

開發中國家

住宅問題及啓示

張金瑪

美國麻省理工學院建築碩士。
現任教於中原大學建築系。

安居樂業為人類最大福祉之一，住宅問題莫不困擾各國政府與人民。正值政府大力推行國宅建設中，本刊曾數次報導了國宅建設成功的例子——新加坡。本篇文章則徹底的探討了第三世界開發中國家的住宅問題，知己知彼，相信亦會給予我們相當深的啓示。

——編輯室——

前言

筆者任教於中原大學建築系五年級，開「都市住宅問題」課程，自然而然較關心國宅問題，當初看到EKISTICS雜誌，在去年（1981）一、二月及三、四月號，連續兩期全部討論各國住宅政策之有關問題，特別是該專輯開頭第一篇文章——Shelter: People's Needs and

Government Response——全面的討論了第三世界開發中國家的住宅問題。

雖然，第三世界各個開發中國家的住宅問題不盡相同，居民的需求和政府的作法也不必一樣，特別是臺灣目前的情況，比較起其他開發中國家是要好得多。但是，基於認知、反省與檢討的角度，虛心的思考各個國家

的住宅問題及策略（尤其是一些失敗的例子），以使我們的居住環境更美好，居民的需求和政府的反應更一致，這乃是本文撰寫的目的。

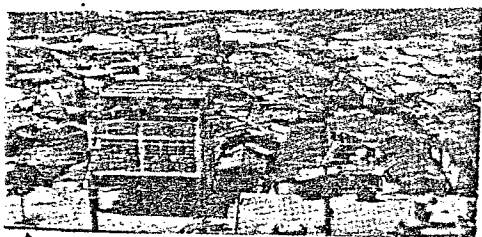
以下就文章翻譯的本身及其所引發的一些問題，聯想於臺灣目前的現況，提出來共同討論。左邊三分之二的篇幅為該文之翻譯，右邊三分之一的篇幅為筆者之聯想及附註。

這篇報告試圖提供一短期觀察第三世界國家，其政府如何促使改善住宅及居住環境的努力，同時，還包括評估他們的成果以及建議政府如何更有效的集中力量來改善住宅環境。

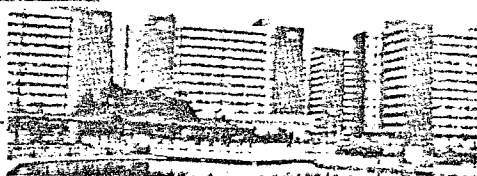
這篇報告所依據的資料，大部份由國際環境發展學院、Khartoum 大學建築工作小組、Mysore 大學發展研究學會、吉宣諾斯艾利斯都市及區域研究中心，和拉哥斯大學環境設計學院等共同合作。研究計畫評估第三世界主要地區一些國家的住宅政策，而此評估的資料是直接由當地國家或者由其他間接方式所獲得。此研究計畫的成果現已摘要成一本書：住宅的需求和反應——十七個第三世界國家的住宅、土地和居住環境政策 (Shelter: Need and Response; Housing, Land and Settlement Policies in Seventeen Third World Nations)，於1981年3月由 John Wiley 所發行出版。

這計畫所關心的是，在第三世界的人民如何來改善住宅及居住條件，尤其是那些低於合理居住水準的人民。我們了解，低劣的住宅及生活條件是貧窮的表徵，而唯一穩定且長期的解決方法以改善他們的生活環境，就是增加那些貧窮人們的經濟基礎——保證他們有足够的收入或土地，使他們能夠吃得飽，而且能支付所有的基本開銷。而這所引起的根本問題，是整個國家的財富分配問題。許多第三世界國家有財富及資源，能夠為大多數的人們改善住宅及生活條件，然而，他們政府却不想多花點力氣建立制度，來使財富的分配更公平。在一些比較貧窮的國家，甚至缺乏自然資源、資金及技術，來生產立分配其財富，乃是現在世界的整個經濟結構未能公平分配，除非全世界的經濟結構重新分配改善，否則，即使經過完美設計的住宅計畫，也會受到非常大的挫折。

在談論有關住宅及生活條件的問題時，我們不涵蓋了健康保健及教育的範圍。如果沒有一些受過教育的人民，就不能明瞭改善室內及附近環境衛生，新的知識技術，以及接受醫療專業人員指導的重要，最後，居住環境的改善將會受到嚴重的限制。



改建前之南機場十一號國宅基地
改建後之南機場十一號國宅基地
(國光社區)



圖當前住宅情況

大多數研究有關住宅問題或第三世界開發問題的研究員指出：在人口極度成長的情況下，許多國家都忍受着相當差的居住環境，雖然每人都有所謂的遮蔽物，但大部份都缺乏安全及保障基本生活的環境。即使在1960~1975年間，這些國家都維持了經濟的成長，但並沒有去改善大多數人民的生活環境；不論大都市或小鄉村，貧窮的住宅條件及居住環境到處可見。

在過去三十年間，一些主要的大都市，其人口的成長遠超過住宅的存量及供排水、污物處理等基本服務設施，結果在第三世界的都市住宅環境裏，到處顯現出過度擁擠及缺乏公共設施的情形。

本文之背景：研究十七個第三世界開發中國家住宅問題之成果摘要，其中特別探討居民對住宅之需求和政府對住宅之反應關係。



五分埔一、二期國宅

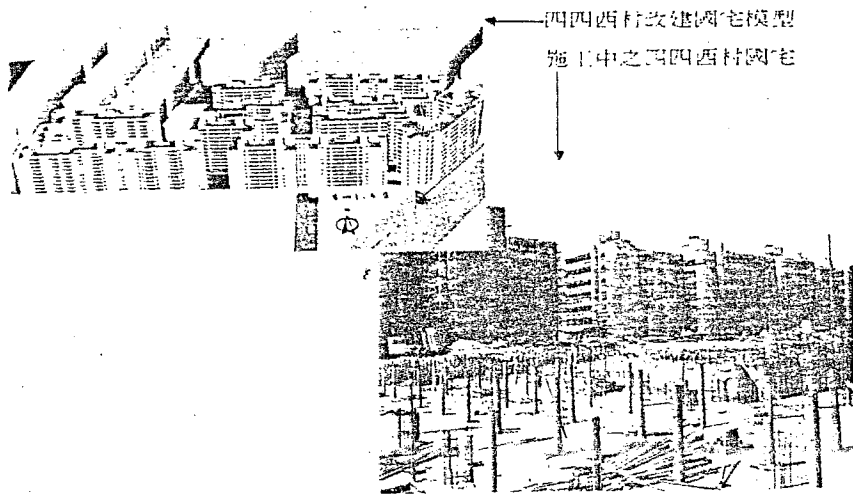
居民生活環境的改善，其背後最主要的問題，乃是居民經濟能力的改善。因此，建立良好的制度，使全國乃至全世界的財富資源，能夠更公平的分配，是解決住宅問題的先決條件。換句話說，住宅問題應和其他經濟、政治等問題結合在一起，整體考慮。

從建立制度使資源能公平分配的觀點，聯想到臺灣目前對中低收入標準尚未建立，而國民住宅的政策能否達到公平分配的結果，或許這個先決條件應先被仔細考慮。

有關住宅問題的研究，除了實質環境本身外，應同時考慮到居住者的各種條件。居住環境的改善，政府或學術界的努力只是一種輔導，如果沒有居民的認同，一切努力都是事倍功半。因此，致力於建立居民對居住環境的改善認同計畫，是值得努力的方向。像樓梯間公共環境的髒亂、陽臺鐵窗的違建等，除依靠法令的約束外，最主要的還是要居民對居住環境的水準，達到某個程度的要求與認同，這些改善居住環境的計畫才可能根本實現。

開發中國家總是過份強調經濟成長，而忽略了大多數人民最切身的居住環境的改善，或許隨着經濟的成長，對低收入者居住環境的改善，應付出更多的關心與努力。

在對這些問題做進一步的了解中，一個最大的困難就是第三世界都缺乏正確的統計資料，甚至，在主要的大都市亦是如此。在表一中，我們從最近幾年的報告中，列舉了七個第三世界國家的都市住宅情況，很明顯地可以看出，在這些例子中，都市的家庭戶數總是遠超過合理住宅的單元數。



西四西村改建國宅模型
施工中之西四西村國宅

表一 一些第三世界國家的都市住宅情況 (1975~1978)

埃及	根據官方計算，都市住宅不足一百五十萬單位以上。
印度	估計41.7%的都市居民住在只有一個房間的房子，而平均每個房間住4.6人。而且，在大都市中，至少有四分之一的人口住在貧民區或違章地區。
印尼	55%的都市住宅只有一個房間。48%的住宅同住了二或三個家庭。
墨西哥	估計大約25%的都市住宅處於像貧民區的環境；15%的房子已破損，亟待修理，而住宅數量缺少八十九萬五千單位。
奈及利亞	都市住宅缺乏八十四萬到一百零二萬五千單位。
菲律賓	估計有四百萬都市居民住在貧民區和違章地區，而都市尚缺乏九十八萬一千個住宅單位。
蘇丹	官方估計尚差十一萬五千個單位，且有六萬五千單位需要修護。

表二 一些第三世界國家首都的住宅情況

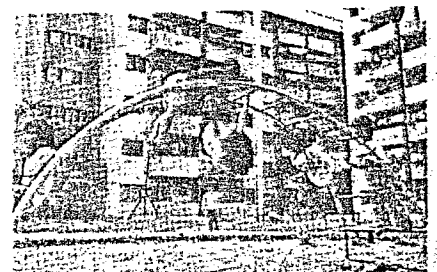
Abidjan (象牙海岸)	每年人口的成長，遠超過住宅的興建量，低於40%的房子有自來水；只有30%有自己的衛生設備。
Bogota (哥倫比亞)	近70%的房子，其品質低於標準，估計尚缺二十四萬七千個單位。
Cairo (埃及)	過份擁擠，缺乏基本服務設施和破舊的住宅，是這些城市多處的現象。開羅的住宅需求是七十五萬個單位。
Mexico City (墨西哥)	在都會地區，半數的人口住在那些公共設施很少的新開發地，且有10%~15%的人住在過份擁擠的都市中心。
Nouakchott (毛利塔尼亞)	半數甚至更多的人住在帳篷和臨時搭蓋的小木屋，沒有飲用的水及污物處理等基本公共設施。
Port Au Prince (海地)	根據調查，發現76.5%沒有水，86.5%沒有廁所等衛生設備。

在表一中，雖然是政府所訂標準下的「住宅不足」，但沒有包括基本服務設施缺乏情形，這些標準顯得並不清楚，因此，如果更進一步地來討論住宅量的不足問題時，便會產生困惑。都市（或鄉村）的住宅問題，「質」的問題遠勝於「量」上的問題。實際上，每個人都有住屋，但他們住宅環境的品質都需要改善。如果，都市住宅的不足問題包含了無法提供自來水、基本保健、公共衛生和污物

有關住宅環境之正確統計資料的建立，應是受到相當的重視。臺灣雖然每五年隨人口資料之普查，亦同時有住宅資料之普查，但對住宅普查的內容似有必要再作深入之研究，以便能更進一步掌握住宅現象及問題。而對普查結果產生所謂四十五萬空屋的問題，缺乏立即有效的深入研究，故產生了住宅市場的混亂現象。當然，對政府所興建之國民住宅資料，更應詳盡、系統的建立，使國民住宅之問題、政策能迅速的反應掌握。或許這類制度系統之建立，應被列入優先之工作範圍。

臺灣 1981年，政府估計未來四年國民住宅需求六十一萬戶，將供應二十四萬戶，其中政府直接興建十萬戶，獎勵民間十四萬戶。尚差三十七萬戶住宅，佔需求量61%。然而根據1980年住宅普查資料初步顯示：家庭戶數為3,867,147戶，而住宅單元數為3,735,57。佔家庭戶數98.1%，差距不大。

臺北 1980年，根據住宅普查初步資料顯示：有27%之家庭未能單獨居住一住宅，而需與他人合住（即有人居住住宅單位數與戶數之比為1:1.27）。



國盛國宅社區之兒童遊戲場

有關住宅問題之討論，往往過份偏向住宅「量」的供需問題，而很少討論住宅「品質」的改善問題。或許這是因為有關住宅水準的研究尚不夠被重視，導致住宅品質的標準無法建

處理等，那麼，「住」本身的問題遠比房子的缺乏更為嚴重。這裏有兩個例子說明：聯合國於1977年的報告中指出，玻利維亞有59%的都市家庭沒有自來水，超過四分之三的家庭沒有下水道系統。印尼於1980年時，接近三分之二的都市居民缺乏可飲用的自來水。

在小城鎮及鄉村地區，對於住宅及生活情況的資料極度缺乏。大部份的政府不重視這些地區的住宅問題，雖然，在鄉村遠建的數量或每單位住宅居住的戶數較不嚴重，但是，通常其基本服務設施和疾病等問題，却比都市地區更嚴重。在大多數的情況中，貧窮多半發生在鄉村地區，這從他們的生活環境就可以看出。在鄉村，其謀生、健康維護及教育方面，實在比都市地區更困難，而嬰兒的死亡率，鄉村更是高於都市。

下列例子裏可以得到了解，1975年印度的一份報告顯示，大約有41%的鄉村人口居住在只有一個房間的住宅中，90%以上的家庭沒有廁所設備，只有少於2%的村子有自來水供應。玻利維亞在1976年超過90%的鄉村家庭缺乏公共供水。在肯亞、奈及利亞、印尼和巴西及其他國家，根據1980年世界健康組織的估計，只有五分之一不到的鄉村人口有自來水的供給。

政府的反應

關於以上這些問題，公眾越來越有所警覺，促使某些政府對所謂「基本需求」，如飲水、保健等提供基本服務，來增加其對全體人民的作為。例如，在奈及利亞，直到七十年代中期，才由聯邦政府尋求改善中低收入居民的住宅環境。1973年以前，政府所提供的都是一些高品質的住宅給那些資深高級官員，後來，聯邦政府才宣佈將興建五萬四千個住宅單位給中低收入居民。在1975~80年的發展計畫中，完成二十萬戶住宅的興建計畫目標。在約旦，直到六〇年代末期，政府住宅當局才試圖興建住宅給中低收入者，以減少住宅需求和供給間的差距。在印尼和菲律賓，從七〇年中期，才增加許多人力參與政府機構從事於低收入住宅的興建。在其他許多國家，如肯亞、蘇丹及突尼西亞，直到近十年來，對低收入住宅才給予較多的關切。埃及、巴西、哥倫比亞和新加坡等國家，雖然其住宅計畫從六〇年代便開始，但直到七〇年代後，政府才大規模的增加住宅計畫。

從一些制度組織的加強改善，可以看出住宅的興建和計畫受到重視。下列例子可以說明這一事實：在菲律賓，新近成立一個部來負責居住環境等事項；在墨西哥，工務部改制為居住環境和公共事務部；在突尼西亞，社會平價住宅局擴大到包括公共土地部門和住宅專業銀行等新的機構；在印尼，於1974~79年開發計畫開始時，即新成立了住宅政策機構、都市住宅機構及住宅專業銀行。坦尚尼亞、約旦、蘇丹、埃及、玻利維亞和奈及利亞等國家，在近十年來，相繼的建立或擴大住宅的金融制度組織。

同樣地，在國際方面，許多從事這方面的工作者指出，僅靠經濟成長，想要改善大多數人的收入和居住環境是會失敗的。在聯合國方面，如世界衛生組織，目前希望儘可能使更多的人能夠有基本保健、飲水和基本衛生設備等設施。某些多方面的援助機構，最有名的如世界銀行，在過去八年中，更擴大從事都市住宅計畫和提供基本衛生設備及飲水設施。在1975年成立了南美洲儲蓄貸款銀行，提供及支持國家的住宅金融計畫。在1976年舉行的聯合國人類居住環境研討會上，來自132個國家的代表，簽署了64項國際合作的建議。這些反應，足以顯見改善低收入者的居住問題，受到政府當局的十分關切。1978年，成立了聯合國人類居住環境中心（Habitat），協助這些政府履行上述國際合作的建議。

政府當局認真地嘗試用一些新的方法來改善較低收入的居住環境。例如，政府當局在某些時候已經承認中低收入居民居住未經許可地區的權利。因為，這樣可以避免政府僅僅只為了拆除其所謂的「貧民窟」的行動，或避免這些非法居住

立的原因。因此，除了研究住宅供需的問題外，對住宅水準之研究也應加強。

臺灣由於都市化的現象嚴重，加上有關鄉村住宅（或農宅）的資料較不健全，因此，鄉村住宅的問題較不顯著。然而鄉村住宅其實的問題大於量的需求，因此，在整個的作法上與解決都市住宅問題應不太一樣。例如，農宅標準圖是否能和都市國宅標準圖一樣的解決問題，是值得再深入研究（目前有所謂的農宅標準圖十種，而沒有國宅標準圖，是否應先致力於後者之研究，而考慮前者之必要性）。

臺灣從早期政府遷臺即從事政府的住宅計畫，但一直到民國64年（1975）才公佈國民住宅條例，然後，各種住宅專責機構相繼成立，加上配合政府六年經建計畫之十二項建設，國民住宅之興建計畫才被重視，所以，這和其他第三世界國家的發展過程是類似的，也因此相互吸取經驗是必要的。

有關住宅制度組織的建立，可以看出大部份國家相當重視住宅金融制度的建立，甚至大多成立所謂住宅專業銀行，反觀臺灣在這方面的努力，似乎不夠積極，或許這正是問題的關鍵所在。

臺灣因無參加世界銀行等有關世界組織，故無法獲得貸款資助或資料提供，但是，密切注意其有關之研究發展，是我們可以要求的。

住宅環境的改善工作，除了努力興建住宅外，應仔細研究對現有住宅環境如何積極提供服務改善的計畫。

地區環境的更惡化，以及減少低收入居民所能負擔的住宅需求差距。有些政府當局更提供服務設施，如供水、大眾運輸及污物處理等。而某些計畫也尋求改善市中心貧民區的環境水準和服務設施。在哥倫比亞，政府了解到僅靠政府本身的住宅興建計畫，根本無法縮短住宅需求的差距；1972年，政府擴大其計畫，包括提供住宅所需土地和設施（在低收入居民所能負擔的範圍下），以及提供現有住宅之基本服務設施；1976年，開始了一項新的計畫，為都市中心五十萬居民尋求住宅環境的改善。在坦尚尼亞，於六十年代致力清除貧民區的行動（這些貧民區，新蓋的數目總是超過其所拆除的），現在已改換為積極的整理改善貧民區環境，並提供各種服務設施。在印尼，雅加達市政府已進行一項聯邦改善計畫，從1969年開始，改善社區的服務設施及管線系統，同時，對社區貧困居民提供各種服務。在其他國家的主要城市，包括拉撒卡（Lusaka），加爾各答、利馬，也用類似的方法而獲得些許的成功。

■ 給少數人的國民住宅

雖然有些令人振奮的跡象，但就需求的觀點來看，政府的計畫一般產生很少的效果，他們總缺乏被人信任的力量和可被接納的策略。雖然，我們前面提到一些實際上的支持計畫來協助居住環境的改善，但都還不是很當適。

一般全國性的計畫並不很成功，例如，一些第三世界主要地區，在定量上都曾失敗的例子。在奈及利亞，對緩和都市住宅環境的惡化，國民住宅計畫只產生很小的效果，大部份都市家庭沒有擁有一棟房子或公寓的希望，相反地，他們以驚人的密度擠在一起。根據1971年的一項調查發現，在拉哥斯（Lagos），每個男單平均有4人，而在Kaduna、Kano和Port Harcourt，每個房間平均有1.5~2個家庭。拉哥斯州政府最近承認很多城鎮和地區，尤其在拉哥斯都會地區均沒有規劃。都市在沒有計畫下蔓延成長，而導致目前政府必須接受這些城鎮發展的事實。這些沒有規劃發展的结果，大部份都缺乏服務或管線設施，其存在顯得受不適當。在這同時，政府計畫從1975到80年，每年目標將興建四萬戶的國民住宅，然而都市人口的成長，每年大約是一百萬，加上目前住宅需求已經超過一百萬戶。

從初步的報告顯示，每年四萬戶的計畫目標並沒有達到，而興建的那些單位偏向較富有家庭的水準，因此，3.5億美元的投資計畫，對奈及利亞的低收入居民並沒有利益。雖然，在奈及利亞，大部份的人口居住在鄉村地區，但1975到80年的計畫中，並沒有包括任何鄉村住宅環境的改善方案。

在印尼，國家都市發展局主要的重點，似乎在興建「低價」的住宅單位，而較不願改善已有的住宅環境。1974~79年的發展計畫中，其目標是興建七萬三千戶低價住宅（每年不到一萬五千戶），而每年都市人口的成長超過一百萬。初步報告顯示這個目標無法達到，而這些住宅又都優先分配給公務員和軍事人員等非低收入居民。

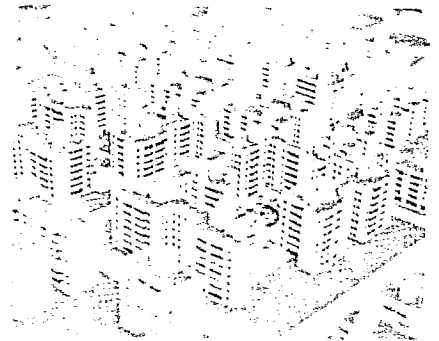
在巴西，國家住宅銀行雖然很成功地扮演刺激住宅興建的角，但是，受益的都是那些富有家庭；事實上，這個計畫對低收入居民而言，可能所貢獻的要比其所獲得的還多。因為，住宅銀行大部份的資金來自每一僱員的強迫儲蓄計畫，而這些貢獻給銀行儲金的僱員，大部份是低收入居民，他們根本無法獲得貸款購買房子。截至1976年底，銀行已提供了150萬的住宅單元，但是，給那些想要向銀行貸款的低收入居民竟比50萬還少。估計從1965~75年間，約有六百萬戶低收入家庭需要住宅，而住宅銀行資助興建的住宅當中，有五分之三是興建在較繁榮的東南地區，僅有16%是興建在最窮困的東北地區。有一評論家曾說：「這個經

例如加強管理、維護與服務等計畫，以真正提高居住環境之水準，認真地嘗試運用一些新的方法和想法是必須的。



影射五村現狀

國民住宅較嚴重的批評是只能提供給少數人，臺灣亦不例外。根據各種資料顯示，臺灣目前國民住宅總數佔住宅總數的5%不到。因此，可以相信其所產生的效果確實很少。



影射五村改建國宅模型

有關計畫目標的無法達成，以及低收入者是否真正享受到利益的問題，在過去執行的國宅計畫中亦發生。在過去六年計畫，國宅目標只達68%，而對國宅承購戶的中低收入對象要求無法確立，其仔細的評估六年國宅計畫是有必要的。

從各國例子的教訓中，似乎對國宅計畫目標（包括質與量）的訂定，以及國宅配售對象的掌握，應被更積極深入的研究建立。

有關國民住宅的整個金融制度（特別是貸款和補貼的政策），一直是爭論性問題的關鍵。我們可以確信，如果沒有適合自己本國的住宅金融制度，所有住宅計畫的努力，都將是白費，而導致全盤失敗，巴西是個很好的例子。因為國宅面對的是低收入居民，所以，確保低收入者能獲得國宅

過十一年所建立的住宅金融制度，工人仍然沒有房子，而且，相信在薪水與貸款利率相同比例的調整下，他們永遠無法貸款買房子」。

在埃及，國民住宅的興建是中央政府許多年來的住宅政策，然而，埃及的都市住宅問題是第三世界國家當中最嚴重的。開羅從1955到75年間，興建三萬九千戶國民住宅，而這期間都市人口的成長超過150萬。1975年，政府加上私人企業，共興建了六萬一千七百個住宅單元，還不及需求的一半。



如果能提供足夠資金，運用工業技術，似乎能夠解決所謂「住宅問題」。很多政府非常歡迎國際性的貸款，以引進預鑄房屋系統興建國民住宅。巴西的國家住宅銀行，運用了預鑄系統的貸款，興建了許多單元的國宅；埃及和許多外國工業住宅公司簽訂合約；伊拉克中央政府也運用工業化系統，興建複層式住宅單元計畫；還有其他許多國家的例子可以作引證。然而，一般人沒有特別注意到這些系統，是要在相當高收入家庭、較穩定的社會，且要不斷的生產業環境中才能發展；也沒有人注意到這些系統所興建的住宅，其維護的費用相當昂貴，而住戶也不喜歡這類住宅。

對第三世界國家的家庭來說，使用任何工業技術流行的標準，去建造廉價的住宅都是太貴了；世界銀行在1979年出版的報告中，曾提出許多有關這方面的例子。在拉巴特（摩洛哥首都），有一半的人口和五分之四居住在公有土地上的人，無法負擔傳統的國民住宅。在印尼，雖然每戶國民住宅政府補貼約65%的售價，但是仍有30%到40%的都市人口，無法擁有此類低價的國宅。在馬尼拉和開羅，有許多例子可以說明由政府所建的國宅，對大部份的人民來說都是太貴了，這基本問題是人民太窮，缺乏適當（或穩定）的收入。然而，這些國宅計畫仍繼續不斷生產其所謂的「低價」住宅給那些急需要住宅而無力負擔的家庭。肯亞最近的經驗給我們一個教訓，在1974~78年的開發計畫中，建議提供已開發設施土地之低價住宅計畫，以解決市中心逐漸衰敗的住宅環境，但在1979~83年的開發計畫中，承認上一期（74~78）計畫中，只有完全實現8%的低價住宅，而這些價格平均為當初預計價格的五倍。雖然，其他政府很少有如此坦誠的評估，然而，他們少量的計畫目標被實現，及住宅價格的過份偏高均相類似。

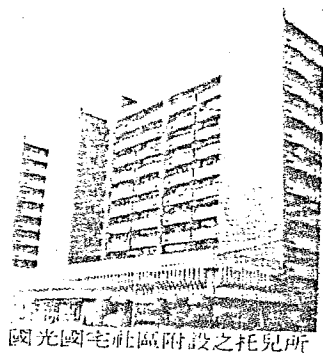
新加坡的國民住宅計畫常常被其他國家提出來當作學習的模式。純就量的觀點，自1960年以來，新加坡的國宅計畫已有相當規模，尚無其他國家能與其相抗衡。如果不談國民住宅的社會性影響這個嚴重的課題，其計畫目標量的成功，可能很少因素是由於住宅單元本身所作的努力。主要的是新加坡在過去二十年間快速的經濟成長和緩慢的人口湧向都市（島上實際並無鄉村人口），而其他第三世界國家隨著快速的經濟成長，却必須面臨因人口湧向都市所產生大量的住宅需求。此外，在1960年，新加坡政府即擁有全島一半的土地，因此，國民住宅的興建，能位於良好區位而不必經過長期徵收的過程和高額的賠償代價。對其國民住宅計畫被強有力的土地使用管制和公共徵收的力量所支持，這些方法的運用，和其他國家基本上是相似的。

需求與反應間的錯誤配合

住宅區位之位於最易到達收入來源，常常是最迫切需要的，尤其對那些缺乏固定收入的家庭，住宅區位往往是比房子本身的品質或所提供的服務設施來得重要。其他和住宅有關的重要需求還包括：供飲水、治安、環境上的安全防範（如防洪、私密性、日常污物處理等）、親戚朋友的交往、廉價的建材和得到貸款等

的利益是最重要的。衡量國宅計畫的成功與否，或許從多少戶低收入「家庭」獲得協助要比興建多少戶「住宅」來得精確。因此，有關國宅的貸款制度如果不能保障低收入者的利益，不考慮低收入者的負擔能力，強迫的儲蓄計畫，都可能再走向巴西的例子。所以，對國宅貸款的對象資格，方式是應該深入檢討。起碼就目前國宅的售價（約100萬）、貸款方式（30萬），低收入居民是無法負擔，而國宅的受益者又會是誰？

開發中國家，住宅問題的癥結似乎還不在工業技術上的不夠進步，相反的，技術水準如果不能配合本國的生產水準，反而會是個絆腳石。臺灣十幾年來一直試圖引進房屋預鑄工業，但卻始終無法普遍被運用，或許這些國家的經驗可以給我們一些反省。研究國宅造價的降低，或許從現有的生產系統中去檢查改進，而不必急切引進新的生產系統是可以考慮的。認清問題的癥結，花對力氣，結果才不會事倍功半。

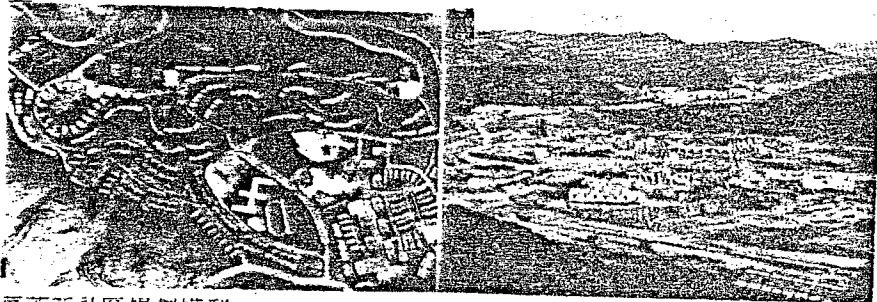


新加坡國民住宅的成功，我們不應忽略其先天本身所擁有的不同條件：比臺北市大不了多少的一級政府；一半土地國有；沒有都市化現象；國民的水準及嚴格的法令執行等等（值得注意的是其住宅單元技術的努力，並不是重點）。研究我們所有的條件資源，建立自己的住宅發展模式是要努力的，特別在引進任何國外制度系統時，應特別考慮彼此先天的差異（包括國民的水準）。

有關國宅區位的選定研究，應列為優先的計畫（起碼比住宅工業化的研究還急迫），因為對居民而言，住宅區位要比品質來得重要。然而，臺

然而，政府的計畫却無法反應這些不同的需求。假如有一個家庭想要蓋一幢自己的房子，在他們所能負擔的價格下，並靠近其收入來源和受僱地方，是不可能合法的。又因為政府只有少數的財源，或缺乏發展和鼓勵使用當地的資源，便宜且優良的建材無法獲得供給，甚至可能在政府的建築法規內是被禁止使用當地的建材。又該家庭如果沒有附屬擔保物的抵押，是無法獲得貸款。但是，如果他們轉向購買或佔住非法違章之地區（這是最通常的反應），將缺乏飲水、衛生設備、污物處理等基本設施之提供。即使政府當局不趕他們離開非法佔用之土地，這些限制條件，已足以使他們缺乏改善其居住環境的念頭。

假使這個家庭決定接受政府的計畫——不論一個已開發好的基地或傳統的住宅單元——則他們必須居住在政府所決定的計畫區位。而這個地點通常遠離其收入來源和親戚朋友，因為政府只能在較遠的地方，便捷而廉價的獲得土地。參與這種政府計畫的家庭，通常需要定期付款，這是許多缺乏固定收入的家庭所無法負擔的。而法規通常禁止房間出租或開設小酒店或雜貨店等小事業，即使這些事業對家庭的收入有很大幫助。曾有許多個案研究顯示，低收入家庭搬入政府補貼的國宅，由於上述的一些作法，使他們生活變得更糟。在1973年，巴西有相當多比例的家庭無法付住宅貸款或暗地裏賣掉他們的新居，這許多無法付貸款的家庭，被強迫搬到別處，而使家庭遭到破壞。



萬芳新社區規劃模型

萬芳新社區一期國宅施工情形

如果要興建合法的住宅單元，有一堆法規必須被遵守——例如：最小基地面積、房間尺寸、建築規範等等。比較性的法規也同時引導公共工程部門和其他政府部門提供下水道等服務設施，這些法規的原動機，是希望能促進良好居住環境品質，確保基本健康和達到安全之水準，以及基本服務設施之提供。然而，大部份第三世界國家，他們却扮演著相反的角色，只有少數人能負擔得起符合政府標準之住宅，因為他們需求較少或與當地收入、技術、資源無關。在有些非洲或亞洲當初殖民時代的國家，其建築法規主要的目的，是提供那些歐洲移民者和官方設計住宅時的標準，這和他們原來國家的法規是相類似的。這些法規的影響，可能只是保護富有住宅地區，而不是低收入住宅計畫——或根本就是要消除貧民區住宅，因為，這些住宅無法達到所謂「官方」的標準。

同樣地，固守着西方下水道的標準，意謂着公共工程預算是被提供較高水準之富有且具影響力地區所佔用，而那些較窮的都市地區（大部份不合政府法規）却很少分配到一點預算。這不是常態，有幾人的住宅區享受着西方標準之供水系統，而大半都市人口却沒有半點水管設施。在許多城市，最貧窮的社區是依靠着水箱供水而藝其每公升的用水費用，却要比富有地區的水費高出許多倍。

■都市成長缺乏管制的結果

儘管在所謂第三世界的國家，他們的面積人口、氣候、都市和工業發展的程受，以及主要經濟來源等條件有極大的差異，但實際上，他們都遭遇了住宅及居住的問題。其中可能最引人注意的是，這些國家中的城市居民，有極大部份缺乏合法的居住地方，結果造成極大面積的都市地區被「開發」，而沒有經過官方的允許、鼓勵或指導。都市的蔓延，是經過非法的土地細分與佔用所形成的結果，這種現象，將一直持續到大部份的低收入家庭都能找到一份固定的收入，來支付建立一個合法且適合他們需要與願望的住所為止。

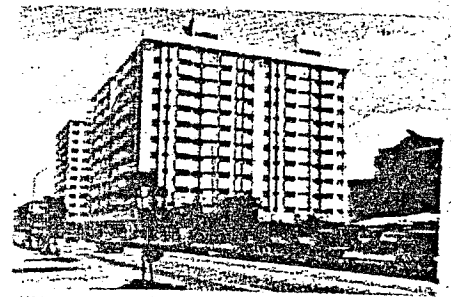
目前有關這類之研究討論並不多，導致能夠找到土地就蓋國宅的情形，結果有些因市中心售價過高，低收入者買不起，或者過於偏僻，低收入者不願買的現象。

有關國宅法規禁止出租及開店之規定，似乎值得再討論。因為，國宅計畫最主要的目的是要改善低收入者的生活居住環境，而這生活居住環境是和整個的社會環境水準相比較的結果。如今，對一般的住宅區都無法有此嚴厲之規定要求，却要限制低收入者的國宅環境帶頭示範，似乎說不過去。這應是屬於整個社會水準的問題，國宅想要負擔這整個責任，似乎過於理想龐大。例如：國宅之管理維護不准再建鐵窗等事項亦是如此。事實上，這些國宅法規之禁止（高於對一般非低收入者住宅之要求時），只好轉入荒地裏，現象還是存在。因此，對居住者水準和其環境水準的要求應該一致，起碼不要相反才是。

有關國宅設計規範之標準問題，亦和上面所討論的觀念一樣。目前，國宅設計規範的水準高於一般住宅設計規範之要求，亦產生前面所討論不合理之現象——低收入者，高標準要求，高收入者，低標準要求。如何修改兩種規範，使其一致，是迫切應考慮的。基本上，對國宅所謂示範性的作法及想法，是可以再仔細討論的，到底國宅有其一些不可突破的限制條件（如低收入對象）。

都市缺乏管制，造成非法居住地區的蔓延現象（即所謂 squatter settlement），是其他開發中國家（特別是中南美洲一帶）所面臨之嚴重問題，慶幸目前臺灣較無此頭痛問題。

事實上，都市成長的缺乏控制，主要是政府當局或都市計畫的問題，而非都市本身的蔓延。但是，在還沒有控制住都市蔓延的結果，則使居住環境的改善工作無法進展。第一個原因是居民必須克服地形的自然條件，因為有許多城市的違章社區，必須在不適合居住的地形上生活，例如，在陡斜下滑的坡地或氾濫的谷地或雨水淹水區等。而只有居住在這類貧瘠之地區，這些人才能夠容易找到工作及收入來源以維持生活。但是，如果要改善這些社區，提供他們最基本的服務設施，或防範他們免於淹水、下滑等地形的威脅，却須付出昂貴的費用，或甚至無法改善。



華江二、三號國民住宅

第二個原因，是都市在沒有控制下的發展形態中產生了土地市場。在快速成長的市區中心，地價增值很快，尤其從土地買賣所獲得的增值利益，在沒有給予任何形式的控制下，土地增值更快。由於都市的經濟和人口同時成長，地價也因此隨着良好地段的需求而增漲。同時，由於住宅及其他用地終是有限，且不容易擴張，於是，土地增值的速度，遠超過收入本身。而又因為土地增值並不需要地主任何的投資花費，於是造成土地投機、資源浪費。這結果使得都市中重要地段的土地大量荒廢，而都市邊緣却產生了蔓延與發展（但大多數的土地細分與佔用發展是不合法的）。在許多第三世界的城市中，人們常有一種似是而非的論調，認為住宅的短缺，是由於土地太貴，而却忽略了有大量的都市荒廢土地，以及提供較遠邊陲發展地區的基本服務和管線設施，必須付出非常高的代價問題。根據1977年出版的一份報告指出，在開羅都會區中，有四分之三以上新麥地 (New Maadi) 及奈塞城 (Nasr City) 一半的土地仍未開發。

對臺灣都市成長所造成地價迅速增值、土地投機、資源浪費等現象，前一陣子，由於房地產的景氣影響，達到高峯，四十五萬空屋即是投機投資等非居住使用的結果。

有關都市土地未能有效利用問題，也是當今臺灣都市土地缺乏、地價昂貴所應仔細檢討的。都市中是否尚有大片地區處於低度或不當使用狀況，如：軍事機關或宿舍等。固然最近有所謂私地限建政策，但對公有土地低度或不當使用的限建政策是否也應該考慮實施？

沒有控制土地投機所形成的都市蔓延，使得基本服務及管線設施的供應，產生不必要的浪費。這也同時意謂着農地被不合法的細分與違章所侵佔。

在都市化的過程，由於私人投資利益的導向，以致大量的公共設施和建築物未被充分利用或廢化，並且侵犯了大部份鄉村可生產的土地。埃及的都市計畫專家一致認為，近三十年來，由於非法的細分或佔用，使得都市範圍侵入了最少十分之一以上的農地，而都市中主要地區還未利用開發。

關於農地被侵佔吞沒的問題，前一陣子有關農地變更為國宅用地的想法，特別是在都市土地還有許多未好好開發有效利用時，是值得再深入討論的。

都市成長缺乏管制的第三個結果，是整個都市環境中，許多非常重要的元素因為沒有清楚的經濟利益作用而遭破壞。例如：天然景觀、歷史建築和傳統市街的破壞等等。這些元素對都市居民的文化意識、參與感和歸屬感，有不可替代的地位。然而，因為這些歷史建築或市區，阻礙了建築業的投機發展，或者佔住了違章戶所需要的空間，於是它們遭到破壞。這種情形，也經常出現在都市中被保留以提供運動或休閒的空地上。雖然，有人指出有些空地被非法違章佔據的情形，但只有某些少許的空地經由輿論而被保留下來。因此，在都市建設和違章居住者的需求之間，很少能夠同時滿足。一位建築師指出，只要這些人缺少了生活所必須的空間，必將誤用他們已佔有的地區，因為他們沒有選擇的餘地。

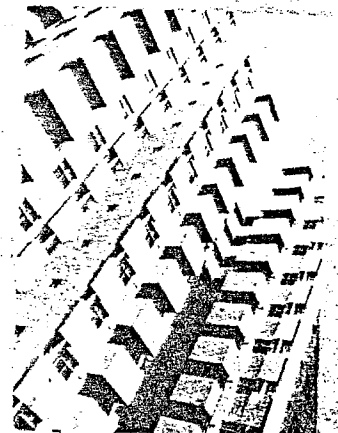
有關歷史古蹟、自然景觀的保存維護，常常是開發中國家經濟利益下所犧牲的代價，臺灣也無法避免。這個工作必須靠政府本身的重視體認，建立法律保障，同時透過大眾的教育，提高大眾水準，認清其價值，保存維護的工作才能推行。

■政府行動的準則

如果，國家政府和國際性機構真正想改善住宅和居住環境的話，目前的一些作法，將要重新考慮。就如我們先前所強調，提高低收入者的所得乃第一優先，否則根本不可能永遠地改善住宅環境。因此，住宅和居住計畫必須被結合成一發展模式，此模式不但要能解決住宅本身的問題，同時，更要能統合各類住宅供應問題，成為一全國性及區域性的社會和經濟計畫的一部份，亦即不再單單把龐大的住宅問題，視為可由一單獨機構處理的獨立事件。

• 都市土地政策

政府當局必須扮演兩種基本的角色，第一，是能保證提供足夠的土地供作住宅使用，而這些土地的取得與使用，必須符合低收入者的需要，並且，也須在他們所負擔得起的範圍內。這便涉及到那些非法佔用土地者的產權合法化，與澄清那些不適當居住地區的土地使用及權屬等問題。第二，能確保都市的成長是在有



高樓入雲之華江二、三號國宅

計畫的指導下，而使得農地被保育，供休憩的公園、廣場以及優美自然景觀的土地，也可被保留，並且更加強其功能。很顯然，這兩種角色是相互關連的，因為，除非對龐大的人口能提供一適當合法的住宅解決方法，否則，地方政府當局沒有任何希望能控制都市的成長。

雖然，有不同的方法可以提供政府當局來達成前述兩種角色的任務，但每種可行性都牽涉到必須控制住那些未開發土地的買賣中所獲得的利息。換言之，對一個地區，不論其由於實質或經濟的成長，或附近公共設施的提供所引起的土地增值而得到的利息，必須加以減少或課以賦稅。對那些地主而言，他們未曾經過任何開發的努力而使得土地增值，特別是當這些投機性的利息成為阻撓目前住宅短缺的主要原因之一時，實在沒有理由讓他們從土地的買賣中獲得厚利。

特別值得附帶說明的是，甚至在那些標榜「自由市場」觀念的西方國家裏，政府對土地買賣、使用和投機的管制，通常會比第三世界國家還要來得嚴格。

對市區的快速成長，政府當局至少有一些暫時的法令可以取得土地，以便保證個別或公共非營利等類似住宅機構，為建造房子和社區設施時，有取得土地的途徑。大部份國家的政府，在憲法上都設有權利，可以徵收基於大眾利益下所需要的土地。但是，很少國家已要開法令及制度組織的建立，以推動土地的取得。

值得一提的是，新加坡和突尼西亞這兩個屬於第三世界的國家，就其低收入住宅的需求量而言，似乎已達到相當的滿足。他們根據國家的住宅發展計畫，強而有力的控制都市土地市場，並使政府機構成為擁有或取得住宅發展所需土地的主要角色。在另外兩個國家——坦尚尼亞和蘇丹，他們的土地永遠是屬於公家所有，因此，政府當局可以很自由的分配土地給低收入者，並且，在他們能夠負擔的價格範圍內。但是，土地公有並不保證低收入者能真正取得他們需要的土地，因為，公家機關分配土地的使用，往往不敏感於低收入者的住宅需求，這情形就如同政府不敏感於未限制的都市土地市場一樣。但是在這些國家裏，政府願意將大量的土地租或轉讓給低收入者，這是他們在很低的國家住宅預算中，使住宅政策能夠成功的重要因素。

• 加強地方政府

假如，地方政府當局要在管制都市土地市場上，扮演一個更積極的角色，那麼，一個必然的趨勢，就是把一向很弱的地方政府和較強的中央政府力量上轉換過來。近二十年來，許多國家的中央或州（省）級公家機構，有關住宅建設或公共工程的組織，已經被建立起來，並且有政府的財力支持。然而，一般地方政府在缺乏技術人員和資金來源的情況下，連維持地方基礎建設或各項設施都有困難，更不用說有力量來推動那麼龐大的住宅計畫了。惟有國家（或州）政府能賦予地方政府有法律依據的力量，來促使都市土地管制的政策發生效果。如今，許多市政有關當局，甚至缺乏一份正式的居住環境現況地圖，而這類地圖是準備勘察地籍資料的基本條件。地籍勘察是控制土地使用所必需的，且可用來引導都市成長的方向和有效推動都市土地政策。雖然可能已有主要都市計畫，但却和實際上社會及經濟的發展沒有什麼關聯，只能算是紙上談兵。因為，地方政府總缺少政治權力和資金，以推動政策、計畫。所以，如果要都市混亂而無計畫的成長現況能有效控制與處理的話，那麼，中央當局或國家性機構應重視這最初步的單位組織——地方政府，使加強其權力及資源等力量。

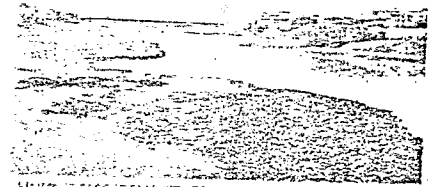
• 適當住宅標準

所有關於建築物和其計畫的法令規範，其目的應該是使有更好的生活環境品質。然而，生活環境品質的提高，必須同時考慮住宅的需求目的（就健康和安全的觀點）、經濟可行性（就興建規模大小、方法及經營的觀點）和負擔能力（就大多數家庭和國家整體財政的觀點）等項目，以便能取得平衡協調。因此，最小基地面積尺寸的細分限制，必須考慮低收入家庭的負擔能力，全國居民所能達到的供水水準，以及運用當地資源的營建標準。

在一個非常窮困的國家裏，其營建法規將會保持很低的標準。在坦尚尼亞和

臺灣有關土地的管制政策，似乎還不夠嚴格，以致造成土地投機現象；或許，將來土地分區使用管制的全面實施後，會有所改善，希望這個辦法能儘快實施。

目前有關國宅用地的取得，能否使用區段徵收的爭議，也許其徵結是在對公有和私有土地是否有公平一致的手段要求。換句話說，當區段徵收私有土地興建國宅時，是否面對各機關公有土地也採取同樣的徵收，而且更優先考慮呢？當有許多公有土地因本位主義而未能善加利用時，運用區段徵收私有土地就容易遭人批評。



基隆河廢河道現況

加強縣市地方政府的資源和人力，也是我們目前應該重視的課題，如此，執行住宅政策計畫才能落實。而積極賦予地方政府功能權力的方向是應該被肯定的。如果怕地方人員因水準不高，易生問題，是應該加強訓練管理，而非收回其權力功能。



東湖社區土地重劃公共設施施工情形

有關國宅標準的問題，前面已有討論。其中最重要的關鍵是國宅的標準應和居住者（低收入者）的能力一起考慮，觀看新加坡國宅標準的演進，對我們將是個很好的範例。如果一味要提高國宅標準而不考慮低收入居民的能力，最後國宅計畫的受益者將不會是那些低收入者。

蘇丹，都市公共土地已經很明確的租給了許多低收入家庭，因為其沒有要求建材的工業化，而且管線和服務等設施，都保持在很低的標準。事實上，在蘇丹有某些特別的都市地區，甚至沒有所謂的營建法規，當收入增加時，其營建標準也將被提高，而有系統、有制度地鼓勵和協助居民改善他們的住宅單元。值得一提的是，新加坡剛開始的國民住宅計畫，只集中興建低標準、只有一個房間的住宅單元，這種情形從早期六十年代一直持續到最嚴重的尋覓問題趨於緩和後才停止。現在由於國民所得的提高，許多二十年以前建造的住宅單元才都被拆除或更新。

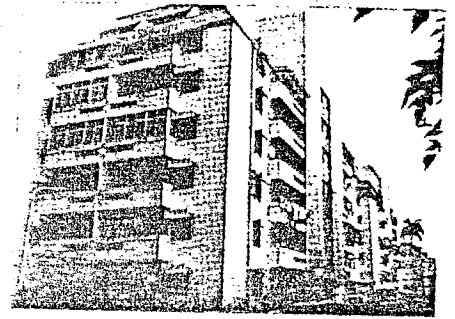
法規標準也應該被用來控制建築的住宅或商業使用形態，以及控制資源的不當使用，例如：不適當的都市土地細分，使用國外進口的特殊建材和設備，或由於設計不良，材料和當地氣候特性不能配合所引起的能源浪費。

• 國家住宅政策

如何最有效的分配運用住宅發展資金，來改善住宅及居住環境是首要提出的問題。而建立一套制度系統以執行都市土地有關的法令，和修改住宅標準是兩項重要的第一步驟。此二者都不需要牽涉到主要的年度支出，甚至一項以政府取得土地來引導都市成長和住宅所需土地之政策，如果它是被有效的法令所支持，便可以經由出售開發後的土地和稅款（特別從投機所得的利潤抽稅），使其財務自我平衡。如果土地的取得並沒有付給地主不應賺的利潤，那麼，即使是賣或租給相當低收入的家庭，而沒有補貼也是應該的。

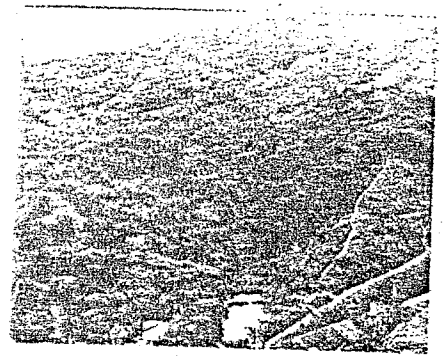
都市地區的土地價格若在控制之下，其房價價格會自動地降低，而在未控制下的都市土地市場中，其土地價格會佔最後房價的三分之一、一半或者更多。但是經過必要制度系統的建立後，政府應重視飲水的供應、下水道衛生設施的提供，以及基本的保健和教育等工作。很少有政府優先提供低收入居民上述服務設施，特別是那些住在小鎮或鄉下的居民，有些國家有一半或甚至四分之三的人口，是居住在政府所謂的都市以外地區。從此一觀點來看，突尼西亞和坦尚尼亞是很突出的，他們的社會發展預算分配給鄉村的比例，是和都市鄉村人口的分佈相一致。

兩種附帶的想法也可以幫助改善住宅環境，第一是應該鼓勵運用當地資源來生產建材，一旦都市土地問題解決了，公共服務設施也供應了，也許沒有能夠比有物美價廉的建材來改善社區居民的居住環境更有幫助。這些建材所必須有的材料，通常附近就有，其建材製造生產的水準，恰好適合當地的水準，而並不一定只能用水泥生產工業化建材，往往運用當地建材是會更有效的改善住宅環境。第二種想法是提供低利貸款，並免除那些常令低收入者所無法提供之抵押品。這種貸款的金額應該適當，使能夠重修屋頂或加蓋房間，並利用現有的金融機構便可提供此項貸款。



溫州街國民住宅

有關整個國家住宅政策問題，在目前六年國宅計畫結束，而四年國宅計畫剛開始的階段，似乎是個重新檢討的適當時機。希望能仔細的檢討整個住宅政策，釐訂一套清楚的住宅建設架構（非國宅而已），詳訂其指導原則，使住宅計畫和其他計畫能清楚的結合在一起。特別面對目前住宅市場的運轉，如何加強運用民間的力量，適當的引導管理，應該認真的考慮實行。目前政府組織有「國宅」主管機關，而非「住宅」主管機關，似乎值得商榷。住宅政策應同時包含政府興建之國宅及民間興建之住宅，這是很明顯地，也因此該有一個單位同時考慮處理這兩種業務才是。



未開發前之萬芳新社區

結語

翻譯完此篇文章及其所產生的聯想後，筆者最後有五點感想，以為本文的結語。

1. 國民住宅政策最後應落實到低收入者才算成功，而這其中關鍵性的想法，乃是要將「住宅」和「居住者」（低收入居民）兩者一

起考慮討論。

2. 住宅問題是個綜合複雜的結果，如果沒有深入慎重的考慮其他社會、經濟整體的衡量，容易產生其他嚴重的問題。因此，多提供研究討論的機會是應該鼓勵的。

3. 對所謂「政策」，應有明晰的目標方向及其一貫的系統作法，使各個政策作法都不相矛盾。特別應建立一套政策制定的過程，使

能彼此仔細的檢查討論。

4. 對國民住宅和一般住宅應有一致的要求，特別在法規的訂定，應考慮目前社會整體的水準，有些地方是不需要特別劃分國民住宅和一般住宅之不同。

5. 認清政府所扮演的角色有限，不必全部擔待，努力結合民間企業、學術界及居民的力量，共同來改善我們自己的住宅居住環境。