

社論

請以非政治性數據研擬全國住宅政策

A Plea for Non-Political, Quantitative Approach to Housing Policy

華昌宜

Chang-i Hua

台灣從縣市到省到中央從未曾有過住宅政策。最近經建會居然受行政院指示要研擬全國整體住宅政策。同時報載內政部營建署業已研擬完成「住宅政策綱領及實施方案」之初稿，雖尚未定案。無論如何，這些都是可喜消息。因為人人皆知台灣住宅問題叢叢，至今已不得被全盤檢討，而應提出具體解決措施。本學報本期報導之「台北市住宅政策總體檢報告」中之摘要，正可說明台灣住宅問題之嚴重與複雜。該體檢報告中強調體檢小組之任務在於檢定問題，因受時間之限故其建議部份僅提解決原則與方向而不及實施辦法。但我們期望未來政府所公佈之住宅政策將含有具體目標與實施細則，前者最好能以數量示之，以表明確並有利評估。但若根據以往經驗，這種期望實現之可能性不大。最可能的結果是經過多次會議後，政府將提出一份極為週全的政策方案，洋洋灑灑列舉數十條甚至於上百條應該怎樣的宣示性條文，但缺少有數據的目標以及如何實施與時程。五年前(還記得嗎?)內政部為了要解決台灣土地問題曾召開全國土地會議，其成果是329條結論，內政部並隨後彙整提出38項「措施」報院，但無具體實施辦法，結果迄今土地問題每下愈況。而且若讀者能回顧一下那些結論與「措施」，則應認知有關住宅政策問題業已大半包含在內。

史學家黃仁宇將現代社會之首要特徵歸諸於數字管理。有關台灣住宅的數字倒是不少，問題是未經認真管理。甚多數字意義曖昧，常被有意無意誤用；另一方面該有的數字卻常付之闕如。但這些誤用或缺乏不是不可解釋的。我們且舉幾個較重要的例證。

- 台灣究竟有多少家庭意欲購置自有住宅而無法達成願望者？如本期刊第二期中社論所撰，前兩次住宅普查中權屬列為「自有」(未必是實際居住戶所有)住宅占住宅總量約八成，此即常被引用為「自有率」而意涵台灣有八成家庭已自有住宅。倘若如此，則台灣家庭擁屋率實為世界第一，已不必再需政府操心而設計各種住宅。方案。當然此「自有率」後面之真相複雜，包括將屬於父母及親戚的「自有」房屋計算在內，其中資源移用的社會意義尚待探討，但強調此高「自有率」自有其正面政治意義。

- 台灣究竟有多少人即使租賃最低標準住宅或住房亦能力不足而極需政府補貼？我國地方政府因財務考量而對「低收入」戶的界訂極為嚴苛以致於從統計上幾乎看不出有住宅補貼需要。台灣全省於民國八十三年僅有十一萬七千(占台灣總人數的0.6%)人屬「低收入」戶，需福利

照顧而包含借住平價國宅資格。此與先進國家常以其10%人口視為最低收入群而作深度福利輔助(包括居住)相較,台灣似乎果真已達到絕對均富境界而亦無住宅問題存在。還是台灣貧民族群的政治力量最薄弱而未能獲得主政者關懷的眼神?

• 另一方面我國對非「低收入」群所能住入的各類政府住宅方案究竟耗費了多少社會資源?我們有「國民住宅」、「公教住宅」、「勞工住宅」、「軍眷住宅」等依特定身份而作不同程度補貼的各種住宅方案,但是就無人能提出一份完整統計顯示每年隱藏的經濟成本(不是會計成本)總帳。最近軍眷村改建條例通過的政治性尚為人所週知。但同樣隱含了政治目的而正於各地大量興建中勞工住宅的長期政府財務負擔程度則無人計算。

• 台灣究竟有多少不適居住使用的住宅?我國目前並無最低居住水準,住宅普查中僅列缺水電或廚浴設備者。以此標準評估我國住宅水準又恐為全球最高品質國家之一。但若計入擁擠(人均使用面積不及一定標準者)、無關聯家庭同居於一宅者(上次普查中列有30萬戶)與非居住活動混雜使用者,無直接採光居室,最高噪音達一定分貝者,以及年久失修等,我國與經濟發展程度不符之住宅至少在五成以上。缺乏此種數據以及其地區性之比較實無法作台灣住宅發展的指標,但可減輕政治壓力。

如果不是台灣房價太高而衍生了各類問題,以上這些數據的缺乏或誤用也許不是嚴重問題。但台灣房價究竟是多高,或是依國民所得計算合理的居住費用為何,可以負擔的房價為何?與他國相較又如何?等等官方指標並不存在。既然無此指標,則難想像如何在總體住宅政策上計劃具體目標而供討論。但官方避免編制這些指標與其說是資料與研究不足,不如說也是為了避免政治負擔。

其實根據實際數據來規劃政策,不僅是為擔負責任,亦是在瞭解真相,可以探討發展潛力和前景。試就台灣目前情境為例,以下面數字來想像台灣住宅發的可能,以供政策選擇的討論。

台灣目前人口的四分之三約一千六百萬住於都市計畫地區以內,後者僅含六萬多公頃住宅建地,這是我們房地價高昂的根本原因(雖然按照我們不知經濟學為何物的「都市計畫師」來計算,按平均數來看,這已足夠有餘)。但台灣現有農地八十七萬公頃,其中十萬公頃位於都市計畫區內。而台灣農地無論就本身生產力、國際糧價、或是用水之考量都勢必大量釋放轉用。但政府各部門正互踢皮球,不明說釋放多少與如何釋放轉用,以免生惹風波(註)。但請想像若即僅將都市計畫區內之十萬農地轉用為建地的效果:如依尚在研擬中的開發許可制,社會應從地主獲得大量回饋以共享地利。但即是按現有的區段徵收辦法開發,也有下列數據可供參考:地主可取回四萬公頃建地,道路與公共設施約需三萬五千公頃,另需標售一萬五千公頃土地以建造公共設施,政府尚可取得一萬公頃建地。後者則可則建40坪一戶之住宅200萬戶(依平均容積率25%計算),可使現有住宅存量增加四成。政府既然免費獲得此批土地,則可按建造成本以長期(例如50年)租售使用權,其價格應可使人人均能負擔。(請參見本期「報導」中「台北市住宅體檢總報告摘要」中問題一下之註解。)地主所得之四萬公頃建地及標售之一萬五千公頃則可由市場機制決定其使用與價格。

如果上述計畫能以十年為期實現,則台灣將有一個不同的新面貌,不僅是人人可住充足而低廉的住宅而已。都市中心將向郊區疏散而減低高密度帶來的許多問題。若更新計畫配合推動得力,則可將前述之不合居住水準之住宅汰舊換新。無論中心或郊區,都將脫胎換骨,將台灣帶向一個高居住品質的現代都會時代。更重要的意義是:營建產業將飛躍發展,帶動經濟,即

使依賴外緣的亞太營運計畫受阻(看來好像是)，亦可將台灣推向一個長期繁榮時期。

大量供應住宅的結果將使房價下跌，受益者為絕大多數國民，包括已自有房宅而終將換屋以增加居住面積與品質者。受損者是目前體質不良之建商與涉及超貸之金融行業。民國七十五年房價狂漲後及時進場屯積房宅如今已獲得巨量財富者將損失此額外利得部份而回歸原狀。但是最近數年來勉力購屋而尚背負借款債務之中低收入戶，則是相對損失最重者，後者方應是政府考慮如何濟助之對象。

耀論如何，這樣一個可能的發展劇本，祇有在基於數據分析的前提下，方有政策規劃、辯論、評估的可能。依照以往政府提出的政策綱領，祇見文字，不見數字而面面俱到的方式是不可能蠟現的。後者規避了政治問題，但隱藏了真實問題解決的契機。

註：在過去一年半以來政府研擬的國土綜合開發計畫過程中，農地將被釋放多少始終是一個神秘數字。據知農委會起初認為可釋出三十多萬公頃，以後宣稱為十六萬公頃。最徹經建會協調而報行政院的本是首期為四萬八千公頃。但最近的最近，李登輝總統宣稱首期將有十八萬公頃農地轉為住宅與工業使用(見85年元月23日報)。後者又不免使人聯想與總統選前政治有關。但以如此浮盪的數字，如何規劃全國整體住宅政策？