



台灣社會住宅的發展歷程與課題

臺灣建築學會常務理事、中原大學建築系特聘教授 / 曾光宗

一、台灣住宅問題的出現與戰後初期的住宅政策

如同亞洲其他國家的發展背景，台灣對於住宅的大量需求乃源自於戰後移居人口的快速增加，及戰後嬰兒潮的影響所致。從具體的數字來看，依據 1956 年第一次人口普查結果顯示，台灣當時有 936 萬人，1966 年第二次人口普查時已達 1350 萬人。不到 20 年間，台灣的人口數已成倍數成長，住宅不足的問題馬上顯現出來。

另以台北市為例，戰後約有三分之一的移民湧入台北，使得全台北市的人口數由 1946 年的 27 萬人，增加至 1951 年的 56 萬人，幾乎已達當時大台北市區計畫 60 萬總人口數的上限。由於都市的各項基礎建設遠遠比不上人口成長率，因此這批外來的移民只能自力救濟，散佈在都市的邊緣地區以違建的方式居住其中。這些居住在違建裡的民眾，經濟能力大多不高，居住環境不佳且衛生條件極差。再加上當時曾經

發生了許多天然災害，造成許多民眾無家可歸，衍生出了嚴重的社會問題，促使政府開始重視住宅問題。

1967 年台北市升格為直轄市，人口不斷增加且由於都市化所產生的各種問題越來越嚴重，其中住房短缺成為了當時急待解決的課題。面對這些複雜的都市議題，政府於 1966 年成立了「都市建設及住宅計畫小組」(Urban and Housing Development Committee; UHDC)，針對都市及住宅問題加以檢視，並提出了許多政策建議。從此住宅問題的解決，正式納入到政策體系之中。當時藉助於「美援」的經費支持，興建「國民住宅」成為了都市發展及經濟建設之必要的基礎工作。期間出現了以一般公教家庭為主的「三房兩廳」住宅平面，此意味著以都市中產階級為主的核心理家庭，及其住宅型態開始受到重視。

後來為了解決低收入家庭的居住問題，並以安定國民生活及增進社會福祉為目的，



政府於 1975 年頒布了《國民住宅條例》，以此明示由政府直接興建「國民住宅」的決心；此項政策為台灣國民住宅發展歷程之里程碑。依據條例政府提出了「國民住宅六年興建計畫」（1976 ~ 1981），於 1979 年再將國民住宅納入「十二大建設」中，擴大為「十年國宅計畫」（1980 ~ 1989 年），預計興建 60 萬戶。

直至 1999 年，因經濟不景氣且住宅市場供過於求，因此政府宣佈停止「直接興建」及「獎勵投資興建」，改以「輔助人民貸款自購住宅」為主，從此政府不再興建國民住宅，也不再承擔住宅供給的責任。於 2007 年政府更不再以職業身分別辦理住宅補貼，至此階段政府的住宅政策已有所調整，不再以最初的「住者有其屋」為主要目標。

二、住宅抗爭運動及《住宅法》的訂定

雖然政府積極推動相關的住宅政策，但由於台灣經濟持續成長，帶動了房地產的發展，進而衍生出了大都市中住宅價格不斷增加之問題，使得一般民眾對於購屋越來越困難。1989 年，為了抗議房價不合理的飆漲，民眾發起了「無住屋運動」，此為台灣第一次以住宅問題為主的社會運動，造成了極大的社會震撼，也因此讓政府重新關注到住宅問題。

為因應民眾對於住宅問題的呼聲，政府於 1991 年提出了「新社區發展計畫」，藉由新市鎮開發及區段徵收來取得土地，興建國民住宅，此時的住宅政策乃朝向配合都市建設之大規模開發來增加住宅的供給量。然而

事實上，政府的種種政策仍無法抑止房價非理性的飆漲，到了 2009 年台灣的房價所得比遠較 1989 年更高，再加上薪資水準倒退，貧富差距日益擴大，生活於都會區的年輕人及弱勢者的居住問題更為嚴峻。有鑑於高房價長期名列北部地區十大民怨之首，相關 NGO 團體於 2010 年共同組成了「社會住宅推動聯盟」，呼籲政府興建「只租不賣」的「社會住宅」（Social Housing）；此為台灣最早出現類似於西方「社會住宅」概念之住宅型態，從此政府的住宅政策也轉向以興建社會住宅為主。

為了興建社會住宅，政府於 2011 年提出了「整體住宅政策實施方案（2012 ~ 2015）」，作為推動社會住宅政策的策略。進而於 2011 年底頒布《住宅法》，在此法令中列入了「社會住宅」的專章，並明訂了有關社會住宅的住宅計畫及財務計畫等相關事項，從此社會住宅有了法令的保障，成為政府施政的必要工作。2014 年由於房價居高不下之問題仍持續存在，都會區中弱勢者的居住問題並沒有因為《住宅法》的訂定而有效解決，因此「社會住宅推動聯盟」再連結更多的民間 NGO 組織，於「聯合國世界人居日」的前夕，再次發動了住宅抗爭運動—「巢運」，喚起政府及民眾對於「居住正義」議題的重視。

三、台灣的社會住宅政策

《住宅法》的頒布讓相關的住宅政策有了法源基礎，同時間廢止了實施 40 年的《國民住宅條例》，接著於 2015 年提出了「整體住宅政策」，明確指出住宅政策的目標。針



對社會住宅，於 2017 年內政部提出了「社會住宅興辦計畫」，計畫中明訂了從 2017 年至 2024 年，達成 20 萬戶社會住宅的供給量之目標，此即為「8 年 20 萬戶」之社會住宅政策。

除了中央之外，地方政府對於社會住宅也開始重視。台北市為台灣的首都，都市發展較早，且由於台北市為盆地地形，發展面積受限，因此全市的人口密度為全台灣第一。同時土地及住宅的價格一直居高不下，民眾抱怨的聲音長期存在，住宅問題也成為了市政府施政的重要課題。

為因應住宅問題，台北市政府繼中央政府之後，於 2017 年提出了「台北市住宅計畫及財務計畫」，內容中提到依據內政部「2011 年社會住宅需求調查報告」的調查結果，台北市約有 3 萬戶希望政府興建公共住宅以滿足租屋需求，顯見當時台北市的住宅政策確有其急迫性。其中針對社會住宅的部分，台北市依據衛生福利部 2015 年推估及相關調查顯示，居住於台北市的經濟及社會弱勢者，有社會住宅需求之家戶約有 4.2 萬戶，而統計至 2017 年為止，台北市只租不賣的社會住宅僅有 6,955 戶，遠遠無法滿足弱勢者的居住需求。因此當時台北市政府參酌亞洲各國的經驗後，決定以全市住宅存量之 5%（5 萬戶）為政策目標，透過大量土地、人力、及資金投入，提供「4 年 2 萬戶、8 年 5 萬戶」的「公共住宅」（Public Housing）。此政策背後亦蘊含了居住在台北市，「買不起，但至少租得起有品質的房子」之台北市政府現階段的目標。

四、台灣社會住宅的課題

1. 社會住宅數量仍然嚴重不足

2011 年《住宅法》公布至今近 15 年，期間雖然中央及地方均積極興建社會住宅，然而至 2026 年 3 月為止，全台灣「已完工及興建中」的社會住宅戶數只有 106,059 戶，僅佔 2025 年第 3 季台灣全國住宅存量 9,576,377 戶的 1.11%。同時時間點在台北市，雖有 21,864 戶社會住宅，佔全台灣的 20.61%，但也僅佔台北市住宅存量 964,165 戶的 2.27%。從這些統計數字來看，不論全國或台北市，距離 5% 的目標仍有極大的差距。因此如何持續增加社會住宅的數量，應為最基本且迫切的課題。

2. 台灣住宅市場「三高一低」的特殊現象

在討論社會住宅政策時，通常都會觸及到台灣目前住宅市場「三高一低」之特殊現象。而所謂的「三高一低」，為「高房價、高空屋率、高住宅自有率、低居住品質」。「三高」之中，由於台灣地小人多，「高房價」是長期以來的問題；特別是作為首都的台北市更是顯著。在「空屋率」方面，以「低度使用(用電)住宅比率」作為判斷空屋率之依據，數據顯示 2025 年上半年全國約有 10.43% 的空屋率，其中台北市最低，為 7.20%。空屋率說明著住宅閒置的現象，如以台北市約 96 萬戶的住宅存量來計算，大約有 6.9 萬戶的閒置住宅。因此如何將這些閒置住宅釋放出來，提供給有需要者租用，應可適度減緩目前社會住宅數量嚴重不足的問題。在「住宅自有率」方面，至 2024 年底住宅自有率已達



84.4%，顯示台灣一般民眾對於「有土斯有財」之傳統觀念強烈存在，但此觀念也成為了房價不斷飆漲的原因之一。

相對地在「一低」方面，有關「低居住品質」，數據顯示 2024 年「平均每人居住面積」為 14.33 坪。另從住宅屋齡來看，2020 年台灣平均住宅屋齡中位數為 29.8 年，再細分來看，台北市住宅屋齡超過 30 年的高達 70.58%，其中超過 40 年以上者亦高達 40.39%。顯示台灣「雙老」（人老及房老）問題極為嚴重，成為高齡社會的隱憂，更為面對住宅的重要課題。

3. 人口及家庭結構改變下「標準化」住宅 規劃設計問題

台灣近年來由於受到少子高齡化的影響，人口結構有了巨大的改變。連帶地家庭結構也產生了變化，其中除了每個家庭的平均人口漸漸降低，從 1990 年平均每戶 4 人，逐漸降低至 2026 年每戶 2.35 人之外，家庭類型也逐漸開始多樣化，且各自所佔的比例開始變動。致使對於以往以「核心家庭」為主的住宅設計觀，以及其住宅型態勢必造成極大的衝擊。然而目前所看到的社會住宅，似乎呈現出了「規格化與標準化的住宅設計」傾向，仍然以「房型」（一房型、二房型、三房型）與住宅面積作為規劃設計的基準，對於居住者的「個別性」與「差異性」完全無法對應。此種僅注重「量」的思維，完全無法對應正在變動中的人口及家庭結構之「質」的改變，對於民眾的居住需求必將產生嚴重落差。

五、結論—持續探索與學習的社會住宅「台灣模式」

台灣早期雖然有著大量的「國民住宅」，但是這些住宅大多已販賣出去，而以「只租不賣」為主的「社會住宅」，乃是從 2011 年頒布《住宅法》之後才有了正式的法定位階，中央及地方政府也才開始主動地興建社會住宅，因此從時間上來看，台灣有關社會住宅的發展歷程實際上很短，至今不到 15 年的時間。

在時程上，台灣與歐美先進國家及亞洲各國相較，起步慢了許多，期間遭遇到的問題也很多，例如社會住宅需求之地區差異、都市內土地取得不易、以及住宅設計標準化的迷思等。相對地，台灣的社會住宅也有其獨特的特質，例如小規模分散式的社會住宅基地、結合相關福利設施（以托老及托幼為主）的居住型態、以及社會住宅居住者鄰里意識的凝聚等。在這短短的時間內，不論中央或地方政府均極力地探索著所謂的社會住宅「台灣模式」，特別是面對台灣未來的少子高齡社會，探索社會住宅所扮演的功能及應有的規劃設計型態，應為重要且刻不容緩的課題。

註：此文章改寫自曾光宗（2020）：「台湾における社会住宅の発展過程と課題」，『都市住宅学』，111 期，2020 年 8 月號，pp. 90-95，東京：都市住宅学会。