

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、衛生福利部。

貳、案由：衛生福利部未能妥善運用地方資源，針對不同老人住宅需求類型詳加估計，以確實掌握老人居住狀況與住宅需求，作為督促地方政府依老人福利法第 33 條規定辦理之有效依據；行政院核定之相關計畫或方案，無法妥善解決日益增加之老人居住問題，均有違失。

參、事實與理由：

一、按老人福利法第 1 條規定：「為維護老人尊嚴與健康，安定老人生活，保障老人權益，增進老人福利，特制定本法。」第 10 條規定：「主管機關應至少每五年舉辦老人生活狀況調查，出版統計報告。」故中央主管機關衛生福利部（下稱衛福部）應定期（至少每 5 年）舉辦老人生活狀況調查，以瞭解我國老人生活的實際情形，據以擬訂或修正老人福利相關政策，以落實老人福利法第 1 條之立法意旨。該項調查中自應包括老人居住相關議題，藉以規劃並提供符合需求之住宅，以及協助改善環境或生活照顧之配套措施，俾提升老人居住生活品質並保障其居住人權。

二、依衛福部 102 年編印之「老人生活狀況調查報告」，至 102 年 6 月為止我國 65 歲以上老年人口計 264 萬人，占總人口 11.3%¹；55-64 歲與 65 歲以上的老

¹ 「老人生活狀況調查報告」，衛生福利部編印，103 年 10 月，頁 1；此調查結果與內政部統計 102 年底我國 65 歲以上人口數 269 萬 4,406 人，占總人口數 11.53%之結果，因兩者統計時間不同，數字略有差異。

人均認為最理想的居住方式是「與子女同住」，其次為「僅與配偶同住」²，然檢視家庭組成情形調查結果，55-64 者兩代家庭組合，相較 98 年數據減少 5.7%，獨居和僅與配偶同住情形共增加 1.5%；65 歲以上者兩代家庭組合，相較 98 年數據減少 4%，獨居和僅與配偶同住情形共增加 3.7%³，足徵 55 歲以上者之家庭組成，受少子化、高齡化之影響，導致家庭結構變遷，事實上老人獨居及僅與配偶同住之居住型態有日漸增加之趨勢，與理想居住方式並不一致；另針對住進機構意願與看法進行調查，55~64 歲者表示未來生活可自理時，「願意」住進安養機構者占 27.2%，65 歲以上者僅 14% 表示「願意」住進，就教育程度別觀察，隨教育的提高表示「願意」者之比率呈現增加趨勢。不願意住進機構之原因均以「無認識親友同住」為最高，分別占 22.8% 及 28.9%⁴，與上開老人認為「與子女同住」為最理想的居住方式趨於一致，且教育程度愈高接受度也愈高。另 55~64 歲者當生活可自理而住進機構時，每個月能負擔費用以 1 萬元以下者占 36.2% 為最高，1 萬至 1 萬 5 千元以下者占 15.2% 次之⁵。

三、惟上開「老人生活狀況調查報告」係將老人公寓、老人住宅與安養機構、社區安養堂均列為安養機構進行調查，未就個別項目予以定義⁶，並說明該等設施之特色⁷，一般民眾是否真正瞭解其間之差異而表

² 同前註，頁 3-5。

³ 同前註，頁 3。

⁴ 同前註，頁 5-6。

⁵ 同前註，頁 8-9。

⁶ 例如：老人公寓、老人住宅與安養機構、社區安養堂的差別，是否包含社會住宅。

⁷ 老人福利法第 33 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應推動適合老人安居之住宅。前項住宅設施應以小規模、融入社區及多機能之原則規劃辦理，並符合住宅或其他相關法

達意願，恐有疑義；另不願意住進機構原因除「無認識親友同住」為最高外，「無力負擔費用」亦分別占 18.42%、14.6%，但本調查報告僅就 55~64 歲者詢問對於住進機構費用負擔與選擇之看法，對於更有需求之 65 歲以上者卻未詢問，似有不周；此外，住宅法第 14 條規定：「直轄市、縣（市）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。」內政部為了解經濟及社會弱勢家庭目前居住狀況及面臨問題，並探究社會一般民眾對政府興辦社會住宅的看法及支持程度，於 100 年針對新北市、臺北市、臺中市、臺南市及高雄市等 5 直轄市（以下簡稱 5 都）⁸舉辦弱勢家庭對社會住宅需求調查及一般民眾意向調查⁹，作為政府制定社會福利及住宅服務政策之重要參考。其中對於「政府若在弱勢家庭希望的地區範圍內建有高品質社會住宅，弱勢家庭會去申請」之議題，表示「一定會」者占 29.28%，「可能會」者占 38.59%¹⁰，顯示多數中低收入老人對於社會住宅之需求，反觀「老人生活狀況調查報告」之抽樣方式¹¹，係以一般老人為主，並未特別針對中低收入老人進行調查，能否真實地反映不同狀況（如經濟、健康等）老人住宅之需求，顯有疑義。

令規定。」

⁸ 經縣市政府核定列冊領有中低收入老人生活津貼者，以其家庭為調查對象。

⁹ 抽樣方法採「分層隨機抽樣法」。各副母體依性別、年齡別分層，各層按比例配置樣本數。

¹⁰ 「社會住宅需求調查報告」，內政部統計處編印，頁 148。

¹¹ 本次調查採分層隨機抽樣法，分(1)普通住戶：以縣市為副母體。依年齡別及性別分層。各樣本數係依年齡人口占全國 55 歲上總人口數之比率配置。採電腦輔助話訪問(Computer Assisted Telephone Interviewing System,CATI)進行。(2)共同事業戶：先按機構類別分副母體，再依縣市分層。各層有效樣本數則依其進住人占該副母體比率配置；採實地派員面訪。同註 21，前言。

四、另依據內政部上開調查報告，至 100 年 3 月底 6 類經濟或社會弱勢家庭¹²社會住宅需求戶數計 32 萬 8 千 164 戶，其中 5 都中低收入老人家庭對於社會住宅之需求數計 1 萬 2 千 189 戶¹³，加上臺灣省及金馬地區需求數 7 千 373 戶，總計 1 萬 9 千 562 戶¹⁴，內政部於本院約詢時表示，我國住宅自有率約為 85%，未來 10 年內，社會住宅將有 3 萬 4 千戶，中南部老人較無社會或老人住宅之需求。惟據行政院查復資料，截至 103 年 11 月止，僅臺北市、新北市、臺中市、高雄市、桃園縣¹⁵、花蓮縣、嘉義市等 8 縣市有興辦社會住宅，現有戶數 6 千 765 戶，執行中戶數 1 萬 8 千 364 戶，總計 2 萬 5 千 129 戶，尚且有 14 縣市無興建及規劃社會住宅，與上開 6 類經濟或社會弱勢家庭社會住宅需求數差距甚遠，況住宅法第 3 條、第 4 條第 1 項規定之社會住宅，係提供出租於具特殊情形或身分者，65 歲以上者僅為其中之一，並非特別為老人所預留，各縣市如何分配，仍有依住宅法第 14 條規定深入瞭解之必要。

五、再按老人福利法第 33 條規定，地方政府主管機關應推動適合老人安居之住宅。據行政院查復資料，各縣市現有提供作為 65 歲以上老人居住之住宅數量，寥寥可數¹⁶，縱有民間機構經營提供之老人住宅，因收費較高，亦不符合中低收入或一般老人之

¹² 調查對象：包含設籍在調查區域內之低收入戶、中低收入身心障礙者家庭、中低收入老人家庭、單親家庭、家中育有未成年子女 3 名以上家庭及年滿 18 歲-25 歲離開寄養家庭或教養機構之青少年等 6 類。

¹³ 臺北市 2,578 戶、新北市 1,693 戶、臺中市 1,828 戶、臺南市 1,273 戶、高雄市 4,817 戶。

¹⁴ 「中華民國 100 年社會住宅需求調查報告」第一冊綜合報告，內政部統計處編印，頁 9。

¹⁵ 桃園縣已於 103 年 12 月 25 日升格為直轄市。

¹⁶ 依行政院查復資料，僅有臺北市 4 處老人住宅（公寓）可提供 376 名長者居住、新北市五股銀髮出租住宅 71 戶、高雄市銀髮家園 6 戶。

需求；衛福部於本院約詢時竟稱，依各地方政府就領有中低收入老人生活津貼人數，考量獨居長者、與配偶同住比率及無自有房屋比率等，推估老人社會住宅需求僅約 311 人，遠低於上開內政部調查 5 都中低收入老人家庭對於社會住宅之需求數量，顯不合理，尤以現行住宅自有率係以家戶為計算基礎，並未考量成年子女或已成家者雖有購屋需求，但仍與父母同一戶籍者，若將此等潛在購屋需求者獨立於家戶之外，則現行房屋自有率恐有高估之情形；此外，住宅法第 3 條、第 4 條第 1 項、第 28 條規定之老人申請條件，須為「65 歲以上之老人」且「無自有住宅」者，事實上除符合該條件或「一定所得、財產基準以下之家庭或個人」有社會住宅需求外，擁有自有住宅之中低收入或一般老人，亦可能基於其他因素而有不同類型老人住宅之需求存在。

六、又按老人福利法第 32 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應協助中低收入老人修繕住屋或提供租屋補助。前項協助修繕住屋或租屋補助之對象、補助項目與內容及其又他相關事項之規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。但其他法律有特別規定者，從其規定。」故地方政府應依上開規定辦理中低收入老人修繕住屋或提供租屋補助。據行政院查復資料，直轄市、縣（市）政府修繕住屋補助部分：100 年 294 人次、1,658 萬 1,134 元；101 年 285 人次、1,590 萬 8,052 元；102 年 262 人次、1,570 萬 2,856 元。租屋補助部分：100 年 256 人次、22 萬 8,800 元；101 年 183 人次、22 萬 6,088 元；102 年 275 人次、40 萬 149 元。惟各縣市實施之成效及滿意度

如何，則未有相關資料。

- 七、另按行政院針對老人居住問題，於 93 年核定「促進民間參與老人住宅建設推動方案」，鼓勵民間企業投資興建老人住宅；內政部並配合於建築技術規則增訂老人住宅專章、老人住宅基本設施及設備規劃設計規範、老人住宅設置及營運管理規範等法規。惟該方案執行 3 年期滿進行檢討評估結果，因不具賡續推動之可行性及必要性，業於 97 年停止試辦。復據行政院查復說明，該院為因應高齡社會趨勢所伴隨的老年人口需求，整合跨部會資源，除於 102 年 7 月 12 日核定修正「人口政策白皮書」外，103 年推動友善關懷老人服務方案第 2 期計畫，以健康老化、在地老化、智慧老化、活力老化、樂學老化為目標，由中央及地方共同推動行動措施；其中，在有關老人住宅部分，內政部提出鼓勵三代同堂，優先提供住宅補貼，同時因應老人需求，規劃開發多元社會住宅等多項方案。
- 八、惟依住宅法第 8 條規定：「為協助一定所得及財產以下家庭或個人獲得適居之住宅，政府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。四、修繕住宅貸款利息。五、簡易修繕住宅費用。」內政部依上開法律規定於 96 年起辦理「整合住宅補貼資源實施方案」（下稱整合住宅補貼方案），推動多元居住協助措施，補助對象亦包括了收入較低（家庭年收入 20% 以下）且無自有住宅之老人，提供租金補貼、自購住宅貸款利息補貼、修繕住宅貸款利

息補貼等¹⁷。依行政院查復資料，自 96 年以來各縣市老人申請修繕貸款利息補貼件數，最多只有 220 件，而 102、103 年均僅 6 件，更無人申請簡易修繕住宅費用。據本院諮詢之老人福利機構表示：「政府雖有修繕租屋補助，卻有八成五的老人不知道有這些措施，其他類似之租金補貼，都有很高比例的老人不知道有這些措施」，如何加強宣導讓民眾知悉相關申請之規定與方式，有待改進。

九、又上開方案係以計畫戶數及評點制度¹⁸為申請要件，協助中低收入家庭減輕其居住負擔。檢視該方案與老人居住權益相關者，僅評點制度中，年齡 65 歲以上老人加 3 分，三代同堂者加 5 分，104 年度預計調整評點制度，擬新增申請人購置住宅鄰近父母住宅可加權重 5 分，新增獨居老人者可加權重 2 分，並針對租金補貼申請人，新增年齡 75 歲以上老人可加權重 4 分。惟查 102 年度申請住宅補貼者，租金補貼計畫戶數 2 萬 5 千戶，申請戶數高達 6 萬餘戶，檢視其中具備「65 歲以上老人」條件者，申請戶數計 4 千 495 戶，核准 2 千 782 戶；具備「三代同堂」條件者，申請戶數計 4 千 679 戶，核准 2 千 224 戶，因該方案補貼對象係以鼓勵三代同堂之家庭(戶)為主，申請之老人若非中低收入戶，縱其符合申請資格，仍須與符合其他資格之申請人依評點分數決定補貼順序，再加上相關評點條件限制，

¹⁷ 據行政院查復資料，已享有社政單位之住宅補貼者，無法再申請整合住宅補貼方案之住宅補貼。至於已入住社會住宅之老人，因其已用較低之租金入住，基於政府不重複補貼原則，尚無法同意其申請本方案之租金補貼。

¹⁸ 評點內容包含平均每月每人平均收入、家庭成員弱勢狀況、家庭成員人數、申請人生育子女數、申請人年齡、是否三代同堂、是否曾接受政府住宅補貼及是否持有 40 平方公尺以上之不動產等。

致符合申請資格者少，實際能獲補助者更少，相對於經濟弱勢、獨（偶）居之老人所能獲得之補助，仍然有限，因此，對於老人申請之評點條件，是否過於嚴格，允宜檢討。

十、此外，內政部雖於 101 年訂定「輔導獎勵民間成立租屋服務平臺辦法」，並自 102 年 9 月起於 5 都及雲林縣陸續成立 16 家租屋服務平臺，然截至 103 年 10 月 23 日止，出租件數僅 73 件，承租件數亦僅 233 件，再以 65 歲以上老人申請租屋服務件數觀之，申請租屋件數合計僅 34 件，媒合成功件數僅 1 件，除新北市外，其餘縣市申請件數均不到 10 件，甚至低於 5 件，分析其原因係房東擔心年長者孤苦無依，恐無負擔繳交租金之能力，若健康狀況不佳，行動不便，更將造成搬遷困難的情況，故無出租之意願，上開辦法執行迄今成效不彰；另依據本院諮詢之老人福利機構所提供之過去資料顯示，對於是類潛在住宅租賃市場弱勢之老人，愛心房東願意接受弱勢族群者只有 9%，其中只有 5%願意接受高齡長者看房子，還不見得願意出租。再者，以臺北市為例，該市 103 年度低收入戶及中低收入戶認定標準，低收入戶為每人每月平均所得 1 萬 4 千 794 元，中低收入戶為每人每月平均所得 2 萬 261 元，動產（存款加投資等）每人每年僅 15 萬元¹⁹，更何況其他縣市門檻更為嚴格，實際上能符合標準之老人，極其有限；此外內政部或各縣市政府提供之租屋補助，好一點的老人公寓 1 個月收費約 2 萬多元，大

¹⁹ 資料來源：

http://www.mohw.gov.tw/CHT/DOSAASW/DM1.aspx?f_list_no=114&fod_list_no=1552 上網時間：104 年 3 月 17 日。

多數老人仍無法負擔，顯見老人因年齡、經濟、身體狀況等因素，致其於租屋市場上相對弱勢與不利，政府縱欲透過租屋服務平台你租我管方式，提供代管服務及居住關懷訪視，增加房東出租意願，協助解決老人於住宅市場難以承租房子之困境，成效恐仍相當有限。

十一、有關推動建築物無障礙設施部分，行政院 100 年 10 月核定「民國 101 年至民國 104 年整體住宅政策實施方案」其中計畫目標一、提升居住品質、創造無障礙住宅及社區環境，針對高齡者的住宅，提出「推廣通用化設計」、「高齡者生活環境規劃」2 項具體措施。據內政部於本院約詢後所提供之補充資料，「推廣通用化設計」辦理情形有：1. 陸續完成通用化住宅、公園等規劃設計研究。2. 103 年起更已結合通用設計理念，進行老舊公寓增設升降機、樓梯升降椅性能與操作安全、集合住宅無障礙改善、在宅老化的社區居家照護環境、高齡與視聽障者的公共服務空間通用設計等多項研究以提供各界應用參考。3. 辦理「友善建築」評選活動，迄 102 年底已累積集合住宅、餐廳(飲)、展演場所及醫療設施等 4 類型友善建築達 477 件。「高齡者生活環境規劃」辦理情形有：1. 101 年 11 月 30 日訂定「無障礙住宅設計基準及獎勵辦法」。2. 103 年 9 月 26 日修正「中央都市更新基金補助辦理自行實施更新辦法」，增列增設升降機設備工程費用之補助，其補助上限為該項工程經費之 45%。3. 擬具「都市更新發展計畫(104-107 年)」(草案)報行政院核定中，未來 4 年中央都市更新基金將編列 1.6 億元補助私有老舊建築物辦理立面修繕工程、增設或改

善無障礙設施、增設升降機設備等整建維護工程施作所需費用。

十二、惟依衛福部 102 年「老人狀況調查報告」²⁰65 歲以上老人「獨居」者占 11.1%，獨居之情形雖未增加，惟僅與配偶同住者占 20.6%，仍略為上升；此外，目前 65 歲以上老人所居住之各住宅類型中，住在「公寓」者占 21.9%，無電梯設備者占 18.8%。就地區而言，以北部地區占 41.4%為最多，顯示北部地區 65 歲以上老人居住在無電梯設備之「公寓」者居多，面臨上下樓梯日益困難之問題，相當嚴重，就此部分，內政部上開具體措施，雖有老舊公寓增設升降機之研究，增列增設升降機設備工程費用之補助，惟成效不彰，主要係都市建築密集，面臨巷道空間狹隘，欲增設升降機設備顯有困難，如何加以改善，容有深入檢討之必要。

十三、綜上所述，衛福部未能妥善運用地方資源，針對不同老人住宅需求類型詳加估計，以確實掌握老人居住狀況與住宅需求，作為督促地方政府依老人福利法第 33 條規定辦理之有效依據，顯有疏失；政府雖於 93 年間提出「促進民間參與老人住宅建設推動方案」，惟僅實施 3 年即停止辦理，嗣後縱改採推動建築物無障礙設施、改善住宅及社區居住環境、鼓勵三代同堂優先提供住宅補貼、協助中低收入老人住宅修繕或租屋補助、提供社會住宅等諸多方案，惟整體實施成效對於挹注老人住宅或改善老人居住環境仍然有限，未來部分社會住宅雖可提供老人居住，惟在數量與混居的條件下，恐難滿足老人住宅

²⁰ 衛生福利部編印，103 年 12 月，頁 2。

之不同需求，行政院核定之相關計畫或方案，對於解決日益增加之老人居住問題，難謂允當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院督飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：尹祚芊