



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	<p>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)。</p>	<p>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)</p>
7-6	<p>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)。</p>	<p>謝謝委員，已修正。</p>
7-7	<p>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)。</p>	<p>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。</p>
7-8	<p>(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)。</p>	<p>已結合背景資料重新分析並調整內文結構。(P.139-141)</p>
7-9	<p>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。</p>	<p>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)</p>

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

前言	1
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
第壹章 青年發展權與居住問題	7
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
第貳章 租世代	29
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
第參章 臺灣住宅政策中的青年發展	53
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
第肆章 相關青年政策分析	71
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
第伍章 臺灣青年的現況調查：座談會、問卷分析與深度訪談	91
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
第陸章 國際經驗	129
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
第七章 結論	171
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
參考文獻	185

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」¹。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」²。

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

¹ 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。

² 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：

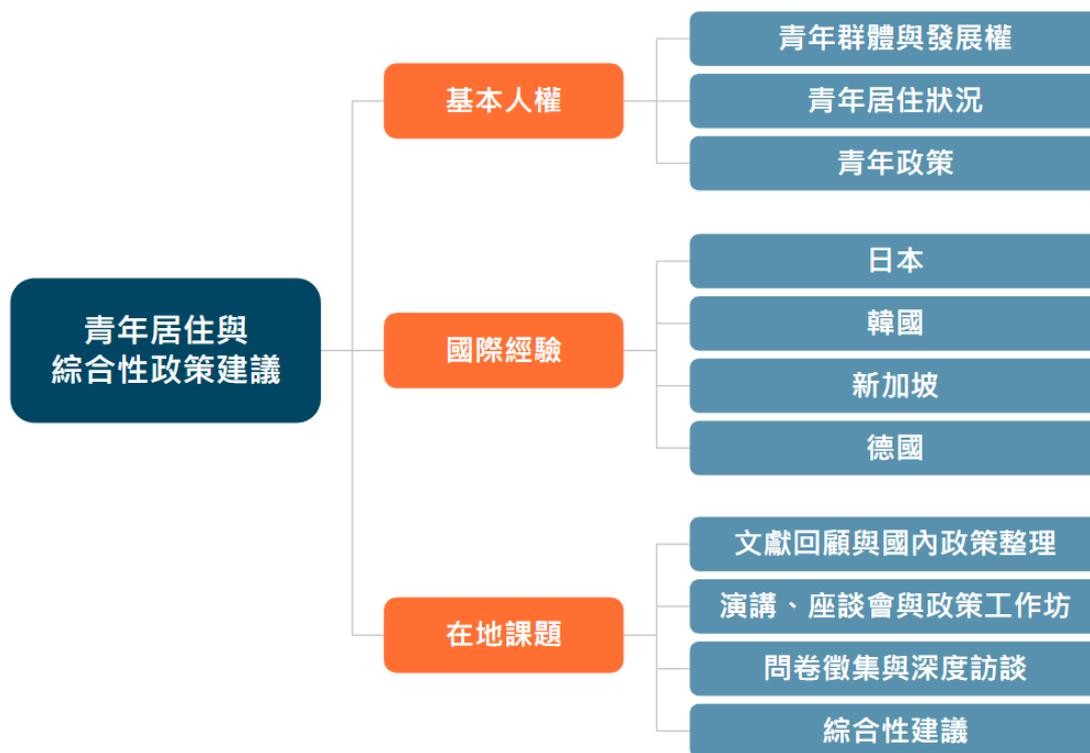


圖0-2 計畫架構
資料來源：本團隊繪製

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³，受僱勞工於2020年的平均年齡為40.3歲⁴。而平均初婚年齡，男性為32.3歲、女性為30.4歲⁵，生第一胎小孩的平均年齡為31.23歲⁶。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⁷，車貸最多則是31至40歲⁸。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 ⁹
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

³ 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>

⁴ 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>

⁵ 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

⁶ 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

⁷ 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

⁸ 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

⁹ 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¹⁰，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）。

¹⁰ 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。¹¹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

¹¹ 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。¹²

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。¹³

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。

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

¹³ 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。¹⁴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。

¹⁴ 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。¹⁵

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

¹⁵ 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」¹⁶。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。¹⁷

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。¹⁸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。

¹⁶ 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。

¹⁷ 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/>

¹⁸ 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¹⁹，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

¹⁹ 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 適宜之住宅 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： (六) 基本居住水準之訂定。 二、直轄市、縣(市)主管機關： (四) 住宅補貼案件之受理、核定及查核。 (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。 (七) 社會住宅之興辦。 4目的事業主管機關應視原住民族教育及語言文化等 傳承發展需要 ，會同主管機關，興辦或獎勵民間興辦，專供 原住民承租之社會住宅 。	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， 提供至少百分之四十以上比率出租予經濟或社會弱勢者 ，另提供一定比率予未設籍於當地且在該地區 就學、就業有居住需求者 。	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 適宜之住宅 ，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 原住民族文化需求 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、 評估提供經濟或社會弱勢者入住比率及區位分布 、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 住宅審議會 ；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、 辦理住宅補貼、興辦社會住宅及提升居住環境品質 ，得設置 住宅基金 。	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 獲得適居之住宅 ，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
第四章 居住品質			
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 無障礙住宅之設計基準及獎勵辦法 。	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、 租賃 與買賣住宅市場之供給、需求、用地及交易價格。 二、經濟或 社會弱勢者 之居住需求、住宅補貼政策成效。 三、 居住品質狀況 、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 無自有住宅 或住宅條件亟待改善之經濟或 社會弱勢者 ，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 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 ，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 基本人權 ，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 不得拒絕 或妨礙住宅使用人為下列之行為： 一、從事必要之居住或 公共空間無障礙修繕 。 二、因協助 身心障礙者 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 申訴 。	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。

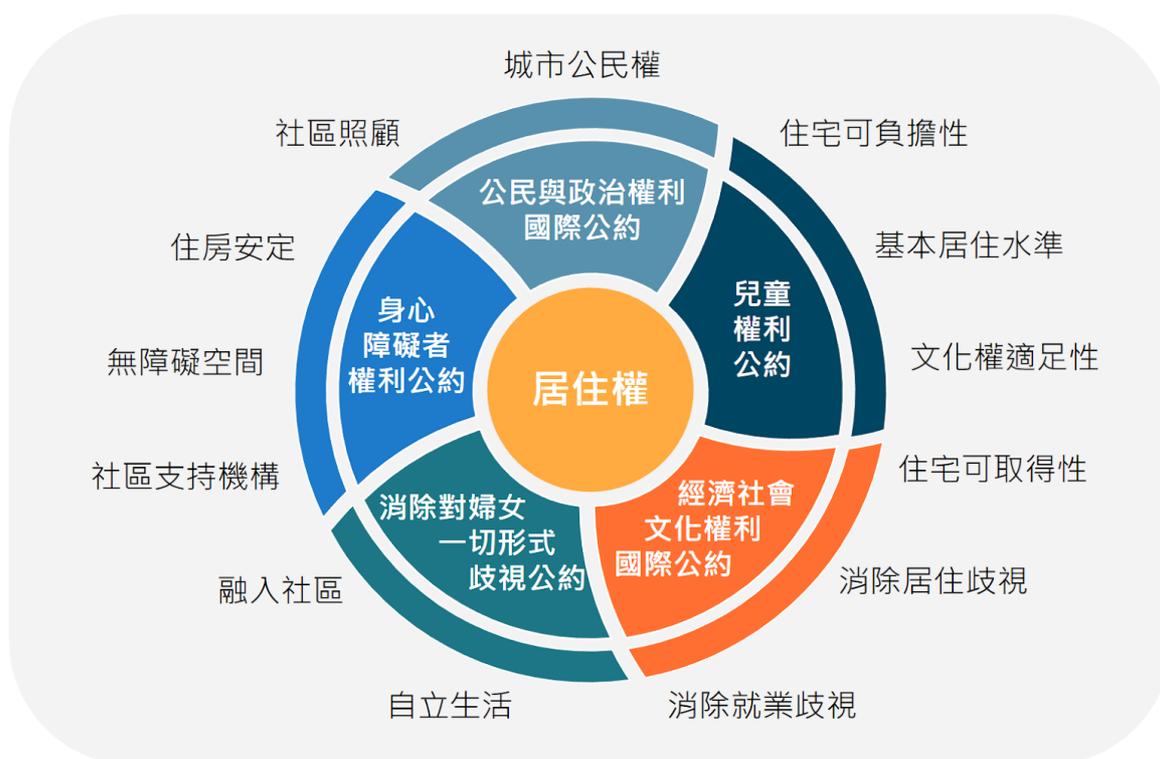


圖1-1 青年發展權與五大公約權利連結圖
資料來源：本團隊繪製

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」²⁰，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。

²⁰ 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²¹，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。²²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。

²¹ 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>

²² 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²³。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。

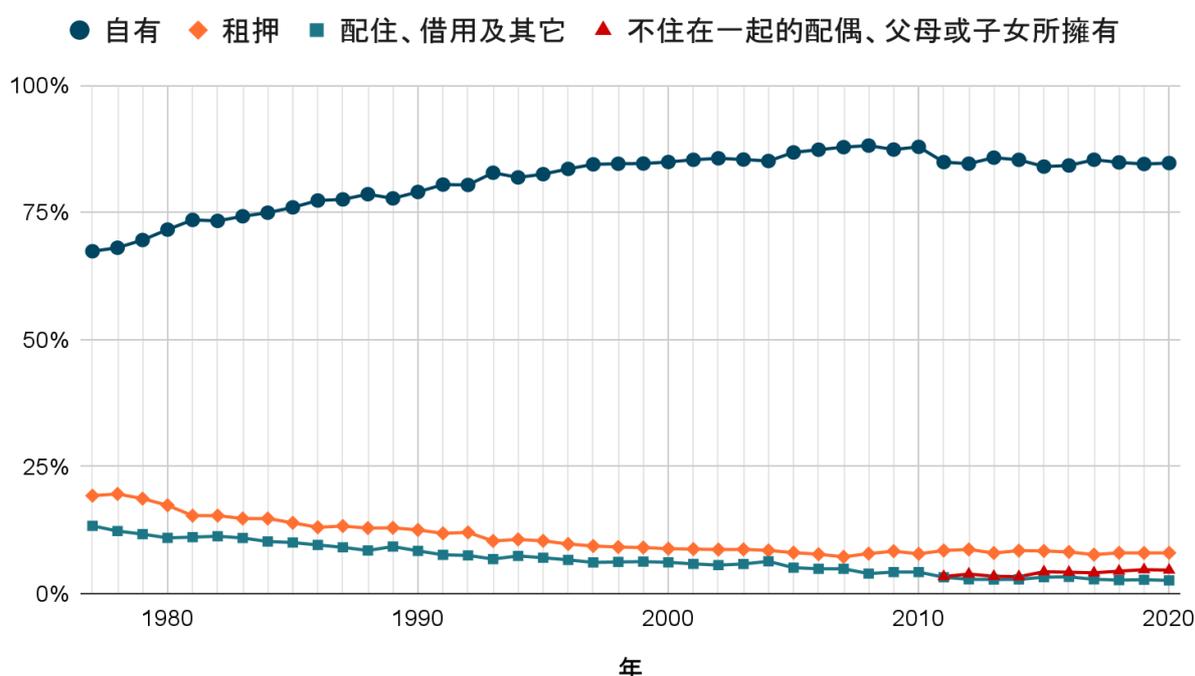


圖2-1 住宅權屬折線圖（1977-2020年）
資料來源：行政院主計總處²⁴，本團隊繪製

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%²⁵。臺北都會區的高房價與高空屋率，說明

²³ 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>

²⁴ 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>

²⁵ 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²⁶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²⁷。

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

²⁶ 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)

²⁷ 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。

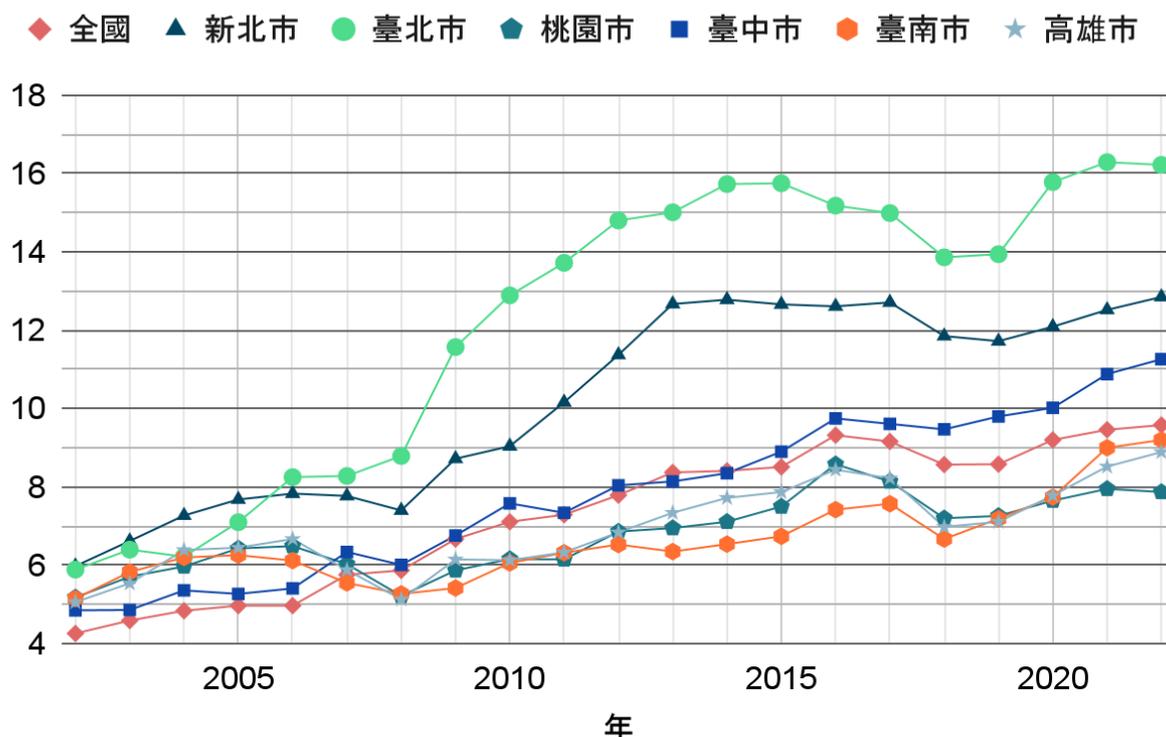


圖2-2 六都及全國房價所得比趨勢圖（2002-2022年）

資料來源：內政部不動產資訊平台²⁸，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。

²⁸ 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²⁹，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。

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

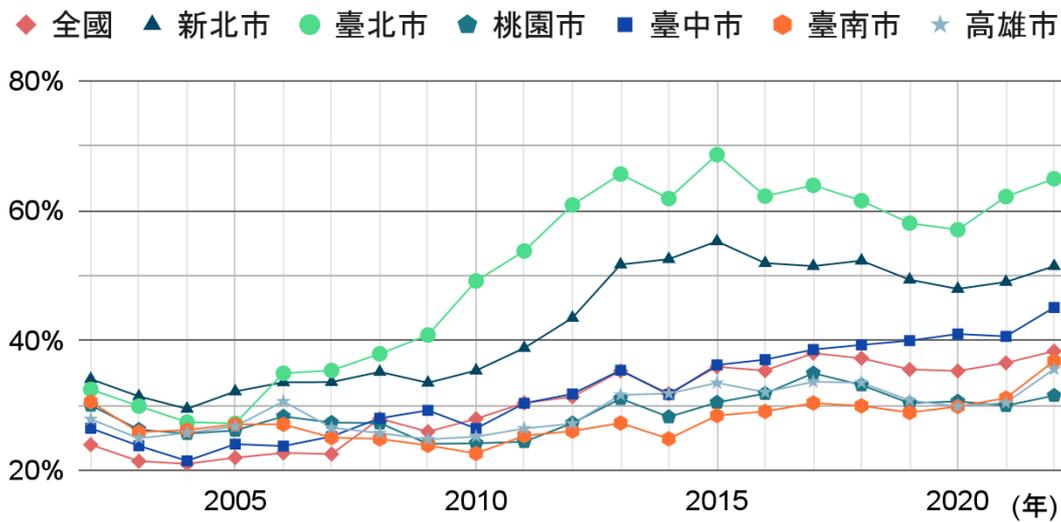


圖2-3 六都及全國房貸負擔率趨勢圖（2002-2022年）
資料來源：內政部不動產資訊平台³⁰，本團隊繪製

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。

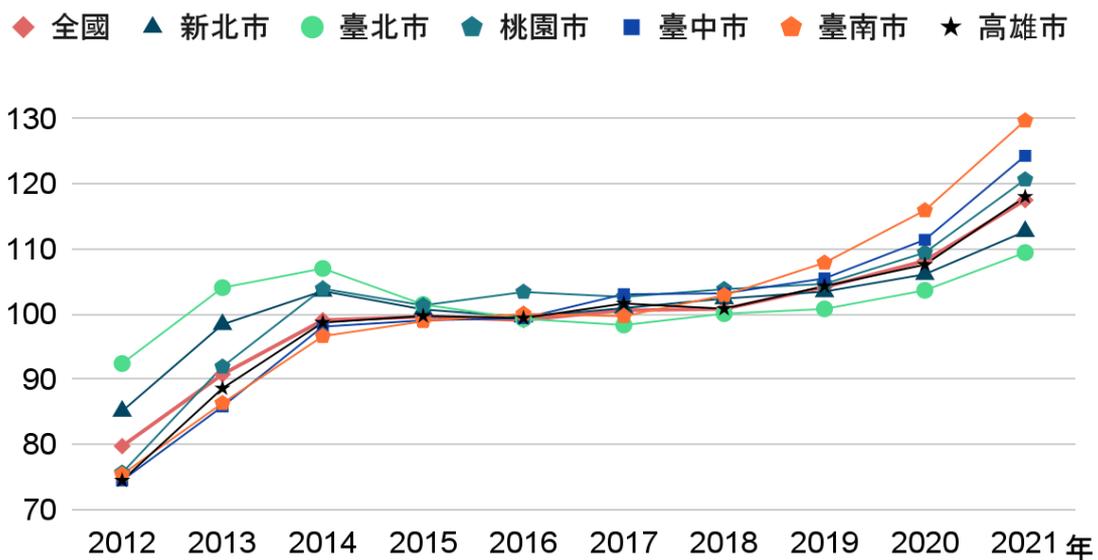


圖2-4 六都及全國住宅價格指數趨勢圖（2012-2021年）
資料來源：內政部不動產資訊平台³¹，本團隊繪製

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

³¹ 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，³²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。³³CPI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。

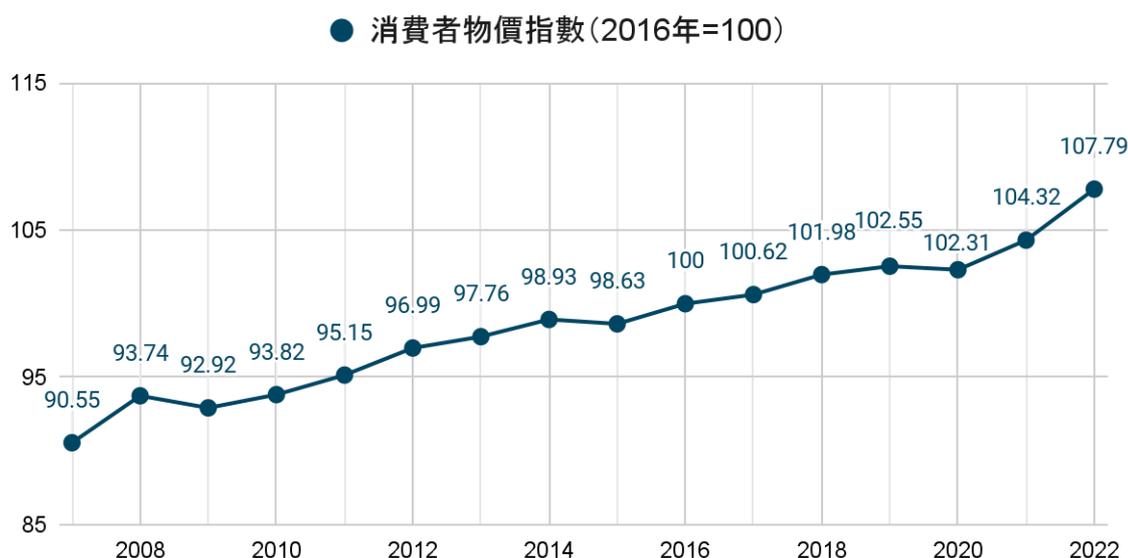


圖2-5 全國消費者物價指數趨勢圖

資料來源：內政部不動產資訊平台資料³⁴，本團隊繪製

³² 中華民國統計資訊網，消費者物價指數簡介。

³³ 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。

³⁴ 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>

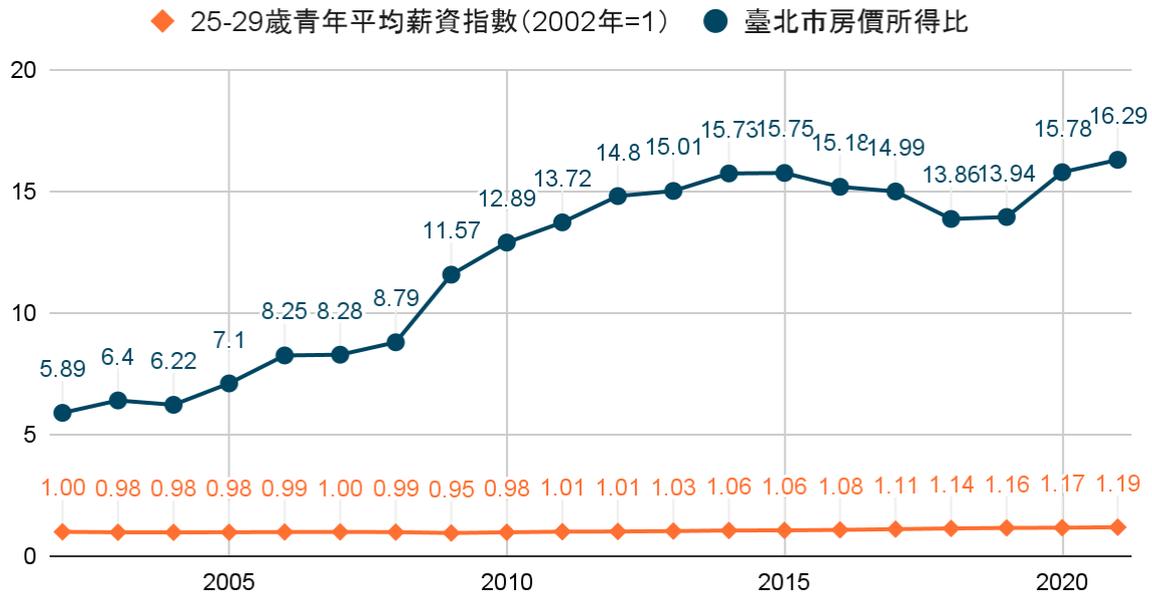


圖2-6 臺北市房價所得比與青年平均薪資指數漲幅圖

資料來源：行政院主計總處³⁵、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）。

³⁵ 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³⁶。日本學生支援機構於2014曾進行學生生活調查³⁷，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³⁸。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

³⁶ 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。

³⁷ 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>

³⁸ 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³⁹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

³⁹ 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⁴⁰。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⁴¹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

⁴⁰ 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>

⁴¹ 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」（吳彥葦等，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⁴²。

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。⁴³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

⁴² 「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>

⁴³ 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⁴⁴。至於「六層以上之集合住宅（公寓）」則屬於供公眾使用建築物⁴⁵。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⁴⁶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。

⁴⁴ 內政部令96.02.26.台內營字第0960800834號

⁴⁵ 內政部99.3.3台內營字第0990801045號令修正發布

⁴⁶ 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

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⁴⁷資料製表

⁴⁷ 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/>

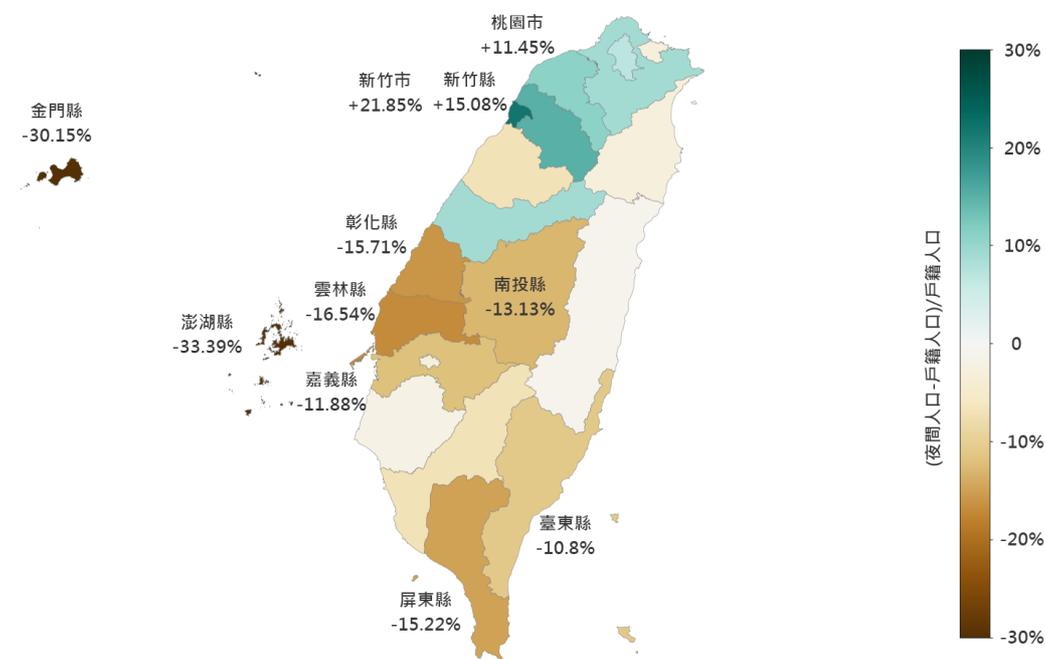
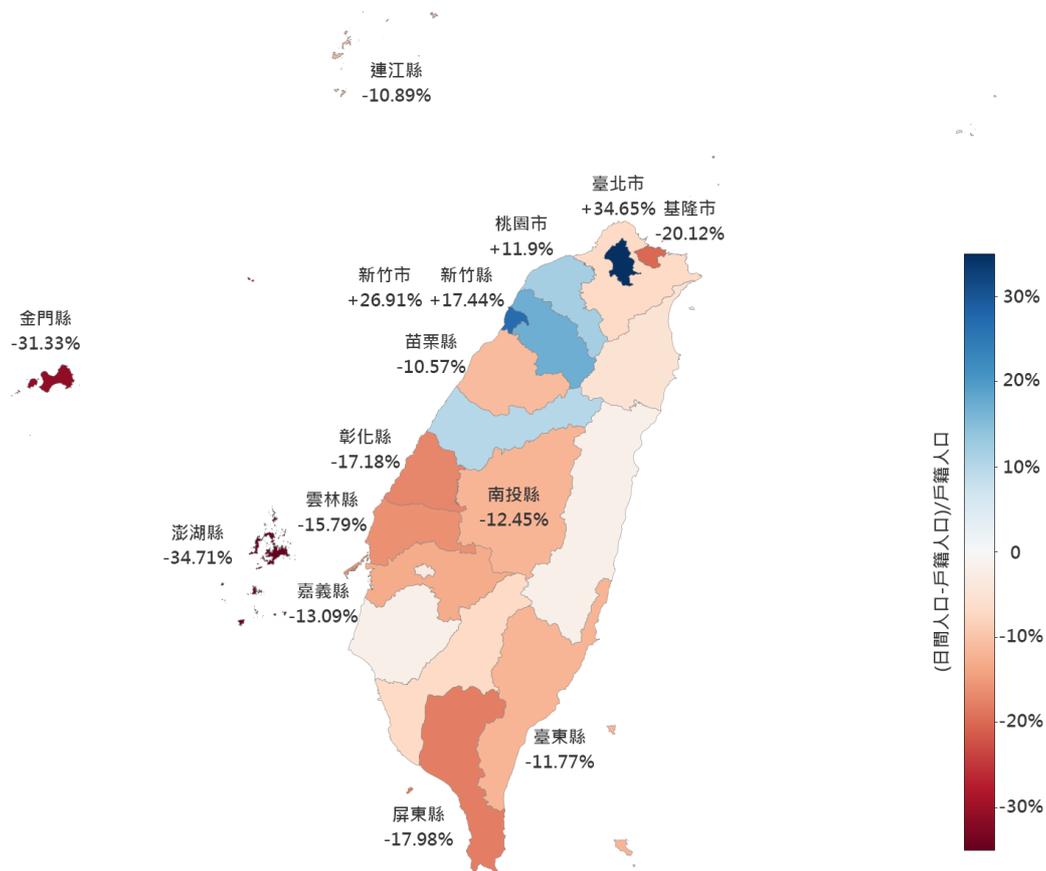


圖2-7 (上圖) 平日日間人口與戶籍人口差異程度
 圖2-8 (下圖) 平日夜間人口與戶籍人口差異程度
 資料來源：內政部電信信令人口統計資料⁴⁸，本團隊繪製

⁴⁸ 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。

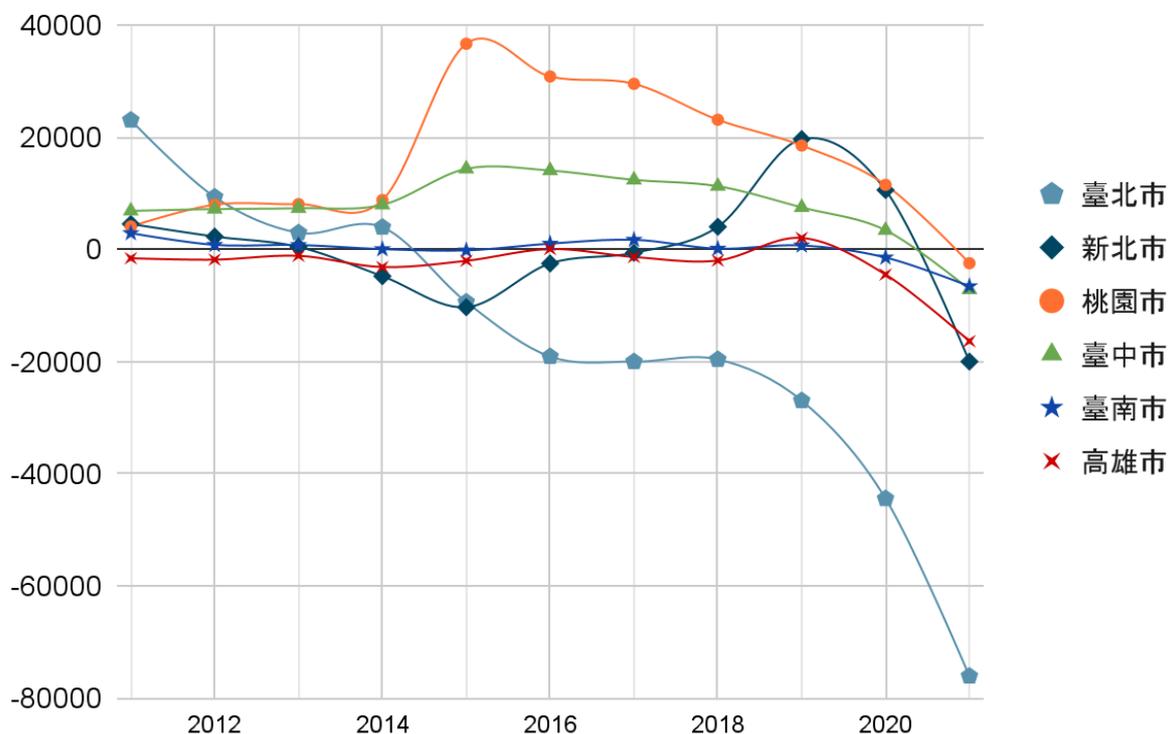


圖2-9 六都社會人口增加數（人）
資料來源：中信房屋⁴⁹，本團隊重新繪製

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

⁴⁹ 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

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⁵⁰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

⁵⁰ 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」⁵¹。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

⁵¹ 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。

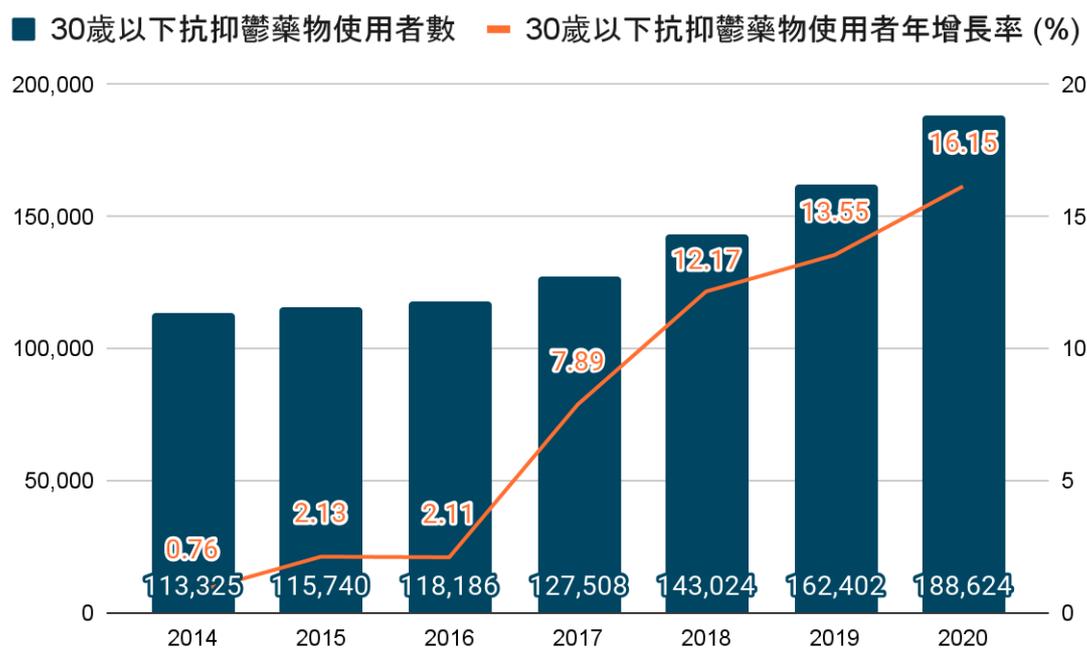


圖2-10 臺灣抗憂鬱藥物30歲以下使用人數變化
資料來源：衛生福利部中央健康保險署⁵²，本團隊製作

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

⁵² 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

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⁵³。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

⁵³ 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⁵⁴。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⁵⁵。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⁵⁶。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」。⁵⁷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。

⁵⁴ 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>

⁵⁵ 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>

⁵⁶ 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>

⁵⁷ 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。⁵⁸

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⁵⁹

⁵⁸ 內政部（2019年4月）。整合住宅補貼資源實施方案。

⁵⁹ 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。⁶⁰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⁶¹

⁶⁰ 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>

⁶¹ 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⁶²。根據營建署減徵戶數調查⁶³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%。⁶⁴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

⁶² 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>

⁶³ 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>

⁶⁴ 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⁶⁵

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

⁶⁵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%⁶⁶，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⁶⁷。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。

⁶⁶ 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>

⁶⁷ 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%。⁶⁸參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%，⁶⁹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。⁷⁰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⁷¹，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）。

⁶⁸ 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

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

⁷⁰ 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>

⁷¹ 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陸⁷²，但在1970年代的日本為滿足住宅供給的需求，開始逐漸盛行⁷³。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⁷⁴。

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。

⁷² 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/>

⁷³ 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/

⁷⁴ 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」⁷⁵。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。

⁷⁵ 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」⁷⁶。

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。

⁷⁶ 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

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」⁷⁷。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⁷⁸。

⁷⁷ 教育部青年發展署（2015）。青年發展政策綱領（核定本）。

⁷⁸ 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、財政部部长、經濟部部长、交通部部长、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长、銓敘部部长、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⁷⁹。

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」⁸⁰。

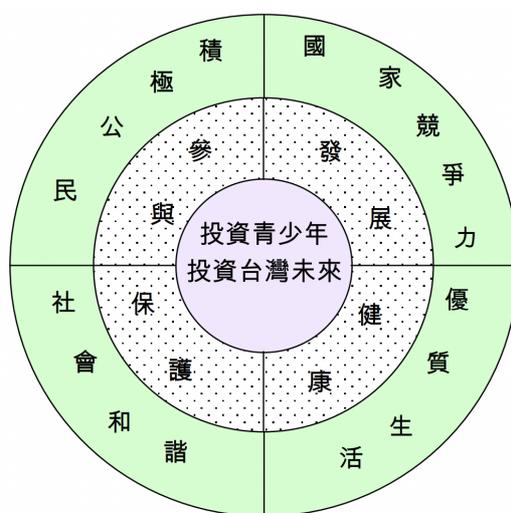


圖4-1 青少年政策主軸概念圖
資料來源：青少年政策白皮書綱領⁸¹

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

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

⁸¹ 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

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⁸²。

（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

⁸² 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⁸³，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。

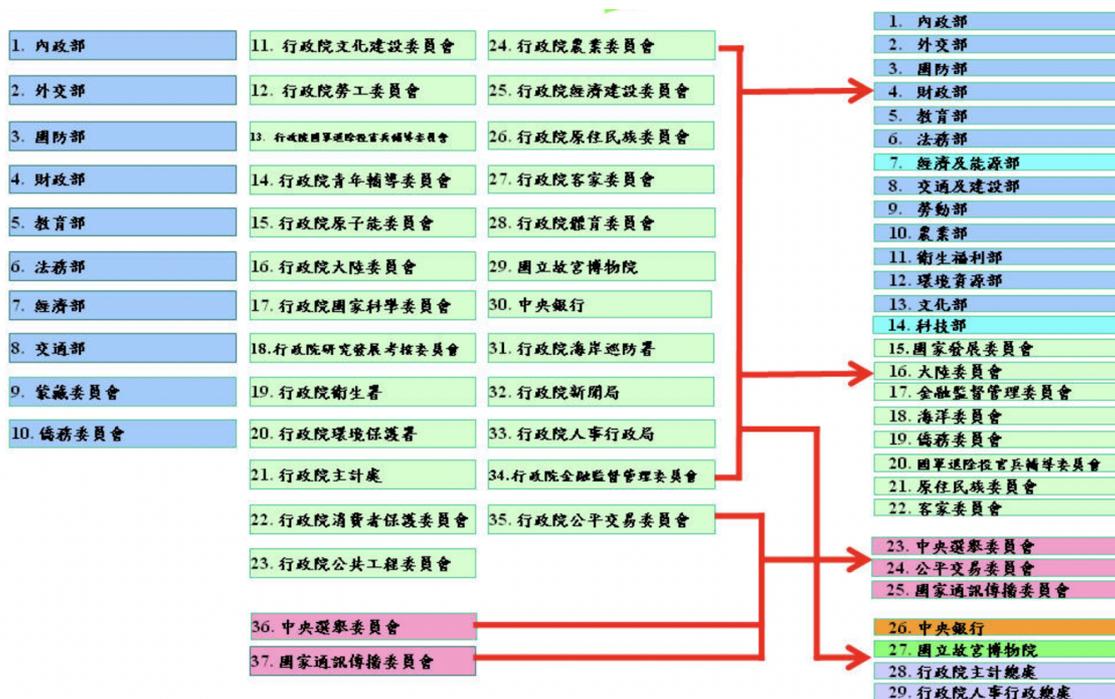


圖4-2 行政院組織新架構
資料來源：國家發展委員會⁸⁴

⁸³ 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

⁸⁴ 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 ²) (不含公設/含公設)	套房每人平均面積 (m ²) (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68.36m²，含公設87.94m²，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⁸⁵。

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⁸⁶。

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

⁸⁵ 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

⁸⁶ 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⁸⁷。

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」⁸⁸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

⁸⁷ 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

⁸⁸ 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

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⁸⁹。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⁹⁰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。

⁸⁹ 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>

⁹⁰ 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⁹¹

《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

⁹¹ 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

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	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⁹²

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⁹³。

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，

⁹² 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>

⁹³ 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⁹⁴。



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⁹⁵

⁹⁴ 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>

⁹⁵ 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⁹⁶

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⁹⁷」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

⁹⁶ 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>

⁹⁷ 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⁹⁸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⁹⁹。

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¹⁰⁰。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¹⁰¹。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。

⁹⁸ 勞動部（2022年）施政計畫。

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

⁹⁹ Non-standard forms of employment. International Labour Organization.

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

¹⁰⁰ 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>

¹⁰¹ 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」¹⁰²。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 ¹⁰³	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¹⁰⁴

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¹⁰⁵。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

¹⁰² 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>

¹⁰³ 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。

¹⁰⁴ 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>

¹⁰⁵ 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地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、成立家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。

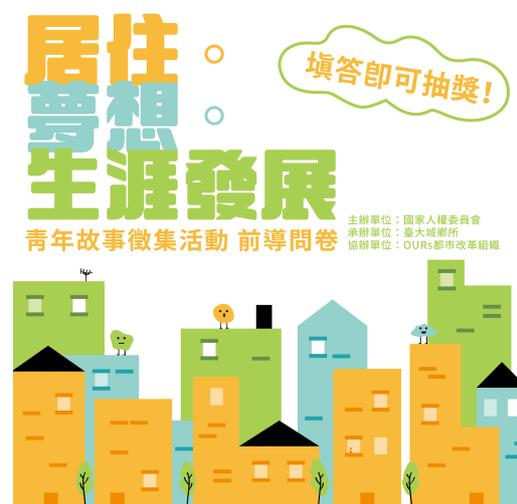


圖5-2 「居住、夢想、生涯發展」故事徵集系列活動海報
資料來源：本團隊與OURs共同設計

「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

)¹⁰⁶」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、

¹⁰⁶ 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
A社會住宅(興建)(14) B社會住宅(包租代管)(3) C租金補貼(9) D購屋貸款與利息補貼(18) E修繕住宅貸款利息補貼(1)	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	73.0%	23.1%	3.9%
22-29歲	18.9%	35.3%	45.8%
30-35歲	3.3% (33%女)	23.3% (14%女)	73.4%
36-40歲	3.6% (100%女)	21.4% (50%女)	75.0%
41-45歲	9.8% (80%女)	23.5% (58%女)	66.7%

資料來源：本研究製表

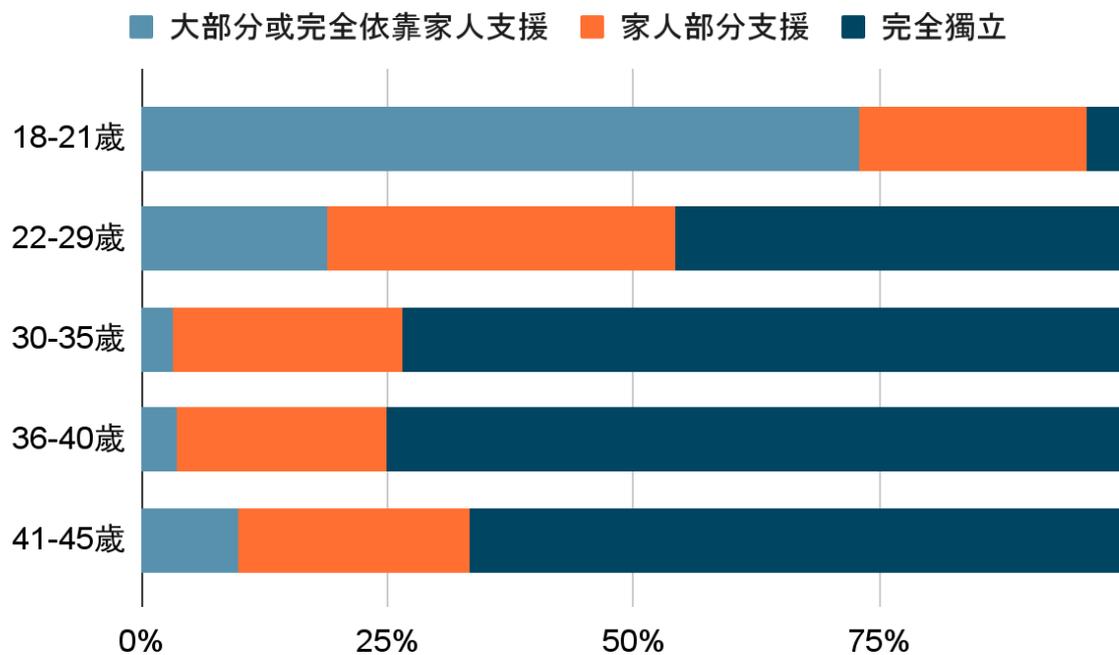


圖5-3 各年齡別經濟獨立狀況

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%	9.2%	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	51.0%	49.0%	29.4%	35.3%	23.5%	11.8%	100%

資料來源：本研究製表

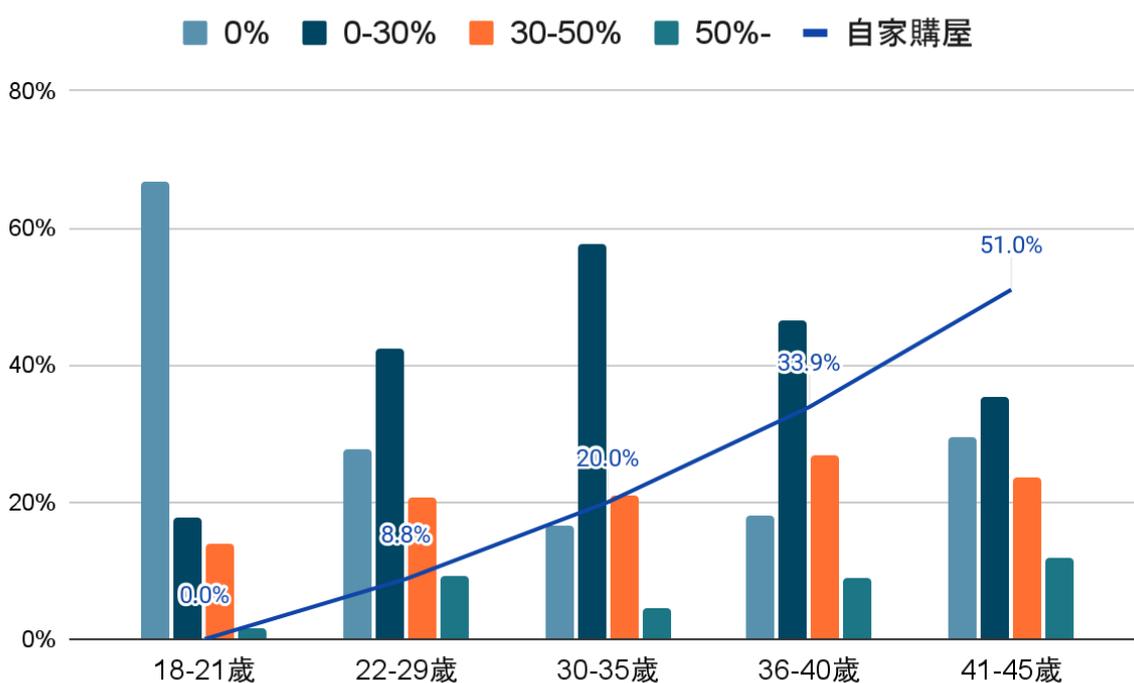


圖5-4 居住狀態與居住負擔

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	29.4%	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、曹沼毅、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¹⁰⁷。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。

¹⁰⁷ 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

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。

