

出國報告(出國類別：其他)

參加「104 年度薦任公務人員晉升簡
任官等訓練績優學員海外（荷蘭）研
習營」出國報告書

服務機關：行政院農業委員會畜牧處
姓名職稱：陳中興 簡任技正兼科長

派赴國家：荷蘭

出國期間：民國 104 年 06 月 06 日至 06 月 14 日
報告日期：民國 104 年 09 月 04 日

摘要

文官學院辦理「104 年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練績優學員海外研習實施計畫」採國內研習、海外研習及成果發表等 3 階段進行。

海外研習為至荷蘭公共行政學院研習，研習課程內容主要為主題研討及參訪公私部門之協力治理成果，並參訪荷蘭標竿組織、企業及與其官員進行交流座談，從荷蘭政府協力治理、危機管理及政策規劃，並針對經濟發展、永續都市計畫、治安等議題，瞭解其領先全球競爭力之原因。

主題研討項目包含：1. 協同治理與網絡管理對公部門之策略性挑戰；2. 危機管理與合作安全：馬航 MH17 班機空難事件、三角洲計畫（協力治理水源管理）、國家作為危機合作治理的伙伴；3. 協力治理經濟發展：威斯特蘭市 Greenport；4. 永續都市計畫：Marconia 計畫與鹿特丹港口管理局之城市改造計畫工程、鹿特丹新港區 Katendrecht（南港區）都市更新、參訪 AMS--研究院；5. 協力治理治安：阿姆斯特丹市政府 TOP600 策略；6. 其他：荷蘭社會企業發展、MITROS 社會住宅協會。

本次參加「104 年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練績優學員海外研習營」心得感想與建議列述如下：

- 一、荷蘭面對公共政策，公私機構、各利害團體或標的人口均能持續保持對話，並在異中求同的原則下，找出最具共識的解決方案，然後付諸實行，包括三角洲水防洪計畫、開放大麻、設置紅燈區等極具爭議之議題，都是循前開模式辦理。。
- 二、公私機構確認共識後，各單位協商重點為各執掌間灰色地帶業務如何能順利的銜接，以確保目標能順利達成，與國內各單位協商重點是在找出主辦機關有極大的不同。
- 三、荷蘭的農業、創業家或社會企業業者，要求政府的協助措施大多為確認業者或企業的社會及法律地位、給予租稅減免及行政申請流程簡化，未見要求國家補助經費之意見。
- 四、引入國外良好的政策，應先考量國內與國外風俗民情及文化差異，始可成功將好的政策轉譯至臺灣施行。

目次

壹、出國目的-----	3
貳、出國行程-----	3
參、參訪內容紀實-----	4
一、協同治理與網絡管理對公部門之策略性挑戰-----	4
二、協力治理與國家安全：馬航 MH17 空難事件之後，荷蘭政府之協力處理過程與因應方式-----	5
三、協力治理水源管理：三角洲計畫-----	6
四、參訪韋斯特蘭市 Greenport-----	7
五、參訪 Marconia 計畫與鹿特丹港口管理局之城市改造計畫工程-----	8
六、參訪鹿特丹新港區 Katendrecht（南港區）都市更新-----	9
七、阿姆斯特丹市政府TOP600策略介紹-----	9
八、協力治理之治安簡報-----	10
九、參訪 AMS-研究院：先進大都市解決方案，大專院校的優秀教育--	11
十、社會企業在荷蘭之發展-----	12
十一、參訪 Mitros 住宅協會-----	13
十二、國家作為危機合作治理的夥伴-----	15
十三、課程總結-----	16
肆、心得感想與建議-----	16
伍、研習參訪照片-----	17
陸、附 件-----	21

參加「104年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練績優學員海外（荷蘭）研習營」出國報告

壹、出國目的

- 一、建立結訓學員回流學習機制，以期藉由海外訓練，瞭解先進國家於整體建設、政策規劃與人才培育之相關政策及措施作為。
- 二、延續薦升簡訓練目標，設計多元國外研習內容與主題，培育中高階領導人員之洞察國際趨勢與國際環境處理能力，俾展現為民服務典範。
- 三、加強與世界先進國家、地區培訓機關（構）之策略合作，藉以瞭解其組織、職掌、功能及規模設施等，作為培訓工作研究發展之參考。
- 四、從荷蘭政府協力治理、危機管理及政策規劃：有關經濟發展、永續都市計畫、治安、教育等議題，瞭解其領先全球競爭力，與成為安居樂業的經濟強權之原因。

貳、出國行程

日期	行程	紀要
6月6日(星期六)	桃園機場→泰國曼谷國際機場	搭乘 22:05 中華航空 CI65 班機飛往荷蘭
6月7日(星期日)	阿姆斯特丹史基甫機場→海牙	09:15 抵達荷蘭阿姆斯特丹。
6月8日(星期一)	海牙荷蘭公共行政學院	主題研討-協力治理、危機管理 一、協同治理與網絡管理對公部門之策略性挑戰 二、協力治理與國家安全：馬航 MH17 空難事件之後，荷蘭政府之協力處理過程與因應方式 三、協力治理水源管理：三角洲計畫
6月9日(星期二)	韋斯特蘭市、鹿特丹	一、參訪韋斯特蘭市 Greenport 二、參訪 Marconia 計畫與鹿特丹港口管理局之城市改造計畫工程 三、參訪鹿特丹新港區 Katendrecht(南港區) 都市更新
6月10日(星期三)	阿姆斯特丹	一、阿姆斯特丹市政府

		TOP600 策略介紹 二、協力治理之治安簡報 三、參訪 AMS-研究院：先進 大都市解決方案，大專 院校的優秀教育 四、社會企業在荷蘭之發展
6 月 11 日(星期四)	烏特列支市、海牙荷蘭公共 行政學院	一、參訪 Mitros 住宅協會 二、主題研討 （一）國家作為危機合作 治理的夥伴 （二）課程總結
6 月 12 日(星期五)	海牙	拜會駐荷蘭代表處
6 月 13 日(星期六)	海牙→荷蘭史基甫機場	搭乘 14:15 中華航空 CI66 班機返回臺灣
6 月 14 日(星期日)	泰國曼谷國際機場→桃園 機場	13:05 抵達桃園機場

參、參訪內容紀實

一、協同治理與網絡管理對公部門之策略性挑戰

(一) 近 10 年來在公共行政領域中，「協力治理」是非常熱門的理念，「協力治理」涉及政府機關、市場、民眾及民間團體之間的交錯合作關係，從「歷史發展脈絡」及「如何協力治理」2 個面向來介紹其對於公部門的挑戰。

(二) 從過去歷史演變我們知道，在 20 世紀之前的政治理念是認為「最小政府是最好政府」，國家透過稅收、預算、立法等高權行為來處理一部分的人民問題，其他部分則交由市場機制、市民團體來處理。近代以來發生諸多影響重大的事件，如推倒柏林圍牆、美國 911 事件、全球氣候異常、資訊科技日新月異、住宅及高齡化等問題，經濟推動政府改革、社交媒體對政府提出要求，各項發展趨勢迫使我們反思更有效率、更符合人民需求的治理模式。

1. 趨勢 1：連結性

人與人、環境等連結性越來越緊密，牽一髮而動全身，例如在南非發生的病毒，可能會傳播到全球的任何地方。

2. 趨勢 2：全球在地化

全球化的發展速度銳不可擋，也全面性影響每一個人的生活，但是另一方面「人總是喜歡生活在舒適圈」，不管世界如何變化，人總是會專注於自己的舒適圈，而形成「全球-在地」化之現象。

3. 趨勢 3：流動性的社會

社會環境流動不定的發展，未來變得很難預測，例如我們小時候所預想的未來，到現在已經有很大出入，更不用說現在的小孩，如何能預測他們未來會是如何。又例如選舉投票行為的預測也變得更困難，但投票人意向隨時可能會因為網路訊息而改變。

4. 趨勢 4：破壞性的創新

工業技術大幅進步影響到各個層面，我們沒有時間去瞭解創新的產品或技術，

但它卻會改變我們生活，也趨動著公共治理模式走向更彈性化之方式。

5. 趨勢 5：風險社會與恐怖政治

近幾年來發生一些事件，例如美國 911 事件發生後，國家安全提昇到最高規格，人口平均壽命不斷提高，但相對的安全感卻不斷下降，而監視監聽設備更是全面性影響我們生活，風險社會所帶來之問題已跨國界，各國均已提至國家安全等級。

6. 趨勢 6：永無止盡的選舉活動

民主政治下之選舉制度，使公民與政府之間的關係更加緊密，選票驅動政策，同時也使得政黨與政黨之間的關係更加緊張。

7. 趨勢 7：監督民主

8. 趨勢 8：賦權公民

公民對於政府的信任感降低，公民意識高漲而相信自己有能力可以治理將面對的環境變化，越來越多由公民主導的政治事件不斷發生。

9. 趨勢 9：經濟蕭條與退讓

自從 2008 年以來全球金融風暴引發大規模的經濟衰退後，以市場機制為導向的模式興起，國家已無法再提供完整的照顧，而是透過「對話」，提高民眾意識與民眾一同討論決定。

10. "government" vs "governance" 的區別

"government" 是科層式的政治實體，金字塔式之領導；獨立的威權，授權統治式之決策模式，基於強制力與執行力而產生服從關係。

"governance" 是多元團體的系統，沒有所謂領導人，是相互依存的，相互信任關係所產生之共識，基於對話與互惠，互信而產生的合作夥伴關係。

11. 如何協力治理

談協力治理時沒有所謂的領導人，或者說由何人領導不重要，只問誰是對這個議題是最有影響力的。

例如：在重刑犯居高不下的城市，為改善該城市治安涉及到許多部門合作，例如警察、檢察、市長、社工、經濟...等部門，這些部門都是掌握一定資訊的權力來源，雖然各部門自身的績效管理方式不同，但為了改善城市治安之共同目標，透過不斷對話、協調，在彼此互信互惠理念下，共同提供或付出所掌握的資訊與資源。

二、協力治理與國家安全：馬航 MH17 空難事件之後，荷蘭政府之協力處理過程與因應方式

(一) 2014 年 7 月 17 日，馬來西亞航空 MH17 班機從阿姆斯特丹史基浦機場起飛飛往吉隆坡國際機場航線，在烏克蘭靠近俄羅斯邊界 33,000 英尺（10,000 公尺）高空疑受到「大量外來高能物體」擊落墜毀，機上 283 名乘客和 15 名機組成員全數罹難。飛機墜毀在烏克蘭東部頓內次克州多列士附近，距俄羅斯邊境 40 公里。本場演講講座 Jan Tuinder 先生，臨危受命，到現場擔任指揮調度的工作。

(二) 馬航 MH17 班機在烏克蘭境內墜毀後，不論是在烏克蘭當地、荷蘭或馬來西亞，都造成很大的震撼，也引起國際組織及各國媒體極大的關注，Jan Tuinder 抵達到了烏克蘭後，發現烏克蘭政府其實已經啟動了很多的救援行動，也安排了很好的飯店及設備供隨行團員使用。但是他的任務是運送遺體，這涉及到很多層面的問題，包括鑑識人員及儀器、運送過程所需要的交通問題（如貨櫃封印、鐵軌修復等）、文化差異及不同宗教信仰對待遺體的方式，很多

方式都不是他原本的專業職能，需要軍方的奧援、鑑識專業人員的協助、以及烏克蘭政府提供必要的協助才有辦法完成。

- (三) Jan Tuinder 表示，他是將自己定位為一個”協調者”來完成”將每具遺體運送回他們的家”這個任務，如何領導不同部門的夥伴，如何面對全球各地的媒體、分配整合國際資源、與當地政府合作及建立互信關係、完成運輸遺體等工作，是最重要五項任務。尤其這個事件引起國際媒體很大關注，大家每天都在跟他要數字，但是空難事件找尋到的不見得是完整遺體，可能只是屍塊，所以確切尋獲數字很難精確。雖然他很想避開鎂光燈追逐，但是往往很難如願。他表示對待媒體唯有真心、不敵對，有時反而能化阻力為助力，得到媒體報導反而有助於任務推行。
- (四) 在這次的任務背後其實有很多政治因素參雜其中，因烏克蘭政治局勢不穩定，俄羅斯支持的一些民兵反動組織非常猖獗，所以烏克蘭政府提供很多奧援，希望 Jan Tuinder 及他的團隊能在烏克蘭多待一段時日，以抑制反動組織活動；另一方面，反動組織則是希望他們能儘早離開，縮短國際關注時間，不過這反而有助於他們任務進行，反動組織也在這次任務上提供一些協助。另一個情況，他們的團隊包含他自己手機及電腦均被駭客侵入，只是他們不知道侵入者是誰，當時他的因應方式是：下令切斷所有通訊設備。但這是一個錯誤的決定，因為這樣做也切斷了他和國內及其他的連繫，這對於作為一個”協調者”而言，是一個錯誤的決定。
- (五) 最後，Jan Tuinder 也分享的他的心法，他對於這次任務很多的內容其實都不是他熟悉的領域，但他在”將每具遺體運送回他們的家”的目標下，抱持著”做中學”的態度，採取行動並從中學習、修正。他的經驗法則建議：目標堅定、相信直覺，雖然會發生什麼事件無法完全預測，但是我們儘可能的維持自己處理事件的能力，不讓政治權勢影響我們的判斷，環境自然會協助我們找到方法。

三、協力治理水源管理：三角洲計畫

(一) 荷蘭現況：

面對全球氣候變遷，冬天增長夏季變短，強降雨與風暴增加，溫室效益致海平面上升，河床侵蝕增加、鹽分入侵淡水鹹化，衝擊水安全及潔淨水源的供應，而低漥的三角洲，65%土地常被沖刷，現有堤防能維持多久，具有高度不確定性。隨著都市化人口增加，空間變得更小，加之氣候變遷，1960年所制定的法規，已不合時宜。因此，在2007-2008年第二次(Delta Commission)三角洲委員會成立。

(二) 三角洲委員會面臨課題

三角洲計畫最主要任務是確保「水」的安全，並供應潔淨可用的水源。而第二次三角洲委員會也體認到這樣的問題，並認為這樣的計畫應獨立於所有政治與政黨之外，且應長期投入。

(三) 三角洲計畫推動之 5D 元素

1. 三角洲法案(Delta Act)：推動重大計畫首重制定相關法令，方能使計畫獨立於政治之外，不受干擾。
2. 三角洲委員會(Delta Commissioner)：該委員會非屬行政機關，為獨立系統，委員任期7年(荷蘭政黨輪替時間為4年)，負責全國計畫之擬定、審查與經費之爭取，協調中央與地方間經費運用及業務分工事宜。該委員會主任

委員的政治層級相當於部會首長，由具有溝通協調能力，能跨域整合並具有一定社會地位者擔任；而委員則由中央推派專家學者，不屬任何部會、政黨，超然獨立於體制務外，客觀審核三角洲計畫，負責協調中央、地方區域水利事宜。

3. 三角洲計畫每年編列 10 億歐元(Delta Fund 1 billion euro/year)：為能確保該計畫能確實執行，故每年皆編列定額預算。
4. 三角洲計畫(Delta Program)包含 9 項子項目，由各部會及地方政府提出，經過委員會審核討論後，去蕪存菁，由委員長每年向國會提出報告，於 5 年內制訂方案並發派執行 200 億歐元預算，以達治水目標。
5. 三角洲決議(Delta Decisions)：安全、供水(乾旱的預防)、居住環境等三議題，是原有決定；而另二個重點工作即是區域性工程及鹿特丹外海工程。

(四) 透過協力治理推動三角洲計畫

1. 為能確保水的安全性及充足的淡水供應，必須將短期計畫與長期計畫措施相結合，以避免造成缺漏之遺憾。
2. 未來存有不确定性，無法短期內以成本效益去決定未來長期計畫，因此必須研擬各種方案，以解決不同問題。
3. 執行策略必須要有彈性，透過靈活調整適當加快或減慢措施，或微調執行策略，以確保達到既定目標。
4. 水管理需跨域協調，與基礎設施管理、休閒、自然環境維護等部門溝通，採多層級的執行方式，以提高成本效率並增加社會價值。

(五) 結論

荷蘭三角洲計畫主要由超然於行政機關之外之委員會統籌，透過協力治理的方式，多層級治理，因地治宜與中央或地方溝通，建立溝通平台，並將討論及決策過程透明公開於網路上，對於不同意見者，透過聯合事實調查，另覓依專業研究單位進行研究分析，試圖找出解決方案，在經過協商討論達成共識後，方能推動。方案或許無法完美，但事實是多數人可接受並最可行的，政策獲得支持，始能見其成效。

四、參訪韋斯特蘭市 Greenport

- (一) 目前荷蘭共有 6 個 Greenport，威斯特蘭市自 2004 年開始推動 Greenport，其 Greenport 是全荷蘭最大的，面積約 4,400 公頃，其中溫室約 2,400 公頃。
- (二) 威斯特蘭身為最大的 Greenport，要居於領導地位，需要透過與農民、產業及技術專家相互合作，形成跨域治理，分享知識，在政府部門、民間企業與個人之間，發揮最大公共能力，促使區域的整體發展。荷蘭為歐洲花卉及盆栽領域中，從育種、栽培，甚至到行銷、買賣、物流等各階段皆有分工細緻且完整的流程系統，非常多溫室的設計與設備，都是居於世界領導地位。
- (三) 荷蘭為歐洲花卉及盆栽的產銷重鎮，在產值上是蔬果最大出口國，占全球園藝貿易量的 24%，花卉植物貿易量的 50%，以及最創新園藝技術及溫室建築，從育種、栽培、行銷、買賣、物流到國外招商投資生產及教育訓練等各方面，皆有分工細緻且步驟完整的流程系統。威斯特蘭市 Greenport 在 2014 年有 746 個農產公司，提供 60,000 個工作機會，生產毛額是 41 億歐元，並以有限資源，充分利用創新和競爭，威斯特蘭市 Greenport 強調永續創新，在促進農業發展的同時，永續保護耕作環境，要求更少農藥使用，利用地熱和太陽能，使用水循環，謹慎小心不破壞資源，此區的願景是成為永續發展耕作最好的

地方。

- (四) 荷蘭為歐洲花卉及盆栽的產銷重鎮，在產值上是蔬果最大出口國，占全球園藝貿易量的24%，花卉植物貿易量的50%，以及最創新園藝技術及溫室建築，從育種、栽培、行銷、買賣、物流到國外招商投資生產及教育訓練等各方面，皆有分工細緻且步驟完整的流程系統。威斯特蘭市Greenport 在2014年有746個農產公司，提供60,000個工作機會，生產毛額是41億歐元，並以有限資源，充分利用創新和競爭，威斯特蘭市Greenport 強調永續創新，在促進農業發展的同時，永續保護耕作環境，要求更少農藥使用，利用地熱和太陽能，使用水循環，謹慎小心不破壞資源，此區的願景是成為永續發展耕作最好的地方。
- (五) 威斯特蘭市Greenport 發展特色是緊密連結包括大公司、供應鏈、運輸、貿易等產業在一起的大聚落，四個創新主題為「以少勝多」、「食品安全」、「健康福利」及「合作創造價值生產鏈」。該市在2001年提出九大重點產業，花卉即為其中之一，綠港用創新與知識，發展策略目標及國際化，跨部分產業溝通形成金三角來發展重點產業，擴展領導地位。

五、參訪 Marconia 計畫與鹿特丹港口管理局之城市改造計畫工程

- (一) Merwe-Vierhavens 地區位於鹿特丹港，曾是世界最大水果港埠，現在因為水果港埠外移至海埔新生地，造成此區逐漸成為荒廢的港區，Marconia 計畫是為了使這片逐漸凋零的港區復甦生機，由 Marte Kappert 所發起的城市改造計畫，這個計畫係由下而上的倡議，從公共價值的對話，在古老的城市找機會，開始與政府部門溝通，從廢棄之土地看到此處願景，在 M4H 地區給創業者在發展上所需要的足夠空間和機會，已經開始轉變為現代居住和創新先鋒的工作坊，發起團隊未向政府拿任何經費，而是藉由創業家在此區所辦展覽中獲得收益，一點一滴開始建構，重新賦予港區新城市價值。
- (二) 2013 秋天青年創意家聚集討論如何開發此處計畫，最後獲得可以10年自由使用此區發揮創意，目前有5個創意家拿到執照可以使用此處，藝術家可以在此展現他們的作品或進行活動，藉由城市改變，結合政府交流知識成立網絡，可以提供市民幸福感，改變舊港區本質，與相關單位合作尋找新的社會解決方案，鼓勵設計自我維持或再生能源，與鄰居合作進行文化活動。發起團隊在此中尋找更好的發展計畫，對此計畫的挑戰，一切從零開始，雖然發起團隊都不是土地規劃專家，但很幸運都遇到相關人的協助，例如水公司或其他企業單位協助，而他們也樂意借助此機會來測試他們自己的想法和設計，雖然發起團隊仍面臨時間壓力，因為取得相關合法執照必須花非常多時間，每個加入發展單位都明白10年的時間是屬暫時性，所以設施都可移動，雖然2020年計畫目前並未確定，未來有可能會延長，但是沒有利用政府任何援助，努力的讓此處發展，政府認為這也是一種宣傳，因此發起團隊對於此區發展仍懷抱相當信心與願景。
- (三) 此外鹿特丹市政府也和港務局合作，共同改造1600公頃舊港區，此處城市改造有二個目標，一是計畫提供經濟活動，進而提供更好生活環境；另一則是永續經營發展提供國際化，舊港區轉變為鹿特丹大學技術園區，此處有餐廳，食物、健康及清潔技術，其企圖心是希望能夠召集共同目標的願景圖，其中要有住宅，另外將來會有新住宅區，著重經濟體，2025會有浮動設區規劃，循序漸進來逐步實現這個大計畫，雖然現在並沒有詳細的計畫，但須要資金

來援助和相關單位協助，每年都會討論吸引青年創意家參加進駐，加入城市改造。

- (四) 鹿特丹市是三角洲城市，也是開放透明的城市，重視創新與轉變，而且是一直持續進行，是鹿特丹市的特色。在鹿特丹市密切與中央政府合作及具國際視野的企圖心，鹿特丹市去年入選全球前十大城市中的第八大。隨著氣候轉變迅速，鹿特丹必須重視氣候變遷，水資源利用，以求永續發展。地理環境是鹿特丹的優勢，也是挑戰，現在資訊發展是第三次工業革命，改變必須不斷努力，帶來經濟體及能源的改變，改變與機會會帶來優勢，密集度高的產業，讓清潔食品等產業產生很好連結。因應氣候變遷，鹿特丹市會成為很好的城市，生物能源再生資源創造商業及工作機會，吸引青年創業家，共同發展，也可以提供無形財產給年輕人將創新性資源給予工作機會，鹿特丹市政府施政的口號是「從做中學」，藉此創造城市，強調學中做，尤其是詳細規劃與夥伴共同實現展現領導力，鹿特丹市已準備好再生性能源，自動化機械，與工作夥伴合作，並準備好進入下一個經濟體發展。

六、參訪鹿特丹新港區 Katendrecht (南港區) 都市更新

- (一) Katendrecht 位於鹿特丹的南部，是在 Maashaven 新馬斯河和萊茵河港口之間的一個小島，曾經是鹿特丹非常重要地港口區，貿易量非常龐大，新馬斯河將鹿特丹南北區橫向隔開，北邊有交通建設和商業區，南邊則長期是藍領階級的住宅區。常久以來，此處因為港口貿易需要，居住了非常多非西方民族，早期第一批中國勞工也在此處登陸工作，解決了二十世紀初荷蘭罷工潮的問題，也正因为如此，此處生活環境相對與荷蘭其他地區而言，顯得較為惡劣。
- (二) Heijmans 建設公司在 12 年前提出活化南方之舊港區、吸引中產階級入住，將此處改造為更具現代化生活機能，同時又能保存 Katendrecht 南港區傳統的百年貨倉的計畫。為此，該公司所採取的策略是先以行動取得當地民眾信任，尤其是當地居住的華人，甚至依據華人的需求建造華人的教堂，再與舊港區相關人士協商討論，充分理解當地居民希求的環境品質，同時與鹿特丹政府溝通，尋求政府機關的支援，該公司向鹿特丹提供三項協助
1. 第一是建立基礎建設，包括公園綠地等休憩場所，利用荷蘭人喜歡靠海或河，喜歡陽光的特質，吸引荷蘭人對此處關注。
 2. 第二是建立圖書館學校或健康照護中心，讓民眾對此處是惡劣環境的概念轉變。
 3. 第三是提出吸引他人注意的口號或標語，標榜此處未來得遠景，是適合於其他人居住並注重人權的展新環境，雖然離開發完成仍有一段距離，但是該公司相信他們可以將 Katendrecht 南港區改造的更具有居住生活品質，更幸福的市鎮。

七、阿姆斯特丹市政府 TOP600 策略介紹

(一) 緣起

依據數據顯示，阿姆斯特丹市似乎是一個安全的城市，然犯罪型態卻越來越暴力，青壯年犯高影響力犯罪（如入室盜竊、搶劫街頭、暴力犯罪、襲擊等）與日俱增。數據顯示，過去 5 年阿姆斯特丹市犯罪事件多為小團體，慣犯進出警局頻繁，在一珠寶商遭歹徒持械搶劫喪生後市長決定，為伸張正義、降低犯罪率以及處理問題需要專業工具，故提出此計畫，對全市 600 名慣犯進行監控。

(二) 目標

減少高影響力犯罪、幫助青少年改變其行為並提升其健康狀況，以及降低青少年犯人對家人之影響。

(三) 原則

1. 執法面：增加 250 名警力，並設專案檢察官，縮短審判程序，判刑快速、具一致性。
2. 照護：對這 600 慣犯及其周圍環境監控，了解其心理狀態及智力，包含調查其居家生活、每日活動、生活方式以及教育與就業需求。如此可以在其服刑期間提供合適的照護方案。
3. 降低影響力：家庭干預措施，在其再犯後，於 48 小時內至其家中了解可協助事項以避免其影響家中兄弟姊妹。

(四) 執行困難點

TOP600 計畫牽涉到健康照護單位、市政府、警察局、公訴機關、假釋單位、就業輔導中心、青少年照(保)護…等 35 個單位，這 35 個單位各有其單位目標及所屬長官，此計畫並無法律規定各單位須配合(未另訂法令)，僅能請求各相關單位配合，各單位依其原有法令規定辦理其業務，僅增加各單位間資訊的交流、互間監督(控)進度。合作的出發點為 Top600 這些人均會是各單位會面臨之問題，由 35 個單位為同一個目標(對這 600 個重刑犯青少年)協力合作，須有強而有力的領導，協調各單位共同研商解決。此計畫一開始面臨很多困難，例如人力不足、預算短缺，各單位亦各自面臨不同的問題，惟已執行 4 年，成果令人滿意。另外，阿姆斯特丹大學亦協助分析成效，相關成果報告會提送市議會，受市議會監督。

(五) 結果

1. 約有 35 個單位合作、協力治理，因有共同目標(降低犯罪率)，故其成果令人滿意。
2. 這 600 名慣犯第一年累犯率降低 57%，第二年累犯率降低 53%。
3. 額外的關注和緊密的監測工作有助於減少犯人再犯。

八、協力治理之治安簡報

(一) 犯罪率降低

荷蘭於 2001 年刑事案件犯罪率達到高點，之後明顯下降，以 2014 年與 2013 年比較，下降了 14%，法院訴訟案也減少 23%。下降的原因有三：

1. 採取預防措施：例如每個門都有二個門鎖、地方政府與其他單位合作(如火車站增加電動門可預防搶劫及偷盜)、政府對於慣犯或藥癮者採取隔離 2 年與外界隔絕之措施。
2. 熱點監控：在常被舉報地點加強巡邏，成效良好。
3. 公私合作：例如為減少商店搶劫，政府與租房公司或保險公司合作。降低犯罪率不只是政府的責任，即降低犯罪人人有責。

(二) 人們矛盾心態：雖然整體犯罪率是下降的，但人們卻出現下列矛盾心態：

1. 荷蘭仍有 25%至 36%居民覺得生活在不安全城市。
2. 人們採用無效的安全措施。例如敏感的居民，在路上看到有色人種就上前告知其不要犯罪。
3. 人們對荷蘭警察仍持負面觀感及不信任。

(三) 新措施：為解決上述矛盾現象，近 1、2 年採取下列新措施：

1. 從個體方面而言：因社會事件(如曾有電影導演被殺)會影響犯罪行為，故由學校邀請足球明星、歌星、回教世界有成就的人，提供學童瞭解及學習的對象。
2. 從環境方面而言：政府採取軟性措施。如在道路二旁設置圖案，遵守交通規則時出現，超速違規時出現。另例如在第五大城，有一條充滿酒吧的街道，並有許多有藥癮、恐嚇及威脅傾向的人。因不同燈光顏色會影響人們的情緒，政府遂規定酒吧晚上燈色一律為藍綠色。
3. 自發參與市政：例如鹿特丹守望相助計畫係由居民及政府單位共同開會研商並提出建議。(過去是由政府片面擬訂計畫，現在則由居民提出需求)。過去政府認為藥癮、搶劫及偷盜問題是迫切重要問題，但居民卻認為垃圾才是最重要問題。

(四) 結語

過去犯罪率下降，人民安全感卻沒有增加，主要是對警察的不信任。政府單位透過邀請 10 歲至 12 歲學童參與認識警察的工作，這樣對學童會有好的影響，日後對警察工作予以尊重。藉由環境的改造，達到人性的造化進而產生安全感，而不是以加強警力、加重刑罰等方式創造消極的安全感。未來不單是找尋犯罪事件頻繁的熱點，也要找受人歡迎的熱點，找到積極正面的影響。換言之，過去長期間對不安全感作戰卻沒有創造積極安全感，現在藉由環境改造，已經使得人民安全感大大增加。

九、參訪 AMS-研究院：先進大都市解決方案，大專院校的優秀教育

(一) 該學院成立沿革

1. 該學院係為解決都會型問題而成立，希望成立一個為世界提供解決方案的研究院型學院。全世界現有 70 億人口，預估 30 年後將增加至 100 億，據統計目前有 50%約 30 億人口居住在都會區，未來將有 70%約 70 億人口居住在都會區。所以有關城市的議題(例如交通)，將會成為重要議題。
2. 為何阿姆斯特丹是成立此類都會型研究學院的好地點呢？世界大部分主要城市都是位於三角洲或出海口，這些大都是土質鬆動的地方。如有水災發生將對當地居民、經濟建設等，造成重大影響。另城市建設，如果是重建現有的城市會比較沒有規劃，可能對於極微小的改造卻花費許多經費，除現有城市之外，還有正在建設中城市。以科學角度而言，一個城市是一個有機體，住房、交通、基礎建設、水電等，都是一個整體。阿姆斯特丹市尚在發展之中，其發展的經驗，可應用在其他城市，所以該市要成立都會型解決方案研究院。
3. 該學院結合台夫特科技大學(工程)、美國 MIT 大學(策略)及荷蘭瓦格林根大學(農業)，彼此有共同目標，將阿姆斯特丹市視為一個「實驗室」。過去 1 年除阿姆斯特丹市政府挹注的 5000 萬歐元外，本學院也向公司行號尋求資金，希望在未來 10 年內能將落實其的教育理念及計畫。

(二) 該學院課程內容

1. 該學院的定義是整個阿姆斯特丹市而不僅是該學院。目前 2 年學程結束只能授與學位但不能給予證書，希望在 2017 年能開辦碩士課程。目前有來自全世界 60 位學生(目前尚無臺灣學生)。
2. 研究方式，舉例而言，目前全球人口老化嚴重，如何在不損傷房屋原有建築結構，增加無障礙設施及輔助器材，同時兼顧永續的概念。學生討論時其組

成有建築師、醫師、營養學家等，大家一起討論解決方案，60 位學生將到全市各處進行研究。

3. 又該學院與社會企業家一同合作，如運河上廢棄船屋，對運河及附近土壤造成工業污染。剛好有一批剛從大學畢業的青年創業家想解決這個問題。這些青年創業者與市政府簽訂 10 年合約，約定其可免費使用土地，但必須在 10 年內將船屋修復及將受污染的土壤淨化。另因 10 年後該土地另有他用，所以市政府不會在該土地上安置水電設施。目前本學院有一組學生正在研究該土地上設置的流動廁所蒐集的排泄物可否用作農業堆肥？如果這個 10 年計畫成功了，那麼這樣的模式就可以在城市其他地方推動。又例如這些青年創業家利用太陽能發電並連接到船屋上，所以對於一些新的小城鎮基於永續概念不架設電線供電時，可以參考運用。又例如淨化水源使其自我循環自我清潔，就可以不需要水管；利用地熱就不需要管線等等。
4. 該學院就是以現有問題，結合技術研究、創業家、其他國家資源等來設計課程，此需要多元背景的學生。學習第二階段學生將回到各自學校進行研究，至年底時齊聚阿姆斯特丹市，再交付其一個任務或計畫；第 2 年則是實習及寫報告。

(三) 結語：

阿姆斯特丹都會研究院係整合各方資源，使各方面都能獲利。

十、社會企業在荷蘭之發展

(一) 社會企業在荷蘭、社會企業和政府的關係、成員介紹以及政府可以如何的支持社會創業家。

(二) SOCIAL ENTERPRISE NL (荷蘭社會企業協會) 簡介

荷蘭社會企業協會自 2012 年 9 月開使經營網路平台，為提升荷蘭的社會企業運作而努力，截至目前為止共有 250 個社會創業家與企業加入這個組織平台，另有 40 個即將要加入，該平台主要有四個目的分述如下：

1. 宣導定義社會創業家；
2. 輔導協助、專業技術以連結不同社會企業提供 PEER TO PEER LEARNING 同儕學習的機會；
3. 改善社創氣氛，提供社會企業更好運作空間、和大學合作、並且做政策的遊說；
4. 在社交網路、媒體宣傳提倡社會創業家行銷宣傳。

(三) 荷蘭社會企業實例：

1. SNAPPCAR 是一個網路平台，讓民眾在網路上便可租借到鄰居的車子，推廣利用租借車輛，減少車輛的數量，以達環保的目的，並且透過租借車輛的聯繫，增加鄰里之間的互動。這個組織對社會的幫助如下列四點：

- (1) 增加社區居民之間的交流。
- (2) 每個租車的民眾享有全額保險。
- (3) 降低租車者的成本，同時持有車的民眾也因此可以獲得利益。
- (4) 民眾有機會租借到各式各樣的車型。
- (5) 截至目前為止，SNAPPCAR 每年已為荷蘭省下了 1 千 5 百萬公里的汽車里程數，每年也省下 1 千 9 百萬歐元的費用。SNAPCAR 網站如下：<https://www.snappcar.nl/>。

2. 另外還有包括 Fairphone 行動電話公司、友善環境的巧克力公司、電動計

程車公司 TAXE 還有幫發展中國家的中小企業在已開國家募集資金 LANDAHAND 公司等社會企業。

(四) 政府該如何幫助社會企業

1. 前歐盟主席 José Manuel Barroso 說：他相信社會企業是提供未來社會更永續的關鍵，所以在他任內推動有 Social impact Accelerator 支援社會企業的方案，但因為歐盟的主席更換目前計畫尚待審議。
2. 中央政府及地方政府該做方向是中央政府：新政策制訂、推廣社會企業；地方政府：支援社會創業家並給予資源。

(五) 荷蘭社會企業面臨的挑戰、倡議政府施政、未來努力的方向：

1. 面臨的挑戰：
 - (1) 增加社會企業的概念和大家的瞭解 Acknowledgement & recognition
 - (2) 需要增加資本的流動 Access to (patient) growth capital
 - (3) 增加衡量社會企業的影響 Measuring Social Impact
 - (5) 增加教育 Research and Education
 - (6) 刺激政府有利的政策 Stimulating Government Policies
2. 對政府施政倡議的方向：
 - (1) 提升社會企業的曝光率。
 - (2) 每年歐盟政府有 60 億歐元的採購，應該分給社會企業多一些。
 - (3) 協助社會企業開拓市場。
 - (4) 實質上財政優惠。
3. 未來努力的方向：
 - (1) 晉見首相、政黨、議員遊說有利於社會企業的政策。
 - (2) 在法規層面制訂必須要向社會企業購買。
 - (3) 在社會企業會員中，建立可評量的社會影響標準。

十一、參訪 Mitros 住宅協會

(一) 荷蘭社會住宅現況與政策重要成效

1. 荷蘭有 1,700 萬居民,700 萬個住宅(dwelling),45%是出租住宅,而有 35%(約 240 萬)是社會住宅。
2. 社會住宅政策重要成效
 - (1) 確保所有住家的良好品質。
 - (2) 確保住宅協會的財務永續經營。
 - (3) 針對特殊族群(如:老人、身體殘障者)能優先提供租用。
 - (4) 邀請承租戶參與住宅之管理與政策之制定。
 - (5) 針對住民的照護及社區環境做出貢獻。

(二) 荷蘭社會住宅協會歷史沿革

1. 荷蘭第一個住宅協會成立於 100 年前，二次世界大戰後急遽擴增的社會住宅需求，主要由地方政府倡議，中央政府出資。在 1994 年住宅協會全面私有化，屬於 NPO 非營利機構，執行公共事務且須遵循法律規範。
2. 目前荷蘭已經有 400 個住宅協會，有些住宅協會機構規模很小，Mitros 算是 Utrecht 最大的一家。
3. 在 2015 年公布新的住宅法(New Housing Act)限縮住宅協會的工作範圍，只做社會住宅相關業務，不能進行其他商業活動(如：蓋購物中心)，因此住宅協會的收入減少。

(三) Mitros 機構簡介

1. Mitros 在 Utrecht 和 Nieuwegein 地區共擁有 28,000 個住宅，公司已經經營了 100 年，於 1998 年合併了一些小的住宅協會而成為此地區最大的住宅協會，當地約有 1/5 的居民都是跟 Mitros 租屋，而 Mitros 有 70% 的住宅是租給低收入戶。
2. Mitros 目前有 350 位員工，主要任務是提供每位居民良好的住宅，而針對無購屋能力的人提供合宜的住宅則是其所欲達成的社會目標。

(四) 主要的挑戰

1. 住宅供給短缺導致社會住宅的排隊名單加長，一般住宅平均要等 3~4 年，好一點的住宅要等 8 年。
2. 增加更多小坪數的住宅需求：學生及剛入社會者，以及老人家待在自己家時間拉長。老人的住宅會有特殊的設計及無障礙設施，住宅協會甚至會協調其他機構一起合作來提供老人到宅服務與社區照護，但新的住宅法實施後，住宅協會被限縮工作範圍，必須遵守更多的規範，並回歸到其核心業務，只能提供住宅的建造與維護等相關的服務。
3. Utrecht 房價上升，但是社會住宅租金受地方政府嚴格管制無法提高，間接影響住宅品質。
4. Mitros 必須擁有足夠的財源去投資，才能確保公司永續經營，並擁有足夠的資金進行老屋(平均屋齡 47 年，詳圖表 slide P.14)的更新與維修。對於屋齡超過 15 年的住宅因其維修成本墊高，該公司會傾向於賣掉，以降低財務負擔。Mitros 運用賣房子的收入再買地，蓋新房子進行投資與獲利。
5. Mitros 持續與承租戶、地方政府及利害關係人等合作，所有新的住宅政策之制定必須與承租戶委員會(Tenants Board)協商討論，而住宅之更新必須獲得承租戶 70% 以上之同意。被拆除掉舊房子的住戶，於新房子蓋好後，有些仍可以原租金繼續承租，另一些住戶則被安排搬遷到其他住宅區(排在等候名單之優先序位)。
6. 提供多樣化的住屋選擇，增進住宅周遭環境與社區之生活品質，鼓勵承租戶的參與。Mitros 設有 50 名員工做每日的住宅維修工作，每年定期對住宅進行檢查，而每 6 年較大幅的維修(Preventive Maintenance)或更新工作則委由其他公司辦理。

(五) 未來的發展

1. 全面的住宅投資組合的盤點與管理，分析每一區的發展政策，哪種住宅型態過多?哪些還不足?如何解決?須在哪些地方興建補足等議題。
2. 在財務來源限縮的情形下，如何滿足承租戶的需求，提供優質的服務。
3. 對於既有住宅的投資與更新，強調建築物的節能與永續設計，在住宅入口處營造歡迎住民回家的溫馨氣息(“welcome home”)，並鼓勵承租戶自行動手維護居家環境。
4. Mitros 為了新的社會投資及調節住宅總量，每年約賣出 250~300 間住宅，10% 賣給承租戶(售價約市場價格的 75%)，買屋的人必須自住，不可分租出去。透過資金的靈活運用來維持永續經營。
5. 如何善用現有的資產(existing property)來投資，如何鼓勵承包商在建造過程中運用創新與永續之設計概念，如何在對住戶友善的情形下進行改建與搬遷等等，均是未來要面對的挑戰。

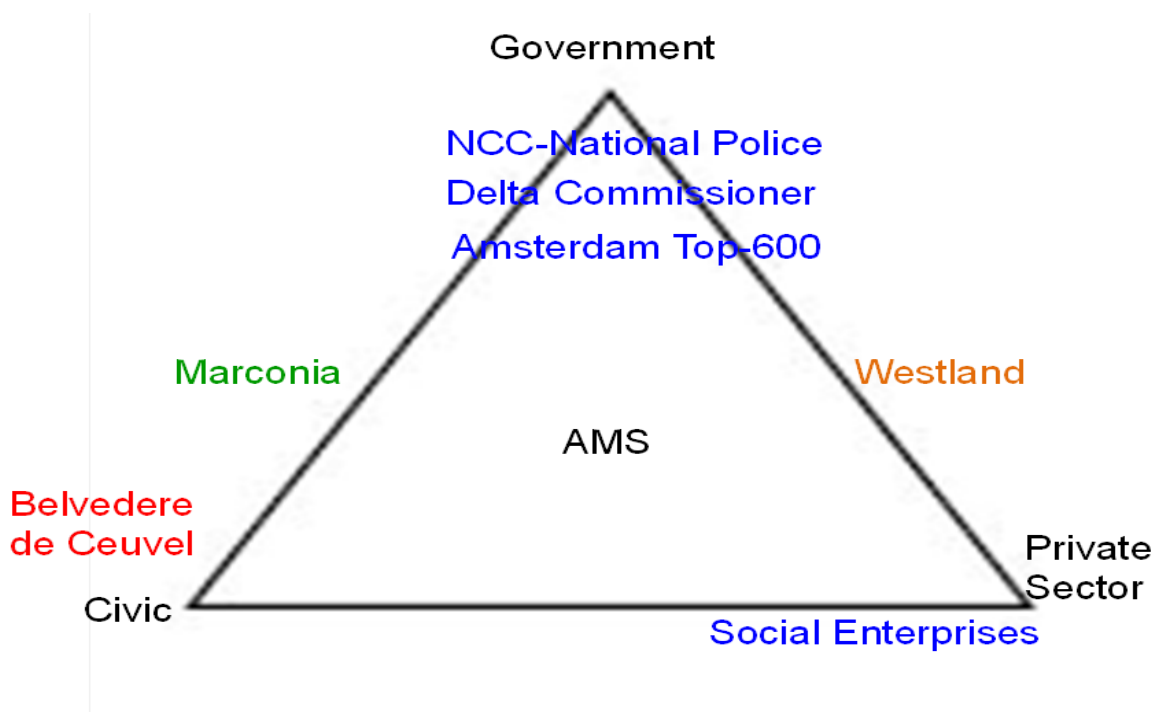
十二、國家作為危機合作治理的夥伴

- (一) 合作治理不是一個新的概念，而了解政治、公共行政必須從歷史的角度來看。我個人去年到過台灣，我認為一個國家的政治文化取決於本身歷史發展，首先過去幾天大家看到的實例，就是既有的文化、政治傳統造就過去的成功；其次，政府部分在不同的案子上必須要有不同的角色，包括導演、編劇、演員等等因為政府機關有特殊的任務，也是公權力的唯一來源，必須討論合法性、法源依據，不再只是討論政府而已，而是合作治理。我們現在面對的困境，從政府到合作治理。
1. 社會趨勢：政府角色有不同的觀念。
 2. 經濟趨勢：傳統制定市場機制愈來愈淡化。
 3. 全球化：發展不同的個體，政府要跳脫框架。
 4. 全球在地化：個人化色彩愈來愈受到重視。
 5. 人際網路連絡取代金字塔結構。
 6. 扁平化：如何看到政府或政治的複雜。
 7. 破碎的世界，很多事情會分崩離析，權力與政治會漸漸分散。
- (二) 政府跟隨世界潮流成為比較扁平的組織，在政策制定方向，在轉變的時代需要創新，世界隨時在變，早期的著作，認為政府需要根本改變。回溯荷蘭的歷史，17 世紀的黃金時期，荷蘭就已經是民主世代，並非君主專制，有 7 個聯邦省，而中央政府的存在是為了穩定聯邦自治，由 7 個聯邦省推派代表形成國會，協商保護自身的權益、去集權化的政治。在 18 世紀，法國曾經統治過荷蘭一段時間，讓荷蘭變成中央集權，大部分的區域都是由少數團體構成，新教、天主教等，目前在中東，回教徒摧毀教堂，而 16 世紀時新教徒則是摧毀天主教的雕像，由宗教衍生的問題進而產生的國家。為了建立和平民主的世界，而有現在的體制、分權化的制度，不同的社會、政治或宗教信仰，各自擁有各自的學校、醫院、電台、文化中心等形成不同的政治團體，而在不同權力團體之上就是政府，進行資源分配、預算分配、衝突調停等，但是政府不介入任何團體的信仰與文化價值。
- (三) 很多決策是由政府以外的團體所決定的，多數由委員會決定，指派代表組成委員會、信任委員會的決定，因此很多的治理都是有網絡形成，大家有共同的目標、興趣、自我認同，政府必須要有：
1. 武力或稅負的獨佔。
 2. 設定制度。
 3. 民主立法。
 4. 誰是國家的一份子。
 5. 誰能拿護照。
 6. 哪裡是界限，民主政府要有條件地尊重少數，要有法規、依法行政、獨立法官，政府要保護自由多元化的文化。
- (四) 合作治理是一個進程，政府不再擔任主導的角色，要給自治團體更大的自由度、決定該做什麼，相信民眾的能力。目前的困境包括
1. 流動的世界，變動又脆弱的社會。
 2. 如何因應平等問題？
 3. 多數及少數民族的因應措施。
 4. 法規與中立。
 5. 平衡反抗的力量。

十三、課程總結

(一) 總結本次研習所參訪之各項協力治理模式的特點：

1. 馬航空難事件的危機處理、三角洲治水計畫及阿姆斯特丹市的 Top 600 治安改善計畫，皆屬於「政府主導」的治理模式。而 De Ceuvel 的污染地區再生計畫則屬於「民間社會倡議與主導」的類型；至於營運管理社會住宅的住宅協會採社會企業的型態，則偏向「私部門主責」的類型。另鹿特丹市的 Marconia 都市更新計畫係「政府與民間社會」通力合作的典範、威斯特蘭市的綠港花卉發展策略則為「政府與企業」分進合擊、共創雙贏的代表案例。各案例之間的共通性及關聯性，如下附圖。
2. 副院長 Dr. Martijn van der Steen 進一步與學員討論各項參訪案例對臺灣公共服務之意涵，並比較臺荷兩國公共治理模式的異同。最後，副院長請諸位學員各自提出參訪心得，期勉本團文官能本於此次見習，返國後成為為民服務的標竿。



肆、心得感想與建議

- 一、荷蘭面對公共政策，公私機構、各利害團體或標的人口均能持續保持對話，並在異中求同的原則下，找出最具共識的解決方案，然後付諸實行，包括三角洲水防洪計畫、開放大麻、設置紅燈區等極具爭議之議題，都是循前開模式辦理。
- 二、公私機構確認共識後，各單位協商重點為各執掌間灰色地帶業務如何能順利的銜接，以確保目標能順利達成，與國內各單位協商重點是在找出主辦機關有極大的不同。
- 三、荷蘭的農業、創業家或社會企業業者，要求政府的協助措施大多為確認業者或企業的社會及法律地位、給予租稅減免及行政申請流程簡化，未見要求國家補助經費之意見。
- 四、引入國外良好的政策，應先考量國內與國外風俗民情及文化差異，始可成功將好的政策轉譯至臺灣施行。

伍、研習參訪照片



圖1. 開訓



圖2. NSOB前合照



圖 3. 協同治理與網絡管理對公部門之策略性挑戰



圖4. 馬航MH17空難事件之後，荷蘭政府之力處理過程與因應方式



圖5. 協力治理水源管理：三角洲計畫



圖6. 參訪韋斯特蘭市Greenport



圖7. 參訪Marconia計畫與鹿特丹港口管理之城市改造計畫工程(1)



圖8. 參訪Marconia計畫與鹿特丹港口管理之城市改造計畫工程(2)



圖9. 參訪鹿特丹新港區Katendrecht (南港區) 都市更新(1)



圖10. 參訪鹿特丹新港區Katendrecht (南港區) 都市更新(2)



圖11. 阿姆斯特丹市政府TOP600策略介紹



圖12. 協力治理之治安簡報



圖13. 參訪AMS-研究院(1)



圖14. 參訪AMS-研究院(2)



圖15. 社會企業在荷蘭之發展



圖16. 參訪Mitros住宅協會(1)



圖17. 參訪Mitros住宅協會(2)

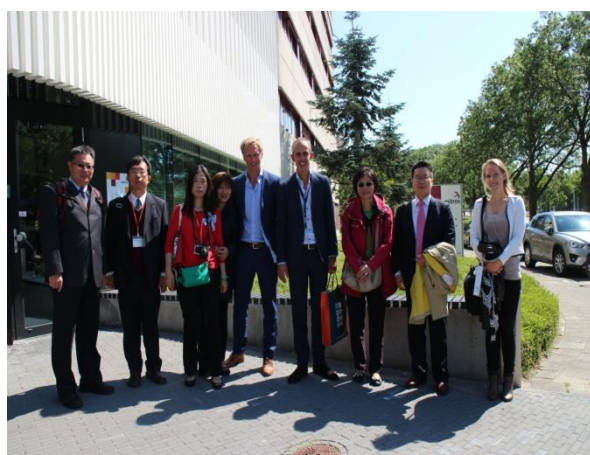


圖18. 參訪Mitros住宅協會(3)



圖19. 國家作為危機合作治理的夥伴



圖20. 結訓(1)



圖21. 結訓(2)



圖22. 結訓(3)

附件一、研習營參加人員名單

序號	姓名	服務機關	職稱
1	王國洲	花蓮縣政府	簡任秘書
2	王淑妮	科技部中部科學工業園區管理局	科長
3	吳淑慧	衛生福利部中央健康保險署	簡任副組長
4	林于凱	臺北市政府秘書處	簡任專門委員兼組長
5	林如怡	農業委員會屏東農業生物技術園區籌備處	簡任組長
6	邵琇珮	臺北市政府都市發展局	副總工程司
7	姜瑞貞	國家發展委員會	簡任視察
8	施麗麗	經濟部中小企業處	科長
9	徐鳳儀	新北市政府地政局	簡任專門委員
10	高宗祺	新北市政府消防局	科長
11	鄭恒仲	農業委員會屏東農業生物技術園區籌備處	簡任組長
12	許靜宜	公共工程委員會採購申訴審議委員會	科長
13	陳允勇	彰化縣政府線西鄉戶政事務所	主任
14	童永全	法務部行政執行署士林分署	主任行政執行官兼科長
15	李姿慧	金融監督管理委員會	專員
16	葉良琪	勞動部勞動力發展署（勞動力發展創新中心）	簡任專門委員
17	詹益欽	臺南市政府水利局	簡任專門委員
18	陳中興	農業委員會	技正兼科長
19	謝碧岳	交通部民用航空局飛航服務總臺（高雄近場制塔臺）	副塔臺長
20	謝碧蓮	衛生福利部食品藥物管理署	簡任秘書
21	藍柏青	中央研究院	科長
22	顏香儒	臺灣省諮議會	主計主任

工作人員

1	梁元本	國家文官學院	主任秘書
2	羅家寧	國家文官學院秘書室	主任
3	陳怡蓉	國家文官學院交流合作組	副研究員

附件二、研習營學員幹部名單

姓 名	負責工作	服務單位
林子凱	學員長	臺北市政府
姜瑞貞	副學員長	國家發展委員會
鄭恒仲	攝影官	農業委員會屏東農業生物技術園區籌備處
吳淑慧	文書/資訊長	衛生福利部中央健康保險署
顏香儒	財務長	臺灣省諮議會
陳中興	康樂	行政院農業委員會
徐鳳儀	第1組組長	新北市政府地政局
謝碧岳	第2組組長	交通部民用航空局飛航服務總臺（高雄近場管制塔臺）
高宗祺	第3組組長	新北市政府消防局
藍柏青	第4組組長	中央研究院

附件三、研習營學員之專案研討報告分組表

組別	題目	小組成員及姓名
1	台灣與荷蘭對於社會住宅政策推動之比較分析 A Comparative Analysis of Taiwan and the Netherlands on the Promotion of Social Housing Policies	組長：9徐鳳儀 組員：5林如怡、8施麗麗、13陳允勇、14童永全
2	我國與荷蘭對於食品安全管理之比較分析 Comparison Analysis of Food Safety Management between the Netherlands and Taiwan	組長：謝碧岳 組員：1王國洲、12許靜宜、20謝碧蓮、22顏香儒
3	從協力治理探討荷蘭創造透水城市的經驗—以鹿特丹水廣場為例 The Analysis of Collaborative Governance for Creating Sponge Cities : A Case Study of Waterplein Benthemplein in the Netherlands	組長：高宗祺 組員：2王淑妮、4林于凱、11鄭恒仲、15李姿慧、16葉良琪、
4	台灣與荷蘭對於居家照顧服務員制度之協力治理比較分析 An Analysis of Comparison between Taiwan and the Netherlands for Collaborative Governance to Home Care Attendant System	組長：21藍柏青 組員：3吳淑慧、6邵琇珮、7姜瑞貞、17詹益欽、18陳中興

研究專題四
臺灣與荷蘭對於社會住宅政策推動之比較分析

Policies for Promoting Social Housing:
A Comparative Analysis of
Taiwan and the Netherlands

組 長：藍柏青

報 告 人：藍柏青

小組成員：吳淑慧、邵琇珮、姜瑞貞
陳中興、詹益欽、藍柏青

目 錄

目 錄	25
表目錄	26
圖目錄	26
壹、摘要	26
ABSTRACT	27
貳、本文	28
一、前言	28
二、國內社會住宅發展現況分析	30
(一)沿革	30
(二)現況分析	31
(三)推動機制	32
(四)可能遭遇問題之探討	33
三、荷蘭社會住宅發展現況分析	34
(一)發展歷程	34
(二)現況分析	35
(三)都市計畫與社會住宅政策關係	35
(四)推動機制—公私協力模式 (PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIP, PPP)	36
(五)循環資金原則	38
(六)實際案例—MITROS 住宅協會	38
四、我國與荷蘭之比較	40
(一)政策規劃方面	40
(二)租屋條件設定方面	41
(三)資金運用方面	41
五、結論與建議.....	25
(一)建立協力治理機制，永續經營社會住宅.....	25
(二)整體規劃國土政策，扭轉區域失衡發展.....	26
(三)通盤檢討都市計畫，增進政策推動誘因.....	27
(四)訂定合理租金規範，滿足實際居住需求.....	28
(五)落實多元居住樣貌，促進社會階級融合.....	28
參、參考資料.....	30

表目錄

- 表 1、臺、荷 2 國經貿及住宅概況基本資料 28
表 2、2015 年第 1 季房屋稅籍住宅類數量依屋齡統計表 32
表 3、臺、荷 2 國社會住宅政策之比較 40

圖目錄

- 圖 1、中華民國人口趨勢圖 30
圖 2、歐洲社會住宅比例 34
圖 3、荷蘭社會住宅協力治理架構圖 37
圖 4、住宅協會融資流程圖 37
圖 5、循環資金準則 38
圖 6、MITROS 的住宅屋齡分布情形 39

臺灣與荷蘭對於社會住宅政策推動之比較分析

壹、摘要

臺灣都會區住宅供需嚴重失衡，導致中低所得家戶的「適足居住權」受損，且引發社會階級矛盾，並釀成政治衝突。居住不正義儼然成為民怨之首，更是當前住宅政策的重大挑戰；社會住宅應該成為有效的對策之一。然而，我國在社會住宅的推動上，卻遭遇了住宅供需失衡、用地取得困難、民間參與低落、社會隔閡漸增等問題。本報告研提五項建議：（一）建立協力治理機制，永續經營社會住宅；（二）整體規劃國土政策，扭轉區域失衡發展；（三）通盤檢討都市計畫，增進政策推動誘因；（四）訂定合理租金規範，滿足實際居住需求；（五）落實多元居住樣貌，促進社會階級融合。期盼透過建言的落實，協助實踐國人引頸企盼的居住正義。

關鍵字：社會住宅、協力治理、居住正義

Abstract

In Taiwan's metropolises, an imbalance between supply and demand of houses has damaged the right to adequate housing for mid-to-low income families, and further resulted in conflict between social classes as well as a political standoff. This problem is viewed as the top social grievance in Taiwan. How to alleviate the misery of housing injustice has become the major challenge for Taiwan's housing policy. In countering this dilemma, social housing must play a crucial role. Nevertheless, we have encountered several obstacles in promoting social housing, such as the imbalance between its supply and demand, the difficulty of acquiring land for housing, insufficient participation from the civil society, and the increasing social fragmentation. This report presents five policy recommendations for promoting social housing: (1) the establishment of a mechanism for collaborative governance with a view toward sustainability; (2) an overhaul of the national land use policy in order to adjust the imbalanced development among regions; (3) a comprehensive review of urban planning to advance policy incentives; (4) the regulation of fluctuating rents to fulfill the real need for social housing; and (5) the diversification of residents to promote social cohesion. The aim of the above recommendations is to fulfill the goal of housing justice toward which the citizens of Taiwan have long aspired.

Key Words: social housing, collaborative governance, housing justice

貳、本文

1、前言

在都市化過程中，因住宅市場供需失衡，常導致中低所得者買不起住宅，引起社會矛盾與政治衝突，造成諸多社會問題。在 2009 年，行政院舉辦「十大民怨，你來投」網路票選結果，「都會地區房價過高」成為民怨之首。Daily view 時勢網路大數據分析，公布 2014「十大民怨，網路大調查」，「房價高，買不起房子」高居第三位。房價過高、居住空間不足，已成為許多國家主要都市共同面臨的問題。

就多數歐洲國家而言，社會住宅¹不僅是為解決社會問題而採取之短期措施，也是促使住宅回歸市場供需的長期作法。荷蘭社會住宅政策發展歷史已超過 150 年，制度上也相對完善，全國社會住宅比例已高達 34%，其中首都阿姆斯特丹，比例甚至高達 50%，如今荷蘭已成為全世界社會住宅比率最高的國家，並成為其他國家社會住宅發展的重要借鏡。

根據行政院主計總處統計，目前國內社會住宅需求約 19 萬戶，但現階段僅約 7 千餘戶，短缺比率高達 95%，亟待推動社會住宅。然而社會住宅的興建卻常引起附近住戶極大的反應，深怕一旦被貼上「社會住宅」標籤，將造成房價下跌、投機炒房、犯罪及居住品質惡化等問題；所以，如何兼顧中低收入戶居住的社會問題，並取得當地居民的支持，將成為推動社會住宅之重要課題。本研究盼透過荷蘭推動社會住宅的經驗，檢視我國目前推動社會住宅的相關機制，並作一整體檢討與建議，以作為我國推動之參考。

表 1、臺、荷 2 國經貿及住宅概況基本資料

	臺灣	荷蘭
土地面積(KM ²)	36,188	41,543
人口(萬人)	2,337	1,680
人口密度/KM ²	639	491
土地國有比率(%)	61.8	80
平均國民所得(美元)	22,597	51,372
住宅總量(戶)	8,074,391	7,043,212
自有住宅率(%)	85.8	50.0
社會住宅數(戶)	7,312	2,400,000
社會住宅比率(%)	0.08	34

¹ 社會住宅(social housing)是指由政府直接興建、補助興建或民間擁有之適合居住房屋，採「只租不賣」模式，以低於市場租金或免費出租給所得較低的家戶或特殊的弱勢對象的住宅。

統計時間：截至 2014 年底止
資料來源：自行整理

2、國內社會住宅發展現況分析

臺灣人口數在 1945 年約 610 萬人，至 2015 年 5 月大幅增為 2,345 萬人（圖 1），由於人口大量增加及往都會區集中，而形成住宅的超額需求。我國早期以「國宅計畫」為主要住宅政策，由政府統籌辦理，以出售、貸款自建或提供貸款利息補貼為主，出租住宅為輔，提供收入較低家庭居住需求，並就不同職業別²提供補貼。近 10 年來，隨著房屋價格不斷攀升，政府對於住宅政策亦作大幅調整，2010 年所提出「社會住宅」政策，即為其中重大變革之一。

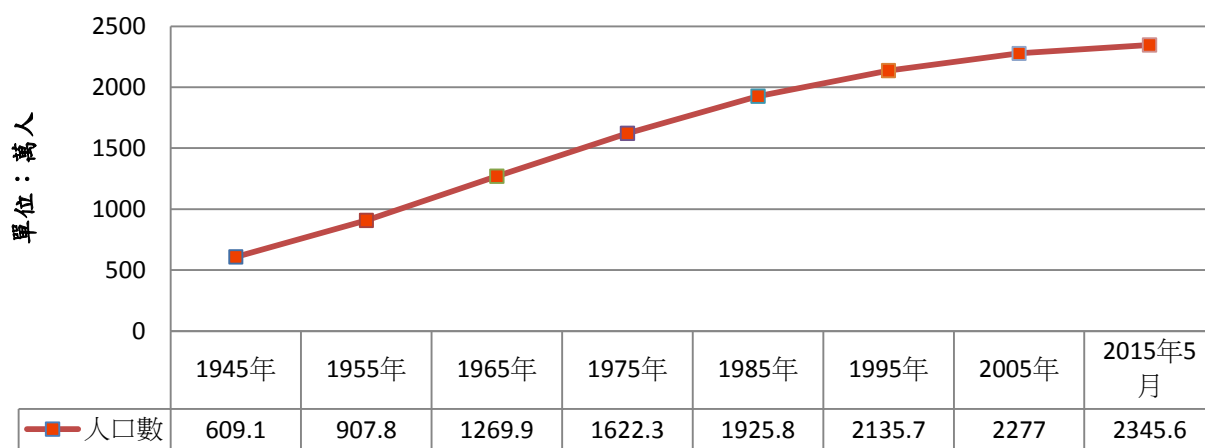


圖 1、中華民國人口趨勢圖

(1) 沿革

1. 2011 年「住宅法」未公布以前，由地方政府興建公有住宅出售，並保留部分住宅出租，以照顧弱勢或中低收入族群。
2. 2011 年「住宅法」³公布以後，社會住宅規定由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少 10% 以上比例出租予具特殊情形或身分者之住宅。
3. 2011 年行政院核定「民國 101 年至民國 104 年整體住宅政策實施方案」⁴，其中「社會住宅短期實施方案」即訂由地方政府規劃於臺北市及新北市 5 處地點⁵興建社會住宅，並由中央政府（內政部）提供補助。

² 包括在職國軍、公務員、警察、民意代表和公立教師住宅方案，勞工、農民和漁民住宅方案及原住民、低收入戶、身心障礙者、老人與高風險婦女之住宅方案。

³ 住宅法，中華民國 100 年 12 月 30 日總統華總一義字第 10000297411 號令制定公布。

⁴ 行政院民國 100 年 10 月 26 日院臺建字第 1000106205 號函核定內政部民國 101 年至民國 104 年整體住宅政策實施方案。

⁵ 臺北市萬華區青年段、松山區寶清段及新北市三重區大同南段、三重區同安厝段及中和區秀峰段等 5 處，興建約 1,661 戶社會住宅。

4. 2014 年行政院核定「社會住宅中長期推動方案暨第一期實施計畫」(2014—2023 年)，優先補助各地方政府經費興辦社會住宅，總經費計 67.68 億元⁶。預定 2023 年將社會住宅存量提升至 3 萬 4 千戶⁷，以照顧弱勢者及青年族群居住需求。

(2) 現況分析

1. 住宅市場供需失衡

2014 年第 4 季全國普通家戶數為 7,833,912 戶，住宅存量達 8,409,079 戶，住宅存量仍高於家戶數約 7.42%，且持有 1 戶以上住宅之情況仍屬普遍，顯示目前住宅問題並非為供給不足所致。整體而言，大臺北地區雖然住宅存量大於家戶數，但仍有供不應求現象，可能原因為房屋已被高度商品化，投資置產需求相當龐大，也因房價偏高，使得中低收入戶及弱勢族群無法負擔，形成另一種「供不應求」狀況。

2. 都會區房價所得比過高，非一般民眾可負擔

2014 年第 3 季全國房價所得比⁸ 8.39 倍，貸款負擔率⁹為 35.56%。其中，臺北市房價所得比 15.19 倍，貸款負擔率為 64.36%，新北市房價所得比 12.81 倍，貸款負擔率為 54.30%，顯示都會區房價過高，已非一般民眾所能負擔。

3. 社會住宅比例過低

2014 年第 4 季國內自有住宅率為 85.34%¹⁰，社會住宅僅約 7,312 戶(主要分布於臺北市¹¹、新北市¹²及高雄市¹³)，占住宅存量 0.08%，供給嚴重不

⁶ 主要為補助地方政府興辦社會住宅經費 60.84 億元，以及運用國宅用地興建社會住宅經費 7.6 億元。2014 年已補助地方政府興辦社會住宅先期規劃費，總計 12 處共 1,800 萬元，2015 年總計 10 處共 1,500 萬元。

⁷ 內政部民國 104 年 6 月 1 日立法院第 8 屆第 7 會期內政委員會第 24 次會議「中央政府如何協助地方政府就土地撥用、住宅基金財源、專責機構等面向談當前社會住宅推動興辦問題」專案報告、審查立法委員及行政院提案「住宅法第 12 條之 1、第 54 條修正草案」報告。

⁸ 房價所得比=中位數房屋總價/家戶年可支配所得中位數。代表需要花多少年的可支配所得才能買到一戶中位數房價，數值越高表示房價負擔能力越低。

⁹ 貸款負擔率代表中位數房價之每期應償還本利和占家戶月可支配所得的比例狀況，比例越大則房價負擔能力越低。貸款負擔於<30%表示可合理負擔，超過 50%則表示房價負擔能力過低。

¹⁰ 住宅資訊統計彙報，民國 103 年第 4 季。

¹¹ 臺北市社會住宅存量計 6,641 戶，占臺北市住宅總量 0.71%，類型計有出租國宅 3,531 戶、平價住宅 1,448 戶、公共住宅 570 戶、公營住宅 274 戶、中繼住宅 365 戶、老人住宅 376 戶及婦女中途之家 77 戶。

¹² 新北市社會住宅存量計 404 戶，占新北市住宅總量 0.03%，三峽隆恩埔文化部落 140 戶、汐止花東新村臨時安置住宅 126 戶、新店中正專案出租國宅 56 戶、永和青年住宅 11 戶及五股老人公寓 71 戶。

足。

4. 屋齡普遍趨於老舊

目前全國平均住宅宅齡為 27.65 年¹⁴，其中 50 年以上占 6.29%，40-50 年占 9.43%，30-40 年占 27.28%，20-30 年占 20.49%，即全國房齡在 20 年上之住宅占 63.49%；屋齡普遍老舊，亟待更新（表 2）。

表 2、2015 年第 1 季房屋稅籍住宅類數量依屋齡統計表

縣市/地區	房屋稅籍住宅類數量(宅)	住宅平均屋齡(年)	1(含)年以下比例(%)	1~5(含)年比例(%)	5~10(含)年比例(%)	10~15(含)年比例(%)	15~20(含)年比例(%)	20~25(含)年比例(%)	25~30(含)年比例(%)	30~40(含)年比例(%)	40~50(含)年比例(%)	50年以上比例(%)
全國	8253160	27.65	1.15%	4.05%	8.10%	6.27%	16.93%	11.68%	8.81%	27.28%	9.43%	6.29%
新北市	1523779	25.4	1.17%	4.67%	8.93%	6.95%	20.63%	9.65%	8.89%	28.99%	7.78%	2.32%
台北市	882847	30.77	0.61%	3.54%	6.62%	4.09%	7.75%	5.76%	13.73%	37.73%	15.98%	4.19%
台中市	969354	24.95	1.43%	4.45%	8.83%	6.55%	20.67%	16.92%	8.28%	21.74%	6.61%	4.52%
台南市	654812	29.35	1.05%	3.47%	6.60%	6.29%	15.68%	15.05%	9.31%	25.00%	8.09%	9.46%
高雄市	1011064	27.47	1.02%	3.61%	8.60%	5.94%	16.37%	11.53%	9.75%	27.42%	10.80%	4.96%
宜蘭縣	175592	29.19	1.45%	4.39%	6.89%	3.51%	17.39%	10.76%	6.82%	28.94%	12.39%	7.45%
桃園市	763933	23.03	1.98%	4.88%	12.59%	10.24%	20.80%	12.62%	5.50%	23.99%	4.74%	2.65%
新竹縣	184215	24.12	2.20%	8.94%	16.42%	7.62%	13.93%	12.19%	6.57%	17.32%	5.47%	9.33%
苗栗縣	184018	31.32	1.33%	3.84%	7.45%	5.17%	13.43%	10.84%	6.98%	26.41%	11.03%	13.54%
彰化縣	383089	30.71	0.80%	2.48%	4.75%	4.76%	15.39%	13.38%	8.36%	29.50%	9.12%	11.45%
南投縣	159617	31.85	0.82%	2.90%	5.48%	8.94%	13.26%	12.08%	7.64%	24.75%	10.59%	13.54%
雲林縣	229855	34.09	0.72%	2.39%	4.63%	5.30%	13.33%	10.46%	7.13%	25.99%	12.24%	17.81%
嘉義縣	167705	33	0.64%	2.38%	4.75%	4.74%	11.48%	10.21%	6.61%	34.47%	10.59%	14.13%
屏東縣	275999	31.35	0.77%	3.04%	5.20%	5.08%	13.64%	12.98%	9.45%	27.06%	11.36%	11.42%
台東縣	83948	31.95	0.83%	3.91%	4.37%	4.36%	13.69%	8.43%	7.75%	27.77%	18.54%	10.35%
花蓮縣	127333	30.79	0.60%	2.45%	5.04%	6.29%	13.27%	10.61%	10.64%	27.94%	13.09%	10.08%
澎湖縣	31420	38.2	0.81%	2.79%	6.18%	4.80%	10.59%	6.77%	7.40%	25.17%	12.06%	23.43%
基隆市	159875	26.87	0.58%	2.35%	3.79%	3.14%	33.05%	11.57%	5.86%	26.76%	8.31%	4.59%
新竹市	160644	23.2	2.14%	8.00%	10.96%	6.66%	21.97%	12.26%	7.53%	19.42%	7.34%	3.72%
嘉義市	103847	28.35	0.73%	2.65%	7.93%	5.26%	15.52%	19.10%	8.59%	20.71%	11.22%	8.30%
金門縣	17748	28	3.34%	10.69%	8.49%	11.50%	14.47%	6.24%	7.53%	16.74%	7.59%	13.40%
連江縣	2466	34.62	0.53%	7.46%	8.72%	7.58%	1.82%	2.35%	5.23%	14.40%	45.13%	6.77%

資料來源：內政部不動產資訊網

5. 政府部門推動人力不足

目前多數地方政府的住宅單位因國宅階段性任務完成，而紛紛裁併，在住宅事務缺少專責單位及專職人員辦理情況下，影響社會住宅推動進度。

(3) 推動機制

國內目前已推動或預定推動之社會住宅，其興建、開發或維運管理，均由地方政府規劃辦理，中央政府則提供規劃、興建、土地等補貼。內政部刻正研訂「內政部審核直轄市及縣（市）政府設立社會住宅行政法人要點」，以協助地方政府成立專責機構，委由民間負責管理，以強化社會住

¹³ 高雄市社會住宅存量計 267 戶，占高雄市住宅總量 0.026%，勞工租賃住宅 174 戶、單親家園 71 戶、原住民出租住宅 14 戶、銀髮家園 8 戶。

¹⁴ 六都平均住宅屋齡分別為，新北市 25.4 年、臺北市 30.77 年、桃園市 23.03 年、臺中市 24.95 年、臺南市 29.35 年、高雄市 27.47 年。

宅之維運管理。

(4) 可能遭遇問題之探討

1. 租金過高或地理位置不佳，民眾租屋意願不高

目前社會住宅租金係按市價 7 至 85 折訂定，如加計管理費，幾與市價無差異，以致民眾承租意願不高。另，社會住宅選定的區位如距市區較遠，交通不便，亦影響民眾承租意願。

2. 用地取得成本，地方政府無法負擔

目前社會住宅係由地方政府規劃興建，如需國有土地時，則多為有償撥用；中央政府至多僅補助 5 成，造成部份財政不佳的地方政府，實無力興建。

3. 社會住宅總需求量未作整體評估

依據內政部統計，目前六都預計 4 年內興建約 8 萬戶之社會住宅，該部又依中低收入戶家庭數估算，則約有 10 萬戶需求；另據主計總處統計，有社會住宅需求民眾約 19 萬戶。由此可見，國內對於社會住宅的總需求量並未作整體估算。

4. 都市計畫與社會住宅政策脫勾

依都市計畫法第 12 條規定，各地方政府可劃定特定區，目前全國約有 49% 土地已劃為特定區，由於未將社會住宅納入都市計畫一同進行規劃，未來勢必將使社會住宅用地取得更形困難。

5. 管理機制尚待建置

目前社會住宅管理皆由地方政府委託民間開發單位負責，與民間單位間僅存契約關係，亟須賦予管理法源，建置相關管理機制，以利社會住宅政策之長期推動。

6. 產生標籤化問題

社會住宅興建地點如設於交通環境較好地區，常造成附近居民反對；且社會住宅興建完工後，如缺乏監督及管理機制，亦常引起附近居民之排斥，深怕遭標籤化。

7. 工程品質尚待加強

目前國內興建社會住宅、合宜住宅等類公共住宅，屢傳出施工品質不良或偷工減料事件，且欠缺無障礙空間需求等設計，品質低落，以致民眾觀感普遍不佳。

3、荷蘭社會住宅發展現況分析

荷蘭為推動社會住宅的典範，全國 1,700 萬居民，擁有 700 萬個住宅，其中 34%（約 240 萬戶）為社會住宅，遠高於歐盟平均值的 14%。其中租賃住宅有 75% 是屬於民間住宅協會(Housing Associations, HAS)所興辦；這些協會每年都會提供 90% 的社會住宅給每月租金支出低於 681 歐元¹⁵的家庭租屋需求，另外 10% 方提供給收入較高的家庭¹⁶。

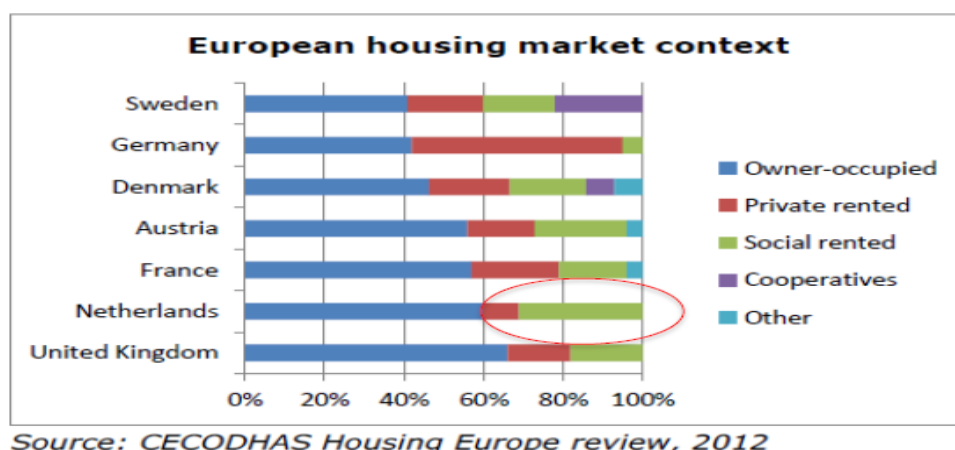


圖 2、歐洲社會住宅比例

(1) 發展歷程

荷蘭住宅政策是以「幫助低收入家庭租賃住宅、鼓勵中高收入家庭購買住宅，使各種收入群體都能獲得與其收入水準相應的住宅」為目標，在二次世界大戰以後，由於急遽擴增的住宅需求，當時就由地方政府倡議，中央政府出資興建社會住宅。在 1901 年，荷蘭國會通過「住宅法」，不僅在國家層級上建立了「社會住宅」體系，更奠定現代城市規劃的基礎。

在 1960、70 年代，荷蘭政府採用「針對性方案」之住宅政策，也就是在都市外圍地區興建集中式的社會住宅，由於這類住宅常因集中特殊族群，容易造成被隔離、治安變差的情形，結果不但沒有解決原先的住居問題，反而製造更多難以解決的問題（如標籤化、污名化等）。

1989 年起，荷蘭開始調整社會住宅政策為私有化；1994 年先將住宅協會全面私有化，由其執行公共事務且受法律規範，並透過買賣方式加入其他住戶，讓社會住宅適度分散、混居，以消除標籤化的問題。1995 年起，社會住宅已達到一定供給量，政府開始由補助建案轉變為補貼租金。

近年來，由於住宅協會不斷擴大投資活動，也投資風險較高的金融商品，復以董事酬薪增加提高了管理成本，致管理不善和欺詐等各種案件浮

¹⁵ 2014 年公布標準，租金是由政府監管。

¹⁶ 租金無一定的標準，由住宅協會自行設定。

出檯面；尤其發生 Vestia 住宅協會醜聞¹⁷，導致國會介入調查，並引起公眾憤慨。在 2015 年，荷蘭公布新住宅法（New Housing Act），限縮住宅協會的投資範圍，規定不得進行其他商業活動（如：蓋購物中心），將社會住宅協會的活動導正集中在供應管制的住房上，以解決近年來住宅協會產生的弊端。

(2) 現況分析

1. 租賃市場概況

由於每年租屋需求不斷增加，多呈現供給小於需求情形¹⁸，荷蘭內政部預估到 2020 年，將有 29 萬戶的短缺。於是，近年來政府開始著手以都更老舊房屋的手段提供社會住宅。

2. 申請條件

承租戶年收入須低於 33,614¹⁹ 歐元，如低於 29,325 歐元以下者，即可申請租屋補貼，租賃期限則由承租戶與住宅協會共同決定。

3. 租金決定方式

租金計算係透過點數系統（Punten system）決定，點數較高租金越高。房東如欲提高租金，需透過整修提高點數。每年租金亦可因通貨膨脹允許提高，但僅有 5% 調整空間，其餘 95% 則受 1979 年制定的租稅法的規範限制。

4. 出售限制

荷蘭政府允許住宅協會出售一定比例的社會住宅，但社會住宅的銷售市場是受到限制的；買方僅能將住宅賣給原屬的住宅協會，如有價差，則由買方和住宅協會對分，以避免投資炒作。

(3) 都市計畫與社會住宅政策關係

荷蘭與歐洲其他國家的土地政策不同，是由地方政府直接向農民購地，公部門取得所有權後，再進行都市計畫的擬定²⁰，具主動角色及主導權。在土地利用方面，則實行利害相關人（stakeholder）協商主義，由政府與建築師、商業團體、開發商與地方社區共同決定。在市政府決定社會住宅計畫案區位後，再經由都市計畫的土地使用規劃程序取得土地，最後透過公

¹⁷ 該協會投資衍生性金融商品損失高達 20 億歐元。

¹⁸ 主要原因包括：人口的增長、房價下降 20%，造成大家對房屋所有權已變得不那麼流行、越來越多的老年人租房屋，以求現場看護、以及學生的大量需求等

¹⁹ 2011 年 1 月 1 日的家庭年收入，約有 39% 的荷蘭家庭是低於這個標準的。

²⁰ 所謂的都市計畫的擬定是從社區、景觀、生活品質、綠帶、公共空間、社會階層融合到形式的都市設計作整體考量與計畫，這些計畫會經過當地居民參與討論，以及學者提供專業意見後，方進入執行階段，並先由公部門完成公共設施、交通，然後將地上權交由私部門（建築師、建築公司、房地產公司）做建築計畫、執行。

有土地出租方式轉移給住宅協會負責興建等工作。荷蘭從 19 世紀末開始實行土地租賃制度，以配合此一特殊的土地使用系統；自 1924 年之後，地方政府即無賣掉土地的紀錄，因此目前有 80% 的土地為國有。

此外，荷蘭將社會住宅政策緊密與都市計畫結合。社會住宅計畫是包含在新的都市計畫、新社區計畫與都市更新行動中，而非單獨規劃；例如，在市中心居住品質極佳、交通便利、擁有許多食宿、休閒功能的觀光區，仍隨處可見社會住宅。同時，政府也相當重視市場機制，是從平衡社會住宅和一般市場導向住宅的角度來進行都市更新，其主要目的即避免產生貧民區，將社會住宅遍佈在都市各區域，不經社會住宅的分佈圖指認，根本難以分辨出何者為社會住宅或一般住宅。由此可見，都市計畫在社會住宅推動上扮演著相當重要的角色。

(4) 推動機制—公私協力模式 (Public-Private-Partnership, PPP)

荷蘭社會住宅推動機制是採公私協力模式推動，PPP 關係是由公、私部門以及民間結合而成的（如圖 3），各部門分工茲說明如下：

1. 中央政府：負責訂定相關住宅法規，並提供租金補貼給承租戶。
2. 地方政府：經由公開規劃資訊，建立民眾參與平台，經過無數次的公聽會、民眾與學者意見表達，不斷進行辯證、調整後，凝聚共識而擬定都市及住宅計畫，擬定的過程包括由上而下（Top Down）的專業評估、規劃設計，以及下而上（Bottom Up）的意見凝聚與參與，在完成規劃後，再交由住宅協會建造、出租、管理及維護，並與住宅協會間達成績效協定，以及負責監督住宅協會的運作及財務狀況。
3. 住宅協會：荷蘭社會住宅協會²¹屬於非營利性組織，擁有社會住宅的產權且負責租賃的服務，其盈利必須依法用於增進該社區住宅的品質或空間維護。住宅協會可透過社會住宅保證基金（WSW）²²提供擔保²³，由於 WSW 是由政府和直轄市所贊助，所以信評等級為 AAA；有了 WSW 提供的融資保證，住宅協會除了可獲得銀行融資來興建社會住宅外，其貸款利率也遠低於市場利率。此外，如果發生緊急狀況時，或針對財務較為困難的住宅協會，另一個由各住宅協會所成立的中央住宅基金（Central Housing

²¹ 1903 年阿姆斯特丹成立第一個住宅協會，最多時超過千家，現在則多朝向整併成大型住宅協會，截至 2013 年，計有 388 個社會住宅協會，每一協會擁有約 5~10 萬戶的住宅。

²² 社會住宅保證基金（WSW）由中央與地方政府共同參與及擔保，使住宅協會能夠繼續辦理長期低利融資貸款，以作為興建社會住宅之用。截至 2012 年共計擔保貸款 87.4 億歐元。惟目前針對自由出租和自有住宅，WSW 不再提供貸款保證。

²³ HAs 可獲得政府保證的貸款包括：提供目標族群出租房屋、建造社會住宅（租金）小於 652.52 歐元、為社會建設和出租不動產，以及生活和照顧設施。

Fund，CFV)²⁴將會提供財務支援（融資流程如圖4）。

4. 承租戶：承租戶為住宅協會的會員，並向住宅協會承租房屋；符合一定條件者，政府提供租金補貼。

荷蘭藉由公私協力模式，不僅政府無須先編列大量預算，且透過民間參與興建、出租、管理及維護，大大提升了社會住宅的推動成效，且有效降低政府的財政負擔。此使得荷蘭的社會住宅存量遙遙領先歐洲各國。荷蘭社會住宅政府推動迄今重要績效包括：

1. 確保所有住家的良好品質；
2. 確保住宅協會的財務永續經營；
3. 針對特殊族群（如：老人、身體殘障者）能優先提供租用；
4. 邀請承租戶參與住宅管理與政策之制定；
5. 針對住民的照護及社區環境做出貢獻。

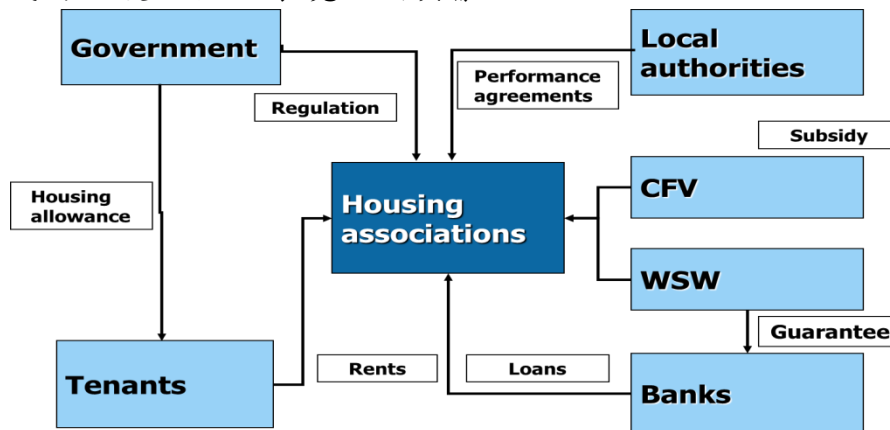


圖3、荷蘭社會住宅協力治理架構圖

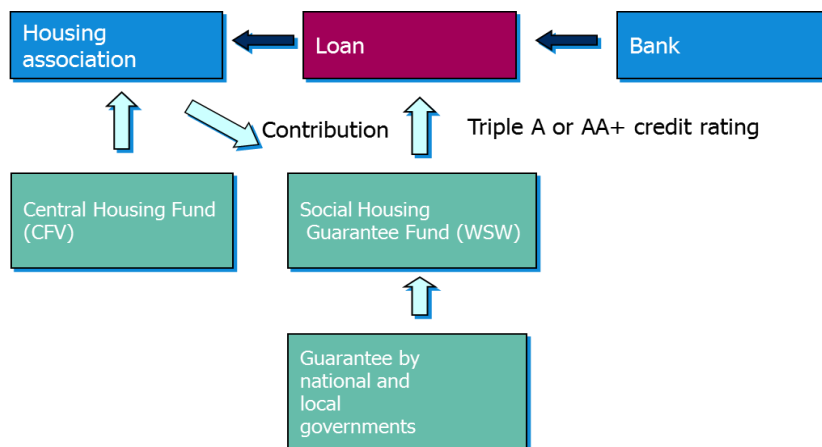


圖4、住宅協會融資流程圖

資料來源：圖3、圖4皆轉引 The Dutch business model in social renting: A historic

²⁴ 中央住宅基金（CFV）：政府機構，由各住宅協會之間共同成立之急難救助基金，負責監督住房協會的財務可行性、協助住宅協會財務困難，並提供資金，CFV的資金是由政府透過徵收住宅協會的營業稅所挹注的。

(5) 循環資金原則

荷蘭住宅協會未直接接受政府補助，而是根據循環資金原則（revolving fund principle）的商業模式運作。也就是住宅協會運用出租和出售房屋獲得的收入再投資新的建案、房屋裝修及都市更新投資，以維持資金的循環使用。

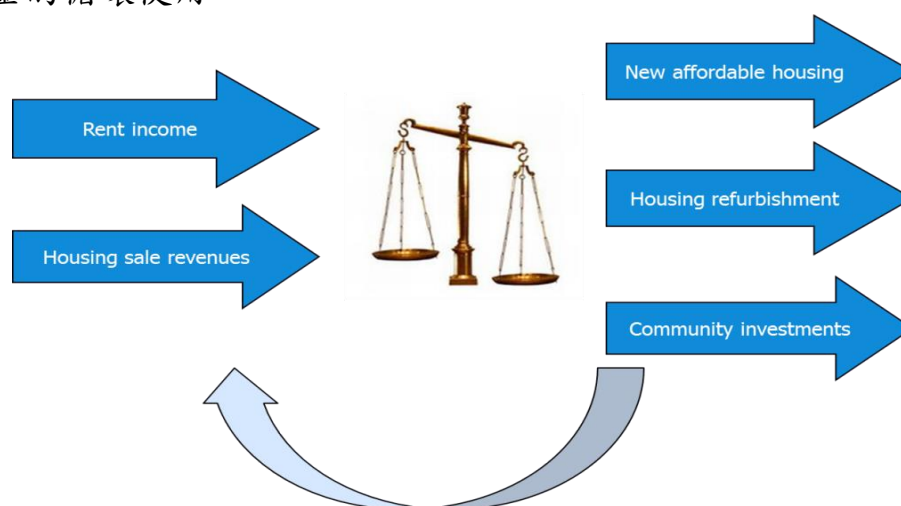


圖 5、循環資金準則

資料來源：Social housing in the Netherlands, Joris Hoekstra, June 2013

(6) 實際案例—Mitros 住宅協會

本小組此次赴荷蘭拜訪 Utrecht 的 Mitros 住宅協會，該協會主要任務是提供每位居民良好的住宅，而針對無購屋能力的人提供合宜的住宅則是其欲達成的社會目標。目前擁有 28,000 個住宅，員工人數 350 名。Mitros 住宅協會已經經營約 100 年，在 1998 年合併一些小型的住宅協會，現已成為 Utrecht 地區最大的住宅協會。在當地約有 1/5 的居民都是向 Mitros 租屋，Mitros 住宅協會有 70% 的住宅是出租給低收入戶的。

1. Mitros 面臨的主要挑戰

- (1) 住宅供給短缺導致社會住宅的排隊時間加長，一般住宅平均要等 3~4 年，條件較佳的住宅則要等 8 年。
- (2) 須增加更多小坪數的住宅需求（例如學生、剛入社會者及老人），針對老人的住宅的特殊的設計及無障礙設施需求，協會會協調其他機構一起合作提供老人到宅服務與社區照護。惟在新的住宅法實施後，住宅協會須回歸核心業務，未來恐只能提供住宅建造與維護等相關的服務。
- (3) Utrecht 房價不斷上升，但受地方政府嚴格管制租金卻無法提高，間接影響住宅品質。
- (4) Mitros 必須擁有足夠的財源投資，確保公司永續經營，且須擁有足夠的

資金進行老屋(平均屋齡 47 年)的更新與維修。對於屋齡超過 15 年的住宅因其維修成本墊高，則傾向賣掉，以降低財務負擔。

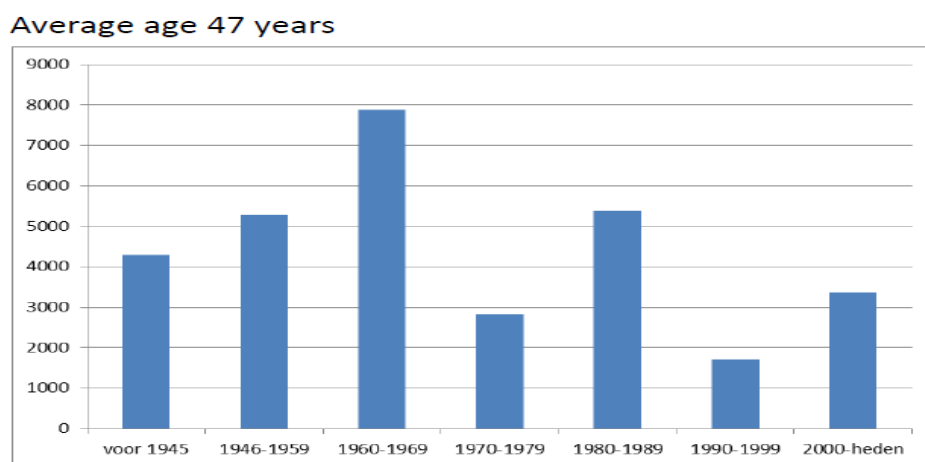


圖 6、Mitros 的住宅屋齡分布情形

資料來源：Mitros

- (5) 所有新的住宅政策制定，Mitros 必須與承租戶委員會(Tenants Board) 協商討論，而住宅之更新則須獲得承租戶 70% 以上之同意。所以，Mitros 須持續與承租戶、地方政府及利害關係人等保持合作關係。
- (6) 須提供多樣化的住屋選擇，並增進住宅周遭環境與社區之生活品質，鼓勵承租戶的參與。

2. Mitros 投資管理策略

- (1) 全面的住宅投資組合的盤點與管理，分析每一區的發展政策，哪種住宅型態過多? 哪些還不足? 如何解決? 須在哪些地方興建補足等議題。
- (2) 在財務來源限縮情形下，如何滿足承租戶的需求，提供優質的服務。
- (3) 對於既有住宅的投資與更新，強調建築物的節能與永續設計，在住宅入口處營造歡迎住民回家的溫馨氣息(“welcome home”)，並鼓勵承租戶自行動手維護居家環境。
- (4) Mitros 為了新的社會投資及調節住宅總量，每年約賣出 250~300 間住宅，10% 賣給承租戶(售價約市價 75%)，惟買屋的人必須自住，不可分租。
- (5) 如何善用現有的資產進行投資、鼓勵承包商在建造過程中運用創新與永續之設計概念，以及如何在友善的情形下對住戶進行改建與搬遷等。

4、我國與荷蘭之比較

經參訪荷蘭住宅協會及蒐集、分析臺灣當前住宅政策後，茲就社會住宅推動之主辦單位、民間參與情形、土地取得、社會住宅入住對象、租金門檻、租賃期間及資金運用方式等面向進行比較分析，並進一步釐清目前我國社會住宅推動上遭受困難之原因。

表 3、臺、荷 2 國社會住宅政策之比較

	荷蘭	臺灣
一、政策規劃方面		
1. 主辦單位	住宅協會	政府部門
2. 民間參與	住宅協會	BOT、PFI、代租代管
3. 土地取得	公有土地	公有土地
二、租屋條件設定方面		
1. 入住對象	社會經濟弱勢	社會經濟弱勢或特定族群
2. 租金門檻	家庭收入的一定比例	市價的 85 折至 7 折
3. 租賃期間	由承租戶與住宅協會決定	5~12 年
三、資金運用方面	採循環資金原則	以補貼為主

資料來源：自行整理

(1) 政策規劃方面

1. 主辦單位

荷蘭百年來發展已完全由住宅協會興建社會住宅，在社會住宅供給量達一定程度後，進行品質的提升，並為減少政府的財政補貼，將住宅協會轉型成為社會企業，透過一定住商比例、租售比例的規範，讓住宅協會能回收興建經費，以降低財務負擔。而臺灣的社會住宅供給量遠低於需求，目前是由政府部門自行興建社會住宅，卻又受限於預算編列、政府採購相關法令的限制，所能增加供給數量極為有限。

2. 民間參與

荷蘭在全盛時高達上千個住宅協會，民間參與大大提升社會住宅推動成效。臺灣目前僅由公部門的力量來增加社會住宅的供給，效益十分有限，故各級政府也希望能引進民間參與，包括 BOT、PFI 及代租代管等²⁵，惟均

²⁵ 在 BOT 部分，以新北市案例，希望能在政府零出資的前提下，透過提供公有土地吸引民間力量興辦公共住宅，在投資誘因不足的情況下，允許民間投資者部分出售、部分按市價出租。惟在考量公有土地的機會成本下，僅有 21% 為市價 8 折出租住宅，因此飽受批評。在 PFI 部分，是希望透過公私合夥的方式，由政府部門長期編列預算向民間購買公共服務，考量連續性預算編列問題，目前僅於研究階段。在代租代管部分，主要因臺灣餘屋數量高居不下，房屋供給高於需求，且很多人持有多戶房屋；代租代管計畫

成效有限。

3. 土地取得

荷蘭與臺灣皆以公有土地提供社會住宅興建，不過荷蘭政府取得土地的彈性比較大，政府可以大量購買農地，再透過整體規劃、設計，提供公共住宅所需用地予住宅協會，大幅增加社會住宅的供給。臺灣雖有一定比例的公有土地，但其取得需基於公共性與公益性，才能透過徵收、區段徵收或市地重劃方式取得，目前只能利用現有閒置或低度利用的公有土地。此問題係興辦社會住宅的重大挑戰，在都會區更為不易。

(2) 租屋條件設定方面

1. 入住對象

社會住宅的入住對象，兩國都是以社會經濟弱勢為原則，不過臺灣針對特定族群也提供出租住宅。以台北市為例，近來推出的青年住宅即限定青年族群才能申請，且需符合 45 歲以下，以使青年族群能夠安心成家，然此種設限也引起討論，質疑公共出租是否能夠真正照顧到有需求的人。

2. 租金門檻

揆諸荷蘭或其他國家在評定社會住宅的租金門檻時，都設有上限，租金約占家戶所得 25%~30%，主要是考量到照顧對象仍須維持一定生活水準，並透過點數系統決定租金價格，由於房屋條件越好，其租金越高，亦提升住宅協會對住宅維修的意願。目前臺灣租金訂定門檻不一，以臺北市近幾年所釋出的公共住宅，都是以市價 7 到 85 折訂定租金門檻，但因為臺北市所推出剛完工的公共住宅多位於市區精華土地，多以參考鄰近相同屋況(屋齡、電梯、區位)評定租金門檻，而非以照顧對象的負擔能力進行考量，也因此引發批判，且出租情況不佳。

3. 租賃期限

荷蘭社會住宅租賃期限是由承租戶與住宅協會共同決定的。而臺灣目前因為社會住宅數量極為有限，所以對於入住時間多有嚴格規範，視照顧對象條件不一，最多只能居住 5~12 年不等，因此不乏已逾入住期限必須遷出之弱勢族群抗議，此問題必須從人道方面整體考量，才能杜絕爭議。

(3) 資金運用方面

荷蘭早期對於興建社會住宅是採政府補助方式，近年來已不再提供任何補助，且目前住宅協會是根據循環資金原則來運作，也就是住宅協會除了租賃房屋所得外，亦允許出售一定比例的住宅，再運用出租和出售房屋

是希望由政府來協助房東代租代管，透過政府部分擔保將房屋租予有需求的人，相關管理維護都由政府部門來協助，以提高屋主的出租意願，以臺北市為例，1 年媒合件數不到 10 案，成效仍十分有限。

所得再投資新的建案，並規範住宅協會的盈利僅能運用在住宅品質的提升及維護；其資金是循環使用，且能自給自足，而不須由政府編列預算。臺灣目前則是採補助方式，由中央政府補助地方政府興建，由於資金有限，僅得提供一定比例之補貼，這也大大降低地方政府興建社會住宅的意願。

5、結論與建議

居住正義是當前國人一致的關切，也是弱勢族群沈痛的呼籲。住宅政策不應僅聚焦於房地產所有權，更應進一步保障聯合國所提倡人民有安全、和平而有尊嚴的適足住房權²⁶。社會住宅正是實踐此一理念的重要政策工具之一。如何全方位思考並建構多元化供給的社會住宅政策，實為臺灣當務之急。

綜合上開分析與臺荷兩國的比較，擁有極佳社會住宅經驗與知識的荷蘭，當值我國借鏡。本報告謹研提以下建議，俾供政府作為未來推動社會住宅政策之參考：

(1) 建立協力治理機制，永續經營社會住宅

臺灣在社會住宅的實踐上，防弊重於興利，在民間參與上，誘因不足且監督過多。然而，若以居住正義為首要考量，欲提供品質佳且負擔得起的社會住宅，應仿效荷蘭由公、私部門以及民間社會群策群力的方式，兼具由上而下的專業評估、規劃設計，以及由下而上的意見凝聚與參與的模式：廣納中央與地方政府、住宅協會、社區住戶、銀行以及其他利益相關者共同參與，方能有效凝聚共識，完善社區規劃，創新並增進服務品質。

因此，需設法增加民間參與的誘因、減少政府單向的監督。政府應著重於：主導開發計畫模式，使得更新後的社區能兼顧住宅需求、社會融合與社會正義；前瞻規劃社會住宅用地並進行跨部會整合以提供開發；評估整體需求，並協助解決開發各項障礙等。事必躬親的大政府，反而降低政策推動之效率與彈性。

荷蘭百年來將住宅協會轉型為社會企業的模式，不僅能減輕政府財政負擔，更能跳脫預算及法令相關限制，因而得以加速推動效能，落實社會住宅的永續經營。其制度設計值得參採。

(2) 整體規劃國土政策，扭轉區域失衡發展

臺灣的大都會區域與其他縣市發展差距不斷擴大，人口集中遷居北部區域，進而帶動北部、尤其是雙北市房地產價格的上漲；雙北市家戶則受惠於此而快速累積財富，從而使南北區域發展更不平衡、貧富差距益形惡化，住房問題更棘手難解。反觀荷蘭，阿姆斯特丹雖貴為首都，觀光及文化多樣性首屈一指，惟國家政治中樞則立於海牙，鹿特丹、烏特列支等城

²⁶ 依據聯合國公布之「經濟社會文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)之第 4 號《一般性意見》(General Comments)的解釋，所謂「適足住房權」(the right to adequate housing)是指任何人皆有安全、和平而有尊嚴地居住於某處的權利(the right to live somewhere in security, peace and dignity)。

市則為文創、古蹟之文化城。由於區域各具特色與功能，首都不致於過度負載，各區域發展得以均衡，住房供需相對平衡，問題不致於失控。

爰此，國家整體發展戰略應重新調整，政府的資源配置亦應一併檢討，包括財政分配、產業政策、教育資源配置等。當北、中、南各區域能依自身特色與優勢各自發展而漸趨平衡，人口方能回流目前低度發展區域，從而遏抑資產價格不合理飆漲的失序現象。

社會住宅亦為扭轉區域失衡發展的一環。中央政府應統籌展開整體社會住宅的需求評估，而非任憑地方政府自評興建，以免興建後卻無人承租，並督促地方政府妥善利用閒置公有土地或建物，提升多元住宅之量能。

(3) 通盤檢討都市計畫，增進政策推動誘因

臺灣住宅商品化的問題，已無法使民眾安居，且都市計畫與社會住宅政策已然脫鉤；通盤檢討都市計畫，勢在必行。依《都市計畫法》²⁷規定政府可劃定特定區，而目前全國約有49%土地已劃為特定區，惟並未將社會住宅規劃納入都市計畫；且目前尚無任何都市更新案將社會住宅納入，取得社會住宅用地倍加困難。

宜循荷蘭模式，將社會住宅納入都市計畫，並透過都更獎勵興建。其社會住宅是由人的需求出發，除提供機能完善的環境，並創造出人與人能夠自然、隨意互動的場所，以提升居民都市日常生活滿足感與歸屬感²⁸。

政府應藉由都市機能（公共建設、經濟、社會及產業等）再生理念，更具彈性地開放土地的使用，有計畫地引導老舊社區更新，進而帶動區域環境的優質化。

在法令限制方面，中央政府可以無償撥用方式提供國有土地。惟依《國有財產法》規定²⁹，如地方政府以無償撥用土地時，所得之利潤須歸回國庫，此將造成地方政府無興建社會住宅誘因。爰建議除無償撥用土地外，亦可於住宅法中明定排除《國有財產法》第7條之規定。

(4) 訂定合理租金規範，滿足實際居住需求

我國社會住宅採民間興建，由業者訂定租金價格，按市價固定成數再加計管理費，幾與一般市價無差異，致民眾申租意願不高。應師法荷蘭擬訂租金公式，律定租金上限與漲幅，以免圖利財團，並造福弱勢承租族群。

(5) 落實多元居住樣貌，促進社會階級融合

臺灣社會住宅僅以特定族群或特定收入門檻以下為條件的招租標準，

²⁷ 該法第12條：為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫。

²⁸ <http://www.urstaipei.net/housing/> Access on 7 July, 2015.

²⁹ 該法第7條：「國有財產收益及處分，依預算程序為之；其收入應解國庫」。

常造成社會住宅的標籤化與污名化。未來宜仿效荷蘭混居式的規劃，社會住宅可設於豪宅旁的極佳地段，住宅屬性也不侷限於單一性質，可與商辦混合、設有青年創業基地或藝術家工作室等，甚至利用現存閒置空間改造³⁰。如此，較能避免因特定族群或階級集聚，形成社會隔閡。

未來期盼透過上述建言的落實，保障人民的「適足居住權」，澈底實踐國人引頸企盼的居住正義。



荷蘭社會住宅型式（一）



荷蘭社會住宅型式（二）



荷蘭社會住宅型式（三）



興建休憩空間

³⁰ <http://www.urstaipei.net/housing/> Access on 7 July, 2015.



Mitros 所興建的社會住宅型式



拜訪 Mitros 住宅協會

參、參考資料

一、中文部分

1. 再談荷蘭土地與社會住宅政策，李宇中，2010年9月。
2. 社會住宅在台灣的實踐之路，林育如，2011年3月。
3. 荷蘭阿姆斯特丹住宅協會的角色與歷史，Jeroen Van der veer，2011年3月。
4. 《台灣社會住宅推動策略工作坊會議手冊》，無殼蝸牛聯盟，2011年5月。
5. 荷蘭的住宅：政府當局與市場參與者的共同事務 Ymere 的目標、策略與成果，Lex Pouw，2011年8月。
6. 民國 101 年至民國 104 年整體住宅政策實施方案，內政部，2011年10月。
7. 「法國、荷蘭因應人口老化、社會變遷之相關人口、社會住宅、移民等策略、成果及其統計體制」出國報告，內政部，2011年12月。
8. 《住宅法》，內政部，2011年12月。
9. 「社會住宅執行構想與財務評估」，花敬群、彭揚凱、江尚書，2012年。
10. 《「我國社會住宅推動策略規劃」委託案成果報告書》，內政部，2012年3月。
11. 荷蘭社會住宅的現況與迷思，Johanna Huang，2014年10月。
12. 《住宅資訊統計彙報》，2014年第4季。
13. 《鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究》，國家發展委員會，2015年3月。
14. 「中央政府如何協助地方政府就土地撥用、住宅基金財源、專責機構等面向談當前社會住宅推動興辦問題」專案報告、審查立法委員及行政院提案「住宅法第 12 條之 1、第 54 條修正草案」報告，內政部，2015年6月。

二、英文部分

1. *Social housing in the Netherlands –The development of the Dutch social housing model* , Joris Hoekstra, June 2013 。
2. *Dutch and UK Social Housing: A Comparative Report* , Thomas Sutton Incommunities & Matthew Whittle Orbit Group & James Highmore South Yorkshire Housing Association , January 2014 。
3. *Investing in the Dutch housing market* , Ministry of Interior and Kingdom Relations , May 2014 。
4. *Maturation of the Dutch social housing model and perspectives for the future* , Peter Boelhouwer , May,2014 。
5. *Dutch and UK Social Housing :A Comparative Report* , Marietta Haffner OTB – Research for the Built Environment / TU Delft , 25 September 2014 – Brazil/EU Dialogue seminar, LSE, London

三、相關網站

1. 內政部戶政司全球資訊網，網址 <http://www.ris.gov.tw/>，瀏覽時間 2015 年 5 月 24 日。
2. 社會住宅推動聯盟，網址 http://socialhousingtw.blogspot.tw/2010/08/blog-post_3164.html，瀏覽時間 2015 年 5 月 24 日。
3. 內政部戶政司全球資訊網，瀏覽時間 2015 年 5 月 24 日。