

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 從公共化到產權化：都更城市淪亡記

From Public City to Private City: Falling of Taipei in the Fever of Urban Renewal

doi:10.6752/JCS.201209\_(15).0009

文化研究, (15), 2012

Router: A Journal of Cultural Studies, (15), 2012

作者/Author：黃麗玲(Li-Ling Huang)

頁數/Page：206-219

出版日期/Publication Date：2012/09

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/10.6752/JCS.201209\\_\(15\).0009](http://dx.doi.org/10.6752/JCS.201209_(15).0009)



*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



## 從公共化到產權化：都更城市淪亡記

From Public City to Private City:

Falling of Taipei in the Fever of Urban Renewal

黃麗玲

Liling Huang

雅典本身就是一所大學校……。正是城市本身組成並改造了這些人，而且不是在某一個特有的學校或學院中，而是以每一種活動、一種公共職責，在每一場集會、每一次相遇的機會中造就了這些人。

——劉易士·孟福(1993: 145)

什麼是公共？政府與人民如何在城市中營造公共精神？規劃理論學者佩蒂(Lisa Peattie)與上述孟福的取向十分接近。她將公共性連結上「市民社會」(civil society)與社群的概念，並且以「共享」(conviviality)來描述這種建造城市中共同體的感覺。她定義這種共享是「有別於被他人以及人造環境所操控的反應城市中的個人與城市環境互動、與他人進行具有自主性與創造性的交會，以集體行動共同描繪出工業生產力的對立面」。(Peattie 1998)生活在台北市，我們感受到的城市生活品質，其實與以上的公共性、共享的概念息息相關。例如，巷弄中被社區仔細照顧的公園綠地、或被搶救保留下來的歷史建築或文化空間，使台北市具有人性的面貌。遮陽避雨的騎樓，寬廣的人行道、以及著重對身障者所需設施服務的捷運都顯示了這個城市的價值並非僅是效率，也注重對於使用者友善。垃圾不落地政策，街道上沒有垃圾桶卻不髒亂。市民使用付費的垃圾袋，並進行垃圾回收減量。這些都表現了台北市作為、或者期望成為一個中產階級城市的願景中，社會所分享、共同維持的某種共同體精神。從另一方面來說，這些是上一個階段台北市的良善治理(good governance)的成果。它是經由政

府發揮領導能力(leadership)，市民社會經由組織化的行動，不斷在政策上給予壓力、監督，但也進行合作，所集體創造出新的公共文化。

然而，這個台北市從1990年代以來所逐漸累積下來的城市公共文化，近幾年卻面臨很大的反撲。一方面是，在城市建設上，前一階段台北市公共設施的建設與管理逐漸完備，而進入了再開發階段，但市民參與式模式仍維持個別社區與議題化、缺乏整體性的參與體制，去抗衡以官僚、開發商為主的政策菁英體系架構。都市更新與都市再發展，則以向發展商傾斜的相關法令或政策作為後盾，宣稱產業發展、市容美觀、房地產增值等僅有利於少數人的市政發展目標，來置換公共性的內容，使城市價值逐漸產生質變。更新與開發政策所捲動的利潤及其普遍性，將市民社會轉型到「所有權人」社會的過程。

## 一、民主化、反威權國家與其不足

然而，台北市施政取向的轉變，還必須放回中央政府政策所引導、同時也是回應的整體社會氛圍轉變來看。表面上，台灣在1980年代晚期結束戒嚴體制，走向民主化。這個「民主化」的要求，主要以「人民向威權國家討回權力」的面貌興起。而從1980年代晚期到90年代，則透過戒嚴令的解除，以及政策的調適，例如政府各級審議會中象徵性的公聽制度、在地現場的社區營造、社區或民間團體與政府合作的各項執行計畫、議會與國會議員的代言、公民團體議題性的組織活動、或是街頭動員等多元模式，鬆綁了原來由上而下封閉的決策體制。

然而，在打破戒嚴體制的政治參與問題之後，台灣社會至今卻尚未有另一個歷史時機，促使社會的作用者定義新情境，重新發現「民衆參與」的主體與課題。清楚的是，公元2000年反對黨在中央執政後，意識形態、族群關係、執政利益等對於社會力量的重組產生位移作用。前一階段「社會對抗國家」的論述，已經無法處理新的社會情境。例如貧富擴大、世代不均、居住正義等再分配的課題，都超越了原來的黨國與社會兩者對立的論述，而需要碰觸到更深層的社會內部

矛盾。然而，因為兩黨輪替執政，也產生了社運內部的分化。以兩千年為分水嶺，公民社會內部的矛盾，已經明顯成為台灣社會發展的新議題。<sup>1</sup>

## 二、民主化、效率與國有土地「活化」

此外，民主化的內容很大一部分是針對原來封閉的黨國體系所擁有的政治及財政資源的壟斷進行批判。兩千年之後，隨著反對黨在中央執政，反對（國民）黨國資本、國營事業的民營化，漸漸變成主導語言。但是民進黨主導的民營化並非反對財團化，更沒有質疑財團化可能造成的社會階級不公。政黨又再次輪替後，藍營在馬英九任內，由行政院長吳敦義以及副院長朱立倫操盤，逐漸轉化為將國有土地的活化視為政府效能施政的表現。2009年的「國有土地清理活化督導小組」，其角色包括「掌握國有土地全貌、管理活化進度、評估清理績效」等。督導對象包括各部會、國營事業單位，以及相關機關單位，包含國立大學等。這個活化可謂是「國有資產大開發」計畫，將原來國民黨對管有國有土地的相關單位的角色，從軍事戒嚴時期的擁有與管理的帳房，轉為積極出擊的企業家。然而，這個閒置資產活化模式的一個問題是，國營事業往往只求以土地開發來美化帳面，卻沒有提升企業本身的效率、改善經營體質。（《聯合報》社論，2013/01/28）另一方面，透過獎勵民間投資條例等方案，執行公私合夥。透過「標售、設定地上權等機制，引入民間資源開發」，國有土地管有單位不問土地利用可能有的多元價值，卻扮演房地產商的掮客，以國有資產為房地產做嫁。

挑戰這個霸權計畫的卻只見分散的力量。首先，解嚴後，隨著市民社會內部價值的多樣化與群體分化，或者是隨著非政府組織

---

1 「2012台灣社會研究學會年會：『開門見山』面對公民社會的矛盾」研討會，會議主旨說明。請參考：[http://cc.shu.edu.tw/~atss1/Seminar\\_1\\_20120810.html](http://cc.shu.edu.tw/~atss1/Seminar_1_20120810.html)。

(NGOs)的專業化，都市社會運動逐漸面臨形成聯盟、重建公共性的困境。另一方面，前一階段的都市社會運動雖然環繞著文化認同議題、性別身分、環境等議題而蓬勃發展，然而其中與都市貧民或者勞動階級相關的運動卻相對邊緣。雖然資產家在都市透過更新、炒房等手段進行資本積累，使擁屋與無屋者貧富差距日益擴大，在社會階級意識不彰的狀況下，面對都市發展失控的現象，都市貧民的聲音與組織都十分微弱。

與1990年代初期的差異是，當時因為國民黨必須發動內部改革，而提出了社區營造。伴隨著中央的社區總體營造政策，台北市推出地區環境改造計畫、以及社區規劃師制度（後來進一步發展為青年社區規劃師制度），這個中央與地方的制度建構，產生了良性的政策競爭。然而1998年《都市更新條例》通過後，隨著2003年之後回升的房地產趨勢，我們看到的可說是相反的狀況，國有土地利用與都市發展政策，同時表現了將城市空間商品化與產權化的取向，在精神上與公共化、社會改革分道揚鑣。

### 三、都更不能說的秘密：缺席的公共利益

在中央，1998年《都市更新條例》的通過可以說是台灣的金權政治從地方上升到立法院的具體表現。缺乏適當的監督，建商透過《都更條例》的立法與修法，首先表現為侵害了少數的產權所有人在更新過程中的公平權利。在經過文林苑事件後，這些事蹟引起許多討論。例如，《商業周刊》就指出，「都更條例從1998年公佈實施，歷經八次修正，每修正一次，就鬆綁一次，公權力逐漸退縮，建商的力量逐漸伸進都更案中。」這些措施包括訂定不需要全體所有人同意，轉向大面積、多人數的決定方式，都更中的少數人喪失權利。政府對不同意進行都更者的財產可進行徵收，轉售開發商，並且代為拆除。（賴寧寧 2012）

以上的描述確指出了更新政策背後的利益糾結。然而，我認為

《都市更新條例》之所以為惡法，其問題並非僅在於上述建商與多數的更新同意人侵害了少數的產權所有人的利益。準確地說，一樣嚴重、卻少論及的是《都市更新條例》的另一個影響：將都市發展轉換成財產所有人的課題，而非市民的以及公共的課題。《都市更新條例》第一條宣稱：「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，特制定本條例」。但是何謂公共利益，一直是爭議之處。《都更條例》比較可以自圓其說的是第六條，羅列了建築物若有窳陋、非防火、巷道過小等以致妨害公共安全之虞，或是環境居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安等，甚至建築物未符合都市應有之機能、或者建築物未能與重大建設配合的理由，都能夠被列入更新對象。然而，根據統計，至2011年底，台北市共受理更新事業概要計畫案共636件，核准503件。其中，大安區件數超過百件，最需要都更的大同與萬華僅20多件。顯示了土地價值高、精華地段、原本景觀與公共設施就不錯的區域，才是都更火熱地區。我們可以看到，市場並沒有處理窳陋地區改善的課題，而最需要改善的整建住宅等地區，則沒有建商有意願或有能力處理，因此政府必須要有一定的角色。現實是，《都市更新條例》中所謂的有計畫再開發與都市機能，完全植基於房地產開發的邏輯，更將人的居住環境的需求，從經濟、文化與社會的層面，簡化到建築拆除重建與市容美觀的課題，並將前述房地產開發利益與都市景觀現代化等同於公共利益。

#### 四、以權利變換與容積獎勵鞏固房產所有權

《都市更新條例》引入了「權利變換」機制，使土地與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，於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之應有部分或權利金」。相較於之前民間盛行的合建模式，「權利變換」的法制化讓更新過程中各參與者的利益，可以透過比較靈活的方式重新進行財務精算。此外，《都更條例》更透過「容積獎勵」的

模式來鼓勵所有權人、他項權利人或實施者，推動都市更新。

容積獎勵機制是假設政府透過獎勵能夠促使更新過程中產生「正外部性」。《都市更新建築容積獎勵辦法》中，第四條到第十條規定，都市更新事業計畫若符合下列標準，可申請一定的容積獎勵。這些條件包括：提供社區使用之公益設施、或是協助開闢、管理維護更新單元內或其周邊公共設施，並將產權登記為公有者。這也包含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；或是在規劃設計上對於都市環境品質、無障礙環境、都市景觀、都市防災、都市生態具有正面貢獻者。在建築設計上，對於採智慧型建築設計，或取得一定綠建築資格之建物，也提供獎勵。對於達到一定面積，如3,000平方公尺以上為一完整計畫街廓或面積者，也進行獎勵。

這些相關條文說明的是，在都市發展過程中，許多政府應該要提供的基礎設施或環境品質，政府卻透過容積獎勵，讓私人成為提供的主體。雖然有些人以新自由主義的解除管制、公私合夥的角度，來解讀在西方城市發生的類似現象。然而我認為，《都更條例》反應了台灣的都市建設的特性，即是政府接受了上個階段的發展型國家 (developmental state) 因為著重經濟成長，造成公共設施不足、都市品質低落的施政赤字的事實，且同時將這個責任轉移給私人部門並透過獎勵來解決。然而，這樣的機制也反應了一些問題。例如所開闢的公共設施以及社區設施，除了產權登記為公有外，仍會產生是否符合公眾的需求，以及其經營管理維護監督等機制如何進行等問題。另一方面，將容積獎勵引進歷史保存，最難處理的則是除了硬體建築外，更新計畫實施者如何積極促進歷史建物的意義與經營的公共化課題。其他在規劃與建築設計上的獎勵，則反應了現代規劃思維對於都市發展的典型規範性思維。

## 五、城市權被化約為財產權

《都市更新條例》的另一個問題是，它強化了財產所有權的精神

(雖然保障建商多過於地主，保障多數人多過於少數人)，卻犧牲了無財產權者在都市發展中的權利，也就是我們說的城市權(right to the city)。例如，《都市更新建築容積獎勵辦法》第十一條規定，「更新事業實施者，處理占有他人土地之舊違章建築戶，得給予容積獎勵。但是獎勵額度以法定容積百分之二十為上限，並且要依第六條至第十條獎勵後仍未達第十三條獎勵上限者，始予獎勵」。這個排序也說明了立法者認為公益設施、公共設施的提供與管理維護、歷史建築保存、城市景觀、或是綠建築等建設事項，其優先性要高於「人」的居住權。

若把「處理占有他人土地之舊違章建築戶」放到國有土地上對於違建戶的處理，則出現更荒謬的狀況。早期政府處理違建戶有公共住宅購買、租用等資格。但是後來的發展，對於違建戶越形嚴苛。目前根據國有土地占用處理辦法，政府對於國有土地因為開發而要進行拆遷的違建戶，不僅沒有安置，還要求要賠償不當利得，並且拆屋還地。儘管此一辦法，與兩公約保障「居住權」的精神相互違背，但是政府並不因此對我國落後其他國家甚多的公共住宅或社會住宅租用等政策進行補救，反而倚賴此一容積獎勵辦法來處理違建戶。配合開發行為的違建戶，可在權利變換機制中將其住屋的處分權換算為一定容積。於是，原本是政府對於人民應有的安置與補償等「責任」的概念產生了變化，而是土地開發商品的市場關係。

## 六、公有地作為建商都更的陪嫁

另一個嚴重問題是，公有地在都更中失去公共的角色，而成為建商開發牟利的陪嫁品。2005年到2007年間，《都市更新條例》幾次修法後，要求公有土地一律參加都市更新<sup>2</sup>，不受《土地法》、《國有財產法》、《預算法》及《地方政府公產管理法》等法令相關規定之

限制。這使得私人地主可以用極少面積的土地便將公有地劃入都更單元，配合建商的更新計畫。2009年「國有土地清理活化督導小組」組成後，對於沒有活化（等同於開發計畫）的事業單位定期提出檢討，使此小組成為國有地都更的重要推手。根據國有財產局的資料，總計1999年到2011年五月底，位於台北市與新北市、參與都市更新已達權利變換階段的國有土地面積，已超過兩萬平方公尺。但不管國有土地主管單位是參與權利變換以換回房地產，或是將土地讓售給更新實施者，這些作法是否符合公共利益，都需要進一步檢視。所謂增加國庫收益、或是公有土地活化的說法，太過簡化，缺乏公有土地需要有長期利用以及整體考量的思維。公有土地可能有的多樣化角色，也在更新中被限縮為短期的房地產開發利用，結果是公有土地不斷失去作為調節私人房地產市場的角色，還進一步助長了房地產亂象。

另一方面，台北市過去十年都更的方向也逐漸轉為以容積獎勵來強化建商與地主的更新動機。公元兩千年被市長馬英九宣示為台北市的「都市更新年」。當時的「推動台北市都市更新方案」包括178項工程，值得注意的是，除了引入私人資本推動拆除重建式的更新之外，此階段的都市更新可以看到已經浮現了「鄰里公共環境的改造」、「舊社區文化的再生」，以及「都市產業的重振」等取向，亦即都市更新在拆除重建之外，還引入了環境整建及維護的面向。雖然在拆除重建的部分，更新的議題還沒有看到普遍性、系統性，以及持續性的社區參與，但這些取向的確來自於1990年代早期在台灣普遍興起的社區總體營造，以及90年代中期在台北市開始推動的地區環境改造計畫等實踐所累積的影響。此外，陳水扁對於十四、十五號公園預定地上違建戶的拆除，造成居民自殺以及輿論爭議，也一定程度抑制了拆除重建式更新的氛圍。有異於中央政府積極推動《都市更新條例》，並規劃釋出公地與民間資本合作開發的模式，馬英九任內兩任的發展局長，在公開場合均表示更新過程中，公地的利用仍以提供公共設施為主。使得台北市的都更取向與中央有所差異。（黃麗玲 2002）

2006年，因為民進黨陳水扁弊案等社會氛圍，郝龍斌提出的政見以清廉為主軸，而缺乏有系統的市政治理方向。然而，2009年舉辦

的台北聽障奧林匹克運動會以「亞洲第一次，台灣的驕傲」，被定位成是台北市具有競爭力的證明，也立下了以大型國際盛會行銷台北的政績取向。2010年，總費用約136億新台幣的台北花卉國際博覽會則接續成爲郝龍斌市長的城市發展旗艦計畫。透過策略性計畫地區的指定，配合相關都市計畫容積獎勵，花博重塑了台北市西北區圓山站一帶的面貌，以及基隆河大彎段的河岸地景，代之高層房地產景觀及串連河岸的自行車道等開放空間。

## 七、人人都更的社會

郝龍斌市長在2010年市長選舉前提出的「一坪換一坪」政策則進一步定義了都更的「利益相關人」。這個政策鎖定的是共約14萬戶、屋齡超過30年以上的四、五層樓公寓。市政府宣示：「透過專案，將更新單元劃定完整街廓或2,000平方公尺基地，納入1/3四、五層樓無電梯之建築物一併更新，均可申請適用，初估受惠市民將近百萬。」市政府指出政策目的是「因應台北市人口高齡化與住屋高價化情況，並回應本市居住於老舊公寓市民對於都市更新之期待」。市府並強調，政策可以達到「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，區段較好建物，更可再加一個停車位之計畫目標。」(ibid.)市政府解釋，此一政策可解決老舊公寓沒有電梯，公共設施不足、甚至影響消防救災的問題，嘉惠「行動不便的高齡人口」；另一方面，則是「增加房屋供給，減緩房價高漲」，讓年輕人可以買得起房子，「民衆不用背一輩子房貸，就有公共設施完善的新房子住」、「與其讓建商賺，不如讓台北市民自己賺」。<sup>3</sup>

此一政策將廣大的產權所有人轉換成龐大的都更後備軍。然而，市府在都市更新中強化發展商與產權所有人的共同利益，卻放棄了對

---

3 市府新聞稿，2010/07/27，〈「老舊公寓更新專案」已經提市政會議通過8月起正式實施〉。引自：<http://www.uro.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=1218881&ctNode=12856&mp=118011>。

其他市民的責任。以容積作為對四、五層樓公寓所有權人的獎勵，提高其更新意願；然而容積屬於公共財，等於是政府以公共資源補貼所有權人。此外，增加容積後、使用強度提高，對環境可能帶來的外部性卻沒有仔細處理的結果，「一坪換一坪」的政策固然迎合了百萬房產所有權者的利益，犧牲了台北市其他無房產者的公平機會。

此外，為了政策行銷，台北市政府對於四、五層樓公寓的角色也有誤導大眾之嫌。政府只看到低矮樓層的老舊形象與沒有電梯的課題，卻忽略了其他面向。四、五層樓無電梯的公寓可以透過更靈活的政策，例如建築法令的修正，使電梯增設變得可能（目前法令的確已經修正）、或透過有系統的舊屋改造服務，強化住宅功能與外觀的舒適性，甚至如日本政府實施媒合年輕人與老年人換屋的政策等，而不一定要靠容積獎勵、拆除重建來達成目標。從都市紋理上來說，四、五層樓公寓不應該只是台北市的負債，它應該是今日台北的資產。文化評論者陳冠中提到，台北悠閒的文化是小巷弄以及新舊混和的建築共同孕育而成的。珍·雅各(Jane Jacobs)提到，城市活力的來源之一是不同年代的建築並存。這並非只是保存的文化課題，也是一個經濟問題。（Jacobs 2007）區域內不同價格與租金的房屋種類消失，使得地區小型經濟不能存活，無以支撐多樣化的文化。台北都更後出現的高房價與高地租，正在腐蝕我們地方經濟的創造力。另一方面，追求房地產增值與新都市風格的都更，也正在改變舊有的城市面貌，但台北的舊可能正是我們的獨特性所在。一個最好的例子是，大安區永康街，是亞洲遊客來台進行巷弄之旅的主要地點。目前在都更動力催化後，永康街上人性化尺度的舊公寓消失，逐漸代之為高層門禁大廈，小商店數也因都更減少，剩下來的更走向高級化。永康街的原味正在逐漸流失當中。

## 八、結論

學者張金鶚指出，都更過程中，「制度透明，協商」比容積獎勵

的誘因重要。而這正說明了前一階段政府都更模式的關鍵問題。以資訊不對等理論，針砭新自由主義市場論的諾貝爾經濟學獎得主史迪格里茲(Joseph E. Stiglitz)指出，在美國，「頂層說服中層以扭曲的方式看世界，引導他們相信，增進頂層利益的政策也與社會利益一致。」這些1%的頂層人口形塑了(framing)什麼是公平、有效率，事實上則是「市場失靈、政府失能」的狀況。(Stiglitz 2013)在台北，文林苑事件暴露了都市更新過程中的資訊與權利不對等的問題。在群眾動員後，法令出現一些修正。2012年底，行政院版《都市更新條例修正草案》主要修法的內容，包括提高都市更新事業概要同意門檻，以及修正所有權人撤銷同意書之限制。並使主管機關在估價、爭議或拆除等議題上，有比較積極的仲裁者的角色。這是將原來高度向建商偏移的都更方向，往所有權人的方向稍微拉回，強化程序正義。

然而，都更中更嚴重的市場失靈與政府失能現象，至今卻少被檢討。例如，政府或房地產業者支持公有地標售的理由是市場機制，更多土地釋出，可讓土地價格降低，解決房價過高的問題。相反的是，每次公有地標售，帶動的是鄰近地區地價的上漲。一直要到最近，在學者專家與民間團體嚴重批評後，行政院才做出大面積公有地不出售的決定。然而，新提出的設定地上權五十年、甚至七十年給財團經營的模式仍然沒有回應公共性的課題。另一方面，台北市與新北市的高空屋率已足以證明房價上漲並非市場需求問題，而主要是源於炒作。《都市更新條例》從1998年實施至今，十幾年來，社會的貧富差距越來越大，其中，從房地產獲得的利得是貧富差距擴大的主因。統計指出，最近十年台北市房價漲了兩倍，新北市（原台北縣）則是上漲百分之五十。但同一期間台灣民間企業受雇者的實質薪資不增反減，而最高5%的平均所得與最底層5%平均所得，從32倍擴大到61倍。<sup>4</sup>住宅成為貧富差距中重要的指標。最低所得階層的住宅費用支出，超過40%。顯示社會的多數資源為房地產部門所吸收。擁屋階級(Housing

---

4 引自：<http://www.voafanti.com/gate/big5/www1.voanews.com/chinese/news/taiwan/20100326-PROTEST-FOR-HIGH-TAIPEI-HOUSING-PRICES-89270107.html>.

Class)的出現，與無屋階級形成一個明顯的社會身分差異。

透過容積獎勵，引進私人都市更新、強制公有地所有機關參加都更，使私人房地產商可以與公有地機關聯手「開發」，甚至私有房地產商以少量私有地綁架大幅國有地進行都更，在在顯現都更已經成為政府與私人部門的共同意識形態。然而，政府在諉稱房地產為產業龍頭、並向建商傾斜的狀況下，透過各種容積獎勵，期望都更給都市經濟打強心針、維持房地產泡沫的作法，也促使許多市民對城市發展的期待脫離常軌。往往受到鼓勵的並非有都更真實需求者，而是炒作者。容積獎勵也造成資源不公正的分配。寄望一切於都更，也使原來以眾人合作、產生社會資本，改善生活的社區營造取向停擺。「市民」、「公共人」的角色衰落，「所有權人」心態興起，人人想從都更經濟中獲利。這個掠奪的對象，包括公有土地。不僅是建商以少數私人地對公有地進行圈地式都更，甚至連早期遷建基地上的住戶、整建住宅中購買了房屋的所有人、地上權國宅所有人等、國有土地上的承租人等，紛紛動員，試圖透過議員、委員遊說買下土地，加入更新遊戲。掠奪公有土地，成為從建商到小市民的全民運動。

然而，都市更新應該要追問的不只是所有權人與發展商在都更過程中的程序公平正義的問題，而是政府作為這個都市金錢遊戲的仲裁者，卻使無法進場的無房產者在都更過程中越來越貧窮與邊緣化，也使都市資源不正常的集中在房地產開發的問題。對整體都市發展而言，公有地應該有儲備以因應不同世代與社會變遷而作為整體發展之用的性質，但是一味投入開發房地產，或做商業使用，卻會造成公有地提早開發、過度開發、錯誤開發的問題。政府更應自問，如何改正被都更浪潮扭曲的國有土地與資產活化方向？

日本不動產業界領導人鈴木靜雄指出，日本戰後隨著經濟建設計畫，房地產在景氣產業化過程中離居住的本質越來越遠。今日的問題包括：對於基本人權以及人的生存的否定。一方面有大量空屋，另一方面卻有越來越多的遊民；為了講求效率而建設的超高層大樓與人工的建築空間，對居住者帶來的情緒不安定以及體力的弱化，也侵蝕人的感性能力；住宅環境不利於育兒，也缺乏對於高齡者與身障者的關

懷；水泥森林似的狂亂開發導致自然環境的破壞、地域文化的流失；同質性的住宅抹煞了人的價值觀與鮮明的個性，也產生住宅的孤島化現象等。他指出，住宅產業應該回歸住的本質。災後重建在住宅上應該與列島國土重建結合，成為「日本列島居住福祉改造計畫」，向居住福祉產業轉換。（鈴木靜雄 2011）這個在房地產泡沫破滅將近二十年後的反省聲音，值得我們警惕並採取行動，以拯救在都更中逐漸淪亡的公共城市。

## 引用書目

### 一、中文書目

- Jacobs, Jane (珍·雅各) 著，吳鄭重譯。2007。《偉大城市的誕生與衰亡：美國都市街道生活的啟發》(*The Death and Life of Great American Cities*)。台北：聯經。
- Mumford, Lewis (劉易士·孟福) 著，宋俊嶺、倪文彥譯。1993。《歷史中的城市：起源、演變與展望》(*The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*)。台北：建築與文化出版社。
- Stiglitz, Joseph (史迪格里茲) 著，羅耀宗譯。2013。《不公平的代價：破解階級對立的金權結構》(*The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*)。台北：天下出版社。
- 黃麗玲。2002。《都市更新與都市統理：台北與香港的比較研究》。台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。
- 鈴木靜雄。2011。〈爲了新的日本國土再生，轉向居住福祉（住生活）產業：東日本大地震過後所浮現的不動產業界的本質與使命〉，收錄於《居住福祉研究》，日本居住福祉學會編，頁53-58。大阪：日本居住福祉學會。（原文爲日文）
- 賴玲玲。2012。〈政府八次修法 給建商合法拆屋令〉，《商業周刊》一二七二期（2012年4月），頁54-56。
- 聯合報。2013/01/28。〈社論：是改善體質，不是美化帳面〉，《聯合報》A2版。

二、英文書目

Peattie, Lisa. 1998. "Convivial Cities," in *Cities for Citizens*, edited by Mike Douglass and John Friedmann. New York: John Wiley and Sons.