

巴黎的「休戚相關」社會住宅政策*

— 梁 玲 菁 —

城市的偉大，是因為創造友善、互助而平實的生活環境，讓平凡的百姓安居樂業。

吳克剛教授師承法國合作學者查理·季特(Charles Gide, 1847-1932)，中譯法文「La Solidarité」為「休戚相關」。從法國住宅政策、巴黎市政府以公權力創新社會住宅制度管理的互助體系，不僅破除現代資本主義社會中的房地產投機營利現象，也實現「論到極處，合作主義，一定會達到一種社會組織」，印證季特所主張：以「消費者」替換僱工資格來選擇生活經濟制度，「包含經濟生活的一切行為——生產，交換，分配，消費」（合作主義，頁 101，吳克剛譯，1990）。以及政府協力實踐「合作真正的目的！將生產工具，以及經濟的權力，從現在的生產者手中奪回，放在消費者手裡，使現在得經濟制度和平的發生一個根本的改造。」（頁 99，吳克剛譯）亦即透過自由組織與團體，減輕競爭、消滅鬥爭與衝突，因此「會休戚相關，保護個人，免除種種意外的災禍。」

法國以合作互助思想「社會休戚相關」（原書以「社會連帶」稱之）的思維，建立依所得收入而付費分級(Tranche)的制度，如



▲本文作者梁玲菁教授

幼稚園、小學的營養午餐、學生因遠足旅行的旅館費、音樂班學費等的收費方式，讓貧窮者的孩子同享應有的校園生活；在老人醫療、孩童安親照顧以及住屋的房租付費等都如此。人們選擇居住社會住宅，並不是因為中低收入者買不起，而是寧願在沒有房產、

*本文有關巴黎與法國的社會住宅資料摘錄自羅惠珍(2015.11)，**巴黎不出書**，城邦文化事業股份有限公司，尖端出版。作者文中提及「社會連帶」，即吳克剛師稱「休戚相關」。

沒有房貸壓力下，過著一種自在有品質的生活選擇。法國尊重並運用組織的獨立與自治原則，合作連結住宅政策於照顧體系；巴黎市政府以平等原則建立「社會住宅混合模式」(只租不售)，發揮人民在城市居住權的公益性。

一、法國的住宅政策沿革

1894 年法國政府通過平價住宅(Habitation à bon marché, 簡稱 HBM)制度, 1895-1903 年間已有 3 千幢平價住宅。1910 年勞工與一般雇員提出訴求, 左派也加入抗爭行動; 因此 1912 年制定「波能沃法」(loi Bonnefoy), 賦予地方政府成立主管平價住宅事務的公部門, 巴黎率先行動。1928 年中央政府主導可租可賣的 20 萬戶平價住宅與中價位租金住宅, 1930 年代開始社會住宅, 「大巴黎區的都發局」則建起高樓。1946-65 年間, 20 年間人口增加了 1 千萬人, 住宅需求特別大; 1953 年法國重建部規劃每年增加 24 萬戶社會住宅。1964 年以「大型集合住宅」容納中低收入戶, 卻造成都市邊緣化、社會隔絕「孤島」的認同扭曲等問題, 因此 1968 年住宅部部長提出「城市生活權」, 於 1975 年的城市政策, 必須在公共硬體建設, 同時充分提供居民生活機能如學校、診所、托兒所、圖書館、休閒空間、社會服務等。於 1976 年停止了集合住宅, 1977 年改變政策於興建花園小樓的

社會住宅。2000 年的法律要求, 凡居民人數在 15 萬人的城市, 周邊居民超過 3,500 人的衛星市鎮, 社會住宅需達 20%, 巴黎市政府修訂為 25%。2014 年法國頒布「住宅渠道與都市更新法」規範房租, 2015.08.01 巴黎正式啟用, 並且希望在 2050 年之前達到社會住宅比例為 30%。

法國社會住宅政策已逾百年, 1 千萬人住在 470 萬戶的社會住宅,¹ 依照收入而區分 3-4 個等級收取房租, 級距間差 2-3 倍, 就算是最高租金仍低於市價。有將近 800 個社會住宅管理組織, 包括政府單位、地方合作社、社會型企業和民營的房地產信用公司, 最高組織是社會住宅聯合會(L'Union Social pour L'Habita)。這些組織同時負責租賃管理與營建開發, 雇用的員工數逾 8 萬人, 每年約有 8 萬戶興建, 2 萬戶須翻修, 2013 年挹注了 170 億歐元。

二、「巴黎不出售」(Paris n'est pas à vendre)：實踐社會平等

「巴黎不出售」是巴黎副市長依安·布洛薩(Inn Brossat)的著作,² 主管住宅與緊急住房事務。在 2014 年 3 月當選的市長安·依達哥(Ann Hidalgo)是巴黎建城二千年以

¹ 未含老人住宅與 30 萬戶青年上班族的單身套房。

² 原文 Paris n'est pas vendre: Propositions face la speculation 共同作者之一, 2104 年 6 月贈羅惠珍女士, 依此成書巴黎不出售。

來的首位女性市長，她感念父母從西班牙流亡法國，曾居住在社會住宅而能生活在小康家庭中，當選後致力於廣建「社會住宅混合模式」，「讓弱勢兒童、青少年能在安穩健康的環境裡成長。」

巴黎以「社會平等」思維解決住屋問題，一方面在高級住宅區蓋社會住宅，第七、八、十六區（因社會住宅比例只有1-3%），由市政府買下香榭大道附近喬治五世大道旁的產權，規劃為50戶，以及艾菲爾鐵塔對面的人權廣場規劃為45戶與托兒所等。另一方面，遷移公有地上的機構，逐一規劃並興建為社會住宅，如十二區的賀伊軍營（500戶）、十四區的聖文森醫院（600戶）、第七區的國防部辦公室、大學圖書館（20戶）、國家工業研究中心（84戶），以及第九區卡岱中庭（Cour Cadet）古蹟變身。³

三、巴黎市政府以公權力帶動建商降低利潤，提供人民合理租金

因政府開發老舊地區，會釋放公有土地，建商可以較低價格競標取得而建房，因此願意壓低10%的利潤，而不會拉抬房價。巴黎與附近的城市推展「社會住宅混合模式」，這種模式以社會住宅占40-50%，中價位租金占20%（低於市價15-20%），以該街區的一般市價租金占30%。

³ 法國國王路易十五的園藝房、蕭邦故居與第一場鋼琴演奏會的中庭。

市政府以公權力改善住民權益，翻轉城市。如依前述都更法，訂定互利互惠的租金，即「14個行政區，分80個地段，再依屋齡分四級，再依屋況、格局，有無傢俱，找出16類計算標準與每平方公尺的中間參考價格。」（2015.08.01）房產業者開始時，以影響投資量為由而非常反對，一個月後，經調查，發現業務量並未減而房租平均降低了17%，嘉惠人民。

四、巴黎市政府與民營機構協力的社會住宅管理制度

法國的都市開發法規，賦予地方政府具有「優先承購權」。中央與地方政府編列預算外，尚有房租收入1%的企業稅，因此政府有足夠的資金，可以進行優先購買土地和建築物。巴黎市政府住宅部對於房屋出售的訊息，會主動尋訪，調查街道而鎖定樓房（約200幢），或找法國鑑價中心、公證人與屋主商議房價，經公告3個月內無爭議，在此期間內同時經查核屬實後，再將資訊公開於網站。

有關巴黎的社會住宅管理，依賴社會組織與業務分工來維繫友善的生活環境。管理組織大抵以三個機構為主要，並且性質上為社會型企業。第一是全國型的公共住宅機構（Office public d'habitat, OPH）在法國總計有284個分支機構，在首都稱為「巴黎住宅處」，負責12萬家庭租戶，4千個商店

以及辦公大樓與停車場。雇用 2,800 個員工，其中將近 1/2 為居住在社會住宅的主婦，擔任住宅管理員，因此而成為可觀的就業機會。第二是民營的巴黎市地產經營管理公司(RIVP，1923 年設立)，2007 年巴黎市政府已經成為該公司的最大股東。第三是民營的住宅營建集團 3F(Group 3F)，集結法國 12 個房屋租賃管理企業，負責大巴黎區 105,000 戶的租賃業務(佔全國 1/2 以上)。

業務上的分工與執行，同時兼顧關懷與公平原則。如簽約者，負責與申請核准者訂約(每年 10 萬人申請，須等候 4 年)；如房租業務者，要留意房客報稅資料、或家庭變故者，以調節房租；如催繳工作者，遇租戶家庭變故，以關懷著手，請社會工作人員探訪了解，甚至最後由救助單位來解決，不會因租戶繳不出房租而被迫遷出。但若遇惡意房客，經查證屬實，基於公平正義，會堅決請房客搬出，或訴諸於法律途徑，2014 年曾經法院訴訟，解決一幢「社會豪宅」價值 600 萬歐元，最後將該屋修改為五間套房，供清寒學生租用，此「學生宿舍」提供大廳與廚房衛浴設備。

五、結語

城市的偉大，是因為創造友善、互助而平實的生活環境，讓平凡的百姓安居樂業。巴黎市政府在住宅政策上執行公權力，翻轉資本主義社會下的投資、投機高利潤商品，

從土地與住屋取得，設計規劃，人民參與到住宅管理，是一種實踐社會「結社居住的平等權」，並建立為照顧人民生活的「休戚相關」互助制度。此即賴羅博士指出資本主義社會中，需要國家與社會組織(原書是合作社)之間建立一種「互助互補」的關係，我們在此得到印證。

感念吳克剛老師的教導，吳師在晚年時，多次至家中親自指導合作文章翻譯，分享留法生活點滴，引發學生學習法文；更以「忘年交」偕同學生夫婦與山友，在雨中遊走陽明山；而更多的關心，是傳授有機食品、身體保健和瑜珈隨緣生活。學生謹以本文感謝師恩的深遠弗屆，猶記師言在耳：「只要不放棄，永遠有希望」與合作人共勉。

〈本文作者係國立臺北大學金融與合作經營學系教授暨中國合作學社理事長〉