



國家人權委員會  
NATIONAL HUMAN RIGHTS  
COMMISSION, TAIWAN

探究我國青年面對購(租)屋困  
境下之社會發展權衝擊及影響  
專業服務採購案  
期末成果報告書

主辦機關：監察院國家人權委員會  
受託單位：國立臺灣大學建築與城鄉研究所

中華民國 111 年 10 月 7 日



國家人權委員會  
NATIONAL HUMAN RIGHTS  
COMMISSION, TAIWAN

探究我國青年面對購(租)屋困  
境下之社會發展權衝擊及影響  
專業服務採購案  
期末成果報告書

主辦機關：監察院國家人權委員會  
受託單位：國立臺灣大學建築與城鄉研究所  
計畫主持人：黃麗玲副教授  
研究團隊：劉恩英、曾柔慈、管沼毅、朱穎芃

中華民國 111 年 10 月 7 日



監察院國家人權委員會 「探究我國青年面對購(租)屋困境下之社會發展權衝擊及影響」 委託研究案期末審查會議意見回覆表		
標案名稱： 「探究我國青年面對購(租)屋困境下之社會發展權衝擊及影響」委託研究案		契約編號：B1100702
		會議日期：111年08月22日
編號	委員意見	回覆意見
林委員宗弘		
1-1	(見意見表)(原)第伍章四個國家的青年居住政策建議按公私關係與政府干預程度來分類，整理至三種如何干預房屋市場的型態。	第柒章重新整理四國案例要點，已根據委員建議分類，並加入臺灣相關內容進行整合對照，分析各國特徵與政策經驗。(表7-2)
1-2	(見意見表)表7-1在第柒章建議移到第壹章。目前7-2很難直觀的對應到政策與部會。建議反過來，以部會相關的政策分類對應。	謝謝委員建議，我們思考了調整策略。原表7-1還是留在第柒章，但我們在P.22增加了表1-8住宅法與五大公約關聯表。這樣可以在第壹章就表達了居住權、五大人權公約與青年需求之間的關聯。另外，我們把原表7-2改為表7-3。並將相關部會直接寫在建議政策之後。我們也再次檢視相關部會，並增加一些條文。
1-3	P19戶籍與電信人口差異，建議詳細說明這些地理分布的政策意涵，例如正比例增加的區域需要有更多政策解決人口移入的問題，可以更詳細說明青年住房誰要增加多少供應等。	我們在第貳章以 3. 空間與地理的排除來分析電信人口的差異(P.44)，以及青年遷移的狀況。我們分析了這對青年發展機會的影響。本研究的主旨是研究上述影響，並希望政府能夠從我們分析的現象出發，進一步透過更多的現況調查與政策資源的調派的來解問題。應該增加多少供應則需要有更多的專家學者與政府的討論才能比較適當的評估。
彭委員建文		
2-1	建議把每一章最後結論改成小結	謝謝委員，已修正。
2-2	表7-2對問題解決的策略可以更具體些。過去有沒有做、有沒有做到足夠的程度、或是國外的可參考的做法。以及這九種權利有沒有可能整理出層次關係？誰執行什麼部分？	已參考委員建議，第柒章第三節和第四節P.179-183，將國外經驗分類整理，讓可參考點更清楚。內容執行的狀況我們則在前面第參章與第肆章，已對主要政策的主責單位與執行狀況以及整體規畫進行分析與評論。但是就九種權利之間有無可能在進而整理層次的議題，經過我們再次檢視後，認為這九種權利都屬於聯合國的基本人權，同時各項權利之間也或有相關與

		重疊，很難再從中區分出層次的差別。因此我們維持目前的劃分。希望透過本研究可以讓讀者對於各項權利有所認識，並促成相關政策制定者從該基本權利的角度啟動修正政策的討論。
2-3	在面對政府資源有限的狀況下，如何在論述上處理有限資源之間的調配問題。	我們在第貳、參、肆章處理了政策的執行狀況，以及其急迫性。我們發現，政府對住宅的整體投資與管理太少了，是今日各種問題的主因。因此我們在第壹章與最後結論章強調基本權利的概念。基本權利意味著政府應該要給予最基本的保障。因此本研究的立場比較是應該要有更多資源的投入，解決結構性的問題，而非在現有資源中調配。我們在結論最後一段，引用了柯林斯對於住宅不平等與財稅、國家介入等體制改革的觀點。亦即，需要更多的政府資源的介入。
2-4	報告書裡沒有很清楚定義青年，也比較難看到不同人生階段銜接時，政府的居住協助安排是什麼，可以試試看讓它更具體、是否能有青年居住歷程的規劃。	我們在P.7-12處理了國際治理機構與各主要國家對於對青年的年齡定義。我們也指出青年階段在社會、心理發展上的特徵。在P.12-13我們參考了國際機構對於青年階段資源的建議。在租世代這一章，我們處理了租金補貼、社會住宅、合作住宅等相關的居住協助。
2-5	租購屋的困境有需求面的討論，也要有供給面的配合。租金補貼不見得是我們案子需要提出的，美國很多鼓勵投資人興建住宅，住宅的量變多的時候，租金就會下跌了。	有關包租代管內容調整於第參章第三節P.57。此外，在第參章中我們強調了社會住宅以及以住代護等政策在本階段都應該還要持續增加供應。至於增加的數字多少，還需要相關學者與政府進一步的評估討論。
2-6	很多跨部門政策，少了一個整合協調的單位就只能分工，應該要有一個青年部嗎？可以給些策略建議。	有關討論補充於P.88。我們強調了應該就目前青年相關業務的組織，提升位階以及整合相關功能。
2-7	表7-2應該要觸及有關財政部國產署在提供土地與住宅供給上的角色。	我們在原表7-2，目前表7-3中，有關租稅制度的議題上已補充說明。
廖委員福特		
3-1	格式上，第貳章跟第陸章應有連結，包含權利的連結、敘述、調查與發現問題。第壹章發問、第貳章研究發現、後續論述、第肆章青年政策演變、接著國際經驗、然後總結，可能比較順暢。	謝謝委員的建議，我們調動的章節的組織，使其更為合理。目前第伍章與第陸章先後順序對調，第伍章說明我國青年現況，接著是第陸章的國際經驗分析，至於統整與對照則在第柒章

	建議充實每一章的結論。第肆章小結可釐清目前政策有哪些不足，作為第柒章的基礎；第伍章近一步闡述各國政策可供借鏡之處。	說明，也將各國政策比較進行表格化，並對第柒章的結構進行壹些調整。此外各章小結，我們也進行了修改，使其更能夠準確呈現各章內容。
3-2	建議思考第貳與第陸章能否整併。	原第陸章（現第伍章）青年現況調查為本研究自行研究設計與統計資料，包含座談會與工作坊等P.91-125。第貳章因為觸及政策，需要更多的篇幅，因此我們還是維持兩章分開的處理。
3-3	租屋與購屋是兩個很懸殊的面向，不同年齡要面對租屋或購屋的問題，面臨的挑戰與因應政策不太一樣，是否應加以區分？	我們在第貳章中P.29-32分析了房價上漲與負擔能力等問題。從分析中我們可以看到在租世代的趨勢中，青年與租屋的關係更為緊密。因此本研究在政策上主要研究了租屋的課題，包括租屋黑市與學生宿舍。此外，我們也在結論中補充結構性的問題，強調納入租稅改革、薪資提升等政策，以解決在購屋與租屋負擔能力的問題。
3-4	建議表7-2針對相關部會，多以一個欄位勾選各部會，在同一個表格解決。	謝謝委員的建議。我們有嘗試改變編列方式。然而考慮到本研究案的出發點，試圖引入權利的觀念來討論，因此在目前的表7-3我們仍保留了以權利項目分類，然後在各政策後標示相關部會的作法。
3-5	第壹章建議刪掉發展權，因為發展權宣言是有爭議的，它比較適用於群體的概念。建議把居住權納入經社文公約就能整併。表7-1移到第壹章，P25的發展權可能談青年居住問題會影響到其他什麼權利即可。	謝謝委員建議，我們把原第壹章第二節的青年發展權定義與全球青年發展權討論刪除。而從青年與居住權的關係出發，並延伸討論它與五大人權公約核心概念的關係，參照P.15。我們也增加了P.22-25的表格。
蔡委員君蘋		
4-1	P82青年署政策包含職涯輔導，而非就業輔導，就業輔導為勞動部的業務。	謝謝委員，已修改。
4-2	P158建議修正青發會為青輔會。	謝謝委員，已修正。
4-3	結論如何從前面的六個章節發展到九個權利？建議重新檢視、梳理一次關係，前面的論述跟後面的建議如何推導？	我們在第柒章結論章有進一步描述了公約權利的內容以及現狀之間的關聯，我們另外透過國際經驗表格的整理，強化對於建議的推論關係。
李委員豐易		
5-1	政府資源與執行能力有限，應從實際可行政策進行建議。	謝謝委員的建議。本研究因為是關於權利範圍的討論，在整體結構上有必要綜覽政策，指出全面圖像。我們將建議羅列在7-3的表格中，主要針對學

		校宿舍、租屋課題、租客權利保障、地方創生等面向進行。這些是比較短期可以進行的政策，我們在第柒章結論中則提到結構性的解決方針。
5-2	<p>1. 租金補貼的部分，不是申請困難，建議修正為「租金補貼存在不利因素」。目前有公益出租人的政策，報告書裡面好像沒提到。</p> <p>2. 包租代管監督業者建議修正為「包租代管應加強服務業者之監督」。</p> <p>3. 社會住宅存量不足建議修正為「社會住宅興建量有其極限」。社宅的量很難制價，只是居住品質比外面租屋市場好很多。包租代管平衡房東與房客，但靠這三個還是很難解決全部的問題。</p>	關於段落標題修改，我們已經將三個小節整併，刪除原段落標題，並在內文補充說明。(P.58-59)
5-3	49頁的三百億租金補貼是今年的租補名稱，以前叫租金補貼而已，把三百億刪掉即可。	謝謝委員，已修正。
蘇召集人瑞慧		
6-1	請具體說明九個權利的歸屬跟來源。	已在第柒章每一項發權利的首段進行來源的具體說明。
6-2	建議整理先進國家經驗的型態、成效，供臺灣的發展政策參考。	參考委員建議，於第柒章中新增第三節國際經驗整理。
6-3	第柒章九個權利應更具體列出國內還缺乏的對應政策、以及哪些政策執行程度不足。	第柒章每一項發展權利的第二段開始說明臺灣的具體情況。
6-4	焦點在青年發展，學校宿舍在報告裡的比重是否應減少？	現在越來越多人離開學校的年齡較晚，而學生是青年群體裏獨立性最低的，也是從家裡銜接到進入社會的重要階段。
業務單位		
7-1	第壹章盤點五大公約，可否盤點國際審查提供給臺灣的建議，融合到報告裡？	我們已檢視兩公約國家報告第三次國際審查報告中國際審查委員的建議與本次研究相關的部分，將其納入第柒章中九大權利的分析。(P.172)
7-2	房價所得比以文字與數字敘述，可以與國際房價所得比、年齡做比較。	我們於第貳章第二節更新房價所得比相關資料，並結合世界銀行提出的房價所得比標準進行分析。
7-3	青年的群體特徵，除比較分析國際組織、日本、韓國之青年定義外，亦敘述臺灣住宅政策與政府部門相關政策白皮書對青年的定義，建議就臺灣部分以表格彙整比較 (P.11-P.12)。	我們在表1-5中增加臺灣國內住宅及本研究涉及青年相關政策的年齡規定，並在內文中對有關住宅政策之年齡定義進行整理。
7-4	青年發展權、居住權與五大人權公約	1. 謝謝委員，已修正。

	<p>1. 公民與政治權利國際公約中，「『2020』年政府邀集9位國際人權學者...」應修正為「『2022』年」(P.17)。</p> <p>2. CEDAW部分敘及受家暴婦女在租屋市場中容易成為弱勢族群，建議以數據或政府部門資訊加強佐證能力 (P.22)。</p> <p>3. 盤點五大公約所對應與居住議題相關之社會發展權利別內容中，建議可引述各公約最近一次國家報告本會獨立評估意見或國際審查結論性意見點出之居住或社會發展權利有關問題 (P.17-25)。</p>	<p>2.已補充CEDAW第四次國家報告相關數據，說明婦女受法扶基金會協助的比例。(P.18)</p> <p>3.可參考各公約詳細說明，另外表1-8附有住宅法與五大人權公約關聯表，說明居住與人權公約的詮釋。</p>
7-5	第貳章(一)2敘及各年齡層房價所得比，建議以圖表方式呈現，並比較國際標準與全臺平均房價所得比，較為清楚(P.33)。	於第貳章第二節更新房價所得比相關資料，並結合世界銀行提出的房價所得比標準進行分析。(P.32-39)
7-6	結論敘及租世代居住權利受到剝奪，進而影響身心健康、居住安全、隱私保護、公民參與等人權發展。最後一段「而在第『肆』章，我們會引入國際經驗...」應修正為「而在第『伍』章」(P.44)。	謝謝委員，已修正。
7-7	第伍章(二)地方創生及居住支援提及，既有文獻較少談論臺灣地方創生與居住支援課題，建議可補充所引述之「宜蘭居住轉型與創生」案例相關政策內容，以豐富「居住支援」面向 (P.57)。另「結合青年創業的都市再生」中之駁二共創基地、高雄老屋活化與整修等相關內容，該等空間用途似為青年創業所需之工作空間而設，與「居住支援」較無關聯 (P.60-P.61)。	我們在第伍章P.122說明住宅優先(Housing First)與尊嚴工作(Decent Job)的關聯；並在第陸章日本、韓國的案例詳述青創與居住支援屬於相輔相成的措施。
7-8	(五)日本的地方創生政策，敘及下一階段進一步分析地方空屋活化所扮演的支援功能，惟未見相關分析內容 (P.99)。	已結合背景資料重新分析並調整內文結構。(P.139-141)
7-9	第貳章至第肆章論述臺灣青年購(租)屋困境、住宅政策及青年發展，第伍章論述日本、韓國、新加坡、德國之居住問題、政策與青年發展概況，應將兩大部分比較分析，即比較分析臺灣與該4個國家居住問題、政策及青年發展之差異性或相關特色(如以表格或列點方式呈現，或以數據進行比較等)，以符合服務建議書徵求文件要求內容。	第柒章已重新整理四國案例要點，並加入臺灣相關政策內容進行整合對照，分析各國特徵與政策經驗。(P.179)

7-10	本報告針對各章均提出結論，惟欠缺綜合性之結論，應聚焦青年購（租）屋困境與社會發展權衝擊間的連結，提出緩解社會發展權受限之相關建議，以符合服務建議書徵求文件要求內容。	我們已改寫各章小結，並於第柒章進行綜整。我們也在表7-1說明九大權利內容、表7-2整理國際政策經驗，表7-3進行政策建議。
7-11	第柒章結論，「自決權」部會應有財政部(P.9)；「適足住房權」部會應有教育部(P.10)；「文化權」部會應有原民會(P.12)。	已補充於第柒章。
7-12	《青年跨域就業促進補助實施辦法》中，「『期』內容」應修正為「『其』內容」(P.76)。	謝謝委員，已修正。
7-13	第陸章一、(四)「而改善之道，，」應刪除「，」(P.132)。	謝謝委員，已修正。
7-14	第陸章五、(二)勞動政策中，「應『開』思考『怎』如何透過社會投資的角度促進青年社會發展」應修正為「應『該』思考...」(P.161)。	謝謝委員，已修正。
7-15	附錄一、第一次座談會紀錄之時間有誤(P.175)。學生代表H「第三種是說出錢的問題，...有些學校沒『笑』地」應修正為「『校』地」(P.186)。(三)共同討論「...還有像第二部分學校跟『都中心』合作...」應修正為「『住』都中心」；「...其實房東和訪客之間的權『力』義務很清楚...」應修正為「權『利』義務」(P.188)；「...一般來說居住市場『如』果是在沒有被炒作的狀況下...房子也不『變』...」(P.191)；學生代表H「...不能有一『般』住戶進來的問題...」(P.197)。	謝謝委員，已修正。
7-16	附錄三、期中審查會議紀錄，蕭委員智文：「青年署就看到的面『向』做報告」(P.215)；權「力」應修正為權「利」(P.220、P.225)。	謝謝委員，已修正。

# 目錄

<b>前言</b>	<b>1</b>
一、研究背景	1
二、研究架構	1
三、研究內容與活動辦理	3
(一) 發展權、兩公約及青年發展權	3
(二) 住宅負擔對其他發展權的影響	4
(三) 國際經驗：日本、韓國、新加坡、德國	4
(四) 活動辦理	4
(五) 對臺灣的政策建議	5
<b>第壹章 青年發展權與居住問題</b>	<b>7</b>
一、青年的群體特徵	7
二、青年發展權定義及全球青年發展權討論	12
三、青年居住權	14
四、居住權與五大人權公約	15
(一) 公民與政治權利國際公約 (ICCPR)	16
(二) 經濟社會文化權利國際公約 (ICESCR)	17
(三) 消除對婦女一切歧視公約 (CEDAW)	18
(四) 身心障礙者權利公約 (CRPD)	19
(五) 兒童權利公約 (CRC)	20
五、小結	25
<b>第貳章 租世代</b>	<b>29</b>
一、租世代、房產所有權與社會不公	29
二、從購屋困難到租屋問題	32
(一) 社會不平等	33
(二) 工作與薪資不穩定	38
三、臺灣青年住房狀況	40
(一) 青年居住資源與居住問題	40
(二) 青年弱勢群體	49
四、小結	50
<b>第參章 臺灣住宅政策中的青年發展</b>	<b>53</b>
一、購屋補貼：國民住宅	53
二、租金補貼：整體住宅政策實施方案	54
三、包租代管	57
四、政府興建社會住宅	59
五、新型態的居住	63
(一) 合作住宅與共居生活	63

(二) 地方創生以及居住支援案例	65
六、小結	69
<b>第肆章 相關青年政策分析</b>	<b>71</b>
一、青年署的發展	71
(一) 青輔會時期	72
(二) 青年署時期	73
二、學生宿舍	75
(一) 臺灣大專學校住宿環境	75
(二) 教育部的「宿舍提升計畫」	77
三、國內勞動政策	81
(一) 現行青年勞動政策	81
(二) 勞動市場與政策發展趨勢	85
四、小結	88
<b>第伍章 臺灣青年的現況調查：座談會、問卷分析與深度訪談</b>	<b>91</b>
一、青年居住困境與社會發展權座談會	91
(一) 學生宿舍、在外分租以及剛就業時的問題	93
(二) 學生的住宿需求與想像	93
(三) 對青年居住問題的政策建議	94
(四) 地方創生	94
二、故事徵集前導問卷	95
(一) 問卷內容	95
(二) 開放式題目	99
(三) 是否申請政府提供的居住資源	102
(四) 居住資源與生涯發展	103
(五) 交叉分析	104
三、深度訪談	107
四、居住·夢想·生涯發展研究分享與座談會	113
五、政策工作坊	115
(一) 演講分享	116
(二) 專家學者政策工作坊	116
六、小結	126
<b>第陸章 國際經驗</b>	<b>129</b>
一、日本青年發展概況與問題	129
(一) 日本青年與住宅發展關係	130
(二) 青年貧困·住宅與流動的關係	131
(三) 日本人權與青年發展	137
(四) 青年單親母親與居住樣態	138
(五) 日本的地方創生政策	139

二、韓國青年發展與住宅狀況	143
(一) 韓國青年貧困問題	143
(二) 韓國青年的居住狀況	145
(三) 韓國《青年基本法》的內容	146
(四) 韓國青年政治的崛起	147
(五) 韓國政府的青年居住政策	148
(六) 韓國的地方創生政策	153
三、新加坡青年發展與住宅狀況與困境	157
(一) 家庭與社會價值對婦女的壓力	159
(二) 組屋資產上的世代間、在地與移民青年間的競爭	159
(三) 同志群體受到系統性的社會排除	160
(四) 新加坡組屋	160
四、德國的住宅體系	161
(一) 分租公寓與租金管制	164
(二) 青年住宅 ( Jugendwohnen )	166
(三) 合作住宅	167
五、小結	168
<b>第七章 結論</b>	<b>171</b>
一、租購屋困境與青年發展權利	172
(一) 健康權	173
(二) 自決權	173
(三) 受教育權	174
(四) 工作權	174
(五) 生育權	175
(六) 適足住房權	175
(七) 社會平等權	175
(八) 文化權	176
(九) 城市公民權	176
二、臺灣租購屋困境對青年生涯發展的影響	177
(一) 經濟獨立性不隨著年齡增加而提高	178
(二) 對居住環境持續不滿意	178
(三) 理想居住樣貌與現況差距很遠	178
(四) 居住資源影響生涯的穩定發展、並產生不平等	178
三、國際經驗整理	179
四、政策建議	180
<b>參考文獻</b>	<b>185</b>

附錄一、第一次座談會紀錄	193
附錄二、第二次座談會紀錄	217
附錄三、期中審查會議紀錄	233
附錄四、期末審查會議紀錄	245

## 圖目錄

圖0-1 居住選擇與可負擔行性的關聯議題	2
圖0-2 計畫架構	3
圖1-1 青年發展權與五大公約權利連結圖	26
圖2-1 住宅權屬折線圖 ( 1977-2020年 )	33
圖2-2 六都及全國房價所得比趨勢圖 ( 2002-2022年 )	35
圖2-3 六都及全國房貸負擔率趨勢圖 ( 2002-2022年 )	37
圖2-4 六都及全國住宅價格指數趨勢圖 ( 2012-2021年 )	37
圖2-5 全國消費者物價指數趨勢圖	38
圖2-6 臺北市房價所得比與青年平均薪資指數漲幅圖	39
圖2-7 ( 上圖 ) 平日日間人口與戶籍人口差異程度	46
圖2-8 ( 下圖 ) 平日夜間人口與戶籍人口差異程度	46
圖2-9 六都社會人口增加數 ( 人 )	47
圖2-10 臺灣抗憂鬱藥物30歲以下使用人數變化	50
圖3-1 林口社會住宅	62
圖3-2 勵馨基金會的兒童照顧空間	63
圖3-3 林口世大運社會住宅中給小朋友的課輔中心與食堂	63
圖3-4 臺中楓生公寓	65
圖3-5 藝術家進駐空間	68
圖3-6 港區的貿易行老屋	69
圖4-1 青少年政策主軸概念圖	72
圖4-2 行政院組織新架構	74
圖4-3 經濟部青年創業政策三大策略	84
圖4-4 金魚厝邊	85
圖5-1 「青年居住困境與社會發展權座談會」宣傳海報	92
圖5-2 「居住、夢想、生涯發展」故事徵集系列活動海報	95
圖5-3 各年齡別經濟獨立狀況	105
圖5-4 居住狀態與居住負擔	106
圖5-5 演講活動海報	116
圖6-1 不同年齡層房屋持有率趨勢圖	132
圖6-2 Share House Guide Book	136
圖6-3 1920-2020年人口及人口增減率推移圖	140
圖6-4 砂川市協力隊員與體驗住宅募集	142

圖6-5 Terra Sky	142
圖6-6 韓國公共住宅供給現況 ( 戶 )	144
圖6-7 韓國首爾市中區小規模改建方式Moa住宅	149
圖6-8 韓國買入賃貸住宅改造後的住宅	150
圖6-9 韓國土地與住宅公社 ( LH ) 提供的青年租賃住宅	151
圖6-10 韓國青年無殼蝸牛組織協助首爾住宅土地公社營運	152
圖6-11 首爾市驛勢圈青年住宅	153
圖6-12 韓國行政安全部青年社區計畫與2022年咸陽郡青年社區計畫	155
圖6-13 LH慶尚北道尚州市與全羅南道寶城歸農國民賃貸案例	156
圖6-14 新加坡居住於組屋的人口比例 ( 2010年到2019 )	157
圖6-15 新加坡地標達士嶺摩天組屋	158
圖6-16 1960-2020年總生育率	159
圖6-17 德國社會住宅在2006-2019年的數量變化	162
圖6-18 社會住宅服務品質調查	163
圖6-19 德國租房網站	164
圖6-20 根據政府租金指數所建置的租金地圖	165
圖6-21 德國漢堡市提供的不同類型的住宅青年住宅	166

## 表目錄

表1-1 國際組織的青年定義（按年齡分）定義	7
表1-2 日本各政府部門的青年定義（按年齡分）	8
表1-3 韓國青年相關法令年齡標準	8
表1-4 韓國地方政府設定的青年年齡標準	9
表1-5 臺灣青年相關政策的年齡規定	10
表1-6 聯合國發展權宣言要點	12
表1-7 育有未成年子女3人以上及單親家庭申請居住資源核准戶數	21
表1-8 住宅法與五大人權公約關聯表	22
表2-1 2022年第一季全臺房價所得比，由低至高排列	36
表2-2 2020年11月平日電信人口與戶籍人口差異	45
表3-1 111年度租金補貼金額表	55
表3-2 111年度租金補貼加碼表	56
表3-3 社會住宅包租代管計畫執行情形	58
表3-4 2014-2021年以住代護方案	67
表4-1 臺灣大專院校住宿供給需求表	75
表4-2 大專院校現有學生宿舍房型	76
表4-3 大專學校宿舍每人平均面積	77
表4-4 教育部「宿舍提升計畫」各年度補貼目標（108-112學年）	78
表4-5 教育部108-109學年「宿舍提升計畫」各項補貼達成率	79
表4-6 教育部與內政部租金補貼比較	80
表4-7 2022年青年就業六大方案	82
表4-8 青年跨域就業促進補助類別	83
表4-9 2012-2022年最低生活費（元/1人）	87
表5-1 「居住·夢想·生涯發展」青年故事徵集活動前導問卷內容	96
表5-2 問卷調查中居住資源使用彙整表	102
表5-3 年齡別經濟獨立狀況	104
表5-4 居住狀態與居住負擔（貸款或租金佔每月可支配所得之比例）	106
表5-5 居住環境不滿意與原因	107
表6-1 日本各時期青年代表性名詞	130
表6-2 住宅Safety Net 政策概要	136
表6-3 單親母親居住情況調查	139
表6-4 韓國青年家戶（19-34歲）居住狀況	145
表6-5 首爾市Moa住宅與共生住宅政策概要	148
表7-1 租購屋困境之對於青年發展權利之影響	172
表7-2 國際經驗對照分析表	180
表7-3 本研究相關政策建議表	181



# 前言

## 一、研究背景

聯合國的人權委員會在1970年提出了發展權的概念，1986年12月4日通過了《發展權利宣言》宣言。人權委員會指出，發展權「建立在人人參與發展和公平分配發展惠益基礎上，是經濟、社會、文化和政治的全面進程，其目的是不斷改善全體人民和所有個人的福利」<sup>1</sup>。而「各國應在國家的一級單位採取一切必要措施實現發展權利，並確保除其他事項外所有人在獲得基本資源、教育、保健服務、糧食、住房、就業、收入公平分配等方面機會的均等」<sup>2</sup>。

然而，許多研究均指出，最近二十年的社會發展中，在多個主要國家都可以看到青年發展權正面臨嚴重的威脅。一方面是由於新自由主義的經濟發展與財富積累方式，造成了數次的經濟危機，也加深了社會不平等。以房地產為基礎的發展模式造成了住房階級社會 (housing class society) 的形成，終止了以往以高度經濟成長伴隨階級流動的社會發展模型。青年租屋與購屋的沉重負擔，壓縮了他們在文化與社會交往上的支出，限制了可能的社會發展的機會。另一方面，東亞國家普遍的少子高齡化現象，造成了人口轉型危機，在國家相關福利政策捉襟見肘之際，往往使得青年必須承擔更重的扶老責任。種種情境，造成了青年的發展困境。

本研究包含以下三階段，分別是整理國際經驗、梳理本地課題、以及提出政策建議。在國際經驗上，我們將檢視日本、韓國、新加坡與德國的發展經驗。我們透過與臺灣的住宅運動組織、社會福利和學生團體等合作，檢視政策並共同舉辦座談、故事徵集、演講等活動，以描繪當前的課題。最後在前述基礎上，對於青年發展議題，提出包含住宅（租屋與購屋）、就業與資產積累等面向的政策建議。因此，本研究從臺灣青年的焦慮感核心「高房價」、「租屋黑市」以及「宿舍」等問題出發，探討與其他青年發展權的關係，並從國際發展案例中，對政策提出實質建議，並提出青年發展權的探討方向。

## 二、研究架構

本研究首先從基本概念分析出發，理解居住權的概念與其他人權之間的關係，以及其近期發展狀況。接著我們將探討青年在當代的處境，以及青年發展所面臨的問

---

<sup>1</sup> 聯合國人權高級專員辦事處（2016）。關於發展權的常見問題，概況介紹第37號。

<sup>2</sup> 聯合國人權高級專員辦事處（2011）。發展權利宣言。

題。我們從多個文獻資料探討了解到當今的經濟發展模式使得青年在購屋與租屋的負擔日益沉重，因而影響了生育、居住地點等的選擇，更進一步影響社會流動。我們將探討其中的關連。此外，政府的政策介入可以一定程度地改變上述情境，因此我們也將選取特定國家，比較其青年發展政策的重點，以及各國如何定義與回應青年的住宅議題。除了分析臺灣的狀況，我們將選擇日本、韓國、新加坡與德國四地，進行比較研究。



圖0-1 居住選擇與可負擔性的關聯議題  
資料來源：本團隊繪製

研究期程分為三個階段，我們在第一階段進行居住權、人權概念之關聯，同時對各國的住宅發展、青年困境與青年發展政策進行初步整理。第二階段我們與學生團體與公民團體合作，透過座談活動與青年故事徵集，描繪臺灣青年的發展處境，以及住宅資源欠缺帶來的影響。第三階段我們整合上述的研究發現，並對住宅與青年政策提出建議。研究架構如下圖：

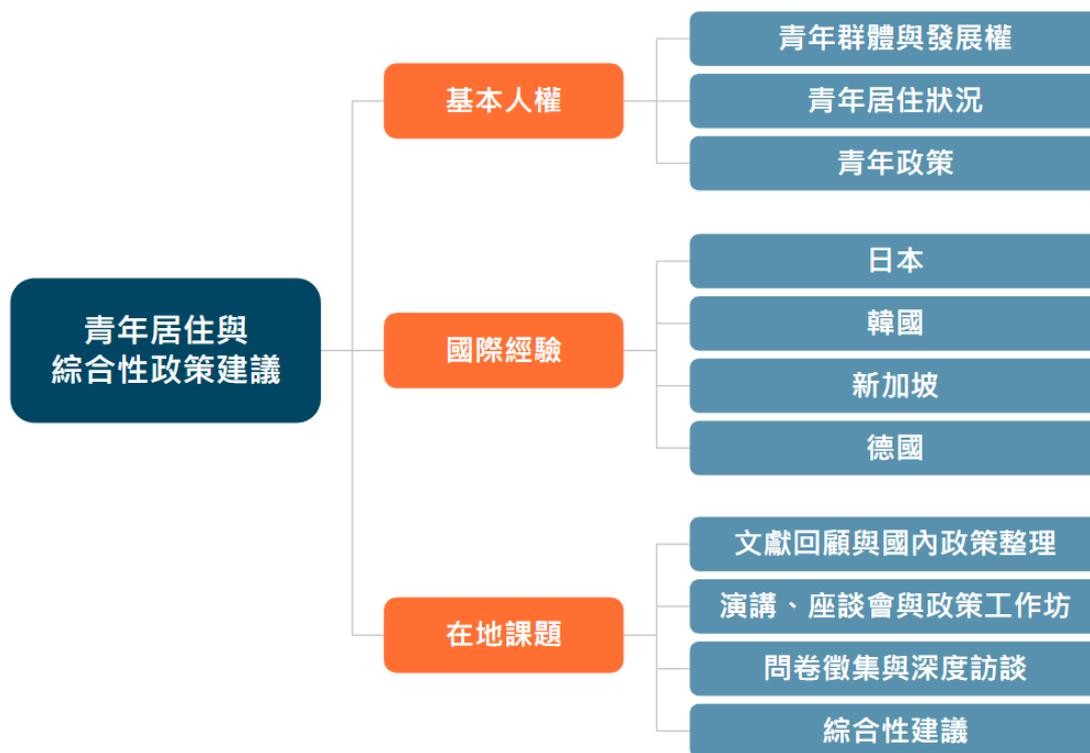


圖0-2 計畫架構  
資料來源：本團隊繪製

### 三、研究內容與活動辦理

本研究案首先以相關文獻釐清居住權的定義，並掌握它與青年發展權之關聯，接著從政策文件、研究報告、學術論文等整理各國案例並建立比較研究之視角；在活動上，則透過焦點座談會與政策工作坊進行資料收集與分析，了解青年居住困境與對個人與社會發展之影響。最後總結研究成果，並結合演講互動與工作坊模式，檢視與回饋本計畫之研究成果，綜整本計畫之研究發現、研擬政策創新。

#### （一）發展權、兩公約及青年發展權

本研究首先透過網頁，了解聯合國，特別是聯合國人權事務高級專員辦事處（人權高專辦）（The Office of the High Commissioner for Human Rights）（UN Human Rights, OHCHR）對於發展權的詮釋。特別是其中對於青年發展權的定義，以及概況的說明。此外，其他機構例如大英國協常態性的出版全球青年發展指數報告，或是經濟合作與發展組織，簡稱經合組織（OECD）的青年行動計畫（OECD's Youth Action Plan），以深化對於青年發展權的理解與詮釋，作為立論的基礎。我們也檢視兩公約中與青年發展相關的內容。

## （二）住宅負擔對其他發展權的影響

許多研究顯示，近年來社會經濟的發展特徵是由居住所有權與住宅負擔的因素所中介，並持續擴大的社會不平等與世代不平等，因此我們特別關注住宅因素與其他發展權，包括就業、教育、流動、家庭與文化認同的相互影響。我們透過研究報告、學術論文、政策文件等，檢視各具特色的四個國家的發展狀況，來呈現不同取向居住政策的干預，對於青年其他權利的發展與保護可能出現的結果。

## （三）國際經驗：日本、韓國、新加坡、德國

我們從各國案例中，進一步梳理出住宅政策與制度的可借鏡之處。例如日本的分享住宅與地方創生經驗、韓國的公共住宅、新加坡的組屋制度、德國的合作住宅與房租管制等。這些國家在社會文化、經濟發展與住宅供應上的各有取向上的差異，及其對青年發展權的影響。具體來看，與住宅政策有共伴效應的是，勞動條件、社會福利、文化價值、家庭與社區關係等，他們共同成為影響青年發展的主因。

## （四）活動辦理

本研究舉辦兩場座談，第一場座談邀請學生代表參與，第二場則邀請公民團體。接著進行青年故事徵集系列活動、演講、以及政策工作坊，詳細成果在第五章說明。

### 1. 座談會

本案辦理兩場焦點團體座談。第一場座談會舉行於2021年11月27日，焦點團體為在學青年。研究團隊說明聯合國提出發展權概念的背景、定義與演進，並在座談會中探討聯合國相關文件所詮釋之內容，以詮釋與青年發展權與發展課題。座談會活動與專業者都市改革組織合作，並邀請公私立大學生代表一起進行座談。討論問題為以居住為核心的生活議題，了解青年所面對的學校宿舍、在外租屋、與家人同住等選擇情境與課題，以及即將面臨畢業、求職的人生階段轉換期間，居住對於青年的空間流動及職業選擇等發展權的可能影響。

第二場座談會於2022年5月28日舉行，配合故事徵集活動以及國外政策研究，邀請住宅政策與社會福利相關倡議團體代表共六人，從公部門、青創戶、合作住宅實踐者、弱勢和社會福利的非營利組織等角度討論居住政策發展的建議，檢視臺灣政策發展的可能方向。我們邀請社會住宅青創戶分享青年住進社宅後的社會生活以及生涯發展的變化；住宅學者分享對社會住宅政策的研究，並且從居住權到發展權的觀點回應

目前的政策現況。我們邀請合作住宅的實踐者分享新的居住型態對青年的影響，特別是在弱勢家戶上的協助。同時也從在弱勢社區的培力組織的經營者說明在社區網絡、社會互動對於居住福祉的助益。社會住宅聯盟的組織者更是從弱勢者的居住福祉與權利的觀點，說明弱勢者的居住選擇與困境。過程中，社福團體代表說明如何社會福利政策的困境連結到青年發展權，指出發展權的概念與現行的社福政策存在的落差。

## 2. 青年故事徵集

青年故事徵集期間為2022年3月21日至4月11日。團隊透過Facebook粉絲專頁等社群媒體舉辦故事徵集活動，目的在於了解當代年輕人的居住與流動經驗，包括獨立、成家、就業就學的故事。第一階段有效問卷回收共564份，第二階段則向10位受訪者進行深度訪談。透過故事徵集與第二次座談會的討論，我們可以了解各個因素之間的動態關係，並從中發現一些社會特性。

## 3. 演講

在故事徵集活動後，與專業者都市改革組織(OURs)共同辦理線上講座，並由本計畫團隊主持人及成員主講。公開演講以國外的青年發展權與居住為題，並聽取與會青年對講題的提問與評語。

## 4. 工作坊

政策工作坊於2022年6月27日以分組討論形式舉行。我們將上述的國外政策研究以及國內發展課題加以整理並彙集，作為與會人的參考並討論。工作坊邀請對象包括青年發展署、營建署等公部門代表、以及相關政策倡議團體代表。透過桌長的主持，進行兩輪討論，讓住宅、就學就業、城鄉流動、文化權利等多元議題討論可以交叉進行，形成綜合性的觀點。

### （五）對臺灣的政策建議

本團隊整理相關研究，釐清目前青年的購屋與租屋的問題根源以及對於未來社會發展之影響。本團隊也檢視房價所得比、住宅負擔率、實質薪資成長、通膨等指標，以了解青年在住房上的經濟負擔，分析其問題性質。此外，也探討經濟以外的因素，例如制度與文化的成因，包括租屋市場的黑市問題、對單親與貧窮家庭之住宅歧視、以及各青年族群的返鄉與共同住宅的需求等，來分析青年中的各次群體 (sub-groups) 如何因住宅資源的限制，而受影響的發展課題。

在本期末報告中，我們將彙整前述各項研究結果，說明居住與青年發展權之關聯，從住宅政策、勞動條件、社會福利、文化價值、家庭與社區、地方創生的協助等等角度檢視臺灣的落差，並提出政策建議，描繪政府保障青年發展權的路徑。

## 第壹章 青年發展權與居住問題

### 一、青年的群體特徵

本小節先從國外的青年法令及相關年齡定義開始，檢視臺灣相關法令的青年年齡定位和政策思考。青年 (Young adult) 事實上是一個難以定義的群體。從年齡上來說，一般的國際組織將青年按年齡定義為15-29歲，但有些國家則將青年階段延長到35歲。在整理國際資料後，很明顯的可以看到亞洲國家，包括日本、韓國與臺灣等，對於青年的年齡定義要比歐美國家與國際組的來得寬鬆，甚至延長到45歲。參考下表：

表1-1 國際組織的青年定義（按年齡分）定義

組織	年齡組
英聯邦 ( Commonwealth of Nations )	15-29歲
聯合國教育、科學及文化組織 ( 聯合國教科文組織 )	15-24歲
國際勞工組織 ( ILO )	15-24歲
聯合國人類住區規劃署 ( 人居署 ) ( 青年基金 )	15-32歲
世界衛生組織 ( WHO )	10-24歲
世界銀行 ( WB )	15-24歲
經濟合作與發展組織 ( OECD )	15-29歲
非洲聯盟委員會 ( African Union )	18-35歲
歐盟委員會 ( EU )	15-29歲
聯合國安理會關於青年、和平與和平的第 2250 號決議安全	18-29歲

資料來源：本團隊整理

日本社會通常將20歲及30歲的年齡層認知為年輕人，但在政策執行上，則是根據政府部門及法案而有不同的定義。這反映了當今社會下，不同部門的政策領域與青年族群之間的不同關係。在農業經營基盤強化促進法以及厚生勞動省的地域青年支援站 (Support Station) 中，對青年的年齡定義要比其他組織的定義範圍更廣。由此透露出日本現代社會的地方年輕人口外流和勞動力不足等問題。日本各組織單位的年齡劃分如下表：

表1-2 日本各政府部門的青年定義（按年齡分）

名稱	年齡	組織
青年	20-39歲	JICA青年海外協力隊
	20-40歲	日本青年會議所/商工會青年部
	40歲以下	民主黨青年局
	45歲以下	自由民主黨青年局/全國青年司法法書士協議會
	18-45歲	農業經營基盤強化促進法
	10-30歲	厚生勞動省（新冠疫情專家對策會議的青年定義）
	15-34歲	厚生勞動省（青年層定義）
	15-39歲	厚生勞動省（地域青年support station）
	15-39歲	內閣府
	34歲以下	經濟產業省

資料來源：本團隊整理

而在韓國，韓國《青年基本法》將青年年齡定義為19-34歲，以此規範青年的權利和責任，以及制定相關政策。下表呈現《青年基本法》以及韓國現行與青年相關之法律與政策在年齡上的界定。

表1-3 韓國青年相關法今年齡標準

分類	年齡標準	適用法律	備註
青（少）年	19-24歲	《青年基本法》	
青年	15-29歲	《青年就業促進特別法》	目標擴展至15-34歲
		《就業政策框架法》	
		《青年就業促進特別法》	
		《特別徵稅限制法》	服兵役時不超過35歲
	15-34歲	《小企業人力支援特別法》	
	19-34歲	《青年基本法》	
20~39歲	《發展傳統市場和購物區特別法》 《中小企業創業支援法》		

資料來源：本團隊整理

此外，《青年基本法執行細則》也規定，引領青年政策的地方政府可對政策執行訂定不同的年齡標準。下表是相關在《青年基本法》頒布後，各地方政府修訂條例所頒訂的標準。

表1-4 韓國地方政府設定的青年年齡標準

地方政府類別	年齡標準
首爾特別市	19 - 34 歲
京畿道，蔚山市	15 - 29 歲 ( 青年就業促進特別法 )
釜山市	18 - 34 歲
仁川市、大邱市、光州市	19- 39 歲
大田市	18 - 39 歲
其他農村地區	18 - 40 歲且獨立經營3年或以下的青年農民有資格獲得 ( 農業安置補助 )

資料來源：本團隊整理

我們可以看到，雖然青年基本法的年齡定義為19-34歲，但是許多地方政府將年齡開放到39歲，甚至是40歲，特別是希望協助青農、促進地方發展的地區。

從上述的討論可以看到，以年齡定義青年，固然因為政府在進行政策資源時需要明確地定義對象的作法，然而許多研究指出，相對於年齡來說，以身分狀態來定義青年更具有意義。青年是一個從需要依附他人與家庭，逐漸到獨立自主的過程。在家庭關係上，青年階段常出現變動與反覆的狀態。而其身分也是一種文化與社會建構，很難僅從年齡上來定義。也有論者指出，青年並非一個內部的同質群體，「其發展機會與生命軌跡受到性別、性傾向、族群、身心障礙、社會階層等等條件的深刻形塑」（社區發展季刊，2014）。又因為青年有其轉型期身分的特徵，焦慮感是青年常有的狀況。而此焦慮感與其各階段發展的身分，如就學、就業、成家等過程相關。

在西方有關青年的研究中，經常可以看到居住狀況與上述的獨立自主、身分轉換等歷程有緊密的關係。因為它關係著從原生家庭搬離、經濟獨立，以及市場與國家政策在其中的角色。住宅的可負擔性 (housing affordability) 是其中焦點，它受到更巨觀的資本主義經濟轉型的影響 (Forrest與Yip，2013)。

回到臺灣，根據2021年勞動部、行政院與內政部等單位的統計資料，青年勞工初次就業年齡平均為21.2歲<sup>3</sup>，受僱勞工於2020年的平均年齡為40.3歲<sup>4</sup>。而平均初婚年齡，男性為32.3歲、女性為30.4歲<sup>5</sup>，生第一胎小孩的平均年齡為31.23歲<sup>6</sup>。至於根據聯徵中心資料，2021年第1季房貸數量最多的是36至40歲的族群<sup>7</sup>，車貸最多則是31至40歲<sup>8</sup>。本研究依據上述統計資料，將青年各生涯階段分為：22-29歲的初就業、30-35歲結婚生小孩、36-40歲買車買房、40-45歲換屋或購屋等階段。

表1-5 臺灣青年相關政策的年齡規定

居住政策	年齡
公股銀行辦理青年安心成家購屋優惠貸款 (財政部)	20歲以上
青年安心成家(內政部)	首購族20-40歲、換屋族45歲以下
租金補貼專案(內政部)	20歲以上
包租代管第三期計畫(內政部)	18歲以上 <sup>9</sup>
青年回鄉行動獎勵計畫(農委會)	洄游行動組18-24歲、青年回留組24-45歲
青年回留農村創新計畫(農委會)	45歲以下
地方創生青年培力工作站(國發會)	45歲以下
應屆畢業青年尋職津貼(勞動部)	20-29歲
臺北市社會住宅青年創新回饋計畫 (臺北市政府)	20歲以上
高雄市以住代護3.0(高雄市政府)	20歲以上
職前訓練、先僱用後培訓、就業獎勵金 (勞動部)	15-29歲

資料來源：本團隊整理

<sup>3</sup> 勞動部(2022年3月29日)。15-29歲青年勞工就業狀況調查統計結果。

<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/32950/post#:~:text=%E9%9D%92%E5%B9%B4%E5%8B%9E%E5%B7%A5%E5%88%9D%E6%AC%A1%E5%B0%B1%E6%A5%AD%E5%B9%B4%E9%BD%A1%E5%B9%B3%E5%9D%87%E7%82%BA21.2%E6%AD%B2%EF%BC%8C%E5%B9%B3%E5%9D%87,%E4%BA%8C%E8%80%85%E5%90%88%E8%A8%88%E5%8D%A086.8%25%E3%80%82>

<sup>4</sup> 行政院主計總處，109年(員工進退、勞動報酬統計)。

<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=32371&ctNode=1869&mp=4>

<sup>5</sup> 內政部，初婚者之年齡平均數。

[https://www.gender ey.gov.tw/gecdb/Stat\\_Statistics\\_DetailData.aspx?sn=acFG0R2tHwMrDtITC%24JSaA%40%40](https://www.gender ey.gov.tw/gecdb/Stat_Statistics_DetailData.aspx?sn=acFG0R2tHwMrDtITC%24JSaA%40%40)

<sup>6</sup> 內政部，首次生產婦女之平均年齡(生第一胎平均年齡)。

[https://www.gender ey.gov.tw/gecdb/Stat\\_Statistics\\_DetailData.aspx?sn=IT4902z3YmLGBZadLKLSzQ%40%40](https://www.gender ey.gov.tw/gecdb/Stat_Statistics_DetailData.aspx?sn=IT4902z3YmLGBZadLKLSzQ%40%40)

<sup>7</sup> 財團法人金融聯合徵信中心。購置住宅貸款統計資訊。

[https://www.jcic.org.tw/main\\_ch/docDetail.aspx?uid=217&pid=190&docid=333](https://www.jcic.org.tw/main_ch/docDetail.aspx?uid=217&pid=190&docid=333)

<sup>8</sup> 財團法人金融聯合徵信中心。車貸借款人各年齡層下的授信金額及利率統計表。

[https://www.jcic.org.tw/main\\_ch/download\\_page.aspx?uid=213&pid=190](https://www.jcic.org.tw/main_ch/download_page.aspx?uid=213&pid=190)

<sup>9</sup> 或未成年已結婚、或未成年已於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家

本研究回顧與居住相關的政策中，發現對於青年年齡規定有明顯放寬，且規定不一的現象。例如內政部營建署執行的青年安心成家方案，為協助新婚或育有子女之青年家庭，其補貼的年齡區間為20至40歲<sup>10</sup>，如上表。

在租金補貼的相關法令中，原本在2019年所針對的對象是20至40歲單身青年。但2020年8月「民法」修正草案通過，成年年齡門檻自2023年元旦起由現行的20歲下修至18歲。另一方面，住宅法2021年6月再次修法，《住宅法》第四條增加因懷孕或生育而遭遇困境之未成年人為弱勢類別。因此在2021年租金補貼的申請年齡條件限制，已更改為已成年、未成年已結婚、未成年，已安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家。此外，《住宅法》在2021年修法，增加經濟或社會弱勢入住社會住宅的比例，從30%提升為40%。

此外，臺北市政府自2017年開辦青年創新回饋計畫，讓符合社會住宅入住資格的民眾提出公共服務性的社區回饋計畫，得以免抽籤入住社會住宅。而臺北市社會住宅青年創新回饋計畫甚至上限提高到46歲。此計畫對於青年在居住權益的保障上，提供青年一個機會享有適宜居住環境及可負擔的租金，目標是讓青年族群不必在租屋黑市中受到剝削。以上顯示，臺灣的青年在住宅議題上相對於其他議題面臨更為嚴重，而且狀況更為持久的情境，需要政府的介入，因此相關的政策對象，年齡也延長至46歲。由於本案著重住宅權利的研究，我們也將在特定政策（如住宅的青創計畫）中，檢視35歲至46歲的群體。社會住宅青創計畫在雖然在早期曾設置20-45歲的年齡區間設置，但是在2022年執行的廣慈社會住宅青創戶計畫中已取消年齡上限。

本研究結合行政院及教育部青年署政策，從生涯發展角度，為青年年齡層定位為18-45歲，青少年則進一步涵蓋12-18歲族群。行政院與2015年發表的「青年發展政策綱領」中明確將15歲至35歲定義為青年族群。行政院青年輔導委員會（青輔會）的「青少年政策白皮書」中對於青少年的年齡定位的部分進行了釐清，「由於青年或青少年工作涵蓋範圍極為廣泛，政府相關部會各項青年或青少年輔導服務政策，其所涉及的年齡層也無一定標準。綜觀過去我國各版青年或青少年相關政策白皮書，均以『青少年』為其政策對象，而非以青年為其政策對象，如青輔會民國84年版白皮書中界定青年為18-40歲或45歲人口，使用『青少年』而非『青年』的目的是將12-18歲少年納入政策範圍」（行政院青年輔導委員會，2010）。

---

<sup>10</sup> 內政部營建署（2019年1月14日）。「青年安心成家」問與答。  
<https://www.cpami.gov.tw/%E5%B8%B8%E8%A6%8B%E5%95%8F%E7%AD%94/206-%E4%BD%8F%E5%AE%85%E8%B2%B8%E6%AC%BE/26-%E3%80%8C%E9%9D%92%E5%B9%B4%E5%AE%89%E5%BF%83%E6%88%90%E5%AE%B6%E3%80%8D%E5%95%8F%E8%88%87%E7%AD%94.html#a1>

從「青年」轉向涵蓋「青少年」的政策脈絡中，值得反思的是，年齡範圍的擴大是否將讓青年的定義反而變得模糊，政策資源也被稀釋的狀況。但是在此政策中，對於青年的年齡區間劃分與本研究案大致相同。本研究以內政部年齡統計為基礎，結合各個年齡族群狀況和現行居住政策的分析，最後將研究的對象設定為18-45歲的群體，得出青年年齡區間。本團隊也將上述從統計中獲得的青年各階段年齡的界定應用在第五章的問卷調查中。

## 二、青年發展權定義及全球青年發展權討論

聯合國大會於1986年12月4日決議通過了發展權宣言，發展是一項人權，屬於每個人，無論是個人還是集體。1986年宣布的具有開創性的聯合國發展權利宣言指出，每個人都「有權參與、貢獻並享受經濟、社會、文化和政治發展，而從中實現其人權與基本自由」。其中，第二條揭櫫了重要概念，包括：1. 人是發展的中心主體，應當是發展權的積極參與者和受益者。2. 國家有權利和義務制定適當的國家發展政策，以在全體人民和所有個人積極、自由和有意義地參與發展和參與 (active, free and meaningful participation in development) 的基礎上不斷改善他們的福祉，並公平分配由此產生的利益。第八條更提到，「各國應在國家一級單位採取一切必要措施以實現發展權，並應確保所有人在獲得基本資源、教育、衛生服務、食物、住房、就業和收入的公平分配」。

表1-6 聯合國發展權宣言要點

要點	出處
以人為本的發展	人是發展的主體、參與者和受益者。(第二條)
基於人權的方針	追求發展的方式應當是「所有人權和基本自由都能獲得充分實現」。(第一條)
參與	堅持所有個人和全體人民「積極、自由和有意義地參與」發展。(第二條)
公平	強調「公平分配」發展帶來的「惠益」的重要性。(第二條)
不歧視	不允許「種族、性別、語言或宗教等任何區別」。(第六條)
自決	充分實現各國人民的自決權，包括對他們的自然財富和資源的完全主權。(第一條)

資料來源：OHCHR，2016

在早先，發展被理解為主要是一種以國民生產總值增長率為衡量尺度的經濟進程。然而，上世紀晚期以來由於經濟成長的福利並沒有在各族群或個人之產生公平分配，且不公平正在日漸加劇，這個現象已經成為辯論、批評和社會動亂的核心。因此聯合國在2016年重申：「貧困的加劇、不平等的擴大、前所未有的經濟、社會、文化、政治、環境和氣候危機，都使得發展權在今天比以往任何時候都事關重大」，並定義發展權的核心是：「以人為本、注重經濟、社會、文化和政治發展的發展權」。

2016年，在聯合國《發展權利宣言》(UN Declaration on the Right to Development)三十週年之際，聯合國人權事務高級專員辦事處 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 簡稱為OHCHR或「人權高專辦」) 大會宣言檢視當前全球社會發展的狀況，提醒發展權利的首要目標是需要讓兒童和青年能夠享有充實而有尊嚴的生活，因為他們是人類未來發展之所繫。前述報告中提到，全球性大約43%的青年失業或就業但仍生活在貧困中，而青年失業加劇了青年因發展不足而面臨的風險。青年失業率攀高也威脅著所有國家的社會、經濟和政治穩定。另一方面，年輕難民和移民的狀況是在他們爭取認可、援助和就業的過程中面臨到無援的狀況。

聯合國人類發展辦公室更注意到，在貧困、失業與環境退化等議題上，兒童與青少年正遭受「不成比例的威脅」，意即他們的活動並非是問題現狀的主要成因，然但他們卻比其他的年齡階層承受了更多的影響與傷害。報告書中也因此指出，「世代落差 (generation gap)」已是人類發展權的重要課題。「世代間的公平性 (intergenerational equity)」則是社會發展與資源分配中需要強調的面向。

對年輕人來說，離開與父母同住的狀態，邁向成人化、擁有獨立生活、以及具有獨特生活風格的過程中，住屋是關鍵議題。但是由於年輕人的經濟能力與社會網絡尚未穩定，他們的住屋資源往往非常容易受到勞動市場以及更大的社會條件的影響 (Forrest與Yip, 2013)。住宅價格的昂貴，更使得在住宅所有權成為世代間繼承現象，買不起房子的年輕人則淪為更加貧窮化的狀況。(黃麗玲, 2017) 國際上與青年權利相關的政策源自歐盟2013年開始實施的「青年保障」(Youth Guarantee) 政策。「青年保障」是歐盟所有會員國的共同承諾，旨在確保所有30歲以下的年輕人獲得高品質的就業、持續教育、培訓、實習等機會。歐盟國家在2020年10月的理事會中，還進一步強化了方案內容。在大約七年的時間裡，這個計畫使歐盟範圍內的既沒有就業、也沒有接受教育或培訓 (Not in Education, Employment, or Training. NEET) 的年輕人減少了大約170萬。到2020年2月，青年失業率已降至14.9%的歷史新低。而這個時間點，離歐洲因為COVID-19大流行而實施相關的封鎖僅數週時間之隔 (European Commission, n.d.)。

### 三、青年居住權

住宅是人類基本需求之一。它不僅意味著一個遮風避雨之處，個人與家庭所居住的區位，也與獲得工作、教育、健康與公共服務等機會的可及性 (accessibility) 緊密相關。環境心理學認為住宅對個人而言是最重要、具有多重意義的場域 (setting)。住宅環境則有情緒與象徵上的意義：它形塑了人們與地方的感情，它也對個人的自我認知、家庭安定與孩童成長有重要的影響。女性主義者則認為僅有房屋並不構成「家」。女性主義的住宅提議不僅強調要免除女人在住宅市場中遭受到系統性邊緣化的現象，更要追求透過住宅與社區設計、自主管理等事務、轉變工作與家庭生活的可能性 (Weisman, 1997)。此外，住宅也有重要的經濟意涵。主流的住宅經濟學傾向於連結住宅與所有權 (ownership)、把住宅看成個人累積資產、在經濟階梯上快速前進的工具，但是另類的發展觀點則認為住宅與土地不應該被商品化。社會所有與公共所 (socially and publicly owned) 的住宅更能對社會平等與人類發展發揮貢獻 (Bratt等, 2006)。

我們在本研究中的核心概念是，住宅的安定有助於人的社會連結以及自尊，這是人類發展權利的心理基礎，我們在這裡將住宅與其它的人類發展需求做連結。馬斯洛需求 (Maslow's hierarchy of needs) 理論有助於我們詮釋相關觀點，一般人以金字塔理論來理解馬斯洛需求理論。這主流的論點認為，人類由低到高，逐步追求滿足生理的需求、安全的需求、愛與歸屬的需求、尊嚴的需求、以及自我實現的需求。然而這個模式誇大了需求之間的階層關係，也將人類的個人需求與制度環境切分開來。我們參考了由認知學家 Scott Barry Kaufman 所重新詮釋的馬斯洛需求理論。Kaufman認為，安全、尊嚴以及社會連結，是人類追求發展的基礎，穩固的基礎能夠支持人們成長的需求，包括「探索」、「愛」、與「目的」。面對猶如大海的社會不確定性，政府應當協助穩固個人的「安全感」(戴羽, 2021)。這樣的觀點回應了近期各國對於青年身心健康重要性的研究，如冰島，則將此目標視為SDGs的工作重點。

聯合國在2002年的文件中分析，年輕人的脆弱性來自於各種原因，包括：缺乏生活和工作經驗、在同儕群體中建立自身的需求、情緒和身體脆弱、經濟依賴、社會角色和地位等。而青年是人生的學習階段，也是人格發展的階段。但年輕人的社會和經濟地位使他們容易受到一些風險，例如來自於原生家庭的傷害、無家可歸、工作和工資歧視、失業、貧窮等問題。<sup>11</sup>聯合國的經濟和社會事務部在2005年的報告中也提到，全球化經濟大幅改變了就業市場，其中年輕人作為剛進入這個新局面的新人，而成

---

<sup>11</sup> First Regional Forum On Youth: Security, Opportunity And Prosperity. Geneva, 26-28 August 2002. <https://digitallibrary.un.org/record/467914?ln=en#record-files-collapse-header>

為「最脆弱 (most vulnerable)」的社會群體。世界各地的年輕人都對全球化的負面後果表示擔憂，例如財富分配不均和環境惡化。<sup>12</sup>

另一方面，聯合國人居署 (UN Habitat) 也特別關注社會不平等與住宅可負擔性 (affordability) 之間的關聯。在2017年以「居住政策」為題的人居日活動中提到：「雖然數百萬人缺乏合適的住房，但空置住房存量正在逐漸增加。因此，確保住宅的可負擔性是一個對發展、社會和平與平等具有策略意義的複雜問題」。人居署也指出，解決最貧困和最弱勢群體，特別是婦女、青年和貧民窟居民的住房需求，必須要成為在社會發展議程中的優先事項。<sup>13</sup>

#### 四、居住權與五大人權公約

本研究以聯合國發展權利宣言中提及的發展權為本，連結已具備國內法的五大人權公約，進行基本人權探討並根據五大公約的人權規範回應臺灣當前的居住權利發展。下文將梳理聯合國人權公約在臺灣的發展脈絡，分別敘述五大公約所保障與居住權利相關的內容，並擷取公約中的要旨分析其與居住權的連結。本章從國際人權公約宣示的價值中，檢視臺灣例行的國家報告以及一般性與結論性意見，說明居住權利如何牽動基本人權。

臺灣早在1967年即簽署《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》（簡稱兩公約），然而1971年政治情勢轉變，中華民國失去聯合國代表權，讓兩公約簽署後放置42年，後在2009年由馬英九前總統簽署兩公約，送至立法院批准。「在立法院批准兩公約的程序中，一個很大的爭議就是要如何『存放』(deposit)公約。國家成為人權公約的締約國需要三個程序，第一個是簽署 (signature)，也就是行政機關代表國家同意接受公約，第二是批准 (ratify)，也就是國會要同意接受這部公約，然後由總統公布批准書，最後要將批准書送到聯合國秘書長『存放』，才完成締約程序」（人權公約施行監督聯盟，2019）。而馬英九前總統2009年宣示再次簽署遇到的難題在於無法送至聯合國存放，完成完整的締約程序。儘管臺灣在國際上目前無法成為兩公約的締約國，但國內法的頒布施行表明臺灣自願遵守人權公約的決心，將兩公約要旨與精神納入行政和法律的體系中，要求各部會檢討既有法律與兩公約抵觸之處。

---

<sup>12</sup> Globalization WPAY <https://www.un.org/development/desa/youth/globalization-wpay.html>

<sup>13</sup> Affordable housing key for development and social equality, UN says on World Habitat Day <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2017/10/affordable-housing-key-for-development-and-social-equality-un-says-on-world-habitat-day/>

蔡英文總統上任後，在2019年立法通過監察院設立國家人權委員會，其職權為負責研究檢討國家人權政策、對侵害人權之案件進行調查與救濟、提出年度國家人權狀況報告與協助政府機關推動國際人權國內法化，並可獨立行使職權監督政府機關在人權議題上的推廣。另外，法務部也向行政院報告提出臺灣首部國家人權行動計畫，針對國內八大人權議題執行154項行動方案，包含不利群體的平等、氣候變遷、新興人權議題、生命權保障、居住議題等。<sup>14</sup>透過國家人權行動計畫的執行，將國內法化後的人權指標朝向人權議題的細部研究，透過跨院和跨部會的組織協調合作，落實聯合國人權公約在臺灣的施行。

自1965年至2006年間聯合國共頒布九部核心的人權公約，而在臺灣國內法化的公約已有五部，分別是2009年立法院通過《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（簡稱兩公約施行法），2011年通過《消除對婦女一切歧視公約施行法》、2014年通過《兒童權利公約施行法》、《身心障礙者權利公約施行法》（上述五項公約簡稱五大人權公約）。初期，透過馬英九前總統再次啟動簽署兩公約，將臺灣與國際的人權發展接軌，後續蔡英文總統政府定期頒布國家報告，深化人權公約在臺灣的部會，逐步修正該領域與人權相關的法令。

在過去幾年，居住權已成為政策討論中的重要議題，也透過2011年的《住宅法》立法以及後來的兩次修法，回應了《經濟社會文化權利國際公約》的人權保障精神。儘管《住宅法》已經頒布，但近年青年居住問題仍舊日益嚴重，導致青年居住權受到影響，致使青年必須犧牲與付出更多的努力獲得適居的住所。因此本研究試圖進一步拓展人權研究的前沿，從青年的居住權利出發，檢視它與聯合國提出五大人權公約的關聯。以下本團隊將檢視五大人權公約，並整理與詮釋其與青年居住權相關的內容。

### （一）公民與政治權利國際公約 (ICCPR)

聯合國大會於1966年決議通過公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights，縮寫ICCPR），2009年立法院審議通過ICCPR的國內施行法。在人人天賦尊嚴平等的前提下，ICCPR保障的基本權利有基本公民政治權利，包括政治參與、集會結社、言論自由、法律保護、男女平等、婚姻自由等。2022年政府邀集9位國際人權學者委員參與臺灣兩公約第三次國家報告，提出92點結論性意見與建議，其中與本研究相關的議題為投票權限制，詳見下段詳細說明投票權與發展權的連結。

---

<sup>14</sup> 行政院新聞傳播處（2022年5月5日）。提出臺灣首部國家人權行動計畫 蘇揆：自主履行國際人權公約義務完善周延人權保障。 <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/75973e71-fb20-456d-a754-ad54e0e6ea0e>

ICCPR與發展權的連結在於本公約第一條闡述自決權，「自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。」透過投票人民可以共同決定總統、立法委員、議員等民意代表，實現人民自決權。如同憲法提到人人有參與選舉與投票的平等權利，然而青年在租屋階段時常因為戶籍無法遷入租屋處因而失去在居住地的投票機會，對於地方事務無法表達城市公民權。也就是說，在臺灣戶籍所在地關聯到的投票權和實際居住地應享有的城市公民權是無法相應的。在租屋房東不同意遷入戶籍的情況下，青年每逢選舉必須返鄉投票，間接以房產和戶籍地限制公民參與政治的權利。臺灣將戶籍做為許多政治與社會權利的主要依據，在租屋黑市現實下衍生了「公民權」與「社會權」課題。<sup>15</sup>

ICCPR與居住權相關的連結與討論是有關居住選擇、遷徙與來往的自由、以及居家隱私不受侵犯，其中ICCPR第二十三條指出「以家庭為社會自然基本團體單位，皆應受社會及國家之保護的權利」。ICCPR對居住權提出選擇、自由、隱私的重點，呼籲世界各國對個人居住權的重視。此外，聯合國近年來對於青年權利政治參與有所重視，認為國家應有更積極的策略提倡青年在政治參與的領導權利，與青年展開對話，使青年的居住權能夠透過與社會福利的連結成家。因此，政治及社會參與是青年居住在城市中應有的權利，甚至進一步到青年參與城市的改造。然而，由於及規定使得國內許多人，特別是青年租屋群體，面臨了戶籍地與居住地、生活地分離的狀況，大大影響了投票、福利領取與社會參與的權利。

## （二）經濟社會文化權利國際公約 (ICESCR)

經濟社會文化權利國際公約，International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，縮寫ICESCR。2018年法務部編印的「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約」第二版之一般性意見，採集聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會對公約條文所作出的解釋，提供各級政府機關釐清國內法化下的人權精神與含意。「委員會認為，不應狹隘或限制性地解釋住房權利，譬如把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把安置處所單單視為一商品而已，而應該把它視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利」（法務部，2018）。

1991年聯合國提出第四號一般性意見解釋ICESCR中的適足住房權，強調每人都應享有一定居住水準的環境，並提出七個檢視面向，包括 1.使用權的法律保障：提供多樣的居住使用選擇和居住形式；2.服務、材料、設備和基礎設施的可使用性：以持續取得生活所需的基礎設備為要求；3.可負擔性：住房費用負擔應不致影響其他基本

---

<sup>15</sup> 廖庭輝、彭揚凱（2022年7月12日）。OURs都市改革組織。<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/6454249>

需要；4.適居性：足夠空間和環境條件；5.可取得性：弱勢群體的住房需要；6.地點：便利生活之處；7.文化適足性：適當體現住房文化特徵和多樣性。政府機關在《住宅法》的立法內容中應回應對於居住權的規範，特別是關於使用權的法律保障，應該提供購屋之外的居住選擇，保障青年基本能夠租得好的權利。

ICESCR在居住權的解釋上，強調居住環境要求和住房使用權的取得和負擔，以臺灣《住宅法》為例，其部分條文含有ICESCR的權利精神。《住宅法》基於保障基本居住水準的立法精神，在第四章居住品質，訂定主管機關應清查不符基本居住水準家戶之住宅狀況，並訂定輔導改善執行計畫、推動提升住宅環境品質等事項，從中央政府到地方政府皆應回應對居住品質維護。《住宅法》2021年修法參考ICESCR作為立法核心，提出應設立或委託專責法人或機構辦理住宅相關業務，以及參酌民眾負擔能力訂定住宅補貼額度，獎勵租金補貼減徵租金所得稅等，修法後提升住宅資源的可取得性和可負擔性。

《住宅法》第三章社會住宅，除了既有對社會住宅只租不售的規範外，也增訂中央主管機關興辦社會住宅之權責，應將弱勢者居住之比率提高為百分之四十以上。為獎勵租金補貼，將房東免稅額由一萬元提高至一萬五千元。另外，公益出租人的租稅優惠，視情況延長。在文化適足性的面向上，《住宅法》則增列主管機關得補助或獎勵新建、增建、改建、修建或修繕具地方或民族特色或歷史原貌之住宅。除《住宅法》提供居住權保障外，可透過與中央部會的相關政策結合加以發揚，例如在臺灣鄉村地區可連結地方創生的議題，活化地方的閒置空屋、帶動當地的社會文化發展，以文化治理、青年返鄉等議題，提供青年在鄉村地區居住的機會。

### （三）消除對婦女一切歧視公約 (CEDAW)

聯合國於1979年通過消除對婦女一切歧視公約，The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women，縮寫CEDAW，為促進婦女權利發展。2022年6月15日行政院舉辦CEDAW第四次國家報告發表記者會，「本次國家報告具體展現106年至109年間，我國在消除婦女歧視、提升婦女人權以及促進性別平等之重要成果，繳出3個亞洲第一的成績單，包括108年國際性別不平等指數 (Gender Inequality Index, GII)、108年通過同性婚姻合法化以及109年女性立法委員比率突破4成，為亞洲最高」(行政院，2022)。第四次國家報告指出女性在參與有關公共和政治生活的非政府組織和協會、平權意識、參與決策及社區活動、平等取得財產的調查中，其參與和繼承的比率皆呈現上升的趨勢。

2013年聯合國針對CEDAW提出第十六條一般性建議，指出在家庭中的女性往往不能平等的享有家庭的經濟財富和收益，且一旦家庭解體，需要付出更高的代價，面臨就業市場的歧視、居住不安定、照顧責任等。面對就業歧視，CEDAW第十一條指出女性就業市場上應享有平等的工作權利，給予同等報酬。在退休、失業、疾病等喪失工作能力情況下，能夠獲得社會保障。特別是女性在工作條件方面，應享有健康和安全保障，包括保障生育機能的權利，消除婦女生育規劃上的工作歧視。另外，CEDAW第十三條也指出在經濟基礎上應保障婦女有相同的權利領取家屬津貼、金融貸款、參與娛樂、運動和文化生活。CEDAW國內法後，各部門單位相應推出婦女的經濟和就業服務，如：永豐銀行提供女性房貸服務、行政院勞工委員會推出微型創業鳳凰貸款提供婦女100萬元創業基金及創業課程輔導，提供婦女在購屋與就業上的協助。

女性在遭受家暴或帶有未成年的兒女要自立生活，會面臨到居住問題，而受到家暴的女性單親戶長容易因為經濟考量選擇低租金、環境劣勢的住所，在劣勢環境居住伴隨而來會有居住安全的疑慮。再者，多數房東不願意將房屋出租給帶有孩子的單親婦女，導致單親婦女時常面臨搬家問題，「甚至也有在資源匱乏下，無奈的選擇返回施暴者身邊，再次落入家暴循環中」（台灣少年權益與福利促進聯盟，2013），受暴婦女在租屋市場中容易成為弱勢族群。因此，受家暴或是單親婦女需要社福資源的協助，像是社區提供托嬰照護服務、機構協助就業，提升對受暴或是單親婦女的照顧，使其避免陷入貧困。在報告書第參章第四節社會住中便提到勵馨社會福利事業基金會協助婦女即單親家庭入住，第陸章國際經驗中提到日本青年單親母親的居住樣態可供案例參考。

根據CEDAW第四次的國家報告，指出2020年法律扶助基金會女性受扶助人比率為42.9%，相較於民事、刑事與刑事訴訟事件，申請比率最高的為家事事件(64.4%)。為協助弱勢女性，政府法律扶助基金會、全國家事服務中心等，提供社福轉介及提升律師和服務人員在服務過程中的性別敏感度，降低訴訟過程中對女性的傷害。另外，在偏遠地區建置服務據點，提供女性有需要時能夠就近在縣市政府或是區公所進行法律訴訟程序的相關諮詢。高雄市則增加家事法官的派任，提高人力配置至員額上限。政府從組織專業服務的提升及人員配置增加的方式，提供弱勢女性容易尋求到法律的協助。

#### （四）身心障礙者權利公約 (CRPD)

聯合國2006年通過《身心障礙者權利公約》（Convention on the Rights of Persons with Disabilities，縮寫為CRPD），其宗旨係促進、保障與確保所有身心障礙者充分及平等享有所有人權及基本自由，並促進對身心障礙者固有尊嚴之尊重。我國對於身心

障礙的定義源於1980年的《殘障福利法》，法規內定義身心障礙者為特定身體構造或功能不全、影響到生活，並領有身心障礙證明者。「『身心障礙』用語目前見於《特教法》、《軍人保險條例》、《兵役法》、《勞動基準法》等，亦可依各該法規申請相關服務或給付，非僅限《身權法》所定領有身心障礙證明者」<sup>16</sup>。此即說明對於身心障礙者的協助，不只是《身心障礙者保護法》，而是延伸在其當兵、工作等身分時，仍能獲得人權保障。1997年《殘障福利法》改為《身心障礙者保護法》，2007年修改為《身心障礙者權益保障法》，嘗試納入CRPD之部分精神與內涵。2014年，立法院通過《身心障礙者權利公約施行法》，正式將CRPD國內法化。<sup>17</sup>

對於身障礙者來說，社區和住家環境的無障礙空間是自立生活的重點，《住宅法》第41條即明訂縣市政府主觀機關應將無障礙空間營造納入住宅計畫。例如，臺中市政府住宅發展工程處針對住宅提供無障礙設施改善補助，以總工程經費45%為上限，最高可補助216萬元，鼓勵集合住宅針對室外通路、避難層坡道及扶手、出入口、室內通路走廊、昇降設備等，協助身障者更便利。<sup>18</sup>目前臺灣身心障礙者的照顧計畫朝向社區化的發展，以設置服務據點或是到宅居家服務為主，且服務數量呈現增長趨勢。另外，失智症的照顧，未來研議朝向讓失智症個案融入社區及參與事務為指標努力。針對中途失明視覺障礙者提供生活重建服務的生活輔具、技能等訓練，讓視覺障礙者能夠自立生活。有嚴重情緒障礙者，地方政府試辦嚴重情緒行為支持中心，以行為輔導的方式協助情緒障礙者回歸社區和家庭。

## （五）兒童權利公約 (CRC)

家庭為社會之基本團體，必須以兒童的最佳利益為考量提供保護及協助。聯合國在1989年決議通過《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child，縮寫CRC），為維護家庭所有成員的尊嚴及平等的權利，延續聯合國對基本人權的價值信念，認為兒童應在幸福、關愛的環境中成長。CRC第20號一般性意見提出「關於在青少年期落實兒童權利」，認為各國應透過對話和接觸協助其成長和探索自身。當他們接近成年時，「青少年需要適當的教育和扶持，以應對局部和全球性挑戰，包括貧窮和不平等、歧視、氣候變化和環境退化、城市化和遷徙、老齡化社會、學業壓力以及不斷升級的人道主義和安全危機」（聯合國人權高級專員辦事處，2016）。兒童必須適應城市化和遷徙的環境改變，家長應以兒童最佳利益照顧兒童的身心發展。

<sup>16</sup> 衛生福利部社會及家庭署（2020）。身心障礙者權利公約第二次國家報告條約專要文件。

<sup>17</sup> 人權公約施行監督聯盟，無日期。身心障礙者權利公約簡介。

<https://covenantswatch.org.tw/un-core-human-rights-treaties/crpd/>

<sup>18</sup> 臺中市政府住宅發展工程處（2019年8月27日）。中市補助原有住宅無障礙設施改善最高216萬元。  
<https://thd.taichung.gov.tw/1970928/post>

除了照顧者對兒童的日常照料外，提供兒童適當的住房協助也是本公約所討論內容。住房的安定，有利於年輕的家戶長對兒童的照護，也間接地影響到兒童在成長上的發展。不穩定的居住狀況，讓兒童必須適應家中、學習、生活環境的變化，連帶著需要與同儕重新建立關係，對於兒童來說不是一個安穩的居住選擇。在對幼兒的居住照護上，在集合住宅的公共空間設立托嬰托幼的機構，能夠提供社區共同照護幼兒的需求，減輕父母在照顧上的壓力。減少父母奔波接送的心力與時間，以社區為中心提供鄰近的照顧服務，讓兒童在社區安心成長。

另外，社會住宅的入住資格之中特別保障育有未成年子女三人以上家庭享有優先入住的資格，協助多子女父母減輕居住負擔。臺灣第二次CRC國家報告中，即表列2016年至2020年，育有未成年子女3人以上申請自購住宅貸款利息補貼、租金補貼的戶數<sup>19</sup>，如下表。以2020年為例，育有未成年子女申請核准的戶數佔租金補貼戶數為4.8%，單親家庭申請核准戶數佔租金補貼戶數為19.2%，在租金補貼政策中近1/4的申請家戶育有兒童，藉由提升租金的可負擔性，協助家長租屋，提供兒童安穩的居住成長環境。

表1-7 育有未成年子女3人以上及單親家庭申請居住資源核准戶數

年度	育有未成年子女3人以上		單親家庭	
	自購住宅 貸款利息補貼	租金補貼	自購住宅 貸款利息補貼	租金補貼
2016	240	5,552	494	17,435
2017	252	5,277	523	17,766
2018	277	5,218	520	18,223
2019	270	5,168	519	19,122
2020	216	5,851	435	23,076
總計	1,255	27,066	2,491	95,622

資料來源：兒童權利國際公約第二次國家報告，本團隊再製

以上我們檢視居住權與五大公約中各主要權利的關聯，並且特別關心其中與青年的生涯發展相關的面向，跟據分析目前已簽署之公約與改善的現狀以及現存之落差。

另一方面，從2011年到2022年，《住宅法》歷經立法與兩次修法，呈現了對於弱勢群體基本人權的提升，其相關條文也對青年的居住權利與相關發展有所啟示。下表我們進一步以表格詮釋《住宅法》所保障之居住權內涵與五大人權公約在人權上的關

<sup>19</sup> 衛福部社會及家庭署（2021）。兒童權利公約（CRC）第二次國家報告條約專要文件附件。  
<https://crc.sfaa.gov.tw/Document/Detail?documentId=76545AFB-B8A2-4B0C-A065-040836731BB1>

聯，相關面向包括居住的可負擔性與可取得性、文化權、對婦女與兒童之保障，以及協助弱勢自主自立等。其中我們也看到相關非營利組織 (NGOs) 在政策倡議、對弱勢培力以及管理經營相關設施的角色。

表1-8 住宅法與五大人權公約關聯表

住宅法		五大人權公約	註釋
第一章 總則			
第一條	為保障國民居住權益，健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於 <b>適宜之住宅</b> 且享有尊嚴之居住環境，特制定本法。	兩公約	適足居住權
第二條	2主管機關之權責劃分如下： 一、中央主關機關： <b>(六) 基本居住水準之訂定。</b> 二、直轄市、縣(市)主管機關： <b>(四) 住宅補貼案件之受理、核定及查核。</b> <b>(六) 轄區內住宅補貼、市場供需與品質狀況及其他相關之調查。</b> <b>(七) 社會住宅之興辦。</b> 4目的事業主管機關應視原住民族教育及語言文化等 <b>傳承發展需要</b> ，會同主管機關，興辦或獎勵民間興辦，專供 <b>原住民承租之社會住宅</b> 。	兩公約	人人有權享有適當生活程度；不斷改善之生活環境、文化權適足性
第四條	1主管機關及民間興辦之社會住宅，應以直轄市、縣(市)轄區為計算範圍， <b>提供至少百分之四十以上比率出租予經濟或社會弱勢者</b> ，另提供一定比率予未設籍於當地且在該地區 <b>就學、就業有居住需求者</b> 。	兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	適足居住權、婦女享有適當的生活條件；住房、兒童有權享有特別照顧及協助、身心障礙者的自主與自立
第五條	1為使全體國民居住於 <b>適宜之住宅</b> ，且享有尊嚴之居住環境需要，中央主管機關應衡酌未來環境發展、住宅市場供需狀況、住宅負擔能力、住宅發展課題及 <b>原住民族文化需求</b> 等，研擬住宅政策，報行政院核定。	兩公約	適足居住權、文化權適足性
第六條	1主管機關為諮詢、審議住宅計畫、 <b>評估提供經濟或社會弱勢者入住比率及區位分布</b> 、評鑑社會住宅事務等，應邀集相關機關、民間相關團體及專家學者成立 <b>住宅審議會</b> ；其中民間相關團體及專家學者之比率，不得少於二分之一。	兩公約	不因社會階級而受到歧視
第七條	1主管機關為健全住宅市場、 <b>辦理住宅補貼、興辦社會住宅及提升居住環境品質</b> ，得設置 <b>住宅基金</b> 。	兩公約	適足居住權
第二章 住宅補貼			
第九條	1為協助一定所得及財產以下家庭或個人 <b>獲得適居之住宅</b> ，主管機關得視財務狀況擬訂計畫，辦理補貼住宅之貸款利息、租金或修繕費用；其補貼種類如下： 一、自建住宅貸款利息。 二、自購住宅貸款利息。 三、承租住宅租金。	兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	適足居住權

	四、修繕住宅貸款利息。 五、簡易修繕住宅費用。		
第十條	2前條第一項住宅補貼對象之先後順序，以評點結果決定之。經主管機關認定有下列情形之一者，增加評點權重；評點總分相同時，有增加評點權重情形者，優先給予補貼： 一、經濟或社會弱勢。 二、未達基本居住水準。 三、申請修繕住宅貸款利息或簡易修繕住宅費用補貼，其屬有結構安全疑慮之結構補強。	兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	適足居住權、平等權利上選擇居所
第十一條	2主管機關預定每一年度之住宅租金補貼之額度與戶數，應斟酌居住地區租金水準、受補貼家戶之所得、戶口數與經濟或社會弱勢者之狀況及負擔能力等因素決定之。	兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	住宅可負擔性
第三章 社會住宅			
第十八條	1主管機關應評估社會住宅之需求總量、區位及興辦戶數，納入住宅計畫及財務計畫。	兩公約	適足居住權
第十九條	1主管機關得依下列方式興辦社會住宅： 六、獎勵、輔導或補助第五十二條第二項租屋服務事業承租民間住宅並轉租及代為管理，或媒合承、出租雙方及代為管理。	兩公約	適足居住權
第二十二條	3第一項社會住宅營運期間作為居住、長期照顧服務、身心障礙服務、托育服務、幼兒園使用之租金收入，及依第十九條第一項第五款、第六款或第二項第四款收取之租屋服務費用，免徵營業稅。	消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	婦女享有適當的生活條件；托育、兒童有權享有特別照顧及協助、身心障礙者個人自主和自立性
第二十三條	1主管機關為促進以第十九條第一項第五款、第六款或第二項第四款興辦社會住宅，得獎勵租屋服務事業辦理。	兩公約	住宅可取得性
第二十四條	主管機關得視新建、購買、增建、改建、修建或修繕社會住宅資金融通之必要，自行或協助民間向中長期資金主管機關申請提供中長期資金。	兩公約	住宅可取得性
第二十五條	3社會住宅承租者之租金計算，中央主管機關應斟酌承租者所得狀況、負擔能力及市場行情，訂定分級收費原則，並定期檢討之。	兩公約	住宅可負擔性
第二十六條	前條第三項屬依第十九條第一項第五款、第六款或第二項第四款興辦社會住宅者，主管機關得給予入住者租金補助。	兩公約	住宅可負擔性
第	主管機關得補貼民間新建、增建、改建、修建、修	兩公約	住宅可取得性、居

三十條	繕或購買社會住宅貸款利息、部分建設費用、營運管理費用或其他費用。		住水準提升
第三十二條	1民間興辦社會住宅因故無法繼續營運，社會住宅經營者對於其入住之經濟或社會弱勢者，應即予以適當之安置；其無法安置時，由直轄市、縣（市）目的事業主管機關協助安置；經營者不予配合，強制實施之；必要時，得予接管。	兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	適足居住權、婦女享有適當的生活條件；住房、應以兒童的最佳利益為優先考量、確保身心障礙者參加公共住宅方案
第三十三條	1為增進社會住宅所在地區公共服務品質，主管機關或民間興辦之社會住宅，應保留一定空間供作社會福利服務、長期照顧服務、身心障礙服務、托育服務、幼兒園、青年創業空間、社區活動、文康休閒活動、商業活動、餐飲服務或其他必要附屬設施之用。	兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	適足居住權、婦女享有適當生活條件；托育、兒童的保護及協助、身心障礙者享有生活之平等權以及充分融合及參與社區
第三十四條	1主管機關或民間興辦之社會住宅，應考量其租住對象之身心狀況、家庭組成及其他必要條件，提供適宜之設施或設備，及必要之社會福利服務。	消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	婦女享有適當生活條件；住房、生、水電、交通和通訊、應以兒童的最佳利益為優先考量、通用設計
第三十五條	2非營利私法人得租用公有社會住宅經營管理，其轉租對象應以第四條所定經濟或社會弱勢者為限。	消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	住宅可取得性
第三十六條	1社會住宅之經營管理，得視實際需要，自行或委託物業管理及相關服務業，提供文康休閒活動、社區參與活動、餐飲服務、適當轉介服務、其他依入住者需求提供或協助引進之服務，並收取費用。	消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	社會團體委託經營
<b>第四章 居住品質</b>			
第三十九條	1直轄市、縣（市）主管機關或相關目的事業主管機關為營造住宅景觀及風貌，得補助或獎勵新建、增建、改建、修建或修繕，具有地方特色、民族特色或歷史原貌之住宅。	兩公約	文化權適足性
第四十條	1為提升居住品質，中央主管機關應衡酌社會經濟發展狀況、公共安全及衛生、居住需求等，訂定基本居住水準，作為住宅政策規劃及住宅補貼之依據。	兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	適足居住權
第四十一條	為提升住宅社區環境品質，直轄市、縣（市）主管機關應主動辦理下列事項，並納入住宅計畫： 一、住宅社區無障礙空間之營造及改善。	身心障礙者權利公約	強化身心障礙者的自主與自立

第四十六條	為推動無障礙之住宅，中央主管機關應訂定 <b>無障礙住宅之設計基準及獎勵辦法</b> 。	身心障礙者權利公約	強化身心障礙者的自主與自立
第五章 住宅市場			
第四十七條	1為引導住宅市場健全發展，主管機關應定期蒐集、分析及公布下列住宅資訊： 一、 <b>租賃</b> 與買賣住宅市場之供給、需求、用地及交易價格。 二、經濟或 <b>社會弱勢者</b> 之居住需求、住宅補貼政策成效。 三、 <b>居住品質狀況</b> 、住宅環境風險及居住滿意度。	兩公約	適足居住權
第五十條	主管機關應鼓勵法人或個人，對 <b>無自有住宅</b> 或住宅條件亟待改善之經濟或 <b>社會弱勢者</b> ，提供承租或購置適當住宅之市場資訊。	兩公約	適足居住權
第五十二條	1主管機關為提升租屋市場健全發展，應研擬住宅租賃發展政策，針對 <b>租賃相關制度、專業服務及第四條經濟或社會弱勢租賃協助</b> ，研擬短、中長期計畫。並就租屋市場資訊、媒合服務、專業管理協助及糾紛諮詢等提供相關服務。	兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	適足居住權：住宅可負擔性、住宅可取得性
第六章 居住權利平等			
第五十三條	居住為 <b>基本人權</b> ，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。	兩公約	適足居住權
第五十四條	任何人 <b>不得拒絕</b> 或妨礙住宅使用人為下列之行為： 一、從事必要之居住或 <b>公共空間無障礙修繕</b> 。 二、因協助 <b>身心障礙者</b> 之需要飼養導盲犬、導聾犬及肢體輔助犬。	身心障礙者權利公約	消除歧視、強化身心障礙者的自主與自立
第五十五條	1有前條規定之情事，住宅使用人得於事件發生之日起一年內，向住宅所在地之直轄市、縣（市）主管機關提出 <b>申訴</b> 。	兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約	人人享有公民及政治權利

資料來源：本團隊整理

## 五、小結

雖然《住宅法》已明列十二項經濟或社會弱勢為居住協助的對象，但在弱勢資格之外的青年，也同樣面臨社會不平等、工作與薪資環境的不穩定因素，造成青年的居住權與發展權受限。本研究以青年發展權為核心，聯結五大人權公約與居住權內容，提出五大人權公約與居住權的共同的價值內涵，並檢視《住宅法》的法律規範，說明現行制度與人權發展的限制與可能。

我們透過對五大公約的檢視，指認了公約與居住權相關的內容（如下圖1-1）。在《公民與政治權利國際公約》上，我們發現因為戶籍制度限制入住者表達意見的權利，青年在大都市面臨租屋與戶籍的不一，可能影響投票與福利相關的城市公民權。另外，住宅可負擔性與基本居住水準，是政府政策近年關心的重點之一，像是租金補貼協助民眾在租金上的可負擔能力，《住宅法》第一條提出使國民享有適宜住宅和尊嚴的環境回應基本居住水準的訂定。文化權則是《經濟社會文化權利國際公約》中所規定的相關權利，也直接聯繫了居住權的內涵。《消除對婦女一切歧視公約》則與保障婦女在住宅的可取得性、消除就業與居住等歧視，以及提供托老托育等協助以實現兩性平等負擔家務的目標相關。而住宅中的住房安定則對兒童身心的穩定、就學與社會接觸等機會平等相關，亦即連繫上《兒童權利公約》中對兒童權利的保障。而從居住權來看《身心障礙者權利公約》的相關規定，則可以看到社區支持機構、福利輸送與無障礙環境提供的社區融入與自立生活等價值。以上的光譜涵蓋了主流青年與弱勢青年，被居住權所可能影響的相關發展權利的內容。反過來說，當我們透過政策提升了居住權時，往往也能夠照顧到上述多樣化的人權公約所提及的內容。

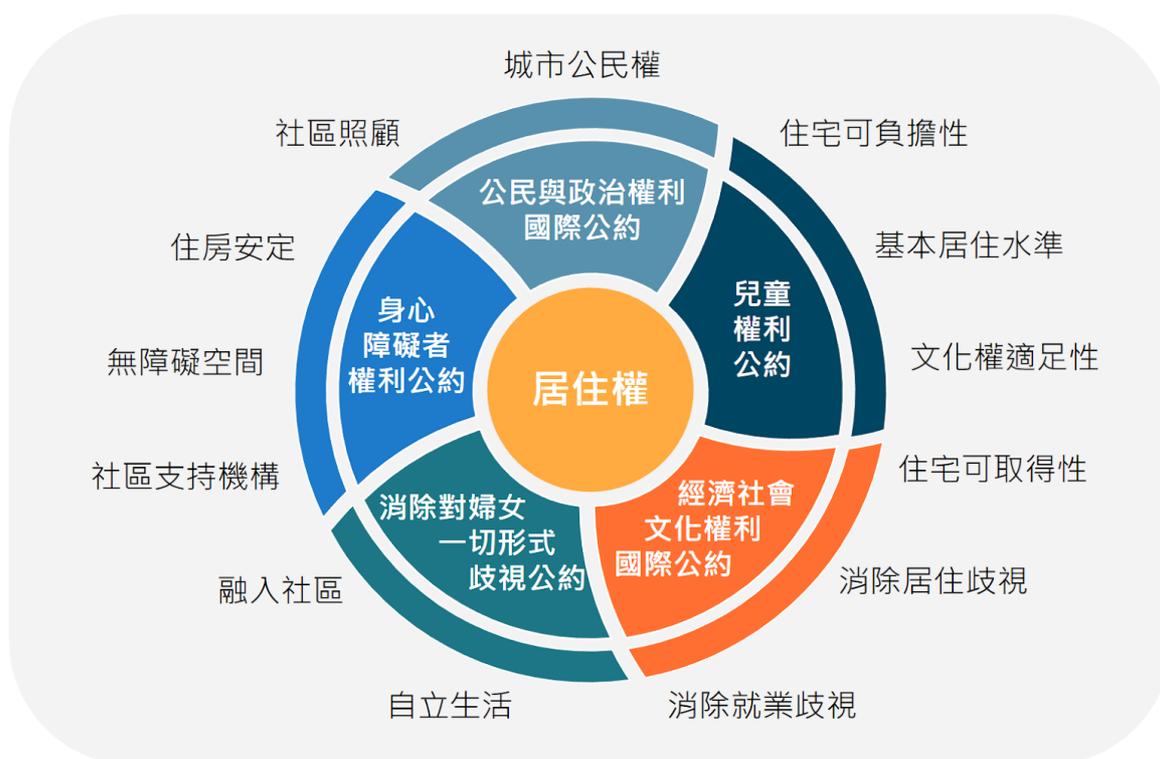


圖1-1 青年發展權與五大公約權利連結圖  
資料來源：本團隊繪製

下一章的租世代將描繪當代青年在居住上面臨的現況與困境，因為住宅可負擔性的減退，因此多數青年僅能選擇租屋。在租屋市場上，就學與就業青年正面臨許多阻礙。在青年居住困境的現象之下，我們將檢視居住政策提供的臺灣在政策上的發展建議。



## 第貳章 租世代

2014年春天的太陽花運動反映了臺灣年輕人對自由化的經濟政策的擔憂，該年10月的巢運則出現了都會區的年輕人對居住困境的集結，呼籲政府積極處理房價持續飆漲，財團與投機者掠奪經濟成果的狀況。他們提出「五大居住改革」之倡議訴求，並希望2016年總統大選的候選人能夠加以回應。五大訴求包括：1. 居住人權入憲，終結強拆迫遷。2. 改革房產稅制，杜絕投機炒作。3. 檢討公地法令，停建合宜住宅。4. 廣建社宅達5%，成立住宅法人。5. 擴大租屋市場，制訂租賃專法。上述的訴求可以說是從年輕人的角度出發，訴求居住正義與人權、捍衛社會發展價值的社會行動。我們也可以看到這階段的訴求與1989年的無殼蝸牛運動之間的時代差異。前一階段的運動訴求仍希望透過遏制房地產的炒作，使得中產階級能夠順利購屋。而在巢運的階段，則看到高房價已使得青年與中產階級的購屋夢逐漸遠離。租屋成為剩餘的可能選項，並需要政府積極的管理與干預。

在巢運之後，雖然政府透過住宅法兩次修法與社會住宅的新建來回應針對弱勢者的居住權利，但是對於年輕人整體居住狀況的改善仍然有限。調查研究的數字反映了年輕人長期租屋的現實。倡議居住正義的團體「巢運」在今年（2022年）5月以18-45歲的青年為對象，針對其居住困境與政策進行調查。此調查共回收了五千多份有效問卷，其中有高達99.3%的受訪青年認為臺灣高房價嚴重，其中僅2.7%的受訪者在過去五年中順利購屋。整體受訪者中有51.1%住在租屋處、33.9%住父母或其他親屬名下住宅、3.2%住宿舍或其他，僅有11.4%住在自有住宅中。顯見購屋極度困難，租屋已經成為臺灣年輕人主要的居住型態。

事實上，臺灣青年面臨的狀況並非特例，它鑲嵌在全球青年的發展圖像中，反映了當前經濟發展模式的根本問題，因此也可以從國際經驗中獲得參考。本章首先從全球「租世代」(Generation Rent)崛起的現象談起、進而檢視相關理論發展與政策建議。接著透過統計數字，包括臺灣房價與租金與近年青年的薪資變化，來說明臺灣租世代的狀況。本章也將檢視不健全的租屋制度與市場帶來的各種挑戰。我們將闡述青年租屋的三大課題：學生宿舍、租屋黑市及空間與地理的排除，以連結下一章相關政策的討論。

### 一、租世代、房產所有權與社會不公

由於主流的新自由主義經濟制度的影響，過去三十多年間英美等國家大幅削減公共住宅，取而代之的是大幅增長的私人租賃部門。同一時期，勞動力市場也發生結構

性的變化，短期聘僱、臨時聘僱和不安全工作等非典型工作大增，造成「不穩定階級」(precariat class)的興起，導致年輕世代在住宅選擇上逐漸走向「租世代」。

租世代 (Generation Rent) 是指由於住宅價格高漲、工作不穩定、福利縮減等因素，難以購得自宅或入住社會住宅，而呈現長期租賃房屋的世代(Hoolanchan等，2015)。租世代面臨薪資低、房價與所得比過高的情境，因此不再像他們的父祖輩，可由儲蓄或薪資順利購得自有住宅，就業的不穩定也使年輕人更難獲得購屋貸款，生涯也因此而越來越難安定下來 (settle down)。以往住宅研究以「住宅階梯」(housing ladder) 來描述從購買可負擔逐漸更換到高價住宅的過程，而位於住宅階梯底部通常是年輕首次購房者。但對當今的年輕世代來說，生涯與資產累積已經很難順利沿此圖像發展。

McKee (2012) 指出，住宅政策的偏誤已經造成社會流動減少、「住房貧困」(housing poor) 的年輕人和「住房富有」的年長輩間在經濟發展與資產累積上產生了世代矛盾。而低收入的青年，更直接體驗到市場底端普遍存在的難以負擔、不穩定和疏離 (insecurity, precarity and alienation) 的壓力 (McKee, 2020)。McKee與團隊的經驗研究 (2020) 也看到，租屋者不斷搬家的歷程，帶來的不僅是經濟損失，還有無形的社會發展機會，例如與居住地點的社會聯繫，包括學校、社區設施、家庭和親屬關係。影響了小孩在就學與交友的穩定，增加了年輕家戶長的負擔。

租屋市場的歧視也對年輕人帶來恥辱感，因為他們經常需要動員非正式的人際網絡來協助其經濟難關。面對租屋市場的不友善，許多年輕人選擇仰賴父母的住宅進而造成「被地方綁住 (fixed)」的狀況。一些研究指出青年心理層面上因居住的環境而導致的依賴與沮喪感等 (平山洋介，2014；Hoolanchan等，2016)。另一方面，在住宅上所面臨的明顯的世代內部和不同世代之間的不平等，也是青年心理壓力的來源。

許多研究指出，住宅所有權是造成當代社會不平等的重要因素。例如Stiglitz (2012) 在不公平的代價一書中指出，父母教育程度高、且擁有資產的家庭出身的年輕人，會比白手起家的年輕人容易獲得較好的實習機會，也有本錢能夠撐過一兩年的無薪工作。這造成了兩者就業機會的不均等。Stiglitz的研究中也指出房產所有權對於社會不公平的影響。美國社會的窮人與富人在居住區域上隔離的現象日益加劇，有些地方甚至形成了明顯的自有房屋者與租屋者的空間分界。而他注意到其中的環境設施的差異。也因為有錢人的社區會透過組織網絡爭取資源，也較為熱衷於環境的維護。對比起來，窮人居住的區域經常面臨暴力與犯罪的威脅，進而影響了居住人口的健康、個人發展與學業成績。Stiglitz認為，決策者應對問題有新的認知框架。而政府則應重訂遊戲規則，改變社會分配不均。

英國倫敦大學萊恩·柯林斯 (J. R. Collins) 教授在《為何你買不起房子？(Why Can't You Afford a Home?)》(2021中文版)中，將年輕世代無法購房的問題歸因於當代資本主義的特徵，即是土地與住宅高度商品化的問題。更準確地說，這是全球主要國家在新自由主義主流化的過程中，以房屋自有化 (ownership) 政策結合住宅金融 (housing finance) 措施的經濟模型所造成的結果。而它造成的影響不只是年輕人買不起房的現象，更隱藏了世代與階級的不正義、經濟體的不穩定以及創新與生產力衰退等深刻的危機。柯林斯教授指出，土地與住宅部門在技術創新與生產力的貢獻有限。因此，運用獎勵將國家財富集中於該部門的政策有如飲鴆止渴。而與其仰賴上述的成長模式，作者建議以提升最低工資或社會保障經費，相較之下還能創造更高的乘數效應 (multiplier effect)。

在台灣租世代的相關調查研究中，《今周刊》與世新大學財務金融系教授郭迺鋒、波仕特線上市調網合作，在2014年學生反服貿抗議行動的隔月發表了「青年世代正義大調查」<sup>20</sup>，調查發現年輕人除了抗議審議的草率與不透明，也擔心臺灣以中小企業為主體、反應地方特色與靈活的經濟模式，面臨大資本的競爭時，將會流失優勢而導致邊緣化。更重要的是，他們對於政府所謂的自由化政策也充滿懷疑。雖然臺灣出口一直成長，但是薪資水準卻停留在十五年前，證明經濟發展的結果沒有反應在人民的生活品質上。「低薪、高房價、高失業率是讓年輕人對社會不抱期待的主因。21到35歲的民眾中6成認為生活將不如父母，今周刊更稱年輕一輩是『被出賣的世代』」（謝懿安，2014）。

早在2011年在臺灣由一群社會學者與工會組織者所出版的「崩世代」一書，已完整地描繪了臺灣年輕人身陷的經濟與社會困境，也點出這些不正義的成因（林宗弘等，2011）。他們指出，與上一個世代相較，現今臺灣的年輕人面臨的困境包括創業難、薪資低以及學歷貶值等現象。以往臺灣社會的特性是高度的社會流動，其管道包括創業，以及透過高等教育與考取證照等途徑，取得更好的職業生涯。就「創業」而言，1980年代晚期促使臺灣列名亞洲四小龍的經濟發展的基礎的是數目眾多靈活的中小企業，但是在1990年代全球化加速，企業外移之後，1999年創業率已經低到6%。中小企業敗退的結果是，大型財團逐漸主導臺灣經濟。

---

<sup>20</sup> 這份調查是以20歲以上、35歲以下的年輕人為對象，透過網路進行線上問卷調查，總共回收有效問卷共1196份，在信心水準95%的信度下，正負誤差值為2.83%。  
楊紹華、劉俞青、楊政諭、孫蓉萍（2014年4月3日）。被出賣的世代。《今周刊》902期。  
<https://paper.udn.com/udnpaper/POD0002/256042/web/>

「崩世代」作者群分析，臺灣的大學畢業生薪資一路下滑，另一方面隨著大學入學率的大幅提高，年輕人開始面臨學歷貶值，出現了高學歷高失業率以及工作貧窮 (working poor) 的狀況。臺灣生育率幾為世界最低，學界認為是由於創業與就業面臨困境，缺乏經濟安全感，雇主不願負擔勞工的結婚與生育之相關成本、政府提供的社會福利保障不足等，減低了年輕人的結婚與生育的意願，有如對社會現狀的「生育罷工」(birth strike)。「崩世代」作者群也分析，政府不斷減稅、跟財團靠攏，更加深世代不公平現象。例如社福支出只能維持在16%上下，公債佔稅收到2010年已經接近稅收的40%。不斷舉債的結果是讓年輕人以及後世子孫背負更多的債務（林宗弘等，2011）。

2011年，社會住宅運動曾與由以青年為主要組織者、針對「高房價、貧富差距」議題所形成的「反貧困聯盟」合作。反貧困聯盟以「縮短貧富差距、健全社會安全網、保障人民尊嚴與生活權利」。反貧困聯盟反對政府長期縱容投機炒房，他們認為離譜的高房價剝奪青年和中下階層居住的基本權利。2014年10月4日，在太陽花運動半年之後的世界人居日前夕，由「住盟」發起「巢運」，有公平稅改聯盟、臺灣居住正義協會、房市改革行動聯盟、島國前進、參玖參公民平台等團體參與，又結合包括反迫遷以及各類以年輕人為主的社會運動團體，這也是1989年以來最大規模的住宅運動。這場運動更進一步地打開了住宅議題的視角，並將居住連結上社會分配與世代正義的課題。

## 二、從購屋困難到租屋問題

崔媽媽基金會、專業者都市改革組織（2022）指出「近年房價飆漲，原本有望購屋的青年與中產階級購屋夢碎，讓臺灣的租屋需求大幅增加。」青年無力負擔高漲的房價，原本租屋為就學就業到成家的過渡選項，現今卻成為一種不得不的選擇。青年每月部分薪資成為房東資產累積的報酬，房東藉由持有房產的所有權，向房客索取不合理的租金。根據行政院主計處2020年家庭收支調查，每人平均可支配所得的平均數為37萬元<sup>21</sup>，以每月房屋租金不宜超過可支配所得1/3計算，臺北市家庭式公寓平均每月26,000元的租金已占超過八成的個人平均可支配所得。<sup>22</sup>租金與可支配所得的比例過高，點出租屋可負擔性低的現象。下文第二小節將說明社會不平等與工作薪資不穩定對於青年的影響。

<sup>21</sup> 行政院主計總處（2021年8月13日）。國民所得統計及國內經濟情勢展望。

<https://www.stat.gov.tw/public/data/dgbas03/bs4/ninews/11008/news11008.pdf>

<sup>22</sup> 李政瑜（2019年12月5日）。在台北市租屋，到底有多少困難？一張表看：整層住家、套房、雅房平均租金坪數。今周刊。<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/201912050016/>

## （一）社會不平等

### 1. 自有率與財富集中的問題

1977年至今住宅自有率呈現穩定上升的趨勢，但近85%的高自有率並無法反映真實的居住權屬狀況。住宅自有率的樣本資料採用住宅普查十年一次且抽樣方式，加上權屬戶內經常居住成員定義模糊，導致住宅自有率的抽樣樣本代表性不足<sup>23</sup>。住宅權屬調查的失真背後隱含著青年不被看見的居住困境。大多數青年獲得住宅的機會來自繼承，使青年在住宅市場中的自主權難以彰顯。中等與低收入青年無力購屋，只能在租屋市場中接受品質不佳的租屋環境與不公平的租屋條件，儼然成為一種新型態的弱勢群體。

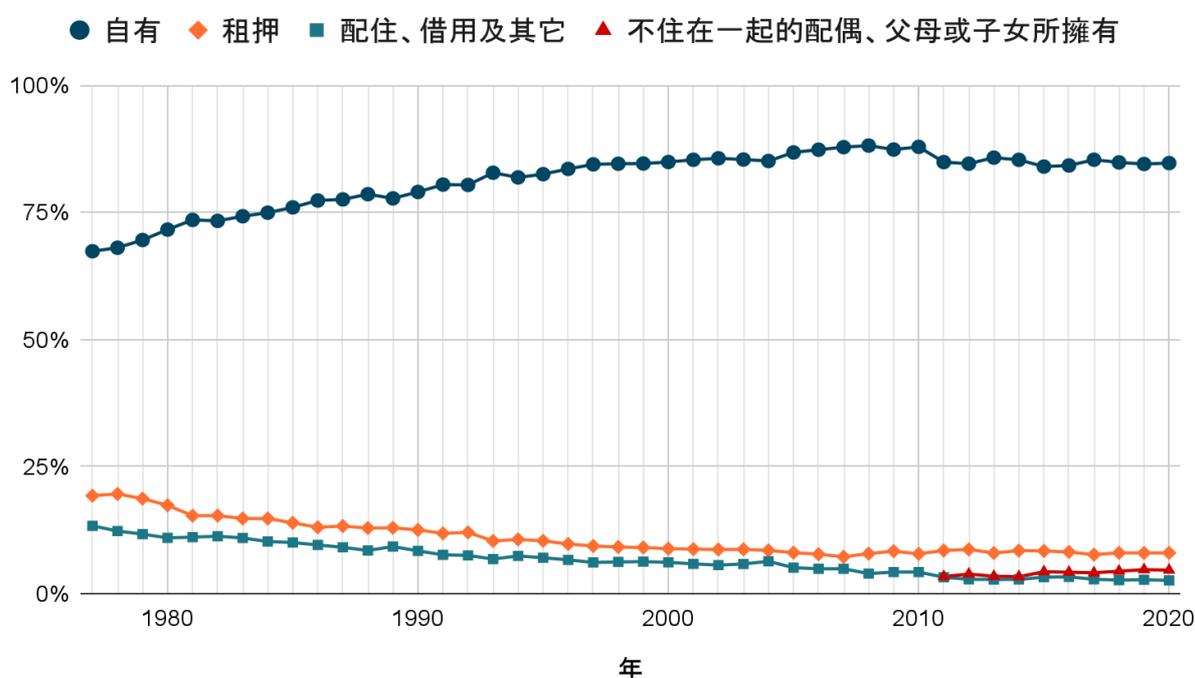


圖2-1 住宅權屬折線圖（1977-2020年）  
資料來源：行政院主計總處<sup>24</sup>，本團隊繪製

2020年人口及住宅普查指出無人經常居住之空閒住宅（含偶爾自住及目前沒有使用）計有166.4萬宅，占全國住宅總數18.5%<sup>25</sup>。臺北都會區的高房價與高空屋率，說明

<sup>23</sup> 章定煊（2015年3月27日）。虛幻住宅自有率所遮蓋悶經濟的真相。天下雜誌。  
<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/321/article/2581>

<sup>24</sup> 行政院主計總處。家庭住宅狀況。

<https://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/Dialog/viewplus.asp?ma=FF0008A1A&ti=%A6%A6%ED%A6v%AA%AC%AAp%20%20-%A6~&path=..PXfile/HouseholdFinances/&lang=9&strList=L>

<sup>25</sup> 行政院主計處（2021年9月）。109年人口及住宅普查初步統計結果提要分析。  
<https://www.stat.gov.tw/public/Attachment/1112143117MKFOK1MR.pdf>

了房價的騰高並非「供需」議題，而是炒作以及住宅資源的錯置，也是財富集中與社會不平等的根源（黃麗玲，2017）。住宅的投資價值凌駕住宅的使用需求，房仲與屋主合謀抬高購屋的價格門檻，間接排擠購買能力不足的青年。從與父母共同居住的比率（共住率）來看，1990年為13.3%至2000年已增至20.5%，共住率的提升使負擔能力不足的家戶必須以共住形式解決住屋需求。（黃麗玲，2017）

黃麗玲（2017）指出臺灣以低稅率課徵房屋和土地的持有稅，造成薪資所得與資本利得納稅額呈現懸殊比例，加深社會不公，財富累積成為世襲。立法院法制局李基勝（2017）對房地持有稅問題研析指出過低的持有稅強化不動產投資偏好，傳統有土斯有財的觀念加上不動產價格波動低且長期看漲，使不動產早已是全民主要的投資選項。低稅率變向鼓勵民眾將資金投入不動產購屋，當房屋持有者不斷在累積資產並繼續投入購屋，會導致住宅市場出現空屋的現象，高自有率與財富集中使青年取得住宅資源更加困難。

## 2. 房屋購買負擔加劇

根據內政部不動產資訊平台，2022年第1季全國房價負擔能力<sup>26</sup>統計公告房價所得比與房價負擔率，以下將依序說明兩項指標定義與指標數據所呈現的涵義。

房價所得比代表的是一戶中位數住宅價格對於中位數家戶一年可支配所得之比。臺灣經濟研究院（2021）以「健全房市，刻不容緩」為題的社論中提到，「隨著經濟成長、土地價格、營建原物料與勞工薪資持續上漲，房價不可能長期維持不變，本就會反映成本面的變化而調整，但政府更需關注的是，臺灣房價上漲的速度早已超過絕大多數受薪階級負擔的能力」。世界銀行也指出已開發國家正常的房價所得比一般在1.8到5.5倍之間，而發展中國家合理的房價所得比則在3到6倍之間<sup>27</sup>。

然而臺灣2021年第1季全國房價所得比為9.58，六都中臺北市、新北市的房價所得比自20年前就高於全國房價所得比，且差距逐年增加近2倍。臺中市長期全國房價所得比與全國房價所得比保持相似的趨勢，直到2018年起臺中的房價所得比才開始出現升高趨勢緊追新北房價所得比。臺南市與高雄市雖的房價所得比雖低於全國房價所得比，但自2021年兩都的房價所得比有越來越接近全國房價所得比的趨勢。桃園市是六

<sup>26</sup> 內政部不動產資訊平台。2022年第1季房價負擔能力指標統計成果。

[https://pip.moi.gov.tw/Upload/CustomFile/Doc/110Q1%E8%B2%A0%E6%93%94%E8%83%BD%E5%8A%9B%E7%99%BC%E5%B8%83%E5%85%A7%E5%AE%B9\(%E5%B9%B3%E5%8F%B0\).pdf](https://pip.moi.gov.tw/Upload/CustomFile/Doc/110Q1%E8%B2%A0%E6%93%94%E8%83%BD%E5%8A%9B%E7%99%BC%E5%B8%83%E5%85%A7%E5%AE%B9(%E5%B9%B3%E5%8F%B0).pdf)

<sup>27</sup> 林建甫（2017年5月30日）。台灣房價讓年輕人失去方向（中國時報經濟評論）。台灣經濟研究院。  
<https://www.tier.org.tw/comment/pec1010.aspx?GUID=ef6d9c87-85ca-40a8-b4c2-69c635207ba4>

都中房價所得比呈現負向變動最大的，也是目前六都房價所得比最低的城市。如下圖。

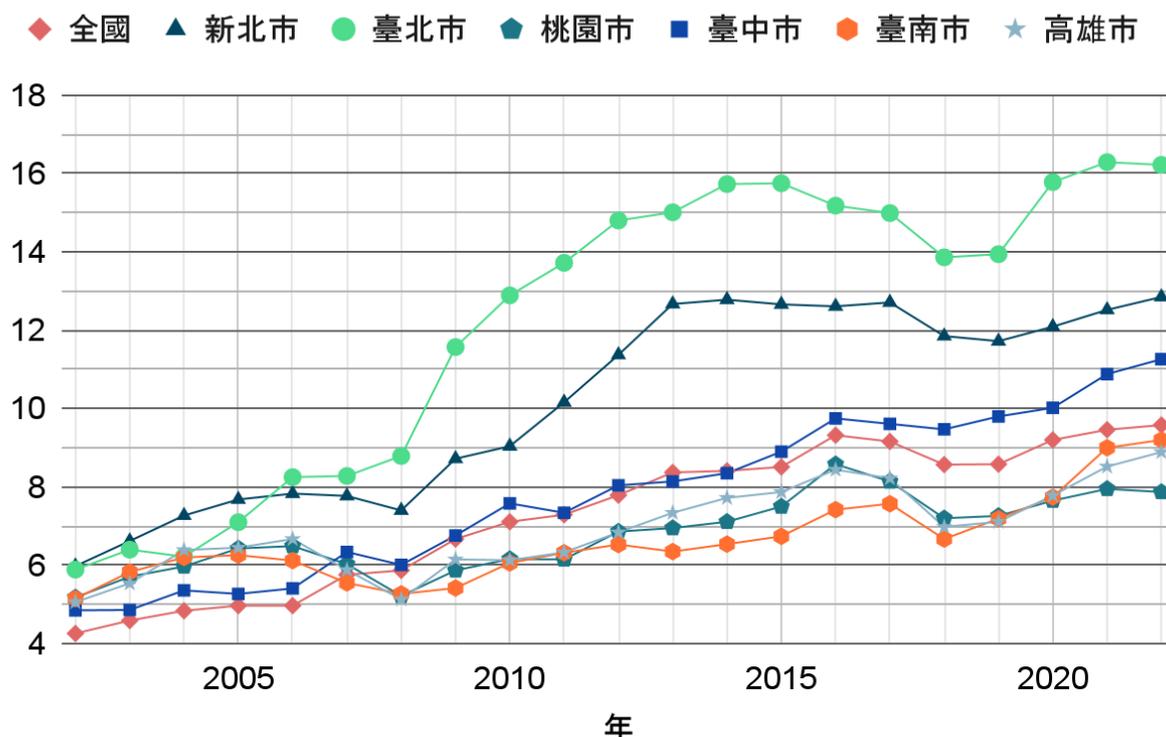


圖2-2 六都及全國房價所得比趨勢圖（2002-2022年）

資料來源：內政部不動產資訊平台<sup>28</sup>，本團隊繪製

如下表所示，2022年臺灣六都房價所得比均高於5倍，全臺灣房價都極度難以負擔，根據2022年第一季統計，即使是全臺灣房價所得比最低的嘉義縣也有5.68倍，臺北市則有16.22倍，新北市與臺中市也分別達12.85、11.26倍，由此可見臺灣青年購屋的目標是越來越難實現。

OURs專業者都市改革組織（2019）以2014年房價所得比劃分出家戶年齡得出「30歲以下青年的房價所得比達24.75，31歲~40歲房價所得比為13.90，41歲~50歲房價所得比為10.25」。以2014年全國平均的房價所得比8.41為對照，30歲到50歲的各年齡層群體均超過這一平均數值。雖然數據以全國平均房產價格為母體會存在偏差，但依舊可以推估房價所得比較低的年齡群體將為50歲以上，他們早期便持有房產或是達到了一定程度的高收入狀態。

<sup>28</sup> 內政部不動產資訊平台，<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0201.aspx>

表2-1 2022年第一季全臺房價所得比，由低至高排列

縣市	房價所得比
嘉義縣	5.68
基隆市	5.76
嘉義市	6.24
屏東縣	6.5
雲林縣	7.07
苗栗縣	7.62
桃園市	7.87
澎湖縣	8.01
新竹市	8.08
臺東縣	8.19
花蓮縣	8.46
高雄市	8.89
南投縣	9.01
彰化縣	9.08
臺南市	9.2
新竹縣	9.2
宜蘭縣	9.63
臺中市	11.26
新北市	12.85
臺北市	16.22

資料來源：內政部不動產資訊平台<sup>29</sup>，本團隊製表

房貸負擔率為中位數住宅價格貸款月攤還額 / 中位數月家戶可支配所得，內政部公告若房貸負擔率小於30%表示為可合理負擔的範圍，房貸負擔率在30%~40%表示房價負擔能力略低，房貸負擔率40%~50%房價負擔能力偏低，房貸負擔率大於50%房價負擔能力則是過低。臺北市和新北市房貸負擔率皆高於50%，臺中市房貸負擔率則略高於全國平均為45.08%，依序臺南市、高雄市、桃園市的房貸負擔率落在31%~36%區間中，其中臺南市與去年相較上升的幅度為六都最高。孔德廉（2022）指出「過去三年，臺南正在上演一場房產演化史，台積電進駐南科帶來人口紅利」，加上2019年臺南市調降23%的房屋稅，降低房屋的持有成本，吸引雄厚資金的外來財團聯合拉抬地價，變相的增加臺南房貸負擔率。

<sup>29</sup> 內政部不動產資訊平台，<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0201.aspx>

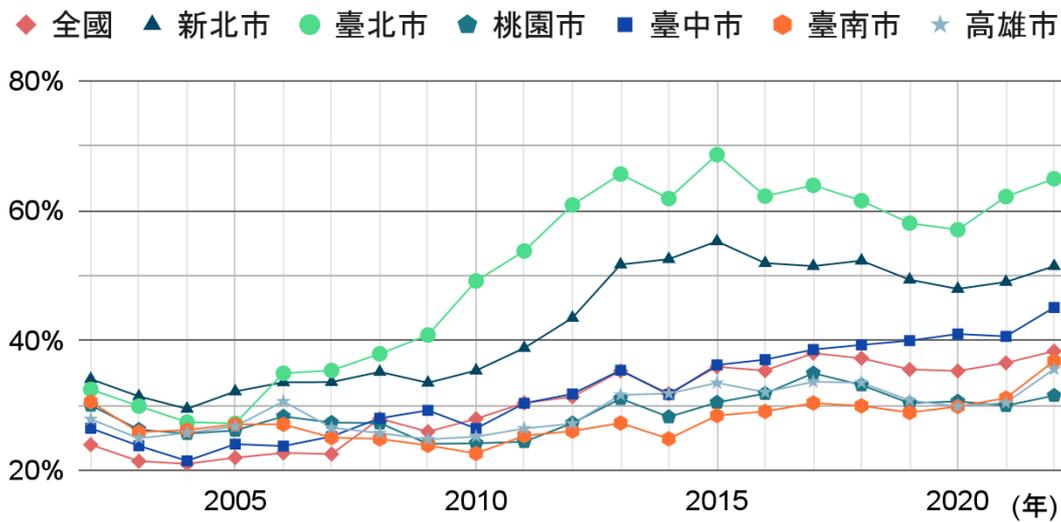


圖2-3 六都及全國房貸負擔率趨勢圖（2002-2022年）  
資料來源：內政部不動產資訊平台<sup>30</sup>，本團隊繪製

住宅價格指數是以2016年為基期計算住宅價格的變動，其中以臺南市的住宅價格變動為最大，臺中市與桃園市的住宅價格指數則是在全國住宅價格指數之上，而與全國住宅價格指數近似的為高雄市。反觀臺北市與新北市的住宅價格指數變動並不大，是因為從2006年起雙北的房價所得比和房貸負擔率開始與各城市拉開明顯的差距，時間段長的變動導致雙北的住宅價格變動不如其他城市價格變動來的多。

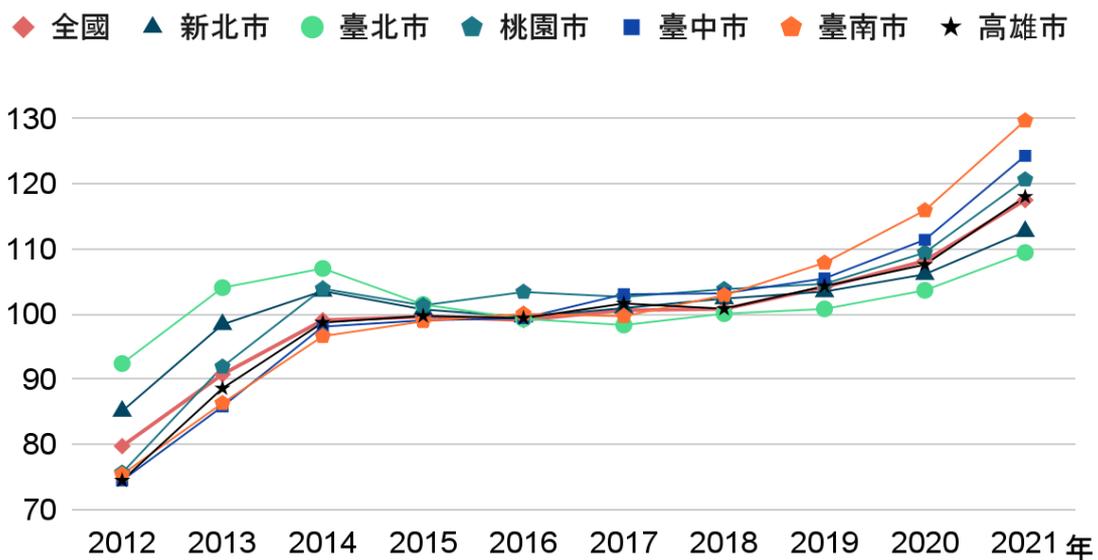


圖2-4 六都及全國住宅價格指數趨勢圖（2012-2021年）  
資料來源：內政部不動產資訊平台<sup>31</sup>，本團隊繪製

<sup>30</sup> 內政部不動產資訊平台，<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0201.aspx>

<sup>31</sup> 內政部不動產資訊平台，<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0201.aspx>

## （二）工作與薪資不穩定

消費者物價指數（Consumer Price Index，縮寫CPI）是用來衡量一般家庭購買消費性商品及服務價格水準的變動情形，<sup>32</sup>若以2016年為基期計算物價的變化程度，2022年7月消費者物價指數來到107.79成為新高點。消費者物價指數提高，使民眾的購買力降低，但日常生活的消費性支出仍舊會增加會降低可支配所得，連帶降低租購屋的負擔能力。

然而，以CPI來衡量日常生活的狀況，可能也會有失精準。行政院主計總處（2022年）針對「我國消費者物價指數算法刻意略去『房價』」報載回應，強調住宅為固定資產且屬於非消費性商品，故購屋支出並不屬於CPI衡量範圍，唯住宅提供的居住服務才會納入CPI衡量範圍，如：租予他人以租金反映。若是自住，我國與美國、英國及日本等多數國家相同，以租金等價法衡量，概念為估算屋主自住住宅若租予他人的應收租金，並以實際租屋市場相近住宅類型之租金價格變動來代表自有住宅的居住服務價格。<sup>33</sup>CPI並不會將購屋支出納入統計，而是以租金出租與自住的價格計算。

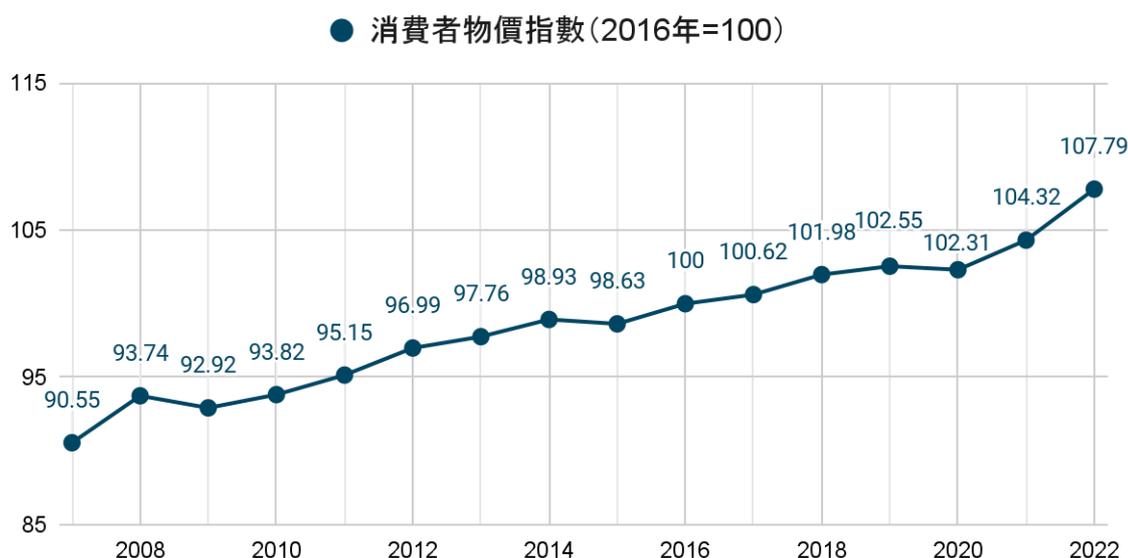


圖2-5 全國消費者物價指數趨勢圖

資料來源：內政部不動產資訊平台資料<sup>34</sup>，本團隊繪製

<sup>32</sup> 中華民國統計資訊網，消費者物價指數簡介。

<sup>33</sup> 行政院主計總處（2022）。針對報載「我國消費者物價指數算法刻意略去『房價』」之說明。

<sup>34</sup> 內政部不動產資訊平台。全國近十年的消費者物價指數。 <https://www.dgbas.gov.tw/point.asp?index=2>

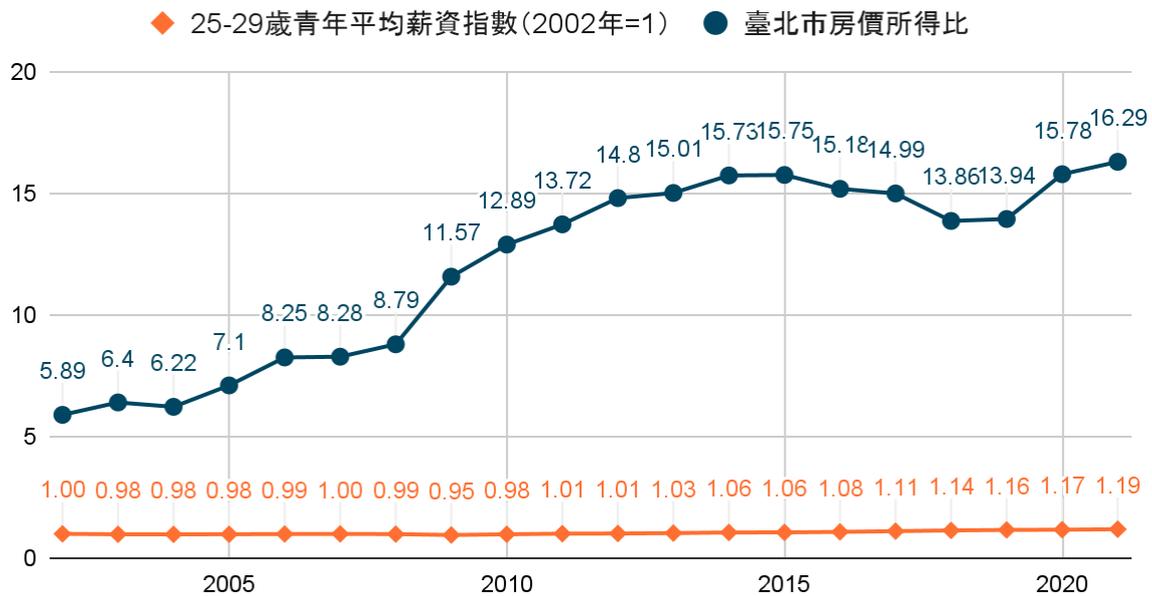


圖2-6 臺北市房價所得比與青年平均薪資指數漲幅圖

資料來源：行政院主計總處<sup>35</sup>、內政部不動產資訊平台，本團隊繪製

如前述，臺北市房價所得比為全臺最高且已到達住宅負擔能力過低的情況，而25-29歲的青年平均薪資指數長期持平，兩相對應之下，薪資與房價存在巨幅差距。洪敬舒（2014）指出，青年結構性就業的困境其一來自於薪資成長幅度遠低於物價指數，以25-29歲的青年薪資為例，平均每月收入在2006年到2013年成長幅度僅3.8%，同期物價指數卻增加9.91%，顯示「25至29歲青年的實質所得面臨嚴重縮減」。洪敬舒更進一步指出，「總體經濟成長並未同步帶動薪資的主要問題，在於分配機制的失靈。雖經濟不斷成長，但利潤卻大幅流向雇主、股東及少數管理階層形成『利潤寡佔』，而就業市場的低薪化更顯示，寡佔利潤不僅是普遍現象，更加劇分配不均的惡化。」

大英國協所發布的「全球青年發展索引和報告2020年」指出，COVID-19大流行也帶來了對青年發展的威脅，由於年輕時人們更經常從事臨時或非正式的工作安排，在疫情中的封鎖，使他們遭受到更大的經濟損失，疫情也對他們帶來衛生和教育機會等系統性的風險。除了基於年齡的不平等之外，年輕女性也比男性更容易失去高等教育和就業機會。特別在公共衛生系統較落後的發展中國家，照顧的責任往往落在年輕女性身上，迫使他們放棄教育並限制他們未來的就業前景。雖然臺灣的疫情相較於國際來說，尚屬緩和。然而也對年輕人形成衝擊。在臺灣，根據主計總處統計，2021年6月「失業率達4.8%，其中，20至24歲失業率達13.41%，不僅較本土疫情爆發前11.69%快速飆升，也較去年同期12.01%高出許多」（洪凱音，2021）。

<sup>35</sup> 行政院主計總處。人力運用調查報告，受僱就業者每月主要工作之收入—按年齡分。  
<https://www.stat.gov.tw/lp.asp?CtNode=3579&CtUnit=1183&BaseDSD=7&mp=4>

### 三、臺灣青年住房狀況

從上述的分析，我們可以看到在臺灣近年來房價指數持續上升的狀況。事實上不只北部都會區，六都等區域也呈現住宅價格過高的現象。對比起當代青年低薪資與工作不穩定的現象，購屋已經越來越困難，停留在租屋階段的時間則不斷拉長。這些都呼應了全球的租世代的趨勢，亦即，當代青年普遍有著居住資源匱乏的狀況。伴隨著大學與研究所的入學率提升，青年就學時間的延長，在臺灣也有一定數量的年輕人仰賴學校宿舍解決居住問題。因此在本研究中，我們將以租房，包括市場租屋以及學生宿舍等領域為主要研究對象。

#### （一）青年居住資源與居住問題

青年在就業階段的居住隨著少子高齡化以及居住文化等社會背景的改變，逐漸顯現出居住環境惡化及居住資源不足的現象，難以滿足當代的社會需求。本研究在宿舍的部分主要關注的重心包含大專學生的學生宿舍、在外分租套房以及剛就業的社會新鮮人所遇到的居住問題。

##### 1. 學生宿舍

根據教育部2019年進行的學校住宿資源調查，得知各大專院校的入住需求率達55.51%，而床位供給率為59.23%。與此同時，從1997年至2018年的20年間大專院校學生增加38.8萬人，然而宿舍僅增加8.2萬床位<sup>36</sup>。日本學生支援機構於2014曾進行學生生活調查<sup>37</sup>，指出4年的大學部學生中居住於學校宿舍的比例為5.5%，56.5%居住在家裡，38%居住在一般公寓等<sup>38</sup>。其中私立大學中居住學生宿舍的比例為5.7%，國立大學則更低，僅為3.1%。

在日本和臺灣兩國的學生宿舍差異中可以注意到，臺灣學生的住宿需求率極高，經本研究初步分析主要有三個原因。第一是住宿需求率的計算方式，教育部的「住宿

<sup>36</sup> 教育部（2019年8月30日）。〈弱勢學生助學計畫精進措施（校外租金補貼）暨新世代學生住宿環境提升計畫〉簡報。

<sup>37</sup> タウンワーク（2018年04月25日）。学生寮のメリット・デメリット | 入寮前に自分との適性を見極めよう。

<https://townwork.net/magazine/life/61785/#:~:text=%E3%80%8C%E7%8B%AC%E7%AB%8B%E8%A1%8C%E6%94%BF%E6%B3%95%E4%BA%BA%20%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%AD%A6%E7%94%9F,%EF%BC%85%E3%81%A8%E3%81%AA%E3%81%A3%E3%81%A6%E3%81%84%E3%81%BE%E3%81%99%E3%80%82>

<sup>38</sup> ユアターンPlus（2022年2月28日）。大学生の一人暮らしの割合とは？一人暮らしにかかる費用、通学時間から比較してみました。 <https://www.your-intern.com/plus/daigaku-hitoriguashi/>

需求率 = (獲准入住+校外租屋人數) / 總學生數」，這個計算前提是將校外住屋人數全部算入學校宿舍需求者。然而，實際情況可能並非如此。根據日本的案例可知，很多學生普遍不願住在空間狹小、限制較多的學生宿舍，傾向在外租屋自住。如果以此數據作為宿舍需求推估標準，則可能出現過度的宿舍空間浪費，需要更進一步調查學生的住宿意願等。第二是租屋黑市。由於租屋市場價格過高，低價的房屋又會出現非法住宅以及居住環境差等問題。這些問題導致學生更傾向選擇學生宿舍，也降低自身對於住宿需求的標準，出現不得不要選擇學校宿舍的情況。於本研究第參章和第肆章會進一步分析的臺灣租屋黑市和學生宿舍所面臨的議題。第三是距離認知與交通。臺灣居住於家裡的學生比例相對較少，學生對於通勤通學的距離及時間認知與國外不同，城鄉距離及不同校區的交通易達性也是需要關注的面向。

對於學生宿舍不足且環境有待改善的問題，教育部也積極做出回應，推行「宿舍提升計畫」，第肆章的政策分析中我們會進一步討論。對於有學生宿舍議題而延伸出學生校外住宿問題，OURs都市改革組織研究員廖庭輝和彭揚凱（2021）圍繞現行的校外租屋補貼制度進行了分析。一、「宿舍提升計畫」租屋補貼制度其實存在「看得到吃不到」的問題。住宿補貼制度中的弱勢學生補助規定是比照內政部租金補貼，要求是合法租屋且合法隔間。然而，在學生的實際所面臨的租屋情形是多傾向選擇鄰近學校，以及價格低廉的住宅。這個背景狀況下，學生大多缺乏經濟負擔能力與租賃權益意識，因此在區位與價格的考量下，而容易選擇非法隔間與違法頂加的租屋。這也就導致多數學生所居住的既有租屋難以符合補貼規範。有的學生即便租住合法房屋，但也會面臨因房東不想租稅曝光而不同意補貼的困境。二、「補不夠又不公平」，在宿舍提升計畫初期，對弱勢學生租補金額偏低，而合法房屋的租金比違建和違法隔間貴，租金補貼不足以彌補兩者之價差，因而有些弱勢學生會放棄租補寧可選擇租住違法居所。廖庭輝和彭揚凱也提到，「這過程中的不公平則在於，此租補未納入差額補貼<sup>39</sup>概念，這對相對家庭經濟更弱勢的學生而言，顯然是補貼的垂直不公」。

由學生宿舍問題而引發的討論不僅如此，例如在2020年COVID-19疫情大爆發之後的兩年多時間，由於臺灣的大學學生宿舍大多為4-6人一間，難以滿足防疫需求，在防疫旅館整體不足的情況下，學校應急應變無法跟上。因而導致染疫學生不得不居住於地下室帳篷、在會議室睡睡袋以及由於管制宿舍動線而造成避難疑慮等多種亂象的

---

<sup>39</sup> 根據OURs都市改革組織說明，差額補貼機制在教育部其它政策已建立，例如在「大專校院弱勢學生助學計畫」裡，低收入戶校內住宿費全免，而中低收入戶則只有打折。  
<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/5827963>

出現<sup>40</sup>。在學生租屋及宿舍的議題面向上，根據本計畫執行的青年學生的座談會內容，將其分為以下五大類別：

第一類，學校在宿舍管理及居住環境層出不窮。例如：一定時間門禁後不能進出；外包物管公司與學校溝通落差；公共空間環境維護管理不足以及人均居住面積過低等。這些問題不僅具有環境維護管理上的不足，甚至出現形同限制人身自由的狀況。這類問題可以借鑑本研究第陸章國際經驗中，日本和韓國的有關青年居住政策及民間的多元居住環境經驗分析。

第二類，高額學生宿舍加重經濟負擔。有些位於高房價區域中的學校，與市價連動，持續調整宿舍租金，加重了學生的經濟負擔。另一方面，在校外的租屋黑市壓力也造成弱勢學生及青年族群即便想要申請相關補助，但為了住進更為便宜的房子，所入住的頂樓加蓋等違法住宅是無法申請補助。這一部分在第肆章青年政策分析的第二節學生宿舍的政策分析中，用量化統計資料進一步釐清其原委和現行教育部政策上的欠缺。

第三類，校外租屋環境的地域落差。學校對於學生租屋問題未提供足夠的協助。對於學生在外租屋的環境也未能具體的檢視，給予支持。座談會的與談人分享到「甚至有些地方大專學校的校區因為座落在比較偏僻的地區，住宅市場被少數房東壟斷」。這種地區性的租屋環境所產生的問題便會導致學生若與房東有糾紛，很難以搬家來脫離租屋困境。

第四類，大專學校的宿舍量體不足與青年學生的區域移動。臺灣各大專院校學生宿舍量不足、質不佳，弱勢學生校外租屋負擔沉重等問題<sup>41</sup>日益嚴重，並受到政府關注。宿舍量體的不足，學生不得不在外租屋，也變相導致學生在住宿上的經濟負擔。因此，學生不願離開原生家庭，獨立時間延後，進而影響青年學生的區域上的移動。這個部分的資料分析參照本研究第伍章的青年居住狀況的調查分析。

第五類，社會新鮮人的宿舍需求。大學生畢業後，許多人會在就學的城市找工作，但往往房東會藉此調漲房租。但是青年此時工作上不穩定、經濟能力也有限，這是身分轉換時期的青年在租屋上經常遇到的困擾。與此同時，很多租屋市場中，房東要

---

<sup>40</sup> 王家珩、徐兆緯（2022年5月16日）。台大生睡地下室隔離，父怒控學校。三立新聞網。

<https://tw.news.yahoo.com/%E7%8D%A8-%E5%8F%B0%E5%A4%A7%E7%94%9F%E7%9D%A1%E5%9C%B0%E4%B8%8B%E5%AE%A4%E9%9A%94%E9%9B%A2-%E7%88%B6%E6%80%92%E6%8E%A7%E5%AD%B8%E6%A0%A1-131522188.html>

<sup>41</sup> 行政院（2021年12月29日）。中華民國110年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案審查總報告（修正本）。<https://www.president.gov.tw/Page/294/48054>

求的押金對於學生或是社會新鮮人來說，經常是沉重的負擔。在第陸章國際經驗中，日本的民間公司所提供的居住福利保障制度則在一定程度上緩解了這類問題的惡化。

## 2. 租屋黑市

臺灣房仲長年以不動產的買賣經營房仲事業，租賃業務則不被房仲視為獲利的主要來源，以兼做的方式經營。且臺灣的房屋租賃大多是由房東直接出租，委託房仲出租代管仍非主流。由於租賃市場長年缺乏專業管理，租屋歧視的現象層出不窮、房東不繳稅是常態，缺乏保障的租屋市場淪為黑市。目前雖可從內政部不動產實價登錄系統取得官方的租屋市場行情等相關數據，但依據現行法規，僅有經不動產仲介業者成交的租賃房屋案件需登錄。亦即，「市場上絕大多數（租賃）案件未公開透明，超過9成房東逃稅、未登錄」（吳彥葶等，2021）。

許多房東將出租空間分割改建，增加木造夾層等，增加居住戶數縮小每戶居住空間的同時，消防等安全問題也更為嚴重。如某私立大學學生的校外租屋處因為房東改建影響到火災發生時的避難通路<sup>42</sup>。

一開始，出租物件刊登在房屋交易網與租屋板的資訊就很少經過專業把關與法規規範，導致房客的居住權益被漠視，加上政府對於房屋違建使用管制的寬鬆，致使許多房東投機，違法分割出居住設備不完善、安全性存疑的出租空間以謀取更多的利潤。在過去兩年中，未受規範的出租住宅大樓發生火災，引起傷亡的消息時有所聞。具體的案例包括2022年3月，臺中市興中街住宅大樓因租屋糾紛的縱火事件造成6人死亡、7人受傷。該樓在逃生動線上有房東囤積的回收物，建築物7層樓內部分隔出41間分租套房，加上頂樓違章加蓋，與原先登記的8戶使用完全不同。<sup>43</sup>前一年，高雄城中城縱火事件則造成46人死亡、43人受傷的慘重事件。該棟住戶多為弱勢與長者的租戶，空間中也有許多雜物阻礙逃生。

從法令上來看，《建築法》第七十七條規定「供公眾使用建築物之室內裝修應申請審查許可，非供公眾使用建築物，經內政部認有必要時，亦同。」而根據內政部，「有必要時」指的是除了建築物地面層至最上層均屬同一權利主體所有者以外，其任一戶有增設廁所或浴室，或是增設2間以上之居室造成分間牆之變更，都應該申請建築

---

<sup>42</sup> 「只有一個出口怎逃？」淡大學生租屋違規隔間奪命（2014年8月9日），ETtoday新聞雲。  
<https://www.ettoday.net/news/20140809/387731.htm?fbclid=IwAR3A18rhlUyznG70pgEmP7QcY6r4Hg21hQZv22dSAhBSGKopFC4GieFJFM>

<sup>43</sup> 聯合新聞網（2022年03月07日）。台中興中街大火釀6死 專家曝4大盲區「為何逃生躲遮雨棚？」  
<https://udn.com/news/story/122711/6146833>

物室內裝修審查許可<sup>44</sup>。至於「六層以上之集合住宅（公寓）」則屬於供公眾使用建築物<sup>45</sup>。另一方面，《建築物室內裝修管理辦法》對規模較小的室內裝修提供了簡化的流程。以上種種規定可見，在多數的情況下，除了小型的獨棟透天住宅，只要改變了室內分間牆，或天花板、牆面有改變或增加材質都應該向主管單位申請。房東在分割空間出租時，也有責任取得合法的室內裝修審查許可，以保障居住安全，但現實上，房客很難確保房東是否落實申請、入住環境是否合格。

除了安全疑慮之外，租屋市場還常見由於無法取得戶籍而帶來的排除。崔媽媽蝸牛租屋營運長張艾玲在應本研究受訪時指出，臺灣的租屋市場的主要屋源來自於一般房東而非業者，但是房東因未受過專業的租屋服務訓練，也對租賃市場的規範不熟悉，因而造成管理問題。至於弱勢者在租屋過程遭受的歧視與排除，政府應積極尋求改善，為弱勢族群提供資源與協助，提升租客的權利，完善社會安全網。儘管營建署宣導戶籍沒有設在租屋處，一樣可以申請租屋補貼，但實際上有些戶政事務所不願意配合辦理；更普遍的狀況是，房東不同意合法登記、報稅，也不允許房客申請補貼，因此房客無法取得戶籍和以及申報其他社會福利。

統計數字具體說明上述現象。2020年的住宅需求動向調查<sup>46</sup>指出，申請租金補貼戶約有三成曾經遭遇過房東任意調漲租金（28.8%）、申請相關補貼被刁難（28.3%）、修繕責任判定爭議（27.9%）與戶籍無法遷入（27.2%）等問題。在臺北市，則有較高比例遭遇戶籍無法遷入（38.5%）與申請相關補貼被刁難（34.8%）的問題。根據上述調查結果，申請租金補貼戶有近1/3的比例無法遷入戶籍，在租屋市場熱絡的臺北市相較全國則有高於1/3比例戶籍無法遷入，顯示不少房東不願注重房客的居住權利，更遑論單親母親或身心障礙者等弱勢群體在租賃市場上必須面對的租屋歧視。

### 3. 空間與地理的排除

承續本章所述，青年為了求學或就業離開原生家庭，且有越來越多的人選擇租屋，卻因為戶籍沒有遷入租屋處，人口流動難以被掌握。2021年內政部聯手電信業者公布行政區電信信令人口統計，依手機訊號統計各時段在各區域的人口，如下表。

---

<sup>44</sup> 內政部令96.02.26.台內營字第0960800834號

<sup>45</sup> 內政部99.3.3台內營字第0990801045號令修正發布

<sup>46</sup> 內政部不動產資訊平台。「109年住宅需求動向調查」結果綜合分析。  
[https://pip.moi.gov.tw/Upload/sys/CONFIDENCE\\_SCORE/news/109\\_news.pdf](https://pip.moi.gov.tw/Upload/sys/CONFIDENCE_SCORE/news/109_news.pdf)

表2-2 2020年11月平日電信人口與戶籍人口差異

行政區	戶籍人口	平日日間 (電信)人口	平日日間與 戶籍人口差異	平日夜間 (電信)人口	平日夜間與 戶籍人口差異
新北市	4030594	3760027	-270567	4404882	374288
臺北市	2605369	3508241	902872	2789958	184589
桃園市	2267070	2536854	269784	2526697	259627
臺中市	2818670	3097786	279116	3083970	265300
臺南市	1875378	1846887	-28491	1835928	-39450
高雄市	2766752	2573879	-192873	2576693	-190059
宜蘭縣	453246	429706	-23540	441203	-12043
新竹縣	570065	669470	99405	656007	85942
苗栗縣	542985	485570	-57415	505463	-37522
彰化縣	1267339	1049606	-217733	1068303	-199036
南投縣	491241	430064	-61177	426734	-64507
雲林縣	677293	570360	-106933	565293	-112000
嘉義縣	499881	434444	-65437	440515	-59366
屏東縣	813176	667004	-146172	689391	-123785
臺東縣	215351	190005	-25346	192086	-23265
花蓮縣	324501	317411	-7090	320650	-3851
澎湖縣	105907	69149	-36758	70549	-35358
基隆市	367740	293735	-74005	355821	-11919
新竹市	451033	572417	121384	549601	98568
嘉義市	266076	257060	-9016	257530	-8546
金門縣	140490	96478	-44012	98129	-42361
連江縣	13199	11762	-1437	12511	-688

資料來源：本團隊依內政部<sup>47</sup>資料製表

<sup>47</sup> 內政部戶政司人口統計資料 <https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>  
內政部電信信令人口統計資料 <https://semap.moi.gov.tw/STATSIGNAL/>

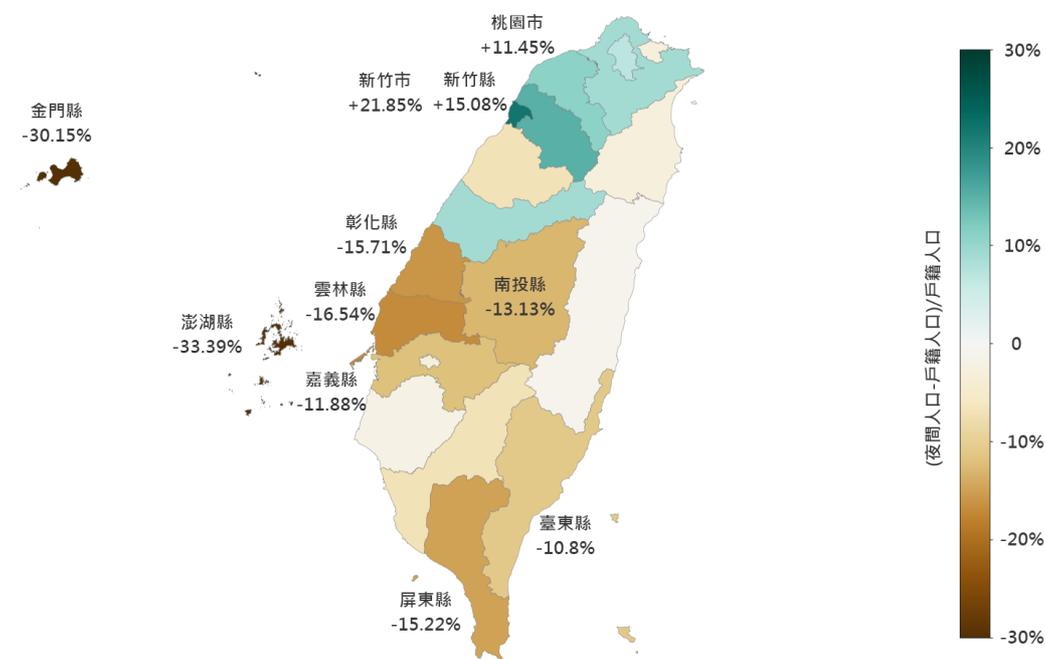
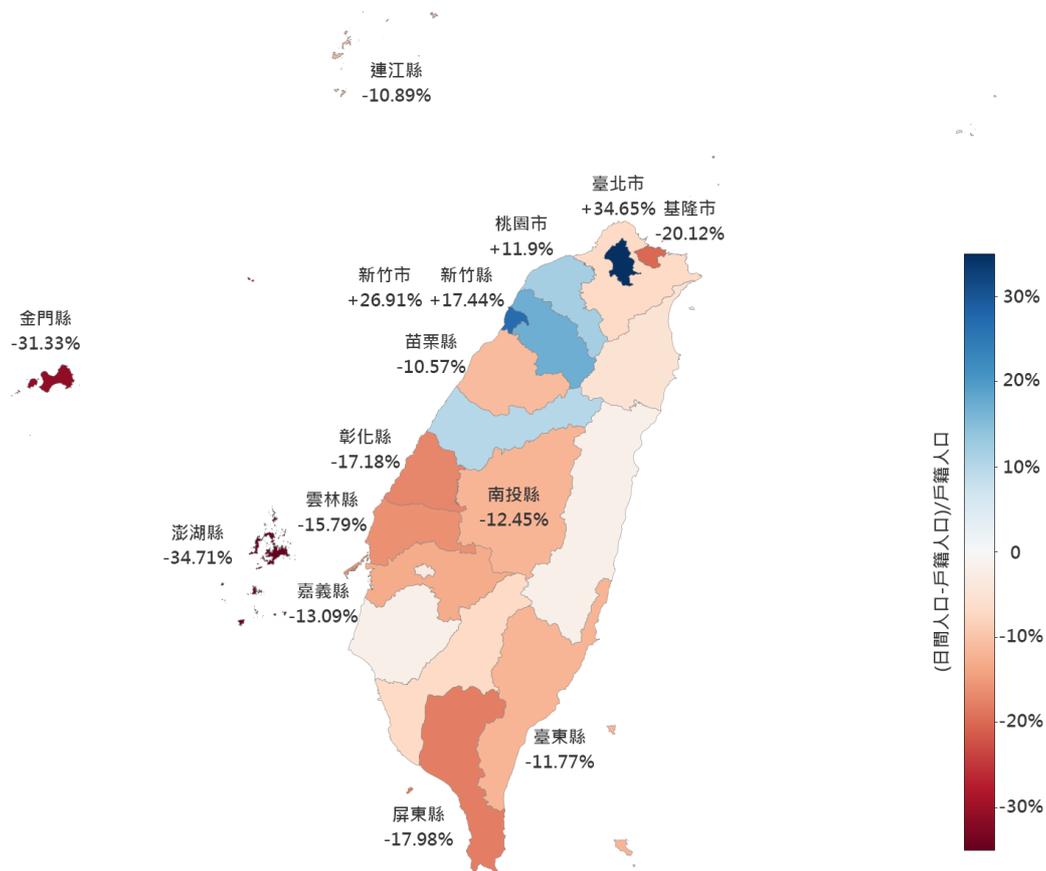


圖2-7 (上圖) 平日日間人口與戶籍人口差異程度  
 圖2-8 (下圖) 平日夜間人口與戶籍人口差異程度  
 資料來源：內政部電信信令人口統計資料<sup>48</sup>，本團隊繪製

<sup>48</sup> 內政部 (2020年)。電信信令人口統計資料。https://semap.moi.gov.tw/STATSIGNAL/

表格呈現戶籍人口差異的數據，兩張圖則以人口差異數量除以戶籍人口呈現人口差異的程度。我們可以藉由平日與假日的日、夜間電信人口，了解各區域的人口受到產業與交通等因素影響下的流動模式；以平日為基準，可推論比戶籍更精確的居住以及工作人口。

一般認為人口是往六都集中並持續增加的，圖表呈現的卻不盡然如此。由圖表可知，多數縣市有人口外移的現象，平日不論是日間或夜間的實際人口數都比戶籍人口還要少；這些人口移動到其他區域生活，卻沒有遷移他們的戶籍，從各地集中到臺中市與北部縣市。在首都圈之外，新竹市因為竹科園區提供大量工作機會，也有明顯的人口集中狀態，顯示出各縣市的就學、就業發展機會有一定的落差。此外，雖然人口還是集中於六都，但中信房屋的統計指出，2021年六都的社會增加人口都呈現負成長，近年以臺北市移出人口最多，如下圖。

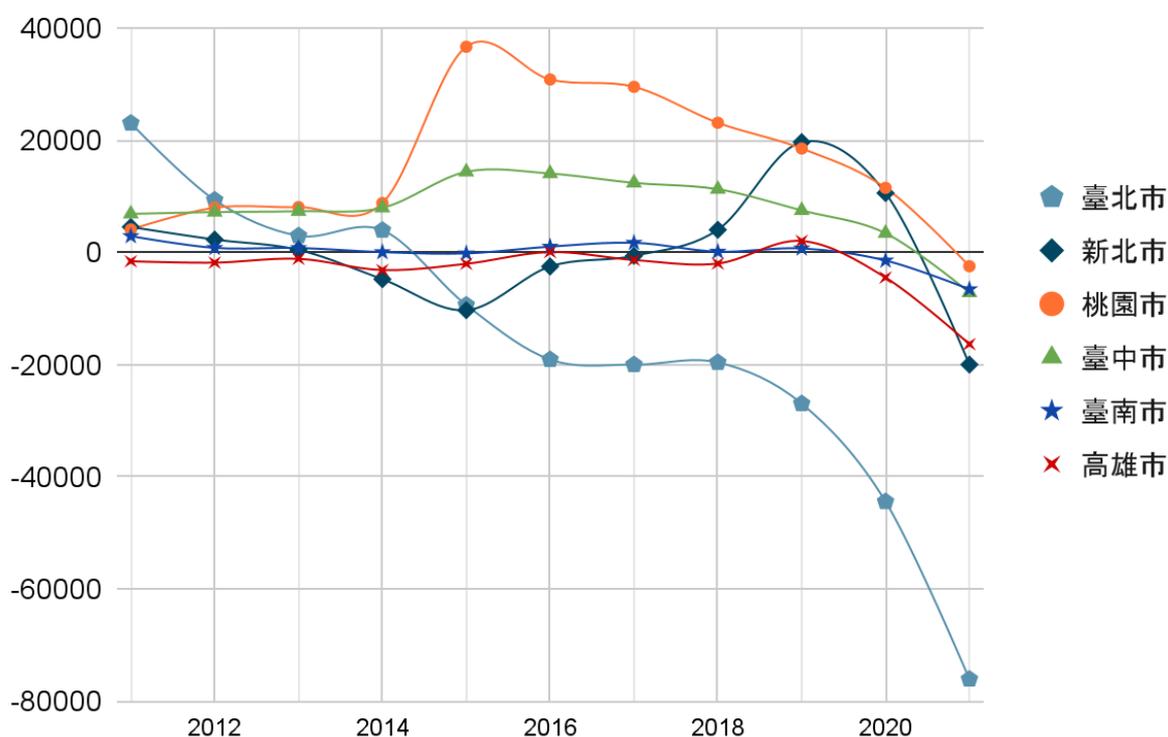


圖2-9 六都社會人口增加數（人）  
資料來源：中信房屋<sup>49</sup>，本團隊重新繪製

這些遷移的人們去哪了？中信房屋張漢超指出，過去人們往往向大城市移動尋求發展，如今六都的物價與房價飛漲，民眾開始往鄰近房價較低的區域定居，而且六都

<sup>49</sup> 蕭又安（2022年02月23日）。六都「社會增加人口」全面負成長。MyGoNews。  
[https://www.mygonews.com/news/detail/news\\_id/206591](https://www.mygonews.com/news/detail/news_id/206591)

與鄰近城市之間的生活水平等差異逐漸縮小，加上交通進步、新冠疫情下遠距工作快速發展，這些因素都加快了六都的人口外移。（蕭又安，2022）

這些外移的人口中，通勤往返鄰近地區不在少數，對照到電信人口統計，新北市的日間人口比戶籍人口還要少27萬，而夜間人口卻比戶籍人口多了37萬；與新北市地理位置非常密切的首都臺北市，日間與夜間人口雖然都比戶籍人口還要多，夜間的人口卻比日間少了71.8萬人。這意味著首都圈每天有數十萬的人口為了就學、就業而花費大把的時間跨區移動，他們在臺北市下班、放學後就從蛋黃區過橋回到新北市，包含板橋、三重、中永和、新莊、蘆洲、淡水<sup>50</sup>等，甚至遠到基隆市、桃園縣等。其餘各縣市也有類似的情形，日間人口向各產業發展處聚集、夜間則回到鄰近生活機能佳、生活費略低的區域；以犧牲越來越多的通勤時間，換取較可接受的居住品質與成本。亦即，發展機會依然存在著區域差異，人們向發展機會較多的區域集中，卻又被高房價向外推，即使地方政府以各種政策試圖吸引人口移入，仍受限於房價，效果有限。

不少區域的電信人口與戶籍人口有數十萬的差距，可見許多人長時間活動的地區與他們的戶籍地不同。在通勤的時間與金錢成本降低生活品質之外，這些人在生活地區的公共事務參與（例如投票）也有一定的困難，容易被政見與社會福利排除在外；同時，他們對自己戶籍地的公共事務相較於生活地也可能更缺乏瞭解。關於這部分，第五章臺灣青年的現況調查有進一步說明。

另外，根據林楨家（2020）調查，雙北地區在捷運線開通之後，位於捷運沿線步行距離的住宅房價與租金大幅上漲，一些地區甚至租金超過家戶收入一半以上的現象，進而形成人口與商業替代效應。對於低所得的人口與小規模的商業被中產，中上家戶，以及階級連鎖店取代，這也是所謂的縉紳化 (gentrification) 效應。

徐卉馨等人（2021）與戴淨妍（2021）的系列報導則分析，「過去10年間，雙北各捷運站點1公里內的套房租金，平均上漲了30%。然而根據勞動部統計，這10年間青年平均起薪由24,240元增加至28,231元，漲幅僅約16%」。繁華地段的捷運站周邊房租高昂，而且還持續上漲，被租金向外推擠的租屋族只好往衛星城鎮移動，然而衛星城鎮的捷運站周邊的租金也不斷上漲，隨著新的捷運線通車，租屋族可能會被租金越推越遠。他們的可支配所得越來越少，能運用的時間也被通勤壓縮，大大影響到他們的生活品質與生涯發展，難以穩定下來。因此林楨家提醒包容性 (inclusive) 交通規劃的重要性。不過他的研究也發現，公共住宅選址多在捷運步行距離之內，能有效避免上

---

<sup>50</sup> 內政部（2021）。電信信令人口統計資料提要分析。

述效應產生（林楨家，2020）。電信人口統計的各區域與鄰里資訊，或許可供公共住宅選址等政策參考。

## （二）青年弱勢群體

臺灣在社會政策上，弱勢群體扶助的對象主要包含貧民、兒童、少年、老人、身心障礙者、婦女、新住民以及原住民等（呂寶靜，2002；古允文，2010）。根據古允文（2010）的分析提到在臺灣主要的社會福利論著中幾乎找不到將青年視為主要的福利對象，導致在福利立法與相關措施中，相對於兒童、老人等其他人口群，青年的福利議題也少之又少。他更提出在當今的風險社會之下，青年的生涯轉銜與就業不順也是青年受到國際關注的重要原因。本研究在此背景下，從青年的生涯發展，探討上述以青年為核心的不同族群的社會發展狀況，連結至居住權的探討。以下將從居住調查及弱勢團體的相關文獻中，指出其面臨的居住問題，如居住歧視、可負擔性都是青年弱勢群體面臨的現況。

弱勢群體在租屋市場中的門檻還包含租屋選擇以及可負擔性，「過往社會傾向把無家者的困境歸因於個人不努力、個性不積極、不善與人相處」，近年來開始有較多針對個人之外的討論，例如「社會汙名導致的就業排除與租屋歧視、原生家庭的影響與生命創傷等」。然而，「檢視現行法規與實務現場，會發現即使有心工作、有意申請福利、努力想要翻身，許多人依然被制度大網層層淘汰，就像在玩一個永遠破不了關的生存遊戲」（葉靜倫，2020）。對於貧困與單親家庭來說，即使擁有職場的就業能力，但薪資與房租的差距仍然無法讓他們有尊嚴地在住宅市場中獲得安適住所。

在本研究中對於青年弱勢族群的思考主要分為以下四個類別。第一類是青年自身是弱勢者或需要較為特殊的社會支援，如身心障礙者、單親家庭、新住民以及原住民等。第二類是青年家中有需要社會支援的弱勢者同住生活，青年由於對家人或同住者的照顧而產生負擔及身心壓力，導致青年自身成為弱勢，需要被社會支援輔導的對象。關於該群體的實際樣態，在本研究第伍章的臺灣青年調查中有更為具體的分析描述。第三類是青年自身的身心健康問題，如下圖所示「根據衛福部2019年的最新統計，全台有139萬人在服用抗憂鬱藥物，其中30歲以下人口佔16萬人，較5年前增加5萬人，5年間的成長率（43.3%）也是所有年齡組中最高的」<sup>51</sup>。從2017年抗憂鬱藥物人數的增長率急速上升，2017年達到7.89%，2018年達到12.17%，2020年則更是達到16.15%。青年的身心健康問題已經成為不可忽視的重要對象，不僅影響著青年的升學與就業，對於整體的生涯規劃產生影響。身心健康問題也與前述的兩個類別有著密切的關聯

---

<sup>51</sup> 陳德倫（2020年10月19日）如何為情緒受苦者「撐傘」？陪他們走一段聆聽和理解的路。  
<https://www.twreporter.org/a/high-academic-achievement-students-psychological-distress-medical-counseling-resources>

性，也意味著青年群體其實需要學校、家庭以及職場等多個面向的生活保護傘。第四類是經濟層面的弱勢，由於青年經濟收入不穩定，特別是社會新鮮人面臨臺灣的高等教育的普及，導致就業競爭壓力大、非典型工作型態的增加及學貸壓力等加重青年經濟負擔。

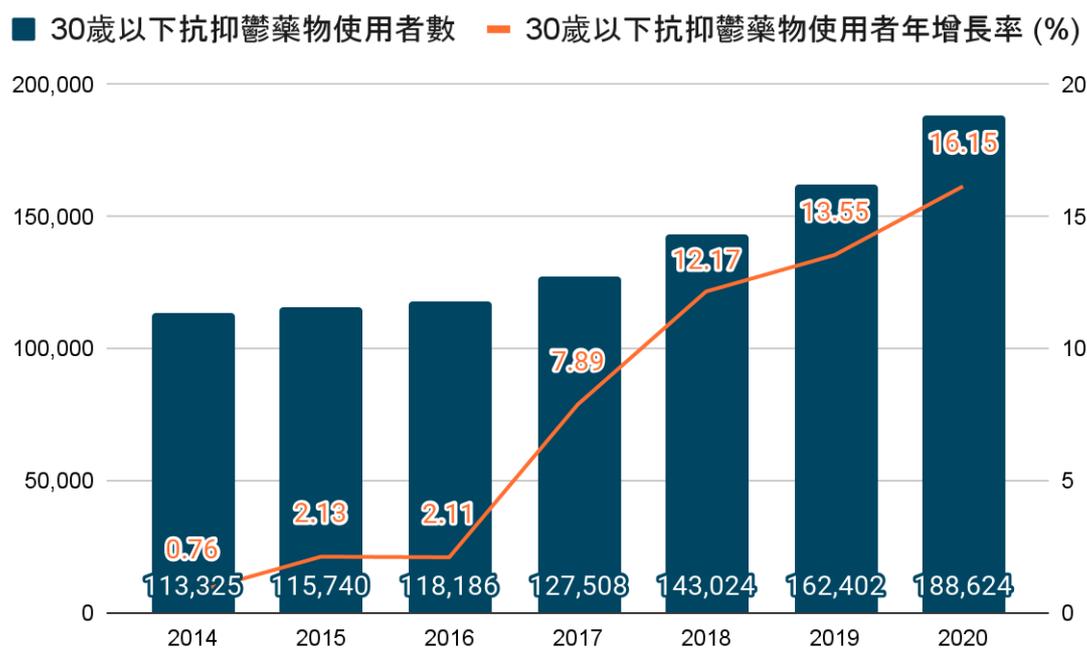


圖2-10 臺灣抗憂鬱藥物30歲以下使用人數變化  
資料來源：衛生福利部中央健康保險署<sup>52</sup>，本團隊製作

與此同時，由於青年職涯年資淺社會經驗不足，例如在面臨COVID-19疫情等需要較高的應變能力的突發情況時更易受到影響，加之高房價及租屋黑市等本研究所探討的居住議題也進一步導致青年經濟負擔的加重，而影響青年身心穩定。因此，青年弱勢群體不再是既往所認知的低收入族群或是身心障礙等需要社會福祉特殊關注的族群，而是具有更多具有更為複雜的關係性，涵蓋更多的面向與層次。

#### 四、小結

本章探討了當代青年在住宅選擇上，因為無力購屋而轉變為「租世代」的狀況。我們指出，全球尺度上租世代的出現與新自由主義化的經濟政策有關，它同時是社會不公的主要成因。面對「工作貧窮」的狀況，年輕人難以想像未來。我們從數據上整

<sup>52</sup> 抗憂鬱藥物使用人數統計—按年齡別分（2020年）。衛生福利部中央健康保險署  
[https://www.gender ey.gov.tw/GECDDB/Stat\\_Statistics\\_Query.aspx?sn=2i8AgRWMB8LBnBi3jK3OJg%40%40&statsn=VJjLCjraS5UaG0%24o!cAIQ%40%40&d=&n=150737](https://www.gender ey.gov.tw/GECDDB/Stat_Statistics_Query.aspx?sn=2i8AgRWMB8LBnBi3jK3OJg%40%40&statsn=VJjLCjraS5UaG0%24o!cAIQ%40%40&d=&n=150737)

理出近年來都會區房價上漲狀況，對比薪資的上漲差距，這是青年可負擔性急遽降低的主因。

在上述的趨勢中，許多青年成為被高房價排除(exclude)的對象，包括地理空間的排除，也包括社會排除。我們從電信資料的人口分析中，描繪了現今青年因為被高漲的房價推擠出城市、跨域工作的現象。另一方面，我們分析了青年中脆弱群體。其中包括具有低收入、身心障礙、單親、新住民以及原住民等身分的青年，其社會弱勢性容易因其年齡或生產力而被忽略。另一方面，青年也容易因為同時擔任家庭成員的照顧者以及經濟負擔者，而變成弱勢群體。最後，青年由於在身處發展獨立、面對生涯變動與社會不平等的過程中，也比其他群體容易感到身心壓力。我們認為政府應該從青年貧窮化、非典型就業等狀況，看到青年階層的脆弱性 (vulnerability)，給予更多的政策關注，並提出包容性 (inclusive) 的住宅政策。

租屋不一定就會是較差的住宅選擇。特別是對青年來說，比起自有住宅的僵固性來說，租屋可能提供青年更多彈性去追求生涯中的家戶變遷、職涯流動與文化體驗。Kim McKee等人(2020)的研究指出，雖然英國因私人租賃部門大幅擴張，帶來青年居住不穩定的現象，但是在歐洲如德國、荷蘭、奧地利或瑞典等國家，則因為租賃部門受到法令嚴格的監督，包括房客保護與租金管制等措施，使得租屋者的經驗大不相同。我們下一章將聚焦檢視臺灣經驗，分析青年租屋相關政策，並提出建議。而在第陸章，我們則會引入國際經驗，發展不同的政策視角。



## 第參章 臺灣住宅政策中的青年發展

繼前一章節居住問題現況的分析，本章節整理臺灣購屋補貼的國民住宅政策、整體住宅政策實施方案中的租金補貼政策，以及近年推動的包租代管與政府直接興建的社會住宅政策。我們將說明住宅政策各階段的實施重點說明，並分析住宅政策的制度與適用對象。我們也分析如社會住宅青年創意提案計畫、合作住宅等新的居住型態對青年生涯發展與居住文化的影響。此外，一些城市活化政策，結合了就業、居住、社會流動與生涯發展等機會，我們也檢視了國發會的地方創生計畫、高雄市政府的以住代護方案等。在上述多樣性的政策與方案，我們聚焦於政策架構對於青年角色的設定以及相關的資源分配，藉此探討現今居住、就業與移動相關政策的整體面向與不足，並提出一些評語與建議。

### 一、購屋補貼：國民住宅

1955年為解決國民居住問題，設置「國民住宅興建委員會」，運用美援基金辦理勞工、農漁民及一般中收入家庭興建住宅貸款。後於1957年頒布《興建國民住宅貸款條例》，開放臺灣土地銀行以公營銀行的角色參與資金參貸<sup>53</sup>。1950年至1970年，政府實施《興建國民住宅貸款條例》保障勞工、農民、漁民、公教人員長期享有低利貸款，承購政府興建的住宅或是向政府借款興建自有住宅。政府針對有居住需求特定身分的民眾提供住宅協助，藉由貸款機構提供資金，提高民眾住宅的負擔能力購屋。

1975年政府為統籌辦理國民住宅遂頒布《國民住宅條例》，廢止實施約二十年的《國民住宅貸款條例》，明示國民住宅由政府直接興建住宅出售或是出租供收入較低家庭居住，此時期與上一階段的政策差異在於政府主動興建住宅並提供給經濟弱勢群體。此時住宅政策以政府主導出租、出售的國民住宅為主，對此行政院遂訂定國民住宅資金運用及管理相關法規，籌措國民住宅興建的資金，如《國民住宅貸款辦法》、《中央國民住宅基金收支保管及運用辦法》。另外也訂定《國民住宅社區管理維護辦法》規範國民住宅的居住規範。政府為滿足大量的住宅需求，制定周延的國民住宅政策規則，為國民住宅政策實施作準備。

1976年至1989年是《國民住宅條例》引領國宅建設時期，期間在1976年至1981年實施《六年國宅興建計畫》，由政府一手包辦興建的流程，從土地的取得、規劃設計

---

<sup>53</sup> 營建署國民住宅組 (2004年3月)。國民住宅資料彙編。  
<http://publichousing.cpami.gov.tw/files/15-1000-13485,c35-1.php>

到興建配售，都是採用政府直接興辦的方式，總計完成了174,891戶國民住宅<sup>54</sup>。在此之後，該1982年到1985年間，執行了第一期的《四年國宅興建計畫》，本次計畫擴充貸款人民自建的興辦方式。由民眾自備土地，政府提供貸款，自行興建與管理國民住宅，該計畫實施後總計的興辦總量達到41,751戶<sup>55</sup>。1986年~1989年執行第二期《四年國宅興建計畫》，實施期間適逢解嚴，經濟大幅發展帶動房地產熱絡，新增獎勵投資興建的興辦方式，鼓勵公司組織以民間資本投入參與國民住宅興建，累計完工67,479戶<sup>56</sup>。國民住宅政策最後一階段頒布的興辦方式為貸款人民自購，由政府補貼利息協助收入較低的家庭購置住宅，以增加可負擔能力協助民眾在不動產市場購屋。

綜觀上述四項國民住宅興辦方式政府直接興建、貸款人民自建、獎勵投資興建、貸款人民自購，以政府直接興建的國民住宅所提供的數量為眾。國民住宅的從政府興建後，發生住戶以低價購入高價售出的投機行為，可負擔住宅資源的供給被投機者扭曲，將國民住宅轉賣賺取價差。可供買賣的國民住宅政策，成為日後推動社會住宅必須檢討的問題之一。國民住宅流入一般住宅市場，住宅市場供需失調，政府在1999年宣布不再興辦國民住宅，另行頒訂《振興建築投資業措施》衍伸出政策治理新方向。

## 二、租金補貼：整體住宅政策實施方案

《國民住宅條例》退場後，營建署2008年實施為期三年的綱要性計畫《整體住宅政策實施方案》，並昭示計畫內容為「基於憲法保障國民基本人權的精神，結合政府與民間資源，在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，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，擁有適居且有尊嚴的居住環境」。<sup>57</sup>政府以國民基本居住權力核心，注重居住環境的要求與公平的住宅資源取得機會。

---

<sup>54</sup> 營建署國民住宅組（2018年2月22日）。政府直接興建國民住宅執行情形表。

<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%A5%AD%E5%8B%99%E6%96%B0%E8%A8%8A/41-%E5%9C%8B%E6%B0%91%E4%BD%8F%E5%AE%85%E7%B5%84/10037-%E5%9C%8B%E6%B0%91%E4%BD%8F%E5%AE%85%E7%B0%A1%E4%BB%8B.html>

<sup>55</sup> 營建署國民住宅組（2018年2月22日）。貸款人民自建國民住宅執行情形表。

<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%A5%AD%E5%8B%99%E6%96%B0%E8%A8%8A/41-%E5%9C%8B%E6%B0%91%E4%BD%8F%E5%AE%85%E7%B5%84/10037-%E5%9C%8B%E6%B0%91%E4%BD%8F%E5%AE%85%E7%B0%A1%E4%BB%8B.html>

<sup>56</sup> 營建署國民住宅組（2018年2月22日）。參考獎勵投資興建國民住宅執行情形表。

<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%A5%AD%E5%8B%99%E6%96%B0%E8%A8%8A/41-%E5%9C%8B%E6%B0%91%E4%BD%8F%E5%AE%85%E7%B5%84/10037-%E5%9C%8B%E6%B0%91%E4%BD%8F%E5%AE%85%E7%B0%A1%E4%BB%8B.html>

<sup>57</sup> 內政部（2007年）。民國97年至民國100年整體住宅政策實施方案。

2008年到2011年第一期《整體住宅政策實施方案》有三大目標，分別是健全住宅市場、建立公平效率之住宅補貼制度以及提升居住品質，其中租金補貼政策是此計畫的內容之一，租金補貼政策的目標為逐年增加提供名額至六萬戶。為延續整體住宅政策，2012年政府頒定第二期《民國101年至民國104年整體住宅政策實施方案》，其目標之一特別針對中低收入、弱勢、相對弱勢及受薪階級居住需求的協助，政府期望提供合宜住宅或是設定地上權的住宅，緩解無力租購屋的族群有租得起、買得起的機會。興辦整體住宅政策的期間，政府開始關注無力購屋的弱勢群體，截至2019年租金補貼共核准54萬2,321戶。<sup>58</sup>

表3-1 111年度租金補貼金額表

		補貼金額上限		
		第一級	第二級	第三級
縣市		符合下列條件之一： 一、家庭成員二人以上，且成員中具有低收入戶身分者。 二、家庭成員三人以上，且成員中具有中低收入戶身分者。	非屬第一級及第三級條件者。	家庭成員一人且未滿四十歲，且未具有經濟或社會弱勢身分者。
臺北市		8,000	5,000	3,000
新北市	1分區	5,000	4,000	2,400
	2分區	3,600	3,200	2,000
桃園市		5,000	4,000	2,400
臺中市	1分區	5,000	4,000	2,400
	2分區	3,600	3,200	2,000
臺南市	1分區	4,000	3,600	2,200
	2分區	3,600	3,200	2,000
高雄市	1分區	4,000	3,600	2,200
	2分區	3,600	3,200	2,000
宜蘭縣、嘉義市、基隆市、臺東縣、花蓮縣、金門縣、澎湖縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、南投縣、嘉義縣、屏東縣、連江縣		3,600	3,200	2,000

單位：新臺幣（元）

資料來源：本團隊依內政部300億元中央擴大租金補貼專區重新繪製<sup>59</sup>

<sup>58</sup> 內政部（2019年4月）。整合住宅補貼資源實施方案。

<sup>59</sup> 內政部不動產資訊平台，300億元中央擴大租金補貼專區。https://pip.moi.gov.tw/v3/b/SCRB0102.aspx

上表為2022年（111年度）租金補貼金額表，政府分級補貼的對象有經濟弱勢（第一級）、未滿40歲的青年（第三級）以及上述條件之外有租屋需求的人（第二級），根據列表可得知年齡和弱勢身分並不是領取租金補貼的必要條件。政府藉由擴大補助對象的範圍，增加租屋族對租金的可負擔能力。申請者需要注意的申請資格是家庭所得及財產需要低於各縣市提出的最高限額。租金補貼金額與該地租金水準相關連，臺北市補貼的金額介於3000~8000元為六都中補貼最高的城市，補貼金額由北到南呈現遞減趨勢。另外，新北市、臺中市、臺南市、高雄市將該城市內租金差異分為兩種補貼金額，並以都市地區給予較高的租金補貼金額。

2022年租金補貼擴大辦理，每年租金補貼金額總規模由現行57億元提高至300億元，今年度放寬申請資格、增加補貼戶數、提高補貼金額，預計執行至2025年。<sup>60</sup>下表為111年度租金補貼加碼表，針對35歲以下單身青年、結婚2年內家庭、育有未成年家庭級經濟或社會弱勢給予1.2倍以上的加碼補貼，限制是每月平均所得必須是各地最低生活費金額3倍以下。此外，政府也放寬建物的申請標準，允許未保存登記建物申請租金補貼。政府租金補貼的身分別，從2008年《整體住宅政策實施方案》中模糊定義中低收入、弱勢、相對弱勢及受薪階級為受益對象，到2022年擴大辦理提出具體青年、新婚家庭為對居住資源的對象提供。

表3-2 111年度租金補貼加碼表

金額加碼對象	初入社會青年	新婚家庭	育有未成年子女 (胎兒)家庭	經濟或社會弱勢	
	成年35歲以下單身	結婚2年內		經濟或社會弱勢	社會弱勢
補貼金額上限所乘倍數。 若同時符合二種以上補貼金額加碼身分者，補貼金額擇高補貼。	1.2倍	1.3倍	1人：1.4倍 2人：1.6倍 3人以上：1.8倍 逾三人者：每增生育一名未成年子女，補貼金額加碼倍數增加0.2倍，依此類推。	1.4倍	1.2倍

資料來源：本團隊依內政部300億元中央擴大租金補貼專區重新繪製<sup>61</sup>

<sup>60</sup> 行政院新聞傳播處（2022年7月7日）。300億元中央擴大租金補貼專案計畫。

<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/c407fb0c-b885-473b-b3ad-31af271fdb36>

<sup>61</sup> 內政部不動產資訊平台，300億元中央擴大租金補貼專區。<https://pip.moi.gov.tw/v3/b/SCRB0102.aspx>

營建署指出，一旦房客租金補貼通過，政府會從中確認屬於合法建物且為屋主出租的案件，逕為認定為公益出租人，並直接通報給稅捐單位<sup>62</sup>。根據營建署減徵戶數調查<sup>63</sup>得知上述三稅與前一年度相較呈現成長的趨勢，房屋稅按稅籍編號統計筆數有104,514戶，地價稅按地號統計筆數有75,918戶，綜合所得稅按承租人房屋所在地減徵戶數有102,018戶，其中房屋稅與地價稅減免戶數最多的皆為新北市。六都公益出租人的比例佔整體公益出租人高達八成，說明目前成為公益出租人的房東多集中在六都。

### 三、包租代管

根據2020年人口及住宅普查報告指出2020年住宅數為899.2萬宅，其中無人經常居住的空間住宅有166.4萬宅，佔全國住宅總數18.5%。<sup>64</sup>而透過下述包租代管政策，藉由房東提供空間住宅委由業者管理，降低空間住宅的比率與協助弱勢租屋的目標。包租代管的執行模式是由租賃住宅服務業的業者協助民間房東出租及管理住宅，若政府有提供業者和房客補助，則稱為社會住宅包租代管。房東有兩種委託管理的模式，分別是包租、代管，包租是由業者向房東簽約為期三年的包租合約，房東將房屋出租與管理的權利授予包租業者，其以二房東的身分向房客收取租金後，將部分租金定期支付給房東。簽約後，包租業者提供房東與房客租屋管理的服務，例如代收租金、協助租屋修繕、合約公證、協助糾紛處理等。代管指的是由業者擔任協助媒合出租房屋，房客直接向房東簽約，代管業者與包租業者不同在於代管業者僅負責租屋管理的服務。

2016年蔡英文總統上任後，提出8年20萬戶社會住宅的目標，包含12萬戶政府直接興建的社會住宅，以及8萬戶的包租代管社會住宅。2017年政府頒布《租賃住宅市場

<sup>62</sup> 內政部營建署（2022年7月14日）。公益出租人現身說法：用好房挺房客也挺租金補貼政策。

<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E5%8D%B3%E6%99%82%E6%96%B0%E8%81%9E/89-%E5%9C%8B%E6%B0%91%E4%BD%8F%E5%AE%85%E7%B5%84-1/37387-%E5%85%AC%E7%9B%8A%E5%87%BA%E7%A7%9F%E4%BA%BA%E7%8F%BE%E8%BA%AB%E8%AA%AA%E6%B3%95%EF%BC%9A%E7%94%A8%E5%A5%BD%E6%88%BF%E6%8C%BA%E6%88%BF%E5%AE%A2%E4%B9%9F%E6%8C%BA%E7%A7%9F%E9%87%91%E8%A3%9C%E8%B2%BC%E6%94%BF%E7%AD%96.html#:~:text=%E6%88%90%E7%82%BA%E5%85%AC%E7%9B%8A%E5%87%BA%E7%A7%9F%E4%BA%BA%E5%85%8D,%E7%94%B3%E8%AB%8B%E6%9B%B8%EF%BC%8C%E7%A8%8B%E5%BA%8F%E7%9B%B8%E7%95%B6%E7%B0%A1%E4%BE%BF%E3%80%82>

<sup>63</sup> 內政部營建署（2022年7月25日）。110年度公益出租人稅賦減徵概況。

<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%A5%AD%E5%8B%99%E6%96%B0%E8%A8%8A/49-%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E7%B5%84/37411-110%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E5%85%AC%E7%9B%8A%E5%87%BA%E7%A7%9F%E4%BA%BA%E7%A8%85%E8%B3%A6%E6%B8%9B%E5%BE%B5%E6%A6%82%E6%B3%81.html>

<sup>64</sup> 中華民國統計資訊網，109年人口及住宅普查初步統計結果提要分析。

<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=47818&ctNode=6679&mp=4>

發展及管理條例》（簡稱租賃專法），明確指出租賃住宅服務業的業務及責任在於保障租賃雙方的權益，提供屋況與設備點交、收租與押金管理、日常維護修繕、糾紛協調處理等。政府為鼓勵租賃住宅服務業業者參與社會住宅包租代管，提供業者管理費和服務費補貼。社會住宅包租代管期待透過專業化的租屋管理服務，吸引房東將原本自己出租管理的房屋提供給業者管理，若房東參與可以獲得公證費、修繕費、居家安全相關保險費，進而優化住宅的居住品質、安全保障。社會住宅包租代管政策已執行共三期計畫，如下表所示。

表3-3 社會住宅包租代管計畫執行情形

縣市	開辦時間	媒合戶數（戶）				
		第3期		第2期		第1期
		縣市版	公會版	縣市版	公會版	
新北市	2021.08.24	709	3,992	1,642	998	906
臺北市	2021.07.12	708	1,935	614	578	1,166
桃園市	2021.05.01	1,732	6,806	1,339	2,802	1,005
臺中市	2021.08.02	1,025	2,810	1,364	818	1,163
臺南市	2021.09.12	581	1,202	999	206	322
高雄市	2021.09.30	508	1,751	780	535	595
基隆市	2021.11.03	769	-	726	-	-
新竹市	2021.09.23	256	-	360	-	-
嘉義市	2022.01.22	145	-	281	-	-
新竹縣	2021.10.28	153	-	229	-	-
苗栗縣	2021.08.26	126	-	45	-	-
屏東縣	2021.08.20	94	-	113	-	-
宜蘭縣	2021.08.25	209	-	57	-	-
嘉義縣	2022.03.04	32	-	13	-	-
花蓮縣	2020.12.16	-	-	28	-	-
雲林縣	2021.08.25	23	-	-	-	-
小計		7,070	18,496	8,590	5,937	5,157
		25,566		14,527		5,157
合計		45,250				

資料來源：本團隊依內政部不動產資訊平台資料重新繪製<sup>65</sup>

如上表所示，第一期在2017年由六都先行試辦，以臺北市及臺中市的成效戶數為最多。2019年第二期計畫擴大範圍興辦，召集各縣市租賃住宅服務業公會業者參與出

<sup>65</sup>內政部不動產資訊平台，全國社會住宅興辦進度統計表。https://pip.moi.gov.tw/V3/B/SCRB0501.aspx?mode=7

現公會版包租代管，相較於縣市版的包租代管行政核銷程序繁瑣，公會版上級機關國家住宅及都市更新中心在行政上較有彈性。雖然公會版在第二期數量不及縣市版，但在第三期公會版成長數量已遠超過縣市版。2021年第三期包租代管為加速媒合的數量，提出包租代管整合租金補貼的轉軌方案，讓民眾試算參與租金補貼政策或是社會住宅包租代管中最具優惠的方案，可擇一轉軌使用。包租代管開辦前以來，媒合戶數總計達45,000戶。尤以新北市、桃園市、臺中市數量最多。政府除釋出租金補貼的優惠外，更提出讓旅館業者轉型參與包租代管社會住宅方案。

2020年受疫情影響，全國旅館住用率一年間由38%降至7.63%<sup>66</sup>，觀光旅館房間閒置為低度使用的空屋，營建署便提出《運用既有旅館及公私有房舍轉型社會住宅計畫》認為旅館可以轉型成社會住宅提高供給量。該計畫也鼓勵公有和私有房舍具15房以上者參與，如：國營事業、公股銀行、民間房舍，相較於原本包租代管以一戶為單位加入，旅館業擁有更為大量房間數量足以投入。

#### 四、政府興建社會住宅

社會住宅倡議緣起於2010年，臺灣面臨高房價與政府長期在居住政策的不作為，崔媽媽與專業者都市改革組織聯合多個社福團體共同發起組成「社會住宅推動聯盟」（簡稱住盟），推動臺灣社會住宅運動<sup>67</sup>。倡議期間住盟積極拜會中央和北市的行政首長推動社會住宅，其中不乏與亞洲、歐洲國家等社會住宅先進合作交流。在社會氛圍共識下，地方政府與中央推出解決居住問題的相關政策，如前新北市市長朱立倫提出捷運青年社會住宅、蔡英文總統除推動以都市更新為主的社會住宅外，也核定單身青年及婚育家庭租金補貼方案。政府興建的社會住宅跟過去以出售為主的國民住宅不同，社會住宅是只租不售的住宅，由政府提供住宅資源的循環利用，讓民眾多一項可使用的居住資源，降低居住負擔。

入住社會住宅的資格不限於設籍當地，可以透過分戶申請抽籤入住。入住的身分可分為一般戶及經濟或社會弱勢者身分的優先戶，社會住宅保障至少40%以上比率出租給優先戶，入住年限至多6年，優先戶12年。此外，社會住宅內部也提供社福與公民團體進駐，提供托嬰和其他照護服務，詳細的社福照顧內容，可以參考「多元團體進駐林口社宅」的案例說明。社會住宅的角色不僅只是提供居所與社會福利照顧服務，透過青創計畫申請入住的青創戶也會定期在社區舉辦各式各樣的休閒娛樂活動或課程，連結居民與社區間的生活網絡。

<sup>66</sup> 交通部統計查詢網，觀光旅館住用率。<https://stat.motc.gov.tw/mocdb/stmain.jsp?sys=100&funid=a7204>

<sup>67</sup> 崔媽媽基金會，倡議使命。<https://www.tmm.org.tw/contents/text?id=83>

根據社會住宅推動聯盟統計，截至2022年8月，社會住宅存量（含出租住宅）共計22,816戶。以110年第4季全國住宅總量9,123,305戶計算，臺灣社會住宅存量比率為0.25%。<sup>68</sup>參考居住制度完善的荷蘭2022年有300萬戶社會住宅，存量比率為40%，<sup>69</sup>相比之下臺灣的存量比率相當不足。臺灣社會住宅起步較國際間晚，在短時間內存量成長有限。由於數量少，仍然很難應對廣大弱勢群體的需求。例如住盟曾指出社會住宅數量不足、中籤率極低，僧多粥少情況下，無家者在評選機制上沒有太多加分的作用，幾乎很難有機會住進社宅。<sup>70</sup>儘管如此，臺灣的社會住宅提供的社服務與青年創新回饋計畫，可以說是臺灣社會住宅的亮點，下文將詳細說明青年創新回饋計畫在制度上的創新。

## 青年創新回饋計畫

臺北市政府都市發展局於2017年開始辦理「青年創新回饋計畫」（簡稱青創計畫）。該計畫目前在臺北七處公宅興辦，分別是松山健康公宅、文山興隆公宅、萬華青年公宅一期、南港東明公宅、大同明倫社宅、內湖瑞光社宅、北投新奇岩。民眾透過兩階段的推薦及徵選，以青創戶的身分進入70%的一般戶類別中。在一般戶中，青創戶佔約10%、總戶數中佔7%。根據不同的社宅基地，總戶數與弱勢比例等因素下，青創戶比例大致約為5-7%。以廣慈D、E社宅為例，其總戶數共1,044戶，一共提供50戶為青年創新回饋計畫的名額<sup>71</sup>，青創戶比例約為5%。青創戶根據自身的專長和興趣舉辦各類促進鄰里互動的社區活動，透過公共的參與為社區建立新型態的居住文化。青創戶的提案計畫主要分為三大類型：社區經營、人際網絡、社區社團。

青創戶活絡於各個社宅的社區之中，透過定期的活動舉辦以及日常的公共參與等在社宅中建立起獨特多樣的連結，特別是在多個具有混住特色的社宅中發揮重要角色。青創計畫整體上是落實在各個社宅自身的樣貌上，活動內容包含社區慶典、農耕、剩食分享、運動社團、新手媽媽課程、義剪、手作、社區報、繪本故事、大廳策展等，青創團隊藉由多元類型的活動，促進不同群體之間的互動、建立連結。「從培力到實際執行青創計畫，青創團隊逐漸從青創事務，擴大到社區公共事務，並投入公共空間的改造，或是形成社宅中的興趣、服務性社團」等，反映出居民在社宅社區的生活樣貌和居住需求（劉柏宏、林采鴻，2020）。

---

<sup>68</sup> 社會住宅推動聯盟（2022年4月）。台灣社會住宅數量統計表。  
[http://socialhousingtw.blogspot.com/2010/08/blog-post\\_3164.html](http://socialhousingtw.blogspot.com/2010/08/blog-post_3164.html)

<sup>69</sup> Government of the Netherlands, Housing associations. <https://www.government.nl/topics/housing/housing-associations>

<sup>70</sup> 芒草心（2020年10月6日）。落實弱勢居住協助是最基本的居住正義。  
<https://www.homelesstaiwan.org/post/20201006socialhousing>

<sup>71</sup> 臺北市政府都市發展局新聞稿（2022年1月18日）。信義廣慈D、E社會住宅「青年創新回饋計畫」徵件開跑。  
<https://www.udd.gov.taipei/events/fhqekzq-17578>

臺灣獨有的青創計畫，有效地減低了社會住宅基地的鄰近社區的反對聲浪，也促進了社會住宅居民與周邊鄰里，以及居民內部的互動。青創計畫成為一種新的社區營造模式，也提供了共居文化的新發展方向。參與青創戶相關計畫的施汎昀（2020）提到「青創戶們在社宅裡的角色不斷變化，剛開始像是社區中的人類學家，透過日常生活中的觀察發現社區問題，再透過找到其他擁有相同看法與理念的合作人，以討論、研擬、實行的過程，最終轉變成社區專屬的看護人，滿足社區需求以及適時提供幫助」。當然，青創戶仍存在很多需要持續滾動修正，而針對不同社宅情況的執行方式也還有諸多可以探討與進行創新的方向。

與此同時，臺北市青年事務委員會於2015年由臺北市政府根據《臺北市青年事務委員會設置要點》成立地方政府單位，由市長柯文哲擔任主任委員召集市府機關委員、專家委員、青年委員負責研擬臺北市青年事務，成立了一個跨部會合作的組織。從高中職職場種子培力計畫、實驗性青年住宅規劃、青年美學論壇、兒童遊樂場參與式設計sop自訂計畫、市府托育領頭羊等計畫關注的年齡層從幼兒到租屋青年。以臺北市的青創計畫及青年事務委員會的設置為例，地方政府對青年的能力開發及培育運用形成一個逐漸進化的輔導機制。

## 多元團體進駐林口社宅

除了上述的青創計畫外，社會住宅也以創新的模式應對弱勢家戶所需要的福利輸送與居住發展課題。以新北市的林口社會住宅為例，社宅的整體規劃中包含多元的族群進駐社宅。在3,490戶的林口社會住宅中，2,500戶是純住宅使用，並且根據《住宅法》明定的身障、家暴、未成年子女三人以上家庭等十二類「經濟或社會弱勢者」可優先申請。經濟部在A、B區承租455戶作為「林口新創園」辦公室，另有480戶保留給公益團體或專案出租。林口社宅在2013年建設初期，計畫在2017年世大運結束後將房屋售出，因而進行多為三房型的住宅設計，隨著2014年立法院廢除《國民住宅條例》，內政部將其做為社會住宅，並僅提供租賃。國家住宅及都市更新中心更是協助多個社會團體在社會住宅中的空間使用彈性。

目前在林口社會住宅，由國家住都中心簽約進駐多個民間團體，包含自閉症權益促進協會（自權會）、勵馨社會福利事業基金會、無子西瓜基金會、麥子園愛慈協會和青年藝術家等。自權會進駐了林口社會住宅中的20戶住宅，由國中化學老師鄭文正發起成立合作社，從自身的育兒經驗出發，集合星兒（自閉症兒童）家庭，希望可以透過營造友善的住宅環境來調適星兒的社會適應能力，打造結合社會住宅與照護服務的雙老（指父母與子女）家園。在空間使用上，包含18戶星兒家庭，1戶作為社區居住

空間，以及1戶辦公室，其收費方式為租金定價的64折。同時，鄭老師與合作社夥伴們更積極在林口更開闢農園，透過農園活動增強社群內部的連結，建立友善互助的社區系統。林口社會住宅在積極與外界團體的合作與交流過程中塑造了多元且具有包容性的友善住宅環境，為青年以及社會弱勢群體在住屋歷程中增加了一個新的選項。

勵馨社會福利事業基金會則是在20戶林口社會住宅中，為50多位曾經歷家暴經驗的婦女及單親家庭提供安置居所。勵馨善用合作住宅中的格局及空間進行設計裝飾，具有交誼互動、親子娛樂、玩具治療和作業書寫等功能的空間營造，在從2019年至今約兩年的發展中，也開展出社區經濟如二手物品店以及2021年底即將開幕的早餐店，雇用安置的婦女，並協助她們自立。此外，在林口社宅的公共藝術計畫中，有不同領域的臺灣藝術家和外籍藝術家進駐與居民共同創作，也有一碼的社區營造團隊協助設計空間，透過軟硬體計畫為這個才甫形成的社宅社區打造社會連結感。無子西瓜基金會則是以長者為關懷服務對象，麥子園愛慈協會是協助弱勢家庭學童課後照顧為服務內容，在林口社會住宅中設置辦公室。



圖3-1 林口社會住宅  
資料來源：林口世大運選手村社會住宅HP



圖3-2 勵馨基金會的兒童照顧空間  
資料來源：本團隊攝影



圖3-3 林口世大運社會住宅中給小朋友的課輔中心與食堂  
資料來源：本團隊攝影

## 五、新型態的居住

### （一）合作住宅與共居生活

青年面臨如此險阻的租屋及購屋市場，促使青年族群在居住觀念上的轉變。特別是以共居共生為主的居住模式逐漸興起，包含合作住宅、分享房屋、合作社住宅、共居住宅、共生公寓以及分租套房等多樣的居住類型和模式。在這些居住類型與模式

中，入住者通過積極參與討論社區事務，在居住的面向逐漸形成自決和共識。居民在社區中逐漸達成共識，為共同的目的和方向而努力，形成意向性社區。

## 合作住宅

以合作住宅及合作社住宅為例，其概念雖然起源於歐陸<sup>72</sup>，但在1970年代的日本為滿足住宅供給的需求，開始逐漸盛行<sup>73</sup>。其特色住宅主要是以低成本的方式，在居住者高度的社區參與下實踐自力建屋和社區的維護，有的社區更是由一群有共同興趣愛好的居民組成意向性社區<sup>74</sup>。

對合作住宅以及意向性社區 (Intentional community) 的理解上，如康旻杰 (2020) 所述，「意向性社區 (intentional community) 是一種自發形成、自我組織、並自治自足的共居形態。社區成員共享特定價值及目的，透過由下而上的積極參與，從規劃設計到營造營運，以集體決策的民主機制，有意識地打造出一處具有社區鄰里感的住宅家園」。

在臺灣，在2018年前後以OURs都市改革組織為核心，積極推動合作住宅發展。目前實踐中的合作住宅案例，如臺中市的楓生公寓，透過與居民共同協商公共空間的使用規劃以及共居模式的制定，嘗試促進社區內部的空間活化與居民交流。該案例雖然不是從建屋時期組織居民成立社區，但是在實際的共居模式的運作機制上，以租屋為基礎的合作住宅則更加回應到臺灣青年的租屋需求和現階段具有臺灣特色的合作住宅形式。合作社住宅的發展在不僅在日本，在德國更具豐富的實踐經驗，於本研究的第陸章國際經驗中德國的住宅系統中會更進一步介紹。

---

<sup>72</sup> 彭揚凱 (2019年)。想學歐洲「合作住宅」與朋友住一起？台灣推動前需面臨兩大挑戰。公民報橘。

<https://buzzorange.com/ctiorange/2019/02/22/how-cooperative-housing-works/>

<sup>73</sup> 菅沼毅 (2021年)。日本合作社住宅的四個發展：潛伏期、黎明期、發展期與多樣化時期。OURs都市改革組織。[https://ours.org.tw/2021/07/30/japan\\_cohousing/](https://ours.org.tw/2021/07/30/japan_cohousing/)

<sup>74</sup> 康旻杰 (2020年)。「Try共」時代：回應多元社會，合作住宅沒有理由缺席。鳴人堂。<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/4718749>



圖3-4 臺中楓生公寓  
資料來源：本團隊攝影

## 共居生活

共居公寓的部分以玖樓為例，他們強調「人們不只在都市工作創業、上學實習，更應該『住』進一個社群，因著室友的共同生活互動，共享空間、知識、經驗與快樂」<sup>75</sup>。這樣的社區交流於互動模式也逐漸成為青年新的居住取向。後續第陸章日本的國際經驗調查中會詳細介紹分享房屋的部分，其作為國家推動的空間活化政策之一，不僅是為低收入青年提供居住的空間，也為包含單親母親、身心障礙者以及外國人士提供了源自民間的居住支援制度。雅房分租或者說是分租套房的部分，透過本研究第五章臺灣青年調查發現，這是目前臺灣青年族群中較為普遍的居住模式，主要特徵是在家庭式套房中與室友共享衛浴、廚房和客廳等空間，但這種居住模式多為房東或租客自行協商空間分配，在現行的居住政策的支援上對於其居住權益的保障存在不足。例如水電費的徵收方式、空間的使用分配、公共環境的維護管理以及住戶的隱私保護等存在諸多課題有待進一步的討論。

### （二）地方創生以及居住支援案例

首都圈的住宅問題嚴重，年輕人難覓得適宜居所，因此移居或返鄉可能是種選項。隨著年輕人的創業、創意、創新等新的工作文化興起，新的工作與居住地點也可能帶來新的機會。東亞國家如日本、韓國等，都在近年由政府推動地方創生取向的策略，推動地方均衡戰略。方案中也將青年視為主要對象，提供相關支援。

<sup>75</sup> 關於玖樓。 <https://9floor.co/zh-tw/about>

國家發展委員會提出「面對臺灣總人口減少、人口過度集中大都市，以及城鄉發展失衡等問題，行政院訂2019年為臺灣地方創生元年，定位地方創生為國家安全戰略層級的國家政策。透過地方創生與新創結合，復興地方產業、創造就業人口，促進人口回流，並以維持未來總人口數不低於2,000萬人為願景，逐步促進島內移民及配合首都圈減壓，達成「均衡臺灣」目標。在組織上有《地方創生會報》，由中央部會、地方政府及關心地方創生領域的民間產業負責人與學者專家組成，並由國發會負責統籌及協調整合部會地方創生相關資源，進而落實推動地方創生工作」<sup>76</sup>。

在這幾年的推動上，引動了地方的各種多樣化的發展，也帶動年輕人移住與返鄉的潮流。然而移住與返鄉的起始與長住，跟可以獲得的居住條件有很大的關係。在吸引青年回流的過程中，先提供優惠的居住環境與條件，更能激發嘗試的動機。但是目前我國的政策發展，雖然有注意到共同工作空間的需求，但較少討論到青年創生的居住需求，以及住宅可以扮演的支援角色。

既有文獻較少討論到臺灣的地方創生與居住支援的課題，但是地方政府與在第一線工作者，已經逐漸理解到吸引人的居住環境可為年輕人提升誘因，在2021年10月到12月間，開始進行相關嘗試。例如宜蘭縣政府與5% Design Action社會設計平台合作，以「宜蘭居住轉型與創生」為題，推出「宜居實習生—移居宜蘭設計行動」。

中華經濟研究院的研究員黃仁志在本團隊的研究訪談中指出，在臺灣青年從事地方創生的工作，通常包括將農產品牌化與電商化、將非農工作創意化，以及將傳統產業增值化等。但是不論返鄉從事的工作類型為何，他們都必須面對居住的課題，像是居住體系的落差導致青年返鄉不容易找到居住的處所。因為在許多鄉村地區找屋並不像大都市一般仰賴網路上的租屋平台。加上地方信賴關係的標準不同，讓青年不容易定著在鄉村地區。

在進入創生點的前期可能會因為居住空間不容易覓得和工作機會無法由鄉村供給，造成回鄉的門檻提高。後期會出現的困境則是如何融入在地生活以及個人承擔風險的能力有多少。在平均年齡比自己高上一倍的高齡化鄉村中，同齡同儕之間的聯繫網絡就顯得格外重要。而當事業突然無法繼續進行時，有多少的資本可以支持青年繼續在鄉村發展是青年去留與否的因素之一。但關鍵的問題還是農地的商品化問題。自2000年《農村發展條例》修法開放農地自由買賣之後，臺灣農地已經被視作是一種增值的資產，也威脅到低資產的青年選擇在鄉村務農的機會。

---

<sup>76</sup> 國家發展委員會。推動地方創生政策。[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=78EEEF1D5A43877](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=78EEEF1D5A43877)

在臺灣的案例中，我們看到空屋利用、地方創生與青年創業有時是相互引動的，居住空間、文化需求、就業機會三者之間常有著密切的關係。以下幾個案例，是藉由空間再利用滿足居住需求或提升城市氛圍，以歡迎青年長期進駐。由再利用的空間型態可概分為密集與點狀的兩大類別。高雄市政府文化局自2014年推出以住代護人才基地計畫，該計畫鼓勵各種專業人才進駐老眷村的閒置空屋群，這些房屋成了他們的家與工作室，房租較一般行情低或不用房租，條件是入住者在三、五或十年的租期需要維護屋況，既節省公帑又能維護眷村老屋。下表為以住代護幾種方案：

表3-4 2014-2021年以住代護方案

	以住代護1.0 (2014、2017、2019)	以住代護2.0 (2018年)	以住代護3.0 (2021、2022年)
主題	因人而生的眷舍新家	來去眷村住一晚的眷村民宿新體驗	青創HOUSE：老眷舍 + 年輕人 = 創造價值
目標族群	不限	民宿業者	20-45歲，出版業、建築師、專業技師、室內設計、裝修工程、工藝、文創及其它相關產業
整修模式	前期由文化局修繕，後期改為文化局補助住戶修繕	自行負擔	自行負擔
租金	無	年租金 = 使用建物面積*當年度公告地價*3%、視經營情形收取變動權利金。	年租金 = 建築面積坪數 * 450元/坪* 12個月。
補助	10萬元空調、黃埔新村每坪2萬、建業新村每坪1.5萬修繕費，至多90萬。	前兩年免收租金及變動權利金。	前兩年免收租金，後三年補貼50%。 創業補助、獲貸獎勵
其他規範	需有每日實際居住之事實、不可商業營利、可結合工作室。	符合民宿管理辦法相關規定。	簽約半年內必須營業。
申請資料	愛屋計畫、修繕計畫、回饋計畫	眷村民宿計畫、裝修計畫、回饋計畫	經營計畫、修繕計畫

資料來源：本團隊整理

如表列的以住代護方案內容，進駐的關鍵條件就是要維護老屋。這些老屋多為大坪數又有前後院，以每坪租金最多450元而言，相較鄰近地區租金低25%至35%，吸引許多人申請。對比國內其他相似公有舊聚落活化以文創園區或藝術家駐村居多，以住代護藉由純居住、民宿、青創等不同方案，招募不同的族群，不限定於文化創意產業；多元的空間使用，使聚落相較其他同質性較高的文創園區，對遊客而言也是種新奇的好去處。活化空屋與聚落的同時，也為入住的人們提供許多生活模式與創業的可能性。

同樣是密集型態的公有資產活化，還有高雄市駁二藝術特區的臺糖老倉庫群。整修後，除了展覽、表演與商業空間，也善用藝術特區的優勢推出藝術家駐村計畫。該計畫提供藝術家進駐空間與共同交誼空間，每個空間可供一到兩組人使用，有各33平方米的一樓工作區與17平方米的閣樓。藝術家進駐計畫為青年藝術家提供工作室、生活空間、與展覽空間，形成藝術家彼此間以及與在地社群的交流基地，吸引外縣市甚至外國藝術家報名。此外也補助生活津貼與藝術創作材料費，是少數可供國內外藝術專業者完善生活支持的計畫，藝術家得以在進駐期間無後顧之憂，潛心創作。



圖3-5 藝術家進駐空間  
資料來源：駁二藝術特區官方網站

### 結合青年創業的都市再生

一樣位於駁二藝術特區，臺糖舊大樓局部翻新作為駁二共創基地，除了藝術特區的營運中心與負責規劃附近區域的港區土地開發公司外，共創基地也提供國內青創團隊進駐與彼此交流的共同工作空間；公共空間也包含廚房、圖書區等。目前進駐團隊多以空間設計、影像工作、資訊科技等為主。

這種密集型的空間整修有多重意義，各地也多有類似的計畫，期許為青年團隊提供新型態的空間發展事業，並藉由空間聚落促進入住者的交流合作；然而周邊環境的居住與生活費水平也會影響到青創團隊的進駐意願。在缺乏政策措施有效維持區域的租金水平時，青年也會轉而尋求發展沒落、租金較低的區域。他們同時也為凋零的舊市區重新引入工作與觀光的人群及活力。此外，運用公有房屋整修也相對新的建設節省經費與時間。

至於政府難以大規模介入的私有產權，則有可能透過政策鼓勵點狀活化。高雄市政府都市發展局自2015年陸續實施「高雄市建築風貌營造整建裝修及經營補助實施計畫」、「高雄市老屋活化整修及經營補助計畫」、「興濱計畫—歷史街區風貌再現」等計畫，民間私有建築與公共建築的整修活化雙管齊下，以都市針灸的形式活化部分哈瑪星舊城區空屋。這些計畫對民間私有老屋提供建築本體、室內裝修、以及經營等三種面向的補助，補助款可達總經費一半左右，申請者包含屋主以及承租人。這些老屋除了餐飲業，也有旅宿以及私宅、工作室等不同用途。這些計畫利用老城區獨有的氛圍，鼓勵屋主或承租人整修具有文化特色的老屋並營運，招攬更多人來到哈瑪星，或是吸引屋主重新回到哈瑪星。這逐漸形成正向的循環，在地方文史工作團隊、地方創生團體的合作推動下，共同促進街區活化與社區營造。



圖3-6 港區的貿易行老屋，左圖為二樓工作與會議空間，右圖為一樓餐飲空間  
資料來源：本團隊攝影

## 六、小結

本章說明從政府興建、販售的國民住宅，到近期只租不售的社會住宅的政策演進。同時我們說明了購屋貸款、租金補貼、包租代管，以及政府興建社會住宅等中央政府依住宅法推動之政策執行概況，以及分析其中對於青年群體的助益。我們看到近年包租代管結合了公私部門的資源，逐漸創造出新的租賃管理模式，改善目前私人租賃市場的紛亂現象，也有助於創造更多屋源。我們也檢視了內政部2022年釋出的租金

補貼方案，主要針對青年、新婚家庭群體為對象，也提出如公益出租人等法令機制的調整。這個新的方案，應有助於紓解目前青年的租屋族的租金負擔過高的狀況。然而，我們也發現相較於租金補貼最多三年的期限，社會住宅入住年限更為穩定(六年到十二年)，較能夠對應青年中的弱勢群體的需求。我們特別注意到社會住宅的公共空間、社會網絡以及社福支援對於弱勢青年，如單親婦女、自閉症青年的可能協助。

此外，我們也看到了合作住宅以及社會住宅中的青年創意回饋計畫等新的居住型態對於青年的吸引力，以及在創造共居文化中的潛力。我們也檢視了一些地方政府如高雄提出的以住代護等利用既有房舍、整建維護提供租用的方案。這類方案經常也結合了對於青年創業、住宅整修以及文化發展等需求的補助，也能夠較為全面性的照顧青年生涯發展的需求。地方政府藉由提供居住環境、創造工作留才，進而促進地方的活化，這是一種對青年進行社會投資、創造可見之社會效益的示範。我們建議中央與地方政府應持續推動利用既有房舍，提供做為社會住宅、以住代護、地方創生等相關計畫之基地，結合青年的需求、創造乘數效果。

## 第肆章 相關青年政策分析

行政院在2015年，針對青年世代面臨全球環境變遷所衍生之挑戰，以及生涯發展過程中面對之重要人生轉折，參考聯合國「世界青年行動綱領」(The World Programme of Action for Youth)，制定了「青年發展政策綱領」<sup>77</sup>。綱領中將15歲至35歲定義為青年族群，「以『胸懷夢想創世代，在地全球皆舞臺』為青年願景，並以健康、教育、公共參與、國際競爭、工作、成家等重要領域，開展青年六項關鍵能力（健康力、創學力、公民力、全球力、就業力及幸福力）為施政目標」，嘗試「引導青年立足在地、放眼國際，成為改變世界的全球公民」。然而，政府組織架構的變化使有關青年生涯發展的權屬單位產生變動，也連帶影響了政策的執行。

本章節首先檢視目前政府對青年主要的輔導機構「青年署」的相關政策，並探討政府體制變化對青年治理架構產生的影響。其次，我們具體討論教育部所提出的「宿舍提升計畫」的相關政策，檢視它能否對應目前大學宿舍的問題。從前幾章的討論中，我們也發現青年的住宅問題的各面向中，可負擔性是最主要的問題。由於全球化就業市場與新自由主義經濟的影響，青年在經濟能力上逐漸脆弱化。因此我們也檢視了勞動署對於青年就業的相關措施，檢視相關的勞動保護。例如勞動部的《青年跨域就業促進補助實施辦法》，試圖提升青年的流動性；或是如經濟部提出協助在地青年返鄉創業等計畫，也有地方政府提出的就業津貼，獎勵青年移居就業等。這些政策的目標都有助於紓解大都會區的住宅問題，提升區域平衡。本章將從青年定居、流動與返鄉等面向來檢視相關政策的執行狀況，並分析它們能否對青年的需求提供適切的協助。我們也將提出相關政策建議，作為後續政策創新的參考。

### 一、青年署的發展

在國內，目前教育部青年發展署（青年署）是青年的生涯發展的規劃與輔導上主責的政府部門。追溯其歷史發展可知，行政院青年輔導委員會（青輔會）為教育部青年發展署前身。青輔會成立於1966年（民國55年），當時其主要職責為「統籌處理全國青年輔導事宜」，具體工作包括青年創業輔導、青年就業輔導、海外青年回國服務輔導、青年問題調查研究與一般輔導等幾大工作類別。青輔會從青年議題調查到輔導行動，有系統性分工，目標是為青年創造「想飛・起飛・會飛」的健全公共服務平臺<sup>78</sup>。

<sup>77</sup> 教育部青年發展署（2015）。青年發展政策綱領（核定本）。

<sup>78</sup> 教育部青年發展署。 <https://www.yda.gov.tw/docDetail.aspx?uid=30259&pid=54&docid=381&m=23442>

## （一）青輔會時期

青輔會的主要特色在於，是以行政院為主導，跨多個部會分工整合資源而設立的組織。「其委員為15-19人。以內政部部长、國防部部长、教育部部长、财政部部长、經濟部部長、交通部部長、行政院秘書長、國際經濟合作發展委員會副主任委員、中國青年反共救國團團主任、臺灣省政府主席為當然委員外，餘由行政院院長就考選部部長、銓敘部部長、及其他有關機關首長或專家聘任之」。成立初期，一級主管以上的負責人需全部兼任每一組之下設一至二個「專任」職員。然而全會的專任職員不過8名，經費預算每年僅九十多萬元。青輔會雖然在構想上橫跨多個部門，擁有較多的資源，但在初期實際上是一個人少、錢少的「迷你型」機關<sup>79</sup>。

青輔會的業務運作中，除行政部門外，主要由四組/處分別負責青年就業輔導，創業輔導，海外留學以及青年問題調查統計研究。其業務核心在1980年代後逐漸發生轉變，透過業務升級和委外辦理等，使爭取更多的資源，研發創新方案等。隨後，在林芳政主委的三級功能運作、鄭麗君主委的三大主軸施政思維、以及王昱婷主委的業務統整下，業務也原先的「青年輔導」，轉向培力導向的「投資青年」。其政見強調「青年是社會的資產，是促進臺灣進步的積極力量，投資青年就是投資臺灣的未來」<sup>80</sup>。

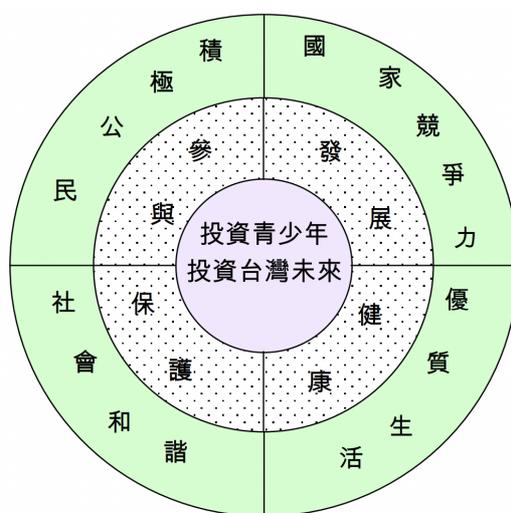


圖4-1 青少年政策主軸概念圖  
資料來源：青少年政策白皮書綱領<sup>81</sup>

<sup>79</sup> 青輔會緣起與沿革。 <https://www.yda.gov.tw/docDetail.aspx?uid=30260&pid=54&docid=384&m=18110>

<sup>80</sup> 青輔會組織架構。 <https://www.yda.gov.tw/docDetail.aspx?uid=30261&pid=54&docid=392&m=16527>

<sup>81</sup> 行政院青少年促進委員會、青年輔導委員會（2005年）。青少年政策白皮書綱領。  
[https://www.yda.gov.tw/upload/cont\\_att/4cdb53a4-9f78-42dc-99c2-38b5dfe64944.pdf](https://www.yda.gov.tw/upload/cont_att/4cdb53a4-9f78-42dc-99c2-38b5dfe64944.pdf)

在2010年的「青少年政策白皮書」中提到針對青少年的政策需要從發展型、預防型和補救型政策進行思考。分別從前瞻性的發展政策進行施政；在滿足一般青少年需求的基礎上為青少年打造良好的成長及生活環境；針對青少年既有的調查問題，提供緩解和補救之道。白皮書也透過國內外的政策及資料分析，提出青少年政策議題應注意：生理與心理健康、教育、社會參與、就業、貧窮、犯罪以及藥物濫用七大類，其中前六大類成為願景規劃的主要內容。另外，白皮書也提及日本的案例，指出1996年日本的總務廳青少年對策本部特別注重集體性及家庭教育的社會氛圍，其青少年政策中，有一部分是為了青少年的教養及成長，甚至延伸至家中成員（父母）的法案，如減少平均工時，以使親子擁有更多相處時間等。這點相較於其他東方社會（如香港）、或是西方國家都是非常獨特的<sup>82</sup>。

## （二）青年署時期

青輔會在歷經47年的運作後，由於中央政府組織改造於2010年1月定案、並於2012年完成整併作業，因此於2013年改制為教育部青年發展署（青年署）。同時，部分業務及人員則依業務屬性併入經濟部及勞動部，層級降低且組織結構發生變化。現在的青年署主張以「契合社會及青年需求的角度，打造青年多元體驗學習環境，提升青年核心競爭力，培育青年全方位發展能力，形塑青年價值為目標，積極推動各項協助青年發展業務」。為配合教育部「培育優質創新人才，提升國際競爭力」之施政願景，青年署的工作也將「建構多元學習平臺，培育青年成為創新改革的領航者」做為施政願景，強調「正規教育接銜，多元體驗學習」。其業務主要分為：推動生涯輔導，提升創新能力；鼓勵志工服務，促進公共參與；強化多元學習，擴展國際視野。

在青年署的實際輔導業務中，明確地將其業務範圍歸納為職涯發展、公共參與以及國際參與三個主軸。同時也有擴展壯遊體驗和雲端學習之相關業務。從多個業務和活動的內容可知青年署對於青年多樣化發展具有前瞻性的規劃。在職涯輔導的部分，除一系列「大專院校職涯輔導」計劃外，以「青少年生涯探索號計劃」為例，其服務年齡範圍從青年往下觸及15-18歲的青少年進行職涯規劃的輔導與建構；在創新創業輔導的部分也與原住民族委員會合作辦理「U-start原漾計劃」輔導原住民青年的生涯發展；透過「發展及整備地方創生青聚點計劃—打造區域性青聚點」計劃，配合2021年國家發展委員會「加速推動地方創生計劃」，為青年提供工作據點；在「經濟自立青年工讀計劃」中，提供家庭經濟弱勢在學青年至政府機關、公營企業、公股銀行、及特邀機構工讀機會。從以上等多個計劃內容可見，青年署所觸及的青年族群極其多元，配合其他部會開展多樣的青年輔導機制。此外，青年署積極推動青年志工計劃以及

<sup>82</sup> 行政院青年輔導委員會（2010年）。青少年政策白皮書。  
<https://www.yda.gov.tw/publishList.aspx?uid=30275&pid=30263&m=11518>

社區參與。在公共參與上結合行政院提供青年於政府政策形成中之參與管道，也設置了青年諮詢委員會政策參與機會。在國際交流上，鼓勵本國青年的國際交流提案和參與國際論壇，也協助外交部宣導青年透過打工度假進行深度的國際交流。在居住議題的發聲上，青年署在2019年在教育部的「5年50億打造年輕世代宿舍新環境」(2019-2023)的計畫啟動背景下<sup>83</sup>，曾經辦理過「108年大專校院學生會審議民主培訓」，以「宿舍公共空間改善」及「學習空間改善」為主題，推動校園民主和友善校園環境。

回顧整理教育部青年發展署的發展歷程和業務內務，可知青年署在青輔會的基礎上更聚焦與青少年教育學習的面向，嘗試整合多方資源，鼓勵並輔導青少年的多元發展。早期青輔會時期的位階，較能夠進行跨部會整合，提供青年更多制度性的資源、推動青年的生涯及社會發展。然而，雖然青輔會提出「青少年政策白皮書」，為當時提供了政策願景，但後來隨著部會的改變和整併，業務內容也無以為繼。隨後在2010年行政院的部會改組，青輔會解編（見下圖），青年業務則由教育部轄下的青年署負責。現在青年署的青年工作取向，比較接近於「議題導向」的扶助計畫。遇到跨部會的議題，角色也偏向於蒐集民間意見，再交由各部會參考。

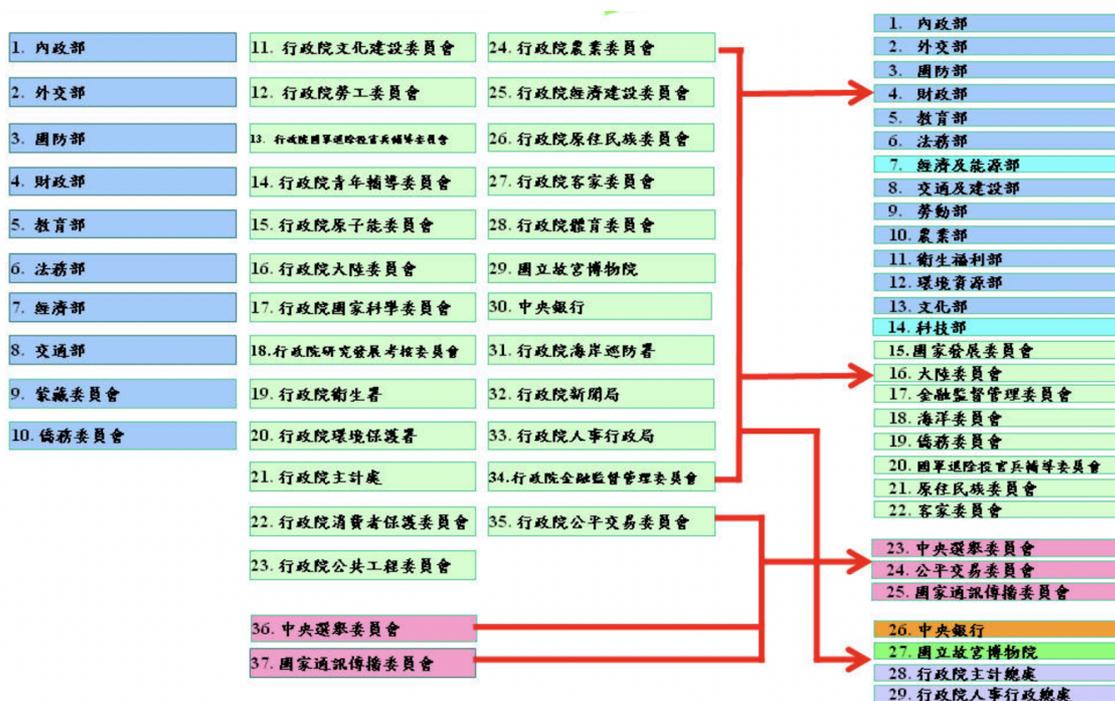


圖4-2 行政院組織新架構  
資料來源：國家發展委員會<sup>84</sup>

<sup>83</sup> 教育部（2019年）。弱勢學生助學計畫精進措施（校外租金補貼）暨新世代學生住宿環境提升計畫。  
[https://depart.moe.edu.tw/ed2200/News\\_Content.aspx?n=90774906111B0527&sms=F0EAFEB716DE7FFA&s=2F85C7B1B6AB226E](https://depart.moe.edu.tw/ed2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&sms=F0EAFEB716DE7FFA&s=2F85C7B1B6AB226E)

<sup>84</sup> 行政院組織新架構（99.2.3總統令修正公布）。

經過此小節對教育部及青年署在青年相關業務上的分析，可以看到，青年署主要處理和關注的對象以學生為主。早期青輔會甚至青年署對於青年的定義相對較為廣泛，可延伸至45歲的年齡區間，而非僅有青少年群體。然而隨著原本的行政院青年輔導委員會被整併至教育部後，業務範圍出現重新的界定。在這之後，青年生涯發展的輔導和支持由不同部會組成，特別是對青年的職業技能培養、就業訓練以及青年問題調查等具體業務逐漸減弱。現今青年署的業務更聚焦在具有學學生身分的青年族群。相較之下，社會新鮮人以及脫離學生身分的獨立個體則較少成為該單位的協助對象。我們的研究認為，2010年青輔會解編之後，青年事務分屬經濟部或勞動部等不同部會，這使政府對青年的生涯發展相關政策在跨部會合作與資源整合上，出現了困難。

## 二、學生宿舍

### (一) 臺灣大專學校住宿環境

在第貳章第三節的臺灣青年住房狀況的分析中，我們指出學生宿舍是政府政策中不容忽視的部分。根據教育部2019年的統計分析也進一步指出，由於少子化的影響，在2018-2028年間臺灣的學生人數將從124.4萬減少至100.3萬人，人口向學區及都市區域集中的情況更為明顯。這也將使不同地區的居住人數出現較大落差，而導致地方居住空間閒置的情況。面對這些狀況，教育部對學生住宿的關注上，主要包含校外租屋補貼、學校住宿設施的新增以及學校既有空間的優化利用的幾個面向。下表的統計呈現出大專院校住宿生的概況。其中，全國居住在學生宿舍與校外租屋的學生人數總計將近五十六萬人，約占所有學生數目的55.5%。

表4-1 臺灣大專院校住宿供給需求表

項目	說明
日間制學生總數 ( 研究生144,719人，大學生864314人 )	1,008,493人
大專校院學生宿舍總床位數	331,546床
入住學生宿舍人數	292,909人
校外租屋人數	266,870人
宿舍住宿最大需求人數：入住學生宿舍人數+校外租屋人數	559,779人
住宿需求率：( 獲准入住 + 校外租屋人數 ) / 總學生數	55.51%
床位供給率：總床位數 / ( 獲准入住+校外租屋人數 )	59.23%

資料來源：教育部統計處2019年10月調查資料

在本研究執行過程中，藉由跨文化比較，我們發現臺灣的校內住宿環境與文化和日韓歐美等國家不同，日韓大專學校的學生宿舍以單人套房為主要模式，具有相對較高的隱私性。小樽商科大學片桐由喜教授（2012）提到，雖然曾經有共用空間的集體宿舍，但隨著宿舍的老舊以及學校為了避免像昭和時期，宿舍的「學生社會運動巢穴化」，很多學校積極更新宿舍。現在的學生很多從小就已經習慣自己獨立居住的空間，對他們來說合住一個房間不僅缺乏隱私，也會感到不舒服。此外，根據我們對三位荷蘭學生的訪問，不管是學校宿舍或是校外住宿，他們在求學過程中都未曾有過與他人合住同一個房間的現象，而他們也認為自身的經驗可以代表荷蘭普遍的大學生的狀態。

表4-2 大專院校現有學生宿舍房型

房型	房數	比例
單人雅房	2,199	2.3%
單人套房	3,751	3.9%
雙人雅房	7,721	8.1%
雙人套房	10,999	11.5%
四人雅房	29,643	31.0%
四人套房	26,033	27.3%
其他雅房	9,967	10.4%
其他套房	5,198	5.4%
總計	95,511	100%

備註1：其他雅房包含三、五、六、七、八、九人雅房。  
 備註2：其他套房包含三、五、六、七、八人雅房，家庭房。  
 備註3：另尚有家庭房僅187房，且由於每間房數不一，未列入表中。

資料來源：教育部2018年7月「大專院校學生宿舍需求調查」

對比之下，根據上表教育部的資料，臺灣的大學宿舍中，單人套房比例僅為4%，單人雅房為2%。學校宿舍中多人共住及雅房為主流趨勢，其占比最大的四人房雅房或套房高達56.3%，雙人房雅房或套房則達到19.6%。進一步對比下表可以發現，四人或雙人的雅房都未達到住宅法40條訂定的「基本居住水準」人均面積7.8平方公尺/人的要求，可見臺灣的學生宿舍大幅限縮了學生的隱私、生活空間與社會環境的適足性。

值得注意的是，目前宿舍多是雙人、四人甚至更多人合宿的狀況，也影響到性別平等及多元性別群體的權益。這增加了多元性別群體在選擇室友上的困擾，而宿舍房間未有獨立的衛浴設施更對學生生活的便利性造成影響。在以生理性別男女為主流

的宿舍區分規劃與管理中，逐漸出現與當代性別平等、多元性別觀念上的落差，也阻礙了男女多元混居的學生宿舍的設計思考的發展。

表4-3 大專學校宿舍每人平均面積

房型	雅房每人平均面積 (m <sup>2</sup> ) (不含公設/含公設)	套房每人平均面積 (m <sup>2</sup> ) (不含公設/含公設)
單人房	12.28/29.61	16.84/31.44
雙人房	7.75/17.94	9.98/20.03
四人房	4.76/11.81	7.14/15.53
其他房型	5.23/9.67	6.61/11.81

備註1：其他雅房包含三、五、六、七、八、九人雅房。  
 備註2：其他套房包含三、五、六、七、八人雅房，家庭房。  
 備註3：家庭房僅187房，由於每間房間入住人數不一，故家庭房以平均面積計算，不含公設為68.36m<sup>2</sup>，含公設87.94m<sup>2</sup>，未列表中。

資料來源：2019「宿舍提升計畫」

## （二）教育部的「宿舍提升計畫」

教育部早期在「大專校院弱勢學生助學計畫」中，有助學金、生活助學金、緊急紓困助學金及校內住宿優惠等四項補助項目。於2007年擴大辦理後的住宿優惠主要分為兩點，一是校內住宿：提供低收入戶學生校內宿舍免費住宿及中低收入戶學生校內宿舍優先住宿（包含寒暑假）。二是校外住宿：符合低收入戶、中低收入戶或大專校院弱勢學生助學計畫助學金補助資格之學生，若於校外住宿，符合申請租金補貼之條件且檢附相關文件，依其所在區域補貼校外住宿租金每月1,200元至1,800元。然而，根據教育部2019年弱勢學生租屋人數調查得知，申請住宿而未獲入住學生宿舍的校外租屋者推估約3萬2,653人。因此，教育部於2019年新增補助項目校外租屋補貼，針對弱勢學生校外租屋租金負擔，予以適當補貼。

另一方面，在2008年馬英九政府期間曾提出「青春寄居蟹計畫」。其中包括教育部於2010年訂定「推動高級中等以上學校賃居服務實施計畫」的任務，包括建構校外賃居服務平台（資訊網）、提供法律諮詢服務、推動外宿學生安全認證等，然而租賃服務平台目前仍未完善建製。2019年蘇貞昌院長提出學生住宿問題的全面解決方案，該年9月教育部正式推出「弱勢學生助學計畫精進措施（校外租金補貼）暨新世代學生

住宿環境提升計畫」（以下簡稱「宿舍提升計畫」），預計在108-112學年，五年內投入五十億推動學生住宿環境的改善<sup>85</sup>。

2019年的「宿舍提升計畫」結合了教育部原有的「大專校院弱勢學生助學計畫」，從租屋負擔與學校宿舍兩面推進學生住宿環境的改善。其目的主要為改善現有的大專學校狹小擁擠的住宿環境，擴增公共空間；避免學校為新建學生宿舍、整修學生宿舍等，將相關費用轉嫁至學生宿費，此外也優先補助弱勢學生的校內外租屋需求等。

「宿舍提升計畫」在2019年具體提出了四大具體落實內容及50億元的額度分配，分別為：優先減輕弱勢學生校外租屋負擔，20億元；租用大型民宅、興辦校外學生社會住宅，1億元；增加興修宿舍貸款利息補助，提升學校意願，2億元；整修學生校內住宿環境，導入教學創新（校內宿舍規劃設計改善），27億元。到2022年6月底止，有43校申請60案，其中宿舍整修改善補助床數2萬8432床，總補助經費約13億元，另有約2.7萬床尚在輔導中<sup>86</sup>。

表4-4 教育部「宿舍提升計畫」各年度補貼目標（108-112學年）

項目內容		108學年 (2019)	109學年 (2020)	110學年 (2021)	111學年 (2022)	112學年 (2023)	合計
校外弱勢學生租金補貼人次		32,600	20,000	17,700	15,700	13,900	100,000
校外興辦學生社會住宅空窗補助床數		0	600	1,400	1,400	1,400	4,800
校內學生宿舍建築 貸款利息補助床數	校舍改學生宿舍	150	350	500	500	500	2,000
	新建學生宿舍	1,500	3,000	3,000	3,000	3,000	14,000
校內學生宿舍 整體改善補助床數	整修學生宿舍	啟動 評圖	16,000	16,000	16,000	16,000	64,000
	校舍改學生宿舍		500	500	500	500	2,000

資料來源：OURs都市改革組織

### 「新建學生宿舍」與「整修學生宿舍」

下表顯示各項目標達成狀況。從表中可見，除了「新建學生宿舍」與「整修學生宿舍」達成比例較高外，其餘項目達成率均不甚理想。根據教育部高等教育司在2022年所提供的租金補貼最新統計資料，108學年（從2019年9月開始的一年）補貼為4,530

<sup>85</sup> 廖庭輝、彭揚凱（2021年10月20日）。大學生住宿問題有改善？體檢教育部「宿舍提升計畫」，鳴人堂。[https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/5827963#sup\\_1](https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/5827963#sup_1)

<sup>86</sup> 林志成（2022年8月9日）。大學宿舍變豪華飯店 教育部總補助費約13億元。<https://tw.news.yahoo.com/%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E5%AE%BF%E8%88%8D%E8%AE%8A%E8%B1%AA%E8%8F%AF%E9%A3%AF%E5%BA%97-%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E7%B8%BD%E8%A3%9C%E5%8A%A9%E8%B2%BB%E7%B4%8413%E5%84%84%E5%85%83-004743058.html>

人次，金額為3,258萬1,850元；109學年補貼10,302人次，8,284萬6,050元；110學年補貼11407人次，9,014萬9,800元。總計達到2萬6239人次，金額達到2億557萬7700元。108-110學年相較當初預計補助約7萬人次目標，約37%達成率。可見在該計畫規劃目標與實際執行中出現了落差。

表4-5 教育部108-109學年「宿舍提升計畫」各項補貼達成率

項目內容		目標合計	實際補貼數	達成率
校外弱勢學生租金補貼人次		52,600	20,300	38.7%
校外興辦學生社會住宅補助床數		600	0	0%
校內學生宿舍建築 貸款利息補助床數	校舍改學生宿舍	500	0	0%
	新建學生宿舍	4,500	3,665	81.4%
校內學生宿舍 整體改善補助床數	整修學生宿舍	16,000	12,300	77.3%
	校舍改學生宿舍	500	245	49.0%

資料來源：OURs都市改革組織

### 「弱勢學生租金補貼」

關於「弱勢學生租金補貼」，補助對象為「家庭年所得70萬以下弱勢助學生、中低收入戶、低收入戶」學生，教育部於2019年（108年）估算，僅具有適用補助資格的在校外租屋的弱勢學生就達到3.2萬人，卻出現僅為38.7%的達成率。我們認為推動困難的現狀與目前的租屋市場存在不可分割的關係。結合第貳章的學生宿舍現況的議題分析，可以發現關鍵問題在於校外租屋市場上的房東與租客的權利關係不平等。如房東擔心自己的租金曝光而增加賦稅負擔；市面的非法住宅雖然房租低，但不符合補助標準；多人共居一處居住者間無明確契約分擔房租等諸多情況。在法令保障不足、監督力也不夠的狀況中，往往租屋青年缺乏協商資本，只能夠接受惡劣的租屋條件，形同交出自己的公民權利。

此外，我們應注意到非法租屋環境難以治理的現狀，以及弱勢學生選擇租金補貼這兩個面向的複雜關係。出於經濟的考量，弱勢學生大部分會優先選擇住在學校宿舍；如果選擇在校外居住，則往往會落腳在非法且低價的租屋處，如此也難符合領取租金補助的條件。此外，就租金補貼金額的規劃上，如果我們對比教育部與內政部的租金補貼金額，內政部的租金補貼更為優越，而這應該就是教育部的政策執行率低的原因。而後，教育部也注意到執行與規劃的落差，擴大協助弱勢學生校外租金補貼，於

2022年（111年）租金補貼金額比照內政部租金補貼第三級補貼級距，並依學生租賃縣市區域所在地區分，提供每生每月2,000至3,000元的租金補貼<sup>87</sup>。

表4-6 教育部與內政部租金補貼比較

教育部弱勢學生租補（每生每月）			內政部租金補貼(戶)			
直轄市、縣（市）	補貼金調整前	補貼金調整後	直轄市、縣（市）	第一級	第二級	第三級
臺北市	1,800元	3,000元	臺北市	8,000元	5,000元	3,000元
新北市 桃園市	1,600元	2,400元(部分2,000元)	新北市1 臺中市1 新竹縣 新竹市 桃園市	5,000元	4,000元	2,400元
新竹縣 新竹市	-	2,400元				
臺中市	1,500元	2,400元(部分2,000元)				
臺南市	1,350元	2,200元(部分2,000元)	臺南市1 高雄市1	4,000元	3,600元	2,200元
高雄市	1,450元	2,200元(部分2,000元)				
其他縣市	-	2,000元	新北市2 臺中市2 高雄市2 臺南市2 其他縣市	3,600元	3,200元	2,000元
福建省	1,200元					

資料來源：OURs都市改革組織

### 「校外興辦學生社會住宅」與「校內學生宿舍貸款建築利息補助」

「校外興辦學生社會住宅」及「校內學生宿舍貸款建築利息補助」<sup>88</sup>的部分，相較租金補貼與現有宿舍環境改善等兩個部分，計畫目標設定則相對較低，政策優先性也不如後者。尤其是根據教育部高等教育司2022年所提供的資訊，「校外興辦學生社會住宅」的計畫申請學校僅為兩校，且在審核階段。雖然未獲取到詳細資訊，仍可見其執行難度相對其他內容較高。根據廖庭輝與彭楊凱（2021）的分析，該項目類似包租代管形式，但對於學校而言「營運財務規劃不合理」：雖然要求學校進行對於弱勢學生的分級租金優惠，學校不僅需要投入大量人力和資源去洽商民間住宅的使用和整

<sup>87</sup> 教育部（2022）。弱勢學生助學計畫精進措施（校外租金補貼）暨新世代學生住宿環境提升計畫核定版

<sup>88</sup> 教育部（2021年）。校內學生宿舍規劃設計整體改善補助項目執行狀況。

[https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News\\_Content.aspx?n=90774906111B0527&sms=F0EAFEB716DE7FFA&s=B0F40A5ED580E143](https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&sms=F0EAFEB716DE7FFA&s=B0F40A5ED580E143)

修，卻未對學校進行差額補貼，學校需自行吸收。整體而言，該項目的執行需具備高度的房源開發的專業能力，對學校而言相關領域的專業性和資金壓力成為一道門檻。另一方面，由於校方新建學生宿舍投入成本高，其建設成本部分將轉嫁至學生身上。例如中國時報採訪臺師大學生的報導指出，學校每學期每人收費2.5萬元的2人房宿舍，豪華程度堪比飯店<sup>89</sup>。可見新建宿舍雖然環境有更好的改善，但在面對高額的宿舍房租負擔的同時，若在校外租屋，環境與租金很難納入適當的政府管制，而這樣的狀況將困擾學生在校內外的居住選擇。

本研究也發現，針對住宅課題，如新加坡、日本以及韓國對於青年群體具有較為完善的背景調查。而教育部在「宿舍提升計畫」的實施過程中其調查對象主要透過對行政機構及學校等進行需求性調查，但是國內對於青年群體整體實際生活狀態及需求的調查資料存在欠缺。這也可能是造成計畫達成率偏低的重要原因。

### 三、國內勞動政策

青年的住宅選擇與負擔能力緊密相關。然而前兩章的分析中我們可以看到，青年薪資的停滯與倒退是導致他們在住宅市場中逐漸被邊緣化的原因。因此我們除了檢視租屋黑市等問題，也需要檢視勞動政策對於青年的保障，以回應負擔能力的課題。同時由於青年處在生涯的轉變期，定住與流動影響了其組織社會資源的機會。從地方的角度來看，青年的勞動力、生育力與消費力也是活化地方的關鍵。因此我們也檢視勞動政策對於青年流動與定住的相關支援。

#### （一）現行青年勞動政策

勞動部2010年15-29歲青年勞工就業狀況調查統計<sup>90</sup>中顯示，青年勞工初次就業年齡平均為21.2歲，平均尋職時間為1.7個月。2022年的青年勞動政策包含職業訓練與就業獎勵金與尋職津貼，如下表。輔導對象則為年滿15到29歲的青年，以鼓勵並協助順利就業為主要方向。從成果上來看，相關勞動政策在2019年協助16萬青年就業，2021年則有19.6萬，青年職業訓練人數也從3.1萬增加到61.7萬。

---

<sup>89</sup> 林志成（2022年8月9日）。大學宿舍變豪華飯店 教育部總補助費約13億元。中國時報。

<https://tw.news.yahoo.com/%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E5%AE%BF%E8%88%8D%E8%AE%8A%E8%B1%AA%E8%8F%AF%E9%A3%AF%E5%BA%97-%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E7%B8%BD%E8%A3%9C%E5%8A%A9%E8%B2%BB%E7%B4%8413%E5%84%84%E5%85%83-004743058.html>

<sup>90</sup> 勞動部統計處。109年15-29歲青年勞工就業狀況調查統計結果摘要。  
<https://statdb.mol.gov.tw/html/svy09/0911NEWS.pdf>

表4-7 2022年青年就業六大方案

類別	方案	申請資格	說明 (單位：新臺幣/元)
職前訓練	產業新尖兵計畫及青年訓練	15-29歲之本國籍待業青年	於111/6/30前完成報名程序，最高補助訓練費10萬元，每月還可領取學習獎勵金8千元（非政策性產業課程為3千元），最高可領12個月。
先僱用後培訓	青年就業旗艦計畫	15-29歲之本國籍青年	事業單位依據用人需求，規劃3~9個月的工作崗位訓練，青年通過聘僱甄選後受訓，由事業單位發放薪資，政府則補助事業單位部分訓練費。
就業獎勵金	安穩僱用計畫 2.0	待業青年	110/7/12 ~ 111/12/31止（媒合推介期間至111/6/30止），透過公立就業服務機構推介就業，就業滿30日以上者，可獲得就業獎勵津貼。「全時工作」最高可領2萬元，「部份工時」最高可領1萬元。
	青年職得好評試辦計畫	年滿15-29歲，失業達6個月以上，或於109/1/15後退伍之待業青年	受僱於同一雇主且為「全時工作」，期滿3個月以上，可獲得就業獎勵金3萬元。
	110年青年就業獎勵計畫	年滿15-29歲，為110年應屆畢業青年或109年應屆畢業役畢青年	於110/9/30前就業，或退役後90日內就業，受僱於同一雇主且為「全時工作」，期滿90日以上者，可領取就業獎勵金，合計最高3萬元。
尋職津貼	110年應屆畢業青年尋職津貼計畫	年滿20-29歲，為110年應屆畢業青年或109年應屆畢業役畢青年	完成求職準備，發給第1次尋職津貼2千元。求職過程中另給予尋職津貼，每個月1萬元/次，最多可領3個月。

資料來源：勞動部<sup>91</sup>

### 《青年跨域就業促進補助實施辦法》

除了上述以培訓與就業輔導為主的政策外，我們注意到勞動部也有考慮了居住、通勤等面向的補助政策。例如，勞動部勞動力發展署依2015年發布的《青年跨域就業促進補助實施辦法》，為初就業青年持續提供「青年跨域就業促進補助」（如下表），由公立就業服務機構（如各縣市就業服務處）辦理，補助因異地面試或通勤所需的交通補助與搬遷、租屋補助。然而從距離來說，通勤30公里以上未滿50公里者，每月

<sup>91</sup> 勞動部（2022年）。為協助青年就業，一次看懂6大方案及申請流程！我的E政府。  
[https://www.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=37&s=569433&sms=9100](https://www.gov.tw/News_Content.aspx?n=37&s=569433&sms=9100)

僅補助1,000元，70公里以上每月則補助3,000元，並且以一年為限。其內容對於短期工作者較有吸引力，但可能無助於於青年的長期規劃。

表4-8 青年跨域就業促進補助類別

類別	申領期限	補助標準及金額	
求職交通補助金	經就業諮詢及開立介紹卡推介就業，推介地點與日常居住處所距離30公里以上者，得申請之	每次500元，情形特殊者得於1,250元內核實發給，1年以4次為限。	
異地就業交通補助金	勞工於連續受僱滿30日之日起90日內提出申請；其後，於受僱每滿3個月之日起90日內提出申請	依就業地點與原日常居住處所距離每月核發，最長以12個月為限。	
		30公里以上未滿50公里	1,000元/月
		50公里以上未滿70公里	2,000元/月
		70公里以上	3,000元/月
搬遷補助金	勞工於搬遷之日起90日內提出申請	核實發給，每次最高30,000元為限。	
租屋補助金	勞工於受僱且租屋之日起90日內提出申請；其後，於受僱且租屋每滿3個月之日起90日內提出申請	自受僱且租屋之日起，以租賃契約所列租金總額之60%核實發給，每月最高發給5,000元，最長以12個月為限。	
補助期限最長12個月			

資料來源：勞動部勞動力發展署<sup>92</sup>

從上面內容可以推見，租屋補助金與搬遷補助金的金額相對較具有吸引力。然而「青年跨域就業促進補助」申請的前提是，需要透過就業諮詢推介求職，而出示租賃契約則使租屋處為合法登記出租成為隱藏條件之一，這造成申請的障礙。另一方面，該補助辦法鼓勵青年跨出舒適圈求職、協助青年跨區域流動，但申請所需文書繁雜、條件也不易滿足，因此實際效果有限。從數字上看，2019年補助561人，2020年補助532人，2021年補助443人，呈現逐年減少的狀態<sup>93</sup>。

## 從流動到根著

對於青年的協助，除了需要考慮流動至其他地方追尋「更好發展」外，以增加就業機會、協助青年留鄉或返鄉也相當重要。與此相關的創業輔導為本章第一節所述，

<sup>92</sup> 勞動部勞動力發展署（2022年）。青年跨域就業促進補助。

<https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=A25A31DE8D66F1C6&s=7169BDFE5385FB1E>

<sup>93</sup> 勞動部（2021年）。110年度施政績效報告。

<https://www.mol.gov.tw/media/bcdkz11v/%E5%8B%9E%E5%8B%95%E9%83%A8110%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E6%96%BD%E6%94%BF%E7%B8%BE%E6%95%88%E5%A0%B1%E5%91%8A.pdf?mediaDL=true>

屬於青年發展署的業務範圍。此外，一些地方政府也有提供相關補助，如臺中市政府勞工局有青年創業貸款利息貼補政策、臺北市政府產業局提供青年創業融資貸款、雲林縣政府勞動暨青年事務發展處則有青年創業補助金、高雄市政府青年局也有補助創業育成機構等。

其中，高雄市政府勞工局自2013年施行「幸福高雄移居津貼」，鼓勵20-44歲有其他縣市工作經驗的青年移居高雄工作。在高雄工作滿三年且投保薪資達三萬六千三百元並設籍高雄者，可以發放津貼每月一萬元；未設籍高雄者則有每月六千元，津貼最常可以連續發放一年。該津貼申請所需資格以勞工保險與存摺、戶籍謄本等資料認定，每年補助百餘人，年年申請額滿。該津貼在青年局成立後由青年局辦理，並改為「青年築夢高雄獎勵金」。雖然這樣的津貼不見得能夠成為青年移居高雄的主要原因，卻能一定程度吸引青年目光，或鼓勵本就有心移居高雄的青年付諸行動。

經濟部則是針對創業青年，自2013年起開辦「青年創業及啟動金優惠貸款」（如下圖）。根據經濟部的統計，該方案的申請件數逐年增加，2021年獲貸案數有54,034件，融資金額約416億，創造227,955個工作機會<sup>94</sup>。



圖4-3 經濟部青年創業政策三大策略  
資料來源：經濟部中小企業處<sup>95</sup>

<sup>94</sup> 經濟部中小企業處，青年創業及啟動金貸款專區。

<https://www.moeasmea.gov.tw/article-tw-2570-4238>

<sup>95</sup> 經濟部中小企業處。<https://incubator.moeasmea.gov.tw/creative-workshop-project/about-us-053.html>

2020起，經濟部推出「在地青年創育坊補助計畫」，同樣由中小企業處執行。該計畫目標是為在地青年彙集培力資源、並以青創帶動地方產業與創新。目前補助臺北大稻埕「世代街區」、臺中「范特喜」聚落、高雄鹽埕「叁捌文化」、宜蘭「金魚厝邊」等共16案；申請人須為20至45歲國民，且須有實體空間使用權作為營運基地。下圖為受補助案例之一：宜蘭頭城老街的金魚厝邊工作站及相關活動，老屋由返鄉青年租下，作為青年投入頭城地方創生的據點。



圖4-4 金魚厝邊

資料來源：交通部觀光局東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處<sup>96</sup>

在經濟部之外，同樣鼓勵青年留鄉、返鄉的方案尚有國發會的「地方創生青年培力工作站<sup>97</sup>」補助計畫。該計畫同樣以45歲以下青年為主，且須在地經營滿五年，單一年度最多補助三百萬元。但國內許多青年的返鄉或留鄉困境，除了缺乏就業機會，原因還包含苦無適合的居住與營業空間。這部分或許可以借鏡第陸章的韓國與日本地方創生政策。

由本節可知，輔導青年就業屬於勞動部與各地方政府就業服務處業務，協助青年創業則分散於教育部青年署、經濟部中小企業處、國發會與各地方政府等。可見目前國內仍缺乏以青年勞動為主、較為全面的政策，以及統一執掌的部會。

## （二）勞動市場與政策發展趨勢

接續前一節的青年勞動政策，勞動部政策方針也透露著就業市場的發展趨勢。現有六大勞動政策方向為縮短勞工的年總工時、扭轉勞工低薪的趨勢、支持青年與中高齡就業、立法保護非典型勞動、保障過勞與職災勞工、公平的集體勞資關係。而111年

<sup>96</sup> 交通部觀光局東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處。金魚厝邊。淡蘭國家綠道主題網站。  
<https://danlanrail.necoast-nsa.gov.tw/Stores-Content.aspx?a=3003&l=1&cat=2999&listid=2869&fromCnt=0>

<sup>97</sup> 國家發展委員會地方創生專案辦公室。<https://twrrproj.ndc.gov.tw/>

度施政計畫<sup>98</sup>的年度施政目標則包含「建構完善且彈性之勞動基準保障機制，推動公平之集體勞動關係」，策略為「廣續檢討基本工資，健全最低工資法制，維持勞工基本生活之保障」、「建立安全及彈性之工時制度，檢討工時相關規定」、「營造有利勞工結社及協商環境，強化勞資爭議處理制度，完善勞工法律扶助機制，穩定集體勞資關係」。其面相雖廣，然而對青年來說，尚難感受到政策進展帶來的具體改變。

由於產業結構轉變等許多因素，近年許多人的工作模式都有所改變，長期的僱傭關係正在消退中。雇主節省了不少人事成本、但勞動者的保障縮減，而在家工作者則難以明確界定上下班時間。國際勞工組織將非典型就業 (Non-standard forms of employment) 也稱為多型態就業 (diverse forms of work)，並列出六大類別，包含數位勞動平台 (Digital labour platforms)、在家工作 (Working from home)、臨時性就業 (Temporary employment)、非全日制工作 (Part-time and on-call work)、多方僱用關係 (Multi-party employment)、隱蔽性僱傭關係和依賴性自僱就業 (Disguised employment / Dependent self-employment) 等<sup>99</sup>。

臺灣近年經濟環境面臨許多重大變動，在新冠疫情衝擊下，2021年非典型就業者人數為79.7萬人，佔7.9%，創下五年最低，至於一般上班族，有約2成曾經因為疫情而改為遠距工作或居家上班<sup>100</sup>。疫情之下的臺灣2021年經濟成長率仍達6.28%，創下近11年新高；然而疫情與烏俄戰爭導致全球供應鏈危機，2022年的經濟成長率可能會不如各界預期。青年在經濟不穩定的狀態中，更容易成為脆弱群體。

臺灣美國商會發布的《2022台灣白皮書》列出近年國際商界對臺灣政府的期許，包含持續爭取國際貿易合作、確保穩定的能源供給、能源轉型、數位轉型、重啟邊境、稅務法規調整、以及改善勞動市場。臺灣人的教育水平高，卻有許多產業面臨人才短缺，而且國內薪資與工作環境不佳，持續造成國內勞動市場的惡性循環。對此，白皮書中提出幾個建議，包含更彈性的勞動條件，以保障零工從業人員或是遠距工作者的權益<sup>101</sup>。這也反映著疫情加速的數位轉型使現有政策逐漸與實際的勞動市場脫節，應重新檢視勞基法內容，改善高工時、低工資、僵化的工時與出勤規範。

---

<sup>98</sup> 勞動部（2022年）施政計畫。

<https://www.mol.gov.tw/media/4gobrklm/111%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E6%96%BD%E6%94%BF%E8%A8%88%E7%95%AB.pdf?mediaDL=true>

<sup>99</sup> Non-standard forms of employment. International Labour Organization.

<https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang--en/index.htm>

<sup>100</sup> 行政院主計總處（2021年）。110年10月人力運用調查統計結果新聞稿。

<https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/2427101012T64V6LTY.pdf>

<sup>101</sup> 臺灣美國商會（2022年6月）。《2022台灣白皮書》。

<https://amcham.com.tw/wp-content/uploads/2022/06/June-2022-Taiwan-Business-TOPICS.pdf>

在勞基法修法之外，蔡英文總統2016年、2020年兩度承諾訂定《最低工資法》。依照勞動部調查，青年勞工當中想轉換工作者占32.1%，主要因為「薪資及福利不符期望」、「工作無發展前景」及「想更換工作地點」<sup>102</sup>。而勞工的現職工作平均薪資為32,287元，在臺灣本島生活的最低生活費則是平均每月14,230元，而且每年都在增加，若有扶養的親屬則有更高的負擔，如下表：

表4-9 2012-2022年最低生活費（元/1人）

2012-2022年最低生活費								
地區別 年度別	臺灣省 <sup>103</sup>	臺北市	高雄市	新北市	臺中市	臺南市	桃園市	福建省
2012	10,244	14,794	11,890	11,832	10,303	10,244		8,798
2013	10,244	14,794	11,890	11,832	10,303	11,066		8,798
2014	10,869	14,794	11,890	12,439	11,860	10,869		9,769
2015	10,869	14,794	12,485	12,840	11,860	10,869	12,821	9,769
2016	11,448	15,162	12,485	12,840	13,084	11,448	13,692	10,290
2017	11,448	15,544	12,941	13,700	13,084	11,448	13,692	10,290
2018	12,388	16,157	12,941	14,384	13,813	12,388	13,692	11,135
2019	12,388	16,580	13,099	14,666	13,813	12,388	14,578	11,135
2020	12,388	17,005	13,099	15,500	14,596	12,388	15,281	11,648
2021	13,288	17,668	13,341	15,600	14,596	13,304	15,281	12,102
2022	14,230	18,682	14,419	15,800	15,472	14,230	15,281	12,792

資料來源：整理自司法院與衛福部公告<sup>104</sup>

根據勞動部草案說明，現有《基本工資審議辦法》屬於法規命令，藉由立法提升位階可望使相關制度更加周全。勞動部應組成最低工資審議會以及研究小組，每年審議最低工資。並且以消費者物價指數、勞動生產力、家庭收支調查、最低生活費、各行業薪資、國民所得及GDP成長等做為參考，制定每年的最低工資調整幅度<sup>105</sup>。不過目前勞資雙方未取得共識，《最低工資法》尚未通過。目前唯一取得共識的參考指標

<sup>102</sup> 勞動部統計處。109年15-29歲青年勞工就業狀況調查統計結果摘要。

<https://statdb.mol.gov.tw/html/svy09/0911NEWS.pdf>

<sup>103</sup> 臺灣省含宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、嘉義縣、雲林縣、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、嘉義市。

<sup>104</sup> 衛生福利部社會救助及社工司（2010年11月4日）。110年各直轄市、縣（市）最低生活費依法調整公告。<https://dep.mohw.gov.tw/dosaasw/cp-530-56282-103.html>

<sup>105</sup> 勞動部，最低工資法草案總說明。

<https://www.mol.gov.tw/media/ebca4rmv/%E6%9C%80%E4%BD%8E%E5%B7%A5%E8%B3%87%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88-1071130-%E9%A0%90%E5%91%8A%E7%89%88.pdf?mediaDL=true>

就是消費者物價指數，而根據我國的計算方式，房價不列入查價範圍，僅列入住宅用房租及住宅修繕費用等，依此所訂定的最低工資，對比最終目標仍以協助購屋為主的國內住房政策，顯然存有落差。

#### 四、小結

本章分析了國內有關青年發展相關的制度與政策的嚴格。我們發現在政府組織調整的過程中，青年相關的就業輔導、勞動、生涯發展的課題分屬於不同部會主責，造成了政策在青年課題治理上的片段化。目前青年署的施政重點在於協助青年發聲與人才培育，並以獎助計畫為主。然而面臨現今全球化潮流下的青年貧窮化與脆弱化的現象，既有的青年發展政策應有調整的必要。特別是對於居住與勞動等課題，是青年發展過程中的關鍵門檻，也許要更龐大的財政支援與系統性的政策。在國外如韓國已經有青年部與青年基本法的設置。我國針對於青年發展是否需要大幅的組織調整雖有待商榷，然青年政策的確有需要面對目前政府組織分化、定位需要提升的課題。

本章也以相當的篇幅檢視了教育部近年在改善學生宿舍上所提出的相關計畫。數字顯示，在臺灣有一半以上的學生居住在學生宿舍與校外的租屋環境。然而本研究指出，相較於先進國家的學校主要提供的單人房或雙人房的住宿環境，臺灣的學生宿舍中，將近58%為四人雅房（房間內部無衛浴）與四人套房（房間內有衛浴），其個人空間也遠低於我國的最低人均標準。可見我國學生的住宿環境較差，身心健康與個人隱私相對缺乏保障，同時這也對宿舍如何可以滿足多元性別的學生在住宿上的需求樹立更多的障礙。而我們也檢視了教育部近年的宿舍提升計畫，發現在弱勢學生的租金補貼上，達成率不到40%。我們分析其主因是政策忽略了弱勢學生的租屋選擇能力與租屋黑市等複雜的背景，顯示解決學生在宿舍與校外租屋的問題必須雙管齊下。而在協助學校與民間合辦社會住宅的政策上，雖然政策較具有前瞻性，但因為學校需要投入高額的初期成本，相對之下政策的補貼數額太少，並需要政府其他部會政策的協助，因此目前成果還未具體顯現。在住宿需求上，我們也建議有關單位對學生進行更全面的住宿狀況調查，才能夠更準確地提出租金補貼與宿舍供給等政策。

為了更全面的處理青年的居住負擔能力，我們也檢視是否能夠透過政府相關勞動政策的協助，提升青年在住宅的負擔能力。我們綜整了勞動部對於青年在職訓、求職、就業等階段的津貼。這些短期津貼的申請者有逐年增加的趨勢，反映了背後的需求。然而協助青年跨域就業、或是協助搬遷與租屋等津貼，因為牽涉到申請條件複雜，包括前一章所提到的租屋黑市等問題，以及多數僅補助一年，因此難產生長期的支援效果。相較之下，地方政府提供的移居津貼，雖然仍多有僅補助一年的期程限制，但金額較高，則較能吸引青年目光，產生留才效應。

最後，在勞動的薪資上，我們看到目前的最低工資的相關規定，仍無法反映出都會地區快速的房價與租金的成本。許多先進國家近年來已經有以生活薪資（Living Wage）取代最低薪資（Minimum Wage）的政策。所謂生活薪資指的是能夠支付適宜（decent）生活水準的收入，並且能夠適時調整以補償通貨膨脹的實質薪資。生活薪資的估算也會因家庭規模、組成模式有所差異。我們認為，青年常要負擔家中的照顧者的角色，包括扶養長輩與幼童或是特殊社福身分的家屬，因此以生活薪資的概念來思考青年的收入與可負擔性的課題，有其進步的意義。我們建議相關部會應該研究如何將生活薪資應用到青年相關政策與補貼方案。



## 第五章 臺灣青年的現況調查：座談會、問卷分析與深度訪談

在前述的章節，我們檢視了住宅權利與青年生涯相關的政策發展。這部分主要立基於本團隊成員在該領域所累積的專業經驗，包括文獻資料的閱讀、廣泛的政策資料收集、田野調查實地探訪、對相關政策面的觀察與對相關執行者的訪談。然而，我們認為若有更密集且多樣化的研究方法，將更有助於理解現狀並獲致建議。特別是對於青年政策的分析，若忽略了從青年團體或代表性的個人獲致回饋的觀點將是一大失誤。因此本研究在期中報告之後，進行了座談會、問卷調查、深度訪談與工作坊等活動，邀請專家學者、NGOs團體代表、政策制定者與青年代表等，就各階段議題發表意見。同時我們也將前期的研究成果與參與活動的成員分享，請他們回應與評論。透過此一動態過程，我們對臺灣的青年的住宅資源與生涯發展的現況，建立了豐富的訊息資料庫。我們透過網路進行的問卷調查也成為針對青年居住與生涯發展的關聯性首次進行的量化研究。而對青年的深度訪談對青年生活與發展的現況提供了第一手的描繪，團談會與工作坊則以對話形式生產了許多細緻與新穎的觀點，十分能夠回應本研究的主旨。以下我們描繪每場活動的舉辦過程與研究心得。

### 一、青年居住困境與社會發展權座談會

2014年10月的巢運中，住宅運動團體與青年組織的串聯，提升了青年的住宅的議題的可見度。這也使得後續幾年有些地方政府推出的社會住宅以青年住宅為名，吸引年輕人入住。然而這些供給在量上仍有不足，對於青年的租購困境仍如杯水車薪。的監察院國家人權委員會在2021年9月6日也曾召開「青年居住正義」座談。與學者專家、青年及關心租屋弱勢的社會團體，討論了校舍不足、租屋黑市等問題。他們也認為從長遠來看，除了法規面之外，青年的居住困境必須從房地供需、產業發展、區域平衡等課題著手。

本研究案在2021年11月26日召開第一次座談。此次座談有都市改革組織OURs協辦，OURs由祕書長彭揚凱以及政策組長詹竣傑代表出席。我們邀請了四位學生團體代表出席，他們分別來自於公私大專院校，為學生會、學生議會以及研究生協會的現任或前任會長，具有代表性。從地域上來看，他們來自都會區以及鄉村地區，有區域上的多樣性。



青年居住困境與社會發展權  
座談會

圖5-1 「青年居住困境與社會發展權座談會」宣傳海報  
資料來源：本團隊設計

座談會的主旨是從臺灣的居住問題與青年困境出發，探討居住不正義的現象對於青年的發展權，包括了教育、工作、組織家庭、社會流動、空間移動、文化發展等權利的衝擊，並發展政策建議。具體探討議題包括，首先是從住宅政策以及住宅運動等背景，思考青年居住資源貧困狀況影響哪些發展機會。其次，青年對於共居文化的需求與想像，以及居住對於青年的空間流動及職業選擇可能的影響。

會議首先由彭揚凱簡報開始。他以九個字勾勒年輕人的居住困境：「買不起、租不好、等不到」。買不起是因為高房價；租不好是因為租屋市場的黑市問題，租屋者缺乏保障；等不到是指社會住宅的量還不夠。他以詳盡的數字說明此一問題。但此現象背後還隱藏一個嚴重的社會現象，也就是社會資產集中在房地產部門的問題，這也是社會不平等持續擴大的主因。彭揚凱指出，戰後嬰兒潮世代經歷了臺灣的經濟高成長，他們的消費經驗是只要有工作就很有機會購屋，而且房子的價格在將來可能會翻上好幾倍，所以他們堅信付房租不如繳房貸、買房可以投資保值、房價只會漲不會跌。可是現在的年輕人再也不可能複製父母世代的經驗，經濟成長相對停滯、經濟成長與薪資成長脫鉤。年輕人若要購屋，只能越來越依賴父母，也就是依賴財務的代間移轉。這是住宅階級的形成，年輕人的社會流動更加困難。詹竣傑則指出OURs近期所宣揚的合作住宅的理念也就是推動在自有住宅之外的可能選擇。年輕人或許可以自己組織起來，提供自己比較穩定的居住環境。

本團隊也由計畫主持人黃麗玲進行簡報。她首先說明發展權的概念，以及年輕人所面臨的世代不平等的問題。她指出，居住與文化選擇也有關係。例如，離開原生家庭的住所、成家立戶是年輕人獨立自主的動要階段，可是對當前的年輕人而言是越來

越困難。就學、就業的機會被購屋與租屋的資源限制，因此需要政策與法制上的改變。簡報中也介紹住宅法經過兩次修法之後，與提升居住權相關的內容。以及住宅法與五大公約的連結。本研究團隊也對來賓介紹國際經驗，包括德日韓新等國住宅政策與法規的特性，以及對青年發展權的相關作法。除了多樣化的住宅供應，對於青年的就業就學提供穩定的住宅資源、以及協助資產提升等是共通的特點。研究團隊也分享了一些以青年為主體的空屋活化的政策。簡報還整理臺灣新近社會住宅政策的特色，以及其中的青年創意回饋計畫。

此外，地方創生是許多青年關心的課題，因為它關係著生活方式、就業與創業、住宅的可能性。我們介紹了日本與韓國的相關政策，以及其中住宅所扮演的重要角色。接著學生代表也有回饋摘要如下。

### （一）學生宿舍、在外分租以及剛就業時的問題

1. 學校對於學生租屋問題未提供足夠的協助，對於學生在外租屋的環境也未能具體檢視，提供安全環境。而有些校區因為座落在比較偏僻的地區，住宅市場被少數房東壟斷。學生若與房東有糾紛，很難以搬家來脫離租屋困境。
2. 有些學校的宿舍管理，到一定時間門禁就不能進出，形同限制人身自由。
3. 學生宿舍不應以市價水準計算房租。但有些位於高房價區域中的學校，與市價連動，持續調整宿舍租金，加重了學生的經濟負擔。
4. 大學生畢業後，許多人會在就學的城市找工作，但往往房東會藉此調漲房租。但是青年此時工作上不穩定、經濟能力也有限，這是身分轉換時期的青年在租屋上經常遇到的困擾。
5. 押金對於學生或是社會新鮮人來說，經常是沉重的負擔。

### （二）學生的住宿需求與想像

1. 穩定、有品質的住宅能在生理與心理面給予學生重要的支持。目前學生的居住環境離此標準甚遠。
2. 學生對於居住也有多樣化的需求，例如養寵物等。但是既有的宿舍或租房型太多不接受。
3. 人文社會科學訓練的學生，就業機會選擇有限，多在臺北都會區。但是由於租金很高，有如面對就業與住屋的雙重困境。
4. 合作住宅或分享住宅雖然吸引人，但是對年輕人來說，要找到適合的共住者，仍然要付出一定的時間與金錢成本。這些類型的住宅的租金往往也更高。

### （三）對青年居住問題的政策建議

1. 有些學校有校地、但無資金興建宿舍。學生代表建議政府與學校合作興建社會住宅，提供在地居民以及青年學生混和居住，共蒙其利。
2. 有些城市則有內城衰退的問題，可以經由政策支援、進行舊屋改造，提供學生租用住宅。
3. 盤點既有公有房地中的空屋、短期內可讓學生以低成本入住、或「以住代護」，對應學生的需求。
4. 政策必須打破以往以購屋為主的論述，青年也應該組織起來提倡新的取向。
5. 政府需要處理國土規劃、房地炒作、財政規劃等制度性的議題。青年也需要組織對此問題發聲。

### （四）地方創生

除上述針對學生住宿問題的討論，地方創生也成了一個重要的討論議題。青年代表也指出其實許多青年有返鄉工作的意願。只是從工作機會或居住來看，這個願望並不容易達成。例如，在座談會中，學生代表許閔凱在回應在家鄉工作與生活的想像時表示，實際上居住選擇是個問題。他自己出身在彰化伸港，在臺中就讀大學。目前的狀況是臺中都會區的市中心房價也不是青年可以負擔的。彰化縣政府終於在伸港鄉推出的青年住宅，但政策方向卻是只賣不租，價格又很高昂。

與會者也討論了政策對於青年返鄉的面向。臺灣參考了日本的 U turn、I turn、J turn等返鄉形式，而由水土保持局主持的「大專生農村回流計畫」，致力於推廣農村，讓大專生認識農村可能提供的生涯發展機會。臺灣2019年後以國發會為中心，制定了地方創生戰略計畫，近年也推出了地方創生交流平台與培力工作站，積極為青年提供回流機會。

在通過地方創生推動青年人回流返鄉的過程中，臺灣青年在各階段呈現出對資訊與資源的不同需求。正如學生代表許閔凱提到的，政策內容常出現與青年的實際需求不符的情況。此外，地方的居住型態和文化上也與都市有所不同。例如鄰里間的信賴關係的建立也會影響返鄉者對於在地方定居的意願。在本研究對中華經濟研究院助研究員黃仁志的訪談中，他認為，國發會對地方創生政策的定位應更明確。在形塑地方產業品牌的議題上，政策雖提供了願景，但是沒有執行的機制和方法。又如期望導入資源技術，但是卻缺乏培訓課程這使得地方很難操作。

我們的研究則看到，國家發展委員會在中央層級制定的計畫與地方政府在政策執行上，有著資訊的斷裂與落差。地方政府對於地方創生的積極程度不一，各地也會有其著重培力的明星社區等。雖然地方創生政策是要提振地方活力，然而資源與人力稀缺的地方往往也更難提出創生計畫，也很難穩定留住與地方合作的團隊。這些根著於地方的問題很難透過法案制度的修訂在短期內呈現顯著效果。而改善之道，不僅是在制度上要注意到地方年輕人的實際需求，在制度補助資源的整合宣傳和培力的推動也十分重要。從與會的學生代表的經驗與觀點來看，目前地方創生對於年輕人的吸引力仍然不足，而居住資源的補助不足、多樣化住宅型態的缺乏、以及地方城市中住宅價格的高漲等原因扮演關鍵角色。這些問題在目前的地方創生方案中仍沒有很好的應對。

## 二、故事徵集前導問卷

### (一) 問卷內容

「居住、夢想、生涯發展」系列活動意圖探討在現階段臺灣青年族群所面臨的居住困境下，青年社會發展權的受限情況、原因分析及影響，進而回應討論臺灣青年的居住權與發展權。本次青年故事徵集與民間團體合作，透過FB粉絲頁等網路社會媒體，舉辦總時長兩個多月的青年故事徵集活動，分為第一階段前導問卷與第二階段的半結構式深度訪談，並進行調查分析。目的在了解當代年輕人的居住與流動經驗，包括獨立、成家、就業就學的故事。進一步透過具體的故事描述，了解各個因素之間的動態關係，並且從中發現一些社會特性。



圖5-2 「居住、夢想、生涯發展」故事徵集系列活動海報  
資料來源：本團隊與OURs共同設計

「居住、夢想、生涯發展」青年故事徵集活動前導問卷，目的是徵集青年之居住故事與觀點，以了解居住資源與環境對青年的夢想與生涯發展的影響。前導問卷就本研究主要架構之青年居住權與發展權的角度出發，詢問青年的居住資源如何影響它們在就業就學、成家、生育、文化等社會發展上的選擇。前導問卷原則上僅限18至45歲的中華民國國民填答，年齡範圍則是依據第壹章的青年族群特徵小節所述，國內相關統計與政策而設定。問卷實施目的是為蒐集初步青年與居住相關訊息，進行交叉分析，獲得青年生涯規劃與居住的圖像。後續依照各年齡層組別，選取進一步訪談對象。

初步問卷設計後，首先邀請符合問卷調查對象的青年族群試填，根據他們的回饋評估填寫時間及修正問卷內容，同時與人權委員會討論，來回修正。問卷於3月19日正式上線。我們透過協辦單位都市改革組織粉絲頁發送，同步發送到租屋版、各大專院校交流版、社福總盟、臺中共生公寓組織的粉專等網絡媒體，以及其他私人網絡等擴大填寫成員數。並在徵集期間檢視填寫樣本特徵，對照各年齡組別常態分布的比例，持續調整宣傳管道，以提升樣本的代表性。問卷蒐集日期為3月19日至4月11日，共24天。問卷原預計回收份數為300份，最終有效回收份數達到564份。

前導問卷包含一般居住狀況的基本資料、結合選項以及開放式問題三種提問方式，共21題。本問卷為鼓勵填答，有小額抽獎等進行回饋。問卷填答為後期所進行的深度訪談內容的主要參考資料。透過對前導問卷的初步分析，選擇其中十名填答者進一步訪談，以期深入了解在青年生涯發展過程中居住資源與環境的影響，並呈現臺灣社會中青年居住生活狀態的多樣性。下表為問卷內容。

表5-1「居住·夢想·生涯發展」青年故事徵集活動前導問卷內容

問題	選項	形式
基本資料		
您的年紀	18-21、22-29、30-35、36-40、41-45 (歲)	單選
您的性別	生理男、生理女、其他或不願透露	單選
您的婚姻狀態	單身、已婚	單選
您的教育程度 (包含在學中)	高中職及以下、大學及專科學校、碩士、博士	單選
您在哪裡成長?	(國內22縣市及國外共23個選項)	單選
您現在的主要居住地?	(國內22縣市及國外共23個選項)	單選
您目前居住在此的原因?		開放
您目前的就業狀態為何?	學生、待業中、就業中、家管、其他	單選
下列房產相關敘述，何者較符合您的狀況?	我有房產、我的父母有房產、我的配偶有房產、我與配偶共同持有房產、以上皆非	複選

<p>您的貸款或租金佔每月可支配所得之比例為？*註：所得收入扣除非消費性支出（利息、社會保險保費、稅金、罰款及禮金等）後即為可支配所得，也就是扣掉必要開支後可以運用的收入。</p>	<p>0%、30% 以下、30%~50%、50% 以上</p>	<p>單選</p>
<p>居住與生涯規劃</p>		
<p>您覺得您的居住資源（例如有屋、無屋、購屋貸款負擔等）與您的哪些發展與生涯規劃相互影響？（可複選）</p>	<p>離家獨立 就學、留學 自我投資，如準備國考、證照、語言學習 興趣培養、旅行 求職、就業 副業發展 金融理財，如儲蓄、保險 遷移 結婚時間 分手或離婚 購車 生育規劃 子女教育投資 退休規劃 身心穩定 無 其他：（開放填答）</p>	<p>複選，半開放</p>
<p>承上題，根據上述您勾選的因素，簡單描述狀況為何，居住資源如何與您的生涯規劃相互影響？</p>		<p>開放</p>
<p>您目前的居住的空間類型較符合下列何者？</p>	<p>家庭式（以整戶含客廳、廚房等空間為單位租或售）、套房（獨立衛浴）、雅房分租（與不同戶共用衛浴）、宿舍</p>	<p>單選</p>
<p>何者較符合您目前居住狀態？</p>	<p>與家人或親友同住/借住、公司或學校宿舍、租屋、購屋</p>	<p>單選</p>
<p>綜合考量租金、環境、衛生條件、安全、隱私與獨立性、鄰里關係、區位、便利度、通勤時間、空間機能與大小等各種因素，您對您目前的居住環境滿意度為何？</p>	<p>非常不滿意、有些不滿意、普通、還算滿意、非常滿意</p>	<p>單選</p>
<p>承上題，您對於目前的居住環境最不满意的條件為何？</p>	<p>租金、環境衛生、安全、隱私與獨立性、與屋主或鄰里關係、區位、便利度、通勤時間、空間大小、沒有無障礙或通用式設計、無意見</p>	<p>單選</p>

您目前有使用任何政府提供的居住福利嗎？	租金補貼 社會住宅（興建） 社會住宅（包租代管） 購屋貸款或利息補貼 修繕住宅貸款利息補貼 有關注但無法申請 不需要 未關注相關政策 無 其他：（開放填答）	複選，半開放
您希望未來可以由政府協助提供或擴大的居住資源有哪些？	租金補貼 社會住宅（新建） 社會住宅（包租代管） 購屋貸款或利息補貼 修繕住宅貸款利息補貼 強化租屋市場的管理（提升空間品質、減少租約糾紛等） 閒置空屋活化 合作住宅 (cohousing) 無障礙或通用設施 社會福利與公共設施 不需要 其他：（開放填答）	複選，半開放
您期待或規劃未來到哪裡長期定居？原因為何？		開放
您目前的經濟狀況（房租或房貸、交通費、保險費、生活費等必要開銷）較符合哪種狀態？	完全獨立、家人部分支援、大部分或完全依靠家人支援	單選
卷末		
您的理想的居住樣貌為何？與現今的狀態有何差距？		開放
對於居住與生活想像，您還有什麼想對我們說的嗎？		開放
您是否有意願參加抽獎活動？	我想參加抽獎！	單選
您是否願意接受本研究深度訪談？經本研究篩選並完成訪談者，我們將會致贈1000元酬金。	我願意接受後續訪談	單選

資料來源：本團隊整理

## （二）開放式題目

本團隊的問卷中總共有六題是開放性問題，包括「目前居住在此的原因」；「期待或規劃未來到哪裡長期定居及原因」；「對於居住與生活的想像」；「理想的居住樣貌與現今的狀態有何差距」；「未來可以由政府協助提供或擴大的居住資源有哪些」；「簡述居住資源與生涯規劃的相互影響」以下做初步分析。

### 目前與理想居住地

「您目前居住在此的原因？」、「您期待或規劃未來到哪裡長期定居？原因為何？」、「您的理想的居住樣貌為何？與現今的狀態有何差距？」三個題目分別詢問問卷填答者的現居地、未來規劃居住地、以及理想樣貌。這些題目是開放式作答，在564份回收的問卷樣本中，本團隊歸納出相似因素，並統計這些類別出現的頻率。有些樣本同時符合數種類別，例如「您目前居住在此的原因？」回答「大學到臺北，畢業後就在臺北工作了，直至現在」，同時提到「就學」與「工作」兩種因素。

這些題目的填答反映出幾種不同的狀態。「您目前居住在此的原因？」大多的回答，反映了出生地、就學與工作的軌跡。例如「從小住這」、「工作」、「與家人同住」。「您期待或規劃未來到哪裡長期定居？原因為何？」的回答則分為兩大類型，「照顧父母」、「生活成本低」、「環境便利」等務實型，以及「環境好」、「喜歡這座城市」、「慢活」等理想型。至於「您的理想的居住樣貌為何？與現今的狀態有何差距？」則多從空間、環境、良好鄰里關係等較小的空間尺度回應。

### 居住地選擇的消極與積極

「您目前居住在此的原因？」的回答可以歸類為幾種常見因素。少數是考量到租金或置產成本而來到現居地，育有小孩的家庭還可能會多衡量學區條件，但工作因素是最常被提及的，有36.5%的回答表示因為工作或特定資源而來到現居城市。受訪者選擇居住的城市多與自己的人生經驗有關，例如從小生長的城市；有25%的樣本提及他們在讀書或就業的選擇常以鄰近自己的原生家庭為主，或者讀大學時來到現居的城市，畢業後找到工作就繼續待下來，並與伴侶共組家庭。值得注意的是，很少有人（僅1.24%）表示是因為喜歡一座城市而來到這座城市。這些經驗表現出許多人在人生階段轉換時還是會傾向選擇他們所熟悉的區域：為什麼來到現居地經常是出於因緣際會與妥協，移居他方、尤其是離開原生家庭所需要花費的時間、金錢、適應等成本都太高，為了滿足特定條件而搬遷時往往還是會選擇鄰近區域，呈現「被地方綁住（fixed

)<sup>106</sup>」的狀態，表現出這種狀態的樣本有32.8%。然而在「您期待或規劃未來到哪裡長期定居？原因為何？」的所有的簡答中，填答者透露出相對積極的，對生活品質與理想生活模式的期望。

不好的生活品質也會產生推力。「您期待或規劃未來到哪裡長期定居？原因為何？」的回應不但反映出填答者所憧憬的居住樣貌，也暗示了目前生活的不足之處。本題回答有40.4%以生活品質為核心，例如目標地「生活機能好」、「天氣舒適」、「好山好水」、「行人友善」等；生活品質不只取決於便利性與舒適環境，也與日常開銷息息相關，「租金較低」、「房價較低」、「物價較低」等也是常見考量原因，能夠減少固定花費便有餘裕追求其他的生活條件。有些樣本則展現出相對開放的態度，認為只要符合某些條件就願意移居，而不侷限於特定城市，例如「看負擔得起哪裡」、「房價所得比低的地方」、「願意透過調配生活資源以達成符合當下需求的居住水準」、「有機會發展長期租賃模式的都市都可」。想要移居非城市地區的也不在少數，「想要在鄉下買地蓋小木屋，旁邊種菜」、「郊區，放慢生活步調」、「中等偏小規模的市鎮邊緣，有一塊地可以自由養蜂種草」。

相對「您目前居住在此的原因？」有36.5%提及工作、25%提及家庭因素，「您期待或規劃未來到哪裡長期定居？原因為何？」以工作為主的回答只有17.7%、家庭因素則只有11%。不過，除了有些人表示尚未規劃以外，也有許多人的考量不見得是單一選項，例如在現居地與家鄉之間抉擇，因為「家人在那」、「回去照顧父母」、「比較熟悉」等，卻也有些樣本強調「還是以工作為主」、「要考量哪邊能買得起房子」。此外，一些回答則提醒了我們，以往較少見的某些居住模式在將來可能會更加普遍，例如「傾向二地居模式，以臺中市為主，有房、有工作和家人，另一地是新北市，同樣考量伴侶的家人、工作拓展」；隨著新的工作型態（如遠距與自由接案）與非傳統的伴侶型態逐漸增加（如不同居、不婚、不生子、不以男方原生家庭為主、非異性戀婚姻或非戀愛關係伴侶等），以單一地點為主要居住地的模式也漸漸不會是唯一的主流選項。

## 生活品質

「您的理想的居住樣貌為何？與現今的狀態有何差距？」的回答則傳達了填答者當下生活中的直接困擾。即使是盡力在可負擔範圍內盡力取得居住品質的平衡，仍有30%提及目前房屋格局與機能不符需求或過於老舊，16%提到建築物理環境如通風、

---

<sup>106</sup> Hoolachan, J., McKee, K., Moore, T., & Soaita, A. M. (2016). 'Generation rent' and the ability to 'settle down': economic and geographical variation in young people's housing transitions. *Journal of Youth Studies*, 1-16. doi:10.1080/13676261.2016.1184241

採光、隔音仍屬不佳；20%的樣本渴望能夠擁有個人獨立空間與自主性，這不只是學校宿舍的缺點，在外租屋也可能受限於房東，無法翻新住家、養寵物，或是擁有可以開伙的廚房、獨立使用的衛浴或房間。良好的人際互動關係也是許多人提及的，包含與好友同住、關係融洽的鄰里、好房東。

在高齡化社會來臨之際，有不少樣本已經在為了自己或家人的老年生活煩惱，「建築及周圍環境有無障礙及友善空間」、「父母年老身體狀況曾經從樓梯摔下送醫，但沒有足夠經費修繕房屋」、「父母年老，希望可以就近換到有電梯的住宅」只是反映基本需求。老年生活並不只是需要無障礙設備，「希望老了後能夠與好友一同搬進高齡住宅，能夠維持社交和活動力」、「希望可以根據不同的生命階段，住在符合需求的空間與社區裡，就算承租也能兼顧穩定與彈性」，這些回答都表現出對老年生活的期望，希望能夠保有多元的居住模式選擇與活動範圍。

然而，這些與生活品質息息相關的回答的前提都是以金錢以及健全的租售屋市場，許多回答都透露著焦慮，甚至無奈與消極。有20.7%強調房租或房貸在可負擔範圍的重要性，8.3%則點出自有房屋是必要的，因為「不用再為了搬家或是隨時有可能要遷出煩惱」，除非租屋市場能夠更有保障，否則即使現下租屋條件都相當滿意，「因無完善政府監管合約，租屋變故是有可能性的」。關於現下無力買房，有人寫道，「不知道是大環境不好，還是自己不夠好」、「再努力都追不上房價，樂觀正向有一天會被磨掉」，或是不知道是否該硬著頭皮盡早買房以免房價更高，因為「沒有人可以阻止房價失控，只能在自己還有選擇餘力之前做出選擇」。若不是對房價望洋興嘆，也許只能苦苦追趕債務，「房價不斷飆高，光是頭期款就不知道需要存到何時」、「高房價高租金讓人偏向躺平佛系生活，想做的事困在一個房間裡漸漸放棄」、「為了沉甸甸的房貸，許多人犧牲了自我實現、生命體驗、發展興趣等的機會，時間都奉獻給還債」，這些回答都顯示出當代青年對生活的無奈：購屋不再是構築新生活的美好起點，而是龐大的壓力來源，並為此選擇更多的工作、犧牲休閒與其他自我發展的時間。

### **居住新模式：社會住宅與合作住宅**

不過本問卷的回答中也揭示了許多新的可能，顯示了青年渴望嘗試不一樣的居住資源與居住模式。政府若協助活化閒置房屋，或許也是個方法，「與其新建很多大樓，不如活化在地老建物，租金也會相較新大樓更能讓年輕人負擔得起」；「純粹的住宅興建難以在速度及需求上滿足現代年輕人的居住及遷移選擇」，活化空屋可能可以「解決居住的問題，同時也處理都市裡閒置與逐漸耗弱的空間」。有些人則對社會住宅躍躍欲試，期望政府能「大力提高社會住宅的興建與補助」，並照顧到更多有需求

的族群，能「給就業戶多一點機會」，或是苦於家人擁有的房產沒資格申請社宅，但自有的房產居住條件亦不佳，「大概也得等到家人過世，我繼承之後才有空間去談換屋了，但是到那時候我大概也是老頭子了」；在盼望社宅房源增加以外，承租期限能夠拉長也是被關切的，「對於公共環境也可以比較有心維護」。

另一個常被提及的新居住模式是合作住宅，「透過合作社，降低地主、開發商及銀行對社會資源的壟斷」。基本精神「不一定要與血親同住，但希望能有理念與生活習慣相近，可相互照顧的同住者」，有機會相互彌補現代社會「對家裡長幼照顧不足的部分」，成為「社群生活的一種參與方式」，進而「串聯鄰里活動與凝聚共同維護環境的意識」、「形成韌性城市」。也有人建議「政府可以試著改造老舊公寓成為共居公寓，不見得只能蓋新建大型社宅」，或是已經著手於實踐相關想像，已經「成立開源的居住社群，剛完成一間自租、自修、自住、的可負擔住宅」，並歡迎本團隊參與討論。甚至有人期待合作社的社群「可以自給自足」，盼望著經濟壓力不再是生活的束縛。

### （三）是否申請政府提供的居住資源

如下表，從564份問卷中可知約有10%的填答者有申請政府提供的相關居住資源，其中申請購屋貸款或利息補貼佔最多數，其次則是政府興建社會住宅。本問卷填答者的申請經驗中，僅有1%的填答者曾申請過兩項的政府居住資源協助。其中申請兩項的組合多半為興建的社會住宅和租金補貼，申請過兩項的組合開始出現購屋貸款或利息補貼，有4%填答者獲得租屋補貼及購屋補貼。

表5-2 問卷調查中居住資源使用彙整表

使用一項	使用兩項	使用三項	使用四項	有關注，但未申請	未關注	其他	總數
<b>A社會住宅(興建)(14)</b> <b>B社會住宅(包租代管)(3)</b> <b>C租金補貼(9)</b> <b>D購屋貸款與利息補貼(18)</b> <b>E修繕住宅貸款利息補貼(1)</b>	A+E A+D B+C A+C(4) C+D	B+C+D B+C+E	A+B+C+D	有關注，但無法申請。 (192)	不需要。 (161)  未關注相關政策。 (142)		
45	8	2	1	192	303	13	564
10%				34%	54%	2%	100%

資料來源：本團隊整理

本問卷有34%的填答者對政府提供的居住資源有關注，其中有兩位申請中，一位是「之前社會住宅沒抽到」。儘管有關注，但無法申請的原因有「租約禁止申請」、「不夠法律上的窮以至於無法申請任何補助」。本問卷有54%的填答者未關注相關的政策，其中29%認為自己不需要。

#### （四）居住資源與生涯發展

##### 居住資源影響生涯的穩定發展

「穩定」這兩個字在本問題的開放填寫中持續出現三十多次，顯示了受訪者認為居住穩定的重要性。這包括居住穩定與本題其他選項的關係，如：「居住資源影響人生規劃、資產配置及職涯選擇」、「沒有穩定的居住資源沒有安全感做其他事」，「有屋比較有安全感，會比較願意結婚跟生小孩」…等。

明顯的，房貸與租金的支出影響了其他的選擇。首先是，住宅支出排擠了其他的支出，例如「為省去居住開銷而限制活動（工作學習交友旅遊等）範圍」、「房租便宜伙食可以吃比較好」等。不僅如此，它進一步影響人生規劃，例如「本來想要出國留學，但是擔心又要背學貸又要背房貸會負擔不了，所以擱置了這個夢想」、「不能很任性的追求自己最擅長的領域，包含進行創業都會趨向保守的評估」、「買不起房子，不敢考慮結婚生子」、「不敢有生育二寶之計畫」。但也有受訪者似乎以逆向選擇來因應這個困境，例如：「因為收入有限，會優先把收入拿去自我投資跟旅行等等，所以租屋的選擇就會選比較便宜的，也會延後買房的時間」。也有受訪者指出，「居住資源對不同的生涯規劃皆會產生影響，上題沒有勾選的選項僅是因為現階段沒有相關生涯規劃」，或是一句話總結：「房價左右一切」。

另一方面，以往的研究比較集中在經濟的面向，然而在本團隊這份問卷中，我們發現了明顯的居住與心理之間的關係。多位受訪者提及居住與身心穩定的關係：「不知道每次的搬家要搬去哪會不會影響工作，找不到適合的房子造成精神煎熬」、「租屋不穩定導致很多生涯規劃無法長遠」、「居住品質對我的身心穩定很重要」。

##### 居住影響了獨立與流動、並產生不平等

受訪者也描繪了居住選擇與離家獨立或流動的關係。因為無法負擔開支而無法離家獨立的狀況很普遍，例如「想要離家獨立擁有自己的空間，但受限於薪水又無法脫離」、「居住資源的空間及地方會影響返鄉意願及就業規劃」。另一方面，我們的樣

本包括在海外工作的臺灣青年，他們的經驗提供了對比：「目前選擇的海外工作公司包住，對於家中沒有資源支持的人是一大誘因……在臺期間還是只能居住在父母家中，無法完全獨立生活」。此外，也有返國工作的青年表示：「臺灣的薪資結構永遠追不上符合自己標準的租屋環境……發現臺灣薪資沒有那麼高……我覺得我還是回去國外好了」。以上案例反映了居住困境也影響了青年的返國流動。

無屋的青年在一開始就面臨辛苦的情境：「不斷重新適應新的生活環境，就需要付出很多時間與金錢成本，若是不幸住到不合適的租屋，租約期滿又要再次展開找屋循環，對於在一個地方長遠地發展、展開生涯規劃往往造成滿大的不利」。相對的，父母有房產的青年有較為充足與多樣的發展機會。例如受訪者指出：「因為父母有房產且無須負擔房貸，因此在經濟考量上能花更多在興趣和自我投資上」、「沒租金壓力，家裡也無貸款，待業壓力較小，可全職（心）準備國考」、「爸媽有房產，就可以無後顧之憂規劃未來人生，不論是結婚、生育等」、「家人在雙北有第二套房產，供我讀書、工作居住，因此可以比起需要租屋的同儕剩下更多金錢來運用」、「家裡的設備、材料都很齊全，提供我很好的練習環境，這讓我未來的選擇更多，不一定要從事我現在就讀的科系相關工作」。等以上案例與需要為居住穩定擔憂的青年成為對比。住屋資源的有無，正形成新的不正義來源，也再定義年輕人的價值觀：「有房有自由」、「有錢就都沒什麼問題」。

## （五）交叉分析

### 年齡別經濟獨立狀況

我們一般認為，人們年紀越大、獨立性也就越高。然而在問卷分析中，我們卻發現年齡與經濟獨立程度不見得呈現正相關，女性為了照顧家庭而減少工作、因此降低經濟獨立性；也有不分男女的青年，為了買房需要家庭支援頭期款與房貸等，降低獨立程度。如下表。

表5-3 年齡別經濟獨立狀況（房租或房貸、交通費、保險費、生活費等必要開銷）

年齡別	大部分或完全依靠家人支援	家人部分支援	完全獨立
18-21歲	<b>73.0%</b>	23.1%	<b>3.9%</b>
22-29歲	18.9%	35.3%	45.8%
30-35歲	<b>3.3%</b> (33%女)	23.3% (14%女)	73.4%
36-40歲	3.6% (100%女)	21.4% (50%女)	<b>75.0%</b>
41-45歲	9.8% (80%女)	23.5% (58%女)	66.7%

資料來源：本研究製表

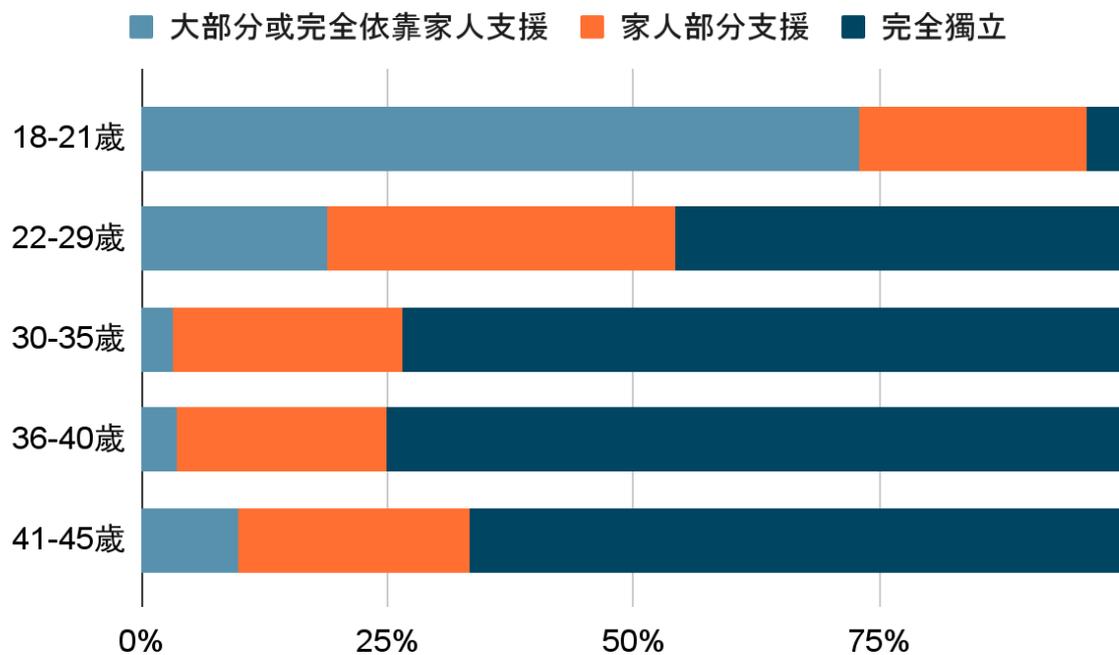


圖5-3 各年齡別經濟獨立狀況

資料來源：本研究繪製

由上列年齡別經濟獨立狀況所示，18-21歲求學階段青年的經濟狀況大部分或完全依靠家人支援達73%，經濟獨立的只有3.9%。30-35歲成家生育階段的青年則有73.4%經濟完全獨立。41-45歲經濟獨立比例為66.7%，家人支援9.8%，隨著年齡增加，此階段青年經濟獨立能力較30-35歲階段青年低。問卷中描述，41-45歲青年更需要負擔房租或房貸、子女求學年齡需要增加生育費用、生活費等，開銷較高，使41-45歲青年需要更多經濟支援。另外，36-45歲的女性在經濟上有比較高比例因為辭去工作照顧子女，需要依靠家人支援花費，造成他們的經濟獨立能力較低。

### 居住狀態與居住負擔

一般可負擔住宅政策 (affordable housing policy) 的公認標準來說，可負擔指的是居住成本不超過家庭所得的30%。但由下列居住狀態與居住負擔所示，36-40、41-45歲的區間都有超過三分之一的人居住成本超過可負擔的標準。青年購屋比率則隨著年齡增加，如下表所示。

表5-4 居住狀態與居住負擔（貸款或租金佔每月可支配所得之比例）

年齡別	居住狀態		居住負擔率（貸款或租金/所得）				合計
	自家購屋	同住租屋	0%	0~30%	30~50%	50%~	
18-21歲	0.0%	100.0%	66.9%	17.7%	13.8%	1.5%	100%
22-29歲	8.8%	91.2%	27.7%	42.4%	20.6%	<b>9.2%</b>	100%
30-35歲	20.0%	80.0%	16.7%	57.8%	21.1%	4.4%	100%
36-40歲	33.9%	66.1%	17.9%	46.4%	26.8%	8.9%	100%
41-45歲	<b>51.0%</b>	49.0%	29.4%	35.3%	23.5%	<b>11.8%</b>	100%

資料來源：本研究製表

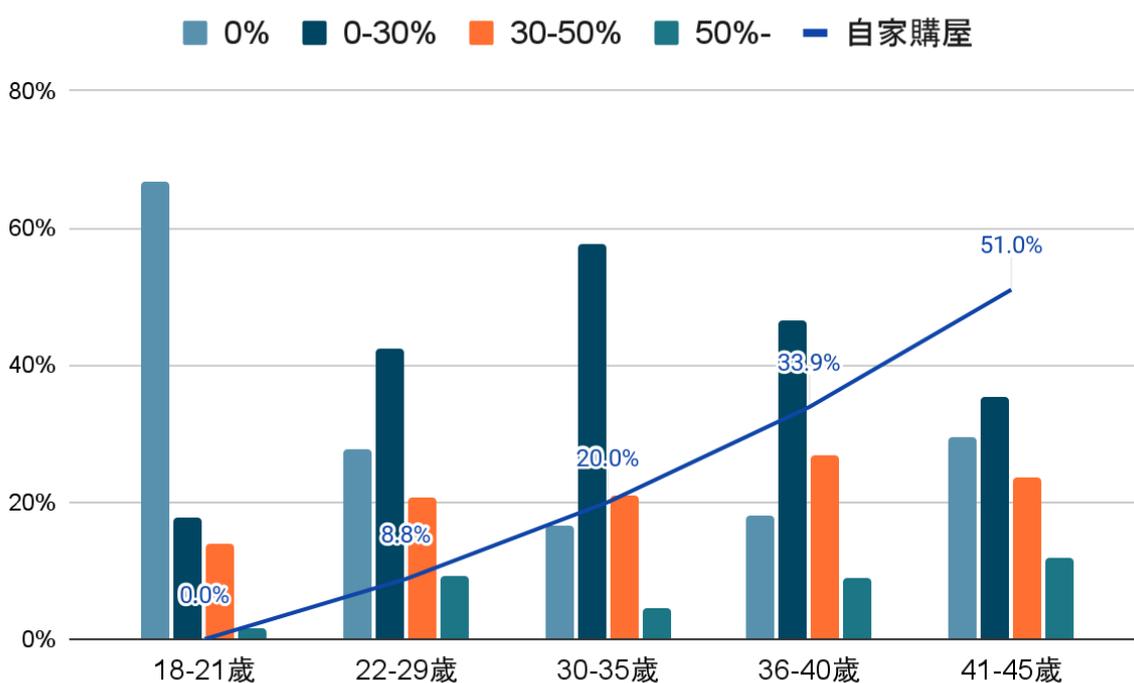


圖5-4 居住狀態與居住負擔

資料來源：本研究繪製

### 居住環境不滿意與原因

問卷裡我們也調查了填答者對自己環境是否滿意，還有不滿意的原因，如下表。隨著年齡增長，人們應該會漸漸找到符合自己需求的住家。實際上，不滿意的比例卻沒有減少。18-29歲求學階段青年的居住狀況在宿舍或租屋比率較高，對於居住環境不滿意的主要因為隱私與獨立性。41-45歲生育階段的青年有更多對居住品質不滿意，不滿意的主要原因是區位通勤時間、安全等問題。雖然隨著年紀，隱私與獨立性的問題被解決了，但代價可能是更長的通勤時間，或是為了節省時間與金錢成本只好選擇比較小的居住空間或比較差的鄰里環境。

表5-5 居住環境不滿意與原因

年齡別	不滿意比例	不滿意的原因
18-21歲	19.2%	隱私與獨立性24.0% 環境衛生20.2% 空間大小10.4%
22-29歲	19.7%	隱私與獨立性28.2% 空間大小19.1% 租金15.4%
30-35歲	13.3%	隱私與獨立性42.3% 區位通勤時間25.2%環境衛生25.2%
36-40歲	17.6%	空間大小33.1% 環境衛生22.2%
41-45歲	<b>29.4%</b>	區位通勤時間33.3% 安全33.3%

資料來源：本研究製表

### 三、深度訪談

故事徵集的第二大階段採用半結構式深度訪談。本階段以深入了解青年多樣化的面貌與生涯選擇為目的，本團隊分析第一階段蒐集的問卷內容，綜合考量年齡、性別、婚姻狀況、工作、學歷、家庭狀況、居住環境、經濟負擔、成長地、現居地及居住經驗等多個面向，從中選出十位受訪者，從個別案例更深入了解個人考量與特徵，並將訪談與問卷調查結果在下一階段的座談會上向與談人分享，討論當中所涉及的議題。本團隊由問卷填答者所留下的聯絡資訊徵求受訪同意，約定訪談時間與地點，訪談時間為60~90分鐘。訪談全程遵照當時防疫規定，並在受訪者同意下進行錄音與文字記錄。

深度訪談中，本團隊邀請受訪者在問卷填寫的基礎上，進一步描述從成長至今的遷移與居住歷程，包含各階段的選擇與居住資源（購、租屋）的關聯、有無房產對安全感與生涯發展的影響，以及購屋與租屋對於就業就學、生活地點、消費支出、成家、移動等選擇的相互影響。受訪者也更深入描述對目前居住的環境的滿意與不滿意之處，以及希望有甚麼樣的改變，藉此了解受訪者對現行政策的理解與期望；當中包含購屋貸款、社會住宅、合作住宅、租屋補貼等內容。

透過訪談結果，分析政策環境對個人與家庭的影響，進而探討社會結構與個人發展的關係，由此分析青年生涯歷程中的社會發展權與居住權的真實狀況，及相關政策

對青年的社會發展權的影響。我們也在訪談中蒐集受訪者的有趣觀點，包含青年生涯歷程中的新現象，如社會住宅及合作住宅等較新的居住型態，或是對政策的新想像與提案。

本團隊依訪談內容列出以下各受訪者在生涯發展與居住上的特徵，並提出可能的分析探討方向。詳細的延伸討論，將在下一節「居住·夢想·生涯發展研究分享與座談會」中說明。

### 訪談發現概要整理

1. 透過深度訪談了解具體租購屋路徑及租購屋市場中失利者的生活經驗背景。
2. 人際網絡影響到租購屋的考量，例如相關資訊管道單一，仰賴親友支援。
3. 家庭置產失利的經驗影響經濟狀況和租購屋的考量。
4. 年輕人作為家庭中的主要照顧者，影響生涯選擇的開放性。若社區或家庭提供更多的照顧和居住資源，能更加支持青年的流動和生涯發展。
5. 年輕人在人生身分轉換過程的許多階段都需要居住資源的協助。
6. 弱勢青年：單親、照顧家中年長者或障礙者等。
7. 無法申請租屋補貼的原因包含住宅型態（非正式住宅）、房東對障礙者與年長者的歧視、房東不想長租、房東不願繳稅等。
8. 憂慮沒有樓梯的住家對長者與身障者不友善。
9. 因為高房價，越來越多青年已經放棄或不敢計畫購屋或成家，政府提供的協助有限，龐大壓力影響到身心健康，或乾脆選擇躺平。
10. 租金、房價對青年就業與創業等生涯發展有著關鍵性的影響，選擇漸趨保守。
11. 認為建商、投資客、房東等人之外，房仲業者也是使房價居高不下的幫兇。
12. 非典型就業者缺乏權利保障，也缺乏支持職涯發展的實體空間。
13. 居住與工作彼此之間關係密切、相互影響，進而連動著個人的生涯發展。

### 受訪者A，22-29歲，南投人現居雙北，生理女性，醫事人員

特徵：

1. 為了學習與工作資源，從南投到臺中再到臺北。
2. 近親性騷擾經驗使她特別注重居住環境的安全性與支持網絡，但遷移到租金較高的區域後不得不放棄部分原則。
3. 認為婚姻與育兒都會使經濟條件大幅壓縮，進而犧牲許多自由。
4. 與同事分手後以租屋條件衡量是否更換工作環境。

探討：

1. 城鄉資源差距下的不得不遷徙、期望返鄉卻無法在家鄉獲得良好發展資源。

2. 創業與購屋相互牽制。
3. 租屋市場對工作選擇的影響。
4. 家族長輩影響價值觀，購屋才是成功人生的想法揮之不去。

**受訪者B，36-40歲，新北人現居臺北，生理男性，工程專業**

特徵：

1. 父母從事建築業且家住禁建區、房市大跌影響生計而不得不賠售辛苦存錢買的房子。因此認為購屋並非長期穩定的選擇，資金應當投注在更長線的研發，而非過高的房市。
2. 老家在城市的邊陲地帶，資源稀少、人口出走，沒有餘裕搬離的人在當地的發展機會有限，形成惡性循環。
3. 收入無法負荷高額房租與生活費，卻不符合租屋補助、社會住宅申請條件。
4. 居住環境影響生產力。
5. 為了降低風險，就業與創業選擇相對保守，也不敢生第二胎。
6. 等小孩長大沒有接送壓力後，希望能搬到房價更合理、更親近大自然的地方。

探討：

1. 購租屋補助看得到、吃不到。
2. 因為老家的房產以及購屋基金而不符合社會住宅、包租代管申請條件，但老家環境條件差也無法容納妻小，政策不夠彈性，排除掉許多需要幫助的人。
3. 因為老家的房產不符合學校宿舍申請條件，讀書期間難以平衡家庭收支。
4. 環境與自身條件都不容許失敗，購租屋環境限縮青年創新、創業、成家，懷抱理想卻難以實踐。
5. 房產限制遷徙自由。
6. 為了申請補貼，以及顧慮到小孩的學區，能否遷移戶籍成為尋屋考量之一。

**受訪者C，22-29歲，臺南人現居雙北，生理女性，文創工作者**

特徵：

1. 注重居住品質與自己的空間。
2. 每月房租負擔不只有住家，還有工作室。
3. 過去在房租比較低的縣市，過得自由自在，勇於多元嘗試。

探討：

1. 房屋在投資以外，更是居住地，也是工作、創業的場地。
2. 租屋條件對藝術創作等非典型就業的助力與阻力。
3. 租屋條件限縮存款，進而影響身心穩定。

### **受訪者D，41~45歲、生理女、單身、新北市板橋、無專職工作**

特徵：

1. 與兄弟姐妹長期居住與父母家中，不用擔心經濟問題，也不考慮結婚生子。
2. 與家人長期同居雖然感到壓力，但是有養寵物，很難在外面找房子
3. 曾經有開車庫商店的夢想，但是房價暴漲，轉而從事其他非典型工作。
4. 從事非典型工作久了，與社會漸漸產生距離，很難再回到一般工作型態。
5. 房價讓離家的家人都選擇回家，近期的家裡的人口太多，壓縮到個人空間，壓力增加而影響身心狀況。
6. 長期關注居住議題，卻還是覺得住宅補貼等政策資訊難以取得。

探討：

1. 家庭舒適圈對人生規劃的影響。
2. 對養寵物者的友善租屋環境難尋。
3. 對非典型工作者的友善租屋環境偏少、同時創業也受限於租金條件。
4. 個人身心穩定與居住環境間的關係。
5. 閒置的公有或私有空間作為住宅或創業基地的再利用。

### **受訪者E，41-45歲，生理女、已婚、高雄人現居臺北、教育業**

特徵：

1. 透由網路或沿街留意公告尋找分租宿舍或套房，但現在越來越難找到適合的物件，而透過人脈找到的租約又缺乏保障。
2. 金融風暴世代，畢業起薪低。
3. 遠離專業房東（特別是每間房裝有獨立電表），擔心價格不合理。
4. 夫妻兩人熱愛自然環境，因而丈夫也不介意每日往返於新竹和居住地臺北南港之間；小孩的戶籍則是跟臺北市區的友人借的，以就讀市區的學校。
5. 認為女生要保護好自己，雖然想生第二胎，但是經濟壓力會變大，也擔心自己的家庭地位。
6. 租屋契約因為無法和房東協商公證等，而未能順利得到租屋補貼。
7. 熱愛臺北，既是都市也能鄰近自然。

探討：

1. 跨區域移動過程中，物價與房價、以及發展資源與機會之間的抉擇。
2. 專業房東的房屋租賃型態與一般房東的不同。
3. 都市環境與交通便利程度，影響通勤時間/距離與居住環境之間的抉擇。
4. 租屋契約公證不易，影響到相關補貼的申請以及權益保障。
5. 購屋與育兒壓力影響家庭和諧。

### **受訪者F，35-40歲、生理男、現居臺北、文創工作者、居住於社會住宅**

特徵：

1. 從小居住在鄰里網絡緊密的南機場，讓他很自然地會主動關心社區的弱勢者。
2. 大學與家人關係不好，又因為家在新北，無法抽學校宿舍，只好到外租屋，並與同學合租節省租金。
3. 原居住的南機場公寓以包租代管政策出租，自己現在是社宅的青創戶，這些居住政策的協助讓他有完善的生活空間可以發展自己的事業。
4. 為避免深夜工作打擾伴侶，經常使用社會住宅的公共空間，婚後成功申請更換房型。
5. 購屋和生子是他現階段的目標，看房經驗讓他認為房東有很多偏見，也認為房仲沒有議價能力。

探討：

1. 居住規劃與職涯發展兩者間的關係。
2. 社宅支援對購屋的協助。

### **受訪者G，22-29歲、生理男、待業中、現居板橋、身障者家屬**

特徵：

1. 受訪者的哥哥為身障者，因都市不友善的無障礙空間，增加照顧者的負擔，也使障礙者出門意願低。
2. 受訪者在居住上無虞，家庭關係佳，但還是嚮往自己能夠離家獨立生活。
3. 感受到父母希望他能夠繼續住在家中，一起承擔照顧哥哥的責任。在就業上，也因為照顧的考量，讓他不太可能會選擇到其他城市工作，並以交通便捷為依據。

探討：

1. 都市環境無障礙空間影響居住選擇。
2. 在居住選擇上，障礙者手足獨立生活的可能。
3. 就業與居住地的考量。

### **受訪者H，18-21歲、生理女、大學生、家在桃園、身負學貸在外租屋**

特徵：

1. 家人為滿足父親理想開的店，使自己無法離開家庭，週末必須回家顧店，連帶著不確定能否出國交換，覺得「被情緒勒索」。
2. 店與家結合的特殊環境，沒有自己的私密空間。
3. 身負學貸，家裏的兩個姊姊也同樣身負學貸，兩個姊姊顧店的同時也有在外工作，是為了償還學貸。

4. 預算有限，學校宿舍條件不佳、附近的租金高且環境更惡劣，與宿舍之間只能勉強抉擇。
5. 期待將來能以自家的店創業，並在自家附近買房以擁有自己的空間，但房價過高使他感到焦慮、認為這個購屋夢遙不可及。

探討：

1. 家庭經濟及居住環境對學生階段的生涯規劃，如留學、兼職等的影響。
2. 學貸壓力對青年居住環境和人生選擇機會的影響。
3. 家庭居住環境中，私人空間的重要性。

### **受訪者I，22-29歲、生理女、地方創生工作兼職**

特徵：

1. 小時候多次的搬家經驗，帶給她很大的心理負擔，必須調適與家人的關係。
2. 自高中便離家住在學校宿舍，宿舍雖管理嚴格，但她過得很快樂，因為有機會獨立於家庭之外生活，也有一起生活的好朋友。
3. 她認為合理的租金是3000~5000元，在歷次的租屋經驗中，她不會花費超過5000元租屋。
4. 喜歡幼時在臺東成長的環境，目前在臺東一邊工作，一邊撰寫論文，未來也考慮母女三人在臺東購屋定居。
5. 不管租屋還是購屋，希望有自己獨立的生活空間。
6. 對於自己沒有房屋可以繼承感到有些苦惱。

探討：

1. 變動的成長環境對個人、以及對家鄉的認定的影響。
2. 對可負擔租金的認定。
3. 對獨立生活空間、理想生活的想像。
4. 共生公寓等新型態居住空間。

### **受訪者J，22-29歲、生理女、教育、社會住宅青創戶**

特徵：

1. 公務員，為增加收入達成購屋目標，選擇進修碩士。
2. 抽兩次社宅未果，直到以青創戶身分申請才成功入住，辦活動的經驗讓她認為很像打工換宿，若有機會，不會想要以青創戶身分入住。
3. 除從小成長的內湖外，對目前工作和居住的周遭環境，都不太熟悉。但內湖的公共空間也隨著城市發展逐漸減少。
4. 短時間內不會去登記結婚，因為一旦結婚，資產提高，她也會失去繼續住在社宅的機會。
5. 看屋經驗讓她認為房仲是住宅售價被提高的幫兇之一。

6. 認為沒有足夠的家庭支持（房產）難在臺北生存，對未來感到沒希望，但還是以意志力支持自己努力向買房的目標前進。

探討：

1. 期望擁有自己的生活與空間，以買房為重心的生活規劃。
2. 社宅提供獨立於原生家庭生活的機會，但入住社宅後，需要花費時間做社區服務、需要提升自己的薪資與積蓄、又同時不能失去社宅居住資格，才能順利銜接購屋。
3. 居住選擇與婚姻規劃的相互關聯。

#### 四、居住·夢想·生涯發展研究分享與座談會

第二場座談會舉行於2022年5月28日，依據前一階段故事徵集前導問卷及深度訪談的內容，邀請六位與青年居住及社會福利政策相關的代表，與本團隊分享他們對於青年發展權概念的看法，進而討論臺灣對於居住政策的發展方向建議。本次與會人員包含台灣社會福利總盟副秘書長潘若琳、社會住宅推動聯盟辦公室主任林育如、臺灣公益責信協會專案經理李仲庭、楓生共居公寓創辦人張詠卿、文化大學建築及都市設計學系鄭人豪助理教授、社會住宅青創戶輔導團隊愷飯的洪愷伶、OURs都市改革組織彭揚凱秘書長及其研究團隊。以下將說明各與會者的分享摘要：

##### 居住與相關政策

社會住宅推動聯盟辦公室主任林育如從實務經驗分享弱勢青年的居住狀況，剛畢業薪水不高、以及其他生涯階段轉換中的青年常常是很脆弱的。他們不是法定的弱勢群體，也沒有專門為他們提供協助的社福團體與措施。但經濟負擔能力不足、有些還扮演家庭照顧者，這些青年可能會在租屋過程中遇到歧視、被房東排除在外。社宅盟也遇過不少青年求助者，他們為了賺錢購租屋、照顧孩童或老人，在升學與就業發展上都會受到限制。

台灣社會福利總盟副秘書長潘若琳指出，青年發展權是權利概念，但政策需要法律依據才會有穩定的預算支持。有些青年有身心障礙的家人，社區裡卻苦無社福設施支持他們向外就業，另外有些青年願意從事家庭托顧，家裡卻沒有空間可以發展。類似這樣的青年，都不是法令所保護的對象。應當全面盤點相關的需求，以人為本，發展完善的制度與支持系統。

文化大學建築及都市設計學系鄭人豪助理教授談到自己與學生的經驗。有的學生因為無法負擔臺北的生活費而必須離開、卻不見得能在其他地方找到適合自身專業的

工作；相反地，也有家境富足的學生必須接受父母對他人生的所有安排，他們無法自行負擔離家後的生活所需，因此不敢主動跨出舒適圈，發展權同樣可能受限於房租等生活壓力。許多青年不是不努力，即使他在大學教書，也因為高漲的居住成本難以同時負擔房租與孝親費，當然更不敢奢望結婚、生小孩。現在許多青年選擇以時間換取空間，耗費大量的時間通勤工作、接送小孩，而臺北市的人口也持續流失當中。在他近年的研究中，他發現國內政策如同潘若琳所說，缺乏跨部會的共同想像與整合性；公共資源的分配需要重新被討論，不要讓青年一再地放棄選擇的機會。

他也分享了基隆、臺東等地從事地方創生的青年遇到的困境，雖然空屋很多，但青年沒有人脈就是很難租到房子，因為產權結構難以鬆綁。這樣的狀態使年輕人難以留下，而且這樣的現象其實全國都能發現。

OURs都市改革組織秘書長彭揚凱談到近年推動居住政策的經驗，近年OURs關注青年居住議題，發現青年面對居住的龐大不安全感，而這正是居住政策的核心。第一個關鍵是，臺灣社會普遍的價值觀以及實際上的居住經驗都使擁有房屋產權顯得格外重要，擁有產權才能有安全感。第二是國內政策傾向以社會福利的觀點看待相對弱勢的青年群體，但社會投資的觀點也應當同時引入，要讓青年勇於冒險、創新，並保障他們在不順利的時候能有支持系統。此外，國內現行福利政策大多以戶籍為準，但許多租屋族的戶籍地與他們的住處不同，自然難以申請托嬰等社會福利制度。研究員詹竣傑則回應，許多青年對居住議題缺乏認識與想像，他期待能夠有更多政策讓青年從自身生活經驗進一步發想、探討對居住的想像。

## 居住新形式分享

下半場，針對現今居住困境中，新居住型態實驗的分享與討論。社會住宅青創戶輔導團隊愷飯的洪愷伶與吳曉平分享他們住進社宅的經驗，雖然社宅的租金仍偏高，卻一定程度地提供青年喘息的餘裕。洪愷伶勉強存了購屋的頭期款，同時能思考其他的人生規劃。不過社會住宅的數量不足，有需求的人也不見得能夠符合申請資格，他認為這樣的運氣不是人人都能有，既然以社會住宅的形式調整租屋市場，那麼社會住宅定位為「購屋前」過渡期也是相當矛盾。

作為社宅的青創戶，在多元混居的社宅裡可以看見多樣的人。青創戶不是社福機構，卻是許多社區弱勢尋求幫助的對象。吳曉平藉由社區活動接觸弱勢，他發現弱勢的面向很多，有些人不在社會安全網的照顧範圍。他也感慨社福機構的分工缺乏整合性，加上政策與預算限制，能為弱勢提供的協助有限。他期望可以藉由工作坊等模式，從更宏觀的角度整合資源與弱勢戶。一開始他們成為青創戶只是想省房租，但在

這個過程中他們逐漸成為社區工作者，社會住宅與青創戶之間服務與被服務的關係是個正向的循環，青創戶也是社會安全網的環節之一。

臺灣公益責信協會專案經理李仲庭過去在萬華的居住經驗讓他意識到，許多租屋者不論是否因為喜歡該社區而搬進來，他們通常很難被在地接納為本地人，也不會自我認同是社區的成員。即使他們是充滿熱忱地來到社區，這還是會影響到青年的社區參與意願。在討論社區公共事務時，公部門也傾向尋求產權人而非實際居住者的意見與協助，同樣影響著社區的互動關係。另外，許多青年為了降低生活成本，增加了通勤時間，當他們的空閒時間有限，也會使他們社區參與的意願更低。

楓生共居公寓創辦人張詠卿目前在臺中替家中長輩代管出租房屋，他正在實驗合作住宅的形式，不論是硬體或管理都還在多方努力嘗試中，目前長輩則認為可以節稅又不用擔心被查稅似乎是個正確的選擇。現在的共居公寓裡有高齡者、單親母親等弱勢，也有單身者或一般小家庭；這些租客裡，有一半的人抱有共居想像。在完成公共空間的建置後，他將與租客討論共居合約，希望租客之間彼此能有更多的互動。OURs研究員詹竣傑回應，個人的努力容易被消磨掉，他們正努力串聯有共同理念的人們，一起交流、學習。主持人黃麗玲則分享，德國有34%的合作住宅，他們有租客協會、也有專門的法令，以及結合社福團體的服務，房東不必單打獨鬥，租客也清楚知道自己的權利與義務為何。臺灣一面有創新的實驗進行，另一面則推動立法，使新方案更能規模化並提升私人市場，租屋市場正常化。李仲庭與鄭人豪則補充，現有的非典型、創新經驗，都應當被整理起來，建立專門的資料庫以供人參考。

統整相關討論，本次座談會針對青年居住現況提出幾種討論面向：

- 1.應全面盤點青年處境與因應發展權的需求、精準擬定對策。
- 2.以社會投資，而不只是社會福利的觀點看待青年群體。
- 3.盤點並整合社福資源，提供青年支持系統以鼓勵青年積極發展，並投入社區參與及服務，形成正向循環，建立完善社會安全網。
- 4.戶籍地與居住地不同，深深影響青年的社會參與及社會福利等諸多層面。

## 五、政策工作坊

本階段的政策工作坊通過兩個階段執行，首先是進行線上演講，向關注青年及居住議題的一般社會大眾分享本次研究計畫的階段性成果。分享內容包含國內外青年及住宅政策分析以及臺灣青年問卷調查內容。第二階段廣邀相關領域的NGO組織、民間團體以及政府單位等15位專家學者進行分組討論臺灣青年的生涯發展及居住權利。

## （一）演講分享

此階段首先與OURs步入城市系列演講合作，於2022年6月24日進行線上演講，分享本研究計畫之臺灣青年調查與國際政策經驗，藉機與觀眾共同思考臺灣對於青年生涯發展與居住權利可以精進的層面。活動當天視訊參與群眾有50多人。

此次演講內容為住宅與土地商品化日趨嚴重，青年貧窮化也成為全球現象。它使得剛起步的青年難以累積資產，居住的不安定更限制了青年追求人生發展，包括獨立、成家、育兒、創業、遷移、職涯選擇與社會參與等許多可能。本研究除了分享前述問卷調查成果，更透過借鏡日本、韓國、德國、新加坡等各國經驗，看到多樣化的住宅供給與支援政策能轉化青年困境，使國家、社會與社區成為青年發展的後盾。

#2022步入城市講座02

# 居住、夢想、生涯發展： 臺灣青年調查與國際政策經驗

時間 | 06/24 (五) 19:00 - 21:00      主持人

報名 | 線上報名，名額有限!       彭揚凱  
OURs都市改革組織秘書長

地點 | Google Meet視訊會議室      演講人  
(報名後將於6/23寄送連結)

主辦單位：國家人權委員會  
承辦單位：國立臺灣大學建築與城鄉研究所  
協辦單位：OURs都市改革組織

 黃麗玲  
臺灣大學建築與城鄉研究所副教授

研究團隊      劉恩英 (臺大城鄉所博士候選人)  
朱穎凡、菅沼毅、曾柔慈 (臺大城鄉所碩士生)

圖5-5 演講活動海報

資料來源：OURs專業者都市改革組織設計

## （二）專家學者政策工作坊

在本次工作坊中，研究團隊將青年的居住連結到兩公約中的相關權利所提出的「居住安定優先 (Housing First)」的概念架構。亦即以居住安定作為解決青年多重問題

的切入點，並檢視日本、韓國、新加坡與德國之政策經驗。研究團隊繼而以座談、問卷調查與深度訪談等方式，描繪出臺灣青年現況。在前述基礎上，本活動邀請政府機關代表與民間團體進行工作坊，為相關青年政策提出建議。

本次與會人員包括：臺灣社會福利總盟秘書長孫一信、教育部青年發展署國會新聞及綜合小組專門委員蔡君蘋、托育政策催生聯盟發言人黃喬鈴、內政部營建署國民住宅組科長蘇玉峰、財團法人青平台基金會民主治理學院研究專員江子言、東明社宅青創戶賴婷姿、臺灣勞工陣線研究部主任洪敬舒、教育部青年發展署公共參與組副組長趙由靖、財團法人青平台基金會民主治理學院研究員李芳瑾、教育部青年發展署生涯發展組科員吳勇銳、新北市城鄉發展局副總工程司黃永盛、臺灣學生聯合會副秘書長蔡一愷、內政部營建署國民住宅組周韋丞以及OURs都市改革組織彭揚凱秘書長及其研究團隊共同參與。

活動分上下兩場進行，上半場進行分組討論，下半場為綜合討論。討論議題為兩個主軸。第一個議題是我們如何定位青年的發展權，它是社會投資、社會福利、抑或經濟政策的一環？在此定位下的政策應有甚麼特點為何。第二個議題是，是否同意以Housing First的取向來處理臺灣年輕人的發展困境，理由為何。最後探討多樣化住宅供應（如包租代管、社會住宅、合作住宅、閒置國有房舍活化等）的模式如何有助於各團體的訴求。

### **青年發展權與臺灣青年發展的特性**

就青年發展權的內涵，與會者先抒發己見，也描繪了臺灣的青年發展的特性。在發展權的討論上，許多代表從經濟獨立、自主發展、身心健康等課題著手。臺灣學生聯合會副秘書長蔡一愷指出，由於青年發展權在早期受到來自原生家庭的壓抑，因此應該在青年的求學時期或是職涯選擇階段，有更高層次的規劃。相關的討論在大學端很缺乏，但進到社會再討論已經太晚了，會碰到很多社會壓力。在大學生這個身心狀況不是很穩定的階段，如何從學校銜接到就業階段，很需要社會與政策的支持。青年的發展定位的話，可以從上述三者（社會福利、社會投資、或經濟政策等）來看，快速進入政策全面的討論。

都市改革組織秘書長彭揚凱指出臺灣獨特的現象，就是青年的獨立性較低。在本研究的青年問卷調查裡面，有30%受訪者是和爸媽住，50%是租房子。因此我們需要關注政策如何支援年輕人有更高的獨立和流動的可能。相較日本案例，上班族自己租屋其實不會是一個很大的問題。

托育政策催生聯盟發言人黃喬鈴則提醒在獨立性上，呈現了男女性別的差異。她認為，臺灣青年的特徵是進入婚姻與育兒階段，兩性角色開始有很大的差別：女性期待或被迫辭職照顧小孩、男性的經濟壓力則變大，居住議題壓力往往會落在男性身上。如果照本研究的定義，青年的特性是一個從依賴到獨立自主成人的階段，但現實中可以看到，許多女性進入婚姻，失去經濟自主能力，轉而需要依賴他人。臺灣女性勞動參與率都有九成，但到30歲就開始一路下降。北歐、瑞典則是隨著年齡增長有提高的勞動參與率。所以對托盟來說，支持青年就業有經濟自主能力才能做其他的事情。例如，公托可以讓女性過往無酬的家庭勞動成為有薪的勞動，支持家庭雙薪，也創造就業機會。

財團法人青平台基金會民主治理學院江子言研究專員也呼應了上述勞動市場的性別差異。他補充，臺灣的文化期望女性照顧家庭，但女性在之後重返職場，則有一定的障礙，包括有更多年輕的勞動力競爭、離開職場太久已經脫節、孩子有狀況女性必須做為主要照顧者等），使已婚女性多只能從事勞力密集產業。此外，他以自身經驗指出，做為一個文組畢業、接近婚育年齡的男性，住在雙北，經濟壓力很大，也完全放棄育兒。目前居住負擔約為收入的一半，但因為有家庭資產而無法申請社宅。環視同儕，有育兒規畫的則多因留在家鄉有原生家庭支持、或者是經濟水平較高。

面對上述婦女擔負家庭照護的重擔，以及在一些情況下青年由於成為家中身障者的照顧者而變成脆弱群體的一分子，臺灣社會福利總盟秘書長孫一信指出，青年做為照顧者，需要社福設施支援。政府應強化社區照顧來減低青年做為家庭照顧者的壓力。國家也應由社會投資角度來看待青年發展的課題。目前在相關弱勢福利政策上，沒有特別對青年的措施，但還是需要有方案應對。

新北市城鄉發展局副總工程司黃永盛認為，居住問題壓縮了青年很多面向的發展。排序的話，青年發展權與資產或居住等都有關，若選擇從社會福利或社會投資看青年發展課題，應是各一半一半。政府要關心給青年什麼樣的資源，有一部分的青年則需要被扶植。

另一方面他也指出，必須要以創新政策回應青年需求，因為青年的想法多元、具有挑戰能力，也能夠接受新的訊息。政府可透過多樣化的住宅供給對應青年新的文化需求。例如新北的社會住宅以新模式來處理年輕人的需求。和臺北市競爭，新北市政府主要是營造一個應對年輕人的需求的環境，不要讓新北變成臥房城市，因為這代表青年不認同這個環境。透過 share house 的型態，也可以讓青年在居住上有機會接觸多

樣文化，例如透過與外國人共居有異文化的接觸等。新北市政府嘗試著改變居住文化，提升年輕人對社會住宅的認知。

黃副總工程司也指出青年的流動特性，因此新北社會住宅選址多是在捷運周邊，也增加對一房型的供應，因為需求量大。目前招租率(此處指中簽率)最低有2%，最高25%，這跟基地目前的交通條件有關。

關於青年的流動與居住課題，臺灣勞工陣線研究部主任洪敬舒也提到，人因勞動而移動在未來將很頻繁，被買房框住可能會失去更好的就業選擇。他認為，由國家提供住宅的興建成本自然較高，相較居住弱勢者，青年在居住選擇上會更適合租屋，因為在工作地點變化時，租屋會有更大的遷移便利性，而且租屋的空間配置、房間數及區位，也比社會住宅提供更多的彈性及選擇。租屋市場的多元性應該可以和青年發展有更好的配合，他認為對青年來說，最上位的議題是如何讓青年有更穩定的生涯發展，提高就業所得收入。青年的住宅議題應該妥善運用臺灣租屋市場，透過制度政策提升租屋者所需要的保障與穩定，再同步解決居住支出面的成本問題。

洪主任強調，社會住宅是很重要的系統，但在數量極為有限的前提下，應先提供給中高齡、單親母親、身心障礙者等被市場排除的社會邊緣群體，因為這些族群在租屋市場往往缺乏選擇的權利。他建議，社會住宅的選址現在都是公有地，所以興建社會住宅應多多思考區位與需求的搭配，便利小孩通學、老年人醫療等需求。選址規劃可以根據族群需求在名額上提供更多彈性，像學區附近可以有較多的學齡子女家庭名額，醫院附近可以分配給較高齡需求者。

在流動性的討論上，內政部營建署國民住宅組研究員周韋丞也認為年輕人追求多元職涯發展，不希望被房子綁住。例如期待疫情結束去國外玩、生活。因此，青年的階段不一定想要落地生根。透過強化租屋政策，提供流動性也是很重要的面向。

在第一階段的發展權與青年政策定位的討論上，東明社宅青創戶賴婷姿認為，青年政策應有靈活性，因為青年的身分和生涯發展都在不斷的轉變。政策上需要定性定量嚴謹的架構。財團法人青平台基金會民主治理學院研究員李芳瑾與江子言建議，將青年發展權定位在一個整體的面向去思考。可從住宅優先 (Housing First) 的角度去提升居住權，回應五大公約。另一方面，青年的心理健康也是目前青年很有興趣討論的主題，青平台也在研議相關活動。但是因為心理健康比較是從個人出發，因此還在思考如何將此議題連結社會政策的視角。

而工作坊主持人整合相關討論，將青年發展權的內容歸納為下列相關面向：

1. 身心健康
2. 獨立自由
3. 尊嚴勞動 (decent job)
4. 可負擔住宅(affordable housing)
5. 成家育兒
6. 性別平等
7. 文化發展
8. 流動力(mobility)
9. 政治與社會參與

### 青年署、營建署與地方政府之相關政策與評論

教育部青年發展署有三位代表參與我們的工作坊，分別是國會新聞及綜合小組專門委員蔡君蘋、公共參與組副組長趙由靖，以及生涯發展組科員吳勇銳。代表指出目前青年署的業務與本研究案以齒輪圖表現出的面向相似。也為本小組說明了任務的演進。

青年署政策對象以18~35歲的青年為主。署內主要分為公共參與、生涯發展、國際參與等三個組。生涯組的業務內涵包括就業與創業。公共參與組則推動青年的政治與社會參與等，如學生會、公共住宅青創戶、勞陣等組織或民間團體都是公共參與組的合作對象。也透過 Let' s Talk 的企劃，了解青年關注的主題，如地方創生，勞動條件等，由青年組隊提案。也有進行社區參與行動計畫，用前瞻預算和縣市政府合作，找到自己的區域可以被活化的地方，讓年輕人做 co-working space。也有包括心靈建康和居住議題。例如去年（2021）就以心靈健康為主題，鼓勵學校、工作者等三個人組隊，由業師協助訂定主題，但是今年由於疫情沒辦法辦實體活動。

國際組的話則是提升國際交流。有國際志工方案等，但因疫情而方案縮減，此外青年署也支持青年的國際壯遊、服務學習和實習等。生涯組針對學生進行的職涯輔導，從大一就開始進行。青年署在職涯發展上投入很多資源，大學每個年級做的面向不同，進行技術上的實習。大學生到畢業五年內的創業也有青年署的計畫支持，如Ustart。此外，勞動部其實也有投資青年的計畫，有48項計畫支持青年的就業。

青年署代表也指出，青年議題涵蓋多個政府部門。青年署公參組的重點是公共參與、地方創生、自我生涯發展、發聲活動等面向，著重回應當前重要的青年議題。目

前因應政策轉型，地方創生從服務性質轉為落地生根發展。青年署的策略比較不是社會福利，而是投資青年尋找方向。居住方面則多是內政部營建署的業務。

青年署代表也提到機關改制的影響：早期的青輔會曾提出青年政策白皮書，其實是一個跨部會的工作部門。後來雖然在2013年有青年發展政策綱領，但是未實施。過去青輔會是比較能夠執行跨部會政策，目前青年署是教育部所屬，以人才培力為主，工作取向偏向蒐集民間意見再交由各部會參考。

內政部營建署代表國民住宅組科長蘇玉峰指出，樂意看到有此租購屋的研究，但困難在於青年群體與一般政策所認知的弱勢不太符合，這容易造成議題收斂與政策研擬的障礙。目前住宅政策目標是減少住戶生活成本，輔導入住者盡快進入都會生活模式、強化生產力，從此觀點回應青年發展權則比較接近經濟發展權。而社宅則在居住與社福上，作為節點，強化都會功能。

原來中央政府的社會住宅目標從設計、發包到建設完成原預定在113年會有20萬戶，但目前看來最多也僅能提供10萬戶新建社宅，對青年的需求來說還是不足。營建署在研擬社宅時，也調查過房價所得比，了解到按平均所得計算一個家戶要15年才可以買到住宅。這對比有些有錢人可以一天交手兩三筆的房子的現象、高房價造成社會價值的落差，會讓年輕人產生不婚不生的想法，導致少子化的現象。但住宅法規定的弱勢類別中，由於青年的市場能力比較強而沒被納入。在目前的住宅政策的三大系統中，租金補貼是一次性的，市場健全化卻很難一次抵達。租金補貼其實是對青年自由度最高的政策。今年（2022）有更多的租金補貼，可以照顧到不具有弱勢身分的青年

台灣社會福利總盟秘書長孫一信認為，青年署以18-35歲為主，但這個年齡區間裡會發生很多人生階段的轉換、需求不同，建議應更多元的探討青年的需求。此外，由於住宅法的十二類弱勢對象沒有包含青年，目前與青年住宅權相關的政策都是計畫型而非法律規範的協助對象。社福政策主要照顧兒、少、婦、老、殘、原民，對於青年只有間接、沒有特別的協助，這使得青年在社福身分尚難以歸類，必須兼有其他弱勢身分才能被包含。但青年有往上照顧長輩，往下照顧小孩的角色；對國家而言，青年則是國家生產力的核心。不過政府既往的青年住宅專案，著眼處依然是所有權。民進黨上任後對青年的住宅相關政策則提出社會住宅還有租屋補助。租屋的部分35歲以下未婚加碼1.2倍，有小孩再加碼。現在的租屋補助內容有比較考慮到青年的需求。

孫秘書長也指出，學生住頂樓加蓋、學校宿舍品質差等問題嚴重，然而教育部執行宿舍品質提升計畫成效不佳。目前政策以弱勢學生的租屋補助為主，但達標率不到

五成。鼓勵新建宿舍等政策幾乎沒有成效。目前有某私校承租整棟國宅作為宿舍，這或許是將來可以推動的方向。同時這應不是從學校，而是以地方政府主導的政策。由地方政府承租國宅或閒置空間，作為學生宿舍會年輕人的中繼住宅、社會住宅等，且在學生剛畢業的時候能夠續住，以處理生涯階段轉換問題。另外，對青年的住宅多元供給，也必須考慮青年的多元需求，包含居住區域、類型、停車問題。

在租屋課題上，他則指出臺灣的租屋市場雖然蓬勃，卻缺乏足夠的法令規範，因而衍伸許多問題。例如，雖然契約裡面有應記載與不得記載的約定事項，許多租屋族仍會遇到違反規定的房東。租屋市場應該要更透明化。近期政府將提高租屋補助，從舊版住宅補貼方案每年的57億元，提高至300億元總經費，補貼戶數也將從12萬戶，提升補貼戶數至50萬戶<sup>107</sup>。可以觀察這個50萬戶租補帶來的效果。

但是僅以租屋政策，能否回應高房價的課題？財團法人青平台基金會民主治理學院江子言研究專員認為，目前在所有主流政策是不太敢談打房的，還沒真的進到討論範疇。另一方面，包租代管與社宅的整體需求非常大，但是並沒有抑制房地產價格上揚。

## 租世代與相關政策

都市改革組織秘書長彭揚凱歸納，與會者普遍認同租屋很重要，比購屋還要貼近青年需求，因此針對青年居住政策，應從改善租屋市場著手，其中主要有學生宿舍與租屋黑市的問題需要解決。與會者大多同意，社宅與多元供給不只能夠保障青年居住權，也有助於青年的各項社會發展權利，社宅中的福利設施也能夠減輕青年做為照顧者的負擔，但是它目前的問題主要是數量太少。而從勞陣的觀點應該優先提供給有需要的社會群體。托育政策催生聯盟認為，社宅有其貢獻，但該組織會強調政策提供托育、工作機會的優先性。此外，東明社宅青創戶賴婷姿則從經驗看到，社宅因為量少，訂有租期六年限制。這造成的困擾是，社宅中有小孩的家庭因為需要考量學區，提早因應。但社宅中的青創戶一方面還在摸索、發展社宅中的居住模式，同時又也必須思考去留的問題，這形成一種矛盾的狀態。

面對購屋與租屋的困難，與會者也談到面對住宅困境，能否從文化與社會調適面向著手？例如可以思考，青年要以離家為目標嗎？為什麼一定要有自有住宅？友善的政策可以慢慢轉變這些概念。這也引起小組討論家人共住在一個居住單元或是鄰近社區的優點，以及如何多世代共居如何保持距離與尊重的課題。

<sup>107</sup> 內政部（2022年3月31日）。租金補貼政策大躍進：「300億元中央擴大租金補貼專案」將於7月開放申請。 [https://www.moi.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=4&s=260145](https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=260145)

本計劃案主持人黃麗玲回應，在我們的報告中，可以看到新加坡的案例也是一種調適的方法，在組屋的資源不足之處，引入三代同堂的家庭網絡與資源來協助年輕人，使青銀共居可以相互照護。只是像LGBT群體很難在星國的模式下被照顧到。而在我們的主流文化裡，家長經常支付頭期款協助子女購屋。這是否也意味著臺灣青年自我獨立的時間點就比別的國家來得晚？另一方面，從我們的青年故事徵集中，也看到一些本研究原先忽略的面向。路如我們原來以為原生家庭在居住資源上比較優勢的，其子女的生涯發展選擇也多，但其實不一定。在我們的問卷與訪談中可以看到，有些年輕人的困擾是，接受了家長的協助，彷彿就與原生家庭產生隱形契約，也一樣難以獨立。

## 勞動政策

在本次工作坊有一個新進展，即是透過與會者的討論，連結了居住問題與青年的勞動問題。這也有利於我們進一步修正研究架構、提出政策建議。

托育政策催生聯盟發言人黃喬鈴認為，已婚女性的社會發展權利往往被育兒和照顧者的角色所限制。另一方面，在高房價低薪資的狀況下，男性也負擔了更大的經濟壓力。政策應透過公共托育服務，支持青年就業，尤其支持女性不因婚育而中斷就業。

臺灣勞工陣線研究部主任洪敬舒指出，臺灣高度的不穩定及非典化就業、22k政策造成的低薪、學貸等加成的壓力，使得年輕人在居住選擇上被迫向廉價的方向移動。過去認為青年在大學畢業之後就會進入職場，開始追求生活與發展，但是現實中的青年就業市場卻不見得樂觀，時時充滿變數。雖然工資成長這幾年有一定的效果，但所得再怎麼提升還是跟不上物價，也就造成居住的可負擔能力被壓縮的狀況。因此若能增加所得，便可同步提昇居住水準，所以站在勞陣的立場會更加關注所得提升，在高度市場化的社會，政府應該以社會投資的思維，促進青年的就業與居住支持。

另一方面，勞陣認為國家在住宅提供上，理應在有限的資源中針對居住政策妥適的規劃住宅公共化，協助家庭降低居住成本。高所得者的居住需求自然不需要政府介入，中所得者可以透過職場發展提升收入，改善居住水準，而低所得族群或者租屋弱勢族群，就會需要有效的租金補貼政策或是更多社會住宅數量的支持。

台灣社會福利總盟孫一信秘書長也贊同 Housing First 要與尊嚴工作的訴求 (Decent Job) 連動。其次，財務金融相關措施也可能扮演一定的角色。例如所得稅法（扣除額）的改革等，或許可以對青年的負擔有所幫助。

## 住宅優先 (Housing First) 與尊嚴工作 (Decent Job) 的關聯

研究員李芳瑾則對於從住宅優先 (Housing First) 處理青年議題有些疑義，而質疑臺灣的青年會覺得發展住屋是首要解決的問題嗎？還是找工作是首要問題？因為相對來說，單親家庭和老年人比年輕人需要更多的住屋選擇。教育部青年發展署代表也認為，通常就業是青年的優先考量。青年通常會都先想工作議題，想要發展的面向會優先於住宅。另一方面，如果我們從社會投資或社會福利來看青年發展權的內容，這會有甚麼差異？

臺灣學生聯合會副秘書長蔡一愷認為，穩定居住很重要。臺北租屋成本高，佔所得太高比例，而衍生了躺平族、精緻窮等現象。在處理結構性問題的時候，所得可以排第一。政策如何有效提高年輕人的薪資，需要各界儘速討論。但是從實際面來看比起興建社宅或增加租金補貼，要政府提升薪資是更加困難的事。

青平台代表小結，住宅是青年的個人問題，也是社會問題，就目前政策可能會變成片面指標，但應該要有更全面的政策。青平台認同居住很重要但不一定是第一條件。基本上同意住宅優先的觀點。另一方面，青年關注工作的薪資所得。若政府有心在住宅多做什麼，相較起提高薪資，住宅面可以更快的看到效益。

OURs都市改革組織秘書長彭揚凱回應，從社福體系談住宅優先，會涉及環環相扣的許多政策。但他強調這裡談住宅優先的內涵，是在講居住的多元，不是購屋。也包含有居住的安全感，也許是就業。彭揚凱建議，討論青年的住宅優先課題，可從改變買不起租不好的現象開始。

與會者逐漸有共識：政策如何抗衡住宅商品化是重要課題。另一方面，薪資的保障同樣很重要。然而政策如何從社會投資、社會福利、或社會經濟的角度來照顧青年的發展權？

臺灣勞工陣線研究部主任洪敬舒認為青年居住問題必須從所得談起。現在青年就業非典化、由於學貸的關係，負債年齡提前，青年一進入就業市場薪資不高又有負債，能投入居住的成本被壓縮、選擇更有限、品質較低。勞動政策上，連帶著居住問題，如何讓青年所得提升是關鍵。居住與勞動的連帶包含幾個重點：1.促進多元化的職

業發展政策，促進所得的提升。2.透過服務和支出的公共化，降低居住成本。比如托嬰托幼等。3. 處理租屋比新建住宅更重要。政府的青年的住宅政策應關注租屋所提供的彈性，而社會住宅應更注重區位和弱勢群體。

托育政策催生聯盟黃喬鈴發言人同意住宅優先 (Housing first) 等多元居住方案來支持青年的觀點。但強調，若要討論發展權（獨立自主），托盟還是會強調透過公共托育服務支持就業，讓青年擁有經濟自主能力，尤其進入婚育的女性缺乏支持，因此公托（包含小孩與老人）服務很重要，且服務必須兼顧平價、優質、普及、非營利。因此就此議題而言，托盟支持透過政策支持青年勞動，進而有能力再做其他事情，包括租屋、購屋、養育子女等。

東明公宅的青創戶賴婷姿也有類似的看法，社宅中有托老、托幼等多元社福設施，可以幫助年輕人。但是，雙北雖然有許多社宅，生活成本也高。所以對年輕人來說，政策可能同時需要處理住宅以及低薪資低、高生活成本等問題。

新北市城鄉發展局副總工程司黃永盛也贊同，解決年輕人的居住問題，應與所得問題兩手並進。他強調，蓋房子只是一種手段，針對年輕人需要多元手段，滾動式更新。以年輕人角度來看的話，老一輩比較不注重居住文化，而是談房產價值。所以新北市府也在嘗試不一樣的居住形式。

內政部營建署國民住宅組科長蘇玉峰則表示，不反對針對青年的居住問題提出居住優先的呼籲，但政策定位設計需要更準確。青年群體多樣化需要在政策上反映出來。他補充說明：住宅去除商品化非常困難，因為臺灣的住宅自有率非常高，而且看漲比率高。這造成國民手上有錢，優先選擇就是買房投資。而住宅優先 (Housing First) 放在年輕族群會造成政策定位問題，例如政策要提供協助的弱勢青年條件到底指什麼，是所得高低還是住宅市場能力（例如帶著老人或小孩的單親）等？住宅穩定型態也需定義，例如指的是結婚生子或是其他的多元共居？政策協助的目標又是甚麼？等議題。

與會者最後討論了住宅優先 (Housing First) 與尊嚴工作 (Decent Job) 如何連結的課題。例如在日本，許多公司對員工提供員工宿舍，或是幾乎全額的通勤津貼，建議勞動部應該納入考量。與會者也延伸到更進步的國際政策實驗，例如執行無條件基本收入 (Unconditional Basic Income, UBI) 的可能性。

## 六、小結

我們首次的座談會參與者為青年代表，主要是在校生，但也包括了剛畢業的青年。除了反映他們在學校作為自治團體代表的觀點外，在討論中也融入了青年們自身的真實居住經驗。他們提出了對於宿舍管理與發展的建議。甚至提出了由地方政府與校方共同運用公有地、開發青年住宅的提案。或是利用閒置空間改建，提供學生宿舍，也達到活化空間或是都市再生的作用。代表們也對地方創生進行討論，期望此一政策能夠結合住宅資源（社會住宅、公有房舍整修活化、租金補貼等）的提供，協助青年返鄉或迴游。具體的政策建議呈現在本章第一節。我們也在這場活動中，探討了目前因為租屋市場缺乏管理，租客權利未受保障，導致難以落籍的現象，以及對於青年的政治與社會權力的影響。這個議題在相關政策上應受到更多的關注。

第一次的座談會，也為後來的問卷設計提供了方向。而本研究的問卷調查，可以說是臺灣針對青年租購屋困境與生涯發展的關聯首次進行的相關研究。從五百多份回收的有效問卷中，我們從統計中獲得一些重要發現，包括：臺灣青年在居住的不可負擔性，已經對學生與年輕人造成身心發展的壓力。為了減少開支而付出的代價是居住品質以及長距離的通勤。也影響了生兒育女的意願。由於都會中的居住成本太高，臺灣的青年也出現被地方所綁住 (fixed) 的現象。或是為減低負擔而與家人同住，延後青年獨立的年齡。而青年普遍需要在住宅支出以及其他花費中做出謹慎選擇，導致生涯發展的選項變得保守。購屋不再是構築新生活的美好起點，而是龐大的壓力來源，並為此選擇更多的工作、犧牲休閒與其他自我發展的時間等。因為住宅負擔太大，都會地區已不再是好的生活品質的同義字。代之的是對於其他區域可能提供的較可負擔性、多樣居住形式與文化的期望與探索。問卷也反映了租世代中，青年租屋面臨的問題，包括租屋黑市現象帶來的不安全感。此外，本問卷中有超過三分之一的填答者對政府提供的社會住宅或租屋補貼等措施有關注但無法申請，其原因包括「（與房東的）租約禁止申請」、「不夠法律上的窮以至於無法申請任何補助」，這反映了相關政策仍有其不足。

針對十名問卷填答者所追加的深度訪談，則讓我們看到更細緻的面向。例如，獲得父母協助購屋或提供店面的青年，雖然有贏在起跑點的感覺，但是也感覺到這個依賴性帶來的限制。我們也看到青年弱勢者的一些成因，包括單親、照顧家中年長者或障礙者等。如果社區與國家能夠提供較好的社福方案，能夠有助於減低照顧者的負擔。無法申請租屋補貼的原因包含住宅型態（非正式住宅）、房東對障礙者與年長者的歧視、房東不想長租等。此外，新的居住形式如社會住宅已經獲得年輕人的青睞，但是在供應數量以及居住年限上，尚無法滿足青年需求。

第二次的政策座談會，與會者包括專家學者、NGO與相關政府單位代表。我們對於教育部青年署、內政部營建署的相關政策進行了意見交流。民間團體的代表們則提醒，從薪資與住宅的可負擔能力來看，青年的勞動政策應該加入相關的光譜中。因此我們修正了原先的住宅優先 (Housing First) 的觀點，而是以住宅優先與尊嚴工作 (Decent Job) 雙線並進的論述，提出我們解決青年租購屋困境的建議。與會者並從經濟政策、社會投資與社會福利等觀點，檢討解決之道。透過了與會者對本研究資料的詮釋與交流，我們總結租購屋困境所影響的青年發展權的面向包括：

1. 身心健康；
2. 獨立自由；
3. 尊嚴勞動 (decent job)；
4. 可負擔住宅 (affordable housing)；
5. 成家育兒；
6. 性別平等；
7. 文化發展；
8. 流動力 (mobility)；
9. 政治與社會參與等。

最後，本研究也發現以青年為對象的住宅統計與具有規模的調查均十分缺乏。多數資料都是在反映特殊問題時，如租屋處大火、黑心房東等社會事件時，由媒體所做的調查報導。我們建議，應透過對青年群體定期的居住調查與研究，釐清現狀與問題。使其能作為提供法令與政策改進的基礎文件，進而提昇居住人權，帶動青年其他的發展權利。



## 第陸章 國際經驗

在第貳章我們看到國際相關組織對於青年政策的年齡定義，然而在亞洲的狀況有些不同。一般來說，亞洲國家的家庭凝聚力較強，家庭成員的財產共有與繼承現象也比西方國家更為明顯。青年不僅離家獨立的時間較晚，近年又由於高等教育的普遍擴張，就學時間拉長，成家的時間也更為推遲。另一方面，由於經濟朝向低成長，亞洲青年在就學就業、經濟獨立、工作上也面臨漸增加的壓力，亟需政府政策的介入。在本章節中，我們將引介日本、韓國、新加坡與德國的經驗，分析各國的青年發展與居住問題的概況。我們著重於住宅負擔率、居住穩定、租客保護等居住權利與青年發展之間的關係。我們也將借鏡國際經驗，分析其核心價值與政策經驗，提供作為國內政策架構的參考。

### 一、日本青年發展概況與問題

在日本，國內的經濟變動和社會變化與人們的生活息息相關。特別是在經歷戰後修復期，日本經濟出現高度成長，社會進入到安定發展的階段，使得人們的生活水平得到大幅的提升。在經濟和社會發展的不同階段，也出現多個具有代表性的青年世代。

例如，曾作為日本社會運動主體的「團塊世代」（団塊世代）；對世事無力量、無關心、無責任的「三無世代」（三ナシ世代）；沈浸於亞文化的「新人類世代」（新人類世代）和同時期享受經濟發展而不愁吃穿的「泡沫世代」（バブル世代）等（マイナビ進学編集部，2015）。

在1990年代初的泡沫經濟過後，長期的經濟發展停滯對日本國內的雇用市場以及住宅議題等的影響逐漸顯現出來。在經濟危機下，日本的雇用環境變得不穩定，青年族群也逐漸無法負擔購房時的房屋貸款等壓力，因而出現了現代社會中所謂的「租賃世代」（賃貸世代，Generation Rent）、「家裡蹲世代」（親の家世代，Generation Stay at Home）以及「房東世代」（家主世代，Generation Landlord）等的說法（平山洋介，2017）。2002年在主張學習降載的日本教育制度改革下，「寬鬆世代」以及之後的「脫寬鬆世代」也成為了日本青年族群的代名詞之一。

近年，以青年非勞動人口的「尼特族」（ニート，Neet）和「繭居族」（Cocooning）為代表，「Z世代」（Digital Natives）和COVID-19疫情下的新「三無世代」等的出現，也引發社會與國家對教育和福祉議題上的關注。

表6-1 日本各時期青年代表性名詞

出生年代	代表性名詞	特徵
1947-1949	團塊世代 ( 団塊世代 )	社會運動的主體
1950-1964	三無世代 ( 三ナシ世代 )	無力量無關心無責任
1961-1970	新人類世代 ( 新人類世代 )	沈溺於亞文化
1965-1969	泡沫世代 ( バブル世代 )	經濟與生活相對充裕
1996-2015	Z世代 ( Digital Natives )	從學生時代接觸IT產品
平成	租賃世代 ( 賃貸世代/Generation Rent )	依賴租賃房屋維生
平成	家裡蹲世代 ( 親の家世代/Generation Stay at Home )	寄生於父母家中
平成	房東世代 ( 家主世代/Generation Landlord )	家裡持複數房產
平成	尼特族 ( ニート/Neet )	無工作及就學意願
平成	繭居族 ( 引きこもり/Cocooning )	由於多種因素而不出門
令和	新・三無世代 ( 三無世代 )	無移動無需求無僱傭

資料來源：本團隊整理

上述用來指稱青年在不同時期所呈現的代表性特徵，不僅反映了經濟發展所帶來的變化，也包含了在政治、教育、社會福祉以及個人觀念等的變遷。值得注意的是，平成年代以來，這些描述青年人狀況的用語，越來越與房產與經濟狀況為核心，連結其他的青年發展狀況。本部分將在日本國土交通省和總務省的國勢調查資料基礎上，以平山洋介和清水冬樹等學者的研究為參考，探討日本青年族群與住宅之間的關係。並在此階段先以青年單親母親的地緣性生活為例進行分析，呈現日本的青年議題中特殊性以及政策的處理模式，作為與臺灣狀況的對照。

### (一) 日本青年與住宅發展關係

首先從日本的青年族群的定義來看，其在日本的用語為「若者」，源自於鎌倉時代。日本也同樣存在「青年」一詞，是出現在明治時期，由小崎弘道對「Young men」的翻譯<sup>108</sup>。但現在一般叫做「若年層」，多數的組織團體將年輕人族群的年齡定義在15-39歲左右。他們作為社會生產中不可缺失的一部分，在日本的戰後的雇用環境和居住政策的變化下卻歷經了跌宕起伏。

<sup>108</sup> 東京YMCA (2016年)。「青年」という言葉を生み出したYMCA。  
<https://tokyo.ymca.or.jp/about/history.html>

隨著戰後日本經濟的成長，以及政府積極推進民間的房屋自有化的趨勢下，日本社會中的住宅型態也逐漸從「房屋租賃」向「房屋持有」進行轉變。以同潤會為代表的財團法人，在內務省的扶持下，初期是一個通過房屋建設，來提升住宅環境的具有特定目的的住宅推動組織。然而，在1941年宣布解散。隨後出現的日本住宅公團，在其基礎上，為了在戰後經濟恢復過程中滿足國民的住宅需求，而發展成大規模開發集團住宅的組織團體。在1981年，它進一步與宅地開發公團進行整併成為地域振興整備公團，轉型成為分散都市集中人口和地方開發與城市環境改善為主要目的的機構，擔任興建工業團地及新市鎮建設等任務。

同潤會的發展方向轉變象徵著政府在公團住宅建設模式的策略上的變化。在「房屋持有」的社會發展中，人們開始自己建設房屋或買賣房屋，並逐漸脫離被房東的租賃契約所限制的狀況，「房屋持有」開始朝向「大眾化」發展。通過獲得「自己的家（my home）」，也就是不動產的持有，使住宅作為「物」得以改善，為結婚和養育子女提供安定的環境，意味著成為「立足在持有住宅的民主社會」的成員（Saunders，1990）。房屋的持有對人生的安全保障進行「承諾」，在戰後的日本社會中，房屋成為了一種「社會契約」。這樣的社會背景下，住宅政策的轉變推動了房屋在資本市場中作為商品的發展，經濟危機則更一步催生了由房屋所產生的「階級化」（平山洋介，2017）。

## （二）青年貧困，住宅與流動的關係

日本青年貧困的出現可以追溯到1990泡沫經濟後的整體發展和多重面向的原因。在泡沫經濟後，住宅價格下降，同時期國民所得降低，雖然購屋族群增加，但當時年輕的購屋族群背負高額貸款。UR從公團住宅機構轉向民營，帶動租屋市場價格上漲。在政府的住宅生策上，UR都市再生機構從公團住宅機構向民營的轉變，也帶動了租屋市場價格的上漲。現在隨著少子高齡化日趨嚴重，標準家庭（即核心家庭）減少，日本的單人家戶比例超過總體三成<sup>109</sup>，且仍呈現增長趨勢。與此同時，非正規雇用（臨時契約）增加，尤其是單身女性的臨時契約狀況的增加，導致青年收入出現衰退，對於剛畢業的低收入青年族群而言，居住費用接近收入的一半。在多種社會背景下，青年負擔加重，「極貧青年」出現，也逐漸呈現出如前一小節所述的年輕人停滯在父母身邊的狀況。

「房屋」作為人生保障的意義也被引起重新思考，年輕人世代的房屋持有率逐漸降低。在平山洋介在2014年對日本年收低於200萬日幣的1767名20-39歲的日本青年調

---

<sup>109</sup> 平山洋介（2020年）。「仮住まい」と戦後日本，青土社。

查數據中，顯示三個人中有一人沒有考慮要結婚；在超過八成的人現在所居住的地方為其出身地；三個人中有一人是大學畢業者；失業率達到約四成；正式員工比例僅為百分之八；45%的人靠父母經濟援助維持生活等。這些年輕人相較於普遍的「家庭」、「工作」和「住宅」的生活模式 (life style) 而言，低收入的年輕世代呈現出了未婚率增加、離開家的獨立時間點越來越晚、以及難以安定住宅等主要特徵。隨著歲月的流逝，依賴家庭生活的年輕世代在經濟能力的貧乏以及精神上頹廢的同時，其父母年齡也在不斷增加，家庭內部的負擔不斷變重。年輕人的貧困問題也逐漸從家庭內部反映到社會。貧困讓年輕人在面臨是否離開父母家庭的時候，出現了不同以往的選擇，那就是離開家後成為遊民的擔心。在與父母分居的貧困年輕人調查中，13.5%的年輕人有過遊民經驗，是與父母同居者的三倍。當走出家門踏入社會時，面對高機率的遊民生活的現實，限制了這些年輕人的移動。因而更傾向於寄居在父母家中生活，這便成為年輕人在社會發展中的趨勢。

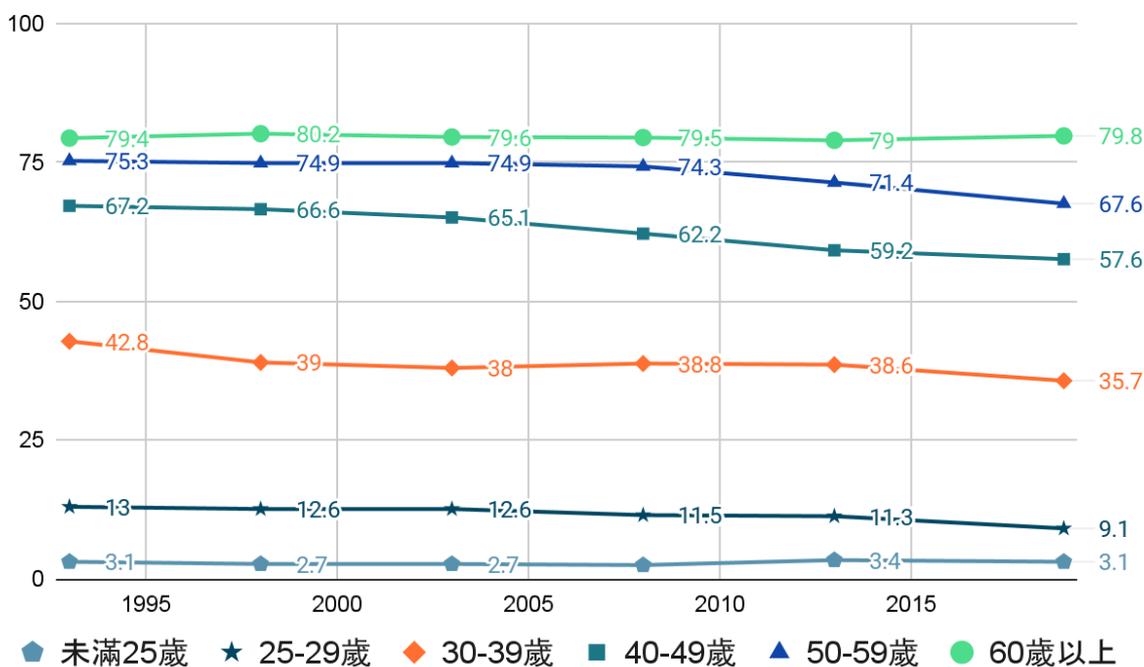


圖6-1 不同年齡層房屋持有率趨勢圖

資料來源：日本總務省「2018（平成30）年住宅、土地統計調查」，本團隊再製

在平山的調查中發現不婚主義等結婚觀念與購房意願下降之間存在相互的影響。其次，日本在1990年前後開始放寬市場雇用機制，使得以臨時工等非正規雇用的比例大幅上升，相較於正規雇用，企業福利降低，也使得年輕人的雇用與收入變的難以穩定。最後則是住宅市場的經濟變化。1980年不動產市場開始泡沫化，通貨膨脹的經濟環境下，收入增加，住宅與土地價格飆漲，使得住宅取得變難。1990年後通貨緊縮的經濟中，住宅與土地價格降低。雖然住房貸款利息持續偏低，但是實際在雇用機制改變的影響下，年輕人收入也在下降。因此，使得年輕人在房屋購買上變的更為困難。

從「租賃世代」到「尼特族」和「繭居族」等名詞的出現，雖然社會與經濟環境的變化具有重要影響，但是從前述的教育政策變動中，可以發現教育環境的改變對青年世代所帶來的影響。與教育相關的因素如校園霸凌和父母的過度溺愛等也帶動著「尼特族」與「繭居族」族群的擴大。

## 日本住宅政策發展

日本政府在二戰後的1950-1955年期間，先後設立了住宅金融公庫，日本住宅公團法以及公營住宅法，被稱為日本住宅政策的三大支柱。三項政策分別應對高中低三個收入階層，在東京的近郊地區大規模興建集合型住宅，以緩解產業發展所帶來的都市人口聚集而導致的住宅危機。特別是住宅金融公庫，在前文所提到的脈絡下，用低利息融資推動國民購屋達到資產儲蓄。這種政策誘使單身者以及低收入者為了進入到社會的潮流中，形成以家庭為核心來努力提升整體的收入來購置房屋。這樣的政策推動帶動民間，從「租賃房屋」向「房屋持有」的發展。1990年後，隨著泡沫經濟的結束，政府的三大住宅支柱政策隨之解體，政府對住宅市場的介入也隨之降低。

在經濟、社會和人口結構的變化背景下，為了應對住宅需求呈現多樣化的傾向。在1966年開始推動的《住宅建設計畫法》，展開以五年為單位的目標制定政策，在2006年更進一步對地方住宅改善、少子化、環境問題、貧困弱勢、地方傳統文化和既有街區再生的六大住宅議題展開預測性的探討。住宅政策在融入未來發展性的探討，便牽涉到青年作為未來社會主體所面臨的問題和需求。戰後日本政府所推動的三項住宅政策曾經作為安全保障網，在不同的時期下發揮了重要作用。

## 民間的居住保障

在日本青年的居住選擇不僅只有住宅政策所提供的居住資源上，分別從就學和就業兩個階段來看，日本青年的居住選擇以及居住保障具有更為完善的民間支援。在大專學生就學階段，居住的選擇主要包括三種。首先是學生宿舍，學生宿舍的管理型態

多元。宿舍除了由學校管理和委託物管公司管理的宿舍之外，還有由學生自治型的宿舍，但這種宿舍需要依靠學生高度的組織管理以及運營的能力。雖然學生自治型宿舍在日本具有較久的發展歷史，但是隨著老舊校舍的更新，學生自治型宿舍也逐漸減少。其次，在一般的房屋租賃市場上，房屋租賃交易大多通過房屋仲介及物管公司進行，其房屋租賃公司狀態除房東和學生外，大多具有第三方公司的介入，居住環境上具有一定保障。當然也存在不法業者，主要以關西地區為主出現將建物的非居住空間，如車庫（車庫有一定的面積限制，但不會被算入容積率）改造成單身住宅謀取利益等情況<sup>110</sup>。然而，在各大學中的全國大學生生活協同組合連合會會有自己合作的租賃業者，不僅對提供一定程度的學生優惠，在第四方的輔導介入，不僅在居住環境上，在搬家以及居住保險等方面具有系統性的協助<sup>111</sup>。最後，也存在民間物管公司或全國大學生生活協同組合連合會直接經營管理的校外學生公寓，形式上有分享房屋、合作社住宅以及一般的套房公寓的等多種選擇。

在日本青年的就業階段，公司通常有一定程度的住宅補貼。補貼內容包含住宅貸款補貼、租屋補貼、社員宅/寮以及搬家補貼等，各個公司每月補助大約在15,000-17,000日幣不等<sup>112</sup>。戰後日本為彌補住宅不足的社會現況，出現以公司為單位，提供法律規定外的住宅補貼福利。<sup>113</sup>根據厚生労働省「令和2年就労条件総合調査2賃金制度」<sup>114</sup>的調查，在職員達到1,000人以上的公司中，有61.7%的公司提供住宅補貼；300-999人的公司有60.9%提供住宅補貼；100-299人的公司54.1%提供住宅補貼；30-99人的公司有43%提供住宅補貼。在調查中也得出根據公司的規模越大，不僅住宅補貼的比例越高，補貼的金額也相對較高，1,000人以上的公司每人補貼金額達到21,300日幣，綜合調查各公司的住宅補貼平均金額為17,800日幣。與此同時，有的公司擁有自己的員工宿舍，在法律上達到一定標準的社員宿舍可以不被計入公司資產，對公司具節稅目的，也促進民間公司在住宅資源上的提供。另外在交通費補貼上，雖然同樣為法定外補貼由企業自行決定補貼程度，但是與住宅手當(補貼)不同的是，在一定的額度內為非課稅對象。然而，近年隨著非正規雇用擴大等因素，企業的住宅補貼逐漸減少。

---

<sup>110</sup> 大和財託（2021年）。違法建築物とはどのような物件ですか？

<https://yamatozaitaku.com/column/realstate-investment20211001-1/>

<sup>111</sup> 全國大學生生活協同組合連合會。<https://www.univcoop.or.jp/parents/teacher.html>

<sup>112</sup> RELO総務人事タイムズ（2021年11月11日）。住宅手当は減少傾向。従業員への支給額の相場と企業が廃止する理由。

<https://www.reloclub.jp/reloetimes/article/13968#:~:text=6%20%E3%81%BE%E3%81%A8%E3%82%81-,%E4%BD%8F%E5%AE%85%E6%89%8B%E5%BD%93%E3%81%A8%E3%81%AF,%E3%81%AA%E3%81%A9%E3%82%92%E8%A3%9C%E5%8A%A9%E3%81%97%E3%81%BE%E3%81%99%E3%80%82>

<sup>113</sup> ハタラクティブ（2022年4月22日）。住宅手当がないと一人暮らしはきつい？支給する企業の割合を確認しよう。<https://hataractive.jp/useful/2829/>

<sup>114</sup> 厚生労働省（2021年）。「令和2年 就労条件総合調査 2 賃金制度」。

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/jikan/syurou/20/dl/gaiyou02.pdf>

在居住成本上，根據日本總務省的2018年的土地統計調查，根據不同及地區在租金上存在一定程度的落差，除東京都和神奈川縣平均每月房租分別達到81,001日幣和68,100日幣外，其他府縣道的月平均租金大致為5萬日幣左右。據此得出日本專用住宅的每月租賃金額為55,695日幣。根據Doda人才服務的數據調查2020年9月-2021年8月的一年間日本青年的收入狀況為：20-29歲的平均年收為341萬日幣，30-39歲為437萬日幣，40-49歲為502萬日幣<sup>115</sup>。另一方面，由日本厚生勞動省主要負責的「生活保護制度」，針對低收入及社會弱勢群體提供最低生活水準的保障。該制度便包含生活費補貼及居住補貼，對於低收入人群，根據實際計算每月所需要的最低生活費，若收入達不到最低生活費的話，政府會補助剩餘不足的費用<sup>116</sup>。在居住生活面上結合地方的發展議題，日本政府鼓勵青年返鄉和新農民的發展，針對18-45歲的人若到地方開始務農，當通過響應審查制度便會提供三年的生活及營運補助，每年最多150萬日幣<sup>117</sup>。

## 弱勢群體的居住支援與空屋活化

即便在這樣的政策及民間機制下，依然有相對弱勢的群體存在，例如前文平山洋介所提到的「極貧青年」、單親母親、高齡人士以及身心障礙者等。在2017年，日本政府提出保障高齡、身心障礙以及年輕人等弱勢群體，以日本憲法第25條中「保障作為社會權之一的生存權，是國家的社會使命。所有的國民都有維持最低限度的健康和生活經營權利。」為依據，設立了《住宅Safety Net法案》（平山洋介，2020）。該法案是源自於2017年啟動的《向需要住房保障者提供租賃住房的促進法的部分修改法》，並且修訂了《租賃住房供應促進法》和《獨立行政機構住房金融支持組織法實施條例》，主要目的是為了低收入者、高齡者、身障者、外國人、單親母親的居住權益，建立避免弱勢被拒絕入住的制度。其對弱勢者中的低收入者定義是根據公共住房法規定的計算方法，個人月收入在158,000日元（約35,000臺幣）以下。

法案主要是以最佳化租賃住宅供給的方式來保障在住宅確保問題上的弱勢群體。操作形式上，首先對不排斥接受特殊群體的房東提供房屋修繕補助及房租補貼，其次，國家通過民間團體為弱勢群體提供居住支援，並積極推動分享住宅（share house）的發展。

<sup>115</sup> doda（2021年12月13日）。日本青年平均年收調查。

<https://doda.jp/guide/heikin/age/#:~:text=2021%E5%B9%B4%E3%81%AE%E5%B9%B4%E4%BB%A3%E5%88%A5,%E5%A4%89%E5%8C%96%E3%81%AA%E3%81%97%E3%81%A8%E3%81%84%E3%81%86%E7%B5%90%E6%9E%9C%E3%81%A7%E3%81%99%E3%80%82>

<sup>116</sup> 厚生勞動省。相談支援や生活保護などの生活支援のご案内。

[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_15468.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_15468.html)

<sup>117</sup> 農林水産省。認定新規就農者制度について。[https://www.maff.go.jp/j/new\\_farmer/nintei\\_syunou.html](https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/nintei_syunou.html)

表6-2 住宅Safety Net 政策概要

對補助房東	Guide Book	對社會團體組織
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 融資</li> <li>● 房屋修繕</li> <li>● 租金補貼等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 資訊綜合整理</li> <li>● 指定應急建議</li> <li>● 相關組織團體介紹等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 向社會團體提供資金援助</li> <li>● 協助社會團體支援弱勢群體</li> <li>● 相關活動補助</li> </ul>

資料來源：本研究計畫整理

在法案推出後，並發行分享房屋指南手冊（Share House Guide Book），以積極推動法案的實行。分享房屋指南手冊中彙整政府政策資源、申請程序、友善住宅的注意要點、實際案例以及其他相關資訊情報五個章節組成，系統性的將政策內容轉化成一般群眾觸手可及的資訊。在指南手冊中更進一步連接到日本的今年高空屋率議題。根據日本國土交通社2021年的統計，日本全國空屋數達876萬棟，占總住宅數14%，且隨著少子高齡化的加重，空屋增加，房屋缺少維護管理的問題也逐漸顯露出來。借此機會，日本政府也積極推動住宅的修繕支援。在房屋修繕上，積極推動無障礙設施、耐震、隔間變更、消防、育兒設備等友善住宅環境的普及和執行。對於符合修繕標準的房屋最高可以達到一戶150萬日圓（約臺幣35萬）的補助。在本章節的日本地方創生政策中也將談及以地方政府和民間企業主導的空間活化形式。

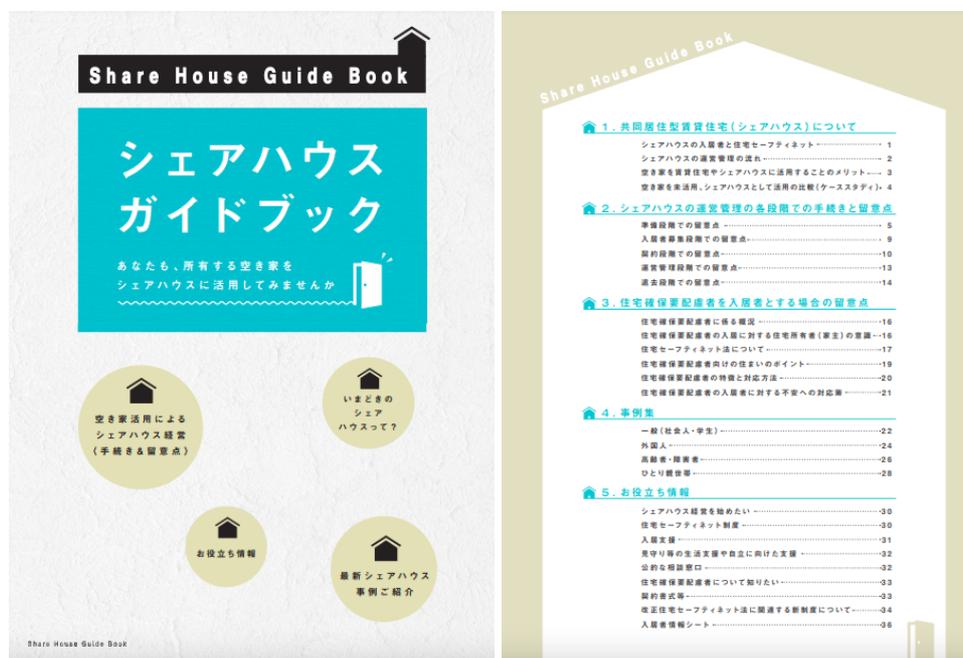


圖6-2 Share House Guide Book  
資料來源：日本國土交通省<sup>118</sup>（2018）

<sup>118</sup> 日本國土交通省（2018年）。シェアハウスガイドブック。https://www.mlit.go.jp/common/001207549.pdf

### （三）日本人權與青年發展

從人權的角度去探討青年發展權和居住的權益時，可以發現，在日本二次大戰後最主要的人權課題是處理由於地域及家庭背景而受到歧視的部落民課題。國家和地方公共團體做出相關應對措施，而於1969年成立「同和法案」。隨著日本憲法的民主主義思想的推廣，國民的人權意識逐漸提升。另一方面，部落解放運動更加速了同和法案的審議。在經歷相關法案的增設、改名以及法案時限延長背景下，形成了系統性的人權維護措施。然而，地域偏見與社會歧視也並未因法案的修繕而得以解決。例如，在大阪市2016年針對2000名大阪市民隨機進行的人權意識調查中，也現出市民對於居住同和地區依舊存有疑慮的現象。

日本政府在1980年雖然設立了沒有時間限制的《部落解放基本法》，然而後續的相關法案都是短期性具有時間限制的法案。1982年，同和事業特別措施對策法（同和法案）改名為地域改善對策特別措置法（地對法），將「同和對策」改名為「地域改善對策」，持續推動遭受偏見與歧視地區的人權維護活動。在1987年，法規被進一步完善，政府推出與國家財政相關法律（地對財特法），補全從國家財政角度上的支援。然而這一系列的法案都有時間限制，幾次的改名也是為了延續法案持續進行的手段之一。

在經歷約二十年的相關法案推動中，國家一定程度提升了人民對於維護基本的人權的認知，嘗試將相關法案轉型及廢止，但也受全國部落解放運動聯合會的反對，堅持進行人權維護運動<sup>119</sup>。1997年人權擁護施策推進法得以施行，由國家主導積極推動人權教育。以大阪的北芝社區為例，便是由遭受身分歧視的部落民聚集而形成的社區。在社區的發展過程中，由於地域背景的影響所導致的獨居長者、繭居青年、青貧族群以及單親家庭等現象也逐漸浮現出來。起初由於社會運動以及政策的福祉下而逐漸凝聚到一起的社區居民，隨著人口的流動與變遷，地緣性關係逐漸降低，社區中的個體也逐漸被孤立。社區的年輕人也因地域性的歧見等而對自己子女就學就職等未來而焦慮。而這個社區以可負擔住宅 (affordable housing) 為核心，處理上述各社會群體的問題，打造包容性社區。本計畫主持人也在2015年帶領臺灣團隊參訪北芝社區，其社區貨幣、社區托兒、社區咖啡館、青少年農園、玩具屋等措施，涵蓋了年輕的社區成員所需要的社福、托幼、托老、職訓等需求。北芝社區也因為有二十多歲的成員當選議員，進一步提升了部落民的社區發展與人權課題。

---

<sup>119</sup> ヒューライツ大阪。人權教育の推進。 <https://www.hurights.or.jp/archives/promotion-of-education/>

在大阪市2005年與2015年的人權認知調查對比項目中顯示了十年間人權議題在日本更為細化的擴張，其中兒童人權也就是未滿十八歲的包含青少年族群的人權問題是一直被大家所關注的主要內容。女性、身障者、同和問題、外籍人士、無家者以及LGBT+群體的人權關注程度也明顯增加。隨著人權意識的增加，尤其是與青年及居住議題的也進一步受到關注。從2019年以來，菅義偉首相的政權體制下積極推動兒童及青少年的人權基本法案（NCRC，2021a）。在日本目前存在身障者權利條約（障害者基本法）以及男女共通參與社會基本法（男女共同参画社会基本法），然而並沒有明確的兒童基本法來保障兒童及青少年權益。現在日本對於兒童及年輕人的權利的保障（NCRC，2021b），主要是通過兒童及年輕人育成支援推進法（內閣府，子ども、若者育成支援推進法）等為原則，由各個政府部門根據其管轄部門分別處理。

#### （四）青年單親母親與居住樣態

在日本社會中，逐漸受到關注的青年群體裡，單親母親的比例不斷上升。2016年厚生勞動省的調查數據中，日本全國約142萬單親家庭中，共有1,232,000個家庭為單親母親家庭，佔總數的八成以上，且單親世代中已就業的相對貧困率高達到54.6%<sup>120</sup>。以調查時為時間點的單親母親平均年齡為40.1歲，未滿39歲的家庭佔比為38%。成為單親母親時的年齡未滿39歲的佔比高達70.4%。由此可見，在日本的單親母親家庭的狀況並不樂觀。在統計數據中，單親母親平均年收約為200萬日幣，日本政府的兒童養育補助金為43萬日幣，但是一般有子女的家庭年收平均為707.8萬日幣，顯示兩者差異頗大。因此，即便是在政府支援的情況下，單親母親的家庭收入平均也在不到一般家庭的二分之一。青年單親母親族群在社會中則處於相較弱勢的地位。

---

<sup>120</sup> 読売新聞（2018年）。日本のシングルマザーの貧困率が突出して高い理由。  
<https://www.yomiuri.co.jp/fukayomi/20181016-OYT8T50013/>

表6-3 單親母親居住情況調查

	總數	持ち家		借家等					不詳
		うち 本人名義	公営住宅	公社・ 公団住宅	賃貸住宅	同居	その他		
平成23年	(100.0)	(29.8)	(11.2)	(18.1)	(2.5)	(32.6)	(11.0)	(5.9)	(-)
平成28年 總數	2,060 (100.0)	720 (35.0)	313 (15.2)	270 (13.1)	48 (2.3)	681 (33.1)	272 (13.2)	56 (2.7)	13 (0.6)
死別	165 (100.0)	97 (58.8)	69 (41.8)	13 (7.9)	1 (0.6)	35 (21.2)	12 (7.3)	7 (4.2)	- (-)
生別	1,877 (100.0)	618 (32.9)	241 (12.8)	254 (13.5)	47 (2.5)	641 (34.2)	258 (13.7)	49 (2.6)	10 (0.5)
不詳	18 (100.0)	5 (27.8)	3 (16.7)	3 (16.7)	- (-)	5 (27.8)	2 (11.1)	- (-)	3 (16.7)

注「賃貸住宅」は、前回調査では「借家」。以下同じ。

資料來源：厚生勞動省（2016）

在清水冬樹（2015）等學者的研究調查中也發現，單親母親家庭與一般家庭在日常生活的模式上也存在明顯的不同，更注重以地緣性的生活方式。其家庭的居住地點大多接近自己的親朋好友的住宅附近的租賃住宅之中，同時，也更傾向於依賴單親母親間的資訊交換及互相幫助。日本租屋市場的最低居住支出約為6-7萬日幣，負擔約佔家計的3-4成，從綜合的政策層面呈現對單身母子家庭的排斥。因而在日本也出現了以單親母親為中心的分享住宅。分享住宅在居住者間資訊情報的分享以及租金較低等的優點也成為近年日本青年族群中流行的居住方式。

### （五）日本的地方創生政策

在2014年由安倍內閣提出來的地方創生政策，是基於少子高齡和年輕人口外流的社會背景下，嘗試振興地方經濟和社會發展。它期待通過地方創生的相關政策推動，讓青年族群返回鄉活化地方。這個政策的核心是政府積極將青年人才送往地方，期待年輕人通過地方空間再利用、農業振興、地域品牌化行銷等多種操作方式振興在地。

根據日本總務省在2021年11月公布的每五年一次的國勢調查資料顯示，日本人口數為1億2,614萬6千人（2020年10月1日），並從2015年開始人口呈持續減少的狀態。以首都圈及大都市地區為中心，人口持續增加，特別是東京圈（東京都、神奈川縣、埼玉縣、千葉縣）人口為3,691萬4千人，約是全國的三成。其餘39個道府縣的人口均呈現減少的趨勢。從全國1,719個市町村的角度進一步來看，1,419個市町村（82.5%）人口呈現減少的趨勢，其中人口減少最為嚴重的是福岡縣北九州市（2萬2千人）、新

瀧縣新瀧市（2萬1千人）以及長崎縣長崎市（2萬人）等。在一般家庭人口數調查的數據中顯示，平均一個家庭中的人員數為2.21人，且東京為1.92人，人數最低。

在這次的國勢調查數據的總人口數據種呈現出了東京一極集中的人口趨勢仍然很明顯，也進一步凸顯了地方人口減少和都市人口生育率較低等問題。另一方面，當日本成為世界上最超高齡社會的同時，外籍人口也達到了一個高峰，其數字與2015年的人口統計調查相比增加了274萬7千人（43.6%）。

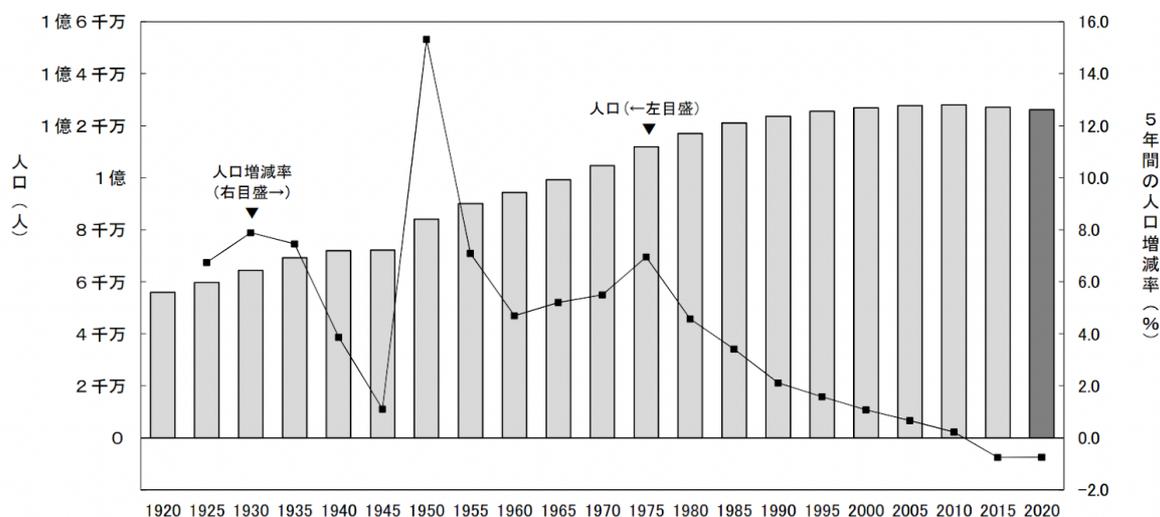


圖6-3 1920-2020年人口及人口增減率推移圖  
資料來源：總務省統計局2020年（令和2年）國勢調查

在這樣的社會背景之下，日本在2014年人口問題逐漸浮現的時期，開始推行地方創生政策。其內容包括設立內閣官房的城市、人、工作創生本部（內閣官房まち・ひと・しごと創生本部），並設立內閣府地方創生推進事務局，進行地方創生的方針規劃與推進工作。政府在2014年通過「地方、人與工作創生法」（まち、ひと、しごと創生法），該法案的目的在法案的第一條就闡明是為了應對少子高齡化，人口減少以及東京圈人口集中現象，確保各個地域的宜居環境，維持具有活力的日本社會為目的。總政策目標是為了在2060年仍然可以維持一億的人口為目標，期待地方上可以對各地區人口動向與未來人口推移計算。法案中包含七項基本理念如下：

1. 為維持國民在充滿地區特色的地區社會中可以經營充實豐富的生活，各地區根據實際情況進行環境建設。
2. 以長期的眼光思考需要與供給關係，考量住民負擔的基礎上進行日常生活和社會生活的基礎建設。

- 3.對於結婚和生育在尊重個人決定的同時，塑造可以讓人期待結婚生育的社會環境。
- 4.塑造工作與生活和諧並存的環境。
- 5.促進發揮地域特色的創業和活化地方的相關事業等，創造有魅力的就職機會。
- 6.根據地方實情，地方公共團體間互相協力，確保有效率和效果的行政運作。
- 7.積極推動國家、地方公共團體以及事業者間的相互協助。

此外，在目標制定上參照都市與鄉鎮的男女及年齡結構等人口分析，提出四個目標，包含：1.創造地方工作機會和安心的工作環境。2.創造地方的新人流。3.實現年輕世代的結婚，生育的希望。4.創造迎合時代的地方，保護安心生活環境的同時，進行地區與地區之間的連結。

總體上而言，政府的地方創生政策是從情報支援、人才支援和財政支援為主。情報支援是透過地域經濟分析系統（RESAS）；人才支援是通過地方創生人才支援制度，如地域振興協力隊及地方創生學院等；財政支援是積極推動故鄉納稅並鼓勵企業參與地方創生行列。進一步探討人才支援政策的「地方振興協力隊」，青年族群的人口流動變成為都市與地方的新連結，打破舊有的社會發展狀態。人力回流的同時，年輕人將新的技術與知識帶回地方。以東京為主的「一極集中」現象也使政府加強對從東京轉出人口的補助，並積極推動地方與女性、長者、身障者以及外國人共生型社區營造。隨著地方社區的多樣化構想，居住議題也逐漸浮現。

在日本地方創生計畫中發揮著重要角色的便是地方振興協力隊（地域おこし協力隊）。地方振興協力隊是以每個自治體為單位，設定募集條件、進行活動、工作安排和人員募集。協力隊的工作內容也存在多樣的形式，其中包含傳統工藝及的繼承者募集和地方移住推進工作等。原則上任命期間，一年以上三年以下的時間需要居住到當地，並進行在地的活動，活動經費補助以及薪資待遇也因地而異。通常以日本應屆畢業生的起始薪資為參考，當協力隊活動結束後若在地方上進行創業也將拿到來自政府的100萬日圓補助及地方政府的補助等。

以北海道砂川市在2021年的地方振興協力隊募集為例，砂川市政府募集地方振興協力隊員，並由市長親自任命，主要負責內容是砂川市移住計畫的實行。具體包括砂川市居住情報的整理與宣傳、就業資源整理、空屋空地資訊收集和移住體驗住宅的維護管理。協力隊員出基本工資外所享有的福利待遇包含全額的住宅補貼和及在地活動創業等多種補助政策。從砂川市的案例可見，協力隊員對於地方的移住定居不僅是輔導者的角色，通過為期三年的活動規劃，其自身也更是移住政策中的扶持對象。



圖6-4 砂川市協力隊員與體驗住宅募集  
資料來源：砂川市役所HP

在政策支援下青年返鄉得到一定程度的推進，青年在地方的居住型態也出現除了集合型宿舍公寓之外，老舊民家的再利用以及共享房屋等多樣化趨勢。例如長野縣榮村的地方振興協力隊便自主發起共享房屋，整棟租下當地舊有民家進行整修，將其改為共享房屋與新的外來人口共居。或是如新潟縣上越市與首都圈的資訊科技業Terra Sky合作，在本町將有百年歷史的町屋整建為共享住宅（Share house）作為衛星辦公室。保留老屋的特色，但加入了創新設計，其中有多用途的辦公空間、廚房、中庭與空中走廊等。這是融合了百年的街屋以及新創企業的風格，為年輕的工作人員提供了具有個性的工作空間，也重塑了地方特色，在日本的地方創生政策中，地方的空屋活化扮演著支援功能。

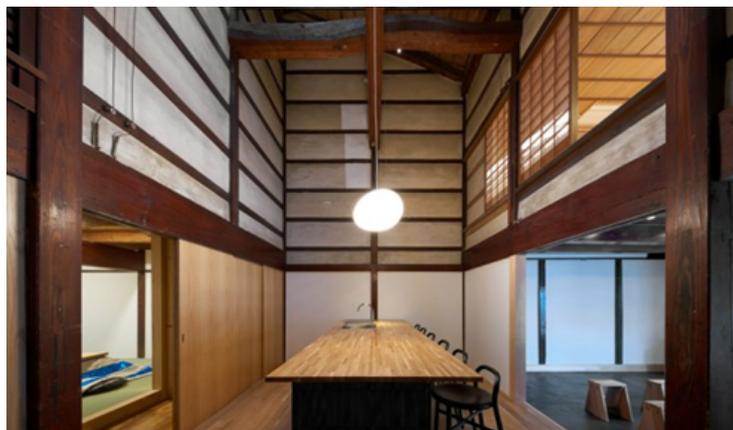


圖6-5 Terra Sky  
資料來源：新潟縣上越市衛星辦公室HP

## 二、韓國青年發展與住宅狀況

### （一）韓國青年貧困問題

在韓國，N拋世代是一個新名詞，指的是已經放棄N種事物的韓國年輕一代。他們因為社會處境困難，不得不放棄約會、結婚、購屋等各種事情。繼3拋世代（拋棄戀愛、結婚、生子），5拋世代（3拋之外，再拋棄擁有房子與人際關係），然後是7拋世代（5拋之外，再拋棄夢想與希望）之後，N拋世代是已經全面放棄的一代人。持續超過兩年的COVID-19疫情正在使年輕人的生活更加黯淡，尤其是韓國政府因青年失業問題在青年政策上投下巨資，但即使是大學畢業的青年找工作也不容易。在韓國二十到三十歲的年輕人畢業後，如果沒有以合適的工作踏入社會，會產生相對剝奪感。畢竟他們曾以為，一旦通過競爭、進入大學並畢業，就業之門就會打開。

此外，青年失業與大學學貸導致信用不良的案例大量湧現，而青年失業和高房價等議題更導致青年放棄了未來。青年離家獨立、結婚成家的循環結構持續沒有改善，而青年居住空間的惡化便是副作用之一。許多韓國年輕人為了學業、就業等因素，從外縣市第一次搬離家、離開父母，到首爾展開獨立生活。雖然韓國整體的居住貧困比例的從2005年的20.3%、逐漸降低至2015年的12%，但首爾的青年族群仍是例外，其中有不少是有「居住貧困」問題的青年人口。

韓國政府從1990年代下半起，開始為中產階層提供公共租賃住宅，現在利用政府住宅支援的家庭約二百九十萬戶（約15%），其中公共住宅存量約為全國住宅存量的8%（約170萬戶）。<sup>121</sup>另一方面，首爾市至今已有約6.4%（約24萬戶）的公共住宅，但與需求相較，數量仍顯不足。在2019年，當時的朴元淳市長除了既有的公共住宅供給外，還進一步承諾為新婚夫婦和青年提供更多公共住房。初步計劃是每年提供25,000個單位新的公共住房單位，主要用於新婚夫婦和在城市負擔不起租金的年輕畢業生（Lee Suh-yoon, 2019）。在下圖中可以看到公共住宅以及民間提供的租賃住宅在近年中大量增加的狀況。

---

<sup>121</sup> Korea Land and Housing Corporation. <https://www.lh.or.kr/eng/index.do>

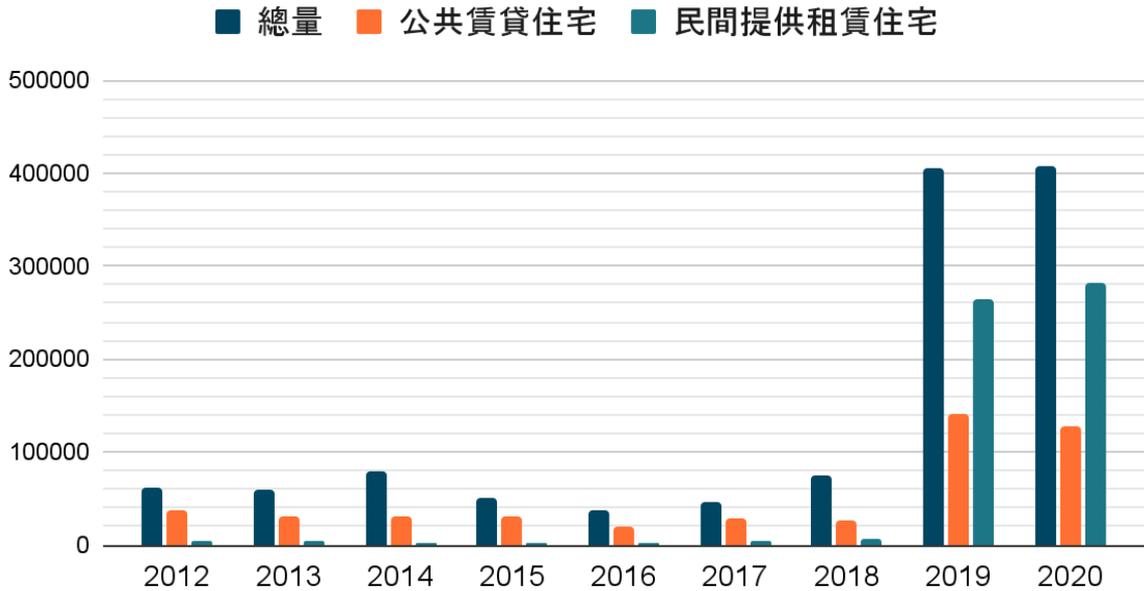


圖6-6 韓國公共住宅供給現況（戶）  
資料來源：國土交通部統計資料<sup>122</sup>，本團隊繪製

另一方面，在韓國，對老人而言，「房子」是代替老人年金的手段，還有維持家庭的團結力的一種保證。但是由於青年階層不穩定的職場及低所得，導致購買住宅日趨困難，老年階層擁有的住宅價格將會下跌。這些都形成了青年世代（即子女世代）與前一代的代間利害關係矛盾。

以政策的公平性而言，老一輩經歷過經濟飛速成長的時期，現今年輕人卻面臨低經濟成長及長期不景氣，因此年長一代應該對年輕一代有更多回饋。但是在新自由主義全球化的過程中，「住宅財富」（housing wealth）成為許多國家「以財產為基礎的福利」（property-based welfare or housing- and asset-based welfare）的核心構成要素（Doling與Ronald，2010）。政府以上述概念迴避國家應該要提供的社會福利，將它轉為個人的責任。而年輕人因為沒有資產，無法獲得上述保障，也沒有受到政府其他福利再分配政策的照顧。「以財產為基礎的福利」已經證實，並非解決社會問題的萬靈丹，反而加重世代不平等的現象（Willetts，2010）。

<sup>122</sup> KOSIS. Housing Statistics.

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT\\_MLTM\\_826&vw\\_cd=MT\\_ETITLE&list\\_id=I1\\_6&scrId=&language=en&seqNo=&lang\\_mode=en&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ETITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_826&vw_cd=MT_ETITLE&list_id=I1_6&scrId=&language=en&seqNo=&lang_mode=en&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ETITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do)

## （二）韓國青年的居住狀況

在求學、職前和進入社會的過程中，韓國青年面臨住宅環境品質與租屋狀況不良、住宅成本負擔過高等住宅不平等問題。此外，包括年輕人的住宅成本負擔，住宅問題與單身、晚婚和低生育率等社會問題直接或間接相關。一項研究發現，年輕人的住宅成本（押金）越高，組建家庭的可能性就越低（Kuhar與Reiter，2012）。

下表顯示在首爾與首都圈的韓國青年居住狀況。其中居住在自家的僅有6.2%，比起全國的56.8%，有很大的差距。其中大部分為住宅押租房與全租（전세）房。韓國獨特的押租房的文化，也加重了青年的住宅負擔。在韓國的押租房慣例中，租客必須一次繳交約半年的房租，有時甚至還可高於房價的一半，作為房東資產運用的資金，形成房東與房客的不平等。這個傳統雖然長期以來為人詬病，但仍是市場主流。

表6-4 韓國青年家戶（19-34歲）居住狀況

	自家(%)	全租(%)	高押金+月租(%)	低押金+月租(%)	沒租金(%)
全國家戶	56.8	15.5	20.3	3.4	4.0
<b>青年家戶</b>	<b>6.2</b>	<b>21.8</b>	<b>56.8</b>	<b>9.8</b>	<b>5.4</b>
首都圈	5.5	26.5	59.0	5.4	3.6
首爾	3.9	29.4	60.7	3.0	3.1
地方	7.1	15.9	54.0	15.3	7.7

註：全租指不用月租但押金為住宅價格50%以上，高押金指押金為10個月以上房租，低押金約為2個月房租，沒租金則意味著寄人籬下等。

資料來源：2016年國土交通部居住狀態調查編製

韓國青年的住宅負擔過高。以韓國青年居住的住宅類型分析，56.8%的住宅是高押金類型。就平均而言，全租的押金6,476萬韓元，月租的押金987萬韓元，月租38萬韓元（首爾1645萬韓元，月租49萬韓元），超過平均月收入的25%（2016年國土交通部，居住狀態調查）。而在首都圈，根據國土交通部的統計，2019年出租住宅家庭月租金佔月收入比（RIR）為20.0%（上一年18.6%），上升1.4%，2014年以來的最高數字為21.6%，至於韓國全國範圍為16.1%，比上一年（15.5%）增長0.6%。

在廉價住宅類型類別，居住在地下室、半地下室和頂樓加蓋等不適宜住宅的年輕人比例較高。目前，首爾市政府要求新建的住宅建案中（例如韓國住宅公司的驛勢圈，指火車站附近區域）必須提供21%作為青年租賃住宅。然而單身的青年並不符合申請資格。

目前韓國中央政府的青年居住政策主要為「幸福住宅」等政策，以青年作為政策目標群體，透過公共租賃住宅供給增加直接支持青年。不過韓國的住宅政策主要是對家庭單位提供支援，公共租賃住宅政策則以低收入階層為主。在上述政策中，青年經常是被排除的。另一方面，住宅政策優先照顧低收入家庭和有多個孩子的家庭，但單身青年在現有住宅政策當中的順位近乎最後。此外，為了因求學或就業而移居的青年，首爾市提出嚴重住宅困難的相關方案，包含低利貸款存入資金，或利用現有房屋等<sup>123</sup>。

### （三）韓國《青年基本法》的內容

在韓國，以青年失業為首的青年問題越來越嚴重，包含住宅問題、心理問題、小型社會、代間衝突以及向成年過渡的延遲等。因此韓國政府開始推動以解決青年失業和就業問題為主的政策。

針對這些社會訴求，2020年2月4日頒布《青年基本法》。這是2014年3月在第十九屆國會首次通過《青年發展基本法》後，由執政黨和在野黨在國會提出的10項青年相關法案後共同提出的。該法的目的是確立青年的權利和義務，以及國家和地方政府對青年的責任，並規定青年政策的制定和調整，以及對青年的支持等基本事項。此外，在青年基本法施行細則中，第八條中規定中央政府必須每兩年進行一次與青年相關的調查，內容包括一般統計、經濟狀況、工作、能力培養、文化環境、健康福利，以及與住房消費生活等與居住環境有關的事項等。通過法案後，在2020年9月19日也舉辦了「第一個青年日」活動，宣導保障青年權利發展權的重要性。

根據《青年基本法》，青年政策的目標是青年發展。在制訂《青年基本法》以前，韓國的青年政策僅限於職業培訓和發展培訓等就業支持，並沒有滿足青年的住宅、教育和金融等各種需求。然而《青年基本法》第四章指出，「透過保護和擴大青年發展權利、擴大參與決策、促進就業，提高青年在政治、經濟、社會和文化各個領域的

---

<sup>123</sup> 國土交通部。http://nhuf.molit.go.kr。首爾市。http://www.seoul.go.kr。首爾住宅公司。http://www.i-sh.co.kr。

生活品質」<sup>124</sup>。制定與《青年基本法》相對應的政策和項目是國家和地方政府的責任。青年基本政策計劃公佈之後，韓國中央和地方政府共制定了1,566項青年政策，預算約26萬億韓元（約台幣5,974億），包括就業、住房、教育、福利文化和參與等五個領域。關鍵是青年政策所關注的議題正在當地試點實施。全國90%以上的地方政府正在或已經完成制定相關條例與政策並建立相關行政機構。

#### （四）韓國青年政治的崛起

青年住宅福利的議題在近年愈發顯得重要。住宅問題不只與所得有關，也與終身僱用制的解體、社會階級分化等現象相互關聯。目前在韓國243個都道府縣和基層地方政府中，有215個制定了《基本青年條例》。其中，160個地方政府設有青年委員會，但青年參與青年委員會的比例僅有40.6%。這意味著年輕人在青年政策方面還沒有高水平的決策權，年輕政治家的席位仍然很少。2018年的地方選舉中，民主黨承諾將20%的都市區和30%的基本選區席次分配給年輕人，但在實際選舉中，45歲以下的候選人僅佔大都市區和基本區的16%。

不過，近年韓國青年政治抬頭，青年主流化將如何影響韓國青年政治的未來，也成為值得關注的話題。2021年6月，36歲的國民力量代表李俊錫（1985年生）成為保守派最大在野黨的青年領袖，對韓國社會產生了重要的影響，動態備受關注。青年在工作等環境中都受到老一輩的壓迫與輕視，但李俊錫以自己的實力勝選，而被視為青年世代的一場勝利（Jo與Lee，2021）。

此外還有現任民主黨的張耿態（1983年生）成為了首爾東大門區的第21屆立委。他要求政府新設「青年處」，也期望負責任命總統、總理和部長直屬的政府委員會中能夠維持10%的青年比例。新任青瓦臺青年秘書朴聖敏（1996年）與正義黨立委柳好貞（1992年生）等青年政治人物也發表對社會弱者與青年的政策。在這些青年政治的風潮下，韓國政府也陸續推出創新的青年政策。

---

<sup>124</sup> 韓國《青年基本法》第四章，青年權益促進政策（本研究翻譯）。

第十七條：國家和地方人民政府應制定促進青年就業，提高青年就業品質的政策。

第十八條：國家和地方各級政府應制定政策，促進青年創業，改善創業環境。

第十九條：國家和地方各級政府應營造青少年發展能力、才能、技能等的教育環境，制定提高創造力和職業素養的政策。

第二十條：國家和地方各級政府應制定政策，穩定青少年住宅、提高青少年住宅標準。

第二十一條：國家和地方政府應制定促進青少年身心健康和提高生活品質等福利政策。

第二十二條：國家和地方各級政府應制定政策，支持青少年經濟獨立和穩定的金融生活。

第二十三條：國家和地方各級人民政府應制定政策，支持青少年開展各種創造性的文化活動。

第二十四條：國家和地方政府應制定政策，保障國際和平促進運動和青年國際合作活動的機會。

<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9%EC%B2%AD%EB%85%84%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95>。

## （五）韓國政府的青年居住政策

2021年7月，韓國政府發表了韓版新政2.0實施方案（New Deal 2.0）。文在寅政府投入220兆的Human New Deal計畫<sup>125</sup>將現有的「社會安全網」升級為「人類新政」，設立支持青年資產方案以安撫人心。人類新政包括全方位的青年政策，重點培養環境與軟實力等關鍵領域的人才，以應對COVID-19疫情、低碳目標、以及數位轉型。由於青年將成為未來經濟與社會轉型的主要推動力，隨著COVID-19疫情加劇，將以支持資產形成、住宅穩定、減輕教育負擔、和擴大就業等面向推動青年政策。該計劃將19至34歲的青年根據收入分成不同的群體，並依照儲蓄金額增加額外的儲蓄，或提供額外的利率，或收入扣除額。如果一個19至34歲的青年每月儲蓄100,000韓元，政府將創建開設一個「青年明日儲蓄帳戶」，政府最多將在帳戶中相對存入300,000韓元。該方案分為青年明日儲蓄帳戶、青年希望儲蓄帳戶、青年減收長期基金，以收入定制化資產形成支持計劃。

首爾市長吳世勳在2021年4月再次上任後，提出「青年首爾」的新願景，期望號召年輕人在首爾市積極地為自己推行政策。他還擴大了與青年政策相關的組織，積極推行青年政策。「青年月租」的補貼政策比去年擴大了5倍以上，為青年家戶提供最多10個月的20萬韓元月租金。申請的收入資格也從中等收入的120%或以下放寬到150%或以下。青年世代也被邀請進入首爾願景2030委員會，擘劃未來10年更符合年輕一代的就業、住宅、教育等政策。

### 1. 首爾市Moa住宅與共生住宅政策

為了增加住宅供給，首爾市也將都市再開發的規定再度放寬，2025年開始供應13萬戶家庭住宅、重建促進計劃則供應11萬戶，共24萬戶。首爾市住宅政策中，以再開發重建住宅推進18.5萬戶為首要任務，包含7萬戶共生住宅+3萬戶Moa住宅。<sup>126</sup>

表6-5 首爾市Moa住宅與共生住宅政策概要

區分	共生住宅	Moa住宅
供給方式	租賃民間土地供給長期包租住宅	小規模土地共同開發（小都更）
目標量	5年7萬戶	5年3萬戶
活化方案	民間地主給優惠不合算綜合不動產稅	一定面積以上獎勵容積率

資料來源：2021年首爾市小規模改造工程標準報導

<sup>125</sup> 韓國經濟金融部。https://english.moef.go.kr/pc/selectTbPressCenterDtl.do?boardCd=N0001&seq=5173

<sup>126</sup> 首爾特別市廳（2021年7月26日）。https://mediahub.seoul.go.kr

如上表，「共生住房」是政府租下私有土地，建造和供應公共住宅。首爾市將各地被廢棄的私人土地出租，用於住房供應。為此，首爾市正在尋求各種措施，例如向私人土地所有者支付至少20年的土地租金、提供財產稅減免等稅收優惠、以及增加使用面積的鼓勵措施提高面積與容積率。「Moa 住宅」<sup>127</sup>是一種小規模的集合型合作住宅，其中擁有小塊土地的所有者一起建造共同住宅，例如4到6個小地主綜合開發。如果項目用地超過一定面積，則是透過對容積率的獎勵來擴大住宅供應的措施。共生住房是由首爾都市與住宅公社（SH）提供的公共租賃住房方式，而Moa住宅是民間參與的社會住宅。

首爾市長吳世勳也打破了前市長的城市再生框架，發布了結合開發和維護的第二代城市再生，他承諾的Moa住宅也有望執行。由於業務流程簡單，與大規模的再開發和改建不同，藉此快速改善居住環境。藉由住宅與城市更新和再開發，有望產生良性循環。另一方面他也修訂相關法規，例如都市與居住環境整備法（도시 및 주거환경정비법），放寬建商供應住宅的條件，促使小規模土地共同開發的方案出現。



圖6-7 韓國首爾市中區小規模改建方式Moa住宅  
資料來源：首爾市網頁<sup>128</sup>

另一方面，首爾市將向首爾住宅公社 (SH) 提供約8,000億韓元（約183億臺幣），以履行吳世勳市長關於住宅和購買租賃住宅業務的承諾。尤其是首次編列預算推動共生住宅，藉用私人土地建設長期押租住宅，供給4,000戶家庭。該計劃在青年租賃住宅項目中投資2,289億韓元，分別挹注新婚夫婦購買租賃住宅業務和集合型租賃住宅業務2,200億韓元和1,939億韓元。此外，還將撥款1,131億韓元於購買和建造青年家庭比例高的套房是公共住宅，以及挹注204億韓元於公共住宅建設（新增8萬戶）。

<sup>127</sup> 首爾市Moa住宅政策。https://opengov.seoul.go.kr/sanction/23397291

<sup>128</sup> 首爾市Moa住宅（2022年7月25日）。https://news.seoul.go.kr/moa-house

根據2020年韓國政府發表的資料，15~29歲青年失業率接近9%，整體青年失業人口已逼近50萬名。被稱為尼特族 (NEET) 的青年失業者達青年勞工的三分之一。若將實際工資只符合法定最低工資的不安定勞動人口也包含在內的話，不安定勞動和失業已是普遍現象。韓國的青年貧困問題越來越嚴重，隨著失業率的上升，尤其是COVID-19爆發以來，居住環境等整體生活品質正在下降。於是青年在韓國政治中的聲量越來越大，年輕政治家的活動領域也擴大了。除了《青年基本法》，政府也鼓勵青年表達訴求、追求權利，這些活躍的青年政治運動對韓國政府政策的推動與改革有著重大意義。

韓國青年經常透過青年團體、勞工團體或是住宅團體表達不滿，他們也與其他社會運動串聯。而首爾市政府一方面推出公共住宅，同時也與青年團體合作推出合作住宅。這樣的模式可以緩和青年昂貴的住宅費用負擔、惡劣的住宅環境、找房子時所普遍遇到的資訊不對等、以及租賃契約關係衝突等居住問題。青年們組成的住宅團體，也創造出生活的豐富多樣性。

## 2. 韓國住宅公社 (LH) 的青年賃貸住宅

在韓國，「買入賃貸住宅」指的是政府購買和出租現有的房屋的運營模式。買入賃貸住宅是政府為服務年輕人、新婚夫婦等而實施的居住穩定政策。韓國土地與住宅公社 (LH) 等公共住房運營公司或是政府住宅部門買入老舊多戶住宅和底層多戶住宅後，接著進行維修或重建，並將其出租給低收入家庭。韓國政府推出這種買入賃貸住宅制度，是為了穩定低收入階層的住房水平，間接提升生活品質和醫療福利。下圖呈現此類住宅外觀在改造前後的差異。



圖6-8 韓國買入賃貸住宅改造後的住宅  
資料來源：韓國LH買入賃貸住宅<sup>129</sup>

<sup>129</sup> 韓國LH買入賃貸住宅。 <https://apply.lh.or.kr>

政府買入賃貸住宅的面積包含85平方米以下的專用面積，出租條件因類型而異，但對於買入的賃貸住宅，價格一般比周邊市場價格便宜約30%。初期的租期為兩年，最多可續約9次，以兩年為單位更新契約。收入低於周邊消費水平的家庭，屬於優先對象。

不易在租屋市場找到房子的青年，例如大學生以及待業中的青年（高中畢業或失業者、大學輟學後2年內者），如今成為了主要的政策對象。2011起，LH向年輕人提供青年賃貸住宅，2021年的供應量從每年4.1萬單位增加到4.6萬個單位。入住資格為85平方米以下的住宅。對象包括大學生、求職學生（畢業後2年內）以及19至39歲的無自有住宅者。特別是減免98%左右的高額押金，這對韓國青年來說減輕了很大的負擔。申請的基本期限為6年，每2年更新一次。可在遷入後或結婚後延期7次，最長20年。



圖6-9 韓國土地與住宅公社（LH）提供的青年租賃住宅  
資料來源：LH公共住宅申請網頁<sup>130</sup>

### 3. 青年組織經營社會住宅

首爾市社會住宅是由SH公社所營運和管理，透過青年民間團體給青年提供的租賃住房宅，利用首爾市購買的租賃住宅來降低住宅成本，並為青年提供穩定的居住支持。申請資格限定19至39歲無自有住宅的青年。

首爾市於2020年「在首爾住宅公社首爾住宅實驗室」內，設置了「首爾青年住房諮詢中心」，由青年團體營運。它利用年輕人喜歡非面對面諮詢的特點，通過SNS、聊天機器人、網站、電話等，針對年輕人和新婚夫婦的住房資訊提供諮詢服務。首爾

<sup>130</sup> LH公共住宅申請網頁。 [https://apply.lh.or.kr/LH/index\\_A.html#MN::CLCC\\_MN\\_0010](https://apply.lh.or.kr/LH/index_A.html#MN::CLCC_MN_0010);

市在2020年更設立「青年自願預算制度」，鼓勵青年以公民參與模式制定政策，並編列包含青年住宅在內的預算。

首爾市政府與青年住宅團體的合作更值得借鏡。韓國「無殼蝸牛聯盟（민달팽이유니온）<sup>131</sup>」是一群關心住宅的青年所組成的團體。他們最初是以合作社方式經營，成員出資找尋市場上的空屋，改建後再以成本價格出租給青年。近年來他們也逐漸與首爾住宅公社合作，成為首爾市空屋活化的協力單位之一，為年輕人的共居住宅提出新的典範。在財務上，它獲得社會投資基金的補貼，剩下則是由「無殼蝸牛合作社」的投資金和入住者的保證金等補足。下圖是首爾市提供土地，再由無殼蝸牛組織的合作社改建的青年住宅。



圖6-10 韓國青年無殼蝸牛組織協助首爾住宅土地公社營運  
資料來源：無殼蝸牛聯盟<sup>132</sup>

首爾市的青年公共住宅的種類很多，有國民出租住宅（驛勢圈青年住宅等）、長期租住宅、政府向私人買入型賃貸住宅、藝術家等合作社型住宅、學生希望宿舍。此外，公共住宅的最低供應面積為49平方米（12.7坪），但單身家庭只能申請小於40平方米（12.1坪）。藝術家等合作社型住宅是根據《文化藝術振興法》招聘居住在首爾，符合條件從事藝術和文化領域的成員入住。但其申請必須取得其他公共住房成員同意，以作為成員加入並履行義務。

<sup>131</sup> 無殼蝸牛聯盟。 <https://minsnaion.net/>

<sup>132</sup> 無殼蝸牛聯盟，住房合作社蝸牛屋2號入戶增招。 <https://minsnaion.tistory.com/267>



圖6-11 首爾市驛勢圈青年住宅  
資料來源：首爾市青年政策網頁<sup>133</sup>

## （六）韓國的地方創生政策

用來檢驗地方人口減少的「消滅風險指數」是以20至39歲的女性人數除以65歲或以上的人數而得出的數字。如果該值小於0.2，則將其歸類為消滅風險高區域。根據韓國教育院在2021年的調查，在全國228個市、縣和區級的「地方城市」中，有36個被認為有「高度消滅」的風險；而有106個，也就是全國有近一半的城市正處於「消滅危險」之中。

韓國各城市消滅的原因是，在人口迅速高齡化的同時，大城市吸納了大量的年輕人口。地方城市的青年人口因為就學與就業大規模外流，因為所謂的「名牌大學」和「好工作」集中在首爾和其他大都市地區。目前，「消滅風險高」的地區是農村和漁村，但如果大都市區的集中程度提高，中小城市也有可能面臨消滅的危險。

為了防止地方人口流失，必須提供青年可以居住的環境，最重要的是要能提供工作機會。韓國的政策強調藉由政府單位搬遷和企業招聘本地人才，以及地方行政和支持，共同在區域內建立能應對年輕人需求的產業。此外，應在地方城市建設住宅、兒童保育和文化等基礎設施，以改善生活條件與支援體系。以上這些已有案例實證。根據調查顯示，因為政府行政部門搬遷而人口快速增長的世宗市，其居民的平均年齡最為年輕，消滅風險在17個城市中名列最低（고문익，2021）。

<sup>133</sup> 首爾市青年政策網頁。https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/1397

## 青年農民育成制度與青年社區

在面臨地方消滅的危機中，韓國政府實施了青年農民育成制度，由韓國農林食品部，補助每位青年農民每月最高100萬韓元，直到獨立經營第3年為止，為滿足符合條件的40歲以下和獨立經驗3年以下的青農提供農業定居補助。為了增加農村青年，2021年總共3,511人申請，遴選1,800名青年農民，相關政策機制包含管理診斷、推動耕地出租、資金補助、憑證卡落戶支持等獎勵與誘因。

農業安置補助則是對有意願者提供高達3億韓元（利率2%）的啟動資金、透過農田銀行優惠出租庫存農田和農業技術教育。1,800人中，有583人自主經營一至三年，接下來開始領取農業安置補助費。共1,217家有潛力的初創企業者在確認好耕地並註冊農業企業後獲得補貼。其補助條件是居住在相關市、郡、區，不含其他福利全職、財產或收入低於一定水平的對象，但同時也要求長達6年的義務耕作期。此外政府也對願意長期留鄉的青年提供職訓教育等。補助單位包含韓國農林食品部、全國農業合作聯盟和農協銀行、農林水產食品教育院。

另外也有農協招募青年農民的培訓生制度。學員完成五個月課程後會接受綜合評估，特殊福利包含提供所有新生的農業機械認證（無人機、挖土機和堆高機等）以及前往農業先進國家的實地考察，6個月的課程結束後持續為他們提供諮詢服務。學員返鄉後有後續教育措施，還有銷售管道的支持，以幫助畢業學員順利安頓下來。

青年社區是韓國中央政府行政安全部實施的地方振興計畫之一（如下圖）。2018年開始在人口下降地區以及缺乏青年人口的地區提供青年駐地學習的機會和創業教育，並支持青年在該地區紮根。2018年進行在全羅南道木浦的「沒關係社區（**괜찮아마을**，屬於港口社區活化）」、忠南舒川郡的「生命技術學校（聯合國世界遺產的傳統產業繼承）」和慶尚北道聞慶市的「月光探索隊（具有地方特色的青年創業）」等首次入選。該計畫向入選社區提供2億、三年最高6億韓元（約合1,800萬台幣）的補助。

在住房、金融、就野等獎勵機制大力支援下，參與的青年將閒置空間轉化為居住、社區、與創業的據點，與特產、傳統產業等當地資源對接的模式逐漸取得成功。2022年入選的「謝謝奶奶（**고마워할매**）」專案，策劃了使返鄉青年與當地長輩一起進行的活動，並提供來自城市的孫子女在長輩家協助農場和學習當地食物文化等為期兩週的體驗課程。另外，透過活化溫泉、再生能源、傳統藝術和文化等當地資源，在缺乏青年人口的地區起了示範作用，展示了形成青年社區的可能性。行政安全部的青

年社區特點是永續，期望促進就業和創業，也與當地社區建立聯繫，並引入地方政府的青年計畫與LH青年住宅等，以穩定青年的居住環境。



圖6-12 韓國行政安全部青年社區計畫與2022年咸陽郡青年社區計畫  
資料來源：韓國行政安全部網頁<sup>134</sup>

## 地方住宅支援

配合企業移住，韓國政府提供了大規模的住宅支援。例如，韓國土地與住宅公社 (LH) 推出住宅發展不動產投資信託基金 (Housing Development REITs)，利用房地產金融技術為槓桿振興農村。「Housing Development REITs」作為專案營運商，向LH和當地政府購買鄉村土地建屋，租期滿4年後出售，提供優質且經濟的房屋，減輕返鄉農民的住房負擔，透過人口流入和農村就業，促進區域經濟振興和區域協調發展。

LH在慶尚北道的尚州市貢金面楊亭里，招募了20戶獨立屋型國家租賃住房。這是慶北第一個為了應對農村地區人口減少而提供的返鄉出租房屋。作為獨立屋專業綜合體，每戶在約200平方米的場地上擁有獨立屋、停車場、菜園和庭院。租金押金為425萬韓元至1,653萬韓元，月租金為137,000韓元至220,000韓元。此一方案內容優先供應給在尚州以外地區居住滿一年以上並希望返回農村的年輕人與新婚夫婦。

<sup>134</sup> 韓國行政安全部網頁。https://www.mois.go.kr



圖6-13 LH慶尚北道尚州市與全羅南道寶城歸農國民賃貸案例  
資料來源：LH歸農國民賃貸<sup>135</sup>

另一個案例是全羅南道寶城郡的寶城雲谷。它距離光州約一小時車程，是第一個專案用地建設的獨棟住宅區，其中包含公共的租賃空間，獨立前院、停車場、菜園、露台、地板等，家家戶戶都得以享受田園生活。該計畫由36個13坪單元和59個類型21坪單元組成，並設有專用區域，總營業面積26,004平方米，耕地面積18,539平方米。此外，還將設置一個社區空間（村廳），作為居民交流場所，並在屋頂安裝太陽能發電設施，減少共同管理成本。該計畫更與寶城郡合作，相鄰的政府用地將開發為耕地，出租給居民，透過農業收入促進穩定的生活。

還有政府獎勵社會企業從首都圈移住地方都市的案例，例如全羅南道的求禮郡吸引了原先位於首都圈的 iCOOP。自然夢想園區 (Nature Dream Park) 是由消費者生活合作社 iCOOP KOREA 創立的生態友好型有機食品合作社，組織任務是為會員提供安全、健康的環保食品。它提倡有機食材、非基改作物以及公平貿易咖啡豆等。自然夢想園區於2014 年在全羅南道求禮落成，隨後於2015年和2018年在忠清北道槐山開設了旅館、住宅、東方醫學診所和運動康復中心、電影院等複合空間。隨著自然夢想園區的建立，原本產業衰退的槐山和求禮等地創造新的就業機會，當地的經濟活力逐漸提升。

截至2019年，求禮和槐山兩地的自然夢想園區創造的就業人數分別為561人和508人，其中70%以上為當地居民。以往不得不搬遷找工作的當地居民得以在家鄉定居和生活。另一部分則是從其他地區前來的年輕人等經濟活躍人口。因為自然夢想園區是參加SafeNet合作企業協會的企業，因此為員工提供高於法定最低工資的保障，它的最低時薪標準訂為10,000韓元。截至2019年，槐山自然夢想公園的銷售額約為1,223億韓元，求禮自然夢想公園的銷售額約為990億韓元。除了經濟之外，它也復興衰落農村地

<sup>135</sup> 보성운곡 국민임대, [http://cityplan.rsun.kr/photo/complex/apt\\_supply\\_mst/uploadfile\\_202107013323241.pdf](http://cityplan.rsun.kr/photo/complex/apt_supply_mst/uploadfile_202107013323241.pdf)  
상주공검 국민임대주택, [http://cityplan.rsun.kr/photo/complex/apt\\_supply\\_mst/uploadfile\\_202105204497124.pdf](http://cityplan.rsun.kr/photo/complex/apt_supply_mst/uploadfile_202105204497124.pdf)

區的生活與文化。求禮約有250個跨文化家庭，其中28人受雇於求禮夢想園區。而LH也提供幸福住宅等供員工入住申請。此外，為了鼓勵年輕人回歸，舉辦各種文化表演，例如每個月都會舉辦的俱樂部日。

### 三、新加坡青年發展與住宅狀況與困境

新加坡在住宅政策上獨樹一幟，從1964年推出的「居者有其屋計劃」以來，其住宅安全網的建置的穩定度不僅是亞洲中少有，甚至近期連歐洲國家在大城市中都浮現的住房危機，在新加坡的狀態還離危機有一定距離。因此，其住宅發展模式與青年發展的關係十分值得探討。

在新加坡，超過80%的常住人口居住在由建屋發展局（Housing and Development Board, HDB）建造的公共房屋（俗稱組屋）中。與其他地方有所差異的是，在新加坡，其公共住宅並非租用，而是透過購買成為自用。不過組屋的申購與轉賣都有嚴格的限制，避免成為市場性的商品。新加坡政府長期支持住房補助制度，並對新組屋單位提供補貼購買價格，以確保它是居民可負擔得起的。其結果是，直到今日，大多數首次購房者僅使用不到四分之一的每月收入用於支付住房貸款，這遠低於30%至35%的國際基準。今日的新加坡，包含公共住宅，整體的住宅自有率超過90%（Chua，2014）。

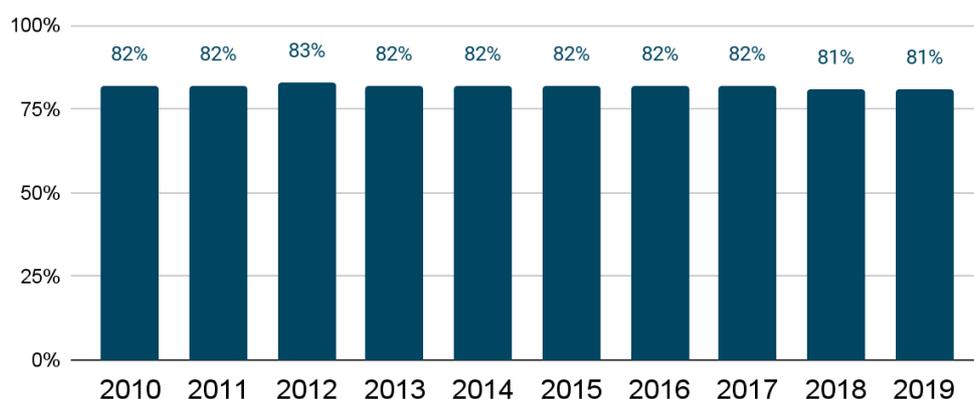


圖6-14 新加坡居住於組屋的人口比例（2010年到2019）

資料來源：新加坡統計<sup>136</sup>

Abhas Jha分析，新加坡公共住房計劃的成功包含幾個面向：1. 在社區與鄰里的層級，注重混合性的設計。並且透過公共空間、小販飲食中心、以及公共住宅一樓的空層（Void Deck）的設計，使不同的收入階層和種族的居民能夠發展聚會、社交活動，

<sup>136</sup> Share of population living in public housing by the Housing and Development Board (HDB) in Singapore from 2011 to 2020. <https://www.statista.com/statistics/966747/population-living-in-public-housing-singapore/>

促進社會融合。2. 在綠地空間中，採用適當的間隔來配置高密度的規劃。3. 綜合性的住房政策，包括從規劃和設計，到土地使用的組合與建設，再到管理和維護等的整合。4. 堅定的政治允諾與支持。



圖6-15 新加坡地標達士嶺摩天組屋  
資料來源：本團隊攝影

不過，首次購買組屋的年輕人，通常會歷經等待時間。近年來，新加坡的組屋採用Build To Order（BTO：預購組屋制度），即是預計購買組屋的家戶計，可以預先登記申購政府在特定地點推出組屋項目，而當申請人數量至少達到該項目中一訂戶量時，政府才會進行建設招標，否則，該項目不會建成。這樣的制度雖然可以兼顧申請者對於區位的喜好考量，以及較為平衡的處理市場與供給，但是也使得登記到入住的等待時間通常為三到四年（Jha，2018）。

此外，近年因為新加坡政府致力引入國外專技人才，例行強化整體國家競爭力，也間接推動了組屋價格上漲。年輕人特別關心是否房價的增長速度超過了收入的增長速度。根據統計局的數據，從2001年到2020年，4房和5房單位的BTO公寓（較為高檔的組屋）其價格平均上漲了2.4倍，從208,250上漲至496,760新幣。相較之下就業者的收入中位數則增加了1.95倍，同期從4,716新幣增至9,189新幣。若從房價所得比來看，新加坡的問題，仍遠比其他城市輕微。根據Lee Kwan Ok副教授和亞洲開發銀行的兩位經濟學家對於亞洲 27 個發展中國家的 211 個城市的研究，這些城市中平均的房價所得比 (Price to Income Ratio, PIR) 為13.3。相比之下，新加坡在過去20年中，4至5房的組屋公寓的平均 PIR 比率僅為4.1（Foo，2021）。

## （一）家庭與社會價值對婦女的壓力

新加坡在千禧年之際引入了一系列生育獎勵，包括帶薪產假、育兒補貼、稅收減免和退稅、補助金等，但生育率還是從 2001 年的 1.41 下降到 2018 年不穩定的 1.14。李光耀公共政策研究中心之研究者Poh Lin Tan指出，主要的原因是幾乎沒有任何政策是特別為讓女性在生育高峰期成為母親而設計的（Tan，2020）。此外，因為家庭生產相關工作無法完全外包，儘管女性擁有比以往更多的教育和勞動力市場機會，但家庭中的性別不平等將照顧孩子和家務的負擔置於女性身上，導致生育和工作的機會成本非常高，造成了低生育率。而社會價值太強調於競爭與早期的成功，也讓家庭在小孩的教育成本支出越來越高。讓許多年輕夫婦大部分停留在僅生育一個小孩的狀況。但這對於新加坡未來的人力發展與長期的經濟永續形成了問題。

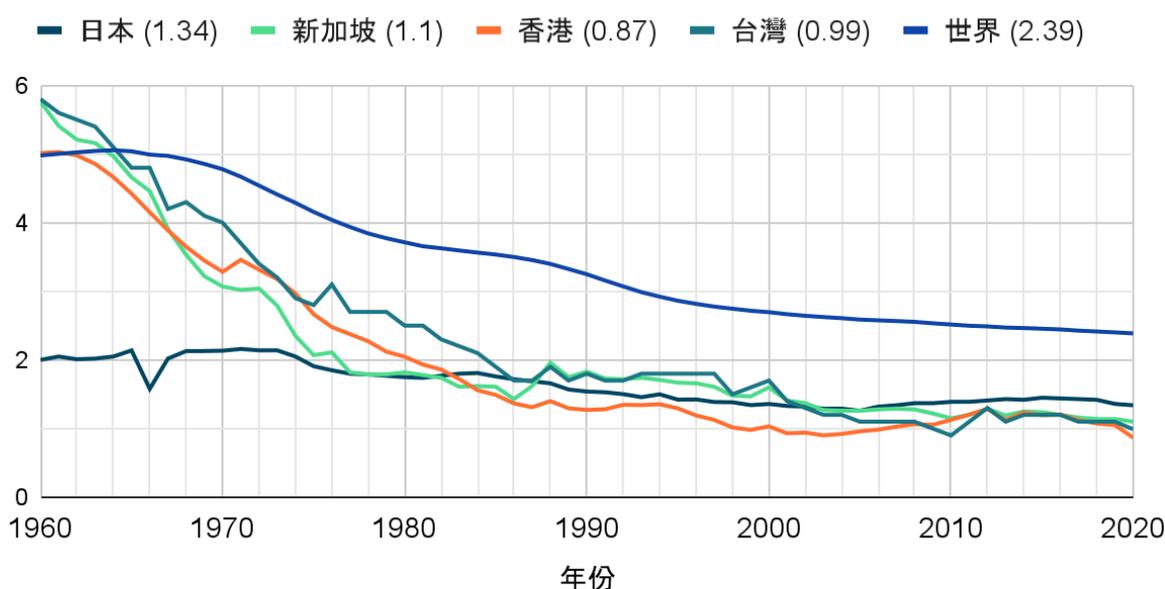


圖6-16 1960-2020年總生育率  
資料來源：國家發展委員會<sup>137</sup>與世界銀行<sup>138</sup>

## （二）組屋資產上的世代間、在地與移民青年間的競爭

新加坡大學社會學者蔡明發稱新加坡的住宅體系的特徵是，「以資產為基礎的社會保障」。執政黨深知在政治上房主傾向於保守和支持現狀，因此從1968年開始，公民被允許在退休前從免稅、強制性社會福利中提款退休保障儲蓄，即中央公積金（CPF），用於支付購買組屋的付款。這也是住宅自有率超高的原因。然而政府也面臨

<sup>137</sup> 國家發展委員會人口推估查詢系統。 <https://pop-proj.ndc.gov.tw/dataSearch2.aspx?r=2&uid=2104&pid=59>

<sup>138</sup> The World Bank. Fertility rate, total (births per woman).

<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?end=2019&locations=SG&start=1960&view=chart>

了「在各種限制中導航」(Navigating Between Limits) 的情境。因為看似成功的組屋制度，背後其實需要政府積極管理一系列彼此長期相互競爭的需求，包括 1. 鑑於缺乏國家養老金計劃，需要使房主能夠將其公共貨幣化為退休生活提供資金的住房，2. 為了促進退休資金，有關當局必須允許公寓的資產價值增加，以跟上通貨膨脹和成本上漲的生活，和 3. 新的補貼單位必須讓新進入住房的人負擔得起市場價格。

然而這個系統並不永遠穩定，例如在 2008 年全球經濟衰退期間，外國直接投資流入新加坡，因為它的國內社會、政治和經濟狀況非常穩定。在2010年前後，然而大量外國移民的湧入，形成住宅短缺，而較年長的擁屋者的組屋轉售也推高了房價，導致組屋價格快速上漲，增加了本地年輕人購屋困難，怨聲四起。當時的情境使人民行動黨2011年的大選中面臨執政以來最大挫敗。最後經過多種調控措施，在2013年終於穩定房價（Chua，2014）。這個經驗反映了新加坡的組屋如今鑲嵌在全球化經濟系統中，也增加了自身的不穩定性。

### （三）同志群體受到系統性的社會排除

另一方面則是來自於年輕人新的身分與文化認同的挑戰。文化研究學者 Chris Tan 呼應了 Chua 的論點，指出新加坡政府使用公共住房來促進「適當的」異性戀家庭的發展願景。Tan認為新加坡的作法是將組屋作為一種福利，而非「公民權利」（Tan，2015）。而在近年，新加坡政府因為要歡迎創意人才、並表達對於國際人士的開放性而開始政策鬆綁，例如開放同志酒吧等。他認為這種作法暴露了政府兩面派的虛偽：酷兒因其經濟生產力而受到歡迎，然而他們由於拒絕參與生殖婚姻生活使使他們僅能成為「部分公民」（partial citizens）。在公共住房計畫的影響下，社會將擁有房屋的人標記為「正常」（normal），但這個取向將進一步邊緣化新加坡的酷兒，嚴重削弱了他們的文化公民身份。然而，在新加坡漸增的酷兒運動，正持續將此一矛盾暴露出來（Tan，2015）。

### （四）新加坡組屋

#### 1. 新加坡：愛、家庭與組屋的故事

在新加坡，生活的穩定與組屋綁在一起。「你會和我一起申請BTO公寓嗎？」作為求婚用語或結婚準備的情況並不少見。找個好人，克服困難，幾年後在結婚前申請BTO 的同時安頓下來。以上程序是許多青年會遵循軌跡，下一步申請組屋單位這樣的想法，在近年卻有一些動搖。一些數據指出，新加坡人取消BTO公寓購買的主要原因之一是因為他們在領取組屋入住的鑰匙之前就分手了（Neo，2019）。

由於新冠疫情的影響，組屋供應的時間也拖長了。這時候，新加坡政府與媒體又開始倡議結了婚的年輕人與父母同住的模式。然而年輕人與父母或姻親同住、對個人生活帶來困擾，例如犧牲個人空間和隱私等問題十分常見。父母對於年輕夫妻的生育、財務或生活決定進行干預。甚至年輕人必須持續對父母交代行踪、說明時間安排和娛樂活動等。媒體在查訪後指出，「這對於已經需要應對日常工作挑戰的年輕夫婦來說，這種緊張局勢可能難以解決。如果不加以控制，可能會導致不穩定的家庭環境」。然而，比起年輕夫妻單獨生兒育女，在生活上增加的負擔，也有許多人認為與父母同住，財務上比較能夠負擔。例如也有受訪者表示「當我在超聲波屏幕上看到我孩子的形狀時，我知道我們的犧牲和將家庭需求置於個人需求之上都是值得的」（Tan，2021a）。

此外，政府與主流文化也鼓勵子女與父母近鄰而住。因為家庭連帶可以讓人有安定感，最直接的是，祖父母可以協助看顧小孩。或是兄弟姐妹也可以一起照顧年邁父母。「照顧老人是一項身心俱疲的工作，當老人出現複雜的健康狀況時，這項工作的要求會越來越高。在這樣的情況下，一個親密的兄弟姐妹可以改變現金拮据的家庭遊戲規則（Tan，2021b）。」

## 2. 對單身以及 LGBTQ 群體的排除

主流文化多將青年為了獲得組屋而必須要連帶地考量婚姻與家庭關係的狀況，視為是一種需要的調適過程、而非根本的問題。因此這種以傳統家庭單位（Conventional Family Unit）（意味著異性戀、已婚夫婦，最好有孩子的規範）而規劃的組屋系統，也造成了對某些青年群體的社會排除。例如，在 2013 年之前，單身人士甚至無法購買組屋。在過去的幾年中狀況有些改善，例如政府開始強化單身人士的住房補助。但是新加坡的 LGBTQ+ 的伴侶，在與另一半購買房產時，情境仍然十分困難。由於新加坡法律不承認本地 LGBTQ+ 伴侶的婚姻，因此他們（以及任何不符合傳統家庭模式的人）在尋找住房選擇時必須以「單身」條件四處遊蕩，搜尋可能的物件<sup>139</sup>。

## 四、德國的住宅體系

在二次大戰後，由於房屋短缺與城市重建的需求，東西德都展開了大規模的住宅興建計畫。在西德（德意志聯邦共和國），隨著住房建設的需求，產生了1950與1956的住房法案（Housing Act），規範了住宅興建的目標、設備和租金或負擔率等。這也是

---

<sup>139</sup> Cheryl Chiew (27 Jul, 2021). Property Agent Shares 4 Main Challenges Faced By LGBTQ+ Singaporeans When Buying Homes. Property Guru. <https://www.propertyguru.com.sg/property-guides/property-agent-singapore-lgbtq-52724>

公共住宅興建的法案基礎。該法於 2001 年 9 月被住房法改革法取代。社會住宅也逐漸私有化，增加了社會住房補貼，同時也規範了對合作住宅 (housing co-ops) 在內的租賃公寓家庭的支持，以及提供自有住宅與補貼購買等。數字顯示，德國的社會住宅在 2006-2019 年之間，從原有的 209 萬戶減少到約 113 萬戶的存量。

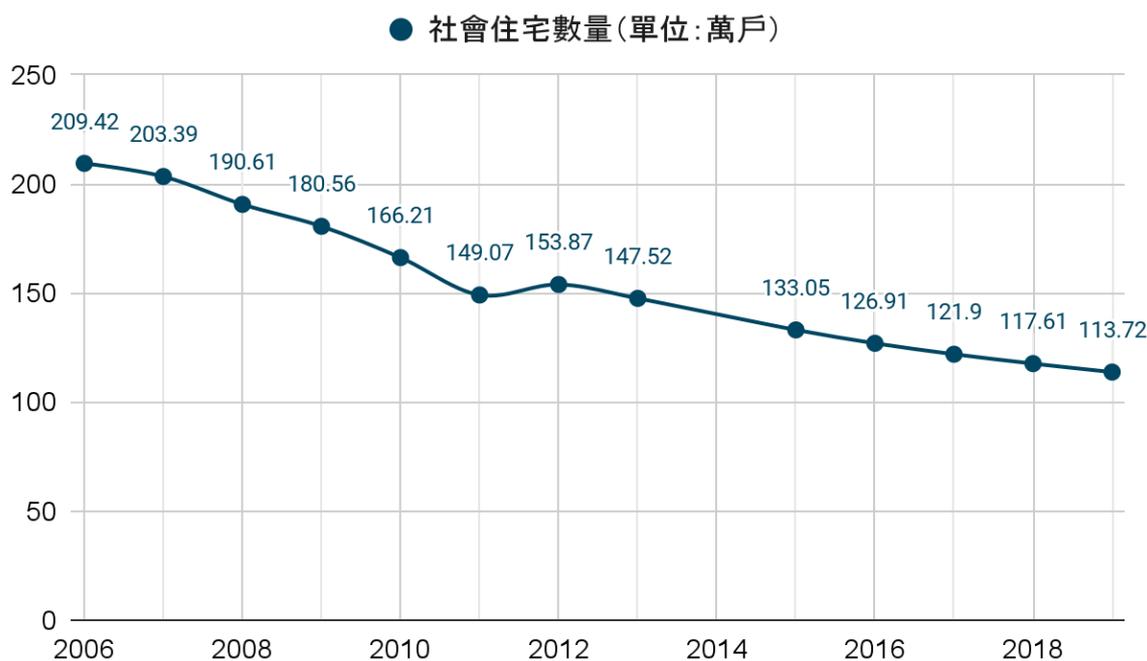


圖6-17 德國社會住宅在2006-2019年的數量變化

資料來源：Statista<sup>140</sup>

雖然過去二十年來由政府社會住宅興建上的數量越來越少，但是大部分的德國人認為他們的社會住宅品質良好，這與其他歐盟國家的狀況有顯著差距。此外，德國透過了多樣化供給與租稅措施，特別是大城市中的租金管制，維持城市的住宅的可負擔率。另一方面，德國住宅制度的特色是，政府對於住宅作為非商品的相關措施。德國國民的房屋自有率是全歐洲倒數第二，僅次於瑞士，而在首都柏林的租屋人口更是高達85%。對大部分的德國人來說，抱持著租房比買房在經濟與自由上都是比較好的選項。在法律上對於租客給予高度的權利保障。這樣的法律與制度背景，特別是對於缺少租屋與購屋的年輕人，提供了友善的支援。此外，各種類型的集合住宅，包括社會住宅、WG、青年住宅、合作住宅等，作為年輕人脫離了家庭、實現流動、發展個人自由與社會融合的基地，值得亞洲國家借鏡。

<sup>140</sup> Statista (2021)。社會住宅在2006-2019年的數量變化。<https://www.statista.com/>

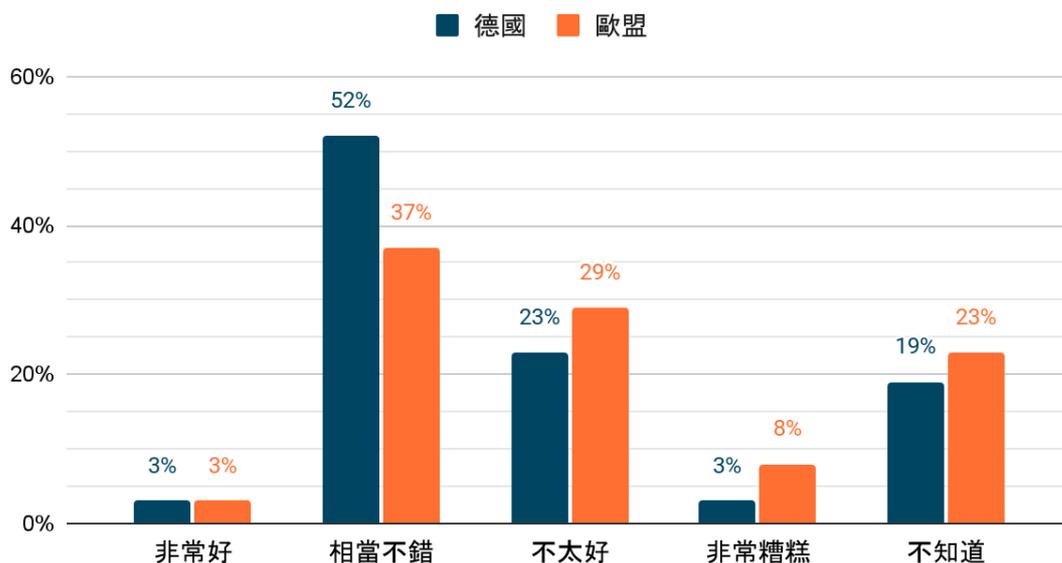


圖6-18 社會住宅服務品質調查

資料來源：Statista<sup>141</sup>

然而，我們也必須注意到，德國全國的房地產價格在2005年至2020年間平均上漲了75.3%，相當於每年增加3.8%。這對於需要購屋或租屋的年輕人帶來許多壓力。特別是近年在德國的現象是，在大城市中有快速增加、年輕的城鄉移民或國際移民，這也形成住宅短缺的現象而推高了租金。自2015年以來，再度執行租金管制規定。在許多德國城市，租金漲幅超過當地比較租金的10%已被禁止。這使得許多城市中租金上漲的狀況一度得到緩和，雖然在柏林，相關規定的效果比較晚才出現。而2021年4月因為原有租金管制法令到期，因為歐盟的干預以及德國憲法法庭宣告租金管制違憲，而有上千人在柏林進行了抗議行動，要求凍結全國租金上漲<sup>142</sup>。從2020至今，新冠疫情又加深的住宅價格與租金上漲的危機。住宅議題再度成為重要的政治焦點。綠黨、社民黨與全國租戶協會再度呼籲應該提高社會住宅的興建。例如，租戶協會認為，應該每年要至少興建8萬個單位的社會住宅，因為目前全國有63萬戶的住宅短缺<sup>143</sup>。

德國紅綠聯盟與保守的執政黨關於住宅議題的辯論與相關措施也值得觀察。我們將在後續研究中進一步探討。以下先針對德國與青年有關的幾種住宅的特性提出分析。

<sup>141</sup> Statista. 2010. Würden Sie sagen, dass die Qualität der Sozialwohnungen in unserem Land sehr gut, ziemlich gut, ziemlich schlecht oder sehr schlecht ist?  
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/190390/umfrage/einschaetzung-der-qualitaet-der-sozialwohnungen/>

<sup>142</sup> Gensing, P. (15 April 2021). Urteil zum Mietendeckel: Fragwürdige Schuldzuweisungen. tagesschau.de.  
<https://www.tagesschau.de/faktenfinder/schuldzuweisung-mietendeckel-101.html>

<sup>143</sup> Deutscher Mieterbund (5 Juni, 2019). Wohnungsnot und steigende Mieten: Bundesregierung muss endlich handeln.  
<https://www.mieterbund.de/presse/pressekonferenz/meldung-pk-562019-zusammen.html>

## （一）分租公寓與租金管制

德國在大都市的年輕人，包括學生與單身的上班族，大部分選擇分租公寓（Wohngemeinschaft，簡稱WG）居住。這並不只是因為租金比較便宜，也因為WG有其特殊的共同居住的文化，而受到歡迎。

WG的居住方式有點像是臺灣的雅房分租，房客擁有獨立的寢室，但是共用客廳、廚房與衛浴設備。在德國，年輕人很喜歡下廚，特別是因為大部分的商店在星期日都不開門，因此自行煮炊、與室友分享，成為是WG文化中重要的面向（You，2019）。尊重私人領域、共同維護公共領域，例如輪值打掃、維護與回收等，也反映了德國社會中人我合作與互動的價值。

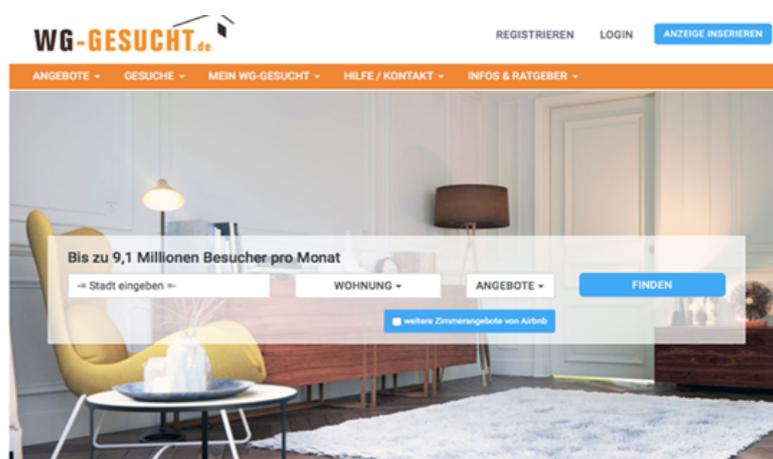


圖6-19 德國租房網站  
資料來源：WG 合住公寓<sup>144</sup>

在臺灣比較少被了解的是，德國的WG在法律上的狀況與臺灣很不相同。根據德國民法第 705 條，合租公寓構成了一個「公民社會 (GbR)」，甚至 GbR 也可以在沒有書面合同或商業註冊登記的情況下訂立，一旦所有單位的分租成員簽署了租賃協議，就有共同支付租金的義務，也就是每個住戶對租金支付承擔連帶責任（Der Westen，2012）。但是相對的，租客也受到許多政府法規的保護。例如，在臺灣，一般租客在一開始會被房東要求一次付清兩個月的押金。但是在德國，承租人有權在首三個月的租金中分三期支付押金。

此外，德國有租戶保護協會 (Deutscher Mieterbund) 之類的組織，提供房客入住建議，例如在如何在入住前以書面形式記錄屋況，以及由房東與租客雙方簽署交接協議

<sup>144</sup> WG 合住公寓。https://www.wg-gesucht.de/

等。他們甚至建議房客應與房東「一起寫下電、氣、水和暖氣的儀表讀數」。租戶保護協會更對租客提供處理租屋糾紛的協助。2015年後，因應大城市更嚴格的租金管制，也現了一些針對青年租客提供法律服務的公司，例如 CONNY 於 2016 年在柏林創立，他們的宗旨是，「即使是最小價值的索賠也應該能夠進入法律體系」、「我們要像訂購比薩餅一樣輕鬆快捷地保護消費者權益」。它旨在支持協助租戶執行租金管制，從而降低租金。透過網頁，租客可以在緊急狀況下得到協助管道，也可以利用每個月約四歐元的價格，獲取長期的法律陪伴。<sup>145</sup>

但是，租客又是如何知道自己是否被溢收房租呢？這有賴於德國各地方政府公布的市場租金指數。租金必須時價登錄，而媒體、銀行、不動產公司或研究機構，往往就能夠運用相關資料，建制GIS租金指數地圖，提升了租客掌握公平租金水準的相關資訊的近便性 (access)，租客甚至可以透過手機就能夠即時查詢 (Mittwoch, 2016)。此地圖提供在德國，人口超過20,000人的346個城市租金的比較。該數據庫收錄了平均面積為65平方公尺的公寓與包含標準設備（浴室、衛生間和集體供暖）的公寓給出的租金。從歷年數字也顯現各城市在不同建設年份的階段，因此能夠看出漲跌的變化。

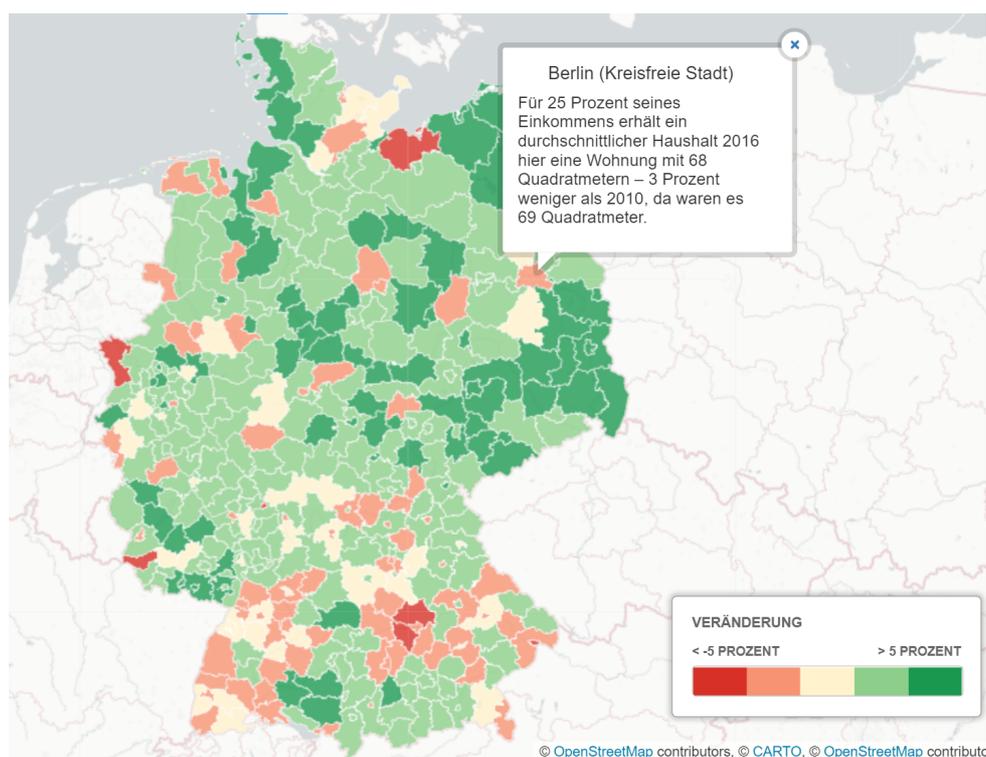


圖6-20 根據政府租金指數所建置的租金地圖  
資料來源：IW Köln<sup>146</sup>

<sup>145</sup> littleermiete.de. <https://www.conny.legal/ueber-uns>

<sup>146</sup> 該地圖基於漢堡分析公司 F+B 的數據庫收集（2015 年 12 月）。  
[https://iw.carto.com/viz/964f0e16-5d65-11e6-865e-0e05a8b3e3d7/embed\\_map](https://iw.carto.com/viz/964f0e16-5d65-11e6-865e-0e05a8b3e3d7/embed_map)

## （二）青年住宅（Jugendwohnen）

在德國，針對年輕人住房中還有一個類型是Jugendwohnen，其字面就是青年住宅。青年住宅由青年福利部提供。青年公寓提供住處、生涯發展諮詢、獨立空間，以及個人處遇的協助。它使年輕人受到照顧，並體驗與人有聯結的日常結構。目的是提高年輕人的行動能力，使他們能夠展開獨立的生活。<sup>147</sup>



圖6-21 德國漢堡市提供的不同類型的住宅青年住宅  
資料來源：漢堡市政府網站<sup>148</sup>

在德國的青年住房的概念中，職業和社會教育原則系統地交織在一起。根據統計，2007年全德共有青年住房558處青年住宅設施，約6萬個單位，提供約20萬青年居住。居住的對象主要包括四類，第一類是在職業學校培訓期間的學徒，第二類是中輟生，第三類身心障礙的青年，第四類是地方上需要庇護居所的弱勢青年。

青年住宅主要做年輕人從就學到工作之間的轉型期的支援設施，協助它們完成專業資格到成功就業。但是青年住宅還有另一個重要的精神，則是認為住宅是促進青年的社會融合的核心機制，使他們獲得一種從社會文化以及經濟上獨立的生活方式。

在歐盟的宗旨，保障區域成員的流動性，包括以學習及職業為目的的流動性，而德國的青年住宅也因應了這樣的考量。因此它還被賦予一個角色，即是透過教育場所將年輕人的世界相互聯繫起來，創造全面學習和發展的環境。因此，青年住房具有重要的潛力，以雙系統的方式來面對社會對青年職業資格和青年人才提升的迫切需求。數據顯示，由於青年住宅的提供，擴大了青年的生活範圍、支持了青年的流動意願，並解決了居住問題。青年住宅已經成為一種重要的社會基礎設施，協助青年人在應對

<sup>147</sup> E-Government. <https://www.hamburg.de/e-government/>

<sup>148</sup> 住宅青年住宅（左）。<https://www.hamburg.de/leb/einrichtungsprofile/14326594/a-juwo-diagonalstrasse-profil/>  
住宅青年住宅（右）。<https://www.hamburg.de/leb/einrichtungsprofile/14326492/a-juwo-tala-profil/>

與培訓相關的支持發展任務，同時滿足與年齡和發展相關的要求（成年期、獨立性等）。

### （三）合作住宅

根據前文的介紹可知德國的居住形式多種多樣，租屋在德國是一種普遍的現象，民間的房屋自有率也相對較低。然而，合作住宅以共同持有產權的形式，居民自發性的規劃及參與興建等特徵的住宅模式在德國有著較久的發展歷史。最早可以追溯到，「法團主義」和19世紀的「住宅合作社」。

「德國早期因相同職業所組成的工會，藉由共同出資與規劃，以合作社來興建住宅，這與一般我們常常聽到的員工宿舍又係屬不同的概念，相較之下，員工宿舍屬於業者出資興建，並出租或免費提供給自家員工；而合作住宅的模式通常稱為『法團主義』」（楊恭豪，2019）。另一方面，當時隨著工業革命進展，農村的人口逐漸擠進到城市之中，導致居住資源不足，房荒日益嚴重。為了解決居住問題，19世紀末的德國開始出現「住宅合作社」(Wohnungsbaugenossenschaft)，政府提供免稅等獎勵措施，合作社經營時仍以自治為原則。現在的德國依然還有2,000多個住宅合作社，有些已經傳承100年以上，在合作住宅中，繳費成為合作社的社員即可入住，不但房租低廉，還可參與決策過程，如同擁有自己的不動產一般（林育立，2022）。

德國的住宅合作社的特徵是「以居民作為主體，在加入住宅合作社時，雖然必須繳納一定的費用，大約從幾百到幾千歐元不等，但在退出住宅合作社後會將當初繳納的利息及存款一併返還給予當初申請加入的對象」（楊恭豪，2019）。這也是德國合作住宅不同於一般房屋所有權的概念，在合作社的內部有系統性和規範化的組織流程，避免房屋流入市場，維繫居民自決自治的居住環境。

在具體的合作住宅運作上，楊恭豪（2019）提到「為符合住宅的合作社內部規範，即所有的住宅合作社成員除了要認同合作社的價值外，同時也必須遵守合作社所規定的內部規範，在這樣的前提下要對房價產生影響程度是很低的，且合作住宅提供了許多的居住機會，使得房地的炒作更難介入到市場當中。順帶一提的是，在德國買賣不動產，若在交易的過程中被認定是含有炒作或不當獲利者，是需要負擔刑事責任的，換句話說，德國政府藉由這種與刑事結合房地產買賣的方式，對於遏止房價的不當炒作是具有一定效用的」。由於德國合作住宅的產權由住宅合作社所持有，在合作住宅的使用權雖然是可以由其子女繼承並繼續在合作住宅中居住，但是使用權也是無法轉讓的。結合合作住宅的運作機制，政府的政策配合和完善的法令制度也維護者這一種居住型態所提供的居住資源不受資本市場所影響。

德國現今依舊存在「共建」(Baugemeinschaft) 的文化。一群想要蓋房子或者想要住在一起的人需要先登記為合夥公司或合作社，再開始尋找土地、購買地、再委託建築師及營造單位，過程中居民參與其中的建設討論與決策，最後入住住宅後自發性的維護管理住宅。在這樣的發展背景之下，德國現在的合作住宅繼承住宅合作社的精神，高度的自治管理維繫著社區內部的關係，使住宅資源在可負擔的前提下，提供給更多有需要的人群。

組成合作社共同興建住宅的人們帶有意向性社群 (intentional community) 的特徵。在柏林最具代表的由意向性社群組成的合作住宅聚落是Ufa-Fabrik。Ufa-Fabrik以可持續性發展為聚落核心價值，重新活化使用一座位在東德的老舊片場。該聚落形成的原因是由多名藝術家占領，並開始進行創作。在過程中與當地社區居民形成良好的互動關係，最後使在地居民共同聯署協助購得該片廠使用權。OURs都市改革組織（2019）在對Ufa-Fabrik聚落的調查介紹中提到，「聚落中有一整套的生態循環系統，包括汗水再利用系統、太陽能板等能源再生的設施，使得當地的資源能夠共享、永續、再利用，追求合作共生、環境永續、獨立自主、公平正義等原則，不僅拓展了原有的文化活動外，更發展了各項生態、社會、經濟實驗等」。合作住宅不僅具有包容多元的特性，其自身也具著有多樣的運作形式，並對周遭聚落和社區產生一定的影響力。

## 五、小結

在本章中，我們選取了日本、韓國、新加坡與德國來檢視其住宅政策對於青年的社會發展的影響。選取日本與韓國是因為這是亞洲中，脈絡與臺灣最為相近的國家。其共同特徵包括二次世界大戰後快速的經濟發展，然而從1990年代以後受到全球經濟影響，年輕世代也都進入了工作不穩定、住宅價格高昂而導致的青年貧窮化的狀態。少子化與快速的人口老化等人口特徵，也使青年面臨了更多的扶老壓力。我們看到日本2016年的住宅安全網等支援法令，對於身障者、老人、青年，特別是單親母親，這些容易遭受到租屋市場排除的弱勢者，提供了具有保障的租屋環境。我們也介紹了日本的地方創生政策中，住宅支援在人才返鄉或留鄉中的重要性。

相對於日本，韓國的政治變動中可以看到青年政治的影響。這反映在公共住宅與社會住宅政策中對於青年的日益重視。在目前公共住宅已經達到全國存量將近15%的背景下，中央與地方政府正努力透過多樣化的供給來對應青年的需求。同時公共住宅也與都市再生法案相結合，一方面提高住宅供給，另一方面也活化衰退中的城市與區域。針對青年提供的住宅也漸漸跳脫了功能性或福利性住宅的架構，而連結上新興的青年文化與創新發展。首爾市政府也與青年團體合作，共管社會住宅。此外，在地方

創生上，韓國政府更透過協助企業遷離首都圈，並引入國家土地住宅公設(LH)合作開發員工住宅的模式，結合就業與住宅需求，共同達到活化偏遠地區的目標。而韓國新近通過的青年基本法的內涵更值得我們借鏡。其中明文提到政府需要針對年輕人的住宅提供相關協助，而青年基本法也對青年的穩定就業、提高薪資等面向提出具體政策目標。

另一方面，我們選取新加坡，則是因為新加坡的組屋制度在各國的公共住宅政策中顯得獨樹一幟。然而這樣以增加自有率為目標的組屋系統的問題是文化上的單一性，特別是政府部門將工作的收入與特定的家庭型態作為購買組屋的主要條件，削弱了租屋作為社會公共財的角色。相對的，我們可以看到，德國雖然沒有龐大的公共住宅部門，但是透過法令上對於租客的保護、以及對於青年職訓、文化交流等目的提供的青年住宅、加上在法令協助與監督下生產的合作住宅，德國能夠維繫住宅供應型態的多樣化，也能夠提供租客較高的保護。因此住宅所有權並非是人們，特別是青年生涯發展的決定性目標。相反的，德國社會能夠欣賞租屋帶來的彈性與流動的可能。

這幾個國際案例有助於我們對臺灣的現狀進行反思，它們清楚地呈顯了的青年的居住權利與社會發展權的緊密關聯。這些政策也反映了各國政策從人權保障、或是社會投資等觀點，對於青年政策的重視。而我們將在結論章，透過對這些國際案例的進一步的整理，借鏡其政策創新，對臺灣現今政策提出建議。



## 第柒章 結論

在第壹章中，我們首先講述青年的定義與特徵，接著討論聯合國經社文公約中有關居住權的內容，考察青年發展，包括獨立、就學就業、成家育兒等階段對居住的需求，並將其連結五大公約其他中相關的權利面向。

在第貳章中，我們引入了國際學界所發展的租世代 (Generation Rent) 的概念，它指出了青年的住宅負擔能力低下的全球現象，以及由於房地產資產累積造成的社會不平等。我們以這個視角來檢視臺灣租世代的特徵：高漲的房價與倒退的薪資，使得獨立購屋更加遙遠，青年人口用更長的時間停留在租屋狀態。因此本研究檢視了與租屋最為相關的租屋黑市、學生宿舍等課題。我們並以數據統計，說明在臺灣青年人被都市房地產排擠而遠離市區居住的趨勢。

在第參章，我們分析的焦點在近期政府的政策回應，包括租金補貼、包租代管與社會住宅等。我們檢視了前述方案的成果與不足：租金補貼與包租代管的規模擴大，雖有助於改善目前租屋困境，但如何透過國家的介入、改善租屋黑市、提升租客權利更是其中關鍵課題。本章也指出社會住宅對於弱勢家戶的支持作用、青年創意回饋計畫的帶動效應。我們也發現地方政府以整修公有房舍、結合居住與創業等補貼，逐漸蔚為風潮、吸引青年關注。我們認為這些取向值得推廣與深化。

第肆章則檢視了國內除了主責住宅的內政部以外，與青年居住狀況與負擔能力政策相關的部會，包括教育部青年署與勞動部等。我們考察了青年署的組織變動歷程，也指出目前青年治理的議題片斷化的狀態。而勞動部與移動、租屋等就業支援政策的效果有限，本研究認為應以更根本的「生活薪資 (Living Wage)」的架構來應對現象。本章也近距離檢視學生宿舍的概況，並分析教育部在提升學生宿舍方案上的執行取向。本研究認為臺灣學生的居住狀況與國際水準有一定落差，很難回應其隱私權、身心健康與社會發展等相關權利。

第伍章則整理了本研究透過座談會、工作坊、問卷與深度訪談等方式，對青年居住與生涯發展的課題所獲得的第一手資訊與觀點。我們藉由多元的參與者，包括青年代表、政府部門代表、專家學者、民間團體代表等，描繪出整體的經驗圖像，深化了青年與發展權的討論，也發展相關政策建議。

在第陸章中，我們則檢視日本、韓國、新加坡與德國的國際經驗。它們各自凸顯了不同的政策方向。該章說明了各國的政策特性、法規架構、執行案例等。與國內的相關情境相對比，有助於我們思考相關政策處境，帶來創新的可能。

在這結論中，我們將總結上述經驗，以交互綜整的方式，回應本研究的概念架構。也就是圖0-2的三大內容：基本人權、國際經驗、在地課題。

## 一、租購屋困境與青年發展權利

第壹章我們從五大公約的內容，整理與居住權相關的權利內涵，做為引導的概念架構。後經由第陸章國際案例的整理與對照啟發、加上第伍章從現況調查、座談討論所綜合獲得的本地經驗，重新整理出臺灣的租購屋困境對於青年發展權利之影響內容，包括：健康權、自決權、教育權、工作權、生育權、適足住房權、社會平等權、文化權、城市公民權等，總結如下表：

表7-1 租購屋困境之對於青年發展權利之影響

健康權	隱私權、人身安全、情緒穩定、環境衛生
自決權	獨立自由、遷徙流動
受教育權	就學地點、進修資源
工作權	就業地點、通勤距離
生育權	成家育兒、住宅環境
適足住房權	最低生存權利、禁止歧視、可負擔性
社會平等權	經濟發展、性別發展
文化權	居住文化、休閒活動、社群認同
城市公民權	(與戶籍相關的) 選舉投票、社會福利權

資料來源：本團隊製作

在2016年，聯合國高專辦關於發展權的解釋，指出「發展的目標是改善每個社會成員的福祉。人不是發展的方式，不是可以用來為特定的精英創造更多財富的工具。人就是原因。真正的發展會產生更大的社會正義，而不是更深的剝削；它減少了威脅基本人權的巨大不平等，特別是對那些被邊緣化和貧窮的人來說」。<sup>149</sup>聯合國對於發展權的觀點，可說是有鑑於全球化帶來的社會不平等、青年脆弱度增加等新近現象，而對人權觀念的重新詮釋。我們依據聯合國的世界人權宣言、兩公約等相關人權的宣

<sup>149</sup> 人權高專辦與發展權。https://www.ohchr.org/en/development

示，以及對於青年發展權的相關報告，進一步連結本研究各章中所探討的青年租購屋困難的現象，以說明各項內容。

## （一）健康權

《世界人權宣言》的第25條指出，「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務」。社會及文化權利委員會《第14號一般性意見》中，也提到：「健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權。每個人都有權享有能夠達到有益於體面生活最高標準的健康」，因此我們的調查中首重住宅問題對於健康權的影響。

首先我們發現，由於大多數學校的宿舍提供量不足，而私人租屋又問題叢生，大學生常有居住不安定之感；而對於已就業青年來說，在不穩定的就業環境與經濟條件下，購屋與租屋負擔加重了年輕人的身心壓力。在本研究透過問卷發現，18歲到35歲的各年齡群組中，對於居住不滿意的原因都以隱私與獨立性為首。在第肆章有關學校宿舍的資料也顯示臺灣的學生宿舍以不附設衛浴設備的四人房為主，也有坪數過小、相關設備不足的問題。相較歐洲與日韓等大學宿舍以單人房為主流，臺灣的學生宿舍特別缺乏隱私權的保障。此外，有些學校對於女生宿舍在管理上有宵禁等規定，過了一定時間，大門深鎖，令學生無法返回宿舍，形成另一種不平等與不安全。我們也看到許多青年為了降低住宅負擔，選擇居住在違法或不安全，或是噪音與空汙干擾的租屋環境，反映了臺灣租屋市場品質低下對健康權的影響。

## （二）自決權

1960年代聯合國對於自決權的討論，主要對應在去殖民階段，強調民族的獨立與自決。然而自決權也指涉基本人權，例如在1966年決議通過的經濟社會文化權利國際公約中，指出「所有人民都有自決權。他們憑這種權利自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化的發展」。兒童權利公約中，也提到培養兒童使其可在社會上獨立生活、自由表示意見、隱私不受干預等權利。

我們將青年階段與自我決定相關的權利主要區分為兩項內容，分別是獨立自由以及流動遷徙，而這兩項發展權利在現今租購屋困境下都被大幅限縮。在第貳章提到，青年時期的特徵是逐漸脫離對於原生家庭的依賴，逐漸在經濟、情緒上獨立，並能夠自我決定。然而我們可以看到，臺灣青年的獨立時期來得很晚。在第伍章的問卷統計中也可以看到，到了41-45歲，有將近三分之一的青年仍需要依靠家庭經濟的支持。我們也看到青年這個階段原本可經由就學、就業或職訓與進修等機會，提升本身的能力

(capacity)，但是房價與地價高漲，居住成本大增，影響青年尋求新的發展機會的可能性。這出現了一些研究中提到的，「被地方綁住」，以及被原生家庭綁住的現象。

### （三）受教育權

《世界人權宣言》第26條中指出，人人皆有受教育之權、以及高等教育應予人人平等機會等權利主張。然而由於教育的商品化，以及住宅高漲等因素，教育費用倍增，使得原來教育培育人才、增進發展能力與社會流動的定位也造成許多改變。我們看到教育與住宅的商品化程度較低的歐洲國家，特別注重學生在居住穩定上的保障。例如荷蘭與德國，校區多與社區融合。學校雖然多不自建宿舍，然多與相關民間或政府機構合作，滿足學生需求。例如荷蘭的大學多由社會住宅協會提供學生住宅，但學校有一定的監督與協同管理。在職訓上，歐洲國家如德國特別注重宿舍的提供，方便青年學子的流動，協助其獲得新社群與技能，也有利青年的國際交流。

臺灣的住宅支出費用頗高，對於所得負擔能力不足的學生來說，形成選擇學校時的障礙。此外雖然有弱勢學生的住宅補貼，然因為數目太低，實際的幫助有限。還有一些學校將宿舍費用也與市場價格連動，使得學生在宿舍上的壓力大增。除了住宅支出之外，另一個在臺灣租客常遇見的問題是房東不給遷入戶籍，年輕家戶為此經常需要遷移，影響了學齡兒童的受教權。

### （四）工作權

經社文公約第六條指出，「人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利」，而公約締約國應採取相關方案、政策與方法，在「保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業」。從以上的說明可以看出，工作權的重點在於保障勞動者的生存與生活、促進社會發展。然而當今許多城市中出現了過高的房價所得比，它衝擊了工作權中有關充分之生產性的意涵，也影響整體社會發展。

早期在歐洲出現的社會住宅，是為了因應都市中心勞動階級住的需求增加，因此出現由國家提供住宅資源，或透過政策獎勵雇主提供勞工住宅的取向。但在當代，政府與資本家大幅從提供居住資源的角色撤守，青年也面對低薪資與高房價的雙重夾擊。我們從座談、問卷、訪談等內容，看到青年困在有限的工作機會、居住與工作地點，以及薪資等條件中而備感焦慮。許多時候，有意義的工作，卻無法提供足以支付房價或房租的薪資，形同住宅支出限制了工作的選擇。

## （五）生育權

生育權是兩公約中規定的基本權利。1969年聯合國大會通過的《社會進步及發展宣言》的第四條也提到，「家庭為社會之基本單位，亦為社會所有成員尤其兒童與青年成長與幸福所繫之天然環境，應予協助及保護，俾能充分負起其在社區中之責任。父母有自由並負責決定其子女人數及生育間距之專有權利」。然而由於新自由主義經濟政策所帶來的低薪與非典型勞動等，青年無法有長期發展安定感，因而造成年輕家戶的生育罷工 (birth strike) 等現象。（林宗弘等，2012）

租購屋困境加重了此一問題。彭建文與蔡怡純（2012）的研究指出，在臺灣，購屋貸款與子女教育費用都屬於家戶的重大支出，兩者有相互排擠的影響。另外由於購屋經常與結婚的決定相關，而非婚姻關係的生育僅佔少數比例，因此購屋能力決定了有偶狀況，進而影響了出生率。本研究透過問卷調查也發現臺灣的高房價對年輕人的結婚與生育造成壓力。對於已結婚生育的年輕家戶來說，也會因為擔憂住宅與教育成本的支出，而猶豫是否要生第二胎。我們也發現，在41-45歲的群體中，還出現了由於育兒與購屋支出增加，而對於原生家庭的經濟依賴反較前一年齡組提高的狀況。

## （六）適足住房權

根據聯合國專家委員會的闡述，適足住房權是「安全、和平和尊嚴地居住某處的權利」，所有人不論其收入或經濟來源如何，都應享有包括在獨立居室、空間大小、安全性、照明和通風功能、基本的基礎設施，以及與工作相關的基本設備等方面的適足性。<sup>150</sup>從我們對於臺灣現況的調查研究來看，上述的權利已經受到租購屋困境很大的影響。不僅可負擔性成問題，空間的隱私、環境安全、合宜條件等都呈現不足的狀況。這從本研究的第貳、肆、陸章分別闡述了上述的狀況。特別是本研究對於學生宿舍與租屋黑市的探討，以及我們問卷調查的結果，具體呈現了適足住房權所受到的嚴重威脅。

## （七）社會平等權

1986年的《聯合國發展權利宣言》指出，每個人和所有人民都有權參與、貢獻與享受發展的成果」，其中第二條和第八條更要求在各年齡組內部和和各世代之間公平分配發展的收益。然而許多研究都指出，土地與住宅的商品化，以及以住宅所有權為

---

<sup>150</sup> 第六屆會議（1991年）第4號一般性意見：適足住房權（《公約》第十一條第一項）。  
[https://covenantswatch.org.tw/wp-content/uploads/2015/12/ICESCR\\_GC\\_4\\_ZH\\_TW\\_MOJ.pdf](https://covenantswatch.org.tw/wp-content/uploads/2015/12/ICESCR_GC_4_ZH_TW_MOJ.pdf)

主要目的的政策取向，對於社會再分配產生了扭曲效果，造成貧富差距擴大，形成新的社會不公。在臺灣，住宅與租稅運動的相關團體也指出上述現象。

我們透過調查也發現，住宅資源影響許多社會平等權利。例如，在當今青年自力購屋困難的狀況下，是否父母持有自有住宅，或協助子女購置住宅，是形塑當代青年內部差異的重要因素，也製造青年起跑點的不平等。而租屋市場常見的租屋歧視，則對某些青年群體例如貧窮青年、單親母親、身障青年等產生排除。住宅相關的服務與設施，也對兩性平等發展產生影響。例如，臺灣有許多年輕女性仍因無法兼顧育兒而退出職場，然而如果有政府相關政策的支援，例如社會住宅在城市中提供適宜居所與托育服務，則能夠減輕婦女的托育負擔，為其就業提供間接的支援。

## （八）文化權

雖然現今文化權的討論，經常指涉有關少數民族的文化認同與文化保存的權利。然而早在聯合國1948年決議通過的世界人權宣言中，其第二十二條已指出每個人有權享受社會保障，以及個人尊嚴和人格的自由發展所必需的經濟、社會和文化方面各種權利的實現，也強調國家必須致力於此一實踐。第二十七條進一步揭櫫，「人人有權自由參加社會的文化生活，享受藝術，並分享科學進步及其產生的福利」。可見文化權的解釋與廣義的人權緊密相關。

文化是認同與意義的主要來源，文化發展權利對於青年自我人格的發展與生涯的轉化來說更是重要。低劣的住宅環境，難以支持青年群體的文化追求，超過可負擔比例的貸款或租金支出，則壓縮了青年在文化上的金錢支出與投入時間。然而經過仔細規劃的住宅政策，卻可以在文化發展上發揮乘數的效果。我們從國內外相關案例可以看到，德國的青年住宅為參加職訓的青年，提供跨歐洲的教育與文化交流的機會；首爾市由青年團體營運的社會住宅方案則是青年參與政治的指標性方案。在臺灣，臺北市的青創計畫則成為將社區營造帶入社宅的品牌政策；高雄市的以住代護的政策目標是培育青年創意階級。

## （九）城市公民權

城市權 (Right to the City) 指的是市民在城市中獲得工作、參與政治、享受福利等權利。然而由於住宅價格高昂，往往使得經濟負擔能力較低的市民被迫要移往郊區或城市以外區域獲得住所。由於青年的就業不穩定，所得也較低，在城市中的根基較不穩固，其公民權需要特別的保障。一些先進的城市如巴黎與柏林，近年來多透過提高社會住宅或可負擔住宅的方式，留住城市中的年輕人。在臺灣，青年若是未獲得房東

同意，則難以入籍在租屋地點。這個普遍的狀況影響了投票權利。此外在社會住宅或租金補貼上，雖然中央政府以及一些地方政府已逐漸放寬申請資格，不一定需要在當地有戶籍，而是就學與就業均可申請。但是許多福利保障如生育獎勵、生育給付等，仍然與戶籍所在地緊密相連。此外，也有從事社區公共事務的青年表示，公部門在針對都市活化等相關政策聽取居民意見時，往往傾向於只聽取產權人、而非實際居住者的意見。這是典型的以房產的所有權排除了公民參與權利。

本研究也注意到，在2022年5月舉辦的兩公約第三次國家報告國際審查後，委員會提出的結論性意見與建議<sup>151</sup>，其中一些條文也與上述權利面向有關。與《經濟社會文化權利國際公約》相關的面向，例如在社會保障（第9條）中，審議委員會指出福利制度以戶籍為基礎可能造成的空窗期問題。應對在居住地沒有戶口的人，提供適當的社會援助(p.8)。在住房和土地權（第11條）部分，委員會明確指出「安全、健康、可負擔和可獲得的住房是適當生活水準權的核心」(p.8)。此外，審查委員會「讚賞政府在八年內增加 20 萬套社會住宅供應的行動；以及支持弱勢家庭獲得住房的其他政策。委員會對社會住宅方案表示歡迎。但委員會關切缺乏全面的資料庫來確定非正式定居者或無家可歸者的人數，因此以評估這20萬套住房對減少無家可歸和住房不足的影響」(p.8)。這反映出政府對於基本的住宅與需求調查不足的問題。

此外，在與《公民與政治權利國際公約》相關議題，隱私權（第17條）中，行政院性別平等會提到，「審查委員會關切地瞭解到，要求進行強制性的性別確認手術已成為變性的先決條件。此一做法應立即遭到廢除」(p.13)。與本研究相關的是，目前在學校面臨跨性別學生的住宿需求時，有許多學校強制要求申請學生必須要按手術後的性別申請學生宿舍，此種做法將須要有所改變，以更為靈活的宿舍供給與管理來回應學生的需求。

## 二、臺灣租購屋困境對青年生涯發展的影響

在西方有關青年的研究中，經常可以看到居住與獨立自主、身分轉換等歷程的緊密關係。住宅的可負擔性 (housing affordability) 是其中焦點 (Forrest & Yip, 2013)。我們從問卷中看到臺灣租購屋困境對青年生涯發展的影響，其特點包括：

---

<sup>151</sup> 對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第三次報告之審查國際審查委員會通過的結論性意見與建議（初稿）。<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/17735/17740/36086/36088/post>

## （一）經濟獨立性不隨著年齡增加而提高

一般認為人們年紀越大、獨立性也就越高。然而我們的問卷結果顯示，臺灣青年的年齡與經濟獨立程度不見得呈現正相關。大學階段青年的經濟狀況完全獨立的只有3.9%，之後逐年升高。36-40歲的青年則有75%經濟完全獨立，但41-45歲此群體之經濟獨立比例卻倒退為66.7%，因為他們比起前一組別的房租或房貸、生育與子女的教育費用等生活開銷較高之故。此外原本相較起男性，女性在35歲之前都有比較高的經濟獨立性，她們在經濟上依賴家人的狀況要明顯的低於同年齡的男性。但35歲之後，女性卻比男性變得更依賴家人經濟支援的狀況，甚至在41-45歲這一組，大部分或完全依靠家人支援的人之中，有80%是女性。其中原因是女性辭去工作照顧子女，因此經濟獨立能力降低。

## （二）對居住環境持續不滿意

隨著年齡增長，經濟與社會能力的提升，人們應該會漸漸找到符合自己需求的住家。然而我們從問卷中所看到的是，對居住環境不滿意的比例卻沒有減少，只是內容不同。18-29歲求學階段青年的居住狀況在宿舍或租屋比率較高，對於居住環境不滿意的主要原因為隱私與獨立性。41-45歲生育階段的青年有更多對居住品質不滿意，主要原因則是區位、通勤時間、安全等問題。這意味著，雖然隱私與獨立性的問題被解決了，但代價卻是更長的通勤時間，更小的居住空間或比較差的鄰里環境。

## （三）理想居住樣貌與現況差距很遠

青年現今居住地的選擇多數反映了出生地、就學與工作的軌跡，另有少數是考量到租金或置產成本而來到現居地，而育有小孩的家庭還可能會多衡量學區條件。值得注意的是，極低比例反映出由於生活品質佳而遷居的「主動選擇性」。主要是因為移居他方、尤其是離開原生家庭所需要花費的時間、金錢、適應等成本都太高。就算為了滿足特定條件而搬遷時往往還是會選擇鄰近區域。然而當被問到：「您期待或規劃未來到哪裡長期定居？原因為何？」答中，填答者則透露出相對積極的，對生活品質與理想生活模式的期望。也出現許多不同的選擇與文化上的偏好。

## （四）居住資源影響生涯的穩定發展、並產生不平等

受訪者表示，「居住資源影響人生規劃、資產配置及職涯選擇」、「沒有穩定的居住資源沒有安全感做其他事」，「有屋比較有安全感，會比較願意結婚跟生小孩」……等。明顯的，房貸與租金的支出影響日常生活的選擇，包括工作、學習、交友、

旅遊、伙食等。它也進一步影響人生規劃，例如出國留學、創業、結婚生子、生育二胎等計畫。但也有受訪者似乎以逆向選擇來因應這個困境，放棄或延後購屋，選擇廉價租屋等，而優先把收入拿去自我投資跟旅行等，所以租屋的選擇就會選比較便宜的。我們也看到高房價帶來的無力感，使得青年表示「現階段沒有相關生涯規劃」，或是認為「房價左右一切」的放棄傾向。而因為父母被協助提供居住資源的群體，則有較少的待業壓力，可以等待或爭取更多樣的發展性。

深度訪談的工作，則讓我們在上述主題中發現更細緻的面向。例如，獲得父母協助購屋或提供店面的青年，雖然有贏在起跑點的感覺，但是也感覺到這個依賴性帶來的限制。我們也看到青年弱勢者的一些成因，包括單親、照顧家中年長者或障礙者等。如果社區與國家能夠提供較好的社福方案，能夠有助於減低照顧者的負擔。無法申請租屋補貼的原因包含住宅型態（非正式住宅）、房東對障礙者與年長者的歧視、房東不想長租等。此外，新的居住形式如社會住宅已經獲得年輕人的青睞，但是在供應數量以及居住年限上，尚無法滿足青年需求。

總結來說，臺灣居住的不可負擔性已經對青年帶來顯見的身心發展壓力。為了減少開支而付出的代價是居住品質以及長距離的通勤。也影響了生兒育女的意願。由於都會中的居住成本太高，臺灣的青年也出現被地方所綁住 (fixed) 的現象。或是為減低負擔而與家人同住，延後青年獨立的年齡。而青年普遍需要在住宅支出以及其他花費中做出謹慎選擇，導致生涯發展的選項變得保守。購屋不再是構築新生活的美好起點，而是龐大的壓力來源，並為此選擇更多的工作、犧牲休閒與其他自我發展的時間等。因為住宅負擔太大，都會地區已不再是好的生活品質的同義字。代之的是對於其他區域可能提供的較可負擔性、多樣居住形式與文化的期望與探索。社會住宅、合作住宅、分享住宅、老屋活化等形式，因為提供新型態的居住文化與社會網絡，逐漸獲得年輕人青睞。

### 三、國際經驗整理

我們按照政府介入的不同程度，包括政府主導、公私合作、企業或民間主導等三種取向，整理了本研究中的各國住宅政策與相關發展，如以下表格。其中新加坡由國家大規模提供組屋的模式，應難在其他脈絡複製。而韓國與德國經驗顯現了多樣化模式的供給，前者多依賴國家直接供給的角色，而後者則是透過法規規範與引導私人市場，這代表了兩種不同的政府取向，值得臺灣省思。日本則是建立在早期公營住宅的不斷改良以及結合UR等私部門機構的能量。近期則有透過NGOs以及公司經營與管理的分享住宅模式。其中大部分透過整建維護與改良來提升供給的面向，值得臺灣參考。

在表格的第二部分我們則整理了本研究關注的特殊議題與各國政策的特色，包括學生宿舍、地方創生等。我們也將重要的法令與概念摘要，一併呈現。

表7-2 國際經驗對照分析表

各國青年居住政策	臺灣	日本	韓國	新加坡	德國
政府主導住宅供給	社會住宅	公營住宅	公共租賃住宅 公共買入賃貸住宅	組屋 預購組屋	社會住宅 青年住宅
政府介入私有市場	房貸補貼 租金補貼 包租代管	租賃住宅UR 生活保護制度 公司住宅補貼	公共賃貸REITs 民間開發回饋提供 租賃住宅 青年月租補貼	住房補助	分租公寓WG 租金管制 社會住房補貼 市場租金指數
民間企業團體主導	共生公寓	Share House	民間買入賃貸住宅 合作住宅 員工住宅等	-	合作住宅 租戶保護協會
<b>議題延伸</b>					
學生宿舍	宿舍提升 租金補貼	獨立套房為主 民間租屋市場	首爾希望宿舍	-	-
地方創生	農村迴游 以住代護 青年創業	試用房屋 空屋活化 地方振興協力隊	青年農民育成 農業安置補助 LH歸農國民賃貸	-	-
相關政策	青年署	SafetyNet "Share House Guide book"	青年基本法 地方政府青年條例	居者有其屋	住房法改革法
相關議題	高房價 違章住宅 農地商品化 合作住宅	極貧青年 單親母親 人權發展	青年失業 高居住成本 不適宜住宅	住宅短缺 婦女壓力 青年競爭 組屋系統性排除	房產價格上漲 住宅短缺

資料來源：本團隊製作

#### 四、政策建議

我們在第參章分析了租金補貼、包租代管、社會住宅、多元居住（如地方創生、合作住宅、以住代護）等政策發展。在第肆章則深入的討論了宿舍提升計畫以及與居住、移住相關的勞動政策等。在這一章，我們透過上述的綜整分析，按發展權類別，將相關政策建議整理如下列表格所示。表格中為求簡要，僅列出關鍵的中央政府相關部會，因為中央政府在法令修正、政策資源上扮演領航的角色。但相關政策有賴地方

政府的推動，甚至按各地情形擬定自治條例或相關辦法，其角色不容忽略，僅在此說明。茲按發展權類別將相關政策建議整理如下：

表7-3 本研究相關政策建議表

與青年發展 相關之權利	政策建議
健康權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 學校宿舍供給應增加單人與雙人房，以提升學生隱私權（教育部）</li> <li>2. 提升學生宿舍之人均面積與比例之標準，增進學生身心健康（教育部）</li> <li>3. 以多元性別平等的觀點回應跨性別學生的住宿需求，保障其隱私與人格尊嚴（教育部、性平會）</li> <li>4. 落實住宅法40條規定，清查不符基本居住水準住房，並提出輔導改善計畫。針對青年部分，優先查核民間出租住宅與學區周邊租屋（內政部）</li> <li>5. 結合社會住宅與社福設施，提升健康權（內政部、衛福部）</li> </ol>
自決權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 檢視學校的宿舍管理，杜絕宵禁等有限制學生人身自由疑慮之相關規定（教育部）</li> <li>2. 職業訓練結合住宅提供，降低培訓門檻（勞動部、內政部）</li> <li>3. 透過稅制遏止房地產狂飆，並提升青年的創業與流動能力（財政部、勞動部、經濟部）</li> <li>4. 發展合作住宅（co-housing），鼓勵協助青年自我組織發展多元的居住創新方案（內政部、國發會）</li> </ol>
教育權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 針對區域租金高低而給予學校之宿舍不同程度的補助，以避免宿舍租金與城市連動，造成學生經濟負擔（教育部）</li> <li>2. 針對弱勢學生提供差異性的租屋補助金額，使得租金補貼能獲得實質效果（內政部、教育部）</li> <li>3. 改善小學學區的入籍規定，避免有實際居住事實的租客因無法入籍而影響學童的受教權（教育部）</li> </ol>
工作權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提高薪資，提升青年的住宅負擔能力（勞動部、經濟部）</li> <li>2. 透過土地規劃、租稅與CSR評鑑等政策手段，鼓勵引導民間企業興辦員工宿舍，或提供租屋補貼、資源與政策協助，擴大青年之工作選擇，強化企業留才（內政部、經濟部、財政部、勞動部）</li> <li>3. 以政策資源要求國營事業領銜開發可負擔住宅，提供無自有住宅或來自外地的員工租用（經濟部、內政部）</li> <li>4. 中央與地方政府應選擇適當的公有房地，透過新建或整建維護，開發以學生與社會新鮮人為對象的青年租賃住宅，提升居住權利，並促進城市之公正發展（內政部、財政部）</li> <li>5. 對於非都會地區投入公共資源，結合就業機會、工作空間與合宜住所等條件，吸引年輕人返鄉或回流，以促進均衡的區域發展（國發會）</li> </ol>
生育權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 結合適宜的住宅環境與社區托育服務，提高生育意願（衛福部、內政部）</li> <li>2. 評估於社宅居住期間生育子女者，能否適度延長其租期（衛福部、內政部）</li> </ol>

	3. 強化對女性在職場的相關權利，避免因生育帶來的工作權的損害（勞動部、性平會）
適足住房權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 積極改善租屋黑市問題，保障青年租屋者設籍、租金支出抵稅、領取租補等權益，強化住房權之保障（內政部、財政部）</li> <li>2. 給予更多財務支援，以鼓勵大學與相關租賃業者或民間團體合作，提供校外租屋屋源，提升學生的居住權利（教育部、內政部）</li> <li>3. 持續引入租賃同業公會等民間團體，結合包租代管與租金補貼政策，以因應20歲以上青年（包含學生）的需求（內政部）</li> <li>4. 持續擴大包租代管政策，提升其中青年租屋補助之比例（內政部）</li> <li>5. 針對青年中的弱勢群體，如單親家長、身障青年、部落青年等，以及作為照顧者的青年提供優先的住宅援助（衛福部、內政部、原民會）</li> <li>6. 強化申訴平台，提升處理層級（內政部）</li> <li>7. 中央政府與地方政府應就青年住宅狀況與需求定期進行調查並提出因應方案（內政部、教育部）</li> </ol>
社會平等權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 結合社會住宅、普及托育設施，使國家分擔育兒責任，減少性別不平等（內政部、衛福部、性平會）</li> <li>2. 檢討擴大青年租金補貼中對於房東的租稅優惠措施的適宜性。建議以納入管理與監督代替過度的租稅獎勵，避免強化住宅資源的分配不公（內政部、財政部）</li> </ol>
文化權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提升學生宿舍中的公共空間與相關設施，如廚房、討論室、聯誼空間等，豐富學生的居住文化，提供學生自我管理的可能性（教育部）</li> <li>2. 結合中央政府與地方政府資源，挹注社會住宅中的青年創意回饋計畫與類似方案，使其能永續發展（內政部）</li> <li>3. 持續倡議，並擴大補助結合住宅維護與街區再生的地方創生政策，提升街區文化（文化部、國發會）</li> <li>4. 提供資源與政策協助，發展部落中的社會住宅，作為居住與創業基地，鼓勵部落青年返鄉，延續民族文化（內政部、國發會、原民會）</li> <li>5. 對於都會中的原住民提供具有文化認同特色的社會住宅，與原住民共同發展規劃、設計與管理制度（內政部、原民會）</li> </ol>
城市公民權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 廣建社會住宅，提供城市中工作之青年租用，強化其城市權（內政部）</li> <li>2. 檢討與戶籍相關的選舉投票、社會福利權等制度，提出戶籍登記之外的可能辦法，例如可以工作地點或學校宿舍做為戶籍登記地；或強化對於私人租屋市場的管理，解決青年設籍之問題（內政部、教育部）</li> <li>3. 政府與公共參與相關之公聽會，除非直接涉及產權事項，不應限制僅以房屋所有權人為對象（內政部）</li> </ol>

資料來源：本團隊製作

針對青年住宅與生涯發展相關政策，本研究以上述表格整理了給各部會之建議。然而在研究最後，我們想指出，住宅問題盤根錯節，其關鍵是當代資本主義的核心，亦即土地與住宅高度商品化的問題。例如《為何你買不起房子？》一書的作者 Ryan-Collins（2021）柯林斯教授分析，這是全球主要國家在新自由主義主流化的過程中，以房屋自有化 (ownership) 政策結合住宅金融 (housing finance) 措施的經濟模型所造

成的結果。其影響不只是年輕人買不起房的現象，更隱藏了世代與階級的不正義、經濟體的不穩定以及創新與生產力衰退等深刻的危機。

我們認為，青年由於住宅租購問題影響的發展權利，是社會永續的危機，最終將侵蝕國家整體的發展。柯林斯教授建議了幾項主要方針：(1)金融改革（打破住宅與金融的循環迴路、對其他產業或關鍵的基礎建設進行融資）；(2)強力的國家干預，導正住宅市場的弊病（例如韓國土地住宅公設）；以及(3)保障與強化在私人住宅所有權形式之外的居住權利，例如對租客權益的保障，強化社會住宅、社群共有等模式（Ryan-Collins，2021）。我們贊同，柯林斯教授對於政治經濟政策的結構轉型建議，才是全面性解方。



## 參考文獻

### 一、書籍

- Desmond, M. (2017). 下一個家在何方？驅離·臥底社會學家的居住直擊報告 (Evicted: Poverty and Profit in the American City (Traditional Chinese Edition) (1st ed.). 胡訢諄、鄭煥昇譯。時報出版。
- Forrest, R., & Yip, N. (2012). Young People and Housing: Transitions, Trajectories and Generational Fractures (Housing and Society Series) (1st ed.). Routledge.
- Ronald. (2008). The ideology of home ownership: Homeowner societies and the role of housing. Palgrave Macmillan.
- Ryan-Collins, J. (2021)。《為何你買不起房子？》(謝莉娜譯)。手民出版社。(原著出版於2018年)
- Saunders, P. (1990). A Nation of Home Owners, Unwin Hyman.
- Stiglitz, J. E. (2012). The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future (1st ed.). W. W. Norton & Company.
- Weisman, Leslie Kanés (1997). 設計的歧視：「男造」環境的女性主義批判。王志弘、張淑玫、魏慶嘉譯。巨流圖書公司。
- Willetts, D. (2010). The pinch : How the baby boomers took their children's future – and why they should give it back. Atlantic.
- 平山洋介、ビッグイシュー基金住宅政策提案・検討委員會(2014)・若者の住宅問題——住宅政策提案書(調査編)・NPO法人ビッグイシュー基金。
- 呂寶靜(2002)。社會工作與台灣社會。巨流圖書公司。
- 林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張烽益(2011)。崩世代：財團化、貧窮化與少子女化的危機。台灣勞工陣線。

### 二、期刊與專書論文

- Bratt, G. Bratt, Michael E. Stone and Chester Harman (2006) Why a right to Housing is needed and Make sense? In A right to housing : foundation for a new social agenda / edited by Rachel G. Bratt, Michael E. Stone, and Chester Hartman Philadelphia, PA : Temple University Press. Pp1-23
- Chua, Beng Huat, (2014). Navigating Between Limits: The Future of Public Housing in Singapore Housing Studies, 2014. Vol. 29, No. 4, 520–533.

<http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2013.874548>

- Doling J. & Ronald R. (2010). Home ownership and asset-based welfare *Journal of Housing and the Built Environment* V.25, p165–173.
- Hoolachan, J., McKee, K., Moore, T., & Soaita, A. M. (2016). ‘Generation rent’ and the ability to ‘settle down’: economic and geographical variation in young people’s housing transitions. *Journal of Youth Studies*, 1-16.  
doi:10.1080/13676261.2016.1184241
- Kuhar, M. & Reiter, H. (2012). Frozen transitions to adulthood of young people in Slovenia? *Sociologija*. LIV(2). 211-226.
- McKee, K. (2012). Young People, Homeownership and Future Welfare. *Housing Studies*, 27(6): 853 – 862.
- McKee, K. and Hoolachan, J.E., 2015. Housing Generation Rent: What are the Key Challenges for Housing Policy in Scotland? Centre for Housing Research: St Andrews.  
<https://doi.org/10.1080/02673037.2012.714463>
- Minguez, A. (2016). Economic crisis and the new housing transitions of young people in Spain. *International Journal of Housing Policy*, 16(2): 165-183.
- Montgomerie, J. & Büdenbender, M. (2014). Round the houses: Homeownership and failures of asset-based welfare in the United Kingdom. *New Political Economy*, 20(3), 386–405. <https://doi.org/10.1080/13563467.2014.951429>
- Tan, Chris. (2015). Pink Dot : Cultural and Sexual Citizenship in Gay Singapore, *Anthropological Quarterly* , Fall 2015, Vol. 88, No. 4 ( Fall 2015 ) , pp. 969-996
- 高문익 (2021). 한국의 지방소멸위험지수, *한국지도학회지* 21권 1호 2021(65~74)
- 古允文 (2010) · 誰是弱勢者？一個風險社會的再思考。《社區發展季刊》；130期 · P6-15。
- 平山洋介 (2017) · 若い世代の住まいの状況をどう読むか (特集ミレニアルズと都市: ミレニアルズの住まいと都市) (How Can We Explore Young People's Housing Conditions?) · 都市計画學會 · *City planning review*, 66(3): 36-39
- 平山洋介 (2020) · 住宅セーフティネット政策の位置と性質について。季刊-個人金融 (冬) · P14-23。
- 吳彥葦、張金鶚、江穎慧 (2021) · 租屋市場之租金與住宅品質知多少？ · 《都市與計劃》 · 已被接受尚未刊登。
- 林楨家 (2020) · 幾家歡樂 · 幾家愁：捷運引發縉紳化。《人社東華》；26期。  
<https://journal.ndhu.edu.tw/%E5%B9%BE%E5%AE%B6%E6%AD%A1%E6%A8%82%EF%BC%8C%E5%B9%BE%E5%AE%B6%E6%84%81%EF%BC%9A%E6%8D%B7%E9%81%8B%E5%BC%95%E7%99%BC%E7%B8%89%E7%B4%B3%E5%8C%96/>
- 洪敬舒 (2014) · 失落的一代——當前青年世代的結構性就業困境。社區發展季刊 · 146 · 65-76 · <https://cdj.sfaa.gov.tw/Journal/Content?gno=3911>

- 清水冬樹 (2015)。母子世帯の生活支援に関する研究—母親の自己肯定感を手掛かりに—。東洋大学学術情報リポジトリ, 福祉社会開発研究 (7):89-97
- 彭建文、蔡怡純 (2012)。住宅自有率對生育率之長短期影響—追蹤資料共整合分析應用。《人口學刊》· 44· 頁57-86。
- 黃麗玲 (2016)。“台湾の住宅政策と住宅問題”..包摂都市を構想する(仮)—東アジアにおける実践。(ISBN: 978-4-589-03735-0). Japan, Osaka City:法律文化社編集部.. Mar, 201678-87.
- 黃麗玲 (2017)。臺灣的青年貧窮化與住宅問題。《城市治理研究》；1卷1期，P40~59。
- 楊子江 (2016)。我國住宅房屋持有及交易簡析。《中國統計學報》；54卷3期，P129–153。
- 衛生福利部社會及家庭署社區發展季刊 (2014)。青年議題的時代意義。《社區發展季刊》· 146:1-4。
- 정의철 (2012). “주거비용이 청년층 가구형성에 미치는 영향 분석”. 부동산학연구. 18(2). 19-31. 서울

### 三、學位論文

- 고문익 (2021). 한국의 지방소멸위험지수 분석과 시사점 (Analysis on the Korean Local Extinction Risk Index and Their Implications), Korean Education Univ.

### 四、政府、機構、組織

- European Commission. (n.d.). The reinforced Youth Guarantee.  
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>
- Jugendwohnen in Deutschland (2012), Ergebnisse des Forschungs und Praxis entwicklungs projektes, leben. lernen. chancen nutzen Jugendwohnen in Deutschland Ergebnisse. Hrsg.: Verband der Kolpinghäuser eV. 2012.
- OECD (2002). Employment Outlook. OECD.
- UN (1966). International Covenant on Civil and Political Rights.
- UN (1966). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
- UN (1979). The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women.
- UN (1989). Convention on the Rights of the Child.
- UN (2007). Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

內政部 ( 2021年6月9日 ) 。住宅法。

台灣經濟研究院 ( 2021年3月9日 ) 。健全房市，刻不容緩。

<https://www.tier.org.tw/comment/tiermon1000.aspx?GUID=283f0a8f-5059-4dd7-ad1c-7f701acd2c7e>

外交部 ( 2020 ) 。公民與政治權利國際公約第三次國家報告。

外交部 ( 2020 ) 。經濟社會文化權利國際公約第三次國家報告。

立法院法制局 ( 2017年7月1日 ) 。關於房地持有稅之問題研析。

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=85559>

行政院 ( 2022年6月15日 ) 。政院發表「消除對婦女一切形式歧視公約 (CEDAW) 第4次國家報告」展現我國推動性平表現3個亞洲第一亮眼成果。

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/5346f5fa-e671-4135-8fd5-f64599f53166>

行政院主計總處 ( 2022年4月15日 ) 。針對報載「我國消費者物價指數算法刻意略去『房價』」之說明。

<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=48373&ctNode=5624&mp=1>

行政院主計總處，中華民國統計資訊網家庭住宅狀況。

<https://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/Dialog/viewplus.asp?ma=FF0008A1A&ti=%AEa%AEEx%A6%ED%A6v%AA%AC%AAp%20%20-%A6~&path=../PXfile/HouseholdFinances/&lang=9&strList=L>

行政院性別平等會 ( 2022 ) 。消除對婦女一切歧視形式公約第四次國家報告。

行政院青年輔導委員會 ( 2010 ) 。青少年政策白皮書。

国土交通省住宅局，分享房屋指南。<https://www.mlit.go.jp/common/001207549.pdf>

法務部 ( 2018 ) 。公民與政治權利國際公約經濟社會文化權利國際公約一般性意見修訂2版。

法務部 ( 2022年5月23日 ) 。對中華民國 ( 臺灣 ) 政府關於落實國際人權公約第三次報告之審查國際審查委員會通過的結論性意見與建議 ( 初稿 ) 。

<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/17735/17740/36086/36088/post>

厚生労働省，平成28年度全國單親家庭調查結果報告。

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000188147.html>

財政部賦稅署，財政部對報載學者就囤房稅推動建議之說明。

<https://www.dot.gov.tw/singlehtml/ch26?cntId=a79fe47933104ba9be299f5166312307>

国土交通部 (2020) 。住房福利政策科租賃住房建設業績國家指標。

[http://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx\\_cd=1232&board\\_cd=INDX\\_001](http://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1232&board_cd=INDX_001)

教育部青年發展署 ( 2015 ) 。青年發展政策綱領 ( 核定本 ) 。

總務省 ( 2019年9月30日 ) 。平成30年住房和土地統計調查住房和住戶基本表結果匯總。[https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/pdf/kihon\\_gaiyou.pdf](https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/pdf/kihon_gaiyou.pdf)

衛生福利部社會及家庭署 (2020)。身心障礙者權利公約第二次國家報告。

衛生福利部社會及家庭署 (2021)。兒童權利公約第二次國家報告共同核心文件。

聯合國 (1991)。經濟社會文化權利國際公約第四號一般性意見。

聯合國 (2013)。消除對婦女一切歧視公約十六條一般性建議。

聯合國人權高級專員辦事處 (2011)。發展權利宣言。

聯合國人權高級專員辦事處 (2016)。第20號一般性意見「在青少年時期落實兒童權利」。

韓國 (2020)。青年基本法。  
<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%B2%AD%EB%85%84%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95>

## 五、網路資料

Jugendhilfe Essen gGmbH (2012). Projekt Jugendwohnen.  
<https://www.jh-essen.de/jugendberufshilfe-essen/wohnen-integration/wohnen/jugendwohnen>

Tan, Poh Lin. (2020). Reversing Demographic Decline: Singapore's experience in trying to raise its fertility rate offers lessons for other countries. Finance & Development.

兒童權利條約網絡組織NCRC (2021)。子どもの権利条約ネットワーク。  
[https://crc-campaignjapan.org/wpCRCcp/wp-content/uploads/2021/06/CRC\\_Joint-state-ment\\_20210615.pdf](https://crc-campaignjapan.org/wpCRCcp/wp-content/uploads/2021/06/CRC_Joint-state-ment_20210615.pdf)

華昌宜 (2010年4月7日)。揭開高住宅自有率的真相。中時新聞網。  
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20100407000992-260109?chdtv>

片桐由喜 (2012年04月17日)。個室と大部屋。  
<https://www.senkensoi.net/v2/column/2012/04/17477>

Der Westen (21 Sep, 2012). Bei Wohngemeinschaften genau auf den Mietvertrag achten.  
<https://www.derwesten.de/wohnen/bei-wohngemeinschaften-genau-auf-den-mietvertrag-achten-id7116259.html>

台灣少年權益與福利促進聯盟 (2013年3月20日)。反對台北市政府帶頭示範居住歧視！住宅及社福團體要求立即修正北市兩處社會住宅的弱勢保障原則。  
<https://www.youthrights.org.tw/news/176>

謝懿安 (2014年4月2日)。今周刊調查：6成年輕人認為生活將不如父母。風傳媒。  
<https://www.storm.mg/article/29501>

楊紹華、劉俞青、楊政諭、孫蓉萍 (2014年4月3日)。被出賣的世代。《今周刊》902期。  
<https://paper.udn.com/udnpaper/POD0002/256042/web/>

マイナビ進学編集部 (2015年6月1日)。しらけ世代、バブル世代.....○○世代、あなたはいくつ知ってる?。株式会社マイナビ。  
<https://mikata.shingaku.mynavi.jp/article/217/>

Aktualisiert am Mittwoch (18 May, 2016). Der Mietpreisspiegel für Deutschland: Was Wohnen in Ihrer Stadt kostet darf. Focus Online.  
[https://www.focus.de/immobilien/mieten/mietpreisspiegel-datenbank-was-wohnen-in-ihrer-stadt-kostet\\_id\\_4437227.html](https://www.focus.de/immobilien/mieten/mietpreisspiegel-datenbank-was-wohnen-in-ihrer-stadt-kostet_id_4437227.html)

遠見民意研究調査 (2017年9月29日)。2017四地華人青年翻轉力大調查。遠見天下文化。  
<https://gvsr.cwgv.com.tw/articles/index/14767/5>

Jha, Abhas (31 Jan, 2018). “But what about Singapore?” Lessons from the best public housing program in the world. World Bank Blogs.  
<https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/what-about-singapore-lessons-best-public-housing-program-world>

讀賣新聞 (2018年10月17日)。本のシングルマザーの貧困率が突出して高い理由。  
<https://www.yomiuri.co.jp/fukayomi/20181016-OYT8T50013/>

Neo, Kai Jie (6 Jan, 2019). Commentary: Succeed in your career, settle down, buy a BTO. Is this Singaporean dream outdated? Channel News Asia.  
<https://www.channelnewsasia.com/commentary/commentary-succeed-your-career-settle-down-buy-bto-singaporean-dream-outdated-915016>

人權公約施行監督聯盟 (2019年5月6日)。邁向兩公約的漫漫長路：公約批准篇。  
<https://covenantswatch.org.tw/2019/05/06/twocovenantsbiweekly01/>

Lee, Suh-yoon (9 Jul, 2019). Seoul mayor pledges more public housing for newlyweds, youth. Korea Times.  
<https://www.scmp.com/property/international/article/3017832/seoul-mayor-pledges-more-public-housing-newlyweds-youth>

You, J. (2019年7月22日)。德國租房：你聽過 WG 合住公寓嗎？在德國租屋該注意什麼？。GLOSSIKA。  
<https://ai.glossika.com/zh-tw/blog/german-rent-wg>

張金鶚 (2019年7月24日)。無殼蝸牛運動30年：僅20%台灣人擁超過兩房，為何卻能主導房屋政策？。OURs都市改革組織。

專業者都市改革組織 (2019年8月25日)。青年安居重中之重，制度改革無可迴避！。  
[https://ours.org.tw/2019/08/25/pressrelease0826/?fbclid=IwAR1G5pBSXX9omEcWybnihHPjDGBB\\_0aGe91czNLk\\_Yf\\_ii4qxyPS2rbkZIU](https://ours.org.tw/2019/08/25/pressrelease0826/?fbclid=IwAR1G5pBSXX9omEcWybnihHPjDGBB_0aGe91czNLk_Yf_ii4qxyPS2rbkZIU)

李秉芳 (2019年8月26日)。無殼蝸牛運動30年：台北房價所得比20年飆升240%，青年薪資僅成長15%。報導者。  
<https://www.thenewslens.com/article/123946>

楊恭豪 (2019年9月15日)。10個重點瞭解德國合作住宅——公平、民主與永續。OURs都市改革組織。  
<https://ours.org.tw/2019/09/05/housingmovie03/>

葉靜倫 (2020年1月13日)。臺灣限定的生存遊戲：因貧困而無家，或因無家而受困？。鳴人堂。  
<https://opinion.udn.com/opinion/story/120626/4284891>

薛宜家、林志堅 (2020年02月27日)。民團質疑社宅租屋補貼，盼訂「可負擔標

- 準」。公視新聞網。 <https://news.pts.org.tw/article/468294>
- 施汎昀 (2020年8月20日)。從我到我們——有關社會住宅的那些事。都市再生學苑課程紀錄。台北村落之聲。  
<https://www.villagetaipei.net/Post?Pid=15102#:~:text=%E4%BC%B4%E9%9A%A8%E4%BD%8F%E5%AE%85%E8%80%8C%E7%94%9F%E7%9A%84,%E9%9D%92%E5%B9%B4%E5%89%B5%E6%96%B0%E5%9B%9E%E9%A5%8B%E8%A8%88%E7%95%AB&text=%E5%85%A5%E4%BD%8F%E6%AF%94%E4%BE%8B%E4%B8%8A%EF%BC%8C%E9%9D%92%E5%89%B5,%E4%BD%8F%E5%AE%85%E9%9D%92%E5%89%B5%E8%A8%88%E7%95%AB%E3%80%82>
- 劉柏宏、林采鴻 (2020年10月21日)。社會住宅為何需要社區營造？以台北青創計畫為例。 <https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/4951963>
- 高橋恵里子 (22 Mar,2021). 「子ども基本法」が日本には必要だ。子どもの権利を守るため、今こそやるべきこと. Huffingtonpost.  
[https://www.huffingtonpost.jp/entry/childrens-rights-law\\_jp\\_60583081c5b66a80f4e8a9f6](https://www.huffingtonpost.jp/entry/childrens-rights-law_jp_60583081c5b66a80f4e8a9f6)
- Tan, Chin Hock (26 Apr, 2021). Commentary: If your BTO flat is delayed, staying with parents or in-laws isn't a bad idea. Channel News Asia.  
<https://www.channelnewsasia.com/commentary/bto-delay-hdb-flat-rental-housing-market-singapore-scheme-233931>
- Studie zu Mietpreisen (6 May, 2021). Mieten in Deutschland steigen weiter.  
<https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/wohnungen-mieten-101.html>
- 徐卉馨、戴淨妍、何正生、李昕儒 (2021年5月11日)。【雙北囚租青年1】不自由的選擇題，租屋市場中節節後退的青年世代。報導者。  
<https://www.twreporter.org/a/youth-house-rent-greater-taipei-no-choice>
- 戴淨妍 (2021年5月11日)。【雙北囚租青年2】捷運108個站點租金，10年漲幅最高5成。報導者。  
<https://www.twreporter.org/a/youth-house-rent-greater-taipei-increase-along-the-mrt>
- PropertyGuru (3 Jun, 2021). 5 Housing Options for LGBTQ Singaporeans Who Don't Identify With The 'Conventional Family Unit'.  
<https://sg.news.yahoo.com/5-housing-options-lgbtq-singaporeans-191238070.html>
- Foo, Sing Tien (8 Jun, 2021). Commentary: Is housing still affordable for first-time homeowners? Channel News Asia.  
<https://www.channelnewsasia.com/commentary/bto-hdb-expensive-city-center-young-couples-first-home-1841541>
- Jo, Hye-Jung & Lee, Jung-yong. (2021年7月3日)。權利是被剝奪的...青年必須挑戰決策核心。韓國民族電視台。  
[https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1001977.html#csidx7b2554eda205744be2a8d3e716847c1](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1001977.html#csidx7b2554eda205744be2a8d3e716847c1)
- 戴羽 (2021年07月10日)。「自我實現」不是終點！這位心理學家重新詮釋馬斯洛的「金字塔」理論後，發現人生其實要「超越顛峰」。創新拿鐵。  
<https://startuplatte.com/2021/07/10/transcend-sail/>

洪凱音 ( 2021年8月23日 ) 。史上最慘，新鮮人求職「疫」常辛苦。中時新聞網。

<https://tw.news.yahoo.com/%E5%8F%B2%E4%B8%8A%E6%9C%80%E6%85%98-%E6%96%B0%E9%AE%AE%E4%BA%BA%E6%B1%82%E8%81%B7-%E7%96%AB-%E5%B8%B8%E8%BE%9B%E8%8B%A6-201000567.html>

廖庭輝、彭揚凱 ( 2021年10月20日 ) 。大學生住宿問題有改善？體檢教育部「宿舍提升計畫」。鳴人堂。

Tan Chin Hock (14 Nov, 2021). Commentary: Why living close to my siblings works for me. Channel News Asia.

<https://www.channelnewsasia.com/commentary/living-near-siblings-family-elderly-681711>

蕭又安 ( 2022年02月23日 ) 。六都「社會增加人口」全面負成長。MyGoNews。

[https://www.mygonews.com/news/detail/news\\_id/206591](https://www.mygonews.com/news/detail/news_id/206591)

孔德廉 ( 2022年6月28日 ) 。一場正改變台南古都風貌的大富翁遊戲：熱錢、炒作、土地開發。 <https://www.twreporter.org/a/flipping-properties-tainan>

林育立 ( 2022年7月7日 ) 。德國實踐居住正義 合作住宅打造理想家園。中央通訊社。

<https://www.cna.com.tw/topic/newsworld/164/202207010004.aspx?topic=164>

崔媽媽基金會、專業者都市改革組織 ( 2022年7月25日 ) 。為了讓弱勢者有家，我們把老屋租下來。聯合報願景工程。 <https://visionproject.org.tw/story/6322>

專業者都市改革組織 ( 2022年8月10日 ) 。2022年六都大選民間版社會住宅五大政策訴求。

[https://ours.org.tw/2022/08/10/socialhousing\\_2023\\_2026/#%E8%A8%B4%E6%B1%82%E4%B8%80-%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E8%93%8B-%E5%85%AD%E9%83%BD%E4%B9%9F%E8%A6%81%E8%93%8B](https://ours.org.tw/2022/08/10/socialhousing_2023_2026/#%E8%A8%B4%E6%B1%82%E4%B8%80-%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E8%93%8B-%E5%85%AD%E9%83%BD%E4%B9%9F%E8%A6%81%E8%93%8B)

## 附錄一、第一次座談會紀錄

主持人：國立臺灣大學建築與城鄉研究所黃麗玲副教授

研究團隊：劉恩英、朱穎芃、曾柔慈、菅沼毅

時間：2021年11月27日，14:00-17:00

地點：OURs都市改革組織

### 與談民間團體

彭揚凱 OURs秘書長

詹竣傑 OURs政策組組長

### 與談學生代表

龔育婷 東吳大學前學生會會長

陳柏榮 實踐大學高雄校區學生會會長

許閔凱 國立臺中教育大學前學生議長

林謙 國立臺灣大學研究生協會副會長

### （一）開場簡報

黃麗玲簡報：

今天的主題，是想把學生所關心的租屋課題再往前一步，跟社會發展權連在一起看。住宅資源的缺乏對於青年的人生發展造成什麼樣的困境？除了困境，也想看到願景、以及對政策的建議，並在這個研究中納入。目前研究還在很初期，現在舉辦座談會是想先聽聽看青年、特別是學生的想法。明年春天還會有一場針對民間團體的座談，希望藉由這些探討，可以逐步把學生與青年團體、NGO團體關注的居住與發展權形成完整的圖像。也希望能夠在這些議題上有些聯繫、在研究過程中也持續有些倡議的行動。我們邀請的OURs的政策研究部很厲害，很多立法方案都是這邊生產出的知識。我們請揚凱與竣傑先簡報，接著由我做簡短報告，希望大家可以給我們一些建議。

彭揚凱簡報：

OURs過去十年來非常關注臺灣的住宅政策，我們應該算是目前核心倡議的團體，社會住宅的政策、房地囤屋稅、實價登錄、租屋市場發展等，我們都是主要推動、倡議的團體。今天的分享是回到我自己的觀察，今天特別從當代青年居住的困境來說明，希望就社會發展權等聽聽大家的意見。

我覺得當代年輕人遇到的困難就是九個字：買不起、租不好、等不到。買不起就是因為高房價；租不好是因為我們的租屋市場是個黑市，對於租屋角度沒有保障，所以無法像一些國家租屋是一個比較穩定的選擇；等不到是指政府做社會住宅，相對全球來說量還不夠。

就數據來看這三個概念，最近我們做囤房研究。

這是今年2021年，每十年一次的住宅人口普查資訊，臺灣有167萬的空屋。有些是偶爾自住，扣掉48.9萬後還有117.5萬的空屋，這空屋數據比內政部過去以低度用電推算的88.2萬還要多。為什麼房價這麼貴的時候，還有這麼多空屋？這要回到經濟學角度，從供給與需求角度來看。政府109年資料，如果以屋齡來看，臺灣空屋率最高的是五年內的新屋，房子越新、空屋率越高。如果房屋持有人的房子越多，空屋比例也越高。這是很奇怪的現象。還有一個臺灣的調查，個人名下如果超過三間，全臺灣在104年有33萬人個人名下有4間含以上，到110年6月已經成長到50萬人。每年平均成長率7%，代表有能力、有資產的人越來越集中。最後一個數字，過去六年來增加52.6萬戶新住宅，圖裡告訴我們這裡面有53.5%是非自住，也就是超過一半的房子是被已經有四間以上的持有人買走。現在說景氣、預售屋，其實不是你們想像的首購族在買。這回到我們剛講的買不起的問題。

第二件事，我們今年初做過小研究，我們以所有政府公布數據做推估。臺灣的租屋大概70%到90%是黑市、逃漏稅。是沒有去真正申報，那因為是一個租屋黑市，裡面所想要談的所有事情都沒辦法處理，因為關鍵是政府不知道你房子有在出租嗎？所以我們談什麼租屋的品質、安全、糾紛、租屋的歧視等等，都不能動。那可能跟年輕人最有關的，就像租金的補貼。為什麼租金補貼會有執行問題？因為非常多房東，他怕他租稅曝光，不允許房客去領租金補貼。所以可能看得到吃不到。另外一個和租屋族最有關什麼？你的房租的支出是可以抵稅的。可是因為臺灣的房東基本上都不會允許房客報稅，權利會損失。另外像城中城的例子，大家看到有問題，為什麼這麼危險、糟糕的房子都是社會最底層的租屋族在住？這也與租屋黑市有關。我們買不起之外，我們為什麼租不好？因為面對這樣的問題。

我們自己想一個結構性的看法，我們應該先了解臺灣家戶的房地產持有結構。這是一個很general、不是那麼精準，就是大致趨勢，其實如果比喻100個家庭大概有70個家庭有，有30個家庭沒有。當然在70%家庭不只有70間房子。那如果用家庭來看，這30%沒有房子中，大概有10%的家庭，他是屬於我們一般認知，社會的比較弱勢的。剩下20%呢？他現在沒有，但他期望他可以買到房子，就可能是現在非常多的年輕人

的狀態。那剩下70%有房子的人，大概有60%是名下一間房。那臺灣10%的家庭名下有很多房子。分佈的結構是這樣子。

為什麼談這個結構？這麼多人有房子，為什麼還每天說高房價民怨？照理說是沒有房子的人才抱怨，應該頂多20%、30%。但為什麼我們政府一直調查就有70%、80%的人喊房價高？第一個，本來那25%，想要買房子的年輕人看到房價就覺得沒希望，絕望就憤怒了。可是我覺得另外一個最關鍵的是那60%，只有一間房子的、非常矛盾的群體。當房價漲的時候，他覺得財產增值，可這個是虛擬的財產，因為他不會把它賣掉，不能變現。我本來1000萬買下，變2000萬，很好。可是為什麼上漲了也會有些疑慮？因為臺灣所有住宅消費市場經驗基本上就是小房子換大房子、舊房子換新房子；以及臺灣的華人結構，小孩子大的時候，父母應該想辦法要幫小孩再買一間。所以一則以喜，雖然他的虛擬財產增加，可是他知道房價漲越多，小房子換大房子，以及舊房子換新房子，甚至想辦法幫小孩子買第二間會變得越來越困難。

那有房子很多的10%，他們當然是獲得利益的。所以說我們可以看到高房價的民怨，我的看法就是這20%的年輕人跟這60%的人。這60%的人他的疑慮是什麼？他一方面抱怨房價漲、一方面又恐懼房價跌。雖然房價跌，房子還是你的，可是他就覺得他的財產毀損。當然有一些可能是因為房貸、可能變成負資產，所以非常混亂。

所以說臺灣住宅政策真正的關鍵，事實上就是這個侷限。如果我們有任何的政策會挑動到房價下跌，基本上就是有多屋的10%加上60%的人會出來反對。所以為什麼有非常多住宅改革政策困擾，當造成70%的人都有疑慮的時候，就非常不容易推動。從這角度來談一下，你們現在這個時代，真正的困境是什麼？我用兩張圖，大家看臺灣的出生率。臺灣分兩個世代，你的父母是戰後嬰兒潮世代，各位就是所謂九零後，甚至可能你們更年輕。這世代一個是出生率下滑的時代。下面這一張是房價，因為我們沒有全臺灣這麼長期的房價訊息，所以只有臺北市。大家可以看一下，紅色那時候購屋的房價大概是這樣。另外一個顏色就是你們，房價是這樣子。從這兩個背景上，我想談第一個事情是你父母那一代的住宅的消費經驗，他們的年代，臺灣是個經濟高增長的時代，經濟增長跟薪資的成長還沒像現在這樣脫鉤，所以他們就感受他的薪資成長，更重要的是他們的年代的購物消費經驗是，只要特別是夫妻兩個有工作，他可能只要3年就一定可以籌到頭期款，還可以繳房貸。他們整個消費經驗是這樣。另外很重要的事情是，他們的經驗告訴他們，我以前買一間房子，突然就發現我房子變成2倍、3倍、4倍的價錢。這個世代整體的住宅消費經驗是如此，所以他們當然就會非常堅信，第一個，付房租不如繳房貸；第二個，買房子一定可以投資保值；第三個，他

一定會相信房價只會漲不會跌。這是他們那個時代的消費，我覺得他們沒有錯，因為他們的經驗可以證明了這些事情。至少多數的經驗都反應如此。

可是到你們這個世代的？相較於父母，你們再也不可能複製你父母世代的經驗。你們現在進入住宅市場的門檻是非常非常高，面對的是一個經濟成長相對停滯、更重要是經濟成長與薪資成長有點脫鉤。只要看這10年或者20年來年輕人薪資成長的部分，大概非常清楚這個趨勢。

再來是你們遇到的是房價非常高，所以你完全不可能覺得，就算願意出去工作，用兩個人的薪水就可以買得起房子、繳得起房貸。這個狀況下，現在年輕時代，我覺得購屋越來越依賴你有個「好爸爸」、「好媽媽」。很多實證經驗，這叫財務的代間移轉，因為你父母經濟條件，會讓小孩有房子。所以我覺得這是兩個世代最大的這個消費經驗差異，那也是這個世代在住宅經驗裡面遇到最大的困難。所以這是這個世代最大的困境，總體而言，我認為是一個世代間的房產剝削。我這樣講挺嚴重，可是我認為就是這樣。因為前一個世代他們要確保房價永遠就只能停在現在這個高位上不可以下來，背後隱含的就是你們這個世代必須用這個價格才可以進場，我覺得是非常嚴肅的事情。那第二個事情代表越來越傾向於房產的代間移轉。後面有機會可以再談。

我覺得臺灣，你們那個世代慢慢會跟香港一樣，香港有一個詞談了一、二十年，叫夾心階層。他的意思是，香港房價非常非常貴，所以不夠有錢可以去買房子。第二個，我不夠窮可以住進香港政府的公屋。香港是很奇怪，這個城市有30%的社會住宅。香港有大概快要40%的人口住在社會住宅裡，可是他們社會住宅照顧的所得分位是30%以下。所以中間他們的夾心指的是所得在30%到60%或70%，買房子實在壓力太大了，可是他就沒有資格可以住到公宅。

那回到臺灣，現在其實大家面對的問題也是。現在的房價年輕人沒辦法，可是我們的社會住宅相較香港，一樣，就是太少、等不到。我們又沒有中間方案，剛講我們租屋市場非常糟糕，像我們卡在中間的人怎麼辦？就是接下來年輕人會面對到的，比較結構性的問題。

在這個問題下呢？政府基本上現在會面對到兩個難。第一個難，就是年輕人憤怒，可是改革太大會造成反彈。所以從一個選票的考量，他們最後決定一種改革模式，在經濟學是叫帕累托改進。它的概念是有一種改革可以增進一方的福利，可是不會傷害到其他人、減損其他人。這個改革讓年輕人的居住福利增加，可是不會傷害到既有、所有的、擁有房產階級的福利。就是補貼、發錢，所以蓋社會住宅給你。除了這

之外呢，剛剛講購屋市場改革就非常困難。選舉的時候講，選上以後絕對不會做。至於租屋市場改革，剛說是黑市，可政府基本上也不想去碰，因為會得罪房東。所以是從不碰黑市的角度給租金補貼，包括貸款，現在連大學生也有租金補貼。

所以政府真正比較有成績的，我也覺得他們很認真做的就是社會住宅。因為這個部分最簡單，花錢就可以做的事情。這個狀況的難處，第一個是政府會陷入一種自我催眠，他們知道社會住宅外都不可以。簡單來說就是年輕人覺得任何的居住問題，他都會說他有蓋社會住宅，那這張圖二左邊的叫 Robert Shiller，2013年的諾貝爾經濟學獎得主，2016年來臺灣參加國際性不動產會議，總統接見他。Robert Shiller 就直接說臺灣這種高房價與高空置率是非常扭曲的現象，他覺得有問題。總統說，我們很認真在蓋社會住宅，Robert Shiller很委婉說，社會住宅很多國家在做，但沒完全解決高房價問題。政府總會回說有在做社會住宅，特別是對年輕人。

所以我的意思是說，現在我覺得從年輕人角度，我也沒有答案。到底你們面對這些困難怎麼解決？那我特別想講的第一個事情，因為少子化，等人慢慢少的時候房子就很多了，房價就會下來。每次他們這麼說，我就想到凱因斯當年的辯論，In the long run, we are all dead。他意思是說，我們等市場自然調節，最後大家買得起，可能等到你們60歲就沒有高房價位，你們一輩子的青春歲月怎麼辦？我覺得是一個非常嚴肅問題，這就是現在我認為年輕人真正面對到的問題。

那最後一個部分，我們OURs還在推政策改革之外，最近有在推合作住宅的模式。除了市場跟國家之外，市場改革、房價合理化，或國家要蓋多少社會住宅出來之外，有沒有其他的想法，這個就是我們現在正在思考的。最近有出兩本書。合作住宅部分，竣傑要不要講幾句。

詹竣傑：回到秘書長前面講的，我們觀察到現在臺灣有高房價、高空屋現象。房價很高，可是房子不是拿來住的，我們制度無法去保障。為什麼大家一定要買房子？投資就算了，除外很多朋友都說不喜歡這種感覺。我們租房子的時候房東會漲租、社會住宅又少，所以比較希望買房子。大家期望的可能是制度的保障，所以關鍵並不是我們去買房子。可能大家覺得社會住宅沒有辦法解決高房價，可是我們推動這些住宅政策的時候，關鍵是讓社會去思考，財產跟居住是不太一樣的。比如說居住我們也可以保障，一些國家的居住可以保障住、租也可以保障，因為有制度，等等黃老師會分享。我們沒有多元的選擇，所以一定要去買。如果我們能夠有選擇的權利，應該是比較可以切入的方向。除了高房價，社會改變還會需要一段時間，我們有沒有可能自己組織起來。像一些國外的經驗，一群年輕人自己組織起來，提供自己比較穩定的居住

環境。最近在推的合作住宅，就是希望可以組織一些夥伴，然後在臺灣可以有更多這樣的討論。

## 黃麗玲簡報

黃麗玲：

剛竣傑提到的，合作住宅就是一個很好的案例，住這個議題不是以所有權為核心，而是可以連結居住的人。比如說文化、教育，或對身障者的一些保障等等，我們還在摸索這之間的關係。如果從住宅困境應對，然後進一步討論、處理住宅議題，對於青年其他的發展權會有什麼樣的影響？說明一下發展權的內容，從聯合國這些文件整理，發展權討論的就是參與、公平、不歧視、自決等，人作為一個人的基本權利。

2016年有關發展權的報告，在各個不同的年齡層還有群體裡面特別指出，兒童跟青少年的發展權遭受到不成比例的威脅，意思是上一代所累積、造成的。這一代的青年跟兒童得到的資源相對而言少很多，受到更多的限制、他們的未來也看起來更黯淡。這就是剛揚凱所說的，出發點很不一樣。那在低成長的年代，其實現在要面臨很多，包括氣候變遷、政治不穩定、全球很多的課題，現在住宅問題也有一部分跟貨幣政策有關，是一個全球性的困境。在國外還有青年無家者增加的課題。它反映了世代落差、世代之間的不公平，還有資產累積的不平等。我們去探討居住跟其他文化選擇，還有青年獨立自由。以往獨立自由意味著從住在家裡過渡到自己另外成立一個家，所以才會連結到離開現在的住所，可是對年輕人而言是越來越困難。就學、就業的機會也被這限制。發展權的概念，我們剛做了一些整理，從整個的架構，到國外其他的案例做一些比較，特別是法治上的一些保障。除了政策之外，更根本的是法治。那我們想要提出一些青年的、綜合性的發展政策。

我們前面討論有關權利的面向，也試圖連結五大公約對於不同群體的青年，譬如說婦女、單身媽媽、剛出校門的就業者、或是學生，可能是年輕的家長帶著小孩，或身障者等，應該跟其他權利做連結並檢視。臺灣的住宅法經過兩次修法之後，有一些針對住宅相關的權利跟概念的補充，包括居住權利、權利平等等。五大公約提出了一些標誌性的權利，所以中間有一些交集就是適足住房權、還有自立生活，特別是對於身心障礙者或受暴婦女。還有住宅的可取得性accessibility，跟可負擔性，美國政策是30%的收入用在住宅的支出是合理水準，超過30%就是不可負擔。

但實際上狀況是，美國有大部分的人都有50%以上的支出在住宅，包括房貸與房租，所以大家看到資產累積的非常多不平等。另外文化適足性的課題，針對像原住民

族群，都市中的原住民的家屋應該有跟一般現代化的家屋設計，有些不一樣的文化表達，在紐西蘭的政策就回應這樣的特殊性。那我們從國外的案例來看一些經驗。

左邊是日本戰後青年世代，可以看到有一些名詞，其實我們也有點熟悉，像尼特族、繭居族、三五世代，在韓國的年輕人也有很多五拋、七拋世代的狀況，它描述了年輕人的財產和資源越來越少的一個狀況。跳到住宅問題，日本提出什麼方式去應對包括青年在內、租屋資源稀少的弱勢群體？2017年的share house 有點像臺灣的包租代管，但涵蓋的領域更廣，而且法令上包含更多金融的提供、住宅修繕可以更作大幅的支援。譬如說房東可以申請，假如房子要租給育兒的家庭，甚至可以整修育兒空間。所以他是為了要促進日本的空屋活化。它把這些空屋作為住宅安全網的一部份，也特別是針對學生群體，還有外國的學生、工作者。

在日本找房子很困難，因為通常你會需要押金，還有保證人，整個制度很不友善，這個制度處理了各種群體，讓民間可以釋出空屋、申請經費、社會團體可以在裡面經營管理、提供住宅服務。對單親母親而言。研究發現，很多時候公共住宅不能對應單親母親的需求，因為他們在意的不只是租金，而是當他們有些狀況，他們的小孩要有可以信任的人代為照顧。這樣的狀況，其實是需要一個居住群體。分享住宅其實有一部分對應的就是像單親母親的一些需求。

從韓國來看，韓國的青年也是面臨高押金、高租金的狀況，特別是在首爾還有首都圈附近地區。另一方面，韓國的青年就業不穩定狀況也非常嚴重，所以韓國政府在2020年頒布青年基本法，其實值得我們更進一步了解。從青年的政治參與、社會文化還有就業、職業培訓等，在這個基本法之下提出更具體的政策去應對青年問題，以及住宅課題。

這是韓國的土地與住宅公社，特別針對青年提供租賃住宅。臺灣到現在還在吵到底學校宿舍應該是要學校還是教育部提供？在韓國就是地方政府還有國家級的公共住宅單位要提供給青年，因為光靠學校已經沒辦法處理。另外也有是比較多樣的，引入學生或一些民間團體經營管理青年住宅。

左邊那種類型叫共享住宅，活化、修理空屋。韓國的蟾蜍住宅以前是反都更團體，後來自己成立工班與蟾蜍學校去整修舊住宅，韓國也有青年的無殼蝸牛聯盟，協助政府營運青年住宅。

我覺得很重要的參考案例是德國。德國除了興建社會住宅之外，還有制度的保障。到達一定的社會住宅的量以後，有房租管制，所以不特別需要大量的社會住宅。大城市中，最近幾年青年移民的人口增加非常多，法令上透過租金實價登錄，每個租戶都知道你家隔壁付多少錢。如果房東溢收房租可以去要求仲裁，民間很多律師就是專門在做這個生意，幫學生與年輕租客要回溢收的房租。首先就是要有透明的市場，實價登錄。他們的保障是非常嚴格的。韓國也有像我們一樣的雅房分租，可是雅房分租也是在法令很強的、對租客的保障之下，所以與臺灣的租屋黑市是很強烈的對比。

另外他們對於就學中、職業訓練中的青年提供很特別的全國二十幾萬戶的宿舍。當你從鄉下移到城市中做職業培訓，容易透過這些系統獲得特殊住宅。在這住宅裡還可以交到世界各地的朋友。這是教育與文化的意義。

下面這個青年保障計畫，youth guarantee 也是很重要的基礎，保障青年的就業活動薪資等，他們是把住宅放到整個青年保障計劃來看。

再來是新加坡，他們有組屋，住在裡面的人口差不多有80%。組屋其實不是完美的，因為整個設計是以傳統家戶為核心。資料上顯示，還有之前參訪得到的一個經驗，年輕人在新加坡求婚的方式之一是問，我們一起去登記組屋好嗎？這是一個求婚用語，因為單身不容易申請到。這幾年單身開始可以申請了，但量很少，大部分是已經結婚成家的年輕群體最容易申請到。所以組屋的系統矛盾就是建立於家庭制度之上。這幾年新加坡還鼓勵跟父母同住，這樣更容易申請到。但是年輕人回到發展權的課題，為了有房子，必須在家庭意識型態裡面要有所折衷。而且新加坡政府想說給你房你就要生小孩，後來發現不太有用，因為整個社會對於競爭、就業、成功的範型下，這種家庭壓力很大。年輕人會在一開始生育率最高的時期要花很多力氣在就業市場的穩定、追求職業生涯的高峰，錯過生育的時間。另外LGBT族群一直對組屋型態有很強的控訴，因為他就是一種系統性排除，臺灣的社會住宅在這方面其實很進步，同性伴侶可以登記，但新加坡必須以個別人去排隊，是被排除的狀況。

臺灣的狀況是，蔡英文總統的社會住宅政策是宣示要處理青年的問題。一個特色是公共住宅裡面，社福設施等系統的結合，對五大公約群體是有貢獻的，不只住宅還有住宅服務，這方面規劃設計很棒。還有社宅中7%是年輕人帶著實驗計畫去申請，讓青年與其他群體的需求得到結合，而非互相排斥，也從中看到新的居住文化的產生。政府公宅裡可以住得很不一樣。照片右下角是幾個家庭共同托育或是分享托育的心得、藝術計畫等。

回來地方創生的課題，住宅能否有所連結？韓國的案例是除了很多培訓計畫，公益住宅人、公團提供企業移住時，LH蓋房子給要移居到鄉下的人。制度很有人性，你一開始可以租屋，過了幾年如果願意長住可以買下來，LH配合解決住的問題。大家可以想想看，臺灣的地方創生如何可以效仿這樣的模式。我們也有很多產業發展與居住供應是結合在一起的案例。日本也是，臺灣討論很多地方創生，但很少談日本地方創生中如何應對住的問題。日本政策發現年輕人嘗試回鄉，第一個問題是要住哪裡？越來越多自治體政策中可以看到家屋改建、買房子、租房子等，還有設備，這些變成吸引年輕人去地方創生的重要政策。甚至有些案例像是試用住宅，讓你去了解地方的時候去試住，為了營運還去招募地方創生隊，對這些人給予補助，給你住宅、你去招待其他要來的人、穩定他們的住宅需求，然後幫他們找房子、提供創業補助等。

臺灣的地方創生我們也做了一點 study，發現年輕人要進行地方創生計畫中會碰到的就是地方生活機能不足等問題，也需要 co-working space，這種空間跟傳統的廟宇很不一樣。政策上住的跟工作的空間常被遺漏，住的特別如此。我們看到的案例像是高雄以住代護，這邊先不多講，類似這樣的空間活化、再生，年輕人要去修房子但不用付租金，有五年的期限，可以去發展他想要的生活。

最後兩張簡報，我們前面講社會住宅等各種課題。天下雜誌的報導新的狀況是房子價格很高，家長就到離島或鄉下買房子，現在卻連離島都買不起。社會住宅也沒辦法解決租屋黑市或年輕人的 long run、長期發展課題，所以需要多元的社會住宅跟供給方式，還有制度上的改革。

再來請大家給我們一些想法、可以共同討論的面向，從法令、居住權還有我們對於住跟生活的可能想像。沒有限定怎樣的內容，但可以當作一個工作坊，跟我們一起發想。

## （二）學生團體發言

林謙：

我是代表研究生協會這樣為學生權益發聲的組織，我大學就在這裡，有很長的時間了解臺北的現況跟解決自己住的問題。但我們很多的學生是從外地來，在暑假這種最難找房子的時候要來找地方住。我要找房子的時候，雖然有宿舍，要排隊，不過宿舍就是比較便宜。所以我等待期間就先找地方短租，但真的不好找。後來就去朋友家輪流住，發現沒有一個穩定、有品質的住處的話，生活與精神狀況、做事的集中力都會受到影響。

不要小看一個好的空間對人的精神生活和身心健康的影響。大專生有些心理輔導的問題，學生壓力中房子真的是很大的一部份。這的確是我們經驗上、還有很多同學的反應的。復興南路可能三、四十坪隔成七、八、九間真的在臺北很常見。如同黃老師提到的，一定的居住環境水準，不是有地方住就好，居住環境對青年當下的身心健康、公共衛生絕對是有關連的。

政策手段上，像是秘書長提到的OURs推動的囤房稅等，看起來是比較promising的方向，至少透過這些方式，讓大家有誘因誠實繳稅、讓內政部掌握臺灣的租屋黑市、進而解決。所以囤房稅應該是短期內我覺得滿具體的、值得支持、倡議的目標。剛剛黃老師說多樣化的居住選擇跟青年居住、合作住宅等各國案例，我覺得都是很好的。最後，竣傑說我們需要改變過去的想法，真的要告訴現在的青年，你不要想購屋了。這不是要否認青年的經濟能力或發展前途，而是要打破這樣的購屋的強勢的論述，否則是在害青年，存錢就是要買房子，甚至為了買房子還要找個人結婚。如果青年人一股腦買了房子，最後也只是便宜了建商。

我覺得最根本的問題還是在我們的稅制，為什麼房價會漲？107年後各種房價、地價都在往上，當然跟政府長期以來的國土規劃、都更、開發有關。開發後價格一直追高、再去標售、周圍又跟著上漲，這是惡性循環。但很多時候是地方政府的經費籌措的問題，因為財政分配不均，只能這樣籌錢，所以還是回到更上位的國土財政的問題。這是需要重視的。

剛提到都更危老條例的容積獎勵等，像是水源整建住宅案例，很多外國學生和青年去居住，因為那邊租金不高、空間很大，大家擠一擠就會比較便宜。其實那樣的物件，可能產權不清楚，幾個獨居老人住在一起，這樣該拆掉或都更就有很強的社會動力。但很多人要去買，就是在圖容積獎勵。這也是上位法規的問題，如果不去調整，都市就是要更新、就是要危老，這些老房子一定要拆嗎？不一定。水源整建住宅這些人搬走以後，還是造成更大的居住問題。臺北大概十年前有個建築師漆志剛說四、五十年房子可以整修、結構補強、可以繼續住，這也能解決一部份居住問題。

總結剛剛講的，短期的目標像是囤房稅等可以刺激政府產生多樣化的居住選擇，更上位的還是國土、財政規劃等問題需要面對。這世代的年輕人有一半已經看破，前陣子中國在講躺平，他們好像創造了發展神話，但事實上可能不是那個樣子。現在青年更需要的是好好生活。這意味著國家土地資本、制度的問題還是需要去解決。

許閔凱：

我在今年六月剛搬回彰化。其實五年五十億的教育部宿舍提升計畫，是在我任內的時候，由教育部和學校等進行的。當初整個計畫的四個面向都有遇到一些問題，也希望去可以改善這些問題。今天剛好談到青年住屋的部分，我自己的經驗比較多還是在學生時期，所以尤其今天是想談一些學生宿舍跟校外租屋的問題。

包括原本的宿舍補貼是內政部提供青年補貼的政策，教育部也提供租金補貼的政策。我們看到內政部的補貼是四千塊，以臺中來說是四千塊的級距，學生部分是一千五的級距。以學生來說還不一定能申請，因為租屋黑市，很多的定居生先不考慮他們的定居環境，可以注意到他們的租屋環境很差的問題。這個問題是學校輔導責任沒有善盡、沒有認證和檢核，沒有掌握學生在校外賃居的狀況。賃居的環境問題反映出尤其是最近兩年來，包含高雄城中城這種案子，像是臺中、彰化的很多問題是定居的環境，因為學校的輔導責任問題，沒有去針對租屋黑市跟居住環境進行檢核和改善。

第二個是因為租屋黑市讓學生看得到吃不到的。因為這個比例是真的申請到補貼的是非常非常少數，多數的人並不是沒有賃居的需求，而是因為租屋黑市讓他沒有辦法讓他提出這個合理的申請。因為有的是房東不允許或是當原本合法提供的宿舍讓你申請的到租金，他卻同時調漲租金，而申請不到的人依舊申請不到。這就是目前看來最大的問題。

每個學校對於賃居的輔導責任是有的，但是訪視是沒有落實的，教育部有進行要求，但是學校沒有辦法做出實質的改善。學校缺乏執行賃居訪視的動作、確保學生的安全。

第三個是說學校提供宿舍，包括包租代管的社宅、老宅整建的住房補貼以及內部規劃設計的改善。後兩個要五年和十年才能看到成效，短期內有成效的是包租代管和整建。不管是整棟整層的進行規劃興建都是需要由學校申請的，但我們知道沒有學校申請。短期內可以看到成效的沒有人去做，短時間內另居的需求沒有獲得即刻的解決。這個問題反映的是學校宿舍不足或者環境不良。所以想說我是不是能多負擔一點去外面過想過的生活，能不能開火自己煮食，能不能和朋友一起使用交流的空間等這都要透過賃居才能改善。那麼有沒有辦法透過包租代管，在三年五年內改善賃居的環境。像現在比如說我們有20床，只住10坪是不可能的事情，學校的租金成本還是轉嫁到學生的身上。沒有辦法解決因為租金高漲，以致學生沒有用適當的租金去找到房子，這是一個三年五年內就要去處理的問題，有沒有透過更好的方式讓學校找到合適的

物件，也能夠比市價更優待的價格，讓學生有個更好的選擇，這是一個急迫性相對較高的問題。

第三種是錢的問題，不管新整建規劃還是改善等。少子化的問題隨著這十年會越來越明顯，包括是不是需要蓋那麼多新的宿舍。有些學校沒校地，有些有，但是蓋完以後十年後會不會是一個浪費？有沒有可能由學校提供校地、住都中心和地方單位出錢去興建社會住宅與宿舍共有的住宅？一部分作為學生宿舍，一部分作為社宅，比起讓各個學校大量興建宿舍彌補床位和改善環境問題會更好。

最後以臺中彰化來說有很多政府宿舍或老屋修繕。有一些正在進行，短期內能否推動以住代護？不提供租金，做基本修繕讓學生來著來維護。很多是五年十年的計畫讓NGO團體入住等。因為五年十年後有些規劃，例如做文化園區、蓋社宅，這段時間能否做既有環境的改善？能否讓學生以低租金或者進去做以住代護，因為學生進去住也就是三四年。這是目前比較急迫狀態下可以參考的模式。

陳柏榮：

關於這個議題的部分我傾向租約這塊。以我學校為例偏向設計，大部分學生對於法律條文等不太了解，如何尋求資源或幫助也比較不清楚，或人數比較少，通常要透過其他窗口，對於租約的部分是比較忽視的。而且不是每個房東都會用一樣的合約，在這種狀態下學生很難知道自己可以獲得什麼幫助或有哪些疏漏。能否在這塊讓學生有更多幫助我覺得很重要。

另一個點，比較像是空屋的所有權基本上都在同一個人手上。如果他對這個房子提出質疑，去找下一個房子結果可能又遇到同樣的人，在這種小地區更容易遇到這樣的狀況。這種情況比較尷尬，或者在更狹小的地區，房東之間可能有聯絡管道，如果你提出質疑可能會被認為是硬要挑問題。雖然提出質疑是好事但是可能會被為難。這可能需要有規範去進行處理。

大部分學生會透過校內宿舍的條件規定和價錢去找校外的居住空間以及條約內容的取舍。在這種情況下宿舍價格也會有所關聯，假如學校宿舍價格比如每個月兩千五，找外面就會以此作參考，但這幾年學校宿舍價格一直上漲，學生也會對於外面該怎麼抓預算已較模糊一點。另一點是考慮到像是黑屋的部分，學生為了在校外可以找到比較好的租賃條件的時候會一直放寬條件，後果就是租賃環境的雜亂可能會對學生的心裡以及公共衛生有一點損害。畢竟當你所屬的環境比較沒有太多陽光、比較暗，久

而久之還是會有很多影響。從物理上的衛生牽扯到心理上的衛生。這是因為我學校的地區性質比較其他學校地區不一樣所以會提出這部分問題。

龔育婷：

我先是面臨離開學校去工作的環境。我自己想要先提出的問題是，如果我對於房子的想像是穩定、而非購屋，我們對於房屋穩定的想像要如何實現，我覺得這個很重要。回到租屋現況，我從大一就沒有再住宿舍。我們學校只有大一有宿舍，宿舍是嚴重不足的。在我沒有住宿舍的四年後的現在更是如此，在我當會長期間，我們宿舍有調漲租金，我們有做強力反抗。學校說調漲宿舍租金的原因是我們學校在士林區，士林區的房價相對較高，以士林區房價做對比，說學校宿舍費用還是相對便宜，這樣去提高宿舍費其實很荒謬。目前我們學校的宿舍都在校外，校內沒有校地可以去做宿舍。私立大學也沒有足夠的經費負擔我們去興蓋宿舍。在臺北房地價格高的地方，與其他企業合作去租去或者去蓋成宿舍。那成本就會轉嫁到學生身上，很多私立大學的宿舍都非常的高。現在新的宿舍價格都會相對很高的這種情況下，學生想要去享有基本的生活品質時，學校給的回應卻是，我給你的是一個選擇，這不是我們的義務。你要不要選是你的自由，你可以去外面租但外面一定會比較貴。這讓很多學生對於在大臺北地區租屋感到困擾。我可以理解目前學生生活樣態有很大的改變，很多有養寵物，例如貓或狗。養貓的情況下，很多房東是不會接受租客帶寵物入住的，這樣狀況下找房很困難。我要找到合理的空間、可以接受的價格，我只能說我必須要捨棄其中一個，選擇付比較高的租金，或是犧牲一點生活品質，這是以我一個剛出社會的年輕人的情況。

再來是說，很多人討論年輕人在臺北沒辦法租屋，為什麼不選擇其他地方租屋呢？以我的狀況來說，我是讀政治系，對我來說到臺北就業是我必然或我只能這樣選擇，如果要有更好的工作環境。這樣來說我出社會的時候有個工作的限制，不得不在臺北落腳。如果不去在臺北找一個地方去住，那麼我們就要被迫選擇其他不想做的工作。這樣的情況下就形成我們只能選擇更地的低生活品質和環境去保證我們能夠工作的條件。變成說工作條件跟生活品質我們只能擇一。就現在年輕人來說要同時滿足工作環境跟生活品質，這情況就臺北生活的外地學生來說是滿困難的，也很常說在臺北出生或擁有居所的年輕人相對有比較好的起跑點。那這就是我大概的想法。

### （三）共同討論

黃麗玲：

剛剛林謙提到稅制和國土財政，是整個制度上的課題。其實我比較想從大的政府的政策制度角度上去看，所以地方創生就是整個國土規劃中的一種補償機制。在這樣的情況下，青年也會有更多的文化想像與願景，地方創生可以是國土規劃這個階段一個的一個翻轉式的策略，我們的報告也會對這個部分有一些討論。稅制政策等俊傑會有多一點的回應。

閔凱提到有關政策和宿舍發展的細節，還有像是第二部分學校跟住都中心合作的思考我覺得還蠻重要。像是在北部，我的想法就會比較受限，因為北部的學校蠻多缺乏校地的問題，像是其他地區，學校土地和地方政府之間可以會有更好的結合。像是也有一些地方會把土地給學校去進行發展，像下一階段的轉型可以進行嘗試。而且住都中心常常在喊沒地。在這個地方剛好柏榮可以形成一個對比，東吳在這個形況下是一個用地吃緊，房租高漲的一個情況。學生面對的是暴露在租屋黑市中，當學校沒有成為一個緩衝區，保護的角色，學生就會進入到市場中的搏鬥狀況。

像是南部一些學校會遇到普遍的課題，就是租屋市場掌握在少數人手中，這還是剛剛租屋黑市的狀況，選擇更少，這是我之前比較少想到對比。柏榮剛剛提到的和我找德國案例也有一些心得，德國給學生的一種住房類型是叫WG，WG在臺灣是雅房出租，但根本上的靈魂不一樣。因為學生選擇住到WG裏面是視為獨立生活的第一步，離開家裡。住到裡面的第一件事就是各地的租屋協會，跟學校會很快幫助學生了解你的法律權利，這是獨立成人的第一個法律課。日常生活最容易碰到房東，和房東之間的權利關係，這個過程中就可以提供法律的諮詢。這類似崔媽媽對一些租屋市場的弱勢家戶提供諮詢。在德國，這是普遍的學校制度上的支援。我覺得這是從最基本的法律保障，到下一步學生住到一起的共同維護和如何思考WG裏面的共同生活的管理。其實房東和訪客之間的權利義務很清楚，房客具有他的自主性，以及他的房屋分配，甚至有很多地方的財務是連動的，一個租客如果不繳錢，其他租客就要一起分擔租金，所以租客之間要有更緊密的聯繫共同去維護居住的空間。我覺得德國可以是一個很好對比，從租屋到年輕人跨出學校的就業，像是youth guarantee也包含就業訓練等。

育婷剛剛提到的學生樣態的多元想像，像學生養寵物等就是一個很真實的課題，臺北市現在調查有四分之一的家戶有養寵物，可是對學生族群真的是很大的困難，造成找房限制。另外就業市場的選擇，選擇的科系和出發點不平等跟就業市場之間的。感謝這些案例的回饋，讓我們更能刻畫青年族群選擇的困難。

彭揚凱：

我大概講兩點。第一是我覺得你們這個世代已經不要想去買房這件事，各位比較多反對的是跟租屋有關的事情。我講兩個數據。前陣子政府公佈首購年齡，第一次去銀行要貸款買房子的年齡。我們跟幾年前比倒退了三三年。臺北的首購年齡已經超過四十以上。背後的假設是，就算大家想要買房子，從大學畢業到四十歲，事實上中間十幾年不是住家裡就是租屋。真實情境下，上個世代沒有租房子，他們真的是過渡，我有頭期款住個三年五年後就去買房子，所以不計較房子很爛，租爛點還可以省頭期款。但對年輕人來說租屋越來越不是過渡，在未來人生裡面有一段比較長的時間需要租屋，怎麼樣是比較健康比較好的租屋市場，這是需要討論的事情。我們政府對這塊的重視相對比較少，這是第一個。

第二個，學生宿舍的事情有個議題是和康旻杰談，我覺得臺灣的宿舍，我想談居住文化。臺灣的宿舍量不足，品質差是事實，如果你看過國外學生宿舍就知道。像是韓國日本香港，香港很貴的地方，蓋住這個品質是很可以的。除此之外，一直是居住文化的問題。舉例我們之前在泰順街，旁邊就是師大女生宿舍。女生宿舍圍牆上還會放刺絲，這就是臺灣的居住文化。我想挑戰的是大學生都可以選總統了，卻不能自我管理，還要派舍監管理幾點要怎樣。國外很多宿舍是在強化學生的自我自治管理。我們會有一篇文章整理，國外有學生自己組織合作社，自己管理自己的宿舍。長久以來我們沒有處理好居住文化和居住狀態，在沒有這個階段，學生就直接進入這個社會裡面就會遇到很多狀況。

再舉例，幾年前講巢運，2012左右康軒編的六年級教科書，很像社會科學的，有個章節講理財，有段文字說，在便宜的土地時候買進來，等漲價再賣掉。或者你也可以去買房子，房子可以出租，這樣可以理財投資。臺灣的教科書小學六年級就告訴你臺灣的房子可以低買貴賣去理財投資。這我覺得很直得思考。剛跟閔凱聊，我們近年就關注臺灣的大學生住宿問題，不是只有概念上，年輕人在大學遇到居住困境，都學生沒有自己組織起來關心這件事情的話，我也很那想像當進入社會又如何能面對這個問題。特別的感觸是我們上個月辦的國際論壇，有提到韓國無殼蝸牛。他們本來是大學生，抗議學校宿舍不夠、外面租金太貴，所以組了自己的合作社，現在手里管了二十間房子，以合作社經營穩定的租屋，提供給學生跟年輕人。各位在學生會有些彼此串連，也許在這議題上可以討論。

你們剛剛談到的困境沒有學生組織起來去講，也不會被教育部看到和重視。最後我補一下我的看法，學生的住宿問題長期不被關注已經有些結構性的問題。教育部說他不懂住，住宅政策不是我的事。內政部說學生不是我的事，是教育部的。地方政府為甚麼不管你，是因為你們投票不投會我，如果你們是外地的學生，從政治上來看是

很尷尬的情境，這個情境是個普遍性。如果純粹談學生，我覺得學生之間需要更有組織系統的串連，只要有幾個大學串連起來，是非常有象徵性的，像是教育部內政部可能就會非常重視，這是我非常直覺的回饋。

詹竣傑：

我記得台大還哪裡的學生有發起把戶籍簽到宿舍去，如果我們大家住在宿舍裡面把戶籍遷過來，幾千人我們就能選出一個里長，議員就會來了。我們最近在推合作住宅，我就想到我以前在臺中讀大學，然後來臺大讀研究所，我本身是臺北人，住在家裡好像比較幸運。我覺得在大學裡面像是宿舍討論居住的想像是蠻重要的，因為我在學校演講會跟大家說這社會很有趣，十八歲前什麼都不要你做，十八歲就要獨立思考，我都不知道這是在幹嘛。我們希望民主合作，在居住文化裡面，更具體來說有組織可以有些改變。以前我讀中興大學有住過宿舍，他最有名的就是男宿很爛，水泥床。大家每天拼晚上十二點女宿關門前回去。

黃麗玲：

現在還有嗎？

彭揚凱：

現在女宿還是鐵絲網繞一圈

詹竣傑：

現在大家學生時代可能會覺得只是一個過程，從學生時代延續到就業，基本上可能要直接買房子。我也經歷過要買房子買不起，是廢話，但我覺得這是蠻實際的。

當然OURs希望制度可以改變，是不是有別種不一樣組織的方式。

工作跟居住都不是我們想像的樣子，們那我是不是可以組織起來論述一個不一樣的可能性。今天講居住，勞動也有不同的想像，我們不一定要去公司，我們可以組一個合作社。我們覺得現在不管是經濟發展或居住，社會有很多問題，我們當然希望可以透過溝通有些改變，如果溝通不那麼順暢是不是能有其他方式打造不同想像。

回到Ours來說，大家會講要不要立法房價打五折，可是我覺得最關鍵，秘書長跟大家提到的大家對於財產，大家怕跌，但怕跌和居住是不一樣的事情，所以比較有辦法的是大家作出一個居住想像，這樣社會才會理解到說我們對於社會和居住的想像，有機會做一些組織，打造一些不太一樣居住想像會更好。

彭揚凱：

我還是想問，五到十年後如果臺灣還是這個狀況，你想像你會怎麼考慮未來的居住問題？住家裡還是怎樣？

黃麗玲：

前半段看比較多學生身份怎麼看，後半段可以看看青年世代如果持續這種狀況可能會如何應對。即便是從學生身分，如何看待居住可能的多樣化的空間，我們已經很屈就於目前的學校的宿舍或租屋市場的狀況，租屋品質差到在一個基本水準，對我們發展是有些影響的，不只是環境狀況其實也影響到心理衛生。育婷提到住宅穩定要如何實現，一般來說居住市場如果是在沒有被炒作的狀況下，一個人生涯中會經歷各種不同身分的轉換，居住穩定這件事情並不是只在一個地方不變、房子也不變，它其實是由不同階段會換屋或租屋等不同轉換，居住穩定核新的概念是我對我的住宅有自主權跟選擇權，我不用受到太多的，住宅負擔率的壓力。早先在美國，住宅一般購屋指數是六年我的收入可以買得起一個單位的房子，這是中產階級一般生涯的發展狀況，那超過九就是痛苦指數。我們可以看到在2011年臺北卻是十五，而且那個平均數是你買到一個不一定是新的房子，一般大小的中古屋，所以十五遠遠超過我們認為合理的數字，現在回不去那個六。

住宅穩定是一個我們的居住權都可以受到保障，從可負擔行來看，或著它合理的跟生涯發展的關係，就是你有自主權、選擇權，你不會因為生活品質跟就業選擇互相排斥，就只能只能選擇一項。

即便是學生宿舍，像國外夏威夷大學的學生宿舍有共同廚房，而且還有很好的建築設計可以支持學生，讓學生在廚房還可以看到外面的美景，半開放式大的露臺設計，符合當地氣候，是很有尊嚴、尊重學生文化需求的規劃設計。

在柏克萊大學博士班可以申請到家族的宿舍，這還沒進到我們腦海裡，我們沒有想到研究生可能已經結婚生小孩，學生宿舍都只給單人，沒有對應的需求，我們以前都很屈就於很有限的租屋品質。你們在職務上有沒有接觸到學生對租屋地想像跟文化可能性？

詹竣傑：

五年後花多少錢，房貸房租，能不能不要被隨意驅趕。怎麼實現居住穩定，第一個是需要國家制度，第二個是社會關係。國家制度簡單說就是買權狀相對可以保護你，如果國家政策可以保障租屋，這就是回到國家制度的部分。

另外一個可以保障的是社會關係，以前是三代同堂，現在沒有了。

我覺得現在比較有機會的應該是我們一直賣合作住宅，如果我們共同組織一個社群跟社區關係，提供給我們一個穩定的居住選擇，穩定不一定代表要買，除了錢之外，可以透過國家政策和社會關係進行打造。

龔育婷：

對十年後五年後我會覺得藉由環境無法太快被改變，那我應該還是會選擇租臺北地區的房子，可能還是會希望在租屋或是簽訂條約的時候，押金大部分都是兩個月，月光族的年輕人、沒有積蓄、兩個月的租金也要跟父母借。

對很多剛出社會的年輕人來說押金還是某種程度的負擔。也有很多租期跟租期中間要找房子的時候，這段時間不管對於就學或就業，這中間在找房期間其實非常不受到保障，比如說我不能太早也不能太晚看房子，因為房東都希望房子越快出租越好，我就被要求過一週內要入住，否則要租給別人。那這幾週閒置的空擋可以讓我能夠負擔房租，這件事情我覺得是很多人無法克服的，我們要如何在這銜接的階段受到保障？

我覺得對於之後就業的人來說，搬家的部分會更困難。

其實很多人是一個人居住，我是一個東西很多的人，不想丟掉的時候這些東西就會成為我的困擾。我在搬家的時候不可能一個人搬，可能需要很多人手幫忙或是請假，或是找一個閒置的空間讓我完成搬家這件事。

但這件事情如果只有我一個人不太可能，要怎麼找到別人幫忙也很困難。現在網路社群發達，有租屋網站，像是臉書上新型態的租屋環境青年共居，網路上有人討論這個物件可能已經有一兩個人在住，公共區完善，強調人與人之間的溝通，確實讓人蠻想要進入這樣的生活環境。但當我們要真實進入這環境的時候還是有相當的門檻，也就是租金。當我們想要擁有這樣的符合我們想要的生活品質和環境的時候，我要擁有這樣的室友和環境的時候，我要付出的成本也是滿高。那樣的共居有點像是我們現在說的跟朋友一起租整層的概念很相似，只是沒有特別去打造這樣的共同環境。我們自己租整層可以選擇自己的室友，要多花很多租金會讓很多人卻步。我想要這樣的環境，但是現實上就是無法負擔，那樣的共居環境是很新型態的生活樣貌，好像是在前進的方向，但在要付出的成本上就不是我們想的那樣子。

黃麗玲：

共居也是需要協商的成本。

陳柏榮：

大學在一個地區四年會比較熟悉，會有部分學生畢業後會繼續留下來尋求工作，從學生變成社會人士，身分變了，租屋的地方可能有限學生，或學生比較便宜，身份轉變租金就跟著調漲或是得換地方住，這是一個還蠻值得關切的一個部分。撇除掉需要搬家的可能性，漲價就是剛進入社會的第一個問題。多元文化是第二個，有些房東在租給學生的時候會有比較多條件，例如寵物或開火，很多房東租給學生與其說是房子更不如說是睡覺休息的地方，當這個學生身份轉變的時候這些條條框框就不適用。他需要自主或需要寵物陪伴，因應它身分轉變進入到社會期間的變化。身份轉變的保障是我覺得需要討論的部分。我有朋友剛畢業開始工作，目前就以通勤方式，因為租金有點吃力，要多工作一兩年才能有長期的租賃。這是我目前的想法。

黃麗玲：

從學生身分轉換到就職者，剛開始工作的年輕人在職場上會遇到困難，很少有應對他的類型所需要的房型或是居住的環境跟薪資能夠提供的水準。

陳柏榮：

也可以說是陣痛期，剛進到職場就要面臨房價不同。

林謙：

十年後也是我在想的問題，再一兩年可能就要進入就業職場，生活做不同的調整，現在都是靠自己賺錢就感受到那種壓力的程度，學校宿舍五千元還是比外面的便宜。我覺得因為現在科技化，我最多的東西就是紙本書，有一段時間我的書是丟在學校，如果是好好的就賺到，被拿走就認了。對我來說這種穩定的問題有時候真的要換個角度想，不管是我們不再想說買一個房子，或是我們這種對財產的觀念，我可以把書掃成電子檔或是放在一個地方，以這種觀念轉換的方式面對不穩定性。

但是說到十年，我只有一個答案，就是需要社會運動。個人可以透過各種自我調適，但我一直覺得世代的問題當我們父母那一倍吃人口紅利吃外貿吃發展型國家。我今天覺得我們的國家談發展權就是我們年輕人要繼續生小孩，不生小孩誰來繳勞健保呢?就是這種邏輯。但我們今天就是不要陷入這種循環，我可不可以生育罷工。

合作住宅概念裡面有很多風險跟協調困難，但跟俊傑聊聊這是一個值得嘗試的事情，因為它至少就是在創造一種改變。十年要鼓勵很多年輕人跟跨階級的年輕人，我認識很多年輕人可能十八歲就在工作沒讀書，我也很好奇他們未來是什麼樣子?他們其

實就是想過好生活，他們也根本沒有這個五年十年的 roadmap，可是我也不覺得他們需要一個 roadmap，因為這個 roadmap就是要我們好好工作生小孩，為什麼一定要這樣？

我覺得需要靠社會運動。最激進的就是社會運動。如果國家今天一直把房價變很高，不解決分配問題，我就不生小孩給你看，大不了50歲的時候我選擇尊嚴善終。這完全顛覆國家希望人長壽、創造勞動力、經濟的邏輯，我覺得國家的資產階級會害怕這件事情，但前提就是年輕人要組織起來，或是覺得要改變問題的人組織起來。

老師提到的多樣化的空間，國外很多宿舍。臺大就會有印度的博士生或者伊斯蘭的整家人搬進來，臺大當然有這種供應方式，但是是給外面廠商，其實蠻貴的。我一開始覺得合作住宅有很大的風險和文化適足問題，但後來仔細想不對，我們需要的其實是倡議，公部門對比較新鮮的想法，接受度還是有的，像臺大BOT那些就是比較保守的，公部門跟人民合作未嘗不是件壞事，公部門其實有比較多的彈性，對人的狀況也比較包容。

黃麗玲：

其實剛剛談到財產權的改變，國際上有一些比較 minimalism 越來越簡單生活，其實是在資產越來越少的狀況下不得不調適出來的一種新的文化。但是在生涯發展不再依照原來的 roadmap，可是有沒有辦法過的更好也是很值得大家來想的，生涯轉型還是要有一定發展的可能性和權利的保障。

許閔凱：

未來如果在都市臺中，那可能評估經濟狀況，也許只住得起屯區、郊區，臺北到新北或是景美。但我想說有沒有可能回到自己的家鄉生活，我自己是彰化伸港人，離臺中開車大概20~30分鐘左右。彰化縣政府過好多年終於擠出一個公宅政策，做青年住宅。這個青宅是只賣不租，我不接受這個政策。但其實不難理解，地方政府一定知道只售不租五年十年還是變成商品回到市場。政策的原因是因為伸港沒有年輕人，留不住人，綁五年十年還會流到市場。好不容易這幾年有工業區有工作，可是青年在這裡買不到房子，買到的價格跟去臺中買一樣，這邊透天或到臺中買公寓價格一樣，那很可怕，這是你無法想像的，而且那邊真的是海邊。因為他要留住年輕人就只能靠規劃青宅，讓鄰近鄉鎮的青年願意留下來。這很悲哀，一個地方為了留住年輕人，明明這種政策跟現有公宅政策背道而馳，但只能選擇這樣做才能留下年輕人。

彰化這兩年路上出租的房子越來越多，不是因為都沒有人租，那些店家都是有人在租，那些是年輕人回來開店活不下去離開的，因為租金的問題生活不易，最後只好

離開彰化去臺中臺北。我們對住居的想像還是在都市，我們有沒有可能回到自己的家鄉呢？農村年輕人是絕對沒有發展的希望嗎？

彰化一套套房租金跟臺中居然一樣，從都市生活機能來看都不可能是一樣的，難怪留不住年輕人，因為沒有空間給他們存活。也許十年後我希望可以回到家鄉去，但是這個環境絕對是跟工作就業和地方發展是綁在一起的，有沒有可能居住權可以好好被拿出來討論說青年回到家鄉的可能？

第二個是住宅多樣化的問題，在場的大學其實有一般大學也有私立大學，相對來說我們的宿舍樣態算能想像的，私立科大的宿舍樣態是無法想像的，他們有宵禁、晚點名，這絕對是實質人權的監控，一個學生晚上11:30在宿舍要點名他沒有看到你就代表你會被記錄下來，12:00鐵門就拉下來，這絕對是限制人生自由，跟對人權的監控，這件事情在臺灣是非常普遍的現象。當然這你們無法想像是沒錯，因為在場都是一般大學、私立大學的學生。甚至比較偏遠的學校十點半門拉下來你出不去，這件事情在臺灣是很普遍現象。私立大學多少科大是這樣管理的，甚至偏遠一點的像中南部的不在市區的學校10:30可能就拉下鐵門，你就不用出去。你無法想像這是一個大學該有的管理模式和生活，一個18歲的年輕人要被這樣實質監控這絕對是宿舍管理上最違反人權的。今天監察院也在，大學的宿舍管理對人權的實質監控和侵犯人權很需要被審慎看待。

我在臺中大一大二大三都是租房子是租在中區舊城，晚上九點之後你在路上看不到人，你無法想像一個城市晚上九點之後路上居然是沒有人的狀況。我們那一棟是一幢四層樓的公寓，我住四樓，隔壁都空屋，樓上的隔壁住一個清潔隊阿伯是輪班制的，樓上是頂加兩層套房出租給體大、科大學生跟剛出社會年輕人。青年在城市租屋為了租金需求，不是往郊區就是舊城區，年輕人無法被好好被留在城市裡面發展。其實很多大學都靠近內城的，像清大就是新竹的城區，臺中中興大學、教育大學、科技大學都接近城區，彰化師範大學，像住都中心在彰師大附近找一個國有地，臺南成功大學，高雄中山大學，大學都是鄰近在舊城區裡面的，那有沒有可能是說他們都有校地，這絕對不難。

現在的住都中心或地方政府規劃的方式開始往國有地或是郊區，所以臺中來說，北屯、南屯、豐原、甚至梧棲，遠離學區校區的土地去做社宅的規劃，但是真正人口稠密的地區，其實沒有社宅的。有沒有可能從這些大學裡頭出地，住都中心幫忙出錢一起蓋社宅，一來讓真正的需求被看見。需求絕對是更密集的，因為其實在城區裡面有很多弱勢的居民他們有住屋的需求，那你必須要在城區才有辦法滿足，因為他從事

的工作、他的工作環境、他的就業選擇，可能必須要在城區裡面才有辦法好的居住環境。但這種狀況有沒有可能是大學出地政府出資去處理這些在城區有住屋需求的地方去做學生跟社宅的合作？一來是，不只滿足社會住宅提供的機能，同時滿足學生宿舍的機能，這個機能是什麼？今天可能是和兩三個朋友住三房兩廳的空間，和室友一起住，晚上下下廚煮飯，有客廳可以聚在一起聊天，養個寵物，不只滿足了你自主共餐共室的需求，也適食農教育非常重要的環節，你也滿足對於生命依屬、需求、養寵物的這個追求。你有室有尋求這種類家族功能的感受，同時之間學生社宅有年輕人留下來或有一些地方創生的團隊進駐，那他可從既有的學生社宅裡找到基礎人力，去推進或實踐他們地方創生的計畫。因為接近城區，不管談城區再生，你不只有團隊、有空間、有社宅，就有學生，可以把學生當作基礎人力，他絕對是讓你在這些不管新竹、臺中、臺南、高雄、彰化這些有比較明確城區的大學他們可以去的工作。我們對於社宅、地方創生的追求，絕對不只是國發會或內政部的權責，其實教育部和大學端他們都還是要兼顧一些對社會責任的苛責，這是他們對於地方創生必須要去做的事情。

如果今天學校願意出地，地方政府、住都中心出錢去做這件事情的話，不該只是空間留著還有一些配套措施，包括說金費的給予、資源的協助都進來的話，才不會讓地方創生團隊面臨到不只沒有空間沒有錢甚至連青年都找不到的問題。

彭揚凱：

事實上這個提議我們之前有討論過，國外有很多國家的社會住宅可以讓學生住，或有專門給學生的社會住宅。過去臺北市討論例如北醫旁邊有社會住宅基地，這時候本來跟他們討論蓋好幾棟，學校出面包租，市政府就不用擔心吃不到租金，學生入住、學生管理由學校負責。

這東西第一個難處，過去他們邏輯上沒有想通，學生都不是臺北市民，應該要求住在這裡社宅的學生戶籍強制遷到這邊，住宅這邊票才能投給臺北市，我開玩笑。

第二事情過去也有討論過校地的事情，大概技術上是這樣，非常多大學的方式。例如說在大學的某一塊地，它是社會住宅，對大學而言它會覺得管理上有問題，就算一半學生一半外面的社會人士，社會人士每天校園裡面進進出出，除非剛好靠外面的校地靠近路邊有一塊可以完整規劃獨立的一個方式。但我覺得你這個提議是非常好，可是關鍵是這兩個單位沒有想在一起去做，他還是一樣邏輯，內政部的講法是他想要蓋社會住宅，解決學生住宿問題不是他的責任，他只要蓋有人住就好了嘛。那我一直覺得你這個提議是非常好的，應該找個機會繼續往這個方向倡議。

許閔凱：

校地還是公共財，它不能視為是校地自己的私有財，像臺大他們的學校像是公園一樣。

林謙：

很多非頂大可能比較會接受，但是頂大有很多校務基金把自己當成公司，政府最好不要來弄我的東西，所以我覺得非頂大或許有機會。

許閔凱：

這些學校不只是一要滿足教學研究的需求，同時也是周遭居民很重要休憩的空間，它應該也要符合公園的需求，它要讓周遭居民有合適他們的休閒生活的場域。學校的操場那也是公共財。那為什麼這些空間不能拿來當居民休憩的空間？這也回應學校為什麼學校只有學生進來，不能有一般住戶進來的問題。因為學校把這些當做他們的私有財，私校也一樣即使未來退場後，土地一樣要交給政府。

結語

黃麗玲：

感謝四位同學來參加我們的座談，我們從租屋的問題其實慢慢的談到下一個世代對於人生生涯的規劃和居住中間的想像，我們也談到政策方面的一些機制。除了宿舍之外市區裡面的活化或是地方創生課題，或者是對於租屋市場之間對於兩個部門有怎麼樣連動的考量，共同制度的改革。我們獲得很多的訊息和反應，從今天座談我覺得有達到部分我們設計的想法，不論是租屋或宿舍的議題，有把議題打開。我需要一點時間做資料的整理，也希望以後也還有機會可以邀請各位或著所屬的團體一起就相關議題有進一步討論，特別是有關組織倡議或著是政策的遊說，都很需要大家組織化的力量。那今天就是我們頭一步先來做這樣的討論。謝謝監察院的朗傑和慧雯的加入，更了解我們在進行的狀況，會後也再給我們一些建議。那我們就謝謝大家。



## 附錄二、第二次座談會紀錄

主持人：國立臺灣大學建築與城鄉研究所黃麗玲副教授

研究團隊：劉恩英、朱穎芃、曾柔慈、菅沼毅

時間：2022年5月28日，14:00-16:30

地點：OURs專業者都市改革組織

### 與談人

洪愷伶、吳曉平：社會住宅青創戶輔導團隊

鄭人豪：文化大學建築及都市設計學系/助理教授

張詠卿：楓生共居公寓創辦人

李仲庭：臺灣公益責信協會專案經理

林育如：社會住宅推動聯盟辦公室主任

潘若琳：台灣社會福利總盟副秘書長

### 與談人發言

林育如：

從實務經驗談弱勢居住，青年剛畢業的薪資所得比較低，居住條件不佳。近年從崔媽媽基金會，看到青年在需要被協助的弱勢裡占了一定比例。過去講的是階段轉換的青年，現在弱勢服務上看到的很多是綁著家庭。我們看到很多求助者，包含家庭照顧者、婚姻感情育兒問題讓他們很容易在想要升學、就業發展的議題上受到限制，還得處理自己的居住議題，這些就是弱勢協助上面對的青年和弱勢群體，他們的居住力很脆弱。

不只談能力，也要談條件，外部環境有社會的限制，內部則是個人的身心狀態還有家庭等議題，能力不足之下很難處理居住問題。還會遭受歧視、經濟負擔能力不足、身心狀態等，在這樣的條件下，面對租屋上很多限制。歧視比較不容易出現在青年弱勢上，但青年在租屋過程就會產生歧視、被排除，因為他還綁著家庭如長輩或小孩。即使他能租到房子，卻可能被房東拒絕續約，另外很多青年的弱勢者是非典型就業，或選擇只領補助、不就業，選擇專注照顧他的家人。所以即使有工作能力，他還是不穩定的。一旦家庭經濟狀況出現變動，馬上就會破壞平衡、被房東拒絕續約。

也許他們不像我們既定印象中的老人、身心障礙者等弱勢，可以有明確的治療或預防，但這些青年很多的狀態是在精神壓力導致的身心狀態不穩定，讓他們難以做決

定或知道自己要做什麼。總是在面對當下的問題，而無法尋求資源解決更長遠的問題。

我們談的弱勢其實很常擔心自己能否繼續住下來，擔心自己會失去住的地方，以至於他們會傾向選擇可以被接納、久住的房子，但這樣的條件並不容易達成。住進去以後的穩定性、適居性都不高，因為他只求眼前不會流落街頭，也都不會住太久。不像是對於既定弱勢者有一定的社會系統去協助。

有些人相對有能力，但在這個過程中被減弱。我們想協助也不容易，因為他們有自己認為應該要有的自主性，容易陷在困境裡很久。弱勢的青年很難尋求現在的社福系統去支持他們。

黃麗玲：

相對一般社福的法定弱勢身分，很多青年沒有符合這樣的條件，也不會獲得協助。弱勢青年需要另一種角度分析，除了經濟等狀態主要是因為他們承擔了照顧者的腳色，慢慢掉出社會安全網、陷入困境。

潘若琳：

制度面上游的部分會和障礙者照顧有關。

政策支持公約等人權議題，但要談政策的時候要從法律、預算談才會到服務面向。在法律面向上，傳統的社會福利有以對象為區隔的福利法令例如兒少、醫療、身心障礙等。青年發展權是權利的概念，但國際公約通過以後有被修到我們既有的法令裡面嗎？如果沒有，一直喊人權，公部門卻跟不上，服務提供者也不知道。這應該要是所有的福利概念上的服務設置的標準，但我不知道要怎麼做。因為既有規範是福利概念而不是權利概念，例如多元選擇權。目前福利體系就不是這樣做政策。

在社會服務上，有法令才會有預算編列，如果沒有法令就不會有這樣的服務出現。

有弱勢者手足就不敢結婚。第一個我家裡有人需要我照顧，我願意把照顧作為我的工作，但身心障礙有一種叫做家庭托顧，社區裡有兩個身心障礙者我可以一起照顧，政府會給我補助，可是我家裡沒有這個空間做。如果要發展這樣的服務，空間設計上就需要預留這種可能。而且我也不可能永遠都是照顧者，生活也有可能被限縮。

第二種是，我不想當照顧者，我有工作能力我想工作，家裡的老人或身心障礙者有沒有地方去？社區裡面是否有足夠的設施可以支持我這樣的選擇？如果沒有，我就會一直陷在這種困境裡。

相關法令有沒有增修？有需求的青年是在邊緣而不是在法令對象裡面。

發展權需要的服務，例如日本，是很連續性的照顧，例如從出院到回家都有很多種服務。但目前都是切割很清楚的，婦女做婦女的，兒童做兒童的。但整個過程需要的是很多的彈性跟多元的選擇。人權團體喊人權，服務團體還是這樣的現況，大家還是很辛苦。

老師的研究可以把青年發展權需要的項目是什麼盤點出來，現有的法規有沒有這些，沒有的話要怎麼長出來，不論是社會投資或創新，把這些服務長出來，才能繼續往前走，而非現在的切割又不連續的狀態，不是以人為本，我覺得很可惜。

鄭人豪：

我覺得這個題目非常重要。我回到學校當了兩年的畢業班的導師。以前沒覺得這些問題有這麼嚴重，以前要畢業的時候就是準備就業，而且工作很好找。現在的學生則是可能在這個階段需要休學，因為家境不好，無法負擔臺北的生活費，所以那個同學有跑去綠島學衝浪，雖然看起來很愜意，但其實是被迫如此的，他必須離開原本的專業。

另一種，有不少家境非常富裕的，開著保時捷上課的，但他說畢業設計要做資本霸權，他覺得他被剝削，因為他的人生是被父母安排好的。他要決定踏入社會的第一件事情的時候他是沒有決定權的，不管他有沒有資源，這就是我看到這個世代很普遍的現象。他們很難面對外面的高房價跟負擔。

他們很可憐，我也蠻可憐的，我現在住在我爸爸的房子，我三十歲結婚就立志要搬出去，但我沒法搬出去。直到現在已經四十三歲在大學教書，我沒法付自己房租又要給爸爸生活費。這不是我不努力，整個過程很辛苦。到底我們有沒有把年輕人踏入社會的第一個階段可以讓他好好站穩腳步。下一個世代的小孩不知道未來怎麼辦，更別說結婚等後續。

政策上面，2010臺北要開始蓋社會住宅，我還記得當時的是為什麼蓋出來是給青年住？因為那是郝龍斌的政策，第一個是蓋住宅給青年住，第二個是生小孩每個月補

貼2500元，大概夠奶粉錢。但那不是說社會住宅一定要給誰，就像若琳說的，公共資源的分配需要有程序正義、需要被討論。無法被保障的需要優先補上。

這樣的情況下，我以前做過臺北是包租代管的問卷，我發現我們政策上缺乏在不同政策上的共同想像。包租代管、租金補貼、社會住宅各自的對象不同、消耗的公共資源也不同，但三個應該要有共同的整合想像，但很缺乏，我也只能用一種敘事的方式來描述我學生面臨的困境。不要講生育權，這太後面了，現在要想等等吃飯要不要先留些錢做什麼。

住宅對我來說就是基本人權，政府存在的價值就是要處裡市場失靈。我反對用空間換取時間。如果我下班馬上就能接到我兒子多麼愉快。我現在上下學都要開車一小時。雖然當老師很自由，但如果我住在很近的地方，我就不用在花很多時間處理小朋友的照顧的問題。主流市場就會覺得是年輕人不努力，有長官說憑什麼讓我們住在市區裡？這是很弔詭的狀態，就很資產階級。

多數人都想住在臺北市裡面，因為工作容易找，照顧也相對容易。不講居住品質了，目前很多很可怕。我覺得公共資源需要重新盤整跟投入。不是對弱勢好像夠了社宅就停下來。要從年輕人的基本居住權利去談。

年輕世代是未來城市或國家的重要競爭力資產，當他們都離開了就很難有這種競爭力。民政局說臺北市人口會跌破250萬，像我們就是戶籍在臺北但人不在，之後組織架構會再修。為了社會福利戶籍會遷移，現在桃園人口增加。當然很多人會說可以去臺東等等，但我覺得那是居住權的問題，我不是被迫去臺東假裝很開心，而是主動想要去臺東。我認為社會住宅還是要大量繼續興建，我年輕剛當公務員的時候也覺得資源盤點不出來，我現在不這麼認為，願意做就有機會。青年要怎麼有個好的開端？需要有完整的角度去照顧，不要讓他放棄選擇的機會。

黃麗玲：

這是一個跨領域的知識整合過程，很多架構需要大家一起發展。人豪提到空間中的區域兩極化不平等問題、青年M型化，但很清楚看到因為資產有無的M型。我們聚焦在貧困的青年，但你談到有錢的學生，包含我們自己訪談到的，即使他們有資源，但他們要脫離這些資源開創新的可能性依然面對了社會的高門檻，發展性、選擇性變小了。人豪也提到中年貧困化的問題。薪水看起來沒那麼貧困，但把居住資源算進去，我們跟上一代其實有很大的差異。年輕人出社會要站穩腳步的門檻很高，主要是因為住宅商品化等帶來的壓力。

我最近在看巴黎的社會住宅政策，裡面有個廣告是在城市工作的年輕人要可以住在城市裡面。所以巴黎要提升到20%的社會住宅。等等我們討論如何連結到聯合國的五大人權公約等。公約裡面提到政治參與、經濟社會公約提到居住權，很清楚討論到居住權，我們也用以討論迫遷等弱勢階層，但年輕人也應該在這範圍裏面。消除歧視的公約裡面很多談論女性的資產，女性身兼很多家庭再生產的責任，帶給女性很多壓力。我們看到城市裡面托老托嬰，臺北的社宅的獨特模式就是結合社會福利，相當程度減低了婦女的壓力。像是現在的社會住宅裡面就有相互協助托育的模式也開始產生。

兒童權利公約，這個在我們的研究裡面比較少延伸到這邊。但我們可以看到大家的理想生育數還是兩個，但最後平均就是一個的狀況。為了照顧兒童、社會福利還不構。教育權等還是需要更好的居住才能保障。

彭揚凱：

我們之前花力氣推社會住宅，這幾年我們開始比較多的關注擺在青年居住問題。過去針對比較傳統的弱勢居住，是解決他們的負擔能力問題，都是補貼的邏輯。可是這種思考擺在年輕人，他們面臨的問題比較廣泛，但核心是面對居住的不安全感，就算付得起房租，但也不知道能住多久。背後的政策意涵對年輕人的居住問題需要從安全感來做。安全感就回到核心就是要有產權，這是臺灣的問題。我以前就諷刺過，沒有產權的人沒資格談居住權。

第二個關鍵是，不是以傳統福利模式談論，像歐洲談對年輕的社會投資。你未來是國家發展的資本累積，我要投資年輕人。三個概念，一個是儲存，就是生小孩。第二個是流動，你們的調查裡有提到，要讓他們勇於冒險、創業。你要是每天想到要背房貸，就不敢辭職創業。社會創新就在這裡被限制。第三個還是回到保障的體系，生命歷程中遇到不順利的時候。

黃麗玲：

權利觀點還是社會投資觀點？

彭揚凱：

用社會投資的觀點而不是社會福利的觀點。過去幾年我也參與過討論，但很形式。兩公約都已經過多久了，但法令都沒有照著檢討。你要講投資政府才会有興趣。

黃麗玲：

你講的是策略對吧？

彭揚凱：

安全感是居住權，你要打破跟產權的連結。這才是根本。例如租屋市場，社會就告訴你，你沒有辦法買房子的時候，就會遇到很多問題。

內政部有個人口電信調查，用手機推估實際的夜間人口跟戶籍人口日間人口的差異調查。夜晚臺北新北桃園臺中等比實際的戶籍人口多，其他都是負的。新北晚上的人口比戶籍多34萬，臺北多17萬。到底是哪些人沒有城市裡的戶籍，但在這裡睡覺？絕大多數就是租屋族。

他們沒有在這裡的投票權，那誰會關心你的居住問題？

我們所有的福利也都跟戶籍綁在一起，沒有戶籍你就沒資格申請補貼，像是托嬰托幼這種傳統的福利制度。簡單說就是沒有房產，或找不到好朋友給你掛戶籍。很多都是源頭上出現問題，導致年輕人在兩公約和經社文上的權利受損。具體的政策解方我們也都在一直在談。

鄭人豪：

我在2014年開始跟星濱山工作室一起玩。為了要找個地方工作，在基隆找房子居然這麼困難。工作難找、居住也難找，不認識人家就是不租給你。臺東也有類似的問題，一堆空房但你租不到。首先要給你做身家調查才要租。我們一直在做地方創生，但是不知道住哪裡。

潘若琳：

老師他們現在流行住貨櫃屋。

鄭人豪：

現在連東河都被吵得很高。要怎麼讓年輕人可以穩定在這裡停留下來？他們找不到地方住。這跟產權結構當然有很大的關係，難以鬆綁。我當然覺得政府組織結構有調整，就可以很推動。

在政府的組織架構裡面，我們就沒有完整的方式去談。所以地方創生也很難讓他落地。

所有人都要把年輕人當資本，但你要讓他們住下來，很難。今年很多同學畢業設計做地方創生、做鄉村，但如果真的要回去繼續做地方創生，除非家人本來就住那邊，不然很難找到一個據點。這其實不是臺北的問題，這其實是全國的問題。

詹竣傑：

其實我自己的狀況和鄭老師一樣，我們把大學新畢業和碩班定義成青年的話，我們把自己定義成青年。我都說一個是要有產權，一個就是要運氣，住在社宅都不會說我們是有一個好的制度，而是有好運氣。我每次和大學生們一起談居住的時候，大家都沒有什麼認知。但像是就業等，他們就會比較有想像。我支持要有一些政策，但是我在想怎麼樣讓青年去意識到關注這些議題，不然社會支持度就不會這麼高。有些時候和實習生互動，他們對於家和居住的理解就蠻有落差。在後續推動議題，就要去談對居住的想像。例如：就有說之後就和爸媽住吧，他們的生活經驗和居住的想像要有連結。

黃麗玲：

這個內容我覺得我們還沒有這個語言可以去解釋。我最近在看韓劇我的出走日記，裡面的主角每天通勤三個小時，身心疲乏，大公司裡工作又是壓抑的人際關係，對前途茫然，雖然沒有一個清楚的概念去理解這件事情，但感受是很普遍的。在這過程中怎麼理解這樣的現象、提出政策的解法，要怎麼出現我也沒有答案，但是我們都是從理解現象開始。

黃麗玲：

下半場是新的居住形式的前線分享。

洪愷伶：

住進社會住宅對我的生活與生涯發展都有很多的改變，這是三年前住進社宅前無法想像的。以青年發展來說，我某些方面是放棄了生育的部分。我現在三十出頭歲，很多人已經在生兒育女，但我目前跟小飯在青創戶有些事情想做。

社會住宅對大部分的青年住戶或青創來說，大概30-45歲的範圍，社宅提供了喘息空間，有餘裕思考其他規劃。現在租金分級61,8382元的限制，以一般人3000-5000元的孝親費，其實還是很吃緊，勉強可以存到三萬，六年後勉強存到一點頭期款。社宅的價格跟年限有他的道理存在。不過社宅真的僧多粥少。而且也很多朋友根本不知道有這種措施。或是會遇到一些狀況，例如他需要分戶、經濟要獨立於父母之外等，不

是每個人都有那個居住的條件跟運氣。我認識抽到序號為一的鄰居，他說他拜了社宅土地週邊的五間廟。我看社宅在中央有個定義是過渡型的措施，但我覺得這是矛盾的。

第二，青年住進社宅的生活跟生涯發展變化，我以前念公共行政，學很多社區營造，但社區這個字眼對我來說是課本上的詞彙。住進來才知道社區這個單位。因為前面講的前提而投入青創，進來後認識的人們、做的事情很有趣，多很多不同領域的夥伴，出社會到這階段也多了很多不一樣的職涯想像，這些很快樂，不然以前就是在家看韓劇。

這些社區跟鄰居的角色，真的是以前沒想像過的。這累積下來的社會資本和互助的精神很可貴。包括我們在社區裡的互相幫忙、提升社區事務品質和向上反應，這都比學生時期學的公共性更具體。興隆社宅的住進去前我也會擔心人家說的標籤化，要怎麼共榮，坦白說現在也沒有到共榮，就是搭電梯、倒垃圾會遇到的人。但以目前狀態我還是挺滿足的。

吳曉平（小飯）：

歡樂的部分結束了。

我們青創戶其實是很容易被標誌的一群人，辦活動觸及的人也很多，因為社宅裡面混居狀態很明顯。各式各樣的人都會在這裡碰到。剛講到的青年弱勢等問題，我有一個案例。曾經有獨居老人說孩子都離家，一個人住在家裡，唯一可以照顧他的就是可能有在透過監視攝影機看他的小孩，而且先生也早就去世了。

我們也遇過有人筋疲力竭下班後沒力氣，拐到腳，在群組說有沒有人可以救我，我們就下去看了一下，做個飯。也有社區裡的孩子，來自安康弱勢戶，他在活動裡告訴我們我爸最近都在跑法院，一句帶過。平常自己用零用錢到便利商店買零食就帶過一餐。我們青創互不是社福機構。但他們會來找我們訴苦是因為我們是他們在社區裡認識的、信任的人。遇到這些問題我們就想要幫忙解決，但我們與社宅下面的社福機構的關係其實是很疏離的。有些個人和資源等是無法銜接的。有些老人或孩子就是失能或弱勢，由家裡其他的弱勢照顧。這樣的狀況我們也是透過活動等方式去接觸。

里長在意的可能是高齡化的問題，要推廣老人服務。或是安康的青年與幼童。里長他們在意的是多數人的生活機能等。可是一個個單位在我們的活動裡一次次拜訪接觸，我們看到很多整體的問題面向，我們沒有明確的身分可以幫大家做事情，而且也

有年限。我們的資源也相對少，一年二十萬，分給三十五個團隊，一個團隊就分到那幾萬，要設法擾動社區。我跟愷伶就是從社造做到現在，試圖想解決我們發現的問題。我們不只是青創戶。

我們現在很希望可以翻轉，目前很多單位的服務很切割的這件事情。由我們青創戶舉辦社區共同工作坊，希望可以把接觸到的服務者與被服務者來談談大家遇到什麼問題，可以如何解決，或那些不能解決。我們在興隆已經走到第四年，也會擔心六年期滿後要怎麼辦、有沒有人接續。我們從中看到自己可以做的事情還有限制，例如政策面、預算，進而限制了他可以提供的服務。我們青創戶無法辨識誰是弱勢戶，只是很純粹地想要幫助我們遇到的人們。

我希望我們可以再精進自己，一開始進來其實只是想省房租，但我們正在成為一個社區工作的人。希望可以知道怎麼用比較宏觀的角度，跟我們發現的問題跟現有資源做連結。也許興隆做出來的模式可以持續推動、複製到其他的社宅、甚至是其他包租代管等的社群。我們不只是在這個社宅，有很多青創也會很熱情邀請其他朋友來投不同社宅的青創，所以我們也會認識很多志同道合的夥伴，也會彼此交流想法，這都是良性循環。

回歸到政策面，你要以什麼密度，多少量能的種子戶，才能建立起好的社會安全網？這是可以討論的。

黃麗玲：

前面提到個別經驗。愷飯談的就是這種問題變成公共化，以集體的方式應對的時候會出現不同的能量。這種結合軟硬體的方式也很創新。剛剛小飯提到他是服務者，但也是被服務者，轉換了我們的居住關係。

李仲庭：

我在這題目裡聯想到過去經驗，包含青年的所有人，與社區參與的主客觀條件中有個重點，對這個社區的自我認同與被認同。例如我們在社區裡因為公共管理議題，希望居民可以更關心議題，我們就在社區入口擺看板解釋議題，往來的人有一種就是我是租屋的你去問房東。這種現象很常見，他們不被認同是社區本地人，也不會自我認同是社區的一份子。我那幾年在萬華就在想，我在地方比較熟的、活絡的地方團體很多都是原生家庭就在萬華。在做店家串聯等都是在地人。一個租屋青年需要依附在一個合 tone 的本地青年，才能被接納，熱心青年的熱心會被打問號。

居住的穩定性是可以被接下來繼續發展的，怎麼被大眾認同。他要如何被認同他就是在地人？這會影響到他的社區參與的意願。要怎麼促進他們的參與意願？公部門會覺得來反映意見的是不是地方人士。剛剛簡報裡提到很多人不是因為喜歡所以搬來。如果換一個命題，因為喜歡而搬到某個社區，可是搬進來卻因為沒有產權，只是租屋族，而在社區參與上比不上其他本地人，沒有話語權跟行動意義，我覺得這很值得討論要如何改變這種文化。

像是雜物堆積，影響逃跑動線，社區發展協會也不會找租屋的人，而是找有產權的人。他們不是這裡的人，公部門不好意思麻煩租屋人。自我認同跟被認同是互相影響的。有時候不是說青年冷漠，而是有沒有被認同是一份子所以找他一起，或我出來做是因為我喜歡，而不是因為我的身分。這是跟社區互動有關的現象。

另外我想講，社區參與跟經濟生活餘裕有很大關係，包含房屋負擔、住得比較遠就會導致通勤時間壓縮經濟生活餘裕。這不是很單純的居住問題，而是讓他也很難參與到地方。沒辦法住得近。

黃麗玲：

在萬華社區營造的案例連結這裡的經驗，在愷飯的案例裡面，有很強的參與式在構築。我一直在想我們與公民的政治權利的關係。在德國有租屋組織，租客就會有他們的狀態。

張詠卿：

我現在在臺中，幫長輩代管整棟出租房屋。經過一些磨合，獲得很多的經營空間。目前2、3、4樓是出租空間，一樓是公共空間、也有農田等戶外空間。我們從12月開始招租，目前已經租滿，但還在很初期、發展中的階段。目前有30戶，有一些是小家庭。可以遷戶籍、申請租屋補助。5戶單親，6戶小家庭、4戶高齡65歲以上、7戶40歲以下單身族群，其他就可能是出差短租等7戶。8戶參與包租代管、6戶申請租屋補助。這是截至目前為止的統計。

不管一開始在硬體建構或是管理招租，我覺得合作住宅，還有很多需要一起努力的部分。例如常常被當成民間社宅。我以前是護理師、做長照，就會被賦予一些期待或投射，因此走得跌跌撞撞。

在談居住權的時候，我們是自己的產權，但也會希望可以讓大家更安心，不會覺得會隨時被趕走，但的確有出現過讓我想趕走的狀況。例如公共互動上會一直檢舉

其他人、製造噪音等，要捍衛他的居住權的同時，他的義務是什麼，很難衡量。我們住戶裡也有稍微比較弱勢的，高齡者是我自己最有熱情關注的，他們生活上有需求找我協助的時候我很樂意幫忙。但單親媽媽會把我的辦公室當臨托中心，我知道他有他的困境，但我也我的困境與需求，目前尚未取得平衡。目前公共空間還沒完整建構，所以也很難促進住戶之間的互動與交流，住戶們多人是對我一個。不過因為有農園，小朋友會出現，所以家長之間也有一些交流，包含討厭或喜歡，我自己也可以分辨出我喜歡或不喜歡哪些住戶。但這是不夠的，我很期待可以找出什麼模式讓其他住戶一起參與。以合作住宅或共居的形式來說，雖然有些理想性的願景，但在實務上還是有很多困難需要克服。

我們也有很感人的故事，例如：被兒子趕出來的長輩在這裡住得很舒適、或是住戶之間的相互照護，有些我預期的、但也有些我沒預期的事情在進行。

黃麗玲：

可以請你分享這些單親戶如何住進來嗎？

張詠卿：

這些單親戶真的很難找到租屋處。我們房租沒有比較便宜，但很多人是已經被很多人拒絕了，被房仲帶來的時候已經不想管那麼多了，可以住就住。現在是和一個社會住宅包租代管業者，還有一個是一般房仲配合。當然討論的時候還是會講到這些願景，但我不知道是否禁得起驗證，因為租屋前大家一定都會說好。隨著時間累積，就會看到有些人真的不太適合。不過我有個退路，我們離豐原安康社宅很近，我的退場機制就是請他們申請社宅。

黃麗玲：

有什麼需要參與的公共事務？

張詠卿：

12月的時候一樓空間和外面都沒有好，都是工程。

現在逐步完成公共空間後，我預計7月才要討論共居合約。目前會以累積點數的方式進行，例如幫忙打掃、倒垃圾。

黃麗玲：

一般青年來住的想法呢？

張詠卿：

有些就是人家介紹、或住在附近，目前30戶裡面大概有一半的人只是單純租，另一半就是有共居的想像。

黃麗玲：

我們談了各種浮現中的新形態模式，但詠卿的案例可以看到個別力量要撐起新型態住宅在管理上有很多的困難。私人市場上的有心者我們希望他們可以參與，但制度上要如何給予支持？接下來可以做些綜合討論。

詹竣傑：

十年前我們做社宅也有一個學習過程，現在嘗試推動不是跟人家直接說要公共參與，而是為了不要房租下跌、為了不要被扣點不要被趕走，所以要怎樣怎樣。目前愷飯、仲庭他們說的，就是更進一步的。詠卿為什麼會這樣做？就是因為她看到我們的書。我覺得目前個人很容易被消磨，希望可以有更多的串聯、經驗分享，目前OURs嘗試在做的，是串連有想法的人，大家很多地方一起努力，大家聚集起來的話會比較不容易消逝。

我常舉主婦聯盟當例子，一開始就是有共同購買的需求所以集結起來。可能也不是所有人都認同這樣的社區文化，但還是可以集結一些人一起學習。也許半年後詠卿就變成一般的包租？所以要有很多的交流。

黃麗玲：

上半場是政策研究，下半場是實際的居住形式與經驗，需要很多的交流。剛有提到德國，他們的社會住宅比例不高，因為有34%是合作住宅，可以研究這個機制是怎麼來的。他有一百年的發展歷史，而不是像詠卿這樣一個人打天下。有租客協會、還有法令保護。德國在這樣的狀態下就不用依靠那麼多社會住宅這種中心化的管理。社會住宅就是比較分散化的管理。

租客組織也強調從學生租屋就會參與，告訴學生租客的權利與義務是什麼。作為租房子的主體是很不一樣的，這是文化制度上的差異。日本 share house制度從2016年之後有特別法令，空屋提供給照護等的類別會有更高的空間修繕補助，日本可以到150萬日圓。目前我們提供修繕費用都有限。

張詠卿：

我記得以長照來講，家庭托顧也有大概20萬費用可以申請修繕。

黃麗玲：

也有結合社福團體的諮詢跟顧問服務。我想詠卿也很需要這種，無法一個人當管理者、房東、社工。我們需要比較健全的基礎設施。如果要回應五大公約的權利問題，接下來六月還會有政策工作坊，今天的討論很多可以連結到那邊。

彭揚凱：

我會覺得下半場，我們應該談論新的居住觀念，超過50歲就不用跟他浪費口水了因為他的經驗就是這樣，但年輕人的價值不一樣、而且正在面臨困境，正好可以在這裡實驗這些不同的可能性。他們有很多的熱情、想法、創造力。很難一次性結構性制度性的創造法令，反而是，能否在不調整政策法令下，創造出有趣的實驗性案例？社會住宅更創新的作法，年輕人進入社區有些工作，地方創生有些更多的實驗性方案。之後我們也會實驗說在土城的社宅進行實驗共居，共同管理空間。促成更多有趣的實驗性方案，也會更多的回饋到政策。

黃麗玲：

有點像是過去住宅法從立法到修法的過程，一方面是法令修改、另一方面是創新方案，彼此互動，修法到立法。我覺得只是實驗方案的話力度就會不夠，制度和法令才會被規模化。

張詠卿：

楓生會走到這邊，除了是因為有聯盟夥伴互相支持，我也真的很幸運，本來只有想做出租套房，參照日本一條龍長照服務，後來又因為自身經驗想做長照，才会有共居的想法。家中的長輩之所以同意，是因為有社宅，會影響到周邊市場，豐原供大於求，做套房的競爭力不佳，家人就會覺得要有特色服務。說服家人要讓住戶可以報稅就花了很大的經歷，這其實就和長輩們的以往所理解的狀態不一樣。因為這個也是可以減稅。因為有節稅的政策支持，才能拿來說服家人，不會多繳錢、或是在可接受範圍內。

最近在查稅，我父母的朋友們就有遇到查稅，所以他們也會覺得自己好像做了對的選擇，是個長久之計。雖然我覺得政策還有很多討論空間，但目前在這個部分我也有覺得有被政策支持到。

黃麗玲：

好的公共政策會帶動私人市場的提升。這些機制如何被一步步納入租屋市場正常化的過程。

潘若琳：

我很同意人豪說的，我的價值其實比較在下一場，寧可政府不要管太多，現在疫情下很多機構面臨困難，會說我覺得自救比較快，告訴我可以怎麼找跟整合資源。老師的報告已經點出很多需求，這就是最重要的，青年到住宅問題要往哪裡聚焦，其實也就是穩定性、不安全感。大家想要，卻很困難，還會影響到各方面，如馬斯洛的需求層級，大家都很焦慮。我的同事換工作，第一件事情也是房子找到沒？另外還有照顧的問題。不只是身心障礙，也有長輩或很多人需要照顧。我有朋友說自己快喘不過氣了，他需要出去有自己的居住空間，可是目前經濟狀態光是照顧家人就打平了，他已經焦慮到出現身心狀況。在談政策會被政府挑戰說這只是個案需求，究竟有多少人相同的處境？但我還是覺得這個研究很重要。需求的盤整是最重要的。國際上探討居住政策與青年發展權的連結，像是中國的青年發展白皮書，最後也還是會回到現況調查。究竟遇到什麼樣的問題？問題精準才能討論解決對策。老師的幾個案例都有各自應對的問題，現在也是編了三百億，但是到底可以解決什麼問題還是又創造出新的問題？資源跟解決很難對在一起，因為缺乏調查。

黃麗玲：

我覺得青年數應該要有全面的調查，像新加坡和韓國等先進國家常會有大規模的全國調查。我們現在只能以比較克難的方式進行。

潘若琳：

這就是前導的研究，如果要大規模進行就可以以這個研究延伸下去。

黃麗玲：

以前都是比較缺少主觀性的調查，大部分都是量化的，也許之後可以跟OURs聯合發表。

李仲庭：

我覺得還有一個政策很值得做，實驗性個案的經驗。例如包租幾戶配合一些個案的需求。我們常在做的就是預算規劃，一個重點是財務管理的能力，一個是經驗參數。我有這些職能，可以畫圖做表格，但在做個案使用，像是林口社宅包租部分給勵馨團體的情況，有些可能是受暴婦女，有些是低收，他們面臨了那些情境，這些經驗參數就是我們估算的重要依據。這不用投入很多資源，因為這些人本來就已經在忙這些了。要是政策支援，專門團隊去整理這些經驗參數，可以提供其他個案的參考。這其實就是政策可以直接做的事情。

黃麗玲：

我們的期初報告也有參考林口社宅，不過還需要整理更仔細，如同你剛說的服務狀況與效果、經費使用。

李仲庭：

例如20戶的前期裝修需要多少錢、發揮什麼效益，這就是很重要的經驗參數。

鄭人豪：

我一直在想，非典型經驗的累積。我們國外會去看德國跟日本，但我覺得社會進步無法跳過一些歷程。沒有經歷居住問題就不會有合作住宅的出現。不過現在很多人沒看到實際經驗，他們就無法相信會有這樣的狀態。說包租代管、合作住宅，人家會說沒人要做。

現在桃園覺得後續還有這麼多社宅，就該做資料的分享和經驗分析。國家應該要有自己的智庫，否則我很難要到其他人做包租代管的資料。我們這些拿政府錢做研究的需要累積到一定程度才能做倡議。我在公部門會感受到即使上面的人不想做，也是可以偷偷拿點錢來試試看。但我也會覺得很辛苦，沒有夥伴幫忙。我們剛剛收到桃園3000戶社宅有1476份問卷回收。他們對圖書館需求約50%、健身房等需求率大約60%，對鄰里關係的需求卻高達80%。這就可以拿來說服政府該作社群關係。社宅的申請戶70%低於40歲。看起來真正的弱勢，如：身障等，比例卻更低5%。

黃麗玲：

整個住宅運動從一二十年前從制度開始滾動，現在到新的階段了，想像力很重要，要有什麼樣的願景、如何推進。臺灣的社區營造與公共性在亞洲國家算是做的蠻好的。我覺得臺灣有很多年輕人投入，願意做事，就很正面。像是日本年輕人逐漸開始不關注政治，韓國的年輕人又不住在首都圈。不過有些癥結點需要去處理。



## 附錄三、期中審查會議紀錄

會議日期：2021年12月17日

審查委員：

陳淑娟，蕭智文，李昀，廖福特、林宗弘、彭建文

蕭委員智文：

青年署就看到的面向做報告，青年發展相關的政策很廣，需要各部門作推動。32頁提到行政院等政策多以獎助或交易交流等居多，我可以做點補充。我們主要是培力青年的發展、帶領部會的角色。青年委員是可以在行政院提案的，針對政府政策不管是青年領域或住宅領域，政府可以對於他們的提案做回應與建議。另外是我們青年署有成立青年諮詢組織，提供讓青年的溝通平台，地方政府也有十七個單位，讓青年與政府做溝通平台角色。

40頁的地方學生比較關心在學期間住宿的問題，我們也要補充在108年到112年有要打造宿舍新環境的計畫，包括減輕弱勢學生校外租屋的負擔，還有校外補助學校興建社會住宅等補助，校內興建宿舍的貸款也有利息補貼。另外還有既有校舍整體空間的改善，像是結構體改善、居住以外多了交流或廚房等空間。

除了關心大都會地區的居住問題也有提到返鄉地方創生這一塊，提到居住支援比較少或是需要交流互動的空間。這是國發會在主導，地方創生的部分有11個部會參與，國發會有一個青年培力工作站一直在進行做培力站遴選作業。當中有個要項是申請團隊要幫忙提出返鄉與移居的支持系統。希望能夠幫忙蒐集在地資訊、盤點空間、媒合返鄉青年。交流空間的部分，青年署也在計畫的其中之一，遴選青年團隊在學習性的青據點中也都會有小型交流空間。區域部分也跟幾個地方政府合作，促進團隊交流的部分，這部分後續可以再補充。

陳委員淑娟：

整個團隊是針對住宅協助，我們採多元居住的方式。整合住宅補貼實施方案有提供購屋貸款、租金補貼、利息補貼和修繕補貼，還有社會住宅包含政府直接興建的社會住宅還有包租代管。居住協助除了購屋貸款，其他都是以租屋的方式協助所有的民眾。整個住屋的協助與第參章的公民團體政策訴求的建議是不謀而合的。目前購屋貸

款只有四千戶，社宅的八年二十萬戶，整合住宅租金補貼一年就十二萬戶，這部分與政策訴求是一致的。我們是比較全面的居住協助，但我們提供的量還是非常有限，即使是八年20萬戶的社會住宅，只占我們住宅存量的2.5%。即使是住宅法全面的協助，我們在住宅法裡明訂興建社宅會以直轄、縣轄市為住宅的單元，除了40%保留給弱勢外，我們會保留一定比例給當地沒有設籍的青年，不管就學就業都可以來承租。在政府住宅政策的照顧上，只要年滿20歲以上的青年大家都可以申請，只是沒有很特別像國外青年住宅整棟讓青年來居住，目前臺灣大概還沒有能力做到這樣，或許從教育部來看學生宿舍的部分才有可能。

我們以下就整個社宅興建的興建狀況像大家做一個說明，社會住宅的興建狀況可以說是如期如質地在達成。八年二十萬戶裡面，12萬戶分兩期來達成，前四年4萬戶後四年8萬戶，109年也如期如質達成目標。我想這是我們署裡還有地方政府和住都中心，設計規畫無縫接軌達成的。未來目標也是積極盤點土地當中，未來還有一萬多戶由地方政府執行，其他還要借重國家住宅中心，會分配由他們興建七萬戶，今年會達到一萬五千戶，明年更規劃兩萬戶的目標可以達成。

整個社會住宅的興辦方式，根據住宅法，除了政府興辦也會委託租屋服務業者辦理包租代管，我們也會利用公有建築物興辦，像永和、中和也有警消的社會住宅。我們也會以租用民間土地轉為社會住宅的包租代管，我們也利用都市更新的容積獎勵等作為社會住宅。在社宅出租上，不管是內政部的社會住宅出租辦法或是地方政府的社會住宅出租辦法，我們都有對在當地有就學就業需求的，評為符合不動產需求的民眾也都可以來承租社會住宅，為了都是讓這些剛出社會的年輕人、新鮮人有居住的一個場所。

除了居住品質提升，我們在社會住宅上也是盡量保留公共空間供民眾使用。在整合停車空間的規劃上，不只滿足社區需要外，我們還可以提供給設宅住戶以外的其他社區民眾使用，更會根據地方需求設置社會福利設施，讓社會住宅與鄰里可以共享社會福利設施。另外包租代管可以消弭住宅黑市的問題，包租代管在今年住宅法修法後也有大幅變動。透過租屋服務業與租稅優惠，我們常會提到社會住宅包租代管333，透過所得稅、房屋稅、地價稅的補助，還有3個費用，提供房屋修繕費一萬增加到一萬五讓老舊房子參與包租代管，社宅住宅租稅減免的誘因最主要可以鼓勵房東出租房子。透過包租代管把房子租給符合資格的青年學生或就業的社會人士，房東負擔的稅賦會比原本自己出租還輕鬆，所以對住宅黑市還是有很大的幫助。為了協助大家的租屋負擔，我們在110年起租屋補貼也有創新，提供分期補貼從兩千到八千，上限從五千提高到八千，對有租屋需求的民眾減輕居住負擔是有很大的幫助。

另外租金補貼一年有兩次申請，第一次在今年的八月，第二次預計在明年二月（14-25日）公告受理申請。還沒申請租金補貼的民眾只要二十歲以上，即使是單身都可以來申請。雖然沒有針對整體青年朋友專有的居住協助，但所有住宅補貼的服務措施都是青年朋友可以來申請的。

地政司林專員：

地政司主要推動是在《租賃住宅市場發展及管理條例》這一部法令，裡面的包租代管制度就是讓國內從個人房東自行出租的模式慢慢讓出租市場專業化。施行到現在三年多，已經發展出超過一千家包租代管業者。經營過程除了包含一般租賃住宅也有包含社會住宅包租代管這兩個體系出來。民間發展過程中，也有些青年人經營包租業，經營出 co living space 共生類型的空間加強交流經驗，未來其實也是可以把國內青年團隊經營包租業的經驗納入我們報告書的內容。

我們在協助契約權利義務不對等的部分我們有訂定住宅租賃定型化契約，讓他們租賃契約有所保障。報告書裡想問，50頁韓國的 전세（全租）是否與國內的包租代管容易搞混，希望在名詞上做點區隔。68頁德國的社會住宅從兩百多萬間，短期內下降到一百多萬間的原因是什麼？還是定義上、政府資源上使經營管理有改變？常聽到德國有租金管制，但實務上報告書也講到租金上限這是否有違憲的情形？政府針對某個地區租金管制是否有其他配套措施？租稅優惠？還是提供土地作興建可以換取租金上限？避免直接用租金上限會很直觀的、變相產生其他費用。房屋不修繕讓屋況越來越糟糕，更不利於居住權。如果有相關的資料也可以補充到報告書上，提供我們做為學習參考。

彭委員建文：

這議題很重要，從國家人權委員會研究也是很特別，因為過往都是國發會或營建署。標題提到社會發展權，這個的界定與衡量建議有比較清楚的指標去操作。另外題目上衝擊及影響，這是一個東西還是兩個東西？

在委託研究的目標一裡，特別希望研究團隊可以針對先進國家與我國青年族群購租屋行為模式、居住品質、經濟負擔情形、影響租購屋的因素以及所面臨困境去做討論，我建議有個整理表針對這些項目，這些國家怎麼做的去有個共同比較。第四章針

對幾個國家的比較，但章節安排不太一樣，也和目標一的項目對應的也不是很一致，看看能否在整理一下做更清楚的呈現。

目標二針對社會發展權受限的原因及影響的部分做討論，社會發展權受限原因的診斷看能在哪個章節做更清楚的呈現。另外也是回到影響的嚴重性，能否以比較客觀的方式作呈現，因為很嚴重、不嚴重，沒有比較清楚的衡量方式。

報告書裡也有引用一些文獻，但報告書裡面沒有看到整體的 reference，希望在腳註以外有比較完整的參考目錄，包含質性或量化的文獻呈現。

另外可能也有二手資料可以做整理，營建署在住宅負擔能力有針對三十歲以下或不同縣市的貸款負擔率的呈現，整體報告討論議題很豐富，但二手資料的引用或許可以更豐富一點。我個人是很清楚負擔能力這些，但別人在看報告的時候可能不清楚隨著時間變化的房價所得比和負擔能力變化等，建議補上讓論述更有說服力。

今天討論青年族群購租屋困境，其實在不同縣市有不同狀況，六都可能更嚴重一些。其他地方貸款或許尚可負擔，針對不同縣市遇到的困境可能也有些因地制宜的作法。

第陸章討論地方創生與住宅提供，我對這些章節的連結或安排希望有更清楚的說明，怎麼與前面連結到地方創生要怎麼安排？期末的安排會是如何也沒說明，建議寫更清楚。

最後，探討最後還是要提出解決策略。青年面對購租屋的困境，第一是增加年輕人的負擔能力、第二是降低負擔成本，這兩個可能是不同體系，青年在教育或就業技能提升、就業環境改善、營建署與地政司的政策調整，現有政策夠不夠或制定新的政策思維，可以再加強。但整體很肯定黃老師團隊做很豐富的討論。

林委員宗弘：

計畫內容豐富，企圖心很大，之後的期末報告會如何收斂？作為審查委員會擔心那些國際案例的關聯性，我的建議與彭老師差不多。

第參章的政策盤點與指標建構，我覺得馬斯洛好像沒什麼關聯。第參章第一節的青年定義範圍也可以稍作做簡化，因為青年定義範圍在臺灣法令中有些已知的排除範

圍，勞動法裡面45歲以上叫做中高齡，提早解僱，退休，我建議以44歲以內合乎臺灣現行法令為主。不過臺灣法令大多以35歲為範圍。我們知道青年是一個社會建構出來的概念，會不斷改變，但在政策落實的時候還是要比較明確，也許35歲以內是重點延伸到45歲，幾句話簡單敘述即可。購屋以45歲為範圍，租屋政策上或許35歲以內。

我自己感覺整個報告書的方向，私心認為青年還是以租屋為主，因為買的話涉及到貸款，我覺得政策比較可行的是租屋方向的改革。整個報告能否以租屋作為主要特色？因為買房涉及到太多層次，租的方向在政策上比較容易突破。

第二節的青年住房與經濟負擔，我建議可以增加凸顯青年購屋困難的量化指標，當然房價所得比可以計算出來，但是不是可以用35歲以下的薪資去做重新估計。其實在人力應用調查裡面是有分年齡層的薪資，那我們就可以做出實際上現在的青年薪資，房價所得比還不是我們全國的房價所得比，青年租屋和薪資對應出房價所得比，凸顯出青年住宅問題的重要性，可以放在第參章第二節，呼應彭委員說的需要更清楚的指標。

第三節現況與制度問題，我們也很期待第三節先做政策盤點。已經做了歷年的社宅包代管、租金補貼的成長率、哪一個受益者比較多等，我會傾向租賃方向與推動速度快比較有關。可以向其他委員請教個政策現在的狀況怎麼樣。

如果有些政策有推動實務上的困難，實際上是怎麼回事？例如租金在賦稅單位上是怎麼查的？因為房東最抗拒的就是稅，目前財政部等土地稅務相關單位節稅或逃稅或查稅的方法是什麼樣子？我個人認為「稅」這是租屋市場的核心問題。政策上要減少抗拒、增加誘因，誘因實際上對房東又是如何？社宅目前政策推動的第一線人員又遇到了什麼？例如青銀共居等成功或失敗的點。

建商或開發商從是社宅或包租代管的業者也許可以訪問個一兩間他們遇到的狀況是什麼、租屋網業者對目前住宅政策的觀察，有NGO也有在做這些業務，可以問問他們對青年在租屋市場的觀察，透過租屋業者取得青年租屋狀況，是不是比訪問單一學生的租屋狀況，有更多樣化的觀察，我知道青年租屋者資訊當然重要，但我也蠻想要知道房東怎麼想。做一個政策重要是要知道，房東她抗拒或不接受的理由，是不是房東、地主、管委會或里長或許過去對社宅有誤解，後來有改變觀點？過去誤解有什麼？這些改變是否可以幫助推動政策。我也很想知道包租代管的管委會這些實際利益所涉及的層面可以報導一下，我個人參與這些工作所以我比較想知道他們怎麼想，小農返

鄉也與地主有關，地主態度也很關鍵、兩代人要溝通。能否藉此機會理解房東、地主的觀點。

國際經驗，建議從第肆章開始比較近似的案例可以放大他的代表性。有些政策我們無法複製，例如新加坡的地權就在政府手上，我們不太能參考。其他比較近似的向是日本與韓國，這部分可以放大無妨。現在是外國案例拆到第肆章第五章、地方創生又另外寫，應該要接回臺灣的案例、指出幾個參考點。如果這幾張有個表格關係呈現的話我們會比較容易理解對照關係與結構，比如社會住宅、包租代管等各國政策的比較表格，這樣整個結構就比較可以釐清。

現在結論還沒有，如果有表格，第陸章就是整理表格的結論，這樣對讀者會更清晰。回應第參章的現況與政策問題，臺灣還沒做租金管制的部分可以參考那些部份等。

廖委員福特：

每個人專長不同，我的建議提供給大家參考不太適合的話可以略過沒關係。

我覺得以社會發展權這個概念是否真的很好？就我的了解這個在聯合國宣言不是很完整的概念，這是集體還是個人的概念？談到青年購租屋情況也許不要用發展權這個名詞或概念，不太容易釐清。如果不用這個權利的概念，或許可以定義為居住權利。我個人猜測國家人權委員會是從權利的觀點去思考這個議題。五大公約裡面權利的內容和居住權的標準、國家負擔義務等，是國家根本沒實踐、還是還不錯但可以更好，這對我而言是不同的。

住宅法與公約比對，形式上告訴我住宅法好像很完整，但後面文字還是有內容，是還沒落實的部分和沒有做好的內容，不然報告就不用寫了。或許先釐清住宅法還有哪些還沒完全實踐。

我個人不太了解的是第參章的部分，第參章的定位是在前兩章之後要討論什麼問題？經過前面的思考臺灣面對什麼問題，如何解決、連結到後面的結論，研究不能包山包海。第參章的問題都已經定位清楚了嗎？結構上是還不太清楚。

我個人也認為購屋與租屋是兩個不同的概念和區別，現在比較嚴重的狀況、你的問題意識要在第參章界定，我認為這個部分相當核心。第肆章，我也認為有個表格呈現比較好，基於哪些議題要有哪些相對應的措施。

第參章定位、第肆章比較經驗、後面整理就好寫了。

最後還有點疑問，地方創生究竟為什麼要獨立一章出來？這些屋源會提供更多可能性嗎？我個人不太能理解，但如果對於解決問題是很重要的策略希望可以交代清楚，或在前面兩章融合討論結構上可能會比較清楚。

李委員昀：

五大公約裡面講到身障者公約，就會提到身障者青年租屋的問題，這幾個公約還是要連結。目前已經針對CRPD寫出獨立評估意見，請查一下有沒有與居住權相關的獨立評估意見，因為獨立評估意見是針對國家報告，所以要進一步看國家報告針對這一部分寫了哪些東西。若要著墨五大公約從這一點去切入，會比較契合主題。

特別是我們的委員來自各種專長領域，例如身障與婦女議題，若今天提到的是青年，委員他們一定會去連結研究報告的論述與他們的領域。五大公約的核心最好依照對應的族群再深入著墨一下。

廖委員福特：

我補充一下，要研究團隊要獨立研究與撰寫大概很強人所難。所以建議這些公約的國家報告與審查意見在網路上都有，提到居住權利相關的部分可以協助掌握第貳章的論述與權利相關的內涵，也比較不會出錯。

李委員昀：

獨立評估意見很重要，目前有兩公約和CRPD身障，接下來從兒童的部分比較難以連結到青年，但有些章節可能會連結到雙親等怎麼讓孩子擁有健全的環境。目前進行CRC與CRCEW正在寫獨立評論意見，歡迎上網參考。

黃麗玲：

先感謝委員提供的資訊。座談會中學生也有援引政策影響相關資料。報告書裡面有相關的座談會資料。報告書有簡要回應宿舍之外的居住情況。地方創生工作站，地方開始進行一些工作。

除了資訊取得與居住問題，地方提供的住宅scale其實還是不足，目前臺灣的地方創生政策吸引的量還比較少，與日本一樣相較無法吸引大量青年返鄉。

臺灣還有一個特性，鄉村的地價上漲問題嚴重，未來青年回游也會遇到土地取得與租用的問題。期初的工作對各個政策有所了解，期末之前我們會強化相關的資料。說明我們期初工作是清點各大面向的問題尚未深入，期末會再聚焦、深入。

關於國內政策的盤點，租補目前討論的比較少。

整題而言，不管是社會住宅或租金補貼，對比日本等國家的政策，都還太少。

德國的部分在我們表格中所呈現十年之內的數目減少與歐盟的管制有很大的關係，荷蘭也是一樣，歐盟要求不要跟住宅市場競爭，國家不要過度提供社會住宅。但這幾年很多國家紛紛反對這樣的介入，包含現在的巴黎市長就是廣建社會住宅、德國九月的選舉主軸是公平租金的綠黨社民黨勝出，全國租屋協會針對大城市，如柏林市可負擔住宅一年40萬戶，公共住宅是10萬戶。上次九月百萬人公投，反對一個柏林租屋公司的私有化出售給歐洲其他國家，他們要求市政府徵用這個公司。這些政策臺灣難以想像，但也反映了一些國家對住宅商品化的看法，我想這個是我們研究的核心訴求。不是只有從興建或補貼政策的角度，而是從整體住宅性質的角度去討論人權居住的課題。

彭老師提到我們目前還不夠深入的部分，我們會考量表格化的部分。包含標題衝擊與影響表達的面相目前是差不多的，青年定義我們會援引目前政策上的標標準就好了，不要過度論述以至於無法收攏。至於參考資料，這個版本還比較匆忙有些會再修正。

彭委員建文：

臺灣的狀況各縣市不同，目前看起來只有臺北市。地政司的負擔也有針對年齡別，可以參考。

黃麗玲：

過去三個月主要在座談會與訪談的整理，回應第一線的人怎麼面對會是明年上半年的重點，會著重於量化指標無法解釋的部分。

馬斯洛照顧的是基本權利的問題，目前社宅的量還是太少，但還算是一個成功的福利類型，包含社福設施的引入，解決婦女與年輕家戶的負擔。社會住宅的好處是透過大規模基地通用設計的處理，可以更容易呼應身障者在公寓中獨立生活、自由通行的要求，因此社會住宅算是一個不錯的模式，是這樣的出發點。

青年的定義有些是針對前階段委員想釐清的模式作補充，在章節結構上會再調整，並感謝委員建議，從租的部分深入。座談會時也有幾個年輕人表示他們早已放棄購屋。租屋在行動上也是一個新的開端，我們實習課也在基隆看到有整區的空屋修建需求，帶進青年在居住、工作、文化上的需求。

有關房價所得比等統計資料有很豐富的資源，將來繼續做。

報告書最終的貢獻會在stakeholder的訪談我們會加入房東的部分，考慮透過崔媽媽進行整理，也許執行上有些困難政策上才會缺乏相對的回應。

五大公約表格也是我們在嘗試中的部分。發展權的確是一個比較發散的概念，雖然發展權定義模糊卻也表達了某種探索潛力。居住權是我比較熟悉的部分，在住宅法中有很好的表達，但廖委員也問問題出在哪裡？我認為除了實務上的問題還有更細緻的法規問題、政府執行量能也尚未跟上。這部分我會再補上、從發展權到住宅權進一步聚焦。

我目前認為住宅法中對青年沒有明確定位，青年被認為是具有生產力的群體，所以課題可以由市場解決，實際上世界各國青年的發展問題與需求已經無法被市場解決，這需要更多國家去介入、討論。假設脫離了基本需求的層次，其他群體會被市場照顧，像是夾心階層的問題也一直有，會有一個中空的狀況，因此需要針對青年群體的特殊性需要更多法律的介入。

去年韓國的青年基本法、德國的青年保障法把青年的相關權利都做全面規範。其他像是租金、就學、就業租金等也提供基本架構。

地方創生的課題也是上次委員希望我們就此深入討論，目前的居住困境在大都會，政府期望可以疏散都市的住房緊張情況，進入鄉村的探討。地方創生對於紓解居住困境其實非常有限，雖然關聯性不高但還是很值得回答的議題，我是覺得政策需要調整。

彭委員建文：

招標文件沒有特別寫五大公約？

青年發展權究竟要如何討論？這裡面有身心障礙、婦女、兒童等不同族群，與青年的介面在哪裡、彼此會競逐？青年如果不是低所得，青年憑什麼住進社宅？如何合理分配社會資源需要有更好的論述。地方論述的章節安排看起來像是問題無法解決你們就回去鄉村。

黃麗玲：

之後還會有結論的章節。

彭委員建文：

問題意識跟解決策略要對應。主要聚焦的問題為何、如何解決？後面有個地方創生的段落作為解決策略這樣看起來有點weak。

蕭委員智文：

我們青年發展署以業務定義主軸是18-35歲，根據不同計畫也可能會往上延伸到40或45歲等。

有談到學生住宿的問題，離開職場之後的問題，需要品質好的穩定居住環境是否代表所有青年的需求需要釐清。

地方創生的政策目的是以地方特色發展地方經濟，年輕人回去的前提是要有工作能夠活下來，這就是政策目的。目前很多部會共同推動，在居住部分有國發會等盤點地方居住空間，幾乎所有計畫都會有一些 co working space。青年署在最前端就會特別注重青年培力，青年協力站在地扎根等部分。

青年署的建議是很多青年會提議，但是青年團隊不了解政府資源，在後期的青年署就會進行串聯。

人權委員會邱組長秀蘭：

補充說明案子的構想。這議題有很多的討論與研究，我們確實希望以權利角度出發，青年面對購租屋的困境的前提下連動到他的社會發展權如何被影響。這是我們當初想更前瞻去做的部分。如果老師們有看到我們的服務徵求書裡面有提到那些居住權沒被滿足？公約對居住內涵與實踐落差下，提出相關政策的解決方式。如果社會發展權已經被影響，政策建議該怎麼做。地方創生該怎麼做，此對策有可能會是解決發展權的方式之一，大概和委員做這樣脈絡的說明。



## 附錄四、期末審查會議紀錄

地點：國家人權委員會

時間：111年8月22日

召集人：蘇執行秘書瑞慧

審查委員：

中央研究院法律學研究所廖福特研究員、

中央研究院社會學研究所林宗弘研究員、

國立臺北大學不動產與城鄉環境學系彭建文教授、

教育部青年發展署蔡君蘋、

內政部營建署李豐易

### 林委員宗弘

這次的內容完整充實，也有補充數據，較期中報告有許多進展，但有些意見是在我看到今天的結論前寫的。

我主要的意見是，這版本的第伍章四個國家的青年居住政策，我覺得有點發散，所以我做了一個表格，針對各章節的內容、住宅相關政策，第一類直接由政府興建的如青年住宅等政府供給的房屋等。我已經標上頁數了，報告書該寫的應該都有寫了，只是需要再整理整理。第二類是不干預所有權，政府不直接供給、只干預市場價格，例如：租金補貼。有些國家的做法不同。再來（第三類）是包括合作住宅與包租代管，不是以公有化的方式處理，而是以社會的企業等集體的方式處理。租的是我或是合作社，那個社會化的產權結合的型態有很多種，像是還有韓國的住宅公社。我在讀的時候覺得應該要有一個框架把他們分類進去，再回來講到臺灣。最後是學生宿舍，這一節跟另外三種方法常常有關連，例如：所有權是我的、我增加供給或是改善品質、或是貼你錢、或是合作的形式。邏輯上也是這三種處理方案。那你們的出錢是誰出錢、誰去組合作社。最後也是化約到如何干預房屋市場的型態。

畫出表格可能會發現有些空格填不進去。第伍章建議把表格畫出來，並說明他們的實施狀況，還有其他類，例如地方創生、單親母親等。整理後很容易可以在結論知道，像新加坡的我們很難做到，至於其他國家有什麼是我們可以參考的。與前面的章結有明確的連結，才不會像是抽離的章結，一個表格就結束了。

表7-1在第一章就可以出來了。7-2在結論ok，但我也在考慮這個表格很難直觀的對應到政策與部會。你講到某個權利，例如文化權，可是這對到哪幾個部會不清楚。我比較建議的是反過來做，我們已經知道哪些權利對應到哪些部會，例如內政部幾乎每一格都有，教育部有其中幾個等等，可以用部會做對照，與表7-2一起比較參考，什麼部會該做什麼事，讓各個部會可以更直接參考、更清楚知道自己該做些什麼。

P19戶籍與電信人口差異，這個表有兩件事，第一個是正比例需要有更多政策解決人口移入的問題，數量大也是一個問題，但比例上可能不是最高的。例如臺北市白天多了72萬人，很多來自新北、桃園等，他的居住圈就是在臺北的邊緣、新北臺北交界，這張表應該可以更詳細說明青年住房誰要供應。例如現在在炒社宅誰要蓋。這可以下到地方政府的層級，不是每個縣市都要增加一樣的供給。地理資料上可以多做一些補充，誰有沒有實現居住權等，資料已經存在了，可以多深入討論。以上。

## 彭委員建文

一開始拿到報告書，各章有各自的結論，還不清楚有沒有一個共同的收束，現在有第七章，比較符合我們看報告書的習慣了，建議把每一章最後結論改成小結。

現在期末報告對國內青年面對租購屋的環境的困境已經有很完整跟具體的討論，對於問題解決的策略可以更具體些。過去有沒有做、有沒有做到足夠的程度。現在的建議裡面有哪些住宅政策、補貼是過去沒有做的、或是國外的做法可以給我們參考的。我們已經在蓋社會住宅，建議廣建、應該要多廣就是程度的問題。表7-2就可以說明。

馬斯洛的需求理論有個層次關係，這九種權利有沒有可能有這樣的整理？每個權利對應到很多單位，最後執行的時候誰來執行就不是那麼清楚。

我們主要研究對象是青年，我也同意，青年很重要但資源有限。在資源充分的情況下我們列出的各種弱勢都要努力照顧到好，但資源有限下就會有相對的排擠，給老人多一點就給小孩少一點。我們這邊的報告說增加，但希望不是以其他族群的資源減少造成的 trade off。誰優先、誰在後不太好處理，在論述上可以補充我們要如何有限資源下調配。

報告書裡面沒有很清楚定義什麼是青年，我不知道我算不算青年，這報告裡很多討論學生，學生就學、工作、成家立業、生小孩，這是居住的歷程，但我們在協助的

時候比較難看到不同階段中，政府的居住協助的安排是什麼，我感覺比較片段。在政府的相關補貼的時候我關注的就是銜接的歷程，從租屋的時候需要補貼直到自己有能力在外面租房子、換屋，我們還無法做到各階段都有政府的幫助，怎麼讓它感覺什麼階段可以做什麼幫助？這案子本身也滿大的，政策建議也不容易看到明確的政策法規、改善目標，我看到一些方向，但還不具體，我必須說這不容易，但可以試試看讓它更具體。

另外剛講到租金補貼，今年規模擴大，但為什麼會有租購屋的困境，是因為租金太高、怎麼補都補不夠？這是屬於需求面的討論，如果沒有供給面的配合（市場上就是沒這麼多房東）、有錢也租不到房子，那房價還是一直往上，政府就要補貼更多，就變成惡性循環。這不見得是我們案子需要提出的，但我要說除了需求面也可以討論一些供給面，因為問題沒有那麼簡單。美國很多鼓勵投資人興建住宅，住宅的量變多的時候，租金就會下跌了。

再來因為很多涉及跨部門政策，少了一個整合協調的單位就只能分工分工，這時候應該要有一個青年部嗎？有很多好的想法但執行上可以給些策略建議。

## 廖委員福特

從期中到期末報告有很大的進步，但以一個讀者來說，會期待看到更完整的報告，這是難免。從格式來說，我看標題看不太懂，青年面對購租屋…，我搞不太懂怎麼跟內容對應，社會發展權什麼的好像跟內容對不太起來，這是因為標案的要求嗎？還是能否授權團隊根據內容微調？

格式上，第貳章跟第陸章應該有連結的，權利的連結、敘述、調查與發現問題，但目前的連結還不夠，第壹章在問問題、第貳章我們去藉由研究發現有什麼狀況、再來我們要怎麼做後續的論述、第肆章青年政策演變、接著國際經驗、然後總結，可能會比較順暢。

看到這本報告書的時候也缺乏每一章的結論。我覺得這樣非常可惜，看不出脈絡。我建議應該要充實每一章的結論，目前的結論還沒有抓出每一章的重點。在每個結論之後會越來越具體。青年政策章節我們就已經在問這夠不夠、國際經驗的啟發為何、能否採用，這是可以有更多彙整的。這報告的內容已經很完整，再花點心血可以讓內容更清楚的呈現。

最後實質上的內容，我不知道可不可行，但租屋與購屋是兩個很懸殊的面向。如果報告書寫得沒錯，可能我們要到四五十歲才能買房或一輩子買不起房。這裡面講到時間點、年齡的脈絡、不同年齡要面對租屋或購屋的問題，我覺得這個問題很懸殊，面臨的挑戰還有政府要採用的政策不太一樣，我不太確定有沒有可能把它區隔出來。我還是覺得租屋跟購屋不一樣，有可能是從你住在學校裡面到住在外面的租屋市場，你遇到的問題跟所有權比較沒關係。後來購屋後就有很大的差別。

最後延伸林教授所說，7-2針對相關部會拉長，多一個欄位幫各個部會打勾，他們就知道哪個部會要做什麼，一個表格解決。我覺得這個報告已經很不容易了，我們通常要一個報告俗擱大碗，但不可能全面都顧到，能夠更完整清楚就好了。

### **蔡委員君蘋**

青年署曾經參加過黃老師的工作坊，雖然代表不一樣，但多少有參與。有些細節我有寫下來了，例如青年署的年齡對象、還有青年職涯輔導多於就業輔導，這歸勞動力發展署。158頁，我們以前叫青輔會，現在是青發署，只是我們自稱青年署，建議修正青輔會的部分。

再來是結論的部分，黃老師今天提出的結論要怎麼從前面的六個章節發展到現在的九個權利內容？好像不完全有扣合到。要重新檢視、梳理一次關係。例如文化權在P165，居住文化，前面的論述跟後面的建議是怎麼推導出來的？請研究團隊回去再看一次是否有完整的扣連。地方創生建議的角色、期待，有沒有扣到建議面？結論章節沒有探究這個比較新的政策在青年購租屋的困境下會不會帶來什麼變化。

### **李委員豐易**

我第一次參加這個會議，有些內容我很認同，例如社會住宅、租金補貼、包租代管都是我們正在執行的政策，也有給我們一些政策建議，我們很感謝。但我很認同剛剛彭委員講的，研究團隊在寫結論的時候可能有些很直覺的社會住宅蓋太少、政府要多蓋；或是房租太高、政府要多給補貼，這是很直觀在解決的建議，可是如同彭委員說的，政府資源有限、執行能力也有限，例如針對學生給予不同的差額補助，事實上你無法掌控全國的收支，國稅局的資料也跟實際上有差異，有些不用報稅的夜市攤販收入比很多人多很多，這是很離譜的事情。但我很難得到正確的收支，政府的資源、行政能力有限，你以為政府兩句話敷衍過去，但如果政府要做到這些事情是需要有更

多公務員跟資源的。你提出的建議是目前問題沒錯，但有些太直覺了。提建議的時候可以想更深些，提出政府目前能做到的，也許實際上會更有幫助。

62頁針對目前政策，標題有講到租金補貼申請困難，這標題下得不好，實際上申請很簡單，條件只有兩個，而且網路就能申請，所以不是申請困難，而是房東不願意報稅使老百姓不敢申請，這是租金補貼存在的不利因素。再來包租代管監督業者，應該是要加強業者監督。社會住宅也不存在存量的問題，目前正在興建，應該是要說興建量有其極限。

講一個比較深的問題，其實在租金補貼方面，剛剛房東掣肘的問題，營建署正在努力，所以有公益出租人的政策，報告書裡面好像沒提到，雖然無法打消房東所有的疑慮，但確實有影響。今年租金補貼申請中我們看到更多房東的態度有轉變，有主動打電話來說願意出租給租補申請者，這情況是有在改變的。我們有統計過每年租稅部分有多少人得到減免，根據統計它的影響還是有的。

如果提高租補就能解決青年居住問題，但租補的功能沒有你形容的大。你要是提高租補、租金也會提高，補貼的錢最後都跑到房東手裡，房客沒有得到好處。至於要以社會住宅的量制價也是不太可能的，現在空屋率這麼高，用社宅的量很難制價，只能說居住品質比外面租屋市場好很多，相較起來比較便宜，給這些租客比較好的居住空間。包租代管平衡房東與房客，目前租屋市場是房東予取予求，房東比較優勢，包租代管則是平衡雙方，但靠這三個還是很難解決全部的問題。

報告裡面講到買不起房子的根本原因，資本主義下民眾越來越買不起房子我很認同，這是大環境使然。為什麼臺灣的房屋問題會這麼嚴重、年輕人租不起就是因為房價高，房價高的時候工商發展也都會受到壓力，所以要壓低工資，因為你在臺灣把錢拿去投資房子比投資股票還要賺，而且持有的風險很低，我們的稅比其他國家低很多，資本越多的人可以買更多房子、可以賺更多。它不需要把空屋拿出來租，房子拿來炒作可以賺更多，這時候蓋再多社會住宅也無法解決。所以只能解決炒房。租稅政策才是最有用的，這就不是營建署的範圍了。各個國家最後都要以租稅平衡貧富差距的問題。國內也有短程的做法：參考時價登陸、來個租賃申報，這些房東就無法隱匿，你可以獎勵吹哨人、罰那些逃稅的房東。當你採取級距式的課稅，他就不敢隨便漲租金。這當然要搭配空屋稅等，讓房東也不敢把房子空在那邊。不過這些也不是我們的業務範圍。

最後，一個小問題，49頁的三百億租補是今年的租金補貼名稱，以前都叫做租補而已，把這個三百億刪掉即可。

### **蘇召集人瑞慧**

這個委託案的源起是來自於經社文公約第十一條，人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。講到居住權，它是一種財產權的定義。你們整理出九個權利，但可能需要把這九個權利的歸屬跟來源有更具體的說明。因為後面很多的權利是不是所謂的 rights，我還不是很了解。

第二個，林研究員也有說，現在青年面臨購租屋的衝擊，我們希望團隊蒐集先進國家的經驗，老師也都做到了，我也建議他山之石的型態、成效是什麼可以整理出來，可以給臺灣的發展政策很好的建議。

第三個，第七章九個權利對應出來的，已經很具體建議了，今天內政部營建署看到就會馬上回應你，但在寫這個的時候是不是很具體的已經有調查、現行的政策是這樣，我認為應該要有很具體地列出什麼還沒有、什麼不夠要再增加。

第四個，我們比較注意的是現在青年發展，學校宿舍是個問題，但在這份報告裡面的比重應該比較不這麼大。

### **國家人權委員會張蓓詠**

第一章盤點五大公約，老師把居住權與發展權等權利別拉出來敘述，可否盤點國際審查提供給臺灣的建議，融合到報告裡？

第二，房價所得比以文字與數字敘述，可以與國際房價所得比、年齡做比較嗎？

### **計畫主持人黃麗玲**

我們最後收尾的時候有點匆忙，所以大家給的問題我也隱約知道，謝謝委員給了更清楚的指示。

感謝林委員很具體的經驗，國際經驗章的整理。在結論章本來也是想從後來回顧該怎麼處理，這個表格方式會比我想得更具體，很感謝委員幫忙做的分類。針對表7-1

，我在寫的時候也在想說，這報告書是以齒輪作為假設型的分析架構，那第柒章則是根據這些討論與文獻整理慢慢把內容更明確，今天印的版本還是印錯了。的確我們有回應到召集人所提到的面向，把每個權利之前從人權宣言談到健康權的定義，以及我們從經驗中得到的資訊，新的版本可能會好點。林老師提到的空間地理分布，我們也有提到林楨家老師的研究，的確我們在空間地理的資料還需要補充。

謝謝彭委員的意見，第柒章的確需要更多的修改。第一個是多具體，第二是我們的觀點的深度。以前我們開始討論居住權，這在過去十年中有很長足的進展，接著會討論到結構性的問題，我說結論還沒寫完的確是因為需要補充結構性的問題，包含租稅改革等課題。

回到廖老師說的青年，期中的時候也有討論過我們比較沒講購屋，因為目前政策還有討論都比較缺乏租屋層面，所以我們才會加入租世代的章節，不過租屋購屋的確是整體結構面問題，我們會把租稅改革還有薪資提升放在一起討論。國際經驗中我們看到韓國的青年基本法，高雄也有青年局等，但這些制度改革就能處理青年遇到的各項問題我也還沒有定論，但基本的調查是要做的，我們對青年的理解還太少。這個研究應該是同類型研究中的一個開始。章節次序也是前前後後想了很多次，現在也比較有靈感了，調整後應該會比較順。每個章節也還需要再調整。

感謝教育部的代表給的意見、也有來參與我們的工作坊，這是我們在做研究以前都不太了解的事情。有關地方創生，在表格裡有些移住津貼、社區營造、都市再生的建議，不過還不清楚，因為還缺乏文字說明。

感謝內政部代表給的想法，有些從研究角度比較對行政細節缺乏同理心、比較難看到困難，寫的時候我們會再仔細想，還有結構性的問題要怎麼處理。感謝您提的想法，也印證了過去我們對創業等被壓縮的想法。至於租補是不是過度補貼房東？這是不是好的處理方式？您提的也是我心裡一直在想的：租賃的透明申報、更多的查稅與稽核，能徹底解決的可能真的是累進的課稅等。

人權會對九大權利的建議，回去我們會更仔細對照，尤其是針對國內的實行法的討論，我們會再更新。雖然剩下的修改時間不多但我們會努力改完。至於宿舍，因為現在越來越多人離開學校的年齡比較晚，而且學生是青年群體裏面獨立性最低的、之前也有針對學生舉辦過座談，所以還是需要討論學生宿舍，改善這方面可能也比改善租屋市場容易些。

## 廖委員福特

第壹章的部分我覺得邏輯不太對，我覺得從國際角度看這個觀點不太對，這個建議對你比較方便就是刪。青年居住問題與權利保障，第二發展權刪掉，發展權宣言是有爭議的，它比較適用於群體的概念，與人權公約有重複，下來又包含其他權利，邏輯不太對。我建議不要談發展權，把居住權納入經社文公約就能整併了，表7-1移到第一章，逐步論述、最後建議。P25的發展權這樣圈起來也不知道對不對，不如不要談發展權，青年居住問題會影響到其他什麼權利，這樣去談就好。

## 彭委員建文

在你所有的對應裡最重要的就是國產署了，但你只有一個項目有寫到。其實很多是財政部需要處理的，看看怎麼寫，把國外做的、對國內有啟發的整理出來。

## 蘇召集人瑞慧

就請黃老師依照委員的意見做修正，我們這個有時效性，要在9/15以前修正。今天就謝謝各位在座委員，與黃老師的團隊。