

# 增加臺北市國宅建地供給之可行途徑

林元興

## 一、臺北市民之居住狀況

臺灣目前的經濟發展，正積極工業化，以提高每人所得並促進全面「現代化」，惟其如此，故人口將加速「都市化」，隨着人口向都市集中，有許多問題隨之而生，諸如住宅、交通、就業、公用設施、環境衛生等，其中以住宅問題最為嚴重，爰因住宅乃人類生活起居之所，人類如無住宅，雖衣豐食足，然因身心無所寄託，亦無樂趣。

臺北市的住宅，「自有」者約佔一半，而「租用」與「配住」者各約占四分之一；惟自六十一年起，「自有」住宅之比例，急遽減至百分之四十，而「租用」住宅之比例，却相對地增至百分之三十（註一）。自有住宅之比例，與先進國家比較，實嫌太低，以美國為例，近年來自有住宅之比例達百分之六十三（註二），而租用住宅比率增加，實係北市中下所得階層無力自行改善其居住環境之明證。益以自民國五十五年至六十二年，臺北市房屋租金上漲達百分之二二點零七（註三），更加重承租戶之負擔。次以臺北市居民的居住支出觀之，平均而言，約占每戶消費支出的百分之十八至十九，但自六十一年起，忽又增至百分之二十以上（註四）。羅倫滋曲線（Lorence Curve）係應用圖示法說明個人所得分配不均的程度，今仿其意，將臺北市全部家庭按所得高低，順序排列為五組，每組戶數占百分之二十。如此即可觀察各所得階層的家庭，其家庭消費支出與房租負擔之關係。如表一所示，第一組（所得最低）之家庭，房租約占其消費支出百分之二十，以後即逐漸增加，至第五組（所得最高）之家庭，房租約占其消費支出百分之二十五。

表壹：臺北市各所得階級之通信費用負擔比例

五等分位所得階級	I	II	III	IV	V	合計
60年平均每戶全年消費(元)	34,586	46,743	57,953	74,194	117,851	66,266
60年居住費用(元)	6,952	10,447	14,777	18,923	28,248	15,869
百分比(%)	20.10	22.35	25.51	25.51	23.97	23.95
61年平均每戶全年消費(元)	32,522	49,105	60,762	79,845	119,976	68,442
61年居住費用(元)	6,594	10,536	14,176	19,567	30,329	16,240
百分比(%)	20.28	21.46	22.33	24.51	25.28	23.73

資料來源：臺北市家庭收支調查與個人所得分配研究報告

根據恩格爾法則，所得愈高，住的支出佔消費支出的比例也愈高。歐美先進國家國民居住費用支出，恒占其家庭消費支出百分七十至一十五（註八），臺北市的家庭收支狀況，與此法則頗相符合。但各所得階層之房租負擔比例，似較歐美先進國家為高，以開發中國家的低所得，負擔如此偏高的居住支出，實嫌過於沉重。

最後再觀察臺北市民的「居住面積」，一般住宅以五坪至一十五坪之間為最多，兩年來均占總戶數百分之七十左右（註六）。每戶住宅平均面積為十七點六坪，而每人居住面積為二點二坪（參照表一）。此與聯合國前駐經合會首席都市計劃顧問孟松（A. Monson）之研究，我國每人平均適當居住面積為十一點八平方公尺（折合二點八七一坪）之標準仍相距甚遠。

表二：臺北市市民居住面積

年 度	58	59	60	61
每戶住宅平均面積	16.5坪	16.6坪	17.2坪	17.6坪
每戶人口	5.5人	5.4人	5.4人	5.4人
每個人居住面積	3.0坪	3.0坪	3.0坪	3.3坪

根據上述，臺北市市民居住水準之低劣，殊為明顯。復據臺北市統計摘要所載，六十一年底臺北市共有房屋二十四萬棟，延面積有八五〇萬坪，其中住宅約二十萬棟，延面積有六三六萬坪，如以同年度臺北市人口為一九一萬人予以平均，則每人得住宅面積三點三坪（註七）。此項結果，與以上引用之「臺北市家庭收支調查報告」至為吻合。但以同年度臺北市戶數四十一萬平均之，則每一點一戶共住一棟住宅。如以每戶應擁有一棟住宅為準，則臺北市現有人口對住宅之需要，將達二十一萬五千棟，此項資料，與臺北市國民住宅及社區建設委員會（自六十二年三月一日與違章建築處理委員會合併為「國民住宅處」）於六十一年三月間所擬訂之興建國民住宅十年計劃中所列「已不敷住宅約二十一萬五千戶」亦屬相等。如擬於十年內解決現有人口對住宅之需要，則每年至少興建住宅兩萬戶；此外，尚因臺北市之戶數年有增加，每年新增戶數對住宅之需要量約為二萬戶（註八）。兩者合計，每年約需興建住宅四萬戶，其中尚不包括原有住宅之汰舊換新。

中低所得階層之民眾，多不易自行解決其住宅問題，政府乃以有組織、有系統的方式，籌建大量造價低廉之住宅，以供國民居住。依照一般國家標準，每年所需增建之住宅中，其需由政府協助的，約為百分之三十（註九）。此類需由政府協助興建的住宅，在英美稱為「公眾住宅」（public housing），在西德稱為「社會住宅」（social housing），我國則稱為國民住宅。其中又分為一般國民住宅（專供中低所得階層市民居住），整建住宅（配合拆除違建及公共建設）、平價住宅（專供貧民居住，帶有救濟性質）、公教住宅、災害重建住宅、勞工住宅、以及農民住宅等七項。按此計算，臺北市每年至少應興建國民住宅。

宅一萬二千戶，方敷需要。

惟據臺北市國民住宅及社區建設委員會之統計報告，自三十九年至六十年之二十一年間，臺北市共興建國民住宅四五、四九二戶（註一〇），平均每年不過一千餘戶，與實際需要，相去甚遠。揆其原因，雖有多端，惟其中最主要的首推「建地」問題之不易解決。

每公頃建地如以容納二百餘戶計算（註一一）——此數尚不包括配合住宅建地使用的各種公共設施用地——而臺北市每年需興建國民住宅一萬二千戶，則共需建地六十公頃（約合十八萬坪），實難尋覓，即使千方百計覓得一塊建地，亦因得來不易，故儘量提高居住密度，以安插過度的人口，如此亟易形成一種新的貧民窟，臺北市早年在南機場興建整建住宅以及香港的徙置大廈（註一二），均可作爲鑑戒。

## 一、國宅建地的特性

一般土地經濟學家均謂市地具有以下四種特質（註一三）：

- 一、空間性（space）市地的功能，首在提供空間，惟空間的位置與形狀，對其價值有很大的影響。
- 二、不移性（immobility）任何市地，僅能就其原位置予以利用，不能移動，且無法避免外界的社會與經濟影響。故其價值與使用並非本身所能控制。
- 三、不滅性（indestructibility）地面的空間實非人類所能創造，但亦非人類所能毀滅；即使建築物倒塌或整個都市消失，空間仍繼續屹立。
- 四、繁異性（heterogeneity）因爲自然因素與人文因素的交替作用，任何一宗市地均具有獨特之處，實非其他市地所能完全替代。

惟此尚不足以顯示國民住宅用地的特性，爰因市地中尚可區別爲住宅用地、商業用地、工業用地等，而國民住宅用地僅屬住

宅用地中的一部份而已。一般而言，尋找國民住宅用地，須循以下各種原則：

一、廉價 市地既具有不滅性，則其收益一般而言均係永恆，由此資本還原的價值 (capitalization) 必甚高，再加上供給彈性小，益使地價上漲不已。以臺北市為例，住宅用地的上漲幅度，自民國四十五年至六十一年的十六年間，市內達十八倍，市郊達三十五倍，每坪最低為三千五百元，何況自去年年底起，房地產價格上昇，地價上漲幾達一倍（註一四）。實非中低所得階層市民所能負擔。如按臺北市中低所得階層市民的負擔能力而言，每坪地價應在一千七百元至三千五百元之間（註一五）。

二、方便 中低所得階層的市民，一般可分為三類，即薪水階級、勞工、及從事邊際自營行業。薪水階級的住宅，須考慮與其就業場所的距離，爰因其對大眾運輸工具之倚賴至深；一般均在地價與交通費用間取得一均衡，期能發揮最大效用，俾使消費者得到最高滿足（註一六）。勞動階級的住宅，應鄰近工業區，而不在城市，以免往返得勞。而小規模個人企業經營者，須接近消費者，不能遠離都市。故歐美國民住宅的興建，均應顧及市民的生活條件；過去曾有部份整建住宅及平價住宅，因遷就地價，無法兼顧居住人的工作環境，以致多不願遷入居住。

三、完整 國民住宅需一次大批興建，方能引進新式的建築技術（例如，預鑄建築）及建築材料（例如，輕質建材），藉大規模生產的經濟 (economy of large-scale production)，以降低房屋造價，與一般住宅力求變化，出新制奇者不同；此外，為便於供應公共設施，並於興建後易於管理，俾免發生社區機能衰退，國民住宅必然趨向有計劃的集中興建，如以每批興建五百戶計，至低需有七千五百坪的建地可資利用。惟市地因私有關係，多被細分，誠難覓得一宗遼闊的建地以供大量興建。

### 三、目前國宅建地之來源

臺北市年來興建國民住宅，其建地來源，有公有土地與私有土地兩種，取得公有土地的方式，不外乎「申請撥用」、「議價讓售」、或「標售」等途徑。臺北市土地以國有土地、省有土地、及市有土地為最大宗。市有土地，現已撥用殆盡。國、省有土地，非但難於尋找，且各有其主管機關與使用範圍。如欲取得該等公地，按照土地法第二十五條的規定：「省市縣政府對

於所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分」。又各級政府需用公地時，按照土地法第二十六條之規定：「應商同該管市縣政府層請行政院核准撥用」。手續之繁，無以復加，即使該管機關同意，或層准撥讓，亦以地上物遷建費用無着，而需取償於地價，因為公地主管機關以國宅係建妥後價讓民有，不同意免費撥用，復以國有土地，近年來爲了財政目的，多採標售方式，很難以低廉代價取得。

至於私有土地之取得，除「價購」者外，依我國現行法令之規定，尚可採取「公用征收」、「區段征收」，與「土地重劃」等途徑。私有土地之價購，困難重重，或以大片土地不易覓得，或以地主惜售，或以地價難以協議，或以地主不願負擔增值稅而拒絕出售等。例如市政府前計劃在雙園區西園段興建國宅九三二戶，分兩期施工，基地面積共三、九六五坪，其中一、三八二坪早於五十六年間收購，另五八三坪則因議價收購不成，第二期施工，遲遲不克進行，是其明證（註一七）。

次就土地法及都市計劃法，有關取得私有土地之重要規定，分述如下：

(一) 土地征收 土地法第二〇八條規定：「國家因左列公共事業之需要；一、國防設備。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生。六、政府機關地方自治機關及其他公共建築。七、教育學術及慈善事業。八、國營事業。九、其他由政府興辦以公共利益爲目的之事業，得依本法之規定徵收私有土地」。第二〇九條規定：「政府機關因實施國家經濟政策，得征收私有土地，但應以法律規定者爲限」。但一般均將興建國民住宅，視爲協助私人置產，不適用土地法第二〇八條第九款的規定，至今尚未引用該條款，以征收國宅用地。

(二) 區段征收 係將整個區域內之土地全部征收，重新分宗整理，再行支配使用，或出賣或出租，使土地適於經濟使用及事業目的，或合於政策之經濟使用。土地法第二一二條規定：「因左列各款之一征收土地，得爲區段征收：一、實施國家經濟政策。二、新設都市地域。三、舉辦第二〇八條第一款（國防設備）或第三款（公用事業）之事業」。實施都市平均地權條例第四七條規定：「各級政府得視都市發展之需要，選擇適當地區，施行區段征收」。都市計劃法第五十四條規定：「當市縣（局）政府或鄉鎮（縣轄市）公所爲實施舊市區之改造計劃，得對位於改造地區範圍內之土地及其建築物實施征收或區段征收」

。土地係規定現非都市地區，而於征收後供建設新都市之地區，如臺灣省前「林口特定區」取得開發用地之例。實施都市平均地權條例及都市計劃法係規定已公佈都市計劃地區之區段征收，如臺北市華江大橋地區整建用地之取得。

(二) 土地重劃 係某區域內之土地，細碎分散，形式不整，交通不便，不合經濟使用，而將區內全部土地重加整理，重新劃分合於經濟使用之地段，仍分配於原土地所有權人。都市計劃法第五十八條規定：「新市區建築地段，當地市縣（局）政府或鄉鎮（縣轄市）公所，應實施區段征收或辦理土地重劃」。土地法第一三五條規定：「政府因實施都市計劃，得實施土地重劃，將區內各宗土地重新規定其地界」。實施都市平均地權條例第四九條規定：「各級政府得視都市發展之需要，選擇適當地區，徵得該地區私有土地所有權二分之一，而其所有面積亦超過重劃區內總面積二分之一者之同意，舉辦土地重劃。其重劃區內，供公共使用之道路、溝渠、廣場等所需土地，由該地區土地所有權人，按其土地受益比例共同負擔，其餘土地，依各宗土地原定比價數額，比例分配於原所有權人」。故以土地重劃作為取得國民住宅用地之途徑，稍嫌牽強，蓋土地重劃後，政府僅取得公共設施之部份需地，其餘土地仍需分配予原所有權人。例如臺北市政府，於民國五十四年在市區東北隅之松山機場以南一帶，原屬軍事用地禁建區，後經國防部局部開放，面積一八七公頃，開發為「民生東路新社區」，採取土地重劃方式，由地主提供百分之四十五土地，部份作為「公共設施用地」，部份作為「抵費地」，整個社區中可供建築住宅的建地約七十一餘公頃，預計可建三十坪左右之住宅八、九千戶，容納四萬五千人。

#### 四、解決臺北市國宅建地匱乏問題之對策

為澈底解決國民住宅建地，當今之計，宜從增加供給着手，所可採取的途徑，尚可分為「直接」與「間接」兩種方式。茲先說明直接增加國宅建地的各種方式：

(一) 覓取公地 為顧及國宅用地所應具備的廉價、方便、與完整三種特性，仍以覓取公有土地為首要之圖。爰因臺北市政府正建議中央，凡屬公有土地，應以公告地價，讓售予地方政府作為國宅用地。如可核准，不啻為國宅建地闢一廉價之來源。

臺北市之公有土地，約可分為左列三類：第一、供公共使用之道路、水溝、公園、市場、廣場等土地，為市政府直接管理，供大眾使用。第二、供市府機關、公立學校，或其他研究試驗、公用事業等使用之土地，供特定人員為一定之使用。第三、以出租、出借、或其他有償或無償之方式，供私人使用收益者，可稱為公有私用土地。以上三類土地中，除第一類為都市建設之本體部份，毋庸討論外，其餘兩種土地之管理使用情形，均有檢討之必要。依照都市平均地權條例規定，第二類土地與第一類土地均屬免稅地。第三類土地則應依法繳納地價稅，四十七年修訂實施都市平均地權條例第十六條（該條例嗣經五十三年、五十七年數度修正，今已列為二十二條），規定此項土地之地價稅應統按基本稅率繳納，不予累進。

對於第三類公有私用之土地，依現行法律和政策，應予出售或放領歸為私有，但因法定租金過低，以及歷年來疏於管理的積弊，現行使用人，無論是依法承租或承借，或被非法佔用，大都不願承購，爰因承租較承購歸私更為有利。而此等土地，由於管理機關繁多，有時和公用部份難予劃分。甚至摻雜人為因素，益增困擾。四十五年實施都市平均地權之初，由於地價稅負擔加重，各機關曾積極整理。但自四十七年免征累進地價稅後，管理該等土地之機關，又復遷就現狀。縱觀臺北市區、現有房屋低矮破舊，或是違章建築叢生之處，不待查問，即可斷為公用土地。其中單就舊市區內的公家宿舍一項而言，如全部出售，地價的收入至少在八億元以上（註一八）。如今坐視偌大資產未能善予利用，至為可惜，似應將面積小的宿舍，出售予現住人；而面積大者，或公開標售價款撥充公教住宅興建基金，或就地整建，但原住人均享有優先分配權利。例如臺北市政府，最近與軍方合作，使眷村立體化，軍方已選擇提供廿四處眷村，土地總面積十三萬餘坪，如以五樓建築計算，可興建兩萬戶。其中以勤工、克勤兩村已完成初步規劃，目前正磋商等值分配的問題。

不過真正可充國宅建地的，還是屬於第二類土地。目前尚有若干機關、學校、廠、場、以及試驗研究機構，設置在人口擁擠，寸土寸金的繁盛市區。臺北市內軍政機關在舊市區擁有的土地，估計約有二，〇七一公頃（註一九）。對於此等事業而言，固然由於多年的建設，遷徙困難。但就整個臺北市的發展而言，下列地區機構或廠場，似有檢討之必要：

1. 介於中山南路、信義路、杭州南路及愛國東路間的營邊段，原由軍事機關使用，面積約二十五公頃。現由財政部「營邊

段執行小組」負責推動開發計劃，擬於六十三年六月開始分三期建設，期能成爲臺北市第二商業中心，將建築一座五十層的辦公大樓，三座三十層的公寓，五座十二層至廿四層的國際觀光旅館，四棟大型百貨商場，其他尚有世界貿易中心，文化中心，及遊樂中心各一座，預計容納人口四十萬。然此計劃，純由財政收益出發，罔顧臺北市目前的都市形態，蓋臺北市原都市計劃預計容納人口六十萬，現已將近二百萬人，正需疏散，不能反其道而行，而且臺北市原有公共設施，亦無法與該社區配合，設若完成後，必導致臺北市混雜凌亂及行政管理的困難，似應改爲民衆活動場所，或作爲住宅用地。

2.自公館以至六張犁一帶，現供臺灣省農業試驗所，臺大農學院試驗場等使用之土地，除部份已劃撥師範大學、國立技術學院使用外，其餘應配合蟾蜍山之自然風景，改建爲住宅及遊憩園地，其中應指定一部份專供國民住宅使用。

3.南機場一帶軍方土地，最近爲配合實施「萬大計劃」，商請國防部同意撥用國有土地約二萬八千坪，擬興建整建住宅四、二八〇戶，預定自六十一年七月至六十三年六月完成。自六十三年七月至六十五年六月，擬完成第一期「南清計劃」，預定向國防部洽購南機場第十、十一、十四號等三筆土地，計一萬六千四百五十坪，可興建整建住宅二、九五〇戶。自六十五年七月至六十七年六月，擬完成第二期「南清計劃」，預定續洽購南機場第二、四、五、六、十二號等五筆建地，可興建整建住宅五、七一四戶。該等住宅似應與現供高爾夫球場使用，但最近擬改建爲「青年公園」之土地統一規劃，互相配合使用。

4.三張犁、六張犁、松山等地之汽車基地廠與四四兵工廠，佔地十八萬坪，周圍禁建地約二十二萬坪，土地寬曠，惟現已成發展地區，應將該等工廠遷往市區以外安全地帶，並解除禁建限制，分段改作國宅用地。臺北市政府最近決定價購基隆路附近營地十五萬餘坪，即其中的一部份，倘能實現，將不失爲一個「好的開始」。此外，民生東路之軍方油庫，亦可闢爲住宅之用。

5.桃園龍潭國際機場興建完成後，松山機場即予遷移，其土地使用亦應及早規劃。

(二)利用區段征收藉以取得部份建地 如以上所述，依我國土地法規定，取得都市建設用地之方法，有土地征收、區段征收，與土地重劃等三種。一般言之，如都市中某地區，並無拆除重建或整建之必要，僅須擴充公共設施（如道路、水溝、公園、

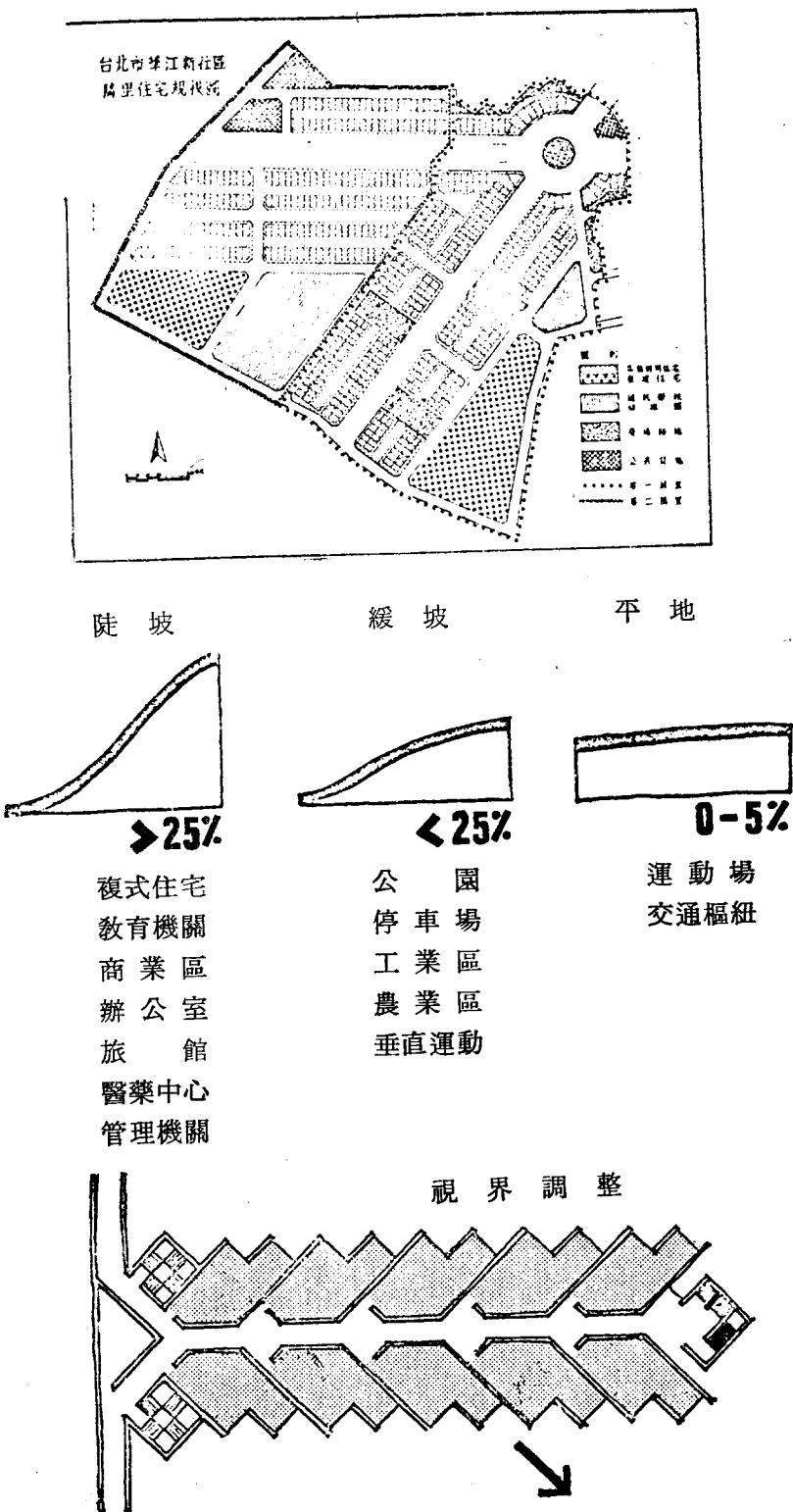
學校等）時，對於所需用地，可採土地征收方法取得之。但如都市中某地區，各種公共設施既感不足，該地區內之一般建築物亦需拆除重建或整建，如擬達成此雙重目的，則可實施區段征收或土地重劃。換言之，其目的僅為規劃土地使用，使其更臻於合理；或祇在取得公共設施用地，規劃後仍將土地分配於原所有權人就地建築，除原所有權人，並無他人擬加入使用土地，則可辦理土地重劃。倘除此之外，尚有變更使用性質或調劑使用密度，而須遷徙人口時，却以實施區段征收為最宜。

臺北市區內，有部份地區為違章建築與陋屋集居，部份空地及巷路夾雜其間，影響都市發展與市容觀瞻至鉅，亟應利用區段征收進行重建，改善環境，藉此亦可取得部份國宅用地。近年來，實施最成功的首推「華江社區」都市改造計劃。

華江社區，屬臺北市雙園區，地處市區西南隅，華江大橋引道兩側。建築陳舊，而且違章建築雜陳，鬱亂不堪。該地區因係市區邊緣，大部份原為農地，嗣經發展結果，其中大半變為建築用地，但比例並不均衡，為防止都市病態叢生，使居住密度合理化，故臺北市政府於五十八年經呈奉行政院實施區段征收，即展開工作。

該地區總面積為一二・七〇公頃，其中私有土地一〇・九三公頃，國有土地〇・二九五八公頃，市有土地〇・五四三三公頃。經過整理後，土地的處分方式如下：第一、凡土地未滿十五坪者，因面積過小，由原地主購回自用，顯有不宜，均由臺北市統籌興建國民住宅，出售予原地主，這種土地共有一二四筆，面積九七〇・一七四二坪。第二、土地在十五至九十坪者，計二二八筆，面積達三八五七・七四五坪，依照規定可單獨建築使用，原則上准由原地主購回自建；如因面積過小，無法單獨建築使用者，一律併入第一類土地處理。第三、三公畝（九十坪）以上的私有土地計五十一戶，面積一三・八二〇・七六九坪，依法准許原地主購回三公畝限額土地，計四、六二八・二五〇坪，所餘九千餘坪土地，即交由國宅會興建整建住宅。這種私有土地的取得方式，實可應用至臺北市其他許多舊社區。區內原有合法房屋三八四棟、違章建築五三七棟，共九二二棟；經整建後，預定興建店舖併用住宅甲、乙、丙種共八〇二戶，用以安置原住戶，另擬興建整建住宅甲、乙、丙種共一、二八〇戶，用以安置本區或其他地區的違章建築（註一〇）。

但區段征收須按市價補償，由此取得的國宅用地，其價格是否符合一般家庭的負擔能力，應予考慮。



(三)開發山坡地並整理河川地 臺北市區範圍內（總面積二七、一二四公頃），約有一半是山坡地，計一萬二千公頃；其中三分之二，約八千公頃，標高在海拔五百公尺以下，適合開發為住宅用地。

環顧世界各地，許多大都市均利用山坡地，例如香港、洛杉磯、里約熱內盧、檀香山、匹茲堡、以及委內瑞拉的卡拉卡斯（Caracas）等市區，均鄰近陡峻的山坡，只能在山坡地上求發展，但反而愈增其美名。如有週詳的開發計劃，亦可解決臺北

市國宅建地的部份問題。爰因市地所提供的空間，係指三度空間而言，並非偏促於可供建築的有限地面，各種坡地應按其斜率的大小，分別編定用途。

一般可審山坡之勢，興建「階梯住宅」(step housing)。至於其視界，亦可調整，力求變化。

至於臺北市市區，可供闢為國宅用地的公有山坡地，根據研究（註一），約有以下三處：

(1)三張犁山坡地 位於松山區三張犁段一〇九三一一二一九等地號大致相鄰的十八筆國有山林地，與吳興街四三一巷銜接，經吳興街連結基隆路與信義路可達市中心，交通方便。面積約有十公頃，坡度約為二十五至五〇度。該批土地原由市民承租造林，惟因違反租約規定，應由國有財產局負責收回。

(2)燒燒寮山坡地 位於士林區公館段燒燒寮小段一四〇地號等六四筆，面積約為十五公頃。地勢平坦，屬小型臺地，距陽明山幹道約二公里，可瞭望市中心、北投、天母、觀音山、風景優美。距市中心約十五公里，汽車可直達，交通方便。

(3)後山段山坡地 位於南港區後山段一一二四地號等一七六筆山林地，距中央研究院步行約四十分鐘，僅有小徑抵達，交通不便。坡度約為四〇—七〇度，惟有若干處甚平坦，中間間有私有土地與市有土地，而國有部份的面積約五〇公頃，開發後山頂可闢為觀光遊樂區，而山腰以下宜設計為住宅區。

臺北市政府對三十度以下的山坡地，已特別獎勵開發使用。至於三十度以上者，則列為保護區管理，因為其中尚牽涉水土保持、排水系統、道路規劃等問題。近年來實際從事開發的，有民間「新城實業股份有限公司」坐落於新店至烏來之「花園新城」，佔地四十五甲（約十三萬五千坪），預定興建住宅一千二百戶，容納六千至一萬人。另有行政院中央公務人員購置住宅輔助委員會（現已併入人事行政局）選定士林雙溪之中央社區，佔地二百十一公頃。

此外，士林區基隆河廢河道，僅須填土，即可獲得三一·〇七公頃建地，約合十萬坪，似亦值得加以研究，惟亦須商請國有財產局首肯。

(4)開闢衛星市鎮 此非與現有市區接連，而是與主要市區分離，在一定距離以外興建的新市鎮。臺北市近年來人口增加甚

速，如不設法疏導，住宅用地必有使用殆盡之日，屆時都市將呈章魚式的帶狀發展，流弊更大，不如趁早按「臺北基隆區域計劃」在臺北縣開闢衛星市鎮，藉以緩和人口集中，從長遠觀之，這是增加國宅建地的最佳途徑。例如經合會前規劃之林口特定區（面積三六二一四・七公頃）及內湖特定區（面積二百一十二萬坪）。

新市鎮所需土地甚廣，又欲期地位適中，地段相連，俾從事完整的設計，繼而按照規劃分期開發，復求於開發後，杜絕投機行爲，實現漲價歸公，則新市鎮建設用地之取得方法，唯有採取區段征收。惟有鑑於林口特定區區段征收失敗，故在法令上有數點應予改進：

1. 建設新市鎮區段征收土地宜免舉辦協議及先行訂頒都市計劃 建設新市鎮區段征收之土地，面積遼闊，涉及甚多地主，倘照一般征收土地之規定，須先協議，協議不成方得報請征收，勢必遷延時日，徒增困擾。况協議僅屬形式，鮮有協議成功之例，宜免除此不必要之形式。又建設新市鎮如必須先行訂頒都市計劃，然後始得征收土地，則因規劃廢時曠日，且地主得悉其土地定為不同使用後，必藉未來使用價值較高而要求較高地價補償。不但肇致糾紛，且失公平。故為建設新市鎮而呈請區段征收土地，不必限其先行訂頒都市計劃。

2. 區段征收之土地整理後出售時不宜受土地法第廿五條及第二一八條規定之限制 區段征收之土地，其目的即在整理後分宗出售與需要土地者建築使用，其出售時應毋須依照土地法第廿五條規定，送經該管民意機關同意，並經行政院核准，避免公文輾轉延誤時間。原土地所有權人雖得優先承購，但其承購面積應依都市計劃所定用途加以限制，以防止土地之壟斷投機。土地法第二一八條僅規定原土地所有權人優先承受之權，對其承購面積未加限制，難免疏漏。宜予修正補充，明文定其優先承購之面積限制（註三）。

3. 市價補償標準應明確規定 都市計劃法第四十八條，雖已規定征收土地，地價補償應按市價，惟對市價標準未加明確規定。嗣經行政院以命令補充解釋，在實施都市平均地權範圍內，市價應參照當期公共土地現值予以評定。在未實施都市平均地權之地區，由縣（市）政府予以規定，但此仍不够明確。宜參考世界各國之有關法令，並斟酌我國實情，予以合理詳細規定。

最後尚擬說明間接增加國宅建地的可行途徑。臺北市改制前，人口不過一百二十萬，而全市面積達六、六九八公頃，其中規劃為住宅區者達二、三九九·八〇公頃，如再除去道路、公共設施約三分之一，則居住用地尚得一、六〇〇公頃，平均僅須二層樓，足供全市人民使用（註二三）。益以自北市改制後，增加面積頗鉅，人口雖增加甚速，但新併地區之細部計劃均陸續公佈，建地供給若無其他因素作祟，當不致短絀。

可見北市地價高漲之成因，部份係因立法欠周所致。目前土地投機盛行，於是地價猛烈上漲。故今後應加強實施平均地權，厲行漲價歸公，抑止壟斷風氣，使地價趨於正常。如此雖對國宅建地並無直接影響，但中所得階層的市民如因地價低廉，得自行解決其居住問題，亦可減輕對國民住宅需要之壓力。

## 五、結論

臺北市國民住宅用地目前雖感缺乏，設若能妥為規劃並預為開發，則在本市轄區內當可增加不少供給，不過如擬仿照香港及星加坡大量興建國宅，應不偏行政界限，在鄰縣開闢較具規模的住宅社區，方為上策。至於本市目前可供使用的國宅用地，擬按其可使用的狀況，配合我國經建計劃，編列分期開發計劃如下：

短程開發計劃（四年以內）：

軍眷眷村重建（四三公頃）

南機場軍方用地（一五公頃）

基隆河舊河道（三一公頃）

中程開發計劃（五一八年）：

基隆路營區（五〇公頃）

三張犁山坡地（一〇公頃）

臺北市國宅用地分佈圖



燒煉寮山坡地（一五公頃）

後山段山坡地（五〇公頃）

長程開發計劃（九年以後）：

內湖特定區（七〇六公頃）

林口特定區（二二六一五公頃）

並以圖示表示，俾供參考。

#### 附 註

（註一）參閱「臺北市家庭收支調查報告」，五十八年至六十一年，臺北市政府主計處編印。惟本文完成後，頃接六十一年報告，自有住宅之比例又增至百分之五十。

（註二）美國每十年必舉辦一次人口與住宅普查，茲將最近三次的調查結果，摘錄如下：

一九五〇年，全國共有住宅四、二八三萬棟，其中自有占五五%，租用占四五%，一九六〇年，住宅共有五、二〇一萬幢，其中有六二%，租用三八%；一九七〇年，住宅共有六、三四五萬幢，其中自有六三%，租用三七%。參閱 Franks S. Kristof, "Federal Housing Policies," *Land Economics*, Novembey, 1972, PP. 309-320.

（註三）參閱六十二年十月份「臺北市物價統計月報」第十二頁，臺北市政府主計處編印。

（註四）臺北市歷年來每戶家庭之平均房租支出，請參照（附表壹）

（註五）參閱「臺北市木柵區住宅調查報告」第二十頁，國立政大統計研究所五十九年六月編印。

（註六）同註一。

（註七）參閱「六十二年臺北市統計摘要」第五十一頁，臺北市政府主計處編印。

（註八）見拙著：「臺北市住宅需要量之初步探測」，中國經濟評論第三十七期第十三頁，六十二年三月二十四日出版。

附表壹：臺北市每戶家庭之平均居住支出

年 度	項 目	每 戶 消 費 支 出 (元)	每 戶 居 住 支 出 (元)	居 住 占 消 費 支 出 的 百 分 比
58		4,703.3	909.0	19.22%
59		4,809.5	872.3	19.74%
60		5,373.4	892.2	16.60%
61		6,117.2	1,229.3	20.09%

資料來源：臺北市家庭收支調查報告

(註九) 以美國為例，聯邦住宅管理局 (Federal Housing Administration) 所協助興建的住宅，由第1次世界大戰以後，每年均即全球新建住宅百分之一十五至三十一。參證 Paul F. Wendt, "Housing Policy-The Search For Solutions." University of California Press, Berkeley, 1963) P.176

(註十) 同註八。其中包括一般國民住宅三十七、三九〇坪，整建住宅七、五九八坪，及平價住宅五〇四坪。

(註十一) 綜覽辛晚教者：「均衡居住密度之理論」(The Theory of the equilibrium residential densities) (英文譯著，發表於一九七一年世界土地改革討論會)，第三十四頁。

(註十二) 頤聞臺北市民住宅處，年前在基隆完成一批六百坪的整建住宅，位置適當，造價低廉，但每戶面積只有十坪、十一坪、及十六坪三種，以致尚有一百餘戶乏人問津，可為明證，見六十二年四月廿四日中國時報。

(註十三) Richard U. Ratcliff, "Urban Land Economics" (Madison, University of Wisconsin Press, 1949) PP.3-4

(註十四) 參照趙啓祥，來漳等著：「臺灣五大都市的地價上昇問題」(Problems of Rise in Land Value in Taiwanis Five Main Cities) (英文譯著，發表於一九七一年世界土地改革討論會) 附錄一。

(註十五) 根據表一，第一組家庭所能負擔的地價，每坪為一七四五元，第二組每坪為一四九四元，而第三組每坪為一四九〇元，其計算方式

如上…

丁首先計算各組家庭每年居住支出連續二十年的「定期支付年金現值」（假定國民住宅貸款期限延長為二十年，而且貸款本息的每期償還額與目前居住支出相等，方不致增加其負擔），由商用數學中查出「期限二十年利率五厘的年金現值計算因子」

$$\left( \frac{(1+0.05)^{20}-1}{0.05(1+0.05)^{20}} \right) = 11.4611 \text{，再分別乘於各組家庭的居住支出。}$$

$$\text{第一組：} 7,000\text{元} \times 12,462 = 87,234\text{元}$$

$$\text{第二組：} 10,000\text{元} \times 12,462 = 124,629\text{元}$$

$$\text{第三組：} 14,000\text{元} \times 12,462 = 174,468\text{元}$$

乙其次計算各組家庭所能負擔的地價總和——假定地價占房屋總價的三成（參閱註十一辛著論文第廿五頁）。

$$\text{第一組：} 87,234\text{元} \times 0.3 = 26,170\text{元}$$

$$\text{第二組：} 124,620\text{元} \times 0.3 = 37,386\text{元}$$

$$\text{第三組：} 174,468\text{元} \times 0.3 = 52,340\text{元}$$

丙最後再以各組所能負擔的地價總和，除以十五（因為每公頃建地如以容納一百戶計，則每戶平均分攤約十五坪），即求得上項各組家庭所能負擔的地價數。

（註十六）一般經濟學家，均將「家庭所得」劃分為「消費」與「儲蓄」兩項。惟土地經濟學家（例如 W. Alonso）却將家庭預算重新劃分為：

家庭所得 = 土地支出 + 交通費用支出 + 其他支出（包括儲蓄）

如以符號表示，即為

$$Y = P_1q + P_2t + P_3z$$

其中 Y 代表家庭所得數額

$P_1$  代表與市中心距離為 t 的土地價格

**q** 代表土地數量

**P<sub>2</sub>** 代表每單位距離的交通費用

**t** 代表與市中心距離

**P<sub>3</sub>** 代表其他各種財貨的價格

**z** 代表其他各種財貨數量

故，效用函數 (Utility function) 則為：

$$U = f(q, t, z)$$

且其所得限制條件為：

$$Q(q, t, z) = P_1 q + P_2 t + P_3 z - Y = 0$$

今可藉偏微分求得效用最大的必要求條件為：

$$\frac{f_q}{P_1} = \frac{ft}{P_2} = \frac{fz}{P_3}$$

亦即各種財貨的邊際效用對各該財貨價格的比例需相等，一般又稱為「邊際效用均衡律」。

(註十七) 參閱臺北市國宅會編：臺北市第五期四年經建計劃三民住宅興建計劃實施情形。

(註十八) 參閱六十二年六月廿三日聯合報，記者陳祖華報導：「拆遷舊有宿舍，決循公私兼顧原則；解決公教住宅，兩個處理成功範例」一文。

(註十九) 見六十二年一月四日中央日報。

(註二十) 參閱「臺北市華江地區都市改造計劃」，建築與計劃雙月刊第十二期第卅七至四十九頁，一九七一年五月出版。

(註二十一) 蘇志超著：「國有非公有土地之處分與開發利用問題之研究」，國科會研究報告。

(註二十二) 臺北市華江社區實施區段征收時，曾引用實施都市平均地權條例第十八條第三款之規定，原地主僅能贖回三公頃之土地，此舉雖頗值參考，但引用條文稍嫌牽強。

(註二十三) 參閱黃通著：「臺北市地價問題」。

增加臺北市國宅建地供給之可行途徑