

?? ? 崑崙

?? 乏 ?? ? 咖??

???? ?

這是一個瞬息萬變的時代，全球化取向是未來政府關心的議題，臺灣經由跨國的全球化合作，使國家經濟持續增長，相對帶動國內工商企業及區域發展的提昇，臺中縣近年來人口急速成長，現有人口數 1,548,465 人，¹土地面積 2,051.4712 平方公里，在台灣高速鐵路通車後，臺灣西部形成一日生活圈，臺中縣剛好是生活圈的中心點，位於台灣本島的中西部地帶，地理位置適中、幅員遼闊，共有 21 個鄉鎮市（3 市、4 鎮、13 鄉），分成山、海、屯三個區，風景秀麗名聞遐邇，是國人觀光休閒或居住的最佳地方。縣長黃仲生推動臺中縣一小時生活圈目標陸續完成，配合清泉崗國際機場，中部科學園區連結臺中港區與烏日高鐵車站，推動捷運線延伸計畫，建構環狀快速交通運輸系統網絡。臺中縣在地理位置得天獨厚，孕育出豐富多樣的資源條件，是臺灣最具發展潛力的縣市。目前行政院及臺中縣、市刻正積極加速推動臺中縣（市）合併升格為直轄市。合併後必定展現中臺灣的區域特質，始具有與北、高二市競爭的城市發展力，不僅是海、陸、空三港具備，而且幅員即達 2,200 平方公里，²非土地面積僅 272 平方公里的台北市、153 平方公里的高雄市可比，此項優勢為北、高二市所無或不及者，因之，經由地緣政治的空間發展原理，規劃和設計中臺灣的發展定位，應屬必要且可行。²

¹資料來源，台中縣政府網站 2007 年 10 月 4 日公布。

²紀俊臣，大臺中市市中心及議會大樓區位選擇對臺中都會區發展的影響，「2007 東海大學臺中縣（市）合併升格直轄市」學術研討會論文集，東海大學主辦，台中，民 96，頁 103。

「都市更新」(urban renew)政策是政府為解決「舊都市」問題而形成的一項公共政策，³在永續發展理念下所建構；也是近年來台灣積極推動的政策目標；更是未來都市發展重要方向。921大地震雖然重創台中縣，但並？有因此衰敗一蹶不振，反而正快速的興盛與蓬勃發展中，台灣人越挫越勇的精神，在這片土地上得到最佳的印證。目前台中縣中部科學園區，大里仁化工業區陸續的開發，帶動週邊地區發展，增加就業機會，人口如雨後春筍般快速增長，住宅量體供給不足。值此契機，台中縣應有積極的作為，全力加速推動都市更新之工作，以因應都市發展新形態，重新打造「在地化」(localization)、「趨勢化」(tendency)、「國際化」(nationalization)的城市。毋庸諱言，自民國 87 年都市更新條例公布實施迄今，將屆滿 10 年，究實而論，台中縣尚無完成任何都市更新案（921 震災重建都市更新除外），目前仍僅處於紙上規劃作業及摸索階段，執行成效遲緩，進度顯著落後，？步始終無法邁開，探究其原因？除台中縣政府財政拮据及人力不足外，民間機構（開發者、居民、地主）對都市更新的參與意願與認知共識問題，也是執行效能不彰的關鍵之一。

台中縣隨著人口增加及工商成長，預期未來在生活形態、經濟產業、自然環境、社會結構都會造成都市環境重大的變遷，新市鎮的蓬勃發展與現有舊都市形成強烈競爭現象，造成建設資源的浪費，郊區化的擴張發展必須從新調整檢討，老舊市區生活機

³ 「都市更新」在歐洲稱為 urban regeneration (都市再生)，urban redevelopment (都市再發展)，或 urban reengineering (都市再造)，在美國則稱之為 urban renewal，都市更新；追求的是全面的都市再生，創造更多的工作機會改善都市經濟，充裕都市財政，建造符合環保的綠建築，降低都市犯罪率等，引入豐富的文化活動以活化都市，更是一種透過市政規劃、實施者與民眾共同參與，引導社會經濟再發展的動力，進而帶給都市新的精神與機能，創造出民眾共享之公共利益。台灣「都市更新」定義：都市更新條例所定程序，在都市計畫範圍內之老舊社區，實施重建、整建或維護措施。中國大陸「舊城改建」定義：舊城改建對城市舊區進行的調整城市結構、優化城市用地佈局、改善和更新基礎設施、整治城市環境、保護城市歷史風貌等的建設活動。皆為充實都市機能，促進土地效益，改善生活環境品質，紓解都市問題之政策工具。

能老化現象日趨明顯，也亟待積極更新，政府應即時掌握契機並善加運用，以因應全球化之嚴酷競爭和挑戰，因為整個社會結構及土地使用型態不斷的在改變，避免舊市區實質環境凋弊與衰敗，導致機能癱瘓，變成台中縣未來都市發展之絆？石，更遑論國際化、資訊化城市，故都市更新儼然已成為台中縣責無旁貸當務之急。

政策制定與政策執行是交互行動、相互議價的過程，一方面高層主管規範執行細節，希望政策目標能夠付諸實現；另一方面則是基層官員以自己的專業知識與經驗，選擇性地執行政策內涵與意旨形成了自己的政策。⁴由於現正服務於地政單位，從組織隸屬，業務性質固都與都市更新無直接關聯性，⁵選擇「都市更新政策之執行」作為撰寫研究議題，主要理由實因土地問題在都市更新執行過程中占有舉足輕重的地位。就都市更新擬定推動開始，舉凡地籍資料查詢、更新區位選定勘查、更新範圍與位置之確認、土地面積測量套繪、更新地區產權取得移轉、土地開發界址鑑界、權利變換登記等，皆顯示出都市更新之執行與土地行政作業息息相關，密不可分。又因現居住於台中縣，基於對這塊土地的熱愛及鄉土情懷，更關心台中縣未來都市發展，具有深層意義。本研究從都市更新的執行實務面切入，而非技術工程方面之探討，首先關心的是台中縣都市更新在實務執行上究竟遭遇了那些實質性問題或有何限制及其瓶頸困境所在？都市更新政策執行過程中有那些窒礙難行之處？都是值得深入探討的範圍，並藉由訪談觀察及相關文獻分析結果，提供個人想法與建言，期能對都市更新政策之執行有所助益，並加速台中縣都市更新之推動，展現具體之

⁴李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：元照出版，民 92，頁 14。

⁵台灣的土地管理體系分成都市土地（都市計畫）及非都市土地（區域計畫）分由內政部之營建署與地政司兩個部門主管。

成果，此為研究動機之一。

隨著社會的脈動不斷推陳出新及全球化時代來臨，外在形勢不斷轉變，都市發展要有國際觀與地球村概念。都市更新條例及其相關子法固已陸續完成立法程序，但台灣「都市更新」可謂尚處於萌芽時期。全國各縣、市政府刻正積極推動更新之際，行政院日前又通過「農村改建條例」草案，擬將再釋出萬頃農地供營建之用，開發田園社區，「將農地變建地、田園變家園」，看了相關報導後憂心忡忡，此舉頗令人惶恐與費解，突然有「政治橫行專業（規劃）棄守」之感觸，這個政策草案很顯然的又是一項缺乏專業規劃及競選策略。一個政策形成須有週延的設計，固不待言，或許這是個人價值上的理念，但是台灣地狹人稠，為求都市之永續發展，避免破壞都市範圍外之鄉村綠地，應檢討停止郊區再開發政策，將都市內原低度利用之土地，重新開發賦予新的生命與活力，即將舊市區再發展利用，把綠地留給後代子孫，以符合土地永續利用與都市發展目標。

茲鑑於中央與地方係同舟一命之生命共同體，中央補助地方建設，地方協助中央發展，中央對地方變革之設計，應多方徵詢民意取向，不宜以理想型設計地方發展之最佳願景，而宜以具有革新觀念之積極作為，排除既有問題之持續，展現「民之所欲、常在我心」之人民主權觀念，以創新而不釣譽，合理而不激進，建構成「共生共榮，協力發展」，具有競爭力的國家發展願景。⁶政府政策既然推動都市更新，將都市更新視為國家重大經濟建設計畫，⁷就不應再通過「農村改建條例」致有釋出農地之政策。兩者

⁶ 紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。台北：元照出版，民 93，頁 95。

⁷ 陳水扁總統於 92 年 7 月 10 日召開經濟顧問小組第一次會議聽取經濟顧問小組報告後裁示：都市更新視為國家重大經濟建設計畫。

互有排擠作用，勢將對都市更新造成威脅與衝擊（雖然目前僅是草案階段）期許決策者對此問題，再作深思與重視，此為促成本研究動機之二。

？ ？ ？ ？ ？ ？

都市更新為地方政府未來需要面對的業務，各縣市政府應以宏觀的角度執行都市更新工作，台中縣近年來在自然環境、居民生活形態、經濟產業等方面，均有相當大的轉變，受到都市化程度的影響，都市規模不斷向郊區擴展，面臨新的社會結構變遷與衝擊，原舊都市機能不足，新舊住宅混雜居住使用，土地未能有效利用整合，限制台中縣的競爭優勢，亟待都市更新的推動執行，以因應都市化型態的轉變，積極復甦老舊市區機能，為都市實質環境居住品質，帶來全面性的改善；甚至更廣泛地帶動台中縣地方經濟發展，創造更多的工作機會，發揮最大之都市發展效益。

基於上述理由，本研究主要目的為：

- 一. 探討台中縣都市更新發展策略及政策執行效益。
- 二. 針對土地不當利用，生活環境惡化，提出都市更新因應對策及推動之執行方向。
- 三. 瞭解農地釋出政策意旨，並對土地永續經營及都市更新政策執行的影響，有根本性之探討。
- 四. 探討分析台中縣都市更新政策執行現況，功能運用，以成就政策執行力之策進。
- 五. 透過訪談及實地觀察，了解更新地區周邊發展之價值及更新地區居民之意願與感受。

六.瞭解執行人員對於都市更新政策的認同,執行的意願與指令的順從情形。

七.經由對更新政策執行過程的檢視,進而展望台中縣未來都市發展的願景。

?? 乏 ??? 咖??

都市更新為近年推動之政策,執行過程中涉及層面廣泛複雜,如專業技術面、工程施作面等界限問題;尤其執行階段現況之調查,研究者須深入現場,實地觀察瞭解。根據丘昌泰的說法,政策過程不僅是技術理性的過程,尚且是政治和社會過程,質化分析將扮演重要角色。政策執行應是一種整合模式,以「政策變遷」(policy change)代替「政策執行」(policy implementation)一詞,以政策設計來取代政策執行理論。⁸職是之故,本文選擇以質化研究方法進行探討,由於質化的研究要求研究者深入社會,通過親身觀察了解研究對象的存在,在原始資料的基礎之上建立相關理論,注重研究結果的「真實性」和「可靠性」進行研究,⁹藉由可觀察的指標,衡量抽象性的狀態,邏輯講求效度,證據與本研究議題較為契合適宜,質的「研究方法」仍指涉資料蒐集與分析的程序及技術,通常包括:「文獻探討」、「訪問法」、「問卷法」、「觀察法」等四種。本研究採用其中三種方法進行研究,藉以從中發掘問題、思考問題,掀開事實真象,以嚴謹的態度,抱持有幾分證據說幾分話的信念,再透過資料分析,進行事實檢驗,以確保本研究邏輯之較高效度及解釋力的原則。

(?)?? 崖? (literature review)

⁸ 丘昌泰,《公共政策 - 當代政策科學理論之演變》。台北:巨流,民 84,頁 50。

⁹ 陳向明,《社會科學質的研究》。台北:五南出版,民 91,頁 16。

係指政策分析人員蒐集與某項政策問題有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品，以及報章雜誌的相關報導等資料，進行靜態性與比較性的分析研究。此項研究方法是任何一項研究工作絕對不可或缺者。¹⁰

(?)? ? ? (interviewing method)

也稱為「晤談法」，它是從事各種研究調查工作所使用的蒐集資料之一種方法；即由研究人員或訪問員，透過面對交談或訪問的方式，蒐集受訪者對某些問題之看法或意見，以為研究分析基礎的作法。¹¹

在訪談開始前，研究者要做一些必要的準備工作，包括訪談對象，確定訪談時間和地點，建立訪談關係，設計訪談提綱等。¹²訪談的目的是要去瞭解一個真相，詳細的瞭解一個案例，訪問相關當事人，常? 牲廣度，求的是一個深度，訪談是二個人之間交換想法，最後形成特定的問題，共同意思的溝通。使用訪問法，須先取得受訪對象的合作，用簡單輕鬆不具爭議性，沒有壓力的問題與受訪者建立友誼及信賴，俾令受訪者願意受訪且知無不言。但原則是不能用欺騙的，要真誠的面對面訪談較能有效搜集與歸納各方面之意見，使研究更能符合實際需求。訪談的問題之一是訪談對象的決定，因為訪談的對象必須具有代表性。本研究訪談對象包括台中縣都市更新委員、縣政府業務配合單位人員，更新計畫擬定基層機關鎮公所、台中縣民意機關人員、更新主辦單位人員、業務配合地政單位人員及土地開發公司、建築業者等，

¹⁰郭雋，《公共政策 - 理論與實際深論解析》。台北：志光出版社，民 94，頁 -33。

¹¹同上註。

¹²周文欽，《研究方法概論》。台北：國立空中大學，民 94，頁 88。

以上受訪人員均為實際參與都市更新政策執行之人員或相關人員，除具代表性，且最能符合研究之對象，藉由他們的實務經驗和對某些問題之看法，作為研究分析的基礎資料。

(?)屏?? (observational method?)

所謂觀察法，是指在自然的情境中，透過感覺器官及有關的工具，以蒐集研究資料的歷程。問題是一個現象，是被觀察的，觀察法主要是透過「看」及「聽」來蒐集資料；¹³有時須藉助照相機及攝影機來記錄或保存所欲蒐集之資料，照片也是重要的質的研究工具，照片能提供描述的資料，了解主觀的想法，以及其他方法不能研究的生活層面，因為影像比文字能說明更多的事。¹⁴觀察法是研究者常使用的一種資料蒐集方法，透過此種方法所蒐集的資料，屬於第一手資料，對研究結果有極強的說服力。質的研究中，觀察要求達到準確，全面、具體、持久、開放的標準。本研究親自多次前往執行更新單元現場觀察，瞭解現況情形，而此觀察法的優點有：1. 可以蒐集現時現地資料。2. 可以蒐集到研究現況資料。¹⁵

本文之研究主要以收集國內、外對都市更新探討之著作、經由網路搜尋、政府機關、圖書館、專家學者、報紙、以及相關都市更新資料內容之分析，並加以歸納整理，作為撰寫之依循。本研究係針對都市更新條例實施之後地方政策執行現況，經由訪談、觀察、文獻分析的嚴謹研究過程，探討都市更新政策的制定到政策的執行，而一些概念性實質性議題，並以台中縣為例，以

¹³ 陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南文化，民 91，頁 233。

¹⁴ 歐用生，《質的研究》。台北：書苑出版，民 78，頁 140。

¹⁵ 同 13 註，頁 347。

豐原市「合作新村」為研究個案，藉以瞭解台中縣都市更新政策執行之盲點，最後再以該研究結果據以研提改進建議。

?? ? ? ? ?

本研究之架構如圖 1-1 所示，茲略加說明如下：

一、公共政策就是要解決社會問題，如果社會有出現任何問題，公共政策就有存在的必要。本研究主題都市更新，就是為了解決都市問題而形成的一項公共政策，都市更新條例第一條曾明白闡述都市更新的目的，係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。吳定對公共政策的界定：「公共政策指政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動」。¹⁶確認都市更新政策之屬性，再進行實質課題之分析。

二、都市更新政策執行之結果，將影響都市土地政策與整體都市發展計畫。本研究架構以都市更新政策執行為主軸方向，以都市土地政策為核心價值。在現行都市更新體制與地方都市計畫體系相互整合，透過政府部門之行政組織、民間團體、專家學者、媒體和輿論等進行溝通協調，形成政策目標的共識，並參酌更新地區都市規模，環境背景，都市產業結構的特質，復配合都市土地使用規劃管制及都市發展計畫構想機制，承上啟下、垂直、水平的整合結果，可逐漸浮現出具體圖像，形成都市土地政策完整之架構。都市土地政策在整個都市更新執行過程中居於核心地位，如圖 1-1 所示。

¹⁶吳定，《公共政策》。台北：華視文化，民 83，頁 103。

三、本研究藉由理論和實務為分析概念架構建構基礎，復檢視組

織文化對政策執行之影響，再瞭解政策執行的動態過程和執行績效，期能獲致理論和實務相互印證之效果，以增強本研究問題的深度，再經由研究架構概念，瞭解都市更新政策執行幅度受到政策執行組織、民間團體、媒體輿論、產業結構等，外在因素干預影響程度，基於理論和實務兩個層面的理由，致力於瞭解都市更新執行策略的相關理念是極為重要的工作。本研究架構從整體觀之，每個環節都扮演重要角色，政策執行涉及一系列邏輯性的任務組合，架構也由上而下緊密連鎖，互有因果關係。

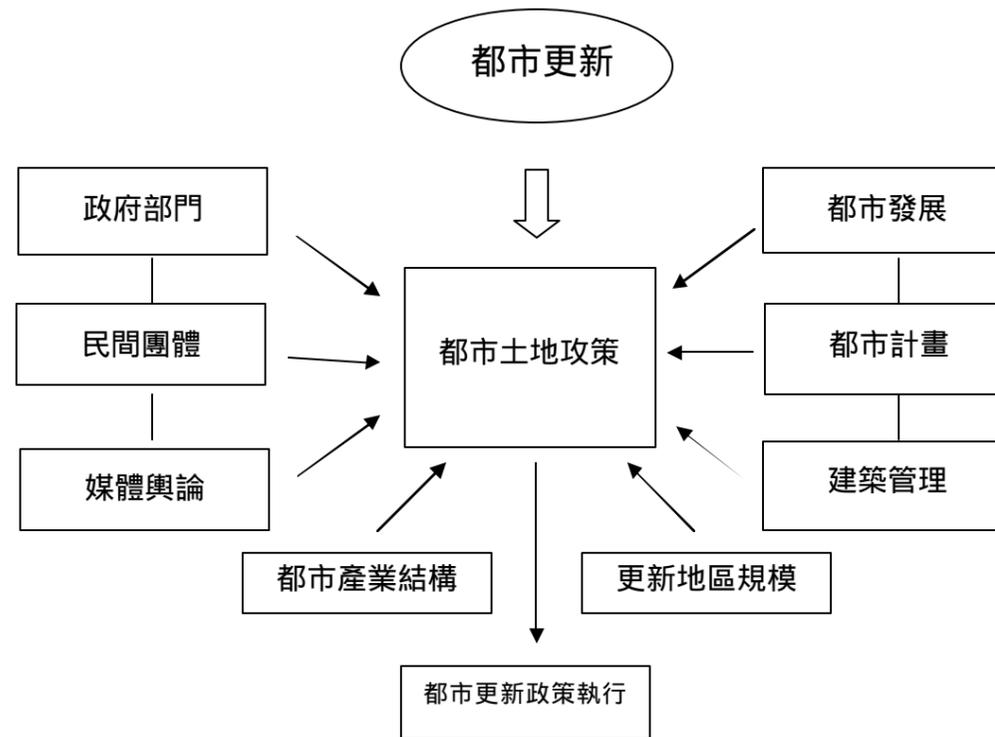


圖 1-1 研究架構

民國 87 年，都市更新條例立法通過，建立都市更新制度之法

源依據；台中縣都市更新政策之執行，即透過都市更新綱要計畫全面調查及評估，再進行都市更新地區勘選，擬定都市計畫變更，都市更新事業計畫，權利變換，都市更新執行一貫程序，提出更新地區之發展構想，以為台中縣推動都市更新事業計畫之基礎。

台中縣都市更新之實施相較其他縣市起步為晚，但因此可吸收其他縣、市之經驗，減少資源浪費。目前已完成「台中縣都市更新整體規劃」，並劃定豐原市「合作新村」為優先辦理地區，陸續完成先期規劃及可行性評估作業，本研究即以該區作為研究對象。茲依上揭說明，將台中縣都市更新執行過程繪製流程圖，如圖 1-2 所示，以供作為未來辦理都市更新業務之參考，以及建構本研究之基礎。

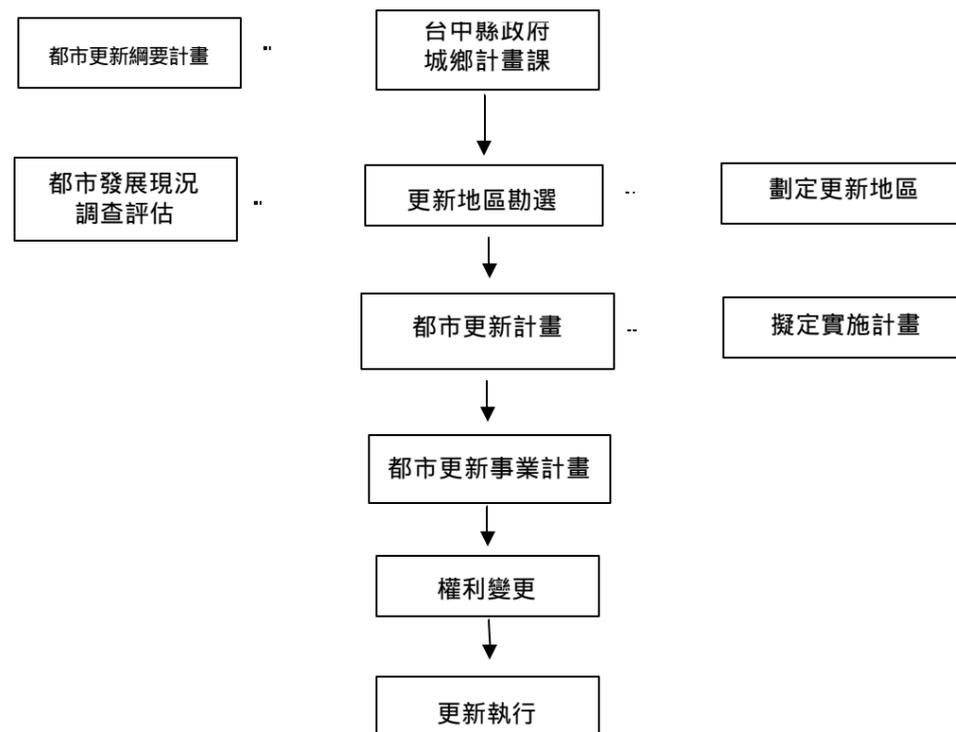


圖 1-2 台中縣都市更新執行流程

都市更新是政府為解決「舊都市問題」所形成的公共政策，本研究從都市更新政策之形成，條例制定，行政運作到進行政策預測、政策評估、都市更新綜合執行效益分析；再依評估結果展開深度訪談與觀察，從中發現相關都市更新執行影響因子，復探討台中縣都市更新可能遭遇到的狀況與問題，進而研擬因應措施與解決對策，最後作成結論與建議。政策執行失敗，可能導因於政策制定錯誤，但更多的失敗原因關鍵，可能來自於評估階段錯誤不實所致，或因執行過程出現問題而未能適時解決之故，基本上，從政策形成開始至結論與建議，整個過程是本研究基本流程，旨在探討都市更新政策執行問題及發展策略，期能臻於合理而可行，爰將都市更新理論有效應用在實務運作上，並將本研究都市更新執行過程概念，扼要繪製為具體易懂的研究流程圖，如圖 1-3 所示。

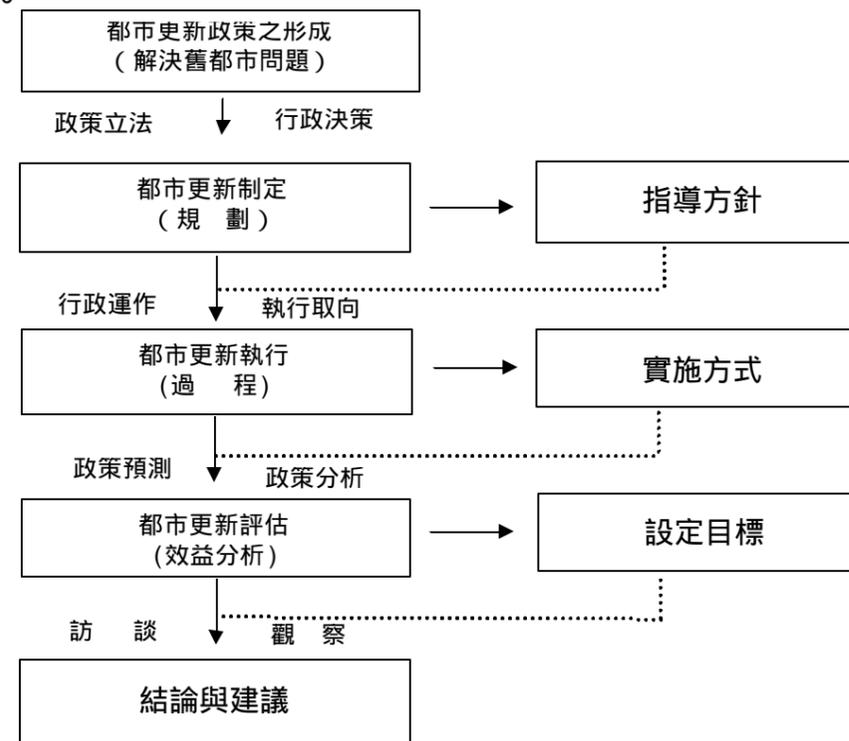


圖 1-3 研究流程

?? 乏 ?? 兵? 咖棟?

???? 兵?

本研究主要探討台中縣目前推動都市更新政策執行現況以及未來都市發展方向，復研提解決舊市區開發更新問題，如何促進都市土地有效利用，改善居住環境品質等政策議題。本研究，對象：包括都市更新中央及地方專責單位、實施業者，都市更新機構之開發公司。研究範圍則著力在台中縣都市更新政策推動執行策略方面，研究範圍除都市更新理論文獻探討外，從政策制定至推動執行過程皆含概研究範圍之內，並以台中縣為例以豐原市「合作新村」更新地區為研究個案，其旨在探討該區目前政策執行現況課題、實務上遭遇的困境及窒礙難行之處，從而研提相關因應配套措施及解決對策。

???? 棟?

都市更新政策之執行，因牽涉層面甚廣；尤其在操作技術面及工程方面問題，非專業人員實無法介入，以致蒐集資料相對困難，且都市更新之推動在台中縣仍處發展初期階段。相關文獻匱乏，執行力亦無顯著效益；整體制度尚未健全成熟，影響研究之效度與信度。

本研究過程偏重在訪談階段，其研究限制仍以訪談階段問題因素居多，在研究過程中雖全力以赴要求內容更為周延完善，但基本上仍受到下列各種因素之限制。茲臚列於下：

1. 本研究受限於時間短促，不及深入廣泛探討與檢證分析，尤其進行訪談人數及取得實證資料略顯不足，母體樣本過小，範圍稍嫌狹隘、所以要達到一定的深度及廣度實有困難。
2. 本研究訪談對象大部分為公職人員，因涉及個人身分隱私權，基於自我保護心理及承辦業務之敏感度，大多較保守，不希望曝光，對較爭議性問題大多迴避態度，尤其訪談過程大部分傾向不同意錄音，致事後資料整理有遺珠之憾。
3. 本研究親自到服務機關辦公室現場訪談，部分受訪者不習慣，也不喜歡立即式口述回應問題，無法詳細陳述意見，致所獲得答案恐不？明確。
4. 面對面訪談要事先安排、時間之排訂難以掌控或受訪者公務繁忙，約定訪問時機受限制。
5. 訪問對象互不熟識，部分受訪者呈現不耐煩與冷漠態度，對問題未真實回答或故意有所保留，問題欠缺客觀性，致研究分析會有偏失情形。
6. 最後影響都市更新執行之不確定因素繁多，無法全面臚列於訪談問卷中，影響研究論證廣度之限制。

?? 乏 攢心? 峭峽? 咖? 杪? ?? 峇

?? 攢心? 峭峽?

?? 掌????? metropolis renewal plan?

都市更新計畫定位為都市更新事業計畫之指導計畫。依更新綱要計畫指導，確定更新地區範圍，研擬實質再發展構想，並視需要劃定優先或特殊要求之更新單元，依更新地區特性，擬定更新單元劃定基準；並指出與都市計畫之配合事項，以及相關配合機制與配套措施等。

?? 掌????? (the cause of urban renewal plan?)

都市更新事業：係指依都市更新條例第 3 條第 2 項規定，在更新地區內實施重建，整建或維護事業。都市更新事業計畫為更新單元之開發執行計畫，依條例精神以獎勵民間自行辦理為主。依現行公有土地帶動更新及示範政策，應視需要選擇重點地區，再由政府主動辦理都市更新事業計畫。

????? (executor)

係指依都市更新條例第 3 條第 4 項規定：實施都市更新事業之機關、機構或團體。實施者可為主管機關(政府)、地主自行組成之更新團體(地主)或其委託之都市更新事業機構(開發商)。

???? 帙?? right transformation?

權利變換的定義，依據都市更新條例第 3 條第 5 項之規定，係指更新單元內重建區段之土地所有權人、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。¹⁷

????? 變(policy imple? entation)

政策執行通常被視為政策制定過程中的最後階段，是政策制定者基於政策的企圖心，透過政策目標與行動綱領的設定，將之付諸實現，並且發生效果。不過，政策制定者的意圖與雄心，目標與理想，常因執行者的態度而無法實現；因此，完善的政策制定端賴於務實的政策執行。即指政策方案在經過政策合法化後，擬訂施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方付諸實施，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。

????? 遷? volume transfer?

容積為土地之發展權。因此，容積移轉又稱發展權移轉或可移轉發展權(Transferable Development Right 簡稱 T D R)，因此發展權就是在土地上從事興建發展之權利。開發者可憑發展權而更集約利用土地。此種發展權（容積）可透過買賣而移轉。依據都市計畫容積移轉實施辦法第 5 條定義容積移轉，係指原屬一宗土地之可移出容積，移轉至其他可建築土地建築使用而言。

¹⁷ 依據更新條例第 25 條，都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施。權利變換制度是更新條例中引入的新制度。

?? ? 抄??

由於台灣推動都市更新較晚，仍處於萌芽階段，尤其台中縣相較其他縣市起步為慢，經檢閱相關文獻後，發現國內外有關本研究主題之研究甚少，目前尚無相關文獻係針對都市更新政策執行者進行談訪調查，再經實地觀察後，歸納整理出都市更新政策執行困難，及如何提升政策執行效率等議題文獻，回顧歷年來國內相關研究多著墨於財源等籌措，公私部門合作、容積移轉、權利變換、用地取得、推動方式或法規制度等方面之研究，尤其台中縣有關都市更新這方面的研究文獻尚付闕如。我國「都市更新」指所有與老舊都市發展有關的行為，在國內外也有許多與都市更新相關文獻記述，茲歸納分述如下：

?????? 滅?? 掌???? 券

都市更新是基於都市整體的利益，在舊市區中按照特定的都市更新計畫，對一定的地區實施拆除重建、整建或維護保存的措施。」此外，黃健二對都市更新的定義乃認為「凡有計畫、有系統的重建已開發土地或就該土地作更佳之利用，或改善其結構、面目，加強其功能．．．等房屋之改良、環境之改善等工作，皆可稱為都市更新。」由以上都市規劃之觀點歸納都市更新的定義可知，舉凡都市內衰敗地區之重建、維護、復新或地區歷史、文化保存等改善都市環境的工作，皆應列入都市更新之範疇。¹⁸

?? 掌?????? 嶸

¹⁸ 李欽漢，《土地利用法規新論》。台北：文笙書局股份有限公司，民 95，頁 147。

從都市更新或都市再發展理論的觀點，一般認為都市猶如生命的有機體，會隨著時間向度而有生老病死演變的生命週期。柯林(Miles Colean)在「*Renewing Our Cities*」一書中，亦認為都市是個有生命的有機體，而且是作一種生態方式的發展，都市生長之過程如同有機之生態組織。為一動態的實體，其發展過程可分為不同階段，由最初的都市發生點，隨著時間而經過都市發生階段、都市生長階段、都市發展階段、都市尖峰階段、都市老化階段、都市沒落階段，最後走向都市滅亡點，如圖 1-4 所示。¹⁹

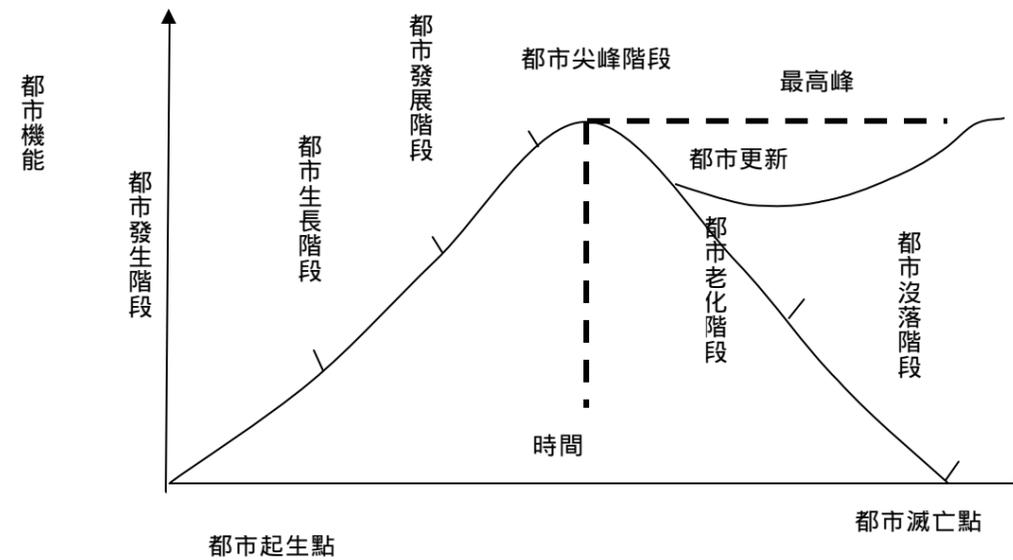


圖 1-4 都市成長過程示意

資料來源：黃正義，1981，《都市更新論》，台北：文笙書局，頁 19。

都市再發展有其需要及存在，因為都市為生長發展之有機組織體，其個體由成長、機能發生變化，乃至衰萎、退化。因此，需要有再發展機制，以挽救其都市沒落之命運。

¹⁹ 同 18 註。

?? 掌????? 喀???? urban regeneration? 掌?????
? urban redevelopment? 掌????? ?? urban engineering
(掌?? 担)

在美國則稱為 urban renewal，這些字眼都是意謂著都市更新不只是拆老屋蓋新屋，或是矮房換高樓等單純建築改建行為，所以都市更新是指以實施重建、整建或維護的方式，以改善居住的環境，並且促進都市土地有計畫之再利用。都市更新追求的是全面的都市再生，創造更多的工作機會改善都市經濟，充裕都市財政，建造符合環保的綠建築，降低都市犯罪率等，引入豐富的文化活動以活化都市，更是一種透過市政規劃、實施者與民眾共同參與，引導社會經濟再發展的動力，進而帶給都市新的精神與機能，創造民眾共同之利益。²⁰

(?) urban renewal? 掌?????

這個字眼意指美國 1950 至 1960 年代聯邦政府所推動的大範圍大規模「都市更新政策」(urban renewal policy)，以掃除貧民窟為其目標。urban renewal 的制度，根據美國 1949 年住宅法(housing act)進行，由聯邦政府輔助地方政府徵收都市更新之貧民窟土地，以較低價格轉售其民間開發商進行再開發。其所引起的問題相當多，特別是對於有色人種及貧窮社區的拆遷有失公平，此一作法已因受到各界的嚴厲批評而停止。²¹

(?) urban redevelopment? 掌??????

²⁰ 李欽漢，《土地利用法規新論》。台北：文笙書局股份有限公司，民 95，頁 148。

²¹ 同上註。

這是為區隔早期都市更新進行內容而產生的名詞。主要是指在 1980 年代之後的都市更新推行內容，強調採取開發小規模的街廓或數個街廓的改善計畫；尤其是著重在與鄰近舊市區紋理的結合，以及交通系統的改善層面。²²

(?)urban reuse/remodel? 掌? 嶠? ? ? ? ?

對於更小規模的建築物或幾塊土地所進行的調整工作，往往是以建物保存或整修的方式進行。整修建物賦予新用途稱之為 remodel，對於土地或建物使用重新調整則是 reuse。reuse 或 remodel 往往並不牽涉到大規模的街廓系統調整或都市交通系統的改變。²³

由上揭都市更新相關名詞及其內容與推行目的，可以瞭解都市更新的精神，不僅止於實質環境的建物改建與公共設施提供；更深一層要追求的是非實質環境的經濟活化與社會及文化層面的提昇與改善，甚至有其政治上的意義，以上之精神與目標皆是推動都市更新預期達到之效益。因此，都市更新的目的與效益是多重的。

²² 同 20 註。

²³ 同 20 註。

?? ? 掌???????? 咖? 髻

?? 乏 掌???????? 役

都市更新在執行都市土地政策之開發，並確實掌握自然環境、人文環境與實質環境。都市更新政策之特質，以公共利益為前提，在因應 e 世代新都市結構的改變，帶給都市新的機能與品質；也就是「化腐朽為神奇」把沒落地區改造成為現代化國際城市，以「雁行理論」(bird fly theory)之精神，²⁴帶動地方整體社經發展、提昇都市機能，增加就業機會與改善居住環境，促使地方各項建設附加價值的提昇，建造永續發展的都市。

都市更新條例是一套具前瞻性的法律體系。一般法律是以防弊為要，但都市更新是以興利為先。所有都市開發過程中所可能面臨的問題都可以找到適用的法源依據。可視為都市計畫、建築、地政等相關一般法律的特別法。此乃另一項特質。從某個角度來看，都市中心的衰頹，使政府增加不少警力與消防等維護費用，並且使市中心的地產跌價，喪失稅收的來源。就如同一個公司的管理一般，如因某個部門缺乏生產力卻耗費公司大筆開支，這個部門應當被裁撤或整頓。這種都市更新制度的確非常有效率地引進開發商的資金，並且改善了地方財政的稅基。

茲就都市更新理念與都市更新二個層面，分別將都市更新政策之特質說明如下：

²⁴所謂「雁行理論」指的是當雁隻鼓動雙翼時，對尾隨的同伴都具有「鼓舞」的作用，而雁群一字排開成 V 字型時，比孤雁飛增加了 71% 的飛行距離。不論何時，當一隻雁脫離隊伍，牠馬上會感受到一股動力阻止牠離開，藉著前一隻夥伴的「支撐力」，牠可以很快地回到隊伍。而當帶頭的雁疲倦了，牠會退回隊伍，由另一隻取代牠的位置，並且隊伍後面的雁群，會以叫聲鼓勵前面的夥伴繼續前進。當有雁隻生病或受傷時，其他隻會由隊伍飛下協助及保護牠，這兩隻雁也會一直陪伴到牠康復或死亡為止，然後牠們自己組成隊伍再開始飛行，或者無法追趕上原來的雁群。

?? 掌???? 五? 標

?????? 咖???? 五

1. 都市更新開發必須先建立「社會責任」(social responsibility)之理念，開發者在進行規劃與管制時，應考慮社會利益，而不可違背社會利益而就私人權益。

2. 必須符合「公共利益」(public interest)之理念，都市更新開發之公共利益，通常有九項應予考量：即健康、安全、便利、效率、節能、環境品質、社會公平、社會選擇及寧適。

??? 掌???? 五

都市更新開發時，應導入都市設計之理念，並在都市計畫之細部計畫作業中，融入都市設計於其中，使更新地區之都市計畫、都市設計與建築設計三者間有良性之互動，創造有活力、有風格、有品質的城市。

?????? 咖掌???? 五

都市更新的對象主要是更新地區之居民，藉由民眾參與的方式，讓居民能表達意見的權利、參與決策過程的機會，關懷環境的途徑等，並建立良好互動基礎，增加協調溝通的管道與機會，讓更新工作? 有阻礙易於推展。

???? ? 浣? 担? 五

都市更新地區之再開發，應導入人文活動之社區總體營造觀念，以建立更新地區之社區意識、社區意象與社區認同。「社區總體營造」(community development)強調和諧的「人、地」關係；也是新的生活觀，是對地方精華的再確認與發現；即基於地方的條件來發展及活化地方。

????????五

都市更新並非除舊佈新，而是如何讓具有歷史時間意義的文物能予保存維護，並賦予新生命。讓衰敗影響生活環境品質之不良地區予以更新，使地區具有新舊環境共生共榮之時代意義。²⁵

?????? ??五

為促使都市更新易於推展，以及配合都市設計之理念的推行，必須對配合參與者予以適度容積獎勵，如此才能達到更新目的。

?? 掌??? 屏?

?? 木?? 捷? 屏?

(?)???? 弭???

都市更新不但可提升房地產價值，振興房地產市場，間接擴大地方稅收。每增加一棟新房子，就為地方政府創造稅收增加。都市

²⁵ 陳錦賜，《台灣都市更新開發計畫之研究》。台北：經濟日報，民 86.12.16。

更新若是規劃得宜，還會帶動鄰近地區房地價之上漲，全面性的增加房屋稅及地價稅之稅收。都市更新對於政府財政絕對有正面性的作用，這也就是地方政府積極推動都市更新的理由。

(?) ? ? ? ? ? ? ? ?

都市更新所創造的就業機會可分為短期性就業機會及長期性就業機會二種。任何建設工程本身都會創造短期性就業機會，不過在工程結束後這項就業機會就消失了。長期性就業機會才是都市更新帶給市民最長遠的利益，例如：商場、飯店、辦公大樓、觀光娛樂設施、高科技產業、管理維護等，活絡地方經濟。地方經濟的繁榮及復甦會隨著就業機會的增加而發生。

? ? 木? 役? ? 標屏?

(?) 勞? 掌? ? ?

都市之所以需要更新，是因為新的技術轉變帶動新的需求，使都市必須調整其機能，以符合市民的需求，各項重大建設如捷運，高速鐵路及台鐵場站高架或地下化，使原有周圍土地使用功能予以調整，使交通動線密集需求提昇，都市發展強度提高，唯有透過整體都市更新的手段，老舊市區機能的衰頹才有機會重尋生機，否則老舊市區必然無法與新市區相競爭。而都市機能的提昇，才能使更多的市民受益，符合公共利益的原則。

(?) ? ? ? ? ? ? ? 楫? 櫛

老舊市區除了所有權人多，往往也面臨其它產權複雜的困難。例如：地上物與土地所有人非屬同一人、承租戶、違佔建物、公有土地管理機關眾多、共同共有祭祀公業土地、未登錄土地產權糾紛、假扣押、查封、無法取得同意權等。若是要循一般土地法及民法的解決方式，往往耗時甚久，只有以都市更新權利變換方式，才能？有突破性解決產權複雜之問題。

?? 木??? 掌??? 屏?

(?)?????

如何永續發展是國人所關切的課題，在追求永續發展過程中，該如何兼顧現有豐富的人文，自然資源。為求都市之永續發展，避免破壞都市範圍外之鄉村地區與綠地，將都市內原低度利用之土地，重新開發，賦予新的生命與活力；即將舊市區再發展為符合機能的地區，提高城市競爭力，始可達致永續利用與發展的目標。

都市更新最重要的理由，莫過於由整體都市發展政策來看，為符合「永續發展」的理念，必須由以往擴張式的發展政策轉而回到市中心進行更新。廿一世紀的台灣都市正面臨市中心(CBD)發展與市郊(suburban)發展競爭的局面。因之，類似擴大都市土地開發的非都市農地變更建地、大型工業區開發、新市鎮、新社區開發等均應全面停止。讓都市社經利益與環境及能源的利害關係相調和，以確保連續而富變化的都市；換言之，都市的開發與發展，應朝向永續經營的理念。

(?) 崧?? ? 咖? 乘km巧

『綠化空間』之規劃、開發，因各階段之政策需求，而有不同之使命與定位。近年來對開放空間發展之理念，已由傳統強烈的政治意涵中，轉移為民主意識的發揮及「以人為本」之環境空間理念，使我們生存的環境更優質，使人與自然的關係更和諧，以建構一個更為穩定、更為人本、更為平衡且永續發展的環境。城市綠化不足，也會讓人沒有幸福感。多種一點樹，多開闢一處清幽公園，推動都市自由車道，將騎樓落差坡坎整平，給城市建物多點視覺感動。只要政府多用點心，多體貼一點，台灣每個城市都會是適合人居住的幸福城市。

在台灣，不動產開發商只追求最大利潤的考量，至於建築美學、建築與環境的調和等均列為次要。早期物質不豐，建物只是提供遮風蔽雨而已，然目前的台灣，追求的是品質的提昇，故對都市更新的規劃審查，必須要求建築設計符合美學元素，才能讓都市展現真、善、美的風貌。建築不僅僅是要滿足住的需求，同時也反映人類對環境與自身關聯的一種省思。過去，種種不當的都市建築政策，使居住環境急速惡化，諸如：都市人口過度密集、建築物通風不良、節能設計不當，造成能源浪費與都市氣候高溫化。而日益炎熱的都市氣候，促使空調大量使用，加速排熱的結果，造成都市高溫化效應更是火上加油，不斷的惡性循環結果，讓地球環境的危機持續增高。

?? 木???? 咖??? 攢屏?

(一) 舊都市的發展是歷史累積的過程，許多具有特色的建物或

有特殊意涵的空間應該加以保存，以增加都市的多樣性。都市的保存維護，須著重於自然地形、歷史風貌，與具有特色或時間感的建築物與街道之強調，「都市是一個容器」承載市民的生活，充滿各種有趣故事，都市缺乏歷史及文化特色，就不能偉大、不具吸引力，老城市除了歷史保存，更有濃厚的人情味。在「全球在地化」的城市競爭，如何在新舊取得平衡點，要保存歷史古蹟風貌又要進行更新，都市永續經營有賴執行者之智慧，但思考台灣前途畢竟政治圈是最不永續的，他們只想到自己的利益。

（二）「都市更新」不可過份強調現代化重建，忽略古蹟遺產及地方文化特色之保存，雖然今天許多城市與以前相比較已經日新月異，但在城市建設中對城市的無知和不負責任的破壞、摧殘，卻是到處可見。其實更新開發與古蹟保存是可並行不悖的，可配合都市更新地區的整體發展，使文化資產保存由點延伸成線，由線擴展為面，不僅可與週邊環境與發展紋理相結合，更可全面思考古蹟活化再利用的實際問題。

（三）都市更新中最重要的一點就是一定要維護其文化，一個都市若是？有屬於自己的人文特色，就等於沒有了靈魂。都市更新的本意就是達成永續都市的精神，就一些不合時宜、已經不合市民需求的建設等加以改善，不但能更佳利用土地，藉此改善環境並且提高生活素質。因此，都市更新其實是以原有的文化、建設方向做為基礎。保留了當地的古老建築，不但可以為當地完善的保存其文化歷史，更可以藉此做文化觀光事業。其實具有歷史的古老建築，等於是代表一個都市的文化和精神。

?? 乏 掌???????

公共政策制定是政策執行的指導行為，政策制定在政策執行過程中，屬於先期階段，也是最重要的階段，眾人目光焦點。唯有一個經過審慎評估、規劃周延的政策制定，才是一個可以被社會大眾所接受的可行方案。政策執行時才能順利推動。政策的形成，如僅由上級決策者或少數專家所制定、可能有欠缺周延之疑慮，事實上；一個公共政策執行的成功與失敗，民眾的感受與意見是最後的裁判。因之，民眾參與政策議題的制定，也是一項重要的機制，因為民主國家政府政策作為，應反映社會主流價值，故民意參與才能充實政策內容與目標的實踐。

?????? 嶸

一、政策的制定過程，從參與者人數多寡及性質而言，大致有三個政策制定的理論互動結果而產生的：菁英、團體、與一般公民。茲分別說明之：

(?)? 喀? 嶸(elite theory)

此理論認為公共政策乃是由少數菁英分子所制定的，菁英也藉著控制財富、資訊及專業知識等，而握有決定政策的，菁英也藉著控制財富、資訊及專業知識等，而握有決定政策的較高層次的資源：簡言之，在政治上、經濟上、學術上及社會上具有優勢地位者，主導公共政策的制定。²⁶

²⁶郭雋，《公共政策 - 理論與實際深論解析》。台北：志光出版社，民 94，頁 3-39。

(?)? 浣? 嶸(group theory)

此理論認為公共政策乃是由各種明顯的利益團體討價還價、折衷妥協的結果。政策制定的過程乃是各個團體競爭其主張的場合，立法機關對於團體競爭的結果予以合法化，團體的凝聚力如何、團體前瞻性的理想如何、過去的成就如何，以及可以使用的經費如何等因素，影響團體競爭的勝負，而決策者必須從不同的衝突利益中，作最後的選擇。²⁷

(?)? ? ? 咖? 嶸(citizen participation theory)

此理論認為公共政策乃是經由「多數原則」(majority rule)所制定的，多數原則的最佳表現方式就是選舉。此理論進一步假定公民係基於「公益」的觀點而參與，並且可以充分的參與整個公共政策制定的過程，公民除透過投票參與政策制定外，尚可經由民意調查、參加公聽會、說明會、協調會、規劃會等方式，表達其對政策方案的看法及主張，以為決策者取捨的參考。²⁸

二、公共政策制定過程是一種政治與社會過程，有許多可見的與隱藏的參與者周旋於該過程中，他們積極的運用資源及影響力，企圖改變決策過程。Kingdon 的理論模型，他可說是政策形成研究的先驅。他發現有很多影響政策形成(policy formulation)或議題設定(agenda setting)的因素來自政府內部與外部，這些因素包括政府、國會、利益團體、學者和顧問、媒體、參選的政治家和輿論。但真正形成政策與政策窗戶(policy windows)的打開有關，政策窗戶是稍縱即逝的短暫機會，經常是由政治流程內的重

²⁷ 同 26 註。

²⁸ 同 26 註，頁 3-41。

要事件所揭開，所以政策形成與時機有很大關係。Kingdon 認為，窗戶代表時機，而時機也可說是機會。重點在於這個機會存續的時間不會太久，往往稍縱即逝。若決策者無法體察時機的到來，可能必須再等待下一次政策窗戶的開啟，問題與解答，或議題與決策不可能產生結合。²⁹

公共政策可分成「零和賽局」與「非零和賽局」兩大類型。前者指政策制定並執行後，常會使既得利益者失去其利益，或造成一方之所得乃是建立在另一方之所失上；後者指政策的制定與執行，不至於造成一方之所得係另一方之所失的情況，可能雙方或多方均獲利，也可能均遭受損失，只是程度有別而已。³⁰

?? 掌????????????????

都市更新條例第 1 條，即闡明都市更新的目的，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。當都市發展至某一程度，產生實質環境老化、都市機能衰退現象時，為促進都市土地有計畫之再利用，復甦都市機能，改善居住環境，在都市計畫範圍內，實施拆除重建、就地整建或保存維護等措施，因此都市更新為涉及都市社會、經濟、政治及實質環境等因素的一項都市建設發展事業。

?? ???? 棧???

都市更新對都市土地型態具「調整」的功用，即經由都市更新，將不當的土地利用改變為較適當的使用。動態方面，都市更

²⁹ 楊永年，《組織行為》。桃園：中央警察大學，民 94，頁 452。

³⁰ 同 34 註，頁 1-15。

新則幫助都市的成長得到合理的土地利用型態，充分利用有限的土地資源。

?? 勞? 掌?? ?

都市機能的提昇也應是實施都市更新的主要目標，例如：捷運系統所帶動的都市機能調整，衰敗的商業中心重新引入商業活動機能，原本在市郊如今變成市中心的工業區產業轉型，文化設施，市區人行系統的建立、停車等公共設施的引入等。唯有透過整體都市更新的手段，老舊市區機能的衰頹才有機會重尋生機，否則老舊市區必然無法與新市區相競爭。而都市機能的提昇才能使更多的市民受益，符合公共利益的原則。機能論認為都市之所以需要更新，是因為新的技術轉變帶動新的需求，使都市必須調整其機能以符合市民的需求。如交通工具由馬車轉變為汽車時，原本的道路寬度必須拓寬。又如大量生產的機械發明，使人們的工作生活方式轉變，造成土地使用的分區。又捷運系統的出現，使車站地區的商業發展大為提高。機能論似乎較生物論更能合理解釋為何都市要更新。今天都市機能的改變相當迅速而熱烈，機能的調整成為都市更新最重要的理由。

????????

居住環境的改善不僅是提昇住宅單元的面積，還要提昇整體品質並針對不同住宅需求的滿足。所謂品質則包括防災、建築美觀、環境衛生、綠地與開放空間、學校、社區公共設施提供。住宅需求的滿足，則應提供一定數量的中低收入住宅、單親家庭及老人住宅，確保弱勢族群在更新過程中不被犧牲。住宅改善一直

是人道主義者與社會改革運動中關注的焦點。特別是早年工業革命時，大型工業都市中心，眾多的勞工大眾居住的環境骯髒、危險而擁擠，造成嚴重的社會、衛生、災害問題。都市更新把改善居住環境當作最基本的動機。

????????

都市更新不只是老屋換新屋，如果只是單棟建築的改建，對都市公共的貢獻不大，都市更新應以增進公共利益為最終目的。

所謂公共利益不只是實質居住環境的改善，也包括公共服務機能的提昇、就業機會的增加、文化資產的保存與都市弱勢者的照顧、政府財政的維持等。只有在提昇公共利益的前題下，給予更新計畫實施者的各項獎勵才有正當性。如果更新計畫帶給都市的負面衝擊，遠大於正面的好處；否則根本不該推動更新。

都市更新如果只解決實質環境的問題，而沒有從根本解決產業與就業的問題，則受益者畢竟只是少數的地主。增加就業機會才能確保都市機能提昇、都市經濟維持活絡、都市財政健全、居住者有障，進而使都市充滿活力。創造就業機會才是讓都市更新廣泛符合公共利益的基本條件。

?? 掌?????????

台灣都市更新最早見於法制者，源於民國 53 年都市計畫法修正時增列「舊市區之改造」，有關條文中規定，都市更新之辦理與推動係以政府為實施主體，由地方政府依都市計畫程序，擬訂改

造計畫，基本是以都市計畫法令為施行的主要依據，其後於民國 62 年都市計畫法增訂「舊市區更新」專章。將「舊市區改造」改為「舊市區更新」，對辦理都市更新相關事宜予以原則性規範外，並無一套完備的法令規章與健全的執行體制，由地方政府依都市計畫法程序辦理，民國 65 年台北市政府都市計畫處又成立更新科，並於民國 72 年又訂頒「台北市都市更新實施辦法」，³¹部分僅限於眷村改建，其他均乏案例，成效不彰。有鑑於都市更新與人民權益及都市發展影響至鉅，故有必要制定專法據以實施，故行政院為配合「都市更新條例草案」之起草，並宣示中央政府推動都市更新之政策，先由經濟建設委員會研擬「都市更新方案」。該方案於 86 年 2 月，經行政院院會通過，並成立「都市更新小組」，再於民國 86 年 6 月 26 日，經第 2533 次院會決議通過「都市更新條例」草案、並即函送立法院審議；嗣經立法院內政委員會召開四次審查會，於民國 87 年 5 月 4 日完成委員會審查，民國 87 年 10 月 22 日經立法院院會二、三讀完成立法程序，同年 11 月 11 日經總統公布施行。都市更新條例施行細則於 88 年 5 月 21 日發布，而相關子法如：都市更新容積獎勵辦法、都市更新事業接管辦法、都市更新團體設立管理及解散辦法等。都是在民國 88 年 3 月 31 日發布實施、都市更新審議委員會組織準則，於同年 5 月 21 日發布，而在內政部及財政部積極研擬下，都市更新法源依據，終於完全底定，政府確立都市更新制度。

都市更新條例的公布，不僅是都市更新的一個重要里程碑；同時也宣告台灣都市更新時代的來臨，而使都市更新政策之執行有完備的法源依據。其法制架構如圖 2-1 所示。

³¹ 該辦法草案起草人之一，就是本論文指導教授 - 紀俊臣博士。

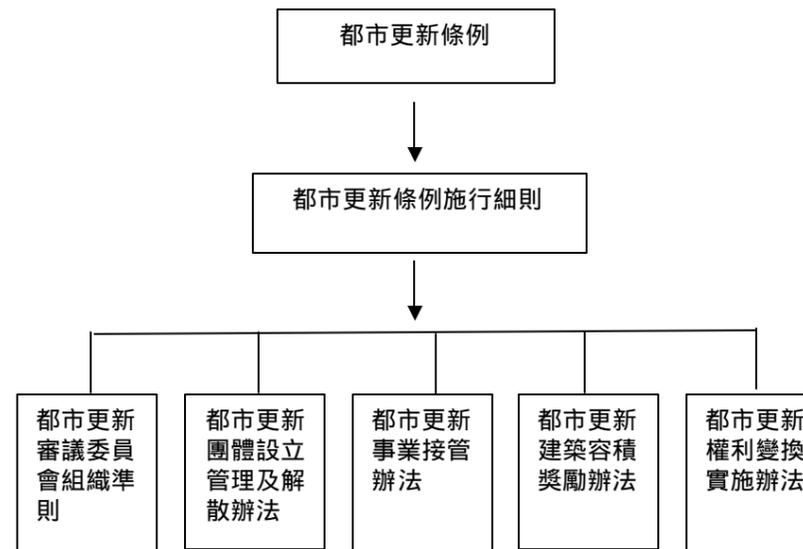


圖 2-1 都市更新法制架構

?? 乏 掌?????? 鑿

政策執行是政策規劃內容付諸實現的過程，是將抽象的政策轉化為具體的行動。政策執行的目的在解決公共問題，政策能否成就其目的，也必須經執行過程來驗證和探討。在政策執行過程上的互動、執行人員的配合態度、資源分配，是完成政策目標的先決條件，執行人員擁有相當的裁量權，因此，執行人員對政策所持的態度影響政策執行甚鉅。都市更新政策執行過程較難掌握，在時空環境的變動中，更新會受到衝擊和影響，隨時會有變更，調整政策執行的目的在解決公共問題，其內容包括需要的滿足，價值的追求，機會的取得，困難的解決，目標的達成。對於都市更新政策制定後，貴在政策之執行，因之，說明於后：

????? 鑿(policy implementation)? km券

政策方案在經過行政部門的首長或委員會或民意機關核

准，即取得合法的地位 (legitimation)，其後便進入政策執行 (policy implementation) 的階段。愛德華 (George C. Edwards) 說：「缺乏有效的執行，政策制定者的意圖將無法成功的實現」，此即徒善不足以為政，徒法不足以自行之意。政策執行？非是政策制定的結束，政策執行具有下列特性：(一) 政策執行包含多元的行動者；(二) 政府規模的膨脹與公共計畫的繁複性；(三) 政策本身具有多元的、含糊的目標與期望；(四) 政策執行必須在府際關係網路上運作；(五) 政策執行包括太多無法控制的外在因素。政策執行的概念，可從三個角度加以觀察：(一) 政策執行是科層體制的控制過程：政策與執行是相互獨立、上下從屬的關係，上階層者負責設計決策，下階層者為貫徹政策意圖的執行者。(二) 政策執行是上下階層的互動過程：上級訂定的、要求下屬必須執行的政策標準，只是對於執行者的一種忠告，不具任何的規範性與影響力；基層的執行者才足以決定政策目標是否能夠被實現。(三) 政策執行的演進觀點：承認政策與行動的連續性，政策制定與政策執行是交互行動、相互議價的過程。³²

美國學者艾爾莫 (Richard Elmore) 認為公共政策學者與實務人員在研究政策執行如何發動、如何落實時，可以粗分為兩大類的執行研究：

一為「向前推進的策略」 (forward mapping)；另一為「向後推進的策略」 (backward mapping)。茲分別簡述其意：

1. ? ? ? ? ? ? ?

³² 李允傑，丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：元照出版，民 92，頁 7-14。

(1)此策略涉及對政策意圖作用明確的陳述,明白界定政策執行過程中,各階層執行人員應當做些什麼,以及明確指出,與原訂政策意圖相比,何種執行結果是可以被接受的。

(2)此策略可以協助政策分析人員從事政策執行過程的分析,其方式是透過對執行步驟及程序進行精確的鋪陳,以確定政策如何被執行。

2. ? ? ? ? ? ? ?

(1)此策略與向前推進的策略正好相反,它強調在執行政策時,最基層行政人員與服務對象間應有適當的相互關係。最基層的執行人員透過政策制定層級體系,就政策執行作法及相關事項,由後向前、由下向上的推進反映與溝通,一直達到政策制定過程的最上級層次為止。

(2)此策略主張政策的執行係授權給下級單位或讓部屬充分的參與,上級單位或首長僅站在輔導的立場。

(3)基於某一政策的需求主要還是來自社會體系的最基層,所以政策分析人員必須由後向前推進,去決定究竟何種特殊的運作類型,才能導致最基層問題的解決。

(4)此策略假定最接近問題者也就是最能影響政策執行結果者。其意為政策執行被視為涉及自由裁量及分權,而非事件經由層級節制體系由上而下依序產生的結果。

美國學者沙巴提爾(Paul Sabatier)又指出，政策執行的途徑或模式有兩種：

一為由上而下的政策執行(top-down implementation)；另一為由下而上的政策執行(bottom-up implementation)。而艾爾莫(Richard Elmore)將由上而下的政策執行模式稱為「向前推進的策略」(forward mapping)，而將由下而上的政策執行模式稱為「向後推進的策略」。基本上，由上而下的政策執行強調執行的主導權在上級機關及首長；而由下而上的政策執行強調執行的主導權在基層機關及行政人員。

對於都市更新政策是政府為解決「舊都市」問題而形成的一項政策，理論來自於公共政策。所謂政策，伊斯頓(David Easton)認為就是政府對社會價值作權威性的分配；而戴伊(Thoms Dye)將公共政策界定為：「政府選擇作為或不作為的任何行動」。政策制定與政策執行是兩個不可分割的功能領域，完善的政策端賴於務實的執行，都市更新政策之執行，多年以來政策執行成效不彰，所面臨的環境又充滿著不確定性，在台灣許多政策常會因政治人為或社會經濟因素，到最後都無法有效執行及落實政策目標。政策執行在政策發展過程中，可以說是最重要的一環，因為公共政策方案不管規劃的多麼好，多麼完美，如果不能付諸實施，落實執行，則仍只是淪為空談。所謂徒法不足以自行，政策欲有效的執行，有賴執行機關與執行人員經過溝通協調，充分瞭解政策的目標與內容、執行的技術與程序，使之有條不紊、井然有序，俾能圓滿執行完成上層所制定之政策目標。

政策執行的概念，可以從三個角度加以觀察：

(一) 政策執行是科層體制的控制過程 - 政策與執行是相互獨立、上下從屬的關係，上階層者為負責設計決策，下階層者為負責貫徹政策意圖的執行者。

(二) 政策執行是上下階層的互動過程 - 上級所訂定的、要求下屬必須執行的政策標準，只是對於執行者的一種忠告，不具任何的規範與影響力；基層的執行者才足以決定政策目標是否能夠被實現。

(三) 政策執行的演進觀點 - 承認政策與行動的連續性，政策制定與政策執行是交互行動、相互議價的過程。

本研究探討政策執行意義，即欲瞭解地方政府執行都市新之政策，究竟類屬於怎樣的控制過程，執行者在組織中進行互動過程及影響執行力的情形為何。

????? 變? 攢心??

從政策過程而言，政府部門一旦界定公共問題，確立政策目標，進行政策方案的規劃，然後經過政策合法化的過程，取得公共政策的權威性，配置執行政策的經費預算，就形成了公共政策；然而，公共政策並非就此結束，而是另一新階段的開始，於是就出現「政策執行」的問題。一項失敗的公共政策，固然可能導因於政策設計的失靈(design failure)，例如目標設計的不正確、方案? 有包含多元價值等，但更多的失靈原因，係來自於執行本身出現了問題(implementation failure)，例如執行標準不夠清晰、執行者之操守不夠清廉等。因此，政策執行是政策過程的樞紐，公共政策的成功或失敗，端賴政策執行是否徹底。

一般而言，政策執行可以劃分為三個交互依賴的階段：(一) 特定執行綱領的發展，將法律規範的內容轉化成執行政策 (implementation policy) 的優先順序與經費配置；(二) 將執行政策轉化為更細緻的行政政策 (administrative policy)，包括：人力配置、工作流程與組織結構等；(三) 執行的監督過程，包括：財務狀況的審核、政策成效的評估 (Hanekom:1987:60)。雖然政策執行可以劃分上述三個階段，但並不保證能夠付諸行動，產生理想的後果，政策執行可能會是失敗的。

政策執行過程必須具備三項本質上相互衝突的必要條件：(一) 法律要件 (legal prerequisite)：意指政策制定者認為在政治上最優先性的政策執行理念，通常都會將之予以法律化，以取得合法性的基礎；(二) 理性官僚要件 (rational-bureaucratic prerequisite)：政策執行者必須認定政策本身是正確的、合法的，俾忠實地予以執行；(三) 共識要件 (consensual prerequisite)：各種利害關係人縱使對公共政策有不同的認知，仍須對政策本身的内容具備共識 (anekom:1987:59)。³³

?? 掌?????? 鑿

?? 掌?????? 地

都市更新的實施方式，有權利變換、徵收、區段徵收、市地重劃、協議合建或其他方式。傳統的徵收、區段徵收常引起民眾激烈抗爭，而區段徵收、市地重劃又僅能作平面式的規劃與分配，缺乏立體地價之觀念，且老舊市街土地權屬複雜零碎，協商整合

³³同32註，頁5-6。

不易，最後常因少數堅持者毫不妥協，致前功盡棄。因此，都市更新仍應以「權利變換」(right transformation)為最主要的實施方式，期能以立體化的分配方式，對都市更新單元土地上錯綜複雜的權屬關係，作合理有效的清理。是故，權利變換工作的成敗，是都市更新成功與否的關鍵所在。

依據都市更新條例第 25 條之規定，「都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施之。但由主管機關或其他機關辦理者，得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施之」，而依都市更新條例第 25 條第 1 項，得以協議合建或其他方式實施之。茲將各種方式說明如下：

(?)?? 帙?

依據都市更新條例第 3 條第 5 項之規定：權利變換係指更新地區內之土地所有權人、合法建築物所有權人、其他權利人或實施者，提供土地、建築物、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。而權利變換計畫亦可以擴大運用於採土地信託方式實施都市更新事業或地主自組都市更新會，自行籌資辦理都市更新工作時，更新後建物分配。

(?)??

依據土地法第 208 條 209 規定：國家為興辦公用事業或實施國家經濟政策，得徵收私有土地，基於公權力的行使，強制收取

私人土地，給予補償，而取消其所有權，另行支配使用之。此種制度之建立，乃為依循私法途徑價購土地，卻難以達成協議之窮，以免延宕公共建設用地之取得，遲延工程進度，而有礙公共事業之推展。

徵收係針對特定事業用地予以全面取得，於進行都市更新工作時亦有其適用；然依據土地法第 208 條之規定，徵收私有土地之範圍，應以其事業所必須者為限。公有土地則依國有財產法及都市更新條例相關規定，於實施都市更新事業時，辦理撥用。

(?) ? ? ?

依據平均地權條例第 53 條之規定，各級主管機關得就舊都市地區之公共安全、公共衛生及公共交通之需要或促進土地之合理使用，而於更新地區實施區段徵收。區段徵收範圍內之土地經規劃整理後，將抵價地發交原土地所有權人領回，原土地所有權人領取補償地價者，亦得優先買回土地，抵價地總面積以徵收總面積 50 % 為原則，並不得少於 40 %。而於考量公共設施用地、國民住宅用地及安置原住戶所需土地後，其餘可建築土地則予以標售。

(?)? ? 攢?

係根據都市發展趨勢，而將都市計畫區域內，或都市邊緣中，雜亂不規則之地形地界和畸零細碎不合經濟使用之土地，在一定範圍內，依據法令，運用科學方法加以重新整理、交換分合，並配合公共設施，改善道路、公園、廣場、河川等，使各筆土地成為大小適宜，形式方正，具備一定規格之地界，然後分配予原土

地所有人。由此促使都市土地為更經濟合理便利之利用，進而形成井然有序之都市；其經費由土地所有權人負擔之一種市地改良利用方式，積極意義可指導都市發展。

(?) 市??

依據都市更新條例第 25 條之 1 規定：以協議合建方式實施都市更新事業，未能依條第一項取得全體土地及合法建築物所有權人同意者，得經更新單元範圍內私有土地總面積及私有合法建築物總樓地板面積均超過五分之四之同意，就達成合建協議部分，以協議合建方式實施之。對於不願參與協議合建之土地及合法建築物，得以權利變換方式實施之，或由實施者協議價購；協議不成立者，得由實施者檢具協議合建及協議價購之條件、協議過程等相關文件，按徵收補償金額預繳承買價款，申請該管直轄市、縣（市）主管機關徵收後，讓售予實施者。

?? 掌???????? 浣

因為不同的實施者有其不同的目的，在都市更新的過程中所扮演的角色也都不同，故由不同實施者所主導或參與的都市更新工作，也就會有不同的實施結果。換言之，都市更新事業的型態，即是根據都市更新實施主體的不同來加以分類。

(?)???? 唁

在都市更新的過程中，政府所扮演的角色應該是個社會計畫者，並以社會福利最大化為原則，制定出有關公共利益的經濟政

策；亦即政府推動更新的目的是為求都市中心的老舊社區能夠獲得再發展的契機；讓都市的資本可以經由都市更新的過程快速地累積。因此，都市更新的利益多被用在提供其他衍生的服務設施、成本的創造及計畫的監督上。另一方面，由於政策掌握法律、規章的訂定及修改權，故在更新事業推展的過程中，相對地較其他實施主體擁有更大的彈性空間去思考多元的政策性目標，所擬定的更新目標亦較能符合整體社會的需求。不幸的是長期以來的公部門獨占與官僚體制的無效率，使得政府在都市更新推動過程中愈來愈無法負擔沈重的社會責任。³⁴

(?)掌????????????? 喏

私人企業不斷地追求經營的效率，強調以最小的成本獲致最大的效益；亦即以追求最大利潤為依歸。故建商之所以願意參與都市更新事業，必定是因為更新的結果有利可圖。因之，在都市更新的過程中，不論由政府主導或是民間主導，建商所扮演的角色都是以利益考量為主的開發者。³⁵由是觀之，建商在都市更新的過程中並不會就都市發展的整體利益做太多的考量，使得更新的成果可能流於市容的零星改變。而透過地區性的環境改善，可能無法真正解決都市機能衰敗的課題，對都市社區的再發展亦未必會有什麼助益。

(?)???? 喏

地主在都市更新的推動過程中角色最為複雜，有些以提昇居住環境為依歸，有些則以更新利得為考量，在辦理都市更新的過

³⁴ 李欽漢，《土地利用法規新論》。台北：文笙出版，民 95，頁 202。

³⁵ 同上註。

程中因為立場相同而產生交集。地主的經濟私慾及行為往往左右著更新事業的進行，更何況其對更新後都市整體利益的關心遠不如自己所能獲得者，也使得由地主參與的都市更新工作，往往成為單純的建物改建工作。³⁶

再者，地主雖可組成都市更新會擔任實施者的工作，但是應實施都市更新的老舊街區之所以無法跟隨都市發展的腳步，而顯露出破舊的情況，背後必定有其特殊的社會因素，也許是居民經濟的弱勢或是地權關係過於複雜，居民是否有時間、有能力自行辦理都市更新？實有商榷之餘地。在這種情況下，居民會不會因為恐懼更新後的仕紳化現象，³⁷讓處於經濟上弱勢的自己流離失所，而成為都市更新事業的主要反對者，值得重視。

?? 掌???? 壤?? 地

依都市更新條例第四條：都市更新處理方式，分為以下三種：

(一)重建：係指拆除更新地區內原有建築物，重新建築，住戶安置，改進區內公共設施，並得變更土地使用性質或使用密度。重建費用相當高昂，並往往涉及原有不動產權利的大幅度調整變動，必須謹慎小心的處理，以免對原權利人造成傷害。都市更新若是對於原權利人的個人利益造成不公平的損害，就不符合創造公共利益的原則了。³⁸

³⁶ 李欽漢，《土地利用法規新論》。台北：文笙出版，民 95，頁 202。

³⁷ 仕紳化之意義：仕紳化意味著「侵入 - 繼承之都市生態過程的一種逆轉，同時代表對正統都市理論的一種挑戰。」換言之，移出都市之中上階段，因種種因素又再次回歸都市，此一打破傳統都市發展理論之現象，研究學都稱其為「仕紳化」。

³⁸ 丁致成，《都市更新魔法書》。台北：財團法人都市更新研究發展基金會，民 91，頁 34。

(二)整建：係指改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施。都市更新不一定要採用重建的處理方式，若是無結構安全問題，採取整建方式修改建物空間，符合機能性的需要，是最為經濟有效方式。整建與維護在手段上非常接近，最大的不同在於原建物的樓地板面積是否增加或改變。整建方式往往建物樓地板面積會有所增加或修改。³⁹

(三)維護：係指加強更新地區內土地使用及建築管理，改進區內公共設施、以保持其良好狀況。都市更新範圍內往往有不少具有藝術或歷史價值的建築，無論是否經政府劃定為保存區或指定為歷史古蹟，只要是有一定的歷史價值都應儘可能以不拆除的維護方式處理。⁴⁰

重建就是整個建物拆除重建，會涉及到建物及土地所有權人相關權利的問題；也是一般大眾對都市更新所認知的部份，而在實務上，也以此類的案件較多。主要是因為重建的更新案件，比較有利可圖。整建與維護的部份，均是對現有的建築物進行內部設施的更新，或是外表的修復，使其能夠符合當下的使用需求，並達成保護特定具有意義之舊建築的目的，而整建與維護的差別在於，整建因為建築結構體有所變動與施工。因之，須向建管機關請領執照，維護則免。由於從事整建、維護的利益較少，所以建商參與的意願較低，此為不可諱言的存在事實。

就都市整體發展、空間結構、機能調整、景觀重塑與舊市區

³⁹ 同 38 註。

⁴⁰ 同 38 註。

復甦等，依都市更新的處理方式，「重建」並非唯一選項，但就現行的都市更新法令而言，大多數的執行規定、程序、獎勵措施等，皆著重於「重建」方式的運作環境，從而窄化都市更新的涵義，並且排擠「整建」、「維護」兩項極具效果的更新實施方式。

?? ? 掌???? ? 咖?? 杪?? ?

?? 乏 掌???? ? ? ?

生態取向是針對自然界各次級系統的交互關係所作科學的解釋。最早採用此一取向者為 Aldo Leopold，他認為：(1) 人類為維持生存，必須仰賴穩定的生態系統，(2) 為維護賴以生存的土地，必須遵從生態法則。⁴¹Leopold 的生態法則，實際上是一崇尚自然的法則，人類必須服從自然環境的行動規律，才可與之維持穩定的相依關係而得以生存。進入二十一世紀，將是以注重環境永續與人文、文化並重發展為主軸的新世紀；人類生活依附於既有傳統及創新文化之中，且注重地球整體環境之永續生存。準此，都市永續生存更應受到重視，而如何使都市的成長綿延不墜，乃是健全都市所需面臨的重要課題。

科技改變了人類的生活習慣，往昔日出而作，日落而息的景象已不復見，台中縣近年來在居民生活形態、工商產業，均有相當大的轉變，建設日新又新，發展異常迅速，受到都市化程度的影響，各鄉（鎮、市）在快速發展的衝擊下，都市問題一籬筐，急功近利已成為普遍的社會價值，都市開發罔顧原有自然生態及歷史文化遺產，皆被破壞無遺；然都市發展的結果，對地方環境生態造成不可復原的衝擊。從過去都市發展的軌跡來看，地方政府除實施擴大都市計畫外，最明顯的是拆掉老舊房屋興建大樓別墅為主要方向，往往忽略了對自然生態的保育及歷史記憶的保存。都市的發展成就是靠犧牲環境生態換取的，致現在都市欠缺生活的多樣性與生活共同體的價值，這使台中縣在現代化過程中

⁴¹ 丘昌泰，《美國環境保護政策》。台北：財團法人台灣產業服務基金會出版，民 82，頁 15。

失去了特色。台中縣辦理都市更新就要記取教訓，要有高瞻遠矚的見識，不能重蹈覆轍，在擬定更新事業計畫前，應以嚴謹的態度，周詳的規劃，調查分析當地自然生態、人文環境、社經條件，並審慎評估未來發展趨勢，並預防都市更新開發行為，對自然生態與人文特色造成之負面影響，而使市民未蒙更新之利，先受更新之害。都市更新雖是市地開發，但本質上是兼顧生態保育，延續地方文化，以達都市永續發展之目標。

自然生態資源有限，人類欲望無窮，人類如果無限度超限利用的結果，終將導致自然生態面臨頻？的噩運。近年來天災接連發生，生態環境有每下愈況的趨向，是大自然「反撲」的預兆；嚴格說：人類是生態系統的一部分，人類應順從自然生態法則，必須與自然生態維持穩定而平衡的關係。人類已經對環境作了過多的干擾和改變，甚至忘記人類只不過是環境中的一份子而已，只要人類不干擾自然環境，自然本身就可以達到均衡。⁴²本研究將台中縣都市更新生態取向，透過四個概念加以分析，如圖 3-1 所示。茲說明如下：

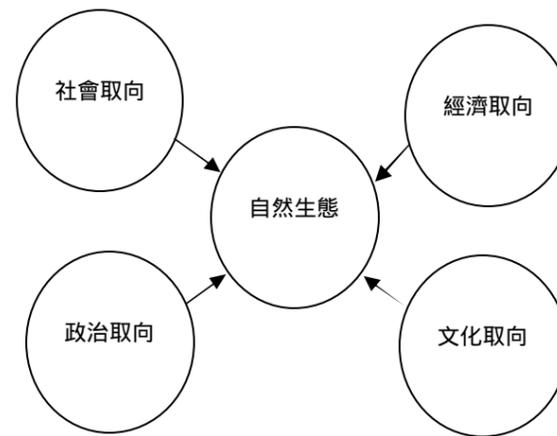


圖 3-1 自然生態取向

⁴²謝慶達、莊建德，《都市設計概論》。台北：創興出版社，民 87，頁 13。

??????

(一)生態的政治取向，主要探討下列 4 個主題：(1) 生態保護政策機關之決策運作，(2) 國會之生態立法過程，(3) 生態決策制定，(4) 環境保護團體與環境保護政策機關之互動及其對決策之影。透過分析，了解環境政策制定者之環境決策立場與政治考慮，以及政策利害關係人間的互動情形。Lynton K.Caldwell 曾指出：生態政治學(biopolitics)乃是將生態學、環境倫理與政治學的知識融於一爐，而特別重視生態環境問題的解決。政治學的研究主要在為環境政策提供「權力」的概念，以分析環境保護政策制定過程中，政策行動者間權力的互動關係。Daniel H. Henning 曾指出：分析到最後，所有自然資源與環境政策之決定皆牽涉到權力之鬥爭或利益和價值之衝突，可見權力乃是環境保護政策過程中的重要基礎。⁴³

(二)在都市更新政策執行過程中，政治事實上扮演抉擇的關鍵，都市本身也是政治體制而形成的，如果抉擇是無關緊要的，那就表示問題是平淡無奇的，不過都市更新問題並? 有那麼簡單，政治看起來好像與本研究不相干，格格不入，但到後來卻變成最重要的角色；政治的介入其實有其獨特方式，而且只要都市更新一開始辦理(更新地區選定)，政治馬上就會出現操作。許多的地方派系、財團也經常經由其政治代理人，並以地方的發展為由，訂定有利於更新開發的種種獎勵法令及政策；甚至經由地方政府與民代私相協議之下，任由地方派系、財團在一個控制的政治過程中，以都市計畫，都市更新為首要工具，炒作土地與房價，累積暴利與財富，使得地方發展的「政策」等同於利益的分贓。

⁴³ 丘昌泰，《美國環境保護政策》。台北：財團法人台灣產業服務基金會出版，民 82，頁 14。

(三)由於都市更新地區往往是選舉之大票倉來源，且為下一次選舉而討好選民獲取選票，遂成為以選舉為核心的政治角力場域。因之，都市更新法制之制訂或修定，在某層面上可說是被建立，以達成那些有談判力量、能訂定規則的人之利益上，政治干預都市更新範圍內土地所有權人、建物所有權人；甚至違章建築人，以及其它權利之交換上；更期望透過對都市更新法制的修改，以調整都市更新範圍之利益分配，進而改變土地價格結構。其可能嘗試去影響都市更新立法者而影響決策決定，進而導致都市更新法制之變遷。

?? 捷???

(一)主要衡量生態環境被破壞後，對社會經濟所造成的損害程度，以及生態保護工作投入之成本效益為何。基於自然生態環境的稀少性之考量，在有限的生態資源下，如何有效合理的開發土地，俾使經濟發展與生態保育維持共生的平衡關係。但在現實的社會經濟結構中，在房地產市場異常發展的影響下，土地變成民眾心目中一個重要的財富來源，在追求最高利潤中企盼繼續增值，甚至想盡辦法，利用各種可能管道與手段，把農地變成建地，以獲取更大的利益。而無怪乎有人說，台灣是投機的天堂，城市是投機者的樂園。

(二)自然生態環境在追求經濟最大利益下，仍有被犧牲的可能性，致地方建設與生態保護的衝突不斷上演，地方政府基於發展考量，在自然生態方面長期被忽視或土地被不肖業者不當的開發利用，山坡地濫墾及超限使用，而衍生許多與環境品質相關議題，政府在開發興利同時，要從環境影響及生態保育觀點加以審慎評

估；降低開發對環境的衝擊與負面作用，在經濟利益和生態保育間尋求一個平衡點，讓「青山常在、綠水長流」。

(三)台灣長期在經濟掛帥的策略下：「經濟發展」成了最高價值觀，自然生態未受到政府的重視與保育，在國人一致追求經濟利益前提下，土地的異常炒作，使房地產所有人對房地產增值有過高的期望，也影響了一般人對土地價值的看法；更有甚者，國家藉由政策的公共干預，間接的造就了專門炒作地皮以及房地產投機客的有利環境，他們以炒作土地及對生態環境的剝削來獲得極大利益。因之，許多美麗的山坡景觀逐漸被剷平，取而代之的是大量的住宅區，不但自然生態被摧殘殆盡，也帶走了許多地方記憶。

？ ？ ？ ？ ？ ？

(一)社會學家對於生態環境政策研究的貢獻，主要在提出「團體」的概念，以了解人類與自然環境的互動。在多元的社會中，環境保護政策機關與環境保護團體皆是具有特定利益與價值之組織，整體的決策制定，即在組織互動過程中表現出來。社會學家在研究生態環境保護問題時，相當重視生態環境保護團體與生態環境運動的功能。

(二)自然生態保護須藉重民間社會力量的扮演，因為政府受限於政治因素或利益團體之影響，而無法完全落實政策執行，社會團體有關鍵性的催生作用；唯有這股保護自然生態的力量，才能催促政府在體制上的改革與重視。目前台中縣辦理都市更新之際，應善加運用社會資源與力量，透過政府與民間團體合作推動生態

保護工作。

(三)台中縣近年來快速發展結果，整體社會形態結構，工商產業與實質環境大幅改變，致自然生態與社會環境有失去平衡與偏頗現象。急功近利己成為社會普世價值，殊不知長期與自然生態疏離，過度超限使用自然環境的結果，勢將造成生態逐漸失去自我療傷的能力；歷次颱風後滿目瘡痍的景象，是過度開發惹禍，是大自然對人類的一項警訊。人類是否應該思考讓生態環境休養生息的問題；唯目前重要的工作，就是藉由都市更新的規劃，重建失序之自然生態與社會環境，循自然法則，使都市發展與自然生態共生平衡，不再讓生態繼續沈淪的危機。

因之，台中縣辦理都市更新時，如何作好維護與保存生態的工作，是一項很重要且必須重視的課題。

匕？ ？ ？ ？ ？

(一)主要探討自然生態與歷史古蹟之保存與維護，社會文化與生態環境關係，以及人類對文化態度與價值。變遷中的台中縣，在科技、人口、社會結構，經濟活動方面，對自然生態之影響，為本研究關心的課題。由過去台中縣都市發展經驗可稽，凡經過都市計畫區域，其自然生態與歷史文化遺產都被破壞殆盡，造成開發地區？有屬於自己的文化特色。因此，台中縣辦理都市更新工作要引以為鑑，特別要注意自然生態與歷史文化之保存與維護，以保全地方土地之自然紋理與在地文化。

(二)不同地區有其不同的文化特徵，這些特徵的根源，往往反映

該地區居民文化或自然生態的獨特風格，以彰顯其族群特色，台中縣各鄉、鎮、市融合客家、閩南、原住民、外省籍等族群，為避免地區狹隘的族群意識認同紛擾，辦理都市更新，可以將不同文化背景的族群融合在一起，成為一個嶄新的都市共同體。

(三)文化資產保存法於民國七十一年公布施行，演變至今已成了歷史保存與都市發展間相互對峙、彼此威脅的局面。城市發展與古蹟資產保存間，經常處於緊張對立的關係，都市發展是趨於演化而非僵硬的保存，近年來從事市區更新或地區性再開發計畫，意味著既有老舊建物與城市歷史的改寫，面對城市環境變遷的必然歷程，「古蹟保存」的觀念，或許有助於化解都市發展的歧見。

歷史性建築物，不論是私有、或公有，都是某個時代的產物。它在文化的發展中扮演了關鍵性的角色和見證，保護歷史建築，意味著保護一個有價值的環境，應避免它從歷史形成的環境中消失，或被視為僵化的陳列品，故對歷史建築所在地區辦理都市更新計畫時，尤須加以整體性保護。

?? 乏 掌????? 杪??????

都市更新是一項公共政策，Dunn, W.N. (1994:70) 界定政策利害關係人為受到公共政策影響或影響公共政策，對政策冒風險的個人或團體，例如：市民團體、勞工聯盟、政府機關、民選領袖與政策分析家等皆是。他們對政策環境的同一訊息，明顯地有不同的反應方式。⁴⁴

⁴⁴身心障礙福利的發展與績效檢視 <http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/110/35.htm>。

朱志宏、丘昌泰（1995）則將政策利害關係人概分為三類：

(1)政策制定者(policy makers):這是指產生、運用與執行政策的個人或團體。

(2)政策受益者(beneficiaries):政策制定過程中直接或間接受到利益的個人或團體。

(3)政策受害者(victims):政策制定過程中,喪失其應得利益的個人或團體。喪失的原因可能是政策設計失當,未將他們列為利害關係人;或者政策本身引起副作用,對該個人或團體產生負面的影響;或者該個人或團體欠缺顯著的政治地位與立場;或者為機會成本下的必然? 牲品。⁴⁵

綜合上述,凡與都市更新中相關的個人或團體,直接或間接受益者或受害者,皆為本研究之利害關係人,因都市更新涉及層面廣泛,各利害關係人訴求異同。因之,都市更新政策之制定,必須合乎情、理、法及公共利益。才不致使利害關係人興起不平之鳴和抗爭之事。本研究將台中縣辦理都市更新之利害關係人態樣,從廣義的角度,概分為三類(13種關係人)。1.都市更新用地主體之利害關係人。2.都市更新政策之利害關係人。3.都市更新之受益或受害者。其涉及個人團體行為,網絡互動對象,以及整體社會脈絡。在實際上,政府對於利害關係人之意見陳述,都採被動觀望的態度,除非是涉及大部分利害關係人權利或是經歷重大事件,政府才會主動處理。茲分述說明如下:

⁴⁵身心障礙福利的發展與績效檢視 <http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/110/35.htm>。

?? 掌?????? 浣???? 杪??

????? (???????)

對所有土地有使用、收益、處分權之人，即參加都市更新地區單元內之公、私有土地所有權人

1. 公有土地：係指國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地及鄉、鎮、（市）有之土地。土地法第 25 條規定：直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。但都市更新條例第 27 條規定：「都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，並依都市更新事業計畫處理之，不受土地法第二十五條之限制。」
2. 私有土地所有權人，為都市更新最直接且最重要的利害關係人，從同意參加都市更新開始至權利變換登記完畢，整個都市更新的推動過程都全程親自參與，因為更新每一階段都關係影響其權利至深且鉅。

(?)??????

占有人在民法上為推定其為所有之意思、善意、和平及公然占有。基於占有之事實，若辦理都市更新勢必尚失其占有之物，故在辦理都市更新過程中屬於較難處理的一塊，幾乎全部占有者都反對辦理都市更新，且常有阻礙更新進行之情形。

(?)????

土地法第三十七條第一項規定：「土地登記，謂土地及建築改

良物之所有權與他項權利之登記」。地上權為他項權利登記之一種，規定於民法物權篇上。

都市更新之地上權人指在更新地區單元內土地，他項權利簿有設定登載地上權之人，該筆土地之更新應經該地上權人之同意，方可實施，以符合法定程序。

(?)???

都市更新地區單元內土地或建物，有訂立土地或建物租賃契約書並依期支付租金者，即可稱為承租戶，辦理都市更新雖不必取得承租戶同意（所有權人同意即可），但因牽涉租期問題，仍應讓其有表示意見權利。

(?) 檔???

所謂他項權利，係指土地及建物所有權以外之財產權。規定於民法物權篇者有地上權、永佃權、地役權、抵押權及典權，規定於土地法者有耕作權。凡都市更新地區單元內土地，有以上權利之設定，應先取得該項權利人之同意書辦理。

(?)?? 儋?? 峇? 儋??

即都市更新地區之所有權人已死亡，但所轄地政機關地籍資料尚未辦理土地、建物繼承登記異動，當然其中存在因素很多，所以尚未辦理登記，致都市更新之執行無法順利推動。唯有透過地政、稅捐單位，儘速催促其繼承人辦理繼承登記，以免影響地

籍資料之正確性。

?? 掌?????? 杪??

(?)??? 杪(?? 棱??????)

立法機關反映人民的需要及地方都市發展需要，是都市更新政策之制定者，有關都市更新條例，施行細則及相關子法之立法通過後，地方辦理都市更新政策執行才有依據法源，屬於政策制定的利害關係人，日後尚有負責修正條例之重任。

(?)髮?? 杪(??? 髮? 杪?? 杪掄???)

都市更新政策合法化後，由地方行政機關予以執行政策，執行過程中對該政策未來可能發生的狀況，或實際運作情形，預先分析研究，以瞭解政策能否順利推動，尤其與更新地區利害關係人間應建立良好關係，藉由舉辦座談會、說明會、公聽會與利害關係人進行互動，多瞭解其需求，作為執行推動參考，以利舉辦達成執行目標。現在政府的角色只是人民的後盾，不再是駕馭人民的角色，也只有這樣，人民才能長久的獲得最佳的利益。⁴⁶

(?)???? 棧???

都市更新開發中，開發商扮演實質重要角色，也是利害關係人之一，其目的在追求更新利潤為主。而政府則以公共利益為目的，更新若以民間實施主體時，則政府占在輔導地位，關係互有

⁴⁶ 李璞良，《無國界經營趨勢》。台北：絲路出版社，民 80，頁 32

關聯，雖然二者政策執行目的不一樣，但其結果是一種「非零和賽局」。最終目的是一致的，都在追求雙贏局面。

(?)? km? 嬌

都市更新地區往往是選舉的大票倉，是政治人物政治角力的場域，地方民意代表為討好選民，獲取選票，以發展地方為由，對執行人員施壓或關說；也可能透過立法機關影響政策之推動或修改更新條例內容，使其從更新中獲取較大利益，但也有民意代表係為地方發展奉獻心力，協助更新政策之加速執行。

? ? 掌? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ?

(?)? ? ? ? (? ? ?)

在辦理都市更新前，為整合更新地區之土地，實施者（建商）或地主須透過仲介從中溝通協調，媒介土地之買賣，從中獲取仲介費用。當都市更新完成後，區內建物為新建築，房屋買賣開始活絡，又是仲介者新契機，所以仲介業者為都市更新地區之受惠者。

(?)? ? ? ? ? ? ?

都市更新之目標在增進公共利益，使更新地區實質環境善，公共設施機能提昇，就業機會增加，文化資產的保存及對弱勢者的照顧，唯有透過整體都市更新手段，老舊市區才有機會重生，才能使更多的居民受益，如果更新計畫帶給居民的負面衝擊大於

正面的好處，則都市更新根本就不該推動。目前台中縣的都市更新計畫是符合公平正義，公共利益的原則，所以更新地區居民也是受益者。

(?) ??? ????

都市更新實施過程中，對更新地區附近居民可能造成諸多不便之事，如拆屋燥音問題，土石載運交通問題。但都市更新完成後，有助於帶動其週邊地區房地產漲價增值，可享受都市更新開發之公共設施（如公園、綠地），故更新地區毗鄰的居民可視為受益者。

?? 乏 掌?????? 杪???

互動(interaction)在中文辭典上的解釋為「相互感應」(mutual effect)的行為過程，都市更新政策之形成，合法化和執行，除了地方政府執行人員外，尚包括其他利害關係成員，經由成員間之互動，使都市更新政策之執行更趨順暢。承前節所述，都市更新利害關係人之態樣，種類複雜多變。在本節研究中將探討都市更新利害關係人之互動，對於利害關係人之認定則採較狹義的概念，將利害關係人分類為地方政府，開發商及地主三種類型；其三者間之互動如圖 3-2 所示。

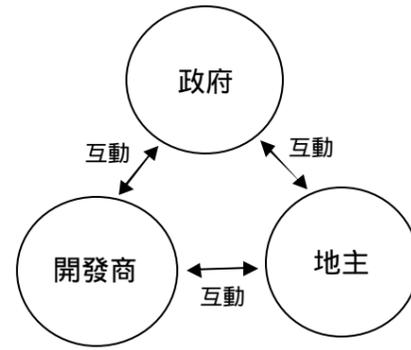


圖 3-2 都市更新利害關係人互動

在政策執行過程中，地方政府扮演著重要角色，是開發商及地主間溝通橋樑，更是社會公平正義的維護者，隨著社會民主化、多元化，都市更新之實施，本於擁護公共利益之目的，並基於各土地權利關係人財產上之內在社會義務，將更新區域內各土地權利關係人之財產權作重新調配，以確保都市更新事業之達成。各土地權利關係人就其財產上之社會義務，當有配合社會共同利益之責任；惟憲法第 15 條：所保障之財產權亦不可略而無視，一味追求更新事業之進行，罔顧各土地利害關係人之權益。推動都市更新政策，如未能獲得利害關係人之認同，必然事倍功半；而更新計畫之審議亦攸關更新地區居民權益，故更新事業進行前，須先進行意願調查，更新事業進行中，應提供利害關係人異議之權利救濟管道，並為妥適之處理。都市更新政策規劃過程中，因有各種獎勵之誘因，勢必涉及利益分配之合理性，故需要地主、開發商，全程之參與規劃，以期客觀公平、透明合理。

在執行者（政府）立場，凡與利害關係人（開發商、地主）有切身利害關係的議題，不但要確保其權利，更應鼓勵其參與各項活動，並將真實的意見反映與解決。三者間的互動關係，攸關都市更新政策執行順利與否的關鍵。因之，政府執行都市更新人

員都應自我期許，在致力於都市更新政策執行品質的同時，不忘本身扮演的角色及所擔負的責任。其次，建立互動網絡作為推動更新之基礎，更新事業非僅資金投入與財務之分配問題，需藉著地主、開發商、地方政府等互動網絡之建立，經由長期的交流，彼此獲得信任與瞭解，始能獲知彼此關心之議題與權益，以界定互相間之權利與義務，結合三者之資源與力量，達成更新之目標。地方政府、開發商、地主間的互補作用，則是建立在不斷溝通、彼此互動、相互尊重與信任合作之關係上。茲將三者間利害關係互動模式加以說明如下：

???? 咖啡????

台中縣推動都市更新，將以公私部門合作方式進行，並逐漸朝向鼓勵民間參與投資，公私合作開發原則，鼓勵民間企業回到市中心投資，挽救衰頹的舊都市。因都市更新所需經費龐大，遠超過台中縣政府所能負擔，因而需要企業的資金投入，並共同負擔風險，以私部門為主，公部門為輔的模式推動都市更新。目前政府公共政策，已由以往政府部門強力主導推動，轉變成鼓勵民間參與的方式進行，從都市更新條例的精神來看，都市更新除了解決實質環境之外，還有開發商意願及社會背景的考量。有鑒於目前都市更新的推動，開發商參與更新的意願，才是都市更新成功與否的關鍵。同樣是都市更新的工作，民間的開發商為了達到獲利的目的，就比政府部門進行地迅速而有效率。然而從另一個角度來看，政府亦非一無是處，政府所擁有的行政權及公有土地資源，又比民間強而有力，就以容積率管制這項措施來看，完全掌握在地方政府手中，卻可以創造民間龐大的利益。這些都是一般民間開發者缺乏公權力及公信力所無法做到的事。民間與政府

部門在互信、互動的原則下所進行的合作，將發揮二者的長處，使得關乎公共利益的都市更新得以實現。於是，如何吸引民間資源達成公共目的，便成為公私聯合的最重要動機。政府與開發商間之互動方式及問題之解決，大部分透過會議討論與協商達成共識；也有透過第三者（民意代表）從中溝通。

???? 咖?????

民主政治理論的基本精神，在於政府的施政以民意為依歸，古云：「防民之口，甚於防川」就是這個道理。⁴⁷因之，都市更新之執行，如何增進地主與政府的瞭解，地主的需求與意見，當可助於政府推動更新政策之參考依據。本研究在訪談時發現，受訪對象均認為應加強向地主宣導溝通，是提高都市更新成效最有效的措施之一。政府應有主動的作為如下：

1. 進行各項民意調查、以瞭解地主需求。
2. 加強宣導、資訊公開，讓地主對更新辦法不陌生。
3. 加強政府執行人員與地主溝通、協調的技巧。
4. 設立網路信箱，接受地主提供意見、廣開地主建言管道，網路可跳脫大眾媒體的仲介、壟斷，直接獲取政府施政的各種資訊，也能夠反映個人對政府的建言，經由適切的運用，網路為政府與人民二者的溝通橋樑。

上揭互動方式是值得考量的議題，可讓地主表達他們對都市更新政策方案的看法及主張，能抒發己見，政府藉由民意風向球不斷地調整、修正，以作為都市更新執行者取捨參考。地主影響

⁴⁷ 同 26 註，頁 64。

都市更新政策運作深遠且鉅，因此，政府應透過上述各種互動管道，以瞭解地主意旨傾向，藉由正、反兩面意見的陳述，進行辯論及溝通，使地主樂於接受並獲得對更新政策的支持。

?? 棧?? 咖????

在都市更新事業中，開發商與地主的目的是不同，開發商重視開發利潤之結果，俾利資金作更有效率之周轉，而地主在意創造真正屬於自己之生活環境。開發商在與地主提及都市更新案時，會登門拜訪，要求收購對方土地或房屋，並召開說明會，地主可以在收購時與開發商談條件，以優惠方式或無償取得重建後的房屋，只要雙方和議即可，因為開發商與地主間之互動關係，為私下議價過程，尚屬私權範疇；本研究尚乏資訊蒐集來源，姑不論其互動方式與過程為何，有關更新地區之選定規劃到土地整合階段，有部分透過第三者，如仲介公司、地政士、親戚、朋友介紹等，互動結果祇要符合雙方共同利益，其目的就已達成。

????? 棧?? 咖??????

民主精神之可貴，在於意見自由表達，關於都市更新政策之執行，應以民意為依歸，多方保障利害關係人的權益，以公平正義為原則。地方政府須依行政程序法相關規定，適時舉辦各項活動，以瞭解民意趨向，更可經由下列活動的舉辦與互動過程，建立相關興革建議，以為改進之措施：

1. 佈鬻嶠??

說明會的目的，在使利害關係人瞭解政府推動都市更新的立場，並解答更新政策的疑難。說明會之功能在於建構雙向溝通之管導，亦可更瞭解更新地區居民與地主之需求，從而作為後續更新推動的重要參考。

2. 佈鬢???

政府在政策執行過程中，主動地邀請與更新政策執行有關之都市更新委員、學者專家、政府機關代表、都市更新業界、民意代表、村里長、利害關係人等，廣納各界意見，共同就都市更新政策執行問題進行辯論，藉由正、反兩面意見的陳述，相互質疑及溝通；其發言可作為政策執行的參考，並能將各方意見與實務執行經驗落實於都市更新工作。

3. ??? ??

台中縣政府可藉由座談會，提供諮詢及意見溝通，以蒐集民意，作為重要參考指標。惟更新執行者應能公平、公正、客觀地邀請參與者，並讓大家均能抒發己見，釋出善意，以達座談會效果。

4. 佈????

台中縣政府可選擇適當的地點，透過媒體向利害關係人，展示都市更新政策執行的過程，宣導都市更新的好處及更新後的成果願景。以增進大家對都市更新的瞭解，並獲得他們的支持。

?? ? ?? 傲掌?? ? ? ? ? ? ? ? ? ?
拚?

?? 乏 ?? 傲掌?? ? ? ? ? ? ? ?

管理學者 Koontz 與 Weiheich 認為可以運用三種不同的定義，來闡釋「策略」的意涵：一是「行動的總方案，和資源的配置，以達成整體目標」；二是「達成組織目標的方案，以及達成這些目標的資源，和可支配資源之取得、使用、佈署的政策」；三是「企業基本長期目標的決定，和應該採取的行動，以及達成這些目標所需的資源分配」。⁴⁸

策略是組織用來回應基本政策選擇的具體輪?，缺乏一致性的政策註定失敗，而?有實施步驟的策略亦是失敗的策略。⁴⁹策略是發展的藍圖，具有政策執行的指導功能，都市更新政策執行之成敗，繫於策略規畫是否明確具體，並透過政策取向有效運用，使政策執行得以落實。都市更新策略擬定前，應有發展目標及發展方向之建構，再訂定詳盡完善之策略，俾供政策執行人員依循。由都市實質環境的變遷，自然生態環境分析，都市更新發展策略，應涵概都市生活品質、文化建設、交通政策、都市設計、社區營造、永續發展、監督與管理各面向，以建構周延的都市更新發展藍圖。

?? ? ? 傲掌?? ? ? ? ? ?

台中縣為配合行政院「加速推動都市更新方案」，特擬訂都市

⁴⁸黃新生、楊志弘、關上仁，《新媒體經營策略》。台北：新思堂出版，民 85，頁 57。

⁴⁹吳瓊恩、李充傑、陳銘薰，《公共管理》。台北：智勝文化，民 95，頁 88。

更新策略事項。以下為台中縣所擬定之都市更新策略全文，(下載自台中縣政府建設局網站 <http://upmap.taichung.gov.tw/>)。⁵⁰

為使臺中縣的實質環境能夠朝都市更新目標邁進，除了落實都市更新拆除舊有的房子重建方式外，應將都市更新整建和維護的特質一併融入。在推動都市更新時應採循序漸進的方式，先從公有土地優先進行，將更新後的成果及效益呈現給市民知道，以帶動其他地區的改善，並進一步朝向鼓勵民間參與投資方式進行，在都市更新的推動上政府與民間形成合理對等的夥伴關係，以加速更新工作的進行。未來實施都市更新之重要策略如下：

(一) 公有土地及產權單純者優先進行更新

公有土地未來將是臺中縣政府第一優先推動更新的重要部分，被視為是都市成長更新的觸媒，以帶動鄰近私有土地之改善行動。依據都市更新條例第二十七條規定，公有土地應一律參與更新計畫，不適用國有財產法第三十三條至第三十五條規定及各政府財產管理規則之相關規定；另產權單純之地區亦較容易推動都市更新。臺中縣未來應以公有土地及產權單純者，優先進行更新，以收都市更新效益。

(二) 公私部門合夥進行都市更新

臺中縣未來推動都市更新將以公私部門合夥進行都市更新，並逐漸朝鼓勵民間參與投資方式進行，與民間共同負擔風險，落實更新條例精神，以私部門為主、公部門為輔的推動方式進行都市更新。

⁵⁰ 臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

(三)配合重大建設與城鄉空間結構特性劃定更新地區

臺中縣未來整體發展方向將配合兩岸政策逐步開發，打破過去發展的限制，善用現有的資源、條件，結合地方特有的文化特性，以富裕、健康和永續發展為主軸，掌握外在環境的變遷與內部資源的優勢，突破人文、觀光、產業發展的瓶頸，以都市機能的更新及潛在性發展區域為主要目的。

(四)以更新效益及可行性最大者為優先獎勵更新地區

為避免更新地區的劃定流於窳陋住宅社區的重建，未來臺中縣都市更新不特別著重於窳陋頹敗為優先更新地區，而是以「更新效益」及「成功性」最大者，做為優先獎勵更新地區。

(五)古蹟的保存與都市更新並行

都市的發展是一長時間的歷史過程，而此一過程中許多有價值的空間形式應受到較多的尊重，以增加都市生活的多樣性與吸引力。臺中縣是一個具有豐富歷史的都市，在推動「更新」時，將與「保存」並行，重新規劃再利用方式，以處理原本存在有特色的都市建築。

???? 傲掌??????????

台中縣面對全球與國際城市競爭下，在都市更新之發展策略上應有所調整，隨著資訊數位時代的來臨，資訊快速取得，有助於洞燭先機，資訊無遠弗屆，儼然成為生活的重心，由於資訊的

自由傳播在人類歷史上具有極其重要的角度，也扮演人類成長過程的原動力，因此，提供優良的資訊環境是政府的責任。⁵¹資訊基礎建設也是發展策略應予考量因素之一。

都市更新發展策略之功能，在創造一個優質的生活環境，以永續發展為目標，衡量當前土地使用方式及住宅更新效益，台中縣都市更新策略取向，宜結合生態、文化、社會、經濟、生產、綠化、生活等環境面向，臚列在策略之中，本研究勾繪台中縣都市更新具體發展策略方向，以提昇都市競爭力，並朝國際化城市邁進。

策略應該是明確而具體的，是紮實的準備工作，具有指導性的功能，盱衡台中縣前揭所擬定的都市更新策略，不僅符合都市更新目的與特質，更能結合地方文化特色和古蹟保存概念，值予肯定和支持，尤其發展方向包括配合兩岸政策，為亞太營運中心預作準備，循序漸進、逐步開發，打破過去發展的限制，本研究採樂觀態度，也期待早日實現；惟就整體策略加以探討檢視，發現其中尚有若干值得重視的課題，並未被考量臚列於策略中，頗有遺憾之感，以下僅就台中縣都市更新提出發展策略，以供參酌：

????????

(一)利用都市更新之實施，重建失序的自然生態環境，循自然法則，使都市發展與自然生態共生平衡，永續發展。

(二)都市更新規劃設計，將生態環境與實質環境結合，強化自然

⁵¹楊志弘，《新媒體經營策略》。台北：三思堂出版，民 85，頁 24。

資源的穩定性，建構「以人為本」理念，讓生態與都市維持穩定而平衡的關係。

(三)台中縣幅員遼闊，生態資源及生物種類豐富，教育民眾生態意識，體認共存共榮生態環境概念。土地之開發兼顧生態環境保護及經濟發展雙重目標。

(四)台中縣人文薈萃，生態資源豐富，利用都市更新機會有效加以整合規劃，作為生態觀光休閒園區，促進觀光產業升級，吸引遊客駐足消費，帶動地方商機，挹注縣庫稅源收入。

???????

(一)都市更新開發，本質上要兼顧歷史文化的保存維護，留住居民的歷史記憶，以保全在地文化與自然紋理。

(二)利用都市更新之實施，融合台中縣各種不同族群文化背景，保存其原有文化特色，並加強都市生活共同體的意識認同。

(三)歷史文化是地方特色和見證，保護文化意味著保護一個有價值的環境，在辦理都市更新時，劃定具有歷史特色，保存維護價值的古蹟，加以全面性的完整保護。

(四)台中縣具有歷史特色地區的古蹟保存維護，如圖 4-1 所示，將有價值的舊屋新用，豐富都市文化內涵，使城市因為有文化而偉大，進而推展文化觀光產業，建設台中縣文化都會城市。

表 4-1 台中縣現有古蹟

分級	所在地	名稱	類別	創建年代	位 置	公告日期
第二級古蹟	霧峰鄉	霧峰林宅	宅第	1864 年	本堂村民生路 28 號	74.11.27
第三級古蹟	太平市	吳鸞旂墓園	陵墓	1922 年	太平市車籠埔段車籠埔小段 10 地號	81.05.22
	大甲鎮	林氏貞孝坊	牌坊	1848 年	大甲鎮順天路與光明路口	74.08.19
		大甲文昌祠	祠廟	1887 年	大甲鎮孔門里文武路 116 號	74.11.27
	神岡鄉	社口林宅	宅第	1875 年	神岡鄉社口村中山路 600 巷 8.9.10 號	74.11.27
縣定古蹟	大肚鄉	磺溪書院	書院	1888 年	大肚鄉磺溪村文昌路 60 號	74.11.27
	清水鎮	清水公學校	其他	1897 年	清水鎮光華路 125 號	尚未公告 (修復中)
	神岡鄉	神岡 彼雲山莊	宅第	1866 年	神岡鄉三角村大豐路 116 號	88.05.17
	潭子鄉	潭子 摘星山莊	宅第	1877 年	潭子鄉大豐村潭富路二段 88 號	86.12.26

資料來源：臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

????????

- (一)利用都市更新消除老舊髒亂地區，改善社會環境機能，增進更新地區公共利益，以利老舊市區再開發的功能。
- (二)加強維護社會治安功能，建築設計預留救災空間，建立防災系統網絡，重視居民安全措施體系，棄除潛在的公共安全顧慮，使居民安居樂業。

(三)都市更新目的在提昇實質環境與生活品質，增加適宜的住宅供給，提供公園，綠地公共設施，創造優質的社區環境與住宅品質，如更新前、後相片對照。



都市更新（前）建物情形



都市更新（後）建物願景

(四)建構台中縣「安全無懼」、「生活無慮」的和諧社會，凝聚居民共識，共同維護社會秩序與安寧，過著無慮無懼的生活，這是都市更新的社會目標。

?? 捷?????

(一)建設台中縣為自由開放的國際貿易據點(經貿特區),配合兩岸政策發展,致力於亞太營運中心物流轉運點為目標,為台中縣創造商機無限。

(二)推動都市更新使鄰近地區土地使用效益增加,週邊房地產升值,居民生活改善,整體經濟附加價值增高。都市更新採用公私合作模式,運用民間充沛資金與技術,達到更新目的與公共建設,節省縣庫財政支出。

(三)台中縣有海港、國際機場、科學園區,可謂工商發達,腹地遼闊,資源豐富,吸引優良企業投資及專業人才進駐,擁有優勢條件和地理環境,具有發展國際城市的潛力。

(四)積極促進中部科學園區成為「智慧型科學園區」目標。以網路數位化園區,進行廠商整合運用,過濾限制煙害污染,重機械類廠商進駐。全力發展精密工業、光電、生化、航太等科技產業。

????????

(一)台中縣農業生產環境結構轉型蛻變,將來應朝精緻農業,觀光休閒農場,多元化經營模式,規劃觀光採?,朝休閒遊憩型態目標發展,結合地方美食特色,吸引顧客消費。

(二)將縣內大型傳統工業逐漸淘汰,落實朝無煙工業發展,工商產業型態改採精緻化、電腦化、科技化、生科化為發展趨勢,以

提升國際生產環境之競爭力。

(三)促進中部科學園區、大里仁化工業區之開發，早期外移產業已逐漸回流，加上新興企業之投入，近年來台中縣工商產業，蓬勃發展，已呈現穩定持續成長狀態，預期將成為台灣第二個經濟奇蹟。

(四)都市更新之目標在建立永續發展，提振營建關聯產業發展，提升經濟成長，帶動地方發展，維持生產技術，實現效益成本內部分化，生產效益最大化，確保居民生活之需求與滿足。

?? 恹?????

(一)都市更新規劃設計，要融入「綠」建築概念與都市意象，建築物造形新穎，並朝「綠、美、化」設計為原則，以展現陽光城市「真、善、美」的風貌。一個城市的意象可透過軟體和硬體的塑造。軟體就城市的文化產業活動，硬體意象指本身就有著美景天成的地形，有形的都市意象從山上鳥瞰，地面遠眺都賞心悅目，一片和諧。⁵²

(二)都市環境規劃是一種藝術，綠化是現代都市設計理念，運用開放空間結構，種植行道樹，把城市、建築物圍繞、塑造都市綠化意象，呈現優質綠化城市景觀特色，讓居民生活有「綠」的感覺。

(三)加強與毗鄰之台中市共同合作，跨區域治理，整合都市更新

⁵²胡寶林，《都市生活的希望》。台北：台灣書店，民 87，頁 82。

規劃，引導都會環境健全成長與均衡發展。充分有效運用綠地空間，種植花樹，凝聚共同資源，再建造一處大肚山都會公園，林蔭大道，公園綠帶，達到城市資源共享，互利共榮目標。

????????

(一)利用都市更新改善市區老化地區的實質環境，提高住宅品質的升級，改善生活環境及都市景觀，提供充足的公共設施，防患災害發生，使其成為適合居住，工作、或休憩的環境，並創造良好都市生活環境。

(二)建構生活資訊網絡及城市資訊系統連線，達到資訊生活普及化的數位都市環境，創造都市的多樣性與生活共同體的價值，深化台中縣國際城市層次，加速與國際接軌。

(三)加速推動台中縣環狀交通運輸系統網路，配合國道四號道路施工，聯結國際機場，科學園區，台中港與烏日高鐵站，廣續爭取捷運線延伸計畫，完成台中縣一小時生活圈目標。

(四)都市國際化的定位，隨著資訊流通速度而越加成形，台中縣各方面有良好的發展根基，於世界潮流的發展趨勢下，拓展社區資訊網規劃，即社區資訊系統的整合計畫、將有助於政府行政作業效率提昇，亦可達到「家家有電腦，戶戶資訊化」的資訊生活都市。

由於發展策略在都市更新政策執行上，具有整合趨勢及指導的功能，提供政策執行方向步驟，所以需要新穎且有效的發展規

劃策略。及相當明確具體的目標，以為都市更新政策執行人員遵循之依據。以上幾點對台中縣都市更新策略補充建議，雖無法與技術專家或策略智囊團相提而論，或許尚有值得參考之處。主要目的，期望都市更新政策之執行順暢，藉由發展策略目標，將台中縣帶進國際化城市。

?? 乏 ?? 傲掌?? ?? ? 拚?

由於都市發展與社會變遷，而衍生都市更新的需要，都市隨著社會脈動意向而更新，都市更新功能的精髓，乃在於隨時體察社會需要，其精神莫過於都市環境改善，可運用資源加以善用，因地制宜予改變。其功能運用應擺脫理想主義觀念，建立實際可行的都市發展取向，並融入都市政治、經濟、社會、空間結構等面向，對功能的認知和運用，以促進更新問題的解決，以及建立都市價值觀及生命共同體。功能不是空虛的名詞，祇要是政策，就有其功能性存在，只是功能在政策執行表現上，發揮的強度大小而論，在都市更新政策執行上，功能運用是突破執行瓶頸，更新轉型成敗的關鍵。在社會上，有許多不合情理和不公平現象存在，一般人認為造成都市老舊頹敗，環境惡劣問題的原因。除建築物年久失修外，關鍵在於政府欠缺財源的維護與關切。本研究發現，往往政府花錢的方式，才是造成舊都市問題的根由。花了大筆的費用，但對都市環境的改善幾乎完全？有價值可言，錢？有用到真正需要的建設，如原本狹窄的道路，為配合電力公司、電訊光籤、瓦斯、自來水管線、下水道整修等。每隔 3 到 5 個月就會重挖填修，不但造成政府財政浪費，間接影響人民生活不便；也？指未來應朝都市更新方向推動，整合地區資源應用，一次解決所有舊都市問題，藉以彰顯都市更新功能。

為促進都市更新理念之擴散與深化，如何體現台中縣都市更新功能現代化，經過本研究訪談後，深深體認，目前台中縣都市更新政策之執行，要解決許多困難的問題，仍然還有一段漫長的路程，且艱難重重，無法預知執行結果。一個瞭解都市更新政策的人，對內政部制定之政策目標與地方執行過程，仍有相當大的落差。由於政策制定過於理想化與誇大，良好的政策貴在可行，如果尚未健全成熟的政策交到地方執行，無庸置疑，其遭遇的實際問題將逐一出現，所以在本研究訪談人員中，除都市更新執行承辦人員外，其他受訪者均對都市更新多抱以高度的期待，在都市成長停滯及變遷中，都市更新功能的運用扮演實質重要角色，功能的運用就是要跳脫執行的困境，因之，台中縣應增強都市更新功能角色，並有效合理的運用，突破目前執行瓶頸，相信很快就有執行成果展現。

總統於 92 年 7 月聽取總統府經濟顧問小組報告後裁示：⁵³「都市更新」應視為國家重大經濟建設計畫。其原因有以下因素：

????????????

全球經濟成長漸緩，英國經濟學人雜誌報導全球房市景氣有泡沫化趨勢，我國可利用推動都市更新工作，帶動營建相關產業之發展，並提振房地產市場景氣。

?? 掌???? 掌???? 五

⁵³經濟顧問小組召集人為 2008 年國民黨副總統候選人蕭萬長。

生態都市和永續都市的成敗關鍵決定於市民的覺醒教育和政令立法的革新魄力，雙管齊下才能奏功，永續發展 (Sustainable Development)，即是在地球輸出的有限能源容量下，發揮可循環再生的力量，以改善市民的生活品質。⁵⁴

為求都市之永續發展，避免破壞都市範圍外之鄉村地區與綠地，將都市內原低度利用之土地，重新開發，賦予新的生命與活力，即將舊市區再發展為符合機能的地區，提高城市競爭力，達到永續利用與發展的目標。

???? 掌???????????? 役

台灣地區屋齡 40 年以上老舊建築物約有 4 萬戶，占有戶數 19.1%；⁵⁵居室面積未達每戶平均居住水準者計 433 萬 2,991 戶，占有戶數 61.69%；⁵⁶惟有透過更新才可望達成改善窳陋地區之目標。

?? 壤? 校函???????????????? 象?

依據國有財產局統計，國有公、非公用之間置土地及遭占用土地，總面積計 57,580 公頃。長久以來為政府管理利用上之沉重包袱，運用都市更新將可提高土地利用價值，活化國家資產。⁵⁷

⁵⁴ 胡寶林，《都市生活的希望》。台北：台灣書店，民 87，頁 384。

⁵⁵ 轉引自內政部營建署 2007 年都市更新國際研討會大會手冊，頁 42。

⁵⁶ 逢甲大學都市更新實務研討會，95 年 11 月 30 日，第六國際會議室，研討手冊，頁 40 頁。

⁵⁷ 同上註。

?? 揜???? 攢???? 揜? 掌???

國家各項重大建設如捷運、高速鐵路及台鐵場站高架或地下化，使原有場站周圍土地使用功能，必須予以調整，創造都市更新推動之相關機會。

?? 俟?? ? 巘???????? ? 巘?????

政府將都市更新政策發展為一套觀念和手法，凝聚人民需要，社會公益，將都市更新功能帶入政治、經濟、社會生活中，發揮其?定社會的功能，都市發展多元化，都市更新政策之執行，無可避免的要面對轉型與資金籌措等課題，前揭提過，政策都有其功能性存在，台中縣都市更新亦復如此，除正功能外，還有負功能之存在（缺點）。茲就二者之功能及運用說明如下：

???? 傲掌??????????

(?) 捷?? 標

都市老舊衍生很多不良經濟後果，如地方稅收減少及支出增加，舊市區更新後，有助於該地區經濟復甦，改進地方財政收入，創造就業機會，協助開闢營建市場，地方經濟發展，增進公共投資效率。

(?)???? 標

都市更新完成後，復甦都市機能，改善社會環境，由於家庭生

活改善，就業率增加，各種犯罪率降低，消除貧窮所衍生之社會問題，衛生、教育資源各方亦獲得改善。

(?)?? 役? 標

都市更新改善老舊市區的實質環境，提昇居民生活品質，增加適宜的住宅供應，稅捐減免，提供充足的公共設施，防患災害發生，創造優質的都市生活環境。

(?)???? 標

都市更新完成後，即為政府施政的成果，地方首長建設的績效，更可建立更新地區之社會意識、社區認同。早期「自掃門前雪，莫管他人瓦上霜」的心態已經落伍，都市發展需要大家參與共同管理。

(?)???? 俟?? 標

都市更新有改善都市空間結構功能，容積的獎勵透過造街計畫，保存古蹟、重視老街風華，強調建物的藝術性，使人走在街上能感受到濃濃的文化氣息，針對地方產業的傳承、文化古蹟維護、生活地景、生態保護等都有完善的規劃。

???? 傲掌??????

(一)都市更新是在都市計畫內，老舊市區中實施，只能達到事後的彌補功能，只是小區塊單元的更新發展，很難求得都市整體之

發展，且建築商配合參與意願不高。

(二)都市更新之重建，需拆除全部房屋，安置居住場所的問題；又更新範圍難予擴大，都市更新地區只能重點建設而已。更新地區中有小部建物已經改建，修建，故所有權人不願配合實施。

(三)都市更新從實施到完成，期間往往要拖延相當長的時間，帶給居民不便，而且政策隨時會改變。

(四)都市更新地區土地，建築產權複雜、違（占）建問題嚴重，或過於細碎，整合不易。因之，台中縣政府財政困難，礙於補償費巨額發放問題，傾向不主動辦理。

(五)都市更新目前大部分由民間機構辦理，在政府與民間缺乏明確完整的法制基礎與配套機制下，都市更新實施結果是少數人獲利，多數人受害。

???? 傲掌????? 拚?

(一)積極處理閒置或低度使用之土地，改善地區居民生活環境，美化都市容貌，甚而帶動台中縣經濟發展，提昇都市競爭力之功能。

(二)促進都市均衡發展，增加公共設施之設置，增進居住環境舒適，提昇都市生活文化、生態環境的品質、視覺景觀的享受，維持家庭生計及增加在地就業的目標。⁵⁸

⁵⁸ 蕭家興，《社區創新營造論文集》台北：唐山出版社，民96，頁30。

(三)加強配合行政院「加速推動都市更新方案」,促進土地有計畫之開發與積極運用,促進實質有效合理利用,創造土地資源活化再生契機,增加地方財政收入。

(四)防止都市蔓延,利用都市更新推動,提供優質居住環境及公共設施,保護自然資源及歷史古蹟,確保環境品質,阻止人口、產業外移現象。

(五)都市更新工作應有周詳之規劃,尊重居民意見及地區機能,兼顧公共利益,全方位建設,融入都市建築美學、功能、風土、文化、建築設計、景觀設施、閒置空間利用、塑造綠化街景。

(六)都市要費心栽培,都市成長也要用心經營,都市建設要重視居民安定及安全感。活用都市與建築設計,協助防災及環保功能的發揮。

(七)透過開放空間系統意象塑造,建築設計預留空間結構,保障視覺環境的可及性,開放空間及人車分離的發展目標,呈現社區景觀特色。

(八)強化維護治安功能,運用都市更新及公權力的介入,打擊暴力及不道德行為,予以制止與導正,也是都市更新的目標之一。

?? 乏 ?? 傲掌?? ? 倫?? ? ? ? ?

都市更新之效益評估係針對都市更新政策執行成果預作評量

檢驗的動作，以作為日後判斷改進的手段與執行方針，具有政策指標意義。本研究進行訪談發現，除都市更新執行人員外，其他受訪者對都市更新都充滿憧憬和期待。但根據訪談資料歸納整理分析結果，本研究以客觀立場進行合理的推斷，台中縣目前執行都市更新業務並不順暢。推至民國 87 年都市更新條例立法通過後，國內各縣（市）隨即展開都市更新之推動，並將都市更新工作列為都市發展重要的項目，然而台中縣政府推動較晚，進度明顯落後。目前僅完成「台中縣都市更新整體規劃案」（全縣共規劃 25 個地區）、「豐原都市更新綱要計畫」劃定豐原市內「合作新村住宅區」、「豐原火車站周邊商業區」、「豐東路周邊工業區」等三處，為優先辦理都市更新地區；其中又以「合作新村」為最急迫辦理之地區，冀藉由該區都市更新之推動，以作為台中縣各鄉、鎮（市）辦理都市更新之示範地區，該區也是本研究之個案。

依目前「合作新村」都市更新辦理之現況，可謂陷在渾沌不明之窘境，台中縣推動都市更新正面臨嚴峻考驗，頗令人擔憂，究其原因，執行進度一直停留在招商階段，由於私人企業衡量開發利潤結果，欠缺參與投資更新意願，或許一般企業開發商尚未明瞭更新之實質效益，本研究建議台中縣政府，應加強宣導或拜訪解說。依據更新條例獎勵內容，讓企業或開發商明瞭容積獎勵辦法與各項稅賦減免誘因。台中縣都市更新之推動，迫切需要私人資金投入，目前台中縣亟待解決的問題仍多且雜，距離目標的達成仍有一段艱辛路程，更遑論都市更新效益問題，但也不要過於悲觀，事在人為，想辦好更新工作，必須由觀念建立起，因為觀念決定態度，態度決定行為，行為是成功的關鍵。祇要台中縣政府多用一點心，多付出一些行動，多給投資者合理誘因，相信問題很快迎刃而解。本研究對台中縣豐原市「合作新村」都市更

新執行結果，約略勾勒出下列綜合效益評估，期望給予台中縣都市更新之推動更具信心與能量。茲說明如下：

????? 力岍

- (一)促進都市現代化，提升施政滿意度，藉由都市更新途徑，加速「合作新村」地區之老舊建築改造，建立良好的都市景觀風貌。
- (二)以「合作新村」作為台中縣都市更新示範個案，從而影響其他鄉、鎮、(市)土地活化，與提高辦理都市更新意願。
- (三)透過都市更新，政府可利用公共設施用地，施作公共工程，有效加速公共建設之興建，達到疏解交通擁擠及救災防災系統，節省政府財政支出。
- (四)都市更新之推動，有健全地籍管理作用。由於地籍重新整理，可消除畸零不整地形，並減少土地糾紛，解決土地、建物產權複雜問題。
- (五)都市更新與私部門合作開發，共同分擔風險，並無償取得設施所需之土地，而減少政府財政支付。
- (六)透過都市更新，使「合作新村」鄰近地區不動產價值提高，買賣活絡及創造商機，可挹注台中縣政府各項稅收。
- (七)配合國家資產之經營管理政策，以都市更新方式有效利用低度使用或被占用之公有土地，提高地方政府資產收益，挹注縣庫。
- (八)帶動營建關聯產業成長，擴大乘數效果，提振房產市場及地方工商經濟成長。

????? 力岍

- (一)都市更新可促進土地整體開發利用，帶動地方經濟發展，土

地利用價值提高，使居民共享開發之利益。

(二)都市更新完成後，各項公共設施完備，地籍方整，建物美觀，造型新穎活潑，居住環境品質提昇，沒有呆板與單調的感覺。

(三)都市更新可達控制人口密度，避免人口擁擠與公共設施不足現象，增進環境舒適、減輕公害污染。

(四)「合作新村」計畫道路開闢，可串連至市場用地，以活化原有市場功能。

(五)都市更新建設工程所需投入人力、物力甚多，無形中創造許多就業機會，可充分利用當地閒置之人力資源。

(六)都市更新以增進公共利益為最終目的，而都市機能的提昇也是實施都市更新的主要目標，透過都市更新的手段，老舊市區的衰頹才有機會重尋生機，由於機能的提昇，才能使更多人受益。

????? 力崙

(一)經由都市更新，提昇土地使用效益，提高土地建物價值。

(二)都市更新重新建築開發，有安全的居住環境、良好使用空間結構、提供居住品質的需求與滿足。

(三)都市更新不僅是改善居住環境，其中包括防災系統、環境衛生、開放空間、公共設施提供、道路拓寬、人行系統建立、文化設施引進等好處。

(四)都市更新改善都市景觀，美化市容與土地使用機能。

台中縣都市更新後，將可提升都市成長能量，增加商業使用效益且帶動地方經濟再成長，甚至更新後帶動之商業活動亦可增加縣庫收入。此外，都市更新事業的成功，對地方發展建設之貢獻，以及土地利用之效益，亦非可量化估算。

?? ? ?? 傲? 掌???? 櫛咖??

?? 乏?? 傲掌???? 髮??

台中縣位處台灣中間地帶，人口數 1548,465 人，⁵⁹土地面積 2,051.4712 公頃，腹地遼闊，資源豐富，氣候適中，風景怡人，有海港，國際機場和科學園區，近年來工商快速發展，在自然環境，居民生活型態，經濟產業環境，均面臨重大的轉變，台中縣受到都市化程度的影響，在整個社會結構變遷的衝擊下，早期發展之老舊市區，因建築混雜，環境髒亂，生活品質欠佳，開放空間匱乏，救災動線受阻，土地缺乏有效整合運用，限制台中縣都市發展與競爭優勢，亟待都市更新政策的推動解決，以復甦都市機能，改善居住環境品質、增加公共設施建設，使老舊市區重獲生機，風華再現。

都市更新政策之推動執行，須要特定的組織機構，專門負責都市更新執行進度，管理及監控事項。如此，方能順利進行及加速都市更新政策之達成。參酌「都市更新條例」規定，茲將台中縣都市更新組織結構分述如下：

- (一)台中縣政府：負責都市更新政策之宣示與目標之建立。執掌都市更新計畫發布實施及禁建公告。
- (二)台中縣政府建設局（城鄉計畫課）：負責台中縣相關都市更新之主要業務，執掌都市更新全面性相關計畫之擬定、執行、禁建、公告、實施、接管與監督 等。
- (三)台中縣都市計畫委員會：負責台中縣都市計畫之審議相關事

⁵⁹ 資料來源，臺中縣政府網站 2007 年 10 月 4 日公布。

宜及都市更新計畫審議。

(四)台中縣都市更新審議委員會：執掌都市更新事業計畫權利變換之擬定、變更之審議，爭議協調及其他交議研究建議事項。

(五)台中縣都市設計審議委員會：負責台中縣都市更新計畫涉及都市設計時之審議。

(六)台中縣各鄉、鎮（市）公所：視地方需要擬定都市更新計畫案，送台中縣政府辦理。

都市更新政策執行與推動，組織架構是重要之基石，組織人力之配置，則是達成目標之要件。有完整的行政機制及縝密的審議機制，專門負責都市更新工作的推動與執行，並制定相關台中縣都市更新自治法規，全面推動更新工作。有關台中縣都市更新組織架構如圖 5-1 所示。⁶⁰

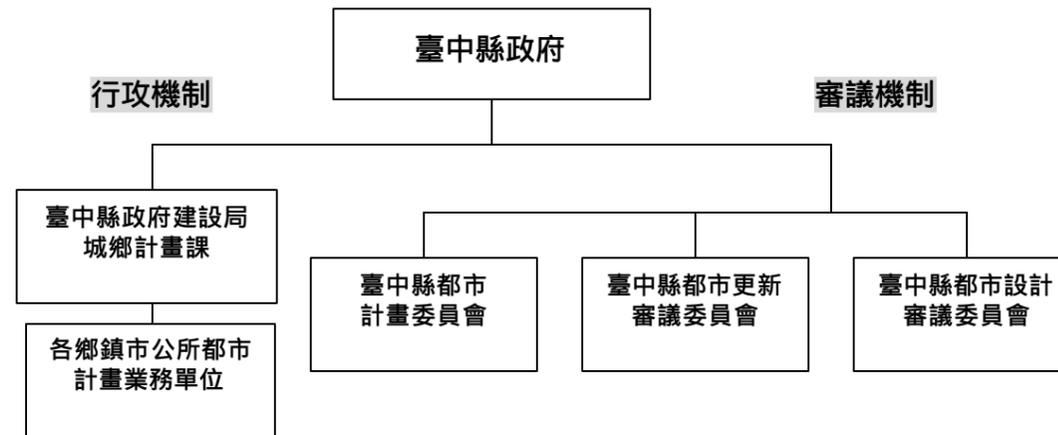


圖 5-1 台中縣都市更新組織架構

資料來源：臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

台中縣政府依據「都市更新條例」第五條規定：直轄市、縣

⁶⁰ 臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

(市)主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估；劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都市更新計畫，(台中縣都市更新整體規劃、豐原市都市更新綱領計畫)，計畫流程如圖 5-2 所示，共分為二個部份(1)台中縣都市更新整體規劃(2)豐原市都市更新綱要計畫。⁶¹此外，依據「都市更新條例」第十條規定，經劃定應實施都市更新地區內的土地及合法建築物所有權人，可以自行組織更新團體，實施該地區之都市更新專業或委託都市更新事業機構為實施者實施之。台中縣都市更新實施架構如圖 5-3 所示；⁶²目前台中縣已經完成「台中縣都市更新整體規劃」，共 25 處，分佈在各(鄉、鎮、市)。如表 5-1 台中縣都市更新地區示意，⁶³與「豐原市都市更新綱要計畫」，劃定「合作新村住宅區」，「豐原火車站週邊商業區」及「豐東路工業區」等三處。如圖 5-4 所示⁶⁴及表 5-2 所示。⁶⁵其中又以「合作新村住宅區」，優先推動都市更新，以作為台中縣其他地區實施都市更新之示範案例，為本研究之個案。

⁶¹ 臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>。

⁶² 同上註。

⁶³ 同上註。

⁶⁴ 同上註。

⁶⁵ 同上註。

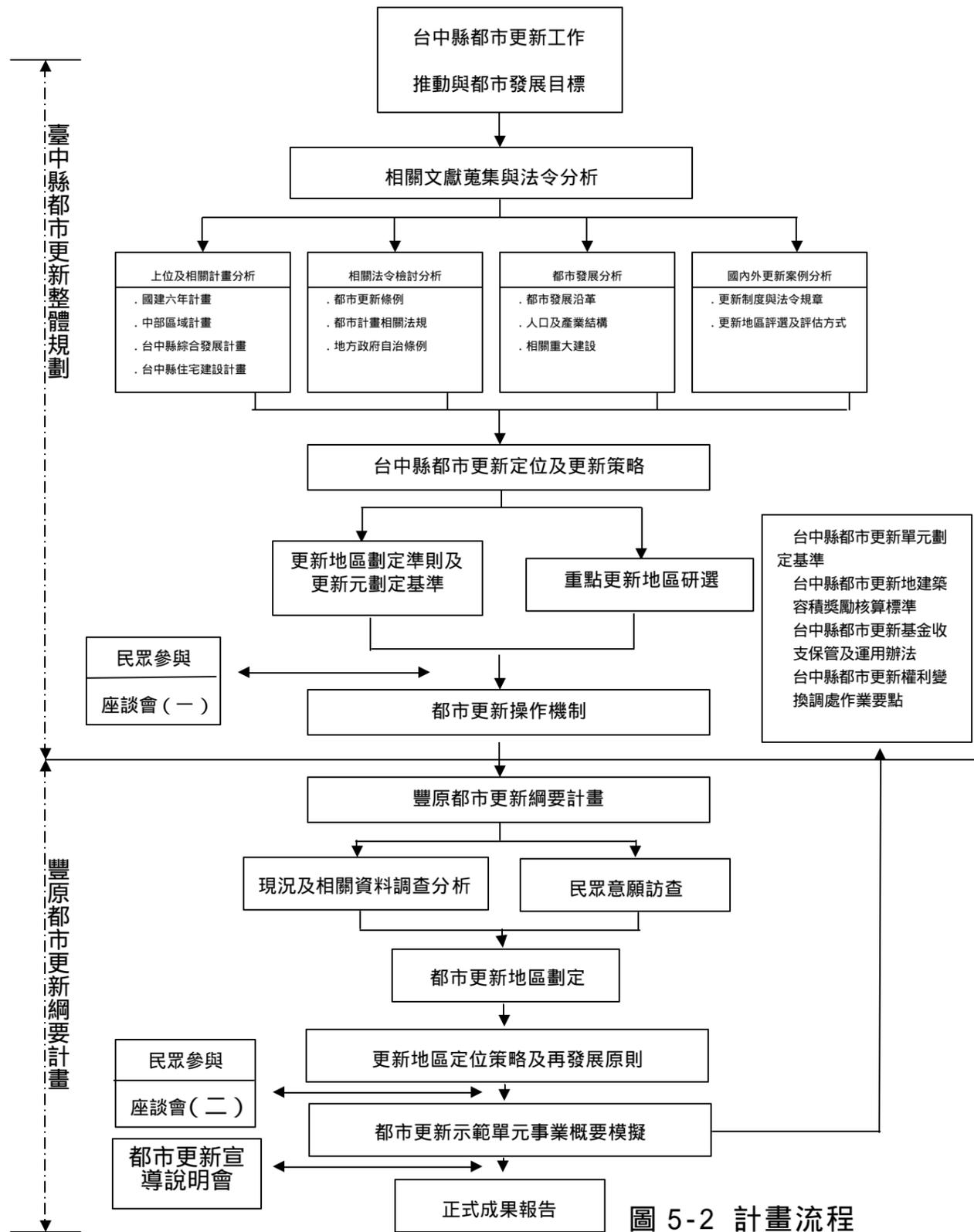


圖 5-2 計畫流程

資料來源：臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

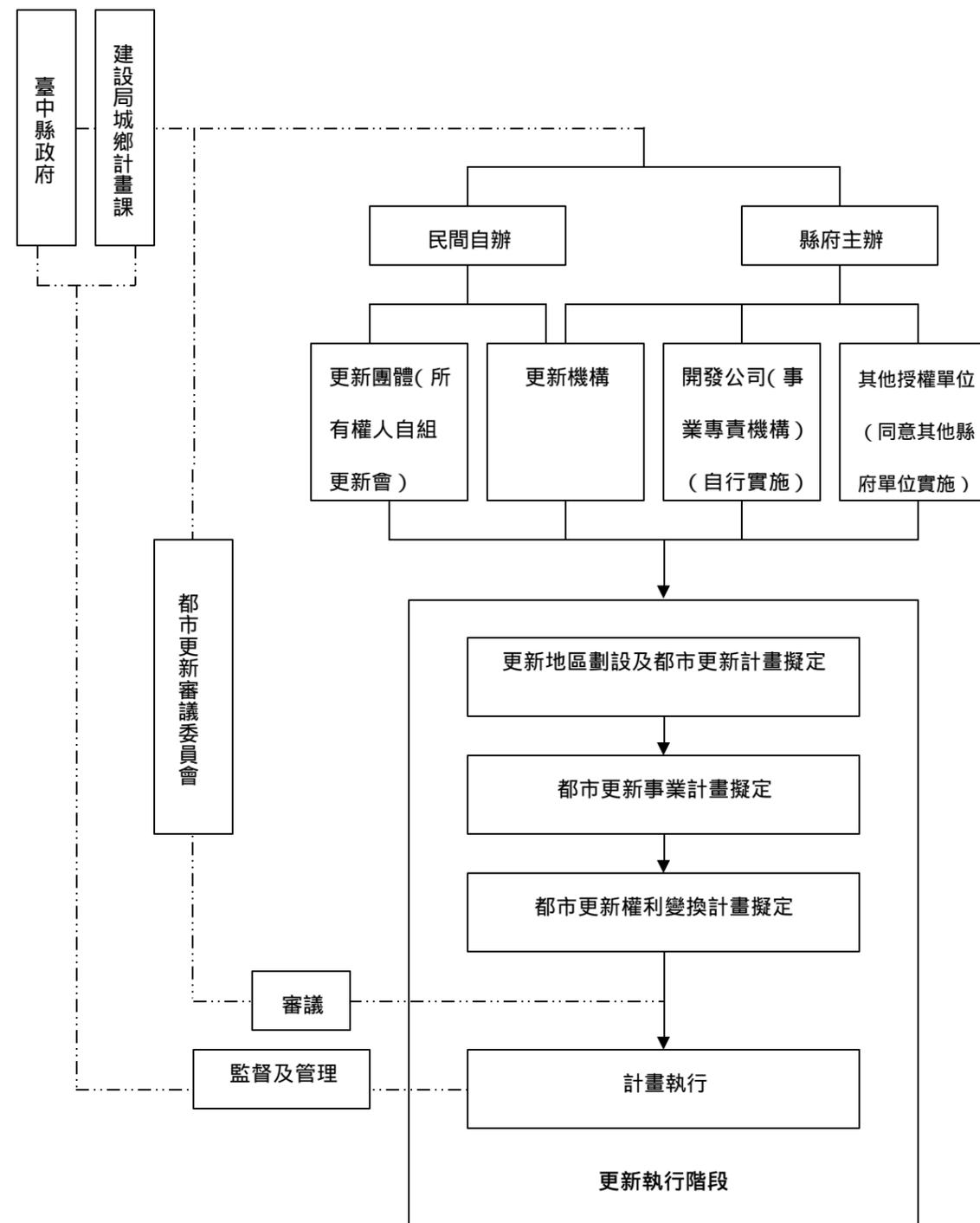


圖 5-3 台中縣都市更新架構

資料來源：臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

表 5-1 台中縣都市更新地區示意

1：豐原火車站週邊商業區	14：梧棲中央路及中止路西側陳厝庄地區
2：豐原成功路旁合作新村住宅社區	15：烏日火車站前烏日國中東側住宅區
3：豐東路周邊工業區	16：烏日中山路與學田路口三和村住宅區
4：神岡岸裡國小北側住宅區	17：烏日中華路北側九如巷住宅地區
5：大雅學府路與民興街口週邊地區	18：大里杙老街地區
6：大雅國中西側學府路週邊商業使用地區	19：大里塗城老舊聚落地區
7：后里鄉民生路與四村路路口週邊地區	20：大里內新老舊聚落地區
8：后里火車站前甲后路週邊地區	21：太平太平路週邊舊太和巷地區
9：大甲火車站西南側薰風里住宅區	22：太平新光里新光國中南側地區
10：清水中山路東側與紫雲巖間地區	23：霧峰林家花園週邊住宅區
11：清水中山路與鐵道東側文昌里住宅區	24：東勢本街週邊商業區及住宅區
12：清水中華路東側社口楊厝地區	25：東勢舊火車站地區及西側圓環社區
13：梧棲中棧路之梧棲路老街週邊地區	

資料來源：臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

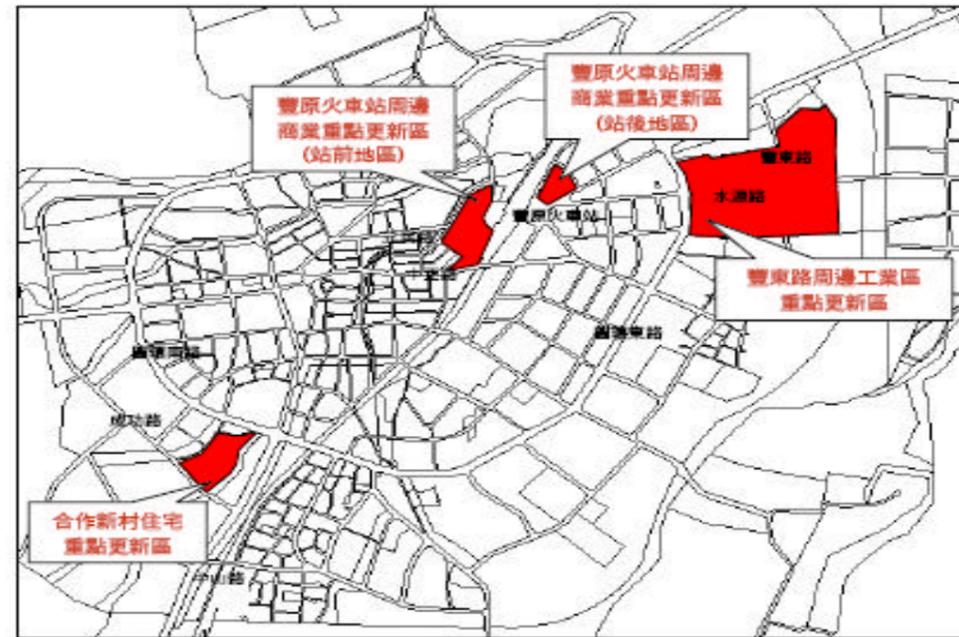


圖 5-4 豐原市更新計畫範圍

資料來源：臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

表 5-2 豐原市都市更新細要計畫

更新計畫	合作新村更新	豐原火車站週邊更新	豐東路週邊更新
位置	豐原市中興里	豐原市翁子里	豐原市南村里
面積	4.02 公頃	14.18 公頃	24 公頃
土地使用分區	住宅區、道路用地	商業區、廣場用地、鐵路地用	工業區
土地使用類型	透天住宅為主	商業區、服務業、餐飲業	工業區、夾雜住宅、商店
土地使用現況	建物老舊、巷道狹窄、欠缺公園綠地	建物老舊、曾發生火災	工廠、建物零亂

?? 掌???? ? ?

豐原古稱葫蘆墩，因市區有三座土墩而得名，水利設施開發較早，日治時代在此成功試種出改良蓬萊米，成為台灣第一米倉，地名也因此被改為豐原。豐原市位於台中縣北端，共有 36 個里，為台中縣政府所在地與行政中心，人口數 164,379 人，⁶⁶土地面積 41.838 平方公里，早期兼具政治、經濟、社會、文化、及交通樞紐與金融中心。市街發展延續日據時期，整體都市空間型態，主要以住宅、商業為主，近年來都市發展漸往郊區擴張，早期部分老舊市區，機能衰敗，發展失調，如今變成都市發展阻礙，迫切需要進行更新計畫之推動，以提昇都市環境，改善生活品質，帶動地區活力與契機。本研究以「合作新村更新區」作為研析主軸，並以該區為研究對象之理由有三點：(一)合作新村為目前台中縣都市更新計畫中唯一住宅區，與本研究目的，如何帶動舊市區的

⁶⁶ 臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

再生與活化，改善市區住宅環境，提昇居民生活機能相切合(二)合作新村更新地區，為台中縣都市更新示範地區，以該區作為研究個案更具意義，(三)合作新村更新地區，在三種更新處理方式中：重建、整建、維護同時運用在該區，尤其該區環境條件，最符合辦理都市更新之要求，是一個值得深入探討研究的案例。以下茲就合作新村之現況概略說明如下：

????????承

合作新村位於豐原市中興里內，為豐原市都市計畫民國 55 年發布地區，合作新村東臨豐原市都市計畫綠十二用地，西與豐原市都市計畫綠十九用地為界，南至成功路，北接圓環南路。面積 4.02 公頃。合作新村為較早期發展之地區，現有戶數約 350 至 400 戶之間，土地使用型態以透天厝為主。在日據時期屬「車路墘庄」，當時為零星農村聚落，民國 50 年代始有住宅區興建，為配售公教人員住宅及國營事業員工宿舍使用，目前整體環境呈現？敗老化，地籍零亂，道路彎曲狹窄，嚴重妨礙消防救災功能，沒有公園綠地等開放空間及公共設施，如圖 5-5 合作新村航照圖所示。⁶⁷合作新村更新地區週邊有台中縣議會、台中縣稅捐處、台中縣農會、台中縣警察局等行政機關及菸酒公賣局、台灣電力公司等國民營事業，南邊有豐原高商文教區，西側有今日市場，東側有豐原傳統市場，如圖 5-6 所示。⁶⁸合作新村鄰近地區為豐原市早期重要之行政、交通、商業中心區域。

⁶⁷ 臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>。

⁶⁸ 同上註。



圖 5-5 合作新村航照

資料來源：臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>



圖 5-6 更新地區周邊行政機關及環境示意

資料來源：臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

??????屏???

??????拊?標

合作新村內道路狹小彎曲，多為 2 米至 4 米之既成巷道，部分路段無法通行進入，部分巷道為無尾巷，且區內無停車空間，形成車輛任意違規停放，形成零亂不勘及行人險象環生景像，致目前無法滿足合作新村居民交通需求，且嚴重影響消防車輛進入救災，亟待辦理都市更新解決交通問題。

??????担?標

合作新村屬於較早開發聚落，建物密集，建築物大部分為加強磚造、其次為磚造、僅少數幾間為鋼筋混凝土建築，亦有鐵皮屋建造，由居住時間及房屋表面來看、屋齡老舊平均都有 25 年至 35 年之間，樓層高度以二層及三層樓最多；其中又有新建，翻修或違章加蓋情形，致形成新舊住宅混雜使用，零亂不整情形，亦有少數建物，已毀損不堪居住，合作新村之建物構造、屋齡、樓層及?損情形如表 5-3。⁶⁹

????役???標

合作新村更新地區內，目前無任何公園、綠地、休閒活動場所，可說完全被建築物占滿，沒有多餘空間可供公共設施設置、整體環境呈現破舊擁擠，衛生欠佳、生活品質低落，嚴重缺乏景觀意象，甚至公共安全之虞，故列為優先辦理都市更新地區，當

⁶⁹ 臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

積極進行更新工作。

表 5-3 合作新村更新區建物構造、屋齡、樓層數及毀損情形

項目	分類	棟數	面積 (m ²)	面積比例
構造	磚造	81	5854.45	20.2%
	加強磚、鐵造	267	20438.01	70.3%
	鋼筋混凝土	29	271.29	9.5%
屋齡	5 年以下	7	995.89	3.4%
	5-20 年	134	10740.92	37.0%
	20-35 年	139	10204.36	35.1%
	35 年以上	97	7112.58	24.5%
樓層數	1F	90	6714.44	23.1%
	2F-3F	255	19222.45	66.2%
	4F-5F	31	2882.07	9.9%
	6F 以上	1	234.79	0.8%
毀損狀況	無毀損	367	28187.91	97.0%
	部分毀損	6	408.11	1.4%
	毀損嚴重	4	455.73	1.6%
小計		377	29053.75	100.0%

資料來源：臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

?????? 標

合作新村更新社區內，可發展土地之所有權皆為私有；如表 5-4 所示。⁷⁰

⁷⁰ 臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

表 5-4 合作新村更新區土地權屬

更新地區位置	土地所有權人 (管理機關)	筆數	面積 (平方公尺)	面積比例
合作新村住宅 區(台中縣警 局西側住宅 區)	私有	661	40057	83.4%
	台中縣農會	1	140	0.3%
	台中農田水利 會	17	4937	10.3%
	信用保證台中 縣豐原市合作 社	10	2882	6.0%
小計		689	48016	100.0%

資料來源：臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

???????? 標

合作新村更新地區主要使用型態為住宅使用，面臨成功路上有零星少數商店使用、住宅區內少數幾間作小型工廠使用，更新區建物底層使用型態、筆數、面積、面積比例，如表 5-5，⁷¹其中違反分區使用之情形約 40 餘棟。

⁷¹ 臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

表 5-5 合作新村更新區建物底層使用類別現況

使用型態	住宅使用	商業使用	工業使用	其他使用	小計
筆數	335	23	7	12	377
面積 (m ²)	25116.95	1976.78	730.77	1229.25	29.53.75
面積比例	86%	7%	3%	4%	100%

資料來源：臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>

？ ？ ？ ？ ？ 髮 ？ ？

依據合作新村地區發展特性，擬訂更新地區發展目標與策略作為指導合作新村都市更新計畫的依據。合作新村和其他老舊社區一樣，面臨公共設施，建物結構，住宅機能等不符合現代都市要求，甚至造成公共安全，公共衛生等疑慮。目前台中縣執行進度方面，尚有下列仍須解決事項：

(一)合作新村南側 6 米細部計畫道路兩側，都市計畫樁位與地籍樁位不符，須重新檢測確認界址。⁷²

(二)合作新村內都市計畫綠十二及原綠十九細部計畫等公共設施均未開闢。

(三)都市更新自治法規尚未完備，目前除「台中縣都市更新單元劃定基準」發布實施外，其他相關自治法規已擬定，尚未正式對外發布實施。

(四)合作新村都市更新執行上面臨主要課題，在吸引民間投資更

⁷² 臺中縣都市更新整體規劃網頁 <http://upmap.taichung.gov.tw/>。

新事業困難，私人企業參與意願不足，目前仍停留在公辦甄選實施者、招商之階段。如何提供一個可降低開發成本，並增加其利潤之誘因，是本案執行順暢與否的關鍵因素。

?? 乏 ?? 傲掌?? ? 拼拖? 櫛?? ? ? ?

台中縣因應都市發展需要，有效促進土地開發利用，復甦舊市區機能，透過都市更新手段，解決都市內部老化問題，以提昇實質環境與生活品質。台中縣自民國 89 年開始實施都市更新工作，經行政院 95 年核定「加速都市更新推動方案」，選定台中縣豐原市「合作新村」，作為都市更新示範地區，並積極輔導推動執行。但迄至目前，台中縣都市更新實施進度遲緩，顯著落後，依然停留在前置作業階段（公開甄選民間實施者），且無進展跡象。「合作新村」更新之前景，尚處渾沌不明狀態。究實而論，都市更新是一項立意很好的興利作為，何以實施過程困難重重，效能不彰，實有深入探討之必要，並給予診斷問題，解決困難。

經由都市更新理論之回顧，透過其他縣（市）推動都市更新之檢討，與本研究實地觀察，訪談，進行問題歸納整理結果，發現台中縣都市更新政策，執行過程所遭遇之困難，除了行政組織層級偏低，地方政府人力、財源不足等因素外，尚缺乏都市更新實務經驗。台中縣都市更新未來執行上乃將面臨許多困難與挑戰，諸如土地權屬的整合，拆遷住戶安置，資金籌措等，亟待解決。

綜合台中縣都市更新遭遇之問題及解決對策如下：

?? ? 掌??? 拼拖?? 櫛

?? 崧?? 恂???? 咖km櫛? 嚙

本研究訪談 F1 表示,都市更新的開發亦為土地資源投資開發的一種,需投入龐大資金,此刻,適逢整體經濟不佳,造成不動產市場投資的吸引力低落、投資者以成本及利潤為優先考量,政府本身財政短拙,無法提供民間業者必要的支援,導致參與更新意願不高。又政府政策不穩定與不確定性,政策常會因時間、人為、環境等不確定因素而隨時異變。故在開發成本、時間成本、投資風險、經濟利益不確定,都市更新時間冗長等因素影響下,參與都市更新意願低落,如果政府沒有足夠的誘因與獎勵措施,降低參與者成本,增加其利潤,恐難吸引民間企業參與投資,而阻礙更新事業之推動。

都市更新由於具有地主意願整合、相關審議程序以及開發規模的不確定性等課題,造成實施者的風險遠高於一般的房地產投資,進而影響意願。特別是「合作新村」更新案屬一般性的住宅更新,並無特別高的投資報酬率,政府若是無法有效排除實施風險,將不易引入實施者。

????? 楫????? 櫛

合作新村更新地區均為私有土地,人數眾多,土地產權複雜,加上該區建物大部分為 30 年以上老舊房屋,當時生活經濟條件差,建材品質不良,且住宅面積狹小,不易改建及整合困難。地籍畸零不整,土地細分,出租土地、不在地主土地,祭祀公業土

地，未辦繼承土地及建物占用，違章建築，諸多問題，都是造成都市更新，政策執行困難的因素。

???? 釋? 掌????? ? ? ? 變??

都市更新為一跨領域之開發行為，許多相關辦理程序之整合介面，皆須有法令明定，都市更新條例已給予原則性之規定，然就許多實務執行之法令則授權地方政府制定，目前台中縣政府尚未依權責，自行訂定都市更新自治條例、及自治法規條文。如台中縣建築容積獎勵核算標準、台中縣都市更新基金收支保管及運用辦法、台中縣都市更新權利變換調處作業要點等，缺乏審查標準及作業程序等，可供依循，致延誤都市更新推動的時效。

???? 帙????? ? ? ? 曠????? ? ? ? 櫛

鑑價透過三家鑑價公司鑑價結果，與一般民眾認知之土地公告現值有所差距，造成認知無共識，而必須進行調解、調處。在權利變換實施辦法中，規定以三家鑑價機構作為權利變換的分配機制，然而，此三家鑑價機構之角色定位不清，其各自鑑價之結果，是作為交互參考，取其折衷，抑或是三者應代表不同角度、意見之辯論。在缺乏明確立場之情況下，容易造成紛爭與弊端，進而增加額外的更新開發成本。

????? 函?? 櫛孫?? 櫛

都市更新之實施執行，需要拆除老舊建物，若以重建方式處理，則需拆除更新區內全部建築物，政府必須面對居民的安置及

補償問題，拆遷建物是一種屬於配合都市更新的強制性遷置，為都市更新條例第 36 條規定。在整個更新過程中，處理上屬於比較棘手的事務，政府需考量居民安置地點，安置期限，並徵求住戶同意拆遷，若不同意接受安置居民，則政府須給予每月安置補助金。其次營業商家是否願意歇業，配合拆遷安置，歇業補償金之計算，也是重要課題。尤其拆除重建的成本，對於更新地區弱勢居民也是一大負擔，政府須給予重視及高度關懷，依目前台中縣政府財政拮据，資金籌措困難的情形下，如何負擔房屋拆遷補償費，自行拆除獎勵金，補助金及安置費用，另外拆遷補償費需納入共同負擔，將增加開發成本，也是執行都市更新必須面對的問題。

????? 掌?????? 櫛

一般居民對都市更新的實質內容及執行方式所知甚少，但居民都肯定都市更新可以改變居住環境品質，提升房地產價格。但是對大規模的房屋拆除重建，心理仍有恐懼，甚至對都市更新的作業流程產生疑慮，故居民對都市更新的瞭解，是實施成功與否的關鍵，目前大部分居民都認為都市更新由政府擔任實施者角色最為恰當，希望政府協助提供房屋興建資金，居民關心的是貸款問題，及各項稅賦完全減免。

????????? 弔?? 恂? 櫛

都市更新業務在中央為內政部營建署，都市計畫組第 1 科兼辦業務，相關辦理人員僅 3 人，負責推動全國都市更新業務。在台中縣政府為建設局城鄉計畫課之兼辦業務，目前有主辦 1 人、

兼辦 1 人，從中央到地方，辦理都市更新人力明顯不足，由於業務量壓力大，承辦人員迭有異動，致人員對更新法令素養或有不足，影響都市更新之推動及執行之品質。在財源方面，中央政府負責制定政策，地方政府負責政策執行，這是相當合理的分配方式，但都市更新的開發過程，需投入龐大的資金問題，是目前都市更新執行困難的主要問題。

????? ???? 楫???????? 櫛

合作新村為較早期發展的地區，該區內大部分老舊建物都是 50 年代所建造，已屆使用年限，其中又有新增建物，翻修建物，加蓋或重建情形，造成新舊建物混合使用，雜陳零散情況。未來實施都更新整合，將面臨困難。

? ? 掌????????

? ? 崧?? 恂???? 咖km櫛? 嘛? 櫛????

1. 提昇民間參與都市更新的意願，除了都市更新條例中有關容積及稅賦的獎勵之外，台中縣政府在獎勵更新時應採取更有彈性的措施，以提供更多的? 勵誘因。
2. 成立台中縣都市更新基金，協助民間參與投資，並洽請縣內金融機構，辦理長期優惠更新貸款及利息補貼等。
3. 本研究訪談 F1 反映，台中縣政府應提升都市更新開發利潤，提高更新地區內之法定容積率，藉以提高更新後之房地價值，以吸引民間參與投入。
4. 訪談 F2 時建議，降低開發成本，由台中縣政府先行整合土地，

縮短與居民協調所耗費時間成本，政府協助整合居民意願，增加居民參與更新的信心。

5. 政府提供協助安置措施，辦理拆遷作業，可降低民間開發成本，吸引民間參與更新。

6. 簡化作業流程，並透過自治條例的制定，提供獎勵及誘因。

7. 政府積極排除投資風險、提升誘因之外，藉由多元管道的訊息傳遞，將有助於參與者之擴大，使參與者不侷限於中部地區，得以跨越區域市場並可同時提昇執行廣度。將可藉由製作招商說帖、海報文宣、網站架設，並提供資料予都市規劃、不動產開發等相關之專業雜誌、期刊。

????? 楫????? 櫛?????

1. 透過公權力介入，辦理都市更新，使土地、建物所有權人，得依其權利價值優先買回，開發完成後之土地及建物，占用戶則領取補償金。

2. 台中縣政府儘速完成合作新村地形測量作業（道路樁位與地籍圖不符），優先辦理樁位檢測，以釐清地籍與都市計畫樁位不符之問題。

3. 政府出面整合地主，縮短與民眾協調所需耗費的成本，政府協助整合民眾意願，增加民眾參與都市更新的信心。

4. 都市更新的推動除了居民的努力之外，更需要縣府作為都市更新的後盾，協助更新地區，處理有關土地與地上物之取得，調查或測量，產權處理。並適時提供實質的獎勵，消除更新推動的阻力，才能促使台中縣都市更新得以順利完成。

???? 櫛? 掌????? ? ? ? 髮??????

1. 制定台中縣都市更新自治條例，作為都市更新計畫的指導功能，對更新地區環境品質、空間結構與使用機能上的指導。並使都市更新計畫得以成為審議之溝通工具，進而縮短審議之時程。
2. 儘速制定台中縣都市更新各項自治法規，使台中縣都市更新之推動有法可循，並促成民間資源的投入，達成都市更新的目標與效益。
3. 藉由都市更新計畫的擬定，明確地對更新地區，在整體都市發展中角色，進行定位，以作為給予容積獎勵額度之判斷基礎。有效地減少審議時程之外，更可使容積獎勵成為引導私人開發的有力工具。
4. 應儘速制定台中縣都市更新自治條例，針對於母法中較為原則性的條文(例如更新容積獎勵之相關標準)，於實質推動更新的需求基礎下，加以明確化，以利更新之推動。
5. 儘快研擬並發布都市更新相關「建築容積獎勵核算標準」，將有助於實施者更為精確地評估其財務效益，而減低風險。

???? 帙???????? 曠???????? 櫛?
????

1. 在中央之相關法令尚未完成修正之前，應藉由更新自治條例的制定，賦予三家鑑價機構不同的角色定位與代表對象，例如甲家代表更新會之多數意見；乙家代表更新會其他不同的意見；丙家由主管機關指定，代表中立的意見，而對於鑑價的爭議應按照「不動產估價師法」相關內容規定辦理。
2. 不動產估價師間，對於同一標的物在同一期日價格之估計有百分之二十以上之差異時，土地所有權人或利害關係人得請求土地所在之直轄市或縣(市)不動產估價師公會協調相關之不動產估

價，決定其估定價格；必要時，得指定其他不動產估價師，重行估價後再行協調。⁷³

????? 函???? 孫?? 櫛?????

1. 政府提供安置租金補貼措施，完善的安置措施，可成為吸引開發商投入都市更新的誘因之一。
2. 政府提供協助安置措施，協助辦理拆遷安置作業，除可定並增加當地居民對於都市更新的信心外，也可降低開發成本，以吸引開發商投入都市更新。
3. 政府提供國宅安置，由政府協助提供安置措施，可提高民眾意願，並可增加民眾對都市更新之信心。

????? 掌????? 櫛?????

1. 藉公共設施、環境改善效益的誘因，取得民眾對於都市更新的認同感。
2. 利用舉辦說明會、公聽會之機會，加強都市更新之宣導，多與居民溝通交流，並建立更新地區輔導機制。
3. 藉由循序漸進的方式，讓居民熟悉都市更新流程，密集與民眾溝通協商，以化解民眾的疑慮，讓更新地區內之民眾，對於都市更新有明確的認知，建立居民的更新共識凝聚力。
4. 針對都市更新地區居民進行意願調查，以蒐集各界意見，瞭解更新地區居民的實際需求，作為都市更新的重要參考指標。

????? 弭????? 恂? 櫛?????

⁷³ 不動產估價師法第 41 條(同一標物估價差異之處理)。

1. 積極向中央政府爭取預算補助，以解決財源不足之問題。
2. 儘速成立都市更新基金，作為更新地區的資金來源及獎勵優惠措施的資金基礎。
3. 甄選開發商投入都市更新資金，提供具有誘因的都市更新投資環境，吸引開發商投入參與老舊社區都市更新。
4. 都市更新之推動執行，需要充足的人力及優秀的人員，才能順利進行，更需不斷提供執行人員教育訓練的機會，聘請專家學者定期舉辦講習會或透過研討會的方式，提供技術指導與經驗交流，參與人員應該包括主辦機關人員及各項相關業務配合單位。
5. 在資源有限的情況下，將資源作最有效的運用，並減少日後推動都市更新的阻礙。

????? ???? 楫???????? 櫛??????

1. 加速推動完成「合作新村」更新計畫，使更新規劃構想及實質環境早日呈現。
2. 透過政府進行整合，以重建、整建、維護方式，分期分區處理，將新建建物保存維護，老舊零散建物拆除重建，落實更新政策目標。
3. 在推動都市更新期間，縣府基於監督都市更新推動的立場，得視實際情況，對都市更新實施檢查，督促都市更新計畫之執行；地方主管機關依其發現之執行缺失與業務廢弛，得以公權力介入，協助其完成更新重建。



?? 乏 ?? 傲掌??? 標呷???

都市更新在台灣起步較晚、落後歐美先進國家有數十年之久，台中縣都市更新之實施更相較國內其他縣（市）為慢，以為因此可吸收他縣（市）之經驗，「他山之石、可以攻錯」，以減少資源之浪費；未料，都市更新之推動，因實施縣（市）不同，地方民情、文化背景等差異，而執行結果也不盡相同。台中縣從民國 89 年實施都市更新迄今，在執行過程中遭遇許多困難及窒礙難行之處，發現都市更新政策執行之結果與政策預期，落差頗大，甚至產生推動執行瓶頸。事實上，都市更新涉及層面廣泛複雜，且實施時間冗長；根據國內外推動都市更新經驗顯示，政策性都市更新案，平均推動時程多在 8 至 10 年左右，就算小面積的都市更新案，從土地整合到興建完成，辦理期限，即需 5 至 7 年之久，顯見都市更新難於短期間內展現成果，致地方縣（市）首長對於都市更新政策之實施，了無興趣。究其原因，都市更新是一項艱鉅的社會發展工程，且要投入龐大經費、人力、物力、設備和時間，且在縣（市）長任期內，無法興辦完成，以作為施政成果表現，當然不願意將有限的資源，使用在都市更新政策上，而影響其他短期建設工程的推動。經費及人力不足、往往是執行失敗的主因，因為經費短缺及人力不足，非但不能有效完成更新任務；更對執行人員的執行意志及態度有重大影響。

台中縣推動都市更新，以公私合夥進行或鼓勵民間參與投資方式進行；惟民間參與都市更新投資意願低落，舊市區的開發一向是國內土地開發業者，缺乏投資意願的項目。雖然政府訂有各項獎勵辦法及減免賦稅措施；本研究訪談 F2 表示，都市更新成本高昂，且投入資金回收期長，開發風險高、投資報酬率低，加上

更新地區產權複雜，整合不易等因素肇致。台中縣政府就豐原市「合作新村」更新案，舉辦多次公開甄選投資實施者，或公私合夥辦理都市更新事業，但都乏人問津，致目前台中縣「合作新村」都市更新案，仍停滯在招商階段之困境。此說明，都市更新政策執行人員，須有永續經營的耐心與毅力，要在困境中尋求突破，且在困境中學習經驗，或許困境也是一個磨練成就的機會。依本研究觀察及訪談資料顯示，台中縣都市更新尚處前置階段，執行路程艱辛遙遠，任何政策性工作，在執行過程中都會有挫折，但面臨困境時，要坦然面對，揣摹切磋，從困境中吸取經驗，把不可能的任務執行完成，這樣公務生涯才會覺得有意義與成就感。本研究僅將當前台中縣所面臨的困境肇因，分述如下：

????? 孤? 弔? ? 掙

財政為「庶政之母」，政府為推動地方性公共事務，須有足夠的財源收入，以供支應。惟近年來，因受整體經濟環境影響及政治人為因素，使得台中縣財政持續惡化，歲出規模超過歲入，入不敷出，致財政有捉襟見肘之處、縣庫財務調度困難。政府財政窘困的結果，不但妨礙地方建設發展；也影響政府行政職能的運作。在當前台中縣政府財政短拙之際，都市更新的推動，無疑讓原本緊繃的財政，雪上加霜。惟基於推動都市更新之迫切事實與目前執行之困境，台中縣政府執行更新單位，應加強爭取中央補助款，以充裕都市更新財源，並妥善運用，當前之財政困境及因應對策，自是令人關心的課題。

揆諸前述，都市更新之推動，需要龐大的資金支應，在財政拮据的情況下，台中縣政府儘速依都市更新條例第 18 條規定、設

立台中縣都市更新基金會，作為更新資金來源，以及獎勵措施的基金基礎。台中縣政府成立之「台中縣都市更新基金會」，以台中縣政府為主管機關，建設局為管理機關，並編列適當的預算，統籌都市更新之籌募及運用，解決都市更新財源問題，並加強鼓勵民間參與「都市更新」事業，妥善運用民間資源，由民間投入興辦，引導民間游資投入政府公共建設，不僅可抒解改善台中縣都市更新之財政支出負擔，經由民間開發都市更新地區，促進土地有效利用，提昇土地價值，增加縣府財產稅收，挹注縣庫收入。

??????????

近年以來，政府為因應「小而能」、「小而美」的政府再造計畫，各機關單位都面臨人少事多的困境，但受限於預算，政府機關人力精簡為必然趨勢，結合民間資源、運用企業人力投入公共工程建設，以擲節人力、財政（人事費用）支出，並可擴大政府功能層面及資源共享目標，儼然成為當今政府施政重要施政取向，及機關解決人力不足之作法。台中縣政府受制於財政困難，為力求財政收支平衡，故而精實組織人力，以抑制人事費用支出。但也因此，影響許多政策性業務之推動執行，其中都市更新執行人力嚴重不足，都市更新為新增業務，多年來在組織編制上沒有妥適調整，在政策執行上一直處於人力不足狀態，由於都市更新業務，繁忙且複雜，不易留住優秀專業人才，自不利於都市更新之推動與執行。

人力是政策執行重要資源之一，人力不足也是政策執行效益不彰之因素，本研究進行訪問台中縣主辦都市更新業務單位人員：D1、D2、D3 等三位受訪者，均表示台中縣都市更新人力不足情

事。目前僅有主辦 1 人、兼辦 1 人。但在中央情況更為嚴重，目前都市更新業務為內政部營建署都市計畫組第一科兼辦業務，承辦人員僅 3 人，負責全國「都市更新」業務、推動人力嚴重不足。但受限於行政資源不足、人力、財力不允許增加員額情形下，惟有從加強訓練優秀的專業人員，始能彌補人力不足窘況，才能使都市更新政策執行順利。

如前所述，目前台中縣政府在都市更新執行人力運用上，由於受內部財政困難因素，進而影響人力不足困境，造成執行進度緩慢落後。基此，除積極透過人力甄補解決外，更重要的，在建立一個整合型的公務人力資源體系與機制；即單位內借調支援措施及代理人制度，再結合中部各大學相關科系，提供相關的訓練課程，以活化公務執行人力的運用，輔助人力不足困境。

?? 扁?????? 掌????? 檣

台灣歷經 50 年的經濟發展，已邁入工商業的都市化經濟體系，與當初推行耕者有其田政策的農業社會相比，不可同日而語，經濟社會結構完全迥異。早期「農地農有農用」為農地政策與管理的最高指導原則，直到我國加入世界貿易組織（WTO）後，農產品開放自由化、農地問題與社會經濟結構產生重大變化。農地管理政策，隨即由「農地農有農用」調整為「放寬農地農有、落實農地農用」管理政策；意指農地可以自由買賣，但不得變更使用類別。由以前「管人又管地」的措施，改為「管地不管人」，這種政策上的大轉變，可比喻為「農地所有權的解嚴」，允許非農民，可以自由買賣農地。

因應加入世界貿易組織，放寬農地農有之限制，引進資金、技術及擴大經營規模，提升農業經營層次，提高農事競爭力，使農業經營現代化，農業生產力增加，除確保基本糧食供應，更可維護自然生態環境，將農地資源作最合理有效之利用。農地農用向來是農地政策所秉持的原則，以為農地政策從此趨於穩定狀態。但行政院於 96 年 6 月 14 日，又通過「農村改建條例」草案，將再釋出萬頃農地，供營建使用，開發田園社區，將「農地變建地、田園變家園」，從此，農地農用的政策原則又被棄守。令人匪夷所思，不得不為台灣的農業感到憂慮，因為經濟利益是短暫的，而農地卻是永恆的，農地兼具糧食安全，提供綠地空間，生態平衡等多方面功能，實非其他產業所能取代，更不可忽略環境生態與景觀的衝擊，更遑論全球暖化，氣候變遷的嚴重性，政府應以新觀念、大格局，作長遠的規劃。畢竟生態與經濟的平衡，農地絕對是推動永續經營的主軸。政府有責任保護生態，不被破壞及土地投機炒作、牟取暴利的不合理現象出現。

土地問題一向是社會問題中，最重要的一環，很多社會經濟問題之發生，多根源於土地問題。本研究從農地釋出，探討台灣當前土地政策之盲點，毋庸諱言，農地釋出供營建使用，它有短期性的附加效果，但就長期的土地價值與永續發展而言，我們看到的是兩個價值的衝撞。「功利主義」與「生態環境」赤裸的呈現在土地利用的爭奪上。詳實而論，農地釋出開發建築，所得的好處是少數人享有，生態破壞則是大多數人受害，其付出的社會成本，必須由大眾共同承擔。環境危機已深入到每個人的生活裡，就算付出很大的代價，也不一定能夠回復。「地利共享」是合理利用土地，使其產生最大效益，由社會大眾共享，而不是少數人得利；另一個值得深思的問題，台灣固然地狹人稠，然而果真人們

的住宅已經飽合，非得向山、向海、向農田、向綠地爭取發展空間不可乎？又各地方政府刻正積極加速推動都市更新政策之際，並將「都市更新」視為國家重大經濟建設計畫。此刻，若再釋出農地供營建使用，則中央所制定的政策互相矛盾，兩者性質是互相衝擊，更將宣告「都市更新」政策的結束。因為都市更新政策時間冗長、執行過程涉及層面廣泛複雜，目前已少有投資開發公司願意參與更新事業。根據本研究訪談 D1 表示，農地釋出方案，其變更過程單純，隨時可興建住宅，短期內成本回收，利潤優厚，不像都市更新，須先將舊都市地權整合、拆除、補償、冗長的歷程與投資利潤的不確定性，以致財團企業將放棄「都市更新」案，轉而投資農地興建住宅「速食的開發利潤」，啟動人口自都市遷移到鄉村的風潮，剛好與都市更新的目標背道而馳。倘若「農地改建條例」草案通過，將會對都市更新直接造成嚴重影響與衝擊。當然政策是共同決議的結果，要解決農地釋出與都市更新之根本，乃如何在矛盾中尋求最適均衡點，允為重要議題。

???? 捷??? 掌??? 技監

隨著都市更新法制的演進，政府於都市更新事業中角色漸退居輔導地位，而為創造有利環境，以助於透過公私合作的方式，解決複雜辦理都市更新事業事宜。⁷⁴政府業務委外經營在人類生活上將扮演重要的角色，除了擺脫傳統政府「控制」與「權威」的賣主經營角色，政府也將積極與民間活力結合，以創造附加價值的公共服務。⁷⁵

⁷⁴ 吳彩珠，〈都市更新法制變遷之制度經濟分析〉，《中國行政評論》，第 11 卷，第 3 期，民 91，頁 85。

⁷⁵ 李宗勳，《政府業務委外經營理論與實務》。台北：智勝文化，民 91，頁 12。

行政院於民國 90 年 5 月 4 日發布「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，其目的在調整政府角色與職能，活化公務人力運用，降低政府財政負擔，善用民間資源，帶動社會競爭力。台中縣政府因財政與專業人力不足，為加速推動都市更新腳步，將以公私部門合夥進行，並逐漸朝向鼓勵民間參與投資都市更新事業，與民間共同負擔風險，落實都市更新條例精神。如依台中縣目前財政而言，若要自行辦理都市更新是相當困難的，公私部門合作 (public-private sector collaboration) 在外國一直被視為非常重要更新策略，因公部門缺乏人力財源，而私部門有充分技術與資金，公部門在不提供土地、建物、設施與設備下，僅以相關諮詢提供服務，減輕政府負擔及引進私部門專業人力、財力的考量，不失為公私部門合作解決都市更新的一帖良方。

公部門間的府際合作，公私部門的夥伴關係，民間組織間的社會網絡，政府與公民的信任關係等，從問題的建構到政策的制定及於政策的執行，形成多元行為者的治理網絡。⁷⁶台灣的公私部門一向是對立且互不信任，面對艱鉅的都市更新工程，民間業者仰賴公部門提供公權力及行政資源，政府則須借重民間業者的專業技術與龐大資金，兩者密切配合，才能實現都市更新計畫。因為都市更新牽涉層面複雜，私有土地取得、整合、拆遷、補償、協調溝通、都市計畫變更，融資問題等，無論政府或民間企業，單方面都無法獨立完成都市更新。又為避免公部門將都市更新藉委託行為而怠於執行公權力的義務，以及避免私部門業者藉委託授權關係，而濫用公權力，故公私部門在建立合作機制，簽訂契約時，即須將功能角色，明白確認，且公部門對私部門負有監督

⁷⁶ 趙永茂、陳銘顯，〈台灣地方治理的發展與限制：以台北市大安區為例〉，《中國地方自治》，第 59 卷，第十二期，民 95，頁 6。

之權，並給予居民充分的救濟管道。

都市更新是一項高風險、低報酬的投資，民間企業的目的即在追求利潤極大化，甚至獲取暴利。關心都市更新的人常會質疑，政府與此種以營利為目的之民間企業共同開發，是否可行，值得商榷。但依本研究看法，公部門以公益為目的，私部門以營利為目的，雖然目的不同，各取所需，但公私合作辦理都市更新的本質相同，目標一致，甚具可行性；惟目前台灣政府與民間企業缺乏互信基礎、亦缺乏完整機制規範，使得公私合作困難，政府執行人員擔心投資人有利可圖，而觸犯圖利他人罪刑或遭致官商勾結批評，故處事格外嚴謹，凡事依規定程序辦理，導致效能不彰。受訪者 F1 表示，都市更新是土地開發的一種，開發成本及利潤是主要考量，在目前法令及機制尚未完備之前尚不考慮參與。這使得公私合作幾乎毫無可能，就台中縣連續辦理多次「合作新村」更新案之公開甄選實施者或公私合夥辦理都市更新，並未受企業投資者青睞，民間參與意願低落，可見一般。

?? ? 俟嶸

臺灣土地資源有限，既不允許過度開發，亦不容許低度利用，因此，必須將有限的土地做最合理有效使用。隨著社會環境變遷與都市快速發展，臺中縣受到人口增加及工商成長影響，面臨新的社會結構，在生活型態、經濟產業、自然生態，對都市環境造成重大衝擊，新市鎮的蓬勃發展與舊市區形成強烈對比，原舊市區機能不足，土地缺乏整合，限制臺中縣的競爭優勢，亟需都市更新機制的建立與推動，以因應都市化型態的轉變，提升實質環境品質，復甦老舊市區機能，帶動地方經濟與都市發展實質效益。

都市更新是為解決「老舊市區」問題，而形成的一項公共政策，在永續發展理念下所建構；是近年來積極推動的政策目標，更是未來都市發展重要方向。都市更新之內涵，以改善老舊市區實質環境作基礎，以促進都市機能為目的，結合民間資源，共同推動都市更新計畫，期使沒落的老舊市區，風華再現。本研究認同都市更新功能的正面性，且認為有實施的必要性，政府更應積極加速推動執行，以因應工商轉型，都市轉換，與社會需求密切結合。

經過漫長的論文研究學程，終於到了完稿階段，如釋重負，但此刻心情格外沈重。蓋本研究探討都市更新政策執行，主要目的在檢視政策執行相關理論，並探討分析臺中縣都市更新業務執行現況、發展策略，以及政策執行效益，以成就政策執行力的策進。

經由理論文獻探討分析及對第一線執行人員訪談，與多次至更新地區觀察發現，都市更新之推動涉及層面廣泛，在實務執行上有實質性困難，且越深入瞭解真相，越倍感更新之路，艱辛遙遠；政

府結合民間推動更新理念，始終難以突破瓶頸，都市更新所潛在的問題和困境很多，仍待解決。礙於時間限制，本研究無法更深入探討，要屬遺憾之至。以下綜合前面各章總結，歸納出研究發現，並提出建議事項，以供相關議題研究之參考。

?? 乏 ??? ?

台中縣都市更新政策執行遲緩，進度顯著落後，?步始終無法邁開，舊市區環境依舊零亂。經分析探討，並進行訪談，以及現況觀察後，有如下重要發現，歸納如下：

?? 掌????????? 恹?

「合作新村」為早期發展地區，長期以來未妥善規劃，形成無秩序的發展狀態，導致市區道路彎曲狹窄，形成車輛進出困難及公共安全之疑慮，且大部分房屋老舊傾毀，權屬糾葛複雜，土地界址畸零不整，處分不易，影響土地合理有效利用。又該區房屋新舊混雜使用，居住環境髒亂，生活品質低落，大部分土地建築房屋，呈現空間飽和狀態，嚴重缺乏公共設施，完全?有公園、綠地之闢設，造成居民生活品質低落，實質環境欠佳及衛生不良現象。

?? 崧?? 恹???? 咖km儲? 嚇

由於地方政府僅能掌握提高容積率及減免賦稅之誘因，無法提供民間業者其他必要的援助，導致參與意願不高；尤其「合作新村」更新地區之投資開發，顯有許多不確定因素，如：房屋拆

遷成本，地價補償，土地取得之時效成本，經濟利益遲緩，回收期較長等因素影響；再加上「合作新村」為人口密集之老舊市區，土地產權複雜，居民配合度不高，協調整合費時，投資者難免興趣缺乏，不願參與開發。

都市更新由於具有地主意願整合、相關審議程序以及開發規範的不確定性等課題，造成實施者的風險遠高於一般的房地產投資，進而影響意願；特別是「合作新村」更新案，屬於一般性的住宅更新，並無特別高的投資報酬率，政府若是無法排除實施風險，將不易引入實施者，本研究訪談 F1 表示，政府應提升更新開發利潤，降低成本，提高容積率與各項免稅措施。由政府出面整合地主意見，協助辦理拆遷安置及土地、建物補償等。

?? 掌???????? 櫛

都市更新地區內居民之權利分配，補償問題在執行過程中占了重要一環，若無法達到公平原則，可能產生反對或造成抗爭行為，阻礙更新工作之進行。因此，達成利益分配之公平性，成為更新法制體系所必須規範的重心，以及更新行政程序執法公正，所必須遵循準則。依目前都市更新法制，發現尚有下列不公平現象：

1. 拆遷安置規定，不足以照顧更新地區之弱勢居民需要：政府主導辦理更新，多採用徵收或區段徵收方式取得土地及建物，因補償標準不一，若補償過低，往往使得居民在更新後，反而喪失其原有權益；尤其對低收入戶或無產權拆遷戶，往往造成更新後，無屋可住窘境。

2. 都市更新須投入龐大資金，一般居民皆無能力負擔更新費用：此困境徒讓少數人有機可乘，大量收購土地，以謀取暴利，致都市更新淪為投機者炒作土地之工具。

匕? 掌? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ?

辦理都市更新時程冗長，如屬大面積 5 公頃以上者，至少約 8 至 10 年時間，小面積 5 公頃以下之更新區者，最快也要 5 至 7 年時間，辦理都市更新時間太長，資金無法靈活調度。依都市計畫法第 66 條規定，更新地區範圍之劃定及更新計畫之擬定、變更、報核與發布，應分別依照有關細部計畫之規定程序辦理。更新計畫比照有關細部計畫程序辦理，須經二至三級都市計畫委員會審議，法定程序冗長費時，再加上都市計畫核定層級繁複，行政效率低落顯現無遺。

政府審查都市更新案件之標準及時程缺乏明確規範，增加審議時程及成本，積極研訂都市更新標準化作業流程，製作都市更新相關計畫書圖說，格式範本，檢討修正都市更新作業手冊及研訂計畫聯審機制，以加快更新作業及審議速度，降低實施者不確定性之投資風險。

? ? ? ? ? ? 咖? ? ? ? ? ? ? ? ? ? 杪? ? 市櫛

都市的開發與發展應融入永續經營的積極概念。基於自然生態環境的稀少性，在有限的資源下，如何有效的開發土地，使經濟發展與生態保育，維持共生平衡關係，文化古蹟或具歷史意義之資產，應予保存並加強維護。都市更新並非除舊佈新，而是如

何讓具有歷史意義的文物能予保存，自然生態與歷史文化能予維護，以保全地方自然紋理與在地文化，並賦予新生命，使更新地區具有新舊環境，共生共榮之重要意義。

棋???? 硝???????? 櫛

本研究進行訪談都市更新承辦人員，當提及臺中縣政府辦理都市更新承辦人力問題時，皆表示人力不足，業務壓力太大，影響執行品質；又問及臺中縣政府財政困難，都市更新財源籌措問題時，雖未抱持全然悲觀態度，但都市更新的開發過程，需投入龐大的資金問題，政府無法獨立負擔，目前台中縣政府並無編列都市更新預算，但已籌劃成立都市更新基金作為財源。希藉重民間資金投入合夥辦理，是目前都市更新執行困難的主要問題之一。

地方政府負責貫徹中央政策，需要相當充裕的人力及財源，但當此民意高漲，業務量大增，相關人力及財力供給相當欠缺之際，地方政府幾乎陷入「巧婦難為無米之炊」的困境。

?? 掌???? 嶠? 攢???? 地? 力水???? 值帆?
??

就都市整體發展、空間結構、機能調整、景觀重塑與舊市區復甦等，依都市更新的處理方式，「重建」並非唯一選項，但就現行的都市更新法令而言，大多數的執行規定、程序、獎勵措施等，皆著重於「重建」方式的運作環境，從而窄化都市更新的涵義，並且排擠「整建」、「維護」兩項極具效果的更新實施方式。

由於整體經濟環境不佳，造成不動產市場低落，在此一高風險低獲利的情況下，使得土地所有權人在整個談判過程中更為弱勢；亦使得過去與開發商合作，進行重建更新，以改善環境品質的操作方式遭遇困境。在此一情況下，應對於更新工作進行調整，從過去資本密集，且時程較長之拆除重建方式，調整為以抗力較小，財政負擔較輕的整建、維護更新方式。

?? 掌??????????

臺中縣政府研擬有關都市更新自治法規，除「臺中縣都市更新單元劃定基準」及「臺中縣都市更新權利變換調處作業要點」發布實施外，仍有都市更新地區建築容積獎勵核算標準、都市更新基金收支保管及運用辦法等，尚未公告施行。為因應目前需要，臺中縣政府宜儘速發布「都市更新地區建築容積獎勵核算標準」，以供民間參與投資者規劃、評估都市更新事業成本，明確地對「合作新村」更新地區，在整體都市發展中的角色進行定位，並作為給予容積獎勵額度之判斷基礎，可使容積獎勵成為吸引開發商參與更新的有力工具。

?? 乏 ??? 市

都市更新政策對於個人似乎顯得渺小，「可有可無」，但對整體都市發展，及居民生活影響甚鉅，或許短期內無法呈現成效，但長期具有提升都市公共利益的特殊行為，而且是公共領域的作為，是當前應予重視的課題。執行者必須從宏觀的思維，虛心而客觀的檢討，廣納各界建言，使計畫內容更符合實際需求，建立都市更新完備健全的機制，使都市更新政策執行，充分發揮其應

有的功能。對於臺中縣推動都市更新政策之執行，本研究從實務執行方面，提出下列建議以供參考：

????? 掌????? 咖? 仟???? 槩? 鑿??

「合作新村」更新地區都市計畫樁位與地籍圖不符情形，自豐原市都市計畫細部計畫發布實施至今已 30 餘年，目前部分地區樁位與地籍圖仍有不符現象，導致產權界址糾紛不斷，建議應儘速完成該區之地形測量作業，配合都市計畫，辦理細部計畫通盤檢討，以釐清地籍與都市計畫樁位不符問題，以利都市更新後續工作。

???????? 掌????? 鑿???? 咖??

臺中縣政府及鄉鎮市公所，皆有負責都市更新之擬定與執行單位。鄉鎮市公所為都市更新擬定計畫單位，但非法定上的主管機關，其財力與能力明顯不足，是辦理都市更新最基層的單位，也是目前最沒有能力擬定計畫的一環。另外縣市政府為主辦單位，迄今，卻無「核定」的權力，以致都市更新受制於中央，而無法展現地方的特色。再加上縣政府及鄉鎮市公所受限於員額及職等，有些單位只有一、二人承辦或兼辦都市更新之擬定、實施與管理，可能只淪為例行性的行政工作，而無法確實的規劃、執行業務；加上地方政府的職等低、升遷管道狹窄，以致真正有專業能力的人，不願下鄉，竟致地方政府推動更新規劃、執行之人力與能力嚴重不足。

建議考試院，人事行政局調整地方機關職等，應有助於解決

一部分問題，並致力於增加人力及職能訓練，將都市更新的權力下放地方政府，俾地方政府得以展現地方的特色。

???? 掌???? 市???????????????? 偉?????
???????

都市更新事業之實施，往往歷程甚長，且實施程序及所涉權利義務關係甚為複雜，致衍生之紛爭亦不在少數。民國 87 年都市更新條例公布施行，迄今臺中縣政府尚未頒布更新地區民眾自行申請推動的流程。建議臺中縣政府儘速建立臺中縣進行都市更新作業的標準程序與規範；依據都市更新條例第 11 條、第 44 條及第 30 條中相關規定，臺中縣政府可依據權責，自行訂定都市更新建築容積核算標準，讓審查的標準及作業程序有一定的規範可循，以利後續都市更新之進行。

由於經濟發展與技術行政的必要，為增進政府與人民的協力關係，鼓勵人民自動自發的精神，達到行政目的，簡化行政程序、行政指導具有行政功能，行政指導並非要式行為，原則上無庸遵守繁複之行政程序，且可以口頭為之，故極具簡便性。⁷⁷

匕? 岑? 掌????????? 掌???????

都市更新為地方政府需要面對的業務，建議以都市整體發展為導向，整合多部門資源，訂定都市更新目標與願景；尤其土地開發與都市更新業務如何整合，發揮更大之都市發展效益，需要臺中縣政府建立可行機制，以利未來都市更新之推動。

⁷⁷ 李惠宗，《行政法要義》。台北：五南出版，民 93，頁 483。

都市更新工作具地方獨特性，更新地區因區位條件、人口結構、實質環境及解決問題之不同，所運用之更新處理方式不一樣，開發效益也有差異。就地方制度法之地方規類型規定，似祇有自治條例、自治規則、自律規則及委辦規則四種類型；唯就地方行政機關乃至地方立法機關之實務運作，諸如：實施要點、基準、作業程序、注意事項、作業須知、原則、方案、補充規定、計畫等，仍然成為地方機關的重要法定機制。⁷⁸因此，建議臺中縣研擬合宜之都市更新相關規則，都市更新調查項目、建築容積獎勵、地上物拆遷補償等，均可依地方特性，於都市更新地方自治條例中訂定合適規定，對於推動都市更新更具實質效益。

???????? 拊? 俵??

「合作新村」更新地區現況缺乏開放空間，活動中心、公園、綠地、停車場等公共設施，區內巷道狹小，影響居民進出，並產生公共安全問題。建議藉由都市更新機會、通盤檢討，依實際需求狀況、提供停車設施、開闢公園、綠地，興建鄰里活動中心，並將更新區內既成巷道進行拓寬工程或道路退縮建築，以解決道路狹窄及停車位不足問題，藉以一併提昇更新地區交通系統與消防逃生功能。

棋? 掌????? ? ? 擦??? ? 拼??? 弞 ? 髻??
? 浣捷???

政府為鼓勵民間投資參與都市更新，大多以提高建築容積率

⁷⁸ 紀俊臣，〈地方制度法公布施行與部份條文修正取向之檢視與策進〉，《中國地方自治》，第16卷，第四期，民96，頁11。

為獎勵措施，但是每一個更新區的環境不同，不能一味以提高容積率作為獎勵。不當的提高容積率，反而對生活品質及開放空間造成影響；因為容積率有控制都市發展密度及避免人口活動空間擁擠的功能。但對於有助於更新地區環境改善的更新計畫，縣政府應適度的增加容積。

?? 掌??? 棧????????

都市更新開發雖然解決一些違建戶、老舊房屋、髒亂地帶、改善居住生活環境品質、促進土地利用。但政府在辦理都市更新時，缺乏都市設計眼光，以致形成更新地區僅是矮舊建築物換新高建築物，而缺乏整體開發計畫；換言之，都市更新開發之規劃，應建立環境開發之觀念，並確實掌握自然環境、人文環境與實質環境之特質。

??? 函掌???? 摠? 岑? 掌???? 摠???? 丰? 拚??
?

臺中縣政府，應依都市更新條例第 18 條規定，設置都市更新基金，並訂定臺中縣都市更新收支、保管及運用辦法。該條文也規定以整建或維護方式實施都市更新事業時，其規劃設計及實施經費，得以基金補助。都市更新基金之設置，能讓臺中縣政府執行都市更新更具彈性，對推動都市更新助益甚大。目前臺中縣比較重視「重建」更新方式。但拆除重建並非唯一可以改變環境，促進地方發展之方式。臺中縣政府可運用都市更新基金，以整建及維護方式更新部分地區，對促進整體都市發展或可產生更高之效益。因之，設置都市更新基金及訂定都市更新基金收支、保管

及運用辦法，對都市更新事業之推動實屬必要。

???????? ? ? 咖掌??????

回顧以往都市更新事業推行趨勢，可發現私部門參與程度雖逐漸增加，但依舊以公部門主導之專案為主，民間自辦案例則多為小規模住宅公寓合建。⁷⁹都市更新之推動，民間投資參與意願低。究其原因，鼓勵私人參與的獎勵制度不健全，為更新推動工作的阻礙，合作新村更新地區因沒有民間企業願意投資，導致進度停滯，無法繼續推動的事實。因之，政府如何修訂相關法規，加強宣導，鼓勵民間投入人力、財力、資源，進行更新工作；其次縮短及簡化行政作業流程，建立都市更新審議標準化流程，推動聯審制度，縮短民間申辦更新流程，當有助於民間投資意願之提振。

⁷⁹ 李明竺，〈都會區舊城再生問題與對策〉，「2006 東海大學跨域都會治理：問題與對策」學術研討會論文集，東海大學主辦，台中，民 95，頁 149。

培 ？ ？

？ ？ ？ 侯

敬愛的受訪者您好！

首先感謝您在百忙中，撥冗接受本研究之訪問，後學是東海大學公共事務在職碩士專班研究生，目前正進行碩士論文研究學程，研究的主題「都市更新政策執行之研究 - 以台中縣為例」，主要目的在檢視政策執行相關理論，並探討分析臺中縣都市更新業務執行現況、發展策略，及政策執行效益，以成就政策執行力的策進。

經由理論和文獻探討發現，都市更新政策涉及層面廣泛，在實務執行上有實質性困難，在政策執行的績效，以及執行人員的信念跟行為方面，有正相關的影響力。為進一步實證研究，謹親自拜訪，進行訪談，以蒐集執行實務運作情形，並對實際問題交換看法與提供經驗。期盼您寶貴的意見，對都市更新工作之推動有所助益，非常感謝您撥冗接見和指導，本研究訪談之資料，僅作為撰寫論文學術研究之參考，在論文中引述時，將以不具名(代號)方式呈現，受訪者姓名？對保密，敬請放心回答。感謝您對本人的協助！打擾之處、尚祈見諒

敬祝

平安快樂

東海大學公共事務在職碩士專班
論文指導教授： 紀俊臣 博士
研 究 生： 梁基財 敬啟
中華民國 九十六 年 九 月

？櫛？掌？？？？？？？髮？？？？？？？？傲？

壹：為增加身分的「可信度」，在談訪之前，預擬訪談目的，訪談題目，保密原則等，作簡短文字介紹，如附錄一（訪談提綱），讓受訪者瞭解本研究目的，在沒有壓力狀態下接受訪談。

貳：本研究訪談對象包括台中縣都市更新委員、縣政府業務配合單位人員，更新計畫擬定基層機關鎮公所、台中縣民意機關人員、更新主辦單位人員、業務配合地政單位人員及土地開發公司、建築業者等，如附錄二（受訪者基本資料表）。

參：由於訪談對象、背景不同，而有不同題目設計、為增強研究之「效度」，以設計簡淺易懂的訪談題目，使受訪者易於瞭解，並做真實的陳述。

肆：本研究訪談之目的，主要探討瞭解都市更新政策執行之現況，及在執行過程中遭遇的問題與困境及解決對策，提供建議，故選擇與本研究相關人員為訪談對象，受訪者為實際參與都市更新人員，都市更新審查人員、監督民意機關、業務配合單位，民間企業等，以上人員除具代表性，且符合本研究之需求對象，藉由他們的實務經驗和對都市更新的看法提供意見，致本研究內容更加充實，且具研究價值。

培 ？ ？ (？ ？ ？ ？ ？ 象 ？ 嬌)

受訪者代號	性別	年齡	職業	服務單位	受訪者職務背景	訪問時間
A	男	59	公	台中縣政府	一、局長 二、都市更新委員	民國 96 年 10 月 2 日 上午 10:12 分
B1	男	45	公	鎮公所	一、鎮長 二、擬定都市更新首長	民國 96 年 10 月 8 日 下午 14:20 分
B2	男	44	公	鎮公所	一、課長 二、擬定都市更新計畫	民國 96 年 10 月 8 日 下午 16:30 分
C1	男	50	公	台中縣議會	一、縣議員 二、代表民意	民國 96 年 10 月 11 日 下午 15:00 分
C2	男	58	公	台中縣議會	一、縣議員 二、代表民意	民國 96 年 10 月 5 日 上午 10:30 分
D1	男	38	公	台中縣政府	一、課長 二、都市更新主辦單位	民國 96 年 10 月 2 日 下午 14:00 分
D2	男	34	公	台中縣政府	一、技士 二、都市更新主辦人員	民國 96 年 10 月 2 日 下午 15:15 分
D3	男	37	公	台中縣政府	一、技士 二、都市更新兼辦人員	民國 96 年 10 月 2 日 下午 16:03 分
E1	男	46	公	地政事務所	一、課長 二、都市更新配合單位	民國 96 年 10 月 4 日 上午 10:30 分
E2	女	46	公	地政事務所	一、課長 二、都市更新配合單位	民國 96 年 10 月 5 日 下午 15:00 分
F1	男	46	商	土地開發公司	一、經理 二、民間投資企業	民國 96 年 10 月 12 日 下午 15:30 分
F2	男	56	商	建築師事務所	一、經理 二、民間建築業者	民國 96 年 10 月 4 日 下午 15:20 分

倍 ？ ？

？ ？ 櫛？ ？ ？ ？ 岩？

？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？

？ ？ 櫛？ ？ ？ 彈？ 掄？ ？ ？ 掌？ ？ ？ ？ 檔？ ？ 掌？ ？

答：依業務涉及多寡分別如下：

(一)建管 - 審查是否符合建管法規，如建蔽率、容積率、停車空間、開放空間、建物高度各樓層使用組別及是否會造成畸零地等。

(二)下水道管理 - 是否應設置專用下水道及污水處理設備之審查。

(三)水利 - 是否涉及水溝改道、水利地合併及地下水權申請等事宜之審查。

(四)公共工程 - 計畫道路銜接及排水溝配合興建等事宜。

？ ？ 櫛？ ？ ？ ？ ？ ？ 傲？ ？ 掌？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ 市
？ 檔？

答：臺中縣屬臺中都會區之外圍地區，空屋率較高，房屋需求率低，個人居住面積及戶外空間較多，似尚未形成如都市地區廡陋窘迫，需實施更新計畫之現象。即以短中期而言對都市更新之需求尚低，另一方面農村老舊房舍之改建需求則稍高，但由於臺中縣農村為散村型態，因此建議上級應考慮因地制宜之原則，擬訂一較完善之農村老舊房屋更新辦法為實際可行。

?? ? ? ? ? B1? ? ? ?

?? 櫛? ? ? 彈? 擄? ? ? 傲? ? ? ? 掌? ? ? ? 檔? ? 拏
??

答：臺中縣政府目前辦理都市更新業務，主要均係 921 震災更新
重建之案件，本鎮並無配合臺中縣政府辦理都市更新業務。

?? 櫛? ? ? ? ? ? 傲? ? 掌? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? 市
? 檔?

答：921 震災辦理之都市更新，期望藉由溝通協調方式配合各方
資助之資源以凝聚共同參與意識，儘速辦理更新，以免住戶
長期流離失所，助其早日重建家園，走出震災夢魘。

建議事項：

1. 政府提供住所協助安置更新前之住戶，以儘速推動更新。
2. 重建之工程費用，政府能給予補助及提供更優惠之低率貸款。

?? 櫛? ? ? 彈? ? ? ? ? ? ? 少? ? 掌? ? ? ? ?

答：本鎮較有可能配合都市更新之地區，以舊社區更新為主，如：

1. 梧北路、西建路舊市區重建更新。
2. 真武宮、朝元宮週邊整建更新。
3. 福德宮、陳展莊重建更新。
4. 興農里海墘厝重建更新、、等。

?? ? ? ? ? B2? ? ? ?

?? 櫛? ? ? 彈? 擄? ? ? 傲? ? ? ? 掌? ? ? ? 檔? ? 拏
??

答：1. 因實施都市更新事業而興修之重要公共設施，臺中縣政府

得要求該公共設施之管理者(若管理者為本鎮公所),負擔該公共設施興建所需費用之全部或一部,即本所需籌配合款辦理或自籌全額款項辦理。

2.若土地是本所經管,亦可自辦更新。

?? 櫛?????? 傲?? 掌????? ???? ???? ? 市
? 檔?

答:應積極全面協助所轄鄉鎮,就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色,進行全面調查及評估;劃定適合更新地區並訂定都市更新計畫且積極辦理,以利鄉鎮重生。

?? 櫛??? 彈????? ? 少?? 掌?????

答:梧棲路兩側區域。

匕????? C1?????

?? 櫛?????? 傲? km? 嬌?? 嶠? 掌???????? ?
????? 傲傲????? 役????? 壤??

答:(一)整體開發:都市更新開發單元以一個街廓為原則,整體開發可統一規劃公共設施、庭園、停車場、建築配置。

(二)增加建物價值:開發公共設施,增加建物價值。

(三)容積獎勵:建築基地容許建築樓地板面積得以增加。

(四)稅捐減免:地價稅:更新期間土地無法使用者,免徵;更新期間土地仍可繼續使用者,減半徵收;更新之後減半徵收二年。

(五)其他:政府配合負擔更新事業範圍內之公共設施興修費用,優先興建更新地區範圍外必要之關連性公共設施。

?? 櫛???? km?? 傲? 掌???? 咖? 髮????
??

- 答：1.在經濟方面：舊市區改造後有助於該地區經濟復甦，改善地方政府財政，創造就業機會，增進公共投資效率。
- 2.在實質方面：消除窳陋地區，改善居民住環境，增加合宜的住宅供應，美化市容，修建公共設施，以達到都市機能重整目的。
- 3.在社會方面：復甦都市機能，改善社會環境，增加就業機會。
- 4.在政治方面：作為政府施政的成果，建立更新地區之社區意識與社區認同。
- 5.在空間結構方面：改善都市空間結構，促進土地使用合理化，維護保存名勝古蹟。

???? C2???

?? 櫛???? 傲? km? 嬌?? 嶠? 掌????? ?
???? 傲傲???? 役???? 壤??

- 答：都市更新是為改善市區環境所採取的措施，包括住宅的改善，美化市容，提供充足的公共設施，防止災害發生，且可創造縣民就業機會，並有助於該區經濟復甦，提高土地價值及縣政府財政收入。

?? 櫛???? km?? 傲? 掌???? 咖? 髮????
??

- 答：1.都市更新是為解決舊市區老化問題，增加公共設施，本人敬表同意推動。

2. 只要對台中縣民有利的事務，當然要支持，何況都市更新之實施，對於地區生活品質的提昇，實質環境的改善均有幫助，所以督促縣府加速執行。

棋???? D1????

?? 櫛???? 傲?? 栲?? 掌?????? 掌?????
????? ???? ?

答：一、台中縣於 89 年配合中央以都市更新方式，辦理住宅變更之政策，開始實施都市更新。

二、業務主辦為建設局城鄉計畫課，負責都市更新推動與審議之工作。

?? 櫛???? 掌?????? 恂?????? 健?
? 岢?????

答：為辦理都市更新，本府遴選都市計畫科系專責人員辦理，並配合中央辦理之教育訓練與研商會議進行訓練，至目前為止就審議作業而言，人力尚可負擔，惟若擬公辦都市更新，則尚待補充人力。

?? 櫛???? 傲?? 岑? 掌????? ? 杪???

答：配合都市更新條例暨相關法令規定之需要，台中縣已訂定「台中縣都市更新單元劃定基準」與「台中縣都市更新權利變換調處作業要點」作為執行依據。

?? 櫛???? 傲???? 掌?????????
?? 浣?????

答：一、台中縣目前之都市更新案件均以 921 住宅重建為主，經

統計共有 56 處，其中已取得使用執照者有 37 處，完成清算解散者有 13 處。

二、台中縣推動一般都市更新工作目前爭取列入中央示範計畫有 3 案，目前已完成初步評估並委託辦理實施者甄選工作中。

?? 櫛???? 掌???? ???? ???? 七???? ???? 杪
? 杪揜???? ?

答：中央為積極推動都市更新工作，已政策決定公有土地一律參加都市更新，故各機關配合度應無問題（本府尚無具體案例）

?? 櫛???? 傲? 掌???? 檣???? ?

答：因目前台中縣除了 921 住宅重建需要而推動都市更新案係為災後重建需要外，一般都市更新案之更新效益（投資效益）尚無法吸引開發者積極投入，故台中縣目前以推動中之三個示範案件為目標，期能吸引投資者投入願意擔任實施者，再逐步擴展推動都市更新工作。

?? 櫛???? 掌???? ???? ???? 楫???? ???? ?
??

答：本縣目前尚未曾動用公權力介入。

?? 櫛???? 傲??? 掌???? 鑿???? ?
?? 檣???? ?

答：一、台中縣目前已完成三處都市更新可行性評估報告（豐原市合作新村、豐原火車站週邊地區、潭子火車站週邊地區）。
二、目前該三案已委託辦理都市更新事業計畫，權利變換計

畫擬定及都市計畫變更作業與甄選實施者之工作，預定 97 年完成實施者甄選後再進行實質更新事業。

?? 櫛???? 傲?? 弔???? 掌???? 櫃並健
疆?

答：一、目前尚無編列預算，將以委託實施者辦理都市更新事業。
二、已籌劃成立都市更新基金作為更新財源。

?? 櫛???? 傲?? 掌???? 髮???? 拼拖?? 櫛??
????????

答：一、審議過程常遭遇法令執行疑義，必須隨時向中央請釋，目前已較步入正軌。
二、鑑價透過三家鑑價公司鑑價結果，與一般民眾認知之公告現值有所差距，造成認知無共識，而必須進行調解、調處，實務操作難以達成，惟為建立調處機制已訂定作業要點供遵循。

??? 櫛???? 傲掌???? /? ? 擯????
???????? 櫛??

答：一、短期透過三個示範計畫進行台中縣都市更新推動之市場潛力分析，並建立操作模式供遵循。
二、長期則陸續選擇較有更新潛力者繼續推動。

??? 櫛???? 髮? 稜拊?? 扁???? 扁??
???? 掌???? 檣?

答：以台中縣而言應有影響，會減緩都市更新之推動，畢竟都市更新作業程序較為冗長與複雜，資金籌措較不易，而農地釋

出相對而言作業較單純。

?? ? ? ? ? D2 ? ? ? ?

?? 櫛 ? ? ? ? ? ? 掌 ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? 七 ? ? 掌 ? ?
? ? ? ? ? ? 恂 ? ?

答：(1)本人承辦都市更新業務共有 7 年時間(89 年 5 月至今)。
(2)相對於都市計畫業務而言，承辦都市更新人力是不夠的，
宜增加 2 名承辦人員，方可應付更新業務之推動執行。

?? 櫛 ? ? ? ? ? ? 掌 ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ?
掌 ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ?

答：(1)街廓型的老舊社區更新重建業務，因涉及意見整合、權利
變換、地籍整理、公共設施興修等事項，故比其他業務更具
挑戰性。
(2)都市更新為本人主辦業務，但尚須處理其他交辦事項。

?? 櫛 ? ? ? ? ? 掌 ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? 鑿 ? ? 憤 ? ? ?
鑿 ?

答：礙於政府財政及業務執行人力有限，依據都市更新事業接管
辦法辦理都市更新強制接管工作，在執行上可能比較窒礙難
行。

?? 櫛 ? ? ? ? ? ? 掌 ? ? ? ? ? 鑿 ? ? ? ? ? 拼拖 ? ? ? ? ? 櫛 ? ?
焯 ?

答：(1)街廓型的老舊社區更新重建，有關合法建築物之認定及同
意比例之計算，以及都市更新事業同意書有效期限之認定。
(2)位於公共設施保留地之建築物，若為都市更新重建區段，

必須配合拆除既有之建築物，依據都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法之規定，原領有臨時建築使用執照者，應自行無條件拆除，惟為有效推動都市更新，自辦都市更新之實施者，為避免拆除建築物時遭遇阻礙，在資金充裕的情況下，可能仍會發放建築物拆除補償費。如為公辦都市更新，則可能不會針對原領有臨時建築使用執照，而配合都市更新必須進行拆除之建築物所有權人發放補償費，在所有權人未領取任何建築物拆遷補償費的情形下，此情形反而不利於推動都市更新。

(3) 權利價值爭議之調解及調處：權利變換計畫涉及不動產估價事宜，不願參與分配者針對補償金額提起救濟時，政府係以原計畫書核定公告之權利價值為基礎進行調解及調處，惟調解及調處結果往往不被異議者接受，而必須另尋司法途徑提起訴訟，造成更新會或實施者委託估價公司進行估價，並依據估價結果研擬權利變換計畫之情形，於計畫核定公告，作成行政處分後，轉為政府部門成為被告。此為現行都市更新條例第 32 條規定之實務執行經驗，宜修法改為提起民事訴訟，並以更新會或實施者為被告，提起民事訴訟為宜。

?? 櫛?? 掌?? 髮? (掘???)?? ? 杪揜?
????

答：如公所之鄉、鎮、市長將都市更新列為重要施政項目之一，則公所配合度較佳；如公所未將都市更新列為重要施政項目，則必須召開協調會或研商會議或電話不斷溝通，釐清權責，告知配合事項。因都市更新業務為近年新增業務，且台中縣目前僅具 921 震災住宅及社區更新重建案例，縣府部分單位對更新重建業務中，有關公共設施興修部分，認為是主

以電話答詢或發文方式回復地主。

- (3)請規劃單位或都市更新實施者主動介入，向地主拜訪、溝通。
- (4)請地主之鄰居或社區更新會理事長或其他成員協助溝通，說明辦理進度及地主於更新過程中之權利義務。
- (5)如無法有效溝通，則透過公權力強制執行或訴諸法律行動。

?? 櫛????? 掌????????????????????
?? 杪嶇???

答：在街廓型的老舊社區更新重建過程中，必須拆除重建區段內既有老舊建築物，因地主長久居住於此，對居住環境具有懷舊情感，並於此地開店做生意，堅決反對推動都市更新，反對參與重建，曾經有反對都市更新者拜託縣議員至縣府協調暫緩拆除等相關事宜，惟尚無上級長官關說情形。

?? 櫛????? 掌????? 啞????? 浣?????????
?? ?? 杪????????????????

答：(1)針對國有土地閒置老舊窳陋空間進行都市更新，可促進土地有效利用，帶動週邊土地整體發展。
(2)有。舉例如下：更新審議之建照預審未落實：更新審議與建築物之請照息息相關，實務上發現部分計畫草案報核時，常因建築設計等建管問題未釐清而使計畫內容歷經多次修正，故為縮短更新審議流程，建築師在協助社區將更新事業計畫送審階段，應先完成實質設計及請照圖說，同時請照圖說應先與建管單位溝通與預審，透過平行作業縮短審查時程，以爭取重建時效。此外，更新重建過程中，有關變更設

計部分，應修法納入有關：都市更新權利變換計畫公告後，於請領建築執照，動工興建過程中，何種情形得先辦理變更設計，再配合辦理變更權利變換計畫，何種情形必須先辦理變更權利變換計畫，再據以辦理變更設計，有必要釐清，以避免爭議。

問：關於權利變換計畫公告後，於請領建築執照，動工興建過程中，何種情形得先辦理變更設計，再配合辦理變更權利變換計畫，何種情形必須先辦理變更權利變換計畫，再據以辦理變更設計，有必要釐清，以避免爭議。

答：(1)「重建」方式較適合台中縣。
(2)本府適時舉辦說明會，會中加強宣導都市更新事項措施，故更新地區居民皆能充分瞭解更新之目的。

問：關於權利變換計畫公告後，於請領建築執照，動工興建過程中，何種情形得先辦理變更設計，再配合辦理變更權利變換計畫，何種情形必須先辦理變更權利變換計畫，再據以辦理變更設計，有必要釐清，以避免爭議。

答：無論自辦都市更新或公辦都市更新，都市更新地區(單元)內之建築物如經認定為文化古蹟或具有歷史意義，應由政府及都市更新實施者分別出資予以保存或維護。

問：關於權利變換計畫公告後，於請領建築執照，動工興建過程中，何種情形得先辦理變更設計，再配合辦理變更權利變換計畫，何種情形必須先辦理變更權利變換計畫，再據以辦理變更設計，有必要釐清，以避免爭議。

答：1.本人兼辦都市更新業務前後有6年時間。
2.都市更新業務繁雜，依目前承辦人力尚顯不足，應予補實。

問：關於權利變換計畫公告後，於請領建築執照，動工興建過程中，何種情形得先辦理變更設計，再配合辦理變更權利變換計畫，何種情形必須先辦理變更權利變換計畫，再據以辦理變更設計，有必要釐清，以避免爭議。

答：1.是的，更新業務在本縣為新增業務，大家都在學習階段，

由於更新法令尚未健全，在承辦上比其他業務困難，也較具挑戰。

3. 都市更新為本人之兼辦業務。

?? 櫛???? 掌???? ???? ???? 髻?? 憤?? ?
髻?

答：都市更新作業時程冗長，更新意願整合困難，更新單元內二派對立，鑑價公正性存疑，應分擔金額抗拒排斥，要求超出權利價值。

?? 櫛???? 掌???? 髻???? 拼拖???? 櫛??
焯?

答：1. 都市更新資金取得不易，其他法令與機制無法銜接或配合。
2. 民間企業投資都市更新事業意願低。
3. 人力財源不足。

?? 櫛???? 掌???? 髻? (掘????)???? ? 杪掄?
????

答：辦理都市更新前期作業，各相關單位配合度良好，如公所、財產局、地政事務所等。

?? 櫛???????????????????? 標???? 檔?
俵?? ?? ??

答：法令上之協助，如解釋、釋示。

?? 櫛???? 浣力岬???? 七掌???????????? 少??
????

答：應加強都市更新推動計畫，使民間業者充分瞭解政府之政策方向及各項輔導措施。

?? 櫛???? 髮??? 標呷? 櫛???? 咖??? 拊?

答：建立雙向溝通的管道並透過說明會或座談會，使地主了解更新過程，摒除不必要的疑慮。

?? 櫛???? 掌????????????????????
?? 杪嶧???

答：截至目前為止，尚無上級長官或民意代表關說情形。

?? 櫛???? 掌???? 咂???? 浣????????
?? ?? 杪????????????????

答：1.更新條例第 22 條規定之同意意思表示之法律關係。
2.更新條例第 25 條，以市地重劃、區段徵收、徵收聯合開發或其他方式實施都市更新事業之流程及法令銜接建議。

??? 櫛???? 掌??? 壤?? 地??? 攢???? 值帆?
?? 憤撝??? 傲????? 彖???? 恂?

答：1.本人認為以重建方式辦理最適宜，因為重建是大面積的重建更新，符合都市更新條例目的。
4.本府藉各種會議，加強宣導讓居民都知道也瞭解都市更新意義。

??? 櫛??? 掌???? (??)?????????
?? 值帆?

答：在都市更新地區內之文化古蹟，應予保留，並加強維護整修

工作。

?? ? ? ? ? E1 ? ? ? ?

?? 櫛 ? ? ? 彈 ? 拵 ? ? ? 掌 ? ? ? ? 檔 ? ? 掌 ? ?

答：都市更新條例第一條是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。而所謂都市更新是指依本條例所定程序，在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施。登記機關應配合事項略述如下：

(一)依都市更新條例第 33 條規定「實施權利變換地區，直轄市、縣（市）主管機關得於權利變換計畫書核定後，公告禁止下列事項。但不影響權利變換之實施者，不在此限：一、土地及建築物之移轉、分割或設定負擔。。」及都市更新權利變換實施辦法 7-2 條「權利變換範圍內土地所有權人及合法建築物所有權人，於權利變換後未受土地及建築物分配或不願參與分配者，其應領之補償金於發放或提存後，由實施者列冊送請主管機關囑託登記機關辦理所有權移轉登記。其土地或合法建築物經設定抵押權、典權或辦竣限制登記者，應予塗銷。登記機關辦理塗銷登記後，應通知權利人或囑託限制登記之法院或機關。」之規定，登記機關自應配合辦理，並依直轄市或縣市政府囑託函文於更新土地所有權部其他登記事項欄註記「都市更新事業及權利變換計畫補償金已發放，俟權利變換工程實施完竣後，由實施者依權利變換結果辦理原登記之截止記載。」。

(二)又依都市更新條例第 40 條「權利變換範圍內土地及建築物經設定抵押權或典權，除自行協議消滅者外，由實施者列冊送該管登記機關，於權利變換後分配土地及建築物時，

按原登記先後，登載於原土地或建築物所有權人應分配之土地及建築物；其為合併分配者，抵押權與典權之登載，應以權利變換前各宗土地或各幢建築物之權利價值，計算其權利價值。。」，是以登記機關配合辦理更市更新權利變換之審查及登記時，其都市更新條例辦理都市更新事業計畫範圍內之土地及建物，經權利變換後，其權利義務關係，係依直轄市、縣(市)政府事業計畫主管機關審核權利變換計畫，並依公告確定之權利變換分配結果清冊及直轄市、縣(市)政府核准公文附件，由都市更新主管機關函送登記機關逕為辦理登記，其土地權利變換變更或移轉登記及建物所有權第一次登記案件應連件辦理。又都市更新前已設定抵押權、典權或限制登記者，實施者應依都市更新條例第 40 條及都市更新權利變換實施辦法第 7 條之 2 規定列冊送登記機關辦理原登記之截止或轉載登記；至更新實施後倘新增加借貸為擔保債權者，應依土地登記規則第 113 條規定辦理抵押權設定登記。

(三)按都市更新權利變換實施辦法第 7 條之 2 條文，係針對權利變換範圍內部分土地所有權人及合法建築物所有權人於權利變換計畫執行中途未受土地及建築物分配或不願參與分配者之權利義務應如何終止所為之規定。內政部 95 年 8 月 28 日內授中辦地字第 0950725156 號定有審查及登記事宜，該登記原因因部分權利人不參與權利變換，其應受領之補償金已領取或被提存，致其權利依法消滅，而將其所有權移轉予更新會之登記，其性質較屬債權交易之法律行為，故就物權所有權之變更登記，因與買賣較為類似，故其申請登記事由為「都市更新登記」、登記原因為「買賣」。又原因發

生日期依辦法第 7 條之 1 規定，依都市更新條例第 31 條第 1 項發放現金補償者，實施者應於權利變換計畫公告時，造具清冊檢同有關資料，向主管稅捐稽徵機關申報土地移轉現值。故實施者於列冊送請主管機關囑託登記機關辦理所有權移轉登記時，應檢附補償金已發放或提存之證明文件，並於清冊上註明補償或提存日期，故原因發生日期為「補償或提存日期」。

?? 櫛????? 傲?? 掌???? ???? ????
市? 檔?

答：都市更新不只是老屋換新屋，其手段也不只是容積獎勵。都市更新應以公共利益為前題，為都市實質環境與機能帶來全面性的改善，甚至更廣泛地帶動社會與經濟環境的改善，創造更多的工作機會改善都市經濟，建造符合永續發展的建築，引入豐富的文化活動活化都市等。更重要的是要引入民間投資的資本與企業化管理，擴大政府與民間的合作的關係。因此對都市更新之期許及建議如下：

- (一)單純改建房屋只是相當狹義的都市更新，這類型的工作應當儘量讓民間主動進行，地方政府應站在協助的立場。而主導性的更新則應朝地方經濟發展、都市機能提昇、創造永續性的就業機會等重大計畫方案。此外，對於公有土地的積極運用更是政府的責任。
- (二)都市更新主管規範開發獎勵與限制措施時，應避免土地的投機與不當開發，使土地作有效的利用，提升土地利用價值以帶動整個舊市中心地區之再發展。

- (三) 結合公共工程建設與獎勵民間投資，創造產業再發展利基，活化工商產業機能，塑造成為重要的再發展重心，以促進地方的再生。
- (四) 經由調整土地使用及公共建設帶動投資，以及獎勵民間參與興辦更新事宜，重視民眾參與配合，尊重居民改造意願，以達成計畫推動的實質效果。
- (五) 都市更新應預期整體開發後將產生更新改建之新興建築，並依據都市設計相關準則，經由都市景觀的整體塑造、規劃與管制，重新改造新環境意象，提昇地方整體景觀與環境品質。
- (六) 都市更新工作必須有周詳之規劃，並尊重市場機能，兼顧各方利益，有賴中央明確的政策及地方的全力配合以及民眾之支持。因此，透過教育及宣導具體計畫，使民眾能充分了解，對政府產生信賴感，以協助推動都市更新工作。
- (七) 推動都市更新時，或需徵收居民之土地及建物，或需強制居民改善或維護其標的，其目的旨在增進公共之福祉，雖其執行之行為應屬合法，但執行所須之行政權力仍須應有法律之授權，此種權力在更新法制上應該賦予明確之規範。

????? E2????

?? 櫛???? 彈? 拵???? 掌???? 檔?? 拏??

- 答：(一) 都市更新的處理方式：重建、整建、維護。
 (二) 可採徵收、區段徵收、市地重劃方式辦理。

(三)配合辦理業務項目：

- (1)土地標示部註記登記。
- (2)核對實施範圍土地清冊
- (3)土地權利變更登記。
- (4)通知實施範圍土地所有權人辦理換狀。

?? 櫛?????? 傲?? 掌????? ??????? 市
? 檔?

答：本議題因轄區尚未辦理都市更新，亦未參與都市更新計畫業務，不便表示意見。

?????? F1?????

?? 櫛?????????? 掌?????? 彈??? 咖km
儲???

答：(一)都市更新的開發可視為土地資源開發的一種，過程需投入龐大資金，故參與都市更新的開發對於成本及利潤的考量非常重要。

(二)依目前參與投資更新法令尚未健全，各項更新配合機制未完備之前尚不考慮。

(三)基於成本考量，風險管理等因素。

?? 櫛????????? 掌? 崧????????? 豕?? 咖掌
???????

答：(一)提升都市更新開發利潤。

(二)降低都市更新開發成本。

(三)提高容積率並給予各項免稅。

(四)儘速公布建築容積獎勵核算標準，明確訂定民間參與計

畫。

????? F2????

?? 櫛????? 掌???? 彈??? 咖km
櫛???

答：(一)都市更新成本高昂且投入資金回收期長，開發風險高，投資報酬率低，加上更新地區產權複雜，整合不易等。
(二)因目前整體經濟環境不佳，都市更新又充滿不確定性，暫時不予考量。
(三)都市更新複雜，土地取得困難，拆遷、補償、資金龐大辦理時間又長，資金無法靈活調度、、、等因素。

?? 櫛????? 掌? 崧????? 豕?? 咖掌
?????

答：由政府出面整合地主意見，協助辦理拆遷安置及土地、建物補償。以公、私出資合夥辦理為妥，藉以分擔更新風險。其次應簡化行政作業流程，以縮短更新時程，減少資金投入壓力。

倍??

都市更新審議委員會組織準則

中華民國八十八年五月二十一日內政部台內營字第八八七三二七八號令訂定

第一條 本準則依都市更新條例第十六條第二項規定訂定之。

第二條 都市更新審議委員會（以下簡稱審議委員會）職掌如下：

- 一、關於都市更新事業計畫擬定、變更之審議事項。
- 二、關於權利變換計畫擬定、變更之審議事項。
- 三、關於權利變換有關爭議之調解事項。
- 四、其他有關都市更新之交議及研究建議事項。

第三條 審議委員會置主任委員及副主任委員各一人，委員十五人至十九人。

審議委員會所需工作人員，由直轄市、縣（市）政府首長就主管業務及有關機關人員派兼之。

第四條 審議委員會主任委員及副主任委員，由直轄市、縣（市）政府首長或其指派人員擔任之；委員由直轄市、縣（市）政府首長分別就下列人員派聘之：

- 一、主管業務及有關機關之代表。
- 二、具有都市計畫、建築、景觀、社會、法律、交通、財經、土地開發、估價或地政等專門學識經驗之專家學者。
- 三、熱心公益人士。

前項委員出缺時，直轄市、縣（市）政府首長得予補聘；補聘委員之任期至原委員任期屆滿之日為止。

依第一項第二款派聘之委員，不得少於委員總數二分之一。

第五條 審議委員會委員任期為一年，期滿得續聘之。但代表機關出任者，應隨其本職進退。

依前條第一項第二款及第三款派聘之委員，每次改聘不得超過該二款委員人數二分之一。

第六條 審議委員會會議由主任委員召集之，並為會議主席；主任委員不克出席會議時，由副主任委員代理之，副主任委員亦不克出席時，由出席委員互推一人代理之。

第七條 審議委員會應於開會前三日將議事日程及有關資料送達各委員。但緊急性之臨時會議，不在此限。

第八條 審議委員會，非有過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決。

委員應親自出席前項會議。但由機關代表兼任之委員，如未能親自出席時，得指派代表出席，並通知審議委員會。

前項指派之代表列入出席人數，並參與會議發言及表決。

第九條 審議委員會開會時，得邀請土地及建築物所有權人、權利關係人、管理機關、實施者或其委託之代表列席說明。

第十條 審議委員會開會時，有利害關係之委員應自行迴避。

第十一條 審議委員會為審議或調解有關案件之需要，得推派委員或調派業務有關人員組成專案小組赴實地調查，並研擬意見，提供會議參考。

前項實地調查及意見之研擬，必要時，主任委員得於會議前，請有關委員或調派業務有關人員組成專案小組為之。前二項專案小組，並得邀請其他專家或委員提供諮商。

第十二條 審議委員會所需之經費，由直轄市、縣（市）主管機關編列預算支應。

第十三條 審議委員會委員及工作人員均為無給職。但非由本機關人員兼任者，得依規定支給兼職酬勞。

第十四條 審議委員會決議事項，以直轄市、縣（市）政府名義行之。

第十五條 本準則自發布日施行。

倍??

臺中縣都市更新權利變換調處作業要點

臺中縣政府 96 年 8 月 9 日府建城字第 0960221879 號令訂定

- 一、臺中縣政府(以下簡稱本府)為辦理都市更新權利變換有關爭議之調處，特訂定本要點。都市更新權利變換有關爭議之調處，除其他法規另有規定者外，適用本要點之規定。
- 二、都市更新權利變換計畫書核定發布實施後二個月內，土地所有權人或權利變換關係人對其權利價值有異議時，應申請臺中縣都市更新審議委員會調解；調解不成立者，應申請本府調處之，其調處事項如下：
 - (一)依都市更新條例第三十二條規定，有關土地所有權人對都市更新權利變換計畫中權利價值異議之調處。
 - (二)依都市更新條例第三十八條規定，有關權利變換範圍內設定地役權之土地，其地役權人補償金額爭議之調處。
 - (三)依都市更新條例第三十九條規定，有關權利變換範圍內合法建築物所有權人與土地所有權人就地上權人、永佃權人或耕地三七五租約承租人對實施者評定價值異議之調處。
 - (四)依都市更新條例第四十一條規定，有關權利變換範圍內占有他人土地之舊違章建築戶，對實施者所提處理方案異議之調處。
- 三、申請調處者應以書面載明調處事項、爭議要點及調處建議方案，檢具申請書(附件一)及相關證明文件向本府建設局提出申請，並按對造及權利關係人人數，提出繕本。
申請調處者應攜帶身分證明文件親自到場；當事人如不能親自到場，得出具委託書(附件二)，委託代理人到場進行調處。
- 四、本府為辦理調處案件，由副縣長召集本府工務局、地政局、

法制室及建設局主管參與，必要時得視個案需要，邀請其他有關人員參加。

- 五、本府相關局室主管應親自出席調處會議，如未能親自出席時，應指派副主管、課長或承辦人代表出席。指派之代表列入出席人數，並參與會議發言及表決。
- 六、調處會議由副縣長擔任主席，副縣長因故不能出席時，應指定出席成員中一人為主席，不克指定時，由出席成員互推一人代理主席。
- 七、調處會議應有成員二分之一以上出席始得開會；決議應以出席成員過半數之同意行之；可否同數時，由主席裁決。
- 八、調處會議開會時，得邀請申請人及相關權利人、管理機關、實施者或其委託之代表及其他相關人員列席陳述意見。
- 九、調處時，先由當事人試行協議，協議成立者，以其協議為調處結果，並作成書面紀錄，經當場朗讀後，由當事人及調處成員簽名或蓋章。調處有多數當事人時，兩造各得推舉一人至三人試行協議。
- 十、參與調處成員有行政程序法第三十二條各款情形之一者，應自行迴避。

?????

???? 捷?

???? 任

丁致成,《都市更新魔法書》。台北:財團法人都市更新研究發展基金會,民91。

于宗先、王金利,《台灣土地問題》。台北:聯經,民90。

丘昌泰,《公共政策—當代政策科學理論之演變》。台北:巨流,民84。

——,《美國環境保護政策》。台北:財團法人臺灣產業服務基金會出版,民82。

李允傑、丘昌泰,《政策執行與評估》。台北:元照出版,民92。

李惠宗,《行政法要義》。台北:五南出版,民93。

李宗勳,《政府業務委外經營理論與實務》。台北:智勝文化,民91。

李欽漢,《土地利用法規新論》。台北:文笙出版,民95。

李璞良,《無國界經營趨勢》。台北:絲路出版社,民80。

林鍾沂,《行政學》。台北:三民,民93。

林英彥,《土地利用概要》。台北:文笙出版,民84。

邱茂林、郭英釗,《都市形影與對話》。台北:創興出版,民90。

周文欽,《研究方法概論》。台北:空中大學,民94。

吳定,《公共政策》。台北:華視文化,民83。

吳瓊恩、李允傑、陳銘薰,《公共管理》。台北:智勝文化,民95。

紀俊臣,《地方政府與地方制度法》。台北:時英出版,民93。

胡寶林,《都市生活的希望》。台北:臺灣書店,民87。

陳向明,《社會科學質的研究》。台北:五南出版,民91。

黃健二，《都市更新之研究》。台北：大佳出版，民 84。
許文昌，《土地政策》。台北：文笙出版，民 83。
張潤書，《行政學》。台北：三民出版，民 90。
溫豐文，《土地法》。台中：三民，民 89。
楊志弘，《新媒體經營策略》。台北：三思堂出版，民 85。
楊永年，《組織行為》。桃園：中央警察大學，民 94。
蕭家興，《社區創新營造》。台北：唐山出版社，民 96。
歐用生，《質的研究》。台北：書苑出版，民 78。
謝慶達、莊建德，《都市設計概論》。台北：創興出版社，民 87。

????

米復國，台灣的公共住宅政策，《台灣社會研究季刊》，第 1 卷，第 2、3 期，民 77，頁 97-147。
吳彩珠，都市更新法制度之制度經濟分析，《中國行政評論》，第 卷，第 3 期，民 91，頁 63-85。
紀俊臣，地方制度法公布施行與部分條文修正取向之檢視與策進，《中國地方自治》，第 16 卷，第 4 期，民 96，頁 3-19。
游振輝，都市更新權利變換前價值評估之探討，《土地問題研究季刊》第 12 期，民 93.12，頁 129-136。
楊松齡，以權利變換方式進行都市更新之評議，《人與地》，第 204 期，民 89，頁 41-47。
陳麗紅，英國市中心開發政策之探討 - 以推展觀光為策略，《台灣土地金融月刊》，第 33 卷，第 1 期，頁 43-71。
趙永茂、陳銘顯，臺灣治理的發展與限制：以台北市大安區為例，《中國地方自治》，第 59 卷，第 12 期，民 95，頁 3-18。
賴宗裕，現行都市更新相關法規之評析，《人與地》，第 209 期，



民 90，頁 4 - 11。

?? 嶸?

宋懷琳，中興新村再造方案之研究，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 93。

李鴻漢，以社區營造推動都市更新整建及維護機制之研究，碩士論文，中國文化大學建築及都市計畫研究所，民 92。

林美娟，都市更新權利變換制度實施之研究 - 以台北市更新重建個案為例，碩士論文，國立政治大學地政研究所，民 94。

林松易，都市違建聚落的形成與轉化 - 高雄市新草衙的個案研究，碩士論文，國立高雄大學都市發展與建築研究所，民 93。

林佑璘，臺北市實施都市更新歷程及影響之研究，碩士論文，中國文化大學建築及都市計畫研究所，民 91。

林書吟，都市更新中對非法佔用處理之研究 - 以台北市都市更新個案為例，碩士論文，中國技術學院建築研究所，民 94。

何豐德，高雄市都市更新實施方向之探討，碩士論文，國立中山大學高階經營碩士在職專班，民 93。

紀俊臣，大台中市市中心及議會大樓區位選擇對臺中都會區發展的影響，「東海大學 2007 臺中縣(市)合併升格直轄市學術研討會」論文集，民 96。

郭曉蓉，民眾參與都市更新之開發及管理維護之研究 - 以新板橋車站特定專用區為例，碩士論文，國立政治大學地政研究所，民 84。

胡英鵬，我國都市更新權利變換制度改善策略之研究 碩士論文，中國文化大學建築及都市計畫研究所，民 89。

陳明竺，都會區舊城再生問題與對策，「東海大學 2006 跨域都會治理：問題與對策」學術研討會論文集，東海大學主辦，台中，民 95，12。

陳毅修，都市更新發展策略之研究 - 以台北縣為例，碩士論文，中國文化大學建築及都市計畫研究所，民 95。

曾志雄，921 震災台中縣全倒之集合住宅為例，碩士論文，銘傳大學媒體空間設計研究所，民 93。

趙文銘，論我國都市更新條例之法制及實務問題 - 以權利變換為中心，碩士論文，國立台北大學法學研究所，民 93。

蔣澤益，從生態規劃理論探討都市地區更新方向 - 以台北大理街更新地區為例，碩士論文，國立台北科技大學建築與都市設計研究所，民 91。

韓莉雯，容積獎勵與建築高度限制都市更新之影響，碩士論文，國立交通大學營建技術與管理碩士在職專班，民 95。

？ ？ ？ ？

總統令：修正公布，都市更新條例，民 96.7.4，總統華總一義字第 09600085771。

內政部，研議都市更新條例草案參考資料，《內政部編印》，民 73。

？ ？ ？ ？

蔡慧貞，政院通過萬頃農地釋出：開發田園社區，《中國時

報》，民 96.6.14。
陳錦賜，臺灣都市更新開發計畫之研究，《經濟日報》，民
86.12.16。

?? 僞?

台中縣政府全球資訊網站，
<http://www.taichung.gov.tw/>

台中縣都市更新整體規劃網頁，
<http://upmap.taichung.gov.tw>

全國博碩士論文資訊網站，
<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.jsp>

都市更新條例部分條文修正公布總統府網站，
<http://www.president.gov.tw>