

台灣土地及農業問題資料

中國地政研究所叢刊 蕭 鍾 主編

台灣地區國民住宅未來發展途徑之研究

黃榮峰 撰

成文出版社有限公司印行

中國地政研究所所長 蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

黃榮峰 撰

台灣地區國民住宅
未來發展途徑之研究

成文出版社有限公司印行

版權所有



翻印必究

中國地政研究所所長 蕭鈺主編
臺灣土地及農業問題資料

台灣地區國民住宅

未來發展途徑之研究

著者：黃 榮 峰

出版者：文 成 出版 社 有 限 公 司

發行人：黃 成 助

發行所：文 成 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1143號

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭 序

中國地政研究所曾編行「民國二十年代中國大陸土地問題資料」三百四十四種（精裝二百冊）又製作「民國二十及三十年代土地及經濟農業、水利等問題資料」微片六百餘種，統係由美國資料中心委由臺灣成文出版社發行。自此中國大陸淪陷前之基本經濟資料，可謂齊備。自民國三十九年，中央政府正式遷臺而後，即在臺發動土地改革，以為復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚為亞洲第二位之經濟大國，其所以致此之由，識者均知其基因；在于善用「地力」與「人力」。即第一級生產層面之基礎雄厚，而政策適當也。此三十年來，本所研究員生致力于此層面之探討，其所為之調查、分析、研究，而得有各個問題之結論者，除教授所主領之研究報告另有專篇外，尚有研究論文百數十種，今又編為「臺灣土地及農業問題資料」，仍由成文出版社印行，可視為前述

HW-53/11

大陸資料之續篇，亦即為世人所羨稱之「臺灣土地改革」與「農業發展」之第一手資料也。或亦足為他年復國之印證乎，是為序。

前言

筆者仰承雙親培育厚恩，在家道艱難之際得以繼續進修研究，復於研究期間惠蒙都師喜奎於公務繁冗之餘，諄諄指導，詳加斧正；恩師李主任鴻毅、趙主任啓祥兩位譽績有加，時予垂詢，使本文得以順利完成，謹此致最敬意。

又本文撰寫過程中，承蒙經設會都市規劃處林技正益厚、黃詠涼小姐、栗顯龍先生、內政部黃科長水泉、蕭清芬先生、劉智慧小姐、台北市國宅處林祖郁學長、梁修雅同學等賜閱資料或惠示卓見；內政部營建司李司長炳齊暨諸同仁、經濟部工業局吳學長容明兄、潘素禎同學、陳金真同學、江啓勳同學等備極鼓勵；以及舍妻玉津、妹彩華之幫爲繕校，均助益甚多，併申謝忱。

筆者不敏，學力不足，對當前我國民住宅建設有關問題經緯萬端，僅能竭盡棉薄之力，窺其門徑而已，實不敢遽言研究有成，謬誤之處敬祈 師長先進鑒予賜正，俾使本文更趨美善。

論文提要

台灣地區自民國四十二年開始實施經建計畫以來，經濟持續高度成長，並已由農業經濟結構轉變為以工業為基礎之經濟結構，逐步邁向工業化、人口都市化之途徑。但在居住方面，由於政府推行國民住宅建設工作二十餘年期間僅完成十餘萬戶國民住宅，績效不彰，並未能有效改善住宅缺乏與居住水準低落現象，政府主管機關雖迭次宣佈加強推動措施，國內專家學者及輿論亦屢見爭議，但住宅問題依然有隨經濟發展日益嚴重之趨勢，是為本文研究之動機。

本文之研究，主要係以實際參與國民住宅工作心得為基礎，輔以前往各主要國民住宅興建地區實地瞭解研究，及廣泛參酌專著論述與官方發佈資料，分就台灣地區國民住宅建設有關問題加以檢討，並特別強調國民購買力之分析與國民住宅管理之重要，期能對當前之國民住宅建設與未來發展途徑有所裨助。

本文共七章、廿五節，全文八萬餘言，主要內容摘述如左：

第一章緒論：敘述本文研究動機、目的、範圍與方法。

第二章住宅問題之分析：就一般住宅問題發生原因、重要特徵及變遷情形逐一分析。

第三章世界各國解決住宅問題方法概說：概述美、日、英、西德及北歐諸國等住宅建設著有績效國家解決住宅問題之方法，以爲我國之借鑒。

第四章台灣地區之住宅問題與居民住宅建設：以台灣地區之住宅問題與住宅供需要之推計爲範圍加以分析，並分別就國民住宅條例公布實施前、政府採取之重要措施與成果，以及現階段六十五年度國民住宅興建計畫與六年經建計畫住宅部門辦理情形摘要敘述，以爲進一步檢討之基礎。

第五章當前國民住宅政策之檢討：針對當前國民住宅建設政策性有關重要環節，如法規、資金、機構、居民購買力、民間投資、土地與管理等方面逐一檢討，以發掘歷年來我國國民住宅建設無法順利推展之癥結所在。

第六章未來發展途徑之建議：從基本觀念之確立、政策原則之訂定與

必要之配合措施等三方面對國民住宅未來之發展方向試提建議。並加以析述與評估其利弊得失。

第七章結語：台灣地區居住問題之關鍵，係在如何使住宅興建與國民經濟負擔能力相配合。及如何融合運用政府與民間力量相輔相成，宜參酌其他先進國家實施成果，因應我國國情，謀求確切可行之途徑。

台灣地區國民住宅未來發展途徑之研究

第一章緒論……………一

第一節研究動機……………一

第二節研究目的……………二

第三節研究範圍與方法……………二

第二章住宅問題之分析……………四

第一節住宅問題之發生……………四

第二節住宅問題之特徵……………七

第三節住宅問題之變遷……………九

第三章世界各國解決住宅問題方法概說……………一三

第一節美國、日本……………一三

第二節英國……………一九

第三節西德……………二四

第四節北歐諸國……………二七

第四章台灣地區之住宅問題與國民住宅建設……………三五

第一節住宅問題之探討……………三五

第二節住宅供需要之推計……………四六

第三節	以往住宅建設採取之措施及成果	五五八
第四節	現階段國民住宅興建概況	五八五
第五章 當前國民住宅政策之檢討		
第一節	住宅法規未臻完備	六五〇
第二節	住宅興建資金短絀	七一六
第三節	住宅機構未發揮應有功能	七八二
第四節	住宅興建與國民購買力脫節	八四一
第五節	民間投資力量未充分誘導	九一八
第六節	住宅用地取得不易	九七〇
第七節	住宅管理不善	一〇五〇
第六章 未來發展途徑之建議		
第一節	基本觀念之確立	一一一
第二節	政策原則之釐訂	一一四
第三節	其他必要之配合措施	一一六
第四節	評估	一二四
第七章 結語		一二七
主要參考書目		

第一章 緒論

第一節 研究動機

一個國家推動建設發展、追求進步的基本目標，係在提高國民生活水準，使全體國民享有舒適、安寧、健康的生活環境，培養健全的下一代，使民族生命得以綿延不絕，而非僅在籌備國民生產毛額（GNP）及國民所得成長率等統計數字而沾沾自喜。倘若在國家經濟發展過程中，偏重農、工、交通等基本建設，而忽略都市、住宅、教育及公共福利等社會性部門之配合發展，其結果必將削弱經濟建設成果，對國家經濟整體發展產生不良影響。

就台灣地區而言，自民國四十二年開始連續實施經濟建設計畫以來，經濟發展之快速，舉世注目，被譽為開發中國家的「龍虎」（註），在農、工、貿易等方面均有顯著成就，並由農業經濟結構轉變為以工業為基礎之經濟結構，逐步邁向工業化途徑。相對地，經濟工業化與人口都市化交互影響結果，固然推動國家經濟之繼續成長，但在另一

方面，也造成頗多之都市問題，其中尤以住宅問題爲然。

政府重視住宅建設已久，早在民國四十四年即有國民住宅之興建，二十餘年間，已陸續完成十餘萬戶國民住宅，惜因數量過少，績效不彰，住宅問題非但未見緩和，且隨經濟發展有日益嚴重之趨勢。政府主管機關雖迭有推動措施之宣佈，國內專家學者及輿論對推展住宅建設亦屢見諍議，然而中低收入國民住宅缺乏，居住水準低落之現象依然未見改善。筆者客居台北幾近十載，對「斗室難求」感受頗爲真切，兼以研究期間，曾側身國民住宅工作行列，更深感住宅問題經緯萬端，解決不易，故對此一關係國計民生之重大問題決意試加研究探索，尋求解決途徑，以供政府及社會各界今後推行國民住宅興建工作之參考。

註：載於一九七五年十二月二十二日出版之「世界貧富對立」

第二節 研究目的

民國六十四年七月十二日國民住宅條例完成立法程序，並奉總統令發布施行。國民住宅之辦理方式自以住以貸款自建方式為主轉變為由政府統籌興建管理。因此，該條例之制定乃是一項革命性措施。為執行此一政策，政府有關部門已決定配合六年經建計畫之實施，自六十五年起由政府協助興建國民住宅暫以九萬戶為最低目標。先期計劃已由中央及地方政府積極執行「六十五年度國民住宅興建計畫」，預計兩年內完成國民住宅一九四〇八戶，由於此一計畫係為試辦計畫性質，藉本計畫之執行檢討，供今後政府釐訂政策、修訂法令與擬訂長期計畫之參考。

本文主目的係以國民住宅有關法規、機構、資金、土地、民間投資等方面加以檢討，並特別強調國民住宅建設中較不引人注目，但其重要性却足以決定國民住宅政策成敗之兩項措施——國民住宅購買力之分析與國民住宅管理。進而衡度我國國情，參酌世界各國實施住宅建設著有績效者採取之重要措施，就當前我國國民住宅政策略進籌議。

，並對未來發展可行途徑試加探索。

第三節 研究範圍與方法

住宅問題包括範圍至爲廣泛，舉凡都市計畫、土地使用、建築設計、土木工程、統計分析、財務處理、權利義務、社會關係等方面無一不涉及專業性知識，囿於學力不足及時間、環境等客觀因素之限制，無法對有關問題皆能普遍深入研究，因此，本文之主要研究範圍係偏重原則性與理論性範圍，對下列有關問題則無法涉及或僅能略作概述：(1)實施本文所提構想必需配合採行之措施，例如：行政體制、人事與財稅法規之限制。(2)政治因素、經濟變遷與社會心理等客觀因素之影響。(3)對本文建議採行後之預期效果與影響。

本文研究期間，除曾親赴基隆市、台中市、台南市、高雄市（縣）、金門等地區及台北市之南機場、華江、大華新村、舊中央市場、西園路等處實地瞭解國民住宅工程施工與勘查國民住宅用地及訪問國民住宅主管單位工作人員外，有關資料則多取自左列來源：

(一)、人口與住宅統計資料因限於人力、財力及時間限制，無法直接調查，故多採自內政部及經設會之調查報告、統計提要與普查結果等。

(二)、世界各國住宅措施除部分直接採自國外資料外，並廣泛參考各機關、專家學者之譯介資料或考察報告。

(三)、一般性國民住宅資料多取材於國內專家學者之著作、專論、報章叢刊及官方資料等。

