

台北邊緣地區住宅市場之社會學分析

許坤榮

摘要

50年代，由於政治因素帶來了台北地區的人口劇增。60年代，台灣在高度依賴發展的模式上，分享了世界經濟繁榮的果實。然而，由於國家經濟政策所導引而帶動的大量鄉城移民，迅速形成了人口過度集中的都市住宅問題。

人們需要住宅，政府並沒有提供大量的住宅，一般人又難以進入住宅的市場，可是人們還是有地方住了下來，那麼，住宅在那兒呢？它是如何在台北地區特殊的社會、經濟脈絡中被生產、交換及消費？而其生產方式及生產網路、交換方式及交換網路如何運作？如何被組織起來呢？其住宅問題被緩和的運作機制是什麼呢？

本研究先從台灣經濟社會發展的脈絡來檢視歷年住宅生產的總體資料，並經由70年代台北地區住宅生產大量劇增、居住空間水準的提高來說明其居住狀況。其次，透過國家公共住宅政策的意圖及成效，來檢討國家在住宅市場中的角色和功能；進而突顯台北地區一個以民間市場為主的，被放任發展的住宅市場問題：昂貴的土地市場、熱絡地房地產投

資、以及未被國家適當規定而縱容了的住宅生產、交換及消費方式。進而指出台北邊緣地區合法住宅市場中非正式部門運作之重要機制。

70年代台北都會區，由於，非正式部門以其強韌而具有活力的特質，以粗糙的生產技術、透過特殊的地方社會網絡參與了現存的生產秩序，並生產出品質粗糙而卻又龐大的住宅量，緩和了該地區中階層的住宅服務的危機。但是，這並不意謂著住宅問題的消失。相反地，由於住宅生產、交換、消費的非正式部門化，使得都市環境品質、住宅品質趨於失控。而且隱含了龐大非正式部門勞工的社會問題，以及環境品質不良土地投機、社會財富分配不均的問題。

1. 導 論

1.1 研究動機、目的與範疇

50年代政治因素帶來了人口劇增及60年代經濟發展所帶動的鄉城移民形成了台北地區由於人口集居所帶來的都市住宅問題。相對的，60年代經濟高速成長刺激了70年代的民間住宅投資。提供、並緩和了都市住宅問題。70年代也正值經濟、政治最不穩定的時期。由於民間房地產以營利為目標，在本質上是和提供空間集體消費的理念相背馳的；最後終由國家以大有為政府的姿態，企圖以直接興建國宅的方式解決中低收入的住宅問題。然而，由於土地取得困難、經營不良導致進度落後，加上經濟不景氣的壓力形成了國宅滯銷、基金耗罄的危機。最後，採用取消承購資格限制的途徑來解決暫時性的危機；不但扭曲了國宅政策的原始意含，而且打擊了原已低迷的民間住宅市場（米復國，1988）。

從1980年住宅普查歷年竣工的住宅單位來看，卻又在70年代的

住宅市場呈顯了熱絡的活力——一個以民間爲主的住宅生產，使平均住宅水準有所提高。然而，一旦把住宅生產劇增的資料和經濟波動的情形相互對照，卻又看到了“地產投機”在此一階段如影隨形的關係。上述種種是如何在台灣地區特殊的社會經濟脈絡被生產、交換及消費呢？而其生產方式及生產網絡、交換方式及交換網絡如何運作？如何被組織起來呢？住宅問題被緩和的運作機制是什麼呢？

本研究首先以次級資料之分析來建構大致的詮釋架構——以把握住研究方向。然後，在可供研判的資料逐漸增加之後，將研究焦點具體化凝聚爲特定的課題——台北邊緣地區住宅市場的生產、交換、消費的方式和網絡。並針對這些特定的課題決定深入訪談(focused interview)的特定社會角色，以做爲市場運作機制的分析基礎。

1.2 理論回顧與分析架構

都市住宅問題向來是實質環境規劃及都市社會學關心的主題。就住宅做爲一個都市空間元素而言，來自美國影響的生態的研究方法(ecological approach)和新古典經濟學的研究方法(neo-classical approach)爲台灣居住空間結構研究的主流。前者著重於描述都市空間結構的社會組織此一結果的現象，而後者則提出住宅市場來做爲空間結構的解釋模型。此二者爲主宰台灣住宅市場研究的主要觀點(米復國, 1988: 7-21)。但是，由於新古典經濟學的研究方法假設了一個不存在的完全自由市場；強調住宅市場的需求面向——一個由個別消費者所組成的社會。因此，都市住宅的空間結構成爲需求偏好下，市場價格機制的結果。供應面向的社會關係與國家的干預被排除在外(Ball, 1979; 1986)。因此，也無法討論政策。

源於歐洲的制度的研究方法(institutional approach)和批判的研究方法(critical approach)，對台灣的住宅研究而言，仍缺乏基本的認識。前者之分析對象主要以住宅市場中各種具自主性的經理人爲主，依其動機與價值各取所需，視都市住宅空間爲一自然的動態過程。國家在這裏被視爲理性官僚制度的結構，並提出“理性的計劃”。然

而，它只孤立的討論住宅市場的經理人，而沒有把社會做為一個整體來看待；並忽略了國家與社會的結構關係（米復國，1988：20；Bassett and Short, 1980），而批判的研究方法基本上將住宅視為勞動力再生產，社會組織再生產的元素，成為資本主義經濟不可或缺的一個重要元素（Castells, 1977：125-233；Basset and Short, 1980；Ball, 1986）。

由於資本投資的利益為市場代理人的主要收入來源，在追求高利潤率的邏輯下，絕大多數國家的住宅成本經常是非常昂貴。而且供應經常不足。因此，勞動力要完成這種特殊空間消費（也是勞動力再生產的必要條件）時，卻又受限於他所僅能賺取的工資。住宅的不足、昂貴及收入不足的消費者使得私人部門常由於利益不足而沒興趣投資。最後危及一般性的生產的社會關係，對勞動力再生產造成不利。因此，Castells (1977) 提出了集體消費的觀點：集體消費的供應對資本的投資而言常沒什麼利益。但是對資本主義而言，卻是一種不能不提供的元素。因此，國家的角色成為都市問題的主要解決者與集體消費的供應者，並經由都市政策進行干預。

台灣國宅政策所意圖扮演的角色即是如此。然而，台灣的住宅政策卻又不完全適用於前述對福利資本主義社會的分析模型。因此，對台北都會區住宅問題的經驗研究，實不宜套用前述特定社經條件、特定歷史時勢下由經驗研究所建構的理論模型。

對第三世界國家而言，由於經濟的發展更具優先性，因此，經常提供基本的設施、補助，使有助於生產方式之再生產；而無能也無意來解決住宅問題（米復國，1988：22）。因此，要釐清台北地區都市住宅問題所關聯的種種前因後果，最好的方法便是回到現實中，重新去檢視它和社會經濟脈絡的關係；以及台灣經濟脈絡的特殊性和住宅生產、交換、消費之間的關係。

經由前述的檢討，我們將經由次級資料的收集和分析來回饋整個研究的導向。並把台北地區的住宅市場關聯到更細緻的社經脈絡分

析,使有助於了解 70 年代的台北都市住宅問題是如何形成的? 國家政策如何投入? 而邊緣地區的民間住宅又如何以其特殊的機制緩和了住宅危機? 然後,再進一步將分析架構引導到民間住宅市場的生產、消費、交換的方式和網絡。在其中我們將進一步檢視該住宅市場中各種代理人的社會角色。然而,此一分析並不純然把這些角色視為制度上的中立者,而把他們放在一個社會經濟的整體中來看其間的關係;指出其中正式部門、非正式部門之運作機制。然後,再把此一空間的過程放在資本積累的過程中來討論;進而檢視各個住宅生產過程的條件、限制與居住環境之間的邏輯關係。

2. 台北地區住宅問題之形成與 邊緣地區住宅市場

本章主要使用總體資料來分析台北地區的住宅狀況,住宅問題的形成和社會經濟發展脈絡之關係。其次,引用住宅供給部門及交換部門之相關資料,來檢視台北邊緣地區住宅市場與台北地區問題之關係,進而指出其非正式部門之運作機制。

2.1 住宅政策與台北地區住宅問題之形成

一般的看法認為:大多數第三世界在鄉城移民,首要都市人口極度成長的情況下,多無法控制他們的都市蔓延,而必須忍受不理想的居住環境。由於都市人口極速成長,私人部門所生產的住宅昂貴,中低收入的勞動者由於收入少而無法進入市場。而國家由於以經濟發展做為第一要務,在財力不足的情況下,常無多餘的能力來協助人民進入住宅市場(米復國,1988)。而台灣的情形是什麼樣呢?以下我們將從台灣經濟發展的脈絡去檢視台北地區都市變遷和住宅市場的關係。

台灣自戰後土地改革和幣值改革以後積極發展經濟。歷經摸索調整期(1953-1963)、高度成長期(1964-1973)、不安定成長期(1974-1979)以至1980以後的低度成長期(劉進慶,1984:31),展現了一個高度工業成長的依賴發展過程(Ho, 1978; 劉進慶, 1975;

圖 1 台灣主要都會區域之人口移入來源分佈 (轉引自Liu,1986:16)

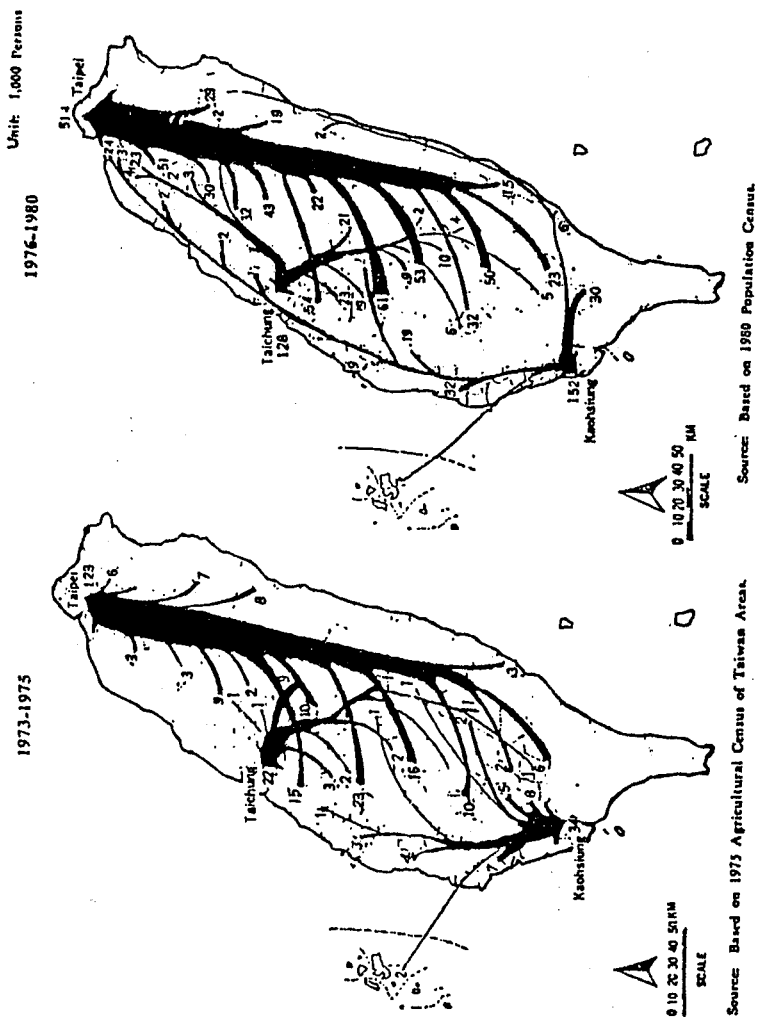


表 1 台灣地區歷年住宅投資 (1952-1985)

單位：新臺幣百萬元

年	項 目	住宅投資 (A)	國內生產毛額 (C)	住宅投資佔 國內生產毛 額之百分比 $\frac{A}{C} \times 100 (\%)$
1952		178	17,166	1.04
1953		251	22,863	1.10
1954		439	25,087	1.75
1955		430	29,838	1.44
1956		500	34,219	1.46
1957		617	39,936	1.54
1958		685	44,683	1.53
1959		1,003	51,525	1.95
1960		1,414	62,170	2.27
1961		1,269	69,677	1.82
1962		1,250	76,762	1.63
1963		1,887	86,823	2.17
1964		1,424	101,476	1.40
1965		1,861	112,089	1.66
1966		2,313	125,440	1.84
1967		3,319	145,162	2.29
1968		4,570	169,153	2.70
1969		4,826	195,940	2.46
1970		4,544	225,695	2.01
1971		7,647	262,247	2.92
1972		8,186	314,301	2.60
1973		12,499	407,535	3.07
1974		14,983	545,024	2.75
1975		18,676	584,494	3.20
1976		23,087	701,117	3.29
1977		28,783	820,473	3.51
1978		40,908	980,318	4.17
1979		52,231	1,180,552	4.42
1980		64,694	1,470,175	4.40
1981		72,817	1,749,447	4.12
1982		67,464	1,859,665	3.63
1983		62,794	2,041,370	3.08
1984		68,584	2,255,111	3.04
1985		65,426	2,356,734	2.78

資料來源：經建會住都處，1986，都市及區域發展統計彙編。

Gold,1981；chen,1981；孫義崇,1987)。這種透過國家經濟政策將台灣納入世界資本主義生產分工的歷程，配合經建計劃“進口替代”、“出口導向”的推行，紡織、服飾及後來之電子、電機產業陸續建立。這些產業“由於著重勞力密集加工，需龐大密集的勞動力供應而集中

表 2 1975~1985 台北地區住宅支出佔家庭支出之比較

單位：(%)

年	地區別	台灣地區	北區區域	台北市	台北縣
1975				21.7	17.4
1976		15.2	18.3	20.9	15.8
1977		16.2	18.4	21.1	18.8
1978		16.4	19.1	21.2	20.0
1979		16.5	18.4	21.6	17.5
1980		16.3	18.1	21.7	16.7
1981		16.4	18.2	21.4	17.1
1982		16.3	18.7	21.9	18.0
1983		16.1	18.3	21.5	17.4
1984		15.5	17.5	20.8	17.2
1985		15.6	17.5	21.0	17.0

資料來源：經建會住都處，歷年都市及區域發展統計彙編。(本研究整理)

註：住宅支出包括房地租(含實付及發算)與住宅裝修費。

表 3 1976~1980 有人居住家宅之竣工單位數佔 1980 住宅普查有人居住家宅之比例——台北縣、台北市

單位：1000 家宅單位

	(A) 1976~1980 竣工之家宅總數	(B) 1980 有人 居住家宅總數	$\frac{A}{B} \times 100\%$
台北市	132.8	426.1	31.1
台北縣	183.0	437.0	41.9

資料來源：1980 台閩地區戶口及住宅普查報告。(本研究整理)

於台北、高雄二地”（孫義崇，1987：53）。並於 1965 後開始向都會周圍地區擴散（劉克智，1975；孫義榮，1987）。這種持續性的鄉城移民，尤以台北地區最為嚴重。1959-1968 遷入台北之移民佔全部移民之 62.3%，1969-1973 佔 60.2%（Hong-Chin Tsai, 1978；孫義崇，1987）

（圖 1）。根據台北縣歷年統計要覽資料顯示：非台北縣籍人口於 1950 年僅佔全縣人口的 7%（計 35 萬人）。到了 1985 年，非本籍人口（增加至 173 萬人）佔該年全縣人口（266 萬人）之比例劇增至 65%。三十五年之間（1950-1985）增加人口（216 萬人）中約 79% 為外縣市之移民。

60 年代台灣經濟雖然分享了世界經濟繁榮的果實。然而，經濟的發展和轉型擠壓農村人口流向都市，使成為廉價勞動力的主要來源——也擠壓了空間有限的台北盆地；形成了都市住宅供應不足（經建會住都處，1979；張隆盛，1982；米復國，1988）、居住環境品質普遍不佳（經建會住都處，1985；米復國）等問題。

根據台灣地區 1952-1985 住宅投資資料顯示（表 1）：1975-1984 住宅投資佔國內生產毛額的比例高達 3.0-4.4%，遠超過早期（如 1952 僅佔 1.04%）。從各地區住宅支出佔家庭支出的比例來說（表 2），北區區域歷年來皆居台灣地區各區域之首（17.5-19.1%），且遠大於台灣地區（15.2-16.5%）。而其中，台北市、台北縣分居全區之一、二位。大幅增加的住宅投資形成了大量的住宅生產。根據 1980 年住宅普查資料顯示（圖 2）：台北市 1976-1979 平均每年約竣工三萬個“有人居住之家宅單位”；而台北縣更高達四萬個住宅單位。二者皆約為 1962-1976 每年竣工住宅（台北市約 1.5 萬、台北縣約 1.4 萬）的 2-3 倍。計 1976-1980 五年間生產之有人居住家宅單位，台北縣、市分別佔歷年竣工總量之 31% 及 42%（表 3）。

大量的住宅投資奇蹟式的改善了台北地區的平均住宅水準。根據 1966 年及 1980 年住宅普查資料顯示（表 4）：雖然，台北縣 1980 年每人居住面積低於絕對標準（16 m²/人）之住宅單位量仍稍超過 1960 年

(19.6 萬 > 17.9 萬)；然該數量佔總住宅單位之比例，卻已從 1966 年 87.1% 降至 1980 年的 44.8%。台北市每人居住面積低於絕對標準之住宅單位量，1980 年亦遠低於 1966 年；並由 1966 年 84.39% (20.7 萬) 降低至 1980 年的 39.9% (170 萬)。住宅之居住水準 (按每人居住面積及居住人數評估) 亦有所改善 (表 5)。

然而，國家住宅政策在總住宅市場中扮演什麼角色呢？50 年代光復初期的台灣由於國府政治大撤退，使島上的人口劇增 $\frac{1}{3}$ 。國家由於全力從事政經重建的工作，根本無法解決住宅問題。而只能讓大部分的政治難民以租賃的方式或容忍他們在都市中違建來使社會安定。根據米復國 (1988) 的研究指出：1957 年運用美援為主要基金、配合都市土地漲價歸公的收入而制定的《興建國民住宅貸款條例》，由於負責機構係屬臨時性質而沒有形成有力的政策。

由表 6 可看出：1946-1975 由國家所協助貸款興建的住宅約佔當時住宅供應的 7.2%；若扣除災害重建及配合違建拆除而興建的住宅則實際只有 3.2% (米復國，1988：61)。私人住宅市場才是住宅供應的主要來源。為了穩定 70 年代國際政治上接二連三的動盪，以及 60 年代依賴發展都市化所形成的都市住宅供應不足，中低收入者一屋難求的問題，在 1975 年中央民意代表增額選舉之中，這些問題被反應、傳遞出來。為了強化國家的正當性並成為政治上的號召，於是“一種具有使命感的公共住宅政策被提了出來” (米復國，1988：92-94)。1975 年訂頒《國民住宅條例》後，國家住宅政策的主要目標，開始將前期放任的住宅政策改為由國家直接負責的公共住宅政策。並將六年國宅計劃納入經建計劃之內。

然而，由於土地取得的困難直接導致了進度的落後。至計劃期限 (1981 年 6 月) 止僅執行 72,532 戶 (為計劃戶數的 67.83%)。其中完工者只有 29.31% (內政部營建署，1982；米復國，1988) 而在台北市真正分配給一般民衆的僅佔北市國宅總量的 22.39%，拆遷戶等優先分配的特定對象則佔了 64.85%。(米復國，1988：75) 由表 6 可看出：

表 4 台北地區住宅狀況低於標準值之評估(1966、1980)

單位：住宅、單位：%

住宅狀況標準評估項目	普查年	1966		1980	
		(000)	(%) ¹	(000)	(%) ¹
每人居住面積低於平均標準 ² 者					
台北縣		120	58.8	196	44.8
台北市		145	57.8	204	47.9
每人居住面積低於絕對標準 ³ 者 (16 m ² /人)					
台北縣		179	87.1	196	44.8
台北市		207	84.3	170	39.9

資料來源：1966、1980 台閩地區戶口及住宅普查報告。(本研究整理)

註：(1)低於標準之單位數／該縣(市)總單位數所得之百分比。

台北市 1966 年家宅總數計 246,190 住宅單位。1980 年家宅總數計 426,107 住宅單位。台北縣 1966 年家宅總數計 205,893 住宅單位。1980 年家宅總數計 436,967 住宅單位。

(2) 1966 年住宅普查台北縣之每人居住面積平均標準為 7.28 m²/人，台北市為 7.65 m²/人。1980 年住宅普查，台北縣提高為 16.6 m²/人，台北市提高為 18.0 m²/人。

(3) 此標準係參考 Hsing Hsai (1979: 180)、經建會住都處 (1985: 232)、營建署 (1987: 16-23) 之研究，並配合戶口及住宅普查、報告分類而定。

1971-1981 六年國宅計劃期間，由國家協助興建的住宅僅佔住宅總供應量的 3.1%。真正提供住宅消費的，主要還是民間的住宅市場。而當 1982 年受景氣影響，民間住宅市場萎縮時(1982-1983 為 1980-1981 興建量之 64.38%)，政府的住宅興建量卻又反倒增加(1982-1983 政府興建量佔總市場量之比例提高至 20.89%)。並於 1982 年一開始便發現明顯的滯銷現象，滯銷、國宅資金積壓以及國家本身根本無法籌納大量的資金，導致了國家採取“以促銷為主，權宜降價、放寬承購戶資格限制，開放給一般民衆並給優惠待遇”的種種策略(中國時報，

表 5 台北地區住宅狀況平均水準 (1966、1980)

住宅狀況平均水準		普查年	1966	1980
每人居住面積 (m ²)	台北縣		7.28	16.6
	台北市		7.65	18.0
每間居室居住人數 (人)	台北縣		1.88	1.5
	台北市		1.77	1.5

資料來源：1966、1980 台閩地區戶口及住宅普查報告。(本研究整理)

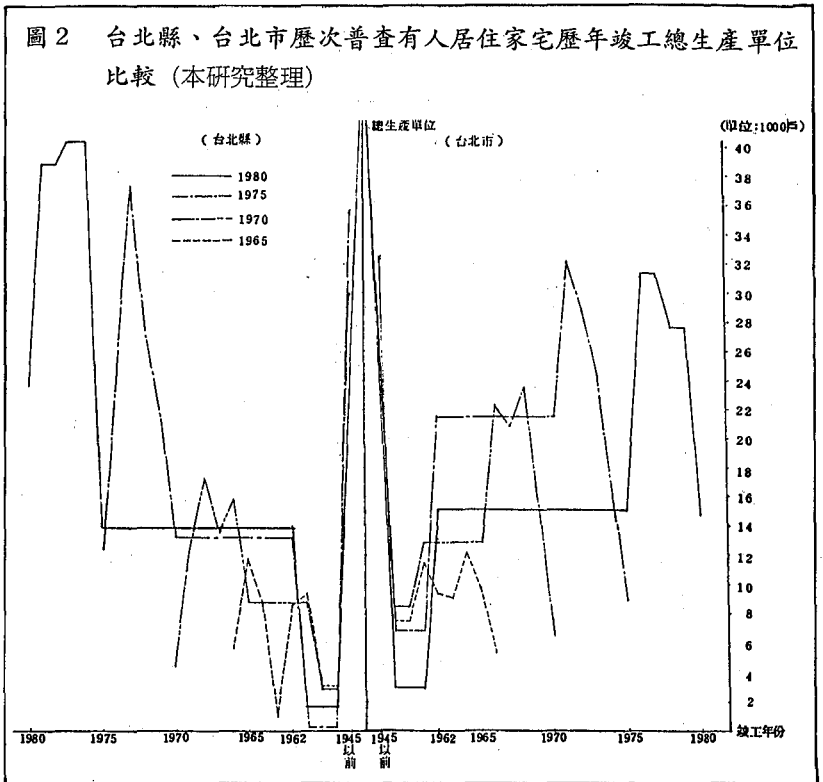


表 6 住宅興建狀況

興建單位 興建年間	民 間	政 府	合 計
1945年以前	434,361 (100.0%)		434,361(100%)
1946~1960	415,497(93.8%)	27,303(6.2%)	442,800(100%)
1961~1975	1,239,182(92.5%)	100,929(7.5%)	1,340,111(100%)
●1975以前	2,089,040(94.2%)	128,232(5.8%)	2,217,272(100%)
1976~1977	404,221(98.1%)	2,795(1.9%)	412,016(100%)
1978~1979	404,002(97.2%)	11,434(2.8%)	415,436(100%)
1980	112,428(95.7%)	5,097(4.3%)	117,525(100%)
1981	124,432(92.8%)	9,656(7.2%)	134,088(100%)
●1976~1981	1,045,083(96.9%)	33,982(3.1%)	1,079,065(100%)
1982	79,746(85.4%)	13,625(14.6%)	93,381(100%)
1983	72,751(73.4%)	26,329(26.6%)	99,080(100.0%)
●1982-1983	152,497(79.2%)	39,954(20.89%)	192,451(100%)
總 計	3,286,620(94.2%)	202,178(5.8%)	3,488,798(100.0%)

資料來源：①1980年住宅普查

②1981-1983最近統計。

引自（張隆盛，1986：25）（本研究修正整理）

1985；米復國，1988)。不但扭曲了國宅政策協助中低收入解決居住問題的原始意含，並且打擊了原已低迷的民間住宅市場。台北地區的民間住宅市場在國際政治經濟的波動下反而成了都市住宅問題的調節器，使都市住宅問題在特殊的情境下被緩和了下來。

2.2 台北邊緣地區住宅市場

我們關心大量鄉城移民而帶來的都市住宅問題。因此，從都市住宅問題的層次來檢討台北地區住宅市場運作機制，本研究係以台北市中心地區以外，房價稍低及中下階層爲主的外圍地區——台北邊緣地區——爲主要研究對象。這樣的界定，主要目的在避免有關都市中（高樹仁，1987）的特殊議題（如形成中心區的歷史，政治經濟的分析與不動產投機等問題），俾使研究的焦點指向台北邊緣地區住宅與台北地區住宅問題之間的關係。換句話說，我們首須澄清台北地區最大多數的住宅是公部門或私部門？是那一種建築類型？……而後進一步問：這些住宅是在何種市場涵構（土地、勞力、建材、金融的條件）下被生產出來？是如何生產出來？

從前一節的分析，我們知道：台北地區大多數的住宅主要係由民間市場所提供。然而，所謂民間住宅市場包括合法民間房地產及非正式部門的違建。因此，理論上在進入合法民間住宅市場分析之前，我們首須檢視：非正式部門違建在台北地區住宅問題中所扮演的角色。然由於歷年來住宅普查調查時所謂“自有住宅”係“不論其所附著之基地，是否爲其所有”（歷年戶口及住宅普查報告）；因此，該普查資料無法清楚界分違建及合法建築。此外，其所謂的家戶亦不包括台北地區大量流動人口的居住狀況^①。因此，台北地區非正式部門違建之分佈無法從住宅普查的總體資料來加以檢視。相對的，普查的各項統計數字可能皆內含了正式部門違建。

根據 1963 年台北市全面違建普查顯示，當時的違建戶量約佔全市

^①根據 1979-1985 行政院主計處國內遷徙專業調查顯示：台北縣外流人口約計佔台灣地區外流人口的 45~47%（許坤榮，1987:113，該研究整理）。

總戶量的 31.5% (表 18)。然而，這項調查僅包括北市舊市區的公地違建；當時的台北縣（包括後來併入台北市的六個新市區）以及市合法房屋內的附屬違建則不在調查範圍之內。除了和當時首都建設息息相關的舊有違建調查外，1963 年以後各類違反管制之違建及 1983 年為國家所開放而“合法化”了的暫緩拆除違建至今仍缺乏詳實的統計。因此，違建在台北地區民間住宅市場的精確位置，在本研究尚無法予以評估，我們僅按照其歷史發展的脈絡，以類型分析的方式於第四章中加以剖析。

由於非正式部門違建不能被準確的定位；因此對民間房地產在 70 年代住宅市場所扮演的角色，只能從有限的地產雜誌訊息及住宅普查歷年竣工住宅資料的比例，來加以推敲。根據葉條輝（1978）指出：1976 前後建築業紛紛成立。1976 增加 741 家、1977 又增加 200 家。就推出的總銷售金額言，1976 年計 366 億、28,700 戶（其中公寓 25,199 戶）、銷售率 44.4%。而 1976-1977 也正是住宅普查中台北地區歷年竣工住宅單位最高度成長的年代（圖 3）。而其中北市以五層以下公寓最多，其次為六層以上公寓或大廈，二者合為總量之 90.09%。北縣亦以五層以下公寓最多，其次則為連棟式販厝，二者合為總量之 93.96%。1978-1980 和前述二年住宅生產的情形類似（表 7）。又合計台北市 1976-1980 期間竣工的住宅單位中低於 21 坪者佔其住宅總量之 16.23%^②，21-36 坪者佔 62.97%。而台北縣低於 21 坪者佔 19.31%，21-36 坪者佔 71.31%（表 8）。然而，根據北市國稅局報告顯示：1979 年有 11,187 人擁有 48,000 幢房屋，即 0.56% 的人口擁有 10% 的房屋（唐富藏，1980：144）。1979、1980 台北市房屋稅籍所有人歸戶統計中，1980 年較 1979 年新增加的房屋中有 76.4%，係由二屋以上者所擁有（表 9）。

從前列民間房地產發展的趨勢和住宅普查的資料比較，我們可以

② 1975 年國宅條例規定：自宅面積小於丁種國宅「12 坪」者得申請之，而每戶貸款最高額度按 20 坪計，本研究係參考此一水準作為住宅單位之坪數劃分界線。

圖 3 台北縣、台北市歷次住宅普查有人居住家宅面積按總生產單位及居住人數構成圖

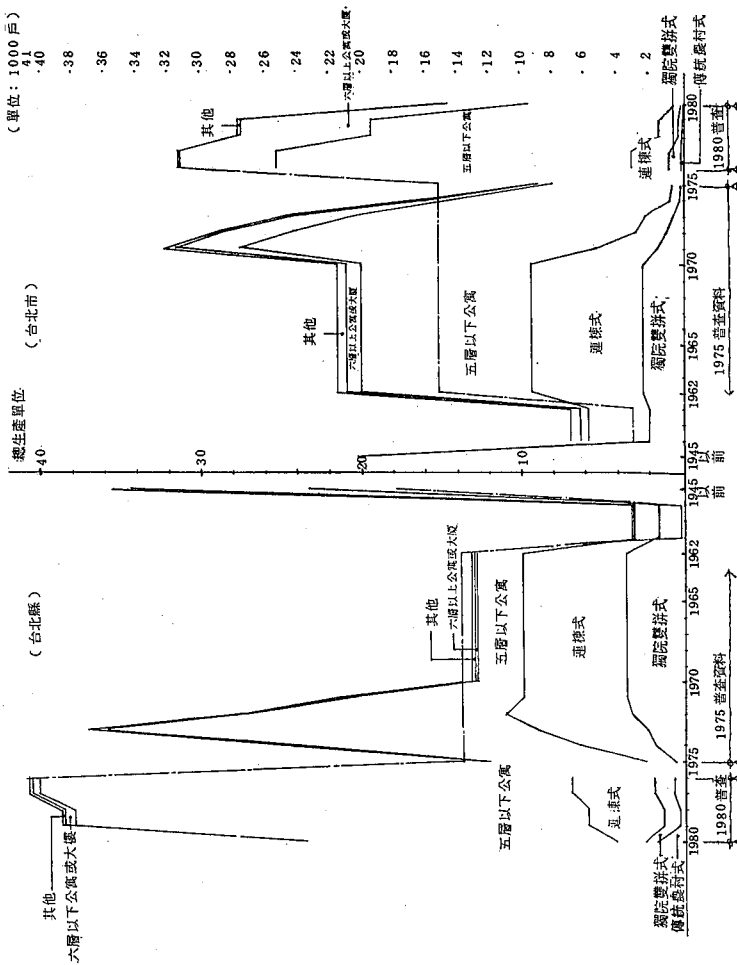


表7 台北地區有人居住家宅單位數竣工年份按建築類型分
1976-1980)

單位：住宅單位

竣工年份	建築類型 總計 (000)	農村式 (000)	獨院 雙併式 (000)	連棟式 (000)	(%) ⁽¹⁾	五層以下 公寓 (000)	(%) ⁽¹⁾	六層以上 大廈 (000)	(%) ⁽¹⁾	其他 (000)
北 縣										
1976-1977	81.8	1.4	2.4	10.6	13.0	66.3	81.0	0.8	—	0.2
1978-1979	77.6	0.8	1.9	8.3	10.7	64.8	83.5	1.6	—	0.2
1980	23.6	1.8	0.6	1.9	8.1	20.6	87.3	0.2	—	0.07
北 市										
1976-1977	62.7	0.5	1.3	4.1	6.5	44.5	70.9	12.0	19.2	0.3
1978-1979	55.4	0.2	0.6	2.2	4.0	35.8	64.6	16.3	29.4	0.2
1980	14.7	0.06	0.2	0.5	3.4	9.0	61.2	5.0	34.0	0.07

資料來源：1980 台閩地區戶口及住宅普查報告（本研究整理）

註：(1) $\frac{\text{該地區該年竣工之該建築類型住宅單位}}{\text{該地區該年竣工之總住宅單位}} = \%$

表8 台北地區有人居住家宅單位數 1976-1980 竣工按家宅總面積分
單位：住宅單位 %

地區	家宅總面積 總計 (000)	70 m ² 以下(21 坪) (000)	(%)	70-120 m ² (21-36 坪) (000)	(%)	120 m ² (36 坪)以上 (000)	(%)
台北縣	183.0	35.4	19.3	130.5	71.3	17.2	9.4
台北市	132.8	21.6	16.23	83.6	63.0	27.6	20.8

資料來源：1980 台閩地區戶口及住宅普查報告（本研究整理）

表 9 1979、1980 台北市房屋稅籍所有人歸戶統計

擁有房屋數	年 度	歸戶後之房屋數		
		1979 (A)	1980 (B)	(A) - (B)
1		271,482	2 93,961	
2		34,807	78,440	
3		7,497	8,292	
4		3,809	3,980	
5		1,531	1,593	
6		784	761	
7		382	369	
8		300	274	
9		193	165	
10 以上		789	518	
總戶數		321,574	348,353	
房 屋 總 數		397,152	501,624	104,472 ¹
擁有 2 屋以上之總棟數		127,817	207,672	79,855 ²
$\frac{\text{擁有 2 屋以上之棟數}}{\text{房屋總數}} = \%$		32.18%	41.4%	76.4%

資料來源：財政部財稅資料處理及考核中心年報。(本研究整理)

註：(1)=1980 年之房屋總數-1979 年之房屋總數=1980 年增加之房屋總數

(2)=1980 年擁有 2 屋者之房屋總數-1979 年之房屋總數=1980 年擁有 2 屋者之總增加房屋數

表 10 台北地區空閒住宅按建築類型分

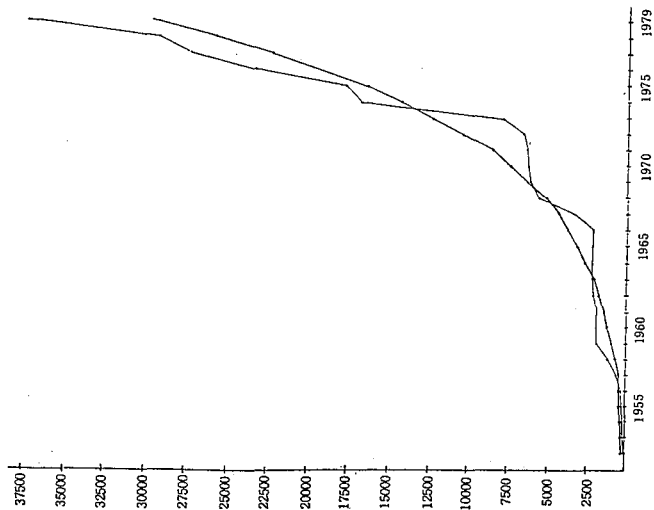
單位：住宅單位 %

	總計	連棟式		五層以下公寓	六層以上大廈	其他		
(000)	(000)	(%)	(000)	(%)	(000)	(%)	(000)	
台北縣	88.6	16.2	18.3	64.1	72.4	1.6	1.8	6.1
台北市	54.9	8.1	14.8	32.0	58.4	11.4	20.4	3.4

資料來源：1980 台灣地區戶口及住宅普查報告 (本研究整理)

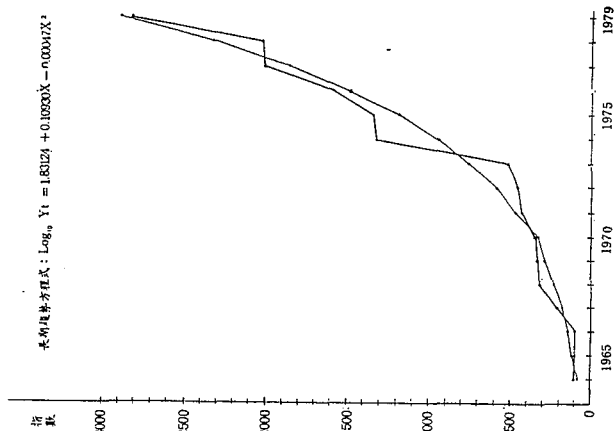
註：「其他」項包括傳統農村式、獨院式或雙併式、以及普查分類中之其他。

圖 4 台北市地價總指數長期趨勢



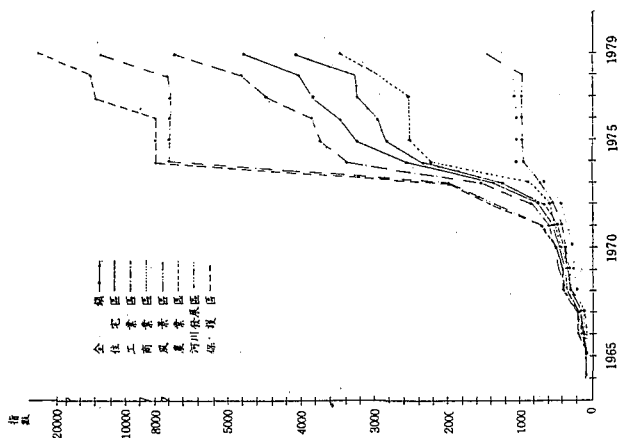
(轉引自顏愛靜, 1980)

圖 5 台北市松山區地價指數長期趨勢



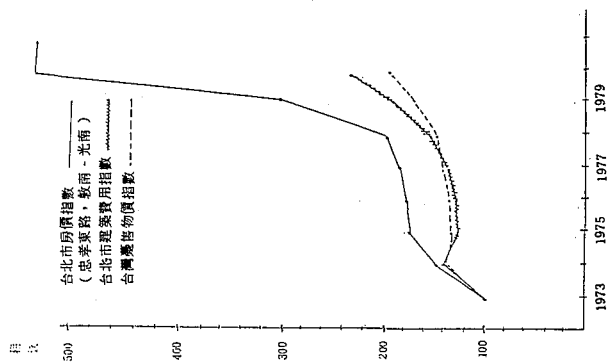
(轉引自顏愛靜, 1980)

圖 6 新店鎮地價總指數暨各使用區指數



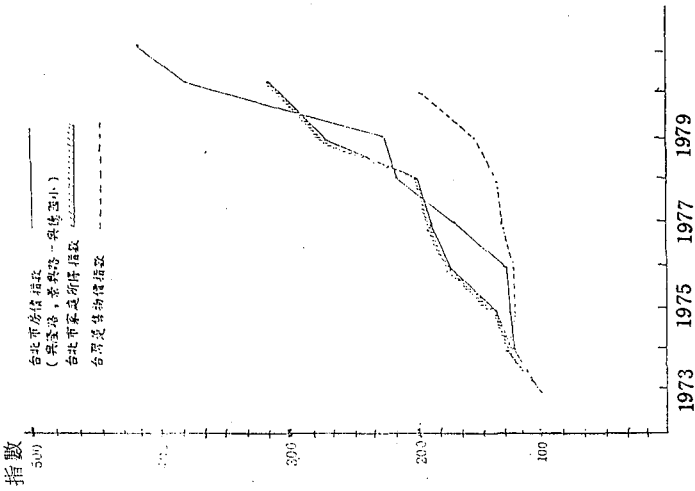
(轉引自顏愛靜, 1980)

圖 7 台北市房價指數暨台北市建築費用，台灣地區躉售物價之比較



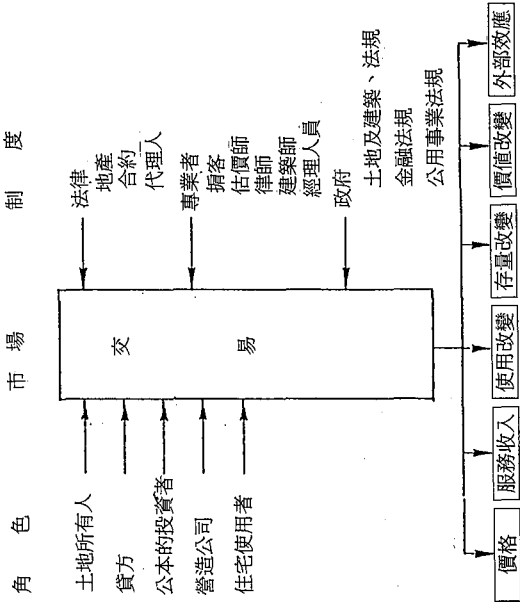
(轉引自袁樂智, 1979)

圖 8 台北市房價指數暨家庭所得、物價之比較



(轉引自袁樂智, 1979).

圖 9 住宅部門——一個微觀的角度



(轉引自 Wallace F. Smith, 1971: 42)

確證的是：70年代的民間房地產在台北地區住宅市場中確實扮演了重要的角色。而且成爲中高收入階層置產保值的對象。亦即，70年代國際政治經濟波動的過程中民間房地產一方面調節並緩和了都市住宅問題；另一方面卻也形成了地產投機。

然而由於盲目的投機，1980年住宅普查時發現台北縣、市的空屋多達88,551及54,873住宅單位，二者合計約全省空屋存量的30%。而這些空屋的建築類型在台北縣主要以五層以下公寓爲主（佔北縣總空屋存量之72.4%），而台北市則以五層以下公寓（佔北市總空屋存量58.4%）及六層以上大廈（佔20.4%）爲主；與前述1976-1980年住宅大量生產的類型分佈相類似（表10）。

然而，這些現象是如何發生的呢？是民間房地市場的經理人開始承擔起國家福利事業的角色嗎？民間房地產可能如此運作嗎？以下我們將依照房地產經營所息息相關的住宅成本、國家融資條件、以及和住宅生產相關的法規來加以進一步的檢視（David,1980：173-183）。

一般來說，住宅成本先天上便受到土地、營建材料、機具、技術、勞力及各參與生產的經理人對利潤要求的限制。其中土地成本尤爲主要。然一旦檢閱70年代台北地區土地市場發展的軌跡，卻又顯示其成爲投機性事業樂園的種種異常現象。1952~1979廿七年間台北市的地價總指數上漲了370倍（以1952年爲基期），而其中300倍是在1973年石油危機之後形成的（圖4）。這種隨經濟波動而垂直爬昇的不正常現象，更由於區位差異、不等的社會成本投入，而有不同的地價漲幅。台北市松山區從1964~1979十五年間上漲28倍（以1964年爲基期）約是全市總指數（上漲14.8倍），漲勢的2倍（圖5）^③。而同一時間內新店鎮保護區在十五年間更上漲了200多倍（圖6）。

③如1970~1976（以1970爲基期）七年間由於行政轄區之不同，台北市地價指數上漲趨勢由2.88倍至7.57倍不等（林元興，1966）。而不同地區之不同分區使用（如住宅區、商業區、工商住宅混合區、路線地段等）亦形成不同之果。如1962~1968，各分區之地價上漲由0.2~14.7倍各異（辛曉教，1969）。

地價波動轉價到房價上，形成了住宅市場房價高居不下的問題。根據袁樂智（1979）的研究指出：1973~1981 台北市建築費用指數漲至 2.4 倍，台灣躉售物價指數漲至 2 倍時，忠孝東路、敦化南路~光復南路一帶的房價上漲 5 倍多。在同樣的時間內興隆路、景平路~興德國小一帶之房價約上漲 4 倍多、地價上漲 30 幾倍，而家庭所得指數却只提高 3.1 倍。（圖 7、圖 8）

中上收入者爲了置產保值與轉手圖利，紛紛搶購房地產，使一向平穩的房價產生劇烈變動，從 1972 年開始節節上升，1973 年底達到高峯。以台北市敦化南路爲例，從每坪一萬七、八一直漲到四萬元。這種房價上漲的速度已非大部分中低收入者所能負擔，以台北市 1974 年家計調查報告，年平均收入在 14.5 萬以下的中及低收入家庭約佔 67.8%，根本就沒有購屋的能力（曾文龍 1982：95；米復國，1988：87）。對台北地區一般中收入及中低收入的家庭來說，節衣縮食以購屋成爲普遍的現象”（經建會住都處，1981：138），而且是在預期通貨膨脹的心理壓力下，以高比例於收入的貸款支付進入邊緣地區的住宅市場^④。綜合言之，在 70 年代台北地區的住宅生產過程中，房地產投機扮演著催化的功能；然而在住宅生產成本中則扮演著負面的角色。在建築費用指數稍較物價指數爲高的情境下，台北邊緣地區的住宅生產方式及生產網絡如何被組織而成爲商品？如何被消費者接受而完成消費，便成爲台北都市住宅問題被緩和的機制所在（表 13）。

由於住宅是昂貴的商品，因此住宅很難像其他消費品一次交易就付清，而往往必須在很長的一段時間內付款。因此，做爲社會再生產所必須的住宅消費常須仰賴各種金融體制（包括正式與非正式部門），在生產與消費之間中介；或者由第三者（私人、機構或國家）購買之後長期租給消費者。此外，由於住宅生產屬於長期低回收的一種投資，開發者必需將大量的資金投資在土地以及長期的營建行爲中。因此維

^④根據住商不動產 1983-1984 報告書顯示：北市的房價平均約 6.85~7.15 萬/坪，遠超過北縣的 4.23~4.13 萬/坪。

持良好的住宅市場運作，不但需要良好的貸款銀行(Mortgage Bank)提供長期貸款；而且需有商業銀行(Commerical Bank)提供短期的營建貸款(Smith, 1971； David,1980； Bassett and Short, 1980)。然而在台灣地區完成住宅消費所必須配合的國家金融體制卻極不健全(許嘉棟, 1985；莊玉雯, 1982；蘇玉珠, 1983)；它不但沒有良好的長期貸款制度，亦缺乏正常運作的，提供營建工程所需的短期貸款。相反的，非正式部門的民間標會及預售制度反成為購屋或營建資金的來源(經建會住都處, 1981；119-124)。總之，一般所謂的正常運作的住宅市場模型實難以清楚解釋70年代台北地區的住宅是如何被生產、交換，並完成勞力再生產所需的空間消費。

從住宅生產所依據的法規來說，70年代台北地區的住宅生產主要以“技術規則”做為生產的技術性規定。因此，真正控制住宅品質及建築容積的，除了和現實土地使用發展不符的分區管制規定之外，最具影響力的便是技術規則中和高度限制有關的規定，以及比國宅標準更低的技術性規範了(米復國, 1988；柯鄉黨, 1982)。經由這種較低標準所建造出來的邊緣地區住宅，一般說來都以能夠容納最多戶數，最合乎消費者需求(包括未來如何加蓋違建)及“可被接受的價位”來創造最大的利潤。甚至透過長久以來被“自然化”了的高密度使用，土地使用混合、低標準的公共衛生條件，乃至於廣為消費大眾所接受(1983年以後部分被半合法化)的法定陽台加建($\frac{1}{8}$ 法定總樓地板面積)、屋頂、空地、騎樓加建……等等違建形式，反而成為住宅市場經營、定價的重要因子。在這種情境下，一般五層以下公寓(此為普查中佔大量的住宅類型。六層以上者技術規則規定須設電梯，將提高成本)多以直接排列的配置為民間典型的住宅商品；來減低住宅的成本負擔，也間接緩和了都市住宅不足的壓力。

此外，開發商一方面透過標準販厝設計來壓低設計費(以利大量生產)，並經由自行分包營建(借牌蓋章)以避免嚴格的監工要求、逃避營建技術規則、偷工減料……等等途徑來營建低成本的住宅。另一

表 11 台北地區有人居住家宅合獨住居住狀況

單位：戶 %

合獨住 地區	總數 (000)	獨住戶		合住 (戶)	
		(000)	(%)	(000)	(%)
台北縣	514	2376	73.2	138	26.8
台北市	531	349	65.7	128	34.1

資料來源：1980 台閩地區戶口及住宅普查報告 (本研究整理)

表 12 台北地區有人居住家庭權屬別按合獨住分

單位：戶 %

權屬 地區	總計 (000)	獨住自有		合住自有		租 (000)	押 (%)	配 (000)	住 (%)	其他 (%)
		(000)	(%)	(000)	(%)					
台北縣	514	289	56.2	92	17.9	92	17.9	23	4.4	3.6
台北市	531	237	44.7	105	19.8	111	20.8	49	9.2	5.4

資料來源：1980 台閩地區戶口及住宅普查報告 (本研究整理)

表 13 台北地區住宅問題與台北邊緣地區住宅市場中生產因子間關係

評估項目	住宅 價格	住宅成本			非正式部門生產 方式及生產網絡	金融 體制
		地價	建材、機具	勞力		
●價位變化或現實條件	高	太高	些微波動	些微波動	旺盛	不良
1. 對住宅生產效率之影響	△↑	—	—	—	○	×
2. 對住宅消費成本之影響	△↓	×	△↓	△↓	○	×
3. 對政府稅收之影響	—	△↑	—	—	×	—
4. 對開發者或地主利潤之影響及投資意願之強弱	○	○	△↓	△↓	○	×
總評/從勞力再生產之觀點	×	×	△↓	△	○	×

註：×有負面影響

— 不予評估或無意義於評估

○有正面貢獻

△↑有些微的正(↑)、負(↓)的影響

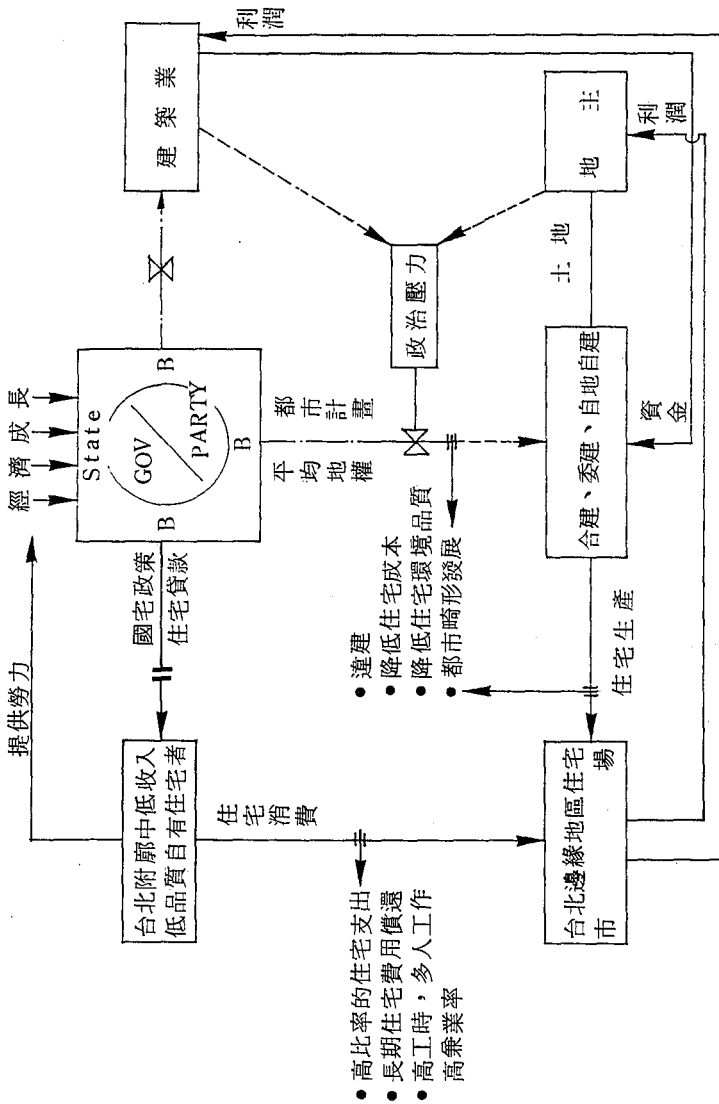


圖 10 台北邊緣地區住宅市場和經濟脈絡的關係

方面則透過合建、委建、預售制度來減低消費者的付款壓力及增加本身的利潤。這些台北邊緣區依賴著長期以來國家低標準營建法規、不力的管制體制及依附在合法住宅市場下非正式部門所生產的半合法或不合法的、品質粗糙的住宅，長久以來提供了大部分的住宅需求，但也形成了居住環境問題的根源之一，而為一般專業技術者所一再非難。除此之外，這些一般市場所常見的住宅更往往結合非正式部門的住宅消費形式（如佔地違建、合法土地上的違建），或透過高合住率（表 11）及租屋（表 12）等形式來分攤由於都市人口快速集中所帶來的都市住宅問題。

從前面實質或非實質環境問題的檢視，我們可以用表 13 及圖 10 來總結各種可能解釋台北地區都市住宅問題及台北邊緣地區住宅市場之間的運作關係。我們認為，要釐清台北地區都市住宅問題的運作機制及特質，一個正常的、合理的市場運作模型是不能解釋清楚的。相對的，它涉及台北邊緣地區住宅的生產方式，以及其勞動力如何被組織起來的過程和市場內部結構的特質。也涉及到開發商的經營特質、交換的過程、資金如何被消費者籌措……等等問題。

3. 台北邊緣地區住宅市場之內部結構

本章主要使用台北地區住宅市場各相關部門之統計資料來分析其內部結構之特質。並針對台北邊緣地區住宅市場特殊社會角色之深入訪談來驗證，並連繫各部門間之運作關係；以建構市場內部結構之運作模型。並進而解釋台北邊緣地區住宅生產、交換結構和住宅品質、住宅消費間之關係。

3.1 生產方式及生產網絡

在台灣蓋房子銷售沒有任何資格限制，任何建築公司、營造廠、信託公司及不具任何法人資格的個人都可以參與這個行業（中華徵信所，1980 a）。然而，由於不同定義的“開發主體”有着不同的租稅標準；因此，地產開發者往往就其所擁有之特定條件來決定其經營形態

之名目，以降低（或迴避）其必要繳交之租稅。根據 1979 年中華徵信所的調查顯示：台北地區 2,300 家建築業當中向主管機關登記者約 1500 家（佔總調查家數之 66.22%）。當時加入北市建築商投資公會之會員計 401 家，約佔該調查總數之 17.43%（表 14）。1982 年北縣建築商投資公會成立之後，1982-1985 年的會員分別為 27 家、54 家、63 家，

表 14 台北市建築商同業公會會員統計表

年	公會會員數 ¹	建設局登記家數 ²
1969	38	
1970	38	625
1971	49	643
1972	61	658
1973	89	664
1974	98	677
1975	80	668
1976	147	621
1977	159	599
1978	291	595
1979	361	589
1980	434	588
1981	457	586
1982	392	589
1983	308	591
1984	339	591
1985	353	591
1986	347	

資料來源：1. 台北市建築商同業公會會員名錄（1969～1986）

2. 台北市政府統計要纜（1969～1985）

（本研究整理）

表 15 台北縣建築商業同業公會會員統計表

年	公會會員數	建設局登記家數
1982	27	405
1984	54	403
1985	63	403

資料來源：1. 台北縣建築商業同業公會會員名錄 (1982~1985)
 2. 台北縣政府統計要覽 (1982~1985)
 (本研究整理)

表 16 建築業實收資本額分配表

實收資本額	佔建築業之比例(%)	
500 萬以下	68.4	84.8
500~1,000 萬	16.4	
1,000~5,000 萬	12.5	
5,000 萬以上	2.7	

資料來源：台北市建築投資商業同業公會，1980 (本研究整理)

表 17 台灣地區建築業經營型態 (有向主管機關登記者)

單位：家數

		佔業者之 比例(%)	
公司經營型態者	股份有限公司	27.4	
	有限公司	12.6	
非公司經營型態者		60.0	計 72.6

資料來源：台北市建築投資商業同業公會，1980
 (本研究整理)

更遠低於台北市（表 15）。若依未加入者皆違反商業法中對“商業團體”之規定，而計入非正式部門；則正式部門之開發商在台北縣真可以“鳳毛麟角”形容之。

即使是設立公司，大部分 70 年代的建築業者亦以小資本額經營的方式而存在。根據 1979 年中華徵信所調查顯示：向主管機關登記者，以非公司經營型態者及不受最低資本額限制的有限公司二者佔全部業者之 72.6%（表 17）。其中資本額在 500 萬以下者計 68.4%。若依照 1983 年經濟部對建築國民住宅之建築資本額要求（2000 萬以上），則 1979 有 85% 以上皆不合乎官方興建住宅的標準（表 16）。

根據本研究所訪問之開發業者表示：爲了降低住宅生產成本、提高經營利潤，台北邊緣地區的開發商常以“一屋公司”或“虛設行號”的方式來經營。前者可能隨時撤銷以規避營利事業所得稅；而後者由於未向主管機關登記（可能仍以××建設公司之名作爲交易過程之名義對象），因此，適當地配合預售制度常可假委建之名而免除購屋者所需繳交之契稅及營業過程之租稅負擔。

一旦經營主體非正式化，在利潤追逐過程中，無論是生產過程中的設計部門、營造部門、專業技師、代銷公司，都被要求以最低價碼的非正式部門標準來提供服務（圖 11），此外，由於開發商對個案投資，利潤立即回收之要求，台北邊緣地區的社區開發，從購地、企劃、設計、請照至銷售完畢，往往被要求以最高的“效率”來完成（約只要 2-3 個月）。在快速的作業過程中，建築主管單位固然不可能仔細逐一審閱；負責設計、施工圖的技術部門亦難以細心照顧，而採排排座的配置方式，以標準剖面圖套繪而成“送照圖”。在倉促的作業過程中，往往難以兼顧法律上所賦予的“專業職責”。每當業務急迫，設計生產部門往往透過外包的方式轉給地下建築師，或雇用臨時人員熬夜加班。在這種狀況下，對建築長遠而完善的設計往往難以細緻的處理而導致施工中、完工後的種種問題。事實上，大部分的地產開發商也不要求高成本的高品質，而只要求作業快、要求好賣。

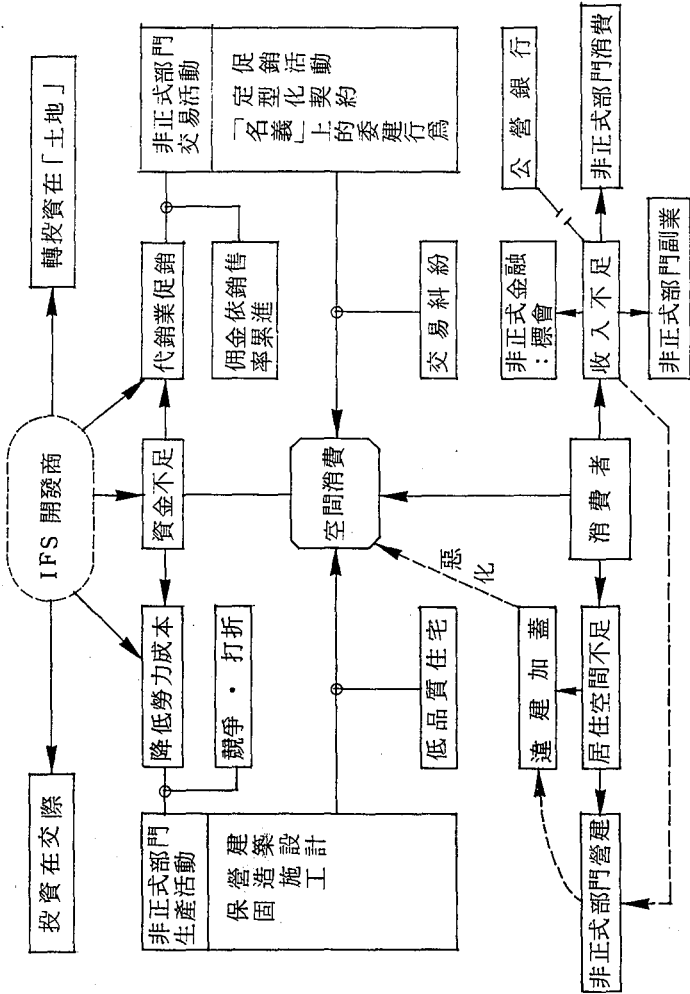


圖 11 台北邊緣地區合法住宅市場非正式部門運作機制圖

上述情形在台北邊緣地區尚屬較佳的狀況。一般來說，開發者為了能使設計成本再降低，再縮短取得執照時間，往往透過地下建築師，以標準公寓平面、販厝平面達成樣板設計的目的。而地下建築師則透過借牌、蓋章抽成的方式，並以量多而回頭壓低蓋章所需的“法律承擔費”。根據本研究受訪者表示：一般來說，台北地區的蓋章費多按省市府規定之“建築執照工程造價”之1.0~1.2%計算。有的甚至降到0.8~0.9%。而內政部核定建築酬金標準中，四層以下集合住宅為3.5~9.0%，而公有建築物委託建築師設計監造酬金，若按五層以下國宅，則為2.5~4.0%；且按實作造價計算（建築執照中之工程造價約為實作造價之60~70%）。據受訪者非正式統計，台北地區這種專門替地下建築師掩護的合法建築師至少60%；地下建築師經由地方社會網絡，與地方政府代理人良好的社會關係取得業務；使得大約有一半的合法建築師幾乎處於無業務或以建築師為兼業的情境。^⑤

地下建築師的發展，固然有部分源於建築從業人員的轉業。然而，最主要是因為“設計業務的償金”可以為地產開發商及地方建築業務主管人員，搭起良好的關係橋樑（中國時報，1986，11月21日；聯合報，1986，11月22日；1986，本研究角色訪談）。亦即開發商請主管官員介紹“優良人選”來設計，以利執照通過。而建管官員有的利用閒餘親自操刀設計，有的則找自己熟悉的地下建築師辦理。此外，更有部分地方民意代表以其良好的地方社會關係專營此業。

在營建過程方面，除了有“營造廠”執照的開發商，可用合法的名義轉包給非正式部門小包之外；大多數的開發商，多以租執照施工的方式來節約固定的公司開支^⑥。而工地管理有時雇用剛畢業的專科或大學生；有時工地主任兼管理員的角色以節約人事開支。由於投資

⑤ 1987年4月本研究訪問建築師公會內關心此類問題的某資深建築師。

⑥ 謝德成，1987。業主與營造廠為同一企業為16.1%，業主租借營造廠執照自己發包為71.0%；業主發包給營造廠為12.9%。1987，本研究角色訪談。

者兼營造者的雙重身份，加上節約成本的觀念，使得營建品質往往難以控制。而法律上身任“監造”職責的建築師即使是自己承攬業務，敬業於職，由於受雇於開發商，亦往往難以執行法律上所賦予的專業、中立、而公正的角色。就現行的營建體制來說，前述監造責任亦無法依賴營造廠常年虛設的“技師”制度來保證住宅的施工品質。根據康德泰（1982：7~8）在《現行營造業管理制度與其改革之道》一書中指出：“營造業的良莠實決定了工程品質的好壞，但作為營造業靈魂人物的主（專）任技師，我們却讓他們睡着了，主（專）任技師幾乎形同虛設，其功能根本沒有使出來。……專任技師好像是法定的閒人，只徒然用來增加廠商人事開銷罷了。”而黃模春等建築師則在1984當前我國建築問題座談會中表示：“目前營造業管理規則中規定營造廠應設主任技師，但對主任技師的職責並未明言，因此建築工程施工中發生問題時，往往沒有人追究主任技師的責任”。“營造廠借牌風氣無法遏止、主任技師形同虛設，施工單位未負起按圖施工、確保品質、指導施工方法等技術責任。”（建築師，1984，8月號：26-28）

此外，在進入“現代化”的途徑中，台灣的建築勞動力便一直存在著技藝養成困難。生產力相對低落，勞動力流動率高（11~19%）、非正式就業（臨時員工約佔就業人口 $\frac{2}{3}$ ）、建築業正式部門與非正式部門之間的剝削關係^⑦……等種種問題（林博容，1976；中華徵信所，1980 a、1980 b）。加上1974年以來，高居首位的職業災害率^⑧，形同虛設的建築勞工保險（林博容，1976），更使得建築業的勞力問題益形嚴重。在上述種種情境下，70年代民間建築業務的快速膨脹，更直接影響了住宅生產的品質。

^⑦謝德成，1987，前引文，「建築業之正式部門（地主、建設公司、營造公司），利用轉包的關係剝削非正式部門（包商、工頭、工人），同時常以控制市場的手段，使非正式部門成為附屬。」

^⑧台灣建築徵信，1987年4月6日；台北市勞工檢查所表示：自1974年以來，本市營造職業災害件數，一直高居各業之首。

誠如前面的討論，台北邊緣地區的開發商雖然努力透過各種途徑來節約住宅生產的設計成本、營建成本。然卻仍須備妥一筆不低於設計費的廣告代銷支出。根據張世永的研究指出：1974、1977、1990 各類商品的報紙廣告金額統計中，皆以“房地產廣告”高居首位。由於住宅被定義為商品，因此，如何透過“意識形態”為其中介，使固定資本可以更有效地轉換為流動資本，避免資金積壓，便成為地產經營“學問”中的重要課題。此外，由於台北邊緣地區住宅市場的對象主要為中、中下或勞工階級；加上特殊的地緣社會影響，往往使當地的代銷業發展了其特有的經營方式：“由於受單價低、總銷售金不高、年預售案平均不到五成的情況下，能給予代銷公司之利潤相當有限”

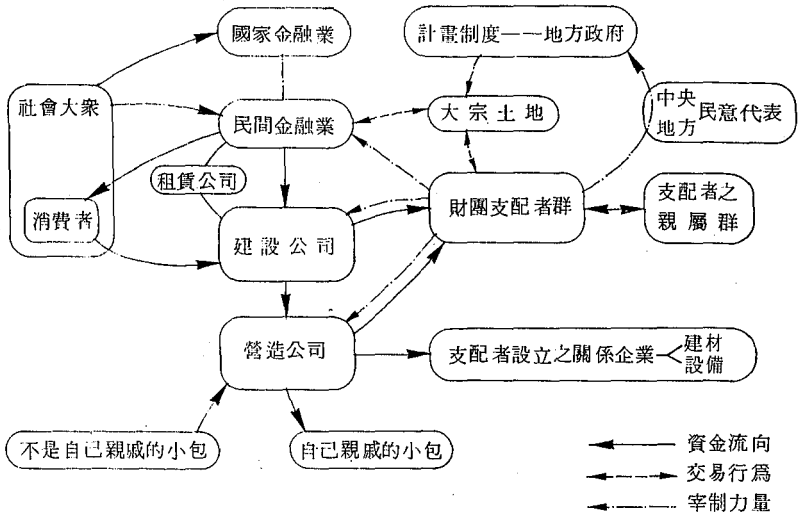


圖 12 財團型地產開發集團運作圖

(陳隆昌, 1986 a)。爲了創造更高的工作效率, 付最少的代銷費用, “……代銷業的老闆必須要有獨當一面、身兼數職的勇氣, 以單兵作戰的方式來經營”, 或者“演變成一些小公司或臨時性組合去接純企劃……” (陳隆昌, 1986 a)。

前述非正式部門的生產方式及生產網絡的論述, 並不表非正式部門與正式部門的社會角色爲一絕然被劃分開來的兩個部門; 相反的, 即使是正式部門的開發商, 除支應法律上所明文規定的行爲之外, 往往是正式部門與非正式部門併存於同一公司或以轉包的方式與非正式部門連成一張緊密的生產網絡。一方面, 壓低住宅生產成本; 另一方面, 則透過其社會關係網絡中有利的條件來開發其業務。以下依開發主體

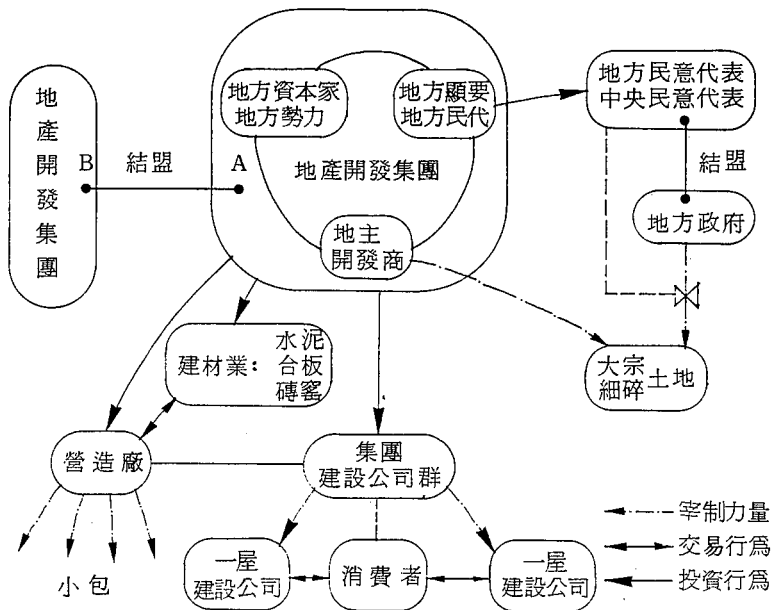


圖 13 地方型地產開發集團運作圖

行為主體	正 常 經 營 之 稅 負	非 正 式 經 營 之 稅 負								
開發商	<p>1. 以公司名義辦理房屋轉登記時應繳營業稅、印花稅。然因公司名義不同稅率亦不一樣。</p> <table border="1"> <tr> <td>營業稅</td> <td>教育稅</td> </tr> <tr> <td>自地自建 6%</td> <td>1.5%</td> </tr> <tr> <td>委(合)建 7%</td> <td>1.75%</td> </tr> <tr> <td>銷售公司 4%</td> <td>—</td> </tr> </table> <p>2. 辦理申報查帳時，應繳營利事業所得稅。</p>	營業稅	教育稅	自地自建 6%	1.5%	委(合)建 7%	1.75%	銷售公司 4%	—	<p>1. 設立非正式部門之建設公司，有「公司」之名，以利交易，但不向主管機關登記，可省左列之所有稅負。</p> <p>2. 設立「一屋公司」，營業時需繳營業稅、印花稅，但售後解組公司，可規避營利事業所得稅。</p> <p>3. 由房屋銷售公司經營可降低稅負比例。</p>
營業稅	教育稅									
自地自建 6%	1.5%									
委(合)建 7%	1.75%									
銷售公司 4%	—									
消費者	<p>1. 應繳 7.5% 契稅。</p>	<p>1. 消費者和開發商之間訂「委建契約」，然其實是買賣行為。「委建」之名義，只是用來規避 7.5% 的契稅。</p>								
地主	<p>1. 土地交易時應繳增值稅。</p> <p>2. 合建時，土地增值稅由雙方按所得分之比例繳付。</p>	<p>1. 個人出售土地時，交易所毋需徵所得稅（包括營利事業所得稅及綜合所得稅）。</p> <p>2. 透過合建，可出建設公司分攤土地增值稅。</p>								

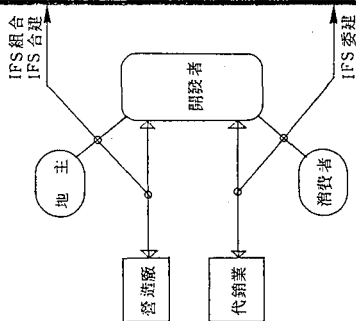


圖 14 住宅市場交易過程之非正式運作與稅負

與其連結的社會關係網絡，經營型態及規模分類描述如下：

中央型地產開發集團由於有龐大資金做後盾，因此，常可透過“自己能支配的各地產開發據點”相互連盟，使有利於資本積累（工商時報，1985 (A)；1985 (B)；1986；中央選舉委員會，1984；許坤榮，1987）。其運作如下：（圖 12）

(1)透過強大的資本後盾，地產開發集團在土地市場競爭時，可以用現金支付取得優勢地位，取得較廉價的土地。再以高價把土地轉賣給自己所支配的建設公司。或以合建方式規避增值稅。或透過可靠家屬間之轉換縮短漲價倍數，規避高額增值稅（曾秋木，1975；黃春生，1983；王克敬，1983；莊玉雯，1982；中國時報，1986，9月7日；本研究角色訪談）。

(2)透過建設公司工程發包，可將大部分利潤轉移至自己所開設的營造公司，再分配到相關親屬所經營的工程小包、建材、設備公司；或轉包給不屬於自己親屬的非正式部門，以收取回扣（本研究角色訪談）。

(3)此外，透過自己設立的民間金融業，有助於相關企業的融資，並提供客戶有利的貸款條件，或由金融業投資租賃公司，再由自己的企業來承租。或投資民意代表和地方政府代理人結盟；整合其他集團利益之後，影響、或支配計劃過程，使有利於土地開發條件（王青昱，1976: 64-67；王世貞，1984；工商時報，1985 (A)；1985 (B)：1986；中央選舉委員會，1984；許坤榮，1987）。

而地方型地產開發集團由於參與成員的個體資源有限，因此，往往需透過組合的方式來連盟為共同利益的集團。由於地方型地產開發集團透過地方社會網絡來組織其開發據點。因此多與地方勢力之形成有密切的關係。有些透過選舉和地方（或中央）政治連盟，以建構其更有利的開發條件（圖 13）。部分則採彈性組合的方式，藉插花式資金組合來滙集民間的游資。或以地方角頭為中介，透過和地方政治的關係以獲得地主及當地居住者的信任。在順暢的過程中由自己借牌發營

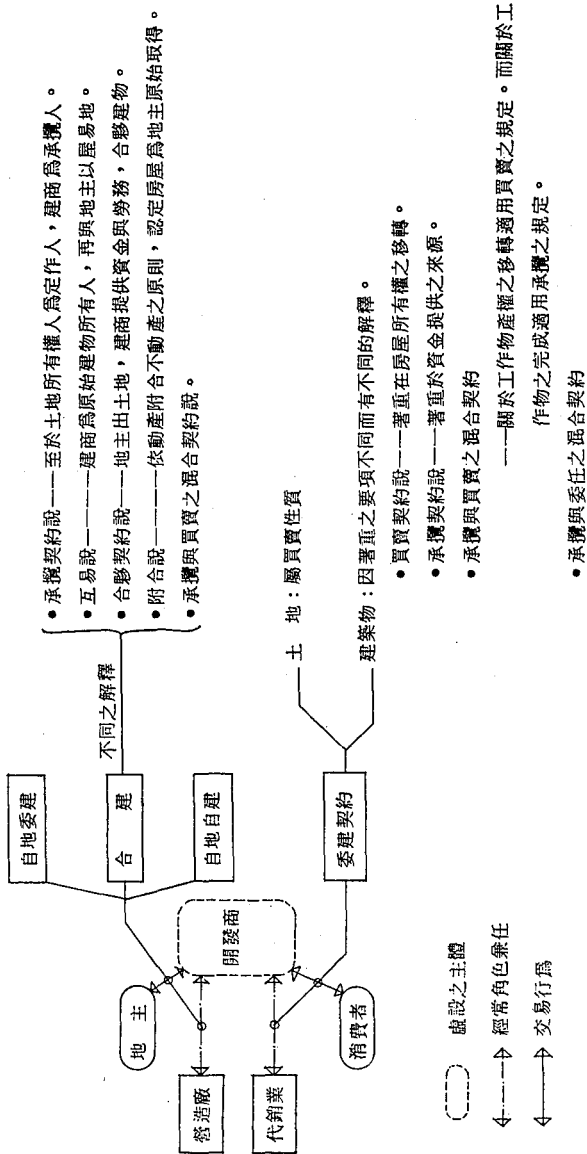


圖 15 住宅市場交易非正式運作及其法律關係

參考資料：莊玉嬰，1982：5～11；彭南元，1977：11～15；汪偉成，1975。

造小包，以“地主自地自建”的方式，調節了部分地方性住宅市場的供給與需求。

此外，為面對廣大的中低階層住民，在不危害集團聲名之情境下，部分地方型地產開發集團往往更能充分掌握非正式部門的資源來降低住宅生產成本。並於地方性廣告中以“××集團”、“××企業”、“××民意代表”、“××議員”投資，來號召消費者（許坤榮，1987）。

3.2 交換

在台北地區住宅市場的交換過程中，開發商往往以“非正式的委建”的方式來降低購買者的部分稅負——如契稅。而開發者則透過“一屋公司”或“虛設公司”來規避營利稅、營利事業所得稅、綜合所得稅，或透過合建的方式或經過名目轉換來規避土地增值稅或所得稅（圖 14）。而這些市場非正式交易行為都和預售制度之推行緊密連結在一起。

所謂非正式委建，係指交易過程中實為購屋者向建設公司購買其所完成之房屋；而開發者在預售或建造過程中（凡工程進度達完工比例 80% 以下者仍為現行法令承認為委建。王寶輝，1977：31）却可經由起造人變更（有時候不辦理，只是口頭上承諾）的方式，將起造人變更為購買者之名義。形成開發商只是以“承攬工程”的名義接受交易行為，而節約了買賣契稅（7.5%）的交易方式。而建設公司則以虛設行號的方式做為臨時設立的非正式交易主體。除非購買者要求收據或發票，否則不向主管機關登記⁹。據官方統計，北縣將近八成的業主打着自地自建的名義¹⁰，規避了營業過程所需的相關稅負。即使為了開發票而向主管機關登記，亦於個案結束之後紛紛關閉一屋公司，以

⁹ 1987 年 4 月 7 日，本研究訪問某開發商之負責人。

¹⁰ 陳隆昌，1986 a，“據了解，北縣有將近八成的業主，係屬自地自建性質，真正以公司名義在北縣運作，直可謂鳳毛麟角，平常自組成一個 Group，遇到有案子時，則採‘插花’方式投資，案子結束後，則各自‘修身養息’，直到下一個案子推出時，再予重新組合。”

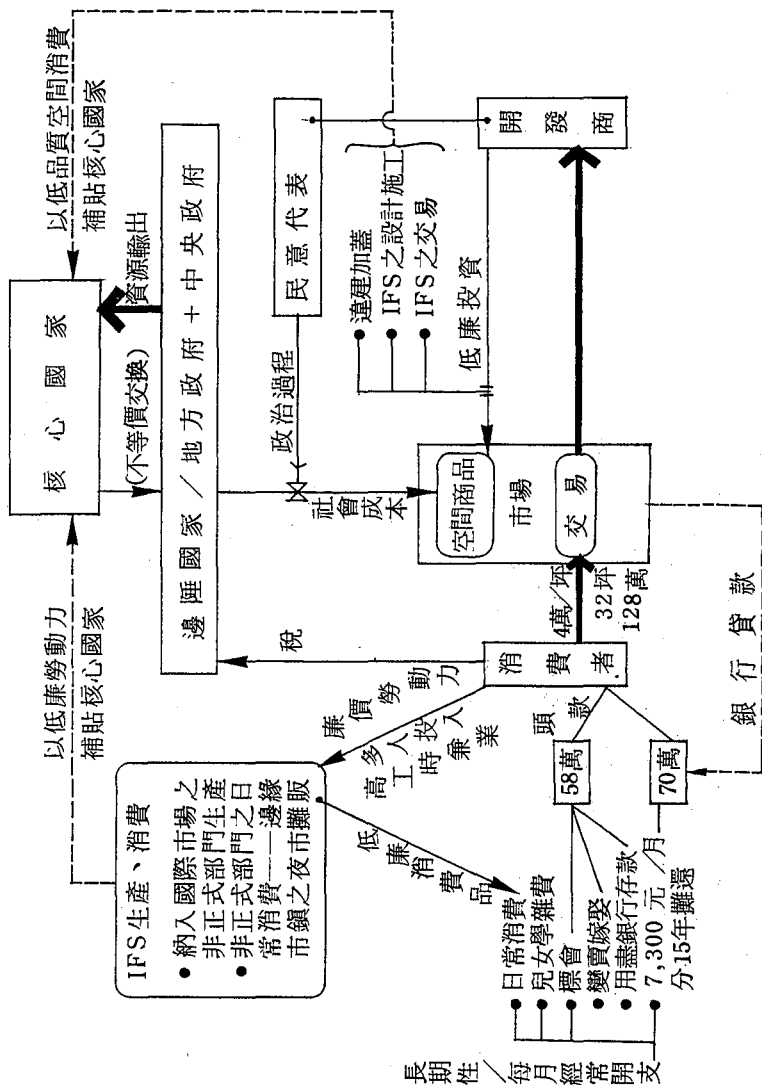


圖 16 台北邊緣地區中低階層之空間消費與都市非正式部門

規避營利事業所得稅或股東之綜合所得稅。上述情形稅務人員不但難以追查^①，而且形成了交易後責任之追究問題。

由於委建過程的非正式化、委建契約的各種歧異的解釋（莊玉雯，1982；彭南元，1977），加上合建行為的複雜法律關係，預售制度在不健康的促銷手段及定型化契約的宰制下，形成了各式各樣的地產交易糾紛（莊玉雯，1982；聯合報，3月7日；1987，3月15日；1987，3月26日；1987，4月4日及中國時報75，12月15日）（圖15）。

以常見的面積糾紛為例，在地產開發實務運作中，房地產面積就有三種不同的算法：建管處根據建築技術規則建築設計施工篇，採牆心計算，但不含露台、陽台、騎樓。地政事務所，則根據牆外緣計算，並據以課稅。建設公司則常採牆心計算，加入陽台、公共設施面積（李重耀，1987；本研究角色訪談）。而且常在定型化契約內言明：預售面積與交屋面積誤差在2%以內者，不予理賠（聯合報，1987，3月26日）。由於民間習慣以“坪”計算面積，而土地及房屋權狀上又均以“平方公尺”來登記，導致購買者更不易掌握二者間之換算。

此外，如公共設施於預約時之虛假承諾、一屋數賣、遲延交屋、第三債權人之執行查封、解除契約、加價及貸款……等問題更是時有所聞，據統計：民事糾紛中約60%和房屋糾紛有關。

由於業者以其商場上之經驗宰制交易行為，購屋者在交易過程中，往往成為購屋糾紛的犧牲品，承擔了最大的風險，形成了市場交易風險不正常的分配。

綜合言之，70年代台北邊緣地區的住宅市場在特定的時勢——台北盆地稀有的土地、都市建設所形塑的土地資本積累條件下，特殊的

^①聯合報76年3月21日，財稅官員表示：此一手法於房地產界相當盛行。亦即建築公司在“關係企業”、“關係機構”等名義下設立子公司。但在房屋興建、銷售完畢之後，子公司宣告倒閉，逃避營利事業所得稅，其營利事業所得稅全歸“關係企業”或“關係機構”所有。依所得稅法規定，營利事業宣告破產者，應依限向稽征機關提出營利事業所得決算申報；未依限申報者，稽征機關應依查得的資料，核定其所得額及應納之稅額。但是，實際作業上，母公司主體已消滅，稽征機關很難對其課稅。

政治經濟波動助長了房地產投機；在國家金融體制不健全的條件下，吸引了廣大的中小企業資本；形成了大量小型、非正式部門經營形態為主的開發商。由於邊緣地區的住宅市場需面對廣大的中產階級和中下階級的購屋者，在中小企業有限游資要求立即回收的情境下，民間住宅市場發展了各種擴大其利潤或有助於其存在的經營方式：如開發商虛設行號、一屋公司、廣告公司或運用自地自建自售之虛假名目。此外，並發展了預售制度、非正式化了的委建及交易過程、結合了既有的非正式部門的生產方式及網絡提供了大量的住宅生產。它雖遺留下不少生產、交換所衍生的社會問題，然卻為都市住宅研究中少有的特例，而值得予以正視。

根據 David (1980:168) 對都市住宅問題的研究指出：

至今，私人部門由於利潤的關係常有效地出現在商店、辦公室、工廠、或高級住宅，對都市貧民住宅的貢獻而言，反被假設為不值得考慮。

David 並對私人部門參與都市住宅生產的方式劃分為下列幾類：

1. 在政府補助下建造的低價位住宅計劃。
2. 商業或工業公司建造給其僱員的低價位住宅。
3. 自助式 (self-built) 住宅。
4. 接受邊際低利潤的小公司所生產的住宅，然其總生產量有限。
5. 大型開發商所建造數量較龐大的住宅，然往往難為都市貧民所企及。

而且，“由於小公司所佔總建造量的比例很小，因此，他們在住宅市場中所具有的潛在角色往往被認為微不足道。而且由於這些小公司在操作時所能供給之資訊的低信賴度，前面的假說因而越被強化。” (David, 1980:171) 然而，我們對台北邊緣地區住宅市場的檢視卻清楚地否定了這種因“小公司的不合法性，缺乏記錄活動”而遽下的結論。

3.3 住宅——做爲勞力再生產的空間消費

在非正式部門運作的市場營運中，我們看到了台北地區大多數的住宅生產爲了降低買賣雙方的成本負擔，往往形成了各類非正式部門的運作。然而，相對於中心地區高房價的邊緣地區“低房價”，並不表示中低收入階層可以輕易的獲得。對大部分的中低收入者來說，獲取基本空間消費（住宅）仍然很不容易。根據本研究的訪問並參考經建會（1981）的調查顯示：一般家戶經過十多年奮鬥，儲存了一筆微薄的積蓄、父母的補貼、再從親朋好友的標會、變賣家產、籌足購買邊緣住宅所需的自備款^⑫。此外，仍需將所購之房屋等設定抵押，以貸款金額償清購屋之尾款。然後，再以每月 7,000 元~10,000 元的分期付款 10~15 年逐年償清。當然，這仍只是一個“辛勤工作十年”、“沒有出過什麼差錯”的勞工階級的寫照；而且，要在地產炒作過程中必須

表 18 台北市舊有違建統計

調查年度	違建人口(戶量)	該年人口(戶量)	$\frac{\text{違建人口(戶量)}}{\text{該年人口(戶量)}}(\%)$
1963	292,894 ¹	1,027,648	28.5
1963	(72,056) ²	(228,631)	(31.5)
1966	352,000 ³	1,300,000	25

資料來源：1. 轉引自台北市政府研考會，1977。

2. 轉引自林元興，1976。

3. 轉引自Mannel Castells, 1980。

^⑫根據經建會（1981：119~124）指出：台北都會區自有住宅者，其自備款的主要籌措方式，爲標會（35.02%），其次爲存放於金融機構（34.95%）、變賣家產（13.99%）。籌措時間平均 8.2 年。其中超過 10 年（含）以上者佔 37.87%。若按從業者身分看，受私人僱用者，平均籌措時間爲 10.63 年。

趕快投入。一旦，這個家庭中的某一成員出了什麼問題（如生了大病、經商失敗、失業）或對住宅市場節節高昇的趨勢有了任何遲疑的行動，則上述一切便成爲空幻。

以下，我們將中低收入而“有能力”購屋的家戶，透過深入訪談個案的追蹤，結合其賴以維生的地方生產方式、地方消費方式，來描述他們如何獲得空間消費。並借以闡明何以微薄的收入，仍使其購屋行爲成爲可能。（圖 16）

在整個市場的投機過程中，國家提供游刃的空間給地產開發集團（地方顯要、地方勢力、地方首長或民意代表、地主、建築業等之聯盟）在地方政治的運作過程中斡旋。而龐大的社會資本與地產投機後的可觀利潤，刺激了地產開發集團更積極的投入地產開發的行列。

而面對勞工匯集的都市邊緣居民，地產開發者一方面透過非正式運作的經營策略壓低空間消費的設計品質、營建品質及其他消費服務的品質，以降低商品成本；並虛設“正式交易的經營主體”（一般多會有××建設公司之名目以利交易，但不向主管機關登記、或登記後隨著個案之結束而結束營業）以加厚其資本積累。另一方面，則透過不正常的意識形態工具——促銷媒體——來強化“自有住宅”的慾望，並設計了種種預售制度、委建免稅等種種巧妙的手法，使消費者得以順利進入市場。

對消費者而言，在決定購買之後，除了提清十餘年銀行存款、父母的支助、變賣嫁娶的金銀首飾，還必須標個會，才能籌足五十八萬的自備款^⑬。並於施工期間逐期繳款；房屋完成之後，委託建商辦理房屋貸款（根據受訪者表示：建商辦理較方便）^⑭以還清購屋尾款。

⑬ 1986年11月，本研究訪問之一。據受訪者表示，他有許多朋友與他的情形類似。本研究訪問之其他個案中，有的較差（如由於能力有限，買的房子更小），有的較好，但情況仍很類似。

⑭ (1)聯合報，1986年10月10日指出“建築公司壟斷房屋貸款，幫助銀行吃消費者”，而“據瞭解，建設公司貸出與銀行間，在房貸利率決定循環鍊上有特殊關係，尤其建設

此後，這一位擁有 30 坪住宅（含公共設施、陽台面積）產權的住戶，必須每個月攤還的項目有：每月 7,300 元的銀行本息期付、標會以及常年累月的子女學雜費、日常維生的生活支出……。類此情形，丈夫一個月一萬多的正常薪資，怎麼可能負擔得了呢？爲了避免日後房價炒得更高，以及媒體所形成的風氣，這個家庭終於決定購買該房屋。於是，賢惠的太太買了一台裁縫機在家中接附近工廠發出來的成衣小包（非正式部門，或納入附近非正式部門工廠之生產行列）；有時候連未成年的子女都必需停止正常的學業參與生產（提供了廉價的勞力、促進社會經濟成長）。如此，每月之收入支出中，標會、貸款大約佔了一半以上。此外，家庭日常生活開銷之外，尚需積蓄以備急用！還好，邊緣地區提供了低廉的生活必需品——非正式部門生產出來的外銷存貨（廉價拍賣品）或非正式部門之商品買賣（如攤販）——以維持其勞力再生產所必須的基本消費。

上述情形，係指辛勤工作十餘年，沒出什麼差錯，敢投入地產風險的中低收入階層。若力有未逮，則往往只能在邊緣地區租個房子；在擁擠的窄屋中，全家投入生產行列。如在某夜市邊從鄉下搬來的某 40 多歲夫婦，扶養二個孩子，以 10,000 元／月租金租住在 5 坪不到（包括騎樓、及隔做浴廁的防火巷）的小店舖中。再把 4 m 高的一樓隔出夾層做爲睡覺的空間。談到買房子，他說：“房子這麼貴，談何容易？”爲什麼來台北？“謀生比較容易。”

公司爲企求企業融資方便，常會以一兩億元的房貸大案，換取企業與銀行在其他往來業務上的關係。”……“但是，消費者卻付出比一般銀行稍高的利率。”

- (2)聯合報，1986 年 3 月 14 日民意調查指出“大台北地區 65.8% 的民衆同意‘和銀行打交道要看交情’。”
- (3)聯合報，1986 年 10 月 10 日指出“國內各金融機構所使用的定型化約定書，遍存各種不合理，甚至不合法的條款。”
- (4)聯合報，1987 年 4 月 13 日指出“住宅貸款業務成爲銀行的搖錢樹……以住宅貸款爲主力業務的台灣土地銀行，主要靠住宅貸款賺大錢，其盈餘達成率多半居省屬行庫之冠。”

4. 台北地區非正式住宅市場中的另一個元素： 違建住宅

除了前述合法住宅市場非正式部門生產、交換的機制緩和了台北都會區的住宅危機之外，台北邊緣地區被制度所界定並被排除於正式部門住宅市場之外的違章建築，亦擔負了住宅問題及都市空間的調節功能，服務了住民及城市；而為台北地區非正式住宅市場中的另一個元素。

4.1 違建發展之歷史、社會脈絡

1958年2月10日台北市政府航空測量既有違建，並於1963年10月21日進行全面性的違建普查¹⁵，建立了當時最完整的違建檔案，以做為新舊違建處理的依據。但此項調查僅限於未擴大行政區時之台北市，而且未包括合法房屋內之附屬違建。（台北市政府，研考會，1977：174）即使如此，台北市違建的居住戶量約佔總戶量的31.5%（表18）。此後，便從未有過全面性的普查工作。1963年未普查的台北縣地區及1963年以後的台北市違建發展仍缺乏正式的統計資料。¹⁶

凡不屬上述台北市舊有違建而違法建築者，本文統稱之為“違反管制之違建”。它至少包括佔（公、私）地違建、合法房地內的違建（如法定空地、陽台、屋頂或騎樓用地）、其他違反法令管制的違建（如禁限建區之違建、計劃實施前之搶建或違反都市計劃分區管制者）。違反管制之佔地違建雖缺乏詳實的統計，然而每當台北地區重大公共工程擬將實施之前，則便湧出成千上萬的違建，如社子島一萬五千多戶、違建居民、板橋堤外長江路一帶二萬多戶、漢洲社區七萬多人因為

¹⁵ 根據總統指示，動員了台灣警備總部。由警備總部保安處會同台北市政府有關單位、台北憲兵隊，成立專案小組辦理（台北市政府研考會，1977：192）。

¹⁶ 1975年，台北市政府委託文化學院所做的舊有違建複查僅根據舊有違建之資料進行，而未擴及全市。因此，1968年併入台北市之新市區——內湖、南港、木柵、景美、士林、北投及1963年普查後全市之發展仍缺乏完整資料。

沒有防洪線而居住於尚未實施都市計畫之區、大陳新村上千戶違建以及隨著環河路的開闢而帶來了上千公地違建的“違建大道”……。

此外，合法房屋內日益普遍的附屬違建發展，迫使國家於1983年7月1日採取順應民情的放寬政策。亦即透過法定的申請程序，在地方政府所訂定的認可基準內，得搭蓋違建。雖然，此類違建不為建照辦理人員所認可；但却以“暫緩拆除違建”之名，表示其暫時容忍之意，而為違建查報人員所承認。不同單位採取不同認定標準，多重的解釋，加上煩雜的判斷過程，使得所謂“合法”、“非法”即使是一般的建管官員都不易指出其間的分野。

4.2 違建類型

4.2.1 台北市舊有違建

在都市建設的推動下，原來妨礙都市計劃、公共交通為主的舊有違建（佔違建總數之72.46%）在有計劃的控制中逐漸消失（拆除後之剩餘戶數，約為原調查總戶數之38%。參考王惠斌，1984）。然而，由於拆除過程所面對的是變動的住戶，而其救濟與安置却仍以“1963年建卡有案、1969年以前設有戶籍、住於現址”、“以原卡片而不問住數，一卡配售整宅一戶，以違建原面積大小分配整宅”的辦法，形成“常有數戶共同共有分配一戶整宅，亦有人口多的配小面積整宅，人口少的反而分配大面積的整宅……等情形。”（台北市研考會，1977：193）這種種制度上的問題，不但使執行計劃受到種種阻礙，而且使得拆除工作常需以暴力的方式來完成。¹⁷

為了對抗外來力量的破壞，部分違建區內的居民有時反而形成強烈的內聚力及良好的鄰里關係，守望相助；以避免被“人”放火或嚴禁兒童放火等。這類地區一旦面臨都市建設開關，為了爭取受有利的

¹⁷ 據本研究訪問地方政府之執行人員指出：“拆除工作有時，在半夜裏動員憲警上千人，全面包圍該區，外面人不准進去，裏面人拖出來，強制拆除。因為在夜間執行，有時會有婦女脫去衣服躺在房間或備妥棍子、糞便等以圖反抗。有時，更掛起國旗、國父像、總統像來對抗執行工作者……。”

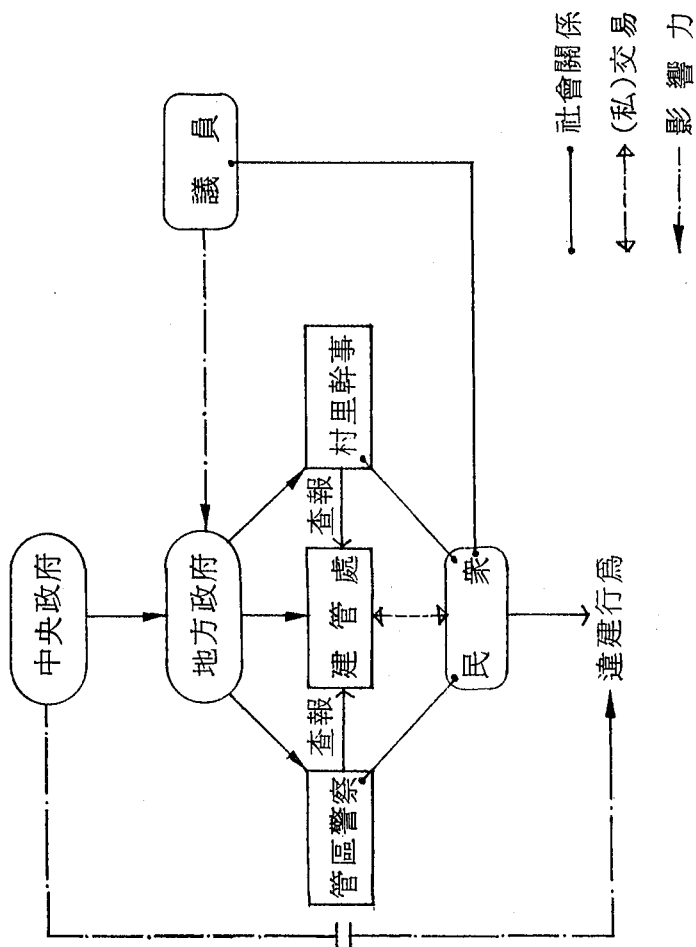


圖 17 非正式住宅運作機制圖

安置，違建住民往往集體抗議、請願、或經由議員關說。透過政治途徑，爭取一個容身之處（或更多利益）（1987，本研究角色訪談）。

4.2.2 違反管制之違建

從違建物的規模及其形成條件的差異性，違反法令管制之違建可以分成“集中發展型”及“零星發展型”二種。前者，往往在某一特定的相關計劃（都市計劃或區域計劃或洪水平原管制計劃）公告前搶建；而後在都市成長過程中蔓延。如台北市的防洪堤外社子島 11,000 多戶、板橋防洪堤外長江路及江子翠一帶 20,000 多戶及未實施都市計劃、未做堤防的浮洲 70,000 多人（經濟部水資會，1980；1967；經濟部，1976；台灣省政府建設廳，1984；許坤榮，1987）。或者由於地方政府政策性的特殊措施，在缺乏控制的情形下惡化，如板橋大陳新村上千戶的集體違建或台北市的大安區“通化街”及松山區“五分埔”的遷建基地（1987，本研究角色訪談）。

而普遍存在的“零星發展”則在合法的土地上或其鄰近公地上，加蓋違反建築或都市計劃等相關法令之建物或填加物：如防火巷違建、空地違建、陽台違建、屋頂違建、騎樓違建或不按圖施工、擅自變更用途之違建。然而，不管那一種違建，其存在皆是歷經一番辛苦的折衝。

此外，在都市建設過程中，地方政府代理人有時會透過正式管道，允許道路擴建兩側地主就地整建。亦即地主不用到縣政府申請建照，而由鄉鎮轄市發給“合法的完工證明書”，避免了嚴格的法令審核。有時候，由地方政府首長私下首肯，“不必留置都市計劃所要求的騎樓、人行道……”或者相互諒解了的“100%的建蔽率”¹⁸。

4.2.3 暫緩拆除違建

“內政部鑑於沒有能力拆除已存在的違章建築，積壓數量越來越大，加上警察 1983 年 7 月以後不管違建查報工作，各地方在人手不足

¹⁸ 1986 年 8 月及 1987 年 2 月，本研究訪問某邊緣地區之居民。

情況下要負起查報違建的責任，可想而知違建問題會越加嚴重，所以乾脆放寬違建認定標準。”（李南，1984）放寬之認定基準制定之後，新建住宅市場上，得以加建暫緩拆除違建的部位（如頂層），在昔日屬低價位且無人問津，瞬間提高一至二成（以本研究1987年調查之個案為例，130萬之五層公寓，頂層約較昔日多出10~15萬元）。由於凡欲加建“暫緩拆除違建”者，必需辦理一定的手續，並“經由建築師鑑定安全及無妨礙屋頂平台之防火逃生避難”。自此，專為“暫緩拆除違建”承辦手續的中介行業隨之出現。亦即由“違建公司”負責找建築師蓋章、找工人施工、並負責打通地方主管機關以便順利獲得許可。根據本研究受訪者表示，前述情形在以往的市場上便曾存在過；只是1983年暫緩拆除違建被合法化之後，工作形態被更加表面化¹⁹。然而，由於市場競爭，此種“半合法”的非正式市場彼此殺價，最後連法律上所賦予建築師“安全鑑定”的職責，都演變成形式上“蓋章／法律責任承擔費”的作業流程。

台北邊緣地區的違章建築雖然在法意上被國家所禁止，但其發展却無法被充分控制。然而，由於違建緩和了正式部門的住宅需求壓力，以及國家1983年以後適度的放寬取締，使得居住問題有了暫時舒緩的管道。從社會或經濟的層面來說，違建緩和了勞動力再生產所必需的空間消費負擔、緩和了都會住宅問題的尖銳化。它以一種“非正式的態度”被官方承認。雖然執行單位一再強調違建物隨報隨拆；但另一個單位卻又承諾給予水電設施的服務²⁰。而且，地方稅捐稽征處亦逐戶丈量，以利稅收²¹。此外，地方政府都會留出一定的空間，來緩和

¹⁹ 1986年10月，本研究訪問地方政府承辦人員。1987年，3月本研究訪問某些專業違建之從業人員。

²⁰ 中國時報，1980年6月1日報導：“解決違建住戶接水問題，水處充分發揮便民精神”，並要求違建住戶與水處合作，理解政府“放寬條件辦理，完全是基於關懷市民的德意。”

²¹ 1987年3~4月本研究電話訪問地方稅捐稽征處，某承辦人員表示：此一資料登記於各鄉鎮的稅籍冊之中，惟由於“隱私權”，外界不得翻印。

府會之間的經常性張力。這種地方政府與違建戶之間，透過民意代表的權力中介的模型，形成類似父權關係下的“守護神——子民”（patron-client）的關係，而有助於政治的穩定及人民的支持（圖17）。

5. 結 論

從前面的分析，我們看到了一個屬於 70 年代，被台北邊緣地區特定社會所界定的特殊住宅生產方式及生產網絡。它和一般都市住宅研究中所定論的：“私人部門所生產的住宅不值得考慮”或“小開發商所佔總建造量的比例很小，因此，……其所佔的角色往往被認為微不足道”（David, 1980:168-173）有很大的不同。在都市土地價格日益盤昇的台北邊緣地區住宅市場中，地主及開發商為了利潤追逐，以非正式的經營方式介入住宅生產行列。使有利於固定資本轉為可流通資本，使住宅市場成為資本積累的工具。由於資本要求利潤的本質，台北邊緣地區的住宅生產（包括設計、施工或銷售）在特定的社會歷史情境下，被要求以較廉價的方式（節約成本），達到最有效的運作（被當時社會所界定）。在這裏台北邊緣地區住宅生產網絡中的非正式部門(IFS)擔負了這個功能。

在大多數邊緣地區居民無法擔負起昂貴住宅消費的情境下；不論是買方或賣方都儘可能用各種名目來規避稅負。而國家的縱容：在行政作業上面臨技術上的障礙及不易深入追查的困境；原來是制度上的缺失（漏掉的稅反成為“福利”住宅政策——對購屋者、開發商的住宅津貼，只是津貼的對象受限於“有能力進入市場的買賣雙方”），在此特殊情境下，反而催化了民間住宅市場的運作。此外，台北邊緣地區中低階層的住宅消費過程，使消費者在不自覺中更自主的再投入更多勞動力於非正式部門，而有助於提供國家經濟發展不可或缺的資源。

換句話說，除了少數住宅可以擔負昂貴的正式部門生產網絡之

外。70年代所生產的大多數住宅，是仰賴非正式部門而被生產出來的。也正由於非正式部門以其強韌而具有活力的特質、以粗糙的生產技術、透過特殊的地方社會網絡參與了現存的生產秩序；因此，才能生產出品質雖然粗糙，然而卻有如許龐大的住宅量——五年間生產了歷年來住宅生產量的31%（台北市）及42%（台北縣）——緩和了該地區中階層及中下階層的住宅服務危機。

6. 檢 討

本論文雖引用國家發展研究上，被廣泛討論的“非正式部門”（Informal Sector, IFS）來描述台北邊緣地區住宅市場各類行爲。但是，本文有意的不從定義下手。事實上，從論文的描述和分析中，吾人不難發現“非正式部門”爲一相當複雜的問題：一旦界定的標準有所變動，將被括出的“非正式部門”群落也就不一樣。而“標準”卻常因社會的情境、國家政策意圖的轉向而有不同。

從企業單位來說，是以向政府部門登記爲區分標準呢？或是以向公會登記爲標準？或是以其經營方式爲標準（如一屋公司皆爲IFS）？或是從違法爲判斷標準（事實上，一屋公司或自地自建自售的地產開發集團可能大部分行政手續上都合法）？我們認爲：與其用僵硬的公式主義的定義來界定正式部門／非正式部門（FS／IFS），不如把它當成是一個動態的過程。亦即，某社會活動在特定的情境下，由於特定的目的而被制度化，因而有正式部門，而不被正式規定或有意規避規定的活動，就是非正式部門。然而，這些活動憑什麼被制度化呢？被制度化之後有什麼保障（或好處）呢？如果沒有有利的條件，何以要加入這制度化的行業呢？從台北邊緣地區住宅生產的方式及生產網絡來看，廣泛地非正式部門活動促使吾人追問：到底是非正式部門爲新興現象或合約勞工爲新興現象，台北邊緣地區住宅市場的經驗顯然偏向後者。若是如此，這和Portes（1983）指出的，歷經勞工運動而由國家介入，建立一有完善合約和法律規範之勞動力市場以後，目前歐

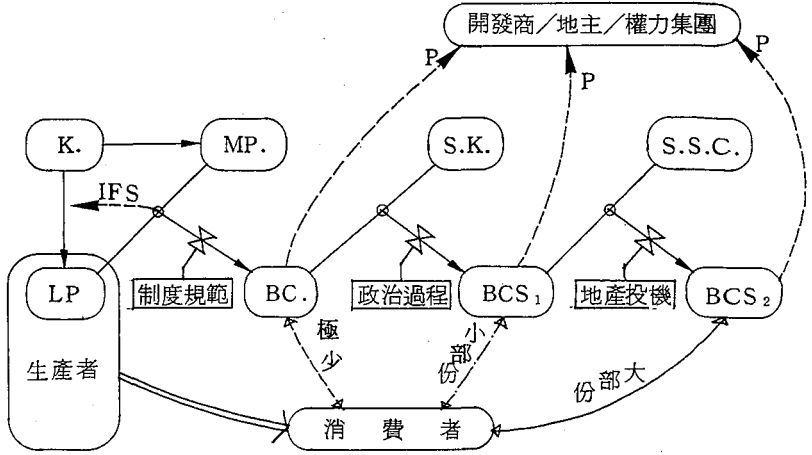
美“非正式部門的過程是爲了反對建立一個法律與合約完善的勞動力市場的趨勢，而重組落伍的經濟形式”的觀念，是有所不同的。即，台灣的非正式部門是一直存在，並爲賴以支持經濟發展的重要支柱，而歐美中心國家雖也一直存在着非正式部門，但歷經勞工運動後，曾有正式部門的新興事物，而目前重組非正式部門則是近年來經濟再結構過程中的新興現象。

其次，從台北邊緣地區住宅市場的經驗研究，更進一步指出：IFS 以充滿活力的勞動力，長期地參與了現存的生產秩序之中。也因爲如此，所以台北地區才可能在 1976~1980 每年生產約七萬個住宅單位。在現實的住宅生產網絡中，FS/IFS 的結合，揭示了“二者都只是一個經濟體系下的一部分而已” (Portes, 1983: 152)。

從正式部門與非正式部門間的運作關係來說，台北邊緣地區的住宅生產雖有轉包的現象；但不同的社會角色（或企業單位）之間，FS 和 IFS 的關係卻不是簡單地“絕對支配關係”。在現實世界中，FS 在企業單位代表了對國家法權體制的表面承諾。而由於 IFS 的形成，往往和地方社會組織緊密的結合在一起，因此 IFS 實際上的抵制力量却仍是相當可觀的。這從正式部門的建築師、營造廠（或其主任技師）在生產過程中（設計、施工）往往受制於非正式部門開發商、地下建築師，可以得到證明。在此一特殊的情境下，IFS 爲社會大眾所接受，因爲主導住宅生產（或社會再生產）的是制度的縱容與資本運作的邏輯。

在圖 18 中，我們把資本(capital)、勞動生產(labor production)、資源、原料、工具(material production)、社會成本(social capital)之分配及空間商品之投機的機制關係剝開，俾能更清楚地區分住宅成爲一般商品與投機商品之間的階段性差異。

在住宅剛被生產出來時，營造物(BC_1)雖然也受限於法令制度，但仍只是一個很粗糙的商品。然而，透過政治的運作，某些地區優先獲得了社會成本的投入，形成了“附加社會成本的空間消費”，於是地價、房價高漲。其次，由於土地的稀有性，透過計劃的掌握土地（土



- | | | | |
|-----|------------|--------------------|-------------|
| K. | 資本 | BC. | 營造物商品 |
| LP. | 勞動生產 | SK. | 社會成本 |
| MP. | 土地資源、原料、工具 | BCS ₁ . | 附加社會成本之空間商品 |
| P | 利潤 | SSC ₁ | 空間商品之特殊性 |
| | | BCS ₂ | 地產投機後之空間商品 |

圖 18 地產開發之成本組合、利潤來源及流向

地投機)；只要土地被炒熱，必然附着在土地之上的住宅商品亦水漲船高；擁有者不必再投入資本或勞動力，便可獲得高額的利潤。由於都市平均地權並未完全實施，土地增值只有部分歸公，而稅制所依賴的、由政府制定的公告現值却又遠低於市價，因此無論暫時囤積土地，或作為房地產投資，均成為最有利可圖的途徑。這也就是為什麼 1987 年 2 ~ 5 月間國有地標售過程中，各財團皆以高於底價 2 ~ 4 倍的價格搶標的理由所在。

由於土地及其上所附着的住宅商品化，迫使空間消費者必須付出高昂的費用；因而成為特定階層競逐的疆域。空間的社會分化問題帶來了社會財富分配不均的問題。然而，國家居於所謂“照顧全民利益”的合法性立場，應採取何種態度介入市場呢？我們認為這將是一個會被爭議，而且必須不斷被爭議的課題。這個爭議將直接涉入社會的構造、國家(states)的性質和角色，以及在特定脈絡中所呈現的社會公平。

參考文獻

- Ball, M (1979) "A critique of the Alonso model of urban rent and residential structure." in *The Production of the Built Environment*, Vol. 1, London :the Proceedings of the Bartlett Summer School.
- (1986) "Housing Analysis: Time for a Theoretical Refocus?" in *Housing Studies* ,Vol.1, No.3.
- Bassett, Keith and John R. Shore (1980) *Housing and residential structure: Alternative approaches*. London, Boston and Henley: Rontledge & Kegan Paul.
- Bratt, Rachel G. and Chester Hartmen and Ann Meyerson (ed). (1986) *Critical Perspectives on Housing*. Philadelphia Temple University press.

- Castells, Manuel (1977) *The Urban Question: A Marxist Approach*. Massachusetts: The M.I.T. press.
- (1978) *City, Class and Power*, N. Y. : St. Martin's Press.
- (1980) "Multinational Capital, National States, and Local Communities" Working paper No. 334, California: U.C. Berkeley.
- (1981) "Housing Policy and Urban Trade Unionism: The Grands Ensembles of Paris" Working paper No. 363, California: U.C. Berkeley.
- (1986) *The Shek Kip Mei Syndrome: Public Housing and Economic Development in Hong Kong*. Hong Kong: University of Hong Kong.
- Chen, Yu-hsi (1981) "Dependent Development and Its Sociopolitical Consequences: A Case Study of Taiwan" , Ph.D. Dissertation, Dept. of Political Science, University of Hawaii.
- Dickens, Peter, Simon Duncan, Mark Goodwin and Fred Gray.
- (1985) *Housing, States and Localities*. London and New York: Methuen
- Drakakis Smith, David (1980) *Urbanisation, Housing and the Development Process*. New York: St. Martins Press.
- Gilbert, Alan (1982) *Urbanization in Contemporary Latin America: Critical Approaches to the Analysis of Urban Issues*. New York: John Wiley & Sons.
- (1982) *Cities, Poverty, and Development: Urbanization in the Third World*. London: Oxford University Press.
- Gold, Thomas (1981) "Dependent Development in Taiwan," Ph.D. Dissertation of Sociology, Harvard University.
- (1985) *State and Society in the Taiwan Miracle*. New York:

- M.E. Sharpe, Inc.
- Liu, Paul K.C. (1986) "Urbanization Employment Growth in the Taipei Metropolitan Area", *Industry of Free China*, 65(5): 1-7, 65(6): 15-24.
- Marris, Peter (1979) "The meaning of slums and Patterns of change", *International Journal of Urban and Regional Research* vol. 3-3.
- Perlman, Janice E. (1976) *The Myth of Marginality: Urban Poverty and politics in Riode Janeiro*. U.C. Press.
- Portes, Alejandro (1985) "The Informal sector and the world-Economy: Notes on the structure of subsidized Labor", in *Urbanization in the World-Economy*. Timberlake, Michael(ed.) (1983) "The Informal Sector: Definition, Controversy, and Relation to National Deuelopment", *Review*, 7(1) pp.151-174
- Portes, Alejandro and John Wolton (1981) *Labor, Class and the International System*. New York: Academic Press
- Safa, Heleni (1982) *Towards a Political Economy of Urbanization in Third World Countries*. Oxford Universtty Press
- Smith, Wallace F. (1971) *Housing: The Social and Economic Elements*. University of California press.
- Tsai, Hsung-Hsiung (1979) "Housing Investment and National policy: Expanding the private Market to meet sociol needs of Taiwan." Ph. D. Dissertation Architecture and Urban Planning. U. Princeton.
- Tsai, Hong-Chin (1978) "Develpment Policy and Internal Migration in Taiwan", *Journal of Population Studies* : 27-59, N.T.U.
- 大華晚報 (1981) 〈社論：嚴懲炒地皮〉。
- (1986) 〈環島行、看選舉〉。

- 工商時報 (1985 a) 〈地方產業與選舉專題報導〉, 1~13。
(1985 b) 探索地方主導勢力專題報導, 1~5。
(1986) 〈工商勢力與選舉系列報導〉, 1~15。
- 中央選舉委員會 (1984) 〈中華民國選舉概況〉。
王寶輝 (1977) 〈杜絕房屋建築糾紛——房屋預售制度問題探討專輯〉, 《房屋市場月刊》。
- 王量昱 (1976) 《臺灣壽險資金來源及應用》, 交大管研碩士論文。
王克敬 (1985) 〈焦點報導：鄭周敏的袖裏乾坤〉, 《工商時代》1月號。
(1986) 〈購屋之節稅技巧〉, 《工商時代》5月號。
- 王世貞 (1984) 〈信託公司與房地產〉, 《臺灣房屋市場月刊》83月號。
王惠斌 (1984) 《台北市舊有違建戶居住環境之研究》, 淡大碩士論文。
行政院主計處 (1980~1986) 《國內遷徙調查報告》, 中華徵信所。
(1980a) 《臺灣地區房屋建築業研究調校查報告》, 台北市建築業投資商業公會委託。
(1980b) 《臺灣地區營造業現況調查報告》, 臺灣區營造公會委託。
- 中興大學法商學院都市計劃研究所 (1987) 《臺灣地區居住空間水準及住宅需求之研究》內政部營建署委託。
- 台北市政府研考會 (1977) 《研究發展選集》。
- 臺灣省政府建設廳 (1984) 《台北地區防洪初期實施計畫二重疏洪道工程執行簡報》。
- 行政院經建會住都處 (1981) 《台北都會區住宅狀況抽樣調查分析報告》
(1985) 《台灣地區住宅存量與住宅狀況研究》
行政院戶口普查處,
(1967/1971/1976/1981) 《中華民國台閩地區戶口及住宅普查調查報告》。
- 米復國 (1988) 〈台灣的住宅政策：“國民住宅計劃”之社會學分析〉, 台大土木研究所博士論文。
- 李永然 (1985) 〈談購買預售房屋的應注意事項〉, 《臺灣房屋市場月刊》

9(10)。

- 李 南 (1984) 〈違建問題何時了〉,《聯合月刊》4月號。
- 李重耀 (1985) 〈探討房地產面積的計算〉,《臺灣建築徵信月刊》6月號。
- 辛晚教 (1969) 〈台北市空地地價問題之研究〉(上、下),《臺灣銀行季刊》6卷2、3期。
- 吳永毅 (1987) 〈臺灣關於“非正式部門”研究的一些誤解〉,《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》,3(1),台大土木研究所。
- 林淑蓉等 (1984 a) 〈國泰蔡家的天龍八步〉,《工商時代》第31期。
(1984 b) 〈笑傲江湖的新光吳家〉,《工商時代》第32期。
(1985 a) 〈走出古堡的台南幫〉,《工商時代》第41期。
(1985 b) 〈小茶商到大富翁的台塑王家〉,《工商時代》第38期。
- 林 凌 (1974) 〈違章建築五花八門〉,《展望》2月號。
- 林中森 (1972) 〈台北市地價問題之研究〉,《臺灣土地金融季刊》9:2。
- 林元興 (1976) 〈台北市住宅問題之初步研究〉,《臺灣土地金融季刊》13卷3期。
- 卓 鐸 (1984) 〈都市違建的再檢討〉,《聯合月刊》12月號。
- 政 新 (1973) 〈臺灣違章建築的處理〉,《中興評論》1:12~13。
- 范德榮 (1987) 〈飛漲的地價,沈重的心情〉,《臺灣房屋市場月刊》4月。
- 袁智樂 (1979) 〈台北市不動產市場之研究〉,政大碩士論文。
(1981) 〈台北房屋市場供給分析〉,《臺灣銀行季刊》32卷2期。
- 莊玉雯 (1982) 〈房屋預售問題之研究〉,政大地研所碩士論文。
- 唐學斌 (1975) 〈大都市的蛙洞——違章建築〉。
- 張德周 (1986) 〈台北縣的未來展望〉,《臺灣房屋市場月刊》11月號。
- 康文雅 (1982 a) 〈板橋市長選戰觀後記〉,《亞洲人》2卷3期。
(1982 b) 〈林榮三“稱霸”台北縣〉,《八十年代》4卷2期。
- 康光華 (1987) 〈土地在那裏?〉,《臺灣房屋市場》,4月號
- 康德泰 (1982) 〈現行營造業制度與其改革之道〉。
- 孫義崇 (1987) 〈臺灣地區區域空間結構與國家之區域政策——一個初步的

- 社會學分析》，台大土木研究所碩士論文。
- 許坤榮（1987）〈台勝邊緣地區住宅市場之社會學分析〉，台大土木研究所碩士論文。
- 許嘉棟等（1985）〈臺灣金融體制之研究〉，台北，中華經濟研究所。
- 陳隆昌（1986a）〈論交情、講關係——側寫台北代銷業〉，《臺灣房屋市場》，10月號。
- （1986b）〈另一個戰場——台北縣市場大勢〉，《臺灣房屋市場》，11月號。
- （1986c）〈眼光往前看——訪理事長趙長江〉，《臺灣房屋市場》，11月號。
- （1987）〈沸騰的心——國有財產局開標目擊記〉，《臺灣房屋市場》4月號。
- 陳錫勳（1980）《臺灣地區銀行業徵信調查之研究》，碩士論文。
- 陳諸浩（1986）〈人不親、土親——盤根錯結的台北縣建築業〉，《臺灣房屋市場》，11月號。
- 黃大洲、廖敏琚（1982）〈台北市地價分佈模式與變遷〉，《臺灣銀行季刊》，11月號。
- 張龍憲（1979）《營建業稅務法令彙編》，大業出版社。
- 黃政民（1985a）〈焦點報導：神秘保守的華僑信託〉，《工商時代》39期。
- （1985b）〈焦點報導：異軍突起的東帝士集團〉，《工商時代》40期。
- 黃振國（1984）〈土地增值稅解析——適用自用住宅用地優惠稅率之法令依據及實務〉，《臺灣房屋市場》9月號。
- 曾秋木（1975）〈新發展地區土地投機問題之研究〉，碩士論文，政大地政研究所。
- 曾文龍（1982）〈北市房地產價格變動之研究〉，碩士論文，政大地政研究所。
- 彭南元（1977）〈房屋委建及合建法律關係之研究〉，碩士論文。
- 喬正龍等（1984）〈焦點報導：充充滿神秘色彩的鹿港專家〉，《工商時代》，第33期。

- 葉條輝(1978)〈房地產突破不景氣經營管理心得〉，《台北房屋通訊》第54期。
- 賈宜鳳(1984)〈台北都會區住宅需求函數之估測〉，《臺灣銀行季刊》，35卷1期。
- 詹哲見(1979)〈產物保險公司資金管理之研究〉，碩士論文，文化企管研究所。
- 詹昭聰(1977)〈台北市購屋者情報索求研究〉，碩士論文，淡江企管研究所。
- 楊艾莉(1986)〈企業與選擇——立法委員的背後〉，《天下雜誌》12月號。
- 經濟部水資會(1970)《台北地區防洪檢討報告》。(1969)《經濟部水資會工作年報》。
- 經濟部(1976)《台北地區防洪計畫初期實施方案》。
- 蔡添壁(1969)〈違章建築處理與整建住宅計畫問題〉《建築與計劃》，7月份。
- 謝吉欽(1976)〈不動產稅務制度之研究〉，碩士論文，政治大學。
- 謝德成(1987)〈台北市非正式部門中建築工人之研究〉，碩士論文，中興都市計畫研究所。
- 劉泰英(1986)〈經濟走勢——我國建築業與經濟發展之關係〉，《臺灣房屋市場》七月號。
- 劉進慶(1975)《戰後台灣經濟分析》，日本東京大學出版社。
(1984)〈戰後台灣經濟的發展過程〉1983；法正修譯，《台灣風物》34(4)，27-62，台北，台灣風物雜誌社。
- 劉克智(1975)《都市人口定義之研究》，經濟設計委員會都計處。
(1975)《台灣人力資源的成長與應用》，望誠主編《台灣人力資源論文集》47-91。台北：聯經出版社。
- 憲政論壇編輯部(1985)〈監察院發佈十信調查案小組對該案處理之說明〉，《憲政論壇》，33卷3期。
- 台灣房屋市場月刊編輯部(1986a)〈FIABCI特輯——內政部營建署張隆盛：中華民國臺灣住宅建設之回顧與展望〉，《臺灣房屋市場月刊》七月號。

(1986b) 〈FIABCI 特輯——行政院政務委員李國鼎：人口結構變遷對不動產發展之影響〉，《臺灣房屋市場月刊》七月號。

(1986c) 〈林豐正縣長談：開創台北縣新面貌〉，《臺灣房屋市場月刊》11月號。

蘇玉珠(1985) 〈細數國泰金字招牌下的營建世界〉，《臺灣房屋市場月刊》，4月號。

(1983) 〈購屋貸款面面觀〉，《臺灣房屋市場月刊》，9月號。