

第二章 相關文獻檢閱

理論層面的說明，可使我們瞭解該理論之興起背景、緣由、功能、模式等基礎意涵，作為後續研究之基石；而相關研究的成果與敘述，則能夠讓我們明白該主題之研究現況與不足。

本章首先說明公私部門協力關係及都市更新兩主題的理論基礎，並介紹兩主題的基本概念，最後探討兩主題間的連結性，亦即都市更新政策須以公私協力機制來操作的理由與趨勢，同時歸納整理相關之研究成果。

第一節 公私協力關係 (Public- Private Partnership) 之理論基礎

公私部門協力的觀念，起源於 1970 年代的美國，當時美國許多州政府及市政府都面臨一種兩難的困境：一方面政府財政日趨困窘，財政赤字不斷攀升；另一方面，民眾對公共服務的質與量卻有日漸升高的要求。為解決此一困境，公私部門協力的觀念乃應運而生；試圖藉由公部門與私部門共同合作來提供公共財貨與勞務，以減輕政府的財政壓力，同時提升政府施政內涵，並滿足民眾參與的需求（陳佩君，民 88：2）。

公私部門協力合作的興起，有其實務上的背景，亦即政府發現自己在公共服務提供上的能力不足，轉而向私部門爭取合作；至於公私部門協力關係在理論層面的基石，則來自於市場失靈理論、政府失靈理論、公共選擇理論及公民參與理論。

壹、市場失靈理論 (Market Failure Theory)¹

傳統自由經濟學者認為，一個社會中財貨或勞務的生產者與消費者間的自

¹ 市場失靈固為政府介入的理由，另一方面，政府支持市場經濟並為使市場運作更有效率，亦有其應扮演的角色，也就是政府介入具有正當性：其一，確保財產權及執行契約；其二，維持一個穩定的物價水準；其三，使全盤經濟穩定（整理自高安邦，民 86：88-90）。因此，政府的主要角色有：支持市場經濟運作，以及在市場失靈時進行干預。

願性供需關係，可以構成完全的競爭性經濟市場（吳定，民 88：95）；在完全競爭的自由經濟市場下，市場價格機能得以充分運作，而當完全競爭下之全面均衡達成時，不論是產品在消費者間的分配、生產要素在各種生產用途上的配置，以及各種產量的組合等，都符合了「柏雷托最適境界（Pareto Optimality）」的要求，也就是達到最高的經濟效率（Economic Efficiency）（張清溪等，民 84：334）。

但在現實世界裡，因為自然獨占（Natural Monopoly）、外部性（Externality）、公共財（Public Goods）、資訊不對稱（Information Asymmetry）等因素，導致市場機能雖然已充分發揮，卻仍然無法如所預期地圓滿達成經濟效率，亦即所謂的市場失靈現象，是故政府必須介入，利用各種政策工具，試圖解決問題。以下分述之：

一、自然獨占的問題

在市場上，某些產品的規模經濟特別顯著，隨著生產者的擴大規模而使產品的平均成本持續下降；此種產業透過市場競爭，將會迫使小廠商因成本過高、無利可圖而離開該種行業，最後形成獨占現象，此即所謂自然獨占（整理自吳定，民 88：97）。

除訂價問題外，自然獨占還產生了「由誰經營」的問題；有些國家將自然獨占之產業收歸公有，由政府成立公營事業直接經營（張清溪等，民 84：334），以避免私人提供可能產生的哄抬物價或壟斷情形發生。

二、外部性的問題

當人們的經濟行為造成有一部份的利益不能歸自己享受時，稱之為外部經濟或外部效益（External Economies or External Benefits），反之，當人們的經濟行為有部分成本不必自行負擔時，稱之為外部不經濟或外部成本（External Diseconomies or External Costs）；外部經濟與外部不經濟統稱為外部性、外部效果或外溢效果（External Effects or Spillover Effects）（張清溪等，民 84：334）。

外部性之所以發生，最根本的原因在於無法建立適當之市場，供外部性之製造者與承受者進行自願性的交易，而市場不存在的主要原因，又係根源於共同財富（或無主物）、無法排他（或難以落實財產權）兩項因素；針對上述外部性成因，可採用的補救方法，主要有賦予財產權、課稅或補貼使外部效果內部化、政府的直接管制等（整理自張清溪等，民 84：345-347）。

三、公共財的問題

公共財具有共享 (Nonrival) 以及無法排他 (Nonexclusive) 兩項特性,「共享」指的是可以讓多人共用而不損及其中任何人的效用,「無法排他」則指涉很難禁止他人不付代價便得以坐享其成;由於這兩種性質,倘若公共財由私人生產並在市場發售,其產量一定較實際需求為低(整理自張清溪等,民 84:348-351)。因此,像國防安全、治安等公共財的供給上,便需要由政府來扮演一個積極的角色。

四、資訊不對稱的問題

資訊不對稱係指消費者沒有足夠的訊息與專業知識,判斷產品或所接受服務的數量及品質是否合理,因此消費者在議價的過程中,與生產者相比,處於不公平及不合理的地位(吳定,民 88:97);在此情況下,市場機能雖充分運作,消費者仍有可能付出較高的價格或獲得品質較差的產品及勞務。針對資訊不對稱的情形,政府適度提供必要的資訊,避免交易雙方蒙受無謂的損失。

現實社會對於市場價格機能的充分發揮與經濟效率的達成,存在不少限制,當個人為求最大效用的一切努力受到市場失靈的阻礙時,政府干預市場的行為就有了某種程度的正當性。

貳、政府失靈理論 (Government Failure Theory)²

政府並不是萬能的,儘管在理論層面政府可以透過各種政策工具或干預行動來解決市場失靈的問題,但在實際執行層面卻存有嚴重的障礙;由於政府本身在運作程序、組織結構、制度規範上,具有種種缺陷與限制,導致政府的政策工具或干預行動未必能真正解決問題,或是解決問題的過程中反而造成了新的更大困擾。

相對於市場失靈,文獻中將政府干預所引發的不良副作用及其能力的限制,稱之為「政府失靈」(張清溪等,民 84:354)。引發政府失靈的障礙所在,主要包括下列幾方面(整理自吳定,民 84:98-100;張清溪等,民 84:354-357;陳佩君,民 88:28-32):

一、直接民主 (Direct Democracy) 所造成的問題

選舉制度雖然可以為特定政策提供明確的選擇方向,但多數決卻存有功能

² 關於造成政府失靈的理由,高安邦(民 86:95-97)歸納成三方面:第一,特殊利益團體耗費時間或金融資源試圖影響決策過程;第二,時間上的不一致;第三,政府不具競爭性,文官體系缺乏效率提升的誘因。

性問題，促使直接民主的投票表決機制失靈。

首先，投票僅能顯現出贊成或反對的最後結果，至於個人偏好之「強度」如何，卻難以從投票過程顯現出來；其次，投票僅能反映出多數人的立場，無法充分代表整體投票者的意見可能產生多數暴力（tyranny by the majority）現象，迫使少數人接受多數人同意的決策結果。

二、代議政府（Representative Government）造成的問題

民主制度下的代議政府，透過選舉產生各級行政首長與民意代表，其主要任務是制定與執行公共政策，解決因市場失靈所引發的各種問題，為人民興利除弊。但是這些人員也許受到自身利益、選區利益、任期限制、財務或民意壓力等因素的影響，而產生所謂「競租」（Rent- Seeking）的行為，制定出不必要或不合理的政策；「滾木立法」（Logrolling Legislation）或「肉桶立法」（Pork- Barrel Legislation）的情形屢見不鮮，立即見效而短視的政策時有所聞，長期考量卻影響深遠的政策乏人問津，在在都是代議政府可能產生的問題。公共選擇理論（Public Choice Theory）即明確告訴我們，他們不認為一個人從私部門進入公職以後，其行為動機就會由追逐私利轉變成講求公益，換言之，所有的人都具有私心，不能指望他們無私地做到以全民利益為決策依歸；職是之故，代議政府所造成的決策問題勢必存在，成為政府失靈的理由之一。

三、機關供給（Bureaucratic- Supply）財貨所造成的問題

為避免公共財數量不符社會實際需求，或為避免具規模經濟的產業遭私人壟斷，政府必須提供各種財貨，如國防安全、治安維護、自來水等，稱為機關供給。但是，政府機關本身亦具有獨占性，無須面對競爭，容易導致創新或變通能力不足，形成無效率或資源浪費的狀態；加上政府預算須受民意機關的監督，審查過程冗長，使行政體系無法及時解決問題。

四、分權（Decentralization）政府所造成的問題

目前多數國家都採取分權或權力制衡的制度，於是政府的不同機關部門間，以及中央與地方政府間，均有了分權的設計。此種設計可以防止專斷政府的發生，但日常的政務運作上卻可能因為各機關本位主義作祟、資源整合不易、機關組織間溝通協調困難等因素，而造成一些問題，產生政府失靈的現象。

政府在解決公共問題或提供公共服務的過程中，由於能力上的缺乏、制度上的缺陷、運作上的缺失等因素，可能無法將問題完滿解決甚至產生更多問題；或者由於過度重視程序與結果的公平正義，致使效率低落、浪費不必要的資源。

此時，私部門的參與和協助就有其意義存在。

參、公共選擇理論 (Public Choice Theory)

傳統經濟學在分析政府單位行為時，皆假定政府整體係以追求社會最大福利為目標，然此假設並無法真實反映資本主義的民主代議制度 (劉嘉雯，民 89：2-19)；有鑑於此，公共選擇理論將研究焦點置於政府部門中的個別行為者，試圖提供一套符合實際運作概況的分析方法。

公共選擇理論的理論係立基於「同質個體」與「交換」兩項重要假定，所謂「同質個體」，是指所有行為人在條件受限下皆傾向追求效用極大化，也就是具有自利心的經濟人；所謂「交換」，是指政治行為具有交換之色彩，政治亦為交換 (Buchanan, 1989；轉引自劉嘉雯，民 89：2-19)。在這兩大理論假設下，公共選擇理論採行個人主義方法論來處理集體行為的各種結構、特徵，解釋政府官僚體系運作何以產生決策偏差、資源配置無效率等政府失靈現象。

根據公共選擇理論的看法，現實社會中同時存在市場經濟體系與政府經濟體系，而在資源配置上政府亦會出現失靈現象，因此提出政府失靈的結論；惟其並非一味排斥政府干預經濟體系，只強調政府也是由平凡人所構成的組織，有其限制和缺失所在，導致其在經濟資源的配置上可能不如市場機能良好；是故，只有在政府介入之資源配置效率大於市場分配時，才需政府介入干預 (陳宇捷，民 90：16)。

以此觀點分析公私合作理念，其著眼點於政府應減少行政上的干預，允許私部門提供公共財貨，讓公私部門可處於一種合作或競爭之關係，以提升政府效率；另一方面，一般由私部門所主導之都市開發事務，則由公部門從旁以合作方式相互協商，尋求最適與最有利之合作方式 (劉嘉雯，民 89：2-21)。

肆、公民參與理論 (Citizen Participation Theory)

公民參與即是公民以行動去影響政府作為 (Bowman & Kearney, 1990:113)，而影響的範圍包括政策形成、政策決定、方案執行與行政程序等階段。

公民參與理論的主要論點認為：運用民間力量參與政府工作是一種非政府與志願性的活動，而這種活動的產生係基於民主化的理念；換言之，民主化使公民參與公共事務決定的意識日增，於是形成一種志願參與的動力 (林勝義，民 90：27；轉引自陳韻如，民 83：61)。民主化程度與志願主義受到重視的同時，

公民或公民團體會基於其對公民意識、公共利益、自身責任等的體認，而願意付出情感、時間、智識等於公共事務上。

適切的公民參與管道，則政府決策就不是在一言堂的情境下完成，而是在參酌人民意見與充實知識基礎後才做定論；無論透過何種方式，公民參與過程應包含有效的論證對話與觀點交流，同時亦應包含政府自我反省的可能。

公民參與的功能可從兩方面來討論，就政府層面而言，在理性對話的前提下，公民參與將有助於澄清問題本質、掌握關鍵因素、找出並矯正盲點或偏誤，不致浪費有限的政府資源，亦可降低政府從事政策善後工作的可能性；再者，外在環境變動不居，政府官僚體系卻常受限於既定的思考模式與行為框架，人民參與增進政府形式風格轉變的可能性，應可增加政府管理複雜環境的能力（林水波，民 88：308）；而透過公民參與途徑將權利關係人吸納為支持群，更可增進民眾對政府施政的順服，減少不必要的反對行動。就個人或社會整體而言，個人或團體參與公共事務，不僅能促使公民從參與過程中獲得控制自己生活與環境結構的機會，也能加強公民的政策認同感，促使政策執行順利。更長遠的來說，公民參與更具有教育性功能，促使公民在私人利益外也著眼於公共利益。

無論政府或民間，皆須面對資源稀少的必然性，林水波認為（民 84；轉引自朱森村，民 88：39）：為解決資源稀少性，可以採行 1.推動民營化、2.型塑公民意識、3.進行減肥措施、4.進行合夥措施、5.運用第三部門等途徑，而公民參與正可達成前述目標的要求，完成「小而美政府」的改造目標。

第二節 公私協力關係之意涵

在本節當中，將針對公私部門協力關係的意義、相關名詞、效益、互動原則、困境等，進行必要之敘述與說明，期能對該主題有一整體性之理解，俾利後續實務之應用與分析。

壹、定義

公私部門協力合作的概念，雖然自年代以來即受到英美各國實務上的廣泛運用，但學者對於「公私部門協力關係」的定義因切入角度不同而有相異之見解，至今仍然莫衷一是。

Max O. Stephenson, Jr. (1991；轉引自陳佩君，民 88) 與 Stuart Langton (1983:256) 從廣義而簡單的角度來解釋公私部門協力關係的意義，前者認為：公私部門協力關係就是指涉所有公部門與私部門間動態的相互合作過程；後者則更詳盡地說明，其認為：公私部門協力的概念意含著政府、企業、非營利組織 (Non-Profit Organization) 及個別的市民等，在追求現實社群需求過程中，彼此共同地合作與分享各自所擁有的資源。

John Costonis 亦是由政府與民間的關係來出發，不過其關注焦點與應用範圍則侷限於都市政策層面；John Costonis 認為：公私部門的協力關係是建基於一個三邊關係 (Trilateral Relationships) 之上，市民團體、政府及開發業者共同構成此種關係主體，而互相發揮其影響力 (Lesser, 1990:155；轉引自陳佩君，民 88：8)。

吳濟華 (民 83：2) 強調公私部門於協力關係中的角色定位，其認為：公私部門協力關係或合夥關係是指公私部門互動過程中，公部門與私部門形成平等互惠、共同參與及責任分擔的關係，在其關係中的同夥彼此在決策過程中均基於平等的地位，有著相同的決策權。

至於吳英明 (民 83：61) 對公私部門協力關係的定義，則隱含其對於公私協力成功運作的條件設定，他以為：協力關係是指某特定事務的參與者形成一種不屬於公部門也不屬於私部門，而是屬於公私部門結合而成的關係，其參與者對該事務之處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知與實踐。

陳佩君對公私協力合作的範圍有更清楚的界定，其認為 (民 88：9)：公私部門協力關係乃指公部門與私部門 (含非營利組織) 為了追求更好的生活品質與

滿足需求，以平等的、分工的、共享的態度合作，整合各方資源，各盡所能，為共同目標而努力的一種良性互動關係；在此關係中，公私部門彼此透過雙向溝通參與的方式，共同分擔責任，為社會創造出永續的利益與福祉。這樣的定義指涉了公私部門協力關係的合作範圍、目的、協力方式以及成功運作的前提等，雖然較為完整卻也過於冗長。

所謂「定義」，本來即有狹義與廣義之分，前者僅指公私部門以簽約方式規範雙方權益及義務，並透過合夥的方達成彼此的互利；後者除包括狹義之內涵外，舉凡公部門提供誘因誘導私部門參與，共同達成公共目標，或由公部門以教育、訓練、法令規章等措施來促進民間參與者，皆可涵蓋於其中（陳佩君，民 88：3）。然而真正狹義的公私協力形式於實務運作上較少存在，廣義的公私協力形式則所在多有，吾人應採行廣義的公私協力意涵加以探究；換言之，公私部門協力關係是一種將私部門參與公共事務地位予以「合法化」或「正式化」的作法（吳英明，民 85：18），其合作型態或因合作事務性質而有不同，但其基本精神皆為分享資源、增進效益。

貳 型態之一：民營化(Build, Operate, Transfer; B.O.T)

民營化模式的立意在把民間充沛的資金和技術導入公共建設，起源於民眾對公共建設需求殷切但政府卻面臨財政困窘的處境，加上政府公共建設常有工期延宕、施工品質不佳等缺失，遂有民間共同投入公共建設之倡議。

民營化係公私部門協力合作時，可採行的型態之一，其意義是指興建、營運、移轉三個階段，也就是私人企業先與政府簽訂合約，由私人部門自備資金進行興建工作，在興建完工後由政府授予特許權由負責起造的私人企業繼續營運，某個年限後再把產權及經營權移轉給政府。簡單地說，就是政府借重民間財力和經營能力，進行公共建設的興建與先期營運，同時予其各項相關的特許權利以確保其獲利。

在民營化模式中，私部門扮演出資、建造、前期營運的角色，這些角色過去都是由政府來執行的，此一角色互換的過程，讓公私部門經由彼此互動而更加瞭解熟悉，從而建立信任、關懷、互援的良好環境。此種民營化的協力方式，亦有不同的細節變化，以供實際依不同政策性質作靈活運用，如：B.T（民間興建完成後，直接移轉給政府）、B.O（民間興建後，由民間自行經營）、B.T.S（民間興建完成後移轉給政府，再由政府出售給其他業者）等（吳英明，民 85：111）。

而在執行民營化政策時，政府與民間應注意下列原則（張樑，民 82；摘自

吳英明，民 85：113-114)，以增進政策成功的可能性：

- (一) 公平合理的分配政府與民間所負擔之風險與報酬；
- (二) 公私部門分配後之風險與報酬需經由合約或法令轉為可執行的權利義務關係；
- (三) 依風險分攤結果及合約之保障來決定財務結構與融資方式；
- (四) 計畫本身必須具有償還與提供投資人合理投資報酬的能力；
- (五) 投資規模必須在民間資金供給的能力範圍內。

一般認為，在前述原則的遵循下以民營化途徑來推展政府政策，能達到下列優點：

- (一) 建設成本由民間負責籌措，且可採用專案融資方式，充分減輕政府財政上負擔；
- (二) 民間參與公共建設，融入企業對品質、成本、效率的重視，政府部門由此可學習企業經營之概念；
- (三) 公部門解決法令上窒礙難行之處，私部門提供資金與技術、人才，增加公共建設興建之可行性；
- (四) 政府將有更多的時間與人力研究其他政策與施政方向，為人民提供其他重要有利的建設與服務；
- (五) 民間企業對施工品質的監督、對服務品質的要求，可為人民提供更高水準的公共服務。

參、公私部門協力合作之理由³

公私部門協力合作是 1980 年代以來各國實務的發展趨勢，而促使公私部門由原來的相互競爭趨向於彼此合作的理由，或稱公私部門協力合作的實質效益，約可整理為下列數端：

一、資源的分享與整合

公私合作可以集結政府、私人企業、社區組織、甚至個人的專才與技術、

³ 整理自 Singleton (1994)、吳英明(民 85)、林水波(民 88)、陳佩君(民 88)等。

資金與經驗，不但有效整併社會資源，亦可節省資源重複的浪費。

公私部門協力提供了新經濟發展的可能性，分享與整合社區、政府、私部門的資源。

二、達到民主化決策和民間參與的效果

公私部門協力的精神，不是單純的指涉策略聯盟（Strategic Alliance）或契約化的協議（Contractual Agreement），而是一種外源化（Outsourcing）⁴的觀念，亦即政府得對外建立資源網絡獲支援網絡，以符合民主、效率、專業性的考量。

三、改善現行政府缺失

公私部門協力關係的建立，可以使傳統公共行政諸項缺點⁵獲得改善，取而代之的是將企業性公共管理精神納入行政體系，則公部門將更具市場性和競爭力。

肆、公私部門協力合作之互動原則

以公私部門協力的方式來提供公共服務或參與公共建設，確有其必要性，為求公私部門在日漸頻繁的互動關係中，能有更好的協力關係，應注意以下的原則：

一、平等原則

唯有居於平等地位時，合夥才有可能出現（謝慶達，民 87：9）。亦即政府、社會、私人企業應邁向更平衡的狀態。所謂影響力，就是一方能使另一方從事其不願意的事情。

Brevoord 認為（1980:34-35）：就政府、社會大眾與私人企業三者間的互動關係來看，目前的情況並不平衡，也就是三者之間的相互影響力量大小不一，其中社會對政府、政府對私人企業有強烈的影響力，社會對私人企業的影響力次之，但私人企業無論對於政府或社會都只有少許影響力；理想的狀況是政府、社會與私人企業，三者的相互影響力邁向均等，這樣才能使公私協力互動關係維持

⁴ 所謂「外源化」係指一個組織向外建立資源（或支援）網絡的作法。

⁵ 官僚體系傳統缺失如：組織的膨脹、官樣文章、手續繁複、只重視標準作業程序等，長期以來皆為人所詬病。

良久。

二、必須認清合夥的本質

協力關係中的潛在夥伴或許有可能處於平等地位，但是他們的目標絕不可能完全一致，在此情況下他們依然可以成為強而有力的堅定盟友，只要他們對於整體的共同目標是認同的。

三、公私部門協力關係應強調公共責任與利潤

公私部門協力關係正如同兩人共同騎乘協力車（吳英明，民 83：61），座位雖有前後之分，但地位並無高低之別；也就是說，計畫的啟動者無論是公部門或私部門，二者皆立於平等地位。同時協力車的運轉需要前後二人的同心協力，亦象徵著公私部門對整體目標方向、分工情況等，需有相當之認同與共識，否則協力關係將無法運作；至於協力車的兩個輪子，則代表了公共責任與私人利潤，公共責任或公共利益在前方引導努力方向，並有法規或民意的制約，私人利潤在公共服務提供的同時亦可達成，如此才能確保該協力關係是在共同的社會目標及福祉下前進。

四、其他原則

吳英明（民 87：81-87）、吳濟華（民 83：5-6）及陳佩君（民 88：100-102）曾提出以下的一般性原則，亦可作為參考：

- （一）合法性原則；
- （二）責任確認原則；
- （三）民主原則（互動過程中強調民主參與，尊重雙方，而非嚴苛緊密的監督方式）；
- （四）效率原則；
- （五）主動原則（雙方主動參與）；
- （六）可預測性原則（雙方的計畫目標與行事方式）；
- （七）彈性原則（著眼於創意的發揮、組織的活潑性、對問題認知多元化、方法不過於制式化）；
- （八）共贏原則；

- (九) 創新原則；
- (十) 最大公共利益原則。

伍、公私部門互動之可能困境

即便體認到政府各層級、公私部門、社區組織彼此之間夥伴關係存在的必須性，如何產生制度上正確的操作機制 (the right institutional machinery) 仍是一項挑戰；這項機制應該擁有足夠的合作動機、制裁能力、資源等，以利整合各個行動者 (Parkinson, 1996: 31 ; Carter, 2000: 43)。換言之，公私部門協力合作仍存有以下的可能困境：

一、來自公、私部門的可能困境

- (一) 公私協力過程係屬政府政策過程的一環，必須接受民意代表的監督，甚至預算的審議，此過程往往極為繁複冗長，容易削弱對外之競爭契機。
- (二) 公私部門對公共事務認知有所差距，可能產生對政策認知或執行上的差異，而造成協力關係的障礙；舉例來說，政府機構層級複雜，私部門對行政體系的運作過程或運作程序無法全然瞭解，徒增合作過程中不必要的誤會或成本。
- (三) 公私部門害怕被冠上「官商勾結、圖利他人、利益輸送」之名：公私部門協力參與公共事務的過程中，公部門既為合夥人，又是規範的裁量者，此種球員兼裁判的雙重角色，容易導致公部門無法客觀而公正地評估；即便公部門自認為可以公平的擬定各項遊戲規則，仍不免害怕被民眾質疑其公正性。
- (四) 公部門有所謂公務機密無法公開，私部門亦可能怕流失競爭力而對所擁有的資訊進行一定程度之封鎖，其結果是雙方壟斷資訊無法流通順暢，合作易告失敗。
- (五) 藉由私部門的投入，政府有機會提升服務品質與績效，但公共財貨或服務的責任卻更難釐清，政府是否會因此而推卸某一部份的公共責任，以及公私合作後責任如何劃分。

二、來自整體面可能的阻礙 (Brevoord, 1980: 33-34)

- (一) 存在政治領域中的障礙 (in the political area)：公私部門在互動過程

中有其他政治力的介入、既有或可能出現的政治目標或政治遊戲規則所造成的限制；

- (二) 存在司法領域的障礙 (in the judicial field) : 公私部門的關係受到憲法架構或法令規章的約束，也就是公私協力適法性的問題，以及法律關係未來可能的變動發展；
- (三) 存在社會文化面向的障礙 (in the social- cultural area) : 社會結構對公私部門合作的影響，民眾意識觀念、規範與價值系統對公私協力合作的態度，國家的特質與型態不鼓勵此種合作模式的發展；
- (四) 存在科技範疇的障礙 (in the technological field) : 科技發展成果對既有的合作內涵造成衝擊、影響；
- (五) 存在經濟面向的障礙 (in the economics) : 國家經濟的規劃體系不允許公私協力關係的運作，國家經濟情勢轉變而對公私合作模式影響，雙方經濟目標無法融合一致；
- (六) 其他：舉凡地理學面向的考量 (some geographical considerations) 如資源分佈及企業位置座落、人口統計學面向的考量 (some demographical considerations) 如人口的分佈情況與人文條件、國際範疇的影響 (in the international field) 如國際政經情勢或司法變革等，都可能形成公私雙方在互動過程中的障礙。

每個人都必須清楚知道：自己所存在的決策情境為何、其限制或機會何在，瞭解這些障礙或困境存在的可能性，期能協助公私雙方作出更好的抉擇或互動模式。

第三節 都市更新之理論基礎

關於都市更新的理論基礎，學派間因為研究焦點不同而有相異之觀點與分析。生物論、機能論、經濟論、都市生態學、都市社會學等，其研究觀點與結論雖有差異，但是皆可成為都市更新理論基礎之推導根據，以下將簡述各該理論的觀點，為都市更新現象建立理論依據。

壹、生物論的觀點⁶

生物論者把都市本身視作一個具有生命的有機體，自然存在新陳代謝、老化、衰敗等過程。在某一部分都市衰敗之後，就必須經過代謝以塑造新的都市，若沒有都市更新的代謝機制，則都市自然會面臨衰敗死亡的命運。

貳、機能論的觀點⁷

機能論意指：都市之所以需要更新，是因為新的技術帶動新的需求，使都市必須調整其機能以符合市民的需求。例如交通工具由馬車轉變為汽車時，原本的道路就必須拓寬；又如大量生產的機械發明，使人們的工作及生活方式轉變，造成土地使用分區變動；捷運系統的出現，使車站地區的商業發展大為提高。

機能的調整使得都市更新成為必要之手段，這種的都市更新手法例如：

- (一) 捷運系統廠站開發；
- (二) 市中心工業區變更為商業或複合性使用；
- (三) 倉庫及舊工廠轉變為文化設施或商場；
- (四) 車站地區轉運中心的開發；
- (五) 港灣土地更新開發；
- (六) 狹窄巷道的廢除及街廓整併。

⁶ 整理自財團法人都市更新研究發展基金會（民 91）。

⁷ 整理自財團法人都市更新研究發展基金會（民 91）。

參、經濟論的觀點⁸

從都市經濟學的角度來看，舊市區之所以要進行更新乃是因為舊市區存在外部不經濟性（External Diseconomies）。所謂外部不經濟係指該地區的社會成本遠高於其效益，例如破敗地區使鄰近的房價下跌、交通的擁擠使整體都市交通系統受阻、設施維護費用遠高於其稅收、潛在的公共危險造成市民與市府的損失、就業機會缺乏造成市民失業而市府必須補貼等，如果沒有都市更新再投資，長期而言將造成社會整體的損失。

肆、都市生態學的觀點

關於都市更新的理論，過去學者之研究多以都市生態學之觀點來進行探討分析（陳宇捷，民 90：9）。生態學者著重於分析人類與外在環境間如何互動、調適的過程，其所主張都市發展生態過程中的七種主要形式，常被用來說明都市更新現象發生的背景。

關於生態學者對都市發展生態中的七種主要形式，簡要說明如下（黃正義，民 62；涂明隆，民 67；轉引自張友怡，民 88：2-9~2-10）：

一、集中

所謂「集中」，係指某一都市地區因特殊有利條件，促使人們向此地聚集且有數目集中的趨勢，形成空間人口分佈的差異化現象。

二、集中化

「集中化」係都市地區人口及產業活動逐漸集結而形成中心的過程，如商業中心、行政中心、文教中心等之形成過程。

三、隔離

這是與「集中化」相反的作用，當都市的各種機能逐漸分化，各功能中心呈現某種專業化的模式，使得都市地區某些專業用途、特殊人口或活動集中於某些特定地區，此現象稱為「隔離」。

四、侵入

由於都市經濟與社會結構的演進，各種活動或機能的發揮與擴張，導致佔

⁸ 整理自財團法人都市更新研究發展基金會（民 91）。

優勢的人口或活動向機能較弱的地方侵入，整個都市的機能隨之產生變動。

五、承續

「承續」過程為侵入過程之完成，係指某一地區的人口或產業，完全被他種人口或產業活動所取代。

六、分散

「分散」係都市人口由市中心地區向外遷徙的過程，也指居住與產業活動的分散趨勢。

七、交流

「交流」為市區與郊區間，人口與產業相互流動的過程。

伍、都市社會學的觀點

針對前述以都市生態學觀點分析都市更新現象的說法，丁致成認為(民 87；轉引自陳宇捷，民 90：9)：該理論雖說明了都市可能出現的現象，卻不能真正解釋其衰敗的原因，或者與其說是「解釋」，不如說是一種「類比」較為恰當。因此，陳宇捷(民 90：9-13)建議我們從都市社會學各學派之觀點來探討都市更新形成原因及其必要性。

相對於都市生態學強調人類與環境間的互動關係，都市社會學係從社會學的觀點或立場來研究都市社會現象，考察對象就是都市本身，凡是在都市範圍之內所呈現的現象皆在其研究之列(龍冠海，民 61：28；轉引自陳宇捷，民 90：9)；舉凡人口分佈及其意涵、經濟活動及資源分配、權力結構運作等，都是都市社會學的討論範疇。

以下說明都市社會學各學派⁹之主要論點：

一、人文區位學派

此學派著重以人口在空間上的分佈情形，來觀察其社會關係及背後隱含之

⁹ 都市社會學之發展約和社會學之發展同時其展開，但直到 1920 年代才被劃分為社會學的一部份，而成為一專門學科或特殊性質之社會學，亦開始有學者運用社會學的概念、觀點、方法來對都市現象進行比較深入的探討；過去係以人文區位學派為主流學派，經歷七十多年的發展，漸漸演變成人文區位學派、新古典經濟學派、新馬克斯主義與都市政治經濟學四種學派並駕齊驅(整理自陳宇捷，民 90：9)。

經濟文化因素；其認為都市發展是由各個不同部分經過相當複雜的過程融合，成為一個有生命的有機體，絕非一混亂毫無秩序的集體（陳宇捷，民 90：9）。

若以人文區位學派來解釋都市更新現象，可將都市更新視為人口高度集中於市中心區的必然結果。市中心區的機能與便利性吸引人口與產業活動前來，但人口高密度的聚集，卻導致許多都市問題產生：住宅單位的不足與違章建築之興建，造成擁擠性增加，也同時影響了居住的舒適與都市市容；交通流量之大幅增加，都市交通瓶頸地段激增；人口增加則對公共設施之需求亦隨之升高，然而這些公用設施卻很難隨著人口之增加而添設，結果影響了生活的水準及環境衛生等。上述情形均成為市中心更新之必要原因。

二、新古典經濟學派

此學派之研究重點在於經濟活動對都市社會所產生的影響，尤其是都市房地產市場的運作及其產生的後果；簡單地說，新古典經濟學的都市社會學主張，都市稀有土地資源的分配，是通過市場來組織與平衡的，而市場價格的運作則受制於供需關係、消費者偏好及邊際生產率。因此，只要找到都市房地產運行的一般規律，就能解釋都市型態變遷的動因和預測未來都市發展的趨勢（Logan, 1988；蔡勇美，民 86：12；轉引自陳宇捷，民 90：10）。

以新古典經濟學派的觀點來解釋都市更新之現象與必要，可配合都市成長所形成之拉力效果來說明：由於都市的快速發展，聚集經濟成形，提供了較多就業機會，而市中心區基於區位上的優勢，使得早期市中心人口聚集，形成房地產之高度需求，造成價格上揚，此時可說是市中心房地產的高峰期；然房地產市場之繁榮與需求無法同時反映在各項公共設施的事實提供上，致使生活與居住品質漸趨低落，在交通建設日盛及汽車普及率漸高之後，人們反過來傾向於往郊區購屋，以求更為寧適之居住生活環境，進而造成郊區化現象；由於有此偏好之消費者多為高所得者，使得留在市中心者皆為低收入戶，不僅使得政府稅收收入減少，無力改善市中心區之環境，商業行為等亦因此而遠離市中心，形成惡性循環。因此，為重新提振市中心的競爭力，需要對舊市中心區進行機能再造工作，以恢復其生活、商業與行政文化功能，以免惡化之環境破壞了都市發展成果（陳宇捷，民 90：10-11）。

三、都市政治經濟學派¹⁰

都市政治經濟學派的學者研究重點在於分析都市的政治經濟結構上，他們

¹⁰ 資料整理自陳宇捷（民 90：10-11）。

把都市地點或地域的價值當作一種抽象的特殊商品，房地產則為其具體表現之一。

房地產存在兩項重要價值，其一為居民之居住價值，其二則是房地產擁者可獲取的租金；後者除房地產本身價值外，也受到該房地產地點之影響，亦即都市房地產的區位與社會價值，而這種區位與社會價值的形成，除了地理因素外，更有其社會因素的影響。都市政治經濟學派學者的相關研究認為：政治、經濟及權力結構運作的結果，導致社會因素的影響力大於地理因素的影響力。

從該學派的角度來看都市更新，由於社會中政治力、經濟力等權力結構相互運作下的影響，導致社會中某些地區的房地產價值低落，需有適度的介入和干預行動，再次提升該地的區位價值。

四、新馬克斯主義學派¹¹

新馬克思主義學派以社會的生產方式為研究單元來探討都市的動態變遷過程，尤其是資本的累積與演變，其主要代表人物為 Smith，他以貶值循環理論來解釋市中心房地產價值下降的原因與過程。

貶值循環理論主要由下列數個程序所構成：

- (一) 新建及第一次使用循環 (new construction and the first cycle of use)；
- (二) 租賃使用轉變為單純佔用 (landlordism and homeownership)；
- (三) 房屋的移轉及破壞 (blockbusting and blowout)；
- (四) 融資機構的拒絕往來戶 (reding)；
- (五) 放棄或棄置 (abandonment)。

貶值循環最後將產生租隙效應，由於租隙（即剩餘價值或利潤）的存在，將創造衰敗地區再投資的機會，亦即資本家對其他地區投資飽和後會重新回歸到都市中心地區的投資，都市中心地區因此經歷了「投資」、「離投資」以及「再投資」的階段。

從都市發展的過程來看，由於郊區化、新市鎮的開發而產生的資本累積作用，使得市中心地區固定資本的投資減少，導致舊市中心地區逐漸產生租隙效應的結果，而這種結果正符合資本家與政府進行都市更新、再投資的環境條件。

¹¹ 資料整理自陳宇捷（民 90：10-11）。

陸、永續發展理論的觀點

都市發展的途徑相當多元，捨棄市中心早期發展地區的復甦而朝向市中心區以外的新市鎮和郊區進行擴張，是最簡單、也最常被使用的手段；但城市郊區隨著高速公路而擴散發展，其人口與產業外移的結果，將會導致市中心區更加衰頹沒落。

自整體都市發展政策來看，為了符合永續發展的理念，必須由以往擴張的發展政策轉而回到市中心進行更新（財團法人都市更新研究發展基金會，民91）；尤其隨著人口趨於微幅成長、甚至零成長的趨勢逐漸明顯，民眾所需要的是都市生活品質的提升，而非都市空間數目的增加，因此市中心的都市更新應是長期永續執行的政策。

第四節 都市更新之意涵

壹、定義

都市更新 (Urban Renewal) 這個名詞根源於美國，其意義在美國與其他許多國家，大致上應該是相同的 (Gibson & Langstaff, 1982:12)。以下將分別自各種不同的角度來討論其意義：

一、生態的觀點

Leo Lrebler 從都市生態的角度來解釋都市更新，其認為都市環境透過設計予以變更，將現存之都市區域進行大規模的調整，以適合現在與未來生活及工作的需要，並擴及住宅區與非住宅區的土地利用，此即都市更新的意義 (轉引自張友怡，民 88：2-2)。

因此，都市更新的過程包括土地之重建計畫與興建，對於受衰敗威脅的地區則設法復興，其有歷史與文化價值的則加以保護，而這些工作皆包括在城市發展全部計畫的範疇之內 (張友怡，民 88：2-2)。

Gibson & Langstaff 雖非生態學之代表者，對都市更新亦有類似的見解，其認為 (1982:12)：都市更新係指涉城市老舊地區 (包含中心商業區) 的再發展 (Redevelopment) 或回復原狀 (Rehabilitation)；就實務上而言，都市更新經常指涉將某地區既存之低收入人口置換，以創造空間給產生較多利益的辦公室使用，或發展商業、高級住宅，興建交通設施等。

二、法令的定義

根據「都市更新條例」第一條及第三條之規定，為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，而在都市計畫範圍內實施拆除重建、就地整建或保存維護等措施者，即為都市更新。英國學者 Couch (1990: 2-3) 區分 Urban Renewal 與 Urban Regeneration 二者，前者只處理實質環境或建物的改善問題，便和「都市更新條例」的對象一致。

根據這項定義，凡是針對都市環境較為窳漏或生活機能極差的地區，運用整建或重建、保存維護的方式，使都市景觀、公共設施、環境品質都能獲得滿足與提升者，皆係都市更新指涉範圍；此項定義明確指出都市更新實施目的及其手段，這是狹義的、也是傳統上對都市更新的多數看法。

三、原文的意義

都市更新這個字眼完全是外來的，中文的「都市更新」可能與下列幾個意思有相關聯（整理自財團法人都市更新研究發展基金會，民 91：12-15）：

- (一) Renewal：這個字眼特別指涉美國 60 至 70 年代所進行的的大範圍大規模都市更新，以清除平民窟為目標，Urban Renewal 的制度根據美國 1949 年住宅法（Housing Act）來進行，由聯邦政府補貼地方政府徵收平民窟土地，以較低價格轉售給民間開發商，再由開發商將該區域發展為商業或辦公使用等。
- (二) Redevelopment：在 80 年代以後，美國大規模的 Urban Renewal 雖已停止，但個別街廓或數個街廓的小規模再開發則方興未艾，特別是著重與鄰近舊市區紋理的結合與交通系統的改善；同時，在日本也開始許多都市更新的計畫，稱之為「市街地再開發」。
- (三) Reuse/ Remodel：對於更小規模的建築物或幾塊土地所進行的調整工作，往往是以建物保存或整修的方式進行。整修建物賦予新用途稱之為 Remodel，對於土地或建物使用重新調整，例如工業區轉變為商業區、工廠轉變為商場等，則屬於 Reuse。Remodel 或 Reuse 往往並不牽涉到大規模的街廓系統調整或都市交通系統的改變。
- (四) Regeneration：在英國，都市更新往往使用 Regeneration 這個字眼，其代表的意義不只就房子改為新房子或是都市實質環境的改善而已，亦包含更廣泛的社會與經濟意義；換言之，其認為都市更新追求全面的都市再生，創造更多的工作機會、改善都市經濟、建造符合環保的綠建築、引入豐富的文化活動與商業機能、降低都市犯罪等，皆屬都市更新之目標。Couch 認為（轉引自黃定國 & 彭光輝，民 86：7）：Urban Regeneration 包括國家或地方社會冀望尋回投資、就業與消費，並且加強都市地區內的生活品質之意。
- (五) Regeneration 與 Renewal：此二字的意思，其實是極為相近的，二者都有「賦予新生命」的積極意義；甚至後者的定義範圍更廣，更符合實務精神。二者的字面意義為：

1.Regeneration：係指”to give (obtain) new life”；

2.Renewal 有三種意義：”to give new and freshness”，”to make as good as again”，”to place something old with something new of the

same kind”。

四、結語

在我國，都市更新、都市再生、都市再發展或都市活化等名詞，皆有人使用，而以都市更新最為普遍。何芳子(民 67)等人¹²皆認為：無論是都市再開發、都市更新、都市再生或都市再發展，其名詞雖不相同，但內涵大致上是一樣的；主要都是對都市生活環境與整體空間及設施和使用上的現代化與活用(黃秋月，民 73；林熙弼，民 84：9)。

若真要區別這些名詞上的不同，僅能從其所強調的目標與作法上來區分其不同點：更新主要係強調實質環境的改良，也就是強調以外部環境改良的方式來解決地區之問題；而再生及再開發著重於綜合性的改良工作，不僅藉由外部環境改良方式解決問題，更透過內生力量的配合，企圖重新賦予地區發展機能以求徹底解決問題；換言之，再開發或再生計畫的實施包含了更新的作法在其中，更新僅能達成再開發及再生計畫對實質環境改良的要求(林熙弼，民 84：9)。

本文認為：單一目標之都市更新並不存在，而都市更新亦不只是老屋換新屋。只要能夠為都市實質環境與機能帶來全面性的改善，甚至更廣泛地帶動社會與經濟環境的改善、創造更多的工作機會、建造符合永續發展的建築、引入豐富的文化活動等(財團法人都市更新研究發展基金會，民 91)，其相關的硬體與軟體作為，皆屬於都市更新定義的內涵。

換言之，實質環境的改變只是都市更新工作的階段性任務，後續的環境維護、永續經營、社區發展等，皆應包含在內。黃健二便認為：過去國人所認知的都市更新，其實都太偏向都市再造策略，而忽略都市經營意識都市更新重要的一環；事實上，都市經營在國外已行之有年，其經驗與操作方式值得我國參考學習。都市經營除了財源以外，更重要的是如何組織社區，進而動員社區(清寰管理顧問公司，民 87：2-4)。

貳、都市更新的理由

Roberts 認為(2000: 10-14)：都市轉變及都市政策的方向隨時間而轉變，各自代表了某一專業領域的背景以及都市更新的理由，總的來說可分為以下幾個面向：

¹² 如：黃秋月(民 73)、林熙弼(民 84)、張友怡(民 88)等人於相關性質之論文中，皆有如此之見解。

- (一) 為改善實質環境的衰敗，以及對社會力、政治要求的回應 (physical condition and the nature of the social and political response);
- (二) 為解決住宅與健康問題 (housing and health), 主要是貧民窟的清除工作；
- (三) 為減低過度擁擠以及確保經濟財產價值，亦即連結經濟發展與社會福利 (social welfare and economic progress);
- (四) 為維持既有的都市成長成果 (containing urban growth)。

除了 Roberts 的見解外，自都市發展的角度來看，以下幾項理由亦可用來支持都市更新政策的推動：

- (一) 以都市更新政策的推動來達成都市政策既定方向：都市政策係一多面向的綜合性計畫，包含有社會、文化、景觀、經濟等層面的目標，而都市更新則屬於追求都市政策的手段之一。
- (二) 為求城市永續發展：開發處女地不僅容易破壞現有環境條件，就人口成長率和土地供給率來看亦無需要，都市更新強調舊市區的活化再生，除改善實質環境、增加商業生機、賦予舊市區新生命外，更可降低新市區的開發，符合永續發展的要求。

參、都市更新的政策範疇

就實務上而言，早期歐美以「拆除重建」為主要手段¹³，幾乎等於都市更新工作的全部，因此當時的拆除重建行動，即以都市更新來命名，這也是導致今日許多國人對都市更新有所誤解的根源（清寰管理顧問公司，民 87：2-2）。實際上，都市更新係對特定時間下之特定地區，因為都市衰退所產生的挑戰（可視為機會）所進行的回應（Roberts & Sykes, 2000: 9）；因此都市更新的主軸（themes），會隨著政治力、選舉結果、經濟危機等而有所轉變。

Gibson & Langstaf 從時程演進來看英國的政策變化，將英國實務運作的政策面向分為五類（整理自 Gibson & Langstaff, 1982）：

¹³ 當時美國各都市所遭遇的危機，主要源自於工業化與郊區化所造成的市中心衰頹以及貧民窟問題，對都市景觀與生活機能皆形成不良之影響，因此聯邦政府投入大量資源進行貧民窟的清除工作，1954 年聯邦政府正式將法律用語由 Urban Redevelopment 改為 Urban Renewal（整理自清寰管理顧問公司，民 87：2-2）。

一、貧民窟或窳陋地區的清除 (clear the slums)

都市中貧民窟或窳陋地區的清除，是都市更新工作中最顯而易見的要素，清除工作的進行將會改變城市的外觀，同時根本地影響生活其中成千上萬的人們。這是十九世紀到 1960 年代末期，英國政府強調的工作重點。透過對不適居住地區的認定¹⁴、提出計畫申請、補償損失和移往新居的過程，來達成此項工作。

二、住宅及環境改善(old houses into new homes: housing and environmental improvement)

1970 年代中期，改善較老舊住宅及其周遭環境成為都市更新工作的主要構成要素；1969 年的住宅法案 (The Housing Act, 1969) 促使政策轉折，並勾勒出運作過程中權力與程序的相關架構。透過政府資金上的補助，民眾有能力改造不合時宜的住宅或居家環境，正如同臺北市政府刻正推動的社區環境改造計畫¹⁵，是政府與民間通力合作改善環境的案例。

三、逐步更新 (gradual renewal)

「逐步更新」的概念並不嚴密，依據政府的實質作為，「逐步更新」強調兩項重點：其一，實質上轉變以回應社會需求；其二，結合有限的清除工作以改善居家環境。

四、貧窮計畫 (the poverty programme)

市中心區在 1960 年代中期成為許多社會問題衍生的所在，學術研究提出解釋以證明市中心區貧窮持續存在的可能性，而在政治決策過程中貧窮亦被認定是少數民族的問題；針對貧窮問題，政府的回應是貧窮計畫，其包括了一連串的實驗性計畫，最著名的如社區發展計畫 (the Community Development Projects; CDP)、內地研究 (the Inner Area Studies; IAS) 等，這些計畫的工作層面涵蓋整個都市問題。

¹⁴ 對於不適性 (unfit) 的認定標準，依據英國政府在 1946 年的一份報告、1954 年「住宅 (租賃與修復) 法案」 (Housing (Rent and Repairs) Act, 1954) 及其他相關法令的定義，其判定標準為二：其一係環境對於健康的威脅，其二並無明確衡量標準，端視專業政府官員的認定。

¹⁵ 社區環境改造計畫目前由臺北市府民政局負責，鄰里居民對周圍環境 (目前之改造重點為鄰里公園及鄰里巷道) 提出改善計畫後，經民政局依提案內容及迫切性等標準評選獲勝計畫，由民政局或區公所編列經費進行規劃設計與施作。

五、經濟層面的更新 (saving cities)

1970 年代中期藉著討論 Urban Deprivation 等相關議題,促使各界對於因空間規劃所導致的社會結果增加覺醒,以及對一個沒有成長效益的成長趨勢政策產生質疑。為回應這些問題,1977 年政府提出「市中心區政策的政策白皮書」(White Paper Policy for the Inner Cities), 其中確立一個經過修正的全國性都市政策,勾勒出官方對都市危機的瞭解與回應,政策焦點則在討論市中心區因資源配置不當、空間規劃不良等因素而減少人口與就業機會,期盼尋求全面性的更新計畫。

肆、都市更新的處理方式

傳統上,都市更新的手段有:

- (一) 重建: 拆除原有建築物,重新建築、改進區內公共設施,並得變更土地使用性質或使用密度;
- (二) 整建: 改建、修建更新地區內建築物或充實其設備,並改善區內公共設施;
- (三) 維護: 加強更新地區內土地使用及建築管理,並改善區內公共設施,以保持良好狀況。

傳統都市更新的手段較為狹隘,都市更新的定義範圍除實質環境的改善外,亦強調地方活化再生、復甦景氣、社區動員等非實質性的努力或改造,因此,都市更新的手段或努力方向亦應包含下列數端:

- (一) 塑造地方產業或街區特色,創造無可取代的價值;
- (二) 傳承地方歷史精神,展現各地人文風貌;
- (三) 活絡地方經濟生氣,促進商業生機;
- (四) 動員地方能量,形成地方居民的認同感,共同經營環境。

第五節 文獻回顧

本研究之重點在探討公私協力概念與都市更新政策間之關係，試圖透過政府與民間的公私協力合作，為都市更新政策找尋更具效益的執行途徑。是故，本節首先探討都市更新與公私協力二者間的連結，說明為何都市更新政策要以公私協力的型態來推動，其次，針對公私協力、都市更新、公私協力運用於都市更新政策等三主題的國內研究，進行初步整理與探究，以作為後續研究之基礎。

壹、以公私協力機制推動都市更新的必要性與趨勢

自 1980、1990 年代以後，夥伴關係 (Partnership) 成為流行的概念以及重要的策略，實務上也一再被嘗試和運用於都市政策層面；在英美各國，都市更新政策必須使用公私部門協力合作模式的理由約有以下數端 (Carter, 2000: 43-44)：

一、政治議程的鼓勵

資金補助的申請有其一定程序與條件，亦即所謂的政治議程；而政府多數補助的對象，多是公私協力合作的案例，英國的城市挑戰方案 (City Challenge) 便是如此。

二、都市問題的本質

都市問題是多面向且複雜的，需要各種專業領域的介入與合作，才能事竟其功。

三、政治制度設計的缺陷

為防止政府專斷及濫用而有分權的設計，但此種政治制度設計卻使政府權力分割、責任分散，都市事務的權責分屬不同單位；要使都市政策順利推展，就必須有各機關的密切配合。

四、人民自主意識升高，挑戰政府的可能性增加

舉凡住宅、教育、健康、預防犯罪的政策領域，民眾的自主性提昇，挑戰中央或地方政府的可能性也隨之增加，尤其居民對地區性的問題更有自己的見解和主張。

在我國，由於政府財政短缺、民間自主意識和參與感上升、公共問題複雜

性專業性漸增等因素，亦日漸重視公私部門協力合作的推動模式，在最新通過的「都市更新條例」第 7 條第 2 項及第 9 條中，即有相關之規定。

以公私協力合作模式推動都市更新政策，具有下列優點（財團法人都市更新研究發展基金會，民 91：123-124）：

- （一）政府公權力與民間經營力的整合；
- （二）解決財政緊縮，增加投資誘因；
- （三）實現政策目標，追求公共利益；
- （四）降低開發風險與不確定性。

無論在英美各國或我國，都逐漸改變過去全由政府主導的操作手段，改以公私協力合作的模式來推動都市更新政策，這是國內外實務發展的趨勢。

倘若以政策本質與操作手段二者間的關係來看，則公私協力機制也是適合都市更新政策的。都市更新問題牽涉到為數眾多的關係人、多元衝突的利益，以及複雜的土地權屬等，需進行長期的溝通協商始能獲致多數人的同意，政府介入公權力及提供政策上誘因，可以縮短冗長的談判協商過程，降低不必要的成本支出及損失。另一方面，都市更新所需經費規模龐大，政府單方面的財政能力無法支應，同時各地面對之環境課題不一，需有因地制宜的解決途徑與地方意見的涉入，私部門的參與為更新過程注入更多活力與成功的可能。因此無論從公部門或私部門的角度出發，雙方合作的模式將有助於提升都市更新政策成功規劃與執行的機率。

貳、相關研究成果歸納整理

一、「公私協力」國內研究情況

公私部門協力關係雖非一種新的觀念，且在英、美等先進國家亦受到廣泛運用，但仍欠完整的理論架構和論證（吳英明，民 85：13）；對我國而言，雖然國內探討民主理論或公民參與的研究不少¹⁶，但公私部門協力關係則屬於起步階段，舉凡公私部門協力關係的運作模式、執行策略、法令規範等皆未見成熟，仍須有志者的深入琢磨研究，尚待努力與耕耘。以下酌列相關研究：

¹⁶ 如：任德厚（民 84：515-541）、倪達仁（民 84：119-170，205-290）、王振寰（民 85）、蕭新煌（民 78）等。

首先，在公私協力關係的理論探討上，吳英明（民 85）的「公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展」一書有完整介紹¹⁷，本書前半部分針對公私部門協力關係之意義流變、思考架構、模式建構等，有詳盡之論述，後半部份除探究公私部門協力進行都市開發事務外，更透過德菲法（Delphi）就公私部門人員對推動公私部門協力關係之態度、價值觀、法制化方式等進行分析。

其次，公私合作的範圍廣泛且模式多元，不應狹隘地指涉政府、企業與民眾而已，近來如雨後春筍般迅速發展的第三部門亦應包括在其中，關於這三種力量結合的研究上，洪綾君（民 85）明確指出：解決公共問題應結合公部門、私部門及第三部門，有效整合這三方面的資源，才能既增進個別利益，同時增進公共利益與福祉；至於個案之探討方面，民間福利機構（林春助，民 82）、文教基金會（黃金鳳，民 83）、藝文表演團體（陳韻如，民 83）、民間教改團體（傅麗英，民 84）等，都曾是探討的對象，這些探討對特定領域的研究者或實務操作者，具有參酌之重大意義。

而在公私部門協力關係的時代趨勢及效益評估上，郭昇勳（民 89）從社會環境、政府財政、民眾需求等角度分析公私合作的必要性，更進一步說明公私合作係「雙贏」或「多贏」之策略，而非零和之賽局，其能為政府財政赤字、民眾參與需求、政府施政的質與量、整合社會資源等，達成一定效益。

檢視有關研究皆肯定公私協力合作的正面效果，亦即透過各方資源的整合來解決社會問題或達成社會福利而不使資源重複或浪費，此為公私協力合作必須推展於公共事務之理由。茲將有關研究整理如表 2-1：

¹⁷ 吳英明自民國八十一年起陸續發表幾篇以公私部門協力關係為主題之研究，本書係彙整先前有關研究而成。

表 2-1 「公私協力」國內相關研究一覽表

研究主題	作者	年份	研究內容與主要觀點
公私協力關係之理論探討	吳英明	民 85	詳盡介紹公私部門協力關係之理論，同時探究公私部門協力進行都市開發事務，最後透過德菲法 (Delphi) 就公私部門人員對推動公私部門協力關係之態度、價值觀、法制化方式等進行分析。
	陳佩君	民 88	從公私部門的差異與特質探討公私協力合作之必要性，同時介紹相關理論基礎及國內外理論應用情形，最後整合理論與實務層面，為我國公私部門協力合作建構參考模式。
第三部門力量之整合	林春助	民 82	從理論分析民間機構參與公共政策的內涵，如：民間部門的角色、參與的功能、與政府關係的釐清等，另從實證層面探討我國民間福利機構參與福利服務的利弊得失，為日後良好運作提供政策建議。
	黃金鳳	民 83	除理論層面的介紹外，本文研究焦點置於文教基金會的功能發揮與缺失檢討，試圖為我國文教基金會參與社會教育政策執行的過程，提供較為優良的政策環境。
	陳韻如	民 83	本研究分為理論與實務兩大部分，理論層面介紹民間團體參與國家文化建設的理論支持，實務層面則以問卷調查方式探討我國之現況。
	傅麗英	民 84	探討公民資格、志願主義、社區主義等公民參與之理論基礎，其次介紹我國民間公益團體之演進概況，最後以個案調查的方式，對民間公益團體如何參與政府政策提出相關建議。
	洪綾君	民 85	其認為：所謂「公私合作」的範疇，應擴及第三部門，透過公、私及第三部門的協力合作，能夠整合各方資源，在增進個別利益的同時，亦達成解決公共問題、提昇公共福祉的目標。
公私協力合作的趨勢與效益	郭昇勳	民 89	由於社會趨向多元、政府財政赤字、民眾需求增加等因素，公私協力合作確有其背景；公私協力之實質效益在舒緩政府財政負擔、提昇施政質量，同時藉由公私部門的整合來減少資源浪費，以及讓公私雙方更能相互理解、縮小認知差異。

二、「都市更新」國內研究情況

過去國內探討都市更新之著作與研究論文甚多，早期論述在於研究其行程原因及基本意涵，多著墨於理論建構方面，如朱啟勛、黃健二、黃正義等（陳宇捷，民 90：18），為後續之研究提供明確之參考基礎；晚期之研究則不似前者重視理論層面，轉而強調都市更新的實務操作經驗，舉凡都市更新法制、更新地區選定、更新實施手段選擇、個案檢討等主題，皆在晚期研究行列中，其目的在為實際運作提供具體可行的建議方向。以下大致整理近十年來之相關文獻：

首先是針對特定區域的更新議題進行探討者，此類研究由於切入角度與研究方法上的差異，形成相當多元的結果；有助深入瞭解個案，亦提供後續研究者在個案研究的參考。在實施都市更新與發展當地經濟的層面上，林熙弼（民 84）以英國實務經驗為例，同時運用實證研究來探討北港地區如何再發展的議題；其研究成果顯示，由於各方資源整合不當、公共設施機能不彰以及產業結構未能及時轉變，北港地區長期以來徒然浪費原可發展為宗教人文觀光勝地的資源，應該藉由資源整體利用、有效降低民間阻力並刺激投資、建立觀光行銷系統、提供有效職業訓練等，再次發展北港地區為觀光勝地。

而在舊市區環境品質不良的更新研究上，蘇崇明（民 86）以台南市中心傳統都市空間為例，針對市中心區的保存與復甦加以探討；傳統都市空間與市區開發存有衝突點，但傳統都市空間保存與在發展具有不可忽視之潛力，在目前的都市計畫、建築法規及其他工具無法解決市中心複雜的權益關係與細緻的都市紋理時，新的都市設計工具如土地使用分區管制，或許就成為可執行的方向。在國外更新案例的介紹方面，「浴火重生」（財團法人都市更新研究發展基金會，民 88）一書介紹美國許多城市推動都市更新的實務經驗，透過書中對於美國城市推行都市更新政策過程的介紹，得以瞭解其實際運作上的困難與挑戰，從行政首長大刀闊斧執行政策的魄力、政府與開發業者的合作模式、公私部門間的溝通協調，乃至公共利益的維護保障、在地性的重視等，在在都提供我國實務上的參考。

「都市更新條例」通過前，關於都市更新法治層面的討論頗多，主要在為政府立法過程提供參考。林將財（民 81；整理自黃定國 & 彭光輝，民 87：23）在收集分析國內外都市更新相關資料後，對「都市更新條例草案」提出建議對策，建議範圍包括更新計畫擬定及核定程序、土地及建築物取得方式、獎勵措施、財源籌措、搬遷及安置、後續管理與維護等面向；健全的執行體制與完備的法令規

章、以協議收購方式取得更新土地、權利變換相關程序應詳細規範於條文、結合居民力量參與更新工作等，係林將財之主要建議。林明鏘（民 85；整理自陳宇捷，民 90：18-19）藉由過去推動都市更新事業時所遭遇之課題進行整理分析，認為我國都市更新實務運作仍未有效地、大量地、全面性地進行，其原因在於更新措施缺乏法律上的依據、更新經費過大乃至地方政府難以籌措、更新機關的事權難以統一且人力嚴重不足、民眾缺乏參與管道、缺乏鑑價制度致無法為公平之權利變換、私人執行都市更新的制度尚未完備、公權力的管制及處罰權限不足等，研究中並分析都市更新條例草案，認為應整合相關領域學者（如都市計畫、土木、建築、社會、法律等領域）之意見，才能彙整出適合我國之都市更新法令。

至於都市更新實施方式與作業程序方面，研究焦點多置於權利變換方式、獎勵措施的運用等主題。張金鶚（民 80；整理自黃定國 & 彭光輝，民 87：21）認為：由於都市更新具有外部性，是故獎勵應具有正當性，尤其因應不同的更新地區，應該給予的獎勵措施亦不盡相同，倘若都市更新的審議作業制度得以建立，則獎勵制度的運作將更加公平、更有效率。吳志偉（民 86）探討以往台北市推動都市更新工作困難的癥結點所在，同時進行實證研究以瞭解民間對都市更新獎勵措施的看法與期望，最後檢討台北市都市更新獎勵制度，據以提出儘速完備法令體制與健全專責機構、公權力協助更新基地取得、增設「計畫街廓整體開發」之容積獎勵、擬定「都市更新整體計畫」以指導個別都市更新事業計畫、多種獎勵措施同時並用、協助權利關係人組織更新委員會參與更新計畫等建議。

最後，張友怡（民 88）就私部門辦理都市更新之議題進行研究，以訪談及問卷調查等途徑試圖瞭解建商、顧問公司、民間團體等私部門辦理都市更新工作之優缺利弊及其對住戶造成不同之影響；針對私部門辦理都市更新所造成之問題，作者提出健全法令規則與審議制度、成立專業服務部門、建構完善的民眾參與機制等建議。

整理有關文獻後可得知，多數研究者皆認為：完備的法令體系應是都市更新成功興辦的基石，過去實務操作缺乏完整的都市法令規章，導致都市更新事業推行不彰的主要理由，而在都市更新條例及相關子法通過後，將會引起另一波法制層面的熱烈討論；從上述研究中亦可瞭解，民間潛在活力與意見已逐漸受到重視，於是如何融入公私部門合作的企圖，如何引導民間資源參與更新、如何擴大地方居民在地性考量等議題，亦將成為後續研究重點。以下列表整理相關研究：

表 2-2 「都市更新」國內相關研究一覽表

研究主題	作者	年份	研究內容與主要觀點
特定區域的更新議題	林熙弼	民 84	由於各方整合不易、公共設施機能不彰，與產業結構未能及時轉變等因素，北港地區長期以來浪費宗教人文觀光勝地的資源；藉由資源整體利用、刺激投資、建立觀光行銷系統、提供職業訓練等努力，作者認為：可再次發展北港地區成為觀光勝地。
	蘇崇明	民 86	以台南市中心傳統都市空間為例，針對市中心區的保存與復甦加以探討，作者指出：為解決市中心複雜的權益關係與細緻的都市紋理，「土地使用分區管制」等都市設計工具就成為可執行的方向。
	財團法人都市更新研究發展基金會	民 88	本書介紹美國各地成功的都市更新案例，書中所舉案例，其類型差異極大，其中各種不同的運作機制，可為讀者提供淺顯易懂的參考資料。
都市更新的法制層面	林將財	民 81	對「都市更新條例草案」提出建議對策，建議範圍包括更新計畫擬定及核定程序、土地及建築物取得方式、獎勵措施、財源籌措、搬遷及安置、後續管理與維護等面向。
	林明鏘	民 85	由於更新措施缺乏法律上的依據、更新經費過大乃至地方政府難以籌措、更新機關的事權難以統一且人力嚴重不足、民眾缺乏參與管道、缺乏鑑價制度致無法為公平之權利變換、私人執行都市更新的制度尚未完備、公權力的管制及處罰權限不足等因素，導致我國都市更新成效不彰，應整合相關領域學者之見解，始能彙整出適合我國環境的都市更新法令體系。
都市更新的實施程序	張金鶚	民 80	都市更新具有外部性，是故獎勵應具有正當性，尤其因應不同的更新地區，應該給予的獎勵措施亦不盡相同，倘若都市更新的審議作業制度得以建立，則獎勵制度的運作將更加公平、更有效率。
	吳志偉	民 86	由文獻資料探討以往台北市推動都市更新工作的困難處，並透過實證研究瞭解民間對都市更新獎勵措施的看法與期望，據以提出儘速完備法令體制與健全專責機構、公權力協助更新基地取得、增設「計畫街廓整體開發」之容積獎勵、擬定「都市更新整體計畫」以指導個別都市更新事業計畫、多種獎勵措施同時並用、協助權利關係人組織更新委員會參與更新計畫等建議。
其他	張友怡	民 88	本文首先回顧都市更新之相關理論，以瞭解都市更新的基本意涵，繼之比較各國實務推展情形，藉此瞭解都市更新的實施趨勢，最後比較國內外辦理都市更新之異同點，同時透過實地訪談及問卷調查的進行，瞭解我國私部門辦理都市更新

			的問題並提供解決之道。
--	--	--	-------------

資料來源：本研究整理

三、「公私協力合作應用於都市更新事務」之相關研究

公私部門協力關係 (Public- Private Partnership) 是目前都市發展與開發事務中極重要的理念，因其能促進都市發展的健全與生機 (陳佩君，民 88：1)。公私合作機制運用於如何都市更新事業，在國外實務已有不少實務經驗的累積，台灣過去學術界關於舊市區中心再發展方面探討的相關文獻很多，但自公私部門協力關係的角度切入者卻是付之闕如，公私部門協力的觀點在此未受到廣泛的討論；就國內論文來說，自公私部門協力合作觀點加以研究起始於游育祺 (民 83) 的論文。相關文獻整理如下：

在公私協力合作推行都市更新工作的策略研擬上，游育祺 (民 83) 以高雄市鹽埕區為個案進行研究，除利用德菲法進行分析以訂定地區再發展之方向外，更提出專責機構設立、雙方共識達成、自願部門力量培養、建立公私部門對話管道等策略，以為公私協力機制運作過程中的要領。

至於公私合作推行都市更新工作的機制建立上，胡方瓊 (民 86) 的論文首先說明我國市中心再發展工作的推動情形、成效及困難點，接著分析公私部門合作運用於市中心再發展工作之必要性，作者同時以台南市西門市場為個案進行實例模擬，研議可行之公私協力模式；公部門的積極鼓勵、合作誘因的提供、民眾參與途徑的提供、第三部門公信力的妥適運用等，則為作者研議公私協力模式之重要原則。

除胡方瓊外，陳宇捷 (民 90) 分析國外都市更新事業多年來推行的經驗與制度，發現國外較為成功的案例多屬公私部門合作方式，然國內公私部門在更新事業的推展上始終無法創造出一個合作協調的管道；因此作者經由國外成功案例的分析，再藉由國內公私部門及學者專家的深度訪談，最後並針對本地特殊社經情勢進行修正，研擬出四套公私合作的模式¹⁸及其配套措施。

劉嘉雯 (民 89) 先討論我國推動公私協力的實施條件與阻礙，同時更完整地從法制、組織、財務及行政等面向來討論公私合作的機制與運作模式，他認為：

¹⁸ 此四套合作執行模式分別為：綜合機能模式 (住商混合型)、BTM 模式 (公有土地商業開發)、古蹟維護模式 (古蹟保存維護)、鄰里開發模式 (住宅單元開發)。

搭配適當的中介組織、中立的監督審議機制、平等互惠的契約方式，應可為公私協力進行都市更新事業開創更多的可能。

綜觀前述相關研究我們可以瞭解，過去研究或著重於實務面向的個案探討，或強調合作模式的建立，至於「都市更新條例」對公私協力進行都市更新事業的規範與衝擊，以及新舊法制對公私協力的影響差異，則少有論述，或許是因為「都市更新條例」在民國八十八年通過，為時不久而未有依循新制的實例所致。相關文獻整理如表 2-3：

表 2-3 「公私協力機制應用於都市更新事務」之相關研究一覽表

研究主題	作者	年份	研究內容與主要觀點
策略研擬	游育祺	民 83	以高雄市鹽埕區為個案進行研究，除利用德菲法進行分析以訂定地區再發展之方向外，更提出專責機構設立、雙方共識達成、自願部門力量培養、建立公私部門對話管道等策略，以為公私協力機制運作過程中的要領。
合作機制建立	胡方瓊	民 86	首先說明我國市中心再發展工作的推動情形、成效及困難點，接著分析公私部門合作運用於市中心再發展工作之必要性，作者同時以台南市西門市場為個案進行實例模擬，研議可行之公私協力模式。
	劉嘉雯	民 89	藉由公私合夥內涵與理論之探討、各國相關政策與經驗之分析、有關人員之深度訪談等過程，檢視我國現行公私合夥進行土地開發的實施現況，據以研擬可行的運作模式與策略。
	陳宇捷	民 90	分析國外都市更新事業多年來推行的經驗與制度，發現國外較為成功的案例多屬公私部門合作方式，然國內公私部門在更新事業的推展上始終無法創造出一個合作協調的管道；作者經由國外成功案例的分析，再藉由國內公私部門及學者專家的深度訪談，最後並針對本地特殊社經情勢進行修正，研擬出公私合作的模式。

資料來源：本研究整理