

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

都市再發展政策中主要參與者的差別目標與專業觀點之探討

計畫編號：NSC 92-2415-H-006-012-sss

執行期限：92 年 8 月 1 日至 93 年 7 月 31 日

主持人：謝宏昌 執行機構及單位：國立成功大學都市計劃研究所

中文摘要：

本研究以問卷調查和深度訪談方式，針對高雄市都市更新業務單位九職等以上官員、建築投資公會資深成員、都市更新計畫審議委員、和參與過高雄市都市計畫的大型工程顧問公司等都市計畫專業主要人員進行研究。研究內容包括：對於都市再發展願景的態度、公部門土地和財務涉入規模、私部門土地和財務涉入規模、開發土地面積的大小、開發空間的量體大小、預期收支平衡的最短年限、可以獲致的公共利益規模、以及開發的經濟規模等。結果發現，產官學對於都市再發展的目標態度其實頗趨一致，惟建商有略朝經濟目標考量。在對於都市更新目標方面，產官學都傾向認定是官方職責，特別是在調整土地使用機能方面；而公部門的作為與公權力施使特別被強調。

經由對於高雄市建商的開發習性作一側寫觀察，我們發現它習慣以小成本、短期獲利、小規模（100 戶以下，2500 平方米以內面積）的住宅開發案為主；與其它同業或政府合作開發的經驗不多。至於投資回收期程，多數建商多以三年內為限，似與都市更新的開發實務經驗不符。

這些發現顯示，目前在都市更新條例所列舉之獎勵措施與開發機制之設立規定其實與現實開發商專業觀點和開發習性有相當大差距。

關鍵詞：都市再發展；都市更新；空間專業；土地開發。

Abstract

We posit that urban renewal policies in Taiwan has long been influenced by the habitus of the key decision-makers in the name of planning professionalism, therefore,

the contents and the development programs. were dictated. From this vantage point, we assume that a project site is a contested place that invites different discourses of how it should be developed, which usually get the public officials, developers, financiers, property owners, rentiers, residents, and the general public in debates.

In order to decipher the different visions of a good urban regeneration policy imagined by the public and private developers, we used questionnaire and in-depth interviews to survey the middle-ranked city official, the developers, and the planners in Kaohsiung. Using variables such as attitudinal scale of pro-growth development, critical masses of public assets, financial subsidies, provisions of public goods, and the expected time of revenue, rates of internal return, and the willingness to invest reported by both the public and the private, we get three sets of profiles in terms of professional practices by the public, the private, and the academic planners..

In sum, we find that the developmental attitudes among public officials, scholars, and developers are almost the same, with the developers having some inclination toward private gains. We also find that developers in Kaohsiung tend to develop mainly small-scale (less than 100 units) residential projects with medium capital investment (less than 30 million NT dollars) and short-termed return (shorter than two years) in plan. Furthermore, they tend to rely on the local state to provide infrastructure and to renew the deteriorated areas. The private sector do not have the experiences of cooperation with the public, and they do not intend to do so in the near future. These findings contradict the goals and objectives set in the Urban Renewal Act.

Keywords:

Urban regeneration; city renewal; spatial professionalism; land development.

二、緣由與目的

「都市更新條例」自民國 87 年公布實施至今已近六年；其中，除台北市因已於 70 年代先有制度化作法外，台灣地區其它城市的都市更新政策仍都處於綱要計畫制定完竣階段，未見實質開發計畫落實。探究其原因，固然與台灣地區長期制度化的地區發展權屬於政府轄區而財產處分權屬民間自有有關；然而這樣的現象也和空間規劃專業（包括產官學）的習性不無關連。

我們認為都市再發展政策的形成受到都市計畫官員、開發投資商和專業規劃人員所界定的目標和規劃習性影響最大，而政策目標及內容則再影響實質開發計畫。一般說來，在全球化經濟轉型致使若干地區失去原有經濟產業以及政府財政日益窘困的趨勢下，產官雙方在都市再發展政策的策略考量會傾向以經濟成長為主，尤其是土地和不動產增值的考量。至於專業規劃人員則仍以「計劃範圍」的內容和空間形式的考量為重，公共利益則在這個空間形式範圍內以公共設施的配置出現。以上兩種觀點經常未能結合，致使都市再發展（或，更新）計畫便因而停留在計畫階段，不能執行。

都市更新，按其字義解釋，可說是在追求都市經濟的成長和地區生活品質的改善。其所涉及目標自是公共財的提供和集體生活的完善，應屬規範式的(normative)政策。然而，更新實施地區的空間因為牽涉到政府治理調控管轄、開發投資商利益、地主財產處分權利和一般市民利益，甚至於美學、文化資產保存和生態學的討論，自然是一個多方宣稱想法與競逐角力的場所，實施不易（請參考 Boyer, 2001；Fainstein, 2001；Molotch, 1999）。大抵說來，官方必以公共利益為名，而民間則以財富累積為主；然而在現今諸多城市面臨

產業外移和中央政府補助短缺的窘境，都市更新政策必然以「都市再發展」(urban regeneration)為名，以振興地方經濟為由（即所謂的 boosterism）而不會一味的以掃除貧窮和振衰起蔽(slum clearance)為目標（請參考 Fainstein, 2001；Jonas and Wilson eds., 1999；Roberts and Skyes eds., 2000）。

然而考諸「都市更新條例」第六條，明確指出有六款環境不佳或建物窳陋情狀地區，地方政府得優先劃定為更新地區；而由本人在近三年內擔任高雄市與台中市都市更新審議委員以及評審台南市的都市更新計畫之親身體驗來看，「振衰起蔽」確實是目前各主要都市的更新計畫重點。而各城市又以這些原則來擬定所謂的「都市更新綱要計畫」（儼然是全市的主要計畫），下分「都市更新地區計畫」（類似細部計畫），而都市更新地區內再劃出更新單元，另提「都市更新事業計畫」交由審議委員審查之。由本人三年來的經驗看來，只見各政府機關提出「都市更新綱要計畫」和「都市更新地區計畫」無數，儼然像是另外一套都市計畫，但更新事業計畫只見一件，而且是為促進重建九二一震災倒塌的一棟集合住宅的協議合建所作獎勵計畫，未見任何外部公共效益提供。由此看來，「都市更新條例」恍如虛設，並未誘發民間資本投資更新事業，也未見對地區再發展有實質幫助。

我們認為都市再發展政策的形成受到都市計畫官員、開發投資商和專業規劃人員所界定的目標和規劃習性影響最大（請參考：Boyer, 2000；Fainstein, 1999；Freidson, 2001；Healey, 2000；Lotman and Nevin, 1996），而政策目標及內容則再影響實質開發計畫。一般說來，在全球化經濟轉型致使若干地區失去原有經濟產業以及政府財政日益窘困的趨勢下，產官雙方在都市再發展政策的策略考量會傾向以經濟成長為主，尤其是土地和不動產增值的考量；因此，再發展計畫的「經濟規模」至關重要（請比較：Block, 1990；Garreau, 1991；Koolhaas and Whiting, 1999）。至於專業規劃人員因受官方「計劃範圍」與限制因素

影響，則集中在土地使用內容和空間形式的考量（請比較：Blau et.al, 1983；Edwards, 1997；Ellin 1996；Larson, 1993）。以上兩種觀點經常未能結合，而社會學家 Pierre Bourdieu 所謂的「習性」(habitus)和 Howard Becker 的「慣性」(inertia)所指出的不同專業實踐中的目標界定與規劃傾向，造成都市再發展政策的多面向顯而易見（請比較：Cochrane, 2000；Gottdiener, 1985；Healey, 1999）。

本研究認為地區發展計畫有其地方涵構參數(contextual parameters)，應以「關鍵量」(critical mass)為出發，不宜先以常用的國外開發機制（例如權利變換、土地信託、容積轉移等）來思考，才能符合地方發展需要。另外，在國外的研究案例中也多指出地區開發商不願採用或配合這些所謂「開發機制」的現實理由（請參考 Ball, Le Ny, and Maginn, 2003、Guy, Henneberry, and Rowley, 2002、Imrie and Thomas, 1993、Levy, 1990、Raco, Turok, and Kintrea, 2003）。

我們認為欲有效達成都市再發展（更新）目標並完成實質開發計畫，必須瞭解地區主要政策參與者的差別目標與專業觀點，特別是她（他）們對於習慣的實務經驗之依賴與對於新生政策問題的解答，才能夠研擬出有效得都市更新（再發展）政策、相關法規與獎勵參與措施。

職是，我們以問卷調查和深度訪談方式，針對高雄市都市更新業務單位九職等以上官員、建築投資公會資深成員、都市更新計畫審議委員、和參與過高雄市都市計畫的大型工程顧問公司等都市計畫專業主要人員進行研究。研究內容包括：對於都市再發展願景的態度、公部門土地和財務涉入規模、私部門土地和財務涉入規模、開發土地面積的大小、土地使用的組合、開發空間的量體大小、都市設計規範及運用、預期收支平衡的最短年限、可以獲致的公共利益規模、以及開發的經濟規模等。希冀藉由本研究對於台灣地區第二大都市的調查研究發現，可以提供台灣地區其他都市更新政策和事業計畫依循的線

索。

三、研究發現與討論

主要研究發現：

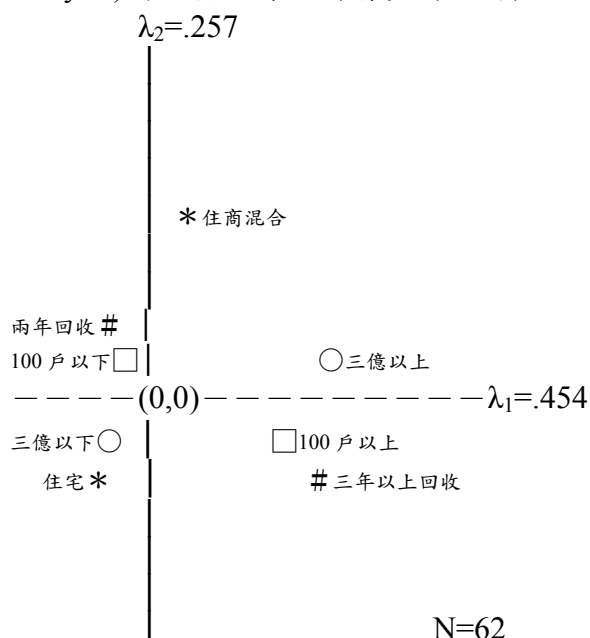
（一）本研究首先製定一項二十題問項所構成的「都市再發展態度量表」，針對高雄市都市更新業務單位九職等以上官員、建築投資公會成員、都市更新計畫審議委員、和參與過高雄市都市計畫的大型工程顧問公司等都市計畫專業主要人員進行調查。量表以 Likert 加總方式呈現兩極，分數愈低者表示對於都市公共財的提供較重視，較高者則是傾向支持再發展政策以提昇房地產價格為主；經比較受訪者得分極距與中位數發現：建商對於公共財提供的意願最低、其次為學者專家、官員最高；而對於活絡地方房地產的態度方面，學者專家與建商的態度類似，官員則有一名最高。但經比較中位數分數看來，三種受訪者對於都市再發展政策的觀點沒有顯著差異。

（二）另就學者專家和官員的個人背景資料與其再發展態度來作比較，我們發現，學者專家的專業背景與其再發展態度無顯著關聯；至於官員方面，有都市計畫、土木、營建的背景者較傾向提昇房地產考量，其餘則否；對於公共財的提供則以具都市計畫背景者為主。

（三）有關建商對於都市再發展的專業觀點，經由問卷調查與深度訪談研究，約可歸納如以下：1.絕大多數高雄市建商習以純住宅開發案為主要工作，除少數上市公司與資本額超過三億者，不做商用不動產開發；2.即便是有涉及住商混合開發案者，也多以一樓店舖二樓以上住宅的組合推案於商業區，無純粹商用不動產案推出；3.在專業推案的習性方面，小資本公司習以 100 戶以下、每戶約 40 坪的方式塑造產品，大資本公司則以 200 戶以內、每戶約 40 坪的方式推案（以上皆在 $p<.005$ 的統計水準顯著），是以兩者所需開發的「關鍵量體」土地面積均未超過高雄市都市更新政策所規定的最少 2,500 平方米；在回收期方面，多數建商皆想在兩年內回收，最

長的預期回收期也未超過四年。

(四) 而這種建商的專業的習性更可由多重對映分析(multiple correspondence analysis)的「同質性分析」(homogeneous analysis)研究發現看出(請參閱下圖)



圖一：建商在產品、規模、資本和預期回收四變數的同質性分析結果

由圖一看出，71.1%的建商推案習性可以由產品、規模、資本和回收期四個變數整理出，其中，產品類型自成一個向度(向度二)，其餘三個變數貢獻至第一向度；若以變數分類的座落來看，小資本、短回收期、小規模住宅是最明顯的一個習性集團；但住商混合式產品的推案考量則與資本額、規模和回收期無明顯的性質關聯。

討論：

(一) 就都市再發展政策宜以提供公共財或提升房地產價格這個兩極的態度來看，開發商對於公共財提供較有保留立場，然而他們對於推案區位選擇的第一考量卻是公共設施較充足處；是以比較學者專家、官員和開發商的態度結果並無二致。但是，年資較淺的都市計畫官員較傾向公共財提供而資深官員則較傾向地價提昇；學者專家的態度則僅有經濟學專業背景者傾向地價提昇。

(二) 就建商的推案習性來看，普遍

以推小資本額、純住宅案和短期回收為主；是以他們對於提昇房地產價的態度並未與其參與都市再發展的動作一致，反而希望政府多提供公共設施來協助其短期獲利。

(三) 年資較高都計和營建工程部門官員較容易對都市政策能否提昇房地產價有所期望，但對於開發商的參與意願與機制並無創新式想像，多執著於空間機能必須調整這個看法。至於學者專家對於都市再發展政策的參與者意願和習性並無現實的看法，至少，比地方官員不實際。

(四) 倘若這個研究發現足以代表高雄市目前的都市再發展與開發實務的現況，或更進一步的普遍反映出台灣地區的都市發展實務，目前的都市更新政策恐怕不能達到太多導引更多民間業者參與的效果，而讓地方政府必須執行自己決定的政策。如此一來，目前都市更新條例所列的許多獎勵措施多屬虛設。

四、自我評估

關於都市政策的主要行動者之研究，一如我們在已知的中文文獻時發現，幾乎缺乏。是以，本研究乃以學者專家、地方中級官員和開發商三類為主去探討。另由國外都市政治經濟學研究發現，不同城市的政策決策與執行常會有地區差異；因此本研究以高雄市為案例地區。然而，即便是研究前已對研究都市具有相當程度的瞭解，研究進行時仍然遭遇到相當多困難。一是開發商與官員對於業務機密的保留，另一則是因為與研究者熟稔而不願意透漏更多資訊。這點在問卷回收部分尤其明顯。這些問卷回收狀況造成樣本數不多的結果，致使大部分統計分析方法未能有效使用。

此外，由於我們對於建商的實務仍然欠缺熟悉(例如他們的習性以短期高利的住宅案為主)，造成某些理論問項與實際有所落差；乃轉以不完全依研究計畫地作彈性資料收集(例如，後來大量依賴深度訪談方法蒐集與驗證資料)。

除卻上述資料蒐集的問題外，我們對於研究發現的討論也因為缺乏若干相關的理論而必須保留。

但是，我們仍然堅信這方面的研究應該需要有更多的投入，以累積國內經驗。

五、參考文獻（節錄）

- Ball, M., L. Le Ny, and P. Maginn. 2003. "Synergy in Urban Regeneration Partnership: Property Agent's Perspectives," *Urban Studies* 40/11: 2239-53.
- Blau, Judith, Mark La Gary and John Pipkin eds. 1983. *Professionals and Urban Form*. Albany: State University of New York Press.
- Block, Fred. 1990. "Political Choice and the Multiple 'Logics' of Capital." In Sharon Zukin and Paul DiMaggio eds. *Structures of Capital: The Social Organization of Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boyer, M. Christine. 2000. "Assemblages, or Black Boxes and Urban Theories – Then and Now." *Assemblage* 41: 15.
- Cochrane, Allan. 2000. "The Social Construction of Urban Policy" in Gary Bridge and Sophie Watson eds. *A Companion to the City*. Oxford: Blackwell.
- Edwards, J. 1997. "Urban Policy: the Victory of Form Over Substance?" *Urban Studies* 34/5-6: 825-43.
- Ellin, Nan. 1996. *Postmodern Urbanism*. Oxford: Blackwell.
- Fainstein, Susan. 1999. "Can We Make the Cities We Want?" in Robert Beauregard and Sophie Body-Gendrot eds. *The Urban Moment: Cosmopolitan Essays on the Late-20th-Century City*. London: Sage.
- , 2001. *The City Builders: Property Development in New York and London, 1990-2000, 2nd rev. ed.* Lawrence: University Press of Kansas.
- Freidson, Elliot. 2001. *Professionalism: The Third Logic*. London: Polity.
- Garreau, Joel. 1991. *Edge City: Life on the New Frontiers*. NY: Doubleday.
- Gottdiener, M. 1985. *The Social Production of Urban Space*. Austin: University of Texas Press.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91/3: 481-510.
- , 1978. "Threshold Models of Collective Behavior," *American Journal of Sociology* 83/6: 1420-48.
- Guy, S., J. Henneberry, and S. Rowley, 2002, "Development Culture and Urban Regeneration," *Urban Studies* 39/7: 1181-96.
- Healey, Patsy. 2000. "Planning in Relational Space and Time: Responding to New Urban Realities." in Gary Bridge and Sophie Watson eds. *A Companion to the City*. Oxford: Blackwell.
- , 1999. "Sites, Jobs, and Portfolios: Economic Development Discourses in Planning System." *Urban Studies* 56/1: 27-42.
- Imrie, R., and H. Thomas. 1993. "The Limits of Property-led Regeneration," *Environment and Planning C* 11:87-102.
- Jonas, Andrew and David Wilson eds. *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*. Albany: State University of New York Press,
- Koolhaas, Rem and Sarah Whiting. 1999. "Spot Check" *Assemblage* 40: 36-55.
- Larson, Magali S. 1993. *Behind the Postmodern Façade: Architectural Change in Late-Twentieth-Century America*. Berkeley: University of California Press.
- Levy, John. 1990. "What Local Economic Developers Actually Do," *Journal of American Planning Association* 56/2:153-61.
- Loftman, P. and B. Nevin. 1996. "Going for Growth: Prestige Projects in Three British Cities." *Urban Studies* 33/6: 991-1019.
- Logan, John and Harvey Molotch. 1987.

- Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Logan, John and Todd Swanstorm eds. 1990. *Beyond the City Limits*. Philadelphia: Temple University Press.
- Molotch, Harvey. 1999. "Growth Machine Links: Up, Down, and Across" in Jonas, Andrew and David Wilson eds. *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*. Albany: State University of New York Press,
- Raco, M., I. Turok, and K. Kintrea. 2003. "Local Development Companies and the Regeneration of Britain's Cities," *Environment and Planning C* 21:277-303.
- Robert, P. and H. Skyes. Eds., 2000. *Urban Regeneration: A Handbook*. London: Sage.