

劉景星

編著

人人有屋住

——臺灣興建國民住宅經過追憶紀要——

中華民國八十九年六月三十日出版

中華民國八十九年六月三十日

人人有屋住

——臺灣興建國民住宅經過追憶紀要——

版權所有

編著者：劉 景 星（別號有晃）

出版者：章貢學會總聯絡人劉景星

地址：台北縣中和市景新街二八六巷一〇號

電話：（〇二）二九四一二八二一

印刷者：協聯印書館有限公司

地址：台北市貴陽街二段二三二巷四號

電話：（〇二）二三三一九一七二

定價：新台幣二五〇元

「人人有屋住」 目次表

引言(一)	一
引言(二)	二
序言	一五
一、前行政院院長李 煥先生序	一五
二、前國防部總政治作戰部上將主任王 昇先生序	一九
三、編著者劉景星先生序	二三
本書結論精華	三二
目次表	三五
壹、國宅興建照片	三九
一、蔣總統經國先生巡視國宅興建照片	三九
二、周主席至柔先生巡視國宅興建照片	四七
三、謝主席東閔先生巡視國宅興建照片	五三
四、嚴院長家淦剪彩及七張代表性國宅照片	六五
貳、臺灣省推行興建國民住宅的緣由與基本方針	七三

一、臺灣推行興建國民住宅的緣由·····	七三
二、臺灣推行興建國民住宅的基本方針·····	七七
(一)澈底解決住宅不足的嚴重房荒問題·····	七八
(二)改善建屋規劃設計，適應人民居住型態與建築形式·····	七八
(三)革新房屋構造與建材生產方法·····	八〇
(四)大力改善公共設施與居住環境設施·····	八一
(五)提高居住品質與生活水準要求·····	八二
(六)政府積極推展建屋措施·····	八三
參、美援建屋計畫的鼓舞·····	一七七
肆、臺灣興建國民住宅機構與法制誕生經過·····	一二一
一、行政院國民住宅興建委員會之設立·····	一二一
二、興建國民住宅貸款條例之制定與公佈實施·····	一二二
三、行政院國民住宅興建委員會之夭折及其業務移轉·····	一二三
四、臺灣省國民住宅興建計畫委員會之誕生，及其興建業務之開展·····	一二四
五、各縣市全面配合推行國宅興建·····	一二五
六、臺灣省興建國民住宅各種有關法規及興建計畫之訂定與公佈實施·····	一二五

伍、臺灣省興建國民住宅基金及營運資金之籌措與運用	一三一
一、政府指撥專款財源，設置國民住宅興建基金，專款專用	一三一
二、運用美援相對基金，推行建屋計畫	一三二
三、運用國民住宅興建基金，向銀行辦理轉抵押融資，擴大辦理興建住宅貸款	一三三
陸、臺灣省鼓勵投資興建國民住宅辦法之訂頒實施	一三九
一、鼓勵投資興建的策略與目標	一三九
二、堅持要把土地變黃金	一四二
三、省頒鼓勵投資興建國民住宅辦法實施，功效卓著	一四五
柒、臺灣省興建國民住宅基金及貸款資金之管理	一六三
一、國民住宅興建基金及貸款資金管理機關	一六三
二、基金及貸款資金來源	一六四
三、國民住宅貸款種類及其金額、年期、利率	一六五
（一）一般國民住宅貸款	一六六
（二）鼓勵投資興建住宅貸款	一六七
四、貸款保證及產權登記與買賣移轉過戶	一六九
捌、臺灣省推行興建國民住宅重點業務概述	二一五

一、國民住宅興建計畫之策定	二一五
二、興建基地之籌供	二一六
(一) 個別興建自備建地	二一七
(二) 聯合籌供建地	二一七
(三) 政府提供建地	二一七
(四) 民間提供建地	二一八
(五) 政府及民間聯合提供建地	二一九
(六) 舉辦全省國民住宅興建用地調查、登記、列管	二一九
三、社區規劃與住宅設計	二二〇
四、工程勘驗	二二一
玖、國軍眷村全面改建方案之策定	二八一
一、國軍眷村改建緣起	二八一
二、眷村改建方案內容	二八三
三、附個案協議書範本(草案)兩種各一份，備供參考之用	二九三
拾、臺灣興建國民住宅的成果	三二一
拾壹、附錄——臺灣「八七」水災住宅重建報告	三三一

引言 (一)

民國二十八年（一九三九）三月，我國對日長期抗戰正烈之際，蔣經國先生奉命出任江西省第四區行政督察專員兼區保安司令。主政贛南，領導建設新贛南。其建設計畫列舉五大目標，其目標四爲：「人人有屋住」。特列爲本書引言之（一），以供讀者研究參考。其五大目標是：

- 一、人人有工做。
- 二、人人有飯吃。
- 三、人人有衣穿。
- 四、人人有屋住。
- 五、人人有書讀。

引言 (一)

中華民國五十九年（一九七〇）十二月，行政院國際經濟合作發展委員會、都市建設及住宅計畫小組，編印出版「國民住宅資料」一書，其第二篇「臺灣住宅問題與時代背景」。對臺灣地區當時住宅問題，研析至為透澈詳盡。謹抄錄原文於後，引為本書引言之（二），以供讀者一併研究參考。同時並向原單位及執事先生敬致深切謝忱。（編著者附言）。

國民住宅資料

第二篇 臺灣住宅問題與時代背景

自從人類生存以來，居室問題便隨着時代的演變而日益顯著其重要性，世界各國莫不如此，其發生之原因與解決途徑，雖有許多共同性，但由於地理環境，政

治、社會、經濟以及文化等背景不盡一樣，各國住宅問題亦各具特質。

第一章 從時代的橫切面，看臺灣住宅問題

(一)從地理環境來看，臺灣為一面積不大的海島，共有土地三五、九六一平方公里，其中山地約佔百分之七十，在海拔一〇〇公尺下者約有四分之一；五十公尺以下者僅約五分之一，故可資利用的土地極其有限，而人口則不斷的增加。都市與工業用地在民國四十七年為八萬四千公頃，佔全部土地約百分之二·四〇，目前已擴展至十萬公頃以上。另一方面，農地面積已達飽和點，而且逐漸縮小，面臨不能再被侵蝕的程度。由於地理條件的限制，直接影響了住宅發展所需空間，增加供應住宅用地的困難。此外，臺灣地處亞熱帶潮濕地區，復多颱風地震等自然災害，對於住宅型態、結構用料、通風位向、以及興建方式等，均為設計規劃必須考慮的重要因素。

(二)就政治背景而言，改善民居雖為政府繼農工建設達到豐衣足食之後，謀求社會安定與增加國民福祉的應負責任與既定政策，但在尚未光復大陸以前，臺灣仍處於備戰狀態，政府很難兼籌長期巨額資金，從事大規模的住宅興建。

(三)自經濟教育方面觀察，由於工業迅速發展，人口急驟都市化，國民所得年有增加，以及知識水準逐漸提高等結果，國民對於改善居室與提高生活環境的慾求，也隨之增高；尤其都市住宅的需要，日益迫切。另一方面，國民所得雖年有增加，但由於物價變動，土地昂貴與取得不易，以及消費支出增多等種因素，大多數的家庭，仍然無力興建或租購一所適當的自用住宅，而期待政府給予協助。

(四)站在社會建設的立場，許多犯罪、酗酒、污穢及疾病的淵源，大半由於居住情況過於低劣的結果。不僅損害國民個人的身心健康，更影響到公眾安全與社會秩序。所以在進步的國家中，多將改善民居問題視為國家建設的一個重要措施，已不局限於社會救濟性的狹窄義意。

目前的臺灣住宅問題，在表面上，雖尚未威脅到社會的安寧與秩序，但其日益加速的嚴重性，值得我們優先警惕，預謀防阻。

第二章 從時間的縱斷面看臺灣住宅問題

住宅問題是一個逐漸累積和永遠存在的問題，除受當時有關因素的直接影響外，對於其歷史背景與演變過程也應有所認識與了解，然後才能釐訂正確的住宅政

策，擬具近期與長程的建設計畫，適應當時與日後的社會需求。

第一節 人口變遷促使住宅問題嚴重化

(一)民國三十四年以前，仍以農業社會為主，尚未構成住宅問題：一百多年來，尤其最近二三十年，人類集居生活最大的變遷，便是「都市化」，並已成為世界各國的共同特徵，臺灣比起歐美工業發達的國家，祇是時間上較遲而已。

據史料記述，漢人移殖臺灣者，於明末清初時，才日漸增多，當時尚以寺院廟宇作為居民活動的中心。

清光緒十四年至十八年（紀元一八八七——一八九一），臺北至基隆及新竹間之鐵路完成後，由於人物同暢其流，始助使臺北大稻埕發展為小型商業區。

光緒廿七年（一九〇〇），具有二千五百人至二萬五千人的城鎮人口，祇佔當時全省人口的百分之二三·三〇；光緒卅二年（一九〇五），日人始擬有容納十五萬人口的臺北都市計畫。

民國九年（一九二〇），鄉村人口仍佔百分之八二·六左右；至民國四十四年（一九五五），二千五百人以上的城鎮人口，亦不過佔全省人口的百分之三二·

三〇，可以說十五年前的臺灣，仍以農業社會為主。

農業社會的特徵是社會安定，人口流動性不大。在觀念上，多把房地視為一種恆產與固定資財，不願輕易讓售而期望傳之子孫。中小城鎮及鄉村中的土地及房屋，大半均由少數地主持有。中下及低收入之家庭，則多租賃住屋，很少有人投資興建住宅，居室祇有大小好壞之分，不足形成社會問題。

自政府實施三七五減租及耕者有其田的政策後，農村經濟日漸寬裕，因而有能力改善生活環境，而促使鄉村住宅普遍修建，不過，近年來，由於工業發展迅速，人口日益都市化的結果，農村經濟似有轉趨萎縮的徵候。政府為均衡農工發展，將推行第二次土地改革，促使農業合作經營工業化，目前鄉村散居的現象或將轉向小型集中的型態。

(二) 光復後，人口驟然增加，潛伏了違章建築問題：據臺灣大學龍冠海教授於民國五十七年所著「二十年臺灣五大城市人口動態與靜態之研究」一書，民國三十四年（一九四五）臺灣光復後，大陸同胞大量遷臺，僅民國三十八年（一九四九）即有六十萬人之多。此後至民國四十二年間，每年亦有三十萬至卅七萬人左右繼續來臺。其中絕大多數均定居在大城市中，因而潛伏並加速了日後都市住宅問題的

危機。日人雖遺留大批住宅，但多被政府用以配供公職人員居住。至一般清苦的同胞，則不得不佔用城市空地，搭建臨時房屋居住兼營謀生，形成今日城市違章建築的篙矢，並增加了都市建設的困擾。

(三)人口趨向集中，促使都市住宅問題嚴重化：民國卅八年（一九四九），政府繼第一次土地改革，耕者有其田的政策成功後，復全力加速繼續發展，促進工業建設，因而都市人口隨之急驟增加。迨民國五十一年（一九六二），城市人口已佔全省人口百分之四二·六。民國五十六年（一九六七）更激增為百分之五十五。推測至民國六十一年（一九七二），將達百分之五十八。以人數說，自民國四十四年底至五十七年的十二年中，全省人口增加了一·四六倍強。都市人口增加了二·二六倍，計約二、一九〇、〇〇〇人，六五五、〇〇〇戶。而實際上公私興建的都市住宅數量，平均每年約二萬七千戶，十二年來共約興建卅二萬四千戶，祇為人口自然增加戶數的一半左右，其餘每年因風震等自然災害及老舊需要重建的住宅，尚不在內。此一純因人口自然增加而需增建住宅量的差際，將逐年累積加大，倘再不大量興建，其嚴重的程度勢必更難獲得合理的解決。

相反的，由於鄉村人口大量湧向都市，而減輕了鄉村住宅需要量的壓力。這種地

區性的轉變，將隨著社會工業化而益趨顯著。

另一現象，就是由於都市人口急增，需要更多建築用地，而促使土地漲價，造成投機行爲，增加了取得住宅用地的困難及購置住宅人的負擔，對於解決中低級收入家庭的居室問題愈感不易。

第二節 住宅型態與興建方式的轉變

臺灣曾歷經荷蘭（約在一六二四——一六六一年間）西班牙（約在一六二九至一九四五年間）暨日本等國的侵佔；近十餘年來，社會結構復由農業社會邁向工業社會；對於住宅型態及興建方式的影響，也有其特殊的一面。

在鄉僻地區，迄今仍有不少山胞和漁民居住在極其簡陋的茅舍中，過著近乎原始的生活。

一般農村住宅除東部地區稍有不同外，數百年來仍然保持著我國傳統的平房四合院風格，遵守著倫理道德和固有習俗。北部因水源隨處可取，故多單獨散建；因氣候較濕，故屋簷挑出不大。南部則以水源少而多集聚的村落；因天氣較熱，故前後屋簷寬大。這種安閑自在並與大自然相互和諧的住宅型態，雖未隨著時代的演進

而改變，但卻符合現代建築哲學，爲過慣現代城市生活的人們所喜愛。

在較小的城鎮中，仍遺留著少數帶有荷蘭及西班牙風味的富人樓房宅第，由於荷人西人據臺短暫，其對建築的影響不大。政府機關學校之職員住宅，多爲日式木造獨院式拼連式平房，在臺灣普遍風行五十多年。至於一般住宅，大半均爲進深狹長半磚厚牆土瓦頂的低矮平房或二樓或商店住宅。近年來新建者，則以西式爲尚，兩層以上的樓房也日漸增多。但沿街作帶狀發展與獨自個別興建的方式，仍然沒有多大改變。

在大城市中，住宅型態與興建方式均有急劇的轉變。不祇新建者完全仿倣西化，趨向高空發展；即使過去到處可見的日式獨院平房住宅，亦多紛紛拆除，改建爲高層公寓。在興建方式上，亦由市區內的個別興建，小量集中興建，有計劃的開闢新社區，乃至籌劃容納五十萬人口的自足式新城鎮。這種大幅度的轉變，完全是受了人口都市化，社會結構工業化，土地漲價，構造方法與建築材料的進步，設計與規劃觀念的改變等因素，而影響了住宅型態與其興建方式。

第三節 構造方法與建築材料仍多保守

在構造方法與建築材料方面，鄉村與小集鎮的住宅，仍多採用當地土產材料與傳統的人工做法，少有改變。城市中的新建住宅，則多已改用鋼筋混凝土的構架與較新材料。但就每年公私興建住宅數量之微少，與現存使用簡陋方法佔有全部住宅數量百分比的眾多來衡量，臺灣的住宅構造水準仍然提高不多。下面的統計數字可以說明這種現象：

(1) 民國四十二年（一九五三），抽樣調查的結果，鄉村住宅有百分之七十二左右為土胚或竹灰牆；百分之四十四為草屋頂；百分之八十二為泥土地面。城市住宅方面，約有四分之一為土胚牆，三分之一為木板牆，但百分之七十為瓦頂。

(2) 民國四十六年（一九五七），全省一、〇一七、九〇一棟房屋中，有五二五、九八一棟為土磚及竹造者，佔有一半以上。

(3) 民國五十一年（一九六二），全省九一八、三五六棟房屋中，住家者佔七八九、三二八棟。其中土竹造者有三四四、九〇〇棟，幾佔百分之四三·七。

(4) 民國五十四年（一九六五），在公私建築物總面積一、八一—、八五七M²中，祇有百分之二十六左右是鋼筋混凝土構造，其中五分之一為公有建築。磚造者最多（按多為半磚牆），佔有百分之七十強，其中約百分之八十三為私有建築。餘者