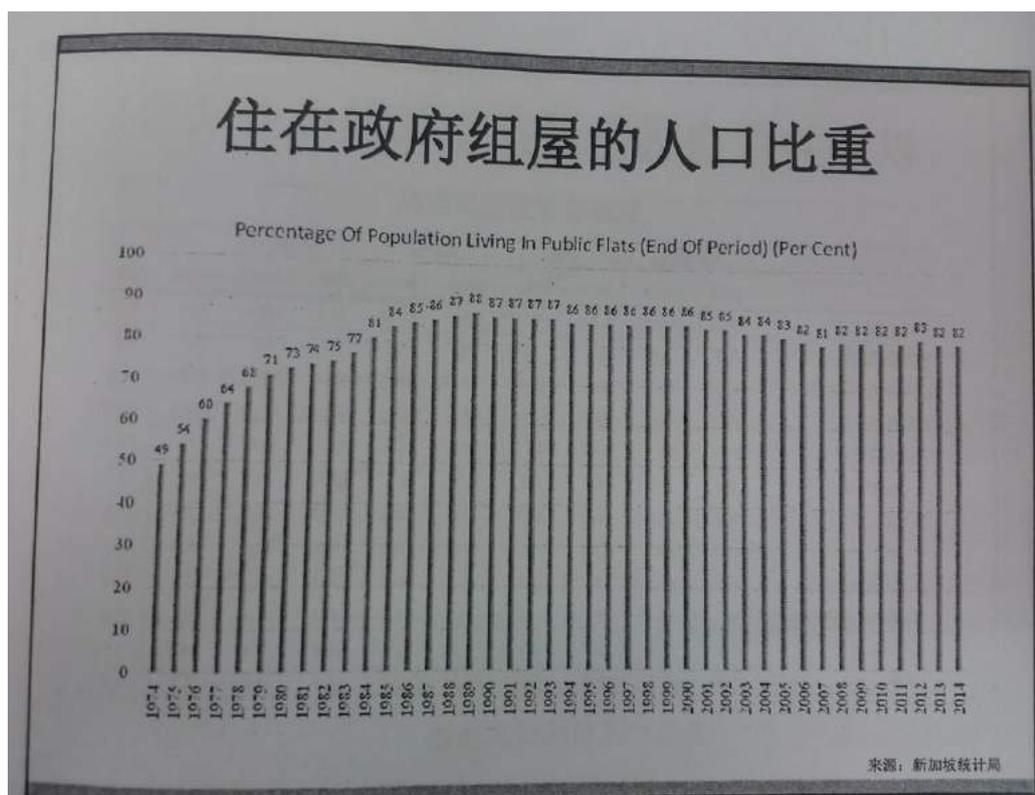
(2) 私人住屋市場

屬自由市場經濟機制，一般係由開發商於私有土地上興建房屋並出售，其市場價格係由買賣雙方協議決定。

(3) 公共住屋市場

政府在國有土地上興建政府組屋提供新加坡居民居住使用。

表5 新加坡居民居住政府組屋的人口比重



3. 政府組屋政策

新加坡政府為落實「居者有其屋」政策，於 1960 年 2 月 1 日設立建屋發展局(Housing Development Board，以下簡稱 HDB)負責執行政府組屋政策。

(1) 管理機構

HDB 係隸屬於國家發展部，負責政府組屋的建設、分配和管理的工作。由於 HDB 為一依法成立的半官方機構，具有絕對權威性，握有公共住房政策的立法權以及調配財政及土地資源的權利，其職能包括下列 6 大項：

A. 住宅發展計畫

B. 徵收土地-依 1966 年制定的「土地徵用法令」，有權以市場價格強制徵收私人土地，建造政府組屋。

C. 建造組屋-負責政府組屋的設計、建築及建造。

- D. 外包或承包工程-可將公共組屋的設計、一部或全部建造工程採外包方式委外辦理。
- E. 房屋出租/出售-HDB 審核新加坡居民符合規定條件者，得向 HDB 申請承租或承購政府組屋。
- F. 房屋貸款-獲 HDB 核定符合資格得購買組屋的居民，可於承購時向 HDB 申請貸款。

(2) 政府組屋

HDB 會根據新加坡居民人口成長狀況及房屋供需情形等因素，決定政府組屋興建數量，提供的房型包括 1 房以至 5 房，以滿足不同家庭的需求。依新加坡統計局統計，2014 年時，HDB 管理的組屋房型，1 房及 2 房組屋分別約占屋數的 2% 及 4%，3 房、4 房及 5 房之比例則分別為 24%、39% 及 23%。

在組屋類型上，除傳統由 HDB 自行設計興建外，近幾年並新增兩種形式：

A. 執行共管公寓(Executive Condominiums,以下簡稱 EC)

HDB 以公開招標方式將土地使用權利交由私人開發商從事開發設計與基礎設施，興建與私人公寓類同之公寓，個人於該公寓居住滿 10 年者，將可取得該公寓所有權。

B. 私人組屋(Design Build and Sell Scheme,以下簡稱 DBSS)

為提供具設計感的組屋，由 HDB 提供土地委由私人開發商設計、興建及銷售。

上開兩種類型使公共住房的設計及建築更多元化，居民得以因應家庭及經濟生活需求，選擇適合的類型。

4. 政府組屋的購買及轉售資格

依 HDB 規定，僅新加坡的公民或永久居民，始能申請購買 HDB 興建或委託興建的政府組屋，且申請時須未持有房產，另外，每人一生中最多僅能購買 2 次組屋，如為第 1 次購買，可享有較多政府補助。購買者購入組屋後，須居住於該組屋達 5 年，始可在公開市場上將組屋轉售予其他新加坡公民或永久居民。

表6 政府組屋的資格條件

組屋類型	HDB 組屋	私人組屋(DBSS)	執行共管公寓(EC)
國籍	新加坡公民或家庭核心成員至少有一位為新加坡公民或新加坡永久居民		
收入上限 (家庭月收入)	12,000	12,000	14,000
房產限制	在申請日前 30 個月內及申請日自持有組屋期間，申請人、配偶、家庭成員及其配偶不得持有及處分房屋、土地或利益。		

HDB 並針對低收入戶者，依其家戶所得提供購屋津貼(額外公積金購屋津貼及特別公積金津貼)，以提升其購屋能力；購屋者如係選擇靠近父母或已婚子女住房者，政府並提供近居組屋津貼補助，鼓勵子女居住於父母住屋附近，以就近照顧。

5. 預購組屋制度(Build-to-order,BTO)

新加坡自 2002 年起實施 BTO 制度，HDB 選定興建之組屋地點及組屋型態及戶數後，申請者即可於規定期限內向 HDB 申購組屋，由 HDB 以電腦抽籤選定符合條件的申請者及順序後，始開始興建組屋，且第 1 次購買者有優先權，至於價格，則由政府依興建成本估算決定。

6. 購屋的資金來源

有申購權的居民，可以現金、向 HDB 申請優惠利率貸款或公積金支付購屋的價款。其中 HDB 的優惠利率貸款條件，包括貸款額度最高為組屋價格的 90%、貸款利率 2.6%、最長貸款期限為 25 年或借款人年齡達 65 歲、每月分期付款上限為借款人稅前月收入的 30%，以避免貸款人選擇較大型的組屋而無法負擔貸款。

7. 轉售組屋和轉售抽潤(Resale Levy)

依 HDB 規定，住戶取得政府組屋後，須居住滿 5 年始得轉售，之後住戶如欲再申請第 2 間政府組屋並接受政府補貼者，就必須依第 1 間受津貼的組屋房型，支付轉售抽潤，房型愈大，須支付的轉售抽潤就愈高。

表7 轉售抽潤金額表

第 1 間受津貼的組屋類型	轉售抽潤金額
2 房(2 room)	15,000
3 房(3 room)	30,000
4 房(4 room)	40,000
5 房(5 room)	45,000
執行式(Executive flat)	50,000

然而，如果住戶係購買未受津貼補助的私人組屋、執行公寓或轉售組屋，

則毋須支付轉售抽潤。

8. 租賃組屋政策

考量低收入家庭無法負擔購買組屋費用，HDB 提供部分組屋以較低租金出租予低收入者，且如果承租滿 5 年，亦得將該組屋出租或分租他人，未來如有足額資金，亦得向 HDB 申請購入組屋。

承租條件：申請者須為 21 歲以上，且月家庭總收入低於 1,500 元，家庭核心成員應符合下列條件之一：

- (1) 申請人+配偶+子女(如果有)
- (2) 申請人+父母+兄弟姐妹(如果有)
- (3) 申請人+依法監護、照料和管理的孩子
- (4) 單身聯合計畫：申請人+另一單身人士(35 歲以上)

月租金(新幣)如下表：

表8 租賃組屋月租金金額表

月收入	型態	月租(1 房)	月租(2 房)
800	第 1 次	26-33	44-75
	第 2 次	90-123	123-165
801~1,500	第 1 次	90-123	123-165
	第 2 次	150-205	205-275

註：指第 1 次或第 2 次買組屋出售後再向 HDB 承租。

(三) 專題演講 11：公積金制度的操作背景、方法與效益

1. 中央公積金概況

新加坡實施公積金制度的原始目的，是為了民眾的防老、養老(民眾需自行籌措足夠資金養老)，強制受雇民眾以公積金進行養老儲蓄。此項制度經過多年演變後趨於複雜，除了可供養老外，還可用以支應買房、醫療保險，以及提供子女學費等。

- (1) 新加坡的公積金制度始於 1955 年，英國殖民政府根據「中央公積金法」成立中央公積金局，負責徵收、管理和發放公積金，強制所有新加坡公民和永久居民都必須參與「公積金儲蓄」。公積金存款餘額快速成長，1955 年為 910 萬元（計價單位:新幣，以下同），2010 年底為 1859 億元。

公積金儲蓄係指公積金會員及其雇主雙方按雇員年齡及每個月收入的規定比例（繳交率）繳交公積金，存入積累式的個人帳戶（以個人名義分別開立普通帳戶支應購屋款、特別帳戶供退休使用，及支應醫療保險的保健帳戶等 3 個基金帳戶），因此新加坡每個就業者無論其受雇單位的性質，都在公積

金擁有帳戶，每月要向公積金繳交一定比例的個人工資。中央公積金局除留足備供會員提款之公積金外，其餘運用於購買政府債券等，並將部分資金貸給建屋發展局，用於建造組屋和建屋發展局營運等開支。

- (2) 中央公積金係新加坡唯一之公共退休金制度，屬強制性之社會保障制度。因係「個人儲蓄、用於個人」之性質，故該制度並無社會資源再分配效果，僅是同一人不同年齡階段之可用資金重分配。

2. 公積金提繳率

中央公積金局根據經濟景氣程度、居民生活水平、企業勞動力成本等因素，逐年決定提繳率，且會員年齡越低，提繳率越高。公積金提繳率總體上經歷了由低到高，再由高到低的過程，從 1955 年到 1985 年，提繳率不斷調高，從最初的 10%（雇主、雇員各 5%），一直到 1986 年歷史高點 45%。目前繳交率依會員年齡而異，50 歲以下會員之提繳率為 37%（雇主 17%、雇員 20%），亦即會員每月超過三分之一以上薪水需存入公積金帳戶；超逾 50 歲會員之提繳率為 35%至 12.5%不等（雇主 16%至 7.5%、雇員 19%至 5%）。此外，公積金亦屬雇主用人成本，例如雇主每月付薪 1000 元，尚須為員工支付 170 元公積金，因此用人成本合計為 1170 元。關於雇主繳交率部分，政府視經濟環境予以彈性調整；例如金融海嘯期間，為減輕雇主勞工成本負擔，防止雇主裁員造成的失業問題，政府曾調降雇主繳交率。

除繳交率外，公積金尚有工資上限規定，工資上限為每月收入 5 千元。例如某人 46 歲且月收入為 1 萬元，繳交公積金月收入之計算上限以 5 千元為計算基礎，亦即個人應提 1 千元繳(20%)之公積金。

時間	雇員年齡	貢獻率		合計繳存率	公積金流向			工資上限
		雇員	雇主		普通帳戶	特別帳戶	保健帳戶	
1/1/2015	35 (含) 以下	20	17	37	23	6	8	5000
	36-45	20	17	37	21	7	9	
	46-50	20	17	37	19	8	10	
	51-55	19	16	35	14	10.5	10.5	
	56-60	13	12	25	12	2.5	10.5	
	61-65	7.5	8.5	16	3.5	2.0	10.5	
	>65	5	7.5	12.5	1	1	10.5	

3. 公積金會員擁有 3 個基金帳戶：

中央公積金制度最初以提供退休經濟保障為目的，迄今已發展為兼具醫療、購置不動產、教育、投資等其他功能。每月提繳之公積金連同利息均歸於

會員名下，並依用途及規定比率分配至三帳戶，各帳戶款項不得流用，除支應規定項目用途外，存入公積金帳戶之本息，在 65 歲退休前不得提領，且須適用最低存款額計畫(minimum sum scheme)。茲就三帳戶說明如下：

- (1) 普通帳戶 (Ordinary Account)：可用於支付保險、購買住房、進行股票投資及支付教育費用。
- (2) 特別帳戶 (Special Account)：可用於購屋、進行政府批准的投資（如投資有價證券、黃金等）、資助子女的教育費用，轉化部分款項填補父母退休帳戶之用等。
- (3) 保健儲蓄帳戶 (Medisave Account)：用於支付醫療費用及醫療保險。

4. 管理及使用

中央公積金局向會員支付存款利息，公積金帳戶的利息是依據新加坡四大銀行一年期定期存款利率及市場實際利率決定，每季調整一次，最低不得低於 2.5%。目前普通帳戶利率 2.5%，特別帳戶及保健儲蓄帳戶為 4%，另首 6 萬元存款得享有額外的 1% 利息，亦即普通戶 2 萬元部分，年息 3.5%；特別和醫療保健戶 4 萬元部分，年息 5%，該等公積金利率相對一般銀行定存利率為高(目前 1 年期定存利率小於 1%)。由於利息優厚，且不以月收入為限，即使存入公積金款須俟退休才能提領，仍有民眾願意將額外存款存入帳戶。

5. 居者有其屋計畫

1968 年新加坡政府推出公共組屋計畫 (PHS)，允許公積金會員使用公積金普通帳戶之儲蓄購買建屋局組屋，1981 年進一步允許會員使用公積金儲蓄購買私人住宅。PHS 規定，民眾可以公積金普通帳戶儲蓄款支付房貸頭款、以及購屋相關費用（如稅費、印花費、法律費等），並得以各月繳交在普通帳戶的公積金，支付本息攤還。由於建屋局提供合格首購民眾房貸補貼（收入越低者，補貼越多），並撥入會員公積金帳戶中，只要購屋者在公積金帳戶有足夠支付頭期款的儲蓄(包括公積金存款及政府補貼)，則可不需以額外資金支付首付，且可以每月繳交公積金攤還房貸本息，因此民眾購買組屋可以不需多付現金，這對低收入戶購屋極有幫助(註:政府雖規定個人支付房貸不得超過收入的三成，但因公積金制度緣故，民眾可以不須再從實領薪資中拿出現金支付房貸，負擔相對輕鬆)。

上述得以普通帳戶公積金支應購屋款的規定，如無其他配套機制，恐將引起有額外存款民眾過度消費的不理性行為。由於公積金除買房等特定用途外，至退休始能提領，恐有民眾因購屋時不需支付很多現金，而以全數普通帳戶公積金買更大房型組屋(與個人所得能力、需求不符)，造成長期儲蓄款均用於房貸

還本付息的負擔。為予控制，公共組屋計畫訂有購屋首付(LTV)規定，並針對以公積金買房，訂定兩項提款限制，分別為估價限制 (Valuation Limit, VL) 及提款限制 (Withdrawal Limit, WL)。

- (1) 首付、付現規定：民眾未動用公積金前，有建屋局貸款及銀行貸款等二項選擇。二者差別在於，首購民眾向建屋局申貸之貸款成數為 9 成，頭款 1 成部分，可以現金或公積金支付；如屬向銀行貸款者，最高貸款成數為 8 成，2 成頭款部分，僅 15% 可以公積金支付，另 5% 需以現金支付。此一規定使得欠缺現金的民眾(例如剛出社會新鮮人)，偏好向建屋局貸款。此種貸款成數上限規定，亦可作為政府總體審慎措施工具，在房市景氣過熱時，以緊縮貸款成數方式，壓抑房貸需求。
- (2) 估價限制：係指房屋的購買價格或市價，取兩者比較低的數額。購屋者僅能以公積金儲蓄繳付房貸至估價限制金額為止，一旦使用公積金支付的總額達到估價頂限，繼續以公積金支付房貸必須滿足以下條件：
 - A. 55 歲以下之公積金會員：普通帳戶須先保留最低存款額 (Minimum Sum Scheme)，才可以繼續使用剩餘公積金支付房貸費用。最低存款額係為保障民眾退休有足夠儲蓄，亦即民眾在 55 歲之後公積金帳上應至少維持的金額。最低存款額逐年調高，2003 年為 8 萬元，2015 年 7 月 1 日後，限額為 16.1 萬元。
 - B. 55 歲以上之公積金會員：普通帳戶扣除最低存款額不足數後，剩餘資金才可以繼續用於支付房貸費用。
- (3) 提款限制：除了上開限制外，並有公積金帳戶用於住房之資金占房屋市價不得超過一定比例之規定，該上限比例依購屋或申貸時點而有不同，自 120% 至 150% 不等。以 2008 年 1 月 1 日後購買或申貸之房屋而言，提款限制比例為 120%，亦即當以公積金支付之房屋首付、每月房貸本息、印花稅等房產支出總計達房屋市價之 120%，則不能再繼續使用公積金支付房貸。易言之，當民眾攤還房貸本息十餘年後，可能因為公積金付款總額已達房屋市價之 120%，以致無法再以公積金支應房貸，必須改由現金支付，以致每月可動用資金不足。此一規定具有遏阻民眾過度購屋消費的作用。

6. 公共組屋計畫之售屋所得之分配

公積金會員得使用公積金儲蓄來購屋，當該房屋出轉售時，民眾無法取得全數出售所得，而需先償還公積金本息，亦即民眾領取建屋局津貼購屋，則售屋後津貼仍會回到公積金帳戶，使該帳戶金額不致下降，以避免民眾賣房套取公積金現金（註：政府發放購屋津貼不以現金支付，而採撥入公積金方式，目的亦係避免民眾將補貼用於其他用途）。售屋所得款應依下列次序分配：

- (1) 如係建屋局提供之房貸：組屋出售所得分配次序為：1.尚未清償之房貸；2.轉售抽潤；3.歸還公積金帳戶所提出的款項及利息。
- (2) 如係銀行提供之房貸：房屋出售所得分配次序為：1.尚未清償之房貸；2.歸還公積金帳戶所提出的款項及利息；3.轉售抽潤。

7. 附帶專題：高齡族群之組屋套現選擇

- (1) 高齡族群面對資產豐厚、現金不足的退休困境：因多年前工資及公積金繳交率（早期為 10%，目前為 37%）均較低，目前新加坡高齡人口之中央公積金帳戶餘額亦較低，惟渠等所持有之房屋具有一定價值，故政策目標係以高齡人口之資產，提高渠等退休後現金收入及確保醫療保障。

表9 新加坡家庭財富分布（2015/Q2）-房子是家庭主要產

項目	私人住宅	公共住宅	現金存款	股票及有價證券	壽險	中央公積金
比重 %	23.97	22.0	19.92	9.55	7.76	16.02

資料來源：新加坡統計局

- (2) 以房養老措施：藉由以大屋換小屋方式獲取現金，支應退休生活所需。
 - A. 出租房屋：屋主可將房屋整套或部分轉租，以租金支應生活所需。惟購屋時曾獲得政府補貼之房屋，屋主須住滿 5 年始得轉租，未經政府補貼之房屋則住滿 3 年即得轉租。另新加坡公民始得轉租政府組屋，永久居民無法採取此方式。
 - B. 搬到政府組屋小型公寓（1 室公寓）：制度實施於 1998 年，專門為高齡居民需要而設計建造樂齡公寓，為年長者提供一個額外的住房選擇。小型公寓的屋契相對較短期，僅有 30 年，現有房型分為 36 m²和 45 m²兩種。小型公寓通常位於交通便利的地點，居民能夠輕易地使用各種設施和公共交通，以及提供輔助老人行動和獨立生活的設施，比如安全防滑地磚、放大貓眼、廁所支撐杆和警報系統等。社區的公共設施也為年長者們提供基本的支持和服務。由於許多老人喜歡活躍的退休生活，以致此種老人住宅計畫成效不佳。
 - C. 二房式組屋靈活計畫：由現有小型公寓和二房式組屋計畫整合而成，提供家庭、單身者及年長者更佳及不同之住屋需求，使老人與其他類型住戶混居。在新計畫下，55 歲以上之新加坡公民可選擇購買屋契較短的二房新組屋來套現，屋契越短售價越低，房契年限選擇介於 15 年到 45 年不等，以 5 年為一個間隔，前提是屋契年限需足夠讓屋主住到至少 95 歲。
 - D. 樂齡安居花紅計畫（銀房屋獎勵計畫）：高齡人口如擁有較大之房屋，可將之出售，自建屋局或次級市場換購較小之房屋。換屋所得補足公積金退休帳戶後，可申請銀房屋獎金，各家庭成員獎金最高可達新幣 2 萬元。
- (3) 加強契約回購計畫：
 - A. 與樂齡安居花紅計畫不同之處在於，契約回購計畫無須出售現有房屋，高齡人口繼續保留 30 年房屋使用權，剩餘使用期間出售予建屋局，以此

獲得按月支付之終身收入現金。例如民眾於 35 歲購買 99 年契約的組屋，於 65 歲房貸還清，仍可保留有長期房屋使用權，因此可把剩餘年限房屋計畫售予建屋局，保留 30 年房屋使用權。

- B. 原規定年滿 63 歲、家庭月收入未超過新幣 3 千元之新加坡公民始得參與契約回購計畫，且須符合房屋為 3 房或更小房型、無第二套房產、屋主居住 5 年以上等條件。
- C. 2014 年新加坡國慶期間，總理宣布自 2015 年 4 月 1 日起擴大實施契約回購計畫至 4 房式房型，使適用本計畫之高齡組屋居民覆蓋率由 35% 提高至 75%。4 房式組屋須符合家庭月收入不超過新幣 1 萬元、無第二套房產、屋主居住 5 年以上、剩餘契約年限最少 20 年等條件，可獲得 1 萬美元至 6 萬元不等之獎金。
- D. 目前此計畫下高齡人口每月領取之現金約新幣數百元；惟對於若 30 年房屋使用權屆滿後屋主仍在世，後續如何處理之問題，目前尚無具體規劃。

表 10 加強及擴展契約回購計畫

	加強回購計畫	擴展回購計畫
年齡	63 歲以上	
國籍	至少其中一名主是新加坡籍	
每月家庭總收入收入	小（等）於 3000 元	小（等）於 10000 元
房屋類型	3 房或更小房型	4 房或更小房型
房產	同時無第 2 套房產	
最少居住時間	所有屋主至少在屋中住 5 年	
其他		出售時最少還有 20 年契約
契約回購計畫獎金	20000	10000

補充說明：新加坡公積金制度規定民眾需在 65 歲退休後才可提領，基金流動性易於控制。公積金局將資金交由淡馬錫控股公司（Temasek Holdings）與政府投資公司（Government of Singapore Investment Corp，簡稱 GIC）投資運用，由於資金運用操作效率佳，投資報酬率足以支應公積金局支付公積金儲蓄利息及其他財政支出。



(四) 專題演講 12：市鎮理事會在管理公共組屋上的角色與責任

1. 市鎮理事會的組織

市鎮理事會 (Town Councils) 是在市鎮理事會法案下成立的政府民選組織，負責組屋(不包括出租組屋)公共環境的管理，非屬於 HDB 的一部分，亦不受 HDB 監督，為新加坡獨創的制度。1984 年市鎮理事會首次被提議要成立，1984 年 9 月先於宏茂橋(Ang Mo Kio)試辦市鎮理事會作為示範，1988 年通過市鎮理事會法案 (Town Council Act)，同年 11 月全市第一批市鎮理事會成立。

表 11 新加坡市鎮理事會法案架構

章節	章節內容
第一章	解釋與定義
第二章	市鎮理事會確立、法人身分和組成
第三章	市鎮理事會成員一般規定
第四章	市鎮理事會職責和權力
第四章 A	電梯翻新工作(2005 年新增)
第五章	市鎮理事會的會議程序
第六章	財務規定
第七章	其他規定

市鎮理事會法案將建屋局對新加坡組屋(公共住宅)及其周圍環境的維護管理的責任，交由各新市鎮、各社區所組成的市鎮理事會來負責。市鎮理事會的成立提供新加坡人民直接參與社區發展的機會，促使組屋區的居民自行管理社區、建設地方與關懷共同利益，進而加強人民的國家意識。

目前新加坡共有 16 個市鎮理事會，各市鎮理事會的管轄範圍配合國會議員選舉的選區而調整，但不包括私人住宅及大型公共設施（如機場或捷運車站等），並由選區國會議員來領導。若為節省開支，經選區國會議員們同意，也可以結合二至三個選區共同成立一個市鎮理事會，並由國會議員中推舉一人出來擔任市鎮理事會主席。市鎮理事會區內每個國會議員可推薦 6 個以上 10 個以下的會員，會員的三分之二必須是選區居民且必須為組屋住戶，以反映地方需求。主席與成員若屬全職則可以領取薪，若屬兼職則領取津貼。因此，市鎮理事會的成員也會配合國會議員改選而改組，1988 年至今，分別於 1991、1994、1997、2001、2006、2011 與 2015 年改組，管轄範圍也配合選區調整而變更，相關經費與待辦事項移撥交接予新的市鎮理事會。

2. 市鎮理事會的功能

市鎮理事會負責控制、管理、維護、改善市鎮範圍內組屋區的公共區域(包括組屋的柱樑、外牆、窗戶、大廳、走廊、樓梯、電梯、天臺、水塔、消防設施、保全系統，周邊的告示牌、路標、公園、遊樂場等)，確保其整潔而適合居

住。並可以自建屋發展局手中接管該市鎮組屋區內的停車場、市場與攤販中心。在組屋住宅內部，為確保下一使用者權利，則為管理維護的監督者，並推行整修承包商登記，以維護整修品質。出售租屋如租屋擁有者聘請維修商整修，會受 HDB 制定的整修原則約束，避免危害建物結構及產生過大噪音。較大型的整建維護則由 HDB 所推出的翻新計畫進行，例如每七年 HDB 會將全部外牆重新粉刷。另外，出租組屋由 HDB 分部直接管理。

除了組屋公共環境的管理，市鎮理事會也是公共場所的監督者，對於不當使用公共環境的住戶進行處置與罰款，不當的行為包括亂扔垃圾、隨意推置大型物品、堵塞公共空間、故意破壞行為、威脅公共安全的事件(如登革熱傳染病)。

3. 市鎮理事會的財源

市鎮理事會運作的經費來源如下：

- (1) 政府補助：政府依組屋區建築形式、屋齡等之不同而有不同的補助標準。
- (2) 服務和維護費用：向居民徵收服務費或向商業用戶徵收租金，其標準自訂。建屋局發展在建築部分完成後，將組屋區管理權交予市鎮理事會，卻仍然繼續負責有關申請遷入、遷出及組屋的租賃、貸款事項。若有空戶，其服務費則由建屋發展局(HDB)負責繳付。
- (3) 雜項收入：包含商業空間的租金與管理費收入、停車場的管理收入、投資、罰款收入等。
- (4) 向社區改善計畫委員會(CIPC)基金申請的專案計畫經費。
- (5) 儲蓄基金：向住戶收取的服務費、商業空間租金與管理費之 30%~40%，以及每年管理營運盈餘的 80%，均納入儲蓄基金，以因應較大筆的管理維護支出，例如電梯維修。

依市鎮理事會法令第 40 條，可以將不需要立即使用的資金投資到風險較低的基金、債券、股票中，投資到風險較高的金融商品的比例不得超過 35%。

市鎮理事會每年均需提供年度預算，包括收入與支出、新的項目說明、儲蓄基金的運用情形，並刊登在公報上。

4. 小結

市鎮理事會負責組屋公共環境的管理維護，但因其主席配合國會議員的選舉而更換，使市鎮理事會也具備政治與社會的意義，成為新加坡地方政府的一種形式，其運作形式則類似行政法人；而因為其成員有 2/3 為住戶，且定期發布管理報告，擁有接觸與融入住戶的機會，也是一種公私合作的運作模式。

此外，新加坡政府為避免組屋住戶過度依賴政府心理，極力宣導居民與政

府合作，並加速居民團結，自 1977 年起推動「居民委員會」(Residents' Committee, 簡稱 RC) 組織，配合選區劃分成立委員會，居民會委員的產生，皆由各選區立法議員徵選當地德高望重人士，送請新加坡總理辦公室直接任命委派，任期兩年。至 1985 年時，69 個選區設有 272 個居民委會，大約有 4343 委員。居民委員會希望透過社會、文化、運動及其他活動方式，促進社區的凝聚力，加強居民守望相助的觀念，在社區環境方面扮演著居民與政府之間的溝通橋樑。

(五) 案例參訪 7：(組屋案例介紹 CASA CLEMENTI)

1. 案例概況

Casa Clementi 是由新加坡建屋發展局(Housing Development, 簡稱 HDB)規劃及興建之組屋，也是新加坡最大公共住宅計畫之一，完工時間為 2012 年。該社區面積約 16 公頃，共 2,234 單位，單位設計為 2 房至 5 房，並以不同樓高級多元設施的提供，展現 HDB 在過去以數量及低樓層為主為興建主軸之目標，轉為提供多樣房型及設施之類私人化住宅趨勢。

社區內一樓設有商店、超市、美食廣場及二樓則設有居民活動中心辦公室，一、二樓為社區停車場，其上方並規劃有屋頂花園提供居民於閒暇之餘活動空間、其他包括遊樂場和老年人健身設施等均規劃完善。屋頂花園是該社區最顯眼的設施面積約 1.55 公頃，所規劃之綠化設施，不僅提供居民良好生活環境品質，也減緩住戶在日光及高溫環境下可能感受到之不適，亦未減損停車空間需求。另社區內規劃了逾 2,200 坪，配備有花圃及澆灌系統之種植空間，供有興趣之民眾進行園藝活動，這些規劃提升環境品質，亦促進了居民相處的融洽。

2. 案例照片



圖17Casa Clementi 組屋社區



圖18Casa Clementi 組屋社區外觀



圖19Casa Clementi 組屋社區

Casa Clementi



圖20 Casa Clementi 組屋規劃設計圖



圖21 Casa Clementi 組屋公共空間

(六) 專題演講 13：新加坡公共組屋現況與住宅政策

(1) 播放影片介紹建屋發展局的世界

超過半世紀建屋局致力為新加坡人民打造家園，建設優質有價值家園，規劃發展新市鎮，建立凝聚力之社區。期間已建造超過 100 萬間組屋，新加坡土地面積 716.1 平方公里，人口為 380 萬人，居住在 HDB 組屋的人口占新加坡全部人口的 82%(出售組屋 80%，租賃組屋 2%)。為提升專業能力，新一代組屋邀請私人建築師與學者，分享對公共住房觀點與見解，強化專業能力，建屋局是新加坡公共組屋最大開發商和主要規劃師，各市鎮經過全面規劃蓬勃發展，為保持組屋公共區域優質環境，有各市鎮理事會協助管理維護，並通過各項翻新計畫，為組屋保值。

此外建屋局採用發展科技，全面發展綠色組屋、綠色鄰里及綠色社區，如榜鵝為新加坡第一個生態市鎮，居民享有環保生態生活；綠馨苑青翠綠林，可降低溫度，還配合坐北朝南建築設計，使風量提高；未來從太陽能降低電力成本，到雨水收集和廢棄物回收等措施，都是未來市鎮模式，要繼續精益求精，為組屋市鎮打造更美好生活環境藍圖。

(2) 新加坡公共住房政策概述

一般公共住房在新加坡稱為政府組屋，1960 年政府成立建屋發展局，專提供公共住房的法定機構，任務在興建大量組屋，滿足急迫需求，當時設計講求簡單性，建屋局成功於 10 年內解決住宅短缺問題；隨時代變遷，建設組屋目的從簡單住所轉為設計精美高素質居住環境。所謂新加坡居民，包括新加坡公民及新加坡永久居民，很多中等收入以上家庭也居住在政府組屋。

在發展初期，建屋局的組屋都屬於租賃組屋，為加強人民歸屬感，新加坡政府 1964 年 2 月推出「居者有其屋計畫」(Home Ownership Scheme)，因增長速度緩慢，建屋發展局(HDB)在 1968 年推出「公共組屋計畫」(Public Housing Scheme,PHS)，具體實踐該住宅計畫的理念，允許人民動用中央公積金普通帳戶(OA)儲蓄來購買建屋局自行規劃、招標建造、為中低收入民眾提供廉價的房屋，稱為公共組屋。

1981 年再推出特批「住宅房地產計畫」(Approved Residential Properties,ARP)，允許動用公積金來購買私人住宅。幫助 80%的國民擁有自己的組屋，實現「居者有其屋」，協助人民擁有自己的房屋，讓國人意識「國家人人有份」、「增進歸屬感和認同感」、「供能保值的組屋資產」、同時強調買屋和繳房貸是一項長期計畫，國人必須建立「擁有良好工作意識」、「鼓勵愛護居家環境」，促使國家整體政治、經濟及社會穩定。

新加坡有 80%以上自有住宅者，有 9 成是擁有建屋局組屋，可見住宅自有率之高，多來自組屋的供給。為確保有限資源，分配給有需要的人，設定一套購買條規。其住房政策架構以家庭為中心，基本的購買條件，申請者必須由核心家庭組成，購買者總月收入不得超過新幣 1 萬 2 千元(下稱元為新幣)，不能擁有私人業產，僅有一間組屋，為防市場炒作，尚有購買者居住 5 年才能轉售規定。

建屋局提供多類型的住房選擇，以配合不同經濟能力之家庭，低收可選購小型便宜的 2 房式靈活組屋，長者亦可購買 15-45 年屋期，也有 4 房式、5 房式、三代同堂及公寓式組屋，而高薪家庭可向發展商購買執行共管公寓，並向建屋局申請津貼，低收家庭可申請政府大量津貼的 1 房或 2 房式租賃組屋。

為提倡居者有其屋，建屋局所售出的新組屋都低於市價，目前家庭收入不超過 1 萬 2 千元首購者，向建屋局購買政府組屋，可申請額外購屋津貼及特別購屋津貼各有 5 千至 4 萬元，還可享有優惠利率購屋貸款；也可購買市場轉售組屋，可獲得家庭購屋津貼 3 萬元；此外，為鼓勵已婚子女靠近父母居住或同住，購置轉售組屋可獲 2 萬元近居購屋津貼。家庭收入超過 1 萬 4 千元首購者，可選擇向發展商購買執行公共公寓，可獲得高達 1-3 萬元之家庭購屋津貼。

在首次購屋家庭之津貼結構方面，1 個月入 1000 元之家庭，在非成熟區購買 2、3、4 房式組屋，可享有額外購屋津貼及特別購屋津貼各 4 萬元，津貼總額 8 萬元，採分層津貼補助，低收家庭可獲更多津貼購屋。新加坡一般家庭月收入 1/4 來支付分期貸款，房貸償還比例遠低於國際指導標準 30-35%。

為滿足人生各階段需求，提供生命週期的住房需求，為剛起步的年輕夫

婦提供津貼及優惠貸款，實現擁屋夢；隨家庭人口及收入增加，提供津貼及優惠貸款，協助提升到更大的組屋，還定期提供維修及各項翻新計畫，為組屋保值；到退休年齡提供組屋套現、原地養老計畫、新高齡住屋設計及高齡安居花紅，甚至房契回購計畫等；另 35 歲以上及月入 6000 元以下首次購買政府組屋之單身人士，可購買非成熟區的 2 房式組屋。

組屋保值方面，通過一系列翻新計畫，可獲得政府大量津貼，提升舊組屋區的居住環境，如家居改進計畫，幫屋主解決內部見維修問題；電梯翻新及鄰里更新計畫，改善建屋外觀及電梯設備；選擇性整體重建計畫，拆除舊組屋加以重新發展，原屋主可獲得市價賠償金，去購買鄰近新組屋，重建後組屋煥然一新(如大巴窰第 79A-E 座組屋，樓高 10/40 層，共 1158 個 4-5 房式單位)可讓更多年輕家庭至舊組屋區居住，為區內帶來新生氣及新商機。

新加坡是多元文化與種族的社會，由於土地有限，多居住於高樓、高密度居住環境，因此由提供高素質的環境設施、實行友善的住房政策及鼓勵居民參與社區，以建立凝聚力強的社區。在各鄰里提供不同類型的組屋單位，通過族融合政策及永久居民融合政策，讓不同種族及家庭居住在一起，為加強居民社區聯絡網，採迎新會、居民融入計畫，在鼓勵居民參與有對話會、公共諮詢座談會，亦可瞭解建屋局政策。

建屋局認為住房政策成功因素，主要是政府透過各種立法，開發住宅政策，在財政也給予最大的支持，也成功推出「居者有其屋計畫」及「中央公積金購屋計畫」，兩計畫相輔相成，讓國人有購屋能力、安居樂業，也經由各項翻新計畫，讓成熟組屋定期更新及注入新活力，確保組屋保值，同時也通過種住房政策強調社會和諧與家庭價值觀，最後住房政策能成功是因為定期檢討各種政策確保與時俱進，能滿足國人需求。

(3) 新加坡公共組屋相關計畫方案

為實現「居者有其屋計畫」，建屋局提供多項計畫，分述如下：

- A. 在促進家庭凝聚方面，無論新建租屋或轉售租屋，都有各種促進已婚子女和父母之間關係計畫，方便互相照應及支持概述如下：
 - a. 已婚子女優先計畫: 已婚子女如向建屋局申請新建組屋，以便靠近父母或與他們同住，在 HDB 的各項售屋計畫下，可獲得額外抽籤機會(同住又比就近更多)。

- b. 多代同堂優先計劃:父母與已婚子女，可聯合申請同一預購組屋發展項目，父母可申請小型公寓、二房或三房式組屋，子女可於同組屋發展項目中，申購二房式或更大組屋，**HDB** 可從這計劃而預留的單位內選擇個別單位。
- c. 三代同堂組屋:係為至少一名已婚子女或正交往中情侶及他們父母的多代同堂家庭而設。這類組屋面積達 115 平方公尺，有 4 間臥室和三間浴室。
- d. 公積金購屋津貼計劃:家庭總月收入不超過 1 萬元的首購公民，可獲 3 萬元的公積金購屋津貼，並可從公開市場上購買轉售租屋。而購買轉售組屋已居住靠近父母或和父母同住的公民，還可多獲得 1 萬元的津貼，總數達 4 萬元。

B. 在購買組屋額外援助方面，建屋局有以下各種購屋津貼，以協助家庭購買組屋:

- a. 額外公積金購屋津貼計劃：家庭總月收入不超過 5000 元的首購公民，向建屋局購買新建組屋或從公開市場購買轉售組屋時，除現有購屋津貼外，還有一筆額外公積金購屋津貼。
- b. 特別公積金購屋津貼計劃: 家庭總月收入不超過 6500 元的首購公民，向建屋局購買位於未成熟組屋區的新建 4 房或較小的組屋，除現有購屋津貼和額外公積金購屋津貼外，還有一筆特別公積金購屋津貼。

上述兩項合格條件是，申請人申請前須連續工作滿 1 年，且提出申請時還繼續工作。額外及特別公積金購屋津貼數目以 4 萬及 2 萬元為頂限，收入較低家庭將獲得較高的津貼額。

- c. 住屋提升津貼: 在未成熟組屋區，擁有一間受津貼的二房式組屋的公民，在向建屋局購買一間未成熟組屋區的新建 3 房式組屋時，可獲 1 萬 5000 元的住屋提升津貼。為符合條件，申請人申請前須連續工作滿 1 年，且提出申請時還繼續工作。

C. 小型公寓計劃:專為年長者而推出，屋契為期 30 年。公寓內設有方便長者之設施，附近還有各種適合長者的生活設施。

D. 單身人士購屋計劃:35 歲以上單身公民，可獨自或聯名(總人數可達 4 人)向建屋局購買一間非成熟組屋區的新建二房式組屋。但總月收入不超過 5000 元，兩人可享有 2 萬元之額外公積金購屋津貼即高達 1 萬元之特別公積金購屋津貼。亦可選擇從公開市場購買轉售組屋，購買一間 5 房或較小的轉售組屋時，可申請 1 萬 5000 元公積金購屋津貼。但總月收入獨自或聯名購買不能超過 5000 或 1 萬元，最多兩名單身公民可各獲 1 萬 5000 元，父母同住的公民，還可申請較高的 2 萬元的公積金購屋津貼。

E. 房屋貸款:2013 年 10-12 月建屋局抵押貸款利率為 2.6%，比中央公積金局的 2.5% 浮動機動利率高出 0.1%，購屋者可選擇用公積金存款或現款來支付 10% 的首期付款及抵押貸款的每月期款。向建屋局申請貸款可提供 2 次優惠利率貸款，還期 25 年。並預先進信貸評估(2007 年起建屋局規定所有申請優惠利率貸款者，必須先取得貸款合格證，方能購買或接受轉讓組

屋)，申請人的收入及年齡決定最高數額及償還期。合格條件 a.申請者必須是新加坡公民。b.每月家庭總收入不超過 1 萬元。申請者年齡必須達 21 歲。c.家庭核心:申請者和聯合申請者必須組成核心家庭，至少 2 人。d.收入上限：每月家庭總收入不超過 8,000、5000 或 2000 元(依房型不同)。擴大家庭總收入不能超過 12,000 元。e.申請者及共同居住者不得擁有其他組屋或私人房地產。

F. 政府統一訂定新組屋售價，非以建造成本及參考鄰近價格為考量，是考量公民的購屋能力、政府津貼限制、組屋區位條件，像距市中心距離、面向及樓層來訂定。因此建屋局各新市鎮有同類型組屋基準價，再考量組屋不同因素有利加價及不利則減價，反映社區各組屋公平價格，呈報建屋局局長批准後出售。

G. 購買轉售組屋須符合特定條件，有些條件與向建屋局申購組屋的條件相同，相較下，限制是較少。如永久居民與單身新加坡公民，允許在公開市場購買轉售組屋。

H. 向建屋局申請租賃組屋，政府提供一房式及二房式組屋供負擔不起組屋，照顧低收入無力購屋者的計劃，其租金最低，合格申請條件有新加坡公民、至少 21 歲或單身 35 歲以上、月家庭收入不超過 15,00 元及無其他產業或不曾擁有私人產業者。

I. 組屋的產權新加坡居民取得組屋限制的轉賣條件，屋主擁有及實際居住至少達 5 年，進入市場交易，政府要抽 10~25%的抽潤，之後組屋可不再受限制。

(4) 新加坡政府組屋發展現況與課題

新加坡計 380 萬人口，目前 320 萬人居住在政府組屋內，比例高達 80%。而由於政府政策係以鼓勵購屋為主，故政府組屋 95%出售，只有 5%為出租。截至 2013 年 11 月，建屋局管理組屋總數 958,561 個單位，其中出售組屋共有 878,728 單位，佔組屋比率 91.7%，出租組屋共計 51,456 個單位，佔組屋比率 5.3%，其他工商產業用共計 28,377 個單位，佔組屋比率 3.0%。

目前建屋局仍持續配合市區重建局規劃新市鎮，興建推出新的組屋。目前(104 年底)開放銷售的組屋計有 25 處，共計 5350 戶。推出的組屋房型由 2 房至 5 房皆有，組屋的銷售建屋局並以完善的資訊公開方式，如各新組屋的整體規劃、模型，以及各房型樣品屋等，讓民眾獲得充分的瞭解。



新推出的政府組屋皆會有模型、展板等展示，完整介紹組屋的規劃設計



政府組屋各房型樣品屋，搭配數位影像等方式，供民眾參觀。

目前新加坡的政府組屋發展方向，從過去以量為主，轉變為重視質的發展。所以在設計上與著名的建築師合作，並且重視生態、綠建築的概念。榜鵝是第一個生態的公共組屋社區，後續興建的杜生庄也都加入生態永續的概念。

(七) 案例參訪 8：新加坡大巴窰

我們參訪的案例大巴窰市鎮，位於新加坡的心臟地帶，介於新加坡北部和中央商業區之間，這裡有新加坡第一個冷氣巴士轉換站和地鐵站，可容納 25 條巴士線到達各個目的地，是全島遠離市區，最熱鬧的地方購物，飲食和娛樂的市鎮，也是新加坡最早設立的公共組屋區。以下僅就大巴窰市鎮從貧民窟演變成新市鎮的發展歷程，及其公共組屋之更新、保存、再利用及維護管理說明如次：

1. 大巴窰從貧民窟演變成新市鎮的發展歷程：

- (1) **早期的大巴窰：**1960 年代為新加坡政府推動組屋政策的起步階段，政府的做法是把城市中過於擁擠的貧民區居民，搬遷到另外一個適宜而衛生的生活環境。早期的大巴窰居民大多養豬，從事小販、工廠員工或女傭，是著名的大型貧民窟，當時新加坡政府提供大巴窰居民高額的賠償金和其他的實際獎勵，居民在 1962 年開始搬遷。1964 年初大巴窰開始清理、重新發展和興建公共組屋區。
- (2) **新市鎮的發展：**大巴窰早期興建的公共組屋區，主要解決居民無房可住或屋陋居住品質差等問題，其興建之公共組屋住宅標準低、品質差、配套不全。有鑑於此，1970 年建屋局投入大筆資金，將大巴窰公共組屋區，發展為全國第一個小型市鎮，面積有 4.63 平方公里，並於組屋區內增加大型組屋(四房式、五房式)的比重，該市鎮計有 3 萬 5 千個組屋單位 11 萬 7 千人入住。
- (3) 大巴窰市鎮歷經多年的發展後，目前已設有購物中心、電影院、保齡球場等商業和娛樂設施。市鎮由幾個鄰區組成，它們分別有自己的鄰區中心、小販中心、各種商店。在綠化方面，市鎮公園、鄰區公園、社區花園形成了層級分明，相互銜接的系統，共同組成了新加坡“花園城市”的優美環境。運動設施、中小學、民眾俱樂部、圖書館、宗教場所，都被包含在這個市鎮中，新市鎮考量居民全面綜合的生活環境，不需要離開市鎮，都可以在市鎮自給自足，減少對於城市交通的壓力，方便居民生活、工作，學習、娛樂、生活。

2. 大巴窰新市鎮對公共組屋之保存、更新、再利用及維管措施：

- (1) **組屋保存：**大巴窰新市鎮雖為新加坡最早興建的公共組屋區，放眼望去整體環境並不老舊，原來是政府對年久組屋的維修已訂有長期維護計畫，5 年一小修，10 年一大修定期翻修。小修是指外立面和室外鋪地的更新，大修則是指增加面積或改善功能，另因應人口老化，政府也為樂齡人士推行小型公寓計畫，讓他們購買較小的單位，或進行舊組屋電梯翻新計畫，讓每層樓都有可搭乘的電梯。

- (2) **組屋再利用**：政府為提高已建成新市鎮的居住環境，1992 年推動市鎮更新計畫，期間 15 年，政府每年提供津貼 10 億新元，進行早期興建的新市鎮翻新改造工程，分為短期翻新計畫、中期翻新計畫和整體重建計畫，主要工作係在各組屋區內，對廁所/浴室翻新，擴建一間雜用室或一個陽臺，或在鄰里內進行現有設備和居住環境公共工程改建，或在新市鎮內進行全面重建發展新住屋。政府希望通過市鎮更新計畫，使舊市鎮能夠接近新市鎮的水準。90 年代中期政府在大巴窰進行老舊組屋更新計畫
- (3) **組屋更新**：97 年完成大巴窰 5 棟 40 樓層高的組屋興建(Central Horizon)，面積約 3.1 公頃，1158 個住宅單元數(3-5 房)，逾 150 坪的空中花園，設有停車空間、商業、兒童遊樂設施及健身房等多樣化的設施及住宅類型，供不同族群選擇，該建築並獲多項設計獎項。
- (4) **管理維護**：大巴窰市鎮設有民眾聯絡所，負責各種社區活動等軟體工程。硬體部分由其市鎮理事會負責，市鎮理事會的權力行使機構為執行委員會，委員會由顧問、主席、委員和秘書組成，該鎮的國會議員為其市鎮理事會主要領導人；執委會下設商務、物業、財經和公共關係等委員會。市鎮理事會提供的主要服務，為市鎮公共組屋外的硬體維修與保養，清潔衛生，綠化，公共設施管理，水、電、煤氣費的徵收，便民與福利設施，公共停車場的管理與維護等工作。

3. 結論：

參觀大巴窰新市鎮，瞭解了該市鎮的發展歷程後，有如讀了新加坡建國史的一部分。想想一般城市隨著城市規模的擴大，不少城市會出現市區擁擠、交通堵塞、環境惡化等的現象，大巴窰小型新鎮發展模式，係以在中心城區的周圍發展成小城鎮，小城鎮與中心城區及周圍城鎮之間有快速方便的交通網絡，小城鎮主要功能為居住，卻同時自成體系，為居民提供良好的生活保障、娛樂休閒和工作機會；有助於緩解市中心的擁擠，改善整個城市的生態環境值得借鏡。

(八) 專題演講 14：新加坡城市發展史與現況介紹

新加坡 1965 年以來取得獨立後，以貿易港成為高度先進國家，原本的第三國家、人口貿易中心以不復見，美麗的河流、廣大的海港、興起的獨立已成為歷史，取而代之的是繁華的大都會及景色迷人的大城市。

新加坡是個小國家，國土南北距離約 23 公里，東西距離約 43 公里，面積僅為 719 平方公里。

城市發展治理方向及策略目標為：

1. 集成遠見卓識的策劃過程

市區重建時採用一套長期環境景觀規劃，以便達到各階段的發展目標。概念性規劃圖是土地及交通計畫，主要是擬定新加坡未來 40 到 50 年的發展方向，

它將所有土地需求，包括住宅、工業、商業、休閒育樂、自然保護區、基礎設施及國防都考慮在內。總規劃圖是概念性的策略具體落實，以作為 10 到 15 年的發展準則。

2. 提供多樣化住屋

目標是為了國人再不同地點提供不一樣住屋選擇，就像住宅區，加入公園綠地，流水潺潺。

3. 有效利用工業地段

除了住屋，也需要工業土地開發工業，例如石化工業及藥劑業需要大片土地，未了有效善用工業土地，我們也提出創新設計。

4. 創造靠近住家的就業與商業機會

將商業進駐在市中心，不但可帶來可觀的活動量，造就新加坡為環球商業中心的地位。但未了因應大量商業用地，我們在中央市區以外的地區設置商業中心，一方面方便國人上班，而外增加商家經商地點。

5. 充分利用土地

為了更好管理土地需求，我們採用好多創新善用科技策略，盡量擴大土地使用量。我們將高密度發展項目安置在地鐵站附近，可方便國人往來，也不會造成交通量大增。在地底我們盡量用具潛力的空間來建立地下通道或商場或基礎設施，另外還有 10 幾個消費設施集中發展。

6. 落實計畫

我們的土地規劃系統強調實用主義，為了將計畫付諸實現，透過與私營公司合作，大幅改善國人居住條件，改善城市環境素質。

7. 促進城市綠化，提高休閒素質

當國人想透口氣時，住家附近就有娛樂設施，我們建置在家園附近優美的水道。

到周末國人也可以舉家到郊區。

8. 充滿年輕氣息的聚集地

為了在環球經濟取得領先，新加坡必須建立特點，突顯風格。

9. 創造一個卓越的新加坡

有效的做法就是鼓勵好的城市設計，可以賦予一個城市生命力，提昇城市生活素質；另一就是善加利用新加坡島嶼特徵，例如建設海濱住屋、海岸公園及推動海上娛樂，此外還可用綠化環境保留自然生態，來營造好活城市。

10. 塑造完美家園

新和舊融化一體形成獨一無二的文化，使長久活於國人記憶中。

11. 市區重建局的新計畫：中央商業區無縫的延伸。

新加坡的行政結構

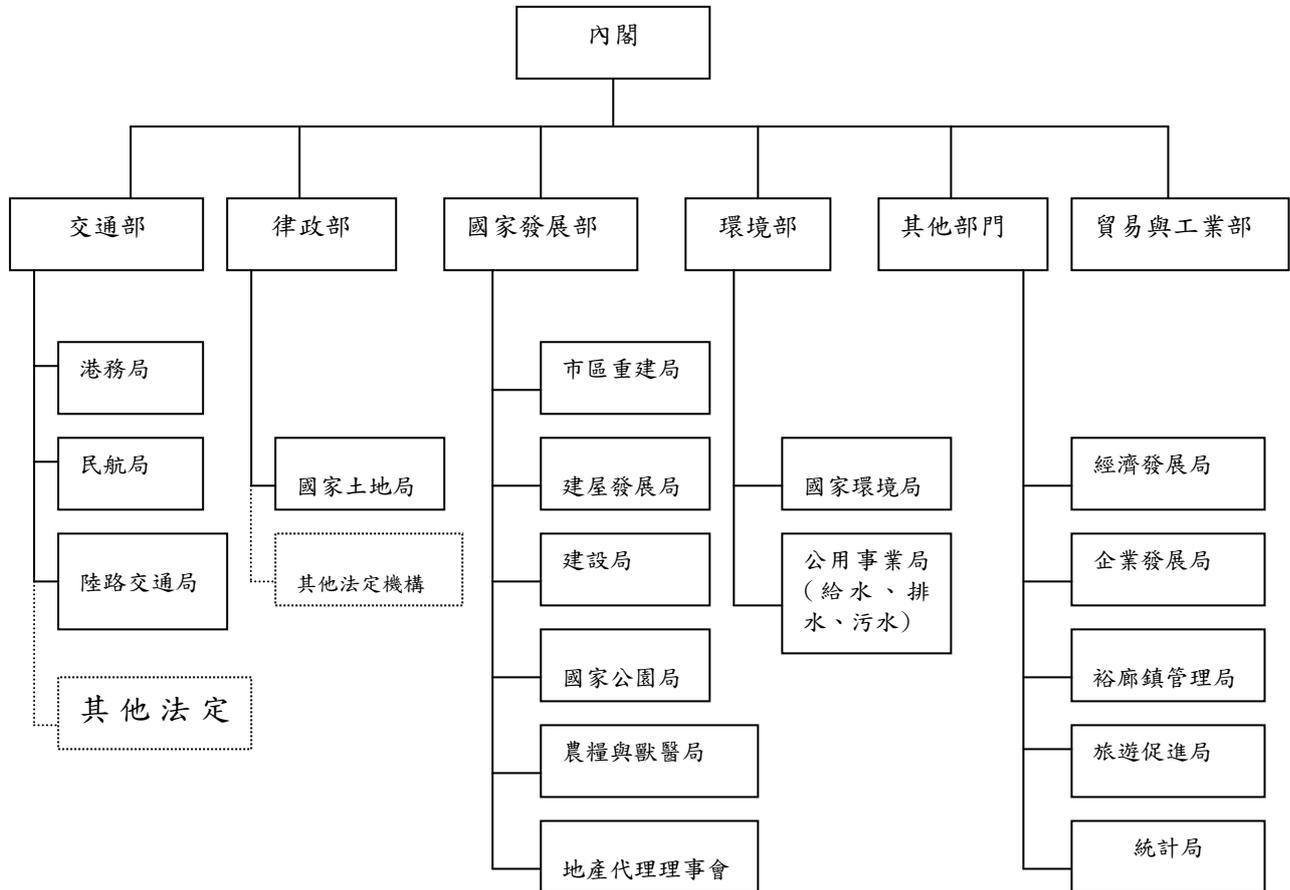
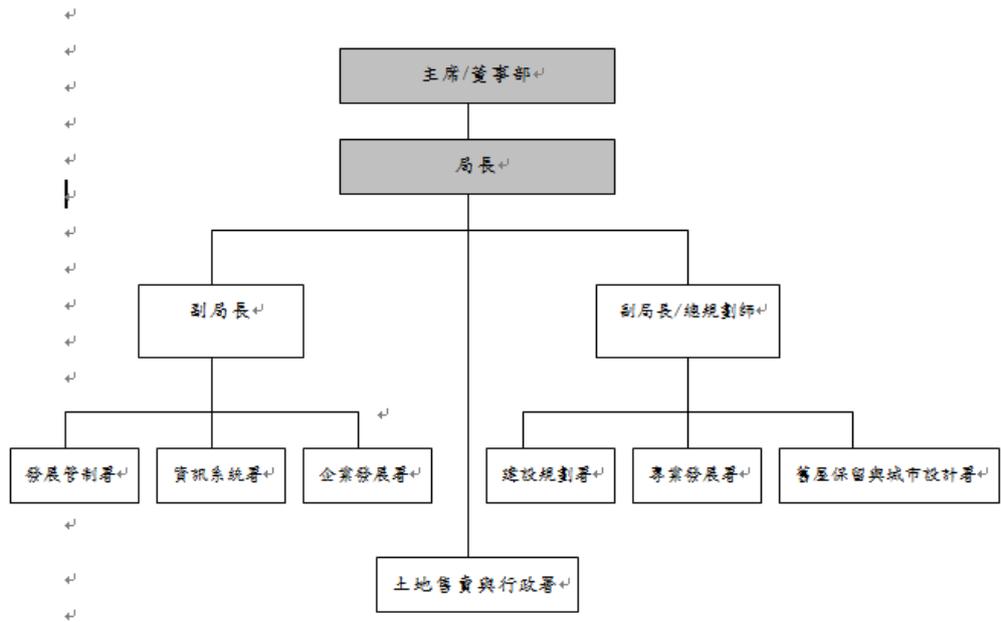


圖22市區重建局 組織架構圖

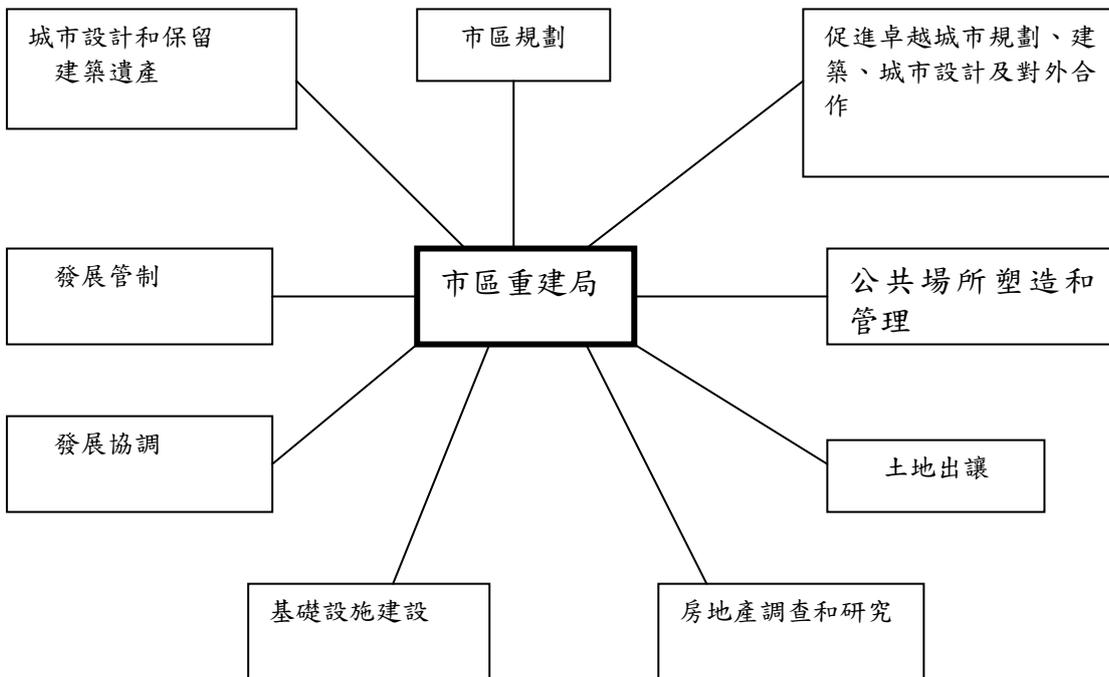


* 全局共約有 1000 人，約 300~400 負責實際規劃制定的工作

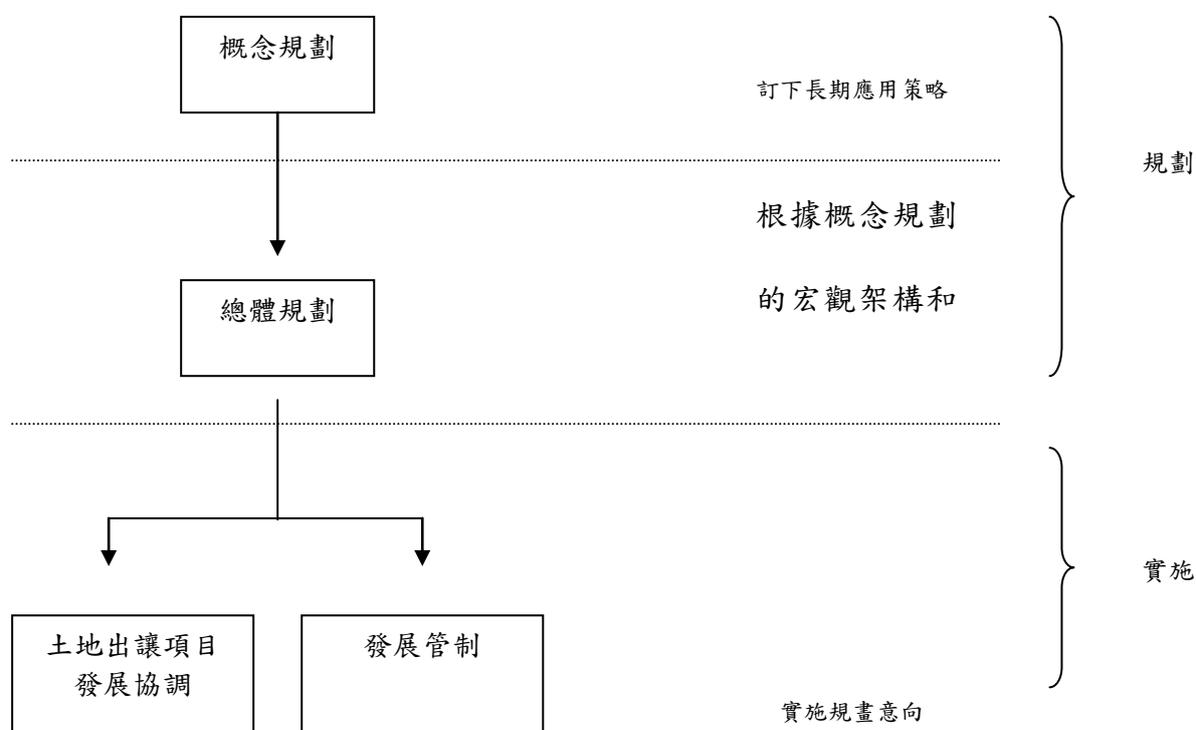
市區重建局是新加坡土地規劃主管機構。

使命是建設新加坡成為一個居住、工作與休閒的卓越城市。

市區重建局主要職責



- (1) 規劃指導原則
- (2) 持長遠觀點
- (3) 綜合土地利用開發
- (4) 規劃可持續發展
 - A. 支撐經濟增長
 - B. 提供高素質居住環境
 - C. 採取對社會與自然環境負責的開發方式
 - D. 開放、透明做法
- (5) 靈活具伸展性
- (6) 綜合規劃體系



規劃推動要素-可持續發展規劃

社會推動力

經濟發展與成長所需土地

經濟推動力

滿足當前社會社會情況所需

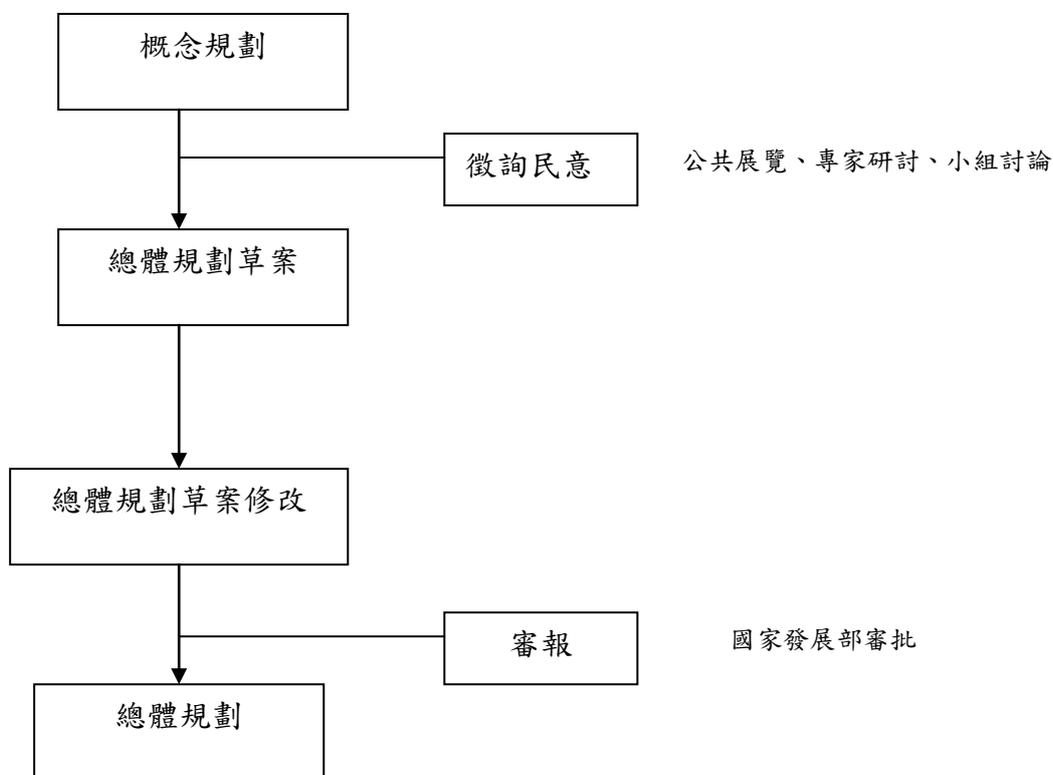
環境推動力

確保提供並維持高素質環境

概念圖是綜合性、長期性綜合結構圖，主導建設基礎設施及公共建設，每

10 年檢討一次。1971 年概念規劃圖，主要是一縱一帶一溪，一宗是由西到東的發展走廊，一帶是自然發展區一帶及中央商業區。1991 年概念規劃圖，它是一套帶領新加坡朝向現代城市的規劃方案，它當時的指導原則是帶領新加坡人口增加到 440 萬；當時也創造填海，增加土地面積。2001 年概念規劃圖，它是為了配合新加坡 40 到 50 年的經濟，以及 550 萬人口的準則，訂下的適當土地策略。2013 年用地圖我們將規劃人口參數提高到 650~690 萬之間，航空的公共設施也做相對應檢討。

總體規劃流程



總體規劃圖是一個法定文件，詳細列出各地段用途，容積率及發展密度，每五年修編一次。最近一次是 2014 年 6 月重新修編。我們重點集中在 6 大目標：

1. 住屋：提供良好住物環境
2. 休閒：提供多樣化休閒設施
3. 經濟：以良好就業機會和多樣增長機會保持經濟活動
4. 鄰里社區：創造更多公共空間交流
5. 歸屬感：溫馨、房人的家園

6.交通：創造更便利生活環境

土地售賣目標

- 實現規劃目的如：
 - 推動落實新規劃區
 - 舊區簇新
 - 推廣公共交通
 - 職住平衡
- 滿足市場需，促進經濟成長
- 穩定房地產市場，有伸縮性，對價格及租金起平衡作用

發展管制項目

宏觀管制

- 土地用途
- 容積率
- 建築高度
- 建築形式
- 都市設計指南

微觀管制

- 用地面積與寬度
- 建築占地覆蓋率
- 樓層高度

多方合作

多個政府機構合作參與每個階段規劃工作

土地使用概況

1.居住用地：

- 新加坡有超過 80%的人居住在政府的組屋
- 多樣化設施配套以達到自給自足
- 提供就業機會
- 減少出行需求

2.商業中心

中央商業區是新加坡主要商業地帶，另外還有其他商業區，是為了提供其他區域的商業發展，以減少過度的商業擁擠。現在我們也在加強中央商業區的發展，例如新市中心-濱海灣。濱海灣是現有商業中心的延伸。

3.工業用地

我們將可能會污染的重工業移到住宅的西邊設置工業區，住宅區周邊也有輕工業，是為了方便國人的就業和高鋒交通狀況。

4.可持續的交通規劃原則

- 綜合性規劃
 - 結合土地應用及交通規則

- 鼓勵使用交通工具
- 提供完善交統網絡與設施-連接主要商業中心和住宅區

花園城市-新加坡的綠化

- 1967 年花園城市運動
- 小公園和基礎設施
- 積極植樹

公園綠地聯帶系統

(九) 案例參訪 9：中峇魯(Tiong Bahru)組屋

由新加坡國立大學不動產系廖文琦教授、Calvin Chua 總裁在中峇魯現場向學員解說，重點摘要如下：

1. 發展背景

中峇魯在 100 年前原為大片的墓地和耕地，至 1930 年代為瞭解決房屋問題，由英國殖民政府的改良信托局(Singapore Improvement Trust,SIT)，在中峇魯興建了 28 座二至五層高的公屋；為因應戰後住房供應短缺，新加坡政府在戰後(1948 年~1953 年)於中峇魯完成了第二批的公共住宅，以緩解牛車水人口擁擠問題。

2. 社區發展特色

有別於新加坡處處可見一棟棟高聳的「組屋」，此社區保留了原來早期組屋的低樓層設計樣式，未作改建。中峇魯區的第一批公屋很特別，因為是英國殖民時期興建，樓高 3 到 5 樓，區內住房因而有了店屋的設計概念。無論是戰前或戰後的房子，都散發獨具一格的藝術裝飾 (Art Deco) 風格，比如戰後房子的半圓形樓梯，以及戰前房子的旋轉樓梯、防火梯、天井、底層防空壕等設計，極具特色。目前戰前的公屋已於 2003 年列為政府指定的保留區。戰後興建的組屋有別於英國殖民時期的設計，在屋前屋後留設寬闊的綠地、遊樂場，並有步道連通，亦深受居民喜愛。

中峇魯設有社區活動中心，最早於 1948 年發想，1951 年成立，社區中心原址為戰前的防空避難所，成為社區居民活動交誼的場所。社區舉辦多元的活動，透過居民的回憶錄、導覽、舉辦講座及藝術活動等方式，當地區民為此傳統歷史街區尋找到新價值。結合周邊商店陸續進駐，以及中峇魯「巴沙」(即菜市場)匯聚的傳統美食，形成旅遊景點，為這個老社區的發展注入新的活力。

在中峇魯除了低樓住屋，也有高樓組屋，隔着中峇魯路還有地鐵站和購物

商場，公共組屋旁亦興建私人公寓，是一個高度發展的住宅區，新舊區之間形成鮮明的對比。



新舊組屋對比



綠色通道串連



旋轉樓梯設計



社區活動中心



老屋再生帶來歷史街區魅力

(十) 案例參訪 10：杜生區(Dawson)組屋

由新加坡國立大學不動產系廖文琦教授、Calvin Chua 總裁在杜生區組屋現場向學員解說，重點摘要如下：

1. 背景簡介

位於女皇鎮杜生區的摩天組屋係包括杜生庄 (SkyVille@Dawson)，以及較早竣工的杜生閣 (SkyTerrace@Dawson) 二大區塊。這是新加坡政府住宅發展重建局在“再創我們的家園”計畫下，最早改頭換面的高樓組屋區之一，也是歷來規模最大的選擇性整體重建計畫，屬預購組屋。



此計畫選擇作重建的既有 31 座組屋，屋齡超過 50 年，包括 3,480 個住房、兩個小型賣場、50 間店鋪及 4 間餐廳。

2. 建築設計特點

(1) 親家庭、親社區、親自然的設計

樓高 47 層的杜生庄 (SkyVille@Dawson)，由 3 棟大樓、960 個住宅單位組成，以及 5 座介於 40 層至 43 層樓高、750 個居住單位的杜生閣 (SkyTerrace@Dawson) 二大區塊，後者為本次參觀的組屋。其最大設計特點是有鼓勵多代同住一個屋檐下的雙層隔樓式 65 個單位，這類單位將一間小型公寓疊在另一間大型組屋上方，大小组屋間開有側門，讓兩個家庭相通，年輕家庭可以和父母同住一個屋檐下，同時保有個人空間。

小型公寓的設計為滿足高齡居民的需求，特別增設了更大的開關按鈕、扶手、警報系統以及方便坐輪椅的老人進出的斜坡道。

建在高樓間的空中花園，將杜生庄三座高達 47 層的組屋連接起來，為居民提供散步活動空間。人們也可以到組屋底層的“社區客廳”歇腳聊天，增近居民連繫互動的情誼。

(2) 防災避難

超過 40 層樓高的建築需加入額外防火避難樓層 (refuge floor)，以及至少兩臺消防電梯 (fire lift)，一旦發生火災，可讓民防人員使用，迅速展開滅火及救援行動。消防電梯也須比一般電梯大，並有後備電源，即使發生停電事故，也能繼續運作。

連接各棟樓之間的空中天橋，火災發生時，居民可通過天橋疏散到其他建築，民防部隊也可以使用這個樓層展開搜救和滅火行動。

(3) 綠建築設計

A. 強化居住在公園中(housing-in-a-park)的設計概念

包含地面層 1.5 公頃的公共花園空間，將基地園有的兩樹加以保留，融入地景，在 1 至 4 層的停車場外採垂直綠化，高樓層的空中天橋更打造空中花園，在高密度、高樓層住宅群打造舒適宜人的綠色空間，並提供居民交流聯誼的公共空間。



06



B. 再生水循環利用

屋頂設置雨水蒐集系統用於高樓空中花園植栽澆灌，地面層設有雨水儲留設施，可截留收集周邊地區道路下滲之雨水，作為地面層綠地澆灌使用，有效利用水資源。

C. 再生能源運用

屋頂裝設太陽能板發電，供應宮供區玉照明及電梯之電力所需。公共區域裝設 LED 省電燈具以及感應式裝置，提升節能效益。

D. 廢棄物集中回收設施

各樓層設有垃圾集中丟棄的管道間，方便廢棄物蒐集、回收及運送。

E. 環保建築設計及工法

- a. 建築配置採南北座向，加強氣流通風設計，建築立面東西兩側減少開口，窗戶採用低熱折射率的玻璃，以降低室內溫度，減少冷氣耗能。
- b. 採行預鑄工法，在其他地方先行完成再運送至工地吊裝，減少工程施工之噪音、熱源產生，達到建築品質提升、廢棄物減量的目標。

3. 示範意義

杜生區組屋在 2010 及 2011 年分別獲得新加坡建屋發展局頒給傑出建築獎、建設局頒給綠建築標章白金級獎，彰顯其優良的規劃設計新概念將推廣應用於未來其他組屋新修建，打造更綠意盎然、生機煥發的新一代公共住屋。

(十一) 案例參訪 11：組屋案例介紹 榜鵝綠馨苑公共組屋參訪心得報告

新加坡的公共組屋滿足了大多數新加坡居民的住宅需求，隨著時代的演進，組屋的型態也跟著推陳出新，從「最原始對基本居住的滿足」演化為「居住舒適的追求」，直至最新的「綠建築概念手法」，本次參訪的榜鵝綠馨苑公共組屋就是新加坡政府所興建的組屋中，首次以綠建築概念手法打造的公共住宅，於 2010 年完工啟用！

新加坡地狹人稠，每一份資源都得之不易，榜鵝綠馨苑是採用生態鄰里

(Eco-Precinct) 的環保概念，使建築物及鄰里社區朝向有機、可持續發展的方向設計，讓居住其中的人民實現環保生活，綠馨苑同時也是新加坡第一個榮獲新加坡建屋發展局綠色標誌大獎（白金）的公共住宅，以下是本參訪團隊在綠馨苑公共組屋所觀察的重點心得：

1. 環境規劃一

綠馨苑公共組屋社區座落於新加坡國土東北隅的榜鵝新市鎮，當地為一新開發的市鎮地區，整體環境雖然少了都會區的便利，以居住環境品質而言卻多了更多的綠地與品質良好的空氣與水岸。為了補強當地在交通上的困境，新加坡政府在當地規劃了輕軌捷運（Punggol LRT Line），以解決當地居民的交通問題。



2. 建築設計一

綠馨苑公共組屋社區係有七幢大樓組合，各幢建物之間保持適當棟距，以具有「空中花園」功能的平臺串連而成，且具有複層綠化的設計，大自然的微風與光線能自由穿梭在建物之間，建物內部不易蓄積熱源，搭配植栽綠樹提高吸熱效果，居住環境不需人工空調即能達到涼爽宜人的效果。室內空間皆有大面積開窗，能有效減少照明耗能。



3. 節能設備一

使用節水衛浴器材：綠馨苑組屋住宅的衛浴設備（以馬桶為例），其設計頗具巧思，洗手臺位置設置於馬桶水箱上方，將洗手後的廢水收集回到馬桶水箱，再使用該廢水來沖洗馬桶，能達到一水多用之效果，節水設計值得學習。



- (1) 屋頂及地面雨水收集系統：各幢建物之屋頂層皆設置雨水回收裝置（亦即中水回收），將下雨時落在屋頂及地面層的雨水藉由排水溝將雨水統一回收，供作大樓清洗公共區域（如停車場、公共走廊）之使用，避免使用價昂的自來水（當地稱為新生水），節省用水開銷。
- (2) 屋頂太陽能板：綠馨苑組屋之屋頂皆裝置太陽能發電系統，將屋頂的日照熱得，透過太陽能板裝置轉換成電能，只要是能獲得日照之處，就能發電，該電能充蓄後供作公共區域的照明使用。
- (3) 智慧燈具：綠馨苑公共組屋的公共區域照明，皆裝置感應系統及定時裝置，當裝置在需要照明的時段（如陰雨天或夜間照度不佳時）感應到有人在該空間活動使用時才開啟照明，有效利用每一分照明用電。
- (4) 垃圾分類回收：綠馨苑公共組屋是新加坡第一個推行垃圾分類回收的社區，將能回收使用及無法回收使用的垃圾分類收集，除能減少垃圾處理負擔外，也能促進可回收材料的再使用。此點在臺灣已推行多年，惟臺灣的回收分類比起綠馨苑公共組屋的做法更為精細。

4. 景觀庭園一

綠馨苑公共組屋在停車場的設計，其上方皆覆以平臺，而平臺則作為居民散步、休憩的花園，落實人車分道的理念。此設計在臺灣因為建築法規限制，並不容易實現，因為涉及該平臺需計入建蔽率計算，導致法定空地面積檢討不足。新加坡的建築法令雖然容許以複層想法來落實法定空地檢討，惟該國嚴格的法令規定，使建築物的使用管理能實地落實亦具有行政優勢，此點有賴臺灣人民的守法觀念加強，政府才能設置更多的法規彈性，使環境使用更具多元化可能。





綜觀參訪綠馨苑公共組屋心得，其設計手法頗具環保生態意圖，該國政府在國土稍偏遠地區利用「交通建設」及「設計創意」成功吸引居民進住，為該地區帶來人潮與開發，其方法值得臺灣興建公共住宅之借鏡，臺灣土地幅員遠比新國遼闊，過於都市化的發展現象讓都市土地價格失去控制，倘能以新加坡在稍偏遠區域營塑住宅話題的經驗開發新市鎮，相信亦能減緩都市土地失控之現象，亦能營造更多宜居的花園城市！

(十二) 案例參訪 12：丹戎巴葛市鎮理事會



本簡介計分 1.市鎮理事會成立、2.責任、3.工作範圍、4.資金管理、5.活動參與、6.聯絡管道等六節。分別說明如次:

1. 市鎮理事會之成立

新加坡公辦組屋，在 50 年代建的屬老區房屋，70 年代建的是中區房屋，2000 年以來則為新建組屋，其發展趨勢著重於綠化。

A. 背景

星國國會於 1988 年 6 月 29 日通過法案，賦予市鎮理事會有權履行管理組屋區內公眾地方的任務，並保護居民權益。理事會由國會議員管理，透過此一機制，可充分瞭解居民需求，照顧居民利益，並強化居住環境品質。

在 1988 年立法之前，公共組屋之建造、出售、管理均由建屋局(HDB)負責，立法之後，管理業務則由市鎮理事會負責。目前(2015 年 11 月)星國計有 16 個市鎮理事會(註: 各市鎮由數個國會議員單選區或集選區組成，每位國會議員擔任市鎮下各分區首長，並由各議員互選一位擔任市鎮理事會主席。由於選區每五年調整一次，新加坡的市鎮理事會每五年亦改劃改名)，負責管理建屋局所建組屋的「公眾地方」。

由於各區有不同需求，在地方特色、資金允許情形下，由市鎮理事會及居民參與公眾區域管理，可使公共區域管理更為靈活，並反應居住特色，建立更強的社區凝聚力。理事會委員會成員中，有 2/3 為居民，此一機制可擴大居民對社區事務的參與。

委員會對於組屋的物業管理，可採外包或自辦方式辦理，其中涉及外部工程部分，則均為外包。以本區為例，本理事會的承包商為怡安產業公司(註:係建屋發展局的子公司)，承包丹戎巴葛市鎮理事會(Tanjong Pagar Town Council)案相關所屬職員有 86 人，管理範圍包括 7 萬 3 千餘戶組屋、數千戶店鋪與熟食中心，以及 4 萬 5 千餘單位停車場。據引言人林副總表示，平均每位職員管理 20 棟組屋，約 2000 戶。相對臺灣各公寓大廈管委會所管戶數而言，星國管理人員工作負擔繁重。

B. 成立目的

a. 管理公共組屋時更能自立:

由居民決定自己喜歡的居住環境、發展社區的特色和風貌、反映居民與理事的抱負、創造性和承諾，並建立更強烈的認同感。

b. 國會議員管理市鎮理事會:

理事會組織由國會議員帶頭，國會議員能瞭解選民的需要、更有效地照顧選民、加強議員與選民間密切聯繫。

C. 丹戎巴葛市鎮理事會:

由 6 選區組成，各分區首長為國會議員；此集選區多年來均由為前總理李光耀先生(2015 年 3 月逝世)領軍。

D. 理事會管理產業類型

	組屋數目				單位數目			
	住宅	店鋪	小 販 中心	停 車 場	住宅	店鋪	小販中心	停車場
總數	703	37	18	60	77,091	4,850	2,300	45,756

2. 市鎮理事會的責任

(1) 組織:

理事會下設執行委員會，執委會之下設有五委員會，包括：

A. 財務與投標評選委員會，所有投標案件需該委員會通過，才可執行。

投資委員會 (fund management) 負責資金管理，將所收款項予以投資，並應遵循風險低，報酬高的投資原則。

B. 審查(audit)委員會。

C. 屋業保養委員會(estate maintenance)。

D. 宣傳與公共關係委員會。

簡言之，委員會分工為管錢、管工及宣傳，而在執行之後並應進行核對開支是否正常之審查工作；委員會各司其責，並連成一體。

3. 任務:

理事會任務包括控制、管理、維修並改善市鎮組屋區內的公眾地方，以及維持這些地方的整齊清潔。諸如保養及美化環境工作、維修及更換組屋區的各裝置、提供基本設施的維修和電梯救援服務。至於房屋內部的維修管理，係由屋主自行處理。關於公共地方的維修及定期更換各項設備的時間，均應依法辦理。此外，亦需處理緊急狀況服務及維修。

本節所稱公眾地方，係指建屋局所建組屋地區內空地、建物內可讓居民共同使用的地方。簡言之，一棟組屋內超過 2 戶以上共同使用的公共區域。例如：

- (1) 樑柱、屋頂；走廊、組屋底層空間、垃圾槽。
- (2) 電梯、儲水箱、電機房
- (3) 布告欄、方向指示標誌
- (4) 兒童遊樂場和各類球場

4. 權力

- (1) 興建新的和維修保養現有設備。
- (2) 興建額外及改善既有設備。
- (3) 以投標形式委託他人執行任務。
- (4) 徵收使用設施費用，例如民眾租用場地辦喜事、孩子滿月等；以平價收費。
- (5) 執法行動，例如針對違規停車之處理。

5. 工作範圍

- (1) **日常保養及維修工作:**包括組屋維修工程、電機與電氣設備保養、清潔工作。
- (2) **週期性保養工程:**依法定期進行大樓重大保養，以改善並賦予居民更好居住環境。例如大樓重新粉刷工程，依法 5 至 7 年應粉刷外牆一次，粉刷涉及大規模維修，特別是外牆粉刷吊車涉及申請、准證等行政程序，且耗費電力龐大，細節項目繁複，因此外包廠商承做；又如屋頂防水系統更新，每 13 年需全部更換一次；此外，像 50 年代老舊組屋的舊電纜系統須依現代需求更換、提升。
- (3) **24 小時緊急援助及維修工作:**例如民眾晚上卡在電梯內、屋內水管阻塞、電器短路等，均有 24 小時熱線即時處理，在居民通報後的短時間內(不超過 30 分鐘)，處理人員迅速到達。
- (4) **環境改善工程:**為照顧各年齡層居民，提供老式組屋所欠缺、可避免風吹雨打的有蓋走廊、興建多用途廣場（供健身、武術表演，老人活動空間等）、有蓋停車場，以及就停車場屋頂改建為花園、戶外足球場、兒童遊樂場、木球活動、娛樂消遣處等。
- (5) **翻新工程(協助其他機構工程進行，提供更好居住環境):**分層負責如下
- (6) **建屋局電梯翻新計畫:**早期組屋電梯只停在特定樓層，其他樓層民眾必須至特定樓層搭乘電梯，為便利居民出入，將舊電梯更換為各樓層均停靠的新電梯。
- (7) **環境局:**小販中心翻新工程。例如添加滅火系統、吸菸器、增建電梯等。
- (8) **市鎮理事會:**鄰里翻新工程。主要目的是將舊組屋提升至新組屋水準（包括垃圾槽系統、水工系統、走廊等），並強調建立社區鄰里關係，當翻修工程完成，可塑造更好居住環境，組屋價值提高。

鄰里翻新工程費用不需由居民負擔。居民最重要任務，是在翻修工程決

定前，提供回饋意見。由於居民最知道自身需求，理事會透過收集民情，瞭解民眾對於提升居住環境的回饋意見，在工程開始前由居民投票，並須獲得合格居民 75% 同意，決定施工項目。諸如興建有蓋走廊連接巴士站、無障礙走道、居民休閒園地、涼亭、球場。

6. 市鎮理事會資金來源與管理

(1) 來源:

組屋居民、商業樓宇業主或租戶支付服務及保養費，係理事會最重要資金來源(註:各區理事會依房型大小自行決定所管政府組屋的管理費高低。住戶將租金付給地主，管理服務費付給市鎮理事會)。

*綜合基金 (sinking fund) 的設立與管理:由每月收取服務和保養費收入，提撥 30%~35% 做綜合基金，確保週期性維修與保養工程順利進行，剩餘 65 % 才屬平時可以動支部分。

(2) 政府津貼。

(3) 其他

A. 服務及保養費繳收途徑:現款、支票、轉帳服務、電子終端機服務、信用卡。

B. 依據市鎮會法令的財務條例管理資金。

C. 提呈常年預算給公眾查閱 (市鎮理事會將財報提報國家發展部，由國發部提報國會)。

D. 財政年度 13/14 之收入預算:總收入 6,800 萬元、綜合基金 2,000 萬元、可以動用之淨收入為 4,800 萬元。各項比重如下:

項目	住戶	商用	小販	停車廠維修津貼	政府津貼	其他
比重%	58	7	5	5	20	5

*國發部規定理事會資金投資風險不可太高，只可投資本國商品，投資收入歸理事會。

(4) 財政年度 13/14 之開支預算:總開支 4,500 萬元，有七項主要項目，其中水電費佔三分之一，主因星國缺少天然資源，資源仰賴進口，其次為清潔費、管理費、電梯保養、維修費等。

關於維修費部分，組屋維修工程計分：1.日常維修、2.週期性維修、3.改良工程三類；三類維修資金動用之管理嚴格，不得相互流用。

日常維修包括割草、掃地、電梯損壞維修等，此種維修一年計畫一次，以確保組屋環境可以使用，且在最短時間修理損壞狀況，由維修費支應。

週期性維修，例如 5 至 7 年進行一次大樓粉刷，係從收入提撥 30-35% 的綜合基金專款支應。

改良工程，則由整年預算剩餘部分支應(註:理事會改善工程支出，可獲得政府津貼補助。政府津貼係依據房型逐步增加，其中對小型房補貼比重最高。由於理事會資金有限，不能對各棟均提供專款進行改善工程，因此係統籌運用年度結餘款，並依照居民要求及議員同意有迫切需要者，衡量決定優先進行之改善項目，並預先匡列經費需求，以供下一年度預算申請政府補貼。政府(國發部)對此種項目補貼達 90%，剩餘 10% 部分由理事會歷年累積盈餘支應。在政府資金到位前，理事會需先行墊付，故需預估未來現金流量及作好資金調度規劃)。

開支項下的管理費，係指市鎮理事會外包給承包商的費用，含職員費用。

至於公共行政費，則為市鎮理事會的行政開銷，如電腦、電費等。

項目	水電費	清潔工作費	管理費(含職員薪水)	電梯保養費	公共行政費	維修費
比重%	33	20	13	13	6	15

理事會每年編製財政預算會預留盈餘空間，以保留剩餘支應改進計畫與改良工程。

7. 活動參與

市鎮理事會需與居民及政府部門配合辦理活動，例如每年 11 月第一週的植樹節活動、近期牛車水活動、國慶晚宴社區活動等。

8. 聯絡管道

理事會透過網站、刊物、布告(註:星國平面媒體有華文(聯合早報)、英文(海峽日報)、馬來文報、印度報四大報。相關公告均需公布於四大媒體。)、臉書、市鎮理事會辦事處、簡訊、I-TOWN 智能手機系統(一年多前建置，迅速處理民眾反饋、並彙整記錄、訊息、圖片)等管道獲取民意，予以解決處理。

以綜合屋業維修業務系統為例，系統彙整記錄居民申訴(包括電話申訴部分)時間、名字、地址、訴求，以及處理情形等完整資訊，以便瞭解維修上應注意的重點。物業公司透過資料分析，獲知公共設施在哪一方面要更注意，諸如清潔、燈管、水管阻塞等，可以提前採取回應措施，避免同樣問題申訴案件增

加。

附註：理事會的宗旨：建立更美好的市鎮、家園、生活（better towns, better homes, better life）

(十三) 案例參訪 13：組屋案例介紹-達士嶺公共組屋（Pinnacle@ Duxton）

本行程係於丹絨巴葛市鎮理事會黎才財資深產業經理協助下，得以參訪此座新國組屋。該組屋為新加坡組屋里程碑外，因該區是李光耀從政起點，因此達士嶺具有重要指標意義，迄今仍為最高之公共組屋，有 7 大棟，每棟樓高 50 層，共計 1,848 戶。於 26 層及頂樓處，各設有 1 條空橋步道，全長 800 公尺，連結 7 棟 50 層之大樓，頂樓之露天花園亦可提供居民休憩及運動之用。達士嶺建築設計曾於 2010 年獲得美國芝加哥高層建築和城市住區理事會頒發的最佳高層建築獎。

由於公共組屋家戶以外區域，均為公共區域，係當

地市鎮理事會維管，理論上任何人均可自由參觀。然該市鎮會基於安全考量，於頂樓設有門閘管制，並且收取新加坡幣 5 元之費用，於夜間 10 時後關閉，26 樓步道則僅供住戶使用。據悉該費用之收取，與設置管制措施之支出，顯然入不敷出，然該市鎮會仍本於服務精神及維持安全，持續該管制措施。





這是非本社區居民通往樓頂空橋之收費閘門

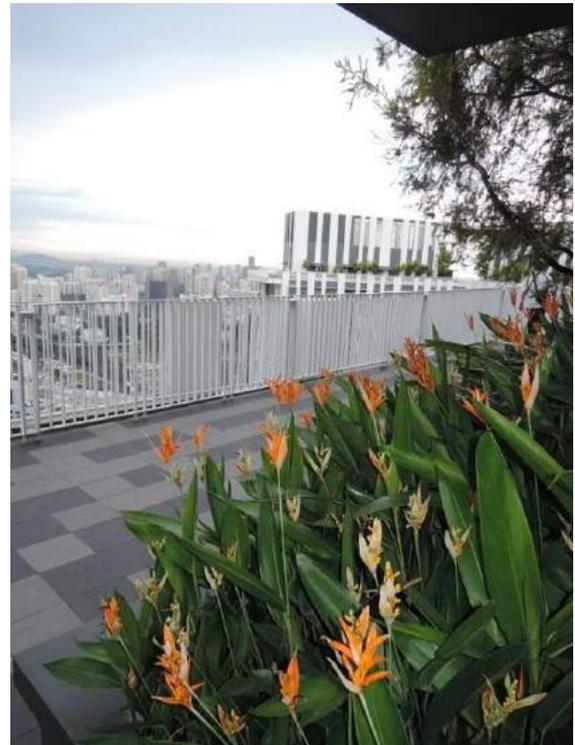
本案之公共組屋，位於商業菁華區內，區位極佳，可俯瞰牛車水保留區及港灣區，故申購價格高，轉售價格亦高，市場交易已達百萬新幣之譜。



左圖所示，低矮且為紅色屋頂處，即為牛車水保留區。



另，該組屋仍本於不損失綠地之精神，雖於頂樓 50 層之高處，仍遍設花園，政策落實，令人敬佩。倘非對比於遠處高樓，僅由圖片所示，恐不易查覺該等綠地，係於 50 層高樓處。



肆、 研究課題與分析

一、 住宅市場控管機制與租賃法制

本節就日本及新加坡的住宅市場做一個基本介紹，並說明該 2 個國家政府為控管住宅市場之價格所採取之機制及租賃住宅相關法制。

(一) 住宅市場

1. 日本住宅市場

日本住宅市場發展與其經濟情形息息相關。依日本經濟發展趨勢，可分為高度成長期、安定期、泡沫期及經濟衰退期(圖 23)，以近 15 年分析，日本的地價在泡沫期間呈現持續上漲情形(圖 24)，尤其在大都市圈，高漲情形更為嚴重，在進入泡沫期，因經濟泡沫瓦解，使地價呈現長期下滑趨勢，近期則由平穩轉為上升。

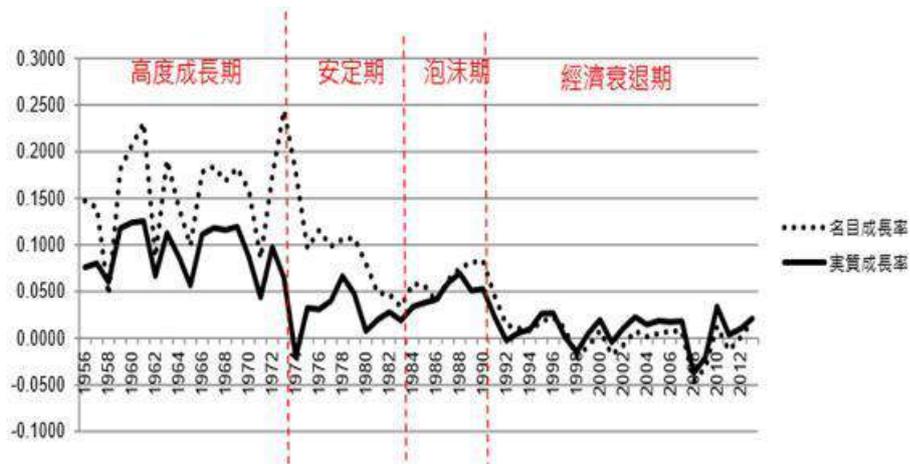


圖23日本經濟成長率變動情形

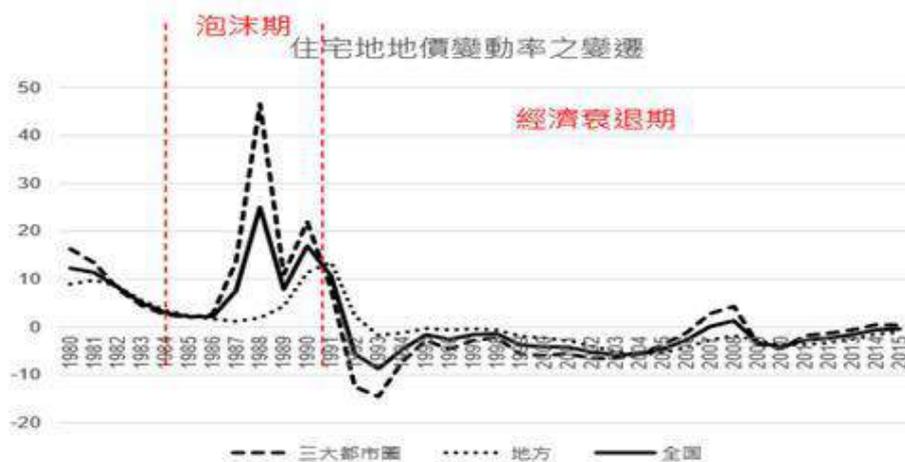


圖24住宅地地價變動情形

在日本住宅政策方面，由於日本在二次世界大戰之後，出現住宅嚴重不足

情形，政府為解決居民居住問題，大量興建住宅，至 1968 年時，全國住宅總數首次超過住戶總數(如圖 25)，住宅政策重心也由「量」的增加，逐漸改向「質」的提升。



圖25日本住戶與住宅數量變化情形

近年來，日本面臨生育率下降及人口老化等問題，依據 2013 年統計資料顯示，住宅存量總計 6,063 萬戶，其中有家庭居住者共 5,210 萬戶(85.9%)，空屋數則高達 820 萬戶(13.5%) (如圖 26)，且多數為破敗或居住品質較差的住宅。

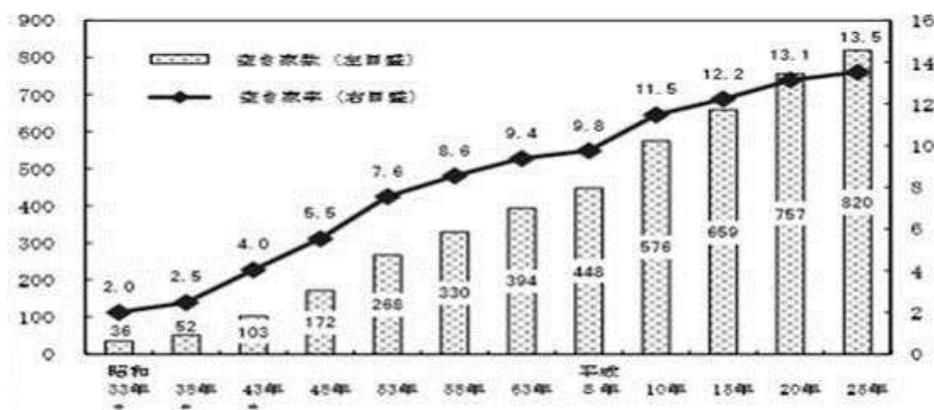


圖26日本住戶與住宅數量變化情形

近年來，日本面臨生育率下降及人口老化等問題，依據 2013 年統計資料顯示，住宅存量總計 6,063 萬戶，其中有家庭居住者共 5,210 萬戶(85.9%)，空屋數則高達 820 萬戶(13.5%) (如圖 27)，且多數為破敗或居住品質較差的住宅。

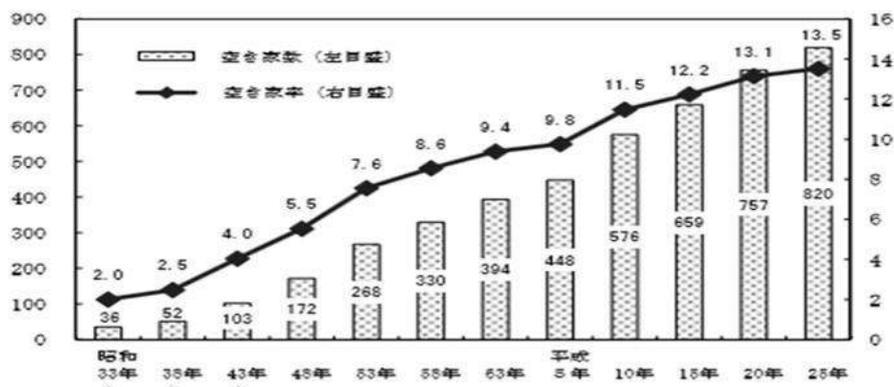


圖27日本近年來空屋數量成長情形

至於住宅政策方面，近年來日本為提升居民的住宅品質，於 2006 年 6 月訂定住生活基本法，以實現國民豐富的住生活，確保住生活的安定及促進住生活提升，國土交通省並於 2011 年 3 月 15 日制訂住生活基本計畫(全國計畫)，住宅政策目標如下：

- (1) 目標 1：支持安全、安心的豐富住生活與住宅環境的構築
- (2) 目標 2：住宅的適切管理與再生
- (3) 目標 3：提升住宅市場環境，適切實現多樣化的居住需求
- (4) 目標 4：確保住宅需被考慮對象之居住安定

2. 新加坡住宅市場

新加坡是東南亞的一個城邦島國，位於馬來半島南端，扼守馬六甲海峽最南端出口，1963 年新加坡加入馬來西亞成為一個州，稱為星州。1965 年 8 月 9 日，新加坡脫離馬來西亞獨立建國，由於經濟持續穩定成長，已成為亞洲重要之金融、服務和航運中心之一。

表12 日本近年來空屋數量成長情形

土地面積 (2014 年)	居民人口 (2014 年)	人均國民總收入(新幣) (2012 年)
719.1 平方公里	390.27 萬人	6 萬 4,310 元(新幣)
住宅市場	居住公共組合	居住私人住宅
2014 年	80.4%	19.3%
住宅市場	自有率	
2014 年	90.3%	

資料來源：新加坡統計局

由上表觀之，新加坡居民有高達 80.4% 係居住於政府提供的組屋(其中多數為出售組屋)，僅不到 20% 居民係居住於私人住宅，主要原因係新加坡政府為加強公民對國家的認同感和凝聚力，在 1964 年 2 月推出「居者有其屋」政策，此後，並積極透過公積金及各種補貼計畫，儘可能使新加坡公民或永久居民有自己的房產，以提升其對國家的向心力。

推動新加坡「居者有其屋」政策，主要有三大機構：中央公積金局、建屋發展局及市鎮理事會。介紹如下：

(1) 中央公積金局(Central Provident Fund Board, CPF, 1955 年 7 月 1 日成立)

CPF 為新加坡公民和永久居民提供強制性儲蓄制度之機構，以保障受雇之新加坡公民和永久居民退休後生活而設立的制度。參加公積金的會員及其雇主每月均需繳納月收入的一定比例至該帳戶，可分為普通帳戶、特別帳戶及保健儲蓄帳戶。

自 1968 年起，CPF 開放公積金會員得使用公積金儲蓄購買公共組屋，並於 1981 年起，開放公積金儲蓄得購買私人住宅。故公積金會員得以普通帳戶儲蓄來支付頭期款，之後如有房屋貸款，亦得以該帳戶支付。然而，新加坡政府為避免公積金會員提領過高金額，致帳戶餘額不足，影響未來退休生活，設有估價限制(購買房屋時，以買價和估價二者為低之金額為限額)及提款限制(不得超過估價限制之 120%)等規定。

截至 2012 年 9 月止，公積金儲蓄總額達 18.59 億新幣，其中 7.08 億元係供會員用於購買公共組屋及私人住宅。如以提取比例分析，公積金會員使用公積金帳戶金額購買住房比例約為 58.64%。

(2) 建屋發展局(Housing and Development Board, HDB, 1960 年 2 月 1 日成立)

HDB 前身為新加坡改良信託局(Singapore Improvement Trust)，係國家發展部下設之法定機構，為新加坡唯一之公共住宅機構，成立當時處於二次世界大戰結束後之時期，新加坡居住環境惡劣，人民買不起房屋，大多數人係生活於擁擠、衛生條件差的環境中，政府為解決房屋短缺問題，由 HDB 開始大量興建公共組屋供人民居住，截至 2013 年 10 月止，HDB 興建的公共組屋數，高達 1,037,880 戶。

HDB 成立後之 20 年期間，其興建公共組屋之策略，係儘可能在短期

內興建大量公共組屋，以緩解居民住房短缺問題，故公共組屋的設計著重在簡單實用，並以一房至三房式為主。近年來則因應經濟發展及居民生活需求，增加四房及五房樣式，並放緩公共組屋興建步伐，轉而致力於改善舊有組屋之居住品質，並給予私人開發商參與空間。

在新加坡政府「居者有其屋」政策下，人民要購買 HDB 所興建的公共組屋，須符合相關條件，主要可分為 3 大類：

A. 家庭

a. 直接向 HDB 購買者：

為新加坡公民或永久居民且須至少滿 21 歲，以家庭核心，家庭月收入低於 1 萬元，且申請購屋的前 30 個月內，不得擁有私人住用產業。

I. 在公開轉售市場購買(享有購屋津貼者)：

為新加坡公民或永久居民且須至少滿 21 歲，家庭月收入低於 1 萬元，且申請購屋的前 30 個月內，不得擁有私人住用產業，並為首次購屋者(即未曾向 HDB 購買組屋或未曾享有購屋津貼)

(a) 在公開轉售市場購買(未享有購屋津貼者)：

為新加坡公民或永久居民且須至少滿 21 歲，如擁有私人住用產業，須在擁有組屋後 6 個月出售。

B. 單身人士

a. 直接向 HDB 購買 2 房式組屋：

為新加坡公民且須至少滿 35 歲，月收入低於 5 千元，且申請購屋的前 30 個月內，不得擁有私人住用產業。

b. 在公開轉售市場購買(享有購屋津貼者)：

為新加坡公民且須至少滿 35 歲，月收入低於 1 萬元，且申請購屋的前 30 個月內，不得擁有私人住用產業。

c. 在公開轉售市場購買(未享有購屋津貼者)：

為新加坡公民且須至少滿 35 歲，擁有私人住用產業者，須在擁有組屋後 6 個月出售。

C. 樂齡人士

為新加坡公民或永久居民且須至少滿 35 歲，月收入低於 1 萬元，如擁有私人住用產業者，須在擁有組屋前出售。

(3) 居者有其屋政策相關計畫

A. 購屋計畫

新加坡公民或永久居民符合條件者，均可直接向 HDB 購買第一手組屋或在公開市場購買轉售組屋，並得享有政府提供的購屋津貼。

a. 已婚子女優先計畫

申請組屋區靠近父母或與父母同住者，中籤機率較高。

b. 多代同堂優先計畫

父母和已婚子女得聯合申請同一區組屋。

c. 公積金購屋津貼計畫

已婚子女月收入低於 1 萬元新幣，所購買的轉售組屋係為與父母同住或靠近父母居住地者，額外補助 1 萬元新幣。

d. 額外公積金購屋津貼計畫

首次購買組屋且家庭月收入低於 5 千元新幣者，額外補助(4 萬元新幣為限)。

e. 特別公積金購屋津貼計畫

首次向 HDB 購買特定組屋且月收入低於 6.5 千元者，額外補助(2 萬元新幣為限)。

f. 住屋提升津貼

原居於 2 房式組屋者，申請購買 3 房式組屋，額外補助 1 萬 5 千元新幣。

g. 小型公寓計畫

專為年長者而推出，屋契 30 年(低於一般 99 年)，設計著重方便年長者使用。

h. 單身人士購屋計畫

專為年齡在 35 歲以上且月收入低於 5 千元新幣之單身公民而推出，可單獨申請或與其他符合條件之單身公民聯合申請，並享有補助。

B. 租屋計畫

專為提供負擔不起購屋，且無其他房屋或無家人依靠的低收入戶家庭而設。申請資格如下：

a. 須為新加坡公民。

b. 至少滿 21 歲，為家庭核心且月收入低於 1,500 元新幣。

- c. 單身者，其年齡須在 35 歲以上。
- d. 不得持有任何房產或未曾持有私人房產。
- e. 組屋的型態：1 房至 2 房(30~40m²)
- f. 月租金：依承租家庭之月收入、申請次數及房型決定(如表二)。

表13 租賃組屋租金表

家戶每月收入	家戶型態	每月租金	
		1-房	2 房
家戶所得低於或等於\$800	第 1 次申請	\$26-\$33	\$44-\$75
	第 2 次申請	\$90-\$123	\$123-\$165
家戶所得在 \$801-\$1500 之間	第 1 次申請	\$90-\$123	\$123-\$165
	第 2 次申請	\$150-\$205	\$205-\$275

*比例依 HDB 租金市場調整。保證金為 1 個月的租金。

(4) 市鎮理事會(Town Council)

新加坡共有 16 個市鎮理事會，均為法人團體，得享有權利及負擔義務。市鎮理事會的主要職務為負責管理組屋之公共場所。市鎮理事會主席由該區域之國會議員擔任，會員應有 1/3 為專業人士，其餘 2/3 則為組屋住戶，居民得參與政策之制定、物業管理事務等決策，故該理事會除具備組屋公共場所⁴之物業管理之經濟功能外，並兼具政治功能及社會功能。

組屋住戶每月須向市鎮理事會繳付服務與維修費，原則上係依組屋的類型決定繳付金額，收費金額介於 18.5 元至 93.5 元新幣。此外，市鎮理事會需保持完整帳簿及記錄，並需向國會遞交年度報告及預算。

(二) 住宅市場控管機制

日本為使其土地利用符合國家需求，針對**交易案件**採取相關審查機制。至新加坡近年來為防止不動產炒作，亦採取相關之管制措施。以下將分別介紹。

1. 日本

1965 年以後，日本由於工業化與都市化，產生土地濫開發及大都會區地價暴漲等問題，為確保土地利用之正確性及合理性，消弭不當投機炒作土地，防範土地漫無秩序使用，日本政府在 1974 年(昭和 49 年)制定「國土利用計畫法」，分為全國計畫、都道府縣計畫、市町村計畫 3 級。另訂有土地交易管控規範(如圖 28)，各都道府縣政府依法可針對土地交易實施審查。

⁴組屋公共場所-包括建築物之柱、樑、外牆和窗戶、屋頂、大廳、走廊、消防設施、電梯、水龍頭、娛樂設施、花園、路標、指示牌。但不包括巴士總站、排水溝、路燈、游泳池、公用道路及停車場。

国土利用計画と他の諸計画との関係

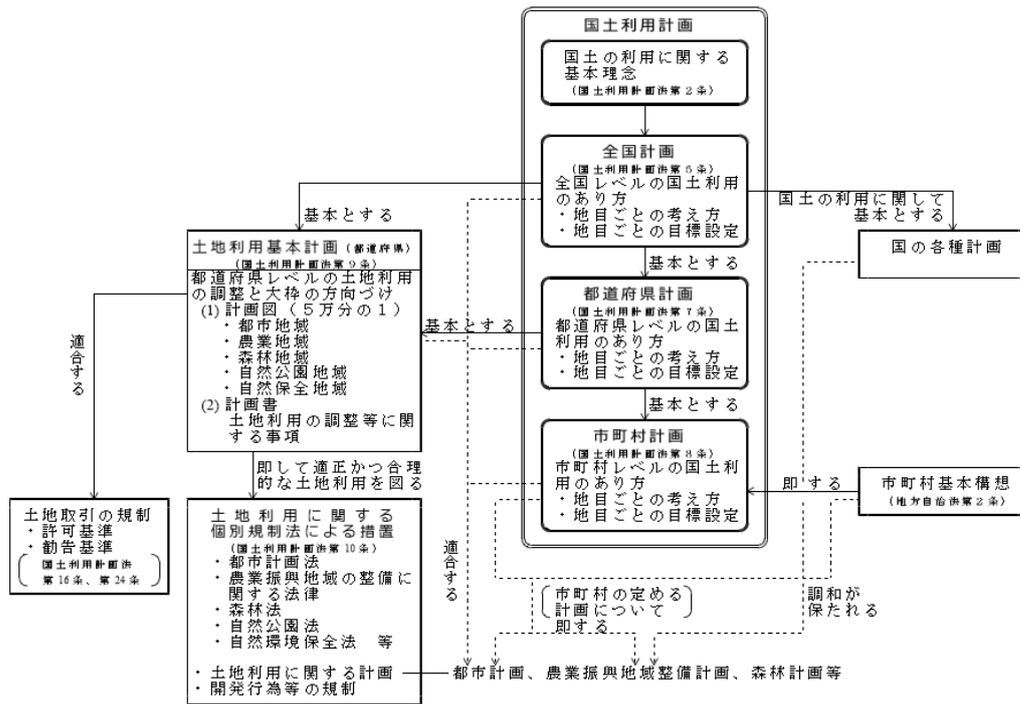


圖28 国土利用計畫與其他計畫關係示意圖

近年來，由於日本的地價上漲程度趨於緩和，故目前政府採取較為寬鬆的事後審查機制(如表 14)，僅針對一定面積以上土地(市街化地區 2,000m²，其他都市計畫地區 5,000 m²，都市計畫地區外地 10,000 m²，圖 29)的交易，應於契約簽定後 2 週內提交審查。審查內容則視其使用目的是否符合城市發展之規畫，如經審查不符規定者，將予以勸告及公布。

表 14 土地交易管控規範表

	規制手段	時期	区域指定	対象面積	審査対象	勧告内容	指定状況	権限主体
全区域	事後届出	契約締結後2週間以内	—	市街化区域 : 2,000m ² 以上 その他の都市計画区域 : 5,000m ² 以上 都市計画区域外 : 1ha以上	利用目的	・利用目的の変更	—	都道府県政令市
注視区域	事前届出	契約締結前	都道府県知事の指定(地価の相当程度の上昇等)	事後届出と同じ	価格及び利用目的	・利用目的や価格の変更 ・契約締結の中止	実績なし	都道府県政令市
監視区域	事前届出	契約締結前	都道府県知事の指定(地価の急激な上昇等)	都道府県知事が規則で定める面積以上	価格及び利用目的	・利用目的や価格の変更 ・契約締結の中止	1件のみ(東京都小笠原村)	都道府県政令市
規制区域	許可	契約締結前	都道府県知事の指定(投機的取引の集中、地価の急激な上昇等)	区域内の全ての土地取引対象	価格及び利用目的	・利用目的や価格が適正でない場合は不許可とする	実績なし	都道府県政令市



圖29適用事後審查案件示意圖

在 2014 年(平成 26 年)，全日本土地交易案約有 145 萬件，其中應事後提出審查的件數為 1 萬 4,815 件，約佔總數 1%；惟以面積統計，當年之全國土地交易面積約 16.5 萬公頃，事後提出審查之土地面積約 4.9 萬公頃，佔總數 30.3%。

2. 新加坡

依新加坡政府所採行的「居者有其屋」政策內容，不允許公共組屋作為居民之投資工具，故在公共組屋申請及貸款條件上，訂定嚴格限制。此外，為避免不動產炒作，新加坡政府亦採取加稅措施。

(1) 公共組屋申請限制

- A. 公共組屋屋主在組屋居住未滿五年者，不得購買私人住宅。
- B. 已持有私人住宅者，不得申請公共組屋。
- C. 曾申請購買取得新建公共組屋、或曾購買轉售組屋、私人組屋(DBSS)、執行公寓(EC)，且已獲得 2 次補貼者，無組屋申請資格。

(2) 住宅貸款限制(2013 年 6 月起實施)

新加坡政府為避免申請者購買無法負擔之公共組屋，訂定總負債償還比率(Total Debt Servicing Ratio, TDSR)限制，要求金融機構在審查房地產貸款案件時，須將申請者所有債務均納入評估，倘申請者每月還款金額超過月收入 60% 者，金融機構不得再予提供貸款。

(3) 印花稅加徵措施

在新加坡，房產之買方應依房產買價或估值較高者，按累進稅率繳納印花稅⁵。近年來，新加坡政府為調控該國房地產價格，防止炒作，並分別對賣方及買方再加徵印花稅。

⁵依房屋價值課徵：18 萬元以下稅率 1%、18 萬元至 36 萬元稅率 2%、36 萬元以上稅率 3%。

A. 賣方印花稅(2010年2月起施行)

稅基為房價或估值較高者，依持有期間長短決定稅率，持有期間超過4年者或符合特定情況，則免予加徵：

- a. 持有期間1年以下：16%。
- b. 持有期間超過1年，在2年以下：12%。
- c. 持有期間超過2年，在3年以下：8%。
- d. 持有期間超過3年，在4年以下：4%。

B. 額外買方印花稅(2011年12月起施行)

為遏止房產投機之降溫措施，稅基為房價或估值較高者，依買方身份及持有房產數適用不同稅率：

- a. 外國人：15%。
- b. 永久居民及新加坡公民稅率介於0%至10%間。

(三) 不動產租賃法制

以下分別就日本政府及新加坡政府在租賃住宅市場相關法制面做介紹。

1. 日本

(1) 住生活基本計畫(全國計畫)-2011年3月15日版

A. 公共租賃住宅政策部分

在支持安全、安心的豐富住生活與住宅環境的構築目標下(目標1)，基本措施包括：

- a. 在公共租賃住宅群中，與民間事業者合作推動醫療、福祉服務設施等生活支援設施設置的推動
- b. 有計畫改建公共租賃住宅，提升包括老齡者的居住生活便利性。

B. 民間租賃住宅政策部分

a. 在住宅的適切管理與再生目標下(目標2)，基本措施包括，為民間租賃住宅建構合理與適切的維護制度及為活化民間租賃住宅推行住宅更新。

b. 在提升住宅市場環境，適切實現多樣化的居住需求目標下(目標3)，基本措施包括：

- I. 運用現有住宅存量，支援老齡者租賃住宅的供給及促進三代一起居住或居住附近；
- II. 在租賃住宅市場中，透過標準規則的普及化，防範住宅糾紛，充實並普及對糾紛處理的機制，由指定住宅糾紛處理機構處理紛爭，順利解決問題。

- III. 老齡者擁有之住宅比較寬廣，運用這些住宅作為子女養育家戶的出租住宅，進而支援家戶換屋
- IV. 提供空屋再生與拆除的相關資訊，來促進空屋的有效運用
- c. 在確保住宅需被考慮對象之居住安定目標下(目標 4)，基本措施為因應住宅需被考慮者的人居特性，推動公共出租住宅的供給來確保提供其適當的住宅。

(2) 民間租賃住宅之媒合

- A. 出租人(貸主)：多透過不動產代理、仲介業者出租。
- B. 承租人(借主)：利用業者辦公處所或網站查詢住宅訊息。

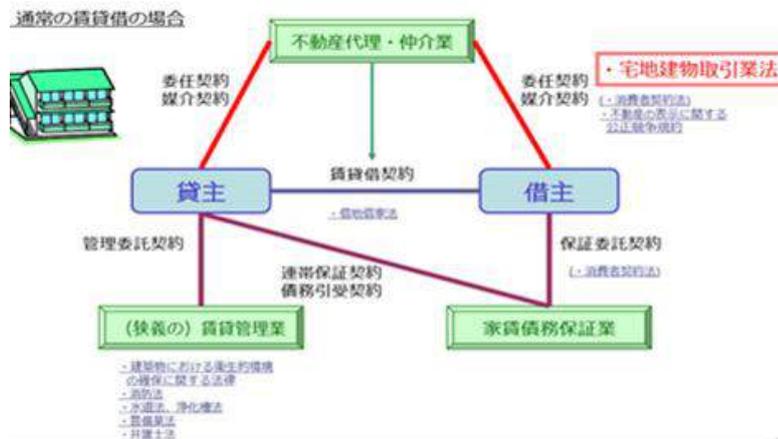


圖30出租人及承租人媒合關係示意圖

(3) 租賃權利義務關係

A. 基於私法自由原則

按雙方簽訂之契約內容規範，法律規定包括民法及借地借家法。

B. 民法(第三編第七節「賃貸借」)

規範內容包括：租賃權之存續期間、對抗力；出租人義務(修繕)；承租人義務(修繕通知、支付租金、使用收益方法、返還)；租金之支付時期及減收；轉租及其限制；租賃契約之解除與終止、租賃契約之默示更新等。

C. 借地借家法

因日本民法規定著重於私法自由，為保障保障經濟弱勢之承租人，以維持借地、借家關係之安定，日本在 1909 年(明治 42 年)制定建築物保護法，其後並於 1921 年(大正 10 年)分別制定借地法、借家法，在借家法規定之借家權方面，住宅租賃關係物權化情形濃厚，特色如下：

- a. 正當事由-出租人需有自己使用必要或其他正當事由，方得拒絕契約更新或聲請解除契約。
- b. 附合物買回請求權-經出租人同意而附加之草蓆或其他家具，承租人得請求出租人按市價買回，不得以特約排除。

- c. 對抗效力-即使未經租賃登記，出租人將建築物交付與承租人，承租人即有對抗取得建築物物權之人效力。
- d. 為因應 20 世紀日本對於土地開發需求，避免借地借家關係過於僵硬，1991 年(平成 3 年)將借地法及借家法合併為借地借家法，並朝向衡平租賃雙方權益，合理利用方向調整。其中借家權部分修正重點如下：
- I. 明確規範正當事由-應斟酌建物之出租人及承租人（包括轉租人）對於建物使用之必要情形、建物租賃以往經過情事、建物利用狀況或現況，以及出租人對於建物返還條件(亦即因建物返還而支付予承租人之財產上之給付數額) 等因素綜合考量判斷。
 - II. 增訂預定拆除建物之租賃規定-依法令規定或契約約定，在經過一定期間後建物必須拆除之明顯情況下，得訂定建物被拆除之同時終止租賃為條件之特約。
 - III. 增訂定期借家契約規範-其與普通借家契約比較如下：

項目	定期借家契約	普通借家契約
有無更新	屆滿契約終止不予更新。	有正當事由者即可更新。
契約方法	(1)公正証書等書面契約為限。 (2)契約屆滿終止不更新，須以書面記載及事先說明。	書面契約，但口頭亦可。
租賃期間上限	無限制。	2000 年 3 月 1 日以後之契約：無限制。
租期未滿 1 年效力	未滿 1 年契約亦可。	視為未定有期間之建物租賃。
增減租金特約效力	依契約約定。	因土地或建物租稅及其他負擔之增減、價格升降及其他經濟情況之變動、或與鄰近同種之建物租金比較後發現不適當時，不受契約條件限制，得向將來請求建物租金增減。但有約定一定期間租金不調整增加特約者，從其約定。

可否中途解約	<p>(1)樓地板面積未滿 200m² 之建物，承租人因工作調動、療養、照護家人或其他不得已之事由，致難以做為自己之生活據點時，得提出中途解約。</p> <p>(2)其他狀況則依契約約定。</p>	依契約約定。
--------	---	--------

(4) 租賃糾紛處理

A. 近年來日本亦面臨有大量租賃住宅糾紛情形，一年平均租賃住宅問題諮詢案件約有 3 萬件，其中以租金、保證金問題居多(占 1/3)。



B. 政府因應措施：

- 減少糾紛：制定「租賃標準契約」，提升不動產業者品質。
- 糾紛處理：除訴訟程序外，並提供訴訟前多元處理管道(如下圖)。

- 訴訟、少額訴訟(民事訴訟法)
- 民事調停(民事調停法)
- 仲裁手続(仲裁法)
- 法テラス(日本司法支援センター)
- 各弁護士会の法律相談センター・紛争解決センター等
- 各司法書士会の総合相談センター等
- 認証紛争解決事業者(裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律)
- 適格消費者団体(消費者契約法)
- (独)国民生活センター(独立行政法人国民生活センター法)
- 各地方公共団体の消費生活センター
- 各地方公共団体の住宅主管部局・宅地建物取引業主管部局
- 関係団体の相談窓口
 - ・(財)日本賃貸住宅管理協会
 - ・(財)不動産適正取引推進機構
 - ・(社)全国賃貸住宅経営協会
 - ・(社)全国宅地建物取引業協会連合会
 - ・(社)(各都道府県)宅地建物取引業協会
 - ・(社)全日本不動産協会
 - ・(社)不動産流通経営協会

圖32租賃糾紛處理管道

(5) 民間租賃住宅相關產業

A. 不動產經紀業(宅建業)

- a. 「宅地建物取引(交易)業法」第2條規定，宅建業指以宅地或建物買賣、交換，或租賃之代理或媒介等行為之行業。
- b. 從事宅建業須向國土交通大臣或都道府縣知事申請許可，有效期間為5年。
- c. 取得國家資格之宅地建物取引士(略稱：宅建士)執行業務，應就租賃物件及仲介條件等重要事項說明。

宅地建物取引業者票	
免許証番号	国土交通大臣()第 号
免許有効期間	年 月 日から 年 月 日まで
商号又は名称	
代表者氏名	
この事務所にかかっている専任取引士の氏名	
主たる事務所の所在地	電話番号 - -



圖33宅地建物取引業者核准證書

B. 租賃住宅管理業

為優化發展賃貸住宅管理業，保障租賃雙方權益。國土交通省在 2011年(平成 23)公布「賃貸住宅管理業者登録規程」及「賃貸住宅管理業務處理準則」。應登錄對象包括受託管理型(受出租人委託辦理租賃住宅管理事務，如圖十一)，以及轉租型(承租他人住宅，再為經營管理出租者，如圖十二)業者。俾利出租人得以掌握管理業者相關資訊，作為事前選擇業者時之判斷。

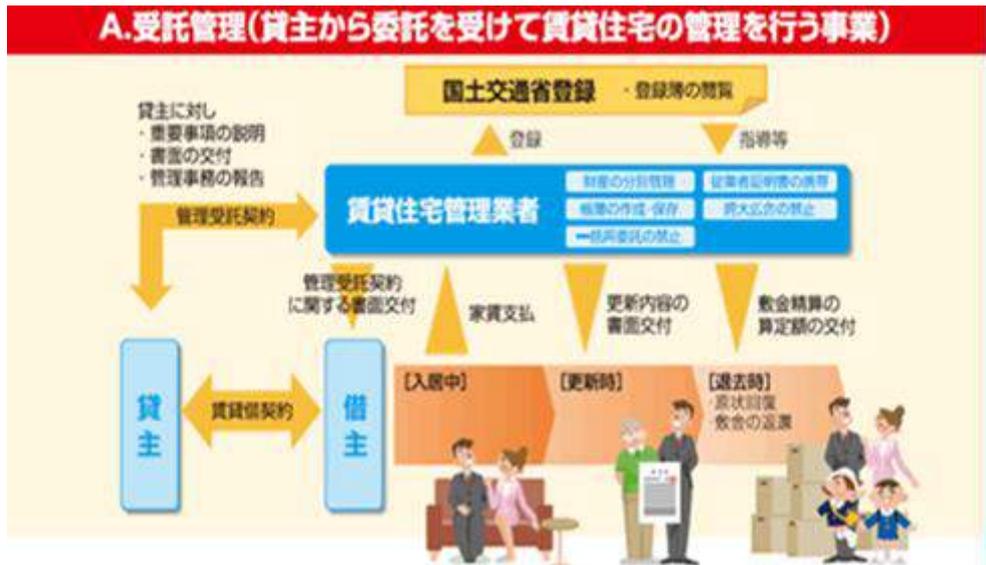


図34受託管理型住宅管理業者

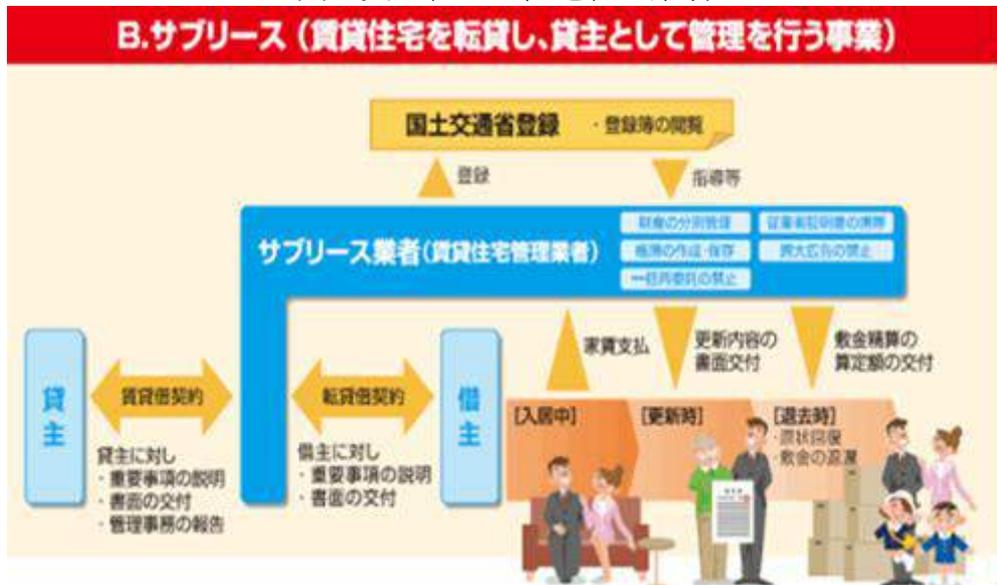


図35転租型住宅管理業者

賃貸住宅管理業者票	
登録番号	国土交通大臣(1)第1234号
登録有効期間	平成24年00月00日から 平成29年00月00日まで
商号又は名称	株式会社日本賃貸住宅管理
代表者氏名	代表取締役 賃貸 太郎
主たる事務所の所在地	東京都中央区八重洲2-1-5 東京駅前ビル8階 電話番号 000(000)0000

図36賃貸住宅管理業者證書



図37賃貸住宅管理業標章

租賃住宅管理業者於簽訂契約時應說明契約重要事項，應說明契約重要事項並以書面交付。國土交通大臣就業者造成出租人損害等不當情形，將進行指導、諮詢及勸告，情節重大且未按勸告改進者，將註銷其登錄。

C. 租賃不動產經營管理士

基於租賃不動產管理需要專門知識、技術、技能及倫理觀，故公益財團法人日本賃貸住宅管理協會等 4 個團體在平成 19 年 7 月共同整合其各自之資格認證制度，成立「一般社團法人賃貸不動產經營管理士協議會」，管理士須通過協議會考試，並完成登錄後取得資格(非國家考試)，屬民間團體自行認證之專業人員。



圖38租賃住宅不動產經營管理士標誌

(6) 民間租賃住宅交易價格資訊

國土交通省目前對於宅建業務採「REINS」(Real Estate Information Net System) 制度，將全國分成 4 區，並指定不動產流通機構並成立公益法人組織，以各地區宅建業者為其會員，辦理宅地及建物資訊之登錄及提供等業務。該流通機構目前每季均有公布租賃居住用物件交易動向資料。

首都圏賃貸居住用物件の取引動向(2015年07~09月)

公益財団法人東日本不動産流通機構
2015/10/19

マンション				
都県・地域名	件数(件)	賃料(万円)	建物面積(m ²)	m ² 単価(円)
埼玉県	2,434	7.0	41.24	1,700
千葉県	1,879	7.2	41.87	1,731
東京23区*	16,886	10.0	34.63	2,891
東京都他	2,067	7.7	38.25	2,021
横浜・川崎*	4,124	8.4	38.44	2,196
神奈川県他	979	6.8	41.43	1,650
* 内訳				
東京23区	件数(件)	賃料(万円)	建物面積(m ²)	m ² 単価(円)
千代田区	154	14.3	37.89	3,768
中央区	322	13.2	36.61	3,607
港区	613	18.0	43.98	4,093
台東区	580	9.7	34.10	2,851

圖39首都圏租賃住宅物件交易資料

(7) 其他措施

A. 居住支援協議會

依「住宅確保要配慮者租賃住宅供給相關法律」規定，應促進低所得者、受災者、高齡者、障害者、育兒家庭等之租賃住宅供給，據此國土交通省補助設立「居住支援協議會」組織，以提供要配慮者相關租賃資訊及相關必要之支援協助。



圖40居住支援協議會支援機制示意圖

B. 促進個人租賃住宅流通

提出承租人(借主)負擔DIY型租賃型式契約或給予補助，協助空屋進入租賃住宅市場。

C. 老齡者住宅登錄制度

「老齡者居住安定相關法律」規定住宅登錄制度，符合標準者，政府將給予相關補助或取得住宅金融機構貸款協助。

借上型住宅制度(マイホーム借上げ制度) 部分地方政府或團體(如 JTI) 推動「借上型住宅制度」，透過租金保證及定期借家制度等機制，鼓勵屋主將自有房屋出租予育兒家庭。

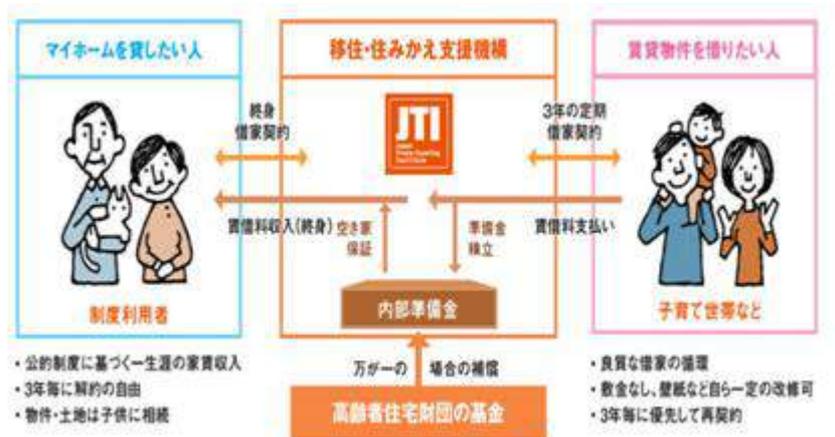


圖41租賃住宅市場流程

2. 新加坡

新加坡之民間租賃住宅市場來源，主要來自公共組屋，組屋擁有者符合 HDB 規定者，可以在公開市場出租全部組屋或出租部分房間，但均需經過 HDB 許可。HDB 每季有提供租金行情參考資料。

Year 2015						
3rd quarter						
Town	1-Room	2-Room	3-Room	4-Room	5-Room	Executive
Ang Mo Kio	-	-	\$1,900	\$2,400	\$2,700	-
Bedok	-	-	\$1,950	\$2,300	\$2,500	\$2,700
Bishan	-	-	\$2,050	\$2,500	\$2,800	-
Bukit Batok	-	-	\$1,800	\$2,250	\$2,500	\$2,600
Bukit Merah	-	-	\$2,100	\$2,800	\$3,100	-

至於擁有私人大廈和公寓之居民，則得在自由市場出租所有之住宅，免向 HDB 申請許可。新加坡都市再發展局(URA, Urban Redevelopment Authority)每季會提供不動產統計數據，其中包括當季租金指數與比較。

PRIVATE RESIDENTIAL PROPERTIES

Private residential market at a glance (excluding FCs):

Key indicators	Change	3Q2014	4Q2014
Price index	-1.1%	207.9	205.7
Rental index	-1.0%	160.6	159.0
Take-up	-10.1%	1,531	1,376
Pipeline supply	-7.4%	74,496	68,960
Vacancy rate	+0.7% point	7.1%	7.8%

圖43URA 提供租金指數資料

此外，在新加坡，租賃雙方權利義務係依據契約及一般民事法令規定辦理。雙方如有租賃糾紛時，通常由承租人與出租人先行協議解決。但未能達成協議而需提起訴訟者，可以利用新加坡政府設置之小額賠償法庭(Small Claims Tribunals)循司法途徑解決。新加坡國家發展部目前下設房地產代理理事會(CEA, Council For Estate Agencies)，負責不動產經紀業管理，如果民眾與不動產經紀業間之委託契約有爭議時，可以向 CEA 申訴。

二、 社會住宅之興辦與營運

(一) 社會住宅多元興辦模式

1. 日本推動模式：

日本社會住宅經由中央與地方政府共同協力，透過自行興辦或與民間合作方式，長期發展與改良，使得公共租賃住宅的類型相當完整，包括公營住宅、改良住宅、地域優良賃貸住宅、UR 住宅、公社賃貸住宅等不同類型，並依所得狀況或機能需求分別提供給不同的使用對象，也在整體住宅供給體系中扮演不同角色。然就興辦模式而言，大致可分為下列三種：

(1) 政府自行興辦

A. 公營住宅

日本政府於 1951 年制定了《公營住宅法》，依據該法公營住宅興辦係以地方政府為推動主體（都道府縣或市町村），可採直接興建或向民間收購住宅或租借民間住宅(借上型)三種方式辦理，出租對象為所得分位在 25% 以下之低收入戶，房租依照入住者的收入或住宅規模來訂定。

B. 改良住宅

改良住宅是依「改良住宅法」將原舊有住宅社區因老舊不堪使用或生活機能不佳，而予以拆除重建並改善周遭公共設施，其係透過都市更新計畫興建之模式，主要在安置既有住戶及出租給低收入者。

C. 地域優良賃貸住宅

依據「促進供給特定優良出租住宅之法律」與「確保年長者有安定之住處之法律」，提供中等收入戶或專為老年人身體機能而設計的出租住宅，其亦可由民間興建辦理。

(2) 行政法人興辦

A. UR 賃貸住宅

由 1955 年設立的住宅公團改制為獨立行政法人之都市再生機構所提供的公共住宅，主要是提供中所得家庭申請，具備較佳之居住環境。

B. 公社賃貸住宅

人口 50 萬以上的市可依據「地方住宅供給公社法」成立地方住宅公社，其為地方政府協助出資成立之法人單位，協助地方政府推動住宅興辦事務。公社住宅係提供給中所得家庭申請，其品質接近市場優良住宅。

(3) 鼓勵民間參與

日本在數十年的興建累積後，公共住宅的存量大致已經足夠，目前已不

再大量興建，而在面臨高齡化及少子化的趨勢下，藉由都市更新機制或引進民間機構合作進行多元興辦模式，惟因民間人力與經費資源有限，多半僅能小規模辦理或配合都市更新推動；日本政府於是提供相關補助措施如長期低利貸款、硬體興建經費補助與入住者租金補貼等，藉以吸引民間機構參與，諸如 NICE 建設公司除提供出租住宅外，並結合地區就業，社會福利與社區營造等提升整體居住品質。

2. 新加坡推動模式

新加坡的住宅開發僅少部分私人住宅是藉由市場機制運作，其餘公共住宅(組屋)興建皆是經由政府主導辦理。1960 年代初期，新加坡公民的居住環境狹小擁擠，住宅問題嚴重，政府於是成立了「建屋發展局」(Housing Development Board，HDB)，積極解決住宅短缺問題，大力推動組屋的開發建設。建屋發展局隸屬國家發展部，是一個獨立政府部門，每年由國家編列大量預算經費支應組屋興建與維護計畫。所有組屋皆必須向建屋發展局申購，2015 年調整核心家庭每月收入必須低於 12,000 元新幣始得申請，此規定幾乎可適用全體公民，因此，超過 80%的新加坡公民居住在政府興建之組屋。60 年代政府所建造之公共組屋多以至三房型為主，而出租組屋則以一房型和二房型為主。隨著經濟發展，四至五房型組屋亦相繼而生。組屋開發興建原皆由建屋發展局統籌規劃，而政府為使公民有更多選擇，更推出由私人開發商設計興建的私人組屋計畫(DBSS)；因此組屋類型是相當多元的，且每一組屋所在區域，依不同規模配套設置完善福利設施，包括便捷的捷運站、公車站、學校、診所、警察局、購物中心等設施，生活機能健全。

(二) 社會住宅專責推動機構

日本約有五千萬戶住宅，其中自有佔 60%左右，其餘多為出租住宅，出租住宅中約有三百萬戶為公有出租住宅，約占住宅存量的 6%。政府興辦的公共住宅有許多名稱，現在大致包括公營住宅約有兩百多萬戶，都市再生機構(UR)管有約 75 萬戶等兩大類。當時係依 1951 年「公營住宅法」由當時之住宅公團所興建，現已不再興建。其中公營住宅就占了三分之二左右，由地方依各不同行政體管理(如都營住宅、市營住宅等)，供低所得者申請租住。這兩類公共出租住宅，由 UR 再生機構營運受理所得 80%分位點以下至 25%分位點以上之國民申請；而 25%分位點以下之低所得者，則由地方政府(都道府縣)承接營運及改建，並稱為「公營住宅」，均為出租性質之公共住宅。

新加坡政府主導提供住宅一條鞭的供給模式，從國家發展部(MND)之戰略規

劃開始，就已將提供住者有其屋為重要施政理念之一，並已協調土地取得與供應。從下設都市重建局(URA)的概念計畫開始，落實於主要計畫與土地使用管制中，規劃住宅社區土地，供房屋發展局(HDB)購入土地，大量提供售價可負擔的政府「組屋」，供符合條件的公民申購。同時搭配公積金制度，從工作薪水及雇主提撥一定比例金額進入購宅戶頭，有購屋需求時可搭配政府提供之首購津貼及其他補助，繳納自備款並配合建屋局或一般銀行提供之貸款，購置組屋。目前已有 80%新加坡公民居住於政府的組屋中。

新加坡國會於 1988 年 6 月 29 日通過法案，賦予市鎮理事會有權履行管理組屋區內公眾地方的任務，並保護居民權益。理事會由國會議員管理，透過此一機制，可充分瞭解居民需求，照顧居民利益，並強化居住環境品質。在 1988 年立法之前，公共組屋之建造、出售、管理均由建屋局(HDB)負責。目前計有 16 個市鎮理事會⁶，負責管理建屋局所建組屋的「公共空間」。由於各區有不同需求，在地方特色、資金允許情形下，由市鎮理事會及居民參與公眾區域管理，可使公共區域管理更為靈活，並反應居住特色，建立更強的社區凝聚力。理事會委員會成員中，有 2/3 為居民，此一機制可擴大居民對社區事務的參與。

1. 住宅政策推動方面，以政府行政單位而言，在日本與新加坡公共住宅均有專責部門負責住宅政策之執行。以此次研習及專題案例而言，包括：

- (1) 中央單位日本國土交通省住宅局。
- (2) 在地方政府則有東京都都市整備局、橫濱市建築局住宅部等單位。
- (3) 新加坡則為國家發展部、建屋發展局等政府法定單位。

2. 實際負責住宅管理維護之專責單位而言，日本及新加坡多以非官方單位為執行主體。

- (1) 日本中央單位日本國土交通省(住宅局)，則交由「獨立行政法人都市再生機構⁷」(簡稱：UR 都市機構)辦理。主要承接公團時代的租賃住宅，經營非營利性政策住宅出租與相關設施維護與管理業務，同時進行住宅內外部空間與設施的更新改善⁸，並對綜合住宅區進行重編與改建，增設社會福利設施及住宅。UR 賃貸住宅，每 3 萬戶設置 1 處住宅管理中心，統籌工程發包及客訴等業務。200 戶以上社區設置管理服務事務所，並設主任 1 名，全國有 764 處。全國設置 31 處營業所，辦理招租事宜，每年約簽訂

⁶各市鎮由數個國會議員單選區或多選區組成，由各國會議員互選一位擔任市鎮理事會主席。由於選區每五年調整一次，新加坡的市鎮理事會每五年亦調整或改名。

⁷設立：2004 年 04 月 01 日，資本額：10,611 億日圓，主務省：國土交通省，役職員數：役員 13 名（理事長 1 名、副理事長 1 名、理事 8 名、監事 3 名）、常勤職員數 3,201 人。理事 8 名中 6 名為國土交通省官員或 UR 職員擔任，另 2 名為民間專家。

⁸主要計畫的修繕項目：外壁修繕、給水設施修繕、照明器具修繕、耐震診斷、耐震改修；其他項目及週期：外壁修繕 18 年、屋根斷熱防水 12 年、樓梯間陽台地板防水 18 年、鐵部等塗裝 3-6 年、給水管更換 18-25 年、排水管更換 18 年、電梯設備修繕 20 年。

7.3 萬件租賃案件。UR 都市機構之主管機關為國土交通省，由該省督導其相關計畫、預算案及績效評鑑，理事長無須向國會報告，共有 3200 員工，其中約 1400 人負責管理維護出租住宅。

- (2) 地方政府之東京都都市整備局，則交由特殊法人「東京都住宅供給公社」(JKK 東京)。住宅供給公社⁹可從事住宅或宅地的建設、施工，租賃，讓渡等附帶的業務。公社是介於公營住宅與民間住宅的中間位置，提供中低所得的住宅供給與社區總體計畫為主要任務，並接受地方政府之委託。JKK 東京住宅供給公社於 1966 年 1 月 1 日成立，主要供給東京都民必要的住宅以及租賃住宅等服務項目，並以增進都民的生活安定與生活福祉為目的。其中以東京都都市整備局委託的公營住宅(在東京都稱「都營住宅」)為最多，約 35 萬戶。該公社以實現「良好的居住環境」與「安全、安心的居住」為目標，管理東京都內 35 萬戶的住宅。在維護並管理良好建築物的同時，也提供與居住客戶生活有緊密關係的服務。除了當地的管理員每天提供居住與住宅方面的諮詢之外，同時也成立客戶中心應對各種問題。以足以涵蓋都內全區範圍的各窗口中心為據點，密切與負責地區福祉的當地區、市政府，以及負責地區治安、防災的地區警察、消防單位配合，提供都民「安全、安心」的居住環境。職員人數 1300 人(包含約聘員工以及臨時員工在內)，資本額 1 億 500 萬日幣(東京都全額出資)，營業收益 1301 億 1611 萬日幣(2013 年度決算)，住宅管理戶數 349,258 戶(2014 年 3 月 31 日)。
- (3) 地方政府之橫濱市建築局住宅部負責管理，其「市營住宅」¹⁰依興辦方式分為政府 a.直接興建 b.借上住宅¹¹及依「改良住宅法」改建之 c.改良住宅¹²等三種。為了能善用民間之力量，而更有效率來因應市民多樣化之需求，並提升對市民的服務品質與節省經費，引進指定管理者制度，並依據 2003 年 6 月修訂之地方自治法規，採委託民間物業管理公司方式辦理。橫濱市營住宅之指定管理者制度，於 2014-2019 年度已與 4 家民營管理維護公司簽訂契約，並將橫濱市分為八個區塊，由 8 個事務所負責管理維護及清潔工作。另依橫濱市建築局住宅部網站其相關招租、入住訊息，亦同時連結至「橫濱市住宅供給公社」網站中，顯示橫濱市住宅供給公社與橫濱市建築局住宅部，對於市營住宅之租賃應有一定之合作或委託關係。
- (4) 新加坡之公共組屋則依法由各「市鎮理事會」負責管理，**市鎮理事會發揮整合與物業管理功能**。新加坡所有政府興建的組屋均交由全國設立的 16 個市鎮理事會管理，管理組屋社區公共空間之硬體設施設備，經常性清潔

⁹ 地方住宅供給公社係依「地方住宅供給公社法」(1965 年 6 月 10 日法 124 號)為了明確這種由公資金投入的出售住宅，並在地方都市中供給的供給主體所制訂的法律。同法規定住宅供給公社是特殊的法人，並可在都道府縣以及政令所指定人口在 50 萬人以上的市中設置。公社的主要業務是在於住宅基金的銷售。此為在一定的期間之內在到達一定的金額之前，定期地接受金錢。期滿之後若此金額超過一定額度，將充作住宅與基地出賣一部份代金的制度。

¹⁰ 橫濱市政府經營之公營住宅

¹¹ 租借用民間住宅為公營住宅之類型

¹² 指原舊有住宅社區因老舊不堪使用或生活機能不佳，而予以拆除重建並改善周圍公共設施之興辦方式。

維護及定期性大型或新增之修繕及更新工程。委員會對於組屋的物業管理，可採外包或自辦方式辦理，其中涉及外部工程部分，則均為外包。由於市鎮理事會的主席由國會議員擔任，加上組成之委員包括居民、專業人士及標得市鎮理事會管理工作的物業公司之執行長等，為成員組成。由物業公司為主體營運各項管維及修繕工程。通常為三年一約，可續約一次。以研習的丹戎巴葛市鎮理事會為例，即對外招標物業公司委託營運，承包商為怡安產業公司¹³，承包丹戎巴葛市鎮理事會(Tanjong Pagar Town Council)案相關所屬職員有 86 人，管理範圍包括 7 萬 3 千餘戶組屋、數千戶店鋪與熟食中心，以及 4 萬 5 千餘單位停車場。平均每位職員管理 20 棟組屋，約 2000 戶。目前參與市鎮理事會委託的物業公司約有四至五家，受託營運丹戎巴葛市鎮理事會之物業公司，即為建屋發展局的子公司，可充分發揮整合與協調功能。市政理事會執行政府組屋的管理維護工作，除依規定可向組屋住戶收取管理費，亦可向國家發展部提出補助申請，約得到 20% 的費用。在這些收入中，百分之三十五，須納入長期修繕基本(Sinking fund)，如 5-7 年須外牆粉刷、約 12 年屋頂防水更新等，始可動用。對於居民維護管理上的各項反應得管道與處理效率，均有 SOP 規範與績效指標要求，以期做好雙向溝通，並有助於三年約滿之續約達成率。使組屋居民在住宅使用 50 年的生命週期中，保持一定的社區公共設施之服務品質。

(三) 高齡者住宅的策略

依據我國老人福利法所稱老人，指年滿 65 歲以上之人。依據國際定義，65 歲老人占總人口的比率，區分為高齡化社會(7%)、高齡社會(14%)、超高齡社會(20%)。由下表的資料顯示，新加坡與我國均屬高齡化國家，而日本則已進入超高齡社會。當面對全球人口高齡化的趨勢，日本與新加坡在住宅政策方面也有關注這方面的議題，其相關的措施與做法，可供我們在推動社會住宅時，加以借鏡。

表 15 我國與新加坡及日本三國人口之比較

2011 年	中華民國	新加坡	日本
人口數(千人)	23,225	5,184	127,817
老年人口數(千人)	2,531	513	29,781
65 歲以上占總人口比率	10.9	9.9	23.3

1. 資料來源：內政部網站(<http://sowf.moi.gov.tw/stat/national/list.htm>)

2. 2015 年 10 月底我國老人人口數 290 萬 9,501 人，占總人口 12.39%。預估 2018 年，老人人口比例將超過 14%。

3. 日本平成 25 年(2013 年)約有 1 億 2,707 萬人，老人人口約 3,303 萬人，占總人口 26%。

1. 日本篇

由講者提供的資料中，分別有「住生活基本法」、「高齡者的居住安定確保相關法律」，提到高齡者住宅政策的做法，茲做以下摘述：

¹³ 係建屋發展局(HDB)的子公司

(1) 「住生活基本法」與「住生活基本計畫」

2006 年(平成 18)制定「住生活基本法」，實現國民豐富的住生活，確保住生活的安定以及促進住生活提升。

2011 年的「住生活基本計畫」，目標之一支持安全、安心的豐富住生活的住宅環境，關於提升支持安心的住生活環境服務的提供，其指標包括：確保高齡者的穩定住處(老人住宅比率由 2005 年的 0.9%，提升到 2020 年的 3~5%)、在地區中建構福祉據點、配備有生活支援的公部門租賃住宅群(比率由 2009 年的 16%，提升到 2020 年的 25%)。相關基本措施有：1)聯合醫療、長期護理和住宅，以確保高齡者可以安心居住的住宅，推動提供服務的高齡住宅供給。2)因應生命週期的換屋，減輕因換屋時的經濟負擔，促進反抵押貸款的普及。3)為高齡者、身障者以及有子女的家戶，在該公共租賃住宅群中建立福祉辦公室據點等，與民間業者合作推動醫療、福祉服務、支援育兒等生活支援設施。4)有計畫的改建公共租賃住宅，透過新市鎮再生機構的支援，致力提升高齡者的居住生活便利性。

「住生活基本計畫」，另項目標為確保需要特別考慮對象者的居住安定，其中「考慮高齡者」指出高齡者(65 歲以上)居住住宅的無障礙率：設置二處以上的扶手，或解決屋內的高低水平差(要由 2008 年的 37%，提升到 2020 年的 75%)。設置二處以上的扶手，解決屋內的高低水平差以及確保輪椅可通過走廊(要由 2008 年的 9.5%，提升到 2020 年的 25%)。相關基本措施有：推動住宅的無障礙化，發展關注高齡者的各項硬體與軟體設施，透過業者的協助，促進改修、重建公部門住宅，量身訂做福祉設施。

(2) 高齡者的居住安定確保相關法律

「高齡者的居住安定確保相關法律」於 2001 年(平成 13)制定，在 2011 年(平成 23)修定，新增定了「附服務高齡住宅的登錄制度」(第 5 條)。

高齡者出租住宅或付費的老人安養院，提供高齡者入住，並提供狀況把握(如紅外線監視器)、生活諮詢(包括飲食、清掃、盥洗等家事援助)等高齡長者所需要的日常必要服務，這些服務業者可以向都道府縣進行登錄，以達到老人住宅設施一元化的目的。

都道府縣政府在認定申請登錄的規模、構造、設備、服務、契約內容等

符合一定標準時，必須進行登錄(第 7 條 1 項)。這些登錄的業者應禁止誇大廣告(15 條)、應公告登錄事項(16 條)及在締約前以書面交付並說明(17 條)的義務。

為了充實這些登錄的附服務高齡住宅業務的經費，國家可以由地方政府補助；另外住宅金融機構也可以借貸給這些想要從事的業者。從參訪案例學研公司所屬的日吉附服務高齡住宅，就是具體的例子。

2. 新加坡篇

新加坡在 1964 年推動「居者有其屋計畫」，或許是受華人家庭凝聚力的思想，建屋局有各種促進已婚子女和父母間關係的計畫，以方便她們相互照應，相互支持。例如：已婚子女優先計畫(靠近父母居住有額外抽籤機會)、多代同堂優先計畫(父母與子女可以申請同一組屋區，而決定是否同住或分住)、三代同堂組屋(雙套主臥室)、公積金購屋津貼計畫(購買轉售組屋靠近父母住家，可多獲 1 萬元津貼補助)。

由於房子是家庭主要的資產，為瞭解決高齡者”資產豐厚但現金不足”的困境，高齡族群組屋換現的選擇，包括：將多餘的房間分租、搬到小一點的組屋(如一室公寓、樂齡住宅)，參與政府規劃的靈活屋契年限如：樂齡安居花紅(獎金)SHB 計畫、加強契約回購計畫(LBS)。樂齡安居花紅計畫 是為了幫助低收入老人家庭補充他們的退休收入，當他們合理精簡了他們的房屋(大屋換小屋)。加強契約回購計畫是貨幣化選擇(收入補足自己公積金退休帳戶 RAS)，低收入的老齡家庭向建屋發展局出售部分房屋租約，保留 30 年的租約，而不用搬遷。

(四) 社會住宅社區總體營造的推廣

1. 日本案例-洋光臺

(1) 地區概要

洋光臺位於神奈川縣橫濱市磯子區，屬郊區型的住宅群，計畫戶數 8558 戶，計畫人口數 3.3 萬人。供給主體為：日本住宅公團(現 UR)的出租住宅(分別為「洋光臺中央住宅群」、「洋光臺北住宅群」、「洋光臺西住宅群」等三處合計 3350 戶)、戶建為 2688 戶、公團分讓 1531 戶、公營 1504 戶、民間集住 2180 戶，共計 11253 戶。

(2) 面臨問題

地區住民高齡少子化、設備老舊化、缺乏無障礙設施...等課題；另因住

宅群建物堅固，建物外空間綠地盎然，在現今都會中亦屬珍貴。是故如何將這些既存環境與現世代環境的連結，亦為新的課題之一。

(3) 活化目的

城市整體區域風貌景觀的形塑、社區整體發展的復甦、與社區外之地區聯合提策。

(4) 辦理策略

由日本住宅公團(現 UR)規劃「住宅群的未來」計畫、任命專業者來規畫(隈研吾-主任建築師、佐藤可士和-計畫總監)、塑造住宅群的品牌及「徽標」、重視住宅群對生活的影響。

(5) 行動計畫

- A. 舉辦多角度型態的會議討論尋識（顧問及地區會議）
- B. 導入新機能於社區（CC 實驗室）
- C. 舉辦人與人、人與場所、場所與人的區域聯盟活動（萬聖節的慶祝活動、繪畫日記活動、梅鄉祭典、舉辦領導者養成講座...等）
- D. 社區空間營造（修建廣場、修繕外牆...等）
- E. 其他創意的推展（社區創意競賽、商業空間的活化、與企業合作、籌組電影委員會、設置圖書館...等）

(五) 健全社會住宅出租機制

社會住宅在住宅法第 3 條定義為專供出租之用，明定 10%(未來甚至達 20%-30%)比例出租予具特殊情形及身分者。但廣義社會住宅係以政府直接興建、補助興建或民間興建的房屋，採只租不賣模式，以低於市場租金或免費出租給低所得或特殊的弱勢對象之住宅，政府補貼，以弱勢為主概念。

國內有視社會住宅為鄰避設施，尤以 10%之特殊族群為甚，參考日本橫濱市港北區日吉本町的高齡住宅，低層為附服務的高齡住宅，高層提供子女在一般住家，有的甚至結合異業增加各種生活機能，還有提供 60 歲以上居住者，附屬服務高齡住宅「終身租賃契約」，不同國內之老人安養院所之案例。如何因應少子化及高齡化，高齡住宅是未來社會住宅經營模式，可更多元。我國與新加坡兩地社會發展與國情不同，然推行種族融合政策，提倡混居，有換屋津貼，每人終身 2 次換屋津貼，依家庭需求，甚至高齡考量，去調整住房大小。相關住宅政策富有彈性，可供我國思考社會住宅需求彈性之借鏡。所以社會住宅出租，要提倡混居，打破階級意識，出租制度可更彈性。

日本附服務高齡住宅，國家補助經費；日本住生活基本計畫，為提升支持安心的住生活環境服務的提供，明訂各項指標的達成率，做為政府施政及努力的方向。且其基本措施中聯合醫療、長期護理和住宅，提供附服務的高齡住宅。為高齡者、身障者以及有子女的家戶，在該公共租賃住宅群中建立福祉辦公室據點等，與民間業者合作推動醫療、福祉服務、支援育兒等生活支援設施，值得我們參考學習。

現行我國住宅補貼專章，中央定有補貼辦法，提供補貼經費，到申請者之資料建檔及經費來源，均有完善配套。國內社會住宅尚屬前期興建階段，社會住宅中長期推動方案，興辦主體為各地方政府，僅有由中央補助部分經費興辦。

相較社會住宅專章，著重於興辦，對承租辦法，則由各地方政府定之；僅對承租人有不符承租資格、轉租或借予他人居住、變更為居住以外之使用及違反租約規定之行為，經營管理者得隨時終止租約收回住宅規定，無其他相關配套措施。

如何讓社會住宅政策永續發展，社會住宅定位，要考慮到經濟及社會的最佳性，日本租金有一定的公式計算(隨入住者之所得條件與居住地的區位與住宅狀況而有不同)，較市價為低，屬於階梯式之租金模式，超過個人所得負擔能力部分，由政府給予的差額補助；新加坡即使住宅模式不同，出租組屋少，考量承租人可負擔能力，且無法達到租賃供給需要量，仍有社福單位介入協助。我國推動社會住宅之初，應制定社會住宅完善出租機制，讓社會住宅依循彈性租金原則、混合居住原則、彈性入住原則、排除歧視原則及永續循環原則永續經營。

(六) 社會住宅管理維護機制

1. 日本做法與案例

日本租賃住宅分為由公營住宅以及 UR 租賃住宅二種，管理維護組織及方式略有不同。分述如下：

(1) 橫濱市營住宅

橫濱市營住宅是由市府住宅部來管理維護，住宅部並以委外物業管理公司方式辦理。在管理維護上除了日常保養維護，約每 20 年會進行一次大整修但由於財政困難，整修時間目前有漸漸拉長的狀況。

此外，以十日市場的案例，因為原住宅機能環境已不符合現代要求，所以進行全面改建，改建規劃由市府住宅部主導，改建經費由中央負擔 1/3、地方負擔 2/3。

在經費方面，公營住宅興建完成後，出租期間租金低於市價部分的 1/2

每年由中央補助，雖然有此穩定經費來源，但龐大的管理維護經費仍成為沉重的財政負擔。

(2) UR 租賃住宅

UR 是一個全國性的組織，全國的 UR 租賃住宅高達 74 萬戶，由於 UR 非屬官方機構，在管理維護上以組織內龐大人力來運作，非直接外包處理。在 UR 員工中，約有 1400 人負責管理維護工作，比例約 40%。

UR 每 3 萬戶設置一處住宅管理中心，統籌工程發包及客訴等業務。200 戶以上社區即設置管理服務事務所，並設主任 1 名，全國有 764 處。

與公營住宅相同，UR 租賃住宅除了經常性的日常維修外，亦有定期整修機制，外牆、屋頂防水等皆定期維修，明訂維修週期如下表。此外，目前因應住宅設備機能的提昇，尚有進行無障礙設施的改善翻新工程。

表 16 UR 租賃住宅定期修繕計畫表

項目	周期
外壁修繕	18 年
屋根斷熱防水	12 年
樓梯間地板防水	18 年
陽臺地板防水	18 年
鐵部等塗裝	3-6 年
給水管取替	18-25 年
雜排水管取替	18 年
電梯設備修繕	20 年

UR 租賃住宅以租金為主要收入來源，每年約有 6000 億日圓的租金收入，此外國庫仍每年編列預算補助，以今年預算為例，國庫補助為 271 億日圓。在修繕經費上，每年度的支出約有 1480 億日圓。

2. 新加坡做法與案例

新加坡的公共組屋係以市鎮理事會來負責後續管理維護，一般而言市鎮理事會也會委託物業管理公司辦理。

市鎮理事會負責之管理維護僅限於外部空間，房屋內部空間仍由居民自行處理，但房屋內部如要變動依規定應要與建屋局申請後才可變動。新加坡公共組屋在管理維護機制，以丹戎巴葛市鎮理事會為例，可整理如下：

(1) 定期保養工程：除了日常保養維修外，公共組屋依法須定期進行大樓重大保養如下。

A. 大樓外牆重新粉刷：依法 5 至 7 年應粉刷外牆一次

B. 屋頂防水系統更新：每 13 年需全部更換一次

C. 老舊組屋的舊電纜系統須依現代需求更換、提升。

D. 環境改善工程:針對公共空間較大規模的環境改善，例如增添有蓋走廊等。

(2) 翻新工程:

A. 電梯翻新計畫:由建屋局辦理，早期組屋電梯只停在特定樓層，其他樓層民眾必須至特定樓層搭乘電梯，為便利居民出入，將舊電梯更換為各樓層均停靠的新電梯。

B. 小販中心翻新工程：環境局辦理，例如添加滅火系統、吸菸器、增建電梯等。

C. 鄰里翻新工程：由市鎮理事會辦理。主要目的是將舊組屋提升至新組屋水準（包括垃圾槽系統、水工系統、走廊等）。鄰里翻新工程係由居民意願來決定的，由市鎮理事會來收集民意，瞭解居民需要，如獲 75% 以上居民同意，即可進行翻新工程。

管理維護的經費來源主要來自向居民收取的管理費，以及政府津貼，政府津貼約占收入的 20%。其中收取的管理費之 30%-35% 需每月提撥存入綜合基金，做為定期保養維修的經費。如有收支盈餘則可進行環境改善工程。

3. 小結

從日本及新加坡案例可知，其對於公營住宅或公共組屋的管理維護甚為重視，定期的整修翻新是不可少的，甚至於隨著時代需求變遷，針對住宅機能再改善提升。然而，不管在日本或是新加坡案例上都可看到管理維護經費是財務上沉重的壓力，需要中央每年補助一定經費。而龐大的專業人力，需有專責機構或委外物業管理公司處理。

(七) 社會住宅多目標開發方案

1. 以日本東京都豐島區南池袋二丁目市街地再開發案為例



(1) 日本政府每年修訂法令協助民間企業辦理都市再開發事業:

日本都市發展面臨「人口高齡化」、「都市空洞化」及「人口密集化」等三大課題挑戰，因此政府部門對於都市發展有迫切的壓力並每年立法推動及獎勵民間參與都市更新事業。

(2) 以聯合開發方式辦理都市更新:

考慮以聯合開發方式推動都市更新可以直接降低開發成本且利於整體規劃。

(3) 豐島區南池袋二丁目市街地再開發案例成功要件:

A. 公有地(原學校用地)佔地面積比例大：

公有地面積佔整體開發範圍超過二分之一，其他民有地部分，停車場用地佔四分之一，私人住宅佔四分之一。公有地佔多數面積，有利土地整合。

B. 凝聚地方共識，期望早日完成更新：

於更新六年前於地區舉辦各項活動(包括讀書會)，教育民眾真正瞭解都市更新法令及意義，凝聚居民共識，於辦理更新時推動順利。

C. 開發時機適宜：

開發時機位於日本發生金融危機後，國內經濟復甦成長，整體房地產市場上揚，有效帶動建設過程順利。

三、住宅業務公私合作關係

日本及新加坡的社會住宅存量與家戶數比例高於我國甚多，爰此，相關執行策略及措施值得我國參考。本項主題研究重點為介紹日本及新加坡住宅業務公私合作案例及瞭解日本及新加坡成立專職機構推動興辦公營住宅、社會住宅相關制度及做法。

表17 我國與新加坡及日本三國之比較

項目	中華民國	日本	新加坡
國土面積(平方公里)	3 萬 6,197	37 萬 7,962	716
人口數	2,346 萬 5,003	1 億 2,689 萬	546 萬 9,700
家戶數(戶)(A)	787 萬 6,258	約 5,200 萬	117 萬 4,500
住宅存量(宅)	849 萬 5,476	約 6,000 萬	127 萬 1,100
住宅自有率(%)	84.01	61.7	90.5
社會住宅存量(宅)(B)	7,104	282 萬	5 萬 1,456
社會住宅存量與家戶數比例(%) (B/A)	0.1	5.4	4.39

日本公共出租住宅主要有公營住宅、公社賃貸住宅及 UR 賃貸住宅 3 類，公營住宅大多為地方政府直接興建，少數向民間購或租；公社賃貸住宅為住宅供給公社興建；UR 賃貸住宅為 UR 都市再生機構所興建。在訪日過程中，橫濱市建築局住宅部所介紹之「借上型公營住宅」以及所參訪之「橫濱市港北區日吉本町高齡者住宅」係屬公私合作推動之住宅，以下將做進一步介紹；此外，日本的行政法人都市再生機構（UR 都市機構）、東京都住宅供給公社以及新加坡市鎮理事會係屬專職機構推動興辦公營住宅，以下也將做進一步介紹。

表 1 日本主要公共出租住宅類型概要

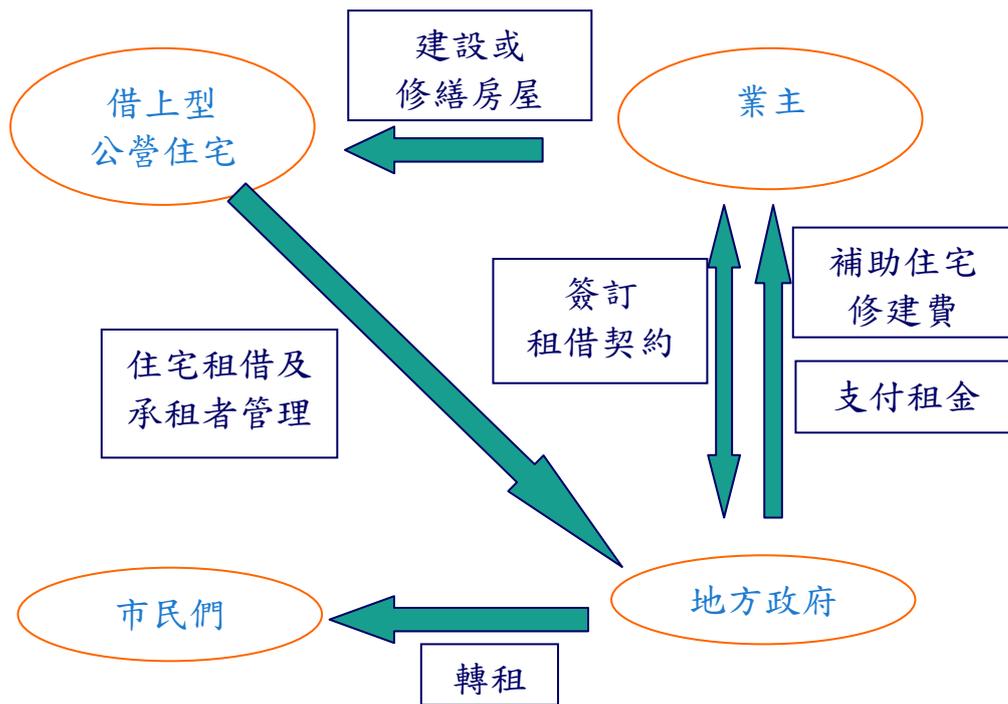
住宅類型	管理戶數	供給方式	管理方式	主要對象	租金	政府協助方式
公營住宅	196 萬	大多為地方政府直接興建，少數向民間購或租	委託住宅供給公社或物業公司管理	低收入戶 0~25% 分位	考量承租戶收入、住宅區位條件、住宅面積、屋齡、鄰近設施便利性訂定	1. 地方政府直接興建：中央對全部工程費給予補助 1/2 2. 地方政府收購民間住宅：中央對收購成本給予補助 1/2 3. 地方政府包租民間住宅：就建設改良費給予補助（中央 1/3、地方 1/3）
公社賃貸住宅	11 萬	住宅供給公社興建	住宅供給公社興建	中收入者	市價	公庫融資 地方政府融資
UR 賃貸住宅	75 萬	UR 都市再生機構（住宅公團）興建	都市再生機構（UR）自行管理	25%~ 中收入者	市價或略低於市價	國家融資（政府利息補貼）
合計	282 萬戶					

(一) 推動借上型公營住宅（政府向民間租屋做為公營住宅）

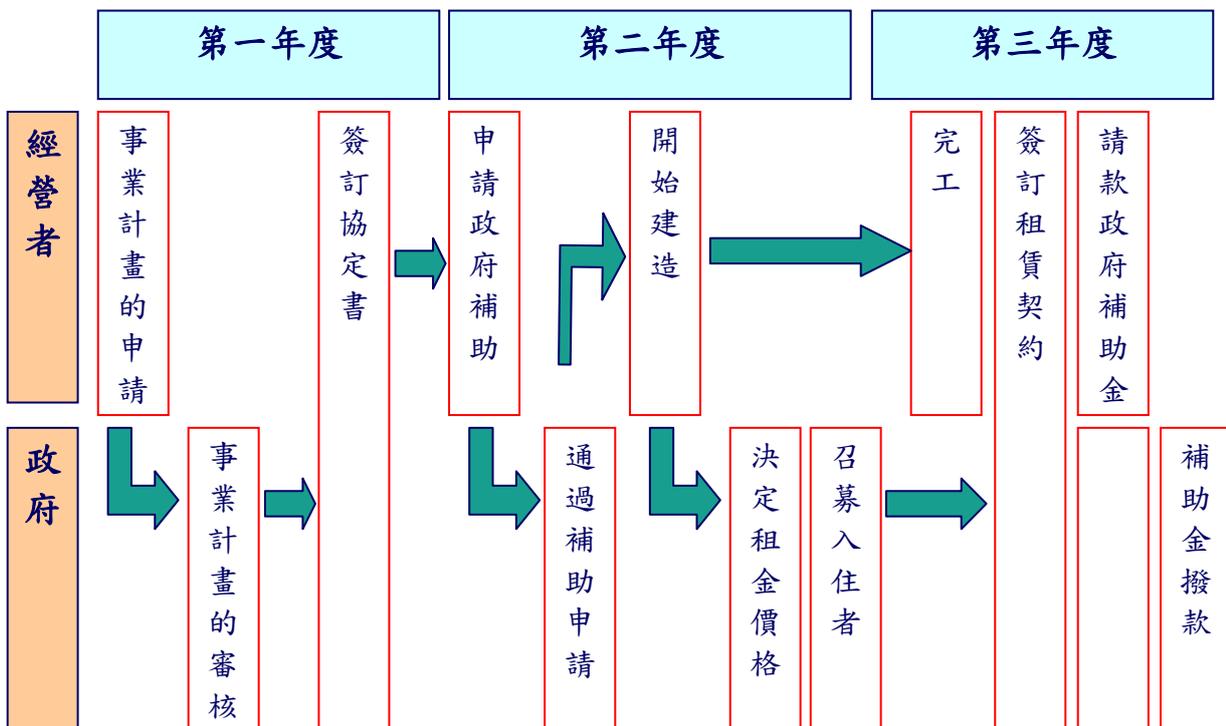
借上型公營住宅係依據 1996 年（平成 8 年）修正之公營住宅法辦理，係為因應政府較難在市中心區直接興建公營住宅。由政府租用民間土地所有者新建之住宅或既有住宅，該住宅需符合政府規定之整備基準條件，政府對民間業者會補助一部分新建或修建之費用。

1. 事業的組成：

- (1) 民間業者（土地所有人），在完成一定基準的住宅建設後，租賃給地方政府 20 年。
- (2) 地方政府將租來的住宅作為公營住宅轉租；除依據公營住宅條例辦理出租及管理外，每月對業者支付租金，並補助業者住宅部分建設費用。
- (3) 在政府向民間租借期間終了時，居民移居別的公營住宅，而原住宅則歸還原民間業者（政府會提供部分修繕）



2. 新建借上型公營住宅办理流程



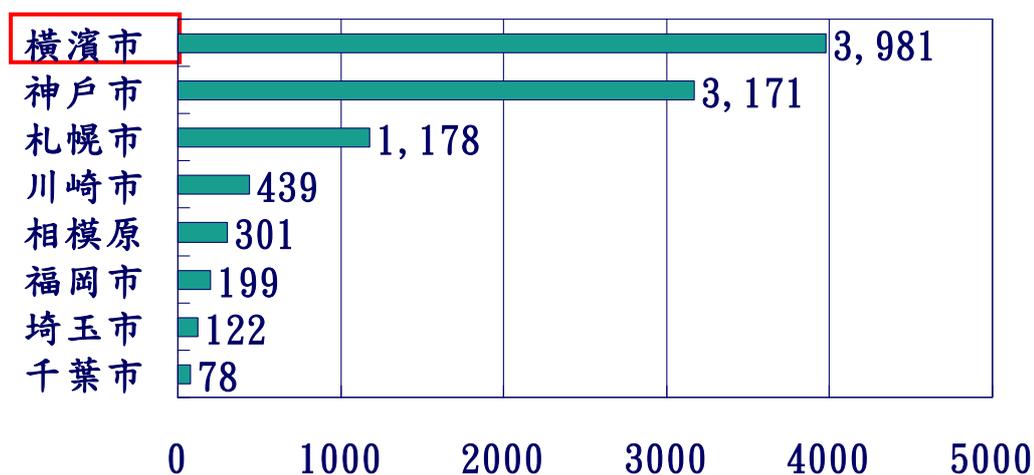
3. 借上型公營住宅整備基準

	高齡者	一般家庭
構造	鋼筋混凝土泥造或鋼骨鋼筋混凝土泥造	
租用單位	可設置特定優良租賃住宅、其他住宅和店舖等	
住戶數	10 戶至 40 戶	10 戶至 50 戶
樓地板面積	單身：30 m ² 至 40 m ² 2 人家庭：40 m ² 至 50 m ²	60 m ² 以上 65 m ² 未滿
緊急通報系統	各住戶皆有設置	—
生活諮詢室	透過輔導員對生活諮詢及集會設施的管理	—
身心障礙	坡道、扶手的設置等，考量高齡者的住宅（無障礙空間）	
停車場	至少兩臺，總臺數不得少於高齡住戶數的 1 成	不照樓地板面積，以橫濱市建築基準條例第 4 條第 3 項規定以上的臺數
腳踏車停車場	單身：每戶 1/2 臺 2 人家庭：每戶 1 臺	每戶 1 臺

4. 各城市的借上型市營住宅管理戶數比較

中央政府核可得興辦借上市營住宅的城市有 20 個，其中 12 個城市有辦理，橫濱市（3981 戶）管理的戶數最多。

其他都市的借上型市營住宅的管理戶數



5. 橫濱市各區市營住宅供給現況

橫濱市市營住宅計有 31,401 戶，其中包含直接建設型 25,992 戶、借上型 3,981 戶及改良住宅 1,428 戶。

(1) 港南區、旭區、綠區、瀨谷區市營住宅數量有 3,000 戶以上



(2) 「直接建設型」市營住宅主要興建於橫濱市西部郊區，且多為大型住宅社區。「借上型」市營住宅多位於市中心地區。

(3) 藉由「借上型」市營住宅於市中心的提供，可減少「直接建設型」市營住宅於市中心的供給。

6. 橫濱市「借上型」以高齡者為主要對象

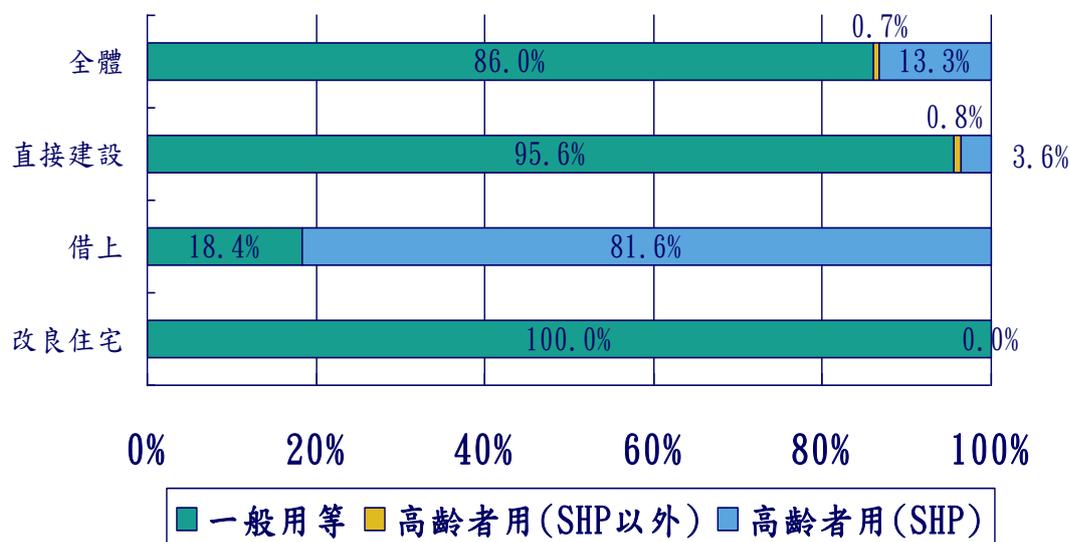


全市直接建設型較少的區域

(1) 高齡者使用的市營住宅約 4,390 戶，佔總數 31,401 戶約 14%。

(2) 「借上型」市營住宅約有 80% 提供給高齡者，「直接建設型」提供給高齡者的踰歷較低。

各種類別提供高齡者使用市營住宅戶數的比例(橫濱市)



(二) 獎勵民間推動高齡者住宅

1. 日本國土交通省與厚生勞動省於 2011 年 10 月共同訂定高齡者住宅登錄制度，對民間機構依登錄基準建置與經營高齡住宅者，提供興建工程經費補助、租稅減免、低利貸款等獎勵措施。
2. 修訂借地借家法，明定民間機構興辦社會住宅得以不動產證券化、不動產信託等機制取得資金，如需租用公有土地或建築物者得申請租用 20 年，以降低民間業者投資風險。
3. 高齡者社會住宅中，可包含需介護高齡者租用住宅、可自立高齡者租用住宅、多代同堂家庭租用住宅、一般家庭租用住宅醫療照顧，附加日間照顧中心、居家照顧服務、日常餐飲服務、交誼中心、藥局、一般商業服務等設施，並定期辦理地域交流活動以使融入鄰近社區生活。
4. 案例－橫濱市港北區日吉本町高齡者住宅：

開發廠商	學研公司(資本額 183 億日圓、2015 年高齡與養育事業的營業額達到 140 億元，全國分布有 95 處高齡者住宅)
興建單位	學研公司
土地來源	向 UR 都市再生機構租借 20 年
資金來源	不動產證券化
政府協助事項	依據平成 23 年訂頒之「高齡者的居住安定確保相關法律」，工程期間政府補助工程款，完工後，享有稅金減免，金融機關給予優惠貸款，登記時有契稅的減免。
經營規模	21 間提供短期安置、自立棟有 35 間、介護棟有 50 間
經營型態	附有服務的高齡者住宅，經營者與入住者簽訂入住契約，與一般公寓大廈簽訂的契約相同，但是會提供到府服務。

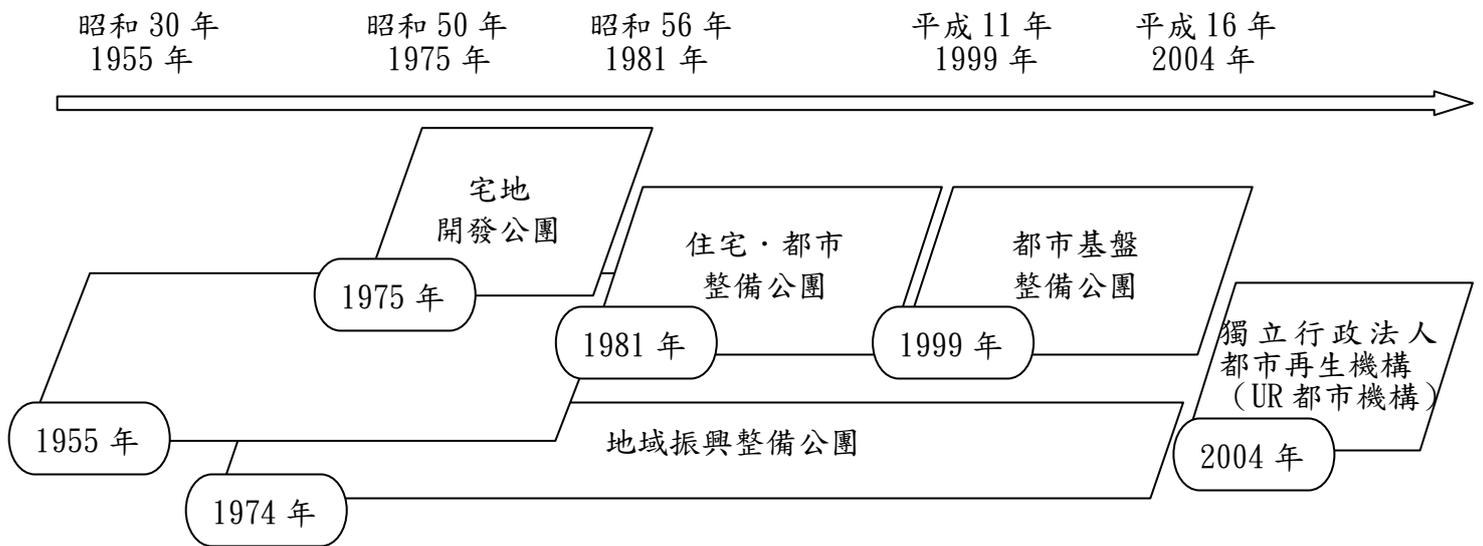
附屬設施	一樓設有診所、藥局、小孩與老人活動的空間、日托服務（讓住在附近的民眾也可以進來，與老人互動與交流）
費用	二個月的保證金(押金)、租金、管理費(含水電瓦斯費)、服務費、餐費、自立型的住戶另付水電瓦斯費
服務項目	在宅照顧支援(設有照護管理士 2 名，提供日常照護諮詢) 到府訪問服務(設有緊急按鈴，須要時按房間內的護士鈴，就有人立即回應) 日間照顧(週一至週六 8:30-18:15 除提供腦部有氧活動外，並提供接送、入浴、運動、活動及供膳等) 短期住宅設施(單人型短期入住之生活照顧)

(三) 獨立行政法人都市再生機構（UR 都市機構）

1. 組織的概要

- (1) 名稱：獨立行政法人都市再生機構（URBAN RENAISSANCE AGENCY）
（簡稱：UR 都市機構）
- (2) 設立：2004 年 04 月 01 日
- (3) 資本額：10,611 億日元（政府 10,591 億日元+地方公共團體 20 億日元）
- (4) 所在地：神奈川縣橫濱市中區本町 6-50-1
- (5) 設立根據法：獨立行政法人通則法、獨立行政法人都市再生機構法
- (6) 主務省：國土交通省
- (7) 役職員數：役員 13 名（理事長 1 名（以前由國交省官員擔任，現
- (8) 以公開徵選方式決定）、副理事長 1 名、理事 8 名（其中 6 名為國土交通省官員或 UR 職員擔任，其中 2 名為民間專家）、監事 3 名（2 名退休 UR 職員，1 名民間專家）、常勤職員數 3,201 人
- (9) URL：http://www.ur-net.go.jp

2. 組織的沿革



(1) 整併為「都市整備公團」

1981 年，日本住宅公團與宅地開發公團被統合在一起設立了住宅都市整備公團(簡稱住都公團)，隨著經濟的安定，住宅的需求也減少了，此時的目標為建設住宅由量轉為質的轉換。另外也將焦點放在都市公園的整備。在 1995 年的阪神淡路大震災約建設了兩萬戶的復興住宅，對受災地復興頗為受用。

(2) 改組為「都市基盤整備公團」

1999 年改組成都市整備為重點的都市機盤整備公團(簡稱都市公團)，停止了分讓住宅的供應，變成了都市基盤整備與供應出租住宅的組織，新市鎮(New Town)事業、山林整備、大企業的工廠土地購入等整備事業也漸漸的撤守。

(3) 統合轉型為「都市再生機構」(UR)

2004 年受到行政改革的風潮，都市基盤整備公團與地域振興整備公團的地方都市開發整備部門共同整併為「都市再生機構」。從此，出租住宅的名稱從公團住宅變成了「UR 賃貸住宅」。現在機構的主要工作是中心市街地的活化及出租住宅之管理。

3. 組織結構

(1) 日本都市再生機構之組織結構，設立本社與支社，其分別設立單位

如下：

組織	單位
本社	1.經營企劃部 2.總務人事部 3.經理資金部 4.業務企劃部 5.業務第一部 6.業務第二部 7.業務第三部 8.住宅經營部 9.客戶服務室 10.技術成本管理室 11.地方都市業務部 12.特定業務管理室 13.監察室
支社	1.募集販賣本部 2.都市住宅技術研究所 3.綜合開發事務所 4.都市開發事務所 5.營業所 6.各地方支社

資料來源：都市再生機構網站(<http://www.ur-net.go.jp>)。

4. 事業概要

(1) 設立宗旨與目標

日本都市再生機構設立宗旨與目標在於：

- A. 與民間及地方政府合作，推動都市再生工作。
- B. 妥適維護及管理租賃住宅，提供機能豐富的生活空間。
- C. 支援災區重建復興與都市防災機能的強化。
- D. 建構安全舒適的郊區生活環境。

(2) 業務內容

日本都市再生機構業務大多具有規模大、時間長、權利關係複雜難以協調、必須照顧低所得者與高齡者以確保其居住安定等特徵，主要可分為四大領域，其中又以「都市再生」及「居住環境」二個領域

為主，說明如下：

都市再生	(1)伴隨產業結構的轉換，大規模的土地利用重編。 (2)城市生活、交流、經濟中心的形成。 (3)提高城市防災能力，改善密集市區。 (4)支援民間租賃住宅，改造地區生活據點。
居住環境	承接公團時代的租賃住宅，經營非營利性政策住宅出租與相關設施維護與管理業務，同時進行住宅內外部空間與設施的更新改善，並對綜合住宅區進行重編與改建，增設社會福利設施及住宅。
災害復興	協助災區調查建物與住宅受災情形與判斷危險程度、興建臨時應急住宅、支援災區重建與都市防災機能的強化等。
郊區住宅	以共生安全、安心的街道建設環境為主題，有效地利用地區特性，提升郊區及地方城鎮的居住環境，但目前已不再開發新的郊區城鎮。

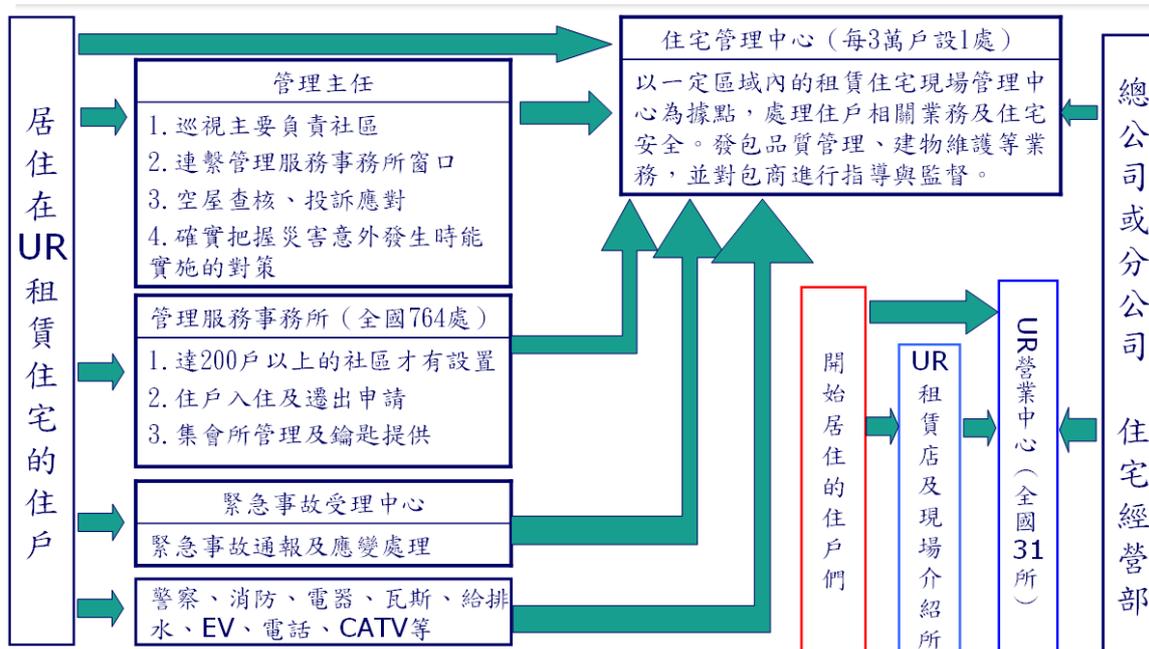
5. UR 賃貸住宅管理戶數

- (1) 日本全國 1,692 團地，管理戶數 74 萬 6,213 戶。
- (2) 都道府縣別管理戶數前 10 多之都府縣

都道府縣	管理戶數	都道府縣	管理戶數
東京都	167,192	兵庫縣	52,639
大阪府	112,971	福岡縣	46,195
千葉縣	89,057	京都府	23,492
埼玉縣	81,862	奈良縣	15,156
神奈川縣	73,650	其他	31,360
愛知縣	52,639	-	-
合計	746,213		

6. UR 賃貸住宅現場管理體制

- (1) 每 3 萬戶設置一處住宅管理中心，統籌工程發包及客訴等業務。
- (2) 200 戶以上社區設置管理服務事務所，並設主任 1 名，全國有 764 處。
- (3) 全國設置 31 處營業所，辦理廣告招租事宜，每年約促成 7 萬 3 千件租賃案件。
- (4) 全國 3200 員工，其中約 1400 人負責管理維護出租住宅。



7. UR 賃貸住宅維護管理

(1) 計畫修繕工程

- A. 計畫修繕工程：社區單位、住宅單位執行大規模修繕，按照規範的修繕週期、損耗程度、緊急性等的次序安排，並且有效率的實施。
- B. 抗震診斷、翻新：為了提升建物對地震的耐震性，於平成 8 年（西元 1996 年）實施耐震改修促進法。

(2) 主要計畫的修繕項目實施狀況

修繕項目	平成 25 年度實績	平成 26 年度實績
外壁修繕	29,000 戶	42,000 戶
給水設施修繕	25 施設	22 施設
照明器具修繕 (LED 化)	57,000 戶	71,000 戶
耐震診斷 (發注實績)	8 棟	268 棟
耐震改修 (發注實績)	232 棟	66 棟

(3) 計畫修繕的其他項目 (共用部)

項目	周期
外壁修繕	18 年
屋根斷熱防水	12 年
樓梯間地板防水	18 年
陽臺地板防水	18 年
鐵部等塗裝	3-6 年
給水管取替	18-25 年
雜排水管取替	18 年

電梯設備修繕	20 年
電線竿的翻新	—

(4) 一般修繕工程、空屋修繕工程：

A. 一般修繕工程：於日常發生雨水滲漏、排水管阻塞時，立即提供修繕。

B. 空屋修繕工程：前居住者離開後，為新入住者做的修補工程。

(5) 更新住宅的供給：

以 1965（昭和 40 年）供給的租賃住宅為主，改善無障礙設施、

L D K（客廳、餐廳、廚房）平面配置及住宅內設備。

更新住宅的供給 (單位：戶)	2013 平成 25 年實績	2014 平成 26 年實績
	2,428	2,142

8. 政府督導方式

UR 機構之主管機關為國土交通省，由該省督導其相關計畫、預算案及績效評鑑，理事長無須向國會報告。

(四) 東京都住宅供給公社

1. 組織概要

住宅供給公社係依據 1965 年訂頒之「地方住宅供給公社法」所設立，通常為地方政府出資成立之法人單位，其所興建之住宅稱為公社住宅，公社住宅一般係出租予中所得家庭。

名稱	東京都住宅供給公社（JKK 東京） Tokyo Metropolitan Housing Supply Corporation
所在地	東京都渋谷区神宮前 5-53-67 コスモス青山
事業內容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 出租住宅及相關設施管理業務 ・ 興建出租住宅及相關設施 ・ 公營住宅等管理受託事業
設立	1966 年 4 月 1 日
職員數	1,330 名
資本金	1 億 500 萬日圓（東京都全額出資成立之公營公司）
事業收益	1,301 億 1,611 萬日圓（2013 年）

2. 住宅管理戶數

東京都住宅供給公社所管理的住宅中，以公部門委託代管的公營住宅戶數最多，以減輕市政府負擔。

類型	戶數
都營住宅	259,594 戶
公社租賃住宅（一般租賃住宅、公社實施型都民住宅、民間活用型都民住宅）	78,108 戶
區營住宅	8,618 戶
東京都各局職員住宅等	2,658 戶
附設照護的高齡者住宅	370 戶
合計	349,258 戶

3. 組織及部門職掌

部門	管理事項
1.公社住宅事業部	訂定公社住宅之管理方針 招租與募集事項 租金與管理費設定 出租停車場及出租商店之營運
2.少子高齡對策部	面對少子高齡社會之出租住宅對策訂定 發展長者出租住宅及相關福利設施 住宅改善事業 附設高齡照護的「明日見らいふ南大沢」住宅的營運
3.住宅計畫部	住宅發展計畫之擬定 公社住宅之改建與實施計畫 住宅單元的更新
4.住宅營繕部	營建修繕工事等基準的訂定 擬定營建與修繕計畫 住宅設備之定期檢核 耐震診斷、耐震改建維修
5.公營住宅管理部	訂定公營住宅之受託管理方針 住戶相關業務 招租與募集事項 管理費設定
6.窗口營運部	J K K 東京客戶中心：應對來自入住者的電話諮詢以及修繕受付 窗口中心（都內共計 16 處）：住宅的現地管理、緊急修繕、空屋修補維護、申請書的收付審核等
7.總務部	總務、人事、經營企劃、財務、契約等事項

4. 居住空間的創造

項目	內容
對於高齡者世代的關懷	提供居家醫療與照護服務，此外，在一般住宅也有消除高差、止滑裝置、扶手等設置，都是讓高齡者可以安心居住的設計。
對於地域社區活動的支援	針對高齡者以及育兒世代開設社區沙龍，並舉辦自治會等自主防災活動，加強對於社區活動的支援。
對於地區社會的	與東京都以及當地自治體合作，透過公社住宅的改建等方

項目	內容
貢獻	式，致力於防災觀念的宣導。主要工作項目包括：整備大面積的避難場所、防災水井、防災用臨時廁所等設施。
降低環境負荷的設施	提升建築物的隔熱性能、讓設備更加效率化的設計、促使可再利用能源的活用化以及降低暖化廢氣的排出量等。
強化建物的耐震性	制訂了公社租賃住宅的「耐震化整備計畫」，在平成 32 年之前預計將總數約一萬戶的住宅進行耐震修建或改建。

5. 優先入住申請制度

JKK 東京在募集空屋的同時，也為育兒世代以及高齡者世代的客戶群製訂了三種優惠申請制度：

- (1) 育兒世代的優先申請制度 (Family Week) 共有 23 區的房屋可供育兒世代優先申請。
- (2) 育兒世代加倍禮遇制度新建築的住居環境成為養育小孩的最佳舞臺！
- (3) 高齡者優先申請制度 (Silver Week) 低階層可優先申請。

6. 完善的服務

項目	內容
JKK 東京的客戶中心 (電話中心)	來自客戶的諮詢與待處理問題、住宅修繕的申請等相關事宜，都經由「JKK 東京客戶中心 (電話中心)」的一線化窗口獲得處理。若有事故、火災、安全與否確認等需求的緊急狀態，也都有 24 小時 365 天的機制足以回應。 負責住宅修繕的都內 10 個窗口中心，有多達約 400 家的住宅整備相關工程業者資料。
巡迴管理人	針對不方便親自前來窗口中心的高齡者或是身障人士等，該公社設置有巡迴管理人直接前往客戶府上拜訪，協助各類申請文件的處理。透過專人的定期訪問，得以更細膩的回應客戶的需求，提供更為安心的居住生活品質。

7. 計畫性的住宅修繕與檢查

該公社為實施住宅修繕制訂了標準基準年數。在標準基準年數的規範下，進行住宅劣質化的診斷，根據老朽程度或是使用該房屋的客戶要求，進而擬定年度計劃，有計畫性的實施住宅的修繕。

屋頂防水	劣質化的屋頂防水層的機能維護與復原工程。
電梯檢查	定期檢查保養電梯等機械設備。
設施整備	劣質化的道路、柵欄、遊戲器材、排水等設施的機能維護、復原等工程。
遊戲器材的檢查	早期預防並發現遊戲器材的機能障礙，確保遊戲器具的安全性狀態。
內裝與外觀的檢查	為了防範入住客戶免於發生事故的危險，徹底檢查恐有安全虞慮、或是導致生活發生障礙的住宅內裝與外觀。
外牆的塗裝、修補	為了維持建築物本體的完整性，針對已經劣質化的外牆進行修補、塗裝等作業。

8. 改善現有住宅

改善現有住宅，使之成為高齡者或身障人士適合居住的環境，所有改裝費用由該公社負擔，設備的改善可向各窗口中心提出申請。

- (1) 玄關、廁所、浴室等處設置扶手。
- (2) 浴室門改為中折門或是內開門。
- (3) 玄關的門把等金屬物件改為橡膠握把等。
- (4) 玄關附近增設照明設備。
- (5) 玄關上增設附有緊急聯絡裝置的對講機。
- (6) 廁所增設插座。
- (7) 廚房加裝瓦斯防漏警報器。

(五) 新加坡-市鎮理事會

1. 市鎮理事會是在市鎮理事會法案下成立的政府民選組織，主席為選區國會議員，會員由議員任命，至少 2/3 會員為組屋住戶，其餘為專業人士。
2. 其職責為進行組屋公共區域的管理維護，包括公共走廊、露天平臺、電梯、水箱、路燈及公共空間等維護。
 - (1) 管理維護及改善組屋公共場所設施(如停車場加蓋)。
 - (2) 維護公共場所清潔。
 - (3) 維護公共場所硬體設備（如電梯維護）
 - (4) 更新公共場所硬體設備（如外牆翻新及電梯更新等）。
 - (5) 24 小時緊急救援及維修服務（如電器設備短路之緊急維修）。
 - (6) 可自行管理或委由其他私部門管理。
3. 市鎮理事會的財源

市鎮理事會運作的經費來源如下：

- (1) 政府補助：政府依組屋區建築形式、屋齡等之不同而有不同的補助標準。
- (2) 服務和維護費用：向居民徵收服務費或向商業用戶徵收租金，其標準自訂。建屋局發展在建築部分完成後，將組屋區管理權交予市鎮理事會，卻仍然繼續負責有關申請遷入、遷出及組屋的租賃、貸款事項。若有空戶，其服務費則由建屋發展局(HDB)負責繳付。
- (3) 雜項收入：包含商業空間的租金與管理費收入、停車場的管理收入、投資、罰款收入等。
- (4) 向社區改善計畫委員會(CIPC)基金申請的專案計畫經費。
- (5) 儲蓄基金：向住戶收取的服務費、商業空間租金與管理費之30%~40%，以及每年管理營運盈餘的80%，均納入儲蓄基金，以因應較大筆的管理維護支出，例如電梯維修。

依市鎮理事會法令第40條，可以將不需要立即使用的資金投資到風險較低的基金、債券、股票中，投資到風險較高的金融商品的比例不得超過35%。

市鎮理事會每年均需提供年度預算，包括收入與支出、新的項目說明、儲蓄基金的運用情形，並刊登在公報上。

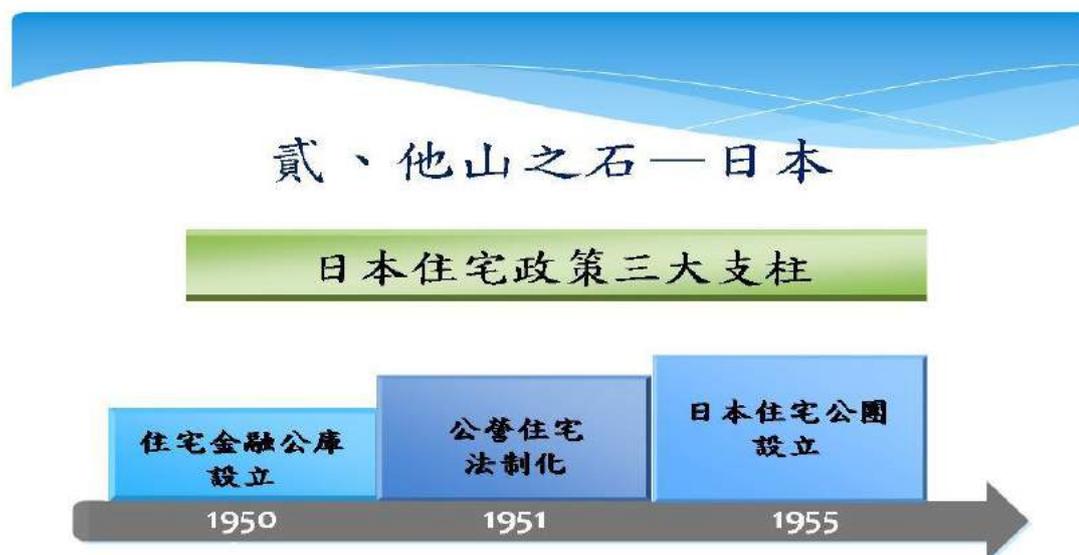
四、住宅業務經費籌措管理

(一) 前言

出國考察，不一定是在找答案，也可能在發掘問題，答案往往仍須反求諸己，因為制度無法移植，只能逐步積累成形。本次參訪日、星對於住宅業務經費之運用，找出我國之問題，發展出屬於我國之解決辦法。本組研究重點在於財務籌措與運用，因此多著墨於該二國財務運作之觀察。住宅政策無法自外於整體政治經濟框架之外，例如日本政府為顧及經濟成長率及就業率，對於供給過剩之空屋問題並不採取具體抑制措施；新加坡政府為維持人民對國家之向心力，每年仍編列極高預算，興建、修繕、更新公共組屋。以下將參訪該二國之重要專題研究及實地參訪心得摘述，並檢視我國住宅經費之現況，最後再提出政策建議與主辦機關。

(二) 重要專題研究及實地參訪心得

1. 日本



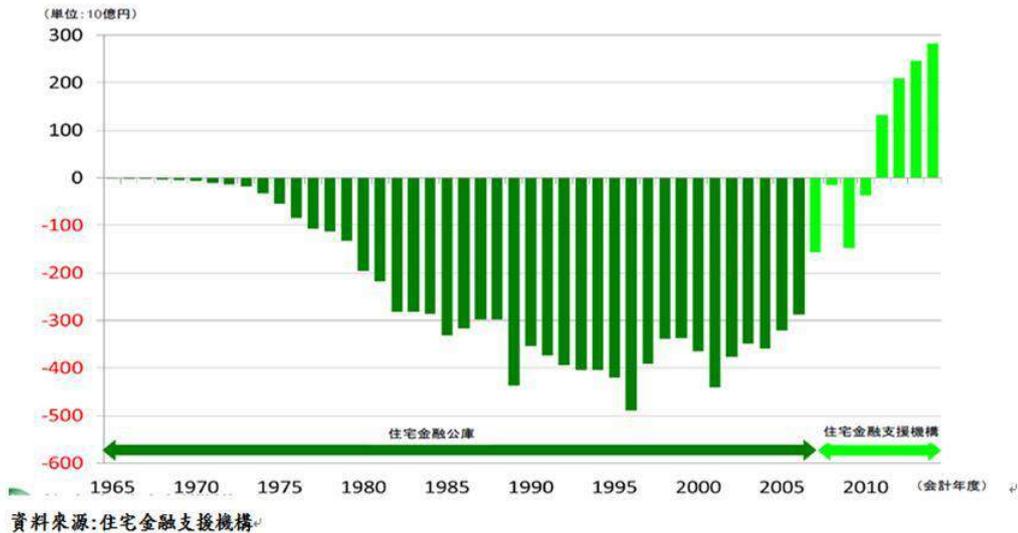
(1) 住宅金融公庫

二次戰後住宅短缺 420 萬戶，民間金融機構優先提供產業復興之貸款，住宅建設資金供給欠缺，日本政府依據「住宅金融公庫法」，由政府全額出資成立住宅金融公庫，提供民眾長期固定低利率購建住宅貸款，貸款資金來源以財政投融资(郵政儲金)借款支應，並由政府編列預算補貼公庫。該公庫自 1950 年設立迄 2007 年廢止，期間提供住宅貸款達 1,944 萬戶，市占率 30%。1990 年代後半，日本房市泡沫破裂，日銀採寬鬆貨幣政策，公庫面臨民間金融機構降息競爭，以及既有房貸客戶提前清償貸款，以致虧損持續擴大。日本政府考量公庫虧損情形，並為避免與民間機構競爭房貸業務，決定自 2007 年起廢止公庫，改以住宅金融支援機構（以下簡稱住金）取代之。住金不再承辦民眾房貸（初級市場）業務（註：住金仍然承做銀行不願意或有辦理困難的災害重建貸款等，並由政府提供預算補貼），而係承做房貸次級市場業務，包括保證銀行承做 35 年期固定利率房貸，或向銀行收購該等房貸，並以房貸為基礎發行 MBS，向投資大眾籌措資金。改制後的住金營運模式，因係透過向投資人籌資而減少政

府挹住資金，並且逐漸有所獲利，至 2014 年止，獲利達 2,800 億日圓。

貳、他山之石—日本

住宅金融公庫及住宅金融支援機構獲利情形



(2) 公營住宅

日本 1951 年制定「公營住宅法」，由中央政府與地方政府合作，提供低收入戶、高齡及身障者租金低廉之租賃住宅。由地方公共團體興建公營住宅，或收購、租賃民間住宅，截至 2013 年，公營住宅 196 萬戶，市占率僅 3.8%。至於中央及地方財政負擔概況：

A. 建設階段：

- 土地費：地方政府自籌財源。
- 工程費：若為興建或收購，中央與地方，政府各出資 1/2；若為租借取得，中央政府負擔 1/3 整建費用。

B. 管理階段：提供房租差額補貼，中央與地方政府各出資 1/2。



(3) 日本住宅公團

日本政府 1955 年制定「日本住宅公團法」，以因應都會地區之大規模住宅需求。所謂「公團」為政府全額出資成立之特殊法人，中央及地方政府各出資 3/4 及 1/4。公團大量興建具有防火性能及安全設備之住宅，以租賃或銷售方式供給。因成本考量，選址較偏遠、房型較小，日本不動產市場泡沫瓦解後，產生大量餘屋。2004 年併入都市再生機構(U R)公團營運資金來自中央政府補貼及民間金融機構貸款。透過中央政府編列預算補貼，民眾得以享有較低租金之公團出租住宅。目前日本住宅政策目標為：提供安全、有保障，高品質住宅及居住環境；建立民眾所期望之住宅市場環境；對弱勢民眾建立住房安全網。綜上，日本政府對於住宅政策之經費挹注，公庫階段連年虧損，2005 年之前 每年均仰賴政府編列預算補貼；公營階段，中央與地方政府亦多有挹注經費；公團階段，為政府全額出資成立之特殊法人，且仍有政府補貼，可見日本政府對住宅政策，投入大量資源。



2. 新加坡

(1) 新加坡公共組屋現況

建屋發展局(HDB)創立以來，致力為新加坡人民打造家園，建設優質有價值 家園，規劃發展新市鎮，建立凝聚力之社區，期間已建造超過 100 萬間組屋。新加坡 2015 年土地面積 719 平方公里，人口為 548 萬人(公民及永久居民 約 380 萬人)，目前居住於組屋者有 120 萬戶，其中 HDB 公共組屋有 100 萬戶，占 82%(出售組屋占 9 成，剩餘為租賃組屋者)，其餘 20 萬戶係屬私人組屋者。新加坡為加強人民歸屬感，1964 年 2 月推出「居者有其屋計畫」(Home 5 Ownership Scheme)，1968 年再推出「公共組屋計畫」(Public Housing Scheme)，允許人民動用中央公積金儲蓄，購買 HDB 自行規劃、招標建造、為中低收入民眾提供之廉價房屋，稱為公共組屋。如下圖所示新舊並立之大巴窰公共組屋社區。



目前，新加坡 80%以上民眾擁有自有住宅，且極高比重為建屋局提供之組屋，可見住宅自有率之高，多來自組屋供給。該國政府為確保有限資源之適當分配，設定購買機制：

- A. 購買者總月收入不得超過新幣(以下同)1 萬 2 千元，除 1 戶組屋外不得擁有私人產業，且為防市場炒作，居住 5 年始得轉售。
- B. 建屋局提供多類型住房，以配合不同經濟能力之家庭。低收入戶可選購 2 房式靈活組屋或政府大量津貼之 1~2 房式租賃組屋，年長者可購買 15~45 年屋期，亦有 4 房式、5 房式、三代同堂及公寓式組屋。另外，為提倡居者有其屋，建屋局新組屋之售價均低於市價，且由建屋局提供 優惠利率購屋（目前為 2.6%）貸款，購屋者並得申請購屋津貼及特別購屋津貼 各 5 千至 4 萬元。

政府統一訂定新組屋售價，非以建造成本及鄰近價格為考量，而係以公民之購屋能力、政府津貼限制、組屋區位條件(例如距市中心距離、面向及樓層)等 訂定。至於經費方面，2013 至 2014 住屋支出，占新加坡政府財政年度預算 2.5%。建屋局年度預算新幣 170 億餘元，其中 77%為資本支出，23%為營運支出。另據該局指出，建屋局興建及出售組屋並未產生大幅虧損，主要赤字來自於組屋翻新及定期維修，該等虧損由政府補貼挹注。

建屋局亦對低收入戶提供租賃組屋服務。已婚民眾年滿 21 歲，家庭月收入未 達上限 1,500 元新幣者，可向建屋局租賃組屋；此外，民眾住滿公共組屋 5 年者，可將房子出售，再向建屋局租房。建屋局依民眾月收入分為 800 元、1,500 元二級，就月收入低於 800 元者之租屋者，提供

一房型組屋之租金為 26—33 元新幣，二房型為 44—75 元新幣；至於月收入介於 800 元 1,500 元者，二種房型之租金分別為 90—123 元、123—165 元，均將遠較市面一間房間的租金 800—1000 元新幣低廉優惠。如屬出售組屋者，其向建屋局租房之租金較高，月收入低於 800 元者，一房、二房型租金分別為 90—123 元、123—165 元，月收入介於 800—1,500 元者，二種房型租金分別為 150—205 元，205—275 元。

新加坡政府每年仍編列鉅額預算維修公共組屋之公共空間，改良工程則由年度預算剩餘部分支應。以丹戎巴葛市鎮理事會為例：

- A. 政府(國發部)對公共組屋公共空間改良工程之維修補貼達 90%，剩餘 10%由理事會歷年累積盈餘支應。
- B. 在政府資金到位前，理事會需先行墊付，故需預估未來現金流量及作好資金調度規劃。
- C. 2014 之收入預算：總收入新幣 6,800 萬元、綜合基金 2,000 萬元、可動用之淨收入為 4,800 萬元。

表 18 丹絨巴葛市鎮理事會 2014 年經費收入概況

項目	住戶	商用	小販	停車廠	政府津貼	其他
比重%	58	7	5	5	20	5

(2) 中央公積金制度

自 1955 年起，英國殖民政府根據「中央公積金法」成立中央公積金局，強制所有公民及永久居民參與公積金儲蓄，公積金會員及其雇主雙方按月繳交公積金，存入積累式之會員個人帳戶。公積金原意為強制民眾以公積金進行養老儲蓄，目前公積金除可供養老，尚可用以支應購屋、醫療保險、子女教育支出等。

A. 公積金提繳率

根據經濟景氣程度、居民生活水平、企業勞動力成本等因素，逐年決定提繳率，且會員年齡越低，提繳率越高。雇主繳交率部分，由政府視經濟環境予以彈性調整；例如金融海嘯期間，為減輕雇主勞工成本負擔，防止雇主裁員造成失業問題，政府曾調降雇主繳交率。

時間	雇員年齡	貢獻率		合計繳存率	公積金流向			工資上限
		雇員	雇主		普通帳戶	特別帳戶	保健帳戶	

1/1/2015	35 (含) 以下	20	17	37	23	6	8	
	36-45	20	17	37	21	7	9	
	46-50	20	17	37	19	8	10	5000
	51-55	19	16	35	14	10.5	10.5	
	56-60	13	12	25	12	2.5	10.5	
	61-65	7.5	8.5	16	3.5	2.0	10.5	
	> 65	5	7.5	12.5	1	1	10.5	

B. 公積金帳戶及用途

- a. 普通帳戶(Ordinary Account)：支付保險、購買住房、股票投資及教育費用。
- b. 特別帳戶(Special Account)：政府批准之老年退休之金融商品投資、子女教育費用、填補父母退休帳戶等。
- c. 保健儲蓄帳戶(Medisave Account)：支付住院、醫療費用及醫療保險。

50 歲以下民眾及其雇主繳付之公積金，主要分配在可用以支付房貸的普通帳戶；隨著民眾年齡增長，提存公積金比重逐步下降，其中普通帳戶比重亦逐漸降低，保健帳戶比重則逐漸提高。此外，民眾提存公積金的薪資上限為 5,000 元 新幣，超過 5,000 元部分不需提存公積金。

C. 公積金之管理

中央公積金局除留足備供會員提款之公積金外，其餘運用於購買政府債券等，並將部分資金貸給建屋局，以支應其建造組屋及營運開支。中央公積金局向會員支付存款利息：

- a. 依新加坡四大銀行一年期定期存款利率及市場實際利率決定，每季調整一次，最低不得低於 2.5%。
- b. 目前存款利率：普通帳戶 2.5%，特別帳戶及保健儲蓄帳戶 4%。另前 6 萬元存款得享有額外 1% 利息，亦即普通戶 2 萬元部分，年息 3.5%；特別和醫療保健戶 4 萬元部分，年息 5%。

D. 以公積金購屋之限制

1968 年新加坡政府推出公共組屋計畫 (PHS)，允許公積金會員使用公積金普通帳戶之儲蓄購買建屋局組屋，1981 年進一步允許會員使用公積金儲蓄購買私人住宅。目前以公積金購屋之限制：

- a. 首付之付現規定：首購民眾向建屋局申貸之貸款成數為 9 成，1 成頭期款得以現金或公積金支付；如向銀行貸款，最高貸款成數 8 成，2 成頭期款僅 15% 得以公積金支付，另 5% 需以現金支付。
- b. 估價限制：房屋購買價格或市價取孰低者。
- c. 提款限制：公積金帳戶用於購屋之資金占房屋市價不得超過一定比例，該上限比例依購屋或申貸時點而有不同，自 120% 至 150% 不等。

3. 小結

在各國政治經濟框架下，日、星二國各自發展最適解決問題模式，而且與時俱進，視不同之發展階段，集中經費與政策資源，解決當時核心問題。

巧婦難為無米之炊，再精明能幹之政府，赤手空拳亦難以解決住宅問題，天下沒有白吃的午餐，日、星二國均花費大量資源挹注住宅政策，值得我國參考。

(三) 我國住宅經費之現況

1. 住宅基金

(1) 沿革

2008 年度將同一政事性質（辦理住宅貸款業務）之「國軍官兵購置住宅貸款基金」、「中央公務人員購置住宅貸款基金」及「中央國民住宅基金」等三基金整併為住宅基金，並納入勞工及原住民建購與修繕住宅貸款利息 差額補貼業務，以有效整合住宅資源，提高人民福利。其中中央國民住宅基金係因精省，由省國民住宅基金及原中央國民住宅基金 合併成立。原中央國民住宅基金係由國庫撥款成立，省國民住宅基金之主要來源為土地增值稅提撥款，惟 1999 年財政收支劃分法修法後，原來省可獲撥之土地增值稅，均劃歸縣(市) 所有，致省國民住宅基金之土地增值稅提撥款來源因此中斷。

(2) 住宅基金財務狀況表(整體資產)

中央住宅基金 — 財務狀況表 —				
單位：新臺幣億元				
項 目	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度

	決算	決算	決算	預算
一、收支概況				
業務總收入	20.89	18.02	15.78	21.11
業務總支出	102.59	76.32	62.81	85.49
賸餘(短絀)	(81.70)	(58.30)	(47.03)	(64.38)
二、資產、負債及淨值概況				
資產總額	1,122.10	1,008.71	851.86	667.78
負債總額	16.81	11.69	12.84	10.01
淨值	1,105.29	997.02	839.02	657.77

(3) 住宅基金經費籌措之困境

目前我國住宅政策年度所需經費，中央政府主要係由住宅基金編列預算支應。住宅基金主要營運內容為辦理住宅貸款、整合住宅補貼資源實施方案、農村改建方案、青年安心成家專案(內政部辦理)及四千億元優惠購屋專案等貸款之利息差額及租金補貼，以及補助地方政府興建社會住宅工程款及土地價款等各項補貼(助)業務，該基金以收回以前年度貸墊款及貸款利息收入等財源支應上開經費。

因近年中央政府財政困難，2012 年度起國庫未再撥款挹注基金，且為提高政府 整體資源運用效能，降低舉債壓力及資金成本，自 2010 年起住宅基金配合財政 需要，陸續解繳國庫金額累計達 311 億元。基金淨值由 2008 年整併時之 1,300 億元降至 2015 年 11 月底之 806 億元。考量辦理各項住宅補貼業務及興辦社會住宅，所需經費需求日益龐大，將加速耗減住宅基金資金，國庫未來是否會撥補挹注，尚待視整體住宅政策定位、發展及國家財政狀況而定。

至財政部之「房地合一稅」改革制度，自 2016 年 1 月 1 日起施行，明定部分稅收可挹注住宅政策支出，其分配及運用辦法，法律授權由財政部會同內政部及衛生福利部定之，依立法院甫審議通過之 2016 年度中央政府總預算，有關「房地合一稅」扣除由中央統籌分配予地方之餘額，全數用於支應長期照顧服務支出，暫不挹注住宅基金，至住宅基金未來可獲配之經費，尚難預估。

2. 住宅政策資源投入情形

(1) 優惠房貸

我國自 2000 年至 2008 年間，實施總額達 2.2 兆元之優惠房貸專案，由政府編列預算補貼民眾購屋貸款利息。貸款條件相對寬鬆，凡我國國民年滿 20 歲並於規定期間購屋者，即具有申請優惠房貸之資格，惟每人限購一戶。本項措施除協助民眾購屋、減輕房貸負擔外，亦有提振景氣之考量。補貼利率介於 0.125%~0.85% 間，補貼期間跨越經濟景氣與衰退階段，補貼幅度隨景氣走升而縮減。此一措施之政府利息補貼係隨房貸本金減少而下降，不過，除非申貸民眾提前償還，否則政府補貼期間將長達 20 年，所需投入補貼金額龐大。以類此措施協助民眾購屋及提振景氣，政府所付補貼金額高且作業期限長，似宜檢討政策之必要性，以及提供長達 20 年利息補貼之妥適性。

開辦日期	額度 (億元)	政府補貼利率 (%)	目前優惠利率 (%)
2000.8.14	3200	0.85	1.455
2001.8.17	2000	0.85	1.455
2002.4.16	2000	0.425	1.880
2003.1.13	2000	0.25	2.055
2003.8.22	2800	0.25	2.055
2004.5.30	3000	0.125	2.180
2005.5.20	3000	0.125	2.180
2008.9.22	4000	0.70	1.505

(2) 整合住宅補貼實施方案

依國民不同需求與財務條件，協助其選擇以購屋或租屋方式取得適宜之住宅：

- A. 對於中低收入之無自有住宅家庭，原則上政府提供購屋貸款利息補貼方式來協助。
- B. 對於收入較低之無自有住宅家庭，原則上政府則以提供租金補貼方式來協助。

2007 年起至 2015 年，內政部整合相關機關之住宅補貼方案，針對民眾購屋、租屋、修繕提供補貼。其間三項補貼戶數互有消長，2007 年購屋、修繕、租屋補貼之計畫戶數各為 30,000 戶、5,000 戶、12,000 戶，及至 2015 年，則各為 5,000 戶、3,000 戶、59,114 戶。易言之，初期住宅政策偏重於協助中低收入戶購屋，目前則偏重於

協助該等民眾租房。總計 123 億 7,378 萬 8 千元。(詳如下表)

	項目	計畫戶數	預算金額(千元)
2007-2015 年度 合計	購屋	115,000	3,103,736
	修繕	39,000	274,852
	租金	241,114	8,995,200

(3) 合宜住宅

興建板橋浮洲合宜住宅 4,455 戶及林口機場捷運 A7 合宜住宅 4,463 戶，已於 2015 年 3 月起，陸續取得使用執照及完工交屋。

(4) 社會住宅

內政部依據「社會住宅短期實施方案」，補助推動臺北及新北市 5 處試辦基地，預計興建 1,919 戶；另依據行政院核定之「社會住宅中長期推動方案」，補助地方政府興辦社會住宅土地價款及工程款，預計興建 1 萬 5,100 戶。

(5) 財政部辦理之青年安心成家購屋優惠貸款

自 2010 年 12 月起，8 大公股銀行辦理青年優惠房貸(無政府補貼)，對於借款人年滿 20 歲，且借款人本人、配偶及未成年子女均無自有住宅者，提供每戶最高 500 萬元之前二年優惠利率房貸；本專案預定辦理至 2016 年底止。截至 2015 年 11 月底止，本專案房貸總計撥貸戶數達 16,178 戶，撥貸金額 590 億元；採機動利率計息者，2015 年 11 月之前二年利率為 1.65%，自第三年起為 1.95%。

3. 其他財稅金融政策工具投入情形

央行自 2010 年 6 月起陸續實施一系列針對性總體審慎措施，就大臺北特定地區第 2 戶以上購屋貸款，高價住宅貸款，以及土地抵押貸款管控貸款成數，有助控制房貸授信風險，抑制民眾投機購屋需求及建商囤地、炒地行為。

另外在租稅面，財政部於 2011 年 5 月至 2015 年底實施特種貨物及勞務稅，就出售持有期間在 2 年以內房地者之銷售價格課徵重稅(稅率為 10%、15%)，且將自 2016 年起實施房地合一課稅。

前開 2 措施執行以來，已使建物買賣移轉量顯著下跌，且近期房價轉呈下跌，民間業者因此發出鬆綁財金管制呼聲，對於不當炒作房價，

應有一定之抑制效果。

4. 房地合一稅制改革

房地合一稅制改革之「所得稅法」部分條文修正草案及「特種貨物及勞務稅條例」第 6 條之 1 修正草案，自 2016 年 1 月 1 日起施行，未來增加之稅收將用於住宅政策及長期照顧服務支出。事實上，為利稅收運用發揮最大效益及增加政府統籌調度資源能力，應將所增加之稅收，由政府依年度施政方針，排列之計畫優先順序統籌運用，俾提升政府資源整體運用效能，及改善歲出結構僵化情形。

5. 小結

當前中央政府財政狀況

103 年度我國賦稅負擔率僅 12.3%，遠低於 OECD 國家平均 24.6%，歲入財源不足，且依法律義務支出占總預算歲出約 7 成，歲出財務僵化，不利施政安排。另預計 105 年底中央政府債務未償餘額占前三年度 GDP 平均數 35.0%，與公共債務法修正後之上限 40.6%，僅差距 5.6 個百分點，財政缺口偏高，舉債空間有限。

(1) 破除白吃午餐心態

A. 政府端

B O T 不是萬靈丹，並非從此就可以不出錢。

住宅政策需要資源之投入。

B. 民間端

不能期待馬兒會跑，又可以不吃草。要有好的政策，需要付出代價—繳更多的稅。

應自食其力，新加坡甚至不鼓勵推動社會福利政策。

不能期待政府推出中獎式的住宅政策—國宅，合宜住宅。

(四) 結語

明確界定政策問題，具體訂立政策目標

日本於二次大戰後，因有 420 萬戶之住屋缺口，自 1950 年代大量興建住宅，協助民眾擁有房屋，然自 1968 年後，既已滿足住屋需求，即轉而追求住宅品質之提升，包括房屋之耐震及無障礙等性能改善，提供租賃住屋，並安置高齡人口。

新加坡自 1965 年獨立建國後，為使國民認同國家，並解決住宅不足問

題，積極推動公共組屋，並搭配公積金制度，以及私有土地國有化等措施，目前是全球房屋自有率最高之國家，目前並推動樂齡住宅措施。

反觀我國目前對於住宅政策，仍有不同階段之政策目標，不僅追求量之增加，亦追求質之提升。另，亦積極興辦只租不售之社會住宅及推動房屋租賃市場。住宅政策目標多元，不易集中資源，應考量集中資源，解決優先政策問題。

鑒於我國銀行體系資金寬鬆，目前既有財政部所屬公股銀行辦理青年安心成家購屋優惠貸款，可對青年民眾提供購屋協助，且毋須政府補貼差額，似可持續推動。另政府積極推動社會住宅及推動房屋租賃市場化，似不以協助民眾擁有房屋所有權為政策目標，因此有無必要再行挹注資源，辦理購屋優惠利息補貼，以協助更弱勢、不具購屋能力之民眾購屋，宜妥適予以衡酌。

1. 中央與地方合作

日本興辦住宅，中央政府補助地方政府方式，或有土地之撥用，或有現金之挹注，比例不一。我國業修訂各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則，地方政府辦理社會住宅均可無償撥用公有不動產。社會住宅中長期推動方案已經實施，補助地方政府 50% 以上經費。另相關部會亦積極協助地方政府成立行政法人，專責辦理社會住宅之維護管理。未來，若全民有識，政府應備有一定數量之社會住宅，則中央與地方應合作無間，共同攜手以協助最弱勢之民眾解決居住問題。

2. 深化公私協力

臺灣住宅自有率約 87%，針對其餘 13% 無自有房屋且無購屋需求與意願者，政府亦應滿足其居住需求。興建社會住宅是政府當前推動「住者適其屋」住宅政策。住宅法明訂之獎勵民間興辦社會住宅措施：

民間需用公有非公用土地或建築物時，政府得以優惠措施提供出租或設定地上權。

提供民間興辦社會住宅貸款利息、建設及營運管理費用補貼。

興建或營運期間減徵地價稅。

提供中長期資金融通。

另為增加住宅市場供給量能，政府宜參考日本公私協力（public private partnership）模式，採行更積極之態度與民間合作，整合公私部門力量與資源，發揮公私協力綜效。建議可研議提供更多具誘因及務實之

獎勵機制，鼓勵民間參與或興辦社會住宅，例如引進保險業等民間資金共同參與合作，除可提升施政效率，亦有助於減輕政府財政負擔。

3. 活化運用資源

日本住金支持機構收購或保證銀行固定利率房貸產品，並發行有價證券(MBS)，住金機構營運獲利逐年成長，降低政府之財政負擔。新加坡獨特的公積金制度，係以強制民眾儲蓄支應部分購屋款。新國政府將公積金委由淡馬錫控股公司與新加坡政府投資公司運用調度，因資金運用績效良好，得以支應相關住宅支出。

我國支應住宅金融之財源，早期係由政府編列預算挹注，目前則多仰賴住宅基金支應。依規定住宅基金僅得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。建議可參考日、星兩國之經驗，研議其他生利或籌資管道，妥善活化資金，將有助減輕國庫負擔及住宅政策之推動。另，公有土地與資產，亦可思考多元運用，或可部分作為營業使用，委由民間管維生財，部分作為社會住宅等，使社會住宅成為整體開發之選項。

4. 妥善運用政策資源及強化政策工具

日本及新加坡二國政府握有大量之政策資源，從房屋供給面協助民眾解決住屋問題，並有充足財源挹注政策措施所需，可謂有組織、有資金、有土地、有房屋、有管理。新加坡政府近年為遏止房屋投機炒作，採行強力金融及租稅總體審慎措施，抑制房屋投機性需求，對於穩定住宅市場顯有成效。

我國政府被民眾期待「大有為政府」，民意對於住宅政策諸多訴求各有所宗。惟觀諸 6 年來，國家財政並未能完全滿足相關訴求，仍待公私部門以更多元、創新等方式協力推動。如何累積政策資源、積極規劃財務運用、提高住宅基金運作效益，並持續強化相關政策工具，落實居住正義，實屬長遠之計。



(五) 研究成果

1. 現行行動計畫或方案內容

(1) 民國 101 年至 104 年整體住宅政策實施方案

A. 計畫目標一、提升居住品質、創造無障礙住宅及社區環境

表19 高齡者的住宅

具體措施	工作項目	主辦機關
1.推廣通用化設計	持續推廣通用化設計	內政部(建築研究所)
2.高齡者生活環境規劃	1.製訂高齡者住宅規劃設計基準 2.研究推動重點地區示範案例	內政部(建築研究所)

表20 無障礙的居住環境

具體措施	工作項目	主辦機關
1.修訂相關建築法規，無障礙住宅社區促進	1.賡續推動辦理無障礙住宅評選 2.舊有住宅無障礙化相關建築法規修法作業	內政部(建築研究所) 內政部(營建署)
2.推廣智慧建築認證制度	辦理智慧建築標章評定審查與諮詢服務	內政部(建築研究所)

表21 整建、修繕老舊住宅

具體措施	工作項目	主辦機關
1.農村社區個別宅院整建補助-農村再生條例	辦理農村再生計畫範圍內之農村社區個別宅院整建補助，項目包括住宅興建、住宅修繕、庭院改善	行政院農業委員會
2.都市老舊住宅整建或維護補助	補助住戶透過都市更新方式進行老舊住宅整建或維護	內政部(營建署)

表22 住宅性能全面提升

具體措施	工作項目	主辦機關
1.推動住宅性能評估制度作業	推動住宅性能評估制度作業及辦理人才培育	內政部(建築研究所)
2.建立住宅健康檢查制度	委託辦理「住宅健康檢查制度建立規劃案」	內政部(營建署)

表23 現有出租國宅整建、修繕

具體措施	工作項目	主辦機關
公有出租住宅整建、修繕	辦理公有出租住宅整建、修繕	直轄市及縣(市)政府

表24 其他提升居住品質措施

具體措施	工作項目	主辦機關
1.依照社會狀況、經濟水準及民眾需求訂定基本居住水準	委託辦理居住水準訂定、檢討及實施作業，訂定基本居住水準與合宜居住水準	內政部(營建署)
2.加強違反建築、公寓大廈及都市計畫等相關法規致影響居住環境事件之管理與改善	進行違規使用之查處作業	直轄市及縣(市)政府
3.結合污水下水道工程施作，配合拆除防火巷違建	防火巷違建業已納入行政院核定之「違章建築處理方案」中，加強既存違章建築影響公共安全之處理，並於污水下水道工程施作，配合拆除防火巷違建執行	直轄市及縣(市)政府
4.推動優良公寓大廈或住宅社區規劃設計、施工品質及管理維護之評鑑或標章認證	辦理優良公寓大廈評選活動暨優良社區認證、觀摩、法令說明會	直轄市及縣(市)政府
5.鼓勵第三部門辦理公寓大廈管理組織或社區組織運作之專業服務及諮詢	提供公寓大廈管理有關問題處理之解答及諮詢服務，每年不定期贊助各公寓大廈有關協會，辦理相關講習活動	內政部(營建署)
6.鼓勵社區加強守望相助巡守工作等等	輔導各直轄市、縣(市)政府，建立社區治安資源整合機制，營造永續成長、成果共享、責任分擔的社會環境。並每半年輔導全國「369」個社區成為安居樂業的「治安社區」	內政部(警政署)
7.加強社區營造人才培育工作	補助各地方政府輔導社區進行基礎及進階社區營造人才之培育，辦理影像生活紀錄、成立劇場、進行社區藝文傳承及資源調查等活動，凝聚社區情感、進而認同社區的價值並轉為地方發展的原動力	行政院文化建設委員會

B. 計畫目標二、提供中低收入、弱勢、相對弱勢及受薪階級居住需求協助

表25 青年安心成家方案

具體措施	工作項目	主辦機關
賡續辦理「青年安心成家住宅補貼」業務並加強宣導	1.辦理購置住宅貸款利息補貼20,000戶、租金補貼15,000戶 2.賡續補貼以前年度貸款利息補貼戶及租金補貼戶	內政部(營建署)

表26 青年首次購屋優惠貸款

具體措施	工作項目	主辦機關
青年安心成家購屋優惠貸款	持續由公股銀行辦理優惠貸款業務	財政部

表27 整合住宅補貼實施方案

具體措施	工作項目	主辦機關
整合住宅補貼資源實施方案	1.辦理購置住宅貸款利息補貼10,000戶、修繕住宅貸款利息補貼5,000戶、租賃住宅租金補貼48,000戶 2.賡續補貼以前年度貸款利息補貼戶	內政部(營建署)

表28 提供合宜住宅

具體措施	工作項目	主辦機關
機場捷運沿線站區周邊土地開發－A7站區開發案	工程施工	內政部(營建署)
板橋浮洲榮民公司週邊地區開發案	工程施工	內政部(營建署)
3.臺北都會區規劃興建合宜住宅整體構想計畫	持續推動都會地區規劃興建合宜住宅	內政部(營建署)

表29 推動社會住宅

具體措施	工作項目	主辦機關
1.推動社會住宅短期實施方案	1.工程施工 2.撥付用地取得價款第二期 3.撥付用地取得價款第三期 4.撥付用地取得價款第四期 5.管理維護	臺北市、新北市政府
2.推動社會住宅中長程實施方案	研擬「社會住宅中長程實施方案」	內政部(營建署)
3.結合第三部門推動	辦理宣導社會住宅，及社會住宅管理維護服務	內政部(營建署)
4.研訂住宅法(社會住宅專章)	配合住宅法進度辦理	內政部(營建署)

表30 其他住宅相關業務

具體措施	工作項目	主辦機關
1. 賡續辦理各部會之住宅業務	賡續辦理國民住宅、勞工住宅、公教住宅、原住民住宅及「鄉村地區住宅之修繕及興建補貼業務」	內政部(營建署)
2. 賡續辦理優惠購屋專案貸款業務	賡續辦理青年購屋低利貸款、1500 億元購屋貸款專案、18000 億元購屋貸款專案、4000 億元優惠購屋貸款專案、921 震災重建家園貸款、林肯大郡全毀受災戶利息補貼業務	內政部(營建署)
3. 住宅補貼方案相關評估研究	1. 青年安心成家方案效益分析之研究 2. 住宅補貼效益分析之研究 3. 住宅補貼評點基準表合理性之研究	內政部(營建署)
4. 試辦不動產逆向抵押貸款制度	試辦以不動產養老	內政部(社會司)
5. 執行行政院健全房屋市場方案-不動產貸款風險控管	(一) 督促銀行加強對於特定對象之房貸風險控管：督促各銀行針對非自用之投資者貸款成數、利率及寬限期等，採取差別之授信條件。 (二) 強化金融監理措施 1. 加強對不動產貸款金融檢查。 2. 強化資本適足性審查。 3. 宣導不動產金融監理政策。 4. 推動不動產鑑價資訊透明化。 5. 規範房貸契約應充分揭露相關風險。	金管會、中央銀行、內政部

(2) 計畫目標三、創造公平的租、購屋機會

表31 健全住宅租賃市場機制

具體措施	工作項目	主辦機關
1.推動住宅租賃服務產業制度建立	1.委託辦理「不動產租賃服務產業經營與管理制度」之規劃 2.委託辦理「不動產租賃相關法制」之研究 3.委託辦理「不動產租賃服務產業之推廣與輔導」 4.編製「不動產租賃服務產業經營輔導手冊」	內政部(地政司)
2.促進不動產租賃透明化	1.委託辦理「不動產租賃知識庫之規劃與建置」 2.建置不動產租賃資訊平臺	內政部(地政司)
3.推動不動產租賃服務產業認證及從業人員能力檢定或認證	1.委託辦理「不動產租賃服務產業認證及從業人員能力檢定或認證制度」之規劃案 2.委託規劃及建置「不動產租賃服務產業從業人員能力檢定或認證題庫」 3.委託辦理「不動產租賃服務產業認證及從業人員能力檢定或認證與推廣作業」	內政部(地政司)
4.公有出租住宅持續推動	各直轄市縣(市)政府持續推動公有租賃住宅	直轄市縣(市)政府

表32 住宅交易價格公開

具體措施	工作項目	主辦機關
1.住宅實際交易價格公開法制化作業	依不動產經紀業管理條例草案修法進度辦理。	內政部(地政司)
2.住宅實際交易價格公開作業	中華民國房地產交易價格簡訊與房仲業交易整合行情之資料公開作業	內政部(地政司)

表33 空餘屋運用及因應

具體措施	工作項目	主辦機關
1.研擬獎勵屋主釋出空餘屋作為住宅使用之可行性	委託辦理「研擬獎勵屋主釋出空餘屋作為住宅使用可行性」之研究	內政部(營建署)
2.辦理低度使用住宅及新建餘屋資訊統計與發布	辦理低度使用住宅及新建餘屋資訊統計與發布	內政部(營建署)

表34 相關住宅資訊建置及發布

具體措施	工作項目	主辦機關
1.住宅及不動產資料庫		
(1)不動產資訊平臺更新及維護計畫暨研擬住宅決策支援系統	1.更新維護不動產資訊平臺，並加強宣導，並研擬住宅決策支援系統 2.更新維護不動產資訊平臺，並加強宣導	內政部(營建署)
(2)編製住宅資訊統計彙報	依住宅需求、住宅供給、住宅市場、住宅金融及住宅補貼等面向，蒐集、彙整及發布住宅統計資訊	內政部(營建署)
(3)住宅及不動產資訊之地理資訊系統擴充及管理維護計畫	住宅及不動產資訊之地理資訊系統擴充及管理維護計畫	內政部(營建署)
2.住宅及不動產價格資料庫		
(1)不動產經紀業成交資訊登錄與資料庫建置	1.不動產經紀業成交資訊登錄與資料庫建置 2.不動產交易價格資料庫系統更新維護	內政部(地政司)
(2)編製住宅價格指數並定期發布	編製住宅價格指數並定期發布	內政部(營建署)
(3)辦理房價負擔能力資訊統計分析與發布	辦理房價負擔能力資訊統計分析與發布	內政部(營建署)
3.住宅市場分析		
(1)規劃住宅狀況抽樣調查	委託辦理「住宅狀況抽樣調查」規劃	內政部(營建署)
(2)辦理臺灣住宅需求動向調查分析	辦理每年度「臺灣住宅需求動向調查」委託研究	內政部(營建署)
(3)住宅及土地交易頻率、持有期間分析與資料庫規劃、建置	1.委託辦理「住宅及土地交易頻率、持有期間分析與資料庫規劃」 2.委託辦理「住宅交易頻率分析、持有期間分析與資料庫建置」	內政部(地政司)
4.補助地方政府建置住宅及不動產資訊系統		
補助地方政府建置住宅及不動產資訊	補助地方政府建置住宅及不動產資訊	內政部(營建署)

表35 其他住宅政策相關事務推動

具體措施	工作項目	主辦機關
1.推廣宣導各項不動產交易定型化契約及相關法律常識	持續宣導各類不動產交易定型化契約及相關法律常識	內政部(地政司)
2.查處不動產不實廣告行為	依職權及檢舉查處不動產不實廣告行為	行政院公平交易委員會
3.查處不動產節目廣告化或置入性行銷行為	1.通傳會依職權查處不動產節目廣告化行為 2.內政部依職權對於房地產廣告研訂規範，通傳會依職權配合辦理	內政部 國家通訊傳播委員會
4.建立督促不動產經紀業者公開成交案件資訊之機制	持續督促不動產經紀業者公開成交案件資訊	內政部(地政司)
5.檢討建築開發業管理及識別標章相關制度	委託辦理「檢討建築開發業管理及識別標章相關制度」之研究	內政部(營建署)
6.研擬民國 105 年至 108 年整體住宅政策實施方案	委託辦理「研擬民國 105 年至 108 年整體住宅政策實施方案	內政部(營建署)
7.補助地方政府規劃住宅年度計畫及中程計畫	補助地方政府規劃住宅年度及中程計畫	內政部(營建署)

(六) 社會住宅中長期推動方案主要推動策略

1. 補助地方政府興辦社會住宅

為鼓勵各直轄市、縣(市)政府興辦社會住宅，本方案採競爭型補助方式辦理。由各直轄市、縣(市)政府勘選合適地點後(需能取得土地)，提案向本部營建署爭取補助初期規劃費，若規劃廣續推動興建社會住宅者，再補助工程費。另為利國家整體資源之有效再利用，本方案優先補助各直轄市、縣(市)政府利用轄內閒置校地、校舍及公共設施等，藉由新建或改建轉型為社會住宅。本方案計匡列新臺幣 67 億餘元。

2. 運用國宅用地興辦社會住宅

經本署徵詢國宅用地所在之各縣市政府，有意願興辦社會住宅計有新北市及臺中市，本方案核定補助新北市三峽國光段及臺中市光正段 2 處基地，補助每處先期規劃費 150 萬元及最高 70%用地有償撥用經費。

3. 民間空屋釋出利用

推動租屋服務平臺，利用民間現有空屋，運用現有產業的服務能量與商業模式成立一專責之租屋服務平臺，以專業角度提供中低所得家庭或一般民眾之租屋服務，除保障承租雙方權益外，並多元提供社會住宅，亦可健全租屋市場之發展。

4. 運用民間融資提案（PFI）制度

直轄市、縣（市）政府得考量以 PFI 制度（類似有償 BTO）運用保險業資金等民間資源投入社會住宅之興辦。為促進民間興辦社會住宅，直轄市、縣（市）主管機關宜先行規劃出合適興辦社會住宅之地點、獎勵措施、申請須知等，再公告徵求或主動洽詢民間團體（企業、社福團體、非營利組織等）提出申請興辦。

5. 推動都市更新計畫及研議增額容積

都市更新案於更新後配合提供公益設施或公共設施者，政府得給予容積獎勵，各地方政府得依上開規定引導都更案配合設置社會住宅。另公有土地參與都市更新案，各地方政府可利用更新後分回之公有財產設置社會住宅。此外，各地方政府應研議善用都市計畫手段，透過增額容積之「虛擬土地儲備」概念，於推動都市更新或民間個別開發基地，建立建築開發案之增額容積獎勵機制，政府可依增額容積價值分回一定比例之樓地板面積，並提供做為社會住宅，以減輕住宅基金之土地與經費支出。

6. 辦理成立社會住宅行政法人先期規劃作業

成立社會住宅法人之目的為興辦社會住宅需具有專業需求且須強化成本效益及經營效能，且社會住宅具有公益性質，民間投資意願較不足，而行政法人人事、組織、財務及採購制度較具彈性，得導入企業化經營管理模式，提升營運績效。行政院於 104 年 5 月 1 日訂頒「中央目的事業主管機關審核地方特定公共事務設立行政法人處理原則」據此，本部於 104 年 8 月 13 日函頒「內政部審核直轄市及縣(市)政府設立社會住宅行政法人處理要點」，並於 104 年 9 月 14 日同意行政法人新北市居住服務中心業務項目屬特定公共事務。

(七) 研究建議事項及主（協）辦機關

項次	建議事項	說明	主辦機關
1	完善住宅租賃法制，增加空屋進入租賃市場之誘因	<p>(1)鑑於目前我國住宅市場社會住宅存量興建不足，但仍有 85 萬戶低度使用住宅，為滿足承租人安心居住需求，提升空屋所有權人出租住宅誘因，故民間團體提出參考日本借地借家法研訂租賃專法，完善租賃法制之倡議。</p> <p>(2)考察日本借地借家法主要係規範租賃雙方之私法權利義務關係範疇，與我國民法比較差異較大者為租約之更新與終止契約規定，而近年來日本政府亦積極推動定期借家契約制度，以鼓勵出租人出租住宅，可供日後研議研訂專法或修法之參考。</p>	內政部
2	建立租賃糾紛先行處理機制，節省訴訟成本並確保租賃雙方權益	<p>(1)為預防住宅租賃糾紛發生，日本政府定有租賃標準契約供租賃雙方參考使用，與我國目前檢討修正房屋租賃契約書範本方向一致，建議持續推動。</p> <p>(2)就租賃糾紛處理機制，建議可參考日本政府提供租賃雙方在訴訟程序前之多管道諮詢及協調機制，及結合民間團體以公正第三方立場居中處理等機制，降低租賃雙方之訴訟成本。</p> <p>(3)日本借地借家法規定民事調停程序，引入不動產專業人士擔任調停委員，協助糾紛和解，與我國民事訴訟法之調解程序相近，建議可評估推廣。</p>	內政部
3	強化租屋服務平臺功能，提供多元租賃及附屬服務	<p>參考日本國土交通省依法補助民間設立「居住支援協議會」組織，提供特定對象(低所得、受災者、高齡者等)租賃住宅諮詢等支援性協助，建議可強化我國現行租屋服務平臺功能，成為特定對象之租賃服務單一窗口，協助提供承租住宅、取得租金補貼或管理維修諮詢等服務。</p>	內政部、各直轄市、縣(市)政府
4	健全租賃住宅相關產業，協助租賃住宅市場發展	<p>(1)我國目前民間租賃住宅市場有限，且以個人出租管理型態為主，建議可適度透過補助或獎勵機制，並配合社會住宅興建管理，扶植專業租賃住宅管理產業發展；另一方面，應加強租賃所得稅查核，降低房東逃稅誘因，以引導其委外管理租賃業務。</p>	內政部、各直轄市、縣(市)政府、財政部

項次	建議事項	說明	主辦機關
		(2)另日本「借上型住宅制度」(マイホーム借上げ制度)經驗，亦可作為我國地方政府推動代租代管制度參考。	
5	研訂社會住宅之容許附屬事業範圍	<p>依據促參法規定在前置作業評估時應考慮計畫之自償性，而社會住宅之租金收入一般皆較市場租金低，且政府亦須優先照顧弱勢族群，因此財務自償性多半不足，為使民間參與興建意願提高，則須納入比例較高之附屬事業，而此舉又恐導致社會觀感不佳。因此純粹以社會住宅辦理 BOT 方式其困難度較高，除非給予較佳之優惠條件、財務融資誘因或條件較優之附屬事業經營權，藉以提高民間參與意願。財政部促參司為提高民間業者參與誘因，已將社會住宅納入社會福利設施，讓地方政府得依促參法辦理社會住宅招商作業，另內政部亦將訂定社會住宅適用促參重大公共建設的範圍，初步考量納入日間照護中心及幼兒托育設施，另建議在都市計劃使用分區容許範圍，開放旅館或商場等設施，除可提供住戶多元的生活機能，更可增加財務自償性，提高民間參與興辦的意願。因此建議：依促參法第二十七條第一項規定建請內政部盡速研訂社會住宅之容許附屬事業範圍，鼓勵民間參與。</p>	內政部營建署
6	加速推動「政府購買服務型促參計畫作業原則」草案法制作業	<p>「政府購買服務型促參計畫」(PFI, Private Finance Initiative)係政府向民間業者採購服務，以獲取民間業者提供符合需求之公共服務，且於興建營運後依其提供之服務內容與品質付款，如業者未達服務績效時則予以扣款。PFI 計畫之特色，在於政府於興辦事業前期資金不足的情形下，可以提早擁有公共設施，讓民眾享受高品質的公共建設，並且能在特許期限內，讓公共設施擁有較佳之服務品質。因此建議公益性較強且興建成本較高的社會住宅，因財務自償能力較低，較難依促參法辦理，故可採行 PFI 之興辦模式，惟如何由政府於營運期間購買</p>	財政部

項次	建議事項	說明	主辦機關
		<p>公共服務與如何制訂量化的服務品質標準（VFM）及付費機制，財政部已研擬「政府購買服務型促參計畫作業原則」草案，建請加速法制作業，俾利遵循。</p>	
7	<p>研擬都市計畫獎勵容積分回社會住宅</p>	<p>臺中市於 103 年 7 月 23 日公開展覽之「變更臺中市都市計畫主要計畫（第四次通盤檢討案）書中，研訂「臺中市都市計畫申請設置社會住宅增額容積作業要點」，規定申請人可提出「社會住宅設置計畫」及「增額容積申請書」，經提臺中市都市計畫委員會審查通過後始得據以增加樓地板面積。</p> <p>另「都市計畫臺中市施行自治條例」擬修訂，未來建築物開發提供部分樓地板面積作社會住宅使用者，其集中留設並經臺中市政府都市發展局核准及指定之管理機關同意接管者，得免計容積並得依其實際設置容積樓地板面積之一倍獎勵，不受容積上限之規定，但不得超過法定容積之一點五倍，藉由容積獎勵方式分回社會住宅。</p>	<p>內政部營建署、各直轄市、縣（市）政府</p>
8	<p>研議空屋出租作社會住宅使用之稅制優惠方式</p>	<p>各縣市政府辦理「租屋服務平臺試辦計畫」，此計畫為活化閒置住宅市場並協助弱勢族群租賃民間房屋，以臺中市為例，截至 104 年度 11 月受理核准件數為 23 件，成效有限，究其因目前難以吸引市場空閒住宅提供租屋，與其提供之誘因不足有關。臺灣租屋市場不健全也不透明，房東出租房屋後一般皆未向稅捐機關誠實報稅，若被查獲，不僅享有的自用住宅優惠地價稅與房屋稅將被取消，同時租金也將計入房東的年度個人所得稅，這是房東不願參與租屋平臺媒合的主因。</p> <p>為了提高誘因，促使民間空閒住宅可作為社會住宅出租使用，未來社會住宅可採「包租代管」策略，由政府建立法制，邀民間私有住宅參與包租代管平臺，讓空屋活化轉做為社會住宅。</p> <p>相關配套策略如下：</p> <p>(1)稅制優惠：房東出租之建築物其地價稅與房屋稅比照自用住宅、部份租</p>	<p>財政部賦稅署、各直轄市、縣（市）政府</p>

項次	建議事項	說明	主辦機關
		<p>金免課所得稅或提高成本認列比例等。</p> <p>(2)包付租金：長期包租(建議三年一期)，由政府於包租期間每月固定支付房東房屋租金，因採長期包租方式，故租金可低於市價(約7或8折)。</p> <p>(3)租賃代管：由政府委託物業管理公司擔任房東與房客之仲介平臺，對房東提供租屋期間代租代管服務；另對房客提供租屋期間修繕維護服務，減輕房東對於弱勢族群房客管理與租金收取不易之疑慮，進而增加房東出租作為社會住宅之意願。</p>	
9	結合民間資源辦理住宅耐震補強	<p>(1)日本「住生活基本計畫」(2011年3月15日)目標一「支持安全、安心的豐富住生活之住宅環境構築」明定，符合新抗震標準(1981(昭和56)年標準)所要求的具有抗震性的住宅存量比率【79%(2008年)→95%(2020年)】</p> <p>(2)依內政部營建署建置之全國建築管理資訊系統統計推估，86年5月1日(我國新抗震標準頒定)以前設計興建之住宅約52萬棟，為因應震災減災，建議辦理結構安全耐震評估，若耐震能力不足、建築物有安全之虞，由政府提供部分經費補助民間進行結構耐震補強。</p>	內政部營建署、各直轄市、縣(市)政府
10	結合民間資源辦理住宅無障礙設施改善	<p>(1)日本「住生活基本計畫」(2011年3月15日)目標4「對於住宅的確保特別需要納入考慮對象之居住安定確保」老齡者(65歲以上)的居住住宅之無障礙化率規定如下：</p> <p>一定的無障礙化(註1) 【37%(2008年)→75%(2020年)】</p> <p>高度的無障礙化(註2) 【9.5%(2008年)→25%(2020年)】</p> <p>(註1)一定的無障礙化：設置兩處以上的扶手，或解決屋內的高低水平差。</p> <p>(註2)高度的無障礙化：設置兩處以上的扶手，解決屋內的高低水平差以及確保輪椅可通過走廊。</p>	內政部營建署、各直轄市、縣(市)政府

項次	建議事項	說明	主辦機關
		(2)依 99 年人口及住宅普查資料統計資料顯示，全臺超過 20 年以上之舊式公寓（2-5 樓）住宅約為 351 萬戶（約占總住宅量 44%），這類公寓大都未設置電梯，影響老人進出，爰此，建議結合民間資源辦理無障礙住宅改善獎勵補助。	
11	結合民間資源推動高齡住宅	<p>依照內政部戶政司的統計推估，我國人口快速老化，預估 107 年老年人口比率將達 14%，進入「高齡社會」。但事實上，依內政部 99 年度的統計分析，各縣市老年人口占比最高係雲林縣之 16.9%，其次嘉義縣、澎湖縣、南投縣、苗栗縣、臺東縣、宜蘭縣、花蓮縣及屏東縣亦均超過 14%，已達「高齡縣」標準，而且全國老年人口與子女同住者占 52.1%，其次為僅與配偶同住者占 19.5%、獨居者占 14.3%，故隨著由子女照顧功能式微，及人口老化所帶來的長期照護需求增加，如何建構一個符合高齡者需求之社區型照顧制度應是未來政策規劃重點。</p> <p>日本政府國土交通省與厚生勞動省為瞭解決高齡者住宅問題與長期照顧問題，於 2011 年 10 月共同訂定高齡者住宅登錄制度，對民間機構依登錄基準建置與經營高齡住宅者，提供興建工程經費補助、租稅減免、低利貸款等獎勵措施，並修訂借地借家法，明訂民間機構得以不動產證券化、不動產信託等機制取得資金，如需租用公有土地或建築物者得申請租用 20 年，以降低民間業者投資風險。</p> <p>在案例參訪 6：UR 高齡者住宅實務案例介紹-ココファン日吉視察的實例可看到，由學研機構興建經營的高齡者社會住宅建築物中，可包含需介護高齡者租用住宅、可自立高齡者租用住宅、多代同堂家庭租用住宅、一般家庭租用住宅醫療照顧，附加居家照顧服務、日常餐飲服務、交誼中心、藥局、一般商業服務等設施，並定期辦</p>	各直轄市、縣（市）政府

項次	建議事項	說明	主辦機關
		理地域交流活動以使融入鄰近社區生活。這種類型執行方式正符合行政院推動在地老化的政策方向，惟其跨業經營的型態，不易由政府興辦營運，宜訂定相關獎勵措施，或以 BOT、OT 方式，鼓勵民間機構興辦。	
12	研訂社會住宅之管理維護委託民間機構辦理之招商文件範本	<p>只租不售之公營住宅、青年住宅及社會住宅其管理維護事宜可依促參法以委託民間機構營運方式，辦理 (Operation-Transfer, 簡稱 OT), 主管機關可將此辦理方式納入相關教育訓練課程提示地方政府可以 OT 方式辦理相關住宅之管理維護事項，並訂定此類招商文件範本及契約參考文件供地方政府運用。(涉及機關為住宅主管機關)</p> <p>參照新加坡市政理事會職責，屬組屋公共區域之管理維護、電梯維護及更新、環境整潔之維護、硬體設備更新工程及 24 小時緊急應變作為(如:電力設備緊急修護作業)等事項，以委託專業機構處理方式辦理。故現行各地方政府正積極推動只租不售之公營住宅及青年住宅，其管理維護可依促參法以 OT 方式委託方式，不但節省地方政府人事支出，更可創造就業機會，因此建議住宅主管機關可將此辦理方式納入相關教育訓練課程，或訂定招商文件範本及契約參考文件供地方政府運用。</p>	內政部營建署、財政部
13	多元籌措住宅金融財源、活化運用資源	我國支應住宅政策之財源，早期係由政府編列公務預算挹注，目前則多仰賴住宅基金支應。依該基金收支保管及運用辦法規定，住宅基金僅得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。建議可參考日、星兩國之經驗，研議其他生利或籌資管道，及妥善活化資金，將有助提升基金資金運用效能及適度減輕國庫負擔。另，公有土地與資產，亦可思考多元運用，或可部分作為營業使用，委由民間管維生財，部分作為社會住宅等，使社會住宅成為整體開發之選項。	內政部、財政部

項次	建議事項	說明	主辦機關
14	持續推動青年安心成家購屋優惠房貸	自 2010 年 12 月起，八 大公股銀行辦理青年優惠房貸(無政府補貼)，對於借款人年 滿 20 歲，且借款人本人、配偶及未成年子女均無自有住宅者，提供每戶最高 500 萬元之前 2 年優惠利率房貸。考量該項優 惠房貸係以公股銀行自有資金辦理，未動用政府經費予以補 貼，尚無增加國家財政負擔，建議應予續辦；且雙北市都會 地區，房價總額動輒千萬，500 萬之貸款額度恐不敷所需， 爰建議可視資金充裕情況，適度提高貸款額度，以符現況。	財政部

伍、 結論與建議 -附錄（心得）

一、 團長/內政部營建署副署長王榮進

近年來因國內房價高漲，全國房價所得比已超過 8 倍，臺北市更高達 16 倍，居住正義成為社會大眾與朝野關注的焦點。如何建構完整的住宅政策，以確保不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成及族群文化之國民，均能擁有適宜且有尊嚴的居住環境，已是政府責無旁貸的責任。住宅政策涉及層面廣泛，包括社會、政治、經濟及財稅制度等，更涉及中央與地方的分工與合作。行政院人事行政總處規劃本次專題研究，成員包括中央相關部會及地方政府，不僅強化橫向聯繫，更整合中央與地方。課程內容涵蓋政策研討與實地參訪，考慮相當完整周延，實屬難得。研習期間，學員均認真聽講且踴躍發言，與講師互動熱烈，非常成功。個人非常榮幸參與本次專題研究班，獲益良多，謹就個人心得整理如下：

- (一) 日本為解決戰後住宅嚴重不足問題，從 1945 年開始推動一系列的住宅政策，並制定相關的推動法案，包括：
 1. 「住宅金融公庫法」設置住宅金融公庫，提供民眾相關住宅貸款，至 2007 年改組為獨立行政法人住宅金融支援機構止，協助民眾貸款總戶數達 1,944 萬戶。
 2. 「公營住宅法」透過國家與地方合作，國家提供財政支援，地方負責興建符合健康生活所需的住宅，提供低所得者以廉價租金承租使用，至 2015 年止，公營住宅存量已達 200 萬戶，包括政府興建 196 萬戶，購買民眾空屋 3 萬戶，長期租用民間空屋 1 萬戶。
 3. 「日本住宅公團法」考量公營住宅的建設主體是各個地方政府，無法因應大都市周圍地區的大規模需求及民間資金導入的必要性，爰透過住宅公團大量興建具有防火性能與新式設備的住宅，以租賃或出售方式提供給一般家庭居住使用，至 2000 年止，住宅公團興建戶數約 152 萬戶，並於 2004 年改組為獨立行政法人都市再生機構，簡稱 UR，目前由 UR 管理之出租住宅約 74 萬戶。

(二) 日本的住宅政策隨著住宅問題的變遷，不斷的調整因應：

1. 從戰後到 1960 年代，主要問題為住宅數量的絕對短缺，因此住宅政策著重在量的增加。
2. 1968 年時，住宅總數首次超過住戶總數，因此到 1970 年以後，住宅問題開始從量的增加轉變為質的提昇。住宅政策致力於如何提高符合最低居住水準（4 人家庭 50 平方公尺）及誘導居住水準（4 人家庭公寓 91 平方公尺，透天厝 123 平方公尺）的家戶比例，至 1998 年符合最低居住水準家戶已達 95%，符合誘導居住水準家戶為 54%，並預計於 2015 年全國家戶的三分之二可達成誘導居住水準。
3. 近年來隨著出生率下降與高齡化，人口逐漸減少，住宅問題已轉變為如何改善無障礙空間及空屋問題，至 2013 年全日本約有 800 萬戶空屋，空屋率約為 14%。為因應空屋及高齡少子化問題，都市再生機構（UR）已不再開發興建新的住宅社區，公營住宅政策也配合調整為鼓勵購買民間空屋及長期租用民間空屋來做為公營住宅使用。同時推動既有住宅耐震補強與無障礙設施改善計畫。

(三) 1964 年新加坡政府將「居者有其屋計畫」列為國家政策，以鼓勵人民擁有屬於自己的住房，並不僅僅是為人民提供一種經濟上的保障，更重要的是國家認同，當人民有了像房子這樣的財產，就會努力保護它，他的命運就跟國家連接在一起。新加坡政府為貫徹「居者有其屋政策」，採取了相關的配套措施，包括：

1. 設立專責機構「建屋發展局」（Housing and Development Board，簡稱 HDB）負責公共組屋的規劃建設、分配銷售和管理工作，至 2013 年止，建屋發展局管理的房產數約 96 萬戶，包括出售公共組屋約 88 萬戶，出租公共組屋約 5 萬戶，每年預算約 172 億新加坡幣（約 4000 億臺幣）。HDB 主要業務包括：
 - (1) 擬定住宅發展計畫
 - (2) 徵用土地
 - (3) 建造公共組屋
 - (4) 外包或承包工程
 - (5) 公共組屋出租／出售
 - (6) 房屋貸款
2. 於 1966 年頒布「土地徵收法令」，規定政府有權在任何地方強制徵收私人土地建設公共組屋，根據這項法令，建屋發展局（HDB）得以市場價格獲得政府分配土地，保證了大規模公共組屋建設所需土地來源。

- (1) 結合公積金(CPF)制度，容許國民利用個人公積金支付購屋費用，以提昇國民購屋能力，至 2011 年止，新加坡公共住房占全部住房存量約 82.6%，並且近 90%的新加坡家庭擁有他們住房的所有權。
- (2) 推動土地國有化政策，透過填海造地增加之國有土地及徵收取得之土地，均維持國有不出售，只出讓土地使用權。國有土地比例已從 1965 年約 45%提高到 87%左右。維持土地國有除可降低組屋售價，提高民眾購屋能力外，也可將土地增值利益歸由全體國民共享。

就本次研習對象日本及新加坡而言，新加坡的住宅政策非常明確，就是貫徹推動「居者有其屋」，不但成立專責法人機構建屋發展局（HDB）負責推動，從土地取得、規劃建造到配售管理，以一條龍方式負責到底，責任明確，事權統一，而且政府每年固定編列預算補助。以 2013 年為例，新加坡政府住房支出，約占國家總預算的 2.5%。整個住宅市場幾乎完全由政府主導，可說是大政府小市場的典型代表，政府可以有效維持住宅市場的穩定發展。而日本則是採中央與地方分工，政府與民間協力方式，大部分交由民間市場自由運作提供，政府主要負責照顧弱勢族群部分，採中央提供財政支援，地方負責興建營運方式，提供低廉合適的公共住宅供低所得等弱勢者租賃使用。同時配合建立完善的賦稅制度，鼓勵長期持有及出租使用，以穩定住宅市場價格。日本的住宅政策也隨著社會環境變遷，不斷調整因應，從早期著重於量與質的提昇，到目前著重於因應高齡少子化所帶來的空屋與無障礙設施改善問題，不同時期採取不同的因應措施。反觀臺灣，我國目前除面臨房價高漲民眾無力負擔及公共住宅存量不足等問題外，也同樣面臨高齡少子化所帶來的衝擊。日本及新加坡的成功經驗，例如成立專責法人機構、穩定的財稅支援、建立適當的公共住宅存量、利用民間空屋做為公共住宅使用及推動住宅耐震補強與無障礙設施改善等，均可提供我國參考。但各國國情不同，仍應思考如何截長補短，發展出適合我國國情的住宅政策。

二、 內政部地政司簡任視察林家正

(一) 日本住宅租賃法制

1. 租賃住宅租賃現況

依據 2013(平成 25 年)住宅・土地統計調查，日本住宅存量總計有 6,063 萬戶(圖 1¹⁴)，其中有家庭居住者(居住世帯のある住宅)為 5,210 萬戶，(占全部住宅存量之 85.9%)；空屋(居住世帯のない住宅)則有 820 萬戶(占全部住宅存量之 13.5%)。

另就有家庭居住住宅分析(圖 2¹⁵)，其中自有住宅計 3,217 萬戶(61.7%)，租賃住宅計 1,852 萬戶(35.5%)。租賃住宅中之「民間租賃住宅」計有 1,458 萬戶(案 27.9%)，占整體住宅市場一定之比例。另民間租賃住宅中出租人為個人身分者約占 8 成，其中 6 成以上為 60 歲以上(圖 3¹⁶)。

目前日本「民間租賃住宅」業務，在中央由國土交通省住宅局主管，在地方則由地方政府之住宅部門負責。

有關日本民間租賃住宅現況及相關法制為本次研究重點，茲就考察內容並蒐集相關參考資料，整理重點如下。

2. 民間租賃住宅流程

日本民間租賃住宅出租，並無強制必須透過不動產仲介業者辦理，但

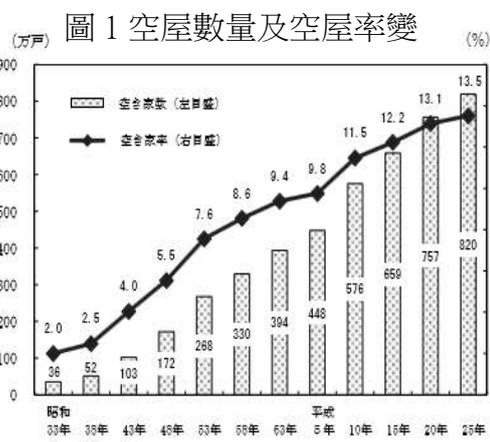


圖 2 住宅所有權關係分析 (平成 20 年, 25 年)

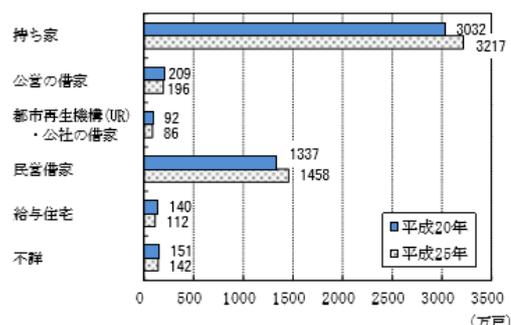
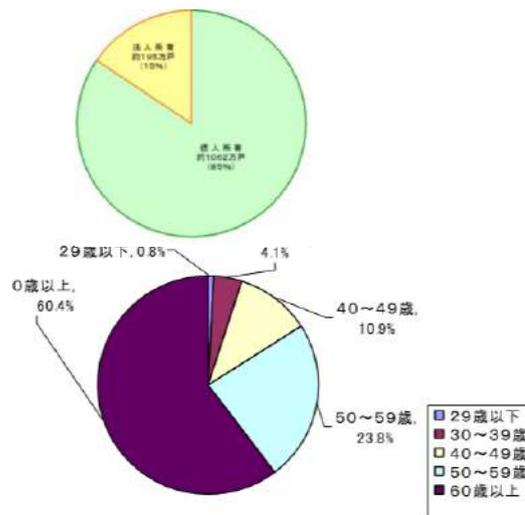


圖 3 民間租賃住宅權屬



¹⁴ 圖片來源：「平成 25 年(2103)住宅・土地統計調查」(日本總務省統計局)

¹⁵ 同註 1

¹⁶ 圖片來源：國土交通省社会資本整備審議会住宅宅地分科会民間賃貸住宅部会「最終とりまとめ」參考資料

因屋主自行進行出租媒合不易，所以大部分還是會透過不動產仲介業者。

民間租賃住宅之媒介流程，主要由欲租屋者至不動產仲介業者辦公處所或網站查詢出租住宅訊息，經查看實屋且符合需要者，再提出入住申請，俟不動產仲介業者與出租人審查同意後¹⁷，再進入簽約程序；在簽約前不動產仲介業者須向承租人說明相關重要事項(如房屋設備及押金使用等)，經簽約及支付所需租金、費用¹⁸後領取鑰匙搬入，與我國住宅租賃仲介流程大致相同。

3. 租賃法制

住宅租賃雙方之權利義務關係，主要基於私法自由原則，按雙方簽訂之契約內容規範，在法律規定部份則有民法及借地借家法。

民法規定包含房東義務(如提供住宅，修復等)、房客義務(如支付租金、小心居住、及住宅設施有所損害需通知房東義務)，房客如有故意過失造成損害者，在退租時負有恢復原狀責任。另借地借家法係於 1992 年將「借家法」「借地法」修正整併而成，分為：總則(說明立法目的、規範適用權利種類與契約範圍、及相關名詞定義)，借地，借家(規定建物租賃契約更新、租賃效力及定期建物租賃)及借地條件變更等之審理程序等 4 章。

至於住宅租賃契約種類可分為「普通借家契約」及「定期借家契約」2 種。普通借家契約，只要雙方達成協議即成立，契約租期屆滿但房客繼續居住者，契約不當然終止；另一為定期借家契約，契約於租期屆滿後即終止，但依該法第 38 條規定必須以公證證書等書面訂定，且出租人並應於訂約前先向承租人說明期間屆滿契約終止不予更新，該事項必須以書面記載，俾確保承租人權益。

定期借家契約與普通借家契約比較¹⁹

	定期借家契約	普通借家契約
--	--------	--------

¹⁷ 一般而言，在簽約前出租人與承租人並不會直接接觸，相關事項將委由不動產業者居間處理。

¹⁸ 租賃房屋時承租人所需支付費用包括：租金、押金(一般為 2 個月租金，租約終止後推還)、禮金(習慣支給出租人之費用，一般為 1-2 個月之租金)、保險費(必須加入火災與漏水保險)、管理費；另給與不動產業者之仲介報酬則由業者與承租人雙方約定，最多不超過 1 個月租金。

¹⁹ 資料來源：國土交通省 <http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/torikumi/teishaku/tei01.htm>

(1)契約方法	A.以公正証書等書面契約為限 B.屆滿契約終止不予更新，該事項必須以書面記載並事先說明	書面契約，但口頭亦可
(2)有無更新	屆滿契約終止不予更新	有正當事由者即可更新
(3)租賃期間上限	無限制	2000年3月1日之契約：20年；2000年3月1日以後之契約：無制限
(4)租期未滿1年之效力	未滿1年契約亦可	視為未定有期間之建物租賃
(5)增減租金特約之效力	依約定辦理	因土地或建物之租稅及其他負擔之增減、土地或建物價格上昇或低下等變動、或與鄰近同種之建物借賃(租金)比較後發現不適當者，不受契約條件所限
(6)可否中途解約	A.樓地板面積為未滿200平方米之建物，因工作調動、療養、照護家人或其他不得已之事由，建物之承租人難以使用建物做為自己之生活據點時，建物之承租人得提出中途解約。 B.其他狀況則依契約約定。	依契約約定

因普通借家契約為因應戰爭期間作為穩定住宅需求所設計之制度，故規定出租人需有「正常理由」才可與承租人解約，以致產生租金調整及妨礙空間有效利用等問題。對此，日本政府在2000年推動「定期借家契約」²⁰制度，以明確租賃期間，鼓勵出租人提升租賃房屋品質²¹。

4. 租賃糾紛處理

就租賃行為而言，如出租人與承租人一旦發生糾紛爭議且協議不成者，則必須進入法院訴訟程序解決，不僅費時耗費成本，進而將影響租賃雙方之租賃意願。而依國土交通省講師說明，日本民間租賃住宅市場

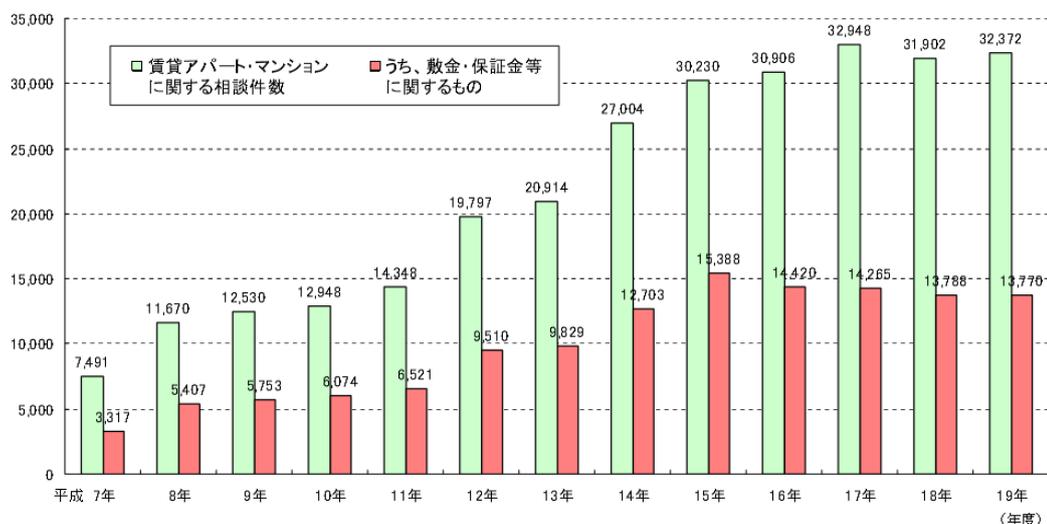
²⁰ 國土交通省，您知道定期借家制度嗎？

<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/torikumi/teishaku/pamphlet-shosai.pdf>

²¹ 然而日本官方調查結果，訂定普通借家契為多數(占95.8%)，定期借家契約僅有3.2%，其中對於定期借家制度瞭解者仍為有限，不知道比例最多(57.5%)、僅知名稱者有(30.7%)，其成效尚為有限。平成26年度住宅市場動向調查報告書第22頁。

http://www.mlit.go.jp/report/press/house02_hh_000081.html

亦遭遇此問題，一年即接獲租賃糾紛案件諮詢案件約 3 萬餘件(圖 4)，其中 1/3 為租金等糾紛，其次為退租及恢復原狀等問題。



出典：独立行政法人国民生活センター資料
* 全国の消費生活センターに寄せられた相談の件数

對於減少租賃糾紛及糾紛處理方面，政府機關採取因應措施如下：

(1) 減少爭議發生

- A. 制定「租賃標準契約」：基於住宅租賃糾紛之發生，主要為因契約內容不明確或不完整所造成，所以國土交通省依據民法等規定訂定「租賃標準契約」，以供租賃雙方參考²²，並提醒租賃雙方在簽約時須詳審閱契約內容，及確實依契約履行相關權利義務。
- B. 提升不動產業者品質：考量住宅租賃多透過不動產業者辦理，為減少租賃糾紛發生，故朝向提升不動產仲介業者素質著手，今年國土交通省即辦理專業研習訓練人數約 3000 人。

(2) 糾紛處理管道

對於糾紛事件之處理，政府行政部門本身僅提供諮詢服務，並直接不介入處理，租賃雙方可透過下列管道處理²³。

²² 「租賃標準契約」針對退租時發生回復原狀爭議情形，並訂有指導方針(原則：承租人要負擔因故意過失使用所造成之損害，但自然折舊損傷則否)。

²³ 資料來源：國土交通省住宅局住宅総合整備課「紛争の事後処理について」(平成 21.6.8)

- 訴訟、少額訴訟(民事訴訟法)
- 民事調停(民事調停法)
- 仲裁手続(仲裁法)
- 法テラス(日本司法支援センター) 日本司法支援中心
- 各弁護士会の法律相談センター・紛争解決センター等
- 各司法書士会の総合相談センター等
- 認証紛争解決事業者(裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律)
- 適格消費者団体(消費者契約法)
- (独)国民生活センター(独立行政法人国民生活センター法)
- 各地方公共団体の消費生活センター
- 各地方公共団体の住宅主管部局・宅地建物取引業主管部局
- 関係団体の相談窓口
 - ・(財)日本賃貸住宅管理協会
 - ・(財)不動産適正取引推進機構
 - ・(社)全国賃貸住宅経営協会
 - ・(社)全国宅地建物取引業協会連合会
 - ・(社)(各都道府県)宅地建物取引業協会
 - ・(社)全日本不動産協会
 - ・(社)不動産流通経営協会

其中，民事調停係依據「民事調停法」規定辦理，屬於非訟事件範疇，主要為促使民事爭議之雙方能儘速達成協議。依調停法第 24 條及第 24 條之 2 規定²⁴，建物租賃調停案件應民眾向法院提起，借地借家法第 32 條規定之請求增減住宅租金案件，調停程序則為提起訴訟之前置前置程序。

調停案件由法院組成調停委員會進行，包括調停主任 1 名及 2 名以上之民事調停委員²⁵，依講座日本明海大學周藤利一教授說明，一般調停案件，委員會將開 3 次會議，第 1 次由租賃雙方當場陳述，第 2 次專家提供處理意見，並由租賃雙方回去思考，第 3 次再由雙方回來是否接受處理方案，處理程序約 2 個月，如果調停不成，可再提起訴訟。而調停成立者，具有與裁判之和解同一效力²⁶。

5. 租賃市場相關產業

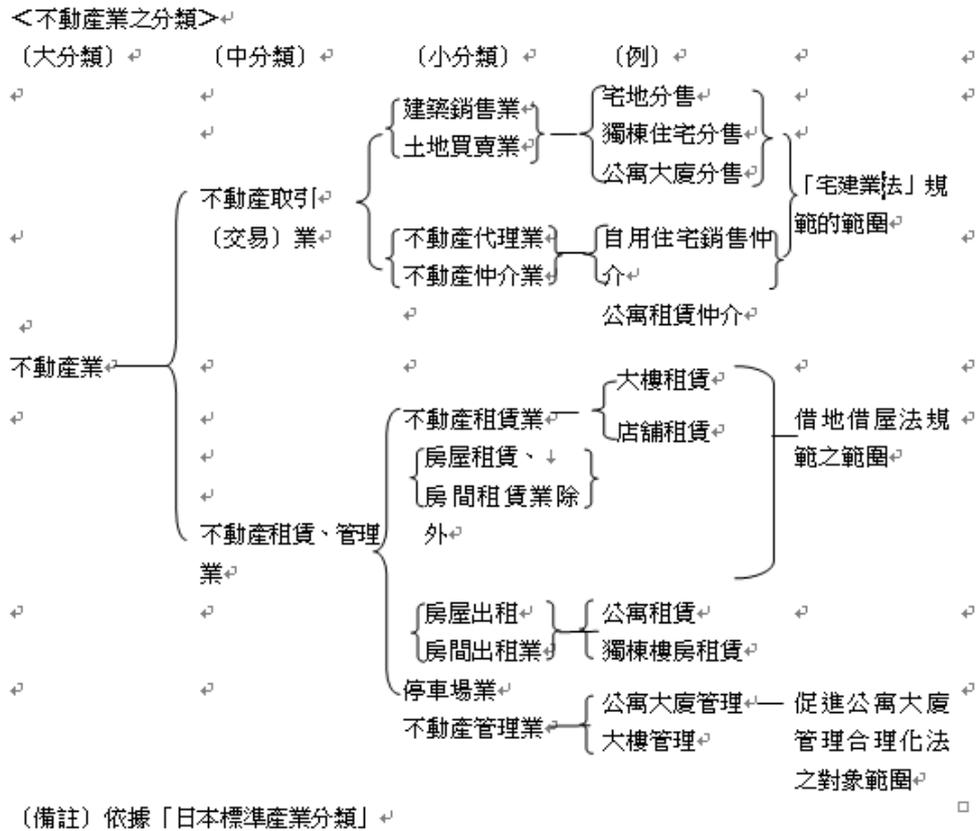
依據日本標準產業的分類，不動產業主要分為不動產取引(交易)業與不動產租賃、管理業 2 大類，不動產取引(交易)業又分為不動產代理

²⁴民事調停法第 24 條：「宅地又は建物の貸借その他の利用関係の紛争に関する調停事件は、紛争の目的である宅地若しくは建物の所在地を管轄する簡易裁判所又は当事者が合意で定めるその所在地を管轄する地方裁判所の管轄とする。」，第 24 條之 2：「借地借家法...第 32 條の建物の借賃の額の増減の請求に関する事件について訴えを提起しようとする者は、まず調停の申立てをしなければならない。....」

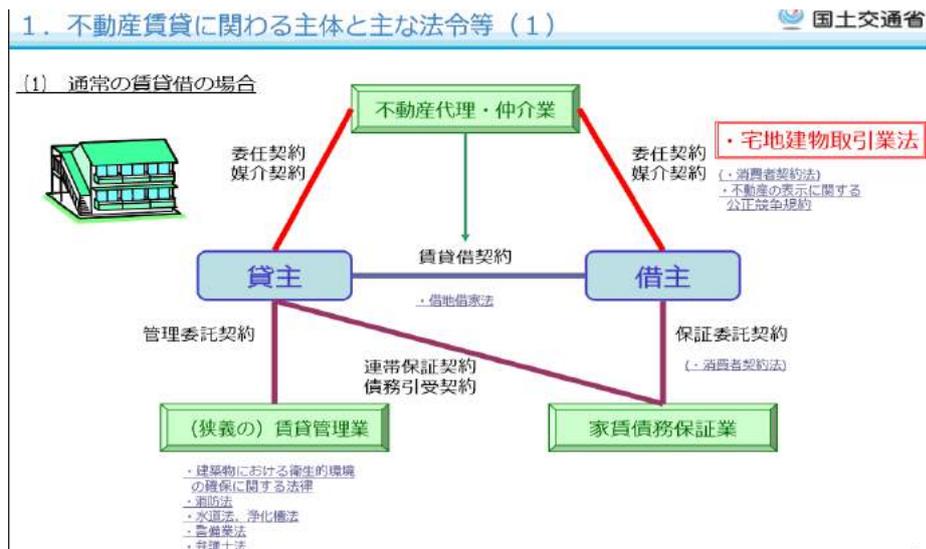
²⁵民事調停法第 6 條：「調停委員会は、調停主任一人及び民事調停委員二人以上で組織する。」，民事調停委員多由專業人士擔任，如估價師、土地家屋調査士或司法書士等)

²⁶民事調停法第 16 條：「調停において当事者間に合意が成立し、これを調書に記載したときは、調停が成立したものとし、その記載は、裁判上の和解と同一の効力を有する。」

業、不動產仲介業等 4 種業別，不動產代理業、仲介業與我國不動產經紀業管理條例規範之不動產仲介經紀業與不動產代銷經紀業近似²⁷；另不動產租賃、管理業則包括不動產租賃、停車業及管理業。



又就民間租賃住宅部分，涉及相關不動產業者如下：



²⁷ 臺北市政府地政處吳火焜、施乃仁、金志謙「日本不動產經紀業輔導與管理制度出國報告」(2008.8.11)

(1) 宅建業：

依「宅地建物取引（交易）業法」（以下簡稱宅建業法）第 2 條規定，宅建業係指以宅地或建物之買賣、交換，或宅地建物之買賣、交換或租賃之代理或媒介等行為之行業。經欲從事宅建業，須先向中央主管機關國土交通大臣或地方主管機關都道府縣知事申請許可，有效期間為 5 年，並由取得國家資格之宅地建物取引士（略稱：宅建士）執行業務，在仲介時應就租賃物件及仲介條件等重要事項進行說明。

(2) 租賃住宅管理業：

為優化發展賃貸住宅管理業，保障租賃雙方權益，國土交通省在 2011 年(平成 23 年 9 月 30 日)公布「賃貸住宅管理業者登録規程」及「賃貸住宅管理業務處理準則」²⁸，登錄對象包括受託管理型(受出租人委託辦理租賃住宅管理事務²⁹)，以及轉租型(サブリース，即承租他人住宅，再為經營管理出租者)業者(如下圖³⁰)；其對於管理對象應予說明契約重要事項並書面交付，並遵守定期向出租人報告管理事務情形等責任。

國土交通大臣針對已登錄之管理業者有造成出租人損害等不當情形，將進行指導、諮詢及勸告，情節重大且未按勸告改進等情形者，將註銷其登錄。依據該登錄制度，出租人得以掌握管理業者相關資訊，以作為事前選擇業者時之判斷。



28 資料來源
負擔之疑
不需要一
士，將具
29 管理事務
30 圖片來源

(3) 租賃不動產經營管理士：

基於租賃不動產管理需要專門知識・技術・技能及倫理觀，且為健全租賃管理制度，所以公益財團法人日本賃貸住宅管理協會、公益社團法人全國宅地建物取引業協會連合會、公益社團法人全日本不動產協會在平成 19 年 7 月共同整合其各自之資格認證制度，成立「一般社團法人賃貸不動產經營管理士協議會」，創設租賃不動產經營管理士制度³¹。其管理士須通過協議會考試，並完成登錄後取得資格，屬民間團體自行認證之專業人員。

6. 租賃交易價格資訊

經搜尋日本國土交通省網站資料，官方目前僅有查得揭示公示地價、地價調查及取引（買賣）價格情報等資料 (<http://tochi.mlit.go.jp/tochi-kakaku/>，土地.建設產業局)，並無提供民間租賃住宅價格資訊。

另日本民間租賃住宅市場之交易，目前多透過宅建業仲介辦理，而目前國土交通省係採取「REINS」(Real Estate Information Net System，不動產流通資訊系統)，將全國分成 4 區，指定不動產流通機構並成立公益法人組織，以各地區重要的宅建業者為其會員，經指定之機構分別為「財團法人東日本不動產流通機構」、「社團法人中部圈不動產流通機構」、「社團法人近畿圈不動產流通機構」、「社團法人西日本不動產流通機構」，辦理宅地及建物資訊之登錄及提供等業務³²。該流通機構目前每季均有公布租賃居住用物件交易取引動向資料(參下圖³³)，惟無提供個別租賃案件交易資訊檢索功能。

另部分民間業者亦有提供相關租賃資料參考(如不動產業務綜合支援サイト <http://atbb.athome.jp/business/service/mansyontinryo/index.html>)

³¹ 資料來源：一般社團法人賃貸不動產經營管理士協議會網站 <http://www.chintaikanrishi.jp/>

³² 臺北市政府地政處吳火焜、施乃仁、金志謙「日本不動產經紀業輔導與管理制度出國報告」(2008.8.11)

³³ 資料來源：財團法人東日本不動產流通機構網站 <http://www.reins.or.jp/trend/sc/index.html>

首都圏賃貸居住用物件の取引動向(2015年07~09月)

公益財団法人東日本不動産流通機構
2015/10/19

マンション

都県・地域名	件数(件)	賃料(万円)	建物面積(m ²)	m ² 単価(円)
埼玉県	2,434	7.0	41.24	1,700
千葉県	1,879	7.2	41.87	1,731
東京23区*	16,886	10.0	34.63	2,891
東京都他	2,067	7.7	38.25	2,021
横浜・川崎*	4,124	8.4	38.44	2,196
神奈川県他	979	6.8	41.43	1,650

* 内 訳

東京23区	件数(件)	賃料(万円)	建物面積(m ²)	m ² 単価(円)
千代田区	154	14.3	37.89	3,768
中央区	322	13.2	36.61	3,607
港区	613	18.0	43.98	4,093
台東区	580	9.7	34.10	2,851

7. 租賃住宅政策相關內容及具體措施

為實現國民豐富的住生活，確保住生活的安定及促進住生活之提升，日本政府在 2006 年(平成 18 年)制定「住生活基本法」，依該法第 15 條規定應訂定住生活基本計畫(全國計畫)。

而依據 2011 年(平成 23 年)³⁴公布之住生活基本計畫(全國計畫)，其中有關租賃住宅摘要整理如下：

目標	基本措施
目標 2 住宅適切管理與再生	關於民間租賃住宅，建構合理與適切的維護制度，為活化民間租賃住宅推行住宅更新。
目標 3 提升住宅市場環境，適切實現多樣化居住環境-3 促進多樣化居住需求之住宅確保，並解決供需失調	<p>(1)運用現有住宅存量，並且支援老齡者住宅的供給，以及促進三代一起居住或居住附近。</p> <p>(2)在租賃住宅市場中，透過標準規則的普及化，可防範關於住宅的糾紛。此外，在防止住宅糾紛方面，充實並普及糾紛處理機制。由指定糾紛處理機關來處理相關紛爭，順利解決問題。</p> <p>(3)擁有老齡者的住宅比較寬廣，運用這些住宅作為子女養育家戶的出租住宅，來進行支援家戶換屋。</p> <p>(4)提供空屋再生與拆除相關資訊，來促進空屋的有效運用。</p>

歸納日本在民間租賃住宅策略部分，主要係活化利用現有住宅存量，尤其是老齡者及空屋，以增加租賃住宅之供給，並加強少租賃糾紛及糾紛處理，以提升出租者之出租誘因；另租賃住宅之供給，將著重支援特殊需要者，如老齡者或子女養育家戶。

³⁴ 計畫期程：2011 年(平成 23 年)至 2020 年(平成 23 年)

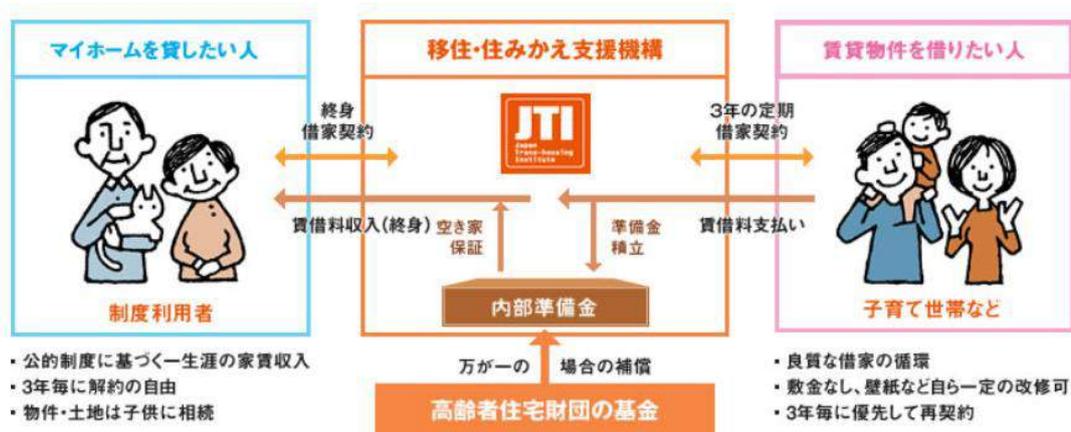
對此，日本政府已提出「個人住宅の賃貸流通を促進するための指針」，提出(借主)負擔DIY型賃貸借型式契約或給予補助等措施，以協助空屋進入租賃住宅市場。

另依據 2011 年增訂「老齡者居住安定相關法律」第 5 條，創設老齡者住宅登錄制度，使老齡者出租住宅或付費之老人安養院(提供老齡者入居、並提供訪視或諮詢服務之業者)，可以向地方政府申請登錄，經審查符合標準者，政府將給予相關補助或取得住宅金融機構貸款協助。

依據住生活基本法第 15 條及住宅確保要配慮者租賃住宅供給相關法律(住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律)規定，應促進對於低所得者、受災者、高齡者、障害者、育兒家庭等之租賃住宅供給，從事民間賃貸住宅之事業、中央及地方政府並應努力協助其入住，目前國土交通省依該法律第 10 條規定辦理補助設立居住支援協議會組織(補助限度額 1000 萬日圓)，以提供要配慮者相關租賃資訊及相關必要之支援協助(如下圖³⁵)。



此外，目前部分地方政府或團體(如 JTI)刻正推動「借上型住宅制度」(マイホーム借上げ制度)，鼓勵 50 歲以上屋主將自有房屋提出出租，並透過租金保證及定期借家制度等機制，轉租予育兒家庭，以活化資產及滿足住屋需求。(下圖為 JTI 運作模式)



(二) 新加坡住宅租賃法制

1. 住宅市場概況

新加坡於 1964 年推行住者有其屋(Home Ownership)的政策，迄至 2014 年統計住宅自有率高達 90.3%³⁶。另有 80.4%居民住在住宅發展局 (HDB, Housing and Development Board)興建之組屋、13.5%居民住在私人大廈和公寓、5.8%居民住在擁有土地所有權不動產³⁷。

新加坡住宅政策重點在於使公民及有長期居留證之民眾取得自有組屋，依 2013 年 11 月統計，HDB 管理組屋總計有 95 萬 8561 戶，其中 87 萬 8728 戶為出售組屋(91.7%)，租賃組屋有 5 萬 1456 戶，主要專為提供負擔不起購屋，且無其他房屋或無家人依靠的低收入戶家庭而設，其申請資格須為新加坡公民，至少 21 歲有一家庭核心，且全家總收入必須未超過新加坡幣 1,500/每月，至於單身者年齡則必須至少 35 歲；申請人不得擁有任何房屋或不曾擁有私人房屋。租屋的型態分為 1 房(平均 30 平方公尺)與 2 房(平均 40 平方公尺)。

³⁶ 新加坡統計局 <http://www.singstat.gov.sg/statistics/latest-data#20>

³⁷ 新加坡統計局 <http://www.singstat.gov.sg/statistics/latest-data#20>

表3-2 新加坡 HDB 租金和保證金

家戶每月收入	家戶型態	每月租金*	
		1-房	2 房
家戶所得低於或等於 \$800	第 1 次申請	\$26-\$33	\$44-\$75
	第 2 次申請	\$90-\$123	\$123-\$165
家戶所得在 \$801-\$1500 之間	第 1 次申請	\$90-\$123	\$123-\$165
	第 2 次申請	\$150-\$205	\$205-\$275

至於住宅之出租可由屋主自行辦理，但如欲委託他人出租，則必須委託領有執照的房屋代理商及以註冊的經紀業人。一般公開市場之租賃住宅來源可分為 2 種：

(1) 組屋：

租屋擁有者可以在公開市場出租組屋或分租部分房間，如果出租全部組屋者，需事先經過 HDB 許可，如轉租部分房間者，則只需於 7 日內於 HDB 登記，但在出租期間均須同住；至於承租人必須為新加坡公民，新加坡永久居民，或者在新加坡合法居住的非新加坡公民(持有新加坡藍色身份證、工作證或學生證)，且原則同時未擁有或承租其他組屋。

另目前，HDB 每季有提供租金行情參考資料(如下圖)。

Year 2015						
3 rd quarter						
Town	1-Room	2-Room	3-Room	4-Room	5-Room	Executive
Ang Mo Kio	-	*	\$1,900	\$2,400	\$2,700	*
Bedok	-	*	\$1,950	\$2,300	\$2,500	\$2,700
Bishan	-	-	\$2,050	\$2,500	\$2,800	*
Bukit Batok	-	-	\$1,800	\$2,250	\$2,500	\$2,600
Bukit Merah	*	*	\$2,100	\$2,800	\$3,100	-

(2) 私人大廈和公寓：

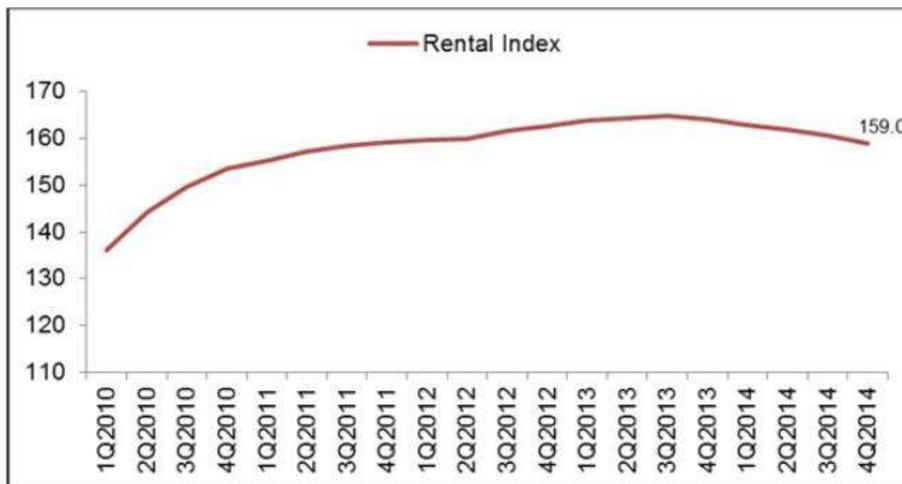
尚無上述組屋之限制。另新加坡都市再發展局(URA，Urban Redevelopment Authority)每季會提供不動產統計數據，其中租賃方面包括當季租金指數與比較(如下圖³⁸)。

PRIVATE RESIDENTIAL PROPERTIES

Private residential market at a glance (excluding ECs):

Key indicators	Change	3Q2014	4Q2014
Price index	-1.1%	207.9	205.7
Rental index	-1.0%	160.6	159.0
Take-up	-10.1%	1,531	1,376
Pipeline supply	-7.4%	74,496	68,960
Vacancy rate	+0.7% point	7.1%	7.8%

Rental Index of residential properties



2. 住宅糾紛處理

新加坡租賃房屋之法律關係乃依據相關契約法令定辦理，在租賃房屋時遇到問題時，通常會先由承租人與出租人先行協議解決。但若雙方未能

³⁸ 資料來源 <https://www.ura.gov.sg/uol/media-room/news/2015/jan/pr15-03.aspx>

達成協議，必要時再尋求法律途徑解決。不過，這將涉及時間和金錢方面的投入，且最後的結果更具不確定性。

至於提起訴訟者，可以利用小額賠償法庭(Small Claims Tribunals)程序，此為解決租賃雙方間糾紛之相對快捷、低成本的途徑。小額賠償法庭可受理金額不超過 10,000 新幣、租約在 2 年以內的住宅租賃案件。案件遞交小額賠償法庭時將先進行調解，調解不成功後才進行法庭裁決。

另新加坡國家發展部目前下設房地產代理理事會(CEA, Council For Estate Agencies)負責不動產經紀業管理，如果民眾與仲介間委託契約有爭議時(如服務費報酬)，可以向 CEA 申訴，再透過和解或仲裁方式解決。至於租賃雙方爭議部分，則非屬其解決範疇。

(三) 小結

因日本及新加坡研究行程短暫且整體研究課題眾多，故對於兩國民間租賃住宅制度僅能稱有粗淺認識。初步相較兩國對於民間租賃住宅業務，新加坡因組屋制度推行已久，民眾住宅自有率高，故政府對於推對民間租賃住宅所提政策內涵及措施相對較少；而日本民間租賃住宅市場已具一定規模，政府之所提具體措施甚多，故據此整理下列心得。

1. 租賃策略部分：

日本住生活基本計畫(全國計畫)對於民間租賃住宅採取策略主要為活化利用現有住宅存量，導入高齡者持有住宅或既有空屋投入租賃住宅市場，支援高齡者或養育子女家戶等居住需求。我國住宅市場亦面臨相同高齡化、少子化及空屋存量情形，其策略方向可供未來推動住宅業務參考。

2. 租賃法制部分：

- (1) 日本租賃法令體系主要可分為規範租賃權利義務關係(私法，如借地借家法)，以及規範給付或計畫行政(公法，如住宅確保要配慮者租賃住宅供給相關法律等)兩大範疇，目前我國有參考借地借家法研訂租賃專法之倡議，其應歸屬私法關係範疇，可作為研議法令界定範疇之參考。
- (2) 借地借家法原為保障承租人及彌補民法規定不足而立法，但近年來日本政府則積極推動定期借家契約制度，鼓勵出租人出租房屋及提升租賃房屋品質，並朝向衡平租賃雙方權益方向調整。我國租賃住宅之權利義務關係在民法、土地法已多有規範，是否仍有訂定專法需要，於立法技術上可再作思考，另定期借家制度可否引入推動，亦可進行後續研究。

3. 租賃糾紛處理部分：

- (1) 目前採取多元第三者處理管道，結合民間團體提供租賃雙方在訴訟程序前之相關租賃糾紛諮詢、協調機制，減少訴訟時間及費用成本。
- (2) 在司法程序上設有民事調停程序，並引入不動產專業人士擔任調停委員，協助租賃糾紛爭議和解，與我國民事訴訟法規定之調解程序³⁹相近，有無推廣運用之可能，建議可作後續評估。

4. 租賃產業部分：

日本目前除宅建業外(不動產仲介業、代理業)外，尚有賃貸住宅管理業(登錄制)及租賃不動產經營管理士(民間團體認證)，引導專業人士或產業協助民間租賃住宅市場發展。在我國尚未具體形成此類制度，推論其原因可能在於我國民間租賃住宅市場仍未具一定規模，且房屋租賃型態以屋主個人出租及自行管理為主，如何提升市場規模可能是產業發展之重要關鍵。現階段應可配合社會住宅政策之推動，併同扶植相關產業之發展。

³⁹ 民事訴訟法第 403 條：「下列事件，除有第四百零六條第一項各款所定情形之一者外，於起訴前，應經法院調解：...五、因增加或減免不動產之租金或地租發生爭執者。...」第 404 條：「不合於前條規定之事件，當事人亦得於起訴前，聲請調解。...」第 406 條之 1：「...調解由法官選任調解委員一人至三人先行調解，俟至相當程度有成立之望或其他必要情形時，再報請法官到場。但兩造當事人合意或法官認為適當時，亦得逕由法官行之。...」

5. 其他

- (1) 日本「借上型住宅制度」(マイホーム借上げ制度)，與我國目前辦理之代租代管制度相近，後續可再進行研究其制度機制及執行經驗，作為推動參考。
- (2) 國土交通省依住宅確保要配慮者租賃住宅供給相關法律第 10 條規定，補助民間設立居住支援協議會組織，以提供低所得者、受災者、高齡者、障害者、育兒家庭等之租賃住宅提供、諮詢等支援性協助，與我國目前辦理之租屋平臺目的相近，後續亦可再進行研究其制度機制及執行經驗，作為推動參考。

三、彰化縣政府建設處科長陳威宏

近幾年來，因為臺灣都市土地價格飛漲，導致買不起住宅的民眾人數與日俱增，政府為了滿足民眾的居住需求，已停止辦理多年的國民住宅或社會住宅又逐漸成為民眾的期待，為了推動政府新的住宅政策，此次參訪係為瞭解並參考鄰近國家的住宅政策及其演進歷程與遭遇問題，以作為本國實施住宅政策的參考與借鏡，本次出國參訪研究日本及新加坡二國，皆屬亞洲地區的先進國家。日本位處東北亞，而新加坡則位於東南亞，二國的國情與住宅型態，也因為地理環境的不同而有相當的差異。臺灣在地理位置上剛好位屬居中位置，本次參訪可以觀察南北二國在住宅政策上的的優點與特色，有助於未來政策推展的重要參考依據。

本次參訪研究日期在 104 年 11 月中上旬，恰逢新加坡國內大選甫結束，執政的人民行動黨在本次選舉贏得中多數席位，順利延續其政權，也代表該黨在施政理念獲得大多數人民認同，其中新加坡最著名的「組屋」政策功不可沒！

新加坡「組屋」其意義即臺灣所稱的「國民住宅」，其建國近 50 年以來，執政者一向奉行「居者有其屋」之政策，因此政府大量興建「組屋」，由政府興建的組屋提供全國超過 80% 的人民居住，也藉由人民對該住宅的擁有權，加強人民對國家的認同，自 50 年前發展迄今，新加坡組屋已歷經多次的改革演進，從最原始的「居者有其屋」到滿足民眾「舒適的居住品質」，近年來發燒的「綠建築」議題也開始落實在新的組屋興建！

臺灣的住宅規模（約 5、600 萬戶）比新加坡大 5 至 6 倍，龐大的住宅數量無論在管理或推動上都有別於較小規模的住宅市場，且新加坡土地 8 成以上為國家所有，於推動住宅政策易收立竿見影之效果。臺灣推行住宅政策時，宜適度限縮國民住宅申請資格，一方面「照顧居住弱勢」，另一方面應限制該國民住宅成為炒作套利的標的，本次觀察心得建議於市郊之國有土地先行興建便利的公用設施與交通運輸系統，再興建合宜的國民住宅並採只租不售的方式推行，由政府依申請者條件訂定不同的租金標準，以避免國民住宅成為炒作套利對象，其附近地區則容許私人投資興建，利用民間資金接力開發新市鎮，能兼收照顧居住弱勢與促進土地開發之雙重目標。有關該國民住宅的建設基金，宜立法明定用途後專款專用，才能避免因經濟景氣升降影響住宅政策的長遠推行。

日本在住宅政策上因國情不同而有別於新加坡，住宅無論在何地何國皆屬民生必需，日本推動住宅政策初期，亦以興建大量住宅以滿足民眾需要為目的，惟其經濟發展遭遇瓶頸後產生泡沫房市，且人口老化與少子化問題，因此「供

給過剩」已成為日本住宅政策嚴肅的課題。

日本因為土地市場自由化程度與臺灣相當，都市人口密集化現象已成為不可避免的問題。由於住宅供給過剩情形，日本政府近年來已不再興建新的公營住宅，取而代之的是以「向民間租賃房屋提供給居住弱勢者」使用，或「更新老舊的公營住宅，以提供較佳的住宅品質」。值得參考的是日本政府透過都市更新手法將中低收入的公營住宅與中高收入的賃貸住宅混合配置，避免公營住宅淪為社會弱勢，並透過社區營造凝聚居民情感，其在人文環境的努力令人印象深刻，也充分展現日本文化的細膩。

綜觀日本及新加坡二國的住宅政策，其目標皆為滿足居住弱勢對住宅的需求為最主要目標，其有另者則因國情法令的不同而衍生互異的防弊及管理措施。臺灣面臨空屋率不斷上升卻有民眾買不起住宅的二極現象，政府確有必要介入管理之必要，惟「打壓房價」是否等於「照顧居住弱勢」？不動產市場的二端是否能取得中間平衡值？依本次參訪觀察結果，宜參採二國融入都市更新或新市鎮開發等方法作為推動住宅政策的潤滑劑，法令制度上設計鼓勵新市鎮開發及提高容積率以降低土地價格，加上必要的公共建設與公共交通開發，建構具有臺灣特色的土地及住宅政策。

四、內政部營建署國民住宅組科長張渝欣

本次參訪日本及新加坡 2 個國家，擬針對該國住宅政策規劃與推動進行瞭解，新加坡國有土地占國土總面積的比例為 87%，公共住房市場占新加坡住房市場的 80%，私人住房市場僅占 20%。日本的土地大多屬私人所有，住宅多為私人開發商所興建，國情與我國較類似，相較於新加坡，可說是大市場小政府。本次能同時參訪 2 個完全不同典型的國家，實屬幸運，以下分別就日本及新加坡敘述此行收獲。

我國與日本、新加坡之基本資料比較

項目	中華民國	日本	新加坡
國土面積(平方公里)	3 萬 6,197	37 萬 7,962	716
人口數	2,346 萬 5,003	1 億 2,689 萬	546 萬 9,700
家戶數(戶)	787 萬 6,258	約 5,200 萬	117 萬 4,500
住宅存量(宅)	849 萬 5,476	約 6,000 萬	127 萬 1,100
住宅自有率(%)	84.01	61.7	90.5
社會住宅存量(宅)	7,104	282 萬	5 萬 1,456

(一) 日本部分

二次世界大戰後，日本約 2 千萬人無房屋可居住，約佔當時總人口的四分之一，住宅短缺約 420 萬戶。為了緩解住宅短缺問題，日本政府採取下述 3 項重要措施解決民眾之居住問題。

1. 成立住宅金融公庫（1950 年）

日本政府於 1950 年頒布「住宅金融公庫法」，針對當時一般家庭普遍缺乏建造或購買住宅所需資金的情況，政府決定設立住宅金融公庫，該公庫屬於政府全額出資的政策性金融機構。公庫放貸資金主要來源為向政府財政投融資的借款和已經回收的貸款。由於公庫以低於財政投融資借款的利率進行放貸，中央財政則為公庫提供相當於利率差額的補助金。公庫在 2007（平成 19）年 3 月 31 日廢止，並於翌日由獨立行政法人住宅金融支援機構所接管，期間放貸戶數達 1,944 萬戶。

2. 興辦公營住宅（1950 年-）

日本政府於西元 1951 年制定了「公營住宅法」。擬藉由中央與地方政府的合作，建設可滿足健康、文明及生活要求的住宅，並以「低廉的租金提供給居住困難的低收入者（收入分位數 25% 以下為原則）」。推動主體為地方政府（分都、道、府、縣與市、町、村兩級）。依據公營住宅法，由中央政府出資鼓勵地方政府興建住房、向民間收購住宅或租借三

種方式，然後再以較低價格出售或出租給低收入者。若為政府興建與收購者，則由中央與地方政府各出資二分之一；若為租借取得，則由中央政府負擔三分之一之公共設施整建費用。

3. 成立住宅公團（1955年-2004年）

1955年高度經濟成長期，為提供中產階級良質的住宅，日本政府設立了「住宅公團」。在當時隨著都市湧進人口，住宅極端不足。1956年第一批住宅完工(金岡團地與稻毛團地)；1960年代隨著首都圈與京阪神圈的郊外建設，許多的團地也開始了大規模的都市基盤開發，並以新市鎮(New Town)的計畫與建設為主體，1970年代則開始了都市再開發事業。該公團從1955年至2000年建設約152萬戶，其中約有39萬戶出售予民間作為優質出租住宅，30萬戶出售予一般民眾。該公團曾歷經3次轉型，2004年統合轉型為「都市再生機構」(UR)。自此，出租住宅的名稱從公團住宅變成了「UR賃貸住宅」。目前該機構的主要工作是中心市街地的活化及出租住宅之管理。

1968年住宅存量首次超過住戶總數，之後的住宅政策重點也逐漸由住宅數量的增加轉變為住宅品質的提升。日本政府於1966年訂頒「住宅建設計畫法」在全國層級制訂「住宅建設5年計畫」，並將全國區分為9個區塊，各區塊制訂「地方住宅建設5年計畫」以及在「都道府縣」層級制訂「都道府縣住宅建設5年計畫」從1966年起共推動了8期(1966~2005)。日本政府於2006年制定「住生活基本法」同時廢止「住宅建設計畫法」該法立法意旨在於為實現國民豐富的住生活，確保住生活的安定以及促進住生活提升，將相關措施訂定成基本理念，由國家、地方公共團體等負責，並制訂住生活基本計畫。以下是2011年3月15日訂頒之「住生活基本計畫」4項目標：

目標1 支持安全、安心的豐富住生活的住宅環境構築

目標2 住宅的適切管理與再生

目標3 提升住宅市場的環境，適切地實現多樣化的居住需求

目標4 對於住宅的確保特別需要納入考慮對象之居住安定確保

日本中央政府及地方政府，透過自行興辦或與民間合作，並依不同需求、弱勢族群或所得標準提供多元的公共出租住宅，主要可分為以下3類：

(1) 公營出租住宅

依據「公營住宅法」，出租給低收入戶的住宅，房租依照入住者的收入或住宅規模來訂定。經營主體為地方政府：都道府縣或市町村，都政府管理的叫都營住宅，由縣政府管理的叫縣營住宅，由區政府管理的叫區營住宅，由市政府管理的就叫市營住宅。

(2) UR 出租住宅（UR 賃貸住宅）

前身為住宅公團興辦之出租住宅，現指都市再生機構所興建的出租住宅，稱為「UR 出租住宅」，提供予中所得家庭申請，除了同居家屬等條件外，申請者之所得亦有最低下限。

(3) 公社賃貸住宅

公社賃貸住宅係指由「住宅供給公社」所建設之出租住宅，係提供予中低所得家庭申請。「住宅供給公社」係依據 1965 年訂頒之「地方住宅供給公社法」所設立，該公社通常為地方政府協助出資成立之法人單位。

根據日本總務省統計局「2013 住宅・土地調查(修訂彙總)」(2013 年(平成 25 年)10 月 1 日)，日本全國有家戶居住的住宅總數為 5,210 萬戶，其中公共賃貸住宅約有 282 萬戶(包含公營住宅 196 萬戶、公社賃貸住宅 11 萬戶、UR 賃貸住宅 75 萬戶)約佔 5.4%。

日本主要公共出租住宅類型

住宅類型	管理戶數	供給方式	管理方式	主要對象	租金	政府協助方式
公營住宅	196 萬	大多為地方政府直接興建，少數向民間購或租	委託住宅供給公社或物業公司管理	低收入戶 0~25% 分位	考量承租戶收入、住宅區位條件、住宅面積、屋齡、鄰近設施便利性訂定	1. 地方政府直接興建：中央對全部工程費給予補助 1/2 2. 地方政府收購民間住宅：中央對收購成本給予補助 1/2
公社賃貸住宅	11 萬	住宅供給公社興建	住宅供給公社興建	5%~ 中收入者	市價	公庫融資 地方政府融資
UR (公團)賃	75 萬	都市再生機構(住宅公團)興建	都市再生機構(UR)自行管理	25%~ 中收入者	市價或略低於市價	國家融資(政府利息補貼)

住宅類型	管理戶數	供給方式	管理方式	主要對象	租金	政府協助方式
貸住宅						
合計	282 萬戶					

(二) 新加坡部分

新加坡係於 1959 年獨立建國，由人民行動黨當政，於 1960 年成立「建屋發展局」(Housing and Development Board, HDB)，以取代原來的新加坡改善信託。建屋發展局被賦予興建、重劃與管理住宅方面等事務之重任，積極解決住宅短缺問題。新加坡政府將住宅政策視為建立國家意識的工具，新加坡政府推出「居者有其屋計畫」鼓勵民眾購買組屋（地上權住宅），並以低於市場之價格、提供購屋津貼、運用公積金等方式來協助民眾購屋。

1963 年時李光耀總理提出花園城市(garden city)概念，發展新加坡的綠化綜合計畫。1966 年新加坡國會通過了「土地徵收法案」該法案賦予政府得以因工業區開發、國宅興建及都市更新等公共用途，以合理可負擔的價格來徵收私有土地之權利。此法案使得新加坡政府得以大刀闊斧地清除貧民區，執行都市計畫及住宅政策，亦使政府得以在高人口密度的島國以合理的價格提供住宅給民眾，逐漸提高國民的住宅自有率，從 1960 年至 2013 年，建屋發展局已蓋了 103 萬 7,880 戶組屋，所管理的組屋有 95 萬 8,561 戶，其中租賃組屋有 5 萬 1,456，住宅自有率則高達 90.5%。

本次參訪印象最為深刻者，有以下幾點，值得我國未來在推動相關住宅政策時參考。

1. 日本公營住宅的公共走道相當乾淨清爽，完全沒有鞋櫃、鞋子及任何雜物，顯示管理維護工作的確實以及居民具有高度公德心。
2. 新加坡組屋外牆幾乎都是以水泥漆塗裝，幾乎沒有使用磁磚，經詢問相關人員表示，因為組屋樓層高，磁磚容易脫落砸傷人，故不採用。由於水泥漆表面容易受汙，市鎮理事會（組屋管理單位）約每 7 年就會重新粉刷一遍，所以，新加坡的市容相當乾淨清潔。
3. 新加坡居者有其屋計畫中明定促進家庭凝聚力的相關措施，建屋局對於無論是購買新建或轉售組屋的民眾，都備有各種促進已婚子女和父母之間關係的計畫，以方便他們互相照應，互相支持。

五、 行政院交通環境資源處參議蔡倩傑

個人非常榮幸參與本次專題研究班，從國內調訓起，對於本院人事行政總處悉心安排相關課程，對參訪國住宅政策之演進，已有初步之認識，總處之規劃可謂按部就班，由淺入深，非常成功。謹就個人心得，野人獻曝如次：

- (一) 日本自二次世界戰後，因戰敗所致，百廢待舉，當時約有 420 萬戶住宅缺口，日本政府運用住宅金融公庫、公營住宅以及住宅公團等三措施，快速興建房屋，並移轉為民眾所有，至 1968 年止，房屋數量已與戶籍數量相當，爾後日本政府即將政策重點，由追求數量調整至追求品質，致力於無障礙設施、耐震性等提升房屋性能。而新加坡則自 1965 年獨立建國後，逐步將土地收歸為國有，國家擁有土地產權比例自 50%，逐步提升至 80%，並大量興建公共組屋，搭配公積金制度，使大多數國民擁有組屋，並藉以提高國民對國家之認同，在心理上人人均為新加坡一份子，於經濟上則幾乎人人置產於公共組屋，迄今已超過 80% 以上公民擁有組屋，尚不論公共組屋之權屬，並無土地區分所有權，嚴格論之房屋亦僅屬使用權，然於新加坡國情下，卻能推行順暢無阻。我國土地係採所有權制，民眾對於有土斯有財觀念深植，短期內恐不易改變；另，我國民主政治發展已逾數十年，民眾自主意識極高，政府為公共設施徵收人民土地，尚需考量必要性，公正性等因素，且需以市價徵收，因此其他國家之制度，是否適宜移植，恐須詳予評估研議。制度無法移植，只能慢慢生長。
- (二) 由國民年均收入觀察，2014 年日本約為 52,000 美元，新加坡約為 55,000 美元，我國則為 21,000 美元，房屋價格與年所得比值，臺北約為 15 倍，東京則為 5 倍，新加坡則更低於 5 倍。此次參訪東京及新加坡，亦發現其一般生活所需，尚不高於臺北，然房屋價格與年所得比值卻有如此鉅大之差異，令人不解。縱然，日本之空屋總數已高達 800 萬戶，且供給仍不見其降低，然因政府嚴控土地交易價格，房價近年雖有漲幅，仍尚於合理比值以內。反觀我國，宥於近年國民所得未有明顯增加，然都會區之房價卻漲勢驚人，其成因應屬多元，倘以住宅政策單一面向思考，恐有掛一漏萬之虞。
- (三) 臺灣都會地區房價高漲，顯然非單一問題所致，究其原因尚且包括國民整體收入未能提升，致難以負荷民生物價及房價；房屋交易尚包括土地所有權之移轉，房價自然高漲；遺產稅及贈與稅調降後，國外資金大量回流臺灣，墊高不動產價格；房屋持有成本低廉，屯屋門檻低；不動產交易充分市場化等等因素，政府如何引導資金投資其他產業，以降低不動產價格，應是住宅政策以外必需思考方向。
- (四) 住宅政策係協助解決民眾居住問題，收入較高之民眾，毋需政府介入協助；收入較低之民眾，政府應保障其居住權，而非保障其所有權，甚至投資權。目前，我國所面臨之政策問題應正確界定，究應繼續追求更高之房屋自有率，政府持續興辦住宅移轉為民眾所有，亦或是追求居住品質，提供成熟之租賃環境，不論屋源係為民間或為政府興辦

之社會住宅，均應透過各方討論，達成共識，政策目標方得清晰具體，因政府資源有限，必需對症下藥，以正確藥方解決正確問題。

綜上，住宅政策無法自外於整體政治經濟框架以外，日本政府為顧及經濟成長率及就業率，對於供給過剩之空屋，尚不採取具體措施予以抑制，新加坡政府每年仍編列極高額之預算，興辦、修繕、更新公共組屋，均非單以住宅政策思考政府施政，他山之石，可以攻錯，我國住宅政策之調整，亦應配合國家整體發展方向，而非僅以打房為政策目標。

另，總處此次辦理之專題研究班，成員包括中央相關部會及地方政府，不僅強化橫向聯繫，更整合中央與地方，透過參訪與國外經驗交流，更於參訪過程，不斷討論、辯證住宅政策之應興應革事項，所獲得溝通經驗，實屬難得。又，財團法人國土規劃及不動產資訊中心亦隨時提供學術界之意見，理論與實務充分交相印證，更顯珍貴，亦是意外收穫。再次感謝總處用心規劃與安排，此行受益匪淺，所學更當貢獻國家，回饋社會。

六、 財政部推動促參司科長洪美菁

(一) 日本

第二次世界大戰後，日本住宅短缺，同時房租高漲，使得多數居民無房屋可居住，於是日本開始提出解決住宅短缺問題的措施。1950年頒布「住宅金融公庫法」並同時設置了「住宅金融公庫」。住宅金融公庫之資金為政府全額出資和已經回收貸款，公庫提供低於一般銀行融資利率，貸款給準備建造或購買住宅的家庭，政府再補助利差部分給住宅金融公庫。隨著日本住宅自有率的提高，該公庫於2007年廢止，並由獨立行政法人住宅金融支援機構所接管。

戰爭結束後，日本在1951年制定「公營住宅法」，該法的主要核心為透過中央與地方政府合作，建設可滿足民眾生活要求之住宅，並以「低廉租金提供給居住困難低收入者」稱之公營住宅。公營住宅分中央政府出資鼓勵地方政府興建、向民間收購住宅或租借3種方式，政府興建或取得住宅後再以較低價格出售或出租給低收入者。而現行出租給低收入者之分類，係以承租人資格收入分位數25%以下為主要出租對象。另隨著日本人口高齡化的到來，對於老齡者及身障者等，其承租價格則允許在收入分位數40%以下，當承租戶收入超過一定標準者政府可請其退租。

此外，日本在1955年制定了「日本住宅公團法」，該法立法意旨為於住宅顯著短缺地區中，進行興建集合式住宅與宅地大規模供給，以提供貧困勞工住宅需求。1956年第一批住宅完工；1960年代許多團地開始了大規模都市開發並以新市鎮(New Town)為建設主體，1970年代則演進為都市再開發事業，2004年統合轉型為「都市再生機構」，出租住宅的名稱也從之前的「公團住宅」變成了「UR賃貸住宅」，但現在該機構已不再興建新的住宅了，中心市街地之活化已成為都市再生機構主要工作。

日本隨著自有住宅率的提升，在充足住宅量方面的供給完成階段性任務，現行要推動的政策為提升居住水準，因此日本在2006年制定了「住生活基本法」，該法的目標之1為支持安全、安心的豐富住生活住宅環境的構築，其中在提升支持安心住生活環境服務的提供包含了確保提供老齡者穩定住處，這也是因應人口高齡化另一項政府政策方向。

(二) 新加坡

新加坡政治制度在偏向人治與菁英政治色彩的東南亞國家中，一直被視為最健全的國家，在探討該國住宅政策政策背景時，政府政策執行的果斷力

也是不容忽視。新加坡於 1980 年代至 1990 年代初期新加坡人口雖由數萬人增加至約 50 萬人，當時政府對於人民居住問題尚未完全介入與干涉，隨著新加坡商業化發展逐漸成熟，並成為東南亞主要商業中心，因而吸引大量的移民，這樣的情況促成了住宅委員會(Housing Commission)的成立，為新加坡住宅政策的推動埋下伏筆，也就是演進到現在辦理住宅政策重要推動推手的建屋發展局(Housing and Development Board)。1900 年代後期當新加坡政府漸漸感受人口擁擠代的各種都市問題，包含住宅嚴重短缺及房租暴漲等問題促使當局政府成立專責單位來處理人民「住」的問題。

此外，新加坡國會為了落實住宅政策通過「土地徵收法案」，該法案制度的目的在於預防私人住宅屋主與投資者暴利的獲取，該法案賦予政府得以因工業區開發、組屋興建及都市更新等公共用題，以合理價格來徵收私有土地之權利，政府部門始得執行都市計畫及住宅政策，讓新加坡政府得以在超高人口密度的島國以合理的價格提供住宅給人民，逐漸提高人民住宅自有率。經統計目前新加坡住宅自有率高達 90% 以上，故此法案可說影響新加坡國土規劃甚鉅。

另外一項重要措施為 1900 年代中期通過的中央公積金法，頒布該法令之同時也成立中央公積金局，此為強制性之社會保險制度，凡為新加坡雇員都須參加公積金制度，雇員與雇主被要求提撥某一比例的薪資至公積金，民眾申請建屋發展局興建的組屋時再由中央公積金帳戶來支付組屋貸款之部分費用，這讓剛成家或剛出社會的人都買得起房子，這也就是為何新加坡住宅自有率如此高的原因之一。

市政理事會(Town Council)是 1900 年代後期重要住宅政策的變更，該組織承接建屋發展局對公共住宅及其周圍環境維護管理的責任。市鎮理事會的管轄範圍以選區為限，但不含私人住宅及大型公共設施，並由選區國會議員來領導，也可以結合二至三個選區共同成立一個市鎮理事會，並由國會議員中推舉一人來擔任主席。市鎮理事會中有三分之二必須是居民，三分之一則可為各領域之專家學者。該理事會之運作經費來源，來自政府補助、向居民徵收服務費及向商業用戶徵收租金，市鎮理事會管理的業務多數已交由專業之物業管理公司為之。

(三) 心得與建議

我國自 89 年總統公布實施促進民間參與公共建設法，以通案立法明訂各項公共建設範圍，從以公益性為主之社會勞工設施至商業性強之重大商業設施，達 13 類 20 項 84 小項，依施行細則第 8 條已將社會住宅納列為促參

法公共建類別細則，爰各地方政府得依促參法社會住宅。日本及新加坡住宅之興建多屬政府預算支應，與國內之財政狀況不同，能作為借鏡之方式可為日本現行推動之老人住宅及新加坡市政理事會委外的部分。

老人住宅政策為社會住宅政策之一環，國內正面臨人口結構改變，形成勞動力與納稅人口逐年減少、未來預算將不敷支應等財政問題，實應加緊思索相關配套，如擴大引進民間參與，也就是透過公共私營合作模式(Public—Private—Partnership)來推動社會住宅政策。我國過去雖多有以促參模式提供的社會福利設施，惟政府如能提供補貼或資金，同時限制民間廠商向使用者收取的費用，使得民間廠商無法完全依照市場行情或資金回收的考量調高收費之方式辦理，應可讓政府加速推動社會住宅政策。至於未來居住政策之發展方向不論是租屋體系或是興辦社會住宅為，應可思考引進民間參與方式的可行性，以減輕政府財政的負擔，並適當引進民間廠商的技術與管理，對政府及民眾來說應可為推動之方向。

七、 財政部賦稅署財產稅組科長楊純婷

(一) 前言

去(103)年，時勢網路 (Dailyview) 大數據分析公布「十大民怨，網路大調查」⁴⁰，其中「房價高，買不起房子」高居第 3 名，顯示居高不下的房價，已達到了人民無法忍受的範圍。另依據內政部不動產資訊平臺調查分析房價所得比⁴¹的變化趨勢，自 98 年第 4 季起至 103 年第 4 季止(計 5 年期間)，臺北市房價所得比已由 11.57 倍上升至 15.73 倍、新北市則由 8.72 倍上升至 12.78 倍，增加了 4 倍，其他如臺中市、桃園市、高雄市及臺南市等都會區的房價所得比，亦分別增加 1.59 至 1.12 倍不等，顯示近年來房價占所得比重持續上升，人民所得成長趕不上房價上漲幅度，購屋的負擔日趨加重。

為解決我國高房價問題，政府陸續推動各項健全房市相關措施，包括實施不動產成交案件實際資訊申報登錄制度、協助無自有住宅家庭購置住宅或提供租金補貼、推動房屋交易稅制改革以抑制短期投機炒作，以及加強不動產貸款風險控管以維持金融穩定等，已有相當成效。本次行政院為汲取其他國家的成功的政府住宅政策實施經驗，集結各機關代表，至鄰近的日本及新加坡查訪其政府住宅政策實務經驗，很榮幸本人有機會參與，與其他機關代表交流，盼能相互合作分享專業知識並透過團隊合作研擬更完善、健全的住宅政策，滿足國人住的需求。

(二) 課程大意

1. 日本

日本的課程方面，共計 8 場專題演講及 6 場案例參訪，講師包括學者(明海大學不動產學部的前川俊一教授及周藤利一教授、早稻田大學的川口有一郎教授)、政府機關官員(國土交通省及橫濱市都市整備局)以及民間機構代表(日本不動產研究所、東京都市改革協會、財團法人住宅金融支援機構、獨立行政法人都市再生機構橫濱總公司)，參訪案例則涵括 UR 賃貸住宅及公營住宅的代表類型，如位於東京都青山北町及桐之丘數量最多的都營住宅、豐島地區的都市更新案例、橫濱市的都營住宅十日市場的社區營造案例、UR 位於新浦安及洋光臺賃貸住宅及 Cocofump 日吉高齡者住宅等。

2. 新加坡

新加坡的課程方面，共計 6 場專題演講及 7 場案例參訪，講師包括學

⁴⁰ 資料來源：網路溫度計 (Dailyview) <http://dailyview.tw/Daily/2014/06/22>

⁴¹ 即中位數房價/家戶年可支配所得中位數，數值越大，房價負擔越重。民國 101 年第 2 季(含)以前採用財團法人聯合徵信中心擔保品建估總價，民國 101 年第 3 季起採用不動產成交案件實際資訊申報登錄、財政部財政資料中心個人綜合所得稅申報資料，分別統計中位數房價、家戶年可支配所得中位數，再以中位數房價除以家戶年可支配所得中位數得出。

者(新加坡國立大學不動產系的程天富副教授及余熙明副教授、早稻田大學的川口有一郎教授)、政府機關官員(建屋發展局及市區重建局)及丹絨巴葛市鎮理事會，參訪案例則涵括公共組屋(CASA CLEMENTI、大巴窰、中峇魯、杜生庄、榜鵝綠馨苑、達士嶺)等代表類型。

透過由淺入深的課程安排及精心安排的參訪案例，不僅對於日本及新加坡的住宅政策演進過程有更一步的瞭解，同時並與參與住宅政策的政府官員座談，以及由參與管理政府住宅政策的相關機構人員實地帶領解說，得到相當多的收穫。

(三) 課後心得

感謝行政院人事行政總處的細心安排，除在出國前安排學者為我們簡介參訪國家的住宅政策外，在日本及新加坡的專題演講及參訪案例更為精彩，透過本次參訪日本及新加坡住宅政策及案例解說，有一些值得我國政府借鏡之處：

1. 國家的住宅政策應具全面性、整體性及前瞻性

鑑於我國近年來面臨人口老化及少子化情形亦日趨嚴重，在住宅供給方面，雖然房價高居不下，然而空屋問題亦日趨嚴重，應可參考日本的住宅政策實施經驗，從需求面及供給面著手，一方面由政府補助人民修繕房屋並以容積獎勵方式鼓勵人民改建住宅，一方面健全租賃法制，明確規範房東及房客相關權利義務，進而擴大租屋市場，並提高國人居住品質。

2. 都市更新應以更宏觀的角度，進而提升都市生活機能

本次參訪案例，包括日本豐島地區的都市更新案例及 UR 新浦安賃貸住宅，均係由政府與民間合作，事前經過整合及縝密規劃，透過興建住宅、設置完善交通動線並改善居住機能，使較不繁榮的住宅區或偏遠地區，改建成為新興的都市區域。相較於我國的都市更新事業，多僅侷限於單一建築基地的情形，有必要參考日本經驗，以更宏觀的角度開發規劃，並引進民間資源，共同分擔開發成本，促進都市土地的利用，以改善人民居住環境。

八、 衛生福利部社會及家庭署主任秘書田基武

(一) 前言

得知錄取為此次的參訪學員之一，由名單中可以知道自己是屬於「弱勢」的代表，除了意味我所學的或代表的領域與大多數學員不同外，實質上我更必須從業務面去關心對社會底層者居住權益的保障。

由於個人在學校求學階段，與住宅福利接觸的比較少，又由於行政體系業務的分工，過去總認為住宅應該是營建單位的事，再加上自己在社福領域生涯中參與住宅實務的機會較少，因此覺得有必要趕快充實這方面的知識。

在資料的閱讀中，再將自己成長的歷程結合，發現原來也深受住宅政策的影響；以我出生的「眷村」為例，不就是為瞭解決大批移入人口居住問題所興建，空間或資源的有限下，透過集體的方式規劃相關設施，早年還有公共廚房、公共廁所的設置；後因應家戶人口數增加、空間不足而住民紛紛自己加蓋、增建。因颱風的損壞而屋頂翻修，解決淹水問題而重新規劃排水設施，到後來為提升環境品質，對個別隱私的尊重，走向每家自力興建廚房及衛浴。然而因“老舊”終將面臨“改建”、“拆除”或“移居”，進而走入記憶及歷史。隨著第二代長大投入就業市場，取得職業的身分，而獲得貸款(公教、勞工、軍人)機會，於購屋市場中買得所需的房子。現又因工作的調動，繼社會新鮮人在外地工作階段後，我又再度成為租屋族，感受租屋者的經驗。

在回顧 94 年曾奉派參加“日本社區營造考察”時，接觸到熱心積極推動社區營造的學者、社區重要領導人，感受到他們對社區公共事務的關注與投入，重視住民共同經驗的保存與型塑，凝聚社區意識，再再提醒房子不僅是房子，周邊的環境，居民的互動，以及那看不到卻存在的社區意識，應該是此行關注的焦點。

(二) 行前講習

透過這次的行前講習，對於我國近年來住宅市場供需失衡，價格起伏波動極大，出現「高房價、高自有率、高空屋率」的三高現象，加以租屋市場資訊的不對稱、不透明等問題嚴重，導致民眾殷切期盼各項居住需求與適宜居住環境品質的提昇，有了初步瞭解。另由營建署所公布的資料，我國住宅自有率高達八成多，為民主國家的第 2 高；無自有住宅的 13% 中，7% 想買房子、6% 想租房子，至於所謂高房價主要是臺北市、新北市或都市內局部地區的問題。政府「整體住宅政策」制定的原則包括：一、健全市場機能；二、維護社會正義；三、促進民間參與；四、保障居住權利。其目標在使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，均擁有適宜

且有尊嚴之居住環境。

相較於購屋市場(85.34%)、租屋市場(10.9%)，被形容「少的可憐」的公共住宅(0.08%)，是期待興辦社會住宅，調整結構的關鍵時刻。在住宅法第3條第1項第2款定義「社會住宅」是指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。

多位教授及講者都提醒我們政策與期望的落實及實踐，是需要靠公務人員，因為實踐的工具在我們手上，此次出國研習更有神聖重要的使命。

(三) 出國見聞

1. 趨勢與軌跡

經過二週十四天的出國考察，從日本及新加坡走過的經驗告訴我們，雖然國情不同，住宅發展的趨勢與脈絡，都十分相似。溯自二次大戰之後，因為人口快速增加、人口湧向城市都會區，住宅的需要迫切，致使政府需要大量興建住宅，以供民眾可以「遮風避雨」、「安居落戶」及「安居樂業」，這是社會穩定的力量之一，由於當時的物資條件不豐，先求「有」、再求「好」，所以擁擠狹小成為當時主要的特徵，由於政府資源有限，因此往往先選擇所得較低者為主要照顧對象，再慢慢擴增照顧的對象。關注於立足點的不平等，政府則給予較低廉、較優惠、較優先的方式，以照顧弱勢的族群。

對於早期興建的老舊建築物，面對歲月的侵蝕，透過定期修繕維護，以延長使用的時間。但當已無法滿足人們追求舒適、品質的期望時，則加以改建或重建；政府必須同時滿足更多人的居住需求，就在土地資源有限的情形下，透過建築技術的進步，予以修建、整建、改建或重建，向上發展是必然且重要的趨勢，興建中高樓層建物，以容納更多的人。新加坡在高樓層的建築上更發揮到極致，強調綠建築、生態建築、雨水回收、廢水循環再利用，空中屋頂花園更是令人驚艷。

做為城市住宅的規劃師，在規劃的同時還要考慮到居民週邊的生活機能，如公園遊憩、學校、交通停車、購物商城等問題，甚至社區集會所、圖書館、藝文表演等場所等。新加坡的市區重建局，在規劃土地空間利用時，會徵詢相關部門的需求，例如，規劃或保留部分空間作為社會福利使用。

另外隨著醫療衛生科技的進步，平均餘命的增加，高齡化成為必須面對的問題，建築設施中的電梯、扶手、無障礙空間，成為住宅的基本配備。生活機能的規劃考量到診所藥局與就醫的便利性。日本結合住宅

與服務機能，提供附服務的高齡住宅，與日間托老、日間照顧、到宅服務、小規模多機能等加以連結，無論是自立型、介護型的長者，都可以獲得適當的協助與照顧。

2. 國情與特色

住宅政策發展的脈絡雖有共同趨勢，究其國情及細節仍有差異。

(1) 日本篇

日本住宅的三大支柱，依據成立的順序分別為：住宅金融公庫(中所得以上者)、公營住宅(低所得者)、住宅公團(中所得者)。其中住宅金融公庫已改為獨立法人住宅金融支援機構，住宅公團已改組為獨立行政法人都市再生機構(Urban Renaissance Agency,簡稱 UR)。其差異及重點摘要如附表。

名稱	內 涵	近期發展
住宅金融公庫	1950 年通過住宅金融公庫法，成立住宅金融公庫。 解決住宅量的不足，促進民間自立建設，提供長期低利的住宅資金融資；推動個人持有住宅政策。 主要業務為：個人住宅融資(以年 5.5% 為上限的低利融資，年限 35 年)、優良出租住宅興建或整建的優惠融資額度。近年推動省能住宅、高齡者身障者居住事業。	2000 年發行債券，推行公庫資金調度多樣化。2007 年公庫廢止，由新成立的 <u>獨立法人住宅金融支援機構 (Japan Housing Finance Agency)</u> 持續業務，不再蓋新的房子，而是協助整修房子。
公營住宅	1951 年訂定公營住宅法， 確保低所得國民之生存權 。 早期僅低所得家庭(收入分位 25% 以內)才可申請，入住後所得超過入住標準則須補繳加算租金。 1996 年因應社會需求，增列高齡者(收入基準的提高)、地方政府可以承租或購買民間房屋來提供出租。 財源籌措： 建設階段：土地開發由地方政府負擔，房屋興建中央及地方政府各負擔 1/2。 管理階段：租金依據週邊市價，入住者付 1/3，中央補助 1/3，地方補助 1/3。	1998 年創設高齡者導向優良出租住宅制度，其高齡者所得無限制。
住宅公團	1955 年日本住宅公團法 針對大都市地區的藍領階級勞動者提供出租住宅、自有住宅及住宅用地的供給等選擇 1981 年與宅地開發公團(1975)合併為住	2004 年廢止都市基盤整備公團，設立 <u>獨立行政法人都市再生機構 (Urban Renaissance Agency, 簡稱 UR)</u> 。主要事業：

	宅都市整備公團，1999 年整編為都市基盤整備公團，不再進行自有住宅興建業務，業務重點放在建成地區之整備再生更新。	都市再生(土地重劃) 出租住宅(管理全國 1,692 個團地 746,213 戶主要在大都會地區) 災害復興 新市鎮開發
--	---	---

在參訪安排中另拜訪了日本不動產研究所(Japan Real Estate Institute, 簡稱 JREI)，基於都市化的加深、人口數量的增加，土地放貸案件的多，如何正確評估土地價格更形重要；JREI 成立於 1959 年，其前身為日本勸業銀行的貸款業務價格調查業務；現在業務內容為：不動產鑑定評估、一級建築師事務所、補償諮詢、建設諮詢，號稱不動產業界的”綜合性醫院”。辦理多項定期調查、報告編撰及公告，提供客戶各種不動產市場調服務，掌握日本不動產市場的動向。

(2) 新加坡篇

在新加坡方面，新加坡 1965 年獨立建國以後，成功地完成了從全民居無定所到全民居者有其屋的轉變，至 2011 年止，新加坡公共住房占全部住房存量的 82.6%，並且近 90% 的新加坡家庭擁有他們住房的所有權。其公共住房的成功是建立在中央集權的體系上，建屋發展局(Housing & Development Board, 簡稱 HDB)和中央公積金局(Central Provident Fund Board, 簡稱 CPF)是公共住房政策的主要執行機構；另外市鎮理事會(Town Councils)扮演公共組屋管理維護的角色。

新加坡的理念：居者有其屋，可以增加公民的認同感與凝聚力，進而促進政治與社會的穩定性。組屋的購買與轉售定有相關規定與條件(購買條件：公民權、年齡 21 歲以上、家庭構成、家庭收入水平限制、無私有房產。每個合格新加坡人家庭最多僅能購買 2 次公共住房，其中第 1 次購買可以享受更多優惠。組屋擁有者在居住滿 5 年後，可以在公開市場轉售給滿足條件的買家。)個人戶頭的公積金，是新加坡個人保障的重要方式，除了具有儲蓄性質，其中也包括了購屋頭期款的項目，提供額外及特別公積金津貼。亦有建屋局

的優惠利率貸款。當轉售組屋時，必須轉售抽潤(如再買第 2 套受津貼的政府組屋，就必須付轉售抽潤費)。

3. 高齡者住宅的策略

當面對全球人口高齡化的趨勢，日本與新加坡在住宅政策方面也有關注這方面的議題，其相關的措施與做法，可供我們借鏡。

(1) 日本篇

由講者提供的資料中，分別有「住生活基本法」、「高齡者的居住安定確保相關法律」，提到高齡者住宅政策的做法，茲做以下摘述：

A. 「住生活基本法」與「住生活基本計畫」

2006 年(平成 18)制定「住生活基本法」，實現國民豐富的住生活，確保住生活的安定以及促進住生活提升。

2011 年的「住生活基本計畫」，目標之一支持安全、安心的豐富住生活的住宅環境，關於提升支持安心的住生活環境服務的提供，其**指標**包括：確保高齡者的穩定住處(老人住宅比率由 2005 年的 0.9%，提升到 2020 年的 3~5%)、在地區中建構福祉據點、配備有生活支援的公部門租賃住宅群(比率由 2009 年的 16%，提升到 2020 年的 25%)。相關**基本措施**有：1)聯合醫療、長期護理和住宅，以確保高齡者可以安心居住的住宅，推動提供服務的高齡住宅供給。2)因應生命週期的換屋，減輕因換屋時的經濟負擔，促進反抵押貸款的普及。3)為高齡者、身障者以及有子女的家戶，在該公共租賃住宅群中建立福祉辦公室據點等，與民間業者合作推動醫療、福祉服務、支援育兒等生活支援設施。4)有計畫的改建公共租賃住宅，透過新市鎮再生機構的支援，致力提升高齡者的居住生活便利性。

「住生活基本計畫」，另項目標為確保需要特別考慮對象者的居住安定，其中「考慮高齡者」指出高齡者(65 歲以上)居住住宅的無障礙率：設置二處以上的扶手，或解決屋內的高低水平差(要由 2008 年的 37%，提升到 2020 年的 75%)。設置二處以上的扶手，解決屋內的高低水平差以及確保輪椅可通過走廊(要由 2008 年的 9.5%，提升到 2020 年的 25%)。相關基本措施有：推動住宅的無障礙化，發展關注高齡者的各項硬體與軟體設施，透過業者的協助，促進改修、重建公部門住宅，量身訂做福祉設施。

B. 高齡者的居住安定確保相關法律

「高齡者的居住安定確保相關法律」於 2001 年(平成 13)制定，在 2011 年(平成 23)修定，新增定了「附服務高齡住宅的登錄制度」(第 5 條)。

高齡者出租住宅或付費的老人安養院，提供高齡者入住，並提供狀況把握(如紅外線監視器)、生活諮詢(包括飲食、清掃、盥洗等家事援助)等高齡長者所需要的日常必要服務，這些服務業者可以向都道府縣進行登錄，以達到老人住宅設施一元化的目的。

都道府縣政府在認定申請登錄的規模、構造、設備、服務、契約內容等符合一定標準時，必須進行登錄(第 7 條 1 項)。這些登錄的業者應禁止誇大廣告(15 條)、應公告登錄事項(16 條)及在締約前以書面交付並說明(17 條)的義務。

為了充實這些登錄的附服務高齡住宅業務的經費，國家可以由地方政府補助；另外住宅金融機構也可以借貸給這些想要從事的業者。從參訪案例學研公司所屬的日吉附服務高齡住宅，就是具體的例子。

(2) 新加坡篇

新加坡在 1964 年推動「居者有其屋計畫」，或許是受華人家庭凝聚力的思想，建屋局有各種促進已婚子女和父母間關係的計畫，以方便她們相互照應，相互支持。例如：已婚子女優先計畫(靠近父母居住有額外抽籤機會)、多代同堂優先計畫(父母與子女可以申請同一組屋區，而決定是否同住或分住)、三代同堂組屋(雙套主臥室)、公積金購屋津貼計畫(購買轉售組屋靠近父母住家，可多獲 1 萬元津貼補助)。

由於房子是家庭主要的資產，為瞭解決高齡者“資產豐厚但現金不足”的困境，高齡族群組屋換現的選擇，包括：將多餘的房間分租、搬到小一點的組屋(如一室公寓、樂齡住宅)，參與政府規劃的靈活屋契年限如：樂齡安居花紅(獎金)SHB 計畫、加強契約回購計畫(LBS)。樂齡安居花紅計畫 是為了幫助低收入老人家庭補充他們的退休收入，當他們合理精簡了他們的房屋(大屋換小屋)。加強契約回購計畫是貨幣化選擇(收入補足自己公積金退休帳戶 RAS)，低收入的老齡家庭向建屋發展局出售部分房屋租約，保留 30 年的租約，而不

用搬遷。

(四) 省思與心得

當匆匆趕完 14 天 2 國的行程後，再反過來檢視我國的國情，日本或新加坡的經驗，是否真的能夠用在我國，解決臺灣社會面對的問題嗎？

1. 擁有房子的夢：

- (1) 新加坡政府努力讓民眾可以買得起房子，以增加對國家的向心力，因為其立基在土地是只租不賣，使用權 99 年，這也是為什麼他們能夠推動透過契約回購方式，照顧弱勢的長者。然而臺灣的住宅政策，自始就不是這麼樣的走向，少了政府為後盾這樣支持的背景，在臺灣推動以房養老，確實難以援引作為老年生活經濟的保障。
- (2) 當臺灣把房子當作投資生財的工具，而造成市場價格居高不下，對於低所得者購買不起只能望之生嘆，新加坡對此在政策上即嚴格加以限制。稅賦的課徵或許是抑制的方式之一，日本也有訂定土地讓渡稅，依據保有時間的長短課以不同稅額，以避免投機，甚至有特別土地保有稅，取得一定面積 10 年內沒有使用要課稅，以抑制土地投機，因目前土地價格已經回平而未再用。在臺灣對於增稅的做法，民眾還未能建立共識，往往受到政治力的操作又回到原點。
- (3) 回到我國「少的可憐」的公共住宅現況，為回應民眾期待而興辦社會住宅。在住宅法中「社會住宅」定義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。可是與營建署調查無自有住宅者中實際上期待買屋者(55 萬戶；7%)比租屋者(47 萬戶；6%)為多，這涉及價值觀以及長期以來“有土斯有財”觀念所影響，要能夠完全翻轉，可能還有待教育與大環境的轉變。

2. 人與房子的關係

- (1) 古時候的人，從出生到死亡，可能都是在同一棟建築物裡，所謂的壽終正寢，人與該棟建築物是如此密切的相依。在日本從不動產估價師的角度一再提醒，建築房屋的價值隨著時間延長而貶值，木造建築物 10 年後的價格歸零，屋齡 40 年就要打掉重建。加以新加坡鼓勵高齡者因應階段(家庭週期)不同的換屋措施，對於農業社會安土重遷、安身立命的觀念是一大挑戰，現代人常因求學或就業而有不同的居住地點，房子與家的關係，似乎要重新界定，隨著生命歷程階段，「變動」將成為正常。
- (2) 延續前述換屋及變動，與老人照顧領域強調的「在地老化」看似衝突，從日本及新加坡的操作過程中，建立連續性的照顧體系，隨著長者身體功能的變化、選擇不同類型(一般、自立到介護)的住

宅，按著家庭結構及生命週期，鼓勵子女與長者就近居住的措施，也都是**支持長者在地老化的做法**。

- (3) 老窩老窩，由於過去對於建築設計的規範比較粗糙，有不少的老人是因為年邁之後，爬不上樓梯、浴室沒有止滑、衛浴沒有扶手而被迫趕出家門，必須換屋。所以**高齡住宅通用設計的發展與推廣，極為重要**。日本在住生活基本計畫中即對高齡者住宅訂有無障礙的基準及目標，期能夠確保居住的安定；在新加坡的社區活動中心也可看到「友善高齡的建築環境」宣導摺頁，使民眾瞭解無障礙環境的重點，對於公共空間及家庭裝修的提醒，是值得學習的。
- (4) 讓房子可以延長使用的年限，就是讓**住宅在設計與興建時預先考量到未來高齡時的使用**；由於過去建築物的興建設計，比較忽視這方面的細節，從日本高齡社會的經驗，對於符合長者需求的各項設施設備的研究結果，值得我們學習與借鏡；如此建築才可以繼續使用，增加使用效益。

3. 住宅的維護管理

- (1) 延長房子的使用年限，使房屋的價值可以延續，由於新加坡組屋、日本團屋公營住宅，均訂有**定期粉刷外牆、整修設備的期程**，使得房子外觀不致於太過陳舊，政府透過管理費用的收取，加上經費補助協助整修，增加相關設施，對於住民居住品質頗有助益。
- (2) **管理的組織**：日本活用民間的力量，公營住宅中有”指定管理者制度”，與民間管理維護公司簽約。新加坡”市鎮理事會”是個**特殊的組織**，是國會議員所主導，其任務在管理組屋內的整潔與清潔，設備的維修保養、環境綠化與美化、各項裝置的更換與維修，確保基本設施的正常運作。實際的執行者，有自己管理，也有委託外包給物業管理業者。例如：5-7 年外牆粉刷工程、13 年屋頂更新防水工程，24 小時的緊急救援/維修服務。並負責接受政府補助辦理鄰里翻新工程，因為他們是在地組織知道民眾的需求，對於整體居住品質提升扮演重要角色。然而期待我們是否也能有這樣的組織，發揮這角色的功能。
- (3) **維修經費的問題**，無論日本或新加坡對於住宅或組屋訂有定期檢修維護的規定，例如大樓外牆的維護、粉刷，但是政府財源越來越困難，而維修成本頗高，因此執行維護整修的時間必須彈性調整(延後)。新加坡在分享時也提出同樣的問題，因為當初同時大規模大量的興建，遇到同時間必須維修，則必須有大量足夠的經費。這對我國各階段陸續興建的集合式住宅，儘管是屬於私人所有，但維護的經費需求，若沒有及早規劃，將可能會浮現成為必須面對的問題。

4. 居住品質的追求

- (1) 新加坡地小人稠，人口密度居世界第 3，抵達後看到高樓大廈林立，組屋住宅蓋得是一棟比一棟高，除了顯示建築技術的推陳出新，屋頂花園、空中廊道、多元的活動設施，多元住宅類型，多層次綠化及景觀設計，引入環保生態的概念，有生態組屋、綠色建築、能源及水資源的管理、廢棄物管理，可見對住宅品質的重視，新加坡 HDB 舉辦建築設計競賽，相信對於能夠入住得獎組屋的民眾也是一份榮耀，對於社區凝聚力是有幫助的。
- (2) 從日本 UR 洋光臺團地再生的經驗，為了活化地域發展、凝聚團地未來發展的方向，組成了顧問會議與地區會議，並做基礎調查確認會議邀請的對象，透過這二個會議共同探討社區未來的形象，這正是社區營造的起點。掌握社區中有豐富的空間與人才，特別利用二間店鋪，辦理 CCLab(社區挑戰實驗室)，讓民眾來預約免費使用，一則發掘社區潛在人才，使其發揮專長，亦可當作社區咖啡店、講座的教室、販賣物品，透過辦理活動創造人際彼此合作的機會。基此，空間規劃時，預留給住民使用的空間，促進彼此的交流，增加對社區的向心力。

5. 政策方向的思考

- (1) 日本介紹了「借地借家」、「借上型市營住宅」的概念，1996 年政府開始租借民間的住宅轉租給低收入者，這樣政府就不須要自己興建，而與屋主簽訂契約，地上權設定 20 年。據日本的介紹瞭解，神戶與橫濱是二個執行最多的區域，神戶是因為地震的關係，必須在短時間內安置災民；橫濱則是因為市區人口激增、因應高齡人口的需要。這也提醒我們政府未必要以興建的方式處理住宅的缺口，必要時充分運用民間的資源。

- (2) 在出發前，一直關心社會住宅、公共住宅會不會是貧民窟的代名詞，被貼上標籤，據某位講者所說，美國公共住宅推動的失敗確實是因為形象的問題，日本橫濱市營住宅在重建規劃時，就希望引進 UR 中高所得者，以提升整體區域的水平，惟從實際的分析中，仍是以區或棟來區隔(整區中有某幾棟是 UR 的；並不是同棟的混居)，又由於彼此的管理單位及方式不同，要說能夠融和，還有努力的空間；至於新加坡因為大多數民眾都居住在組屋，低收入者在取得組屋前透過津貼加碼的形式，使其有能力購買，因此也就無法區辨社會階層的差異，或許在未來替除標籤化值得借鏡。
- (3) 無論日本或新加坡在住宅政策方面，都已開始重視高齡者的議題，從建築規範著手、或是將服務引進住宅，使其能夠持續安全、安心的居住，符合在地老化的理念。面對我國高齡社會的趨勢，行政院已於今(104)年 10 月 13 日通過核定高齡社會白皮書，其願景及策略第四項友善環境，具體措施中：運用通用設計概念，促進生活無障礙：將持續推廣公共建設高齡影響評估機制，全面檢視修正建築、空間設計、住宅相關法規、準則及標準作業規範。相信藉著政策的執行及落實，對我國住宅政策將成為新的里程碑，與先進國家並駕齊趨。

(五) 結語

很榮幸參與此次「組團出國專題研究住宅政策規劃與推動班」，與不同背景的夥伴們，有來自中央及地方，營建住宅、地政、區域發展、財政賦稅、金融、主計、都市發展各個領域的夥伴們共同學習及觀摩，從彼此的交流中學習到不同領域的觀點，並且一同打開國際的視野。

雖然國情、條件與文化的不同，日本或新加坡的方式並不是我們能夠直接移植的，所謂他山之石，可以做為修正或豐富我國住宅政策的參考，確實不虛此行。

由於術業有專攻，背景有不同，我會從自己所熟悉的領域來關心課程的主題，雖然對未來工作助益有所保留，但從跨領域看到縣市政府城鄉局的同仁討論的過程中，反而開拓了我的視野，我也樂於就我所知道，國內在老人照顧上的制度與方式與夥伴們分享，尤其部會間的同仁，過去只在會議中相遇，透過這些天的相處機會，更容易充分的意見交流，增加了彼此的認識與瞭解，或許可以促成未來更多的合作，我想這是此次研究班額外的收穫。

最後感謝行政院人事行政總處及承辦單位財團法人國土規劃及不動產資訊中心費心的規劃與服務，成就這次國外研習與考察的圓滿完成。

九、 國家發展委員會專門委員宋玉珍

(一) 日本、新加坡推動公共住宅均有長遠的歷史，均起源於戰後住宅嚴重短缺，在國民經濟百廢待舉之際，透過政府大量興建公共住宅以滿足國民居住需求，安定民生，現階段供需大致呈現較為平衡狀態，在人口未大幅成長的情況下，新建推案量大幅減少，因此無論是日本地方自治體推動的公營住宅、都市再生機構實施的公團住宅，或新加坡建屋發展局推動的公共組屋，均從數量的增加轉向品質的提升改善，著力於既有住屋的更新、整建、維護工作。對照我國目前住宅市場所面臨的課題，包括都會區高房價造成民眾購屋困難、弱勢者租屋不易須政府提供社會住宅、老舊住宅品質亟待提升等三大面向，筆者認為日、星住宅政策確有可資借鑒之處，謹提出以下幾點看法：

1. 公共住宅政策照顧對象必須明確聚焦，以獲致最大政策效果

- (1) 以日本的公共住宅政策主要由公營住宅、公團住宅、公庫住宅之三大供應體系來說，其中公營住宅係由地方自治體（都道府縣或市町村）為低收入者提供之廉價出租住宅，其性質與我國目前規劃推動的社會住宅性質應較相近。在推動初期，其公營住宅之住戶資格分為二類，第一類為收入位數在33%以下，第二類租戶資格為收入在17%或更低，中央對於該二類公營住宅之建設成本補助分別為1/2及2/3。其後在1996年修訂「公營住宅法」後廢除二分類制，改為承租人資格為收入25%以下，惟對於高齡者、身障者等承租資格允許在40%以下。
- (2) 新加坡公民主要居住在政府組屋，2015年有83%人口居住於政府提供之公共組屋，其中5%為租賃型態，即約4.1%為租屋。依照其租賃組屋計畫，出租對象為家庭總月收入在1,500星元以下的家庭之新加坡公民。如以新加坡家戶所得分配來說，所得分位在26%以下的家庭(依據CPF Annual Report 2011)，在政府提供購屋津貼及優惠貸款下仍無力購屋者，提供低廉租金住宅(依房型及家庭狀況月租為26星元至275星元不等)。
- (3) 綜上，日、星將公共住宅定位在照顧低收入者(所得約在25%以下)，同時對於高齡者及殘疾者給予特別考量，對於青年則未見特別政策。相較內政部規劃之社會住宅係以50%分為點以下、臺北市以40%以下，顯高於日、星之標準甚多，另擬推動青年住宅。考量在政府財政能力有限的情況下，內政部所訂承租戶資格之收入門檻標準是否偏高，能否真正優先照顧無法在民間租屋市場獲得合宜的住屋的低收入戶？以及部分縣市擬推動青年住宅之政策，是否流於即興及民意壓力而未能有嚴謹的政策評估與長遠持續計畫推動。

參考日、星政府之公共住宅政策目標與做法似更為聚焦，建議內政部應審慎評估，從未來人口組成、地區分佈、各地區之家

戶所得及租屋負擔能力等面向分析推估，並衡酌政府財政負擔情況，據以訂定照顧對象之資格及所得條件，俾能真正達到政府照顧弱勢居住之政策目標。

- (4) 在租金訂價方面，日本公營住宅之租金係以房租計算基礎額(依承租戶所得級距訂定)×規模係數×所在位置係數×屋齡係數×方便性係數。新加坡亦針對家庭收入高低在租金方面亦有差別定價，且差距極大。而我國以臺北市為例，係依市價之一定折扣優惠，相較日、星之租金訂價同時考慮個別承租戶的所得負擔能力，更具有照顧弱勢之效果，應可供我國社會住宅租金訂價之參考。

2. 住宅政策應有完備的法制架構，以長期性、計畫性持續循序推動，以因應人口及經濟發展訂定相應之政策目標加以落實

- (1) 日本在 1966 年制定「住宅建設計畫法」，依該法訂定全國層級之「住宅建設五個年計畫」，將全國區分九個區塊，各區塊制訂「地方住宅建設五年計畫」，都道府的層級訂定「都道府縣住宅建設五年計畫」，在 1966 至 2005 年間總共制定了 8 期的住宅建設五年計畫，由民間與公共兩部門在計畫期間明確訂定如何進行住宅供給，以及關於由公資金的住宅建設須明示事業的數量，並由國家訂定「住宅建設」準則指導以及各期計畫目標。
- (2) 「住宅建設計畫法」在充足住宅量以及提升居住水準上，扮演了重要的角色，惟該法較著重於建設計畫面，至 2006 年廢止，並新訂「居住生活基本法」。此法以實現國民豐富的居住生活，確保居住的安定以及促進居住品質提升，將相關措施訂成基本理念，由國家、地方公共團體等負起責任，並制訂住生活基本計畫以及其他基本事項為目的。
- (3) 查 2011 年「居住生活基本計畫」中提出四大整體目標：「支持安全、安心的豐富住生活的住宅環境的構築」、「住宅的適切管理與再生」、「提升住宅市場的環境，適切地實現多樣化的居住需求」、「對於住宅的確保特別需要納入考慮對象之居住安定確保」，並均有訂有量化指標及 2020 年之達成目標，俾具以規劃相關措施及工作內容。
- (4) 我國於 100 年通過「住宅法」，「社會住宅中長期推動方案」於 103 年奉行政院核定通過，近期並提出「整體住宅計畫(104 年至 107 年)」草案，惟計畫內容似較為瑣碎，爰建議參考上開日本之居住生活基本計畫架構與內涵，覈實檢討我國住宅市場之質量問題，並揭櫫我國住宅計畫對於住宅質量整體環境改善與國民居住品質提升之目標與作為，以及適切之住宅性能水準、居住環境水準等準則，以期有計畫的引導住宅市場健全發展。

- (二) 此行除就公共住宅政策進行參訪學習外，對於日本(東京都及橫濱市)及新加坡的城市景觀風貌展現的整體和協性、建築設計的多元創意性，

建物及公共環境的優質整潔，構成的現代化城市風格，令筆者印象極為深刻。特別是新加坡為因應有限的國土空間資源，透過緊湊城市的規劃、高效而人性化城市建設與管理，銳意朝向打造節能減碳的花園城市大步邁進，所彰顯的星國政府行政的專業、高效與魄力，深值為我政府部門學習。

1. 老舊建築整建維護機制之建立

從日、星推動公共住宅的發展進程來看，不論是日本地方自治體推動的公營住宅、都市再生機構的公團住宅，或新加坡建屋發展局推動的公共組屋，均從數量的增加轉向品質的提升改善，著力在原有更新、整建維護工作，持續投入大量的人力與經費進行不定期的修繕與定期性的翻新改建，因此樓房外觀與公共環境均能維持整潔如新。

另日本為加強對於既有建築物相關整建維修，以延長建築物壽命，提升居住品質及公共安全，在制定建築物管理及維修標準方面，推動包括「住宅性能表示制度」、「建物健診」、「建築物定期報告制度」。

鑒於我國現存老舊住宅比率偏高，特別是臺北市屋齡 30 年以上之住宅比例接近 6 成，在住宅重建與都市更新推動況日費時的今天，政府應加強推動老舊住宅整建維護，以利提升住宅使用壽命及居住環境品質，建議可參酌日本之相關制度與做法，透過「住宅健檢」結合「住宅性能告示」制度的建立，將強制相關建物性能資訊於房屋交易時揭露，並供居民於使用過程中清楚掌握，此類似住宅品質評鑑機制將可鼓勵民眾更積極投入住宅整建維護，達到資產價值提高、居住品質提升及市容改善之多重效益。

2. 城市交通規劃配套

新加坡地小人稠，為減低尖峰時間市區道路擁塞及空氣汙染，除積極擴建捷運網絡、增加公車路線外，並推動高額且數量稀少的「擁車證」(Certificate of Entitlement, COE)以控制汽車數量成長，有效降低國民買車意願，並自 1998 年起實施電子道路收費系統 (Electronic Road Pricing System, ERP)，一方面有效紓解市中心區的交通壅塞問題，更達到控制道路及停車需求，將有限的都市土地控留作更有效的利用。

相對而言，近年我國都會區雖先後開闢捷運、公車專用路權等擴大推動大眾運輸服務措施，惟汽機車數量仍持續成長，大眾運輸使用人口難以提高，造成都市交通壅塞、空氣汙染、噪音干擾等外部成本，碳排放量增加，而都會區之汽機車停車空間不足問題更造成違規與市容環境破壞。因此建議我國應參酌新加坡實施的 COE 及 ERP 研議相關做法，真

正朝向低碳健康城市之路邁進。

3. 城市綠化

到過新加坡的訪客相信都會為這座城市滿眼的綠意感到印象深刻，早自 1965 年建國之始即以「花園城市」作為基本國策進行全方位的都市規劃建設，將城市綠化以點、線、面相結合形成網路化佈局。從樟宜機場入境後機場內的牆面及角落就有無數的綠色植栽迎接，都市街道充滿林蔭道路，都市空間內的中庭、建築立面、屋頂、擋土牆等混凝土結構區域，均利用各類植栽以花柱、植栽槽、巨大喬木等各類植被，形成多層次的綠色景觀，調和周邊高樓水泥叢林的單調冷硬，塑造綠意盎然的都市意象，帶來舒適宜人的熱帶城市風情。

我國國民長期對於樹木與綠環境的不重視與缺乏養護觀念，應是我們無法成為新加坡花園城市的原因，建議應學習新加坡的城市規劃理念，並加強國民教育等各方面積極著手，大力投入綠色城市建設。



建築立體綠化



水泥叢林 v.s.花園城市



創新多元的建築景觀



水泥叢林 v.s.花園城市

新加坡新舊和諧並存城市地景



橫濱港灣特色建築及都市夜景

十、中央銀行業務局襄理陳曉玫

本(2015)年 11 月 8 日至 21 日間，參加組團出國專題研究住宅政策規劃與推動班，就日本、新加坡住宅政策進行參訪研究，得以從宏觀角度瞭解二國相關政策的發展與擘劃。

參訪過程中，新加坡建屋發展局（簡稱 HDB）一樓大廳牆上，有一幅令人印象深刻的書法：杜甫古詩「茅屋為秋風所破歌」中「安得廣廈千萬間，大庇天下寒士俱歡顏，風雨不動安如山」。這段話是新國政府對百姓「居者有其屋」的承諾：運用國家力量，提供負擔得起的房屋及安居環境。多年來，該國政府確也不負這份諾言。

個人任職於央行，負責業務涉及住宅政策者，包括執行健全房屋市場之總體審慎措施、參與推動近 2 兆元之行政院政策優惠房貸、辦理 921 震災重建家園貸款，並關注房地產市場發展，諸如房貸利率訂價、政府住宅金融之財源籌措，以及房貸、不動產市場價量變化等。此次從更寬廣角度瞭解日、新二國住宅政策，實獲益良多。

參訪歸來，深感日新二國住宅政策規劃周延，並與時俱進。二國分別自 1950、60 年代開始制定住宅政策，從早期充分供應住宅、提供低收入戶租屋、辦理優利住宅融資，發展至關注民眾居住品質，提供樂齡及弱勢民眾安居環境等，許多做法值得參考，茲提出心得如下：

（一）以政府力量協助民眾購屋：

日本政府透過成立住宅金融支持機構，協助銀行提供民眾 35 年期固定利率房貸（見專題 5），使民眾獲得長期穩定房貸資金，並可預作現金流量規劃。新加坡政府協助民眾購屋制度複雜（見專題 10、11），配套機制包括由 HDB 建造並提供民眾合理房價之公辦組屋，給予首購、換屋合格民眾高額購屋補貼，結合房貸與公積金（民眾、雇主應就每月薪資提存一定比率公積金，帳戶存款僅特定項目得以動用，其餘須俟退休始能提領；政府目前並對公積金支付至少 2.5% 之利息）機制，使民眾透過公積金存款繳付房貸，並由 HDB 提供首購高成數（9 成）優惠利率（目前利率為 2.6%）房貸，剩餘 1 成頭款部分可由普通帳戶公積金支應，購屋負擔輕鬆。

觀諸我國住宅金融政策，早期政府辦理國宅、勞宅低利貸款（目前已停辦）；自 2000 年至 2008 年間，政府推動總額近 2 兆元之優惠房貸專案，提供利息補貼，除協助民眾購屋、減輕房貸負擔外，亦有協助提振景氣之考量。2007 年起內政部辦理住宅補貼方案，針對民眾購屋、租屋、修繕提供補貼，目前住宅政策偏重於協助中低收入戶住房、租房，並由 7 大公股銀行辦理青年優惠房貸（無政府補貼），政府房貸利率補貼範圍顯著縮小。建構民

眾安居的住宅安全網，是政府責無旁貸的責任，惟因政府資源有限，而民間持續有購屋住房需求，如何妥善運用資源協助民眾購屋，宜視環境變化，進行審慎全盤考量。

(二) 協助低收入戶租屋政策

日本於 1951 年制定公營住宅法，協助低收入戶廉價租賃房屋。新加坡亦有極為優惠的租屋協助措施：**HDB** 對於合格低收入戶民眾，提供出租房屋，並收取極低房租（1 房房型屋之月租為 26-33 新元，2 房型為 44-75 新元），遠較市場 1 間房間 800-1000 新元租金優惠。

我國自 2007 年起辦理對低收入戶租金補貼，起初係對合格家庭提供等額現金補貼，2015 年起，改就城鄉區域採差別補貼，並擴大補貼戶數，惟補貼金額未區分居住房型，且政府不以提供低廉租賃宅為配套；本節似可參考新國做法，研訂更細緻及更符民眾需求之措施。

(三) 政府支應住宅金融之財源籌措

為使政府住宅金融機制可長可久，需有強力財源以為後援，本節日、新做法不同：日本住金支持機構收購或保證銀行固定利率房貸產品，並以發行有價證券(MBS)資金支應。此項機制運作以來，住金機構營運獲利逐年成長，大幅降低政府補貼住宅金融之財務負擔。

新加坡獨特的公積金制度，係以強制民眾儲蓄支應部分購屋款，由於公積金帳戶款項大多需俟退休始得提領，因此整體公積金流動性安定。新國政府將公積金委由淡馬錫控股公司與新加坡政府投資公司運用調度，因資金運用績效良好，支應公積金存款利息及其他相關財政支出無虞。

我國支應住宅金融之財源，係由政府編列預算挹注，其中除住宅基金得購買政府公債、國庫券或其他短期票券外，尚無其他生利或籌資管道，如能就相關財源妥為籌謀，將有助減輕國庫負擔。我國金融市場資金寬鬆，發展 MBS 市場尚不可行，本節或可參考新國做法，考量就住宅基金委託專業機構操作以獲取收益。

(四) 積極研訂樂齡住宅政策

日、新二國已就人口老化問題列入住宅政策重點，日本鼓勵民間提供樂齡住宅出租（見專題 3、5），並由政府提供融資協助。新國做法更為積極，考量樂齡人口資產豐厚及退休養老現金不足困境，因此協助民眾以大屋換小屋，使其騰出資金支應退休生活，政府並建造出售樂齡小型公寓、提供精簡換屋計畫獎勵，以及契約回購計畫等，解決樂齡人口住房問題(專

題 11)。我國有與日、新類似的人口老化問題，但樂齡人口之安居政策尚未見成熟，有賴政府積極規劃推動。

(五) 政府支應民間機構無意願承作的災害重建、都更貸款等

近年日本政府對住宅融資之支持重點，已由以往協助民眾購屋，移轉至民間金融機構難以處理及無意願處理之災害重建住宅貸款、都更貸款，高齡者與弱勢家庭之租賃住宅貸款等。該等貸款因性質複雜或缺乏獲利性，以致民間機構不願承作，而由日本住金機構承做，但住金並不以 MBS 方式籌措財源，而係透過政府財政投融資支應，並編列預算予以補貼。我國住宅市場面臨屋齡老舊及都更案件長久停滯問題，政府如能強力介入並提供貸款協助，將有助於困境解決；至於對於弱勢或受災戶的貸款協助，因屬社會福利性質，我國係由政府利息補貼。應注意的是，現行災害防救法 44 條規定，災害貸款利息補貼由各級政府編列預算支應；考量地方政府大多財政窘迫，補貼資金來源恐有疑慮，似以參考日本做法，由中央政府支應為宜。

(六) 健全住宅市場之總體審慎措施

2008 年全球金融海嘯後，美國等主要經濟體實施量化寬鬆措施(QE)，國際資金湧入亞洲新興市場國家如新加坡、香港、我國等地，加速推升房價。為因應高房價問題，各國分別採行多項穩定措施。

以新加坡為例，該國除以總體審慎措施抑制房價外，並有 HDB 抑制售屋資金炒作及房屋快速周轉的配套機制：1. 民眾購買公共組屋 5 年內不得轉手。2. 民眾首購房屋 5 年期滿，並再購置第 2 套受津貼的公共組屋時，必須支付「轉售抽潤款」，亦即由 HDB 依據首購受津貼的組屋類型抽取售屋利潤，使政府取得民眾出售房屋的部分增值利益，具有社會公平性。另民眾售屋所得必需先償還當初由公積金支付首購房貸之本息，以免民眾經由售屋套取普通帳戶公基金款項。

新加坡採行穩定房市之總體審慎措施，主要包括 1. 調降第 2 戶（含）以上房貸之最高房貸成數（LTV）。2. 規範貸款負擔率（DTI）上限，民眾每月房貸分期付款占稅前月收入之比例不得超過 30%。3. 加重不動產交易稅負，例如加徵賣方印花稅及提高買賣雙方印花稅率。4. 加重不動產持有稅負。

對照我國措施，央行自 2010 年 6 月起陸續實施一系列針對性總體審慎措施，就大臺北特定地區第 2 戶以上房貸，以及土地抵押貸款管控貸款成數，有助控制房貸授信風險，抑制民眾投機購屋需求及建商囤地炒地行為。在租稅面，財政部於 2011 年 5 月至 2015 年底實施特種貨物及勞務稅，就出售持

有期間在 2 年以內房地者之銷售價格課徵重稅(稅率為 10%、15%)，且將自 2016 年起實施房地合一課稅。前開措施執行以來，已使建物買賣移轉量顯著下跌，且近期房價轉呈下跌，民間業者因此發出鬆綁財金管制呼聲。

以往我國政府常有透過鼓勵民眾購屋、提振建築業以振興景氣的做法，此與日本政府理念相近。但在目前我國同時面臨高房價居住正義議題，以及景氣不振的兩難情形下，總體審慎措施存廢需視房市發展審慎決定；而為提振景氣，採行鼓勵民眾購屋及協助建築業者去化餘屋等措施，現階段並不可行。

小結

日、新二國國情不同，住宅政策做法有別。日本透過中央、地方政府及民間力量，共同構建公營住宅、優良賃貸住宅、民間賃貸住宅之住宅安全網，財源籌措多元，不需全數仰賴中央政府預算支應。新國從社會工程角度，結合住宅政策與人口、生育政策(例如滿 21 歲之已婚民眾即具有首購公共組屋資格，而單身者需到 35 歲才有資格)，乃至於土地規劃與社區發展，由政府強力、獨力提供住宅，引導民眾遵循菁英政府的理想規劃，按部就班實現安居夢想。

我國自有住宅率已達 8 成以上，國民具有多元意見且民間富有活潑創意，益以政府財政負擔沈重，並無餘力擴大投入住宅政策財政資源，考量我國國情與行政體制和日本較為接近，包括公共住宅、樂齡住宅之建造、管理等節，似以參採日本公、民協力模式較為合宜。此種由政府提供獎勵、監督，並由民間提供資金、參與建造的合作模式，將有助於提升施政效率，並減輕財政負擔。

至於住宅政策個別措施做法上，新國結合公積金與住宅政策、規劃樂齡人口安居措施、協助低收入戶租屋，甚至立法透過市鎮委員會管理公共組屋之公眾空間(見專題 12 及案例參訪 12)，結合國會議員與所屬選區之民意，推動地方發展，並以招標方式委託物業公司管理等節，均有其創意及效益，後者可為我國未來公共住宅管理參考。此外，新加坡政府在面對問題、解決問題的積極態度，以及高效率執行力，都值得吾人借鏡學習。

十一、 行政院主計處基金預算處科長邱幼惠

(一) 前言

面臨近年來國內都會區房價高漲、房價所得比居高不下、空屋率高等住宅供需失衡問題，民眾對於政府如何滿足國人居住需求及改善居住品質等期許甚殷，爰如何以更有效率之方法來健全住宅市場及落實居住正義，適切回應民意之需求，已是當前中高階公務員應關切之議題與基本責任。在為期二週（104年11月8日至11月21日）之研習過程，暫時離開工作崗位，與其他19位來自中央各部會及地方政府優秀學長一起前往日本及新加坡兩個亞洲國家研習，經由財團法人國土規劃及不動產資訊中心細心之規劃安排，讓我們有機會聽取該兩國產、官、學等專家學者對住宅制度規劃、演進、推動及執行成效之專題演講與精闢見解，以及藉由案例參訪等課程，深入瞭解當地居住情形及政府興建公營住宅或組屋之實際概況，能在這段期間與大家互相切磋琢磨，非常珍惜，另感謝行政院人事行政總處用心之規劃，及長官的推薦和鼓勵，同事間的協助與代理，讓我有此次研習的機會，本次研習課程內容充實且豐富，深覺獲益良多，心中充滿感恩。

(二) 研習心得

本次研習重點包括住宅業務公私合作關係、社會住宅之興辦與營運、住宅業務經費籌措管理及住宅市場控管機制與租賃法制等4大議題，對於未來我國住宅政策之規劃及推動，均值得參考。以下謹就個人心得，作簡要之分享：

1. 日本政府為解決戰後住房短缺，以及伴隨經濟快速成長而產生人口增加等問題，建立了住宅金融公庫、住宅公團及公營住宅等三大住宅供給支柱，在持續追求經濟成長及提高就業情形下，藉由大量興建住宅來滿足人民住屋需求，從而衍生供給過剩、空屋率攀升等其他住宅問題。隨著社會發展與演變暨住屋需求已滿足，日本政府對於公營住宅所關切之重點，由原重視量之增加，轉變為質之提升，並著手對高齡等特殊族群之住宅需求作改良與補強、對公共住宅機構進行改革、與都市更新再生結合，以及加強公私部門合作等，適度減輕政府財政負擔。考量日本不論在經濟或社會上，以往經驗是臺灣之領先指標，故日本政府在公共住宅興建、管理維護所扮演角色之轉變、融資及住宅管理機構之設置及功能，以及如何建構安全舒適之生活環境等，均值得深入瞭解及省思。
2. 新加坡獨立建國後，政府為達「住者有其屋」之住宅政策目標，陸續採行各種措施鼓勵民眾購買政府組屋，其中包括組屋之售價，非直接依

興建成本而訂，而是以民眾「負擔得起」為考量，且政府另外又提供購房補貼，以增加購買誘因，目前已提供 83% 以上居民住在政府組屋，9 成家庭擁有住房所有權，另政府藉由購屋 5 年內不能轉手等法令規定，抑制民眾炒作及哄抬不動產，有效管控房市行情。另值得一提的是，新加坡組屋之開發、建設，係由隸屬國家發展部項下之建屋發展局主導，並透過中央公積金制度，倡導民眾自食其力及強制儲蓄精神，造就政府與民眾間資金之良性循環，進而強化新加坡之社會保障制度。隨著少子化及高齡化社會之來臨，新加坡政府對於高齡族群亦規劃提供組屋套現之選擇，適度解決高齡族群「有資產，現金不足」等問題，邁向老有所養之境界。考量臺灣與新加坡在體制、國情上存有差異，其政策未必能直接套用，惟依最新瑞士世界經濟論壇（WEF）「2015-2016 年全球競爭力報告」，新加坡排名第 2，其部分公共治理模式及政策意涵，仍具參考價值，可借鏡參考。

（三）結語

這次的研習不但讓我從課程中學習很多，且讓我在生活中得到了新的體驗，例如這是我第一次拜訪日本神奈川縣，感受橫濱市中心重建而成之海濱都市－橫濱港未來 21 之風華，該地區除規劃發展成環保都市外，區內亦保存了開港時期之歷史建築與現代感的高樓，形成新舊對比之特殊景象；以及初訪新加坡重要新地標－濱海灣金沙酒店，其特殊造型劃破海峽天際線，且獨特設計概念之空中花園、夜晚燈光水舞秀及週邊夜景，更是精彩滿點，均讓我印象深刻，另外，更重要的是，能在這段研習期間，與其他優秀學長就國、內外當前住宅政策互相交流討論，收穫滿滿，相信對未來業務推動應有所助益。

十二、金融監督管理委員會銀行局科長陳家珍

第一次參與跨部會之出國專題研究班，透過主辦單位及承辦單位周延安排之行前講習，初步瞭解我國及其他國家住宅政策之變遷與近況，並聽取來自學界與民間團體代表之建議；而後奔赴日本、新加坡，與當地嫻熟住宅政策與市場之政府機關、周邊輔助機構及學者專家相互交流，並實地走訪考察公營住宅、出租住宅、高齡者住宅及公共組屋之現況等，理論與實務兼具，獲益良多。謹將本次出行之心得概述如下：

- (一) 由供給面進行調節，係使住宅市場價格長期維持平穩較有效之方法：近年我國相關部會為健全房市而採取多項措施，例如：內政部興建合宜住宅及推動捷運延伸工程、中央銀行針對不動產授信採取限制貸款成數之審慎措施、財政部規劃房地合一實價課稅制度等，惟以日本及新加坡經驗觀之，渠等能大致有效控制住宅市場，避免發生價格劇升或劇跌之動盪，主要係因政府直接介入住宅市場，擔任住宅供給者角色，透過大量增加供給或掌握供給住宅之基礎資源（土地），滿足大部分民眾安居之基本需求，使杜甫「安得廣廈千萬間，大庇天下寒士俱歡顏」之願景得以實現。
- (二) 我國目前較難由政府大量增加住宅供給，故似可思考集中政策資源於需求面之調整：日本於二次戰後即開始大量興建公營住宅，迄今全國空屋數已達八百萬戶，故其房價長期持平甚至呈走跌趨勢。新加坡約八成土地係屬國有，且政府為興建組屋，得以低於市場水準之價格徵收土地，故住宅市場基本上呈政府寡占之局面，建屋發展局對組屋初級市場價格具有決定權，從而對次級市場亦有影響力。我國公有之空置國宅數量極少，且政府無法以低價強制徵收土地，於有限之土地及財政資源下，顯然不具備由政府大量興建住宅之條件，故難以複製日本與新加坡模式。惟市場價格係由供需形成，無法增加供給，或可思考如何減少購屋需求，例如：政策上引導改買為租，提供租屋者租金補貼，或提高持有閒置房屋之稅負，以促使屋主將空屋出租。
- (三) 推動以房養老或可多管齊下，使高齡人口得以依其情況及偏好，選擇合適之方案：新加坡職總英康保險合作社及華僑銀行均曾提出逆向抵押房貸，其後建屋發展局於 2009 年推出契約回購計畫，惟該局亦坦言，該計畫實際執行尚有諸多困難，迄今案件量甚少，故新加坡政府同時推動鼓勵高齡人口「擁屋換租屋」或「大屋換小屋」之小型公寓、二房式組屋靈活計畫、樂齡安居花紅計畫等，提供租屋及換屋者補貼或獎金，以多元化方案協助有房而無現金之高齡人口取得生活所需資金。我國於 2013 年由政府主導試辦逆向抵押房貸，立意甚佳，惟亦面臨高齡屋主與金融機構意願均不高之困境。基於每位高齡者持有房屋之情形、對未來生活之預期與資產配置之偏好等容有差異，未來以房養老政策或可擴大實施方式，例如：鼓勵金融機構自行發展商業型逆向抵押貸款，或結合社會福利機構，協助高齡人口將房屋部分出租或

換屋。

- (四) 地上權住宅於我國發展空間可能仍有限：新加坡公民及永久居民購買公共組屋，僅有九十九年房屋使用權，土地仍歸建屋發展局所有，惟組屋約四十年即會規劃重建，重建後建屋發展局再與原屋主簽訂之使用權契約，係重新起算九十九年，故實質上等同民眾具有永久使用權，不致發生契約到期後，居住者遭強制遷出之問題。我國地上權住宅多為民間本於商業經營考量而提供，契約一旦屆期，居住者即可能須另覓住處，故目前地上權住宅價格雖較一般住宅低，民眾仍傾向選擇購買具土地所有權之房屋。又地上權住宅若由政府主導，未來收回時可能面臨居住者不願遷出之抗爭，就國有土地利用而言，未必符合成本效益，故於有土斯有財之觀念下，我國尚難透過供給大量地上權住宅，有效緩解住房需求。

猶記得行前講習自我介紹時，彼此間初見之陌生；歷經日本與新加坡十四個朝夕相處，再於返國後共同完成專題報告與工作坊演繹，相信來自不同部會與縣市之團員，日後於住宅政策及其他業務之規劃與推動上，聯繫溝通將更為順暢緊密，這是此行另一項彌足珍貴之收穫。

十三、原住民委員會公共建設處科長鄭慧玫

有鑑於國內社會住宅之政策推動處於初期發展階段，健全國內整體住宅政策的發展及治理，涉及中央與地方相關機關之權責，透過 104 年組團出國專題研究住宅政策規劃與推動班的組成，可借鏡新加坡及日本住宅政策發展的經驗，促進交流平臺之建置，有助於國家住宅政策的推動，非常榮幸能參加本推動班，以下謹就關心議題及心得感想說明如次：

(一) 關心議題：新加坡部分

新加坡一個世紀前是落後的漁村，政府為解決居住及其引發的社會問題，1960 年成立建屋發展局(以下簡稱 HDB)，1964 年推動居者有其屋計畫，今天新加坡已建設成為著名的花園城市，世界公認住房率較高及住房問題解決比較好的國家，其政策得以成功推動，有賴於政府財政支撐、嚴格控制土地資源及公積金制度...等政策，以下謹就其重要政策摘要說明如次：。

土地控制：HDB 主要負責清理土地，改造市區，建設和管理公共住房，1966 年政府頒布《土地征用法令》後，該局有權依規定征收私人土地，以遠低於市場價格獲得大規模建設組屋所需的土地，降低組屋興建的成本。

財政支撐：HDB 有足夠財源推動組屋政策，主要係其財政預算除納入國家計畫，並由國家提供低於市場利率貸款。此外，為保障居民能夠買得起組屋，未根據興建成本，而是以 70% 的家庭能夠買得起三房式組屋所決定低於市場價格的房價，所造成的收支虧損，亦由政府核准後每年從財政預算中給予補貼。

金融政策：HDB 初期以發展低成本住房求快速解決住房危機，其效果不令人滿意，調查原因是購買力不足，為降低居民購屋成本，HDB 以低於市價的價格出售組屋，低於市場價格的房價差額由政府給予補助，另外於 1968 年政府允許居民動用公積金購買組屋及支付每月的房屋貸款，倘購房者的現金和公積金不足支付購房款時，HDB 會為居民提供低息購房貸款，大幅提高居民購房能力。

保房制度：為確保組屋計畫有效執行，新加坡對組屋政策定位以自住為核心，並制定整套完善的管理法規嚴格執行，在保障房制度上，限制居民購買組屋的次數，規定一個家庭只能同時擁有一套組屋，購買組屋必須居住，不允許有空房，一年內不能整房出租、5 年內不能轉售組屋，也不能用於商業經營，如果要再購買新組屋，舊組屋必須退出來，否則將面臨高額罰款甚

至牢獄之災，預防投機多佔者讓弱勢群體住屋權益得不到保障，避免公共住房市場出現混亂。

住居多元政策：為考慮國家多元文化，自 1989 年頒布居民種族比例政策，在組屋區中合理搭配一定比例的華族、馬來族、印度族及其他族群共住，並且充分考慮人們不同年齡階段對住房的需求，從單身、成家步入老年，均依據家庭成員增加、收入狀況、養老保障等多方面兼顧，設置不同組屋類型有 2 房式、3 房式、4 房式、5 房式。另為鼓勵世代同堂，大家庭親人相鄰而居，彼此照應，還特意設計一種三房式與一房式相連的新組屋，目的就是方便年輕夫婦照顧老人，也便於老年人有更多時間與孩子們相處。凡購買此類組屋的居民，均可享受優惠價格。

住屋安全網：目前居住組屋的人口中，有 95% 在政府居者有其屋的計畫下購買房子，其餘處在社會底層的低收入戶，待解決的不單只是住屋問題，面對通常是多面性的問題，政府提供價格低廉的租賃組屋，如月收入少於 1500 新元的家庭，可以申請租賃一房式(實用面積約 33 平方米)或者二房式的組屋，政府最低以市場租價的 10% 來收取租金，如果家庭月收入不超過 800 新元，一間一房式組屋的每月租價只在 26~33 新元左右，作為這些家庭的最後一道安全網。另外建屋局為低收入家庭興建更多他們負擔得起的兩房式和三房式組屋，住屋輔導員會為他們提供住屋選擇方面的諮詢，包括如何根據經濟能力選擇合適的組屋類型，並於 2006 年推出額外公積金購屋津貼，在 2007 年和 2009 年調高津貼數額，幫助願意努力的低收入購屋者擁有自己的第一間組屋。

(二) 關心議題：日本部分

為緩解二戰後住宅短缺的問題，日本政府首先在立法上，先後制定實施《住房金融公庫法》(1950年)、《公營住宅法》(1951年)...等40餘部法律，明訂中央政府和地方政府的權責，健全的住房保障法，滿足不同階層的住房需要，以下謹就日本政府推動住房政策的行政體制、金融及低收入戶住房政策說明如次：

行政體制：日本政府除了成立省住宅局作為決策協調機構，還成立住宅公團(2004 年改組為都市再生機構單位性質也由原來的特殊法人變為獨立行政法人)負責公宅的建設，另外住宅金融公庫作為專門的政策性住房金融機構，通過提供長期低息貸款服務予公共住房建設。公團住宅、公營住宅與住宅金融公庫被稱為公共住宅供給政策的三大支柱。目前日本中央政府及地方政府，透過自行興辦或與民間合作，提供多元的公共賃貸住宅，依不同需求、

弱勢族群或所得標準，類分為出租給低收入戶的公營住宅，專為老年人身體機能設計的高齡者優良出租住宅，提供中等收入戶或中所得家庭的優良出租住宅，UR 出租住宅及公社住宅等。

金融政策：日本運用財政和金融手段，創造獨特的住宅金融公庫，向普通居民提供長期低息的住宅資金，為解決日本居民的住房問題，特別是對穩定金融市場的利率和資金發揮巨大作用。此外，日本在住房方面採混合型金融政策模式，由央行為領導，民間金融機構為主體，政策性金融機構為補充，政府與民間結合。政府住房金融機構有住宅金融公庫（住宅銀行）、住宅公團、住宅融資保證協會等；民間住房金融機構包括住宅金融公司、勞動金庫（工人銀行）、住宅社團等。其優點可以充分發揮民間及地方團體的作用，吸收大量社會資金發展住宅建設。因此，第三部門的大力介入成為日本住房保障的一大特色。

保障低收入住房：《公營住宅法》明定以低廉的租金提供給居住困難的低收入者，及中央需補助公營住宅建設經費，因此日本的公營住宅建設費由中央政府補貼一半，包括住宅建造費用、住宅基地平整費，還有附屬公用設施如幼兒園、公共浴室、集會場所等的建設費用，另外補貼居民的租金差額也由政府吸收。

公營住宅對承租人有明確的收入上限規定，其對象群體是收入水準處於最低的 25% 的階層。公營住宅的房租是根據擬承租者每年申報的收入以及公營住宅所處的位置、面積、建成年限以及其他條件決定。公營住宅一般採用抽籤方式在符合條件的申請者中選取入住者，但對於住宅貧困度特別高者、收入低的老人家庭、母子家庭、殘疾人家庭等給予特別照顧。

另外，為對低收入階層中的特殊貧困階層提供特別服務，《公營住宅法》中規定「第一種公營住宅」和「第二種公營住宅」的區分。第二種公營住宅面對特殊貧困階層，租金更為低廉，中央政府對地方政府的補貼標準也有所區別，對第一種公營住宅的補貼標準為二分之一，對第二種公營住宅的補貼標準為三分之二。對於入住之後收入水準超過上限標準的承租人，公營住宅法規定其必須在三年之內搬出公營住宅，在搬出之前對其租金水準按規定應進行調查，以體現公營住宅的政策目標。

(三) 心得及建議意見

臺灣社會面臨人口老化、經濟弱勢、都會高房價、公宅存量不足....等居住問題，政府推動社會住宅具其急迫性，鑒於中央及地方人力短缺，因應

社會住宅之推動，業務量激增，建議參考新加坡、日本或韓國之公私合作之機制，引入第三部門或成立住宅專責機構，共同推動公共住宅業務。

日本及新加坡在法律上，明確各級政府在保障公民居住權利方面的責任，強化完善廉租住房制度，提供可負擔彈性補貼公宅的機制及保障不同族群在住房上的需求。另外日本在《公營住宅法》實施後，提供大量的資金並配合金融及財政政策，不間斷的進行公營住宅的建設及維護更新，為緩解低收入群體的住房問題發揮極大的成效，實踐應優先照顧社會弱勢者居住正義的基本價值，值得借鏡。

政府在規劃社會住宅租金提供優惠時，建議還要滿足不同弱勢者在社會、經濟、身心上及文化上的差異，如單親、獨居老人、身心障礙者及原住民族對空間需求及文化傳承各不相同，具有高度社會福利性質。住宅興建和維護管理的成本，不可能只靠租金收入平衡，建議政府參考新加坡及日本做法介入補貼。

十四、臺北市府都市發展局主任秘書羅世譽

在為期兩週的日本與新加坡住宅政策研習，分別至日本明海大學不動產研究所、早稻田大學及新加坡國立大學不動產系、日本不動產研究所等學術及專業機構學習；並與日本國土交通省、橫濱市都市整備局、獨立行政法人都市再生機構、財團法人住宅金融支援機構、東京都市改革協會、新加坡建屋發展局、市區重建局及丹戎巴葛市鎮理事會等住宅業務政策與執行人士，進行交流討論，獲益良多，有助於現行公共住宅政策之推動與改進。以下分別就個人觀察學習日本、新加坡在住宅政策制度、方式，及可供學習參考之處分別摘述說明。

(一) 日本公共住宅已達一定供給「量」

第二次世界大戰後，日本住宅短缺，開始了日本住宅政策及計畫之推動。先由「住宅金融公庫」提供貸款興建購置住宅開始，後有「住宅公團」大量興建公團住宅。目前「住宅金融公庫」重組為「住宅金融支援機構」，改以不動產證券化及住宅興建機構貸款為主；「住宅公團」興建之公團住宅除出售部分外，因興建任務完成，改組為隸屬中央國土交通省的獨立行政法人「UR 都市再生機構」，承接住宅公團之出租住宅，其餘均轉為公營住宅，交由地方政府營運。

日本約有五千萬戶住宅，其中自有佔 60%左右，其餘多為出租住宅，出租住宅中約有三百萬戶為公有出租住宅，約占住宅存量的 6%。政府興辦的公共住宅有許多名稱，現在大致包括公營住宅約有 220 萬戶，都市再生機構(UR)管有約 75 萬戶等兩大類。當時係依 1951 年「公營住宅法」等法令，由當時之住宅公團所興建，現已不再新建。其中公營住宅就占了三分之二左右，由地方依各不同行政體管理(如都營住宅、市營住宅等)，供低所得者申請租住。公營住宅其租金較市價為低，有一定的公式計算且有因所得不同由政府所給予的差額補助。而都市再生機構(UR)管有的 UR 住宅及其他少部分由地方住宅供給公社提供之公社住宅，因僅提供中所得者，租金係以參考市價訂定。

這兩類公共出租住宅，由 UR 再生機構營運受理所得 80%分位點以下至 25%分位點以上之國民申請；而 25%分位點以下之低所得者，則由地方政府（都道府縣）承接營運及改建，並稱為「公營住宅」，均為出租性質之公共住宅。近年來中央及地方政府多已不再新建(除改建外)，顯示日本公共住宅存量已達一定規模，並多已能滿足無住屋者之基本需求量。

(二) 日本公共住宅 政府共同投入財源

日本戰後政府全力投入住宅提供，解決住宅短缺之問題，一方面由成立住宅金融公庫提供民眾自建及購宅貸款的資金；另一方面，成立住宅公團取得土地，包括軍方不再使用的公有土地，開發大型住宅社，供民眾購買或租用。1996 年以後地方政府對於興建或改建部分老舊公營住宅，中央政府會提供補助，提供工程經費二分之一的補助，對於地方自籌的二分之一，顧及地方財政負擔能力，允許發行公債籌資。租金之計算則訂有公式隨入住者之所得條件與居住地的區位與住宅狀況而有不同，屬於階梯式之租金模式，超過個人所得負擔能力部分由政府補助。以上機制，均為推動公共住宅之助力，也係臺北市政府積極努力推動之方向。

(三) 面對「質」與「空屋」問題 改善邁進

由實際參觀東京明海大學旁的 UR 大浦社區案例，可看出日本公共出租住宅多為前身住宅公團所興建，採大基地千戶住宅規模的方式開發，設計為高層建築住宅群，外牆多以不貼瓷磚，採混凝土直接塗佈油漆面層方式處理，並以一定年限維護更新方式檢修，實際所參訪的案例正洽好在進行中。

當然，UR 所掌管的全國約 75 萬戶之中高所得可申請入住的出租住宅，僅占公營住宅存量 6% 的四分之一，其所執行之成效，依其行政法人的組織型態而言，當較政府行政體系之運作更有彈性、服務的內容更加豐富。例如參訪的案例中，位於橫濱的「洋光臺」UR 出租住宅社區，更導入了社區營造的模式，提供單日型與多日型之活動場地（社區店舖所整修運用），供 UR 或社區居民團體，重新塑造社區共同討論場域，以收集居民對社區整建的各種意見，創造及激發出社區營造活力，建立由下而上的雙向溝通管道。

相對於 UR 出租住宅住戶所得層的差異，由橫濱市政府所營運的「十日市」公營住宅，可約略看出缺乏「混居」型式(所得級距集中，如 25% 分位點以下)，明顯從社區建築的維護、管理、營運及社區的活力上與 UR「洋光臺」住宅社區，有些差距。

另日本住宅市場之空屋佔總住宅量的 13.5%，扣除其中除別墅、出售住宅及出租住宅等，不影響住宅市場之空置比例外，餘約有 8.6% 左右之空屋，包括：透天住宅、老舊非耐震住宅及廢棄不使用之住宅。這些空置而無未改建之住宅，因有長期低量使用、安全補強經費可觀及低度甚至不能使用等因素，除影響了市場住宅可提供興建住宅之用地，對居住使用安全

性亦造成不少影響及不安的顧慮。日本的稅制亦是影響改建的因素之一，相對而言住宅持有稅不高，包括：固定資產稅（1.4%）及都市計畫稅（0.3%），而拆除重建其資產稅將提高六倍，也影響了老屋改建的誘因。因此，如何將空屋、老屋有效運用或改建，是目前日本住宅政策所面對的重要課題之一。

(四) 新加坡以「政府」為主體的住宅供給體系

新加坡政府主導提供住宅，建立一條鞭的供給模式。從國家發展部(MND)之戰略規劃開始，就已將提供住者有其屋為重要施政理念之一，並已協調土地取得與供應。從下設都市重建局(URA)的概念計畫開始，落實於主要計畫與土地使用管制中，規劃住宅社區土地，供房屋發展局(HDB)購入土地，大量提供可負擔的政府出售「組屋」，供符合條件的公民申購。同時搭配公積金制度，從工作薪水及雇主提撥一定比例金額進入自己的購宅戶頭，有購屋需求時可搭配政府提供之首購津貼及其他補助，繳納自備款並配合建屋局或一般銀行提供之貸款，購置組屋。目前已有 80%新加坡公民居住於政府的組屋中。

為使民眾有多樣性機會選擇組屋，建屋局提供多種房型供民眾購買，如二房、三房、四房、五房型，因其將客廳、書房等計入，故二房、三房及為我國所習稱之一房及二房；四房及五房型則為三個臥房的三房型。可負擔部分係以住宅貸款每月負擔佔所得之比例計算，已達合於國際間認同的三分之一以下，約為四分之一。近年來，隨著氣候暖化、老年化程度加劇，對新建的組屋無論在生態綠建築、無障礙設施提供等都已納入。對於老舊組屋則選擇性更新改建、新加設電梯於低層住宅、更新高樓式組屋電梯為每層都停（目前多為每隔四、五層一停）等改善因應。

(五) 市鎮理事會發揮整合與物業管理功能

新加坡所有政府興建的組屋均交由全國設立的 16 個市鎮理事會管理，管理組屋社區公共空間之硬體設施設備，經常性清潔維護及定期性大型或新增之修繕及更新工程。由於市鎮理事會的主席由國會議員擔任，加上組成之委員包括居民、專業人士及標得市鎮理事會管理工作的物業公司之執行長等，為成員組成。由物業公司為主體營運各項管維及修繕工程。通常為三年一約，可續約一次。以實際研習的丹戎巴葛市鎮理事會為例，即對外招標物業公司委託營運。目前參與市鎮理事會委託的物業公司約有四至五家，受託營運丹戎巴葛市鎮理事會之物業公司，即為建屋發展局的子公司，充分發揮整合與協調功能。

市政理事會執行政府組屋的管理維護工作，除依規定可向組屋住戶收取管理費，亦可向國家發展部提出補助申請，約得到 20% 的費用。在這些收入中，百分之三十五，須納入長期修繕基金(Sinking fund)，如 5-7 年須外牆粉刷、約 12 年屋頂防水更新等，始可動用。對於居民維護管理上的各項反應管道與處理效率，均有 SOP 規範與績效指標要求，以期做好雙向溝通，並有助於三年約滿之續約達成率，並使組屋居民在住宅使用 50 年的生命週期中，保持一定的社區公共設施之服務品質。

(六) 新一代組屋「生態綠能」與時俱進

公共住宅社區之規劃興建，導入生態及綠建築理念設計，已是各國積極推展的方向，新加坡 2007 年建造此第一座的生態公共組屋，2012 年完工啟用，臺北市亦已著手推動中，值得學習與推廣。以實際研習的新加坡榜鵝公共組屋-綠馨苑(Treelodge@Punggol)為例，該社區組屋位於新加坡東北部，鄰近東北角海邊，是第一個以生態規劃設計為主的組屋，藉由利用長年風向設計建築物座向，並規劃綠色平臺提供數百公尺的人車分離綠廊，提供居民中休閒運動使用。其中配置兒童遊戲場、各式植栽、花架等設施，串聯其中，營造生態綠色軸帶之具體意象。兩端並設置廣場及眺望平臺，供社區居民租借及活動使用。

除了生態層規劃之外，藉由擴大植栽面積，增加居民可自行種植之植栽槽，擴大為社區花園並增加其對生活之實用性。同時對於住宅立面之綠美化，也有充分的考量與設計。在再生能源方面，屋頂設有太陽能板，所產生之能源供作為社區地下停車場公共用電之提供。為考量建物生命週期之管理維護，立面所使用之塗料，也選擇具有自我潔淨功能及耐久性之材料，以節省清理及更新之費用。從此社區之後興建之社區組屋，建屋發展局均已將生態列為組屋規劃設計之理念，具體實踐生態城市之規劃方向。

(七) 展現住宅政策實踐的決心與持續力

日本公共住宅體系的三大支柱：公庫、公營、公團住宅完成「量」(約 6%)供給住宅之任務，並將賡續解決公共住宅更新、自有住宅老屋及公寓大廈改建等「質」問題。我國目前首要問題仍在於住宅需求者的滿足，首都圈公有出租住宅存量不足 1%，實已落後甚久，仍待加緊趕上。日本對於地方政府興建或改建部分老舊公營住宅，中央政府會提供補助，提供工程經費二分之一的補助，顧及地方財政負擔能力，允許發行公債籌資，值得我國

借鏡學習。對於都市中大面積之軍方已不再使用之土地，轉為興建公共住宅，由日本案例中顯示，與本市推動中公共住宅發展之模式相同。

對於數量龐大的公共出租住宅，日本在中央層級設有「UR 再生機構」對於大型出租型社區，進行管理，地方如東京都則有「住宅供給公社」管理公營住宅，多以法人或公社型態進行委託管理；新加坡則以市政理事會為代表，實際仍多發包民間物業公司(且有 HDB 子公司參與)進行管理，均多非政府體系為管理執行單位。我國的公共住宅管理體系，仍屬政府執行，為考量未來量提升後之管理效率與能量，現已朝設立政府出資設立「公宅管理公司」方向進行，與兩國模式一致。

日本為中所得者提供 UR、公社等出租住宅，低所得者提供低廉的公營出租住宅；新加坡則提供 80% 國民購買政府興建可負擔的組屋，兩國多已達成具體之建設目標。反觀我國住宅市場提供之住宅價格高，民眾進入門檻較高，雙北都會區尤甚，有賴政府對住宅政策的決心與持續實踐力，才是解決我國住宅問題之關鍵所在。另以本次研習活動而言，建議應多增加各級中央與地方政府交流研習之機會，以凝聚共識互相提供意見，分享彼此政策執行成效，以達互相觀摩學習之功能。從涵蓋縱向中央地方主要執行機構，橫向財、主、地政、金融等各協力部門，學習中整合本位思考，降低資訊落差，落實中央與地方的合作夥伴關係，實有助於住宅政府之推動與執行。

十五、桃園市政府住宅發展處副總工程司賴芳美

日本第二次世界大戰後住宅短缺，同時房租高漲，使得約 2 千萬人無房屋可居住，為了緩解住宅短缺問題，日本政府於 1946 年實施房租管制，並成立「建設省住宅局」，代表政府行使住宅建設決策和管理監督的職能。1950 年頒布「住宅金融公庫法」，並成立住宅金融公庫，針對當時一般家庭普遍缺乏建造或購買住宅所需資金的情況，提供長期低息貸款。1951 年訂定「公營住宅法」，依據公營住宅法，由中央政府出資鼓勵地方政府興建住房、向民間收購住宅或租借三種方式，然後再以較低價格出售或出租給低收入者。若為政府興建與收購者，則由中央與地方政府各出資二分之一；若為租借取得，則由中央政府負擔三分之一之公共設施整建費用。1955 年高度經濟成長期，為了投入公共的資金提供中產階級良質的住宅，設立了日本「住宅公團」。

在出租住宅方面，日本中央政府及地方政府透過自行興辦或與民間合作，提供非常多元的公共賃貸住宅，包含政府興建出租給低收入戶的公營住宅、出租給中低收入戶的地域優良賃貸住宅、出租給高齡者的高齡者優良出租住宅、都市再生機構(前身為行政法人住宅公團)興建的 UR 賃貸住宅。在經費來源方面，公營住宅由政府全部出資，都市再生機構或民間興建的出租住宅則有政府補助、公庫融資等措施協助，低收入戶(0~40%)的租金差額則均由政府補助。

在多元住宅政策推動下，至 2013 年日本全國的住宅存量約有 5,210 萬戶，住宅自有率約為 60%，而有近 1,740 萬戶是居住在出租住宅中，約佔 33.40%，而其中政府興辦的公共賃貸住宅約有 282 萬戶，佔住宅存量之 5.40%。但各大都會區之住宅自有率均低於 60%，至少擁有 38%至 49%之出租住宅比例，公共賃貸住宅的比例較全國平均高，如東京都佔 8.43%、大阪府佔 9.8%、名古屋市約佔 10.9%等。

不同於歐美、日韓等各國推動社會住宅的方向，新加坡力行「居者有其屋」政策，目前全國有自有住宅者佔 80%以上，其中 95%是擁有建屋發展局(HDB)興建的組屋，建屋發展局管理組屋總數為 890,212 個單位，其中出售組屋共有 842,680 單位，佔組屋比率高達 94.66%，而出租組屋共計 47,532 個單位，佔組屋比率 5.34%。新加坡居民取得組屋的產權其實是取得 99 年的使用權，要轉賣組屋的屋主擁有及實際居住至少達 5 年，但政府要抽 10~25%的附加費，組屋可進入市場轉賣不受限制。如果不滿 5 年時賣掉組屋，屋主只能將組屋回賣給政府，政府照原價收回。

新加坡組屋售價的決定並非僅以成本為考量，而是由建屋發展局依據居民

的購買能力與組屋的區位等條件，如距離市中心遠近、房屋面向、樓層等因素來訂定。承租戶每個月須付約佔薪金 10%~19%的租金，組屋承購者每個月每期付款約薪資的 24%~27%。而政府在出售時列舉其售價與市價差距以顯示政府津貼補助的金額，以供承購者瞭解政府所給予的津貼利益的多少。此外，為了鼓勵青年家庭照顧長者，另訂有三代同堂或鄰近長輩的購屋津貼。

新加坡政府為了公民的長期照顧政策，1955 年建立了中央公積金制度，這是一項全面的強制儲蓄制度，規定雇主（不論是私人機構還是國家機關）和雇員都必須以雇員的薪資為基數，按照法定的公積金繳納率將個人月薪的一部分存入中央公積金局的個人賬戶，用於退休、住宅、醫療、教育等諸多方面。為了降低人的購屋負擔，1968 年中央公積金局推出「公共住屋計劃」，規定公積金會員可動用公積金存款購買新的或是轉售的建屋發展局興建的組屋。

日本出租住宅的營運管理由興辦者負責，較常見的公營住宅由縣府或市府委託或成立第三部門管理，如東京都市整備局委託東京都住宅供給公社(以下稱 JKK 東京)統籌管理、名古屋市役所委託名古屋住宅供給公社管理；而 UR 賃貸住宅則由都市再生機構(原住宅公團)管理。新加坡組屋的公共空間管理維護主要由市鎮理事會（Town Councils）負責。市鎮理事會（Town Councils）是在市鎮理事會法案下成立的政府民選組織，非屬於 HDB 的一部分，亦不受 HDB 監督，為新加坡獨創的制度。目前新加坡共有 16 個市鎮理事會，各市鎮理事會的管轄範圍配合國會議員選舉的選區而調整，並由選區國會議員來領導；市鎮理事會區內每個國會議員可推薦 6 個以上 10 個以下的會員，會員的三分之二必須是選區居民且必須為組屋住戶，以反映地方需求。市鎮理事會運作的經費來源包括政府補助、向居民徵收服務費或向商業用戶徵收租金、雜項收入(商業空間的租金與管理費收入、停車場的管理收入、投資、罰款收入等)、向社區改善計畫委員會(CIPC)基金申請的專案計畫經費等等。市鎮理事會每年均需提出年度預算報告，包括收入與支出、新的項目說明、儲蓄基金的運用情形，並刊登在公報上。

因應少子化與人口高齡化，日本與新加坡都面臨住宅存量大於住宅需求量的課題，以及改善住宅設施因應高齡者需求的課題，因此，目前的公營住宅政策均採取不再進行新的公營住宅興建，轉而辦理舊的公營住宅整建維護改善設施或直接進行拆除重建，日本政府甚至將住宅公團改制為都市再生機構，結合都市更新改善住宅品質。而新加坡建屋發展局則在改建老舊組屋的同時，落實綠建築的理念並加強組屋建築立面設計品質，以縮減組屋與私人住宅品質的差異，提昇組屋居民的榮譽感。

經由日本與新加坡住宅政策的執行成果與經驗，重新檢視本國的住宅政策，我個人覺得可以借鏡、加強與修正以下的事項：

(一) 持續建置公開透明的住宅資訊

日本的『全國公共賃貸住宅』網站收納了所有的社會住宅資源，包含區位、照片、坪型、格局等一覽無遺；新加坡以 HDB Info WEB 提供出售、出租組屋的各項相關資訊，包括申請條件、區位、房型、各組屋曾參與翻修計畫或出售租屋前一年交易價格等，新加坡市民並可透過網站直接登錄申請組屋。雖然日本與新加坡對公營住宅的資訊均充分公開，方便民眾搜尋，但對於一般私有住宅交易資訊、中古住宅的交易資訊卻極待建置，目前各國住宅市場均在大量空屋問題，建置公開透明的住宅資訊，有助於住宅市場的正常化，目前國內甫推動房屋交易價實價登錄制度，各界對此制度尚不同的見解，政府部門堅定推動的立場，相信經過一段時日一定可以見到成果。

(二) 珍惜及妥善運用有限的公有土地資源

因土地資源有限，各國的公有土地均不會輕易標售或標租，多數推動社會住宅成效良好的國家均擁有大量的公有土地或者具有土地強制徵收權，臺灣過去的土地使用制度使公有土地不斷成為私有，使得目前推動社會住宅政策時受到限制。故未來在土地利用的層面上，政府需審慎考量，避免任意之標售，並參考新加坡政府以提供土地使用權或地上權的模式供公私部門開發使用，以發揮公有土地的效益，達到資源共享的效果。

(三) 中央與地方政府應充分合作，共同推動社會住宅

落實社會住宅政策，需要大量的土地與經費，在新加坡組屋由行政法人建屋發展局興建營運，經費不足部分由政府出資補助，而在日本公營住宅中央與地方政府各出資一半，交由行政法人都市再生機構辦理。社會住宅要大量的資金，在照顧弱勢家庭的政策下，租金一般都比市場行情低，無法以租金收入來支應興建成本，甚至管理維護成本都只能勉強維持，更不用提土地取得成本的來源。依目前行政院核定的住宅政策，社會住宅興建管理工作交由地方政府執行，但地方政府財力有限，因此，中央政府宜修改國有財產法、公有土地撥用相關規範，讓社會住宅的用地可以無償使用公有土地，並補助工程經費，以利地方政府執行社會住宅興建與管理。

(四) 社會住宅租金應考量入住者家庭收入情形

日本與新加坡出租公營住宅與組屋租金訂定，除了住宅區位、房型、

屋況新舊、設備訂價外，也依據家庭總收入、申請次數調整，家庭總收入愈高則租金愈高，過去曾擁有或接受相關補貼者則租金愈高。新加坡還訂定三代同堂的加碼補貼，不僅依住宅及收入高低決定租金，亦考慮使用者對政府住宅福利的使用次數，避免公共財的濫用，並搭配高齡者相關政策。

(五) 結合民間資源推動樂齡住宅

日本政府國土交通省與厚生勞動省為瞭解決高齡者住宅問題與長期照顧問題，於 2011 年 10 月共同訂定高齡者住宅登錄制度，對民間機構依登錄基準建置與經營高齡住宅者，提供興建工程經費補助、租稅減免、低利貸款等獎勵措施，並修訂借地借家法，明訂民間機構得以不動產證券化、不動產信託等機制取得資金，如需租用公有土地或建築物者得申請租用 20 年，以降低民間業者投資風險。而在案例參訪 6：UR 高齡者住宅實務案例介紹-ココファン日吉視察的實例可看到，由學研機構興建經營的高齡者社會住宅建築物中，可包含需介護高齡者租用住宅、可自立高齡者租用住宅、多代同堂家庭租用住宅、一般家庭租用住宅醫療照顧，附加居家照顧服務、日常餐飲服務、交誼中心、藥局、一般商業服務等設施，並定期辦理地域交流活動以使融入鄰近社區生活。這種類型執行方式正符合行政院推動在地老化的政策方向，惟其跨業經營的型態，不易由政府興辦營運，宜訂定相關獎勵措施，或以 BOT、OT 方式，鼓勵民間機構興辦。

十六、臺中市政府都市發展局副總工程司陳煒王

(一) 前言

臺灣近年來因房價過高，弱勢族群無法負擔房價，亦無法承租適宜之住宅，社會住宅議題於是開始受到重視，而相較於亞洲國家其社會住宅發展已行之有年，日本因二次世界大戰後，房屋嚴重短缺，透過「日本住宅公團」（現改稱為都市再生機構）負責興建公營住宅；新加坡則係透過公積金及政府建屋發展局主導大量興建公共組屋，使國民有八成以上居住於政府興建之組屋，成效斐然。我國因興辦社會住宅經驗不足，為瞭解各國興辦社會住宅方式，遂辦理此次出國參訪行程，作為後續中央及地方政府推行社會住宅政策之參考，本次行程係透過「財團法人國土規劃中心及不動產資訊中心」接洽日本及新加坡政府重要的住宅行政部門、相關大學科系教授、住宅開發機構與研究中心等，並針對兩國社會住宅制度、興辦、經營、管理模式等進行拜訪及交流，獲益良多，特此感謝。相關學習內容及省思心得分述於下。

(二) 日本賃貸住宅政策摘要

1. 公營住宅發展架構

日本政府住宅政策推動組織架構中央機關為「國土交通省」，地方政府則為各住宅局。中央政府提供政策、立法、金融及技術協助，地方政府扮演實務推動者角色。

(1) 住宅金融公庫

1950 年頒布《住宅金融公庫法》，並成立住宅金融公庫。日本戰後面臨的嚴重住宅短缺，當時一般家庭普遍缺乏建造或購買住宅所需資金，政府決定設立住宅金融公庫，提供建造或購買住宅者長期低息貸款。「住宅金融公庫」屬於政府全額出資的政策性金融機構，1990 年之後公庫與民間銀行貸款利率開始出現競爭，故於 2007 年轉型為「財團法人住宅金融支援機構」，類似行政法人之組織。機構成立之後，每年約有 2800 億日元之盈餘。

(2) 興辦公營住宅

日本政府於 1951 年制定了《公營住宅法》，依據該法公營住宅興辦方式可由地方政府直接興建或向民間收購住宅或租借民間住宅

(借上型)三種方式，然後再以較低價格出租給低收入者。若為政府直接興建者，一般係由地方政府興建而中央政府提供財政支援，中央與地方政府經費負擔各為二分之一；興建後出租給低收入者，租金與市價之差額，則仍由中央與地方政府各負擔二分之一。

(3) 住宅公團興建

1955 年日本經濟高度成長，人口向都市湧進，造成住宅需求嚴重不足，「住宅公團」於是設立並開始大規模的住宅開發興建，並以新市鎮計畫為建設主體。隨後各於 1981 年統合為「住宅都市整備公團」，1999 年再改組成都市整備為重點的「都市機盤整備公團」，而隨著經濟的安定，住宅的供給量亦達市場需求，此時住宅的目標為由「量」轉變為「質」。2004 年受到行政改革的風潮，都市基盤整備公團與地域振興整備公團的地方都市開發整備部門共同整併為「UR 都市再生機構」。業務轉變為都市再生、賃貸住宅管理、災害復興與建構郊區生活環境等業務，其中賃貸住宅部分已不再進行開發，轉而因應都市人口集中與高齡少子化，而要求住宅品質的全面提昇。目前 UR 所管理的團地計有 1,692 處，共計 746,213 戶。

2. 公共賃貸住宅類型

1951 年通過《公營住宅法》，1955 年成立「住宅公團」，1965 年通過《地方住宅供給公社法》，確認體制與推動模式，且人口 50 萬以上的市可成立「地方住宅公社」，為地方政府協助出資成立之法人單位，協助地方推動住宅事務。日本公共賃貸住宅相當多元，合計共約 336.2 萬戶，約占總住宅存量之 6.7%。其中公營住宅 209 萬戶、改良住宅 16 萬戶、公社住宅 18 萬戶、UR 住宅 74.6 萬戶與地域優良賃貸住宅 18.6 萬戶，目前已從量的增加轉為質的提升，且不再新建而改採既有住宅整建修繕或更新改建。日本的租金設定是依負擔能力彈性調整租金，同時考量住宅區位、住宅面積、屋齡、便利性等條件設算租金。且出租住宅亦採多元分別供給不同對象，如公營住宅與改良住宅為專門租予所得分位於 25% 以下之低收入戶；UR 與公社住宅則出租給所得分位在 50% 以下中低收入戶，地域優良賃貸住宅的出租對象則為所得分位 80 以下者。



圖摘自日本橫濱市建築局網站

3. 維護管理模式

日本公共賃貸住宅之管理部分，行政業務係由地方政府辦理，如入住者評選、管理及招租制度的興革等；而社區維護管理工作較常見的乃由地方政府委託第三部門管理，同時住宅與社福服務結合，引入社福等民間團體進駐提供服務模式。如橫濱市 2003 年 6 月修訂之地方自治法規，為了能善用民間之力量，而更有效率來因應市民多樣化之需求，並提升對市民的服務品質與節省經費，故引進指定管理者制度。未來 2014-2019 年度已與 4 家民營管理維護公司簽訂契約，並將橫濱市分為八個區塊，由 8 個事務所負責管理維護及清潔工作。

(三) 新加坡組屋政策摘要

1. 組屋興建

1960 年代初期，新加坡公民的居住環境狹小擁擠，住宅問題嚴重，政府於是成立了「建屋發展局」(Housing Development Board，HDB)，積極解決住宅短缺問題，大力推動組屋的開發建設。所有組屋必須向建屋發展局申購，2015 年調整核心家庭每月收入必須低於 12,000 新幣，此規定幾乎可適用全體公民，因此，超過 80% 的新加坡公民居住在政府組屋。除了收入上限外，申請者必須是至少 2 人的家庭，亦即申請者與合法使用成員必須組成一個家庭單位，在解決住屋需求的同時，亦結合了社會人口政策。居者有其屋計畫主要是以補貼價格方式來出售房屋給申請者，但是低收入者的購買能力還是非常有限。

2. 兩階段購屋政策

新加坡政府為了杜絕炒作組屋，規定購入組屋後五年內不得轉讓；而當五年禁售期過後即可以出售。五年之後，有些家庭可能已經增添了新成員，有需要的家庭可以利用出售組屋獲得的利潤，加上工作累積的

積蓄，購買更符合家庭需要的住宅單元。但如出售首購組屋後，如家庭的收入基準仍然低於首購組屋收入上限，則可以獲得第二次申購組屋機會，惟必須向政府繳交轉售抽潤，此制度使新加坡公民更有彈性選擇合適之住宅。

3. 公積金制度

新加坡政府於 1964 年推動「居者有其屋」計畫，並於 1968 年通過以公積金協助公民購買政府組屋或私人住宅產業，使得參與強制儲蓄者可以低利率貸款購屋，並使公民更加容易擁有住宅，此政策其實係政府硬性要求每個公民將收入的一定比例儲蓄，以作為其購屋基金，而政府並輔以一定比例之購屋津貼(收入越低津貼越高)，因此公積金制度成為新加坡住宅金融體系最重要的來源。

4. 多元類型與完善機能

建屋局將依據公民收入核定優利貸款，確保每月分期付款上限不超過其月收入的 30%，最長貸款期限為 25 年或至貸款人 65 歲。此外，購房者亦可以依據的收入狀況和家庭人口選擇不同房型；60 年代建造之公共組屋多以至三房型為主，隨著經濟發展，四至五房型組屋亦相繼而生，而政府為使公民有更多選擇，更推出由私人開發商設計興建的私人組屋計畫(DBSS)；因此組屋類型是相當多元的，且每一組屋所在區域，依不同規模配套設置完善福利設施，包括便捷的捷運站、公車站、學校、診所、警察局、購物中心等設施，生活機能健全，居民無需再至市中心消費購物。

5. 低收入戶照顧

居住於組屋的人口中，有 95%在政府「居者有其屋」的計畫下購置了住宅，其餘 5%收入較低之族群，建屋局也制定租賃組屋計畫，由政府提供大量津貼，協助其安居。月收入低於 1500 新幣的家庭，可以申請租賃一或二房型組屋，租金為市場租價的 10%；如月收入低於 800 新幣者，一房型組屋的每月租金僅約 26~33 新幣。

6. 管理維護制度

HDB 對組屋專有部分的修繕，設立清楚且嚴格的準則，而組屋的公共空間的管理維護則由市鎮理事會 (Town Councils) 負責，其是在市鎮理事會法案下成立的政府民選組織，由民意代表、管理維護單位及居民等共同組成，負責處理公共區域的日常維護、定期修繕、改善工程與其他

服務等，政府則對各市鎮理事會的營運效能進行評估，在市鎮理事會的架構下，入住者可成立居民委員會，透過舉辦各項活動建立居民對社區的歸屬感，且許可範圍內適度參與決策，扮演著居民與政府之間的溝通橋樑。

7. 混居政策

新加坡是一個多種族的移民國家，華人人口占 74.7%，馬來人占 13.6%，印度人占 8.9%，其他人占 2.8%，種族多元，為了使來自各民族的人們能夠和諧共存，每座組屋對不同種族皆有一定的配額，依各種族在全國的人口比例去分配組屋數量。如沒有如此規劃，而採自由選擇方式，通常相同種族會群聚在一起，時間一久，便很容易發展出內聚力較強的小團體，形成一個種族間壁壘分明的社會，而社會問題亦容易因此而引發。

(四) 省思與建議

二星期參訪行程對日本及新加坡住宅政策有初步瞭解，然國情文化與政治制度皆不相同，難以直接複製兩國經驗，但對於本人參與未來社會住宅推動有很大的啟發，試將想法再述如下：

1. 質量並重降低修繕：

日本及新加坡二戰後皆因住宅需求大增，一開始大量興建對品質的考量較少，日後因機能無法滿足致使必須以改建或重建方式來確保居民生活要求；而臺灣住宅自有率雖已有八成以上，但社會住宅存有量僅 0.08%，在積極趕上的同時更應以「優質」方向思考，所謂「質優」非指使用空間大小，在臺灣社會住宅或許是個中繼住宅概念，不是要求住的「舒適」，而是符合使用者需求及良善生活環境，如日本推動的「住生活基本計畫」及新加坡組屋社區大量的綠化平臺與生態建築；此外建築物日後維護修繕亦是相當大的經費支出，兩國皆採用集中外露管路與簡易外觀飾材等設計，都是值得借鏡，未來亦可採用智慧偵測與節能設備，配合定期修繕維護，以延長建築物使用時間及降低維管費用。

2. 人口高齡社福照護：

臺灣人口老化比率雖非最高，但速率卻相當快，高齡化的社會是我們必須面對的議題，除了在空間通用設計的基本要求外，高齡者所需的補助與照護更是重要，日本住宅政策在提升居住生活品質上，並非僅有住宅管理單位硬體面的執行，社會福利單位軟體照護的配合，才能使整

體住宅政策更形完整，這點是我們急需提升的觀念。目前臺北市政府新推出之社會住宅(如興隆一期)已採通用設計概念規劃，並提供 2%專為肢障者設計之房型，此外未來亦將與醫療產業合作，實施居家照護制度，真正確保高齡者之居家生活安樂。

3. 階段換屋滿足需求：

目前各縣市政府設定社會住宅之申請對象，多以收入分位在 40%或 50%之青壯年為主，並以單房型居多，惟未來這類家戶人口數增加後，原單房型之空間勢必不符使用，在新加坡即有二階段換屋補助津貼制度，視家戶人口需求而更有彈性之選擇。另當年齡老化，家戶人口由多變少時，空間與經濟之需求亦有再換屋之必要，日本「高齡者優良賃貸住宅」與新加坡「樂齡安居花紅計畫」，皆為協助高齡者重新取得合適之住宅之機制。故未來各縣市社會住宅房型數量之比率與入住申請之規定，皆須將「小屋換大屋」或「大屋換小屋」需求納入考量，使得整體社會住宅租用之選擇更具彈性。

4. 完善機能減低鄰避：

目前在臺灣的氛圍，多數人支持居住正義，但卻排斥在他們住所附近興建，原因是擔心社會住宅的文化和人流質素會影響區內的環境和治安，並進而影響房價，這些觀念都亟需溝通與導正。目前臺北市政府都市設計審議委員會，對於社會住宅的品質和內容訂立了一套審查標準，使社會住宅之造型外觀與多數市面開發案無異甚至更優，降低標籤化。另在日本及新加坡其社區規劃同時還考慮完善的生活機能，如公園遊憩、購物商城、社區集會所、圖書館、藝文表演場所等，這不僅提升社會住宅社區生活品質，如開放給鄰近社區居民使用，如此市民共享完善的公共設施，更能減少「鄰避」效應。另高齡者集中居住的高齡住宅，亦容易淪為鄰避設施，為此，不少西方國家多強調「代間連結」(generation connection)，目的在鼓勵不同的世代互相協助之混居模式，不過臺灣礙於都會區土地分割面積狹小，要開發一塊機能完整大型基地機率較低，近年在日本，亦有以小規模垂直混居的居住形式，如橫濱鶴見區的「多世代地域交流型住宅」，將需介護老人安置在一樓，二樓以上則為自力型高齡住宅及一般青年賃貸住宅，底層亦提供幼稚園、輕型商業、藥局及照護設施等，並與鄰近小學交流，藉此生活互動與鄰近社區自然融合在一起，這些都是我們在規劃入住者申請時可一併考量的。

5. 總體營造凝聚共識：

近年來臺灣積極推動「社區營造」，居民解決問題同時也創造共同的生活福祉，逐漸地居民與社區環境建立起緊密的社會連繫，這樣的概念在社會住宅社區亦應大力推動。本次參訪日本 UR 興建的洋光臺團地，感受其積極推動社區再造的熱情，為凝聚社區未來發展的方向，藉由基礎調查確認邀請參與社區再造的對象（專家學者），參與社區會議討論並辦理競圖，共同塑造社區未來形象。另為使社區人才得以發揮長才，特別利用社區空閒二間店鋪辦理 **Community Challenge Lab**，分為短期借用 **Short Lab**(7 日內)與長期借用 **Long Lab**(以月為單位)，讓民眾來預約免費使用，可作為咖啡廳、商品展示或工作坊等，同時亦透過辦理各項親子活動增進社區凝聚力，而這些社區營造計畫推動皆是由 UR 辦理，洋光臺團地是個實驗性基地，未來將逐步拓展至其他 UR 賃貸住宅社區。同樣地在新加坡組屋社區之居民委員會，亦扮演此一角色，這都是我們未來在社會住宅整體規劃時，可導入之概念。

十七、臺南市政府都市發展局正工程司陳心怡

住宅法自 101 年施行以來，社會住宅議題持續發燒，各縣市政府也著手積極擬訂住宅政策及住宅計畫。住宅政策及計畫長期以來在臺灣未受重視，現在則成為新興的、且須加速迎頭趕上的政策議題。在各縣市政府住宅專業人員不足的情況下，此次住宅政策規劃與推動海外研習班，對於各縣市政府確實有很大的幫助，個人也因此增長許多住宅專業知識，並透過日本、新加坡之住宅政策推動經驗交流，帶給個人許多啟發。

(一) 日本課程部分

日本政府對於人民居住問題，自戰後即開始重視，公營住宅、租賃住宅等政策發展甚早。相對來說，住宅相關制度發展成熟，公營住宅亦利用早期土地取得較無問題的因素興建，故有一定存量。日本社會經濟發展與臺灣類似，可供參考之處不少，本次日本研習部分個人心得如下：

1. 日本大量興建公營住宅是在戰後住宅供給嚴重不足的時期，主要係利用戰時原有軍事用地來興建。但發展至今日本住宅市場已空屋率偏高，公營住宅也不興建，而以推動私有空屋整修出租為未來方向。對照目前臺灣的住宅市場狀況，所謂的高房價問題已非供給不足造成，市場空屋率亦不低，臺灣是否應大量興建公營住宅，或參考日本推動私有空屋整修出租，為重要的考慮方向。
2. 除公營住宅外，日本並透過法人機構 UR，大量興辦租賃住宅，租賃住宅並非供經濟弱勢居住，租金亦非低於市場。簡而言之，這個部分並非視為社會福利，而是為提供租賃市場一定的存量，而做為整體住宅市場的調節。目前臺灣社會住宅的思維仍落於弱勢族群的居住照顧，針對租賃市場的健全思考方面，仍屬欠缺。
3. 日本公營住宅係以地區整體規劃發展，新加坡亦同。這與目前臺灣以單棟建築處理感覺不同。而區域環境的整體打造，包括學校、公園等設施的提供，創造良好生活機能，是避免公營住宅成為貧民窟的重要關鍵。
4. 後續管理維護為重點。日本公營住宅皆有一定的屋齡，但透過良好的管理維護，在外觀上仍相當整潔，外牆定期粉刷翻新，配合社會趨勢需要增建電梯等，良好的管理維護讓公營住宅、租賃住宅永續的經營。然而橫濱市府也有提到，由於管理維護的財政負擔大，如在同一時間大量興建公營住宅，會在同一時間需要翻新維護，造成財政困難，所以在公營住宅的提供上，應多年期的逐步興建。
5. 日本公營住宅也開始考慮混居的問題。由於日本公營住宅係提供給較低收入者，而 UR 的租賃住宅則是中產階級皆可居住，實際上在參觀時亦可發現，公營住宅社區似乎較為封閉，在新的公營住宅重建案

中，橫濱市府已將 UR 租賃住宅納入，想要形成混居，但看來實際上社區的交流仍有困難。

(二) 新加坡課程部分

新加坡的政府組屋政策發展背景，與臺灣差異較大。主要新加坡土地八成為公有，在住宅上自然也是以政府組屋為主，並非將住宅放入自由市場中，房地產業也非新加坡重要的經濟產業。在經濟體制差異較大的情況下，新加坡政府組屋可能在管理經營層面，可以給予我們一些啟發：

1. 新加坡大量興建政府組屋，係由建屋局專責辦理，建屋局是半官方組織，在組屋銷售經營上有一定的彈性。對照日本參訪經驗可以發現，法人機構似乎是大量興建租賃住宅的重要組織，不論在日本或新加坡，皆有專責獨立的半官方機構來辦理住宅業務，顯見住宅興建提供需要一定的行政彈性，並且以公司營運的角度來思考，避免造成政策財政的沉重壓力。
2. 雖然以專責法人組織可較有效率的經營公共住宅，但政府的補助經費仍是不可或缺的，不論是日本的 UR 或新加坡建屋局，每年仍由政府挹注補助經費，新加坡建屋局每年虧損更由政府補足，給予住宅政策推動無後顧之憂的全力支持。
3. 新加坡政府組屋與私人房屋在外觀上幾乎是完全沒有差異的，自然不會產生標籤化的問題。新加坡的公共住宅相當重視建築設計，不但不會千篇一律，甚至希望走在設計最先端，創造話題。對照過去臺灣國宅的做法，似乎就顯得保守(當然這跟成本有關)。也因為最初的整體規劃設計有其品質，後續的管理維護有其制度，所以新加坡的政府組屋帶給民眾良好的信心。回到臺灣目前社會住宅，常受到周邊社區的反彈，也許就是過去平價住宅、國民住宅留下不良的印象所致。
4. 政府組屋的管理維護，新加坡以市鎮理事會這個蠻創新的組織來處理，市鎮理事會這個組織是架構在新加坡特殊的政治體制下，所以臺灣難以複製，但公共住宅的管理維護顯然是一件重要的、應定期辦理的作業，並且不管在新加坡或日本，此部分的經費會是後續長期的財政負擔，需要政府大量補助。

本次住宅政策規劃與推動海外研習班，課程由國外專家學者到公私部門代表皆有，豐富且多面向的課程，讓個人受益良多，對於日本以及新加坡的住宅政策有了更深刻的瞭解。本次唯一的缺憾是原訂前往韓國瞭解法人組織的運作，未能成行，但日本與新加坡的研習課程已收穫許多，希望能對於未來本市住宅政策及計畫，帶來新的思維。

十八、高雄市政府都市發展局課長吳淑妃

國內住宅市場出現，高房價(北部)、高自有率及高空屋率現象，面對不同區域治理，如何讓國民居住適宜住宅且享有尊嚴之居住環境，無非是中央及地方共同努力的目標。經由參訪日本及新加坡行前講習，先瞭解我國住宅政策與市場現況、面臨困境及兩國住宅政策介紹；到實際出國參訪，展開日本住宅市場現況、中央及地方住宅制度、社宅建構、金融公庫支援、公營及都營住宅、UR 賃貸住宅及 UR 高齡住宅；既前往新加坡就其住宅市場、政策發展、公共組屋建構、營運及財務規劃、公積金制度解說，至市鎮理事會在住宅業務之公司合作、市區重建局及國家發展局介紹住宅政策及城市發展願景、各式組屋實際參訪，這一系列的課程，可深度探索及觀察，讓之前僅接觸住宅補貼及住宅基金管理的我，對住宅政策有進一步的啟發。

日本為解決人民居住問題，早期住宅短缺就透過住宅金融公庫、公營住宅及公團住宅等三大政策，鼓勵國民自行努力去買屋及租屋，再由政府補助。公庫由政府全額出資，提供住宅建設資金，至廢止由獨立行政法人住宅金融支援機構所接管；公營住宅提供出租中低收入者，以緩解低收入者的居住問題，入住後收入超過上限標準，須在三年之內搬出公營住宅，在搬出前應調高其租金，以體現公宅的政策目標；住宅公團除提供低所得住宅外，並提供窮困勞動者必要住宅，建設主體是各個地方自治團體，無法因應大都市周圍地區的大規模開發需要，誘發民間企業建設公寓大廈，但對日本住宅生產技術的進步與提高住宅生活，均有一定成效；由住宅量需求滿足到質的轉變，現在住宅政策的核心「住生活基本法」，以確保與提升居住生活安定，如確保基礎性安全、支持安心的住生活環境服務的提供(老齡者的穩定住處...)、朝向低碳社會的住宅方式、確保現有住宅可順利地流通、形成在未來可以運用的優質住宅存量等等。日本住宅法制方面，可供我國制定相關法規之參考。

在日本住宅市場方面，具新建住宅比中古及改建住宅市場多之特徵，主要是日本對住宅市場之建物經濟耐用年數認定較短，一般老舊建築 15-20 年，公寓較長，視建材種類及利用度會有不同，不動產交易即 20 年後不管建物價值，老舊空屋無人繼承，被廢棄空屋有安全上及防災上問題，加上大量新建住宅投資，即使地方公共團體透過制定空屋條例及推行空屋對策之相關特別措施法來因應，對於保安上有危險的建物，雖有建築基準法有關拆除命令制度，有規定諮詢、指導、勸告、命令、代為執行等手續，及違反命令處 50 萬日元以下行政罰款，屬強硬措施，但沒有很多實例。我國建築方式或許不同，目前高空屋率問題尚待解決，為解決弱勢家庭居住需求，在土地稀少、財政困難情況下，大

量興建社會住宅，讓高密度住宅地區更形擁擠，對居住品質是否造成衝擊，或者資源及人口過度集中，影響區域失衡發展等等，值得深思，即使克服財政，滿足量的需求，未來到質的轉變，宜有充分規劃。

日本借地借家開始係為保護弱者，法律規定無正當理由，房東不能不續租，如地主欲租給他人需先結束原契約，1991年修正，定期借地權規定期滿即返還地主。2000年修正，引用定期借家權制度。住宅契約不更新，雙方協議於期間內依約進行，至修正前契約仍依原規定繼續適用。租金方面舊房客續訂租金通常較新房客新訂租金低，故房東不願揭露租賃資訊。有感於我國住宅租金補貼與人民的住宅需求息息相關，弱勢在租屋市場，確實需要有法規保障居住權利。對「租不起但租的到」屬可解決的經濟弱勢問題；但「租不起且租不到」的屬經濟問題可以「租金補貼」來協助，而經濟加上社會弱勢問題，及迫切需要「社會住宅」來優先照顧易受到住宅歧視排擠之國民，也急需要財政、社政、民政及勞動等協力扶植，等待社會住宅的空窗期。爰租借民間住宅增加供給量，更形迫切，或全面清查閒置公有住宅，評估規劃整建修繕供給亦值得考量。

還有像日本橫濱市借上型市營住宅政策，以租借民間新建或既存之住宅，轉租給低所得者，業者提出新建事業計畫，經政府認可訂協定契約；次年向政府申請補助並開始興建；第三年完工，雙方訂定租賃契約且政府予以補助金後，即可開始入住及管理，且政府可補助民間業者，租借作為公營住宅之房屋興建或修繕費用。甚至十日市場，主要給低所得家庭居住，因建物及設備老舊，改建後成為中高層公營住宅，全部為租賃住宅，配置有公園與學校，有市營住宅2千餘戶(低所得)、UR住宅有5百餘戶(中高所得)，具混居效果，並規劃營造便利的居住環境，還有好的管理維護制度，顛覆對公營出租住宅環境印象。值得關注的是因為當初大量興建公營住宅，目前整修的經費確實已造成政府龐大的財政負擔，值得納入我國興建社會住宅未來之考量。

同樣新加坡為解決居住問題，政府於國家發展部設「建屋發展局」(HDB)，提供大量平價的組屋，讓國民能實現「住者有其屋」的理想。建屋局是新加坡公共組屋最大開發商和主要規劃師，各市鎮經過全面規劃蓬勃發展，為保持組屋公共區域優質環境，由各市鎮理事會協助管理維護，並通過各項翻新計畫，為組屋保值，當然每年少不了政府補助。建屋局還採用發展科技，全面發展綠色組屋、綠色鄰里及綠色社區，如榜鵝綠馨苑為新加坡第一個生態市鎮，居民享有環保生態生活(節能設計、青翠綠林，可降低溫度，還配合坐北朝南建築設計，使風量提高等)，甚至位於新開發之市鎮，政府還在當地規劃輕軌捷運，利

用交通建設及設計創意，吸引居民進住。新市鎮開發住宅方式可為我國都會區社會住宅腹地不足，未來中長程計劃之參考。

住屋福利的獲取並非無限，新加坡政府對組屋的申購、使用和轉售規定也做了限制。新建組屋一生只有 2 次的購買機會，限定每戶家庭只能擁有 1 套組屋，購入後必須住滿 5 年後才可轉賣，夫妻離婚，必須 6 個月內把組屋賣掉、搬出，購房者選擇靠近父母居住，能額外獲得津貼。新加坡政府透過住房政策，落實鼓勵結婚與生育，培養家庭倫理和諧。建屋局每年還會出資金翻修、改造和重建一部分公共組屋，還有公積金儲蓄繳費按照不同比例入普通賬戶、特殊賬戶、醫療賬戶。普通賬戶的公積金可用於購置政府組屋，以降低購屋壓力。針對沒能力買房的社會底層低收入家庭，則提供租賃組屋，租金僅約市場出租價格的 10% 到 20%，因此組屋不會太好，因為每位新加坡國民都必須建立擁有良好工作意識，以實現居者有其屋。

我國與新加坡社會發展與國情不同，無法效法新加坡興建大量組屋，來提升社會住宅供給量。若社會住宅擴大興建，是否造成資源浪費，影響住宅市場供給，涉及我國住宅政策走向。短期持續辦理住宅補貼，社宅興建規劃、租借或整修閒置公宅來因應住宅需求，中長期評估，考量因地制宜，規劃社會住宅興建數量，增設興建及管理維護補貼財源供給，長遠甚至可以新加坡中央公積金制度為借鏡，研擬屬於臺灣未來年輕人的公積金制度。

十九、基隆市政府都市發展處科長林賢家

(一) 前言

職目前服務於基隆市政府都市發展處，擔任住宅管理科科長，科內與住宅政策規劃與推動相關的業務，計有老舊國宅管理、住宅補貼作業、公寓大廈業務及擬訂住宅計畫等。公務生涯當中，能與中央各部會及地方直轄市、縣(市)的各級長官，一同參與本次「104年組團出國專題研究住宅政策規劃與推動班」，實感萬分榮幸，14天的研究課程，讓我對住宅政策的規劃與推動，有了更充份的瞭解與認知，希望能有助於日後對承辦住宅業務之挈領與開展。

(二) 日本研究課程重點整理

1. 日本住宅政策的歷史

「住宅金融公庫」1950年設立，解決住宅嚴重短缺，「公營住宅」1951年法制化，地方公共團體的參與，提供低廉的租金給低所有者，「日本住宅公團」則於1955年設立，中央機關與大都市圈共同參與，提供給中所得者，解決了住宅問題，以上號稱日本住宅政策的三本柱，成效卓著。後又有「住宅地區改良法」、「新住宅市街地開發法」、「地方住宅供給公社法」、「日本勞工住宅協會法」、「住宅建設規劃法」及「關於促進都會區的住宅地供給相關法」等階段，至2013年止，全日本住宅自有率達到62%，公營及UR出租住宅達到6.1%。

2. 住生活基本計劃

住宅需求從量的滿足，改為質的提升，2006年日本政府制訂了住生活基本法，有四項核心目標如下：

- (1) 支持安全、安心的住宅環境構築。
- (2) 住宅的適切管理與再生。
- (3) 提升住宅市場的環境，適切的實現多樣化的居住需求。
- (4) 對於住宅的確保特別需要納入考慮對象之居住安定確保。

3. 參訪橫濱市營住宅

1951年制定公營住宅法，透過中央與地方政府合作，建設可滿足健康文明生活要求之住宅，並以低廉租金提供給居住困難的低收入者，促進國民生活安定，以及增進社會福祉。1986年導入「階梯式租金」及「征借公營住宅方式」，目前則以增加公共福利設施，來提高居住品質。

4. 參訪獨立行政法人都市再生機構（簡稱 UR）

前身是「日本住宅公團」、「住宅，都市整備公團」、「都市基盤整備公團」，2004 成立，隸屬国土交通省，現役職員 3,201 人。主要業務包括「都市再生」、「賃貸住宅」、「災害復興」、「新區開發」等，其中 UR 賃貸住宅共約 70 萬戶，1 年有 6,000 億的租金收入，出售住宅則約 68 萬戶，UR 現已不再作賃貸住宅，但仍有作舊改新、無障礙、社區營造等新住宅。

5. 積極面對住宅新課題

日本政府除持續精進住宅品質外，面對出生率下降，高齡化現象，及人口減少所造成的空屋問題，於是積極研擬確保居住安全及安心的法律，共計如下：

- (1) 促進住宅品質確保相關法律(1999)。
- (2) 確保特定住宅瑕疵擔保責任履行等的相關法律(2007)。
- (3) 促進長期優良住宅普及之相關法律(2008)。
- (4) 促進建築物抗震整修之相關法律(2013)。
- (5) 高齡者居住的安定之相關法律(2011)。
- (6) 空屋對策促進之相關特別措施法(2014)。

(三) 新加坡研究課程重點整理

1. 新加坡建國 50 年，國土面積 710 平方公里，平均每平方公里 7,022 人，是當今世界人口密度第 3 高的國家，土地資源缺乏，國家掌握了將近 90% 的土地，經濟增長快速，人均收入達到 54,588 美元。新加坡政府長年來一黨獨大，也因此展現了極高的政府效能，再加上積極推動「居者有其屋」計畫，成功地完成了從全民居無定所，到 2011 年止，公共住房佔全部住房存量的 82.6%，並且近 90% 的新加坡家庭擁有他們住房的所有權(無土地權)。
2. 在創造新加坡居者有其屋的過程中，必須介紹三個高效能的組織：
 - (1) 建屋發展局(HDB)

建屋發展局是國家發展部依法設立的半官方機構，負責組屋的開發、銷售、貸款及管理工作。行使政府對公共住房的管理職能，具有絕對權威性，表現在擁有廣泛的立法權，在巨額財政、土地等資源上的調配權，可以自行決策經營管理，以展現效能。

(2) 市鎮理事會

龐大的公共組屋，其公共設施必須有堅強的組織來管理，於是建屋局將物業管理轉移到地方的市鎮理事會上。市鎮理事會是法人團體，須向國會遞交年度報告和預算，主席則由國會議員擔任，可核派秘書(多直接由物業管理公司的副理擔任)，負責綜理預算收支、住戶參與、事務管理及各項改善計畫，除向住戶收取管理費外，如有財務需求，亦可向政府請求補助，以確實作好管理工作。

(3) 中央公積金局(CPF)

強制雇主與居民必須每月將所得的一定比例，提存至公積金，是一種強制性的儲蓄，並加入社會所得保險的概念，於購屋頭期或分期繳付貸款時，由公積金來統籌協助。

(四) 結論與建議

1. 日本住宅政策成功的優點，在於適時針對不同的住宅問題，中央與地方政府充分合作，成立專責機構與編列足夠經費，配合法規與制度，而能先就量的提供，再就質的提升，有效解決一般民眾住的問題。
2. 新加坡在集權控制下，意識到土地資源與居住問題的重要，於是成立 **HDB** 與 **CPF**，已先於住宅政策立好基礎，在管理上再透過各市鎮理事會居中，的確在居住方面展現了極高的成果。
3. 臺灣目前的住宅自有率約 **85%**，尚高於一般國家水準；公共出租住宅僅 **0.08%**，遠低於世界各國；而雙北市的房價所得比平均為 **14.6** 倍，高於世界各主要城市。故臺灣目前最急迫的住宅問題，就在公共出租住宅比率太少與首都圈房價太高，而如要興闢公共住宅，就可能須像日本或新加坡，成立專責機構與編列足夠經費，是比較有可能展現效能與成果。

二十、屏東縣政府城鄉發展處城鄉規劃科科長倪國鈞

此次本人獲甄選有幸偕同中央各部會及各地方政府業務直接相關人員，參加行政院人事行政總處組團出國至日本、新加坡專題研究關於借鏡國外住宅政策規劃與推動及治理等事宜共計 14 天，就個人言獲益頗豐。過程中，除歷經國內行前 3 天與國內專家學者論就臺灣目前整體住宅政策及推動現況與未來展望、淺述欲至國家（日本、新加坡）之政策經驗說明、比較本次未至香港及韓國之政策經驗等講習，可實際印證於國外研究之實證地點外、此次更為重要的是透過國外案例的實證經驗，並與其公、私部門高階主管級人員及國際知名大學院校教授們，利用 workshop 的方式彼此相互教學相長，且增進本研究團中央及地方公部門間的互動交流，論從所處的國情及制度不同下，深入瞭解不同的國情社會脈絡下如何就國民需求來設計住宅政策制度模式，俾利將研究成果值得學習及借鏡之處攜回研議出符合臺灣現階段的住宅政策規劃之創新做法或政策建議，提供予中央及地方在推動社會住宅、適宜住宅且享有尊嚴之居住環境，藉以促進國內住宅市場穩健化的發展方向之參考。

為此，本人茲分別就日本、新加坡等次於研究期間所見之經驗節錄，分享臚列說明如次：

（一）日本

1. 住宅市場的現況與問題

- (1) 日本其經濟趨勢亦歷經高度成長期（1956 年-1974 年）、安定期（1974 年-1984 年）、泡沫期（1984 年-1990 年）、衰退期（1990 年-2014 年），檢視在高度成長期中，大量的人口從地方圈流進大都會圈形成高峰點，其地價變動率隨之而來於泡沫期呈現異常的高漲，但於泡沫瓦解後處於急遽下滑狀態，迄今僅大都會圈住宅地價微幅上升，餘轉趨平穩狀態。
- (2) 由上述顯示，日本大量住宅的需求始於戰後（1968 年），到 1970 年住宅政策的重點已由量轉質；更於 1990 年以後出生率下降與高齡化及人口減少，現時的住宅政策重點為空屋問題，因此於 2014 年 11 月 19 日制訂了「空屋特別措施法」尋解決對策。
- (3) 研究中亦發現日本新建住宅市場較多，惟中古住宅改建較少，其在今日本人口減少的環境下，如是僅是增加其空屋數量。為此，該如何運用中古住宅市場就顯的重要。
- (4) 為此，再檢視日本中古住宅市場的問題點除在於流通市場存在資訊的非對稱，亦即難於取得交易價格資訊、出售物件資訊及仲介業者等問題外，另一常民所關注問題在於中古住宅年限一般在 25-30 年間，倘在交易時建物已無價值，僅剩土地價值，另一方面

中古住宅改建程序繁瑣及資訊的不透明，更添加日本國民望之卻步之想法。

2. 日本的住宅政策與制度

- (1) 歷史背景起因為確保戰後歸國者（420 萬戶）之居住問題，日本內閣決定緊急措施「因應受災城市簡單性住宅建設指導方針」來因應。惟因民間金融供給不足，日本政府遂頒布「住宅金融公庫法（1950 年）」設置住宅金融公庫（提供貸款-現為住宅金融支援機構）、公營住宅（提供低廉租賃）、住宅公團（提供住宅供給—現轉型為 UR 都市機構）等三大住宅政策。
- (2) 爰此，可知上述三大住宅政策內容之落實，係日本憲法以保障該國人民生存權為重要依歸，從人民所得較高者可於住宅金融公庫貸款興建、中所得者可於政府提供住宅用地及建屋（租賃或銷售）落實住居、另所得較低者可以廉價租金來租賃公營住宅（公、私部門）居住。
- (3) 公營住宅並規範入居者的資格、住宅的條件、住宅供給（中央或地方）、供給方式（直接建設、買或租民間存屋）；在財源籌措方面，於建設階段興建成本由中央及地方各負擔一半，其用地費中央不補助，由地方政府出資（可發債），於管理階段期間 20 年租金（同市場租金）補貼成本由中央及地方亦各負擔一半，惟逾 20 年其差額再由中央政府負擔。
- (4) 解析日本從戰後初期大量的提供低所得較低者住居、中期考量住居的外觀及品質與公共設施（含無障礙設施）之完整性，迄今的住宅政策係源自住宅建設計畫法下轉制訂以「住生活基本計畫」為核心，除保障充足的住宅量、提升居住水準（是目標不是義務）及安全外，更重要的是賦予國家及地方與公共團體等共同責任。
- (5) 在法律制訂相關配套方面，例如公寓大廈相關法制度（建物區分所有、公寓大廈管理適當化推行、公寓大廈改建促進等法）、確保居住安全、安心之制度法（住宅品質、瑕疵擔保責任履行、促進長期優良住宅普及、促進建築物抗震整修、老齡者居住安定、空屋對策促進等法）、土地稅制規範內容與執行方式；另民間社團亦提供不動產市場動向方面調查對外公佈，定期調查內容包括有地價指數、全國租金統計、不動產投資家、耕地價格及租金、林地及原木價格、大都會圈（東京、大阪、名古屋）租金預測、國際不動產價格、住宅市場指數、不動產住宅價格指數等項。
- (6) 案例參訪部分，在南池袋二丁目 A 地區第一種市街地再開發事業方面，利用原政府已荒廢的公有學校用地結合毗鄰低密度之老舊住宅加以更新開發，政府部門除取得地面層的街役所具綠建築之辦公空間外，亦與周遭之交通運輸動線連結，達到地區居民洽公之便利性，並於分回之住居中置入社會住宅，以解決供需。原居民則取得地上層的高品質住居，另民間參與開發單位亦取得地面

一、二層之商業空間，藉以達到人地利用雙贏策略。

3. 橫濱市營住宅

- (1) 1951 年日本政府制訂公營住宅法（另在 1996 年修訂，考量入住者之收入分位之階梯式租金方式、及因市區建設經費高，爰導入以 20 年期的征借民宅方式），規定由中央及地方以共同合作方式提供低廉租金予居住困難之低收入者，藉以促進生活安定及社會福祉。
- (2) 在橫濱市 370 萬人口中，亦特別重視其市營住宅關於承租入住戶之公共福利必要設施，及考量人口老化之高齡者住居問題及規定承租入住資格；另在市營住宅使用成本方面，每年租約金額約 112 億日幣、實收約 108 億日幣，實收率達 96% ，一旦承租者滯納住宅使用費，初期已關切代替強制執行，後再循序辦理；在公共設施管理方面，依據 2003 年 6 月修訂之地方自治法，為活用民間資源及力量，及提升服務品質及節省經費，引進指定管理者制度辦理。
- (3) 案例參訪部分，在十日市場ヒルタウン住宅事業方面(1959年-1964年)，屬市營住宅為 2334 戶（人居者為低、中收入所得住民）、屬 UR 住宅為 549 戶（人居者為中、高收入所得並採混居方式），房型有 4DK、3DK、2DK、1DK，地點則在橫濱市西北側郊，改建前原為老舊低密度住宅群，後導入以都市環境整備觀點之興建中高層建築；另在洋光臺住宅事業方面，係為住宅公團所興建（全國計 1692 團地、746213 戶），其住宅群的規劃對傳統日本生活的影響較為不同者為：改變原睡覺(D)、吃飯(K)於同一處使其分離、考量主婦舒適的工作型態調整廚房方位、保障隱私權導入當時僅少有的喇叭鎖設置。另在住宅區中也設置了「顧問會議」及「地區會議」型態，從廣邀居住者以多樣的角度來進行討論，前者係由各界來倡議理念，後者為企圖尋求地方人士與行政合作來論如何活化社區，二者皆是以探討尋求社區共同未來而努力，提出設置有 CC 實驗室、區域聯盟、修繕建外牆及廣場及舉辦多項社區活動等內容。

4. UR 都市機構

- (1) 正式名稱為獨立行政法人都市再生機構（前身為住宅公團），整體業務為都市更新、出租住宅（委外管理）、災害復興、Newtown 的整建維護等。其與日本政府之關係為需經中央財務大臣協議國土交通省提出中期目標，再責由 UR 規劃中期計畫及年度計畫，再於年度終了時提出實績報告，由國土交通省獨立評價委員會來評定。
- (2) 案例參訪部分，為因應日本高齡人口老化議題，參訪 cocofump 日吉高齡者租賃住宅（終身租賃），該住宅設有日間照護及短期安置，並與醫療院所結合照顧日常醫療（在宅或到府），且達到一定居住要件者，可向都道府縣政府提出申請，房型則有照護類型及

自立類型，故費用亦有不同，惟低收入者政府亦有補助。另採借地方式者其建物興建成本亦有政府稅金減免及提供低利貸款等。

(二) 新加坡

1. 一個經濟發達的城市國家

- (1) 新加坡國土南北距離約 23 公里，東西距離約 43 公里，面積僅為 719 平方公里，是當今世界人口密度第三高國家，惟人均收入所得高達 54588 美元。囿於國土的不足侷限，其住宅用地發展皆為高密度及高容積方式、產業用地（如化工業）則以填海方式處理。
- (2) 侷限於國土空間狹小其住宅從早期僅考量提供住居即可的觀點，到現今已納入多項據時想法（如置入花園裡的城市概念、少子高齡化因應、要好及較大的空間設計...等）；另研究發現從 1965 年建國以來其國、私有土地所佔比率，隨著新加坡以土地徵收來發展公共建設，迄今政府已取得逾 80% 土地。

2. 住屋市場的結構和政策發展、建構、營運及財務規劃

- (1) 新加坡奉行前總理李光耀的「居者有其屋」目標圭臬，其住房市場組成為私人（20%）及公共（80%）二種，前者係自由市場經濟其價格由市場定，後者由政府建屋發展局承包、建造、分配，被稱為預購型組屋（Build-To-Order），以特定價格售予符合條件的公民，住滿 5 年後可轉售，惟每人僅二次換屋權力。另有地住宅僅公民可購，非有地住宅才開放國外人民購買。
- (2) 研究中發現政府的公共組屋（HDB）為提供公民的住居供給端，其管理機構是國家發展部依法設立的半官方機構，具辦理住宅發展計畫、徵用土地、建造組屋、外包或承辦工程、房屋出售/出售、房屋貸款等六大一條龍式職能業務。
- (3) 在興建方面，土地（政府依法可徵收）、建設（直接參與和外包結合）、資金（居民自籌款、政府低息貸款、額外 AHG/特別 SHG 公積金購屋津貼/近居組屋津貼政府補貼）；在購買及轉售方面（具公民資格、僅二次換屋機會、先申請先分配、住滿五年後可依自由市場轉售）；在住房類型方面（有建屋局組屋、DBSS 私人組屋、EC 執行共管公寓等三種）規定收入頂限，其類型以四房佔大宗，三及五房次之。
- (4) 在居民購買住屋的資金籌措方面為：現金/公積金/儲蓄+貸款（25 年期或年齡到 65 歲，取較短限期）=可負擔房子的價格；前述貸款可至建屋局（具穩定可通融性）或民間貸款（具浮動較不具通融性）；上述若購買第二套受津貼政府組屋者，則須轉售抽潤（Resale Levy），倘購買 DBSS 私人組屋、EC 執行共管公寓、或轉售組屋者則無須支付。

3. 公積金制度的操作背景、方法與效益

- (1) 新加坡的中央公積金（CPF）制度則為提供公民的財務需求端，其管理機構為中央公積金局，源係英國殖民時期的中央公積金法成立，為一種強制性的社會保障制度。
- (2) 操作方式為按雇員的工資比例繳納（例如以年齡 46-50 歲為例，雇員負擔 20%、雇主 17%，其流向分為普通帳戶「支付保險、購房、投資、教育」、特別帳戶「政府所批准項目」、保健帳戶「醫療開支及保險」）。
- (3) 另外考量因人口老齡化時的「資產豐厚，但現金不足」困境，為幫助老齡居民在退休後舒適生活的多種組屋套現選擇方案（例如：出租房屋、小型公寓「SA」、二房式組屋靈活計畫、樂齡安居花紅計畫「大屋換小屋」、加強契約回購計畫「LBS」）等。

4. 市鎮理事會在管理公共組屋上的角色與責任

- (1) 市鎮理事會的形成追隨英國的威斯敏斯特體制，屬於議會制共和政體，目前全國共 16 個，其建立目標就經濟角度而言為將管理責任從建屋局（HDB）移轉至市鎮理事會；就社會角度而言，可讓住戶（2/3）參與政策制定及物業管理事務；就政治角度而言，讓國會議員提供領導市鎮理事會的機會；另組屋居民亦成立居民委員會及社區發展協會，來就對於社區的未來發展倡議及發聲。
- (2) 研究發現市鎮理事會可以雇用自己的人員或指定一家管理代理，其職責範圍為控制、管理、維護、和改善組屋的住宅和商業用房的「公用場所」，且具有依法授予之權利與建議權（例如：戶外電梯及與既存步道更佳的連結性、因多雨需遮蔽式及因應丘陵地形的人行通道等），惟其預算則須提經國會審查與報告。

5. 新加坡城市發展史與現況

- (1) 新加坡自 1965 年以來取得獨立後，以貿易港成為高度先進國家，雖是個小國家，但政府具有遠見卓識的策劃過程，其中尤以土地及交通計畫來擬定新加坡未來 40 到 50 年的發展方向，將所有土地需求，包括住宅、工業、商業、休閒育樂、自然保護區、基礎設施及國防都考慮在內。將總規劃概念性規劃圖轉為策略具體落實，以作為 10 到 15 年的發展準則。
- (2) 上述發展準則又可歸納為提供多樣化住屋、有效利用工業地段、創造靠近住家的就業與商業機會、充分利用土地、落實計畫、促進城市綠化，提高休閒素質、充滿年輕氣息的聚集地、創造及塑造一個卓越的完美家園等。
- (3) 因此，市區重建局屬新加坡的國家發展部門中之土地規劃主管機構，就顯的重要，全局共約有 1000 人，約 300~400 負責實際規劃制定的工作（業務包括有：城市設計和保留建築遺產、市區規劃促進卓越城市規劃、建築、城市設計及對外合作、發展管制、發展協調、基礎設施建設、房地產調查和研究、土地出讓、公共場所

塑造和管理等)。

- (4) 案例參訪部分，包含實際踏勘中峇魯、大巴窰、杜生庄、榜鵝綠馨苑、達士嶺等政府組屋。綜歸納言，組屋從初期的低密度群到迄今的高密度群，並考量高齡化來臨需改善無障礙設施、因應居民所得提供多樣化的房型及設施、律定綠化量及層次之景觀設計面向、與周邊步道連結、停車空間集中設置至於生態平臺下方、納入多元化活動、因高樓化所致於一定樓層規劃共享露臺與花園設計、提供居民慢跑與散步的休閒活動使用。近期更考量永續性的多樣綠建築生態設計(通風、遮陽、避免高耗能、運用太陽能、水資源及廢棄物管理等)及高齡化下的三代同堂空間，及與具數位科技理念的實踐。另外值得一提的是若非住民欲使用其公共性空間則須支付五元新幣供作社區基金。

(三) 國家住宅政策的百年大計，日本及新加坡是怎麼做到的？參訪過後就本人觀點論如下：

1. 參訪的 2 個國家極均重視住宅政策，其在國家憲法均律定住居為國家的政策根本，且半個世紀前均已成立住宅專責部門，專責人民的居住幸福和都市發展。新加坡更從 1965 年代建國起，就將人民的居住問題視為國家政策，依不同時期的需求而調整。進入 21 世紀後，住宅部門的功能相對受重視，與就業、環境等，都被視為是社會和諧的重要元素。
2. 另在住宅財源籌措方面，日本中央政府除設置住宅金融支援機構提供貸款，並提供多項的優惠措施外，更制訂相關法律賦予地方政府及民間機構配合辦理等共同責任，藉以保障充足的住宅量、提升居住水準及安全；新加坡則為以政府全面大部分提供住居，從承包、建造、分配等一條龍集權方式供給，其政府的中央公積金(CPF)方式則直接提供公民在財務需求上的無虞。另市鎮理事會的組成更是在管理公共組屋上佔具重要角色與責任。
3. 研究過程中，感覺其參訪國家多數人將住宅視為「民生必需品」，不是投資標的或炒作的商品。對於國民來說，無論房子是租的或買的都不重要，入住後能過著幸福快樂的日子才最重要。少了房租和房貸壓力，就算收入不多照樣能過著較寬鬆的日子，享受陽光假期。
4. 借鑑日本及新加坡，展望臺灣的未來，如何落實安居好宅就是我們本次組團出國研究的目標，因為暴漲的房價早已成為臺灣民眾生活雪上加霜的夢魘，除排擠了許多弱勢族群於都市及城鄉生活的權利外，其頂著經濟發展大名的火車頭(房地產)也毫不留情的踏碎許多青壯年的夢想。為了落實真正的居住正義，目前政府除了以微薄的補貼政策之外，後續該如何在既有的住居型態中保有生活品質來興建「社會住宅」，俾作為友善城市發展不可或缺的居住指標，既非過度標籤化的貧民窟，反而是為了消弭階級界線存在，利用混合居住的方式讓人民共享好宅。另外如何利用空屋來「抑制房價」、透過「議定房租」來訂定雙向互惠的租屋價格、研議設計讓貧富更加均衡，善用公權力來翻轉

臺灣的整體住宅政策則是我們未來努力的重點。