

壹、案

由：內政部開始推動興辦社會住宅，保障人民居住的權利，但是初期興建的戶數不足，各地興建的社會住宅供不應求，成為稀有的資源，如何公平分配涉及居住正義。但是據悉，包括臺北市、新北市、桃園市等都有所謂的睦鄰戶，保留 5%-30%不等比例的戶數給設籍當地區里的民眾，壓縮其他市民分配的權利，讓外縣市移居而來的就學就業青年，幾乎完全沒有居住社會住宅的機會。如臺北市的健康公宅將所有 507 招租戶數的 30%共 152 戶，保留給設籍當地的區里民眾，其中籤率達 11.8%，一般市民中籤率 3.6%，中籤率高出一般市民近 3-4 倍，而臺北市就學就業戶中籤率只有 0.9%，引發市民非議，認為以市庫經費建設卻獨厚在地區里民眾，有違公平。究竟各縣市保留區里公宅招租戶比例的政策依據為何？實有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

內政部開始推動興辦社會住宅，保障人民居住的權

利，但是初期興建的戶數不足，各地興建的社會住宅供不應求，成為稀有的資源，如何公平分配涉及居住正義。但是據悉，包括臺北市、新北市、桃園市等都有所謂的睦鄰戶，保留5%-30%不等比例的戶數給設籍當地區里的民眾，壓縮其他市民分配的權利，讓外縣市移居而來的就學就業青年，幾乎完全沒有居住社會住宅的機會。如臺北市的健康公宅將所有507招租戶數的30%共152戶，保留給設籍當地的區里民眾，其中籤率達11.8%，一般市民中籤率3.6%，中籤率高出一般市民近3-4倍，而臺北市就學就業戶中籤率只有0.9%，引發市民非議，認為以市庫經費建設卻獨厚在地區里民眾，有違公平。究竟各縣市保留區里公宅招租戶比例的政策依據為何？實有深入調查之必要。案經本院函詢及調閱內政部卷證資料，並於民國(下同)107年8月6日赴桃園市現地履勘、座談，同年月15日詢問內政部、臺北市政府、新北市政府、臺中市政府等相關主管人員，全案已調查完畢，列述調查意見如下：

- 一、「住宅法」第4條明定，社會住宅應提供一定比例予經濟、社會弱勢，以及未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者。然臺北市、新北市、桃園市、臺中市等地之社會住宅，保留5%至30%不等之睦鄰戶予設籍當地民眾，中籤率遠高於外縣市移居就學、就業者，不僅壓縮渠等分配權益，亦引發外界非議。有鑑於目前社會住宅遠遠供不應求，內政部與地方政府允應考量社會住宅興辦初衷，檢討睦鄰戶比例與合理性問題，以維分配公平與居住正義。
 - (一)按「住宅法」第3條定義，社會住宅係指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之住宅及其必要附

屬設施。有鑑於經濟及社會弱勢者¹於租屋市場上經常處於不利狀態，為保障渠等居住權益，爰進一步於「住宅法」第4條規定，社會住宅應提供至少30%以上比例出租予經濟或社會弱勢者；另考量民眾常需跨區就學及就業，雖未設籍於當地，仍有居住需求，乃於該條增訂社會住宅亦應提供一定比例予未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者。至其申請資格、程序及比例等事項，由主管機關於該法第25條第2項授權之辦法或自治法規定之。顯見政府興辦社會住宅之主要目的，係為保障租不起、租不到、租不好的弱勢或跨區就學、就業族群之居住權益，以發揮安定社會之功能。

- (二)查衛生福利部104年度社會住宅需求推估結果，9類弱勢族群社會住宅需求戶數合計27萬293戶，包含低收及中低收入戶168,055戶、特殊境遇家庭4,456戶、於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家且未滿25歲以上者528戶、65歲以上老人6,044戶、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女12,443戶、身心障礙者67,744戶、雙老家園8,066戶、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者1,486戶及遊民1,471戶。然根據內政部統計，截至本(107)年3月16止，各直轄市、縣(市)政府興建中、已完工及既有之社會住宅，僅約2萬餘戶。換言之，即使全部提供出租予經濟、社會弱勢族群，目前社會住宅數量仍明顯供不應求，

¹ 該法所稱經濟或社會弱勢者身分，指下列規定之一者：一、低收入戶或中低收入戶。二、特殊境遇家庭。三、育有未成年子女3人以上。四、於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿25歲。五、65歲以上之老人。六、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。七、身心障礙者。八、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。九、原住民。十、災民。十一、遊民。十二、其他經主管機關認定者。

成為稀有資源，如何分配影響居住正義甚鉅。

- (三)惟查，目前臺北市、新北市、桃園市及臺中市之社會住宅，均另設置「睦鄰戶」，保留 5%至 30%不等比例的戶數給設籍當地區、里民眾，且除少部分案例外，其中籤率高出設籍當地區、里外市民或外縣市在當地就學、就業者數倍。以臺北市為例，105 年至 109 年已完工之社會住宅計 507 戶，興建中之社會住宅計 5,374 戶，2 者合計 5,881 戶，其中大同區 380 戶、內湖區 389 戶、文山區 645 戶、北投區 288 戶、松山區 507 戶、信義區 1,520 戶、南港區 1,160 戶、萬華區 992 戶，各區提供戶數不同，且 12 個行政區中有 4 個尚無已完工或興建中之社會住宅，是如再為當地區、里民眾保留睦鄰戶，恐將壓縮其他區、里市民之分配權利。再以該市已完工之松山區健康公共住宅為例，睦鄰戶申請人數 1,064 人，分配戶數 152 戶，中籤率 11.8%；對照設籍當地區、里以外之臺北市民申請人數 3,288 人，分配戶數 118 戶，中籤率 3.6%，2 者差距達 3.3 倍；再對照外縣市在當地就學、就業者申請人數 2,718 人，分配戶數卻僅 25 戶，中籤率 0.9%，2 者差距更高達 13.1 倍，引發非議，認為以國庫經費建設卻獨厚在地區、里民眾，有違公平。

表1 我國社會住宅設置「睦鄰戶」之情形一覽表

縣市別	「睦鄰戶」保留比例	睦鄰戶申請條件	設置法令依據
臺北市	30%	以設籍在地區里戶申請者，需符合於該區里設籍滿1年。	1. 「住宅法」第25條第2項 ² 。 2. 「臺北市社會住宅出租辦法」第4條 ³ 。
新北市	5%	應符合一般戶社會住宅之條件，並於公告日前，已設籍於該地社會住宅座落之鄰里滿6個月(含)以上者，得申請承租睦鄰戶。	1. 「住宅法」第25條第2項。 2. 「新北市社會住宅承租辦法」第5條 ⁴ 。
桃園市(A7合宜住宅)	20%	申請人須設籍於該市龜山區滿1年以上。	「桃園市機場捷運A7站合宜住宅承租資格審查作業規定」第7點 ⁵ 。

² 「住宅法」第25條第2項規定：「前項社會住宅承租者之申請資格……及其他應遵行事項之辦法或自治法規，由主管機關定之。」

³ 「臺北市社會住宅出租辦法」第4條規定：「(第1項)申請承租社會住宅者，應具備下列資格條件：一、年滿20歲之國民。二、在臺北市(以下簡稱本市)設有戶籍，或在本市就學、就業有居住需求者。三、本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶，均無自有住宅者。四、本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶，無承租本市國民住宅、公營住宅或社會住宅。五、家庭年收入低於公告受理申請當年度本市百分之四十分位點家庭之平均所得，且所得總額平均分配全家人口，平均每人每月不超過本市最低生活費標準之3.5倍者。(第2項)本府就符合前項所訂資格條件者，得審酌申請人之家庭型態、地緣性、照顧之必要性等因素，擇定承租之優先順序及比例，並公告之。」

⁴ 「新北市社會住宅承租辦法」第5條規定：「(第1項)公辦社宅應提供一定比例之戶數，優先依下列順序提供承租之用：一、本法第4條所定具特殊情形或身分者。二、設籍於該公辦社宅所在行政區之民眾。三、其他經本局就家庭型態、地緣性、照顧必要性等因素，擇定並公告者。(第2項)前項比例，應視各基地之興建總戶數及實際需求狀況，經本局評估後公告之。(第3項)公辦社宅首次招租時，第項第1款之提供比例，應以百分之三十為原則，本局並得視實際招租情形，評估後調整之。」

⁵ 「桃園市機場捷運A7站合宜住宅承租資格審查作業規定」第7點：「(第1項)本住宅之承租類別如下：(一)政策優先戶：申請人及其家庭成員其中一人符合附表之政策優先戶資格條件評點表(以下簡稱評點表)所列資格條件之一者。(二)敦親睦鄰戶：申請人須設籍於本市龜山區滿1年以上。(三)一般戶。(第2項)前項第1款附表所定年齡之計算，以申請送件日、線上申請之取得序號日或郵寄之郵戳日期為計算基準日。」

縣市別	「睦鄰戶」保留比例	睦鄰戶申請條件	設置法令依據
臺中市	10%	設籍於該市社會住宅所在行政區滿1年且符合承租資格者。	1. 「住宅法」第25條第2項。 2. 「臺中市社會住宅出租辦法」第8條 ⁶ 。
內政部營建署 (林口世大運選手村社會住宅)	5%	以新北市林口區設籍滿6個月(含)以上者為申請對象。	「住宅法」第25條第2項。

資料來源：內政部 107 年 6 月 13 日提供。

表2 社會住宅「睦鄰戶」與其他地區民眾中籤率比較表

縣市別	社會住宅名稱	當地區里民眾中籤率	區里外一般市民中籤率	當地區里中籤率 / 區里外一般市民中籤率	外縣市移居就學、就業者中籤率	當地區里中籤率 / 外縣市就學(業)者中籤率
臺北市	松山區健康公共住宅	11.80%	3.60%	3.3 倍	0.90%	13.1 倍
新北市	三峽北大社會住宅	50%	13%	3.8 倍	18%	2.8 倍
	永和秀朗社會住宅	17%	4%	4.3 倍	4%	4.3 倍
	三重大安段(1.2 館)社會住宅	64%	9%	7.1 倍	9%	7.1 倍
	三重大同南段(3 館)社會住宅	100%	4%	25.0 倍	3%	33.3 倍

⁶ 「臺中市社會住宅出租辦法」第8條規定：「(第1項)社會住宅之出租應於受理申請前1個月由都發局辦理公告，其公告事項如下：一、申請資格。二、受理申請期間、方式。三、受理機關或機構、地點及聯絡電話。四、坐落地點、樓層、戶數、每戶居住單元之面積、應符合入住人口數、每月租金及管理費。五、弱勢戶及設籍戶之居住單元、戶數及比例。六、申請書與應備文件。七、受理申請當年度家庭年所得及每人每月平均收入標準。八、重複申請之處理方式。九、抽籤作業方式。十、其他事項。(第2項)前項第5款所定弱勢戶及設籍戶：一、弱勢戶包括本法第4條第1項所定之具特殊情形或身分者。二、設籍戶為設籍於社會住宅所在行政區滿1年且符合承租資格者。」

縣市別	社會住宅名稱	當地區里中籤率	區里外一中籤率	當地區里中籤率 / 區里外一中籤率	外縣市移居就學、就業者中籤率	當地區里中籤率 / 外縣市就學(業)者中籤率
	宅					
	中和秀峰段社會住宅	28%	28%	1.0 倍	33%	0.8 倍
	永和國光社會住宅	0	57%	-	9%	-
桃園市	A7 合宜住宅	45%	26%	1.7 倍	無	-
臺中市	豐原安康共好社會住宅	5.78%	4.54%	1.3 倍	1.12%	5.2
內政部 政營 建署	林口世大運選手村社會住宅	尚未受理資格審查作業及抽籤作業，故無相關資料。	尚未受理資格審查作業及抽籤作業，故無相關資料。	-	尚未受理資格審查作業及抽籤作業，故無相關資料。	-

資料來源：內政部 107 年 6 月 13 日提供。

表3 臺北市各行政區105年至109年已完工或計畫興建中之社會住宅

行政區	社會住宅戶數	完成情形
松山區	507 戶	已完工
信義區	1,520 戶	興建中
南港區	1,160 戶	興建中
萬華區	992 戶	興建中
文山區	645 戶	興建中
內湖區	389 戶	興建中
大同區	380 戶	興建中
北投區	288 戶	興建中
中正區	-	規劃中
中山區	-	規劃中

大安區	-	規劃中
士林區	-	規劃中
合計		5,881 戶

資料來源：內政部提供，本院整理。

表4 臺北市松山區健康公共住宅配租比例與分配戶數一覽表

類	型	配 租 比 例	分 配 戶 數
1. 經濟或社會弱勢		30%	152
2. 原住民族		5%	25
3. 一般戶	該市就學、就業者	5%	25
	設籍在地區里	30%	152
	公共住宅青年創新回饋計畫	7%	35
	其他市民	23%	118
合 計		100%	507

資料來源：臺北市政府提供。

表5 臺北市松山區健康公共住宅各類申請人數及中籤率

類	別	申 請 人 數	中 籤 人 數	中 籤 率
特殊身分保障戶	原住民族戶	159	25	15.7%
	低收入戶	476	51	10.7%
	其他特殊情形身分戶	827	101	由臺北市政府社會局進行評點
一般戶	設籍在地區里	1,064	152	11.8%
	當地區(松山區) 當地里(加籤) (鵬程里+自強里)			
	設籍臺北市者	3,288	118	3.6%
	青年創新回饋戶	臺北市政府都市發展局 106.12.22 公告		

		徵選，入選 33 組，非採抽籤制。		
	北市就學就業戶	2,718	25	0.9%
	總計	8,532	507	5.9%

資料來源：臺北市政府提供。

(四)案經本院詢問有關機關答復如下：

1、內政部相關主管人員表示：

- (1)目前中央及各縣市政府興辦之社會住宅，考量透過公共利益在地化，落實提高社會住宅與地方之融合性，以及設置地點的適宜性與政策鼓勵周邊有需求之民眾提出申請，因此臺北市政府、新北市政府、桃園市政府及臺中市政府於辦理該轄區內公營住宅及社會住宅，另於一般戶中規範睦鄰戶之設置，並不影響社會住宅弱勢族群居住權益。
- (2)該部林口世大運選手村社會住宅除依「住宅法」第4條所規定提供至少30%以上比例出租予經濟或社會弱勢者外，尚有70%供一般戶提出申請。供一般戶申請之70%身分別包含睦鄰戶、新婚2年內或育有學齡前幼兒戶、原住民、現職警消人員及其他一般戶等等，睦鄰戶比例與其他身分別比較，未有偏高。
- (3)以往社會住宅給人的感覺，就像低收入戶聚在一起，以致社會對其觀感不好，將其當作鄰避設施。因此，政府現在推動社會住宅，會考量透過公共利益在地化，落實提高社會住宅與地方之融合性，以及設置地點的適宜性與政策鼓勵周邊有需求之民眾提出申請，以提高民眾對社會住宅的接受度。然而，因同仁持續努力，社會大眾對於社會住宅的觀感已經轉變，因此睦鄰戶的政策後續可以進行調整。

2、臺北市政府相關主管人員表示：

- (1) 該市第一個社會住宅是大龍峒公宅，之後推出健康及青年公宅，當初居民抗爭非常厲害，因此該市積極與當地民眾溝通，並承諾提供睦鄰戶，以提高當地民眾的接受度。
- (2) 後來陸續規劃興建的社會住宅，同樣面臨極大的抗爭，因此陸續將睦鄰戶比例提高到30%，但把適用區域改為整個行政區，而非鄰里，並用加籤方式，以滿足鄰里居民的訴求。
- (3) 該市目前有許多外縣市就學、就業的人口，以往沒有開放讓這些人抽，但該市現在已有提供5%讓這些人抽籤承租，並將視實際需求進行滾動式檢討。

3、新北市政府相關主管人員表示：

- (1) 鑑於各縣市於推動社會住宅之過程，因其部分入住者之特殊性(弱勢身分)及人口增加造成公共資源壓縮，致使周遭鄰里陳抗反映，該市除興辦社會住宅時積極提升周遭公共設施外，另於一般戶中規範睦鄰戶之設置，在不影響社會住宅弱勢族群居住權益下，更能有效滿足周遭之居住需求，達成社會住宅敦親睦鄰之政策，爰於「新北市社會住宅承租辦法」第5條第1項第3款明定之。
- (2) 該市社會住宅之全數戶數，開放設籍、就學或就業者均可申請，其中睦鄰戶僅保留5%，且如有申請人較少、戶數剩餘之情形，該戶數亦將流用至一般戶遞補入住。

4、桃園市政府相關主管人員表示：

- (1) 該市現有社會住宅為機場捷運A7合宜住宅出租單元共225戶，其中敦親睦鄰戶為45戶。

(2) 至於該市自辦興建之社會住宅，目前尚在規劃及興建中，其中中路二號社會住宅預計於108年初招租，根據刻正研訂之「桃園市社會住宅出租辦法」草案，該府考慮利用公共設施爭取附近居民認同，已排除設置「睦鄰戶」之相關規範。

5、臺中市政府相關主管人員表示：

(1) 社會住宅於該市為新創政策，推行初期仍須將市民負面觀感扭轉為正面參與，故從建築軟硬體、永續經營及鄰里共好等各面向思考研議，謹慎制訂策略。

(2) 設籍戶(即睦鄰戶)之設定，即為提高地方認同度機制之一，社會住宅非同國宅為一次性賣屋政策，建築完成後仍需招租、經營及管理，增加地方認同降低鄰里抗性，減少政策推行衝突，才能擴及該市市民參與認同感，故保留一定比例予設籍戶有其重要性與必要性。

(3) 另民眾設籍於何地表示對於該地具有住宅之需求，住宅供給本身即具有地域性，規劃設籍戶能使地域性供需平衡，同時設籍戶可作為推動社會住宅的回饋機制，以提高鄰近地區居民對於社會住宅之接受度，故對於設籍於該地區(行政區)予以一定比例保留。

(4) 該市設籍戶本身具備社會住宅的申請資格，與社會住宅提供的本意不相違背。

(五) 綜上，「住宅法」第4條明定，社會住宅應提供一定比例予經濟、社會弱勢，以及未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者，揭示政府興辦社會住宅之主要目的，係為保障租不起、租不到、租不好的弱勢或跨區就學、就業族群之居住權益，以

發揮安定社會之功能。惟以往社會住宅被視為鄰避設施，興辦時經常造成在地嚴重抗爭，以致臺北市、新北市、桃園市、臺中市等地之社會住宅，均保留 5%至 30%不等之睦鄰戶予設籍當地民眾，透過公共利益在地化，降低反對抗爭聲浪。然而，由於睦鄰戶中籤率遠高於外縣市移居就學、就業者，已壓縮渠等分配權益，並引發外界非議。有鑑於目前社會住宅遠遠供不應求，加上社會大眾對於社會住宅之觀感已經轉變，內政部與地方政府允應回歸社會住宅興辦初衷，檢討睦鄰戶比例與合理性問題，以維分配公平與居住正義。

二、政府為扭轉社會住宅以往之負面刻板印象，持續精進其建築水準及所在地區公共服務品質，並採取混居模式避免標籤化，已初步提升大眾對於社會住宅之接受度。然社會住宅能否永續經營，有賴後續良好的管理與維護，主管機關允宜建全相關管理維護機制，並與社福、警政單位合作聯繫，提供即時且必要之服務與協助，使居住於社會住宅及其周邊之國民，均能共享適宜且有尊嚴之居住環境。

(一)按行政院 100 年 12 月 30 日制定、106 年 1 月 11 日修正公布之「住宅法」第 1 條開宗明義揭示，制定該法係為「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。」而由民間或政府興辦提供只租不售之社會住宅，乃「住宅法」中用以達成上述目標的政策工具之一。

(二)然而，由於過去政府辦理之「平價住宅」，入住對象均為低收入戶，給人「住戶水準不齊」之負面印象，故行政院核定「社會住宅短期實施方案」，推動位於臺北市、新北市 5 處示範基地興辦社會住宅

，於 99 年 11 月間公布 5 處選址地點後，即遭受當地民眾強烈反對，擔心社會住宅會成為「貧民窟」，影響當地治安及房價。

(三)有鑑於此，政府持續精進，遴選優良設計團隊，打造優質通用的社會住宅建築，並採取混居模式，提供 30%予弱勢民眾，另外 70%予一般家庭或外縣市移居就學、就業族群，避免社會住宅被標籤化，淪為社會大眾投射貧民窟的想像，同時更依「住宅法」規定，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，以增進社會住宅所在地區公共服務品質。也因如此，根據內政部 105 年底委託民調機構調查，結果有近 8 成 8 受訪民眾支持政府推動社會住宅政策，近 8 成 4 的受訪民眾能夠接受住家附近興建社會住宅，顯示目前民眾對於社會住宅的接受度已有顯著提昇。

(四)嗣本院 107 年 8 月赴部分社會住宅案例現地履勘時，接獲民眾反映，渠等認同政府推動社會住宅之政策美意，但是憂心承租戶影響居住品質。案經本院詢問有關機關答復如下：

- 1、內政部相關主管人員表示：該部已訂頒租賃專法，明定租賃的權利與義務，並引進物業管理制度，以健全房屋租賃市場。此外，該部也提出「強化管理維護，訂定住戶公約」等 4 項執行原則供地方政府辦理。
- 2、臺北市政府相關主管人員表示：該府以委託物業管理及契約書扣點制度，維持社會住宅的居住品質，如遇到涉有刑事疑慮案件，則請警察單位處理；至於弱勢關懷等部分，將由該府社政單位提

供協助。

3、新北市政府相關主管人員表示：該市社會住宅的管理目前是委託給物業管理公司，並由該市相關機關進行協助，訓練物業管理人員加強社工專業，並定期派社工員駐點，協助社會住宅弱勢住戶解決相關問題。

4、臺中市政府相關主管人員表示：該市社會住宅的管理亦是委託給物業管理公司，目前尚無遭遇治安(如販毒、賣春等)疑慮或酗酒、精神耗弱等情事。另該市獨創社會服務站及健康關懷服務站進駐社會住宅，藉由相關團體及輔導人員協助處理上開情事，倘有治安情事發生，各社會住宅亦標配專業物業管理及保全人員進駐，24小時都可處理或聯絡警政單位。

(五)綜上，政府為扭轉社會住宅以往之負面刻板印象，持續精進其建築水準及所在地區公共服務品質，並採取混居模式避免標籤化，已初步提升大眾對於社會住宅之接受度。然社會住宅能否永續經營，有賴後續良好的管理與維護，主管機關允宜建全相關管理維護機制，並與社福、警政單位合作聯繫，提供即時且必要之服務與協助，使居住於社會住宅及其周邊之國民，均能共享適宜且有尊嚴之居住環境。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請內政部、臺北市政府、新北市政府、桃園市政府、臺中市政府檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：王幼玲

孫大川