

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master's Thesis



台灣都市更新法制之演變（1895-2012）—從知識繼受
與在地經驗之觀點

The Transformation of the Legal System of Urban
Renewal in Taiwan (1895-2012) — From the Perspective
of Knowledge Reception and Local Experience

蕭淳尹

Chun-Yin Hsiao

指導教授：王泰升 博士

Advisor: Tay-Sheng Wang, Ph.D.

中華民國 102 年 8 月

August, 2013

謝辭

回想研一下學期，決定開始研究都市更新這個議題，到今天寫下這篇謝辭，也兩年光景了。這一路走來，法喜、振奮、懷疑、沮喪、迷惘、希冀等各種複雜的情緒交織伴隨，而今終於暫告了一個段落。雖然所有學術研究的結論，本質上都僅是代結論，但至少這個名為結論實為代結論的學術成果，也是我花費兩年心力儘量多方取經後，用心思考，比較，分析，批判而來。就此以言，也勉可無愧於心了。

要勉可無愧於心，其中的過程回想起來實在相當艱苦。都市更新領域，牽涉的研究範疇實在太深太廣，任何一個學門出身的研究者，要了解都更所需要學習的新事物很多，因此到今日我也無須諱言，自己還有太多東西必須持續學習。有時候會想，自己當初是怎麼不知天高地厚，竟敢踏入這樣的一個研究領域，不過要讓法學走出純粹法釋義學的窠臼，而能夠和其他學門對話，這樣的辛苦也是必要的吧。法學界要能走出去和其他學門對話，這不僅是我的指導教授王老師的一貫理念，也是我們朋友們間的共識和對彼此的期許。於是自己的研究，雖然只是這個浪潮中的一小朵浪花，但滴水穿石，集眾人之力也必能為台灣法制沖出一片新天地的。

而在研究過程中，除了案牘勞形外，有時候最迷惘的，就是研究是為了什麼。猶記得曾經在網路上，看到某鄉民諷笑道：「那些在都更中受到不公平對待的人，如果他們能取得主導權，嘴臉也不會有什麼不同」。當看到這句話時，我心中既沉重又感慨，因為我自己的研究經驗，告訴我這確實是難以否認的事實。不過當我想通後，這樣沉痛的事實反而給了我力量。我很粗糙地想，多數人心中不善之本能，既然遠大於善念之本能，那麼唯一能讓人有限的善念得到發揚的社會，就是一個法制度健全，在制度下每個人都能被當成一個完整的道德主體對待的社會。唯有人心中的惡在制度下欠缺機會施展，人有限的善才有發揚之可能。於是法制度的完善，便有了養善的積極意義。這個回答，正是我還對法律學門懷抱希冀的原因。正是這樣的希望，讓「終於完成了」這五個字，不只是完成一件研究生畢業要求，也是完成了我心中，對於更美好的法制度的部分期望。

在這個時刻，首先要感謝的，當然是指導教授王泰升老師。自大二修老師的法律史課程時，就為老師在學術上的熱誠滿懷與兢兢業業所感動，而後到了研究所，再修習老師的課程，並成為老師的學生後，更感受到了老師鑽研學術的一絲不苟、對史料和方法的嚴謹態度。在這個時刻，想起每位師兄和師姐的論文謝辭中，一定都會有一句類似「老師認真的研究精神實為學生所不能及」之詞，就愈加明白這話從頭到尾皆毫無造作，只是陳述事實。每次和老師討論後，我都能對於要如何更好地鋪陳論文的內涵和架構有所收穫，這也是我對老師滿懷謝意的。

其次，我也要感謝其他幾位惠我論文以養分的老師。首先是口試委員林明鏘老師和政大地政系陳立夫老師。林老師研究廣泛，包括都市計畫法制、警察法制、

公務員法制、土木法制等都有相當燦然的研究成果。陳老師在土地法和都市計畫法制功底深厚，尤其對於日本制度相當熟悉。這讓我不論在拜讀兩位老師的著作和口試時，都從兩位老師處受惠良多。其次，研二時修習城鄉所黃麗玲老師開設的「亞洲城市的全球化」，讓我對於都市治理的議題，能有全球化架構和批判地理學角度的思考。再者，研二時修習政治系蕭全政老師的戰後台灣政經史課程和政治經濟學課程，讓我對戰後台灣政經發展，有了相當的認識。最後，赴香港交換的時光中，修習香港中文大學 Ian Morley 教授開設的城市史課程，讓我能對於世界上城市發展的歷史，以及因之而來治理乃至規劃城市空間的歷史，獲得體系性和縱深性的認識。這幾位老師給我的養分，都讓我在論文寫作時，能夠植基於更寬闊的視野，在此也一併致謝。

此外，維修學長、懷慶和韻琪等幾位在我寫作論文時，協助我蒐集資料的朋友，我也要向你們獻上感謝之意。當我要找某些早期文獻而全台圖書館都找不著時，維修學長熱心地幫我從城鄉所老師那兒取得；當我要找的文獻台大圖書館沒有時，懷慶每每幫我從政大圖書館借得；當我發現研究日本都市再開發史最重要的參考文獻台灣根本沒有一家圖書館有時，在京都大學交換的韻琪幫我寄回台灣。沒有你們的幫助，這篇論文是無法出現的。

再來，應該對之致上謝意的，是維修學長、志弘學長、牧融學長、宜娟學姊、映涵、家慶、仁碩、品紋、守達、欣芸、姜衡、嘉欣、怡秀、建佑等在我論文寫作過程和我討論並給我眾多建議的學長和朋友們。特別是映涵，更是開啟這篇論文的關鍵人物。猶記得兩年前我開始想要研究都市議題時，一開始想要研究的是房地產，但卻不知從何下手，而後我在一一八巷宿舍碰到映涵，映涵聽聞後馬上拿出一本入門書給我，讓我得以順利踏出研究都市議題的第一步。後來我決定研究都市更新時，映涵也在這個過程中多次和我討論，而他豐富的營建以及都市計畫知識，也讓每次討論都充滿火花。能在研究生涯，得到大家這樣的夥伴，是我的幸運。

雖然和論文沒有直接關連，但研究生生涯，本來也不只是論文一件事，因此我仍希望藉這個時機，向每一位在我研究生涯中，扶植我以及滋養我的老師和朋友道謝。首先是張文貞老師。在老師門下工作兩年，讓我對於憲法、國際人權法、國際人道法、乃至東亞研究有了相當的素養。而研一在老師指導下參與國際人道法辯論賽，更是我人生的重要轉捩點。而當時一起工作的怡俐學姊、韶曼學姊、詩薇學姊、尚雲學姊、慧玲學姊、黃杰學長，以及佳穎、若慈、幸容、家慶、柏辰、煜騰，和你們共事，讓我學習到相當多的事物。尤其佳穎和若慈，更是我參加國際人道法辯論賽的好同伴，正是因為大家，我的研究生日誌，才能豐富許多。

此外，我也何其有幸，能在研究生涯中，碰到眾多知識廣博、學養豐厚、見聞豐富的朋友。在讀書會被公認為「移動圖書館」的逸群、社經法三修而學養深不可測的侃學、歷史功底紮實的翕翔、語言能力超群而每每替我解答日文問題的瑞光、社會見聞豐富而幫我看見更多社會面相的粒芒，都讓我在開懷的交流中

受益良多。至於其他曾經在課堂上、在聊天時、在一同完成報告時讓我眼界大開的朋友們，雖然我無法將你們一一系列，但這份情誼，我都永懷於心。

而在我研究生生涯中，我也看到了牧融學長、宜娟學姊、家慶、仁碩、守達、品紋、欣芸等好朋友，一直熱心於學生事務和社會運動。你們每個自己的事情也都一籬筐，但都心甘情願地犧牲自己的睡眠和「為自己未來打算」的時間，為學生能在校園得到更合理的待遇，以及為在社會上受到不義對待的人民打拚努力。是你們讓我看見人性最高貴的品格，讓我能持續相信世間有善、有正義、以及為之打拚的價值。

最後，讓我致上感謝的同時，也將這篇論文獻給我的家人－親愛的父母親和妹妹。父親母親多年來的養育和照顧，以及妹妹多年來的陪伴，讓我得以無後顧之憂地完成我的學業。為人子和為人兄長的我，無以回報，只能將這一刻的喜悅歸於你們。

摘要

近年來台灣都市更新之實踐，不論在公有地為主之更新，亦或私有產權地區為主之更新，都再再引發諸多爭議。要如何解決這些制度與實踐之陰影，成為了社會關切的議題。對此，本文採取「結合台灣法律社會史與法律論證之法學」研究取徑，以求將法經驗科學和法釋義學結合起來，提出更合目的和更具可能性的制度建議。至於法經驗科學的研究，則採取「知識繼受」與「在地經驗」這兩個觀點，以求能深化對於現行制度與實踐何以如此的認識。

從在地經驗的觀點視之，都市更新需求並不是自然而然出現的，而是由於國治時期國民黨政權在快速都市化的過程中，對於都市計畫之因循怠惰，導致台灣都市計畫體制和實踐無法合理調控都市之發展，導致城市生活空間急速惡劣、公共衛生和公共安全低落、公共設施嚴重不足，於是城市空間較廣泛之「都市更新」需求，於焉產生。

配合此一需求，計畫界開始於 1960 年代繼受外國都市更新知識以為己用。在都市更新觀念於 1964 年都市計畫法中立法化後，在公有地為主之更新地區，國民黨政權先是未採納聯合國顧問所提之從社會和經濟面共同著手協助公有地更新時受拆遷之舊違章建戶，於是導致了「最低標準安置」政策下的整建住宅也在其後成為新貧民窟。而到了 1970 年代中期之後，更是在大量興建國民住宅政策失敗下，放棄了最低標準安置原則，導致對弱勢舊違章建戶之安置每下愈況；而在私有產權者為主之更新地區，美國之都更知識雖然在 1970 年代已經為學界和實務界所深入了解，而其中安置失敗之教訓及都市更新必須在都市計畫控制下進行之堅持也已為台灣之知識繼受者所深知，但對於都市更新之目的之繼受，則有欠缺脈絡性和批判性反思之問題，於是乃未能思索一個憲政主義政府，不應當以挽救窳陋地區住民之低落人格、刺激房價上揚、提升地方政府稅收、刺激投資、美化市容等理由以政策推行甚至強迫人民都更，僅應當以解決惡劣居住水平、提升公共衛生和公共安全、增加公共設施造福國民為出發點進行都更。

而後由於政府對於美國模式下之都更欠缺運作之經驗，於是 1970 年代乃至 1980 年代多數案例，都是以公辦區段徵收型都更為之。當計畫官僚不願在公辦區段徵收型都更之道路走下去時，其便有意借重本土民間協議合建作為都更之手段，惟效果不彰。於是計畫官僚乃透過日本都市再開發知識之繼受，以求改造協議合建，這包括改造日本權利變換制度後將之導入，以求民間更新時，能解決取得更新地區全體房地權利人同意不易之問題，但由於繼受權利變換制度之目的非常特定，於是變成了欠缺脈絡又欠缺反省之繼受。此外，計畫官僚亦以繼受之日本知識，來合理化其對協議合建之另一重改造，即放寬土地使用管制以刺激都更。同時，計畫官僚和部分學者，在 1980 年代末期亦以在地經驗為理據，將都更從較大面積的更新推向超小面積都更。

而後當 1992 年都市更新條例之制定重新啟動時，權利變換以及放寬土地使用管制這兩重對協議合建之改造，都很快成為草案內容。而隨著時間的過去，條例草案在建商之影響下，對建商之親和性愈來愈高，於是放任公有地被私人以私併公，以及放棄「都市計畫控制下的都市更新」的草案內容接踵而出。甚至在行政院將都市更新宣示為經濟發展一環後，粗糙地讓開發商得直接成為實施者，又將較完整的安置規範大打折扣。一時過去繼受自美國知識中值得保存者，幾乎皆被放棄；一切似乎只剩下開發和經濟利益。

而這樣的畸形制度顯然不會溫馴待人。都更條例雖然曾在 921 大地震震災重建有功。但眾多日後一般都市更新案例之陰影，都已在重建之路顯現出來。而當回歸一般之都市更新後，都更條例十幾年來之變遷，又是往對於參與之人民權益之保障愈來愈弱，而對建商之親和性，卻愈來愈強的方向走。在這樣的狀況下，因拼裝式繼受日本知識，導致建商作為實施者時其共同負擔報價和更新估價疑雲重重、選擇性繼受日本運用民間力量進行都市再開發，造成高度公益之更新地區進度牛步、因對繼受自美國之眾多都更目的未加省思，於是促成了都更之高級化以及無法在此浪潮中獲益的人民的痛苦、因放棄了繼受自美國的「必先有完善安置規劃方能進行都更」以及「都更必須要在都市計畫控制下進行」，於是在都更中極可能被迫離開原本生活空間的弱勢舊違章建戶和承租人能否得到妥適安置變成繫諸天命；而土地使用管制之放寬愈來愈毫無節制，造成都市計畫體系混亂的同時也影響了住民之生活品質。以符應在地需求為理據的超小面積都更，導致都更公益性的減損和有限、公有地自戰後以來以賣斷為主，欠缺更積極而具公益導向之管理規劃之經驗的延續，也造成了公有地強制加入都更之運作屢出現私有地以小併大，以及更新後房地運用欠缺公益甚至公產機關直接放棄管理之現象。

而在釐清眾多都更陰影之歷史源頭後，本文針對這些缺失提出的建議包括：

- (1) 修法讓權利變換計畫必須經房地權利人多數決門檻同意，以及修法讓建商為實施者時，鑑價時估價單位之選定必須讓實施者和更新會都有話語權。
- (2) 針對公辦更新規範予以強化，由中央政府編列預算，固定補助地方政府實施都更經費之一定比例，並在編制上擴充更新主管部門之人力。
- (3) 將都更條例第 6 條第 3 款及第 4 款這兩款在實踐上僅是為了高級化地景而設之規定刪除，並將對弱勢舊違章建戶和承租人之安置工作義務化。
- (4) 刪除現行實務實踐上已超出「合理放寬」限度之放寬土地使用管制事由。這包括都更條例第 44 條第 1 項第 1 款、都更條例第 44 條第 1 項第 2 款、第 44 條第 2 項。此外，為容積率放寬訂立總上限而不得再隨意加成。
- (5) 對於超小面積都更，立法者可衡量是要為追求更高之更新公益而改弦易轍，還是考量目前實施者和住民對此種更新模式較為熟悉而維持。若為後者，則不應以整體規劃之名，強納不必然需要加入更新之產權者加入。
- (6) 公有地強制加入更新之規定，應立即明定公有地超過多少比例，就必須由

政府自行為實施者主導更新。於私有地產權者為主之更新地區，容許公有地強制加入更新規定之存續，但在政府機關未擬定更新後房地之管理使用計畫，並送議會或上級機關查核通過前，更新計畫不得實施。

關鍵詞：都市更新、知識繼受、在地經驗、協議合建型都更、權利變換、結合台灣法律社會史與法律論證之法學

Abstract

The urban renewal practice in Taiwan has caused lots of controversies in recent years, no matter in area mostly composed of public or private lands, making the public start to concern those controversies. As to this social demand, the author tries to combine Taiwanese social history of law and legal reasoning for proposing better norms. With regard to Taiwanese social history of law, the author uses the perspective of knowledge reception and local experience, as to broaden our realization to the cause of recent norms and practice.

From the perspective of local experience, Necessity to urban renewal did not naturally appear. In Contrast, it appeared because of the insufficiency and inadequacy of urban planning in the period of rapid urbanization in Taiwan, and therefore caused the deterioration of living standard, sanitation and public security, and deficiency of infrastructure for urban lives in the city of Taiwan. This is the reason why there appeared widespread demand for urban renewal.

For meeting this demand, bureaucracy and scholars of Taiwan started to receive foreign knowledge for urban renewal. After legalization of the concept of urban renewal in the amendment of Urban Planning Act in 1964, in the area mostly composed of public lands, KMT regime did not adopt the recommendation to help illegal construction of household socially and economically, but remained the policy of “resettlement in lowest standard”, and therefore lead to the Resettled Tenements becoming slums afterwards. Even worse, in mid 1970s, KMT government gave up “resettlement in lowest standard” because of the failure to build a large amount of public housing, and consequently, bringing up the degeneration of resettlement of disadvantaged “old illegal construction of household.” In the area mostly composed of private lands, the American knowledge about urban renewal and its lesson had been realized by Taiwanese receivers, but in reference to the purpose to urban renewal, Taiwanese receivers received it without sufficient reflection. In a result, they did not realize that a government for the people ought not to promote or force citizens to urban renewal other than the necessity to promote better living standards, sanitation, public security and sufficient infrastructure.

Due to lacking the experience to use American model for urban renewal, the government applied sectional expropriation and then renew the area by themselves in most cases in 1970s and 1980s. When planning bureaucracy was not willing to adopt this model anymore, they intended to apply the experience of local co-construction as a method for urban renewal, but it seldom worked. To resolve this difficulty, planning bureaucracy utilized the reception of knowledge of urban redevelopment in Japan to reform the co-construction, including reforming Rights Transformation in Japan and

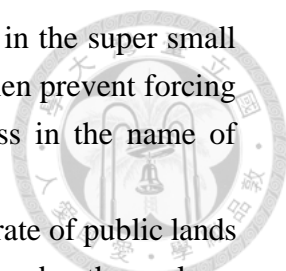
taking it into Taiwan for resolving the difficulty of unanimous consent when renewal is done by civilians. However, this reception was without context and reflection. Besides, planning bureaucracy utilized Japan knowledge to justify another reform of co-construction, that was utilizing incentive zoning to promote urban renewal. Meanwhile, planning bureaucracy and some scholars also employed local experience as a reason to transform the scale of urban renewal to a “super small” one.

When the process of enactment of the Urban Renewal Act was reset in 1992, Rights Transformation and Incentive Zoning became the content of Draft Urban Renewal Act in the first place. However, as time passed, the Draft was more and more pro-construction company, causing the article enabling public lands annexed by private lands and article abandoning “urban renewal in the control of urban planning” to become the content of the Draft. Worse of all, After execution Yuan announced that urban renewal ought to be a policy for economic development, The Act recklessly enabled construction company to become implementers, and in the meanwhile abandoned most of norms concerning resettlement. At this point, Urban Renewal Act renounced most knowledge received from the U.S, which deserve to be remained, and the whole Act remained nothing but the interest of economic development.

Such law will absolutely not lead our society to a bright future. Although Urban Renewal Act had pushed the reconstruction after 921 Earthquake, the flaw embedded in the Act appeared in the process of reconstruction as well. Besides, the inclination of pro-construction company in Urban Renewal Act is more and more clear, but the protection to citizen participation becomes weaker. In this situation, all the defects of the legal system of urban renewal, resulting from knowledge reception and the continuity of local experience, cause the urban renewal in Taiwan in a shadow.

After understanding the historical origin of the shadows, the author recommends as below:

1. Revise the law to make the rights transformation plan to be consent by land owners in a majority, and make the selection of evaluation institution decided by both construction company and land owners when the construction company is the implementers.
2. Strengthen the norms for government implementing the urban renewal in finance and organization.
3. Nullify the Article 6, Clause 3 and 4 of Urban Renewal Act, and legalize the resettlement duty to disadvantaged old illegal construction of household and tenants.
4. Nullify the clause beyond the extent of reasonable incentive zoning, including Article 44, Section 1, Clause 1 and 2, and Article 44, Section 2 of Urban Renewal Act. Besides, set the ceiling of reward of building bulk in every circumstance.

- 
5. Legislators should consider whether to maintain urban renewal in the super small scale. If urban renewal in the super small scale was remained, then prevent forcing land owners unnecessary to participate to join renewal process in the name of overall planning.
 6. Revise Article 27 of Urban Renewal Act to stipulate the lowest rate of public lands in renewal units that the government needs to renew the area by themselves. Besides, although permitting the public lands to be annexed by private lands in renewal units composed of private lands mostly, but administration should have a using plan.

Keywords: Urban Renewal, Knowledge Reception, Local Experience, Urban Renewal in the mode of Co-construction, Rights Transformation, Jurisprudence combining Taiwanese social history of law and legal reasoning

目錄



第一章：序章.....	1
第一節：前言與問題意識.....	1
第二節：研究方法.....	2
第一項：結合台灣法律社會史與法律論證之法學研究.....	2
第二項：從知識繼受與在地經驗觀點的法社會經驗研究.....	3
第三項：以憲法和兩公約作為人民史觀之最終依歸.....	4
第三節：文獻回顧與本文定位.....	5
第四節：研究素材.....	8
第二章：台灣都市更新前史.....	9
第一節：日治時期都市化社會之萌芽與接觸都市計畫.....	9
第一項：歐美都市化社會之出現與都市計畫法制之萌興和成熟.....	9
第二項：日本對現代都市計畫法制之繼受.....	11
第三項：台灣殖民初期城市的市區改正.....	13
第四項：台灣都市計畫令與都市計畫的實施.....	15
第二節：國治時期都市計畫的延續與斷裂.....	16
第一項：國民黨政權治台前之都市計畫法制度.....	16
第二項：國治初期日治都市計畫法秩序之延續.....	17
第三項：都市計畫法制之修正與日治法令之形式斷裂.....	18
第三節：跛腳的都市計畫下台灣城市空間的都更需求.....	21
第一項：1970 年代前都市計畫的嚴重缺席.....	21
第二項：本土化後持續跛腳之都市計畫法制.....	22
第三項：都市計畫失敗而產生之都市更新需求.....	25
第四節：小結.....	26
第三章：早期美國都市更新知識之繼受及其影響.....	28
第一節：美國戰後之都市更新與社區營造（1949-1974）.....	28
第一項：美國戰後之都市更新.....	28
第二項：美國戰後之社區營造.....	40
第二節：美國知識對台灣公有地更新違建處理之影響.....	42
第一項：美國知識到來前之時期.....	42
第二項：走向更高層次違建安置之呼聲及未受採行.....	45
第三項：破壞舊社區之陰影與違建拆除開明專制時代之結束.....	46
第三節：美國知識對以私有產權為主之更新地區之影響.....	48
第一項：都市計畫法舊市區改造章下都更概念之初步法化.....	48
第二項：全面但欠缺對目的反省之繼受.....	49
第三項：繼受後之失落－美國知識的無用武之地.....	58
第四節：小結.....	62

第四章：日本知識之繼受及與在地經驗之交會.....	64
第一節：日本之都市再開發（1923-2008）.....	64
第一項：從震災復興之區劃整理改造到市街地改造法之立體換地.....	64
第二項：都市不燃化運動及其立法與成效.....	68
第三項：從不良住宅地區改良法到住宅地區改良法.....	70
第四項：都市再開發法之制定歷程與目標.....	72
第五項：都市再開發法之得失及都市再生特別措置法.....	74
第六項：小結.....	78
第二節：特定目的下台灣之繼受及與在地經驗之匯流.....	79
第一項：民間協議合建之興起及「協議合建型都更」.....	79
第二項：從在地經驗看超小面積都更之制度化.....	81
第三項：為改造協議合建而有限度繼受日本之權利變換.....	84
第四項：以日本法為論據之一的土地使用管制放寬獎勵.....	87
第三節：小結.....	92
第五章：都市更新條例之誕生.....	93
第一節：1990年代產官學界對都更條例之競逐.....	93
第一項：營建署主導時期（1992-1994）.....	93
第二項：行政院介入時期（1997-1998）.....	99
第二節：都更條例的誕生－包藏於日本制度下本土合建的延續與轉化.....	102
第一項：1998年最終之立法.....	102
第二項：總評都更條例－包藏於日本制度下本土合建的延續與轉化.....	103
第六章：都市更新條例時代下之都市更新.....	105
第一節：法體系之完整化與震災重建下差強人意之初試啼聲.....	105
第一項：都市更新條例及其子法之齊備.....	105
第二項：集合住宅震災重建之初試啼聲.....	105
第三項：以都更法制為震災重建之評價及其影響.....	109
第二節：回歸一般之都市更新－從都市更新條例之變遷談起.....	113
第一項：都更條例的歷次修正及其理由.....	113
第二項：都更條例歷次修正之評價.....	117
第三節：都更條例下之實踐.....	122
第一項：純粹在地經驗之延續所帶來的特徵.....	122
第二項：拼裝式繼受所帶來之特徵.....	130
第三項：選擇式繼受所帶來之特徵.....	140
第四項：欠缺反省之都更目的繼受所帶來之特徵.....	142
第五項：放棄早年繼受之知識所帶來之特徵.....	145
第四節：都更條例下實踐之評價與建議.....	152
第一項：針對疑雲重重之共同負擔報價和房地估價之評價與建議.....	152
第二項：針對急迫而高度公益地區更新牛步之評價與建議.....	154

第三項：針對都更高級化及安置問題之評價與建議.....	155
第四項：對於放寬土地使用管制刺激都更之評價與建議.....	157
第五項：對於超小面積都更及其影響之評價與建議.....	158
第六項：對於公有地強制加入更新之評價與建議.....	159
第五節：小結.....	160
第七章：結論.....	162
參考文獻.....	166
附錄一.....	175
附錄二.....	177
附錄三.....	179
附錄四.....	180

表目錄

圖 1-1：「結合台灣法律社會史與法律論證之法學」思維流程圖.....	3
表 6-1：台灣都市更新事業申辦案件統計表（2009 年底止）.....	123
表 6-2：本文選取之 55 個在都更條例生效後適用條例進行更新，至少已經達到核發建築執照之都市更新案例及其更新規模.....	124
表 6-3：一般都市更新中之 30 個適用權利變換，目前至少已經取得建築執照之更新案例之實施費和樓地板面積比例情形.....	132
表 6-4：台中市震災重建之 13 個運用權利變換案例之實施費和樓地板面積比例情形.....	133
表 6-5：一般都市更新中適用權利變換之 30 個更新案例之評價基準日.....	135
表 6-6：一般都市更新中 30 個適用權利變換更新案例之更新後價值與樓地板面積比例情形.....	136
表 6-7：2000 年－2009 年台北縣、市預售房價及漲幅統計表.....	138
表 6-8：2003 年第 1 季至 2011 年第 4 季之房價所得比（以中位房價為準）....	143
表 6-9：2009 年底政府劃定更新地區及民間於更新地區外自行劃定更新單元狀況.....	145
表 6-10：已核定權利變換計畫案中不能即不願參加人數佔相關權利人比例案件統計表.....	150



第一章：序章

第一節：前言與問題意識

這一兩年來，台灣之都市更新，激起了眾多社會運動和抗爭，也隨之受到了不少懷疑與檢視。不論是私有產權為主之更新，如文林苑、捷運永春站周邊，以及公有地為主之更新，如華光社區、紹興社區，皆是如此。私有產權為主之更新，都屢屢被提出來質疑討論。都更走向高級化（gentrification）¹，都更之公益因之受到扭曲或是變得廉價、具有高度更新公益之地區因欠缺市場誘因導致更新反而無比牛步、建商擔任實施者時透過虛報共同負擔或是經由估價單位作出有利於其之估價報告獲取於法無據之暴利、都市更新在容積之濫發下逐漸脫離都市計畫控制、都更下原地區住民受到排除，而對於舊違章建戶或承租人之安置措施也不足、整體地區更新目標變得自欺欺人又害及無辜、公有地強制加入更新之濫用和非公益運用等問題，都受到了討論；而公有地為主之更新，也會受到質疑的，就是公有地上舊違章建戶之安置問題以及公有地更新是否真能達成公益之運用²。凡此種種，都讓台灣之都更蒙上了陰影³。

面對這種問題，我們當然可能直接透過引入外國立法例或外國都更模式予以解決，但在此之前，仍有必要探究幾個層次的問題，即以上之質疑，是否皆為在台灣社會所發生之事實？如是哪些是制度面不良造成，哪些又是執法者運作不佳造成？這些令人遺憾的事實在法制上或實踐上的歷史根源又是什麼？當能妥切回答以上問題時，接下來要討論的，則是我們要基於什麼樣的法理念和目的，為未來之都更法制規劃新的藍圖？唯有這些問題都能備妥切回答，我們才能作出更可能為台灣社會帶來福祉的制度建議。

¹ 高級化（gentrification，或譯為仕紳化；縉紳化）。最初是由 Ruth Glass 在 1964 年觀察都市更新下的倫敦市區後，用以描繪實存現象的理論。其意義大體為都市更新之機制，常會將居於市區的中下階層人民或是低階之小販或小商店排除出去，而後中產階級或富人，以及「與之相配」之大商場或服務業部門，便重新回到市區。這套理論自從出現後，迄今已受國際學界廣泛使用。International Encyclopedia of Human Geography, 12 Volume, 2009, 360-367

² 此外，對於歷史性建物或街區的更新，也常是引起爭議之焦點。如台北市綏遠街文萌樓地區之都更案，便是一例。惟此種歷史建物或街區之都更，牽涉到了文化資產、古蹟如何保存等領域，已非本文力所能及，因之這部分的議題雖然也很重要，但本文只能先行割愛。

³ 關於台灣現行都更制度的問題的討論，在文林苑事件後也算是汗牛充棟，可參見〈都市更新與居住正義--從文林苑案談起座談會會議紀錄〉（2012），《月旦法學》，206 期，頁 268-297；林旺根（2012），〈從文林苑事件談都更法制上面臨的問題〉，《月旦法學》，206 期，頁 115-149；蔡志揚（2012），〈從文林苑案看都市更新條例修法〉，《月旦法學》，206 期，頁 102-114。



第二節：研究方法

第一項：結合台灣法律社會史與法律論證之法學研究

以上的探問方式，或者也可說是研究方式，即本文所要作的，「結合台灣法律社會史與法律論證之法學」研究。這個研究取徑，王泰升於《具有歷史思維的法學－結合台灣法律社會史與法律論證》一書中，認為應當分為三個階段⁴。

第一個階段，是對所欲研究之法律議題，「像律師般地思考」，即追問對系爭法律議題，現行的法規範內容是什麼。而所謂法規範內容，除了法律、法規命令、行政規則等國家機關透過法定程序所制定之一般抽象規範外，行政機關適用法令作成行政處分或個案指令時表示之法律見解、法院適用法令作成裁判時表示之法律見解等會對人民之法生活造成影響之個案法律判斷皆與焉⁵。

第二個階段，是「像科學家般地思考」，即試圖認識為何系爭之法規範內容會成為爭議性的問題。而究其原因，有可能是因為價值觀之改變，使得基於過去之價值觀制定的法規範，已經不符合當下之價值觀；有可能是價值觀未變，但社會或技術條件業已改觀，使得基於過去社會或技術條件所制定的法規範成為具文或反而變得不公平；有可能是法規範制定當下基於的價值觀，本來就與這個社會多數人的價值觀或是存在於社會的最高規範價值有所扞格；有可能法規範制定時之基於的價值觀和社會多數人之價值觀或存在於社會的最高規範價值沒有扞格，但因為某些原因以致法規範制定不夠周詳，而無法達成設定的目的，或甚至造成其他不良的結果，或者儘管達成預期目的但也產生其他不良之結果；當然，也不能排除法規範制定時基於的價值觀，和現今社會多數人之價值觀或是存在社會的最高規範相符，規範也能完全達成目的，更不會產生任何不良的副效果，換言之，系爭規範雖有爭議，但也有可能在檢討後，認為該規範並無問題。而在這個階段，便是須導入法律史和法社會學這些經驗科學研究的部分，蓋欠缺經驗科學的導入，

⁴ 王泰升（2010），《具有歷史思維的法學－結合台灣法律社會史與法律論證的法學》，頁 34-38，台北：元照。

⁵ 這部分和台灣法學界對於「法源」之通說有所不一，蓋通說承認之法源，僅包括具有一般抽象性質之法規範，至於行政機關或法院在個案中表示之具體法律見解，除了法院判例和決議已透過法定程序將其法律見解抽離於個案事實，而變成一般性之抽象規範外，通說並不承認其具有「法源」之地位。關於行政法領域之法源，可參吳庚（2007），《行政法之理論與實用（增訂十版）》，頁 39-77，台北市：三民。而民法（其實也可推及整個私法領域）領域之法源，可參王澤鑑（2006），《民法總則（增訂二版）》，頁 45-78，台北市：三民。本文認為王泰升對於「法規範內容」之概念較通說更寬的理由，應在於通說是基於「執法者」之立場，說明行政機關或法院在決定個案時必須受哪些法規範所拘束；而王泰升是基於法律事件中的人民和為其利益服務之律師之立場，探究可能影響人民法律生活之法規範內容如何，在這樣的立場下，當然不能因為個案具體法律見解不是通說認為的「法源」就不去注意，蓋這些對執法者沒有拘束力之法律見解，仍可能影響後繼執法者在類似案例之判斷。

以上問題的回答將永遠都是想當然耳，無法受到檢驗和討論，因此也就難以確認問題到底是出在哪裡。

第三個階段，則是「作為一個法學者的思考」，即「應如何運用包括外國法在內的規範，來解決我國法上該項議題」。如欲運用外國法，則須了解這些外國規範，是在外國如何之社會和技術下形成？運用時發生過什麼樣的問題？是基於如何之利益和價值之選擇？又是以保障哪個社會階層或價值觀而採取之？台灣的社會或技術條件與外國相同嗎？所發生之問題相同嗎？又應否作同樣的利益或價值選擇，以保護某一特定階層或價值觀？如若認為兩國之狀況有差異，那麼不採用外國法，而直接從第二階段所歸結出的法律規範失靈的病因，參酌對於該外國法例之批判與思辯，而自主地提出藥方，也是可行的選擇。

在簡略說明「結合台灣法律社會史與法律論證之法學」之研究取徑後，以下謹以圖 1-1 表示。

圖 1-1：「結合台灣法律社會史與法律論證之法學」思維流程圖⁶

第一階段：像律師般地思考（追問對系爭法律議題，現行的法規範內容是什麼）
↓
第二階段：像科學家般地思考（認識為何系爭法規範內容會成為爭議性的問題）
↓
第三階段：作為一個法學者的思考（如何解決我國法上該項議題）

第二項：從知識繼受與在地經驗觀點的法社會經驗研究

以上係說明「結合台灣法律社會史與法律論證之法學」之思維流程。不過其中第二個階段，即透究當下之法規範在社會上何以出現爭議之法經驗科學研究，實無可能脫離「觀點」的擇採。既然如此，說明本文探究都市更新法經驗事實所採取之觀點以俾讀者的理解，就成為必要之事了。

對此，本文是以「知識繼受」與「在地經驗」這兩個觀點來進行台灣都市更新法社會史之探究。先就知識繼受申論之。都市更新這個概念，以及這個概念背後所承載的知識體系和實踐經驗，本來並非台灣社會所固有，而係台灣社會在戰後隨著美國都市更新（Urban Renewal）觀念和知識的傳入，方才進入台灣社會，並在一開始主導了台灣的知識界和實務界；不過後來，當日本的都市再開發知識也開始傳入，其介紹和理解也愈發深入時，日本的都市再開發知識，在台灣之影響力卻有迎頭趕上之勢，而這在 1998 年都市更新條例的制定，表現尤其明顯。若不去了解台灣社會是在如何情況，透過哪些人，又是如何去學習乃至理解美日的都更知識，並且將之轉化為對於都市更新制度和政策之主張，那麼對於台灣的

⁶ 筆者參照王泰升之概念自行繪製。

都市更新，理解勢必殘缺不全。此為知識繼受這個觀點重要之因。而由於對台灣的都市更新的法制和實務面，其知識上的影響以美日為主，因此本文在知識繼受的觀點，也將分成繼受美國知識與繼受日本知識這兩條次軸線進行。至於其他如英國、法國、德國、甚至亞洲國家的都市更新，台灣雖然也有介紹性文獻，有些也是粲然可觀，但既然無法在法制面和實務面對台灣產生什麼影響，就非本文討論之列。

其次就在地經驗申論之。都市更新本身為現代都市計畫知識體系之一部，亦即為現代國家對城市空間之改造與控制技術之一環。台灣於 1895 年進入日治時期之後，終日治之世，雖然都市人口和都市範圍持續擴展，但尚遠不到都市化之程度，因此城市空間局部之改造固然不時可見，但不論名或實，都尚未出現一套都市更新之制度或政策。不過到了國治時期，情況開始匹變，隨著大量中國軍民遷台和工業化與都市化的影響，城市漸漸成為多數人口居住和工作之場域，而違章建築拆除與安置、舊市區改造與更新、國民住宅興建、傳統民間合建等在地經驗，乃逐一在台灣社會登場。這些本土經驗，和台灣社會對於外國都市更新知識的繼受同步進行，也會有交互影響之處。若未能理解這些本土經驗的歷程，以及和知識繼受間焦孟不離的關係，必無法理解現行之制度與實踐何以如此。此為探求在地經驗的重要。

第三項：以憲法和兩公約作為人民史觀之最終依歸

最後，則要交代筆者的研究史觀。筆者認為法律史和法社會史研究，應以記述制度對於人民法生活之影響為職志，並以人民之利益為國家行為評價之依歸⁷。但何謂「人民之利益」，則有待進一步闡釋。誠如王泰升所言，人民之利益必須由人民依其意願決定，而不能由統治者代勞，然而在都市更新的社會實踐中，常常看到的是不僅政府官員宣稱的「人民之利益」和個案中人民認定的不一樣，基於不同立場、狀況、地位、或是價值觀的人民，彼此也會主張各自認同的利益，並互相指責別人危害了自己的合理利益或是「公共利益」。顯然基於不同立場之人民，其利益不僅不相同，雙方都還會以「公共利益」證立國家官僚應當要「更照顧」自己的利益。在「人民的利益」也是如此不同甚而主觀上還會互相抵觸的情況下，要對國家行為進行評價，顯然必須先確立本文所擇採之價值體系，方有可能。

前揭第二節第一項時，本文提及法規範出現爭議之因素，有可能是法規範制定當下基於的價值觀，本來就與這個社會多數人的價值觀或是存在於社會的最高法規範價值有所扞格。當時所說之「社會最高法規範價值」，即為本文所採取之價值體系。而社會的最高法規範價值，在自由民主憲政國家的台灣，便是我國之

⁷ 這部分本文可謂承襲自王泰升所謂之「人民史觀」。見王泰升（1999），《台灣日治時期的法律改革》，頁 19-21，台北：聯經。

憲法及大法官適用憲法作成的解釋。蓋自由民主憲政國家，憲法規範了國家權力之行使之規範與人民之基本權利，具有促進不同利益統合、節制國家權力及確保個人權利等作用，屬最高位階之法規範⁸。當社會上各種利益都是基於特定之價值體系而陳說，沒有其他可茲為共識之基礎時，要評價國家行為在促成乃至調和社會上各種利益之作用及其良窳時，實只能回歸憲法規範之價值體系。

此外，由於「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」（以下稱兩公約施行法）於 2009 年 3 月 31 日經立法院制定，同年 4 月 22 日公布，並於同年 12 月 10 日正式實施生效。至此公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights, hereinafter ICCPR）以及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, hereinafter ICESCR）（以下同時提及 ICCPR 及 ICESCR 時，簡稱兩公約）中的人權規範，也成為台灣法體系之一部，具有拘束全國機關之效力⁹。雖然學界對於兩公約在我國之法效力位階為何，以及因此而來的拘束力範圍仍有所爭議¹⁰，但兩公約在我國具有拘束行政、立法、及司法院大法官以外之司法機關之法效力，則已經無人能置疑。因此亦可作為除憲法以外，評價國家行為是否符合人民利益之法規範價值。

第三節：文獻回顧與本文定位

台灣學界就都市更新之文獻，目前已然呈現汗牛充棟之勢。而其討論之面向也極其豐富。不過大體可以先從目的之不同，先將這些文獻，分成二大類。第一類文獻，作者寫作目的是為讓都市更新成功提出一套方針¹¹，不論這方針牽涉到的是制度的修正，抑或實踐面上的改進甚至翻轉。而從其寫作關懷之面向，又可區分為是關懷整體之制度，或是就個別制度或運作之面向，如公私協力機制、更

⁸ 關於立憲國家憲法之意義及價值之完整說明，可參見法治斌與董保城（2005），《憲法新論（三版）》，頁 3-8，台北：元照；李惠宗（2009），《憲法要義》，頁 21-22，台北：元照。

⁹ 參見兩公約施行法第 2 條：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」、第 4 條：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現」及第 8 條：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進」。

¹⁰ 廖福特指出即便國際法有內國效力，對於憲法解釋機關而言其位階依然低於憲法，因此若國際人權監督機制和內國憲法解釋機關有不同意見，內國憲法解釋機關得不受其拘束。參見廖福特（2009），〈憲法解釋機關之國際人權挑戰〉，廖福特（等著），《憲法解釋之理論與實務（第六輯）》，頁 309，臺北市：中央研究院中山人文社會科學研究所。張文貞則認為若兩公約規範中具有「強行國際法」（*Juris Cogens*）效力者，法效力可直接等同於內國憲法，而由於張氏認為兩公約之人權規範中，即便不具強行國際法效力者，也都已具有「習慣國際法」（*Customary International Law*）之效力，因此其法效力在內國憲法之下，一般法律之上。見張文貞（2009），〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉，王世榕（等著），《台灣法學新課題（八）》，頁 20，台北：台灣法學會。

¹¹ 不論這個成功所指為何，或作者根本認為只要事業能完成就是成功

新地區劃定或單元選定、更新專責機構、實施者、財務規劃、獎勵機制、權利變換、市民參與、拆遷安置、違建問題、權利人保障、公有地都更等進行討論。第二類文獻，寫作目的則傾向於從歷史與社會研究之角度，描述都市更新在台灣社會整體運作之狀況¹²。如周素卿的《再造老臺北：臺北市都市更新政策的分析》、吳彩珠的《都市更新法制變遷之制度經濟分析》。至於黃麗玲之《都市更新與都市統理：台北與香港的比較研究》，雖然是比較研究，但就台北之都市更新史部分之考察與論述亦頗可觀。

就本文之定位以言，本文雖也希望能提出未來都市更新制度運作之建議，但亦深知在對實然之都更實踐有完整了解之前，提出之建議難免會有浮泛之問題。因此本文會先進行的，會是以台灣為主體之都更歷史研究。既然如此，在此應當先回顧前揭第二類文獻之先進之研究，已經進展到如何地步，以及還有何未竟之處，才知道本文就研究取徑上有什麼新的進路，又能補足哪些前人未竟之業。

基本上，周素卿於 1999 年以台北市都市更新相關史料為本，並輔以批判地理學取徑之研究，已經將台北市都市更新政策之重要分期及其大要之特徵點出。周氏將之發展區分為三階段，以內容來看，這分別是 1946 年至 1976 年之「以拆除違建的方式來施行都市更新時期」、1977 年至 1991 年之「以興建國宅和都市更新分別推展的都市更新時期」、以及 1991 年之後之「以再開發為導向來加速都市更新時期」；而以對應之主導者之不同為分期，第一階段對應的是「中央政府消極介入時期」、第二階段是「地方政府完全主導時期」、第三階段則是「獎勵民間參與時期」。周氏研究之結論，認為台北市都市更新政策所以難以推展，一是欠缺較完整之政策性指導綱領、二是長年欠缺專法以及有效之政策工具如金融體系支持，於是在產業、土地市場和都市發展壓力下，只能走向以容積獎勵啟動民間參與點狀之建物更新與局部的地區再開發，並於最後不安地點出 1990 年代開始走向之房地產開發為導向之都市更新，將會造成都市紋理之清除與高級化現象（gentrification）之形成。惟周氏之研究，僅至都更條例生效，因此對於 1998 年都更條例後之發展，僅有預測而欠缺實證。此外，周氏批判地理學之取徑，固然是很好的歷史理論解釋架構，但在大理論下，對於某些歷史事件行動者之意圖和作為之連結，難免就有不夠細緻之處了。

吳彩珠之研究，則以新制度經濟學之取徑，探究台灣自 1964 年都市計畫法出現舊市區改造章，以至都市更新條例之成立這段期間，都市更新制度轉變之因素。而其結論則是認為 1964 年至 1983 年台北市都市更新實施辦法訂定前，變遷之動力主要在更新法制設計不良導致交易成本延宕更新推動，1984 年後都市更新制度之變遷則除了交易成本考量外，政治民主化、政黨競爭乃至人民在影響政策決定上能力之強化，都是重要因素。惟吳氏重心在於以新制度經濟學分析都更法制和政策之變遷，至於對於社會的影響則欠著墨。此外用新制度經濟學此一大

¹² 應注意者，這並不是說以上文章之寫作者不關心都市更新的成功，但毋寧是希望透過更脈絡化之分析，明瞭台灣在地之都更狀況，方能俾於有效之政策討論。

理論分析制度之變遷，也會有對於歷史上行動者意圖和作為間之連結論述上不夠緊密之缺失。

黃麗玲之研究，就台北之都市更新史之部分，則是以都市政權理論取徑，探究國家、資本與草根間之互動，以及在這樣的互動中如何形塑台北市都更之政策及實踐。而其中最特別的，就是黃麗玲特別注意到了中央和地方政府之間之都更議程也並不完全相同。就研究結果而論，黃麗玲認為在 1970 年代中期之前，都是由地方政府貫徹中央意志之形式，完成公有地違建拆除乃至於整建住宅和中華商場之設立。1970 年代中期後，中央和地方之都更議程開始分裂，中央專注於眷村改建到 1990 年代中期的地面積公有地活化，地方則從窳陋地區更新逐步到以社區活化之目標。至於私人資本，直到 1990 年代前，都以開發新社區為主，對於都市更新無甚興趣，直至 1990 年代房地產市場停滯，才把目光放到都市更新。這樣的互動，導致了 1998 年都市更新條例之設計，也連動到了 2000 年代初。

黃麗玲之研究，就都更之範圍而言，設定廣泛，對於從中央政府、地方政府、資本家乃至草根等結盟、協商和對抗等歷程之研究，也非常精采，只是其年代也只到 2002 年，因此對於 2002 年後之發展未有著墨。但實則台北市適用都市更新條例進行更新之案例開始增多，就是在 2003 年這一波房價上漲開始的時候。因此黃氏在遺漏了 2002 年之後的發展之下，對於某些關鍵問題，如其所謂地方開始以社區活化為目標，究竟只是流於口號還是真有落實，就欠缺回答。此外，黃氏之論文固稱宏大，但較細微之政策乃至法制生成過程之爬梳，也較為不足。

就本文之學術定位而言，在研究取徑上本文與以上先進不同之處，在於本文會在以上諸多文獻用各種理論架構討論相當多的「本土實務經驗」之外，加入「知識繼受」之面向，並分析「知識繼受如何在立法乃至實踐面影響本土都更制度與經驗」，而「本土經驗又如何影響都更知識繼受的發展」。此外，鑒於迄今眾位先進之都更社會史爬梳都尚未能跨越到都更條例開始廣泛運用於一般都市更新之 2003 年後，甚至對於都更條例曾經運用於 921 震災重建之歷史，也欠缺爬梳，因之本文歷史爬梳，會跨越都市更新條例誕生之 1998 年，而及至 2012 年文林苑事件發生為止。而所以僅至文林苑事件為止，理由在於文林苑事件後，台灣整個都更法制受到了全面的檢討，修法的運作也如火如荼，但究竟整個法制會往何處去，目前仍不明朗，因之不如在本文先以文林苑事件為斷代，待日後法制之變化塵埃落定，再以另文討論之。

而在本文最後，本文將會基於對這段實務經驗乃至知識繼受歷史之爬梳，提出一些對於都更制度應如何修正之建議。這些建議相較於非法律學門出身者，特別之處在於加入了法釋義學，特別是憲法價值秩序之思考，於是能夠讓制度建議植基的「價值」其正當性基礎更加穩固。而本文之建議，相較非法律學門出身者，其特殊之處在於能夠有法經驗科學的導入，以確認法制度之問題是否真正存在，以及這些問題之所由來。於是乃更可能達成對症下藥之效果，政策或制度建議也將更符目的和更具可能性。

第四節：研究素材

對於在地經驗，不論是計畫官僚或是民間社會的資料，在法制上或實務運作上，能參考者都屬不少。前揭文獻回顧中所提之以歷史和社會研究為目的之二手文獻，業已提供了相當多資訊。此外，立法院公報、政府出版品、政府機關內部或委外研究報告、民間的都市更新研究報告、既存的都市計畫耆老和官僚的訪談記錄、都市計畫官僚發表於機關刊物或民間刊物的文章、官方和民間舉辦之都市更新座談會的發言紀錄、報章雜誌與大眾傳播媒體之報導、獨立媒體之報導，都是本文在討論本土實務經驗之資料來源。

至於美日都更知識繼受部分，在了解如何繼受前，必須了解這個既受的知識在美日是如何生產出來，又是如何形塑成法制和實踐。而就這部分，本文主要參考美日學者所著之專書和期刊文章，並輔以 NGO 所整理的都更事件紀錄（如日本之 NPO 法人區劃整理・再開發對策全國聯絡會議），以求得儘量完整之理解。而就如何繼受知識的部分，則參考政府機關之出版品和研究報告、政府機關內部研議的紀錄、我國官僚和學者之專書或期刊文章、民間之研究報告等，務求充分理解官僚和學界在進行知識繼受時之態度與選擇。



第二章：台灣都市更新前史

近年來，由於台灣地區經濟快速成長、產業蓬勃發展及都市人口急遽增加，昔日都市已發展的老舊地區，其建物結構與環境品質，已無法適應社會變遷及都市發展之需要。為改善居住環境、合理利用都市土地，亟需對衰敗的老舊地區進行都市更新工作¹...——行政院函請審議「都市更新條例草案」案之都市更新條例草案總說明

上面的這段文字，是行政院於 1998 年將都市更新條例草案送交立法院審議時，用以說明台灣何以會出現大範圍需要都市更新之地區。在這段文字下，都市更新之需求，是伴隨著經濟成長、產業發展和人口急速增加等社會變遷自然產生的過程，亦即居住環境惡劣化在社會變遷下會自然產生，因之政府推動都市更新政策，也就是一個順應社會變遷，以符合社會需求之行動。然而已發展老舊地區是否確實出現了惡劣之居住環境？若是，是否又真如行政院所言的，是這般自然而然呢？

要探求這個問題，不能不回頭探究台灣都市空間發展以及治理之歷史，也就是台灣的都市化歷程以及都市計畫之歷程。本章中，本文將呈現的，就是台灣社會如何從清治時期尚欠缺現代型都市，也還完全不是都市化社會的時代，在日治時期隨著日本人進行的都市改造和在面對城市擴張時，引入現代型都市計畫，讓都市化社會得以在台灣萌芽。而這個剛萌芽的都市化社會，又是如何在國治時代從萌芽走向成熟。而都市更新需求，又是如何伴隨著都市化社會下「都市計畫的不彰」而產生。

第一節：日治時期都市化社會之萌芽與接觸都市計畫

第一項：歐美都市化社會之出現與都市計畫法制之萌興和成熟

「都市」的出現，遠早於「都市化社會」，即一個國家之人口，多數居住於城市之現象的出現²。相對於人口較為疏密，以農牧業為主之鄉村；人口集中，

¹ 立法院公報處（1998），〈立法院第 3 屆第 4 會期第 4 次會議議案關係文書〉《立法院公報》，頁 433。

² 都市化（urbanization）這個詞彙，依人文地理辭典第四版之說法，可分為三種不同之涵義。第一種是人口學上的都市化，第二種是經濟活動上的都市化，第三種則是社會文化生活上的都市化。本文所說的都市化，講的主要是第一種涵義的都市化，也就是以人口超乎於周遭地區之集中，為所謂之都市化，不過實則當地一種都市化產生時，往往第二種乃至第三種都市化，也會跟著出現。Roger Keil, *Urbanization*, in R.J. Johnston et al (Ed.), *The Dictionary of Human Geography* (4ed), 2000. Retrieved from

以從事手工藝或商業為主之都市，在四大古文明時期就已經出現，到了紀元前 1 世紀左右，甚至就已經出現了羅馬這樣人口達百萬之大都市³。但當時的城市，普遍受限於交通技術和生產力，無法承受太多人口，因此多數人口，仍舊居於鄉村從事農業生產，城市之規模因此也多半不大，此為都市化社會出現之前，世界上城市之普遍概況。

然而 18 世紀下半葉和 19 世紀於英美和歐陸陸續擴散的工業革命，卻讓這一切的性質，產生了質的變化。隨著大工廠的形成和交通的發展，鄉村人口急速向大都市集中，使得都市化社會逐漸形成。而都市化社會帶來的，就是人口爆炸到遠超過原本都市的規模和基礎設施所能負荷的程度，整個城市因而過度擁擠、住宅不足又品質低劣、地價與租金高漲、公害污染嚴重、衛生條件急速惡化。城市的生存空間，也因而變得前所未見的混亂與惡劣。然而，19 世紀中葉之前，歐美政府在經濟自由主義的「不干涉主義」的前提下，皆未對這個混亂而不適人居的城市空間進行積極地治理，這使得直到 19 世紀中葉，歐美國家的城市居民，在工業資本快速積累的同時，也承受著急速工業化與都市化帶來的苦果⁴。

若工業化所帶來的都市失序，歐美國家都要直至 19 世紀中葉，方開始進行較積極的處理，而當時都市空間所面臨的問題，又為過往聞所未聞，自亦不可能期待人們能夠馬上就拿出一套系統而又有效的對策或方案解決之。在那個背景下，毋寧是一步一步地進行實驗和改善，如改善公共衛生和工人階級住房這類局部或是僅注重某些層面的改革。透過這些經驗摸索，最終方可能形成一套體系性的對策。以全世界最早開始工業革命之英國為例，就法規範之變遷以論，從 1848 年公布並於 1875 年修正之「公共衛生法」(Public Health Act)、1868 年公布並於 1875 年修正之「技工和勞工住宅改進法案」(Artisans and laborers Dwellings Improvement Act)，以致 1909 年出現的第一部都市計畫法典－住宅與都市計畫法(Housing and Town Planning Act)，便可看出這樣的趨勢。非僅英國，包括德國 1902 年的「有關都市擴張區域和徵收之法案」(Der Gesetzentwurf Betreffend Stadterweiterungen Und Zonenenteignungen)和法國 1919 年都市計畫法(Loi Cornudet)這樣的綜合性都市計畫法典，也都是在 20 世紀後方能出現，是可知即便是歐美國家，基本上也都要到 20 世紀初，方制定出一部體系較為完整的都市計畫法典⁵。

雖然歐美各國之都市計畫法制，發展有所不同，但由於長期之相互交流，加上本身大體都是為了回應工業化和急速都市化的衝擊，因此仍有以下幾點之共同

http://tulips.ntu.edu.tw/search~S5*cht?/XThe+Dictionary+of+Human+Geography&searchscope=5&SORT=D/XThe+Dictionary+of+Human+Geography&searchscope=5&SORT=D&SUBKEY=The+Dictionary+of+Human+Geography/1%2C16%2C16%2CB/frameset&FF=XThe+Dictionary+of+Human+Geography&searchscope=5&SORT=D&5%2C5%2C。(最後瀏覽日：06/28/2013)

³ 關於這段人類文明之初到紀元時期城市發展之狀況，可參 LEWIS MUMFORD, THE CITY IN HISTORY: ITS ORIGINS, TRANSFORMATIONS, AND ITS PROSPECTS 11-281(1961)

⁴ 日端康雄『都市計画の世界史』講談社，2008：254-262

⁵ 日端康雄，前揭註 4，頁 262-284

特徵⁶：

1. 以受公權力承認之計畫作為社群共同之目標
2. 體系性地以不同之實現手法（開發事業、開發規範、鼓勵）達成目標
3. 大都市否定論，亦即地方分散論，以及之後演變出的大都市圈計畫論
4. 基於對用途混雜之過密都市的反感，期望小規模化、低密度化和用途純化

而實現以上諸目標之手段，如土地使用分區管制、市地重劃、主要計畫和細部計畫、建築線等，大體也都在 20 世紀初的歐美發展完備。

第二項：日本對現代都市計畫法制之繼受

日本人第一次觀察到現代型國家的都市空間，對其生傾慕之心因而痛感於己之不足的時候，是 1871 年岩倉使節團出訪歐美國家之時。明治初年，甫開港後的東京、大阪、橫濱和神戶等都市，其共通之實況是木造而易燃的房屋隨處可見，一起火便釀成大災。一般市街地中不衛生的裏長屋貧民窟亦極多，而這些裏長屋居住人口亦時常過密⁷；而由於建物欠缺規範，以致建物時常突出之結果，亦使得本來已較為狹窄的道路又彎彎曲曲，車子根本難以在道路上行進，而曾受外國人之揶揄。更糟糕的，是開港後傳染病也傳播至日本，特別是霍亂導致了諸多患者和死者，因而也暴露出沒有充分設置自來水到和下水道的日本城市空間是如何危險⁸。這些都是日本都市其時所面臨之問題。

前已述及，於 19 世紀下半葉，工業革命更早之歐美國家，皆尚無完整而有體系的都市計畫法，而是僅就公共衛生、住屋問題、或是局部城市空間進行改造，日本亦如是，而其努力一開始也顯得頗為零星。然而在欠缺法制和穩定財源下，終難成事。在這個背景下，1888 年內相向元老院提出「東京市區改正條例」⁹，正是為了讓其財源穩定化。並以「東京市區改正土地建物處分規則」以及「東京市家屋建築條例」搭配之，然相較於前二者於 1889 年通過¹⁰，東京市家屋建築條例則一直懸而未決，因而讓日本都市的建築活動規範，直到 1919 年市街地建築物法通過前，幾乎處在空白狀態。

⁶ 渡邊俊一『「都市計画」の誕生：国際比較からみた日本近代都市計画』柏書房，1993：30-39

⁷ 如 1884 年在東京神田區之調查中，一戶 3 至 4 口的人家，平均居住面積竟僅有 3 坪。神田橋本町 1 丁目於 1881 年平均每公頃竟居住 1661 人。全国市街地再開発協会『日本の都市再開発史』住宅新報社，1991：30

⁸ 全国市街地再開発協会，前掲註 7，頁 31。實則，日本於江戸時代道路交通主要是馬、駕籠和徒步，至於物資的輸送主要是由河川和運河，本就不需要特別闢出予車行進之空間。

⁹ 元老院為日本 1890 年帝國議會依 1889 年明治憲法成立前，明治政府立法時之諮議機關。可參山中永之佑『新日本近代法論』法律文化社，2002：55

¹⁰ 其中對於內相的提案，元老院於同年 6 月將東京市區改正條例草案廢棄，惟因山縣的堅持，方得以敕令方式強行通過。石田賴房『日本近現代都市計画の展開(1868-2003)』自治体研究社，2004：47

只是雖然東京市區改正條例背後之市區改正理念，原希望透過市區改正進行較大規模的改造，為東京成為經濟型大都市打下基礎，但因財源的問題，這部分的設計最終大為縮小，反而是擴大修正接近皇宮的區域的計畫，進行道路拓寬、植樹和將日比谷練兵場轉為公園等設計，可謂是僅就都心進行局部改造。表面上這說明了東京市區改正條例還是未能解決財源不足的問題，更深一層說，則可謂日本政府在這個時期，城市改造在其關注事項的順位中，誠屬低階。

此外，相較於歐美國家因工業化以及急速都市化產生問題，而開始進行的都市改造，日本當時離工業化和都市化尚有距離，因之毋寧認為日本欲以現代之技術，改造前現代之都市空間，其理由除了公共衛生和居住問題外，毋寧是為了以現代化空間形塑現代化國家之形象。

到了 1910 年代，特別是第一次世界大戰之後，日本的都市狀況，和市區改正時期相比已然出現質的變化，舊的局部性市區改正模式，著實已難以有效對應，在日本的技術官僚眼中，新的城市治理和城市改造手段，實屬必須。這些改變包括以下數點。

第一，乃是都市人口膨脹，導致城市的膨脹，進而導致郊區化的形成¹¹。此時不僅既成市街地，連市郊都是家屋排列過密，居住空間惡劣矣。

第二，乃是工業化的進展，特別是伴隨著日俄戰爭以及第一次世界大戰後，日本以軍需工業為核心的重工業發展迅速，使得嚴重危害都市生活環境的大工廠開始愈發頻繁無秩序地設立¹²。

在這樣的情況下，民間建築界開始出現儘速制定都市計畫法之呼聲，而內務省都市計畫課也開始進行相關之研究，終於在 1919 年制定了都市計畫法和市街地建築物法。當時都市計畫法中的重要制度包括土地區劃整理(12、13、14 條)¹³、地域地區制¹⁴、地帶收用¹⁵、受益者負擔金、公共設施保留地(11、16 條)；市街地建築物法則第一次整體性規範了日本都市的建築行為，而其中又以建築線的導入最為重要。

¹¹ 1907 年市街地的前線跨過江戶時代所畫朱引線，可視為郊區化的初步形成。而後，郊區化愈發顯著，以東京為例，東京市 1890 年時有 91 萬人，1920 年時已有 217 萬人。而周圍的 82 個町村，1890 年時有 32 萬人，1920 年時也已有 118 萬人。石田賴房，前揭註 10，頁 83-84

¹² 以東京為例，明治時期，工廠還僅沿著東側河川沿線設置，然於大正時期，都市既成市街地和西側郊外住宅地也出現了工廠。毫無一定規制地設置工廠的結果，影響了多數人居住之品質。

¹³ 日本的土地區劃整理，即相當於我國之市地重劃。包括第 12 條規定郊外地的土地所有者得組成組合進行「任意的區劃整理」(為法律的預設)，第 13 條地方團體為主體的「強制的區劃整理」及第 16 條第 2 項以地帶收用方式形成建築敷地的「建築敷地造成區劃整理」。石田賴房『日本近代都市計畫の百年』柏書房，1986：125-126。

¹⁴ 即我國之土地使用分區管制。當時日本的分區直言之還相當簡陋，僅有住居、商業、工業等三種地域，如加上尚未規範者，則有四種。並由市街地建築物法分別對應不同地區而有不同之建築率、高度限制和建築物高度與道路之斜線關係。由於過於粗陋，當時適用的情況不普遍，1930 年全國 97 個適用都市計畫法的都市中，僅有 27 個都市有設定地域地區。甚至被學者無情批判為「無法使用的地域地區制」。石田賴房，前揭註 13，頁 109。

¹⁵ 即我國之區段徵收。

只是本來草案中尚有中央政府補助事業三分之一到三分之二，以及間地稅、空閒地稅和土地增值稅之設，但因大藏省之反對，全部遭刪除，使得受益者負擔金成為了最重要之都市計畫財源，因而造成財源不足之窘境，不僅影響都市計畫事業之成效，也導致在日後屢屢有人民出來反抗受益者負擔金的收取¹⁶。以本法之核心，土地區劃整理為都市計畫事業為例，除卻關東大震災時的災後重建，直至 1930 年全日本僅有 51 件，總計 2171 公頃¹⁷。都市計畫之跛腳，可以得見，而這也是 1923 年關東大地震後，制定特別都市計畫法之因。

第三項：台灣殖民初期城市的市區改正

日本殖民者在 1895 年初來台灣時，台灣之城市規模大體都還相當有限，人口更多半生活在鄉村¹⁸，顯然都市化社會之種子都還尚未種下。不過日本殖民者進入台灣後，首先是先進入或居住於城市，這導致台灣之環境衛生和傳染病問題使其受創甚深¹⁹。蓋清代時期台灣之傳統市街，道路狹窄曲折，也缺乏自來水道和下水道之設施，衛生不佳，加上某些城市家屋設計不佳，深度過深，以致採光和通風都不良，傳染病自然恣行²⁰。此外，宏偉的現代建築和城市，在表現殖民者的權威和優越上，也是不可或缺的要素²¹。因此統治初期殖民地政府便開始著手於台灣都市空間之自來水工程、下水道工程、傳染病之防治工作等衛生改善事業，以及城市空間的規畫改造。而後藤新平於 1898 年出任台灣民政局長，方興未艾之衛生改善事業和城市改造事業，乃更向前邁進。

在衛生會的建議下，加上主事者後藤之關心，殖民初期現代城市環境空間改造的法令，如以律令發布之 1899 年台灣下水規則²²、為台灣第一個公共設施保留地法律之 1899 年律令第 30 號²³、以及作為台灣首部完整之建築管制法規之

¹⁶ 石田賴房，前揭註 13，頁 91-95

¹⁷ 石田賴房，前揭註 13，頁 99。而作為殖民地之台灣，自 1937 年到 1943 年完成之區劃整理事業，就有 4398 公頃。張景森（1993），《臺灣的都市計畫(1895-1988)》，頁 25，臺北市：業強

¹⁸ 章英華以 1897 年時居住於人口達 2000 人以上之聚落之人口推算，指出 1897 年時本島人居住於人口超過 2 千人之都市聚落之比率，占本島人總人口 11.75%。並以此數據反推清治末期台灣人口居住於城市之比率。這樣的算法就算有出入，但應也極其有限。故可確認清治末期，台灣居住於都市之人口，占總人口的比例還相當低。此外，1897 年時，本島人人口達 2 千人以上之聚落，僅 43 個，能超過 1 萬者僅七個，人口最高者，是發展最久之台南，但也不過 50000 人左右。章英華(1986)，〈清末以來台灣都市體系之變遷〉，瞿海源和章英華（編），《台灣社會與文化變遷（下）》，頁 235-240，台北市：中央研究院民族學研究所

¹⁹ 日軍於 1895 年登陸以弭平全島的抗日力量時，總計戰死者不過 164 人，而因病死亡者竟達 4642 人。張景森，《台灣現代城市規劃：一個政治經濟史的考察（1895-1988）》，頁 37，國立台灣大學土木工程學研究所碩士論文。

²⁰ 張景森，前揭註 19，頁 38-39。

²¹ 張景森，前揭註 19，頁 45-46。

²² 法規原文，可參台灣總督府『臺灣法令輯覽（第九輯）』帝國地方行政學會，1918：30-31

²³ 1899 年律令第 30 號，全名為「關於於為供市區計畫上公用或官用之目的而預定告示之地域內土地建物之件」。規定市區計畫上已於地方官廳預定告示之公園、道路、下水或其他公用或官用之目的之預定地，非經地方長官之許可，不得為建物之興建與改建。有違反者將被處以罰金、拆

1900 年台灣家屋建築規則等²⁴，乃一一得到施行。

此外 1901 年以律令發布之台灣土地收用規則，則是台灣首次出現完整的土地徵收法規²⁵，對於其後城市空間的改造，亦甚為重要。此法亦可視為 1898 年以律令發布之台灣土地調查規則，以及之後一系列對台灣土地權利之確認與轉化的過程中，欲充分利用台灣土地的企圖之一部。

以上所言，係以法制層面論說，不過由於當時台灣城市化程度尚低，即便是已經發展較久的城市如台北、台南其城市空間都不大，更別說如高雄、台中或基隆這些日後在台灣排得上號的大城市，都是在日治時期作為產業政策的基地或是行政官廳的所在才發展起來²⁶。因此質言之，日治初期各地進行的市區改正／計畫範圍其實都相當有限，爾後才漸漸將範圍擴大。以台北為例，1900 年當局公布了台北城內市區計畫，而當時所謂城內，範圍不過為 1882 作為台北府城而新建，其時仍多為官署，民居較少，甚至裡面還有廣大農田之台北城內而已，不及於當時台北地區人口最稠密的艋舺與大稻埕。而後在 1901 年台北城內計畫大體完竣後，又公布台北城南之市區計畫，並於 1905 年公布了透過網狀道路將清代形成之台北三市街（城內、艋舺、大稻埕）完全連結之「台北市區計畫」，此計畫預估 25 年後市區人口為 15 萬人，但計畫區域亦不過 720 公頃²⁷。

不過即便由於日治時代城市範圍本就不大，以致日治初期市區改正的範疇多半不大，但不可否認日本人在日治初期的市區改正，確實相當有效地讓城市空間變得更為衛生、清潔和美觀。作為城市之肺的公園和連接市區整齊之幹線道路，也在台灣各地城市中逐漸出現。但這一切仍是有代價的。首先，雖然台灣土地收用規則明定因公共設施而為徵收應予補償，但統治者在進行市區改正中，卻未嚴格遵守徵收必須補償之規範。如 1905 年進行西門町附近的市區改正時，就曾發生有關地主和住屋所有人不滿徵收機關未予補償，因此群集三百餘人陳情補償之事。而後 1907 年行政機關也才開始採取了市價一半的補償²⁸。此外，許多清治

除、回復原狀等處分。可謂為台灣首度出現之公共設施保留地制度。惟並未規定政府應進行徵收之期限。法規原文，可參台灣總督府，前揭註 22，頁 4。

²⁴ 台灣家屋建築規則，則是台灣首度施行之現代國家建築管理規範。加上同年以府令發布之施行細則，主要內容為家屋之建築增築或改築須得地方長官之同意；地方長官有命不潔家屋之屋主改造、修補或毀壞其家屋之權，不履行者得代執行；對家屋結構、建材、通風、採光、排水及建築線之控制等規範。其中施行細則經 1907 年修正後，乃更加完備。更細節之說明，可參黃武達（1999），〈戰後台灣建築法制重建之歷史分期〉，氏著，《都市計畫及建築法制研究論文集(1)》，頁 6-5-6-8，臺北縣板橋市：都市建築研究室。法規原文，可參台灣總督府，前揭註 22，頁 5-7。

²⁵ 法規原文，可參台灣總督府『加除自在臺灣法令輯覽（第五輯）』帝國地方行政學會，1943：18-24。所以說是首次出現之完整土地徵收法規，而不說首次出現之土地徵收法規，原因在於最早的土地徵收條文，係台灣下水規則第 7 條。參台灣總督府，前揭註 22，頁 31。

²⁶ 橋谷弘『帝国日本と植民地都市』吉川弘文館，2004；11-45

²⁷ 黃武達（1996），〈日治時代之臺北市近代都市計畫（一）〉，氏著，《日治時代台灣近代都市計畫之研究論文集(1)》，頁 5-16 – 5-21，臺北縣板橋市：臺灣都市史研究室

²⁸ 越澤明著，卞鳳奎譯（1993），〈台北的都市計畫——一八九五——一九四五年日據時期台灣的都市計畫〉，《臺北文獻》，105 期，頁 132-133。按當時台灣土地收用規則明定者，為徵收必須補償，但並未規定應以何種標準補償。因此徵收不補償，絕對於法不合；但未以時價補償，尚非法所不

時期的官廳建築和城牆，也在市區改正中受到拆除²⁹，城牆環繞這一傳統城市的重大特徵至此在台灣漸漸只能追憶。使得人民所習慣之生活，都因之匹變。



第四項：台灣都市計畫令與都市計畫的實施

透過零星而欠缺體系的法規進行的市區改正，雖成效頗豐，但若未能有都市計畫之專法，則不論是財源之確保³⁰、土地區劃整理事業之進行³¹、導入根據地域地區制而為建築管理，不是不可能，就是不甚方便。此外，隨著產業的開發和都市化的推進，都市也逐漸膨脹，為將來持續向市郊擴張的人口的生活空間預作規劃，亦成必須³²。因此台灣總督府自 1920 年代，便已開始研究制定都市計畫之專法。1934 年 9 月台灣總督府成立了都市計畫法施行準備委員會³³，並於 1935 年邀請當時隸屬內務省都市計畫科之專家小栗忠七來台共同審議。小栗忠七鑒於 1919 年都市計畫法在區劃整理制度設計上並不完備³⁴，因此在草案中，對於區劃整理之條文乃詳加規定。此外，亦鑒於 1919 年都市計畫法在財源上的跛腳，於草案中除了受益者負擔金外，也加入了都市計畫特別稅、以及總督府和各州三分之一之補助率。為加強土地分區使用管制，也引入地域地區制。

此外，建築線制度、建築結構和材料之規制、公共設施保留地等過去散見於數個律令的制度，也同時納入了台灣都市計畫令，並更加完備。結果 1936 年 8 月 27 日以律令發布施行的台灣都市計畫令，乃成為一部體系相當完整的都市計畫法令，也因此在此計劃令施行時，台灣家屋建築規則與 1899 年律令第 30 號，也功成身退。此外，同時施行的敕令—台灣都市計畫令關係民法等特例³⁵，以及其

許。

²⁹ 如台北城城牆大多便在 1904 年到 1906 年的市區改正中遭到拆除，現行留存的幾個城門，也是在後藤的關切下方保存下來。蘇碩斌（2005），《看得見與看不見的台北》，頁 234-235，臺北市：群學

³⁰ 到了 1920 年地方制度修正後，市區改正改由市街庄負責，也不再有來自總督府財政經常之奧援，因此在 1920 年代後，市區改正之速度有放緩之趨勢。越澤明，前揭註 28，頁 133

³¹ 台灣首次的土地區劃整理事業，為 1914 年至 1919 年之艋舺窪地重劃事業。當時艋舺市街北部沿淡水河岸與大稻埕地區，約有 40 公頃之窪地，不僅隔絕了艋舺和大稻埕，且長年積水，污水無法排出，蚊蠅孳生，對都市衛生為一大妨害。台北廳當時在法無依據下，經與當地地主「協議」，採半官半私手法，由台北廳官派員指揮監督工程，地主負擔填土全部費用。完成後，再進行土地測量並為重劃。黃武達（2000），《追尋都市史之足跡—台北「近代都市」之構成》，頁 7-2-4，臺北市：北市文獻會

³² 見臺灣總督府（1937）《台灣事情》，頁 333-334，臺北市：臺灣時報發行所。其實以台北市為例，早於 1932 年便已公布新的台北市區計畫，預計 1957 年要足以容納 60 萬人，因而將市區擴張至北至基隆河，南至新店溪，東至松山，面積達 6676 公頃。但當時人民實際所居住之台北城市空間，尚遠不至此。是可知殖民者在都市計畫上，透過事前規劃以未雨綢繆之心。

³³ 台灣總督府再度對都市計畫基本法制的制定產生意願，有可能是因為朝鮮總督已於 1934 年 6 月制定施行朝鮮市街地計畫令。越澤明，前揭註 28，頁 138

³⁴ 日本 1919 年都市計畫法中，就區劃整理僅有三條條文，其於包括程序等準用耕地整理法。且設計上頗有不足，1923 年特別都市計畫法，就這部分進行改進後，於關東大地震之震災復興才讓區劃整理發揮出功能。參見石田賴房，前揭註 10，頁 125-128。

³⁵ 1898 年律令第 8 號（台灣民事令）明定有關本島人及清國人之民事事項，不適用日本民法之

後制定之府令台灣都市計畫令施行規則、府令土地區劃整理施行細則等規範，也共同形塑了台灣之都市計畫法體制³⁶。

台灣都市計畫令施行後，總督府開始於都市計畫區域指定用途地域，地方政府也開始公告土地區劃整理之計畫。雖然由於不久因中日戰爭，以及其後的太平洋戰爭陸續爆發，都市計畫的實施乃告緩步，但終日治之世，定有都市計畫區域達 72 處，甚至土地區劃整理完成者亦達 4398 公頃，已約略等於其後國民黨政府治台 35 年市地重劃成果之總和。誠如章英華所言，台灣在日治時期並未提升至以都市人口為主之社會³⁷，因此這些計畫，其實多是預先規劃，未雨綢繆。但這些日治時發布的都市計畫、用途地域、以及諸多法令制度，將會讓日後接收台灣之國民黨政府受益匪淺，此即是這些規範還能在國治後持續「留用」數十載之因，以下我們就要進入這一段歷史。

第二節：國治時期都市計畫的延續與斷裂

第一項：國民黨政權治台前之都市計畫法制度

國民黨政權於接收台灣之前，其都市計畫法制度，是由包括了 1930 年由國民政府公布，並於 1936 年施行之土地法、1938 年施行之建築法(其後於 1944 年修正)、1939 年施行之都市計畫法、作為經費籌措依據之「市縣工程受益費徵收條例」、以及戰爭末期由內政部發布之「縣鄉鎮營建實施綱要」及依據建築法第 47 條訂定之建築技術規則等規範組成的。但事實上，若細查之，當時整體之法制，基本上不過為原則性規範³⁸。至於都市計畫法，則也不過是於中日戰爭期間，國民政府擬具「都市計畫法原則」七項，提經國防最高委員會通過後³⁹，再

規定，然而自 1923 年 1 月 1 日起，日本民法總則、物權和債編就已經依 1922 年敕令第 406 號適用於有關本島人與清國人之民事事項。然而為台灣都市計畫令樞紐之土地區劃整理制度，實施時又會和日本民法上的眾多權利產生扞格。而 1906 年法律第三十一號就已規定台灣總督發布之律令不得牴觸依施行敕令施行於台灣之日本帝國法律(並受 1921 年法律第三號所承繼)，因此台灣總督在以律令制定台灣都市計畫令時，無法自行透過該計畫令排除民法適用，而必須要請求日本中央政府擬定特例敕令將與台灣都市計畫令扞格之民法規定排除適用。關於台灣在日治時期之立法制度及其變遷，以及民事法律之變遷，參見王泰升(2004)，《台灣法律史概論》，頁 138-140 & 291-299，臺北市：元照。

³⁶ 這些法規範之原文，參見台灣總督府，前揭註 25，頁 89-90 の 54 の 1。

³⁷ 章英華透過台灣總督府第二和第四統計書，指出台灣在 1935 住在 2 萬人以上之都市聚落之人口總合僅達全人口之 15.91%，還遠不到都市化社會。見章英華，前揭註 18，頁 243-247

³⁸ 如土地法中與都市計畫最有關係者，為第三篇第二章第一節第 148 條到第 160 條部分，規範了包括土地及建築物使用之限制、建築線制度、建築高度、基地寬度與深度、空地比例、市地徵收、市地未徵收前之使用限制、繁盛區域之空地限建期限及其使用限制。但都僅是極其原則性之規定罷了。

³⁹ 依照訓政時期約法，當時乃是以黨訓政，因此國防最高委員會雖然是國民黨之機關，但依當時約法體制，其擔負法律上之決策程序，於法尚非不許。關於訓政時期之法制序，見王泰升(2002)，

於 1939 年 4 月 5 日函送訓政時期約法下的立法院草擬者。立法院雖號稱係參酌了土地法第一章之立法精神及「歐美都市計畫立法例」，但實際上則當時通過之條文也不過聊聊 32 條，其中之規範也是原則性中的原則性規定⁴⁰。要予以實施，實仍嫌粗略。

粗略的法制度，加上適逢中日戰爭，資源投入戰場尚來不及，欲實質進行都市計畫，實何其之難。因此終戰爭結束，這套法制序，可謂雖有其形，但仍無以在中國生根。

第二項：國治初期日治都市計畫法秩序之延續

1945 年 10 月 25 日，中國接管了日本統治下的台灣，實質上則是由當時代表中國之國民黨政權將台灣納入了中華民國統治之體系。國民黨政權接收後，台灣省行政長官公署以一九四五年十一月三日署法字第三十六號佈告了台灣法秩序銜接的方式為：

民國一切法令，均適用於台灣，必要時得制頒暫行法規。日本佔領時代之法令，除壓榨箝制台民、牴觸三民主義及民國法令者，應悉予廢止外，其餘暫行有效，視事實之需要，逐漸修訂之。自接收日起，凡舊日施行於台灣之法令，在上述應予廢止原則內者，均予即日廢止。除分飭各主管機關查明名稱補令公布外，其餘各項單行法令，本署現正從事整理修訂，在整理期內，凡未經明令廢止之法令，其作用在保護社會一般安寧秩序，確保民眾權益及純屬事務性質者，暫仍有效，以避免驟然全部更張，妨及社會秩序，合行佈告周之。

在這樣的接收規範下，首先可以確定的是前揭國民黨治台前所施行之都市計畫法制序體系，自此已全部施行於台灣。但日治時期建立的都市計畫體系，是否就此灰飛煙滅，則要看日治之都市計畫法令是否因各主管機關補令公布而當然廢止，或是其後曾被明令廢止。有趣的是，至 1954 年，當其他之日治時期法令都受到廢止時，卻唯獨台灣都市計畫令及其施行規則仍未受到廢止，而持續存在於台灣之法秩序內。這是為什麼呢？

關於這個問題，於 1964 年任台灣省建設廳技正之高啟明先生，於 1964 年大修 1939 年都市計畫法後，回顧往昔之法制，解釋道：

其所以不能廢止之原因，蓋因民國二十八年所公布之舊都市計畫法共僅三十二條，規定簡略，而施行細則迄未訂定，許多關於分區使用，建築限制等詳細規定尚付闕如，地方政府為日常行政上之事實

〈國民黨在中國的「黨治」經驗—民主憲政的助力或阻力？〉，《中研院法學期刊》，5 期，頁 69-228
⁴⁰ 王銘正(1990)，〈我國實施都市計畫五十年之回顧〉，《營建季刊》1 卷 1 期，頁 28-29

需要，不得不仍引用都市計畫令施行細則之規定以為依據⁴¹...

其實，就當時接收日本殖民政府遺留之都市計畫工作的技術官僚的回顧，日治時期之都市計畫，不僅成果斐然，且對其工作也有相當大之幫助。

日本人在台灣做了許多都市計畫的規劃，他們的南進計畫，說實在有很多成果，例如我們到高雄去，一出火車站，馬路十分寬大，這是為了要和高雄港配合的，看得出來日本很有野心做好都市計畫。有一段時間我們依循日本人的規劃，因為日本專家都撤回去了，所以我們 review 他們留下的都市計畫圖來做⁴²...

此外，對於治台初期都市計畫人才尚且極度匱乏之國民黨政權來說⁴³，繼續援用日治之都市計畫和其法體系，面子上或許有些過不去，但對統治成本的降低，其實也是非常有助的。

綜上，可知當時接收的國民黨政權本身的都市計畫法體系都尚遠不如日治時期台灣都市計畫法體系完備，且直接援用前統治者遺留之都市計畫，對當時都市計畫人才尚且不足的國民黨政權，也有降低統治成本之好處。是故雖然面子上頗過不去，但仍接受了日治時期的都市計畫體系持續存在的事實。

第三項：都市計畫法制之修正及與日治法令之形式斷裂

沿用日治時期都市計畫法令，對於國民黨政權確實有如上好處，但其與土地法和 1939 年都市計畫法等法律，仍會產生扞格之情形，致生統治者之困擾⁴⁴。此外，長期援用日治時期之法律，也頗令國民黨政權臉面無光。因此於 1950 年代台灣省建設廳便已持續研究都市計畫法的修訂，但終究沒有在 1950 年代完成修法。其後，從 1962 年 4 月開始，內政部便與「行政院美援運用委員會」（以下稱美援會）合作設立了「都市計畫法修訂小組」，邀請相關領域學者專家和機關代表擔任委員，參酌了台灣省建設廳之修法意見，以及之前內政部到各地之考察團所得到之建議外，也蒐譯了多個歐美日國家法規供參考，於 1962 年 7 月完成第一版之修正草案⁴⁵，其後再經多次修正補充，於 1963 年 5 月將修正草案送交

⁴¹ 高啟明（1964），〈新舊都市計劃法之比較〉，《中國一周》754 期，頁 15。同樣論點，可見楊慶生（1975），〈淺論我國都市計畫法〉，《台灣土地金融季刊》12 卷 1 期，頁 83-84

⁴² 呂芳上等（2000），《都市計畫前輩人物訪問紀錄》，頁 78-79，臺北市：中研院近史所

⁴³ 關於國治初期都市計畫人才之匱乏，見呂芳上等，前揭註 42，頁 31

⁴⁴ 如 1946 年修正之土地法第 214 條，規定保留徵收之期限至多八年，限期不徵收，視為撤銷。而台灣都市計畫令與其施行規則，則無公共設施保留地之徵收期限規定。因此國治後台灣人之土地在日治時代被指定為公共設施保留地者，許多人引用土地法第 214 條請求當局撤銷之，而政府的處理方式竟是引用土地法第 91 條和 1944 年修正之建築法第 13 條禁止人民為妨礙都市計畫之使用。見王銘正，前揭註 40，頁 31。

⁴⁵ 美援運用委員會法律修編籌畫組（1962），《各國都市計劃法令概要》，頁 1-4，台北市：美援運用委員會法律修編籌畫組。

立法院⁴⁶，並於 1964 年經立法院修正通過。

何以美援會對於都市計畫法制如此上心？以下為其自剖之心跡：

...及至近年政府為發展工業建設，促進經濟繁榮，實施獎勵投資政策後，深覺現行都市計畫措施，對於興辦工業多所妨礙，更認都市計畫法之修訂工作已迫不及待。本會為配合獎勵投資發展工業政策之推進，曾呈請行政院促使有關當局從速修訂，經行政院令內政部辦理，並限於三個月內擬具都市計畫法修正草案。本會為協助該法該法修訂工作之進行...經與內政部合設都市計畫法修正小組⁴⁷...

依美援會之說法，1964 年都市計畫法之修正，乃是為了促成工業化政策，由其呈請行政院推動。惟其時美援會主任委員陳誠，便為當時的行政院長，若認為有修正都市計畫法之必要，儘可以行政院長身分直接令內政部辦理，何須先經美援會向自己呈請？此實屬耐人尋味之事。

要回答這個問題，顯然必須從美援會作為當時國民黨政權對美國政府既依附又合作的關係橋樑，以及美國當時對台灣經濟援助的政策談起。自 1950 年美國重新向國民黨政權挹注美援後，隨著 1950 年代後期美國官方對全世界的援助政策從政治、經濟取向的援外政策轉向發展取向政策，以鼓勵並支持美國私人企業向海外擴張後，影響國民黨政府者，就是美方開始以「結構改革」作為持續援助的條件，而最重要的表示，則屬美國駐華安全分署（ICA Mutual Security Mission to China）署長 Haraldson 於 1959 年 12 月向國民黨政府提出的「加速經濟發展計劃」（Accelerated Economic Growth Program）。該計劃旨在要求國民黨政府改善台灣的投資環境，以求能營造一個有益於資本積累的空間。而國民黨政權之回應，則是 1960 年初公布的「十九點財經計畫」以及獎勵投資條例之制定生效⁴⁸。在這個脈絡下，作為和美國駐華安全分署連結橋樑的美援會，極可能便是在美方之授意下推動並介入都市計畫法之修正，不然至少也是感受到美方之殷殷期待，於是方才有前揭之一系列行動。而其目的也非常單純，就是要讓都市計畫法制成為工業化之助力。

美方對於 1964 年都市計畫法修正之推動，扮演了相當之角色，在上揭說明下已毋庸置疑。不過就具體條文內容而論，其顯然並沒有介入的打算。因此當時都市計畫法修訂小組蒐羅參考之外國法規，計有 8 國之多，並未獨尊美國制度。只是實言之，雖號稱蒐羅 8 國都市計畫法規，但其實除了日本都市計畫法全文經翻譯出來，尚可稱確實完整呈現了日本都市計畫法規外，其他都只是翻譯部分法規（如翻譯了美國 California State 的都市計畫法以及英國的住宅法第三章），更

⁴⁶ 立法院公報處（1964）〈內政經濟交通三委員會報告審查行政院函請審議都市計畫法修正草案〉，立法院公報，頁 55-56。

⁴⁷ 美援運用委員會法律修編籌畫組，前揭註 45，頁 1。

⁴⁸ 蕭全政（1993），〈戰後美援對台灣經濟發展的影響〉，《政治學報》，21 期，頁 125-139。

甚者僅以「概要」形式呈現而已⁴⁹。由此觀之，當時我國對於全世界都市計畫法制之了解，顯然也就是停留在大要階段而已。

那麼 1964 年都市計畫法修正內容，又是「參考」哪些國家較多呢？從都市計畫法修訂小組對外國法制之整理和成文化的說明看來，不同的領域參考的國家也不盡相同，不能一概而論⁵⁰。但無論如何，探究 1964 年都市計畫法之內容，我們可以感受到此次的都市計畫法，和過往台灣都市計畫令的明顯差異。蓋該法包括將都市計畫分為主要計畫和細部計畫、納入區域計畫之規定、加入獎勵私人投資公共設施之規定、加入都市計畫擬定應經公開展覽之規定、加入新市區建設和舊市區改造之規定，都為台灣都市計畫令所無。此外，此次修法增加公共設施保留地最多保留 10 年，逾期不徵收視為撤銷，也和台灣都市計畫令與 1919 年都市計畫法全無期限規定，大相逕庭。因此若僅就都市計畫法來看，本次修法，雖然結果上區段徵收、市地重劃、土地使用分區管制、公共設施保留地、都市計畫委員會等日治時代之制度仍留存，但整體而言可謂呈現與日治時代相當不同之風貌。

本次修法同時是揮別以中國為範圍而設計的舊都市計畫法，而向本土化進展的一步。如須設定都市計畫者，從前述舊法之不切實際，修正為首都、直轄市、省會、省轄市、縣（局）政府所在地、鎮公所所在地、及其他經內政部或省政府指定應依本法擬定市（鎮）計劃之地區。此外，特定區計畫主要針對了工業特區之設置，這也符應了 1960 年代加工出口區作為經濟發展引擎的本土性變革。

不過，1964 年都市計畫法施行後，台灣都市計畫令與其施行規則，仍舊未受廢止，而要待 1974 年 2 月 15 日內政部修正「建築技術規則」，才受到廢止。而其理由在於，台灣都市計畫令施行規則內，對於建築事項之規範，不僅內容詳盡，而且確實較建築法和建築技術規則更符應台灣本土需求。而建築法和建築技術規則的本土化，則已要等待 1971 年的建築法修正和 1974 年的建築技術規則修正了⁵¹。

綜上，我們可以說日治都市計畫法體系在台灣，隨著都市計畫法於 1964 年的修正、建築法於 1971 年之修正以及建築技術規則於 1974 年之修正，台灣社會之都市計畫法秩序，形式上已經與日治時代斷裂。本文認為，這或可詮釋為，國民黨政權為了揮別日治時代都市計畫法體系，在治台二三十年後，終於將原本搬自中國的都市計畫法體系細緻化與本土化了。

⁴⁹ 美援運用委員會法律修編籌畫組，前揭註 45，頁 1-315。

⁵⁰ 美援運用委員會法律修編籌畫組，前揭註 45，頁 1-17。

⁵¹ 該次建築法之修正，由行政院經合會於 1966 年邀請學者專家及機關代表，設置建築法規修正小組，參考了美、英、日、港之法規，1967 年修正完竣後，草案還送請經合會之「都市建設及住宅計畫小組」延聘之聯合國專家 Monson 和 Belser 提出修正意見，其後方送立法院，於 1971 年通過。見黃武達（1999），〈戰後台灣建築法制重建之歷史分期〉，氏著，《都市計畫及建築法制研究論文集(1)》，頁 7-10—7-12，臺北縣板橋市：都市建築研究室

第三節：跛腳的都市計畫下台灣城市空間的都更需求



第一項：1970 年代前都市計畫的嚴重缺席

前以述及，直至 1964 年修正都市計畫法、1971 年修正建築法以及 1974 年修正建築技術規則前，日治時代之都市計畫法令仍然持續延續於台灣之法秩序中，而這段日治都市計畫法令交雜於國民黨政權制定之法令的期間，台灣的都市計畫狀況，一言以蔽之，就是原本的計畫完全跟不上城市發展之腳步。

台灣之大規模都市化，或說城市人口大幅之增加，到 1970 年代左右，大體上有兩個時期。第一個時期人口之增加主要是源於中國國共內戰中國民黨政權之潰敗，而大量遷往台灣之軍民，這些軍民大致上是從 1947 年到 1950 年代初期短短數年遷至台灣，人口約莫 100 多萬人，多數定居於省轄市及各處軍鎮⁵²。短短數年間，台灣之城市空間忽然增加了 100 萬多萬人，其負荷之大，實不難想見。

至於第二個人口大量都市化之階段，則和台灣於 1950 年代末以迄 1960 年代之經濟發展政策有關。首先，於 1950 年代土地改革完成之後，多數之農民雖然取得了自耕農之身分⁵³，但國民黨政權隨即透過隨賦徵購、肥料換穀、分糖制等嚴酷的政策汲取農民之勞動剩餘以餵養當時尚屬幼稚之台灣工業⁵⁴。在這樣的政策下，靠農業勞動僅足勉強溫飽，自然已為鄉村農民大量遷往城市或城鎮從事工業活動「打好了基礎」。隨後，從 1950 年代末以迄 1960 年代台灣經濟政策走向出口導向工業化，配合了歐美國家於 1960 年代開始將低技術製造鏈外包到東亞國家的浪潮⁵⁵，城市變成了工業之基地，吸納了大量之鄉村勞動力進入。這個期間的人口流動，或不像第一次人口流動那麼猝然不及準備，但時間綿延相當長，加上台灣之自然出生率在這段期間也相當高，因此對城市空間之衝擊，仍是強烈的⁵⁶。

然而面對這兩波的劇變，國民黨政權在都市計畫上，卻顯然完全沒有做好足夠的應對準備。此從 1970 年都市計畫實施之狀況，就可清楚得見。到了 1970 年，台灣有都市計畫的地區，不過為 96 處，扣除日治時代就存在的 72 處，所增者不過 24 處。而舊有存在之 72 處都市計畫，除羅東、苗栗、豐原、沙鹿、員林、

⁵² 章英華，前揭註 18，頁 257-258

⁵³ 即便未成為自耕農者，因耕地三七五減租條例，對農地和勞動成果之支配也不可同日而語

⁵⁴ 此即是國民黨政權一直宣傳的「以農業發展工業」，關於這段國民黨政權透過嚴酷汲取農業剩餘以支持工業化之歷史的詳細討論，參見劉進慶著，王宏仁等譯（1992），《台灣戰後經濟分析》，頁 133-165，台北市：人間。

⁵⁵ 關於台灣出口導向工業化政策細節的完整說明，以及與外資之關係，參見林景源（1981），《臺灣工業化之研究》，頁 71-91，台北市：臺灣銀行。

⁵⁶ 關於 1958 年至 1980 年全台快速都市化而形成都市化社會之統計，可見章英華，前揭註 18，頁 262-265

北斗、斗南、新營、馬公等九鄉鎮先後擴大修正市鎮計畫外，其他地區之都市計畫，沿用多年，多未適時修訂，致使與各都市發展之實際狀況未能配合⁵⁷。這樣不及格的應對，如果說第一波的人口大遷徙，屬事起倉促，還能算是情有可原；第二波人口大遷徙之應退失據，國民黨政權則可謂完全責無旁貸了。

國民黨政權在都市計畫上的懈怠，以致沒能跟上都市空間變化的腳步，造成的結果就是城市生活空間的急速惡化。這部分就待本節之第三項，再一併詳盡說明之。

第二項：本土化後持續跛腳之都市計畫法制

此部分，本文進一步討論者，為於 1960 年代中期到 1970 年代中期，終於透過修法而細緻化與本土化之都市計畫法制，到 1990 年代前又經歷了如何之轉變，以及其是否已是個良善而能解決台灣都市問題的法制。

因此，讓我們再把時間軸拉回 1964 年都市計畫法的第一次修正吧。當時甫修正後，即有當時任職於台灣省建設廳之計畫官僚，細緻地從都市計畫財源之角度，比較分析台灣都市計畫令和修正之都市計畫法之財源不同，並不祥地預期 1964 年都市計畫法跛腳的財源規定，恐將讓修法之一切美意落空⁵⁸。

此外，該文作者亦敏銳地點出「新都市計畫法雖較舊法條文增加一倍以上，但僅簡單涉及機構、內容、執行程序及土地分區使用，建築限制，開闢新市區，重建舊市區等基本原則而並未作具體而詳細的規定，必須再有施行細則予以補充規定...今新法一旦公佈，而無施行細則同時公佈則執行時必感困惑...」，可謂實務家一語中的的提醒。然而讓人瞠目結舌的是，直到 1976 年，台北市和台灣省政府才分別依都市計畫法之授權訂定發布台北市與台灣省都市計畫法施行細則。而此時之都市計畫法，早經 1973 年第二度修正了。

綜上所述，1964 年之修法，雖然有些本土性的突破，但原則性的本質仍然十分濃厚，在長期欠缺施行細則，加上財源規定相較台灣都市計畫令更為侷限下，並無法負起指導指體都市空間規劃，提升人民生活品質之宏願。

不過 1964 年之修法，雖然是場僅有面子沒有裡子的立法行動，但該年發生另外一件事，卻是台灣都市計畫界相當重要的一個轉折。這就是 1964 年 11 月聯合國亞洲遠東經濟委員會（ECAFE）之都市與區域計畫專家 Donald Monson 應邀率領顧問團來台協助推動都市與區域計畫。這個顧問團來台後，在台灣區域計畫上，協助擬定「台灣北部區域計畫」、「台灣中部區域計畫」、「台灣南部區域計畫」、「台灣東部區域計畫」等，是其貢獻。不過，最重要的應仍是對都市計畫觀

⁵⁷ 國家建設計劃委員會（1970），《台灣都市建設計畫改進方案之研究》，頁 23-24，台北市：國家建設計劃委員會。

⁵⁸ 見高啟明，前揭註 41，頁 15

念之傳遞，以及對於都市計畫後進之培育，讓都市計畫在台灣得以再次生根。蓋日治時代的終結，以及日本專家的全面撤離，對台灣之都市計畫之影響，不僅在於法秩序之變遷，更在於都市計畫人才及觀念的斷層⁵⁹。後行政院於 1966 在經合會下成立了「都市建設及住宅計畫小組」(Urban and Housing Development Committee, hereinafter UHDC⁶⁰)，作為配合聯合國專家來台的機構。這個小組除了和公共工程局配合，擬定區域計畫外，更戮力於對台灣日後都市計畫人才之培養，對日後台灣都市計畫人才，著實產生相當大的貢獻⁶¹。1970 年台灣有都市計畫之地區，僅不過 96 處，但至 1975 年底，能增至 252 處⁶²，也是這段期間的根基方可能吧。

只是這樣的生氣勃勃，似乎並沒有促成都市計畫法秩序之完善。1973 年，都市計畫法再次修正，雖有學者認為本次修正使得都市計畫制度更加完善⁶³，但亦有學者認為本次修正就是為了解決公共設施保留地之問題⁶⁴。蓋 1964 年劃定的十年大限將至，然而直至 1973 年絕大多數之公共設施保留地仍未依法徵收⁶⁵，若真讓這些都市計畫中設定的保留地「視為撤銷」，無疑是敲響台灣都市計畫的喪鐘。於是乃在當年 6 月緊急交付一讀，並於 8 月 28 日三讀通過。修正後的規定，再次將公共設施保留地之取得期限延長 15 年，同時將徵收補償之基準從 1964 年舊法之市價改為以徵收當期之公告現值為準⁶⁶，亦即以減輕地方政府徵收之財政負擔之方式，謀求日後得以順利徵收完畢。此外，加入了公共設施保留地未取得前視其使用情形依法減免土地賦稅，以及土地所有權人得申請為臨時建築使用之規定⁶⁷，以安撫土地所有人之不滿。

⁵⁹ 如時任公共工程局工程司的張祖璿便表示「王章清先生請了聯合國的顧問到台灣之後，我們才從過去不清楚的情形，慢慢知道區域發展、分區使用的重要性，也才逐漸想到住宅或是開放空間的問題。觀念上不再像從前只管建築實體而已。我自己是半路出家的，外行人做內行人的事情。我是個純粹的土木工程師，真正弄都市計畫出身的，在當時只有倪世槐一個人。當時人才真的很少，一直等到民國五十五年 UHDC 成立，才有許多新人進來...」。見呂芳上等，前揭註 42，頁 120。連當時已是薈萃台灣都市計畫菁英的台灣省公共工程局都是如此，其他地方，可以想見。

⁶⁰ 這個小組於 1971 年納入經合會下之「都市發展處」，1985 年改稱為「住宅及都市發展處」，延續迄今。

⁶¹ 見許嘉緯(1999)，《都市建設與住宅計畫小組（1966-1971）對台灣都市規劃影響之研究》，頁 82-87，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文

⁶² 呂芳上等，前揭註 42，頁 99-100。

⁶³ 楊慶生，前揭註 41，頁 87-89。

⁶⁴ 張景森，前揭註 17，頁 83-84

⁶⁵ 據台灣省政府與台北市政府之調查，都市計畫範圍內之各種公共設施保留地，除已開闢使用或公地不計外，尚未徵收之私有土地截至 1970 年止，台灣省尚有六千三百多公頃，台北市尚有一千七百餘公頃。若以 1970 年之公告現值計算，全部徵收須 319 億之多。楊慶生，前揭註 41，頁 87。

⁶⁶ 見 1973 年都市計畫法第 49 條第 1 項。此外，依同條第 2 項，在實施都市平均地權地區以內者，應參照毗鄰非公共設施保留地地段之公告現值，由當地都市地價評議委員會評定之；其在實施都市平均地權地區以外者，由該管直轄市、縣（市）地政機關依法估定之。

⁶⁷ 1974 年頒訂了「都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法」，並於 1977 年平均地權條例（從實施都市平均地權條例改名而來）第 23 條明定保留期限減免地價稅和徵收時減徵土地增值稅之規定。

在公共設施保留地規定之修正外，綜觀本次修法，修正之內容包括因應區域計畫法已在研擬中，因此排除區域計畫於都市計畫法；明定都市計畫分期分區之第一期發展地區應於主要計畫實施後兩年發布細部計畫，並於細部計畫發布後最多五年完成公共設施⁶⁸；將層級過於繁複之都市計畫核定和報核之規定簡化；改進公開展覽程序，讓人民於公展期間向地方主管機關，而非其實搞不清地方具體狀況之內政部表示意見；將舊市區改造改稱為舊市區更新，並增訂條項強化之。總體而言，許多修正確有其道理，但包括財源開拓、深化民眾參與、以及諸多管制法令之細緻化工作都沒作，因此說本次修法「就是為了解決公共設施保留地問題」，或言過其實，但說主要是為了解決保留地問題，其他只是陪襯，毋寧是恰當的了。

跛腳的都市計畫法，也無法因 1976 年台北市和台灣省之都市計畫法施行細則的發布而得到救贖。如學者就 1973 年之都市計畫法進行總體檢視⁶⁹，便點出容許無細部計畫也得指定建築線，破壞了有計畫才有建築之都市計畫原則⁷⁰；本法民眾參與之機制仍嫌不足而嫌專家專斷；都市計畫發布之資訊公開機制不充分；只有土地使用分區管制計畫而無土地使用計畫；土地使用分區管制過於寬鬆放任，幾乎達不到效果⁷¹，結果讓土地使用混亂⁷²，人口密度過高，公共設施嚴重不足以及地價不合理的上漲；未引入容積率而只有建蔽率和絕對高度管制，欠缺彈性，造成都市景觀呆板等問題⁷³。而這些問題，國民黨政權卻長年未能認真看待。這樣輕忽的態度，終於在 1988 年再次引爆了危機。

前已述及，1973 年都市計畫法修法將公共設施保留地取得期限又延長 15 年，並承諾期限屆至一定取得完畢，然而到了 1988 年，在全台還有一半以上之保留地未依法取得之情況下⁷⁴，當年的承諾眼看又要跳票。於是 1988 年 7 月 17 日生效之新修都市計畫法，便赤裸裸地將保留地徵收期限規定刪除，以示過去之承諾全不作數。雖然政府仍承諾會儘快解決，但在都市化快速的時代，公共設施保留

⁶⁸ 此條規定也是讓 1970 年僅有 96 處有都市計畫之台灣，能在 1975 年底增至 252 處的重要因素。

⁶⁹ 陳瑞麟(1981)，〈都市計畫法檢討研究〉，《國立政治大學學報》，43 期，頁 83-115。應說明者，這部分檢討之部分，不限於 1973 年修正之條文，1964 年便存在而未修正者，也都在檢討之列。

⁷⁰ 因而造成了「無秩序的發展，進一步形成中心地區已有公共設施的土地卻有許多任其空置；另一方面外圍蓋了許多房子...在房屋與房屋之間有許多空隙，空隙中的土地受附近工廠、住宅、商店的影響，遭受廢水與汙水的汙染，日照的時間也大幅減少...」。見陳瑞麟，前揭註 69，頁 83。系爭規定，見 1973 年都市計畫法第 17 條第 2 項後段：「主要計畫發布已逾二年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築機關指定建築線，核發建築執照。」

⁷¹ 土地使用分區管制法令，不限於都市計畫法，而散見在十幾種法令之中，部分規定援用台灣都市計畫令施行規則，部分為國治後增加。但總體而言，法規和計畫僅有很粗略的商工住等劃分，並未明確區分不同之使用，結果幾乎任何使用都可存在，各區內普遍都混雜著使用。此外，密度管制極其寬鬆，台北市在當時規範下，建築用地竟可容納上千萬人。陳瑞麟，前揭註 69，頁 90

⁷² 當住商工混雜時，人民生活環境惡劣，實非同小可。

⁷³ 本文僅就重要部分介紹，次要者請詳陳瑞麟原文

⁷⁴ 較精準之數據，是全國以都市計畫劃定之公共設施保留地總計為 63800 公頃，而直至 1987 年 12 月底，各級政府才取得 29340 公頃。參見林青(1988)，〈都市計畫法部份條文修正案之評議〉，《人與地》，56 期，頁 14-15。

地卻遲未取得，實意味著城市空間公共設施不足現象的必然形成。如此結局，實已讓人對台灣之都市生活空間難抱任何樂觀。

1970 年代後都市計畫持續跛腳，偏偏 1970 年代到 1980 年代，都市化過程仍舊持續，人口的持續流入，都市生活空間惡化之問題，也只會越來越甚。這也為台灣日後都市更新之需求，埋下了巨大成本了。

第三項：都市計畫失敗而產生之都市更新需求

「...都市更新所代表者乃改正過去錯誤所需支付高額代價...」，這是聯合國顧問 Astrid Monson 於 1967 年便慎重提醒為政者的事⁷⁵，然而 1970 年代前國民黨政權在都市計畫上的怠惰與因循，以及 1970 年代後空有本土化卻無實效性的都市計畫法制，導致了台灣都市生活空間的失序與惡化。而且由於國治前二十幾年對於都市計畫幾乎不聞不問，因此這個情形早就已經明顯產生，並為行政當局所發覺。首先，若就台灣戰後持續困擾社會迄今之違建問題討論，依台北市於 1963 年之違章建築調查報告⁷⁶，當時台北市之違建數字為 52887 間，72056 戶，違建住戶人口高達 292894 人，佔用土地 570311.99 坪，其中妨礙都市計畫者 29348 間，妨礙公共安全者 1130 間，妨礙公共交通者 8972 間，妨礙環境衛生者 4762 間。其中 71.3% 是占用公有土地，5.7% 是占用私有地，其餘 23% 則為私有不合法建築。至於依高雄市工務局於 1964 年 8 月 31 日報告⁷⁷，高雄市亦有違建 13324 戶，違建住戶人口 49521 人。從以上之調查，可以得見的是公有地受到違法占用之情形，非常嚴重，不論是不是情有可原，但這些占用公有地之違建，往往已經影響了公共衛生和公共安全，更遑論其內部之生活品質。

其次，於 1966 年台灣省公共工程局函請台北、基隆、台中、台南、高雄、新竹、彰化、嘉義、屏東、宜蘭、三重等 11 個市以及中壢、豐原二鎮調查其房屋破舊、街道狹窄而人口稠密之地(這份調查當然就有限於違建)，就已得到以下結論⁷⁸：

1. 在台灣之舊市區內，確實已有若干漸趨頹敗的窳陋地區存在
2. 窳陋地區大都位於商業中心的附近
3. 窳陋地區的人口，約為當地人口總數的十分之二至十分之六

⁷⁵ Astrid Monson (1967)，《台灣都市更新政策——問題與途徑》，頁 2，台北市：行政院國際經濟合作發展委員會。此外，亦有本土學者一針見血的指出，就都市計畫、都市建設和土地利用之立場來說，都市會衰落敗壞，大體是因為未規劃都市計畫、原有計畫不能配合時代的發展、不適當的都市計畫、早期建築設計陳舊落伍。真可謂每一點都打中要害。見林昭基 (1983)，〈談都市更新與區段徵收〉，《住宅及都市發展》20 期，頁 14

⁷⁶ 《台北市違章建築調查報告》，轉引自魏獻俊 (1972)，〈從人地關係的長期趨勢分析台灣都市更新的重要性〉，《台灣土地金融季刊》9 卷 1 期，頁 14

⁷⁷ 魏獻俊，前揭註 76，頁 15。

⁷⁸ 魏獻俊，前揭註 76，頁 15-16。

4. 窳陋地區的人口密度，通常一般均在每公頃六百人以上

此外，1968 年 4 月經合會都市計畫小組，就台北市十條主要街道鄰接地利用調查，亦顯示了怵目驚心的情形。報告指出當時台北市大部分的住宅區，包括新近部份發展之地區之內，均為狹小的道路，間距僅 42 至 44 公尺，巷路寬度僅 5 至 6 公尺，兩巷之間基地最多深不過 36 至 38 公尺，有時且僅有 25 至 30 公尺者。基地寬度最小為 3.5 公尺，深為 13 公尺，最小面積僅 50 平方公尺。整個住宅區除了狹小的巷路外幾乎沒有空地可言，因此陽光、空氣均不能進入屋內，在天氣潮溼的時候，往往易罹肺病及其他各種氣管疾病，影響人民健康至鉅⁷⁹。

而至 1974 年，學者更透過歷年之調查，總結了當時台灣城市空間某些已發展地區之住宅環境惡化狀況⁸⁰。這份總結，點出了人口密度過分擁擠、多數住宅損毀腐朽、住宅擁擠房間狹小而不合生活尺度、以及住宅衛生設備不良等問題，且每項環節都是不良到怵目驚心。以住宅擁擠以言，當時每居住單位面積約 6.7 坪至 10.5 坪，但平均每居住單位約 4 到 6 人。以住宅衛生不良而論，當時居住單位中只有一床一竈者不在少數，幾乎沒有烹飪與洗澡的地方。無廚房者占總戶數 20% 至 46%，無浴室者占 14% 至 41%，無廁所者占 6% 至 21%。實已到了不能不重視之地步。況如前所述，1970 年代台灣還在持續都市化中，因此這個問題在沒有好好處理之下，只會持續惡化而已。

此外，公共設施之如公園或遊樂設施之缺乏、市場多由攤販集中而形成之路邊市場阻塞道路和影響周圍衛生⁸¹、細部計畫巷道大多遷就已發展定型狀況，故多狹小曲折，造成交通以及公安上極大障礙等問題⁸²，隨著經濟逐漸提升、人民交通方式的轉變以及汽車的增多，都市空間的不適，是越來越難以忽視了。

綜上，到了 1960 年代中期乃至 1970 年代，台灣都市之生活空間，隨著快速都市化以及都市計畫的失敗，已然變得極其惡劣，對於公共衛生、公共安全也都有相當不良之影響，都市更新之需求，於焉產生。這也是都市更新知識之繼受，也差不多是於這個時期開始的原因，這部分本文將會在第三章詳細說明。

第四節：小結

台灣從清治晚期都市化社會尚未誕生，到日治時期都市化社會初步萌芽，乃至國治時期都市化社會之形成，前後亦不過六七十年之光景。在日治時期，日本殖民政府一開始為了公共衛生和建立殖民者之威信，在城市空間導入局部改造的市區改正，而後隨著人口之增加和城市之擴大，又於 1936 年之台灣都市計畫令

⁷⁹ Astrid Monson，前揭註 75，頁 13-14。

⁸⁰ 見黃正義（1974），《台灣都市更新之研究》，頁 83-86，台北：中國文化學院城區部市政學系

⁸¹ 攤販形成的路邊市場，本身不是就必然比大商場差，但其占用道路以及不夠衛生之問題，若不妥切處理，確實對居住空間不利。

⁸² 洪麗花（1979），〈台北市都市更新地區劃定處理標準之研究〉，《法商學報》14 期，頁 188-190

引入完整之現代都市計畫體制。其計畫可說都在都市化進程之前。不過到了國治時期，隨著戰後第一波中國軍民遷台潮，乃至 1950 年代末期開始隨著工業化之進展導致之快速都市化，都讓整個城市空間之生活環境和安全快速惡化。偏偏不論就都市計畫之制度，還是戰後之實踐，國民黨政權之都市計畫都趕不上變化。不論是 1970 年代前配合都市成長而該有的都市計畫嚴重缺席，還是 1970 年代後雖有都市計畫但運作時漏洞處處，都導致都市計畫無法產生妥適規劃城市發展之效果。而其結果，也就是人民居住空間惡化、公共衛生和公共安全低落、城市公共設施之缺乏等苦果了。這就是何以台灣戰後都市化之結果，連帶導致了大量都市地區產生「都市更新」需求之因。



第三章：早期美國都市更新知識之繼受及其影響

第一節：美國戰後之都市更新與社區營造（1949-1974）

第一項：美國戰後之都市更新

雖然都市更新這個詞彙，是在 1954 年住宅法（Housing Act）修正時，才正式出現在法律文件中，但就美國之都市更新(Urban Renewal)，學界則咸認應從 1949 年住宅法之修正為始。不過顯然地，任何制度和政策，都不會憑空產生，而毋寧是在制度誕生之前就已經有相關之經驗在醞釀，才會導致客觀制度或政策於某時點，以如斯形貌產生。而這個醞釀之過程，最早則可從一戰前美國城市「窳陋清除」(blight eradication) 之經驗開始談起。

19 世紀末到 20 世紀初期，是美國都市化相當快速的年代¹。海內外人口大量移入城市下，舊有的城市空間管制已經不足以應付此般劇變。於是在美國城市中，居住空間過密、工商業與住宅混雜在同一區域導致土地使用過於混雜、住房狹小、居住過密、公共設備匱乏、衛生設施不足、通風和採光不佳等問題，也開始怵目驚心地在美國城市空間中出現。至於上層階級，面對日益「惡化」的城市空間，則在公共運輸快速發展下，漸漸從放棄城市中心向市郊定居，遺留下來的高級住宅則被貧困的城市移民分隔成小單位居住。窳陋地區，或曰貧民窟(slum)，在這樣的背景下，就在美國城市中逐步出現了²。此外，由於這些大量移入的人口，多數來自美國南方的貧困非裔美國人，或是從海外到美國討生活的猶太人、波蘭人、立陶宛人等貧困移民，這些人在種族隔離下，也成為了惡劣城市空間的最大受害者³。

此外，不能忽略的是美國在 19 世紀末 20 世紀初，城市空間也充斥著扒竊、搶劫、詐騙和幫派活動，很重要的原因則是因為從 19 世紀 30 年代開始，美國城市警察體系雖初步建立，但本身就充斥著種種腐化，以致在維繫公共治安上相當無力⁴。只是治安的敗壞，雖然無法與貧民窟當然連結，但在當時的氛圍下，社

¹ 1860 年美國工業遽增之前，僅有 20% 的人口居住於城市，但 19 世紀最後 30 年內蓬勃發展的工業和洶湧的海內外移民，讓整個城市空間和佈局起了翻天覆地的變化。到了 1900 年，竟已有 40% 的人口居住於城市，到了 1920 年已經攀上了 50% 之高。James Kirby Martin 等著（2012），范道豐等譯，《美國史》，頁 758，北京：商務印書館

² 這段美國城市生活空間隨著快速都市化而惡劣化，以及貧民窟之誕生史，參見 James Kirby Martin 等，前揭註 1，頁 757-767。

³ James Kirby Martin 等，前揭註 1，頁 761-762

⁴ James Kirby Martin 等，前揭註 1，頁 763

會的種種失序，在政府和許多居民心中，卻是理所當然地被連結到貧民窟身上了⁵。窳陋地區之清除，在這個意義上，不僅是為了改善實質的城市空間，也成為重建社會秩序和道德的行動。正面而論，這樣的連結推動了改變的可能；但負面來說，貧民窟的污名，也在這個連結下被確立了，這或許也是戰後美國都市更新，在多數時間將「清除貧民窟」這一型態之更新方式當作實踐上的主流，而要到更晚期才會去思索另一個更核心的問題：也就是是什麼樣不平等的政經結構讓這些人在那兒？把這些人的家園清除了，社會問題就會自動消失嗎？

不過讓我們暫時放下對窳陋清除的意識形態的疑問，而先將目光放在具體實踐吧。由於 20 世紀初是美國史上的進步時代（The Progressive Era⁶），在這個改革的社會氛圍下，包括地方政府和民間⁷，都已經出現了對於窳陋清除的努力。這些努力包括展開城市美化運動(city beautification movement)、模範租屋運動(model tenement movement)、鄰里安置房(neighborhood settlement house⁸)以及早期的土地使用分區管制(zoning)等等，惟在欠缺財源，以及當時多數城市之土地使用分區管制不僅低落，又多淪為偏惠權貴之工具之下⁹，成就終究有限。而後隨著一戰爆發以及進步時代的結束，窳陋清除也就暫時沉寂了下來。

不過隨著 1929 年大崩盤以及全球經濟大蕭條時代的到來，窳陋地區的處理，在羅斯福總統之新政下，躍上了聯邦的政治議程。並在城市空間改造外，肩負了另一層目的，亦即提供穩定工作機會予失業勞工並刺激營建業的投資。1937 年制定之住宅法（Housing Act of 1937），即是以公私協力之方式來進行窳陋地區之清除及符合標準之住宅之興建的同時，也肩負了刺激經濟和促進就業的任務¹⁰。其建立了一套聯邦政府透過對地方政府補助和放貸以促成地方政府進行窳陋清除及住宅興建的體系¹¹。而自 1941 年開始，各州政府也開始陸續通過自己的都市再開發法（Urban Redevelopment Law）授權地方政府或其依都市再開發法成立

⁵ 如以下城市改革者對貧民窟之看法，為「犯罪與邪惡之溫床以及導致犯罪的無序之路…」對於低標準之城市住房，則認為是「對家庭、道德、公共衛生及市民連結的持續威脅。」JAMES A. KUSHNER ET AL, HOUSING AND COMMUNITY DEVELOPMENT: CASES AND MATERIALS (4TH ED), 520 (2011)

⁶ 美國歷史上所謂進步時代（The Progressive Era）是指 1900 年到 1917 年之間。並以 1901 年 Theodore Roosevelt 登上總統寶座為始。在這段期間美國不論在政治制度、勞工權利、性別平等、種族平等、城市改造的面向，都產生相當多的變革。固然最終因反動勢力導致不少退縮，但已是 1960 年代之前美國最宏大的改革時代。James Kirby Martin 等，前揭註 1，頁 888-947

⁷ 以下如果要表示美國中央政府，會以「聯邦政府」名之。各州的政府，會以「州政府」名之。州以下之地方自治體，則以「地方政府」名之。

⁸ 所謂鄰里安置房係指社區自發性地組成非營利團體，為社區內之貧困者或居住環境惡劣者提供服務。Alice O'Connor, *Swimming Against the Tide: A Brief History of Federal Policy in Poor Community*, in THE COMMUNITY DEVELOPMENT READER 12 (James DeFilippis & Susan Saegert eds., 2008)

⁹ Quintin Jonestone, *Federal Urban Renewal Program*, 25 U CHI L REV 301, 308 (1958)

¹⁰ O'Connor, *supra* note 8, at 15

¹¹ 在美國憲政體制下，地方政府隸屬於州政府，不直接隸屬於聯邦政府，在欠缺州政府授權下，無權逕自接受聯邦之補助或放貸，因此 1941 年住宅法修正，要求各州應儘速通過授權法，讓地方政府得接受聯邦之補助。到了 1947 年，已約有一半的州政府通過了都市再開發法（Urban Redevelopment Law）以完成這個授權。Kushner et al., *supra* note 5, at 521

之半公半私之再開發組織（Local Public Agency, hereinafter LPA）得於必要時對私有房地進行徵收（*eminent domain*）並轉售與私人開發商¹²，有些州政府甚至直接將徵收之權力授與私人開發商¹³。到了 1947 年，已約有一半的州政府通過了都市再開發法，授予地方政府再開發機構徵收之權力。只是 1937 年之住宅法下的聯邦政府補助終究僅屬杯水車薪，因此這套法制度在 1949 年再度修法前，並無法達成如預期的實效¹⁴。

到了 1949 年住宅法之修正，美國戰後之都市更新，方可謂正式展開。本次修法在都市更新層面，重要內容如下：

（一）聯邦政府就地方再開發組織計畫前之調查規劃及出售土地與私人開發者之損失為補助或貸款

就貸款之部分，在未來五年內以總上限 10 億放貸與向其申請通過之 LPA 以進行再開發地區之土地取得和地上物清理。而就補助之部分，授與聯邦住宅機構五億元，在未來五年內補助 LPA 進行調查與規劃之支出（*Survey and Planning*）、以及最重要的，補助向其申請通過之 LPA 因再開發土地之取得及清理之支出及日後出賣與私人開發者之收入間差額之損失。而其補助額度是該損失之三分之二，由地方政府吸收損失之三分之一¹⁵。此部分為 1949 年修法最重要之核心，蓋過去 LPA 雖有徵收之權利，但要將徵收之土地出售予私人開發商，除了補償建物或土地所有權人（以下稱房地權利人）外，還包括之後的土地清除、整理以及必要公共設施之建設等，因之其後再出賣與私人開發者時，依一般之土地鑑價之價錢出售，其損失地方政府財政上負擔不起；但提高售價，又會導致欠缺誘因，以致難以吸引私人資本投資。本次修法讓聯邦政府幫忙吸收三分之二之損失，地方政府負擔較輕¹⁶，自得以較低廉之價錢出售再開發土地，而有助於吸引投資¹⁷。

（二）地方再開發組織申請補助或貸款時依法須符合之條件¹⁸

1. 再開發計畫必須得到地方政府行政部門及其議會之同意，且該計畫必須相符

¹² Kushner et al., *id*; Jonestone, *supra* note 9, at 307

¹³ *Id.*

¹⁴ Kushner et al., *supra* note 5, at 520-521

¹⁵ 63 Stat. 416 (1949), 42 U.S.C.A. §1453 (1957)

¹⁶ 此外，若地方政府在更新地區建設必要之公共設施，其建設之花費尚得計入非現金帳（*Non-Cash Credit*）之中，進一步減輕地方政府之負擔，而這個規定確實被許多地方政府善用，減輕了不少財政負擔。關於非現金帳之意義，即其計算之方式，CARL G LINDBLOOM, *THE CITIZEN'S GUIDE TO URBAN RENEWAL* (2ND ED.), 136-147 (1970)

¹⁷ Asbley A. Foard & Hilbert Fefferman, *Federal Urban Renewal Legislation*, in *URBAN RENEWAL: THE RECORD AND THE CONTROVERSY* 93-94 (James Q. Wilson eds, 1962)

¹⁸ 這裡順道提醒的是，許多人會誤解美國的都市更新，以為住宅法下的都市更新是由聯邦政府進行，而此實屬大謬不然。1949 年住宅法下，實際進行各地區都市更新的，仍然是地方政府下的再開發或更新機構，聯邦政府除了研究或少許技術上協助外，僅以補助和貸款之方式來控制各地方政府都市更新之方向。換言之，就是地方政府要怎麼進行都市更新，聯邦政府無法直接置喙，但地方政府如果要向聯邦政府申請補助或貸款，申請時就要符合住宅法對都市更新的種種要求，否則就別想拿到錢了。不過實際上聯邦政府之主管機關，也常常並未嚴格遵守住宅法對地方政府請款之要件要求，這是後來美國都市更新變調的重要因素。此部分詳見後述。

於地區整體之主要計畫（General Plan）¹⁹。

2. 限定再開發計畫之地區必須開發前就是「主要以居住為其特徵之地區」（Predominantly residential in character），或是再開發計畫必須「主要是為了居住之用途」（Redeveloped for predominantly residential uses）²⁰。
3. 在進行公開聽證前，LPA 不得為計畫土地之取得²¹。
4. 申請貸款或補助之 LPA 必須要確保存在針對暫時安置與永久安置之可行方案。不論是原地安置或是異地安置，都應當確保安置地區存在可欲之公共設施和商業設施；住宅為整潔、安全和衛生；租金或價金為受安置之家庭所能合理負擔；住宅和工作場之距離亦應合理²²。
5. 就安置而論，除前揭原地安置或異地安置外，對被拆遷者而言，還有另外的成本，即能夠重新建立起生活或是營業之空間的成本。以一位貧困的承租人為例，包括了搬遷費、因花費時間尋找新居處而失去的工作薪資、或其他隱形成本等等。1949 年住宅法就這部分之規定則是僅有在 LPA 進行驅逐程序所花費之成本較高時，方進行援助。換言之，即肯配合搬遷者，不會有這部分的金錢援助。被強制拆遷者才能得到這部分的補助²³。這個不合理的限制直至 1956 年修法時才予以刪除²⁴。

從以上之法律內容，可以很清楚發現 1949 年住宅法修正的幾個特徵。第一，這是個本意希望「結合窳陋清除和公共住宅興建」的修法，此從限定再開發地區必須開發前就是「主要以居住為其特徵之地區」或是再開發計畫「主要是為了居住之用途」的方式，以滿足住房運動者的期待，可以得見²⁵。第二，1949 年修法，並未改變都市再開發由地方政府主導，以及實質建設以私人資本為主要力量之傳統。第三，這是個偏重實質建設的修法。最後，這是官僚規劃師霸權的立法，此從市民參與來看，1949 年修法僅規定要取得計劃土地前必須先為聽證，而未讓市民有其他權利可資行使，可以得證。

此外，本法之聯邦主管機關，為「住宅與家庭金融辦事處」（Housing and Home Finance Agency, hereinafter HHFA），至於負責審核 LPA 之申請者，則為 HHFA 下的都市更新辦事處（Urban Renewal Agency, hereinafter URA）。直至 1965 年「住宅與城市發展部法」（Department of Housing and Urban Development Act, hereinafter HUD Act）制定，HHFA 被 HUD 所取代，URA 也方在當時被「更新

¹⁹ Foard & Fefferman, *supra* note 17, at 94.

²⁰ 63 Stat. 420 (1949), *as amended*, 42 U.S.C.A. § 1460(c) (1957).

²¹ Foard & Fefferman, *supra* note 17, at 95.

²² 63 Stat. 416 (1949), *as amended*, 42 U.S.C.A. § 1455(c) (1955).

²³ Terry J. Tondro, *Urban Renewal Relocation: Problems in Enforcement of Conditions on Federal Grants to Local Agencies*, 117 U PENN L RE 183, 188 (1968).

²⁴ 42 U.S.C. § 1465 (1964). *as amended* (Supp. II, 1966).

²⁵ 事實上，在立法過程，這樣的連結是否必要，就有諸多討論與爭議，而條文之內容，正是不同看法最終妥協的產物。可見 Foard & Fefferman, *supra* note 17, at 71-93.

協助機構」(Renewal Assistance Administration, hereinafter RAA)所取代²⁶。

然而 1949 年住宅法修正後，歷時數載，整個都市再開發之進度卻遠不如預期。地方政府有志者眾，但有實質進展者寡²⁷、民間資本興趣依舊缺缺、大量的補助款項被空置²⁸、以及都市再開發在實踐中卻發現變成是興建中上階級住宅或商業用途居多，窳陋清除結合公共住宅的立法初衷，因此受到無情踐踏²⁹。在這樣的情況下，1949 年住宅法必須再修正，成為了普遍的共識。因此乃有了 1954 年之修法。這一次修法，除了正式導入了「都市更新」(Urban Renewal) 這個詞彙，取代過往之都市再開發外，也加入了以下之重要內容。

(一) 除了拆除重建(clearance)外，加入修復(rehabilitation)和保存(conservation)兩種都更手段也得申請補助³⁰

應先說明的是，當時美國方興未艾的所謂修復型都更，並不像今之台灣，幾乎已經等同於老屋拉皮。蓋修復型都更在硬體環境層面，除了對建物之改善和修復外，尚包括衛生設施之整備如上下水道之鋪設、道路之開通、公園或其他公共設備之設立，在必要時，亦會對零星已經不堪利用或影響計畫之建物進行清除；而在培育社區活力層面，則是希望透過以本地人為主體的在地產業復育，讓一個失去機能、人口外流、連帶導致硬體設施也走向傾頹的地區重新回復活力。換言之，修復型更新謀求的是整個社區里鄰環境水平的提升和居民為本的社區競爭力復甦，絕非只是將房子外牆翻修而已。此部分後面還會詳加說明。

當時立法所以加入這兩種更新方式，一般咸認是受到 1953 年「總統之政府住房政策與方案諮詢委員會」(President's Advisory Committee on Government 42 法下不分青紅皂白的窳陋清除，只是把一個地區的貧民窟推到另一個地區，並無法真正解決窳陋地區之問題。報告並指出某些地區進行的修復和保存式的都市更

²⁶ § 5(a), 5 U.S.C. § 624c (a) (Supp. I, 1966).

²⁷ 約有 211 個地方政府有志於此，但僅有 60 個已進入土地取得階段。CHARLES ABRAMS, *THE CITY IS THE FRONTIER* 86 (1967)

²⁸ 5 億之補助中，已經申請通過者僅有 7400 萬。即便是這 7400 萬，許多也還只是閒置著。*Id.*

²⁹ 以下這一段國會議員和 HHFA 都市更新專員於 1954 國會於住宅法修正之聽證會之對答，鮮明地顯示了這一點。*Id.* at 83

“...

Douglas 參議員：我希望進一步追問這個問題。有任何貧民窟清除或是都市再開發地區被作為公共住宅用途嗎？

“...

Follin 先生：大概三個或四個。

“...

Douglas 參議員：多少個更新計畫中有三個或四個？

“...

Follin 先生：有 52 個計畫案已經簽約。

Douglas 參議員：幾乎所有的計畫(地區)都已經被清除，而它們要不作商業用途，便作為上層收入者的住宅用途，但從這些地區被迫遷的人們卻不會被重新安置於(本屬)他們的地區嗎？

Follin 先生：僅僅某些程度上。

Douglas 參議員：是很小(大?)的程度上！

Follin 先生：是的，議員。“

³⁰ 68 Stat. 626, 42 U.S.C. § 1460 (5) (1958).

新已為其所注意，也認為這樣的方式相當值得鼓勵和推展。可謂是初步肯定了「住民自主的修復保存型都更」的價值³¹。

然而對立法者而言，修復和保存型都更之引入，其意義不過是為了經濟性和有效性而已，本法主軸為窳陋清除／拆除重建型都更，並未轉變。如以下參議院委員會對 1954 年修法之報告所言³²：

針對擴張現存之貧民窟拆除及再開發法律之規範，委員會絕未改變本法之初衷，亦即美國家庭住房狀況之提升。本法主要之目標仍持續為貧民窟及不合宜家屋之清除以及良好家屋之供給，修復和保存型之計畫因此必須要在這個基本檢驗下評價之。若該計畫清楚地導致了該區域住房狀況普遍的提升，聯邦之補助...便直接貢獻於(本法)主要之目標而能完全得到證立...若該計畫無法清楚產生該區域住房狀況普遍提升之結果，那麼該聯邦對道路、遊樂場和其他公共設施之財政支持，不過為聯邦對當地公共事務之補貼。後者並非本法所欲。

乍看之下，委員會的說法就錢要花在刀口上的角度來說，似乎也是合情合理。但問題在於修復和保存型的都更在當時還只是相當新穎的嘗試，不論就技術面和經驗面都遠談不上成熟。期待 LPA 能提出具體方案，表明其計畫立竿見影就能看到整個地區產生「普遍之提升」，相較於拆除重建型都更透過打掉重練可輕易規劃出一個可行或至少看似可行之方案，其實是強人所難。換言之委員會衡量個案修復和保存型都更是否值得聯邦財政支持的標準，本身就是為拆除重建型都更打造。既然修復和保存型都更，對 LPA 來說更可能吃力不討好，那麼可以預見各地 LPA 也不會積極去進行這類更新計畫。1954 年修法後，拆除重建／打掉重練型都更果然仍是美國都更之主流，直至 1960 年代中期才有些變化，其基調實在此時就已確立。

(二) 對申請補助或貸款之 LPA 課予擬定「可行之社區進步計畫」(Workable Program for Community Improvement)之義務

雖然 1949 年住宅法下，LPA 向聯邦申請補助之更新計畫，就不能牴觸該地方之都市計畫，但在實踐過程中，逐漸發覺這樣的控制仍然過於寬鬆，以致無法確保更新計畫是否真有助於有更新計畫之社區整體品質的提升與適當之發展。1954 年修法增加了課予 LPA 必須在向聯邦主管機關申請補助或貸款前，提交「可行之社區進步計畫」(Workable Program for Community Improvement, hereinafter WPCI) 此一綜合性計畫，並且必須在計畫執行期間每一年提交一次之義務。可行之社區進步計畫，必須包含的內容有以下七點³³：

³¹ President's Advisory Committee on Government Housing Policies and Problems, Report 1 (1953)

³² Report of the Senate Committee on Banking and Currency on Sen. 1472 (Housing Act of 1954), 83d Cong. 2d Sess. 35 (1954)

³³ 68 Stat. 623, 42 U.S.C. § 1451 (1958).

1. 該地區存在足以停止或防止瀰陋問題惡化的法規範 (Codes and Ordinances)³⁴
2. 綜合性的社區計畫 (Comprehensive Community Plan)³⁵
3. 鄰里調查分析
4. 存在有效的行政組織
5. 足以負擔更新開支的財政狀況
6. 對因更新而搬遷之家庭的安置計畫
7. 存在市民參與³⁶



其後 1956 年修正住宅法加入「概括性鄰里更新計畫」(General Neighborhood Renewal Plan, hereinafter GNRP³⁷) 以及 1959 年修正住宅法加入「社區更新計畫」(Community Renewal Plan, hereinafter CRP³⁸)，本身考量和 WPCI 類似，都是希望能夠讓都市更新在一個完整的綜合計劃的框架下進行。所不同者在於，此二者皆是由 LPA 考量其社區大小和分期分區更新之需要，所作的長程性計畫，並非申請補助之要件之一³⁹。

(三) 設置特殊的抵押擔保方案 (Special Mortgage Insurance Program)

透過住宅法第 123 條 (Section 123) 增加了兩條規定，以確保不論是於更新地區之內或之外，買受或承租房屋都能得到聯邦政府之抵押擔保。若私人機構不接受，將由 1954 年修法設置之「聯邦國民抵押貸款協會的特殊輔助功能」(Special Assistance Functions of the Federal National Mortgage Association) 買受該抵押權⁴⁰。

(四) 增加新的補助項目

如配合計畫之補助 (Matching Planning Grant⁴¹)、示範補助 (Demonstration Grant⁴²) 等等。

³⁴ 如存在建築法規、家屋法規、衛生法規等法令，足以調節城市發展，不致使瀰陋持續發生。

³⁵ 目的在於為該地區之長遠發展擬好藍圖，以避免都市更新和社區長遠發展產生矛盾衝突。綜合性社區計畫必須包括之內容有：土地使用計畫、街路計畫、社區設施計畫、公共進步計畫、土地使用分區管制法令與地圖、再細分之規範。

³⁶ 這部分要求該社區至少要存在一個代表全社區的市民委員會，以及在該委員會下設置，專門處理少數族群住宅問題的次委員會。至於委員會如何組成或開會，住宅法則無明定，而交由地區自行決定，不過成員一般是由地方政府首長任命。市民委員會本身，其實並沒有什麼能夠針對更新之內容或方式進行決定或改動的法定權限，其最多就是成為地方政府和市民間的有效橋梁，充分傳達並教育市區市民更新之相關訊息，並向 LPA 充分反映不同來源之市民之意見而已。因此能否達成市民參與之目標，很大部分其實取決於委員會之認真程度，以及 LPA 是否願意認真看待委員會反映的各階層市民意見。Lindbloom, *supra* note 16, at 152-160.

³⁷ 70 Stat. 1099, 42 U.S.C. § 1452(d) (1958).

³⁸ 73 Stat. 672, 42 U.S.C.A. § 1453 (Supp. 1959).

³⁹ 其中 GNRP 是 8 年，CRP 是 10 年。

⁴⁰ 68 Stat. 616, 12 U.S.C. § 1720 (1958).

⁴¹ 68 Stat. 640, 40 U.S.C. § 461 (1958).

⁴² 68 Stat. 629, 42 U.S.C. § 1452a (1958).

(五) 住宅興建與都市更新開始脫鉤

前揭 1949 年修法時，嚴格要求之「主要以居住為其特徵之地區」或是「主要是為了居住之用途」等要求，在實務上幾乎成為具文，已如前述。而這其實和開發商之投資誘因有關。蓋若嚴格依照住宅法預設的窳陋清除地區興建公共房屋的要求，在市場運作下 LPA 幾乎無法找到開發商，蓋這個制度設計本身就與住宅法預設透過私人資本為城市建設主力之架構互相矛盾。而就都市計畫角度，只存在住宅機能的都市地區也很難健全發展⁴³。在血淋淋的現實下，這個不切實際的窳陋清除和興建公共房屋的結合於本次修法開始初步脫鉤，允許聯邦政府補助之百分之十的款項得作為非關住宅興建之用途，但限定包含相當數量之貧民窟、毀敗或惡化之住屋，且其消除將能促進公共衛生、安全與福祉⁴⁴。這個修正之所以堅持要讓聯邦補助款項的用途與窳陋清除連結，或因立法者不希望聯邦補助的使用偏離立法初衷，但規定要將聯邦補助款用於非住宅用途，就必須要採取清除型都更的結果，無疑是鼓勵地方政府仍然把重心放在清除重建型都更。而這也進一步證明了即便 1954 年住宅法修正加入了修復和保存型都更，但在立法者的心中，清除重建型都更才是都市更新之主流。

若針對 1954 年住宅法修正作一總評，可以說本次修正，大體上是針對 1949 年住宅法之不足以及其不合時宜之處進行補強，如鑒於過去對更新計畫的有效性控制的寬泛，於是新增了可行之社區進步計畫以作為 LPA 向聯邦政府提交更新計畫以申請補助之前提要件；鑒於更新地區居民可能在重建生活上的困難，於是新增了特殊的抵押擔保方案協助資金問題；考量到僅有拆除重建型都更無法因地制宜，於是加入了修復和保存型都更；考慮到窳陋清除和興建公共住宅完全結合既不現實也不必要，於是開始將二者脫鉤，都是其例。只是開始將都市更新與住宅興建脫鉤的結果，也如同打開了潘朵拉的盒子般，至此都市更新將愈來愈向商業和經濟發展取向前進。

在 1954 年修法後，都市更新終於開始逐漸加快。而其面貌在拆除重建型都更為主流，住宅法又期待地方政府的都更計畫產生一整個區域實質環境的普遍提升下，大體是撒大錢進行大面積之更新為多⁴⁵。只是這個淵源於美國進步年代，其後又建基於新政改革的都市更新制度，在美國運作之實際狀況如何呢？如果就安置工作而言，幾乎是徹頭徹尾的失敗。以致到了 1950 年代末期以致 1960 年代，即便過去曾對都市更新寄予厚望的住房運動者或城市改革者，也已對都市更新感

⁴³ 關於當時修法時相關討論，See Foard & Fefferman, *supra* note 17, at 104-109.

⁴⁴ 68 Stat. 627, 42 U.S.C. § 1460 (1958).

⁴⁵ 到了 1973 年，統計顯示聯邦總計投入約 130 億都市更新之補助，至於地方政府之花費，以及民間開發商投入之資本，都不在此限。若從 URA 之報告所示，更新案平均聯邦補助 1 元，地方開發商就須投入 5.11 元之資本來看，其成本著實相當可觀。William I. Slayton, *Achievement of The Urban Renewal Program*, in *URBAN RENEWAL: THE RECORD AND THE CONTROVERSY* 189-219 (James Q. Wilson eds, 1962)。此外，至 1973 年全美已有超過 2000 個計畫案，在 1000 平方英里（約莫為 258888 公頃）之都市土地進行，平均每一更新計畫案規模之大，可以想見。JOHN M. LEVY, *CONTEMPORARY URBAN PLANNING*(7ED.) 177 (2006)

到失望⁴⁶。

前以述及，1954 年住宅法修法，並未改變拆除重建式都更在美國都市更新實務上的主導地位，在多數地區之都更都存在拆除重建地區的情形下，住民之安置，便成為各個 LPA 最重要的任務⁴⁷。然而就其結果而論，多數是相當失敗的。受到迫遷的住民，尤其是承租人，不僅基本無法回到更新地區居住，其搬遷的新住所，往往實質環境差不多惡劣，租金卻更高，因此普遍來說，只是將貧民窟搬到另一個地方，或是讓另一個貧民窟更加擁擠而已。雖然就 RAA 一貫的說法，絕大多數原更新地區住民都已經依法安置於合宜之住宅⁴⁸，但顯然這套數據僅流於官方宣傳，根本經不起學界實地檢驗⁴⁹，甚至同為政府之機關進行調查時，也不挺自己人⁵⁰。於是「聯邦推土機」或是「移除黑人」的嚴厲指責⁵¹，乃日益強烈。

官方提出之數據和說法，和實際相差會如此之大之因素，大體是 LPA 大體採納相當寬鬆的合理安置基準⁵²、調查流於浮泛表面等原因⁵³。RAA 和 LPA 之數據不值得信任，如今大體已經無可爭議，因之重點毋寧應放在，都市更新事業之實際執行，會和立法之預設差那麼多的結構性因素是什麼？1949 年住宅法不是已經要求 LPA 向聯邦申請補助時必須要提出合適的安置計畫嗎？1954 年住宅法

⁴⁶ O'Connor, *supra* note, at 17.

⁴⁷ 此從 1957 年全國住房和重建官員協會(National Association of Housing and Redevelopment Officials)的報告，便可以清楚呈現。當時截至 1957 年 6 月 30 日，在 272 個已經被 URA 同意最終計畫或已進入執行的更新計畫中，僅有 20 個計畫未包含拆除重建的計畫。Jonestone, *supra* note 9, at 319-320

⁴⁸ 如 RAA 於 1966 年的報告便強調有超過 80% 的原更新地區住民都已經依法安置於合宜之住宅。URBAN RENEWAL ADMINISTRATION. SELECTED DATA ON RELOCATION OF FAMILIES AND INDIVIDUALS 1 (1966)

⁴⁹ Abrams, *supra* note 26, at 132-154; MARTIN ANDERSON, THE FEDERAL BULLDOZER: A CRITICAL ANALYSIS OF URBAN RENEWAL 1949-1962, 52-72 (1964)。雖然學者之調查無一能夠作到範圍含括當時全美正在進行或已經完成之更新案拆遷狀況的研究，蓋少數研究者根本不可能在全美逐一調查每個計劃的安置狀況，但局部的調查，常常就已經可以發現 RAA 的數據只是粉飾太平。

⁵⁰ 如政府會計辦公室（Government Accounting Office, hereinafter GAO）於 1962 年做的報告，就指出「LPA 之調查報告體系根本遠談不上可信。於 St. Louis 中隨機選樣調查的 24 個曾被 LPA 報告為被安置於符合標準之住宅之家庭，就有 23 個被發現實際上居住於不符合標準之住宅。在同一個城市的另一個計畫地區，聲稱 35 個個拆遷家庭中有 25 個安置於符合標準之住宅，也在檢查後發現類似的誤報...此外，LPA 還承認一些安置成果的調查僅是透過摩托車擋風玻璃目測...」Tondro, *supra* note 23, at 194。美國衛生、教育與福利部（United States Department of Health, Education, and Welfare）1963 年之調查報告也指出：「對安置之確保往往建立在浮泛的調查...實在很難說安置的整體圖像能給予任何喝采的理由...」。ALVIN L. SCHORR, SLUMS AND SOCIAL INSECURITY 62-65 (1963)

⁵¹ 其實聯邦推土機的說法也不精確。蓋推土機是 LPA 找來的，聯邦政府只是幫忙分擔找推土機來的費用而已。不過如果要說住宅法下要從聯邦得到補助，就要以推土機式都更為主的話，聯邦政府確實也難辭其咎。

⁵² 例如：「儘管就安置而言存在非常明顯的住宅短缺，RAA 仍舊堅持安置計畫是成功的。理由之一是其主張的統計上基礎並未反映都市更新計畫導致的真正迫遷人數。不確定數目的住民甫聽到都市更新計畫就離開、在首次 LPA 為土地取得前就離開、以及直至 LPA 開始有義務對 RAA 維持安置紀錄前就離開。這些人都未被算作是受拆遷者，RAA 和 LPA 也都不去擔心這些人的住居狀況。」Tondro, *supra* note 23, at 194

⁵³ Abrams, *supra* note 27, at 138

新增之 WPCI，不是也作了更詳盡的要求了嗎？

最根本之理由應在於，1949 年住宅法下都市更新的架構，根本沒辦法承載妥善安置的任務。蓋聯邦政府將安置之重責大任，大體交給了 LPA，僅透過申請補助時審查監督。但就 LPA 而論，其主要任務是完成更新計畫，在拆除重建型更新，更必須找到私人開發者投資，才可能完成。如果要求開發計畫必須提供大量拆遷的弱勢者負擔得起的合宜住宅，根本無法吸引私人開發者進入投資。準此，於更新地區安置，便成為空中樓閣般的理想。至於異地安置，可想見的便是購屋補貼或是租屋補貼（房地所有人之購置新屋補貼，於 1956 年住宅法修正就已明定⁵⁴，但由於更新地區貧困之承租人極多，因之租屋補貼更為重要），但在 1964 年聯邦修正住宅法開始補貼前，LPA 本身也欠缺資源對原住戶進行補貼⁵⁵。在這個情況下，LPA 未妥適安置更新地區住民，便無需意外了。此外，即便 1964 年住宅法修法，聯邦終於開始對迫遷之更新地區承租人為補助，但補助額度仍顯不足，以致因更新而迫遷之住民，要能在補助下入居合宜之住宅，對之仍屬困難⁵⁶。安置之失敗，因之也成為美國都市更新永遠之陰影。

除了安置的問題外，實務上還有其他重大問題。首先，是最需要更新的地方無法更新。蓋實務經驗顯示，只有在「正確的城市和正確的地方」，或者更精確地說，有發展的城市和有發展潛力能帶來利潤的地方，才能吸引到私人開發者的投資，因此如果是衛生、住居、商業機能最破敗，也最需要更新的地方，LPA 雖然希望推動更新但往往遍尋不著私人開發商開發，拆遷後計畫停擺以致更新地區徒成白地亦有所聞⁵⁷。

其次，是許多更新地區出現驚人的空屋率，這代表了更新方案對於地區需求的錯估，以及隨之而來更新資源之錯置。其實於 1963 年，全美之空屋率就高達 7%，有多少部分是因都市更新所致，雖不清楚，但是當已經出現了房屋供給積壓之狀況⁵⁸，更新方針卻還是拆掉舊屋，蓋更多賣不出去或租不出去的房屋，顯然是對社會資源的錯置與浪費⁵⁹。

此外，許多都市更新從原本的提供合宜住宅的面向，逐漸轉移至商業型，而

⁵⁴ Lindbloom, *supra* note 16, at 181.

⁵⁵ Abrams, *supra* note 27, at 150-151.

⁵⁶ 以最迫切需要的低收入承租戶為例，拆遷後二年每戶最多可得到 500 元／年之租金補助。但就 1962 年之紐約和波士頓為例，貧民窟地區之租金，一戶基本上不會超過 50 元／月，但更新後地區租金一戶卻可從 100 元／月至 360 元／月不等。取其中位數 195 元／月來看，聯邦之租金補貼夠不夠讓住民入住合宜之住宅，不問可知。（以上數據，乃從 Anderson, *supra* note 49, at 59-60 中節錄）無怪乎有實務工作者也明白點出這個補助仍有重大缺陷，Abram, *Id.* at 150-154。但也有實務工作者以其工作經驗，認為這樣的補助一般情形就已足夠，但並未具體說明其工作經驗如何得到這個結論。Lindbloom, *supra* note 16, at 107

⁵⁷ Abrams, *Id.* at 99-100.

⁵⁸ *Id.* at 145-150.

⁵⁹ 這種錯置與浪費，如果用新馬克斯主義地理學者 David Harvey 的理論，就是資本主義下製造業部門在過度積累，以致利潤率降低之後，資本轉向房屋和金融部門，再度又一次過度積累之結果。關於 Harvey 之理論，可見 David Harvey（著），王志弘與王珮民（譯）（2010），《資本的空間：批判地理學芻論》，臺北市：群學。

且還是大商場型的都更，也造成了問題。前已述及，1954 年修法就已經讓都市更新和住宅興建初步脫鉤，而後於 1959 年，住宅法修正又讓得用於非住宅用途之聯邦補助增至 20%，且取消了更新地區原包含「相當數量之貧民窟、毀敗或惡化之住屋」之要件；若更新計畫有益於書院或大學者，更不受此限⁶⁰。而到了 1965 年修正住宅法，更將非住宅用途的上限提升至 35%⁶¹。質言之，本來一個地區要能健康發展，居民要能安居樂業，就不可能讓其僅存在「居住」一種機能，因此將聯邦補助與住宅興建作一定程度的脫鉤，本身並不算錯；但問題在於實務上有些地方商業機能的建立偏重於大資本型的高級大商場，以成全開發商利潤要求的結果，使得 CBD 變得高級化，諸多在地零售業或小企業在更新後失去了支持其商業之網絡和便宜租金的場所，乃從舊社區消失。至於從舊市區消失，是否多數能在新地方重新營業呢？就這個問題，研究結論顯得頗為分歧⁶²。但這至少說明了有商家確實受到了犧牲。這樣的更新，或許在 CBD 地區提升了政府稅收，有些還帶來許多觀光客收入⁶³，但對在地居民和小商家，代價也是過於沉重了。

此外聯邦政府雖一邊推行都市更新政策，希望挽救舊市區，但另一方面卻推動另一套完全背道而馳的政策，也使得郊區化和舊社區之瓦解變得愈加嚴重。這就是 1956 年「全國州際和國防公路系統法」(National System of Interstate and Defense Highways Act of 1956)以及其後持續十幾年的州際高速公路系統的興築。這套興築計畫，一開始就預計花費 260 億元，預計總計長達 41000 英里，並需要 13 年達成。而後年限和花費還遠遠超過一開始的估計。它讓汽車業大發利市⁶⁴，但代價則是城市大眾運輸系統的不足⁶⁵。它加速了內地城市的衰落、舊社區的瓦解和郊區的成長，因而也改變了美國城市之面貌。

不過就其正面的部分而言，這種大規模拆除重建型都更，如果在好地段，那麼確實有助於帶動當地之經濟、吸引郊區之住民甚至觀光客到來、增加地方政府之稅收，空屋率問題也比較不存在。此外，都市更新確實也提升了不少地區之基礎設施⁶⁶、疏導了交通問題⁶⁷。只是這些利益，應無法合理化讓眾多更新地區住

⁶⁰ 73 Stat. 677, 42 U.S.C.A. § 1463 (Supp. 1959)

⁶¹ 79 Stat. 706, 42 U.S.C.A. § 1460 (1965)

⁶² 如 Lindbloom, *supra* note 16, at 110-111 表示研究報告顯示大約四分之三之原商家在安置後生意都能重新成功穩定，其並舉一個其親身安排安置的經驗，指出安置的結果，原商家到了一個商業機能更好的地方，於是利潤是原先之兩倍多，也親口坦承在拆遷時的抗爭實是相當無知。不過也有其他研究指出相反的結論。如 Herbert J. Gans, *The Failure of Urban Renewal*, in *URBAN RENEWAL: THE RECORD AND THE CONTROVERSY* 541-542 (James Q. Wilson eds, 1962).由於沒有接觸到這些研究的細節，本文沒有判定孰是孰非的基礎。

⁶³ Levy, *supra* note 45, at 182-185

⁶⁴ 不過應注意者，固然美國汽車業的關說是本法產生的重要因素，但當時的總統艾森豪以其和納粹交戰的經驗，學習高速公路廣布的德國，亦為重要原因。James Kirby Martin 等，前揭註 1，頁 1202-1203。

⁶⁵ James Kirby Martin 等，前揭註 1，頁 1203-1204。

⁶⁶ 如學校之設立、大學和學院校地增加硬體也變得更齊全，都是其例。

⁶⁷ Levy, *supra* note 45, at 182; Abrams, *supra* note 27, at 156-177.當然從 1950 到 1960 年代高速公路之建設和對於汽車製造商的補貼政策，我們也可以說交通問題其實也是政策推波助瀾才成為問題。

民流離失所的現實。至於植根於進步時代對於都市更新可以重振社會秩序和道德的想法，於今觀之，一定程度上實可說是對於居住於窳陋地區住民之人格和道德貼標籤的作法，難謂不是一種歧視。這除了有違所有國民在道德人格上皆為平等的憲政主義原則外，也容易使人忽略解決貧民窟問題時，從更大的政經社結構的改革著手的必要性，應不足為訓。

在大規模拆除重建型更新為主導的美國都市更新因前述之問題越發懷疑後，修復型更新則在 1960 年代在知識界和實務界受到不少期待。蓋此種更新模式不會產生大量安置需求、不會將社區鄰里關係徹底破壞、能夠更快完成、也能夠避免造成新的空屋⁶⁸。此外，拆除重建型都更，一定程度上預設了社區住民本身的無力，無法產生自主的聯合，因此才要由外界的力量打掉重練，但在一些經驗中，這種預設受到不少挑戰⁶⁹。因此對於修復型更新之想望，乃愈發強烈，而其中作為知識界最有影響之作，便是 Jane Jacobs 發表於 1961 年的名作《美國大城市的死與生》《The Death and Life of Great American Cities》。

本書作者為記者出身，並無都市計畫領域之背景，但憑著其訪調諸多美國城市之社區的經驗，乃凝結出一套反於傳統都市更新意識形態，甚至是與過往都市計畫知識徹底決裂的都市計畫思想。針對都市更新，Jacobs 指出傳統上對於貧民窟的誤解，誤以為所有貧民窟都是死氣沉沉，社區意識萎靡不振，因之唯有依靠外界力量清除貧民窟，才能拯救舊市區，讓舊市區重新復甦，中產階級也才會重新回到都市。然而與之相反地，Jacobs 憑自己親身走進許多被都市計畫師認為早已死得不能再死的貧民窟，卻發現許多社區中居民仍會互相守望相助，也已經開始進行社區硬體設施的改善，有些甚至已經成功而脫離貧民窟之列；而尚無法成功者，多半是因為無法得到銀行的借貸，以致改善的工作時常停滯不前。Jacobs 認為這樣的貧民窟，實質上正在「非貧民窟化」，但美國都市更新實踐下不分青紅皂白地清除重建，反而將這個可能性完全破滅，結果只是在另一個地區造成貧民窟。因之主張以漸進性資金，支持緩慢但穩定而細水長流的修復型都更⁷⁰。

Jacobs 代表的，固然一方面是當時社會氛圍對於過往都更典範的反省，但其實也代表了對於過於理想化修復型更新的氛圍。蓋修復型更新，並不只是把老屋整修就算完事，已如前述。要如何透過在地產業復育之方式，讓一個失去機能、人口外流、連帶導致硬體設施也走向傾頹的地區重新回復活力，其實是個比打掉重練還要複雜的工作，也沒有什麼能夠普遍適用的手段或經驗可以複製。因之雖然 1964 年住宅法修法禁止對還能進行修復之地區為整體之清除，還增設了利息不高於 3% 的 20 年期貸款以供申請，而其後也有成功之案例，但囿於沒有一套經驗可以完全複製，因此仍然無法普遍推廣⁷¹。

⁶⁸ Abrams, *supra* note 27, at 184-185.

⁶⁹ JANE JACOBS, THE DEATH AND LIFE OF GREAT AMERICAN CITIES 270-291 (1963).

⁷⁰ *Id.* at 270-317

⁷¹ Abrams, *supra* note 27, at 186-189.

第二項：美國戰後之社區營造



此外，除了修復型更新的反思外，1960 年代另一個更重要的轉變是，理解到實質環境的改造其限制是清楚的，蓋不能真正讓社區住民脫貧，得到更好的發展，實質環境之更新不會帶來住民之福祉。因此到了 1960 年代中期，雖然聯邦對既有的都市更新補助和貸款仍舊持續，但已開始在偏重硬體設施改造之都市更新之外，加入了更綜合性的社區復興措施，並嘗試了更為地方自主／住民自主之方式，以求能真正改善貧困社區住民的處境⁷²。「社區行動計畫」(Community Action Program, hereinafter CAP) 和「模範城市計畫」(Model Cities Program, hereinafter MCP) 則為其代表。

CAP 是在 1964 年經濟機會法 (Economic Opportunity Act of 1964) 中制定，作為詹森總統「向貧窮宣戰」(War on Poverty) 政策一環而出現的。於經濟機會法的 Title II，立法便開宗明義指出 CAP 是「一個提供服務、協助和其他具有充分格局和規模之活動，以求能經由創造工作機會、提升人力之表現、動力和生產力，應允於消除貧窮和貧窮發生之原因以及提升人們居住、學習和工作的環境⁷³」。同年，於聯邦層級依經濟機會法設置了直屬總統的「經濟機會辦公室」(Office of Economic Opportunity, hereinafter OEO)。並由 OEO 的輔助下，廣設不直接隸屬於地方政府的社區行動組織 (Community Action Agency, hereinafter CAA)，以作為地方實際的計畫和執行機構。鑒於過往都市計畫對住民參與的不足，也明定 CAA 應確保「最大可能的參與」。而其資金來源，則是透過 CAA 向 OEO 申請取得⁷⁴。

只是實施不久，CAP 就已經是傷痕累累。無法直接利用 CAP 資金的地方政府首長對之極度不滿，有些首長甚至和社區行動組織發生嚴重衝突。更關鍵的是，CAP 仍難以提供中低收入社區工作機會。而詹森政府在越戰的巨大開支下，也拒絕在資金或其他方面予以強化。在這樣的背景持續延續下，CAP 雖然仍延續迄今，多年來提供社區各項小規模服務，也不能說全無貢獻。但誠如學者所言：「在規模和資金都太過侷限的情況下，無法改變政治的不平等和持續將貧困地區分離為另一個美國的結構性經濟轉移⁷⁵。」

模範城市計畫，則是因 1966 年「模範城市與都會發展法」(Demonstration Cities and Metropolitan Development Act of 1966)之制定而誕生的。其作為向貧窮

⁷² O'Connor, *supra* note 8, at 18.

⁷³ 實質上，CAP 之社區工作有些包山包海的味道，包括職前訓練、房屋改建、衛生宣導、法律諮詢等都可能是某個 CAP 之工作項目之一。欲具體了解 CAP 工作內容者，可參考 Michigan Community Action Agency Association 的網站介紹：<http://www.mcaaa.org/>（最後瀏覽日：07/31/2013），以及 Community Action Organization of Erie County 的網站：<http://www.caoec.org/>（最後瀏覽日：07/31/2013）

⁷⁴ O'Connor, *supra* note 8, at 18-19

⁷⁵ O'Connor, *supra* note 78, at 21

宣戰的一環，部分也是為補 CAP 之不足而生。這套計畫，其設計分為兩層次。第一層次是由聯邦主管機關 HUD 先從向其申請補助的眾多美國城市中，指定若干模範城市並交付補助款項，再由被指定的城市在其管轄區域內之眾多向其申請之社區中，決定得獲得補助的模範社區。至於競爭之城市則必須在市政府下設置「模範城市機構」(City Demonstration Agency)協助指定社區規劃之工作，而 HUD 的在地分支機構也會提供觀念和技術上協助。透過這樣的過程，模範城市計畫期望透過地方與 HUD 的協力，以完成提供家屋予中低收入者、對居民進行職業訓練和興建基礎設施等綜合性計畫，最終達成貧困社區的去貧化。兩階段的設計，讓社區機構實質上置於地方首長的控制之下，也是記取 CAP 造成地方首長和社區組織間衝突對立的經驗，希望能用制度設計的方式避免之⁷⁶。惟就其評價，雖然後來研究者多半肯定模範城市計畫的設計，促進了住民之參與，但研究亦指出接受資金補助的社區，相較於未能獲得補助之社區，不論在各種評分指標，均未呈現明顯之差別⁷⁷。顯然有限的補助在分配到眾多社區後，仍舊是杯水車薪。

到了 1970 年代，美國和國際政經環境匹變，隨著戰後全球景氣復甦乃至擴張期的結束，加上石油危機的出現，經濟成長緩慢、通貨膨脹、財政赤字等問題都逐步浮現⁷⁸，與之對應，此時美國政治意識形態，也開始往削減聯邦公共支出、讓公共服務的主導權回歸州政府或地方政府這樣的政治理念轉移。在這個背景下，1974 年制定的「住宅與社區發展法」(Housing and Community Development Act of 1974)，正式為都市更新劃下休止符，MCP 也在這時結束。僅有一些尚未完成的都市更新計畫，直到 1980 年代才陸續完成⁷⁹。

「住宅與社區發展法」將社區發展之任務回歸與各地方政府，其設置的「社區發展固定補助」(Community Development Block Grant, hereinafter CDBG)以公式分配的方式，固定由 HUD 撥款與各社區，而其用途承襲過去 MCP 的經驗，相當多元，因此地方有很大的裁量權限⁸⁰。不過由於整個 1970 年代 CDBG 每年補助都不到聯邦政府年支出之 1%，分配的社區數目卻非常多，因此有些社區難免會有拮据之感，更甚者甚至出現財政危機，而 1980 年代雷根政府大砍支出，也讓貧困社區狀況更為艱難⁸¹。不過，於 1960 年代就已被整合至聯邦政府前揭社區復興計畫的民間社區發展組織(Community Development Corporation, hereinafter CDC⁸²)，到了 1970 年代愈發成熟，而能夠進一步以民間資金和力量

⁷⁶ O'Connor, *supra* note 8, at 19-20

⁷⁷ Jody H. Schechter, *An Empirical Evaluation of The Model Cities Program*, A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of BACHELOR OF SCIENCE in Economics at the UNIVERSITY OF MICHIGAN (2011)

⁷⁸ James Kirby Martin 等，前揭註 1，頁 1398-1403。

⁷⁹ Levy, *supra* note 45, at 182.

⁸⁰ William Frej & Harry Specht, *The Housing and Community Development Act of 1974: Implications for Policy and Planning*, 50(2) SOCIAL SERVICE REV. 275, 276-282 (1976).

⁸¹ O'Connor, *supra* note 8, at 22-23.

⁸² Stewart E. Perry, *National Policy and the Community Development Corporation*, 36.2 LAW AND CONTEMPORARY PROBLEM 297, 298-301 (1971).

協助地方政府為社區事業，則部分地補充了聯邦政府在社區發展的日益缺席⁸³。

總體而言，從 1960 年代中期乃至 1970 年代後之變化，不論是修復型更新的興起，以及社區營造的努力，都顯示了對於傳統大規模拆除重建型都市更新的反省。修復型更新是源於其本質上的難以普遍複製，因此也無法普遍成功，社區營造則是在聯邦越補助越半套的情況下，難以收預期之效。不過包羅面向更廣泛之社區營造，最終還是取代都市更新之典範了。

第二節：美國知識對台灣公有地更新違建處理之影響

違建本身可以分成許多類型，未依照建築法規興建之地上物，或是違法加蓋之地上物部分，都算是違建之一種，不過這裡要討論之違建，是以欠缺合法權源占有他人土地興建之地上物為限。這種型態之違建，在土地開發時會造成極大之困難。特別是在本節要討論之情形，即這類違建存在於公有地時，常會成為政府興闢公共設施，或是對公有地作其他「有效利用」之阻礙，政府因此很自然地會想要拆除之。為何公有地會有這麼多這種類型之違建？前一章討論到台灣何以出現較廣大需要更新之地區時，其實已經稍微點到，欠缺都市計畫和都市建設是其根本因素，而在本節一開始，本文會將這個出現的過程說得更清楚些。此外，本節也會討論在 1960 年代中期美國更新知識傳入前，政府在有進行建設之必要而須「更新」公有地時，對於這些違章建築採取什麼樣的處理方式、在美國知識進入之後，處理方式又是否有什麼樣的變化。

第一項：美國知識到來前之時期

與國治初期國民黨政權來台時，當時法秩序上，不論是 1939 年都市計畫法或是台灣都市計畫令，都尚無所謂舊市區改造、舊市區更新或都市更新等詞彙。而事實上就連都市計畫走在更前頭的歐美國家⁸⁴，都市再開發（Urban Redevelopment）、都市更新（Urban Renewal），也都是在 1940 年代末到 1950 年代才出現，並將概念發展成熟。因此至少直至 1964 年都市計畫法修正前不久，國治的都市計畫官僚們的腦中，也不太可能存在這些相對應的概念。然而這並不表示討論國治時代之都市更新法律史，就只能從 1964 年後談起。蓋就本文的關懷而言，現今公有地為主之更新，往往導致的最大兩個爭議，就是公有地更新的公益性與否，以及舊違章建戶安置的妥適與否。而要探究後者的歷史源頭，則不

⁸³ James DeFilippis, *Community Control and Development: The Long Review*, in THE COMMUNITY DEVELOPMENT READER 30-31; O'Connor, *supra* note 8, at 24.

⁸⁴ 所謂走在更前頭，乃是因為現代都市計畫既然是因應工業化和現代化而生的，於工業化和現代化更早之歐美國家，許多都市現象較工業化和現代化後進國早面臨到，都市計畫自然更早就必須處理這些現象。因此只是先後的問題，不預設歐美國家都市計畫必然的優越，也不預設後進國家就不能從自己的都市經驗出發，探究出一套解決的道路。

能不從戰後的違建拆除相關法制談起。

國治時代城市空間出現的首波違建潮，乃是與國民黨政府在國共內戰情勢日趨不利，中國軍民遷台者日眾息息相關。待中華民國政府遷台完成的 1950 年，台灣已經增加了一百萬到兩百萬軍民，且大多集中在台北市和其他沿縱貫鐵路之大城市，於是造成房價和租金大漲，都市住宅供給因此極度短缺。而在第一波違建現象產生最高峰的幾年，國民黨政權又將 80% 以上之財政支出投入國防⁸⁵，在這樣的情形下，國家僅能以興建少量住宅提供中央民意代表及機關人員，而容許大量公共設施用地及公有地被佔用，這使得包括軍方的許多公家單位與個人接收、購買或佔有大量市區空地興建簡陋棚屋，導致公有地上違建處處⁸⁶。然而，1950 年代這樣台灣都市計畫的沙漠時期，如果說還存在國民黨政權念茲在茲的都市計畫，那就是整理城市空間，讓空襲時的疏散、防火、避難和緊急行動得以順利，而公有地上違建處處對這樣的企圖顯然是一大妨礙。因此 1954 年，國防部頒布「台灣省實施防空疏散重要城市建築管制辦法」，1956 年內政部頒布「違章建築處理原則」以及「實施都市計畫注意事項」等法令作為拆除違建的指導準則⁸⁷，進行大規模的拆除行動。而其中又以台北市最烈，共拆除了違建 3370 間⁸⁸，約佔當時台北市建築總數的 6.4%。然而在此階段被拆除的違建戶居民，並未得到政府安置，而須另覓住所，僅國民黨政府特別用以彰顯現代化意象和統治正當性的 1959 年中華商場整建安置計畫，方為例外⁸⁹。

可想而知，這種強硬拆除違建，又不給予適當安置的作法，必然屢遭居民強硬抵抗，致使統治者承受莫大壓力⁹⁰，於 1957 年發布的「違章建築處理辦法」，就是在此壓力下出現的較為妥協或者也可以說較為人道的規範，亦即開始對違建作新違章建築和舊違章建築的區分，依辦法規定新違章建築即報即拆，舊違章建築行政機關則應訂定分期分區處理計畫。換言之，即處理上變得較為圓滑而有彈性，不過就不好的層面來說，這問題即便能放著一時，終究會在未來某一天付出代價，但該辦法之修改卻給予行政機關怠而不積極處理的空間。偏偏 1950 年代末期以至 1960 年代，又是台灣都市化快速的時代，大量從鄉村進入城市的人口，

⁸⁵ 洪菁珮，全球化下台灣財政的政治經濟分析（1950-2008），頁 27-29，國立台灣大學政治學系博士論文

⁸⁶ 楊友仁（1998），〈循環的債務：對台北市違章建築與都市規劃的具體觀察〉，《城市與設計學報》4 期，頁 305

⁸⁷ 所以稱指導準則，不稱法源，是因為即便是違章建築，其原始起造人在私法上仍擁有建物所有權，雖然因無法辦理建物登記不能移轉所有權，但依最高法院之見解，仍能移轉「事實上處分權」，因此政府拆除違建，毫無疑問是侵害人民財產權之行為，非依法律，不得為之。而當時之法源應為 1944 年建築法第 31 條

⁸⁸ 王敏穎（1997），〈邁向「美麗新世界」？！從都市更新容積獎勵辦法剖析都市更新問題〉，頁 17-18，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文

⁸⁹ 黃麗玲（2002），〈都市更新與都市統理：台北與香港的比較研究〉，頁 32，國立台灣大學建築與城鄉研究所博士論文

⁹⁰ 由於將近 70% 的違建戶為外省族群，而外省族群又是當時國民黨政權在台灣最重要的支持者，因此國民黨政權若對其太過苛刻，等同是在掘自己的統治根基。事實上，當時許多違建拆遷工作，就因為榮民、軍眷的拼死抗爭導致執行上效率不彰。黃麗玲，前揭註 89，頁 31-32。

有些也會以公有地自蓋違建或承租違建房屋之方式來處理居住問題，這導致違章建築問題，將更加尖銳。

而後，於 1963 年，第一個為安置公共工程拆遷戶而興建之最低標準之廣義國民住宅—整建住宅，終於首度在台灣出現，這就是台北市中正區水源路一期整建住宅。整建住宅由政府興建，一開始拆遷戶僅得透過分期付款方式買受地上物，政府保留土地所有權，直到 1988 年才開始出售公有地之產權⁹¹。整建住宅之出現，標示著國民黨政權對公有地為主更新地區的最大課題—舊違章建戶之處理，終於從橫暴的隨見隨拆到有較為妥切之安置措置。或者說從給予少量補償金就要命其走人，到能夠進行異地安置。這無疑是一個可喜之改變。雖然整建住宅安置之拆遷戶，其實並不以公有地之舊違章建戶為限，也包括了部分的合法產權受到拆遷者，但從台北市政府研考會於 1992 年所作的調查中，指出完工之全部 23 個整建住宅社區，總計有 11012 戶，安置了違建區總計高達 5 萬 6 千餘人來看⁹²，受安置於整建住宅者，絕大部分應仍是受到拆遷之舊違章建戶。

而後，配合政策之改變，1964 年 9 月行政院也修正「違章建築處理辦法」，以 60 條的條文詳盡規範了舊違章建築拆除的注意事宜以及應有的配套措施，而最重要者便是應優先利用公有地建設整建住宅及市場以安置受拆遷戶。這標誌著整建住宅不僅是政策，也得到法制化了。

然而也著實不必美化當時之整建住宅之政策，蓋事實上，其所提供者不過是一個標準極低之安置措施。首先，11012 戶，扣掉少數安置非舊違章建戶之戶數，每戶所有權狀僅有 8 至 12 坪不等⁹³，卻安置了 5 萬 6 千餘原舊違章建戶住民，幾乎等同於 5 口之家要住 1 戶，而每人平均之生活坪數，更連 3 坪都不到，極差的可能連每人平均 2 坪都不到。雖說以當時一般之生活水平，這樣的生活空間大小或許說不上極差，但政府之政策，本應具有前瞻性和前導性，而不應明知當時社會上多數城市住民生活空間都極其侷促下，不在政策上有所改變，反而還強化這樣的現象。

此外，整建住宅社區，其公共設施也頗為缺乏，如 1992 年研考會調查時，發現整建住宅並未配備消防設施如消防栓、滅火器和緊急照明設備，更別說戶外公共設施如庭院或公園，最離譜的是部分社區其計畫道路都還尚未打通⁹⁴。

此外，整建住宅政策，其實也就是把拆遷戶丟到同一處地方就算完事，也忽略了加強弱勢舊違章建戶之教育、職業訓練、職業提供、公共設施設立修繕補助等類如美國 1960 年代中期之綜合性社區營造之措施，這些不足，也將會在未來

⁹¹ 台北市政府研考會，〈台北市整建住宅改善初步研究〉，轉引自吳聖洪（2004），《台北市整建住宅更新改進對策研究—以南機場整宅（忠勤社區）為例》，頁 9，國立臺北科技大學建築與都市設計研究所

⁹² 吳聖洪，前揭註 91，頁 9。

⁹³ 毛冠貴（1989），《台灣地區國民住宅建設：民國 59 年度至 78 年度》，頁 12-13，台北市：行政院經濟建設委員會住宅及都市發展處

⁹⁴ 吳聖洪，前揭註 91，頁 16-17

轉化為另一種債務，此即是新貧民窟之形成。



第二項：走向更高層次違建安置之呼聲及未受採行

而後，1964 年透過美援會引介來台的聯合國都市計畫專家 Donald Monson 和 Astrid Monson 夫婦，對於國民黨政權之公有地違建安置措施，提出了更高層次之建議，而其大要，則保留於 1966 年由 Astrid Monson 完成的《台灣都市更新政策—問題與途徑》一文⁹⁵。該文雖然其實是以私有產權者為主之更新地區為主要討論對象，但因注意到台灣公有地普遍之舊違章建戶問題，乃特別對之提出安置建議。其中，特別值得注意者，就是 Monson 針對違章建戶之處理，提出了相較於當時整建住宅政策更高層次，也更完善之建議。

違章建築地區之居民，住宅僅為其需要之一部分。彼等並需要就業（以及就業訓練）、學校、衛生設施、市場、及其他都市生活所必需之設施。其住宅問題不能脫離社會經濟關係而解決⁹⁶...

這段話，顯示了 Monson 並不認同當時整建住宅政策只將舊違章建戶全丟到整建住宅社區，就認為功德圓滿的想法。相反地，更積極的訓練、教育與充分供應之公共設施，也是必要的。否則最終，整建住宅社區，也只會成為下一個貧民窟而已。對照前述美國都市更新經驗中，因為安置之不力所造成的種種社會問題和嚴厲批評，以及將貧民窟問題侷限於實質環境改造下，所產生之侷限與反省後導入從教育、職業提供和社會扶助等多面向進行之綜合性社區再造政策，這些建議可說是 Astrid Monson 立於美國之都市更新之經驗，對台灣社會所提出之肺腑之言。這樣的理念，其後在台灣之學術界得到接受，如 UHDC 於 1971 年元月以其名義出版的《台灣都市更新之課題與政策》，在處理公有地舊違章建戶的討論，就完全接受了 Monson 對於舊違章建戶處置之建議⁹⁷。

然而，實務上政府的整建住宅政策，顯然對這樣的知識上的訴求，並沒有什麼回應。國民黨政權之整建住宅政策，直到 1975 年結束為止，還是維持著「將拆遷戶集中丟進整建住宅社區就算功德圓滿」之作為，未見有更積極的社區扶助措施，以求幫助這些整建住宅住民脫貧，或凝聚出得以改善社區生活環境之整體力量。於是整建住宅社區住民，直至 1980 乃至 1990 年代，其生活水平仍相當惡劣，社區居住者幾乎清一色是弱勢住民之狀況也未改變，有些靠努力和運氣得以脫貧者，則是將產權轉移或出租與另一位城市的貧困者，也幾乎不會留下來改善

⁹⁵ 這篇著作應可稱是社會在繼受美國都市更新知識上，出現的第一篇能成其體系的論著，詳見後述。

⁹⁶ Astrid Monson (1967)，《台灣都市更新政策——問題與途徑》，頁 31，台北市：行政院國際經濟合作發展委員會。

⁹⁷ 楊重信 (1971)，《台灣都市更新之課題與政策》，頁 29-30，台北市：經合會住都處

這個社區⁹⁸。於是整建住宅社區，就成為日後台灣在都市更新上，最為必要但也最為困難，迄今幾乎沒有任何進展之地區了。



第三項：破壞舊社區之陰影與違建拆除開明專制時代之結束

早期公有地為主地區之都市更新，除了前述違建拆遷安置始終不盡理想外，尚有其他之問題可說，1972 年到 1974 年之萬大計畫，正是最佳之例子。因此以下將以萬大計畫為例來說明這段可算違建拆除「開明專制」時期的運作實況及運作之陰影。

萬大計畫是由當時的台北市長張豐緒承行政院長蔣經國之命主導，以加強萬華和大龍峒地區建設，拓築公共道路，增進地區衛生為目的的更新計畫。不過計畫中幾乎是興築公共道路，因此說萬大計畫就是道路計畫，亦不為過。

萬華和大龍峒地區，日治時代本為台北市中心，然而在國治之後，隨著前揭兩波的人口遷入潮，城市之擴大，以及時光遞嬗下建物的逐漸頹廢破敗，不論在人口密度過高、土地使用混亂、衛生條件惡劣、違建櫛比鱗次的情形，都惡化都幾乎無以復加之地步⁹⁹。不過萬大計畫針對合法之窳陋建物，並沒有什麼要積極處理的打算，蓋如前所言，該計畫重點實在於道路之拓築。不過要拓築道路，公有地上櫛比鱗次之違建，就無法不處理了。因此據統計，兩期之萬大計畫總計拆除了 3241 間違章建築。這些拆遷之舊違章建戶分別安置至當時北市各處之整建住宅。雖然因整建住宅興建進度未能跟上，以致無法作到先建後拆，但至少也作到了「隨建隨拆」¹⁰⁰。相較於早年，這個成就算是相當不錯了。

只是萬大計畫將道路拓寬了，綠地、公園和社區設施仍付之闕如，因此並未能復甦萬大地區之機能，人口也未能回流。此外，就拆遷安置而論，某些安置地興建的整建住宅，如蘭陽街和南機場整宅，由於當地人口本來也已飽和，於當地安置反而造成該處環境之惡化。最後，萬大計畫市府二期總共投入十二億一千萬餘錢¹⁰¹，但未能復甦舊社區，反而導致舊社區之死亡，以致多年後，台北市都市計畫處之技術官僚，都承認「經過更新手術後...一病不起，好像是更新加速它們的死寂似的。都市更新前雖髒亂，至少還熱熱鬧鬧人氣鼎旺的，都市更新後元氣似乎大傷...」。¹⁰²結果而論，萬大計畫確實在拓寬道路，疏通市區交通有所貢

⁹⁸ 吳聖洪，前揭註 91，頁 10

⁹⁹ 關於萬華和大龍峒地區環境之惡劣狀況，可見黃正義（1974），《台灣都市更新之研究》，頁 96-98，台北：中國文化學院城區部市政學系；以及蔡剛霖（1973），《台灣都市更新問題之研究－著重萬大與華江計畫之探討》，頁 28-41，國立政治大學公共行政學系碩士論文。

¹⁰⁰ 黃正義，前揭註 99，頁 110-114。

¹⁰¹ 若計算 1974 年 12 月到 2012 年 12 月消費者物價指數之增幅，增加了約 3.03 倍。因此當時投入十二億一千萬，約莫相當現在之三十六億三千萬。參行政院主計處網站：<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>（最後瀏覽日：05/01/2013）

¹⁰² 見郭文章（1989），〈對我國都市更新的幾點建議〉，《中華民國建築師雜誌》173 期，頁 92。

獻。但一個以加強地區建設，拓築公共道路，增進地區衛生為目的的更新計畫，竟然不能成就或至少維繫地區之繁榮與興旺，反而讓地區繁盛之機能衰頹，無疑是一大諷刺。公辦更新的這一戰，看來打得實在不漂亮。

萬大計畫，直言之實可為當時國民黨政權早期對都市計畫態度之縮影。即大體僅在城市作為經濟發展機器的機能因城市空間之窳陋受到妨害時，才會有積極作為，因此拓寬了道路，但不興築其他維繫社區長久發展之公共設施，這樣的更新模式，實則只是把舊社區賴以興旺的「人群」送走，甚至交通更方便，還可能加速住民的離去，實在未見其高明之處。

此外，即便已經有整建住宅政策，但國民黨政權終究也遠遠沒有完全作到完整的拆遷安置。以台北市為例，自 1962 年至 1975 年，台北市共興建 23 處整建住宅，總計 11012 戶（9977 戶用於安置違建戶），但若以 1966 年至 1974 年兩期違章建築四年處理計畫總計拆除 30324 戶來計算，整建住宅安置之對象仍僅及於被拆遷者之三分之一強¹⁰³。

不過，連差強人意的安置計畫，很快也將更加縮水而難得了。1973 年 7 月，拆遷舊違章建戶的配套措施在修正違章建築處理辦法時遭到刪除，這說明了這些配套措施需耗費的成本，國民黨政府已無力或者無意繼續投資。相較於之前供不應求，但聊勝於無的拆遷安置，在此之後在中央法令上行政機關再無法律上義務於拆遷違建戶時進行任何安置措施。雖然在地方上，仍舊有對拆遷配套措施之立法，如台北市於 1980 年發布「臺北市舊有違章建築處理辦法」¹⁰⁴，便有舊違章建戶符合資格者得優先配售國宅之規定，但由於國宅興建極為有限，因此質言之並無法收過往之效。蓋 1975 年後國民住宅條例誕生後，政府雖然開始有較大規模之興建國民住宅之措施，而政府也有想過要以興建之國宅之部分戶數來安置公有地舊違章建戶，但最終未能實現大規模興建國民住宅之目標下，公有地為主之地區更新而受到拆遷之舊違章建戶，處境只有更加險惡。以台北市為例，1977 年至 1985 年出售之 15995 戶國民住宅中，僅 23% 用以安置受拆遷戶，亦即僅有三千六百多戶用於拆遷安置¹⁰⁵，和 1960 年代中期至 1970 年代中期，已是不能相比。至 2000 年後，政府更久未直接進行國民住宅之興建（直到最近才再有零星之合宜住宅興建），僅剩下不時會辦理的貸款人民自購和輔助人民自購型「國宅」。從 2005 年底營建署的統計中，台灣住宅總數約 741 萬宅，而從 1975 年國民住宅條例生效到 2005 年這段期間，由國宅單位辦理者約 40 萬 6 千多戶，僅占 5.4%；而若去除掉貸款人民自建、獎勵投資興建、輔助人民自購後，真正由政府主導興建者，僅有 17 萬 4 千餘戶，更僅占 2.4%，便可證明國民住宅時則極為有限，期

¹⁰³ 王怡云（1983），《台灣地區違章建築處理與徙置計畫之研究》，頁 62，臺北：中國文化大學出版部

¹⁰⁴ 於第 1 條宣稱是依違章建築處理辦法規定而訂定之。

¹⁰⁵ 陳怡伶與黎德星（2010），〈新自由主義化、國家與住宅市場--臺灣國宅政策的演變〉，《地理學報》59 期，頁 117

望其能承擔起公有地為主地區更新時拆遷安置之任務，無疑是緣木求魚¹⁰⁶。就本文觀點，政府之國宅政策最大之問題，就是政策上既然作不到讓大多數人民都能買受公共住宅，就應該只租不售，將所有權保留在手中，至少未來還有因實際需求收回運用之空間。但政府恰巧是興建的國民住宅不夠讓多數人民買受，又在多數情況用賣斷方式處理，於是出售的國宅無法讓全國多數人民入住，產生不了調節住宅市場之功能，反而造成能入住和不能入住者間之不平等、有限資源之錯置與浪費。

於是，1980 年代柳鄉社區更新發生之衝突、1990 年代十四號、十五號公園拆遷、以及近日之華光社區拆遷，台北市政府對舊違章建戶皆不願給予安置，便遺憾地成為可理解之事了¹⁰⁷。

第三節：美國知識對以私有產權為主之更新地區之影響

在結束了前一節討論美國知識對於以公有地為主之更新地區之影響後，本節將進入美國知識對於以私有產權為主地區之影響。基本上，這其實也是台灣之美國知識繼受者，主要希望能將所學習者發揮之處。然而台灣的知識繼受者，在對美國知識之學習了解上，是否足夠全面？是否仍有所不足之處，而這些不足之處，是否有所延續，對於當前台灣以私有產權為主地區之更新的影響又是什麼？美國知識在實務上有得到運用嗎？不論有或沒有，又是什麼原因？這些問題，本文都將在本節中逐一回答。

第一項：都更概念之初步法化—都市計畫法舊市區改造章

若要問台灣人最早是何時開始接收到西方的都市更新知識，現存資料仍難以確認。但從台灣也是在 1964 年都市計畫法修法方加入「舊市區改造」章而論，應可合理推測是從 1962 年設立「都市計畫法修訂小組」進行修法準備時，因蒐譯多個歐美日國家都市計畫法規供參考，而初步接觸到都市更新的觀念。而在本文第二章第二節第三項中，筆者已提及 1964 年都市計畫法修法，參考的國家眾多（雖然幾乎都只是參考所謂的法制大要而已）。而不同都市計畫領域，參考的國家也有所不同。那麼就都市計畫法修訂小組之說明，舊市區改造章又是參考了

¹⁰⁶ 陳怡伶與黎德星，前揭註 160，頁 117

¹⁰⁷ 不過有一個問題，倒是相當值得探討，那就是在早期的舊違建拆除，政府是一紙行政處分就動手拆舊違章建築，而今日對於舊違章建戶，則會透過民事訴訟主張拆屋還地和不當得利。行政機關是何時開始改變拆除違建戶的模式？又是什麼因素導致這樣的改變？是否是受行政法主流學說影響，認為「除公務之設定、廢止、使用目的之確定乃至依公物特徵不能適用民法者外，其他一般法律關係，應受民法之支配」所影響，因此開始改採民事訴訟途徑進行違建拆除？這確實是相當值得研究的課題，惟本文心力有限，已無法至此，只能留待日後的研究。關於行政法主流學說對公物之見解，可參吳庚（2007），《行政法之理論與實用（增訂十版）》，頁 209，台北：三民。

哪些國家呢？答曰：美國、英國和日本¹⁰⁸。

只是實言之，都市計畫法修訂小組對於這些外國法制，真的也就只是「參考看看」而已。修訂小組為舊市區改造章所擬的條文，也就寥寥 5 條框架性的條文，其內容包括：地方政府因衛生上、安全上之理由而必須拆除雜集之窳陋建築或貧民區時，得依據都市計畫劃定改造地區，擬訂改造計劃以整建或重建，改造計畫發布和民眾參與之程序則準用一般都市計畫；為取得改造之土地，得對改造地區範圍內之土地及其建築物實施徵收或區段徵收；地方政府於取得改造之土地後，得自行拆除原有建築物或障礙物，平整基地，興修公共設施，亦得將基地售與私人或團體，依照改造計劃限期實施重建；最後，規定國民住宅興建計劃應與舊市區改造計劃配合，讓改造地區範圍內應予徙置之居民，透過或買或租之方式，徙置於廉價之國宅。比起其所列出之日本 1960 年「住宅地區改良法」¹⁰⁹、英國 1957 年「住宅法」(Housing Act 1957)¹¹⁰ 第三章、以及前揭美國的住宅法根本無法相比。在具體個案中，也絕無可能僅靠這區區 5 條條文就能夠指引都市更新之推動。因此要為 1964 年都市計畫法舊市區改造章定位的話，也僅能說是初步在我國將都更概念立法化而已。

不過 1964 年都市計畫法舊市區改造章雖然僅是概念立法化之工作，但確實還是有些相當不錯的概念存在。如要求國民住宅興建計畫與舊市區改造計畫配合，便是個相當良善而重要的都更配套措施，只是如前節第三項所述，迄今這已經是徹底失落的理想了。

第二項：全面但欠缺對目的反省之繼受

如前節所述，1964 年修法之際，台灣零星專家雖已有些許都市更新觀念，但應當仍稱不上完整而能成其體系。而就現存資料而言，目前台灣社會在繼受美國都市更新知識上，出現的第一篇能成其體系的論著，應屬聯合國顧問團成員之一的美國籍專家 Astrid Monson 於 1966 年所著，經合會出版之《台灣都市更新政策－問題與途徑》（以下稱《問題與途徑》）一文。在前面以公有地為主之更新地區之討論時，本文已經討論 Monson 這一篇歷史意義重大的著作的一部分內容，也就是對於公有地舊違章建戶之處理建議。但直言之，這只不過是《問題與途徑》關懷的一小部分的面相而已，而這其實也不足為奇，蓋美國進行都市更新之時，並不會出現大面積公有地被違章建戶占有之狀況，這從美國討論都市更新之著作中，都完全沒有這樣的問題意識，即可明瞭。因此美國學者到了台灣後，接觸到

¹⁰⁸ 美援運用委員會法律修編籌畫組（1962），《各國都市計劃法令概要》，頁 17，台北市：美援運用委員會法律修編籌畫組。

¹⁰⁹ 住宅地區改良法，主要在處理日本戰前就存在，生活品質低落，而到戰後更是不堪的貧民窟之都市更新。本文會於第四章第一節第三項討論日本之都市再開發時詳細說明。

¹¹⁰ 英國這部法案，甚至是由「台灣省社會處」編譯，修訂小組不過是撿現成而已。美援運用委員會法律修編籌畫組，前揭註 108，頁 118。

台灣實務上公有地舊違章建戶林立之問題時，雖然仍舊基於其國家不盡相同但有相似之處之經驗給予建議，但不會把重心放在此，無疑是正常不過。

那麼，《問題與途徑》主要之論述重心為何呢？重心就是應當如何進行以私有產權為主地區之更新。其針對台灣當時的都市舊市區問題進行分析，並提出了各種解決途徑之比較分析，筆觸甚至及於對於台灣都市日後持續發展可能的問題預作解決。但由於並未討論諸多都市更新過程中會面臨的問題和細節，因此至多可說是美國專家基於其自身之都市更新知識和經驗，為台灣都市更新事業規劃的大綱性作品。由於為大綱性質之作，自然不可能就程序等細節影響台灣太多，但某些大方向，仍可能持續影響後世。因此本文希望透過文本分析，點出幾個關鍵性問題。即作者如何說明應都市更新之理由？如何理解都市更新之形貌？以及認為都市更新要怎麼作又應當注意什麼？而透過這些問題的點明，我們才能在之後評估，這篇台灣都市更新史上第一個的大綱之作，哪些持續影響後世，哪些又已經船過水無痕。

（1）《問題與途徑》

首先，Monson 對都市更新之目的，是「對於重建已發展土地或其更佳之利用¹¹¹」，而這個發展概念，乃認為已發展土地更佳之利用，必然帶來社會普遍之福祉，但卻忽略了，這個更佳之標準，乃是基於計畫官僚之價值，未必能為在地住民認同。如其認為「已發展地區其使用或使用程度低於適當使用之土地，如城市中心（或沿主要商業街道）之一層商店或小住宅，包括零星之小塊空地」需要更新，理由是「目前土地價值決定於沿街或一地區之最高度使用，空的或低度利用之土地必須付高額稅捐，但仍作不經濟之使用，而土地所有者常多無力發展，因此均保持土地以便投機，此等土地對於道路及其他公用設施費用均未分擔，對於其所有者以及公眾亦未有任何利益¹¹²」。不經濟之使用或不發展，在 Monson 眼中，成為對土地資源之浪費、都市計畫之失敗，甚至能連結至土地之投機。在地住民因之不能不依照都市計畫者的意志發展，否則就是危害了公益。但所有權人低度利用土地，並未妨礙社會大眾之利益，要解決都市土地投機問題，也應該透過貫徹實施都市平均地權之地價稅和土地增值稅讓投機者無利可圖，方是正本清源之道，責怪土地權利人不高度發展或不經濟發展，根本是怪錯了對象，如今台北市空屋率極高，但房價還是下不來，就是最佳證明。

因此雖然 Monson 仍會旁及於考量實質環境對住民身心之危害¹¹³，但應可確認，其對都更必要之考量仍主要偏重於土地發展之經濟效益。

再者，作者認為都市更新一定要在細部計畫控制下進行，並推薦採取公部門

¹¹¹ Astrid Monson，前揭註 96，頁 1

¹¹² Astrid Monson，前揭註 96，頁 8-9

¹¹³ 如其認為：「已發展地區，其使用或使用程度危害目前及將來之發展（之土地）」，由於有「建築物傾圮，陽光空氣不足，居民過度擁擠，以及其他惡劣情況」之特徵，更新需求更為迫切。Astrid Monson，前揭註 96，頁 24

透過大範圍土地徵收後出售或出租與私人之方式進行更新¹¹⁴。但徵收之前提，則是應有為徙置住戶所需之住宅興建計畫，以及提供足夠之就業機會予因實施都市更新而失去營生之路之住戶，而這些都必須要有適當技術與行政人員來執行。此般建議明顯都是基於美國都市更新法制之經驗，以及實踐面的失敗經驗而發，提供足夠之就業機會甚至還帶有 1960 年代中期美國社區營造中的脫貧措施之理念，因之帶有明顯的美國知識色彩。而由於作者並不認為當時台灣已經準備好實施這樣的更新，而毋寧是冀期望於未來。

綜上，本文認為可以對《問題與途徑》這一篇先導性將美國都市更新經驗與理念傳入台灣之著作，作出以下幾個結論：

1. 將都市土地經濟性和高度之利用當作都更主要目的，因此帶有強烈開發色彩。這個開發雖然不是無節制開發，而是依都市計畫師的理性規畫開發，但仍有不尊重市民「不開發」之權利的問題
2. 首度強調了「都市更新一定要在都市計畫的控制下進行」
3. 引入美國都市更新安置之知識理念，尤其對美國實務上安置之失敗心痛尤深，因此這部分建議相當審慎而高規格

在這篇先導性的文章後，隨著台灣都市計畫新銳進入 UHDC 跟隨學習，以及台灣第一家都市計畫學系中興都計系的設立，以及愈來愈多留學美國習都市計畫之學生歸國，台灣在都市計畫知識和人才厚度逐步提升，乃具備了自主進行都市更新知識繼受之能力。而繼受也從大綱性或是片段性繼受，開始有了體系性地擬定各個環節細部都市更新政策的能力。而這個第一次真正就各個都市更新層面，從調查、計畫乃至實施等各個會面臨的環節，都有所涵蓋，足以為具體更新之指導者，為 UHDC 於 1971 年元月以其名義出版的《台灣都市更新之課題與政策》（以下稱課題與政策）。至於第一次基於繼受之更新知識，所擬定之法律草案，則是同年 10 月同樣由 UHDC 所出版的《舊市區更新法規之研究》。由於《舊市區更新法規之研究》幾乎都是《課題與政策》中建議的實現，本文以下為節省篇幅，僅討論《課題與政策》。

（2）《課題與政策》

在進入《課題與政策》內容之討論前，應先說明者，這篇研究雖然是由 UHDC 以其名義出版，但其實是源自在 UHDC 和聯合國專家共同工作的都市計畫新銳楊重信¹¹⁵，所撰寫之中興大學都市計畫系碩士論文。這篇論文從都市更新之意義、

¹¹⁴ 其對前揭提出須更新的第二類土地，提出 6 種可能之途徑，並否定欠缺細部計畫控制的第 1 種和第 2 種途徑；雖肯定第 3 種途徑，也就是細部計畫控制下由房地權利人自行進行之更新，但指出重要前提是「土地所有者願依照計劃整舊復興或拆除重建，但如其鄰居不願如此，則彼亦將趑趄不前」，並表示其在實務上並不看好能透過這種方式實現目標。至於第 5 種和第 6 種途徑，則無關都市更新。是以便只剩下細部計畫控制下由政府實施徵收權並出賣或出售之第 4 種途徑（原文為政府訂定綱要及詳細都市發展計劃，建設公共設施，實施嚴格管制並監督計劃之實施，並於必要時使用土地征收權）。Astrid Monson，前揭註 96，頁 24-38

¹¹⁵ 楊重信中興都計系碩班畢業，曾於 UHDC 跟隨聯合國專家學習，赴美留學歸國後，最終成為

台灣現階段都市更新政策、都市更新機構和組織、實施之經費和財務負擔、土地和建物之取得、土地和建物之處分、住民之安置、計劃之程序、市民之參與，乃至整建與維護的討論，可說是將都市更新會碰到的問題和須注意的層面幾乎一網打盡。其內容之豐富完整，在台灣前所未見，除楊重信之努力外，無 UHDC 以及在當時和其關係密切之中興都計系之研究資源，殆無可能在其時出現此等質量之作。在 UHDC 看來，這篇論文不僅屬於楊重信，也屬於 UHDC，應可理解。而直接以 UHDC 之名義出版，也表明 UHDC 對這篇論文中所提政策之贊同與認可。

由於本文之目的，不在覆述楊重信對外國制度（主要為美國）之說明，而在爬梳其如何將繼受的美國都更知識，化為台灣都市更新之政策建議。以下之討論，將以其具體提出之政策建議為軸心，並透過和前面美國都市更新之介紹比對，以確認其知識之源頭，以及其遺漏了什麼，或轉化了什麼。

不過在踏入政策討論前，不能避免的，應是先去探究楊重信認為的都市更新目的。就此，楊重信沿襲了美國當時計劃專家對於都市更新目的的四個面向的說法，分別是經濟的、社會的、美觀的與公共改良的目的¹¹⁶。經濟的目的，包括增加更新地區之稅收、減少公共支出之必要、留住產業和吸引新產業、提升更新地區和周圍之房產價格、吸引觀光客和郊區住民進城採購、吸引中產階級回流、提供中低收入者合宜住宅、刺激營建業投資等等；至於社會的目的，則是解決更新地區之社會問題，包括家庭生活之敗壞、高犯罪率、擁擠和衛生惡劣的實質環境以及因之對住民身心健康與安全的危險、以及頹敗環境產生的反社會性格；至於美觀之目的，則是要讓城市空間能賞心悅目；公共改良之目的，則是健全社區不足之公共設施，以提升人民福祉¹¹⁷。

以上這四種目的，都是源於美國都市更新之知識，不論其植基之歷史經驗，在美國是真實發生，抑或只是空中樓閣、基於少數利益、或社會偏見。經濟之目的中，提供中低收入者合宜住宅乃是美國都市更新一開始的理想，但後來幾乎完全淪喪，但仍不失為值得踐行之理想。刺激營建業投資、提升房地價格、增加稅收等等經濟上理由，則有新政時代聯邦政策拉抬經濟低谷，以及都市更新和公共住宅興建的連結斷裂後都市更新轉向高級住宅與商辦型更新之歷史源頭。但應謹記，是前二者基本上以國家政策偏惠房地產業和房地權利者，這或許對於拉抬關聯產業景氣和增加關聯產業之工作機會也有助益，但代價則是產生過度積累，導致資源大量錯置，以及增加日後人民買屋租屋之負擔，社會整體並無法因此受惠。而增加稅收雖然可以讓地方政府提供更多服務，但也是要付出上述代價才能得到的。

台灣都市計畫界相當舉足輕重的官僚。關於氏之經歷，可參 <http://www2.pccu.edu.tw/CRTDLA/%E6%A5%8A%E9%87%8D%E4%BF%A1.html>（最後瀏覽日：05/02/2013）

¹¹⁶ Lindbloom, *supra* note 91, at 1-13

¹¹⁷ 楊重信（1971），《台灣都市更新之課題與政策》，頁 9-17，台北市：經合會住都處。

至於社會的目的，除了改善實質環境以保護住民身心健康和安全外，其他大體都源於美國進步時代對於貧民窟的偏見和歧視；美觀的目的和公共改良之目的，前者如進步時代之城市美化運動，後者則是更新地區大部分都會作的公共事業，本身也都有美國更新經驗之源頭。但這二者應注意者是，公共事業必須是人民生活真正需求者，也必須是足夠堪用的，不應僅是有公共事業之名，實質上變成擺設，或是太過有限以致實質上不敷使用或不堪用¹¹⁸。美化市容也是個價值，但何為美麗之市容，本存在不同判斷，如果不是社會沒有異議下的美化，將會是國家以政策，以一種美之觀點霸凌別的美之觀點，並可能成為國家用法律強迫住民必須配合將市容變好看之理由。

從今日之觀點，我們可以看到的是，楊重信似乎認為把一堆更新目的都羅列起來，看起來就說明了都市更新的正當性，並未對這些美國知識下的更新目的進行批判性反思之接受，以致對這些理由是否為偏見，是否只是美國特定歷史脈絡之需求、是否真對社會和一般大眾有利等問題，都欠缺反省。

而在對於台灣現階段都市更新政策之檢討上，楊重信其實大部分承襲自 Astrid Monson 的說法，不過仍有楊重信在進一步理解美國都市更新於 1960 年代中期學界實務之反省後，補充的政策意見。在已發展地區不當利用之土地，楊重信同意 Monson 應在有綜合都市計劃的前提下進行都市更新的想法，但認為除了由政府行使大規模土地徵收出售或出租與私人投資者之方式外，台灣舊市區自發之建築活動其實也很蓬勃，應可善加利用，因此也可並採透過政策鼓勵地區權利人共同形成聯合重建機構，在綜合都市計劃之控制下進行更新¹¹⁹。同時，對於尚無法進行更新之地區，其建議除延續 Monson 所提之提供適切公共設施，尚包括供給修繕房屋之貸款、推行社區人民自助互助的發展、社區居民職業訓練和教育等措施。而在已發展地區低度利用土地，除延續 Monson 之見解外，並認為應可鼓勵地區權利人共同形成聯合重建機構，在綜合都市計劃之控制下進行更新¹²⁰。然而於 Monson 對低度發展之意識形態，則未見反省。

綜合觀之，楊重信在這部分，除了延續 Monson 的看法，也已基於台灣當時社會實際狀況，配合其對 1960 年代中期美國修復型更新和社區發展運動的理解，在 Monson 的見解下進一步完善其政策建議。其中注意到 1960 年代末期到 1970 年代初台灣營建業開始蓬勃發展的社會狀況，進一步認為可以導入其力量，透民間權利人形成重建組織更新，則是首度明確提出之透過民間合建進行更新之議。然而低度發展之迷思，則未能破除。且似乎到今日，仍存在許多人心中，而且經過扭曲後，Monson 的規劃師意志下的理性高度發展，變成了資本家意志下無節

¹¹⁸ 舉例來說，假設更新地區要建設一座公園，公園當然毫無疑問是生活在鋼筋混凝土叢林中之城市人生活所需，但如果建一個幾百平方米的公園，前後走個幾步路就走完，那麼其實益就令人非常懷疑，也很難聲稱這是個符合市民需求之公共設施。

¹¹⁹ 楊重信，前揭註 117，頁 26-37

¹²⁰ 楊重信，前揭註 117，頁 19-26

制之高度發展，於是都更變得好似就是要起高樓，才算是破除了「低度發展」¹²¹。

就台灣都市更新之機構與組織的討論部分，楊重信雖然介紹了前述美國都市更新之聯邦主管機構和地方機構，以及彼此之職權¹²²。但其實則是以台灣當時之組織機構為基礎謀劃。受美國制度影響較淡。

就實施都市更新之經費及財務負擔的部分，楊重信強調各地方政府之財力無法負擔更新，必須由中央政府和省政府撥款補助某一百分比之更新成本，而各地方政府亦應由經常性收入、立法授權發行之建設公債、由中央或省政府擔保向金融機構融資等方式募集財源。同時應引入私人投資共同為之¹²³。此部分除了建設公債外，皆是仿效美國都市更新之財源規劃。

就都更如何取得土地與建築物之部分，楊重信的見解一言以蔽之，就是要先協商購買，不成就區段徵收¹²⁴，可說就是繼受美國都市更新之作法。不過楊重信也深知當時台灣區段徵收之補償標準，在都市計畫法和實施都市平均地權條例雖規定為市價，但作為官方市價之公告地價離市價甚遠，地價評議委員會功能亦不彰。因此建議必須要重新界定地價評定標準，以確保「市價」確實能讓人信服，以及引入美國之土地裁判法庭制度，作為對徵收不服之快速專業救濟管道。不過土地法庭制度，在美國不僅作為快速救濟之用，甚至地方政府行使徵收權就須向其聲請，由其決定是否許可及許可後補償之價格。因此將土地裁判法庭功能限縮在快速救濟，是對美國制度修正性的引入¹²⁵。其理由則是當時徵收制度行之有年，未必要作太大更動。此外楊重信亦建議應當在計畫徵收時，就要提早告知權利人，並以舉行公聽會，並找基層民政單位和地方有力人士來共同和權利人溝通，以減少阻礙和誤會¹²⁶。

就土地及建築徵收後之處分部分，楊重信提出之建議，包括將徵收整理後之土地出售或出租與私人開發業者，由其興建住宅和商辦場所後轉售或轉租；或是由政府籌組建設公司或至少公私合營（但官股多於民股）之公司，來進行之後之建設¹²⁷。就這兩種途徑，楊重信更建議採取後者，蓋其顯然已吸收美國之更新

¹²¹ Monson 所以強調低度利用土地要作經濟效益之利用，部分源於這類土地往往造成養地炒地的來源，並非認為這類地應該全部拿來蓋高樓。這在她的文章中，提出應該經濟合理地分配低度發展土地未來使用密度，並反對這類地全拿來蓋四層之商業大樓，就可了解。換言之，Monson 的對低度利用的批評，是因為其沒有「經濟而合理」地運用。而本文之批評，係在於對於已發展地區，強求非要經濟而合理地利用，意味著一定要進行最終之拆除舊屋重建新屋，本文認為仍然不脫規畫師霸權之色彩和發展主義桎梏，也極不尊重在地住民之意願。然而 Monson 對於已發展地區低度利用土地應更新的初衷，到今日台灣，已經完全扭曲。蓋今日每一已發展地區低度利用土地，一更新必起 15 層左右之高樓，似乎不為此，就不算是成功更新了低度發展土地一般。這連 Monson 都不會同意！

¹²² 楊重信，前揭註 117，頁 39-58

¹²³ 楊重信，前揭註 117，頁 60-85

¹²⁴ 楊重信，前揭註 117，頁 87-101

¹²⁵ 楊重信，前揭註 117，頁 95-99

¹²⁶ 楊重信，前揭註 117，頁 100-101

¹²⁷ 其中作者提及在英國或法國，徵收後僅出租與開發商相當常見，但認為在我國採取出租方式在一般人之心裡和社會背景恐不易為人所接收。楊重信，前揭註 117，頁 106-113

經驗，明白前者「易引起投機行為，因商人一般唯利是圖，售價或租金太高，中低收入者望而止步¹²⁸」「原住戶或經營商業或其他事業者，可能抱怨土地財產被徵收，導致生活之失調以及精神損失¹²⁹...」；而後者則是「最能徹底執行計劃，貫徹更新目標之方式，特別在住宅區之建設，最能配合中、低收入家庭之住宅政策¹³⁰」。雖然楊重信亦明白後者將花費政府巨額資金，且公營公司能否發揮企業管理之精神亦是疑問，但仍認為「此非無法克服之問題¹³¹」。就此部分，可以看見楊重信對於美國經驗之了解與反省後的繼受。因此除引用美國經驗外，更期望政府能自行籌組建設公司，可說是台灣第一個公辦「都市更新公司」之倡議。只是政府花費過鉅之問題，其雖言並非無法克服，但終究沒有指出清楚解決之道。日後這樣的提議在實務上越來越邊緣化，實非無因。

就都市更新重建地區原住戶之安置部分，由於楊重信對美國都市更新安置之失敗經驗知之甚稔，因此其所提之政策建議，可以說是在美國經驗基礎上所為之改正與建議。楊重信開宗明義便強調：「在沒有完善可行的徙置計畫前，不可貿然進行都市更新¹³²」，即是此義。

楊重信對安置之方法之建議，分為針對中等收入拆遷戶和低收入拆遷戶所為。前者包括興建公共住宅以分期付款方式出售、貸款予住戶自建、鼓勵私人投資住宅等¹³³；後者包括政府興建國民住宅出售、政府興建國民住宅廉價出租（若有窮到連廉租屋都無法負擔者，發給其住宅津貼）、資助非營利團體建造廉價住宅等¹³⁴。此外，亦建議可透過新市鎮開發，達到住宅和工作需求一次滿足。而包括拆遷戶搬遷費及有關費用，原更新地區小商業予以輔導以及財務補助（並不應作為所得稅課稅對象）更新區商業行號遷移因而導致失業者應輔導其就業並發放救濟金等。此外，要嚴格於安置人員之聘僱和訓練亦為必要¹³⁵。

總體而言，筆者認為楊重信可謂是在美國經驗中，明瞭了重要而血淋淋的事實，那就是在拆除重建式更新，若政府沒有下血本興建公共住宅，那麼這些更新地區之低收入者就注定要搬到另一個實質環境惡劣之住宅，因為私人開發者為了利潤，絕無可能為弱勢者興建其得負擔之住宅。即便政策或立法要求，私人開發者的意興闌珊和施壓終究會讓政府的堅持不了了之。只是於台灣之脈絡，大規模興建國民住宅之宏願，雖於 1970 年代中期到 1980 年代中期出現過，但終究沒能實現，這使得政府日後在安置上變得非常無力，而這也是其後都市更新政府在安

¹²⁸ 針對是否可能將徵收整理後之土地先予以細分，再由需用土地人買受或承租，抱持原則否定之態度。其認為除獨棟或雙拼住宅區可在可能範圍內細分以出租或出售外，原則不宜。商業區之土地亦不宜，僅在工業區可視情況而定。楊重信，前揭註 117，頁 9-17

¹²⁹ 楊重信，前揭註 117，頁 110

¹³⁰ 楊重信，前揭註 117，頁 110-111

¹³¹ 楊重信，前揭註 117，頁 111

¹³² 楊重信，前揭註 117，頁 124-125

¹³³ 由於真正需要更新地區所住者多半為中低收入者，因此後者更為重要。

¹³⁴ 惟第三種方式，楊重信坦言一般效果不大。

¹³⁵ 楊重信，前揭註 117，頁 126-135

置工作越來越退縮的原因。

而就都市更新計畫之實施程序的部分，楊重信建議應先訂合時之綜合都市計畫，其次採用修正之罰分法設定標準¹³⁶，劃定出更新地區、並仿照美國在提出更新計畫前，各市必須提交前述之 WPCF。爾後還必須要有 CRP 和 GNRP，才能正式開始更新計畫，並經舉行更新地區之公聽會，以及地方民意機關之通過，方能實施¹³⁷。這部分可說幾乎完全照搬美國之程序，就都市更新必須在都市計畫控制下進行的大原則，固然是得以貫徹，但問題則在於似乎未能區別美國和台灣客觀狀況，如地域大小差異、行政組織差異等等，討論美國之制度是否適合台灣，有過於囫圇吞棗之嫌。如 CRP 和 GNRP，在美國都是運用在需要更新面積相當大的地區，才要 CRP 或 GNRP 這樣分期分區，長期為之之計畫。在美國其更新計畫面積達百公頃者，比比皆是，在台灣即便是史上最大的華江舊市區更新計畫¹³⁸，計畫面積也就不過十多公頃。就這個角度，台灣應無引入 CRP 或 GNRP 之必要。

就都市更新計畫之市民參與的部分，楊重信雖然在開頭便開宗明義強調應儘最大可能讓市民參加更新計畫之設計或對設計之決定提出建議，但也就僅止於此。楊重信提出之市民參與方法，包括由地方已有之人民團體加入貢獻意見、組織市民參與之委員會，包括全市性之都市更新策進委員會（其下設立公共資料小組、安置輔導小組、財務小組），以及地區性之更新地區策進會¹³⁹。

綜觀楊重信所提之市民參與模式，其實和美國都市更新之市民參與模式，非常類似，都是想辦法作到提供充分資訊和給予住民和利害團體發表意見之機會，至於要尊重或採納到如何地步，則端視更新計畫承辦單位，住民並無什麼決定權。

最後，就修復型更新的部分，楊重信建議可仿美國建立貸款補助和抵押貸款保證制度，確保地區住民之資金來源，同時建立一系列合宜之法令（如建築法規、環境法規等）來確保住民能夠自行妥適進行地區的整建維護措施¹⁴⁰。

綜合來看，作為台灣繼受史上早期第一個完整的都市更新政策建議，《課題與政策》大體可稱為是一個嘗試批判性反思地繼受美國都更經驗，並透過對應在地脈絡將之實踐的努力。這在土地及建築徵收後之處分，以及安置部分的討論，都可以看到。只是就都更目的、都更實施程序等部分，仍屢屢看到本文之囫圇吞棗和對美國經驗欠缺批判性之反省。尤其是在都更目的上的欠缺反省，則最為清

¹³⁶ 所謂罰分法，係指訂定若干評量地區環境良窳之項目，按其缺失之程度，訂定罰分之標準，以確認特定地區環境之良窳，以及是否有更新之必要。詳情可參洪麗花（1979），〈台北市都市更新地區劃定處理標準之研究〉，《法商學報》，14期，頁179。

¹³⁷ 楊重信，前揭註117，頁161-162

¹³⁸ 萬大計畫本身主要是修路計畫，嚴格講起來不算是這麼典型的都市更新計畫，因此本文在此不予算入。

¹³⁹ 楊重信，前揭註117，頁165-173

¹⁴⁰ 楊重信，前揭註117，頁174-183

楚。

此外，本文另一個特徵是，雖然就意識上也知道窳陋地區之問題不能光靠實質環境改造來解決¹⁴¹，但整體之討論，仍舊偏重將都更理解為實質環境的改造，因此也未能從更多非實質面相，如社區整體之發展、脫貧措施、住民透過在地紐帶進行環境改造與產業復興等角度去理解都市更新。而都市更新失去這個層面，意味著這些事將交給其他部門去作，在資源整合或是政策的同步上，也會產生不同步甚至不配合之狀況，導致更新事業難以達成復甦舊社區機能之目標。而其例子，就是下面會提到的華江舊市區更新和柳鄉社區更新案，詳見以下之本節第三項。

(3) 1970 年代後繼文獻之狀況

1970 年代之文獻，對於都市更新理解，大體上仍是以美國知識為主要之基礎。就技術或制度層面，對美國知識之介紹和運用，也沒有超越《台灣都市更新之課題與政策》，因此本文無意再去討論其細節，而僅用這些文獻，回答前揭問題，即計畫官僚和學界，是否有「批判性反省美國傳下之都市更新目的」以及是否改變了「僅將都市更新視作實質環境之改造」的觀念。

就現存資料看來，答案大致皆否。包括魏獻俊之《從人地關係的長期趨勢分析台灣都市更新的重要性¹⁴²》、黃正義之《都市更新的社會與經濟意義¹⁴³》、洪麗花之《台北市都市更新地區劃定處理標準之研究¹⁴⁴》，都是其例。這些文獻在字裡行間，不僅充斥著「都市土地之最佳或經濟使用」等為開發而開發之語彙，甚至還毫不掩飾地貶抑窳陋地區住民之人格，似乎在他們眼中，都更事業還是挽救這些「墮落沉淪者」的高貴行為。而到了 1980 年代，整個情況也差不多。雖然就學界而言，體認到解決都市頹敗問題遠不只是實質環境改善之文獻，也開始出現，並有成為主流之勢。黃健二等人於 1984 年 6 月至 9 月於人與地雜誌中寫的

¹⁴¹ 楊重信，前揭註 117，頁 31

¹⁴² 自魏獻俊(1972)〈從人地關係的長期趨勢分析台灣都市更新的重要性〉，《台灣土地金融季刊》9 卷 1 期，頁 103-104。其中摘錄一段文字證明之：「通常窳陋地區都是社會安全上最易發生問題的地區；諸如火災、酗酒、竊盜、少年犯罪...」「衰敗病徵又導致了土地的不經濟使用，因為城市土地如不能盡其最高與最佳之利用，則其所涉及之里鄰單位便將發生無窮盡嚴重問題」(頁 119)。「又據美國住宅及都市發展部文件指出都市更新應包含兩個主旨：即 A 透過里鄰保養及修復，防止淪為貧民窟 B 建築物與里鄰之清除與重建」(頁 121)。

¹⁴³ 黃正義(1974)〈都市更新的社會與經濟意義〉，《社會建設》19 期，頁 3-10。摘錄一段文字：「頹朽的社區由於實質的窳陋敗壞...在社會問題上所表現出來的是貧窮、失業、無知、犯罪、吸毒、酗酒、娼妓、自殺、精神不健全...異乎常人之個性與變態等」(頁 7)「頹舊地區房地產價值低，因此政府稅收必少，地方經濟枯萎」(頁 6)。又作者雖然謂：「都市更新，乃經由實質的改良計畫與社會改進計畫密切配合」，看似已經注意到非實質環境改造面相，但當其提到更新手段時，針對還是非常老套的「(1)重建—土地的清理與再使用(2)整建—對建物修繕與環境改造以確保其繼續使用(3)保持—一對可以使用及狀況甚佳之社區結構之保護措施」(頁 9)，可知其並未真正有對社會改造計畫之想法。

¹⁴⁴ 洪麗花，前揭註 136，頁 185-241。摘錄一段文字「於最高地價之舊市中心區，仍存在低層、密集與混雜之土地利用型態，土地不能盡其最高與最佳的利用，實為都市與個人之一大浪費」(頁 191)「舊市中心的髒亂、汙穢常助長各種罪惡、犯法、猥褻...」(頁 193)

一系列更新專欄¹⁴⁵，以及黃正義之都市更新論，其在這一點之認知，都和早期文獻形成顯著之對比。以黃正義之著作節錄為例。

都市更新目標的實現，更有賴相關社會經濟因子之配合，頹敗窳陋地區之清除，不可視為單純之實質環境問題，而有賴於根本的居民移入、教育、工作機會以及住宅合理重新分配¹⁴⁶。

只是相當可惜的是，這些文獻仍舊無法真正批判性地反思美國知識下的都市更新目的，固然 1970 年代文獻中，對於窳陋地區住民貼標籤式的道德和人格上之貶抑，已不復出現，但「強固土地利用之經濟價值」「強化都市土地利用之型態」「刺激私人大量投資¹⁴⁷」「增加市政稅收基礎和財政能力」「減少貧民窟社會成本¹⁴⁸」，等，仍持續而出，甚至連「作為政府施政之象徵¹⁴⁹」，都可以算都更之理由。這個年代之繼受者，和其前輩一樣，都認為理由羅列越多，都更之正當性就越高，但未思考的是，這些目的即便達成整體社會是否都能受惠、真要達成會付出多少社會代價、以及一個應平等對待全國人民的憲政國家是否能以這些理由開展都市更新？綜上，本文認為「一堆目的等於目的不明」，正可作為 1970 年代乃至 1980 年代對美國知識下都市更新目的繼受之寫照。

綜上，於 1960 年代乃至 1970 年代，台灣都市更新在知識上大半繼受自美國，更新之圖像，也以美國式為主。整體而言，雖然已經注意到美國在更新事業上的重大盲點，如安置的巨大失敗，因此不是沒有反省的吸收，但在更新之根本目的上，其知識繼受多半欠缺歷史脈絡性，更欠缺批判性反思。而其後果，則將於日後的都更條例立法和實踐得見。

第三項：繼受後之失落－美國知識的無用武之地

美國知識，固然在 1960 年代乃至 1970 年代，都是學界的主流，甚至台灣第一部都市更新法制草案－《舊市區更新法規之研究》，也幾乎都是以美國知識為模型設計的。而即便 1964 年舊市區改造章非常粗略，已如前述，但地方政府要使用美國之都更模式進行更新，在法律上也應非無據，蓋都市計畫法都已明定地方政府取得改造之土地後，得將基地售與私人或團體，依照改造計劃限期實施重建。只是即便非於法無據，但也欠缺實踐經驗和法之引導。蓋若將都市更新類比於公共工程，則這樣公共工程建設模式，等於是地方政府將更新基地出售於私人開發者後，對於整個公共工程興建流程便失去了主導地位，而必須透過政府與民間之開發契約協定，來控制並導引民間開發者往政府所期待之方向作。這樣的公

¹⁴⁵ 黃健二等（1984），〈都市更新專欄（一）－（四）〉，《人與地》6-10 & 12 期，

¹⁴⁶ 黃正義（1987），都市更新論（再版），頁 6，臺北市：台灣省都市研究學會

¹⁴⁷ 黃正義，前揭註 146，頁 11

¹⁴⁸ 邱長光，〈都市更新專欄（四）〉，《人與地》9 期，頁 34

¹⁴⁹ 邱長光，前揭註 148，頁 35

共建設模式，對當時仍舊習於親自下場主導公共工程興築之行政機關而言，非常新穎的同時也非常欠缺經驗，如若欠缺法律制度之引導，其運用這套都更模式之誘因便大大減低。然而這類型之公私協力模式之細緻規範，卻要等到 1998 年「政府採購法」之制定，以及 2000 年「促進民間參與公共建設法」之制定，才勉能告完整。因此 1968 年迎來的第一個以私有產權者為主地區之舊市區改造計畫——「華江舊市區改造計畫」，並不是以美國模式進行，而是從區段徵收乃至之後之重建，都由台北市政府親力為之，因之實可謂為「公辦區段徵收型都更」之典範。

華江舊市區，位於當時台北市之雙園區，地處舊市區西南隅，華江大橋引道兩側，和平西路之西端，環河南路穿越其間。本地區總面積 12.7 公頃，原為低窪地區，任人傾倒垃圾，堆積成丘，違建及合法窳陋房屋雜集，每公頃密度高達 1100 人以上，生活品質因之極為惡劣¹⁵⁰，確有改造之必要。不過本文猜測，台北市政府多年不處理，卻於 1968 年開始有所動作，恐還是因為 1968 年 10 月華江大橋完工後，該地區成為台北市之門面。台北市政府因而才呈中央之命予以大面積重建，以免「有害市容」，損及國家形象吧¹⁵¹。

由於本地區係以私有土地為主¹⁵²，因此當進行改造時，除了違建拆遷外，勢必要處理對合法產權之徵收問題。台北市政府乃經「承奉」行政院核准實施區段徵收後¹⁵³，於台北市政府 1969 年 11 月 17 日公告了「華江社區重建區段徵收計畫」，其中公告包括各區補償地價、合法建築物拆遷補償和拆除補助費基準、違章建築之拆除及拆遷補助費基準、拆遷獎勵金發放基準、於軍用地之陸軍眷舍拆遷之處理方式、與台糖公司就區內台糖所有土地訂有三七五租約之佃農之轉業輔導¹⁵⁴、特案救濟等事項，待第一期重建完工後，則於 1972 年 3 月 6 日發布「華江地區第一期區段徵收土地重建房屋暨地下市場配售（租）注意要點」，作為重建後房屋和地下市場攤位之配售（租）準則和申請程序。

其次，體認到重建工作牽涉層面廣泛，需要各機關協力為之，因此於 1971 年設立台北市華江地區重建委員會，以台北市長為首，匯集各重要局處局長，定期聯繫會報。

此外，就財源之籌措方面，臺北市於 1969 年 11 月 17 日公告「華江社區重建財務計畫」。於其財務計畫中，大體有三大財源，一為依據台灣地區實施都市平均地權土地債券發行條例（依 1968 年實施都市平均地權條例第 4 條第 2 項之

¹⁵⁰ 本地區總計違章建築 537 棟，合法房屋 384 棟。見盧曰鎮（1971），〈台北市華江地區都市改造計畫〉，收錄於《都市計劃手冊》，頁 208-210，台北市：台北市都市計劃委員會

¹⁵¹ 聯合報（08/12/1968），〈華江大橋完成後 周圍環境要整頓 騎樓違建·分別拆除 大橋兩側 加以美化〉，10 版

¹⁵² 本區私有土地 10.93 公頃，國有土地 0.2958 公頃，市有土地 0.5433 公頃。雖也是台灣都市更新典型之公私混雜地區，但係以私有地為主。見盧曰鎮，前揭註 201，頁 210

¹⁵³ 本改造計畫雖由台北市政府主導，但當時台北市政府已為院轄市，而喪失地方自治團體之地位，因此說是由台北市政府執行行政院，以及行政院背後的中央政府意志，亦不為過。

¹⁵⁴ 共有五人，面積總計為 0.618 公頃。

授權訂定)發行土地債券,二為設置重建基金¹⁵⁵,三為由市庫支付之2千3百多萬。其中重建基金之設置,乃為當時法所無明定。

最終,於1972年,總計6.4公頃之第一期之華江計畫順利完成,綜計花費二億八千七百四十萬元。不論是拆遷之安置亦或重建之進度,皆可稱許,同時興築如學校、停車場、汙水處理廠等公共設施,也是相當前瞻的作法。然而第二期計畫雖於1972年時便信誓旦旦要儘速完工,但最終則完全停擺,其理由,依時任台北市地政處長之熊鼎盛分析,是因為台北市華江地區重建委員會於第一期計畫完工後,便依當時中央政府「精簡編制」之指示裁撤,從此第二期計畫歸地政處負責,但地政處和其他重要局處如財政局、工務局、建設局、國宅會等機構為平行機構,無法協調各機關,自然讓計畫陷於停頓¹⁵⁶。

此外,完工之第一期改造計畫,其實也頗有其陰影。首先,由於當時之補償是以公告地價為基礎評定,而公告地價一直有遠低於市價的問題,因此區段徵收對房地權利人,本身就頗為不公¹⁵⁷。再者,華江社區雖然在第一期計畫後,變得更為清潔衛生,但竟然在完工後,原先為安置原本在地小販而規劃之地下市場完全乏人問津,可知此次改造其實反而破壞了舊有繁盛的社區商業機能,不僅沒有讓社區復甦或保持活力,反而讓社區倒下¹⁵⁸。「經過更新手術後...一病不起,好像是更新加速它們的死寂似的。都市更新前雖髒亂,至少還熱熱鬧鬧人氣鼎旺的,都市更新後元氣似乎大傷...」的幽魂,在此又再次重現了。

地方政府各機關單位勞師動眾,但公辦區段徵收型都更結果卻不盡理想,這無疑是對士氣頗為打擊之事。或許這也是日後公辦區段徵收型都更逐漸退場之因吧。不過在退場之前,它還會在1980年代再展一次身手,而到那個時候,台灣都更法制,又已經有變化了。

最先之變化,是1973年都市計畫法修正時,將「舊市區改造」章修正為「舊市區更新」章,條文也從5條改為11條,不過並未有本質重要性之增刪或修正¹⁵⁹。之後1983年台北市發布「臺北市都市更新實施辦法」,相關制度才較為完整。蓋雖然名義上該辦法是依都市計畫法第63條之授權而發布,但實質上,該辦法對

¹⁵⁵ 其後乃發布台北市政府華江地區重建基金設置辦法,由市庫撥款2億4千萬作為重建基金。

¹⁵⁶ 聯合報(07/31/1974),《華江社區整建工作 遭遇多項困難問題 缺乏強有力的執行機構 居民希望市府設法解決》,06版

¹⁵⁷ 當時地政處接受採訪時,也承認華江第二期區段徵收所以一無進展,部分也因為顧慮多項問題,例如土地市價與公告現值相差一段距離。見聯合報(07/31/1974),《華江社區整建工作 遭遇多項困難問題 缺乏強有力的執行機構 居民希望市府設法解決》,06版。如此說來,則第一期區段徵收,房地權利人其實也吃了暗虧,當可確定。

¹⁵⁸ 聯合報(09/02/1976),《華江社區地下市場 閒置四年未用 林洋港促安置攤販》,06版

¹⁵⁹ 重要增列與更易如:a將國外都市更新之三種方式—重建、整建與維護正式清楚分列,並給予定義;明定更新計畫應以圖說表明之事項;b明定得由省政府或其專設之機構代為辦理更新計畫;c增訂更新地區範圍劃定後,需拆除重建地區,應禁止地形變更、建築物新建、增建或改建;d地方政府為維護地區內土地使用及建築物之加強管理,得於當地分區使用規定之外,另行補充規定,報經內政部或省政府核定後實施;e執行機關或機構對於整建地區之建築物,得規定期限,令其改建、修建、維護或充實設備,並應給予技術上之輔導等等。

於更新地區之調查與劃定、更新計畫之擬定程序與準則、更新地區土地及地上物之取得、房屋拆遷戶之補償、救濟及安置、財源、以區段徵收更新後房屋配售及配租等，皆有規定。因之至少在台北市，須適用前揭法令之機會便大為減少。更由於這段時間都市更新基本上是台北是在唱獨腳戲，因之可謂實質取代了都市計畫法舊市區更新章。

而在 1976 年至 1979 年間，台北市政府經由「委託調查」、「區公所查報」乃至「市民提供」等方式，選定了 135 個所謂「窳陋地區」為優先更新地區。又於 1985 年進行檢討後，將更新地區縮減為 92 處地區，並選擇了 26 個地區作為長程計畫地區。這 26 個地區有公有地、一般民間私有地、公私混雜土地、公營企業土地等¹⁶⁰。

然而 1980 年代台北市在這套法制下，能在私有房地權利人為主之地區完成的計畫並不多，總計就完成了柳鄉社區、八德路饒河街口、台北工專北側地區以及以及大龍段等 4 個地區¹⁶¹。當時這四個地區，計畫面積各為 1.2459 公頃、1.1212 公頃、2.1 公頃、及 2.0143 公頃。最終實際完成者各為 1.25 公頃、1.0008 公頃、1.0005 公頃、及 1.0258 公頃。計畫地區內公私有土地大致各半¹⁶²。四者在處理私有產權時，皆是以區段徵收方式為之。完成計畫之花費，除台北工專北側目前尚無資料外，柳鄉社區為七億二千五百二十萬，八德路饒河街口為一億七千三百二十二萬，大龍段為九億四千九百三十二萬。從實行面積觀之，可知如華江舊市區改造之宏大規模，在這個時代已無法得見。從花費觀之，相較於華江舊市區，這幾個更新地區所費反而都較其高出許多，而惟一花費較少之八德路饒河街口，也是因為兼採市地重劃方式，而非完全運用區段徵收，方才較節省開支。這說明了 1970 年代到 1980 年代台灣地價之上升和國際上的通貨膨脹，使得政府主導進行區段徵收之更新的成本將是愈來愈高，而以台北市都市計畫處主導，而未能由首長或跨機關之重建會統籌各單位進行之更新，其規模也更顯侷限。

就更新後來看，由於闢建了公園和停車場等公共設施，道路也進行了拓寬，加上樓地板面積大致都能增加，於是更新後住戶每人樓地板面積確實有所增加，對居住於斯居住品質也堪稱有利，但問題是，僅限於仍居住於斯的居民而已。事實上不論是柳鄉社區、台北工專北側地區或是大龍段，更新後所建築之戶數皆較

¹⁶⁰ 張金鶚（1991），《台北市都市更新獎勵措施與制度之研究》，頁 62，台北市工務局都市計畫處委託

¹⁶¹ 柳鄉社區從 1981 年 5 月至 1985 年 1 月，嚴格說大概僅一半時間是在本辦法下。甚至當時台北市政府還曾說過，就是在辦理的柳鄉社區等都市更新工作中，執行上發現了若干問題，而都市計畫法舊市區更新章內容太簡略無法處理，因此才擬定本辦法。只是擬定本辦法能多處理什麼事，則未見說明。見聯合報（05/25/1981），《加強辦理都市更新 市府擬訂實施草案 詳細條文已送議會審議中》，07 版。八德路饒河街口從 1982 年 7 月至 1988 年 6 月，大龍段是 1983 年 1 月至 1987 年 6 月，這二者是幾乎都在本辦法下。至於台北工專北側地區是 1983 年 12 月至 1991 年 6 月，可說是全於本辦法覆蓋時期。張金鶚，前揭註 160，頁 77

¹⁶² 柳鄉社區公有土地 46%，私有土地 54%（包括祭祀公業土地 39%）；八德路饒河街口公有土地 52%，私有土地 48%；台北工專北側地區公有土地 53.5%，私有土地 46.5%；大龍段公有土地 60%，私有土地 40%。張金鶚，前揭註 160，頁 75

更新前為少¹⁶³，於是許多原住戶乃必須離開原本生活空間。這說明了更新計畫對於居民居住意願，實並無妥善計畫。此外，柳鄉社區更新後也失去了過往活潑的商業機能。而其理由，計畫官僚調查後指出¹⁶⁴：

柳鄉案之失敗有諸多因素。其一是基地分析階段馬虎，以致不能發現當地人口之消費習性、社會組成、人口及職業組成、交通狀況、環河南路的沿街賣店性質等；整個配置只是在滿足客戶數是否夠分配而已…

另外工程規劃人員常常忽略市場機能的道理，過度迷信只要建設就能帶動都市活力…

該位計畫官僚亦指出，華江舊市區更新後社區喪失過往活潑之商業機能，理由亦是如此¹⁶⁵。此即是本文之前所言，當都市更新變成僅為實質環境之改造，而欠缺其他更廣泛之面相，如在這幾個案例都欠缺的產業復興思維時，復甦舊社區之目標，也就難以達成了。

再者，柳鄉社區更新時，甚至出現違建戶堅不搬遷，以致出動警力和拆除大隊強行拆除之情形¹⁶⁶。前揭歷史債務下產生的違建問題，再次在都市更新時爆發開來，而國民黨政權，此時的回應，相較於 1970 年代中期之前，實顯得粗暴。

以區段徵收進行更新之龐大開支，有限之都市計畫處人力以及欠缺對各單位之統籌整合，加上處理舊違章建戶的無力，使得這個階段之台北市都市更新面積變得侷限許多。此外，當勞師動眾，結果卻始終是讓社區變得死寂而不是更加活潑時，對地方政府而言，無疑也是相當挫敗之事。這種公辦區段徵收型都更是否還能走下去？如果已經走不下去，是要回過頭嘗試美國知識下的都更模式嗎？還是還有其他選擇呢？這就是本文在下一章要討論的了。

第四節：小結

美國於 1949 年開始之都市更新，其模式是以地方政府大規模徵收私有土地和建物並清除地上物後，將土地出賣與私人開發商，並透過和私人開發商之契約約定，來進行都市更新之模式。而聯邦政府則透過住宅法案規定，地方政府如若要向其申請補助，必須符合住宅法案之要求之方式，來控制全美都市更新之發展。惟最終發現在聯邦政府對於安置所需之成本之補助一直不足下，地方政府多年來也多是虛應故事，至於期望能透過地方政府和開發商之開發契約約定興建廉

¹⁶³ 見張金鶚，前揭註 160，頁 76-77

¹⁶⁴ 見郭文章，前揭註 102，頁 92

¹⁶⁵ 見郭文章，前揭註 102，頁 92

¹⁶⁶ 聯合報（02/20/1982），〈動員千人拆除違建 忍辱負重達成任務 亂石砸傷警員 警方不予追究 北市柳鄉社區·昨晨火爆場面〉，三版。本文對於所謂警察忍辱負重，或是打不還手，罵不還口，其實頗為懷疑，但這則新聞至少能證明當時確曾發生違建戶激烈之抗爭。

價住宅之理想，則因開發商之利潤要求也早被放棄，於是造成安置之巨大失敗。此外，更新造成之空屋率及其顯示之資源錯置，以及都更高級化下對於小型商家與非中產階級之排除效果，也是廣受批評。由於以上種種問題之反省，1960年代中期修復型更新開始受到政策重視，而僅僅改善實質環境無助於幫助貧困社區脫貧化和自立之反思，也讓社區發展政策開始推動。惟前者受限於修復型更新欠缺固定模式之本質，以致難以廣泛推展；後者則在補助有限下，成就終究有限。最終都市更新政策於1974年隨著政經情勢和政治意識形態轉變，終劃下休止符。

當台灣於1960年代，城市空間逐漸出現更新之需求時，計畫官僚先是於1964年都市計畫法修法時加入「舊市區改造」章，將都市更新概念首度立法化。而後聯合國顧問 Astrid Monson 作為美國都更知識的傳播者，更首度將之綱領式地介紹到台灣。就公有地為主之更新地區而言，Monson 建議安置受拆遷之弱勢舊違章建戶，必須從教育乃至職業訓練等方式多管齊下協助其脫貧，而不能僅是將之一起丟進國宅即不管不顧。雖然也受本土計畫界繼受者肯定，但惟這對於違建戶之處理，才剛從「隨見隨拆」進展至「人丟進去就算」之超低標準安置之國民黨政權而言，陳義似乎太高，以致最終並未得到採行。其後，隨著整建住宅建設之結束以及大量興建國民住宅計畫之失敗，對於弱勢之舊違章建戶之安置能力，只有每下愈況。而這也預示了今日這類更新地區，如華光社區、紹興社區之弱勢舊違章建戶之悲劇了。

而就私有產權者為主之更新地區而言，從 Astrid Monson 到台灣本土之繼受者，我們看到的是對於美國都更運作模式和其失敗教訓，都有足夠了解，但對於最關鍵之問題，即都更目的之繼受，卻囫圇吞棗，欠缺反省。這使得1970年代乃至1980年代，雖然美國都更模式，不論在華江舊市區更新或是1980年代之四個公辦區段徵收型更新之案例，都未受運用，但台灣社會對都更目的之理解，卻還是承襲了美國「一堆目的而目的不明」之狀況。而這樣的結果，也將對台灣都更之未來，產生不良之影響。

第四章：日本知識之繼受及與在地經驗之交會



本章將是本文在繼受史討論之核心部分。相較於前述美國都更知識之繼受，本章日本都市再開發知識，由於和當時行政官僚的意志不謀而合，因此很快被視若珍寶，進而成為了都市更新條例草案研擬時的主角。因之比起美國知識，其重要性顯然就更加重大了。

若係如此，日本之都市再開發知識，再日本是如何產生、如何運作、有什麼樣的貢獻和陰影，就是本章第一個要處理之課題。第二個課題，則是要處理這套日本制度，是透過什麼人、在什麼樣的盤算和考量下被帶入台灣？帶入台灣是全盤帶入嗎？如若不是又是帶入了哪些部分？而在此會一併處理到的，就是在地經驗對於繼受日本知識帶來的影響。

最後，某些在地都更之經驗，本身也深深影響了計畫官僚和學者對都更模式和形貌的選擇，連帶也影響了相關制度之設計，這樣的在地經驗和其制度化之過程，也將在本章一併檢討。

第一節：日本之都市再開發（1923-2008）

第一項：從震災復興之區劃整理改造到市街地改造法之立體換地

日本的都市再開發歷史，遠者可回溯之明治維新時代，從市區改正和 1919 年都市計畫法開始談起。由於這兩者都已在前面揭日本繼受現代都市計畫法制的部分介紹過，這裡不擬重複，而直接將視角放到 1919 年之後。

在 1919 年都市計畫法施行後數年，日本於 1923 年 9 月 1 日發生關東大地震。導致關東地區滿目瘡痍，如何進行災後之重建，成為了政府之重大課題。經過二個多月的審議，本次震災復興計畫的財源與手段的結論，於同年的 11 月下旬便告完成。財源部分最終決定為 4.68 億元，重建手段則採納成本較低的土地區劃整理¹。

但問題來了，由於土地區劃整理本身適合運用在市郊未發展或低度發展地區，震災復興的許多地區是既成市街地，適用上必有窒礙之處。針對這個問題，帝國議會因之於 1923 年 12 月 24 日制定了特別都市計畫法，對區劃整理進行大改造。

¹ 內相後藤新平曾提出發行 30 億元公債全面徵收受災地，再徹底進行重建，不過這樣的構想很快便因強大的反對聲浪告夭折。全国市街地再開発協会『日本の都市再開発史』住宅新報社，1991：43

包括施行者改以國家和東京市等市政府為原則、將原則為任意的區劃整理改為強制的區劃整理、增加 10% 土地無償減步等規定等²。經過修正，土地區劃整理乃能在震災復興扮演重要角色。從 1923 年末到 1930 年的七年間，多數受災地都能夠透過區劃整理重建，如東京重建成功的地區計有 920 萬坪，約相當於燒失面積之 80%，實可謂不凡之成就³。而區劃整理為日本都市計畫和再開發之母的地位，也初步確立⁴。

第二次世界大戰結束後，日本全國殘破之狀況，遠較關東大地震更甚。為了進行戰災復興，1946 年國會又再次制定特別都市計畫法，本次特別都市計畫法，又再次設置區劃整理無償減步之規定，且無償範圍從 10% 變為 15%。這不僅引起住民之不滿，甚至還受到 General Headquarters 的關切⁵，認為無償減步有違背憲法對財產權保障之問題，使得 1949 年修正特別都市計畫法明定若無償減步無法因區劃整理後的地價上升得到補償，政府仍必須予以補償，而這也在 1954 年之土地區劃整理法第 109 條得到延續與確認。只是這種只要區劃整理後土地價值不小於區劃整理前，換地後面積縮小多少也可不予補償的邏輯，並無法弭平諸多土地權利人之不滿。加上隨著地價的上揚，以及其他諸多爭議一一湧現，從戰災復興乃至於 1970 年代，各地出現了相當強大的住民反對運動，而 1968 年成立的「區劃整理對策全國聯絡會議」，則是全國反對運動集結和交流的中心⁶。

另一個土地區劃整理制度之變革，則是立體換地制度在 1954 年土地區劃整理法第 93 條之出現。所謂立體換地，其意在平面的土地區劃整理之外，讓區劃整理有向上發展之可能。就法律層面來說，即是讓過去區劃整理地區多數為權利

² 石田賴房『日本近代都市計畫の百年』柏書房，1986：125-126。10%無償減步意指，換地後地主換得之土地面積少於換地前所有土地面積的比例在 10% 以內，不予補償。理由在於：相較於在郊外的土地區劃整理，基本上公共設施建設費用和其他重劃必要支出，由土地權利人自行吸收的情形，國家或市於既成市街地強制性地為土地區劃整理時，完全補償就等於政府必須完全自行吸收公共設施建設費用和其他重劃必要支出，此會令公共負擔過大，因之僅就超過減步 10% 的部分補償。

³ 不過其實重建花費合計 8.47 億，最終遠高出一開始的預算。全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 43。

⁴ 此外，即便有土地區劃整理，但沒有大量住宅以供災民安身，亦是枉然。而這個工作，在日本便由 1924 年設立之財團法人同潤會主導進行。同潤會為內務省社會局的外圍財團法人，以內務大臣為會長，社會局長官為理事長，可謂為執行內務省公共行政之重要機構。一開始依照其章程之內容，其事業分為兩個領域，一是為受災者的生活安定的住宅建設，二是為震災中身體障礙者社會復歸進行再訓練。於 1928 年 3 月 31 日第二領域方因財團法人啟成社的成立而分出去。不過到了 1930 年，經修改章程，同潤會得於東京和橫濱地區興建震災復興目的以外之住宅。其次到了 1939 年，又因為軍需工業的進展以致全國勞動者住宅供給的吃緊，再次修改章程，使同潤會興建住宅之範圍得普及至全國各地。到 1941 年，住宅營團取代了同潤會，進行日本公營團體興建住宅任務時，同潤會也就謝幕。見塩崎賢明『住宅政策の再生：豊かな居住をめざして』日本經濟評論社，2006：56-58。

⁵ General Headquarters 在日本譯為聯合國最高司令官總司令部，是自日本戰後以迄 1952 年 4 月 28 日「美日地位協定」(U.S.-Japan Status of Forces Agreement) 生效間，代表聯合國統治日本的最大機關。關於 General Headquarters 及其接管日本時之狀況，可參宮地正人『國際政治下の近代日本』山川，1987：312-347

⁶ 石田賴房『日本近現代都市計畫の展開(1868-2003)』自治体研究社，2004：188-189

人個別所有之土地和建物，有可能轉換為公寓大廈區分所有之形式⁷。只是其之初試啼聲，還要再等一段光景，而之間還必須經歷一次失敗之經驗⁸。

1956 年，日本開始進行名為都市改造之國家助成策。這是在戰災復興事業以外，以幹線街路和站前廣場之整備為目的而實施之土地區劃整理事業，目的為「謀求土地之高度利用的改造」⁹。何以要對「高度利用」如此強調？理由在於日本經濟持續成長，建築活動蓬勃發展下，公共設施不足，建物又時常低矮過密的既成市街地，實質環境確實不佳，因此認為謀求向上發展，是能解決人口過密和公共設施不足的良方。

而當時在改造地區，密集市街地中的小規模宅地和借地極多，加上戰後於站前廣場和戰前強制疎開之城市空地大量出現的路邊攤販與黑市，使得實踐上要作成一般的平面的土地區劃整理的換地計畫也極度困難。蓋一般的土地區劃整理是以平面的規劃為主，但既存的市街地本已使用過密，可想見重劃之後，結果建物仍舊密集，眾多權利者仍然擠在狹隘之空間，則為區劃整理，又有何益？但若採採取發放補償金請小面積土地權利人走路的方式，或有助於達成目的，但於戰後權利意識愈發強烈的時代，也屬相當「麻煩」，更遑論掃地出門之行為，正當性顯然也是相當有問題的¹⁰。

在這個背景下，當時實施事業之地方政府便曾考慮使用立體換地制度，只是當時依法進行立體換地需得全體權利人同意¹¹，而此殆屬不可能，因此亦告落空¹²。結果，雖然最終還是完成了這兩項土地區劃整理事業，但前述之落空則促使了 1959 年進一步之修法，將第 93 條修正為「於設定為防火地域或最低限高度之地區的宅地，經土地區劃整理審議會之同意，得謀圖宅地之立體化」。讓立體換地制度有實際適用之可能。

然而即便如此，於其最初適用之例，1958 年 10 月作成的大阪站前市街地改造事業立體換地計畫中，法律規範上仍然過於簡略的缺點，如是否能為了確保立體換地之實施費用，而處分權利人分配後多出之樓地板面積、立體換地時，難以遵循一般換地處分之照應原則¹³、立體換地的鑑價時點和鑑價方法，未見清楚規定等問題，仍困擾著建設省和大阪市¹⁴。在種種困難下，如何改進立體換地制度的不足，便是日後日本謀求站前廣場和幹線道路及其周圍市街地之整備時，所要

⁷ 都市再開発法制研究会『都市再開発法解説[改訂 6 版]：逐条解説』大成出版社,2004：9-10

⁸ 因此立法者是已經看到了什麼問題，希望立體換地制度能夠處理，還是只是單純認為未來這個制度會有用到的時候，就不清楚了。

⁹ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 71-72

¹⁰ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 72

¹¹ 在一般的自辦土地區劃整理，戰前就只要多數決同意即可。何以一開始制定立體換地制度，會規定必須得全部權利人同意呢？本文認為應是因為相較於平面的土地分合整理，立體換地後轉變的權利型態實在和換地前相距太大，因此在尚未有適用經驗前，不敢採用多數決。

¹² 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 72

¹³ 依日本土地區劃整理法第 89 條，進行換地處分時，原則上換地前與換地後的位置、地基、水質、土地必須要和換地前差不多，此日照應原則

¹⁴ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 73

面臨之問題了。

對此，立法者於 1961 年交出的答案卷，是「關於公共設施的整備之事街地的改造的法律」(通稱為市街地改造法)。如其全名所示，依法其事業範圍為「於供公共設施之用的土地或其附近地，依照法律所定進行公共設施之整備¹⁵、與建築物 and 建築敷地整備有關之事業，以及附帶之事業」。主要目的是謀求將道路、廣場等公共設施的整備與建築物和建築敷地的整備一次完成，使更新地區煥然一新。而從其施行地區，特徵為建物大部分為木造低層，而以街路事業或以土地區劃整理事業來進行整備又不洽當者¹⁶，便可得知高度利用，仍為本法一脈相承之關懷。

就施行者而言，本法以行政廳和地方公共團體為施行者，由之提出整備計畫，向建設大臣申請通過¹⁷。就手段言，本法承繼了土地區劃整理法第 93 條立體換地制度的經驗，並透過實踐形成較穩定的換地模式，使這個制度，最終得以在日本生根¹⁸。

本法自 1961 年施行，乃至 1969 年隨著都市再開發法的誕生而廢止，已有 15 個地區著手實施。而後全部完成，則已是 1985 年的事。這 15 個事業，總計整備面積 34.2 公頃，最短的 2 年完成，最長的大坂站前事業甚至到 21 年方完成，平均 8 年完成一事業。就更新面積而論，平均 2.3 公頃左右，非大面積之更新，就事業完成的年限而論，和美國也差不多，若從其再開發面積遠較美國為小，似也不算特別迅速¹⁹，不過，這對開發商而言，當然會增加財務規劃和槓桿操作之困擾，但於在地住民而言，能夠在前階段進行更多討論和協商，倒未必是壞事。

此外，若就當前留存下來的統計資料，來對幾個代表性的事例討論，似也可發現某些原地區住民因更新而被排除於原地區之狀況。如浦和市浦和站前地區改造案，在地原土地所有人、借地權人²⁰、因使用借貸而對建物有所有權者、以及借家權人總計 139 人，到事業結束時還留在當地的只剩下 51 人，有 88 人離開原本生活空間，而這又以借家權人最為明顯，原 63 位借家權人竟僅剩 18 人。橫濱

¹⁵ 市街地改造法所規定之公共設施，有以下三種：1.路面幅員 20m 以上道路 2.面積 6000 平方公尺以上之站前廣場 3.接續上揭站前廣場之路面幅員 15m 以上之道路。見全國市街地再開發協會，前揭註 1，頁 92。

¹⁶ 全國市街地再開發協會，前揭註 1，頁 92-93。以街路事業進行，會以用地買收和地帶買收進行，即為我國之徵收和區段徵收。以街路事業或土地區劃整理不洽當之區域，在法律上主要是指建物密集，其中權利關係又複雜的地區。

¹⁷ 全國市街地再開發協會，前揭註 1，頁 94。

¹⁸ 但應注意者，本法仍然存在施行者先全面買收，重建後再透過管理處分計畫分配房地與有意願留下之在地權利人這樣形式的再開發模式。這樣的作法日後曾於 1969 年都市再開發法時消失，但在第一次修正時又被放入都市再開發法。全國市街地再開發協會，前揭註 1，頁 94-95。

¹⁹ 全國市街地再開發協會，前揭註 1，頁 96

²⁰ 借地權和借家權在市街地改造法與其後之都市再開發法定義都相同，因此在此以都市再開發法之定義說明之。依都市再開發法第 2 條第 11 號，借地權為「以建物之所有為目的之地上權或租賃權，但明顯為臨時設備及其他一時使用而設定者除外」。依同法第 2 條第 13 號，借家權為「對建物之租賃權，但明顯為臨時設備及其他一時使用而設定者除外」。

市赫見站前西口地區亦不惶多讓。該地區在事業終了時權利人總計 118 人，事業終了後，經過轉出，最終只剩下 50 人，有 68 人離開原本生活空間。原本借家權人有 55 人，轉出後更僅剩 23 人。大阪市大阪站前地區和神戶市六甲地區，雖然在地權利人轉出的情形，沒有這麼劇烈，但也都有一半左右的權利人轉出²¹。這樣的故事，在美國自從都市更新和公共住宅興建脫鉤後，已經是無足稱奇，蓋於美國，連異地安置都未能作好，原地安置更是早被放棄；但何以採用立體換地之日本，仍發生類似問題呢？立體換地不就是希望透過向上發展，實現讓原地區住民得以持續生息於茲的允諾嗎？

這個問題與立體換地，乃至日後權利變換制度的運作有關，也延續到了都市再開發法時代，因此這裡便先不處理這問題，待檢討都市再開發法時，一併說明。

第二項：都市不燃化運動及其立法與成效

在進入都市再開發法前，讓我們先把視角再轉一下，看看除了謀求土地高度利用外，戰後日本都市再開發的另一個推動力量，也就是都市不燃化運動吧。

日本都市火災之問題，戰前就已經持續困擾著都市人的生活，到了戰後，在新興建築業者大量出現，耐火建築技術也雨後春筍般持續發展的背景下²²，1947 年日本建築學會首先設置了都市不燃化委員會，開始對都市不燃化促進技術進行較深入研究，而後 1948 年，其他相關聯的學會協會以及產業界²³，也和建築學會結合起來，成立了「都市不燃化期成同盟」，向政府展開遊說活動，並多次舉辦民間活動以宣揚不燃化之理念²⁴。

一開始同盟之構想，是希望透過公私合股之都市不燃化公司，大量興建不燃化住宅，同時解決住宅供給問題²⁵，不過 1952 年 5 月 31 日公布之耐火建築促進法，目標則是透過國家和縣市對改建之權利人交付補助金²⁶。於都市之樞要地帶

²¹ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 98-107

²² 其第一次的重要活動，是於 1949 年針對建設業法之制定向行政機關、國會與 General Headquarters 提出意見時，提出了公共建築物之不燃化、對耐火建築交付補助金、徹底防火地區的防火建築化以及為促進耐火建築整備土地徵收制度以住宅金融公庫進行不燃化投資。其影響除了 1952 年耐火建築促進法之制定外，尚包括 1950 年住宅金融公庫的設置、1956 年中高層耐火建築務建設資金融通制度、1951 年公廳營繕法等制度的創設。初田香成『都市の戦後：雑踏のなかの都市計画と建築』東京大学出版会，2011：176-177

²³ 不過應該注意的是，當時雖然許多產業界的龍頭，特別是建築業界和損害保險業界的龍頭加入而成為理事，但如果觀察作為事業活動主要負責人的幹事成員，1949 年 2 月 10 日時，二十人中至少有十人為官廳之成員。是可知這樣的活動，仍是由官僚體系主導。初田香成，前掲註 22，頁 179

²⁴ 初田香成，前掲註 22，頁 187-192

²⁵ 同盟在「關於住宅不燃化」之報告中，提出在甲乙防火地區全體以鋼筋水泥來建造總計 7170 萬坪，300 萬戶之耐火構造住宅。其後，又提出以資本額 3000 萬創設都市不燃化股份有限公司之構想，接受住宅金融公庫之融資，以計劃性地大量建設不燃住宅。初田香成，前掲註 22，頁 181-182

²⁶ 耐火建築與木造建築的差額為二分之一，其中一半由國費補助，一半由地方補助。可見耐火

形成三層樓以上之以帶狀耐火建築物構成的防火建築帶²⁷，但預算從聯盟建議的 15 年 60 億，到 10 年 2 億；規模從十五年內建築面積 7170 萬坪，到 10 年內 231.1 萬坪，可見提供大量廉價住宅的理想則已然消失²⁸。

最終，從 1952 年耐火建築促進法之成立，以迄 1961 年該法之廢止，計九年間，於全國 84 個都市，總共指定了 626 公里的防火建築帶，其中形成了 38.8 公里，並完成了 64 公頃樓地板面積的防火建築帶²⁹。規劃和現實成就相較，誠有巨大之落差。此外，耐火建築促進法也產生了與都市計畫有所矛盾的問題。蓋 1950 年代中葉經濟持續高度發展下，日本民間蓬勃的建築活動導致出現許多大規模的耐火建築物無秩序地混雜在車站和市中心商業區舊有的木造建築物間開發，於是反而造成惡化宅地狹小，居住空間低落，地區權利關係也更錯綜複雜。而與形成帶狀防火建築帶和都市計畫之目標都相違³⁰。這不僅是不燃化運動的挫敗，也說明了都市計畫基本法的名存實亡³¹。

實踐與期望的巨大落差，刺激了新法之制定。於 1961 年大阪不燃耐火促進協議會中，與會者就指出資金問題、土地問題、稅制問題、暫設店鋪問題、以及權利關係調整手法的不足問題，而最後者更被評為阻礙建物共同化的最大因素。隨著運動者持續推動都市不燃化基本法的制定，取代耐火建築促進法的防災建築街區造成法，也就應運而生。1961 年制定並施行的防災建築街區造成法，大體上有以下之特色³²。

1. 以街區為單位的開發：依第 3 條，防災建築街區之指定，由建設大臣基於關係市町村之申請，就存於防火地域內或災害危險地區內的都市計畫區域內之土地，指定為應當為防災建築物或敷地整備之街區。
2. 導入組合為施行主體：導入市町村關係權利人組合為實施者，但無多數決強制設立或強制加入之規定³³。
3. 國家和地方公共團體的補助：以間接補助而非以直接建設費之形式為之，國家補助三分之一，地方公共團體補助三分之一。

本法於 1961 年制定到 1969 年廢止，建設大臣總計指定了 341 個街區，總面積為 253.3 公頃。而實際完成者計有 109.1 公頃。相較於耐火建築促進法，成績

建築促進法第 5 條

²⁷ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 77。所謂的都市中樞，係指市中心較繁華之商店街。防火建築帶的指定則以建設大臣為之，其幅員原則上為與路線式防火地域相同的 11 公尺。

²⁸ 初田香成，前掲註 22，頁 182-185

²⁹ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 87-88

³⁰ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 110

³¹ 日本都市計畫史權威石田賴房先生，更直言戰後直至 1968 年都市計畫法制定前，都是「基本法不在」之時期。石田賴房，前掲註 6，頁 203

³² 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 110-111。

³³ 這點和舊法耐火建築促進法迥然不同，審議時國會議員頗為遲疑，不過在組合權限受到規定且加入和退出都自由的前提下，終得到議員們的接受。全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 111

可謂大有進步³⁴。此外，本法承認民間關係權利人得組成組合以作為實施主體，以及權利人間進行權利調整手法之經驗，不僅開了都市再開發法之先聲，對促進日後都市再開發法的權利變換制度，也產生正面之影響。而補助之形式，更是未來都市再開發法之模板³⁵。只是由於本法仍是民間任意事業而非國家法定事業，加上權利調整手法不成熟，使得鉛筆公寓(pencil apartment)仍舊亂立於防災街區³⁶，而成為都市計畫的一大諷刺。這也是何以本法最終被廢止，而整合到 1969 年都市再開發法中。

第三項：從不良住宅地區改良法到住宅地區改良法

在進入都市再開發法之討論前，仍有必要去說明都市再開發法系譜外的另一種再開發型態，即不良住宅地區改良法到住宅地區改良法之系譜，蓋這個再開發的系譜，雖然制度上沒有如都市再開發法般，在日後影響到台灣的都市更新法制，因此以台灣史研究的角度，重要性較低，但這個系譜的法制，代表的是日本處理極度惡劣住宅地區的歷史經驗，若未有所了解，就不能真正窺得日本都市再開發之全貌。因此在進入都市再開發法的討論前，本文仍將稍花些篇幅，去討論這個從不良住宅地區改良法到住宅地區改良法之歷史。

本節第一項時，本文曾提及關東大地震之震災復興中，土地區劃整理制度扮演的角色。然即便有土地區劃整理，但沒有大量住宅以供災民安身，亦是枉然。而這個工作，在日本便由 1924 年設立之財團法人同潤會主導進行，非僅如此，於震災復興告一段落後，同潤會仍持續興建公共住宅至 1941 年解散，總計興建了 11985 戶的住宅³⁷。而這些興建的住宅中，和都市再開發最有關聯，也頗值稱道者，便為在猿江裏町、橫濱市南太田町以及日暮里等三地進行的不良住宅改良事業。雖然改建之共同住宅僅 807 戶，但這是日本的貧民窟清除事業第一次能作到合理地現地安置原住戶³⁸。此外，隨著政府對於不良住宅問題之日益關切³⁹，以及同潤會之工作經驗之啟發，當時進行不良住宅改良，不論在實施者的資格、財源、以及強制處分權方面，皆須強化的情形，也日受了解，因此 1927 年制定

³⁴ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 109

³⁵ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 113-114

³⁶ 指空間極其狹小之房屋。

³⁷ 這些住宅包括供震災受災戶緊急入住之用的暫時住宅 2160 戶、普通住宅 3760 戶、公寓住宅 2508 戶、不良地區改良之共同住宅 807 戶、勤人取向之分讓住宅 507 戶、職工取向的分讓住宅 1122 戶住宅、和受託住宅 1121 戶。見塩崎賢明，前掲註 4，頁 57。

³⁸ 就第一個進行的猿江裏町以言，其在任意買收後，使用土地收用法的徵收規定，至 1927 年徵收了 7454 坪土地，隨即以土地區劃整理方式實施，經過 28% 的減步後，於 6284 坪建築基地中，4170 坪為共同住宅用地，200 坪為病院基地，殘餘 1913 坪則出賣做為事業費，於 1930 年竣工，房屋歸同潤會所有，住宅以每人租金 0.8 元的低價出租，一戶大致也就 1.6 元至 6 元。店鋪也一人 1.25 元，每戶也就 5 元至 14.5 元。原地住民得優先承租。見全国市街地再開発協会，前掲註 8，頁 46-49

³⁹ 1925 年內務省就已就都市和鄰接町村的不良住宅集團地區進行調查，結果該當之地區有 217 個，200 萬坪。全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 51。

不良住宅地區改良法，賦予公共團體和公益團體進行不良住宅地區改良事業之權限⁴⁰，以及徵收權、移轉權和立退命令權，並明訂由國庫補助二分之一之經費。而為確保能夠現地安置原住戶，並明定共同住宅應以出租原住戶為原則⁴¹。

直至大戰前，依不良住宅地區改良法興建之共同住宅，總計 3995 戶，60288 坪⁴²，雖然數目不足以解決住居問題，但已是日本戰後較大量興建公共住宅之先聲。

到了戰後，不良住宅改良事業仍持續進行，也每年陸續有數百戶的公營住宅完工，但相較於廣大的不良住宅地區⁴³，終究僅為杯水車薪。然而，依不良住宅地區改良法，補助之對象僅及於改良住宅之建設費，該法之結構，不足以解決廣大惡劣的不良住宅問題，乃愈見明瞭。於是，制定一部新法以較為廣泛地進行住宅地區改良事業，就成了當時建設省所關注的事情。1958 年，建設省住宅局成立專門之委員會，開始進行制定新法的討論。而後於 1960 年國會通過住宅地區改良法⁴⁴。這部法律規定了由建設大臣之指定存在不良住宅密集、以致關於保安和衛生上危險或有害的情況的團地⁴⁵，原則上由市町村訂定事業計畫，經建設大臣之認可，實施住宅地區改善事業。實施者在除去改良地區之不良住宅後，要建設有耐火性能構造之改良住宅，且須讓原改良地區的居住者或就其住宅認定為窮困之人入居，且就改良住宅之建設，國家就建設不良住宅費用的三分之二以內，以及除去不良住宅費用的二分之一以內進行補助，以減低市町村之成本，確保改良住宅的入住者能以低廉之租金承租⁴⁶。

新法通過後當年，很快就有 53 個地區開始實施事業，1965 年便已有 185 個地區已經事業化，95 個地區完工，其中四分之三的地區為公有不良住宅地區。而後從 1965 年到 1974 年末，住宅地區改良事業扣除同和地區改良事業⁴⁷，計有 577 個地區完工，其面積約 883.15 公頃，完成戶數 716735 之廉租戶⁴⁸。能夠在貧民窟清理儘量作到現地安置，此誠為相當令人佩服的成就。但是本法仍有其限制，此即是由於對不良地區定義過於嚴格，以致能符合者，多數是戰前就已存在之不良住宅區，至於戰後快速都市化而大量湧入城市的人口於既成市街地邊緣所

⁴⁰ 其實就是為同潤會這種組織量身訂做。

⁴¹ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 46-49；塩崎賢明，前掲註 4，頁 58-59。

⁴² 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 51。

⁴³ 依總務廳於 1963 年所作的「住宅統計調查報告」所示，需要進行大修或是危險而修理不能，而得劃為不良住宅者，全國總計約 125 萬戶，占總戶數 6%。約有 220 萬戶住宅（約占全國一成強）給水設備和廁所是共用的。日照時間一小時不到的住宅約有 124 萬戶，不到三小時的也有 360 萬戶。日照時間不足的原因則多半是因為與周圍的建物間隔過於緊密。全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 151

⁴⁴ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 152-153。

⁴⁵ 其地區指定基準如下。團地面積：0.15 公頃以上；不良住宅戶數：50 戶以上；不良住宅比例：80% 以上；住宅戶數密度：80 戶／公頃 以上。全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 153

⁴⁶ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 152-153

⁴⁷ 同和地區雖有整體性居住環境惡劣之問題，而受日本政府大力改良，但因非屬都市地區，故不納入。

⁴⁸ 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 154-155。

形成之大量之高密度低層木造市街地，環境也相當惡劣，以都市防災觀點更是大有問題，但也就無法透過本法處理⁴⁹。



第四項：都市再開發法之制定歷程與目標

在說明前都市再開發法時代推動都市再開發法之兩個源頭後，以下便進入日後影響台灣都市更新法制最深的 1969 年都市再開發法立法史之討論。日本政府對制定都市再開發法的努力，最早可以回溯到 1962 年 3 月 23 日開始，由建設省主辦並匯集了當時產官學界頂尖人物的「大都市再開發問題懇談會」。在 1963 年 3 月 15 日進行的中間報告中，針對既成市街地再開發問題，提出了「於都心、副都心周邊、以及新造成的市街地周邊部建設中高層住宅，為防止都市無秩序的擴大所必要」「環狀六號線以內地域之住宅，原則上以中高層為適當，不過迄今仍保持良好環境之住宅也望日後得以持續⁵⁰」等等，可謂是初步提出了都市再開發法制的兩個關懷，也就是防止城市無秩序地擴大以及預防既成市街地環境的惡化。其時代脈絡則是 1960 年代乃至 1970 年代中期，日本都市化速度更加快速，人口比之過去更加顯著地向都市集中⁵¹，過多的人口在大都市，要不就是擠在狹窄的既成市街地，讓既成市街地內部居住空間愈形惡化，產生低層建築過密、建物用途混雜、公共設施不足等問題；要不便是到都市郊外散落地居住，造成市街地無秩序的擴大(sprawl)，而有礙未來有計畫的發展。

而後，直接擔當都市再開發法立法作業之建設省都市總務課長野崎清敏，也於 1967 年 6 月 15 日號的ジュリスト (Jurist) 發表了關於都市再開發之論文。這篇論文昭示了日後都市再開發法制度具體設計之方向、期望和允諾，包括了⁵²：

1. 以都市計畫法的基本計畫(Master Plan)為基礎，策定都市再開發的基本構想，之後先將需要再開發地區設定為「都市再開發地區」，對之擬定都市再開發計畫，若民間自行努力或是國家和地方公共團體既存之都市再開發事業都無法實行於再開發地區實現再開發，則實施都市再開發法所創設之市街地再開發事業，以漸進於實現。
2. 為活用民間的實施者，設定民間組合和個人（複數）得為實施者。而鑒於組合事業的重要性和公共性，其設立僅需關係權利者三分之二同意。再開發組合在信用、資金和運營上有所欠缺時，為求補強，應讓開發商能以參加組合員方式加入，並分配多出之樓地板面積。

⁴⁹ 塩崎賢明，前掲註 4，頁 253-259

⁵⁰ 初田香成，前掲註 22，

⁵¹ 1955 年全國 56.3% 的人生活在都市，1960 年到了 63.5%，1965 年更到了 68.1% 的人口居住於都市。全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 84

⁵² 全国市街地再開発協会，前掲註 1，頁 130-131

3. 在達成土地利用的合理化和高度化的同時應讓在地住民持續生活在原本的生活空間，並不應因事業實施的結果招來地價的高昂。

而後都市再開發法經參眾兩院通過。而就本法之立法理由，官方說明指出都市再開發之目的，在於透過立體化讓道路等公共設施得以建設，同時促成低層木造密集市街地的不燃化和將官廳與商業和學校等多核之混亂城市再編成，以求能對應高速發展下持續增加的都市人口問題，並給予市民良好的住宅和環境⁵³。這些所稱之目的，大體包含了懇談會和都市計畫協會之報告內容，然而就實際制度以論，是否真能達成以上之允諾？又會產生什麼影響？要回答這些問題前，讓我們看看具體制度內容大體為何⁵⁴。

1. 依前揭野崎清敏的想法，策定都市再開發基本構想的都市計畫，應先劃定需要再開發之區域，對之擬定都市再開發計畫。然而這些需要再開發的區域，究竟應如何選定？答案是必須符合四大要件。第一是必須位於地方政府依 1968 年都市計畫法劃定之高度利用地區；第二，則是該區域之耐火建築物建築面積必須在全部建築物建築面積比例之三分之一以下；或是耐火建築物建築基地，必須在宅地面積之三分之一以下⁵⁵；第三，是該區域有公共設施不足或土地過度細分之情況；第四是謀求該區域土地之高度利用會貢獻於該都市機能之更新。如若經過調查，認定某區域符合以上要件，地方政府便得以都市計畫劃定再開發之「施行區域」。（詳見都市再開發法第 3 條）。

2. 於再開發之施行區域內，實施者得劃定「施行地區」作為再開發事業之事業範圍（都市再開發法第 12 條、第 53 條）。然何人得為實施者？基本上，除個人（複數）實施者未能成為法律外，組合、國家、地方政府都成為法律上可能之實施者。而組合之合法成員，僅為施行地區所有人和借地權人，借家權人不在內。

3. 都市計畫基準、都市計畫內容、事業順序，從施行者決定、權利調整、工事實施及完了、清算的方法手續，都有完整規定。其中就權利調整，引入立體換地制度並改名為「權利變換」，並依據多年實行立體換地之經驗，將權利變換分為原則型的地上權設定型，以及非原則型的地上權非設定型⁵⁶、和全員同意型⁵⁷。

⁵³ 都市再開發法制研究会，前揭註 7，頁 1-7；全国市街地再開發協會，前揭註 1，頁 130-131。

⁵⁴ 都市再開發法制定之時的內容大要，可參全国市街地再開發協會，前揭註 1，頁 131-132。至於較詳盡的條文內容，則建議參考都市再開發法制研究会，前揭註 7。附帶一提，行政院經建會曾翻譯過日本都市再開發法，可參行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組（1992），《日本都市再開發法》，頁 1-122，台北市：行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組。惟該部翻譯，頗有些詞不達意，或是與原文有所出入之處，建議仍直接參閱原文為宜。

⁵⁵ 實則這個要件並沒有這麼單純。即便是耐火建築物，如果有經過政令所定耐用年限一定比例、或是樓層數太少、或是因災害導致建物機能低落、或是建築物建築面積太小等狀況，還是不算在都市再開發法第 3 條所謂「耐火建築物」內，因此會讓本要件更可能被符合。其實自本法施行以來，第 3 條屢遭修正，而修正最多的就是這個「耐火建築物之除外條款」，而其方向大體是讓除外條款愈來愈寬鬆，於是劃定「施行區域」也就愈來愈容易。關於都市再開發法第 3 條之細節及歷次修正之說明，可參都市再開發法制研究会，前揭註 7，頁 74-83。

⁵⁶ 僅能適用於地方政府或日本住宅公團為施行者之理由，在於地上權非設定型，意指不設定地上權而由所有建物所有權人共有土地所有權。在某些情況下，或有必要，但讓本無土地所有權者也能共有建物基地，對原土地所有人之權利有重大妨礙，因此不能讓組合以權利變換計畫決定，

而有權參與分配者，為所有人和借地權人，借家權人則是有權依權利變換計畫，使借家權利移轉至被借家人分配到之樓地板一部。

4. 創設參加組合員制度

其後，經過 1975 年之修正，加入了立法目的在進行大規模急迫性的防災再開發，因而採取土地徵收方式的第二種市街地再開發事業、個人（複數）實施者制度、市街地再開發促進區域制度。以及經過 1980 年之修正，加入了擬定都市再開發方針、加入首都與阪神高速道路公團和地方住宅供給公社得為實施者等規定後，都市再開發法的形貌，大體便已確立，其後雖然有幾次修正，但直至 2002 年配合都市再生特別措置法之制定而修法之前，大體上其面貌和特徵並無本質性改變⁵⁸。因篇幅有限，以下本文便不再贅述其他幾次修正，而將重心放到本法在日本社會之運作狀況，以及對當事者和社會之影響。到了 2002 年的鉅變時，本文再說明法治之轉變。

第五項：都市再開發法之得失與都市再生特別措置法

這部分，主要便是說明，都市再開發法於日本社會施行之狀況，及對人民之影響。基本上，本法自 1969 年施行，乃至 1980 年代末泡沫經濟破裂之前，整體而言，再開發之事業之肩負者，主要是地方政府和組合二者。而從 1991 年之統計來看，在事業完成之 217 個地區中，地方政府占了 60 個，組合占了 94 個。組合的數目較地方政府多上不少；但如果就事業完成面積而論，地方政府完成之更新範圍計有 158 公頃，組合總共僅有 89.4 公頃⁵⁹。可知平均而論地方政府進行的，都還是面積較大，影響社區較深之更新，而當更新是由組合進行時，就變成了小面積更新為主。不過，即使如此，平均每個案例也都有 1 公頃左右。此為本法運作之第一個特徵。

至於第二個特徵，則是本法從 1960 乃至 1980 年代末期，較重要之再開發案例大部分為適用第一種再開發事業的站前或市中心商業區之再開發，而且再開發之形式，多半屬於高級商場型開發⁶⁰。在這樣的情況下，可以確認的是，本法立法時允諾人民的「促成木造高密度市街地不燃化」、「建設密集市街地必要之公共設施」等允諾，在一開始就已經變了調。事實上，全日本大量位於市中心外圍的木造高密度市街地，大體形成於日本戰後快速都市化下鄉村遷入都市的人口，而

而必須由公部門訂定的權利變換計畫，方能為之。但這個限制於 1980 年的修法後，已不存在。

⁵⁷ 全員同意型之下，更新後之權利變換形式，由權利人以權利變換協定決定，不受法律限制。這部分乃是承繼自防災建築街區造成事業的經驗，主要是應用在商業型再開發。見遠藤哲人『これならわかる再開発：そのしくみと問題点・低層・低容積再開発を考える』自治体研究社，2004：40-42

⁵⁸ 關於都市再開發法歷次修正之大略說明，可參都市再開發法制研究会，前揭註 7，頁 18-30。

⁵⁹ 全国市街地再開発協会，前揭註 1，頁 134

⁶⁰ 遠藤哲人，前揭註 57，頁 49-50

其生活環境惡劣、公共設施不足以及逢震災和火災時高危險性的問題，也極為嚴重，但都市再開發法根本無法處理，甚至 1997 年隨著阪神大地震造成嚴重傷亡後，還要再另立「密集市街地整備法」針對之⁶¹。反之，能夠享受到本法再開發利益的地區人民，在這個情形下，大部分也就限於市中心或站前商業機能活絡地區的居民和店家了⁶²。

何以美麗的允諾，竟然一開始便只有部分能得到實現？其理由在於，不論實施者為地方政府亦或組合，就再開發事業，都希望儘量能作到收支平衡。而權利變換制度下，實施者最大的收入來源，就是再開發後經分配予原土地建物權利人後，多出的樓地板面積。然而樓地板面積本身固然是財產，但若賣不掉或租不出去，就算再多亦是枉然。而能夠吸引「關鍵承租人」(key tenant)的進場的地區⁶³，便是商業機能本來就相當蓬勃的站前地區⁶⁴。

此外，即便是在更新地區，也不是所有住民或商家，都能享受到這種商業型更新的好處。前已述及，在市街地改造法時期，更新地區眾多權利人在更新後便離開了原本生活和營業之空間，而這個狀況到都市再開發法時期，也並無改變⁶⁵。如以何以如此呢？其理由在於，再開發地區許多所有人和借地人，本為零細權利人，擁有的房地權利本就不大，再開發後，隨著再開發地區房地價值高漲，在日本之權利變換為「等價值權利變換」的情形下，轉換後得分配的房地面積立時大減，根本不敷居住和營業。此外，再開發後之房地，多半需要花費高昂之管理費用讓不動產管理公司管理，有些時候光是這些費用之高，就可以讓眾多權利人走路⁶⁶。所有人和借地人既知悉這般情況，在無法抵擋再開發腳步下，合理的做法就是離開。借家人的情況亦類似，雖然都市再開發法明文予其借家權移轉至更新後樓地板之一部，但若連零細所有人和借地人的分配空間都不敷使用，借家人下場又怎會更好？這種情況下，離去就成為必然的選擇了。

值得肯定的是，日本的地方政府在那個時代，還相當重視對因再開發而被迫

⁶¹ 全名為「關於密集市街地防災街區整備之促進之法律」。這些位於市中心外圍的木造高密度市街地之衛生與公安問題，以及其歷史根源的詳細說明，可參塩崎賢明，前揭註 4，頁 253-259。

⁶² 如若是第二種再開發事業，由於其特徵本就是地方政府為了防災需要而大規模之再開發，因此其確實能收改善地區整體居住環境和提升防災之效，只是直至 1991 年，事業完了者竟只有一個地區，18.1 公頃。就算加上所有進行之計畫（包括還只是決定了都市計畫），也就是 11 個地區。見全国市街地再開發協會，前揭註 1，頁 134

⁶³ 指如 SOGO、西武百貨等大百貨業者。意指由這些業者先對都更後房地面積大筆買受，再轉租與其他業者。

⁶⁴ 遠藤哲人，前揭註 57，頁 16-19；五十嵐敬喜、小川明雄『「都市再生」を問う—建築無制限時代の到来』岩波書店，2003：94-95

⁶⁵ 遠藤哲人，前揭註 57，頁 33-35；五十嵐敬喜、小川明雄，前揭註 64，頁 94。

⁶⁶ 五十嵐敬喜、小川明雄，前揭註 64，頁 94。以東京六本木為例。雖然東京六本木開發，雖然是在 2003 年才完工，但實則作為主導者的「森營造」，於 1980 年代就開始進行大規模的買受行動。而到了六本木完工，多數住民已經被迫離去原本生活空間。如果攤開森營造於 1996 年提示於六本木六丁目住民再開發後建物管理費，一坪居然高達 2500 元，便可想像多數住民待不下去，實非無因。遠藤哲人，前揭註 57，頁 45。

離去原本生活和營業空間的人民的「生活再建措置」⁶⁷。因此當時被迫離去者，多半還能入居公營住宅或進入政府安排的商區持續營業⁶⁸。

而到了 1990 年代，再開發之景況，產生了明顯的轉變。由於 1989 年泡沫經濟之破裂，房地價格崩跌，再開發後多出的樓地板面積，找不到商業型再開發之關鍵承租人的可能性大增，而過去由於房價持續上漲，賣不掉或租不出就先放著的安全感也已蕩然無存。在這個情況下，首先是地方政府開始從再開發中退場⁶⁹，其次是許多地方都市的政府和組合，採取了另外一種方式來達成收支平衡之目標，此即是「公益設施」之建設。由於建設公益設施，依法可以得到大量補助，有助於打平收支，因此 1990 年代地方都市之再開發，開始出現了諸多如圖書館、美術館、市民中心、會議室、保健所甚至「多目的大樓」等公益設施，只是許多「公益設施」會讓人懷疑，其真有公益之效果，抑或僅變成養蚊子館⁷⁰。

而在中心都市圈，則正上演著無比離奇的故事。1989 年日本房市泡沫破裂，其中受創最深者，為東京等超大都市，而其根本原因，除了 1985 年廣場協議後日圓匯率大幅升值，吸引大量海外熱錢外，便是 1982 年中曾根內閣上台後，中央政府為因應工業部門的衰退，拉抬內需數字，而持續將都市計画法規和建築法規對於容積率、高度限制、日影限制等規定不斷放寬，導致高層建物大量興建，又放縱財團進行房地炒作等一連串措施的結果⁷¹。泡沫破滅後，舉國受創，本應痛定思痛，徹底反省，不意建築基準法數度改正，竟然仍是不斷放寬上述限制，希望透過刺激投資的方法來挽救經濟⁷²。在這個脈絡下，再開發在房產泡沫之 1990 年代，竟仍維持起高樓之形式，只是高樓多半從大商場變為高級住宅而已⁷³。當年高度化之初衷受到遺忘，變成了目的本身，原則上應以中高層建築為適當這句話，產界官界不僅牢牢記得還發揚光大，但迄今仍保持良好環境之住宅也望日後得以持續這後一句話，卻完全受到遺忘。

在這個脈絡下，根源於產界和官界對拉抬房產景氣和解決銀行廣大不良債權

⁶⁷ 生活再建措置，規範於都市計畫法第 75 條，規定對於因都市計畫提供土地因而導致失去生活之基礎者，政府應有適當措施補償之。

⁶⁸ 遠藤哲人『都市再生下の再開発の姿』，收錄於区画整理・再開発対策全国連絡会議編『都市再生-熱狂から暗転へ』自治体研究社，2008：74-76。當然也不是沒有例外，如 1979 年完成之福岡市渡邊通地區再開發事業，就出現了八成地區住民轉出，而且地方政府也無妥善安置措施的情況，但相對來講這種情況當時少見。見区画整理対策全国連絡会議『都市再開発はこれでよいのか：商業再開発の事例に学ぶ』（改訂版）自治体研究社，1983：101-103

⁶⁹ 1994 年至 2003 年完工之事業，計有 278 件。其中組合為實施者就有 183 件，地方政府為實施者僅剩 34 件。金西一男『都市再生と生活空間の破壊』，收錄於区画整理・再開発対策全国連絡会議編『都市再生-熱狂から暗転へ』自治体研究社，2008：49

⁷⁰ 遠藤哲人，前揭註 68，頁 54-57

⁷¹ 石田賴房，前揭註 6，頁 272-286；五十嵐敬喜、小川明雄，前揭註 64，頁 102-114。石田甚至批評這段期間是「都市計畫進步的逆流」。

⁷² 石田賴房，前揭註 6，頁 316-317；五十嵐敬喜、小川明雄，同上註，頁 115-123。石田指出這已是「毫無理念之下推進的建築與都市計畫規制緩和」。

⁷³ 1994 年至 2003 年首都圈之再開發事業，平均興建樓層數為 21.37 層。金西一男，前揭註 69，頁 48-49

問題的 2002 年都市再生特別措置法就在一片詭譎中誕生了⁷⁴。本法規定由內閣總理直接擔任部長的都市再生本部，得指定「都市再生緊急整備地域」，於此區域內，再由地方政府於都市計畫內，劃定「都市再生特別地區」，在此特別區域內，都市計畫法和建築基準法中的容積率、建蔽率、建築面積、建築高度等對建築和使用之限制，全部可以不適用，而由地方政府依其裁量於都市計畫中規定（都市再生特別措置法第 36 條）。內閣和議會或許認為只要這些東西由地方政府自行訂定了，就不算是讓都市再開發脫離都市計畫之規制，但都市計畫法之所以對土地使用和建築作了詳細之規範，就是要透過一套整體適用的規範，來控制城市發展使之不致脫序。因此都市再生特別措置法，就算形式上是運用都市計畫脫離既存都市計畫法律之控制，仍然無法否認其已經實質毀棄了都市計畫制度⁷⁵。同理，同法第 37 條至 41 條，規定了民間事業者甚至有權以地區三分之二以上之所有人和借地人同意，提出都市計畫決定的提案，再由都市計畫決定者於 6 個月內決定是否接受，也存有同樣問題，而在具體實踐上，更證實了讓民間開發者能主動提都市計畫案，迎來的也只是大幅放寬容積率，以求使興建超高層建築變為可能的開發商利益導向的提案而已⁷⁶。

此外，為了讓民間開發商能儘快獲取利潤，排除一切時間風險，也制定了針對審查程序和民眾參與的簡化規定。如前揭都市計畫提案後國土交通大臣於 6 個月內須決定是否同意，以及民間事業者在得到三分之二房地權利人同意下，就得向國土交通省提出民間都市再生事業計畫，而國土交通大臣在僅僅 45 日內就要決定其申請是否接受（都市再生特別措置法第 22 條），都是其例。以開發者的立場而言，開發的進度當然愈快愈好，但事涉住民之利益，如此倉促的程序根本無法期待充分的住民參與，因此也是受到批評之處⁷⁷。

配合都市再生特別措置法之制定，都市再開發法也進行修法，讓再開發公司在符合條件下得成為實施者，而且甚至得進行第二種市街地再開發事業。換言之，也讓私人取得發動徵收之權力。

在再開發制度如斯轉向下，和欠缺計畫的高樓亂開發愈形猖獗，而在地住民之權利，卻愈發不受重視。生活再建措施在再開發公司和組合為實施者之下，不

⁷⁴ 關於本法從草創到制定之過程，與拉抬經濟景氣和解決銀行不良債權之密切關連，見石田賴房，前揭註 6，頁 323-324；五十嵐敬喜、小川明雄，前揭註 64，頁 68-80 & 132-150；岩見良太郎，『都市再生-熱狂から暗転へ』，收錄於区画整理・再開発対策全国連絡会議編『都市再生-熱狂から暗転へ』自治体研究社，2008：10-17

⁷⁵ 相同批判，可參石田賴房，前揭註 6，頁 324；五十嵐敬喜、小川明雄，前揭註 64，頁 128-130。只是當日本學界對於都市再生特別措置法造成都市計畫之破壞感到疑懼不已時，我國學者對之似乎並沒有給予必要之關注，因此會有我國學者認為「至於日本，目前對於都市再開發事業的補助措施，包括...法規誘導等方式。其中法規誘導方式，係指於都市計畫中劃定...都市再生特別地區...以誘導都市更新.....仍以都市計畫劃定特定地區的方式作為都市再開發之誘導機制，並未脫離都市計畫的基本價值」，引自傅玲靜（2013），〈我國法制中容積獎勵制度運用之檢討－以都市更新容積獎勵為中心〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，1 卷 5 期，頁 196。當日本學界對自己的法律都無法感到如此樂觀時，我國學者的見解實是過於速斷，而有再思量之必要。

⁷⁶ 遠藤哲人，前揭註 68，頁 71-72。

⁷⁷ 石田賴房，前揭註 6，頁 325-326；遠藤哲人，前揭註 68，頁 69-71。

受重視，自不待言。甚至如東京都這樣過去還會盡力於此的地方政府，在這個氛圍下，也開始對生活再建措置馬虎了事⁷⁸。開發商、財團與銀行利益至上，在地人民在這樣的制度下，則被再開發弄得不堪其擾⁷⁹。而明明全國自經濟泡沫以來全國住宅建設就持續削減，蓋亦無此需求，但東京都高層住宅卻仍持續興建，讓供給過剩的空屋率問題持續惡化，讓國債和地方債持續攀升⁸⁰。這樣的演變，實值吾人借鏡反思。

第六項：小結

綜合言之，日本之都市再開發，其制度演變可從 1923 年關東大地震後經過改良而在震災復興中得到大用的土地區劃整理制度開始談起，而後經歷戰後對於站前廣場和幹線道路之再開發，演變出立體換地制度，之後又在重視公共設施之建設之市街地改造法下逐漸成熟，再加上了都市不燃化運動及其法制化，於 1969 年終於制定了可稱為再開發基本法之都市再開發法。只是都市再開發法，雖然產官學界賦予其非常高尚的立法理由，包括都市的不燃化、防災化、公共設施之整備、生活環境之提升等，但這些允諾，實踐上很快就讓人明白，即便不完全是謊言，但在以站前和市中心商業區再開發為主之大商場型再開發成為主流下，大半低層木造高密度市街地並無法得到再開發機會，而即便在都市再開發法能夠得到使用之地區，能真正受惠者也就只是有力的權利人。至於眾多零細權利人和借家權人，則不得不離開原本生活和營業空間。幸哉於 1970 年代和 1980 年代地方政府還是再開發主力之一的時代，生活再建措施多半也算令人滿意，因此還能彌補被迫轉出者之困難。然而，於 1990 年代泡沫經濟破滅後，地方都市之再開發，為了收支平衡，乃開始大量興建公益設施，其中有些公益性質頗為可議，但大體還算是人民所用。至於大都市，特別是東京圈，則在為透過拉抬房地景氣和處理不良債權等極度偏惠產業界的考量下，讓都市計畫規制持續愈發緩和，以致 2002 年出現了可說讓都市計畫徹底崩解的都市再生特別措置法。在地人民之權利因之愈發欠缺保障，而過度開發、過度供給、債台高築的問題，也就愈發無法得到解決了。

⁷⁸ 遠藤哲人，前揭註 68，頁 76-78

⁷⁹ 相關案例，見五十嵐敬喜、小川明雄，前揭註 64，頁 168-195

⁸⁰ 五十嵐敬喜、小川明雄，前揭註 64，頁 168-195 & 196-200

第二節：特定目的下台灣之繼受及與在地經驗之匯流



第一項：民間協議合建之興起及「協議合建型都更」

於前揭之《課題與政策》中，楊重信已經注意到 1960 年代末期台灣民間之建築事業已經開始如雨後春筍般發展，因此認為應可鼓勵地區權利人共同形成聯合重建機構，在綜合都市計劃之控制下進行更新。這樣的觀察可謂相當精確。依張偉斌之研究，自 1967 年起，住宅投資占 GDP 比率開始穩定超過 2%，建設公司紛紛成立，取代過去家族企業型態小規模之建築業成為房屋建築之主角，使得建築業普遍呈現蓬勃局面⁸¹。

對建設公司而言，再沒有任何事，會比取得建地更重要的了⁸²。但就取得建地之手段來說，買斷一塊完整之建築基地後再興建房屋出售，並不一定是對建商最為有利之方式，蓋這意味建商在建案前期就必須為取得建地投入大量資金，對之也是種困難與風險；反之，如果以地主出地，建商投入資金和技術之型式締結合建契約，並依契約約定分配合建房屋之樓地板面積，則不須在建案的前期投入買受土地之資金，而僅須投入工程相關費用，自可免去前述麻煩⁸³。而對地主來說，若希望能取得房屋，雖也可能透過與建商訂定委託興建房屋之委建契約的方式，但須先支出一定之價金，也不如合建契約下地主原則上自始至終不必出資來得方便，加上合建契約還有便利節稅的優點，因此在運作順利時，合建契約對建商和地主都算有利⁸⁴。由是，到了 1970 年代乃至 1980 年代協議合建便成為社會上相當常見之交易型態⁸⁵。

買斷一塊完整基地後再興建房屋出售，對應到都市更新，即是在都市更新之推動策略上，要求建商必須先行全部買收地方政府劃定之更新地區內全部私有土地再進行更新。這樣的都更模式，在實務上也曾有過嘗試，此即為台北市政府推動之「十二號公園預定地開發案」以及「台北市宮前地區整體開發方案」。前者更新之地區位於十二號公園預定地，但在當地居民長年住商混合使用下，早已無公園預定地之實。而後台北市政府自 1978 年起就開始招商工作，後經「大艋舺

⁸¹ 張偉斌（1995），〈台灣地區住宅建設之變遷〉，《中國工商學報》，17 期，頁 120

⁸² 實務上有建設公司總經理甚至直言：「能否取得土地已是建商存亡的關鍵」。參見胡良偉，《房地產勝經——一個建商的真誠告白》，頁 30，台北市：米樂文化。

⁸³ 其實工程相關費用仍舊是一筆相當高昂的支出，因此這筆費用多數建商仍會向銀行借貸，而銀行當然也不會隨便放款，而會要求將合建的建地設定抵押權甚至直接信託給銀行後，才肯放貸。就此以言，其實許多的情況，建商能取得足夠的工程相關資金，也是靠地主的土地設定抵押權給銀行或信託給銀行。

⁸⁴ 余明賢，《合建契約之研究》，頁 9-16，國立政治大學法律學研究所碩士論文。

⁸⁵ 其證據便是，於 1970 年至 1984 年間因有關合建之法律糾紛而進入最高法院之案子，竟達上千件。可參最高法院法律叢書編輯委員會（1985），《最高法院民事裁判專輯：有關房屋合建契約（民國五十九年至七十三年）之裁判》，頁 1，台北市：最高法院法律叢書編輯委員會。

公司」得標取得開發權。決標後市政府和大鰻艋公司訂立開發契約，明定大鰻艋公司應於一定期限內取得更新地區私有土地後進行整體開發，若未能於約定期限取得私有土地，則依約取消大鰻艋公司之開發權；台北市政府則應依約變更細部計畫，讓原本的公園預定地能轉為商業區之用，以符更新設計之需要。只是最終到了合約期限之 1986 年 6 月，大鰻艋公司終究未能取得更新地區全部私有土地，於是雙方合意解除契約，本更新案乃無疾而終⁸⁶。至於後者，更新地區位於故宮博物院對面一排之攤販及老舊房舍區，由於被故宮院長認為影響故宮觀瞻和國家形象，乃於 1980 年請託台北市政府推動該地區之整體更新。市政府於是推動當地房地權利人組成「宮前地區整建委員會」，並經與房地權利人多次協商後，達成由整建委員會自覓開發商，但條件是房地權利人和開發商應於一定期限內完成更新地區土地權利之移轉事宜，否則其為更新地區變更之細部計畫將不予保留。只是這個更新案也是長年幾無進展，直至 1987 年 8 月，原本的期限已經延長一年，也是第二次延長後，投入的開發商才以神速取得大部分更新地區土地，但最終仍有四筆土地之權利人不願接受交易條件，以致最後開發商須以超過行情數倍之價格完成買收程序，而更新程序也才能繼續下去⁸⁷。

至於典型的民間協議合建，對應到都市更新，即是房地權利人出地，建商投入資金和技術重建，完成後，再依約分配更新後房地之「協議合建型都更」。這樣的更新模式，台北市政府在 1983 年台北市發布之「臺北市都市更新實施辦法」第 12 條、第 13 條和第 14 條中，正式將之立法化，只是在 1980 年代，雖有零星案例如中山區詔安段都市更新案之推動⁸⁸，但從該案是在 1994 年修正「台北市都市更新實施辦法」後才真正有所進展來看⁸⁹，顯然整個 1980 年代，協議合建型都更也只是空聞人語響，不見人下來。

不論是典型的協議合建型都更，還是如「十二號公園預定地開發案」或是「台北市宮前地區整體開發方案」這種類似於協議合建之都更，在 1970 年代乃至 1980 年代推動下來，都是困難重重，難以成功，已如前所見。但計畫官僚並沒有放棄推動協議合建型都更的想望。而是希望能透過改造協議合建型都更，讓其有用武之地。經過改造後，協議合建型都更，暫且先不論好或壞，確實成為了推動台灣都市更新之引擎。是什麼樣的改造，有如斯之魔力？這就是繼受自日本但又經本土改造之「權利變換制度」以及本土計畫官僚和學者早早就想到的「土地使用管制之放寬」，而後者雖然不能說是繼受自日本，但日本也採用這套獎勵制度，也被計畫官僚和學者用以證立其採取同樣作法之合理性。這些本文都會在本節第三項及第四項詳加說明。不過在此之前，本文將先於本節第二項中，從在地經驗的角度，來討論另一個對台灣都市更新形貌的走向也至關重要之事，此即是「超小

⁸⁶ 張金鶚（1990），《舊市區坵塊合建之更新模式研究－台北市環河北路昌吉街口東北側地區更新研究計畫》，頁 23-25，台北市政府都市計畫處委託。

⁸⁷ 張金鶚，前揭註 86，頁 25-27。

⁸⁸ 張金鶚，前揭註 86，頁 19。

⁸⁹ 內政部營建署（2010），《社區再造（1994-2008）－100 個都市更新的故事》，頁 124-125，台北：內政部營建署

面積」都更的制度化歷程。



第二項：從在地經驗看超小面積都更之制度化

本市都市更新單元劃定基準，應符合下列規定之一：

- 一 為完整之計畫街廓者。
- 二 街廓內面積在二千平方公尺以上者。
- 三 街廓內臨接二條以上之計畫道路，面積大於該街廓四分之一且在一千平方公尺以上者。
- 四 街廓內部分土地業已建築完成，確無法合併更新且無礙建築設計及市容觀瞻，其未建築完成部分面積在一千平方公尺以上，並為一次更新完成者。

...

——2001 年 4 月 20 日台北市都市更新自治條例第 9 條

以上條文，為 2001 年制訂通過之台北市都市更新自治條例之第 9 條。本條乃台北市政府在都市更新條例誕生後，針對都市更新條例未規定的都市更新單元劃定基準進行的自治立法。從本條立法，可以清楚看到的是我國制度上對都市更新的更新規模，設定的可謂是相當的「小」，0.2 公頃甚至 0.1 公頃就可成一更新單元，因之可謂是「超小面積都更」的明文化，在這樣的明文化之下，我國在都更條例下之一般更新案，也是「恪守法律精神」，讓多數案例更新規模都在 0.1 公頃到 0.4 公頃之間⁹⁰。對照美國自不必言，即便制度上相當類似合建的日本都市再開發法下的再開發，如前節第四項所述，更新規模也都不會這麼的小。是可知採取協議合建型都更模式，不必然導致我國的「超小面積都更」。所以形成超小面積都更，乃是制度和實踐共同推波助瀾的結果。若是如此，這樣的超小面積都更的制度與實踐，其源頭又是什麼？本文這部分便希望能從在地經驗的角度，來討論這個問題。

前以述及，於 1980 年代，協議合建型都更就已經成為當時計畫官僚想要走的道路，然而在最初，計畫官僚並未將協議合建型都更與超小面積都更連結在一起，此從類似協議合建型都更之「十二號公園預定地開發案」以及「台北市宮前地區整體開發方案」之更新規模各有 1.42 公頃和 1.4 公頃⁹¹，就可得見。「協議合建型都更就是以超小面積都更為宜」這樣的觀念，是在 1980 年代末才發展起來並確立的，而作為推手並為其立下理論基礎的，正是張金鶚。

對一般人來說，對張金鶚之印象，除了近期成為台北市副市長，及其多年來一直主張台北市房地產泡沫即將破裂，卻一直沒有成真外，大概不會將其與都市

⁹⁰ 這部分請詳見本文第六章第三節第一項所述。

⁹¹ 張金鶚（1991），《台北市都市更新獎勵措施與制度之研究》，頁 43，台北市工務局都市計畫處委託

更新連結在一起。然而實際上，張金鶚於中原建築系的畢業設計，就是以當時台北市大龍峒地區的「大橋段」為目標進行都市更新設計，其後赴美進入麻省理工學院加州柏克萊分校，碩士畢業論文又是以柳鄉社區都市更新為題目，為此暑假回台時還曾經加入台北市都市計畫處的工作，進入柳鄉社區進行居民意願調查。而後於美國獲得博士學位後回國，又多次接受政府對都市更新規劃和制度研究之委託，並曾擔任台北市和台北縣之都市更新審議會委員⁹²。和台灣都市更新淵源之深，與計畫官僚合作經驗之密切，可以得見。

1980年代末期，是台灣協議合建型都更的轉捩點，之前的嘗試皆跌跌撞撞，多數還無疾而終，眼看這條道路又要走不通。在這樣的脈絡下，從1989年9月開始，張金鶚接受台北市都市計畫處委託研究台北市環河北路昌吉街口東北側地區之都市更新案，並於隔年作成之《舊市區坵塊合建之更新模式研究－台北市環河北路昌吉街口東北側地區更新研究計畫》（以下稱坵塊合建更新研究計畫），其意義便相當重大。而其部分原因在於，張金鶚之研究，雖然主要是針對研究地區之都市更新規劃，但其企圖，顯然也不僅是個案的規畫而已。而是希望提出一個更新之模型，以俾於日後之都更推動。此從研究計畫最後一章之結論中的這段話，就可得見⁹³。

本研究針對現存更新問題與困難，引進民間合建方式來推動更新工作…這樣的一套更新計劃模式，是值得舊市區環境窳陋地區來推廣使用…

不過實則《坵塊合建更新研究計畫》最重要之處，並不在引進民間合建方式，蓋如前所述，這樣的方式早就已經制度化；其重要之處在，提倡將超小面積都更作為協議合建型都更的典範，並為之理論化。而以下本文便欲說明，張金鶚是如何進行這套工作的。

首先，張金鶚在進行過研究地區的整體環境分析以及提出更新基本目標和課題後，認為：

因為研究基地土地過於小塊細分，巷道的彎曲狹小，複雜的產權和土地使用，如果想要大片整體的翻修改建牽涉太多，相當困難。加上目前已有部分零星翻修改建的情形，想大片整體改建更困難。所以遷就已有現狀的發展，似乎是較為簡單合理的辦法。因此，本研究建議小塊分區合建發展的更新原則⁹⁴…

先不論是否同意以上之論證，看完這段話，馬上會浮現的問題是，所謂「小塊分區發展」的小塊究竟是多小？張金鶚認為這個小塊應多小的問題，應考量到：

⁹² 張金鶚（2011），《張金鶚的都市更新九堂課》，頁13-23，台北市：方智。

⁹³ 張金鶚，前揭註86，頁227。

⁹⁴ 張金鶚，前揭註86，頁95。

面積太大產權必然較複雜，雙方合建意願較低，二來面積較大的話，建設公司未必有如此大的資金可以負擔全區之建築費用…再者據以往都市更新之經驗，更新地區面積愈大者，其遭受阻力愈大，更新時間必然拖延較長，面積愈小者，愈容易推動，但面積如果太小，從規模經濟的觀點來看，似又不合經濟效益，因此合建坵塊面積不宜過大或過小⁹⁵。

說了半天不宜過大或過小，那麼究竟要多大或多小？張金鶚的答案是，最小坵塊單元應以 100 坪至 250 坪為原則。換言之，張金鶚能接受的最小更新單元，是在 331 平方米至 827.5 平方米之間。連 0.1 公頃都不到的超小規模⁹⁶。

究竟這 100 坪至 250 坪是如何而來？張金鶚指出這是「根據建設公司經驗，從產權關係與規模經濟觀點來看，此面積乃建設公司較願意談合建之範圍，亦為地主較能接受之面積⁹⁷」。只是何以這樣的範圍，是地主較能接受？張金鶚並未說明。平心而論之，對地主來講，更新規模本身對其利害關係似乎也不深，因此根本理由還是在於這是對建商最沒有壓力的規模吧。

這種超小面積都更之倡議，很早就受到批評，在 1990 年 6 月 1 日於建築師公會舉行座談會時，多位建築師便批評這樣的街廓會造成交通的不便、停車位的不足而造成已更新地區的提早老化⁹⁸。而張金鶚的想法則是，只要能先制定管制辦法，這種超小規模分期分區的發展模式，並不會影響到地區整體規劃⁹⁹。從早期楊重信等人繼受美國都更模式時，希望能進行大規模更新以確保地區整體規劃之實現，到張金鶚認為分期分區的超小面積都更也可以確保整體規劃，顯然同樣吃過美國墨水者，對都更的圖像和思維，也已經出現落差。這是為什麼呢？

第一個因素，可能是所處年代之不同。在楊重信等人之年代，還是美國聯邦政府透過住宅法補助全美都更，而都更也傾向大規模整體更新的時代；但到了張金鶚赴美的時代，美國原本的都市更新典範早已在美國聯邦政府於 1974 年終止了住宅法下大規模對各地區都市更新補助後破碎化了。破碎化意味著不再有較為一致的規範和準繩，於是在張金鶚赴美留學時，更可能不受原本美國之都更模式所囿。

不過更關鍵的，是張金鶚即便赴美留學，但其學位論文，卻還是台灣的都更案例，為此還回國實地參與台灣的都更工作，於是對其而言，重要的是如何基於

⁹⁵ 張金鶚，前揭註 86，頁 108。

⁹⁶ 應強調者，張金鶚並未否定更大更新規模，但其可接受之最小更新區塊是在 100 坪至 250 坪間。

⁹⁷ 張金鶚，前揭註 86，頁 122。

⁹⁸ 張金鶚，前揭註 86，頁 147。張金鶚則認為這些批評是基於對其研究之誤解，其認為他所說的合建坵塊並不等於街廓，而是構成街廓的基本單位，因此一個街廓可包含數個坵塊，並不會造成街廓面積過小的問題。然而本文認為張金鶚容任如此小的坵塊可以成為一個更新街廓，也是不爭之事實，因此應不能用「可以合併數坵塊」來迴避這些建築師的批評。

⁹⁹ 張金鶚，前揭註 86，頁 101。

在地經驗解決問題。至於美國之都更如何，相較之下，似乎也沒這麼重要了。

綜上，我們可以說張金鶚雖為留美都市計畫學者，但其對於都市更新所提出之制度模式建議，卻是非常「在地」。也看到其確實是基於多年來實地參與台灣之都更、以及和建商和在地住民交流之經驗，提出其認為能夠解決在地都更問題的藥方。然而在地不等於良善，張金鶚開的藥方，在基於在地經驗這點上固值肯定，但從前揭受到的批評來看，該藥方是否確為好藥方，還有待時間之檢驗。

而後，張金鶚的想法，終於在 1994 年修正之台北市都市更新實施辦法第 26 條得到了實現。

台北市都市更新實施辦法第 26 條

本府依第六條劃定之更新地區得就符合左列規模之一者，獎勵私人或團體投資興辦建設事業：

- 一、為完整之計畫街廓者。
- 二、面積在二、〇〇〇平方公尺以上者。
- 三、臨接二條以上之計畫道路，面積大於該街廓四分之一且在一、〇〇〇平方公尺以上者。
- 四、具歷史及文化價值須保存維護之建築物及其建築基地範圍。

對張金鶚和支持超小面積都更的計畫官僚來說，這顯然是他們的勝利。但他們的勝利，是否是台灣都市更新之福？這個問題本文就留待之後的章節討論了。

第三項：為改造協議合建而有限度繼受日本之權利變換

台灣繼受日本都市再開發知識，並形成法案建議者，就目前資料，最早者應屬前揭 1971 年之《舊市區更新法規之研究》。該研究對於日本制度之運用，是以以下之理解說出的。

重建地區土地，因需變更原有之使用模式而將區內全部建築物拆除，故須辦理全地區之區段徵收。但計畫變更土地為高度之利用時，如由除舊破漏之低層住宅區變更為高級之高層住宅區，或由雜亂衰敗之零售商店區變更為商場及商務大廈區，則因按地板面積之增建，土地使用價值增加，以增加樓地板面積所獲得之利益抵充一應拆除和重建費用而有餘，原土地及建築物之所有權，得以新建成建築物及其基地之部分所有權替換...為此項之投資者，得為原土地權利關係人，開發業者，必要時，亦將為政府。一般則期望為開發業者（詳見另文日本都市再開發法之介紹）。此時土地無須由政府辦理徵收...政府則僅為之配合興修公共設施並負擔其經費¹⁰⁰。

¹⁰⁰ 經合會都發處（1971），《舊市區更新法規之研究》，頁 35，台北市：經合會

雖然不知我國之繼受者究竟是眼光精準，抑或只是誤打誤撞，但從這段話，可知我國官方之繼受者，在繼受之初，就已經講出日本甫制定兩年左右的都市再開發法，實際上能做的事情，就是變更土地為高度之利用...由除舊破漏之低層住宅區變更為高級之高層住宅區，或由雜亂衰敗之零售商店區變更為商場及商務大廈區。而其對低矮老房和雜亂零售商店價值上之貶抑，以及對於高級高層住宅和大商場和商務大廈之崇拜，也毫不掩飾。

此外，另一個值得注意的點是，我國最初繼受者對於地方政府和民間資本何者應為再開發主力，何者為備位，其認知正好和日本立法者之初衷，或是日本當時的實踐相反。由於其所謂之「另文」，筆者無法知悉所指為何，因此無法直接去探求其到底是哪個環節出了問題。但仍可大體歸結出兩種可能性，其一是作者真的自己弄錯了，另一種則可能是當時官方之繼受者，在引入日本制度時，其中之目的，就是希望將之用於民間協議型更新，因此才「故意」弄錯了。

到了 1978 年，時任台北市政府工務局，日後對於推動台灣都市更新制度建立影響深遠，甚至被譽為「都更之母」的何芳子¹⁰¹，赴日本研習一個月後，作成《赴日研習都市更新與都市計畫管理心得報告》（以下稱赴日心得報告）。然而這份報告看完，雖然就制度具體運作之層面，特別是日本制度之核心權利變換制度，可以確定何氏有清楚理解，但所呈現的卻是相當欠缺脈絡性和批判性理解，以及惟官僚說詞是聽。其列舉了都市再開發法聲稱所要達成之目的，如防止都市災害、創造必要公共設施、增大都市中心區住宅，特別是大量低租金住宅之供應、重組都市機能締造副都心、分散並重行配置工廠等¹⁰²。但對於都市再開發法實際上是能否達成這些美好之目的，未見反思¹⁰³，對在地住民造成的大量轉出影響，亦未見一詞。

此外，何氏在心得與建議之中，對於安置之手段，建議採取至少不差於國民住宅貸款之條件，以讓轉出者到異地購屋¹⁰⁴。這相較於過去受美國都市更新知識影響的台灣繼受者，普遍認為必須要以國民住宅計畫配合，做到先建後拆，差別實不可以數計，更沒有習得日本地方政府進行生活再建措置之精神。

通過以上的說明，我們可以看到日本都更知識於 1970 年代的繼受，相較於美國知識之繼受，台灣繼受者在制度上認知雖同樣清楚，但對這個制度在日本社會之具體影響層面，了解相當匱乏；反不若 1960 年代到 1970 年代美國都更

¹⁰¹ 張金鶚，前揭註 92，頁 17。

¹⁰² 何芳子（1978），《赴日研習都市更新與都市計畫管理心得報告》，頁 7-9，台北市：台北市政府工務局都市計畫處

¹⁰³ 最諷刺的，是何氏自己都寫下「一般，在中心商業區或車站附近地區實施之再開發事業，因其地價昂貴及區位條件，不適宜興建大量住宅以容納原住戶，因此，必須另外尋找住宅用地或安置低所得階層之出租住宅，同時，對於零細企業或貧困老人等亦應採取適當扶助措施」。何芳子，前揭註 102，頁 21，亦即連她自己都明白日本之都市再開發多數是市中心和車站附近的大商業再開發，也必然會趕走大量在地住民，還能相信毫無批判地接受都市再開發法能達到「防止都市災害」或是「提供市中心區大量廉租住宅」等宏願，實令人不得其解。

¹⁰⁴ 何芳子，前揭註 102，頁 31

知識之繼受者，雖然多數有欠缺歷史脈絡性和批判性理解都更目的之問題，對制度引入也稍微囫圇吞棗，但對美國都市更新在社會的影響層面，則已有相當理解。

不過，日本都更知識到了 1980 年代，對台灣影響卻已迎頭趕上美國之影響。其證據便是 1982 年當內政部開始起草都市更新條例時，日本都市再開發制度之核心—權利變換，開始成為政治議程討論的對象，並且不僅被納入了草擬的草案，其規範也較 1971 年之《舊市區更新法規之研究》更為詳盡¹⁰⁵。而從當時的討論中，可知官方之立場，仍舊希望由地方政府和民間投資者共同擔負都市更新實施者之角色。如當時提出引入權利變換制度的台北市政府，其代表就表示：「權利變換最大的好處是政府與民間不必錢來錢往，政府更不用花費一筆龐大的補償費，可以減少許多繁瑣手續¹⁰⁶」如此看來，當時的台北市政府，尚無從以合法產權者為主之地區之都市更新退場之打算，同時也相當老實地坦承其提出之目的就在於節省更新之開支和減少對之而言頗為繁瑣之手續。

此外，從當時委員的討論，可以看出之所以引入權利變換制度，另一目的就是為了一併引入強制多數決，解決民間協議合建要得到全體房地權利人同意之困難，這方面則是為引進私人投資作打算。是以我們可以說，在民間自行更新時，權利變換制度，目的根本只在作為協議合建無法得到全體同意的一種解套方式。如當時之委員就明言：「本條例立法的目的即在此，如果權利變換沒有強制性，那就任由民間合建即可」。草案將權利變換，定義為「更新地區內之土地及建築物所有權人，提供土地及建築物所有權而於重建完成後，按期原有價值比例分配而言。設有他項權利之土地及建築物，由其所有權人與他項權利人自行協議處理¹⁰⁷」，也是同樣的意思。蓋日本之權利變換，採取的是「等價值分配」，更新前後權利人分配之房地權利，價值上應等同。但這個草案卻採取「等價值比例分配」，道理正是因為這更像是傳統民間建商和地主協議合建時，依約建商拿一部分樓地板面積後，地主依其原有價值比例分配其他樓地板面積之模式¹⁰⁸。

此外，從草案之條文中可以看到的，是相較於都市再開發法，甚至是未來的都市更新條例，本草案在針對權利變換所需規範上，仍然相當不足。而有些委員

¹⁰⁵ 內政部（1984），《研議都市更新條例草案參考資料》，頁 193-208，台北市：內政部

¹⁰⁶ 內政部，前揭註 105，頁 232。此外，1984 年台北市都市計畫處處長林宗敏受訪時，也表示了相同之看法。見〈訪都市計畫處林宗敏處長談都市更新〉（1984），《人與地》10 期，頁 38

¹⁰⁷ 內政部，前揭註 105，頁 194

¹⁰⁸ 「等價值分配」或「等價值比例分配」，並不是日本法的詞彙，而是台灣學界在比較兩國權利變換制度對於更新後樓地板面積分配方式之不同，而用以區別的詞彙。要了解這二者的不同，首先要理解這是以房地權利人更新後如何分配樓地板面積的角度來談的，前者指房地權利人更新前和更新後，分得的樓地板面積其「價值相當」。後者則指房地權利人更新後分得的樓地板面積，是以扣除了相當於實施者之實施費用的樓地板面積後（因這部分樓地板面積是實施者之報酬），以更新前各權利人所有之樓地板價值比例，分配更新前之樓地板面積。關於這兩個詞彙及其區別，可參李建佑（2004），〈臺灣與日本都市更新權利變換方式之比較研究--以「等價值比例」及「等價交換」之變換方式為例〉，《土地經濟年刊》，15 期，頁 89-101。至於二者何者較佳，則非三言兩語能討論清楚，這部分在第六章的制度建議時，筆者會再詳細討論之。

似乎連草案的權利變換是什麼東西也不是很在乎，此從其中一位委員，竟然還用日本之「等價值交換」，來理解我國之等價值比例交換的權利變換¹⁰⁹，便可明瞭。這更可顯示，計畫官僚引入日本制度，本身的目的其實相當特定，就是在公辦更新時節省開支和手續，自辦更新時為更新地區的民間協議合建的「全體同意困境」解套。至於日本制度在日本具體運作狀況，對日本社會之影響，對台灣社會影響之評估，皆無需探究或考慮。這或可說是「既去脈絡，又無反省，更是只為特定目的的有限繼受」。

由於權利變換制度，涉及到強制權利人加入更新之規範，因此這個改造只有到了 1998 年都市更新條例之誕生，才得以實現。然而其實就算沒有這個改造，另一個改造手段—放寬土地使用管制，就已經足以讓協議合建型都更在前都市更新條例時代揚威了。而這就是下一項要討論的。

第四項：以日本法為論據之一的土地使用管制放寬獎勵

對土地使用之管制，自都市計畫出現之後，就一直是整個都市計畫領域的重心。前揭所述之建築線規定、乃至建蔽率、容積率、絕對高度限制、斜線限制、庭院深度等等，都是其例。土地使用管制之目的，除了希望能保障住民生命身體之健康和 safety 外，也希望能避免無規範的開發活動對於鄰人和整個社會所造成之外部不經濟，以求整個都市之成長和發展，都能在適當之控制下進行¹¹⁰。

對台灣社會而言，前揭之建築建材和工法之管制，乃至於建蔽率、絕對高度限制等管制手段，其實也並不陌生，蓋於日治時期之台灣都市計畫令及其施行規則，就已經有這些規範。而後國治時期，當台灣都市計畫令及其施行細則壽終正寢時，都市計畫法、建築法和建築技術規則也都已經有相關規範運用於台灣社會。只是正如前揭所述，國民黨政權在擬定新的都市計畫或是修改已經不合時宜之都市計畫的速度，並沒有跟上整個台灣社會都市化之腳步，才導致了台灣會出現大量需要更新之所在。

不過確實有一種土地使用管制之手段，是相當晚期才進入台灣社會的，這就是「建築容積」(Floor Area Ratio) 管制。當然這麼說也有些不精準，蓋建蔽率、絕對高度限制、道路斜線限制等管制之存在，其實也已經間接為建築容積設下了限制，但相較於建築容積管制，這些管制手段在土地使用密度控制上終究較為間接，也較缺彈性，因此計畫者自然會希望有所改變。

以美國城市之經驗來說，於 1961 年美國紐約市在法規中正式全面納入「建築容積管制」之前，其實已經有在紐約部分地區實施之經驗，而後方於 1961 年

¹⁰⁹ 董德波委員調：「...權利變換指...住戶同意現有價值，將也要換回同等價值」內政部，前揭註 105，頁 233

¹¹⁰ DAVID L. CALLIES ET AL, CASES AND MATERIALS ON LAND USE(5ED.) 1-2(2008)

適用到全紐約市¹¹¹。日本經過了 1961 年修正建築基準法，先以「特定街區」之形式為局部之適用，1963 年再次修正建築基準法，導入「容積地區」制度，而後是 1968 年都市計畫法新設的都市計畫特例特區，也是和都市再開發法關係最密切的「高度利用地區」。最終於 1970 年建築基準法之修正中，全面導入容積率管制¹¹²。

不過容積率之導入，在美日之經驗來看，和緊接而來的為特定政策目的而放寬之措施，相距都非常短暫。1961 年紐約市全面導入容積率管制時，也是其導入以放寬土地使用管制以求開發者留設更多開放空間和協助興闢公益設施之「誘導性之土地使用分區管制」(Incentive Zoning)之時刻¹¹³。即為了政策之目的，讓私人開發者得以超出原本土地使用分區管制之建築管制上限，興建更高層之建物，而作為一種補償機制，私人開發者必須留設更多之開放空間或設置公共設施。其目的則是讓城市發展能夠更回到中心部，避免城市空間持續蔓延，並且希望能藉此提供市民更舒適之生活品質。其後，隨著紐約市的改變，美國大部分之大城市也都陸續跟進，使得放寬土地使用管制，成為了美國城市之共同語言。

而日本之建築基準法，於 1970 年代全面導入容積制後不久，1976 年也加入了「綜合設計制度」。其基本精神也是在對於市街地發展之綜合考量下，若建築基地達一定規模，私人開發者留設一定範圍之空地，地方政府得容許私人開發者在超過建築基準法一定之容積限制和高度限制之範圍內，進行建築活動¹¹⁴。而如前節第 4 項所述，1980 年代後一系列之放寬措施，更是數不勝數了。

從以上說明，可知建築容積管制此一土地使用管制手段，在美國乃至日本，相較於其他管制手段，其實都是 20 世紀下半葉才出現。而且都是為了解決過去管制手段間接而欠缺彈性之問題。不過彈性和放寬，似乎也就僅是一線之隔，因此導入容積率不久，很快就開始修法放寬，以作為政策性工具了。

就我國建築容積管制之法制化而論，雖然 1973 年之都市計畫法，就已經於第 39 條明定而論，省（市）政府得依據地方實際情況，於各自之施行細則中對容積率作必要之規定，但多年來省市府皆未在其施行細則中訂定容積率之規範。直至 1983 年，台北市發布「台北市土地使用分區管制規則」後，台灣社會才首度有適用容積率管制之地區。而就當時引入容積率管制貢獻極大之林將財，回顧當時要在台北市推行容積率管制之艱辛時，表示：

...草案送到市議會後，先由建設委員會及法規委員會舉行聯合審查。

¹¹¹ 關於這段歷史，可參 Stephen Sussna, *Bulk Control and Zoning: The New York City Experience*, 43(2) LAND ECONOMICS 158, 162-171 (1967)

¹¹² 大澤昭彦 (2011)，〈日本における容積率制度の制定経緯に関する考察（その 2）—容積制導入以前における容量制限：1950 年～1961 年—〉，《土地総合研究》，19（3），83-105

¹¹³ Jerold S. Kayden, *Zoning for Dollars: New Rules for an Old Game? Comments on the Municipal Art Society and Nollan Cases*, 39 WASH. U.J. URB. & CONTEMP. L. 3, 5-6 (1991)

¹¹⁴ 鎌田泰広 (2010) 《総合設計制度における容積率緩和と公開空地の効果に関する考察政策》，頁 3，政策研究大学院大学修士論文

當時一般人並沒有成長管制的觀念，實施容積率在他們看來，就是原本可以蓋十層樓的土地，變成只能蓋五層樓...我們用理性的方式告訴他們，如果一個地區之內房子蓋得太多，則有太多人口，很快就會面臨學校不夠用，子來水，電等公共設施短缺的窘況...在一條條法案審查的過程中也有一些妥協...當時適逢房地產景氣較為低迷...市議會終能修正通過...可能也是主要因素之一¹¹⁵。

然而，才千辛萬苦剛引入容積率管制不久，為了達成都市更新之特定目的，後繼的計畫官僚們，就已經磨刀霍霍，準備大幅將容積管制放寬了。其實，早在台北市引入容積率管制前，計畫官僚就已經想著要放寬了，如 1978 年何芳子之《赴日心得報告》中，就帶著艷羨的口吻表示：

...為了更有效誘導民間參與更新建築活動，確保都市公開空地並增進土地高度利用，日本更採取「特定街區」及「綜合設計制度」等措施，以突破建築管制規則上之一般規定，使合乎條件之地區，適當增加容積率及建築高度，創造良好居住環境及都市景觀¹¹⁶。

其實何芳子是想得太遠了。如前所述，地方政府依都市計畫法第 8 條第 1 項第 3 款劃定之「高度利用地區」，本身就是在原本的都市計畫的土地使用規劃之外，例外劃設的特例地區。換言之，於高度利用地區，容積率本來就會被進一步放寬，證據便是還有日本學者公開批評高度利用地區在實務上的劃設，認為實務上被劃設為高度利用地區者，多半已是容積率相當高的商業區，單就向上發展以保留空地之目的，原本的容積率不會不足，並無需要再作進一步的放寬，因此認為高度利用地區之劃設其實只是為了釋放「利多」而已¹¹⁷。總之，要以日本法制證成放寬土地使用管制以刺激都更的制度設計，無須拿綜合設計制度當例子，用高度利用地區就足夠了，而且從當時日本之再開發區域之劃設，還僅能劃設於高度利用地區內來說，用高度利用地區來作例子，還更貼切些呢。

而後 1993 年 12 月營建署重啟都更條例草案之草擬後，於其機關刊物營建季刊刊登第一部草案時¹¹⁸，草案之第九章獎助章之第 1 條（即第 50 條）之立法理由中，就明示本章之獎助，乃是：

參考國外既有案例，由主管機關提供獎助誘因，鼓勵辦理都市更新健全都市發展...

而在下一條，即草案之第 51 條第一項，即明定「得視需要變更土地使用性質與強度，並依程序辦理」，如此看來，日本制度確實已被計畫官僚用作我國放寬土地使用管制以刺激都更之論據了。

¹¹⁵ 呂芳上等（2000），《都市計畫前輩人物訪問紀錄》，頁 187-188，臺北市：中研院近史所。

¹¹⁶ 何芳子，前揭註 102，頁 31

¹¹⁷ 五十嵐敬喜、小川明雄，前揭註 64，頁 95。

¹¹⁸ 營建季刊資料室，〈都市更新條例草案之研究〉，《營建季刊》4 卷 3 期，頁 33-52

當然，計畫官僚和學界之支持者，也絕非認為僅為了刺激都更，就可濫行放寬土地使用管制。此從張金鶚於 1991 年受台北市政府都市計畫處委託，作成之《台北市都市更新獎勵措施與制度之研究》（以下稱獎勵措施與制度之研究）中，就可清楚得見。據《獎勵措施與制度之研究》所示，張金鶚及其研究小組曾於 1991 年 4 月 2 日、29 日及 30 日，訪問包括台北市都市更新科、台北市都市計畫委員會、內政部營建署和地政處，而此四機關之代表，皆表達了對放寬土地使用管制戒慎恐懼之態度，並表示不能濫行放寬，以致反而造成更新地區環境之惡化¹¹⁹。因此應可認為計畫官僚和學界的支持者，認同的是合理但不濫行放寬土地使用管制。張金鶚以下之論述，應可代表這一立場者的普遍見解：

…放寬容積勢必增加居住建築密度，將導致公共設施不足、環境品質低落、交通流量大增等後遺症。雖然放寬容積可能會帶來上述的後遺症，但是如果我們仔細檢討當初制定土地分區使用與容積率管制時，對於分區劃定與容積率之訂定是否合理？以及其實施是否真正達到提升與控制生活環境品質？兩點來考量即可知曉其不合理與不效率處。況且生活環境品質之控制，容積只是其中一個因子，必須配合其他相關因子才能發揮效用，而本研究建議…獎勵原則是「接受管制才能享受獎勵」，欲享受容積之放寬，必須…多提供開放空間、多提供優良規劃設計、儘速更新、儘量合併愈大之坵塊、依照設計準則來規劃建築等¹²⁰…

只是張金鶚所認為的合理放寬，日後的制度和實踐當真合理嗎？此外，回顧林將財當時為了引入容積管制，還要在市議會和儘量照顧人民開發利益的議員討價還價，張金鶚認為不合理的既存都市計畫容積管制，真能說不合理嗎？這些問題本文都會在第六章檢討。

在計畫官僚普遍還是認同以放寬土地使用管制刺激都更下，到了 1993 年，臺北市都市更新實施辦法便如水到渠成般增訂「獎勵民間投資都市更新建設事業」專章，以容積和絕對高度限制放寬為誘因，希望促成私部門之投資。當時獎勵之事由，包括：

1. 留設公共開放空間之獎勵容積。
2. 因配合更新期限之獎勵容積。
3. 提供公益設施（對社區具有貢獻之設施使用之獎勵容積。）
4. 為妥善安置現住戶（尤其針對違建密集之住宅區）之獎勵容積。
5. 經本府核定具有保存維護價值之建築物之獎勵容積。
6. 依更新事業計畫環境影響說明評定之容積增減。

¹¹⁹ 張金鶚，前揭註 91，頁 154-156。

¹²⁰ 張金鶚，前揭註 86，頁 198。

之後到了 1997 年，台北市政府仍感獎勵措施有所不足，於是修正實施辦法，將更新基地規模限制放寬、並加入依「台北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點」設置之停車獎勵、加入了更新規模之容積獎勵、甚至讓前述 23 處整建住宅之更新可以不受容積上限規定之限制。而唯一刪除的，就是配合更新期限之容積獎勵措施。這種愈來愈依賴容積獎勵刺激民間開發者辦理都市更新，甚至已經接近濫用的作法，又引起了學界之批評。指出這種濫用容積獎勵之作法，會導致「...使台灣目前存量過多之空屋更難消化、影響房地產市場回復到合理量價結構.....降低公共設施服務水準、長期執行...將使容積管制完全失去意義、可獲補貼者得到高額暴利、減少低價住宅存量.....¹²¹」等問題，因此容積獎勵這種「以今日之便預支日後的資源，至多作為過渡時期的權宜之計，不宜長期、廣泛使用¹²²」。只是以今日之便預支日後之資源，本屬人性，而且這個預支，還不會出現在會計上，用起來何其方便，因此這樣的警告自然沒能影響大勢走向。而這個情形，也將延續到都市更新條例之時代。

不過，如果就效果來說，放寬建築管制之獎勵措施，確實是甫經增訂，便得到不少回響¹²³。而其成效也頗豐。經本文參考內政部營建署發行的《社區再造（1994-2008）—100 個都市更新的故事》，並對其中所列之更新案例進行統計分析之結果，發現適用 1994 年之「台北市都市更新實施辦法」進行更新¹²⁴，目前已經完工取得使用執照之案例，光書上有的就高達 23 個，扣除沒有容積率資料之 2 個案例，有 14 個案例容積獎勵給到法定容積率之 30% 以上，9 個案例容積獎勵給到超過法定容積率 40% 以上。就此以觀，即使權利變換此一改造協議合建型都更之手段，在都市更新條例通過前還無法運用，但光是靠容積獎勵此一放寬建築管制之措施，便已經得以讓都更真的熱了起來，不再是但聞人語響，不見人下來。關於這 23 個案例，詳見附錄一。

不過這 23 個案例中，更新規模不到 0.2 公頃者有 10 個，更新規模不到 0.3 公頃者有 17 個，除內湖區清白里是 11 個案例分期分區逐步完工，因此明顯帶來了更新地區生活水平整體之提升外，其他案例則不禁令人懷疑，這種點狀式超小面積更新，除了讓建商進入蓋新房子，究竟能對於在地之整體生活環境之提升有多少助益¹²⁵？不過從本節第二項來看，這個質疑也正是張金鶚和計畫官僚於 1980 年代末期轉向超小面積都更後所必然會碰到的，而且也會延續到都市更新條例時代之都市更新，因此本文同樣先不處理此一爭議，而將其放到都市更新條

¹²¹ 王敏穎（1997），〈邁向「美麗新世界」？！從都市更新容積獎勵辦法剖析都市更新問題〉，頁 129，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

¹²² 王敏穎，前揭註 121，頁 129

¹²³ 見聯合報（05/18/1995），〈首次民間自辦都市更新 兩案初春〉，14 版

¹²⁴ 所謂適用 1994 年「台北市都市更新實施辦法」之都更案例，係指更新事業之單元，位於台北市政府於台北市都市更新實施辦法時期所劃設之都市更新地區。至於完工日期如何，則非所問。事實上，這些適用台北市都市更新實施辦法的都更案例，絕大多數都是在都市更新條例誕生後才完工，有些甚至是在都市更新條例誕生後，才向市政府提交事業計畫。

¹²⁵ 這也是當時許多計畫界學者之批評，見聯合晚報（02/07/1998），〈都市更新辦法 專家開罵 批市府作法不合常理 更新應是大坪數 小坪數更新叫「整建」〉，12 版

例時代之案例，再一併討論。

第三節：小結

日本以都市再開發法為核心之再開發，其制度運作之目標，主要本來在透過權利變換和高度發展，進行密集而環境惡劣之市街地環境之整備，以求增進人民之居住品質、建立必要公共設施並提升與公共安全。然而隨著實際之運作，限於站前廣場和市中心商業型再開發之侷限、權利變換下造成之高轉出率等問題，都變得非常清楚。而到了 1990 年代，中心都市之再開發在房產泡沫下仍持續起高樓，更有資源錯置、助長泡沫和惡化政府財政之問題。而都市再生特別措置法之震撼，則是以將都市計畫徹底破壞之方式，讓日本之再開發，更顯得陰影重重。

只是這一切，對於台灣之日本知識繼受者而言，其實都不重要。因為台灣之計畫官僚，所以繼受這套日本知識，其實就只是想要利用這套知識改造其準備大用之「協議合建型都更」而已。於是對於這套日本知識在日本運作之陰影、運用到台灣是否會水土不服、乃至於如何改造才能最符合台灣社會需求，又能避免在日本運作之種種問題，在繼受之過程中，都不在討論之列。此誠可謂為去脈絡又無反省之繼受。而不論是繼受權利變換制度並將之從「等價值交換」模式改造成「等價值比例交換」模式，以求近似於傳統協議合建之房地分配模式，亦或以「日本亦如是作」作為合理化其放寬土地使用管制以刺激都更的依據之一，都可看到這樣的現象。

此外，我國計畫官僚和部分學者，在 1980 年代幾次協議合建型都更的嘗試都不太成功之下，於 1980 年代末期開始以在地參與都更以及和建商與房地權利人之交流經驗為理論依據，將都更從較大面積的更新推向超小面積都更。而 1994 年都市更新實施辦法以及其後之台北市都市更新自治條例，則是其推動成功之證明。只是，超小面積都更加上以放寬土地使用管制作為獎勵都更措施，雖然讓協議合建型都更在都市更新條例誕生前，就不再是但聞人語響，不見人下來，但其後果與影響，就要留待日後的檢視了。





第五章：都市更新條例之誕生

第一節：1990 年代產官學界對都更條例之競逐

本節之重心，在於顯明 1990 年代產官學界在都市更新條例漫長的制定過程中，於草案之擬定、研究報告、座談會等場合，各自展現出的對於條例內容之期望，以及這些或為相同或為互斥之主張，彼此如何形成合作與競逐之關係。而為了讓整個討論有個時間的軸線，這裡先很粗略地回顧 1990 年代都市更新條例立法之過程。

1980 年代營建署的都更條例草案研議，雖然進行得頗為火熱，但最終沒能在 1980 年代進入實質政治議程，僅留下《研議都市更新條例草案參考資料》供後代研究者憑弔而已。不過於 1992 年，營建署睽違多年後，又再次開啟都市更新條例的擬定。首先，是營建署官僚於 1993 年 12 月在其機關刊物《營建季刊》中，發表《都市更新條例草案之研究》¹，可謂是官方再次吹響立法之號角。而後經過修正確立初稿²，於 1994 年底經內政部審查通過後，1995 年送行政院核備，並於同年 6 月送立法院³。然在那之後，直到 1997 年之前，並沒有針對都市更新條例草案審議的紀錄，而當 1998 年 1 月立法院真正開始草案之審議時，其審議之版本，已經是行政院在同年函請審議的版本了。立法院同時併案審查行政院版本與張俊雄和謝欽宗兩位委員所提版本後，經過小幅但仍影響重大之修改，於同年 10 月通過三讀，都市更新條例也於 11 月 13 日正式生效。

以下，本文便以官方草案變化為軸線討論，旁及產業界和學界對都市更新條例，乃至都市更新本身之看法和各種建議。

第一項：營建署主導時期（1992-1994）

在營建署於 1992 年開始重新草擬都更條例前，實則 1980 年代末期，整個營建產業就已經蠢蠢欲動。1988 年 6 月 7 日，以傳達營建業立場為主之台灣房屋市場雜誌社，舉辦了「解開都市更新的僵局」座談會中，便有與會業者傳達了「關

¹ 營建季刊資料室，〈都市更新條例草案之研究〉，《營建季刊》4 卷 3 期，頁 33-52

² 筆者能確定有經過修正，係因為筆者於林明鏘發表於 1996 年之《都市更新法制之研究》中的附錄，找到 1994 年 7 月 4 日版之營建署草案，而這部草案雖然和《都市更新條例草案之研究》中草擬的條文非常相像，但也有頗多相異之處，有些相異之處甚至不只是細節性技術性的差異，而是會導致都市更新具體運作的顯著不同。見林明鏘(1996)，《都市更新法制之研究》，臺北市：行政院國家科學委員會，頁 147-164

³ 周素卿(1999)，〈再造老台北：台北市都市更新政策分析〉，《地理學報》15 期，頁 27

鍵就在於法令的問題。法令不完備，使許多計畫案受到擱淺」之聲音⁴。不過業界所謂的「完備法規」，自然是以其開發之方便和利益著眼。包括「立法圖利開發者」、「突破法令。訂定出諸如建築許可、開發許可和規劃許可這類特定法令⁵」等建議，很明顯都是朝向提高誘因，解除建築管制方向的提議。前者理由自然是「沒有利益，誰肯來做？」後者則是「模式都相同固然能減少許多紛爭爭執，但同時也可能抹殺景觀風格塑造的可能性，走向僵化而無彈性之趨勢⁶」。只是就前者而言，「作了是為了什麼」這個問題，整個座談會都沒有清楚的回答；就後者而言，則顯然是對於開發業者的公益心抱持相當樂觀的預設。蓋這等同相信，開發業者普遍而言會基於地區特性，並考量里鄰利益，設計出對整個社區都好的景觀風格，而不是一放寬限制，就是儘量蓋高樓牟利，造成里鄰日照權受到侵害，以及整體景觀之不調適。只是這樣的信任，從歷史經驗來看，似乎過度樂觀。

大體上，整場座談會，與會者其他共識是更新土地之取得是關鍵、以及隨之而來的安置必須作好。只是從大部分時間都在談土地取得，安置在討論上只是聊備一格，座談會整體的開發性格，乃一覽無遺。開發不是不對，但沒有節制和欠缺資本積累外更重要公共目的之開發，國家政策並無鼓勵之必要。然不僅是業者心心念念於開發，有些與會學者，亦是如此。如一位學者，就認為「都市人口日益集中，都市大廈林立，以及土地利用已達飽和狀態，使得土地資源有迫切增加的需求，而要增加土地原料...⁷」然而明知都市已然「大廈林立」，而且 1980 年台灣之空屋率就到達 13.09%，1990 年更有 13.29%⁸，可知最迫切者已非開發土地，而是如何讓這些已開發之空置房屋到達需要的人手中吧。

而後，1992 年營建署開始重新擬定都市更新條例草案，於 1993 年 12 月，於機關刊物發表了《都市更新條例草案之研究》。這個草案其前言中，表示「昔日都市已發展之老舊地區，其建物結構與環境品質，均無法適應社會變遷，都市發展之需要...為改善居住環境，合理利用都市土地，亟需對衰敗的老舊地區進行都市更新工作」。可見一開始營建署官僚，心中想像的都更理由，大致是改善人民居住環境和所謂「合理利用都市土地」。惟就前者以言，草案全文皆未交代何為「需要改善之環境」，而希望交由地方政府自行訂定「更新基本計畫」時自行訂定，為其缺憾之處；後者則可見官僚仍舊無法完全跳脫 Monson 以降「合理利用土地」的發展思維。

就內容言，草案有以下幾個特徵。

第一，這個草案仍然維持了希望由政府與民間共同進行在「以合法房地權利人為主之地區之都市更新」的性格，不過政府已經有補充性質的趨向。此從實施者明文為都市更新團體(更新團體則需由更新地區內土地總面積和建築物總樓地

⁴ 〈解開都市更新的僵局座談會〉(1988)，《台灣房屋市場》，164 期，頁 18

⁵ 前揭註 4，頁 20

⁶ 前揭註 4，頁 20

⁷ 前揭註 4，頁 15

⁸ 彭建文等(1995)，〈臺灣地區空屋調查分析〉，《都市與計劃》22 卷 2 期，頁 203

板面積各三分之二以上之所有權人同意，方能設立)、公私聯合團體⁹、公營事業機構和政府機關，政府機關被擺在第 5 條之末列，可以得見。不過，至少從第 46 條規定中央政府應針對諸多調查和實施費用補助地方政府，以及第 43 條相當多的財源規定來看，當時計畫官僚應是真心要持續在「以合法房地權利人為主之地區之都市更新」公辦更新，而不是如後來之 1998 年都市更新條例般，雖仍有公辦規定，但簡化之程度，明白人已知是聊備一格。政府根本已是退場，連補充性質都不算了。

第二，另一個特徵是，這個草案下，權利變換制度成為更新之主要手段，1980 年代《研議都市更新條例草案參考資料》的美國制度影響下的區段徵收模式，雖仍有規定但過去之重要規定消失無存，變得僅聊備一格。至此台灣都市更新之日本影響，首度凌駕了美國知識之影響。而有趣得是，這個草案的第 32 條將權利變換的分配定為同於日本之「等價值分配」，扭轉了 1980 年代計畫官僚將權利變換變容成我國民間協議合建的作法，而在權利變換的規定上，都算頗為詳盡，可說 1998 年條例之諸多細節，都已在其中。

第三，這個草案在人民權利程序參與權利，頗有足多者，即便仍有不足之處，但相較於 1998 年都市更新條例，簡直是高出一個檔次。此從第 23 條，明定實施計畫擬定後，當地主管機關必須於更新地區辦理公開展覽 30 日，並舉辦說明會蒐集更新地區房地權利關係人之陳情意見供核定實施計畫參考、第 25 條明定更新計畫審議時，對於民眾之意見不論採納與否，都要列冊述明採納與不採納之理由並公告周知。凡此種種，都看出計畫官僚在提升人民參與上，確實算有心。

第四，已經有相當之安置保障之措施。如第 39 條對於實施者課予就業輔導責任、第 40 條課予實施者補助營業者搬遷費用責任¹⁰、第 41 條課予實施者安置拆遷戶之責任，並明列數種方式。不過亦有其不足之處，如未有針對小面積房地權利人或承租人之保障措施。

第五，本草案已經已經建置完成 1998 年都市更新條例的獎勵模式，所差者大體僅剩獎勵優惠多寡而已。包括稅賦減免¹¹、協助取得融資、土地使用變更、容積移轉等。其中草案第 51 條第 1 款直接規定「得視需要變更土地使用性質及強度」，連放寬事由都未明定，幾乎等於只要都市計畫審議委員會背書，行政機關想放寬多少就放寬多少，其大膽之程度，實前所未見，甚至連日後 1998 年都市更新條例，都還不敢有這麼直接的作法。自繼受美國知識以來，對於都市更新必須在都市計畫控制下進行之要求，此時顯然已經不被看重。而這更可顯示，支持透過放寬土地使用管制刺激都更的計畫官僚和學者，其意見已完全在政治議程中勝出。

⁹ 即政府機關或公營事業聯合更新地區土地及建物所有權人組成之更新團體。見第 7 條

¹⁰ 其中第 39 條和第 40 條，草案說明指係參考德國聯邦建設法。但其實安置之問題必須慎重再慎重，從本文之前之討論，至少應已是國內產官學界口頭上一致的共識。

¹¹ 地價稅、房屋稅、土地增值稅、契稅等條項。

第六，本草案仍有體系上相當怪異之地方，此即是第 28 條規定的「私人團體或公營事業辦理更新時，對未滿三分之一之私有土地無法協議取得時，得報請主管機關徵收之規定。本來私部門進行更新要解決少數不同意權利者的問題，以權利變換的多數決即為已足，何以還會訂定這種私部門可以直接報請公權力徵收土地之規定，實令人不解。

最後，是本草案其實處理到的，只有實質環境改造的層面。其他社區長久發展與如何保持機能和活力等層面，並未及之。

總體言之，這個 1990 年代首度出現之都更條例草案，第一呈現的是僅重視實質環境改造；第二呈現的是在以合法房地權利人為主之地區，都市更新將以民間部門為主，政府為輔；第三是日本知識影響超越美國；第四則是程序權之周密，第五是呈現安置規定不足，小面積房地權利人和承租人未受重視。第六是建立了都更條例獎勵模式。整體而言，作為還只存在於營建署內部，尚未經歷產業界、學界、甚至上級「洗禮」的草案，其顯示了當時營建署官僚已經希望將民間部門作為合法房地權利人為主之地區之更新主力，政府退居補充性質；體現權利變換已成為官僚界不能不用的制度；顯現在營建署官僚還能主導一切下，其還頗重視程序權，而安置雖還有不足，但大體還算有心於此；最後，也呈現營建署官僚為了刺激民間資本投資，已經準備好回應民間業者之期待，將建築規制和土地使用規制大幅放寬。

在營建署之草案見光不久，很快就有集合產官學界的相關座談會跟著舉辦。這分別是 1994 年 1 月 8 日的《如何有效推動都市更新以提升都市整體生活品質－都市更新條例草案座談會¹²》（以下稱 1994 年 1 月 8 日座談會），以及 1994 年 6 月 15 日舉辦之《如何誘導民間參與都市更新¹³》（以下稱 1994 年 6 月 15 日座談會）。

在 1994 年 1 月 8 日座談會中，也有針對都更條例之討論，而就其討論內容，可以確定營建署已經修正過原本之草案。在不知悉當時營建署之都更條例草案內容下，本文無法就與會人士針對條例內容討論部分細究，僅針對以下幾個問題討論，即這些人眼中，都市更新是為了什麼？他們又期望進行如何形貌之更新。

首先就學界的論點說明之。從當時與會學者發言，確實可以感受到，這些人已經開始反思過往學界輕易將經濟利益視作都更目的、以及對於「不良環境」的看法流於規劃者霸權的盲點、以及應以「社區」為本之立場。如學者點出：「強制性的更新是符合誰的利益？提供的是誰能負擔的品質？此法律的建立應該包含發展權的有關規範...透過激烈手段來解決，即是都市更新。但往往把更新區中值得或不值得保留之事物一併處理掉了¹⁴」第二款中建築物排列不良...，究竟

¹² 〈如何有效推動都市更新以提升都市整體生活品質－都市更新條例草案座談會〉（1994），《空間》，57 期，頁 76-82

¹³ 《如何誘導民間參與都市更新》（1994），《空間》，61 期，頁 55-59

¹⁴ 前揭註 12，頁 76

為好或不好的環境品質，還待深思。許多外國來的教授，最感興趣的即走進台南明鄭時期的聚落，此即...老舊又排列不良、道路又狹小的區域...都市中有些不符經濟考量的土地低度使用，通常是以自我更新的方式來解決。若要採強制手段，應有更好的理由¹⁵」，「社區概念應能讓都市更理性化、人性化...都市若能有社區概念，規劃經由此來達成共識，一旦需要更新便容易推動」，皆是其例。而此時更新應由民間為主力，政府為輔助之看法，大體也已經成為共識。

至於產業界，言論雖然仍是充滿開發取向，但有趣的是，此時業界與會者卻開始使用「永續發展」的理念，來為其欲求的開發取向都市更新重新包裝。如果都市更新是永續發展，那麼不算永續發展的對照組是什麼呢？答案就是當時也在如火如荼討論的「新市鎮開發」。

...如果都市更新能積極推動改善居住生活品質大概就不需再有新市鎮開發的地方，因為台灣的土地資源需要考慮到永續經營，不能一味的開發¹⁶...

然而新市鎮開發之所以會再度被擺上政治議程，根本理由在 1988 年至 1989 年台灣，特別是台北市房價的不合理大漲，導致市區房屋已經超過一般中產階級所能負擔，於是乃會有向城市周邊發展之議¹⁷。若真要談「土地資源永續經營」，首先該作的，就是如何平抑房價，讓當時不合理大漲的房地能重新為小市民所利用，而不是總想著拆掉舊房屋然後再多蓋些新屋。而事實上，這位業者在講完前面的好聽話後，又重申了「相關的建築法令對於建築管理是否達到很好的效率呢？政府是否有可能在條例中只把一些最低的標準作認定...其餘的應開放給民間去做¹⁸...」這類要求大幅放寬建築規制和土地使用的期待。

至於官僚界，則大體同於營建署原本草案之精神，即認為「政府是站在輔導的立場，對有妨礙公共安全的部分應主動處理，其他無妨礙公共安全的部分，如...價值觀的問題等，應由民間自然自動處理¹⁹」。換言之，即將更新重在對居住環境之提升，以及讓民間力量為更新主力，但政府仍要適時補充。只是民間自然自動的情況，既然是在對公共安全無妨礙地區，何以仍要透過多數決或放寬土地使用管制的方式成全？這又是官僚所看不見之盲點。

而在 1994 年 6 月 15 日座談會中，產官學界整體之發言，呈現之趨勢，大致不脫 1994 年 1 月 8 日座談會，因之本文就重複部分，不再贅述。綜上，從這兩場座談會中，產官學界當時之思想狀態，已可大致清楚。產業界是仍舊心心念念於開發型都更，但逐漸會從更多公益的論述來包裝其希望能自由開發之願望。官界則是將更新目的主要著眼在居住環境改良，開發之訴求較少，但因為預期要由

¹⁵ 前揭註 12，頁 77。

¹⁶ 前揭註 12，頁 82。

¹⁷ 陳怡伶與黎德星（2010），〈新自由主義化、國家與住宅市場--臺灣國宅政策的演變〉，《地理學報》，59 期，頁 119。

¹⁸ 前揭註 12，頁 82。

¹⁹ 前揭註 12，頁 80。

民間開發者擔當更新主力，因此傾向儘量滿足民間開發者對於建築管制和土地使用管制放寬的要求。學界則開始針對更新是為了誰、誰能獲益、規劃者對不良環境認定的霸權等反省，也提出了以公益團體輔助社區住民自主更新的另一種模型。整體而言，產業界和官界，雖然更新目標上有所差別，但二者親和性高，因此仍舊能夠打成一片。而學界的提言，整體而言，和前二者較有落差，而就未來的發展，也可以預見淪為耳邊東風。

而後，如上所述，1994 年營建署之草案，經過數度修正，1994 年底經內政部審查通過後，1995 年送行政院核備，並於同年 6 月送立法院。本文在無法得知 1994 年內政部最終審查通過版本內容下，僅能針對手頭上能取得之 1994 年 7 月 4 日版草案²⁰，來說明經過產界學界初步洗禮，以及營建署官僚持續補強後，草案之特徵。基本上，經過半年多後，前述 1993 年草案之特徵，也大體都保留著。然而仍有所差別，而且其差別影響實屬重大。

第一個差別，是多數決同意之門檻，被大幅放寬，原本需要更新地區內土地面積和建物總樓地板面積所有權人各三分之二以上同意，變成只要私有土地面積和私有建物樓地板面積各二分之一以上同意（第 14 條）。

第二個差別，是明文在草案中訂定更新地區劃定基準，而其標準大體都是在處理實質環境惡劣，因而對公共衛生、公共安全有害地區之更新，但仍有「居住環境惡劣足以妨礙社會治安」、「建築物未符合賦與之都市機能或未能與重大建設配合」等充斥對於窳陋地區住民人格貶抑，或是內涵相當不明確而很可能和特定開發價值連結的基準（第 7 條）。

第三個差別，是出現了地方政府劃定更新地區外，房地權利人也能依地方政府所訂之更新地區基準劃定更新地區，而且甚至只要私有土地和私有建物樓地板面積三分之二之權利人同意（第 15 條）。

第四個差別，是在安置上，出現了針對承租人之保障規範，但主要將責任課予房地權利人。讓承租人在租約終止時，若租約尚未屆原本終止期日時，得向出租人請求相當一年租金之補償（所餘期限未滿一年，以其所餘計算）。透過這個模式，安置之保障規範，乃更為完整。

第五個差別，是權利變換制度，從「等價值交換」，改回「等價值比例交換」。以符合傳統合建之形式。

第六個差別，是在獎勵制度。修正草案改正了之前沒有任何法定事由全由行政機關視情況決定是否變更土地使用之方法，改為羅列 4 項可取得容積獎勵之原則（第 42 條），算是在管制行將失控前踩了剎車²¹。不過將放寬土地使用管制之

²⁰ 收於林明鏘，前揭註 2，頁 147-164

²¹ 包括了 I 實施容積管制前已興建完成之合法建築物，其原建築容積高於法定容積者，得依原建築容積建築。II 因都市更新之實施，致更新後多數原土地及建築物所有權人分配之建築物樓地板面積低於當地居住樓地板面積平均水準者，得在不增加總戶數原則下，適度增加其建築容積。III 更新後提供社區使用之公益設施，該公益設施之樓地板面積不予計算外，得再與適當比例之容積

審查權限從都市計畫審議會改為都市更新審議會，則又是在形式上的重大轉變，蓋日本制度下對土地使用管制之放寬，一直以來都是適用都市計畫之程序，因此形式上都是依照都市計畫而為之放寬；但草擬條例者顯然認為我國根本無須透過這樣的形式。此外，1993 年草案的輔助取得貸款變成輔助取得長期優惠貸款（第 45 條），並加入投資抵減和折舊之優待（第 46 條），且容積移轉和稅負優惠，也仍舊存在看來。整體而言，整個投資之獎勵制度，是更加優惠了。

第七個差別，是出現了針對權利變換範圍內之舊違章建戶之處理規定。其規定為實施者得在原土地所有權人得受補償之範圍內協調清理外，占有人得優先承租或承購依都更條例獎勵之容積所興建之樓地板面積。這個規定可同時用於公有地和私有地之舊違章建戶，可算是政府多年來以駝鳥心態面對舊違章建戶問題下，所擬出之權宜安置措施。

第八個差別，是出現了「更新地區內公有地須強制加入更新之規定」，目的則是要避免更新範圍之公有地未加入更新，影響民間投資者更新之進行（第 38 條）。

第九個差別，是 1993 年草案之民間實施者為主，地方政府為輔之都更運作模式，變成了以民間實施者為絕對主力，地方政府幾近退場之模式。相較於日本直至 1990 年代之前地方政府仍舊在再開發中，扮演不小於民間組合之重要角色，我國繼受者卻是在條例草擬時，就決定以民間力量為絕對主力，而不顧日本制度運作公部門所扮演之角色，可說是選擇性繼受之例證。

總體而言，從 1993 年草案到 1994 年草案之變化，可以明顯看出，在經歷了業界和學界之洗禮後，草案的變化大量回應了業界的期待，而學界的期待則多數成為耳邊東風。多數決門檻被大幅放寬自不必言，但容許房地權利人在地方政府劃定之更新地區外，也能劃定更新地區之規定，以及更新地區公有地須強制加入更新，這二者更令人感到意外。前者的出現，昭示了台灣繼受美國知識以降，官界和學界一直堅持的「在都市計畫控制下才能進行都市更新」之理念，已然受到放棄；後者在規範上的寬鬆，亦呈現了政府在處理公有土地之輕率與毫無章法²²。不過另一方面，就安置之規定而言，在這個版本還能更加完整，而土地使用管制全憑行政機關意願就能放寬之規定，也踩了剎車。但這些放寬事由是否皆為計畫官僚和支持學者承諾的「合理放寬」？日後又會有什麼變化，就有待在實務上的適用檢驗了。

第二項：行政院介入時期（1997-1998）

當營建署之草案，於 1995 年送行政院核備，並於同年 6 月送立法院後，1995

獎勵 IV 依核定之更新基本計畫實施進度提出申請並獲准實施者，得予適當之容積獎勵

²² 這部分之詳細說明，請參第六章第三節第一項及第四節第六項。

年6月12日因為該會期立法院為審查十九部為加入世界貿易組織而修正的法律，使得草案的審議受到延宕²³，之後似乎也沒了下文。而後，當1998年1月立法院真正開始草案之審議時，其審議之版本，已經和1994年之版本頗有差別了²⁴。而其差別，正是因為都更條例草案在這段期間，已不是營建署計畫官僚主導，而是行政院也開始有所介入，而行政院介入的原因，是赤裸裸地要將都市更新作為經濟發展一環，而且這個經濟發展，並不是要透過在地產業復甦之類的手段謀求更新地區之繁榮，以求造福整體之地區住民（實則超小面積更新也不可能做到此點），而只是要刺激營建業和金融業之發展。

這個發展首先是行政院經濟建設委員會先於1995年6月份的財經副首長會議中，提議以都市更新作為刺激房地產和營造業的手段，以求彌補公共投資之不足，並拉抬經濟成長²⁵。而後，時任行政院長的連戰，更於1997年2月13日的行政院會議中，作出以民間為主力，優先利用公有地實施都市更新，帶動經濟復甦，為長期低迷不振的建築業、不動產業帶來生機，並連帶帶動金融業的發展的指示²⁶。至此，將都市更新當作經濟發展的一部分，或者更清楚地說，當成刺激營建業和金融業之一部分，被國民黨政權完全確認，而日後條例之發展，也無可避免地走向這個道路。

於是，當1998年1月，都更條例草案在立法院審議時，出現了更加偏重開發商利益的草案（以下稱1998年都更條例草案）。而其首要者，即是**粗糙地讓建設公司得直接受委託成為都更實施者**。

其實1994年草案，就已經容許更新團體委託所謂「都市更新事業機構」實施更新。但當時至少這個委託者，還是更新地區土地和建築物樓地板面積所有者各三分之二以上同意，並經主管機關同意方成立之團體。換言之，至少是一個法律上有組織，形式上能代表更新地區房地權利者利益的更新團體來進行委託。然而，當1998年之草案，於第10條規定「經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之。」時，這不僅是文字的翻轉，而是整個都更協商和運作圖像的倒轉。從一個至少已經形式上得到三分之二房地權利者授權之更新團體和建設公司磋商的圖像，變成由建設公司可以一個個撥弄連範圍都

²³ 聯合報（06/13/1995），〈八十五年度立法計畫 行政院初步擬定 加入世貿組織 19項法案 提前審查〉，06版

²⁴ 其實1998年1月立法院開始討論都市更新條例時，有三個版本，除了行政院版本外，另有兩位立法委員謝欽宗和張俊雄也提出其版本。不過併案審理時，是以行政院之版本為主。由於篇幅關係，本文便略去對另外兩位立法委員之版本之討論。關於行政院版本，可見立法院公報處（1998），〈立法院第3屆第4會期第4次會議議案關係文書〉《立法院公報》，頁432-499。

²⁵ 聯合報（06/19/1996），〈經建會挽救景氣 鼓鼓勵都市更新 公共投資低成長 房建業、機械進口負成長 預估第二季經濟成長不樂觀〉，01版

²⁶ 經濟日報（02/14/1997），〈政院推出經濟大餐 都市更新方案 通過〉，03版

不確定，一盤散沙的房地權利人的圖像。本文並非指涉所有建設公司都會如是作，但連業界都承認台灣建設公司素質良莠不齊，偏偏草案對其資格限制，僅有「以依公司法設立之股份有限公司為限」這種寬鬆到等於沒有的限制，這樣的危險，更是難以避免。事實上，從營建署主導時代，即便如何在制度上偏惠建設公司，都還不敢有這樣子的條文，繼受之外國法也找不到這樣的條文來看，這個修正幾乎可以肯定不是立法的疏忽，而是草擬者就是希望透過這樣的制度設計，以犧牲房地權利人之方式大幅增加建設公司進入更新的方便性。而前揭經建會和行政院長將拉抬營建業視作都更主要目的的宣示，則為這個令人錯愕之決定提供了線索。

粗糙地讓建設公司得直接受委託成為都更實施者，其思慮不周之處，還不僅於此。最清楚的，就是在建設公司為實施者之情況下，有權參與分配之權利人（以下稱分配權利人）沒有對權利變換計畫主張不同意之權利²⁷，因為 1998 年都更條例草案根本沒有對權利變換計畫有多數決之規定。乍看之下，這簡直不可思議，怎可能載有更新後單元設計、單位坪數、以及實施者和分配權利人如何分配樓地板面積等重要事項之權利變換計畫，居然無須得到更新單元多數分配權利人同意？就本文以觀，理由應在於這個設計，就是採用日本的都市再開發法的設計，即日本法制下，權利變換計畫就是由實施者經過估價程序訂定的，也沒有特別規定分配權利人的同意權。日本法能這麼設計的理由在於，直到 2003 年之前，都市再開發法都沒有建商能擔任實施者的規定，而是以更新會和地方政府為更新主力。當更新會是實施者時，權利變換計畫本來就要經過更新團體內部的民主機制通過，不需要特別規定需要在地權利人之多數決。但台灣開日本之先，讓建設公司直接成為實施者的同時，卻忘了必須因應自己規範的特殊性，作必要之調整。於是才出現了這樣的條文。

此外，就安置的規範部分，首先 1994 年草案明確課予實施者之補助營業者營業損失責任、安置拆遷戶之責任，都遭到刪除，這表示在實際更新時，這些都將由在地住民自己和實施者協商，法律不再特別介入，僅透過最終之都更審議會作把關。此外，或為增加房地權利人更新之利潤，1998 年草案更將 1994 年草案中，因都市更新而導致租賃契約終止時房屋承租人得向出租人請求最高相當一年租金之補償，改為相當於二個月租金之補償（第 35 條）。此外如此則 1994 年草案本來還儘量將之完善的安置措施，乃大打折扣。

就舊違章建戶之處理部分。修正為實施者提出處理方案，納入權利變換計畫報核，之前特別優惠舊違章建戶之規定，不再存在（第 39 條）。這樣的修正，雖然避免了 1994 年草案可能造成優惠非弱勢舊違章建戶之現象，但也意味著若是真正弱勢之舊違章建戶，其命運就完全操於實施者和地方政府之都更審議會之

²⁷ 依都更條例第 39 條，我國法下有權參與都更權利變換分配者，除了房地權利人，尚有地上權人、永佃權人或耕地三七五租約之承租人。為與房地權利人有所區別，爰以分配權利人名之。

手了。就制度而論，實處於更不利之地位²⁸。

當然，也不是沒有較站在房地權利人程序權觀點之修正，如於更新地區外自行劃定更新單元者，修正為須超過土地和建物樓地板面積各三分之二之所有權人，以及超過更新單元內房地所有人人數二分之一同意。但是，此等修正，相較於前述偏重開發商利益的修正，這點篩漏機制，恐已不足以平衡都更制度設計的偏頗。

總之，隨著營建署上級行政院의 介入更新議程，整個都市更新條例草案，變得更傾向開發商利益，受犧牲的則是眾多不特定之在地住民。本來於日本的權利變換中，受創的大多都還是零細權利人或是承租人，而在台灣的制度設計下，連有相當房地面積的權利人，都很可能受到不肖建設公司之擺弄。不僅如此，連原本希望能做好的安置，都在新草案下大打折扣。這個發展，只能讓未來都更之前景愈發陰霾遍布了。

第二節：都更條例的誕生—包藏於日本制度下本土合建的延續與轉化

第一項：1998 年最終之立法

1998 年草案，內容和最終之立法，已是相差彷彿。進入立法院後，儘管經過熱烈討論，但修正之內容僅有三點。

第一點是於一讀會時將權利變換多數決同意比例上調為政府劃定之都更地區的都更單元，需要所有超過三分之二之所有人同意，房地所有權人人數超過五分之三同意；若是在都更地區外劃定的更新單元，應經單元範圍內所有房地總面積超過四分之三之所有人同意，房地所有權人人數超過三分之二同意。其修正之緣起，則是因為一讀的委員會中，許多委員質疑條例對不同意都更的地主和建物所有人保障不夠周延。被連珠炮轟的營建署長黃南淵的回應則是強調政府會劃定更新地區，代表該地區有更新之公共利益，少數不願更新者是不顧公益而自私自利之徒。不過黃南淵也承認依照草案的規定，若真的尚有一半或三分之一的地主反對更新，更新過程也不可能順利，因此最終對於委員要求上調同意比例，也不表反對²⁹。

第二點，是將 1998 年草案第 12 條第 5 款規定之「公有土地及建築物，不計入強制更新的同意比例」刪除。這部分在委員會審查時，也持續留存，但在二讀

²⁸ 其後 1999 年 3 月 31 日訂定之都市更新建築容積獎勵辦法第 8 條，放入了針對實施者安置舊違章建戶有功之容積獎勵，希望能提供實施者妥善安置舊違章建戶之誘因。只是這種方式，仍舊難以確保弱勢之舊違章建戶能得到妥切安置。

²⁹ 立法院公報處（1998），〈立法院第 3 屆第 5 會期邊政、財政、司法三委員會併案審查「都市更新條例草案」案第三次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，87 卷 12 期，頁 291-297

會的黨團協商時卻遭到刪除³⁰。乍看之下，這樣的修正也沒什麼，反正都已經要讓公有地被輕易以私併公了嘛，但問題在於，公有地若計入更新單元之同意比例，將稀釋掉更新單元內不同意更新之私有房地權利人之聲音，對不同意更新之房地權利人極不公平。刪除本款由於是在黨團協商中為之，外界自然看不到刪除理由，但從 1998 年草案，甚至 1994 年草案都有這個規定，可見草擬之行政官僚完全了解有沒有這條款規定的差異性來看，何以就這樣輕易地用黑箱作業刪除？恐怕也是了解情況的立法委員寧可以公有地稀釋私有地同意比例而對於少數房地權利人造成不公的惡害，換取更新的迅速成案與進行吧。

第三點，則是加入對優先劃定或迅行劃定地區給予容積獎勵的措施。其修正源頭，是一審委員會中，由原為建築師的謝欽宗和趙永清兩位國民黨委員在 42 條所提的臨時動議中所加。原臨時動議，除這部分外，尚有不僅不計算以更新成本讓售舊違章建築戶所需樓地板面積，以及保存具有維護價值之建築改良物之樓地板面積，並且給予適當容積獎勵的提議。此外，也提議對於整建維護型更新，應於規劃期間給予經費補助，並於審議通過後從都市更新基金提撥補助。不過在二讀會協商後，僅加入對於優先劃定和迅行劃定地區給予容積獎勵，其他提議則未採納³¹。

經過立法委員的微幅修正，房地權利人之程序權保障確有進步之處，但也有再度受到侵害之處。整體而言，未見有顯著提升。至於本法大幅傾向偏惠私人開發商，為此甚至不惜把建築管制體系乃至都市計畫體系掏空，以及容任以私併公以回應開發商期待的特質，則已是無法動搖³²。

第二項：總評都更條例—包藏於日本制度下本土合建的延續與轉化

從本章一路討論至此，我們可以發現台灣社會對於美日都市更新知識之繼受，和本土更新經驗，在初期呈現的，大致是一個彼此欠缺回饋的狀況。從 Monson 於 1966 年之《台灣都市更新政策—問題與途徑》一文，乃至經合會 1971 年之《台灣都市更新之課題與政策》和《舊市區更新法規之研究》，大體上制度之設計，都是在都市計畫控制下，以政府在更新地區進行較大規模之區段徵收後，透過出售與民間開發商並和民間開發商更新契約之方式，來實現更新之宏願。然而這樣的制度設計，在 1960 年代乃至 1970 年代之萬大計畫或華江舊社區更新計畫，都未受採用。不惟如是，直到進入 1980 年代後，成功完成的都市更新案例，也都是區段徵收後地方政府親自操刀的事業。繼受之美國更新知識少數在實踐上較有回饋者，就是更新還是要在都市計畫控制下，以及安置工作不能不謹慎的教訓

³⁰ 立法院公報處（1998）〈立法院第 87 卷第 42 期院會紀錄〉，立法院公報，頁 447-448

³¹ 立法院公報處（1998）〈立法院第 87 卷第 42 期院會紀錄〉，立法院公報，頁 456

³² 在此應說明，本文為法律史研究，而非都更制度介紹，因此無法鉅細靡遺說明我國都市更新制度之細節。有意於此者，可參江中信（2009），《都市更新法理與實務》，臺北市：詹氏；李永然等（2010），《都市更新實務專授全輯》，臺北市：永然文化。

了。

到了 1980 年代，乃至 1990 年代，當地方政府開始有意逐步在以合法房地權利人為主之更新地區中退居補充角色，並誘導民間資本為主力時，我們可以看到從 1970 年代就開始繼受，但本來不起眼的日本都市再開發知識，開始能回饋到實務層面。這就是將權利變換制度改造，使其成為官方主導更新時能替政府省錢，民間協議合建型更新時能提供多數決依據的制度；以及以日本亦運用放寬土地使用管制刺激都更，來作為計畫官僚計畫如是作的合理化依據之一。於是，日本制度在其日本運作下所產生之更新地區侷限於站前和商業中心、零細權利人大量轉出、空屋率造成之資源錯置與浪費，在政府繼受之目的，就僅是以上兩點的脈絡下，變得完全不重要，也不需了解。而就現存文獻，也顯示出計畫官僚並未費心去了解這些陰影，並思考這些在台灣重現的可能，以及應如何防免。

到了 1992 年，當營建署重新開始草擬都市更新條例時，一開始計畫官僚著眼者，是改善惡劣居住環境，以及有效率利用土地。此二者都是脫胎於美國都市更新知識，後者一定程度上也是台灣繼受者直到 1980 年代都普遍對繼受自美國之「都市更新目的」欠缺反省的延續。不過，至少當時計畫官僚還重視程序保障和安置措施，希望回應營造業的期待的同時，也還有個極限。然而，其後在營造業者不斷要求提高誘因之下，建築管制和土地使用管制放寬不論矣，甚至一方面放任公有地被私人以私併公，另一方面放棄了自繼受美國都市更新知識以來，一直堅持的「都市計畫控制下的都市更新」，而創造出「更新地區外民間自行劃定更新單元」之規定。在這個狂潮下，雖然到了 1990 年代學術界已經對於將經濟目的作為都更理由有所反省，但對官僚顯然已是耳邊東風。

而後，1995 年至 1997 年間，行政院將都市更新直接視作經濟發展一環的政策宣示，讓整個都更草案，史無前例地偏惠開發商之利益。不僅粗糙地讓開發商得直接成為實施者，甚至由於制度設計的不用心，也沒有考量在先日本一步讓建設公司直接成為實施者下，應當要在關鍵之處與日本制度作些不一樣設計，於是讓建設公司在制度上充滿擺弄更新單元房地權利人之空間。1994 年草案中的亮點，也就是較完整的安置規範，也受到大打折扣，一時間，過去繼受自美國知識中值得保存者，幾乎皆被放棄；一切似乎只剩下開發和經濟利益。這樣的背景下誕生的都更條例，帶給台灣社會的會是什麼呢？這就是下一章所要探究的了。



第六章：都市更新條例時代下之都市更新

第一節：法體系之完整化與震災重建下差強人意的初試啼聲

第一項：都市更新條例及其子法之齊備

雖然都市更新條例已於 1998 年 11 月 13 日生效，然而實際運作上，都更條例授權中央行政機關或地方政府以訂定法規命令或是自治條例之方式規範諸多關鍵的環節，因此在這些補充的法源未完備前，實則徒「法」不足以自行。內政部於是在 1999 年 3 月 31 日依其時之都更條例第 29 條第 3 項授權訂定「都市更新權利變換實施辦法」（以下稱權利變換實施辦法）¹、依第 44 條第 2 項授權訂定「都市更新建築容積獎勵辦法」（以下稱容積獎勵辦法）、依第 15 條第 2 項訂定「都市更新團體設立管理及解散辦法」、依第 56 條第 2 項訂定「都市更新事業接管辦法」、於 5 月 21 日依第 61 條訂定「都市更新條例施行細則」，2000 年 10 月 24 日依第 49 條第 3 項訂定「股份有限公司組織之都市更新事業機構投資於都市更新地區適用投資抵減辦法」。都市更新大宗戶台北市於 2001 年 4 月 20 日訂定「台北市都市更新自治條例」，這些規範，大致上初步形成了台灣都市更新體系的法源。

一直欠缺完整法源為依據之都市更新，在法體系完備後，接下來就是要接受檢驗。不過，一場突如其來的變故，加上決策者的決定，卻讓都更法制必須面臨一場未曾預見的考驗…

第二項：集合住宅震災重建之初試啼聲

這個變故就是 921 大地震之災後重建。1999 年 9 月 21 日凌晨，台灣中部發生規模 7.3 的大地震，造成 2400 多人死亡，上萬人受傷，住宅全倒者有 38935

¹ 其實都更條例第 29 條第 3 項，僅規定：「權利變換計畫應表明之事項及權利變換實施辦法，由中央主管機關定之。」換言之，對於整個權利變換實施之流程，包括找誰鑑價、如何鑑價、如何選配更新後房地單元等問題，都概括授權由法規命令定之。然而以上之環節，在都市更新中對分配權利人之固有財產範疇和價值影響都極其重大，如此對人民財產權有重大影響之規範，竟能以概括授權方式讓內政部訂定法規命令規範，恐有違背憲法上的授權明確性原則。這是在形式上，權利變換實施辦法就可讓人批評的地方。這其實顯示了在都市更新條例這類高度技術性的法律上，法律學門出身者參與的匱乏，於是乃能讓這些有違憲疑義的法律和或超出母法授權範圍之法規命令輕易通過，而之所以難以參與，最大因素恐在於法律學門在科技整合上一直不夠成功，此實是法律學門所應反省與突破的。

戶，半倒者有 45320 戶，多數集中在台中縣和南投縣²。政府一開始先以發放租金、建置臨時住宅、以及以優惠條件提供中部地區之國民住宅與受災戶承購的方式，進行安置作業³。只是質言之，政府興建之國民住宅，數量本極為有限，因此國宅其實並無法在安置受災戶上，扮演多少角色⁴。主要作為短期安置災民的手段者，仍為租金之發放和臨時住宅之興建。

經過應急性的安置措置後，失去家園的災民大體已不至於無片瓦可資容身，但安置於臨時住宅或是發放租金，終究僅是應急措施，不可能長此以往。協助受災戶重建家園，方為治本之道，因此協助受災戶重建長久家園之政策和法律，乃接踵而出⁵。

基本上，如若是個別住宅，雖然重建難免仍會有所障礙，但要修補或重建，都還相對容易，因此直到 2003 年底為止，半倒之 26821 戶個別住宅，大致都已修繕完竣，而全倒者領取建造執照和申請購屋貸款獲准者也有 36852 戶⁶。但如若是集合住宅，則不論是資金的籌措或受災戶的整合，都相當艱辛，後者尤甚。甫生效不久之都市更新條例及其子法，由於有多數決之設計加上相對完備之更新流程規範，於是在 2000 年 1 月 19 日行政院跨部會的「災後集合住宅社區重建協調推動小組」第 1 次會議中，便被確立為推動集合住宅重建的主要方式⁷。以下，本文便將焦點置於集合住宅之重建，並探究都市更新制度在成為災後集合住宅重建的基本法律架構下，為了符應重建之需要，制度上有哪些變化乃至調整，而最終是否達成了預期之目標，又出現了什麼樣的陰影。

以都市更新為推動集合住宅重建之主要手段，於災後數月便已確立，已如前述。然而此次災後重建本非都市更新條例及其子法所預設之適用時機，實務上直接適用之，結果會導致不少窒礙難行之處。這些窒礙難行之處包括：

第一，都市更新條例的制度設計，是以吸引私人開發者投資為整個制度得以運作的基礎，已如前述。而私人開發者透過更新獲取之利潤，就是樓地板面積，而樓地板面積再多，如果不是在地價高昂或是至少有大幅提升之前景的地區，對私人開發商來說就是一堆沒用的鋼筋混凝土而已。然而九二一大地震房屋全倒或半倒的地區，集中在南投縣和台中縣，正好就是地價低，也沒有什麼升值前景的

² 黃秀政等（2005），《九二一震災災後重建實錄》，頁 320-321，台北：五南。此為以門牌數統計之結果，若以接受慰問金之家戶數統計，全倒有 50644 戶，半倒亦有 53317 戶。

³ 黃秀政等，前揭註 2，頁 336。

⁴ 依據行政院 2000 年 9 月 26 日之公告，當時全台灣可配售與震災全倒戶和半倒戶之國宅戶數，僅有 4776 戶，且多數不在需求最迫切之南投縣和台中縣。行政院九二一震災災後重建推行委員會（2001），《九二一震災重建法令彙編》，頁 454-455，南投市：行政院九二一震災災後重建推動委員會。

⁵ 當然，如若原本的家園是在斷層帶附近的禁建區，或是遭到土石流毀壞，這類情形要原地重建家園已不可能，法律亦不容許，只能透過以地易地或是遷村等方式，於異地重建其生活。見黃秀政等，前揭註 2，頁 350-352。

⁶ 黃秀政等，前揭註 2，頁 378。

⁷ 內政部營建署（2010），《家園重生（1994-2008）—100 個災後重建的故事》，頁 3，台北市：內政部營建署。

地方。這樣的地方私人開發商實無可能主動投入更新重建，導致重建所需要之資金、技術乃至於經驗，都難以直接借助私人開發商的力量⁸，這是為何幾乎所有的震災重建案例，實施者都是都市更新會的原因。而都市更新會由於普遍難以直接獲得建商之協助，重建亦面臨巨大困難。

第二，都市更新條例在當時的多數決設計，是經地方政府劃定之更新地區，必須有更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人均超過五分之三，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過三分之二之同意。這樣的多數決門檻，運用於一般之都市更新，尚稱合宜；但運用於災區重建這類具有高度公益性和急迫性之更新事業時，則嫌太高。或謂在地住民家園都毀了，對於重建的期望應更為迫切，要達到都市更新多數決門檻，也應當更為容易，何以原本的多數決規定，會成為重建之阻礙？理由在於，重建需要投注的人力物力，其實相當高昂，尤其在建商不主動介入的情況下，從找尋建商、向銀行融資、找建築師規劃設計、到監工等問題，受災戶都必須大力承擔，這其實不是件容易的事，因此許多受災戶寧願在外租屋，經濟條件許可者就索性自行購屋，這些人對於在原地進行家園重建，大體也就不會有什麼意願⁹。

當然另一個因素則是以都市更新模式進行重建，比起一般的重建，流程或要件都複雜不少，加上中南部之行政機關多半也不熟悉，使得重建時程延宕，房地權利人苦等不到重建成功之希望，索性放棄者也有所聞¹⁰。於是，整合者會驚訝地發現，即便原本的集合住宅已全倒或半倒，照一般想像要通過都市更新門檻應該會相當容易，但事實上仍相當困難。

第三，就法規限制的問題而言，基本上一宗建築基地上的建築物，不論有多少幢或多少棟，各幢或棟之區分所有人都共有此一建築基地。但九二一地震下，同一宗建地內各幢或各棟建築物受損情形未必相同，有些可能已達全倒，有些卻才半倒，全倒的集合住宅住戶重建意願一般較高，但半倒的住戶重建的需求未如此迫切，於是就未必會想要一同重建，於是會在某些情況使得採用任何形式之「多數決」都不可能得以重建，這也是當時面臨的重建難題¹¹。

第三，就是「都市更新條例」，其適用範圍僅及於「都市土地」，但本次震災房屋全倒半倒者，不少土地是位於「非都市土地」，無法直接適用都市更新條例

⁸ 內政部營建署，前揭註 7，頁 3

⁹ 如台中縣霧峰鄉名園社區都市更新事業、台中縣霧峰鄉新天地社區都市更新事業、南投縣草屯鎮總統官邸都市更新事業等，都面臨權利人重建意願低，若照原本之都更多數決門檻無法重建的狀況。見內政部營建署，前揭註 7，頁 122-125 & 246-247

¹⁰ 聯合報（02/26/2002），〈都市更新延宕 永平老街住戶要陳情原本敲定三月動工 總統也曾允諾提供優惠 但計畫書審查作業拖延 部分災民等不及 已自行重建〉，17 版。之所以能個申請建照重建，是因為中寮街永平老街更新案中，仍有許多是個別住宅，只是政府仍希望能以都更方式整體重建永平老街。

¹¹ 如台中市真善美 A 棟社區都市更新事業，以及台北縣土城市延和里金城路社區都市更新事業，都發生同一建築基地上不同棟之建物受損情況不同，以致重建意願不同，而難以通過多數決門檻。見內政部營建署，前揭註 7，頁 72-73 & 84-88。

辦理重建。

當時政府為了解決這些困難，乃分別從法律和政策面下手。法律面的手段，主要就是於訂定了「九二一震災重建暫行條例」（以下稱九二一重建條例）第二章第二節之「都市地區之重建」及第三節「非都市地區之重建」，並在碰上窒礙難行之處時修正法律。經過兩次修正後，關於集合住宅重建之法律，大致有如下內容：

第一，將因震災重建而都市更新之事業計畫多數決同意門檻，降為更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人均超過二分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之一之同意（第 17 條）。

第二，將都市更新法定流程縮短並予簡化（第 16 條及第 17 條）。

第三，為提供在地住民之更新誘因，明定因震災重建而適用都更條例第 44 條第 1 項、第 2 項及第 4 項之容積獎勵事由時，得在不超過原建築基地容積 0.3 倍以內給予容積獎勵，且除因飛航安全管制外，因容積獎勵而多出之建築容積，不受其他建築法規對高度之限制¹²。

第四，明定同一建築基地上有數幢建築物，其中部分建築物因震災毀損，依九二一重建條例、都市更新條例或公寓大廈管理條例規定，辦理受損建築物之整建、維護或修繕補強時，得在不變更其他幢建築物區分所有權人之區分所有權及其基地所有權應有部分之情形下，以受損各該幢建築物區分所有權人之人數、區分所有權及其基地所有權應有部分為計算基礎，分別計算其應有之比例（第 17 條之 2）。

而在政策的環節上，首先由行政院災後重建推動委員會擬定之「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」中，便透過補助更新之規劃設計費以及更新地區公共設施興建和復舊工程費的方式，來減輕更新社區之負擔。前者補助金額 2161.8 萬元，補助之更新會 16 處，雖然受患者不算多為其不足之處，但亦不無小補；後者受補助之社區有兩處，大體都是較「大」面積之更新單元之更新事業¹³。

然而，重建花費最鉅者，終究是實際施工的開支，在欠缺資金下，民間之更新會亦僅能望洋興嘆，於是政府乃於 2001 年中委託「財團法人九二一震災重建

¹² 當時的都市更新容積獎勵辦法第 4 條規定，依本條例第四十四條第一項第一款、第二款、第四款及第五款規定給予獎勵後之建築容積，不得超過各該建築基地一點五倍之法定容積或各該建築基地零點三倍之法定容積再加其原建築容積。而九二一重建條例之規定，等於是將都市計畫法定容積的限制拿掉，建築規制於是更加緩和。此外，本來建築規制，除了容積率管制外，尚有建蔽率、高度限制、庭院深度限制等規範，於是依法建築時，法定容積率為了符合以上諸種限制，未必能用完。九二一重建條例將高度限制幾乎拿掉，於是讓容積能用得更乾淨。

¹³ 其中之一之東勢鎮東安里本鄉更新事業，更新單元有 0.55 公頃，另一個中寮永平鄉都市更新單元四，計有 0.92 公頃。在更新單元普遍都是 0.1 公頃到 0.2 公頃間，甚至低於 0.1 公頃者也為數不少之震災重建案例中，這二者算是少數較「大」面積之更新。由於面積稍大，因此公共設施之興建，就較有可能與必要，因此就本文以觀，這個部分的補助，接受者雖極少，但也不是沒有道理。內政部營建署，前揭註 7，頁 6-7。

基金會」(以下稱九二一基金會)推出「臨門方案」,當時方案補助社區 20%的自備款融資,申請之門檻為更新單元範圍內房地權利人同意參與權利變換計畫,並申請分配更新後房地者,其分配位置數、分配位置之土地總面積及建築物總樓地板面積,應超過更新後土地及建物位置總數、及其土地總面積及建築物總樓地板面積之 75%,而其權利價值,也應超過更新後房地總權利價值之 75%。然而這樣的補助不僅不足,其申請門檻也屬太高,導致成效不彰¹⁴。

在效果不佳下,2002年九二一基金會修正了臨門方案,提供申請獲准者 100%無息貸款,申請門檻也從之前的超過 75%降為超過 50%為已足(9004 築巢專案臨門方案作業要點第 3 條及第 4 條)¹⁵,總算發揮了成效。最終臨門方案結束時,補助之金額達 80 億,受補助之社區達 63 個,重建了 3313 戶,原住戶參與分配者有 2555 戶。算是卓有貢獻。於臨門方案結束後,九二一基金會尚推出達陣方案,不過其挹注之資金已大為縮減,效果也就有限了¹⁶。

第三項：以都更法制為震災重建之評價及其影響

在這一部分,本文希望能綜合檢討台灣這段以都更法制進行集合住宅震災重建的歷程,以及其對台灣都更法制和實踐經驗所遺留下的影響。先就正面的部分來說,總體而言,這些為集合住宅震災重建需求而立的專法以及政策,確實有效排除了重建的諸多障礙,讓眾多並未另購新屋或索性承租房屋之集合住宅受災戶得以重建其家園。沒有諸多社區內辛苦的發起者和整合者,以及計畫官僚和九二一震災基金會的努力,不可能取得這樣的成就,這是本文認為應當予以肯定的。

然而從這樣的成果須要政府進行如此大量的輔導和資金上的挹注,也從另一個角度說明了都市更新條例整體之設計,實在太過仰賴開發商投資,而忽略了當僅靠市場機能無法更新有更新必要之地區時,公部門必須要進入補充之角色。在震災重建時,由於人民生命財產一夕受到嚴重損害和威脅,全國矚目,政府乃必須有所行動;但若不是這樣的情形,政府恐怕也就會繼續沿襲都市更新條例之設計,而少有作為。這其實也預示了,日後台灣都市更新的侷限性了。

此外,本文不得不質疑的是,以一套才剛剛制定完成,各級行政機關都不熟悉,也欠缺運作經驗之制度進行這種有急迫性的震災重建,到底適不適當。況且相較於建築法上一般之重建,都更要的,終究是較大面積整體之重建,這樣的特徵雖然因為台灣的都更大部分都已經走向超小面積都更而淡化了不少,但不是不

¹⁴ 內政部營建署,前揭註 7,頁 9-10。

¹⁵ 但實際上,即使門檻降為 50%,由於許多集合住宅社區之原住戶無原地重建意願者眾,以致有些案例還不得不透過減少更新後戶數的「減戶」手段,以求達成臨門方案的申請門檻。如「大里市台中奇蹟都市更新事業」以及霧峰鄉蘭生街七二零社區都市更新事業,都是其例。見內政部營建署,前揭註 7,頁 130-131&161-162。

¹⁶ 內政部營建署,前揭註 7,頁 10-11。

存在，這會讓整個震災重建變得複雜許多，也會讓整個行政審查程序緩上許多。對於急於重返家園者而言，似乎也只是計畫菁英的呢喃，而無法貼近其迫切之需要。

以上所述，都不是無的放矢，自 2000 年初政府確立以都市更新作為震災重建主要手段時，就已經有許多災民不滿地指出「沒有店面，生活都成問題，誰會在乎都市景觀。政府除了發給慰助金和租金外，不知在作什麼？」¹⁷而後由於都更模式重建實在是障礙太多，以致直到 2000 年末，仍未有一間集合住宅得以真正開工重建時，還受到「九二一大地震受災戶聯盟」質疑「災區重建最快方法是由政府出資幫災民重建」「政府為幫銀行打消呆帳，計畫將銀行營業稅從百分之五降到百分之二，圖利銀行達四千億，卻不願幫災民重建」¹⁸等指責。這些積壓的憤怒，推動了臨門方案的提出，以及 921 基金會在其他各項庶務上的協助，讓震災重建出現了一絲曙光。然而當前述為了「總體規劃」等考量，使得眾多案例之重建仍呈延宕之勢時，無疑重挫了災民渴盼早日重建家園之心。如中寮鄉永平老街之更新會幹事，就於 2002 年初指出「...實在讓他們等太久了，現在已經有六、七戶見到鄉內其他災民陸續完成重建而不願再等...自行申請建照動工重建，更有三、四戶已經蓋好入厝了」¹⁹，而遺憾的是，大地震滿五周年，重建區 3 萬 8 千多戶全倒戶中，有一半仍未完成重建，而臨時建立的臨時住宅卻要拆了²⁰。這樣的景象，無疑是本次震災重建之最大陰影。最終，許多集合住宅重建案例必須要拖到 2008、2009 年才得完工，許多迄今仍無法重建。其中或許部分災民已經可以透過購買新屋重建一個家，但沒辦法的人呢？這些人有多少人也都不得而知。政府或許認為也是這些人不配合政策，才導致更新進展不盡人意，但是否當徹底反省，自己提出之政策其實也不符合多數災民需要？

其實都更制度不是不能用來震災重建，但在這種有急迫性公益，卻又欠缺市場誘因之案例，政府應有必要自己承當起實施者之角色，而不再是如都更條例之預設般，以民間力量為完全主力。如此前述之權利人整合、資金匱乏、地段差難以招商等問題，都不會再是大問題。甚至重建之後，多出之樓地板面積還可以作更有公益性之利用。只是對當前的政府而言，這些麻煩事似乎都是能免則免，寧可輔導心思各異之災民「自行努力」²¹，其扮演「臨門一腳」之角色，卻不願在

¹⁷ 聯合報（01/23/2000），〈都市更新太遙遠 災民只急重建〉，17 版

¹⁸ 聯合報（09/19/2000），〈走過傷心地 921 周年系列 土地難分割 重建如空中樓閣 南投縣近八成房屋無法重建 共業地湊不齊人頭 就算找到了 他不點頭簽章 你也沒轍〉，7 版

¹⁹ 聯合報（02/26/2002）（都市更新延宕 永平老街住戶要陳情原本敲定三月動工 總統也曾允諾提供優惠 但計畫書審查作業拖延 部分災民等不及 已自行重建），17 版。

²⁰ 聯合報（09/19/2004），〈告別九二一 〈重建吹熄燈號？〉篇〉，A5 版

²¹ 災民各有利害，各有盤算，不可否認也是災後重建之障礙。以前述金城路社區都市更新事業為例，前排全倒 40 戶希望重建，後排半倒 50 戶竟起訴主張前排 40 戶和後排 50 戶是屬於一幢房屋兩棟，不符合當時九二一重建暫行條例僅規定數幢建物得分別計算同意比例之規定。說實話，若依照法律文義，後排 50 戶之主張還真難以否定，只是最後法院仍於臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 84 號判決中，透過法律解釋讓前排 40 戶之更新事業得以合法。後排住戶自己不想重建，還要阻擋別人重建，著實令人難以理解。據當時為後排 50 戶訴訟代理人之蔡志揚律師表

這種時刻，展現政府應有之擔當。

此外，在運用都市更新制度於災區重建之中，我們也可以看到實務上在以權利變換進行更新時操弄估價的情況在此時已然出現。如內政部營建署於回顧這段重建之歷程時，就明言：

更新前權利估價是另外的困擾。不參與重建者的現金補償和參與重建所需負擔的費用都與估價有關，估價像秤砣，必須在適當的位置，參與和不參與重建的雙方才能平衡，如更新前估價太高，住戶常常傾向不參與重建²²...

照理來說，以權利變換方式進行更新時，估價師的天職，應當是本於其專業，該估多少就估多少，才能至少在程序上，確保整個權利變換中分配權利人間與實施者間的公平性，至於其他因素，都不該是估價時應考量者。但營建署官僚不僅透過這段話，不言自明地承認了權利變換時的估價，在實務上可以為了特定目的而估出一個違背專業判斷的數值。在其眼中，如果是為了讓參與和不參與重建之雙方能達到平衡，或是讓多一些住戶能夠參與重建，這甚至是值得鼓勵之事。只是在震災重建時，實務上可以容許估價者基於非該領域之專業該考量的因素估價，在一般的都市更新，又何嘗不能？日後台灣的都市更新中，對於估價的操弄，其種子實在此時便已種下。

此外，就法律之層面而言，為震災重建而設之專法，在有效解決了都市更新條例及其子法在這種災害性重建的不足的同時，卻也陰錯陽差地動搖了都市更新條例本來還保有的許多較縝密的程序規範。而之所以產生這個狀況，乃是源於為因應九二一重建暫行條例行將失效，但九二一災區的重建仍尚未完成，臺灣團結聯盟（以下稱臺聯）立院黨團於是提出都更條例修正草案，將九二一條例的許多規定或其精神加入都市更新條例中。經立法院增刪修剪後，這些修正包括了：

1. 於迅行劃定之更新地區，授權主管機關得合併數相鄰或不相鄰之更新單元實施更新
2. 於迅行劃定之更新地區，讓更新單元內已取得全體房地權利人之同意時，實施者於擬定或變更都市更新事業計畫時免辦公開展覽及公聽會
3. 於迅行劃定之更新地區，讓實施者只要取得更新單元內超過房地權利人均超過二分之一並其相當於土地和樓地板面積均超過二分之一同意便得更新。
4. 於迅行劃定更新地區，同一建築基地上之數幢建物得分別更新

示，後排 50 戶不是不願一起重建，只是希望能整體規劃設計新大樓。蔡志揚（2011），《良心律師教你看穿都更法律陷阱》，頁 19-20，台北市：三采文化。而營建署的說法，則是「台北縣政府曾經嘗試前後合併，90 戶一起更新重建，並重組更新團體，但雙方受損情況差異頗大，因此認知也很不同，故沒有交集而作罷。」內政部營建署，前揭註 7，頁 72-73。這樣的案例，更讓人了解到在都更案例中，人心複雜，各有算盤之實情。

²² 內政部營建署，前揭註 7，頁 13

5. 規定祭祀公業土地。除非超過三分之一派下員反對參加都市更新，否則該土地之權利人人數與土地及建築物所有權比例不予計算。
6. 引入多數決協議合建制度²³。

綜論本次修法，其中 1 至 4 項是著眼於發生重大變故下，必須權宜之措施，但另人側目的是，都更條例第 7 條之迅行劃定事由，亦包括了「為配合中央或地方之重大建設而迅行劃定更新地區」，然而，「配合重大建設」云云，著實是一個相當不明確的法律概念，如果欠缺重大公益性之本質，那麼這個配合重大建設迅行劃定更新地區，將會在毫無急迫性或重大公益性的情形下，把眾多保障房地權利人程序權的都更規範扭曲。而日後的實踐，也證明了這樣的憂慮非空穴來風，此詳見後述。

至於第 6 項則是打著要幫助災區重建的旗號下的本次修法，生出的最詭異條文。乍看之下，不論是一般都市更新或災區重建，要得到全體房地權利人同意的困難，早就已經透過多數決強制加入和權利變換制度的設置而解決了，則制定多數決協議合建，復有何益？台聯黨團給的答案是，由於舊市區和許多災區，權利人間房地權利之持份常常並不清楚，導致要進行「權利變換」程序有窒礙難行之處，因此應當修法讓這種情形下即便無法得到全體房地權利人同意，還是有可能透過協議合建更新，而不須進行權利變換²⁴。於是就在這樣的理由下，我國史上第一條賦予私人實質徵收權的立法便誕生了。

本條違背我國憲法和行政法學界普遍認為的「徵收權應由國家獨占」之原則，便先權且不論。重點是本條真有發揮立法者預期之效果，解決前述土地持份不清帶來的更新難題嗎？這從本條雖經數度修正，但迄今尚未有適用本條之案例來看²⁵，似乎已可確定答案是否定的了。

²³ 2003 年 1 月 31 日生效之都市更新條例第 25 條之 1：I 以協議合建或其他方式申請實施都市更新事業時，於劃定應實施更新地區內，得經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人十分之八，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積十分之八同意；或於未經劃定應實施更新之地區申請獲准實施都市更新事業者，經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人均超過十分之八，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過十分之九以上之同意後實施之。II 都市更新事業計畫如屬前項採多數決方式辦理報核者，對於不願參與協議合建之土地或合法建物得由實施者委託三家以上鑑價機構查估評定價值後，強制價購其產權或提存於法院。權利關係人對補償價格有異議者，準用第三十二條規定處理。III 實施者依前項規定價購或提存應補償之金額後，其申請建築執照準用第三十四條規定辦理。

²⁴ 本條台聯黨團之修法理由表示：「為避免舊都市地區或發生重大災害地區內之土地、建物產權不清，應對都市更新事業之實施賦予協助性規定…」立法院公報處（2002），〈立法院第五屆第二會期第十六次會議議案關係文書〉《立法院公報》，頁 435。

²⁵ 蔡志揚，前揭註 21，頁 112-113。

第二節：回歸一般之都市更新－從都市更新條例之變遷談起



第一項：都更條例的歷次修正及其理由

集合住宅震災重建，是一個長久的歷程，有些案例直到 2008 年才能完工，有些甚至迄今仍無法推動，已如前述。然而在這個過程中，台灣非災區重建型的都市更新，並不是就此不動。反之，這段期間民間申請案仍持續不斷，並有愈見頻繁之勢。這個勢頭直到 2012 年 3 月文林苑事件之後，方才稍有停頓下來。這段時期台灣的都市更新法制除了前述因震災復興而修正之外，又經過了什麼樣的變遷？為何產生這樣的變遷？以下本節便希望能對這些問題有所回應。惟因本文篇幅和時間有限，在此僅說明都市更新條例之變遷，以作為其後討論都市更新條例下都更實務之基礎，其他如公有地強制加入都更之相關規範更細微之規範，如財政部訂定之「都市更新事業範圍內國有土地處理原則」、台北市訂定之「臺北市市有房地參與都市更新處理原則」；以及關於放寬土地使用管制更細微之規範，如內政部訂定之「都市更新建築容積獎勵辦法」、台北市制定之「台北市都市更新自治條例」以及「臺北市都市更新單元規劃設計獎勵容積評定標準」等規範之變遷，雖然也非常重要，但本文只有先行割愛。日後再另以專文討論之。

前述 2003 年對都市更新條例之修正乃是都更條例歷來第二次修正²⁶，主要源於震災重建之需求，已如前述。而在這之後，條例又經歷了多次修正。雖然仔細說來，都更條例自 1998 年誕生後，其基本面貌就已經定型，日後的修正也沒有本質上的改變，但細究每次之修正，仍可讓我們了解，整個行政體系和立法體系對於貫串本文之問題，即我國是為何更新，以及如何更新之認知，有更深一層之認識。

首先是 2005 年 6 月 22 日的第三次修法，這次修法是由家族長年經營營造業，本身也曾任華升營造公司總經理和上大營造公司董事長的台聯立委黃政哲領頭提出²⁷。當時以黃政哲為首之立院黨團（以下稱黃政哲等），其提案可說是全盤站在儘量提高開發商更新誘因的角度出發，不過到場的行政機關也另有盤算。當時雙方有爭執的部分大體為²⁸：

第一，多數決協議合建中，對於不願加入者強制價購其產權之規定不夠詳盡，程序也不夠清楚，這部分有必要細緻化是雙方的共識。但如何細緻化則有所爭執。

²⁶ 2000 年 4 月 26 日的第一次修正，是為因應精省而修法，並無其他實質內容之變化，重要性低。

²⁷ 黃政哲之經歷，可參立法院全球資訊網，http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/legIntro.action?ligno=00157&stage=5（最後瀏覽日：07/02/2013）

²⁸ 立法院公報處（2005），〈立法院第 94 卷第 15 期委員會紀錄〉，《立法院公報》，第 94 卷第 15 期，頁 70-85

黃政哲等希望能延續之前由實施者委託三家鑑價機構鑑價後強制價購之規定，只是把程序和效力規範得更清楚；行政機關則希望將實施者強制價購，改為由實施者按徵收補償金額提存預繳承買價款，申請主管機關徵收後讓售之。就本文以觀，雖然雙方都沒有明說，但前者是讓整個價購程序和金額得以操縱於實施者之手，後者則是行政機關還能透過徵收程序把流程掌握在手裡。完全是角色不同導致的不同立場。

第二，公有地強制加入更新之部分，黃政哲等和行政機關都希望讓公有地管理機關能在權利變換時除了分配樓地板外，也可以僅領取補償金；讓協議合建時，公有地管理機關能直接透過專案讓售實施者之方式，使實施者能穩妥取得公有地，減少不確定性。這裡黃政哲等站在建商之立場，希望能夠穩當取得公有地和更新後樓地板面積，而行政機關也認為與其分配樓地板面積還要投入人力去管理，不如直接拿錢就好，於是雙方乃一拍即合。不過黃政哲等希望專案讓售之金額能以公告地價為準，最多不超過四成。而行政機關深知都市土地公告地價有遠落後於市價之問題，因此當然不願意法律中有這個規定。

第三，黃政哲等希望進一步增加租稅優惠和減免都更程序規費，這部分行政機關擔心財稅收入大減，也不能同意。

最終，本次修法結果是，在雙方有爭執的地方，最終都由行政機關的意見勝出，而黨團協商後天外飛來一筆地將都市更新地區外自行劃定更新單元之協議合建門檻大幅降低²⁹，則很可能是行政機關的回報。綜觀全部修正條文，也只有修正第 22 條之 1，讓迅行劃定地區同一宗建築基地內數棟建築物也可以分別計算同意比例以分別更新，可算是回應震災重建之需求了。

再來是 2006 年 5 月 17 日的第四次修法。本次修法亦為黃政哲領銜提案，內容則針對公有地強制加入更新的部分。修法後，權利變換時，管理機關亦得直接將公有房地讓售予實施者，協議合建時，即使是以標售方式，實施者亦有優先承買權。此次修法，提案者明言前者是為了讓公有地處理上能更有彈性，後者則是為了讓作為實施者的建商能更順利而毫無變故地取得公有地，以免實施者在更新事業計畫報核後，國有財產局將土地標售，造成實施者之困擾³⁰。

之後是 2007 年 3 月 21 日之第五次修法，是由時任親民黨立委的劉文雄領頭提出。修法後多數決協議合建只要土地及建物面積 80% 以上同意更新，便不須再計算房地權利人人數。立法目的在於避免少數者虛灌人頭，影響更新成案³¹。也是著眼於方便更新得以進行。

²⁹ 從「更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人均超過十分之八，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過十分之九以上之同意，變成「更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人十分之八，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積十分之八同意」。

³⁰ 立法院公報處（2002），〈立法院第 6 屆第 3 會期第 4 次會議議案關係文書〉，《立法院公報》，頁 73-74

³¹ 立法院公報處（2007），〈立法院第 6 屆第 6 會期第 14 次會議議案關係文書〉，《立法院公報》，頁 148

2007 年 7 月 4 日的第六次修法，由時任親民黨立委，也曾為日商大成建設總工程師和副總經理的李鴻鈞領頭提出³²。本來其提案是若公有土地上之舊違章建戶與實施者簽訂協議時，管理機關應先停止對其之訴訟程序。就提案修法之委員而言，其想法是希望若舊違章建戶能交由私人實施者透過協商處理好，政府就不要再以訴訟方式解決，以免反而造成舊違章建戶的反彈，反而影響更新之進行。而行政機關則認為其本來就只會在私人實施者無法和舊違章建戶達成協議下，方透過訴訟要求拆屋還地，和立法之精神，並無不同，且擔心若如此修法，則可能讓舊違章建戶有恃無恐³³。最終雙方經過黨團協商後，決定將文字修改為「公有土地上之舊違章建築戶，如經協議納入都市更新事業計畫處理，並給付管理機關不當得利使用補償金及相關訴訟費用後，管理機關得與該舊違章建築戶達成訴訟上之和解。」

2007 年 12 月 21 日的第七次修法，修正之內容非常多，而多數修正條文是由行政院所提出，不過民進黨立委黃誠也領頭提出了針對第 36 條之修法。為求簡明，本文先說明黃誠等之提案。

黃誠等之提案，乃希望替條例第 36 條行政機關之代拆義務增加時間限制，以避免行政機關一直進行無止盡的協調而不進行強制拆遷，而導致更新時程的延宕。當時黃誠等提出的期限是申請後 4 個月內必須進行拆遷，經行政機關代表表示希望能改為 6 個月，且因情形特殊有正當理由，報經中央主管機關核准者，得再延長 6 個月。最終經過黨團協商，以行政院的意見過關³⁴。從黃誠等之立場，可看出其為之發聲之建商和同意更新之房地權利人，對於當時行政機關普遍將代拆條款「備而不用」的極度不耐，也看到行政機關雖然心心念念於更新之成功，但其實並沒有多少意願去執行代拆條款，反而是極力避免之³⁵。

而就行政機關本次所提出之修正條文，其實也有的為了回應過往立法上對房地權利人之保障不夠周密，而最清楚者，就是加入第 22 條，規定房地權利人得無條件在都市更新事業計畫公開展覽期滿前撤銷同意。其理由在於，實務上房地

³² 李鴻鈞之簡歷，可參立法院全球資訊網 http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/legIntro.action?lgno=00026&stage=7（最後瀏覽日：07/02/2013）

³³ 立法院公報處(2007)，〈立法院第 6 屆第 5 會期內政及民族委員會第 9 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，96 卷 29 期，頁 3-14

³⁴ 立法院公報處(2007)，〈立法院第 6 屆第 6 會期內政及民族委員會第 5 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，96 卷 79 期，頁 439-454

³⁵ 都更條例第 36 條之代拆條款，或許是被法學界批評最力之都更條文，畢竟就法理而言，私權爭議可不經法院裁判，直接以一方之請求政府便有義務代拆，確實違背了行政法基本原則。不過其實有多數決規定，就意味著一定要有強制規定處理拒不遵從之人，因此這類規定其實免不了。那麼我國之被繼受國日本，又是如何規定呢？日本的規定，是權利變換期日屆至時，權利變換範圍之房地，全歸實施者所有。若有拒不搬遷者，實施者自可向法院提起拆屋還地訴訟。說實話，直接向行政機關請求代拆，跟透過訴訟向法院請求代拆，除了時間長短外，結果恐怕不會有不同。因此，都更法制之良窳，重心仍應擺在前階段如何決定地區有更新必要、如何劃設更新單元、以及是否有一個良好的機制保障利害關係人能在程序中有發言權，並有影響決策之可能；準此，第 36 條之代拆條款，在學理上確實有修正空間，但實際上應非影響都更法制良莠之關鍵。

權利人在提出同意書時，實施者常尚未擬定事業計畫，因此應讓房地權利人在公開展覽時發現事業計畫有不利於其之權益時，得無條件撤銷之³⁶。

行政機關另一個強化對於房地權利人保障之部分，則是對第 22 條之修正。本次修正第 22 條，規定計算更新事業同意門檻，以私有土地和私有建物為限，公有地和公有建物不與焉，讓過去私有房地權利人同意權被公有地稀釋的問題得到解決。

此外，雖然條例整體預設，是以建商為主要實施者，但過往更新經驗中，房地權利人和作為實施者之建商互不信任，其實也讓「更新大計」無法如期望般大步躍進，因此修正條文第 18 條增訂組織更新團體自辦拆除重建式更新的規劃設計費也能申請都市更新基金補助，以鼓勵民間自組更新會自辦都更。

只是行政機關的「另類思維」，似乎也僅到此為止。其他所提出之修法仍然著重在加快更新的流程和消除更新的障礙，如：

1. 新增第 19 條之 1 和第 29 條之 1，簡化都市更新事業計畫和權利變換計畫的變更程序
2. 修正第 22 條增加權利變換時私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過五分之四同意使得都更的規定，使通過都更門檻更加容易³⁷
3. 修正第 44 條，增加容積獎勵的項目，規定經政府指定提供之公益設施，其產權無償登記為公有者，除不計入容積外，並得適度增加其建築容積，並且明定先行劃定地區之更新單元，其獎勵之容積之使用，尚可不受除飛航安全高度限制以外之建築法規高度限制。經過黨團協商後，還加入了建蔽率可經直轄市、縣（市）主管機關審議通過，按原建蔽率建築
4. 修正的 45 條放寬都市更新容積移轉對象範圍，凡此種種，都說明加快更新的流程和消除更新的障礙，仍是本次修法的主軸。

2010 年 5 月 12 日的修法（第八次修法），行政院和民進黨立法委員薛凌都有提出版本。薛凌等希望修正的，就是讓以協議合建進行都更，也能夠享有和權利變換方式進行都更一樣的租稅優惠，但財政部認為以權利變換方式進行更新，還有負擔公共設施興闢的義務，但協議合建並無相同之比較基礎，況且優惠的租稅種類為契稅和土地增值稅，本身都為地方稅，而地方政府已經向其表示不希望因修法而流失這部分的稅源。這部分的分歧於黨團協商後，薛凌等最終不再堅持³⁸。因此本次修法內容，實質上就全是行政機關所提。其包括：

³⁶ 立法院公報處（2007），〈立法院第 6 屆第 6 會期第 4 次會議議案關係文書〉《立法院公報》，頁 181

³⁷ 這部分修法和之前修法不一樣之處，之前修法針對多數決協議合建，本次針對以權利變換方式實施分配。但想法都一樣，就是避免有少數所謂「釘子戶」虛灌人頭而影響更新之成案。

³⁸ 立法院公報處（2010），〈立法院第 99 卷第 20 期委員會紀錄〉，《立法院公報》，99 卷 20 期，頁 356-378

1. 再次修正第 19 條、第 19 條之 1 和第 29 條之 1，再次簡化都市更新事業計畫和權利變換計畫的變更程序
2. 將都市更新事業計畫載明之都市計畫變更負擔、申請各項建築容積獎勵及容積移轉所支付之費用，也列入共同負擔範圍；
3. 在於修正第 36 條，限制主管機關報請中央核准延長代替實施者拆除權利變換範圍內之建物，次數至多二次。

整體來說，本次修法，可說又是完全站在加快更新的流程和消除更新的障礙的立場進行了，至於更縝密之程序，或對於房地權利人更完善之保障措施，則付之闕如。

第二項：都更條例歷次修正之評價

都更條例第一次修正，只是針對精省而對條文進行修改，較無重要性，而第二次修正，則是針對九二一震災重建暫行條例行將失效而來，其修正之內涵和得失也都已經在第一節有所交代，因此本文對於都更條例修正的評價，將從第三次修正談起，爰先予說明。

基本上，就第三次修正而言，我們可以說是代表建商利益之立法委員和本位主義的行政官僚為自己的利益互相算計妥協，但卻幾乎見不到社會公益之修正。蓋黃政哲雖然在討論時屢屢以人民之福祉包裝，但若全部照其之盤算，則作為實施者之建商不僅可以異乎尋常地便宜吞下更新單元之公有地，還可以省下諸多規費和稅負，無疑是最大贏家。至於行政機關，所以不讓黃政哲等予取予求，也不是真有什麼社會公益之心，只是怕自己荷包縮水而已，因此如果修法的內容不致讓行政機關荷包縮水，甚至還可以替其「節省麻煩」，那麼就可見其採取盡量配合的態度，如行政機關坦然承認自己就是沒意願去管理公有財產，只想領補償金了事，因此同意修法讓行政機關在公有地強制加入更新時不分配房地而僅領取補償金，便是最清楚的事例。

何以行政機關對於公有地在都更中的處理會如此輕率？這其實也是過去在地經驗的延續而已，這部分就留待下一節討論公有地強制加入更新的具體實踐時，再一併說明。

而就第四次修正而言，和第三次修正的基調也相當雷同，就是代表建商利益的立法委員希望能穩妥取得更新單元之公有地，而行政機關也輕易放行。不過一兩年間屢屢為加強公有地強制加入更新修法，終於也引來輿論之批評。如非政府組織「國家資產搶救連線」就質疑，讓公有地標售時實施者有優先承買權，根本就是實質的綁標行為，目的只在幫助建商廉價取得公有地。而黃政哲旗下之建商其時正參與基隆路興隆整建住宅都更案之規劃，而興隆整宅正好就是包涵了不少

公有地面積之都更案，於是也引起了自肥之質疑³⁹。

而就第五次修正而言，則可評價為在資訊不全面下，為片面照顧建商之利益，而犧牲房地權利人利益之修法。蓋本次修法理由雖然明言是為了避免有心人士在小面積土地虛灌人頭影響更新事業，而有心人士在小面積土地虛灌人頭影響更新事業的傳言，也一直流傳於業界，以及業界中人所寫的書籍或文章⁴⁰，但能找出任何有名有姓的實際案例以實其說者極為罕見⁴¹。在這種情況下，立法者竟然不去釐清這是否是都更案例常見之現象，就要以立法直接防堵，而間接犧牲了小面積權利人的聲音，未免過於粗糙。

此外，民間流傳之虛灌人頭之故事，可不僅只有少數有心人士在小面積房地虛灌人頭以阻撓更新進行；建商虛灌人頭以稀釋在地房地權利人比例之故事，也時有所聞，甚至還有「信義區虎林段四小段 38 地號等 118 筆土地都市更新事業」此一有名有姓的案例，被台北市議員公開指出更新單元內少部分土地卻登記了大量所有人，且申請登記時間都在一兩個月間，疑為建商虛灌人頭之現象⁴²。然而立院諸公卻似乎不認為這樣的行為也需要認真防堵，則立院諸公心中，以建商利益為重，少數房地權利人之利益為輕，實不言自明。

而就第六次修法而言，平心而論之，雖然提案之立法委員李鴻鈞是營建背景出身，不過其所提之修正草案，在對建商有利的同時，對於弱勢之舊違章建戶而言也屬有利。不過這終究僅能說是謀求達成建商利益的同時，也偶然照顧到了弱勢舊違章建戶之利益，而難以說是單純為了弱勢舊違章建戶而發之修正草案。蓋李鴻鈞若真在乎弱勢之舊違章建戶，就應當加入更積極確保實施者或政府在更新時對弱勢舊違章建戶之安置義務的條文，而不應僅讓安置一直僅是「對實施者的鼓勵」而非義務。

而就行政機關之表現而言，則更令人失望。蓋行政機關念茲在茲的，也就是不能因修法讓舊違章建戶有恃無恐，因此一定要讓舊違章建戶給付管理機關不當得利補償金及相關訴訟費用後，才願與之達成訴訟上和解。但以憲法第 7 條之平等原則而論，行政機關若能透過調查對現存之舊違章建戶之生活水平有所確認，則依法起訴已無庸靠違章建築方能安身立命之舊違章建戶，並透過勝訴判決將公有地收回，在憲政國家也屬天經地義，何須擔心其「有恃無恐」？至於如果經過

³⁹ 聯合報（05/01/2006），〈建商穩贏 民間團體批綁標〉，A4 版

⁴⁰ 如胡良偉，《房地產勝經——一個建商的真誠告白》，頁 179，台北市：米樂文化。本書聲稱有些都更案例，黑道透過虛灌人頭的手段，逼迫作為實施者之建商，滿足其獅子大開口。但老實說，如果是黑道介入，那根本已經不是多數決門檻能解決的問題，而是公權力必須加強執法的問題了。

⁴¹ 本文於 2010 年，方找到這則新聞。聯合報（11/10/2010），〈天價搬遷 假釘子戶整建商〉，A8 版

⁴² 聯合報（12/22/2005），〈63 人持有 20 坪地 疑人頭灌水 都市更新申請 議員並疑建商偽造文書更新處反駁：案子還沒過 須經公聽會及審議〉，C2 版。其他被新聞紕漏之案例，見聯合報（08/02/2006），〈學產地灌幽靈 33 坪塞 40 人 住戶陳情 指一人公司操控 要求不合理佣金 不能撤簽 質疑圖利 營建署：疑義待釐清〉，C2 版；聯合報（01/29/2007），〈怪現象 五分埔 一個門牌 63 人共有 疑涉嫌灌人頭 「不合理，但也不違法」〉，C1 版

確實調查後，確認系爭舊違章建戶確實還是社會上弱勢，以致失去該違章建築將難以安身立命，在當時法秩序下，不論依我國憲法本文第 155 條⁴³，抑或憲法增修條文第 10 條第 8 項之基本國策對於弱勢者之社會救助義務⁴⁴，都應當立法明文政府或實施者在進行都更時對這些人之安置義務，而不應僅想透過不當得利和拆屋還地訴訟，迫其配合實施者之都更。

而就第七次修法而言，本文給予的評價是「以加快更新的流程和消除更新的障礙為基調，即便是結果上對程序保障和少數房地權利人之發聲有所助益的條文，也幾乎只是提出修正草案的行政機關在其他盤算下的反射利益而已」。雖然加快更新的流程和消除更新的障礙，並非本質為惡之事，但若為了加快更新流程和消除更新障礙，而過度限縮少數房地權利人之程序利益，便有失衡平之道。

平心而論之，本次修法，也不是所有加快更新流程與消除更新障礙之修法都不合理，如修正使事業計畫或權利變換計畫的某些變更，無須再經都市更新審議會審議，其事由還稱不上是輕忽房地權利人之權益，因此本文不會對之非難。

但本次修法又以避免有心人士在少數土地虛灌人頭為由，讓權利變換同意門檻在房地面積達百分之八十時，就可不計算人頭，則實難否認過於粗糙。蓋如本文對第五次修法提出之質疑般，只計算同意房地面積而不計算人頭之修法，固然可避免有心人士虛灌人頭影響都更之進行，但代價則是小面積房地權利人之聲音在法律上變得不再重要。立法者雖有權在進行利害權衡後，把砝碼放到前者，但是否應當先確認「有心人士虛灌人頭」這件事確實是不時會發生，也確實影響到了都更案例的進行，才有理由為了防免這個問題而犧牲小面積房地權利人之利益？然而本次修法對此仍完全沒有說明，故仍難逃立法粗糙之譏。

本次修法也是對於放寬土地使用管制以刺激都更的又一次「放寬」，而且有些放寬已經到了為放寬而放寬，而欠缺任何在都市計畫上可正當化的事由的地步。如本次修法明定逕行劃定地區之更新單元，其建蔽率還可透過都市更新審議會之審議突破都市計畫之限制就是其例。蓋不論是前述美國之「誘導性土地使用分區管制」或是日本之「高度利用地區」「綜合設計制度」等，如前所述，其學理依據都是提高容積率的同時，至少應當留設更多空地，以確保生活空間和品質能有所提升。但本次修法立法委員經過黨團協商後，為了能蓋面積更大的樓房，竟連這個都市計畫基本原則都不顧了，行政機關也沒有擋下，實令人遺憾。

而有些對於土地使用管制之放寬，則不過是對地方政府先走一步的作法的跟進。如就更新單元內之公益設施登記為公有者，可適當給予容積獎勵便是其例。此雖為條例新設之獎勵事由，實則以都市更新大宗戶台北市而論，2001 年 4 月 20 日制定之「台北市都市更新自治條例」第 16 條就已經有規定，因此其實已經

⁴³ 憲法第 155 條：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」

⁴⁴ 憲法增修條文第 10 條第 8 項：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」

在都更實務上運用多年，這部分後面會在本章第三節檢討放寬土地使用管制促成都更對於都市計畫破壞之問題時，一併檢討。

就對於少數房地權利人之保障的修法而言，本次修法當然也存在，如修正第 22 條，規定計算更新事業同意門檻，以私有土地和私有建物為限，公有地和公有建物不與焉，便是其例。只是這個修正雖讓過去私有房地權利人同意權被公有地稀釋的問題得到解決，但諷刺的是，其修正理由竟然是過去實務上常有不同實施者將同一塊公有地劃入更新單元計算同意數，致生困擾，因此索性不再將公有地和公有建物算入同意比例⁴⁵，與保障少數房地權利人之同意比例不受稀釋。良善的修正結果，其源頭竟然只是行政機關為避免困擾而來，說少數房地權利人因而得到的保障是「反射利益」，還真是一點都不冤枉了。

另一個加強房地權利人之程序保障的修法，則屬修正第 22 條，規定房地權利人得無條件在都市更新事業計畫公開展覽期滿前撤銷同意。但其理由竟是「實務上房地權利人在提出同意書時，實施者常尚未擬定事業計畫，因此應讓房地權利人在公開展覽時發現事業計畫不利於其時，得無條件撤銷之」，此著實相當奇怪。蓋既曰「事業計畫同意書」，總要有同意之標的存在，才有同意可言，如何可能承認在事業計畫書根本不存在時，房地權利人就作成的同意書之法律效力？只是在實務上，這種沒有同意標的時就簽下的同意書，都更審議會自不必言，就連法院都承認其效力⁴⁶。因此就值得吾人仔細檢討，都更審議會和法院為何會作出這樣有違常情的決斷了。

而要了解以上之問題，首先必須先理清一件事，那就是房地權利人會在根本還沒看到事業計畫時，就簽下事業計畫同意書的理由。蓋對於不清楚都更實務運作而言，恐怕會認為此實有悖於常理，但理由說穿也很簡單，那就是雖然依都更條例之規定，要適用都市更新條例進行都更，一定要以都市更新事業計畫作為所有房地權利人和實施者之法律關係之依據，但房地權利人個別和實施者簽訂私約的情形其實相當常見。蓋既然我國目前都更模式乃是脫胎於民間協議合建經驗而來，而民間協議合建中，基本不會有「都市更新事業計畫」這種規範全體更新單元房地權利人和實施者之法定契約，而只會有個別房地權利人和建商締結的合建契約。這樣的經驗延續下來，即便到了都市更新時代，房地權利人重視的往往

⁴⁵ 立法院公報處（2007），〈立法院第 6 屆第 6 會期第 4 次會議議案關係文書〉《立法院公報》，頁 180-181

⁴⁶ 如臺灣高等法院 97 年度上字第 302 號民事判決、臺灣高等法院 99 年度上字第 914 號民事判決。細究這兩個案例，原告主張都是實施者森業營造，欺騙原告 2006 年底設置停車場之容積獎勵就要取消，若不儘快報核事業計畫，就會導致容積獎勵縮水而影響更新後能分配的樓地板面積，然而嗣後發現政府根本沒有取消停車場容積獎勵。這兩個案例一個法院以意思表示是否無效，屬事實問題，不得為確認訴訟標的駁回，另一個案件法院則認為就證據資料來看，當時政府內部確實有討論是否要取消設置停車場之容積獎勵，因此也難謂實施者有詐欺情事。姑不論法院判決是否合理，這兩個案例的另一個共同特徵，就是房地權利人在出具事業計畫同意書時，實施者根本尚未擬定更新事業計畫，僅擬定事業概要而已。但法院也認為在事業概要階段就先取得事業計畫同意書，非法律所禁，於是原告主張乃全部被駁回。就此以觀，可知實務上確有房地權利人出具同意書時實施者尚未擬定事業計畫之情形，而非僅是空穴來風而已。

也不會是事業計畫，而是其與實施者個別簽訂的私約，因此即便事業計畫尚未作成，只要私約談妥，房地權利人就有可能簽下同意書了。既然實務運作就是如此，如果不去承認這些同意書之法律效力，許多都更案件可能都要重新開始，付出之社會成本確實不低。都更審議會和法院，雖然都沒有明說，但想來也都心裡有數，因此才明許或默許這樣的狀況吧⁴⁷。

基本上，就法律層面來說，這種「都市更新事業計畫」外自行簽訂之私約，在沒有違反強制或禁止規定，或是違反公序良俗下，是無法否定其效力的；但在沒有任何同意標的下就簽訂的事業計畫同意書應不然。蓋即便有私約，但整個都更的權利義務關係，依法必須回歸都更事業計畫的，終究必須以事業計畫所載為依據，承認沒有同意標的下的同意書之效力，雖然一定程度上算是一種對既存社會經驗的尊重，但這種尊重卻容易衍生房地權利人和作為實施者之建商之間無止盡之紛爭。況且，都市更新事業計畫是影響房地權利人重大，又同時具有公法效力的契約，將審查密度放得如斯寬鬆，也是不將房地權利人之利益放在心上的作法。就此以觀，第 22 條之修正，立意固然良善，但也在放任中，失去了正本清源之機會了。

而就第七次修法以言，就立法委員之提案，行政機關又是在避免影響荷包的想法下，否決了對實施者的進一步優惠措施。但在加速更新流程及排除更新障礙上，則仍舊不遺餘力。而且有些對於程序之簡化，已可說是為了加快而不顧房地權利人根本程序保障⁴⁸。

綜上所述，在都市更新條例一再修法之過程中，我們看到的，是直至第七次修法以前，重要修正都是由和營建業淵源深厚的立法委員所提出，而其提出之修正，大體不外乎就是加快更新流程、降低多數決門檻、保障其取得公有地、放寬土地使用管制、以及提供更多租稅或規費上的優惠。而行政機關和其協商之結果，就是影響行政機關荷包的修正從嚴把關，不影響行政機關荷包之修正儘量滿足。到了第七次和第八次修正，由行政機關主導提出之草案，雖然出現少數保障房地權利人利益的修法，但整體而言，還是以簡化程序、降低多數決門檻乃至放寬土地使用管制為主軸。在行政機關和立院諸公眼中，自己本位之利益最為重要，而每位活生生之房地權利人、承租人、乃至舊違章建戶之利益，則少有關心。這實在是讓人遺憾莫名。

⁴⁷ 但這造成的荒謬結果是，建商提交之事業計畫有時根本只是用以應付之用，實際上規範房地權利人和實施者關係者，根本為雙方之私約。因此在 2011 年 12 月 30 日內政部營建署舉辦的某場都更研討會中，有多位審議委員甚至直言：「審議都是審假資料，浪費時間幹嘛？」參見黃瑞茂(2012)，〈台灣有都市更新嗎？—從街頭回到機制〉，施正鋒等(著)，《土地與政治》，頁 100，新北市：社團法人李登輝民主協會。

⁴⁸ 這主要針對本次修法增加了都市更新事業計畫和權利變換計畫變更無須重新公聽會和公開展覽乃至都更審議之事由之不當。詳參蔡志揚，前揭註 21，頁 247-249



第三節：都更條例下之實踐

都市更新條例在 921 震災重建時，曾經扮演了重要之角色，已如前述。然而除了震災重建外，以都市更新條例為核心之都更制度，在台灣之實踐，究竟呈現如何之特徵，則尚未討論。以下，本節將會透過一系列對都更案例之討論，並緊貼「知識繼受」與「在地經驗」兩個軸線的分析，來回答這個問題。至於評價的部分，則留待第四節為之。

至於案例之來源，由於本文無法取得全台都更案例之完整資料，因此只能借助營建署所編之《社區再造（1994-2008）—100 個都市更新的故事》所提供之案例資料；筆者至司法院網站，以「都市更新」檢索，所找到之都市更新相關判決；以及實務工作者所寫之專書和文章。

就《社區再造（1994-2008）—100 個都市更新的故事》而言，營建署編纂這本書，主要目的不用說當然是宣揚其政績，因此隱惡揚善，在所難免，這是運用這份資料時須注意者。不過，其所提供之資訊，大體仍稱完整，尤其關於都更案例之實施費、更新前後價值、更新規模、更新後樓地板面積等資料，都是用以破解實施者不能說出之眉眉角角的珍貴資料。此外，也因為就編纂者而言，對於都更高級化和公有地未以公益使用等情形，並未意識到這也是問題，以致在諸多案例中，對於這些現象不僅未掩蓋起來，反而還認為這是政績般大書特書，於是在這部分也成為相當好的資料。

就司法院網站之判決而言，這些判決最大之好處，就是可以清楚看到兩造所講的故事及其論理，以及法院經證據調查後認定之事實。惟事實在披上法律論述之色彩後，可能會有失真之問題。此外，不論是兩造之說法或法院之事實認定，畢竟都是透過有限的司法程序呈現出來之事實，因此都應當互相對照檢證，不能毫無保留相信，這都是要特別注意的。

至於實務工作者所寫之專書和文章而言，目前已經出版成冊，其中有若干較詳細之案例介紹者，僅有長年在都更訴訟擔任訴訟代理人之蔡志揚所寫之《良心律師教你看穿都更法律陷阱》，以及其發表於期刊之若干文章。惟本書之作者，得到之事實應多從其客戶告知而來，但一來其客戶未必會對其完全坦然以告，二來人之立場，有時也會導致觀察乃至總結事物時有所偏狹，因此其所述之案例事實，仍應儘量和前述兩類資料之對照，以免產生偏聽偏信之問題。


第一項：純粹在地經驗之延續所帶來的特徵

（一）集中於大台北地區之超小面積都更及其影響

台灣目前之一般都市更新，可說是集中在大台北地區（台北市和新北市）之

更新。如表 6-1 所示。

表 6-1：台灣都市更新事業申辦案件統計表（2009 年底止）



縣市別	事業概要 核准	事業計畫 報核中	事業計畫 核定實施	總計	比例
台北市	212	121	120	461	71.47%
台北縣	23	36	27	92	14.26%
台中市	0	1	13	14	2.17%
台中縣	0	0	46	46	7.13%
南投縣	0	0	29	29	4.5%
嘉義市	1	0	0	1	0.16%
台南市	0	0	1	1	0.16%
高雄市	0	1	0	1	0.16%
合計	236	159	236	645	100%

資料來源：內政部營建署，《社區再造（1994-2008）－100 個都市更新的故事》，頁 13，台北：內政部營建署

表 6-1 之統計，雖然僅至 2009 年底，但距今不過三年半，其趨勢應不致有太多出入。從表二所示，可以明顯看出當扣除了台中市、台中縣和南投縣三個大量適用都更條例進行震災重建之縣市後，一般之都更案例，幾乎集中於台北市和新北市，而且又有台北市佔了絕大部分。

至於就都更規模而言，由於欠缺完整的全台都更案例資料，以下本文整理內政部營建署所編之《社區再造：100 個都市更新的故事（1994－2008）》中，在都更條例生效後適用條例進行更新，並且至少已經達到核發建築執照之案例，並以之作為代表性樣本進行分析，雖然資料不夠完整為其缺憾，但用以說明這些年我國都更規模之大體趨勢，應仍具說服力。經整理後，符合以上條件者有 55 個案例，而這 55 個案例的都更規模各如表 6-2 所示。

表 6-2：本文選取之 55 個在都更條例生效後適用條例進行更新，至少已經達到核發建築執照之都市更新案例及其更新規模



案例	基地面積	案例	基地面積	案例	基地面積
C1	0.36	C20	1.1	C39	0.33
C2	0.27	C21	0.44	C40	0.33
C3	0.32	C22	0.26	C41	0.31
C4	0.26	C23	0.5	C42	0.25
C5	0.1	C24	0.32	C43	0.55
C6	0.09	C25	0.34	C44	0.41
C7	0.18	C26	0.25	C45	0.36
C8	0.26	C27	0.2	C46	0.15
C9	0.22	C28	0.3	C47	0.13
C10	0.2	C29	0.23	C48	0.34
C11	0.34	C30	0.24	C49	0.12
C12	0.12	C31	0.18	C50	0.21
C13	0.39	C32	0.25	C51	0.2
C14	0.31	C33	0.16	C52	0.27
C15	0.14	C34	0.18	C53	0.72
C16	0.16	C35	0.17	C54	0.33
C17	0.12	C36	0.18	C55	0.27
C18	1.76	C37	0.4		
C19	2.13	C38	0.22		

資料來源：內政部營建署，《社區再造（1994-2008）－100 個都市更新的故事⁴⁹》
（更新基地規模以公頃為單位，算至小數點後二位，其餘四捨五入）

從表 6-2，我們可以明顯看到，都更條例生效後台灣適用條例進行之都市更新事業，其更新之規模大部分在 0.1 公頃至 0.4 公頃之間。能超過 0.5 公頃者寥寥可數。至於能超過 1 公頃的三個案例，也就是 C18 的台北市萬華區青年段一小段 711 地號、二小段 18 地號更新事業、C19 的台北市文山區萬隆段二小段 463 地號等 5 筆土地更新事業更新事業、以及 C20 的台北市士林區福林段一小段 331 地號更新事業，皆是國防部為實施者，全部更新單元皆為國防部管理土地之眷村改建案。是可知除了主要以公有地為主之更新事業，或是全部為公有地之更新事業外，台灣之都市更新，在都市更新條例後，承襲了台北市都市更新實施辦法時代的格局，已經完全走向了超小面積都更。顯然計畫官僚和張金鶚等學者在 1980 年代末期規劃走向的「超小面積都更」，已經完全成為具體實踐。就此以言，當時張金鶚等人研究發現協議合建型都更以超小規模較易成功，因此在法制上也順水推舟，容許超小面積都更的運作，在今日看來，就「讓都更動起來」這個目的來說，確實是成功了。

不過這樣的更新規模，也帶來了我國都更的另一項特徵，此即是整體規劃的不易以及因之帶來的更新公益的減損及有限性。而人人耳熟能詳的士林文林苑都市更新案應可作為例子。以下本文便先略為描述該更新案件之始末，而後再說明何以本文會說這是個因超小面積都更帶來的更新公益減損與有限性的例子。

2002 年 10 月 28 日，台北市政府以都更條例第 6 條第 2 款公告劃定了「士林區前街、後街附近更新地區（捷運淡水線西側）」⁵⁰，而文林苑案之王家兩棟透天厝，便在該更新地區之內。而後到了 2006 年，實施者樂揚建設開始進行權利人之整合，惟一直無法取得王家之同意書。至 2009 年 5 月 4 日，「台北市士林區 771-2 地號等 21 筆土地都市更新事業」（即文林苑案之事業名稱）之事業計畫和權利變換計畫案經台北市政府都更審議會通過，而王家正屬該更新事業單元內不願參與更新之權利人。其後王家和市政府間纏訟多次，爭執者包括王家是否有收到公聽會開會通知、更新單元為何劃王家而不劃更新地區之郭元益糕餅博物館及廟宇等問題。前者屬事實問題，非本文所能討論，不過就後者以言，就和這裏要討論的課題有關了。這個課題即是，劃定更新單元之基準規範為何？就此以言，這個基準規範，為 2005 年 7 月 28 日修正之台北市都市更新自治條例第 12 條。該條規定之劃定基準為：

一、為完整之計畫街廓者。

⁴⁹ 案例之名稱，請參附錄二

⁵⁰ 即前述之「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全」

二、街廓內面積在二千平方公尺以上者。

三、街廓內鄰接二條以上之計畫道路，面積大於該街廓四分之一，且在一千平方公尺以上者。

四、街廓內相鄰土地業已建築完成，確無法合併更新，且無礙建築設計及市容觀瞻，其面積在一千平方公尺以上，並為一次更新完成者。但經主管機關劃定為應實施更新之地區，其面積在五百平方公尺以上，得經審議委員會審議通過後劃定之。

五、跨街廓更新單元之劃設，其中應至少有一街廓符合第一款至第四款規定之一，並採整體開發，且不影響各街廓內相鄰土地之開發者。

從以上劃定基準，可知雖然經歷了從「台北市都市更新實施辦法」到「台北市都市更新條例」，但當時張金鶚等人規劃的「超小面積都更」模式仍未改變。然而本案之更新地區，也就 0.49 公頃，而更新事業還未將全部更新地區一起劃為更新單元，雖然本文沒有具體資料，但可想而知本案更新規模應該也不會超過 0.3 公頃。這種規模之更新，其實談不上什麼整體規劃更新。而就其公益幾何，王家之訴訟代理人蔡志揚講得很坦白：

...更新之後，感覺上至少環境有一些改善，但因為是小面積的都更，北面的六米計畫道路開闢到一半就斷了...這個案子的路寬不足消防通道劃設標準 3.5 公尺，將來更新後蓋十五層樓大樓，屆時一定要消防雲梯車來救災，這樣的路寬，選擇性的劃定，公共利益似乎已大幅減損⁵¹。

連最基本應該要求的公安問題之解決，在這種超小面積都更下，都只能作一半，其他就更不用多說了。超小面積都更對於公益之減損，由此可見。

不過，文林苑事件的諷刺之處，就是系爭更新明明已經很難說是整體規劃的更新，但又要以整體規劃之名，強將王家的透天厝納入更新。蓋文林苑案之實施者樂揚建設，將王家納入更新單元，自不必言，但在都更審議會時，審議委員如若接受王家不願加入更新之意願，那麼是可以及早讓實施者變更事業計畫的。但都更審議會為何不如是作？參與王家抗爭的徐世榮分析指出⁵²：

台北市都市發展局丁育群...表示，「都市計畫委員會審議都更單元劃定案時，會以『整個街廓』的未來開發做考量...他說，王家寬、深度不足，又不臨建築線，未來要單獨建築非常困難，所以當時委員將整個街廓劃為更新單元...

試問，房屋不臨建築線為何就一定要加入更新單元？未來單獨建築

⁵¹ 台灣法學會（2012），〈「都市更新與居住正義－從文林苑案談起」座談會會議記錄〉，《月旦法學雜誌》，206 期，頁 382

⁵² 本文發表於 2012 年 4 月 6 日立法院公聽會，可見徐世榮之部落格 http://sjhsu51545.blogspot.tw/2012_04_01_archive.html（最後瀏覽日：07/02/2013）

非常困難，就一定要加入更新單元嗎？為何居民之意願可以不受尊重...台北市政府自行訂定之自治法規及規則何以具有如此龐大之效力...其法源依據為何？這是否已涉及違憲？

誠然，徐世榮說的就法律而言，是一點都不錯，都市更新條例確實沒有任何條文授權地方政府制定自治條例時，要以整體街廓更新為目標。然而亦誠如本節第三目所見的，超小面積都更本身對於地區生活環境整體提升，幫助非常有限，因此自治條例規定了整體更新之目標，形式上或許有爭議，但就實質內容來看，似乎也沒什麼錯。只是就本案來看，一個明明客觀上在作的就已經不是整體地區更新之超小面積都更，而其公益性也已經因之大幅減損，還要以整體規劃之名納入王家，就不免讓人感到違和了。

而除了文林苑外，還有其它沒那麼著名，但分析起來也類似的例子。如「台北市中山區長春段二小段 559-5 地號等 80 筆土地都市更新事業」，營建署便非常讚賞更新事業捐贈了一片 473.61 平方米（0.047361 公頃之綠地），以及協助興闢基地西側至於 6 公尺之計畫道路，以及四周留設 4 公尺之人行步道⁵³。但質言之，筆者家住中山區永安國小附近，住家附近不算特別大之永直公園，就占地 0.33 公頃左右，也才能真正成為社區住民遊憩休閒之場所。一片 473.61 平方米之綠地，對於社區住民之增益，應極其有限。至於開闢一條道路和留設人行道，雖說稱得上公益，但也很難說對地區有很大的助益。只是平心而論之，本案更新規模也就 0.44 公頃左右，能做到這樣客觀來說也是極限了。

類似之例子還有不少，如台北市中山區吉林四小段 348 地號等 21 筆土地都市更新事業捐贈 250 平方米之「區民活動中心」以及提供 950 萬認養、整建和維護中原公園⁵⁴、甚至台北市大同區大龍段二小段 15 地號等 7 筆土地都市更新事業一期和二期，周邊鋪設人行道、開闢幾條道路乃至花費 2172 萬進行基地周邊市容美化，就被認為於公益有重大貢獻而受政府機關頌揚為更新之典範⁵⁵，這些都是超小面積都更下，都更公益性變得極其侷限的例子。

（二）公有地強制加入更新之濫用和非公益運用

前以述及，都更條例制定的最大目的，其實是要解決以私有產權者為主之更新地區的更新困難。但許多以公有地為主之更新地區，竟然也來適用都更條例了。而這樣的案例細究起來，有不同之二種類型。

第一種類型，就是之前提及的台北市萬華區青年段一小段 711 地號、二小段 18 地號更新事業、台北市文山區萬隆段二小段 463 地號等 5 筆土地更新事業、以及 C20 的台北市士林區福林段一小段 331 地號更新事業等 3 個眷村改建案例。這類地區之更新，由於產權皆為公有地，理論上根本不會有複雜產權者需要整合

⁵³ 內政部營建署，《社區再造（1994-2008）—100 個都市更新的故事》，頁 111-113，台北：內政部營建署。

⁵⁴ 內政部營建署，前揭註 53，頁 120-121

⁵⁵ 內政部營建署，前揭註 53，頁 21-23

之困難，何以仍要適用都更條例呢？

理由在於都更條例第 44 條規定之都更容積獎勵對實施者而言，實在是太美妙的東西，這讓原本因建物密集、眷戶眾多、甚至可能還有諸多違建戶占有公有土地的案例，都可以透過容積獎勵灌出更多樓地板面積，以擺平眷戶和違建戶⁵⁶使然。不過這部分嚴格說起來，已經不算是都更條例第 27 條之公有地強制加入更新之規範範疇，因此本文於此也就略加提及。不再作太多討論。

至於第二種類型，則是更新單元公私有土地相雜，但以公有地為主，實施者則是自行進入整合之民間開發商之案例。台北市中山區中山四段小段 473 地號等 8 筆土地都市更新事業（以下稱御成町更新事業）中，公有地占了更新單元 77%、台北市中正區南海段一小段 364 地號等 31 筆土地都市更新事業（以下稱中正史坦威更新事業）中，公有地占了更新單元面積 86.6%，皆為其例。蔡志揚於 2011 年之研究指出，依其時國有財產局之調查，大台北之公有地，占都更單元面積介於 5 成至 8 成者，有 16 案；占了 8 成以上者，亦有 8 案⁵⁷。從營建署對於御成町和中正史坦威這種小私有地吞大公有地之案例，都還能豪不避諱地拿來做政績宣傳來看，想來應該也是可信。

其實這樣的情形究竟是不是合於立法之預設，就現存立法史資料來看，其實並不清楚。蓋於 1998 年立法時之條例草案，其理由也不過僅有「鑒於目前公有土地常囿於土地法、國有財產法及預算法等法規限制，難以適時提供或參與都市更新影響都市更新之進展，源於條例草案中明定...都市更新事業範圍內之公有土地及建築物，應一律參加都市更新⁵⁸。」，因此就立法者之意旨而言，除了私有地為主之更新地區夾雜部分公有地，毫無疑問是立法規範之範疇，這種以小片私有地併大片公有地之作法，是否也在立法者預想之內，其實並不清楚。本文對此事當然有自己的見解，但這部分就留待下一節對於都更實踐之評價部分，再予說明。

姑且不論這種以小塊私有地併大塊公有地本身在法體系下的合理性，讓我們先討論，大塊公有地被強制送作堆，究竟生出些什麼樣的公共利益吧。就御成町之案例，當初劃定此區為「台北市政府捷運局附近更新地區」時，看來也就是要讓捷運附近「美觀」一些，談不上什麼太具體的公益。本案實施者須面對者，也僅是幫忙處理兩棟違法占用公有地之舊違章建戶。而就更新成果之公益性而論，以下為營建署的說法：

本更新單元土地所有權人僅兩個，及實施者及市政府財政局……本案財政局同意以權利變換方式參與更新並分配房地，並將分配後房地作為首長宿舍之用…

⁵⁶ 內政部營建署，前揭註 53，頁 94-104

⁵⁷ 蔡志揚，前揭註 21，頁 183

⁵⁸ 立法院公報處（1998），〈立法院第 87 卷第 4 期委員會紀錄〉，《立法院公報》，第 87 卷第 4 期，頁 303

本更新案為對公益有所貢獻，乃協助開闢計畫道路用地⁵⁹...

公有地送作堆，結果權利變換換來的房地，竟然是要做為首長宿舍之用。而宣稱更新結果能達成的公益，就是開闢一條計畫道路。這不僅完全體現了財政部將公有地視作自己機關的禁臠的思維，也讓人明白，原來財政部對於公有地強制加入更新所帶來之公益的標準，也就如此而已。

至於中正史坦威更新案中，房屋過於密集，大量老舊違占建物使得巷道狹小，使得社區不僅居住品質不佳，也有公安上的危險，而進行更新確實有助於解決這些問題，因之發起更新之目的，確實是有充分公益性存在。然而要說更新之果實具有公益性，仍頗為勉強。蓋本案然而公有地主要之大地主台灣大學取得一棟 15 層教學大樓，也能獲得 40 部停車位和 8787 萬元，算是對學校財政不無小補。只是台灣大學「大樓」已經如此之多下，多一個教學大樓，能對於高等教育首府作育英才有多少貢獻，多少令人存疑。此外，實施者捐贈了一層 870 平方米的樓層給市政府，一開始還沒有任何市府機關想要，必須經過協調後，才由台北市客家事務委員會接收，並作為所謂「客家文化產業設計發展中心」之用，也不禁讓人疑惑這是否只是養蚊子館⁶⁰。

此外，實施者對於其取得之大量樓地板面積之使用，也讓人完全看不到有何公益可言，蓋據營建署所言：

本案在銷售時主打地段、學區、捷運及生活機能豐富等...住宅坪數規劃為 53、58 與 70 坪三種，訴求換屋客戶...中正史坦威主要客戶以醫生、律師居多，也有部分台大教授嚮往原台大宿舍位址而購買⁶¹...

中正紀念堂附近，一個居住單元至少 53 坪的豪宅，能消受的了也就只有醫生、律師或台大教授這些中產階級的頂尖人物了。而從行政機關對此如同政績般大書特書，也可以明瞭，原來在行政機關眼中，公有地強制加入，就如同公有地賣斷一般，只要建商拿到手，那麼要如何運用就悉聽尊便了。在此本文先不去評價這個實務運作的合理性，只想先探討一個問題，即對公有地這樣的實務運作模式，其源頭又是什麼呢？

根本來說，這個源頭就是我國行政機關多年來對於公產處理模式的延續而已。而這必須回溯到戰後日產接收和其後的管理。蓋國民政府在戰後接收日本殖民政府和日資企業留下的大量土地和廠房後，只是讓戰龐大的公有土地和廠房成為國

⁵⁹ 內政部營建署，前揭註 53，頁 92-93

⁶⁰ 內政部營建署，前揭註 53，頁 135-141。對於這類案例，蔡志揚說得更坦白：「都市更新後的建物通常規劃為豪宅大樓，公產機關就算分配到房屋，也難以提供公用。與其變成蚊子館，還是得賣掉...」，蔡志揚，前揭註 21，頁 186。其實 2005 年 6 月 22 日之第三次修法，規定公產機關於權利變換時，得僅領取補償金，而行政機關因為公產管理機關管理更新後房地也很麻煩，因此也不表反對，就已經說明了公產管理機關普遍之態度。

⁶¹ 內政部營建署，前揭註 53，頁 140

民黨政府中央、省政府、縣市政府、軍事單位以及公營企業割據的寶庫，卻一直沒有建立一套有效清查、管理和處理的公產制度，導致國有地被占用嚴重，而更嚴重的是許多土地被占用的原因或因戰後地籍清理制度的缺失、或因政治難民的無奈侵占，或確為僥倖者非法占用，但管理機關國有財產局卻一直沒有徹底弄清楚。幾次所謂的改革，也只是將縣市和省所代管的國有地移轉回中央而已。這讓台灣的公有地，到了 1990 年代仍然被侵占嚴重且地權問題複雜，處理起極為困難。在處理困難之下，國有財產局和其他公產管理部門，從戰後迄今，對於公有土地和廠房，所做的處理便幾乎都是標售或讓售與私人，以增加管理機關的收入，導致公有地大量流失，並進一步成為都市土地炒作的推手⁶²。由此觀之，既然公有土地讓私人兼併，早已是戰後各級管理機關的普遍作法，那麼都市更新條例中公有地強制加入更新，以及公有地強制加入更新的濫用和非公益運用，也就只是這個「在地經驗」的延續罷了。

第二項：拼裝式繼受所帶來之特徵

這部分一開始，本文必須先稍加說明何謂本文所謂之「拼裝式繼受」。基本上，不論是繼受外國之法制或知識，時常都會有繼受其內容後，以之和立法者所規劃之制度加以拼湊，最終形成一套新的法制度的現象。對於這樣的現象，學界似尚乏一個統一的專有名詞可以加以說明，因此本文便先以「拼裝式繼受」一詞統涉之，以求其後討論之便捷。

就拼裝式繼受而言，在我國都更制度上，最明顯的就是權利變換制度從日本的等價值交換原則改為我國的等價值比例交換原則，並且以修正後的權利變換制度嫁接我國立法者擬定之「建商得直接成為實施者」之制度。然而這樣子的嫁接，卻是一個相當草率而未曾仔細評估的嫁接，最明顯者，就是權利變換實施辦法第 6 條規定之「權利變換前各宗土地及更新後建築物及其土地應有部分及權利變換範圍內其他土地於評價基準日之權利價值，由實施者委託三家以上鑑價機構查估後評定之」的規定。基本上，這個由實施者委託三家以上鑑價機構查估更新單元內房地權利更新前與更新後價值之設計，若在實施者為地方政府或是更新會時，都還尚稱合理，然而當實施者就是建商時，在依都更條例第 31 條實施者和分配權利人以「等價值比例分配」更新後樓地板面積的規定下，建商和分配權利人有尖銳的利害衝突。在這樣的利害衝突下，本條讓建商委託的鑑價機構得以獨占「更新前後房地值多少價值」之話語權，而分配權利人委託之鑑價機構，在法律上則沒有任何地位，便甚值商榷。此與前述房地權利人在同意更新事業計畫後，對於權利變換計畫竟然就沒有話語權一樣，都是輕率地讓建商成為實施者，而規範設

⁶² 關於我國政府自戰後對公有地之處理的歷史的詳細說明，可參林本炫等（1991），〈國有土地問題之政治經濟分析〉，頁 33-70，臺北市：國家政策；鍾麗娜（2012），〈國有土地處分課題之政經分析〉，施正鋒、徐世榮編，〈土地與政治〉，頁 253-282，新北市：社團法人李登輝民主協會。

計上卻沒有考量到必須要與當時還不容許建商成為更新事業實施者之日本法作出必要區別的結果。

法律規定得杯弓蛇影，實際運作又如何呢？是筆者以小人之心度君子之腹？抑或空穴來風，並非無因呢？就權利變換而言，分配權利人乃至實施者於更新後能取得之樓地板面積，基本上繫於更新前各個權利人所擁有之產權價值，實施者之實施費（即所謂共同負擔）以及更新後整體房地之總價值。由於一般都市更新，實施者幾乎清一色都是建商⁶³，而就建商之立場而言，共同負擔報價越高，以及更新後房地價值估價越低，他們能拿到的樓地板面積才會越多，因此自然會讓人懷疑，建商和估價單位是否會藉此動手腳以牟取法所不容之利益。尤其現行法下共同負擔報價由建商自己報，三家估價單位都由作為實施者之建商找，在法律上也只有作為實施者之建商找的這三家估價單位之估價結果具有法效力，因此自然就更令人質疑了。

然而儘管就利害而言，這樣的懷疑很容易說出，但要證明作為實施者之建商普遍如是作卻不容易。不過由於《社區再造：100 個都市更新的故事（1994－2008）》中幾乎每個案例都有附上實施費、更新後價值、更新後樓地板面積等數據，於是讓透過大量案例來檢驗，對研究者來說變得可能。以下本文先檢討作為實施者之建商在共同負擔之報價，是否真有偏高之現象。當然即便證明確實有偏高，在共同負擔報價項目非常複雜之下，也難以直接證明確實是建商和估價單位有意報高。但至少可以提供一個合理懷疑之論據。以供日後進一步之檢驗。

以下本文使用前述 55 個都更案例中，適用權利變換制度的 30 個案例的實施費和樓地板面積之比例⁶⁴，對照震災重建中，台中市同樣適用權利變換的 13 個案例之實施費和樓地板面積之比例。所以用台中市之案例比較，主因在於相較於台北市許多震災重建案例仍是以建商為實施者，台中市清一色以更新會為實施者之情況，是一個更好的對照組。或許讀者會質疑為何不用震災重建案例最多，也清一色以更新會為實施者之台中縣和南投縣案例為對照？理由在於台中市發展程度雖不如一般都市更新之大宗戶台北市，但相距至少還不像台中縣或南投縣大，從而市民對居住水平之要求，應當也會較為相似，為了能住「好房子」或生活於「好環境」，而對於建物材料、工法或周邊公共設施等成本所願意投資之程度，也會較為類似。若係如此，則若雙方對比後，數值竟仍有極大差距，那麼一般都市更新案例中，作為實施者之建商之報價，顯然就有相當清楚可以懷疑的理由了。

⁶³ 前揭 55 個案例中，僅 C50 之吳興街二期整宅更新事業是以更新會為實施者，其餘實施者皆為建商。

⁶⁴ 其中 C14 之台北市中山區吉林段四小段 705 地號等 47 筆土地更新事業，雖適用權利變換，但因沒有其實施費之資料，便不計入；而 C50 之吳興街二期整宅更新事業，雖是以權利變換方式實施，但因為是以更新會為實施者，也不計入。

表 6-3：一般都市更新中之 30 個適用權利變換，目前至少已經取得建築執照之更新案例之實施費和樓地板面積比例情形

案例	實施費(百 萬)	總 樓 地 板 面 積 (100m ²)	實施費／總樓地板面積 (坪)
C2	893	206	143304.8252
C3	1253	290	142833.3586
C4	1999	324	203959.6975
C10	1052	191	182078.6178
C11	2197	350	207509.7886
C13	1774	339	172993.7817
C15	491	106	153127.1509
C16	838	174	159210.3678
C17	460	101	150561.1881
C18	1350	767	58185.52803
C21	1793	291	203687.2646
C22	1177	240	162121.9417
C24	386	129	98917.73643
C25	889	244	120444.9262
C26	1401	273	169649.2967
C28	567	145	129268.1793
C31	1359	203	221309.468
C32	973	268	120020.2761
C36	500	98	168663.2653

C38	631	178	117188.7528
C39	1023	197	171666.6701
C40	775	190	134841.8421
C41	844	199	140205.7889
C42	861	153	186032.2745
C44	2357	325	239746.7877
C45	982	228	142381.386
C49	251	51	162697.2157
C51	545	124	145295.2419
C53	3633	488	246105.9713
C54	911	207	145487.1401

資料來源：內政部營建署，《社區再造（1994-2008）－100 個都市更新的故事》

*實施費和總樓地板面積，皆算至整數，其餘四捨五入。

表 6-4：台中市震災重建之 13 個運用權利變換案例之實施費和樓地板面積比例情形⁶⁵

	實施費(百 萬)	總 樓 地 板 面 積 (100m ²)	實施費／總樓地板面積 (坪)
R1	94	43	72266.32558
R2	26	17	50559.29412
R3	38	16	78512.75
R4	71	47	49938.68085
R5	49	28	57851.5

⁶⁵ 案例名稱，請參附錄三。

R6	316	190	54980.67368
R7	198	118	55470.20339
R8	1140	401	93980.34913
R9	33	22	49587
R10	13	7	61393.42857
R11	40	23	57492.17391
R12	37	23	53180.26087
R13	17	9	62442.88889

資料來源：內政部營建署（2010），《家園重生（1994-2008）－100 個災後重建的故事》，台北市：內政部營建署。

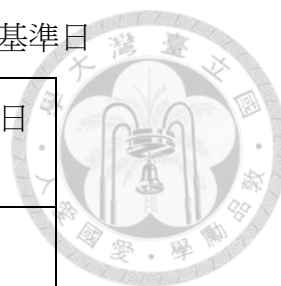
從表 6-4，我們可以看到的是，台中市以都市更新會為實施者，適用權利變換模式進行之 13 個震災重建案例中，8 個案例實施費平均不超過一坪 6 萬，12 個案例實施費平均不超過一坪 8 萬。最高的也不超過一坪 10 萬。然而表 6-3 所示之實施者為建商，適用權利變換模式之一般都市更新案件中，一坪之實施費超過 12 萬者，30 件案例中達 27 件；超過 15 萬者，30 個案例中達 17 件；其中甚至有 6 件案子一坪之實施費超過 20 萬。

這些案例都是在都市更新條例施行後，適用都市更新條例之規定，並且由於都是在 2000 年之後施工之案例，其所適用的建築規則也都相似，應也不至於因為法規之不同而導致造價成本產生明顯差異。既然如此，為何在台中市這些以更新會為實施者之集合住宅震災重建案例，實施費可以低於台北縣市之一般都更案例這麼多？縱然台北市都市更新審議委員會通過之「台北市都市更新事業（重建區段）建築物工程造價基準」，對於共同負擔之提報，採取了非常寬鬆之態度，使得作為實施者之建商提報之共同負擔費用，都得以通過，因此算是得到了法律的背書，而難以質疑其是否有違法的問題，但其合理性，無疑讓人打了一個大問號。

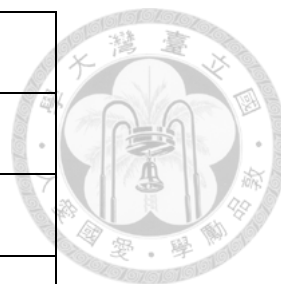
至於權利變換估價之問題，就作為實施者之建商之利益而言，更新後整體房地估越低越好，已如前述，而估價單位是否也會體察其意而如是作？本文也前述 30 個適用權利變換之一般都市更新案例之統計，來進行檢驗。

表 6-5：一般都市更新中適用權利變換之 30 個更新案例之評價基準日

	權變和事業計畫 是否一同報核	權變計畫報核日	事業計畫核定日
C2	Y	2004.12.31	
C3	Y	2006.12.19	
C4	Y	2006.11.10	
C10	Y	2005.12.29	
C11	Y	2003.3.26	
C13	N		2006.1.27
C15	Y	2004.1.7	
C16	Y	2007.4.12	
C17	Y	2003.10.15	
C18	Y	2004.4.8	
C21	Y	2005.10.07	
C22	Y	2004.11.5	
C24	Y	2007.4.4	
C25	N		2005.1.6
C26	Y	2002.6.21	
C28	Y	2002.7.24	
C31	N		2004.7.13
C32	N		2005.6.23
C36			
C38	Y	2003.12.22	



C39	Y	2007.12.3	
C40	Y	2006.11.2	
C41	Y	2005.12.28	
C42	N		2006.10.26
C44	N		2007.10.3
C45	Y	2006.6.5	
C49	N		2007.10.16
C51	Y	2004.4.9	
C53	Y	2007.2.9	
C54	Y	2005.8.18	




資料來源：內政部營建署，《社區再造（1994-2008）－100 個都市更新的故事》

*依 2007 年 12 月 18 日修正前之權利變換實施辦法第 8 條，原則以事業計畫核定之日為評價基準日。若事業計畫和權利變換計畫共同報核時，則由實施者於權利變換計畫報核日前 6 個月選一天作為評價基準日。本文選取之案例，其事業計畫或權利變換計畫無一在 2007 年 12 月 18 日之後，因此皆適用舊辦法之規定。

表 6-6：一般都市更新中 30 個適用權利變換更新案例之更新後價值與樓地板面積比例情形

	更新後價值(百萬)	總樓地板面積(100m ²)	更新後價值／總樓地板面積(以坪計價)
C2	1669	206	267833.9903
C3	2524	290	288084.1379
C4	4260	324	435203.7037
C10	2498	191	432899.4764
C11	3931	350	371760.2857



C13	4421	339	431666.9617
C15	814	106	254183.0189
C16	1779	174	338418.9655
C17	822	101	269388.1188
C18	4098	767	176849.8044
C21	3676	291	418129.2096
C22	2253	240	310726.25
C24	727	129	186540.3101
C25	1529	244	207417.623
C26	2952	273	357916.4835
C28	980	145	223710.3448
C31	2088	203	340457.1429
C32	1739	268	214779.4776
C36	986	98	333026.5306
C38	1134	178	210873.0337
C39	2001	197	336208.6294
C40	1592	190	277343.1579
C41	1549	199	257647.7387
C42	1737	153	375782.3529
C44	4655	325	474093.8462
C45	2181	228	316627.6316
C49	588	51	381623.5294

C51	889	124	237305.6452
C53	6736	488	456888.5246
C54	1644	207	262881.1594

資料來源：內政部營建署，《社區再造（1994-2008）－100 個都市更新的故事》

*本表之資料來源，也就是營建署出版之《社區再造（1993-2008）：100 個都市更新的故事》，寫的是「總銷金額」而非更新後價值，因此本文也一直相當苦惱於總銷金額是否就是更新後價值。不過其後本文至「財團法人都市更新研究發展基金會」之網站，對比網站中所列之案例資料中「更新後價值」之欄位的數字，發覺兩處之數字雖然名稱雖不一，但數字卻極度雷同。終讓本文得以確定「總銷金額」應當就是「更新後價值」。為避免後繼檢驗者誤會，爰說明如上。關於財團法人都市更新研究發展基金會之網站，可至 <http://www.ur.org.tw/>（最後瀏覽日：07/02/2013）

表 6-7：2000 年－2009 年台北縣、市預售房價及漲幅統計表

年度	台北市(萬元／坪)	增加率(%)	台北縣(萬元／坪)	增加率(%)
2000 年	38.57	5.9	16.89	3.11
2001 年	37.61	-2.49	16.17	-4.26
2002 年	36.74	-2.31	16.76	3.65
2003 年	39.1	6.42	17.21	2.68
2004 年	40.75	4.22	18.2	5.75
2005 年	41.6	2.09	19.3	6.04
2006 年	44.9	7.93	21.8	12.95
2007 年	53.1	18.26	25	14.68
2008 年	59.9	12.81	21.6	-13.6
2009 年	58.8	-1.8	21.8	0.93
2009 年／2003 年		50.38		26.67

資料來源：引自莊孟翰(2010)，〈台灣高房價之成因與房價泡沫問題之探討〉，《建築師雜誌》，36 卷 4 期，93 頁

以上這些更新案例，幾乎清一色是在台北市，許多案例基地直面重要幹線道路，交通發達，好些甚至還是在中山區、中正區、信義區中房價高昂之地區，就算是 C24、C25、C53、C54 這四個台北縣之案例，也都位於和台北市區相當接

近的板橋、新店和永和，因此總體而論，這些地區更新後之房價，比表 6-7 之平均水準高應是正常，至不濟也不會更差。然而估價出來的「更新後價值」，和表 6-7 所示之 2000 年至 2009 年台北縣市預售屋交易價格相比，許多卻是相當不合情理地低。首先，即便是 2002 年 SARS 風暴下，預售屋房價跌落至低谷，但台北市房價平均也都還有一坪 36.74 萬。則何以會出現眾多案例，預估更新後一坪價值甚至低於或遠低於 30 萬，已令人難解。此外，除了 C11、C26 和 C28 三個案例外，其他案例之評價基準日，都已經是在 2003 年這一波房價上升開始之後，而至 2004 年，台北市預售屋平均交易價格就衝破一坪 40 萬大關，而至 2007 年甚至已經衝破 1 坪 50 萬大關，但 30 個案例中，只有 6 個案例預估更新後每坪單價超過 40 萬。這種反常之現象，除了更新後房地價值被低估外，實在也很難有其他合理的解釋。而前述在回顧震災重建時，營建署官僚不小心講出其認同為特定目的得作出非本於估價專業而為之估價，則讓這些數據顯得更令人懷疑。

如若目前都更之估價，其公信力是疑雲重重。只是官僚為何多年來寧願當縮頭烏龜，卻不肯正視這個問題呢？想來是因為他們所有思維，都已經放在客觀可見的更新業績，再也容不下其他了吧。回想之前震災重建時，營建署官僚對於違反專業判斷為估價，就已經是持縱容甚至肯認態度，那麼到了一般都市更新案例，為了讓都更儘快通過實施，明明估價疑雲重重，仍然持續放行，又有何違和之處呢？於是建商自然就有透過不公正的估價，獲取本不應得到的暴利之空間了。

當建商獲取大量暴利時，分配權利人在法律上能獲得的權利則跟著流失。有些案例權利人少，持分又還算多，當建商大撈一票時，分配權利人雖然拿到的不如法律上規定能拿的多，但至少也能留下來跟著悶聲發財，大家都得到好處。最明顯之案例，為「台北市南港區南港段一小段 531-4 及 537 地號等 2 筆土地」都市更新事業。本更新事業僅有 6 位房地權利人，其中最大權利人正好就是實施者台灣肥料公司（以下稱台肥），另外 5 位權利人則為 537 地號土地之地主。在這個案例中，更新後的 111 戶住宅單位中，6 位地主共同分到 68 戶⁶⁶，真是人人都發了大財。能從原本之不毛之地，透過和台肥整體開發得到大量樓地板面積，即便被占便宜，5 位 537 地號之權利人，大概也甘之如飴吧。

但有些案例，可能就正是在這樣的操弄下，分配權利人更新後面積大幅縮水，有些甚至本來可以分到樓地板面積之權利人，也可能就因為建商多拿了他們本來可能能夠拿到的部分，而導致更新後樓地板面積未達最小分配單元，於是只能領取補償金。C28 之台北市北投區中央北路三段捷運淡水線復興崗車站前更新事業，可能就是這種狀況⁶⁷。本案更新後估價一坪 22 萬多，以其地處捷運復興崗站前之區位，即便評價基準日是在 2002 年 7 月 24 日前六個月內任一天（正處台北市房價近十年低谷），也是完全不合情理。而其事業內容摘要寫著「更新前公有土地 4 人，占 124 平方米，私有土地 88 人，占 2845 平方米。更新後總戶數 106

⁶⁶ 內政部營建署，前揭註 53，頁 197-201。

⁶⁷ 內政部營建署，前揭註 53，頁 151。

戶，參與分配者，43 戶。」可見許多分配權利人未能分配到住宅單元，而其中很可能就有因為更新後持份面積未達最小分配單元以致僅能領取補償金者。如若更新後房價未受低估，這些人或許就能夠分配到住宅單元了。



第三項：選擇式繼受所帶來之特徵

同於前項之「拼裝式繼受」，在這裡一開始本文也必須先說明本文所謂「選擇式繼受」其內涵為何。基本上，本文所謂的選擇性繼受，意指具選擇性地僅繼受外國法制或知識之其中一部分，至於其他部分則略過不予繼受。繼受者所以選擇這樣的繼受方式，有可能是衡量後，認為全盤繼受可能會導致制度的水土不服，也有可能是基於其他目的。而選擇性繼受對於繼受國到底好不好，也沒有一定的答案，而應從具體的制度實踐檢討。以下本文便檢討我國選擇性繼受日本制度所帶來的都更風貌。至於這樣的繼受好或不好，則留待下一節再予以評價。

基本上我國在知識繼受上，呈現為選擇性繼受最清楚的，就是在繼受日本制度時，只繼受了政府和民間組合都得為實施者之第一種再開發事業；至於由政府為實施者，針對防災必要之高度公益地區而設之第二種再開發事業，以及針對生活環境極其惡劣之貧民窟而設之住宅地區改良法，卻根本完全沒有繼受。而且從 1960 年代住宅地區改良法就已經翻譯成中文，而都市再開發法也在 1992 年翻譯成中文的情況來看，這絕不是無意的忽略，而是有意的不予繼受。不惟如是，日本都市再開發法下的第一種再開發事業，在日本直至 1990 年代，政府和民間組合在制度設計上都是主力，但我國都市更新條例之制度設計，如第五章所述，在根本沒有針對地方政府進行更新的財源規定下，其實已經是聊備一格。換言之，日本整個再開發之制度設計中，政府都占了相當重要的角色，但我國在繼受時，卻僅選擇性地繼受了運用民間力量的部分，這是本文名之為選擇性繼受之因。

而這樣的選擇性繼受，對我國都更之風貌和影響如何呢？這個風貌即是，在我國私有產權為主之都更中，幾乎見不到公辦更新，而幾乎全部都是民間力量實施者之更新，不論是在震災重建時的民間更新會，亦或一般都市更新時的建商，皆然。在震災重建時，本文已經以政府提出之「臨門方案」為引子，指出政府對於震災重建這種急迫高公益地區之都更，仍舊只想要讓心思各異之人民自行努力，自己充當「臨門一腳」之角色。這樣的態度，其實也延續到了一般都市更新，使得確實有急迫更新必要之地區，多年來無法更新。最清楚的，便是整建住宅之更新牛步。

前已述及，整建住宅是 1962 年至 1975 年公共工程拆遷戶被政府統一安置之所在。由於政府對於 Monson 之建議恍若未聞，只把這些公有地舊違章建戶統一丟進整建住宅，卻沒有其他從社會和經濟面扶助整宅住戶脫貧之措施，使得 30 幾年過去後，整建住宅終成為台北市裡極為接近貧民窟之地區，得以脫離原本社會階級之住民，不會想要留下，只有弱勢者會不得不住進來。其中生活品質極度

惡劣，公安危殆，也都已經路人皆知。

只是整建住宅由於產權複雜不清、權利人眾多持份小、公設被違法攤商占有嚴重、原有建築容積又高等諸多因素，使得建商進入主導更新之誘因不高，預設以建商為實施者之都更條例因之難以對於整建住宅更新產生太多幫助。在政府不願親自擔當實施者角色之情況下，以更新會為實施者變成唯一的路。為求能夠幫助更新會之更新，台北市都市更新自治條例於 2001 年 4 月 20 日制定之初，也已經規定低收入的整建住宅住戶得向市政府申請住宅貸款利息補貼（第 4 條）、整宅都市更新會得向市政府申請補助初期所需之規劃費（第 6 條）⁶⁸。而後 2005 年 2 月 18 日修正自治條例時，增訂第 16 條之 1 之「整建住宅更新單元經主管機關核定後，得依原建蔽率及都市更新建築容積獎勵辦法規定之建築容積獎勵上限辦理重建」。2005 年 7 月 28 日的第 2 次修正，增訂整建住宅之最小建築面積不受丁種住宅最小面積拘束。此外，市府也不是沒有派人進行輔導協助，然而 23 個整建住宅中，迄今能夠進展到取得建築執照者，亦不過吳興街二期整建住宅而已。甚至這個取得建築執照之案例，都還卡在少數不同意戶的堅持，以致多次協調無功，而無法開工⁶⁹。

整建住宅之更新，可說是都市更新條例以降，政府所有慣常使用之法寶皆失靈之案例。希望建商進入作實施者，但徒勞無功；希望透過往常之灌容積，吸引建商投資的同時也滿足權利人，但依舊徒勞無功；多數決門檻早已經依都更條例第 7 條放到最寬，但實則無法得到多數人共識下，連事業計畫或權利變換計畫流程都跑不完，於是寬鬆之多數決門檻也就是放著好看，無法讓更新流程得以順利展開。

而唯一一個最有進展的吳興街二期整宅更新事業，明明已經取得建築執照，但在面對少數不同意戶時，都更條例第 36 條之代拆條款也遲不願使用。當然，或許這也不完全是政府的錯，畢竟這個整宅更新事業，其中也有若干疑雲存在⁷⁰。但這樣的結果，顯然是讓人失望的，是否有何解決之方呢？這部分，就留待下一節的評價與制度建議部分，再予討論。

⁶⁸ 還有個第 5 條，即市政府得擔任整宅更新實施者。只是其實都更條例本來就容許地方政府擔任都更實施者，毋庸特別規定，這一條也就是宣示意義而已。

⁶⁹ 內政部營建署，前揭註 53，頁 240-241

⁷⁰ 關於其爭議，見臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1078 號裁定；以及蔡志揚，前揭註 21，頁 48-52。本件爭議於訴訟中呈現的，就是不同意戶指謫更新會理監事違背經大會決議通過之「一戶僅得選配一戶」之原則，且更新會理監事擅自更動其中一位原告之分配位置。而被告台北市政府則幫更新會抗辯，表示曾經開了另一個大會，而當時也有通知原告等，是原告等自己未到；而至於調整分配位置，也是因為該名被告一直不願配合銀行徵信調查，影響更新時程，才開會調整其分配位置；至於更新會，則根本不承認曾經調整該名原告之分配位置。由於本案原告等提起訴願時，已逾法定期間，因此提起訴訟也以不合法定訴願先行規定而駁回，並未進入本案之調查。在未有實質審理之資料，各方又各說各話之情況下，就研究者而言，不宜驟然判斷事實為何，或孰是孰非。但從這整起攻防，就可看出高度公益性和急迫性之都更，讓民間權利人自行努力之結果，往往會出現內部擺不平之情況，而讓都更不能順利進行下去。



第四項：欠缺反省之都更目的繼受所帶來之特徵

我國自繼受都市更新之觀念以來，對於都更之目的，除了改善惡劣居住環境、提升公共衛生和公共安全等目的受計畫界所繼受外，也繼受了包括提振投資、提升更新地區房價、增進地方政府稅收、以及美化市容等著眼於都更之經濟效益乃至於美觀效益的都更目的，已如本文第三章所述。而在第三章時，本文也已論及這些經濟性效益和美觀性效益的達成，都不是不用付出代價的。而其代價在我國最清楚的，就是都更之高級化現象的形成。

就都更法制度上，條文本身之目的就是為了塑造高級化地景者，為都更條例第 6 條第 3 款及第 4 款。第 3 款以「建築物未符合都市應有之機能」作為更新地區劃定基準，第 4 款以「建築物未能與重大建設配合」作為更新地區劃定基準，這兩條條文單看條文內容，其實頗不知所云，但找些適用這兩條之案例，就可清楚這兩條在實務上是如何適用了。就頗常被用已劃定更新地區之第 6 條第 4 款來說。就台北市來說，最常被拿來作為配合重大公共建設理由的，就是這些地區地處捷運站附近。換言之，所謂配合重大建設，並不需要是因為沒有配合著都更，重大建設之興闢就無法完成，而只是需要配合捷運車站而美化其門面，讓整個地景看起來更高級而已⁷¹。因此，就一般而論，於這樣的地區進行之都更案例雖多，但其發起之目的，本身也就是為了營造高級化之地景⁷²。

至於因所謂「建築物未符合都市應有之機能」而劃定之更新地區，案例相對較少，但不是沒有。如「台北市大安區仁愛四小段 54 地號等 3 筆土地都市更新事業」，就是其典型例子。本件更新案，是台北市仁愛圓環財神酒店，因歇業後多年無人聞問，終至荒廢，在心心念念於高級化和現代化地景的計畫官僚眼中，實在太過浪費，因此乃透過劃定都市更新地區，讓輾轉取得房地全部產權之台新銀行能夠運用都更條例，取得 424.74%之都更容積獎勵，讓台新集團能蓋一棟地上 24 層，地下 6 層之超高大廈，作為台新金控之總部⁷³。這說明了，所謂為符合都市應有之機能，其實也就是符合計畫官僚對於高級的「現代化地景」的欲求罷了。

而即便是適用都更條例第 6 條除第 3 款及第 4 款以外各款所劃定之更新地區，其都更後的成果，也往往是對高級化地景之形塑。蓋從本節第 2 項討論到在一般

⁷¹ 不過，最令人感到奇異的是「文山區台灣電力公司變電所南側地區」這樣的更新地區也是以配合重大公共建設劃定。究竟配合變電所都更是要更新什麼，本文仍不得其解。

⁷² 不過仍有台北市文山區景美段一小段都市更新事業這種在塑造高級化地景的同時，也確實兼有改善公共衛生和公共安全意義的情況。本都更案就是在前述「文山區台灣電力公司變電所南側地區」之事業。不過本件房屋過密，建物又都在 40 年以上，巷道狹窄曲折，對於居住之品質和安全也有明顯危害，因此雖然劃定更新地區是以都更條例第 6 條第 4 款為之，但其實也有同條第 2 款維護公安之意義。內政部營建署，前揭註 53，頁 190-191

⁷³ 內政部營建署，前揭註 53，頁 55-59

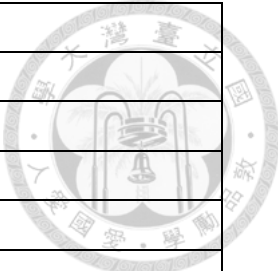
都市更新案例，作為實施者之建商提報之共同負擔對照台中市震災集合住宅重建的案例，普遍有過高的傾向來看，這除了讓人不得不懷疑是否有浮報之嫌外，也反襯出一個事實，即現行一般依都更條例進行之都更，重建後的地景，幾乎都是高級商辦大樓或大豪宅。這樣的重建成果，別說是中產階級之下的人民，就連非高階的中產階級，也難以消受。以「台北市中山區榮星段六小段 53 地號等 16 筆土地（北區）都市更新事業」為例，本件都更實施者一坪之實施費報價高達 20.75 萬，更新後所蓋者，為地上 15 層，地下 6 層，供全球人壽總部使用之豪華之商辦大樓⁷⁴。試問除了日進斗金之大企業或財團，還有多少商家用得起這樣的商辦大樓呢？

不惟如是，在一系列對都更的預期效應和議題炒作下，大台北地區房價更是出現異常上揚之情形。當然這裡要先解決的問題是，房價上揚之原因多端，如何證明與都更有因果連結？本文的印證方式，是從老舊公寓價值之異常上揚來證明。蓋原則上新屋不可能進行都市更新，理論上一定年限之老屋，方有都市更新之可能。因此如若老屋價值出現不尋常之上揚，便可證實都市更新推升房價之效果。惟在無法尋得歷年台北市老舊房屋公寓房價資料下，本文只能退而求其次，整理 2003 年第 1 季至 2011 年第 4 季台北市中位房屋房價之房價所得比。中位房屋房價所得比，雖然顯然不能代表老屋之房價所得比，但至少應可將新成屋等不可能更新之樣本排除，而能獲得較接近真實之結果。而其統計如下表。

表 6-8：2003 年第 1 季至 2011 年第 4 季之房價所得比（以中位房價為準）

2003Q1	6.1
2003Q2	6.4
2003Q3	6.7
2003Q4	7
2004Q1	7.4
2004Q2	7.8
2004Q3	7.8
2004Q4	7.4
2005Q1	8
2005Q2	8
2005Q3	7.8
2005Q4	8.9
2006Q1	9.5
2006Q2	8.7
2006Q3	8
2006Q4	8.8

⁷⁴ 內政部營建署，前揭註 53，頁 68-71



2007Q1	8.1
2007Q2	9.9
2007Q3	9.9
2007Q4	8.6
2008Q1	10.4
2008Q2	8.9
2008Q3	9.5
2008Q4	10.2
2009Q1	8.9
2009Q2	8.9
2009Q3	9.1
2009Q4	9.1
2010Q1	10.9
2010Q2	10.9
2010Q3	11.1
2010Q4	14.3
2011Q1	13.7
2011Q2	14.6
2011Q3	15.1
2011Q4	14.7

資料來源：內政部不動產資訊平台網站 <http://pip.moi.gov.tw/Default.aspx>（最後瀏覽日：07/03/2013）

從表 6-8，可以清楚看到的是台北市之中位房價所得比，自 2003 年以來，確實在持續穩定上升，而自 2007 年以後，開始呈現異常地增值。對應於聯合報系，開始出現都更讓老屋保值抗跌之新聞，也在 2007 年，正可謂若合符節⁷⁵。而後至 2009 年第 3 季，更爆出了南港地區都更後鄰近老舊公寓一坪也要 30 萬以上之奇聞、台北市老舊公寓漲幅於去年同期逾一成之奇蹟⁷⁶、以及都更狂潮下部分老舊公寓可以比新成屋貴之之事⁷⁷。這個狀況雖然在 2010 年年初稍微得到控制，但隨著五都選舉候選人大打都更牌，又將這個光怪陸離的泡沫再次撐開⁷⁸。都更之盛宴，建商和投資客都想分一杯羹，在這之中，是誰承受了這場盛宴的不利益呢？

⁷⁵ 聯合報（04/21/2007），〈精華地段 挖寶 你也住得起 北市大安區、中正區預售建案 每坪百萬天價 周邊巷弄裡 中古屋每坪只要 4、50 萬 保值抗跌〉，B2 版

⁷⁶ 聯合晚報（09/18/2009），〈都更熱 北市老公寓 漲逾 1 成〉，B8 版

⁷⁷ 經濟日報（11/20/2009），〈都更熱 老公寓竟比新成屋還貴 中古屋炒過頭 貸不到五成〉，B1 版

⁷⁸ 聯合晚報（06/26/2010），〈選戰熱炒都更 北市公寓 價創新高 平均成交價一坪 44 萬 大安區已達 66 萬元 松山、信義、中正、士林區已經站上 5 字頭〉，B4 版

承受的自然是一般之市民。台北市房價異常上揚之結果，就是將住民逼出台北市。2009 年 11 月，中信房屋與網路市調公司「創市際」合作進行「台灣地區購屋意向與物件需求調查」時，就發現 16.3%之受訪者預計外移至台北縣購屋，還有 6.3%預計搬到桃園⁷⁹。而附帶的結果，就是讓桃園縣本來滯銷之國宅被買賣一空⁸⁰。

就繼受史角度來看，不論是美國之都是更新或是日本之都市再開發，高級化現象都非常普遍，而這其實也與成本和利潤之考量有關。美國之情形，是開發商之利潤要求，讓本意不是要走向高級化之都更制度實際運作卻走向高級化，最後讓制度也和實踐靠攏；日本之都市再開發，地方政府和組合為其主力，照理說至少地方政府為實施者之情況，應當能脫免於利潤之考量，而避免都更走向高級化，但在為求達成權利變換之收支平衡，地方政府仍勉力於好地段和符合經濟效益之再開發，於是高級化亦在所難免，至於以組合為實施者之情形，並在必須大力仰賴作為參加組合員之建商下，就更不必說了。台灣之都更走向高級化，就這個角度來看，其實也只是學全了知識繼受母國的實踐經驗，並在台灣貫徹而已。而從計畫官僚屢屢用驕傲地口吻宣揚來看，這顯然也不是什麼違背條例擬定時初衷之事。而說到頭，這個狀況還是自繼受美國知識以來，計畫界與實務界對於繼受自美國的都更目的，並未有進一步反省之結果。

第五項：放棄早年繼受之知識所帶來之特徵

（一）脫離都市計畫控制的都市更新

在第五章時，本文已提及以都市更新條例為核心之都市更新法制中，兩個制度之設計將會使繼受自美國，多年來學界所接受的「都市計畫控制下之都市更新」成為夢幻泡影。其一是都市更新地區外房地權利人自行劃定更新單元，其二是無節制又無章法之土地使用管制放寬。關於前者，直至 2009 年底，全台劃定之狀況如下表。

表 6-9：2009 年底政府劃定更新地區及民間於更新地區外自行劃定更新單元狀況

縣市別	政府劃定更新地區		民間自行劃定更新單元		總計	
	處數	面積(ha)	處數	面積(ha)	處數	面積(ha)
宜蘭縣	1	5.43	0	0	1	5.43

⁷⁹ 聯合晚報（01/01/2010），〈高房價時代北市出現外移潮 購屋意向調查：16.3%預計遷至北縣 6.3%預計搬到桃園〉，B3 版

⁸⁰ 聯合晚報（03/16/2010），〈都市人 出走潮 市郊國宅 成搶手貨〉，A5 版

基隆市	5	167.65	0	0	5	167.63
台北市	230	402.22	328	92.29	558	494.51
台北縣	52	256.95	0	0	52	256.95
桃園縣	3	5.43	4	1.48	7	6.91
苗栗縣	1	21.46	0	0	1	21.46
台中市	24	308.7	0	0	24	308.7
台中縣	48	9.06	0	0	48	9.06
彰化縣	0	0	1	0.36	1	0.36
南投縣	28	12	0	0	28	12
嘉義市	3	153.91	0	0	3	153.91
台南市	11	224.14	1	0.02	12	224.16
高雄市	9	419.61	0	0	9	419.61
合計	404	1986.54	288	94.15	738	2080.69

資料來源：營建署，《社區再造（1994-2008）－100 個都市更新的故事》，頁 11

從表 6-9 之統計，我們可以看到的是房地權利人於更新地區外自行劃定更新單元之數目，幾乎全集中在台北市，即便台北市仍有相當大範圍之更新地區尚未進行完都更。只是更新單元劃定得雖多，實際上又有多少真正有進展呢？由於營建署之資料，在事業進行之統計，並沒有特別區分政府劃定之更新地區內之案例以及民間自行劃定更新單元之案例，因之本文不甚清楚。這部分只能留待日後透過更多調查去了解。

然而放寬土地使用管制，則非常清楚已經動搖了都市計畫。前揭第四章時，本文已提及計畫官僚和部分學者，認為土地使用管制只要是合理而不濫行地放寬，反而能造就更好的都市生活空間，而這也是晚近美日都市計畫界相當盛行的想法。在這套說法下，其訴求顯然是，合理而不濫用地放寬土地使用管制，不僅不是對都市計畫的顛覆，反而是對我國現行都市計畫不合理和無效率性的改良與補充。然而即便姑且先接受這套說法之合理性，本文要問的是，在其後的實際運作中，對於土地使用管制之放寬，是否確有恪守這些計畫官僚和學者所承諾的「合理而不濫用」的放寬呢？就目前發展來看，除了都市更新條例外，尚有「都市更新建

築容積獎勵辦法」、「台北市都市更新自治條例」以及「臺北市都市更新單元規劃設計獎勵容積評定標準」，擔負著放寬土地使用管制之使命。且歷次法規範之修正，大體呈越放越寬之勢，有些放寬之事由，甚至已經超出母法的限度，於是多次遭受監察院之糾正⁸¹。此外，都更容積獎勵，雖然相關法規在多數事由下都有訂定最高限度，但實務上也容許非都更容積獎勵、容積移轉和都更容積獎勵加成，而不受都更容積獎勵之侷限。這無疑導致了整個土地使用管制之放寬極度混亂⁸²，而自繼受美國知識以來，計畫學界堅持的都市計劃控制下之都市更新，越來越蕩然無存。

而就實務案例而言，本文整理前揭 55 個適用都更條例，目前至少已經到達核發建築執照之案例之獎勵容積額度，來予以說明。這 55 個案例，是從都更條例生效乃至 2009 年之案例，因此應可具有代表性地說明在台北市政府於 2008 年推出之透過都市計畫專案變更達成 2 倍容積獎勵目標之「2010 台北好好看系列一」以及 2010 年緊接著推出之「老舊公寓更新專案行動計畫一」這種將放寬土地使用管制作到極致之政策之前，台灣都更案例之容積獎勵情況⁸³。附帶說明者，這裡之容積獎勵，並不限於都更容積獎勵，也包括非都更容積獎勵。蓋即便法律上不是以都更容積獎勵之名，但實質上既然用在都更案例，就應當一同納入計算，以符實情。以下由於案例頗多，為節省篇幅，詳盡之統計表格請參附錄四。

就統計後的結果言，由於 C19 欠缺容積獎勵資料，因此扣除後，統計了總計 54 個案例，而統計之結果，54 個案例中，容積獎勵在 50% 以上者，就有 15 個，在 40% 以上者，更有 21 個。容積獎勵在 30% 以上者，亦有 27 個。等於一半以上之都更案例容積獎勵都超過 30%。由於依都市更新容積獎勵辦法之規定，原則上都更容積獎勵至多僅能給至法定容積之 50%，因此其中超過 50% 者，大體便是都更容積獎勵和非都更容積獎勵同時發放之結果。

不過就實際案例而論，對前揭「合理放寬論」者的更大質疑，就是幾個容積獎勵超高之案例，濫行灌容積的結果，卻灌不出什麼明顯的公益。如以 C8 之台北市大安區仁愛四小段 54 地號等 3 筆土地更新事業更新事業為例，驚人的 424.74% 容積獎勵，如前所述灌出的就是一棟符合計畫官僚理想的現代化台新金控總部；C2 之台北市大同區大龍段二小段 23 地號等 6 筆土地更新事業，容積獎勵高達 93.81%，而更新單元內部不存在大量舊違章建戶需安置（本案僅 4 戶）、私有地地主僅兩人，實施者不論安置或整合都非常輕鬆。而其他實施者作的，就是無償提供一層樓之社區活動場所和 20 年經營管理，美化大同總公司附近市容、留設人行步道和開闢幾條道路⁸⁴。做了這些事後，得到的則是一棟地上 15 層地下三層豪宅的 142 戶住宅單位中的 78 戶。沒有如此大量之容積獎勵，灌不出建

⁸¹ 歷次容積管制之放寬受監察院糾正之情形，可參傅玲靜（2013），〈我國法制中容積獎勵制度運用之檢討－以都市更新容積獎勵為中心〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，1 卷 5 期，頁 180

⁸² 傅玲靜，前揭註 81，頁 180-181。

⁸³ 至於老舊公寓更新專案之提案及執行情形，則容待後述。

⁸⁴ 內政部營建署，前揭註 53，頁 20-23

商如此驚人之收益，但大同公司和建商都賺飽的同時，這些超出都市計畫該給之容積，實則並沒有嘉惠社會大眾多少。此尚能謂「合理放寬」乎？

不過要說迄今都更政策上視都市計畫制度於無物之極致，無疑就是 2008 台北市政府 2008 年推出之「2010 台北好好看系列計畫一」，以及 2010 年推出之「老舊公寓更新專案行動計畫一」。「2010 台北好好看系列計畫一」⁸⁵，目的是為了配合 2010 年台北花卉博覽會，增加台北之地標建築以及開放空間。而之所以謂其為視都市計畫制度於無物之極致，就是因為該計畫為了達成 2 倍容積獎勵，乃透過都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之「為配合中央或地方興建之重大設施」之規定，迅行變更都市計畫先將容積率墊高，以求能破除依照當時之都市更新建築容積獎勵辦法下，容積獎勵原則上至多只能給到法定容積之 1.5 倍之限制⁸⁶。惟就台北高等行政法院 100 年訴字第 883 號之見解來看，這根本就於法不合，蓋如法院所言：

臺北好好看開發計畫案中，並未「興建」任何「重大設施」或建設，原處分所核准變更之計畫內容，僅有參加人欲...興建兩棟 28 層之超高層摩天大樓...被告辯稱參加人自行退縮建物興建範圍以達拓寬部分原有巷道達 8 米及增設開放空間之目的，亦屬為配合伊興建之重大設施云云，亦不足採...

雖然法院判決僅對個案之訴訟標的產生效力，因此我們當然無法說法院這段判決理由已經宣告台北好好看系列計畫一於法不容，但這確實點出台北市政府已有為灌容積而不擇手段的情形。

此外就實際執行結果，2010 年 9 月最終通過之開發審查案之 10 案中，僅有一案是更新之公益性較沒問題之老舊社區，其他都是以交通樞紐和科技產業軸帶之條件通過，換言之也就只是希望能在交通樞紐或科技園區附近打造「現代化意象」罷了。甚至就連該通過之老舊社區案－「忠孝長虹懷生段都更案」，也都是台北好好看系列計畫一之前就已經以市地重劃方式開發 4 年之久，之後為了更多容積獎勵才加入台北好好看⁸⁷。浮灌容積，到頭來似乎又只是滿足主事者的理想都市圖像和企業之利潤，而難見到社會大眾共蒙其利。

到了 2010 年，台北市政府又推出「老舊公寓更新專案」，該專案分成三個行動計畫，而行動計畫一，就是希望透過 2 倍都更容積獎勵放送，來促成台北市 30 年以上中低層老舊公寓之更新。而其手段則是透過都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之「為配合中央或地方興建之重大設施」之規定，迅行變更都市計畫先將容積率墊高，以求能破除依照當時之都市更新建築容積獎勵辦法下，容積獎勵原

⁸⁵ 台北好好看有 8 個系列計畫，而其中和本文之都市更新關連最大的，就是計畫一。見劉貞谷（2010），〈論「台北好好看系列計畫一」之容積獎勵〉，《土地問題研究季刊》，9 卷 2 期，頁 116-117

⁸⁶ 張維修（2012），〈都市更新不曾發生：台北市的上流化政策分析〉，《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》20 期，頁 74

⁸⁷ 張維修，前揭註 86，頁 74-75

則上至多只能給到法定容積之 1.5 倍之限制⁸⁸。這個專案一提出，馬上引起眾多正反意見，而顛覆都市計畫之指責尤其強烈⁸⁹。

基本上，先不論其實質內容合不合理，若貫徹前揭台北高等行政法院 100 年訴字第 883 號之見解，本專案形式上已經於法不合。不過，本文對此就先棄置不論，而將討論重點放在這個專案是否真能促成實質環境和公共安全都已經頗為惡劣之老舊公寓地區更新。只是意外的是，從 2010 年 8 月 1 日開始接受申請，直到 2012 年 11 月 12 日為止，卻只有 51 案提出申請，而通過審議者更僅有一案，顯然遠不如預期。張維修透過訪談都更從業人員，分析其理由為政府對都更容積獎勵愈喊愈高，造成了預期心理，讓市民和建商都期待「明天會更好」的情況下，容積獎勵反而失去預期之效果⁹⁰。總體而論，就研究證據而言，要說放寬土地使用管制已經失去了推動都更之魔力，顯然還太早，但從 1994 年起使用放寬土地使用管制此一法寶促進都更，到了 2012 年，卻還有這麼多真正居住環境惡劣和公安與衛生有問題老舊公寓無法更新的話，顯然放寬土地使用管制對於真正具有高度公益地區之更新，效果終究有限。

隨著容積獎勵持續濫發，台灣第一個起訴主張政府核定事業計畫案之容積獎勵違法之案例都在 2011 年出現⁹¹，最高行政法院也於 100 年度裁字第 1904 號裁定，肯認了居民具有起訴之法律上利益。由此亦可知這種不斷放寬土地使用管制之作法，終究已經影響到庶民之生活。而這些結果，正是放棄了「都市計畫控制下的都市更新」所帶來的。

（二）都更下原地區住民之排除與安置措施之不足

在早期對美國都更知識的繼受中，不論是 Monson 或是楊重信，對於美國都市更新下對更新地區住民之排除以及安置的失敗，都知之甚稔，故對於國家必須有一套具體可行之安置規劃，方能進行更新一事，一直是堅持的，而這也是美國知識遺留之重要遺產。只是當都更條例草擬時，隨著都更與營建業和金融業之利益掛勾，制度上安置措施也從實施者和政府的義務變成了對實施者的鼓勵。這可說是我國在法律制定時，對於過往繼受自美國之知識之放棄。而這樣的放棄，究竟帶來如何之影響呢？

要探究這個問題，首先應先確認者，台灣之都更對於原地區住民排除之狀況。只是相較於美國和日本在資料上較為完整，台灣在這方面一直相當缺乏比較普遍大範圍的調查研究，目前唯一可見者，為台北市都市更新處委託研究，以下為研究結果。

⁸⁸ 關於老舊公寓更新專案之說明，可參台北市都市更新處網站 <http://www.uro.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=1458190&ctNode=19940&mp=118011>（最後瀏覽日：07/03/2013）

⁸⁹ 這部分之資料，可見張維修，前揭註 86，頁 80-84

⁹⁰ 張維修，前揭註 86，頁 85

⁹¹ 臺北高等行政法院 100 年度停字第 67 號裁定

表 6-10：已核定權利變換計畫案中不能即不願參加人數佔相關權利人比例案件統計表

移出率	不能參與人數佔 A 比例			不願參與人數佔 A 比例		
A = 更新前房地權利人數	更新前戶數	更新前土地所有權人數	更新前建物所有權人數	更新前戶數	更新前土地所有權人數	更新前建物所有權人數
平均比例	9%	11%	8%	4%	4%	6%
0-9%	24	27	20	29	31	22
10-19%	6	5	4	2	8	4
20-29%	1	2	2	3	1	2
30-39%	3	2	1	1	0	0
40-49%	0	2	0	0	0	0
50-60%	0	0	0	0	0	0
60-70%	1	2	0	0	0	1
70-100%	0	0	0	0	0	0
100%	0	0	2	0	0	0
樣本數	35	40	29	35	40	29

資料來源：台北市政府都市更新處，統計至 2010 年 5 月底止；轉引自張維修，〈都市更新不曾發生：台北市的上流化政策分析〉，《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》20 期，頁 68

乍看之下，這個統計呈現出的結果，似乎還算正面，蓋光就數字來看，多數之更新案例，移出率都低於 10%，移出率超過 20% 之案例相當少見。比起前揭日本 1994 到 2003 年，統計上整體而言全國超過 50% 的轉出率⁹²，我國都更所造成的移出率似乎還相當低。但若細究調查的母體範圍，前揭的結論尚須保留。蓋

⁹² 金西一男『都市再生と生活空間の破壊』，收錄於区画整理・再開発対策全国連絡会議編『都市再生-熱狂から暗転へ』自治体研究社，2008：50

首先就其定義，在美日都更討論轉出率時一定會納入討論的房屋承租人，在我國的這個統計中完全消失，於是我們根本不知道有多少承租人因為都更而離開其原本生活之空間，以及這些承租人因為都更離開原本生活空間後，要多花多少成本才能再租得同樣水平之住屋，但這些問題顯然不會不存在。就目前而言，都更條例生效後承租人在都更中受到排除之狀況，有張維修曾經透過三個案例之訪調，點出在這三個案例中確實出現原承租戶被迫搬遷，新承租戶也進不來之狀況⁹³。只是這種情況究竟多普遍，以及這些承租人日後生活之情況，就只能留待日後更廣泛之研究了。

此外，舊違章建戶也沒有出現在這個統計中，因此實務上都更案中之舊違章建戶是否還有保護必要，若有是否能夠得到現地安置，或至少能夠得到相當補償費之異地安置，就無法透過統計得知，而筆者翻閱營建署的報告，也只是在一些案例提到實施者與舊違章建戶協商拆遷補償與安置⁹⁴，因此得到了容積獎勵，但欠缺較為有系統而廣泛的調查，因此也難以了解普遍之狀況為何。但毫無疑問的是，地方政府以容積獎勵為誘因，將都更時舊違章建戶重行安置之歷史債務交給民間實施者處理之作法，並無法在每個案例都如政府期待得到妥適解決。公視新聞專題便於 2013 年 1 月 3 日，報導了建商取得三重大同南路一帶更新基地所有權後，對舊違章建戶社區住民，以商業區一樓每坪 15 萬，住宅區一樓每坪 10 萬，2 樓以上每坪 3 萬的補償價格，命所有舊違章建戶領補償金後儘速搬走，否則將面臨拆屋還地和不當得利訴訟。在這樣的手段下，弱勢之舊違章建戶被逼到幾乎崩潰⁹⁵。這說明了當政府為了營建業者之便，放棄了在繼受美國知識下妥善安置才能都更之理想後，住民能否得到安置，便只能係諸運氣。雖然政府機關拍胸脯保證，實施者沒有進行妥適安置的話，決不會讓安置舊違章建戶之容積獎勵通過，但即使如此，也只是讓建商拿不到不該拿的利益，實無法確保弱勢之舊違章建戶不會因為都更而破家。這些都是放棄了美國知識下，都更必先有完整和具體安置規劃方能進行的結果。

⁹³ 張維修，前揭註 86，頁 75-78

⁹⁴ 如台北市松山區寶清段三小段 362 地號等 34 筆土地都市更新事業中，就以處理舊違章建戶之容積獎勵為籌碼，處理舊違章建戶安置事宜。最後 16 戶舊違章建戶中，一人採現地安置，其餘領取補償金。見內政部營建署，前揭註 53，頁 215-219。但大體都是這種零星的資料，欠缺更完整和整體之資訊。

⁹⁵ 公視新聞議題中心網頁：
<http://pnn.pts.org.tw/main/2013/01/03/%e8%a8%b1%e7%b4%a0%e8%8f%af/>（最後瀏覽日：06/30/2013）。其實本案會變成這步田地，還有一段聳人聽聞的故事。本件該舊違章建戶社區，原本土地所有權人是祭祀公業，該地區舊違章建戶早年向祭祀公業買受時，因無法移轉登記，於是也就維持著這種沒有法律上土地產權之狀態。然而其後建商透過訴訟詐欺手段，經法院查封拍賣拍得土地後，成為更新基地所有權人，於是便開始了上揭趕舊違章建戶走人之作為。



第四節：都更條例下實踐之評價與建議

第一項：針對疑雲重重之共同負擔報價和房地估價之評價與建議

現行都市更新下，作為建商之實施者其共同負擔報價和估價單位對更新房地之估價，從前揭檢討來看，確實存在著不合常情、疑雲重重的情形。而這樣的狀況，乃源於相當輕率地拼裝日本權利變換制度和台灣立法者亟欲讓建商直接成為實施者的念想。這都已在前一節釐清。

就目前我國論者而言，有學者在承認這樣的現象的同時，嘗試站在建商的立場為其辯護⁹⁶。

以都市更新實施的年期來算，有整合期、計畫審核期與興建期…加起來就要八年。八年的時間，實施者只收十%到十五%的風險管理費，說實話，這樣的利潤是很難吸引實施者（建商）的。

既然如此究竟有什麼其他利益，讓實施者搶進都市更新案呢？其中的眉角，就在於共同負擔與估價…對實施者來說，才有所為的「賺頭」…

只是這樣的說法，實在也過於偏向建商之立場了。蓋既然立法時已經以權利變換制度設下了作為實施者之建商無法和所有房地權利人將一切合建條件談妥時所能獲取的利潤，建商應拿的，也就是依法該得的利潤，否則建商能說自己投入更新案件時間長，因此該多分些樓地板面積，房地權利人又何嘗不能說建商能向銀行融資也都是靠自己的房地向銀行抵押，因此建商根本就不配多分？正是因為實務上會出現沒有交集的情形，才需要法律預作規定，但這位論者卻撇下法律之規定，全然站在建商的立場為之合理化，就依法行政的原則來說，這實在不是能接受的事情。

總之，本文站在依法行政之觀點，認為權利變換下建商作為實施者能獲取之利潤，乃是透過立法院民主議事程序而產出的結果，建商若認為現行法律規定的利潤計算方式不合理，儘可透過民主程序推動修法，但不能在法律框架之外，自行透過法所不容的手段謀求其認為之「合理利潤」。就此以言，現行之制度讓建商有極大空間可以在法律框架之外獲取法所不容之暴利，進而侵害分配權利人依法應得之權利，亦有修正之必要。

然而如有修正之必要，應當如何修正呢？我國有論者認為可將權利變換分配模式，從我國現行之「等價值比例交換」模式改為日本的「等價值交換」模式，

⁹⁶ 張金鶚（2011），張金鶚的都市更新九堂課，頁 221-222，臺北市：方智。

而其理由在於等價值交換模式相較於等價值比例交換模式，有助於激勵都市更新之實施者極大化更新後之房地總價值，也能減少實施者和房地權利人之間的利害衝突⁹⁷。然而這樣的論點，似乎忽略了日本等價值交換制度下，分配權利人因更新後樓地板面積更容易大幅縮水，而使得日本之都市再開發多年來持續產生高轉出率的現實。總之，為了緩和作為建商之實施者和分配權利人之利害衝突，卻可能反造成分配權利人更不利之地位，這實在不是個好的解決對策。

就本文以觀，與其糾結於如何分配才合理，倒不如先透過修法，讓整個權利變換程序中，分配權利人和作為實施者之建商其地位能夠更對等，進而讓建商運用無法見光之手段獲取法所不容利潤的可能性消失，以求更新後樓地板面積之分配，能回歸現行法的預設。前已論及，現行法下作為實施者之建商和分配權利人地位之不對等，很大原因是來自於繼受日本之權利變換制度時，忽略了必須要與當時建商還無法直接成為實施者的日本法作不同設計所致。而 2003 年都市再開發法修正後，如今日本都市再開發法下的實施者，已經包括了再開發公司，已如前述，因此日本法究竟是如何避免建商和房地權利人之地位不對稱，便值得我國參考。基本上，日本都市再開發法，規定只有在滿足「施行地區之區域內擁有所有權或借地權者持有再開發公司股東大會議決權過半」以及「前揭擁有再開發公司股東大會議決權過半之所有權人和借地權人，與再開發會社所有之施行區域之宅地面積和渠等擁有之區域內借地之面積，合計在該區域宅地和借地之總面積之三分之二以上」(都市再開發法第 2 條之 2 第 3 項第 3 號及第 4 號)，方能為實施者。換言之，即便日本都市再開發法在 2003 年後讓再開發公司也能直接成為實施者，但實際上還是對於再開發公司之成立，仍設下了不低的門檻，特別是透過制度設計讓再開發公司形式上不會和更新地區多數房地權利人之利害有所衝突，甚至讓房地權利人在全體一心時，可以掌握再開發公司之話語權，以求能制衡建商，為其特色。

就本文以觀，日本這樣的制度設計，確實有助於解決房地權利人和再開發公司利害衝突的問題，也能產生對建商相當的制衡，應值參考。只是這樣的模式，和目前我國協議合建型都更模式的架構，差距頗大，我國房地權利人在不熟悉這樣的運作模式下，驟然如此修正對之未必有利，就立法技術而論較簡單的作法，應仍是保留現存協議合建型都更之架構，但修法讓權利變換計畫必須經房地權利人多數決門檻同意，以及修法讓建商為實施者時，鑑價時估價單位之選定必須讓實施者和更新會都有話語權，以求取更新各階段房地權利人和建商地位之平衡，並消除建商利用制度優勢獲取法所不容利益，進而侵害分配權利人利益的空間。

或許會有人擔心，如若建商失去透過這些眉眉角角獲取利潤的可能，是否日後會因為更新利基不足而徹底退出都更市場？但本文認為這應該毋庸擔心。蓋當前大台北地區，已屬寸土寸金，能開發之新地段也越來越少，這也是建商在 1990

⁹⁷ 楊松齡與卓輝華 (2011)，〈從產權分離探討都市更新之激勵機制〉，《台灣土地研究》，14 卷 1 期，頁 22-25。

年代後極為積極搶進都更市場的背景。只要這個背景仍在，那麼日後建商仍會持續投資於都更，即便確實會有利基不足之情，也自會透過推動修法來增加其利基。如若修法成功，至少所謂「合理利潤」也是透過民主程序重新檢視而形成，而不再是建商自己透過無法見光的手段形成。這樣一來，至少整個都更能較為公開透明，建商和房地權利人間的疑忌，也能少上一些，或許還更有利於都更的推動呢。

第二項：針對急迫而高度公益地區更新牛步之評價與建議

我國急迫又高度公益地區其更新之牛步，從九二一大地震震災重建，到整建住宅更新，都屬再再發生之事。而其根源便在於我國政府選擇性地繼受了日本運用民間力量再開發的規範，卻選擇性地忽視了日本地方政府在都市再開發所扮演之重要角色使然，已如前述。而這樣的牛步，著實可說是政府對於憲法上責任之迴避。蓋我國憲法增修條文第 10 條第 8 項明定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列」。當前諸多高度公益之更新地區，如整建住宅，其內部生活環境極度惡劣，又有公安和公衛的強烈疑慮，推動其完成更新，不僅是社會福利事業，更有社會救助之意涵於其中。因此也是政府在憲法的誠命下應承擔的責任。此外，ICESCR 第 11 條明定：「…確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現…」，針對 ICESCR 第 11 條的權威解釋第 4 號一般性意見（General Comment No. 4）亦指出：「適足的住所意味著……適足的獨處居室、適足的空間、適足的安全、適足的照明和通風、適足的基本基礎設施和就業和基本設備的合適地點——一切費用合情合理…」，在兩公約施行法已經生效之下，ICESCR 對於適足住房之要求，使得政府進行牛步之高度公益地區之更新，變得更為迫切。要如何踐行這樣的責任，政府固能運用不同之手段，透過市場機制或是親力為之，皆是可行之道，但當市場機制多年來證實走不通，又不肯親力為之，顯然就是迴避了政府依憲法和兩公約施行法對人民之責任了。

在民間自行努力，政府輔導之門路失靈下，政府親自主導，本是自然不過之事，而我國過去也有先例。如 1970 年代之華江舊市區更新，權利人一樣很多，產權一樣很複雜，甚至更新面積還高達 6.4 公頃，然當時更新之結果即便有所瑕疵，還是能將更新事業完成，大幅改善市民居住環境和公共安全。何以今日對於親自更新吳興二期整宅這種 0.44 公頃左右之更新，竟視之如畏途？其可怪也歟！

就繼受史角度來看，這種需要更新但難以透過市場機制進行之地區，本來就必須仰賴政府為之。美國之都市更新一直仰賴開發商，於是造成最窳陋最破敗而生活機能最差之地區難以更新，日本之再開發，雖然大多是挑原本都市機能較佳之地段，但亦有第二種再開發事業之設，制度上就是要讓政府親力進行僅靠市場機制難以推動更新之極度窳陋地區，而迄今案例雖不是很多，但亦已頗有所成。

台灣之政府，實應以之為鑒。

準此，本文建議，鑒於現行都市更新條例在公辦更新規範之不足，致使公辦更新規定成為聊備一格之舉，日後都市更新條例，應針對公辦更新規範予以強化，如若欠缺財源，應效法美日之規定，由中央政府編列預算，固定補助地方政府實施都更經費之一定比例；如若欠缺人力，則應在編制上擴充更新主管部門之人力，以求都更不再是「挑軟柿子吃」，而能真正裨益於高度公益更新地區之住民。

第三項：針對都更高級化及安置問題之評價與建議

都更的高級化現象，在台灣之所以如此普遍，一定程度上和計畫官僚在繼受美國之都更目的時，對於提高更新地區和周邊房價、刺激私人投資等經濟性目的也幾乎不假思索地繼受而來有關，但這些目的在達成的同時，幾乎無可避免會造成都更高級化現象，進而讓無法消受高級化地景以及沒有機會搭上增值順風車的人民，面臨相較於更新前更不利之處境，皆已如前述。然而，憲法第 7 條已明定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，是以政府制定任何制度，原則上自應以能夠讓制度帶來之福祉得以惠及不特定多數人為原則，而不應讓制度產生偏惠部份人民卻損害部分人民之情形。即便有其他更重要的目的，使得國家平等對待人民之原則必須退讓，也應該透過制度補償因此面臨不利的人民。然而政府就目前的都更，制度上放任高級化現象的形成，使得制度偏惠建商和持份夠大足以留下享受更新利益之房地權利人，卻沒有針對在更新中針對承租人、弱勢舊違章建戶、乃至於房價水漲船高下越來越難以在大台北地區立足之一般人民制定有效之補償或協助之措施。此實與前揭憲法第 7 條之精神有違。

而要解決高級化現象帶來的問題，在觀念上最迫切的，就是要徹底反省所有坊間能聽到的都更目的，並且反思這些目的是否確實符合前揭憲法第 7 條之平等原則精神。而在經過反思後，筆者認為僅有改善惡劣居住環境、提升公共安全和公共衛生，可以作為符合憲法第 7 條精神的更新目的⁹⁸，其理由在於，公共安全和公共衛生，都是公共得以共享，改善惡劣居住環境雖然僅是改善在地住民之生活環境，但至少沒有其他人民因之受損，況且憲法增修條文第 10 條第 8 項已明定國家為人民採行社會福利措施之責任，改善人民惡劣生活環境一事，作為國家社會福利措施之一環，也是憲法上國家之責任。

⁹⁸ 就歷史建物保存而言，雖然會有歷史建物價值不同人認知不同的問題，因之以歷史建物保存作為都更理由，也會有違反憲法第 7 條之問題，但我國憲法第 166 條亦已明定：「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物」，是以歷史建物保存之價值，已經受到憲法直接承認，以之為都更目的，自然沒有與憲法精神不符之處。因此都更條例第 6 條第 5 款以歷史建物保存作為都更之目的，可說是踐行了憲法之精神而非背離之。雖然本文一開始已經說明，本文研究範疇不包括歷史建物維護型都更，但為免有讀者質疑在筆者對憲法第 7 條之解釋下，歷史建物保存型都更與憲法規範的相容性，爰說明如上。

但在理清了符合憲法精神之都更目的後，接下來仍要面對一個實際的問題，即如何避免高級化現象之產生。就此以言，由於我國之都更制度，目前已經完全走向引進私人開發商投資的道路，而不論從美國或日本之經驗來看，在私人開發商利潤的需求下，想要在制度上要求其不走向高級化都更，客觀上著實不太可能，而要求政府必須承擔所有之更新事業，就我國目前來看也不可能（本文只期待政府承擔高度公益，但欠缺市場誘因地區之更新而已），因此一定程度上接受高級化現象，似乎是不得不然。因此本文就高級化現象，除了建議將都更條例第 6 條第 3 款及第 4 款這兩款如本章第三節第四項所言，本身在實踐上就可看出僅是為了高級化地景而設之規定刪除外，並不贊同再多設其他避免都更高級化之規定。

但即便接受都更高級化現象，也必須要對因高級化面臨不利的人民有所補償，而這就是安置措施的重要了。安置之需求者，在我國目前之都更實踐下，主要為弱勢舊違章建戶和承租戶，已如前述。而存在完整安置規劃下才能進行都更，也是繼受美國都更知識以來學界所堅持的，但卻在都更條例草擬中受到了放棄，於是造成了我國制度對於都更中的安置，成為了對實施者之鼓勵而非義務。然而對於因更新而可能被迫離開原本生活空間之舊違章建戶以言，如若其生活條件仍屬弱勢，失去舊違建便難有立錐之地，或為求立錐之地將使生活變得難以維持，則國家不論依憲法第 155 條和增修條文第 10 條第 8 項所規範的對於弱勢者之社會救助責任，或是對於適足住房權規範得更為具體的 ICESCR 第 11 條及第 4 號一般性意見⁹⁹，都有適當安置之義務。對於都更中可能被迫離去之承租戶以言，如若離去原本生活空間而另覓住房，將增加其生活之負擔，也是 ICESCR 第 11 條以及第 4 號一般性意見下，國家必須透過制度予以妥適安置的¹⁰⁰。因此在這部分重拾過去繼受美國之都更知識，不僅是浪子回頭，也是符合我國法秩序之要求。

為求符合憲法秩序及兩公約之精神，本文作出以下建議：

首先，立即啟動針對全台之舊違章建戶之調查，以了解哪些舊違章建戶仍屬弱勢，哪些已無保護必要。而以下本文所說之安置措施，自然只針對弱勢之舊違章建戶而發。

政府為實施者於公有地為主之地區更新時，對於弱勢之舊違章建戶，應提出安置計畫。由於目前政府興建之國宅不足，期待政府大量興建國宅目前看來亦屬緣木求魚，因此以租金補貼形式安置，應為不可避免之事。但政府應輔導弱勢之舊違章拆遷戶承租符合人道居住水準之住宅，而租金補貼之程度，至少應讓舊違章建戶需自行負擔之部分，不超過收入之一定比例，以免加重其生活負擔。至於比例為何，又應持續多少年為宜，本文研究有限，尚無答案，只能留待日後研究。

至於民間實施者為更新時，必須要求民間實施者提出對弱勢之舊違章建戶計

⁹⁹ 詳見 ICESCR 第 4 號一般性意見第 8 段（c）及（e）之部分。

¹⁰⁰ 詳見 ICESCR 第 4 號一般性意見第 7 段及第 8 段（e）之部分。

畫並經都更審議會審議通過，換言之這是強制於實施者之義務，不再僅是透過容依獎勵方式獎勵實施者如是作。安置計畫應以原地安置為主，除非有不得已之情事，方容許以發放現金安置。此外，為避免民間實施者為防免此規定，先行買收土地，再透過拆屋還地訴訟先將弱勢舊違章建戶清空，應立法規定一旦審議會發現這等情事，應不許可更新計畫，直至實施者依法安置舊違章建戶，方能許可計畫。

而對於因都更導致離開原本生活空間之承租人，應予以統計調查，包括更新後須花費多少錢於新居住單位之房租、上下班花費時間變化狀況等，以確定在我國都更對承租人普遍之影響如何。方有針對承租人保護政策之討論基礎。若承租人確實出現離開原本生活空間後，必須付出更多資源另覓容身之處，因而導致生活品質下滑，則應為租金之補貼，至於應以多少年為宜，則待日後更詳細的田野調查，方有討論之基礎。

第四項：對於放寬土地使用管制刺激都更之評價與建議

放寬土地使用管制以刺激都更，是計畫官僚在 1970 年代末期就已經萌生的想法，而後以日本也有相似之制度設計作為正當化依據之一。當時計畫官僚和支持的學者，雖然強調合理的放寬不會導致繼受美國知識以來在「都市計畫控制下進行都市更新」的原則受到顛覆，但就日後的發展來看，顯然所謂「合理放寬」都受到了顛覆。這導致都市更新逸脫於都市計畫之外，影響市民之生活品質，也讓都市更新改善生活空間的美意打了折扣，皆已如前述。

都市計畫對於土地使用管制之規範，有其控制都市生活空間，避免無秩序發展對於不特定多數人生活品質產生影響目的與意義，本不應輕言放寬以作為政策工具，而在當初計畫官僚承諾的「合理而不濫用的放寬」都已經淪喪之下，重新省視對於土地使用管制之放寬，讓放寬管制確實是為達都更公益性所必要，就成為刻不容緩之事。就此，本文謹就研究目前土地使用管制放寬運用於都更之經驗，提出本文認為必須廢止或修正之放寬事由。

第一，是都更條例第 44 條第 1 項第 2 款之興闢公益設施得獲得容積獎勵之規定。本文認為如若我國都更仍舊維持超小面積都更模式，該項就應立即廢除，理由在於超小面積都更下，其實幾乎無法興闢什麼真的對於社區住民有明顯公益之公益設施，既然如此，該放寬事由就無存在之必要性了。

第二，都更條例第 44 條第 1 項第 1 款規定實施容積管制前已興建完成之合法建築物，其原建築容積高於法定容積者，得依原建築容積建築。此一規定屬都市計畫外之便宜規定，易受濫用，如前揭台新金控總部都更案，明明是單純的自地自建，改建後的大樓也僅作為金控總部利用，公益性貧乏，卻能利用本款規定獲得大量容積獎勵，實屬不該。因此建議修法，明定僅有在都市更新事業單元位

於都更條例第 7 條之迅行劃定更新地區時，方能適用本款發放容積獎勵，以確保本款之容積獎勵，確實是為公益而利用。

第三，都更條例第 44 條第 2 項規定迅行劃定地區其建蔽率得經直轄市、縣（市）主管機關審議通過，按原建蔽率建築。此規定完全違背容積愈高，就應留設更多空地此一放寬土地使用管制之根本原則，應即刻廢除。

第四，土地使用管制之放寬，仍應有必要之總量管控。建議必須設定一最高數值，日後不論是都更容積獎勵、非都更容積獎勵、乃至容積移轉，總獎勵額度都必須在原先設定之額度以下，以免如現行都更容積獎勵般，出現各種放寬事由迭相加乘，而使某些案例出現獎勵氾濫之現象。

第五項：對於超小面積都更及其影響之評價與建議

1980 年代末期，我國計畫官僚和部分學者，以實地參與台灣都更和研究一般民間協議合建之經驗，決定推動協議合建型超小面積都更。隨著 1994 年台北市都市更新實施辦法和其後之台北市都市更新自治條例將容任超小面積都更法制化，超小面積都更也在其後成為我國私有產權者為主地區都更之常態。這說明了推動超小面積都更，確實是相當符合在地行動者，特別是建商的便利，但這樣的便利其代價就是難以整體規畫之下更新公益之減損和有限。日後超小面積都更，是否還要走下去呢？本文認為公益的減損和有限，不等於沒有公益，因此超小面積都更仍有存在之正當性；但立法者亦可基於為求更新能帶來更高之公益性，而修法廢棄超小面積都更的模式。換言之，立法者要如何選擇，應屬立法形成之自由。是以本文針對以上這兩條在制度上都可能選擇的道路提出建議。

立法者如果衡量超小面積都更在台灣已實踐多年，此一模式亦為建商和房地權利人所熟悉，不願改弦易轍而增加行動者的成本，那麼就要明晰這種都更本身在整體規劃上就是侷限的，因此更不應以整體規劃之名，強納不加入更新也不致影響更新進行的房地權利人。換言之，此時在制度設計上，應讓都市更新實質上類同於一般集合住宅改建，將多數決條款限縮在老舊不堪用或不良之集合住宅改建所必要。而如前所述，如若立法者決定要繼續維持這樣的都更模式，都更條例第 44 條第 1 項第 2 款之提供公益設施登記為公有可獲得容積獎勵之規定，自應廢除。蓋公益設施在此類更新下，一般而言無顯著公益性，予其容積獎勵，亦名不副實。

而立法者若決定改弦易轍，推動較大範圍的都更（至少是小面積而非超小面積都更），那麼應明文規定更新單元面積不得低於特定數值。至於該更新最小面積應如何設定，則尚非本文粗淺之研究能指出，而僅能留待日後之研究。

第六項：對於公有地強制加入更新之評價與建議

都更條例第 27 條之公有地強制加入之規定，其修正和適用演變至今，可說完全延續了戰後我國政府在公有地管理上，以出售公有地為主，欠缺更積極而具有公益指向的規劃的實踐經驗。此不論從公有地強制加入更新未有適當條件限制，以致出現公有地為主之地區被私有產權者以小併大可得見；從都更條例第 27 條屢次修法，讓公產管理機關更新後得僅領取補償金而不分配房地，亦可看出。

由於台灣的城市空間，確實存在公私有土地混雜之情形，公有地不一併納入更新，有時確實會影響到私有產權者為主之更新的進行，因此本文承認公有地強制加入更新之規定仍有存在之必要；但如若是公有地為主之更新地區，實不應由民間開發商以小併大，理由在於公有地之處分，本來必須經國有財產法、土地法、預算法等限制，以保障不致有濫行出賣國產之情況，小面積私有地併大面積公有地，與出賣國產之性質已經非常相近，就體系正義之角度，實無理由不受上揭規範限制¹⁰¹。而從 2011 年下半年當這問題被新聞報出來時，官員也信誓旦旦地表示他們過去已經擋下許多這類想要占公產便宜之案例來看¹⁰²，就算是今日之行政機關，應也是持相同見解。

此外，容許行政機關不分配更新後房地，而僅領取補償金之都更條例第 27 條，也是極有問題的。蓋行政機關不分配更新後房地，而僅領取補償金，本身與出賣公有地，客觀上已無甚相異之處。但若公有地之利用，就是賣斷換錢以填補公共支出，那麼這個目的已可透過稅賦手段達成，公有地制度存在之意義便不知為何了。因此本文主張，公有地之利用，必須有更積極而具公益面向的管理規劃。而這個要求，在公有地強制加入更新時，亦不能動搖。因此現行制度讓公產管理機關得不分配更新後房地而僅領取補償金之作法，亦難自圓其說。

在以上制度和實踐之評價下，本文建議公有地強制加入更新之規定，應立即明定公有地超過多少比例，就必須由政府自行為實施者主導更新。於私有地產權者為主之更新地區，容許公有地強制加入更新規定之存續，但在政府未擬定更新後房地之管理使用計畫，並送議會或上級機關查核通過前，更新計畫不得實施。

¹⁰¹ 體系正義一詞，乃翁岳生大法官於釋字第 455 號解釋協同意見書所提出，氏指出：「…立法於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一員（元）性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則…」

¹⁰² 聯合報（08/26/2011），〈檢討都更條例 防地主以小釣大 北市過去曾有私有地地主 聯合鑽法律漏洞 想以小面積土地硬吃大面積公有地 今後將嚴防再被「吃豆腐」〉A25 版



第五節：小結

都更條例自生效以來，從 921 大地震震災重建意外的初試啼聲，到回歸一般都市更新後在實務上之運作，十幾年光景下來，確實深深影響了台灣社會。震災重建，促成了都更條例的第一次大用，雖是一個意外，但也幫助了數千戶集合住宅家庭得以重建家園，算是初戰有功。只是都更條例過於依賴建商的主導方能運作、政府不肯親力為實施者所造成之一盤散沙心思各異之弱勢災民的重建延宕和困難、乃至非本於專業之估價的出現和政府之肯認等陰影，也都在重建之路顯現出來。

除此之外，我們看到都市更新條例十幾年來之變遷，大致都充斥著營建業背景之立法委員和目標僅為加速更新爭取業績之行政機關之運作身影，於是整個條文對於參與之人民權益之保障愈來愈弱，而對建商之親和性，卻愈來愈強。都更本源之目的，即改善惡劣居住環境、提升公共衛生和安全等面向，於是就更受忽視了。

而就都更條例實際運作的面貌而論，現行制度和實踐的陰影，其來源多數都可以從知識繼受與在地經驗之觀點得到解答。就前者以言，因拼裝式繼受日本知識帶來現行都更條例下建商作為實施者時，由於掌握相對於房地權利人之結構性優勢，而導致共同負擔報價和更新估價的疑雲重重、因選擇性繼受日本運用民間力量進行都市再開發卻有意識忽略日本之地方政府在都市再開發制度中亦扮演重要角色，造成高度公益之更新地區因欠缺市場誘因而更新進度牛步、因對繼受自美國之眾多都更目的未加省思，於是促成了都更之高級化以及無法在高級化浪潮中獲益的人民的痛苦、因放棄了繼受自美國而本來多年堅持的「必先有完善安置規劃方能進行都更」以及「都更必須要在都市計畫控制下進行」，於是安置從義務變成對實施者的鼓勵，讓在都更中極可能因被迫離開原本生活空間，而整體生活處境變得更不利的弱勢舊違章建戶和承租人能否得到妥適安置變成繫諸天命；而土地使用管制之放寬也愈來愈毫無節制，造成都市計畫體系混亂的同時也影響了住民之生活品質。

而就後者，即在地觀點以言，以符應在地需求為理據的超小面積都更，導致都更公益性的減損和有限、對公有地自戰後以來就以賣斷為主，欠缺更積極而具公益導向之管理規劃，也造成了公有地強制加入都更之運作屢出現私有地以小併大，以及更新後房地運用欠缺公益，而公產管理機關也無意管理甚至無意分配之現象。

而在釐清眾多都更陰影之歷史源頭後，本文針對這些缺失，參考外國制度和我國學界的繼存研究，並加上筆者自己的想法，提出的制度建議，包括：

- (1) 修法讓權利變換計畫必須經房地權利人多數決門檻同意，以及修法讓建商

為實施者時，鑑價時估價單位之選定必須讓實施者和更新會都有話語權，以解決建商利用制度性優勢獲取法外利益進而侵害到房地權利人依法應得之權利。

- (2) 針對公辦更新規範予以強化，如若欠缺財源，應效法美日之規定，由中央政府編列預算，固定補助地方政府實施都更經費之一定比例。如若欠缺人力，則應在編制上擴充更新主管部門之人力，以求欠缺市場誘因之高度公益更新地區的都更能有所進展。
- (3) 將都更條例第 6 條第 3 款及第 4 款這兩款在實踐上僅是為了高級化地景而設之規定刪除，並將對弱勢舊違章建戶和承租人之安置工作義務化。此不論實施者為建商或政府皆然，亦不因私有產權為主之更新或公有地為主之更新而不同。
- (4) 刪除現行實務實踐上已超出「合理放寬」限度之放寬土地使用管制事由。這包括都更條例第 44 條第 1 項第 1 款、都更條例第 44 條第 1 項第 2 款、第 44 條第 2 項。此外，為容積率放寬訂立總上限而不得再隨意加成，更是當務之急。
- (5) 對於超小面積都更，建議立法者應衡量此種更新之公益性，而決定是要為追求更高之更新公益而改弦易轍，還是要考量目前實施者和住民對此種更新模式較為熟悉而維持下去，若採後者則不應以整體規劃之名，強納不必然需要加入更新之產權者加入。
- (6) 公有地強制加入更新之規定，應立即明定公有地超過多少比例，就必須由政府自行為實施者主導更新。於私有地產權者為主之更新地區，容許公有地強制加入更新規定之存續，但在政府機關未擬定更新後房地之管理使用計畫，並送議會或上級機關查核通過前，更新計畫不得實施。



第七章：結論

台灣之都市化社會於日治時期萌芽，而於國治時期正式形成。然而相較於日本殖民政府一直以都市計畫為台灣之都市發展未雨綢繆，國民黨政權對於都市計畫之因循怠惰，導致整個都市計畫體制和實踐，都無法在快速都市化的過程中合理調控都市之發展，導致城市生活空間急速惡劣、公共衛生和公共安全低落、公共設施嚴重不足，於是城市空間較廣泛之「都市更新」需求，於焉產生。

配合都市更新需求之產生，計畫界和實務界繼受外國都市更新知識以為己用之需要也於 1960 年代產生。在都市更新觀念於 1964 年都市計畫法舊市區改造章立法化後，在公有地為主之更新地區，聯合國顧問 Astrid Monson 基於僅有實質環境改造之面相，不足以幫助社區真正脫貧和自主之經驗，建議國民黨政權應從社會和經濟面共同著手協助公有地更新時受拆遷之舊違章建戶，而不是僅將這些人安置到擁擠而生活條件不佳之整建住宅便撒手不管。只是這個建言雖能得到本土計畫界之認同，但對於處理舊違章建戶之方式，才剛從隨見隨拆進步到還願意興建整建住宅作最低標準安置之國民黨政權來說，顯然陳義過高，於是終未得到採行，於是導致了整建住宅也在其後成為新貧民窟之結果。而到了 1970 年代中期之後，政府更新公有地時，更是在大量興建國民住宅之計畫失敗下，導致對弱勢舊違章建戶之安置每下愈況。這就是如今華光社區、紹興社區等公有地為主地區之更新，政府都不願也難以妥切安置舊違章建戶之遠因。

而在私有產權者為主之更新地區，美國之都更知識雖然在 1970 年代已經為學界和實務界所深入了解，而其中安置失敗之教訓及都市更新必須在都市計畫控制下進行之堅持也已為台灣之知識繼受者所深知，但對於都市更新之目的之繼受，則有欠缺脈絡性和批判性反思之問題，於是挽救窳陋地區住民之低落人格、刺激房價上揚、提升地方政府稅收、刺激投資、美化市容、甚至作為施政之象徵等理由，都不加思索地成了實務界和學界宣揚大步都更之理由，而未能思索一個為全體國民而存在，政策必須要照顧全體國民，而非僅是偏惠少數利益團體或特定人群之政府，並不應以政策推行甚至強迫人民配合進行這些目的下的都市更新。而是應當以解決惡劣居住水平、提升公共衛生和公共安全、增加公共設施造福國民為出發點進行都更。

而後由於政府在當時對於美國模式下之都更欠缺運作之經驗，於是 1970 年代之華江舊市區更新乃至 1980 年代四個案例，都是以公辦區段徵收型都更為之。只是更新之結果雖然成功開闢了道路、建設了公園、也讓整個社區環境有所提升，但更新之結果，卻每每讓本來生活機能旺盛之熱鬧社區變得死寂。而隨著 1970 年代兩次驚人通貨膨脹，更新之成本也愈來愈高。於是計畫官僚對於辦理公辦區段徵收型都更，意願也是愈來愈低。

當不願在公辦區段徵收型都更之道路走下去時，計畫官僚想的並不是轉而運用美國都更模式；反之，計畫官僚反而是想要借重於 1960 年代晚期民間開始形成，而後一直相當活絡之民間協議合建作為都更之手段。但民間協議合建運用於都市更新，效果一直不彰，於是計畫官僚乃開始透過日本都市再開發知識之繼受，以求改造協議合建，讓協議合建型都更能夠走得通。

這個透過繼受日本知識來對協議合建進行的改造，就是在改造日本權利變換制度後將之導入，而其目的在 1980 年代時，還是公辦更新時，能節省開支；民間更新時，能解決取得更新地區全體房地權利人同意不易之問題。然而到了 1990 年代之後，唯一之目的，便只剩下後者。也由於繼受權利變換制度之目的非常特定，於是計畫官僚對於日本之都市再開發其能夠適用範圍之侷限、再開發對於原地區住民之排除，都欠缺了解和反思，更沒有認真思考這樣的制度運作在台灣社會，將可能會造成之問題，以及如何應對這些問題。因之可說是欠缺脈絡又欠缺反省之繼受。

此外，計畫官僚亦以繼受之日本知識，來合理化其對協議合建之另一重改造，這個改造就是透過放寬土地使用管制來作為都更獎勵措施。姑且先不論以放寬土地使用管制促進都更，會讓我國計畫界繼受美國知識以來，堅持的「在都市計畫控制下之都市更新」逐步淪喪，這個改造手段，在導入 1994 年之台北市都市更新實施辦法後，確實讓協議合建型都更動了起來。

再者，我國計畫官僚和部分學者，在 1980 年代幾次協議合建型都更的嘗試都不太成功之下，於 1980 年代末期開始以在地參與都更以及和建商與房地權利人之交流經驗為理論依據，將都更從較大面積的更新推向超小面積都更。而 1994 年都市更新實施辦法以及其後之台北市都市更新自治條例，則是其推動成功之證明。只是，超小面積都更加上以放寬土地使用管制作為獎勵都更措施，雖然讓協議合建型都更在都市更新條例誕生前，就不再是但聞人語響，不見人下來，但這樣的轉向，其代價仍會在日後顯現。

而後當 1992 年都市更新條例之制定重新啟動時，權利變換以及放寬土地使用管制這兩重對協議合建之改造，都很快成為草案內容。只是隨著時間的過去，條例草案在建商之影響下，對建商之親和性卻愈來愈高。本來 1993 年底營建署最早之草案，還重視程序保障和安置措施，希望回應營造業的期待的同時，也還有個極限。然而，其後在營造業者不斷要求提高誘因之下，建築管制和土地使用管制放寬不論矣，甚至一方面放任公有地被私人以私併公，另一方面放棄了自繼受美國都市更新知識以來，一直堅持的「都市計畫控制下的都市更新」，而創造出「更新地區外民間自行劃定更新單元」之規定。而後，1995 年至 1997 年間，行政院將都市更新直接視作經濟發展一環的政策宣示，又讓整個都更草案，史無前例地偏惠開發商之利益。不僅粗糙地讓開發商得直接成為實施者，讓建設公司在制度上充滿擺弄更新單元房地權利人之空間。還將較完整的安置規範大打折扣，一時間，過去繼受自美國知識中值得保存者，幾乎皆被放棄；一切似乎只剩下開

發和經濟利益。

而這樣的畸形制度，顯然是不會溫馴待人的。雖然曾在 921 大地震震災重建初戰有功。但都更條例過於依賴建商的主導方能運作、政府不肯親力為實施者造成弱勢災民重建之延宕困難、乃至非本於專業之估價的出現和政府之肯認等陰影，都已在重建之路顯現出來。


除此之外，都市更新條例十幾年來之變遷，又幾乎都充斥著營建業背景之立法委員和目標僅為加速更新爭取業績之行政機關之運作身影，於是整個條文對於參與之人民權益之保障愈來愈弱，而對建商之親和性，卻愈來愈強。

在前揭考證後，現行制度和實踐的陰影，其來源多數都可以從知識繼受與在地經驗之觀點得到解答，就相當清楚了。就前者以言，因拼裝式繼受日本知識帶來現行都更條例下建商作為實施者時，由於掌握相對於房地權利人之結構性優勢，而導致共同負擔報價和更新估價的疑雲重重、因選擇性繼受日本運用民間力量進行都市再開發卻有意識忽略日本之地方政府在都市再開發制度中亦扮演重要角色，造成高度公益之更新地區因欠缺市場誘因而更新進度牛步、因對繼受自美國之眾多都更目的未加省思，於是促成了都更之高級化以及無法在高級化浪潮中獲益的人民的痛苦、因放棄了繼受自美國而本來多年堅持的「必先有完善安置規劃方能進行都更」以及「都更必須要在都市計畫控制下進行」，於是安置從義務變成對實施者的鼓勵，讓在都更中極可能因被迫離開原本生活空間，而整體生活處境變得更不利的弱勢舊違章建戶和承租人能否得到妥適安置變成繫諸天命；而土地使用管制之放寬也愈來愈毫無節制，造成都市計畫體系混亂的同時也影響了住民之生活品質。

而就後者，即在地觀點以言，以符應在地需求為理據的超小面積都更，導致都更公益性的減損和有限、對公有地自戰後以來就以賣斷為主，欠缺更積極而具公益導向之管理規劃，也造成了公有地強制加入都更之運作屢出現私有地以小併大，以及更新後房地運用欠缺公益，而公產管理機關也無意管理甚至無意分配之現象。

而在釐清眾多都更陰影之歷史源頭後，本文針對這些缺失，參考外國制度和我國學界的繼存研究，並加上筆者自己的想法，提出的制度建議，包括：

- (1) 修法讓權利變換計畫必須經房地權利人多數決門檻同意，以及修法讓建商為實施者時，鑑價時估價單位之選定必須讓實施者和更新會都有話語權，以解決建商利用制度性優勢獲取法外利益進而侵害到房地權利人依法應得之權利。
- (2) 針對公辦更新規範予以強化，如若欠缺財源，應效法美日之規定，由中央政府編列預算，固定補助地方政府實施都更經費之一定比例。如若欠缺人力，則應在編制上擴充更新主管部門之人力，以求欠缺市場誘因之高度公益更新地區的都更能有所進展。

- 
- (3) 將都更條例第 6 條第 3 款及第 4 款這兩款在實踐上僅是為了高級化地景而設之規定刪除，並將對弱勢舊違章建戶和承租人之安置工作義務化。此不論實施者為建商或政府皆然，亦不因私有產權為主之更新或公有地為主之更新而不同。
 - (4) 刪除現行實務實踐上已超出「合理放寬」限度之放寬土地使用管制事由。這包括都更條例第 44 條第 1 項第 1 款、都更條例第 44 條第 1 項第 2 款、第 44 條第 2 項。此外，為容積率放寬訂立總上限而不得再隨意加成。
 - (5) 對於超小面積都更，建議立法者應衡量此種更新之公益性，而決定是要為追求更高之更新公益而改弦易轍，還是要考量目前實施者和住民對此種更新模式較為熟悉而維持下去，若採後者則不應以整體規劃之名，強納不必然需要加入更新之產權者加入。
 - (6) 公有地強制加入更新之規定，應立即明定公有地超過多少比例，就必須由政府自行為實施者主導更新。於私有地產權者為主之更新地區，容許公有地強制加入更新規定之存續，但在政府機關未擬定更新後房地之管理使用計畫，並送議會或上級機關查核通過前，更新計畫不得實施。



參考文獻

(一) 中文部分（依姓氏筆劃排列）

書籍

- 王泰升（1999）。《台灣日治時期的法律改革》。台北：聯經。
- 王泰升（2004）。《台灣法律史概論》。臺北市：元照。
- 王泰升（2010）。《具有歷史思維的法學－結合台灣法律社會史與法律論證的法學》。台北：聯經。
- 王澤鑑（2006）。《民法總則（增訂二版）》。台北市：三民。
- 內政部營建署（2010）。《家園重生（1994-2008）－100 個災後重建的故事》。台北市：內政部營建署。
- 內政部營建署（2010）。《社區再造（1994-2008）－100 個都市更新的故事》。台北市：內政部營建署。
- 毛冠貴（1989）。《台灣地區國民住宅建設：民國 59 年度至 78 年度》。台北市：行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處。
- 內政部（1984）。《研議都市更新條例草案參考資料》。台北市：內政部。
- 王怡云（1983）。《台灣地區違章建築處理與徙置計畫之研究》。台北：中國文化大學出版部。
- 行政院九二一震災災後重建推行委員會（2001）。《九二一震災重建法令彙編》。南投市：行政院九二一震災災後重建推動委員會。
- 江中信（2009）。《都市更新法理與實務》。臺北市：詹氏
- 呂芳上等（2000）。《都市計畫前輩人物訪問紀錄》。台北市：中研院近史所。
- 何芳子（1978）。《赴日研習都市更新與都市計畫管理心得報告》。台北市：台北市政府工務局都市計劃處。
- 李惠宗（2009）。《憲法要義（五版）》。台北：元照。
- 李永然等（2010）。《都市更新實務專授全輯》。臺北市：永然文化。
- 吳庚（2007）。《行政法之理論與實用（增訂十版）》。台北市：三民。
- 法治斌與董保城（2005）。《憲法新論（三版）》。台北：元照。
- 林明鏘（1996）。《都市更新法制之研究》。台北市：行政院國家科學委員會。

- 林景源（1981）。《臺灣工業化之研究》。台北市：臺灣銀行。
- 林本炫等（1991）。《國有土地問題之政治經濟分析》。臺北市：國家政策
- 美援運用委員會法律修編籌畫組（1962）。《各國都市計劃法令概要》。台北市：美援運用委員會法律修編籌畫組。
- 胡良偉（2011）。《房地產勝經——一個建商的真誠告白》。台北市：米樂文化。
- 張景森（1993）。《臺灣的都市計畫(1895-1988)》。台北市：業強。
- 張金鶚（1990）。《舊市區坵塊合建之更新模式研究—台北市環河北路昌吉街口東北側地區更新研究計畫》。台北市政府都市計畫處委託。
- 張金鶚（1991）。《台北市都市更新獎勵措施與制度之研究》。台北市工務局都市計畫處委託。
- 張金鶚（2011）。《張金鶚的都市更新九堂課》。台北市：方智。
- 國家建設計劃委員會（1970）。《台灣都市建設計畫改進方案之研究》。台北市：國家建設計劃委員會。
- 最高法院法律叢書編輯委員會（1985）。《最高法院民事裁判專輯：有關房屋合建契約（民國五十九年至七十三年）之裁判》。台北市：最高法院法律叢書編輯委員會。
- 黃武達（2000）。《追尋都市史之足跡—台北「近代都市」之構成》。台北市：北市文獻會。
- 黃正義（1987）。都市更新論（再版）。台北市：台灣省都市研究學會。
- 黃正義（1974）。《台灣都市更新之研究》。台北：中國文化學院城區部市政學系。
- 楊重信（1971）。《台灣都市更新之課題與政策》。台北市：經合會住都處。
- 經合會都發處（1971）。《舊市區更新法規之研究》。台北市：經合會。
- 蔡志揚（2011）。《良心律師教你看穿都更法律陷阱》。台北市：三采文化。
- 劉進慶（著），王宏仁等（譯）（1992）。《台灣戰後經濟分析》。台北市：人間。
- 蘇碩斌（2005）。《看得見與看不見的台北》。台北市：群學。
- Astrid Monson（1967）。《台灣都市更新政策——問題與途徑》。台北市：經合會。
- James Kirby Martin 等（著），范道豐等（譯）（2012）。《美國史》。北京：商務印書館。
- David Harvey（著），王志弘與王珣民（譯）（2010）。《資本的空間：批判地理學芻論》。台北市：群學。

書之篇章

林昭遠與劉昌文（2005）。〈住宅及社區重建〉，黃秀政（等），《九二一震災災後重建實錄》，頁 317-410。台北：五南。

章英華（1986）。〈清末以來台灣都市體系之變遷〉，瞿海源和章英華（編），《台灣社會與文化變遷（下）》，頁 233-273。台北市：中央研究院民族學研究所。

張文貞（2009）。〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉，王世榕（等著），《台灣法學新課題（八）》，頁 1-26。台北：台灣法學會。

黃武達（1996）。〈日治時代之台北市近代都市計畫（一）〉，收於：氏著，《日治時代台灣近代都市計畫之研究論文集(1)》，頁 5-1 - 5-46。台北縣板橋市：臺灣都市史研究室。

黃武達（1999）。〈戰後台灣建築法制重建之歷史分期〉，收於：氏著，《都市計畫及建築法制研究論文集(1)》，頁 7-1 - 7-16。台北縣板橋市：都市建築研究室。

黃瑞茂（2012）。〈台灣有都市更新嗎？—從街頭回到機制〉，施正鋒與徐世榮（編），《土地與政治》，頁 87-103。新北市：社團法人李登輝民主協會。

廖福特（2009）。〈憲法解釋機關之國際人權挑戰〉，廖福特（等），《憲法解釋之理論與實務（第六輯下冊）》，頁 273-325。臺北市：中央研究院中山人文社會科學研究所。

盧日鎮（1971）。〈台北市華江地區都市改造計畫〉，台北市都市計劃委員會，《都市計劃手冊》，頁 201-228。台北市：台北市都市計劃委員會。

鍾麗娜（2012）。〈國有土地處分課題之政經分析〉，施正鋒與徐世榮（編），《土地與政治》，頁 253-282。新北市：社團法人李登輝民主協會。

期刊論文

王泰升（2002）。〈國民黨在中國的「黨治」經驗—民主憲政的助力或阻力？〉，《中研院法學期刊》，5 期，頁 69-228。

王銘正（1990）。〈我國實施都市計畫五十年之回顧〉，《營建季刊》1 卷 1 期，頁 24-35。

林旺根（2012）。〈從文林苑事件談都更法制上面臨的問題〉，《月旦法學》，206 期，頁 115-149。

周素卿（1999）。〈再造老台北：台北市都市更新政策的分析〉，《國立臺灣大學理學院地理學系地理學報》，25 期，頁 15-43。

越澤明著，卞鳳奎譯（1993）。〈台北的都市計畫——一八九五——一九四五年日據時期台灣的都市計畫〉，《台北文獻》，105 期，頁 123-146。

吳彩珠（2002）。〈都市更新法制變遷之制度經濟分析〉，《中國行政評論》，11 卷 3 期，頁 63-94。

- 邱長光（1984）。〈都市更新專欄（四）〉，《人與地》，9期，頁34-38。
- 李惠宗（1999）。〈論國軍老舊眷村改建條例的多重不平等--從體系正義觀點評大法官議決釋字第四八五號解釋〉，《台灣本土法學雜誌》，4期，頁73-84。
- 李建佑（2004）。〈臺灣與日本都市更新權利變換方式之比較研究--以「等價值比例」及「等價交換」之變換方式為例〉，《土地經濟年刊》，15期，頁87-103。
- 林昭基（1983）。〈談都市更新與區段徵收〉，《住宅及都市發展》，20期，頁14-19。
- 林青（1988）。〈都市計畫法部份條文修正案之評議〉，《人與地》，56期，頁14-23。
- 洪麗花（1979）。〈台北市都市更新地區劃定處理標準之研究〉，《法商學報》，14期，頁185-241。
- 高啟明（1964）。〈新舊都市計畫法之比較〉，《中國一周》，754期，頁15-16。
- 陳瑞麟（1981）。〈都市計畫法檢討研究〉，《國立政治大學學報》，43期，頁83-115。
- 郭文章（1989）。〈對我國都市更新的幾點建議〉，《中華民國建築師雜誌》，173期，頁92。
- 陳怡伶、黎德星（2010）。〈新自由主義化、國家與住宅市場--臺灣國宅政策的演變〉，《地理學報》，59期，頁105-131。
- 莊孟翰（2010）。〈台灣高房價之成因與房價泡沫問題之探討〉，《建築師雜誌》，36卷4期，頁92-95。
- 黃正義（1974）。〈都市更新的社會與經濟意義〉，《社會建設》，19期，頁3-10。
- 張偉斌（1995）。〈台灣地區住宅建設之變遷〉，《中國工商學報》，17期，頁111-137。
- 彭建文、張金鶚、林秋瑾、陳永森（1995）。〈臺灣地區空屋調查分析〉，《都市與計劃》，22卷2期，頁201-216。
- 張維修（2012）。〈都市更新不曾發生：台北市的上流化政策分析〉，《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》，20期，頁63-92。
- 傅玲靜（2013）。〈我國法制中容積獎勵制度運用之檢討—以都市更新容積獎勵為中心〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，1卷5期，頁179-200。
- 楊松齡與卓輝華（2011）。〈從產權分離探討都市更新之激勵機制〉，《台灣土地研究》，14卷1期，頁1-28。
- 楊友仁（1998）。〈循環的債務：對台北市違章建築與都市規劃的具體觀察〉，《城市與設計學報》，4期，頁301-314。
- 楊慶生（1975）。〈淺論我國都市計畫法〉，《台灣土地金融季刊》，12卷1期，頁81-94。
- 趙富盛（2006）。〈新制眷村改建執行之簡介〉，《營建管理》，317期，頁41-49。

劉貞谷(2010)。<〈論「台北好好看系列計畫一」之容積獎勵〉，《土地問題研究季刊》，9卷2期，頁115-121。

蔡志揚(2012)。<〈從文林苑案看都市更新條例修法〉，《月旦法學》，206期，頁102-114。

蕭全政(1993)。<〈戰後美援對台灣經濟發展的影響〉，《政治學報》，21期，頁125-139。

蕭家興(1995)。<〈利用眷村土地合建國宅作業之檢討與變革方向〉，《台灣經濟》，224期，頁1-13。

營建季刊資料室。<〈都市更新條例草案之研究〉，《營建季刊》，4卷3期，頁33-52。

鍾麗娜(1996)。<〈關懷國土資源－探究國軍老舊眷村改建條例闖關的大震撼(上)〉，《人與地》，148期，頁32-36。

鍾麗娜(1996)。<〈關懷國土資源－探究國軍老舊眷村改建條例闖關的大震撼(上)(下)〉，《人與地》，150期，頁51-55。

魏獻俊(1972)。<〈從人地關係的長期趨勢分析台灣都市更新的重要性〉，《台灣土地金融季刊》，9卷1期，頁103-124。

學位論文

王敏穎(1997)。<《邁向"美麗新世界"?!從都市更新容積獎勵辦法剖析都市更新問題》，頁17-18，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文(未出版)，台北。

余明賢(2003)。<《合建契約之研究》，國立政治大學法律學研究所碩士論文(未出版)，台北。

吳聖洪(2004)。<《台北市整建住宅更新改進對策研究－以南機場整宅(忠勤社區)為例》，國立台北科技大學建築與都市設計研究所(未出版)，台北。

洪菁珮。<《全球化下台灣財政的政治經濟分析(1950-2008)》，國立台灣大學政治學系博士論文(未出版)，台北。

許嘉緯(1999)。<《都市建設與住宅計畫小組(1966-1971)對台灣都市規劃影響之研究》，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文(未出版)，台北。

黃麗玲(2002)。<《都市更新與都市統理：台北與香港的比較研究》，國立台灣大學建築與城鄉研究所博士論文(未出版)，台北。

張景森(1991)。<《台灣現代城市規劃：一個政治經濟史的考察(1895-1988)》，國立台灣大學土木工程學研究所博士論文(未出版)，台北。

蔡剛霖(1973)。<《台灣都市更新問題之研究－著重萬大與華江計畫之探討》，國立政治大學公共行政學系碩士論文(未出版)，台北。



網站

全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/Index.aspx>

法源法律網：<http://www.lawbank.com.tw/>

行政院主計處：<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>

內政部不動產資訊平台：<http://pip.moi.gov.tw/Default.aspx>

台北市政府地政局：<http://www.land.taipei.gov.tw/>

台北市都市更新處：<http://www.uro.taipei.gov.tw>

都市更新公正協會：<http://www.tajur.org.tw/?cat=4>

徐世榮之部落格：<http://sjhsu51545.blogspot.tw/>

座談會與訪問紀錄

〈「都市更新與居住正義－從文林苑案談起」座談會會議記錄〉(2012)，《月旦法學雜誌》，206 期。頁 268-297。

〈訪都市計劃處林宗敏處長談都市更新〉(1984)，《人與地》10 期。頁 37-39。

〈解開都市更新的僵局座談會〉(1988)，《台灣房屋市場》，164 期，頁 14-19。

〈如何有效推動都市更新以提升都市整體生活品質－都市更新條例草案座談會〉(1994)，《空間》，57 期，頁 76-83。

《如何誘導民間參與都市更新》(1994)，《空間》，61 期，頁 55-59。

(二) 英文部分 (依姓氏字母前後排列)

Abrams, C. (1967). *The City is the Frontier*. New York: Harper & Row.

Anderson, M. (1964). *The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal*. Cambridge, Mass.: M. I. T. Press.

Callies, D. L., Freilich, R. H., Roberts, T. E. (2008). *Cases and Materials on Land Use*(5ed.). St. Paul, Minn.: Thomson/West.

DeFilippis, J. (2008). Community Control and Development: The Long Review. In James DeFilippis & Susan Saegert (Eds.), *The Community Development Reader* (pp.28-35). New York: Routledge.

Foard, A. A., Fefferman, H. (1962). Federal Urban Renewal Legislation. In James Q. Wilson (Eds.). *Urban Renewal: The Record and the Controversy* (pp. 71-125). Cambridge, Mass.: M.I.T. Press.

Herbert J. G. (1962). The Failure of Urban Renewal, In James Q. Wilson (Eds.). *Urban Renewal: The Record and the Controversy* (pp. 537-557).

Jacobs, J. (1963). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.

Jonestone, Q. (1958). Federal Urban Renewal Program. *The University of Chicago Law Review*, 25, 301-354.

Kayden, J. S. (1991). Zoning for Dollars: New Rules for an Old Game? Comments on the Municipal Art Society and Nollan Cases, *Washington University Journal of Urban and Contemporary Law*, 39, 2-51.

Keil, R.(2000). Urbanization. In R.J. Johnston et al (Ed.), *The Dictionary of Human Geography* (4ed). Retrieved from http://tulips.ntu.edu.tw/search~S5*cht?/XThe+Dictionary+of+Human+Geography&searchscope=5&SORT=D/XThe+Dictionary+of+Human+Geography&searchscope=5&SORT=D&SUBKEY=The+Dictionary+of+Human+Geography/1%2C16%2C16%2CB/frameset&FF=XThe+Dictionary+of+Human+Geography&searchscope=5&SORT=D&5%2C5%2C.

Kitchin, R., Thrift, N.(2009). *International Encyclopedia of Human Geography* (Volume 12). Boston: Elsevier.

Lindbloom, C. G. (1970). *The Citizen's Guide to Urban Renewal* (2nd ed.). West Trenton, N.J.: Chandler-Davis Publishing Company.

Levy, J. M. (2006). *Contemporary Urban Planning* (7th ed.). Upper Saddle River, N.J.: Pearson/Prentice Hall.

Mumford, L. (1961). *The City in History: Its Origins, Transformations, and Its Prospects*. Harmondsworth, Middlesex.: Penguin Books.

O'Connor, A. (2008). Swimming Against the Tide: A Brief History of Federal Policy in Poor Community. In James DeFilippis & Susan Saegert (Eds.), *The Community Development Reader* (pp.9-27). New York: Routledge.

Schechter, J. H. (2011). An Empirical Evaluation of The Model Cities Program, A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Bachelor of Science in Economics at the University of Michigan

Schorr, A. L. (1963). *Slums and Social Insecurity*. Washington: U.S. Department of Health, Education and Welfare.

Slayton, W. L. (1962). Achievement of the Urban Renewal Program. In James Q. Wilson (Eds.). *Urban Renewal: The Record and the Controversy* (pp. 189-229).

Cambridge, Mass.: M.I.T. Press.

Sussna, S. (1967). Bulk Control and Zoning: The New York City Experience. *Land Economics*, 43(2), 158-171.

Tondro, T. J. (1968). Urban Renewal Relocation: Problems in Enforcement of Conditions on Federal Grants to Local Agencies, *The University of Pennsylvania Law Review*, 117, 183-227.

Perry, S. E. (1971). National Policy and the Community Development Corporation. *Law and Contemporary Problem*, 36(2), 297-308.

President's Advisory Committee on Government Housing Policies and Problems Report (1953).

Report of the Senate Committee on Banking and Currency on Sen. 1472 (Housing Act of 1954), 83d Cong. 2d Sess. 35 (1954) .

Urban Renewal Administration. Selected Data on Relocation of Families and Individuals. (1966).

(三) 日文部分（按姓氏首字筆劃排列）

大澤昭彦(2011)『日本における容積率制度の制定経緯に関する考察(その2) —容積制導入以前における容量制限：1950年～1961年—』、『土地総合研究』, 19巻3期, 頁46-68。

山中永之佑(2002)。『新日本近代法論』。京都市：法律文化社。

日端康雄(2008)。『都市計画の世界史』。東京都：講談社。

五十嵐敬喜&小川明雄(2003)。「『都市再生』を問う—建築無制限時代の到来」。東京都：岩波書店。

区画整理対策全国連絡会議(1983)。「『都市再開発はこれでよいか：商業再開発の事例に学ぶ(改訂版)』」東京都：自治体研究社。

石田頼房(2004)。「『日本近現代都市計画の展開(1868-2003)』」。東京：自治体研究社。

石田頼房(1986)。「『日本近代都市計画の百年』」。東京都：柏書房。

全国市街地再開発協会(1991)。「『日本の都市再開発史』」。東京都：住宅新報社。

渡邊俊一(1993)。「『都市計画』の誕生：国際比較からみた日本近代都市計画」。東京都：柏書房。

初田香成(2011)。「『都市の戦後：雑踏のなかの都市計画と建築』」。東京都：東京大学出版会。

金西一男（2008）。〈都市再生と生活空間の破壊〉，收於：区画整理・再開発対策全国連絡会議（編），《都市再生-熱狂から暗転へ》，頁 29-60。東京都：自治体研究社。

都市再開発法制研究会（2004）。《都市再開発法解説[改訂 6 版]：逐条解説》。東京都：大成出版社。

宮地正人（1987）。《国際政治下の近代日本》。東京都：山川。

遠藤哲人（2004）。《これならわかる再開発：そのしくみと問題点、低層・低容積再開発を考える》。東京都：自治体研究社。

遠藤哲人（2008）。〈都市再生下の再開発の変ぼう〉，收於：区画整理・再開発対策全国連絡会議（編），《都市再生-熱狂から暗転へ》，頁 61-80。東京都：自治体研究社。

塩崎賢明（2006）。《住宅政策の再生：豊かな居住をめざして》。東京都：日本経済評論社。

橋谷弘（2004）。《帝国日本と植民地都市》。東京都：吉川弘文館。

臺灣總督府（1918）。《臺灣法令輯覽（第九輯）》。東京市：帝國地方行政學會。

臺灣總督府（1937）。《台灣事情》。台北市：臺灣時報發行所。

台灣總督府（1943）。《加除自在臺灣法令輯覽（第五輯）》。東京市：帝國地方行政學會。

鎌田泰広（2010）。《総合設計制度における容積率緩和と公開空地の効果に関する考察政策》，政策研究大学院大学修士論文。

附錄一：適用台北市都市更新實施辦法完成更新之 23 個案例之更新規模與容積獎勵狀況



	基地面積(公頃)	容積獎勵
B1	0.31	22%
B2	0.16	25.95%
B3	0.15	21.60%
B4	0.22	26.12%
B5	0.1	32.29%
B6	0.12	40.06%
B7	0.32	16.80%
B8	0.27	?
B9	0.16	39%
B10	0.35	36.89%
B11	0.19	48.30%
B12	0.22	32.03%
B13	0.21	33.31%
B14	0.18	46.64%
B15	0.25	?
B16	0.53	49.24%
B17	0.78	48.81%
B18	0.26	47.05%
B19	0.23	50.00%
B20	0.64	45.65%

B21	0.17	29.72%
B22	0.12	16.47%
B23	0.14	49.54%



B1=台北市中正區衡陽路歷史建物暨周邊地區都市更新事業

B2=台北市大同區橋北段 2 小段 18 地號等 18 筆土地都市更新事業

B3=台北市大同區橋北段 2 小段 4 等 28 筆土地都市更新事業

B4=台北市大同區大龍段 1 小段 625-7 地號等 8 筆土地都市更新事業

B5=台北市大同區雙連段 3 小段 159 地號等 26 筆土地都市更新事業

B6=台北市大安區仁愛路 4 小段 114 等 6 筆土地都市更新事業

B7=台北市大安區格林威治都市更新事業都市更新事業

B8=台北市大安區通化段 1 小段 678 地號等 4 筆土地都市更新事業

B9=台北市中山區詔安段都市更新事業都市更新事業都市更新事業

B10=台北市北投區大業段 3 小段 493 地號等 33 筆土地都市更新事業

B11=台北市內湖區康寧段 3 小段 544-10 等 4 筆土地都市更新事業

B12=台北市內湖區康寧段 3 小段 492 等 11 筆土地都市更新事業

B13=台北市內湖區康寧段 3 小段 79 等 5 筆土地都市更新事業

B14=台北市內湖區康寧段 3 小段 516 等 38 筆土地都市更新事業

B15=台北市內湖區康寧段 3 小段 415 等 20 筆土地都市更新事業

B16=台北市內湖區康寧段 3 小段 364 等 36 筆土地都市更新事業

B17=台北市內湖區康寧段 3 小段 381、384 等 32 筆土地都市更新事業

B18=台北市內湖區康寧段 3 小段 381-3 等 13 筆土地都市更新事業

B19=台北市內湖區康寧段 3 小段 75 等 12 筆土地都市更新事業

B20=台北市內湖區康寧段 3 小段 491 等 15 筆土地都市更新事業

B21=台北市內湖區康寧段 3 小段 430-10 等地號等 9 筆土地都市更新事業

B22=台北市大安區學府段 462 等地號都市更新事業

B23=台北市北投區奇岩段 4 小段 195 等 4 筆土地都市更新事業

附錄二：本文選取之 55 個在都更條例生效後適用條例進行更新，至少已經達到核發建築執照之都市更新案例名稱



C1=台北市大同區大龍段二小段十五地號等七筆土地更新事業

C2=台北市大同區大龍段二小段 23 地號等 6 筆土地更新事業

C3=台北市大同區雙連段二小段 190 地號等 58 筆土地更新事業

C4=台北市大同區玉泉一小段 11 地號等 73 筆土地更新事業

C5=台北市大同區保安街十一、十三歷史建築物暨周邊建物都市更新事業暨保固維修計畫

C6=台北市萬華區直興段小段 651 地號等 28 筆土地更新事業

C7=台北市萬華區莒光段三小段 464 地號等 8 筆土地更新事業

C8=台北市大安區仁愛四小段 54 地號等 3 筆土地更新事業更新事業

C9=台北市大安區龍泉段一小段 712 地號更新事業

C10=台北市士林區光華段一小段 15-3 地號等 6 筆土地更新事業

C11=台北市中山區榮星段六小段 53 地號等 16 筆土地（北區）更新事業

C12=台北市中山區榮星段六小段 53 地號等 16 筆土地（南區）更新事業

C13=台北市中正區永昌段六小段 158 地號等 48 筆土地更新事業

C14=台北市中山區吉林段四小段 705 地號等 47 筆土地更新事業

C15=台北縣板橋舊站台鐵宿舍區都市更新事業更新事業

C16=台北市文山區景美段五小段 178 地號等 5 筆土地更新事業

C17=台北市中山區中山四段小段 473 地號等 8 筆土地更新事業

C18=台北市萬華區青年段一小段 711 地號、二小段 18 地號更新事業

C19=台北市文山區萬隆段二小段 463 地號等 5 筆土地更新事業更新事業

C20=台北市士林區福林段一小段 331 地號更新事業

C21=台北市中山區長春段二小段 559-5 地號等 80 筆更新事業土地

C22=台北市中山區吉林四小段 348 地號等 21 筆土地更新事業

C23=台北市中山區長春二小段 100 等地號更新事業

C24=台北縣板橋市大觀段 332 地號等 3 筆土地更新事業

C25=台北縣板橋市莒光路更新地區更新事業

C26=台北市中正區南海段一小段 364 地號等 31 筆土地更新事業

C27=台北市松山區寶清段四小段 599 地號等 27 筆土地更新事業
C28=台北市北投區中央北路三段捷運淡水線復興岡車站前更新事業
C29=台北市北投區大業段三小段 461 地號等 9 筆土地更新事業
C30=台北市松山區西松段一小段 125 地號等 25 筆土地更新事業
C31=台北市中正區南海段二小段 332 地號等 29 筆土地更新事業
C32=台北縣板橋市文化段 889-3 地號等 11 筆土地更新事業
C33=台北縣板橋市中山段 672-2 地號等 8 筆土地更新事業
C34=台北縣板橋市中山段 668 地號等 1 筆土地更新事業
C35=台北市文山區萬慶段三小段 434 地號等 4 筆土地更新事業
C36=台北市文山區萬慶段三小段 483-3 地號等 16 筆土地更新事業
C37=台北文山區萬隆段二小段 468 地號等 58 筆土地更新事業
C38=台北市文山區景美段一小段更新事業
C39=台北市文山區景美段一小段 527 地號等 27 筆土地更新事業
C40=台北市南港區南港段一小段 531-4 及 537 地號等 2 筆土地更新事業
C41=台北市南港區南港段一小段 560 地號等 16 筆土地更新事業
C42=台北市南港區南港段一小段 527 地號等 4 筆土地更新事業
C43=台北市南港區一小段 619 地號等 6 筆土地更新事業
C44=台北市松山區寶清段三小段 362 地號等 34 筆土地更新事業
C45=台北市南港區新光段二小段 89 地號等 22 筆土地更新事業
C46=台北市內湖區潭美段四小段 417 地號等 3 筆土地更新事業
C47=台北市內湖區石潭段三小段 660 地號等 7 筆土地更新事業
C48=台北市中山區長安段一小段 721 地號等 6 筆土地更新事業
C49=台北市中山區長安段三小段 709，717 地號更新事業
C50=台北市信義區吳興街二期整宅地區更新事業
C51=台北市文山區興安段二小段 558 地號等 5 筆更新事業土地
C52=台北市士林區蘭雅段一小段 386 地號等 18 筆土地更新事業
C53=台北縣新店市惠國段 34 地號等 6 筆土地更新事業
C54=台北縣永和市永安段 401 地號等 19 筆土地更新事業
C55=台北縣板橋市民族路附近地區更新事業



附錄三：台中市震災重建之 13 個運用權利變換案例之名稱

R1=中興大樓都市更新事業

R2=台中市忠孝名廈都市更新事業

R3=台中市昇平華夏都市更新事業

R4=台中市真善美 A 棟社區都市更新事業

R5=台中市北台中公園城都市更新事業

R6=台中市文心大三元白金特區都市更新事業

R7=台中市天下一家社區都市更新事業

R8=台中市總大願景（原德昌新世界）都市更新事業社區

R9=台中市衛道春天家園都市更新事業

R10=台中市北區富御國強社區都市更新事業

R11=台中市北區錦祥彩虹家園都市更新事業

R12=台中市北區錦祥富貴社區都市更新事業

R13=台中市北區錦新雅築社區都市更新事業



附錄四：55 個適用都更條例，目前已經進入核發建築執照階段之案例之容積獎勵狀況



	樓層上	樓層下	容積獎勵額度
C1	15	2	61.43%
C2	15	3	93.81%
C3	15	4	28.99%
C4	19	4	15.50%
C5	14	3	35.71%
C6	14	3	15.78%
C7	15	4	47.56%
C8	24	6	424.74%
C9	10	2	13%
C10	19	5	16.86%
C11	15	5	48.26%
C12	15	6	65%
C13	20	5	28.91%
C14	19	6	28.52%
C15	15	1	46%
C16	18	4	12%
C17	14	3	26.72%
C18	14	2	24.46%
C19	14	2	?
C20	12	2	22.47%

C21	17	4	50.00%
C22	19	4	35.58%
C23	14	6	20.04%
C24	12	2	26.68%
C25	15	4	50%
C26	15	4	23.05%
C27	18	4	50.56%
C28	14	2	13.42%
C29	14	3	40.17%
C30	18	6	33.68%
C31	14	6	13.59%
C32	15	4	19.36%
C33	14	3	41.55%
C34	13	3	51.92%
C35	13	3	30.77%
C36	13	2	35.25%
C37	22	4	50.00%
C38	13	3	49.11%
C39	15	3	50.00%
C40	15	3	18.22%
C41	14	4	18.51%
C42	11	4	19.58%



C43	15	4	30.88%
C44	15	4	50.00%
C45	15	3	52.46%
C46	11	2	50.00%
C47	15	4	14.78%
C48	14	3	29.39%
C49	10	1	11.35%
C50	12	2	50.00%
C51	12	4	12.93%
C52	14	2	25.57%
C53	22	4	73.98%
C54	24	3	19.00%
C55	19	5	21.83%



資料來源：營建署，《社區再造（1994-2008）－100 個都市更新的故事》

*案例 C19，因欠缺容積獎勵資料，故不列入