

## 一、【閱讀觀念】

### (一)台灣居住議題的省思與願景展望

Posted on [2021/01/20](#)

文：彭揚凱（OURs 都市改革組織秘書長）

本文內容主要依據筆者 2020.12 受邀至民進黨政策會所做「住宅政策倡議經驗與省思」簡報改寫而成。封面照片何淑真拍攝 1989 年夜宿忠孝東路行動。

1989 年 8 月 26 日的台北，數萬人一起在市區地價最高昂地段忠孝東路上過夜，抗議受到財團炒作而狂飆的房地產價格。這是台灣自政治解嚴以來，由人民自發而起、最龐大的一次都市社會運動——「無殼蝸牛運動」，但最終卻未能帶動住宅政策具體改變。時至 2010 年起，民間以「社會住宅」為主軸發起新一波住宅運動，2014 年 10 月 4 日，再次號召無殼蝸牛以「巢運」之名又回到了街頭，且有效推動了若干居住政策與法令變革。

為什麼兩次住宅運動有著不同的結果？本篇文章從這兩場運動切入，探討台灣居住議題癥結與住宅政策特殊侷限性，就此展望台灣未來居住改革的可能方向。

#### 1989 年無殼蝸牛運動之省思

台灣住宅問題浮現，對應於戰後 50-80 年代的快速都市化，以及背後以加工出口貿易的經濟發展模式。此一階段，政府長期忽視都市土地與住宅政策，加上當時威權統治下缺乏民間社會組織形成政治壓力之條件，人民住宅需求之解決，只能藉由缺乏管理的市場（購屋）及非正式部門（違建）。

長此以往，台灣的住宅政策幾乎等同於「房地產政策」，政府最重要的角色是鼓勵人民市場購屋並維持不動產資本市場活絡。就此，居住議題窄化為個人（家庭）努力與否，即住宅問題「去公共化」！

在此脈絡下，1989 年無殼蝸牛運動，面對房價飆漲的訴求為「買得起」（住者有其屋），要求政府解決其購屋置產問題；相對地，政府回應抗議提出的是「興建國宅」（政府興建住宅以低於市價售予民眾）與「擴大購屋貸款」（提高貸款額度與補貼部分利息）。惟前者效果不彰且在 1999 年告終，後者則持續並擴大辦理迄今，實則更強化鞏固住宅商品化之邏輯。

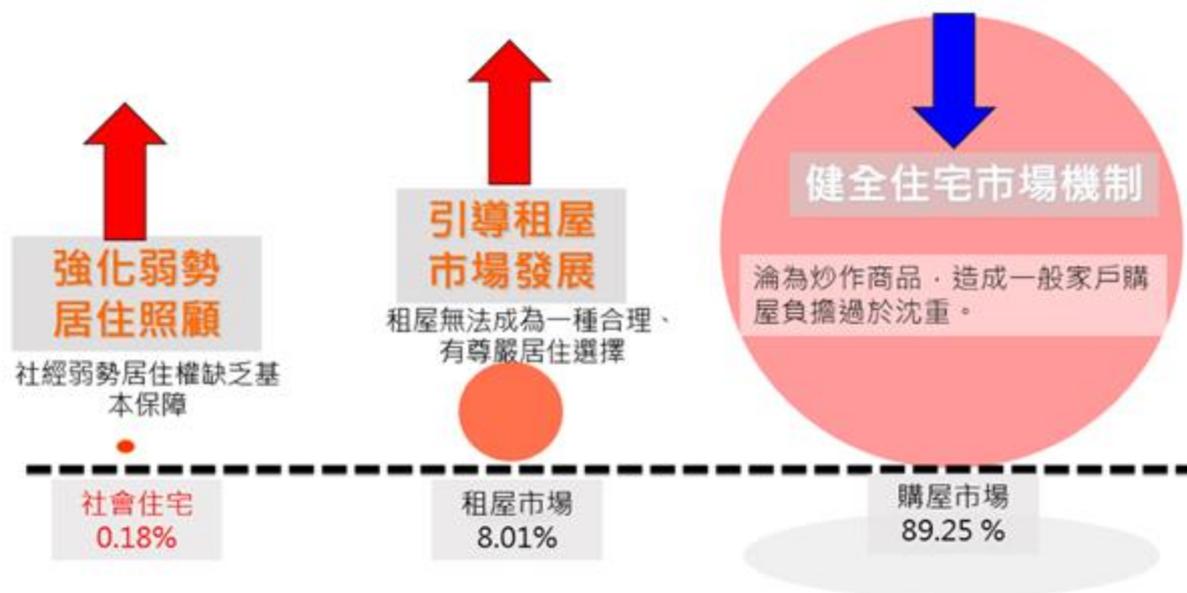


1989年8月26日，數萬人夜宿忠孝東路的現場。圖/都市改革組織

### 2010年後，住宅運動的前進與侷限

自2010年起新一波房價飆漲至新高，並伴隨薪資所得停倒退（至1997年水準），以及貧富差距創下歷史新高。面對房價與所得的差距巨大，分配更加不均的處境。無殼蝸牛運動出身的[都市改革組織](#)及[崔媽媽基金會](#)，集結了13個社福與住宅的專業團體成立「[社會住宅推動聯盟](#)」（簡稱「住盟」），宣告新一波住宅運動開展，並於2014年發起了「巢運」重上街頭。

相較 1989 年，此次住宅運動最大的不同是：核心訴求從注重產權的「買得起」轉變成注重居住權的「住得起」；以及針對「住得起」訴求，提出了「健全購屋市場」、「發展租屋市場」、「興辦社會住宅」三管齊下的解決方案。



臺灣的居住問題必須分別針對購屋市場、租屋市場、社會住宅三個面向進行改革，此論述方向於 2014 年巢運提出。圖 / OURs 都市改革組織

在倡議策略上，以社會住宅為首要切入標的，在既有房產政商結構下爭取突破，進而累積成果並推進租屋與購屋市場之改革。具體模式是透過呼應中央或地方選舉時程，使議題成為公共焦點，形成政黨競爭壓力，並於 2010、2014 年兩次地方首長選舉，及 2012、2016 年總統大選，倡議政府推動住宅政策改革。經過數年努力，的確獲致一些成果，諸如：政府承諾興辦社會住宅，以及《住宅法》[1]、實價登錄[2]、房地合一稅、《租賃專法》等法令訂（修）定。

然不諱言，相關倡議改革於近二、三年進入瓶頸。

首先，就政策執行面，囿於政府的組織量能極其有限，高強度住宅政策與投資難以為繼。其次，就政策持續面，有其高度不確定性，關乎政黨與首長於特定政治脈絡之企圖。最後，就政策開展面，出了社會住宅後即陷入「深水區」，諸如房屋交易資訊透明、大量空餘屋閒置[3]、租屋黑市等重要問題，明顯停滯不前。

[1] 《住宅法》與 2011 年立法，並於 2016 年再次修法。

[2] 實價登錄制度於 2011 年立法，並於 2020 年末再次修法（實價登錄 2.0）。

[3] 空餘屋問題討論可參閱筆者相關文章：

(1). [囤房稅該怎麼做？台灣居住正義的必經之路。](#)

(2). [民粹仇富？談「囤房稅」爭議的三大焦點。](#)

(3). [「囤房問題有限」是真的嗎？內政部新聞稿的數據查核。](#)

## 癥結 1：房產持有結構的深層矛盾

改革停滯，政治上或可如是觀，即 2016 年政黨輪替後，做為最大在野黨的國民黨對住宅政策更加保守，無法有效監督民進黨落實政見，或提出更進步的住宅改革方案，讓前階段「政黨競爭」政策倡議模式難以持續。

然本文想指認的是更深層癥結。

首先，是關乎台灣特殊的房產社會結構。如將台灣的家戶濃縮為 100 戶，可描繪如下：有自宅的家戶約 70 戶，無自宅的家戶約 30 戶；無自宅家戶中 10 戶為社經極端弱勢，早已放棄擁屋期望，其它 20 戶則是從有望擁宅變為絕望者，最為憤怒；而有自宅家戶中擁有一屋者為 60 戶，其它 10 戶則是擁有二屋以上的家戶。

此一住房持有結構，反映了住宅運動的量能侷限，關鍵是佔 6 成的擁有一屋者。就他們而言，高房價造成其換屋、購置第 2 屋時成本大幅提昇，實乃是高房價民怨之大宗；然另一方面，因無法接受房價下修的資產縮水疑慮（衝擊），又身兼抗拒房價下修的主力。

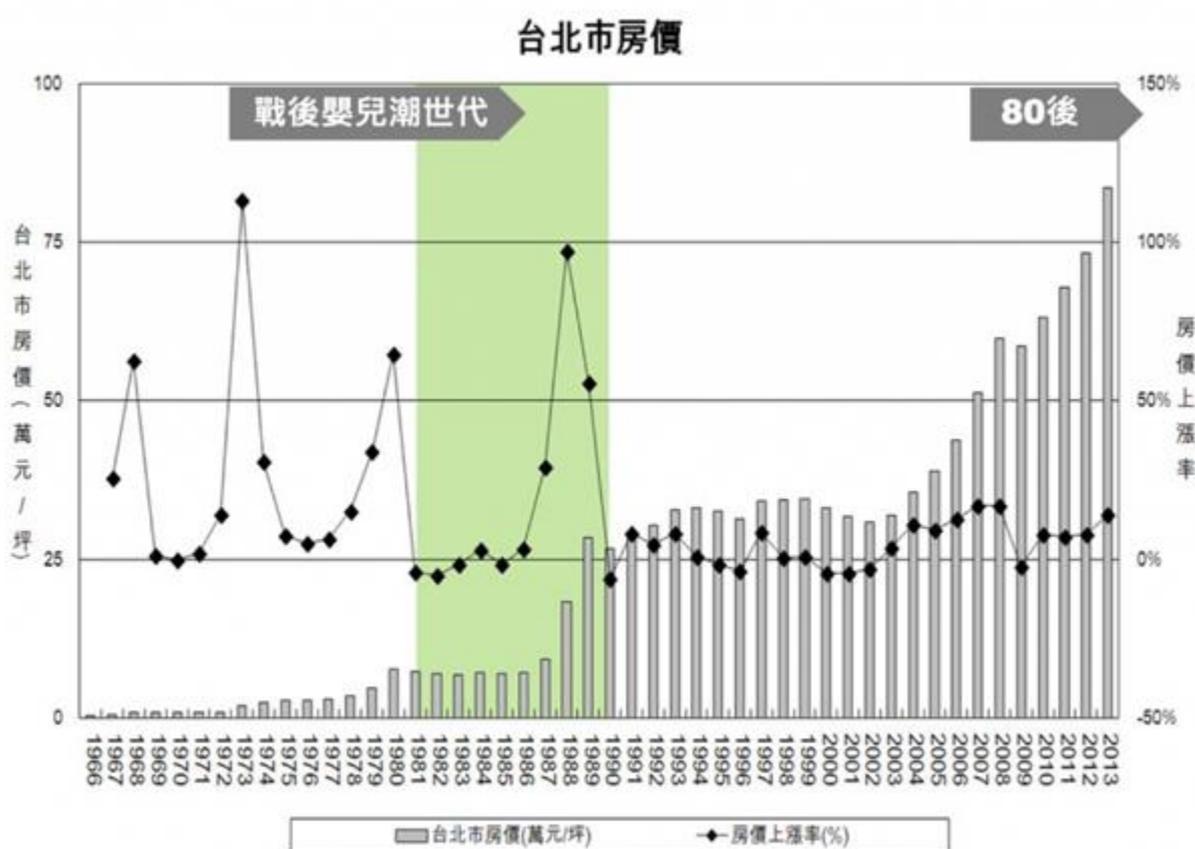
在這樣的結構下，即便高房價雖然造成民怨，然囿於多數一屋者恐懼資產下跌，相關改革除「社會住宅」推動尚稱順利外，其他凡觸及擁房者利益或恐懼的改革（如租屋市場與購屋市場）就會窒礙難行。此為最矛盾之所在，也是住宅政策改革侷限之關鍵。

## 癥結 2：房產利益的世代衝突

第二個深層癥結是，房產利益世代矛盾。放在台灣具體時空歷程來看，住宅的商品化，伴隨 60 年代起都市人口集中與經濟快速增長等外在因素，以及購屋儲蓄的集體預期，共同譜出戰後嬰兒潮世代的住宅消費與財富積累協奏曲。這個世代在住宅消費上是幸運的群體（但不保證是所有人），於經濟增長紅利、房價相對合理條件下實現擁房，進而實現房產增值、財富積累。此經驗讓他/她們堅信：台灣房地產只漲不跌，買房不僅保值還能賺錢，與其付房租不如繳房貸。

相對地，對於 80 後世代，住宅消費面對的卻是高房價、經濟放緩與薪資停滯(經濟紅利條件不在)，想如其父母輩那般取得住宅儲蓄增值入場卷門檻大幅提昇。他/她們是相對不幸的世代，未逢經濟高增長且房價已遠超乎其負擔。想要擁屋，關鍵越來越會是要有個好爸爸(媽媽)，即「家戶財富代間移轉」做為的重要手段；當房價越高(房價所得比越高)，或是房價漲幅大於薪資增加時，越有利相對富有的家庭子女透過住宅進行財富累積。

高房價情境之世代矛盾，一言蔽之，即為世代間的房產剝削！即新世代必須承受超乎負擔之房價，以確保有舊世代之房產增值利益實現(ex 都更、以房養老....)。以及，世代間「房產代間移轉」(有無好爸爸)導致進一步的階級固化與分化。



以臺北市為例，不同世代對應之房價有巨大差距。對前世代的確實現財富增值，對後世代而言則是無法負擔。

### 住宅政策的困境與盲點

基於前述分析，由此觀察民進黨住宅政策之困境，即面對「青年世代憤怒」與「擁房者反彈」，陷入「不能漲又不能跌」的選票精算兩難困境，帕累托改進[4] (Pareto Improvement) 在居住政策上的著力點，僅剩發放福利。即主打住宅補貼，以青年為主要對象，舒緩其憤怒，亦避免碰觸擁房者既有且敏感之利益。就此，可得出以下觀察論斷：

市場改革：觸及房價修正問題恐引發絕大多數擁屋者疑慮反彈，選舉時可以說，當家後則不能做；例如：房產稅制改革。

健全租屋：租屋族支持，但不利房東既得利益；採趨吉避凶，多用蘿蔔（租金補貼、包租代管），少出棒子（租屋黑市）。例如：租補、包租代管補貼對象放寬。

社會住宅：年輕人支持且少反對（擁屋者不關心），可積極推動，做為真正拿得出手的政策/政績。

---

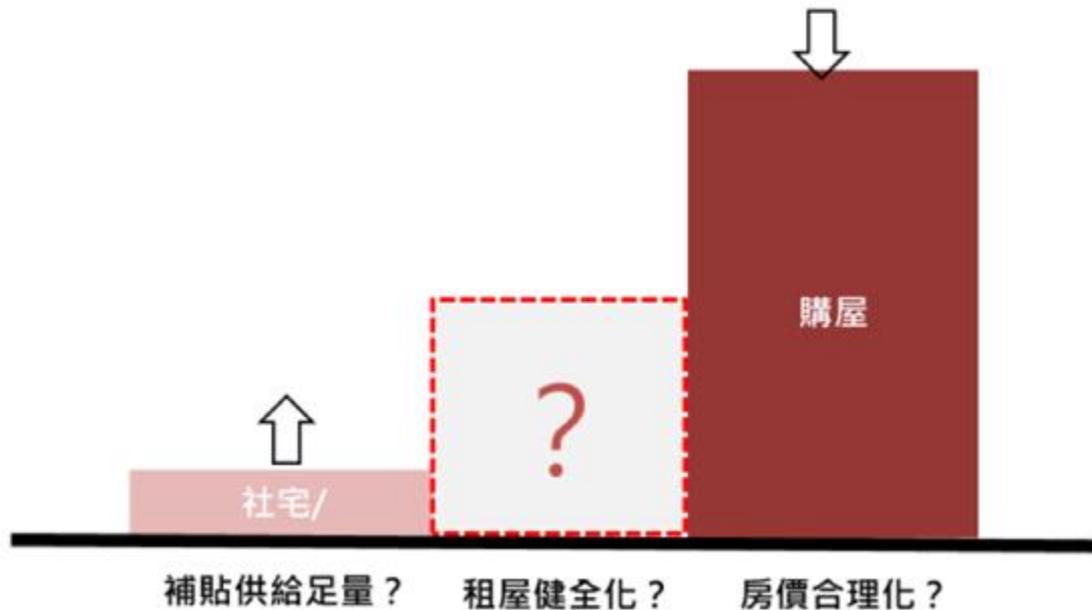
[4] 帕累托改進指的是，在不減少一方福利條件下，通過改變現有的資源配置改進另一方的福利。

由此看似兩面討好的作法，有其根本性盲點，這裡可援引香港「夾心階層」的觀點做為回應。所謂「夾心階層」指的是，在高房價情境下，青年世代既不夠有錢可購屋、但又不夠窮可上公屋（香港的社宅），是屬於居住政策無法照顧的群體。放在台灣脈絡下，對於沒有「好爸爸」的年輕世代，面對「買不起又租不好」的居住情境，我們要問，現行住宅政策能夠回應他/她們的困境嗎？

先由政府最強調的社會住宅來看，關鍵是能夠供給多少？又六年租期到了就真有能力跨越「置業階梯」？平心而論，目前的社宅距此相去甚遠，對多數「夾心階層」是等不到的。再者是租屋，問題是真可如國外做為穩定有品質的另一種居住選擇嗎？對應當下租屋黑市現實，多數租屋者恐難如此樂觀，只能視其為「過渡」朝購屋艱困前行。再來到購屋，買得起（房價合理化或薪資有效成長）如何實現？多久可實現？則是無人可回答的難題。

筆者不禁想起凱因斯(John Keynes)那句話，「長期而言，我們都死了 (In the long run, we are all dead)」，不啻成了當下 80 後青年世代無法逃脫之命運！

## 難以跨越的置業階梯



青年世代/夾心階層的居住困境（圖：都市改革組織）

### 居住願景的下一步？新類型的住宅消費者運動

怎麼辦呢？對照前述 30 年來住宅運動的省思，或可暫採用 Erik Olin Wright 《真實烏托邦》(Envisioning Real Utopias)一書的理論框架進行自我詰問。

Erik Olin Wright 提出的對應資本主義三種解放性替代方案理論：斷裂 (ruptural)、共生 (symbiotic)、間隙 (interstitial)。「斷裂轉型」意指透過直接對抗及政治抗爭，摧毀現存制度後創造基進的斷裂，建設新制度；「共生轉型」則是透過既有制度的修補，協助支配階級解決某些實際問題，在過程中逐漸調整結構；「間隙轉型」則是希望透在資本主義社會的利基及邊緣，建立起不會立即威脅支配階級的新賦權形式。

用此一理論框架對 30 年來住宅運動檢視省思。1989 年無殼蝸牛運動透過「斷裂轉型」的方式來對抗房產資本體制，要求國家介入甚至是替代市場來讓每個人買得起，但卻無法對應激進性社會共識與建立新制度可能。2010 年後的住宅運動路線期透過「共生轉型」的方式，試圖建置社會安全網與法規制度，但卻受限房產主流支配階級之結構，也無法上升到制度結構調整。

基於此經驗教訓，我們必須正視台灣為高度產權化社會之現實，以及背後的世代矛盾課題。展望未來，是否可以不再只糾結於過去 30 年的「房價高低/擁屋與否」的對立拉扯，提出新的居住改革訴求與動員策略。就此，暫提出以下幾點初步題綱，重新勾勒居住倡議的下一步：

應將視野拉遠至接下來的 30 年。相較於過去，我們當看到的是人口結構（高齡少子）與家戶結構（單人、多元家戶興起）不可逆時勢。幾可斷言，既有住宅市場與資本積累的模式，恐因人口紅利耗盡而迎來它的歷史拐點。

住宅運動訴求動員之對象，應連結可見未來的社會群體特性，人們將從「擁屋資產者」轉化為新類型的「居住消費者」。

首先即將到來龐大的戰後嬰兒潮高齡人口，面對其「餘生」之居住，他/她們會有更有務實的認識（非子女共住）與選擇之能力（可支配財富）。其次是 80 後青年世代，在財富代間移轉（住宅繼承）與房價不可負擔供的擠兌下，對居住要求相對會更傾向於穩定使用而非擁有交換。以及，不斷增長的單人/單身家戶趨勢，相較於傳統「血緣」，轉而更企求「社群」的居住模式來化解孤獨疏離。

下階段住宅政策倡議，應回歸「住宅消費者運動」路線，積極與這些新的居住消費者及新的居住需求來對話。用 Erik Olin Wright 話說，將往過去尚未深入的「間隙轉型」方向著力，相較於既有住宅生產交換模式的侷限，提供新的消費者賦權形式。

此一新的消費者賦權形式，即賦予民眾多元、可負擔、有保障的居住選擇。應包括：

- 建構資訊透明與規範明確的購屋消費環境；
- 去黑市的租屋市場與必要的租住權益保障；
- 積極發展群體「自助」的合作住宅（co-housing）供給模式，如合資自建、住宅合作社、銀髮住宅、多元共住、長期租賃.....等[5]。

是時候了！與其埋怨「政府無能、建商無良」，公民社會當反求諸己，透過自我組織合作，在市場與國家之間，在購屋與租屋之外，開展第三條居住選擇。循此，更有效的群眾動員與具實踐性的替代方案才有可能開始。

## 二、【整體住宅問題】：

(一)、我看「居住正義」 | 彭揚凱 | TEDxTainan

<https://www.youtube.com/watch?v=TrdS0uN8VI4>

## (二)、購屋市場：

囤房空屋問題雙雙惡化，政府何時提出對策？

<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/5749942>

「實價登錄 2.0」又縮水？請給年輕人房市資訊透明化的市場

<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/3836820>

否定「囤房稅」前，政府該說清楚的五件事

<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/5339545>

## (三)、租屋市場：

居住正義不被重視的角落：台灣租屋黑市圖像初探

<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/5212040>

大學生住宿問題有改善？體檢教育部「宿舍提升計畫」

<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/5827963>

租屋紓困補助之必要：疫情下，那些繳不起房租的人怎麼辦？

<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/411/article/10967>

## (四)、社會住宅：

租金近 5 萬的「社宅」：包租代管政策，到底出了什麼問題？

<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/5133544>

明倫社宅很貴仍爆滿？「夾心世代」與「排貧」的社宅定價

<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/5066854>

社會住宅運動十年：重新理解台灣社會住宅的特殊性

<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/4807916>

## (五)、合作住宅：

合作住宅是蝦米？

<https://www.youtube.com/watch?v=CVJMJhIWrpM>

在買與租之間：「合作住宅」是高房價下的新出路？

<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/4445773>

想組合作住宅嗎？讓我們先從「產權」談起

<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/4200297>

住宅合作社，行不行？——合作住宅面面

<https://www.villagetaipei.net/Post?PId=15105>