

台灣土地及農業問題資料
中國地政研究所叢刊 蕭錚 主編

台灣地區土地使用編定之研究
住宅問題與政策的
研究

黃榮村

撰

陳嘉嗣

撰

成文出版社有限公司印行

住宅問題與政策的研究

版權所有



翻印必究

中國地政研究所所長 蕭錚主編
臺灣土地及農業問題資料
台灣地區土地使用編定之研究
住宅問題與政策的研究

著者：黃 榮 陳 嘉

出版者：成文出版社有限公司

發行人：黃 成 助

發行所：成文出版社有限公司

台北市杭州南路一段六巷九號

電話：三九一六四一六（五線）

郵政劃撥帳號：一四四四七號（全省通用）

印刷者：上林彩色印刷有限公司

初版：中華民國七十年六月

登記證：行政院新聞局局版臺業字第一一四三號

壹、論文提要

遠在十八世紀工業革命發生以後，新興的都市，如雨後春筍，都市人口因而劇增，引起都市嚴重的住宅問題；同時因農村人口之外移，相對的引起農村經濟的衰弱，農村住宅亦因人口稀少，或無力改善，以致敗壞，更加重住宅不足的嚴重性。本研究的目的，主要在明瞭住宅問題之發生及其本質，暨各國住宅政策之趨勢，與乎我國目前之政策及辦理之概況，更進而對應行興革各點，作一通盤之探討，倘有一得，勉供貢獻。

目前世界各國之住宅政策有兩種趨勢，一是以實現社會福利為目的，以推行住宅政策，改善民居；一是自經濟方面着眼，藉發展住宅工業，以誘發相關工業之發展，促進全面經濟之繁榮，提高國民所得，間接改善民居。前者大多為社會福利具有良好基礎及經濟繁榮之國家所採取，後者每係開發中各國所採取之措施。我國住宅政策，大體上秉承國父遺教指示，視「以樂民居」為養民之方法。而另一觀點則為實業計劃所稱「：：：人類工業過半數皆為因應居室之需要」。我國之住宅政策具有改造社會，發展經濟之雙重性格。

本文共分爲六章，第一章討論住宅的重要性，以探究住宅問題之發生及其本質；第二章討論住宅問題之歷史背景，以觀察住宅問題縱的演變；第三章介述各國住宅政策與概況，以瞭解各國住宅政策之趨勢，作爲橫面之觀察；第四章討論目前我國住宅政策與概況，自量與質兩方面，予以剖析；第五章我國之住宅立法，係初步蒐集各方面專家學者意見，就其要點加以臚列，以爲將來立法之參考。第六章結論，係就研究所得作一總結，藉示對住宅問題之主要觀點。

學生疏識淺，凡所論述，謬誤在所難免，倘蒙 賜予指正，不勝銘感。

住宅問題與政策研究之目錄

壹、論文提要

貳、本文

第一章 住宅的重要性

一 住宅與人生之關係

二 住宅與社區發展

三 住宅與國民經濟

第二章 住宅問題的歷史背景

一 原始時代住宅問題的歷史背景

二 農業社會住宅問題的歷史背景

三 工業社會初期住宅問題的歷史背景

第三章 各國現行住宅政策及其實施概況

一 美國

二 英國

三、德國

四、日本

五、紐西蘭

六、其他國家

第四章 目前我國住宅問題及其政策

一、台灣居住問題形成的原因

二、台灣住宅量的分析

三、台灣住宅質的分析

四、我國目前辦理國民住宅之政策及其實施概況

第五章 我國的住宅立法

一、我國住宅立法的重要

二、住宅立法內容之商榷

第六章 結論

第一章 住宅的重要性

一、住宅與人生之關係

住宅是人生基本要素之一，特別就維持家庭生活及社會秩序而言。國家對住宅的措置其重要性並不亞於其他方面的施政。因為「住宅是培養品德，振奮精神，長養事業之所在」^{註一}及國民日常居住之處所。所以一個良好的住宅政策不僅要給國民提供足夠的使用房屋空間，而且要具備更舒適，更安全的享受。因此住宅乃保涉及經濟與社會各方面的問題。

遠在十七世紀工業革命發生以後，生產方式改變，資本結構高度化。在經濟自由及私有財產制度的自由放任經濟（*laissez-faire*）之下，私人資本迅速累積。一方面由於生產手段及生產方法的改變，使資本家在產業及市場方面有輝煌的成就；同時資本家為確保其原料來源，更擴張其土地（例如英國紡織業最發達時之圈地運動），迫使農民離開其生活的根據地；另一方面伴隨工業而來的現代都市，亦紛紛在工業聚居地，原料生產地及交通輻輳地，迅速成長。因為都市工商業發達，就業機會多，而且工業所得比農業收入多，所以都市便成為人口的輸入地

。據 Colman 所著「近代英國的經濟史和 Age of the Industrial Revolution」的「產業革命」，他們認為：「在一七六〇年至一八三〇年工業革命的結果：（一）勞動市場的擴張，工人選擇雇主的自由增加，不再只依靠少數雇主的恩惠。（二）工資所得提高，例如一七九〇年至一八三一年間，英格蘭的工業工資增加四三%。曰在上述年間工人生計支出增加十一%，在食品中小麥粉代替了燕麥或裸麥，肉類也成爲主要食品。此外工業革命所生產的主要財貨（棉布），亦成爲民衆的主要用品」註二。由以上所述，可證明工業革命後，在工商業發達或工廠集中地，將促成近代都市的興建及人口都市化（Urbanization）的現象。

工業革命雖然給人們帶來了幸福，同時也給人們帶來了噩運。由於人口大量的擁入都市，都市的住宅不敷居住，且都市土地面積有限，再加投機房地產商人的操縱，地價急劇上升，因而也使房租高漲，而那些新來城市的人，又都是生活費窮困尋求職業者。因此在他們到達城市後，要在地價昂貴及房租高漲的地方覓取一舒適、愉快的棲身處所，實際上是不可可能的。所以這種困苦的環境，嚴厲壓迫住宅，乃到處伸展而構成貧民窟。

貧民窟是一種經濟與社會的複什問題。貧民窟的居民普遍感到自卑、失望、墮落與失去奮鬥的精神，所以遠在十九世紀初期，英美各國社會改革家，即對此一問題加以注意。茲以貧民窟的問題來說明住宅與人生的關係。

(一) 犯罪問題

人類的身心健康與環境具有密切的關係。終生作息，在房屋中的時間佔去五十%以上，尤以婦女及兒童更幾乎全日活動在住宅和庭院之內。其道德、習性、態度、興趣、嗜好及生活方式，都是從這個生活環境中培養起來，受居住環境的影響至大。據美國人伍德（Wood）對不同年齡的父母與兒童在房屋中所消磨的時間比例統計如下：

註三：

1. 一個男主人每週工作四十四小時，每年工作五十週，由住宅至工作場所的距離費時三分鐘。如此計算，至少有三分之一的時間，實際上超過三分之二的時間是在住宅中消磨過去的，如遇疾病失業或休假時，則留居在住宅中的時間更多。

2. 一個主持家務的主婦消磨在住宅中的時間，自三分之二至二十分之十九。

3. 一個未入學的兒童在住宅中的時間是三分之二至十分之十九。
4. 一個入學兒童留居在住宅中的時間是二分之一至四分之三以上的時間。

5. 一個在離開住宅很遠的工作場所工作的農夫；一個在住宅中工作或有一部份是在住宅中工作的專業人員，商賈，以及手工業經造人員，他們留在住宅的時間，常較離家工作人員的留在住宅為長。

人類在家庭內之生活時間既屬甚長而貧民窟之房屋又均極簡陋擁擠，居住人口亦甚複什，尤其在狹窄污濁的環境中，最易藏垢納污，滋生罪惡，極易使居民身心健康受損害。據格林氏（Mr. Green）對於克利扶蘭市的一個貧民窟所作個案研究結果如下：

「：：：在過去十二年，該市的暗殺案有二一%以上，發生在這小小的地方；以面積而論，僅為全市〇·五%，以人口論，僅達二·一%。：：：二六%以上的賣淫業，也發生在這裡，：：：兒童犯罪也特別多，十歲至十七歲的孩子們，經法院判處刑罰的，每一千人在全區僅有八十九人，而在這個局部地區則為三〇七人。住在這裡的母親，十%都有過私生子。：：：失業的情形自然也很普遍，最嚴重的時期，每一百個

家庭有一百二十人找不著工作。：：：一九三二年的數字，其二四四戶竟有一半以上是救濟的。：：：「

又據美國芝加哥房屋管理局於一九五〇年調查統計 註五，貧民區兒童犯罪案件，較居住良好住宅中的兒童犯罪案件，多達二十倍。

由上可知，犯罪的發生與社會道德的墮落，雖然並不能完全歸咎於住宅問題，但是居住環境的惡劣，實為國民漠視道德，趨向邪僻，淫風，盜行的主要因素。因此社會福利學者們都認為改進住宅建設是防止這種社會病態的主要措施。

(二) 疾病問題

國民健康是國計民生的憑藉。人們如果不幸喪失健康，除了心身遭受疾病的痛苦外，往往還會造成失業與貧窮的後果。英國於一八三〇年發生虎列拉瘟疫，人口死亡甚多，經調查病因，係由貧民區住宅擁擠及衛生不良所引起，為解決此問題，乃有十九世紀末 Zoning 理念之產生，其最初應用範圍，僅屬於妨害性的管制 (Nuisance Control)，對於有惡臭、噪音和任何足以損害衛生安寧之事業，禁止於住宅區設立，以維護國民健康的生活。茲根據一九三四年至一九三八年英國衛生部統計 註六

，勞工花園新村之居民與大城市貧民窟之居民，比較其健康情形，列表如下，以爲參考：

地名	比率	死亡率千分比(‰)	嬰兒死亡率千分比(‰)	肺病率千分比(‰)
勞工花園新村(包括利滋華民等三村)		七·二	三九·五	〇·五五
哲斯特貧民區		十七·三	一二〇·〇	一·九七

由於上表列示，勞工花園新村之死亡率，每千人中有七·二人死亡，而哲斯特貧民區則爲每千人中有十七·三人死亡。換言之；前者每死亡一人，後者就死亡二·四〇人；勞工花園新村，每一嬰兒死亡，哲斯特貧民區之嬰兒就有三·〇三人的死亡；而勞工花園新村每有一人罹患肺病時，貧民區就有三·五八人是肺病患者。

又據美國芝加哥房屋管理局，於一九五〇年統計四個貧民區與四個新住宅區，對於兒童健康的比較如下註七：

△肺病死亡率：貧民區較新住宅區高十二倍。

2 肺炎死亡率：貧民區較新住宅區高四倍。

3 嬰兒死亡率：貧民區較新住宅區高二倍。

由以上資料的分析，貧民區居民的健康情形較之一般新住宅區居民的健康情形相差甚大。此為我們應注意之又一點。

(三) 災害問題

貧民窟住宅的建築，大都因陋就簡，鱗次櫛比，集中於一小地區，最易遭受天然的及人為的災害，往往造成傾家蕩產，流離失所，形成嚴重的社會問題。例如香港調景嶺之難民住宅區域，幾全為木屋建造，因缺乏防火設備及救火通道，每次發生火災，均造成災黎累萬的慘慘情況。又如台灣歷年風災、水災、火災、地震、倒塌房屋，每年平均達三三〇〇〇月以上（見第四章一節），大都屬於簡陋的貧民住區。故貧民窟的不良住宅，實為造成嚴重災害的重大原因，為影響國民幸福的最大因素，因此我們要安定國民生活，首先應改善人民的居住問題，使有恒產者有恒心，以發揮其創業的精神，締造美滿的人生。

(四) 家庭問題

一個家庭要想能和諧相處，愉快的共謀家庭的發展，除在經濟上具

有獨立自足的能力外，尚須有優良的居住環境。因為有自足的經濟能力，家庭的成員才能有充份的安全感與榮譽心、及自強、自立、自愛的信心。相反的，貧民區的居民，沒有健全的經濟活動能力，對平日的生活已感不滿，再加上居住環境不良，對家庭自缺乏安全感與榮譽心，影響家庭生活情趣，失去家庭的向心力，極易引起夫妻不和，家庭失調與破裂等社會問題，影響社會秩序之不安。

由於以上之討論，可見住居與人生是具有極密切的關係。因此，大建築家戈必意氏說：「房屋為生活之機器」

註八，邱吉爾（Churchill）說：「人們建造住宅，住宅造人」

註九，同樣地可以說明住宅與人生的關係。

住宅與社區發展

二、住宅與社區發展

（一）社區的意義

社區（Community）一詞，在一般人的直覺上常將其視為政治、經濟、文化、宗教上具有共同利害關係之團體的名稱。例如猶太人團體稱為 Jewish Community 煤鐵界稱為 Colliery Community。所以社區的研究

，本質上就是人類地境學（Human Ecology）的研究。所謂人類地境學

(或稱爲人文區位學、人類生態學)，乃是研究人類社會行爲，社會制度 and 人口聚集與地理環境的關係，亦即人類社會的時間與空間關係的綜合研究^{註十}。人類的社會生活，關係最密切的就是血緣關係所構成的家庭，第二便是由社會關係所構成的社區。所謂「鄉土情深」，「總角之交，終生難忘」，都是於思家之餘，念及家鄉。就可以說明社區生活對人生的重要。社區一詞的釋義，據 Mela Anderson 在其所著「都市社區」一書中指出：G.A. Hillery 氏曾有文「社區的定義」述及，初步集計有九十四個之多^{註十一}。茲擇要介紹如下^{註十二}：

1. 派克及伯吉士 (Robert T. Park and Ernest W. Burgess) 說：「社區是社會團體中個人及社會制度的地理的分佈，且每一社區即是一個社會，但每一社會並非一個社區」。

2. 戴維斯 (Kingsley Davis) 說：「社區是最小的人羣地域的單位，包括人類生活的各方面……此一地方團體包括各種主要的社會制度，社會職位與社會利益，而成爲一爲完全的社會。」

3. 浩利 (Anne H. Hawley) 說：「通常所用社區一詞，乃指縣市地方人民生活的一個區域……其居民相互關聯，生活需要，彼此大致相同」。

：：日常活動集體參加，使地區人民聯為一體」。

4. 斯坦納 (Jesse F. Steiner) 說：「社區可視為一羣人民共同生活於一個相當鄰近地區，并產生各種社會組織，以求相互保衛與公共福利」。

5. 伊里奧及邁里爾 (Nobol A. Elliot and Francis E. Merrill) 說：「社區

的性質有相互關係的兩方面：一是地理的；一是心理的。就地理上說，是具有共同社會制度的人民所居住的鄰里地區；：：就心理上說，吾人官及社區即知其合併各種特質使成一動的生活實體 (Dynamic and living entity)。因兩種性質同樣重要，故吾人可視社區為具有地域的界限與

心理的一致之複什的社會聯合體 (Complex Social Unity)。

6. 麥其維 (Robert M. MacIver) 說：「我以為社區是任何共同生活

的地區，村鎮、縣市、國家，都可以稱作社區。：：：無論何地，祇要人民聚居一起就發展為若干共同的特徵如禮節、傳統、語言等，就成為有效的共同生活的符號或結果」。

7. 史托普 (Herbert H. Stump) 說：「一個社區普遍可以說是相當多數的人民具有共同的意識，居住於共同的地區，享有若干政治的自治，而於複什變動不居的社會機構中共同致力於基本生活的滿足」。