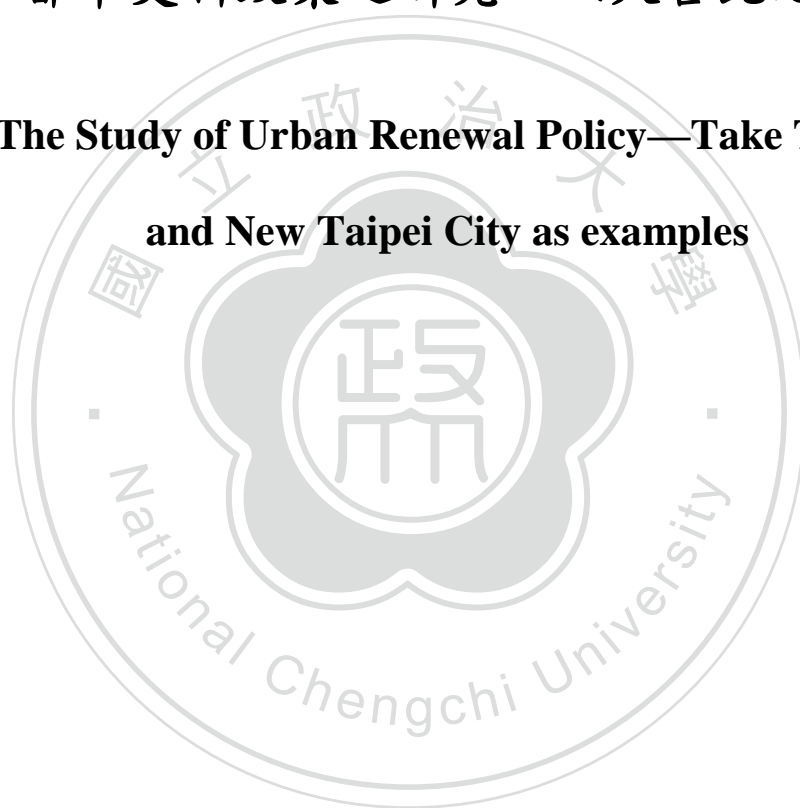


國立政治大學公共行政學系

碩士論文

都市更新政策之研究：以大台北地區為例

**The Study of Urban Renewal Policy—Take Taipei city
and New Taipei City as examples**



指導教授：杜文苓 博士

研究生：何品慧 撰

中華民國一〇二年十二月





謝誌

撰寫這篇論文的研究過程是一趟相當有趣、收穫滿滿的旅程，因為有指導老師杜文苓教授和口試委員吳秀光教授、劉欣蓉教授這樣的夢幻組合，我得以在上述三位我最喜歡與尊敬的師長給予鼓勵與支持下，保持極大的熱情完成學位論文。

在這趟旅程中，我非常幸運獲得許多人的寶貴意見，特別感謝王章凱老師、劉逸柏學長總是不厭其煩地和我討論，甚至主動提供許多可貴的資源。不用開口就收到的幫忙，是世界上最珍貴的，我始終懷抱著感謝的心情慎重收下。

同時我由衷感激所有的受訪者，因為有你們的無私分享，以及對於台灣都市更新發展的貢獻，為本文增色不少，基於匿名受訪的緣故，請見諒無法一一在此致謝。此外，還要謝謝斐萱學姊的研究經驗傳承，以及江明修老師讓我加入都市更新公民論壇，每個月的定期討論與參與陣容都令我獲得莫大的啟發。

研究所兩年來的求學過程，黃東益教授和陳敦源教授也是相當關心我的師長，無論在學術上、生活上都能感受到老師的溫暖。黃老師研究室就像是個大家庭，在這段美好時光中，忠安學長、曜竹學長、文鴻學長、鑑文學長、琳翔學長、重豪學長、致丞學長、憲均學姊、憶萍學姊、祺佩學姊、婷宇、志宏、婉柔、凱媛、婉瑜都扮演了最佳角色，睿芬、悅耘、玄熹等同窗亦是學術生活的重要夥伴。

最後要感恩家父與舍妹的支持，以及林佑倫先生的陪伴，令我可以在無憂的環境下做研究的夢。雖然求學生涯已經告一個段落，但我對於知識的追求，並不會因此停歇。

何品慧 敬上 2013/12/11 政治大學

論文摘要

本研究採取參與觀察法與深度訪談法，探討自文林苑事件以來，社會各界對於都市更新條例的評論和不同修法意見，以了解不同利益團體對於當下台灣都市更新政策造成的影響，經由參與觀察相關行動者影響公共政策規劃過程，嘗試界定其背後所隱含之政策思維與邏輯，並且意圖爭取公共行政學界在都市更新議題的發語權，填補過去地政、建築、都市設計學術社群所忽略的環節，尤其過往研究多半偏重技術方面之建議，本文則關懷都市更新政策實務，於文中涵蓋了眾多利害關係人的觀點，藉此分析都市更新條例此次修法之政策倡議聯盟。

透過政策倡議聯盟的分析框架，本研究發現，不同的行動者所抱持的政策信仰，是對於市場、國家和公民社會所扮演角色的認知觀念之爭。由於中央政府對地方政府的約束力不強，致使都市計畫之制定成為一種政治過程，地方層級的都市發展計劃往往充滿著妥協與投機的性格。在開發規畫過程所製造的利益多半是隱藏的，對行政機關而言，僅僅是調整管理權力，不需要具體直接付出成本，一般大眾卻可能面臨土地和房價飆漲的情況，而對於利益團體來說，則是高報償的獲利形式。因此，地方政府在都更政策容易偏向於實踐民選行政官員或民意代表所要求的利益，而不是以一般市民的福祉為依歸。

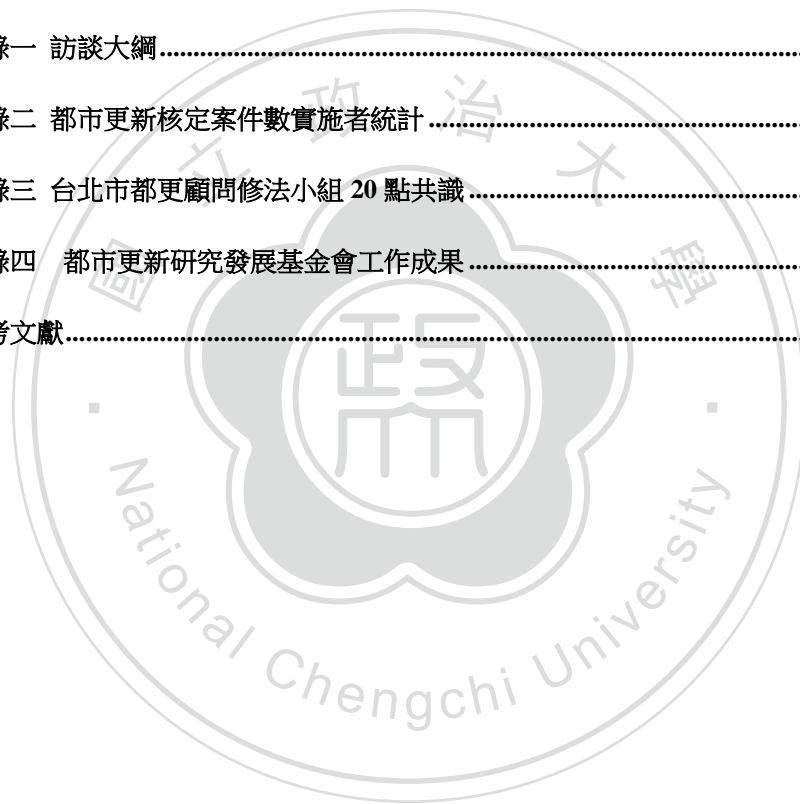
在此一脈絡之下，研究者提出的實務建議為，透過無任期壓力的特定行政機關主導都更政策，並且透過修法來化解目前追求經濟獲利的實施者迫切推動成案的壓力。

關鍵字：都市更新、政策倡議聯盟、文林苑、政策信仰

目次

謝誌.....	IV
論文摘要.....	V
目次.....	VI
表目錄.....	VIII
圖目錄.....	IX
第壹章 緒論	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究問題.....	4
第貳章 文獻檢閱	6
第一節 政策倡議聯盟.....	6
第二節 政策信仰.....	10
第三節 我國都市更新相關研究發展.....	12
第參章 研究架構與研究方法	14
第一節 研究架構.....	14
第二節 研究方法.....	16
第肆章 我國都市更新政策發展	25
第一節 產業經濟與選舉政績.....	25
第二節 競租和被俘虜的機關.....	28
第三節 政策系統外部事件—文林苑事件.....	43
第四節 政策系統外部事件—釋字 709 號.....	47
第伍章 都更條例修法倡議聯盟	52
第一節 都更利益鐵三角的政策信仰.....	54
壹、 行政機關：重建式都更.....	55
貳、 專業技術服務機構：土地利用效率極大化.....	58
參、 營建業者：都更推動不應因噎廢食.....	61
第二節 民間團體的政策信仰.....	62
壹、 都市更新受害者聯盟：家，不賣也不拆.....	65

貳、專業者都市改革組織：都市更新必須連結都市計畫.....	67
參、都市更新公民論壇：建立民眾與實施者的協商機制.....	69
第三節 小結.....	72
第陸章 研究結論與建議	75
第一節 研究發現.....	75
壹、單一價值的現行制度.....	75
貳、缺乏第三部門的公私合夥關係.....	77
第二節 實務建議.....	78
第三節 後續研究建議與研究限制.....	81
附錄一 訪談大綱.....	83
附錄二 都市更新核定案件數實施者統計	85
附錄三 台北市都更顧問修法小組 20 點共識	90
附錄四 都市更新研究發展基金會工作成果	92
參考文獻.....	96



表目錄

表 4.2.1：都市更新條例歷年修法紀錄	29
表 4.2.3：住宅產業佔總體 GDP 百分比.....	42
表 5.1：台灣都市更新政策倡議聯盟之比較	52



圖目錄

圖 1.1：都市更新之概念流程圖.....	3
圖 2.1：政策倡議聯盟架構.....	9
圖 2.2：政策信仰同心圓.....	11
圖 3.1：研究架構.....	15
圖 4.2：都市更新重大政策事件.....	39
圖 4.3：文林苑基地圖.....	44
圖 6.1：都市更新條例修法倡議聯盟議題光譜.....	76
圖 6.2：台北市中正區南海路五小段都更案.....	81



第壹章 緒論

“There is no truth. There is only perception.” — Gustave Flaubert

本研究以都市更新政策推行最盛的台北市為主，探討自文林苑事件以來，社會各界對於都市更新條例的評論和不同修法意見，希望了解不同利益團體對於都市更新政策造成的影響，並以本案相關團體影響公共政策規劃過程，嘗試界定背後所隱含之政策思維與邏輯。

第一節 研究背景與動機

2012年3月28日，經過徹夜的抗爭，在大批警力之下，台北市政府大動作拆除士林王家。自2000年台北市大力推行都更以來，尚無在房屋仍有住人的情況下，動用強制執行拆除建物，「文林苑」成為首宗案例，但都市更新政策引發的爭議，並未隨王家祖厝拆遷而劃下句號

士林文林苑都更案，不僅捲動出許多過去甚少被討論的都更問題，更特別的是，在這場都更案中，從買家、實施者、不同意戶、同意戶，甚至是行政機關，都聲稱自己是受害或無奈的一方。我們不禁想問，為何一個號稱立意良善的更新法令，竟會走到今天如此田地？（鐘聖雄，2011）

綜觀文林苑事件經過，研究者不免懷疑都市更新政策演變至今，是否已脫離原本立意良善的政策目標？採取之手段與目的有無過當之虞？2012年10月4日，監察院發文糾正內政部的都市更新政策諸多缺失，行政院則於同年11月7日完成都市更新條例審議，將於本次立法院會期前送交修正草案，文林苑事件可謂開啟了第九度都更條例修法契機。又，在文林苑委任律師詹順貴及鄭文龍律師提起都更條例釋憲之下，2013年4月26日大法官釋憲709號指出部分都更條例違憲，要求立法機關盡速檢討修正，違憲條例將定期失效。

都市更新條例此次修法，除了行政院內政部、朝野立委所提出之版本外，民間團體亦準備提出不同的版本。在不同團體互動之過程，多元行動者的論述各自代表了其自身利益、背景、經驗等價值信仰，而這正是影響都市更新政策未來發展之重要關鍵。都更條例過去曾經歷8次修法，每一次的修法都趨向法

規鬆綁，提供更多誘因鼓勵建商參與，然此次修法則是由社會運動所啟動，民間團體希望此次修法能帶來不同以往的都市更新，研究者也期待透過制度設計的轉變，鼓勵公民參與都市再造，公共行政人員進一步得以扮演民主價值的倡議者。

都市更新中的利害關係人可分為三類：社區居民、市府工作團隊、專業團隊或投資建商，社區居民為土地或建築物所有權人，乃在都市更新過程中提供都更標地以及擁有都更後之建築物選配權或補償金；市府工作團隊是都市更新過程中的主管機關，台北市為台北市政府，由台北市政府都市更新處負責其業務，並且委託審議委員審查都更案件；專業團隊或投資建商則為都更條例中所稱之「實施者」，為實施都市更新事業之機關、機構或團體，其具鼓勵及協調社區居民參與都更的功能，都更條例第 14 條即明訂都市更新事業機構以依公司法設立之股份有限公司為限，唯有整建維護之都市更新事業不在此限。目前實務上主要分為民間實施和政府實施兩種，民間實施又可分為委託建商成立之都市更新事業機構實施和居民自組更新會實施，而政府實施則有同意實施、委託實施和自行實施三種¹。綜觀整部都市更新條例，主要仍以私營企業如何參與執行政策為主，民眾影響都更的形式與過程著墨不多。

自民國 87 年都市更新條例實行至今，以台北市為例，共核定實施了 200 件更新案，其中由居民自組更新委員會的核定案例共計 14 案，其中 4 案為 921 災後重建，由建商擔任實施者共計 121 案（謝慧鶯，2012；台北市都市更新處，2013）。換言之，由建商擔任實施者的案例為大宗。對於都市更新實務而言，實施者之於都市更新案件佔重要地位，因實施者有發起都更之權利和整合各所有權人的功能，政府只要政府提供協助、監督和提案審核，故實施者近似捐客的性質。實可將實施者比喻為受政府承認的特許者，藉由協助居民甚至直接做為發起者的方式，從都更獲取一定的利益。因此，在整個都更流程中，無論是居民自願發起都更或是由實施者鼓勵而發起的都更，都需要藉由實施者之專業規劃具一定形式之「都更事業計畫」送交「都市更新及爭議處理審議會」，審核核定後才能進行都更（參閱圖 1.1）。

¹ 資料來源：台北市都市更新處都市更新作業流程
<http://www.uro.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=156304&ctNode=12886&mp=118011>

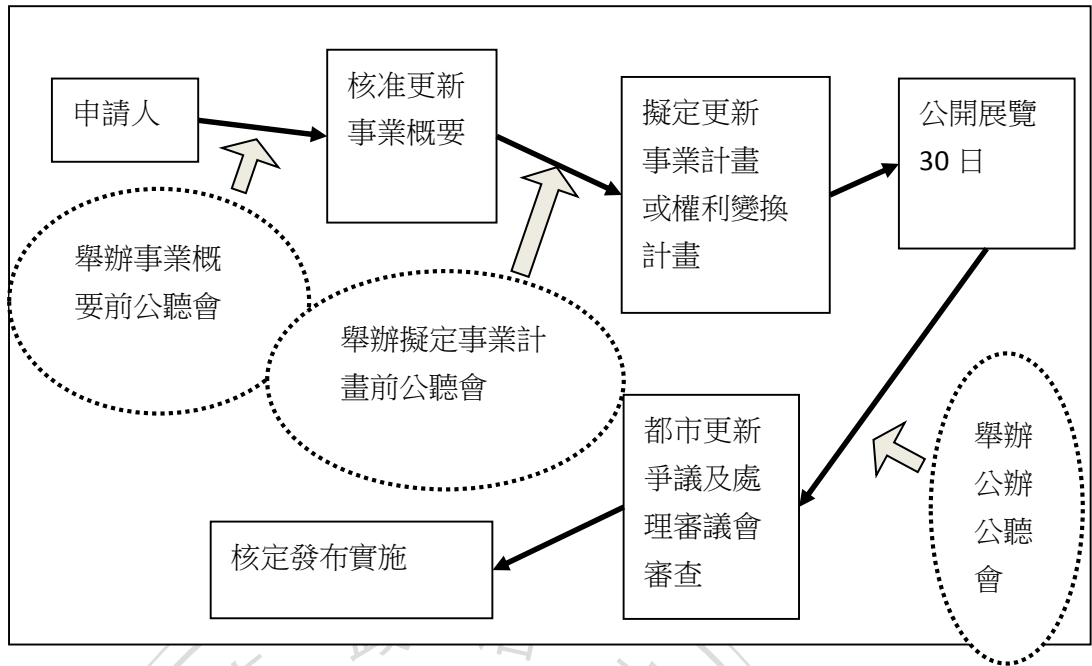


圖 1.1：都市更新之概念流程圖

資料來源：2011 年 12 月 31 日。取自臺北市都市更新處網站：

<http://www.uro.taipei.gov.tw>。

在都市更新政策中，雖由社區居民、市府工作團隊、專業團隊或投資建商（即實施者）構成互相依賴之網絡，然而，實施者所擁有之權利顯然大於社區居民，因其具有政府特許之發起都市更新權利，更可以在一定條件下要求政府幫助其取得住宅或土地，實施者獲得部分之土地徵收權（陳立夫，2005）；但都更直接影響之住民，在此過程中卻缺乏足夠的參與權和自主性，我國都市更新制度在大致上可以分為劃定更新單元、事業概要審議、事業計畫審議及權力變化計畫審議四個階段，每個階段的結果本質上均具有行政處分之性質（張義權、黃達元，2012），然而這些過程的民眾參與，通常淪為象徵性之形式參與（如公聽會），而且以事後通知為主，有異議時則以書面陳述，並非實質的參與（游千慧，2010）。

目前都市更新政策產生諸多癥結源於由建商擔任主要實施者，政府僅為監督者的治理模式，將公權力轉移給市場機制，產生了代理人的課責問題。基於國家財政缺乏，營建署將都更推行委由民間進行，透過容積率的獎勵，誘使建商願意投入更新改建。根據營建署的推估，全台 30 年以上屋齡的房子，有 321 萬戶，占總住宅存量 821 萬戶的 39.54%，預計 10 年後將超過住宅存量的

56%，一旦推動更新，以 30 年為期，相關產業利益約 7 兆台幣²。於是，都市更新遂蘊含產業政策的邏輯，而非純粹的住宅政策。

民間團體³提出的修法思維為：現階段的都市更新案件多為住宅重建的類型，可以採用社區參與設計，帶領都市更新走向不同於蓋高樓的樣貌，取代目前由建商主導都市更新的模式。然而在都市更新條例修法座談會上，民間版修法的理念遭受都市更新研究發展基金會⁴執行長強烈抨擊，強調此種都更思維流於理想化，不符合台灣實際民情，該協會主張目前的都市更新政策搭配容積獎勵，與世界各國推動都市更新政策相較之下，是相當值得稱許的方式。不同的都市更新條例修法倡議聯盟歷經一段時間的互相激辯、競爭，然而執政者的價值選擇究竟歸向何處，仍處於曖昧模糊、衝突矛盾之階段，從監察院糾正內政部文林苑案之公文、內政部長李鴻源針對此案的公開發言可見一斑，導致相關從業人士、利害牽連的土地權利人無所適從。終在 2013 年三月，享譽媒體的都更學者政治大學地政學系張金鶚教授接任台北市副市長一職，誓言要重整都更議題，首要解決懸宕多時的文林苑案。

在都更政策逐漸變遷之際，研究者期待透過觀察這個過程，進一步探究學理上的公民參與如何轉化成為實際的政策設計。相較於過去奠基於新自由主義思維的新公共管理，長久以來都市更新的政策執行模式相當依賴私部門，特別是商業組織來運作，進而有受到經濟利益主導的傾向，文林苑此一外部事件，觸動了研究者對於商業化的公共服務產生質疑，究竟政府的權力重分配有無可能開放授權給民眾來創造共同的城市願景？或是基於市場現況，必須繼續現有的模式，反而才能有所實質作為？故藉由本研究有限的篇幅，試圖解釋和回答既存於現實狀況和學理上的疑問。

第二節 研究問題

學界對於都市更新的探討，以往主要聚焦於都市更新政策採取的政策工具和技術良莠，文林苑事件爭議發生後，更落入了私權爭議和多數利益的爭論，卻不曾真正回歸到該政策制定背後所蘊含的邏輯思維，縱觀都市更新政策制定

² 資料來源：行政院 99 年 11 月 16 日院臺建字第 0990062966 號函核定都市更新產業行動計畫 P5

³ 專業者都市改革組織（又稱 Ours）、都市更新受害者聯盟和環境法律人協會等團體

⁴ 為配合行政院「都市更新方案為建設公司捐款」而生之非營利組織，由國內八家大型建設公司捐款成立。資料來源：都市更新發展基金會網站介紹

發展之過程，歷年來都更條例幾經修正，但法規條文核心的政策信仰其實並無太大變更，唯有重新檢視政策形成的源頭，才有機會觸及議題核心內裡，而非僅圍繞細節性、技術性問題討論，忽略了最初根本的政策信仰。故本研究問題試圖提供實務問題不同以往的詮釋視角，並且豐富政策倡議聯盟理論之應用。

在都市更新政策中，各方論述主軸皆各自環繞於新公共管理與民主行政之政策信仰，故本研究將以此為個案，經由不同利益團體交互辯證的論述，深入探討此一公共行政學理長久以來的理念之爭。根據研究者的觀察，在都市更新政策的修法倡議當中，現階段（尤其是自文林苑事件發生以來）至少存在 3 種以上的政策信仰光譜，其一，主張盡量以公辦都更增進都市更新的公共利益性，除符合都更條例第 7 條第一項第二項有重大天災地變之虞者，應盡量避免侵害人民私有財產權；其二，基於住宅安全或其他原因，都市更新實施仍有其必要，惟須在獲得社區高度共識下進行，不應單就財產價格衡量都更；其三，依照現行公私合夥模式，繼續加速推動都更。其中抱持第一類的政策信仰者並無積極參與修法的實際行動，而第二類的政策信仰者則吸收其一部分的精神並且彰顯於部分修法條文。基此，具體研究問題為：

- 一、 探討主要倡議聯盟對於都市更新條例主要論述內容，又其政策信仰衝突為何？
- 二、 都市更新政策次級系統當中，分屬於不同政策倡議聯盟的行動者，其憑藉的政策信仰之差異為何？
- 三、 綜觀整個都更條例發展歷程，顯示出都市更新政策哪些矛盾之處？

第貳章 文獻檢閱

回顧都市更新政策修法改革的過程，各方行動者所採取的行動和立場並非憑空而來，而是在歷史長期演進之下，經過和現實環境、結構制度交互連結、多方影響的結果，雖然行動者包含官僚體制、利益團體和傳播媒體等等（Udehn,1996），但個別行動者的影響力並非恆定不變，而是此消彼長。換言之，都更條例之修法顯示決策參與者間，隨時間變遷而呈現重複賽局之策略互動狀態（Aoki，2000），凡投入修法決策過程能為其帶來利益者，無論此一利益是其個人私益亦或群眾公益，即具備誘因挹注資源和集結具共同立場之團體，以使其偏好的政策結果產出（Pejovich，1998；吳彩珠，2002），進而導致政策變遷。故以下將從政策倡議聯盟和政策信仰談起，回顧我國都市更新相關研究發展，再進一步深入理論檢視現今都更政策當中不同的倡議聯盟所抱持的政策信仰。

第一節 政策倡議聯盟

相較於實證主義用價值中立和理性來解釋政策問題的出現和擬定解決方案，後實證主義認為並無所謂真實客觀的政策問題和解決方案存在，而是基於信念和價值，經由社會建構而得的過程（Fischer，2003），於此前提下，政策制定就充滿了政治性。關於政策制定的過程納入了哪些參與者，學者之間意見不一。鐵三角理論（iron triangle theory）認為國會、官僚系統和特殊利益團體形成了牢不可破的三方組合，狹隘的依自身利益犧牲公共利益；次級系統理論（subsystems theory）則提出議題網絡和技術政治家的概念，認為政策系統是包含利益團體、公私組織和一般民眾參與的動態過程。

在次級系統理論的背景下，Paul Sabatier 和 Jenkins-Smith 發展出倡議聯盟架構：說明政策過程的確是一動態而且持續進行的過程，此一過程存在來自各種背景的多元參與者，例如該政策領域的研究者或記者、執行相關判決的法官（Hecl,1978；Kingdon,1995），這也就意謂了政策過程是可以滲透的。Sabatier 和 Jenkins-Smith（1993；轉引自魯炳炎、張永明，2006）將倡導聯盟定義為：「來自各種階層之政府及私人機構的參與者，他們共享一套基本信念並試圖找尋操作的規則、預算及政府人事以便達成目標」。藉由此一架構，

得以分析政策過程當中受到忽視的技術知識 (Metodi, Michael, 2012), 並且處理本質與目標互相矛盾、重要技術爭論不休的問題 (Hoppe and Peterse, 1993)。

我國都市更新政策發展迄今, 針對特定技術問題, 例如容積獎勵發放、權利變換制度等, 在此一階段, 有兩大立場相左的論述互相對抗, 整個政策過程不能單純視為民間團體和政府之間的對立, 反而是專家對專家、專家對政策制定者、專家對常民, 社會各階層的參與者互動交織的過程, 而參與者的身分也可能互相流動, 同時跨越專家、政策制定者和都更案的土地所有權人的角色。輔以網路媒體的催化, 無論何人都有機會接觸部分的政策資訊, 發揮某種程度之公民知情權, 此一議題衍生出百家爭鳴的豐富論述, 總歸其核心思想, 仍不脫離民主行政和新公共管理之分野。

事實上, 政策倡議聯盟起源於三個基礎 (Sabatier & Weible, 2007) :

一、總體層次 (macro-level) : 假設大部分的政策制訂都發生在政策次級系統內的專家之間, 但專家的行為受到更外圍的政治和社經系統因素影響。以本案而言, 文林苑事件發生之後, 技術官僚的政策制訂開始轉向, 過去未曾思考或不受重視的議題與結構, 經過整個社會環境的集體檢視, 逐漸凸顯出來。

二、個體層次 (micro-level) : 係指深受社會心理學影響的「個體模型」。在都市更新案件與常民生活財產息息相關的情況下, 個體經驗的論述集合成一股新的力量, 一點一滴滲透了高度集權的政策制定過程, 形成了強而有力的政策倡議聯盟。

三、中層層次 (meso-level) : 了解次級系統內行動者的多元程度最好的方式就是將其合為「倡議聯盟」, 倡議聯盟這個基礎透過政策導向的學習以及外部干擾, 來影響獨立變項、政策信仰和政策變遷。故透過此一架構, 得以從中理解參與政策聯盟的行動者與行動者之間的關係。

根據政策倡議聯盟分析, 政策次級系統當中擁有數個 (通常為二到三個) 的倡議聯盟, 每一個聯盟由共享相同政策信仰的行動者組成, 這些行動者來自政府或非官方團體的不同階層, 像是政府當局、研究人員和利益團體都扮演了重要的角色, 並且抱持著強烈的政策信仰, 欲將其論述轉化為實際的政策內容。聯盟和聯盟之間通常存在幾個特性 :

- 一、由具有類似利益和信仰的個人或團體集合而成聯盟
- 二、對於相同的資訊, 不同聯盟有截然不同的詮釋視角
- 三、不相信敵對方有能力協商並信守承諾
- 四、不認為對方有能力理解己方意見, 認定對方只在意其目標與利益

(Sabatier & Weible, 2007)

在都市更新政策次級系統中，根據政策信仰之差異，主要可以分為兩個聯盟：由建商、地方政府和都市更新發展基金會組成之都更利益鐵三角，以及由民間非營利組織所組成之都更修法倡議聯盟，兩者之間亦存在著上述四個特性。

根據不同政策信仰所提出的論述，從修法版本的方向可略窺一二，自文林苑事件發生迄今，在立法委員互相競爭生態之下，實務上已經提案的修法版本更多達十八個版本⁵，並且持續增加，個別修法版本間能夠反映出不同利害關係人所關心的都更面向，多數版本主要集中於個別條文的修正，如：都更條例第4條都市更新實施方式應可整建維護與重建並行（丁守中等27人版本、許添財等18人版本）、第16條新增爭議調解委員會（李俊侶等23人版本、陳亭妃等21人版本）、第19條及第27條公有地參與都更之使用規定（陳節如等18人版本）、第22條同意比例門檻提高或提供不同意者救濟程序（陳其邁等24人版本、姚文智等17人版本、李應元等36人版本）、刪除第25條之一強制徵收的規定（丁守中等27人版本、尤美女等22人版本）、第36條強制拆遷的修正或廢止（李俊侶等23人版本、尤美女等22人版本、陳亭妃等21人版本）等等，歸納前揭諸多版本，大致可分成幾個方向：

行政院版著重提高都市更新同意門檻、拆完後才能預售、法院判決後才能代拆，其代表的不是政策的緊縮，而是著重技術性修正，將原來子法或行政命令規定納入母法使法源完備，兼顧權利人保護，此一版本最符合鐵三角的政策信仰。國民黨籍委員則建議納入非營利組織擔任實施者或爭議仲裁機關，提倡整建維護與重建並行的更新方式。民進黨籍委員亦有類似國民黨及行政院版之提案外，紛紛提出了提升都市更新公共利益的各種作法，如興建公益設施、社會住宅、強化民眾參與機制、公有地參與都更應以都市計畫地區為限等，不同委員的提案有一定程度的差異。姚文智委員、尤美女委員接受了民間團體的立法遊說，並在提案當中或多或少彰顯了民間版的立法精神。

在政策倡議聯盟的架構（見圖2.1）中，相對穩定變項（即政策問題場域

⁵李俊侶等 23 人版本(2012.04.25)、陳亭妃等 21 人版本(2012.05.02)、許添財等 18 人版本(2012.09.15)、丁守中等 27 人版本(2012.09.15)、李應元等 36 人版本(2012.10.03)、尤美女等 22 人版本(2012.10.31)、陳節如等 18 人版本(2012.11.07)、陳其邁等 24 人版本(2012.11.21)、林淑芬等 22 人版本(2012.12.12)、行政院版本(2012.12.19)、張慶忠等 22 人版本(2013.04.11)、姚文智等 17 人版本(2013.04.24)、陳其邁等 20 人版本(2013.05.08)、姚文智等 31 人版本(2013.09.18)、蔡正元等 16 人版本(2013.10.2)、林淑芬等 25 人版本(2013.10.9)、邱文彥等 21 人版本(2013.10.16)、邱文彥等 27 人版本(2013.10.16)等十八個版本。

的基本屬性、自然資源的分配、基本文化價值與建構和憲政結構），以及系統外部事件同時影響了倡議聯盟長期的機會結構，在此兩者的交互作用下，促成次級系統行動者的資源與限制。而長期聯盟的機會結構（包含對重大政策的共識程度和政治系統的開放程度）以及短期次級系統行動者的資源與限制又會影響到政策次級系統（Lijphart, as cited in Sabatier & Weible, 2007）。所謂政治系統開放程度包含了兩個變項：一、任何重大政策提案必經之政策制定場域數量；二、每一場域的可及性。

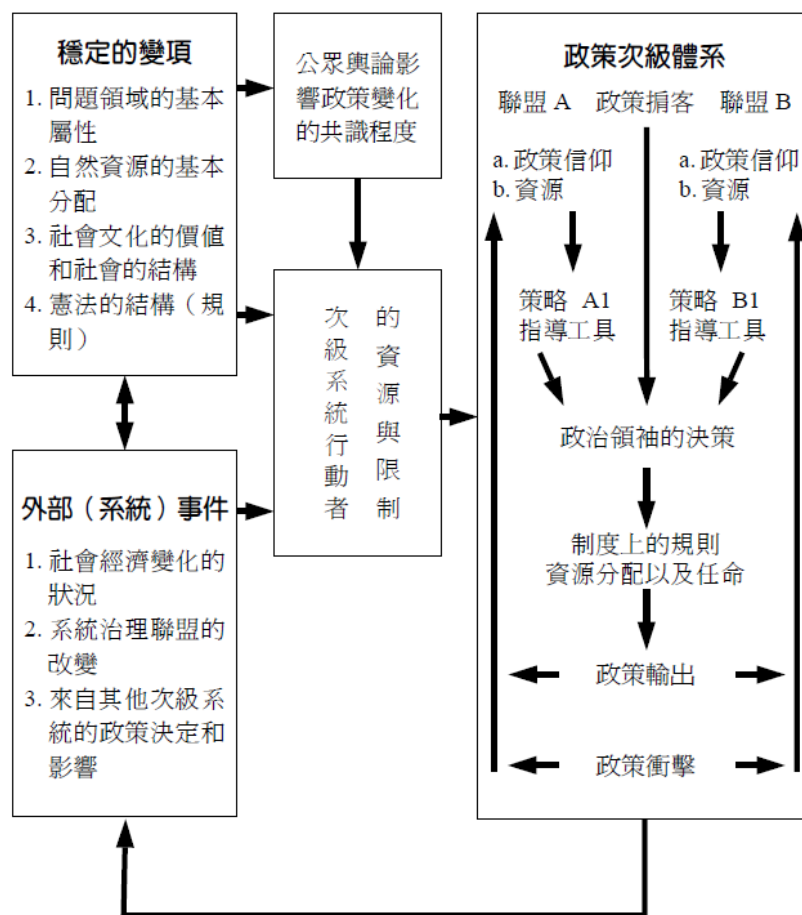


圖 2.1：政策倡議聯盟架構

資料來源：魯炳炎、張永明（2006）

在政策倡議聯盟當中，政策次級系統為政策分析的核心，包含該系統所涉及到的相關法規、政策問題的重要性及相關的組織及個人等等皆為分析焦點所在。以往學界認為政策次級系統皆已長期存在，相當成熟，然在發展中國家的實例則發現，許多次級系統本身並不穩定，有些甚至缺乏專業人員（Beverwijk, 2005）。就我國都市更新修法的政策次級系統而言，也是屬於不穩定的狀態，在短時間之內，因為受到文林苑外部事件之衝擊，倉促形成了新

的倡議聯盟，卻展現了高度組織動員的能力，並進一步深入政策制定過程。由於政策倡議聯盟理論對於政策次級系統的假定，是了解 and 解釋政策變遷最佳切入點，故本研究將以此焦點，分析政策次級系統內的聯盟組成和內部關係、兩大聯盟彼此相互之間的衝突互動。

第二節 政策信仰

在政策次級系統裡，因為政策信仰的不同，主要可以分為兩個聯盟，各自依照政策信仰提出對應的政策內容。因此，政策倡議聯盟的架構適合用來解釋持續升高的政治衝突 (Sabatier & Weible, 2007)。Sabatier 和 Jenkins-Smith (1993, 1999) 認為政策信仰系統可以分為三個由內而外的層次，最內層為深核 (deep core)，涉及到規範性或本體論的假定，是某項政策立場的哲學基礎，如一般所謂的左派右派就是深核層次；第二層為政策核 (policy core)，係指為達到深核的基本策略與願景，有利於結盟具有相同立場者，其假設政策參與者熟悉和政策次級系統之間的關係，願意投入心力將深核層次的政策信仰發展成政策核 (Sabatier & Weible, 2007)；第三層為次級部分 (secondary aspect)，涉及工具性的決策和資料蒐集的方法。愈往內層愈不易改變，而次級系統內各聯盟皆是以貫徹深核為目標，藉著政策工具及資源的使用，企圖影響政策目標。

之後，Mathur (2003) 以前述信仰系統為基礎，結合了 Fischer 的社會驗證理論和 Hoppe 等人的政策信仰理論，提出了由內而外的政策信仰同心圓 (見圖 2)。情境驗證和技術證明重點放在政策倡議的特定行動設計，檢視特定政策方案結果和其所處的政策環境，也就是政策信仰邊緣的部分。社會辨明和意識型態選擇則將重點轉移至整個社會系統，著重政策目標對於整體社會環境的影響，以及評估政策的價值規範是否符合社會秩序，對應到政策信仰的核心面向。

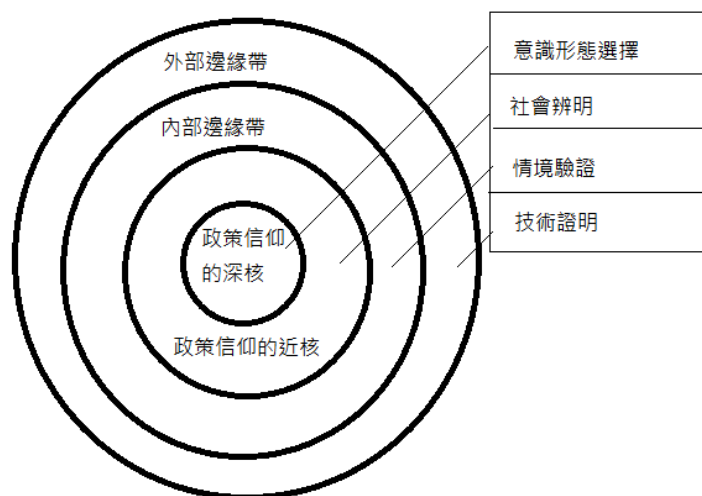


圖 2.2：政策信仰同心圓

資料來源：本研究整理

Sabatier 和 Weible (2007) 指出，有兩大因素會造成政策信仰改變，分別為政策導向的學習 (Policy-oriented learning) 和系統外部的衝擊 (External perturbations)。前者的改變可能來自於經驗，或是為了實踐個人或集體的信念系統，通常較為緩慢；後者的發生可能導致政策場域轉變或轉移大眾焦點等等，通常伴隨著的是快速的結構或信仰的變遷。在都市更新政策發展歷程當中，文林苑事件正是挑戰執政者政策信仰的外部事件，媒體論述從督促政府加速政策執行，轉為對政策的檢討，隨之而來的是都更條例修法，亦為政策變遷之契機。同時，整個社會風氣也從投資都更宅的熱潮，轉為觀望，甚至憂慮都市更新案件會剝奪個人的財產，或是一旦投入參與，回家之路遙遙無期。

藉由政策倡議聯盟的相關學理，正好可以釐清此次都更條例修法的論述，跳脫出爭議事件的框架，重新以潛藏於深層的政策信仰界定政策問題，故本研究觀察都市更新政策兩大政策倡議聯盟的面向為其政策信仰。自政策信仰和政策倡議聯盟理論引介以來，在本地公共行政學界的運用，多半是以政策形成的過程和時空環境外在條件互動為焦點，對於政策信仰內層意識形態如何形塑產生、參與者的背景與其主張之間的連結則著墨不深。本研究反省這些相關研究文獻的限制，同時從不同倡議者的社會經驗脈絡當中，更加理解其各自政策論述的由來，利用這些論點當作修正和建構本研究架構的基本元素，俾豐富政策倡議聯盟的內涵。

第三節 我國都市更新相關研究發展

自我國實施都市更新政策以來，學界主要聚焦於法規面向（林明鏘，1997）的討論，例如加強公聽會的機制強化地主的參與並且達到公示效果、縮短強制拆除的期限以保護其他權利人之權益（游千慧，2010）、信託制度的應用可能衍生之法律疑義（王志誠，2012）、違章建築物的處理（王柄權，2012）等等，亦有學者著眼於整體法制的變遷（吳彩珠，2002），從 1964 至 1999 年間，都市更新法制受當時社會、經濟和政治環境影響，起初受制於都市計畫法的框限，直到都市更新公司與組織出現，造就了法制變遷。同時，有為數不少討論圍繞在與住民利益相關最甚的權利變換⁶制度，陳立菁（2003）直謂權利評價正是決定都市更新的成敗關鍵。在早期，都市更新發展因為此一制度剛起步，我國相關法令制度發展不夠完備，再加上都更案的權利分配人數眾多，估價結果更直接影響權利人的價值分配，導致權利估價爭議反倒成為推展都市更新一大阻力（王鴻源，2003；游振輝，2004；張雨新，2007；林英彥，2008），故楊松齡、卓輝華（2011）提倡在都更的聯合開發行為當中，應重新建立土地權利人與實施者之間較合理的土地所有權與控制權。此外，都市更新所衍生的土地開發投資議題亦受到廣泛注意，陳明吉（2003）指出以投資信託方式籌措都更案資金之困難處，並建議將都更證券化；陳奉瑤（2005）則認為都市更新應具有選擇權價值，彭建文等人（2011）分析待更新不動產實質選擇權價值與容積獎勵倍數、租金預期成長率、租金預期成長率等變數的相關程度，推論出更新時機。據此，都更案件儼然成為最新型態的衍生性金融商品。

由過往學界研究成果當中，得以觀察出對於都市更新的論述已然轉向，在文林苑事件發生以前，學界對於都更政策幾乎是一面倒向的正面肯定，縱有法學界之批評見解（林明鏘，1997），也未能連結至政策實務，都計、地政、建築相關學者仍多半認為都市更新為我國必走之路，甚至暗暗流動著一股都更投資淘金熱，研究主題多半是如何解決推動都市更新的障礙與困境（杜國源，

⁶ 依據都市更新條例第 3 條第 5 款規定，所謂權利變換係指更新單元內重建區段的土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人或實施者，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業，在都市更新事業計畫實施完成後，按其更新前權利價值及提供資金比例，分配更新後建築物及其土地的應有部分或權利金。而該條例第 31 條又另外規定原地主的分配方式，以權利變換後的土地及建築物扣除共同負擔後，其餘的房地再依照地主更新前的權利價值比例，分配給原地主，與前述第 3 條第 5 款規定有些許不同（蔡志揚，2011）。

2008)：邊泰明(2010)歸類出造成都市更新困境的六大原因，指出利害關係人在都市更新過程中，基於投機心態，可能對於權力要價會高於真實價格，競相當釘子戶以獲得最大利益(羅浚杰，2008；陳麗瑛，2011)，對實施者的信任程度為民眾參與都更意願的關鍵(邊泰明、黃詠涵，2013)。直到近期，學界呼籲維護不同意戶之權利(林旺根，2012)，開始反思都更所代表的公共利益所指為何(詹順貴，2012)，並且和居住正義的概念互相檢視，對於都市更新也開展了不同以往的城市想像(張孟秋，2013)，就此也引發了本研究對於不同倡議團體論述背後所隱藏的政策信仰之研究興趣。然而，都市更新實則為一種高度管制性政策，過去本土學界卻少見從公共行政的方向分析此一主題，故本研究試從沸沸揚揚的都更修法議題與政策倡議聯盟及政策信仰的相關理論對話。

以下章節安排將分為幾個部分：首先，第參章根據文獻了解都市更新政策的策略聯盟和政策角色，建構出研究架構及方法。第肆章則回顧過往都市更新條例的政策形成與流變，藉由過往的經驗理解其長期政治機會結構。第伍章則透過訪談資料，分析當下政策聯盟的政治信仰論述，提供未來政策變遷發展之參考。第陸章則是結論，包括研究發現、實務建議、研究限制與後續研究建議。

第參章 研究架構與研究方法

第一節 研究架構

都市更新的政策次級系統有兩大政策倡議聯盟：一為產官界形成的鐵三角（以下簡稱為聯盟 A），二為強調修法的社會團體聯盟（以下簡稱為聯盟 B），現階段兩者互相對立，其互動與角力之過程，對於我國都市更新政策變遷有關鍵的影響力。首先，本案中地方政府、營建業與都市更新研究發展基金會等類似組織皆有一共同目標，就是不受外界輿論左右，加速都更案件推動，三者相互連結成牢不可破的聯盟。就地方政府（都更政策推行最力的雙北市政府）的立場而言，執政者視都更案件通過數量為政績表現，而進步、整潔的都市面貌更是國家治理的展現；對建商來說，考量到都會地區寸土寸金的情況，今天不投入都更，明天可能就沒有土地可以蓋房子，莫不積極開發、爭取更多容積獎勵；至於都市更新研究發展基金會則是因應行政院都市更新發展政策而生的非營利組織，具有強烈的官方色彩，其營運資金多為建設公司捐款，在都更案件擔任政府與建商之間的媒合角色。故三者之間可謂利益共享，推動都更政策的鐵三角於焉成形。

另一方面，文林苑事件社會運動最大的推動者—都市更新受害者聯盟，與中華民國專業者都市改革組織（又稱 Ours）及環境法律人協會，共同組成民間版都市更新條例修法的倡議聯盟。其中，都市更新受害者聯盟委託鄭文龍律師提起都更條例釋憲。在此一政策聯盟當中，這些團體皆追求更符合公平正義的都市更新，然而其論述方向亦有所差異。都市更新受害者聯盟疾呼廢止都更條例當中強制拆除的條文，保障個人的財產權為優先；而 Ours 的政策信念傾向設計具有高度公民參與性質的都更機制，甚至認為在具備了一定條件的都更案件，強制拆除仍有其存在之必要性。兩者之間雖互相合作，但彼此之間仍有見解分歧之處。其中，值得注意的是，參與 Ours 討論當中較為積極的成員，又向外發展，於諸多地政、法律、都市計畫領域學者另於都市更新公民論壇，以更為細膩的定期討論，深入都市更新政策諸多環節，而都市更新公民論壇的核心運作成員之一於近期受延攬進入台北市政府擔任副市長，是否會將討論的內容轉化為實質政策工具仍有待進一步觀察評估。

故本研究植基於上述政策倡議聯盟之理論，提出研究架構如圖 3.1，探討

的焦點為政策次即系統之下的倡議聯盟政策信仰，輔以系統外部事件相互對照：

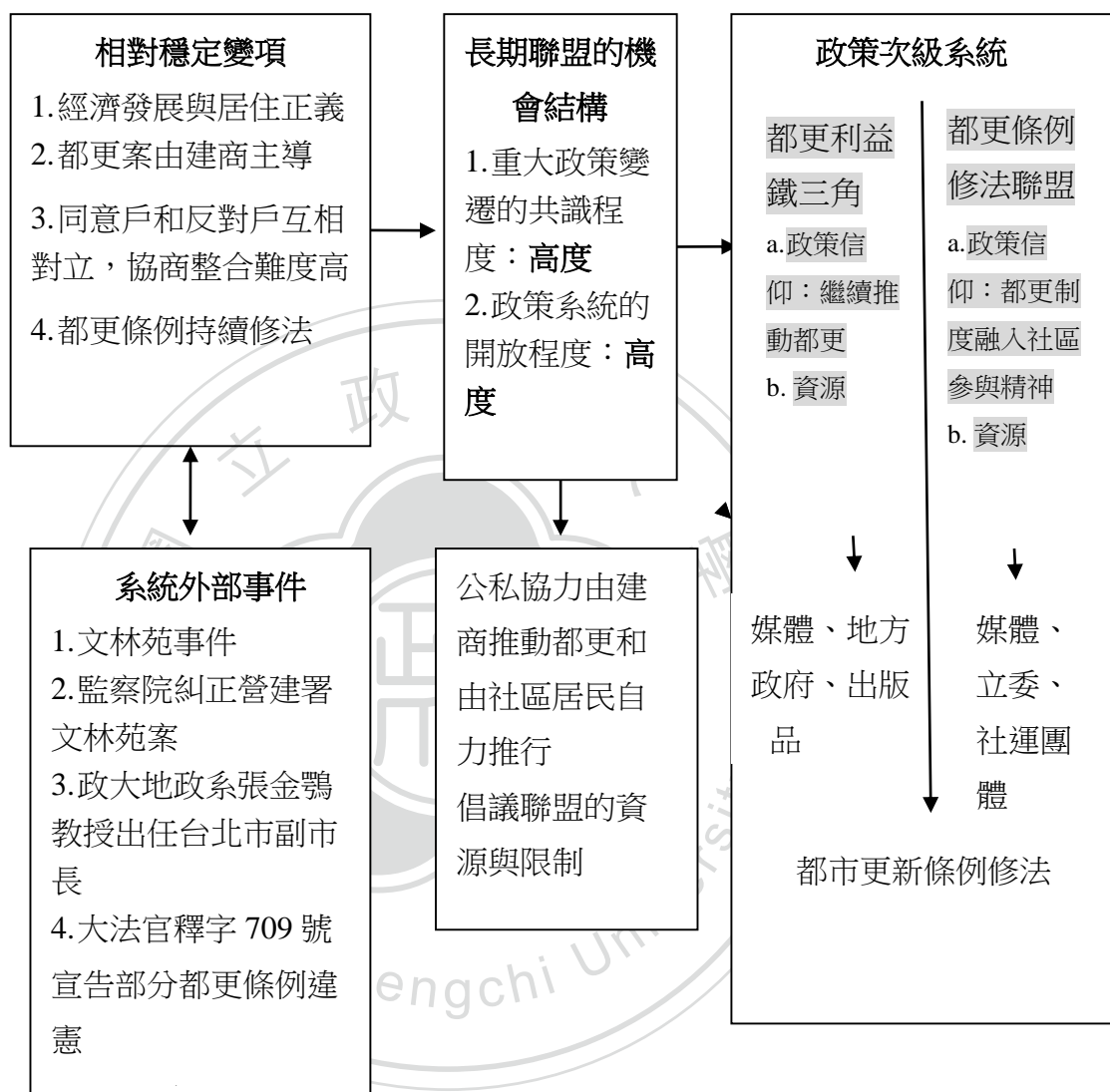


圖 3.1：研究架構
資料來源：本研究

第二節 研究方法

本研究欲採個案研究法，並以質化的來源三角檢定（Triangulation），使用參與觀察法、深度訪談法和次級資料分析法，希望藉由多元管道得來的資料，降低研究者的偏見，提高研究的構念效度（construct validity）。

一、參與觀察法

質性研究中的實地觀察可以分為參與型觀察和非參與性觀察兩種形式，參與型觀察係指觀察者和被觀察者一起生活、工作，在密切互相接觸和直接體驗中傾聽與觀察田野對象的言行，可以幫助研究者進行面對面的社會互動，以漸進的方式蒐集資料，藉參與觀察法，描繪出發生什麼事？牽涉誰或什麼事情？發生在何時何地？以及有什麼特殊的情境發生？（Jorgensen, 1989）具有開放靈活的特性，允許研究者根據研究問題和情境需求不斷調整觀察的目標、內容及範圍（陳向明, 2011）。最重要的是，能夠了解事情的連結性，有助於勾勒場域中行動者的樣貌。

（一）執行方法

本研究以參與觀察法累積第一手資料，觀察的形式為開放式的觀察（陳向明, 2011），根據當下具體情境調整觀察視角，更加深入事件的過程、行動者的政策信仰和社會環境的背景系絡，由於任一組織或團體都存在一些習以為常的常規，研究者無法完全仰賴成員的看法與觀點（胡幼慧, 1996），必須以參與觀察的方式建構研究現場樣貌。

本研究參與觀察的田野主要分為兩個部分，其一為民間修法倡議聯盟的團體—專業者都市改革組織，以下簡稱 OURS，其二為都更利益鐵三角當中的都市更新研究發展基金會。在只有特定少數研究對象知道研究者目的之情況下，本人於 2012 年 9 月至 2012 年 12 月這段期間進入 OURS 實習，擔任助理一職，在研究過程中持續建立與維繫和研究對象的關係，直接參與其活動，以獲得局內人觀點為目的，實際參與民間版都市更新條例修法討論與座談，在現場將所見所聞以紙筆簡要紀錄，紀錄方式與內容著重現場狀態的描述，因此有時會以平面圖的方式將人員活動狀態標記加以記錄，以顯示當天在現場參與成員所在位置、活動情況，如此而完成的筆記應較接近真實情形。在不影響田野對象工作的情況下，研究者會適時提出疑問，進一步了解觀察對象，並隨時記錄之。

針對都市更新研究發展基金會，研究者於 2012 年 4 月 11 日親自參加主講人為該基金會執行長的都市更新講座，復於 2013 年 4 月至該團體應徵其更新業務組的工讀生，惜面談之後未獲錄取，無法進一步深入該研究場域，故於 2013

年 5 月與 7 月參加該基金會與新北市政府城鄉局都市更新處合辦之都市更新實務工作坊基礎班和進階班，藉由該基金會擔任課程講師之契機，更加深入了解其成員的政策觀點，並以間接觀察該基金會定期出版之都市更新簡訊彌補此部分的不足。

由於現場筆記受制於時間，通常簡化敘述文句，或者因為其他因素而造成紀錄遺漏，為補充記述，研究者採取回憶的方式書寫田野筆記，主要參考現場筆記和當日攝影紀錄，內容包含人事時地物等要件，也包括對個案相關事件的觀察、感受以及研究者本身的詮釋。雖然是已經是包含主觀意識的寫作，但正是本研究研究問題意識逐漸清晰具體的主要依據。

此外，本研究亦兼採間接觀察法，整理研究者未進入研究場域時期的會議紀錄，以獲得更豐富的研究資料，藉由此研究方法，得以更深入認識該倡議聯盟的結盟過程、人際關係和社會環境的背景系絡等。

（二）觀察事件簡介

研究過程中，研究者經常與被觀察者一起移動，隨對象的地點、時間變化進行動態的觀察，下面就主要的參與觀察事件進行簡介：

表 3.1：參與觀察事件簡介

1.政大不動產菁英講座	12/04/11
<p>觀察概述</p> <p>都市更新研究發展基金會丁致成執行長以「提升公共利益的都市更新案例」為題擔任主講，他表示，都市更新是必走的一條路，但現行建商主導引發官商疑慮，認為應該是「政府主導都更」。台北市府應該要有整體的城市計畫，再運用都更方式逐步完成計劃藍圖。並且強調必須打破官商勾結的迷思，減少都更過程的衝突對立，才是未來都市更新的基石。他也表達了其對文林苑事件的看法，認為王家有諸多法理上的缺失，並不如外界所說的值得同情。</p>	
2.OURS 和都市更新受害者聯盟修法討論會議	12/10/09
<p>討論過程當中，都市更新受害者聯盟（簡稱都更盟）對於這份民間版都更條例持保留態度，因為這份條例保留了強拆條款，過去都更盟的修法訴求就是要廢除都更條例第 25 條之一和第 36 條的強拆規定，並且認為以這個法理邏輯來看文林苑，仍舊會被拆除。而 OURS 成員則試圖說服彭龍三，在這個的架構之下，強拆已經是最後手段，如果在居民自組更新會過程就有辦法</p>	

以不同意意見阻擋都更流程。由此看出，兩個主要團體其實在對於都更條例修法之論述與詮釋上，意見並非完全一致，若將都更盟和 OURS 視為一個政策倡議聯盟的次級系統，則兩者的政策信仰仍處於互相整合之狀態。

3. 北投社大都市更新工作坊

12/10/12

OURS 的劉理事告訴北投社大的成員，目前我們所聽到的「都更」其實都不是「都更」的本義。「都更」概念最早發起是為因應城市公共利益的促進，現今卻被誤解為「住宅更新或重建」，形成以金錢計量的偏差認知。然而，房子不是商品，廉價的交換將帶來許多問題：社區冒出一棟棟突兀的高樓，在相同的容積下卻高度密集住進更多的人口，衍生出的都市生態、衛生、交通等生活困擾。

4. 都市更新公民論壇講座

12/10/25

講座的主講人是蔡志揚律師，從文林苑爭議解析談起，介紹都市更新程序，和釐清更新地區與更新單元的定義，並從他實際接觸的個案為實例穿插法學理論和判決，檢討都更的公共利益為何，目前的都更案建設之房舍皆為摩天大樓，究其原因為政府未主導都更實施，交由民間出資，建商基於理性自利，無不爭取最多的建蔽容積。與談人張金鶚教授則提出，目前的都市更新缺乏社區意識，因為都變成建商的責任，所以談論的只有金錢價值。公民社會的力量並未展現，僅有第一部門和第二部門參與，第三部門的角色僅存於校園學術象牙塔，沒有走出社會，他希望都市更新有 NGO 的協商平台作為公民社會仲裁機制。

5. 為公智庫都市更新條例修法座談會

12/11/07

正值內政部針對都市更新相關法制進行檢討之際，主辦單位為公智庫希望能藉由專業者與民眾的參與，尋求在「公共利益」及「私人利益」之間取得平衡的作法。在座談會上，我看到都市更新發展基金會和台北市都發局官方立場一致，是以新公共管理的思維推動都市更新政策，而 OURS 則傾向於民主行政立場，疾呼都更應該要給公民參與的機會，雙方言語數度衝突，現場火藥味濃厚，而兩者的爭辯其實也反映出行政學兩大學派長久以來的意見之爭。

現場參與的來賓除了一些研究生、業界相關人士之外，還有好幾位都更反對戶，包括都市更新受害者聯盟的彭龍三理事長也有出席。這些都更政策的直接利害關係人，似乎角色已經從一般民眾轉換了，這已經不是第一次有居民參與都更議題的學術性研討會，而他們所提出的問題雖然不是運用專業的語言，但都是根據真實生活經歷而來，有許多執政者足以省思借鏡之處。

6. 新北市社區規畫成果發表會	12/12/01
<p>這是由 OURS 和新北市政府主辦，五年一次的新北市社區規畫成果發表會，出席來賓多為參與發表個案的社區規畫師、里長、社區大學成員和新北市府城鄉局官員，也有少部分是自行報名參加的社會人士。發表內容為新北市社區規劃在地操作與經營，並由多位社區規劃師經驗分享。看到這麼多社區實際執行的經驗，這說服了我其實我國公民有能力提出自己的社區願景。也希望這種民眾參與的設計方式，未來可以和都市更新政策有所連結。</p>	
7. 應徵都市更新研究發展基金會工讀面談	13/04/18
<p>面談的內部人員為更新業務組的職員，向我說明目前基金會主要工作職責為接受建商委託協助整合地主，並且認為都市更新是一種新的行業，內容相當繁雜不易了解，至少需要三年以上的時間才可能熟悉所有業務。談到文林苑事件時，其中一人情緒激動，認為王家分明有收到雙掛號信函的公聽會通知信卻公然說謊，而該單位的工作內容正是請工讀生寄發這類信函，談論到其他承辦的都更案件時，也對於地主持負面觀感。</p>	
8. 為公智庫居住正義提升城市競爭力座談會	13/05/04
<p>此次座談會的主講人分別來自官學界，與會學者對於政府落實居住正義的住宅政策有不同看法，有些以人權角度出發，針砭目前政策成果之不足，有些則以經濟面向著眼，希望可以用富獎商，加強都市更新及社會住宅等政策推動，從個別參與者之論述在在顯示住宅政策既為社會福利政策，又是經濟政策的矛盾。而甫自台北市都發局請辭的前局長丁育群先生，也在會中分享了其身為政務官為難之處，並表示其贊同日前華光社區拆除的做法。在最後開放問答時間，新北市政府城鄉發展局張璠局長與一名公辦都更的拆遷戶互相產生火花。</p>	
9. 反迫遷、反徵收論壇	13/05/08
<p>此論壇由政治大學第三部門研究中心主辦，主持人為政大地政學系徐世榮教授，與談人有桃園縣政府前秘書長葉秀榮先生、地政系賴宗裕教授、王家辯護律師詹順貴律師、台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟執行秘書施逸翔先生、都市更新受害者聯盟彭龍三理事長。與會者針對自士林文林苑強迫拆遷案開啟的都市更新公眾討論及適法爭議，提供實務面、法律面和學理面的觀點，並且評論大法官釋字 709 號解釋文的意義和對現行都更政策之可能影響。其中，詹順貴律師也發表了其最近參與由張金鶚副市長主持的文林苑都更協商平台會議，但對未來事件發展不太樂觀之看法。</p>	

10.都市更新公民論壇會議	13/05/13
<p>本次論壇會議主題是民間版發起的概念與架構，與會成員對於由住民主動發起的都市更新理念有所贊同，聽完王章凱老師民間版都市更新條例簡報後，紛紛提出現行實務上的疑問，顯示出來自不同背景的都市更新參與者，無論是都市計畫、土地開發、法律、估價的專業人士所理解的都市更新未必相同，這既是目前已浮現出的問題，也是未來都市更新推動所需解決之一大挑戰。</p>	
11.都市更新條例修法民間版本大公開講座	13/05/22
<p>本次講座由政治大學第三部門研究中心主辦，邀請文化大學建築與都市設計學系講師及都市更新條例民間版本撰寫人王章凱老師，公開都市更新條例修法民間版本。士林文林苑都更案凸顯了現行都市更新制度的問題並引起社會大眾的關注，在都更迫遷戶、民間團體、都市計畫及法規相關學者的努力下，2013年4月26日大法官釋字709號解釋文確立都市更新條例之部分違憲，其與憲法保障人民財產權與居住自由不符並違反憲法要求之正當法律程序。民間版本修法亦符合大法官釋字文所指示的修法方向，期許都市更新回歸都市計畫體制，落實人民居住權的保障、建立符合公共利益之更新制度</p>	
12. 2013 新北市政府都市更新實務工作坊初階班	13/05/23 13/05/24
<p>此次工作坊民眾參與踴躍，積極發問有關自家財產權利問題。又適逢709號釋憲文出爐，個別主講人紛紛提及未來修法方向以及目前過渡期間的政府做法。值得注意的是，主辦單位都市更新研究發展基金會的講者論述概念已開始轉變，肯定在都更程序上有其完備之必要，同意社區居民共識整合的重要性，營建署都更科林科長也宣傳了中央有提供社區自組更新會的運作基金，目前少有社區申請。而新北市政府也突破以往重建式更新，運用崔媽媽基金會的非營利組織資源，提供市民整建維護團隊的諮詢和技術分享。</p>	
13.後大法官解釋第709號時代的都市更新正當程序與制度建議座談會	13/06/02
<p>台灣本土法學雜誌主辦本場座談會，針對釋字709號解釋文當中指出聽證制度的設計，法學界給予正面肯定，然而實務界則擔心在高規格聽證要求之下，未來都市更新是否能夠繼續推動，或是終將水至清則無魚？即使要舉行聽證，行政人員這方面的經驗仍相當不足，土地權利人和實施者間仍存在有武器不對等的問題，究竟都市更新從業人員是否準備好可以落實聽證程序？與會學者戴秀雄教授則有不同意見，認為都市經濟發展本來就可以透過</p>	

其他政策工具，未必需要都市更新，並且認為行政人員辦理聽證責無旁貸，不能因為不會做或不想做就不做。

關於聽證的主持人應該由誰擔任之問題，法律界和都市計劃界又互相表達了不同看法。未來都市更新希望踐行正當法律程序，然正當法律程序之概念在現階段仍未有共識，但卻又必然連結到之後都市更新的推動運作，第九次都更條例的修法顯然是決定都更政策走向之關鍵。

14. 當前都市更新的挑戰—法律、都計與估價的對話論壇	13/06/08
-----------------------------	----------

這場由中國土地經濟學會年會主辦的論壇，邀請來自不同學界的學者對談，權利變換制度向來是都市更新條例一大核心，目前無論是學界或實務界皆面臨許多難題，如房地的基準點不一樣，估價邏輯和市場邏輯不一致，房地分離或房地合一的估價標準，產生諸多細緻的估價問題。尤其在都市更新政策的權利變換，最後是依照價值比例分配，而非原土地價值等價分配，故實施者和土地所有權人認知易生分歧。

15. 都市更新公民論壇會議	13/06/17
----------------	----------

延續上個月 5/13 民間版都更條例的介紹，與會者根據實務經驗提問和分享意見，主要探討了兩個議題：首先，更新案是否一定要在都市計畫劃定的更新單元內？民間業者或居民發起之更新案有無正當性或公共利益？再者，都市更新事業計畫的概要階段係屬建議權或開發許可權？這會牽涉到不同階段的同意比例門檻設計。

16. 民間版修法成員向民進黨智庫遊說	13/06/27
---------------------	----------

民間版修法成員積極向不同黨派委員進行遊說，和民進黨智庫學者建立政治合作關係，向民進黨內提案委員助理及該黨智庫土地政策的學者說明民間版條例的架構，希望爭取更多支持。由於民進黨個別委員已送入諸多版本的修法條例，該黨亦尋求整合以在修法階段提出完整的法案。

17. 新北市政府新莊區榮富段都更案公聽暨聽證會	13/07/10
--------------------------	----------

釋字 709 號解釋文明文指出往後都市更新案應舉行聽證會，而在修法過渡期間，地方政府依照營建署會議結論制定暫行辦法，藉由觀摩此次聽證會，發現目前公聽接聽證之作法與行政程序法的聽證相關法律條文落差極大，顯示行政機關對於民眾參與的重視與實務操作仍有許多待加強之處。會後，都市更新受害者聯盟的成員接洽了該案反對戶，提供社區反對住戶如何在該案以達到同意比例門檻情況下，不加入都更的建議，藉由聯盟成員和當地住戶

之間的互動過程，對於該團體的組成和運作方式亦有更深刻之認識。	
18. 都市更新公民論壇會議	13/07/15
<p>論壇成員對於近日都更議題沸沸揚揚，從文林苑案、華光案到大埔案，認為政府已經有信任破產的危機，而且沒有公信力平台作為推動都更的機制，以至於政府、開發商或民眾誰來都更的正當性問題。遂針對未來擴大公民參與的努力方向，共同研討如何將都市更新變成公共議題，首先面對地方政府目前以公聽會形式回應聽證會要求的做法，要求落實 709 號釋憲，並將於近期邀請政府官員和法學界學者舉行研討會。</p>	
19. 台灣都市更新受害者聯盟記者會	13/08/13
<p>都市更新受害者聯盟與其他聲援團體(台灣人權促進會、台灣農村陣線、OURs 專業者都市改革組織、日日春關懷互助協會)於都市更新條例第 36 條修正條文公聽會會前，在營建署大門召開記者會，抗議營建署應舉行聽證會而非公聽會，並指出行政院版修法從「市府強拆」換「法院強拆」仍然違反《兩公約》經濟社會文化人權國際公約之第七號一般性意見，並增設斷水、斷電、斷瓦斯、封閉工地法規，對於面臨強拆威脅的反對戶而言更加不利。</p>	
20. 都市更新條例第 36 條修正條文公聽會	13/8/13
<p>2013 年 6 月 27 日，總統府人權諮詢委員會於法務部召開「對結論性意見與建議的初步回應會議」中，決議指出「請內政部對都市更新條例第 36 條如何修法以符合《兩公約》，舉辦聽證會辦理」。8 月 13 日下午，內政部營建署召開「都市更新條例第 36 條修正條文公聽會」，與會人士包含蔡志揚律師、消基會房屋委員、建商公會理事長、都市更新研究發展基金會執行長、台北市新北市台中市政府都更處官員、營建署都市更新組長、都市更新受害者聯盟理事長、人權促進會執行秘書、立法院代表等，旁聽席有 20 多位陳情民眾，開會過程當中台下民眾數度不滿都市更新研究發展基金會執行長發言，多次言語衝突，而民間團體和相關業者未取得共識，雙方爭執難以對焦。</p>	
21. 都市更新聽證程序座談會	13/8/16
<p>大法官於釋字第 709 號，首度提及透過行政「聽證」程序，藉由公開言詞意見陳述之方式，及相關調查事實及證據，依據法理的專業判斷，來釐清都市更新過程中所涉及的權利義務關係，並參酌聽證記錄，做成適當且合理之行政處分，以達權利關係人權利保障制度之完備。然，目前聽證並無廣泛運用在實務上，更遑論都市更新之領域，故其合理的準備前置工作及進行之程序為何？這些仍須待謹慎的設計與調整，以充分落實於都市更新面上；而至於聽證過程中所須遵循之法律原則與實行後之效力為何？以及實務執行</p>	

上可能所面臨的種種情況及問題，如何有效解決？此等問題皆頗受關注。

22. 台北高等行政法院判決王家敗訴記者會

13/12/12

王家下午在組合屋前舉行記者會，辯護律師詹順貴表示，司法應是捍衛民眾最基本權利，也是維護社會爭議最後防線，但防線卻一直倒退，依法拆除人民登記有案的財產住宅要請領拆除執照，北市府發出的拆併建執照，比對戶數、地段等資料發現，要拆的戶數有 38 戶，但北市府列出 36 戶，未將王家列入，並以近期上映的電影「飢餓遊戲」為例，表示都更條例正在複製相同情況，文林苑案即為拆掉舊屋並把舊住戶逼迫住到郊區之真實寫照。反對戶王廣樹先生則謂：得知判決後只有痛心可形容，不知道自己錯在哪，一定要和建商和解嗎？從一開始都更時，就從未說過要合建，希望民眾感同身受，若是自家在建商和政府兩方合作下被拆除，會如何選擇？是否如同王家一般抗戰到底？

資料來源：本研究

二、次級資料分析法

次級資料分析法是透過各種關聯性資料的蒐集、檢索、歸納和分析，藉以釐清相關資料間共通的邏輯與命題，論證其中的因果關係。研究者得以聚焦於既有資料解讀和闡釋，研究上的便利因而大增。

本研究的次級資料來源包含：美國、英國和日本等長時間投入都市更新的國家政策成果、立法院公報、提案的都市更新條例修法草案和台北市議會會議紀錄以及相關演講、電視座談的影音內容，與田野觀察內容互相檢證，提升本研究之信度。從朝野各種不同的修法版本，可以深入其背後各利益團體所代表的政策信仰，同時本研究大量蒐集文林苑事件前後和其他都市更新相關新聞，從中歸納出報導呈現的社會輿論取向，以及政策倡議聯盟有哪些行動獲得媒體關注。此外，研究者亦爬梳了公視新聞議題中心、新頭殼 Newtalk、苦勞網、破報和立報等電子媒體平台對於都更議題受到廣泛注意前的報導，由這些非主流媒體對個案的描述，了解該事件利害關係人的想法與意見。本研究不進行報章的內容分析，主要因為本研究的焦點著重於兩大政策倡議聯盟內部以及彼此的互動，這些內部活動過程難以從媒體窺探一二，故僅藉著新聞資料描繪出整個事件發展歷程，並且利用蒐集外在資料，也就是在參與觀察場域以外的資料，如類似團體的基本資料和活動記錄，作為與研究者在專業者都市改革組織所得的田野資料的比照。

三、深度訪談法

訪談為研究者與被研究者進行交談和詢問的活動，通過口頭談話方式從被

研究者那裡蒐集建構第一手資料（陳向明，2011）。就研究者對訪談結構的控制程度而言，訪談可分為封閉型、開放型和半開放型（Fontana & Frey, 1994）。

本研究將採用半開放型訪談，運用事先設定的訪談大綱，仍以開放式的方式，訪問兩大政策聯盟裡重要的參與者，希望了解其對都市更新政策的政策信仰與其採取策略，進而求得對研究問題的瞭解。後續以訪談結果整理逐字稿，從中演繹出資料分析與研究發現內容。抽樣方法採理論抽樣，從相關報導與先導測試受訪者訪談內容中，尋找與本研究相關的關係人進行訪談，考量到資料的豐富度和實質意涵，訪談對象（表 3.2）如下：

表 3.2 受訪者清單、身分背景與訪談理由

資料來源：本研究

編號	訪談時間	職務	訪談理由
A	2013/5/16	現任都發局事務官	代表台北市政府都市更新政策立場
B	2013/6/6	卸任都發局政務官	代表台北市政府都市更新政策立場
C	2013/6/17	學者	撰寫民間版都更條例修法
D	2013/06/24	專家	長期投入我國都市更新發展實務工作
E	2013/06/26	律師	文林苑王家辯護律師
F	2013/07/15	律師	參與台北市府、營建署、民間版都更條例修法
G	2013/09/23	學生	擔任都市更新受害者聯盟研究員

第肆章 我國都市更新政策發展

第一節 產業經濟與選舉政績

法案名稱是反應立法精神、方向與目的之重要表徵，而法制結構的變遷深受時空環境背景系絡影響，因應社經資源背景結構，難調一夕之間不連續改變，而是漸進性逐步變化，體現了公共選擇行為之間的價值競逐，重新檢視過去權力結構的移轉流變，對於現行實務有其意義。都市更新最早見於法律層面是 1964 年都市計畫法修法增列舊市區改造篇章，當時都市更新事業受到都市計畫法制規範，由政府高度管轄，但實務上推動困難重重，尤其在用地取得方面，以徵收或市地重劃的強制手段，往往難以予以相關權利人滿意的補償和安置，籌措財源不易，政府作為都市更新政策主體的方式顯然交易成本過高，受管制者亦須直接承擔龐大的順服成本（Parker，2002）。對此，1973 年舊市區改造修法為舊市區更新，並將整建維護納入更新，同時擴增地方政府實施都市計畫之經費管道以化解辦理都市更新之困難，但仍不足以支持管制成本。

對台北市而言，都市更新不僅止於改善窳陋、衛生問題，更要回應人口成長、都市發展的壓力，1976 年台北市政府都市計畫處成立更新科，台北市自此有了都市更新專責機構，更於 1983 年獨步全國頒布實行台北市都市更新實施辦法，進而影響帶動中央法規制定內容（吳彩珠，2002），特別是基於更新實施辦法推動成效有限，如台北市更新計畫選定推動的 26 個地區均未完成更新，即使是公有土地為主的地區亦是如此（賴宗明，1999），政府主導都市更新的能力不足並且不符市場效率，故於 1993 年增訂獎勵私人團體興辦都市更新事業的專章，導入了市場參與都更的機制，並增加都市更新基金設置、容積獎勵、建築物高度放寬等（林元興、黃正義，1997）諸多母法所未規定的措施增加誘因，乃至於實施至今的我國都市更新條例，均以私部門投資辦理或是公私合夥為主。

都市更新條例的緣起，溯自 1979 年內政部要求北市府報部研辦都市更新相關事項及具體意見，復於 1982 年正式委託都市計畫學會研擬、營建署草擬都市更新條例，該條例中間一度不受重視而停擺，直到 1995 年由立委張俊宏等人提案，向立法院提出審議第一份都市更新條例。又經 1996 年 6 月經建會提出「研究以推動都市更新方式，刺激營建業發展方案」，並由行政院指示

「內政部應儘速提出都市更新條例」⁷，行政院院版本的條例送交立法院之後，委員會開始合併審查不同版本都市更新條例，並在 1998 年李登輝總統幾度表示務必盡速通過，行政院長蕭萬長頻遊說國民黨籍立委，台北市長陳水扁亦致電民進黨立院黨團幹事長尋求支持（自由時報，1998），終於三讀通過實施，都市更新專法於高度政治動員下正式上路，作為當會期重要法案，以獨立於都市計畫法外的特別法之姿，從此開啟都更產業市場邁向開放自由化，取代過去由中央主管機關高權行政指導的模式。

1997 年時任台北市長陳水扁主持第一個獎勵民間都市更新案開工儀式時，特別強調將研究先進國家的更新辦法，籌組「都市開發公司」，結合官、商與社區，提昇都市更新效率。而在都市更新推行之初，曾爆發當時市長陳水扁和候選人馬英九因市議會審查台北市都市更新實施辦法修訂案遲緩而針鋒相對，論者質疑市議會不肯審查是因為老市區都是市長的票源，為避免製造利多，故不將修訂案排入議程，又有一說為陳水扁在萬華、大同、士林、中山、北投等區支持度下滑，故重提速審更新辦法（吳彩珠，2002），顯示出藍綠陣營候選人皆視都更為有利之選舉政見，都市更新地區與選舉票倉來源之間的關聯性不言而喻，自成政治角力場域。上至中央下到地方，都市更新都是熱門的選舉語言：

包括遠雄建設副總經理蔡宗易、華固建設總經理廖文山、冠德建設董事長馬玉山等近百位國內知名建築界代表，昨天上午齊聚國民黨中央來挺馬。中華民國建築開發公會全國聯合會理事長王光祥在致詞時，肯定馬英九在台北市長任內推動都市更新的成績，同時認同馬英九提出的「愛台 12 建設」，對提振台灣經濟的影響。（蘇秀慧，2008）

反觀中央，1995 年總統大選後，營建業景氣持續衰退，公共工程投資成長離預期甚遠，因此經建會便提議以都市更新來挹注房地產業發展，從不動產營建獲得營建業的產值，彌補公共工程之不足（周素卿，1999），都更政策首度翻轉成經濟建設政策，受重視程度大幅提高，正反映了執政當局凱因斯思維，希望藉由都市更新來擴大內需，開啟不同以往都市計劃之下的都市更新想

⁷ 溯自 1996 年 6 月經建會召開「當前經濟問題」座談會討論「營建業景氣指標持續低迷」的對策，會議的結論是「為提振經濟景氣，請研究以推動都市更新方式，刺激營建業發展方案」，同年 7 月經建會便快速地草擬了「推動都市更新，刺激營建業發展方案」，12 月 20 日當時的副總統兼行政院長連戰即在高雄市民眾座談會上宣布：「為刺激營建業景氣，內政部應儘速提出都市更新條例，並劃定優先辦理地區」。

像。政黨輪替後，2003 年時逢後 SARS 時期經濟衰退期，總統經濟顧問小組建議將都市更新作為中央政府指導方向的重要發展政策，此次建議並非採取 BOT 方式，而是純民間的開發案，完全迥異於過去改善老舊社區的定義（徐燕興，2011）。業經立法院台灣團結聯盟黨團提出部分條文之修正草案，修法完成，其中引發日後諸多爭議之都市更新條例第 25 條之一強制徵收不同意戶之規定，以及自辦都更同意門檻從 100% 下修至 80% 亦於當時制定（陳立夫，2005；蔡馨儀，2011）。

為了加速辦理都市更新，爾後修法頻繁（詳參本章第二節），漸趨解制授權，在這種設計中，大幅提升了商業團體的優勢，卻也內化或錯置了一些引發日後矛盾與衝突的潛在因素。2005 年行政院通過「振興營建業，加速推動都市更新」方案，營建署公布 50 處優先推動更新地區，北、中、南三大都會區皆有不少 5 至 10 公頃面積的個案，當時預計三年內全部完成可帶動超過 500 億元的都市更新商機（李承嘉，2012），並且特別成立任務編組的都市更新專責機構（游千慧，2010），惟實行成效不彰，受到外界批評，在公部門人力財力皆有限之情況下，轉而借助民間專業團體力量。同年，台北市亦因應中央，修正公告台北市都市更新條例。

其後，為落實馬英九總統政見，2009 年內政部將都市更新政策列為「愛台十二項建設」重點之一，總統府財經諮詢小組「啟動台灣經濟轉型行動計畫」建議將都市更新納入十大重點服務業，爰內政部提報「都市更新產業行動計畫」⁸，於 2010 年通過實施，除廢續推動大面積政府為主都市更新案招商投資、輔導民間都市更新案核定實施外，並針對住戶自力更新以及一般老舊合法建築物使用機能改善提出具體推動策略，鼓勵並全面推動都市重建、整建及維護工作。

最大力配合中央都更政策的，自非台北市莫屬，自郝市長上任以來，即以提升都市更新審議效率，加速推動都市更新為施政重點，陸續推動「台北好好看系列」、「一坪換一坪」、「四、五層樓老舊公寓更新專案」，以及「老舊市場更新專案」等都更利多政策，截至 2011 年底為止，已創造出 3,451.3 億的不動產價值（台北市都市更新處，2013）。

民選首長固然要吸引資本投資都市發展，但是也要贏得多數選民之支持，都市發展政策之形成並不只是為了符合經濟利益，2010 年 4 月起，台北市府開始積極宣傳「一坪換一坪」的 4、5 層樓老舊公寓更新專案，其間正逢五都選舉，為了實現該競選政策，同年 8 月專案正式上路。郝龍斌市長曾表示透過

⁸行政院 99 年 11 月 25 日第 3223 次院會討論

這項政策，住戶可以「容積加兩倍，舊屋免費換新屋，附帶停車位」（彭龍三、王顥中，2012）。此一看似都更利多的政策，在實務界卻廣受批評。

都市更新不是只是說我把餅做大了，大家就會去更新。不是這麼簡單，因為地權的問題本來就很複雜，可能一塊土地上面有三十個人、四十個人，你怎麼樣去取得三四十個人的同意，這才是真正最困難的事情。那，當然有誘因很好，大家會比較願意往前走，可是不是只有誘因，你要有很多的機制，像權利變換的機制，你才有辦法去解決複雜的權利的問題，那這個都需要很多的時間，法令的配合，才有辦法做得到。所以這個是事實上郝龍斌那個東西是很明顯的他是一個政治的、目的的東西，因為你只要喊得出這樣的口號，你就會當選，很簡單。你只要喊得出來你就會當選，不管你會不會做得到，反正做不到也沒有關係，我已經先選上了。（訪談紀錄，D）

2011年台北市府再推出「有錢自己賺」的口號，給予自辦更新規劃和推動的費用補貼，最高可達520萬元。為了有效加速北市老舊房屋重建速度，台北市府除「老舊公寓更新專案」、「一般都市更新」、「公辦都市更新」及「防災型都市更新」等4類既有都市更新機制，在2013年9月新增「都市更新快速通關」及「老屋重建」方案，而新北市府也有「簡易都更」方案和以1000萬元為上限的老屋拉皮補助。都更政策演變至此，不但蘊釀了產業政策的邏輯，更象徵了地方首長的政績。

第二節 競租和被俘虜的機關

True, Jones 與 Baumgartner (1999) 指出，政策過程通常是穩定的，即使有所變遷也是漸進主義式的改變。尤其政治次級系統被某種利益所主導時，我們就可以把政治次級系統視為政策獨占（policy monopoly），即謂在單一政策領域中掌握政策制定權的制度性結構，而其權力為連結到政治核心價值的理念或簡單直接的政策形象所壟斷。以下試檢視過去都市更新條例八次修法之沿革，藉此描繪出更具體的政策圖像：

表 4.2.1：都市更新條例歷年修法紀錄

資料來源：本研究整理

公布時間	提案者	內容	立法理由
2000.4.26	行政院	修正第 2 條： 本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府	1998 年精省，調整組織編制
2003.1.29	台聯黨團	1. 修正第 19 條： 依第 7 條規劃之更新單元，已取得全體原所有權人同意者，程序得簡化，免舉辦公開展覽及公聽會。 2. 修正第 22 條： 依第 7 條規劃之更新單元，事業計畫報核原所有權人同意門檻降低至 1/2。 3. 增訂第 22 條之 1：	1. 19 條： 參酌九二一震災重建暫行條例部分條文修正草案。 2. 22 條、22 條之 1： 將九二一震災重建暫行條例中有關都市更新部分納入條例中，使條例更具完整性。 3. 25 條之 1： 為避免都市地區或發生重大災害地區內之土

		<p>增訂得以「幢」為更新單元實施都更事業。</p> <p>4. 增訂第 25 條之 1：</p> <p>協議合建原規定需全體所有權人同意，本次修正降低其同意門檻至 8/10，自行劃定實施者門檻則應達 8/10（人數）、9/10（面積）。</p>	<p>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，以鼓勵積極參與都市更新之土地所有權人或實施者。對於以協議合建或其他方式實施時，以全體土地及合法建築物所有權人同意為原則，但客觀上確實無法取得全體同意者，得以多數決方式提出申請。⁹</p>
2005.6.22	<p>台聯黨立委黃政哲 （曾任華升上大營造股份有限公司總經理）</p>	<p>1. 修訂第 22 條之 1、第 40 條：</p> <p>增訂得以「棟」為更新單元實施都更事業。</p> <p>2. 修正第 25 條之 1：</p> <p>協議合建門檻一概以 8/10 計算，對於不願參與合建協議者得以權利變換方式實施之。</p> <p>3. 修正第 27 條：</p> <p>增加公有土地處理之彈性規定。</p>	<p>1. 第 22 條之 1、第 40 條：</p> <p>依第 7 條劃定之都市更新地區，其實施都市更新必要有相當急迫性，若能增訂「棟」之準用，當可增進現行更新作業需要，防火安全與居民出入無虞。</p> <p>2. 第 25 條之 1：</p> <p>經以「以協議合建方式實施都市更新，原條文對於不願參與之土地或建物所有權人規定得強制價購或提存，缺乏明確執行價購之方式及實施提存之效果」等由，乃擬修正其第二項內容「準用權利變換等有關規定，於不</p>

⁹ 立法院公報 92 卷 5 期院會紀錄 82-86 頁。

			願參與之土地或建物所有權人，逾期不領取經主管機關核定之補償金時始提存之。該修正案審議之時，內政部列席代表林中森次長表示該項提案於實務執行上恐有困難，建議以徵收方式取得。 ¹⁰
			3. 第 27 條： 更新採用合建時，公有財產之參與協議將有法可循。 ¹¹
2006.5.17	台聯黨立委黃政哲	修正第 27 條： 增加公有土地處理之彈性規定，得讓售（多是依公告現值）與實施者，如採標售時，實施者並有優先承購權。	公有土地作為政策工具，應以讓售實施者方式，鼓勵民間參與都市更新。因補償金於權利變換相關法條已明確規定為經鑑價之更新前價格，對公有土地之處理較不具彈性，因此增列以專案讓售方式辦理 ¹² 。
2007.3.21	親民黨立委劉文雄、 親民黨立委李慶安、 民進黨立委薛凌、國	修正第 25 條之 1： 取消協議合建 8/10 人數門檻，僅需計算房	為加速都市更新單元內權利人之整合時程，如更新單元內大部份(即 4/5 以上)之相關權

¹⁰ 立法院公報 94 卷 15 期委員會紀錄 71-74 頁。

¹¹ 立法院第 6 屆第 1 會期第 10 次會議案關係文書。

¹² 立法院第 6 屆第 3 會期第 10 次會議案關係文書。

	民黨立委張慶忠、國民黨立委鄭金玲、無黨籍立委蔡豪（曾任中華民國不動產房仲公會理事長）	地面積比例。	利同意辦理都市更新，人數即不應予計算。 ¹³
2007.7.04	國民黨立委李鴻鈞、民進黨立委林國慶	修正第 27 條： 簡化公有土地違建戶之安置問題。	現有都市更新條例規定以安置補償方式處理舊違章戶，對舊違章戶有較好的處理條例，既容易達成搬遷安置協議。更新地區不可能等待管理機關完成地上物騰空後再辦理更新，且舊違章戶竟然可經由都市更新計畫獲得較好條件，無不盡力爭取。便產生實施者與管理機關相互扞格，產生更多處理都市更新上的困難。 ¹⁴
2008. 1.16	行政院	1. 修正第 8 條： 採取整建或維護方式處理之更新地區，程序得以簡化，逕由主管機關劃定實施，免與審議。	1. 第 8 條 簡化實施整建維護之都市更新地區程序 2. 第 10 條

¹³ 立法院公報 96 卷 15 期委員會紀錄 219-220 頁。

¹⁴ 立法院公報第 96 卷第 54 期院會紀錄 p.17

		<p>2. 修正第 10 條： 已取得法定同意人數比例，免擬事業概要報核。</p> <p>3. 修正第 18 條： 組織更新團體以重建方式實施都市更新事業之規劃設計費，得以主管機關都更基金補助。</p> <p>4. 修正第 19 條： 凡是依第七條規定之更新單元，已取得全體原所有權人同意者，程序均得簡化，免舉辦公開展覽與公聽會。</p> <p>5. 增訂第 19 條之 1： 都更事業計畫變更，程序得以簡化。</p> <p>6. 修正第 22 條： 都更事業計畫公展期滿後，除有民法第 88、</p>	<p>為簡化實施都市更新辦理程序，加速更新事業之推動</p> <p>3. 第 18 條 都市更新需要新財務機制，參考先進國家都市更新經驗</p> <p>4. 第 19 條 簡化程序。</p> <p>5. 第 19 條之 1 避免影響更新案推動時程</p> <p>6. 第 22 條 民眾於公開展覽期間有疑慮應可，應有撤銷同意書之權利，期滿後為維護都更事業推動之安定性，不容任意撤銷。</p> <p>7. 第 29 條之 1 增訂變更權利變換計畫，須進入權利變換範</p>
--	--	---	---

		<p>89 和 92 條規定之情況，不得撤銷同意書。</p> <p>7. 增訂第 29 條之 1： 權利變換計畫變更，程序得以簡化。</p> <p>8. 修正第 30、31 條： 依行政執行法辦理強制執行。</p> <p>9. 修正第 40 條： 權利變換範圍內土地及建築物經設定抵押權、典權或限制登記者之清償。</p>	<p>圍內公、私有土地或建築物實施調查或測量時，準用第二十三條規定辦理。</p> <p>8. 第 30、31 條 配合行政執行法規定，刪除本條例強制執行部分。</p> <p>9. 第 40 條 明訂權利變換後未受土地或建物分配或不願參與分配之土地所有權人，於實施者發放或提存補償金後，先行辦理所有權移轉，以資明確。¹⁵</p>
	<p>民進黨立委黃誠、民進黨立委藍美津、民進黨立委王淑慧、台聯黨立委陳銀河（曾任中華民國建築師公會全國聯合會理事</p>	<p>修正第 36 條： 增加主管機關應訂定辦理強制拆遷之條文，並限定期限以六個月為限。</p>	<p>現行條文雖明定自行拆遷，惟為防釘子戶無理阻攔，比照行政程序法§51 所定「行政機關對人民申請之處理，其處理期間為二個月，並得延長一次為限，合計最長為四個月」的規定，作為縣(市)主管機關接受實施者申請、代為拆除或遷移釘子戶時之處理期限。</p>

¹⁵ 立法院第 6 屆第 6 會期第 4 次會議

	長)		
2010.5.12	行政院	<p>1. 修正第 19 條：</p> <p>已取得全體原所有權人同意者，公開展覽期間得予縮減。</p> <p>2. 修正第 19 條之 1：</p> <p>增加都更事業計畫變更程序得以簡化之事項。</p> <p>3. 修正第 29 條之 1：</p> <p>增加權利變換計畫變更程序得以簡化之事項。</p> <p>4. 修正第 30 條：</p> <p>增加共同負擔項目。</p> <p>5. 修正第 36 條：</p> <p>縮短強制拆遷期限。</p>	都市更新得採簡化作業程序辦理，以加速更新時程。

每一階段的修法，都反映出當下社會對於都市更新政策的公共選擇結果，例如 1998 年都市更新條例頒布前，遠在 1 月份財政部和國防部配合眷村改建選出 53 處大面積的軍方不適用營地，以 BOT、直接標售土地兩種方式釋出，這批國有地有不少位於市區的精華地段，例如台北信義計畫區土地，財政部 8 月開標時每坪售價高達 322 萬元，成為財團競標的焦點，顯示出這時候技術官僚將眷村改建、遷建當做都市更新的工作議題之一，而台北市政府都市發展局在 3 月首度採用將容積轉售給開發者的突破性作法，10 月 22 日立法院三讀通過都更條例，新法也為公有土地再開發解套，政府可以與民間合作開發，並在條例內容引進土地信託、權利變換、容積移轉、強制參與更新制度等產權處理作法替代傳統的合建，對於房地產市場有直接深遠的影響（李承嘉，2012）。在條例公布之初，建商公會即拜會行政院長蕭萬長，希望鬆綁都市計畫、放寬容積，以加速都市更新，並且強調建築投資業為我國火車頭工業（蔡惠芳，1998）。

除了第一次修訂係配合政府功能業務與組織調整外，第二、三及五次修訂皆涉及同意比例門檻之降低（第 22 條之 1、第 25 條之 1）。觀察整體政策圖像會發現，第二、三、四、五次修法的提案委員皆有相關業界之背景，民意代表選舉提供了財團滲透中央決策權的管道，故各種利益團體透過累積財富厚植本身的政治實力，以搭建與政治團體的共生關係，因為行政部門之政策制定權必須與立法部門分享，利益團體不但可以牽制行政部門對其不利之政策或措施，更能夠為自己創造有利的獲利契機。

第二次修法為台聯黨團提出，以「九二一震災重建暫行條例有其落日條款及三三一地震無法可依循」為由，迅速在四個月內通過立法院審查，這是都市更新條例自 87 年立法完成四年餘首度大規模的修法，其中最具有爭議的莫過於增加了 25 條之 1 的條文，以協議合建的方式申請更新事業只需要十分之八以上的人數，十分之八以上的面積（未劃定更新地區十分之九以上面積）的同意，即可強制所有土地所有權人讓購其產權與實施者，形同限縮財產權人參與機會，以實施者利益為優先弱化私有財產權保障，我國都市更新側重資本利益、規劃者構想轉為具體法律條文，可謂為日後諸多爭議埋下了種子。

第三次修法之際，經建會決定由中美基金撥出 20 億元，提供中央與地方政府辦理低利貸款，進行都市更新前置作業，最高貸款金額為 2000 萬元。隔年 2006 年的修法，與當時行政院積極推動都市更新取代新建案，作為拼經濟手段正好相互呼應，行政院長蘇貞昌對於都市更新案的重視，遠勝於國有地的標售或標租，認為都市更新連接畸零地將創造大面積新土地，有助於市容改觀

和活絡地方經濟，副院長蔡英文也表示國有土地務必優先配合民間都市更新案（呂雪慧，2006）。雖然臺北市信義聯勤俱樂部國有地的標售陸續爆發了投標價格外洩、經建會由租轉售決策轉彎、鑑價圖利財團等爭議，當時政府出售國家土地的速度仍然驚人，自 2000 年以來賣地速度平均一天 30 筆，其中包括信義區 A3 土地、汀洲路台鐵宿舍等精華地段。（黃孫權，2012）

都市更新條例第六次修法正好是 2008 總統大選前夕，行政院推出股市「一周一利多」，優先通過四大指標性都市更新案¹⁶，分別是「基隆火車站暨西二、西三碼頭」、「台北華光社區」、「台北南港高鐵沿線再開發」及「台鐵舊高雄港站及臨港沿線再開發」等四大指標性都市更新案，預計打造成「商旅新都心」、「金融管理及數位通訊中心」、「台灣智埠中樞」及「優質住商新天地」，粗估可創造 3800 億元商機，超過 10 萬個就業機會（林政忠，2007）。當時院會決議由內政部及經建會協同地方政府選定 50 處以公有地為主的都市更新示範地區，而在條例修正前，面積超過 500 坪的大面積國有土地禁標令因為財政部國產局新公布之國有土地處理方式解禁，商業區土地研擬以設定地上權方式辦理，其他像是住宅區等土地將依法標售，可見簡化公有土地安置問題的修法方向並非憑空而來。之後，行政院會又通過了鐵路部分條文修正草案，再釋土地開發利多，台鐵在全國價值 6000 多億元的土地資產，不再受國有財產法相關規定限制，得自行開發或和廠商合作開發，預估收益可達 1500 億元（李承嘉，2012）。

2008 年由行政院主導的修法修訂幅度最大，包括簡化都市更新程序（第 10 條、第 19 條、第 19 條之 1、第 29 條之 1）、設置都更基金（第 18 條）、允許都更地區應享容積移轉使用於其他地區（第 45 條）。當時正逢全球金融海嘯，馬英九總統甫上任即宣布都市更新為政府要推動的五大新興政策（徐燕興，2011）。依循著新自由主義的邏輯，賦予實施者主導權，藉以排除資本進入障礙等政策發展趨勢，不分藍綠獲得廣泛支持，遠從陳前總統時代至今，無論中央或地方均樂見透過鬆綁法規來引動與加速都市更新，進而帶動內需經濟。

「鹿篤瑾(時任行政院副主計長)表示，以今年而言，他反而不擔心，因在政府投入 700 多億元進行老舊橋樑改建工程、發放 800 多億元的消費券、加上鬆綁法規創造 500 多億元的都市更新，合計今年「振興經濟新方案」投入高達 2,000 億元，占 GDP1.6%，這個動能足可使今年經濟維持在

¹⁶ 行政院 2007 年 7 月 4 日第 3048 次院會

一定的水準上。」（余國欽，2009）

2010年之初，考量國防部老舊眷村改建基金的資金需求，行政院最近決定有條件放寬，允許軍方標售大面積土地，財政部國有財產局多次舉辦國有土地標售案，屢屢創下國內住宅區與商業區的史上天價（如北市仁愛路二段每坪6709.08萬元，羅斯福三段每坪7109.048萬）（賴昭穎，2010；李承嘉，2012），房貸龍頭土地銀行董事長王耀興甚至批評土地標售市場已失去理性，呼籲國財局暫停台北市土地標售讓市場冷卻，但國產局長對於外界質疑標售國有地成了房價大漲的元兇，則以台北市土地稀少、建商看好房市為回應（羅兩莎，2010），財政部長也表示出售的都是畸零地，是為了加速經濟復甦（李定強，2010）。但高房價引發民怨，同年三月行政院長吳敦義決定暫停台北市精華區國有非公用土地標售（陳洛薇，2010），在建商陳情之下，卻也在立法院明確回應，畸零地合併和都市更新依法進行，不受任何影響（吳碧娥，2010）。事實上，第八次的修法確實也是繼續往鬆綁規定的方面修正，而此次增訂當中，縮短實施得請求地方主管機關代為遷移或拆除權利變換範圍內土地改良物之期限（第36條），與文林苑都更案密切相關。

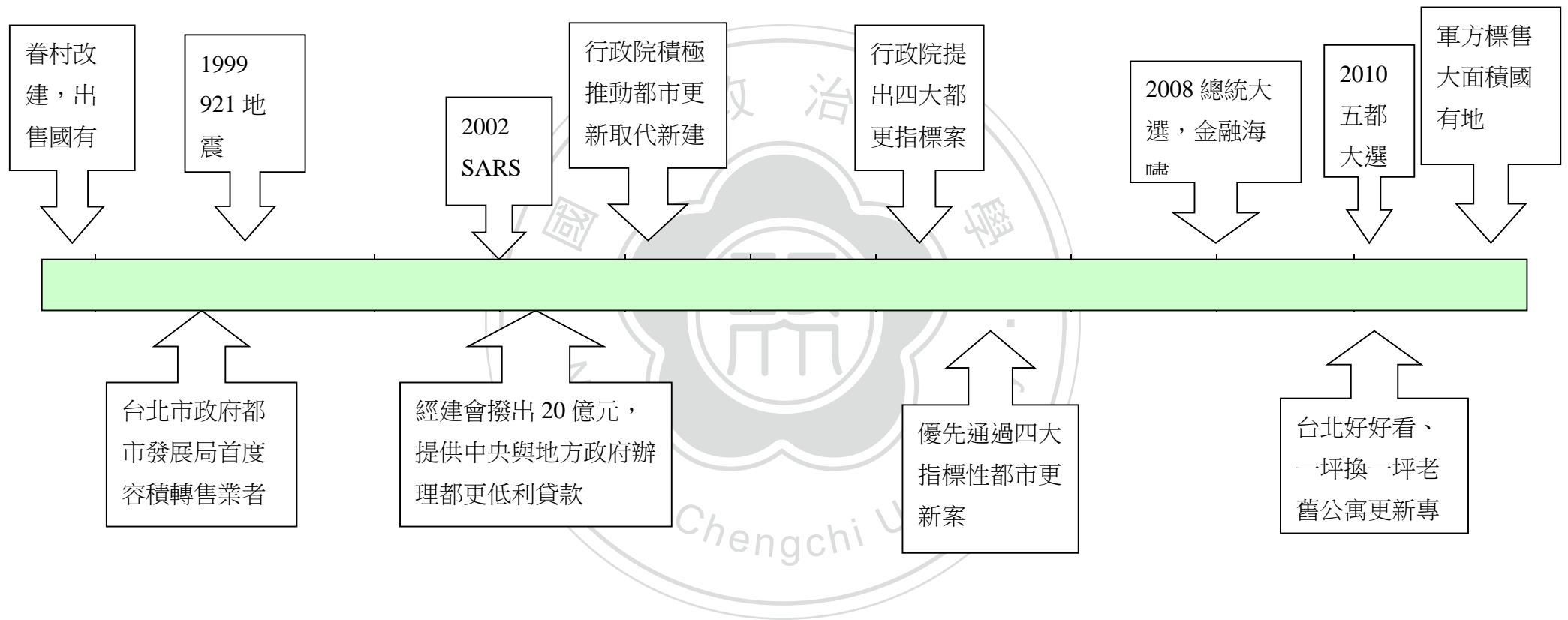


圖 4.2：都市更新重大政策事件

資料來源：本研究整理

觀察歷來修法紀錄，得以理解都市更新條例除因應當時時空背景條件（如 921 地震、SARS、金融海嘯）而產生質變外，隱約可察經濟行為者試圖透過政策形成的政治過程獲得市場利潤，政府管制為市場創造高額經濟利潤之後，引發潛在廠商的競逐與爭奪，從已核定都市更新案可知，僅有少數廠商（詳閱附錄）成功推動二件以上的都更案，整個都市更新市場廠商數量高達上百家，完全競爭的市場結構使得新投入者的利潤下降，因此儘管房市已維持十年的多頭行情，參與競爭者卻陸續面臨賠了夫人又折兵的市場失靈困境，甚至引發實施者的道德風險，在文林苑事件後都更已死的呼聲是不絕於耳。

就台北市目前的都市更新實務來看，建築物登記為住宅使用有 49 萬戶，符合都更條件的 30 年以上約 18 萬戶、超過 6 萬棟的建物，根據台北市府都市更新處統計自 1999 年至 2013 年 5 月底，都更申請案共 220 件，核定 153 件，已開工 31 件，完工 48 件（張菱育，2013）。在釋字 709 號解釋文出爐後，北市有 97 件都更案暫時停擺，全台則有 598 件都更事業概要案及 316 件都市更新事業計畫案，若以每案投資金額 10 億元概算，將波及 9000 億的都更案（江碩涵，2013）。前述現況某種程度呈現了這些參與都更案的社區產生共識的成本甚為可觀，政府以公權力強制介入之際，這種巨大的成本就轉嫁成為社會成本。誠如陳新民大法官於釋字 709 號不同意見書所述：

現行法制僅由十分之一的絕對少數住戶，便可以堂而皇之的啟動都更程序，由於都更計畫涉及到專業的設計與經費估算，既費錢又費時。啟動者在一開始就勢必要援引「外力」（營建公司）來參與其事，且只能成功不能失敗，否則將由啟動者負擔都更程序進行的花費，對於絕大多數本無都更意願，對於都更程序也不熟悉的住戶，即可能開啟了一段紛擾不堪的都更過程！原本平靜相安無事的左鄰右舍，必須與「勢在必得」的外力周旋談判！如同水能載舟、亦能覆舟，都更制度會帶來大利，也會帶來大弊，但無論如何已經破壞了住戶的享有的居住安寧，當可確定。（陳新民，2013）

原先執政當局期望透過都市更新後提高住宅供給量以緩解民眾不滿購屋高負擔的政治危機，亦未蒙其利先受其害，一來是都更後因為蓋出大坪數的豪宅，大樓戶數反而減少，房屋供給數量降低，尤其在都會精華區的地段更加常見。其次，自從台北市府 2010 年五都大選前推出一坪換一坪老舊公寓更新專案以來，中古屋的投資者和持有者期望的售屋價格受到「都更題材」影響，以

為都更後一坪地可以換成二坪地，產生惜售和熱烈搶進的怪象，導致台北市內的老舊公寓與大廈 17.55% 的價差逐季縮短（胡偉良，2013），甚至一度傳出中古屋價高於新成屋的個案，顯示都市更新的獎勵政策對於老舊住宅的房價有助漲效果。一般市民對於都更的獲利預期提高，反而容易激化實施者與地主之間的協商張力（張維修，2011），都市更新程序平均每案自規畫整合至計畫核定總推動期程（不含開工階段在內）為 1204 日（江中信，2009），到完工平均要花 7.7 年，近六年平均 21.37 件只有 1 件成功（胡偉良，2013）。邇來民眾因為處於資訊不對稱之一方，難以有效監督實施者，對於實施者的信任感愈趨薄弱，整合時間更是有增無減，單就老舊公寓更新專案推動成效而言，60 餘件的申請案件當中，截至目前為止唯獨 4 案審議通過（台北市都更處，2013）。

而都市更新後的住宅創造出更高的房價，究其原因，可歸結為兩點：其一，權利變換制度當中的共同負擔比例為一大關鍵，面對整合過程中的討價還價，建商若最終選擇自己吸收，結果就是盡量向高價靠攏以求回收，換言之，原住戶的負擔成本越低，實施者愈需要更高的容積率，以建造更多可供獲利的餘屋，因此無論是土地所有權人或實施者都希望爭取容積獎勵值，但雙方預期時間、成本歧異以及權利變換價值與實際交易之落差，造就了囚徒困境，一味以實為公共財的容積補貼未必能夠完全解決之（徐燕興，2011）。其二，台北市政府針對老舊建物的區域所劃定的 216 處，主要分布在大同區（29 處）、中正區（27 處）、萬華區（25 處）、文山區（23 處）、中山區（23 處），而實施者自行申請劃設的更新單元考量到市場獲利，大多青睞大安區（155 處）、中山區（107 處）、中正區（87 處）、信義區（78 處）等高房價精華地區，最有更新迫切性的萬華（43 處）、大同地區（32 處）相對而言乏人問津。

在政府失靈與市場失靈的雙環困境下，有些原住居民甚至淪為權利變換制度的犧牲者，因為其產權之權利價值換算未達更新後最小面積單元，又無力支付鉅額價金，最終形同被迫放棄其土地所有權及居住權，而更新後的地區可以容納的行業類別亦有所轉變，進駐的是可以負擔較高租金成本的商家，無法負擔的業者即自然淘汰，原社區結構進而改變，因此有論者批評都市更新造就仕紳化、豪宅化。根據統計，因為密集都市再開發而有「大廈共和國」之稱的韓國，歷經都市更新後的地區，原屋主仍留居原區域的比例只有 20%，成功搬回原地續住的承租戶則僅有 12.3%（胡偉良，2013）。

針對這點，根據都市更新條例第 30 條，最小分配面積單元基準由直轄

市、縣市主管機關訂定，而目前實務界因應之道的確是地方政府主管機關於審議委員會要求實施者設計小坪數的房屋（台北市與新北市是 46 平方公尺，約為 14 坪），提供經濟弱勢者居住原處（訪談紀錄，B）。而有些屋主就算換回了分配後的住宅，因為無法支付都更後大樓的管理費用，仍然選擇變賣前屋或售回建商，搬遷至別處。然而，即使是有能力承購更新後住宅價格的中產階級，住居成本提高勢必會壓縮其他消費支出，產生高房價對消費支出的倒車效應。單以台北市為例，2012 年房價所得比是 11.8，表示民眾必須 11.8 年不吃不喝，才能買到一間房子。建築物的硬體更新，究竟能否達到所謂經濟復甦、提升城市競爭力之效？不動產業真的是景氣火車頭嗎？

實際檢視我國各產業生產毛額會發現，雖然近年房市日益活絡，住宅已經成為一種投資理財工具，2013 年 4 月，銀行房貸與建築貸款餘額雙創新高，國內銀行對於購置住宅（房貸）、修繕貸款及建築貸款（土建融資）餘額分別為 5 兆 4295 億元、3505 億元與 1 兆 4539 億元（謝明瑞，2013），2013 年首季全台預售屋可能成交價平均更衝上史上最高，每坪 27.14 萬元，全國房地產價值高達 105.2 兆¹⁷，但 2008 年到 2012 年不動產業和營建業對於整體經濟的貢獻度（見圖 4.2），卻遠低於製造業（最少有 26%）和批發零售業（最少有 17%），而在 2013 年第一季度，不動產業對經濟年成長率貢獻率為 0.34%。可見熱絡的固定資產投資對於 GDP 貢獻實則有限，有違營建業是經濟火車頭的認知¹⁸，而新建住宅亦無法帶動足夠的下游產業。如果政策方向繼續獨厚不動產業營建、大量獎勵住宅興建，一旦大部分土地都變成住宅使用將會有害實體經濟。因為在土地資源有限的情況下，實體經濟投資者難以取得合理價位的用地，過高的租金導致實體產業成長趨緩，一般商家無以為繼，民眾的工作機會與所得水準遂因此難以提升。其次，我國因產業外移、少子化的因素，人口成長趨緩，缺乏消費者效用的生產者效率並無經濟意義，甚至是在釀造供過於求的房地產市場泡沫，目前住宅存量已經超過家戶數，而且根據經建會的預估，台灣人口將在 2038 年後達到 2,568 萬人不再增加（陳炳君，2011）。

表 4.2.3：住宅產業佔總體 GDP 百分比

資料來源：行政院主計處

¹⁷ 資料來源：主計處 2013 年國富統計報告，調查內容統計至 2011 年年底。

¹⁸ 參考資料：花敬群教授部落格〈不動產不是火車頭，且已危害經濟發展〉一文

<http://tw.myblog.yahoo.com/huacloudmountain-huachingchunisme/article?mid=230&prev=232&next=224>

	2008	2009	2010	2011	2012
不動產業	8.5	8.8	8.2	8	7.9
營建業	2.4	2.3	2.3	2.2	2.2

承前述我國辦理都市更新事業主要法令之沿革及開發重點之轉變，顯示出都市更新政策的目標隨時間推移有所變化，從最初的改善窳陋地區、提升經濟景氣、921 後的災後重建直到現在的防災耐震和環境美化，都市更新政策從來就不是單純的住宅政策，因為缺乏都會區土地利用清晰的政策走向，都市土地變成配合經濟發展政策的工具，有時也成為民選官員和經濟利益團體利益輸送的場域，無論是規劃或是審議的過程，都有許多利益團體可以介入的管道。近期受房價高漲影響，為回應民意，都更政策又不得不兼負社會住宅的功能。在執行的階段，政策目標之所以會遭遇某種程度的改變，除了政策內涵出現意義不清的情境需要重新定義，也有可能是政策形成之際共識基礎不夠堅定所致，與政策目標相衝突的利益團體往往也在過程中尋求維護利益，正因為公部門當中消費者和生產者複雜的關係，公共服務的消費者並不是單純的消費者，同時也是要求政治參與的公民，政府必須同時對許多懷有不同或甚至互相抵觸目的對象提供公共服務，服務的內涵是在來自各方壓力之下妥協後的產物，但多元的政策目標彼此之間卻產生矛盾，難以兼而行之。

第三節 政策系統外部事件—文林苑事件

2002 年台北市政府公告都市更新地區，位於士林北路文林苑都更案，由樂揚建設公司送件擔任實施者，於 2009 年取得建築執照，基地面積 581 坪，預定興建地上 15 層、地下 3 層的大樓，規劃有 97 戶，坪數約從 25 至 60 坪（黃其豪、陳恩惠，2012）。樂揚建設在 2009 年向市府申請代拆不同意戶，市府希望儘可能透過協調、以達成共識的方式解決爭議，訂出高於中央法規的補充規定，要求更新案必須達到 9 成住戶同意，且拆遷戶數在 5 戶以下之門檻，才能依據都市更新條例第 36 條強制執行，根據時任台北市政府法規會主委葉慶元表示，執行前曾多次與中央討論確認此一條文無違憲之虞。2011 年 8 月行政法院判決確認後，市府要求實施者與王家不斷協商，並由市府主導了 5 次協調會，2012 年二月營建署亦召開個案輔導會議，會議結論曾建議北市府

計畫」、「權利變換計畫」通過核定之後，才依循法定程序表示意見。

三、依都市更新條例第 32 條規定，只要實施者申請代為拆除，就需在 6 個月內執行，最多只可展延 2 次。

民間對於前述幾點之正反意見為：台北市政府於 2002 年的劃設之更新單元包含了文林苑劃定範圍內所排除的郭元益大樓及其他四戶，顯示排除不同意戶並非毫無可能，而本案若排除反對戶王家後的基地範圍，仍符合最小都市更新單元面積標準，王家原有的 2 棟建物，一棟在幾年前剛完成翻修，另一棟也完工不到 20 年，並非老舊窳陋建築，此案之公益性遭到質疑。另外，文林苑都市更新事業計畫自 98 年 6 月核定後，實施者便開始販售預售屋，如果變更更新範圍與設計方案，可能導致容積獲利減少，預售屋買主之權益受損。

至於王家主張實施者在「都市更新事業概要」、「都市更新計畫」2 階段公聽會時，一直到最後的權利變換階段才收到通知，由於都更條例並未強制規定權益相關人必須收到通知，因此程序上並無瑕疵。根據台北市高等行政法院 98 年度訴字 2467、100 年度裁字 1582 判決，以法院通知書也是寄到王家相同的戶籍地址，駁斥王家宣稱沒有收到公聽會通知書的說法，實施者則指稱王家曾提出兩億收購天價，並非毫無意願參加都更，而是不滿意土地補償價格。又，依都更條例第 22 條多數決規定，文林苑計畫案同意比例已符規定，即使王家出席公聽會表達反對，對於本案結果未必能有實質影響。

在文林苑事件發生之後，台北市府緊急邀請專家召開了都更顧問小組，以當時任教於政大地政系的張金鶚教授為首，成員為北市前副市長，現任教台大建築與城鄉環境研究所林建元教授、都市更新研究發展基金會顧問何芳子教授、台北大學不動產與城鄉環境學系金家禾教授、前台北市不動產估價師公會陳玉霖理事長、蔡志揚律師 6 人，歷經分別為 2012 年 4 月 4 日、4 月 8 日、4 月 10 日、4 月 13 日、4 月 17 日 5 次會議討論，於同年四月提出 20 點都更條例修法共識（詳閱附錄三），認為應提高都更各階段同意門檻，其中，劃定更新單元及概要同意比例應超過 1/2，都市更新事業計畫之同意比例應超過 9/10，且概要核准通知應送達全部所有權人，同時新增權利變換計畫需取得超過 9/10 同意書比例之條款，之後台北市立委丁守中委員提出類似的修法版本。此一版本主要強調都市更新仍應積極推動，惟鑑於現行法令對於民眾權益保障略有不足，修正方向為兼顧「都市更新順利推動」及「民眾權益保障」，但這份都更修法版本在業界中不乏負面評價：

「我覺得所有台北市那個是亂搞的，台北市那個版本是政治版本，那不是

一個專業的版本，你說你把所有的同意比例全部提高到9成，這個真是太不合理的事情了，怎麼會有這麼離譜的事情，你今天要考慮譬如像像921災後重建的狀況，你也叫人家要9成同意才能夠做嗎？這太離譜了吧！」
(訪談紀錄，D)

為避免類似爭議重演，營建署亦邀集政府相關部門、學者專家、業界召開座談會討論，修正都更條例，6月14日內政部長李鴻源召開記者會說明研擬完成之都市更新條例修正草案內容，函報行政院審議。11月29日行政院會通過內政部修正草案，函請立法院審議。由中央政府提出的修法主要是針對都更資訊不對稱、相關通知未能送達、政府強制徵收及強制拆除的爭議、都更案的預售時機，以及公有土地遭私有土地以小吃大等議題，期待透過健全機制獲得解決。

台北市政府拆除士林王家之後，在都市更新受害者聯盟及其他支持者的聲援下，王家於801號原地搭建組合屋並提起撤銷拆除處分的行政訴訟，請求市府撤銷原拆除處分、原地重建房屋，以及確認原處分違法，長期抗戰至今。市府原先堅持「私權糾紛，不便介入」的說法，歷經整整一年，直到張金鶚教授上任北市副市長後，於2013年4月17日召開文林苑協商平台，並與交通大學運輸研究所馮正民教授、台大城鄉所黃麗玲所長、陳玉霖估價師和蔡志揚律師另組專家小組，邀請36戶同意戶、實施者樂揚建設與王家人於平台各自表述意見。2次協商的過程中，協商小組從成本效益、財務及法律等層面對7個方案¹⁹提出評估報告，以王家為畸零地、無建築線為由，認為原地重建的方案不可能，6月20日宣告協商破局。

2013年12月12日，台北高等行政法院宣判士林王家對台北市政府提出強拆處分違法之行政訴訟結果，認為參照709號解釋，該案適用的都更條例第36條並未違憲，沒有停止訴訟聲請司法解釋必要，亦未侵害原告王家的財產權、居住遷徙權及違反兩公約，認定北市府對「是否拆除」王家沒有裁量權，僅對如何拆除、或何時拆除有裁量權，拆除處分屬地方自治事項，未採納王家指北市府不遵從內政部營建署輔導會議之建議，原處分違法等語，故判王家不能原地重建，面對判決結果，王家決定繼續上訴最高行政法院（103/12/12 本研究田野觀察筆記）。

¹⁹ 方案一：維持原都更計畫，方案二：王家不參與更新，原地重建，方案三：王家參與更新，分幢建築物設計，方案四：方案一加分配位置協議交換，方案五：方案一加增設文林苑事件紀念公共藝術，方案六：方案一加設置都市更新公益協商基金，方案七：方案一加方案四、五、六（資料來源：文林苑更新案協商小組評估報告）

第四節 政策系統外部事件—釋字 709 號

文林苑事件經過一年的沉澱，整個都市更新政策系統再度出現一個具有衝擊性的外部事件，那就是 709 號釋憲，不同政策倡議聯盟的參與者因此重新面臨了挑戰。經由士林王家辯護律師之申請，司法院大法官會議於 2013 年 4 月 26 日針對文林苑案、永春案及土城大慶信義福邨案等都更案，宣告都更條例第 10 條第 1 項、第 10 條第 2 項和第 19 條第 3 項前段規定違憲，必須於 2014 年 4 月 25 日前檢討修正，否則將定期失效。違憲條文主要是在自行劃設更新單元的都市更新事業概要核准階段，重點為：

- 一、核准都更事業概要程序，未設置適當組織加以審議，未確保利害關係人知悉資訊及適時陳述意見的機會，與憲法之正當程序要求相違。依都更條例第 16 條規定，都更事業概要由當地主管機關核准即可。
- 二、有關申請都更事業概要核准之權利人同意比例，僅及都更單元內所有權人暨土地樓地板面積之 1/10，亦不符正當程序。
- 三、未規定主管機關將更新事業計畫資訊，對更新單元之內其他土地及合法建物所有權人分別送達，亦未規定主管機關應舉辦公開聽證。

其中，大法官進一步要求將第 19 條第 3 項之事業計畫審議前公開展覽 30 日，改成對所有權人分別送達，並舉辦公開聽證，利害關係人得到場以言詞為意見陳述及辯論，主管機關斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定。由於原本的都更公聽會，利害關係人雖然也可以陳述意見，但僅供行政機關參考，實際不受其拘束，亦無答辯說明之義務，恐流於形式，而聽證則有準司法程序的功能，具有拘束行政決定內容之效，故解釋文的意旨代表了將以正式行政程序取代非正式行政程序，有助於提升都市更新的公民參與，若反對目前的規劃，則可救濟。而大法官會議解釋之位階等同法律，按照行政程序法第 107 條規定，都市更新應該舉行聽證，此舉可謂推翻了長期以來的都市計畫及都市更新領域免除聽證義務之實務見解。由於都市計畫屬於行政計畫之一種，過去行政機關對於行政計畫「應聽證」的操作，依行政程序法第 164 條：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序。」多以計畫須同時具備有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置、涉及多數不同利益之人以及多數不同行政機關權限者三項要件，始受該條拘束而應行聽證。

在此一過渡期間內，內政部於 2013 年 5 月 23、24 日研議以行政程序法的聽證代替現行公聽會，制定了給地方政府舉辦都更聽證的基本原則，然而，行政程序法自 2001 年 1 月實行 12 年迄今，只有通傳會、原能會、中選會、經濟部有實務操作經驗和制定相關行政規則，地方政府過去未執行過聽證會，行政機關和相關權利人自此面臨了一連串新的挑戰，甚至可能對於其他類似的開發計畫行政，如都市計畫法、土地徵收條例、市地重劃辦法產生蝴蝶效應（訪談紀錄，E、F），這是本號解釋文對於都市更新最大的衝擊。

全國第一場到第四場的都市更新案聽證由新北市政府舉辦，形式為公聽暨聽證，意思是第一小時辦公聽會第二小時辦聽證會，由都更處正工程司擔任程序的主持，審議委員列席聆聽，結束前發表會議結論。台北市府則在 2013 年 7 月 9 日首先訂定〈台北市政府辦理都市更新公聽會程序作業要點〉，稱其為聽證型的公聽會，由審議委員何芳子擔任主持，前法規會主委葉慶元負責程序執行，然而實質執行的過程發現，當場確認發言的時間遠大於陳述時間，陳情人發言經常毫無重點，只說希望盡速都更，有異議者又缺乏舉證支持，而且禁止錄音、錄影與照相（2013/07/10、2013/08/16 本研究田野觀察筆記）。地方政府主管機關原本就已經有業務量大、人員流動率高的問題（訪談紀錄，A、D），為了因應釋憲對於聽證的要求，行政成本有所增加，而其執行聽證目前成效不彰，屢遭各界批評，希望中央訂定統一明確的規定辦法以資依循。

「而且第一件聽證案，在台北市還沒有啦，那個新北市剛剛有一件，對，那件就搞得亂七八糟，我們也想看看台北市將來會怎麼樣運作，這個我是滿訝異的，但這點我是覺得大法官講得非常好的，只是我有點氣的就是說，他可能沒有講清楚，造成現在大家又用，又、又，唉，不知道，就是聽證不像聽證、公聽不像公聽。」（訪談紀錄，F）

「這個基本上是，我覺得會有一陣子的陣痛期，不過久了可能也找到方法了，或許也可以比較順利的往下走這樣子，因為對行政機關來講，這個真的是一個全新的功課，根本連聽都沒有聽過，我可以這樣講，市政府 8 萬多個員工裡面，有能力可以做聽證會的這樣的一個官員，可以跟你講，鳳毛麟角，可能連 1 個、2 個都找不到，台北市政府，不要講其他、其他市政府，光台北市政府可能就找不到適任的官員，現在台面上的局長、這些處長、副處長、副局長，幾乎沒有半個人知道該怎麼處理，最要受訓練的是他們，但是今天在那邊忙了半天的都是那些下面的小嘍嘍，其實沒有用

的，要訓練的是他們，但是他們不會做，所以這件事情大概就是，到最後大家都混過去了，看怎麼樣的方法混過去而已這樣子。」（訪談紀錄，D）

在都更條例設立聽證專章，遂成為一個修法的新方向。目前提出的眾多修法版本當中，唯有民間版修法條例有設計在都市計畫階段就要舉辦聽證，包含行政院版其他版本則無任何關於聽證程序的條文，某種程度而言有構成違憲的可能性。

欲落實 709 號解釋文之意旨到都更條例的修法，卻也產生幾項疑義和實務操作的困難：首先，是否完全不舉辦公開展覽，僅以送達都市更新計畫書取代？一本計畫書往往高達上百頁，而每案的權利人數亦多，送達的形式如採書面，可能會耗費大量行政成本，若改成寄送光碟是否可行？是否衍伸數位落差的問題？再者，公聽會是否仍應該保留，提供權利人了解該案？聽證會舉辦的時點應在事業概要、事業計畫或審議哪一階段？聽證的具體議題為何，由誰擔任主持人？在公辦都更的案件，主管機關主持聽證有無球員兼裁判之虞？陳情人的聽證準備與實施者相較可能產生武器不對等問題？由於解釋文並未對於前述問題有細膩的說明，各方對此爭論不休。（2013/8/16 田野觀察筆記）

「因為他還有剩餘的都法律上面的一些問題，譬如說你們有聽證會，那公聽會呢？是不是公聽會就可以不用辦？那還有聽證會出來的結果就可以約束行政命令，可是我們的真正的行政的決策，是在審議會裡面做成的，所以公聽會跟審議會如果出現矛盾怎麼辦？是以公聽會的，不是，是以聽證會的結論為結論呢，是為行政的判斷，還是審議會的結論為行政的判斷？兩個都在同一個局，同一個首長之下 control，如果是發生了這個兩個前後的矛盾，到底是審議會說的算，還是聽證會說的算？」

「一個都市更新案裡面的議題往往超過 10 個以上，他的承情人可能有 20 個，20 個承情人可能有 40 個議題，請問你要怎麼聽證？光是安排這個爭點，是不是把這 3 個人相似的議題合併處理還是怎麼樣，…，A 可能提出 2 個訴求，B 可能提出 10 個訴求，C 可能提出 1 個訴求，好多承情人，你怎麼樣去把 A 的第二個訴求，跟 C 的第一個訴求去合併，還是分開？如果全部分開，那可能有 40、50 個議題，40、50 個議題是不是要分別開聽證會？還是一場聽證會裡面可以處理超過 10 個以上的議題？所以聽證會到底是 1 場還是 10 場，還是 10 場之後再 10 場？…，我們碰過很多的都

更案裡面，永遠是各說各話，A 列舉出 10 個支持他的論點，然後實施者就準備 10 個回答給他，結果他馬上變更戰略，他馬上再列出第 11 個到第 20 個的議題，你再去應付他，你應付完了之後，他再提出第 21 個到第 30 個議題，他永遠不斷在車輪戰你知道嗎？他議題永遠不固定，不斷的新的議題不斷的跑出來，讓你窮於應付，那你是不是達到了已經可以雙方充分陳述的地步，…，我們就碰過這樣的情況，那審議會光是聽他們 3 個律師陳述，就陳述了將近 3 個小時，光 1 個人，1 個陳情人，搞 3 個律師來，當場給你陳述意見就 3 個小時，請問這個、這個聽證會要怎麼樣結束？他陳述意見 3 個小時，請問我回答要回答幾個小時？」（訪談紀錄，D）

法律界則對本號解釋多抱持正面肯定，然而民間修法團體開始擔心這一年內只會修正與釋字相關的四個條文。

「然後署裡面的高層也在講，都市更新現在有 15 個版本，不要期待都市更新修法那麼快，所以最終可能，我最擔心的可能就只修那 2 條。」
（2013/06/27 參與觀察田野筆記）

「現在因為立法院到最後卡死了嘛，什麼時候會正式再拿出來討論？不知道，而且有傳出一個風聲就是說，因為 10 幾個版本太多了，所以他們…太複雜他們不想碰，他們只想最簡單，就是只針對大法官會議解釋提到的這幾條去修，第 10 條第一項，就是第一項、第二項，就是在這前期就是開始介入實質的審查，然後比例提高，然後 19 條第三項改成聽證，但是他們的聽證可能會是公聽化的，只是名稱用聽證，但是可能是公聽會化的聽證。」
（訪談紀錄，E）

此外，針對都更條例第 22 條（所謂多數決），大法官釋字 709 號解釋為該條第 1 項之權利人同意比例規定有警告性裁判，指其雖未牴觸憲法之比例原則及正當行政程序，仍應考量實際實施情形、一般社會觀念及推動都更需要，隨時檢討修正，至於同條第 3 項所有權人撤銷都更同意之期限規定以及第 36 條第 1 項前段代拆條款，因終局確定行政法院裁判均未適用，故不予受理解釋。觀察本號解釋意旨和後續效應，會發現以開發商主導、加速重建的都市更新並沒有因此遭到推翻，而是在這台飛快前進的產業火車，加入更多保障住戶

權益的法律程序。都市更新條例的變遷究竟會呈現大幅度的變革，或正如外界所預料僅修正少數條文，實則攸關未來政策發展，相當值得關切。



第五章 都更條例修法倡議聯盟

政策倡議聯盟之行動皆源於其政策信仰而來，觀察台灣的都市更新條例修法的政策倡議聯盟發展亦和理論有呼應之處。

支持現行都更政策者主要以公共利益為辯護，主要可分為「立法則必然成就」（林益厚，2012；張志湧，2012）、「公共安全為公共利益」（丁致成，2012）、「多數利益代表公共利益」（華昌宜，2012；丁致成，2012）和「基本權得為公益而限制」（鄭正忠，2012）四大主張（王章凱，2012）。此一倡議聯盟屢屢引述營建署稱全台未達耐震五級標準之 30 年以上老舊建築約 75 萬棟之說法（胡偉良，2013），認為一旦發生地震將造成許多人死亡，因此必須加速都更腳步，提供民眾安全的住宅，而且台灣邁向人口老化社會，都更後的社區大樓有電梯，提供老年人出入方便，以及都會區停車位難求，新建之住宅有專屬停車場解決問題為主要訴求，強調都更政策目的出於便民；再者，都會區房價近年來大幅攀高，都更後將提供更多住宅給有需要者，有助於緩解民眾購屋負擔。

抨擊都更者，並不反對都市更新對於城市發展的必要性，而是對於整個制度有不同意見。其主要政治信仰為：都市更新的容積獎勵應納入整體都市計畫的規範（劉欣蓉，2012），若浮濫發放容積將會衝擊原居住地生活品質，而且更新地區至少應該以都市街廓的規模為單位（漢寶德，2012），以免公共建設的質量沒有和更新後的建築物互相提升搭配（王章凱，2012），新的移入人口恐將超越都市容受力（*carrying capacity*）。在此一前提之下，有學者主張廢除都市更新條例，直接回歸都市計畫法進行都市更新，但民間團體評估後認為如此一來政治可行性過低，為避免放棄此次都更條例修法時期的發聲機會，導致無法於現行政策實務有所著力，故提出民間版本的都更條例修法草案。

承上，茲就兩大政策倡議聯盟的參與者及其對於都市更新政策基本假定整理表格如下：

表 5.1：台灣都市更新政策倡議聯盟之比較

資料來源：本研究

	都更利益鐵三角	民間修法倡議聯盟
參與者 ²⁰	行政機關：主要為台北市政	都市更新受害者聯盟：彭龍三理

²⁰ 此處的參與者係指參與修法討論會議並共同做出結論者，不盡然是該團體本來的參加成員

	<p>府和新北市政府</p> <p>營建業者：建商公會全聯會、估價師、建築經理公司、土地開發公司等</p> <p>因應行政院都市更新發展政策而生的非營利組織：都市更新研究發展基金會、社團法人台灣都市再生學會</p>	<p>事長、陳虹穎研究員等人</p> <p>Ours 專業者都市更新改革組織：淡江大學建築系劉欣蓉教授、文化大學都市設計系王章凱講師</p> <p>都市更新公民論壇：政治大學公共行政學系江明修教授、蔡志揚律師、長榮大學周家音講師、消費者文教基金會房屋委員會林旺根委員</p>
基本假定	<p>1.行政機關：地方政府執政者視都更案件通過數量為政績表現。</p> <p>2.營建業：市場利益考量。</p> <p>3.相關組織：主動積極協助民間都市更新事業之推動，確保都市更新事業整體效益，期能達到都市再生的總體目標²¹。</p>	<p>1.都市更新受害者聯盟：追求更符合公平正義的都市更新，保障反對戶的權益。</p> <p>2.Ours：設計具有高度公民參與性質的都更機制，應由都市計畫高度管控容積獎勵。</p> <p>3.都市更新公民論壇：都市更新的關鍵在於建立協商機制與信任平台，從公民社會角度以NGO介入建立超然、開放協商平台，配合專業、諮詢機能促進對話與社會信任。</p>
資源	張慶忠委員版本、行政院修法版本、丁守中委員版本	尤美女委員版本部分條文、姚文智委員版本、田秋堇委員版本、陳節如委員版本、林淑芬委員版本

值得注意的是，新的次級系統產生固然是由於行動者不滿特定問題被既存的政策次級系統所忽略，然兩大倡議聯盟的參與者並非固定不變，隨著議題結構面向的改變，彼此之間逐漸顯現出互相理解、角色流動的趨勢，即使是單一聯盟內，其下又可再細分不同的團體，這些團體之間的論述也有其差異。在現

²¹ 財團法人都市再生學會網站介紹 <http://www.urpmo.org/main.php>

今政策搖擺之際，極有可能幾經折衝之後，出現 J.Kingdom 所謂政策企業家之角色，能夠在政治流、政策流與問題流合一時，緊抓住政策窗時機，造就我國都更政策非連續性的改變。無論最終結果是否真實造就政策變遷，此一過程對現行實務仍有其特殊意義，故本章嘗試一窺現階段不同參與者如何闡述其政策信仰，進而互相影響的過程。

第一節 都更利益鐵三角的政策信仰

原則上，此一政策倡議聯盟肯定現行的都市更新政策，有受訪者認為文林苑事件是單純個案問題，不應因此而全盤推翻此一政策，認為修法只是為了回應民意的權宜之計，甚至不看好未來修法的結果。

「修法只是一個障眼法而已，任何一個政府只要碰到有難處理的事情，就說我們來修法，這只是一個政治工程，這個不是一個什麼長治久安，或者是為了什麼，那這樣子就是代表說，我們政府以前做的事情都是錯的嗎？不會吧。這個、我覺得這個、這個，你去看好了，只要任何的爭議，大概就說我來修法，這個是一個常用的一個、一個手法，來減少民意代表也好，或減少社會上面對某些事情的一些爭議，可是真正進了立法院，你說那個法可以修的過嗎？不一定，往往都修不過，所以行政單位就可以兩手一攤，不是我的問題，是你們立法單位的問題，是不是？因為質詢的時候是一位立法委員去質詢，那一個法律要通過表決，是整個院所有的幾百個立法委員一起表決，所以就是以子之矛攻子之盾，你只要你們立法院同意就 OK，不會同意的，因為當初這個法律會通過，一定是大多數的委員接受的某一個法案，你今天單一某一個委員想要翻案、想要翻盤的時候，哪有那麼簡單，除非真的當初可能立法有疏失，要不然的話應該是不太那麼容易去翻盤的，對。像今天其實有很多立法委員也在講，你這修法幅度也太大了吧？怎麼會修法幅度修到這麼大呢？」（訪談紀錄，D）

從行政院版的實際修法草案可發現，修正的 18 個條例當中，最主要的變革在於申請都市更新事業概要，也就是發動都更此一階段的地主同意門檻提高，以及賦予實施者更多資訊揭露的義務。值得注意的是，行政院版的修法雖是源於內政部營建署所提的修法草案，然而在內政部版的修法當中修改了

38 個條例，到行政院送交立法院的草案時，受到特定行動者的影響，諸多修正的條文有所改變。

「其實現在官方版已經有一些條文都受到建商影響，就那些條文其實我是很反對的，在內政部那個時候，在營建署那個時候就不是那樣的，到了最後到行政院的時候，行政院版本有一些硬是要把他放進去，譬如說像同意書撤回的這個問題，本來是沒有限制的，後來就建商又給他一些很奇怪的但書，類似這樣的。」(訪談紀錄，F)

「我當然最認同的還是營建署的版本，對，行政院那個版本，我也覺得未見很好啦，因為當時在，他們現在只是認為說，趕快讓他先修了再說，所以在這個情況下，大家還是忍著很多意見沒有講，情況是這樣子，送出來了。...因為有一些，呃，怎麼講？如果說你要強制拆除的話，他們一定不要，業界當然希望要有強制拆除這個機制，當然這裡面要很多配套措施，我想大家立場不一樣。」(訪談紀錄，A)

以下分別從行政機關、利益團體和營建業者的角度分析與討論其對於都市更新政策主要議題的看法。

壹、行政機關：重建式都更

主管機關在行政資源有限的情況下，長期以來皆認為透過民間業者資源投資參與有利於政策執行，人民與官僚的關係界定在市場的體制下，都市更新政策鼓勵以競爭、企業精神、擴大選擇和增進效率等方式，取代傳統官僚的獨佔。雖然實施者本身擁有較多資訊可能引發投機的自利行為，使得地主將付出一定的交易成本，但市場中的公司組織處於多元競爭的狀態，地主仍可透過價格競爭以減輕不利益的情況。

「那就要看那個實施者，他們怎麼去談阿，進去的時候他談，很多人都可以談，對不對？那等到你要核定，我這個事業計畫送進來，那時候才算數，對不對？那前面大家可以競爭，那我們希望這樣競爭的結果，事實上是老百姓受益，所以這個我們也沒錯啊。」(訪談紀錄，

B)

市場業者競爭參與作為都市更新政策執行主要方式之一，為了提高業者參與動機，則以容積獎勵作為加速政策推動的工具，透過審議委員會的審查來決定是否給予實施者，容積率審查的標準以公共利益為前提，設有各種申請條件，以台北市來說，則包含都市更新原有的容積獎勵²²，以及台北市老舊都市更新容積獎勵：

- 一、考量與鄰近地區建築物之量體、造型、色彩、座落方位相互調和之建築設計、無障礙環境、都市防災。
- 二、開放式空間廣場。
- 三、供人行走之地面道路或騎樓。
- 四、全部或部分保留、立面保存、原貌重建或其他經主管機關認可之方式保存維護更新單元範圍內具歷史性、紀念性、藝術價值之建築物。
- 五、實施更新事業計畫範圍至少包括一個以上完整街廓或是面積不包含公共設施面積在三千平方公尺以上者。
- 六、建築基地及建築物採綠建築設計。

「他前面還有幹事會的審查，幹事會都全部還在我們這裡，他如果他的公益性不足的話，沒有其他像防災啦、綠化啦、生態啦、綠建築這些考量，公益性或者政策性不足的時候，我不會給他獎勵。...我講真的，中央在訂1.5倍授權給地方去運作這個機制的時候，我們我在的時候，就從都更條例通過，到我離開，我們平均是1.38，連1.4都沒有超過...，我們是1.38欸，我們都有統計數據阿，那我們是要加速。」(訪談紀錄，B)

此一分項設獎的制度類似於1961年紐約市綜合分區修訂案（New York City's Comprehensive Zoning Revision of 1961）和住宅品質規則，該案基於整體都市設計規劃，規定給予在某些特定的高密度住宅區或商業區提供合乎要求廣場者可獲得樓地板面積獎勵，興建騎樓者額外增加的樓地板面積則較少，規則則建立一套設計品質獎勵點數，若投資者獲得足夠點數可在該分區獲得最高容積率。在日本的都市再開發法，也有對更新地區容積率放寬管制，放寬標準市基準容積的1.5倍或基地的200%，但是由特定行政單位綜合性判斷認定對當地環境之改善而准許增加容積（張金鶚，1991）。不同於上述經驗，我國仿

²² 資料來源：臺北市都市更新單元規劃設計獎勵容積評定標準第2條

效此一制度時，並不是依照各行政區發展分別給予容積獎勵，而是不分個案一律適用相同標準，有些業者甚至抱怨既然已經訂定了明確標準，應該有申請就要發放相對應的容積值（訪談紀錄，C、D）。

另一方面，都更後的大樓因為有電梯、大廳等公設，將會稀釋住戶實際居住坪數，屋齡超過 30 年的老公寓多位於住三使用分區的巷弄內，當時合法的建蔽率為 60%，以四層樓公寓計算，則容積率為 $60\% \times 4 = 240\%$ ，若為五樓層，容積率為 300%，皆遠超過現行容積率，而且公設比可能只有 5% 以下，故新成屋的分配坪數若要維持原室內坪數，則勢必要增加所有權狀上的坪數，但對業者而言就會增加興建成本，除非該地區房價夠高，否則建商通常不願意投資（胡偉良，2013）。基此，地方政府選擇以高幅度的容積獎勵作為實施者參與的誘因，並且以都市實際居住人口推估，評估結果認為目前已有足夠的公共設施可以承載居住人口，並且認為高容積高強度的建物不僅不會降低居住品質，還可以減少建蔽率，增加人行步道、綠地、消防通道等公共活動空間提升周遭環境，此外，往上發展的新屋可以解決早期興建建物的違建和停車問題，進而增進公共利益。

「台北市的人口可以容納 350 萬人，主要計畫當時所有公共設施公共工程都是以 350 萬人來規劃的。呃，我們的人口嚴格講起來，所謂 262 萬人跟 97 萬戶，都是超估的...97 萬戶，那是用民政系統推估這個戶數，那如果按照我們都發局來講這個住宅區所分配出來的東西的話，那你只有 70 幾萬戶而已，對不對？所以我們是估多了，所以我們這樣講應該很合理阿，我還可以再往上漲很多空間上去，所以我要重新再適度增加是 OK 的。」

「所以來以這個規模要讓他往上發展是很正常的，你就是矮胖變瘦高嘛，矮胖就是沒有公共、沒有人行道、步道，沒有汽機車停車空間嘛，沒有救災搶救空間，一變瘦高，全部重弄，所有的問題就解決了阿，那我們只有循序漸進地往這條路走。」（訪談紀錄，B）

都市更新的公共利益備受爭議之際，內政部李鴻源部長則多次公開強調都更能提升老舊建物安全，以此強化政策的正當性，並且提出防災型都更推動機制，提高優先劃設防災型都更基地的法定容積，還有高於一般都更的 1.5 倍額外容積獎勵，成為一種都市更新的新類型。台北市府在張金鶯副市長上任之後，也推出呼應居住安全問題的老屋健檢方案。為了改善住屋的耐震強度，無形之間又更加著重建物重建式的都更。

貳、專業技術服務機構：土地利用效率極大化

都市更新政策執行的過程中，財團法人都市更新研究發展基金會、社團法人台灣都市再生學會，以及各縣市成立的學會、辦公室等機構，扮演了政府與建商之間的媒合橋樑。營建署分別在 2008、2009 年與二個機構簽約，借重其專業技術及經驗，提供符合市場需求之更新開發建議、更新規劃、輔導及訓練之技術服務，以及成立都市更新專業整合機構，協助政府建立公、私部門意見整合平台，進行居民更新意願之整合。這些機構除了辦理教育訓練、推動講座，更積極參與都市更新工作。

其中，財團法人都市更新研究發展基金會由曾任行政院經濟建設委員會委員、環保署署長、營建署署長的張隆盛董事長領導，下有整合建築、都市計畫、土地、估價、財務、經濟、開發、社區的專職工作人員。該基金會原應是以行政院基金成立的都市更新公司，為避免官商勾結之虞而解散，由參與的部分建商轉而投資成立，如今已是台灣都市更新智庫和知識建構者（徐燕興，2011），主要負責都市更新案的規劃工作（此基金會參與過的案件整理詳見附錄四）。其主張都市發展應朝向「市中心主義」或者「更新主義」，以取代「擴張主義」，基於人口成長有限，為避免擴展不必要的新市鎮土地，造成不必要的環境破壞，應重新活化荒廢的舊市鎮，復甦其原有之都市機能，以利都市永續發展。針對復甦舊市區機能的論點，正好呼應了都市更新修法條例立法目的，都更條例開宗明義即謂「為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，……特制定本條例」。表示需要更新的不只是「實質環境的窳陋」(Physical Blight)，也要改善「經濟環境的衰敗」(Economical Blight)²³，希望提供市中心更多就業機會和經濟發展，故又印證了規劃單位和技術官僚如何串聯都更政策與經濟政策的思維。在此次都更條例修法當中，該基金會執行長多次參與了營建署的修法討論，並提供諸多意見。

而社團法人台灣都市再生學會，不僅擔任營建署都更計劃總顧問，甚至在附屬研究中心，成立「大世紀都市更新整合開發聯盟」，大力推行「都市更新一條龍（UR AIO, All in One）」，聯盟會員多數是建設、開發公司，「以因案制宜、量身訂作之方式，緊密串聯都市更新事業水平完整整合機制，主動積極協助民間都市更新事業之推動，確保都市更新事業整體效益，期能達到都市

²³財團法人都市更新研究發展基金會網站介紹
http://www.ur.org.tw/about.asp?ab1_sn=2&ab1_lang=1&mshow=0

再生的總體目標。²⁴」在內政部修法草案公告之後，又遊說了張慶忠委員提出了修法版本。

這些以專業、非營利組織型態活躍於都更市場的團體，皆肯定容積獎勵此一政策工具的正當性，認為容積率可以提升居民生活品質，透過都更，建蔽率縮小，留下空地設置人行步道、綠地、消防通道等公共空間，由於經濟水平提升，國民對於住房面積的需求大幅提高，容積獎勵可以增加原住戶的居住空間，以前述原因作為駁斥高容積率對居住品質產生負面影響之論述，更以香港、新加坡、紐約等國際都會的建築容積率遠超過台北市為例，表示都市更新的容積獎勵提高並無不妥，不需要總量管制之設計。

「我第一個反過來要質疑是，為什麼要有總量管制？為什麼要總量管制？總量制的意義何在？那總量是如何被推估出來的？其實這裡面每個都是問號，所以他們好像是先造了一個神，那我只要跟這個神的形象不合的，現實世界就是錯的，那我這也不贊成，這種對總量管制的想法都是，大概在歐美大概是 60 年代的這種什麼，所謂叫做 Growth Control 的這樣的想法，但是現在幾乎我們到美國、到日本，去任何一個國家去走、去訪問、跟他們討論，幾乎沒有人家在意這個事情，為什麼？因為我們的人口已經穩定了，所以一個都市裡面，不管我有沒有總量管制，他說會有大量的人去湧入，然後去要蓋很大很大量的房子，這種狀況已經不存在，現在台灣跟大多數的這個以開發國家的問題是怎麼樣？是投資的動能不足，一個都市裡面，需要更、更新需要投資的這個東西進不來，所以多一點容積的獎勵，有時候是讓這個動能能夠產生出來。」
(訪談紀錄，D)

除了總量的管制，對於都市更新的地區是否符合都市計畫，有受訪者表示，都市計畫的規畫已經缺乏實益，故沒有必要在尚未適時修正的都市計畫來檢視現在的都市更新地區。

「那像現在，你像連這個公共設施的保留地，是不是要去徵收，大家都已經是一個很大的問題了，因為為什麼呢？因為人口已經不再增加了，那我還開闢這麼多公共設施要給誰用？都市計劃上面都有一大堆標準，應該要綠地要多少、學校要多少，可是你看，你去看看現在學校是最嚴重的問題，學校根本就已經沒有人去念了，我現在還要再蓋新學校，還

²⁴社團法人都市再生學會網站介紹 <http://www.urpmo.org/main.php>

要依照原有的都市計劃去執行，哪有這種道理？這都是非常僵化的都市計劃的想法，根本不是真正的公共利益。」（訪談紀錄，D）

此一團體尤其著重土地利用效率極大化，認為在現今都市社會，土地的價值是都市發展的結果，而台灣的土地繼承和私有制使土地過於細分，百分之百的同意比例才能進行都市更新是不合理的，恐落入反公地悲劇，若是要取得全體土地及合法建築物所有權人之同意，則都市更新事業之推動將陷入嚴重之僵局，致使對多數市民有益之公益事業無從實現，因此個人財產的處分權利受社會大眾利益的限制，贊同以多數人意願限制少數人，並認為反對戶的財產權利藉由價值交換得以獲得保障，並未遭到剝奪，並且批判文林苑事件中，王家和都更受害者聯盟等團體為了自身利益漠視已遷出的 36 戶家庭生計（12/04/11、13/08/13 本研究田野觀察筆記）。

「他們沒有邏輯，完全是就是因為王家的情況，去想一個、想一個邏輯出來去立法，這是為個人去立法，哪有公共公平利益可言？哪有什麼公共利益可言？就是為他去想一下，我們想一個邏輯，然後讓他可以變成是這個，絕對可以、不能這個，都市更新可以排除，都市的發展當然是要從整體去考量，人再怎麼樣，短短的幾十寒暑，總是要過去的，人權不能夠大於整個都市發展的弘遠的眼光，保障人權當然是重要的事情，但是保障人權保障過頭了，一個都市百年大計就毀掉了，可以這樣子嗎？都市土地，真正來講土地這個東西，是非常有社會性的，他無法再生，我這塊土地被用掉了，就不會再產生第二塊土地，跟他一樣的土地了，我們台灣有多少的面積、多少的土地？就是固定的，A 佔走了，B 就沒有了，所以國父講得很好：平均地權，對不對？為什麼大部份的土地要被少數人佔走呢？對不對？所以我們要做市地重劃、要做耕者有其田，讓本來是少數人佔有的土地，可以讓大多數的人都可以享受到，都市更新的法制，跟市地重劃的法制，是一模一樣的，也是在做都市的平均地權，你說王家，他們不過就 5 個人，就佔了那兩大塊土地，相對於其他台北市的市民，每個人持有的土地可能只有 3、5 坪而已，他是強勢，他不是弱勢，而且再、如果再跟他的鄰居相比，他們 5 個人，平均每一個人大概都至少有個 40、50 坪的土地，其他的、其他的地主呢？都只有 10 坪、12 坪的土地，再怎麼樣他跟他鄰居他也是強勢。」（訪談紀錄，D）

故有所謂多數決就是公共利益的論述，並以日本「市街地再開發法」也採

取相同精神立法為依據，指出多數決機制普遍見於國內其他類似法律如公寓大廈管理條例、土地法、市地重劃辦法等涉及公共利益之法律，都市更新條例採用多數決並非特例，亦無不當。

「今天有多數決這件事情才有強拆這件事情，沒有多數決就沒有強拆，而且強拆這件事情，說實在的，不是都市更新發明出來的，你說只有都市更新會強拆，奇怪，沒有這回事情，市地重劃也在強拆，區段徵收在強拆，很多很多，你不要講公共工程，不是公共工程的一樣強拆的東西一大堆，好，甚至包括民法裡面也有強拆，那為什麼唯獨都市更新不能強拆呢？今天任何的公平正義，只要大家認為這個東西是符合公平正義的，當然要強拆呀，怎麼不強拆？只要是多數決存在就會有強拆。」（訪談紀錄，D）

參、營建業者：都更推動不應因噎廢食

面對政府都更政策反覆，以及文林苑事件後以拖待變的駝鳥策略，相關業者曾在內政部版修正案公布之際，出現諸多反彈，建築開發公會即指出都更推動目前已是困難重重，都更開發案需要投訴大量資金、人力，若同意戶隨時可以撤銷同意參加的簽名，對事業穩定度風險過高，一旦同意戶撤銷，許多行政程序又必須重新來過，造成都更時程拉長，實施者成本墊高，更添不確定性與整合風險，不利於老屋住戶，亦難以更新市容，甚至衝擊營建業的內需動能；若主管機關隨時可翻案動輒億元起跳的都更案，只是讓行政官僚握有過大裁量權，令想進行都更的民眾與開發商缺乏保障，尤其是主管機關代拆「釘子戶」程序，如須經歷雙方協調、主管機關調處，調處不成再提行政訴訟的流程，依官方互踢皮球的官僚文化，再加上本就曠日廢時的行政訴訟，整個漫長程序恐怕會長達 10 年，無疑是宣告全案死刑。此外，由估價師公會隨機指派估價師鑑價的規定，也令業者憂慮無法掌握估價師的素質。業界再三強調，都更本來就是建立在公共利益之基礎上，都市更新條例修法方向應該同時兼顧都更推動和地主權益，不宜偏廢（胡偉良，2013）。

近來建商公會改變策略，以全聯會理事長吳寶田（麗寶機構董事長）為首組成四人小組，打造新的遊說策略。首先由文林苑事件切入，2013 年 6 月下旬，台北市政府文林苑協商小組宣告協商破裂後，全聯會理事及台北市公會理事長陳春銅（良茂開發董事長）共同召開記者會，改鼓勵台北市府，雖協商失敗、卻也重啟大門，再來是台北市政府核准文林苑動工之際，全聯會和台北市

公會共同具名，再度高調對台北市政府的做法表示支持，贊許政府依法行政，願意負起責任。都更業界化硬為軟，與主管單位關係從對立轉為合作可見一斑（林美芬，2013）。

第二節 民間團體的政策信仰

此一政策聯盟是由民間的個人和團體組成，都市更新受害者聯盟在台北市府拆除王家建物之後，廣邀各界學者專家到場聲援，舉辦了一系列「守護王家」講座。曾經主持講座的成員逐漸凝聚了修法的共識，其中，OOURS 的劉欣蓉理事、都更受害者聯盟彭龍三理事長、環境法律協會理事蔡志揚律師，以及王章凱講師等人共同著手修改討論都市更新條例，共同提出民間版的都更條例。王章凱講師是最主要的修法條例撰寫者，撰寫期間積極聯繫請益相關領域的專家學者和政府官員，加入當時由政治大學公共行政學系江明修教授、地政學系張金鶚教授²⁵主持的都市更新公民論壇。

民間版都市更新條例修法的主要論述為：

一、視增進公共利益為都市更新唯一目標：新增了整建維護優先原則，希望扭轉目前都市更新重建為主的形式。

二、落實並深化民眾參與精神：將原先法條當中都市更新技術服務顧問的角色提升為技術服務機構，服務機構要和都市更新會合作，協助原住民民眾進行都市更新事業計畫及權利變換計畫擬定、同意及不同意意見調查、公聽會、審議核定等工作，直到都市更新事業機構公開徵選作業結束，而整個都市更新會的設計皆以民眾為主，跳脫以實施者為主的作法。

三、都市更新條例回歸都市計畫法體系：改善都更條例以特別法為由而凌駕於母法之上的現況，必須由都計法總控容積獎勵，統籌公共設施改善。

（101/10/09 本研究田野觀察筆記）

此一倡議聯盟核心價值之一為，現行制度之下的多數決不能和公共利益相提並論，主張當以更新單元內所有權人的多數為多數決的計算範疇時，充其量只是特定重建基地範圍內特定成員的集體利益，卻以此迫使少數屈服，以圖謀本身開發利益最大化，在公共利益不明之下，土地和建物的擁有者本該完全的處分權，而有反圈地炒房、反強徵強拆、今天拆王家明天拆你家之論述，進而

²⁵ 張金鶚教授擔任副市長以後便退出論壇

質疑都更條例違憲。因此，在其修法說明當中提到都市更新不能自外於都市計畫之外，因為都市計畫是「國家高權」、負「計畫擔保責任」，才得以促進公共利益之名限制人民基本權之增益，並立法授予利害關係人適用各項獎勵、補償與公權力協助。

「民間版提倡居住權的方式很簡單，第一個如果你實施都市更新計畫，政府開始在做的時候，第一件事情我們不要違憲，陳新民大法官也有在意見計畫書內講到說，其實要針對更大地區做調查，政府機關應該要針對都市更新的必要性、房子結構建材條件等等調查，去做不同的分級，這些都有相關辦法，這也才能讓建築專業資源背景能夠引入。政府來做才會有公信力，也讓後續民間要進場，無論是社區或開發商，後面在做的時候都有 *guideline* 可以依循，所以必要性的部分先從都市計畫源頭這邊鎖住...」

「容積獎勵的部分，參考日本還有其他國家，其實沒有對號領獎的狀況，如果沒有對號領獎的話，其實需要回到都市更新計畫，配合都市計畫整個全盤調控，然後來調整整個容積，也就不會有對號領獎的問題，不會有後面既然是對號領獎，硬說這些對號領獎是公共利益。」

(2013/06/27 參與觀察田野筆記)

另一方面，因民間推動的都市更新過程不易整合大面積土地，再加上大多數投資人資本規模少無力投資大規模更新案，故目前實施完成或興建中的都更案件多以集合住宅為主，雖然提高了原有的土地利用，公共空間卻只提供給集合住宅使用，可以說是披著都市更新的外皮，落實的反倒是過去「合建分屋」的容積加倍進化版，根本是住宅重建。局限於小規模的都更，實質上只造就了私部門單贏的局面，都市更新所要創造的公共利益並非僅止於老屋換新厝，而是透過單元之間的更新串聯出都市整體再發展的遠景。

目前我們所聽到的「都更」（都市更新）其實都不是「都更」的本義。

「都更」概念最早發起是為因應城市公共利益的促進，然而現今卻被誤解為「住宅更新重建」，形成以金錢計量的偏差認知。

(2012/10/12 本研究田野觀察筆記)

「台灣目前看到最大問題就是你只看到一棟一棟老舊建物的更新，那跟以前的合建，就是翻新，並沒有什麼差別，並沒有所謂框住都市這兩個字的

都市更新啊，就是我們這邊看到的都市更新應該是一個比較大面積、大範圍，你真的是有計畫的，就是說好，我們定位這個城市或者這個城市、這個都市的哪些區，大概它的實質的功能或者希望走的取向是什麼？然後是比較有計畫性的去引導，或者說直接去做更新，而不是現在就放任建商在差不多 1000 平方米以上的那個…以台北市來講，那就可以去申請，其實看到就是一棟一棟建築物的更新而已啊，沒有看到一個有計畫、有在讓這個都市的，不管從風貌啦、機能，就是說有一個有計畫性的更新，沒有看到嘛，那我覺得這是最大的一個問題，那也是現在都更為什麼會有那麼大的惡名。」（訪談紀錄 E）

「圈地」一詞，作為政商合謀驅趕社會底層人民的具體象徵，如今成為主流媒體形容都更的語彙絕非偶然（蔡培慧，2012），因為代議政治設計與運作不彰的缺陷，公共利益時常淪為利益團體自由競逐的結果，未能全然體現集體共善之價值。譬如說防災型都更的口號，遭質疑為美化都更後高樓地景的飾詞，依照日本阪神大地震之經驗，遵行 1981 年舊耐震標準的房屋有超過五成未倒塌，其中不乏以更舊的耐震標準所建造的房屋（2013/8/13 本研究田野觀察筆記）。而該政策倡議聯盟認為，廣泛的公共利益應由相關政策利害關係人決定，公共利益是在具體公共對話中漸次形成的產物，實質內涵可隨時空背景、參與者需要作實際調整，故提倡以居民自組更新會、民眾直接參與的自力造屋模式來自辦都更，嘗試建構民主參與的合作式規劃，並且仿照營建署公辦都更的辦法，將整個更新過程將規劃與施工分成兩個階段獨立招標，在規劃階段的土地整合是由政府提供社區貸款由其自行完成，建商不介入協商斡旋過程，僅提供技術服務與專業諮詢的服務。

「就是我們基本上是拆兩階段，就是我們提出來的解法就是你讓規劃的部份回歸規劃，然後施工的部份回歸施工，然後這個基本上就是採公辦的架構來做的，就是為什麼你在公辦的時候都可以做到說，規劃標分規劃標、施工標分施工標，為什麼在民間的必須要是一條龍？因為你一條龍的話，這個建商他投入來做規劃的時候，他就是以後端你這個商品要怎麼賣做為考量，所以他一開始的定位指的就是以商品做為設計，而不是以人的住宅，那可是我們如果真的要回歸到都市更新是為了居住環境改善這件事情的話，那其實應該把這個更純粹一點，那真的要讓居民的聲音能夠加進來，符合居民對環境的想像，這些需求的聲音可以加進來的話，應該要把

他切開來。」

「我們並不是要污名化業界，可是我們不認為業界、建商必須要在都更事業上面變成是非營利組織，然後來大量進行社區整合的工作，因為這本來不是他們的工作，這個社區他如果真的需要更新的話，這是這些社區居民必須要拿起的責任，而不是把他推給哪一個業者，然後叫他們想盡辦法都要拿到土地同意書，因為這其實是一個滿、政府滿不負責任的做法，然後他會直接轉化成業者跟居民之間互相關係上的壓迫。」（訪談紀錄，G）

「那個是比較以政府來主導，然後協助民眾自主推動都更這個理念。這個理念當然是滿理想的，而且其實跟日本滿相近，當然我是支持啦，我支持，那這個不管是和現在的官方版和建商版差異都很大，跟現在的條例差異也很大，我可以說他推翻了現在都更的做法，是一個革命性的條文。」（訪談紀錄，F）

透過與在野黨立法委員的合作，尤美女委員在其提出的修法版本當中的第五條、第六條、第八條和第十條，援引了民間版修法條文，支持都市更新條例必須受到都市計畫法之規範，姚文智委員則大量採納民間版修法的意見，都市更新應該要從整體城市發展的角度來促進都市再生，而住宅改建可以由社區自組更新會來自辦都更，以保障人民財產與居住正義。而這幾個團體固然是合作的關係，但其政策信仰同中有異，以下將分別探討之。

壹、都市更新受害者聯盟：家，不賣也不拆

2008、2009 年間，有些面臨都更的住戶開始在網路部落格分享個人經驗，這些來自不同社區的成員逐漸集結成都市更新受害者聯盟此一團體，但由於向內政部申請成立人民團體之過程，受害者此一名稱始終無法受到採納，故以都市更新公正促進會之名登記。

「是說他們其實在過去的那本往復的那個立案，申請立案的過程裡面，被內政部，就是他們有一個管理人民團體的單位，退了好幾次公文，然後退掉，退了申請的理由是說，就是都市更新是馬英九總統的愛台十二大建設之一，不會有受害者出現，所以不要用「受害」，因為他們一開始是用「都市更新受害人權協會」，他說不要用「受害」兩個字，會誤導就是人

民，就是說這個政策是不好的。」（訪談紀錄，G）

直到 2010 年正式成立，陸續有學生加入，會員之間透過交流互助，提供立法機關與行政機關建言，運用公民媒體以及社群網站分享自身都更經驗，凸顯現行政策爭議之處。成立以來，曾數度向總統府、台北市都更處、監察院等機關集會陳情抗議，並且聯署廢除都更條例第 25 條之 1 和第 36 條兩個具有強制徵收或拆除權力的法條。

「我們在做某一件事情，或做某一個投資上我們要怎麼協議，就是你要先把威脅因素從人民身上拿掉，那所以就是其實廢 25-1 跟 36 是很簡單，就是這樣一件事情而已。」（訪談紀錄，G）

文林苑拆除前夕，該團體運用社群媒體大肆傳播訊息，號召上百位民眾到場聲援王家，都更議題一夕之間廣受主流媒體關注，可稱其為文林苑事件社會運動最大的推動者。並且，在文林苑的工地現場，聲援反對住戶士林王家的都市更新受害者聯盟亦以居住正義的論述為號召，在其組合屋外牆公告七大訴求，要求政府改革現行都更制度，這些訴求正能反映出該團體的政策信仰，茲全文引述如下：

- 一、不論參與都更居民的產權狀況，都有居住的權利。
- 二、杜絕濫發容積獎勵，應以創造公共利益為前提。
- 三、都市更新過程落實民主參與，資訊公開，由下而上整合。
- 四、重視老舊社區的更新需求，而非偏向高房價地區。
- 五、都更不應只有重建，應重視環境與建物條件，進行整建、維護、容納更多想像。
- 六、尊重既有在地生活方式，而非一味興建現代化大樓。
- 七、政府應廣建具有公益性的，只租不售的社會住宅。

以反對戶為主的聯盟成員，雖然並不反對都市發展的概念，也能理解都市更新有其正面價值，但回溯自身經驗，對於營建業者的信任關係幾乎全盤瓦解，質疑其濫用公權力過度發展，以獲取經濟利益。

如今開發商(實施者)高舉發展主義的大旗，以獨占事業的姿態，對任何利益最大化的阻礙皆嗤之以鼻。發展主義將會成長為一隻畸形巨獸，不健康的畸形巨獸將會是全民夢魘。如果一張政府發的所有權狀，都不能保證所

有權人的想法在發展的過程中獲重視，那麼更多膽戰心驚的小地主、無地權小市民，該如何面對發展的巨輪？落荒而逃，抑或加入成為迫害他人的兇手？（王耀德，2012）

基於前述立場，該聯盟成員一開始其實無法接受民間版並無廢除都更條例第 36 條強制拆除的條款，到最後終於願意支持這個版本，主要是因為希望透過修法將都市計畫結構關係重新導正，以及強化釋字 709 號聽證規定對於權利人之制度性保障。

「我覺得其實我們剛剛在講那些都市更新計畫那部分，其實我們並沒有要擴充它，然後也不相信政府能夠做好它，然後我們也不相信社區自己來弄就能夠好好弄好它，但是至少要讓他有一個一開始在制定的時候就先把遊戲規則訂出來的這個機制，這個機制遊戲規則是大家來討論，然後各方聲音能夠出來，所以告知送達什麼的，其實釋字 709 號這次沒有辦法完整處理到所有都更的議題，但是至少它有提供我們一部分的武器，這個部分是我們覺得在修法上面要好好善用的。」（2013/06/27 參與觀察田野筆記）

「重新對焦的問題就是說，基本上在這一個層次上面，不是說公辦或私辦比較，哪一個比較好的問題，而是說政府到底要扮演什麼樣的角色，他在前端，就是你就算後端你不管是業者來辦或是民間來辦，或是居民來辦，你政府的角色是引導這個整個都市的發展跟就是監控開發行為，所以就、所以他必須要同時在引導跟監督這兩個部份都能夠使上力氣。」

（訪談紀錄，G）

此一團體亦將強制拆除搬遷議題和人權、居住權互相連結，認為在違背個人意願情況下驅逐其離開居住地，而沒有給予其他形式保護，有違經濟社會文化權利國際公約第 11 條和公民政治權利國際公約第 17 條之規範，更凸顯檢討都市更新條例當中適當法律程序保護和正當程序的必要性。

貳、專業者都市改革組織：都市更新必須連結都市計畫

專業者都市改革組織（Organization of Urban Re-s, OURs）的成員來自於

1989年抗議政府縱容財團炒作而使房地產價格狂飆的無住屋者團結組織社會運動，其以都市空間改造、政策議題批判為主軸，集結具有社會關懷傾向的建築、地景、都市計畫的學者，以及其他相關的專業者，持續關切都市環境的使用價值。面對都市更新的議題，OURs一直抱持著關心歷史、生態和社會弱勢群體的立場，並且長期投入社區規劃、社區營造的實際工作。這種特別關注無產階級利益的價值觀，反映在該團體起初與陳節如委員合作的修法版本，特別修改公有地參與都更的法條，希望都市更新後的住宅能夠轉為社會住宅。之後，又積極游說親民黨與民進黨籍立委，融合了社區參與規畫的精神，鼓勵以居民自組更新會型態籌辦都更。

該組織觀察台北市現況發現，市府劃定的都市更新地區有216處，主要分布在中正區、大同區和萬華區，而民間自行劃定的更新單元則有500處以上，多位在台北市高房價的精華區，如大安區、信義區等地區。換言之，地方政府劃定有待更新的地區，如對建商而言無利可圖，則其參與意願不高。如此一來，既無法改善需要優先更新的地區，甚至可能變相助長房價，扭曲了原本的政策目標。即使是由市府劃定的地區，政府在劃定更新地區後，並未針對更新地區的社經狀況、鄰里品質、使用分區及其他重要區域特性建立整合、公開透明的資訊（藍逸之等人，2008），並且過度依賴容積獎勵措施作為吸引業界投資的誘因，缺乏更上位的全面計劃引導。

基於都市計畫學的背景，此一團體成員質疑現行的容積獎勵措施，因為容積不光是表面的「人均居住面積」，應該定義為一個地區「可支撐」的居住密度，支撐這個居住密度則有賴於足夠的公共設施，可謂一種跨世代的資源與利益，必須要以全盤性的都市計畫來規劃調控。都市更新條例逾越都市計畫的管制所造成的「容積獎勵失控」，其實正是公共設施的質量缺乏整體調整計畫，公共建設所反映的是都市是否能「可持續性發展」（sustainable develop）的容受力（carrying capacity），由於牽涉到整體都市公共建設的問題，都更規模應該至少以街廓為單位，因為個別更新事業只能提供片段、破碎、缺乏串連的公共設施。由此可見，目前的都市更新政策只處理到老舊住宅改建，談不上都市更新，更遑論都市再生（王章凱，2012）。

提出民間版修法條例的論述在於，住宅改建應該是屬於私經濟的部份，應無必要以公權力介入，在沒有公共利益之前提下就賦予強制徵收和拆除的國家高權。依都市更新條例所執行的都市更新，性質是政府居於國家高權地位所為的「拘束性行政計畫」，政府不能逃避制訂之責任，應該承擔計畫擔保責任。然現行都更法制允許不具執行公權力資格之私部門根據地方自治條例（如台北

市都市更新自治條例)所訂的劃定基準、自行劃定更新單元、申請實施更新事業,甚至在無法獲得全體同意下,得動用多數決迫使不同意之少數強制參與,此一制度設計混亂了公法都市計畫體系與私法住宅改建體系,混淆都市更新中政府、公民和市場的角色責任關係。如果未針對前述問題配套修法,都更條例第36條即有違反人權兩公約與憲法之虞。

是以,都市更新應以公辦為主,地方政府需就已劃設的更新地區,積極提出都市更新計畫,並在都市更新計畫的架構下,控管民間單位申請的更新單元,以降低容積移入造成的環境衝擊。都更條例中所謂「更新地區」與「更新單元」之區別,根據現行都市更新條例第5條,更新地區之劃定是直轄市、縣(市)政府的權責,民間私人只能劃定更新單元,再依規定申請實施都市更新事業,更新地區之申請者為民間私人是恣意運用法律的產物。都市更新計畫有上承續都市計畫,下指導都市更新事業計畫的作用。但目前全台灣,大多數案例都未訂定都市更新計畫,且更多的都市更新事業,是實施在未經劃定的地區。在此脈絡下,合理的都市更新地區或單元該如何劃設,是急迫要思考和改進的問題。因此,都市更新事業計畫能否與都市計畫連結,進而確保其事業應該具有的公共利益,更為值得省思。

組織成員對於住宅改建式的更新,偏好以社區自主更新會的方式進行自辦都更,並且比照公辦都更,分階段進行。當社區組成籌備會後,政府可投入更新基金,協助社區自組更新會,辦理更新事業計畫,並引進專業的規劃團隊,在和地主沒有利益瓜葛的情形下,完成權變計畫或都市更新事業計畫。待計畫完成後,再徵選民間建商,讓建商的被委託角色更為明確。

「美麗、偉大的都市,無法單單依靠地產利益及其開發效率搭建而成。」

(12/11/07 本研究田野觀察筆記)

無論是公辦都更或民間自辦都更,都秉持著社區營造的理念,提升各地居民的參與度。在共同參與的基礎上,了解都市更新和自身的關係,一起凝結出對都市的想像,也讓更新過程更加公開透明。

參、都市更新公民論壇：建立民眾與實施者的協商機制

都市更新公民論壇成員有感於都更協商溝通平台和對話、諮詢機制的不足,發想成立一個超然的對話論壇,於2011年8月正式成立,並於成立宣言

表示目前的都市更新政策有以下 4 點主要問題：

- 一、都更流氓、釘子戶、「受害者」已成社會問題，都更被扭曲為利益交換和政治口號，備受社會批評質疑。
- 二、都更資訊與透明度不足，居民、建商、社區間資訊、地位不對等，難以建立互信、公正關係，導致利益紛爭不斷。
- 三、都更政策的衡平、公允，政府的公信、建商的信用和居民的信任不足，缺少有效對話、協商、參與平台，形成對立、三輸結果。
- 四、以人為本、居住品質、都市環境、社區意識、空間正義和都市意象的願景尚待落實。²⁶

都更案建設之房舍皆為摩天大樓，究其原因為政府未主導都更實施，交由民間出資，建商基於理性自利，無不爭取最多的建蔽容積。

「目前的都市更新缺乏了社區意識，因為都變成建商的責任，所以談論的只有金錢價值。公民社會的力量並未展現，僅有第一部門和第二部門參與，第三部門的角色僅存於校園學術象牙塔，沒有走出社會。都市更新當中談論公共利益，要如何結合私人利益和公共利益？政府現在是以容積獎勵的方式介入。」（101/10/25 本研究田野觀察筆記）

此一論壇特別強調法院外的仲裁機制可以化解都更協商的爭議，希望公民社會以 NGO 角度成立超然的開放平台，而論壇創辦者之一的張金鶚教授上任台北市副市長後，亦將此一理念具體實踐於文林苑案，召開王家、樂揚建設和同意戶之三方協商平台，提出七個方案，針對王家原地重建的方案，以「可能導致 36 戶同意戶權益受損」、「要王家自行解決建築線問題」為由，表達不可行的態度，最終協商破局沒有成功。

論壇對於都市更新問題的界定，和此一政策聯盟其中一個團體：都市更新受害者聯盟，其實有諸多出入，可以說是兩者對於都市更新政策的態度和認知並不一致。

「那時候就其實是對這個有期待的，然後結果上去點他的網頁看的時候，我們大家都很生氣，然後很生氣的原因是因為，我不知道你有沒有看過有

²⁶ 都市更新公民論壇宣言 <http://www.urcef.org.tw/about.htm>

一段簡介，就是他們怎麼介紹這幾個團體，就是說他基本上是把那個都市、都更裡面有都更流氓，然後都更的……都更流氓、都更蟑螂，然後跟都更的釘子戶，然後等等，還有包括受害者成為社會問題，然後可是他就是說那都更是好的，可是有這些社會問題存在。」（訪談紀錄，G）

縱使有前述歧異，論壇成員多半支持民間版都更條例，但對於位在政府劃設都市更新地區外所舉辦的自辦都更是否有公益性則有不同見解。

「在講第5條更新地區是大範圍的概念，可是更新單元劃定是其中一小部分，其實涉及到民眾權益最大的是更新單元，而不是更新單元有沒有在都市更新計畫內。」

「住宅改建算不算廣義都市更新的一部分？應該算吧，都市發展本來就是一個有機的過程。我們應該把日本住宅重建法的概念鋪陳，就會發現第11條有類似的構想，不應該將自行劃定和公權力介入混為一談。」

「今天你申請劃定更新單元，審核過了，他認為審核過了就納到計畫高權的範圍內，可是是不是劃了以後就有符合最大公共利益的標準？目前只考量是否符合劃定標準，以簡單的標準劃入更新地區範圍內，就往下繼續執行了。所以在審核這個階段要不要劃進來，是否符合最大公共利益，沒有以這個角度來判斷，才會產生後面一連串這些問題。理論上政府劃入就應該符合，政府應該大力支持。即使今天是我自己去申請的，政府也認定說這個更新計畫、這個更新單元來做都市更新是符合最大公共利益，有產生什麼問題的時候還是可以去支持，而不是說他自己去申請畫的就不支持。」

（2013/06/17 參與觀察田野筆記）

另外，亦有成員對於居民自組都市更新會的方式有所疑慮，在論壇當中提出許多質疑，認為居民之間面臨龐大的利害關係，可能產生的弊端未必會比由建商來主導來得減少（2013/07/15 參與觀察田野筆記）。儘管如此，論壇成員目前暫定是開始尋找合適的社區進行實例輔導，以觀察後續實際執行的成效。

第三節 小結

在現代高度分化和多元核心的社會中，沒有任何一個政策聯盟及其次級團體佔有完全優勢位置，每個次級團體都是自我參照的運作系統，每個團體對於其他團體的反應是根據其內部的運作法則與過去環境變化的互動經驗所形成，有些偶然的危機則可能使各個群體之間的關係重新調整，而這些團體本身的結構特性、組成成員的利益及團體的慣性等，都會對不同政策聯盟之間的互動方式產生影響。觀察此一政策倡議的過程已知，都市更新條例修法並不是個別法令細節的問題，而是技術官僚如何思考、如何規劃都市更新的認知問題。不同政策倡議聯盟彼此的政策信仰落差，導致對支持的政策執行方式互有歧見，難以產生共識。例如，都市更新發展基金會對於社運團體嘗試輔導居民自辦都更之理念，極度不看好，以其實務經驗而論，認為自力造屋的自主都更過於理想化，不夠務實，難以成功。

丁執行長表示，台灣的社會環境與日本不同，由社區居民自組更新會的方式進行都市更新，是難以企及的理想。以 921 自力造屋更新為例，只有少數社區能夠團結一致，理性溝通、凝聚共識，完成更新，大部分社區仍有更新會成員或住戶，勾結建築師、營造廠、零售商等情形，嚴重延宕更新進度，在台北，願意自己出資蓋房子的地主也是鳳毛麟角。大家期待在沒有建商、沒有容積獎勵的情形下，完成都市更新，幾乎是不可能的。

劉教授則回應，台灣地主與建商私下進行的利益談判，更突顯這些案例僅是住宅重建的事實。我們對都市的願景，無法建立在過度現實而沒有理想的基礎上，以社區營造的方式進行都更，就是希望調整大家只重視土地交換利益的現況，希望未來都市更新能清楚區分公辦都市更新，以及民間自辦的住宅重建。具有公共性的公辦都更可給予高度容積獎勵，但不具公共利益的住宅重建，則要著重社區居民的溝通協調，進而強化更新會的角色。蔡律師認為，以住民為主體，推動都更確實有很多問題，但是傳統以建商擔任實施者的協商方式，是建商單獨和個別地主洽談，地主之間沒有形成共識的機會。（12/11/07 本研究田野觀察筆記）

受訪者以政府補助自辦都更的成效不彰為例，認為都更由誰執行之問題實繫於參與者之認知，並非修法或是政策本身所能解決。

「我們的法律是一個中性的東西，並沒有去涉及說你只可以用A 不可以用B，法律裡面A 也可以 B 也可以，這是見仁見智。法律沒有去判斷說你一定要走A 或一定要走B，沒有這樣的一個judgment。那如果大家有先入為主認為說這個法律就是偏向A 而沒有鼓勵B，其實這個都、我都覺得這樣的judgment 是不正確的，因為事實上當初921 重建的時候，我們用的全部都是自力造屋，很少有建商。你看為什麼說自力造屋會做不起來，那問題不在是不是自力造屋，也不是在什麼建商主導，都不是！是每個人期望的都市更新是什麼的東西，是這個問題。那這個跟法一點關係都沒有。所以說政策上面要去鼓勵什麼或不鼓勵什麼，其實坦白講，我坦白講就是，過去十幾年我們觀察到的台灣政府是一個非常弱勢的政府，所以什麼政策，哼， nobody care。有政策有什麼用？有了政策也不會讓他動得比較快一點，沒有政策也不見得這件事就做不下去。所以談政策，台灣政府沒有政策。那政策就算有了，so what？沒有什麼影響。」（訪談紀錄，D）

在不同倡議團體論辯的過程當中，有一個備受爭論的問題觸及到了政策信仰核心，都更利益鐵三角此一政策聯盟認為，相較於世界各國都市更新處理私權土地的方式，我國都市更新制度係參考日本以權利變換方式實施，並非參考美國以推土機方式強迫住戶搬遷，相較英美法系國家徵收方式，已屬較為保障私有產權，而且透過權利變換制度容許不願參加都更的地主也擁有參與分配更新後房地之權利，對於原權利人最為尊重保護（丁致成，2012）。若以文林苑事件為例，少數反對戶尚能因為權利變換的設計而獲取高額房地產利益，並非需要保障的弱勢。根據此一脈絡，阻擋了36戶權益的王家人和支持者反而是妨礙公共利益者。

「台灣的都更是全世界最仁慈的都更！」

（12/11/07 本研究田野觀察筆記）

「36條是必要之痛！不是必要之惡，他一點都不惡，因為他是要解決問題。...而且36條只要在更新條例作權利變換的時候才會適用，沒有權利變換就沒有36條，就沒有強制驅離這件事情，所以我們來看看權利變換的精神是什麼？是要安置，是要給他新的房屋，絕對沒有強迫驅離這件事情，因為他是會回來的。」

(13/08/13 本研究田野觀察筆記)

相對而言，都市更新受害者聯盟則抱持完全相反的立場，認為權利變換制度表面上看起來是溫和、中性，實則單方面決定交易價格的隱性過程，當這個結構關係始終錯誤指認，都市更新的必要性和公共利益就難以獲得真正的檢討。而在這個體制之下，非地主身分的房屋使用者幾乎毫無保障，如租屋者不會被調查繼續在原地居住的意願，這些都有可能造成強迫驅逐的情況。

如果我們重新回過頭來看現在現行的都更條例，蘿蔔是容積獎勵，... 棒子是強徵強拆條款對不對？是給現在不合作的居住者，或者是比如說不當得利的拆屋還地的這些訴訟，是給現在的實際上這些居住者，而不是給實施者的，剛剛講這個監督的法令，監督跟罰則明明是給實施者的棒子對不對？完全沒有作用，所以就是天底下哪有這麼好康的事情，就是說基本上實施者能夠擁有蘿蔔，而且實施者又可以擁有棒子，因為他可以跟政府申請，然後而且他的一切所作所為完全不需要受到政府監督，這你可以知道這個整個邏輯的荒謬，所以在這情況底下我們要就是，基本上就覺得那你重新從我剛剛講的這個架構，就是蘿蔔是給實施者，棒子又是給實施者拿的，那這個強拆條款到底有沒有存在的必要？（訪談紀錄，G）

從這個爭辯當中值得進一步思考的是，不同類型的權利之間是否可以交換？選擇居住方式的權利能不能透過權利變換制度換算出市場價格？現行的制度是承認並且同意的，訪談與參與觀察的過程中可看出，政府官員和專業技術服務機構均認為若因為少數人不願意加入都更，將造成都更無法進行，因此必須要有強制拆除的手段才能達到公共目的，此時私人財產權應該有所退讓，被拆除的住戶有所犧牲，因此法律也規定可以給予補償，權利變換制度的補償已足以保障參與地主的權益，。而反對住戶和民間團體則以家不賣也不拆之論述來彰顯房地產對其除了經濟價值之外，尚具有其他所不能或是不願交換的價值，於是衍生出基本權、居住權和都更條例違憲的議題。選擇不參加都更案的住戶，無論是出於理性自利或是情感訴求，其合法土地所有權實則橫跨了財產權和居住權的界線，當反省政策問題之際，若單獨偏重其一，將來在政策執行上仍必須面對類似的衝突。

第陸章 研究結論與建議

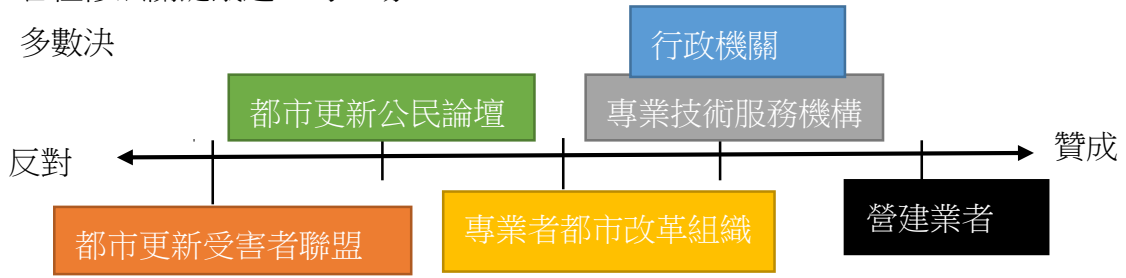
本研究主要嘗試回到當下政治進行反思，在國家發展主義的主導下，都市計劃體制為促進空間活化，由歐美引入台灣，但在地方社會、資本治理結構當中，都市計劃一直只有部分得以施行。面對全球經濟等歷史變遷，都市更新作為都市計劃另類空間治理，都市更新打造成國家產業發展的一環，以新公共管理的主體呈現。在這個過程，都更政策象徵了房地產經濟，甚至是特定民選首長的政績。本研究無疑是整體政治經濟之下機會結構的產物，得力於當下國內對於土地、都市議題激烈爭論之氛圍，得以在政策變遷之際的田野進行觀察，並尋求實務和理論之突破。

第一節 研究發現

壹、價值單一偏狹的現行制度

回到最初的研究問題，本研究希望釐清不同政策倡議聯盟的政策信仰差異，進而理解其提出修正草案的原因。根據本研究第伍章第一節和第二節分析，兩大倡議聯盟政策信仰核心價值觀之歧異在於，兩者分別以土地使用價值和土地交換價值為基礎解釋都市更新政策之公共利益，導致各自倡議的政策分歧。目前的都更市場並未達到巴瑞圖最適的配置，政府長期以來是以獎勵方式引導營建業者來推動政策，政策執行逐漸由企業交易所把持，市民和都市治理範疇相當疏離，社區往往是被動等待接受公私部門的資源，公民自主性受到不同程度的剝奪。自文林苑事件發生後，整體社會輿論轉向，開始偏重正當法律程序對於個人產權和居住使用權利之保障，並且建構公民參與機制，隨之而來的 709 號釋憲推波助瀾下，為處於對立面的政策倡議者帶來新的支持網絡，然而，此一支持網絡本身其實是相對鬆散的連結，特別是都市更新公民論壇與都市更新受害者聯盟和專業者都市改革組織的合作，因為都市更新公民論壇本身作為一個開放平台，平台成員立場、意識形態各殊，存在許多隱而未現的矛盾，目前僅在加強都更公民參與的程序面上取得最大公約數。以下將進一步檢視都市更新條例修法倡議聯盟當中的行動者，以相對位置的示意圖表現他們在

各種修法關鍵議題上的立場：



都市計畫與都市更新的連結

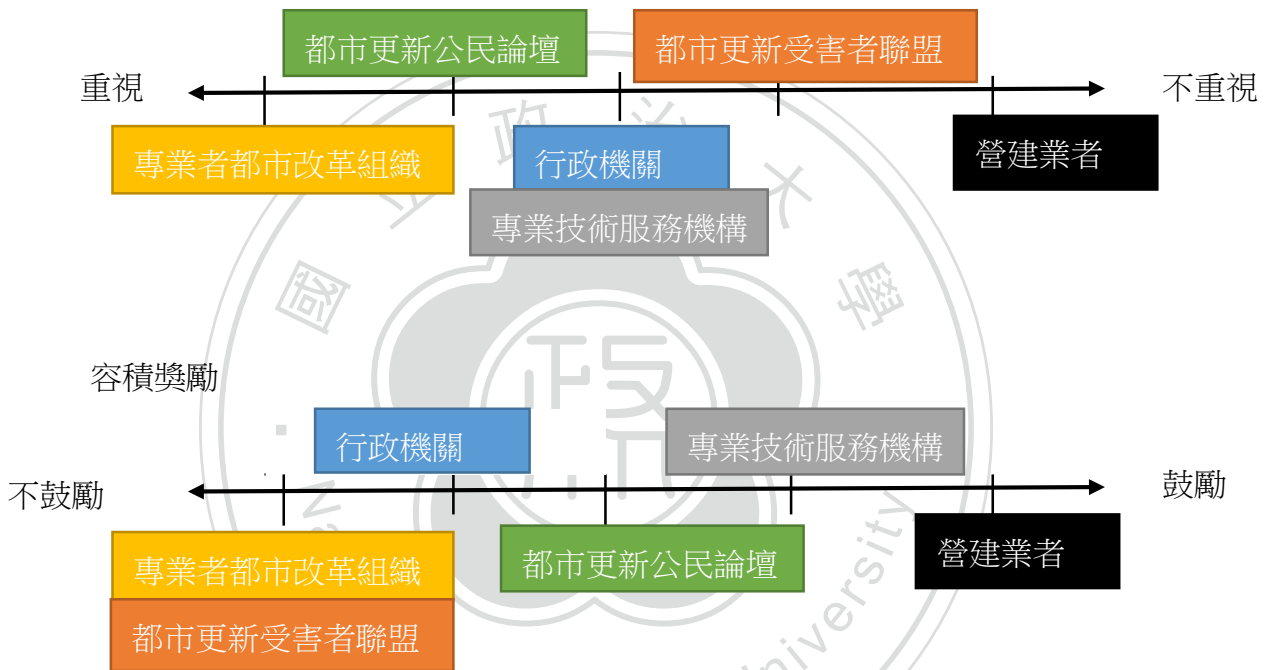


圖 6.1：都市更新條例修法倡議聯盟議題光譜

資料來源：本研究

在這場修法之戰背後，爭奪的目標通常是特定的政策，但在爭議背後，則是認知和觀念之爭，對市場、國家和公民社會所扮演角色的觀念之爭。這不只是在特定技術或程序上的辯論，而是不同政策倡議者競相塑造社會大眾對這些不同機構能力的認知，涉及哪個群體有權力棲居於舊有及新興的城市形式中。誰從都市更新中獲利？現行都市更新條之制度，始終難以真正回應實際現況的需求，執政者刻意忽視浮上檯面的議題，反而以社會住宅或居住安全等措辭，重新包裝實為住宅重建名為都市更新的政策，以此強化政策正當性。根據本文第肆章回顧制度設計的過程，以及整個政策倡議聯盟當中，利益鐵三角中的成

員如何詮釋其論述，再再顯示此一制度過度側重土地交換價值，無法容納除此之外的其他價值，以至於現階段的參與者持續深陷於價值衝突的渾沌之中。主管機關面對外來批判的挑戰，非但未能有所突破，甚至是依循著加速推動、縮短時程的邏輯，不斷造就層出不窮的類似爭議。

貳、缺乏第三部門的公私合夥關係

從本研究第肆章第二節所述之被俘虜的機關可知，當代公共行政的新公共管理運動將官僚制政府的弊端歸結為政府組織結構、管理技術以及運行方式，試圖通過引入私營企業的組織結構、管理技術以及市場化的運作方式來解決這些弊端。政府治理處於民眾對於公共服務的要求日益提升，稅收卻不足以支應之兩難，轉向學習市場，然而長期以來卻逐漸浮現負面效果，由於外包，部分政府職能已經捨棄，造成某些領域的專業真空，當前政策發展完全受到企業左右，政府實際運作不再真正由公部門掌握，其中最明顯的例證就是，許多地區由政府所規劃的都市計畫內容都停留在 20、30 年前，而新的區域計劃全部都是都更業者所設計執行的都市更新地區計畫，以多家開發商的事業版圖一步一步拼湊出整體都市的總規劃。如果重新反思這種存在於政府職能與市場利益之間拉扯的治理矛盾，則會發現其實在都市更新的領域，全面仿效市場的政策方向並不見得是源於民意。

民眾參與政策制定的管道長期受到擠壓，甚至遭遇制度性的排除，依照現行都市更新的審查過程，民眾通常只有請願的權利，對於實質審查根本沒有主動權和監督權，對於政策形成則更無參與機會與管道，都市更新審議委員也不需要民意機關同意任命，審議進行過程也不一定公開對外。以台北市都市更新及爭議處理審議會 102 年度委員組成為例，21 位委員當中有至少 5 位委員是來自前述之專業技術服務機構與營建業者，其餘則多為官員和學者，沒有任何社區或是公民團體的成員。顯然整個政策強調的是公私合夥（public-private participation）或公私合作再開發（public-private co-development），而非民眾參與，所謂公私合夥等同於公部門選擇互動的私部門對象，僅止於第二部門，第三部門的角色無法獲得制度上的支持與接納，也因為制度面缺乏第三部門的參與，第二部門才能介入的管道無形地又更加穩固了其與第一部門之間利益共生的關係，導致第二部門和第三部門之間權力嚴重不對等，可想而知欲實踐集體公民所詮釋的公共利益之困難。即使第一部門配合社會運動來對抗優勢利益團體所達到的成果，在現階段的結構條件限制下仍然相當有限，在釋字 709 號

出現後，社會大眾對其寄予高度厚望，希望能夠透過聽證會這種準司法程序來解決現存爭議。

正因為特定利益團體懂得如何塑造個人偏好和信念，也有工具和資源支持，促使技術官僚更能推動其主張，例如商業傳媒在報導都更相關爭議事件時，運用插曲式的議題框架效果，刻意著眼於單一事件或歸因於個人相關的輿論取向，來影響社會大眾的態度。公民在整個都市更新的體系當中，淪為知識和資訊的弱勢者，當特定利益團體握有過大的力量，便能成功促使政策對己有利，而不是提出對於社會整體有利的政策，在這樣條件下所產生的政策，給予了特定團體從別人身上取走財富的誘因，如容積獎勵實為一種隱藏性的補貼，甚至可能製造過剩的住宅用不動產，扭曲房地產經濟，讓社會資源無法有效率配置，導致經濟成長無法長期穩定持久；同時，缺乏政府主導的全觀都市計畫，任由基地規模有限的住宅重建式都更計畫來取代真正的都市計畫，恐怕遍地開花的鳥籠屋更加破壞市容。

在本研究執行過程中，來自兩大倡議聯盟多位實務界人士都對都市更新有更高的期許，並且致力於向有關當局建言，提出許多政府在推動政策可以採取的具體完整作法，然而諸多意見都不曾被認真討論和落實於都更，例如過去廿年來社區總體營造的精神和豐碩成果在政府推動自辦更新時完全被捨棄了。研究者不禁要質疑，究竟我國實施都市更新此一政策希望達成的目標是什麼？會是和公民共享的願景嗎？政府機關奠基於公私合夥的公共管理概念其實相當偏狹與單一，一味崇尚私部門力量，造成無法與強而有力的市場力量互相制衡，甚至逐步轉讓公部門的責任，並且忽視公民與第三部門的資源，對於都市更新的想像只停留在蓋高樓式的物質性更新，欠缺深度的社區營造價值。

第二節 實務建議

都市更新政策依附於市民對於未來生活的期待，亦反映了地方政府對於空間的治理想象，在舊屋的拆除、重建過程，卻變成一部分市民、專業者、投資者、地方首長共同構築的都市藍圖，在整個制度設計下，真正影響社區未來發展的並不是居民個人的選擇。每當有出現反對聲音的都更案，社會上習慣先為反對戶貼上貪婪釘子戶的標籤，事實上，非貨幣的因素深深影響都更案的參與者，不是所有參與者皆以獲得較多經濟報酬為期望，便不能以金錢作為唯一的行為動機考量，有些人懷抱對家園的情感，有些人基於公平的信念，抑或其

他原因，應務實考量對這些參與者而言，真正重要的因素為何，而非一廂情願歸咎於價格協商不成，才有助於更細緻化操作都市更新推動。

自文林苑事件以來，越來越多的都市、土地議題浮上檯面，如苗栗大埔事件、台南鐵路地下化東移爭議，全台各地的民眾在這個時刻，似乎同時挺身而出譴責政府、要求改變。研究者置身於田野的期間，有感社會對於文官體系的懶惰、消極等負面刻板印象均與實情相距甚遠，訪談和參與觀察過程接觸的公職人員大多具有為民服務的熱忱，並且懷抱提升城市的願景，卻受限於問題重重的體制，常任文官即使認同「公平」的價值，有心實踐弱勢族群的公道正義，卻缺乏能夠扮演這種角色的知能與策略，政務官則面臨了難以駕馭官僚體系之問題，也看見有些人因此而沮喪，沮喪程度不亞於他們服務的民眾，面對都市議題，政府公務人員同市民感到無力。

近日，台北市都更處建置之「都市更新雲端查詢服務」上線、都市更新推動中心成立屆滿一年，新北市推出都市更新推動師培訓、都更陽光法案等辦法，民眾的權利逐漸獲得提升，但仍須注意，這些新的政策工具不應只是個別的計畫性的業務，地方政府必須能夠整合與社區相關的核心業務，以因應民眾真正的需求，例如在住宅安全議題上，若檢視新北市 100 和 101 年度的 30 件自力更新案例，會發現補助項目多為外牆維護美化拉皮等，沒有結構補強的類別，政策資源的分配似乎和市府所宣稱的防災目標沒有辦法對應，而災害防救法、公寓大廈管理條例和都市更新條例亦缺乏連結，居住安全僅淪為激發民眾危機意識的恫嚇，而無法引導政策。

相對於政府部門在組織結構上對於業務的切割，社區可以比官僚體系做得更好，運用在地知識和觀點管理社區事務，如果政府能與公民建立實質的夥伴關係，賦予社區規畫發展的權利，或許就有機會在公私協力被市場壟斷的現況下，提供都市更為正面的發展。所謂由公民治理不表示政府完全放手不管，而是由社區提供地方觀點，市府以城市的高度來關照全體，串聯地區鄰里之間的發展，而且具有廣大民意基礎的社區組織同時代表著選票，這些組織的存在促使政府與基層民眾保持互動，透過社區居民實際參與規劃，有助於改善現今各種計劃完成後爭執不休的現況。目前常見到居民忙碌於社區會議、公聽會，甚至不惜告上法院，無論是社運團體、開發商以及官員都必須花費遠超過他們所能負擔的時間、金錢等行政成本，彼此反對的爭議過程冗長而疲憊，卻無法獲得有共識的解決方案。

然而，當今執政當局常常有效率迷思，追求的效率只是行政流程快速通關，增加通過案件的量化數據，卻忽略日後可能衍生更多問題，反而要花費

更高的成本來彌補，這樣的效率無法真正地把事情做好，殷鑑不遠，東京在九〇年代時推動都市更新，造成許多人只能棲身在新宿西口的紙板屋，不當的都市更新反而會剝奪生存空間、製造貧窮。城市的進步絕非速成，參酌其他先進國家的經驗可以發現，在英國，單是都市更新計畫的公開展覽期間就長達 288 天、日本六本木的都市再生過程長達 17 年、美國舊金山花了整整 40 年做都市更新，我們必須思考的是願意花多少的時間來等待、成就都市願景？故，在行政實務上可以努力的方向有三：

一是認知面，受到指標評鑑的影響，行政機關過分重視了量化的政績，忽略了社區營造、公民參與等指標之外的重要價值，在 Jim Dires 所著《社區力量—西雅圖的社區營造實踐》一書當中分享了西雅圖市政局如何駕馭官僚機構，反轉成為串聯社區與市場資源之間連結的平衡輪，是地方政府設立都市推動中心、成立都更媒合基金值得參考的典範，目前台北市都市推動中心、新北市都更推動師所遴聘之人員已經具有都市更新處本身所缺乏的優勢，有些人曾有實際從事市場開發規畫的經驗，擁有一般國家考試人員較為不足的資源網絡，有些人則長期投入社區營造的工作，這些寶貴的實務經驗對於執行都市更新的視野有正向的幫助，行政體系下的官僚在依法行政之外，也應培養類似的概念。而政府身為資源分配者的角色責無旁貸必須對整體都市有長期而整體的都市規劃，不需要因為害怕落入「與民爭利」之口實，而放棄進行公辦都更，如果我國都市規劃追求的是市中心主義，透過翻新老舊社區提高土地利用效率，理當沒有必要繼續開發新市鎮和重劃區，破壞原生郊區環境。

其二是法規面，釋字 709 號直指現行都更程序的不透明，要以聽證程序達到充分資訊揭露，賦予民眾充分的知情權。釋憲文明示了一年定期失效的時間，然而地方政府在這段期間，本應基於行政程序法之規定辦理都更聽證，實務卻出現違憲不違法的困局，繼續大量辦理依照爭議條文 25 條之 1 的案件，而在聽證執行上，地方所訂定的特別規則辦法，亦有違法律位階的行政程序法之精神，甚至不允許民眾以錄音錄影方式記錄，實應重新檢討修正，學習曾經執行聽證的中央部會，辦理實質的聽證。

最後是程序面，本研究當中所謂的民間版修法草案之理念其實並非原創，而是參照了內政部營建署公辦都更的辦法，透過整合和執行分開招標二階段的都更程序，破除實施者務必成案的傾斜架構。比較潤泰集團投標台北市中正區南海路五小段都更（圖 6.2）和土地價值逾 260 億第一階段卻無人領標的永和大陳義胞社區都更案例，顯示已經完成整合工作的都更案，實施者願意付出更高成本來執行，（如提高實施者自身之共同負擔比）。

現行都市更新政策決策過程由地方首長為主導，再加上制度、法令及政策執行長期以來的缺陷，具有高度的政治目的。民選公職人員有興趣的是利用都市更新的工具價值，影響特殊利益團體，以展現自己的政治實力和增加下次選舉的勝算，因此傾向於喜歡會產生立即、高能見度利益，成本可以推到未來而且難以辨認的計畫，立法者有強烈誘因要編列預算給取悅選區選民的計畫，如此的政治程序迎合了有組織的利益團體，並鼓勵政府支出為少數人贏得豐厚的利益，而犧牲其他大多數人。相較於有獲利時間壓力的業者、有政治利益考量的民選首長，無任期壓力的行政機關，更適合主導整合的過程，而且整合的人力不必然需要耗費大量行政人力成本，社區總體營造政策多年來所培育的社區規劃師在一定條件下，和都市更新可以互相支援連結。

台北市中正區南海段五小段都更案 - 潤泰集團



圖 6.2：台北市中正區南海路五小段都更案

資料來源：都市更新條例民間版修法聯盟說帖

第三節 後續研究建議與研究限制

研究者執行本研究的過程，與觀察對象相處的時間實屬有限，主要研究範圍也只集中第八次都市更新條例修法以後迄今，故難以全盤掌握所有政策聯盟當中行動者的意圖與作為，對於研究中外部特定事件的推斷，為保持解釋的開

放性，多半採取較為保守的論述。尤其是個人並無實際面臨都市更新的親身經驗，對於都更戶的各方面觀察與了解仍有很多值得努力的空間，訪談對象原先有設定一位極具代表性，並且參與眾多修法討論和行動的反對住戶，然而經過反覆接觸仍然無法取得受訪者的信任與同意，雖然嘗試藉由過去媒體或個人的訪問內容以深入其想法，但難免有遺珠之憾。其次，本研究採取參與觀察法，身為研究者，與被研究者之間不平等的關係結構，對於個案和社會情境的詮釋，有可能和研究對象的認知互相抵觸，而在介入事件的當下，研究者或受到影響而漸漸偏離了理論的框架，或將具體事件分析過度限縮在理論框架的視角，實有其難以避免之處。

針對後續研究建議，由於本研究的主題都市更新政策是個進行中、範圍擴及全國並持續多年的長期公共政策，在研究過程當中，第九次修法的提案持續不斷增加，之後也可能還會有更多的修法版本出現，或者出現第十次修法。故後續研究者有更多樣化的研究角度可供選擇，尤其本次修法象徵了公民社會對於公共服務有了更高的要求，釋字 709 號一年修法期限在即，未來修法完成之後又將造成什麼影響，相當值得追蹤關注，可以從縱向時間分析，來檢視在打房政策發酵、明年七合一選舉等重大政經事件發生之後，若整體大環境生態改變，對本案產生什麼新的影響？

訪談過程中，都市更新受害者聯盟表示，該團體即將會有專人在立院實際觀察紀錄接下來的會期實際修法的討論狀況，而這些修法的討論正能反映出，不同政策倡議聯盟後續組織運作情況，以及未來修法時期遊說策略是否有所改變，參與者影響力的此消彼漲，還有社會運動組織和民意代表之間的合作互動關係，都是值得觀察的亮點，均能為我國公共行政學界提供可貴的實證研究，並且提供實務界不同的視野。

最後，研究者衷心期盼我國都市更新政策能夠盡量納入公民社會的實質參與，透過業界、政府和民眾的共同努力，共享美好的城市願景，也幫助民主政治更加臻於成熟。

附錄一 訪談大綱

您好：

我正在進行有關都市更新條例修法的研究，希望透過以下問題探討，對於我國都市更新政策能有更深入的了解。感謝您願意接受我的面訪，您所提供的資料僅作學術分析之用，絕對保密，請您放心回答。再次謝謝您對於本研究工作的支持。

政治大學公共行政系碩士班學生 何品慧 敬

上

E-mail：

crystalgmail.fl95@g2.nctu.edu.tw

民間團體的訪談大綱

- 一、能否請您描述您對都市更新政策的態度為何？傾向支持或反對？原因是？
- 二、目前立法院提案中的都市更新條例修法版本多達 10 餘個，您個人如何評價這些修法版本？最能認同的版本是？
- 三、您個人理想中的都市更新修法方向為何？曾經採取過哪些行動支持自己的想法？預期可以為都市更新帶來什麼影響？
- 四、針對都市更新修法，您認為自己和不同意見的團體或個人之主要歧見為何？

官員的訪談大綱

- 一、目前立法院提案中的都市更新條例修法版本多達 10 餘個，您如何評價這些修法版本？最能認同的版本是？
- 二、您認為理想中的都市更新修法方向為何？
- 三、過去台北市府的修法小組的研議方向是否和您觀點一致？若有差異，可否請您說明？
- 四、當時市府修法小組的結論預期帶給都市更新政策什麼影響？
- 五、針對都市更新修法，您認為自己和不同意見的團體或個人之主要歧見為

何？

六、民間曾經提出的修法意見，例如容積獎勵的限縮、增加都市更新事業計畫和都市計畫的連結，市府過去有無考慮採納？願意或不願意採納的原因是？

七、依照過去實務經驗，與實施者的合作方式為何？

八、對台北市政府的未來都市更新推動方式有無其他期待？或是將來修正更改的空間？



附錄二 都市更新核定案件數實施者統計

實施者	案件數
茂楷	1
寶舖	1
德運	4
璞永	1
福隆	3
冠德	1
昇立	1
鴻愷	1
華固	5
敦寶	1
兆鴻	1
麗源	2
耕莘	1
三一	1
友座	2
全坤	1
皇翔	4
文茂興業	1
欣偉傑	1
三豐	3
沅利	1
敦元	1
永陞	1
洪圓	1
奧斯卡	1
震一	1
台灣領航資產投資	1
東家	3

竣浩	2
聯勤	2
巧洋	6
興益發	1
允鵬	2
尚志	2
新潤	3
文心	1
國美	3
贊富	1
誠美	2
華非	2
德杰	2
昇陽	1
和暘	2
和旺	1
璞真	1
聖得福	1
允鵬	2
永德	1
勤實佳營造	2
璞吉	1
昱順	1
興富發	3
禾霖	1
汎利	1
正隆	4
意山設計	1
忠泰	4
冠鋁營造	1
凱泰	1
富邦	1

立樺	1
台北市遷建基地都市更新股份有限公司	1
潤泰創新國際	1
吉美	1
山秦盛	1
旭皇	1
福一	1
宏盛	1
天佳福	1
忠泰長虹	1
中國建築經理	1
大方	1
富百世	1
忠泰樂揚 ²⁷	1
建洋實業	1
首泰	2
士林開發	1
樂揚	3
中國開發資產管理	1
勝陽	1
筑丰實業	2
宏築	1
國揚實業	1
偉祥	1
遠雄	2
景信實業	1
峻威	1
龍都	1
富廣開發	1
興洋	1
廣宇建設實業	1

²⁷ 忠泰和樂揚兩家建設公司合作

台灣肥料	1
麗寶	1
台呈開發設計	1
世豐國際開發	1
龍麟	1
華升上大	1
鴻暘	1
崇偉營造工程	1
保強	1
博元	1
元利	3
東馬	1
長虹	1
太平洋	1
江陵機電	1
宏境	1
元大建設	1
竣浩工程	1
東亞建築經理	1
尚志資產開發	2
台峰	1
美孚	1
國防部總政治作戰局	2
民凱	1
萬宇開發	1
全陽	1
大漢	1
永達	1
金環	1
國泰	1
勝堡村營造工程	1
台新國際商業銀行股份有限公司	1

更新會	14
管理委員會	9
總計	200

資料來源：整理自台北市都發局都市更新處網頁



附錄三 台北市都更顧問修法小組 20 點共識

- 一、規範實施者資格、增加實施者多元型態、建立地主組織之法人格及其組織規範，以解決目前法令針對實施者之資格無明確規範及地主意見紛歧，以致更新案推動屢有爭議之議題。
- 二、強化資訊公開及完備通知程序。要求實施者應提供完整之都市更新事業計畫書，及在不影響個人隱私下將權利變換計畫書、估價報告書給地主知悉、並強化公聽會之通知程序及內容。
- 三、提高各階段同意門檻。建議劃定更新單元及概要同意比例應超過 1/2，都市更新事業計畫之同意比例應超過 9/10，另概要核准通知應送達全部所有權人。
- 四、建立溝通協商機制。申請過程中，審議前得由非官方組織協助所有權人進行協商，審議時倘遇爭議案件，則可由審議會要求非官方組織協商後始得續行審議，另應就非官方組織訂定規範、或提供所有權人另循都更法院外仲裁機制之建立。
- 五、補充說明第一次小組會議共識四有關溝通協調機制之程序，於送件審議前，倘涉及爭議，得由非官方組織協助所有權人進行協商；審議涉及爭議時，應要求非官方組織進行協調；倘協商不成，所有權人得循仲裁機制辦理。
- 六、刪除地方政府應負有代為拆遷之義務，回歸司法體系裁決拆除與否，並由法院執行拆除。
- 七、建議刪除都市更新條例第 25 條之 1 條政府強制徵收之規定。
- 八、為確保估價師選定之公正性，建議明訂權利變換計畫範圍內三家估價師之選定，需由實施者、地主及地方主管機關分別指定。
- 九、明訂更新案應於地上物完全拆除後，始得核發建照及預售。
- 十、建議劃定單元及事業概要合併辦理，同意比例門檻由原來之 1/10 提高至 1/2，送件前應有自辦公聽會，送件後由地方主管機關召開公辦公聽會，並應經審議會審議通過始得確定範圍。不同意劃入更新單元者，應敘明具體理由並以書面為之，供審議會參考。
- 十一、建議新增權利變換計畫階段所有權人出具同意書之機制，其同意比例門檻為 9/10。
- 十二、百分之百協議合建之案件，比照權利變換增加稅賦減免之規定，並建

議以簡化程序辦理，惟審議會仍應針對公益性部份進行審查。

- 十三、建議同一更新單元內，倘有不同同意重建者，得採整建維護方式處理。
- 十四、為確保同意書之真實性，應檢附所有權人印鑑證明或辦理公證，以保障所有權人之權益。
- 十五、為提升審議品質，建議明訂地方主管機關得委託專業團體或機構協助審查。
- 十六、為提升社區整體環境改善及具體貢獻，劃定更新單元應回應都市計畫之關係及其公益性之提供，公益性內容包括都市防災、結構安全、交通系統、開放空間、公共設施等。
- 十七、為保障住戶權益，建議明訂公平性之選配原則，原住戶應優先選配，並考量其財務負擔能力，且不得以選配原則或設計規劃排除或限制原住戶選配權益。
- 十八、有關公有土地參與更新之機制，建議公辦更新時，公有土地應一併納入都市更新事業計畫範圍內參與更新；民間自辦更新時，應徵詢公有土地機關是否有使用計畫並主導辦理更新之意願。
- 十九、都市更新處理方式包括重建、整建及維護，惟現行條文內容以重建方式為主，致執行整建維護面臨許多疑義（例如同時採二種以上處理方式時，同意比例與容積獎勵如何分算、同一建築執照之部份建物擬採整建維護困難等），故建議應於都市更新條例內另訂整建維護專章予以規範。
- 二十、強化所有權人之退場機制。

附錄四 都市更新研究發展基金會工作成果

時間	案件名稱	實施者
2002	台中縣東勢鎮名流藝術世家	東勢鎮名流藝術世家都市更新會
2003	台中縣霧峰人和社區	霧峰鄉蘭生街七二三都市更新會
2004	台中霧峰太子吉第	霧峰鄉太子吉第都市更新會
2004	台北市南京文學大樓	慶福大樓都市更新會
2004	南投公園大廈	南投市公園大廈都市更新會
2006	台中市東勢區文新帝國社區	東勢鎮王朝一期都市更新會
2007	麗景天廈	全陽建設股份有限公司
2007	中正史坦威	華固建設股份有限公司
2007	國泰御園	國泰建設股份有限公司
2007	七張站更新案	鼎甫資產管理股份有限公司
2008	新北市中和區新和段 140 地號都市更新案	冠德建設股份有限公司
2008	新北市中和區南山段 781 地號都市更新案	冠德建設股份有限公司
2008	台北市建國北路長春路口更新案	丹棠長春股份有限公司 ²⁸
2009	台中東勢東安里本街更新重建	東勢鎮東安里本街都市更新會
2009	雙橡園	華固建設股份有限公司
2009	大同世界 II	尚志資產開發股份有限公司
2009	中山區林森北路都市更新案	兆鴻建設股份有限公司
2009	中山捷運站東南側更新案	詔安建設股份有限公司
2009	中正區杭州南路更新案	奧斯卡建設股份有限公司
2009	聯勤南港案 R13-2 甲案	聯勤建設實業股份有限公司
2009	台北市南港區後山埤捷運站旁更新案	虹欣建設股份有限公司

²⁸丹棠開發公司為都市更新研究發展基金會之姊妹機構，於 2003 年成立至今。相較基金會專注於都市更新研究規劃之領域，丹棠為開發建設之都市更新事業機構，都市更新研究發展基金會執行長為該公司的執行董事。

2009	臺北市大安區建國南路更新案	國美建設股份有限公司
2009	文林苑	樂揚建設股份有限公司
2009	板橋江子翠捷運站更新案	三輝建設股份有限公司
2010	土城頂埔都市更新案	永鼎建設股份有限公司
2010	台北市汀州路一段 340 巷更新案	太平洋建設股份有限公司
2010	台北市北投區榮華一路都市更新案	寶興開發股份有限公司
2010	板橋區江子翠案	全陽建設股份有限公司
2010	中正區羅斯福路更新案	冠德建設股份有限公司
2010	士林區中山北路五段都更案	紘石建設股份有限公司
2010	彰化火車站前廣場北側都更案	宇祥開發建設股份有限公司
2010	臺北市大安區復興南路東側更新案	未知
2010	臺北市大安區瑞安街更新案	國美建設股份有限公司
2011	首善	廣宇建設實業股份有限公司
2011	四季紅	聯勤建設實業股份有限公司
2011	新美館	國美建設股份有限公司
2011	長虹虹頂	長虹建設股份有限公司
2011	信義區基隆路更新案	國美建設股份有限公司
2011	台北市信義路三段更新案	昇立建設股份有限公司
2011	文山區溪口街都市更新案	福隆建設股份有限公司
2011	松山區寶清街都市更新案	富達鋼鐵股份有限公司
2011	中山區雙城街都市更新案	聖得福建設開發股份有限公司
2011	永盛公園北側都市更新案	大陸建設股份有限公司
2011	大同區環河北路更新案	廣宇建設實業股份有限公司
2011	中山區吉林路更新案	國揚實業股份有限公司
2011	文山區景福街更新案	國聚開發股份有限公司
2011	民生建國大樓更新	國泰建設股份有限公司
2011	中山區吉林路更新案	奧斯卡建設股份有限公司
2011	大安區臥龍街更新案	程翔建設股份有限公司
2011	臺北市中正區愛國東路都更案	忠泰長虹建設股份有限公司
2012	國揚天母	國揚實業股份有限公司
2012	富田	勝陽建設股份有限公司

2012	千荷田	吉美建設事業股份有限公司
2012	興天地	興洋建設股份有限公司
2012	永德言葉	永德國際開發股份有限公司
2012	臺北市松山區慶城街更新案	璞真建設股份有限公司
2012	高雄和平住宅都市更新案	京城建設股份有限公司
2012	臺北市內湖區更新事業	聯勤建設實業股份有限公司
2012	文山區羅斯福路萬盛街更新案	志榮建設股份有限公司
2012	南港經貿園區 R13 案	筑丰興業股份有限公司
2012	松江南京東路案	大陸建設股份有限公司
2012	大安區雲和街更新案	桓鉅建設股份有限公司
2012	萬華區漢口街更新案	興洋建設股份有限公司
2012	士林區中山北福志路口更新案	家居建設股份有限公司
2012	內湖文德段更新事業	丹棠開發股份有限公司
2012	永德言葉	永德國際開發股份有限公司
2012	臺北市松山區慶城街更新案	璞真建設股份有限公司
2012	高雄和平住宅都市更新案	京城建設股份有限公司
2012	臺北市內湖區更新事業	聯勤建設實業股份有限公司
2012	新北市新店區寶中路更新案	德士通科技股份有限公司
2012	臺北市中正區和平醫院南側更新案	智城建設股份有限公司
2012	大同區德鄰公園東側 R5 更新案	廣宇建設實業股份有限公司
2012	懷生國小東側之安東街更新案	廣宇建設實業股份有限公司
2012	臺北市中山區南京東路更新案	大陸建設股份有限公司
2013	信義商隱	國美建設股份有限公司
2013	高雄市博愛社會住宅更新	京城建設股份有限公司
2013	聯合報大樓更新	文茂興業股份有限公司
2013	華固天鑄	華固建設股份有限公司
2013	汐止仁愛路更新案	欣暘建設股份有限公司
2013	筑丰中山北路案	筑丰興業股份有限公司
2013	臺北市大安區杭州南路更新案	鼎美建設股份有限公司
2013	國泰公寓更新案	長虹建設股份有限公司
2013	大安區敦化南路更新案	頂禾開發股份有限公司
2013	五條通都市更新案	丹棠天津股份有限公司

2013	臺中市南屯忠勇路更新案	興美開發股份有限公司
2013	環泥建設南京東路案	環泥建設開發股份有限公司
2013	臺北市中山區中山站東北側更新	桓鉅建設股份有限公司

資料來源：都市更新研究發展基金會網站



參考文獻

一、英文文獻：

- Aoki, M. (2000). Institutional Evolution as Punctuated Equilibrium. In Menard C (ed.) *Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics*, (pp. 22-33). Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Beverwijk, J. (2005). *The Genesis of a system: Coalition Formation in Mozambique Higher Education, 1993-2003*. Enschede, the Netherlands: University of Twente, Center for Higher Education Policy Studies.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fontana, A., Frey, J. H. (1994). Interviewing: The Art of Science. In N.K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.) *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Hecl, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. In Anthony King (Ed.), *The New American Political System* (pp. 87-124). Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Hoppe, Robert, and Aat Peterse. (1993). *Handling Frozen Fire*. Boulder, CO: Westview Press.
- Jorgensen, D. L. (1989). *Participate observation: A methodology for human studies*. Newbury Park: Sage.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd ed. New York: Harper Collins.
- Marthur, Navdeep. (2003). Urban Revitalisation and Participatory Governance: Methodology for a Discursive Policy Analysis. *Policy and Society*, 25 (2), 77-108.
- Parker, D. (2002). Economic Regulation: A Review of Issues. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(4): 493-519.
- Pejovich S. (1998). *Economic Analysis of Institutions and system*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Sabatier, Paul A. (1993). Policy Change over a Decade or More. In Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning:*

An Advocacy Coalition Approach (pp.13-39) . Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, Paul A., and Christopher M. Weible (2007) . The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Paul A. Sabatier (Ed.) , *Theories of the Policy Process*. Boulder, Co: Westview Press.

True, James L., Bryan D. Jones, and Frank R. Baumgartner (1999) . Punctuated-Equilibrium Theory. In Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 97-115). Boulder, Colorado: Westview Press.

Udehn, L. (1996) *The Limits of Public Choice*. London and New York: Routledge.

二、中文文獻：

丁致成 (2012) 。都市更新公共利益及多數決機制之合理性。財團法人都市更新發展研究基金會更新簡訊，第 54 期，頁 4-5。

于國欽 (2009 年 1 月 23 日) 。老舊橋樑改建、消費券、都市更新等 鹿篤瑾：GDP 至少增 1.6%。工商時報，A5 版。

王志誠 (2012) 。信託制度在都市更新之運用：信託是「點石成金」之萬靈丹？萬國法律，第 182 期，頁 1-12。

王柄權 (2012) 。都市更新法制上關於違章建築物的處理。萬國法律，第 182 期，頁 25-37。

王振寰 (1996) 。誰統治台灣？—轉型中的國家機器與權力結構(121 頁)，台北：巨流。

王章凱 (2012) 。社會對都市更新公共利益的誤解與謬用。建築師雜誌，第 12 卷第 9 期。

王章凱、黃健二 (2012 年 3 月) 。社會對《都市更新條例》公共利益的謬誤—從立法觀點探討。第十六屆國土規劃論壇，臺南。

王鴻源 (2003) 。都市更新權利變換估價方法之問題探討，土地問題研究季刊，第 2 卷第 3 期，頁 95-104。

- 王耀德（2012年8月20日）。切莫暴力執行都市更新。蘋果日報，A17版。
- 江中信（2009）。都市更新法理與實務（63頁），台北：詹氏書局。
- 江碩涵（2013年5月28日）。9000億元都更案 恐被釋憲卡住。聯合報，AA版。
- 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，第11卷第3期，頁63-94。
- 吳碧娥（2010年3月13日）。吳敦義：多管齊下解決房價，畸零地合併都更，沒影響。經濟日報，A6版。
- 呂雪慧（2006年4月6日）。政院擬大力推動都市更新，取代建商不斷推出新案，以刺激內需 獎勵容積時限 3年延長至12年。工商時報，A6版。
- 李定強（2010年3月2日）。政院團隊不能撥一下動一下。聯合晚報，A2版。
- 李承嘉（2012）。臺灣土地改革析論—從改革到投機的福爾摩沙，台北：五南。
- 杜國源（2008）。都市更新 台灣面臨之挑戰。營建知訊，303，19-25。
- 周素卿（1999）。再造老台北：台北市都市更新政策的分析。國立台灣大學地理學系地理學報，第25期，頁15-44。
- 林元興、黃正義（1997）。台灣地區都市更新法制問題之探討。一九九七海峽兩岸土地法制問題研討會，台北。
- 林佑璘（2003）。台北市實施都市更新歷程及影響之研究。中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 林旺根（2012年5月）。從文林苑事件談都更法制上面臨的問題。都市更新與居住正義—從文林苑案談起座談會，台北。
- 林明鏘（1997）。論我國都市更新法制，臺大法學論叢，第26卷第3期，頁91-132。
- 林政忠（2007年7月5日）。4都更啟動 創10萬工作。聯合報，A6版。

- 林英彥（2008）。都市更新權利變換估價，**土地問題研究季刊**，第7卷第4期，頁98-113。
- 林益厚（2012）。文林苑爭議焦點及對都更之衝擊。**財團法人都市更新發展研究基金會更新簡訊**，第54期，頁1-3。
- 胡幼慧（1996）。轉型中的質性研究：演變、批判和女性主義的研究觀點。載於胡幼慧（編），**質性研究-理論、方法及本土女性研究實例**（1-25頁）。台北：巨流。
- 胡偉良（2013）。你一定要知道的都市更新。台北：凱昕國際文化出版事業公司。
- 胡偉良（2013年3月28日）。都更震出的公共利益。中國時報，A16版。
- 徐燕興（2011年9月）。都市更新作為治理術：政治動員藝術與建構中主體。2011台灣社會研究學會年會，台北。
- 張志湧（2012）。剖析更新條例違憲爭議。**財團法人都市更新發展研究基金會更新簡訊**，第54期，頁6。
- 張孟秋（2013）。拆舊屋蓋新樓的都市更新方式是唯一選項嗎。**土地問題研究季刊**，第12卷第1期，頁112-114。
- 張金鶚（1991）。台北市都市更新獎勵措施與制度之研究。台北市，台北市政府工務局都市計劃處。
- 張雨新（2007）。都市更新條例權利變換調解調處制度初探。**土地問題研究季刊**，第6卷第2期，頁81-86。
- 張菱育（2013年7月1日）1坪換1坪，北市3都更過關，住戶同意率高，協商順利。蘋果日報，A17。
- 張義權、黃達元（2012）。從文林苑事件談都市更新權利變換。**台灣環境與土地法學雜誌**，第1卷第2期，頁119-129。
- 張維修（2011）。少了攤販街景，還是夜市嗎？新新聞周刊，1253期。

- 郭安家（2012年12月6日）。陳燿輝看都更：方向對了 方法錯了。聯合報，B1版。
- 陳立夫（2005）。都市更新與土地徵收 都市更新條例第二十五條之一修正條文之闡釋。土地問題研究季刊，第4卷第4期，頁37-50。
- 陳立菁（2003）。都市更新權利變換價值評定之研究。土地問題研究季刊，第2卷第1期，頁68-76。
- 陳向明（2011）。社會科學質的研究。台北：五南圖書出版有限公司。
- 陳奉瑤（2003）。可更新土地開發價值之研究。台灣土地研究，第6卷第1期，頁1-16。
- 陳炳君（2011）。都市更新內涵與現況探析。台中市，台中市中正地政事務所。
- 陳明吉（2002）。都市更新投資信託可行性之研議及其對房地產參與角色的影響。台灣金融財務季刊，第3卷第2期，頁37-60。
- 陳洛薇（2010年3月3日）。財部火上添油 吳揆滅火降民怨。聯合報，A3版。
- 陳華志（2005）。藝文空間發展與都市再生：從臺北市空間再利用觀察。博物館學季刊，第19卷第4期，頁85-99。
- 陳新民（2013）。釋字第七〇九號解釋部分不同意見書。
- 陳麗瑛（2011）。台北市推動都市更新的挑戰。經濟前瞻，(134), 87-92。
- 彭建文、馮靖博、丁玟甄（2011）。待更新不動產之實質選擇權價值分析。住宅學報，第20卷第20期，頁1-26。
- 游千慧（2010）。「都市更新條例部分條文修正草案」評介。土地問題研究季刊，第9卷第2期，88-100。
- 游振輝（2004）。都市更新權利變換前價值評估之探討。土地問題研究季刊，第3卷第4期，頁129-136。
- 華昌宜（2012）。土地強制轉用理念及實踐之回顧與見解，財團法人都市更新研究發展基金會更新簡訊，第54期，14-15。

- 華昌宜（2012年4月6日）。產權 文林苑核心課題。中國時報，A28版。
- 黃其豪、陳恩惠(2012年3月28日)。綁鐵鍊夜宿 各團體聲援拒文林苑都更2戶。自由時報，A14。
- 黃孫權（2012）。綠色推土機：九零年代的台北的違建、公園、自然房地產與制度化地景。台北：破周報。
- 楊松齡、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，第14卷第1期，1-82。
- 詹順貴（2012年12月）。土地徵收條例與都市更新條例修訂評析。土地與政治學術研討會，台北。
- 漢寶德（2012年5月27日）。建築更新 比都更實在，中國時報，A15版。
- 劉欣蓉（2012年11月）。當前都市更新面臨的制度設計、治理迷思與實際執行問題。為公智庫都市更新條例修法座談會，台北。
- 蔡志揚（2011）。良心律師教你看穿都更法律陷阱（初版）。台北市：三采文化。
- 蔡培慧（2012）。真實是一場社會運動。載於台灣農村陣線（編），土地正義的覺醒與實踐—抵抗圈地文集（346-347頁）。台北：台灣農村陣線、國立政治大學第三部門研究中心。
- 蔡惠芳（1998年6月11日）。建商公會理事長莊南田、陳居德等人，十日率團晉見蕭萬長提出十四項建議案，籲請政府重視「火車頭」工業，工商時報。
- 蔡馨儀（2011）。台北市都市更新管制政策之研究。國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 鄭正忠（2012）。居住人權與都市更新，財團法人都市更新研究發展基金會更新簡訊，第54期，頁6-7。
- 魯炳炎、張永明（2006）。政策倡導聯盟架構之研究：以國道五號蘇花高速公路為例。政策科學論叢，第30期，頁131~164。

賴宗明（1999）。建築投資業參與都市更新事業之檢討—以台南市為例。國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。

賴昭穎（2012年1月28日）。大面積眷改地 報准可標售。聯合報，A1版。

藍逸之、賴世剛、薛明生、蔡銘裕（2008）。臺北市都市更新地區劃定機制之初探—交易成本與不確定性觀點。公共事務評論，第9卷第2期，頁27-54。

羅兩莎（2012年2月27日）。土銀開罵 國產局 害房價亂飆，聯合晚報，A2版。

羅兩莎（2012年2月27日）。國產局：政策不變。聯合晚報，A2版。

羅浚杰（2008）。以賽局理論探討民間土地整合開發之地主拿翹行為。國立台北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文。

邊泰明（2010）。都市更新—困境與信任。經濟前瞻，(131), 97-102。

邊泰明、黃泳涵（2013）。信任與都市更新參與意願之研究。都市與計畫。第40卷第1期，頁1-29。

蘇秀慧（2008）。馬英九：就任半年內 開放陸資買房產。經濟日報，A2版。

三、電子化資料：

台北市都市更新處（2013）。核定案，2013年4月17日，取自：

<http://www.uro.taipei.gov.tw/lp.asp?CtNode=38372&CtUnit=11324&BaseDSID=7&mp=118011&nowPage=1&pagesize=30>

台北市都市更新處（2013）。台北市都市更新處 100 年度施政成果，2013年5月29日，取自：

http://www.uro.taipei.gov.tw/public/MMO/uro/20120229_%E8%87%BA%E5%8C%97%E5%B8%82%E9%83%BD%E5%B8%82%E6%9B%B4%E6%96%B0%E8%99%95100%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E6%96%BD%E6%94%BF%E6%88%90%E6%9E%9C.pdf

台北市都市更新處（2013）。台北市都市更新處老舊公寓更新專案審議辦理情形，2013年6月12日，取自：

<http://www.uro.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=25606451&ctNode=52960&mp=118011>

謝明瑞（2013年7月2日）。台灣房市會泡沫化嗎？，取自國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/12425>。

彭龍三、王顯中（2012年11月16日）。一坪換一坪，容積獎勵，爽到了誰？，取自苦勞網，網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/71523>。

鐘聖雄（2011年8月15日）。各方皆受害 都更為哪樁～文林苑都更案僵局難解，取自公視新聞議題中心，網址：

<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=30783>。

謝慧鶯（2012）。自力更新實務與案例分享，2013年4月17日，取自：

<http://www.ur.org.tw/download/20111018105256.pdf>。