發佈：2010-11-01, 週一 18:23
點擊數：12568

都市更新在五都選舉的氛圍下，突然變成了熱門話題。之前，台北市政府曾宣布將成立「都市更新開發公司」，冀望結合民間力量，以達到都市再造的目的。台北市都市更新業務進度緩慢的原因，主要在於，當初劃定都市更新單元的標準，僅就都市環境窳陋地區作為唯一的考量，忽略了都市發展或開發市場的驅動力。於是兩百多處的都市更新單元，至今也僅有三十餘處進行更新。這些都市更新單元乏人問津的原因，主要在於開發成本過高，包括土地整合及與地主談判，以至於開發商利潤有限。其次，由於這些單元所在區位，不見得具有市場潛力，導致開發商面臨的風險極大，望而卻步。

從都市規劃的角度來看，政府劃定都市更新單元，形同由上而下的規劃手法。但是，由於市場的力量無人能敵，如果計畫無法考量市場的因素，計畫必將落空。「都市更新開發公司」的成立，期待它能做好一個政府與民間的溝通橋樑，共同重塑台北城的風貌。

另外，台北市長郝龍斌最近突然宣布為獎勵四、五層樓老舊公寓實施都市更新，進而放寬容積達原來法定的兩倍之多，引起業界及學界的一陣討論。當大家的觀點關注於此舉對台北市都市環境所帶來的衝擊時，筆者認為我們更應該探討的是容積獎勵的法源基礎。

容積是一種兼具法律及經濟意義的財產權，它隱含著財富的擁有及分配。有關財產權權利的原由，可來自文化及社會的合法性，例如最近常被討論的死刑是否應廢除；政府，例如郝市府此舉的容積獎勵；以及公共領域的獲取，例如國際間經濟海域的劃分。顯然地，容積獎勵的法源基礎係來自政府運用其基於武力壟斷性的警察權而為之。問題是，這些額外容積所創造的財富，是否具有正當性以及應如何分配？這個問題所牽涉到的更寬廣議題是，是誰才真正擁有台北市？

雖然由於財產權分配的複雜性，回答這個問題並不容易，但是可以確定的是，台北市應屬於全體市民所擁有，而不是台北市政府或市長一人所有。眾所周知，政府介入的時機，乃在於當市場失靈之時，例如當公共設施等集體財提供不足之時。在沒有政府介入的合理性之下，郝市長此次所推出的容積獎勵措施顯然缺乏正當性，而它所凸顯的問題是，台北市是屬於市政府所擁有，而不是全民共有。

綜觀政府實施多年的都市更新，成效十分有限，究其原因，不外乎政府政策與民間市場脫節。以台北市為例，由政府所劃定的都市更新地區或都市更新單元，大多閒置，乏人問津。導致民間業者望而卻步的主要原因，在於政策與市場脫節以及產權難以整合，使得開發商無利可圖，自然缺乏進場的誘因。此外，國內對都市更新的概念，仍停留在建物的改建，殊不知，社會經濟環境的塑造，更形重要，台北市西門圓環以及紅樓劇場的更新案，殷鑑不遠。從過去扁政府國有土地釋出的更新政策中，不難看出政府對都市更新的高度期待，但是除了響亮及華麗的口號外，卻也看不出實質的社會經濟環境的重塑。都市更新要成功，政府必須付出比平地起高樓更多且持續的心力。

最後，台北市南港二○二兵工廠用地是否應開發，最近也成為了包括政府、開發商以及環保團體等利益團體衝突的焦點，也引起社會廣泛的注意。它凸顯的是長久以來城市發展過程中，經濟發展與環境保育的利益衝突。馬政府在作家張曉風一跪之下，煞有介事地進行現地會勘，並宣佈暫時停止進行中的建築物拆除，以等待環評報告的結果，而中央研究院則表示勢在必得，欲將其中部分土地開發為生技園區，顯見馬政府在庶民經濟掛帥的施政方針中對環境政策的搖擺不定。但是，話又說回來，如果張曉風女士的跪求，僅僅是為了爭取讓台北市擁有兩片肺葉，以供市民呼吸之用，這也難逃以人為本的功利主義之嫌。二○二兵工廠現址的生態價值不可取代，因

Phoca PDF

為棲身其中的生物具有本然性與生俱來的價值，即使我們能以人工方式完全複製它們，也將失去意義。問題是，這些生物沒有人能從它們存在的本然性價值為它們發聲。可以預見的是，即使訴諸環評報告，環評委員們也將會從經濟發展與環境保育的工具性價值作取捨，這也與自然環境的本然性價值產生混淆。

筆者認為，造成如今類似二○二兵工廠開發的窘境，或甚至於悲劇，以至於台北市其他包括都市更新正夯、建商養地以及房地價飆漲等的都市問題，種種跡象指向一個根本原因：台北市可供開發的土地不足。究其原因，在於台北市的都市計畫範圍僅及於所轄的12個行政區，且經歷過去數十年的成長，開發幾近達到飽和，可供開發的土地存量也早已超過可容受的最低門檻值，在沒有調節土地供需的機制設計，且土地需求遠大於供給的情況下，當然導致與天爭地、房地價飆漲、甚至帶動物價上揚以及引發其他都市之病，包括交通擁擠、環境惡化與嚴重的社會問題，例如貧富不均。筆者認為，解決這些問題的根本之道，在於儘速設計並實施台北市土地存量的調節機制。例如，美國奧瑞岡州實施的都市成長邊界(Urban Growth Boundaries或UGB)的機制，將都市發展限定在一定範圍之內。當土地存量降低到一定安全門檻時，再適時調整擴充該邊界以釋出可供開發的用地，避免因土地供給不足而造成包括土地在內的通貨膨脹。

本來，台北縣市合併，形成大台北都會區的都市計畫範圍，有機會實現前述的構想。但是隨著五都升格鬧劇的上演，未來台北市以及新北市各自為政的發展態勢，恐將歷史重演。筆者認為，未來唯一能補救的辦法，繫於成立跨越台北市及新北市行政界限的大台北都市區都市計畫委員會，擬定並執行大台北都會區的都市計畫，將類似都市成長邊界的土地存量調節機制納入都會區發展計畫內，屆時，類似南港二○二兵工廠的生態寶地也不會成為開發的唯一選項，並同時能根本解決房價飆漲、都市更新以及其他都市之病的問題。筆者十分贊成張曉風女士的主張，台北有一○一，也應有二○二，但前提是，必須有足夠供都市發展用的土地。

作者賴世剛為台北大學不動產與城鄉環境學系教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF