

女性單親家庭的暫時性住宅服務計畫之評估—
以台北市政府社會局慧心家園婦女中途之家為例

期末報告

計畫執行期間：

中華民國九十一年五月一日至

九十一年十二月二十日

研究主持人：鄭麗珍

執行機構：國立台灣大學社會學系

補助單位：台北市政府社會局五科

聯絡電話：(02) 2363-0231 轉 3563

聯絡地址：台北市羅斯路四段一號

Email: lccheng@ccms.ntu.edu.tw

中華民國九十一年十二月十日

一、研究背景與主旨

在民國八十八年六月時，台北市政府社會局婦女股開辦「慧心家園」(以下簡稱「慧心家園」)計畫，提供台北市單親婦女與其共同生活之十八歲以下子女一個暫時性的居所。根據主辦單位的文件資料顯示，台北市政府社會局婦女股提出的這項服務一方面是緣起於議會質疑原地點的單身女子公寓有違社會福利照顧的「弱勢優先原則」，要求市政府將其更改為婦女及兒童庇護性場所，另一方面在回應馬英九市長的市政白皮書中關注單親家庭的暫時性住宅需求，提出設立單親母子公寓的競選諾言。根據現有的硬體設備，「慧心家園」包括二十四戶三房兩廳的公寓單位，預計最高可收容48戶、120人。從八十八年八月份進住第一個單親家庭後，到九十一年十月底共計有80個家庭、203人次進住過「慧心家園」(包括現住者)，居住的年限從一個月到兩年間不等。除了住宅的部分，「慧心家園」內還設有諮商室、圖書館、遊戲室、電腦室等硬體設備，並配置專職社會工作人員進駐提供現住戶直接服務或急難協助，在督導上直接隸屬於台北市政府社會局婦女股，是一個「公辦公營」性質的社會服務單位。面對大台北都會地區低收入家戶普遍的缺乏平價式住宅(affordable houses)情況下，台北市政府社會局婦女股設立「慧心家園」提供高危機單親家庭穩定性居所的確是一種創新性、實驗性、應急性的福利行動。然而，台北市政府婦女股提供這種有時限性的經濟保護與穩定居住的福利設計究竟是如何產生的？而其設立的主要目的究竟是為了滿足或解決進住單親家庭什麼樣的福利需求呢？同時，「慧心家園」設立了兩年多後，方案的實際運作是否發揮了當時的預期目標或功能？而進住的單親家庭對於這項服務的提供又有什麼樣的想法與感覺呢？其未來的發展與經營方向又應該是如何呢？

因此，本研究的目的是一方面描述「慧心家園」計畫設立的發展歷程與預期達成的目標，另一方面評估「慧心家園」的設計與結構實際運作對於進住單親家庭的影響，以理解「慧心家園」計畫實施與預期成效的契合程度，作為未來該計畫修正與經營的參考。

二、相關文獻探討

近二十年來，或由於人口轉型，或社會現代化，台灣的家庭結構趨向核心化，家戶人口數逐漸減少（章英華，1994）。然而，在這股家庭結構的變動趨勢中，最引人注目的莫過於單親家庭的出現與增加。根據民國七十九年戶口普查的資料推估，台灣每十六戶有十八歲以下子女的家庭中就有一戶為單親家庭，而每十八個兒童中就有一個兒童來自單親家庭；其中女性單親家庭佔三分之二，男性單親家庭佔三分之一（薛承泰，1996）。而運用民國六十五年至民國八十年的家庭收支調查資料所做的貫時性資料分析，黃乃凡(1995)更進一步指出，台灣的女性戶長的家戶從民國六十五年的5.97%增加至民國八十年的11.87%，足足成長了兩倍左右。以單親戶長的性別分佈來看，薛承泰（1996）指出臺灣地區的單親家庭是以女性單親家庭的比例較高，約為男性單親戶長家庭的兩倍，而由單親家庭形成的途徑來看，臺灣的單親戶長之婚姻狀況以來自離婚者最多，佔57.7%，喪偶者次多，佔38.1%，未婚者最少，佔4.3%；其中男性單親戶長以離婚者佔相當大比例，女性單親家長則離婚和喪偶各半。隨著近年來離婚率的逐年增加，結婚率的逐漸下降，以及民法有關子女監護權與夫妻財產權的修正，未來台灣女性單親家庭的增加應是可以預期的。

家庭是人類社會最基本的社會化單位，依賴的兒童與青少年行為與生活規範主要在其生長的家庭中之模塑與學習。一旦家庭之中發生父母死亡或離婚的危機事件，家庭原有的系統與功能將失去平衡，家庭平常的生活型態勢必改變以因應關係組成失衡所帶來的衝擊與挑戰，因應的結果固然終將趨於穩定，但家庭中的成人與小孩無一能夠倖免於此具有壓力性的因應過程，有些成員並因此容易發生心理困擾和生活適應危機（周月清譯，1999）。

根據實證調查，單親家庭的形成最令人擔憂的是其和「貧窮女性化」(the feminization of poverty)趨勢的相關連議題。例如童小珠（1992）運用行政院主計處民國七十九年「個人所得分配調查報告資料」進行分析，發現單親家庭的經常性收入是全部家庭收入的70.2%，其中男性單親家庭的經常性收入是全部家庭的79.4%，而女性單親家庭則為64.4%，情況較男性單親家庭為差。而相關文獻資料也呈現，比較變成單親前後的經濟狀況變動，大多數的家庭經濟狀況會較原來的家庭出現削弱的現象，而女性單親家庭比男性單親家庭經歷更嚴重的收入銳

減問題（林萬億，1992；徐良熙和林忠正，1984；徐良熙和張英陣，1987；張清富，1995；吳季芳，1993；童小珠，1992）。再則，根據張清富（1992）的分析，台灣官方列冊的「低收入戶」人口中有23.5%為單親家庭，其中女性單親家庭的戶數是男性單親家庭的八倍。生活在貧窮之中不僅帶給成人與小孩身心發展上的不良影響，也限制了他們教育及就業機會，更進一步影響其未來的發展（蔡勇美，1985；萬育維，1994）。

除了明顯的經濟失利問題，為了因應父母婚姻地位的改變，單親家庭的適應歷程不僅牽涉到家庭內部成員的關係重組，其原有的外在社會連帶及親屬關係也同時發生變動，進一步衝擊他們在變成單親之後的社會生活適應過程。根據有關單親家庭的社會調查資料顯示，單親家長自陳最常遭遇到社會生活適應的困境，包括有教養子女的壓力、單親角色的身心適應問題、社會支持網絡縮小的問題，而其中又以經濟居於劣勢的低收入女性單親家庭所面對的各項層面問題的壓力更大（王孝仙，1991；林萬億，1992；吳季芳，1993；洪麗芬，1993；徐良熙、張英陣，1987；莊淑晴，1991；黃斐莉，1993；童小珠，1993；張清富，1995）。由此可見，單親家庭的形成，隨著經濟狀況的變壞，對於對生活於其中的成人與小孩形成的短期和長期社會經濟成本，實在不容忽視。

然而，在過去有關單親家庭的各項研究中，對於一旦形成單親家庭後的居住變動問題似乎甚少予以探討，只有零星的提到其形成單親後居住安排與搬遷次數。例如在張清富（1995）的調查中，單親之後，單親家長與自己子女同住的情形最多，佔了受訪者的56%，與自己的父母同住者則佔了20.5%，與手足同在的大家庭則佔了7.1%，只與自己的手足同住者佔了4.2%，而與前配偶的父母同住者只佔了2.5%，顯示單親家庭大多是兩代的小家庭形式，但也有不少單親家長選擇與親人同住。根據林萬億（1992）針對台北市的單親家庭進行調查，詢問單親家庭會選擇與誰同住時，單獨與子女同住的安排是最受歡迎的，佔了受訪者的92.6%，其次才是與自己的父母同住（30.4%）、與配偶父母同住（4.4%）、或與親屬同住（14.2%），由於是此問項是複選題，更能彰顯單親家長的居住安排意向傾向獨立的核心家庭形式，傳統的親屬同居安排似乎並非優先考量的居住處所。

傳統的中國家庭關係，是建立在以父系家族組織為主的人際網絡關係，並依據此建立一套交換與社交互動的道德規範與生活禮節。俗諺有云「嫁出去的女兒，潑出去的水」，描述在父系家庭規範的文化價值下，女兒出嫁以後基本上必須遵行「父居」的規範，以夫家的關係為主，和娘家的關係、人情禮節往來常常只限於婚喪喜慶等的邊緣性活動的交往關係（胡幼慧，1995；胡台麗，1997）。因此，在重視婚姻穩定性與父系親屬體系的台灣社會裡，女性一旦變成單親家長常被視為負面的社會事件，單親媽媽的社會關係因為男性成人缺位的關係連帶下而失去其原有的社會關係與地位，例如變成單親的寡婦身份在婆家的關係順位下降至兒子之後，而經由離婚途徑而變成單親的女兒在婆家與娘家的角色地位更是妾身未明、地位尷尬（張麗芬，1996；胡台麗，1997）。因此，在吳婉慧（2000）深度訪談五位離婚單親媽媽返回原生家庭的歷程，發現她們常必須被動的等到父母主動開口邀請才得以遷回家中，在原生家庭中又必須不斷地付出勞務（做家事、協助帶小孩等）以交換寄宿和支持之恩，心裡底層還須隱忍妯娌之間有關爭取權益（例如財產繼承）、地位競爭（例如一家之主）、兒童管教等的摩擦與衝突，最後又必須預期代間的資源交換和社會連結會因為父母過世而一切歸零的未定與擔憂。所以，女性單親家庭返回原生家庭的路途可說是如臨深淵，如履薄冰。

除了單親家庭的居住安排外，國內另外一項有關台北市單親青少年的調查報告中指出，受訪青少年學童回答有關他們過去五年內是否經歷過任何搬家的經驗時，發現單親家庭中的青少年學童竟有高達四分之三（71.3%）的受訪者或多或少都經歷過搬家的經驗，而住在雙親家庭的學童中卻只有41.9%的比例，兩者的搬遷次數差異並達統計上顯著，顯示不同家庭型態的青少年學童搬家經驗的次數的確有所不同（鄭麗珍，2002）。仔細來說，在此調查樣本中，單親家庭學童提到過去五年內經歷過一次搬家經驗的，佔了21.7%，但搬家達二次以上的學童卻佔了49.6%，相當的頻繁，顯示單親家庭的形成似乎在居住處所的穩定性上不如雙親家庭中的學童。根據美國的經驗，許多單親家長在家庭面臨家庭解組時，或因經濟變動的困難，或由於夫妻財產協議之故，常必須搬離原居所，遷至比較低廉的住宅區以節省開支（McLanahan and Booth，1989）。如果居住在低廉的住宅區中又伴隨著較不良的環境特性，例如犯罪率高、學校品質低、單親比率高情形，又會進而影響家庭中親子關係的品質，增

強同儕的影響力，進而造成兒童的不良生活適應或行為表現（Patterson，Gebaryshe and Ramsey，1989；Wilson，1987；Whitbeck and Simons，1990）。

根據McCarthy和Simpson（1991）調查英國夫妻離婚後的居住安排與搬遷情形，發現不管夫或妻留在原家中與小孩同住以降低搬遷對小孩的影響，離婚後三年內夫或妻總共需要增加1.5倍以上的居住單位數量，因為帶著小孩搬遷到親屬家的單親家庭，最多不超過12個月又因故必須搬離，而一開始搬遷至私有租屋居所的家長則又會經常的搬動，對於單親家長要與孩子維繫穩定的親子關係並不容易。另外，在同一調查中，如果原來住處是自有的情況下，基於女性經常擔任照顧小孩的工作，女性在分居或離婚後與孩子留在原來住處的比例相當高，除非孩子長大或女性再婚，夫妻兩人才需要再度面對房地產的出售或分割，並必須遷離原住處；但總體而言，男女性因離婚分開居住後一段時間，女性的搬遷率仍較男性為高。在林萬億（1992）的調查研究中，一旦形成單親家庭，女性單親家庭遷移的可能性比男性單親顯著的高，由於缺乏原住處的所有權資料，無從知道女性單親與孩子是被迫或自動離去。

綜合來說，單親家庭的形成不僅代表著家人關係組成的變動，一分而二的家庭形式也造成居住安排的額外需求，以及居住穩定性的問題，將影響這些家庭中的家長與未成年子女在社區中建立穩定而重要的社會支持網絡，對於其新生活適應歷程無異是雪上加霜。因此，單親家庭形成後的住宅安排與居住穩定問題的確是一項重要的福利需求，有關的單親家庭福利政策之設計實在應予以因應。

三、有關的單親家庭福利政策與立法行動

由於文化背景及社會環境的差異，各國政府支持與保障單親家庭經濟安全的社會福利措施各不相同，有些國家採取普及性的策略，不分貧富，不分家庭型態，提供家庭或兒童津貼、兒童托育照顧、社會住宅、支持性的租稅制度、兩性平等的就業政策、社會保險與國民年金等普及性的福利措施，以緩衝形成單親家庭後的經濟失利風險，例如法國、德國、比利時及荷蘭等歐陸國家；有些國家則以單親家庭為特定對象，針對該類型家庭設計一整套單親家庭的福利方案，例如挪威與愛爾蘭；有些國家則鎖定經資產調查或身份分類的方式，針對具有「低收入戶」身份的單親家庭，提供收入維持和相關的福利方案，例如美國、加拿大、英國

(張清富, 1998)。針對世界各國有關單親家庭結構變動與政府推動有關單親福利政策的分析, 張清富 (1998) 指出優厚的福利政策提供並未明顯的促進單親家庭的增加, 反而對減少女性單親家庭的貧窮比率有明顯的效果, 顯示政府運用各種更普及性的福利措施有抑制「貧窮女性化」可能產生的社會經濟成本的效應。

在台灣, 有關支持女性單親家庭的社會福利實施方面, 並無特定的單親家庭政策, 而是以濟貧為目的的社會救助政策為主軸, 提供具有「低收入戶」身份資格相關的福利措施來保障其最起碼的經濟安全。台灣的社會救助政策主要是依據「社會救助法」民國 (86 年修訂) 的規範為實施藍圖, 規列相關主責單位規劃及實施各項「低收入戶」的生活扶助與相關福利服務, 包括生活扶助金、免費醫療保險、中小學童教育補助或就學生活補助、以工代賑、平價住宅借住或房租補助、急難救助等。雖則如此, 但在社會救助政策的實作過程中, 為了避免過多的人口符合社會救助的資格、鼓勵不勞而獲的社會病態, 社會救助法乃藉由嚴苛的「低收入戶」申請門檻與財力調查程序壓低列冊「低收入戶」的數量成長, 例如依循社會救助法的規定, 審查的行政人員先以「分類救助原則」(categorical assistance) 來判定申請對象是否具有工作能力 (例如老人、兒童、身心障礙者或懷孕婦女等為不具有工作能力者, 詳見各縣市政府的「社會救助調查辦法」) 來判斷其申請的「身份」資格, 同時再依據「親屬互助責任」原則, 計算申請「家戶」範圍內有扶養義務親屬的人數及其收入, 以決定其生活補助的額度 (孫健忠, 1999; 賈裕昌, 1999)。鄭麗珍 (2000) 針對實際申請的單親家戶案例所進行的比較分析結果, 發現居於「守門人」樞紐的「低收入戶」資格的審查人員過於強調「科層行政本位」的思考邏輯, 忽略了申請人的個別化需要與變異性, 固守「最少補助, 最大效用」的公共資源運用原則, 小心計較的過濾申請審查程序, 使得許多單親家長因為與父母同住或父母健在而無法取得「低收入戶」資格, 連帶的也無法申請到平價住宅。根據台北市政府社會局的平價住宅服務資料顯示, 在 91 年 10 月時, 2,048 戶的平價住宅的平價住宅中, 等待分配平價住宅的低收入戶共計有 1,132 戶, 名單相當的長。

在民國八十九年, 立法院又通過「特殊境遇婦女家庭扶助條例」, 針對未符合低收入戶資格的中低收入戶之特殊境遇婦女 (包括單親及其他暴力、性侵害等特殊境遇的女性) 提供緊

急生活扶助（每人每次補助三個月為原則，同一個案以補助一次為限）及相關的福利服務，包括緊急性庇護安置、法律諮詢與服務等。雖然，本條例的設立在單親家長於申請到低收入戶資格之前提供一種過渡性協助，或多或少彌補了社會救助法的不足部分，但條例的內容在安定單親家庭長遠的生活穩定性上並未發生太大的作用，政策實作上仍屬於緊急性的扶助性質。另外，根據上述的立法規範與當地社會福利資源的條件，各縣市政府也自行規劃單行的單親家庭扶助辦法，例如台北市政府的「台北市社會局輔導單親家庭實施計畫」，高雄市政府的「高雄市單親家庭扶助辦法」，其相關的措施包括：托育補助、子女教育補助、就業貸款、以工代賑、職業訓練津貼、創業貸款、傷病醫療及看護費用補助，心理輔導與治療費用補助等。但這些單親家庭的扶助措施或多或少在身份的分類上必須是「低收入戶」或「中低收入戶」，亦即這些縣市所定的單親家庭扶助辦法大致上不出社會救助政策的思考（孫建忠，1995；張清富，1998）。綜合來說，上述的緊急性措施或地方性的單親家庭服務計畫皆未關注到單親家庭形成後可能立即面對到的居住安排與子女照顧問題，特別是不穩定的搬遷活動和居所安排，對於單親家庭的生活適應更是雪上加霜。

雖然，形成單親家庭一段時間後，有些單親家庭會從正面的生活層面尋求積極的發展，找出自己和家人的優勢而走出生活適應的困境（張英陣和彭淑華，1995），但大部份的單親家庭變成單親的初期仍會面臨許多生活困境，例如居住安排與子女照顧的問題。而相對於主流的傳統家庭型態，單親家庭的「不完整」，又因為社會烙印（stigmatization）作用而備受社會偏見的壓力，使得單親家長並不積極向外尋求協助，在因應生活壓力的過程中更加雪上加霜。因此，除了經濟扶助低收入單親家庭的社會救助政策外，台北市政府社會局婦女股於民國八十九年在原來單身女子公寓開辦「慧心家園」，一方面回應市議會關注福利實施的「弱勢優先原則」，另一方面在落實馬英九市長照顧女性單親家庭及其子女的政策。根據「慧心家園」的初步籌備計畫，是期望收容正在經歷生活適應危機期的單親家庭一個過渡性的住宅（transitional housing），以便她們面臨生活、心理與社會適應問題時一個暫時的避風港，在家園具有保護性的環境中居住一、兩年時間來降低其家庭危機、準備重新返回職場、安頓生活、迎接新生活。

根據台北市政府社會局內部的文件指出，「慧心家園」的福利提供與原始設計主要是參考自日本政府兒童福祉法（1997修訂）中有關單親家庭政策中的母子生活支援設施，亦即「母子寮」的服務計畫。根據謝秀芬（2001）所述，日本的「母子寮」設施早在1947年即已設立，其目的在提供低收入單親家庭經濟保護與居住住宅，以便這些家庭繼續發揮家庭功能、協助幼兒健全發展、緊急保護、安定居所。在「母子寮」中，除了提供住宿空間外，尚設有社會工作人員進行心理輔導與個案協助，以增進單親家長的親職能力以培養健全的下一代。但「母子寮」計畫隨著近年來宿舍老舊、工作人員遞減、進住單親家長組成變動（多為離婚與未婚家庭），「母子寮」的數目不但逐漸減少，其功能也只侷限在居住的提供而已，對於積極協助單親家庭重返職場與恢復家庭功能方面較有限制（謝秀芬，2001）。由於台灣目前並無針對單親家庭或低收入戶的具體住宅政策（除了台北市政府的平價住宅外），只有一些針對「職業」或「身份」而實施的住宅補助政策，例如公教住宅貸款、勞工住宅貸款、國軍官兵購置住宅貸款、農漁民購屋貸款、國民住宅等（夏正鐘，2000），對於因故尚未取得上述身份的單親家長，根本無法享受以上法源的住宅補助。台北市政府社會局願意釋放其有限的住宅資源，提供弱勢的女性單親家長與其子女進住「慧心家園」，可以說是一種創舉，一方面避免她們遭受不合理都會高房價的剝削，另一方面積極的輔導其發揮家庭功能、健全兒童健全發展，不啻是一項相當能回應單親家庭住宅需要的措施。

四、研究過程與方法：

隨著政府事務或功能的擴張及龐雜化，政策與計畫的評估無疑成為政府決策與施政工作的重要一環。傳統的評估方法，運用施政科學的研究方法或技術，來評估方案的實施架構、資源的分配、優先順序的設定、方案的實施品質等工作流程。但這種以方法為導向的評估，是將計畫評估的重心置於計畫輸入面（input）和產出面（output）之觀察與分析，幫助計畫決策者、管理者與方案受益人瞭解到計畫是否產生預期的結果與影響，以及瞭解到計畫的效率與效能性問題，但對於方案實施過程間的轉換過程資訊，則幾乎不談，常有「知其然，但不知所以然」的缺憾（施能傑，1993）。

根據 Chen 和 Rossi (1992) 的看法，評估者重視計畫的「所以然」，強調立基於計畫理論的指導，使計畫評估更具完整性，也較有助於評估結果的可用性。因此，他們提出理論導向的計畫評估方法 (theory driven valuation)，定義為：「對計畫若欲達成其希冀的目標所必須採取的措施行動，計畫上有那些可以預期的重要影響，以及前述計畫目標和影響是怎樣產生的闡明。」

理論導向的評估方法包括兩次級理論，一為診斷性或規範性理論，一為描述性或因果性理論。而在計畫評估的分類上，本研究屬於事後評估，目的在評估計畫的預期效益達成情形，需要改進之處，以及未來政策決策的依據 (萬育維，1993)。本研究所著重的評估目的較符合所謂的「描述性或因果性」理論的評估取向。描述性理論的評估取向重視的是有關計畫的實然性問題，即評估者從實施的計畫成果中檢驗計畫的前提、假定、因果，經由邏輯思考整合後，指陳出計畫的預期目標達成與否 (不限於官方所宣示之目標)？計畫設計 (許多對策設計) 與成果之間的相關？計畫執行時的行政設計與成果的關係？ (Chen & Rossi, 1992)

本研究將採用理論導向的計畫評估方法，將評估的焦點放在計畫本身與未來政策的規劃，本評估研究因此關切下列幾個計畫的面向，來進行資料蒐集與分析：

1. 計畫的預期目的與形成歷程：計畫形成的背景、受益對象的確立、計畫內容的規劃、運作結構的形成、執行人員的配置。
2. 計畫的實施運作與因應演變：由工作人員的觀點理解計畫結構的合理性、計畫實施的變異性、計畫適應的轉化歷程、未來計畫修正的建議。
3. 計畫與預期目標的落差：由進住單親家庭的觀點理解計畫執行所發揮的影響、檢視計畫與預期目標的落差、單親家庭的需求滿足、未來計畫修正的建議。
4. 相關住宅政策的比較：相關住宅政策之比較、計畫決策的歷程、計畫引述的理論基礎、計畫結構設計的依據、計畫實施的實際考量。

為達此評估的目的，本研究的資料蒐集步驟如下：

1. 相關文獻蒐集與檢索：檢索及蒐集國外有關單親家庭住宅提供的文獻資料、經驗實例，並檢索國內相關的住宅政策與單親家庭住宅需求，擷取其實施的要素特色和值得學習的經驗。

2. 訪談政策制訂人員：研究小組深度訪談規劃的行政主管及業務人員，重現計畫實施的現實與期待，比較目前情況與實施預期，以及對於未來政策修訂的建議，並深度訪談駐站的社工人員，瞭解其執行狀況與困境，以及未來之建議。
3. 焦點團體與深度訪談進住者：研究小組深度訪談離園單親家長，詢問其進住經驗與意見，組成現住家戶的焦點團體，討論其進住經驗與期待，
4. 個案記錄分析：經由社工人員的服務記錄，分析進住單親家庭的組成特色、所獲得的直接服務、所經驗的服務與成效，以便瞭解「慧心家園」計畫的影響成效，以提出未來計畫續行之可能性與可改進之處。

五、研究結果

本研究的目的首先在描述「慧心家園」計畫設立的發展歷程與預期達成的目標，接著在評估「慧心家園」實然性的設計結構之運作對於進住單親家庭的影響，以比較「慧心家園」計畫實施與預期成效的契合程度。本研究所蒐集的資料源相當多元，包括有文獻檢索、深度訪談、焦點團體與個案記錄分析，以確立「慧心家園」計畫的決策歷程與實際運作之關係，找出計畫實現預期目標的優缺點，作為未來該計畫修正與經營的參考。本研究結果的呈現將分為下列三個部分，一是重現「慧心家園」計畫的決策歷程與預期目標，二是運用相關國家有關單親家庭住宅政策的文獻檢索資料，探討「慧心家園」計畫設計結構之合理性，三運用執行人員與進住單親家庭觀點、家園服務記錄資料，評估「慧心家園」計畫預期的方案成效。

(一)「慧心家園」計畫的決策歷程與預期目標

為了重現「慧心家園」計畫的形成與依據，本研究運用台北市政府婦女股在規劃該計畫時的決策文件、執行人員的訪談資料，以重現當時計畫的決策歷程與預期的目標。大致來說，「慧心家園」的計畫和日本的「母子寮」（母子生活支援設施）之福利構想相當的類似，因此本章節先簡短介紹日本的「母子寮」設施，再描述「慧心家園」計畫的形成歷程及其所預期的功能。

1. 日本的「母子寮」設施與現況

根據謝秀芬（2000）的引介，「母子寮」是依據 1947 年日本兒童福祉法的規範而設置的一個照顧母親與兒童福利設施，1997 年兒童福祉法更改「母子寮」的名稱為「母子生活支援設施」。「母子寮」的設立是緣起於日本在第二次世界大戰時，日本國內的男性因為參戰死傷慘重，社會留下許多孤兒寡母有待照顧，乃在戰後的 1947 年制訂兒童福祉法特別針對戰爭的「孤兒寡母」提供居住場所與所需服務以支援其生活。該措施的提出是擔心不穩定的單親家庭生活會影響其子女身心的健全發展，因而針對寡婦家庭提出社會支援，一方面提供母子宿舍以發揮收容的效果延續原有的家庭功能，另一方面則提供必要的在宅服務以增進單親家庭的教養子女功能。一般而言，進住「母子寮」的家庭，一室分住一戶，每人平均所分配的空間為 3.3 平方公尺以上，設施中的公共區域包括有集會室、廚房、育廁、保育所、兒童設施等，如果收容 30 人以上需加設醫務室與特約醫護人員以照顧其醫療需要。在工作人員的配置上，如果收容達 20 戶 60 人以上該設施就應設置七名工作人員，30 戶以上就應設十三名工作人員，這些工作人員包括了保母、幼兒保育員、少年輔導員、生活指導員等，這些人員的工作的目的主要是在協助進住家庭發揮發揮照顧功能、健全幼兒的發展、提供緊急的保護、提供安定的居所等，最終的期待是這些單親家庭中的幼年子女得以安全而穩定的長大，成為未來的社會棟梁。

根據謝秀芬（2000）的說明，日本的「母子生活支援設施」在 1947 年設立時，全國有 157 個單位，收容 9,260 人次，到了 1959 年達到最高峰，全國有 652 處母子寮設立，1997 年時已減少為 302 處，收容量可達 5,888 人。早期「母子寮」的主要對象為丈夫戰死的寡婦家庭，服務的主要項目是經濟保護與住宅提供；到了 1988 年後，母子宿舍的母子家庭只有 46% 為配偶死亡原因，大多是離婚、未婚或婚姻暴力而形成的母子家庭，人口的組成上起了相當大的變化。隨著宿舍的老舊、工作人員人數減少，母子宿舍原來所發揮的個案工作服務角色大大降低，大多只剩下居住的功能而已。謝秀芬（2000）引據日本 1994 年全國「母子寮」的調查資料顯示，母子家庭會進入「母子寮」的理由大多是因為家庭內環境不適合所致（34.3%），其次才是住宅缺乏的問題（26.3%）、再來是經濟的理由（22%）；進入母子寮的家庭半

數在兩年內離開（57.5%），離開的原因常是因為經濟改善或日常生活自立的關係。另外，謝秀芬（2000）引據日本 1996 年全國母子寮的調查資料顯示，進住的單親家長之就業狀況來看，只有少數的家長沒有工作，佔了 16.4%，而其中因為照顧幼兒的單親家長佔了 23.5%，但普遍而言進住的單親家長大多都有工作，但收入較低，經濟狀況不佳。

簡言之，日本政府設立「母子生活支援設施」主要針對的對象是單親的母子家庭，在早期的實施上是以提供安定的住所與在宅的支持性服務為特色，隨著進住母子家庭的組成變動、工作人員人數的減少、宿舍的老舊，原有的生活支援功能似乎褪色不少，只保留了「安定居所」的部分，個案服務的部分則由附近社區的服務機構所取代，例如育嬰所、保健室、社工服務機構等，不再是一個同時提供安定居所與在宅服務的套裝計畫方案。

2. 台北市的「慧心家園」計畫

在政策的制訂上，「慧心家園」的誕生其實是來自公有資源釋出與市長競選諾言相互配搭的因緣際會結果。根據台北市政府內部的公文資料顯示，台北市議會在民國八十六年審查婦女股預算時，對於原來的單身女子宿舍提供並不符合照顧弱勢優先原則下提出質疑，要求原有的單身女子宿舍空間應更改為「婦女與兒童的庇護中心」，但對於特定的服務婦女對象並未加以規範，婦女股因此通知原來單身住戶有關住宅功能即將變更之政策，進行不再續約的動作。針對即將收回的空屋，婦女股一方面編列預算進行房屋修繕工作，一方面進行新住宅功能的開辦籌備會議。根據執行工作人員（包括規劃人員與機構工作人員）表示，由於當時新上任的馬市長在其競選時在社會福利白皮書提到要有「單親母子公寓」的設立，以解決單親家庭的住宅需求問題，因此婦女股認為此競選宣言似乎正好符合市議會所提出的「婦女與兒童的庇護中心」建議案，於是在台北市政府的法規會議中主動提出「慧心家園」的「空間使用要點編定」提案，將「慧心家園」的服務對象定位在提供單親家庭的公寓服務上。

由於服務對象與空間使用功能確立，討論的議題大致聚焦在特定服務單親的定義、提供居住的年限、人員配置與經營方式（公營或民營）等。在規劃會議的過程中，與會人員認為「慧心家園」所能提供的居住單位相當有限（只有24個公寓單位），考量「資源優先運用原則」因而定義服務對象以「高危機單親家庭」為優先，發展一個「借住慧心家園」之加權評估表

作為申請者准許進住與否的參考工具。至於居住「慧心家園」年限的討論則意見相當分歧，最後經協商由會議主持人決策訂一年為居住期限，最多延長至兩年，以便單親家庭有足夠的時間來適應其危機生活歷程。而有關人員配置與經營方式（公營或民營）的討論，由於與會人員的規劃思考聚焦在市議會所提議的「婦女與兒童的庇護中心」形式，加上有工作人員配置的需要，因此「慧心家園」的設置在會議中被定義為「中途之家」的婦女保護機構管理概念，得以通過配置五位工作人員進住機構提供「在宅服務」的決議，而在機構的經營上可以採用「公辦民營」方式委託民間團體辦理。

最後，根據「慧心家園」的住用及輔導要點規定，「慧心家園」的「服務目的」為「面臨生活、心理危機之女性單親及其子女之居住及輔導需求」，「女性單親」則被定義為「台北市年滿十八歲以上之女性，因遭遇離婚、喪偶、夫服刑或失蹤及其他家庭變故等因素，而必須獨立照顧共同生活之十八歲以下未婚子女者」。在籌備過程中，籌備小組的工作人員根據「輔導要點」討論與訂定一份「借住慧心家園」之加權評估表，由五個變項的加權點數來計算申請進住者家庭的危機程度以決定她們居住需求之迫切性或進住的順位，此五個變項分別為：家庭變故發生期間、共同生活之子女年齡、身心障礙事由、家庭經濟狀況和失業期間。根據此評估表，如果一個女性變成單親家長不到一年（得到10點）、有一個子女未滿歲（得到5點）、有一個身心障礙成員（得到5點）、家庭收入在貧窮線上（得到10點）、失業在兩年內（得到5點），其加權評分總計為35點。由於無明顯的危機切點，35點在工作人員的主觀判定上應屬相當「高危機」家庭，進住可能性極高。除了危機評估以外，申請者得以進住與否仍有一些必要的條件需要列入考量，例如無精神疾病、法定傳染病，無法自理生活、親子皆無自有住宅、收入在貧窮線的1.25倍以上、金融性資產每人平均在35萬元以下，才可能進住。一旦進住，如果工作人員的評估發現進住者有安全顧慮、需要隱密庇護，有不能適應團體生活之習性或偏差行為、缺乏接受輔導意願等情況，即使已經進住仍可予以拒絕進住。根據要點，進住的單親家庭應與工作人員訂定「個別家庭服務計畫」，由工作人員結合社區資源，提供住用人有關心理輔導、親子關係輔導、團體輔導、就業輔導、生涯規劃等家庭支持性服務，協助其心理及社會適應；對於有特殊心理需求之住用人，得轉介其他專業心理輔導機構提供心理諮商

輔導。在硬體的空間上，除了公共設施的提供外，「慧心家園」並引進社區資源提供托育服務、課後輔導、親職講座、休閒活動等在宅服務。根據規劃文件所述，「慧心家園」的房租決定是依保證金公告地價的3%再打六成折扣計算而成的，其中含衛浴的雙人房大概是5,900元（包含維護管理費），雙人房為4,100元，單人房為3,100元。

整體來說，「慧心家園」計畫的開辦目的，是在提供一個居住的場所給女性單親家長與其同居的子女，以符合馬市長的社會福利白皮書中所謂的「單親母子公寓」競選宣言。受限於空間戶數的有限，規劃小組因而決議將服務對象聚焦在所謂的「高危機單親家庭」，在穩定的居住環境下、在最多兩年的居住期限下，協助她們有關心理及社會危機的因應。台北市政府婦女股原來決議的經營方式希望比較傾向「公辦民營」，但因為當時沒有民間團體願意承接方案的情況下，婦女股只好改採「公辦公營」方式，由婦女股自行聘用工作人員進住開辦這項服務計畫，在家園內設置督導一名，社工員兩名，事務員兩名，辦理單親家庭中途之家業務。

由上述的重現描述可以理解到，「慧心家園」的設立固然是一種創新的服務，但其實是在實現馬市長有關設立「單親母子公寓」的競選諾言，受限於婦女股僅有的24個公寓住宅單位，「慧心家園」的設立只在表示諾言確實在實施，並非真的針對單親家庭住宅需求的作一個全面性的規劃。因此，在規劃「慧心家園」的過程中，規劃小組討論重點一直在僅有的24個公寓住宅單位之空間使用與行政事務細節，例如對象的選擇、服務的年限與人員的配置等議題，並非在規劃或制訂一個「單親母子公寓」的整體住宅需求政策。而這樣的討論結果也使得「慧心家園」的服務功能在本質上其實是一個保護安置的中途之家，例如在對象的挑選上強調資產調查、危機評量的資格過濾，在服務內容的提供上採用危機調適、暫時性居所提供的保護安置，不是一個單純的住宅提供服務。

（二）他山之石可以攻錯—英、美兩國的住宅政策

有關提供低收入戶或單親家庭的住宅服務上，英國的社會住宅（social housing）政策和美國的公共住宅（public housing）政策各自代表歐陸或美洲的住宅提供，具有參考的價值，本章節因此簡介兩國的住宅政策之緣起與發展，並檢視其有關低收入家戶住宅提供的實際運

作狀況與問題，作為未來修正本計畫或訂定相關政策之參考。

1. 英國社會住宅政策的緣起與發展

英國社會住宅政策的出現，最初是在回應市場經濟無法滿足大多數勞工階級的住宅需求，而由政府介入市場直接提供住宅給一般大眾。在性質上，社會住宅政策是一項普及性的住宅提供福利服務，由政府提供低於市場房價的補助給地方政府或民間團體興建住宅，以滿足國民的一般需求（general needs）；而所謂的「社會住宅」（social housing），指的是具有合格標準的住宅單位，以低於市場成本的租金租給需要的國民，這些住宅大多是由地方政府（Local Authorities）或註冊的社會房東（Registered Social Landlords）所提供，根據一套標準的運作過程進行管理、配住，符合住屋品質規格與平等機會與權利原則，具體而言不僅包括地方政府的國民住宅，也包括非營利組織所經營的租借住宅、註冊社會房東所提供低於市場價格的住宅、供應早餐的廉價旅館（B&B）等。根據 Lowe（1991）的分法，英國社會住宅政策的發展歷史大致可以分為下列幾個階段：

（1）一次大戰以前的住宅提供政策

英國在工業革命後，擁有生產工具的資本家與專業人員大量累積所得財富及房地產，使得十九世紀時大約有 90% 的居民必須向這些資本家租屋而居，隨著工業技術的快速發展，大量的人口湧進都市，住宅需求大幅增加，導致一屋難求、擁擠不堪、問題叢生，引起公共衛生問題（Diacon, 1991；Kemp, 1991）。但由於當時社會瀰漫一片自由放任（*laissez-faire*）的經濟思潮，崇尚放任自由市場，政府最少干預的原則，加上由房東主導的地方當局也不希望政府過度介入住宅市場，放任當時一些慈善團體主動因應。他們有的自行籌錢興建住宅以低廉價錢出售或出租給一般居民，有的則成立自助的建築協會（building societies）互相存錢、集少成多以協助彼此建造房子，但供給有限，管理不易（Pickvance, 1999）。到了 1840 年代，由於英國幾個住宅擁擠的都會地區霍亂大流行，引起嚴重的公共衛生問題，終於促成中央政府在 1890 年通過 Housing of the Working Class Act，中央政府一方面補助部分住宅新建款項協助地方政府興建勞工住宅，以止息過於擁擠的住宅需求，另一面賦予地方權力清除或禁止不適居住的住宅，但受限於經費的不足，當時新建住宅的數量仍不如私有住宅市場的供應量

(Diacon, 1991)。簡言之，英國國民住宅的提供原來是放任於住宅私有市場的運作，而此住宅立法的內容也並非宣示有關政府應全面介入私有市場的規範，但此立法的通過還是開啟了中央政府提供國民住宅的新責任。是在一次大戰以後才出現的，英國政府是在 1919 年的 Addison Act 通過後才開始介入住宅的提供與規格的訂定，

(2) 兩次大戰間的住宅供給政策 (1919 年到 1945 年間)

當第一次世界大戰落幕時，英國有許多的退伍軍人返鄉參與國家重建，住宅的需求量激增，加上前一時期所累積的住宅擁擠不足問題，英國政府面臨前所未有的住宅政策壓力。根據 Pickvance (1999) 的說法，當時有三項事件的發生直接促成了 1919 年一項關鍵住宅立法的通過，開啟政府全面介入社會住宅提供的行動：一是持續發展的勞工運動與組織已成氣候，具有參政與主導政策的力量，因而倡導中央政府應負起照顧「令人尊敬的勞工階級」的責任 (respectable working classes)；二是 Glasgow 市在 1915 年時發生「拒付房租運動」(rent strike)，政府的公權力因為住宅供給不足而遭到挑戰；三是戰後的英國因為戰爭培養出舉國上下團結的氣氛，國民普遍凝聚中央政府應為戰後英雄新建住宅 (homes fit for heroes) 的共識。因此，在 1919 年時，英國國會一下子通過兩項有關住宅的立法，一是 Housing and Town Planning Act (因由 Christopher Addison 議員所提出的，又稱為 Addison Act) 和 the Housing additional Powers Act (Diacon, 1991)。這兩項立法的規範重點有三：一是中央政府由預算中提撥開發基金給地方政府興建住宅，二是地方政府有義務訂定該地區的住宅興建規劃，三是新建的房子必須符合良好建築的標準規格。根據上述的立法，中央政府提供略低於市場造價的新建補助款項，鼓勵地方政府新建住宅出租給當地有住宅需要的國民，稱之為「國民住宅」(council houses)，也就是今日所稱的社會住宅。在福利政策的性質上，這是一項普及性的社會福利提供，任何一個租屋的國民皆可申請進住。在 1920 年代間，中央政府的開發基金補助時有時無，地方政府的確新建了不少的國民住宅，解決了不少國民的住宅需求困境。在 1930 年時，國會又通過 Housing Act (又稱為 Greenwood Act)，賦予地方政府公權力清除擁擠的貧民地區以改建新住宅，政府並提供住宅補助給地方政府以優先徙置這些貧民，國民住宅的新建數量再度大幅增加。簡言之，第一次世界大戰後，面對舉國強大的住宅需求壓力，英國國會通過關鍵的 1919 年 Addison Act，中央政府終於大幅的介入住宅的提供，於往後的二十年

間新建數量相當多的國民住宅，品質規格也很好，但在興建過程中仍以改建原來擁擠的貧民地區為主，私有房屋的興建仍主導住宅市場的供應。根據 Orbach (1977) 的說法，英國國會在 1919 年會通過 Addison Act，是為了避免馬克斯所預期的勞工階級可能發生的革命而造成社會的動亂，因此發出政府有照顧令人尊敬的勞動階級 (respectable working classes) 或是國家英雄 (homes fit for heroes) 的責任。

(3) 二次大戰後的住宅供給政策 (1945 年到 1980 年間)

由於第二次世界大戰帶給英國更大的毀壞，住宅興建的需求再度成為社會政策的焦點。首先，在 1946 年的 Housing Act 中，當時執政的工黨定下 75:25 的補助比例，鼓勵地方政府新建住宅給特殊需要的家庭，但因為補助不足的關係並未達到預期的數量。而 1949 年的住宅法修訂，規範住宅興建不能只是提供弱勢團體，也應該提高品質以滿足一般人口群的需要，並利用建築執照的發放來管控建材的供給。保守黨於 1951 年執政，通過 Housing Repair and Rents Act (1954 年) 和 Housing Subsidies Act (1956)，都在鼓勵地方政府修繕其貧民地區的房舍或清除該地區予以改建，並降低住宅新建的標準以減少興建成本。由於社會住宅的房租是依據其興建成本而定而非浮動市場價格，因此不易更動，國會因此至在 1961 年時通過的 Housing Act 中，由中央政府另外編列兩千五百萬英鎊，運用房租補貼的方式 (補貼低收入戶) 以鼓勵地方政府調高合理的房租。在此之前，不論是工黨或保守黨執政，政府直接介入提供住宅的責任大致為兩黨政府所共識，而地方政府也因此累積了大量社會住宅數量，得以調節私有住宅市場的房租水準與住宅供應。但在 1960 年代，有鑑於地方政府對於社會住宅管理缺乏效率，累積的住宅資產過大，當時的工黨政府在 1964 年通過的 Housing Act 中，除了繼續擴大房租補貼政策外，在財政部的補助下成立非營利的住宅聯盟 (housing corporation)，減低地方政府成為租屋的獨占市場。在 1972 年，保守黨執政，通過 Housing Finance Act，降低中央政府對地方政府的補助，一方面降低地方政府與非營利組織的補助，另一方面提高房租水準與房租補助金額，以促成地方政府提高國民住宅的合理租金 (fair rent)，縮減社會住宅適用對象，引進房租補貼 (rent rebate) 給最需要者，使得原有不適用者逐漸搬往私有租屋市場。另外，在運用社會住宅照顧特殊需要人群的界定上，國會在 1977 年通過的 Housing Act 中明訂地方政府應負起照顧「非故意遊民」(unintentionally homeless)，規定相當嚴格，後來在 1985

年時由工黨通過的 Housing Act 中予以擴大解釋，包括更多的弱勢族群。在 1980 年時，保守黨執政，繼續其「社會住宅私有化政策」，主要是基於下列三項考量：一是「住者有其屋」的政治訴求頗受選民支持；二是地方政府在住宅提供上的權力太大卻缺乏效率；三是房屋私有化訴諸市場機制可以增進其效率 (Pickvance, 1999)。在 1980 年的 Housing Act 中，保守黨提出社會住宅購買權 (owner occupation through right-to-buy)，亦即允許租住社會住宅的住戶超過兩年年限後，可以依據其居住時間減價購買現住屋，並賦予地方政府可以廉價出售公共財產的權利，如果是房屋單位 (house) 折扣可以到市價的百分之 33 (後來甚至可以增加至百分之 60)，如果是公寓單位 (flat) 則可以到百分之 50 (後來甚至增加到百分之 70)，以實現其「住者有其屋」的政治諾言。簡言之，英國在此時期的住宅新建量相當的龐大，甚至在 1950 及 1960 年代還興建高聳的大樓式建築來提估供給量，但有鑑於地方政府的住宅存量激增、管理效率不佳，中央政府的住宅政策開始有所轉變，大約具有下列幾個特色：開始引進非營利組織參與住宅的供給，大幅降低地方政府補助，訂定合理租金上限，以減輕地方政府獨占市場的角色；在居住對象的限定上趨於嚴格，透過個人房屋補助方式與訂定房租價格限制來限定特定需求者申請社會住宅，開啟住宅提供政策對象的殘補化 (residualized)；基於「住者有其屋」的政治訴求考量，開放社會住宅現住戶購買開啟了社會住宅私有化的發展趨勢。

(4) 1980 年以後的住宅供給政策

1980 年以後，保守黨繼續執行其社會住宅私有化政策，透過增進社會住宅現住戶的優先承購權與折扣補助擁有住宅，並運用租稅減免或利息補貼的方式寬鬆住宅貸款基金，促使私有房屋買賣市場活絡，繼續推動其「住者有其屋」政策。除此外，保守黨更推動保障私有承租人的權益，通過 Housing and Planning Act (1986 年) 和 Landlord and Tenant Act (1987 年)，規範固定房租價率而非浮動價率原則，以保障租屋權 (assured tenancies)。這些社會住宅措施增加了保守黨的政治歡迎度，促成其得以執政多年，直到 1997 年為止。保守黨在 1980 年所引進的社會住宅購買權，雖然大幅的增加了英國國民的自有住宅比例，從 1981 年的 57.1% 到 1996 年的 66.9%，住宅擁有者的年齡層也下降。但根據 Forrest 和 Murie (1988) 的說法，出售社會住宅卻也不是沒有後果的，首先社會住宅的存量下降，因而降低了特殊需求者的租屋提供，導致等待租屋名單拉長；同時社會住宅原來異質性的的人口組成趨向同質性發展，原

來收入較佳的階級得以變成屋主而除名，使得社會住宅的人口僅剩下老弱婦孺，成為貧窮的污名化代名詞。工黨在 1997 年執政後，並未大幅更動深受歡迎的國民住宅購買權政策，直到其第二屆任期才得以在其競選宣言（2002 年）中，提出十點住宅行動計畫（10 point housing action plan），宣示編列大幅預算進行社會住宅修繕、開發廢棄住宅區域、賦予房東驅離不良房客權利、增強地方社區發展、增進住宅供給量給基層工作人員、訂定社會住宅房租上限、降低廉價旅館的臨時性住宅提供、繼續維持低房屋貸款利率、縮短房屋購買程序與提升租戶生活品質。簡言之，基於全球化經濟狀況的詭譎多變，政府的經濟狀況難以確定下，英國近期內在住宅提供的社會政策方面，將很難再走回早期積極而直接介入興建住宅的角色，且為了繼續執行受歡迎的「住者有其屋」政治訴求，政府不再倚賴沒有效率而過於科層化的地方政府作為主要的提供者角色，將會透過鼓勵非營利組織或運用私有住宅市場機制的措施來增進住宅的供應，加上運用個人房租補貼與限定申請者資格的方式來管制社會住宅的供給量。

大致來說，英國的社會住宅政策開始於政府關注照顧「令人尊敬的勞工階級」與「國家英雄」，在動機上固然是修正資本主義帶來的社會不均與病態，但其初始的設計卻是普及化的福利理想。經過二次世界大戰後的住宅大量興建，社會住宅的存量與供給已達左右私有住宅市場的房租與房價的功能，政府的住宅政策成為政治角力與爭取選民的工具。根據 Diacon（1991）的說法，在 1980 年代，英國政府所直接擁有的社會住宅大約佔了住宅市場的四分之一，在建築上固然老舊但都符合標準住宅規格，並可作為調節高漲房租與房價的重要存量，屬於公共財是不能出售的。但在 1980 年後，保守黨政府所提出的社會住宅購買權，現住者可以依據某些規則購買政府所擁有的住宅，使得社會住宅的存量大幅下降，未來在控制房租的功能上將大為受限（Forrest & Murie，1988）。在「住者有其屋」的政治訴求下，社會住宅將繼續私有化，不僅住宅的提供由地方政府轉往非營利組織，地方所擁有的國民住宅也開始出售購買權，社會住宅的提供已背離了當年普及性的福利政策特性，走向殘補化的趨勢，成為照顧特殊需要的人群、低收入戶家庭的最後安全防線。而由於社會住宅的存量下降，加上政府經費日益困難，政府的住宅提供政策也由直接介入興建，改為房租津貼補助的方式，來安置需要住宅的弱勢國民。而根據 Lowe 和 Hughes（1991）說法，社會住宅政策的緣起並不是一項有系統的規劃，而是同時包含有預防性與因應性的社會福利措施，混合高度理想與討好

選民取向的社會計畫，完全忽略了所有住宅都是「社會性」的思考架構，因而逐漸邊緣化了社會住宅的理想與功能。

最後，由於「國民住宅購買權」是一項相當受到英國國民歡迎的住宅政策，而房屋津貼又是低收入戶或特殊需求族群租屋的重要補助，本研究因此特別針對此兩政策加以介紹，如下：

(1) 國民住宅購買權 (right-to-buy) 計畫

所謂的「國民住宅購買權」計畫是在保守黨執政的 1980 年時引進，為了解決地方政府逐漸科層化與無效率的社會住宅管理，保守黨因此提出社會住宅私有化措施，允許地方政府出售公共擁有的國民住宅給現住者，實現其「住者有其屋」的競選諾言。國民住宅購買權的實務運作大致上依循下列程序：首先，具有購買權的人必須是已住在現有國民住宅內達兩年以上，且沒有不良的付款紀錄；接著，申請人可以向當地行政單位提出申請，正式進入購買審查程序；審查的程序分為兩方面，一方面審查申請人的購買資格及過去收入穩定狀況，另一方面是對房子本身的審查，包括房子本身的原來產權與房子需要修繕的狀況，如果房子原來是私人捐贈或房子不適合居住，就不會通過審查，現住戶也可以自行申請專業人員審查以爭取較佳的折扣價錢；審查後，當地行政單位就會通知申請人購買的最後出售價錢。另外，一旦成交，購買人在三年內不得出售，否則必需支付政府所提供的折扣價錢（全部或部分），而房屋有任何需要修繕部分，也將由購買人自行負責。若購買人在未來無法支付定期的貸款，則將由地方政府再度收回該住宅。根據調查指出，在這一波社會住宅的購買潮中，受惠最多的是 20-29 歲間的家戶（可能是單身或家庭）(Ortalo-Magne & Rady, 1999)。而在 1999 年，平均倫敦地區的社會住宅單位出售約為 38,000 英鎊，英國東北地區大約是 22,000 英鎊。根據購買人的經驗，整個申請過程中，審查程序是最煎熬的等待，時間常常是難以預定的，有的可以拖到三年以上，而審查結果有時又可能超出其應有的價位，總是要自行尋找專業審查人的第二意見，最後別忘了將房子的修繕成本列入計算，才能確定該住宅單位整個購買權的合理價的水準。

(2) 房屋津貼 (housing benefits)

決定社會住宅的房租水準也是英國住宅政策中一項重要的元素，特別是近年來住宅法中所指的有特殊需要的個人與家戶居住，指的是低收入戶、未成年人、老人、單親家庭、身心障礙者等，而所補助的社會住宅不僅包括地方政府的國民住宅，也包括非營利組織所經營的租借住宅、註冊社會房東所提供低於市場價格的住宅、供應早餐的廉價旅館 (B&B) 等，都是透過政府的房租津貼 (housing benefits) 方式來支付的。大致來說，英國房租津貼政策大約歷經三種變動，一是固定房租 (fixed rent)，二是貼補房租 (rent pooling)，三是公平房租 (fair rent)，有的和房子的建造費有關，有的和領取人的收入有關。根據 Addison Act 規定，承租政府所興建的國民住宅所應支付的房租，應以該住宅在該地區的興建成本為基礎訂定一個固定的房租，但容易受到通貨膨脹的影響而不夠管理的成本。在 1935 年的住宅法中，中央政府又改變財政補助方式，要求地方政府運用整體預算的方法，將所有興建費用合併計算，運用所謂的房租貼補 (rate-rebate) 方式允許地方政府自訂房租以反映不同收入家戶的支付能力、通貨膨脹 (Buck, 1991)，此計算方式後來成為 1967 年所通過的 Housing Act 中，將房租貼補直接轉給民間機構，而非個人，以提高非營利組織提供住宅給需要者的誘因。在 1972 年時，保守黨政府在其通過的 Housing Finance Act 中，運用赤字補助 (deficit subsidisation) 的方式，在特殊需要者的收入所得與房租支出間的差額提供房屋補助。房租津貼原來是包含在 Supplementary Benefits 之中，補助低收入家戶居的房租支出，工黨政府上台後為了鼓勵非營利組織提供住宅服務的誘因，於所謂的房租津貼的計算相當的繁複，並不單純只是依據實際的需求水準 (need allowance)，而是在需要水準的上下訂定固定的房租補貼比率，例如在 1972 年時，家戶收入在需要水準之上時，每增加 10 磅其房租補助就減少 2.30 磅 (房租的 17% 與其他費用的 6%)；如果家戶收入在需要水準之下時，每增加 10 磅其房租補助就增加 3.30 磅 (房租的 25% 與其他費用的 8%) (Spicker, 1989)。根據目前房租補助申請資格之規定，任何低收入的租屋者都可申請政府的房租補助，但非英國國民、同住者中已有房租補助、家戶存款在 16,000 英鎊、與家人同住、全職學生等，皆無法申請到補助；而夫妻 (包括同住) 的共同收入、家戶年齡組成與存款水準將影響房租補助的金額，當然房租金額、房屋狀況與地區房租金額的合理性也會一併列入考量，再依據收入水準、人口組成與房租補貼率計算房租

補助金額，非常的複雜 (Department for Work and Pensions, 2002)。根據 Pickvance 等人 (1999) 的預估，三分之二的社會住宅承租戶或多或少都領有政府的房租津貼，只是這一項經費在 1976 年到 1996 年之間使得英國政府的住宅補助項目上，由二十九億英鎊增加到一百二十四億英鎊，增加最高的一項補助項目。

2. 美國公共住宅政策的緣起與發展

源於洛克主義的傳統 (Lockean Tradition)，美國人民期待政府的責任在保障私有財產權的神聖不可侵犯與「住者有其屋」的擁有權，建築現代化、適合居住的私人住宅。然而，在個人主義色彩高於社區主義理想的競爭中，基於「值得幫助」與否的邏輯思考，美國國會對於低收入家戶的住宅需求之提供卻往往不符上述高標準、理想化的私人住宅提供。因此，整部美國政府公共住宅政策的緣起與發展軌跡，就在這種針對不同收入家戶住宅需求的「雙軌制」(two-tiered) 中走鋼索，試圖尋找一個平衡點 (Radford, 2000)。根據 Bauman (2000) 的說法，美國政府介入住宅提供的歷史發展大致可以分為四個時期，從十九世紀末的全國性住宅改革運動、1930 年代新政時期 (the New Deal) 的公共住宅政策、到二次大戰後由地方政府主導的都市再發展與都市更新政策、到八 0 年代後政府在公共住宅提供角色的大撤退。以下就其各個時期的發展重點說明如下：

(1) 早期的全國性住宅改革運動 (1895 年到 1917 年)

在十九世紀初期，受到歐洲大陸工業革命的影響，美國社會經歷快速的經濟與科技變遷，除了原有來自西歐的早期移民外，來自東、中歐的新移民也爭相加入了新大陸的工業化發展，使得幾個人口匯聚的大都市湧進了大量的居民，加深了都會地區住宅不足的問題。在恐懼新移民的入侵，原來居住在市中心區的新興企業家與中上階級家庭逐漸搬離，遷往市郊區另建豪華的宅邸，投機的房地產家就大量的收購這些住宅，並將其改裝成狹小隔間的住宅單位，高價出租給這些新移民。這些勞工家戶所居住的每個單位不是光線通風嚴重不足、就是缺乏獨立浴廁、且火災頻傳，相當危險，但真正引起都市改革者關注的卻是這些勞工家戶所聚居地區擁擠而骯髒的環境品質，容易引發都市地區的公共衛生敗壞與個人道德淪喪問題 (Fairbanks, 2000)。其實在大約 1830 年代左右，就有宗教慈善家與道德改革者積極奔走解

決都市貧民區內的環境惡劣問題，甚至有些企業家在其工廠鄰近地區興建單身工人宿舍，但這些積極行動都屬於私部門的作為，政府的介入仍是相當的有限而消極（Bauman，2000）。直到1895年，被稱為現代住宅改革之父（father of modern housing reform）的Lawrence Veiller，運用有關「環境決定論」（environmental determinism）的專業與科學知識，向紐約市一般居民與市政府官員倡導改善貧民區的居住環境品質的重要事，可以避免髒亂貧民住宅區中的公共衛生問題，還可以形塑居民的良好家庭生活、並因而教育出健康而具有道德觀的下一代，最後終將加速新移民美國化的過程（Fairbanks，2000；Hoffman，1996）。Veiller當時所倡導的住宅改革只是單純的希望能夠提升住宅的居住品質，他因此邀請當時全國最具影響力的慈善組織會社（Charity Organization Society，簡稱COS）紐約分會共襄盛舉，強力要求紐約市政府介入制訂出租住宅標準、管理辦法與住宅興建規格，在雙方的合作下終於說服紐約市政府在1901年通過出租廉價住宅法（Tenement Law of 1901），劃下政府介入住宅規格範定與管理的里程碑，後來更陸續影響美國其他地區市政府關注當地貧民地區的居住環境品質議題，1901年通過出租廉價住宅法並成為各地市政府訂定相關住宅法案的範本，這項由紐約市發起的出租住宅改進運動最後成為全國性的關注弱勢國民的住宅改革運動（Fairbanks，2000）。簡言之，此時期的住宅改革運動之焦點並非著重在政府直接介入提供住宅的責任，而是重視居住環境品質的改善，其所關注的對象並非一般的國民，而是低收入的新移民、社區環境的營造。

（2）新政時期的公共住宅政策（1930年代）

美國在1930年代初期整個社會歷經了經濟大蕭條（the Depression）的社會混亂，全國三分之一的失業率、百業蕭條，使得許多家庭無法支應每月的房屋貸款，而地方政府的社會救濟與租稅補助經費也同時告罄，正好提供聯邦政府大幅介入人民生活與房地產業的好機會。在1933年，羅斯福總統甫上任就敦請國會通過the National Industrial Recovery Act，成立臨時性救濟單位Public Works Administration（簡稱PWA），著手處理就業輔導與公共住宅興建與維修事項（Radford，2000；Hoffman，1996）。根據Radford（2000）的估量，到了1937年止，PWA總共進行58個住宅開發案，興建品質相當優良的公共住宅，大約提供將近25,000單位的供應量，並引起中等收入的家戶爭相購買進住，直到國會通過George-Healey Act（1936年）設定進住家戶的收入上限規定，但也阻止了不同收入家戶混合居住的社區發展理念之實現。

除了積極新建公共住宅外，羅斯福總統的「新政」中還包括成立 Home Owners Loan Corporation（簡稱 HOLC）來處理民間房屋貸款的呆帳，由聯邦提供三百萬經費借給國民償還銀行貸款，拯救大約 10% 的屋主保住自有房屋，並因此建立房地產市場的信心、穩定金融市場的浮動，終於使得房價止跌回升，成為美國歷史上各個階層都受歡迎的社會福利政策。然而，住宅改革運動的健將如 Edith Wood 和 Catherine Bauer 卻並不滿意 PWA 所興建的住宅形式與所營造的社區隔離，認為這些住宅興建計畫只是再形成另一個新的貧民窟而已，並未解決低收入國民的問題，因此聯合當時有興趣住宅改革的國會議員 Robert Wagner 著手草擬美國公共社會住宅法案；而當時的全美商會、房地產協會、建築貸款協會與木材商業總會擔心「新政」的全面性住宅政策將阻礙市場取向的私人住宅部門，乃積極進行國會遊說，阻止任何不利於自由市場運作的法案通過（Radford, 2000；Hoffman, 1996）。在 1937 年，在保守勢力的整合與妥協下，美國國會通過第一個聯邦的公共住宅法案（United States Housing Act），其內容主要包括：成立一個國家級的獨立單位統籌全國公共住宅事項，稱之為 U.S. Housing Authority（簡稱 USHA）；興建公共住宅的決策則下放到地方政府的權限，興建與否與地點選擇尊重地方意願；訂定公共住宅興建的經費上限，降低建築成本；建立老舊貧民住宅拆除與興建公共住宅的對等消去法則，保證貧民地區的更新改建。整體來說，「新政」時代的住宅法案雖然確立了聯邦政府有提供公共住宅的責任，但利益團體的成功遊說卻修改了住宅改革運動倡導者提升低收入家戶住宅的社區整合理想，例如下放興建公共住宅的責任到地方政府，在地方政府大幅缺乏意願的情況下反而降低公共住宅的提供量；而訂定建築成本的上限，導致公共住宅興建量質同時下降的現象；對等消去法則的設計造成市中心區地價高漲，增加興建經費預算（Radford, 2000；Hoffman, 1996）。而根據 Radford（2000）的說法，「新政」時期的公共住宅法案最長遠的後果，是確立了美國聯邦政府未來幾個世紀以來的「雙軌制」（two-tiered system）公共住宅政策特色，上層制度透過貸款保障與政府補助支持市場取向的中上收入家戶的私人住宅提供，下層政策則透過政府直接補助低成本、品質差的低收入家戶的公共住宅提供。

(3) 二次大戰後的都市再發展與都市更新政策 (1949-1980)

美國的公共住宅興建受到二次大戰的影響停止了一段時間，在面對大戰後返家戰士迫切的住宅需求國會再度通過幾項重要的住宅政策，一是 1949 年的 Teft-Ellender-Wagner Housing Act、1954 年的 Housing Act、1961 年的 U.S. Housing Act、1968 年的 Housing and Urban Development Act 及 1974 年的 Housing Act，其中前兩項法案是規範有關都市更新發展的計畫，後兩項法案則是確立低收入戶住宅私有化的政策方向 (Biles, 2000; Hoffman, 1996)。為了達成每位國民都能「住者有其屋」、「住者適其屋」的政策目標，杜魯門總統依據 1954 年的住宅法案實施所謂「都市再發展計畫」(urban redevelopment)，強制拆除老舊貧民區應換取至少百分五十以上的住宅用地，企圖順便增加公共住宅的供給量，並透過政府五十年的低利貸款制度，鼓勵公司行號投資開發鄰近的商業用地，藉以提昇該地區的房地產價值。但受到韓戰的影響，該法案所預定的住宅興建數量因為經費緊縮而無法達成。接著，艾森豪總統依據國會通過的住宅法實施所謂的「都市更新計畫」(urban renewal)，繼續強制拆除老舊的貧民區，並准許地方政府設算聯邦經費的 10% 用於非住宅建設中，後來更增加為 30% 比例，提供地方政府進行都市更新的積極誘因與自由度。在建築風格上，此時期 (1950-1960 間) 所興建的公共住宅多採行瑞士建築師 Le Corbusier 現代主義建築風格，在原來破舊的貧民區中建造起高聳摩天型式的公共住宅，實現現代主義所謂的「花園中的高塔」(towers in the park)。其中最著名的就是 Chicago 市的 Robert Taylor Homes，綿延兩哩之長，共建 28 棟 16 層大樓，全部可以提供 4,315 個住宅單位 (Hoffman, 1996)。然而，這種高聳摩天的歐風建築並為如預期般的降低建築成本、提供高品質的社區發展，反而因為建材漲價、機械失靈、偷工減料，建造成本遽增；而社區範疇幅員遼闊，地方政府管理負擔重，公共區域也未發生預期社區發展效果，住屋品質逐漸下降；且高聳獨特的建築外表更是凸顯貧民的污名標誌，只有無處可遷的少數民族與女性單親家庭成為聚居的主要房客群，加深美國長久以來的住宅種族隔離效應 (Biles, 2000)。在 1960 年後，有感於政府直接介入低收入家戶住宅興建的問題重重，住宅改革者與政府官員逐漸修改過去有關興建公共住宅以解決貧窮問題的策略，改為直間或間接補助民間開發商與地主興建住宅，並鼓勵整合低收入家戶於新建設區之中，例如 1961 年 U.S. Housing Act 中的第 221(d)(3) 號法案和 1968 年的 Housing and Urban Development Act 中的第

236 號計畫，皆核准興建低收入家戶住宅的抵押貸款利率低於市價，稍後的第 221(d)(3)號修正案更通過提供超過承租戶 20%收入的租金差價直接補助，並廢止高聳摩天的公共住宅興建，成立聯邦常設性的住宅與都市發展局（the Housing and Urban Development，簡稱 HUD），而 1974 年的 Housing Act 更通過第八款（Section 8），對低收入家戶住宅的施工、興建與維修提供了一套複雜的補貼及賦稅優惠辦法，並透過房租津貼的補助賦予低收入家戶有更大的彈性自由在房屋市場中找尋適合的住宅（Hoffman，1996）。簡言之，都市再發展計畫與都市更新計畫主要的目的仍是在剷除老舊的貧民區，恢復當地活絡的商業契機與房地產，政府不惜提供各種租稅與貸款的獎勵，鼓勵民間開發商與企業家投資，而提供低收入戶的公共住宅興建只是這些措施中的附帶而次要的角色。在大而無當的摩天公共住宅計畫變為另一個新興的貧民區後，政府在 1960 年以後改採住宅補助政策（subsidization），逐漸走向民間化或私有化路線（privatization），並成為 HUD 近年來的主要低收入家戶住宅提供政策。

（4）近年來的公共住宅政策（1980 年以後）

1980 年代，隨著強烈保守主義的雷根政府緊縮福利與住宅預算下，美國有關低收入戶的公共住宅提供幾乎全面撤退，聯邦政府只保留了 1974 年以來的第八款（Section 8）「住宅券」補助計畫（voucher program），一些社區發展協會與非營利機構運用這些有限的住宅津貼，勉強的提供了少數低收入家戶住宅的居住需要（Hoffman，1996）。然而，雷根政府的福利預算緊縮計畫正好遇到美國經濟結構轉型、家庭型態變遷，對於一些失業、單親的低收入家庭而言，公共住宅的缺乏與親友資源的耗盡，終於爆發 1980 年代的遊民潮，在美國各大都市的大街上處處可見家長帶著小孩四處流浪行乞。根據 Rossi（1994）的預估，美國的遊民人口在 1989 年時已有兩百六十萬遊民家庭人口住在大街上、遊民收容所或經年未修的危屋中，美國國會終於必須面對處理，在 1987 年通過 the McKinney Act，透過 Federal Emergency Management Administration（簡稱 FEMA）補助經費給地方政府與遊民收容所，針對遊民進行緊急性或過渡性的居住安置，再由收容所的工作人員協助申請第八款「住宅券」的補助，由遊民家庭自行在私有住宅市場中租借合適居住的單位。在 1996 年，考量興建公共住宅成本飆漲、投資回收有限，柯林頓總統仍繼續採行過去共和黨時代所推動的住宅補助政策，不再興建公共住宅，運用「住宅券」補助計畫或「住宅證」計畫（certificate program），根據政府每年訂定的公平

市場房租標準 (Fair Market Rent, 簡稱 FMR), 由遊民或低收入戶家庭自行尋找低於自己收入三分之一水準的房租, 再由政府支付私有市場的房東; 他同時延續布希政府的「邁向機會」(Moving to Opportunity) 計畫, 推動基於平等公民權概念的 Gautreaux 人口分散方案 (decentralization), 由政府與地主合作興建混合所得階層的住宅社區, 企圖改善長期以來的種族隔離問題 (Hoffman, 1996)。然而, 這項具有高貴動機的混合所得階層住宅政策並沒有如預期的達到人口分散居住的效果, 除了各地區行政部門的消極官僚因素外, 白人住戶與房東根深蒂固的種族歧視反而成為少數民族遷移上的障礙, 辜負政策原來預期的美意 (Lahr & Gibbs, 2002; Mulroy, 1990)。簡言之, 美國近年來的低收入家戶住宅問題, 已逐漸由定點協助的取向 (place-based assistance) 轉向個人補助的取向 (assistance target toward individuals or families), 在強調住宅補助領取者於私有住宅市場中的自由度與彈性下, 政府期待補貼政策能夠發揮人口分散居住、混合所得階層共住的結果, 打破種族隔離的惡性循環。至於, 聯邦政府在前兩個時期直接介入興建住宅的舉動, 也在一一拆除聲名狼藉的高聳公共住宅行動中走入歷史, 未來政府直接介入住宅興建的計畫已成未知之數。

大致來說, 美國的住宅政策開始於一些有理想的住宅改革者, 受到歐陸國家特別是英國的「社會住宅」(social housing) 政策概念, 開始關注弱勢勞工階級的擁擠而髒亂的居住環境品質, 並訴求美國社會基於改善公共衛生問題與加速美國移民公民化的目標, 倡導政府層級應負起責任介入改善低收入勞工階級的租屋環境品質, 並建立一個和諧而活力的社區環境, 開啟了美國政府長期的住宅政策傳統。然而, 由歷史發展歷程來看, 相信環境改善論的住宅改革者遇到相向社會達爾文主義的政治主流派思考, 低收入家戶被形塑成為不值得幫助的人 (undeserving), 不事生產依賴社會救助的人 (Himmelfarb, 1983; Katz, 1983), 使得有關低收入家戶住宅的提供總是成為中上收入階級社會住宅提供與都市更新發展的附庸產品, 形成所謂的「雙軌制」住宅政策, 最後在 1980 年後政府從介入公共住宅興建的角色全面撤退到因應遊民居住問題的個人補助系統, 更遑論住宅政策的社區整合發展之崇高目標 (Bauman, 2000)。

最後，由於過去二十年來，Section 8 的租金補助已成為 HUD 最主要的低收入家戶住宅政策，因此介紹 Section 8 的租金補助計畫如下：

Section 8 的租金補助計畫首次出現於 1974 年的 Housing Act 中，是尼克森政府時代的產物，但緣起於 1961 年的住宅法案中有關房租補助事項，卻由 1976 年以後的卡特政府時代主管 HUD 事務的 Patricia Roberts Harris 所大量倚賴運作的住宅政策。其基本補助原則是地方政府依據聯邦政府每年十月所公布的公平市場房租標準（Fair Market Rents，簡稱 FMR），提供需要找房子的低收入家戶尋找合適租屋的參考。根據聯邦 HUD 的資料顯示（2001），FMR 指的是有關低收入家戶居住地區的房子計算，包括房租與水電費但不包括電話費，FMR 的計算是根據當地符合居住規格標準的住宅房租市價分佈的第四十分位價（新建於兩年內的房子除外），但考量 39 個都會行政區的過高房價則採行第五十分位價為標準；而符合申請資格的低收入家戶之所得不得超過 FMR 的三又三分之一倍，大約是當地收入所得分不的中為數；而房租補助的計算則是以 FMR 減去該家戶調整後所得（adjusted income）而得到的，補助金額會根據家戶人口數與所需的房間數加以調整。在 1998 年以前，Section 8 的租金補助有兩種發放形式，一是「租屋券」（Voucher Program），二是「租屋證」（Certificate Program），申請者要先取的其中一種資格才能到私有住宅市場尋找房屋，兩者明顯不同處是，使用「租屋券」的低收入家戶不論房租高低一律得到 FMR 標準的補助，而使用「租屋證」者則必須找到與 FMR 標準對等價位的房租。由於兩者引起許多混淆與落差的批評，HUD 在 1998 年時根據 the Quality Housing and Work Responsibility Act，將此兩方案結合成為一個方案，稱之為「租屋選擇券」（Housing Choice Voucher Program），允許使用「租屋證」者有更彈性的房租上限，而使用「租屋券」者的房租上限訂為 FMR 的 110%。

Section 8 的租金補助之設立有兩層政策目標，一是協助最低收入家戶得以在私有的房屋市場找到合適居住的房子，避免進一步流落街頭變成遊民；二是發揮人口分散居住、混合所得階層共助的結果，避免貧窮集中區域效果。根據 HUD（1997）的報告，領有房租補助券的家戶中有 34% 家戶收入所得在貧窮線以上，而 70% 的貧窮家戶卻並未使用房租補助服務，顯示此方案在最低收入家戶的聚焦上有所失衡，因此有人建議提供 FMR 標準已納入最低收入者。但 Cutts 和 Olsen（2002）的研究分析顯示，單純調高 FMR 的標準並不能改善計畫失焦

的問題，反而增強非貧戶的申請，他們因此建議 FMR 的計算與估量應回歸地方政府，「因地制宜」的計算其合理的 FMR，以納入更多的最低收入者。至於 Section 8 的租金補助發揮人口分散居住的效果，一再地受到實證調查的挑戰，例如 Goering 等人的調查（1999）指出，根深蒂固的種族歧視與市場資訊不足造成少數族裔遷徙不易，而 Hartung 和 Henig（1997）兩人的調查則指出住在郊區的房東不願意接受少數族裔的遷入，Cunningham 等人的調查（1999）又指出地方單位的消極行政流程，並未詳細告知「租屋選擇券」的使用細節，而 Turner 等人（2000）的調查發現多數房東又常因「租屋選擇券」的行政流程過於繁複，而避之唯恐不及。因此，多位學者建議租金補助的行政流程與工作人員應加強社區發展與政策目標的訓練，地方政府也應採取積極行動與當地房東進行溝通，並加強當地就業計畫以直接增進家戶收入，以納入房屋補助中（Lahr & Gibbs, 2002; Mulroy, 1990）。根據 Bauman（2000）的資料，Section 8 的經費預算在 2000 年就已達 170 億美金，給付大約兩千五百萬低收入家戶的租金補助，佔去 HUD 每年預算的大部分，無怪乎國會議員非常謹慎小氣的看緊荷包，而透過租稅補助的中上階級住宅補助因為不出現在帳面上，反而遭遇較少的責難與限制。

3. 台北市的平價住宅政策的緣起與發展

一般而言，台灣的住宅政策是源自於國民黨中央的一項決議案，後來成為民國五十四年行政院所通過的「民生主義現階段社會政策」，根據該政策的規範內容包括：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育與社區發展等六大項，其中國民住宅與社會救助兩項大致與低收入戶的住宅福利有關。根據王名蘅（1994）的說法，政府介入台灣地區住宅提供的措施其實是十分有限的，對於較低收入家庭為對象的住宅提供大致是依據「國民住宅條例」（民國六十四年新定，隨後數次修訂）而行，在執行上主要包括三種基本方式：政府直接興建、貸款人民自建、投資私人興建，其提供方式是以低於市場價格的房價出售、補助貸款自購的利息支出，但購買者必須建立在有償還貸款能力的前提下；而對於無能力支付貸款的低收入戶，政府則以配置「平價住宅」為主要措施，提供免費的住宅服務（需支付部分的房屋維護費用）、或提供他們房租補助，但其執行僅限於台北市轄區，其他縣市地區並沒有興建「平價住宅」。根據詹益忠建築師事務所（2002）針對台北市「平價住宅」所做的歷

史分析，大致可以分為下列四個時期，說明如下：

(1) 興建期—戰後首都成長危機（民國 58 年-70 年）

台北市的「平價住宅」政策的形成其實與戰後台灣經濟發展與都市化的特殊處境有關，加上適逢當時政府受到先進國家社會福利擴張作用的影響開始營造民生主義計劃的政治意識型態，因而產生的貧民救濟住宅政策。位居首都地位的台北市，人口組成急速成長，其中全市約 28.5% 人口住在違建戶內（民國五十二）。因此，政府動用源於民國 54 年土地增值稅所設立的「社會福利基金」，自民國 59 年起至 68 年之間陸續在台北市興建了四處平宅（詳見下表），輔導進住的低收入戶、部份受災戶、難僑等共約六千多人，佔當時低收入戶的五分之二之強。當時，相關的社會福利措施尚有實施於民國六十二年與六十九年間的安康計劃，為台北市改制後首次制定之社會福利發展計劃，主旨在改善貧民生活，輔導貧民自立自強。而「國民住宅條例」也於民國六十四年頒布實施，宣示透過政府直接興建、貸款人民自建、獎勵投資興建國民住宅，用以出售、出租或貸款自建供較低收入戶家庭居住之住宅，台北市因此在民國 64-70 年間共興建 23,000 戶國宅，佔當時住宅供應量的 3.1%，其中有 65% 用以收容工程折遷戶。在中央政府也在此時期頒布實施歷史性的福利三法，「社會福利救助法」、「老人福利法」、「殘障福利法」（民國 69 年）。

表一：四座「平價住宅」的興建與安置

時間	事件	內容說明
59 年	福德平價住宅	興建戶數 540 戶，目前居住人口約 526 人，以單身老人居多。
61 年	安康平價住宅	共興建 1024 戶，目前居住 2570 人，以三口以上家庭為主。
67 年	福民平價住宅	計 340 戶，目前居住人口約 1225 人，借住對象以四口以上家庭為主。
68 年	延吉平價住宅	計 120 戶，目前居住人口約 371 人，借住對象以三口以上家庭為主。

(2) 過渡期—十年一度的改建／遷建爭議（民國 71-83 年）

「平價住宅」成立後歷經第一個十年，建築物逐年老舊、居住空間狹小、維修不易，維持成本提高，由於貧窮人口高度聚居，形成社會隔離，社會問題叢生，加上其他低收入戶等待遷入的名單壓力接踵而至，「平價住宅」是否改建？是否集中興建或是混合興建？是否由社會局配委託國宅處興建？各項議題爭議頗多，但結論卻不明確。同時，民國七十年代台北地區的房價開始飆漲，社會不滿情緒高漲，在板橋國小教師李幸長的發起下，「無住屋者自救委員會」在民國七十八年發起「無殼蝸牛運動」，號召數萬人夜宿忠孝東路，展示民間對當時住宅政策的失當與房價極度不滿，迫使政府公佈「當前住宅問題因應措施方案」，同意於兩年內增建十一萬戶國民住宅，提高首次購屋貸款額度為 120 萬（原為 90 萬），降低保險業投資不動產比例等。但在新的容積管制政策實施，建商趕建，造成空屋不斷增加，但抑制昂貴地價的土地政策卻未見動靜，房價依舊居高不下，中低收入者望屋興嘆。

(3) 擴張期—都市擴張下的治理挑戰（民國 84-87 年）

民國八十四年台北市首屆民選市長上任，選舉政治挑戰著都會地區飽和人口的都市發展，從基礎設施的整備進入到都市更新、區域發展及產業轉型等重大課題。其中，雖然有「台北市住宅政策總體檢報告」出爐（85.1），且台北市政府國宅處及都市發展局在此時期先後對於平宅政策，展現了擴張的宏圖，經過多次的政策會議，提出的建議包括平價住宅改建規劃、針對低收入戶與弱勢族群提供房租補助或出租國宅等措施。但計劃部門與社政單位之間明顯存在整合分工上的脫落，以致於各種規劃終歸紙上藍圖。雖然，自民國八十五年開始，主管社會福利的社會局展開一連串的「台北市拒絕貧窮年系列活動」，企圖透過結合民間社福團體進行政策宣導及活動，以增進社會大眾對貧窮的認識及互動，並提出多項創新的掃除貧窮方案，但在都市更新行動的開發邏輯中，都市的弱勢族群在政策的優先順序考量下仍被邊緣化，社會救助方面的津貼雖然逐年膨脹、違建地區折遷安置補償費也略為提高，但低收入戶的住宅問題仍然未解，平價住宅的改建仍是遙不可期。

(4) 轉型期—願景競爭下的創新合作使命（民國 88 年至今）

民國八十八年馬市長上任，中央政府正好通過「財政收支劃分法」修訂，台北市的稅收結構改變，財政縮緊影響社會性支出，有關「平價住宅」改建計畫不僅在社會局內部會議、

跨局處會議多次提出討論，並同時得到市議會的質詢關注，企圖處分「平價住宅」土地，成立循環基金改發房租補助以嘉惠眾多低收入戶，但因茲事體大，至今仍未做成決議。為了增加低收入戶或弱勢戶的住宅提供，台北市政府倒是在民國八十八年實施「低收入戶優先承租國宅方案」，由國宅保留 40% 空屋的比例給予弱勢團體優先承租，其中低收入戶比例為 15%、低收入戶榮民 2%、原住民 10%、單親家庭 6%、三代同堂 2%、身心障礙戶 5%。緣於民國 80 年代國宅滯銷，國宅處乃以低於市場租金價格辦理出租，租金大致依坪數分為 2,600-19,000 元間不等，總數有 3,692 戶，對象以中低收入戶為主。該方案開全台灣實施出租國宅政策之始，目前有 18 處出租國宅。為了降低低收入戶房租支付壓力，台北市政府於民國八十七年開始開辦房租補助項目，每戶低收入戶的租屋者可以申請每月 1,500 元的定額房屋補助，但開辦之後請領人數並不多。另外，由於弱勢族群在尋屋及租屋的過程普遍遭受歧視，加上預算有限，很難租到合適住屋。民國九十年社會局與民間團體崔媽媽服務中心合作合作，協助弱勢家戶進行租屋媒配，成效尚未看見。

整體而言，台北市政府目前對於低收入戶與弱勢族群的住宅提供政策，大致包括「借住平宅」、「出租國宅」及「房租補助」三種方式。就「出租國宅」而言，自民國八十九年度公告配租國宅開始實施後，實際提撥數量相當有限，根據台北市政府國宅處住宅管理中心的資料，在 3,692 戶的出租國宅中，只有 98 戶租給低收入戶，311 戶租給單親家庭、身心障礙戶、原住民戶等弱勢族群家戶，成效不彰。就「房租補助」而言，因處於試辦階段，預算有限，根據社會局社會救助科資料，開辦當年僅有 388 人（民國 87 年）請領，到了民國九十年時有 1,340 人，民國九十一年時有 1,588 人，申請戶數不到低收入戶租賃戶口比例的一半，不到低收入戶總數的十分之一，但每年申請人數有緩慢增加趨勢，實施成效有待觀察，而定額房租補助計算標準及發放方式亦有待檢討改良。就「借住平宅」的居住人口資料顯示，四個「平價住宅」（安康、福德、福民與延吉社區）總計可以提供 1,988 住宅單位，在民國九十年共居住有 1,745 戶、4,818 人，其中單親家庭佔了 35%，單身老人佔了 27%，比例偏高，而核心家庭佔了 31%，單身成人僅佔 3%；進住年限顯示，進住時間在五年以下者佔了 29%，五年到十年間佔了 18%，超過十年者以上佔了 53%，而同時有 1,188 戶在等待進住，超過平宅現住戶口數的一半，實際周轉率相當低。

(三)「慧心家園」的預期目標與成效評估

根據「慧心家園」的住用及輔導要點中，有關「服務目的」定義為「面臨生活、心理危機之女性單親及其子女之居住及輔導需求」，因此「慧心家園」的設立大致上包括兩項預期目標，一是提供單親家庭一個暫時性的居所，以便其安心尋找更穩定的居所；二是提供危機調適輔導服務，以延續其原有的家庭功能。針對此，本研究的成效評估大致上是從執行人員的觀點、服務記錄分析與進住者的觀點三方面，來找出「慧心家園」實然性的設計結構之運作來比較「慧心家園」計畫實施與預期成效的契合程度、對於進住單親家庭的生活適應與滿意度之影響。

1. 執行工作人員的觀點

根據執行工作人員的觀點，大家都清楚知道「慧心家園」的開辦目的是在提供「高危機」單親家庭一個中途之家或過渡性的住宅服務，期待她們在兩年後都能搬到比較永久性的住宅內。然而，在執行任務時，工作人員表示其實並沒有想像的順利。例如一個工作人員提到：

「我們的工作目標就是在兩年內把她們準備好 moving 去到另一個地方。所以，她們一進來，我們就介紹有關承租國宅的申請和辦法。但她們還是想待在家園內，因為那邊的房租比較貴。又有些媽媽一直談到分離及失落的痛苦經驗，對於一進住就開始談住宅申請的轉介，就顯得很抗拒。」

另一個工作人員也提到：

「有些媽媽提到申請平宅，等待名單長，根本申請不到，環境也不太好；至於國宅的房租又太貴了，房租津貼只有 1,500 元，且只有低收入戶可以申請，加上其他生活費，家園的價位是在可以負擔的範圍內，不想搬走。」

所以，執行的工作人員的確想要發揮「慧心家園」有關住宅方面的過渡性功能，積極的輔導進住者前往下一個居住目的地，但受限於外在可以支付得起的平價住宅供應不足，而一般私有租屋或國宅租金皆超過家庭預算，無法順利遷出，使得「慧心家園」的中途之家功能似乎無法發揮往前移動的功能。

至於執行工作人員的工作任務，一位工作人員說道：

「一個 worker 大概一、二十個家庭，先作 IFSP，處理衝突、對外協商，例如為了媽媽的就業問題與勞工局協調，提供危機的服務。」

另一位工作人員說道：

「事實上我在做的是陪伴、提供機會及資源的工作，然後讓她們的力量出來。」

「這個政策只有時間上給兩年，身份是單親，其實你用你的想法在執行。」

在有關「慧心家園」設立想要達成的中途之家或暫時性住宅宗旨，似乎並未達到，就像一個工作人員所說的：

「我覺得是有些複雜，如果是住宅就比較單純一點，也就是說要有一個 *midway price* 的住宅政策出來就好了。」

除了「慧心家園」的功能目標外，執行工作人員在實際提供危機服務方面似乎有幾個議題一再的出現在他們的訪談中：一是「慧心家園」內住戶間的界限關係，二是工作人員與家戶間的界限關係，三是「慧心家園」與外界間的界限關係。

(1) 「慧心家園」內住戶間的界限關係

根據一位工作人員指出：

「剛開始沒那麼多人時，我就一個單位排一戶，大家買還蠻和樂的；後來進住率稱家，媽媽與媽媽間的衝突變成最大問題。」

另一個工作人員也提到：

「住戶爭吵不斷，她們住的並不快樂，為什麼不能給她們單獨一戶？」

而根據服務記錄的資料顯示，在 57 戶已離園的家戶輔導記錄中，就有 27 戶的問題分析上提到有同住糾紛有待協調事項，而在現住的 23 戶中，就有 8 戶正在接受同住糾紛的協調服務。根據工作人員所述，所謂的「同住糾紛」指的大多是水電費、電話費的分擔爭議、生活與清潔習慣差異、生活作息不同、公共區域使用問題、人際關係不合等，都和同住一個公寓單位中的共同分工或分享區域有關。其實，兩戶共同分享一個住宅單位的模糊界限，對於正在學習重新界定其新形成家庭界限的家戶而言，也可能增加其適應任務的艱鉅程度。

(2) 工作人員與家戶間的界限關係

根據一個工作人員指出：

「我們的工作是在陪伴、提供機會與資源連結工作，但因為我們每天都在這裡，工作人員和婦女們之間的界線就很難以劃分的，他們並不認同，隨時有狀況就會來跟你談，有時晚下班就把小孩丟在辦公室。」

另一位工作人員也提到：

「社工也在做管理員的角色，因為辦公室就在上電梯的地方，他們回來就像來看看我們，有問題也來談一談，好像是24小時上班時間似的。」

其實，根據方案的設計，工作人員必須在短短的一、兩年內輔導家戶朝向危機適應的歷程前進，只是執行所訂定的個別家庭服務計畫就已經相當的負荷了，但家庭內的衝突與糾紛常常沒有預警的一直湧向工作人員，整天似乎沒有壓力鬆放的時候，佔去了社工人員不少的工作時間，也干了擾工作人員促進危機調適任務的困難。

(3) 「慧心家園」與外界間的界限關係

有一位工作人員就提到：

「剛開始修繕工程時，就已經有鄰居來抗議，後來和鄰居商量好了，又有鄰居丟垃圾或死老鼠進來，有鄰居到市長信箱投書，我們還要去回那個公文。」

另一位工作人員更進一步提到家園一些嚴格的規定：

「一些規定的關係，她們和原來的支持系統慢慢疏離，原來同住的娘家父母不能住進來，自己的親哥哥或前夫要來探望也因為是男賓而不能進來，而和人同住又因習慣不同爭執不斷，空間限制無法遷入原有的家具等，住戶之間似乎形成一種控制關係了。」

因此，「慧心家園」一開始就採用婦女安置機構經營方式，使得「慧心家園」的運作結構具有保護性、封閉性的特性，反而不像一般社區住宅中的居民自然融合。

大致來說，執行的工作人員都清楚「慧心家園」的設立是在提供「高危機」單親家庭一個中途之家或過渡性的住宅服務與危機調適，但限於機構設立屬性法規的限制，「慧心家園」的婦女保護性質功能，造成經營上的困難。例如家園透過社工員的進住設計，密集輔導高危

機的單親家庭，協助她們有關心理與社會方面的適應，以致於產生工作人員與進住家戶間的界限模糊問題，輔導任務不易達成。又如隨著進住家戶增加，家戶必須分享同一個公寓單位，因為生活習慣、費用分擔問題，家戶間的糾紛不斷，增加家戶的危機調適歷程。加上家戶互動頻繁、彼此的管理監控增加，在安全的考量下開始訂定非常嚴格的門禁管理規則，導致重要的支持網絡也在禁進之列，增進了家園的封閉與隔離的效果。

2. 服務記錄呈現

本研究根據「慧心家園」的所有個案服務資料進行內容分析，以瞭解申請者與進住者的人口特質、進住者所遭遇的問題與所獲得的服務、進住者所經歷的改變與離園後的情況。

(1) 申請者與進住者的人口特性

根據「慧心家園」的個案服務記錄顯示，從八十八年十月開始的十戶家戶進住後，到九十一年十月間共計有 161 戶接洽申請進住事項。其中，申請者中得到核可住進「慧心家園」者共計有 80 個家戶、203 人次，其中已離園者有 57 戶、143 人次，現住者為 23 戶、60 人，居住的年限從一個月到兩年間不等（包括現住者）。從空間使用狀況來看，在任何的一個時間點上，「慧心家園」的服務戶數與人次從未達到社會局婦女股原來設定的預期服務量（48 戶、200 人）。另外，在申請者中有 44 戶接觸或聯絡家園內的工作人員後因故放棄申請，有 6 戶核准後自行放棄，共計 50 戶放棄。由於缺乏有關放棄理由之調查紀錄，本研究無法知道這些接觸家戶的放棄原因。但根據執行工作人員的經驗，有些放棄者曾向他們的指出下列可能的理由：不願與人同住、無法與娘家家人同住、本身工作與小孩上學地點不便、房租太高、門禁太嚴等，大致上與「慧心家園」的居住結構特性有關。最後，在申請者中共計有 29 戶經調查後，遭到社工人員的拒絕申請，在其所記錄的理由顯示：以申請人的精神狀況不佳（12 戶）的理由最多，其次是遭受家庭暴力者（8 戶），其他的理由大概是和收入、財產、子女未同住、未設籍台北市等資格審查條件有關。

「慧心家園」到目前為止的進住狀況並未如原來規劃時所預期的踴躍，除了上述可能的放棄原因外，有關進住者的辨識指標過於嚴苛而導致一些高危機的單親家庭無法進住呢？首先，從申請者的拒絕比例來看，在完成申請的 119 戶中有 26.6% 的人遭到拒絕申請，比例上

並不太高。根據家園的申請機制設計，進住者的核可資格是根據所謂的「危機評量加權點數」來決定，危機高者進住的可能性高。因此，若從進住者與拒絕者間的加權點數作一比較，發現兩者間的點數在統計的 t 檢定上並沒有顯著的差異 ($t=.830$, $p=.421$)，顯示評估危機的加權點數並非社工人員拒絕與否的決策功能，而是申請者是否有精神疾病、家庭暴力、偏差行為等關鍵條件才具有決定力。由於該加權指數是以家庭變故發生期間、共同生活之子女年齡、身心障礙事由、家庭經濟狀況和失業期間等五變項為基礎，表示兩組申請者在這幾方面差異不大。另外，若比較進住者與拒絕者的婚姻與年齡狀況發現，進住者為離婚的佔了 55%，未婚生子的佔了 30%，而拒絕者為離婚的 70.4%，為未婚生子的佔了 14.8%，其餘的比例差異不大，但在卡方檢定上也未顯出差異 (卡方值=2.594, $p=.459$)；而進住者的年齡雖然較拒絕者為年輕，但兩組的差異亦未顯出統計上差異 ($t=-1.928$, $p=.057$)。由此可知，申請而得以進住者和遭到拒絕者之間的差異，並非肇因於危機程度的高低，而是以申請者的排除條件為辨識準則，例如精神狀況良好與否或家庭暴力事件有關。這樣的結果顯示，申請者得以進住與否似乎和社工人員的守門鬆緊（危機評量）並無關係，可能和「慧心家園」本身的方案設計結構與收容規定有關，導致經歷婚姻暴力或患有精神病的單親家庭遭到排除。

(2) 進住者經驗到的困境與服務

從「慧心家園」設立後，共計有 80 戶曾經或現在進住家園，她們是些什麼人呢？她們得到些什麼服務呢？根據個案服務記錄的基本資料來看，大多數進住者的婚姻狀況是因為離婚而形成單親家庭的，共計有 44 戶 (55%)，其次是未婚生子的單親媽媽，計有 24 戶 (30%)，喪偶者為 8 戶，分居者為 3 戶，僅 1 戶是因為夫服刑而致形成單親家庭。和一般單親家庭的人口組成相比較，進住「慧心家園」的未婚單親家庭在比例上顯得比較高 (一般為 4.3%)，這可能是在社工員的評量指標中，未婚媽媽的危機程度比較高，加上目前台灣的未婚媽媽之家只提供未婚的單親媽媽居住服務到孩子生下滿月為止，中間並無其他可以銜接的居住機構。一旦未婚媽媽生子後決定留下孩子，居住安排立刻成為問題。在年齡的分佈上，最年輕的進住者只有 23 歲，最大年紀是 55 歲，平均為 37 歲，分佈上相當常態。再者，這些單親媽媽的健康狀況大致上都還不錯，只有 9 位表示有肢體、內臟等方面的功能障礙問題、或曾機開刀住院過，其他的單親家長則都顯得相當的正常。在同住孩子的年齡分佈上，有 65% 的進

住家戶中至少有一個六歲子女進住，比例相當的高，而家戶有六到十二歲孩的比例佔了 33.7%，顯示進住家園的家戶之家庭生命週期仍在相當年輕發展的階段，在危機程度上也比較高。至於就業與否狀況，在進住的 80 位單親媽媽中有 47.5% 的人進住的當時是失業的狀態，比例相當的高。由社工員的危機評量加權點數來看，進住者所得到的點數分佈大約在 20 點到 51 點，平均為 38.7 點。由於社工員並沒有一個明確的加權評點切點 (cutting point) (曾有社工人員提到參考切點是 27 點)，無從知道這個平均點數在危機的評量上是屬於高或低。然而，如上所述，進住者與拒絕者的危機加權點數評量並無統計上的差異，顯示此危機加權評量並不具有辨識功能，未來如果收容量真的爆滿，則評量工具的辨識性仍應建立。大致來說，「慧心家園」設立後進住的單親家庭之組成，似乎頗符合所謂的「高危機」單親家庭的形式，例如比較年輕、未婚生子、正在失業中、有六歲以下小孩等家庭特性，在危機單親的對象上並無不適。

另外，根據個案服務記錄顯示，社工人員評量這些進住家庭所遭遇到的適應困境，包括：經濟方面的壓力、法律諮詢需求 (爭取監護權或戶籍問題)、親職管教問題、情感困擾問題等方面議題，大多不出國內有關單親家庭的實證研究調查結果，而根據這些調適困境，社工員所提供的回應服務大致上包括三方面，一是轉介到家園外的資源尋求協助，例如經濟補助申請、就業資訊轉介、住宅資訊轉介 (國宅)、兒童遊戲治療等；二是家園內的社工直接服務，例如生活適應輔導、托育服務提供、親職教育、生涯規劃、情緒支持性輔導等個案工作服務；三是家園內的休閒與育樂活動，例如辦理專題講座、休閒活動與成長團體等。若從社工人員所提供的服務內容與頻率來看，在進住且離園的 57 戶單親家庭所得到的服務大多集中在經濟補助申請的轉介與就業資訊的轉介兩方面，例如社工人員各在 37 戶的個案紀錄中提到經濟補助申請與就業資訊的轉介服務，顯示社工人員積極輔導改善單親家長的經濟狀況之目標，而在協助單親家庭尋找穩定住宅方面，則只有 31 戶的個案紀錄中提到有關住宅資訊或遷出計畫的服務提供，其他則多為托育服務、心理支持、法律諮詢等個別性較高的服務項目，在增進進住單親家庭經濟能力的目標上頗為對焦。雖然，社工人員表示同住糾紛的協調佔去不少的工作時間，但在服務提供的項目向卻只出現在 10 戶的個案紀錄中，可能是以社工人員的紀錄標準，「同住糾紛協調」不宜列為一項服務，卻佔去不少的工作時間，無法顯出社工人員服務

時間的分配困境。

(3) 離園者的經驗與落腳處

最後，要評估「慧心家園」的服務成效或功能發揮，最好的方法就是比較已經離園者的表現或適應情況，但因為「慧心家園」設立時缺乏事先預定指標的定點測量，很難找出指標進度的成效。因此，本研究只能針對 57 位已經離園者的單親家庭就一些指標進行事後定點比較，找出她們進住時與離園時狀況的比較，或離園後的生活適應情形。由於個案服務資料的質性編碼不夠完全，本研究只能呈現部分的指標進度，無法作一全面性的評估。根據已離園者的個案服務資料顯示，已離園者進住家園的期間長短由 1 個月到 24 個月間不等，每戶平均居住約 14.8 個月，進住超過一年的佔大多數，為全部的 61.4%，其中有 10 位足足住滿了兩年，顯示兩年的居住時限有其極限，並不一定是服務成果評估上的有效期限。由於單親家庭在進住家園時，近五成（47.5%）的人是在失業的狀態中，因此如果比較離園者在進住時與進住後的就業狀況也可以知道進住家園對單親家長們的就業準備之影響。根據個案服務記錄顯示，遷入家園以前在失業狀態的單親媽媽有 24 位，但她們離園時都已經開始就業，不論是兼職或是全職的，但其中有 4 位離園的媽媽原來在進住時有就業，卻在離園時失業或轉業中，人數並不多。由於個案記錄的資料中缺乏收入資料，對於這些原本失業的媽媽因就業後究竟增加多少家庭收入，則無從知道。這種高就業率可能源於單親家長自我鞭策的結果，但也可能是社工人員積極輔導之故，更重要的是可能是進住家園後的穩定居住安排，提供單親家長積極工作的動機，對於「慧心家園」的設立不啻是一種肯定。也就是說，家園的住宅提供的確讓這些進住的單親家長穩定下來，並開始找尋工作，成為有收入的所得者。

另外，這些單親家長最後是以什麼原因離園的？離園後的居所狀況又如何呢？根據個案服務記錄顯示，她們離開的理由和落腳的地方大致有下列情形：一是依自己的調適進度而自願遷出者，例如在 57 戶離園者中，找到固定居所而自願離開者有 22 位，佔了 38.6%，其中有 13 位排到承租國宅而遷出，5 位在私有住宅市場找到租屋，1 位得以搬進平價住宅中，有 3 位為了省房租再度遷回親友家中借住；二是依據約滿而遷出者，在離園者中有 12 位是因為約滿而離園的，佔了 21.1%，其中只有一位是一年約滿，其餘的皆為兩年約滿，其中只有 1 位得以遷入國宅，10 位是在私有租屋市場租屋，有 1 位搬回親友家借住；三是因為同住糾紛

或家園地點不便的緣故遷出的，共計有 14 位，佔了 24.5%，其中除了兩位搬回原來親友家外，其餘皆是在外租屋；四是因為違約或其他原因必須離開者，計有 9 位，其中有 3 位必須另外租屋，有 6 位繼續借住親友家。由於缺乏這些單親婦女在進住前的居住資料，無從猜測到進住家園是否真的發揮了住宅中途站的功能，讓她們找到更安定的居住選擇。但根據上述的分析，按照自己的計畫或進度而遷出家園的，通常是因為找到較為穩定的居住安排，例如承租國民住宅、借住平價住宅、私有市場租屋，而那些非自願的離園者在找尋下一個居所時似乎就沒有那麼的穩定，大多數只是再換一個租屋或借住的場所而已。由此可見，在 57 位離園者中大約有 37% 的單親婦女的確善用了家園所提供的暫時性穩定居所，努力工作以增加收入，藉由家園工作人員的住宅資訊，得以和國宅或平宅連線、或自己在私有租屋市場找到住宅單位；但大部分的離園者似乎無法回應家園的服務協助，或受限於家園過短的居住時間，無法找到穩定的居所，只好非自願或消極的等到約滿後才離去或被趕出去，再度增加了一次居住遷動的經驗，則顯示家園提供住宅中途站的功能似乎並未克盡其功。

整體來說，進住的單親家庭危機程度大致上是相當高的（加權點數=38.7），許多的單親媽媽在進住時是在失業的狀態、很多是未婚與離婚的單親家長、有些甚至甚至還有六歲以下的小孩，顯示在危機調適的服務對象上相當對焦。而「慧心家園」的住宅服務最明顯的成效應該是提供了穩定的居住安排，使得許多單親媽媽得以開始進入就業市場，從事全職或兼職工作，發揮了危機調適的作用。但進住「慧心家園」是否成為下一個穩定住宅的中途站的成效上，則可能受限於外在所具有的住宅資源多寡，加上單親媽媽是否有計畫或自願的離園準備，對於後續的住宅尋求或落腳處似乎有所影響。在社工的服務方面，基於同住一個公寓單位所引發的糾紛問題似乎令社工人員相當的頭痛，也佔去不少工作時間，但社工人員所提供的服務內容仍以經濟的改善為主要的目標，而非住宅轉介的服務，而提供服務的方式多為資訊提供與轉介，加上心理支持與親職教育方面的直接服務。

3. 進住者的經驗與評估

在調查有關進住者的主觀經驗時，本研究首先本研究深度訪談了兩位已離園的單親婦女，以及招募了八位現住家園的單親家長組成焦點團體討論，其訪談的資料呈現如下。

(1) 深度訪談資料

本研究深度訪談兩位曾經進住家園的單親家長，詢問她們有關申請進住的管道與理由、決定進住的考量、進住後所感受到的服務與收穫、離園的理由與落腳處、對家園的建議等問題，以瞭解她們有關進住「慧心家園」的主觀經驗。

根據受訪單親個案（一）的分享，在申請「慧心家園」時，她才離婚五個月，主要的工作是做保姆，當時帶著兩個學齡子女借住在妹妹的家，非常的擁擠而不確定。後來，鄰居介紹到社區社福中心申請經濟補助時，得知「慧心家園」的資訊，因而提出申請。當時，她之所以選擇進住原因是：

「最現實的就是租金的問題，你看我現在房租要 11,000 元，可是在裡面我 share 一個房間只要 4,300 元，然後門禁安全都不是問題。」

她和子女遷進家園後得到不少服務，例如：

「我覺得還蠻幸運的，因為慧心家園有社工進住，對媽媽及孩子啊都有輔導，當然啦，社工也蠻盡心的輔導我的孩子，有時候我們不願意跟媽媽說的話，也可以跟社会工作一些心理上的投訴，所以沒有什麼行為偏差啦的狀況。」

「就是幫我們爭取一些福利，例如坐麗星郵輪到琉球玩三天，我們兩個小孩有機會去同遊，再來是各方的募資，如冬令救濟啊什麼的，對我們都有實質的幫助。再來就是幫我們安排打工的機會，像我就有去做那個臨托，賺一些零用錢，我們小孩也是有固定的打工。」

她也提到社工進住在機構內的好處：

「最主要是說有社工進住在裡面，那有時候我們不在家，那孩子放在那邊，也不會有安全的顧慮。」

她認為進住「慧心家園」最大的收穫就是：

「就是孩子沒有變壞，大家都平安。其實這兩年就是一個沉澱期，讓我能看清楚未來要怎麼做。」

這位單親媽媽是在兩年約滿前在社工員的協助下同時登記平宅和國宅，但因為平宅的等待名單太長，無法排到，就專心等國宅，終於排到。離園後，她的生活相當的穩定，仍經常

與家園內的「姊妹們」保持聯絡。她非常贊同「慧心家園」提供單親媽媽一個暫時的落腳處，但對於只能居住兩年的期限卻認為太短，不夠一個單親家庭走出困境。她認為居住期間應該更彈性，視每個家庭幼年子女的成熟期間做為住宅提供服務的年限，例如她明確的提到「住到孩子達到18歲時」是最理想的安排。

另外，訪問員也詢問有關家園的門禁過嚴問題，她個人認為：

「本來就要有門禁的，講白一點的住在裡面的都是孤兒寡母的，住在裡面的孩子也有很多年齡層的，那你認識的人我們也不認識啊，我們的孩子如果發生了什麼狀況，萬一發生了那怎麼辦，那是無法抹滅的痛，其實也開過很多會，有的人就是沒有辦法的投機取巧，只要我方便就好了，這樣就會造成大環境的危險性。」

至於，訪問員詢問到有關「同住糾紛」議題上，她表示：

「以我跟室友住的那段時間，不管大人小孩都有問題。例如上廁所衛生紙怎麼使用、洗完澡浴室髒兮兮的、垃圾有人要倒有人不要倒，因為我覺得啦，應該讓進來的人有一個心理建設。其實每個人的背景都不一樣，小孩子年齡層也不一樣，就像說我們的小孩要讀書，你配個小嬰兒哭哭鬧鬧的，誰都受不了。」

受訪個案單親（二）是一個喪偶的單親，在一個同鄉協會打零工，帶著兩個子女。她是在先生過世後沒多久就申請進住家園。當時，她借住在一個親友的家且正在尋找房子準備定居，正好「慧心家園」的社工員主動訪視，在考量房租便宜的情況下她就和孩子遷往進住。她認為家園提供了不少的服務，例如：

「他們有不定期的幫我做輔導，比方說我們有什麼困難，小孩子或者是我們大人上班啊，沒有辦法及時趕回來，做飯還什麼的，他們蠻肯自己掏腰包喔，都肯說給孩子填飽肚子，很感動。」

「這裡覺得有這些設施是還不錯啦，大家彼此有個地方談談天啦，找一些資料，他也提供一些怎麼樣走出來，或者是計畫規劃啦，跟孩子親子的活動啊，覺得還不錯啦。」

她也特別的提到機構內與社工相處的狀況，例如：

「第一個社工有的比我們住進的媽媽還要小，甚至有些事情發生，我們這些媽媽盡

量幫忙協助，像我來講，有個孩子被電梯夾到，如果當時我沒有看見或者不在家幫不上忙，那我知道了的話，一定連同社工，大家都開始計畫要怎麼樣...怎麼樣，那我們會說誰誰去醫院，那我們這邊等候消息怎麼樣的，就是說我們都是一致的啦，幫忙他們啊。不曉得是年紀太輕還是怎麼樣，沒有碰到這種事情，一下子措手不及，不知道怎麼做。」

而在進住家園期間中，她認為所得到最大的收穫是：

「幫助的話應該說第一個接觸團體的生活，可以學習人家怎麼樣過日子，怎麼帶孩子，彼此可以交換意見。就是說物質上面，誰也幫助不了你，精神上面是最大的收穫。」

對於嚴格的門禁，她倒是有不同的看法：

「其實當時我們在那裡也常常開會，這問題就是說以前是准男孩子進去，是不准過夜，晚間 10 前必須離開，就是說人的親情必須靠週遭的朋友啊互相扶持關懷，來訪客或許幫助他走出來更快一點。」

她也對於與人合住的想法，她表示：

「很好啊！因為可以給更多的單親媽媽能住進來，因為空間有限，再來就是說大家一起住，人多，費用是不是就可以減少，消費啊各方面，電器品家庭一些，電費啊，可以分攤。」

當然，她也承認日常生活可能遭遇到的干擾：

「第一個生活作息不一樣，第二個喔良莠不齊，從教育程度來講或者管教孩子方面也好。」

對於家園未來經營的方式，她的建議如下：

「我覺得好像沒有一個期限可以定說剛好還是什麼的，就是說在困難的家庭當中是越長久越好，第一個他房租低啊，在台北市要找一個這麼便宜的住處不是那麼容易的，常常久久是更好囉。」

「最好是有一些有經驗的社工來協助我們。」

(2) 焦點團體資料

在家園社工人員的召募下，有八位家園的現住單親媽媽同意參與焦點團體討論。整個團體進行的時間大約是兩個小時，而團體的討論焦點集中在家戶遷入前的居住情形、進住的理由、進住經驗與社工員進住服務等議題。

首先，參與的單親家長談到自己在遷入「慧心家園」前，幾乎每位媽媽的居住安排都相當的不穩定，例如 D 媽媽是因為婚暴後進住庇護中心而遷到「慧心家園」的、E 媽媽是在未婚媽媽之家生產完後進住家園的，而 H 媽媽是在離婚後四處借住親友家，最後甚至不得不把孩子寄養在育幼院，聽說「慧心家園」後申請進住，而 C 媽媽則原是住在原住屋但因前夫經常打擾下進住家園的，至於其他的媽媽都是在婚姻解組或未婚生子後在外租屋後遷入的。基本上，她們是透過各種不同的管道得知「慧心家園」提供單親家庭住宅服務，其中有些是其他機構的社工員，尚有牧師、鄰居、上網、電視、宣傳手冊等，顯示「慧心家園」的宣傳管道相當多元，一般單親家長似乎並不困難得到有關「慧心家園」的資訊。

接著，團體討論的焦點到了「進住的理由」，參與者都異口同聲的說是：「房租便宜啊！」除此外，尚有以下這些反應：

「因為我自己從來沒有在外面住過，這裡給我感覺大家都是團體，所以感覺比較安全，再加上這裡也個保全的措施。」(H 媽媽)

「臨托這項對我是很大的，因為如果把孩子托給保母，我的薪水根本就不夠，變成說你就只能自己帶，但是這樣的生活很...，像我那個還是讀幼稚園，如果我住在外邊，讓他去讀幼稚園，那時間到了還是有人去接，但是我不可能跟老闆說我四點要下班，所以變成我在這邊可以安心的上班，小孩子在這邊有人可以接可以看，這一點對我幫助很大，可以放心去找工作。」(C 媽媽)

「住在這裡就是有時候可以經驗分享，我以前是和人隔離的。」(A 媽媽)

「像我住國宅，有 60 幾戶都是低收入的保留戶，20 幾戶的單親，但是那邊給我的感覺的很奇怪，我覺得那邊很多都是閒閒沒事做的人，夫妻都沒在工作，就是領那些錢在過日子。在這邊的看到的比較正向，這裡媽媽幾乎都在工作，都很拼，薪水都很低，我也在做臨時工，雖然只有一萬多的薪水，但是至少有去做。」(D 媽媽)

由此可見，有人在乎的是安全的考量，有人在乎的是家園有托育措施，也有受訪媽媽提到同是單親的歸屬感，有人則提到居在外面時的歧視。

至於有居住期限的議題，參與者的發言相當踴躍，例如：

「因為我們最主要參加這個團體可能大部分的人的意見都差不多，因為我是半年左右就要搬走了，我們希望能不能再長一點的時間。我們搬進來的時候是經濟不好被人家趕，也是跟人家借錢了，而搬進來後也在積極的找工作來還錢，到目前是比較穩定了，可是身邊又沒有一點積蓄，又要去面對外面。所以我們是想說能不能把時間拉長？」(F 媽媽)

「我也是覺得是說以一個弱勢團體來講，你要讓他兩年間站起來是太短了，你只是讓他出去跌跌撞撞的，就像我住國宅只能住兩年，後來延長期限六年，後來再延長六年，理由是說弱勢團體不是用六年的輔導就可以站起來的。那平宅是住一輩子，沒有期限，等到你的身分不符合了才要搬出。但這兩個坪數差三倍，但是價格差五十倍。我是覺得這裡的價格及生活方式我們能接受，又不是不付錢，像她的小孩，兩年後正好讀幼幼班，問題都沒解決。」(D 媽媽)

「我有意見，我對國宅、平宅都探聽過了，平宅價位很便宜，但問題是品質有問題，上次去看，那邊還有個伯伯全身脫光光的，而且以前還有聯絡的社工跟我們說如果要住在那邊。因為我們家三個都是女生我要考慮清楚，這裡有很多伯伯、哥哥會性侵害喔，常常有這種事情會發生。而且平宅根本沒位子。」(A 媽媽)

「像我到這個月底就要搬家了，然後我有表達過我從來沒有獨立生活過，所以我也不曉得怎麼去找，我也害怕外面的世界，因為這裡真的給我很安全的感覺。剛好現在又有什麼被樓下拖去性侵害，被殺死的事件，我真的很恐懼還失眠了好幾天。我有跟社工說過我的害怕，我覺得對孩子而言，雖然說學校老師兩年兩年會換，可是讓他一個學校已經很熟悉了，再叫他去換，我覺得這是很不好的。」(H 媽媽)

「崔媽媽不見得好，我自己找過崔媽媽，結果去看房子的時候莫名其妙鐵門就被關起來了，後來才衝出來，真的很可怕。同時，崔媽媽要點數才能進去。」(E 媽媽)

「你要先交 2000 元成為會員，才能進去看資料。」(C 媽媽)

「那房屋補助還是有條件的，並不是每個人都有的，像我們是低收二類，雖然有低收的資格，但是什麼補助都沒有。連房屋的補助都沒有，我只是多了低收的那張卡。」

(C 媽媽)

至於詢問到她們理想中在「慧心家園」合理的居住年限時，她們大多都認為應該比照國宅的居住年限，至少六年左右，讓她們能有足夠的時間還完債、存夠錢，孩子也差不多長大，以便脫離困境而離開家園。她們甚至加強語氣的表示，如果政府真的要幫助單親家庭，就應該幫到底。

最後，參與者談到家園的社工員進住的問題時，七嘴八舌的抱怨：社工人員更替頻繁，導致不同批的工作人員工作態度不一致，有的社工人員表現非常積極的協助她們，富有同理心的傾聽她們的問題，積極的為她們爭取各項福利資源，甚至自掏腰包，令人感動；有的則是非常的強硬，消極的提供紙上的福利服務資訊，遇到申請困境時也顯得僵硬不變通。所以，她們認同社工人員進住的好處在於服務的可近性，且孩子的安全得以保障，但態度不積極的社工人員和沒有是一樣的，社工人員積極協助的態度才是重點。

大致來說，根據進住者的經驗顯示，進住「慧心家園」的單親家庭在遷入家園前者大多的居所都是不穩定的處所，例如借住親友家、原來居所、租借私人住宅等，而「慧心家園」的確提供了一個暫時性的穩定居住與安全保證的環境。除了安全保證與托育服務的提供外，在考量價格的條件下，在和等待名單冗長的平價住宅、房租昂貴的國民住宅與私有租屋市場比較時，所有的媽媽都認為「慧心家園」中等價位的房租，價格適中，是單親媽媽們心目中理想的房租價位。但對於兩年的進住年限的議題，則幾乎所有的媽媽都認為過於短暫，對於其養育子女、安定生活、改善經濟等歷程似乎不夠，她們甚至具體的建議依據租借國民住宅的年限或孩子的年齡而定，拉長「慧心家園」進住的年限。至於她們對於家園所進住社工人員的服務議題，則發現深度訪談個別受訪者似乎比較能從正面的角度肯定進住社工的支持性協助，但焦點團體的成員則正好適逢社工人員大幅交替的時刻，立基於比較的心態，因而強調了社工人員的支持性態度在服務提供中的重要性。

六、結論與建議

台北市政府社會局婦女股在民國八十八十月年推出了一個創新性的福利服務項目——「慧心家園」計畫，運用其原有的「單身女子公寓」的24個公寓住宅單位，提供高危機單親家庭的住宅居住與在宅服務。因此，根據「慧心家園」的住用及輔導要點，其設立的服務目的大致上包括兩項預期目標，一是提供單親家庭一個暫時性的居所，以便其安心尋找更穩定的居所；二是提供密集性的在宅輔導服務，以延續其原有的家庭功能。歷經兩年多來的「公辦民營」，有必要瞭解該計畫對於進住單親家庭的影響成效。因此，本研究的目的有二：一是描述「慧心家園」計畫設立的發展歷程與預期達成的目標，二是評估「慧心家園」的設計與結構實際運作對於進住單親家庭的影響，以理解「慧心家園」計畫實施與預期成效的契合程度，作為未來該計畫修正與經營的參考。為了理解「慧心家園」設立的雙重服務目的運作，本研究的資料蒐集來源大致有三：一是透過「慧心家園」規劃會議資料與訪談承辦人員來重現家園設立的緣起決策與行動措施，二是透過不同國家對於低收入家戶或單親家戶所提出的住宅政策進行以檢視台灣目前提供單親家庭住宅需求的情形，三是運用執行人員、已經離園者的深度訪談資料、與現住者焦點團體的討論議題與家園個案服務記錄資料分析，以瞭解經歷「慧心家園」計畫歷程的行動者之經驗與感受，來確立「慧心家園」計畫在滿足單親家庭的各項需求上之成效。

最後，針對所蒐集到的資料，本研究提出下列結論摘要與建議摘要，說明如下；

(一) 結論摘要

1. 國外住宅政策的參考

在政策的實施面，「慧心家園」的構想其實是非常接近日本的「母子寮」設計（又稱為母子生活支援設施），但在實施上又不盡相同。為了保障戰爭所致的寡婦母子家庭，日本在戰後的1937年提出「母子寮」計畫，其預期的目的在提供穩定住宅居所、延續原有家庭功能、健全兒童身心發展，政府編制密集的工作人力與設置多元的兒童照顧設施，提供孤兒寡母進住設施中，並接受各項生活支援的服務措施。由於寡婦家庭的「值得幫助」(the deserving)，政府因此通過此種在宅式的兒童照顧措施與支持性的家庭服務，兼顧安定住所的提供與在宅的

服務，由當時的設立數量可以顯示社會接納的程度相當高。但隨著進住母子家庭的人口特性轉變（多離婚者）、工作人員人數的減少、宿舍的老舊，原有的生活支援功能已褪色不少，只保留了安定居所的部分，個案服務的部分則由附近社區的服務機構所取代，例如育嬰所、保健室、社工服務等。雖然，台北市政府所設立的「慧心家園」幾乎是參考日本的「母子寮」之理念，提供居住場所給單親家庭，但受限於可以提供的公寓住宅數量不多（僅 24 個單位），在弱勢優先的資源配置原則下，「慧心家園」所服務的對象限定在具有「高危機」程度的單親家庭，而人員的配置也以強調危機輔導的個案管理人員為主，已近似於台北市其他婚暴婦女的保護性機構或庇護所，和「母子寮」工作人員所強調的幼兒保育、少年輔導、生活指導、醫務照護等生活管理任務不同。

如果對照於英、美兩國的住宅政策，台灣有關低收入戶或單親家庭的住宅政策其實比較接近美國的「雙軌制」而非英國的「社會住宅」制度，亦即台灣目前大多數的國民住宅興建與利息補貼措施都是以中高收入者為主要受益對象。根據夏正鍾（2000）的分析，台灣有關的住宅政策，例如「國民住宅條例」、「勞工住宅輔建方案」、「中央公教人員購置住宅補助要點」、「國軍官兵購置住宅貸款」、「首次購屋貸款」等，都是以「身份」作為補助的原則，不是考量職業身份，就是考量有償還貸款能力，而在提供低收入戶住宅方面則採用另一個補助系統，例如興建平價住宅直接提供低收入戶借住，但全台灣僅有台北市政府社會局於民國 58 年到 68 年所興建的四所平價住宅，杯水車薪，無助其勢，冗長的等待名單超過供應量的一半以上，等於沒有住宅可以提供。直到民國八十八年時，在國民住宅滯銷的情況下，台北市政府才又實施「低收入戶優先承租國宅方案」，由國宅處保留 40% 空屋的比例給予弱勢團體優先承租，但受限於低收入戶無法負擔其等於市價的房租水準，承租的弱勢戶不及一般出租戶的 10%，承租有限。再者，民國八十七年台北市政府開辦房租補助項目，期待可以補充低收入戶的房租支出，請領人雖然逐年增加，但人數仍不及低收入戶的一成。

參考英、美兩國提供低收入戶的住宅政策經驗上來看，政府近年來參與直接興建公共住宅的可能性已因建築成本的增高、維修管理的不易，皆不約而同的逐步走向「住宅私有化」的路線。也就是說，政府一方面繼續鼓吹「住者有其屋」的福利理想，邀請非營利組織負擔起住宅的直接提供者，另一方面透過公有住宅或土地的釋放提供低收入戶穩定住宅的機會，

例如英國的社會住宅購買權 (right to buy)，允許居住在地方政府所擁有的國民住宅 (council house) 的房客可以相當的折扣取得產權；或如美國的美國的混合式住宅計畫，由政府提供公有土地給私人企業或非營利機構開發興建，並提出相當比例的住宅給低收入戶承租。然而，兩國政府目前比較重視的住宅政策重點其實是以「房租補助」為主要的策略，而非具體住宅的興建或提供。為了核算出合理房租 (Fair Rent) 的補貼比率與金額，以協助低收入戶找到合適房租的住宅居所，兩國政府都有一套設計複雜的房屋補助或津貼的計算方法，核算出符合各個低收入家戶收入水準的房租補貼比率，大約是低收入戶收入的三分之一，用來增強低收入戶支付私有住宅市場租屋單位的能力，這樣房租補助經費經常佔據兩國政府住宅預算相當高的比例。台北市政府社會局在民國八十七年開始試辦「房租補助」服務，粗略的訂定固定的 1,500 元為申請戶的補助金額，不但沒有精細的核算公式，也完全沒有考慮到申請家戶不同的需求水準 (need allowance) 或私有住宅市場的租金分佈，使得現有的房租補貼效果大打折扣，無法達到穩定居住環境的要求。

2. 「慧心家園」的預期目標與成效

「慧心家園」的設立宗旨原以協助面臨生活、心理危機的單親家庭一個居住與輔導的服務，但在設計上卻以婦女保護性的機構方式實施，透過社工員的進住，密集輔導高危機的單親家庭，期待她們居住在家園內的兩年內能夠降低生活危機、遷往穩定的居所。大致來說，「慧心家園」所能提供的住宅資源相當有限，總計為 24 個公寓單位，預計可以收容 48 戶、200 人的單親家庭人口。根據這些預定達成的目標來看，成立兩年多來，究竟有哪些成效已達預期目標呢？

首先，在收容量的目標成效上，兩年多來共計有 80 個單親家戶、203 人次進住過「慧心家園」，但在任何的一個時間點上「慧心家園」的服務戶數與人次從未達到婦女股原來設定的預定收容量。可能的原因是源自公寓單位合住的設計、特定所在地點，一些申請者表示有關沒有意願與人同住、無法與娘家家人同住、本身工作與小孩上學地點不便、門禁太嚴等問題。除了申請者本身意願的考量外，「慧心家園」的收容規定也扮演了部分的角色，根據個案服務資料顯示，進住者與拒絕者在所謂的「危機評量加權點數」的計算上並無統計上的差異。也

就是說，「慧心家園」的收容對象固然是具有「高危機」特性的單親家庭，但遭到拒絕進住者中也不乏「高危機」程度的單親家庭，但因她們正在經歷婚暴事件（大部分）或具有精神疾病史的狀況下，卻遭到排除進住，並沒有考量到一些高危機的婚暴家庭希望選擇進住像「慧心家園」這種暫時性住宅安排的意願，而非選擇緊急性的婦女庇護中心之居住安排。

接著，有關進住者的主觀經驗與服務成效方面的發現，顯示進住者選擇進住「慧心家園」的理由大多與其「適中的房租價位」有關，加上門禁森嚴與社工進住提供一種養育子女的安全保障誘因。至於，在行政程序上，「慧心家園」所核可進住的單親家庭大多屬於危機程度相當高的家庭（加權點數=38.7），多半具有失業、有幼年子女、居住不穩定等的情形，而「慧心家園」社工人員所提供的服務主要以經濟補助申請轉介、就業資訊提供與輔導、住宅資訊的轉介與同住糾紛的協調四大項為主。由成效上來看，「慧心家園」的設立最明顯的服務成效就是表現在就業輔導方面，57位離園者中有24位進住時為失業狀態的單親媽媽，在離園時全部都在就業的狀態（包括全職與兼職），對她們的家庭收入或多或少都有幫助，也協助她們參與了經濟生產性的活動，發揮了生活調適的作用。但基於服務量增進的要求，不同人口組合的單親家戶之間必須共同分擔同一個公寓單位的設施與費用，以致家戶間的糾紛不斷，造成家戶間的界限模糊問題，也增加社工人員的處遇負荷量。而有關於家園預期的住宅提供功能方面的分析，在57位離園的單親媽媽中只有22個家戶依據自己的調適進度自願的遷出，且相當高比例的家戶排到國宅而遷入至少六年以上的穩性居住單位，其餘大部分的進住者都是因為非自願的理由而遷出，例如約滿必須遷出、家園地點的不方便、同住糾紛的困境或其他違約行為等，加上受訪的進住戶單親媽媽也都一致認為兩年時限的規定對協助其生活適應歷程並不妥當，顯示「慧心家園」所扮演的住宅「中途之家」功能並不彰顯。

最後，有關社工人員進住家園提供在宅服務的功能上來看，執行的工作人員持反對的意見，認為社工人員進住的安排在提供服務上造成專業關係界線的混淆與服務成效的消滅，而進住家戶間日益增加的相互管控，使得門禁管理規漸趨嚴格，降低單親家庭建立重要的社會支持網絡，反而增進了「慧心家園」的封閉與隔離效果。然而，進住者對於社工人員進住家園的可近性倒是持正向的態度，她們對於「慧心家園」在提供一個暫時性、價格適中的穩定居住環境是肯定的，也認同社工人員所扮演的資訊提供者和托育、管理的角色，但對於個別

社工人員的服務滿意度卻是因人而異的，讚揚具有積極而同理的社工人員，批評僵硬而科層的社工態度。

（二）建議摘要

整體來說，主導台北市單親家庭政策的政府社會局婦女股，為了解決龐大單親家庭的居住需求，企圖以「慧心家園」有限的24個公寓單位釋放出來提供給需要住處的單親家庭，與其說是在落實一個有關「單親母子公寓」的政治理想，倒不如說是踏出一個龐大登月理想的一小步。對於住宅提供的功能上，婦女股的這項行動在創新的勇氣上固然令人敬佩，但在目標實踐的格局上卻是綁手綁腳，導致「慧心家園」的功能定位與服務結構游離於危機輔導的婦女庇護中心與暫時性住宅提供的中途站，造成「慧心家園」內住戶間、工作人員與家戶間、「慧心家園」與外界間的界限混淆問題，也因此影響「慧心家園」設立在實現「單親母子公寓」的政治理想目標。因此，有關的決策單位有必要重新檢討「慧心家園」的功能定位，以確立其實踐行動取向的採取。基於此，本研究的建議也將立基於不同的功能定位，探討設立「慧心家園」的實踐行動措施，說明如下：

1. 「慧心家園」發揮危機調適輔導功能

如果「慧心家園」的設立目的主要是在協助「高危機」單親家庭的危機調適歷程更順利，則提供單親家庭一個暫時性的居住場所以便治療因為婚姻解組所可能帶來的創傷與影響，積極提供在宅式、密集式的危機輔導計畫或方案活動，的確有其可近性、時速性成效的必要性。此時，「慧心家園和其他婚姻暴力的庇護單位或婦女保護性機構就無差異，而進住的社工人員主要活動因此應該採取積極、同理、支持性的態度，與這些「高危機」的單親媽媽建立有效的工作關係，所提供的社工服務內容也因此應該有目的的聚焦在創傷或悲傷的心理支持、家庭功能重整、積極就業適應、支持性服務提供（托育服務、交通補助、就業訓練、經濟補助等）等輔導活動上，在方法上則應該多運用有時限性的、有目標性的個案管理工作方法，積極尋求引進所需的福利資源，依據所訂定的期程性工作計畫步驟逐步降低單親家庭危機程度，增進生活適應功能。

最重要的，為了要彰顯社工人員在「慧心家園」中的危機輔導之專業角色，進住社工人

員的執掌應該清楚的與住宅管理員角色有所區隔，例如房屋簽約、房租收受、房租催繳、環境維護、清潔管理、住屋修繕等住宅管理的角色任務，均應由所謂的「大廈管理員」經手負責，降低進住社工人員與進住家戶間的專業界限模糊程度，因而影響危機輔導機能的發揮。為了區隔社工人員的區隔角色，另一個策略則是將社工人員配置在「慧心家園」的鄰近地區，藉由物理環境的機能區隔來彰顯社工員的專業角色，自然有立竿見影之效，但社工人員所提供的在宅式、密集式的危機輔導則必須克服物理環境的區隔，採取積極性而持續性的工作態度。在服務的內容上，為了積極輔導進住單親家庭的生活適應，除了危機的心理輔導項目外，社工人員應該積極的提供有關住宅的資訊、增進其工作能力或就業機會，提升她們在昂貴的租屋市場中找到適合而穩定的住宅單位，逐漸令其生活適應長治久安。因此，機構內應該架設有關就業資訊的網際網路，提供時效性的職業資訊，而相關的就業輔導、職訓訓練、小本創業、理財知能等相關的生產性資訊，也應該併入社工人員的輔導活動中主要的資訊提供與輔導重點。

簡言之，如果「慧心家園」的功能定位是在危機輔導的業務方面，其服務業務的內容真的區隔於住宅管理的業務以外，則其在經營上究竟採用「公辦公營」、「公辦民營」或「方案委託」等方式，差異不大，因為形成單親家庭的危機判定並不若婚姻暴力的婦女會牽涉到公權力的執行，而其有關的危機輔導技巧也很少超出社工人員可以處理的範圍，因此民間單位應該會有興趣承接該項業務。但「慧心家園」的功能如果定位在危機調適業務上，則除了暫時性居住場所的提供外，其服務功能的特色與目前台北市政府設立在社區內的單親家庭服務中心或婦女福利服務中心的功能上，並無太大的區隔，其獨特的功能也無法彰顯，是值得深思的。。

2. 「慧心家園」發揮住宅的中途之家功能

如果「慧心家園」設立的真正企圖是如馬市長所說的「單親母子公寓」，是在解決單親家庭龐大的住宅需求，重建新單親家庭的獨立功能，穩定其生活適應，則「慧心家園」的住宅供應量是相當不足的，以致於婦女股必須設定一個「危機評量加權點數」來過濾進住的單親家庭。其實，由進住者的觀點來看「慧心家園」，最吸引她們的就是「適中的房租價位」，

剛好介於免費借住的平價住宅和昂貴價位的私有租屋市場之間，一再地要求主管單位能夠延長進住「慧心家園」的年限，可見她們認同「慧心家園」的住宅提供功能。目前，除了台北市曾在五、六0年代興建的平價住宅直接提供低收入戶住宅外，台灣地區的各项住宅政策中幾乎沒有任何措施是關注在提供低收入戶或單親家戶的住宅需求的，而台北市的平價住宅提供因為等待名單冗長，進住的替換率極低，等於沒有提供，而民國八十八年的「低收入戶優先承租國宅方案」限於市價價位的房租提供，出租弱勢族群的供應量停滯不前，民國八十七年開辦的定額房租補助項目，金額過低，對於租屋的低收入戶補貼有限。以上等等的住宅政策發展，低收入戶或單親家庭的住宅需求長期以來處於真空狀態，而她們的居住狀況也沒有相關的調查研究。因此，「慧心家園」提供單親家庭住宅的功能定位的是一個確具有里程地位的措施，有必要在這個基礎上擴大住宅提供的功能或中途站的地位。

因此，針對單親家庭住宅的需求，台北市政府婦女股的工作並不在「慧心家園」的內部經營方式，而是在與外部相關單位協商與倡導。針對此，本研究提出有下列三個政策方向供有關單位參考，積極協助住宅弱勢的單親家庭取得穩定而安全的居住場所，說明如下：

(1) 擴大設立「慧心家園」

台北市政府如果真的要落實馬市長有關「單親母子公寓」的政治理想，則婦女股應該繼續開發新的住宅資源，在台北市的各地區廣設類似「慧心家園」的住宅提供單位，否則「慧心家園」的住戶一旦增加或滿額，則將成為另一個不太流動的平價住宅罷了。而所謂的「慧心家園」住宅功能指的是一個「適中房租價位」的住宅單位，管理整潔、環境安全的處所，作為單親家庭遷往下一個穩定住宅的中途站，一方面等待進住平價住宅或國宅，另一方面節省部分市場水準的房租，喘口氣，再透過就業來增進經濟收入，等到累積足夠的基金後再到一般租屋市場找尋合適的居所，最後融入整體社會。而為了發揮中途站的效果，「慧心家園」的社工服務應著重在住宅資訊的提供與住宅媒配的功能上，積極提供單親家庭尋找穩定性住宅的資訊，甚至提供合理價位住宅的媒配行動，促成其穩定居住的目的。

(2) 倡導國宅承租的供應量

基於「慧心家園」的暫時性住宅特色，進住的單親家庭很快的將面臨再次搬遷的必要行動，而本研究的自願遷出的離園者大多都選擇國宅作為其穩定居所的落腳處，台北市政府婦

女股實在有必要倡導國宅承租的供應量。由於「低收入戶優先承租國宅方案」在提供弱勢族群的住宅提供成效上實在太低，有必要探討其實施的在的限制與困境，找出解決之道，以協助進住「慧心家園」的單親家庭順利遷進出租國宅。

(3) 倡導「合理房租補助」

根據本研究的調查，除了順利得以遷進國宅的單親家庭外，大部分的家庭遷出後大多進住民宅租屋，房租價位比之於「慧心家園」實在稍高了些，在選擇上比較容易找尋環境品質不嘉、住屋條件不穩的居住場所，那麼「慧心家園」在發揮中途站的效果上就未發揮作用了。因此，為了解決單親媽媽租借合適民房的昂貴房價問題，婦女股有必要爭取社會救助科研擬房租補助金額的彈性化，運用單親家庭的人口數大小、當地租屋租金價格的波動、單親家庭的收入水準，核算其合理的房租補貼，來支付其民房租借的市價落差。一旦單親家庭的房租支付能力增加，她們就比較願意到一般出租的民房市場中尋找合適的住宅，而非要求延續居住在「慧心家園」這種集合式住宅中，也可以去除「慧心家園」或平價住宅集中居住所導致的貧窮集中效果與社區隔離的問題。

(4) 倡導「住者有其屋」理念

台北市政府如果真的要解決單親家庭的住宅需求問題，則可以透過住宅政策的制訂與財務機制的結構設計，實現「住者有其屋」的理想，更積極的朝向單親家庭擁有住宅的發展方向，使得單親家庭的成人與子女得以居住在更穩定的住宅居所中。然而，促進單親家庭住宅擁有的理想牽涉到整個台北市政府全面性的弱勢家庭住宅政策，非一個社會局婦女股可以承擔的。但在面對龐大單親家庭的住宅需求面上，婦女股有必要拉高政策制訂的層次或格局，朝向「住者有其屋」的理想規劃預防性政策。在政策的考量上，台北市政府可以參考英國的「社會住宅」政策中的國民住宅「購買權」措施，釋放滯銷或承租的國民住宅給弱勢族群購買，透過台北市政府目前已有的「財產形成」機制協助單親家庭定期存錢建立「首度購屋基金」，最後協助她們成為住宅擁有者 (owner occupation)，實現「住者有其屋」的理想。

參考書目

中文書目

- 詹益忠建築師事務所 (2002)。 廣慈博愛院、福德、安康、延吉、福民平宅改建計劃期末報告 畫。台北市政府委託研究。
- 王孝仙 (1991)。 單親的支持系統及其生活適應之研究。中國文化大學兒童福利研究所碩士論文。
- 林萬億 (1992)。 台北市單親家庭問題及其因應策略之研究。台北市政府研考會委託專案研究。
- 吳婉慧 (2000)。 三代情—以父母支持離婚女兒為例探究代間協助。台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 吳季芳 (1993)。 男女單親家長生活適應及其相關社會政策之探討。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 洪麗芬 (1993)。 低收入戶女性單親生活適應之研究—以台北市低收入戶為例。東吳大學社會工作研究所碩士論文。
- 徐良熙、林忠正 (1984)。家庭結構與社會變遷：中美單親家庭之比較。 中國社會學刊，8，1-22。
- 徐良熙、張英陣(1987)。台灣的單親家庭：問題與展望。 中國社會學刊，11，121-153。
- 周月清譯 (1995)。 家庭壓力管理。台北：桂冠。
- 胡台麗 (1997)。 穿過婆家村。中央研究院民族學研究所。
- 胡幼慧 (1995)。 三代同堂—迷思與陷阱。台北：巨流圖書公司。
- 莊淑晴 (1991)。 女性戶長單親家庭問題之探討。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 賈裕昌 (1999)。 社會救助與人權保障—一個社會學的批判反思。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

- 黃斐莉(1993)。台北市單親家庭子女照顧之研究。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 張清富(1998)。單親家庭經濟扶助之研究。內政部八十六年度研究報告。
- 孫建忠(1999)。我國社會救助制度之研究。內政部委託研究。
- 薛承泰(1996)。台北市單親戶：以1990普查百分之一樣本為例。社會建設，94，77-83。
- 童小珠(1992)。臺灣省女性單親家庭經濟困境之研究。嘉義，臺灣：中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 黃乃凡(1995)。臺灣貧窮女性化的探討—女性戶長家戶貧窮現象之貫時性研究。嘉義，臺灣：中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 章英華(1994)。台灣的家庭研究：從家戶組成到家人關係。社區發展季刊，68，35-40。
- 夏正鍾(2000)。探討我國住宅補助政策。台灣土地金融季刊，37(3)，135-149。
- 蔡勇美(1985)。美國的貧窮問題，蔡文輝與蕭新煌主編。台灣與美國社會問題，25-34。台北：東大圖書公司。
- 萬育維(1994)。社會救助福利需求。社區發展季刊，67，250-261。
- 張清富(1995)。單親家庭現況及其因應對策之探討。行政院研究發展委員會。
- 謝秀芬(2001)。日本單親家庭福利措施之研究。東吳社會工作學報，7，91-122。
- 鄭麗珍(2001)。家庭結構與青少年的生活適應之研究—以台北市為例。台大社會工作學刊，5，197-270。

英文書目

Bauman, J. F. (2000) Introduction: The eternal war on the slums, p. 1-17, in J. F. Bauman and K. M. Szylvian (eds.) *From Tenements to the Taylor Homes*. University Park, PE: The Pennsylvania State University Press.

Biles, R. (2000) Public housing the the postwar urban renaissance, 1949-1973, p. 143-162, in J. F. Bauman and K. M. Szylvian (eds.) *From Tenements to the Taylor Homes*. University Park, PE:

The Pennsylvania State University Press.

Chen & Rossi (1992) Cunningham, M. K., Sylvester, D., & Turner, M.A. (1999) Section 8 families in the Washington Region: Neighborhood choices and constraints. Metropolitan Council of Governments, Washington DC.

Cutts, A. C. & Olsen, E. O. (2001) Are section 8 housing subsidies too high? *Journal of Housing Economics*, 11, 214-243.

Diacon, D. (1991) Introduction, p. 1-20, *Deterioration of the Public Sector Housing Stock*, England, UK: Avebury Academic Publishing Group.

Fairbanks, R. B. (2000) From better dwellings to better neighborhoods: The rise and fall of the first national housing movement, p. 21-42, in J. F. Bauman and K. M. Szylvian (eds.) *From Tenements to the Taylor Homes*. University Park, PE: The Pennsylvania State University Press.

Forrest, R. & Murie, A. (1988) *Selling the Welfare State: the Privatization of Public Housing*. England, UK: Billings & Sons Limited.

Goering, J., Stebbins, H., & Stewart, M. (1995) Promoting housing choice in HUD's rental assistance programs. US Housing and Urban Department, Office of Policy Development and Research, Washington DC.

Hartung, J. M., & Henig, J. R. (1997) Housing vouchers and certificates as a vehicle for deconcentrating the poor: Evidence from the Washington DC, Metropolitan Area. *Urban Affairs Review*, 32, 403-415.

Himmelfarb, G. (1983) *The Idea of Poverty: England in the Industrialization Age*, New York, NY: Knopf.

Hoffman, A. v. (1996) *High ambitions: The past and future of American low-income housing*

policy. *Housing Policy Debate*, 7 (3), 59-74.

Katz, M. B. (1983) *Poverty and Policy in American History*, New York, NY: Academic Press.

Lowe, S. (1991) Introduction: One hundred years of social housing, p. 1-12, in S. Lowe and D. Hughes (eds.) *A New Century of Social Housing*. London, England: Leicester University Press.

Lahr, M. L. & Gibbs, R. M. (2002) Mobility of section 8 families in Alameda County. *Journal of Housing Economics*, 11, 187-213.

Kemp, P. (1991) From solution to problem? Council housing and the development of national housing policy, p. 44-61, in S. Lowe and D. Hughes (eds.) *A New Century of Social Housing*. London, England: Leicester University Press.

McCarthy, P. & Simpson, B. (1991) *Issues in Post-Divorce Housing: Family Policy or Housing Policy?* Avebury Academic Publishing Group.

McLanahan, S. S. & Booth, K. (1989) Mother-only families: Problem, prospects, and politics", *Journal of Marriage and the Family*, 51, 557-580.

Mulroy, E. (1990) Single-parent families and the housing crisis: Implications for macropractice. *Social Work*. 35 (6), 542-546.

Ortalo-Magne, F. & Rady, S. (1999) *European Economics Review*, 43, 755-766.

Orbach, L. F. (1979) *Homes for Heroes: A Study of the Evolution of British Public Housing 1915-1921*, London, England: Seeley.

Patterson, G. R. Gebaryshe, B. D. & Ramsey, E. (1989) A developmental perspective on antisocial behavior, *American Psychologist*, 44, 329-335

Pickvance, C. (1999) Housing and housing policy, p. 407-436, in J. Badock, N. Manning, S.

Miller, and S. Vickstaff (eds.) *Social Policy*. England, UK: Oxford University Press.

Radford, G. (2000) The federal government and housing during the Great Depression, p. 102-120, in J. F. Bauman and K. M. Szylvian (eds.) *From Tenements to the Taylor Homes*. University Park, PE: The Pennsylvania State University Press.

Rossi, P. H. (1994) Troubling families: Family homelessness in America. *American Behavioral Scientist*, 37 (3), 342-395.

Spicker, P. (1989) *Social Housing and the Social Housing*, England, UK: 10H/Longman Group.

Turner, M. A., Popkin, S. J., & Cunningham, M.K. (2000) Section 8 mobility and neighborhood health. The Urban Institute, Washington DC.

US Department of Housing and Urban Development (2001) Fair market rent for the housing choice voucher program and moderate rehabilitation single room occupancy program: Fiscal year 2002; proposed rule, *Federal Register*, Washington DC.

US Department of Housing and Urban Development (1997) Characteristics of HUD-Assisted Renters and Their Units in 1993, US Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, Washington DC.

Wilson, W. J. (1987) *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass, and Public Policy*, Chicago, Ill: University of Chicago Press.

Whitbeck, L. B. & Simons, R. L. (1990) Life on the streets: The victimization of runaway and homeless adolescents, *Youth & Society*, 22 (1), 108-125