

南 投 縣 政 府 1 1 1 年 度 研 究 報 告

如何解決少子化的危機 -以社會住宅政策為例



服務單位：南投地政事務所
研究人員：林冠廷

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 2 5 日

南 投 縣 政 府 111 年 度 研 究 報 告 摘 要 表

研究報告名稱	如何解決少子化的危機—以社會住宅政策為例
研究單位及人員	南投地政事務所 研究人員：林冠廷
研究起迄年月	111 年 1 月至 111 年 3 月
研究緣起與目的	少子化是目前臺灣社會所面臨的困境，亦是近年來政府、學者積極嘗試解決的目標之一，其代表著未來勞動人口可能逐漸變少，對於社會結構、經濟發展等各方面都會產生重大影響。本專題針對少子化危機的現況，藉由廣泛搜集資料之方式剖析目前少子化可能的成因及因應對策，並且針對其中的社會住宅政策進行探討。
研究方法與過程	本研究針對目前臺灣人口問題現況做分析，探究造成少子化的因素，透過著手收集關於現代人不想生育的原因的相關資料，包含經濟、環境和社會等來實現。 少子化造成的影響包含在學人數下降衝擊教育體系、勞動人口減少進而影響經濟發展，總扶養比增加，導致青壯年人口的撫養負擔加等等。調查中發現，薪資低是臺灣人不想生孩子最主要的因素，但這是政府無法透過政策解決的問題，因此決定以社會住宅政策作為研究方向，希望能達到解決或延緩少子化的目的。
研究發現與建議	以社會住宅政策為例，探析解決少子化的可行方式。對年輕人而言，成家立業面臨的住屋問題，得揹著龐大的房貸壓力，不僅排擠生活中其它從事娛樂及購物的費用，長達 20 至 30 年以上的房貸壓力，幾乎半輩子都綁在這間房子上，使年輕人在房貸壓力下，不敢或不願意多生小孩。
選擇獎勵	☒ 行政獎勵 ☐ 獎勵金

目錄

壹、前言.....	1
貳、現況分析.....	1
一、臺灣人口概況	1
二、造成少子化因素	2
三、少子化對未來發展之影響	3
參、問題檢討.....	3
一、針對少子化之因應政策研析	3
二、社會住宅政策	4
三、社宅興辦成果	6
肆、解決建議.....	7
一、社會住宅有助於減緩少子化.....	7
二、臺灣興辦社宅之功效	7
三、興辦社宅態勢分析	9
四、興辦社宅策略規劃	9
伍、結論與建議.....	9
一、社會住宅的社會性功能	9
二、社會住宅的形象翻轉	10
三、社會住宅並無法完全解決高房價問題.....	10
四、成功的住宅政策有賴財稅政策的配套.....	10

壹、前言

隨著經濟發展及現代化生活型態影響，近年來國人生育觀念轉變，人口出生率急速下降，新生兒大幅減少。不只在臺灣，少子化已為全球共同面對的問題，如何因應少子化將成為許多國家政策的重中之重。

出生率下降，造成社會、經濟、政治等各方有許多無法衡量的問題，這份研究報告在討論有關於少子化的原因、影響及因應的對策。

貳、現況分析

一、臺灣人口概況

人口的組成與變遷，對個人生命歷程、家庭組成、社會制度至國家的勞動力、經濟發展皆有深遠影響。我國人口組成亦因少子化，產生結構性的轉變。

臺灣在 2019 年出生數為 17.8 萬人、死亡數為 17.6 萬人，自然增加(出生率-死亡率)0.1 萬人，死亡率已逼近出生率。2020 年首度邁入人口負成長，如圖 2-1。美國中情局(CIA)預測臺灣在 2021 年總生育率數據中，將成為低生育率冠軍。

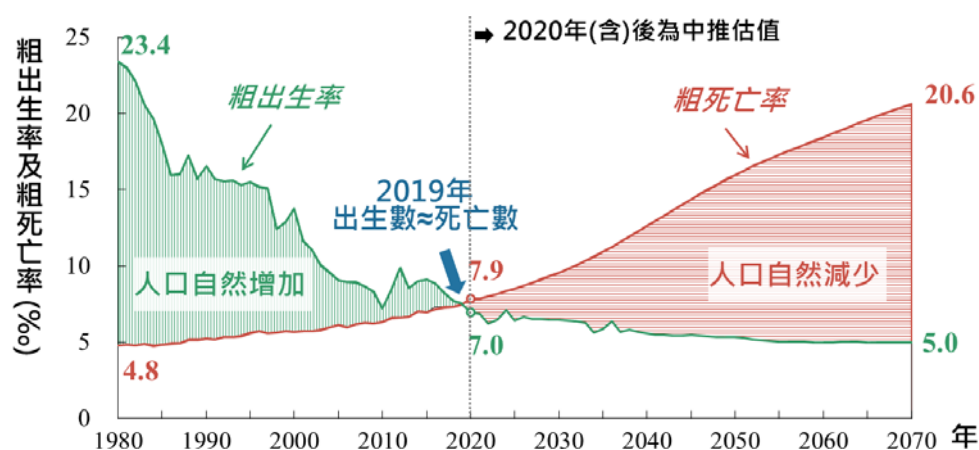


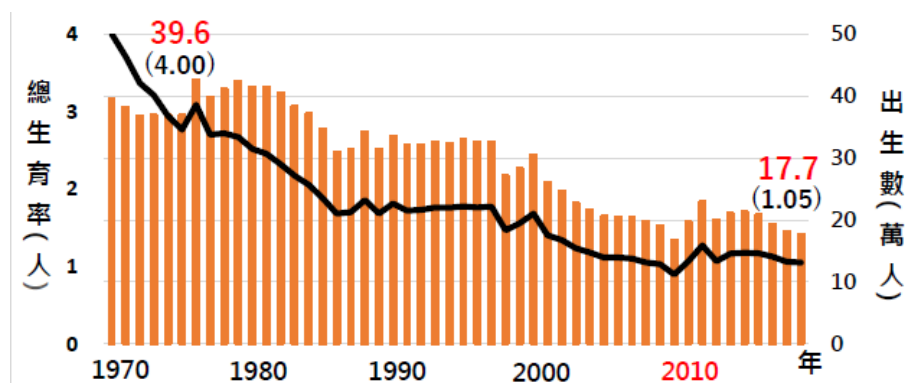
圖2- 1 臺灣人口推計圖

資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推估（2020 至 2070 年）」，2020 年 8 月。

臺灣總生育率自 1986 年首度進入低生育率國家(1.68)，一路下滑 至超低生育率。甚至在 2010 年生肖虎年，降低至 0.895，僅出生 16.7 萬嬰兒，除了 2012 年因逢生肖龍年，生育率升高到 1.265，近 10 餘年 來都徘徊在 1.10-1.20 間。108 年更僅有 17 萬 7,767 名新生兒，總生育率為 1.05 人。

圖 2- 2 臺灣總生育率趨勢圖

資料來源：內政部，國家發展委員會整理。



二、造成少子化因素

據調查，國人不想生小孩的原因，在可複選情況下，依序為怕低薪養不起小孩（66.3%）、買不起房子無法給小孩一個家（42.2%）、工作忙擔心沒有時間照顧小孩（28.9%），及不滿意臺灣教育體制（23.5%）、社會太亂，擔心小孩被傷害或學壞（21.9%）。

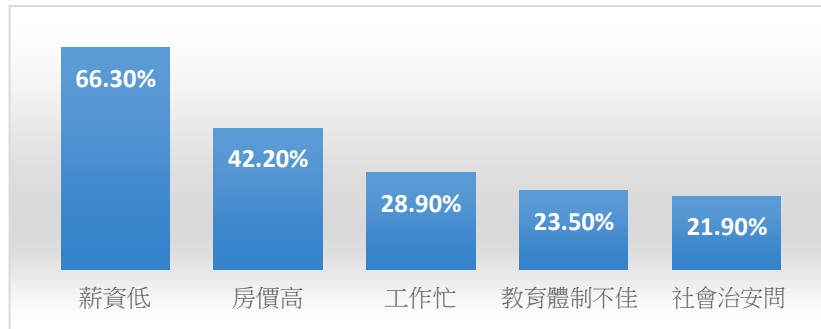


圖 2- 3 臺灣民眾不想生育子女因素

(資料來源：yes123 求職網，網路問卷抽樣)

綜上所述，本計畫推論造成少子化的因素歸納如下：

- (一) 經濟因素：因為低薪和高房價使年輕人不敢生育孩子，加上育兒與教育費用更使得經濟壓力更為沉重。
- (二) 社會因素：現今因教育程度提高以及崇尚自由，生兒育女不再是人生唯一選項，單身情形下可有更多時間追求個人理想與價值。
- (三) 環境因素：現代女性接受高等教育比例提高，對於育兒有更高品質要求，導致對教育體制不信任。

三、少子化對未來發展之影響

我國少子化現象對未來人口結構與發展造成的影響包含在學人數下降將衝擊教育體系、勞動人口減少進而影響經濟發展，總扶養比增加，導致青壯年人口的撫養負擔加重，目前政府也積極推動相關政策。

參、問題檢討

由現況分析得出臺灣已面臨嚴重的少子化趨勢，為改善少子化問題，政府推動許多相關措施，包含前瞻基礎建設計畫的少子化友善育兒空間建設，以期達到提高生育率的目標。本章以 SWOT 為分析工具，探討因應政策，期能緩解少子化問題。

一、針對少子化之因應政策研析

參照我國少子化對策計畫(107 年至 113 年)修正核定本，針對少子化對

策如下：

- (一) 嬰幼兒與幼兒照顧與教育：0 歲至 2 歲(未滿)嬰幼兒照顧及 2 歲至 6 歲(未滿)幼兒教育與照顧。
- (二) 友善家庭的就業職場對策：育兒措施、鼓勵民間企業參與托育服務；擴大公部門員工托育服務。
- (三) 兒童健康權益與保護：優化兒童醫療照顧措施、防治兒少虐待與疏忽。
- (四) 友善生養的相關配套：支持生養的住宅策略(社會住宅及包租代管)、新婚及育有未成年子女者優先享有住宅補貼。

其中有關「友善生養的相關配套」政策中，依據內政部「106 年度第二季房價負擔能力指標統計成果」，全國平均房價所得比為 9.46，其中，臺北市 15.64 最高，相當於必須「不吃不喝十五年」才能買的起。對比國際以 5 至 7 倍的標準，臺灣房價壓力極高。

對年輕人而言，成家立業得花上和自己薪資不成比例的錢去買房子，減少其成家的意願。買房子後，得揹著龐大的房貸壓力，不僅排擠生活中其它從事娛樂及購物的費用，長達 20 至 30 年以上的房貸壓力，幾乎半輩子都綁在這間房子上，使年輕人卻步，即便結婚了，在房貸壓力下，也不敢或不願意多生小孩。

二、社會住宅政策

(一) 社會住宅定位：

社會住宅是由政府興建房子出租給民眾，或由政府承租民間的空屋，以低於市價之租金轉租給民眾。社會住宅不僅具有居住功能，同時具有多種社會性作用，並對社會聯繫產生良好的功用。在興辦過程中可以創新臺灣新的居住型態、居住價值與文化，改變一部分人「有土斯有財」的傳統思維。而興建完畢後營運期間，社會住宅提供適足的社會福利設施及服務，如托嬰中心、幼兒園、青創基地、長照設施、身障社區日間作業設施等，發揮社會住宅在社會性、社會福利方面之示

範效果，並解決青年創業與居住需求，提高青年生兒育女之意願。社會住宅扮演「渡橋」角色與功能，讓人上橋渡橋而不宜久站橋上，故採取租用而非出售。而在住戶遷入到遷出的這段期間內提供專業技能學習的機會，使住戶在遷出後可以更有競爭力。

（二）社宅興辦成果

自 2011 年臺北市推出第一處「大龍峒公營住宅」後，社會住宅政策開始從制度研擬、資源統籌、規劃設計、施工興辦，正逐步發展中。截至 2018 年 8 月，檢視六都政府推動社會住宅政策成果，共分四項：興辦社會住宅、運用市場租屋資源、多元與社會創新、行政組織準備。截至 2021 年 3 月底統計資料，臺北市興辦社宅目標總數約 12 萬戶，總計興辦戶數為 43,595 戶，為全國之冠；新北市興辦社宅目標總數約 3.4 萬，總計興辦戶數為 19,388 戶，然對比其人口規模、需求量，仍相對偏低；桃園市興辦社宅目標總數約 1.2 萬戶，總計興辦戶數為 5,497 戶，推動績效僅次於臺北市；臺中市興辦社宅目標總數約 1.2 萬戶，總計興辦戶數為 4,858 戶，過去四年績效尚屬積極；臺南市興辦社宅目標總數約 4,000 戶，總計興辦戶數為 1,134 戶，其政策尚屬剛起步之階段；高雄市興辦社宅目標總數約 6,000 戶，總計興辦戶數為 2,195 戶，該數量低於市民需求。

縣市	社宅興辦目標總數			已完工 戶數	興建中 戶數	總計興 辦戶數	社宅興辦 達成率
	中央	地方	合計				
全國	6.7 萬戶	5.3 萬戶	12 萬戶	18,020	25,575	43,595	36.3%
臺北市	1.4 萬戶	2 萬戶	3.4 萬戶	8,996	10,392	19,388	57.0%
新北市	3 萬戶	1 萬戶	4 萬戶	6,479	3,942	10,421	26.1%

桃園市	4 千戶	8 千戶	1.2 萬戶	1,209	4,288	5,497	45.8%
臺中市	6 千戶	6 千戶	1.2 萬戶	891	3,967	4,858	40.5%
臺南市	2 千戶	2 千戶	4 千戶	0	1,134	1,134	28.4%
高雄市	4 千戶	2 千戶	6 千戶	363	1,832	2,195	36.6%

表 3-1 六都辦理社會住宅比較表

(資料來源：臺中市政府住宅發展工程處)

三、社宅興辦成果

本計畫擬從社會住宅政策面相切入，嘗試探討解決高房價之困境，並且利用 SWOT 進行分析。

優勢(strength)	劣勢(weakness)
1. 提供年輕夫婦優質居住環境 2. 自明性高 3. 可結合其他社會福利措施，如公托與高齡友善環境 4. 選址考量交通便捷，降低住戶交通成本	1. 社會住宅建地取得不易 2. 經費有限緩不濟急 3. 包租代管策略，民間配合意願不高 4. 中央與地方推動政策競合
機會(opportunity)	威脅(threat)
1. 產業群聚使都市住宅需求量提高 2. 住宅市場租金、房價高，民眾負擔不起	1. 需與民間建商爭奪人力資源 2. 既有國宅觀感不佳，使社宅印象汙名化 3. 宣導不足

表 3-2 社會住宅政策推動 SWOT 分析表

肆、解決建議

一、社會住宅有助於減緩少子化

依據 107 年 11 月內政部營建署政府興辦社會住宅作業參考手冊提到，社會住宅讓年輕家庭居住安定，促進結婚率、生育率提升。內政部分析「臺北市興隆 1 區社會住宅」的住戶資料，共計 13 對佳偶於設籍後結婚，結婚率為 9.84‰，為全國的 1.6 倍；承租戶於設籍後共出生 20 個小寶寶，出生率為 15.13‰，為全國的 1.8 倍。

二、臺灣興辦社宅之功效

經濟層面部分，實際探討若普遍實施社會住宅能否提高出生率，根據內政部統計，2020 年第四季全臺房貸負擔比為 36.81%，其中臺北市已經由 18 年前的 32.54% 翻倍至 63.12%，新北市來到 48.36%，臺中市也突破 40.08%。這樣的房價負擔，無疑是相當沉重的。本計畫假設若能藉由提供社會住宅降低國人房貸負擔比，將相對提高可支配所得，應有助促進生育率。

	房價所得比 (倍)(2002 Q1)	房價所得比 (倍)(2020 Q4)	房貸負擔比 (%)(2002 Q1)	房貸負擔比 (%)(2020 Q4)
全國	4.47	9.20	23.93	36.81
臺北市	6.06	15.78	32.54	63.12
新北市	6.36	10.09	34.04	48.36
桃園市	5.60	7.65	30.00	30.59
臺中市	4.94	10.02	26.46	40.08

臺南市	5.70	7.74	30.53	30.94
高雄市	5.20	7.78	27.87	31.12

表 4- 1 過去 18 年房價負擔變化表

(資料來源：內政部，統計 2002 年至 2020 年 12 月)

社會層面部分以臺中市政府推動的好宅政策為例，包括托兒育嬰、青年創業、長照服務。

(一) 托兒育嬰

臺中市南屯區的精科社宅設有托嬰中心，可收 0 至 2 歲幼兒 36 人，每個月 7 千元。另臺中市太平區育賢社宅，考量服務社區民眾就近照顧子女的需求，一併規劃非營利幼兒園的空間，提供 2 足歲幼幼班 1 班及 3 歲以上至入國民小學前混齡班 3 班，預計招收 106 名幼生。

(二) 青年創業

透過「就業輔導 業師計畫」、「共好實踐基地 育成中心(OT)」等，提供青年於社宅承租期間，於實驗場域中累積青年創業能量；並配合共好店鋪計畫，由社會企業、政府公共資源提供協助，以助於在競爭激烈的社會上重新找到自己的定位點。

(三) 長照服務

為營造良好的居家服務及社宅生活體驗，每案社會住宅基地皆留設至少 60 坪的社會及健康關懷服務站，如豐原安康社會關懷服務站與伊甸基金會合作，另與中國醫藥大學合作提供健康關懷服務站，以重新賦予居住溫度，建構社區關係鏈結脈絡。

三、興辦社宅態勢分析

依上述資料分析，以第三章之 SWOT 表格及相關資料彙整，本計畫提出以下的發展策略，提供後續方案。

	優勢(strength)	劣勢(weakness)
機會 (opportunity)	進攻策略：結合社會福利(附設托嬰中心、托兒所、長照、等)	轉型策略：加強房東獎勵制度，增加其配合意願
威脅 (threat)	補強策略：加強社宅行銷方案	防禦策略：中央建構平臺調節糾紛

四、興辦社宅策略規劃

社會住宅只解決承租戶居住成本的問題，但雙薪家庭還是要面臨托育資源不足的困境，所以可以嘗試將托嬰中心納入社會住宅規劃中，並將社會福利設施納入空間規劃，這就需要仰賴相關主管機關法規配置適當的社福空間及進行招商，配合廠商提供社會福利服務並進行業務宣傳。首先政府要有經費提供，並且需要中央與地方的配合，嘗試達到提高生育意願、提供充足完善的社會福利照顧、降低育兒照護成本（金錢、時間、距離等），最終有效減緩少子化。

伍、結論與建議

針對社會住宅的未來展望與建議，羅列如下：

一、社會住宅的社會性功能

社會住宅不應僅具居住功能，更應發揮社會性功用，以對「社會聯繫」

產生良好的影響、凸顯「社會住宅」具「社會性」作用之意義，發揮社會住宅在社會性、社會福利方面之效果。

二、社會住宅的形象翻轉

政府為扭轉以往社會住宅之負面刻板印象，持續精進其建築水準及所在地區公共服務品質，並採取混居模式避免「標籤化」，已初步提升大眾對於社會住宅之接受度。

三、社會住宅並無法完全解決高房價問題

- (一)「社會住宅」為居住正義及社會安全網的最後一道防線，而非為解決都會區高房價與房地產投機炒作等問題之萬靈丹。更應進一步健全房地產市場，避免投機炒作，讓全體國民均能安居樂業，方能帶動社會安定與國家永續發展。
- (二)臺灣「大市場、小政府」下衍生之房價問題：私有化、商品化及建商資訊不甚透明，房地產自然不斷地被炒作。
- (三)市場機制的改善為根本之道：「社會住宅」解決不了根本問題，重點是政府應該把資源投入市場機制的改善，讓市場不致成為建商的私領域，使資訊透明，渠後才有可能解決高房價的根本問題。
- (四)臺灣的問題在需求不在供給，補貼應有區隔：「社會住宅」應用以彌補市場失靈所衍生的問題，而非做為解決問題的核心。社會住宅當然需要，但是應該把大部份的資源投入在市場機制上，提供多元的補貼。

四、成功的住宅政策有賴財稅政策的配套

- (一)臺灣應該注重購屋市場和稅，並健全租屋市場，才能解決房價問題，最後才是推動社會住宅。
- (二)增加非自用住宅之持有成本，體現住房的「去商品化」以落實真正的「居住正義」。

參考文獻

1. 關鍵評論/If Lin，2020，歷年新高，2020 年臺灣人口已減少近 9 千人。
2. 教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、科技部、交通部、行政院人事行政總處、國家發展委員會，2021，我國少子女化對策計畫(107 年-113 年) (核訂本)
3. 好房網/林奇芬，2021，房價所得比攀高青年望屋興嘆。
4. 中華電視公司/吳念達，2018，社會住宅提高生育率興隆公宅近 2 年誕生 20 寶寶。
5. 公視新聞網/黃千容、彭煥群，2020，臺中南屯社會住宅首見公立托嬰中心。
6. 臺中市政府都市發展局，2018，臺中市社會住宅共好理念及第一座完工社宅進駐情形專案報告。
7. 監察院，2019，「我國『社會住宅』政策之推動成效及檢討」通案性案件調查研究報告。
8. 社會住宅推動聯盟，2010，什麼是社會住宅。
9. 楊恭豪，2019，提升「量」，兼顧「質」：社會住宅是居住正義的最佳解方
10. 內政部營建署，2018，政府興辦社會住宅作業參考手冊。
11. 謝之婕，2018，統計應用分析報告淺談臺北市房價負擔能力指標與婚育之關聯。
12. 賴秀如，2016 影響臺北市社會住宅政策執行因素之探討(東海大學公共事務碩士專班碩士論文)
13. 國家發展委員會，2020，中華民國人口推估(2020 至 2070 年)。
14. yes123 求職網，2021，上班族結婚與生養育計畫調查。