

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ► 都市更新不曾發生：台北市的上流化政策分析

Urban Renewal Did Not Take Place: Policy Analysis of Urban Gentrification in Taipei

doi:10.6154/JBP.2012.20.004

建築與城鄉研究學報, (20), 2012

Journal of Building and Planning, (20), 2012

作者/Author：張維修(Wei-Hsiu Chang)

頁數/Page：63-92

出版日期/Publication Date：2012/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6154/JBP.2012.20.004>



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 都市更新不曾發生： 台北市的上流化政策分析\*

張維修\*\*

## Urban Renewal Did Not Take Place: Policy Analysis of Urban Gentrification in Taipei

by

Wei-Hsiu Chang

### 摘要

近年來台北市最重要的都市政策就是都市更新，都市更新就是上流化政策、都市再發展的一種形式。經由容積獎勵政策引導，強大的社會與經濟動員力量使得台北市區內隨處可見的都更狂潮，在許多美好的政策宣傳和慾望想像的背後，卻越來越忽視伴隨上流化（gentrification）配套的社會結構取代（displacement）效果。本文將先分析都市更新論述與政策形成的主要論述資源，芝加哥學派的有機功能論述，重新連結上流化政策與取代和社會排除的關係，並且重新建立適合的研究方法，以底層長時間的紀錄敘事，拓展取代的定義，並拉近都市更新政策研究與社會實踐的距離。本文透過四種個案經驗資料，歸納出以產權和更新範圍劃界的雙重邏輯作為分類的基礎，揭示社會排除和取代在都市更新計畫執行的不同階段，分別以不同的形式出現，更甚者在更新計畫實施前，社會排除和取代現象早已真實的發生。最後，作者在結論中提出，都市更新體制有如「圍城」，更新地區猶如被圍困的城堡，我們必須看見裡面正在進行的以土地所有權為核心價值的清洗整理工作。追求城市生活的尊嚴與改善生活環境，是一種基本的城市權（right to the city）因此，我們需要突破土地所有權的侷限以及更新範圍劃設邏輯的利益框架，看見不同差異的彼此，並在過程中合作，重新構築都市公共性論述與社會實踐的機會。

**關鍵字：**都市更新、上流化、社會排除、取代

\* 本文初稿曾發表於台灣社會研究年會，世新大學，2011年9月24日。感謝本刊兩位匿名評審及畢恆達教授的寶貴意見，協助釐清本文的主要核心論點。

\*\*台灣大學建築與城鄉研究所博士；Email：[weihsiu.chang@gmail.com](mailto:weihsiu.chang@gmail.com)

Ph. D. of Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University

## ABSTRACT

“Urban Renewal” has been the most important urban policy for Taipei city in recent years, and it is one of the types of gentrification policy. People can see that, under the guidance floor area bonus policy, the power of social and economic mobilize the fanatical wave of urban renewal is ubiquitous in almost every block in Taipei city, and people have gradually become neglectful of the effects of gentrification applied with displacement, all thanks to the fancy policy propaganda and the imagination of the desires. This article first analyzes the main discourse resources formed by the urban renewal and policies and the organic functional discourse from Chicago School, and reconnects the relationship between gentrification and social exclusion, and then recreates appropriate research methods and narrative from the bottom of the society for a long periods, and unfolds the definition of displacement and bridges the gap between urban renewal policy research and social practice. Furthermore, this article sorts the empirical data from 4 cases based on the demarcation logic of property and renewal boundary making and finds that actually existing social exclusion and displacement even before renewal plans are put into execution. Finally, the author proposes in the conclusion that the urban renewal regime is like “fortress besieged”, the area being renewed is like a castle under siege, and there are land-ownership washing process taking place inside it. The dignity of living and the improvement of the living environment in a city are a cry and a demand, as well as a right to the city. Therefore, we need to break the limitation of the land-ownership and the profit framework of the urban renewal boundary making demarcation logic, in order to see the differences of each others, and to work together to reclaim the public discourse and public practice that belong to the people.

**Keywords :** urban renewal, urban regeneration, gentrification, social exclusion, displacement

### 一、研究背景

近年來，都市更新（urban renewal）已經成為台北市、新北市地區市民之間的日常問候語，散落鄰里間的都市更新辦公室，都市更新用地的大型招牌也建構了新的城市地景奇觀。過去以違建拆除、國宅興建、眷村改建、公共設施開闢、大型開發計畫為主的都市再發展（urban redevelopment）相關政策，著重在大眾運輸系統的建立、城市空間結構的調整與地區功能轉變等宏觀的都市議題，已經有重大的改變。自 1990 年代開始借重市場機制的力量形塑而成的都市更新法令、執行機制的建立以及 921 災後重建的實際演練，加上都市更新議題在地方政治成為選舉動員的主要策略，使得市場力量以及地方選舉政治的主導下的都市再發展政策，從原來的宏觀尺度的都市結構調整以及社會改造的取向，逐漸地落入小範圍的建築改建；另一方面，社區營造政策的逐漸式微，也看見社區共同體從公共環境、公共空間改善的關注參與，退回自家產權範圍內的重建利益。作者認為有必要針對名為都市更新實為建築改建的都市更新條例定義下的都市更新個案進行分析，檢視其計畫內容、執行的過程和成果。為快速形成的全民運動機制進行解密，直接面對都市

更新體制問題的焦點。目前已經有大量的都市更新相關研究，主要偏重於都市更新執行的各種技術工具方法，如何解決都市更新協議與興建過程中的障礙、法令制度體系比較的討論；或從都市治理、都市政策分析等取徑政治經濟學的研究成果。本文希望能夠藉由既存的理論工具與個案經驗來補充都市更新計畫執行後的評估基礎研究資料。

關於都市再發展政策執行的影響分析主要有幾個面向，包括環境衝擊、城市生態、都市空間形式等等，其中最大的批評是都市更新可能新建許多中、高所得居民的住宅，並不是一般中低收入戶可以負擔得起，所以原來的弱勢居民勢必離開原居地，遷移到鄰近的郊區或貧民窟，破壞了原有的社會網絡，喪失工作機會，早期的研究認為這是都市再發展政策的「副作用」（王鴻楷、林建元，1978）。這個現象係引自 1964 年葛拉斯（Ruth Glass）觀察到都市空間的變遷過程，伴隨著社會關係與社會結構的轉變，弱勢階級和工人階級被取代（displacement）的現象所提出的學術概念「上流化」（註 1）（gentrification）。然而，都市更新或者上流化是否必然帶來弱勢者被取代甚至是流離失所，既有的本土學術研究成果不多，現實社會裡也鮮少有不同意見的爭論，而主管都市發展部門的政府首長們也指

出「台北不會讓都市更新趕出窮人(註 2)」；似乎從官方的角度來看，台灣的經驗這與美國六十年代大規模的都市更新，造成的顛沛流離以及烽火遍地的社會運動歷史有很大的不同。在國際上一般認知都市更新是個髒字眼 (dirty words)，但是在台灣，都市更新、都市再生、都市活化、都市復興這一類的名詞，基本上是和改善環境品質，提昇房價及都市發展有關，是偏向積極正面的概念。因此，本研究試圖從台北市都市更新個案經驗資料中分析，都市更新是否不會把(窮)人趕出去？如果確實沒有人被趕出家園，那麼台北市的經驗將有機會改寫世界城市發展之歷史；如果發現有人因為都市更新而失去的城市權，那我們應該深入探究的是什麼樣的制度設計以及政策執行過程導致都市更新與空間排除取代的概念脫勾，看不見社會排除的發生？

目前台北市的都市更新個案平均執行的時間，從事業概要擬訂至建物拆除、施工完成，平均花費時間為五年至八年不等(註 3)，若能採取全面性地追蹤特定個案中每位住戶可能發生的社會排除機制與現象，應是最能掌握經驗研究資料的最佳途徑。而本研究則採取另一種方式切入避免見樹不見林的個案化風險，結合幾個不同進度的個案、失敗退場的案例，進行個案之間的比較分析，試圖建立空間的社會排除主要類型 (typology)。本研究「2010 台北好好看」政策之更新案，杭州南路與仁愛路口更新案(以下簡稱都更 A 案)、三元街龍興大樓周邊更新案(以下簡稱都更 B 案)，另外選擇已經進入施工階段的和平東路金山南路口，台灣師大對面的 38 層樓更新案(以下簡稱都更 C 案)作為主要的研究個案，加上「臺北市老舊中低層建築辦理都市更新擴大協助專案計畫」(以下簡稱老公專案)的政策過程討論全市尺度範圍的衝擊影響。作者在 2009 年至 2012 年之間直接參與前三個案的部分更新審議過程以及行政訴訟程序，並且也在社區組織和集體行動過程中扮演一定的角色，同時進行田野觀察和深度訪談，另外有少數的研究資料來自於其他更新個案作為補充。接受訪談的對象包括支持更新計畫與反對更新計畫的社區居民、實施者(建設公司)、行政部門官員及都市更新審議委員。

本文嘗試重新連結「上流化」和「取代」這一組分析概念的理論發展並且在研究方法學取得進展。嘗試提出從底層觀點的敘事 (narrative) 追蹤和歷史研究去突破證據的政治 (politics of evidence) 的侷

限，面對更一般化，更數量化的治理技術以持續累積的生命經驗資料回應之。其次，試著從政策分析出發，從個案經驗資料討論，底層的角度研究在正式文書記錄之外，指出都市更新政策引發的社會排除並不是沒有發生，而是在土地所有權(ownership)支配的邏輯下沒有被發現。正是因為缺乏被取代者的觀點研究，以致於上流化或者都市更新體制本身的殘酷面被略去不談，各種不同形式的取代是上流化的配套而不是副作用。最後，分析各種不同形式的排除以及其反抗力量背後的所有權邏輯，如何可以正當化、自然化都市更新體制對於社會結構清洗重組的支配性力量。

## 二、分析架構

### (一) 都市更新有機論述的形成

把城市視為一個有機體，甚至是一個人的身體，有細胞、器官、血液及養分組成，向來是都市研究以及都市政策的重要比喻。受到早期的芝加哥學派影響，台灣的空間專業和政策宣傳相關論述，普遍地接受這種生物體有機觀點，認為城市變遷的過程會出現發展、生長、老化、沒落，最後接近滅亡，換句話說，城市的機能不足空間老化，被視為一種自然的過程，所以都市更新是城市在生長過程中必須要的新陳代謝工作。

芝加哥學派的社會學家們開啟的社會生態學領域，是由博吉斯 (Burgess, 1925) 開始，他提出都市動態發展的同心圓模式，建立起都市空間分化的基本模型，描述都市在工業化過程中，都市人口變化、空間分化、土地使用重組的過程。依其觀點城市內部的空間分化，有入侵 (invasion) 和繼承 (succession) 的過程，而產生不同分區之間的空間使用性質上的改變，例如少數族裔社區入侵工人居住區域導致環境的惡化等。博吉斯更提出生態系物種競爭的概念，來解釋改變不同分區性質的動力。因為區位的分工而導致某種經濟優勢，通過土地利用的競租 (competitive bidding for the use of the land)，會吸引相關的活動入侵。因此自然地形成住宅區、商業活動區的分化，例如，位於市中心附近的工廠，土地的區位經濟價值因商業活動而提高，所以工廠將轉移到土地成本低廉的郊區生產，讓原地區可以有更高強度的商業活動。博吉斯還用人體的消化

(metabolism)的過程說明都市社會組織如何使移民可以適應都市生活與文化。社會群體的重新集結，扮演都市的消化功能解決適應的問題。

這種生物有機論的觀點，把人性看成為了生存而競爭資源，預設了都市群體之間的差異是自然存在。在空間競租關係的模型中，讓不同資源水平的社會群體都可以競爭特定空間資源，將導致富人群體可以使用其資源來支配窮人群體的使用偏好。富人群體若偏好城市中心的便利生活，可以輕易地透過競租而搬回市中心區，窮人只能通過較長的通勤時間換取在城市中心的權利，以時間換取空間。這種模型也是新古典邊際經濟原則內含最適效用 (praeoptimal) 的邏輯。芝加哥學派的有機論觀點忽視了經濟體系內最核心的資本力量與空間分化之間的辯證關係，隨後穆斯 (Muth, 1969) 繼承 阿隆索 (Alonso, 1964) 發展出來的競租理論無法解釋貧民窟形成的問題，卻偷渡了資本主義市場經濟的意識形態。大衛哈維 (David Harvey) 以古巴為例提出對於生物有機論的批評，一種以社會性控制的都市土地市場 (socially controlled urban land market) 以及住宅部門的社會化控制 (socialized control of the housing sector)，方得以解決都市居住的空間分化。欲證明競租理論的邏輯實證論者的理論驗證為真或否，主要爭點在於使用何種問題指標來分析。(Harvey, 1972) 有機觀點解釋更新效益，觀念較為抽象，強調間接以及長期效益和個體以外的外部利益，在理論上容易得到支持；但另一方面，這種以時間為向度的線性觀點，將都市發展視為時間的函數也忽略了都市成長的本質，忽略了城市受到政治、經濟、社會等因素的影響，而且有許多古老的城市未見其死亡。(王鴻楷、林建元, 1979) 有機論預設了城市生老病死的線性發展模式既不能解釋過去城市的發展歷史也無法推論未來。儘管芝加哥學派的都市有機論遭受許多批評，但是有機論的相關論述仍是推動都市更新的主導意識形態。

## (二) 重新聚焦上流化

都市再發展除了改變空間形態與空間結構，更重要的是社會關係與社會結構的也發生變化。英國的社會學界提出上流化 (Gentrification) 概念，有其歷史與社會意涵。用以描述社會中不同階級之間的取代現象。一般性的解釋是都市區域裡頭弱勢階層的人，住在特定的區域，當富有階級搬進去改進當地原來居民的生活、提昇環境品質之後，帶動了周

邊房地產上漲，或者以新的美學生活方式取代了老舊鄰里的生活文化。為什麼這個字與流離失所、強迫遷移幾乎是同義詞？原始居民因為房屋地價上漲以及原有的社會關係、社區空間的摧毀而必須搬走離開。這個概念的發展演變是都市公共領域論辯的焦點課題，隨著資本與文化的全球化，上流化成為全球城市競爭中的主要都市策略 (Smith, 2002) 也是新自由都市主義 (neo-liberal urbanism) 的重要先鋒 (Brenner and Theodore, 2002)。在上流化研究的核心問題中，從生產／經濟與文化／消費不同面向的解釋來探究上流化的原因是學術上主要論辯的重點。此外，對於研究上流化的後果，「取代」 (displacement) 的問題也聚集了相當多學者的討論，這些研究主要關心都市更新過程中，在不同地方的社會關係與社會組成之間的階級衝突 (class conflict)、社會排除 (social exclusion) 與取代的後果 (Slater, 2006)。

馬庫瑟 (Marcuse, 1986) 認為上流化帶來的取代效果在鄰里尺度是清楚可見的，所以他分析了四種不同類型的替代效果，1. 直接替代 (Direct displacement) 指透過房租增加或者物理環境改變的方式。2. 連鎖替代 (Direct chain displacement) 某些特定家戶不斷被迫遷的狀況。以及未能直接可見的替代形式 3. 替代的壓力 (displacement pressure)，因為越來越周遭上流化使得居住環境亦趨於困難，不得不離開。4. 排除式替代 (exclusionary displacement)，與前面三種的概念不同，是指家戶無法搬進去正在發生上流化現象的社區。這個分析架構是從被迫遷者角度將迫遷過程的複雜性進行分類。例如作者曾經訪談過住在台北市紹興社區、吳興街二期整宅等待著更新的社區居民，有幾位市民的上一個居住地點是在七號公園、十四十五號公園、華光社區等地，在城市高度商品化的住宅市場上，社會底層只能在一個潛在都更區與另一個潛在都更區之間流動。第四項排除式替代的移動方向與一般迫遷相反，是一種門檻與圍籬的概念，描述更新之後的地區成為特定階級壟斷的城市空間，排除了其他人使用的可能性。傑佛瑞 (Geoffrey DeVerteuil, 2011) 採用另一種分類架構來分析取代的模式。他把意願和移動之間的關係形成一個矩陣得到五種不同的分類：1. 自願／不移動。2. 不自願／不移動。3. 自願／移動。4. 不自願／移動。5. 非直接迫遷：迫遷的壓力。其中不自願不移動的分類能夠說明面臨上流化的困境並不一定與「離開」有關。傑佛瑞發現有些家戶在上流

化的過程中，經濟條件狀況不足以致於不能隨意搬家，尤其是周邊社區都已經更新完成，因為無處可去而失去了選擇城市其他區位的自由，或者是離開之後可能就會永久的失去這個區位，再也搬不回來，所以可能採取降低生活水平的方式而留住當地，因為上流化而被特定空間捕捉、鎖定的效果。非直接迫遷是一種間接的壓力，例如預期房租上漲，擔心黑道暴力等等，可以是一種主觀的認知或是真實發生的事件所造成的身心壓力。從馬庫瑟和傑佛瑞的研究擴展了上流化研究的排除替代效應，不受到空間上置換遷移的形式限制，應該包括為了留住原地而增加生活的壓力以及降低生活水平等「替代的壓力」及「排除式替代」提高城市進入門檻的類型。

傅利曼 (Freeman, 2005) 則挑戰流離失所的定義，他認為這些人在城市之間移動難以追蹤，也很難找到他們最後落腳何處，而且人們搬遷的原因也很多，所以跟上流化不一定相關。甚至有些教育程度不高、低收入戶者，反而不容易搬到別的地方，所以流離失所並不如理論假設嚴重。上流化的概念是否已經過於複雜而難以研究？畢獸嘉 (Beaugard, 1986) 認為已經到了混亂 (chaotic) 的地步，有太多交錯複雜的事件與過程卻只導向一個單一的意識形態標籤和固定的解釋。作者認為上流化延伸的替代形式十分複雜，難以有一種清楚恆定的定義，從結構性的分類如何回應個體選擇的問題甚為關鍵，以及還有不同區域地理之間的差異如何納入分析。因此，試圖找到一個定義，可能不容易去理解我們要研究的對象；反而藉由研究工作以及不斷的在田野中滾動形成具有在地化意義的分類以及評估工具更為重要。所以，作者同意阿金森 (Atkinson, 2000) 的看法，討論到上流化的種種成本與代價，涉及的是政治而不是學術的本質。研究上流化與替代之間的連結，是為了增加這些問題的理解，避免對於這個問題的視而不見。綜合過去的研究成果，分析迫遷或者替代的形式，缺乏空間尺度 (scale) 的概念，藉由觀察不同地理尺度的空間排除現象，排除的機制也可能有所不同，可能具有理論上推展的意義。例如以整個城市為分析單位，城市中整體的房地產價格上升，讓中下階級的人只能遠離城市中心尋找適當的住宅居所，這代表整個城市都已經上流化了。但是放到最小尺度來看每個個體的生命故事，也有些人從被迫離開、造成離開的壓力、到離不開的壓力，可以發現上流化的替代效果不僅有外推也有鎖定的篩選過程，可能讓某些人為了能夠留住原地，

而以犧牲生活品質作為交換。馬庫瑟與傑佛瑞提出的重要觀念將在下個部分的個案分析上更進一步的分析。

### (三) 上流化與取代分離

1990 年以後上流化的研究出現很大的變化，例如羅瑞塔 (Loretta Lees, 2003) 考察近年英國政府的都市政策之論述脈絡發現上流化已改頭換面，以新的論述取得正面形象。她從政府的報告和宣傳資料中發現最核心的都市再生 (urban regeneration) 是在建構一種共同的生活想像，其內容主要關心城市老舊地區的發展，希望吸引城市外流人口回到市中心，但是有人進來誰要離開呢？這種新的生活想像背後的運作機制就是上流化，可是這個概念卻從來沒有出現在這些文件之中，反而，提到的名詞是「都市再生」(urban regeneration)、「都市復興」(urban renaissance)、「都市活化」(urban revitalization)，這種以有機體類比的正面意象。她認為政府的政策迴避了這個都市政策操作過程所涉及的階級重組與社會排除的效果，使得政策制定者總是成為舊城改造、老舊地區再發展的拯救者，甚至他們所採用的語言也包括永續、多元和社區以及市民和權利，上流化本來作為一個空間政治介入的呼籲，卻失去了政治動員的能量 (Peck and Tickell, 2002)。

在美國，上流化的政策與地方稅收、地方經濟發展有關，因此，可以正當化上流化的政策，認為社會排除只是小問題。為了達到全球經濟競爭的目標，所以吸引更高收入的人搬進市中心，被視為是積極正面的內城環境改造方法。在台灣的都市更新更是成為房地產增值的話題，新北市政府也不吝於直接以「全民運動」作為政策宣傳主軸，有識者則認為台灣都市更新的制度設計之權利變換對地主參與有利，是全世界少有的進步作法 (丁致成, 2012)，許多地主們也在容積獎勵制度的配合下，免費得以更換新房屋，獲得極大的利益。換句話說，都市更新的制度安排與政策設計擊劃出來的美好願景，以土地所有權為分配基礎的遊戲規則，照顧到了地主的利益，某種程度改變了都市更新是推土機的形象而成為國家、資本與市民共同的訴求，遮蔽了伴隨其中的迫遷壓力，忽視了無產權者或者產權價值不足者流離失所的殘酷。學術研究也出現類似的趨勢，例如：在台灣討論文化創意引用甚多的佛羅里達 (Richard Florida)，他提出的創意階級理論與創意城市的論述，建立一套新的全球城市競爭的目標，

卻少見對於這種上流化過程與結果有反省的批判性研究。何以致此？借用史萊特 (Slater, 2006) 提出三個論證可以作為分析的參考架構：1. 過多的研究注重上流化的「原因」，而忽略的「結果」，關於生產面還是消費面的解釋已經過度爭論，應該要找出上流化的不同面向連結。2. 新自由主義都市政策的影響力，社會混合 (social mix) 的政策，使得集中的貧窮分散不被看見。從社會排除到社會混合的論述，讓批判和反抗的空間變小而被稀釋淡化。3. 許多研究停止把「取代」(displacement) 作為上流化的定義與研究問題。在國家補助的政策研究機制下，對於政策有利的成果才會被看見；而且如何研究上流化與排除的關係，在研究方法上有很實際的困難 (Atkinson, 2000, Kathe Newman and Elvin Wyly, 2006: 27) 記錄上流化的替代效果，有如測量看不到的東西 (measuring invisible) 有三個方法論的問題是重要的，1. 在地方層次，這個移置的過程會掩蓋掉自身存在的軌跡；在國家層級，在政治和財務上容易被國家機構的大型抽樣調查限制住。所以，個別的研究者很難自己去做這種調查研究，或者被替代的人散居城市各個角落，研究調查者很難找到他們，所以事後調查幾乎不可能。唯一一個方法就是長期追蹤，這又非常耗時而且昂貴。2. 測量的問題是，什麼是「真實」的衝突？若以社會統計為方法，這些以所有權為主的家戶做為代表，租戶通常不在其調查

範圍之內，所以實證研究未必可以客觀地呈現真實，看見什麼真實就涉及採用什麼「眼鏡」的問題。3. 家戶在鄰里之間的移動也可能頻繁，搬家的原因也可能不只一種。這些各種複雜的原因混雜在一起出現，有如在大雷雨中去辨識每個個別的雨滴一樣困難。(Slater, 2006) 如何支持那些尚未找到發言權，以致失落於空間排除效果之中的個體是本文關心的重點，假使辨識雨滴是困難的，那麼研究下雨前的徵候也可以我們提前準備好雨傘，發現取代效果的發生機制，也就是說，分析研究取代過程之前的跡象，將有助於突破追蹤上流化現象的研究方法。

#### (四) 台北市經驗的特殊性

台北市政府都市更新處 2010 年曾經在委託研究案中首度針對「移出率」進行書面資料分析(註4)。該研究界定的移出率係指「不能」及「不願」參與權利變換之人數佔更新前所有權人比例來計算。不願參與是指表明不願意參與更新後的房屋和土地的權利分配者；不能參與的則是指於權利變換後應分配的土地及建築物未能達到最小分配面積，因此無法分配者。該研究統計至 2010 年 5 月為止已經核定都市更新事業計畫的 96 件個案資料，可以發現多數案件之移出率低於 10%，少部分案件高達 60%-70%。(台北市政府，2010：4-41) 詳見下表：

表一 已核定權利變換計畫案中不能及不願參與人數佔相關權利人比例案件統計表

移出率	A=	平均比例	0-9 %	10-19 %	20-29 %	30-39 %	40-49 %	50-60 %	60-70 %	70-100 %	100 %	樣本數
不能參與人數佔 A 比例	更新前戶數	9%	24	6	1	3	0	0	1	0	0	35
	更新前土地所有權人數	11%	27	5	2	2	2	0	2	0	0	40
	更新前建物所有權人數	8%	20	4	2	1	0	0	0	0	2	29
不願參與人數佔 A 比例	更新前戶數	4%	29	2	3	1	0	0	0	0	0	35
	更新前土地所有權人數	4%	31	8	1	0	0	0	0	0	0	40
	更新前建物所有權人數	6%	22	4	2	0	0	0	1	0	0	29

資料來源：台北市政府都市更新處，統計至 2010 年 5 月底止

註：1. 更新前所有權人數因個案情況不同，書面資料無法顯示不能及不願參與分配者的權利狀況是屬於土地所有權人、建物所有權人或是完整產權等不同的權利狀況，因此該研究以分別三項不同的數字作為分母計算移出率。2. 移出率 100% 的兩個案例分別是眷村改建案，建物所有權人依眷改條例參與分配房舍，因此可能配住其他基地的眷舍。另一為案例為不能參與以及建物所有權人數皆為 1 人，但是不能參與者是土地所有權人。

研究報告分析統計的結果認為高移出率的個案，可能是土地繼承眾多或者共同持分人數較多之故。而不能參與分配的比率較高，不願參與之比例較低，顯示多數所有權人願意參與更新後分配，藉由都市更新換取更好的居住品質。(台北市政府，2010：4-41)與美國住宅與都市發展部(HUD)的評估報告相比較，1979年因為都市更新計畫而被迫遷移者的比率大約是4%-6%，台灣執行都市更新的成果迫使人移出的比率超過美國80年代的平均水平至少兩倍。這是都市更新條例立法實施以來，第一次由政府委託的研究報告出現的數據。顯示政府可能開始正視都市更新可能帶來替代(displacement)的問題，對於都市更新政策的反思有正面的影響。但是「移出率」的統計本身無法貼近市民們面對都市更新的自願／被迫離開原居地的處境。

首先，這項統計的資料來源為都市更新案之事業計畫報告書和權利變換報告書來，報告書應具備的資料和表格設計是源自於內政部營建署核發的都市更新作業手冊。因為手冊中並沒有要求都市更新計畫實施過程中什麼時候必須評估移出率，是計畫前、計畫中、還是計畫完成後？不同階段的變動與影響調查的結果可能都不一致。市政府也不要擬定都市更新事業計畫的實施者在審查的過程中，何時要記錄所謂的移出率。其次，目前的更新計畫要求的資料中也無法登載這些不能或不願參與分配的人的偏好以及協商過程：只是一個數字來代表權利關係的轉換無法達到標準，對於幫助我們了解被移出者的處境無法有太多推進。以上兩點可見從中央政府的指導綱要到地方政府的行政規範頗與審查流程為一致，同樣欠缺關於都市更新過程中被排除者的問題意識。第三，「移出率」定義偏誤，以致於統計移出者的人數可能偏低。目前「移出率」的計算方式接受都市更新條例權利變換的制度的所有權中心論，所以「移出者」是指不能及不願參與都市更新者，也就是都市更新條例裡明定的土地所有權人、合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人、三七五減租權人在權利變換過程中不能或不願參與更新時，才納入計算。而嚴重地忽略了違建、租賃權、地役權、典權等法律上的其他權利人，這是在所有權價值觀支配下的都市更新體制內的制度排除，這個排除機制看不見人們在地方空間和時間多樣異質的使用樣貌，只在乎對於該空間是否有管領力者的事實／真實。用什麼顏色的「眼鏡」得到什麼結果

的問題就在這裡，這部份的人被移出更新區的資料，透過法令制度的和統計過程隱去不被看見的過程，也就巧妙地成為系統中不存在的記錄(records)。

根據蔡孟芳(2005)針對台北市林口社區水源一期整宅更新的研究，讓我們清楚的看見都市更新執行過程中的排除是一個長期的過程。她透過住戶資料的比對約有四成左右的原住戶居民直接離開社區，這個排除篩選機制可以分幾的不同階段：1.在更新計畫整合與執行過程中，為了加速都市更新進行，避免反對意見的行動影響進度，會出現高價買房的策略，部分居民因此售屋離開。或者因為興建期間在外購屋，就乾脆賣掉未來的新社區建物。2.都市更新反而成為弱勢者的負擔，以榮民為例，原住戶比例中有四分之一的榮民，有部份面臨八年的改建期間，流離到老人之家，或其他較便宜的居住地點，未來生活費用的增加也使得生活壓力倍增。3.建築空間形式的排除，封閉式的新社區生活讓他們感覺「生活受限」有如圈籠，而新社區門禁式管理也讓舊社區來訪的朋友們不易進入。4.生活方式的改變造成鄰里之間的衝突增加，例如居民們互相提到「現在大家都穿西裝了，你還穿拖鞋在社區裡走來走去，不合環境。」、「你們住在高級社區裡，怎麼水準那麼糟。」「以前社區是開放的，沒有人管，現在住進來要人家管，第一年常常跟警衛吵架。連委員都會為了小事衝突。搬東西硬要開個大門都會吵架」

蔡孟芳認為水源二期更新案雖然採取自力更新，但是未能真正體現參與式民主所預期的自主自決與公平性，反而導致社區中相對弱勢者的二度排斥。以至於出現上述經濟、社會、生活方式的空間排除壓力。讓水源一期都市更新後，從一個開放社區(open community)轉為門戶社區(gated community)，進而出現上流化以及社會排除的現象，導致最後社區主體的再結構。都市更新後帶來了地價上漲，以林口社區屋齡6年的房價每坪約40至45萬元，和水源路上的屋齡6至7年的大樓相比，每坪約高出3萬元，較同區段產品行情高出近1成。「林口社區」管委會委員呂民賓說許多醫師、律師及立委入住，整體住戶水準愈來愈高。高所得的新住戶紛紛進駐，那麼誰搬家離開了呢？

王志弘與沈孟穎(2009)以「疆域化」(territorialization)的概念切入，研究屬於城市邊緣領地，承擔著污名的安康市場聚集的越南族裔消費空間和人際網絡。在國家和資本以及市民社會的聯



手，以「再疆域化」的力量，被重新劃界，將中低階級和越南族裔予以異己化而且排除淨空。排除不確定、無法預測、難以理解的縫隙空間。由市民社會內部發動，非我族類的恐懼排除機制，以空間淨化的方式達成社區同質化的目標。在這個研究也可以發現，安康市場的案例是一場提前發動的空間戰爭前哨戰。安康市場周邊的居民在迎接新的捷運車站來臨之前，這些帶著都市更新想像的中產階級，早在具體啟動任何一個官方制式的都市更新計畫之前，社會排除機制就已經運作。這種迫遷與排除難以形成連結到特定政策直接影響的證據，更不可能在正式統計記錄中呈現，當然在某些人的眼裡也就與都市更新的上流化「無關」。同樣是來自於市民社會內部的分裂，以及上流化更細緻緩慢的不容易被發現的排除過程，郭至剛（2005）在台北市永康街的研究發現，永康街的社區營造運動帶動了環境品質的提升，卻也推升了地租的上漲及其引發的社會排除效果，該研究以空間融蝕（space etching）來重新定義上流化，解釋社區內部社會結構的改變和空間消費的精緻化過程，暗喻著社區營造與全球化力量共同營造的資產階級意識形態同化的過程。

由此可見，在都市再發展的過程中，促進環境品質的提升，空間結構的適應改變與調整，以上流化的策略作為都市更新的方法，是一種迴避社會責任而不願意面對導致區域和城市經濟衰退與貧窮化的結構性問題，因此，社會排除是持續不斷的過程。強化城市競爭力成為上流社會的慾望的同時，失去了與經濟、族群異質性共同為鄰的生活想像。周素卿、劉美琴（2001）提早進駐研究都市更新來臨前的社區，給我們很好的啟發。他們從被外界認為是貧民窟的整建住宅中的女性遷入者，建構不被看見的生命世界，移民與弱勢者的視角呈現弱勢婦女與貧民窟在父權社會與都市變遷中的圖像，希望可以跳脫以房地產所有權人的權益為軸心的都市更新策略，提早在推土機式的都市更新來臨之前，採取不同的整建方式，並且加強民眾參與的可能。這些可能即將被排除生命存在，他們的生活與所謂的貧民窟的空間緊密的綁在一起，所以我們必須重新思考地方經濟與都市更新的意義，本來是一個活生生的社區，需要什麼樣的「都市活化政策」。

在台灣的空間專業領域經常注重經濟效果卻長期忽略社會變遷的影響，空間與社會分離的認識立場也導致政策執行與評估可以被簡單切分為實質空

間的改善指標與社會福利的安置問題。因此綜合上述的分析與既有研究的成果，在方法上必須納入時間的向度與空間的尺度來回應追蹤上流化的取代機制研究上的困境。我們無需受限於 70 年代葛拉絲提出的社會階級取代的古典模型，從不同的歷史與地理的脈絡中重新考掘，確實地在社區一點一滴的累積資料，在上流化的定義中，也要看到不同身分認同，以及不同所有權的權利主體的存在。因此，若要討論「都市更新會不會讓窮人被趕出台北市」這類的問題，首先必須與時俱進地界定問題發問的角度，看見理論的發展，放到不同城市發展的歷史地理脈絡中建立基礎資料，比較城市研究的歷史縱深，從底層觀點以及長時間關注的基礎研究作為起點；其次，不局限於強拆與否的直接迫遷，以更開放的定義記錄取代機制的各種形式，分析背後的結構性因素；最後，找出被取代的經驗跟究竟有多少人被取代的研究一樣重要，拉近理論理解與真實理解之間的距離，在民粹與象牙塔之間找到建立溝通橋樑的可能性。

### 三、真實存在的社會排除

回顧台北市的都市發展歷程，具備「更新」概念的政策早在進行，只是面臨的都市問題不同，有不同的更新策略、機制、工具和目標。早期主要都市議題就是新市區開發與舊市區更新。從拆除違建開闢新市區，興建整建住宅到國民住宅。老舊迂陋地區所衍生的都市問題，平時也沒有真正政策落實解決，只有到了選舉才成為政黨挖掘選票的場域，這個時候「都市更新」就成為都市治理與都市政策的主要著力點（黃麗玲，2001）。尤其是台北縣市地區，集合全國的政治、經濟、文化中心的資源，肩負著台灣在全球城市競爭的最前線的角色，特別激化了都市更新政策執行的種種矛盾與張力。

都市更新是台灣各大都市長期面臨的挑戰，所謂的「老舊迂陋」地區之未來發展，是都市治理與都市政策的主要著力點。尤其是台北縣市地區，集合全國的政治、經濟、文化中心的資源，肩負著台灣在全球城市競爭的最前線的角色，都市更新政策執行的種種矛盾與張力尤其突出。台北市政府（1993、2001）及中央政府（1998）立法推動都市更新，全台灣的都市更新申請案，扣除中部地區以 921 災後重建項目為主的案例，台北市、新北市佔了 95%，都市更新政策影響所及的空間非常集中，有特定區域

化的現象，可以說是台北市、新北市地區特有的都市議題。台北市政府 2010 年底推出「一坪換一坪免費舊屋換新屋」、新北市政府今年推出「全民都更」等政策鎖定三十年左右的住宅，其他縣市則以火車站鄰近地區或港口碼頭等大型公有土地為主要都市更新標的。以台北市為例，各種政策獎勵機制的推波助瀾之下，媒體不時出現交易價格創新高的「都更宅」(註 5)，不是剛蓋好的成屋，而是 1960 至 1970 年左右打造台灣現代市民主體的四、五層樓公寓(劉欣蓉, 2011)。為了推動都更，台北市政府舉辦的都市更新社區說明會及公聽會自 2007 年至 2010 年 4 月止，已經超過 740 場，這是台北城市史上宣傳密度最高的都市政策。根據市政府都市更新處網站的統計資料(註 6)，自 2000 年至 2010 年 12 月 31 日止，台北市公劃更新地區加上自劃更新單元共有 700 處，其中有 421 件都市更新概要案通過核准，都市更新計畫完成核定者有 104 件，已完工 26 件。以下將從幾個個案經驗資料，來分析上流化政策和取代的複雜關係。

#### (一) 都市更新體制的制度性偏見與違建替身術

目前都市更新體制的制度設計，就是一種以都更更新單元範圍內財產權的明晰化以及土地所有權和所有權人為核心的空間安排，打造社會價值的主流思維，同時也展現了國家干預的角度。邊泰明(2003)指出，「都市更新條例最重要的貢獻就是重新界定財產權，排除少數堅持者，使得更新的工作得以進行。」楊松齡(2006)認為指出都市更新是一種財產權的分離、解構、型塑、再分配的過程。因此我們應該進一步釐清是什麼樣的財產權被重界定？以及在分離、解構、型塑、再分配的過程中，什麼樣的權利關係／權利主體被剝離更新範圍被排除？什麼樣的財產權再重新界定的過重中被加強和鞏固？洪任遠(1997)分析了當前都市更新條例各種不同的財產權的權利關係，從中定義「少數之權利人」，在實際執行過程中，可能淪為被迫離開原居住地的幾種情形：

- 1.所有權持分較小而欠缺談判能力者：都市更新條例的設計是所有權人數比例及面積比例多數決的同意門檻，因此實施者取得土地持分較大的地主同意即可主導都市更新程序進行，持分較小的住戶因無關大局，其意見容易被忽視。
- 2.不願意參與更新而喪失所有權者：民眾的意願參與與否如何認定，以及不參與的效果之告知不明，因此市民在不滿意分配結果，有可能被認定為不願參與者，一旦成為不願意參與者，根據都更條例三十二條規定，直接採取現金補償處理。
- 3.持分過小未達最小分配單元者：以權利變換方式實施，土地或建物所有權人所有面積的權利價值未達更新後最小分配單元時，無論其是否有參與都市更新的意願，均以現金補償處理。
- 4.所有權人以外之物權人和承租人，不僅缺乏參與都市更新與否的表決權，而且除了地上權、三七五減租承租人、永佃權人以外，無參與更新分配的權利。

在都市更新制度設計的內容中，各種法律形式的財產權只有所有權的價值位階最高，其他的權利都是附屬在以所有權為核心的支配性地位，並且排除其他法律規範以外形式的財產權以及社會建構的產權關係。地上權人、永佃權人、三七五租約承租人雖然可以參與分配，但是並非主動而是與土地所有權人協議補償不成，才納入分配；即使納入分配，也因為不動產估價技術的中介將權利價值量化後，權利價值難以達到分配門檻也無法留住當地。承租人部分，則是最不被看見，也是最弱勢的一群。法規的規定在更新後若無法達成租賃目的，即終止租約可獲得兩個月之租金補償；但實際上，在租賃權益意識較低的社會裡，租客通常也不認為自己有權利要留在當地，租賃關係仍以土地或建物所有權人的支配性為主。這是都市更新制度性偏見的第一種層次，以所有權為核心的制度性排除。

表二：都市更新條例規範的相關權利人之權利變動分析

		更新過程參與決策及分配權利	通過權利變換後的新權利樣態	
土地所有權人		<ol style="list-style-type: none"> <li>1.都市更新概要及都市更新事業計畫、權利變換計畫同意權。</li> <li>2.參與意願及分配位置表達。</li> <li>3.權利價值異議。</li> <li>4.分配更新後之建築物及其土地之應有部分或領取現金補償。</li> <li>5.享受地價稅、房屋稅、契稅及土地增值稅等之減免</li> <li>6.享受建築容積獎勵。</li> </ol>	1.更新後的土地及建物所有權，權利價值不能或不願意分配者領取現金補償。	
權利變換關係人	合法建物所有權人	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.都市更新概要及都市更新事業計畫、權利變換計畫同意權。</li> <li>2.參與意願及分配位置表達。</li> <li>3.權利價值異議。</li> <li>4.分配更新後之建築物及其土地之應有部分或領取現金補償。</li> <li>5.享受地價稅、房屋稅、契稅及土地增值稅等之減免</li> <li>6.享受建築容積獎勵。</li> </ol>	1.更新後的土地及建物所有權，權利價值不能或不願意分配者領取現金補償。	
	他項權利人	地上權人	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.與土地或建物所有權人協議處理，或由實施者估定價值納入權利變換計畫。</li> <li>2.權利價值異議。</li> <li>3.分配更新後之建築物及其土地之應有部分或領取現金補償。</li> <li>4. 享受地價稅、房屋稅、契稅及土地增值稅等之減免</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.原有權利消滅</li> <li>2.轉換更新後的土地及建物所有權，權利價值不能或不願意分配者領取現金補償。</li> </ol>
		永佃權人	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.與土地或建物所有權人協議處理，或由實施者估定價值納入權利變換計畫。</li> <li>2.權利價值異議。</li> <li>3.分配更新後之建築物及其土地之應有部分或領取現金補償。</li> <li>4. 享受地價稅、房屋稅、契稅及土地增值稅等之減免</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.原有權利消滅。</li> <li>2.轉換更新後的土地及建物所有權，權利價值不能或不願意分配者領取現金補償。</li> </ol>
	租賃權人	三七五減租承租人	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.與土地或建物所有權人協議處理，或由實施者估定價值納入權利變換計畫。</li> <li>2.權利價值異議。</li> <li>3.分配更新後之建築物及其土地之應有部分或領取現金補償。</li> <li>4. 享受地價稅、房屋稅、契稅及土地增值稅等之減免</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.原有權利消滅。</li> <li>2.轉換更新後的土地及建物所有權，權利價值不能或不願意分配者領取現金補償。</li> </ol>
		一般租賃契約承租人	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.原租賃目的可移轉至新建築物。</li> <li>2.租地建屋者：補償一年租金。租屋者：補償兩個月租金或按餘期比例補償。</li> </ol>	1.原有權利消滅，或將租賃關係轉至更新後的建築物。
	其他權利人	抵押權人	1.與土地或建物所有權人協議消滅，或由實施者在應得補償數額內代償。	1.原有權利消滅。
		典權人	1.與土地所有權人協議消滅，或由實施者在應得補償數額內代償。	1.原有權利消滅。
		地役權人	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.有償：補償。</li> <li>2.無償：無補償。</li> </ol>	1.原有權利消滅。
舊違章建築戶		<ol style="list-style-type: none"> <li>1.符合舊違章標準者，(以台北市為例，77年8月1日以前)，可參與更新或領取補償。</li> <li>2.可負擔建築成本，購置當地樓地板平均居住水準之建築物。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.原有權利消滅</li> <li>2.轉換更新後的土地及建物所有權。</li> </ol>	

資料來源：本研究整理、鍾中信（2006）、林明鏞（1996）

第二種制度性偏見的層次則是在無產權、非正式產權關係的類型中，複製所有權為核心的邏輯，排除更邊緣的產權關係。依照目前的制度設計，在其他在土地及建物合法所有權人以外的各種權利主體，則以佔有他人土地的違章建築所有人獲得的保障相對較多。根據都市更新條例第 41 條和都市更新建築容積獎勵辦法第 11 條之規定，違建戶之處理，由實施者提出處理方案並納入權利變換計畫中報核。如能在基地內安置違章戶可以獲得容積獎勵。換句話說，所謂的違建安置是指由政府提供容積獎勵，鼓勵實施者現地安置違建戶。法律條文之施行細則以及地方政府的自治條例更明確規範，現地安置是讓違建戶可以用成本價購買至少符合最小居住水準的新建物；並非所有的違建戶都可以獲得保障，必須是在民國 77 年 8 月 1 日以前興建完成的「合法老違章」建築，才獲得保障。然而，違章建築容積獎勵是否真的可以幫助違建戶留住原地？達到照顧社會弱勢的公共利益？

以全國知名的台北市士林文林苑都市更新案為例，在官方正式的書面文件記錄中，實施者依照法令規定安置了一名違建戶，仔細探究之後卻發現，實際上獲得安置的卻不是長期使用該違建的本尊，而是土地資本的關係人。首先，根據文林苑都市更新計畫事業計劃書的資料記載(註 7)，全案更新範圍內有一棟違章建築佔地 139.124 平方公尺，違建戶范特西(化名)採現地安置，因此可以獲得違章建築容積獎勵 93.9 平方公尺，范特西則依規定以成本價購買至少符合最小居住水準新建物的權利，因此，扣除共同負擔等相關費用後，實際支付 507 萬餘元，取得了 28.4 坪的權利價值。接下來，藉由權利變換的過程(註 8)，范特西以本身擁有的 28.4 坪權利價值，補繳交 948 萬餘元，選擇分配更新後的新屋 A6-9F 面積 47.7 坪，以及地下室 B3 車位一個，總價值約 2,146 萬餘元。

第二，依照台北地方法院的民事判決書指出(註 9)台北市士林區文林路 562 號土地為私人所有，地上物是一層樓鐵皮老違章建築的事實上處分權人為范特西。但仔細查閱訴訟過程的卷證資料可以發現，該違建使用者的變動歷程十分複雜。提出訴訟的陳真(化名)主張該建築物為繼承自其父親的未辦理保存登記之建築物，早年將此違章建築借給叔叔陳永見(化名)。2007 年 11 月 15 日，借用人陳永見在未告知陳真的情況下，與范特西及其連帶保證人周

明伊(化名，文林苑都更建設公司副總經理)簽訂一份秘密合約並約定不可公開；雙方協議把違章建築物以 781 萬元為代價，分期付款轉讓地上物的權利給予范特西。陳真據此向文林苑的實施者提出損害賠償以及返還不當得利的訴訟，民事法庭判決書記載，根據房屋交易協議書以及范特西繳交最新一期的水電單據證明、陳永見等人設籍資料，認為范特西為具有事實上處分權之人，原告雖然出生於該處並設籍在此，具有早年房屋稅單據以及道路拓寬的政府公函，卻未能證明本人持續佔有使用該違章建築，導致法院判決陳真敗訴。根據陳真的訪談記錄，范特西曾在法庭上表明自己為實施文林苑都更案之建設公司的董事長夫人妹妹的兒子，實際的運作過程均由長輩代理。所以最後文林苑都市更新計畫現地安置的對象是土地資本的關係人不容置疑。所以在各種產權關係之中，都市更新的制度設計確實完成了透過容積獎勵的方式，形式上讓無產權的違建戶得以現地安置的目標；只是以文林苑的案例來看，安置違建戶容積獎勵項目，終究淪為土地資本的套利空間，一棟無土地產權違建的價值，經過都市更新的制度安排，有了不同的房地產利益想像空間，所以許多都市更新個案均可以發現建商公司負責人和員工本身也是「違建戶」的怪現象。不管是佔用公有土地或私有土地、租用私人土地、甚至在自己的土地上，化身為違建戶。佔用公有土地者符合相關規定者還可以先租後買，再從違建戶化身為地主。如此一來，多一層的套利空間使得早期未能辦理保存登記的建物或者違章建築成為房地產市場上的熱門商品(註 10)。換句話說，當都市更新容積獎勵制度保障的違建戶「權利」，成為一種套利的商品，在市場交易過程中各種資訊與權力不對等的情形下，只是一種「違建替身術」，是都市更新計畫執行之前提早發生的取代排除機制。安置違建戶的容積獎勵本來是可以保障違建戶的居住權，是具備一定程度對價關係的公共利益，但是真實的狀況卻是在正式的都市更新計畫啟動之前，利用資訊與專業知識不對等的關係，土地資本早以讓違建戶離開而留下替身來接收後續的法定權利，這種社會排除過程更為細緻複雜，在官方的書面審查過程中不容易被看見，也不會引發驚心動魄強拆抵抗畫面，相較於有產權者的利益保護，更為需要被納入廣泛的社會行動者關心的視野以及干預的範圍。

更進一步分析，在現行的制度設計中，以公共容積獎勵現地安置違建戶的目的是要照顧弱勢的違

建戶，抑或是對於違章建築的拆遷財務補償？法令並未明文規定。藉由上述案例可以清楚得知，都市更新制度的設計，雖然在形式上照顧了違建戶完成了現地安置，但是無視「違建替身術」的蔓延，以及缺乏社會照顧概念的社會調查知識與資源的介入，都代表著都市更新容積獎勵制度的設計與社會弱勢照顧無關。我們無需過度浪漫地看待違建以及違建戶的邊緣性，但對於違章建築的研究已經指出違章建築其複雜的歷史成因、空間營造以及社會脈絡，不宜以既有的刻板分析架構來處理(Davis, 2006)，因此，現行都市更新制度對於違章建築內複雜的使用、佔用、借用等權利關係的辨認，採取房屋稅單、水電稅單等來推論違章建築的「事實上處分權」，其核心邏輯依然是套用「所有權」的概念，只是複製資本主義商品形式的產權「所有權」概念來區分違章建築的產權關係。所以，如前段所述，承租戶的租賃權在都市更新過程中被排除的現象，同樣地在違章建築認定、現地安置過程中將不斷地出現，最終獲得安置權利的還是只有違章建築的產權所有人。這是都市更新的制度性偏見的第二個層次，形式上以照顧無產權的權利方式出現，但反而是在現地安置違章建築戶的過程中，更加強化所有權概念的支配性並排除其他形式複雜的產權關係。

## (二) 都更 A 案

都更 A 案以及都更 B 案都屬於「2010 台北好好看系列一」計畫，直到該計畫破局無法執行之後又轉為「老公專案」這兩項專案計畫均為台北市政府分別結合都市更新條例以及都市計畫的專案計畫。前者為 2010 年花卉博覽會的配套都市更新專案計畫，

為了達成台北市成為水岸、科技、人文之都的目標，透過都市計畫專案變更方式給予最高零點五倍的容積獎勵，加上都市更新條例的一點五倍容積獎勵，可以拿到最高兩倍的容積獎勵，為了加速推動的成果。專案計畫採時限制，自 2008 年 2 月 1 日開始受理申請，2008 年 10 月 31 日截止，規定必須在 2010 年 9 月 30 日以前開工，否則都市計畫專案變更將回復原狀。

台北好好看專案計畫形成的背景，主要是借鏡日本「特例容積率適用區域制度」以及美國西雅圖的容積獎勵制度，作為改革過去政策執行不彰，建立計畫執行正當性的國際參照點。專案計畫為了打造地標性建築，所以全案訂定最小基地規模為 0.5 公頃以上，或達一個完整街廓以上；提案範圍包括親水河域、老舊社區、交通樞紐、科技產業軸帶(註 11)等。獎勵機制只有容積獎勵一種，分為五個條件：

(1) 廣場式開放空間、(2) 地面人行通道(含腳踏車道)、(3) 跨堤設施、觀景平臺、跨街平臺、立體人行通道、(4) 挑空室內開放空間、(5) 其他具形塑都市意象、創造特殊都市生活體驗空間等。同時配合不同的提案區域，有相對應的容積獎勵條件之要求。

2010 年 1 月 14 日，台北市政府在台北一零一大樓舉辦「台北好好看」成果展，以模型和背版向民眾宣傳展示計畫執行的成果。當時的資料顯示，台北好好看系列一，共有 48 件申請案，通過推薦 41 案，審查通過 12 案，1 案主動撤回，另外還有 11 案正在持續辦理審查中。

表三：台北好好看系列一審查通過開發案

提案區域	2010年1月已通過審查開發案	2010年9月最終通過審查開發案
親水河域	(0)	(0)
老舊社區	忠泰長虹懷生段都更案、立偕松仁路都更案、金山石永昌段都更案、國泰民生建國段都更案、誠美民生段都更、士林紙廠都更案(6)	忠泰長虹懷生段都更案(1)
交通樞紐	合作金庫敦化段新總行(1)	合作金庫敦化段新總行(1)
科技產業軸帶	中國信託國際金融廣場、宜華國際觀光旅館、華固內湖五期辦公園區、豐鑫潭美段科技辦公大樓(4)	中國信託國際金融廣場、宜華國際觀光旅館、華固內湖五期辦公園區、豐鑫潭美段科技辦公大樓、全聯實業金泰段、宏普金泰段、長虹金泰段、大直福華飯店(8)
小計	11案	10案

資料來源：台北市政府台北好好看聯合報專刊(2010/1/14)、台北市政府台北好好看網站

airiti

全案最後有十案順利在時限之內取得開工執照。在台北市政府出版的宣傳文件(註 12)中，關於計畫成果的評估為，「台北好好看系列一計畫，換來 53,221 平方公尺廣場式開放空間、6,966 平方公尺人行通道及 3,708 平方公尺挑空室內開放空間，大幅擴展市民的活動空間，為生活提供更寬廣的視野，成果斐然。」(丁育群，2010)為了換取這些成果，十個計畫的總容積獎勵高達 150,396.03 平方公尺(註 13)。高額的容積獎勵值是否符合公共利益之對價關係值得進一步商榷。這十個通過核定的計畫，幾乎都是單一地主的新開發(new build)的大型建案，尤其是集中在內湖金泰段重劃區(註 13)，使得「台北好好看系列一」的成果並不如預期可以帶動全市地區重大樞紐地區的城市空間改造，而是集中在已經辦理市地重劃的內湖地區，給予更多的誘因刺激土地資本限期開發，因此，實際的執行結果，準確地說「台北好好看」實為「內湖好好看」。即使是唯一的老舊社區更新是忠泰長虹懷生段計畫，也是早在台北好好看系列計畫推出之前，以市地重劃的工具開發進行了 4 年之久，後來為了爭取更多容積獎勵才加入台北好好看。台北市政府為了增加台北好好看計畫案的可行性，將系列一的住戶同意門檻比例降低至 3/5 及 2/3，遠低於當前都市更新條例所規定的標準，然而，所有真正的老舊社區類型申請案都無法在兩年內完成社區意見整合，順利在期限內開工，可見同意門檻比例降低與都市更新執行的整合效率並不直接相關。

### 1.承租戶的雙向排除

當都市更新計畫降臨到這個地區，第一時間被排除的就是承租戶。原來更新區的辦公大樓和少數的店面，因為地段條件的關係，經常處於滿租的狀態，有一位不同意更新的受訪者說「這裡的辦公室很好租，五十坪可以租六萬元，結果因為要都更，害我空了幾年，請問哪一家公司願意花幾十萬元裝潢，然後三年後必須搬走？我不願意騙房客，結果我就是受害者，去找誰討公道呢？」(訪談記錄 A3)另一位不同意更新的受訪者提到承租戶的權利時認為，「連我們所有權人的權利都不被徵詢，還要多數決，他們租戶怎麼可能會被徵詢意見？誰會理租房子的人？」(訪談記錄 A2)更新業者則按照法令的解釋認為，「承租戶當然沒有權利，只有租約期間有權利，租約通常會配合更新計畫。一般來說商業空間可能有長租約，一般住宅不會有這種。而

且是房東自己要去解決的。」(訪談記錄 A1)承租戶碰到都市更新只能離開，對於未來的不確定性，讓一些可能被利用的空間變成閒置，新的承租戶也不願意搬到一個未來可能很快要拆遷的地區。「因為隔壁要參加都更，所以本來有租人現在也不租了」(訪談記錄 A4)。Marcuse (1986) 分析上流化與棄置(abandonment)和取代的關係，他駁斥了以上流化的政策來解決空間棄置問題的主張，他的研究發現上流化與空間被棄置同時存在，同樣都導致取代的現象。在都更 A 案的狀況略有不同，是上流化的政策來臨，使得空間被遺棄，兩者存在因果關係，在被圈劃的都市更新區內，建商居民整合意見的過程中，已經產生雙向的排除的效果，原承租戶只能離開，新承租戶也進不來。

### 2.時間壓縮下的社區瓦解與再結構

「社區」不是自然存在而是社會過程的一部分。在這個被更新地區空間範圍暫定形成的「社區」與當地既有的社會網絡交錯，可以發現「社區」內部被迫在短時間之內，社會網絡被建構、被打破與重組的過程。A4 是一位熱心的居民，本身是公務員，非常積極地協助建商說服鄰居簽下同同意書，認為幫忙遊說是利己又利人的事，甚至有一度建商的同意比例從七成降到五成，幾乎都是他努力四處奔走才又回升到基本門檻。這個社區「本來不熟的人，都變成熟了。」(訪談記錄 A4)。這個快速結構起來的社會網絡希望可以朝向共同的目標，只是參與都市更新的意願就像化學試紙，快速的篩檢出兩個主要的陣營。「以前都不認識呀，或者我們這一棟的做生意的，可能認識，或者像玩具大樓本身有認識，其他我們不太認識，現在一認識竟然是要打架。」(訪談記錄 A3)「以前都很好，她當主任委員，我當過財務長，所以關係一直都很好，現在全部都惡化了。我們二樓也有個住戶跟我關係很好，一向都嘻笑怒罵的，因為那個決議上她也有簽名，以後就是視同陌路，她後來一直跟我道歉，不知道那個決議內容是這樣。所以你也可以記上一筆，都市更新造成人際關係破裂，這是很可怕的东西。」(訪談記錄 A5)。

這個正反對立之間的張力伴隨著更新時程的期限，在社區內部蔓延；有一次公共電視到當地採訪，正在訪問反對更新案的住戶時，支持更新的居民剛好巧遇路過，彼此也不吝於在鏡頭面前互相指責。而且社會網絡的斷裂與重構不只在社區的住戶

之間，也向外波及到非廣泛意義下的權利關係人。A6 是不同意都更的住戶，早期的城鄉移民，一家人和女兒女婿孫子住在二十坪左右的老公寓，平常和球友打網球照顧孫子，球友的兒子在實施者的關係企業，乙建築師事務所上班，以前還經常互相幫忙預留停車位等；自從都市更新計畫開始，彼此的關係也出現變化，現在連球友的兒子是否還在那裏上班都不想再提。另外，也有家庭成員內部意見不同造成失和，「我們這一棟有個台大醫院醫生夫婦，碰到都更渴望得要死，罵他女兒，罵了很多次，為什麼反對都更！連家庭內部都撕裂了。」（訪談記錄 A5）或者精神壓力過大，A6 說，「老大女兒很忙，為了這個事情，搞到忙到不行，三更半夜回來，還要花這個心思，又要寫陳情書，開會，弄到精神有點那個，壓力很大，她就說媽媽，怎麼會這樣子？我們家房子又不是偷又不是搶，陳情了那麼多次，我們自己的房子，這麼會這樣？」從社會關係到家庭，都市更新也改變了住戶的日常生活，而佔領了所有的時間和精力。「我在這裡的生活是看看電視啊，做做自己的事情呀，星期六日休閒拍拍照，都更以後不行啦，星期六日還要寫東西，想想下星期要幹嘛，比如說星期四開會，星期三要準備資料，跟住戶開會，有時候星期六日還要跟住戶開會，我們算還好的，不是很密集已經很煩了，我自己的生生活都搞亂了，沾染到都市更新以後，整個生活就亂掉了？」（訪談記錄 A2）

台北好好看都市更新計畫破局之後，熱心奔走同意都更的 A4 居民終於決定花一百萬元整修他十年前買的老舊公寓，解決牆壁滲水的問題；計畫雖然暫時停擺，但是對於未來社區鄰里之間的關係他感到十分悲觀。另一位不同意都更的居民 A5 談到未來是否還有重新再提更新的可能性，他說「以這個社區關係，短期之內不可能了，因為大家都已經撕裂了，吵架、罵的亂七八糟……」「都市更新大部分都在拼容積獎勵，卻讓我們社區裡贊成反對的已經撕裂了，好像在打仗一樣，我不知道這樣對台北市未來有什麼競爭力？」（訪談記錄 A2）如果社區組織是邁向市民社會的第一步，那都市更新計畫的推動，一起跑就造成社區內部關係的緊張衝突對立，實為過去社區營造長期努力的方向背道而馳。但是都市更新與社區瓦解對立是否相關，有幾種不同的看法。

都市更新基金會執行長丁致成分析都市更新

與社區感之間的關係，他認為，大都會的社區居民本來就不認識，即使住了十幾年鄰居之間也沒什麼感情，「台灣目前大都會的社區更新看起來比較像社區『解體』的過程」（丁致成：2010：5）。在他的分析中，造成社區解體的過程或窮人被迫離開並不是都市更新造成的，是原本的社區結構脆弱所導致。時任台北市政府副市長的台灣大學教授林建元在一場演講中提到某些都市更新案例之所以不容易推動，根本原因在於沒有社區營造。他說：「是市民、是社區沒有營造，導致更新不可能。」（林建元，2010）是社區沒營造，才讓都市更新的執行困難重重。歸納以上兩種觀點可以得知他們都不認為是都市更新造成社區的瓦解對立，反而指出更新計畫無法整合或者社區內部的解體是社區營造的責任，是社區內部本身已經有問題、社區沒有先團結起來，才讓都市更新無法進行。

兩位的觀點都發現了「社區解體」的現象，可是卻「自然化」社區解體的過程。把都市更新的負面效果或者整合失敗的原因導向社區營造，以及社區原本結構不穩固，並不能完全解釋都更 A 案的社區瓦解與再結構的互動過程。現代城市鄰里之間有一些微弱的社區感與低度的社區網絡關係，我們可以發現同意更新以及不同意更新住戶彼此之間，面對危機時可以在各自的抵抗/推動都市更新計畫的認同之下快速集結組織，產生集體行動，在社區內部以及外部展現不同的動員力量。因此，將社區結構不穩固作為社區瓦解的解釋恰好是倒果為因，平時鬆散的社區關係不相聞問，是因為反應都市更新的不同意見，而產生動員，產生對抗。兩位專家的觀點也忽視了建設公司在追趕都市更新政策的時間壓力下，快速的介入到社區的日常生活之中，造成社區內部瓦解又重組，最終導致撕裂的關鍵推動之外來角色，隱去了政府限時獎勵政策的推波助瀾與最終一事無成的問責壓力。事實上，在快速整合的社區動員過程中，1994 年以來持續不斷的社區營造政策積累，確實發揮了效果，影響了社區內部會議、分工與媒體的互動的經驗與形式，只是這種危機動員的目標卻是建立在社區內部甚至家庭的多元意見以及對於都市更新的不同想像，因此只能用很簡單的贊成或反對更新的邏輯來區別彼此，而造成社區內部的撕裂和對立。社區並不是先驗性的存在，而是經過都市過程產生，因此如何可以改善這一類經過都市更新政策掠過，而形成對立緊張局面的社區是個重要的課題，但是若把社

區營造視為一種收集同意書的技術方法。不僅誤解了社區營造的意義，更有可能導致更多社造行政化的困境（張維修，2011）。

## （二）都更 B 案

### 1. 龍興托兒所早夭的租約

龍興大樓為台北市政府市有財產，一至三樓為社會局管理使用，其餘樓層屬於市環保局和市警察局少年輔導隊。2004 年社會局對外招標徵求公辦民營的幼托整合教育單位承辦，台北市教保人員協會（以下簡稱協會）積極爭取並獲得承辦的權利。因為地處中正區與萬華區的交界，協會經過社區調查之後就訂定服務的特色是「多元化的資源結合，提供多元化的托育相關服務，照顧經濟弱勢及低收入家庭幼兒」他們除了一般幼兒的服務外，更關注經濟弱勢、低收入戶或特殊處境家庭之幼兒，透過各種資源的整合與運用，強調社區與在地文化的連結，提供多元化的托育服務（台北市教保人員協會，2010）。由社會局主導的公辦民營托兒所，受託機構必須是財團法人、協會等公益團體。因為是公辦民營，所以在財務部分等同於私立幼兒園，必須自負盈虧。但是營運管理的部份，等同公立幼兒園，請假、人事制度都受到政府的規範。該所所長認為「願意去接公辦民營的單位，都是有多一些使命感，想要為幼兒教育去盡一份心力，做理念推廣。」（訪談記錄 B3）因為社會局把幼兒教育視為社會福利的一環，所以有 10% 的弱勢族群中低收入戶、單親的名額，10% 的額度達成以後才能去收其他的孩子，這 10% 的學費則由社會局補助，其他的收費標準比照一般公立托兒所。2008 年 3 月台北市政府頒發 2007 年度的評鑑績優獎給龍興托兒所，社會局的評鑑報告評語是：

3 年了收托人數近 60 名，全體同仁都很努力；辦公室變更為親子遊戲屋，招生的主要對象是 3 歲以下幼兒，因位處老舊社區，又有 4 間公幼，弱勢家庭幼兒較多，社工會個別輔導，家暴的孩子用心經營後情形都有好轉；每年有三次廟會，尤其是 10/25 的歡迎大家可當一次文化之旅；大樓霉味重，睡袋衣物都會受影響，地下室裝置風扇後有稍改善。（97 年第 1 季臺北市公設民營托兒所聯繫會報會議紀錄）

協會與社會局的合約是六年，中間有三年一

次的續約評鑑，六年後，重新招標。所以龍興如果可以通過續約評鑑，依照合約可以經營到 2011 年。但是，2009 年下旬協會被告知合約必須提前終止，「因為都更的關係，社會局要求我們停辦。」（訪談記錄 B3）當時台北好好看計畫正在進行，B2 建設的提案通過初審，正在努力整合居民意見，必須趕在 2010 年 9 月 30 日拿到建築執照才能拿到都市計畫變更的容積獎勵。家長們得知要關園的消息，有些人以為是招生不足而造成園方經營困難，所以在重要的家庭育兒網站上大力推廣龍興托兒所的服務水平；也有些家長「認識」台北市的副市長，有去做過努力但是沒有發揮作用（訪談記錄 B4）。園方為了讓家長可以提早準備就跟家長說：

我們就只剩一年，除非「都更」不執行，那時候還不確定的因素就是都更。所以那個時候我們也是跟家長說，基本上只要都更通過，這個場地社會局決定要收回，我們大概也沒有辦法。因為那是政策的問題，不是我們能力所能去改變，所以一直到年底（2009 年），社會局一直沒有給什麼肯定的答覆，因為他們也推來推去，一下子說是財政部，一下子說是審計問題，這樣我們也很難跟家長交代，如果說，可能性很高，那我們也只能跟家長說，就是沒辦法。…我們不像辦公室，反正就是找個地點就好。我們有太多細節的東西，必須提早做準備，不然家長跟孩子措手不及呀！孩子要轉換新環境是需要一點時間的，那家長也會很焦慮。我們在 2010 年 3 月就已經確定到 8 月（訪談記錄 B3）

2010 年 8 月 18 日，蘋果日報報導這個公有新建築即將要因都更而拆除的新聞，才讓這個事件浮上檯面，引起社會大眾注意，但即使社會大眾對於六年新的公有大樓要拆除多表不平，也無法挽回龍興托兒所在 2010 年 8 月 31 日「因合約到期」為由正式關閉。這個「合約到期」其實是社會局與園方的下臺階，從社會局的角度來看是園方主動提出解約，社會局認定園方招生不足，有招生壓力所以財務自負盈虧這部份無法取得平衡，因此雙方共同協議，提前半年解約。在園方的理解是，「市政府要求我們走，但是我們要主動提出。當然，政府不會讓你覺得是他要求你走囉！所以我們那個時候就講好了，提早半年解除合約。」（訪談記錄 B3）社會局委外辦理的龍興托兒所租約期限，超過都市



發展局主辦的台北好好看系列計畫的開工日，兩者都需要龍興大樓的空間，的確會發生時間上的衝突。這種內部跨局處之間矛盾的如何協調解決？龍興托兒所的提前解約，是為了服務台北好好看計畫 B2 案，萬一可以順利過關而提早的迫遷準備。由此可見發現都市更新體制的之強大，一個還在想像中的更新計畫可以使得基本的法律合約精神沒有存在的空間。合法委託經營的托兒所被一個無法完成的更新計畫取代，這個過程也不在政府的記錄範圍內，卻是真真實實的發生。這個取代的過程，對於托兒所的經營以及托兒所內的小朋友們有可能造成什麼影響？B3 是龍興托兒所的所長，她說：

我們那一塊談都更談很久了。據家長說應該十幾年也有了，後面這幾年比較快積極的推動是因為配合郝龍斌的台北好好看計畫，要趕上花博。所以說為什麼龍興那麼短的時間內被裁定要配合都市更新，可是最後這個案子又沒有成立，停擺，對一個園所來說，其實影響已經產生了。它不像居民一樣，動不動是可以新生的開始，對於一個園所來說，這個園在地生根需要一點時間，當它慢慢站穩之後，開始要去做穩定的發展，可是環境卻沒了，對孩子，對家長，對園所來說都是一種衝擊，等於走到一半的路沒有了，斷掉了，那能夠留下的就是一些曾經建立的經驗，對孩子對家長來說就是重新安排，沒有辦法沿續。(訪談記錄，B3)

從空間經營者的角度來看，穩定的環境與經營策略有關係，如果要想到長遠的在地化永續經營策略，作為一個經營者，她要考慮擔心的問題可能比一個單純的土地或建物所有權人要多太多，可是我們的城市對於沒有產權者可以提供的空間權利保障太少，最後可能的結果不是搬家離開就是改變經營的策略。

## 2. 斷根效果的身心衝擊

B4 一家四口人，兩個小孩，在中正區三元街的違建平房租一間房子，19 坪，一個房間、一個客廳、一間廚房。她說「我家實在太小了」，所以訪談的時候我們特別約在汀州路上的便利商店內。她在中和有自己的房子，但是為了小孩的教育問題，在大兒子準備上幼稚園的時候上網尋找適合自己理念的幼稚園。比較過網友的評價和幼稚園網頁的介紹，B4 認為三元街龍興托兒所的理念最適合自

己的教育想法。B4 在牯嶺街上班，所以每天從中和騎機車順路送小孩到幼稚園。後來，B4 打算讓大兒子念國語實小，但是必須先解決戶口問題。她沒有認識什麼朋友或親戚可以提供戶口寄放，乾脆就搬家到附近租房子，既可以節省上班時間，又解決戶口問題。找房子的時候，順著地址經過和平西路的小巷轉進來，發現這個地點就在龍興托兒所附近，房東也願意讓她遷移戶口，所以很高興就搬過來了。

B4 的小兒子不到兩歲就在龍興托兒所跟附近的小朋友一起玩，一直到四歲，托兒所因為都更案不再繼續招生的時候離開。B4 說以前上學從來沒哭過的小兒子離開龍興的時候哭好久。小兒子換學校以後，先轉到美語幼稚園念了一年，當時一起從龍興托兒所離開的孩子，只有小兒子一人去美語幼稚園。後來提早進入國語實小附幼大班，但還是經常地哭鬧。B4 說：

本來在一起同學四散各地，小兒子會每天問我，媽媽那個誰在那裡，誰在哪裡，他每個小孩去哪裡，去國興去哪裡，他會背給我聽，我說啊你又弄錯了，不要再講了啦！譬如說我們剛好經過南海(幼稚園)，他就講，媽媽那個吳燕如在裡面，我說對，吳燕如在裡面，你聽了也是很辛酸...(訪談記錄，B4)

B4 提到後來了解小兒子的哭，是因為他想念他的同學，不到兩歲一起長大的同學都不在旁邊，大家都有伴，只有他沒伴，只有他一人被丟到那麼遠。這種迫遷的心理衝擊，有學者傅利羅 (M.Fullilove, 2004) 從公共衛生和精神病學的角度提出都市更新所造成的迫遷對個人可能造成的心理創傷，他認為當一個鄰里社區被鏟平，住在其中的居民會遭遇「斷根」(root shock) 的痛苦，是創傷反應引起的情感系統破壞。「斷根」的連鎖反應對一個社區的影響可以持續數十年。這種創傷並不會隨著緊急包紮而消失，可是會停留在受傷的人身上一輩子。她從許多這種類型的故事，找到其情緒核心是類似被節肢的哀號。一旦社會網絡消失例如轉角的雜貨店或者可以分享的花園，創傷就可能出現。都市更新也許可以讓少數家庭搬到更好的房子或者鄰里，但是鄰里之間不穩定，也使得緩衝的作用消失。B4 的小朋友作為租客(托兒所)提供服務的使用者，又是小孩的雙重身分，幾乎無人可以替他在法定的都市更新審議過程中發出聲音，他

的身心狀況之權利價值應該如何計算呢？因為都市更新計畫的過程而對其幼小心理的衝擊又該如何追蹤？受訪者 B4 自身的案例也讓我們看見，人們去解決居住空間、育兒和工作地點的平衡的理性，這些不斷遷徙移動的人們傾向於盡可能的努力去維持既有的個人、商業和制度的聯繫，因為住宅市場經濟的支配決定了他們所能面對的狀況，因此，面對上流化的取代壓力，要留在原地或者選擇逆流的方向移動，他們能夠調整的策略是付出更多的經濟代價，或者壓縮生活空間品質，兩者背後可自由支配生活都將受到更多的侷限。

### （三）都更 C 案

和平東路與金山南路交叉口這塊土地的產權十分複雜，周家後代子孫利用轉角的部份土地經營旅社，其餘土地長期出租，因此，大部分的屋主只有地上物的權利。以漢文書店為例，以前是日式木造街屋住宅，台灣光復後，湯志光律師買下地上物，後來賣給陳永福醫師（其妻是高玉樹的同學），並改建成為一棟二樓半的透天外科診所，1954 年開始興建。漢文書店的經營者李先生在 1974 與鄰居一同買入地上物，同時分割房子為兩戶。1977 年李先生與周氏祭祀公業更換土地租約。1998 年土地所有權被轉移至戊國際開發、已建設公司、庚建設公司，因此，周氏祭祀公業的租約也同時移轉。戊開發公司做好初步設計，準備以都市更新的方式進行開發，但兩年後已建設公司將土地轉手給辛建設公司，這時才開始向市政府申請都市更新計畫。接下來，辛建設公司因為擴張太快吃下台灣玻璃公司在新竹的土地後，發生財務問題而倒閉，土地資產透過銀行法拍。當時，這些地上物的租戶都有法律上的優先承購權，但是因為土地並未細分，一筆土地的價值不斐，租戶之間難以達成共同購買的共識。因此，最後由王建設公司及相關企業、人頭戶取得法拍土地。同時概括承受地上物的租約以及辛建設的都更新計畫、都市更新合建契約。

王建設公司整合區塊內土地的方式，首先是收購地上物的所有權。針對不同的建築類型有四種主要的策略，第一類是承接前一手建商與地上物所有權人已經談妥的條件，直接移轉合約取得同意權。只有地上建築物所有權的屋主可以參加更新計畫，並且獲得分配新屋，為什麼沒有因為無土地所有權而被掃地出門？是因為這類型的住戶手上握有前一個建商的合建協議書，後來接手的王建設公司必

須概括承受，所以與一般採取主張土地所有權，要求拆屋還地進行訴訟的談判策略不同。第二類是針對透天厝的屋主，也是一般的合建契約。第三類是針對區內一棟十層樓公寓，則是簽訂附買回契約。其內容是以固定價格（28 萬元）買下住戶的所有權，附帶條件是將來更新完成之後，住戶得以同價格購買相同面積的新大樓。第四，是針對周家後代個別掌握的私有地及建物，以「都市更新範圍的劃定」作為土地整合策略。這部份的土地範圍剛好位於金山南路與和平西路的轉角處，是周家後代經營的旅社和周勝興祖厝。王建設公司 2006 年 2 月第一次送進的都更案範圍並不包括這塊重要的轉角基地，可是該地的所有權人並不希望被排除，因此，積極向市政府和建商陳情，希望可以納入更新範圍，一併更新。經過漫長的條件協商以後，王建設公司在 2008 年 5 月才重新提案，將該基地納入更新範圍。這樣的關係，使得後續的協商談判過程，地主處於較為不利的位置。以周勝興古厝立面保留的爭議為例，文化局曾經針對這棟街屋進行文化資產鑑定，根據審查會議記錄提到，會勘時所有權人及周家後代均表達支持改建的意願而不願意保留，因此最後文資小組做出決議，同意建商做好測繪及攝影紀錄資料後，准予拆除。惟後來直接訪問到該處地主其中一位時，他才說周家後代對於古厝的立面、歷史有相當的感情，家族曾向建商提出是否可以保留的想法。但是，建商提出技術問題難以克服之理由，而且還被要脅，如果文資小組做出決議要保留歷史建築，那麼他們會把這塊基地剔除於更新範圍之外，因此，他們「只好勉為其難地向文資小組表達同意拆除」（訪談記錄 C1）。

在這個整合的過程中，可以看到建設公司採用不同的策略來統合開發基地上的地主或屋主，把不同的權利形式以及不同的偏好，編入都市更新體制，成為一個單一的、同意、支持都市更新計畫的住戶命運和利益共同體；這個共同體也成為接下來與周邊社區住戶衝突，代表土地所有權人和地方居民角色意見的主要力量。

2009 年 8 月，都更 C 案的更新計畫已經接近完成，因為一張都市更新計畫範圍變更程序必要的公聽會通知，周邊社區居民才知道這塊基地的開發內容，即將長成兩棟超高大樓，一棟四十二層樓，一棟十五層樓，地下開挖八樓的豪宅。這個訊息引起周邊的師範大學、台灣油杉社區發展協會、師大

雅砵管委會、麗水松園管委會、師大禮居管委會、麗水美樹管委會等大樓住戶、社區組織的危機動員，周歲的居民與都市改革組織（OURs）一起組成的麗水環境大聯盟（以下簡稱聯盟）。社區住戶主要疑慮在於巨大建築量體產生的壓迫感、景觀協調、陽光日照的遮蔽還有地下八層深開挖可能造成的鄰損等問題。聯盟內部的成員共同的訴求是容積獎勵浮濫，要求取消停車容積獎勵、開放空間容積獎勵以及考量與鄰近地區建築物之量體、造型、色彩、座落方位互相調和之建築設計容積獎勵項目，容積獎勵額度及項目取消，開發量體自然可以降低。成員內部的也有些不同的差異，例如師範大學校方關心人文環境及文化景觀的衝擊；師大地理系教師提出更新案的豪宅協助建商炒作房價，造成師範大學附近租金上漲學生租屋不易等。這些訴求的討論難以被納入正式的記錄，所有的爭論在以土地所有權人為主的「權利關係人」之前形成一道高聳的圍牆，就被擋在門外。聯盟在開發基地上舉辦連署論壇時，地主所有權人會到場嗆聲，這是他們的土地，外人不能干涉，或者軟性的訴求他們在外流浪多年，希望周邊鄰居不要阻擋開發案的進行，讓原住戶可以早日回家。最後，都市更新審議會決議將開發規模略縮為地上三十八層樓、地下七層，並且完成所有開發審議的法定程序，核給建築執照，但是，這樣的結果仍然無法回應周邊居民的疑慮以及聯盟的訴求，聯盟遂向台北市政府提起訴願，訴願被駁回之後，又向行政法院提起行政訴訟。

都更 C 案與一般的更新案爭議的不同之處在於，主要反對聲音是來自周遭居民和部份師大的師生和民間團體，是都市更新計畫範圍內外之間的衝突，主要訴求的是針對公共利益被私人開發利益取代。到底周邊居民是不是都市更新計畫的權利關係人？都市更新條例第一條明定的公共利益，是否包含計畫範圍以外的市民？這個問題花了一年多的時間在行政法院之間來回攻防才獲得確定。最高行政法院 100 年裁字第 1904 號裁定認為都市更新相關法令保護範圍應包括更新範圍外鄰近地區居民通行便利、防災、日照、景觀、公共設施使用等環境權益，而非僅限於更新範圍內權利人的財產權（詹順貴，2011）。換句話說，過去都市更新計畫的形成與執行過程中，缺乏從周邊社區以及更大尺度範圍的思考，而侷限於地主分配權益和建商利潤與容積獎勵之間的財務計算，排除了更多其他環境權、居住權、城市權等利害關係人的參與。雖然最

高行政法院裁定必須保護更新範圍外居民的權益，但是，以台灣目前幾項重大爭議事件的經驗顯示（註 17），行政法院的司法判決對於行政部門的是否具有實質的約束力顯然在未知之數。

#### （四）台北市老舊中低層建築辦理都市更新計畫

##### 1. 政策提出的脈絡

2009 年 11 月，民眾不滿已久的高房價問題透過行政院研討會的十大民怨民意調查正式浮上政治議程檯面（註 18），隨後政府除了宣布暫時停止標售台北縣市國有土地之外，並無明顯的政策可以解決市民高房價的住屋問題，民怨的星星之火再度喚醒了沉寂十年的無殼蝸牛運動。媒體紛紛開始報導相關的住宅議題，也加強了民怨問題的擴散與深化（註 19），並且連結到幾個重要的都市更新案例。因此，高房價幕後的黑手首度指向台北市的都市更新政策。這一波媒體的浪潮開始四處挖掘都市更新的相關議題不到兩天，台北市政府突然宣布緊急召開記者會，「當時更新處的人全部緊急召回，政策根本就還沒有討論清楚（註 20），就出去了」（訪談記錄，R1，2010/07/28）由市長郝龍斌及副市长李永萍宣布重大都市更新政策，針對屋齡超過 30 年以上的「中低樓層老舊建物」更新，決定透過都市計畫專案變更，給予台北市 29 萬戶，四、五層樓的老舊建物最高 2 倍的法定容積，協助民間加速進行都市更新。

2010 年 4 月 23 日，晚報頭版新聞率先刊出「北市都更，百萬人利多」，隔天各大報紙紛紛以頭版大幅度報導，標題十分聳動例如「老屋像中樂透，都更財富翻倍（註 21）」、「建商支持：誘因增加，民商雙贏（註 22）」、「北市都更兩倍容積，百萬人受惠（註 23）」。台北市政府 4 月 24 日召開記者會由市政府發言人室發佈的新聞稿，直接以「歷史性的政策：郝龍斌放寬容積率加速都更，一坪換一坪，百萬市民受惠。」為標題（註 24）。該文還特別強調台北市時任副市長的專業背景：「曾任台灣大學城鄉所教授、臺北市副市长林建元則表示，此決定是歷史性具魄力的都市更新政策。」都市發展局發佈的新聞稿則更明確地演繹兩倍容積的政策目標為：「民眾不用背一輩子房貸，就有公共設施完善的新房子住」、「增加房屋供給，減緩房價高漲」、「與其讓建商賺，不如讓臺北市民自己賺」、「建物未達更新年限，可先進行外觀拉皮」。在此要特別指出「增加房屋供給，減緩房價高漲」的論述，正好可以紓緩

當時輿論最關心的高房價議題，將房價高漲的社會壓力指向住宅供給不足，假設未來如果 20 萬戶老舊公寓全部參與這個專案，更新後可以提供 45 萬戶的新住宅，可以增加住宅市場的供給，紓緩台北市高房價的現象。

台北市政府的宣傳論述試圖建立都市更新作為解決高房價問題正當性，同時「可以完全無須負擔成本，免費舊屋換新屋、室內面積一坪換一坪不縮水、權狀面積還增加」（台北市政府，2010）更直接深入台北市最主要的住宅類型家戶中，也打動每一個產權所有人的資產利益算計。兩倍容積專案計畫打開了以往都市更新政策所涵蓋的城市尺度範圍，從台北西區到遍及全台北市適用；從整建住宅、違建聚落等老舊社區擴散到 1970 年代興起的四、五層樓公寓，動員的對象也從老舊社區直接拉到半數以上的台北市市民，衍伸而來的房地產利益更為可觀。

過去的都市更新範圍劃定是針對特定地區的空間條件來劃定更新地區及都市更新單元(註 25)，由政府或民間劃設的方式執行。而兩倍容積政策則是針對不特定地區內特定的建築類型為更新的標的。根據市政府的資料(註 26)描述，這批被指定更新的四、五層樓公寓建築有幾項特點：1. 大多集中在 1961 年至 1981 年之間興建。2. 總計有超過 29 萬戶(註 27)，總面積約 290 萬平方公尺，影響人口數達百萬人。3. 部分建物現有的建築容積超過法定容積。4. 大多位於住三、住四的土地使用分區，周邊通常是 8 公尺以下的巷道。5. 公共設施少，沒有電梯，建築使用坪數較大，更新後分回坪數少影響居民更新意願。6. 一樓庭院或防火巷、頂樓加蓋等違建，不能列入更新前的產權，也影響居民參與更新意願。

根據台北市政府都市更新處在 2009 年委託財團法人都市更新基金會，針對四、五層樓公寓研究如何推動更新的研究報告，其研究成果提到，如何以短、中期策略利用容積工具與財務工具、其他工具建立更新推動機制，具體內容如下：

1. 達成合理容積率目標：於公平合理的分配條件下，透過容積工具手段給予容積獎勵，包括項目與額度放寬、放寬容積移轉限制、都市計畫變更等手段。
2. 建立財務工具平台：政府提供財務工具補助，包括前期規劃費用的補助、融資信用保證以及直接參

與投資等方式，建立財務工具平台。

3. 其他工具：以整建維護的方式納入計畫，輔以外牆清理進行更新美化。

在容積工具的部分，該研究又區分三種不同建築類型，在推動更新條件，分別建議給予不同層次的容積獎勵。例如部分地區因放寬法令仍無有效推動，必須透過特別手法才能解決更新課題，如店鋪、違章建築且位於策略性再開發地區，面積達 8000 平方公尺以上，必須留設開放空間達基地 50% 以上或捐贈一定規模之公益設施，則建議直接透過都市計畫變更手段給予兩倍容積進行開發，但不得再申請其他獎勵。該研究並建議之推動短期策略將容積獎勵項目及額度納入「台北好好看系列」，中程策略則以修訂「台北市都市更新自治條例」報中央主管機關核准增加容機獎勵項目合額度(財團法人都市更新研究發展基金會，2010：7-1-7-5)。

綜合以上所述，政府部門早已著手研究四、五層樓公寓進行都市更新的策略，委託研究計畫的成果也有不同的政策工具及短中期策略的安排，但最後市長郝龍斌提出的政策方向，僅擷取部分的研究成果，僅限於容積工具為主，並一舉跨越既有的都市更新法令規定，以全台北市四、五層樓老舊公寓均可享有「兩倍容積」、「舊屋換新屋，一坪換一坪，附送停車位」作為主要訴求內容，後來正式的政策名稱「中低樓層老舊建築更新專案」（簡稱老公專案），以「擴大住宅供給」為由，將一般民眾對於高房價的壓力，簡化為市民對於購買城市住宅的需求，轉化成為推動都市更新的助力，帶動了一波台北市有史以來，最大範圍的市民參與都市更新的全民運動。

## 2. 社會的回應與批評

首先，正如台北市政府發佈的新聞稿所言，兩倍容積政策確實是一個「歷史性的政策」(註 28)，而且是一個富有想像力的歷史創舉，以致於第一時間跳出來質疑這個政策的是中央的內政部以及營建署。在台北市政府發佈這個政策的同時，內政部長江宜樺說：「依照日前媒體報導有關北市府釋出兩倍容積獎勵的內容，除非修法，否則不太可能達到。」(註 29) 營建署長葉世文則表示「不一定是老舊建物就可享有兩倍容積，申請後還需經過相關規定審查。營建署未必放行」(註 30)。兩位中央政府主管都市更新業務的發言是站在都市更新條例

的角度，主要的理由是，根據都市更新條例規定要獲得兩倍容積有許多前提。例如，必須是政府指定的「策略性再開發地區」並由地方政府主管機關報給中央政府主管機關核定。而策略性在開發地區又有許多要件，例如，例如位於鐵路或捷運站四百公尺範圍內，位於都會區水岸、港灣周邊適合高度再開發地區或配合其他重大發展建設需要辦理都市更新。所以中央機關認為兩倍容積上限是城市中特定地區在特定條件下的例外，並不適用於全市性的更新，而且涉及中央政府的權限，也非地方政府可以片面決定。

經過內部溝通之後，內政部與營建署才恍然大悟，原來台北市政府的兩倍容積政策是拼湊兩部法令都市計畫法以及都市更新法來完成這個歷史創舉。先透過都市計畫細部計畫專案變更，增加「都市計畫獎勵項目（法定容積 0.5 倍）」，再加上依都市更新條例程序申請「都市更新獎勵（法定容積 1.5 倍）」，達到獎勵後總容積上限為法定容積 2 倍。換句話說，台北市政府的政策卻早已超越了都市更新條例對地方政府容積獎勵上限的管制，因此，地方政府另尋出路，利用都市計畫賦予的權限直接進行土地使用變更達到增加容積的效果，如此一來，等同於宣布了都市更新條例規定的「策略性再開發地區」的概念失效，同時也強化了各地地方政府主導地方發展的權力，弱化了中央政府的監督及附署的機制，等同在土地使用分區管制部門對於容積的規定打開了另一個巧門，地方政府將可以更任意地以「都市更新及都市再發展」之名直接核發容積獎勵額度。

其次，在媒體輿論之間也出現不同立場的辯論。聯合報社論表示支持，認為這是「台北市老屋更新的大膽創意值得鼓勵」，台北市與亞洲其他國家的城市景觀相比，老舊和違建使得其貌不揚，希望能透過居民自組更新會的方式，「使一部分的老舊社區先整建起來」進而帶動周邊市容的改善，而且都市菁華地區的改建可以降低房地產炒作的空間（聯合報，2010）。中國時報的社論也持相近的觀點，從市政府擘劃出來的更新藍圖，得以改善老舊房屋建築品質問題，解決停車問題的說法，以及長期而言可以增加房屋供給減緩房價上漲，認為兩倍容積政策可以「藉由都市更新創造雙贏」（中國時報，2010）。唯一站在反對立場的是經濟日報，該報社論直指台北市政府「勿濫用容積率做獎勵」。

認為這項政策將造成短期間老舊公寓房價大漲，更新後的住宅又豪宅化讓中低收入戶也住不起。容積獎勵的利益將會掌握在資訊嚴重不對稱的建商手中，該報認為這個政策既達不到目的，也引來許多批評，所以建議可以順著中央內政部及營建署的反對作為下臺階。（經濟日報，2010）。

第三，在空間專業界也有許多回應與討論，主要從生態環境、社會正義、都市政治、都市住宅與都市規劃的角度切入，大致可分為下列幾類論點：

- (1)破壞環境承载力:兩倍容積政策表示空間發展權可以加倍，對於城市各種維生系統的負擔也將增加，公園綠地、保護區面積、防災設施容量、衛生下水道、污水下水道管徑有可能不足；此外加送車位也等於增加數十萬車輛，嚴重影響交通負荷。（歐陽橋暉，2010；楊重信，2010）最後卻只換來一些不一定開放的開放空間和停車位。甚至有學者預言「台北市的都市更新兩倍容積就像放了發粉的麵團，等把蒸籠打開，台北市就會大了一圈。」（夏鑄九，2010）。
- (2)危及都市生態及熱島效應:兩倍容積將使得台北市的都市更新帶動的都市開發更加速都市不透水層的增加，使得能源及各種排放倍增造成更嚴重的城市熱島效應。城市建築高層化造成風牆而不是風廊，阻礙冷風吹入市區，使得城市地區的微氣候變化更大，生活品質惡化。（歐陽橋暉，2010；黃瑞茂，2010）
- (3)住宅人權與空間分配正義:建築容積是一種土地發展權，社會進步經濟繁榮創造出來的財富，它應該歸全民所有。（楊重信，2010）「從住宅人權的角度來看，臺北市政府說北市都更不會將窮人從北市趕出去，但這次都更政策若不提供「只租不售」的平價社會住宅，就注定加速北市的豪宅化，讓中低收入戶更難覓得住所，且一般租屋族可能也將被迫搬家、或提高房租等，將是一個很不公平、罔顧市民居住人權的政策」（王鴻楷，2010）。
- (4)都市計畫法制的破壞:都市計畫教育脫離現實太遠，兩倍容積政策的出現是專業界噤聲任由官僚體系踐踏的結果（楊重信，2010；花敬群，2010）
- (5)兩倍容積誰得利:突破容積率限制，讓建商有更

多籌碼可以整合地主，地主的期望也間接提高，市府的宣傳讓市民誤以為免費舊換新，小換大，但是其中各種開發成本，最後還是用自己的土地產權持分換來，因此，媒體社論直接指出「民眾參與都更必然要付出代價…這種宣傳用語比較像是不負責任的競選口號，而不是政府嚴謹的政策宣導」（中國時報，2010）；追逐想像的房地產利益想像後果就是兩倍房價，建商和地主兩倍的利益，但是沒有房子的市民，無法參與都市更新，買不起房子的人就有兩倍痛苦。（黃瑞茂，2010；楊重信，2010；劉明德，2010）既然問題重重，「營建署母法是有問題，但向來擁有全台最進步技術官僚的臺北市都發局，此次為何要大開倒車，積極鑽母法漏洞送容積？判斷應是選舉考量」（林盛豐，2010）。

(6)城市文化與使用價值的衝突：從城市人文及永續生態的角度來看，城市有太多值得記憶保存的歷史空間，都在快速的拆建過程中一一灰飛湮滅，三十年其實一點都不老，與西方國家比較，百年文化和永續生態的價值都是一點一滴建立起來，台北市老公寓有可能跟隨著許多歷史記憶在兩倍容積的政策下消失（莊佩璋，2010）若從台灣其他城市的角度來看台北，屋齡三十年以下的水泥建築要拆除，非常不符合永續精神，可以使用五十年以上水泥建物，為什麼三十年就要拆除呢？況且，容積的調整特別重視「區位」和「配套」措施，此次政策並不以區位為判準，而只看建物年齡，且缺乏討論容積提高後相關的公共設施、開放空間等配套研擬，將來不但達不到市府所宣稱的政策效果，反而只會加速許多城市空間借都更之名「拆除重建」的危機。例如西門町著名的「明星咖啡屋」，已經出現因都更面臨拆除危機（林盛豐，2010）

(7)以提高容積獎勵增加供給無法抑制房價：房價問題在於投資需求過多，豪宅供給過剩，中低價位住宅供給不足（花敬群，2001、2010）容積獎勵提高只是留給建商有更多炒作的空間，容積獎勵這種巨額利益的不公平放送，反而沒有受到社會重視。而臺灣的都更進行困難，不在容積太少，而是「協商機制」不足，加上程序複雜、資訊不透明，都造成地主與更新者間互不信任、整合困難。故北市都更提高容積獎勵很難發揮平抑房價的政策目標，因為我們的

市場機制太不健全，所以政府應該以正確的方向介入，而非只放容積了事。（張金鶚，2010）。

容積突破都市計畫的上限，是否意味著帶動人口增加，環境負擔倍增呢？林建元教授則有不同的見解，他認為過去空間專業界對於容積的理解錯誤，學校教學灌輸容積增加一倍，人口會增加一倍的概念有問題。他以台北市為例，過去十年來蓋了伍佰公頃以上的樓地板面積，但是總人口卻減少三萬，所以房子數量增加，但人口卻減少了。人口移動（城鄉移民）主要是因為工作機會，不是因為台北市的容積比較大。林教授並引用國土資訊及不動產研究中心的研究報告數據（華昌宜，2008），全台北市的容積獎勵類型中，停車獎勵佔了61.51%，都市更新只佔1.07%，所以停車容積獎勵才是真正失控的部門。況且，容積是都市發展的控制手段，如何彈性運用可以積極改變都市形式（urban form），在不可能開發綠地和保護區的情況下，都市更新是不得不面對的問題（林建元，2010）

援引自柯布西耶（Le Corbusier）以降對於城市集中發展論的現代主義式緊密城市（compact city）理論（Michael，1996），認為提高城市密度是緩解城市擁擠狀態之解決方案，高聳的大樓與地面大面積的開放空間，有助於改善交通問題。此外，緊密城市的概念也常被用來回應都市蔓延（urban sprawl）的都市擴張現象找到新的出路。林建元教授的論點在少子化的趨勢和永續發展仍作為一種理想追求的年代，有效地為兩倍容積政策找到可以依靠的支點。過去資本主義理性規劃的模型建構下，都市可望沿著一條不斷成長的路徑發展，因此，容積增加與人口增加是相互依存的正向關係。所以，還在發展中的城市，恣意的放寬容積的管制，吸引更多的人口成長，對於環境資源的耗損以及公共設施的負擔確實也會增加。這是林建元教授指出規劃專業教育對於容積概念的假設錯誤之所在，無法解釋當下人口趨於穩定停止成長時，容積成長與人口成長脫勾的現況。城市發展的模式應該採取集中抑或是分散，還是折衷模式必須有更長遠的討論與規劃，假設緊密城市集中發展的模型，是台北市未來城市發展的目標，那麼如何可以確保公共的開放空間以及獎勵停車位等等，經由容積交換而來的公共性可以不被私有化，必須是伴隨著鬆綁容積時有可行的策略，否則缺乏這樣的配套與社會共識，以過去執行的諸多案例都是陪了夫人又折兵，獎勵了容積拉高

airiti

樓層，卻沒有換得應該是公共的地面開放空間與停車場。但無論如何，林建元教授的論述指出台北市人口數量不增反減的現象是個重要的線索，人口的外移和近年來城市上流化趨勢之間的關係為何，是本文接下來論述分析的重點。

檢視台北市近十年人口統計資料（台北市政府，2012）可以得知，除了 2006 年、2010 年、2011 年以外，其餘年份持續地呈現人口淨流出的現象，最高每年移出 26,000 餘人，最低移出 4,000 餘人。2011 年台北市人口淨流入創下十年新高，達 23,000 餘人，這個逆勢成長與 2010 年起推出的「助你好孕」生育補助政策直接相關，學者稱之為「福利移民」（陳信木，2011）。那過去十年這些移出人口遷徙的原因是什麼？根據薛立敏、曹喜鵬、陳雅君針對區域人口遷入台北地區進行的實證研究，以住宅價格、預期收入、每人享有地方公共支出及可及性等共四項主要變數，研究人口遷移的原因。該研究認為，當台北市房價提高時，使得遷入北縣（新北市）的比率增加，反之亦然，但是台北市房價的總和影響幅度較大，此外，交通成本降低，使得遷入台北都會區選擇新北市的比率增加，遷入新北市的人口數也會增加（薛立敏等，2002；薛立敏等，2007）。彭建文、吳文傑、龔書玉的研究，也發現當台北市房地產價格提昇，空屋率增加，城市內部遷徙的比率也會增加（彭建文等，2009）。兩位學者的研究得到當房價提昇時，城市人口的內部遷移與區域遷徙的比率就會升高的實證成果，換句話說，房地產價格與城市人口的在城市內部以及城市之間的遷移直接相關。因此，若改寫前一段王鴻楷教授的論點，從住宅人權的角度，台北市政府認為台北市的都市更新不會把窮人趕出去，勢必要能同步抑制房地產價格的上漲，提供只租不售的平價社會住宅，才有機會可以達成目標。那麼現實過程中，「老公專案」的一坪換一坪兩倍容積政策，與房地產價格之間的關係是否連動，實際執行的狀況是否可以抑制房地產價格的上漲並減緩社會排除的現象？

### 3.兩倍容積政策衝擊下的社會排除

自 2010 年 4 月「老公專案」政策宣布到 8 月正式實施之前，房地產市場已經出現許多效應。都市更新計畫尚未開跑，房地產價格已經漲翻天，「兩倍都更容積獎勵老公專案暴紅（註 31）」，媒體報導的利多消息持續推漲房價，信義房屋指出，北市府宣布兩倍容積政策以後，台北市 4 月老公專案的房價上

升至每坪 41 萬元（去年同期為 32 萬元），首度跨越 40 萬元大關，大安、中正區等地段高達每坪 50、60 萬元（註 32）。藉由都更政策炒作房價的區域也從核心菁華區塊擴大到城市外圍中山、內湖、南港三區熱賣（註 33）。房仲業舉出過往的都更案為例，暗示地主透過都更可以翻身變成「都更富翁」，而兩倍容積政策使得老舊公寓成為市井小民發財夢的寄託所在，大大發揮都市更新的「本夢比」。政策上路未滿四個月，北市已出現「老公專案開出豪宅價」（註 34）的都更政策助漲房價的現象。在媒體持續的報導之中，都市更新政策儼然成為直接或間接帶動房地產價格飆漲的推手。

台北市政府採取多次不斷的發佈新聞稿來回應釐清房價與都市更新政策的關係（註 35），其主要的理由有兩類，其一是因為低利率、低稅制導致游資充沛湧入股市與房市，而台北市房產與國際城市比較相對偏低及對 ECFA 簽署等預期心理影響，使得整體價格持續攀升，將老舊公寓價格飆漲的原因歸咎於其他外部因素的預期心理。其二，承認都市更新也是民眾期待房地產增值的預期心理因素之一，但是房地產價格飆升只是短期現象，根本原因是住宅供給不足，臺北市設有戶籍數 97 萬戶，住宅存量僅 89 萬戶，所以台北市住宅短缺為 8 萬戶（註 36），「老公專案」的容積獎勵訂有合適規模的住宅以及鼓勵實施者提供出租住宅等規定，因此，對於增加住宅供給將有很大助益，長期來說將因住宅的供給增加，使得房價可以朝向合理的方向發展。

綜上所述，可以得知台北市政府回應都市更新與房價飆升的關係，其第二項論點已經不證自明第一個論點的缺漏。我們需要更深入與長期存在的「供需原則」迷思進行對話。首先，土地加上容積都是有限的空間生產原料，因此，土地與一般商品不同，不能藉由大量生產來調節供需。在經濟學原理中其供給曲線幾乎沒有彈性，甚至是固定的垂直線。其次，台北市政府根據戶籍和住宅存量的落差，推論供給不足造成房地產價格推升，因此房地產價格上漲與都市更新政策無關，然而，根據前引述之花敬群（2001、2010）的研究，近十年來台灣住宅供給大量增加，使得住宅自有率為 82%，空屋率達到 17%，其實是供過於求的狀況。台北市政府的計算方式是以戶籍數減去住宅存量，但是台北市設有戶籍的住宅平均每戶約居住 1.25 戶，實際的

住宅需求應修正為 77.5 萬戶，所以超額供給約 12.5 萬戶，足以增加 34 萬人居住的空間。「並非檯面上看到的「土地供給有限」或官方所宣稱台北市住宅短缺七萬多戶，讓政府與民眾以為台北市住宅漲價有理。其實台北市供給過剩問題相當嚴重」（花敬群，2010）這項研究更進一步分析申請建造住宅面積與實際建造完工住宅面積之差額，發現十年來累積了約 28.4 萬坪的潛在供給量尚未完工。這些潛在的供給量，以近年來的房地產開發趨勢偏向大面的豪宅商品，約等於 3,000 戶的百坪豪宅，所以也無法提昇中低價位的住宅供給量。以台北市家戶所得分佈和市場上所交易住宅的價格高低分佈資料觀察，發現所得由低自高排序的第 30% 位置的家戶，只負擔得起市場上價位最低 6.8% 的住宅；所得排序第 50%（中位數）家戶，僅負擔得起市場上 12.3% 的住宅。花敬群得到的結論值得全文引用如下：

此現象告訴我們，台北市的中低價位住宅確實嚴重短缺，這樣的結構也讓中低價位住宅變得不是太便宜。反倒是最貴的 40% 住宅，只有不到兩成的家戶負擔得起，高價位住宅確實供給過剩。台北市高房價與高價位住宅過剩，不僅是供需問題與市場無效率問題，更是國家資源浪費的問題。這樣的問題結構，不是把中產階級趕出台北市，把更低收入家庭發配都會邊疆就算解決。後續可能引發的金融問題與社會問題，才是我們的社會應該擔心的事。（花敬群，2010）

超越了「供需法則」的迷思，可以得知房地產價格飆升確實與兩倍容積政策的發佈有關，但如果只是短期現象，是不是未來長期更多的四、五層樓公寓加入更新之後，真的可生產更多的住宅，使得房價朝向合理發展？事實上，這種短期現象的解釋，把均衡點放在沒有時間表的未來，只是一個完美假設的邏輯，無法直面凱恩斯的名言：「長期而言，我們都死了」（In the long run, we all dead.）。如果長期計畫是可以寄託的未來，那接下來應該要檢視的就是「老公專案」執行至今的成果，是否如計畫所預期的帶動全是 29 萬戶老公寓的更新向前推進。

依照「老公專案」的政策規劃，這是一個五年有效的專案計畫，受理期間自 2010 年 8 月 2 日起，至 2015 年 8 月 1 日止，向都市更新處申請都

市更新事業概要或事業計畫草案才有效。根據都市更新處以及台北市議會質詢所公開的資訊，在媒體宣傳報導的房地產火熱現象背後，真正的遞件送案狀況並不如預期。台北市政府從 2010 年 8 月 1 日正式宣佈政策開始至 9 月中詢為止，無收到任何一件兩倍容積的申請案（註 37），直到時程過了將近一半，2012 年 11 月 12 日為止有 51 案提出申請，其中事業概要階段共 26 案、事業計畫階段共 25 案，預期參與更新的戶數為 3,600 戶。唯一一宗通過審議之個案，更新單元面積約 2800 餘坪，預計 2015 年 7 月開工，2018 年 5 月完工。該基地更新前 127 戶，更新後為 430 戶，增加住宅供給數為 303 戶（註 38）。這樣的成果難以令人對於計畫之初，台北市政府提出的長期住宅供給支票產生信心。為什麼計畫與執行有如此巨大的落差呢？

一位資深的都市更新從業人員從實務面的角度分析容積政策：「制度面一定要穩定，你不能今天加了百分之五十的容積獎勵，明天變成加一倍。那這樣所有的居民都不簽約了，因為都在等後天會不會變更好。」（訪談記錄 F1）當容積獎勵的制度變動過過於頻繁，讓市民與建商都存有預期心理，再多的獎勵只是一直墊高新的條件下各自重新盤算的房地產利益，所以市場不斷地處於變動狀況下，也就難以穩定的完成交易。影響所及不只是新的都市更新案未能浮現，連進行中的都市更新案也可能暫時中止。

所以，「老公專案」確實帶動了老舊公寓的房地產價格暴漲，容積獎勵作為財務平衡工具建構起了免費午餐的思維，提高了各個參與者在都市更新過程中，權利價值分配的基礎，可是並沒有調整權利分配過程中的權力關係，也沒有改變以所有權為核心的支配性價值觀。「老公專案」的實踐過程，試圖以解除管制的方式刺激空間生產效率，卻未能達到預期效果；真實的住宅商品還漂浮在象徵空間的層次，房地產資本早已完成循環積累的任務。「老公專案」限制特定的四、五層建築類型為範圍，在這波不斷墊高的房價過程中，如同前面個案經驗研究中發現，同樣地以產權為核心的邏輯，排除了承租戶以及產權不清楚的社會關係；同時，也排除了居住在其他建築類型的有產權市民分享容積獎勵帶來的房地產的利益。當「老公專案」的「免費午餐」變成了一般民眾想像都市更新的基本配備，其實是在對於空間的時間價值計算中，統一了未來

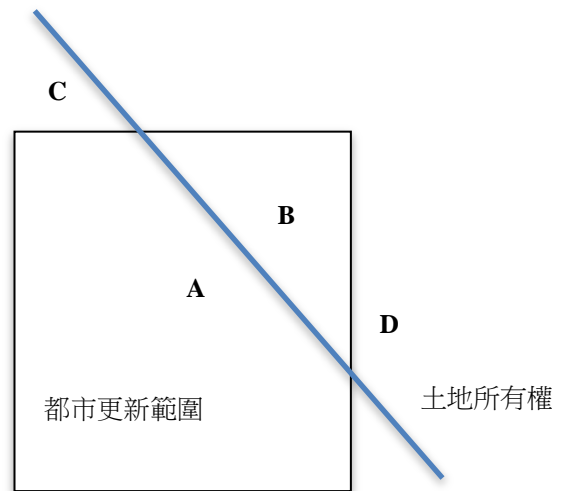


全台北市包括七層樓公寓、電梯大廈、整建住宅裡所有市民的見解，至少要一坪換一坪，免費換新屋，而正當化了未來可能出現三倍、四倍、五倍的容積獎勵政策。當這種以拆除重建為主的「免費午餐」價值觀變成城市市民的主要意識，那麼這個政策的社會排除，就是發生在對於空間日常維護保養的必要，排除了空間使用價值的意義。換句話說，周素卿、劉美琴（2001）期望可以在整建住宅未來的都市活化政策中，跳脫以房地產所有權人的權益為核心的都市更新策略，採取不同的整建方式、讓民眾參與的構想，只能被推向更遙遠的未來。即使個別住戶無意參與這個遊戲，被原子化的市民只能在同意和反對的選擇中重新組織屬於自己認同的社區。容積在變成真實的樓地板之前是想像的利益，容積獎勵讓房地產資本得以在想像的空間作戰，在想像的空間中進行商品化的動員，讓老舊的房地產滋生新的資本價值，讓「市民開發商化」（Citizen as developer），以「企業精神化的市民主義」（Citizenship as entrepreneurship），將原本複雜的家園空間計畫的可能性和環境改善的多樣性簡化為房地產估價的權利價值分配。

#### 四、必須看見看不見的社會排除

借用上流化的分析概念來解釋台灣都市更新體制執行的效果，本文回應了以下兩個課題：都市更新體制的上流化政策如何發生，如何在不同層次的空間範圍及產權關係之間交錯進行擠壓與排除。從個案研究經驗分析中提煉出四種不同的排除替代類型。分別在空間上被更新範圍切割，在產權關係上由土地所有權來界定。從 A 區塊代表都市更新範圍內同意戶與不同意戶的衝突，B 區塊為無產權者的無聲排除，到 C 區塊周邊社區居民與更新範圍內的權利關係人之爭，還有更廣泛卻不容易被指認的 D 區塊在整體提昇的被高房價門檻排除在城市堡壘之外。制度上保障得以被編納參與的違建戶又處於知識與資訊不對等的位置提早替身化，充分的顯示出國家對於空間資源的分配以及城市社會結構的價值取向，以房屋土地所有權為主要衡量標準。容積獎勵機制的浮濫形成免費午餐的常態化，造成了社會財富的逆分配效果。Atkinson（2000）指出，各種環境改善的對策，常被宣傳成為可以解決老舊社區的問題，是因為上流化的後果有許多「隱藏的成本」被外部化，以致於所謂的社會問題並沒有被真正面對處理，看不見社會排除的發生經

常是因為「問題人物」提早在都市更新計畫起跑前已經被趕出視線之外。



圖四 替代取代類型分析圖

都市更新體制的制度性偏見，強化了土地所有權（ownership）支配了其他形式財產權（right of property）的結果，在空間高度商品化的城市裡，透過高額容積獎勵引導下的利益競逐，排除他人參與的配套策略就是主張排他性最強的 land ownership，猶如一種天生的權利保障，與國家和資本對於不同產權主體的驅逐清理行動共謀，在特定空間範圍內完成社會結構的瓦解與重組。都市更新體制有如圍城，每個劃定的更新地區猶如一座一座被圍困的城堡，裡面進行著土地所有權的清洗整理工作，城內有產權者的意見不同，沒有產權只有離開，或者必須壓榨自己才能勉強留下來；城堡的製造的外部性，造成城外有產權者產生衝突和矛盾。

社會的被排除真實發生。透過都更體制，弱勢者被排除，市民被原子化、二元化對立，使其缺乏分析，沒有自己的產權論述，失去針對既得利益再分配的能力。爭論「公共利益」的位置已被搶走，即使有反對力量也是都更體制再進化的推動力。

都市更新是真的，透過無數場的講座、活動、報導、市民動員，都市更新的過程確實在發生；但都市更新又是虛假，實際上並沒有幾件真正完成的案例。最終，資本獲得了勝利，透過都更，資本完成了對老舊公寓的一波炒作與資本積累，人也確實被趕走了。因此必須辯證地看待排除機制，才能辨

明都市更新體制之關鍵。都市更新體制的強大在於，我們不需要真的都更，國家與資本即已達成其目的。回到理論上，上流化理論必須跳脫古典的解釋，非得看見都更的後果是有人被移出去，而事實上這個狹隘的解釋也已經成為技術性官僚的辯詞。重點應放在上流化的「過程」，爆露處於置換過程中不同形式的衝突，關切個人主體的生活壓力和自我壓迫，以及隨之而來的內部衝突力量。因為迫遷的恐懼和壓力，產生的集體力量，總是難以移轉到改善無產權者在城市窳陋地區的連鎖流動，所以並不是替代和取代的壓迫並不存在，而是沒有看見我們自身所處的位置，從來就是交錯著各式形式的社會排除，缺乏分析的盲動不自覺的成為城市角落更弱勢者的壓迫來源。這是晚近台灣都市更新體制的核心。

台北市的都市更新政策動員了無數市民參與的欲望，國家與社會也投入了許多資源，然而，沒有妥善公平的參與機制與社會資本的支持，追逐房地產利益極大化的都市更新，實際真正能夠落實的案例十分有限，如此的都市更新不會發生。提升都市更新的效率，不在於是否配備執行強拆的公權力；都更政策上無視於縫補社會結構的破壞與補救各式的排除機制，以致於單一價值觀的霸權，使得都市更新不需要發生，各種取代的形式已經伴隨而來，我們需要突破產權的侷限以及更新範圍設定的利益框架，看見不同差異的彼此，並在過程中合作，重新構築屬於人民的公共性論述與實踐。

「人們在城市裡的生活尊嚴與環境獲得改善，是一種追求也是一種城市權（right to the city）」（Lefebvre, 1996）。如果這個城市需要針灸，那麼病理的診斷權力需要更開放的態度和參與機制，才能降低各種未知的副作用發生。在都市更新體制的執行過程中，效率不彰困難重重，制度安排的缺陷轉化而成的社會衝突已經處處烽火，城市底層的還有更大的暗流不間斷地進行社會排除工程。在更新計畫開始之前、更新計畫中，更新計畫後，追問某些人為何消失如何遠離的結構性問題，應該是比表皮美化更具有改革潛力的全球城市競爭。

## 註釋

註 1 這個理論概念的最早是由社會學家葛拉斯（Ruth Adele Glass, 1912-1990）發明的新字。1964 年她研究英國倫敦的工人住宅社區逐漸被新興的士紳階級（new gentry）入侵（invasion）取代（displacement）的過程，這些新興士紳階級模仿英國特有的士紳階級的生活舉止，以建築的空間形式標榜自身建立特殊的文化品味，使得原來住在老舊維多利亞式住宅內的工人被迫遷移，整個街區的社會結構置換為另一個社會階層。這個理論概念發展至今已經成為全球關心都市再發展課題的重要分析視角。在台灣曾經出現的譯法有上流化、高級化、仕紳化、縉紳化。夏鑄九（2006）引述了尼爾·史密斯（Neil Smith）在第四屆批判地理學國際會議上指出語言與脈絡之間的關係，史密斯認為，法國、德國學者用布爾喬亞化較為精確，瑞典學者以其教學經驗認為，瑞典的學生難以掌握縉紳化的意義，不如直接採用空間戰爭（space war）。作者同意夏鑄九的觀點，若採用空間戰爭，對於特定階級的形成或者階級鬥爭過程中的空間競合過程甚為貼切。但是高級化譯法容易自然化社會群體被移徙替代的效果，連結到線性的進步史觀；而最常被使用的仕紳化，若直接套用可能失去豐富的理論意義，畢竟台灣不若英國有清楚的仕紳階級、工人階級的傳統劃分。因此，作者認為在不同的語境和分析脈絡中應可以採取多種不同的翻譯，本文借用朱元鴻（2000）的「上流化」譯名，藉以想像我們熟悉的「上流社會」、「上流人士」，尤其特別針對不同的社會階層之間的慾望流動和階級位置的改變，能連結到更多的在地論述資源。

註 2 2010 《天下雜誌》（445）：87。

註 3 關於都市更新案執行的時間需要多少，經常是各界檢視政府行政效率和執行政策能力的角力重點，台北市政府 2012 年 1 月 17 日新聞稿指出，不含施工平均為 3.3 年；民間的都市更新基金會於 2012 年 6 月出版的《都市更新簡訊》則認為，從整合到審議約為 5 年，施工需要 2 至 3 年，從整合到完工

至少 8 年以上。

- 註 4 《都市更新資料調查與分析案第一次座談會會議記錄》(2010/11/29) 記載：何芳子委員以日本都市更新的經驗建議進行關於「移出率」的研究，可以看出不願或不能參與都市更新的狀況，希望國內研究可以開展。金家禾委員也提出意見，針對不能或不願參與分配者的資料進行分析，可以說明更新是否排除了原住戶、設計坪數是否合理等議題，建議納入調查。
- 註 5 〈台北市公寓一坪衝 80 萬〉近來在忠孝東路五段、捷運永春站 3 號出口附近，因有都更題材、又面大馬路第 1 排，4 層樓高、屋齡約 30 年的 3 樓戶公寓，每坪成交價高達 80 萬元。此行情比周邊屋齡 5 年的捷運共構宅「E.A.T」每坪 68~75 萬元的行情，高逾 6%。2010《蘋果日報》6 月 21 日地產新聞版
- 註 6 台北市政府都市更新處網站 <http://www.uro.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=1807814&ctNode=12897&mp=118011> 存取日期：2012 年 5 月 15 日
- 註 7 詳見 2009 《台北市士林區陽明段一小段 771-2 地號等 21 筆土地都市更新事業計畫案核定版》：14-6 至 14-7
- 註 8 詳見 2009 《台北市士林區陽明段一小段 771-2 地號等 21 筆土地都市更新權利變換案核定版》：16-7 至 16-11
- 註 9 詳見法院判決：99 年度重訴字第 767 號。以及該案相關卷證資料：民事起訴狀，99 年 6 月 1 日。被告答辯狀，附件，被證一：協議書及支票三紙影本，99 年 8 月 23 日。
- 註 10 經由媒體正式披露的「違建替身術」有華固建設及元大建設之於紹興社區的案例。參見新聞〈台大回收土地 紹興社區都更 華固踢鐵板偕元大共買 35 違建戶 白忙一場〉2012 《蘋果日報》3 月 4 日地產新聞版
- 註 11 根據訪談資料，台北好好看計畫第一個版本就是針對大型開發案為主並不包含老舊社區，後來在眾多建商的要求下，以及高層局處首長更迭的機會，擴大計畫內容，同時也強化台北好好看計畫的景觀改造內容，變成八加三的系列。
- 註 12 參見台北市政府台北好好看系列網站，存取日期：2011 年 8 月 10 日。以及台北市政府委託出版的 2010《2010 台北好好看 促進都市再生》，台北：建築師雜誌社。
- 註 13 本研究統計自台北好好看十個案件之都市更新事業計畫報告書的資料。
- 註 14 詳見臺北高等行政法院 100 年度訴字第 883 號判決，100 年 12 月 8 日。
- 註 15 經過市地重劃的地區已經針對當地的人口、建物需求以及重劃後的地價增值進行規劃，而給予一定的開發量，加上台北好好看專案計畫容積獎勵的適法性，曾經引起評審委員諸多辯論。(2010/07/28 R1 訪談)
- 註 16 《蘋果日報》2010 年 8 月 18 日披露公有的龍興大樓要拆除重建參加都市更新的新聞，當天台北市政府財政局發佈新聞稿澄清回應：「龍興大樓以拆除重建方式參與都市更新，因涉及市有財產提前報廢，依臺北市市有財產管理自治條例第 93 條及審計法施行細則第 40 條的規定，應先報請審計機關同意後始得拆除，若審計機關不同意提前報廢，則龍興大樓維持現狀。」而根據《台北市都市更新及爭議處理審議會第 46 次審議會會議資料》(2010 年 8 月 23 日)的內容，社會局表示「龍興大樓於 2004 年興建完成，迄今屋齡僅 5 年餘，是否以拆除重建方式參與都市更新一節，業經報府核定，目前已循程序報請審計機關同意提前報廢，若獲同意使納入更新單元。」同樣的會議資料中，審計部台北審計處 99 年 6 月 10 日也表示：「本都市更新計畫案是否能成案，尚屬未定，允宜定案後再行依規定程序辦理。」究竟龍興大樓是應該先定案參加都更再報廢還是先報廢再參加都更定案，最後落入雞生蛋還是蛋生雞的無限迴圈。
- 註 17 以台東美麗灣案件為例，環境影響評估處分被行政法院判定違法撤銷，中央政府各部會機關首長紛紛表態新建完工的飯店建築是實質違章建築，地方行政部門的政策有任何改變。
- 註 18 2009〈票選十大民怨，最恨高房價〉《蘋果日報》11 月 30 日頭版。
- 註 19 《天下雜誌》445 期是在 2010 年 4 月 21 日出刊，專題是〈高房價的幕後黑手〉，報導內容引起電子媒體的引用，連續三天成為電視台談話性節目的主題，當期雜誌銷量超越

台灣最暢銷的壹週刊並且隨即再版。然而，該期專題也付出代價，下一期廣告業務被房地產業者抵制抽回損失慘重，同時原先規劃的土地之怒系列二，延至 7 月 27 日 452 期出刊。(訪談記錄，2010/04/30 M1 )

- 註 20 當時台北市政府都市更新處 2009 年委託財團法人都市更新基金會進行《研擬台北市老舊四、五層樓建物參與都市更新執行機制計畫案》2010 年 3 月剛剛完成結案報告，尚未形成具體可操作之都市更新政策。
- 註 21 2010〈老屋像中樂透，都更財富翻倍〉《中國時報》4 月 25 日。
- 註 22 2010〈建商支持：誘因增加，民商雙贏〉《自由時報》4 月 25 日
- 註 23 2010〈北市都更兩倍容獎，百萬人受惠〉《聯合報》4 月 25 日
- 註 24 台北市政府，2010a《歷史性政策 郝龍斌：放寬容積率加速都更 一坪換一坪 百萬市民受惠》台北市政府新聞稿，4 月 24 日。實際上這個「歷史創舉」在都市史上並不是第一次，最近採用同樣法源基礎來創造容積獎勵空間的政策是花博期間推出的台北好好看計畫，參見本文 73 頁。
- 註 25 參見《都市更新條例》第五、六、七條規定。
- 註 26 參見 2010《台北市老舊四五層樓建物更新說帖》，台北市政府。
- 註 27 根據財團法人都市更新研究發展基金會的研究報告及台北市政府四月份發佈的數字，但是台北市政府八月發佈的新聞資料修正為 14 萬戶。
- 註 28 同註 24。
- 註 29 2010〈北市都更兩倍容積？江：不太可能〉《聯合報》4 月 26 日。
- 註 30 2010〈兩倍容積獎勵規定嚴 營建署未必放行〉《聯合報》4 月 25 日。
- 註 31 2010〈兩倍都更容積獎勵 老公寓暴紅〉《聯合晚報》5 月 8 日。
- 註 32 2010〈北市都更利多／公寓房價 上月破 40 萬〉《聯合報》5 月 1 日。
- 註 33 2010〈北市老公寓 中山內湖南港三區熱賣〉《經濟日報》5 月 8 日。
- 註 34 2010〈老公寓豪宅價 政策助漲怪象〉《聯合報》11 月 26 日
- 註 35 「本市房地產價格上揚早於老舊公寓更新專案實施前，且本專案協助居住於老舊公寓環

境亟待改善之現住戶，長期而言，仍將因為住宅之總供給量增加，將使本市房價朝向較合理方向發展」(台北市政府，2010b；2010c；2010d；2012a)。

- 註 36 「台北市政府指出，現行房價高漲的原因之一是供給面不足，根據都市發展局統計，臺北市設籍戶數有 97 萬戶，現有住宅存量僅 89 萬戶，其中落差達 8 萬戶。臺北市「老舊中低樓層建物」更新後，規定戶數必須高於原戶數量。更新處長林崇傑指出，若 20 萬戶全部參與這個專案變更的話，更新後約可提供 45 萬戶的住宅。除原住戶自居外，其餘 25 萬戶釋出到市場，而且是以「都市更新審議會」審核過的合理價格販售，對於增加住宅供給將有很大助益。」(台北市政府，2010e)
- 註 37 《台北市政府都市更新處 305 次處務會議會議記錄》
- 註 38 北市府審議通過首宗老舊公寓都更案。更新後可釋出 1300 餘坪人行步道空間，提供合適規模住宅約 122 戶，達致符合供高齡者住宅服務與居家照護空間之黃金級綠建築，誘導老舊社區轉型為節能減碳、生態、友善的社區 (台北市政府，2012b)。
- 註 39 2010〈原來，台北市政府鼓勵炒房〉《Sway 房市觀測站》4 月 23 日，網站資料：[http://zh-tw.facebook.com/note.php?note\\_id=120369497980529&comments](http://zh-tw.facebook.com/note.php?note_id=120369497980529&comments) 存取日期：2011 年 11 月 12 日。

## 參考文獻

- 丁育群  
2010 〈局長的話〉《2010台北好好看 促進都市再生》台北市政府委託出版，台北：建築師雜誌社。
- 丁致成  
2010 〈從震災重建看老舊公寓更新〉《都市更新簡訊》47：4-5。
- 王志弘 沈孟穎  
2009 〈疆域化，縫隙介面與跨國空間：台北市安康市場“越南街”族裔化地方研究〉《台灣社會研究季刊》73：119-166。

airiti

王鴻楷（座談會）  
2010 〈都市更新的美麗與哀愁研討會〉《無殼蝸牛聯盟》紫藤廬，5月26日。

王鴻楷、林建元  
1978 《修訂都市更新地區劃定準則之研究》台北：行政院研考會。

朱元鴻  
2000 〈文化工業：因繁榮而即將作廢的類概念〉張荳雲主編《文化產業：文化生產的結構分析》11-45，台北：遠流。

台北市教保人員協會  
2010 《多元親職服務方案之研究—以公辦民營龍興托兒所為例》委託研究計畫：臺北市政府社會局。

台北市政府（新聞稿）  
2010a 《歷史性政策 郝龍斌：放寬容積率加速都更一坪換一坪百萬市民受惠》4月24日。

2010b 《老舊公寓更新專案已經提市政會議通過8月起正式實施》7月27日。

2010c 《「老舊公寓更新專案」，市府考量原住戶權益及公共利益，對於更新後環境品質亦有把關，以整體提升都市生活品質》8月19日。

2010d 《本市房地產價格上揚早於老舊公寓更新專案實施前，且本專案協助居住於老舊公寓環境亟待改善之現住戶，長期而言，仍將因為住宅之總供給量增加，將使本市房價朝向較合理方向發展》7月31日。

2010e 《市府協助更新，百萬臺北市民換新屋》4月24日。

2012a 《針對老舊公寓更新專案「一坪換一坪」市府已多管道協助 並非衝擊影響本市建築物售價之因素》9月17日。

2012b 《北市府都市更新審議通過首宗老舊公寓都更案》11月13日。

台北市政府社會局  
2008 第1季臺北市公設民營托兒所聯繫會報會議紀錄

台北市政府主計處  
2012 《台北市統計年報》5月，台北：台北市政府

花敬群  
2001 〈自有率、空屋數量與住宅市場調整〉《住宅學報》10(2)：127-137。

2010a 《臺北市住宅供需問題的真實面貌》4月7日，網頁存取日期：2011年5月3日。  
<http://snail-tw.blogspot.tw/2010/05/blog-post.html>

2010b 《台北市都更容積獎勵兩倍的省思》4月

25日，網頁存取日期：2011年5月3日。  
<http://tw.myblog.yahoo.com/huacloudmountain-huachingchunisme/article?mid=62&l=d&fid=9>

林明鏘  
1996 《都市更新法制之研究》行政院國家科學委員會專題研究計劃成果報告，計畫編號NSC85-2414-H-002-005

林盛豐（座談會）  
2010 〈都市更新的美麗與哀愁研討會〉《無殼蝸牛聯盟》紫藤廬，5月26日。

林建元（演講）  
2010 〈台北好好看與更新容積獎勵〉《台灣大學建築與城鄉研究所全球學術暨學生會演講系列》台大城鄉所公館101大教室，6月10日。

周素卿、劉美琴  
2001 〈都市更新視域外的性別、遷移與貧民窟生活世界—以台北市中琴社區女性遷入者的經驗為例〉《地理學報》30：19-54。

郭至剛  
2005 《全球化脈絡下的社區營造與縉紳化—台北市永康社區的建構與轉化》碩士論文，國立臺灣大學

洪任遠  
2007 《都市更新與少數之權利人保護》碩士論文，國立台灣大學。

財團法人都市更新研究發展基金會  
2010，《都市更新資料調查與分析案》委託研究計畫，台北市政府都市更新處。

夏鑄九  
2006 〈對台灣當前工業遺產保存的初期觀察——一點批判性反思〉《台灣大學建築與城鄉研究學報》13：91-105。

夏鑄九（座談會）  
2010 〈都市更新的美麗與哀愁研討會〉《無殼蝸牛聯盟》紫藤廬，5月26日。

陳信木  
2011 《100年臺北市人口政策論壇專刊》台北市政府民政局，9月14日：27-30。

彭建文、吳文傑、龔書玉  
2009 〈縣市內部人口遷徙影響因素分析〉《人口學刊》39：85-118。

莊佩璋  
2010 〈30歲怎算老？〉《中國時報》4月29日 民意論壇。

黃瑞茂  
2010 〈是鮮花或是鐵藜蒺！從花博與「202兵工廠」等事件啟動的市民永續行動策略〉《建築師》430：98-105。

黃麗玲

2002 《都市更新與都市統理：台北與香港的比較研究》博士論文，國立臺灣大學。

楊重信

2010 《老狗變不出新把戲—你更新我送容積》4月27日，網頁存取日期：2010年5月6日。  
<http://www.wretch.cc/blog/Quovadis/596664>

楊重信、華昌宜、蔡佳明

2008 《台北市容積檢討與容積調整機制之建立》委託研究計畫，國土化及不動產資訊中心，台北市都市更新處。

張金鶚（座談會）

2010 〈都市更新的美麗與哀愁研討會〉《無殼蝸牛聯盟》紫藤廬，5月26日。

張維修

2011 〈都市更新狂潮下，是重新思考社區營造的時候了〉《台灣建築》194：100-101。

楊松齡

2006 〈都市更新權利變換制度之產權結構分析〉《兩岸四地土地學術研討會論文集》中國地政研究所；國立政治大學地政學系。

劉明德

2010 〈2倍容積 2倍痛苦〉《蘋果日報》5月13日民意論壇。

劉欣蓉

2011 《公寓的誕生》博士論文，國立臺灣大學。

詹順貴

2011 〈失序的都更 都市的災難〉《蘋果日報》8月23日民意論壇。

蔡志揚

2012 〈都市更新「老舊」建物的認定問題(臺北高等行政法院100年度訴字第883號判決案例介析)〉《現代營建》387：37-45。

蔡孟芳

2005 《弱勢社區民眾參與都市更新的迷思：台北市林口社區水源路一期整建住宅之個案研究》碩士論文，國立臺灣大學。

鍾中信

2007 《從產權結構論都市更新之權利變換制度》碩士在職專班論文，國立政治大學。

薛立敏、曾喜鵬、陳雅君

2002 〈區域人口遷入台北都會區地點選擇之實證研究〉《住宅學報》11(2)：159-178。

薛立敏、曾喜鵬、謝鈺偉

2007 〈台灣地區近年來遷移行為變化之影響因素分析—家戶遷移決策與遷移地點選擇之聯合估計〉《人口學刊》34：69-107。

歐陽嶠暉

2010 〈都市更新 應考慮環境衝擊〉《中國時報》5月8日民意論壇。

邊泰明

2003 《土地使用規劃與財產權-理論與實務》台北：詹式書局。

《中國時報》

2010 5月8日社論。

〈藉由都市更新創造雙贏〉

《經濟日報》

2010 5月2日社論。

〈勿濫用容積率做獎勵〉

《聯合報》

2010年4月30日社論。

〈台北市老屋更新的大膽創意值得鼓勵〉

Alonso, William

1964 Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Atkinson, Rowland

2000 “Measuring gentrification and displacement in Greater London”, Urban Studies, 37(1): 149-165

Beauregard, Robert

1986 “The Chaos and Complexity of Gentrification”, in Gentrification of the City, 35-55. ed. N. Smith and P. Williams, London: Unwin Hyman

Burgess, Ernest W.

[1925]1967 “The Growth of the City: An Introduction to a Research Project”, in The City, 47-62. ed. McKenzie, Roderick D.; Park, Robert Ezra; Burgess, Ernest Watson, Chicago: University of Chicago Press.

Brenner, N. and Theodore, N.

2002 “Cities and the geographies of actually existing neoliberalism”. Antipode, 34(3): 349-379.

Davis, Mike

2006 Planet of Slums. New York: Verso

DeVerteul, Geoffrey

2010 “Evidence of Gentrification-induced Displacement among Social Services in London and Los Angeles”, Urban Studies, 48(8): 1563-1580,

Freeman, Lance

2005 “Displacement or succession? Residential mobility in gentrifying neighborhoods”, Urban Affairs Review 40(4): 463-91.

Fullilove, Mindy

2004 Root Shock: How Tearing Up City Neighborhoods Hurts America, and What We Can Do About It. New York: Ballantine Books.

Glass, Ruth

1964 “Introduction: Aspects of change, in Centre for Urban Studies”, in London: Aspects of Change, xiii-xlii ed. London,

- MacGibbon & Kee,  
Harvey, David  
1972 "Revolutionary and counter revolutionary  
theory in geography and the problem of  
ghetto formation" Antipode, 4(2): 1-13.
- Jenks, M. & Burton, E. & Williams, K.  
1996 The Compact City: A Sustainable Urban Form?.  
London: E & FN Spon\_  
中譯, 《緊縮城市-一種可持續發展的城市  
狀態》, 北京, 中國建築工業出版社, 2003。
- Lees, Loretta  
2003 "Visions of 'urban renaissance': the Urban  
Task Force Report and the Urban White  
Paper", in Urban Renaissance? New labour,  
Community And Urban Policy, ed. R. Imrie  
and M. Raco Bristol: Policy Press.
- Lefebvre, Henri  
1996 Writings on Cities. Cambridge, MA :  
Blackwell.
- Marcuse, Peter  
1985 "Gentrification, Abandonment and  
Displacement: Connections, Causes and  
Policy Responses in New York City",  
Journal of Urban and Contemporary Law 28:  
195-240.
- Muth, Richard F.  
1969 Cities and housing: the spatial pattern of urban  
residential land use, Chicago: University of  
Chicago Press.
- Newman, K. and Wyly, E.K.  
2006 "The Right to Stay Put, Revisited:  
Gentrification and Resistance to  
Displacement in New York City", Urban  
Studies, 43(1): 23-57.
- Peck, J. and Tickell, A.  
2002 "Neoliberalizing Space", Antipode,  
34(3): 380-404.
- Slater, Tom  
2006 "The Eviction of Critical Perspectives from  
Gentrification Research", International  
Journal of Urban and Regional Research,  
30(4): 737-757.
- Smith, Neil  
2002 "New globalism, new urbanism:  
gentrification as global urban strategy",  
Antipode, 34(3): 427-450.