

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

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 (二)

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，居室問題便隨者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，臺灣爲一面積不大的海島，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爲八萬四千公頃，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，均爲設計規劃必須考慮的重要因素。

(二)就政治背景而言，改善民居雖爲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距，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，造成投機行為，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，為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，多為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，大半均為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，則以西式為尚，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，改建為高層公寓。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

爲木造式其他種材料。此一統計資料可能不包括農村建築。

從上述近乎二十年的過程中，臺灣住宅建築構造用料的進步緩慢，比起衣食行育樂等建設的迅速發展遠爲落後。

第四節 居住空間狹小，少有改善

在居住空間的大小方面，據民國四十二年（一九五三），美國駐華安全分署與臺灣大學合作抽樣調查的住戶中，有百分之卅三的鄉村住戶及百分之四十五的城市住戶，祇佔有一・二間房屋；當時的鄉村住戶平均每戶有六・二人，城市住戶平均每戶有五・四人，其擁擠情形可以想見。又據民國五十二年（一九六三）臺北市違章建築與市民住宅研究小組提出之報告，該市合法房屋每人佔有面積自一三・二M²降低爲六・二M²，亦足說明居室空間遠不能配合人口增育的需求。

再據民國五十六年（一九六七），行政院國際合作發展委員會都市建設及住宅計劃小組在臺北、基隆及高雄三市抽樣調查的結果，平均每戶佔有居室面積亦祇有八・五M²。近復據五十五年住宅普查的統計結果，平均每戶房間面積爲七・一六M²，此一情形，十餘年來，似無多大改善，但距最低生活所需空間的大小，仍然甚遠。

第五節 居住設備及環境衛生逐漸提高水準

在住宅設備及環境衛生方面，民國四十二年（一九五三）抽樣調查一、一七六戶農村住戶中，祇有三分之一強使用電燈，不足六分之一使用自來水（大多係居住在自來水設備的較大村鎮）。在一、三八三戶城市住戶中，有百分之八十四使用電燈，五分之三以上使用自來水。但普遍在住宅內外飼養家畜牲禽及排水溝渠不良等現象，大大的影響了環境衛生。

不過，由於政府日漸重視都市建設及在農村復興委員會技術指導與資金援助下，無論城市或鄉村的居室設備與環境衛生，已有顯著的改善。民國五十六年（一九六七）在基隆、臺北、及高雄三市的抽樣調查中可以說明，即在臺北、基隆二、五七九及高雄一、〇〇三調查戶中，大部份的居戶皆有專用的電源。（臺北市七〇%，高雄市五七%，基隆市五〇%）。

專用自來水的情形更普遍，臺北市九九·六%，高雄市七〇%，基隆市四二%。擁有廁所設備者，臺北市八三%，高雄市八六·五%，基隆市五六%。具備浴室者，臺北市七四%，高雄市八〇%，基隆市四一%。

鄉村地區，雖乏統計資料，但就報章零星報導鄉村獲得普遍供電，及改進牲舍並與居室分開之情形來看，生活環境已有長足的進步。

第六節 國民所得雖有增加，但仍無力自行改善住宅問題

民國四十一年（一九五二），也就是第一期四年經建計畫實施前，每人一年所得爲新臺幣一、七一三元。民國四十九年（一九六〇），已實施了兩期四年經建計畫後，每人一年所得增加到新臺幣四、五五七元，民國五十七年（一九六八），也就是第四期四年經建計畫完成後，每一國民全年收入已增至新臺幣九、四八七元。

由於三期經建的結果，日常用品及衣著等均大量生產而價廉物美，所費不大，同時收入又年有增加，因而在居室設備方面如冰箱、電視機等多能普遍負擔享受。這些現象固然可以反映現階段國民生活水準的提高，但由於物價上漲，日常消費增加及房屋價款鉅多，致對於身心健康影響最大的居室問題，仍然無力自行改善，期待政府的協助。

第七節 今後住宅問題的趨向

概括說來，住宅問題受著時代的轉動，無論在本質上，外貌上，地區性質上，以及組合方式上，均有很大的轉變，尤其是城市住宅，不僅由平房住宅轉變為高層公寓；由簡單傳統的磚木構造改用了鋼骨混凝土構架與輕質金屬材料；由個別的建築轉變為集體興建；在設計造型上也摒棄古老呆板作風，力求新穎活潑；在計畫方面不僅要有近程計畫，還要有長遠的打算；不祇興建住宅，還要供應集體生活必須的各項公共設施；不僅著重住宅本身的完善，還要配置優美的生活環境；不僅是住宅地區的規劃，還要配合人口政策、國土利用政策、都市計畫、區域計畫，乃至整個的經濟發展計畫；不祇是國民自己的問題，而成為國家主要施政的一環。

現代人類生活的特徵，就是由過去互不相關的個別家庭生活，而進入彼此息息相關，有組織有秩序的群體活動。這種整體性的觀念，也是一個現代國家謀求獲致合乎現代人類尺度與增進國民身心健康生活環境的必然趨勢。

「人人有屋住」序

前行政院院長 李 煥

國父孫中山先生，手著三民主義，領導國民革命，建立中華民國。三民主義之民族主義，在爭取國際地位平等；民權主義，爭取政治地位平等；民生主義，爭取經濟地位平等。民生主義之精義，在於確認民生為歷史中心。食、衣、住、行、育、樂，為民生之六大基本需求。而「住」為人生成家立業之根基。蓋人生有三分之一以上之時間，生活在居室之中。它是人類生存繁衍之依持，亦是生活安全之保障，人生由斯所得之快樂，較之衣食猶多。所以「住」的問題，關係國民生活切身福利，為促進社會發展，保障社會安全之基本要素。

民國三十八年（一九四九）大陸沉淪，政府播遷來臺，各省軍民同胞，追隨政府遷徙來臺者，數逾三百餘萬人。因此臺灣地區人口激增，原有住房不足居住，依據調查統計，當時短缺住宅一百一十餘萬戶，形成嚴重房荒問題。政府為解決人民居住需要，由蔣政務委員經國先生督導協調，決採長期低利貸款建屋方式，協助人

民興建其自用住宅。並協助民眾解決建地、建材、技術、貸款、施工，以及各項公共設施，如道路、水電、瓦斯等問題。特於臺灣省政府及各縣市政府內，設立推行興建國民住宅業務主管機關，掌理其事。製定各種有關法規，公佈實施。自民國四十八年三月開始，於臺灣地區各縣市全面推行興建國民住宅。從小而大，由少到多，逐步擴大興建成果。但以政府財力、人力有限，為擴大建房成效，適應人民需求，乃由臺灣省政府特別訂頒「鼓勵民間投資興建國民住宅辦法」公布施行。獎助民間及國外僑胞大力配合政府政策，投資興建各種住宅。實施之後，績效顯著。民間建設企業蓬勃發展，猶如雨後春筍。配合都市計畫擴展，積極推展市地及農地重劃與開發，促進土地利用與增值。由於房地金融之高度發達，直接刺激各種建築材料，與家庭用品民生工業之快速發展，形成整個工業生產之加速成長，與經濟建設之提昇。民間建設企業之房屋愈建愈多，居住品質亦日漸提高，在短短十餘年中，臺灣各地高樓大廈林立。民間住宅數量，已由民國三十八年之一百二十餘萬戶，至民國八十八年七月，增至五百四十四萬餘戶，增加新建住宅四百二十四萬餘戶。不僅原有住宅不足之房荒問題，業已完全解除，且有大量餘屋備用。民間居住面貌，已煥然一新。政府與民間通力合作，推行廣建國民住宅之計畫，可謂完全成功，事