

報導

台北市住宅政策總體檢問題與建議

Taipei Housing Policy Examination — Problems and Suggestions

體檢小組：華昌宜（召集人）、王鴻楷、林祖嘉、吳森田、陳小紅、陳亮全、張金鵬、楊重信、薛立敏

一、前言

有鑑於台北市住宅的相關問題叢生，台北市政府乃邀請一批專家學者們組成「住宅政策體檢小組」。小組主要目的任務在檢查台北市一切住宅有關問題，包括市府目前執行的國民住宅政策。

由於體檢小組被授與研究的時間只有短短幾個月，因此體檢小組的主要功能主在集中於體檢住宅問題，事實上，台北市的住宅問題大多延宕已久，想要立即解決並不容易。但小組仍然初步提出各種對策方向，以作為進一步研究之基礎。

因此，小組將本次住宅政策體檢目標界定為「在廣義的住宅觀念下，以住者適其屋為政策總目標，針對台北市當前之住宅問題予以評析，並提出對策初步方向。」

台北市民間住宅發展簡況如下。市區居住人口於民國七十九年底達到高峰（約272萬人），隨後即出現人口遞減情形，至今（民國84年底）居住人口約為263萬人。但在家庭戶數方面，多年來仍是遞增狀態，故住宅需求量不因人口外移而減少，且住宅短缺問題一直存在，近年來短缺數量均在五萬戶左右。

於民國七十年代末期房價高漲之後，「台北居大不易」遂成為市民最普遍訴怨。目前台北市平均房價為家庭平均收入之七倍以上。負擔為全世界最高城市之一。居住成本的壓力併發了各種社會與經濟問題，亦成為台北市多種其它住宅問題之根源。

台北市租賃住宅數量，在民國69年與79年住宅普查中，均占全市住宅存量的20%，此比率為全世界各中心都市中最低者。且可供選擇之類型稀少，大半在市場上供租賃者係屬於低房租之簡易住房，此乃逼使市民不得不購屋居住而承受不可忍受之負擔。而租金負擔約占家庭可支配所得的一成至二成之間，且近年的趨勢是下滑的。然而，占住宅市場20%的租賃住宅，其市場資訊幾乎是空白的，造成供需雙方的交易成本提高，亦使租賃市場的功能較不易發揮。

在公部門方面，台北市住宅政策執行部門主要是國宅處，但同樣辦理住宅興建、配售及貸款融資的部門，府內有勞工局、社會局及台北市銀行；而中央部會有國防部、勞委會、農委會、人事行政局及國營事業等。此種分散情形對資源配置效率及住宅政策的推動均有負面的影響。

此外對住宅環境改造、住宅市場管理等，則分別由都市計畫單位、建築管理單位執行。但有關市場訊息的供應、住宅政策的研擬等重要工作，目前仍無專責機構。

國宅處依辦法傳統興建國宅出售。此方式造成國宅承購戶獲高額利差，形成既不公平又無效率的施政結果。而且誘導大量申請戶，遠遠超過國宅處所可能之供給，自陷於不可解問題之中。

就國宅處之資源而言，依法每年應提撥當年度土地增值稅收之20%做為國宅基金。然而，台北市自民國65年以後，20年來僅提撥149億，未提撥金額高達535億元。政府應有之補貼政策付之闕如。

住宅政策十分重要的一環為住宅補貼，其補貼對象為中低收入戶，而傳統國宅政策補貼者為中收入戶，對社會上的弱勢團體反而欠缺應有的協助。針對此項缺失而衍生的補貼措施，如租金補貼、出租國宅、老人住宅、中途之家等提供才是住宅政策應以有之取向。

二、體檢所見問題

問題一：

市府直接興建國民住宅出售之現行方式既不公平又浪費資源。且因為隱藏性補貼過份，導致需求無盡，使市府永遠無法滿足民眾。

說明：

市府依國民住宅條例直接興建國宅出售之方式奠基於將市府可以掌握之土地以遠低於市場價格之會計成本(取得土地當時之公告現值)計價，又不計入公務成本，而使所建國宅目前以低於市價二至三百萬一戶售出，使「中獎」之國宅等候戶獲得巨大利益。此種利差遂誘導大量市民申請為等候戶。而市府所能提供之建地有限，且限於其他資源之配合不易而形成供不應求局面。自民國79年建立等候制度以來，累積迄今尚有64,000等候戶。但平均每年計劃興建數量不過兩千戶，此差距已形成對市府巨大壓力。即使藉清查資格而可消除部份等候戶數，市府也無力以此傳統興建方式滿足全部現有等候戶之期望。何況若加速興建必將吸引更多申請戶加入等候，甚至於誘導外縣市人口遷入台北市。

上述之巨大利益相對於其他方式之受補貼戶，特別對屬於更低收入因而無能力參與之市民而言，顯屬極端不公。從另一角度評估，若以每戶因地價之差而平均可獲益250萬元計，則上述之現存等候戶之所需土地可以市價出讓而增加市府收入達1,600億。以此數目之利息作住宅補貼則可徹底解除資金不足問題(參見問題四)。是故由市府直接興建國宅而依目前計價方式出售之辦法實為最浪費資源亦即為最無效率者。

建議：

1. 宣佈今後登記申請國宅者，將依序得申請其他方式之住宅輔助，而不再具資格購買依現行辦法興建出售之國宅。
2. 定期全面清查等候名冊中申請戶資格，剔除不符條件者，並告知合格申請戶以下資訊：
 - (1)目前順位，(2)以往國宅興建記錄及未來數年之預定興建計畫，(3)可參加之其他替選輔

助案，(4)各種替選方案參與的利弊得失與預期利得。

3. 積極推動實驗出售使用權之「市民住宅」方案(註)以替代現行之出售國宅辦法。(另參見附錄三)
4. 向中央建議修改國宅條例中第十九條，使今後國宅轉售時，國宅主管單位得以原售價依一般物價指數調整後，再按通行之折舊減價方式計價購回。在中央修法前，由市府法規會研究可否由台北市依據上項條文，增列新計價方式逕予執行。

註：出售使用權辦法可以新加坡為例：政府於公有土地上建造住宅後出售長期使用權而仍保留土地所有權。如此可杜絕土地炒作價格之影響而房價僅反映建造成本。台北市若以市有土地設定地上權，由公私部門建造住宅供應，則市民應可以六萬元一坪左右代價(另加土地租金)，取得長期使用權而安居。至於詳細價格、適用之使用期間、以及是否可轉讓承繼等細節，本體檢小組成員正予研究中。本體檢小組建議市府於適當實驗後，應全力投入推動此一「市民住宅」方案，宜以每年興建兩萬戶為目標，持續長期供應，直至台北市市民人口均能在合理負擔下居住在適宜環境中的適宜住宅。每年興建兩萬戶約需建地86公頃(以每戶平均建築面積40坪，容積率300%計算)。此項土地可從清查市有土地，都市計畫變更中之回饋、農地釋放時區段徵收、以及眷村改建等取得。此項市民住宅計畫除需短期工程周轉金外，並不需市府投入資金。此外此項計畫亦可經由民間執行。

問題二：

最需政府照顧之低收入戶與其他弱勢團體之居住問題被忽視，補貼對象順序顛倒，形成不公平住宅政策。

說明：

先進國家中之社會福利政策，對象必然包括貧民、殘障人士、老人及單親家庭。其照顧方式除補貼其收入外，亦同時直接輔助各種生活需要，其中尤重住宅。蓋後者不僅影響住戶自身福利，更因其居住環境之改善而藉其外部效果增進全體市民之效益。故弱勢團體之住宅輔助作為都市發展與施政核心。

台北市83萬家庭戶或270萬市民中，官方僅列5,800戶或12,600人屬低收入群僅占0.5%，相較其他先進國家之低收入戶至少占10%者，顯然極端偏低。但另有殘障人士27,600人，高於65歲以上之老人超過20萬人，單親家庭人數無明確統計，從離婚及喪偶人數可推計亦約為20萬人。雖然以上數量部分重疊，其中宜以住宅輔助作為最有效提昇其福利手段者必為數可觀，但迄今竟尚無一統一的住宅輔助需要之研究，以作為政策規劃基礎。

就供給面而言，市府迄今僅提供3,400戶出租國宅及2,100戶借住之平價國宅。不僅數量微不足道而且每戶面積狹小、建物老舊、外部環境不佳，此外亦缺乏針對老人、殘障、單親家庭特殊需要所作規劃與設計之住宅。

另一方面，台北市內接受各級政府以不同方式輔助購屋者實為較上述弱勢團體收入較高、情況較佳之家庭。迄今累計共有興建國民住宅38,600戶、勞工住宅1,640戶(至民78年底)、公教住宅1,300戶(至民83年底)、軍眷住宅24,000戶(至民80年底)，利率補貼貸款自建8,800戶，優惠利率

補貼自購9,600戶，後者將被擴大辦理。但無論何種方式，前述之弱勢團體均無力籌足自購款部份而被排擠在外。

造成此種輔助順序顛倒之原因，在於政策目標偏狹的定位在「住者有其屋」之「擁有」一義之上，市民無力擁屋者則不予輔助。此與世界各國均以不同租賃補貼方式(補貼建商、房東或租戶本身)，來解決低收入戶居住問題之途徑相反。此種情形亦根源於對資源之錯誤認知所致，一般官員均強調興建出租國宅及平價住宅之需要大量資金而無法短期回收，又對租賃補貼之直接耗費預算深感疑慮。但另一方面對出售國宅或其它鼓勵自有住宅政策之隱藏性資源代價忽視(參見問題一)。又在各種福利措施中，對居住補貼獨可產生之外部性效益認識不足。此等認知問題乃形成住宅補貼僅占台北市全部福利預算中極微少部份(參見問題四)，更不必提對貧困市民之直接租賃補貼。

建議：

1. 立即著手研究台北市通盤性住宅輔助需要及資源，估計應輔助之各類對象與數量及應有之補貼程度與方式。另加檢視所有可能動用之各種資源，包括預算、土地、人力與組織，根據研究結果而作長期住宅輔助政策規劃。
2. 研擬各種直接租賃補貼替選方案，以適用於不同對象與補貼方式，並推動試辦實驗計劃以比較其效果。
3. 設立住宅租金補貼基金，以其孳息補貼低收入戶及其它弱勢團體。基金來源可包括國宅基金轉撥、市府預算編列、市有土地及都市計畫變更中回饋土地之售租收入等。
4. 訂立辦法，使都市計畫變更中受益者得以捐獻出租國宅方式回饋。
5. 興建國宅時，須劃設一定比例國宅，優先供應具申請國宅資格之老人、殘障、單親身份市民使用。
6. 建議中央於增訂住宅法時，明列「住宅補貼」部份，短期內則應將現行之「國民住宅條例」更名修改為「住宅補貼條例」以全面檢討改進當前住宅補貼措施。

問題三：

台北市政府內涉及市民住宅機構眾多，事權分散，且又各與都市發展無關聯。國宅處則功能狹隘，無力統合與推動事關全民福利的住宅發展。

說明：

目前國宅處之功能受國民住宅條例所限，主要在於政府取得土地直接興建國宅，出售予特定對象(即「中低收入戶」，但並無有效辦法查核申請人之實際所得)。此種方式既缺經濟效率亦失社會公平(參見問題一)。自國宅處於民國64年成立以來，迄今總共興建出售國宅38,600戶，佔全市自有住宅5%。另供應出租國宅2,373戶，佔全市租賃住宅1.5%。二者均對市場或需要輔助之市民的貢獻有限，然而從利用土地與人力資源觀點而言，已達國宅處之極限。

其他涉及住宅供給之市府機構計有都市發展局(整建住宅)、社會局(平價住宅)、勞工局(勞工住宅)、人事行政局(公教住宅)。另有國防部主管大批軍眷村改建。雖然上述最後三種住宅之興建費用來自中央，其使用台北市內土地與間接影響市場則一致。但以上各機構均獨立推動其興建

計畫，互不關聯。且在各服務其特定對象之餘，並無一機構針對全市市民居住問題作通盤性籌劃與改進，一切均賴市場運作。但市場有其失靈之一面，尤可見諸於居住環境之惡化(參見問題八)。

住宅發展與都市發展原不可分，二者緊密關連，互為工具與目標。是以國外常以統一機構籌劃與推動，以兼顧功能與行政效率。我國則循傳統落伍觀念，視住宅發展即為房屋興建，可與都市發展分離，又依住者身份而分歸各不同機構負責，更進一步形成支離型分工，無法推動一個以提昇全民居住福祉為目標的住宅政策。

建議：

台北市應藉地方自治法之實施過程中，徹底檢討市政府組織結構，評估現有與市民居住事務有關各機構的功能與績效，而後併撤重組。以下不同層次之機構替選方案均應加以研究：

1. 將現有之國宅處更名為「住宅處」，主管台北市一切有關住宅之政策與業務，並將目前分散各局處之住宅業務及資源均交由住宅處統籌經理。
2. 將都市發展局內第四科(更新科)、工務局內公園路燈管理處、及地政處內重劃大隊併入住宅處而成立「住宅與地區發展處」，主管台北市住宅與居住環境之實質發展與更新業務。(都市發展局則主管行政區層次之實質發展、及全市之綜合性中、長程發展策略與規劃、並協調其他局處有關實質與空間之課題。)
3. 將上項之住宅與地區發展處與都市發展局合併而成立為「都市及住宅發展局」。

以上各案均係從發展住宅及居住環境之實質面考量，毋論採取何案，均宜將對低收入戶及其他弱勢團體之福利性居住補貼業務(參見問題二)，移交社會局掌管，而使後者與住宅興建業務分離。

在未能正式調整機構前，市府應設立一「住宅發展委員會」，由各有關局處高級官員組成，並以副市長為召集人。該委員會責在協調各局處有關市民住宅及居住環境改善業務，統籌全市住宅計畫之研擬、推動、與檢討。該委員會可由現行之「台北市住宅政策工作小組」延伸成立，但應明定其組織、職稱與專職事務人員。

問題四：

由於市府過去國宅推動績效有限，加上其它部門之預算需求，導致國宅基金成長停頓，使資金不足以進一步推動台北市住宅發展與補貼。

說明：

目前台北市政府直接推動之住宅建設係經運用台北市國宅基金興建出售國宅為主，輔以少許出租國宅。國宅基金之本金來自從台北市土地增值稅依法提撥，從民國69年迄今共累積為149億。據此而向中央國宅基金及各銀行另融資278億。除基金之本金與融資用作購地興建國宅與出售間之週轉以外，並以本金存於市銀行之孳息(目前依年利率3.75%)用作下列補貼：1.購買政府興建國宅者一定貸款額度(目前為160萬一戶)之貸款利率與銀行利率間之差距(通常為兩個百分點)。2.市民自購市場房屋者，依以上相同貸款額度之相同利率差距。3.出租國宅之收支間差距。故台北市補貼市民購宅及租房之總量(其記錄參見問題二)最終實由基金本金之孳息量決定。但上

項資金資源係市府自行限定，依國宅條例實施細則第6條規定，各地方每年應以不得低於20%之土地增值稅提撥於該地方之國宅基金。依此計算台北市自民國65年以來，提撥總量迄今應累積為684億。目前實際提撥之149億僅為累積土地增值稅之4.36%，遠低於法定比例，且民83年完全未曾提撥。

此種提撥不足之原因，一方面在於市府迄今仍以興建出售國宅為主要業務，而其進度受限於土地取得與人力資源，尚未感資金不足。另一方面根本原因可能在於市府雖對上項國宅之隱藏性巨額資源補貼忽視(參見問題一)，但對其他方式住宅補貼之現金消耗較敏感，故將原應提撥國宅基金之資金挪用於其它市府支出。此種態度亦源於認為住宅補貼為照顧特定市族群之純福利支出，而應有所限度。

目前市府年總預算已高達1,600億，屬福利部門預算約占總預算1/4之中，用於國宅基金孳息之住宅補貼尚不足6億，實屬微小。而無論從效率或公平觀點視之，以直接補貼方式推動住宅發展應列為市府施政最優先項目之一(參見問題二)。但此種認識尚待市府財政規劃中達到共識。

建議：

1. 遵循國宅條例施行細則中規定，今後每年從土地增值稅中提撥20%於台北市國宅基金。每年非經議會專案通過同意，此項提撥比例不應減少。
2. 於民國85年預算內，編列100億元無息借支撥交國宅基金，以充實其本金部分。俟前項建議實施後，在基金之本金超過250億部份逐年歸還市庫。
3. 將現存於台北銀行之國宅基金本金部份，提出改購政府公債或國際較低風險之債券以增加可運用之孳息。於推動住宅與地區發展中有資金周轉需求時，亦得以該等公債與債券向國內抵押融資。

問題五：

住宅價格過高，市民負擔沉重，並衍生為多種問題之源。

說明：

台北市年均家庭收入現為115萬，若以其30%為居住費用計算，則扣除水電燃料費後，以作分攤購屋之每年成本(資金成本及折舊)，則可負擔之房價應不超過300萬。此亦符合歐美多國中房價常為家庭收入二倍半至三倍間之比例。但台北市平均房價由民國七十年約180萬一戶飆漲至目前約700萬一戶，而為年均家庭收入之七倍以上，遠遠超過各國以及台灣其它縣市。台北市每月房租約為房價三分之一，遠低於國外百分之一常情，此並非顯示房租過低，而係反映房價過高。

房價過高導致不靠繼承上代住宅之市民難依己力擁有自宅，繼承則不外取代父母老年藉以安渡餘生之資源；無可繼承之市民而勉強參與購屋者則將為償還重債而辛苦一生，並須挪用家庭生活中其它消費。無法跨進購屋門檻者，勢須永遠住在押租房屋而感長久不安。但正因房價過高而使租賃住宅市場發展不足(參見問題六)，使市民選擇有限。即使成為自有住宅者，亦因房價過高而感因家庭、工作需要而遷徙換屋之不易，收入之增加並不足以支付為改進居住而換屋之價差。總之高昂房價已成為全民終身福利的最大傷害。

房價高昂亦使有關住宅之輔助政策耗費不貲且效果不彰。目前為消化市面上多量空屋，而由政府編列大量預算以優惠利率方式獎勵人民自購住宅。但以此房價，少許利息補貼並不足以將中低收入市民的居住需求予以實現。

建議：

1. 清查市有土地，並利用都市計畫變更(包括農地釋出轉用)中回饋可得土地，成立一市府住宅用地基金，以備長期而大量的國民住宅發展之用。
2. 變更國民住宅供應方式，代以出售使用權之市民住宅方案(參見問題一中註)。並以上項基金主導配合此種使用權辦法之土地供應，使市場可產生大量低價住宅。
3. 與其他縣市協商合作，供以周轉資金，而利用台北市以外土地推動上項方案，以供應有意向外遷徙之市民低價住宅。
4. 加速改善台北市聯外道路，以利市民利用郊區較低價位住宅。
5. 積極推動市內老舊地區之更新計畫，包括再予提高容積率獎勵，以增加市場上住宅供應。(參見問題八)
6. 向中央建議徹底檢討房地產稅制以抑制土地囤積與低度使用。市府本身亦應自行發展對空屋及空地之認定技術及有效罰則。

問題六：

住宅市場發展不健全。無論預售屋、成屋或租賃屋市場中均有資訊不足與不確之問題，且交易缺乏保障而糾紛叢生。由此導致市民購屋與換屋不易，租屋供應稀少，形成社會資源龐大損失。

說明：

住宅交易在供需雙方均為重大事件，於國內則成為糾紛之源。其中尤以預售屋市場為最，而損害偏歸於買方。原因常出於廣告誇張、交屋期延滯、建成後坪數不足與質量不可靠、保固無效、產權不確定等。市場不景氣時則建商倒閉潛逃、吞沒購者所繳款項。此種未見產品之高風險交易，即在法令與制度完備之歐美各國亦多遭禁止。我國在營建貸款不暢環境中，演變而成之預售制度在其擔任一定融資功能後，如今則其弊端日益顯明。

我國成屋市場交易亦乏暢順。一般市民對複雜之房屋成交程序與登記手續不解。仲介行業尚在發展階段，素質良莠不齊。不肖業者常扭曲資訊獲賺價差。契約中對記載房屋實況與售後保障之條款不足，使買方恆處於劣勢，故市民視交易為畏途。

住宅市場發展之落後，最可見於租賃房屋之供應不足。在現代社會中由於家庭、工作等變遷調節之需要，居民遷徙頻仍，租賃房屋遂成為住宅市場中重要之一環，尤以都會區內為然。故先進國家中，租賃住宅占住宅總量鮮有低於1/3以下者，而中心都市內鮮有低於1/2以下者。且租賃住宅類型齊備，符合各類住戶之需。我國則由於住宅價格高昂，若投資以出租則回收不足，故缺乏專業租賃公寓。一般市民購屋雖不乏保值與投資，但亦由於租賃市場中糾紛眾多，而寧擁空屋亦不釋放出租，愈使可供租用之住宅稀少。台北市租賃住宅(包含出租國宅部份)僅占全部住宅單元之20%，為世界少見。且類型多集中於供學生、單身婦女之簡單住宅，可選擇性

低少。此種情況逼使一般家庭須以購屋為不二居住途徑，在此高房價時代，使方進入就業市場之低薪年輕家庭無法面對。

住宅市場不健全之效應，在使市民因隨家庭與工作變遷時居住調節困難，損失居住福利；另一方面，台北市之大量空屋未能供應市場亦為社會資源之損失。至於租賃住宅之稀少，亦有礙政府推動以租賃補貼方式協助低收入戶，而不得不延續以往既乏效率又不公之傳統建售國宅模式。

建議：

1. 向中央建議從速制定住宅交易法令，藉以規範各種交易行為，並促進有關專業(估價、仲介、代書等)之發展。
2. 由台北市推動鼓勵成立更多建築經理公司，並研擬辦法使能擴張其業務。不僅對建商具監督、輔導、協助融資功能亦能在對住宅交易相關專業(估價、仲介、代書等)具評估、徵信等服務，使市民增加資訊，減低風險。政府並應對各經理公司業績一定定期評估。
3. 向中央建議根據法院組織法第14條，推動地方法院下設立住宅專庭，以司買賣雙方及房東房客間眾多糾紛與訟事。以法律保障雙方，而利住宅交易及租賃住宅之發展。
4. 根據台北市政府組織規程第14條，設立住宅租售評議委員會，以仲裁台北市住宅市場上糾紛。
5. 由市府補貼崔媽媽之類民間義工型租賃仲介組織，協調由各區公所與鄰里辦公室提供住宅買賣與租賃之資訊登記與公佈業務，並經電腦全市連線，以供市民查詢。
6. 提撥市有土地，設定地上權租於建造租賃公寓之專業公司。
7. 向中央建議修改相關稅法，減免房客租金部份之稅額，並使房東之出租損失計入業務損失。

問題七：

台北市窳陋地區尚多，居住環境惡劣，且阻礙周遭地區發展。迄今更新業務推展滯緩，其中應優先推動之整建住宅更新尚無有效行動計畫。

說明：

台北市雖寸土寸金，致使房價高昂。然而尚有眾多零散地區為低密度使用之老舊房屋，衛生與安全不足，形成社會問題，且影響周遭環境品質。另一方面不僅其自身土地未盡其用，也使全地區無法整體發展。

此種地區之所以未能經市場機制合理發展，可全歸諸於土地權屬問題。一類地區為軍眷村，權屬複雜，但均非居住人所有，無法改建。尚賴中央有關條例通過後，國防部能依法積極推動重建，台北市方有機會參與而改善其土地利用。另一類則為公私地混雜，畸零地夾處，權屬不清。各種公有地主管機關分別開發意願不強，而私地又難由建商整合。第三類地區內各宗地多屬私有，產權較明確，但戶數眾多，每戶持分有限，整合亦不易，此類地區可以整建住宅區為代表。

整建住宅源於台北早期(民國51-61年)由市府安置各處建建戶折遷而興建，累積共有23處

9,977戶。本來每戶面積狹小有限，經二、三十年來維一不足，更使品質衰退，如今形成半貧民窟形象，應經都市更新方式加以再次整建，刻不容緩。

但台北市都市更新績效不彰。自從都市計畫處(今都市發展局前身)於民66年成立更新科以來，受人力、經費與法令之限及土地整合不易，迄今僅完成四處重建式更新。目前雖市府改變方向，著重整建式更新及獎勵民間自辦，但尚未見成效。且市府內更新與住宅發展任務分屬不同機構，二者未必能相輔相成，亦使更新意義減弱。在此背景下，以何種更新方式有效改進整建住宅並改善窳陋地區尚不明確。

建議：

1. 調整市府機構，使地區更新與改善居住環境及住宅發展任務結合(參見問題三)。並另由市府成立土地開發公司，負責整合土地與推動更新工作。
2. 對已經市府列為優先更新地區及各整建住宅區，加強環境管理維護工作。對於公共空間及設備定期檢修、清除及美化。此等工作可經區公所及社工人員擔任或輔導。
3. 成立專案法規小組，並與地政單位配合，研商各優先更新地區及整建住宅區之產權整理及整合對策。
4. 輔導各整建住宅區成立社區委員會，獎勵與補貼專業團體(例如建築師公會)參與研擬利用「都市更新獎勵辦法」與建商合作自行推動更新。

問題八：

居住環境惡劣，市民生活水準低落，並且政府迄今無積極通盤改善計畫。

說明：

若計入官方統計中忽略之地下經濟部份，台灣人民之所得與財富應已接近世界富裕國家水準，此尤可從人民消費習慣中窺見，但台灣人民居住水準則遠不能與其所得或財富匹配。其中尤以住宅外部環境，亦即屬公部門所掌管者，最為顯著。台北市雖然為台灣首善之都，卻常為國際人士視為最醜陋城市之一。

台北市住宅區實質環境惡化的現象嚴重且多樣化，舉其大要，概可簡述如下：

1. 土地及空間違規使用極其普遍，商業使用甚至工業使用侵入住宅區者到處可見，不相容使用間之衝突非常嚴重。與違規使用相伴而生的是違章建築問題，包括屋頂加蓋、陽台加建、防火巷及法定空地之佔用等等。而且此等違章情形普遍發生在住宅、商業、工業各種使用區中。
2. 住宅區公共設施不足的現象存在於絕大多數的台北市轄區中。雖然各地區之不足情況不盡相同，但是鄰里公園、兒童遊戲場、停車場、市場等用地明顯缺乏，殆無疑義。雖然後二者應否由政府提供，尚可討論，但現況是供給不足，應無爭議。
3. 另一類對住宅區環境品質造成重大影響的是住宅區中公共空間之違規佔有。最常見的現象是道路、巷道沿邊被汽車、攤販、商家甚或住宅佔作各種商業或非商業使用。其中最普遍而後果最嚴重的當然是各類車輛對巷道的佔用。停車困難及其所造成的後遺症，已成為所有台北市民長期的惡夢。

4. 上述多種不合法及不合理的現象更導致多樣的其他環境污染問題，包括空氣污濁多塵、噪音日夜不斷、都市景觀紊亂醜陋等等。而一而再、再而三地發生，但仍然不受政府重視的公共安全問題；以及甚少被討論的弱勢人口（例如孩童、老年人、行人等）在社區中之空間使用的權利與尊嚴因而被剝奪的問題，則均有極其基本的社會重要性。

此等環境問題均屬公部門負責範圍，卻分屬市府不同單位主管，長期來改善效果不彰，使市民與官員均失去希望與積極企圖心，面對台北市生活品質之退化抱持宿命性之冷漠。之所以會造成如此嚴重的住宅區環境問題，原因應可歸納如下：

1. 空間的價格在土地制度不合理所造成的地價長期飆漲之下，已極為高昂，因此不論是商家追求利潤或住戶企圖減少支出，由違規使用、違建或佔用公共空間所獲得的經濟利益都成為難以抗拒的誘因。上述多類環境惡化的現象，如可視為空間的過渡使用，則空間價格的過度昂貴正是其根本原因。
2. 台北市的土地使用管制制度是僵化的分區管制形式，這種源自西方高度法治化社會的制度，顯然難以生根在缺乏法治傳統而產業發展又快速變化的台灣。具體而言，土地使用分區造成高價值分區地主的過度利益預期，助長了產業活動向較低價值分區流竄的動機；而另一方面，台灣的特殊政商關係及人情文化則使得分區管制及相關建築管理等法規成為具文。在如此社會條件之下，空間之違規使用至易發生。
3. 經過幾十年來的威權統治，台灣的都市社區直到目前基本上仍是消極、冷漠，幾乎沒有主體意識的“集居”，無法扮演監督地方政府施政、執法角色，對內也不能形成鄰里間的制衡或共識。因此在政府與社區雙重失靈的情況下，住宅環境問題惡化遂得以長期持續。
4. 最後都市社區之土地產權零碎、空間使用之權利關係複雜，相關法令制度不全，使得都市更新工作推動非常困難，因此許多原可透過更新計畫而改善環境的住宅區難以如一改善。

建議：

1. 市府應儘速向中央政府反映就可能造成土地炒作的土地稅制以及影響土地供給的制度、政策，作有效的改進，例如廢除土地公告現值制度、土地增值稅改以實價課徵、大量有計畫的釋出農地等。
2. 廢止或大幅度修改都市土地使用分區管制制度，改採較具彈性的規劃許可制度及其他可彌補分區管制不足的方法(例如績效管制、發展權移轉等)。
3. 採取手段，加強土地開發利益的社會回饋(例如開發影響費、發展捐等)，鼓勵民間興建或經營公共設施(例如停車場等)，俾增加社區層次公共設施的提供。
4. 設計新制度，賦與社區居民或組織較大而直接決定、監督社區土地及空間之開發、使用的權力，俾落實社區環境自主的理想，全面增強環境品質管制及監控的社會能力。

問題九：

由於購屋貸款制度的不健全，導致許多首次購屋者不易購屋。政府雖然提供貸款人民自購住宅方式，但仍然必須準備高額自備款，所獲得的實質購屋幫助有限。

說明：

首次購屋者通常面臨的購屋困境除房價太高外，需準備龐大自備款(目前一般約40%的房價)。以目前台北市平均房價七百萬一戶計，每戶須自備款三百萬左右。僅是為準備自備款(以25%所得計算)，則台北市市民必須經過十年以上才可能購屋。因此導致轉向預售屋的購買(也是先得經過多年儲蓄)，而增加風險。基本上這乃是國內購屋貸款之金融制度不健全所致。一般國外住宅金融方面協助首次購屋的一些辦法包括：1.增加貸款額度(降低自備款)；2.增加多種還款方式(特別是前期少還，然後逐期增加的還款方式)；3.延長還款年限(通常至少30年)；4.優惠貸款利率；5.政府提供中低收入家庭購屋貸款的保證或保險，以減少銀行貸款風險，因此降低貸款成本。而其中又以第一項為提高購屋能力的最主要關鍵。反觀國內住宅金融制度方面的改革與協助仍相當保守，以致國人在首次購屋上仍顯吃力。同時又因將許多補貼資源運用在缺乏效率的供給面補貼——政府直接興建國宅上面，使得較具公平且效率的需求面補貼——貸款人民自購住宅的資源相對減少，形成國宅資源分配的不恰當。總而言之，政府並未有效運用住宅補貼資源，有效幫助台北市民提升其購屋能力。

建議：

1. 逐步減少直接興建國宅數量，將資金移作自購住宅優惠貸款使用。
2. 考慮將國宅貸款改第二順位貸款(Second Mortgage)，或由政府保證承購戶首次購屋貸款之還款。如此，國宅貸款者能獲得銀行提供之貸款約六成額度，再加上國宅優惠貸款約二～三成額度，使得總貸款額度可達八～九成，同時享有優惠利率，且銀行風險並未增加。此雖使國宅基金承受風險，但考慮國宅貸款戶之需求，應仍為較有效提升人民購屋的能力的辦法。
3. 台北市政府透過國宅基金研擬成立「購屋貸款風險保證基金」，提供中低收入首次購屋者貸款保證或保險。
4. 建議台北市銀行將國宅貸款還款年限延長為30年，並提供多種還款方式(特別是前期少還，然後逐期增加還款金額)，供中低收入首次購屋者多種選擇。
5. 建議台北市政府或銀行在充裕資金條件下，提高貸款優惠利率的補貼，同時提供固定利率(或至少前幾年為固定利率)給中低收入首次購屋者。

問題十：

都市住宅社區之社區意識與鄰里關係隨都市化及工業化，而日趨淡薄，昔的鄰里和社區親密連帶已不復存在。

說明：

都市住宅社區因具有高匿名性及流動性，難以匯聚社區意識。而現代人的忙碌導致血緣、地緣關係隨工業化、都市化而漸被『職緣』關係所取代，鄰里關係長久以來趨於冷淡。傳統社區意識固然已漸消失，然而『社區』畢竟是人們日常工作、休憩生活之所在，故『社區意識』之良窳直接關乎社區民眾生活品質。社區中一旦出現某種問題時，對居住其間居民多少均將產

生影響。事實上，西方先進社會中，環境愈佳的社區，其居民素質一般亦高；相對地也愈有能力維持良好的環境品質，而形成--良性循環。反之，環境愈差的社區--其居民素質一般較低，自談不上良好環境品質的維護，而形成惡性循環，最後該社區甚至會因不適人居而成為『死』(鬼)城。

目前國內雖有社區組織，然而，在性質上常成為地方選舉之樁腳。社區理事會理事長本身即常帶有強烈政治色彩，其和民政系統的關係似多於和社政系統的關聯，至為可惜。這與社區發展原擬透過組織力量發揮為社區居民謀福利的立場不盡相符，且因性質上偏離常規性組織，亦常使社區居民難有休戚與共的認同感。這些均導致都市住宅社區意識與鄰里關係趨於冷淡。

建議：

1. 建立居民追求高社區環境品質的共識，以凝聚「社區意識」與「鄰里關係」。西方採土地使用分區管制規則，如每年或每隔一年需重新油漆一次房屋；或強迫住戶定時除草、澆花以確保一定環境美化和綠化品質等，藉以要求住戶遵守。隨國人生活品質的提高及地產開發商的追逐，為維持一定水平的住宅環境，似亦成為國內凝聚社區意識的首要共識。
2. 標定社區的共同課題，並以居民力量謀求解決之道，以匯聚社區意識與行動。以台北市為例，這幾年吾人已可觀察到不少為確保社區共同利益而採取的社區行動方案，如敦化變電所之設立遭到附近居民的抗爭；木柵一壽橋設計不當而致附近社區居民共同課題卻明顯匯聚了社區的共同意識與行動力量。
3. 儘速成立推動社區發展的常設組織，引進社區專業工作人員，發揮長期性規劃、協調，並爭取各方資源，以完成社區工作任務。社區專業工作人力儘管可來自社區外，唯若期待社區工作生根則非有社區內部人士的積極介入和配合參與不可。
4. 硬體設施之規劃應與軟體工作密切配合；並延伸計劃體系於社區層次。社區發展工作基本是--軟體工作。然欲成功地執行又常需賴硬體設施之配合，如建立社區活動中心便是一例。同時過去國土--區域--都市為體系的規劃理念亦應進一步推展至國土--區域--都市--社區計畫的層次。
5. 發揮社區報紙、社區電台、社區警政、消防或公共安全系統等社區其他相關事務負責機構間業務之配合，以落實社區發展工作。
6. 透過家庭主婦、退休老人、而童及青少年等社區閒置與熱心人士的催化和參與以推動社區意識，凝聚社區意識。

問題十一：

台北市現有部分的住宅被確定為「海砂屋」、「輻射屋」等受災住宅，而且尚有潛藏未被發現者。這些受災戶住宅不但嚴重影響住戶或使用者的安全，而且也造成住戶們極大的心理不安、生活不便，以及財產的損失。

說明：

由於建築施工的混凝土使用了含高鹽分的海砂，導致建築結構體內鋼筋快速腐蝕、混凝土

強度降低、嚴重龜裂、剝落，形成所謂的「高氯離子混凝土危險建築物」(俗稱海砂屋)；另一方面因建築物使用的鋼筋、鐵門等鋼鐵建材含有輻射物質或受到嚴重的輻射污染，進而造成這些建材所在的空間亦呈現高輻射劑量，使該建築成為所謂的「輻射污染建築物」(俗稱輻射屋)。上述的建築災害現象若發生在住宅用建築，則由於住戶有老人與小孩，屬於非生產單位，且在住宅內停留的時間較長等理由，導致受害程度有更嚴重的可能。目前針對上述兩種受害建築有暫定之處理辦法，例如台北市高氯離子混凝土建物善後處理暫行措施，台北市輻射污染建築物善後處理辦法，或是行政院之輻射污染建築事件防範及處理辦法等。但由受災住宅及其中住戶之狀況、條件不盡相同，受害程度亦有差別。災害的處理除了建築物的拆除、重建或修繕以外，尚有其中居民的身心健康、遷居生活等問題；加上如何儘速發現尚未被查覺，但已潛藏著危險性的災害建築，或是如何防止這些災害建築被轉售，造成更多的受害者甚至如何防範此類的建築災害再行發生等等，其問題實十分複雜、困難，已非目前暫行的一些辦法能夠完善的因應、解決。亦即尚有許多此類受災住宅的住戶陷於艱難的困境之中，並且若僅限於目前的解決辦法，以後將再發生更多受害但無法獲得協助，以致心存怨恨的市民。

建議：

1. 防範導致災害屋發生的辦法。例如加強舉辦建築、土木等相關人員對災害屋認識，高氯離子混凝土或受輻射污染建材檢偵測的訓練班，擬定建築施工前實施相關檢偵測工作的辦法等。
2. 防止已受災建物轉售及其救濟、補助辦法。目前建築物轉售時規定要提出『無輻射污染證明』之文件，而有關高氯離子方面亦可擬定類似之辦法。然而，對於這些無法轉售之所有權人亦應擬定適當的救濟或補助辦法。
3. 進一步研擬更為細緻、可行的處理辦法或措施。目前暫行辦法中，雖已有放寬容積率、減免房屋稅、補助或救濟金之發放，以及健康檢查等諸多項目，但由於受災住宅(尤其是輻射屋)及住戶之狀況、條件複雜、差異性大，導致目前暫行辦法顯得十分粗糙，無法落實、嘉會受害的市民。因此應更了解實際災害與受災的情形，研擬更細緻與可行的辦法或措施。
4. 對於肇事者或違規者責任歸屬與追究之規定。目前暫行辦法中已含此類規定，但事實上會碰到原有建設公司或營造廠商已停止營業行為或轉讓之狀況，因此如何擬出因應各類狀況之規定，將是防止事件再發生極重要的課題。

問題十二：

以優先承購國民住宅方式安置公共工程拆遷戶，造成提供國宅等候戶之國宅數量減少，而「先建後拆」以有限國宅安置拆遷的作法亦影響公共工程的進度，此二者皆對國宅與都市發展形成負面影響。

說明：

近年來台北市進行著許多重大公共工程，而出現不少公共工程拆遷戶，這些拆遷戶的安置

與補償，成為公共建設執行前的必要作業。然而，政府對前述工作採取經由國宅系統，以「先建後拆」與「優先承購國宅」方式辦理，以滿足拆遷戶之要求。但近年來國宅興建遭遇土地取得困難問題，使得國宅供給嚴重不足，而公共工程拆遷戶在既行政策下又要消耗三分之一的國宅供給量，一方面使得原屬國宅承購戶的行政資源落入拆遷戶之中，同時因國宅興建緩慢，造成公共工程進度受到影響。

此外，國宅政策與安置拆遷戶，前者屬於住宅補貼政策，後者屬於財產權補償，而在政府部門將其混合之下，使得政策目標變得模糊，而拆遷戶一方面受到補償又獲得承購國宅的高額補貼，不僅造成社會不公平，亦使國宅部門增加業務壓力。

對策：

1. 公共工程拆遷戶安置應回歸財產權補償的原則，以合理市價補償並增加搬遷費、租金補貼等，使拆遷戶能於市場上取得與原有財產價值相當之居住條件。對於不願配合之拆遷戶，在前述補償合理原則下，則應強調公權力之使用。
2. 成立公共工程拆遷戶補償及安置基金，負責補償金估算、核發與後續協助拆遷戶於市場上承租或購買住宅之相關作業。基金來源由各項工程款中提撥，以分別補償費用與國宅補貼資源，並可澄清每項工程的實際成本，以落實各項政策執行的效率。
3. 因公共工程拆遷後而無自有住宅者，可予以提供承購國宅或提供購屋優惠貸款，但不能因為政府提供之住宅補貼尚未實現而拒絕搬遷，對於另有住宅者則以提供拆遷補償費為原則。
4. 停止「先建後拆」原則，以租金補貼或提供購屋貸款，使拆遷戶自行於市場中尋找合宜住宅。
5. 減少拆遷戶優先承購國宅之比例，以提供國宅等候戶為主要政策目標。
6. 政府應研擬增加土地取得多樣方式，其中包括公地與私有地交換、多目標使用公共設施用地、設定地上權租賃等。

三、問題之優先性

以上所列之十二項問題，實為體檢小組從早期檢討後，而初步界定的二十餘項問題，再經討論分析後逐步合併簡化而得，均應被視為基本重要問題。雖然其間仍關聯互動，不應作為個別獨立問題看待。另從問題解決之關聯性而言，雖然台北市政府處於樞紐，但一方面亦涉及中央政府之領導與協助，特別是相關法令之修改，另一方面亦有賴我全體市民之配合努力，特別是社區意識之培養與運作，方能提升集體居住品質。而此二者均需市府之推動與宣導。故體檢小組均將之一併列為建議之革新方向，以達周全。

但針對實施行動而言，則問題亦宜有緩急先後之別。為此體檢小組於總結歸納於前述十二項問題後，又再經多次研討，斟酌衡量而達共識，認為市府應將此十二項問題中前四項，亦即第四章中所列之問題一至問題四，作為優先解決之問題。其中理由亦至為顯明：目前由市府興建國宅而出售之辦法，已至難以為繼地步，非改弦易轍，另謀替選方案不可。政府介入住宅之主要任務，本為濟助最無能力者，而今對象移轉、順序顛倒，故應急於匡正。但為此則需調整觀念，重新分配市府福利資源，應以具外部效益的住宅補貼為優先。但以上各政策之革新，須

以職權適當之新住宅機構與適當的國宅基金來推動。

故以上四項問題，不僅重要急迫，而且由於其互相關聯性，而被列為一組應優先解決者。希望市府立即採取行動，作政策變更之規劃。其中體檢小組特別期望能於現有之國宅處改組擴大其功能後，立即推動小組於『問題一』中所建議之『市民住宅』方案，藉此不僅可開創新局面，亦可有助間接舒解十二項中多項其它問題。

四、結語

居住為市民生活中最重要的一環，也可以說是為了促進市民的集體居住福利，所以才地方政府的設立。台灣過去，政府與民間都為追逐化約了的單一目標「住者有其屋」反而疏忽了居住福利的全貌，而導致了更多問題。台北市政府能面對現實，勇於認識真相而敦請學界人士組成住宅體檢小組，探究台北市住宅實況，此種態度實為難能可貴，故小組成員無不竭盡所能，努力以赴，找出各類問題所在，以知無不言原則，於此坦白陳述，並作出初步建議。希望台北市政府、市議會、以及所有關懷的市民，對本報告加以研討，達成共識，並採取行動。體檢小組成員深信，以台北市之資源與行動，必有成果，定能提升台北市的居住水準。假以時日，應可使每一個台北市民均能在合理負擔能力內，居住在寧適環境中的寧適住屋。更有進者，台北市的行動，必將激盪影響其他縣市跟隨。換言之，台北市政有機會負擔一個可以提升全台灣居住品質的歷史任務，且讓我們拭目以待。