

臺北市都市更新地區劃定機制之初探一

交易成本與不確定性的觀點

An Exploration of Designating Taipei's Urban

Redevelopment Areas: A Perspective from Transaction Cost

and Uncertainties

藍逸之¹

I-Chih Lan

賴世剛²

Shih-Kung Lai

薛明生³

Ming-Shen Xue

蔡銘裕⁴

Ming-Yu Tsai

摘 要

在都市發展的過程中，究竟規劃與市場的力量是衝突或是調和，一直是規劃理論中持續爭辯的問題。就規劃而言，本質上可視作收集資訊以降低不確定性的決策制定過程；就市場

¹ 國立臺北大學不動產與城鄉環境學系博士生
PhD. Graduate, Department of Real Estate and Built Environment, National Taipei University.

² 國立臺北大學不動產與城鄉環境學系教授
Professor, Department of Real Estate and Built Environment, National Taipei University.

³ 中國雲南省玉溪師範學院客座教授
Visiting Professor, Department of Chinese, Yuxi Normal University, Yun-Nan Province, PRC.

⁴ 東亞建築經理股份有限公司市場分析師
Market Analyst, East Asia Real Estate Management Co., Ltd.



而言，則是被視為促成個體間短視而自發性交易秩序的合作過程。本文的看法是認為，規劃與市場的最適分野其實與經濟意義上的財產權界定有關，而這種財產權的界定又取決於制度設計所產生的交易成本課題上。本文透過財產權經濟分析出發來解釋規劃與市場衝突的問題，並且以臺北市政府主動劃定更新地區的執行現況作為個案研究，檢討臺北市目前政府主動劃定更新地區的推動困境以及未來應改進方向。

關鍵詞：規劃與市場、財產權、交易成本、不確定性、都市更新地區

Abstract

In the urban development process, it remains a controversial question in planning theory of whether planning and markets conflict or complement to each other. Planning can be viewed as gathering information to reduce uncertainties in order to make decisions, whereas markets can be considered as cooperative processes to induce transaction order derived from myopic, spontaneous exchanges among agents. The present paper considers the distinction between planning and markets as related to delineation of economic property rights, and such a delineation is determined by the transaction cost caused by institutional designs. Through economic analysis of property rights to explain the conflict between planning and markets, the present paper examines the implementation performance of the delineation of urban renewal areas by the Taipei city government and reviews the dilemma of the development of such areas and possible improvement strategies.

Keywords: planning and market, property right, transaction cost, uncertainty, urban redevelopment areas.

壹、前言

以都市成長的生命週期觀之，都市發展如同有機的生命體一樣，會有各種成長、波動、衰退、復甦或沒落的發展週期。因此，各階段都有著不同的特性，交互影響著都市發展的輪替。當都市發展到了衰退的階段，開始出現各種實質環境窳陋、交通擁擠、地區經濟衰敗等情形產生的時候，便需要透過一些都市計畫工具（例如都市更新）的實施，重新振興並且活化地區發展（黃正義，1987），這就是都市更新在都市發展中所扮演的角色。



另一方面，就都市發展或是都市化的過程而言，其實在經濟意義上就是都市當中諸多公私部門決策者進行一連串財產權交易過程的展現（見 Lai, 2001; Webster and Lai, 2003）。就這些公私部門的決策者而言，公部門（例如政府或是國家）所關注的是如何透過土地使用規劃與管制來引導都市土地開發，以符合發展方向；而私部門地產業者（各種開發商、地主、建商、融資業者或投資者）則是關注如何透過市場運作興建、投資並且銷售不動產，以求取地產開發獲利（Maclaran, 2003）。這種公私部門之間的互動，就涉及到財產權在經濟意義上如何去界定與獲取的問題（Barzel, 1997）。因此，本文的中心論點除了認為都市發展是一連串財產權交易的過程以外，亦強調這些財產權大部分都屬於在經濟意義上無法充分被界定的財產權。

就私部門而言，都市發展最普遍的展現方式就是土地開發行為，土地開發過程中諸多階段一用地取得、規劃設計、興建與出售等階段，其實都涉及了財產權的交易；其中開發過程的順利與否主要是取決於土地開發各階段中資訊收集交易成本的大小（Schaeffer and Hopkins, 1987; Lai, 2001; Buitelarr, 2004）。以此觀點看待都市更新，其不只是都市發展系統中的一個子系統而已，由於開發過程上涉及了整建或是重建的實施，而臺灣目前都市更新條例的制度設計中又傾向於採取「權利變換」（right transformation）的方式辦理更新單元的再發展，使得都市更新不但涉及了財產權的交易，也涉及到財產權重分配的問題。換言之，都市更新不僅是純粹的土地開發，而是針對已開發的土地⁵進行再發展，更涉及到開發的不可逆性⁶及不同權利關係人間對於土地再開發的交易成本與資訊收集的問題。

就公部門而言，由於地方土地使用規劃可以被視為對於未來地區土地使用模式嚴肅的多元團體競爭，所作出的巨大利害競賽。為了贏得此競賽，就要對於最能使本身角色或組織獲利的未來土地使用計畫、開發管制及開發決策進行修正或執行（Kaiser et al., 1995）。然而，傳統上大眾習慣認為規劃是一種公部門為主的指導過程，而市場為一種私部門為主的交易過程。但是，不論是公部門或私部門，都會在土地使用競賽中透過各種參與者進行互動，最後在都市空間的生產上展現其影響力。因此，對於都市更新而言，本文關心重點在於都市再發展過程中公共規劃與開發市場間的決策應如何進行有效互動。再者，由於這個命題的最適分野取決於經濟意義上財產權界定，而這種財產權的界定又取決於目前更新機制所產生的交易成本。所以，本文透過財產權經濟分析出發來解釋規劃與市場是否衝突，並且以臺北市政府主動劃定更新地區的劃設與推動機制作為個案研究，檢討臺北市目前政府主動劃定更新地區

⁵ 換言之，已開發表示土地上已有各個權利關係人既有權利的分配與界定存在。

⁶ 所謂的開發的不可逆性（irreversibility），代表任何開發者所採取的行動，皆不可能在不產生重大成本的條件下，以不作為的方式或其他開發行動將開發項目回復到開發前狀態（Hopkins, 2001）。例如，任何的建物或基礎建設的開發興建，開發完成之後都不可能輕易地在短期內將其總量作一改變，亦不可能任意將已完工的建物改變區位。同樣地，以都市更新的眼光而言，任何已開發項目的增建、改建或重建都是需要巨大成本的。因為有這種不可逆性存在，所以更新過程中需要謹慎考量採取每步行動之前所有相依的行動。



的推動困境。

因此，本文主要的理論核心仍是以 Webster & Lai (2003) 受交易成本概念及都市活動的不確定性影響所建構的新興都市及區域發展理論為主軸進行討論；另外，佐以 E. Alexander 所提倡的交易成本規劃理論以及 J. Hopkins 所主張的都市發展的規劃邏輯（同樣受到交易成本與不確定性影響）為論述重點。接下來，本文主要分成四節來討論上述的問題與討論：第二節中，透過財產權交易過程中交易成本的概念來解釋都市發展的不確定性，以及規劃為何在此一過程中有其必要性；第三節中，則將此義概念的討論延伸到都市更新的內涵中，並闡述更新過程中因交易成本的存在所需涉及的公私部門為何；第四節中，則以臺北市目前都市更新地區劃定上的推動機制為主軸進行個案分析，以更新過程中交易成本所造成的不確定來釐清現行機制對於參與更新的公私雙方有何困境；最後，則針對這些困境給予討論與總結。

貳、都市發展與財產權交易

一、不確定性與交易成本的經濟學

任何攸關經濟行為的決策活動，都不可能脫離交易成本而獨自存在。根據交易成本經濟學始祖 Coase (1988: 6) 的解釋，所謂的交易成本⁷，可被理解為「利用價格機制的成本」、「在公開的市場上透過交換工具執行一項交易的成本」，意即「為了實現市場交易，所必須找出誰希望處理交易，告知大眾誰希望進行交易並且以何種形式為之，主導促成議價的協商，簽訂契約，執行所需要的檢測以確保契約的內容有確實辦理」。他並且主張，如果缺乏對於交易成本這項概念的理解，就不可能真正理解經濟體系的實際運作方式、以有效的方法分析諸多問題、或為政策制定提供基礎。所以，根據 Coase (1937: 386-405) 對於廠商存在理由的分析，廠商之所以會出現，最主要的理由即在於一純粹靠個人在市場上進行契約簽定需要大量交易成本，所以，透過廠商這類組織將許多複雜的交易活動進行內部協調，則有助於降低交易成本，並利於市場上供需活動安排的簡化。

受到 Coase 的交易成本理論的影響，在一些新制度經濟學派的文獻中，亦開始大量支持市場上的經濟行為中存有交易成本的看法。例如，制度經濟學派大師 North (1990: 11) 的著作《制度、制度變遷與經濟成就》(Institutions, Institutional Change, and Economic Performance) 一書中便主張，新古典市場的運作機制基本上是平順且無摩擦性的，財產權可以被完美且無

⁷ 交易成本的別名很多，在 Coase (1937) 的經典文獻〈廠商的本質〉(The Nature of Firms) 一文中，一開始將交易成本最早稱之為市場成本 (marketing cost)；同時，在 Coase (1960) 另一篇經典文獻〈社會成本的問題〉(The Problem of Social Cost) 則被稱之為市場交易成本 (the costs of market transactions)。簡言之，意即任何的市場交易行為，即使可如同新古典經濟學者所謂的透過價格機制自動達成均衡，但是運作這種價格機制仍然需要其他額外的成本。



成本的被界定出來，而資訊則可以無成本地被取得。根據 North 的論點，顯然只考慮到生產成本而忽略了交易成本的問題（亦可參見 Buitelarr, 2004: 2544）。另外，Eggertsson（1990: 13-20）則認為，一般而言所謂的交易成本係指當個人交換經濟資產的所有權及行使排他權時候所產生的成本。並沒有明確的交易成本定義存在，但是顯然在新古典模型中的任何一種生產成本都無法對其進行充分定義。如果在一個完全沒有成本的充分資訊境界中時，任何理性的個人在交易行動上都不需要執行契約，任何潛在的投機行為也都會被國家、法治系統或任何利益團體的聯盟所預先知道，所有人的交易結果都是可以被確定的。然而，實際世界上所面對的是一個需要成本的資訊收集的世界，而高額交易成本又不利於或妨礙了某些市場上有利的交易活動，因此政府（或國家機器）透過制定法制規範，對於降低交易成本及刺激交易扮演了重要角色。另外，某些政府以外的專業部門亦與交易過程中的輔導、協商、監控有關，包括了業主、經理人、所有權人（協調）；書記員（資訊處理）；領班、監督人（勞動投入的監督與協調）；警衛與保安（財產保護）等。

進一步探究這些制度、專業與分工形成之原因，主要乃係基於新古典經濟分析中經常忽略的市場上的不確定性及其風險所造成。在新古典經濟理論中，基本上所談論的環境是被建構在一個完全競爭市場的假設情境下，強調充分資訊、自由進出、完全理性及不受他人影想的自利行為等基本假設，社會科學界的許多文獻中已遭致諸多批評。例如，在制度社會學者 Granovetter（1985）的經典文獻〈經濟行動與社會結構：鑲嵌的問題〉（*Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*）一文中，便批評古典或新古典經濟分析中往往忽略掉許多社會關係及制度鑲嵌對於經濟交易行為的影響，只是一種功利主義傳統下所運作的分子化（atomized）、低度社會化（undersocialized）的人類經濟行動而已。Granovetter（1985: 483）批評：「其理論主張在假設上並未容入任何社會結構與社會關係對生產、分配或消費所造成的衝擊。在競爭市場中，並沒有生產者與消費者可以特別去影響總體供需或者是價格或其他形式的貿易」。與 Coase（1937）的文獻相呼應，Knight（1921: 267）的著作〈風險、不確定性與利潤〉（*Risk, Uncertainty, and Profit*）一書中，則主張上述完全市場的分工只有在完全沒有不確定性的情境—所有人皆充分了解實際情形、不需要有人專責管理或控制生產活動、生產要素可自由流通往消費者的情境下，方能實現。根據他的看法，事實上正因為經濟行動中的諸多個人並無法充分具有對一切資源生產與分配活動的確切知識，所以任何的經濟交易活動都充滿了風險與不確定性的存在，所以實際世界的市場是一個不完全競爭的市場。於是，一方面生產者如何準確預測市場需要便成為重要的問題，另一方面企業家因而興起，成為了市場預測、生產控管的要角。如此，方能有利於在不確定的情境中進行生產與分配的決策制定，促成「首腦化」（cephalisation）的集體決策模式出現。



二、都市及區域經濟與規劃理論中的應用

受到交易成本理論在社會科學界研究中的逐漸成熟，交易成本的概念亦逐漸興起在都市及區域經濟分析及規劃理論的應用當中。在此之前，主流的都市及區域經濟理論或者規劃行為的經濟分析，多半係以傳統的福利經濟學為主軸。因此，規劃活動多半被視為一個糾正都市發展過程中市場失靈現象的政府干預活動之一，以規範外部性或公共財需求的方式呈現（Alexander, 1992; 1994）。隨著交易成本規劃理論的興起，公共土地使用規劃或是私部門土地開發的行為開始在交易成本的概念中被視為一種協調的過程來進行分析（Buitelarr, 2004）。在 Webster & Lai (2003) 的著作《財產權、規劃與市場：管理自發性的城市》（Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities）一書中，便對於交易成本導向的財產權界定過程產生的都市及區域發展秩序觀點，提供了一個更為系統性的分析。

在一個複雜的都市系統中，都市內部的各種行動者都面臨著蒐集資訊，降低不確定性的行動（Friend and Hickling, 2005）。事實上，由於都市中的各方行動者不可能都通盤了解所有的資訊，因此必須透過各種方式，包括面對面互動，以收集適當資訊。換言之，面對著具有不確定性的環境，行動者具有誘因在都市中相互合作，以便達成各種交易活動的進行；為了降低交易成本，各種活動集中在都市，因此形成了都市化（Webster and Lai, 2003: 29-30）。

要達成都市發展的效率，首先必須要考慮各種都市發展活動中各種合作互動產生的交易成本。就經濟理論而言，諸多個人及團體尋求從各種交互動交易中減少成本並且增加利益的方式，因而產生了合作。然而，在主流新古典經濟分析中，合作或互動過程中產生的成本往往被忽略掉，特別是無法有效處理規模報酬遞增及空間因素。但是，事實上，個人會藉由組成廠商的方式，將他們具生產力的知識組合起來。他們也會透過組成鄰里，以將他們的消費知識加以結合起來。廠商則會藉由創造工商業聚集，將供需雙方的知識組合起來。市府與企業家則會透過組成公私協力的方式，將興建、維護與營運都市基盤設施與服務的相關知識加以整合。所以，整體而言，個人與廠商會形成城鎮，並且藉以降低交易成本（Webster and Lai, 2003: 30）。這些成本，經歸納後，主要有下表一中所提的數種型態：

表一 都市中各種合作互動中交易成本的分類

交易成本的類型	定義	所包含的成本
排他成本	防止財產被非交易雙方但嘗試從中獲利的團體投機成本	<ul style="list-style-type: none"> • 實質切割資源 • 達成協議 • 監管協議



合作成本	市場交易 協調成本	當市場協調合作行動時候，交易 與組合的成本	<ul style="list-style-type: none"> • 尋求交易或組合夥伴 • 創造契約 • 監管契約 • 第三團體*成本 • 遵守與澄清成本
	組織成本	當廠商或俱樂部之類的組織進行 協力的時候，交易與組合的成本	<ul style="list-style-type: none"> • 收集集中資訊 • 制定關於資源分派的規則與決策 • 監管規則與決策
	組織成本 (政府部門)	爲了統理個人、市場與組織行 爲，創造與營運規則的成本	<ul style="list-style-type: none"> • 收集集中資訊 • 制定關於資源分派的規則與決策 • 監管規則與決策

資料來源：Webster and Lai, 2003: 41

*註：這裡所謂的第三團體（the third party）係指非建立契約雙方，但因受到契約所產生的社會成本/效益影響，需參與協商的團體。

換言之，都市發展過程中的各種行動者之所以爲了要降低交易成本而產生合作，主要動力係在於都市發展的活動及其相關的開發行爲面臨諸多不確定性，迫使決策行爲具有「集體化」的傾向，同時是一種在不斷變動的壓力下所進行的策略選擇過程。質言之，都市發展過程中各種決策主要的不確定性來源有三：(一)工作環境的不確定性(uncertainty about working environment, UE)；(二)指導價值的不確定性(uncertainty about guiding value, UV)；(三)相關決策的不確定性(uncertainty about related decisions, UR)(詳圖一)。因此，在這樣的動態過程中，需要更多某些形式的協調、協商或規劃運作，以促使目前的決策問題可以在更廣泛、更全盤的問題焦點中與他人進行探討。所以，這三類型的不確定性各有不同的需求：UE需要更多的資訊、UV需要更明確的目標、UR則需要更多的協調，藉以針對當前應該進行的決策場合上管理當前的不確定性狀態(Friend and Hickling, 2005: 9)。因此，這些不確定性造成的結果，使得新古典經濟理論中的強調的零成本的快速調整決策，並朝向均衡演進的過程無法成立。如此則產生所謂的市場失靈的情況，尤其是面對外部性(externality)與集體財(collective goods)的都市發展決策特性，使得這種情況將更爲明顯(Hopkins, 2001:25-26)。



三、土地開發決策、規劃與交易成本

一般而言，都市土地開發過程涉及了四大階段：取得、建照、興建與出售。不管是哪個階段中，都涉及到多方行動者的空間決策互動，包括了規劃師、建築師、地產業者及管理人員，形成複雜的過程。在這種土地開發行為中，有兩種重要的基本特性：(一)資訊收集；(二)財產權界定。換言之，土地開發過程可以被視作為了操作財產權藉以獲利，因此透過收集資訊，以降低不確定性而制定決策的行為 (Schaeffer and Hopkins, 1987; Lai, 2001)。若由經濟意義觀之，財產權可以被定義為財產持有人對其所持有資產可進行消費、獲利或出售該財產之權 (Barzel, 1997: 3)。因此，對於一宗土地的財產權而言，係指透過耕作、改良或交易的方式，使用土地以便獲利的權利。基本上，在現實環境中的任何交易裡面，財產權都不可能完整的被劃分清楚，而且因為對於資產屬性資訊上的不充分，致使交易成本存在 (見 Lai, 2001; Hopkins, 2001; Webster, 1998; Webster and Lai, 2003)。根據寇司學派 (Coasian) 的概念，即使是在古典的完全競爭市場的最適均衡條件下，財產權的交易具成本，因為交易過程中涉及了資訊成本、績效監控及契約執行。為了要讓這些交易成本最小化，市場會以可預測的方式進行修正，包括了科層化組織 (hierarchical organization) (大廠商的出現或是企業的垂直/水平整併) 以及制度治理 (institutional governance) (自行或由其他仲裁者規範) 來提供決定與執行市場行動者權利的架構。其中，土地使用規劃與開發管制便是一種制度治理，用來規範土地及不動產市場運作所必須的財產權結構 (Alexander, 2001: 46-47; 亦可見 Coase, 1960; Webster, 1998)。

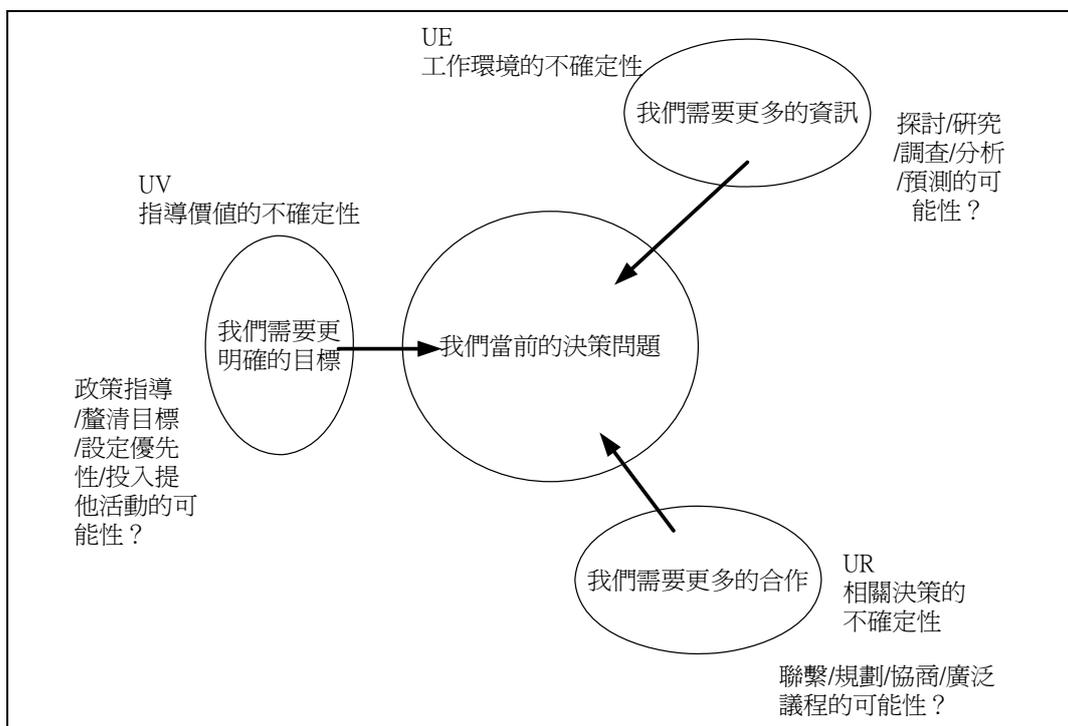
相對於新古典經濟理論而言，由於外部性的特性，都市發展必須透過政府干預來規範並且糾正都市發展方向，以避免市場失靈的情況，這也是傳統規劃理論論述上的立基 (Friedmann, 1987)。然而，若從財產權經濟分析的角度來看，之所以產生市場失靈，廣義地說，也就是因為財產權的界定難以被劃分清楚，降低市場效率；或是因為制度設計不良，導致資訊不對稱或是交易成本過高，使得市場並未被發展出來，以至於無法順利產生自發性的都市發展規則 (Webster and Lai, 2003: 12-13)。換言之，財產權經濟分析的觀點並非否定規劃作為一種集體財 (collective goods)⁸ 的必要性⁹，而是強調一套有利的規劃管制制度來引導交易成本過高的都市發展，以降低決策上的資訊不對稱及交易成本。當這種計畫 (引導都

⁸ 根據 Hopkins (2001: 86) 的見解，所謂的集體財，係指消費上無敵對性或者無法排他的財貨或服務就是所謂的集體財或公共財。都市發展中的規劃行為在本質上就屬於這類型財貨/服務，因為其建立敵對性或排他性的 (交易) 成本很高，一旦建立完成之後任何人都可以不需負擔成本的情況下去享用規劃行為的成果，因此對民間市場而言便不具有誘因去主動付出成本來供應適當的服務數量。

⁹ Webster & Lai (2003: 12) 亦承認，某些類型的都市秩序 (urban order) (例如集體財) 還是必須由政府或其他科層化實體來提供會比較有效。實際上，究竟何種都市發展中的功能應由政府、民間或公私合夥的方式來執行，則是應該交易過程中考慮特定目標的成本、效益而決定，也就是必須要了解何種機構方能最有效率地控制用來追求該目標的資源。



市發展的制度/規劃邏輯) 能夠被設計出來，則能有效降低決策過程中各類型不確定性，並且更有助於市場機制的健全化。



圖一 決策制定的三種不確定性

資料來源：Friend and Hickling, 2005: 8

另一方面，都市規劃活動基本上包含了許多不同的價值互動及利害衝突，例如，以永續發展為例，基本上便包含了生態、經濟與公平三種主流價值之間的利害衝突，若再加上建立在這三種主流價值之上的可居性的考量之後，每種價值向度間的衝突情形則更為複雜（例如 Kaiser et al., 1995; Campbell, 1996; Godschalk, 2004）。根據前述，都市發展的形成是都市當前一連串決策行動互動而成，這些行動，不論是屬於政治市場或是經濟市場，在本質上都可以被視為集體決策的結果。而所謂的公共規劃（public planning），並非傳統上受政治理論或福利經濟學影響的規劃理論所指稱的——是當市場失靈需要政府干預時，由公部門主導的集體決策活動；相對地，以交易成本與財產權界定的概念來分析，公共規劃本質上可以指「組織以非市場型態呈現的財產權...與以多種型態呈現的階層（hierarchy）有關，包括了由單一完整的組織到複雜委任的架構及組織間體系等」（Alexander, 1994: 343）。是故，本文認為，都市發展活動並非僅是市場與規劃簡單的二分法，而是市場與規劃力量透過複雜的組織協調網絡



複雜交織而成的。因此，是否需要規劃？何時需要規劃？何處需要規劃？則端看該土地使用市場中的交易成本而決定。

參、都市更新及其運作

一、都市更新的演進

一般人多將都市更新認為是針對窳陋實質環境進行重建的制度工具。然而，隨著都市發展歷程的演進及社經環境的逐漸變遷，除了傳統的實質環境改善以外，亦強調社會經濟的振興與發展，地方產業的復甦，社區族群整合以及環境永續發展等層面。由於傳統的重點並未被淘汰，同時都市政策又逐漸隨著新的時代需要整合了更多新的考慮因子，因此並未有一套單一的取向可以包含所有完整的都市更新定義，而是更加多元與包容，所涵蓋的更新策略範疇也不斷推陳出新（Roberts, 2000: 14-17）。

都市更新包含概念的廣泛可從許多中外文獻中看出。例如，Roberts（2000: 14）認為，隨著施政重點、空間層級與行動主體的不同，都市更新概念的演進可分成重建（construction）、活化（revitalization）、更新（renewal）、再發展（redevelopment）乃至於再生（regeneration）。早期強調的重點係以實質環境條件的改善為主，到後來開始強調鄰里社區局部整建維護、引入新經濟活力、配合重大旗艦計畫（flagship project）的開發甚至整合環境永續與控制都市成長等理念。另外，除了空間層級由傳統老舊都心的大規模拆除重建，到開始考慮局部地區整建維護或控制區域均衡問題之外，行動主體也由早期政府（特別是中央政府）為主體的開發模式，到現今更強調地方政府的分權治理、公私協力、社區參與以及民間融資等模式。這與目前國內都市更新發展基金會（2002）以及張力仁（2003）的看法不謀而合，認為都市更新基本上可以分成幾種意義：更新、再發展、再利用/整建（reuse/remodel）、再生；涵蓋的範疇不只是貧民窟的拆除重建，也可從事小規模的街廓再開發或是局部的整建維護與用途調整，甚至強調社會經濟意義的重新賦予—例如改善都市經濟與財政、興建環保綠建築、控制犯罪率、引進文化活動等。

此外，即使是單一名詞的見解，也在不同文獻中觀察出當前都市更新內涵上的廣泛性。例如，Zielenbach（2000: 31）將活化定義為「現有居民的經濟條件改善，並將鄰里重新整合到市場體系當中」。Fitzgerald & Green Leigh（2002）則認為活化是在地方經濟發展實務當中，加入公平性與永續性等向度，強調三大經濟發展的總體原則—提高生活水準、減少空間或族群的不公平、推動並鼓勵永續資源利用及生產。Roberts（2000: 17）則定義都市再生為「全盤性與整合性的願景與行動，引導出都市問題的解答，並尋求帶動持續一個受到改變的地區



在經濟、實質、社會及環境條件上持續的改善」。而在臺灣現行都市更新條例中的定義，則將都市更新定義為「為了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」（第1條）；「根據本條例所定程序，在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施」（第3條）。因此，明顯可見，隨著社經發展的演進，都市更新所涵蓋的範疇更加多元，其制度治理上應該需要一個涉及多元向度、價值的公私介面來引導。所以，建構這個公私介面的制度治理架構中，便有需要去考慮到上述的資訊收集與財產權界定的問題，也就是如何降低資訊的不確定性所造成的再開發決策交易成本的問題。

二、都市更新所涉及的公私介面

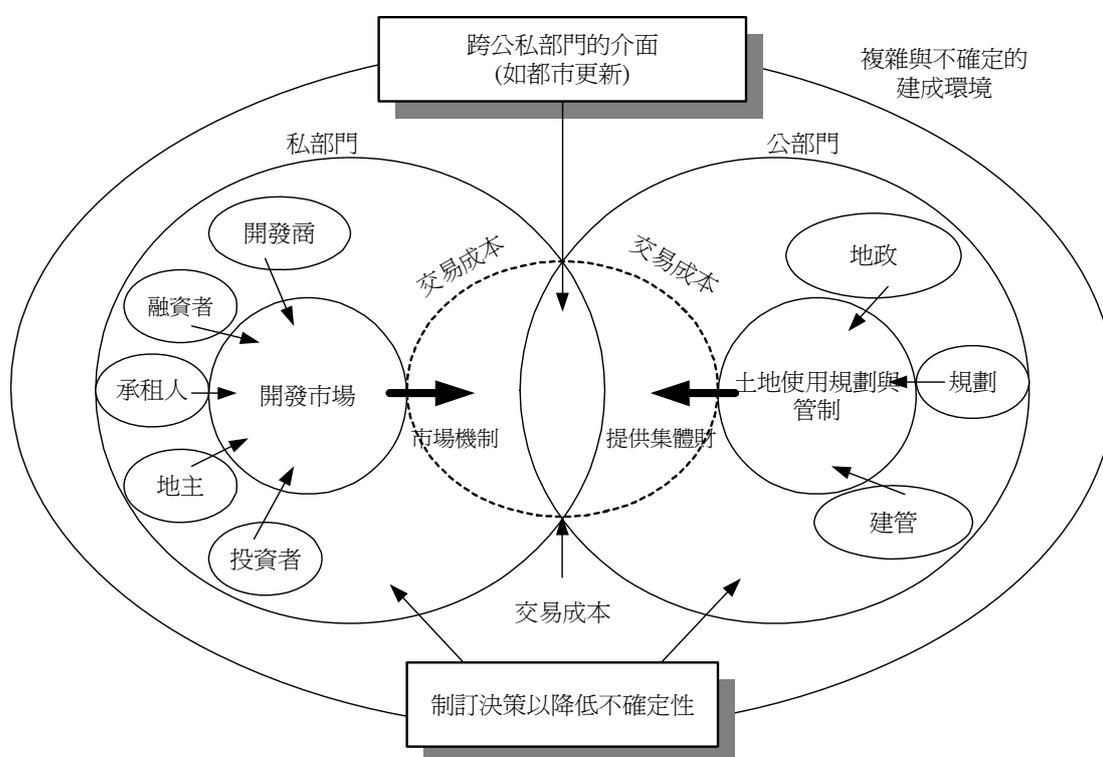
根據前述都市發展過程中交易成本與財產權界定的觀念，我們可以將都市發展的公共規劃行為視為具有「集體財」或「公共財」性質的公領域集體決策活動（見 Hopkins, 2001: 93-99），根據 Lai（1994: 77；引自 Alexander, 2001: 49）之定義，土地使用規劃與開發管制可說是「政府對某一空間範圍內的土地權利界定或限制」；以此觀之，都市規劃乃係「土地與不動產市場制度環境中的重要組成之一……指派並且限制了土地開發使用與改良的權利，而開發管制則介入到土地開發、興建、取得及使用的過程中，以便根據所指定的權利及規則來授與或限制交易」。

都市更新除了是為引導都市發展的制度性工具之一，也是落實都市計畫的行動方案之一（財團法人都市更新發展基金會，2002：14-15）。由於都市更新在整體的都市土地開發過程中，涉及到多方的公私部門行動者參與，除了政府部門之外，也包含更新地區民眾、建商、不動產業主、規劃師或是其他因更新受益者；即使是政府部門本身而言，亦涉及到各不同業務單位的整合及互動。例如，Lan 等（2007）便指出（下圖二），在複雜與不確定的建成環境中進行老舊城區的再發展，必然涉及到各種關心都市更新（利潤、可居性或公共利益）的公部門與私部門介入，然而因為交易成本的存在，致使這些行動者必須以各種形式的整合方能投入到這個不確定的環境中。對於私部門而言，為了利於土地開發決策中各種不利於資訊收集的不確定能夠最小化（如前述 Schaeffer and Hopkins, 1987），因此需要組織各種開發市場的方式，以期能夠以各行動者間的互賴來降低資訊收集上的交易成本。然而，若是純粹由私部門透過市場機制來進行運作，純粹利潤導向的開發聯盟並無法完全有效克服某些交易成本過高的情況（例如，產權結構複雜、意見不易整合、民眾對更新法制的欠缺理解等），因此這種情況就在複雜的建成環境中構成高度具有「集體財」特性的開發困境——開發決策上過高的交易成本，由市場進行便因缺乏誘因而不利於更新的達成（Webster and Lai, 2003: 48），因此在實務上還需要公部門的投入，透過土地使用規劃管制的手段來規範這種因交易成本在



都市更新過程中所造成的集體財現象，並且明訂公部門中各有關機關的權責分工。同時，不論公部門與私部門在決策制定上都必須面對到何種程度的交易成本，雙方都必須在更新過程中密切合作，以利公共規劃與市場機制的協調。是故，在公私雙方互動的需要上，都市更新便需要一套有效的治理機制以做為跨越公私部門的制度介面。

換言之，在上述複雜建成環境中的更新過程，涉及到不同公私介面的行動者參與，故難以單純的自發性都市發展模式引導，而須以建立有效的都市更新機制，來降低更新劃定過程中過高的交易成本，並且促使提高資訊透明性來活化民間參與都市更新的市場機制。一個經過良好設計的都市更新機制，應當能考慮並且反映出更新過程中所必須面對的各種交易成本，同時在執行上能夠促成跨公私領域的各方行動者進行互動與互賴。



圖二 都市更新過程中因交易成本產生的複雜公私介面

資料來源：修改自 Lan et al., 2007

三、都市更新與財產權交易

相對於一般的都市土地開發過程，都市更新在本質上有其特殊性——必須針對既有已建成地區的土地或建物進行重建、整建或維護的活動，而非在尚未建成的素地上進行開發。相較於一般的都市土地開發過程而言，都市更新的執行其實更為複雜，因為在財產權的交易上都市更新過程可分為兩階段：財產權交易（開發前及開發中）及財產權重分配（開發後）。因此，若考慮都市更新過程中公私介面所涉及的各種決策，從事前的評估、更新案件申請、土地合併到施工等各階段，除了金錢成本之外，各種協商、諮詢、搜尋、監督及行政審核上需要各種金錢成本、時間成本或機會成本，而這些交易成本在不同的階段中分別歸屬於不同的行動者身上（邊泰明，2003：388-391）；亦即，需要尋找適合之更新地區、更新飯為、相關權利人、依法研擬及核報更新計畫、協商建物與用地取得方式、補償標準、補償方式、拆遷安置方式及糾紛調解成本等，會影響到更新行為者對於更新參與之意願高低、更新方式能否順利推動並實施（吳彩珠，2000：66），致使都市更新過程不論是在價值、環境或相關決策上都有其高度的不確定性。在臺灣，自從都市更新條例通過實施以來，法令中提供了以「權利變換」作為未來更新事業主要推行工具，這使得財產權重分配的階段在都市更新過程中扮演的角色將更為吃重，而這也是都市更新最不同於一般市地開發過程的地方——涉及了各種不同價值的公私部門權益關係人介入。畢竟，根據 Zhu 等人（2005：6）之看法：「規劃本身只是一個被施加在土地開發上的限制，而諸多的選擇及決策仍完全取決於地主……地區中的多樣性應當由土地財產權的多元結構來確保。如果土地及建物的財產權透過一組多元行動者的集合加以運作的話，多樣性就能在建成環境的開發中加以結合進來」。

總結來說，雖然都市更新的內涵隨著時間的演進而更加多元，但是大致上都有一個同樣的共同趨勢——都市更新除了傳統的窳陋環境重建之外，隨著社經環境變遷與都市政策的需要，包含的議程內容、參與角色、空間層級及策略類型都更加廣泛。所以，都市更新是一種複雜的集體決策活動，在執行的每個階段都需要嚴謹的規範以利各參與組織間的協調，以減少交易成本與不確定性。

綜合前述的理論回顧，本文對都市更新的定義為：都市更新並非僅是老舊實質環境改善的規劃工作而已，而是在既有制度下進行的財產權交易行為。至於何時需要公權力規劃指導或是私部門市場機制，則依據其財產權界定時相對的交易成本大小來決定。換言之，都市更新不僅是一種具有集體財特性的公共規劃活動，同時也需要具有階層化組織的制度治理的介面，以利協調財產權重分配過程下公私雙方的運作。亦即，在其公私介面中，由於涉及到待更新空間當中各種不同價值利益的集體決策的協調與合作，所以公私部門各有其必須參與的部分。一方面，透過公共規劃手段的介入，可提供民間開發市場明確的更新範圍、容積獎勵



額、輔助興建週邊公共設施等資訊上、制度上或實體上的基盤設施，甚至必要時以公權力配合取得產權結構複雜難以市場機制整合的鄰里，以降低更新過程中因資訊收集不充分所產生的不確定性，幫助私部門迅速取得待更新區位及環境狀況，以利開發市場的選址、投資與興建決策進行。另一方面，藉由私部門開發市場投入到都市更新中，可以其市場彈性、資金挾注、風險分攤等優勢，減少純官僚系統運作所造成的鉅額行政負擔、財政壓力及決策僵化¹⁰等困境，以利都市更新在執行上更能反映民間多變的市場需求。

肆、臺北市都市更新地區劃設方式的檢討

一、臺北市都市更新地區劃設方式

依目前中央與地方法令，臺北市目前都市更新業務主要法源依據乃係根據都市更新條例以及臺北市都市更新自治條例作為基礎。因此，依照這些法源的精神，實務上都市更新的作業流程包含了三個階段—劃定都市更新地區及擬定都市更新計畫、擬定都市更新事業計畫、計畫執行等（內政部營建署，2001：3）。其中，由於都市更新地區的劃定為都市更新執行的基礎階段，同時更新地區劃定有助於界定政府更新政策重點範圍、配合重大事故重建需要（例如都市更新條例第七條之迅行劃定）、降低辦理更新同意門檻以及施予獎勵誘因判斷基準等重要意義（財團法人都市更新發展基金會，2002：84），因此本文以都市更新地區劃定作為討論的重點（圖三）。

（一）政府主動劃定

根據都市更新條例的規定，現行都市更新地區劃定的相關規範列在該條例第二章（第5～8條）當中，除了第5條規範一般劃定的基本調查原則與計畫內容外，其餘可以分成兩大類型：

1. 都市更新條例第6條（優先劃定之狀況）

有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區：

- 一 建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。

¹⁰ 儘管其最終目標並非如廠商一般全然以短視導向的營利為主，但是政府科層組織內部的運作，同樣也需要面對到各種收集資訊以降低不確定性的決策制定過程，因此其組織內各部門的運作亦須面對解決交易成本的問題。在這裡必須值得注意的是，本文雖然將政府提供公共規劃視為可輔助民間開發市場降低土地開發決策因交易成本造成的不確性，但是並非表示全然由公部門獨自施政便是最佳的制度治理模式。反之，政府的施政權責負擔過重的結果，亦有可能造成過多的交易成本無法吸收。因此，一個良好的都市更新推動機制中，應當同時考慮公私部門雙邊同時存在的制度介面，彼此間相輔相承。



二 建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全。

三 建築物未符合都市應有之機能。

四 建築物未能與重大建設配合。

五 具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。

六 居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。

2. 都市更新條例第 7 條（迅行劃定之狀況）

有下列各款情形之一時，直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，迅行劃定更新地區；並視實際需要訂定或變更都市更新計畫：

一 戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。

二 為避免重大災害之發生。

三 為配合中央或地方之重大建設

前項更新地區之劃定或都市更新計畫之擬定、變更，上級主管機關得指定該管直轄市、縣（市）主管機關限期為之，必要時並得逕為辦理。

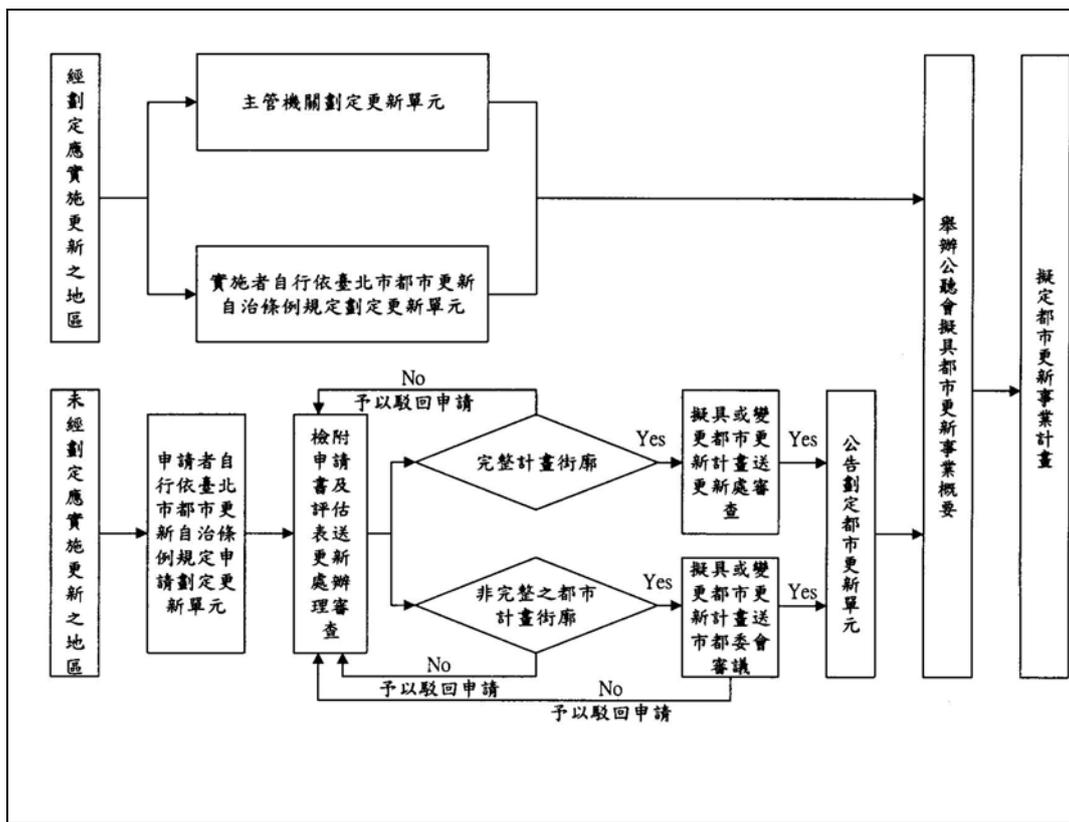
（二）民間自行申請劃定

都市更新條例第 11 條規定：「未經劃定應實施更新之地區，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元。」同時，未經政府劃定應實施都市更新之地區，其先決條件應符合「臺北市都市更新自治條例」第 12 條更新單元劃定基準¹¹及第 15 條所定之「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元（重建區段）建築物及地區環境評估標準表」規定（詳見圖三下部分）。

¹¹ 臺北市都市更新自治條例第 12 條規定：都市更新單元劃定基準，面積劃定應符合下列規定之一：（一）為完整之計畫街廓者。（二）街廓內面積在 2000 平方公尺以上者。（三）街廓內鄰接二條以上之計畫道路，面積大於該街廓 1/4，且在 1000 平方公尺以上者。（四）街廓內相鄰土地業已建築完成，確無法合併更新，且無礙建築設計及市容觀瞻，其面積在 1000 平方公尺以上，並為一次更新完成者，但經主管機關劃定為應實施都市更新地區，其面積在 500 平方公尺以上，得經更新審議委員會通過後劃定之。（五）跨街廓更新單元之劃設，其中應至少有一街廓符合第一款至第四款規定之一，並採整體開發，且不影響各街廓內相鄰土地之開發者。前項所稱街廓，係以基地四週面臨計畫道路為原則，如因基地鄰接永久性空地、公園、廣場、堤防、河川等，其鄰接部分邊界得視為街廓邊界。



另外，都市計畫通盤檢討實施辦法中第 6 條提及：都市計畫通盤檢討時，應針對舊有建築物密集、畸零破舊，有礙觀瞻、影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區，進行全面調查分析，劃定都市更新地區範圍，研訂更新基本方針，納入計畫書規定。而在同辦法第 8 條則規定，都市計畫通盤檢討時，舊市區更新地區應辦理都市設計，納入細部計畫。



圖三 臺北市現行都市更新地區劃設流程

二、臺北市都市更新地區劃定現況

(一) 舊法階段（臺北市都市更新實施辦法）劃定辦理情形

為了推動臺北市都市更新，臺北市政府於 1983 年 9 月頒布了臺北市都市更新實施辦法，「以促進土地利用，改善生活環境，更新都市機能及增進公共福利，特依據都市計畫法第 63 條之規定，訂定本辦法」（臺北市都市更新實施辦法第 1 條）。此一階段中，主要係以政府作為推動及執行都市更新業務的主體，而更新地區劃定的評估係以評估實質環境窳陋程度



的「罰分法」為主要參考指標（參見黃正義，1987：92-116；財團法人都市更新研究發展基金會，2002：89）。至1993年9月17日起，配合當時臺北市都市更新實施辦法的修正，為了活絡民間參與更新的意願，改採以容積獎勵方式誘導民間投資興辦都市更新地區，自此開始，也確立了沿用至今的以「容積獎勵」為推動主軸的活絡民間更新工具之一（周素卿，1999：17；吳彩珠，2000：78-79；邊泰明，2003：389-390）。配合當時的修法，臺北市政府都市發展局分別於1994年9月27日、1996年3月13日、1997年3月6日、1998年9月25日共分4期公告167處更新地區，面積約262公頃。根據舊法實施受理申請之更新案共計29案，其中市府核定實施計26案（1999年1月1日後核定實施21案），其中已完工者計20案，施工中計5案，其餘1案經核定後未再實施及改依都市更新條例辦理者計3案¹²。

（二）新法階段（臺北市都市更新自治條例）劃定辦理情形

自從都市更新條例於1998年11月公告實施以來，臺北市都市更新實施辦法亦配合重新修正，於2001年4月改訂為臺北市都市更新自治條例，並開始逐步重新檢討整合舊法階段劃定地區，配合市府整宅政策，以及因應捷運場站沿線（捷運系統新莊線北市段）及災後重建（921、331、海砂屋及高氯離子混凝土建築物重建）需要，分別自2000年起至2005年止共劃定並且公告了主要為四個階段、目前有215處的政府主動劃定更新地區。

表二 臺北市政府主動劃定更新地區與民間自行申請劃定更新單元績效比較

	市府劃定更新地區* (215處；327公頃)	自行劃定更新單元 (34處；10.97公頃)
有更新概要案件之更新地區	97處	26處
有更新概要案件之更新地區處數佔劃定更新地區處數比率(%)	45.12%	76.47%
更新概要之面積數	63.87公頃	9.18公頃
有更新概要之面積佔更新地區面積比率(%)	19.53%	83.68%

（資料統計時間：2006年11月）

¹² 舊法階段數據資料，由臺北市都市更新處所提供，特此致謝。



*註：西門市場（0.86 公頃）及理教公所（1.02 公頃）等二處地區由市府推動完成更新，北投 P20 都市計畫地區（1.9 公頃）、士林慈誠宮地區（1.76 公頃）、歸綏街附近地區（2.1 公頃）、華光社區（4.74 公頃）、萬華中軸地區（0.54 公頃），現由市府納入都市更新示範計畫規劃推動之。

根據臺北市都市更新處所提供的統計資料顯示，至 2006 年 11 月截止，臺北市總共劃定了 215 處政府主動劃定更新地區，佔了全市面積 327 公頃；民間自行申請劃定更新單元僅有 34 處，佔約 10.97 公頃面積。若以目前已有更新事業概要案件的地區數、已申請更新事業概要的面積等所佔百分比來觀察，政府主動劃定地區一直不若民間自行申請更新單元的績效要來得佳（參見表二）。因此，對於臺北市政府主動劃定更新地區長久以來在執行上的落差，實有檢討的必要，以釐清其中執行上的困境為何。

三、臺北市都市更新地區劃定方式面臨的困境

根據前述有關都市發展與財產權交易的概念，以及將此一概念應用於都市更新的決策制定過程上，本文嘗試結合前述圖一有關決策上的不確定性、圖二公私界面的概念，以都市更新決策上涉及的公私部門的角度，來分別討論目前臺北市的都市更新地區劃定方式上有何困境。

（一）民間開發市場的困境—更新決策的不確定性

在目前臺北市的都市更新政策中，執行方向已經由早期由中央或地方政府介入的時期進入到了以獎勵民間參與為主的階段，而辦理的重點亦由早期的違章聚落拆除重建、興建國民住宅等公共建設行動，轉化為強調市場經濟導向的都市再發展模式（見周素卿，1999：16-31）。儘管近年來中央政府亦積極再介入都市更新的推動政策中，並且做為政府擴大內需、振興經濟的重點方案¹³的重點策略，但是整體而言都市更新在各縣市的執行上（包括臺北市），皆以獎勵民間自行申請再開發為主，以期都市更新較能符合民間市場運作需求。

然而，由於公部門在都市更新推動的過程中成爲一種消極與被動的參與形式，甚至實際來說僅是進行「都市更新地區劃定、受理民間申請更新案件獎勵及部分地區公共環境改善等工作成果為主」（林欽榮，2006：129）。換言之，目前臺北市政府在都市更新地區的劃定方

¹³ 例如，1990 年代中期一波為刺激營建業所制定的「都市更新方案」（以配合重大建設及眷村改建為主）、制定都市更新條例及八大相關子法，乃至於近年政府提出的「加速推動都市更新方案」、指定全國 50 處「優先更新地區」、「四大指標性都市更新案」、「都市更新公司」等，都屬於中央政府積極指導下的產物。



式管理上除了進行都市更新地區的劃定與案件審核之外，便缺乏了相關的公共規劃管制的引導，造成更新過程中產生的許多交易成本都必須由民間開發市場自行吸收，便會提高了在決策上的不確定性。配合圖一所提的三種因交易成本造成的決策不確定性來檢視，目前以民間為主的推動機制中，在更新決策上主要面臨的不確定性有三大向度：

1. 操作環境上的不確定性

操作環境所指涉的是各種公私部門決策運作所欲規範的實體場域，也許是城市、社區、國家、組織或企業等，在本處所指的是臺北市各個都市更新地區。為了理解都市更新地區中的發展現況及未來潛力，必須密集從事更新地區的各種探索、研究、調查、分析及預測方能完成，這些工作都必須有蒐集各種地區社經訊息及不動產市場情報的交易成本，方能建立完整而透明的資訊系統，促使民間開發市場中的業者進行開發投資決策的進行。

然而，目前政府主動劃定更新地區在案件申請與開發績效上有落差，主要原因在於更新地區劃定完成之後，便缺乏一套整合、公開與透明的資訊管理與提供機制將現有更新地區的社經狀況、鄰里品質、發展總量、使用分區、適用獎勵/法令及其他重要區位特性進行統整，以至於對形成開發市場的建商、房地產業者、融資人或地主等不易明瞭再開發的可行性、潛力或優先性。由於這種空間資訊的建置，明顯具有集體財或公共財的特性，因每個更新地區都有其地理差異，資料彙整需耗費大量交易成本，理當交由政府主導，作為更新地區劃定上併行的手段。然而，目前臺北市的都市更新地區劃定機制中並沒有這方面的具體策略，故不利民間開發市場對於都市更新資訊進行較為完整的決策判斷。在本研究所進行的訪談中，某都市更新學者專家即表示：

「我們必須先來仔細思考一下，都市更新地區劃定完成了之後，政府需要做甚麼？應該就是要提出可讓民間推動更新的各種規劃調查，這樣才能建立完整的資訊給民間，但是顯然目前這方面的作業是沒有……臺北市有這麼多行政區，每個行政區都有不同的人文與自然特性，同樣地每個更新地區也都有不同的地區發展紋理，因此調查必須是要深度的，逐一個案的調查……如此一來，才能了解每個地區不同的差異，後續的更新優先性、可排除或應納入更新的地區等才能夠建立其策略……」。【訪談人 P060001】

所以，在以民間市場機制為主的推動模式之下，除了少數地標性地段或產權結構單純的更新案能夠快速推動外（如國際金融中心、原財神酒店、原真理堂等更新案），考量到整合分散資訊所需的交易成本，成為目前更新地區並無法有效辦理更新的原因之一。

2. 相關決策上的不確定性

相關決策上的不確定性所指涉的是集體決策過程中各方相關的參與者其個別決策意圖都有相互關聯的影響性，必須透過各種聯繫、協商與協調方式，以利決策者間進行合作。在



本文中，相關決策係指某一已劃定更新地區的再開發過程中，從申請、興建到完成等集體決策過程中各方公私參與者及附近地區重大開發案件決策者個別決策意圖的集合。

根據 MacLaran (2003: 12) 的看法，對於民間的不動產開發而言，在獲取利潤之餘，同時也要扮演著在錯誤的獲利決策下所造成的風險承擔挑戰。因為開發商對於建成環境的營造扮演著「經理人」的角色，除了需要在開發市場中與地主進行基地開發權利取得之協商，同時要運籌手中各種開發項目的推案，與融資者安排短期融資以利土地取得或資助營造業者，安排估價師、建築師、規劃顧問等在容許成本限制內修訂方案，甚至於要雇用建商或不動產經紀人來尋找合適的承租/承購人。這些開發行為都需要面對到交易成本的問題，特別是在產權結構複雜的老舊都心中更為明顯。

都市更新地區劃定後開發商不願進入，普遍的問題核心便在於整合民意乃至於重分配權利時，協商與溝通的交易成本過高。回到前述 Webster & Lai (2003: 45) 對於都市發展過程交易成本的看法，某些協商、聯繫、溝通所需交易成本過高的土地開發市場決策，在錯誤開發決策可能造成的風險承擔顧慮下，便會造成該更新地區進入更新狀態的市場門檻被大幅提高¹⁴，使得開發商裹足不前。換言之，針對某些交易成本較高的開發案類型，由公部門主導進行推動，方為促使這些都市更新地區被有效推動的根本。儘管目前提供了容積獎勵，但本質上屬於都市更新過程後半段財產權重分配階段完成之後方能兌現的誘因，對於降低此階段前因產權協商及意見整合所產生的交易成本並無助益。本文進行訪談中，便有建設公司受訪者表示：

「我們也碰到很多地主本身可能也住在窳陋社區的情形，地主或是居民也會打電話過來詢問是否有這方面的整合意願。其實，這些已劃定地區，有很多產權都是非常複雜的，像我們本身是建設公司，以我們的人力想要去整合這麼多的人，其實是沒有時間的。而且，在整合過程中，如果真的碰到一些狀況談不下去的時候，對於公司是否要繼續推動下去其實也是個阻礙……面對這些狀況，容積獎勵誘因對我們來說根本就是看得到但吃不到……」【訪談人 P060005】

基於開發的不可逆性，對於民間市場推動更新的一系列（短視的）相關決策而言，基於這些協商交易成本所造成的風險考量，開發商因而普遍不願進入市場。由於財產權重分配時面臨的交易成本過高，若純由民間開發業主與原住戶、權益人自力為之，則必須花費冗長的時間在籌組更新會階段進行諮詢、說明、協商與意見整合，同時在權利變換階段亦有遇到同樣問題的疑慮：

¹⁴ Webster & Lai (2003: 45) 認為，土地產權實質狀態的界定其實是需要鉅額交易成本的，其成本包括了土地測量、估價及權利讓與上的成本。這些工作極為複雜，而且因為交易成本過高而難以在土地開發市場中直接由買賣雙方承擔。



「都市更新的很多問題，除非是有財力的人去辦才行，加上市政府的公權力，我想問題一定可以迎刃而解…另外談到法律的完備，目前權利變換協商能夠 100% 通過的，幾乎沒有幾個。目前就我所知，根本沒有法律賦予政府公權力可以強制介入的，幾乎都要靠著協商才能通過。我們吳興街二期的算是跑得很快了，很多還是我們跑在前面，市府再跟著我們修正…都市更新政策可能針對相當有財力的人，那是另外一個層面，假如要談市容改觀、一般貧民戶的更新，我想相差很大，而且裡面的配套措施完全不夠。」【訪談人 P060003】

「政府主動劃定的這些地區，大部分的土地產權都蠻複雜的，而且有土地細分的情形…這很多人要整合，要透過協議更新其實很難做，像現在政府提出的權利變換等配套措施…其實對我們來說是沒有信心的。透過權利變換辦理更新的，除了國有地、公有地等可以順利去推動之外，就我所知好像還沒有私人土地可以藉此順利推動完畢的。財務補助問題沒有辦法解決，然後政府公權力沒有介入，這樣都市更新一定會推動不下去。」【訪談人 P060004】

「就我認為，今天像財神酒店或國際金融中心這類型的更新案，本來就是因為未來涉及的商業利益非常巨大，只要有大型的開發商或財團願意進來資助，就算要花時間整合協商都不是問題。但是，一個都市中真正需要更新的，還是老舊城區那些整建住宅或老舊社區等案件，但是這些可能協商整合的交易成本一來很高，二來開發完成後的價值可能不若這些商業開發那麼巨大，政府今天不出面主導來做，純粹以民間為主要進入根本是不可能。」【訪談人 P070001】

因此，對於大規模的更新個案（例如信義區的國際金融中心案），或許可因巨大的商業利益而推動，但是目前臺北市許多產權細分零碎的弱勢戶更新地區而言則很難單獨由民間辦理。

3. 價值的不確定性

所謂的價值的不確定性，係指決策過程中，指導決策產出的上位價值（或目標議程、民間意圖）不明確，難以使方案的目標設定、優先性提列以及政策指導等順利產出。在民間業者所進行的都市更新決策中，價值的來源主要係基於明確的上位指導計畫或政策議程，方能減少民間業者為了制定明確的更新策略目標，在資訊收集上所需的額外交易成本。同時，由於私人開發決策本質上是個別、零星、短視的行為，因此在欠缺指導下的個別紊亂行動便不利都市更新市場的交易成本降低。反之，公部門以長期、宏觀的角度所制定的都市更新總體計畫，本質上就是具有集體財內涵的公共規劃形式，則有助於降低這類型私人開發決策在資訊不對稱的形況下所造成的都市發展失序，促進都市更新策略的完整性。然而，就臺北市劃定都市更新地區的推動經驗而言，目前實務上：

「卻只有更新事業計畫而無更新計畫，這是基本的問題。沒有都市更新整體的策略，而就侷限於個別更新地區的劃設、產權、權利變換的問題、容積獎勵多寡等細部問題上」【訪談人



P060002】。

既然都市更新本身屬於都市計畫中的一環，因為計畫的集體財特性，其都市更新若純由民間業者為之反而需要花費很高的交易成本來收集各種零碎、片段的資訊，以便於制定開發決策。換言之，缺乏了明確的都市更新計畫作為上位的價值指導，致使目前都市更新地區劃定與後續更新事業計畫擬定、更新事業執行等項目都缺乏明確的目標方向，也成為當前更新地區的後續推動上產生「計畫」與「現況」落差的主因。因此，對於市政府而言，一方面就面臨相對較多規劃決策的不確定性，另一方面執行上產生資訊不足及交易成本過高的缺失，不利於都市更新主管機關在相關措施的執行成效掌控。就民間想投入都市更新的土地開發、不動產及建築業者而言，也因為缺乏明確的都市更新走向及優先順序，在投資決策上也增加了額外的資訊蒐集成本，同樣不利於更新決策的形成。

（二）公部門執行上的困境—缺乏計畫及制度基盤的支援

民間開發市場在決策上面對的交易成本及不確定，主要問題癥結便在於這個公私介面中缺乏公部門具有「集體財」特性的計畫及制度基盤加以支援。雖然臺北市政府過去至今並非沒有嘗試擬定過一系列更新政策或計畫，但是都缺乏有系統地落實。例如，1988年臺北市政府雖然研擬了「臺北市都市更新長程計畫」，並配合三期中程計畫作為當時推動都市更新的依據，但在當時的時空背景下，主要還是作為編列工程進度與預算的角度來思考，看不到明確的都市更新政策方向。雖然1992年提出了以2010年為願景的臺北市綜合發展計畫，但是都市更新議題僅被化約為土地使用計畫中的一塊小議題而已。至於1990年代中期都市發展局雖然提出了「臺北市都市更新整體計畫」，並確立了「地區性整體再發展計畫」及「獎勵民邊辦理都市更新」兩大方向，但是兩者間並未為建立明確的連結機制，也因而缺乏了全盤的政策架構（周素卿，1999：31-32）。同時，在老舊社區的社經現況與變遷趨勢上的調查也極為缺乏，更遑論深入探索弱勢社區存在的歷史背景、意義及其和都市發展關連。在都市更新的推動下，拆除重建就成為唯一的意識形態，所考慮的就是「推土機式」的剷平與「房地產式」的拆除重建，一切的意象都只被建立在實質環境窳陋程度上，而缺乏了深刻與開放的想像空間（周素卿，2000：48）。換言之，這也就不難理解為何當前諸多公部門更新推動也就僅侷限於都市更新地區的劃定，但是劃定的依據也僅是被單純地以實質環境窳陋程度作為準則，另外考量到容積獎勵的又因而已：

「就我所知，當初在台北市都市更新實施辦法時候就開始劃設，當時都是依照環境衛生、窳陋程度、危害公共安全等準則劃設，從來沒有去考慮更新地區在地的產權問題與社會關係，只是判定這個地方窳陋就必須要去辦理更新，然後就劃定…」【訪談人 P040006】



「每個更新地區都是一個有機的生命體。而不是傳統的市地重劃或區段徵收那種一塊空地擺在那裡，然後給它誘因加上去就會動起來，不加就不會動起來…最關鍵因素就是因為目前市場失靈，所以政府介入有必要性。當政府都還沒有介入的時候，就把責任都丟回市場去，那麼市場就只有繼續失靈了，這必須有很大的策略來推動，而不是把更新地區劃定了，一切就會自然而然的發生。」【訪談人 P040001】

就法令中的定位而言，都市更新計畫與更新地區劃定同屬於都市更新前段過程中併行的步驟；就都市更新計畫的意義而言，都市更新計畫是政府為推動都市更新政策及因應地區特性所擬定之整體發展計畫，內容為再開發工作之執行規劃及推動工作之配置，為一實質性開發計畫。在目的上包含：(1) 彌補都市計畫與更新開發的落差，達成整體性；(2) 根據地區特性劃定更新單元；(3) 指導單元事業計畫內容；(4) 公私部門分工（財團法人都市更新發展基金會，2002：101）。從都市總體發展策略的角度來思考，臺北市當前的都市更新需求繁多，為避免個別零星的開發而徒增都市更新過程中的交易成本，都市更新計畫的擬定有其必要性。事實上，這正反映了吳彩珠（2000：86）所主張之觀點，目前都市更新相關法制中所衍伸的交易成本，乃是過去法制架構因為制度不健全所造成的結果。在法制變遷的路徑中，目前的法制革新，以企圖朝向更簡化交易成本、兼顧效率及公平的財產權分派方向前進，仍是刻不容緩的問題。

然而，在目前臺北市推動都市更新計畫的執行經驗上，卻仍有改進空間。雖然都市更新條例第5條規定：「直轄市、縣（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…」同條例第8條亦提及：「更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，未涉及都市計畫之擬定或變更者，送該管政府都市計畫委員會審議通過後，公告實施之；其涉及都市計畫主要計畫或細部計畫之擬定或變更者，依都市計畫法規定程序辦理，主要計畫或細部計畫得一併辦理擬定或變更。」但是，對於都市更新計畫的具體研擬辦法以及如何實施，實際上在都市更新相關法令中卻是語焉不詳。

事實上，公共規劃應以不干擾民間開發市場為原則，但是民間開發市場仍需要公共規劃的輔助來降低決策過程中的交易成本，兩者並非對立或是二分的概念，而是一套科層化組織間協調過程中各有所專的集體決策活動。換言之，市府的規劃管制活動如何進入到更新過程中仍是必須考慮的課題，因為其對於土地使用的指派與控制有助於降低交易成本，同時創造或擴大市場的營運效率（Alexander, 2001: 49）。所以，一個土地使用活動於何種條件下該以市場或是規劃主導，則取決該活動的財產權界定是否可以被充分定義，或是界定所需的交易成本大小之上。換言之，應當有一套制度設計來輔助公私介面各司其職。



然而，目前沒有全市的更新綱要計畫以及市內各行政區的更新計畫，只有個別更新單元所提出的更新事業計畫而已，便缺乏總體策略性的都市再開發指導，僅能零星地進行更新重建，迫使開發業者需要消耗諸多工作在產權協商、意見彙整、行政審查等交易成本上。公部門在這個介面中如何將規劃手段作為集體財的形式，去主導不具市場效益的更新地區再開發，乃係更新地區是否可持續完成再生的關鍵。但是綜觀以市府為主進行推動完竣的更新地區，多為公有土地比例較高（即產權結構較為單純）的項目（例如西門市場、理教公所等更新案），一些弱勢戶為主、市場利潤較低、產權結構複雜及協商時間冗長的整宅或老舊社區更新案，在更新會的推動主導上仍以民間開發業者為主軸去進行，政府部門仍然以輔導的角色為主（賴世剛，2006：164）。

針對這些公辦更新地區績效不佳的問題癥結，儘管目前臺北市政府已於 2007 年便提出成立都市更新開發公司的構想，特別是鎖定大同、萬華等老舊城區，以及市場誘因不足的四、五層樓老舊公寓更新，但是目前主要重點多關注在資金投入以及合夥等營運方式上，都市更新所涉及的公私介面是否可能在都市更新開發公司中尋找到一個建立其運作制度的平台，仍有待觀察。畢竟，從都市規劃的角度來看，政府劃定都市更新地區，本質上屬於由上而下的規劃手法中的前置步驟而已；規劃尚需考量交易成本對於不同更新地區所造成市場區位差異，以決定哪些更新地區應由政府主導？哪些應由開發市場為之？在都市更新計畫中給予明確的策略規範及指導。否則，將徒增公私部門間的更新決策不確定性，即使有都市更新開發公司的推動也必不易達成政策目標，造成計畫與現況的落差。因此，「都市更新開發公司」的成立，本質上有其潛力作為一個政府與民間的溝通橋樑，共同重塑台北城的新風貌。但是，具整體性的更新計畫推動，則有助於都市更新開發公司或是其他可為係更新公私介面平台的運作效率。

伍、結論

在當前臺北市多核心的都市空間結構下，「軸線翻轉、西東並舉」是臺北市政府重要的都市更新目標，以避免臺北市的發展重心一直往東區發展，並且配合三鐵時代的來臨，重新活化西區舊都心的發展機會。都市更新本身不但屬於都市計畫中改造老舊市容的手段，更因為其開發本質上具有不斷協商與資訊收集的性質，是故在更新過程中財產權界定的交易成本相當高。例如，更新前需要針對民眾進行說明、意見交換與諮詢、協議，開發商也需要收集更新地區環境資訊（土地使用現況、公私有地權屬狀況、交通動線、地價等）及評估未來市場潛力等，其次則需要進行冗長的更新事業審議、核定、變更等繁複之行政程序；等到實際進入權利變換階段之後，對於參與更新事業的權屬選配也必須面對各權益人之間彼此議價



(bargain)的協商過程，加上金融機構的開發財務融資等。換言之，考量各階段中具有的時間成本、資訊成本、協商成本乃至於組織成本，顯然情形較一般土地開發行為更加複雜。既不可能完全由規劃管制來主導一切，純由市場機制來運作也易遭受界定財產權的交易成本過高之挑戰。

所以，都市更新的本質上不但需要規劃的指導，也需要市場的營運，而且彼此必須相輔相成才行。換言之，如何透過一套良好的制度設計，仔細考慮都市再開發過程中財產權交易成本的大小並且加以規範，使規劃與市場能在都市更新過程中釐清彼此任務與定位。

都市更新地區的劃定，可說是辦理都市更新的第一步驟。然而，在分析過程中發現，過去臺北市都市更新地區的劃定仍多以實質環境窳陋作為主要考量，但是較少考慮產權複雜、土地零碎或是弱勢居民無法自力更新等社會經濟向度。因此，儘管透過各種獎助誘因而來嘗試活絡民間業者參與更新的意願，但是推動過程顯然與預期有所落差。因為劃定相關配套措施上的缺失—缺乏更新計畫指導、無規模經濟的更新地區缺乏公權力執行、更新地區劃定方式過於單一無法反映市場彈性，使得已劃定的更新地區一方面沒有考慮大量交易成本的問題，另一方面也無法降低不確定性。業者面對過高的交易成本與不確定性之下，即使有市場誘因也不見得能保證具有開發獲利，自然降低了投入意願。

在都市更新所涉及的公私介面中，政府主導的公共規劃與民間主導的開發市場並非二分或對立的概念，而必須重新根據財產權交易的成本大小來加以設計，以決定規劃與市場該於何時投入，形成一個合作的制度介面。有鑑於此，本文對於臺北市政府主動劃定都市更新地區在執行成效上的落差，嘗試以土地開發過程中財產權界定及其交易成本的觀念對其制度設計的缺失提出理解，並藉此針對各缺失提出未來改進的建議方向。當然，都市更新地區劃定只是整體都市更新實施過程中的第一步，而都市更新地區劃定本身在劃定方式上也仍有其他討論空間。特別是本文目前主要係透過質性訪談的方式，針對特定業者與學者專家、民間代表進行訪談來呼應本文的立場，實際上許多更新地區的屬性仍有透過量化指標來進行評估的探討空間。惟限於篇幅，本文無法在此一並提出討論的課題，則希望留待後續研究繼續為之。

參考文獻

內政部營建署 (2001)，「都市更新作業手冊」，臺北：營建雜誌社。

林欽榮 (2006)，「城市空間治理的創新策略—三個台灣首都城市案例評析：台北、新竹、高雄」，台北：新自然主義。

吳彩珠 (2000)，「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，頁



63~94。

周素卿 (1999), 「再造老臺北—臺北市都市更新政策分析」, 地理學報, 第 25 期, 頁 15-44。

周素卿 (2000), 「臺北市南機場社區貧民窟特性的形構」, 地理學報, 第 28 期, 頁 47-78。

財團法人都市更新研究發展基金會 (2002), 「都市更新魔法書—實現改造城市的夢想」, 臺北: 財團法人都市更新研究發展基金會。

黃正義 (1987), 「都市更新論」, 台北: 文笙書局。

張力仁 (2003), 「民間參與都市更新事業之財務規劃與籌措方式研究」, 國立臺北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文。

邊泰明 (2003), 「土地使用規劃與財產權—理論與實務」, 臺北: 華泰。

賴世剛 (2006), 「臺北市劃定都市更新地區調查與檢討分析案」, 臺北: 臺北市都市更新處。

臺北市都市更新處 (2006), 「都市更新年刊」, 臺北: 臺北市都市更新處。

Alexander, E. R. (1992), "A Transaction Cost Theory of Planning." *Journal of American Planning Association*, 58(2): 190-200.

Alexander, E. R. (1994), "To Plan or not to Plan, That is the Question: Transaction Cost Theory and its Implications for Planning." *Environment and Planning B*, 21, 341-352.

Alexander, E. R. (2001), "A Transaction-cost Theory of Land Use Planning and Development Control." *Town Planning Review*, 72, 45-75.

Barzel, Y. (1997), *Economic Analysis of Property Rights* (2nd Edition). Cambridge: Cambridge University Press.

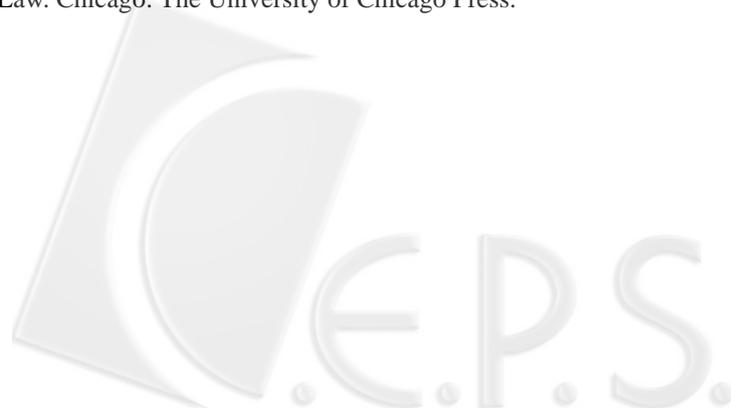
Buitelarr, E. (2004), "A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process." *Urban Studies*, 41(13), 2539-2553.

Campbell, S. (1996), "Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development." *Journal of the American Planning Association*, 62(2), 21-33.

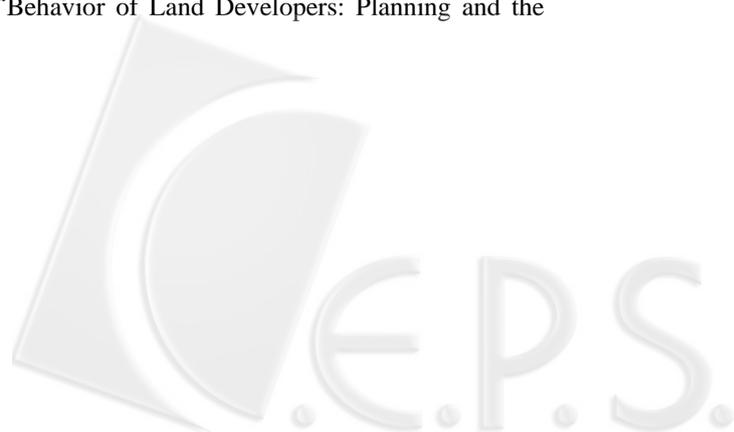
Coase, R. H. (1937), "The Nature of Firms." *Economica*, 4, 386-405.

Coase, R. H. (1960), "The Problem of Social Cost." *The Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

Coase, R. H. (1988), *The Firm, Market, and the Law*. Chicago: The University of Chicago Press.



- Eggertsson, T. (1990) *Economic Behaviour and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fitzgerald, J., and Leigh, N. G. (2002), *Economic Revitalization: Cases and Strategies for City and Suburb*. London: Sage.
- Friend, J., and Hickling A. (2005), *Planning under Pressure – the Strategic Choice Approach*. London: Elsevier Science & Technology.
- Godschalk, D. R. (2004), “Land Use Planning Challenges – Coping with Conflicts in Visions of Sustainable Development and Livable Communities.” *Journal of the American Planning Association*, 70(1), 5-13.
- Granovetter, M. (1985), “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.” *American Journal of Sociology*, 91: 481-510.
- Hopkins, L. D. (2001), *Urban Development: The Logic of Making Plans*. Washington DC: Island Press.
- Kaiser, E., Godschalk D., and Chapin, S. (1995), *Urban Land Use Planning* (4th Edition). Chicago: University of Illinois Press.
- Knight, F. H. (1921), *Risk, Uncertainty, and Profit*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lai, S. K. (2001), “Property Rights: Acquisition and Land Development Behavior.” *Planning Forum*, 7, 21-27.
- Lan, I. C., Lai, S. K., and Xue, M. S. (2007), “Can the building bulk incentives create development clusters in urban redevelopment areas? An exploration based on transaction cost theory.” Paper presented at The 12th Asian Real Estate Society (AsRES) Annual Conference & the 2007 AREUEA International Conference, Taipa: Faculdade da Administração do Negócio – Universidade de Macau, Região Administrativa Especial de Macau.
- MacLaran, A. (2003), “Creating Urban Space.” in A. MacLaran (eds.), *Making Space: Property Development and Urban Planning*, pp.1-6. London: Arnold.
- Roberts, P. (2000), “The Evolution, Definition, and Purpose of Urban Regeneration.” in P. Roberts and H. Sykes (eds.), *Urban Regeneration: A Handbook*, pp.9-36. London: Sage.
- Schaeffer, P. V., and Hopkins L. D. (1987), “Behavior of Land Developers: Planning and the



Economics of Information.” *Environment and Planning A*, 19, 1221-1232.

Webster, C. (1998), “Public Choice, Pigouvian and Coasian Planning Theory.” *Urban Studies*, 35, 53-75.

Webster, C. and Lai, L. W. C. (2003), *Property Rights, Planning and Markets: Toward a Spontaneous City*. Northampton: Edward Elgar.

Zhu, J., Sim, L. L., and Liu X. (2005), *Place-remaking under Property Rights Regimes - A Case Study of Niucheshui, Singapore*. Working Paper, Department of Real Estate, National University of Singapore.

Zielenbach, S. (2000), *The Art of Revitalization - Improving Conditions in Distressed Inner-City Neighborhood*. London: Routledge.

