

專題演講

## 社會住宅：過去、現在和未來

### Social Housing: Pasts, Presents and Futures

演講者：Ray Forrest\* 譯者：黎德星\*\*

Speaker: Ray Forrest\*, Translator: William Der-Hsing Li\*\*

#### 摘要

本專題演講發表於2011年住宅學會年會，受邀講者為香港城市大學公共與社會行政學系系主任/講座教授Ray Forrest，以國民住宅的東西方社會發展經驗為題，探討國民住宅之意義與作用。首先就國民住宅的定義開始，說明國民住宅與社會住宅之異同，其次針對國民住宅的相關理論進行回顧，說明國民住宅與社會之關係，並從國宅的發展階段進行討論，包括新自由主義對國宅發展的影響，最後他強調國宅目前仍可扮演更積極的角色。

關鍵詞：社會住宅、國民住宅

#### ABSTRACT

This speech was given by Professor Ray Forrest at the 2011 annual meeting of the Taiwan Housing Society held at Dong Hwa University in Taiwan. It focuses on the development of social housing from a global perspective. The address commences by first clarifying the terms “social housing” and “public housing”, to be followed by a theoretical review of the development of social housing that shows how social housing is related to society at large due to its social and economic impact. The neoliberal development of social housing is also addressed and so are its impacts. It is argued that social housing still can play a critical role under the current economic turmoil.

**Key words: social housing, public housing**

\* 香港城市大學公共與社會行政學系系主任/住宅與都市研究講座教授、英國布里斯托大學都市研究名譽教授，並為亞太住宅研究網絡創始會員與「住宅研究」學刊主編

Chair Professor and Head of Housing and Urban Studies in Department of Public and Social Administration at the City University of Hong Kong, and Professor Emeritus of Urban Studies at the University of Bristol. Professor Forrest is a founding member of the Asia-Pacific Network for Housing Research and co-editor of Housing Studies.

E-mail: safray@cityu.edu.hk

\*\* 國立東華大學社會暨公共行政學系副教授

Associate Professor, Department of Sociology and Public Affairs, National Dong Hwa University, Hualien, Taiwan.

E-mail: derhe@mail.ndhu.edu.tw

## 什麼是國民住宅

今天演講主題是關於社會住宅，希望從國際比較的觀點來探討這個主題，所以我把標題定為「社會住宅：過去、現在和未來」，來探討社會住宅過去的歷史、現在的情況和未來的發展。據我所知，台灣國民住宅(public housing)有其特殊的發展歷史，這個也變成了首先必須釐清的問題。什麼是國民住宅？每個國家都有特殊的住宅發展歷史過程及國家干預的手段，這是非常難以去概論通則所有的國家住宅政策干預模式。這就使國民住宅在不同社會以不同型態出現。有鑒於此，入手處理的方法就是從歷史的面向著手：從1945年一起去探討國家干預住宅政策的手段。

先從香港國民住宅發展談起，這是香港1950年代以及2000年的國民住宅之對照，呈現出國民住宅或社會住宅(social housing)在香港的發展與演進，未來香港的國民住宅發展會怎麼樣呢？可以確定的是，國民住宅於香港未來仍會有其重要的角色，而且未來十年，國民住宅在其住宅供給的方面，仍會是舉足輕重的角色。

為了便於討論，需將相關概念加以釐清，社會出租住宅(social rented housing)是指「公私部門所提供的非營利低收入出租住宅」，從此定義，可知台灣的社會出租住宅非常少，相較於北歐國家，譬如：荷蘭有非常高比例的公共出租住宅，並且香港有全球最高比例的社會出租住宅，就如同瑞典一樣。但是現在可以看的，台灣對“社會住宅”的詮釋，與其他社會相較，有明顯不同。社會住宅看法上的分歧也表現出此議題的重要程度，也就是從政治經濟學角度而言，國家在提供社會出租住宅的角色與程度上的差異，對社會住宅看法與見解之分歧在當今意義深遠宏大，對社會住宅定位的分歧意味不同地區社會住宅發展正處在轉折階段。

這回到我們原先的問題，什麼是社會住宅？就我對台灣的國民住宅的認識，台灣的國民住宅類似於香港的「輔助自有住宅計畫」(home ownership scheme)，新加坡的獎勵自有住宅政策發端得更早，台灣的國民住宅是透過不同的國家補貼方案的出售住宅，而非出租住宅，這樣的“國民住宅”(public housing)和其它社會的公共提供住宅明顯不同；在歐洲和英國，談到國民住宅，係指公有或非營利機構提供的出租住宅，即便少數是可出售的。所以談論“國民住宅”先在此澄清，以減少一些誤解和混淆。就我所知，台灣的國民住宅政策與時俱進，在不同的時期會有不同的方式進行“國民住宅”興建和“國民住宅”補貼政策。

社會住宅的另一項特徵是其非營利性導向，常是針對特定群體，例如：提供給一些相對中低所得之家庭居住需求，故有家戶申購資格的限制，可是如同台灣的例子，社會住宅也可能是針對建商興建國宅所提供的優惠和補助方案，就變成一種合作式的住宅，也如德國藉由對出租市場對房東的補貼去提供社會住宅，所以社會住宅會以不同的樣貌出現。除此之外，它也可能是租稅的優惠，經濟學者會認為，租稅的優惠也是一種國家的社會干預，作為整合社會的一種手段。而實際上，不可能完全沒有國家優惠補貼的住宅存在，現代社會裡面，國家對市場干預的手段永遠存在。

## 社會住宅的理論回顧

這個主題較為複雜，目前僅就社會住宅相關的理論進行回顧，實際上我會從政治經濟學的角度，提出目前社會住宅相關理論，並從西方住宅理論的觀點談起，列舉一些例子。首先，西方社會住宅的歷史，英國社會學學者麥可哈洛(Michael Harloe)曾在其《人民的房

子》(The People's Home)一書提到，社會住宅或國民住宅在戰後扮演著一種角色，在於住宅消費從出租住宅為主的發展演進到自有住宅的中介作用，故社會住宅模式是介於資本主義租用住宅供給的形式轉變到另一個住宅消費模式的中間過渡，在一個特定的時期社會住宅的出現產生作用與意義；如何可說從一個階段到另一個階段，他提出住宅的再次商品化(recommodification of housing)的概念，意味著從私人出租住宅消費時期到自有住宅消費時期的過程是住宅再商品化，說明了國民住宅的階段是一種住宅去商品化的階段，而轉變到自有住宅市場的階段則是將國民住宅再商品化的過程。

其次，西方與東方社會住宅的發展呈現了一個有趣的對話，在於住宅干預的發展主義與福利主義的一個東西方對照。西方社會，例如，歐洲住宅發展是與福利國家的發展有密切關聯，而在東方，像台灣、新加坡、日本和香港，則是與發展國家有密切的關係，使國民住宅的出發點並非與社會福利直接的關聯，而是與經濟發展較為密切。而更重要的發展趨勢是中國社會住宅發展更有其特殊意義，中國住宅政策在中國社會納入世界經濟體系的前後呈現了完全不同的發展模式與型態，而這例子，說明了關於二十年前以上述二分法去區分東方與西方住宅發展模式之特色，變得過於簡化。住宅發展理論的另一面向，則在於思考住宅與勞動力再生產(reproduction of labor power)的關聯性，從古典馬克思的理論架構而言，很多研究認為香港的住宅政策正是反映這種需要，香港的國宅政策的功能在於提供廉價的勞動力，使得工資維持穩定。其次，如果從馬克思與恩格斯等社會古典學派的觀點而言，住宅本身就是階級衝突的焦點，住宅議題一直都是階級衝突的核心，社會住宅也因此是階級衝突之下所發展出來的居住模式。有些人會認為，社會住宅從這個角度而言，是工人階級的勝利，然而，工人階級贏得了社會住宅，但資本主義從來都沒有吃虧，因為社會住宅對資本主義而言，扮演著藉由國家提供公共住宅，降低生產的成本，維繫勞動力再生產的角色，並且能夠化解社會的階級矛盾與衝突，更有利於資本主義獲得廉價的勞動力。

近年來關於社會住宅理論的探討，產生了不同的思考，認為社會出租住宅實際上對社會整體而言是不利的。為什麼呢？因為從經濟學的角度而言，社會住宅扭曲了市場機能，而從人類學家或社會學家的觀點而言，社會住宅也創造了依賴文化，新加坡的李光耀在其自傳裡曾說過，西方依賴文化的缺點，來自於福利國家形成的依賴國家心態，社會住宅也被視為是造成依賴文化的重要原因，所以最好的模式是藉由市場機能進行住宅分配。目前有許多經濟學與社會學的研究對此進行深入探討。

## 西方社會出租住宅發展階段

關於社會住宅的幾個階段，過去是指1945到1975這三十年，法國稱為光榮的三十年。低失業率和高經濟成長是西方的輝煌福利國家時代，而同一時期，東亞也呈現發展主義的快速經濟現代化，此階段直到1970年代的石油危機最後到1980年代初期為止。現在的社會住宅階段，指的是新自由主義或者是華盛頓共識(Washington consensus)下的政治思維，當日本在1980年代面臨經濟危機，使新自由主義成為經濟發展重要且唯一選項。住宅發展尤其是國民住宅之發展面臨到一個去規範化與再規範化的過程，也是市場自由化與國家退縮的另一個階段。未來的社會住宅發展會是怎麼樣呢？這是一個值得關切的議題，有些人會說將會是一個後新自由主義(post neoliberal)或者是一個後自有權屬(post home-ownership)的住宅發展，如果從日本的例子，或者會稱為是一個後金融危機下的發展，最近在香港的國際研討會裡，

有學者提到：「新自由主義已經結束了，但仍然具影響力」。他的話引用自哈伯瑪斯(Jurgen Habermas)，所以或許可以稱為後新自由主義(post neoliberalism)吧！

關於1949年二戰後的英國國民住宅，當時的英國社會主義內閣大臣比溫(Aneurin Bevan)提出了劃時代的住宅政策計畫：國家英雄的國民住宅(homes for heroes)。而對軍人提供的國民住宅在臺灣也曾經出現過，在歐洲而言這個扮演著非常重要的部分。二次世界大戰後，歐洲國民住宅的擴張有很多因素是針對著大戰之後的勞工階級的住宅需求而興建，它並不只是勞動階級住宅需求，而是考量軍人對國家的奉獻，作為投身戰役回來的酬勞，即便是這種時代已經過去了，在當時這種住房模式是非常普遍的歐陸景象，以現在的居住標準而言，那時的房子是非常寬敞舒適的。很多學者提出，在1949年所興建的國民住宅的空間與居住標準是遠高過1990年與2000年所興建的國民住宅。

對於過去國民住宅發展的探討，可從相關文獻談到：過去國民住宅的一項成就在於把住宅需求與住宅家戶所得之關聯性分開，就市場面而言，供給與需要是由市場所決定，故個別家庭住房需要的滿足取決於個別家庭所能付出的金額來決定；對於國民住宅而言，從經濟學家的眼中，或者從住房市場的角度，卻有不同的看法，與其提供補貼性的社會住宅，不如擴大住宅市場的供應數量，然後市場將會產生住宅下濾作用，藉由住宅市場的買屋與換屋所產生的住宅市場機能將能使中低收入的家庭能改善居住品質。換言之，市場經濟使不同所得的家庭，依照其購屋能力以選擇合適居住的住宅商品。反對這種立論的理由，在於如果要打破家戶所得和居住消費的關聯性，就必須直接提供住宅給低收入群體，而這種處理低收入群體的住宅問題的論點，表現在過去歐洲和香港推動的國民住宅計畫，提供較低收入群體較好的居住環境，使居住和其所得脫鉤。

國民住宅對公共衛生與個人福祉也有幫助，必須注意的是，早期的住宅干預主要原因和疾病、尤其是傳染病像天花和霍亂的預防有很大的關聯，國民住宅與公共衛生有很大的關聯，香港的例子更是如此，藉由推動國民住宅用以提升健康的環境。國民住宅推動的另一原因在於提供住宅市場外的另一項選擇，從歷史來看，1950年代在許多國家住宅供應體系中，出租市場是主要的住宅供應者，這類住宅居住環境不佳也並不受歡迎，國民住宅相較之下，提供另一項居住選擇。實際上，儘管許多國家以新自由主義政策成功地減少國民住宅，將國民住宅視為不受欢迎的時代產物；但是，在過去國民住宅頗受歡迎，檢視國民住宅的居住滿意度，有超過90%的滿意度的例子，實際上，國民住宅的受歡迎程度是來自私有政策所產生的結果，市場沒辦法強迫別人購買不喜歡的產品，除非像有一些國家提供廉價但有瑕疵的國民住宅自由化產品，當然會產生問題。至於國民住宅的缺點，首先，它會造成階級與空間上的集中性，以美國為例，許多城市有階層的空間分布集中化的問題，例如，在城市周圍形成窮人聚集的地帶，這些居民將被標籤化，而國民住宅也被視為窮人住宅，居住品質也如中國、俄羅斯在推動國民住宅時所產生的問題相似。

另外國民住宅的問題是缺乏選擇，我們所處的社會是能自行選擇的社會，但英國的國民住宅，住戶不能選擇住宅樣式甚至是大門的顏色，國民住宅供給沒有額外的選擇，然而我們在一個充滿選擇的時代，但國民住宅無法像市場提供多樣性的選擇。

## 住宅與經濟發展

英國前衛生部長 John Wheatly 於1924年提到住宅對經濟發展的重要性。我對Wheatly 的話

有諸多的感受，因為現在我們談到東方的發展主義與西方的福利主義，Wheatly所說的這些話是在1924年，談到住宅跟國家經濟發展的關係，有異曲同工之意。他說到為了國家全球競爭力，必須提供良好的競爭勞動力，所以必須要有良好的居住環境，如果將他的話略為修飾，將發現在1970和1980的東亞發展型國家的論述與這些話不謀而合；不管是東方或西方社會，皆以國民住宅做為經濟投資與經濟發展的思維都一直存在，對於英國而言及亞洲國家皆同，所以發展主義與福利主義並非全然對立與互斥。

社會住宅再商品化的過程，以英國的住宅權屬發展為例，1914年有百分之九十的住宅都是由私有出租住宅所提供，隨後自有住宅的比例逐年提升，而私有出租住宅的比例下降，同時社會住宅的比重由增反減的現象，就是麥可哈洛所提到的居住再商品化的過程，也是社會住宅的作用，使住宅消費由出租住宅的型態轉變成自有住宅的型態，而其中社會住宅扮演中介的角色，在許多的國家都存在著類似的發展。

目前社會住宅的發展又到了一個新的政治思維，英國的柴契爾政府扮演重要的住宅發展的力量。她和美國前總統雷根都是新自由主義(neo-liberalism)的重要推手，而國民住宅的再商品化成為新自由主義的重要政策內容，新自由主義者取得執政機會之後，在當時的英國，有很多的新自由理念與思想，具體落實的政策面向就在於針對國民住宅進行再商品化的政策。美國前總統雷根雖然也想仿效，將國民住宅私有化，但由於美國的國民住宅比例太少，根本不需要私有化。這說明了私有化的先決條件是在於政府現在具備的社會共有的國民住宅，作為國家可管理控制分配的資產，但同時私有化也必須建立這些資產的可銷售性；這些國有資產是人民想要買的，故政府的私有化實際是建立在政府前一階段執政過程的社會集體化的累積。

新自由主義伴隨著另一項新公共管理(new public management)的概念，而在近年深受極多的討論，意味國家對公部門管理模式的轉變，強調選擇和針砭過去公共管理存在的弊端，提出創新更有效率的管理措施。國民住宅就變成很重要的改革面向，因為國民住宅的體系缺乏市場原則，新自由主義試圖將更多的市場機制帶入國民住宅的管理或分配。而在西方社會新自由主義方興未艾之時，舊有的蘇聯政權體制和東歐國家也同步發展市場機制與私有化。市場機制變成了這些國家所引進的發展良方，不管是俄羅斯或中國，甚至是越南，從住宅生產到分配的私有化過程都立即顯現出市場化對社會整體住宅層面的影響。

以東歐為例，東歐國家先前有全球最高比例的國民住宅，而目前反而是全球最高比例的自有住宅國家，或者最高比例的私有住宅。這個例子說明了商品化在前社會主義國家之住宅供給產生的重大影響。從全然社會主義主導的分配國民住宅模式劇烈轉變為自有住宅的市場分配型態。然而這是否代表自由經濟所謂的市場機能仍有一些變數，但確實可以看到自有住宅權屬之發展，從國有轉變為個別家戶所有的住宅型態。你可以看到阿爾巴尼亞社會主義的國家，從百分之九十七的國民住宅轉變成為全部都是私有住宅型態，這意味住宅體系革命性的轉變。反映出住宅在當代社會的發展趨勢，從強調社會分配的國民住宅模式到市場分配的新自由主義模式。

新自由主義思維主導現今住宅政策走向，但仍可看到不同社會對住宅分配的不同做法，以英國和香港做個對照，可看到英國住宅的新自由主義影響及其結果，國民住宅大量的釋出變成自由主義的發展趨勢，而公部門的國民住宅的比例大幅下降；然而在香港，公部門所提供的國民住宅相對穩定，佔全體住宅供給的百分之三十。雖然不若過去香港國民住宅的比例

高達到四成，不管如何這也代表著新自由主義思維在香港之定位，因為在香港有非常強的支持國民住宅的民意，對國民住宅的負面評價相對較少，反而對於新自由所強調的政府扶助的購宅方案卻大力的批評，這類政府扶助的購宅方案就像現在台灣所說的合宜住宅一樣的模式；但是，他們不認為國家協助的購宅政策是適當的，因為從自由主義的角度而言，反而是扭曲了市場機制。而對於低收入居住的出租式國民住宅，他們反而抱持著較正面的看法，為什麼呢？因為低收入的居民根本沒有能力藉由市場取得住宅，故和提供出租式國民住宅和新自由主義的說法並不衝突。

另外一個關於國民住宅目前的議題則是在於國民住宅的定位。許多國家國民住宅定位呈現的趨勢，並非針對低收入戶所提供的住宅，而事實上，國民住宅是為了提供勞動機制所做的配套住宅，在經濟發展過程扮演著滿足勞動力的住宅需求，反而是貧窮的低收入戶反而是在在私有出租住宅市場尋求住宅滿足。但現在許多國家經濟發展都進展到了另一個階段，但歐洲與亞洲卻呈現截然不同的社會型態，雖然在中國我們看到的是一個類似一百五十年前歐洲工業化發展的型態，快速的人口集中都市化的過程，隨著工業化的過程持續出現在中國很多大的城市裡面，以這樣的規模，遠遠超過過去歐洲工業化所能想像及預見的，在這種對照之下，你可以看到西方社會呈現著截然不同的發展型態，許多西方國家的高失業率反映出後工業化社會所造成的社會影響。勞動階級在歐洲的比重在全球化下逐漸的減少，變成高層次經濟知識產業為主，強調社會技能的勞力需求，相對於西方社會所面臨的住宅議題在於這些失業無法就業的人要如何去滿足他們居住的需要？社會底層邊緣性長期的失業代表他們沒法在社會取得經濟上的位置，對社會毫無作用，而不像過去所強調社會住宅對經濟的影響，而這些長期失業的勞動者，常都集中在環境惡劣的國民住宅裡面。一個法國的社會學家華康德(Loïc Wacquant)把這種現象稱為高度邊緣化現象，該怎麼處理這一群沒辦法融入後工業社會化裡面的底層勞工呢？他認為，美國提供主要的住宅去安頓這些失業者的方式就是蓋監獄，當監獄的數量足夠之後，其實不需要去提供國民住宅，而透過社會秩序和犯罪預防的方式去進行處理。在東亞許多國家所面臨的另一重大議題就是後工業化社會的人口大規模的跨境遷徙，而形成了許多的住宅需求，像是中國的例子，居住問題需要更多的公共住宅投資與國家干預。

在英國呈現剛剛所提到的國民住宅邊緣化的發展趨勢，我們可以透過1949年國民住宅和現今的國民住宅水平對照可知，國民住宅的品質較六十年前下降許多，這也反映出國民住宅提供對象的差異，對於這些失業的低收入戶而言，國民住宅並未有極大的需求和壓力，結果使國民住宅的比例下滑。關於未來的社會住宅，台灣現今對社會住宅有許多討論，這也是為什麼這個研討會強調社會住宅與社會正義的意義，我們正處在一個重新審視社會住宅的定位問題，這個問題與住宅自有化的時代有密切關係，兩者存在著不同的觀點可以去思考國家在未來住宅市場的干預立場，將表現在不同的政策與政府態度上，為什麼此議題會重新的受重視，主要是近年的金融危機和自有住宅市場所產生的問題，而亞洲的金融風暴和亞洲及全球的經濟危機都將使這問題更為迫切。

其次是自有住宅作為社會整合功能的角色不容忽視，此作用受新自由主義的干預而有所打折。擁有住宅對社會有穩定作用，新加坡有高比例自有住宅由政府提供，此計畫被視為是重要的社會發展計畫，此計畫產生社會整合的效果，一方面擁有高比例的自有住宅，同時提升社會的整體性。以美國戰後對自有住宅發展的討論發現，自有住宅關乎社會的穩定性，買

了房子之後，人就不會再做更多的移動，穩定的經濟生活發展，如果可以看到過去的文獻，有很多自有住宅的文獻討論，很多的國家都發現住宅具有高度社會整合的效果。然而，在新自有主義思維之下，國民住宅的社會整合作用不再，強調的只是經濟層面的意義，新自由主義認為可以透過市場提供廉價的自有住宅的看法，在近年的全球金融風暴的經驗下，證明這是不可能的任務，同時也使原先自有住宅起到的社會整合作用也無法達成。所以，在這發展情勢之下，當市場作為是不適當的滿足住宅需求，而國家角色是不受歡迎的，住宅該何去何從呢？從歐洲和其它的地區例子來看，近年的社會的動亂並非偶發，像希臘、英國，這些受到全球經濟拖累的經濟發達地區，正處在一個經濟險峻的時代，公共投資部門勢必需回應經濟惡化下的社會衝擊。高失業率同時相對低國民住宅投資，而住宅市場的價格使得許多人沒辦法購買房子，甚至很多人因而無法持續擁有他們自己的房子，這個現象呈現出住宅議題將造成社會不安的緊張狀態，或許你看到倫敦暴動的景象，很難想像在國際金融重鎮倫敦市中心竟發生暴動，或許十年後再回顧時，發現住宅除了是經濟議題之外，還關乎個別家庭的需求，與社會整體和公平性有密切關係。

從中國的住宅發展來看也找到相同的住宅與社會穩定之間的關聯，住宅兩極化在中國近年的快速發展中變成是貧富分配的重大議題，作為社會和諧發展之計畫目標，住宅分配是個很重要的面向，這不僅是在中國，台灣及英國皆然，如何透過住宅，達成社會整合的意義與作法一直存在。去比較一百年前與目前的住宅居住情形，現在的住宅問題更較過去來的嚴重，有更多的人居住在貧民區裡，這時候會想到到底新自由主義的運作下我們得到了什麼樣的成果，這和公共住宅所扮演的角色有密不可分的關係。

其次，從社會的人口與婚姻等社會發展的趨勢而言，社會住宅的存在也有其必要，當老人喪失了收入，尤其是老人的壽命較以前更為長壽，社會該如何去提供老人的居住需求呢？許多的社會都必須面臨人口老化和特定群體住宅需求的情形，這使得推動社會住宅的角色更為重要。同時，結婚比例的下降更使人口結構型態有不同的變化。有許多地區，就過去而言，結婚就代表會組成新的家庭，而就產生新的住宅需求，如果沒有結婚或沒有自己的居住空間就不會考慮到生育子女，所以高房價使年輕人無法支付的結果，就是生育動機的降低，社會要如何面對年輕族群購屋不易的情形，以及不易購屋造成的的少子化？

另外，談到社會住宅的未來，有不同的面向可去描述未來是什麼，這提到的是建築技術的發展，荷蘭在1970年時，透過科技的演進，新建了新型的社會住宅，但在2000年時卻因為實用性的等等問題把它們拆除。國民住宅的興建在過去有很多的社會並沒有一個很成功的例子，所以有很多的社會住宅不受歡迎之後，可以做的就是把它們拆除。

我們是否到了後私有化的時代？私有化已經進行了20至30年，在俄羅斯、中國及英國等，私有化所產生的影響正逐一出現，例如在社會住宅的方面，出現維護與修繕問題。就像我所說的，社會住宅的問題之一，就是管理上面的困難。即便是將它私有化之後，社會住宅的維護問題仍然沒辦法獲得解決；20、30年之後，這些住宅所產生的問題將會非常嚴重，沒有人想購買這些問題住宅。這些問題住宅將持續破敗，而形成了貧民居住的地區。同時私有化的一個問題之一是，一旦將所有的國民住宅資產全部出售之後，你就不再可以繼續運用國民住宅這個資產。在這個世代，賣掉了所有的社會住宅之後，就沒有社會住宅去面對新的世代。社會上的住宅問題，因而在另外一個世代又重新顯現，那該怎麼做呢？我們是不是已來到一個後自有住宅的社會？這似乎是很新穎詞彙，但我不認為這個概念有任何作用，似乎

住宅問題透過自有化之後都得到妥善的解決，我不認為是這樣。亞洲的金融風暴和全球的經濟危機，都源於對於低利率提供自有住宅的看法過度樂觀。因為太多的非理性經濟活動，使得人民受到更多的傷害。金融危機造成了社會的不安與經濟的不穩定，國民住宅有極正面作用，以亞洲金融風暴為例，香港當時仍有相當高比例的社會住宅，保障經濟弱勢群體的居住權利，如果以美國的經驗來看，這些弱勢群體，將會成為住宅市場上面損失最大的群體。所以這個是關於社會住宅所扮演的社會安全作用，用以因應經濟上的不穩定，故現在的問題不是關於後自有住宅時代，反而是自有住宅應扮演的比重。過去曾有人倡議自有住宅的比重應高達百分之九十，但此觀點立論基礎已經不再了，現強調永續自有住宅的看法，大概是整體住宅的百分之六十，因為有很多的例子發現並非所有家庭都能持續留在自有住宅體系裡面。

我們現在是不是正處於新自由主義或後新自由主義時期呢？我們已經看到新自由主義的失敗，我曾看到很多描述全球金融風暴的銀行處理報告，會很難想像非理性的市場躁動如何造成了市場的崩潰，而以新自由主義的低利率去鼓勵無力購屋之家庭購屋，提升自有率，本身就是一個奇特的想法。所以，未來在哪裡呢？新自由主義的未來似乎是難以預期，而目前許多學者專家都需要去重新審視，新自由主義底下的新住宅政策，措施或配套如何面對現在的狀況，而現在卻沒有國民住宅此一選項，造成新自由主義下難以收拾的局面，然而政策效果正持續擴大，其實是新自由主義造成的難題。在此同時，反而是私人部門的出租市場正在成長，實在是新自由主義造成的非常有趣的結果。在日本與英國，很多年輕人進入到出租市場裡面，而非晉升成擁屋者。就如之前所說的，目前很難回到過去國民住宅的狀態，而較有可能的是獎勵自有房屋的概念。這也是目前台灣發展自有住宅存在的選項。政府購屋的方案、青年購屋的協助方案等等，不管把他稱為獎勵購屋住宅或是補貼自有住宅之名稱，都不重要。但是，兩者之間存在的清楚差異。國民住宅意謂的是國家主導，而補貼式的獎勵購屋政策則意謂著市場經濟，兩者是不一樣的。我所要說的是未來自有住宅的發展其實是與未來國民住宅發展是有極大關聯。然而，對於自有住宅而言，對許多國家的自有住宅正面臨著許多問題，而這樣的危機正是國家透過其力量去解決的一個重要的時刻。

中低收入住宅通常就是品質不好的住宅，關於台灣的社會住宅議題，最近看到報紙標題提到了，在台北想把最精華的地段去興建社會住宅。在英國就會稱它為五星級之社會住宅，因為使用了非常精華高價的地段興建社會住宅；然而，一般而言，社會住宅通常都興建在低價的區域。這議題與新聞意義在於，政治因素使許多國家必須去審慎的面對社會住宅議題。有人曾說：低收入戶住宅通常就是低住宅品質的住宅，這聽起來似乎合理，但也須考量到社會合理層面。如果要提供社會住宅給中低收入戶的居民，就必須思考社會住宅涵蓋社會的不同層面，就如香港、瑞典。在英國當時所蓋的國民住宅是提供給勞工階層為主，針對中低收入居民，其住宅品質也沒有非常好，因為這類的社會住宅需求並沒有政治或經濟壓力上的考量。

關於社會住宅標籤化問題，是社會住宅的重大議題，香港輿論在談公共住宅裡面有很多富裕家庭，所以想要將這些所得超過標準的家庭遷出。而這樣的做法在強調經濟與社會的效率層面考量是絕對合理的，因為社會住宅和公共住宅是提供給低收入戶居民居住。為什麼對提供高收入家庭補貼住宅呢？當然可能的原因是因為他們在申請公共住宅的時候，其經濟條件是符合當時的申請標準，進來之後慢慢的富裕起來，就產生此現象與議題，對於是否要讓

他們搬走，產生許多討論，此政策辯論在於如果我們同意我剛剛所說的，中低收入的住宅是住宅環境不好的住宅，讓這些相對收入較高的居民搬走之後，這些社群就會如在英國所看到的殘餘式住宅，無形之中讓社會住宅標籤化。英國例子可從這兩個漫畫裡面談到在1970年代的國民住宅的現象，其中有一個是關於英國政府漲國宅房租，居民發起反對遊行的情況。其中一位居民向另一位開高級房車的抗議居民說道：「隨你便，但是你如果不開車而是走路抗議的話，我們就不會被政府漲房租了。」換言之，因為很多公共住宅的住戶，有非常好的收入買得起名貴的車子。而這個卡通是說，如果你要去參與反對漲房租的抗議活動，最好不要開車去。另外一個卡通也是說明同樣議題，而這發展在30年後卻是不同的現象，就是國民住宅標籤化，現在許多政策與學者都倡議改變公共住宅的標籤化，企圖將較高收入居民搬入社會住宅區域卻失敗了，因為沒有人想要去住在貧窮社區。所以，社會住宅的定位也須考慮到的是，一方面要達到經濟與社會上面目標的最佳性，提供社會住宅給最低收入群體。但是，另一方面也需考慮，不會造成社會整合的反效果，這確實是政策上的兩難。

## 結論

社會住宅和社會正義之關係在所有社會經驗中，社會住宅的推動很難從純粹的道德面向去思考，或只單純對於不良的居住環境提供道德面的住宅對策，住宅議題通常是公共衛生與經濟發展的考量。所推動的國民住宅都有經濟發展因素，有些像在目前中國所推行的住宅政策，存在社會維穩的政治策略思考。尤其當住宅市場存在著住宅短缺時，像是戰後和快速經濟發展的區域像東亞許多快速都市化區域，使住宅短缺的情況日益嚴重，會發現國家必然要協助或提供社會住宅與公共住宅，因為市場無法面對社會的住宅需求，使得自有住宅市場和公共住宅建設同時發展。而目前住宅的情勢似乎不同以往，現在是有關於住宅的多元化和居住永續問題，談到的不是中產階級快速的成長，而是中產階級萎縮的議題。過去會認為香港與台灣中產階級會快速成長，數量會越來越多，但這種看法已經不再，因為不是所有人都可擁有自己的房子。換言之，自有房屋是否如其他的美國夢、英國夢、台灣夢，在現今並無法保障成為擁屋的中產階級，結果會是怎麼樣呢？該如何處理沒有自己房子的人呢？我要提的是目前在歐洲並沒有新的社會住宅方案，這是有趣卻令人不解的情形。歐洲正面臨經濟危機，但卻沒有透過擴張社會住宅來因應。但在印度、台灣、越南、韓國不同國家有許多社會住宅方案。在中國預計要興建三千五百萬戶公共住宅，今年要完成一千萬戶公共住宅，可知公共住宅在亞洲已建立基礎。換言之，就社會住宅的興建投資而言，都看到社會住宅未來的必要性，尤其在許多東亞社會裡面，從這角度而言，社會住宅是充滿光明的未來。