

住宅市場與住宅政策第十三次上課紀錄

時間：2007/05/28(一)14：00 到 17：00

主持人：張金鶚老師

地點：政大綜合院館南棟 270622

記錄：張桂霖、鄧筱蓉

出席：張金鶚老師、張桂霖、鄧筱蓉、黃文祺、邱于修、郭益銘、張維升、紀凱婷、施甫學、游適銘、翁業軒。

上課記錄討論

老師：

- (一) 板橋新巨蛋樣品屋最近要拆，該公司老闆邀我們參觀，要去的同學請報名統計一下，週日（6月2日）早上十時在新埔站4號出口集合。
- (二) E-mail 給大家的四份資料，二篇有關政府介入住宅市場的英文 paper，請碩士班的同學分成二組準備導讀，下週花一節課做重點介紹。另二份為我國住宅法草案與總說明，下週一併討論。博士班的同學，全部資料都看，參與討論。
- (三) 本課程最後一週為6月11日，我們上山到貓空上課。

老師：接下來要花兩週講住宅政策。「政策」最大的關鍵乃是其與「口號」之差別，政策要有預算、組織、人力、執行方案（program），除此之外，也需要法令配合。台灣有無住宅政策呢？以前無住宅政策，只有國宅條例；也無住宅基金，只有國宅基金；過去只有國宅政策，只針對中、低收入家庭，是一個補貼政策。所以如果用來代表全部住宅政策顯不恰當，加上過去國宅只占住宅存量的5%，故代表性也有爭議，國宅政策也被批評為國宅興建出售（for sale）政策，而無出租住宅政策。

世界各國住宅政策如何演進？首先要釐清的是，各國住宅的發展程度應不一樣，所以不應抄襲別國的住宅政策。為何各國住宅政策會不一樣？

甫學：因為政府角色不同，有的傾向福利，有的傾向市場。像新加坡有8成是國宅。

老師：意思就是國家意識型態不同，國家體制的不同，造成住宅政策的不同。例如歐洲是福利國家，強調大政府小市場，美國則強調大市場小政府。除此之外，還有什麼呢？

維升：自然環境不同、風土習慣不同，有的國家地廣人稀，有的地狹人稠，因此住宅政策會不同。

老師：自然環境不同，隱含資源不一樣。每個國家，住宅的重要性及價格不一樣，政府扮演的角色不一樣，政府資源有限，介入程度就不一樣，自然條件不同，每個國家的住宅政策就會不同。非洲又如何？自然資源多寡，隱含國家強弱興衰，像沙烏地阿拉伯黑金（石油）多，造成全國不用繳稅，政府補貼很多，人民很容易有住宅。最近流行杜拜學，沙漠變黃金，蓋出天下奇觀的環境。這些背後的意思就是，天生不平等，政策就會不一樣。還有什麼呢？

于修：住宅法草案講到健康、隱私...等原則。所以諸如氣候不同，各國的住宅法令就會不同。

老師：非洲氣候熱，對住宅的基本需要少，對 housing 的定義就不一樣。還有呢？

文祺：國家歷史背景不同，有的國家可能發生過戰爭。

老師：戰爭背後隱含國家受到比較多的災害，有些國家受到戰爭，重建會對資源的利用產生很大的不同。為何有些國家會認為自由主義為思潮，或福利政府介入？像新加坡、香港，政府介入很多，其強調政府提供住宅，把它當作政績，讓世界各國覺得其政績在 housing，何以如此？因為這兩個國家地區過去為英國殖民地，印度也是一樣，英國強調福利，政府要介入住宅故新加坡、印度、香港受到這種歷史脈絡的影響。同樣是殖民國家的歷史背景，台灣過去受荷蘭、日本統治，這些歷史背景也會影響住宅政策及制度。還有呢？

筱蓉：可能是每個國家遇到的問題不一樣，政府想針對的問題也不一樣。時間點不同，政府當下要解決的問題也不同。

老師：每個國家住宅政策不一樣，每個人民狀況、想法（例如華人有土斯有財的觀念）不一樣，對住宅的需求不一樣。所以各國問題及人民偏好的不同，造成住宅政策的差別。還有呢？

凱婷：每個社會的價值、偏好、人文、文化等的差異所造成。

老師：最主要為各國的經濟發展條件不一樣，這才是核心。住宅是昂貴財貨，故住宅經濟很重要，國家如果沒有錢，也無法幫助人民解決住宅問題，個人也一樣，有錢才能購屋。住宅政策傳統中分為開發中國家(Developing Countries)、已開發國家(Developed Countries)，有人還分出介於之間的新興工業化國家 (Newly Industrial Countries)，其背後就是 GDP 的不同。不同的經濟發展，衍生不同的住宅政策。

在開發中國家、已開發國家，兩者差別為何？開發中國家房子短缺，為量的問題；已開發國家房子品質不夠理想，為質的問題。背後隱含著一個國家的住宅政策、制度，在不同的經濟發展程度是不一樣的，應隨著經濟發

展的不同、經濟力的不同、原來住宅狀況的不同等主客觀狀況而調整。有些國家先天好，有些先天不好，應做區隔討論。

每個國家住宅政策不同，操作也不同，有些強調政府介入，有些強調民間介入，此與有錢無錢無關。每個國家住宅的關鍵核心問題不同，有些國家地少人多，有些國家氣候是嚴重的問題，我們談 National Context、Housing Context、Housing Operation、Housing Issue，每個國家有很大的落差，一個國家住宅的發展，應從這些角度來討論。Housing Context 就是住宅背景脈絡，台灣 Housing Context，住宅自有率很高，相對於不強調住宅自有率的國家，解決手段是不同的。住宅存量、流量的關係，存量好的，相對地好解決。有些國家出租住宅扮演較好的角色。

老師：關於不同發展程度國家，我做了一些比較，透過類型的分析，做住宅政策的跨國比較，從他山之石可否攻錯的想法，最後看台灣的住宅問題應如何解決。為何不學新加坡呢？為何不學日本呢？或都學一點呢？這樣好不好？從國際全球村的觀點，各國互相比較是普遍的，但能學到條件、基礎、配套措施嗎？他山之石可以攻錯嗎？應先作分析，像不動產證券化，學美國又學日本，結果四不像。台灣住宅發展過程，原來建築技術規則、建築法令學日本（因為日據時期為日本所統治），後來反日，不能學日文，變成親美，改為學美國，包含家電、設備都受到美國強勢文化的影響。從反日、親美、拉美制共。親美的文化，造成美國有意的介入。

早期有庚子賠款，美國利用該賠款，提供獎學金，透過教育，培養一批留美的菁英份子，學成後，美國不希望他們留在美國，要他們回去將美式文化帶回國內。美國的民主、自由，與我國早期封建制度比較，也不錯，留美政策非常盛行，造成國家政策、制度受到影響，例如早期房子為中美基金的介入，留學回來的想法亦是如此。現在慢慢要改變，應多樣化、分散化，不要依賴美國太多。後來有留日，因日本與我國文化相近，人口密度也高，也是島國。後來也有留歐，強調歐洲歷史價值。總之，不要一味的傾美，從反日到哈日思潮的演變，台灣進門脫鞋的習慣，就是受到日本的影響，國家政策在某個程度上就有不同的價值觀，但我們應有台灣自己的住宅政策，文化、社會價值、經濟面，沒什麼特色，美國文化資本主義掛帥，沒什麼好不好，為社會的共識，每個人受教育的程度不同，其住宅觀也不同，住宅政策的確受到這些大環境的影響。

台灣住宅政策不可忽略原來的條件：地狹人稠、經濟條件、文化上的強調住宅、自然條件之土地稀少、文化上是模糊的由於受到各種文化的影響。台灣的住宅文化如何去蕪存菁，現在所謂去蔣化、去中國化，隱含著要有台灣文化，台灣住宅的演變，從傳統的四合院、透天厝、公寓大廈、小套房、豪宅...，台灣住宅文化的特色為何？要點滴形成。

老師：台灣住宅相對來講還不錯，面積、公設比、用水、用電設施等，基本上還

不錯，二、三十年來的演變，品質還不錯。現在的問題是房價高、密度高，說不定高鐵車站附近農地釋出後，台灣工作機會不會擠在台北，交通很方便，一日生活圈，住在台中、桃園、高雄，沒什麼差別，有差別的是，可能看文藝展、看表演要到台北，但一日可還。農地釋出後，住宅的情況慢慢會轉過來，必須去努力，讓生活品質提升。過去我們住日式住宅、集合住宅，面積狹小，現在住二、三十坪的住宅，故有提升。年輕人如果多聚在台北市，品質不會提升，只有住到市郊。未來如無反轉，則會越來越集中，房價只漲不跌，有人說漲高了會跌，也沒把握什麼時候會跌。房價高，結果所用的面積就少，最後走入死胡同，走入兩難困境。

台灣為自由市場機制，人民以自有住宅為主，政府介入不大。台灣住宅政策應如何？如何勾勒？想像中應如何？住宅政策分兩部分，一為一般住宅，一為中低收入住宅，遺產稅、土增稅的討論，都涉及住宅政策的演變，但如果圖利某些財團則更糟，引來社會主義的反諷，例如淪為屋奴、替財團打工等，這是嚴厲的指控。

老師：台灣應有何住宅情境？世界各國都花了很大力氣試圖解決住宅問題。把世界當作一個國家，像聯合國、世界銀行要將落後國家的水準提升，是利己或利他？世界銀行對開發中國家的住宅政策做過很多討論，有謂幫助窮國，就是強國背後在侵略落後國家，把重污染的工廠搬到他國。其間有兩派說法，利己或利他？

開發中國家的住宅問題到底有何講法及演變？我念碩士在 M.I.T，當初 program 即在強調開發中國家住宅問題的解決，能解決它，和平就解決了一大半。回台灣也在關心此問題，也去參觀一些開發中國家的住宅，看到如印度一戶人家擠在三、五坪的房子，整片幾萬戶擠在一小塊土地上，環境極為惡劣；如巴西里約熱內盧，山坡地違章建築密密麻麻，就像早期三重亦如此。都市邊緣有河川的地方，就蓋一些房子，有些水流延伸到都市邊緣，所有的吃喝拉撒都在那裡循環，極為恐怖。沒去過非洲，非洲可能還加上疾病。第三世界這些問題還存在，我要強調的是，有些國家尚未脫離貧窮，還在惡性循環，四、五年前去印度開會，發現鄉下仍未改善。台灣是很幸運已經脫離貧窮，其成功主要在人口的投資、教育的提升。

老師：如果檢視這些開發中國家的共通問題，為土地問題，因土地基本上均非私有土地，均為侵占之土地。都市邊緣很多入侵土地，地質不穩，環境很差，早期均從河川開始侵占（就像早期瑠公圳兩側違章建築很多），侵占不穩定的河川邊坡，那些土地被從鄉下來的人侵占，河坡不穩，地質不好，衛生條件差，房子情形很差（因產權非私有，無法改建，後來才有公地放領），慢慢變成違建聚落（squatter settlement），從原來幾百戶，變為幾千戶、幾萬戶，成為都市之瘤。一個 settlement 也會產生房租黑市，在開發中國家的確很嚴重，世界銀行介入甚多，如何處理？各國都有這樣的想法，早期

這些國家都想要拆違建蓋國宅，但政府資源有限，只能蓋幾個樣板，大量拆除違建，其原來的人搬到哪裡也不知道。

台灣從無殼蝸牛抗爭之後，後來有台北市 14 號公園（麗晶飯店附近）抗爭運動。一堆違建在公園預定地上，已發給違建戶補償費卻不搬，阿扁當市長要強制拆除，台大城鄉所與無住屋者團結組織參與抗爭活動，抗議政府不應該那麼粗暴，有人焚火自殺。14 號公園日據時期原為墳場，更不應該住人。該拆遷作業因沒做好安置計畫，才發生問題，後來要求要有安置計畫才能拆，但政府沒有資源去做，且這樣做好像變相鼓勵違法，又有人說他們為弱勢，但是否真正是弱勢？就像最近中科神秘菓補償事件，究竟是徵收在幫助人家，或圖利投機者？究如何解決地上物補償問題？

適銘：該案非農作物搶種問題，是估價太高，中科先係委託估價師估，估 4 千 3 百萬元，農作物所有人不滿意，後來再委託生產力中心估，第三次估 9 千多萬才滿意，補償費發給了，但嗣後有人檢舉。估價師全國聯合會行文內政部，表示估價師才可估價，為何生產力中心可以估價？內政部已向中科調估價報告書中。

老師：地上物之安遷拆除，是很大的困擾，開發中國家面對 squatter settlement，常用拆除重建手段，但究應如何處理？可看看已開發國家的處理經驗。

老師：大家對於台灣的住宅發展政策有何想法？根據參考文獻第五篇，學者 Mayo 提出 common problems 及 common solutions。首先第一個問題是 perceived shortage of housing，住宅短缺，結論是政府應該蓋房子。而這樣的想法其實是錯的，政府存在的功能不是蓋房子，而是建立制度進行資源分配，換句話說，政府應該獎勵民眾蓋房子，不是提供房子，且政府蓋房子會有滴漏現象產生。

第二個問題是 the quality of housing is poor，開發中國家的住宅品質其實是很差的，藉由提高建築法令制度並強制執行來提高住宅品質。欲藉由提高標準、嚴格強制執行使品質提升，這樣的想法其實是錯的。不應該是提高標準，反而是降低標準，有寬鬆的空間可以執行立法。更正確的說法是，執行的標準應該要因地制宜，漸進性的提高，如果對市場沒有很了解就訂定標準，反而是很危險的事情。

第三個問題是 too many squatters，而解決之道為 clear the squatters areas。意即太多的違章出現，利用推土機運動，全部剷平來解決違章建築，這樣其實是錯的。不是全部剷平，重點是要有安置計畫，慢慢解決違章違章問題。台灣現在違建問題已減少很多，儘管每個人家裡多少都有違建，像是陽台推出等，但這也是因為陽臺沒有計入容積計算，所以很容易有違建。簡言之，違建的處理過程不是只有拆除，要有配套措施從旁協助。

第四個問題是 the price of housing is too high for many families，解決方法進行租金管制及對房租、建材要有管制，透過政府管制解決問題。但我們知

道這也是錯的，因為在管制下存在遭受轉嫁的危機。

老師：開發中國家面臨很多問題，然而解決手法不能如此直接。世界銀行和聯合國曾對第三世界的住宅，從公、私部門兩方面去討論。早期是興建國宅解決，現在是強調利用土地細分及提供基本設施如道路管線（sites and services），來解決問題。開發中國家最大困境是土地問題，政府先提供土地，並作好土地細分，先解決土地問題，然後提供基本設施，讓民眾可以自立造屋，使民眾用多餘的勞力，幫自己蓋房子、幫鄰里環境蓋房子，如此可成為有效勞動力，政府不用請建商來蓋房子，減少失業率，這是早期世界銀行所提出的方法，也受到歡迎。國家提供土地做好土地細分、提供建材，讓違章建築的民眾自行蓋房子，主要是減少失業率、提升產業經濟。除了利用 sites and services 解決問題，另外還有 upgrading，意即實行整建維護，做好維護管理，只要地點安全，使違章建築就地合法化，簡單來說就是公地放領，政府提供一筆經費使其自行處理整建維護，解決問題。但是在 80 年代以後，開發中國家民眾覺得 sites and services 不是很恰當，反而偏向由政府先蓋好核心(Core)，意即政府統一興建廚房、廁所，其他房間再由其自行興建。我們可以發現，開發中國家早期的作法及想法是從最早的成品（國宅）轉到自力造屋，再轉到核心的半成品。後來開發中國家最後的解法是透過世界銀行，強調 housing finance 來解決問題。像是今年諾貝爾得主印度尤金，興辦窮人銀行，利用信用貸款幫助窮人，我認為利用住宅金融貸款幫助窮人蓋房子是很重要的一塊。其實不論是已開發國家或是開發中國家，漸漸透過住宅金融政策來解決問題。

老師：再來談到開發中國家有許多土地產權的問題。以台灣來說，台灣不是土地少的問題，而是制度上的土地短缺，就是有太多的農地。應該將農地釋放，使密度、價格下降。過去表示糧食不足，所以要保留較多的農地，但真的是糧食問題造成要很多農地嗎？為了永續發展應該要配套釋出，釋出不應該像宜蘭大批釋出土地，在公共衛生條件沒有做好下，反而造成更多問題。農地釋出可使房價下跌，但不是全面釋出，而是保留優良農地的講法。台灣房價高，有七成是土地價格，房屋占三成，反觀美國土地占一成，房子占九成，情況與台灣相反，如何讓土地有效的釋出，大家要用住宅的角度去思考。

另外要討論的是 infrastructure，以台灣而言，infrastructure 最大的問題就是下水道的接管率很差，因為下水道管線配置一般來說看不到，所以不被重視，而管線沒有接好，很多污水回流一般下水道，顯得沒有品質。因此如何提升下水道，提升住宅品質，是要去關心的事情。尤其開發中國家這方面的問題更是嚴重，不注重管線配置，使得污水無法作妥善處理。

老師：最後要談的就是租金管制及 building code and standards。基本上政府要減少租金管制，反而是要加強建築法令規範，目前台灣只有建物的法令規

範，缺乏住宅的法令規範。大家知道 building code 跟 housing code 的差別嗎？

益銘：building code 是指建築物；housing code 是以住宅為主，housing code 的範圍比較廣。

老師：這樣的說法比較含糊，housing 是人跟房子的關係，人住進去才叫 housing，而 building 是指房子本身而已，房間可以蓋得很標準，但一間住五個人就很不標準，因為沒有私密性，美國強調一人一間，很有私密性。在台灣實施就比較困難，每個家庭的樓地板面積標準不一樣，每個國家的標準都不一樣。住宅該有怎樣的標準，是將環境、公設比狀況都包含在內。至於 building standards 是對於房子的管制，內容有包括防火、耐震程度等。

老師：從開發中國家大家可以看到很多住宅問題，幸運的是台灣已脫離貧窮生活，不過卻還是存在開發中國家的問題。至於已開發國家與開發中國家的住宅問題相差在哪裡，值得大家去思考。總的來說，台灣住宅的品質跟數量算是不錯，雖然無法居住豪宅，但每個人的居住面積卻都有約 10 坪，比起日本、韓國好很多，而香港則是密度過高，不太像是人口居住的空間，但是其也習慣這樣的環境。因此究竟是人造空間，還是空間造人，大家可以去思考環境論的觀點，若是依照環境影響人的觀點來說，就有鄉下人、都市人；南部人、北部人的差別。

另外，台灣跟歐美住宅問題差別在哪裡呢？我們在品質跟數量上無法跟美國相比，因為他們是 single housing；而我們也比不上歐洲，儘管他們室內空間較小或是老舊，但是他們的外在環境有花園庭院的設計，就很好。台灣跟歐美國家最大的差別，就是我們居住的品味跟文化還有很大的改善空間，如何讓文化融入在住宅裡面，是我們要去努力的地方，舉例來說，日本住宅就結合文化在裡面，使住宅相當有特色。儘管我們地方小、房子貴難以改善，但是我們可以從土地制度上去改善，從教育上著手提升文化品味，特別是加上物業管理維護及社區意識，可以有更大的改進空間。

老師：回過頭來，我們要了解台灣的住宅政策，簡單來說可以將住宅政策分為一般住宅及特殊住宅，在政策上，對於一般住宅的照顧較少，因此大家知道的較少，甚至是不清楚。而我們住宅政策應該是將資源重新整合，做到資源有效再利用，如何讓真正需要受幫助的人得到幫助，除了照顧經濟弱勢之外，特別是希望在出租住宅上能有更大的幫助。在出租住宅上，我們是給予使用權而非財產權的照顧，並有幫助期限，像是五到六年的照顧，不讓民眾有依賴的心態。另外，社會弱勢在照顧上是全方面的幫助，像是有社工、醫療人員的進駐，將資源全方面的整合。過去大家形容我們的住宅政策是沒有住宅政策的住宅政策，建商（市場）力量愈來愈大 造成人民不安，可以說市場力量有充分發揮，但也有市場失靈的問題存在。我們要

想辦法提升我們的住宅品質，正因為我們沒有 housing standards、housing code，所以沒有討論「好住宅」這件事，而我們應該去討論什麼叫做好的住宅，並提升好住宅的判斷能力。所謂好住宅的核心，是要有好的規劃，所以要加強物業管理。

一般住宅有討論「新建」跟「整建」部分，但我們較強調「新建」，缺乏討論進行整建維護，使資源有效利用，從中得到補貼。換句話說，應重視整建維護，不應該拆除重建，且若能利用拉皮做好整建維護，不僅是資源的永續利用，且可開發更大的市場。因此在住宅政策上如何鼓勵朝向整建維護發展，是要去思考的事情。而以台灣來說，在新建上發展的還不錯，不論是品質或是設計上，愈來愈有潛力，只是在價格上很不滿意，擔心現在出現世俗的豪宅化，讓豪宅遍地開花。希望大家能了解住宅產品定位是核心，如果蓋過多套房，需經過三、五十年才可消弭掉，因此必須興建典型住宅，讓好的產品出現。

接下來，我們要重視台灣的空餘屋問題，所謂的空屋是在民眾手裡；餘屋是在建商手裡，目前有上百萬戶的空餘屋，卻沒有政策去處理，我們要好好去思考如何讓這些資源進行有效利用。一般來說，空餘屋的存在是必要的，約占市場的 3~5%，不應像目前台灣有 15~20%。現在最大隱憂是，對房子的觀念已經由傳統消費財轉為投資財。

台灣的住宅政策該何去何從？如何訂定？早期的住宅政策，社會主義觀念較重，但如何真正幫助該幫助的人，使得住宅補貼進行有公平有效率，希望大家能提出一個「住宅宣言」，想想理想的住宅法應該要包含哪些東西？該要如何執行？基本上住宅政策包括品質、價格、補貼，大家可以再提出對於住宅政策有什麼看法？

甫學：請問老師贊成農地要一次釋出，還是漸進性的釋出？

老師：我希望重點在於要有計畫性的釋出，只要有計畫，就不怕會有都市蔓延的問題，但若是計畫不好，就會有都市蔓延的問題產生。

甫學：那空餘屋問題該如何處理？

老師：這是要解決制度上的問題，有些是真的很不好的房子，也有些是不敢租出去，我想你的問題是擔心農地釋出後，使市場上的空餘屋增加該怎麼辦？以現況來說，房價太高，住宅自有率也高，餘屋很多，三者相互矛盾，其中土地問題是核心，意即土地價格不合理。

甫學：老師對於永續都市的想法為何？

老師：永續價值觀的想法很好，不過當中有長、短期的衝突，短期問題不解決，如何解決長期問題，但究竟都市是更密集，還是更分散，沒有一定的標準，現在是網路社會，交易成本愈來愈低，我想慢慢會趨向適當的分散，有計

畫的配套分散。在此情況下，如何製造永續的機會，像是舊屋改建就是永續的想法！

桂霖：以現在政府宣示要釋放高鐵車站等附近農地的情況來看，我覺得不過是順勢，似乎不是主動的、有計畫的釋出，而且先前已經被炒作過了，以致房價還是不低，就像宜蘭有不少農地蓋上農舍，許多是被有錢人購買，作為退休或是假日休閒使用，所以農地釋放蓋屋，大多是被有錢的人買了，但似乎還是沒有真正解決中低收入者住宅問題，因此我也對住宅自有率的統計好奇，是不是真的有百分之八十幾的家戶或人，都有自有住宅了？

老師：這就要看自有房屋是如何定義，我們可以反問說，到底沒有自有住宅的人有多少人？以我們的問卷調查來說，是以房子的量去問房子是自有或是出租，有時候被訪者居住的房子是其父母的，可能也回答是自有。不過相對來說，我們的自有率算是高。

桂霖：此外，不少人把住宅當作投資工具，炒作後轉售套利，我覺得癥結是土地的自然增值歸公機制是不是不夠好，未能將不勞而獲的部分落實歸公？

老師：所以大家好好思考台灣住宅政策的定位為何？要如何去改進？