

本期專題

整體住宅政策推動與創新作為

蘇崇哲、呂姍代、陳冠儒、羅振倫、周韋丞

（內政部國土管理署住宅發展組組長、視察、科長、專員、幫工程司）

未來住宅政策須因應氣候變遷、AI 科技日新月異、國際經貿關係變化，及受後疫情時代影響導致通貨膨脹，隨之而來的營建成本上漲及缺工問題推升房價上漲外，加上臺灣邁入超高齡社會、出生率持續下降，高齡少子化情形日益加劇，及人口聚集地區空間發展不均等課題，研擬透過健全住宅市場、整合住宅協助、提升居住品質及完善住宅治理四大推動方向，新增鼓勵民間提供租賃住宅、整合住宅協助措施、著重中央、地方政府、公私部門相互整合等創新作為，在居住正義的總目標規劃下，達成住者適其屋的理想。

壹、前言

依行政院 104 年 9 月 15 日核定之「整體住宅政策」前言所示，早期政府住宅政策以「住者有其屋」為目標，除直接興建國民住宅以外，亦協助民眾自民間購屋，如提供優惠購屋專案、青年購屋低利貸款

等。為提升補貼公平性，行政院於 96 年 1 月 30 日核定內政部陳報之整合住宅補貼資源實施方案，提供無自有住宅民眾租金補貼、購屋貸款利息補貼，及有自有住宅民眾修繕貸款利息補貼，至此住宅政策已逐步調整，不再以「住者有其屋」為主要協助目標。

97 年以後行政院除陸續推動青年安心成家方案及合宜住宅，協助民眾購屋外，99 年因應民間團體陳請，內政部續提出社會住宅短期實施方案，以照顧買不起及租屋相對困難的社會或經濟弱勢族群，100 年住宅法公布後，104 年亦隨之核定修正「整體住宅政策」，並配合修正政策目標為「住者適其屋」，配合住宅法公布，住宅政策實施有了法源基礎，更加穩定且持續。

106 年以後，行政院推動安心住宅計畫－8 年 20 萬戶社會住宅，並進行各項住宅相關法規修法作業，逐步健全租屋法制、建立社會住宅制度、改進都市更新及危老重建機制、鼓勵地方成立住宅行政法人外，亦成立國家住宅及都市更新中心，協助推動政府辦理住宅及都市更新相關業務，並運用多項措施如房地合一稅 2.0 新制等打擊房市短期炒作，以減輕民眾住房負擔。

時至今日，臺灣除面臨氣候變遷、AI 科技日新月異、國際經貿關係變化，及受後疫情時代影響導致通貨膨脹，隨之而來的營建成本上漲及缺工問題推升房價上漲外，加上臺灣邁入超高齡社會、出生率持續下降，高齡少子化情形日益加劇，及人口聚集地區空間發展不均等，均為我國居住議題須持續掌握、考量的條件，促使住

宅政策須配合定期檢討因應及研擬創新作為，以貼合時勢。

貳、我國當前住宅發展現況

一、社會經濟趨勢及人口家戶組成

（一）社會經濟趨勢

由於 AI 等新興科技應用持續熱絡，且部分科技業者擴大資本支出以順應新興科技產品需求，加上政府積極推動數位及淨零雙軸轉型，行政院主計總處 113 年 11 月預測，115 年經濟成長率為 3.29%¹。另臺灣於 114 年 12 月正式邁入超高齡社會，老年人口占比超過 20%，將對醫療照護、勞動力市場與政府財政收支帶來深遠影響。

（二）人口家戶組成

根據內政部戶政資料，我國人口數受少子女化影響，108 年 2,360 萬人達到最高峰，之後逐年減少，但家戶數卻呈現不減反增的情形，114 年普通家戶數約 875 萬戶，有學者指出，臺灣少子女化的危機一直遲遲未影響到房市，主要原因之一即我國家戶數持續增加。再者，總人口數減少而家庭總戶數增加，代表平均家戶人數是下降的，戶籍內人口數調查亦反應同樣趨勢，自 103 年起

¹ 國家發展委員會產業人力供需資訊網，未來產經發展趨勢與圖像，2025，https://theme.ndc.gov.tw/manpower/Content_List.aspx?n=315869EEDF0D4401。（2025/11/24 瀏覽）

2 人以下家戶超過 50%，至 112 年 2 人以下家戶增加到 57%，可預期未來住宅市場將持續呈現小宅化發展趨勢²。

二、空間規劃情形

（一）都市計畫實施

1. 112 年底全國都市計畫區現況人口數計 1,873 萬 7,000 人，達計畫人口數 2,509 萬 2,000 人之 74.7%，現況人口密度則以臺北市 9,242 人 /km² 最高。全國都市計畫地區中都市發展地區包括住宅區等，至 112 年底住宅區面積為 65,497 公頃，較 111 年底增加 0.4%³。
2. 都市計畫區內住宅區透過容積率及建蔽率管制，以形塑都市景觀、創造開放空間及提高住宅空間使用效率，政府亦提供都市計畫容積獎勵相關制度，透過增加可建築容積，鼓勵民間參與公共建設、提供公益設施、保存歷史建築、參與都市更新、或實施無障礙環境設計等。
3. 除前述方式外，都市計畫地區亦以整體開發方式配合計畫人口提供住宅數量，如區段徵收、市地重劃等。

（二）國土計畫推動

1. 為落實國家永續發展理念，以有效

因應氣候變遷趨勢、確保國土安全，105 年 5 月 1 日總統令公布實施國土計畫法，內政部並於 107 年 4 月 30 日公告實施全國國土計畫，內容包括對縣市推動國土計畫之指引及國土功能分區劃設順序、原則之規範。

2. 國土計畫法在功能分區下引導開發行為，將現行非都市土地開發許可制改為使用許可制度，對分區功能把關更為嚴謹，在合理範圍內，讓合法者土地利用更有彈性⁴。

三、住宅狀況及供需情形

- （一）依內政部不動產資訊平台，114 年第 1 季住宅存量約 950 萬宅、普通家戶數約 875 萬戶，家戶比（= 住宅存量 / 普通家戶數）約 1.08 宅，但考慮部分空屋不出租或不適合居住、區域落差等情形，供給大於需求恐不適用部分地區。
- （二）經由長期趨勢觀察，自 98 年統計以來至 110 年下半年，全國低度使用（用電）住宅比率呈現緩降趨勢，但至 111 年上半年起出現反彈，開始呈現緩升趨勢。在屬性部分仍以面積 20 坪以下、屋齡 5 年以上的

² 內政部國土管理署委託中華民國住宅學會，「113 年度研析整體住宅政策委託專業服務案」期中報告書，2025 年 7 月。

³ 內政部國土管理署，都市計畫之實施，2025，nlma.gov.tw/uploads/files/756c4cae69296d223b98178fb5e98262.pdf。（2025/11/24 瀏覽）

⁴ 同註 2。

低度使用（用電）住宅比率較高。

- （三）長期觀察待售新成屋自 107 年第 2 季 8 萬餘宅達到近年高點後，呈現緩減趨勢，但自 111 年開始反轉上升，113 年第 4 季為統計以來最高點，主要原因應為過去推案逐漸完工所致，113 年第 3 季與第 4 季待售新成屋均維持 10 萬宅以上⁵。

四、社會、經濟弱勢居住情形

- （一）關於高齡者居住情形，依據衛生福利部「111 年老人狀況調查報告」所示，65 歲以上 97.91% 住在家宅，以「兩代家庭」居多，獨老及老老照顧戶數占約 3 成；另 65 歲以上有 74.81% 居住在「無電梯住宅（透天樓房、公寓）」。
- （二）關於低收入戶及中低收入戶居住情形，依據衛生福利部「112 年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」所示，住透天、無電梯公寓超過 6 成，租屋比例占 5 成。
- （三）關於身心障礙者居住情形，依據衛生福利部「110 年身心障礙者生活狀況及需求調查報告」所示，居住在無電梯透天樓房及無電梯公寓比例達 7 成，租屋比例約占 1 成。
- （四）關於原住民族居住情形，依據原住

民族委員會「110 年臺灣原住民族經濟狀況調查報告」所示，自有住宅率約 7 成多，且自有住宅家庭每月需繳納的房貸費用均呈現增加趨勢。

- （五）另依內政部「112 年住宅需求動向調查報告」所示，社會或經濟弱勢者租賃住宅地點會傾向與工作地點相同，且多數房東不願意租給弱勢者，遭遇租屋糾紛比例偏高。

參、住宅政策及法令制度

一、我國住宅政策及法令制度

（一）整體住宅政策

1. 94 年版整體住宅政策，係期藉由政府與民間資源的整合，使各種所得階層家庭，都能夠在負擔得起的住宅消費支出及健全市場機制下，居住於一定品質水準的適宜環境中。政策目標為國民擁有適居且有尊嚴的居住環境，為達此目標，就健全住宅市場、建立公平效率之住宅補貼制度、提升居住環境品質擬訂 3 至 6 個不等的執行策略，據以推動住宅相關事務。
2. 104 年修正整體住宅政策時，彙整分析當時臺灣住宅發展環境面臨高齡少子化、都會集居、高住宅自有率特性，

⁵ 內政部不動產資訊平台，低度使用（用電）住宅、待售新成屋，2025，<https://pip.moi.gov.tw/Publicize/Info/Z1000?node=MG09>。（2025/11/24 瀏覽）

政策目標仍維持為國民擁有適宜且有尊嚴之居住環境，惟政策主軸已逐漸從「住者有其屋」調整為「住者適其屋」，另為達成政策目標，調整三大政策方向為健全住宅租售市場、提供多元居住協助、提升居住環境品質，並擬訂 4 至 5 個不等的執行策略，據以推動住宅相關事務。

3. 距前次核定修正整體住宅政策已屆 10 年，期間歷經經濟、社會急遽快速發展，民眾對於住宅需求亦有所變化，實有修正整體住宅政策之必要，爰內政部國土管理署於 113 年委託中華民國住宅學會辦理「113 年度研析整體住宅政策委託專業服務案」，就住宅政策、法令制度進行檢討，已提出政策路徑及整體住宅政策白皮書，供內政部據以研擬整體住宅政策修正草案。

(二) 住宅相關法令

1. 住宅法 100 年 12 月 30 日總統令公布全文 54 條，並自公布後 1 年施行，歷經 106 年 1 月 11 日、110 年 6 月 9 日、112 年 12 月 6 日及 115 年 3 月 4 日 4 次修正。住宅法內容分 8 個章節，其中第二章住宅補貼、第三章社會住宅、第四章居住品質及第五章住宅市場涉實務執行及推動，亦陸續依法訂定相關子法如住宅法施行細則、住宅

補貼對象一定所得及財產標準、內政部興辦社會住宅出租辦法等。

2. 租賃住宅市場發展及管理條例 106 年 12 月 27 日總統令公布全文 46 條，並自公布後 6 個月施行，歷經 112 年 2 月 8 日修正公布，除第 34 條、第 38-2 條自同年 9 月 1 日施行外，其餘修正條文自公布日施行。該條例主軸在於第二章健全住宅租賃關係、第三章租賃住宅服務業，並陸續訂定相關子法，如租賃住宅市場發展及管理條例施行細則、住宅租賃事務輔導及獎勵辦法等。

(三) 住宅相關計畫及方案

1. 行政院於 94 年核定整體住宅政策，內政部即據以訂定 97 年至 100 年、101 年至 104 年整體住宅政策實施方案；住宅法 100 年施行後，為符合行政院 104 年核定修正整體住宅政策之指導，訂定 108 年至 111 年、112 年至 115 年住宅計畫及財務計畫，並研擬對策目標及分項策略。
2. 住宅補貼相關方案有 96 年整合住宅補貼資源實施方案、青年安心成家方案及 300 億元中央擴大租金補貼專案計畫，提供民眾購屋、修繕貸款利息補貼及租金補貼。
3. 社會住宅興辦相關計畫，包括社會住宅興辦計畫（106 年 6 月 6 日核定後，

歷經 3 次修正）、社會住宅包租代管計畫（自行政院 106 年同意辦理以來，目前已進行到第 5 期計畫），未來 8 年百萬戶租屋家庭支持計畫就社會住宅部分，將採多元興辦策略方式進行。

4. 青年婚育租屋協助專案提供中央興辦社會住宅保留 20% 作為婚育宅、放寬新婚及婚育家庭 300 億元中央擴大租金補貼專案申請資格及加碼租金補貼、放寬包租代管社會住宅修繕補助範圍等措施，由各地方政府與國家住宅及都市更新中心配合辦理。

二、國外住宅政策及法令制度借鏡

（一）韓國

韓國政府長年透過提供大規模可開發土地，擴大融資、管制住宅新建與分配、提供稅賦誘因和補貼等方式，解決住宅短缺問題。早年住宅政策以公共租賃住宅供給為核心，後來擴展至住宅年金及住宅補貼等領域，轉化為住宅福利政策。近年推出房市調控政策抑制投機行為，在景氣循環各階段交替實施抑制和刺激市場的措施，並以住宅租賃市場管控政策保障承租人權益、強化承租人支援措施及提升資訊透明度⁶。

⁶ 同註 2。
⁷ 同註 2。

（二）新加坡

新加坡住宅政策為「住者有其屋」，因其土地約 80-90% 為國有，使用方式以出租土地使用權為主，約 80% 國民居住於政府興辦之公共住宅（組屋），以結合資產累積及促進社會流動。公共住宅為建屋發展局（HDB）統籌規劃、建造與管理，透過租賃國有土地降低成本，使價格較為合理可負擔，並低於私有住宅價格，訂有轉售限制，防杜投機機制嚴格。近期推動近居購屋補貼，鼓勵跨代近居，以促進居民照護與托育網絡，適應高齡化挑戰⁷。

肆、我國住宅課題及探討

一、住宅問題及政策差異

（一）住宅問題差異

1. 租賃住宅市場部分，以往市場不透明化，以致房客不能申請租金補貼、糾紛處理成本高且曠日廢時，政府亦難以掌握租賃住宅戶數，租屋民眾權益長期受到不公平對待。自租賃住宅市場發展及管理條例 106 年 12 月 27 日總統令公布及開辦社會住宅包租代管後，部分改善租賃住宅市場環境，加上 300 億元中央擴大租金補貼專案實

施，亦使租賃住宅戶數較以往明確，惟近年租屋民眾仍面臨短期租約及租金調漲壓力，仍影響基本居住人權。

2. 人口組成與分布部分，以往是少子化高齡社會，114 年 12 月正式邁入少子化超高齡社會，已成為國安問題。另因都市人口集中現象持續發生，部分都會區住宅仍有剛性需求，且因房價持續上漲，部分都會區如新北市、臺北市等地民眾租屋情形較其他都會區比例高。
3. 房價及老屋比例部分，房價持續上漲，惟國人所得成長普遍有限，導致大多數縣市的房價所得比與貸款負擔率偏高；至老屋比例部分，當前較以往持續增加，過去針對老屋部分採都市更新方式辦理，惟都市更新緩不濟急，老人困老宅之雙老問題更加嚴重。
4. 因應氣候變遷部分，因先進國家碳排放問題持續影響全球氣候，近年來氣候災害較以往更頻繁發生，極端氣候已是全球新常態，除依災害防救法建立之中央至地方災害防救體系據以進行之防災及應變措施外，在災民安置部分應有更進一步的作法，以利政府能在第一時間及時因應，及配合政府淨

零建築轉型政策，在居住品質上持續精進。

（二）住宅政策差異

1. 住宅資訊部分，以往以大數據進行統計，未來配合 AI 快速發展，相關住宅社區物業管理等可運用 AI 整合住宅資訊。
2. 住宅協助部分，以往僅強調住宅補貼、社會住宅包租代管、直接興辦社會住宅數量，未來應加強政策成效評估作業，及整合、區隔協助對象。
3. 住宅政策推動策略部分，以往住宅政策僅強調住宅市場、住宅協助及居住品質部分，忽略住宅制度相關主管機關如中央各部會間、中央與地方間及公私部門的相互整合問題，應探討及新增住宅治理面向，以完整落實住宅政策⁸。

二、住宅課題及探討

（一）住宅市場

相較房價而言，國人薪資普遍偏低，在房價高漲但所得卻普遍呈現停滯狀況下，導致多數縣市房價所得比與貸款負擔率偏低，部分家戶轉而承租房屋居住，則住宅租賃市場資訊、品質及保障應予以重視。另臺灣過強的不動產投

⁸ 同註 2。

資需求，使得住宅資產被視為金融產品，低屋齡住宅空屋率仍高於自然空屋率，顯示部分空屋係出於囤房動機，不動產開發業持有之待售新成屋亦須被檢視。

（二）住宅協助

現行住宅協助部分主要有直接興建社會住宅、社會住宅包租代管及住宅補貼 3 種，協助對象未有明顯區隔，易導致住宅協助資源重疊或浪費之情形，另亦須強化對於弱勢身分族群居住媒合及居住環境改善支持。

（三）居住品質

根據內政部不動產資訊平台資料顯示，114 年第 1 季全臺住宅平均屋齡已達 32 年，其中屋齡在 50 年以上有 101 萬戶，屋齡 30 年以上的比率達到 51%⁹，建物耐震、防災條件日趨嚴峻，且亦面臨人屋雙老問題，管理維護不足導致居住安全隱憂。

（四）住宅治理

住宅問題多元且廣泛、複雜化，其問題解決除需整合跨領域的專業外，亦須整合不同機關或公私部門間的資源及人力，故在住宅治理上如何加強跨部會或中央與地方政府間之協調與政策工具整合，避免彼此政策衝突，實為重要課題。

伍、住宅政策推動方向與創新作為

內政部刻正研擬新一年期整體住宅政策草案，依據上述我國住宅發展現況、住宅現行法令、制度等，分析及檢討相關課題後，初步研擬四大住宅政策推動方向，作為後續推展相關住宅政策之指導，茲就創新作為說明如下：

一、四大住宅政策推動方向¹⁰

（一）健全住宅市場

以尊重市場機制為原則，從法制度面與教育面健全住宅租售市場供需雙方公平交易機制；從制度面建置及發布充分住宅公平交易機制、市場相關資訊，並加強推動住宅金融機制、降低投機炒作，從而引導市場供需，促進住宅租售市場的適當供需，確保供給者及消費者雙方的權益。

（二）整合住宅協助

以國民家庭所得及弱勢狀況作為住宅協助之考量，整合政府組織及資源，強化輔助住宅租賃措施，以實質補貼或行政協助，使一般國民或經濟、社會弱勢者居住於適宜之住宅。

⁹ 591 房屋交易新聞，都更追不上 全台每 2 戶住宅就有 1 戶是老屋，2025，<https://news.591.com.tw/news/9199>。（2025/11/24 瀏覽）

¹⁰ 內政部國土管理署委託中華民國住宅學會，「113 年度研析整體住宅政策委託專業服務案」總結報告書，2026 年 1 月。

（三）提升居住品質

隨著時空環境變遷與經濟所得成長，居住品質的需求應不斷改善提升。居住品質提升除了住宅環境硬體本身外，還要包括住戶與住宅的居住關係改善。在住宅使用管理維護方便，材料與工法、技術亦應與時俱進，達居住健康與提升幸福感，是住宅政策提升住居品質的重要核心目標。

（四）完善住宅治理

住宅政策目標除住宅本身法令制度的精進外，還涉及住宅金融、稅制、國土計畫與相關資訊的整合，政策執行面除中央與地方政府公部門外，還必須透過民間私部門或第三部門共同參與合作。藉由住宅相關法令與制度的完善建立，才能讓住宅政策落實。

二、住宅政策創新作為

上述新一年期整體住宅政策推動方向另研擬相關策略及具體措施，與 104 年整體住宅政策架構相較，在健全住宅市場方向，新增鼓勵民間提供租賃住宅，為無法負擔市場價格住宅、面對租屋又缺乏穩定安定感民眾提供另一種選擇；在整合住宅協助面向，既有社會住宅興辦、社會住宅包租代管、租金補貼、優惠房貸等政策之對象應明確劃分、協助措施應予以整合，促進社會階級的向上流動；在完善住宅治

理面向，著重中央、地方政府、公私部門相互整合，提出住宅稅制、金融體系、國土計畫、資訊整合、公私協力等策略。

陸、結語

面對高房價、租屋失序、人屋雙老等挑戰，後續政府首要須先建立住宅治理整合機制，由機關與機關、中央與地方、政府與民間彼此相互合作，協調稅制、金融、資訊整合，以此為基礎，方能繼續推動新一年期住宅政策，以落實居住正義。

參考文獻

1. 國家發展委員會產業人力供需資訊網，未來產經發展趨勢與圖像，2025，https://theme.ndc.gov.tw/manpower/Content_List.aspx?n=315869EEDF0D4401。（2025/11/24 瀏覽）
2. 內政部國土管理署委託中華民國住宅學會，「113 年度研析整體住宅政策委託專業服務案」期中報告書，2025 年 7 月，19-20 頁。
3. 內政部國土管理署，都市計畫之實施，2025，nlma.gov.tw/uploads/files/756c4cae69296d223b98178fb5e98262.pdf。（2025/11/24 瀏覽）
4. 內政部不動產資訊平台，低度使用（用電）住宅、待售新成屋，2025，<https://pip.moi.gov.tw/Publicize/Info/Z1000?node=MG09>。（2025/11/24 瀏覽）
5. 591 房屋交易新聞，都更追不上 全台每 2 戶住宅就有 1 戶是老屋，2025，<https://news.591.com.tw/news/9199>。（2025/11/24 瀏覽）
6. 內政部國土管理署委託中華民國住宅學會，「113 年度研析整體住宅政策委託專業服務案」總結報告書，2026 年 1 月，419-420 頁。❖