住宅市場與住宅政策第十五次上課紀錄

時間：2015.12.29(二) 9：00~12：00

主持人：張金鶚老師

地點：政大綜合院館南棟 270622

紀錄：黃麟雅

出席：張金鶚老師、柏偉、珮慈、昱至、怡潔、麟雅、智揚、學隆、喻婷、珮君、立寧

老師：解決住宅問題必須從都市環境的角度來看，住宅及都市發展經常必須串連起來一起看(美國部會是在 Urban and Housing Development, HUD)。學住宅的人通常從都市裡面來看，市郊農村 rural 住宅不是說不重要，而是問題嚴重性比較不高；都市背後產生的外部性 externality 比較嚴重，或是聚集產生的效果比較重要，因為聚集的結果，要解決住宅問題比較困難。通常講的住宅都是 urban housing issue。與都市環境加起來談是大家需要想想的。

老師：都市規模、密度或是擁擠背後隱含住宅發展的背景條件下，不同的都市發展下住宅發展限制和困境。最大的感觸就是—台灣最大問題:假日美國風景區國家公園，走起來很舒服；台灣發展密度高，人擠人。背後隱含 high density 是個非常嚴重的限制條件。解決住宅問題在背後不同的都市環境下有很大的差異存在。「垂直村落 vertical village」這本書是個與荷蘭一起做的研究計畫，比較了九個城市(台灣、香港、新加坡、上海、北京、首爾……)後發現亞洲國家高密度 high density 和西方低密度 low density 的差別。提出都市發展高密度之下群樓攻擊(Block attack)，整個都市都是被高樓攻擊的結果，使得都市發展高密度國家住宅環境沒有自己的特色，垂直村落的困境，點醒在高密度底下台灣可以發展自己的特色、品味和環境文化。

老師：如果有興趣的話可以研究一下中國大陸的都市發展，從集體農村、人民公社慢慢到都市化，整個經濟成長和都市化與文明聚集條件下的衝擊影響。可以看到從都市化和經濟成長的關係引申到都市化發展和住宅發展的關係，更引伸到住宅價格和都市化的發展程度關係。都市化程度和房價的直接關係，背後原因是聚集的結果，都市化的經濟成長帶動住宅上漲，隱含高房價從都市化的角度去解釋，如果要緩和住宅問題或是不合理房價上漲，背後隱含是要緩和都市化的結果。都市化有它的正面和負面性，試圖透過從都市化角度解決住宅問題可能是另一個很重要的關鍵。都市化造成集中、外部性之下，我們是不是還要不斷的都市化?

老師：都市化(urbanization)到市郊化(suburbanization)。美國經驗從 centralization 到 decentralization 的發展歷程，歷史的演進從分散在各個部落慢慢集中，urbanization 的情況下所有城市明顯越來越集中，到一定程度後慢慢發現到困擾，各國開始都市化的反省，嚮往鄉村生活、強調分散化、疏散人口，再到後來的趨勢 return to city 又回到了社會。「勝利的城市」attack of the city 講的是—城市的發展還是比較有效率、比較節能，值得大家去引導或往這個方向發展。不完全贊同李鴻源:都市的住宅問題必須要疏散到新北市去，合宜住宅和社會住宅往郊區蓋。在一定條件下，城市發展有其必要性，是否應該讓中產和低收入階級就必須遠離城市?仍有爭議的地方(ex:小帝寶、空總蓋社會住宅的爭議)。隱含不同城市、不同國家和不同人民，對於住宅問題和都市化解決有不同的看法。我同意解決住宅問題不能只有看住宅本身，必須從比較高的層次來看，從整個的國土規劃、都市發展來看。

老師：到底要都市化還是市郊化?我的結論都是找到好的平衡點，沒有絕對答案，或是不同時期不同解決方法。都市化就是做都市更新；市郊化就是在做新市鎮開發，背後有很多的爭議和討論。從都市經濟的角度考慮資源配置的公平效益，不同的利益團體都得到滿足;從公共政策的立場就是國土規劃，都市有資源限制(ex:台北市已經沒有土地了)，怎樣讓鄉鎮的環境變好，讓人願意回到鄉村，減緩台北市的壓力。

老師：交通建設對整個住宅問題解決。台北市的話只要把捷運做好，分散出去，拉到桃園、新北、基隆，大家沿線都蓋房子，這樣問題就解決了嗎?過去隨著交通建設發展了很多新市鎮，典型的例子就是香港捷運，交通建設後面蓋很多高樓大廈。台灣也希望在這樣的解法下解決住宅問題，過去李鴻源或是許多開發業者也都覺得這是台灣的解決之路，只要將捷運拉到桃園，沿線蓋民間社區、如果公有土就蓋出租住宅，問題就相對解決很多。我不是說這個講法不對，看起來不錯，會產生的問題是都市往外不斷擴張(英國覺得都市蔓延造成城鄉沒有 difference，反對都市蔓延)。另一角度來看，都市變成有錢人聚集的地方；窮人居住在外圍，是不是我們所需要的?我更擔心的是土地炒作沿捷運線從市中心蔓延到新北市、桃園市，如果只是公共建設(花納稅人的錢，是很貴的)帶動住宅，無配套措施，是土地開發還是議題炒作?交通建設是不是在解決住宅問題，還是在某程度上帶動住宅的炒作情形?其中的利弊得失值得大家去思考。

老師：坦白說我認為跟住宅最有關係的是就業機會和產業政策，因為大部分人會為了工作生存而移動(美國經濟發展不錯的區域會為了居住環境品質提升而移到陽光帶居住)，都市集中產生聚集經濟效果。公共政策現在多是各部會局處各自本位解決自己問題，凸顯了資源的有限和無奈，橫向部會的

連結和串聯整合是關鍵的。平衡南北和城鄉、蘿蔔和棒子(優惠稅制、環境吸引廠商)。中央到地方產業政策和就業機會的檢討我覺得有些無力，並沒有和住宅政策相扣結，反而看到工業區炒作引發爭議排擠就業機會。

老師：都市計畫是從都市角度來看(土地使用變更和重新通盤檢討)與住宅用地調整，這些都是解決住宅問題的基本支架，如果支架間沒有處理好的話只能從小塊來看(解決蓋房子的品質)有它的侷限在。國土規劃，拉大範圍、拉高層次，問題更複雜。同學藉著機會從住宅角度出發，再到都市計畫，最後到國土規劃，慢慢由下而上(或是由上而下)的解決是我們必須要思考的。

老師：住宅發展面對的兩個主要問題—住宅和都市更新或是都市化處理之間的關係?還是要處理新市鎮開發?英國和美國主要是新市鎮開發，處理市郊化問題。後來在「回到都市」的概念下，都市更新的解決是資源比較有效利用。生命週期: 年輕人在市區，為了小孩搬到市郊(環境、學區)，老了小孩離巢(健康、娛樂、網絡聯繫)回到市中心居住。近十年主要是都市再生(老屋重建、老城重建，產生新舊夾陳的環境)，市郊開始慢慢衰退。台灣小，都市和鄉下整體差異相比國外不太大、區隔不明顯。盡量有效利用資源的情況下，都市更新更重要，如何能保有鄉下特色，不要把都市化蔓延到鄉下，不希望侵蝕到台灣的後花園，這是從國土規劃的角度必須思考的。農村從種稻田到種房子(農村條例轉變)，不可逆的轉變、無奈和困境。

老師： 都市更新如何能讓他 smooth 的完成，從民辦到公辦? 或是都市更新造成房價的上漲? 特別是大家都期待白吃的午餐、等待一坪換一坪，如果沒有符合期待就做不下去。都市更新跟仕紳化課題，台灣 90%原住戶未搬離，因為都市房價高、在意原來鄰里或居住環境，之後搬回去，不像美、歐洲明顯，都市更新是值得期待的。都市更新對住宅整合的幫助是提升了居住環境，必須面對的課題是囚犯困境(很難大家都同意，都得到最大好處) game theory 中大家都想當最後一個，得到最大好處。

老師： 新市鎮開發困境，早期學習國外田園城市 ex:林口(發展三十年現在仍不成熟)到高雄(失敗經驗)。背後隱含土地徵收、市地重劃和土地正義、財產權之間的問題，百年大鎮是典型市地重劃。市地重劃看到經驗多是炒作。都市更新和新市鎮背後核心的問題就是房地產炒作，大家都想從中獲取利潤，並非提升環境品質，解決方法就是讓住宅回到住宅，居住和生產本質(區隔自住和非自住，抑制非自住)，反對都市化背後炒作造成的困境。

老師：問問看大家對於都市化、交通建設、就業機會和住宅問題之間的關係有甚麼看法?之後想住在哪裡?我同意在不同生命週期有不同的生命經驗有不

同的看法。對於都市更新和新市鎮開發的看法?如何解決?

志揚：住宅問題很大一部分是都市蔓延和背後的炒作，都市更新解決再活化可以透過執行方法。自辦無法和都市計劃配合，開發商為了自己利益未考慮到整體都市規劃，透過監督和規範有一定的方法，在執行上現在還沒想到解決的方法；公辦更新也是很需要的，這部分政府目前沒有做得很好，針對亟需更新部分或是重要市中心區域由政府著手才能符合原本都市計畫本質，從成長管理著手。

老師：都市更新應該是架構在都市計畫之下所做的檢討。特別在台灣都更私有財產權的價值觀，現狀不易打破、引發許多爭議，不像大陸和台灣早期該拆就拆。最近有些過度(財產權無限上綱)，是相對關係沒有絕對，例如：80%-90%的同意比例就可以拆，覺得如何?財產權的爭議是個大家心中的禁忌，同時也隱含釘子戶問題。

老師：政府和民間在都市更新扮演的角色?我傾向多元的都更，要讓都市更新成形才是重要的。政府基本上是在做仲裁者，不做 player，我比較不傾向政府去蓋住宅，因為政府本來就是法令(遊戲規則)的制定者，扮演監督，如果政府也下去玩的話會造成球員間裁判的困境，這個是我的態度。我也覺得政府沒有民間的經驗、彈性和資源條件，要做 player 我持保留態度。不是說不行，而是需要有足夠的正當性，盡量不要過度。台灣無法像新加坡、香港一樣用大政府，現實社會脈絡演進，不覺得可直接用他國經驗。公辦和民辦最大差別是公有土地>50%時政府可以主動介入，不要像過去私人小地主就可以透過都市更新把公有地吃掉，過去為了不與民爭利幾乎都避而不談。結論是政府如何達成態度共識，掌握政權才能解決問題，學者說得有限。

佩君：台灣很明顯跟著交通建設走，像台北市很明顯就是跟著捷運走，機場捷運開通後沿線就會跟著漲上去，我覺得公共建設(例如:捷運)不該無限制蔓延。每個都市還是有自己的特色，不一定都需要捷運，高雄捷運使用度不高，是不是有發會到它的效用?另外我覺得都市更新審查時要特別注意有沒有對公共達到效益。

老師: 捷運對房價的衝擊事前、事中、事後各炒一波，事後的炒作更明顯，檢討時間軸下房價變動趨勢，從台北、機場捷運到高雄是複製經驗，觀察時背後要細緻化討論原因，除了交通之外是不是還有其他因素影響?如果只是複製經驗會太簡化。都市更新背後除了私人利益之外，還有規模經濟的外部性，獎勵和外部性之間對價關係不夠精準。例如:五甲國宅(品質和價格對價關係)，從財務化→量化→質化過程都要被 overall 的檢討，都市更

新最大的檢討就是公共利益的落實，但是這個會不會造成更新更難執行?因為房屋稅提高都更作不下去?是本末倒置。

麟雅：我覺得交通的影響很明顯，例如:台鐵設站時沒有做全面的考慮(在山佳到板橋之間新增設站，兩站間隔一兩分鐘；而桃園到鶯歌的十分鐘車程都沒有設站)並未考慮實際需求，比較偏向政治目的。另外，都市更新目的主要是品質提升和價值增加，應該是要一起把餅變大，現況多是只討論分配比例。

老師：可以從高鐵新站、新線的成立對住宅的引響，房價、環境品質和都市風貌改變，以及設站前後的衝擊影響方面討論。理想(應該)和現實(會如何)之間找到平衡點，克服實踐上的挑戰與困難，務實朝理想前進，說服大家把餅做大，達成雙贏、利人利己。

佩慈: 大家都是往利益方向走，其實都市的房子是夠的，像是空屋率已經這麼高了，建商仍然在蓋房子、準備出售。交通建設是為了讓當地房價上漲而建設的。都市更新除了考量人民財產權的問題之外，也沒有在最老舊的地方更新，而是在有開發潛能的地方。也都是以利益考量為主。

老師：住宅從過去十年、二十年來看是 worse off，房價所得比從 10 倍開始明顯上漲到 15、16 倍。大家的空間越來越小，因為公設面積越來越大；都更無法進行導致大家住在品質差的房子裡……這裡面是個很大的警訊，我們的經濟不斷成長，大家努力的半天反而是 worse off，要如何因應?所有的建設都是為了利益，正面和負面利益角力，身為一個專業者要如何做?如何看待問題之後找出想法，這是希望大家去思考的。

立寧: 在台灣以交通建設來說有點「高鐵台鐵化，台鐵捷運化」，到處都想要有捷運，我會覺得有一種台北思維，台北這樣 ok，台中和高雄也來一下。的確在不同的城市有不同的做法，因為我是台北人，會覺得很習慣有捷運，之前去高雄時發現捷運都設在當地人不會去的地方，是還蠻弔詭的，跟台北捷運附近發展不一樣。在都更方面，政府希望促進某些發展設獎勵，有時會有比較偏頗的立場，覺得對方要爭奪利益(例如:居民和建商)，造成都更效率非常差，政府立場搖擺不定，受到社會輿論氛圍影響，擔心決斷下去會不會圖利建商；完全保護居民時又都推不動，還是有很多再檢討的空間。

老師:民間和開發商在意交通對住宅影響，為什麼?因為捷運很貴、資本化高、外部性很大，資本化落在建商或是地主手上，誰獲得利益? 牽涉到資源分配的公平效益，這些交通建設如何更公平的分配資源讓利益不要被地主、開

發商或是投資客拿走了，使住在裡面的人也能得到好處。另外衍伸綠能交通、如何設線、場站定位……這些都有再檢討的空間，怎麼樣讓居住環境 better off，都市化不斷蔓延背後交通建設扮演了很重要的角色，是好是壞都有它值得被提出來的地方。公共政策是社會價值觀反射，背後也隱含著執政者的執行效率。

喻婷: 假設城市裡只有一種運輸方式:富人住在中心，窮人會住在外圍；如果有多種運輸方式:窮人住在市中心，富人會住在外圍，研究符合論點。交通建設容易受到力量左右(其實不用蓋到那麼多站、各縣市都覺得需要蓋捷運)。根據我的論文結果 YouBike 對富人的影響不大。

老師: YouBike 提供了更多選擇機會、帶動房價上升，是個正面鼓勵誘因，還要考量背後整體政策的含意和價值。另外，可以多考慮產業對房價的影響，培養自己的 insight(洞察力)，能夠看穿表面的背後。

學隆: 我覺得都市更新除了居住和交通之外，還要考慮是在創造就業機會還是只為了分散人口，如果只是將人做板塊的移動著個成本有些高，可以將資源放在大型舊有社區的改進上。針對老師之前提到的居住選擇上，對我來講我會選擇台北，因為台北還是交通比較方便的地方，在其中找市郊或郊區的地方居住。最近我家附近裝了 YouBike，離捷運站 7-8 分鐘，使用率高、便民，覺得是個政府的德政。

老師: 都更沒有辦法讓人移動，最主要的目的是在堅固鄰里結構，強化鄰里意識；新市區建設背後有它的風險存在。根據過去的經驗，住在第二圈(例如:文山區)會比較好，第一圈是中正區、大安區……市中心；第三圈到大台北華城。舉例來說:成大和政大薪水一樣，到成大生活品質 better off，有機會應該考慮去成本，畢竟教書還要考量學生程度、默契和對話 feedback，會有不同的人生體驗。腳踏車(YouBike)文化是從台北市開始，從前 30 分鐘免費到風起雲湧，健康而且又環保，是個突破，令我感受 proud of。

怡潔: 最近高鐵增加很多新站，造成長距離最短時間到台北的班次減少，我覺得一個政策不能討好所有人。因為我是高雄人所以感觸很深，高雄捷運的問題是配套措施不佳(接駁不順)、公車不興盛、塞車不嚴重，讓大家選擇不搭乘。另外，我覺得台灣都更私有財產意識很強，我覺得不太可能兼顧鄰里，因為只有更新的那棟很新很突出，容易造成仕紳化，公辦都更雖然耗時費力但較能兼顧到社會，比較能兼顧政策意涵，例如:要求共同負擔比不可以太高或是有些綠美化的設施。

老師: 機車雖然方便也帶來汙染和安全的問題,我在台北市政府的時候提出對機車不鼓勵政策引發民怨(ex機車不能靠到快車道,被議員和交通局長修理),之前完全沒有想到會引發這麼大爭議。機車族人口龐大。台灣的都市更新大部分回來住的人很多,我倒覺得仕紳化不明顯。公辦和民間應同樣標準、遊戲規則，不能有更大的好處或是讓步。

昱志: 我覺得都市更新問題可以從兩方面來看,從需求面來說涉及太多套利空間和利益分配問題，產生釘子戶；從供給來看必須要有足夠的開發利益。基隆比台北更需要更新，但是開發利益有限、不如台北，採用拆除重建類型反而增加產權整合困難。都市更新問題是一種市場面扭曲結果，由於投機炒作導致房價上漲，我覺得可以從基本面進行修正。

老師: 我覺得這是非常重要的一件事，我很有感觸。都更背後隱含環境改善，而不是只有重建,我之前一再強調整建維護的部分。都市更新要重新再教育，現在大家把都更和賺錢綁在一起，房地產是賺錢的工具，應該透過教育和制度修正檢討，嚴格執法(棒子)、賞罰分明，不能只有鄉愿。

柏偉: 現在釘子戶代表一種意識形態(不願意、想獲取更大好處)，很多時候在事件未發生前就下定論，這是件很可怕的事情。根據我搭高雄捷運的經驗，開車和機車停車方便來自執法力度弱、侵犯他人權利，我覺得應該要回到政策和執法來面解決問題。

老師: 大家需要重新思考一下價值觀，現在社會正義之聲越來越不敢出來，比誰聲音大、都是意識形態再打，社會公平正義何在?願意為公平正義出頭的人較少,只有兩極端聲音被放大,未回到本質(ex:房子不住拿來投機炒作)。盡量讓程序正義和實質正義兩個都達成。大眾運輸是價值觀問題，如何倡導綠色運輸、遵循世界潮流，這是個社會共識問題，台灣最大的問題是立法從嚴執法從寬，只想面面討好。大家應該要再重新思考都市開發如何和住宅連接， 不同領域對於自己關心領域的影響。

同學報告：

報告人：立寧

報告摘要：

一、　環太平洋地區城市：房地產市場與房地產投資之間之規劃系統關係

考慮的規劃系統在環太平洋地區城市中運行和作用以及房地產開發和房地產投資市場表現之間的互動關係，迅速變化的政治和經濟環境的規劃系統和房地產市場之間的相互關係是最大限度地提高房地產投資回報的根本。同時探討全球化對於環太平洋地區城市產生的影響。

二、　規劃與資產市場:台北

介紹台北市房地產市場歷史與發展、產權融資與預售制度、房地產市場績效。

人們普遍認為，台北房地產市場將從中國大陸和台灣之間政治穩定中受益。台灣正在喪失在勞動密集型產業的競爭優勢，廠商轉往周邊如:中國大陸和東南亞國家，工業廠房正在讓位給營業廳和購物中心，隨著越來越多的外國投資者設立了運營在台北，辦公室已經成為台北的一個重要部門，身為台灣的經濟中心，辦公和零售（商場）的收益高於住宅和工業房地產市場。

三、　城市規模與結構

介紹美國都市發展及郊區化歷史趨勢，在美國郊區被認為過於分散的原因：

1. 集中的汙染排放
2. 城市交通成本低
3. 土地用途管制
4. 政府補貼自住
5. 高能源成本

立寧：城市郊區化問題背後牽涉範圍廣泛、複雜性高。從文獻中可以了解亞洲經融風暴當時的背景和狀況。在時空背景的轉換下，台灣可以參考各國經驗後找出自己的出路。

老師：　城市化　都市和住宅　拉高層次

都市經濟(財政→環境→住宅問題)希望大家有更寬廣的視野，