

國軍老舊眷村改建的公平和效率問題

覃怡輝、蔡吉源

中央研究院中山人文社會科學研究所副研究員

住宅是社會政策中十分重要的一個課題，但是到目前為止，台灣並沒有一個全面性的住宅政策，有的，只是一個以低收入戶為對象的「國民住宅政策」。民國 85 年，政府為解決國軍老舊眷村的重建和更新問題，特別通過了「國軍老舊眷村改建條例」的法案。由於眷村固然居住了許多低收入戶，但其中也居住了不少的中產和中上的眷戶，因此眷村改建案的推行，已使政策所照顧的對象，由純粹低收入戶擴大到中產甚至中上的範圍，於是突顯了其中的公平性和效率性的問題。本文在簡述了住宅政策的意義和老舊眷村的現狀之後，進而分析各個不同改建方案所賦有的公平性和效率性。由於在公平和效率的標準下，各個改建方案的優劣順序頗不相同，甚至迹近於相反。無論在「公平優於效率」或是「公平和效率兼顧」的前提下，政府推行眷村改建政策理想的做法都應該是：從現在所採行的「政府統建」政策，朝「售屋租地」的方向去改革、修正。

關鍵詞：住宅政策、公平、效率、住者有其屋、租賃住宅

一、前言

住宅是人生的基本需要，因此每個社會都會有其住宅問題的存在，只是隨著問題性質的不同，其所需解決問題的政策也就隨之不同。在台灣，從光復後到中央政府遷台之前，由於地廣人稀，住宅並不構成顯著的問題；但在

中央政府遷台之後，由於大批軍民由大陸移入，產生了強烈的、一時性的住宅需求，因此使得住宅產生了供需不平衡的現象。以後，隨著工業化和都市化的發展，人口的快速成長，並大量集中於都市地區，再加上景氣的波動、石油的危機、和財團的壟斷和投機等因素，於是住宅問題便漸漸形成多元化、複雜化、嚴重化。

台灣當前的住宅問題，依學者（華昌宜，1991:5-7；張金鶚，1990:285）的觀察，可以歸納為兩個相關的問題：第一個問題是房價過於昂貴，以致大多數屬於中低收入的薪水階級，都買不起、換不起或甚至租不起房子。第二個問題是因為房價或房租過高，以致中低收入者都買到了或租到了內外環境品質都不適當、不理想的房子。而本文所要討論的課題是國軍老舊眷村的更新，而這些眷村的住戶則幾乎都是已退伍的年老國軍官兵，而這些眷戶之間的經濟能力相差很大，少數經濟能力比較好的，可能在眷村外已買了自己的房子，而大多數的眷戶都是中低收入者，而少數經濟能最差的，則可能要以撿破爛為生。由於這些老舊眷村的數目不小，分布在全台各地區，眷戶的數字不但很大，而且彼此之間的經濟能力差異又很大，因此要提出一個怎樣的政策來解決問題，無論在政策上或行政上，都是十分具有挑戰性。本文希望透過這個國軍老舊眷村改建的個案討論，有助於探討和追求一個公平、效率的住宅政策。

本文首先在第二節說明，住宅政策的涵義在於「住者適其屋」，而非僅止於「住者有其屋」。在第三節，將台灣光復以來眷村興建的情形加以統計說明。第四節，綜述眷村改建的可能政策方案，及其在公平上的得失點。第五節，將以眷村改建的財務預算的實證分析，來說明眷改在效率上的問題。最後一節則為本文的結論。

二、住宅政策的意義

任何社會都有其個別的社會問題，有了社會問題，就要提出相對的社會政策來把它解決。在英國，學者常把社會問題或社會政策區分為社會安全、個人社會服務、健康服務、教育、就業服務和住宅等六個項目（Hill, 1983），

有些學者則減去其中就業服務 (Brown, 1983) 或是減去住宅 (George and Wilding, 1984) 而分別成為五項。此外，也有學者把社會安全和社會服務加以細分，而成為十餘個項目 (Baugh, 1987)。無論如何，住宅問題是社會問題和社會政策中的一環，並不會引起太大的爭議。一個社會有了住宅問題之後，就得要提出一套住宅政策來把它解決。

根據馬季爾 (McGuire, 1981) 和佛烈斯特 (Forrest, 1990) 等學者對住宅政策的研究，他們是將住宅政策歸納區分為「住宅生產」(housing production)、「住宅消費」(housing consumption)、「住宅財務」(housing financing) 等三大項目，然後再就各項目詳細去討論。而張金鶚 (1990:114, 279; 1991:275-286; 1992:21-24) 則將住宅的討論區分為(1)住宅四大生命週期 (即投資、生產、交易、使用)、(2)九大典型住宅元素 (即住宅用地、住宅市場、住宅金融、住宅租稅、鄰里環境、都市及區域計畫、住宅資訊、法規制度、組織機構) 和(3)八大類型住宅 (即型態、建築、供給者、需求者、價格、家庭、權屬、地區) 等三大架構，並認為住宅政策的目標焦點應是「住者適其屋」，而不是「住者有其屋」。這樣的討論的確十分周延，似乎也可包羅一切內容，但其缺點是：有些項目的提出，似乎沒有什麼邏輯上的必然性，不容易讓讀者輕鬆的掌握和記憶。

基本上，住宅政策是針對住宅問題而提出來的，因此政策是否適用，第一步要看政策是否能和問題相對應，第二步是看這樣的政策是否真能解決問題。一般說來，住宅的問題不外乎「數量」(quantity) 和「性質」(quality) 兩大類。首先，住宅在「數量」上所產生的問題，大約可進一步區分為「住宅單位上的數量」和「住宅面積上的數量」兩種。呈現在單位數量上的住宅問題，如果是住宅的數量少於社會家戶的數量，那麼其問題就是「住宅不足」、「住宅短缺」或「無家可歸」(homelessness)；如果是住宅的數量多於家戶的數量，其問題就是「空屋過多」，形成經濟資源的浪費。而呈現在面積數量上的住宅問題，通常都因為面積太小或不足而產生，其具體的現象是「密度過高」或「過度擁擠」，其具體的數字是每人居住面積、每人居住房間……等。

其次，住宅在「性質」上所產生的問題，則可區分為「物理上的性質」、「空間上的性質」和「社會經濟上的性質」三方面。第一、物理上的性質，主

要討論住宅內外的物質設備或設施，如自來水、電力、廚房、衛浴、電梯、巷道、路燈等等，首先是看有沒有這些設施，如果有，則再看其功能是否正常；沒有或功能不正常，就是發生了問題。第二、空間上的性質，主要討論住宅在地理區位上的所處狀況，例如，都市土地的使用，通常都會依用途和特性而區分為商業區、工業區、住宅區、公園區、農業區等，其中商業區因地價昂貴，人口和建築密度過高，不適作住宅之用；工業區則因空氣和噪音的污染，以及安全上的考慮，也不適於作住宅之用，因此住宅如能與商業和工業用途分離出來，其住宅的品質就會比較好，反之，住宅與其他用途混合使用，品質就會比較差；其次，住宅和工作或上學的距離亦不宜太遠，太遠，則通勤的成本太高，亦會降低生活的水準。總之，當品質變差或生活水準降低時，就是發生了問題。因此在總體上，政府對住宅區如何安置於其他各區之間，應有一個合理的規畫，如政府無法作合理有效的規畫，就無法有效的解決問題。第三、社會經濟上的性質，主要討論住宅的權屬、類型和供給等制度上的性質。例如，在權屬上可區分為公有或私有、出售或出租，在類型上可區分高中低價位、房屋款式等，供給者則區分為政府或民間等，這些制度的形成，對住宅供需的效率和公平是否有利，如不利或形成障礙，即會形成問題。

在進行住宅問題的分析時，不但在數量和性質之間可以進行交叉分析，而且也可以分別在數量和性質的範圍內，進行各小項目之間的交叉分析，如此將不難找出住宅的問題的真正焦點所在。而且只有找到了真正的住宅問題之後，不管是數量不夠、品質不佳或是類型不對，最後才能進一步談到如何針對問題提出政策和辦法。例如，以「住宅不足」的住宅問題為例，這時，我們的政策目標雖然是「增加住宅數的供給量」，但是在實際的執行計畫上，我們不但要進一步決定生產的具體數量，而且還要知道生產什麼標準（價位）和類型的房子。其次，因為生產者又可以再區分為許多種類，至少可以區分為市場（即建築公司、營造廠商）、合作社（非營利的建築團體）、企業單位（建築、營造業以外的公司廠商）、政府、住者等類別，因此，還要進一步決定誰是最適當的生產者或是主要的生產者？

在都市社會中，由於人口高度集中，土地相對稀少，土地價格極為昂貴，

所生產的住宅必定是土地節約、資本和技術密集的高樓房屋，因此其可能的生產者只有市場和政府二者，其中，政府又是住宅政策的制訂者和執行者。在這種情況之下，政府所採行的住宅政策可以是經濟性的，也可以是社會性的。當政府採行經濟性的住宅政策時，政府可以透過其財政政策或貨幣政策，鼓勵市場多生產住宅，讓都市居民可買到合理價格的房子。但是，如果這種由經濟法則所決定的房屋價格還是太高，以致大多數的低收入戶或甚至中產階級，還是買不起，則問題依然無法解決，這個時候，政府就要推出社會性的住宅政策了。這種社會性的住宅政策也正是社會政策領域中住宅政策的主要內容。

在住宅政策中，政府可以從「發展」(development)、「建築」(construction)、「分配」(allocation)、或「更新」(renovation) (即修理和維護)等四個不同的階段去介入住宅政策，而在這四個階段中，依政府介入的方式和程度，又可以再細分為六個不同的等級或類別 (Doling, p49-51)，即：

- (1)「無為」(non-action) —— 政府採取自由放任的態度，完全由人民自理；這時政府為完全不介入，其介入的程度為零；
- (2)「勸告」(exhortation) —— 政府提出一些非強制性的建議和引導，供人民參考；
- (3)「管制」(regulation) —— 政府制訂各種規範辦法，列出禁止和要求的事項；
- (4)「租稅」(taxation) —— 政府透過增減房屋租稅的手段，來調整持有房屋的成本，以鼓勵或抑制人民的行為；
- (5)「補貼」(subsidy) —— 政府透過減輕成本的方式，來鼓勵人民的行為；
- (6)「供給」(provision) —— 政府直接免費供給房子給人民；這時政府為全面介入，其介入的程度為 100%。

但是在實際上，政府對住宅政策的介入方式和程度，並非如此涇渭分明，而往往是綜合使用的，使理論和事實之間產生了差距。

因此，在社會政策中，積極性的住宅政策，其內容可以分別從為生產面（供給面）和消費面（需求面）來觀察：生產面的住宅政策，就是政府以各種方法來鼓勵市場多生產房屋，如(1)在資金上，以低於市場利率的特別利率來

提供，(2)在租稅上，給予特別優惠或完全減免，(3)補貼房屋的造價，(4)補貼房屋的售價或租金。需求面的住宅政策，政府也是以各種方法來提高居民的需求，以滿足其需要，其方法如：(1)提供購屋的長期低利或無息貸款，(2)給予購屋補貼，(3)給予房租津貼等。總括而言，社會性的住宅政策就是利用各種方法來提高住宅的供給或需求，以使二者能夠趨於平衡(Oxley, 1966:27)。

至於生產者生產了房屋之後，如何分配給消費者或居住者，那是社會制度的問題。社會對房屋分配的原則，就如同房屋的生產一樣，可以採用經濟性的原則來分配，也可以採用社會性的原則來分配，或是同時兼採兩種原則來分配，都是可以的。雖然，在房屋分配的方式上，可以區分出售、出租、配住、贈送或收容等不同的方式，其實，其間的差別，主要在於其所有權是否移轉。在市場中，消費者無論以任何一種金錢數額，從生產者或屋主手中買得了房子的所有權之後，其處理方式不外是：(1)自己住，(2)自己不住，而是有償出租或是無償出借給別人去住。當(1)房屋是買來自住時，因為房屋的消費者同時也是所有者，所以這時消費者的身分地位就是「買者（屋主）自住」(Owner-occupied)，或是「住者自有」（或是「住者有其屋」）(Owner-occupation / Home-ownership)；當(2)房屋買了而自己不住，而是以有償方式出租給別人住，或是以無償方式出借給別人住時，因為房屋的消費者並不同時也是其所有者，這時消費者的身分地位就是「租者自住」（或「租者有其屋」）(Renter-occupied 或 Renter-occupation)。根據英國的法律習慣，買者自有的房子可以再區分為兩種：第一種是擁有「自由保有權」(Freehold)的自有，一般多指擁有前後院土地的宅院(houses)；另一種是基於長期租約的「租約保有權」(leasehold)的自有，一般多用在公寓大樓之上(COI, 1993: 20)。

理想上，住宅政策的「基本目標」應該是：無論是透過購買或租賃的方式，必須要做到「家家（人人）都有房子住」的地步；如果所住的房子是買來的，那就是「住者有其屋」；而如果所住的房子是租來的，那就是「租者有其屋」。而住宅政策的「理想目標」，則是希望能再進一步做到：家家（人人）都能住到「好」（「滿意」或「適當」）的房子；所謂「好」、「滿意」或「適當」，就是住者或租者找到了價格適中、區位適宜、面積適當的房屋，這就相當於

張金鶚教授所主張的「住者適其屋」。前者是追求「有」的基本目標，而後者則是追求「好」的理想目標。

三、國軍老舊眷村的概況

所謂「國軍老舊眷村」，係民國三十九年至五十八年間，政府為解決官兵眷居問題，使官兵無後顧之憂，由各軍種自行籌款，運用兵工自建，或由中華婦女反共聯合會，號召國內工商各界人士捐款興建而來。興建的時候，因為政府財政困難，因此興建的地點，大多為遠離都市繁華地段的郊區或毗鄰營區的鄉間，以竹木泥巴或單磚等粗糙材料，建造七至十餘坪不等的克難連棟平房眷舍，當時眷戶的子女幼小，尚可聊避風雨，勉強棲身，以後子女漸多漸長，眷舍漸漸不敷居住，於是各眷戶就個別在前後院自行增建，或改建成二層樓房，以致不但巷道狹窄，而且景觀雜亂。如今，這些眷村房舍都已陳舊不堪，實質的條件很差，深切影響眷村居住的安全。此外，在經濟和都市化的快速發展下，許多原來偏遠的眷村，如今多已易位於都市中心，而成為都市中的大片窳陋地區，顯著影響市容觀瞻。

面對著這樣的一個眷村問題，改建已是一個必然的趨勢，而且是勢在必行。但是由於絕大多數的眷村都是建立在國有土地上，土地非眷戶或國防部所有，因此無論眷戶或國防部，都無法向管理建築執照的地方政府，申請眷村的改建或重建。尤其是，當初興建這些眷村時，為爭取時效而便宜行事，許多眷村都是以兵工建設來建造，迴避了向地方政府申請建照的行政手續，以致使得這些眷村在法律上都成為了違建戶。因此使得這眷村住戶即使有能力自行改建，但因受到法令的束縛，也無法申請重建或改建，這就是眷村一直無法更新的主要原因。同時也由於這個法令束縛的緣故，使得眷村居民必須數十年長期居住於條件極差的環境，因此眷村改建條例的通過，對這些長期受苦的眷戶來說，的確也是一種「遲來的正義」。

為解決眷村無法改建更新的問題，國防部於民國 67 年 11 月報請行政核定之後，而發布了「眷村重建試辦期間作業要點」的行政命令，進行眷村整村更新改建的工作。試辦初期，由於主辦單位經驗欠缺，眷戶認知不足，致

進度緩慢，尤以民國七十二年至七十六年間，房地產低迷，由眷村改建而成的國宅，其售價與市價相差無幾，以致嚴重滯銷，深切影響了眷村改建的進度，直至民國七十七年，房地產開始復甦，眷村改建工作才再度全面開展。環顧現實，眷村改建的工作，因各項作業繁複，涉及管轄機關眾多，突顯了以行政命令來推動眷村改建所面臨的許多主客觀條件限制，無法滿足眷村日益強烈的改建需求，再加上執政黨面臨著眷村選票流失的危機，使得執政黨不得不排除萬難，終於在民國 85 年元月中旬，通過了「國軍老舊眷村改建條例」，以合法的途徑來解決過去所面臨的困難，來推動眷村改建的工作。

老舊眷村既然需要進行改建更新，那麼老舊眷村及住戶到底又有多少呢？根據李如南（1988:8）的研究，依據民國 73 年「國軍列管眷村資料名冊」的登記資料，當時台灣地區共有眷村 888 個，眷戶 109,786 戶。由於國防部於民國 69 年以後，不再與建眷村（立法院 84(53):485），因此這個老舊眷村與眷戶的數字，就應該是最後的數字。這 888 個國軍眷村，大約可以區分為下列六大類別：

- (1)一般眷村，即老舊眷村；
- (2)職務官舍；
- (3)以「華夏貸款」興建之住宅；
- (4)與省市政府合作興建之國宅；
- (5)由「軍眷住宅合作社」興建之住宅；
- (6)散戶，約 7,785 戶。

以上 2 至 5 項眷舍多為民國 60 年以後興建，且 3 至 5 項眷舍之產權皆已歸私人所有，並無改建之問題，因此需要改建的老舊眷村主要是屬於第一類。根據同一研究，這第一類的 694 個眷村及其眷戶，遍布於台灣各縣市，只是數目多寡的不同而已。在眷村的規模上，約有 65% 的眷村是在 100 戶以下的較小型眷村，而其中規模在 50 戶以下者，則更占了 41%。但在眷戶的分布方面，則有 65% 以上的眷戶分布於 100 戶以上的大型眷村裏，其餘 25% 弱分布在 100 戶以下的小型眷村裏（見表一和表二）。

眷村的老舊程度與眷村興建的年代有密切的關係。越早期興建的眷村，必然是越老舊。上述的 694 個老舊眷村中，由於民國 69 年以後不再興建眷

村，而民國 56 年以後興建的眷村時間比較明確，因此表三中興建時間不詳者，都應在民國 55 年以前。因此，民國 55 年以前所興建的眷村多達 630 個，亦即屋齡 30 年以上的老舊眷村，高達總數的 90.8%；而居住在 30 年以上老舊眷村的眷戶數，則更是高達 92.3%（見表三）。

根據國軍眷舍的有關規定，早期國軍眷舍的面積標準大致可以區分為四

表一、台灣地區國軍眷村數目分布統計

地 區	50 戶以下	51-100 戶	101-200 戶	201-400 戶	400 戶以上	總 計
台北市	55	35	19	8	3	120
台北縣	36	17	12	7	3	74
基隆市	10	5	3	0	0	18
宜蘭縣	11	4	4	0	0	19
桃園縣	24	13	12	13	9	72
新竹市	8	15	13	5	1	42
新竹縣	1	1	1	0	0	3
苗栗縣	5	0	0	1	0	6
南投縣	3	2	0	0	0	5
台中市	33	23	12	5	2	74
台中縣	7	9	3	2	0	21
彰化縣	5	2	1	1	0	9
雲林縣	5	1	1	0	0	7
嘉義市	14	4	4	1	2	25
嘉義縣	2	1	4	0	0	7
台南市	8	15	6	4	4	37
台南縣	3	0	0	1	3	7
高雄市	18	10	4	6	9	47
高雄縣	10	9	16	13	2	50
屏東縣	8	8	9	3	4	28
澎湖縣	4	2	1	0	0	7
台東縣	2	1	1	0	0	4
花蓮縣	11	1	1	0	0	13
總計	283	174	125	70	42	694
(%)	40.78	25.07	18.01	10.09	6.05	100.00

資料來源：李如南（1988）：「台灣地區眷村更新配合都市發展之研究」，頁 8。

原始資料：民國 73 年「國軍列管眷村資料名冊」。

表二、台灣地區國軍眷村之家戶數目分布統計

地 區	50 戶以下	51-100 戶	101-200 戶	201-400 戶	400 戶以上	總 計
台北市	1316	2601	2702	2054	1314	9987
台北縣	904	1121	1512	1883	1707	7020
基隆市	276	382	476	0	0	1134
宜蘭縣	340	273	611	0	0	1224
桃園縣	767	956	1719	3094	5261	11857
新竹市	235	1066	1762	1247	577	4887
新竹縣	49	78	180	0	0	307
苗栗縣	180	0	0	301	0	481
南投縣	32	156	0	0	0	188
台中市	939	1773	1781	1537	1163	7193
台中縣	231	678	469	427	0	1805
彰化縣	111	167	130	204	0	612
雲林縣	133	95	104	0	0	332
嘉義市	321	293	483	400	1259	2756
嘉義縣	33	62	668	0	0	763
台南市	223	1256	892	1100	3091	6562
台南縣	79	0	0	212	2031	2322
高雄市	490	676	515	2689	5560	9930
高雄縣	313	668	2262	3534	1534	8311
屏東縣	134	284	1304	807	2124	4653
澎湖縣	93	182	192	0	0	467
台東縣	59	53	116	0	0	228
花蓮縣	257	85	139	0	0	481
總計	7,515	12,905	17,910	19,489	25,621	83,440
(%)	9.01	15.47	21.46	23.36	30.71	100.00

資料來源：同表一。

個等級(李如南 1988:13)：甲級—12.3 坪；乙級—10.0 坪；丙級—8.4 坪；丁級—7.6 坪。根據李如南 (1988:13,17) 的調查數字顯示：包括眷戶自行增建的面積計算在內，眷舍面積在 9 坪以下者占 24.9%，10-14 坪者占 25.1%，15-19 坪者占 16.3%，20-24 坪者占 13.5%，25 坪以上者占 20.2%，40 坪以上者占 6.2%。平均每眷舍之面積為 17.5 坪（約 57.8 平方公尺），較民國 76 年台灣地區之平均每居住單位面積 28.6 坪（94.5 平方公尺）偏低甚多。此外，據

表三、老舊眷村建造時間統計表

建造時間	眷村數	百分比	眷戶數	百分比
日遺房舍	23	3.3	2161	2.6
民國 45 年以前	285	41.1	32488	38.9
民國 46-50 年間	144	20.7	15701	18.8
民國 51-55 年間	146	21.0	25457	30.5
民國 56-60 年間	48	6.9	3646	4.4
民國 61 年以後	16	2.3	2844	3.4
興建時間不詳	32	4.6	1150	1.4
合計	694	100.0	83447	100.0

資料來源：同表一，p.10。

「都市計劃學會」的抽樣調查，老舊眷村的每人平均居住面積為 4.48 坪 (15.9 平方公尺)，較民國 76 年台灣地區住宅專案調查結果的每人居住面積之平均數 6.26 坪 (20.7 平方公尺)，亦少了 1.5 坪 (4.8 平方公尺)。由於老舊的眷村如此狹小，因此 41% 的眷舍都是只有一房，而且每人房間數亦只有 0.53 間，遠遜於民國 76 年的平均數 0.9 間 (李如南 1988:18)。基於這些具體的劣勢事實，眷村的改建計畫，的確勢在必行。

在「國軍老舊眷村改建條例」送請立法院審議的過程中，國防部曾於 83 年 3 月 16 日，向立法院國防委員會作了一次「國軍眷村改建現況檢討」公聽會報告。根據這項報告，可能是資料作了更新和補充，因此眷村的總數已由 888 個增加到了 947 個，需要改建的老舊眷村亦由 694 個增加為 803 個。其間，由於民國 67 年後，陸續進行了多年的眷村改建工作，到民國 83 年時，有些已經改建完成，有些則正在改建中或規劃中，最後剩下尚待處理之老舊眷村共有 482 村 (見表四)。

民國 83 年 11 月 7 日，國防部向立法院國防委員會再作「國軍眷村整建遷建合建問題」之專案報告時，將(一)(1)(a)與地方政府合建國宅由 90 村增為 91 村，(一)(2)遷建者由 100 村增為 102 村，戶數則由 5,205 戶增為 5,289 戶，於是(一)已改建完成者由 260 村增為 263 村，戶數則增為 51,243 戶。另在(二)(1)改建中之合建國宅，則由 7 村增為 8 村，戶數為 6,706 戶。如此一來，尚待處理之

表四、國軍眷改建成果統計表(民國 83 年 3 月止)

全國眷村總計	947 村
不需改建之眷村	144 村
需要改建之老舊眷村	803 村，其中：
(一)已完成改建者	260 村 計 50,890 戶
(1)已改建為公寓或國宅者	137 村 計43,909 戶
(a)與地方政府合建國宅者	90 村 計36,941 戶
(b)由軍眷住宅合作社興建者	27 村 計 4,698 戶
(c)由婦聯會改建者	14 村 計 2,022 戶
(d)由民間地主興建安置者	6 村 計 248 戶
(2)因故遷移改建安置者	100 村 計 5,205 戶
(3)用年度修繕經費整建者	23 村 計 1,776 戶
(軍方獲配 27,454 戶)	
(另重點修繕改善環境者 132 村 計 15,550 戶。)	
(二)正在改建中者	27 村
甲、大型村	20 村
(1)與地方政府合建國宅者	7 村
(2)由軍眷住宅合作社合建者	12 村
(3)由地主興建住宅者	1 村
(軍方共獲 6,555 戶；原眷戶 3,999 戶，新眷戶 2,556)	
乙、整村整建之小型村	7 村 計 801 戶
(三)已核定改建者	34 村
(1)規劃中者	26 村
(2)意見溝通中	8 村
以上(一)(二)(三)合計	321 村
尚待處理之老舊眷村	482 村

資料來源：立法院公報，83(20):344-350。

老舊眷村則減為 478 村（見表五）。

民國 85 年元月 12 日，立法院通過了「國軍老舊眷改建條例」之後，次年 3 月 20 日，國防部再向立法院國防委員會作「眷村改建執行情形相關問題」專案報告，謂正在改建中和規劃中之眷村共有 93 村；其中改建中者 39 村，規劃中者 54 村。以此數字修正表五而得表六，於是最後尚待處理之老舊眷村應該是 447 村。但是國防部於民國 86 年 4 月向立法院提出「國軍老舊眷村改

表五、國軍眷改建成果統計表(民國 83 年 11 月止)

全部眷村總計		947 村
不需改建之眷村		144 村
需要改建之老舊眷村		803 村，其中：
(一)已完成改建者		263 村 計 51,243 戶
(1)已改建為公寓或國宅者	138 村	計 44,178 戶
(a)與地方政府合建國宅者	91 村	計 37,210 戶
(b)由軍眷住宅合作社興建者	27 村	計 4,698 戶
(c)由婦聯會改建者	14 村	計 2,022 戶
(d)由民間地主興建安置者	6 村	計 248 戶
(2)因故遷移改建安置者	102 村	計 5,289 戶
(3)用年度修繕經費整建者	23 村	計 1,776 戶
(軍方獲配 27,454 戶)		
(另重點修繕改善環境者 132 村 計 15,550 戶。)		
(二)正在改建中者		28 村
甲、大型村	21 村	
(1)與地方政府合建國宅者	8 村	6,706 戶
(2)由軍眷住宅合作社合建者	12 村	
(3)由地主興建住宅者	1 村	
乙、整村整建之小型村	7 村	計 801 戶
(三)已核定改建者		34 村
(1)規劃中者	26 村	
(2)意見溝通中	8 村	
以上(一)(二)(三)合計		325 村
尚待處理之老舊眷村		478 村

資料來源：立法院公報，83(74):259。

建特別預算案」和「國軍老舊眷村改建基金創業預算案」專案報告時，則將尚待改建之老舊眷村忽然改變為 543 村，不知如何計算得來？一年之間，情況沒有任改變，而待處理之眷村忽然增加了 96 村，國防部未加以說明，而立委們亦未予以質詢。

表六、全國眷村改建成果統計表(民國 86 年 3 月止)

全國眷村總數		947 村	
不需改建之眷村		144 村	
需要改建之老舊眷村		803 村	
(一)已完成改建者		263 村	計 51,243 戶
(1)已改建為公寓或國宅者	138 村	計 44,178 戶	
(a)與地方政府合建國宅者	91 村	計 37,210 戶	
(b)由軍眷住宅合作社興建者	27 村	計 4,698 戶	
(c)由婦聯會改建者	14 村	計 2,022 戶	
(d)由民間地主興建安置者	6 村	計 248 戶	
(2)因故遷移改建安置者	102 村	計 5,289 戶	
(3)用年度修繕經費整建者	23 村	計 1,776 戶	
(軍方獲配 27,454 戶)			
(另重點修繕改善環境者 132 村 計 15,550 戶。)			
(二)正在改建中者		39 村	計 20,405 戶
(1)與地方政府合建國宅者	24 村		
(2)由軍眷住宅合作社自建者	15 村		
(三)已核定改建者		54 村	計 17,803 戶
(1)與省市政府合建者	36 村		
(2)由軍眷住宅合作社自建者	18 村		
以上(一)(二)(三)合計		356 村	
尚待處理之老舊眷村		447 村	

資料來源：立法院公報，86(12):115。

四、眷村改建各個政策方案的公平問題

根據前面一節的描述，歸納老舊眷村的問題是(1)屋齡老舊、不堪居住；(2)面積狹小、過度擁擠；(3)眷村眷戶，數量鉅大；(4)違章建築、景觀窳陋。因此，將這些老舊眷村必須予以改建更新，在邏輯上是必然的結論，而且在時間上也具有迫切性。由於眷村改建更新的工作，可以採用各種不同的政策方案來進行，那麼，應該採用何種政策方案，才能最符合公平和效率的原則呢？

公平和效率，是兩個不同的原則和價值。任何改建或更新的方案，若越能符合這兩個原則，則越能在沒有副作用的情況下解決問題，而且能將其效益做到極大化。然而，公平和效率的定義又是什麼？它的判準是否能具體的界定出來？在本節中，將先討論公平方面的問題。

所謂「公平」(equity)，在英文字典當中，常用正義(justice)、公正(fairness)、不偏私(impartiality)和合理(reasonableness)去解釋。但是，所謂正義、公正、不偏私和合理又是什麼呢？還得進一步分別去解釋，沒完沒了，所以字典的解釋方法，並不能有效地幫助我們澄清問題。較有建設性的一個解釋方式，是樂格蘭和羅賓遜(LeGrand and Robinson, 1984: 223-226)為社會安全的「公平」提出了四個小判準，能滿足這些小判準時就是公平，不能滿足時就是不公平。這四個小判準分別是：

- (1)完全平等(full equality)——主要是指結果的相同或相等，最極端的情況是：社會中的每一個人，不論其能力和地位，都應該領到相同的給付，完全沒有差別待遇。
- (2)最低標準(minimum standard)——任何人的所得，都不應低於社會所規定的最低水準，社會給付應補足這個差額，以根絕社會的貧窮問題。
- (3)不平等(inequality)——所得或給付的分配，應基於需要(need)或功績(merit)的不同，而各有所不同；那些作出額外努力犧牲或儲蓄的人，應該被分配到較多的報酬。這種公平的「不平等」(equitable inequality)，有些學者將之稱為「比例上的平等」(proportional equality)，而前一種完全平等，則稱之為「數字上的平等」(numerical equality)(Gilbert and Specht, 1986:52-53)。
- (4)平等，但……(equality, but...)——原則上應該平等，但是要以不犧牲其他的價值如自由、效率……等為條件。

上述的四個小判準，覃怡輝(1991:377)曾經將之歸納簡化為：「平等或不平等」和「最低標準」兩類判準。首先，用來界定「公平」的第一類判準「平等或不平等」，其實就是一般學者所熟悉的「水平的平等」(horizontal equality)和「垂直的平等」(vertical equality)。所謂水平的平等，就是「平

等者要以平等待之」(Equals are treated equally, or equal treatment for equals)，而所謂垂直的平等，就是「不平等者要以不平等待之」(Unequals are treated unequally, or unequal treatment for unequals)。從表面上看，這兩種平等或公平，似乎是互相對立衝突，但就事實的本質來看，二者相實是一體的兩面，只是因實施對象的分類標準不同而已。例如當我們以整個國家的人口為對象時，則在憲法之前，每個國民在法律上、政治上等都是平等的，所以每個人都應受到平等的待遇，那才是公平，否則就不公平，這種公平就是「水平的公平」。但是，如果我們把全國人口依性別、年齡、職業、宗教、種族等標準，而將之區分為許多不同的類別，由於各類別之間是有差別的，所以必須給予差別的待遇才算是公平，否則就是不公平，這種公平就是「垂直的公平」。然而，在某一個類別之內，其成員又是同質的、平等的，所以又必須適用「水平的公平」的原則了。

至於界定公平的第二類判準「最低標準」，其意義是指「適當性」(adequacy)。當這個最低標準能滿足生活或生存上的需要時，這個最低標準就是適當的，否則就是不適當的。當這個最低標準是適當的，就是公平；若不適當，就是不公平。在本節中，我們將以這樣的標準，來討論各種不同政策方案的公平問題。

基本上，立法院所通過的「國軍老舊眷村改建條例」是採用了「政府統建」的方案，但是在立法院（1994-1997）討論這個條例的立法過程之中，立法委員們曾先後質詢提出草案的國防部：為何只獨鍾於「政府統建」一案，而不考慮其他替代性方案，如「眷地放領」、「比照國宅」和「售屋租地」等。而國防部官員們的回答，則多強調現行法律制度的限制及照顧貧老官兵的迫切性，而未能從最根本的公平和效率的角度來思考問題。在諸多眷村改建的政策方案中，依眷村代表和立法委員的發言來看，共識比較高的方案有兩個：即「眷地放領」和「政府統建」。至於其他共識較低的替代方案則有：「售屋租地」、「比照國宅」和「BOT」等；茲分別說明如下：

第一個方案是「眷地放領」。所謂「眷地放領」，就是將眷村的土地，以公告地價開放原眷戶購買，以後由原眷戶自行改建。這個方案主要是由眷戶們所提出，其靈感是來自過去農村所實施的「耕者有其田」。因為眷戶們大都

知道，眷村改建主要的障礙是土地國有的問題，而且眷戶們也大都有擁有戰士授田證，如能將此授田證折價換授眷村土地，則可同時解決兩方面的問題。眷戶買到了土地之後，便可以自行改建，或是聯合全村眷戶共同改建。一般說來，有能力的眷戶和地點較好的眷村，大都主張採行「眷地放領」的政策。這個方案的優點是政府很省事，只是對公有土地管理辦法的命令稍作修改即可，其餘由眷村眷戶自行解決。

第二個方案是「政府統建」，這個方案是參考公教住宅改建的模式而來，其要點是由政府出面統籌改建眷村的工作，建好之後，再以成本價格或優惠價格配售給原眷戶。其本上，無論是過去行政命令時期的「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」或是現在法律時期的「國軍老舊眷村改建條例」，都是採用「政府統建」的模式。但是，在承購戶的特性上，在眷村改建的方案和公教住宅改建方案之間，有著一項很大的不同之點：即公教住宅的承購戶，其經濟能力十分相近，差異不會很大，配合優惠貸款之後，大致都能買得起，不會有問題；但是眷村的承購戶，其間的經濟能力差異性則是很大：經濟能力好的，可能在眷村外已經買了好幾幢房子，眷村的房子只是用來出租賺錢而已；而經濟能力差的，則可能只能維持三餐的溫飽，甚至有些人還要以撿破爛為生。在這種貧富懸殊的情況之下，要想以成本價格和優惠貸款的辦法，來幫助每個眷戶都能購買自己的房子，對那些經濟能力差的眷戶來說，他們不但買不起，甚至在眷村拆建的期間，他們根本無力負擔搬遷費和房租。

在眷村改建的「政府統建」方案中，面對著這種眷戶無經濟能力的問題，政府所採行的解決辦法是：(1)為減輕眷戶購房的經濟負擔，政府補貼原眷戶土地公告現值的 69.3%；即政府對原眷戶的補貼額，為其眷舍土地公告現值的 69.3%。於是，如果承購戶所承購住宅的價款不超過這個補貼額，則他可以免費配得一戶。(按：住宅總價款隨原眷戶所能承購住宅坪數的大小而異)。如果其所購房屋的價款超過這個補貼額，則其不足的部分，才由承購戶自己負擔，但是，所負擔的最高限額將限定為土地公告現值的 20%，最高自負限額為新台幣 100 萬；而且，這個 20% 以內的自負額，還可以辦理優惠貸款。其次，如果原眷戶連這個自負額（即土地公告現值的 20%）都無法負擔時，則政府就免費配給他一幢房屋價款在補貼額範圍之內的房子；最後，如

果原眷戶應得的補助款太小，則政府至少會免費配他一幢 12 坪的房子。(2)為解決低經濟能力眷戶無力暫時搬遷和租房的困難，政府對所有的眷戶都一律給予搬遷費和房租補助，但這項費用，最後要分攤在眷村改建的成本之內。因此，至少在理論上，這個方案會具有以下各項優點：

- (1)大面積的眷村土地可以有效統籌規劃，使稀有的都市土地能有效率地開發利用，使能地盡其利，不但解決了眷戶的住宅問題，同時也達到了都市更新、改善都市景觀的目標。因此這個政策與前一個方案相比，比較符合「效率」的原則。
- (2)以土地公告現值的 69.3%補貼原眷戶，原眷戶的配合意願甚高。
- (3)對所有的眷戶一律給予搬遷補助和房租補助，可以化解原眷戶抗爭不配合的理由。
- (4)可以透過裁併小村、遷建大村的方式，克服公共設施用地上眷戶的改建問題。

第三個方案是「售屋租地」或「售屋不售地」。這個方案的內容和精神，為仿效新加坡的公共住宅，即政府建好了住宅之後，只賣房子，不賣土地，土地是向國家承租的。在新加坡，其土地租期是 99 年（覃怡輝 1998）。在都市中的住宅，由於房價的絕大部分是土地成本，因此扣除了土地的成本之後，房價將會大大的降低，而使更多的居民能買得起房子。這個方案有多項的優點：

- (1)因為房子是自己買的，自己可以擁有房屋的所有權，因此在心理上可以比租屋具有長期性的安全感和安定感。
- (2)房屋的造價比較具體客觀，相同條件的房屋在各地區的造價，差別不會很大，例如，根據國防部眷服處的調查數字（立法院公報 83(20): 361）：五樓以下的造價每坪約 37,000 元，6-9 樓每坪約 50,000 元。因此政府如果要實行住宅補貼時，可以針對眷戶條件的不同而給予不同的待遇，同時兼顧水平公平和垂直公平的原則。
- (3)當地租契約接近末期時，房屋也同時十分老舊，房價隨之降低，使政府進行住宅更新的工作時，減少許多不必要的阻力。
- (4)這種住宅如規定不能在市場中自由買賣，則能有效防止投機，比較能

長期維持屋價的合理性和穩定性。

第四個方案是「比照國宅」。所謂「比照國宅」，就是主張不要為一時性的眷村改建而另立特別法，它主張依照「國民住宅條例」及其他相關的法律，來進行老舊眷村的改建工作。這個方案的最大優點是：因國宅的照顧象是低收入戶，因此若能將眷戶納入，則能針對眷村中的低收入者給予特別的照顧，比較符合垂直公平的原則。這個方案為許多民進黨籍的立委如陳定南、邱連輝等所主張。

最後第五個方案是「BOT 案」。這個方案的想法是行政院蕭萬長院長於條例通過後，對眷村改建案所提出的一項建議。這個方案的構想，為仿照高鐵的興建，將需要改建的眷村，整個交給民間財團，由他們代替政府去規畫和執行眷村改建的工作，政府完全不介入。這個方案的優點是：

- (1)使眷村改建的工作更歸於單純化，維持相關法規原有的適用範圍和一致性，不必為一時性的眷改工作，破壞了原有法律的安定性和一貫性。
- (2)可以使眷村居民和一般國民之間的待遇趨於平等，比較符合公平的原則，可以減少外界非眷戶的批評。
- (3)可以快速消除眷村文化的現象。

面對著這五個不同的方案，它們雖然都各有其優點，但是也都各有缺點和限制。接著，我們將先對其個別的缺點和困難加以說明，然後，再對其公平性加以分析、討論。首先，就「眷地放領」案而言，因為這個方案遭遇到下列的各種困難，以致無法採行：

- (1)行政院 82.07.21 發布的「公有土地經營及處理原則」，規定大面積公有土地不得出售，必須是 100 坪以下或興建國宅、農用或工業用時，方能出售。而絕大多數的眷村都是興建在 100 坪以上的大面積國有土地上，因此不能分割為小面積而配售給原眷戶。
- (2)不少眷村（或眷村的一部分）並非座落在住宅區用地之內，那些座落在公共設施用地上的眷村，依法一定不能放領。即使是改良式的眷地放領（即眷村土地統一放領給全村，由全村統一改建），也會因有些眷村座落在公共設施用地上，以致無法適用於全部眷村，不能採行。
- (3)由於眷村改建的財源，主要是來自眷村地價的折價，對地價偏低的眷

村，將無法籌足改建所需的資金，連帶的，也無法吸引建商來合作改建。

- (4) 眷村各眷戶的經濟情況十分不平等，經濟能力好的，可能在眷村外已買了好幾幢房子，眷村內的房子只是出租給房客去住而已；而經濟能力差的，則可能只能維持三餐的溫飽，或是要以撿破爛為生，他們將無法負擔任何額外的改建費用。

「眷地放領」的方案，因為面臨上述的各點困難，因此礙難實行。即使克服了這些困難之後，因為眷村土地因區位的不同，其價格的差異會十分巨大。這時，如果大家都放領相等面積的眷地，則位於高價地區的眷戶就會比較占便宜；而如果大家都放領等價的眷地，則位在高價地區的眷戶，所領到的眷地就會太小，以致不足以作建屋之用；而如果配售原眷舍之用地，則有些眷舍占地大，有些占地小，難作公平分配。因此，對能放領眷地的眷戶而言，無論從水平公平或垂直公平的角度看，它都不能符合「公平」的原則和要求；而對許多無法發領眷地或所領眷地太小的眷戶而言，則不能滿足其基本的居住需求。因此其公平性最低。

其次，目前政府所採行的「政府統建」方案，它主要的缺點是：

- (1) 因為這方案的改建基金是來自其地價，因此其改建，只有利於高地價的眷村，而不利於低地價眷村，造成不同地價間眷村改建基金籌措的不公平。
- (2) 改建後，位於高地價眷村所釋出的國民住宅，因單價較高，面積也比較大，超過社會中低收入戶的購買能力，成為國宅滯銷的主要原因。
- (3) 將搬遷補助和房租補助攤入建屋成本方面，因為改建眷村的餘額房子是由地方政府配售給低收入戶，於是形成了社會中的一般所得較低收入戶，補助較高收入眷戶的逆分配現象，不符合垂直公平的原則。
- (4) 國防部對眷村或營地的大面積土地進行拍賣時，只有財團才能買得起，如此將使土地集中在財團手中，造成土地資源的壟斷，將會成為未來所得分配不平均的原因。
- (5) 因為民 69 年以後已不再興建眷村，因此改建條例將民國 69 年底以前的房子都列為老舊眷村，等於將全部眷村都列入改建，這種界定過於

寬鬆浮濫，並不合理；對不合理之處，當然也就形成了不公平。

- (6)給予眷戶的購屋補貼，比公教住宅和國民住宅的補貼（即市價和公告地價或成本價之間的差額）大得多，但並非所有眷戶的所得水準，都低於公教住宅或國民住宅的承購戶，甚至不同區位間的眷戶，所受到的補貼額亦互不相同，因此其補貼的公平性，受到了極大的質疑。（為解決這個補貼上的不公平現象，有些立法委員主張將補貼的上限，訂為30坪的國宅標準，但不被採納。）

因此，就「政府統建」這個改建方案而言，因為具有種種的困難和垂直不公平的問題，並不是理想的方案。

「售屋租地」方案雖然如前述具有許多公平性上的最大優點，但是它也具有其相對的困難和缺點：

- (1)政府必須擁有充分的國有土地，或是具有強有力的土地徵收辦法，否則無法實行這種方案。
- (2)政府必須先具有或能籌措足夠的住宅興建資金，否則對政府其他的預算支出，會產生排擠的效果。
- (3)這種住宅方案如同時規定不能在市場中自由買賣的措施，將使住宅成為純粹的消費品，不能再作為投資理財的工具。
- (4)實行這種政策時，政府必須具有效率的觀念，將住宅區規劃在最適宜的區位內，否則無法達到地盡其利的目標，而形成土地資源的浪費。

「售屋租地」雖然具有這些困難，但如果就解決眷戶住宅問題的觀點而言，這個方案如果再能搭配「公買公賣」和「出租住宅」的兩項辦法，則將使住宅的分配，能優先分配（出售或出租）給低收入者，然後再開放給中高收入者，則這個方案將是最能符合公平標準的方案。

關於「比照國宅」方案，雖然具有前述的許多優點，但它本身亦具有許多的無法克服的困難和限制：

- (1)國宅的分配辦法只有出售和出租兩種，其間並沒有免費配屋或免費出租的措施。這對眷村中的低收入眷戶而言，如果他們無力購買而必須租住國宅時，雖然他們居住的環境可能有所改善，但同時也必因支付房租和大樓管理費等，而造成支出的增加，這將降低他們配合的意願。

(2)依照 72.09.09 修訂的標準，國宅的居住面積標準及申請家庭的條件為（經建會 1989: 308）：

甲類——92 平方公尺（28 坪），5 口以上的家庭

乙類——79 平方公尺（24 坪），4 口以上的家庭

丙類——66 平方公尺（20 坪），3 口以上的家庭

丁類——53 平方公尺（16 坪），2 口以上的家庭

戊類——40 平方公尺（12 坪），單身者

這種規定與公教住宅或進行中的眷村改建條件相差甚遠，不易為眷村的眷戶（尤其是中上收入的眷戶）所接受。

(3)如無獨立的眷村改建法規，而只是修改國宅條例，以給予眷戶較大的住宅面積及購屋補貼，則國宅條例本身就變成了一法兩制，徒增其他申請者因不公平待遇而抗爭的口實。

(4)國民住宅的配售對象為低收入戶，而眷村內的中上收入家庭，可能並不符合配售國宅的資格。如給予配售，則破壞了國宅條例自身的規則；如不給予配售，則會形成眷村改建的阻力。

(5)老舊眷村的住戶人口眾多，分布全台各地，眷村較多或財政較窮的縣市，在國民住宅的興建上，必然遭遇重大的財務困難，無力實施。

因此，這個方案因有以上所述合理性和公平性的問題，因此它的公平性順序也必然比「售屋租地」為低。

最後，「BOT 案」的最大好處是：財團依法拿到了眷村之後，保證會將眷村土地作最有效率的開發利用，否則他們即會有賠錢或違約的危險，而政府則完全不必傷腦筋去籌措任何的經費或周轉金。但是這個辦法面臨了這樣的問題：

(1)因為許多都市地區的高地價地區都已完成改建，目前剩下的未改建眷村，多數是在地價較低的地區，可能已無法以 BOT 的模式，吸引民間的財力來參與這項眷村改建的工作；

(2)如今「眷村改建條例」不但業已通過，並且已經付諸實行，因此在時機上已經太晚；

(3)在分配問題上，因為「BOT」案的唯一依據，乃是眷戶所居住眷地的

價值，因此其意義與「眷地放領」幾乎完全相同。所不同的是：「眷地放領」不限定由誰承建新的眷村，而「BOT」則限定需由一個得標廠商去承建。因此，「BOT」案除具有「眷地放領」的不公平問題外，還要加上它自身所具有的問題，其公平性的順序應比「眷地放領」更後。

根據前面的分析，在改建眷村的五個方案中，已可確認「眷地放領」為甚不符合公平原則的方案，而「BOT」的情況則更差，因此「BOT」的順位為「5」，「眷地放領」的順位為「4」；而「政府統建」的公平性則比「眷地放領」稍佳，其順位為「3」；而「售屋租地」的公平性則為最佳，其順位為「1」。至於餘下的「比照國宅」，其順序只能為「2」了。因此，就公平性的標準而言，這五個改建的優劣順序為：售屋租地>比照國宅>政府統建>眷地放領>BOT。

為簡化問題的分析，以上公平性的比較，也可以簡化為「法」的範圍來從事。只要將改建之後的住宅用地改歸私有，就要涉及另立新法的問題，但是任何的新法，都一定會與某些相關的舊法相抵觸，而使法律原有的公平性和效率性為之降低。在理論上，我們要想去追問一個法律是否公平時，我們只要看這個法律的適用範圍即可判定：適用的範圍越大就越公平。如果它能只適用某小部分的人，它就是十分不公平；而如果它能適用於全體國民，它就是最公平的。而也唯有最公平的法律，才是最好的法律。因此，從這個觀點看，特別為低收入戶或軍人制定特別的住宅法律，從全體國民的角度看，都是不好的、不公平的，甚至也可能是沒有效率的。因此，從這個角度看，由於「眷地放領」、「政府統建」和「BOT」都需要另立新法，而「租地售屋」和「比照國宅」則不需另立新法，因此後兩案會比前三案為佳。

在公平性較佳的「售屋租地」和「比照國宅」中，因前者可以適用於全體民，而後者則是只限於低收入戶，因此前者優於後者。而在公平性較不佳的「政府統建」、「眷地放領」和「BOT」三者中，其主要差別在於規劃人和承建人；因「政府統建」的規劃人和承建人為政府，能解決「眷地放領」中非住宅用地的問題，因此前者優於後二者；而在「眷地放領」和「BOT」之間，前者為分散的眷戶，而後者則為單一的廠商，因此在規劃和承建的效率

上,後者會優於前者;但在分配的問題上,「BOT」不能解決低地價眷戶無法分配到適當住宅的問題,其情況可能比「眷地放領」還差。所以在公平性的標準上,五個方案的優劣順序還是:售屋租地>比照國宅>政府統建>眷地放領>BOT。

五、眷村改建各個方案的效率問題

基本上,眷村改建是一種經濟活動,因此眷村改建的效率可從兩方面去看:從極面去看,它是指生產力的提高,即能以相同的投入(如土地、資本或勞力),而去生產較多的產出(如住宅或服務);從消極面去看,它是指浪費的減少,即能以較少的投入而生產相同的產出。在本節中,我們討論眷村改建的效率問題時,將以「政府統建」的產出和市場比較,而分析判斷其效率的高低。

根據國防部於民國 86 年 4 月向立法院提出「國軍老舊眷村改建特別預算案」和「國軍老舊眷村改建基金創業預算案」專案報告,將尚待改建之老舊眷村訂為 543 村,涉及之原眷戶 64,381 戶,違占戶 6,591,共計 70,972 戶。計劃興建:161 個住宅社區,合計 93,130 戶,其中,登記價售者有原住眷戶 62,682 戶,違占戶 6,503 戶,共計 69,185 戶。另外,保留價售給一般中低收入戶者 23,945 戶。

納入改建計畫的 543 個眷村,其土地總面積共計 1,552 公頃,其所有權歸屬、使用編定大略區分如下:

一、土地權屬——

國有土地	1285 公頃	(82.80%)
省市政府土地	131 公頃	(8.44%)
縣市政府土地	85 公頃	(5.48%)
私有土地	45 公頃	(2.90%)
共有土地	6 公頃	(0.38%)

二、使用編定——

住宅用地	697 公頃	(44.91%)
------	--------	----------

商業用地	25 公頃	(1.61%)
工業用地	10 公頃	(0.64%)
農業用地	32 公頃	(2.06%)
公設用地	365 公頃	(23.52%)
機關用地	102 公頃	(6.57%)
非都市用地	162 公頃	(10.44%)
其他用地	159 公頃	(10.24%)

三、計劃使用——

公共設施用地：無償釋出 365 公頃 (23.52%)

非住宅用地 182 公頃 (11.73%)

都市計劃使用用地 472 公頃 (30.41%)

原住戶住宅社區用地 533 公頃 (34.34%)

基本上，眷村改建是一個龐大的都市更新計劃，而且都市更新是附著在個別都市或社區的發展而產生的，因此各該都市更新必須配合當地的發展特性及背景，而作分權式的決策與執行。但是，眷村改建則強調眷村的特殊性及一致性，統一由國防部眷服處集權規劃與執行，超越各該眷村座落的都市計劃之外。根據國防部蔣仲苓部長於民 86 年 3 月 20 日在立法院國防委員會報告時宣稱，實行眷村改將可實現下列七項效益（立法院公報 86(12):119）：

(一)改建計畫將(1)釋出 365 公頃土地作為公共設施用地和 182 公頃土地作為非住宅用地；(2)釋出 472 公頃土地供都市計畫使用；(3)釋出 533 公頃土地作為原眷戶及中低收入戶住宅用；

合計 1,552 公頃，使這些土地得以開發利用，地盡其利。

(二)改建計畫中將興建 23,945 戶提供中低收入戶居住，受惠者預估達十萬餘人，所需經費約 1,583 餘億元。

(三)釋出公共設施用地 365 公頃，供各級地方政府開闢為各類公共設施 481 處，促進都市更新與整體發展。

(四)興建 93,000 餘戶自有住宅，可增加地方政府之房地產稅收。

(五)返還私有土地 45 公頃，解決眷村之租、借、占用土地問題。

(六)輔導部分原眷戶領款自行購宅，疏解民間或國宅的空屋問題。

(七)眷村改建係公共造產，將增加建築市場人力、材料、資金等需求，將可帶動營建業景氣之復甦。

然而蔣仲苓部長的這個描述，並不能具體地表達出整個眷改建的公平和效率的面貌，因此我們嚐試以具體的數字來分析這個問題。為分析的方便，我們首先假定各級政府合起來是一個「私法人」，這個私法人擁有約 1,501 公頃的土地（即 1,552 公頃扣除私有地 45 公頃和共有地 6 公頃），五十年來無償借給眷戶使用。現在，這 1,501 公頃土地上的眷戶要改建了，其中的 533 公頃做為私有住宅社區使用，421 公頃（扣除私有地）釋出供都市計畫使用（公用、私用不詳），其餘 547 公頃仍由私法人持有（公共設施用地）。經過這樣使用分配之後，這個私法人可以拿到地價補償金 2,522 億元（改建基金結餘款繳庫）。以 1,501 公頃（每公頃約 3,025 坪）計算，則每坪售價為 5,554 元。以 954 公頃（售給私人及都市計劃用地）計算，則每坪售價為 8,739 元。以 533 公頃計算，則每坪售價為 15,642 元。以目前全國任何地方可供建築自用住宅之土地市價來看，絕對找不到這樣低價的土地了。這也就是說，我們所假設的這個私法人，其所獲得的 2522 億元補償金偏低；也就是說，這個私法人受到了嚴重的剝削。對私法人支付補償金偏低，在經濟意義上就是效率不彰。假設執行眷村改建計劃的淨效益，可以從整個計劃的收支淨差額來估算，則下列的預算資料表，似乎可看出一些效率不彰的蛛絲馬跡。

表七顯示，繳庫的 2522 億元是支出面建宅循環墊款的本息（635 億加 192 億元）、貸款本息（586 億加 170 億元）及不適用營地出售供周轉用的周轉金（939 億元）。因此，若要增加淨收支差額（未加息時為 2,160 億元；即 586 億 + 939 億 + 635 億），有兩個途徑，第一個是增加收入面，提高眷村土地及不適用營地處理的收入；第二個是壓縮支出面各項支出。從收入面來看，出售眷村土地的價格完全依照各年預估公告現值計算（以民國 85 年 7 月 1 日公告現值為準，每年調整 4%），而出售不適用營地之價格則依各該年公告現值的 2 倍為底價標售。眾所皆知，全國各地之公告現值，大約等於市價的 2 成到 7 成之間，而全國之平均數則約為市價的 4 到 5 成，幾乎不到一半。因此將 1,501 公頃土地（或 954 或 533 公頃）在市場上以市價（P）出售時，則所假設的私法人可以得到 PEBO 之補償或剩餘（見圖一）。而如今將售價由市

表七、眷村改建預算表

一、收入——合計	5,167 億元	(516,739,073,000 元)
(1)處理眷村土地	4,224 億元	(422,387,927,000 元)
(2)處理不適用營地	943 億元	(94,351,146,000 元)
二、支出——合計	5,167 億元	(516,739,073,000 元)
(1)補助購宅款	1,898 億元	(189,780,579,000 元)
(2)土地處理作業費	24 億元	(2,467,098,000 元)
(3)基金管理及拆遷補償費	214 億元	
(4)購宅差額補助款	602 億元	
(5)貸款	586 億元	
(6)不適用營地週轉金	939 億元	(93,886,807,000 元)
(7)工程準備金	269 億元	
(8)建宅循環墊款	635 億元	
眷村改建基金 (3,4,5,7,8)		(230,604,589,000 元)
三、繳庫——共計	2,522 億元	
(1)期末收支結餘款	827 億元	
(2)期末剩餘貸款本息	756 億元	
(3)不適用營地週轉金	939 億元	

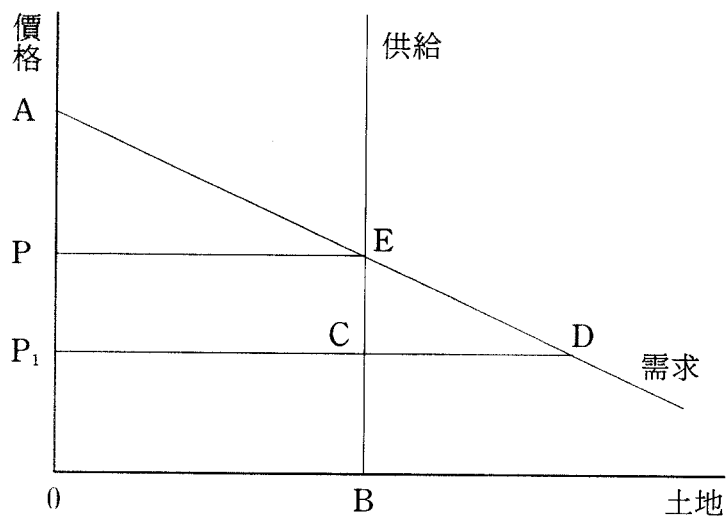
資料來源：立法院公報，86(22):7。

註：執行期間——民 86 年度到民國 94 年度止，共九個年度。

價 (P) 壓低到公告現值 (P_1) 而轉售給眷戶之後，則此私法人只能夠拿到 P_1 CBO 之補償，損失了 $PECP_1$ 。另一方面，眷戶（土地需求者）的剩餘（即消費者剩餘），則由 AEP 增加到 $AECP_1$ 。由於所增加部份 $PECP_1$ ，正是政府或供給者的損失，因此成爲一種變相的補助。因爲這方案中具有這種鉅額的補助，因此反對黨和其他群體才會產生強烈的不平之鳴，而這也正是眷戶和執政黨要熱烈擁護這個眷改方案的原因。

由於私法人以公告現值將其 1,501 公頃土地轉售給眷戶之後，會損失市價收入的 3 成到 8 成之多。而如依照土地徵收辦法，政府對私人土地徵收時，均依公告現值加 4 成作價爲之，如此則此一私法人就損失 4 成之多。姑不論不適用營地之處理，眷村土地之處理已使私法人損失 1,689 億元之多（依法徵收總值 5,913 億元減去依公告現值總值 4,224 億元）（見表八）。

就支出面來看，除了不適用營地週轉金及建宅循環墊款外，大宗的支出



圖一、土地福利分析圖

表八、眷村改建年度收入總預算 (百萬元)

年度	共計	眷村土地 處理收入	公告現值 1.4 倍作價收入	不適用營地 處理收入
86	64,243	12,006	16,808	52,237
87	11,579	0	0	11,579
88	129,069	128,597	180,035	472
89	106,887	90,711	126,994	16,176
90	36,591	30,716	43,001	5,875
91	36,591	52,742	73,839	2,278
92	32,642	32,642	45,697	0
93	25,048	25,048	35,067	0
94	55,661	49,927	69,898	5,733,470
合計	516,739	422,388	591,339	94,351,146

資料來源：立法院公報，86(30):325。

為補助購宅款 1,898 億元、購宅差額補助款 601 億元、貸款 586 億元、工程準備金 269 億元，一共合計約 3,355 億元。這些支出大部分是以補助承購眷戶名義列支，其一體的背面卻是包括 533 公頃地價在內的營建支出。粗略估計，533 公頃土地占 1,552 公頃之 34%，其總地價約為 4,224 億元的 34%，即 1,436 億元。所以扣除土地價款之營造工程費用略為 1,919 億元。共造眷戶 93,130 戶，因此每戶造價約為 206 萬元。若再加上土地成本，每戶總價應在 360 萬元以上。目前，除了完全免費的 12 坪外，眷戶承購的最小面積為 26 坪，最大為 34 坪，但配給各地方政府中低收入戶的國民住宅，其最大坪數為 28 坪，因此，假定改建眷村的平均坪數為 26 坪，則每坪的總價約為 14 萬元，而以台中市中心地帶全新五樓公寓的每坪總價也不過 10 萬元而已，由此可見，這樣的平均造價顯然偏高。這樣高的造價成本，完全是來自於招標作業及營造效率低落所致。與市場比較起來，足見「政府統建」是一個比較沒有效率的方案。

由前面的實例分析，公營的「政府統建」，其效率不如市場。於是，同屬公營的「比照國宅」和「售屋租地」，依推理而論，其效率也會低於民營的「眷地放領」和「BOT」。在效率較低的三者之中，就住宅興建的角度而言，「售屋租地」因為可免除地價的負擔，同樣的財力可以比其他二者興建較多的住宅；而在「政府統建」和「比照國宅」之間，前者是由國防部依新法統籌在較大面積眷村中實行改建，其規劃和興建工作效率，必然比各縣市政府依國宅條例來興建更佳，因此「政府統建」的效率會優於「比照國宅」。

而在效率較佳的兩者之中，在「眷地放領」方面，即使勉為公平分配之後，因為眷村內眷戶的經濟能力十分懸殊，所以即使住宅區內的眷戶都放領了眷地，經濟能力差的眷戶還是無力自行改建。於是有能力者能自行改建，而無能力者則無法改建，如此一來，則市容依舊無法改善，使眷村的市地無法整體有效率地開發利用，因此其效率一定較「BOT」為低。

總括而言，「售屋租地」、「政府統建」和「比照國宅」這三個方案的效率之所以較「BOT」和「眷地放領」為低，其共同的理由之一是：前三個方案在原則上都必須興建在原來的眷地之上，雖然也可以拍賣部分眷地來籌措改建基金。然而，強調私營效率的後二者，則可以將原來只作為住宅用途的

眷地，改變成為密集使用的商業性用途，而將住宅另行規劃在其他地價較低的地區，因此可以使國家的土地資源，作更有效率的配置和使用。但是「BOT」和「眷地放領」之所以能夠展現這種效率，其前提條件是：必須這些眷地已經發展成為高價的市地，然後這兩種方案才有可能實施。因此，假定以上的條件都已成熟，從效率的角度看，這五個方案的優劣順序是：

BOT > 眷地放領 > 售屋租地 > 政府統建 > 比照國宅。

六、結論

根據前面的分析和討論，國軍老舊眷村的改建方案雖有五種，而且這五種改建方案無論在公平和效率的標準上，都各有其不同的優劣順序。從公平的角度看，這五個方案的優劣順序是：

售屋租地 > 比照國宅 > 政府統建 > 眷地放領 > BOT。而從效率的角度看，這五個方案的優劣順序是：

BOT > 眷地放領 > 售屋租地 > 政府統建 > 比照國宅。政府目前所採行的「政府統建」，雖然在公平的標準上的順序是「3」，在效率的標準上的順序是「4」，並不是其中最低的，但是若要同時兼顧公平和效率兩個標準，則其組合分數最佳者乃是「售屋租地」，而「政府統建」則是兩個最壞組合分數中的一個。但是執政黨因為基於眷戶的強烈要求和選票的嚴酷考量，還是捨棄了公平性最佳的「售屋租地」，或是效性最佳的「BOT」，而是採行了無論在公平和效率上，順序都在中下的「政府統建」方案。雖然如此，但是在學術上和理論上，還是不妨礙我們去從更多的角度去分析住宅政策的方向，以供後人去參考和學取經驗。

由於眷村改建的工作面臨了「錢」和「法」兩大問題，再加上政治上選票的考量，因此使執政黨會傾向於採行「政府統建」的政策。但是，從「錢」的角度來看，整個的眷村改建的工作固然要一筆很大的錢來做，但是在基本上，錢的問題不完全在於其大小，而是在其來源和去處的公平性和效率性。今天，眷村中固然有許多眷戶非常窮苦，無力自行改建，但更重要的，還是「法」的問題，因為大多數眷村都座落在國有土地上，政府和眷戶即使自己有

錢，也不能自己改建。在這情況下，政府為解決這種「錢」和「法」的問題，採行了「政府統建」的政策，由政府替他們改建，改建完成之後，免費送他們一戶，或以高額補貼的方式幫助他們購買一戶。由於住宅的價格極高，這種政策即使只施行於低收入眷戶，已不甚公平合理，而若再將這種辦法擴大適用於其他中高收入的眷戶，其不公平的程度就會更加惡化。從人權或都市更新的觀點來看，低收入眷戶的改建絕對需要予以協助，但不應該是以送房子的方式去幫助。以這種方式去解決問題，那是做過了頭了。較合理的方式應該是：政府可以另蓋新房子給他們（低收入者）免費去住，但房子還應該是公家的、政府的。否則，以免費贈送或是低價出售，他們得到了房子之後，五年之後出售，可以獲得純利數百萬到一、二千萬之多，這個數字比許多一般薪水階級一輩子的收入還多，其不公平的程度，當然會引起人民普遍的公憤。有良心的眷戶瞭解了實情之後，自己也會不好意思去住。

但是，這樣一個不太公平合理的法律既然已經制訂了，而且也已經正在執行，那我們又應該如何來亡羊補牢呢？根據這個眷村改建方案的優劣順序，眷村改建未來改革的方向，必然是朝較佳方案的方向走，但是其方向會因所選「標準」的不同而異：如重公平，則會朝「售屋租地」的方向改革；如重效率，則會朝「BOT」的方向改革。在理論上，任何政策總要以能公平和效率二者兼顧為佳，但若事實上無法二者兼顧，則筆者以為，還是公平重於效率，比較有利於社會。在眷村改建方案中，無論是基於「公平」或是「公平與效率兼顧」的原則，未來較理想的政策改革方向都是：從現在所採行的「政府統建」政策，朝「售屋租地」的方向去改革。

其次，除了朝「售屋租地」的方向去修正外，另外一個較為簡易的解決辦法，就是在現有眷改條例的基礎上，規定這些經由眷改條例所興建的住宅的買賣，應該受到主管機特別的限制：例如，在二十年（或更多）的時間之內，不能在市場中自由買賣；否則，這些住宅只能以原價（加上物價指數）賣回給主管機關，而後再由主管機關轉賣給其他新申請者。必如此，才能宣示政府的住宅政策目標，是在幫助人民解決住宅問題，讓大家都有房子住，而不是幫助少數人去發財。至於政府建好住宅之後，住戶要購買或租賃，則由住戶自己去決定，而不是只有購買一途。基本上，公平的住宅政策必須是

可適用於所有國民的，其中不應該存有任何不勞而獲的成分，即使有，也應該是在非常有限的程度之內。因此，一個公平合理的住宅政策，應該是針對國民所得的高低，而規畫出不同的政策目標的層次：

- (1)配住＝免租金之租賃——由政府安排住在公有的住宅裏。這時，住者沒有選擇住處位置的自由，以後的遷徙也要完全聽從政府管理單位的安排。
- (2)租賃——基於「競租」的原則而選擇住處，住者有選擇住處的自由。
- (3)有限自有（擁有房屋所有權而沒土地所有權者）——不能在市場中自由買賣其房屋，只能以規定價格與管理單位買賣。此規定價格可以指數化，因此這類住宅不具有投資理財的功能。
- (4)完全自有（同時擁有房屋和土地所有權者）——這類可以在市場中自由買賣，它具有投資理財的功能。

政府介入住宅事務的範圍，應該只限於(1)到(3)的層次，至於(4)市場的層次，則不宜介入，應由市場自由運作。

總之，住宅是人生的基本需求，因此政府有義務保障每位國民居住的權利。住宅政策的基本目標，應該是幫助國民都「有」房子住，不管這個「有」是買來的還是租來的。當然，如果所住房子的條件相等，則買來的又比租來的為佳。等到「有」的目標實現之後，次一級的理想目標則是追求「好」。由於「好」的境界是無限的，因此「好」的目標應是個人的責任，而政府的責任則應該放在「有」的基本目標上。由於政府所採行的「政府統建」，無論就公平和效率的標準，雖不是所有方案中最差的，但也是順序中列為中下的較差方案，因此，其公平不允和效率不彰是必然的結果。經由對各種數字和圖解的分析，也證明其結果的確如此。我們希望，透過這個小小的、簡單的個案研究，能為我國未來的住宅政策研究和制訂，作出一點點具有積極意義的貢獻。

參考資料

一、中文部分

李如南

1988 《台灣地區軍眷村更新配合都市發展之研究》。台北市：內政部營建署。

張金鶚

1990 《住宅問題與住宅政策之研究》。台北市：內政部營建署。

1991 〈住宅問題與政策架構之研究〉(上、下)，刊於《國立政治大學學報》第 62-63 期。
台北市：國立政治大學。頁 155-184; 263-292。

1992 〈住者適其屋：我國住宅政策與問題之探討〉，刊於《人事月刊》。台北市：公保處人事月刊社。

華昌宜

1991 〈引言〉，刊於《住宅政策與法令研討會論文集》。台北市：中華民國住宅學會。頁 5-7。

覃怡輝

1991 〈社會安全政策的公平和效率問題〉，刊於戴華、鄭曉時主編《正義及其相關問題》
頁 369-415。

1998 《新加坡住宅政策的探討》，台北市：中央研究院東南亞研究計劃 Occasional
paper No. 16。

立法院

1994-1997 《立法院公報》(各期如下表所列)。台北市：立法院。

卷(期)	出版日期
83 (20)	83.04.02
83 (74)	83.11.19
84 (53)	84.10.21
84 (54)	84.10.25
84 (55)	84.10.28
84 (57)	84.11.04
84 (59)	84.12.09
85 (06)	85.01.20
85 (09)	85.02.14
86 (12)	86.04.02
86 (22)	86.05.07
86 (30)	86.06.04
86 (33)	86.09.24
86 (39)	86.10.15
86 (48)	86.11.15

二、英文部分

Baugh, W.E.

1987 *Introduction to the Social Services*. 5th Ed. London: Macmillan.

Brown, Muriel

1983 *Introduction to Social Administration in Britain*. 5th Ed. London: Hutchinson.
COI (Central Office of Information)

1993 *Housing*. London: HMSO.

Doling, John

1997 *Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrial Countries*. London: Macmillan.

Forrest, Ray; Alan Murie and Peter Williams

1990 *Home Ownership: Differentiation and Fragmentation*. London: Unwin Hyman.

George, Vic & Paul Wilding

1984 *The Impact of Social Policy*. London: Routledge & Kegan Paul.

Gilbert, Neil and Harry Specht

1986 *Dimensions of Social Welfare Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Hill, Michael

1983 *Understanding Social Policy*. 2nd Ed. Oxford: Basil Blackwell & Martin Robertson.

Le Grand, Julian and Ray Robinson

1984 *The Economics of Social Problems*. London: Macmillan.

McGuire, Chester C.

1981 *International Housing Policies: A Comparative Analysis*. Lexington: Lexington Books.

Oxley, Michael and Jacqueline Smith

1966 *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E & FN Spon.

The Equity and Efficiency of the Reconstruction of Military Servicemen's Settlements

Tom Yee-huei Chin and Chi-yuan Tsai

Sun Yat-Sen Institute for Social Sciences and Philosophy, Academia Sinica

ABSTRACT

Housing is a very important subject in the field of social policy. But until now, there has been no real universal housing policy in Taiwan. The only policy, the so-called "National Housing Policy", is actually restricted to only qualified low income earners. At present, for the sake of solving the reconstruction and renovation issues of obsolete military residences, the Act of Reconstruction of Obsolete Military Residences was passed by the Legislative Yuan in 1996. The passing of this Act demonstrates that the present housing policy's coverage has been enlarged from qualified low income earners to include middle income or even upper-middle income earners. Thus, the issues of equity and efficiency have become more explicit through this housing policy. According to our analysis, the function order of equity and efficiency varies in different renovation policies. Under the principle of either 'equity is more important than efficiency' or 'equity is as important as efficiency,' rather than modify present policies that focus on "government planning and building," governments should instead create policies that offer "private housing on governmental land."

Key Words: housing policy, equity, efficiency, home ownership, rental housing