

第一章 緒論

住宅環境的改善一直是社會改革運動、環境規劃議題中關注的焦點，而都市更新不只是老屋換新屋，應是以公共利益為前題，為都市實質環境與機能帶來全面性的改善，甚至更廣泛的帶動社會與經濟環境的改善，營造符合永續發展的居住環境，引入豐富的文化活動的都市，另外更重要的是如何納入民眾參與的機制、引入民間投資的資本與企業化的管理，擴大政府與民間的合作關係。本章主要為確立整體研究架構，分析目前住宅社區更新民眾參與機制之發展背景與問題，內容包含研究動機目的之確立及範圍內容之界定，並擬定研究方法與流程，以作為研究之架構依據。

第一節 緣起

台灣地區歷經四十餘年的快速成長與都市發展，許多早期發展的地區逐漸出現公共設施不足、交通擁擠、地區環境品質惡化、生活機能不佳的情況，部分地區內甚至有土地不當使用、建物窳陋頹敗的情形。由此可見都市已進入老化階段，亟需進行都市更新以促進土地有效利用、提高生活品質、帶動都市機能發展，避免都市頹敗沒落情形加劇。

於都市更新條例公佈前，民間盛行合建分屋的方式進行改建，其主要以拆除平房建樓房以供應住宅，但其缺點除未配合公共設施整體規劃之外，在建商及地主之間資金及土地價值分配亦難以取得估算的平衡點。因此，造成合建之方式不易執行，且民間在資金籌措上亦有困難影行改建工程，導致更新作業窒礙難行。

因此，政府遂公佈「都市更新條例」，透過都市更新的實施，使老舊地區有重新的機會，政府也可以在都市更新的過程中取得公共建設用地、增加稅收、提高當地居民的生活品質，並增加不動產價值。

綜合上述所知，如何引發居民自發性的參與住宅更，及引進民間資金投入以降低政府財力負擔是必然的趨勢，然引發居民的參與並配合民間的投入，勢必要具相當的誘因才易使以利潤最大化為依歸的私人團體有參與更新的意願，但如何使更新事業具有利益誘因促使民間參與更新？並且使民間自辦都市更新之資金來源不虞匱乏且無須建商之介入？而其更新所需支付的龐大金費該如何籌措？及如何建立一套更新參與之機制以助民間自辦都市更新之推動，此為引發本文研究之發展背景。

第二節 研究動機與目的

本節經由文獻探討與分析後，針對所發掘的問題提出本研究之研究動機與研究目的。

一、研究動機

經由以下問題，引發本研究之動機。

(一) 老舊住宅與窳陋社區居住品質不佳

台灣四十年來城市的快速都市化歷程，販厝文化下建成區普遍是社區建築群密集，公寓式建築簡陋，土地住商使用混雜，違章林立，街道狹長彎曲，街廓內部未配置公共開放空間，缺乏公園綠地，住宅社區環境擁擠窳陋，社區公共設施不足，亟需更新改建。

根據內政部營建署統計，全台屋齡在 40 年以上老舊住宅高達 175 萬戶，其中城市屋齡三十年以上的住宅有 98 萬餘戶，占總住宅之 14%，其中屋齡四十年以上的住宅更達 41 萬餘戶，這些早期興建住宅多屬 4 至 6 樓老舊公寓，漏水、壁癌、無電梯、公共空間狹窄等社區居住品質欠佳，亟待以都市更新之手法辦理整建或拆除重建。

(二) 住宅社區更新誘因不足，社區住戶自主更新意願低，更新速度緩慢

由於住宅社區更新後都市容積不足，與建設公司合建更新建坪減少，住戶意願整合不易，業者對翻修意願不大。因此，如何建立社區民眾參與機制，鼓勵推動住戶自行整合，由住戶主動整合上下樓層住戶，推出自己的更新改建計畫，是全民一起推動都市更新的挑戰。

(三) 地方自治時代來臨，社區組織自主參與社區更新

過去都市更新體制偏向以公部門為主導，都市更新績效有限。1998 年中央政府頒布都市更新條例，獎勵民間辦理都市更新，地方制度法也於 1999 年 1 月起實施，賦予地方政府都市更新及建築管理事務的自治權力。故有極佳的機會與潛力反饋與再造整體住宅品質、創造優質的住宅社區環境。

惟探討地方政府所訂都市更新自治條例，其法令內涵並未針對地方政府的角色、地方特色、不同社區環境需要，界定社區居民自主參與住宅社區更新之運作方式，合理供應老舊住宅社區更新所需設施空間，持續住宅社區的社會網絡，確保社區環境品質比更新前更為符合社區居民的需要。

其次，傳統的規劃，著重理性的、藍圖式的規劃，係一種專家及精英導向之由上而下規劃，社區居民的大眾意見往往未被充分溝通。隨著規劃觀念的轉

變、民眾意識覺醒，傳統的規劃普遍遭受質疑，故在規劃過程逐漸重視民眾參與。規劃思潮逐漸由「為民規劃」(planning for people)轉為「與民規劃」(planning with people)，並進一步發展為「由民規劃」(planning by people)，以民眾的意見為依歸，為確保社區永續發展，著重在地化，強調社區共同參與更新計畫之規劃與管理，推動自發性之社區總體營造或社區更新組織，透過都市更新法制之創新，由政府、民間機構及社區居民的合作，共同攜手打造優質住宅社區與社區環境。

二、研究目的

社區居住環境的更新改造，要透過社區居住意願的調查、合適居住標準的確定、與地區整體發展的契合、補償標準的民主協商、充裕實施時間表的訂定，在社區全體居民溝通、協商的基礎下，實現社區居住環境更新之達成。本研究的目的為：

- (一) 探討住宅社區更新相關組織系統，及其參與更新作業之運作關係。
- (二) 藉由民眾參與公共管理思潮，建立社區組織自辦住宅社區更新之參與機制。



第三節 研究範圍與內容

研究動機與目的確立後，研究假設是進行研究最主要的過程，為得以達到並完成本研究之目的，因此於研究假設上先確立研究範圍與內容，以利研究之進行。

一、研究範圍

台灣目前推動都市更新的範疇主要包含都市再發展及住宅社區更新兩類，其中都市再發展以交通樞紐更新、古蹟文化區保存再發展、市中心商業復甦、市中心工業區更新、水案更新為主，而住宅社區更新則以舊聚落更新、傳統街巷空間保存再發展為主，不同的都市更新範疇其組織參與的類型亦有所不同（詳表 1-3-1 所示）。本研究主要依據民眾參與、地方治理模式理論的組織參與類型及現行都市更新範疇之彙整，擇定以社區更新自組織為主體之住宅區都市更新，為主要研究範圍。並透過問卷調查之統計分析，檢討社區組織之共同參與更新之模式，提出住宅社區更新參與機制之原則。

表 1-3-1 都市更新事業組織參與類型及現行都市更新範疇彙整表

組織參與類型			政府 主導	民(公)眾參與		
				公私合夥 或合作	民間公 司合建	社區更新 組織
現行都市更新範疇			他組織	他組織	他組織	自組織
都市建設 (新市區建設)						
都市 更新	都 市 再 發 展	交通樞紐更新、古蹟文化區保存再發展、市中心商業復甦、市中心工業區更新、水案更新				
	住 宅 社 區 更 新	舊聚落更新、傳統街巷空間保存再發展				研究範圍

資料來源：本研究整理

二、研究內容

本研究基於前述之動機、目的與範圍，主要研究內容可分為下列兩個主軸說明，包括都市更新實施現況及，分述如下：

(一) 都市更新實施現況

1. 台灣實施都市更新之演進方式¹

(1) 1959 年以前：由民間配合公共設施之興建，自行實施拆除重建，就地

¹何芳子，台灣地區都市更新實施之檢討與展望

整建或維護。

- (2) 1959 年以後：由政府辦理髒亂地區公共設施之改善及整建住宅之興建。
- (3) 1975 年以後：由政府利用窳陋公有土地及老舊公有宿舍等實施重建。
- (4) 1976 年以後：由政府依都市計畫法規定，實施舊市區更新。
- (5) 1979 年以後：地方政府與軍方合作更新老舊眷村改建國宅。
- (6) 1997 年通過都市更新推動方案及 1998 年公布實施都市更新條例以後：除由政府主導老舊眷村改建以外，選定優先辦理更新地區，透過地價稅、土地增值稅的減免及建築容積獎勵²，以獎勵民間投資興辦都市更新為主。

2. 公私部門參與都市更新的角色定位

從台灣地區都市更新發展的歷程，將公私部門參與都市更新的角色定位說明如下（詳表 1-3-2 所示）：

表 1-3-2 公私部門參與都市更新之角色定位(1/2)

依據	政策與法令依據	公私部門參與都市更新之角色
早期： 政府主導時期	1. 1973 年修正「都市計畫法」，增列第六章：「舊市區更新」。 2. 1975 公布「國民住宅條例」，推動老舊眷村改建。 3. 1975 年修正「都市計畫法台北市施行細則」。 4. 1983 年公布「台北市都市更新實施辦法」。 5. 1986 年修正「平均地權條例」，納入舊市區施行區段徵收有關條文。	1. 以地方政府為主導，透過公權力展現區段徵收的手段，達到舊市區重建目標。 2. 限於財力及公權力之限制，私人多由小基地著手，一般皆為建商與地主透過合建達到舊市區更新目標。
中期： 獎勵民間投資 辦理時期	1. 1993 年公布「台北市獎勵民間投資興辦都市更新申請須知」。 2. 1993 年修訂「台北市都市更新實施辦法」，增訂「獎勵私人或團體投資興辦都市更新事業」專章。 3. 1993 年修訂「都市計畫法台北市施行細則」，賦予都市更新得提高建築容積之法源。	1. 由民間力量為主導，地方政府成為輔助角色。 2. 由於公權力不彰，多以易於取得的公有土地著手，進行大規模都市重建更新。 3. 以建築容積抵換公共設施價值及建築成本之方式，誘導民間投資辦理都市更新事業。

(接下表)

² 在不增加住宅單位之原則下，適度增加其建築容積，而公益設施的樓地板面積不計算容積。

表 1-3-3 公私部門參與都市更新之角色定位(2/2)

(續上表)

	4. 1993 年訂定「台北市都市更新基金收支保管及運用辦法」，由市政府逐年編列預算辦理都市更新事業。	
近期： 公私合作辦理 更新時期	<p>1. 1997 通過「都市更新推動方案」，以建築容積獎勵民間興辦為主。</p> <p>2. 1998 年公布「都市更新條例」及其八大子法。</p> <p>3. 2001 年公布「促進民間參與公共建設法」</p> <p>4. 2001 年公布修正「台北市都市更新實施辦法」為「台北市都市更新自治條例」。</p> <p>5. 2001 年修正「台北市都市更新基金收支保管及運用辦法」，為「台北市都市更新基金收支保管及運用條例」。</p> <p>6. 2003 年召開總統經濟顧問小組第一次會議，會中該小組針對都市更新推動提出兩大建言，一為鼓勵民間投資都市更新事業，另一則為建立中小企業融資與評價機制。</p> <p>7. 2006 年內政部營建署宣佈，為推動都市更新計畫，提高金融機構承做都市更新貸款意願，由行政院經濟建設委員會督導的中長期資金，提供 2 千億優惠貸款額度，可望解決都市更新資金籌措困難。</p> <p>8. 2008 年修正並增訂「都市更新條例」內文，主要為加速都市更新之推動，擬定相關作業簡化程序規定。</p>	<p>1. 加重地方政府辦理都市更新及再發展的角色，中央政府透過資金援助，介入重點策略地區更新。</p> <p>2. 以降低強制更新門檻、補助規劃費、公有地參與更新、建築容積加成抵換公共設施建築成本、權利轉換及稅捐減免等方式，鼓勵以建設公司為主的都市更新實施者協議合建，並協助社區成立都市更新委員辦理重建。</p>
現行： 都市更新整合 專責機構成立	1. 2008.01 台灣經經建設委員會籌組「台灣都市更新公司」	為積極推動都市更新工作，經建會正積極籌組「台灣都市更新公司」，資本額初估最高 60 億元，台灣都市更新公司是參考英國與日本做法，提供都市更新的整合服務。

資料來源：修改自施鴻志等，台灣地區私部門參與都市更新之探討，1997

3. 都市更新之推動方式

- (1) 政府為主之都市更新：採「公私部門合作」方式辦理，由政府主動辦理都市更新初期規劃、意見整合、產權整理及招商作業後，依相關法令由民間實施都市更新事業。
- (2) 民間為主之都市更新：由內政部營建署及直轄市、縣（市）政府提供諸如：由專責單位人員負責聯繫追蹤，協助解決問題、提供或協助議定低

利資金、提供公有（公營）或政府轉投資機構之土地參與都市更新、代為拆除或遷移土地改良物、簡化及聯審機制，縮短民間申辦時間、培訓都市更新規劃專業人員，建立都市更新相關計畫書圖格式範本、簡易版都市更新作業手冊等輔導及協助。

4. 台北市及台北縣市都市更新計畫執行情形

台灣地區之都市更新，一般都是以改善城市設施空間為主，而住宅社區更新，則以公有眷地為主，較少以民間私有土地做大面積之更新，因此，本研究將從台北市及台北縣市都市更新計畫執行情形的探討，研擬出有關民間自辦之相關課題。

5. 都市更新政策體制及辦理方式之演變³

- (1) 都市更新的政策：由「新市區建設」轉為「窳陋舊市區拆除重建」、「復甦重建」到「都市再發展、再生」。
- (2) 都市更新法令制度：由「舊市區更新」專章轉為「都市更新」專法。
- (3) 都市更新的推動策略：由「建築物拆除重建」轉為「社區整體公共環境的改善、產業及經濟都市再發展、街區活化與歷史文化保存」等層面，擴大法定重建、整建及維護等不同都市更新方式。
- (4) 都市更新的執行機制：由政府主動推動辦理，逐漸改以獎勵民間辦理，擴大民眾參與範疇，以符合公私合作的都市管理模式。
- (5) 民間參與都市更新機制：從被動的告知（參加說明會）、意見提供（參加公聽會、陳情、建議劃定更新地區），到主動參與開發規劃（擬定與投資都市更新事業計畫、權利轉換計畫）。
- (6) 都市更新權力釋出方式：由政府於地區（諸如迪化街）成立「工作室」到「鼓勵社區規劃師參與」。

(二) 住宅社區更新參與機制探討

本研究擬以民辦更新觀念探討住宅社區更新參與機制，分為以下四項分別探討：

1. 都市更新公、私組織參與之法制探討

現行都市更新法制，由公部門透過建築容積加成或釋出公有土地之方式，獎勵民間業者與更新區居民合建更新住宅社區。一般而言，公私組織合作更新偏重公部門地區發展政策之遂行及私部門公私開發利益優先之考量，以致與社區居民權益息息相關的住宅社區更新改造計畫，忽略社區整體設施之供應及社區環境品質之完備。

2. 都市再發展與住宅社區更新問題與對策

透過都市更新相關研究文獻及已完工住宅社區更新案之問卷調查，確實瞭解並區分都市再發展與住宅社區更新問題與對策之不同，作為進一步建構社區組織參與住宅社區更新之模式之研究論據。

3. 住宅社區更新參與意願及社區組織參與模式

現行都市更新方式，社區居民可以籌組都市更新委員會主導社區更新計畫，但偏向於整合社區民眾的分歧意見而已，未能發揮參與住宅社區更新計畫之規劃與管理。住宅社區更新之推動，有必要從社區環境的完備作為激發社區民眾參與更新意願之誘因，排除民間業者參與之利益分享之心理障礙，並重建社區組織參與更新之模式，讓社區自組織在社區更新計畫的形成過程中，具備參與規劃及管理的能力。本研究將透過針對已完工之住宅社區更新案之問卷調查，建立社區更新委員會參與社區更新之模式。

4. 住宅社區參與之原則

透過相關理論及案例分析，檢視現行都市更新條例有關法令及制度之相關課題，建構住宅社區參與更新模式之操作原則。



第四節 研究步驟、方法與流程

於確立研究範圍與內容後，以下提出研究步驟及方法與流程，進行研究。

一、研究步驟

根據上述之研究內容，依序將其分為五大研究步驟，其步驟如下：

- (一) 研究背景的確立：建構研究動機與目的、範圍與內容、步驟、方法與流程。
- (二) 文獻回顧與理論架構之建立：針對與本研究相關之都市更新理論、民眾參與理論、地方治理等公眾參與相關文獻進行研析。
- (三) 國內外案例分析：依據美國、英國及日本相關住宅社區自辦更新參與機制之案例進行剖析，亦針對國內相關案例進行探討，分析民間自辦更新參與過程中之成功因素。
- (四) 建立住宅社區自辦更新參與機制：經由過內更新機制之課題與對策之分析，擬定住宅社區自辦更新參與機制之理念，以此理念建構住宅社區自辦更新之參與機制。
- (五) 綜合論述論文重點並提出結論與建議。

二、研究方法

本研究將採用文獻回顧法、案例分析法、問卷調查法等三種方式及流程作為本論文之研究方法，茲說明如下：

(一) 文獻回顧法

1. 都市更新相關文獻探討

針對都市更新現行法令、政策、制度及發展歷程之相關文獻，進行回顧整理，以協助研究課題的確立及調查對象之擇定與內容之設計。

2. 公共事物管理理論之探討

藉由公共治理相關理論之探討，做為本研究基礎理論之依據，以協助實物模擬操作之設計。

(二) 案例分析法

依都市更新條例辦理完工且以社區更新組織參與之住宅社區都市更新案例，針對社區環境品質及社區組織參與模式及成效辦理調查，瞭解住宅社區更新方式，歸納出有助居民參與社區更新模式。

(三)問卷調查法

透過針對台北市及台北縣由公私合作並已完工之住宅社區更新案之問卷調查，藉以瞭解研究範圍內，調查個案之社區環境品質、社區更新公私組織參與之現況。



三、研究步驟與流程

本研究依研究內容、研究步驟與研究方法，研擬本研究之流程(詳圖 1-4-1)：

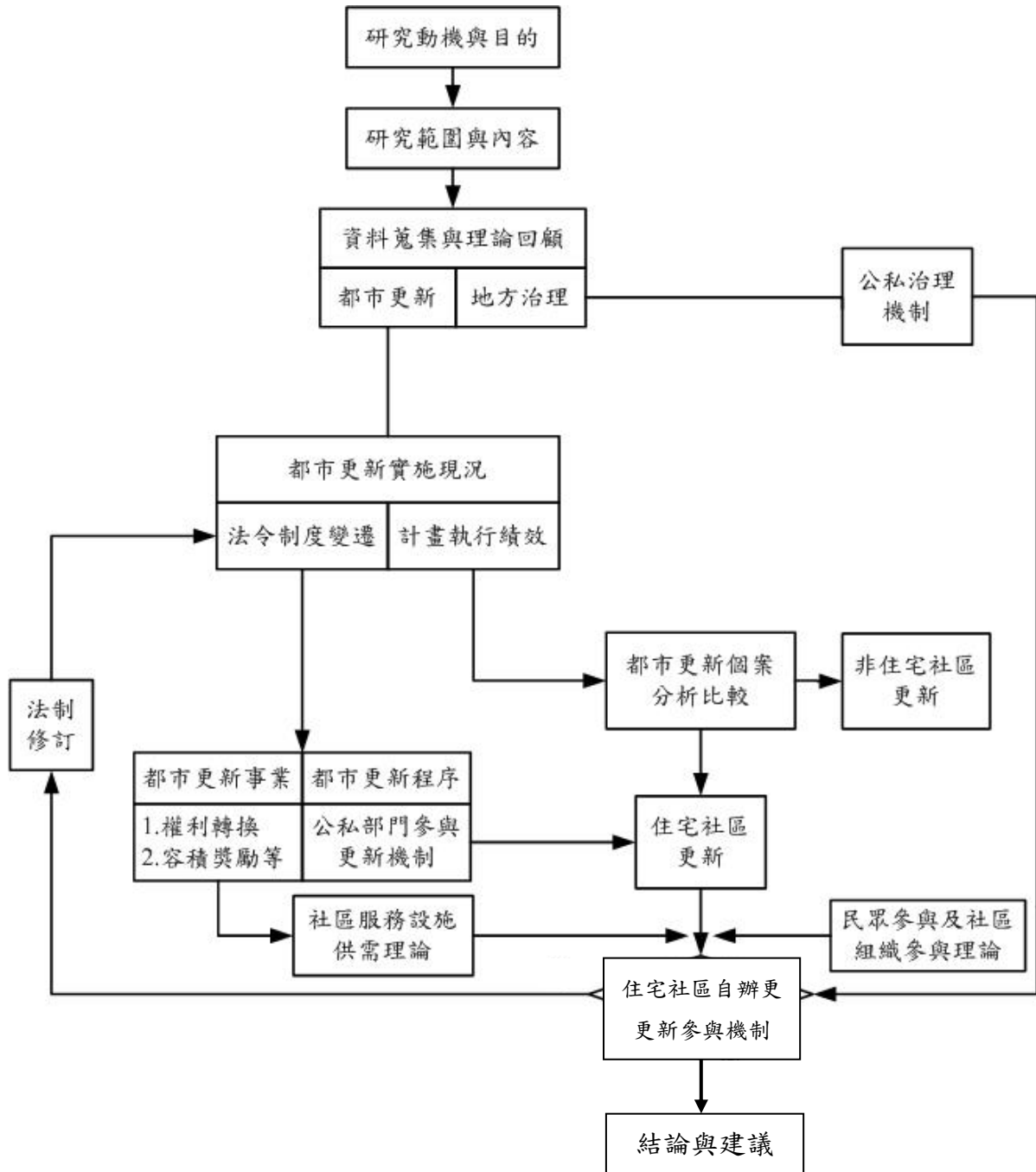


圖 1-4-1 圖研究步驟與流程

資料來源：本研究整理