

議題研析

一、題目：我國推動「合作住宅」之政策方向芻議

二、所涉法律：國有財產法、住宅法

三、探討研析

(一)合作住宅 (Co-housing)是基於共同合作、分享及民主管理的一種社區。透過成員共同出資、共同參與興建、共同運營管理，而打造出符合成員需求的住宅與社區生活。至今，合作住宅已發展出多種樣態模式，成為歐洲各國居住形式之一。在亞洲，日本於 1990 年代前，曾推動數萬戶合作住宅（協同住宅）。而韓國則晚近面臨高房價、高租金的社會壓力下，政府正積極培力由民間團體興建合作住宅，藉以降低成本與提供優質居住環境¹。我國當前面對高齡少子、家庭結構改變、青年世代價值轉化等社經情勢下，居住需求已趨多元，「所有權」與「地租增值」的房產主流價值已非迭不可破，德國以「租賃住宅合作社」所建構「可負擔的（房價與租金）住宅」（即合作住宅），在政府無法解決高房價、租屋黑市的房市結構下，似可提供我國現行社會住宅政策外，另一解決國內住宅問題的選項。

(二)德國至 2016 年共有 220 萬個家庭，居住於住宅合作社的房屋；目前高達 50.8%的民眾以租賃房屋居住。住宅合作社，一方面實現德國獎勵、支持儲蓄購屋的政策²，另一方面也提供大量負擔得起的租賃住宅。窺其成功之條件在於，德國政府對合作社建房給予的租稅協助，如為保護承租人利益及

¹中華民國專業者都市改革組織，德國合作住宅交流計畫成果報告書，2018 年 8 月，頁 2。

²住宅合作社是以居民為主體，為解決勞動群眾住房為目的的非營利互助組織。只有低收入的階層才能加入，不接納高收入者。住宅合作社的建房資金主要來自社員繳納的股金、政府的補貼利息、及社會捐助。住宅完工後，社員可按照合作社規定的條件含自身的實際需求提出申請，再由合作社根據社員入社時間的順序及合作社規定的住房標準進行分配，保證住宅真正分配給低收入家庭居住。住宅的產權歸住宅合作社所有，使用權可以繼承，但不可以轉讓。社員自願遷出另覓住房者，可退給原繳納的股金。

遏制投機行為，制定《住宅租賃法》與《經濟犯罪法》。又頒布《住宅建設法》，以減稅鼓勵私人投資建設住宅。更重要是提供相對較低價格的土地出讓或出租給住宅合作社及給予住宅合作社提供長期低息貸款或貸款利息的補貼。近年來，更以「老年生活品質保證」、「跨世代共居」為主要的發展目標。由政府每年整理盤點，推出該年度可供使用的土地範疇，讓民間申請興建，政府行政部門、NPO與合作社，以「新協力模式」創造一種尊重自然環境而跨世代關懷之共居模式，解決許多弱勢家庭居住與生活的問題³。

(三)我國憲法第 145 條第 2 項明定「合作事業應受國家之獎勵與扶助」為基本國策。據此，政府制定合作社法暨其施行細則，作為輔導管理合作社之依據，其中「公用合作社」，即以設置住宅、醫療、老人及幼兒社區照顧相關服務等公用設備，供社員生活上使用為業務目標⁴。亦即透過合作社組織興建合作住宅供社員使用，並非無法律之依據。且早在 1969 年「台灣省住宅公用合作推進辦法」規範下，1970 年代末期臺灣曾有 68 個住宅合作社，多為機構、公司團體組成，累計興建住宅約一萬戶。但皆面臨興建後產權私有化及解散，1980 年代起，合作社數量縮減並停擺。合作住宅，再次受到關注，在於它可在高房價時代，降低住宅需求者的購屋成本且符合高齡、少子化趨勢下，核心家庭、一人家庭、銀髮照顧、青年共住等型態住宅的需求。但推動合作住宅其所面對的挑戰不少，例如，當前合作社住宅的定位、合作住宅類型（產權、對象、興辦、管理...）、政府的支持（友善法規、土地取得、融資、稅賦優惠、專業支援...）等，都有待進一步的評估與整體規劃。

³梁玲菁、蔡夢穎，《德國篇》住宅政策成為穩定社會的力量 德國人人住得起 公平與正義兼具，台灣銀行家雜誌第 100 期，2018 年 4 月，頁 79-81。

⁴內政部合作社入口網站，網址：<https://coop.moi.gov.tw/cphp/aboutView/list2>，檢索日期：2019 年 1 月 2 日。

四、建議事項

- (一)我國社會住宅政策是於 8 年內推出 20 萬戶社會住宅為執行目標，其中直接興建 12 萬戶只租不售，另餘 8 萬戶則利用空屋轉為社會住宅使用，惟在現行政策架構下，除租金補貼及利息補貼外，尚須估算興辦後續成本問題，包含稅、管理和必須興建能支撐當地進駐人口的公共設施、交通建設等不確定因素。因此，建議參考德國作法，鼓勵住宅合作社等非營利機構積極參與，並以租稅手段促使大量空屋釋出，此不僅可解決興建社宅之壓力及避免排擠其他社會福利資源，相對的可以社會經濟之人本互助思維，據以推動「社區住宅合作模式」，得讓公民共同參與管理及社區自治共決，及利用跨世代土地開發與管理之新方式，結合金融制度作適當運用，以紓緩高房價時代的住宅問題。
- (二)政府應以小規模試行補助合作社承租民間住宅發展共住模式、讓合作社承租並營運實驗性社會住宅、公有閒置房舍模式，累積合作住宅實施經驗。再從現行體制政策下，如何協助住宅合作社取得土地及提供興建住宅資金融貸等相關問題，提出適法性解決方案，並整合合作社和非營利組織建構推動平台，共同協力實現社會住宅、社區型合作模式等多目標之經營模式。

撰稿人：陳耀東