

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- 台北的身世・都更的身分：作為「營建經濟」的都市更新政策、私有權與公共之辯

Debating the Urban Renewal Policy in Taipei: Construction Economy, Private Ownership and Public Interests

doi:10.6752/JCS.201209_(15).0010

文化研究, (15), 2012

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

作者/Author：台灣都市更新受害者聯盟(Taiwan Alliance for Victims of Urban Renewal)

頁數/Page：220-229

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_\(15\).0010](http://dx.doi.org/10.6752/JCS.201209_(15).0010)



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



論壇

《文化研究》第十五期（2012年秋季）：220-229

台北的身世·都更的身分：作為「營建經濟」的都市更新政策、私有權與公共之辯

Debating the Urban Renewal Policy in Taipei: Construction Economy, Private Ownership and Public Interests

台灣都市更新受害者聯盟

Taiwan Alliance for Victims of Urban Renewal

一、前言

依據《都市更新條例》第一條的規定，都市更新（以下簡稱都更）的目的在於：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。我們也同意，討論都更須回到都市(urban)變遷的整體脈絡，且著眼居住問題。

都市的空間性(spatiality)是在歷史中形成的，條文提及的「開發利用、復甦機能、改善環境」等詞彙的意義，及「公共性」的辯證性內涵，亦需放回不同居住狀況的都市居民身上才能理解。不同的市民，無論有無房產、何種房產，都在遭遇都更時感受到自身「權利」竟如此不足道與不穩固，從而打開了都市政策「爲了資本需求」抑或「爲了居住需要」的反省可能。貧富不等、不同階級的都市居住者們被捲入公共政策，由自身向外擴，反思了權力、權利或財產。做爲都更主要助燃劑的「容積獎勵」也被揭穿，雖彷彿社會共識，實則表現了公共利益的合理基礎僅是私有產權人最大利益的匯集。矛盾的是，以「金錢」衡量的「財產權」卻又沒有預期的「普遍性」，在權力競合的過程中，通過比例計算、估價等法定機制，財產「權」的分量，實際上通過都更程序與制度的中介而有著大小不一的權重，而非一種絕對的概念。

二、第三世界城市與它的居民

公眾政策的工具理性(instrumental reason)暗示普世性，但我們需要考察充滿差異的社會現實。都市更新受害者聯盟接觸的許多都更社區，雖未必都是聯盟會員，卻因跨越戰後至今的居住狀況，有助察覺今日新自由主義如何遍地侵蝕。要問的是，不同歷史階段依其不同條件而取得不同居住與產權狀況的人們，構成了什麼樣的城市史？

城鄉移民因戰後農村凋蔽而啟動，1950年代中期以前，棲居近郊的農地或沼澤，如南機場、松山，或增、改建、轉買日本人的木造宿舍，迅速熱鬧了台北。美軍顧問團與美援於韓戰後進駐，初步展開貸款、補貼等住宅政策；加上公地放領、耕者有其田，住宅政策、市民及其意識的形成，伊始便嵌上私產、零碎及個人經濟責任的現代化計畫基底。

1960至80年代初的期間，都市與住宅政策的整體架構慢慢的形成。都市計畫道路如上海街（今林森北路）、羅斯福路為例，掃除違建陸續「打通」；同時期則在仍屬「市郊」的五分埔等地建起擔負安置的整建住宅。拆遷安置、出售式國宅，及各種社會救助性質的住宅，如安康平宅、松山廣慈博愛院，低限度表現了倫理責任，且已顯露空間配置邏輯。當時學者稱整建住宅為「違建立體化」，亦為其營造狀況不佳的最好註腳。在經濟變遷中，1980年代房價波波上揚，出售式國民住宅的政治壓力也增溫，在沒有恰當土地政策與房地稅制的情形下，出售式國宅與私人市場於是共同成就了住宅商品化。私有化、自有化的都市集體意識更穩固；透過1980年代末期無住屋運動，表徵市民的形成，政府責任僅是幫助市民購取自有住宅。2006年北市末代國宅「立功國宅」開放四十四戶卻有萬人擠爆，即顯露商品邏輯而非「需要」的住宅政策邏輯，而在房價仍高的1990年代至2000年初，政府以「擴大內需、刺激經濟」為由宣告停建國宅，堪稱台灣住宅政策歷史的「完美」總結，明示「經濟建設計畫」的本質。

我們同時知道，直到1980年代，台北市中心仍到處是違建。各種建築及權屬（包括無地權建築）狀況基本構成台灣居住現況。政策導致複雜的民衆「自謀生存」，構成雜異的城市景觀。都更條例宣稱

亟欲處理的城市窳陋，即就是上述不均發展現象。但都更更銜接國宅停建之後的營造經濟，接合購屋為主體的金融補貼與放款政策、極低的房地稅，及歷史地形成的私產與個人責任脈絡。自購的經濟語境成就了地主乙詞，卻掩飾了戰後以來，多數自宅擁有者購屋並非等待升值，只是含辛茹苦購得安家立命的場所。這也使「違建」默許與污名交替的政策朝污名化前進，在都更的預期漲價心理中，許多居所始遭控告、清算、成為違建，但其為何在無地權情境下存在數十年？複雜的歷史化約為不當得利。

語境錯置終使「權利人」概念扁平化。「居住的權利」除「財產權」外，別無他謂。租戶、工作權、環境權，甚至地主的維生，都不在考慮之列，也使大眾與分析者皆難理解受迫的意義。但若回看，市中心中正紀念堂旁的違建，如華光、紹興社區，都反映恩格斯(Friedrich Von Engels)所謂社會結構不變、則居住問題無法解決的命題；經濟因素攻擊性地替低價住宅貼上阻礙發展的標籤。

三、都市更新的演進：「強制」與「獎勵」的經濟政策

依據名稱，都更意在處理政策不當所產生的雜異地景(landscape)與混亂產權；包括改建後容積將減少的建築、各種加蓋、無地權建築（其權利人依法擁有「事實上處分權」，因而在法理亦具備「財產」性質）等。

可是我們又看到：在房市正熱的2010年間，古亭捷運站旁市場內的地主面臨須以一坪15萬元的超低價格售出土地；2011年的長安東路，中人向地主開價一坪10萬，因故衍生社區出現大年初一飄冥紙、竊盜案增、無名火……；2012年高院「決判字883號」，針對仁愛路某都更10年屋齡的屋主控告台北市政府「台北好好看」政策侵害其權，指出「都更」非「重大建設」，更「對所有權人自由權利強加法律所無之限制」。這就讓我們反省，都更與其立法論旨的關係為何？即便考慮「經濟政策」性質，又如何產生諸多社會紛爭？這得回到都更核心的「獎勵」與「強制」兩個邏輯的發展。

現代住宅很昂貴，不可能由普通市民自行完成。故雖《都市計畫法》於1973年發布時，即有「舊市區之更新」專章，卻無法發揮作用。1993年開放民間加入更新市場，1996年才出現第一個更新案。1990年代末的氣氛是「公私合夥」。結構性的公共設施開闢不足壓力，逼促政府公布《促進民間參與公共建設法》，以獎勵的方式尋求民間資本投入公共支出，公與私的權力關係開始相互滲透；1988年的停車位容積獎勵、2010年的綠建築獎勵，亦當放入此脈絡。

1998年制定《都市更新條例》、1999年制訂《都市更新容積獎勵辦法》，順暢銜接國宅停建後的營建經濟，卻不就此順暢。於是就有《都更條例》公布迄今的八次增訂與修正。依據王章凱(2010)，目前爭議之一的《都更條例》第二十五之一條，其「協議不成立者，得……，申請該管直轄市、縣（市）主管機關徵收後，讓售予實施者」的規定，便是在2002年至2003年的修法過程中才迂迴出現。提議人關注「三三一地震」無法適用《九二一震災暫行條例》所提「急難與災害」條文，卻演變為「規範一般都市更新之事項」，王章凱指出這是「項莊舞劍、意在沛公；挾災民之苦難、順私部門實施者取得土地之便利」。加上同法三十六條「直轄市、縣（市）主管機關有代為拆除或遷移之義務」，就形成「依法有據」的現象。

都更的「增進公共利益」終於有了有效的解釋。因為私有財產的排他性質，因此必須額外設定強制條款。可是其中卻有雙面現象，一方面，政府從個體自由角度放任私人逕行尋求開發，另一方面，對於私產之間的調停，卻強制多數決。比例與正當性的問題，我們將在最後一節提出，但此處已見到「集產權人之大成」等同於公共。台北萬隆某案，不同意戶在反抗過程中體認到既成巷道「截斷」的問題，但類似的外部性問題及意見，卻依法不具實質作用。

都更本就難論其成功與否，因為原因複雜。某些房舍本身尚不需改建，或者我們本來就有多種改建方式，如協議合建、地主與營造廠合作的模式，或該地區經濟效益引不起投資者興趣，或因人類社會集居源生的複雜需求與空間想像……；而究竟是重新創造更高的房地產價格，抑或跳出金錢損益以評判權益及品質，則更是衡量當前都更正當性的準

線。都更雖是以私產為基礎的交易，但政策語言卻是「公共利益」。在形塑私部門擁有公權力般的力量力的同時，都更實施者（業者，或稱建商、開發商，或可泛稱其他居中遷線、負責遊說的中人）的意圖得以無限擴大，侵蝕私產思維以外的公共性，而都市生活集體之需與房產價值增長間的關係，亦從未釐清。這就必須討論，為何都更非成功不可？

從都市政策歷史已知，都更政策主要是在經濟政策的架構下、資本需求的邏輯下，而不是居住與社會需要的目的下進行的。經濟導向，加之法律明定的強制性，規定了都更的暴力本質。

前述2003年期間，時任總統的陳水扁便提出都更大餅，但顯然還不夠熱。2008年馬英九競選期間不但蕭規曹隨，更在2009年宣告都更為「愛台十二大建設」的「重大經濟建設計畫」。行政院經濟建設委員會2011年11月制訂「都市更新產業計畫」（據稱營造業及關聯性產業約可增加7兆2,672億元，平均每年增加約2,422億元），鞏固了政府強化「房地產」為「火車頭工業」的意識形態，宣稱因應結構性經濟衰頹、失業、資本持續積累的需求。居住與環境改善的議題淪落為包裝，GDP才是焦點。

都更的效率職是成為政府效率乃至資本家觀望的依據，市民則在夾縫中求生。政策效率事實上即吸收資本的效率(for the capital)的「新圈地運動」：以「權力不均等」為基本運作方式，取得小產權人的財產及國有地的「參與」。這證成了大衛·哈維(David Harvey)在「資本的迴路」以及「新自由主義」所寫明的「掠奪性積累」(dispossession accumulation)。1990年代公私合夥的邏輯，如今確認其意義為公有產權私有化，而私有產權則財團化。

值得注意的是，經濟邏輯越來越明確之後，便進入2012年。這一年是「停車位容積獎勵（最高20%）」的落日年，一方面見證「停獎」錯誤政策的終止，也反映了新一波搶建潮；2009年由民意代表揭發的「宏盛地寶」等假停獎真私用，獲得「成果」。內政部也在本年度發布「建築技術規則」修正，指出過去「開放空間容積獎勵」多半在獲得獎勵之後，以圍牆阻絕公眾使用的現象。雖然，上述兩者的真實狀況都沒有更進一步的揭露，但已證實容積獎勵自1999年迄今的藏污納垢，經濟政策背後的利益及權力極其不均。

四、台北好好看的措辭與失落：制度違法而市府敗訴

與哈維描述的一樣，我們的政府與專家亦指出，政府職責在於確保自由的私有住宅市場得以無瑕的組織起來。於是，就見到更多措施支應都更之所需。營建署於2005年組成「都更任務編組」；更具意義的是，北市在2004年取消國宅處、獨設「都市更新處」奠定了制度性基礎。

高度建成化的台北，在2010年前後的政策加速了空間尺度化。透過「國際花卉博覽會」，「美麗的城市」夾帶了具有矛盾性的制度性「例外」。熱門議題是「假公園」，營造商於花博期間配合清除待拆建築物，並裝飾為公園半年，即可獲獎勵。公園是暫時的、成本是少量的，可是容積私有化卻是永久的（最高10%容積獎勵）。市府以「台北好好看」口號刺激四、五樓公寓改建，並循此陸續提出「一坪換一坪加上一車位」、「有錢自己賺」、「最高2倍的法定容積獎勵」。其中也有較為實際的政策，如老屋拉皮、增設電梯不計入建坪等，但「不受容積管制之限」實為彈性的吸引資金策略。市府同時也修改政策，包括將都更申請範圍常態化縮小至單一建案的程度（縮至五百坪，與國有財產局宣稱五百坪以下國有土地暫不出售的尺度不謀而合）。其對程序的簡化，所有權人一人便可自行劃定，特別是刪除都更單元劃設需經都市計畫委員會審議的程序，則解構了工具理性自身。刺激經濟、行政效率的語境，已使得住宅與都市政策的管制宣告破產。

私人市場不如假定的自行達到均衡，於是北市府又成立了全額挹資的「財團法人台北市都市更新推動中心」（於2012年開始運作），嘗試創造既官又私的整合機制。其實早在《都更條例》公布前一年，行政院便擬成立資本額五億的都更公司（巨眾都市更新公司），由於民股紛紛撤出，「巨眾」於1997年當年即轉組為「財團法人都市更新研究發展基金會」；耐人尋味的是，2000年，行政院又擴張成立了資本額60億的「台灣都市更新股份有限公司」。新機構暗示了深度介入。

誠然，官方政策的語言中含有體恤老齡化社會的性質，然而經過「利益衡量」，加上我們已提及的鉅額開銷的問題，老屋維護寥寥可數。市府與建商共同的語言是這樣的：大家都贏；房屋產權人不花

錢、建商賺錢、市府獲得免費公共空間改造。政策指引了都更方向。這些基礎源於「容積獎勵」，可是最大的問題卻是從沒有說過「多出的」成本由誰支付？這是計算機基金融時代的普遍邏輯與迷思，股票、資產漲價了，然而誰獲得了利潤？誰支付獲利者的所得？我們也看到，新大樓仍然筆直貼著建築線而建，沒有公共投資、沒有釋出「公共的」空間，城市整體而言就更擁擠，在透過建案提供開放空間、即生活品質等同私人支出的構想下，私產邏輯也強化了。

2012年10月，與前文提及的仁愛路案類似，內政部訴願委員會再次駁回了台北市政府核可的位於土林的都更案件。雖然法庭的邏輯在於「不適法」，換言之，若市府、申請人找到「合法」路徑可能就能通過。然而，訴願委員會已再次驗明，台北市政府訂立的都更執行依據「台北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」，其賴為判斷的「重大建設」等措辭，概與都市計畫無關，甚至與建築物本身究竟是否需要更新的理由無關。簡言之，《都更條例》配置的「多數決」等武器，顯然已經違背了都更「必要性」的考量，而其各種評判標準及適法依據，已經超出了都市計畫體系自身的「理性」考慮。

五、消失的居住問題「公共性辯論」：想像力的貧乏

以城市整體發展、重大建設為名的「公共利益」措辭，其意義已形同虛構，可是各種原因的「怨」、「不願」，竟被解釋為導因私慾、貪心。普遍而言，對「釘子戶」的理解，是源於誤信都更政策採取的容積放送。都市建設、公共設施、住宅……私與公愈加模糊，以私有、產權為依歸的，都裹上了公共的面具。產權以外的受到忽視，市府宣稱的公共利益意義不明，也使得「產權」本身的意義無法討論。我們關心無產權、無地權者，但更要釐清的是，即使有產權者，其權力因體制而變得不均衡。

為免陷入「因法律規定是公共利益，是故都更是公共利益」的套

套邏輯，我們建議區隔既定制度下，為刺激經濟而施展的公權力的正當性，與更抽象的公共性，這兩種範疇的討論。市府針對士林王家的言詞也顯示了模稜性。市府在拆屋前說是為了公共利益，拆完之後卻說是私權糾紛；但反過來講，若現在是私人爭議，則公權力強拆就可能是濫權，而若介入強拆是彰顯多數正義，未解的士林文林苑爭議，顯然應由政府解決。士林文林苑的現狀卻是建商以各種名義控告示威者以民事、刑事訴訟。甚至，其中還包含建商以合建契約方式，利用民事綁住了同意者的權益，造成同意戶無以反悔的僵局。

在都更自身的邏輯裡，存在將「反對者」排除於「公共」之外的現象。黑箱劃定加上強制性，民衆不得不都更，這點確定。但天上掉下來的獎勵，是給予建案、推動建案的人，而不是房地產權利人。法規將主要權力交付營造商的手中，且促成不同利益行業統合計價、整合、規劃設計、分配，球員兼裁判而形成組織性壟斷，於是就算是市府所謂的「公共」，也產生了雙重性。包括法定的主控機制讓建材花費與預估利潤，都將化為容積由建商判給自己，獲得非常巨大不可預期的利潤或泡沫。政府宣傳民衆可省錢、甚至無償換新屋，某些輿論也說，都更交易有喊價現象；此點我們同意，因為都市更新本質是經濟的、私人交易。然而法定權力的不平衡，使容積分配通過估價權力的壟斷而有很大的上下空間，拉開了建商與民衆的「私」的不同層次與相對性。這也是政商傾向將不同意戶個案化、畏懼社區團結、甚至社區之間團結起來。與部分輿論的認知不同的是，個別地主在都更中商議交換的坪數，並不影響「其餘多數住戶」，因為若依依法行政、按比例分配而整體調整，則減低的只是開發商的利潤。從永春警察宿舍的都更案也可以看見，個別不同意戶可以透過抗爭爭取重新合理估價，而其餘住戶則因為已經簽訂（法規所未規定、不必要的）民事契約，反而無法轉圓。

實際的執行過程中，審議委員會諸公坦白認可建商與民衆私下簽訂「分配的私約」，再以合於法定的「權利變換計畫」取得獎勵。這不但促成全民分贓的體制、氣氛，而且促成喊價現象。可是因為資訊不對等等因素，就算喊價權也不是對等的。權力基本是在建商手中，於是利用了制度而造成許多社區與家庭破碎、內鬥、爭議。

本文已指出，零碎現狀是歷史地形成的，都更既以「經濟政策即房地產炒作」的方式推動，自然激起不同產權人錙銖必較；與此同時，非產權人加重成為不被重視的城市難民。某些人指出，既然「哄抬價格的釘子戶」是存在的，政府應該要主持公道；這些想法忽視了恰是體制製造了權力不均、產權人競相猜疑、簽署保密私約。更要注意的是，壟斷哄抬價格的命題基本是虛構的，因為強制條款已經存在了，因此「意願」基本上被取消。

一人可劃定，多數決的前提下，等於沒有退場機制，何況可以同意一戶拆一戶而促成不可回復，強制條款成為「必須同意」的前提。但因私契，都更亦無法做到政府宣稱的產權人的公共性與集體利益。是地主紛紛同意了，才由地主提出劃定？還是先劃定範圍再遊說？或者，也可以依據遊說得到的同意書，再進行最大利潤的圈地？忠孝東路四段就出現大建商以更大範圍吃掉另一建商已談妥之範圍的例子。

還是有些人會覺得，反正容積多給了，各退一步，則資本案、小房產者、無房產者，可同時獲利。這還是錯誤的觀念。在實際的狀況中，許多的住宅擁有者，或許轉好幾手、好幾代，卻由於都更才發覺產權保存程序不完備，成為了無地權建築；或者，因為情感而同意使用土地，突然翻臉；合法產權也可能換算不符合最小分配面積而須離開；或者，無法負擔將來每個月數千元的管理費；或者，失去一樓的營生店面；爲了擺脫政府責任所設計的違章安遷獎勵，也變成私下給錢而明著換取更多超額獎勵……。都更秘密地驅逐了許多市民。長期穩固了的財產概念、個人責任、居住身分的想像，要麼被快速回收都更「產業」；要麼不同意、抵抗，然後被摧毀；人際關係則在這個過程中變得一文不值……。在這個現代性的清理計畫中，無論有產無產，都可能因為不同原因而住不進將來的新房，等同受到階級式的清理。

地政、地稅房稅或營利稅、價格管制、建材管制與計價，全部的制度，經過60年仍是低度發展狀況下，再由於經濟的大帽子，強制條款必要性與否，混淆了私利及「公共」。就算難能可貴出現不爲金錢利益的人，也都噤聲了。與此同時，市政府又宣稱都更增加城市容積可抑制房價，但多餘的容積，恰是建商的收益來源，建商為何願意向

未來才會實現的虛擬利潤收費？政府以及供需平衡派學者們說好的都更創造供給、進而抑制房價呢？

手段最終成為目的，而依據情勢、為解決問題而定的法律，則成了不可質疑的真理。總結台灣的都市政策，最關鍵的便是「產業政策」與「居住政策」如何分層討論？在經濟利益的驅使下，開發商、營造廠、中間人、私產主等皆趨之若鶩，無形間貶抑了都更名義外的各種營造方式與居住想像。居住環境改善、生活品質提升等語言，簡化為爭取容積、價格的防震、綠建築、公設比問題，從而單一化為新、高、大、豪的建築。舉凡與產權無關的，如都市防災、永續環境的梦想、外部性、集體街道記憶、老人與異質身體的需要，甚至「居住權」的想像，都簡化為金錢能力、產權。生活感、社會網絡、營生選擇、習慣與感情，凡無形的，若非轉化為金錢計算，就是不在考量之列。居住選擇的多樣性、社會的活生生的變動性，都自然而然的限縮；弱勢變得自慚，無地權建築的排除也成為相當「合理」。然而，當財團與市民都以「私人」角色現身的時候，本應為中介的政府，難道不是已經設計好了制度將會傾向於誰？

引用書目

一、中文書目

Engels, Friedrich (恩格斯)。1994(1887)。〈論住宅問題〉，收錄於《馬克思恩格斯選集》。北京：中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局。

王章凱。2010。〈都市更新條例解密(I)——§ 25-1的增訂〉。<http://kelwinwang.pixnet.net/blog/post/80881827>。

二、英文書目

Harvey, David. 2003. *The New Imperialism*. New York: Oxford University Press.

——. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.