

住宅問題與政策架構之研究* (上)

張 金 鴻**

I. 緒 論

- 一、研究動機
- 二、研究目的與問題
- 三、文獻回顧
- 四、研究途徑

II. 住宅問題之內涵

- 一、住宅之內涵
- 二、住宅問題之形成
- 三、政府介入住宅建設之意義

III. 住宅政策之內涵

- 一、住宅政策之意義
- 二、住宅政策之總目標
- 三、住宅政策之次目標

IV. 住宅部門之發展與運作

- 一、各國住宅發展型態
- 二、我國民間住宅及其部門之發展與運作
- 三、我國國宅及政府部門之發展與運作

V. 住宅問題與政策之探討架構

- 一、住宅生命週期研究架構
- 二、典型住宅元素研究架構
- 三、不同類型住宅研究架構

VI. 結 論

* 本文曾於七十八年中華民國區域科學與都市計畫學會聯合年會上發表，並感謝內政部營建署的委託研究，同時經專任助理陳純敏及其他兼任參與研究同學協助得以完成，特以致謝。最後非常感謝學報匿名評審委員對本文之細心審閱與建議，唯本文如有任何錯誤或不當，均應由作者負責。

** 國立政治大學地政系副教授。

摘要

國內過去一直缺乏全面性的住宅問題與住宅政策研究，常將住宅與國宅混為一談，在不明確的「住者有其屋」口號目標下，政府與社會大眾企圖不斷以大量興建國宅來解決國內的住宅問題，似乎大家對住宅問題與政策有著相當大的觀念偏差。近年來在房價的飆漲與無殼蝸牛的抗爭情況下，社會的住宅問題越演越烈，許多人不禁問我們的住宅政策在那裏？我們的國宅政策公平嗎？似乎整個住宅問題一團混亂，政府也疲於應付，但卻無力進行整體且基礎性的研究，因此筆者大膽嘗試了此一工作，希望透過本文能夠建立大家對住宅問題與政策的共識。

本文所提之住宅架構包含了住宅生命週期（四階段），典型住宅元素（九元素），不同類型住宅（八類型）三大研究範疇。住宅生命週期四階段的意義是因住宅的形成係起自對土地的取得，經過規劃設計，再投入資金勞力進行施工，建造完成後，透過交易過程移轉予使用者，提供其居住使用，這一連串使住宅從無到有的生產過程及提供居住的使用過程，可劃分為投資——生產——交易——使用等四個階段。九個典型住宅元素的提出，基本上是因這些元素乃一般住宅研究之要項，並且加入本研究對住宅的看法，此九個元素與住宅的發展息息相關，且若掌握了其與住宅的因果關係，則更能深入的剖析其中之間題。至於八個不同類型住宅架構乃是本研究發覺現有部分的住宅問題，若由以上一般性住宅研究的角度並不能涵蓋問題的範圍，所以在最後列出此八個不同住宅類型分別進一步探討。

I. 緒論

一、研究動機

根據經建會估計，臺灣地區民國75年至89年住宅總需要量約為260萬戶，平均每年約需

17萬戶（註一）；而近年來，國內的住宅建設有顯著的進步，參考以下數據可清楚瞭解目前的情況：臺灣地區77年底家庭戶數約480萬7千餘戶，住宅存量為453萬1千餘戶，住宅供給量已達94.2%，住宅自有率為79.2%；其中約90%係由民間興建，政府興建僅10%；住宅雖有短缺，但並不嚴重，主要亦僅臺北、臺中、高雄三都會區之住宅需求較殷切（註二）。然而隨著都市住宅問題之愈趨嚴重與複雜，住宅問題不再止於興建住宅而已，國內也一直缺乏一貫的住宅政策理念與整體的住宅研究架構，是故在複雜而多元化的現在，面對住宅問題的發生，常有捉襟見肘無所適從之感，所以本研究之動機如下：

（一）加強住宅政策之前瞻性

目前房價的飆漲問題嚴重，政府缺乏因應對策考量，而過去許多住宅問題，例如國宅滯銷、空屋率、房地產不景氣……等連串問題都是直到問題發生才想如何去補救，缺乏事先規劃因應之道。

（二）擴充住宅政策之廣域性

目前我國只有國宅政策，並未考慮到對於民間住宅與其環境之管理與輔導，再加上我國目前正面臨轉型期，因而住宅政策必須同時顧及政府與民間所興建之住宅。

（三）考量住宅政策之長期性

目前只有短期年度的國宅計畫，缺乏長期整體的住宅計畫與政策。必須建立一套長期的住宅政策或政策綱領，以作為今後解決住宅問題之依據。

（四）強調住宅政策相關部門之整合

目前住宅政策僅強調對住宅部門之要求，缺乏其他財政、金融、都市計畫、地政等單位的配合。

（五）住宅生命週期各階段之全盤探討

目前住宅政策只考慮到興建（生產）層面，欠缺投資、交易與使用等階段的全面考慮。

註一：參見經建會都市及住宅發展處，「臺灣地區綜合開發計劃——住宅建設」（初稿），1987年10月，p. 11-10. 然而此估計量僅是在某種假設下而預估的“需要量”，未必是實際需求量，須再參酌一些現況資料，始能進一步了解實際情況。

註二：政府興建10%中約5%提供作國民住宅，其餘則屬配住住宅，包括公教及軍方宿舍。參見行政院主計處，「住宅專案調查」，1989年。

總而言之，住宅問題錯綜複雜，為澄清各種問題之關係，擬建立一套完整的住宅問題與政策探討架構以為依據，對於解決當前及未來之住宅問題當有相當助益。

二、研究目的與問題

本文主要目的乃希望透過住宅問題與政策內涵之基本討論，建立起住宅研究之共識基礎，然後進一步了解國內住宅的運作體系，釐清國內住宅發展的特質，最後提出一套適合國內住宅問題與政策探討架構之建議。因此，本文提出下列三層次之研究問題：

（一）住宅問題與政策內涵問題

住宅之本質與特性為何？住宅問題如何形成？政府為何要介入住宅建設？其介入的方式與程度有那些？住宅政策的目標應如何？其發展策略又有那些？

（二）國內住宅部門發展與運作問題

國內住宅部門的發展特質如何？特別與亞洲鄰近地區，如：日、韓、港、星等國之住宅發展有何異同？又國內民間與政府住宅部門的發展與運作有何異同？

（三）住宅研究架構問題

整體住宅研究架構之建立有助於澄清住宅問題及研擬適當的住宅政策，但是住宅研究架構如何建立？其包含層次與內容為何？各層次及研究課題之間的關聯性如何？

三、文獻回顧

綜觀以往住宅相關研究，其主要或從人口成長、社經狀況等總體環境之觀點來探討住宅發展，或將重點置於住宅供給、住宅需求等單方面之探討；較缺乏全面整合性之研究，茲將以往住宅主要研究歸納成如下幾類：

（一）住宅總體環境研究型

國內如行政院經濟建設委員會（1987）的研究（註三），國外則如聯合國（1976）或世界

註三：參見經建會都市及住宅發展處，「臺灣地區綜合開發計劃——住宅建設」（初稿），1987年10月。

住宅問題與政策架構之研究（上）

銀行（1985）等跨國性組織之研究（註四）。其研究主體常為國家最上層之住宅研究單位或附屬於世界性組織之住宅專門研究部門；其研究客體主要是各國的住宅發展及相關的總體環境。此類研究基本上假設了人口及家庭單位之成長，與相關的經濟進步狀況，將導致國家總體對住宅需求量及居住水準要求也相對提升。故其研究內容即經由一般性觀察瞭解各國之人口成長、經濟發展等現況，進而預測住宅用地需要量及住宅總需要量等，以預估國家住宅投資並建立一些住宅發展準則，作為擬定住宅政策之參考。

（二）住宅需求面研究型

常見的研究是以個別需求的傾向為研究範圍，最主要的方法是運用實證研究(positivism)來分析住宅需求的主要影響因素與次要因素，或是尋求各變數之間的相互關係。例如：賈宜鳳（1984）、楊重信（1987）（註五），De Leeuw（1970）（註六）……等研究。這些研究大都假設住宅需求者在完全競爭的住宅市場下消費，而透過研究者對過去住宅存量、流量及相關變數之調查分析，或對現況居住水準及居住偏好之調查分析，據以反映住宅在現況社會上的需求程度。

（三）住宅供給面研究型

國外如 Ozanne（1976）之研究（註七），其內容大致從住宅供給之動態層面：住宅供給之過程、供給量等，探討住宅供給面之規劃設計、經營、數量等實質課題；或從住宅供給之靜態層面：居室水準、住宅環境、都市空間性等觀點，探討住宅建設之相關課題。間或就住宅供給之公共介入性、供給之權屬型態等內涵作研究。

（四）住宅市場面研究型

註四：1. United Nations, Housing Policy Guideness for Developing Countries, 1976.
2. World Bank, Housing Demand in Developing Countries, 1985.

註五：1. 賈宜鳳，「臺北都會區住宅需求函數之估測」，臺銀季刊第35卷，第1期，1984年，p. 270-290.

2. 中興都研所，「臺灣地區居住空間水準及住宅需求之研究」，內政部營建署委託，1987年6月。

註六：De Leeuw, F., "The Demand for Housing: A Review of cross Section Evidence", Review of Economic and Statistics, 1971, 2.

註七：Oganne, I. & Struky, R., Housing From The Existing Stock: Comparative Economic Analyses of Owner Occupants and Landlords, 1976.

國內有關這方面的研究，例如：吳森田（1986）（註八）之研究，多以住宅價格作主要中介變項來探討整個住宅市場之興衰，並企圖以國內外重大事件、相關政策、價格結構等來解釋其興衰之原因，藉以尋求相關對策。國外之研究，例如：Smith（1964）（註九）等研究，則以較廣泛、動態性的觀點，來探討住宅市場內部結構、過濾現象、鄰里環境變遷等內涵。

（五）住宅計劃面研究型

有一部分學者的研究認為住宅計畫可帶動經濟發展，同時以為經濟發展以後則可以反過來提高國民所得，住宅問題（有效需求問題）自然也獲得解決。例如：劉泰英（1986）的研究（註一〇）。

（六）住宅社會面研究型

此類研究基本上採用批判性的研究方法，例如：Castells（1977）將住宅視為勞動力再生產，社會組織再生產的元素，成為資本主義經濟不可或缺的一個重要元素，據此對相關團體的活動意義進行批判（註一一）。國內學者如：米復國（1988）等，亦採用此種社會學的思考角度來批判臺灣地區的住宅政策（註一二）。其內容乃透過社會結構、組織運作等細節討論來解釋國家住宅政策之形成，並評斷其執行優劣與影響。

（七）住宅政策面研究型

國內有關這方面的研究，主要是為了解決常見的住宅問題，例如：國宅滯銷、住宅價格昂貴與居住環境品質低落等。此類研究的成果大多傾向於該問題本身技術上、執行上的加強與解決，或者是相關政策、制度上的配合與改善之處，例如經建會（1988）之研究（註一三）。國外之研究則從不同的角度，例如：Grigsby 從階層之觀點、Howenstine（1983）從住

註八：吳森田，「論土地及住宅市場之穩定與健全之道」，臺灣土地金融季刊，第19卷1期，1982年3月。

註九：Smith, W., "Filtering and Neighborhood Change", 1964.

註一〇：劉泰英，「我國建築業與經濟發展關係」，臺灣房屋市場，1986年7月。

註一一：Castells, W., "The Urban Question: A Marxist Approach", The W.I.T. Press, 1977.

註一二：米復國，「臺灣的住宅政策：『國民住宅計畫』之社會學分析」，臺大土木研究所博士論文，1988年。

註一三：行政院經建會都住處，「臺灣地區住宅政策之研究」，1988年10月。

宅支出之觀點（註一四），來探討各國住宅政策之內涵。

（八）住宅比較研究型

有些學者或研究部門，採用比較研究之方式，來探討各國住宅有關課題的差異，試圖從比較的過程中瞭解住宅問題與住宅政策之本質及因果關係，以作為本國政策制度之參考。例如：張金鵠（1983）以國家環境、住宅情況、住宅運作、住宅課題四個主軸（axes）及其他18個向度（dimensions）、57個因子（factors）為主，探討其與各開發中國家、轉型期國家、已開發國家之住宅發展的相互關係（註一五）。行政院經建會都住處亦曾多次派員考察英、美、日、法、新加坡各國之住宅政策，比較其與臺灣地區住宅政策不同之處，藉以提供我國改進之參考（註一六）。

以上是幾種比較主要的住宅研究類型，對於本研究對住宅相關問題與政策之探討，或有啟發之效，然而，事實上住宅的形成是經過相當複雜的流程才能供人們使用，欲建立完整的住宅政策綱領，應先掌握此等複雜流程中投資、生產、交易、使用各階段有關住宅問題形成的關鍵及影響，因此本研究乃從此觀點而對住宅進行探討。

四、研究途徑

在了解各種主要的住宅研究內容之後，本研究復就目前住宅相關研究之範疇及途徑（研究方法）等歸納出五大範疇（參見表1）。

（一）研究範圍及角度

從研究之範圍及角度而言，可從整體（Macro）的觀點，例如：世界各國住宅政策；亦可由個體（Micro）的觀點，例如：個人或家庭之住宅區位選擇等途徑研究。

註一四：1. Grigsby, W., "Rethinking Housing and Community Development Policy", 1977.
2. Howenstein, E. Jay, Attacking Housing Costs: Foreign Policies and & Strategies, 1983.

註一五：Chang, Chin-Oh, "Dimensions and Patterns of Housing Development: Developing, Transitional and Developed Nations, University of Pennsylvania, (unpublished paper), 1983.

註一六：參見行政院經建會都住處歷年對世界各國住宅建設及住宅政策之研究報告。

表 1 住宅 (Housing) 研究之範疇及途徑

I. 範圍角度 (Viewpoint)	(1)整體 (Macro)：國家 (2)個體 (Micro)：家庭或個人
II. 發展類型 (Typology)	(1)開發中 (Developing) 國家/已開發 (Developed) 國家 (2)個案國家 (Case studies)/國家比較 (Comparative studies)
III. 學科領域 (Academic Field)	(1)經濟財務：住宅市場/投資效益/消費者決策/住宅金融/區位理論 (2)人文社會：家庭人口結構/居住行為/居住文化 (3)政治制度：角色權利衝突/管理經營/制度系統/參與溝通 (4)規劃設計：實質環境/設計理論/房屋工業化
IV. 研究方法 (Approach/ Methodology)	(1)理論 (Theoretical)/實證 (Empirical) 研究 (2)計量 (Quantitative)/非計量 (Non-Quantitative) 研究 (3)樣本調查 (Sampling)/個案訪問 (Interview) 研究 (4)模型 (Modeling)/非模型 (Non-modeling) 研究 (5)觀察 (observation)等
V. 住宅課題 (Housing Issue)	(1)住宅數量/品質 (2)住宅金融 (3)土地產權 (4)住宅供給 (5)住宅需求 (6)低收入住宅 (7)住宅投資 (8)房地產經營 (9)住宅設計 (10)住宅政策.....等

(二) 住宅及國家發展類型

從發展類型而言，可就開發中（Developing）或已開發（Developed）等國家其住宅發展研究亦可單就某國家作個案研究（Case Study），或就數個國家比較其住宅相關課題之差異（International Comparative Study）。

(三) 研究學科領域

由於住宅與人生息息相關，因而形成大多數學科領域所研究的對象，例如：經濟學、人文社會學、政治學、建築學……等學科之學者曾就不同課題對住宅作研究。

（四）研究方法

由於住宅之多面性，因此亦可依各種研究方法進行探討，例如：純理論性的或實證性的研究；定量或定性的研究；樣本或個案的研究等。

（五）住宅課題

住宅研究有許多相關課題，例如：經濟面的住宅供需及數量、品質；企業面的住宅投資及經營；建築面的住宅及規劃設計等。

事實上住宅研究之類型及範圍、方法錯縱複雜，各研究者依其本身之學識、經驗及偏好所作的研究亦大異其趣，然而不論採用的研究方式為何，研究者最大的希望乃在於透過慎密的思慮與探索能對住宅之模糊現象作一番澄清，並提供解決住宅問題，改善住宅發展之途徑與策略。

II. 住宅問題之內涵

一、住宅之內涵

（一）住宅之意義

隨著個人對慾望滿足程度的差別，住宅可能存在著各種不同的意義或內涵。有人以為，住宅僅是一個封閉並供遮蔽的空間或場所；有人則認為它除了是個足以遮風蔽雨的空間外，更須要有若干舒適且溫馨的設備；有人卻主張，徒有建物實體並不足構成住宅的完整性與實用性，配合完善的公共設施，形成一個良好的鄰里環境，如此才得稱為住宅；有人則認為，住宅根本上就是一種社會經濟地位的象徵……。

同時，在建築、經濟、社會、政治等不同的領域，對住宅亦有不同的詮釋。基本上，建築業者強調的是在一個適當的區位，規劃一個能容納預定之家庭人口的實質結構體並設計若干可供居住者使用的家庭設備，這樣的一種產品，稱之為住宅。經濟學者則認為住宅係屬高價耐久且不可移動的財貨，由於它的高價，使得擁有住宅成為得以衡量個人財富的指標。同時，除建物實體外，其與鄰里環境的結合，所產生的鄰里效果（Neighborhood Effect）更

足以影響該住宅的價值。社會學者則把住宅視為人力資本(Human Capital)(註一七)，亦即強調住宅環境的良窳影響人類心理及行為的塑造。同時其與教育、醫療、衛生等同被社會學者歸為功績財(Merit Goods)(註一八)，也就是說透過完善的住宅環境，或足夠的住宅供給可避免或解決許多的社會問題。而自政治觀點探討住宅則強調質的改善，量的增加或控制，這是政府施政獲取選票的重要籌碼。

綜上所述，得以發現住宅可以是個很清晰、固定的物體，亦可以是個極為複雜且難以具體化的概念。同時，其基本上具備有以下幾個特徵：

1. 不可移動性：

住宅乃是定著於土地上的建築物，土地既為一種不可移動的自然資源，住宅亦同時具有不可移動的特性，也因此特性使得住宅在交易流通上不如一般財貨的集中與便利。

2. 不可分割性：

住宅既為吾人生活的空間，其必須同時具備臥室、客廳、衛浴、廚房等設備，甚至包括鄰里公共設施。這樣的一套組合才得以謂為「住宅」。故為達住宅的完整性與實用性，這些生活上的基本設施缺一不可，故曰住宅具有不可分割性。

3. 長久性：

住宅是架構於土地上的實質結構體，是建築學與力學併用的具體產物，因此，在使用上具有相當的安全性與耐久性。一般而言，住宅在正常的使用狀況下皆可達至數十年的屋齡，故住宅具有長久性。

4. 異質性：

由於土地位置的固定性，每一塊土地皆有其不同的區位，而建築在不同土地上的住宅自其不同的區位與價值。同時，經由不同的建築師規劃設計，又有其不同的造型與結構，且透過不同的室內設計，又有其不同的裝潢與擺設。因此，住宅無論在區位

註一七：Jackson, D., *Poverty*, London: Wac Willan, 1972.

註一八：Head, J. G., "Public Goods and Public Welfare," Llake University, Durhem, North Coroline, 1974.

住宅問題與政策架構之研究（上）

或其內外部結構上皆具有異質性。

5. 昂貴性：

住宅因具有不可分割性、長久性、異質性使得其價格較一般財貨昂貴。同時，由於其定著於土地上，因此隨著地價的上漲，住宅亦具有增值之潛力，創造了住宅昂貴性。

6. 投資財：

前面提到隨著地價的上漲使得住宅亦具增值之潛力，同時由於住宅的耐久性，因此，投資不動產常被視為保值的有利途徑。是以，住宅被視為一投資財。

7. 消費財：

住宅係人類生活所必需，無論是自有住宅或是承租房子居住，皆必須將所得的一部分花費於住宅方面，故住宅亦為一種消費財。

而根據各種說法與界定，本研究將住宅之意義，歸納為以下幾個重點：

1. 住宅是庇護遮蔽之場所（Shelter）

在古老的社會，人類為躲避野獸的侵襲及大自然的變化所帶來的災害，用簡單的材料為自己或家人或族人搭建一個遮蔽物，這樣的東西即為住宅。因此，住宅最原始且根本的意義可謂為庇護遮蔽之場所。

2. 住宅是私密的空間

住宅既供遮蔽之用，其必為封閉之空間，而在這封閉的空間裏，居住者享有完全的私密性與絕對的支配權，是以，所謂住宅簡單地說即是私密的生活空間。

3. 住宅是區位上的產物

前面提及住宅不具移動性，之所以不移動係因其定著於土地之上。區位影響居住者至市中心購物、就業或至學校就學的通勤成本，故住宅之價值深受區位之影響。

4. 住宅是建物與鄰里設施的組合

經濟學者主張住宅具有公、私財貨兩種性質，換句話說住宅除了建物本身外還包含周圍相關設施所構成的鄰里（Neighborhood），由於充分公共設施的提供才能塑造

舒適的居住環境，故住宅可謂為建物與其鄰里公共設施（包括：公園、綠地、市場、通信設施……等）的綜合體（Package）。

5. 住宅是投資的工具、財富與社會地位的象徵

住宅係屬高價且耐久財貨，由於其高價，使得擁有住宅成為一種財富的象徵；由於其耐久使用且具有保值的效果，同時隨著社會經濟的發展及人口的增加，住宅具有增值的潛力，因此其易成為投資大眾投資的重要工具。

（二）人與住宅的關係

每個人自出生就與住宅有密不可分的關係，就家庭成長週期而言，當一對年輕男女剛結婚時，大多無力購置房屋而承租房子居住。家庭人數由甫成家時之簡單人口，慢慢地因子女的出生而人數增加，家庭經濟亦隨著儲蓄而有了相當的基礎，此時始得考慮購置屬於自己住家，唯當時的購屋動機大多單純為自住使用，且基於經濟上的考量，往往僅購買較小坪數的住宅。而當子女漸漸成長，住宅空間隨之而須加大，此時則可能有第二次的購屋行為，同時基於子女就學的考慮，購屋的選擇條件則較第一次時嚴謹，包括：該屋的區位、交通條件、公園、圖書館……等鄰里公共設施。在此過程中，亦可能因工作地點的變遷或家庭所得的提升對住宅的品質的要求較高，而有換屋的情形產生。直至子女長大成人，家庭的成長開始減緩，至於子女成家自立，家庭人數開始遞減，住宅空間需求自將隨之減小。此時之家長亦已由壯年步入中年並開始進入老年，生理老化現象慢慢地出現，對住宅需求型態亦開始傾向於配合家庭需要及其生理負擔能力而重新加以調整，因此可能再度發生換屋行為，而考慮購買較小坪數且環境清幽的郊區以適合養老之居住。值得一提的是，住宅是種高價位且深具增值潛力的財貨，因此當一個人事業上盡了大半輩子的心力與勞力後，而有了相當的積蓄，此時則會考慮將住宅當成投資致富的主要工具，是以其可能成為住宅市場上最活躍的投資者，而此時的購屋動機亦將脫離年輕時自住使用而成為以投資、增值、分散風險為主要的目的。

由上述的分析可知人是一個變數，人對於住宅的需求也是隨著其年齡、學歷、經歷在變的，住宅與人的生命週期息息相關，當住宅的尺度、形式、空間與環境無法與家庭人數及家庭的經濟狀況配合時，住宅問題隨即產生。

（三）住宅之生命週期

隨著家庭的生命週期，在不同階段對住宅的需求型態亦有不同。而任何一棟住宅由其誕生至衰廢亦有其所謂的生命週期。

對於住宅之生命週期有若干不同的說法，有人認為：住宅由適居住宅而經過使用的時間成為衰頹的老舊住宅，甚至變為完全不適居的危險住宅，而經拆除重建或整建，使其再度回復適居住宅，這樣的循環過程稱之為住宅的生命週期。基本上此種說法係著眼於住宅在被使用時，隨著時間的經過而折舊的現象，而住宅既為耐久財貨，其折舊必較一般商品緩慢，因此由適居住宅演變成不適居住宅，須經過相當長的使用時間。因此該種循環過程更貼切的定義應是指住宅使用階段的生命週期。

而自商品行銷的觀點看，住宅從土地的取得、開發、施工，建造完成至推廣促銷、交易完成亦可視為一段產銷歷程。且站在建商之立場這段過程不難發現其涵蓋了住宅的投資、生產、交易的三個階段。

本研究認為住宅的形成係起自對土地的取得，經過詳盡的規劃設計，再投入資金勞力進行施工，建造完成後透過交易過程移轉予使用者提供其居住使用；這一連串使住宅從無到有的生產到提供居住使用的過程，可清楚地劃分為投資——生產——交易——使用四個階段。因此，完整的住宅生命週期過程應涵蓋下列這四個階段。

1.投資階段：

住宅投資之意義可分為總體之住宅投資與個體的住宅投資。總體而言，乃指配合國家整體發展需要，從國家總體資源合理且有效的分配生產資源至住宅部門，以使住宅建設所需的各種原料，包括：土地、勞力、資金、建材及企業能力得不虞匱乏地投入，以期住宅資源在分配的公平與效率下達成整體住宅建設的穩定成長。而就個體來看，則係指住宅生產或交易前對土地或資金的取得及利潤或風險的估算等一切活動。因此，住宅投資除了允許個人或企業投資者在住宅生命週期上扮演投資的角色並追求投資利潤外，更期待在以國家整體發展需要的前題下，合理並有效的配置住宅資源。

2.生產階段：

住宅生產則指興建住宅由開工到完工過程中的一切活動而言。其是接續投資階段所取得的生產資源，在合法的建築許可下，來進行住宅的建築施工。基本上，住宅生

產是達成住宅供給的必然手段與過程，且其產品的規劃大多遵循投資決策者的指示，並確保該住宅在市場上的相當銷售率。就國家總體住宅的投資發展而言，住宅生產除了不斷投入資金、土地、勞力進行新屋的營建外，對於住宅市場上的現有住宅存量亦應切實掌握，並充分利用，以減輕整體住宅營建成本的沉重負擔與行政壓力。

3. 交易階段：

住宅交易階段係住宅在完成生產後，產品進入市場進行買賣交易，至供需雙方遇合，完成移轉過戶手續，買者進住該住宅的過程。唯國內盛行之預售制度，使得預售屋在未興建中就已在市場上進行交易，這種交易過程、付款方式有別於採現貨交易的新屋及中古屋。住宅之所以能在不同需求者間數度移轉易手，在於人們對於住宅所有權的重視與信賴，也因此住宅市場得以交易活絡。而由於住宅型態的差別，交易的方式與過程亦有所不同，介入交易過程的各角色亦不盡相同。

4. 使用階段：

住宅使用係住宅生命週期中延續時間最長的一個階段，係指居住者進住後使用該住宅的過程。居住者對於住宅的維修以及鄰里社區住宅對社區整體環境的保護，皆足以影響住宅的老化速度與住宅的價值。因此，如何促進合理的住宅使用與管理制度是延續住宅使用壽命所關心的課題。

由上述之探討，可以發現住宅之生命週期理論上可以很清晰地劃分成四個階段，然而在實際的運作過程中，各階段本身的運作過程十分複雜，參與的角色繁多，且由於住宅型態的不同，並非每種住宅皆能將其清楚地分成投資、生產、交易、使用四個階段，而往往產生彼此重複的現象。

二、住宅問題之形成

住宅問題的形成，往往是由於人與住宅之關係無法協調。同時，隨著各地區開發程度的不同，所形成的住宅問題亦不盡相同，在一個低度開發或者是貧窮的社會裏，人們面臨的並不是房價高漲的問題，而是住宅本身的破舊、頽廢、公共設施的不足……等問題。相反的，在一個寸土寸金的大都會裏，人地比例的提高造成房地價格的普遍上揚。對一般人來說，取

得住宅極為困難則成為最嚴重的住宅問題，是以，住宅問題的產生有其社會背景，其因時、因地、因人之不同呈現不同之面貌。

在傳統農業社會中，生活講求的是自給自足，人們總是利用當地現成的建材，如泥土、稻草、石頭來興築住宅。因此，富有的人固然有較大較好的住宅，貧窮的人同樣也有屬於他們自己的簡陋住宅。而這種經由自己勞力架構的住宅，一般而言總是窄小、昏暗、潮濕，既無通風採光的考慮，更無自來水、衛生下水道等公共設施的設備。然而，這樣的居住環境，在當時所得水準、教育水準皆不高的社會裏，卻被視為正常。因此，住宅問題在當時既不夠顯著，亦不受重視。

當社會開始工業化後，大量人口由農村湧向都市，造成都市人口的激增，對於住宅的需求也迅速增加，而有些人為了能儘快解決居住問題及隨便找塊無人管理的土地，簡單地搭建違法的建物，有些則與親戚朋友共住一起，使得原本不寬闊的居住空間顯得更加的擁擠，同時，這些外來的人口，一般而言，經濟能力皆較為薄弱，甚至還未找到固定的工作，因此，住宅問題雖極為嚴重，但比起現實的生活問題，住宅空間的不足、居住環境的敗壞似乎得不到他們的關注。而當多數家庭，勤奮、節儉而仍無法為自己提供一良好的居住場所或者改善居住環境時，住宅恐不再僅是個人的問題，而是整個社會的問題。

而以現況的發展來看，有人認為住宅問題是住宅本身內、外部環境敗壞或髒亂的問題，有人則認為住宅問題基本上是居住者對其居住環境缺乏改善或維護的意識，致使無法擁有一舒適、安寧、衛生的居住空間或住宅環境。另有人則以為住宅本身事實上並不會產生問題，住宅問題之所以會形成，完全是所得的不足，因為無法負擔住宅費用，才會有住宅環境不佳，買不起住宅，租不起住宅等等問題。而有人又認為，儘管每人所得提高，如果整個住宅市場的資訊未能流通，交易制度無法合理、公開化，住宅問題恐亦存在。是以，住宅問題的形成，衆說紛云。本研究則擬自下面四個層面探討住宅問題的形成：

（一）住宅及其鄰里環境之問題

第一節中曾提及住宅之生命週期——投資、生產、交易、使用，在這四大階段中，生產與使用乃直接涉及建物之實質結構體。也就是說，生產階段的部分疏忽容易導致該住宅日後使用上的種種不方便與不安全。例如：住宅內外牆的龜裂、水管破裂……等。然而，這些問

題只要對生產過程嚴格品管、監督，對使用過程詳加管理維護，理論上皆可避免。因此，住宅本身結構的問題應是住宅問題中較單純且較易解決的一小部分問題。

而住宅與其外部設施所構成的住宅環境在缺乏完善設施與妥善管理的情形下，亦容易形成住宅問題。所謂「住宅環境」係指除住宅本身外，還包括與住宅息息相關之鄰里設施環境。換言之，公共設施的不足或髒亂所造成居住環境的窳陋，加速住宅機能的退化，直接降低居住品質及住宅價值。同時，部分新開發的郊區地區，大多為民間業者投資開發，其對下水道、垃圾等公共設施往往缺乏整體規劃建設的構想，致使郊區下水處理之建設往往較為遲緩而造成排水不良，導致河川污染。而對垃圾之處理亦無妥善的措施，造成該區的髒亂，如此種種，除了浪費住宅資源外，其所提供的不良居住環境更容易影響居民的精神健康，甚至形成犯罪的淵藪。

根據都市計畫、建築法規等有關規定，對於社區內得容納之人口，應提供之公共設施面積與種類，以及建物與建物間防火巷的預留空間，皆有明確的規定，以維護住宅環境的安全性與完整性。然而，儘管法令再規劃如何周詳，在都市及非都市地區違章建物仍處處可見，住商混合的現象普遍存在，尤其是較低價位之中古屋、或者是整批滯銷的新屋其住宅周圍環境常顯得擁擠、髒亂。即使是由政府部門介入的國民住宅亦在缺乏管理的情況下，使公共設施無法善加利用，而導致整個環境的迅速敗壞。

（二）居住者與住宅及其環境之關係的問題

住宅既是供人居住使用的空間或場所，因此，當其與人之關係發生不協調的現象時，住宅問題焉然而生。例如：當住宅無人居住使用時，產生了空屋問題、住宅無人居住，形成空屋是資源浪費的問題；當一戶住宅提供過多人使用時產生過度使用加速住宅機能退化的問題以及居住空間過度擁擠等問題；當住宅的供給無法配合各家庭類型之需要，尤其隨著醫藥之進步、經濟之發展、人口高齡化的現象愈來愈顯著，老人住宅的需要應愈來愈殷切，故住宅之供給若無法提供這些特殊團體的需要，亦將產生另一性質的住宅問題，諸如種種皆為住宅與人之關係無法合理正常之配合所導致之住宅問題。

同時，當居住者缺乏居住品質的意識時，其對所謂的住宅空間擁擠、住宅環境惡劣、公共設施不足並不十分關注，也因此其不會投入勞力、資本來改善整個居住環境，而造成惡性

循環，使得住宅問題更形嚴重。尤以教育程度較低的住民，這種現象更為明顯，其似乎欠缺居住品質的價值觀，故在所得的支配或運用上往往吝於花費在住宅方面的改善，任由整個環境窳陋下去，終成為貧民窟。

（三）住戶所得問題

有人認為住宅問題的發生對象係低收入者或家庭；高所得者對住宅的選擇能力較強，其自不虞無屋可住，更可依其經濟能力購買住宅環境較佳的住宅居住，因此，一般而言，高收入者較無所謂住宅問題。這樣的說法，其對住宅問題的認定乃是「住宅問題即是所得問題」。只有提高住戶之所得，其才有具體的能力來進行住宅的改良或進入住宅市場購置住宅。事實上，以今日國內的情形而言，儘管住宅數量不足，住宅品質欠佳，但住宅價格與一般住戶年所得的比值逐漸擴大，致使中、低收入者無能力購買住宅，恐是目前住宅問題中最受關注的重點。中、低收入者需要住宅，但卻無法使此種迫切的需要轉變成有效需求，並且在高所得者紛紛投資房地產以保值或短期持有、移轉增值之下，導致房地價格的高漲，擴大房價與所得的比值。同時，在高所得者不斷將資金投入住宅市場，賺取暴利後，更擴大了貧富間的差距，而將此問題不斷地惡性循環下去。當多數家庭，勤奮且節儉的生活，而仍無法為自己或家人提供良好的居住場所或改善居住環境時，住宅可能已由單純的個人居住問題演變成整個社會問題。

（四）住宅市場與制度的問題

住宅市場原本就是一個不完全競爭市場，市場資訊往往受制於建商一方，因此，購屋者在進行交易時，總是缺乏主動、判斷的能力。是以，儘管人人有錢購屋，但如市場機能不健全，價格被建商或仲介業者所操縱，則因住宅市場所衍生的住宅問題恐更層出不窮。

同樣的，當整個社會有關住宅的法令制度、公私部門提供住宅或管理住宅的組織機構有所偏差、變動或不健全時對於整個住宅的投資、生產、交易、使用都將產生許許多多的影響。譬如：當都市計畫法或建築法等相關法規對於建蔽率與容積率之規定修正時，則立即影響住宅投資時，生產戶數，預留空地以及住宅造型的規劃，更直接影響成本與利潤的估算；當政府部門改變國宅直接供給的策略時，其採取的貸款自購方式對於住宅市場的供需亦將產生直接的影響；而建立國宅等候名冊，直接興建國宅或中低收入住宅對於未來住宅市場之交易

價格恐亦產生些許的影響；當社會分工愈為細緻，分別介入住宅投資、生產、交易，使用的各角色愈多，而這些角色的素質以及政府對其管理的態度與方式皆將直接影響其營業的方式，角色本身的不當運作以及彼此間關係的不配合皆會產生種種程度不一的住宅問題。

綜合以上四點之討論，可知住宅問題不再限於其質與量的探討，而應將其問題的層面擴及其與人的居住意識、環境設施、經濟能力之間的關係以及整體住宅市場、住宅組織及法令等相關制度的配合關係，如此才能深入發掘住宅問題的癥結所在。

三、政府介入住宅建設之意義

針對住宅問題形成的原因，採取有效的住宅建設，才能確實解決住宅問題。住宅建設係屬國家總體建設的一部分，其關係全體國民生活之水準，就業及各相關產業的發展。住宅建設除了住宅之興建外，還應包括其投資、交易、使用階段的各種行為，甚至其與區域及都市之均衡發展皆有密切關係。因此，住宅建設除能帶動整體經濟的發展外，尚應兼具社會責任，故在住宅建設的體制中，政府介入的角色與方式即更形重要也更值得重視。

學者 Grigsby 於其 *Rethinking Housing and Community Development Policy* 一書中曾提及政府基於以下幾點理由必須介入住宅建設中（註一九）：

- (一) 為了解決住宅市場各住宅分配不效率的問題，及強化住宅外部水準。
- (二) 促使經濟規模的實現。
- (三) 消彌住宅市場之外部不經濟。
- (四) 確保居民最基本之住宅消費水準。
- (五) 提供民間部門不願提供卻與住宅消費關係密切之其他財貨或設施。
- (六) 促使所得與財富的重分配。
- (七) 穩定國家整體經濟。
- (八) 建立住宅市場運作規則。
- (九) 促進其他非住宅目標的達成。

由上述九點可知政府介入住宅建設的意義除為解決住宅問題外，亦可能希望經由住宅問

註一九：Grigsby, W., *Rethinking Housing and Community Development Policy*, 1977, p. 14.

題的解決，來達成其他非住宅的政策目標。

而就前面對住宅問題的探討，得知政府介入住宅建設的基本意義係在有效解決住宅量的缺乏，並協助各階層之住宅需要者（如：中低收入者或若干特殊團體），獲得其所需之住宅，提供住民良好的居住環境與設施。唯值得探討的是透過民間的經營力量，是否也能達到此基本目的，而使住宅問題得到解決。站在民間部門的立場上，進入住宅市場，進行住宅投資，加入住宅建設的主要動機或目的係在經由投資行為的發生，使該住宅用地增加其使用價值，而後透過交易，產生利潤，因此，私人投資住宅建設旨在追求利潤。同時，在投資建設之初，有關區位的選擇，預計引入之人口數，住戶背景所得水準、及公共設施皆加以設限。故其服務對象有一定的限制，其所負社會責任亦較為淡薄。因此，光藉民間部門投資建設實無法切實解決住宅問題。況且住宅市場現為不完全競爭市場，供給量與需求量皆不易掌握，是以，希望純藉住宅市場機能的運作使住宅投入產出達到最適量的配置恐不容易。

政府介入住宅建設既有其絕對必要性，唯應如何參與才能達到住宅之開發、興建、供給等合理化的目標？基本上，政府介入住宅建設，可分為積極性與消極性二種方式，但其共同目的皆在使住宅建設能順應國家建設的整體發展，並透過住宅政策的實施，達成合理的國民居住品質，減少或杜絕住宅問題的衍生。所謂積極性介入係政府對住宅建設採積極性之建設、誘導、經濟上的協助，以及對致力於改善住宅環境品質者之獎勵與優惠、減免稅捐等措施。而消極性介入則是政府透過建築、公共工程、國民住宅、都市計畫等方面的法規，以及景觀上的管制辦法或提高住宅品質標準等，對於住宅之供給過程和結果，予以限制、控制或管理。

至於政府參與住宅建設的型態，亦可區分為直接建設與間接建設，前者如政府興建國民住宅，後者則可能包括住宅金融與住宅租稅策略的調整，如融資貸款、降低稅率等；住宅空間的管理，如住宅環境質與量的管理、獎勵等；或者是對民間營建技術的督導，如建材之標準化、施工技術之指導、施工管理之合理化以及降低造價成本之措施等；住宅市場資訊的管理，如確實掌握市場供需及價格等。

事實上，政府參與住宅建設的型態，隨著政治體制的不同、社會結構的變遷，以及政策方向的改變而有所變更，最重要的是務須使政府介入的程度，達到一個最適切的均衡點，亦

即期望政府與民間能以最佳的配合方式，共同完成住宅建設。

就住宅供給的層面看，政府介入的程度有幾種不同的型態：

(一) 政府絕對論

即確保國民最低居住水準，由政府完全供給住宅，供國民居住使用例如：一些共產國家。

(二) 政府主體論

在住宅供給方面，政府興建住宅所占比重在質與量上均需較民間部門優勢，故以政府為住宅建設之主體，由其建設之成果，推動整體的生活品質，以推動住宅政策，進而達到政策預期之目標。例如：新加坡、香港等地區。

(三) 分擔參與論

住宅的供給，由政府和民間共同負擔、協調以發揮其功能，如此統合政府所擁有的非營利性、指導性的策劃和民間企業的效率共同發展技術，善用資金，完成住宅建設。例如：日本及英國等歐洲社會福利國家。而此種參與型態又可分為下列三種模式：

1.需求對象別：

即以需求住宅者的階層，來決定係由政府或民間分擔住宅供給的責任。例如：一般中低收入階層由政府負責其所需住宅的供應。至於其他高收入者，則可由民間負起該住宅的供給。

2.供給機能別：

在住宅供給過程中，從居住需求、企劃、設計、施工、交易、至管理使用一系列之機能中，依其類別來決定究由政府或民間參與，及分別介入的程度。

3.設施部位別：

將居住生活之實質設施，依其部位之不同，決定政府或民間負擔其建設責任，換言之即將住宅建設中之土地、住宅、公共設施、環境管制及生活各項設施等按其所有與使用權益來加以區分或負擔。

(四) 政府誘導論

此型態乃由民間作為住宅供給的主體，但為求更好的居住環境，則由政府發揮指導的功能。

能。此時政府誘導的對象與目標，乃包括住宅水準、都市計畫、產業結構、建設數量、融資貸款及技術開發等。例如：美國及臺灣等地區。

然而，針對不同性質的住宅問題，必須擬訂不同的策略，而在各策略的執行上，政府介入的程度亦需有所調整，以求民間資源之有效利用。

其次欲探討的是，政府應如何介入住宅建設？基本上，政府得由以下方面介入住宅。

（一）新建住宅數量

政府得直接新建住宅，增加住宅數量，以解決住宅在量方面的問題，國民住宅的興建即屬此類。一般而言，在世界各國對於解決低收入住宅問題大多採計畫性的直接興建。

（二）住宅品質

政府得自住宅品質的改善或控制層面介入住宅。其主要措施可透過法規的制定、執行，作為民間企業從事住宅生產時規劃設計遵循的依據，以維護基本的住宅品質。

（三）住宅成本

住宅成本偏高常導致中、低收入者買不起或租不到住宅，或已有住宅者對其住宅吝於投入成本維護管理。是以，政府可自控制住宅成本方面，例如：租金管制或住宅津貼等具體措施，介入住宅建設。

（四）權屬類別

住宅權屬包括有自有、租賃、配住、借住等情形。不同權屬狀態存在有不同的問題。政府可分別針對這些權屬問題研擬對策。包括：自有住宅的管理維護、貸款利率、放款額度等措施；租賃住宅的租金管制，房客與房東間的權利義務；配住及借住情形的使用期限及管理義務等角度著手。

（五）住宅密度

住宅密度是土地利用與居住品質的衡量指標，是以政府介入住宅建設得自住宅密度的控制來促進住宅資源的有效利用並控制都市地區的住宅發展與居住水準。

（六）住宅類型與大小

政府應分別自郊區、市區、鄉村等人口密度不同的區域策定其住宅類型，及各類型之最小面積，以保障各區居民之最基本住宅水準。

(七) 自有率

自有率係衡量全體國民擁有住宅的比率，比率高者所代表的意義係住宅量問題的緩和，也可說是社會穩定成長的力量。故政府可自提高住宅自有率的層面介入住宅建設，例如：興建合宜價位住宅，降低利率，放寬貸款額度等住宅及非住宅的措施著手。

(八) 區位選擇

政府亦可自區位選擇方面介入住宅建設。簡單地說，均衡都市及區域發展，並藉由交通條件的改善，以增加可作住宅使用之區位，進而將部分都市人口引向郊區，解決都市地區住宅問題。

(九) 鄰里環境

良好的鄰里環境對住宅品質的提高有絕對正面的意義。是以，政府部門得自公共設施的興建，都市計畫的規劃上來塑造社區完整的鄰里環境，提供完善的住宅環境。

(十) 消費者的權利

住宅係屬一種消費財貨，任一住宅的居住者皆為住宅之消費者。政府可經由對消費者宣導住的教育，直接由居民管理維護住宅及社區環境。包括：教育居民重視住宅品質的意識、爭取並維護消費者的權利等皆是。

(十一) 生產者的責任

強調生產者的責任，係政府強化民間企業經營體制的有效方法。故政府得自此層面著手，以控制住宅內部、外部之營建品質，達到保障住宅安全性的目標。

由上述的探討可知政府介入住宅建設的層面或手段可分住宅與非住宅兩種，而世界各國針對其國家社經情況的差別以及住宅問題性質的不同亦自不同的層面來參與住宅建設。以新加坡而言，其政府為解決房荒問題乃在「國家發展部」下成立「建屋發展局」積極大量興建住宅，並為防止都市範圍內土地不敷興建國宅使用，除積極辦理都市更新外，更從事新市鎮的開發。由於新加坡地小人稠，故由政府直接興建住宅，以增加住宅數量，並採高層建築型態，提高住宅密度為其解決問題主要方法。

就美國而言，其聯邦政府所擬之住宅計畫可分為直接提供出租國民住宅及間接給予住宅抵押保險保證制度。前者服務對象為低收入家庭及年齡在62歲以上之老人或殘障者。國民住

宅原則由地方政府負責興建，而由聯邦政府提供規劃費用貸款、建築費用貸款，以及補貼租金收入與經營成本差額等協助。後者則係由聯邦住宅局辦理住宅抵押貸款保證工作，凡購屋者向銀行貸款購屋，該局即給予保證，若遇住宅貸款無法清償時，該局則負賠償責任，唯承購人亦須向該局繳納保險費。

日本政府介入住宅建設，即所謂的「公資金所建住宅」，也就是由政府直接或間接資助興建的住宅。其中較重要者有公營住宅、公團住宅與公庫住宅。公營住宅乃由地方政府興建，並負責出租與管理。公團住宅則係日本住宅公團所興建的住宅，該公團實為一非營利的住宅建設公司，其所建之住宅大多位於較近都市且住宅缺乏的地區。公庫住宅則是直接向公庫或金融機構長期低利貸款所興建的住宅。

總之，政府介入住宅建設有其必要性與實益性，此點已有共識，唯如何介入？介入程度的深淺如何？皆有賴於對本國住宅問題詳盡且透徹的了解，並正確研擬住宅政策及發展策略，如此政府介入更能發揮實質的效益。

III. 住宅政策之內涵

「政策」一詞一般係指政府、團體、組織、或個人為達到理想目的而採取及遵循的特定計畫或確定的行為途徑。根據 Grigsby (註二〇) 的解釋「政策是包含許多可做為個人或團體行動準則的決定，透過這些重要的決定可組合成一明確的策略架構」。具體言之，「政策」一詞應含有如下的概念：

- (一) 政策雖得為政府、團體，甚或個人之確定的行為途徑，但公共政策帶有強制性，必然是政府或團體所遵循的行為準則。同時，公共政策必須經由政府之強大力量（權力和財力）在幕後支援方能行之有效。
- (二) 政策必定有一個理想的目標或方針，作為執行者現在或將來努力的方向。
- (三) 政策之執行者為達到一定的目的而必須有其應遵循之原則、方法、手段或行為途徑。

是以，政策基本上應具備的三個重要元素是目標、手段、執行者。

註二〇：同註一九，p. 12.

而所謂「住宅政策」簡要地說，係政府為滿足大眾居住的需求，改善居住環境，解決住宅問題，並配合國家整體建設而適當引導社會資源於住宅建設所擬定的政策。它既是住宅建設的最高指導原則，亦為整體住宅發展的重要導向。本節就住宅政策的內涵及目標作一扼要的探討。

一、住宅政策之意義

由於各國的歷史背景、風俗習慣、生活方式及經濟發展程度的差別，其所面臨的住宅問題亦有所不同，解決問題的手段或方式也因此不同，故各國之整體住宅政策架構皆不盡相同。學者 Macguire (1981) 曾對西方工業先進國家住宅政策的演進加以研究，發掘西方先進國家在歷經戰爭的洗禮、工業的發展及都市化的形成後，產生了住宅數量的不足、住宅面積的窄小以及居住品質的低落，住宅等級的有待提昇等問題，也因此其住宅建設針對此四大問題明顯地畫分出四個建設的重點或目標。將這四個建設重點反映至住宅政策上即為：1.一戶一住宅，2.一人一居室，3.建立最低標準住宅，4.提供差別貸款等政策內涵（註二）。

由此可知，針對不同性質之住宅問題，研擬不同之住宅政策，而由不同之住宅政策引導出不同的住宅發展方向。學者 Donnison (1967 年) 曾就住宅各部門的運作指出西方國家在住宅發展上曾經遭遇或即將面臨的重要課題：

(一) 應注意工業發展需要及預防工業發展所可能引發的住宅問題而影響到整體居民的健康問題。此階段對於住宅需要問題似較不嚴重，住宅部門亦無明顯的區分。

(二) 為因應社會對住宅的需要 (Need)，除了政府直接介入興建國民住宅外，並允許民間部門生產住宅且透過市場機能的運作，滿足人民對住宅的需求。

(三) 對於國民住宅及民間住宅間的關係相互抗衡時，政府與民間部門在住宅建設中角色開始蛻變，故如何調整政府與民間住宅部門的關係是一重要課題。

根據上述三大重要課題，我們發覺在整體住宅發展的架構，政府、民間業者、居民甚至學術界等各角色所必須背負的任務或義務以及其個別所擁有的工具或籌碼，皆應有明確的定位並適時合理的運用。基本上，政府透過法令的制定與執行可以成為整體住宅投資環境、居

註二：Wacguire Chester C., International Housing Policies, 1981, p. 11-13.

住環境的控制者；民間企業則利用巨額資本的集中與投入，成為住宅投資、生產者；居民則透過土地的所有，而成為居住使用者；學術界則以其專業的知識及前瞻的看法，成為住宅發展的顧問協調者。是以，確定各角色的定位後，政府針對現存之住宅問題應將住宅政策的重點放在誘導和利用民間的資金與土地，使其興建政府所希望的中低收入住宅（註二二）。同時，政府除了主觀的掌握本身對住宅建設可投入的能力及可能受到的限制外，還要客觀的瞭解並評估民間住宅部門的經營體制。如此，才能準確掌握雙方對推動住宅建設所持有的經營條件，使住宅建設朝向政策目標推進。故住宅政策的擬定必須周延的涵蓋政府與民間二部門。同時，徒有政策並不足以自行，必須研訂具體可行的策略或措施，並充實執行機關的專業人力，以有效地推動住宅政策。

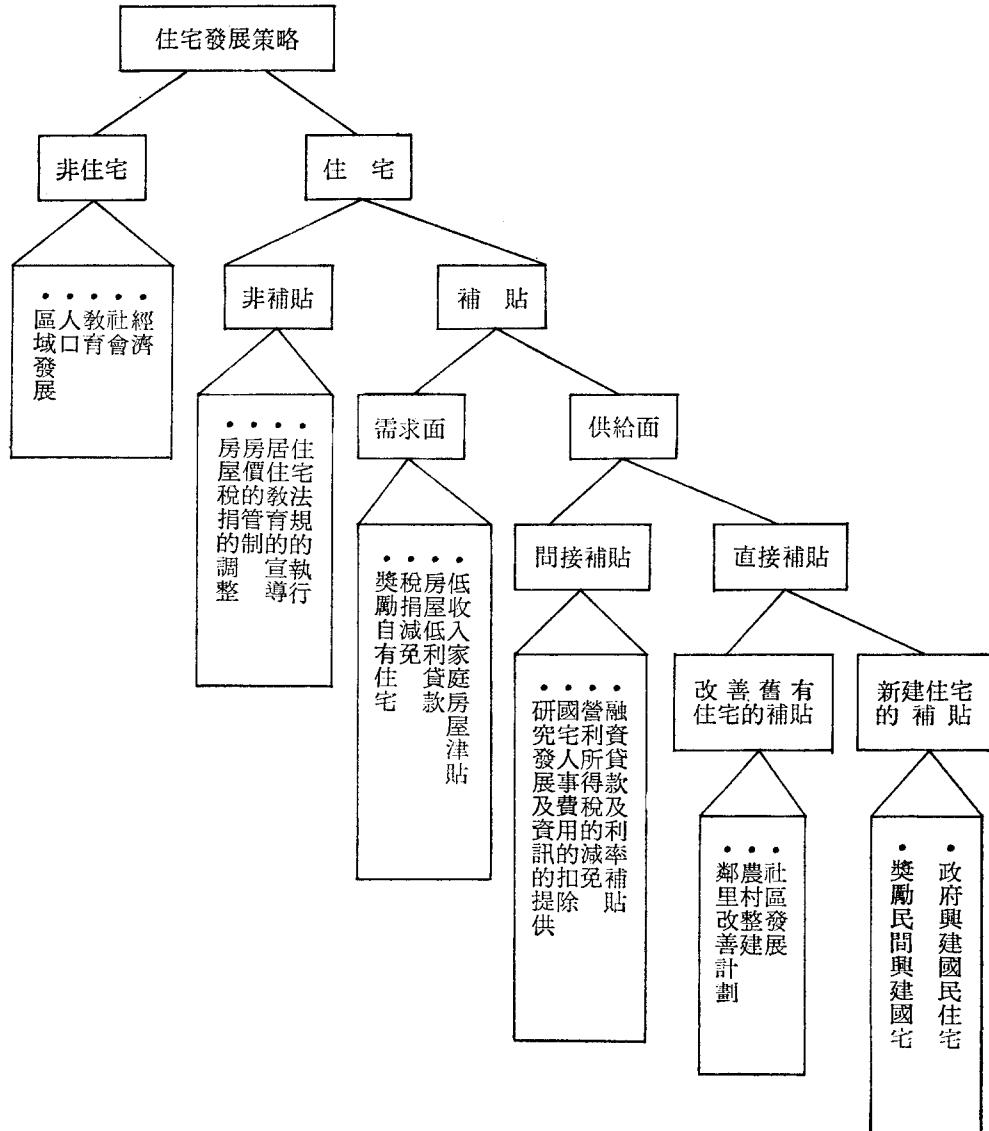
解決住宅問題的途徑，可自住宅與非住宅雙層面著手。所謂非住宅係指經濟、社會、教育、人口、區域發展等方面策略；而循住宅層面解決住宅問題，則包括補貼與非補貼的作法。所謂非補貼作法包括對住宅法規的執行、居住教育的宣導、房價的管制與房屋稅捐的調整等。而採補貼策略時，可自供給面與需求面分別著手；需求面乃係考慮對低收入家庭給予房屋津貼、房屋低利貸款、稅捐減免及獎勵自有住宅等措施；供給面的補貼則又分為直接補貼與間接補貼，間接補貼係採融資貸款及利率補貼、營利所得稅的減免、國宅人事費用的扣除、研究發展及資訊的提供；直接補貼則包括改善舊有住宅的補貼與新建住宅的補貼，前者大致可採社區發展、農村整建、鄰里改善計劃等措施；後者則為興建國民住宅或獎勵民間興建國宅。這些解決住宅問題的策略，亦就是住宅策略的概括內涵，也是整體住宅發展的基本脈絡，茲將其以下圖1示之：

二、住宅政策之總目標

住宅政策係政府為解決全民住宅問題，推動住宅發展與建設所擬訂的具體可行策略。然而，政策除針對問題的癥結加以解決外，其基本上皆設定有預期達到的目標。探討住宅政策之目標，首先需瞭解吾人對住宅所要求的品質或者是說理想的住宅目標。

註二二：張金鶚，「從角色觀點看住宅市場的合理運作」，都市與計畫學會會刊，1981，p. 79-82.

圖 1 住宅發展途徑之連鎖策略



(一) 住宅品質的提昇

住宅除了提供居住的單純功能外，其必須具有相當的居住品質，如此才能使居住者有舒適的感覺，而對該住宅產生歸屬感。此種目標的達成在於具體的改善住宅環境，或針對不同收入之住戶或特殊團體提供改善其住宅的服務。

（二）住宅設施的完備

住宅既作為居住，生活使用，其內部設備應務求完備，傢俱雖無須精美昂貴，但凡生活中必須使用的各項設備、傢俱皆應齊全，如此才能確保生活的便利性。

（三）足夠的住宅室內面積

每一個人皆有其基本的活動空間或面積，因此，人口數較多之家庭，其所須之室內面積自應相對的提高。是以，追求足夠的住宅室內面積亦是理想的住宅條件之一。

（四）完善的鄰里環境

此點在美國特別為人所重視，鄰里環境係衡量居住品質的重要指標之一。若衆人想要在住家中得到充分的休息，則完善的鄰里環境不可或缺。

（五）良好的區位

區位係現代人選擇住宅的主要考量因素之一。尤其以「臺北居，大不易」的情形，選擇一理想的區位，實非容易。是以，如何藉由住宅與非住宅的策略，使任一區位皆具有一定的可及性，亦是改善住宅環境的另一課題。

（六）住宅花費與家庭收入的合理關係

住宅既屬消費財，每年每戶皆須在住宅上支付相當的費用，其包括自有者對該屋的維護管理費稅捐等、承租者對該屋固定支付的租金皆是。如何使家庭收入能與住宅花費讓人得以維持承受的比例，甚至降低，亦是每個人對住宅需求預期的目標。

（七）住宅花費與住宅品質、面積的合理關係

每個人皆期望其花在住宅上的每一塊錢能得到最大的效用，因此，當其住宅花費提高時，其住宅品質與住宅面積亦應相對的提高。

（八）住宅權屬的選擇

住宅權屬包括住宅之所有權與租賃權，理論上，無論出租/承租，出售/購買皆期望在公平、公開的市場上進行。而以往國人對住宅之權屬皆傾向於擁有所有權，故以「住者有其屋」為住宅政策的終極目標，而在今天的社會中此項政策是否妥適？恐有待酌量。

（九）種族階層問題與住宅之關係

在許多國家的文化制度裏，由於對有色人種根深蒂固的歧視觀念與態度，或者不同收入

與文化階層的彼此對立，深深影響了彼此在住宅選擇的權利差距。是以，如何打破種族階層間的芥蒂，使彼此有相等的居住權利，應是住宅政策上的另一課題。

(十) 保障居住的安全

每個人對住宅的根本要求係追求居住的安全與寧適。因此，推動住宅政策的終極目標亦在保障全體國民居住需求的滿足，居住環境的安全。是以，居住安全的保障是理想住宅應具備的基本要件之一。

(十一) 住宅的標誌

在任何一個社會中，總有所謂的高級住宅羣與貧民窟的區別，前者象徵的是高所得、高品質，後者則給人擁擠、吵雜、髒亂的感覺。這種住宅明顯的不同標誌往往在住民間產生無形的隔閡與階級的劃分。譬如：國宅的缺乏管理，使其常淪為「貧民窟」的代名詞，而造成國宅住民心理上的不平衡。是以，如何全面提昇全體國民居住環境的品質，使得因住宅的標誌所產生的階級劃分度降至最低，亦是改善住宅的目標之一。

(十二) 特殊團體的居住問題

為特殊團體如殘障人士、老人等提供或設計無障礙的居住環境，係福利國家一直致力的工作。而隨著經濟的成長，國民所得的提高、社會福利的推展及人口的高齡化對於特殊團體的居住問題愈受重視。一個理想的住宅環境原本就應是無障礙環境，更何況是對特殊團體更應在住宅內、外部的設備及各出入口等給予特殊設計，協助其解決生活上的不便與困難。

綜上所述之理想的住宅目標，究其根本係追求每個人居住權利的平等並在合理的住宅費用負擔下擁有安全、寧適、便利的住宅空間與居住環境。基本上，這亦是住宅政策目標的精義。

過去我國一直標榜的住宅政策目標係「住者有其屋」，期望透過政策的執行，使每個人皆擁有自己的房屋，這種精神與國人向來重視住宅所有權的觀念深深結合。然在今天，人口不斷增加，土地資源有限、地價不斷上漲的情勢下，住者真能有其屋的理想，愈難實現，是以，這樣的一個難以落實的政策目標，是否須加以修正，或予以另一新的詮釋？

所謂「住者有其屋」在以往的詮釋皆認為係指居住者都擁有自己的房屋，強調的是住宅

所有權的擁有。事實上，在寸土寸金及游資充裕、貧富差距日益擴大的今天，強調擁有所有權似乎難以落實。因此，有人謂「住者有其屋」應解釋為「居住者都有房屋住」，這樣的說法，似乎未足以當成政策目標來推動或宣導。因為居住者都有房屋住，這幾乎已成為社會必然現象，即使若干在街頭流浪的無收入或低收入者亦有社會福利機構安置其棲身之處。是以，若不強調住宅之所有，又不重視住宅居住的適性與基本品質，實無法視為一種理想住宅或目標來追求。因此，本研究認為「住者有其屋」的真實精義應是「居住者都有適合的房屋住」，亦即住宅政策的目標應不再強調自有（Ownership）的關係，而將政策的重點移置調和居住者與住宅的關係，並強調重視住宅之品質與價格之合理。換言之，其更貼切的定義是「住者『適』其屋」，「適」者包括住宅空間的合適、住宅區位有合理的可及性，居住環境有適於生活的設施，與住宅價格的適中等。因此，政策所要達到的理想是協助中、低收入者住在適當的居住環境，並透過合理的市場機能運作，使其買到或租到合宜之住宅。

是以，本研究認為我國住宅政策之總目標應可訂為「住者適其屋」，為達此總目標又可分為以下三大次目標。

三、住宅政策之次目標

（一）從經濟面建立合理的住宅市場運作體系

首先應健全整體投資環境，有效配置住宅資源，並確保合宜住宅生產的質與量，繼而針對當前的住宅市場運作的缺失，著手建立完整交易制度，使住宅交易達到安全、公平與效率。

（二）從社會面協助無能力擁有自有住宅者，得以住在適當的居住環境

住宅補貼制度應積極建立改善，從社會福利觀點而言，住宅補貼應朝向公平與效率原則改進以真正發揮其政策效果。而在實質面則應提供無能力住屋者之購屋、租屋補貼，在精神面則應加強居住教育。此外，非住宅部門之社會協助，例如：提供更佳就業機會，改善交通設施環境等，亦應積極配合，間接協助無住屋者住於適當之環境。

（三）從實質面確保住宅的環境品質

一方面透過政策的執行，落實都市土地分區使用管制計劃維護住宅環境品質，一方面透

過積極的宣導，使全民重視住宅的適當使用與有效管理，並建立住戶間對住宅管理制度，以及大樓或公寓公共設施之所有權與使用權分離的共識，以確保住宅環境品質。

唯為促使整體住宅的合理運作與發展，在住宅發展的過程——投資、生產、交易與使用四大階段亦應設定具體之目標，茲分述如下：

(一) 住宅投資之目標

政府介入住宅投資，狹義而言係在健全整體住宅投資環境，使投資者得在正常的風險承擔下，獲取合理的利潤。總體來看則是期望達到總體住宅資源的有效配置。

(二) 住宅生產之目標

總體而言，住宅生產的目標係在確保合宜住宅的質與量，換言之，政府部門要確實掌握現有之住宅存量，並瞭解全民對住宅需求的型態，及民間部門生產供給的狀況，以計畫或輔導民間業者生產合宜的住宅。就個別的住宅生產來看，住宅生產之目標應仍期望能控制其生產之適量，並監督其產品的品質。

(三) 住宅交易之目標

交易制度的建立，使住宅交易達到安全，公平與效率的目標應是未來住宅交易面的政策目標。是以，政府部門如何掌握住宅市場資訊、建立資訊研究中心並儘速制定房地產交易相關法規，以規範介入住宅交易過程中的重要角色等皆是交易面尚待努力的重點。

(四) 住宅使用之目標

在住宅使用方面乃期望透過政策的執行，使全民重視住宅的正常使用與有效的管理，使住宅機能不致急速退化。同時，建立住戶間對住宅管理制度，以及大樓或公寓公共設施之所有權與使用權分離的共識。

住宅政策若能切實達到住宅生命周期各階段的目標，則住宅市場機能必能合理運作——適質適量的投資生產，公平公開的交易、合理有效的管理使用。如此，才能進一步協助無住屋者，得到適宜的住宅居住，進而達到「住者適其屋」的理想目標。（未完）