

第二章 文獻回顧與都市更新發展趨勢分析

學術研究講求以理論與事實做根據，避免閉門造車。所以，研究立場應基於客觀及超然宏觀的思維來論證，而文獻回顧則是學術研究主要方法之一，亦是建立理論架構之途徑。本研究從國內外的期刊、論文、研究報告及書籍等相關文獻，回顧都市更新的有機論、社會論、經濟論、政治論及生態論，並分析比較都市更新相觀文獻的理論缺口，作為本研究理論建構的基礎。

都市類似生命的有機體，具有新陳代謝功能及「成、盛、衰、空」的過程。在都市的「盛、衰」之際，各國學者紛紛提出都市更新、都市再利用、都市再發展、都市再生的觀念與理論。因此，都市更新的發展趨勢大致可分成 4R 階段（Renew, Reuse, Redevelopment, Regeneration），如圖 1-1 所示。本研究分析國外都市更新的發展趨勢，並比較台灣都市更新發展的趨勢與課題，作為本研究實例調查分析及實證研究的參考。因此，本章節將進行都市更新的文獻回顧及都市更新的發展趨勢分析。

第一節 都市更新文獻回顧

都市更新（Urban Renewal）一詞最早由美國住宅經濟學家 Miles Colean 於 1953 年提出，主要意義是維持都市的生命力，促進都市土地更有效使用（Choo, Kian Koon, 1998）。1950-1960 年代的都市更新著重於實質環境的改善；1970 年代稱之為都市再利用（Urban Reuse），著重於社會的保存（Conservation）；1980 年代稱之為都市再發展（Urban Redevelopment），著重於經濟的發展；1990 年代以後稱之為都市再生（Urban Regeneration），著重於都市有機與活化的發展。都市更新的主要論點在於避免都市的衰退及空洞化，但是相關文獻的論點各有差異，為求宏觀論述避免偏頗，本研究文獻回顧涵蓋都市機能學、社會學、經濟學、生態學及政治學領域，分析如下：

一、都市更新有機論：

「都市機能論」著重於重建（Reconstruction）都市衰敗的環境，改善都市機能，清除被視為「都市之瘤」或「都市之癌」的窳陋地區，例如：印度貧民區的更新（Vinit Mukhi ja, 2001）、漢城都會邊緣低收入住宅區的縉紳化（Ha Seong-Kyu, 2004），經常被批評為「推土機」或「剷除貧民窟」的都市更新。

因此，「都市有機論」改良都市機能論的迷思，加入整建（Rehabilitation）及維護（Conservation）的觀念，認為都市是人類聚居活動的有機體，具有生物式新陳代謝的功能。都市成長現象就如生物成長特質一樣，具有形成期、成長期、茁壯期、停滯期、衰敗期、沒落期六個階段，隨都市時空發展的不同，產生不同的成長特徵（陳錦賜，2003）。因此，都市更新有機論學者主要論述在於都市的再活化，避免都市走向衰敗及沒落。將都市更新有機論的相關文獻分析比較，如表 2-1 所示。

表 2-1 都市更新有機論文獻分析表

題目	作者/期刊	主要論述	分析
Urban infrastructure: a critique of urban renewal process in Ijora Badia, Lagos	Olanrewaju, D.O /Habitat International, 2001,Vol:25, pp.373-384.	第三世界城市公共設施不足的危機，源於快速都市化的結果，城市核心問題在於容納低收入人口，除了健康因素外，貧窮和低收入人口集中地區經常是犯罪和暴力的來源。	第三世界都市更新著重於低收入住宅區環境改善及公共建設的更新。
Beijing's old and dilapidated housing renewal	Junhua, Lü/ Cities, 1997, Vol:14, No:2, pp.59-69.	1990 年代，北京市政府為改善老舊窳陋住宅區的環境，著手舊城改造。市場經濟已成為北京舊城改造的主要驅動力。	北京舊城改造著重於環境面及經濟面忽略社會面的再發展。
Substandard settlements and joint redevelopment projects in Seoul	Ha, Seong-Kyu/ Habitat International, 2001, Vol:25, No:3, pp.385-397.	首爾不合居住標準的居民再發展計畫 (JRP) 的地區。首爾住宅更新計畫在過去二十年已趕走數以百萬貧苦的人民或者非法占屋者。政府用「美化」城市及「住宅更新」證明逐出是正確的。	不合標準住宅的方案應該為窮人提升居住品質而非用推土機清理，快速更新不合標準的住宅，造成鄰里衝突破壞社區網絡，違反人權
The renewal of what was tomorrow's idealistic city. Amsterdam's Bijlmermeer high-rise	Gerben, Helleman ; Frank, Wassenberg/ Cities, 2004, Vol:21, No:1, pp.3-17.	阿姆斯特丹 Bijlmermeer 歐洲 CIAM 計畫高層建築的案例，Bijlmermeer 都市更新是 CIAM 計畫思想，改進許多重新設計的問題。Bijlmermeer 更新策略持續進行並領先其他地區。	Bijlmermeer 地區創造荷蘭都市更新策略，現代主義的機能設計構想（重複、規律、量化、技術生產、大街廓設計、水平線條），缺乏人性尺度及文化思維？
Urban waterfront redevelopment in Greek cities: A framework for redesigning space	Gospodini, Aspa/ Cities, 2001, Vol.18, No.5, pp285-295.	希臘城濱水區再發展是引導空間「改變」、「改進」和「發展」的運作:a.「改變」零碎設計到大尺度都市設計；b.「改進」市中心空間品質；c.「發展」有特色濱水區成為歐洲城市觀光旅遊點。	都市發展兼顧環境的改變 (change)、生活品質的改進 (improvement) 及都市產業再發展 (development) 就是兼顧社會價值改變、生態文化改進及

表 2-1 (續)

			經濟環境發展的多面性思考。
The revitalization of Italy as a tourist destination	Formica, Sandro; Uysal, Muzaffer/ Tourism Management, 1996, Vol:17, No:5, pp.323-331.	義大利 1987 年旅遊衰退，以生命週期檢討 (1760-1949 前序； 1950-1973 成長； 1974-1987 成熟； 1988-1994 衰退)。	義大利旅遊生命週期，導入多元特色 (歷史、藝術、文化、宗教及自然本質)，從衰退期恢復為成熟期，不至於進入廢棄階段，都市的發展亦然。

論證：都市更新由機能論轉化為有機論，起源於批判 1950-1960 年代政府主導改善實質環境的都市更新策略，導致社群意識的瓦解及社區網絡的破壞，造成都市更新的偏差發展。有機論者認為都市更新不能僅以改善外部環境為目標，應朝向有機活化的多元發展。

因此，「有機論」已成為 1990 年代之後都市更新學者的主要論述，也是各國政府都市更新政策的主要推動方向。陳錦賜 (2003) 將都市有機論推演為都市再生論 (Urban regeneration)，認為都市如生物具再生 (regeneration) 能力，再生是生物在進化過程中的一種適應能力，將生物再生能力的特質轉用到都市的發展上，產生都市再生 (urban regeneration) 理念，如果沒有都市再生的代謝機制，都市將走向衰敗，甚至空洞化。

二、都市更新社會論：

「人文區位學派」主張以都市人口分佈現象觀察老舊市中心區逐漸凋零，造成社會族群分離與衝突的現象 (Wirth, 1938)，都市社會學家 Gans, Michlson, Hunter, Keller 一致認為都市更新為都市居民集中、分散、侵入、承繼過程的現象，在這過程中驅離了中下階層的居民，造成社區紋理的瓦解。例如韓國首爾再發展計畫的低收入住宅區更新破壞社會網絡並逐出原住戶 (Ha Seong-Kyu, 2004)。都市更新社會論文獻分析比較，如表 2-2 所示。

表 2-2 都市更新社會論文獻分析表

題目	作者/期刊	主要論述	分析
Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications	Carmon, Naomi/ Geoforum, 1999, Vol:30, pp.145-158.	以色列衰敗住宅區再生的歷史分成三個世代論述，有關政策、社會及經濟的歷史特性，都市再生的歷史：實質環境改善時代（1930s-1960s）；著重廣泛社會問題時代（1960s-1970s）；著重經濟發展時代（1970s-1980s）；3.都市再生雙贏原則：a、避免下層社會的分離；b、兼顧經濟發展及社會公平；c、建立夥伴關係；d、寧靜平和逐漸達成目標。	從三個世代的環境、社會及經濟問題面分析都市更新政策，值得肯定及學習。
The transition from people's property to private property: Consequences of the restitution principle for urban development and urban renewal in East Berlin's inner-city residential areas	Reimann, Bettina/ Applied Geography, 1997, Vol:17,No:4, pp.301-314.	1989 柏林圍牆倒下，東西德統一，東德從社會主義轉為資本主義，將不動產財產權歸還原所有權人，對都市再發展的重大意義：城市住宅區歸還結果；所有權結構性的改變；私有化房客身分的轉換。	財產權的轉換過程須同時考慮政治、經濟、社會層面的動態平衡。不同經濟體制衍生的財產權對都市發展的影響，包括經濟、政治及社會面向。
An analytical framework for urban upgrading: property rights, property values and physical attributes	Mukhija, Vinit/ Habitat International, 2002, Vol:26, pp.553-570.	1980 年代，印度首都孟買採用貧民區再發展策略，著重於居民佔有權的合法性。孟買經驗不同於傳統策略僅著重私人的財產權利，提升政策須考慮財產權利、物質特性、財產價值的相互影響。	孟買貧民區改善的策略同時考慮財產的權利、價值及外在物質特性的改善，值得借鏡。
Upgrading housing settlements in developing countries: The impact of existing	Mukhija, Vinit/ Cities, 2001, Vol:18,No:4, pp.213-222.	開發中國家低收入住宅著重於佔有權的合法化，喜好原位置改善策略。貧民區爆破不能視為居民最有興趣的選擇。孟買貧民區再發展建議，除佔有	孟買貧民區更新對社區紋理的尊重是成功的關鍵。

表 2-2 (續)

physical conditions		權外應解決居民坐落位置、土地使用和居住尺寸等外在物質條件。	
New shantytowns and the urban marginalized in Seoul metropolitan region	Ha, Seong-Kyu/ Habitat International, 2004, Vol:28,No:1 ,pp.123-141.	1980 年代首爾再發展計畫減少貧民區，但窮人仍非法佔據 "vinyl house village" 低收入住宅。低於標準規格住宅區的所有者是不合法的，社區民恐懼政府的清除，政府應深入調查居民的狀況，籌畫有利於他們生命和財產安全的計畫。	都市邊緣區低收入住宅的更新不僅是環境面及經濟面的課題，更是社會面向的課題。
Models of urban transformation: Informal housing in Ankara	Dündar, Özlem/ Cities, 2001, Vol:18,No:6 ,pp.391-401.	土耳其 1940 年代，鄉村人口大量遷移都市，臨時性房子 (gecekondu) 遍佈都市周圍，成為 1950 年代城市重要元素。1960 年代，政府視違建為社會病害來源，將其更新清除，造成安格拉市 gecekondu 住宅鄰里關係的轉變。	臨時性住宅的更新造成社區網絡的瓦解。

論證：都市更新的社會論者，呼籲政府應重視弱勢社區結構及脈絡的保存，勿以推土機手段驅逐低收入居民，破壞原有的社區紋理。但是，1970 年代過於保護原有社區紋理的發展，卻限制了地方經濟的發展。因此，社區紋理的保存及地方經濟的發展如何兼顧，一直是都市更新爭議不休的課題。

三、都市更新經濟論：

經濟學家 Chris Couch 認為都市更新主要是為了維繫資本主義系統，支持市場供需之運作，改善都市運輸系統，創造都市良好環境，不斷尋找新市場增進地方利益 (黃健二, 1985)。新古典經濟學派主張都市稀有土地資源的分配，是透過市場供需運作而平衡的，可用以解釋都市型態變遷的動因並預測未來都市發展的趨勢 (Logan, 1988)；例如上海舊城改造即是以市場經濟力量為主要導向 (Wu Fulong, 2004)。「新馬克思主義學派」是以社會生產方式探討都市的動態變遷過程，主要學者 Smith 的「貶值循環理論」認為都市變遷的循環過程中將產生租隙 (殘餘價值的獲利潤)，創造出衰敗地區再投資的機會 (李承嘉, 1998)，都市更新即是老舊市區中心產生租隙效應，符合開發商再投資的機會。都市更新經濟論文獻分析比較，如表 2-3 所示。

表 2-3 都市更新經濟論文獻分析表

題目	作者/期刊	主要論述	分析
Assessing the discourses and practices of urban regeneration in a growing region	Raco, Mike/ Geoforum, 2003, Vol:34, pp.37-55.	市場導向的目標控制里丁都市再生的課題，里丁都市再生自治委員會（RBC）由工黨主導，對里丁都市再生之推動有相當的影響力，並成為英國成長地區都市再生實踐的典範。兼顧經濟環境、政策方向及地方發展。	RBC 從經濟發展（經濟）導向推動都市更新，兼顧社會關係（地方）及都市成長（空間），值得借鏡。都市更新的觀念是動態的，非僅是硬體環境之改善，應連結都市發展歷史、經濟、政治、文化及社會的關係，甚至都市的生態環境。
The financing of urban regeneration	Adair, Alastair; Berry, Jim; McGreal, Stanley; Deddis, Bill; Hirst, Suzanne/ Land Use Policy, 2000, Vol: 17.	私部門透過合夥關係、PFI 或其他機制投資，是都市更新重要的投資策略。私部門為何投資都市再生及公私部門角色扮演的關係？私部門投資的策略及機制？都市再生財政問題？減緩都市再生衍生之危機？	1990 年以後，英國都市再生策略轉移至廣泛的合夥關係及財務問題，將都市再生的方向導引至私人的投資及建立公私部門都市再生基金，降低都市再生的風險。
The institutional challenge for sustainable urban regeneration	Healey, Patsy/ Cities, 1995, Vol:12,No:4, pp.221-230.	英、美廢棄工業區的再生對地區經濟發展扮演的角色，其實踐性在於地方對計畫的了解及動力。地方財產權發展、經濟發展及地區發展容量的關係。1970-1980 英、美衰敗工業區都市再生偏重於地方經濟發展。	1970-1980 年代英美衰敗工業區的都市再生政策大都以地方經濟發展為主要方向，忽略社會、歷史及地方特色的課題，造成不當財產權的發展圖利投資商，未考慮地方發展容量的環境衝擊而失去地方特色。
Market-led policy measures for urban redevelopment in Singapore	Sau ,KimLum; Loo, Lee Sim; Lai , Choo Malone-Lee/ Land Use Policy,2004,	新加坡 1994-2000 年刺激私人住宅再發展的市場導向政策：1.透過密度的獎助誘因；2 立法允許基地的合併。卻導致交通的負荷、基礎建	1994 前，新加坡 76% 土地為國有且約有 75% 人民居住於國宅內，嚴重影響市場經濟體制及都市的再發展。新加坡政府

表 2-3 (續 1)

	Vol: 21, pp.1-19.	設的壓力、環境特性的損失，並與週遭環境不協調等相反結果。	1994-2000 以市場經濟導向政策推動都市再發展。
City center revitalization in Portugal: Lessons from two medium size cities	Balsas, Carlos. J. Lopes / Cities, 2000, Vol:17, No:1, pp.19-31.	葡萄牙新購物中心遠離傳統購物區，如何復甦市中心的商業活動，使葡萄牙城市中心更適宜居住？以 Coimbra 和 Aveiro 城市為例，討論 PROCOM 計畫復甦葡萄牙城市中心，達到 4A：可親近性、吸引力、舒適性及行動力。	葡萄牙 Coimbra 及 Aveiro 兩個城市中心商業發展，經歷零售行為轉變過程以 4A (Accessibility、Attraction、Amenity、Action) 架構評估課題與對策。
Housing renewal and neighborhood change as a gentrification process in Seoul	Ha, Seong-Kyu/ Cities, 2004, Vol:21, No:5, pp.381-389.	1980 年代，首爾住宅再發展計畫(JRP)，考慮外在環境改善，缺乏居民參與性及低收入可負擔住宅。韓國住宅再發展市場特性是改善為中產階層住宅。JRP 計畫有利於投資者與中產階層忽略了原住戶。縉紳化 (gentrification) 成為自由主義都市住宅表現。	1980 年代，首爾低收入住宅的更新僅是縉紳化過程 (gentrification)，更新後造成 80% 原社區居民被驅離瓦解了原有社區的網絡。
Residential relocation under market-oriented redevelopment : the process and outcomes in urban China	Wu, Fulong/ Geoforum, 2004, Vol:35, No:4, pp.453-470.	市場導向的都市再發展下，中國城市住宅位置改變的過程和結果。社會主義租賃策略促進大規模的城市再發展，在住宅位置改變中，居民、開發商和政府有複雜的談判過程，城市再發展應考慮承租者權利	上海經濟改革下住宅更新造成原居民的異動，市場導向政策有利於開發商，社會衝突變得更加激烈？住宅更新過程中，應從國家、市場及社會角度，探討「政府、開發商與居民」所應扮演角色？
Mind the gap ! Taxes, subsidies and the behaviour of brownfield	Adams, David; Disberry, Alan; Hutchison, Norman; Munjoma,	刺激棕地再發展最有效的財政策略是稅金或補助金？英國 1988 年設立 ESRC (Economic and Social Research Council) 資助土	刺激棕地再發展，以經濟面向的稅賦優惠及補助金為最有效率的財政措施？其他社會及環境面向呢？

表 2-3 (續 2)

owners	Thomas/ Land Use Policy, 2000, Vol:17.	地所有權人三年，在 Nottingham, Stoke, Aberdeen and Dundee 四個城市 20 個基地訪問 140 位所有權人，發現補助金和津貼有效使棕地再發展。	
City profile: Shanghai	Wu, Weiping/ Cities, 1999, Vol:16, No:3, pp.207-216.	上海自 1990 年起進行舊城改造，經歷基礎結構的調整與都市的復甦，依賴著老舊市區的再發展。上海復甦取決於整合舊市區復甦及新市區發展，適應現代產業及文化的活動。	上海，1074 是宋朝一個郡（形成時期）；1853-1949 是清朝主要貿易城市（興盛時期）；1949-1990 共產社會主義時期（衰敗時期）；1990 迄今再發展時期，經濟改革、都市更新及住宅供給。面臨舊市區更新、新市區發展及歷史文化區保存的綜合課題？
Urban renewal planning for city-states: A case study of Singapore	Choo, Kian Koon/1988, PHD of University of Washington	1985 年，新加坡經濟衰退促進了都市更新，捨棄歷史的保護和保存。新加坡都市再發展當局重新思考都市更新的目的，融合經營「古老自然土地」和「都市更新計畫」。都市再塑造計畫和廢除過去幾十年的僵硬計畫，公平和效率的解決人口集中衝突？邁向「太平洋世紀」的世界城市。	市場經濟導向的都市更新計畫對老舊社區紋理與人文背景的衝擊及融合是新加坡政府都市更新政策的最大課題？

論證：都市經濟論者認為市場導向的經濟發展，是 1980 年代都市更新政策的潮流，主要是由建商以發展經濟為主導的都市更新，雖然帶動了地方經濟的發展，也促成都市朝「縉紳化」的發展，卻嚴重造成社會階層的對立與衝突。這也是都市更新經濟論學者與社會論學者的爭議關鍵。

四、都市更新生態論：

從生態環境學觀點探討都市更新，美國洛杉磯加州大學 Leo Grebler 教授認為都市更新是透過規劃設計及變更將現存的都市區域進行調整，以符合現在及未來生活與工作的需要，並擴及住宅區與非住宅區域 (Leo Grebler, 1990)；1980 年代及 1990 年代，都市土地過度的蔓延 (sprawl)，大量消耗非都市土地資源，破壞生態環境。因此，「Smart Growth」理論就是防止都市土地的過度蔓延，回歸都市市中心原有鄰里社區的更新與再發展。都市更新生態論文獻分析比較，如表 2-4 所示。

表 2-4 都市更新生態論文獻分析表

題目	作者/期刊	主要論述	分析
Urban regeneration and sustainable development in Britain: The example of the Liverpool Ropewalks Partnership	Couch, Chris; Dennemann, Annekatrin/ Cities, 2000, Vol:17, No:2, pp.137-147.	英國都市政策同時重視都市再生及可持續發展，但具體行動比較強調都市再生。都市再生促成沒落地區和建築物的再循環利用，減少對外圍發展的需求及有利於集約城市的發展。英國都市執行策略徹底提出對更可持續發展的需要。利物浦透過 Duke Street/Bold Street 實例研究，提出都市中心土地混合使用問題？使合夥關係與行動計畫可持續發展（包括：社區參與、經濟與工作、交通運輸、污染問題、能源及廢棄物問題、野生生物及開放空間）	英國都市政策於 1978 年已重視都市再生，直到 1994 年可持續發展的觀念被政府部門納入都市政策；1990 年代利物浦市政會議制定統一發展計畫 (UDP)，計畫未來發展及土地使用，主要關心議題為生活品質 (84%)、環境品質 (39%)、文化遺產 (35%)、景觀規劃、開放空間及公共設施 (24%)。
The brownfield dual land-use policy challenge: reducing barriers to private redevelopment while connecting reuse to broader community goals	McCarthy, Linda/ Land Use Policy, 2002, Vol:19, No:4, pp.287-296.	Brownfields 是被遺棄或環境污染下繼續使用的場所。政府必須降低私部門再再利用的障礙，把棕地再利用連接社區達到環境保護，促進市中心的更新，降低市郊土地的蔓延。	舊市區更新達到環境保護，促進市中心更新，降低土地的蔓延，達到可持續的發展和環境正義。

論證：都市更新生態論者認為 1990 年代由於都市過度的蔓延 (sprawl) 嚴

重破壞生態環境，為降低都市土地的持續蔓延，回歸市中心舊市區的都市更新則成為都市生態學者的共同主張，形成「Smart Growth」的學說。也是 21 世紀已開發國家都市更新的理念與作為，是一種集約都市 (Compact City) 的概念。

五、都市更新政治論：

從政治學觀點探討都市更新，Bellush及Hausknecht兩位學者認為都市更新是一種政治過程，是政治決策對更新地區資源再分配的結果。例如英國倫敦碼頭之更新被視為保守黨政府對工黨支持者的驅逐；台北市的都市更新政策及香港的市區重建政策被視為「都市統理」的手段，台北市都市更新政策中的「翻轉軸線、再造西區」被視為馬英九競選市長的政治口號（黃麗玲，2002）。都市更新政治論文獻分析比較，如表2-5所示。

表 2-5 都市更新政治論文獻分析表

題目	作者/期刊	主要論述	分析
Urban renewal in Hong Kong: transition from development corporation to renewal authority	Adams, David; Hastings, E.M./ Land Use Policy, 2001, Vol:18, Issue:3.	香港土地發展公司 (LDC) 1988 年成立，1997 轉換為市區重建局。LDC 在 1988 年和 1992 年發動兩個階段的計畫，香港政府為何沒有能力使用充分的權力和資源？	香港市區重建工作，由公私部門合作的第三單位執行，值得借鏡？
Urban regeneration in Glasgow and Dundee: a comparative evaluation	McCarthy, John; Pollock, S.H. Alan/ Land Use Policy, 1997, Vol:14, No:2, pp.137-149.	丹地市和格拉斯哥市是蘇格蘭東西兩大港市，都市再生經歷非常不同；兩個城市都市再生成功的原因是因為不同的政治的條件。丹地市試圖允許都市的其他地區分享都市再生的效益比格拉斯哥市都市再生以密切目標的方法更有效率。	蘇格蘭東西城市（丹地市和格拉斯哥市）都市再生的政策面的比較，勾勒出蘇格蘭都市再生輪廓，每一個城市都市再生方法不同。
Brownfield redevelopment in Toronto: an examination of past trends and future prospects	De Sousa, Christopher, A./ Land Use Policy, 2002, Vol:19, pp. 297-309.	加拿大 1990 年代，brownfield 再發展有成長的傾向。多倫多 1990 年代的 brownfield 再發展意含著社會文化和社會經濟的特性，加拿大 brownfield 再發展主要在於改善都市環境、促進都市再生並提升都市正面意象。	偏政策及經濟面的分析，缺社會及生態文化面論述。美國環保署 (EPA) 定義：brownfield 就是廢棄、閒置及不能使用且有礙於環境發展的工業及商業設施用地。

表 2-5 (續)

<p>Evaluating housing revitalization projects: Critical lessons for all evaluators</p>	<p>Renger, Ralph; Passons, Omar; Cimetta, Adriana/ American Journal of Evaluation, 2003, Vol:24, No:1.</p>	<p>鄰近地區新生計畫面對著價值識別、財政責任和量化資訊分析三個條件的挑戰。當局以相似型態的主動社區為經驗，提供協助及引導評更有效率的方法。</p>	<p>從價值辨識不明、財政的責任、量化資訊的分析三個層面評估 HUD 住宅更新計畫的課題。價值辨識不明的層面提出缺乏可容受性標準、沒有明確操作觀念、沒有目標的計畫、沒有辨識衝擊等課題？</p>
<p>Revitalization of the core city: the case of Detroit</p>	<p>McCarthy, John/ Cities, 1997, Vol:14, No:1, pp.1-11</p>	<p>以底特律為例檢討美國地方分權的力量，導致核心城市 and 郊外社區兩極化的社區是有害的。底特律是地方分權力量的例子，是地方、州及聯邦政府主動改善過程的結果。最初城市集中於市中心最重要的位置，最後集中於城市授權地區反而為聯邦基金帶來較佳利益。城市有效的發展需要更完整和長期國家的、州的與地方層級的土地使用計畫。</p>	<p>從地方分權觀念探討都市再生策略，各級政府所應扮演的角色？國家層級到都會層級到地方層級，分層有效控制？</p>

論證：政治論者認為都市更新是都市統治的過程，從 1950-1960 年代主導「都市環境」的改善；1970 年代則偏重於「社會保存」；1980 年代則以「經濟發展」為方向，政府部門都扮演著主導的角色。過去，由於都市更新的敵對與零和發展的借鏡，政治論者認為 1990 年代的都市更新，政府應避免重蹈主導都市更新的覆轍，退居第二線協助私部門，或是由公私部門合作組成第三單位，推動都市更新朝向活化與多元的發展。

第二節 國外都市更新的發展趨勢

都市更新在不同時空環境，有不同的說法及意義，敘述如下：

- (1) Urban Renewal：更新、復始之意，特別意指美國 1950-60 年代進行的大規模「都市更新政策計畫」，以清除貧民窟為其目標。
- (2) Reuse / Remodel：再利用、改造、保存之意，對小規模的建築物或街廓進行的調整工作，往往以保存或整修方式進行。

- (3) Urban Redevelopment：再發展、重建之意，1980 年代美國大規模更新已停止，小規模街廓再開發特別著重與鄰近舊市區的結合與交通系統的改善。
- (4) Urban Revitalization：活化之意，指某個衰敗地域，運用完整的地方發展策略，促進地域、社會或經濟的發展復甦，注入地方的新生命力。
- (5) Urban Regeneration：更生、復興、改造之意，其意義不只舊房子改為新房子或是實質環境的改善而已，有更廣泛的社會與經濟意義。都市再生可以被界定為復甦經濟、社會和處理內都市地區不均衡、衰退的問題。
- (6) Urban Renaissance：都市復興之意，在英國 Towards an Urban Renaissance 一書報告後被廣泛使用（陳毅修，2007）。

1945 年第二次世界大戰後，美國、英國及日本等先進國家，開始啟動都市重建的工作。1980-1990 年代，台灣與中國大陸兩岸政府均著力推動都市更新。1950-1990 年美國、英國及日本的都市更新，因國家區域及都市環境的不同，都市更新用語、政策及作為各有差異，但其演化過程主要分為 Renew、Reuse、Redevelopment、Regeneration 等 4R 階段，如圖 1-1 所示。

台灣 1990 年代以前的都市更新均由政府主導，以 Renewal 為主；1990 年代的都市更新由建商主導，也是以 Renewal 為主；1998 年都市更新條例頒布實施後，都市更新模式有三種：（1）建商主導型、（2）公私合作型、（3）居民自主型。1998 年後台灣的都市更新朝向更多元的發展（Reuse, Redevelopment, Regeneration）。因此，台灣都市更新的發展模式屬於跳躍式的發展，與美國、英國及日本 4R（Renew, Reuse, Redevelopment, Regeneration）逐步演進的過程不同。如圖 2-1 所示。

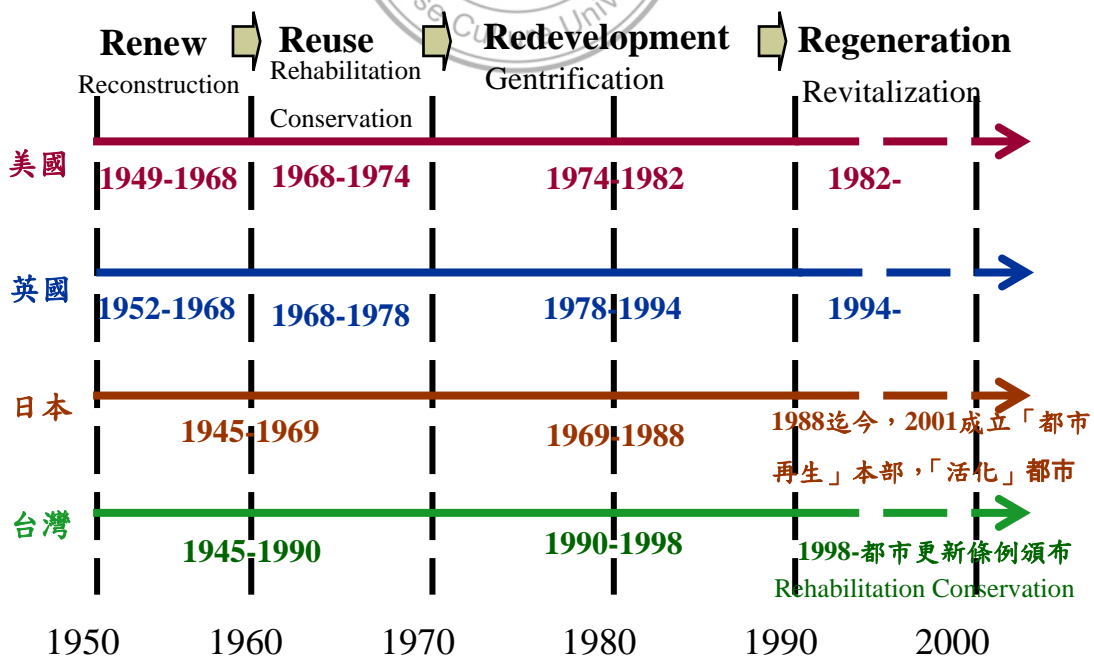


圖 2-1 各國都市更新演化比較圖

一、美國都市更新的發展趨勢

美國都市更新起源於 1930 年代，自二次大戰後，致力於解決居住的問題，1949 年頒布實施「住宅法」，清除貧民窟及衰敗地區，重建合乎標準的住宅改善居住環境，重視市中心地區的都市更新。美國的都市更新政策，因應不同的時代背景，有不同的方向及作為，以下就美國 1945 年以後的都市更新政策及作為，分成五階段說明如下：

(1) 1945-1954：市中心區的更新改建，屬於後工業化時期的都市美化運動

美國都市更新萌芽階段的都市美化運動，是解決工業化給城市帶來的過度聚集而導致的污染等問題，然而解決這一問題的思路卻仍然採取的是工業化思維。規則、秩序、唯美成為當時城市改建的主要思想，以物質環境為重點的都市美化運動，由於缺乏社會問題的關注而使其意義有所折扣。城市郊區化的加快為市中心的更新提供了必要條件，1930 年代的大蕭條引發政府推動都市更新的強烈意願，由於法律規範等方面的限制，這一時期的都市更新運動僅具有起步階段的性質；1945 二戰後，重建任務不斷加重，隨著 1949 年住宅法的出爐，大規模都市更新的充分條件得以具備，帶動史無前例的都市更新高潮，這一計劃在毀譽參半的爭論中，於 1973 年由中央政府中斷。

(2) 1955-1964：市中心區大規模都市更新計畫，郊區化加速時期

1954 年修正住宅法，加強私人企業的作用、地方政府的責任及居民的參與。大規模的更新運動使城市債台高築，政府負債累累。許多美國學者認為都市更新明顯失敗，不僅沒有遏制市中心區的衰敗，反而刺激都市富裕的中產階級大規模移往郊區，加速都市中心區的衰敗之勢。

(3) 1965-1974：結合社區發展，歷史建物保存，塑造人性市區

都市社會學者認為，都市更新對已形成的社會的鄰里關係造成了破壞。都市更新使整片的街區夷為平地，原來社區的居民各自搬遷到都市邊緣的公寓住宅。因此，都市更新計畫開始結合社區的發展，著重於歷史建物的保存與維護。

(4) 1975-1984：市區經濟發展，縉紳化時期，市場力量主導的都市入侵與更替

20 世紀 70 年代在保守主義政治思潮的籠罩下，私人市場力量在復興中心城市中發揮了關鍵的作用。私人市場的縉紳化運動大受政府官員的歡迎，卻帶來了衝突與對立的社會問題。縉紳化運動使得中產階級開始入侵城市中心，較低收入者居住的街區逐漸被替代。市中心城區舊工廠、老碼頭、廢棄倉庫等成為改造再利用的目標，例如：曼哈頓蘇荷區。

(5) 1985 年迄今：市區多元與活化發展，精明成長理念主導的都市復興時期

1980 年代縉紳化的都市更新是市場力量主導，1990 年代的精明成長(smart growth) 則是政府從都市整體開發效率的角度做出的優化中心區空間的發展模式。例如：波士頓和巴爾的摩的舊城開發，政府和開發商結成“精明成長聯盟”的合作夥伴，在都市經濟復興和環境改善上取得平衡發展。

許多美國學者認為政府都市更新政策大規模干預資源的分配，不僅經濟出現嚴重的負擔，也造成社會巨大的負面影響：(1) 破壞社區固有的網絡；(2) 降

低原有居民的福利；(3) 損壞都市的歷史文化(林拓、水內俊雄, 2007)。

二、日本都市更新的發展趨勢

日本都市更新也是二次大戰後從違建戶、貧民窟更新開始, 逐漸投入市中心復甦與社區更新, 近年來更擴大更新範圍規模, 展開大都市地區內, 劃設廣大更新地區, 透過政府公共建設支持與民間力量積極投入都市更新。歷程大致如下:

- (1) 1945-1954: 二次大戰結束, 為解決住宅短缺問題, 1951 年陸續訂定建築基準法、公營住宅法、土地收用法、土地重劃法及耐火建築促進法等, 推動住宅建設。
- (2) 1955-1964: 成立住宅公團, 負責推動住宅開發及更新事業。
- (3) 1965-1974: 日本經濟成長顛峰期, 大規模商辦大樓及站前廣場更新。
- (4) 1975-1982: 歷史街區漸受重視, 配合社區營造, 歷史街區進行維護與保存。
- (5) 1983-1999: 向郊外蔓延。
- (6) 2000 迄今: 小泉內閣 2001 設立「都市再生本部」。(陳毅修, 2007)。

日本都市更新與改造的事業方法、開發主體及其依據法如表 2-6 所示。

表 2-6 日本都市更新與改造方法的概要表

事業名稱	目的	內容	開發主體	方法	依據法
道路事業	整改都市道路	新設變更道路	公共團體	用地收買	道路法
土地區劃整理事業	整改區劃道路有效利用住宅地	變更土地區劃形狀新設變更道路	公共團體 公團、民間 (組合、個人)	換地公共 減步	土地區劃 整理法
市區再開發事業	高度利用土地更新都市功能	統一整改道路與建築物	公共團體 公團、民間 (組合、個人)	權利交換 管理處分	都市再開 發法
住宅地區改良事業	改善不良地區建設公營住宅	拆除不良住宅建設改良住宅	公共團體	用地收買	住宅地區 改良法
密集住宅地區整改促進事業	整改密集不良住宅地區環境	整改主要生活道重建不良住宅	民間(共同事業)一部公共團體	任意事業 一部收買	密集新法
住宅地區整改綜合支援事業	都市機能更新提供良好的都市住宅	公共設施整改舊住宅地區改造	公共團體 公團、民間 (組合、個人)	任意事業	補助制度 綱要
優良建築物等整改促進事業	合理利用土地整改地區環境	形成地區整體環境, 重建不良住宅建築共同化	民間(個人、共同事業者)	任意事業	補助制度 綱要

(資料來源: 林拓、水內俊雄, 2007)

日本市區再開發事業是依據都市再開發法，採用公共設施與建築物一體再開發事業的方法，主要針對密集的舊木結構住宅和生活環境不良的地區進行更新與改造，以創造安全的都市環境為目地。市區再開發事業的種類分成第一種市區再開發事業和第二種市區再開發事業。第二種是指大規模公共設施(如 600 m² 以上的站前廣場、寬 16m 以上的道路等)的建設，再開發主體是公共團體、公團。再開發規模在 2 公頃以上，由於規模較大，地區內的權利者(土地所有者、建築物所有者和租房者)相對較多，事業周期也較長，因此再開發主體與各權利者達成補償協議後，收買權利者的土地和其他資產。再開發建築物是根據從前權利者提出的申請，將開發建築物一部分面積轉讓給權利者，這種方式稱為「管理處分方法」。第一種再開發主體主要由個人或該地區的權利者組成再開發組合，必須由 2/3 以上的權利者同意後，才能進行再開發。權利在變換過程中，對於回搬的權利者不發補償費，這種方式稱為「權利變換方法」。第一種權利變換方法的特點是權利者更新前的資產物(土地和建築物)的評價額與再開發建築物的建築面積以等價方式進行交換。更新前資產大於更新後資產者，用結算金支付給權利者。更新後資產大於更新前資產者，權利者必須支付差額價金。

日本 1969 年制定了「都市再開發法」，再開發事業約 663 地區 1027 公頃，其中完成 414 地區，總面積為 604 公頃(第二種 3 地區 134 公頃)。實施中的有 249 地區，總面積約 422h 公頃(第二種 24 地區 125 公頃)，截至 2005 年 12 月止，日本民間主辦的第二種「再開發事業」案例約佔 75%。

三、英國都市更新的發展趨勢

英國都市更新政策亦隨著時間演變，1960 年代前著重於實質環境層面，以貧民窟整體清除為重點；1960 年代後，加入綜合性復甦計畫、合作式的規劃協商及公私合夥方式。歷程如下：(陳毅修，2007)

(1) 1949 前：1930 年住宅法進行貧民窟拆除，1947 年城鄉規劃法將城鄉地區整個列入開發管制範圍。

(2) 1950-1959：戰後重建階段(reconstruction)，都市更新主要在舊市中心重建。

(3) 1960-1969：都市復甦階段(revitalisation)，除住宅環境的改善外，並發展市中心各種機能。

(4) 1970-1979：都市革新階段(renewal)：內城地區(inner city area)產業結構調整，工廠關閉，商業服務業進駐。

(5) 1980-1989：都市再發展階段(redevelopment) 郊區化現象造成市中心區的衰退，進行舊市中心大範圍的再發展旗艦計畫。

(6) 1990-1999：都市再生階段(regeneration) 強調整合性的都市更新，導入都市各種機能的復甦與發展。

(7) 2000 年後：都市復興階段(urban Renaissance)。

將英國自第二次世界大戰後至 1990 年代的都市更新的演進過程，整理如表 2-7 所示。

表 2-7 英國都市更新演進分析表

年代 項目	1950 年代 重建期	1960 年代 復甦期	1970 年代 保護期	1980 年代 再發展期	1990 年代 再生期
策略方向	城鎮老舊地區重建與擴大，郊區發展。	延續郊區與都市週邊地區的開發，對修復的嘗試。	注重原地更新與鄰里方案。	大型再開發案，旗艦計畫，遠離市鎮方案。	轉向綜合性的政策與實務，強調整合性計畫。
更新主體	中央與地方政府、開發商	公私部門的平衡	私部門成長、地方政府自主	私部門、特殊機構、公私部門合夥	公私部門合夥為主
空間層級	地方性與基地	區域性	區域性及地方性	基地及地方性	策略性地區
經濟重點	公部門投資私部門參與	公部門投資與私部門投資	私部門投資成長	私部門投資及公共基金	公私部門投資捐助基金
社會內涵	住宅及生活標準的改善	社會與福利的改善	社區行動力及地方授權	社區自主、政府協助	社區角色為主
實質重點	內城地區更新、都市週邊開發	都市既有發展地區修復	老舊市區廣泛更新	大型更新開發案，旗艦計畫	古蹟維護與保存
環境對策	景觀及綠化	選擇性改善	創意性的環境改善	成長的環境對策	永續發展廣泛計畫

(資料來源：彭光輝，2004)

根據表 2-7 英國都市更新演進過程的分析，英國都市更新的規劃類型大致可分成六種類型：(1) 管制型；(2) 趨勢型；(3) 民眾參與型；(4) 槓桿型；(5) 公共投資型；(6) 私部門管理型 (彭光輝，2004)。整理如表 2-8 所示。

表 2-8 英國都市更新規劃類型比較表

規劃類型	負責機構	決策之政治過程	限制因素	主要受益者
管制型	地方政府	技術與政治考量	地方市場強化	屋主與地主
趨勢型	地方政府	非策略性工具	市場的監督	開發商
民眾參與型	社區組織	非熟練兼差性質	社區資源控制	較低收入者
槓桿型	準政府機構	合作者	市場活絡潛力	開發商
公共投資型	準政府機構	行政上的合作者	長期資源承諾	較低收入者
私部門管理型	私人機構	溫和干涉性質	無力推動	無

(資料來源：彭光輝，2004)

四、中國大陸都市更新的發展趨勢

1980 年代以前，因為毛澤東時期「反城市政策」的論述影響下，中國大陸住宅建設不增反減。1980 年代鄧小平「改革開放」政策，對城市的發展產生結構性的轉變，形成中國大陸「舊城改造」的風潮。國務院 1986 年頒布實施「城鄉住宅建設技術政策要點」，有計畫將舊城住宅區分別採取保留、改建和拆建措施。政府介入舊城改造，並不是由於城市實質環境問題的惡化，而是來自於國家意識形態與政治權力結構改變的限制性力量（周志龍、辛晚教，2001）。這個制度性的改變結果，造成國家的權力下放，地方自主權成長，影響了 1990 年代中國城市的發展，地方政府透土地開發機制積極推動「舊城改造」，形成「市場導向」模式的舊城改造，主要方式如下：(1) 運用土地市場的級差地租優化內城的經濟功能。(2) 以地集資改造舊城：地方政府運用土地有償使用制招商投資。(3) 大規模內城人口外遷，繁榮房地產市場，改善舊城經濟與居住環境。

因此，拆遷安置計畫及社區網絡瓦解，是目前中國大陸舊城改造普遍存在的課題。1984 年，國務院頒發「城市規劃條例」，上海著手編制舊城改造專項規劃。1990 年代起，隨著經濟體制及各方面制度的改革，上海舊城改造進入一個計畫及規模發展的新階段，改造性質由福利型轉為效益型，由單純投入轉向產出，使經濟效益成為主要動力。資金來源從過去依靠國家轉變為多管道投資參與，土地的有償使用制（包含批租），引進外資投入舊城的改造，並結合市政工程建设及產業結構調整以重塑城市功能。使城市土地價值和收益成為舊城改造的主要動機，並成為政府、企業者與民眾致力舊城改造的驅動力（李君如、王鴻楷，1997）。因此，上海土地使用制度改革成為舊城空間變遷的核心動力，而土地的商品化更直接衝擊上海城市空間的轉化與型塑。

五、亞洲其他地區都市更新的發展趨勢

（一）香港都市更新的發展趨勢

香港土地發展公司（LDC）1987 年成立，主要負責、承擔、鼓勵、推動和促進市區重建，為香港創造一個更美好居住環境、居住水準和改善市容。係以公司營運方式推動市區重建工作，首先由政府規劃環境地政司指定重建地區，再由土地發展公司委任顧問公司制定重建地區的發展策略，以確保有計畫的重建，避免個別發展，有效改善居住環境，達到「地盡其用」的目的。LDC 在 1988 年和 1992 年發動兩個階段的計畫，完成三項住宅發展計畫，分別為灣仔的忻怡閣、李節花園及望角鼓油街的安置物業。雖然 LDC 在都市發展中建立了重要的行動及作為，但其主要的計畫比預定的時程更長，運輸網路和土地使用模式沒有任何調整。經常被質疑香港政府為何沒有能力使用充分權力和資源？LDC 在 1997 轉換為市區重建局，繼續由公私部門合作的第三單位推動「市區重建」。

（二）新加坡都市更新的發展趨勢

新加坡政府的都市更新政策在於都市傳統街區與歷史建築物的保護，對都市更新的規劃與執行尤其重視，經常在更新過程中對具有特色建築先行保護計畫。

1980 年代，新加坡市區重建局以濱河改造保存為核心工作，包括駁船碼頭 (Boat Quay)、克拉碼頭 (Clarke Quay) 及羅柏申碼頭 (Robertson) 等三個地段 (林拓、水內俊雄，2007)。1994 年代以前，新加坡 76% 土地為國有且約有 75% 人民居住於政府興建的國民住宅內，嚴重影響市場經濟體制及都市的再發展。1985 年，新加坡經濟衰退促進了都市更新，捨棄歷史的保護和保存。新加坡都市再發展當局重新思考都市更新的目的，融合經營「古老自然土地」和「都市更新計畫」。都市再塑造計畫和廢除過去幾十年的僵硬計畫，公平和效率的解決人口集中衝突？(Choo, Kian Koon, 1988) 並以市場經濟導向政策推動都市更新，為刺激私人住宅再發展的市場導向政策：(1) 透過密度的獎助誘因；(2) 立法允許基地的合併。卻導致交通的負荷、基礎建設的壓力、環境特性的損失，並與週遭環境不協調等相反結果 (Sau Kim Lum, Loo Lee Sim, Lai Choo Malone-Lee, 2004)。2000 年代，新加坡國公有土地以售地計畫引進民間資金聯合開發，朝向公私部門合作推動都市更新為主要方向 (經建會，2005)。新加坡都市更新由政府主導重在保護，保護類型如表 2-9 所示。

表 2-9 新加坡都市更新類型分區表

區域類型	地點舉例	總體情況
歷史性區域	駁船碼頭(Boat Quay)、克拉碼頭(Clarke Quay)、牛車水(Kreta Ayer 華人商阜區)、甘榜格南(Kampong Glam)、小印度(Little India)	這些區域分屬 10 個街區。共有 5595 幢建築經政府列為保留對象，34 處建築列為古蹟，100 公頃城市地區列為保留區。
歷史性居住區	經禧(Cairnhill)、翡翠山(Emerald Hill)	
二級居住區	美芝路(Beach Road)、芽籠(Geylang)、惹蘭勿剎(Jalan Besar)、如切 (Joo Chiat)	

(資料來源：林拓、水內俊雄，2007)

(三) 韓國都市更新的發展趨勢

韓國於 1976 年頒布都市更新法令，進行都市中心區的更新，利用老舊建築物及舊工廠進行生態化與休閒式的更新，特別是大都市郊區的再開發。韓國的都市更新一方面加大市中心區的改造，另一方面也強調郊區的再開發，城鄉一體的都市更新策略促進城鄉關係的協調 (林拓、水內俊雄，2007)。為了都市區的持續蔓延，韓國政府 1971 年於一些主要城市開始制定綠帶計畫，卻造成綠帶地區的拆遷居民，受到經濟上的剝削，也得不到一個穩定的居住環境，所有房客及 90% 的地主被迫遷出，社區網絡被徹底摧毀。因此，韓國以市場控制及技術統治論的都市更新方式，根本無法保障居民自願拆遷的權利，深受各界批評與質疑。韓國政府為了控制首爾市中心區的人口過度膨脹的壓力，雖然於 1970 年代初期制定國土綜合開發計畫以促進都市與農村的均衡發展，成效不彰。首爾市 1960 年代人口約 300 萬，1988 年成長至 1000 萬；面積也從 270 平方公里增加到 630 平方公里。1980 年代，首爾都市再發展計畫擴大都會區範圍及為辦理 1988 年奧

運的市容觀瞻，清除窮人於首爾邊緣區非法佔據的住宅區 (vinyl house village)，破壞首爾都會邊緣地區的社會網絡並逐出原住戶 (Ha Seong-Kyu, 2004)。

第三節 台灣都市更新的發展趨勢與課題

台灣都市在第二次世界大戰後發生兩波的移民潮，第一波是 1949 年中國內戰失利後，隨蔣介石國民黨政府撤退來台的政治移民；另一波是 1960 年代從農業社會轉型為工商業社會，鄉村人口大量湧入都市。在政府部門無力解決大量移民的住宅需求下，大量興建臨時性住宅及違建住宅 (squatters)。(周素卿，2000) 1962 年，台北市配合中央的四年經建計劃，積極興建公共設施 (道路、自來水及下水道工程、防洪堤防工程)，為了安置違建拆遷戶興建了 24 處 11,216 戶整建住宅 (以下簡稱整宅)，當時稱為「徙置住宅」(廖乙勇、陳錦賜，2006)。

一、台灣都市更新的發展歷程

台灣的都市住宅政策充分反映台灣都市更新的發展歷程，1945 年光復以後，大致分成五個階段，各階段的都市住宅型態及歷史背景如下：

(1) 1945-1960 年，臨時性住宅及違建住宅時期 (squatters)

1949 年中國內戰，國民黨政府失利遷移來台，政治移民潮大量湧入舊台北城邊緣的萬華、中正等地區。這個時期，國民黨政府仍以「反攻大陸」為使命，以台澎金馬為「反共基地」。由於這種政治上「歷史偏安」的策略與思維，國民黨政府 85% 的預算用於軍事建設，無力也無心滿足大量政治移民的住宅需求。因此，在舊台北城邊緣的河邊地及公共設施預定地，臨時性住宅及違建住宅 (squatters) 如雨後春筍般的大量興建，為後來的「整宅」種下了因。

(2) 1960-1976 年，整建住宅時期 (Resettled Tenement)

1950-60 年代，台灣農業社會轉型為工商業社會，鄉村人口大量遷移台北市，萬華、中正區等邊緣地區的違建住宅持續蔓延。台北市 1962 年配合中央四年經建計劃，1967 年升格為直轄市，積極興建公共設施 (道路、自來水及下水道工程、防洪堤防工程)，為了安置違建拆遷戶，興建了整宅。從 1962 年水源路一期到 1976 年西園二期止，共興建 24 處 11,216 戶整宅，主要集中於舊台北城邊緣的中正區、萬華區及大同區 (現在台北市的西區)。

(3) 1976-1982 年，國民住宅政策時期 (Public Housing)

為符合國父孫中山先生「住者有其屋」的理想，並照顧中低收入家庭，台北市政府國民住宅處 (以下簡稱國宅處) 自 1975 年起開始興建國民住宅 (以下簡稱國宅)，配售給中低收入市民。國宅政策主要分成三個階段：1、1957-75 年，人民貸款自建住宅；2、1976-82 年，政府直接興建國宅；3、1982 年以後，政府直接興建國宅、人民貸款自建住宅與政府獎勵民間投資興建國宅三管齊下。(米復國，1988) 從 1976-2002 年，由政府直接興建國宅共 51,328 戶。2004 年，台北市住宅政策調整為多元化的補助及舊市區都市更新的策略，停止興建國宅，國宅處也由獨立單位收編到台北市都市發展局的第五科。

(4) 1980-1990 年，民間私有住宅興盛時期 (Private Housing)

1980 年代，台北市房屋市場景氣熱絡，房價飆升，建商大量投資興建「私有住宅」，加上一般市民對政府興建國宅品質的疑慮，導致民間私有住宅市場的興盛。1980-1990 年，私有住宅市場的供應量大幅成長，提供約 94% 的總住宅需求量。由於政府缺乏都市住宅容積總量的管制，導致了 1990 年代私有住宅供過於求，房屋市場景氣衰退。

(5) 1990 年迄今，都市更新策略時期 (Urban renewal)

台北市自 1949 年國民黨政府遷台後，逐漸由西區向東區發展；1990 年代台北市政府遷至信義計劃區，更加速東區的建設與發展；相對地，西區的萬華、中正及大同區等舊市區的環境卻持續衰敗窳陋。因此，台北市政府自 1993 年起獎勵民間辦理都市更新，開啟舊市區「都市更新」的時代。1998 年底，馬英九以「翻轉軸線、再造西區、西東並舉」的都市更新政見，贏得第二任民選市長，並宣布 2000 年為台北市的「都市更新年」(黃麗玲, 2002)。2001 年市議會通過「台北市都市更新自治條例」；2004 年成立「台北市都市更新處」為都市更新專責單位，積極推動都市更新。

二、台灣都市更新的現象分析

1990 年代前，台灣都市住宅政策的形成原因，主要是政府部門介入住宅市場運作的結果，目的在於表現「大有為」政府照顧中低收入家庭的形象，以社會弱勢族群對住宅的需求藉口達成其政治上的正當性。從政府興建國宅數量僅佔住宅總量約 5.8% 的數據檢視，住宅政策的社會價值遠小於政治上宣傳的效果。從 1987 年房價飆升，從二手國宅交易熱絡的現象來檢視，國宅政策標榜的社會公平正義的形象遭到質疑。1990 年後政府修正住宅政策的方向，為鼓勵民間投資興建國宅及獎勵民間辦理舊市區的更新。1990 年代初期房價飆升，中產階層無力負擔，造成「無殼蝸牛」上街抗爭的社會事件；1990 年代中期，私有投資住宅量供過於求，建商龐大的貸款形成銀行呆帳，造成金融危機。可見，政府的都市住宅政策缺乏長期性及全面性的思維。政府偏重都市更新的市場建構與維繫，對市場造成的社會緊張與矛盾，缺乏溝通與作為。(周志龍、辛晚教, 2001)

台灣 1950-1980 都市更新分成兩個類型：

(1) 1950-1970 年代，台灣快速都市化過程中，開闢公共設施及交通道路拆除違章建築興建住宅安置拆遷戶，代表案例為 1950 年的「中華商場重建計畫」。地區整體環境改造計畫，如「萬大計畫」、「巷清計畫」。

(2) 1970-1980 年代，主要因應國宅建設需求，對老舊聚落及眷村進行更新改建，代表案例為中央社區都市更新、華江都市更新、青年公園附近地區都市更新、新隆里都市更新、柳鄉社區都市更新等 (周志龍、辛晚教, 2001)。

三、台灣都市更新的趨勢分析

林佑璘 (2003) 於台北市實施都市更新歷程及影響之研究指出，台北市都市更新發展共分三個階段：

(1) 1970-1990 年代為台北市政府主辦都市更新時期，台北市政府以區段徵收配合市地重劃方式辦理都市更新，共計完成柳鄉社區、八德路饒和街口、大龍段蘭州國宅北側及台北工專北側等四個更新案，面積共 4.17 公頃，投入經費 2.8 億，規劃總戶數 588 戶，平均一個更新案所花時間約 5 年。

(2) 1990-2000 年代，為獎勵民間辦理都市更新時期，1993 年 9 月修訂「台北市都市更新實施辦法」，增訂「獎勵私人或團體興辦都市更新建設事業」專章，市政府 5 年內共劃定 167 處都市更新區，面積 262 公頃，共計有 21 件更新案核定實施，面積 4.8 公頃，平均個案所花時間為 1.56 年。

(3) 1998 年迄今，為公私合作辦理更新時期，1999 年 6 月將以公告的 167 處更新地區刪除合併後重新劃定為 131 處，2002 年 10 月劃定 58 處，另有南港及北投 2 個細部計畫劃定更新區，共計劃定 191 處優先更新地區；至 2007 年 12 月，迅行劃定更新區共 19 處；至 2007 年 12 月，一般劃定區共劃定 107 處，共計劃定更新區 317 處。

1998 年，台灣為「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」特制定了更新條例，更新條例第 15 條^{*1}鼓勵民間自辦更新；第 22 條^{*2}以「民主法治」多數決的觀念推動都市更新；第 29-43 條制定權利變換的機制，以公平權利價值的分配取代傳統合建分屋；第 44-46 條制定獎勵容積及稅捐優惠的具體辦法鼓勵民間辦理都市更新。除更新條例外，行政院 2006/1/25 核定「加速推動都市更新方案」積極推動都市更新，主要策略如下：

- (1) 成立服務單一窗口，建立都市更新審議標準化流程、簡化及聯審機制，縮短民間申辦都市更新案之時間。
- (2) 提供或協助議定低利資金，減輕自力更新或高公共效益案於實施事業計畫期間至產權登記前之資金需求。
- (3) 建立更新規劃師機制，補助及輔導低投資利潤之老舊住宅社區自力更新。
- (4) 提供國公有土地參與都市更新之協調服務。
- (5) 協助地方政府依法提供公權力，排除少數私有土地權利關係人無理阻撓。

四、台灣都市更新的課題分析

都市更新涉及政策效率、專業技術、產權整合、價值分配及資金籌措等課題，牽涉都市更新主體（居民、建商、政府）之間的互動關係。即使政府提供充分的獎勵與協助，如果居民缺乏熱誠與共識，建商缺乏公平性與可靠性，都市更新經

*1 更新條例 15 條：逾七人之土地及合法建築物所有權人依第 10 條及第 11 條規定自行實施都市更新事業時，應組織更新團體，訂定章程載明…，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准。

*2 實施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，其屬依第 10 條規定申請獲准實施都市更新事業者，除依第 7 條劃定之都市更新地區，應經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人均超過 1/2，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 1/2 之同意外，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 3/5，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 2/3 之同意；其屬依第 11 條規定申請獲准實施都市更新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 2/3，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 3/4 以上之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過 4/5 同意者，其所有權人數不予計算。

常是熱心有餘，共識不足，更新過程誤會不斷，時程冗長，徒勞無功，功虧一簣。因此，都市更新推動過程，都市更新主體的課題包括三大部分：(1) 居民的共識整合與自主性？(2) 建商的公平性與可靠性？(3) 政府的獎助與法令機制？

本研究參考蔡添壁教授 2001 年都市更新講義第七講^{*3}、財團法人都市更新研究發展基金會 2002 年出版之都市更新魔法書第三章^{*4}。將都市更新主體影響都市更新推動的關鍵因素，歸納為七大項，說明如下：

(一) 都市更新七項關鍵因素：

- 1、居民的熱誠與共識：「熱誠」是都市更新的第一步，「共識」程度則是都市更新的關鍵，如何引發居民的熱誠並建立組織及溝通管道，逐步達成全體或多數居民辦理都市更新的共識？
- 2、公平的權利變換機制：實施者（建商）的權利變換計畫是否公正與公平，決定建商的更新開發利益是否能共享？關係著所有權人的權利價值及是否參與更新的意願？
- 3、可靠的實施者：實施者的可靠性及公平性經常是整合居民共識的關鍵，也是都市更新事業計畫執行的保障。其中包括更新過程及更新訊息是否公開透明、更新前後價值的鑑估是否公平、更新資金籌措的能力及是否信託保障？
- 4、可行政策及健全法令機制：都市更新的推動過程是否公開、公平與公正，影響居民參與的意願。政府應以客觀角度建立公平可行的政策，並以專業公正的審核機制，確立都市更新的公信力？
- 5、有經驗的規劃團隊：都市更新牽涉相關法令及各專業領域的整合，專業規劃團隊除了扮演實施者與政府關於更新法規及審查程序的溝通橋樑外；亦須配合實施者對居民說明都市更新的好處及疑慮？
- 6、政府的獎勵及協助：政府為鼓勵民間辦理都市更新，除建築容積獎勵及稅捐減免外，應加強對社區居民做更新前的宣導，並建立更新基金的協助措施及公權力執行的機制？
- 7、充裕的更新資金：都市更新是否能順利推動，最後的關鍵在於更新資金的籌措，尤其是居民自主型的更新案。因此，如何建立更多元的更新資金籌措管道，也是都市更新關鍵因素？

(二) 都市更新操作課題分析

綜合上述分析，更新主體的關鍵因素是屬於動態的影響因素。因此，必須融入都市更新的辦理過程，比較能夠真正分析出影響都市更新的關鍵因素為何？根據都市更新條例的規定，台灣都市更新實施的流程可分為五個階段：(1) 主管機

*3 台灣社區總體營造機制不成熟，尚未具備都市更新成功的五個條件：如(1) 要居民對更新事業具有高度的熱忱且有相當共識；(2) 要有居民可接受的權利調整機制；(3) 要實施者的信譽高；(4) 要政府合理的支援與獎勵；(5) 健全的法令制度。(p.7-3)

*4 一個成功的更新事業發起，一定要有下列 10 個重要要素：1、一群熱心的核心人士發起；2、堅強的專業團隊；3、清楚明白推動的目的；4、初步意願的調查；5、可行性的評估；6、選擇實施者；7、建立組織；8、社區動員；9、找到種子經費；10、明確更新單元範圍。(p.136)

關劃定更新地區或民間自行劃定更新單元；(2) 都市更新事業概要階段；(3) 都市更新事業計畫研擬及審議階段；(4) 權利變換計畫研擬及審議階段；(5) 事業計畫執行及成果報備階段。如圖 2-2 所示。

將影響都市更新主體的七項關鍵因素的課題與都市更新操作流程交叉分析，各階段的課題如下：

1、居民熱誠與共識的課題：

- (1) 更新單元劃定階段：更新單元劃定前，缺乏社區居民的說明會及宣導機制也缺乏更新意願調查的機制？
- (2) 更新事業概要階段：同意門檻過低易造成共識的假象，同一單元內經常有兩個以上的事業概要核准案，缺乏整合社區居民的前置組織或輔導機制？

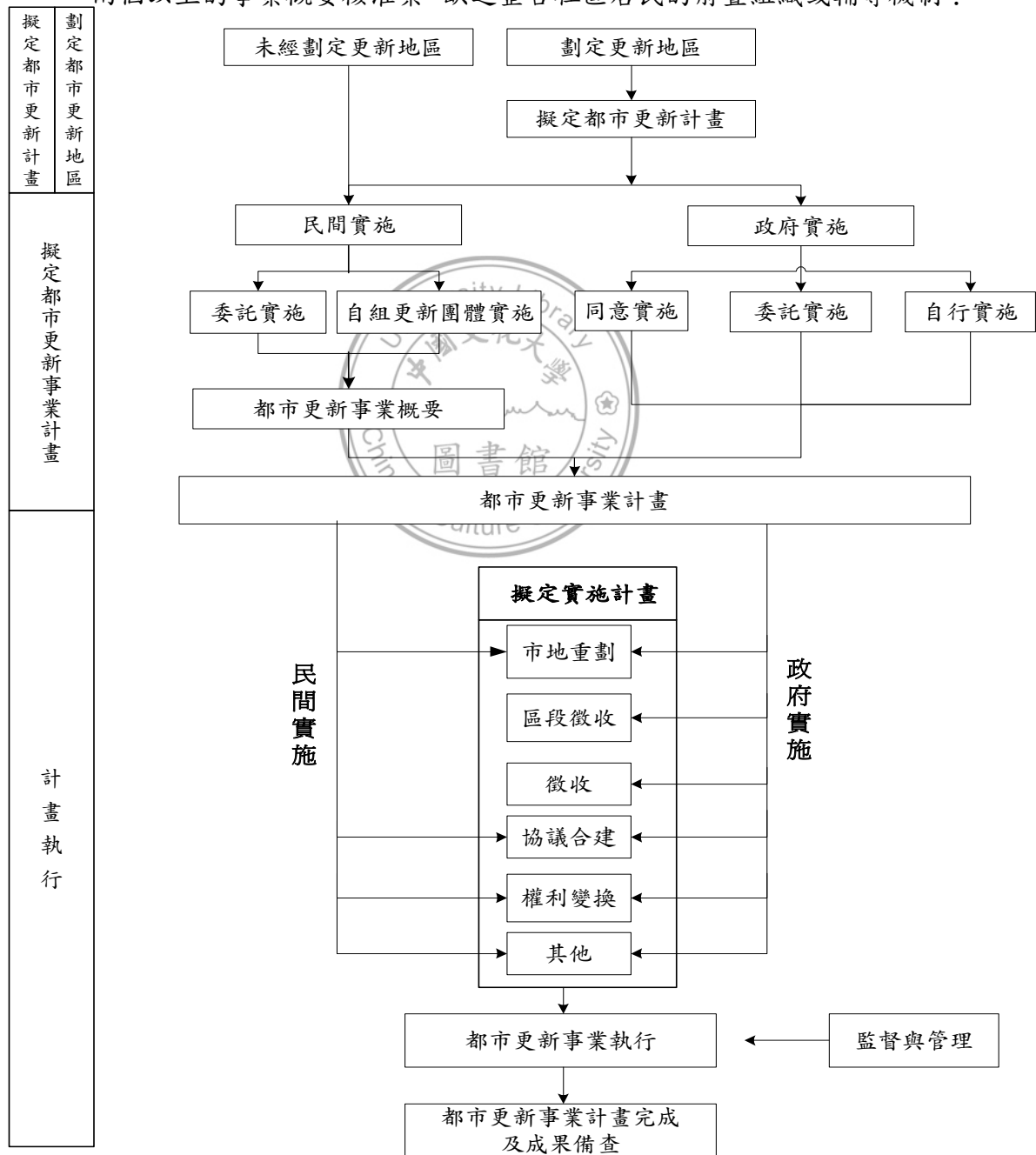


圖 2-2 都市更新實施流程圖 (資料來源：都市更新作業手冊)

- (3)更新事業計畫、權利變換計畫及計畫執行階段：更新條例雖有多數決條款，但是缺乏公權力強制執行的機制，大多數同意更新的居民仍受限少數反對戶的阻擾，更新推動困難重重？

2、公平權利變換的課題：

- (1)更新單元劃定階段：缺乏調查更新前的財產價值及宣導正確權利變換觀念的機制？
- (2)更新事業概要及事業計畫階段：缺乏更新前後價值的試算及案例比較，市場資訊不夠公開及透明？
- (3)權利變換計畫及計畫執行階段：經常假權利變換之名行協議合建之實，缺乏公平估價的規範及標準，三家估價師估價方法流於形式且易受質疑，也沒有具公信力的覆核機制？

3、可靠實施者的課題：

- (1)更新單元劃定階段：僅由所有權人提出申請，預計實施者的爭議及衝突不斷，居民自主更新的前置組織缺乏主管機關的協助？
- (2)更新事業計畫、權利變換計畫及執行階段：缺乏自組更新會運作的協助機制？建商的專業整合能力及更新資金統籌的可靠性及保障性？

4、可行政策及健全法令機制的課題：

- (1)更新單元劃定階段：劃定更新地區前缺乏社區調查及居民意願的可行性評估的機制？沒有訂定辦理年限及輕重緩急的指標？缺乏因地制宜的準則、規定及條例？
- (2)事業概要階段：未定審查標準及期限，門檻過低常流於形式或弄雙包？是否改採備查制或是簡化審查制？
- (3)更新事業計畫、權利變換計畫及執行階段：未定審議標準、規範及期限？缺乏自組更新會的協助機制？沒有公權力強制執行的機制？

5、有經驗規劃團隊的課題：

- (1)更新單元劃定及事業概要階段：缺乏專業規劃團隊協助社區居民說明的機制？或是規劃團隊配合實施者整合策略，缺乏公正客觀的說明？
- (2)更新事業及權利變換計畫階段：由於缺乏審議標準，規劃團隊的品質參差不齊影響審查結果及時程？缺乏規劃團隊的培訓機制？
- (3)事業計畫執行階段：規劃團隊缺乏協助實施者通知所有權人拆遷安置及領取補償金期限的經驗？規劃團隊缺乏協助實施者計畫執行階段報備的經驗，經常造成計畫執行與核准案的落差？

6、政府獎勵與協助的課題：

- (1)更新單元劃定階段：主管機關未全面調查及評估應優先辦理都市更新的社區？主管機關未定辦理更新年限及指標？
- (2)事業概要階段：缺乏輔導自主更新社區辦理事業概要的機制？

- (3) 更新事業計畫、權利變換計畫及執行階段：缺乏自組更新會擬定更新事業計畫的協助機制？缺乏協助社區居民宣導正確權利變換觀念的機制？

7、充裕更新資金的課題：

- (1) 更新單元劃定階段：缺乏更新地區可行性評估及劃定指標的經費？
 (2) 事業概要階段：缺乏居民自主更新辦理事業概要的補助經費？
 (3) 更新事業計畫、權利變換計畫及執行階段：缺乏查核實施者籌措更新資金的機制？缺乏監控更新資金的保障機制？缺乏建立更新基金協助自組更新會的機制？沒有更新資金控管的配套措施？

第四節 小結-文獻分析比較

綜合表 2-1 至表 2-5 都市更新文獻的比較分析，從有機論、社會論、經濟論、生態論及政治論各領域論證都市更新，發現都市更新相關文獻均有偏頗現象，缺乏「共生」的理論基礎，如表 2-10 所示。有機論及生態論者認為以政府主導的都市更新，偏重於環境面向的改善，造成社區網絡瓦解；社會論者認為都市更新應重視社會面向，以社區紋理保存為主，卻限制地方經濟的發展；經濟論及政治論者認為以經濟發展為主的都市更新，容易造成社會階層的衝突與對立。因此，1990 年代以前由於都市更新主體的自利與敵對的關係，造成都市更新「環境、社會、經濟」的零和發展。都市更新的模式可分為四種類型：(1) 1950-1980 年代由政府主導，以改善環境及社會保存為主。(2) 1980-1990 年代由建商主導，以市場經濟導向為主。(3) 1990 年代以後的都市更新朝向多元的發展，由公私部門合作，或由第三部門主導；(4) 居民自主型：1990 年代強調民眾參與式的居民自主更新。都市更新主體應以「利他」的觀念與「共生」的關係來推動都市更新，建立都市更新主體的共生模式，創造都市更新主體的「共生多贏」。

表 2-10 都市更新文獻比較分析表

分類	主要論點	都市更新主體	評論	理論缺口
都市更新有機論	都市為有機體，具有新陳代謝機制。	政府主導 公私合作	缺乏具體作為。	都市更新主體存在「自利與敵對」關係，缺乏「利他與共生」關係。因此，都市更新文獻缺乏「共生理論」。
都市更新社會論	批判都市更新造成社區紋理瓦解	居民主導	限制地方經濟的發展。	
都市更新經濟論	維繫都市資本主義系統，支持市場供需運作	建商主導	易造成社會階的衝突與對立。	
都市更新生態論	防止都市過度蔓延，回歸舊市區再發展。	政府主導	應避免舊市區紋理的破壞。	
都市更新政治論	政治統理都市資源再分配的結果。	政府主導	忽略人民自主的權利。	

根據林拓及水內俊雄的「現代城市更新與社會空間變遷-住宅、生態、治理」一書中的分類，歐美城市更新主體主導的模式分為四種類型：(一)政府主導型；(二)公私合作型；(三)市場主導型；(四)居民自主型。分別敘述如下：

(一) 政府主導型的都市更新：

為了舊城改造的都市更新順利進行，歐美各國政府普遍進行立法。德國的都市更新分為準備階段、實施階段和完成階段。準備階段主要是調查修繕需求，分析現有建築物缺陷，查明居民的社會結構，列舉出都市更新的目標。形成「政府管理與調查規劃相結合」的典型作法。英國北愛爾蘭的貝爾法斯特市瀾甘河區在1970-80年代遭遇嚴重的經濟下滑，這個地區被大量低質住宅占據，河流污染嚴重，氣味難聞。1987年政府發布瀾甘河畔都市更新計畫，積極改善瀾甘河質量及經濟衰退區的環境品質，透過政府設立公司的有效運作，達成預期的都市更新效益（林拓、水內俊雄，2007）。台北市政府1970-90年代以區段徵收配合市地重劃方式辦理都市更新，共計完成柳鄉社區、八德路饒和街口、大龍段蘭州國宅北側及台北工專北側等四個更新案，面積共4.17公頃，投入經費2.8億，規劃總戶數588戶，也是屬於政府主導型的都市更新案例。

(二) 公私合作型的都市更新：

英國1980年代前由政府直接主導都市更新，到柴契爾政府通過設立核准的都市開發公司，再到廣泛聯盟的伙伴合作機制，促進公私部門的協調與合作，使有限的公共資金得以有效地利用。倫敦在1990年代共設立13個伙伴合作組織，主導大倫敦範圍內的都市更新項目。巴黎的「政府主導、公司化運作」機制也是公私合作的典型範例。政府作為市場規則的制定者和監督者不能直接出面進行都市更新，也不應因此背上財政赤字的包袱，政府的目標在於改變都市的面貌，提升都市的功能，增加稅收提高就業率，但是完全交給市場來運作也不行。因此，1990年代以後公私合作型的都市更新，在歐美已逐漸成為一種廣為接受的模式（林拓、水內俊雄，2007）。香港1987年成立的土地發展公司（LDC）及1997轉為市區重建局，均屬於公私部門合作的第三單位。台北市政府正在研擬籌組公私合作的都市更新公司推動傳統老舊市區的更新（例如：萬華及大同區），也是屬於公私部門合作的類型。

(三) 市場主導型的都市更新：

公私部門合作關係也有局限性，例如政府與開發商可能因目標不同難以形成共識，都市更新計畫中無法實施有效的社會政策，不能解決社會的根本矛盾等問題。因此，採取市場主導型的都市更新克服了這些局限。英國伯明罕市的都市更新是市場力量主導，伯明罕布林德地區在內城更新中運用「混合使用」理念進行開發，建設少量的辦公設施，具有高度的滲透性，良好的步行空間和精心設計的公共空間。僅僅用了五年多的時間，該區就從一個充滿著工廠和碼頭的破敗地區，變成了商店街、餐館、咖啡廳、辦公樓、住宅、文化設施等組成的多元性公共廣場（林拓、水內俊雄，2007）。台北市政府為促進都市的再發展，自1993年

起也立法鼓勵建商積極投入都市更新的建設事業。

(四) 居民自主型的都市更新：

人人享有居住的權利，實現居住區的可持續發展，是聯合國「人居宣言」明確提出的兩大精神，也是都市更新應一以貫之的思想。只有居民廣泛參與，自主更新才能真正體現以人為本的都市更新。可是，在眾多居民凝聚共識前，經常遭遇種種障礙。英國麥克爾斯菲爾德在前皇家建築師協會主席 Rod Hackney 倡導下，從組織動員社區居民開始，到推動自助的方式來整治整個地區，改善居住環境的理想效果，被稱為「哈尼克現象」，這個成功案例實證了居民自助改造所能激發出來的偉大力量（林拓、水內俊雄，2007）。台北市政府為協助弱勢社區居民（例如整建住宅）在缺乏資源的情況下凝聚共識自主更新，提撥更新基金補助更新規劃費。

從國外都市更新的發展趨勢及台灣都市更新發展趨勢與課題的比較分析，發現都市更新主要演進分成 4R（Renew、Reuse、Redevelopment、Regeneration）階段，如圖 2-2 所示。由於各階段主導的都市更新主體不同，導致都市更新的發展結果也不一樣，如圖 1-1 所示。茲將各國都市更新的各階段主導的都市更新主體分析比較，如表 2-11 所示。

表 2-11 各階段都市更新主體比較表

	Renew	Reuse	Redevelopment	Regeneration
台灣	政府主導	政府主導	建商主導	建商主導、 公私合作、 居民自主
美國	政府主導	政府主導、 公私合作	建商主導、 公私合作	公私合作、 居民自主、 建商主導
英國	政府主導	政府主導、 公私合作	建商主導、 公私合作	公私合作、 居民自主、 建商主導
日本	政府主導	政府主導、 公私合作	建商主導、 公私合作	公私合作、 居民自主、 建商主導
大陸	政府主導	政府主導	政府主導、 建商主導	政府主導、 建商主導

從表 2-11 的比較分析，1990 年代以後的 Urban Regeneration，各國都市更新主體均由政府主導逐步轉為公私合作或居民自主或建商主導等多元發展。可見，都市更新的發展模式與都市更新主體息息相關。為了避免過去都市更新的「零和」發展，都市更新應朝向更多元的發展。都市更新主體之間應以「利他」為觀念，以「溝通」與「信任」為原則，「合作」創造都市更新主體的「共生多贏」。

