

出國報告（出國類別：考察）

參訪韓國行政法人機構

服務機關：內政部國土管理署

姓名職稱：林珮寧幫工程司、謝志鴻科長

派赴國家/地區：韓國

出國期間：113年9月1日~113年9月5日

報告日期：113年 11月30日

摘要

本次主要拜會首爾都市及住宅公社(Seoul Housing&Communities Corporation)、京畿住宅及都市發展公社(Gyeonggi Housing and Urban Development Corporation)及韓國土地住宅公社(Korea Land and Housing Corporation)等3個韓國重要行政法人，除分享韓國行政法人政策、實務經驗及相關業務進行討論，與探討韓國社會住宅發展歷程和未來趨勢，以及因應作為外，並交流臺韓對公共住宅營運管理及社會想像，實地參訪捷運青年住宅、京畿幸福住宅、身障與青年混居社會住宅、蘆原永續淨零展示社區、我們住一起社區、長安通用設計住宅及長安生活社會住宅等多處公宅及社會住宅，且由國家住宅及都市更新中心與韓國社會住宅協會簽署 MOU，期望未來能持續合作與交流，將韓國社會住宅引入民間活力的營運方式，帶回臺灣運用與參考。

這次行程尚有考察首爾清溪川河川復育計畫、光化廣場的修復工程及首爾路7017計畫，清溪川復育計畫的成功在於明確的政策目標、地方政府廣納建言、充分溝通以及執行效率，讓曾經是暗渠的河道，得以重見天日，並帶來難以估算的經濟、環境、社會效益，是政府藉由公共建設政策的執行，提升都市競爭力與能見度的典範；光化廣場歷經多次修復完工，也是首爾市城市環保改造計畫的一部分，類似清溪川，其修復後加上周邊文化景點，讓首爾市呈現陳舊至嶄新的轉變，吸引更多觀光人潮，再加上首爾路7017計畫則串聯首爾市內精華區高架道路，在發現高架道路有安全疑慮後，決定把車道轉換成人行道，蛻變成為市中心大型公共開放空間，並運用都市計畫及都市設計的手法，促使首爾市中心的更新與再生，值得臺灣未來推動類似計畫學習及仿效。

今年出國計畫由都市更新建設組謝科長志鴻及林幫工程司珮寧奉派代表參訪，隨團人員尚有國家住宅及都市更新中心執行長柯茂榮等13人，及中華民國租賃住宅服務商業同業公會全國聯合會鄭理事長俊杰代表等5人，透過參訪韓國行政法人機構之實務執行經驗，以及考察清溪川復育計畫、光化廣場修復工程及首爾路7017計畫，有助於本署爾後督導國家住宅及都市更新中心執行都市更新推動及社會住宅相關業務，並作為我國行政法人機構業務精進之借鏡，及提出相關建言供各界參考。

關鍵詞：行政法人、都市更新、社會住宅

目錄

壹、目的.....	1
貳、參訪過程重點說明.....	2
一、首爾簡介.....	2
二、考察清溪川、光化廣場及首爾路 7017.....	4
三、拜訪首爾都市及住宅公社(SH)及京畿住宅及都市發展公社(GH)	7
四、參訪韓國土地及住宅公社(LH)身障與青年混居社會住宅.....	10
五、參訪韓國社會住宅.....	13
六、首爾街道景觀.....	17
七、韓國都市更新發展趨勢.....	17
八、首爾的都市再生背景.....	18
參、心得及建議.....	20
肆、附錄.....	23

圖目錄

圖一、京畿幸福住宅前合影	1
圖二、首爾行政區示意圖	3
圖三、獬豸	3
圖四、清溪川	5
圖五、傍晚的首爾路 7017	7
圖六、夜晚的首爾路 7017	7
圖七、SH 龍山居住福祉中心	8
圖八、捷運聯合青年住宅	9
圖九、GH 總部	9
圖十、京畿幸福住宅	10
圖十一、身障者混居小規模多元社會住宅	12
圖十二、蘆源區永續淨零展示社區	13
圖十三、We stay 社區內健身房	14
圖十四、We stay 社區內兒童遊戲室	14

圖十五、長安通用設計社會住宅(一)	16
圖十六、長安通用設計社會住宅(二)	16
圖十七、臺韓雙方簽署合作備忘錄(MOU)	16
圖十八、首爾街道上的綠色大傘	17
圖十九、韓國巷弄住宅地面層停車空間	18
圖二十、首爾路 7017 計畫竣工後現況.....	19
表目錄	
表一、參訪行程表	2
表二、本次拜會韓國三處行政法人基本資料	21

壹、目的

這次考察韓國行政法人機構，主要拜訪首爾都市及住宅公社(Seoul Housing&Communities Corporation)(簡稱 SH)、京畿道住宅及都市發展公社(Gyeonggi Housing and Urban Development Corporation)(簡稱 GH)及韓國土地及住宅公社(LH(Korea Land and Housing Corporation)(簡稱 LH)等 3 個韓國重要的行政法人，有鑑於韓國成立法人有其歷史及成效，本部亦於 107 年 8 月 1 日成立國家住宅及都市更新中心行政法人，專責推動社會住宅及政府主導都市更新業務，期望藉由本次參訪，可以交流臺韓行政法人對於政策目標的執行、業務推動經驗與社會住宅營運管理。

本次由韓國留學生臺灣大學建築與城鄉研究所博士生劉恩英與韓國友人 Prof.Kim Hung Min 導覽清溪川復育計畫、光化廣場修復工程和首爾路 7017 計畫都市更新改造計畫，瞭解清溪川的復育計畫其發展歷史、推動過程遭遇困難及開發成果，與光化廣場於多次重新修復工程之過程，廣場上重點景點設計與其歷史過程，讓首爾市呈現陳舊至嶄新的轉變，及首爾路 7017 計畫都市更新改造計畫，透過都市計畫及都市設計運用手法，將高架道路改造成為大型開放空間，也串聯首爾市中心精華地區，讓市中心重新活化再復甦。

此次藉由前往首爾實地考察方式，將觸角向外延伸，進行國際交流，汲取韓國社會住宅 30 多年的發展經驗、行政法人整體業務推動及政策執行，以及清溪川復育計畫、光化廣場修復及首爾路 7017 等相關計畫，運用於市中心進行大規模的都市更新計畫，成功改造市中心窳陋環境，使其活化再利用與復甦市中心環境，進行交流與分享，以拓展更多元的視野，有助於提升政策規劃與執行能力，及利於本署督導協助國家住宅及都市更新中心推動業務，並提出相關建言供各界參考。



圖一、京畿幸福住宅前合影

貳、參訪過程重點說明

本次參訪地點多位於韓國首爾轄內，時間為113年9月1日至113年9月5日，共計5天，參訪行程及地點如下表所示：

表一、參訪行程表

日期	行程	地點	備註
第一天 (9/1)	下午：抵達韓國首爾，首爾都市更新實例參訪	清溪川、光化門廣場、首爾路7107	Prof.Kim Hung Min 導覽
第二天 (9/2)	上午：龍山居住福祉中心暨捷運聯合青年住宅 下午：拜訪京畿住宅及都市發展公社(GH)	上午：龍山居住福祉中心 下午：京畿幸福住宅	
第三天 (9/3)	上午：參訪恩屏區龜山洞小規模多元興辦社會住宅 下午：參訪蘆原永續淨零展示社區及卞彰欽教授專題演講	上午：身障與青年混居社會住宅 下午：蘆原永續淨零展示社區	
第四天 (9/4)	上午：參訪 We stay 社區 下午：拜訪韓國社會住宅協會	上午：We stay 社區 下午：長安通用設計住宅、長安生活社會住宅	
第五天 (9/5)	搭機返臺、賦歸	金浦機場	

一、首爾簡介

(一)韓國首都-首爾特別市(通稱首爾，中文舊稱漢城)

首先介紹韓國首都-「首爾特別市」，首爾特別市為韓國的首都，位於朝鮮半島中西部，周圍被山圍繞，背山面水，北側有北漢山、道峰山等，東側有檢丹山等，南側有冠嶽山、清溪山等，是南韓經濟、科技、文化中心，亦是朝鮮半島人口最多的城市，截至2020年，全市人口達991萬，而以首爾為核心的韓國首都圈，總人口達2,400萬人，名列世界第5大都會區，首爾和臺北於1968年3月23日締結友好城市。

首爾行政區以「區」和「洞」來分，全市有25個區和15,267個洞，由漢江區分為南北兩岸，漢江以北14區，漢江以南11個區。四季分明，屬東北亞溫帶氣候，春秋暖和；夏季高溫潮濕；冬季寒冷乾燥。首爾做為朝鮮時代的國都，

表二、臺北市與首爾市基本資料

	臺北市		首爾市	
面積	272平方公里	2024	605平方公里	2024
人口數量	2,506,767人	2024	9,619,861人	2024
人口密度	9,223人/m ²	2023	15,921人/m ²	2024
粗出生率	6.32%	2024	6.3%	2024
老年人口比例	22.51%	2024	18.6%	2024
住宅存量	956,465戶	2023	3,839,793戶	2022
家戶數	939,580戶	2024	4,046,799戶	2022
家戶人口(平均)	2.35人	2024	2.09人	2024
房價所得比	15.71倍	2023	15.2倍	2022
空屋率	6.79%	2023	6.5%	2015
住宅自有率	85.39%	2022	48.6%	2022
社會住宅 住宅單元數	2,4639戶(直接興辦) 10,832戶(包租代管)	2024	347,000	2023
社會住宅 住宅單元比率	約3%	2024	約9%	2023

資料來源：國家住宅及都市更新中心

二、考察清溪川、光化廣場及首爾路7017

(一)清溪川

到達首爾的第一天下午首先考察清溪川，清溪川位於首爾舊城的正中央，河水從西向東注入漢江，總超過10公里，首爾大部分主要街道都是沿著清溪川的主要河道和支流修築的，清溪川劃分部分首爾行政區，首爾人的生活也是以清溪川為中心。

從前的清溪川只是一條暗渠，在1970年代，更在被掩蓋的清溪川上興建高架道路，在首爾市前市長李明博的大力推動下，重新規劃變成乾淨河溪的面貌，不僅將清溪高架道路拆除、重新挖掘河道、並進行景觀綠美化、引進活水，在2005年9月完工後，成為首爾市的觀光景點，全長將近6公里的石路，總共穿越22座各有特色與典故的橋，也便利南北二岸人車通行。

清溪川的復原計畫完成後，清溪川被認為是首爾的新地標，形成一種都市空間的縫合，都市景觀環境再造，開發以活水、親水為導向的景觀親水廊道，讓市民及遊客可以在此休憩景觀空間，復育工程除復育河川原來的自然景色之外，也妥善利用有限的河川空間，設計許多機能性景觀設施，如：公共藝術、戶外舞臺、階梯式步道、瀑布水流及生態公園等，現場也看到白鷺和野鴨等生物的棲息，還有市民在川流中泡腳戲水，夜晚還有燈光照明設計，讓清溪川成為可以夜間漫遊的觀光景點，清溪川的復育計畫不但讓清溪川得以重見天日，更創造了難以估計的經濟、社會及環境效益，也使得清溪川成為首爾市中心重要的親水空間及活動場所。



圖四、清溪川

清溪川沿岸最著名景點即為「清溪廣場」，做為清溪川的起點，廣場上假日常有戶外舞臺的搭設，伴隨周邊的臨時攤販，成為市民假日休閒的好去處，清溪廣場更設有兩段瀑布，也有地標型的大型公共藝術，高約20公尺的「紫色海螺」(spring)是清溪川的標誌，這裡經常舉辦各種活動，也是許多韓劇、韓國電影的拍攝地，清溪川的第一座橋為「毛塵橋」，站在毛塵橋上能將海螺雕塑「spring」與清溪廣場的景色盡收眼底。

(二)光化門廣場

光化門為景福宮的正門也是南門，位於首爾鐘路區世宗大門與光化門廣場的北端，光化門廣場於2009年8月1日由首爾市政府開放，相似於清溪川及首爾廣場一樣，是城市環境改造項目計畫的一部分，光化門廣場設有李舜臣將軍和世宗大王的雕像，李舜臣曾率領朝鮮水軍和日軍浴血奮戰，成為韓國

的國民英雄，其銅像在1968年被建立起來，象徵他捍衛首爾的英勇事蹟，雕像的底座設置李舜臣將軍設計的龜船模型，前方則設計噴泉；光化門廣場上另外一座銅像是世宗大王，他一生創造許多光輝的事蹟，現在的韓文就是由他創造，影響韓國後世發展深遠，因此，世宗大王被後世尊稱為「海東堯舜」，世宗大王的形象深入韓國民心，包含韓幣一萬元紙鈔上的圖象，也是世宗大王，韓人將他視為國史上最優秀的君主之一。

光化門於去年修復，除其月台重建外，招牌從白底黑字改成黑底金字，光化門廣場有時民眾會在此集會抗議，也經常舉辦各種文化和藝術活動，如音樂會或舞蹈表演等，是市民們於市中心另一處重要的休憩娛樂場所，其周邊也集結許多重要的韓國政治、行政部門。

(三)首爾路7017

首爾路7017位於首爾火車站旁的前高架橋被改造為人行通道，是一條由1970年建成的高架道路改造成人行道的計畫，原先的高架道路於2015年因安全之故，面臨拆除危機，首爾市政府決定將車道更新為人行道，不只能振興首爾車站周邊，更能將南大門、明洞及首爾站西側的人行步道連結在一起，首爾路7017計畫就是在這樣的思考下誕生。

「首爾路7017」名稱源自該高架道路於1970年建造，2017年重生的意思，17也包含著17條步道的連結，首爾路改變成為人行道後，路上種值許多植栽，每個植物盆附有標牌，和植物名稱，方便行人認識地標植物，是一條供行人在城市中與自然交流的人行步道，也會看到圓形狀的建築物，裡面是不同的店家，供行人在這座空中花園可以停下腳步休息，俯瞰首爾的街景，首爾路7017的規定禁菸、禁騎腳踏車、禁丟垃圾及攜帶寵物一定要有牽繩，線性的空中花園依照韓文字母排列成一系列花園，每個花園各有構圖、色彩及香氣，而人行道步主要分為：萬里洞廣場、玫瑰廣場、退溪路廣場、木蓮廣場、漢陽都城路等五大主題空間，到了晚上，高架橋上會亮起藍色燈光，形成與周邊建築物白色燈光形成對比。



圖五、傍晚的首爾路7017

圖六、夜晚的首爾路7017

首爾路7017也有樓梯、電梯和斜坡的設計，都是改良自原本高架道路的構造，讓這條公共設施可以延續文化發展，也讓周邊商圈更加活絡，讓原先被高架道路切斷的首爾站一帶地區整合，為發展停滯的商圈注入新活力，也讓市中心更加充滿綠意及生命力。

三、拜訪首爾都市及住宅公社(SH)及京畿住宅及都市發展公社(GH)

(一)首爾都市及住宅公社(SH)

第二天(9月2日)上午來到首爾都市及住宅公社的龍山居住福祉中心，首先由千成熙博士簡報分享，韓國公宅及社會住宅推動，始於1980年代末期，當時韓國處於快速都市化階段，市場提供的住宅數量與品質無法因應，導致住宅價格高漲，SH成立於1989年，專門興辦首爾市的社會住宅，前身為1968年成立的「首爾市綜合建設總部」，主要協助都市公共建設以及出售式住宅的開發。1981年因應木洞新市鎮開發，及準備漢城奧運，轉型為「首爾市木洞事業所」，並於奧運舉辦結束後，從政府單位轉型成為SH。

SH在轉型後為確保首爾市民的居住需求，專門從事住宅福利和都市再生的行政法人，透過住宅用地的開發及供應、住宅的建設、改善、供應及管理，保障首爾市民的住宅穩定供給及福利改善為目的，期望打造安居樂業的安全優質都市。

目前，首爾市協助低收入到中產階級民眾的住宅相關政策，區分為四大面向：公共住宅、租金補貼、住宅修繕及福利服務等4大面向，SH主要透過直接興辦、購買民間不動產以及包租代管等方式取得社會住宅來源。首爾市現有約有36萬戶公共住宅，占首爾市住宅存量的8.7%，且以每年增加約1萬戶左右的數量，舒緩首爾市的住宅需求，部分的公共住宅優先提供給新婚、育有未成年子女及高齡長者同住的家庭。

SH也擬訂相關住宅政策目標，希望給予退休人員有退休後新舞台、活化大都會以外的農村地區、以解決農村地區人口減少的問題、為首爾的年輕人提供社會住宅，以全齡照護為目標。



圖七、SH 龍山居住福祉中心

(二)參訪龍山居住福祉中心暨捷運聯合青年住宅

首爾市政府為因應青年居住議題，而提出「龍山居住福祉中心暨捷運聯合青年住宅」計畫，「龍山居住福祉中心暨捷運聯合青年住宅」該計畫鄰近地鐵龍山站，全案規劃專以19-39歲單身上班族、無車無房的青年設計，主要以一房型為主，規劃1,086戶，容積提高至961.97%，針對工作忙錄的青年族群，提供健身房、有氧教室、公托中心、兒童遊樂場等設計，除了減輕年輕人於都市裡的生活負擔，也呼應「TOD」大眾運輸導向計畫，減少私人運具的需求，符合節能減碳的目標，更降低青年住宅的興辦成本。

首爾市內共有25個營運中心，採一站式服務，民眾可在中心大樓內諮詢、住宅資源申請、招租入住與住宅管理，並委託物業管理，做日常的維修與住戶服務。本案規劃設計衍生爭議點在於「近1000%的高容積設計及龍山公園部分興建社會住宅」，部份的青年族群認為應提高容積或釋出公園，以增加住宅單元戶數，部份在地居民則認為高容積的建築物破壞周邊景觀，造成周邊建築物的壓迫感，且公園應該保持開放空間使用，如何能在增加住宅戶數和維持一定品質的開放空間找到平衡點，或許是未來SH在規劃設計上，應再深思的地方。



圖八、捷運聯合青年住宅

(三)京畿道住宅及都市發展公社(GH)

9月2日下午則拜訪首爾民間重要的行政法人-京畿住宅及都市發展公社，GH 於1989年設立，其員工數約762人，該公社剛搬遷至新大樓，且平常較少與外部互動，對本次活動極為重視，該公社主要任務為推動新市鎮開發、都市活化再生、產業園區興辦開發及提供公共住宅，其部門有：綜合規劃、居住福利、都市再生及產業經濟等，「京畿幸福住宅」即為GH推動成功的案例之一，由於首爾市人口急劇增加，也加速 GH 推動新市鎮計畫，其中位於京畿道已有4案新市鎮已竣工。



圖九、GH 總部

(四)參訪京畿幸福住宅

目前，GH 於京畿提供約7.1萬戶的公共住宅，「京畿幸福住宅」，位處新市鎮內，興建12棟建築物，提供1,500戶只租不售的社會住宅，租金為市價的六成，管理費則依季節用電量不同而有所差異；「京畿幸福住宅」以14.22%超低建蔽率規劃居住空間，居住1次為10年期限，社區內各棟區分不同入住對象(如：新婚家庭、老人及青年…等)，提供相對應的房型及公共設施，社區內開放空間多，並規劃幼兒園、安親班、兒童遊樂設施、身障者及高齡者服務據點，並依據住戶投票選出規劃高爾夫球場，同時也規劃毛小孩專屬的寵物公園，提供居民生活需求的居住環境，京畿幸福住宅更鼓勵青年創業，社區內規劃28個店舖空間予青創產業使用，讓居住在「京畿幸福住宅」的年輕人也能就近工作，提高「京畿幸福住宅」居民的就業率。

社區建築立面樸素以塗料外牆方式縮短工期，並以平整的外牆設計，減少冬天陽台積雪，牆面以防塗鴉的凹凸塗料設計，較為耐髒，社區內也規劃垃圾集中場及單車停車區於一樓，住宅單元以智能家電設計，透過 APP 就能控制家電，管道間也設置於建築物內部，以防氣溫過低而產生結凍。



圖十、京畿幸福住宅

四、參訪韓國土地及住宅公社(LH)身障與青年混居社會住宅(Dadareum House)

韓國住宅公社成立於1962年，2009年與韓國土地公社合併為韓國土地及住

宅公社(LH)，由政府出資並隸屬於國土交通部管轄，是一家從事土地與房地產開發的國有企業，員工數約超過10,000人，是韓國最大的國土、房地產開發國有企業，其營運目標為透過改善人民生活、促進土地高效利用，為國家經濟發展做出貢獻，LH 主要業務為：土地的收購、開發、住宅建設、管理，目前完成435萬戶住宅，其中300萬戶出售，135萬戶則為出租。

LH 近期也開始專注提升住居服務，因為僅提供社會住宅硬體設備，並不足以處理複雜問題，例如與身心障礙、失業與老年相關的經濟困難，雙薪家庭的托育，或無法獲得家庭支持的單身家戶（例如獨居老人），因此，LH 也負責直接購買市面上的住宅，以更低廉的條件提供租賃的購買租賃住宅事業。此外，也為基本生活保障金領取者、國家有功者、青年無住宅者、新婚夫婦等提供租賃住宅，LH 的服務以公共住宅住戶為對象，但也正試圖與地方政府、非營利組織、地方運動者及社會企業合作，擴大並多元化受益群體，韓國土地與住宅公社(LH)期望能為每個人提供住居相關服務。

(一)參訪小規模多元興辦社會住宅(身障者混居)

LH 與民間合作興辦身障者和青年(19-39歲)混居社會住宅，基地面積為823.77平方公尺，1~5樓共計53戶，其地下室一層為共用廚房、洗衣間，地下室二層則為停車空間，該大樓為解決社會孤獨與發展社會網絡，與民間合作興辦的小型客制化社會住宅，然後向民眾出售，提供社會融合的生活，該建築物於2022年完工，特別的是為解決身障者的社會孤立和社會脫節的問題，提出結合小社區和客制化服務的新住房模式，降低整體社會成本，回到社區、入住前回皆有培力計畫，思考更人性化的建築空間，讓都市、空間、居家和社區之間的網絡更加緊密。

社區內空間規劃則增加共享空間，如：烘焙工場、藝術設計空間、多功能教室、共享廚房及咖啡廳等交流空間，以增加共享空間方式，促進身障者與青年互動，培養入住者生活自立及社會化能力，避免身障者於成年後，離開社區，卻難以進入社會的情形。



圖十一、身障人士混居小規模多元社會住宅

(二)參訪蘆原區永續淨零展示社區(Nowon Energy Zero Center)

永續淨零展示社區簡稱「蘆原 EZ 屋」，其中「EZ」代表「零能源」和有益且可持續的房子，「蘆原 EZ 屋」為韓國首座零耗能住宅示範園區，該社區原為廢棄學校轉型，由蘆原區政府、國土交通部及首爾市合作興辦，現委託民間經營，屬於實驗型社會住宅，以大學生、新婚夫妻及年長者優先入住，居住期限為6年，內有展示館與121戶的社區住宅，已取得韓國綠建築認證最高標章，和建築能源效率1級，是韓國第1個獲得國際認證零耗能住宅社區，其成立的目的是在於推廣零能源社區、體驗零耗能住宅、引進最新技術和設備、確保社區的建造有助於適應氣候變遷和減少溫室氣體排放，營造舒適的居住環境及教育推廣中心，以分享應用於永續淨零展示社區的技術、材料。

蘆原區永續淨零展示社區以再生能源與能源相互抵銷為設計發想，一方面增加能源供給，另一方面減少能源使用，社區內並有能源監測系統，地暖系統的能源可部分由地熱泵提供，其餘所需電能由屋頂及東、西、南外安的太陽能板發展提供，進而達到平衡，2018-2023年的能源監測結果顯示，各季節的太陽能發電及地熱泵達成能源消耗與供給平衡。

在技術應用方面，建築物採三層玻璃、外牆隔熱層、結構及窗戶氣密設計，保持室內溫度以節約室內空調使用，建築立面也設置電動百葉窗，可感測室外環境，夏季遮陽，冬季阻冷，同樣也節省空調使用，並由中央機房整合家戶能源使用情形，做為能源總管理。



圖十二：蘆源區永續淨零展示社區

(三)世宗大學卞彰欽教授演講-韓國公共住宅經營模式對臺灣住宅政策可能的啟發

1989年韓國總統盧泰愚宣布「永久租賃住宅」計畫開始執行後，後續歷任總統也都將住宅興建計畫列為重大政策，並致力推動，韓國政府相較於臺灣更積極推動社會住宅，其中社會住宅已達到8%，其住宅政策隨社會變遷、政策的執行及執行機制更為複雜和彈性，整體而言，韓國住宅政策先滿足低所得族群，再慢慢提升到中所得，後續再擴大到中產階級住宅空間(韓國稱為轉換住宅)。

韓國可負擔租賃住宅依生產主體分為三類型：公共住宅、半公共住宅及社會住宅，公共住宅是以中央或地方政府為主體直接興辦，並透過徵收土地、變更土地使用分區、TOD 等開方式，在郊區大規模開發集合式社區大樓，卞教授更提出四點對臺灣住宅政策可能的啟發，分別是：一、政府積極資助社會住宅。二、地方政府積極推動。三、擴大社會住宅的供應來源。四、透過公私合夥的方式開發新的社會住宅業務。

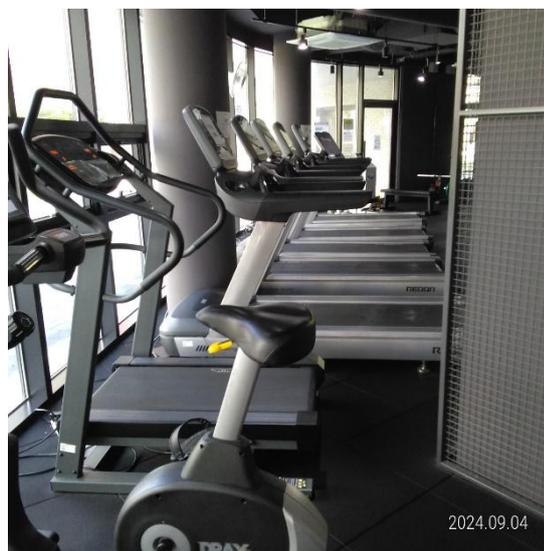
五、參訪韓國社會住宅

(一)我們住一起(We stay)社區

我們住一起社區為韓國首例由國有交通省出售土地予民間合作社，透過社區自我集資方式營運，為限制轉售的住宅社區，期望透過健康社區共享生活幸福，增加人生價值，該社區有24、29及34坪等3種房型，社區內共同工

作、共同生活，結合完善公共設施，包含：公園、日照中心、創意中心、健身房、共享廚房、圖書館及咖啡廳等，在預售階段即與住戶共同討論空間規劃，於2020年完工，其規模共有7棟建築物，及491戶居住單元，其中有50%的一般戶、25%的青年及25%的年長者居住於社區內，為韓國首個合作型社區，透過房地產投資信託集資方式營運。

居民代表在分享營運經驗時表示，社區內每位住民都十分積極參與社區內大小事，向心力很高，藉由居住者共同經營社區的方式，產生鄰里間互動，由於首爾房價很高，居民都希望能減輕居住生活成本，降低生活壓力，可以穩定的生活，且能跟有共同理念的人住在一起，也因為一同工作，社區活動也充滿多樣性及樂趣，大人到小孩，都能對社區事務提出意見，如每年11月社區變遊樂場計畫的大活動，便是由小孩們所提出，便於每年於社區內舉辦，並且透過社區內的委員會活動，也正面影響當地外面社區。



圖十三：We stay 社區內健身房



圖十四：We stay 社區內兒童遊戲室

(二) 拜訪韓國社會住宅協會(Korea Social Housing Association)並簽署 MOU

韓國社會住宅協會成立於2015年，為非營運組織，主要負責串聯、管理與協助政策執行，轄下共有26個單位(包括：協會、合作社及社會企業)，以民間力量和政府合作，興辦社會住宅，該協會定期舉辦共識會、公布政府釋出資源資訊與協助住戶招募，透過會員與公司的相互合作，以普及與振興社會住宅的組織協會。

韓國的「社會住宅」是指私地主有主題的規劃、興辦、供應和營運租賃住宅，並由公營住宅營運單位進行監督，專業租賃於2016年被定義為「社會住宅」，部分現有住宅的購買和租賃委託給社會經濟組織，其社會住宅類型

可分為：管理委託型、私人提案型(新建類型)、私人提案型(用途改造)及特定主題型等四大類型。

管理委託型為韓國土地及住宅公社和地方公共企業招募並委託營運商營運購買的租賃住房的社會住宅，主要的案例有：Guru House、LH 延世創業城、West Valley；私人提案型(新建類型)為韓國土地住宅公社和當地公共企業舉辦公開競賽，社會住宅企業透過主題發現土地併申請，當選後建造新建築並將其出售給韓國土地及住宅公社，再次委託營運的社會(BTO 方式)，其案例有：Dadarm House 及 Yeoga；私人提案型(用途改造)則為韓國土地及住宅公社和當地公營企業舉辦公開競賽，社會住宅業者透過申請主題，發現建築後申請，進行改建作業，出售然後重新營運的社會住宅(BTO 方式)，主要案例有：Anam Life、Art Stay Yeongdeungpo 及 Gasan Esquith；特定主題型則為應相關部門，為特定對象提供租賃住房，如藝術家、運動員、身障者、或年長者，社會住宅協會認為當租賃住宅成為一個平台，而不僅是一棟建築物時，社會住宅就變成可以解決部分社會問題的一種方式。

(三)參訪「長安通用設計住宅」及「長安生活社會住宅」

1.長安通用設計住宅

「長安通用設計住宅」位於長安洞，基地面積為909.6平方公尺，共有42個居住單元，為地下一層，地上八層的建築物，其設立的目的是在於解決首爾市身障者、老年人及青少年等弱勢族群的居住問題，並培養不同階段、世代群聚社會融合的居住文化，以身障者、老人、兒童及孕婦者等弱勢提供舒適的住宅，其通用設計以可及性、方便性及安全性三大原則設計，並運用在大廳、公共空間及居住空間內，從街道進入到建築物，便是以無高低差設計，確保通道的寬度及防滑地面設計，並規劃二部身障者停車位。

在公共空間部分，牆面安裝安全把手及點字標誌，並為聽障者標示友善指示及視障者的警報設置，並規劃身障者專用電梯，走廊寬度則規劃1.8公尺，讓身障者能自在的進出大樓；另外，在居住空間部分，則規劃足夠空間，供身障者使用輪椅，浴室則運用防滑磚。



圖十五：長安通用設計社會住宅(一) 圖十六：長安通用設計社會住宅(二)

2.長安生活社會住宅

座落於東大門區的「長安生活社會住宅」是由住宅保證基金支應，以「地方再生」為核心思維，於老舊地區興辦複合性社區，活化地方量能，入住者以青年為主，目前共約32戶，該社區組織有意願者參與設計，並由住戶自我管理社會，於低樓層提供辦公空間及商業設施(如咖啡廳及書店)，四樓至七樓為除分別為居住單元外，更有住戶共享空間，例如：四樓為共用廚房、五樓為工作室、六樓為客廳，七樓為聚會空間，屋頂層為酒吧及開放空間，為複合性社區，該社區原為平面停車場空間，透過興辦社會住宅，組織住民參與空間功能設計及管理，帶來社區量能的活化，也因主要申請對象為年輕人，在招租資訊及相關設施設備使上，皆以社群網站及APP為主，入住申請須提出申請書，闡述參與社區生活的理念與規劃，在參訪的同時，租賃舒會代表也向韓國分享臺灣包租代管相關政策進行交流，韓國社會住宅協會更分享由社區自行釀造的馬格利酒，雙方並以簡要儀式簽署合作備忘錄(MOU)，期望透過更加頻繁、深度的交流，讓雙方汲取與分



圖十七：臺韓雙方簽署合作備忘錄(MOU)

享實務經驗。

六、首爾街道景觀

由於第五天主要行程為搭機返國，所以早上十點集合前，都是自由活動的時間，八、九點的首爾街道，其實是十分忙碌的，雖然韓國有十分完善的地鐵，及公車，但街道上的車輛也是不算少，首爾的人行道上，綠色植栽也不算少，看的出來，政府在景觀上有做過規劃，讓忙碌的街道，多了些綠色氛圍，只是沿著斑馬線行走，還是可以感覺到部分路段未設立紅綠燈，動線也不是很流暢，私人車輛對行人也不是很友善，整體而言，交通環境還是有改善的空間。

比較特別的事，街道上並未設置垃圾筒，這點和臺灣的街道不太相同，首爾除了地鐵或公園，幾乎看不到垃圾筒，但街道上的垃圾並不多，可能和市民的文化素質有很大的關聯，也或許是有按時清理的緣故；另外，去年開始，首爾的街道上設置了綠色的大傘，供用路人等待綠燈通行前，暫時停留使用，可以遮陽及避雨使用，可說是體貼用路人，及結合周邊植栽的新街道傢俱設計。



圖十八、首爾街道上的綠色大傘

七、韓國都市更新發展趨勢

為解決都市市區的持續擴張，韓國在1971年於部份主要都市開始制定綠帶計畫，卻造成綠帶地區的拆除民眾，受到經濟上的剝削，無法得到穩定的居住環境，造成90%的地主被迫遷出，社區網絡被摧毀。而後，韓國在1970年代初期訂定國土綜合開發計畫，以平衡都市與郊區的均衡發展，但成效不彰。首爾市1960年人口約300萬，1988年成長至1000萬；面積也從270平方公里增加至630平方公里。韓國在1976年發佈實施都市更新法，並進行市中心、老舊建築物及舊工廠進行更新，特別是大都市郊區的再開發，韓國的都市更新一方面加大市中心區的改造，另一方面也強調郊區的再開發，以城鄉一體的都市更新策略促進城鄉

關係的協調(資料來源：林拓、水內俊雄，2007)，1980年代，首爾都市再發展計畫擴大都會區範圍及為辦理1988年奧運，消除窮人於首爾邊緣區非法佔據的住宅區，此舉卻破壞首爾都會邊緣地區的社區網路並逐除原住戶(資料來源：Ha Seong-Kyu,2004)。

2000年代初期，韓國的城市進行過一次大規模的都市更新，但當時的都更後的地區，住宅型態差異性不大，卻產生景觀上的問題，第一個問題是，凡是推動大規模的都市更新，以前的巷弄和建築很容易消失殆盡。第二個問題是，韓國的住宅通常將停車場規劃在原基地範圍內，但住宅基地大多不到100坪，故難以規劃停車場的坡道，於是將一樓挑空，做為住宅的停車空間使用。



圖十九、韓國巷弄住宅地面層停車空間(資料來源：
<https://artouch.com/artcobooks/content-139673.html>)

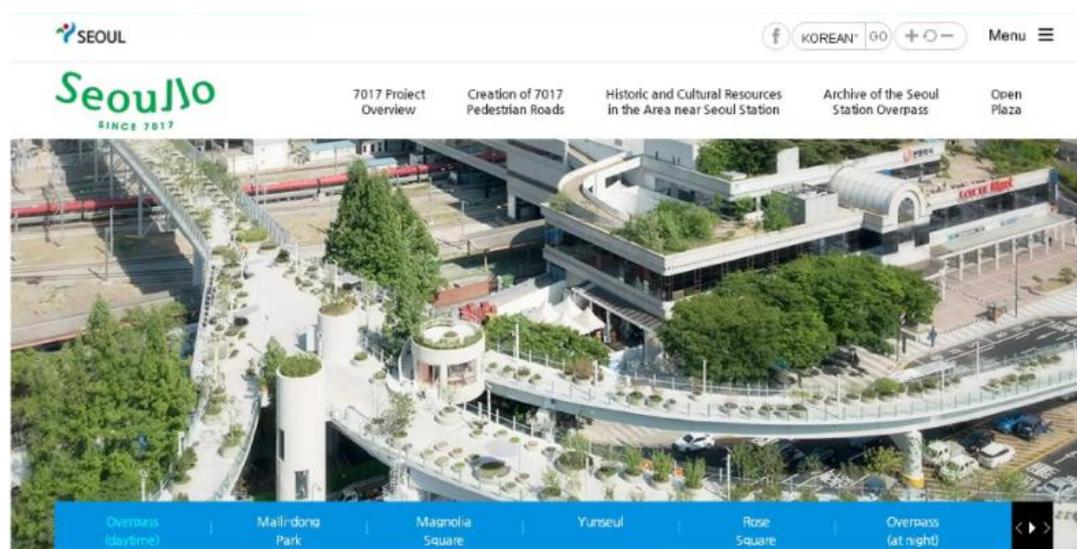
八、首爾的都市再生背景

首爾為四周環山的盆地地形，漢江由東向西流經其中，也將首爾劃分為南北二區塊，其中江北為較早發展的聚落，江南則於1970年左右開始大幅開發，也有密集的社會住宅；而漢江以北的幾個區域，如城東、城北、鐘路等，則為街區再生與保存的重要區域，1975年至1995年的20年間，首爾的人口從600多萬增加到1000萬人，期間為因應1988年舉辦奧運的場館，相關都市工程等建設，進行

大規模的迫遷行動，也開始興建社會住宅，導致轄區內人口快速增加，但市中心的人口數卻大幅下降52%。

李明博於2002年競選首爾市長時，提出清溪川復育計畫，打造出市民遊憩空間，並在任內劃定了約1300個都市更新整備地區(在2015年已經解編245個都市更新整備地區)，以大規模單元方式進行拆除更新，繼任的市長吳世勳則延續李明博的都市設計，如東大門設計廣場、光化門一帶的再開發計畫、龍山副中心，都是希望能夠從都市規劃著墨，維持城市的競爭力。

2012年朴元淳市長上任後，採都市規劃中進行都市更新的手法，從劃定大單元、全面拆除並興建大廈，改為小規模的整建維護，並宣示其任內不再進行強制拆除，也不會提出跨街廓大型建設案，改為進行建築物整建，以減少市政財政負擔；之後不僅首爾市如此，中央政府也跟進，在2017年宣布未來5年內將進行全國性都市再生工作，不再強調大規模的拆除重建，轉為進行小規模的建築物整建維護，並協助增加社區型的公共設施，如：公園、遊戲場等，並擴大提供低價住宅，為紓解弱勢族群的居住困境，首爾路7017也是在上述概念下產生的都市再生計畫，從全面拆除轉向保護既有資產的保護再生，同時加強城市的特性。



圖二十、首爾路7017計畫竣工後現況(資料來源：臺灣大學建築與城鄉研究所博士生劉恩英)

參、心得及建議

本次實地考察與參訪相關心得及建議，分述如下：

一、都市更新面向：

- (一) 不論是清溪川、光化廣場及首爾路7017的更新計畫，其成功在於明確的政策目標、地方政府廣納建言、充分溝通以及執行效率，以及創意的發想，讓曾經是暗渠的河道，得以重見天日，以及有安全之虞的車道轉換成為空中花園廊道，並將原本發展停滯河道或車道的周邊，進行城市再生注入新活動，皆是政府藉由公共建設政策的執行，提升都市競爭力與能見度的典範。
- (二) 然而，清溪川的整治並非完美無瑕，其80%的水都是依賴馬達從漢江抽取，由上游往下游放水，過度的水泥化及人工化，其實和現代生態景觀河道仍有差距，而且每年需要耗資700萬元美金維持，一但政府預算不足，清溪川可能就無法抽取漢江的水，其生態空間營造，相關環境效益可能都將消失不見，倘若能將沿岸水泥改造成透水磚，或營造可供微生物棲息的多孔隙率生態河道，或許可以孕育更多生物在清溪川中，讓清溪川可以更「生態」；此外，清溪川全長總共穿越22座各有特色與典故的橋，卻未能維護橋樑等古蹟的原貌，在文化資產維護層面也受到質疑，而且清溪川兩側的土地使用在復原過程中，不少原居民被迫搬遷，而非就地安置，也對邊緣及弱勢族群造成二度傷害，造成中上階級取代原有商家住戶的「仕紳化」現象，在經濟、工程、生態考量下，建議應該也要有公平正義的社會計畫，避免造成原有社會網絡的斷裂。
- (三) 至於首爾路7017部分，考察的當下，可能由於仍是夏天之故，縱使到傍晚，走在首爾路7017上仍然感受相當炎熱，部分景觀植栽因為圓型低矮圓柱狀，也無法遮陽，可以想像，夏天使用首爾路7017人行道的人並不多，而到晚上時，主要是紫藍色燈光加上白色燈光，雖然氛圍不錯，但我們晚上步行前往首爾車站時，首爾路7017上行人也不多，大多還是以地鐵和平面道路通行為主，且無相關商業行為下，晚上首爾路7017部分路段使用率並不高，建議可增加灌木植栽，以景觀置栽方式讓人行空間有整體綠廊的感覺，減少日照帶來的炎熱，並且開放部分圓柱型建物，讓部分商業行為或遊憩導覽可以在晚上十點前進行，以增加路廊的使用率。
- (四) 本次參訪行走於首爾街道巷弄間，可見其住宅的型態都差不多，大多將

停車場規劃在原基地範圍內，使得城市景觀面貌的單調無趣，建議未來可朝中小規模方式進行都市更新，以數個街廓統整規劃方式，不但新蓋的住宅可以統一規劃地下停車場，進而改善住宅區一樓都是挑高的停車用空間現象，讓高價值地面層空間產生更多用途，也讓巷弄可以恢復生機，做為商業使用或人行道使用，改善巷弄間單調的街道景觀。

二、 社會住宅面向：

- (一) 近年來社會住宅成為政府重要政策，臺灣與韓國都面臨都會化、少子化及高齡化，然臺韓二國興辦的模式並不相同，臺灣社會住宅存量比率為0.28%，韓國則接近9%，數量上仍有差距，韓國在管理制度更為複雜且更有彈性，以首爾 SH 興辦社會住宅模式採「宅地開發事業」、「再開發事業」以及「其他多元模式」等三大類，其中「宅地開發事業」類似臺灣新市鎮開發，現臺灣以素地興辦社會住宅為主，以北部為例，臺灣林口和淡海新市鎮因臺北都市房價與交通基礎設施的興建，而緩慢發展，且以集約都市觀點，都市應以緊湊型發展，當都市發展達到飽和，臺灣是否適合以開發新市鎮方式興辦社會住宅，值得再研析。

「再開發事業」則類似臺灣的「公辦都更」，相較「宅地開發事業」方式，以公辦都更推動國內窳陋或低度發展地區，由行政法人擔任實施者角色推動再開發，是比較可行的方式，惟都市更新整合通常需要耗費較多時間，是以短期無法釋出大量社會住宅，建議可朝長期推動方式進行。

- (二) 蘆原永續淨零展示社區前身為廢棄學校轉型，屬於實驗型社會住宅，國內因少子化關係，目前有數間大學倒閉，其關門後校舍或許也可以考慮轉為興辦社會住宅，建議除財政部、教育部、國防部等相關部會外，也可積極和其他部會洽商，將低度使用或閒置土地轉為興辦社會住宅，且後續不論推動是都市更新或社會住宅，都應朝2050淨零排放規劃為目標。

綜上，本部所成立的國家住宅及都市更新中心，現階段積極配合政府興辦社會住宅政策，以及推動公辦都更為主，未來社會住宅陸續完工後，政府管理社會住宅的量能勢必不足，全部仰賴政府著手管理是不可能的事，目前韓國社會住宅興辦有透過信託機制執行，其成效仍待觀察，建議未來也可參考韓國社會住宅協會的方式，結合民間活力，以公私合夥的方式共同營運管理，擴大管理量能，以鼓勵民間小規模多元方式興辦，且以主題式方式徵選私有土地(如：身障與青年混居、通用設計及青年共居等)，或許是未來臺灣可借鏡思考的新方向。

都市更新部分，參考清溪川的復育計畫及首爾路7017的案例，建議未來政府在推動公辦都更時，可結合都市設計創意的發想，不僅是思考拆除重建，亦可考量將整建維護之方式，以利在「新」與「舊」中間找到平衡點，在推動都市更新同時，增加創意的發想，使舊有的文化脈絡得以保存下來。此外，以臺灣而言，原本大規模公有土地面積有限且推動不易，建議可參考韓國已從大規模地拆除重建，轉向保護既有資源的都市再生，以中小規模的房屋整建維護，並協助與輔導其自行進行社區規劃、讓原來的居民得以在原來的社區中繼續安住，減少因都市更新後，產生原住戶被迫搬離，或因強制拆除產生的不必要的社會成本和爭議，市民的角色也能從被動地接受規劃和設施，轉變為有提案和執行能力的參與者，真實的反映社區需要，將城市塑造成真正的生活中心，讓都市更新的過程中，除提升居住品質及維護原有社區網絡之外，也讓社區鄰里之間關係維持並產生更好的連結。

肆、附錄

一、本次拜會韓國三處行政法人基本資料：

	韓國土地及住宅公社 (Korea Land and Housing Corporation)	首爾都市及住宅公社 (Seoul Housing&Communities Corporation)	京畿住宅及都市發展公社(Gyeonggi Housing&Urban Development Corporation)
成立日期	1962(經多次改名與重組，2009年正式命名為 LH)	1989	1989
資本額	為40兆韓元(8857億新臺幣)	27.6兆韓元(6111億新臺幣)	1.743兆韓元(386億新臺幣)
員工數	9,800人	1,395人	762人
業務	土地收購、土地徵收與開發、都市更新、住宅建設與管理、產業園區、公共建設興辦	住宅建設、管理、都市更新、都市再生、道路建設、公有建築興辦	新市鎮開發(超過11個)、提供公共住宅(出售與出租)、產業園區(三星、現代等)
興辦能量	435萬戶(300萬出售、135萬出租)	21.3萬戶(8.1萬出售、13.2萬戶出租)	4.8萬戶(2.8萬戶出售、2萬戶出租)

資料來源：國家住宅及都市更新中心