發佈：2012-08-21, 週二 17:13
點擊數：13639

隨著臺北都會區的房價高漲，政府開始興建稱為「合宜住宅」的公有住宅協助無法購屋的族群。公共房屋在鄰近臺灣的香港是相當常見的一種社會福利措施，除了相對低廉的房價外，公共房屋的通常都具有相當便利的交通區位，歷經近半世紀的歷練與挑戰，我們就從香港的公共房屋的經驗、來看臺灣合宜住宅的適宜區位。

在香港電影中，民眾申請的「公屋」的優點常常讓許多人印象深刻，例如「樓下就是巴士站、走幾步路就是地鐵站」的交通區位特色。根據統計（2007年），居住在各種類型公共住宅的香港人口佔香港總人口的近50%，他們不僅以集中化居住型態成為香港密集的居住特色，同時這些居民又多以大眾運輸為主要交通型態，這也使得香港地鐵得以有非常穩定的客源基礎。交通區位與公共住宅的緊密連結，創造了事半功倍的社會效益，但何謂「緊密連結」的公共住宅交通區位呢？

壹、香港的「公共房屋」經驗

香港的公共房屋政策其實已經實施了超過半個世紀，早在1948年，香港就有由志願團體提供、為了低收入居民而興建的出租房屋，當時的香港政府只提供土地、房屋是由民間團體所興建；1949年由於國共內戰，大量的中國大陸難民移入香港、為了棲身就開始四處自己簡陋的木造房屋（寮屋），但在1953年聖誕夜發生了嚴重的寮屋區大火後，當時的英屬香港政府就火速興建安置房，從此開啟了香港政府興建公共房屋的歷程。

1972年香港啟動了「十年建屋計畫」，目的是要興建可容納180萬居民的公共房屋，這項計畫讓香港政府從過去為了安置低收入戶才興建的公屋、變成配合新市鎮計畫的都市元素。當然，公屋的設置目的仍是要提供給中低收入民眾以低廉的價格能獲得棲身之所，但這時公營住宅還肩負分散市中心人口壓力的目標。包含「十年建屋計畫」、「長遠房屋政策」等計畫下，香港前後完成沙田、荃灣、屯門、馬鞍山、將軍澳、天水圍等新市鎮。雖然公共房屋的實施過程在香港一直受到爭議，也有輿論認為這是政府干預市場經濟、持續墊高房價的一種手段，但不可否認的是公共房屋對於香港大眾運輸的發展有著不可抹滅的成效，同時香港地鐵公司（MTR）也是透過大眾運輸和居住區域的整合，為地鐵營運創造了另一個龐大的業外收入來源，成為地鐵營運資金的另一個主力。

如果我們以幾個新市鎮來看整個交通建設和公共房屋興建的地圖對照，就可以看出香港公共房屋和交通建設連結的特性。在這裡我們所參考的公共房屋資料，是由香港房屋委員會網站上所提供的資訊，公共房屋包含「公屋」與「居屋（私人參與公共房屋計畫）」兩類型。

首先將提到的兩個新市鎮案例，都是以新市鎮本體能「自給自足」為目標，這兩個市鎮都是位於整個九龍半島的西北面，是屬於新市鎮開發配合公共住宅的規劃案例。在交通設計上，搭配大眾運輸連接，由新市鎮到大家熟悉的香港市中心（如尖沙咀、中環）的旅行時間也能掌握在約1小時就能進入市區。

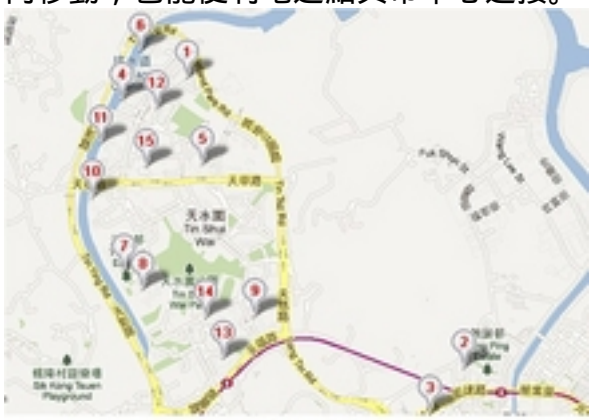
- 1. 天水圍市鎮

天水圍市鎮位於新界元朗區西北部，是元朗區第二個新市鎮，大約有30萬人口，。這個區域中總共有15座公屋、7座居屋，從地圖上的分佈圖來看，可發現這個新市鎮區域是以地鐵西鐵線的天水圍站為基礎，往北邊的兩座公園範圍（香港濕地公園、天水圍公園）發展成一個小規模

Phoca PDF

發佈：2012-08-21, 週二 17:13
點擊數：13639

的繞行區域。在這個繞行區域中，就有13座公屋、6座居屋 ，區域內配合這19座公共住宅，輕軌路線就在這個區域中呈現「日」字型的配置，包含轉乘西鐵線的車站就有16個站點，幾乎就是一座公共住宅區域就有1座輕軌路線車站的配置。透過輕軌路線，居民可以便利地在整個市鎮區域內移動，也能便利地連結與市中心連接。







Phoca PDF

發佈：2012-08-21, 週二 17:13
點擊數：13639

- 2. 屯門市鎮

屯門市鎮位於新界西部屯門區，目前整個屯門區人口約有50萬、大部分人口都集中於屯門市鎮之中。屯門市鎮是香港新市鎮計畫中，一開始就以TOD（大眾運輸導向開發）方式設計的新市鎮。在TOD的發展思維下，地鐵站為中心，距離地鐵站的第一圈是商業區、接著往外擴張第二圈為工業區、最後最外圈才是住宅區。也因此，屯門市鎮的公共房屋基本上都圍繞在屯門市鎮的北側（青田遊樂場週邊）與南側（靠近青山灣）。這個區域之中共有12座公屋、18座居屋，青田遊樂場週邊就有5座公屋、5座居屋，輕軌路線在這個區域內主要由4個站，居民可由地鐵西鐵線的兆康站經由輕軌連線到這裡；在青山灣週邊也有5座公屋、10座居屋，輕軌路線圍繞著這幾座公共住宅。雖然位於屯門市鎮的公共住宅相對較為分散，但是這裡的公屋與居屋規模都很大，例如蝴蝶灣公園的2座公屋加上1座居屋，就有高達30,000人口居住在這裡。因此除了輕軌之外，這個範圍內也有大量的聯絡公車提供不同距離的接駁服務。

Phoca PDF

發佈：2012-08-21, 週二 17:13
點擊數：13639







即便有了方便的交通區位設計，屯門、天水圍這一個區域的新市鎮仍有交通不便的議題存在，直到今日，屯門一帶的居民仍對於進入市中心較高的交通費用與移動時間而多有顧慮。相對來說，位於香港島東北側的港島東區域、以及位於九龍半島黃大仙、觀塘等區域內也有相當密集的公共住宅，在啟德機場遷移後，由於他們到市中心有適宜的時間距離、再加上部份企業總部由

Phoca PDF

發佈：2012-08-21, 週二 17:13
點擊數：13639

港島遷移到九龍半島，也因此成為公共住宅密集興建的區域。縱然緊密於地鐵車站，香港大眾運輸靠的是綿密的大眾運輸網路整合，從小型巴士、社區巴士到雙層巴士，沒有這些輔助大眾運輸系統的支持，最後一哩路的接駁問題依舊無法使公共住宅有方便的交通環境。





貳、合宜交通區位的影響

Phoca PDF

發佈：2012-08-21, 週二 17:13
點擊數：13639

從香港的經驗可知，公共住宅生活的便捷條件之一，就是需要讓公共住宅與大眾運輸系統相互連結；尤其在私人參與的公共房屋（居屋），更有和地鐵站直接連結或緊鄰地鐵站的案例。然而在實際面上，大家最關心的應該是合宜住宅的交通區位的特性是什麼？

<方案一> 能快速連結城市的區位設計

合宜住宅最常被大家想到的，就是能夠讓居民在合理的時間內能由居住地點移動到市中心。根據都市學者所謂的「45分鐘理論」，都市通勤者不會遠離都市中心（或工作區位）超過45分鐘的時間距離，也因此不同的運輸工具會讓都會區有不同的擴張效應。這個理論在運輸工具日新月異的今日，的確造成都會區範圍的大量延伸，例如設計為紓解東京都人口壓力的上越新幹線、讓臺北都會區有效延伸的捷運路網等。同理，如果合宜住宅是為了提供給都會區的民眾有合適的通勤環境，基本上也應該會以45分鐘的大眾運輸區位為設計基準。因此在公共住宅比較普遍的香港與新加坡，都能看到多數公共住宅設置於45~60分鐘的基準範圍。

<方案二> 配合新市鎮的區位設計

另外一種合宜住宅的設計方式，則是透過新市鎮的方式，搭配商業、製造（工業區）活動，在新的區域創造新的城鎮，新城鎮與原有市鎮距離可能會有一點距離（例如旅行時間距離30分鐘以上、甚至達到60分鐘的距離），例如本文所提到的香港屯門新市鎮就是類似的方式，這種新市鎮興建的目的就不完全是為了合宜住宅，而是搭配新市鎮發展的一種組成元素

如果依據上面兩種設置方案來回顧過去臺灣的新市鎮開發的經驗，依據2000年1月、社經法政論叢中的「臺灣新市鎮開發歷程與政策」一文中所提到的分類，大致可以分為幾個階段，節錄如下：

階段一（1950年代）

地點：南投中興新村

目的：基於戰爭國防需要、確保中央政府的安全

設計條件：706.8公頃、可建築用地167.9公頃、人口55,000 人

設計內容：低密度住宅就業社區（辦公區 / 住宅區）

階段二（1960~1980）

地點：臺北林口、臺中臺中港、高雄大坪頂*

目的：紓解人口急遽都市化的壓力（六年經建計畫）

設計條件：林口1322.5公頃、人口20萬人 / 臺中港4768.5公頃、人口50萬人 / 高雄大坪頂1880公頃、人口11萬人

設計內容：搭配工業區、商業區與住宅區的複合型新市鎮

*註：本來還有桃園南崁、高雄澄清湖等另2處計畫，後來經評估優先開發3處

Phoca PDF

發佈：2012-08-21, 週二 17:13
點擊數：13639

階段三（1990年代）

地點：臺北淡海、高雄橋頭

目的：解決臺灣經濟轉型的投資環境惡化、健全過剩資金的投資管道

設計條件：淡海1,765公頃、人口30萬人 / 橋頭1,304公頃 、人口30萬人

（扣除農業區面積）

設計內容：新市鎮開發、廣建國民住宅

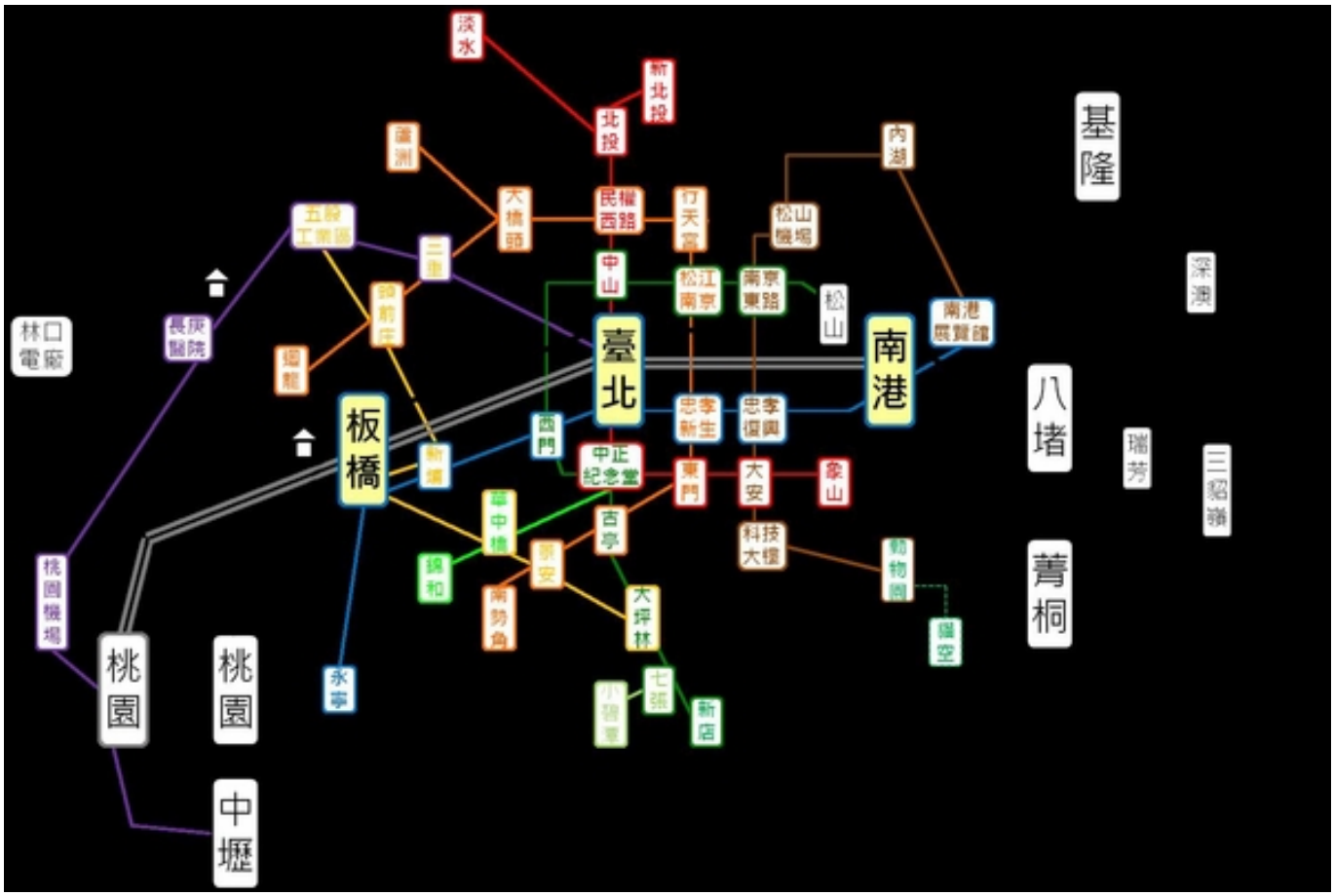
過去臺灣的新市鎮計畫中，相對對於交通區位較為不重視，尤其像是中興新村為了戰備需要，相對交通區位就顯得隱密而偏遠。這些市鎮中，只有林口以高速公路和臺北都會區連結、具有45分鐘與市區相連結的交通區位，其他和主要新市鎮都沒有明顯的交通動線與週邊市鎮連接；值得一提的，是在90年代設計的淡海和橋頭新市鎮，淡海迄今仍為交通問題所苦、橋頭雖有高速公路、台鐵與近年來通車的捷運，但都會區開發仍未如預期。過去臺灣在進行新市鎮開發時，多半想到的是土地在當地價值的開發、以「造鎮計畫」來設計。雖然在設計目的上，政府已納入了合宜住宅的設計理念。然而，對於居民最注重的交通需求，在過去不重視大眾運輸環境的臺灣都會規劃理念過程中往往會被忽略，因此導致後續開發難度提高、難以引誘民眾進入居住的發展現況。

值得一題的是，原本階段二之中被捨棄的桃園南崁地區，卻因為位於桃園機場與臺北都會區的中間位置，加上位於中山高速公路連結桃園都會區、中壢工業區的要衝位置的優勢，在沒有新市鎮開發計畫下也快速的發展、成為桃園地區另一個人口稠密地帶，顯見過去規劃思維也並非全然忽略未來的發展優勢。

目前內政部規劃的合宜住宅區位，板橋浮洲合宜住宅附近有台鐵浮洲車站、林口合宜住宅則有機場捷運A7站，兩處合宜住宅距離臺北車站的旅行時間大約是30分鐘。雖然有合宜的時間距離，然而對於實際的運輸需求卻有其不足之處。由於臺灣並沒有較為明顯的中心商業區，以臺北都會區的住商混合型態，光是臺北市就有建商歸類出八大商圈，而合宜住宅能直接連結的僅有站前商圈。然而像是信義商圈、南京復北商圈、南京松江商圈、敦化民生商圈、敦南商圈、信義計畫區商圈等區域多半都較靠近臺北市東側，與臺北車站的旅行時間至少還有10~20分鐘的大眾運輸旅行時間。同時機場捷運與台鐵在臺北車站對於臺北捷運的轉乘動線便利性相對較差，因此實際旅行時間可能還是會超過45分鐘，這樣的合宜住宅交通區位是否「符合需求」，就成為未來合宜住宅是否能成功的課題。

Phoca PDF

發佈：2012-08-21, 週二 17:13
點擊數：13639



同樣的，民眾在選擇自己的居住位置同時，往往考量的就是每天通勤與通學的距離，因此房地產業者才有「Location, Location, Location」的口號。從臺北都會區的商圈分佈來看，由於都會區中心由舊有的站前（包含西門町地區）一代逐漸往東、往北移動，使得近年來許多臺北都會區民眾往內湖、南港甚至汐止等臺北市東側的住宅區挪移，其實就是民眾依據自己生活習慣選擇合適通勤範圍的最佳證明。如果考量到未來臺北捷運後續路網（包含環狀線第一階段以及萬大線）完工後的路網結構，紅線（淡水-信義）、橘線（中和-新莊/蘆洲）與綠線（松山-新店）這三條L型路網所構成的環境，其實也能在適宜的旅行時間範圍內設置合宜住宅，藉此來服務不同都會區民眾的居住需求。

合宜住宅的交通區位其實是個很複雜的議題，她所牽涉到的層面不僅是單純的大眾運輸連結，還包含了旅行時間成本與旅行金錢成本的融合議題。對於合宜住宅來說，住宅價格的合宜只是最初部的考量，然而合宜的總旅行時間與旅行金錢成本，卻會影響合宜住宅政策的關鍵課題。否則再怎麼良好的合宜住宅方案，仍有可能像是淡海新市鎮一般，縱然有方便的交通動線，仍由於旅行時間過長而導致發展低落的現況。因此，不是連結到一條軌道系統就代表有方便的交通，如何在合宜住宅構築方便又快速的大眾運輸網路，如何有效讓民眾從合宜住宅能快速地抵達他們期待的都會空間，這才是合宜住宅成功與否的關鍵課題。

作者鄭羽哲為鐵道研究者

（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF

發佈：2012-08-21, 週二 17:13
點擊數：13639

Phoca PDF