

國立台灣師範大學政治學研究所

碩士學位論文

不動產政策與都市開發之研究

— 以信義計畫區為例

指導教授：紀俊臣 博士

研究生：紀乃翔 撰

中華民國九十七年六月

**National Taiwan Normal University
Graduate Institute of Political Science**

Thesis :

**The Study on Reality Policy and Urban Development
— Case Study of Shin-Yi Planning Area**

Advisor : Chi, Chun-chen, Prof&Ph.D

Graduate Student : Chi, Nai-hsiang

June 2008

Taipei, Taiwan, Republic of China

謝 誌

基於對不動產發展及相關政策之興趣，本研究得以產出。

就讀研究所一年級期間，因著對於不動產市場之濃厚興趣，藉著對法規之研讀，考取了不動產經紀人執照。原以不動產市場為思考方向構思研究，然指導教授紀俊臣老師認為不動產市場之研析，對公共政策研究發展較無幫助，建議以宏觀的角度，對於現行不動產及都市開發政策之盲點進行研析。

撰寫期間，感謝黃城老師對於本研究體例之堅持及建議，感謝趙淑德老師在深度訪談法中之大力協助。當然，也要感謝指導教授一紀俊臣老師不只一次的在時間壓力之下熬夜提供論文修改意見；亦要感謝所長曲兆祥老師在研究期間對沈悶之心境，無盡開導、諄諄教誨，促使日夜筆耕直至完稿。

在此特別要感謝深度訪談之學者及業界菁英。黃南淵老師本身工作繁忙，特別撥冗接受訪談，黃老師對於都市文化之建構令人印象深刻；林將財老師一絲不苟的精準個性，在研究期間不厭其煩的進行一對一地上了一次都市設計課程，從而更能了解台北市信義計畫區的規劃；台北市都發局副局長脫宗華老師在公務繁忙之際，依然提供研究意見，盛情可感；政治大學地政學系系主任賴宗裕老師對本研究提供邏輯上的修正以及分析意見，精闢獨到；並要感謝宏大不動產估價師事務所所長卓輝華老師從產業界的角度提供本研究意見，識見精準；現代地政事務所所長王進祥老師，則在緊迫的行程中抽空提供相當令人啟發之意見。由於六位老師的支持，本研究得以順利完成，銘感五內，無以回報。

在研究過程中，逐漸了解台灣都市開發所存在之問題。紀老師不厭其煩的引導及各位老師對本研究之支持，才有今天論成果尚待充實；論成就尚需灌溉。對於各位老師無私的指教及奉獻，沒齒難忘！

紀 乃 翔 謹 識

九十七年七月

校所名稱： 國立台灣師範大學政治學研究所

論文題目： 不動產政策與都市開發之研究－以信義計畫區為例

畢業時間： 2008 年 6 月

研究生姓名： 紀乃翔

指導教授： 紀俊臣

論文摘要：

不動產政策係政府對於不動產之管理作為，屬於公共政策之一部分。本研究將探討不動產政策之性質以及形成、發展、執行。政府對於都市不動產之管理，將為討論之重點，同時將探討都市開發此一主題，探究其中之缺失以及改進方式。

台灣之都市開發，存在著許多問題。如以都市開發為名進行不動產價格之炒作、以都市開發為名進行不動產所有權之改變。都市開發原為關心市民利益，卻成為部分開發商獲得利益之藉口。

本研究以信義計畫區為例進行探討。信義計畫區之開發特色，為都市設計制度之實施。本研究將對信義計畫區進行個案檢視，從信義計畫區之開發經驗檢驗台灣地區之都市開發。對於信義計畫區之個案檢視，本研究將以深度訪談法訪問學者專家，以其意見為論述之佐證。

以信義計畫區之開發經驗分析，都市開發事實上並非全然為政府不動產政策運作之結果，而是經濟的繁榮、社會的發展及文化的建構所造成之結果。本研究之發現包括：信義計畫區係政府主動開發之重要案例，都市計畫對新市鎮之規劃尚欠周全，而都市開發經常成為土地所有權人改變土地用途之結果，都市計畫尚欠缺專責機關，台灣之都市開發亦欠缺對環境與公共政策間之互動關係。

【關鍵字】： 信義計畫區、都市計畫、都市設計、不動產政策、都市開發

National Taiwan Normal University Graduate Institute of Political Science

**Title of Thesis: The Study on Reality Policy and Urban Development— Case Study
of Shin-Yi Planning Area**

Student : Chi, Nai-hsiang

Advisor : Chi, Chun-chen, Prof&Ph.D

Abstract :

Reality policy is a part of public policies, which means the management of real estate by government. A study of reality policies will treat the public policies, and the arising, advancing, executing of the policies.

There are many problems in the urban development in Taiwan. Private developers always take urban developments as an excuse to bull the real estate markets. Basically, urban development will increase the happiness of the citizen. But now, becomes a tools for bulling the reality market.

The study will treat a case study of Shin-Yi planning area also. The characters of Shin-Yi planning area is urban design. The study will take Shin-Yi planning area as a case to observe urban development in Taiwan.

The experience of Shin-Yi planning area tells us that urban development is not all about the government's reality policies. Social development 、economy 、cultural activities will affect urban development. The study result as follows:

1. Hsin-Yi planning area is the most important case developed by the government.
2. Urban planning laws are not good enough for new urban area.
3. Urban development targets didn't match social development.

【Keywords】 : Shin-Yi Planning area, Urban Planning, Urban Design, Reality Policy, Urban Development.

目 錄

第一章 緒 論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法與流程.....	5
第三節 研究範圍及限制.....	13
第四節 相關文獻探討.....	14
第二章 不動產政策之形成、發展與執行.....	29
第一節 不動產政策之基本意涵與特質.....	30
第二節 不動產政策之形成.....	37
第三節 不動產政策之發展.....	41
第四節 不動產政策的執行.....	60
第三章 都市開發之政策規劃與執行策略選擇.....	69
第一節 都市開發之政策規劃.....	69
第二節 都市開發之政策合法化.....	79
第三節 都市開發政策之執行模式.....	84
第四節 都市開發之執行策略選擇.....	91
第四章 台北市信義計畫區之開發個案檢視.....	101
第一節 台北市信義計畫區之開發始末.....	101

第二節 信義計畫區開發案之規劃與執行.....	109
第三節 信義計畫區開發之政策執行成效.....	119
第五章 當前台灣都市開發與不動產政策之運作缺失與發展.....	139
第一節 台灣都市開發與不動產政策運作之問題結構.....	140
第二節 台灣都市開發與不動產政策運作之缺失改進.....	150
第三節 台灣都市開發與不動產政策執行之發展趨勢.....	155
第六章 結 論.....	165
第一節 研究發現.....	165
第二節 研究建議.....	167
參考書目	171
附錄一	175
都市計畫法	175
附錄二	189
臺北市信義計畫地區建築物及土地使用分區管制要點	189
訪 談 紀 錄.....	199
黃南淵老師訪談紀錄（代碼 A）	199
林將財老師訪談紀錄（代碼 B）	205

脫宗華老師訪談紀錄（代碼 C）	209
賴宗裕老師訪談紀錄（代碼 D）	213
卓輝華老師訪談紀錄（代碼 E）	217
王進祥老師訪談紀錄（代碼 F）	221

圖目次

圖 1-1 都市規劃實施流程.....	5
圖 1-2 研究概念架構.....	9
圖 1-3 研究流程圖.....	12
圖 2-1 同心圓型都市示意圖.....	51
圖 2-2 扇形都市示意圖.....	52
圖 2-3 多核心型都市示意圖.....	54
圖 2-4 都市設計與都市計畫體系暨市政建設施政計畫之關係示意圖	59
圖 4-1 都市計畫、都市設計、建築管理三者作業體制（作業內容）之 技術性概念圖.....	113
圖 4-2 台北市都市設計審議作業程序流程.....	115
圖 5-1 城鄉景觀風貌改造運動概念圖示.....	161

表目次

表 1-1 信義計畫開發成效深度訪談學者專家名單.....	8
表 1-2 不動產政策類文獻列表.....	23
表 1-3 信義計畫區相關類文獻列表.....	28
表 3-1 SWOT 分析示意.....	95
表 3-2 SWOT 矩陣分析示意.....	99
表 4-1 公共設施用地計畫詳表.....	106
表 5-1 台灣發展歷程略表.....	152

第一章 緒 論

不動產係都市最重要的資產，其政府之政策將主導不動產之價值，係一值得探討之主題，故將該主題選為研究專題，以進行分析討論。

第一節 研究動機與目的

由於過往的經驗發現都市的發展，可能影響都市不動產之定位及不動產之使用價值。此項公共議題實有探討之必要及價值，遂引發研究之興趣，且選為研究主題，以企圖了解都市開發與不動產政策之可能關係。

壹、研究動機

按信義計畫區為台北市市區的政經中心之一，目前台北市政府及信義商圈皆位於此。為何信義計畫區可以在短短數十年間，從台北市的荒涼地區，變成新的都市中心？根據台北市都市計畫相關文獻，信義計畫區開發的構想之形成，約在1970年左右；也就是台灣經濟開始起飛的年代。由於台北市為台灣政治經濟中心，而當時的台北市市政中心，位於今日台北市中山區長安西路舊台北市政府一帶。由於經濟的快速發展，交通流量隨之增大，從而產生市政府周邊道路壅塞的現象。為顧及市政府的形象及均衡市區開發，始有信義計畫區的構想，而信義計畫區在大眾的觀感之下，基本上是成功的都市計畫的案例，包括：都市景觀、土地用途，及其所帶來的周邊效應，促動商業活動的繁盛及新的住宅區之形成。

信義計畫區屬於台北市重要的都市計畫的一部分。究竟經歷了怎樣的開發過程？今天信義區的辦公大樓建築群、豪宅區及商業區，是如何成形？信義計畫的開發，其計畫的訂定究竟經過何種過程？相關的法規如何配合而造成今天信義計畫區的景象？信義計畫區為何要設在台北市而非台灣其他地區？其實就一般大眾對信義計畫區的觀感，信義計畫區為高級精品銷售之地；而就房地產的投資人來

說，信義區的豪宅及物業更是保值的投資首選標的。信義計畫區的計畫策略及開發成效，為值得探討之項目，此為研究動機之一。

在進行一個新都市的開發時，究竟要如何規劃相關的開發計畫？都市計畫中所牽涉到的相關法規，如都市計畫法、土地法，及相關之土地分區使用管制規定，對都市計畫的政策形成究有何影響？都市計畫係政府經濟政策的一部分，一個都市的開發，其成敗必定影響往後此一都市在各方面的發展。究竟哪一種都市計畫是好的；而哪一種都市計畫，是不良的？如何評斷？此為研究動機之二。

都市計畫的執行，在執行當中，所負責的機關究竟為何？臺灣的都市計畫，從計畫的擬定，一直到計畫的執行，公共工程的建設及完工。這中間的過程會碰到什麼樣的問題？在這一連串的過程當中，法規的制定，須要透過國會；也就是立法院的政治過程。而地方議會對於粗略的都市計畫，也有決定權。台灣地區的都市計畫流程，及地方民意機關對於都市計畫的影響，這些因素都可能導致都市計畫的方向改變。影響都市計畫的因素，也是值得探討的主題。事實上，信義計畫區的政策發展始末，究竟如何？台灣都市的發展與信義計畫區究竟有何連結關係？信義計畫的發展，能不能在台灣地區其他的都市運用？台北市究竟有哪些條件，能創造出信義計畫區？此為研究動機之三。

都市的景觀，是一個都市進步與否的重要指標。每次經過信義計畫區，當地寬敞筆直的道路，整齊劃一的都市景觀，都讓人感受到台北市的活力與進步。信義計畫區內最具特色的都市空間，就是南北向的十五公尺寬步行街。步行街北起忠孝東路，南達信義路，兩端各有一大廣場和地下停車場，北端銜接捷運南港線，南端接興建中的信義線。信義計畫區的景觀在整齊劃一的設計之下變得非常美觀，試問台北市的其他地區可否也能如此實施都市計畫？甚或台灣的其他都市地區可否如此？此為研究動機之四。

信義計畫區截至目前為止，算是都市開發中的成功案例。台灣地區都市開發究竟需要經過哪些過程？有哪些弊端及必須檢討的地方？都市開發在社會發展上有何影響？究竟都市的開發及更新，需要經過哪些手段才能完成？均為值得探討之

研究；此為研究動機之五。

貳、研究目的

基於上揭研究動機中所思考的研究問題，本研究主要目的可分為：

一、了解信義計畫區的開發政策形成始末

信義計畫區為當前台灣地區受人矚目的都市計畫案例。受人矚目的原因，在當地極高的地價及優良的都市景觀、商業機能等等。信義計畫區的發展政策，究竟在何種情況下形成，及是在何種思考之下出現的產物，這都是值得研究之處。信義計畫區的發展，並非市政府單獨執行。此係民間及政府共同合作而成，其合作的過程究竟為何？其政策之執行過程有何問題？台北市的信義計畫區，其都市開發及相關政策之形成、法制化、執行，有何值得注意並且值得學習之處？

二、了解信義計畫區開發與台北市不動產政策之可能關係

不動產政策為國家重要之經濟政策。不動產政策在形成階段，也就是政府政策分析人員進行政策之設計時，究竟經歷了那些過程？在政策設計的過程當中，或碰到什麼樣的問題？這些問題將根據學理及台灣地區不動產相關法規進行分析研究。另外，不動產的執行過程當中，牽涉到的機關及利益關係，也是本文討論之客體。例如都市更新當中市地重劃及區段徵收，時常造成居民及當地政府之間的爭執。台灣地區都市計畫是否有改進的空間，此一問題係本研究重要之研究目的所在。

三、了解都市開發對地方財政之可能貢獻

政策的執行需要強而有力的經費挹注。如果經費不足，則任何的政策都無法順利推行。都市計畫屬於地方政府執行之重要計畫，地方政府的財源不及中央政府豐沛，地方政府及中央政府之財源問題，為報章雜誌時常出現之議題。究竟中央政府和地方政府，直轄市及縣（市）地方政府，在財源的分配上有何差異，這些差異是否會影響到都市開發的成效？財務方案對於地方都市計畫的開發，產生

的影響為何，將綜合其他影響都市開發的面向進行分析研究。

四、都市開發係都市治理的重要課題，試圖了解都市治理對都市開發之影響。

都市開發，隨著時間的演變，必然有許多新的觀念及新的思考方向。在現階段，由於通訊科技及網路、電腦等相關設備的普及及進步，已經進入了所謂「全球化」(globalization)的時代。全球化時代的特色，就是金錢及資訊快速的流通，一個地方發生的事件由於訊息的快速傳遞，能夠立刻影響到全球地區。在全球化的影響下，都市治理面臨如何的挑戰？全球化所帶來的高度競爭，也讓都市面臨高度的競爭壓力。在全球化時代下，都市計畫及都市治理的全新觀念，可以帶給台灣的都市計畫新的思考方向。將新的都市計畫概念與信義計畫區的經驗相結合，提供台灣都市計畫新的建議，也是本文的研究目的之一。

五、了解並建構不動產政策與都市開發的政策合法化模式

本文之研究目的，在探討不動產政策的性質，及不動產政策的執行方式。台灣的不動產政策的相關立法，究竟有何漏洞？在執行方面，究竟有何檢討及改進的地方？

本論文之研究目的，在探討不動產政策的形成過程及被執行時的問題，尤其在台灣之都市地區，都市政策的好壞影響深遠，因為都市計畫是相當長時間的規劃及執行。現階段台灣地區都市計畫之施行主要問題，是沒有專責機關進行負責及長期規劃，另就是財源的問題。良好的計畫必須有良好的財務政策支持，計畫的執行才不至於落入「巧婦難為無米之炊」。本文將探究目前台灣都市土地政策及都市開發之問題，並適當指出解決之道。都市計畫之過程如下圖 1-1：

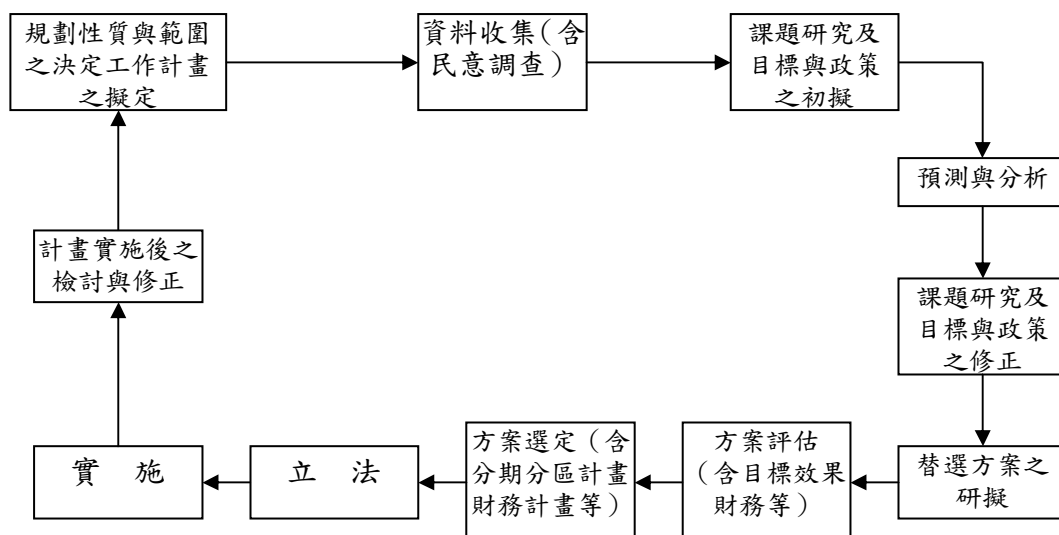


圖 1-1 都市規劃實施流程 (王濟昌, 1993: 29)
【本研究參考繪製】

第二節 研究方法與流程

本研究係採取質化研究，唯對於相關文獻亦逐一蒐集和分析，說明如下：

壹、研究方法

由於研究途徑就是研究者對於研究對象的研究，是從那一個層次作為出發點，以進行觀察歸納、分析。本論文的研究途徑，係從相關研究途徑（approach of correlation）的觀點著手。所謂相關研究途徑（朱浚源，2005：183），就是研究者定政治現象有互動關係，進行歸納分類與分析，研究特定的事件。有下列三種相關性的研究途徑（朱浚源，2005：183）：

- 一、體系分析法（systematic analysis）：這是最典型的分析途徑，以 David Easton 的系統理論最為出色。
- 二、制度研究途徑（institutional approach）：主張由現實政治著手進行調查及分析、說明。不與現實脫節，主張制度及人民之間的關係。不帶有先入為主的價值判斷。
- 三、政治過程研究途徑（approach of political process）：以公共制度及社群間的

互動相關性出發。從社會達爾文主義與生物學借用專有名詞，如發展過程、功能及環境等。支持這個派別的學者認為，政治過程不外乎社會中各個群體互動所產生的。

由於本論文之研究途徑，係以相關研究途徑中之政治過程研究途徑為主，研究不動產政策之制定過程及執行時，社會各個團體，如計畫機關、利益團體、立法機關及民眾，在都市不動產政策上所產生的影響。因之，本文之研究方法，將採取非實驗性之研究方法；也就是個案法(case method)及文件分析法(document analysis)，經由深入的文獻探討，發現問題並且進行解決。在文件分析法上，將以現行之土地政策理論及都市設計理論、都市計畫法、土地分區使用管制規則等作為分析標的，做一分析比較。文獻分析的旨在建構文獻評論；亦即針對本研究主題，就目前學術界的成果加以探究，目的在於整合我國有關不動產政策及都市開發，主題之經被思考過或研究過的資訊，做出摘要與整合，一者驗證本研究的意義與結果；另者突顯本研究創見的可能性。¹ 而個案法之部份，則以信義計畫區之開發案為研究個案，對其各項規劃作業進行研究；並將信義計畫與台灣其他都市計畫在財政、規劃方式，及法規執行上做出比較探討。

本論文之重點既在於文件之分析及個案探討，其文件分析法主要是試圖從各種史料、官書、報章雜誌等所提供之訊息中，找出事情的真相。信義計畫之主要文件為 1970 年代之信義計畫報告，出版者有台北市政府及淡江大學建築系等。信義計畫在當時為仿造歐美都市所形成的計畫，其計畫的規劃過程及執行過程、績效等，值得探討。

在政策的成效回顧方面，本研究採取「深度訪談法」此一研究工具。蓋訪談之對象，為都市計畫重要之學者專家。訪談之主要內容，為信義計畫區之執行成效回顧。信義計畫區之都市計畫，早在 1970 年代即有此一構想。訪談之主要人物，

¹ 創見還未提出之前，只是一種模糊的感受，感受到別人所未注意到的事物，認為其中必有一番蹊蹺，於是在心中敏捷地產生一種想像(imagination)；亦即心目中所出現的一種意象(image)。但是意象不是毫無緣故地憑空而來，而是來自既往的經驗。創見要受到社會的肯定與接納；其表現的特質就是流暢，沒有阻礙、沒有漏洞；參見張世賢，2005：125-126。

為當時台北市都市計畫相關人員及主其事者、產業界、學界相關人士。訪談之主要內容為信義計畫之執行過程、所面對的困難、與台北市的發展關係、信義計畫區的開發給台北市都市開發所帶來的啟示等。深度訪談所得到的結論及問題，可以作為分析研究之目標。

本研究使用之深度訪談法，訪談對象名單如下（表 1-1）：

表 1-1 信義計畫開發成效深度訪談學者專家名單

訪問代號	專家學者	經 歷
A	黃南淵	台灣省政府建設廳營建處、台北市工務局營建處、台北市工務局養工處、台北市政府工務局建管處、台北市工務局副局長、台北市政府副秘書長、內政部營建署署長。擔任台北市工務局副局長期間，進行信義計畫區規劃工作。
B	林將財	台灣省政府公共工程局、台北市政府工務局都市計畫科長、台北市政府都市計畫勘測大隊大隊長、台北市政府工務局都市計畫處處長、台灣省政府建設廳副廳長、住宅及都市發展局局長、監察委員。擔任台北市政府工務局都市計畫處處長時，進行信義計畫區之規劃工作。
C	脫宗華	現任台北市都市發展局副局長。
D	賴宗裕	現任國立政治大學地政學系系主任。
E	卓輝華	現任中華民國不動產估價師公會全國聯合會理事長、台北市不動產估價師公會名譽理事長、宏大不動產估價師聯合事務所所長、宏大資產評估顧問股份有限公司董事長、國立台北大學不動產與城鄉環境系兼任講師、國立台北科技大學建築系兼任講師、財政部國家資產經營管理委員會委員、財政部國有財產估價委員會委員、經濟部工業區土地建築物價格審定委員、台北市不動產估價師懲戒委員會委員、台北市畸零地調整委員會委員、台北縣都市更新審議委員會委員、中華民國消費者文教基金會房屋委員會委員、中華民國土地估價學會副理事長、中華民國房地產政策研究學會常務理事、中國土地估價師協會顧問（大陸）。
F	王進祥	現任中華民國地政士公會全國聯合會理事長、台灣法治促進會副理事長、中華民國消基會房屋委員會委員、中國文化大學土地資源學系兼任講師、現代地政雜誌社社長、遠見不動產估價師事務所所長、中國土地改革協會常務監事、中華民國不動產交易安全策進會理事、中華民國土地估價學會監事、中連地政士聯合事務所所長。

【本研究整理繪製】

深度訪談提出之問題，可歸納為下列五個重點：

- 一、信義計畫區之開發過程、目標及成效為何？
- 二、信義計畫區開發過程之困難為何？
- 三、信義計畫區開發之財務方案如何規劃？
- 四、信義計畫區之開發與台北市之都市發展、都市設計、都市管理及都市政策規劃有何關係？
- 五、信義計畫區之開發與台北市之都市文化有何關係？

貳、研究架構

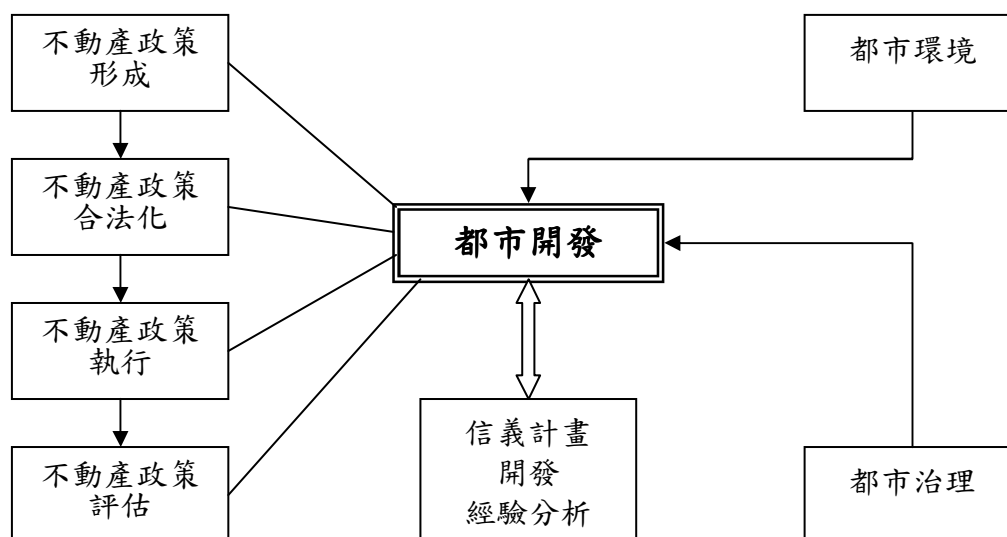


圖 1-2 研究概念架構
【本研究繪製】

依圖 1-2 所示，本論文係從不動產政策的形成開始討論。不動產政策在農業時代，多為農業土地政策，農業土地政策主要在解決地主及佃農之間，在土地資源使用上的問題，在過去，人們的觀念為「有土斯有財」。因為人們的主要經濟活動為農業，佃農耕作的目的，除了繳交佃租以外，還必須用自己的作物餵飽自己。農業時代人們的生活大量的依賴土地，比起今天商業化時代，土地對於人們的意

義更為重要。農業時代的土地政策沒有現代來的複雜，主要內容就是規範地主與佃農之間的租佃關係。農業土地政策為今天都市土地政策的基礎。都市化時代之土地政策與農業時代之土地政策相類似，只是人們主要的經濟活動不再是農業，而是以工業及商業活動為主。都市化時代土地政策的許多原理，基本上與農業時代相類似。欲了解不動產政策形成的歷史，必須從農業土地政策開始談起，再進入都市土地政策，透過政策原理的分析討論，了解不動產政策一貫的原則。

不動產政策在政策分析人員制定完成之後，在現今民主社會，最重要的過程，便是政策的合法化過程。政策的合法化，即政策在議會中經過一連串政治過程之後，通過形成法案，並且得以付諸實施的過程。不論中央立法機關或是地方議會，對於政策的形成過程，都有影響力，主要因素在於，民主社會並非執政者說了算，而是通過一連串的政治過程，這些政治過程中有妥協、衝突，進而對法案進行修正以順利通過。法案在議會中的過程，即公共政策的合法化過程。本研究係就公共政策合法化的學理，以進行探討研析。在對公共政策的形成過程探討之後，始進行不動產政策的合法化過程分析，探討其中的問題結構。

由於政策的執行過程，為現代公共政策學理探討的重點。事實上，政策的執行，幾乎不是過去公共政策的探討範圍。過去的公共政策主要探討政策的形成過程及合法化，過去學者認為（或是這樣假設），公共政策在制定及合法化過程完成之後，執行必定會依照政策的原意進行。近代學者改變了這個看法，認為政策的執行過程，也是影響政策成效相當重要的一個因素。台灣地區的政策執行，一向是為人詬病之問題，所謂「上有政策，下有對策」，政策的執行層面，牽涉到許多管制的法規及管制的執行機關，在這些法規及執行面的問題，應加以研析討論，並且探討台灣地區不動產政策執行的問題。

上述四個主要研究架構（不動產政策的形成、不動產政策的合法化、不動產政策的執行、不動產政策的評估）將與都市開發之相關理論進行連結。信義計畫區之開發經驗則與上述相關連結進行比較。信義計畫區都市計畫的形成過程、執行方式，及相關法規之建立，及目前之開發成果，將與本研究之主軸—都市開發

進行連結，分析比較出目前台灣都市計畫所產生的問題，及改善的方式。

此外，都市環境及都市治理與都市開發的關係相當密切。舉例而言，目前政府正在進行所謂「減碳」運動，將人類所造成的汙染盡量降低，還給地球一個清淨的空間。具體表現在都市計畫上，如「綠色建築」就是一個相當重要的實例。在都市治理與都市開發之間的關係上，將以目前全球化時代下都市治理的新觀念與都市開發進行連結，對目前的都市開發進行新的詮釋。

貳、研究流程

本研究在確立研究主題後，展開研究作業如圖 1-3 所示，首先，先就不動產政策的定義作探討。不動產的定義，根據土地法之規定，為土地及其定著物。定著物的種類，有房屋、植物等等。由於本研究之探討重點為都市計畫及都市土地政策，故不動產之定義將以土地為主。土地又分為都市土地及非都市土地，而又以都市土地為重。

接著，就都市土地之政策進行研究。首先介紹何為都市土地，及一個都市的發展過程。在現代社會中，都市政策究竟如何形成，及如何進行合法（正當性取得）的過程。都市政策在形成階段必須由專家學者共同研商，而在此研商階段，其決策模式又為何，此為探討之重點。在都市政策規劃及經過民意機關通過之後，其執行之策略又為何，究竟有何執行之工具？

在探討完都市計畫之形成過程之後，回過頭來探討台灣之都市計畫發展。首先，以信義計畫區作為個案，進行分析。將信義計畫區之構想、理念及形成過程作介紹。此時將介紹台北市負責信義計畫之規劃單位及執行單位，並且就信義計畫彈性的發展過程作一分析，描述交通及建設對信義計畫區的影響，及信義計畫完成後，台北市的發展之變化。

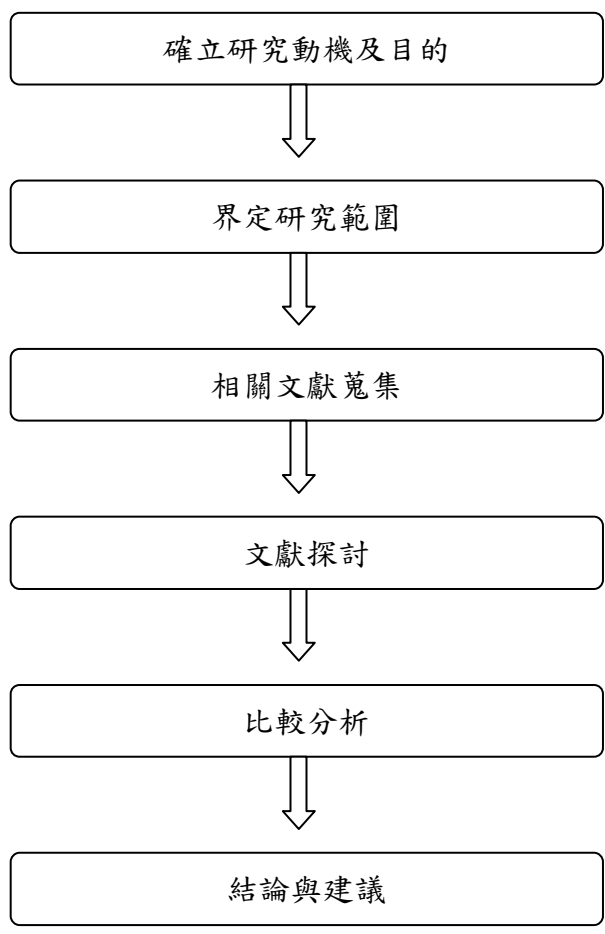


圖 1-3 研究流程圖
【本研究繪製】

此說明本研究之研究流程，首先，確立研究動機及研究目的。為何研究此一主題，此一主題究竟有何研究價值？接著界定研究範圍。由於人文社會科學之研究範圍相當廣泛，影響研究結果的因素過多，其研究範圍之界定，可避免太多的因素，導致無法分析。將研究範圍界定完成之後，接著進行相關文獻蒐集。由於本論文以質性研究文獻分析法為主，故文獻上的蒐集，以不動產相關法規，相關政策規劃及不動產之學理為主要蒐集對象。在文獻進行蒐集及探討之後，進行比較分析，將過去信義計畫區形成的歷史及政策規劃過程進行說明，並輔以學說及台灣地區不動產相關法規，進行分析，俾找出現行不動產政策上的問題，以進行檢討。

第三節 研究範圍及限制

壹、研究範圍

本研究之研究範圍，以台灣現階段及過去之不動產政策為主。不動產政策之研究範圍，以都市土地政策為主。而台灣都市土地政策之相關法規，其中又以土地分區使用管制規則為最重要之研究。土地政策之制定過程中，利益團體、政府機關及民眾的反應，皆在研究範圍之內。主要之研究在於團體的反應，而非官員或是民眾及利益團體中「個人」之反應；如果將每個人的反應加以研究，恐力有未逮。土地政策的形成過程，就是公共政策的制定過程，公共政策的制定過程有相當多的理論可以解釋，將詳述重要之公共政策制定理論之後，選擇出最符合目前都市分區使用管制規則制定過程之理論進行分析。

本研究之研究範圍，在台灣都市計畫中之主要立法及執行問題，經過研究之後尋找出可能的解決辦法。以都市計畫之相關法規為研究主軸，輔以各種都市計畫理論，找出目前台灣都市計畫之主要問題，並嘗試提出建議。

不動產政策之理論部份將引用國外之不動產政策，而不動產相關法規部份，則以國內之土地分區使用管制法規及相關之都市計畫法規為主。執行過程中所碰到的問題，屬於公共政策的執行問題，將使用到部份公共行政理論。而主要之研究範本，則以信義計畫區為主。

貳、研究限制

一、研究時間上之限制：事實上，都市開發為一門相當大的學問。都市開發牽涉到相關法規、都市規劃學理及概念。由於本研究之時間僅數月，都市開發所牽涉之學理，包括公共政策、建築技術、藝術等多種層面，實無法一一進行探討。由於研究時間上之限制，本研究將以都市開發中之公共政策為探討之主軸，都市開發之其他面向將作為輔助說明之用，不另就都市開發所需要之技術進行詳細討論。

- 二、人力上之限制：本研究進行過程中，資料之蒐集、深度訪談之進行及研究報告之撰寫，均為作者一人完成。資料之蒐集，除政府出版物及相關圖書資訊、研究報告能自圖書館及網際網路取得之外，深度訪談之進行及訪談紀錄之分析整理，也將為作者一人獨立完成。由於人力上之限制，本研究必有疏漏之處，作者必以最大之心力克服困難，完成研究。
- 三、資料蒐集之限制：本研究之資料蒐集，其範圍為都市開發範疇中，與公共利益相關者，俾與公共政策相結合進行分析探討。本研究將不討論都市開發過程中之技術過程。而資料蒐集方面，因某些建築設計重要會議文件牽涉到商業機密之問題，無法自台北市政府取得，故將以公開之資料為主。為彌補資料蒐集之限制，以深度訪談法訪談信義計畫區之主要規劃人員、產業界相關人員及學界專家，將訪談紀錄作為研究之佐證。希望在一般書面資料之下，能夠有專業人員對於現行之政策提出建議及看法，這些資料都將成為研究之材料。

第四節 相關文獻探討

由於本研究所涉之不動產政策，多偏重於土地政策及信義計畫區之相關研究。文獻探討的部分，將分為兩大類：第一類為不動產政策執行，不動產政策中又可以分為都市計畫及更新類、土地分區使用管制類兩種；另一類為信義計畫區開發，為信義計畫之相關研究。以下為文獻探討之正文部分。

壹、不動產政策類

一、都市計畫及更新類

- (一) 黃瓊瑩(2006)在其碩士論文《建構策略式都市計畫內涵之研究》當中提到關於現在的都市計畫觀念，為劃定都市計畫藍圖之後，依照藍圖去

執行。但是，這種執行結果，會造成都市計畫的僵化，也就是在執行過程中如果遇到事件，可能無法如期解決。作者認為，經過策略式規劃後的都市計畫，可以讓都市中的公民自發性的達成都市計畫目標。

(二) 謝文昇(2005)在其碩士論文《實施都市計畫容積移轉辦法之問題研究—以高雄市為例》中，提到許多都市計畫中容積移轉問題。2005年7月1日起，容積移轉實施辦法於直轄市、各縣市全面實施。而高雄市自2005年7月公布審查要點以來，至今僅兩件申請案件，不見移入基地開發案件熱絡申請的景況。研究方法採個案研究中，探索性的方式，以案例的試算及利害關係人的訪談進行研究。目標是要做「通則性」(generalizing)，而不做「特殊性」(particularizing)的分析。該研究發現如下—從高雄市都市發展，採大眾運輸導向發展政策(transit oriented development, TOD)的方向來看：政策方向，對市中心區(前金、新興、苓雅、三民、鹽埕區)而言，有配合中央「都市更新六年示範計畫」的作用。但民間不動產業，對都市更新多認為窒礙難行，且建商投資發展的走向，是市中心區以外第二圈及郊區的素地開發。如此，政策走向與民間投資行為沒有結合，市中心有容積需求但進行困難；而第二圈及郊區，因不符合發展政策卻沒有給予容積移轉獎勵，容積移轉短期要獲得成效並不容易。台北縣市，因繁榮發展、人口聚集、房價益本比夠高、容積移轉卻非常受歡迎；而高雄產業不振、購買力下降、無外來人口、沒有人口成長、再來的房地產市場難以促進容積移轉政策發展。因為，容積移入基地是否具有，能創造利潤的交易誘因，是容積移轉能否成效斐然的關鍵。

(三) 楊福銘(2002)在其碩士論文《從公共利益觀點探討都市計畫之民眾參與》中，提到都市計畫係以改善居民生活環境，促進地區永續經營、均衡發展為目的，但是政府諸多努力和大量公共投資卻往往得不到民眾的支持與感激，而都市計畫衝突事件近年來日愈增多，其抗爭程度也有日

愈昇高的趨勢。都市計畫應以公共利益為核心議題，並以達到公共利益效率的極大化和分配的公平為最重要的使命，尋求建立公共利益共識的方法。研究發現溝通理性規劃典範和共識建立理論的應用，可以促使政府與民眾共同尋出相容利益的策略及建立公共利益之共識。建議：(1)於規劃階段創制共識協商委員會(2)資訊公開(3)運用社區規劃師幫助社區居民蒐集、解讀都市計畫訊息並溝通、協調與整合民眾意見(4)地方自訂自治規章將以上措施法律地位化；亦即企圖以此最少的更動，來達到改善民眾參與效率與建立公共利益共識的效果。

(四) 都市計畫的另外一項重要課題，為都市計畫中之都市設計審議。劉俊明(2000)在其碩士論文《前台灣省都市計畫委員會審議機制之研究》中，研究都市設計審議委員會的功能。其主要目的在檢討都市計畫審議委員會，是否能真的達成設立該委員會之目的。

(五) 在都市的規劃過程方面，陳蓓如(1992)在其碩士論文《都市設計在都市計畫綜合規劃過程中角色之研究》中，提到幾個問題，而該問題之研究及成果如下：

1、在都市設計在台北的經驗中，一般認為「都市設計」一詞沒有被明確的界定，究竟都市設計在都市計畫規劃過程中扮演著什麼樣的角色？

2、都市設計在台北市經驗中，施行之成效不明顯是因為都市設計的目標(設計準則)並不清楚。都市設計在台北市的目標應該是什麼？

最後論文針對以上兩大都市設計課題，在分析研究中分別提出一系列解決的對策，做為研究建議：

對策一：制定以台北都會區為基礎的台北市都市設計計畫。

對策二：將都市設計概念納入各層級的都市計畫或土地使用計畫。

對策三：建立起一個由下而上的都市設計體系。

對策四：建立建全的目標體系。

對策五：建立分期分區實施計畫。

(六) 邊子樹 (1984) 在其碩士論文《我國都市計畫分期分區發展實施方式之研究》一文中，有如下之研究成果：

- 1、現行都市計畫法雖具有分期分區發展之精神，但未能進一步明確規定實施方式，造成徒具形式而無實質計畫功能之結果，實施成效不佳是必然的現象。
- 2、都市計畫是長程性的計畫，且須依發展需要及地方財力循序建設以達計畫目標，並不須亦不可能在短期內建設完成。因此，必須訂定分期分區發展計畫作為發展指導，使都市計畫地區各項都市計畫事業有計畫地循序建設發展。
- 3、應強化分期分區發展計畫之法律地位，期能與主要計畫、細部計畫具有同等的執行效力。該三者之層級應為主要計畫→分期分區發展計畫→細部計畫。
- 4、分期分區發展計畫實施方式之改進，除檢討修正都市計畫法外，諸如財務計畫、預算制度之配合、計畫與執行、建築管理、土地使用分區管制、規劃方法、實施手段之運用等均須併同周詳考慮。

(七) 陳北辰 (1975) 在其碩士論文《台灣地區都市發展中土地政策之研究》中，提到台灣在 1970 年代都市的快速發展，形成都市人口高度集中，都市也隨著人口都市化的結果逐漸擴大，甚至超越原有行政區域範圍，吞併鄰近鄉鎮而形成都會區域。都市土地問題在當時變得相當嚴重，諸如都市蔓延與住宅用地之不足，而由於都市土地相互變更使用和土地由農地改變為都市用地，造成土地投機、地價急遽上漲、都市發展用地取得困難等土地問題。隨著都市迅速的發展，土地需求也將日益增長，然土地供應是有限的，因之，如何適應都市發展趨勢，必須訂立一個理想之市地政策，以解決迫切的都市土地問題。此一論文主要從理論上了解都市的土地政策及其意義、內涵。此一論文之參考價值主要在台灣經濟

快速起飛的年代中，都市開發所遇到的問題。此篇論文，作者提出了土地政策的趨向：

- 1、土地取得政策和處理方式有土地徵收，超額徵收等。
- 2、土地所有權的控制有土地先買權、土地開發權。
- 3、土地稅課有土地增值稅、工程受益費。
- 4、分區管制。
- 5、價格及建築管制。
- 6、其他管制技術有優先發展、控制邊緣土地、土地重劃、預購土地、發展權移轉。
- 7、積極前進的都市土地政策：有開發新工業區、新社區和國土計畫等趨向。

(八) 賴建良(1999)在其碩士論文《台灣都市計畫建立歷程之研究》中，提到台灣都市計畫建立之歷程。基本上，此篇論文為台灣從日據時代開，始直至今日之都市計畫歷史過程。此篇論文對於台灣都市計畫之歷史背景研究有相當大的幫助。其論文摘要如後：

- 1、臺灣都市計畫(1945-1976)建立之歷程，初期係以承續日治時代所遺留之都市計畫法制與計畫案，1964年後才有國人重修都市計畫法及新擬定之都市計畫案。
- 2、戰後雖有許多相關之研究，但因為撰寫或引用史料之謬誤，致使各家之研究結果各有不同。
- 3、光復後1945年，國民政府公告日治時代法令仍繼續援用。再者如由內政部於1956年，先行發布「實施都市計畫注意事項」，為戰後臺灣實施都市計畫之過渡性措施，規定都市計畫發布之時限、方法及都市計畫圖與地籍圖之套繪及印行發售等事項。
- 4、1964年方進行本土化之「都市計畫法」之修正公布，將原本32條之都市計畫法大幅翻修，如增加都市計畫種類為市鎮、鄉街、特定區及

區域計畫等 4 種、都市計畫層級分為主要及細部 2 級制等，使成為能適合臺灣本土都市發展之法令。

5、1973 年第 2 次修法，加強都市計畫分期分區建設、延長公共設施用地取得年限，最長為 15 年等。1976 年公布「都市計畫法臺灣省施行細則」及「都市計畫法臺北市施行細則」，至此臺灣省都市計畫法制確立。

6、台灣之都市計畫分期，大約可以分為下列三個時期：

(1) 過渡期(1945-1955)：該期係以援用日治時代公布之都市計畫相關法令，並承續該時期之計畫案為主，是以都市復興建設與安定社會為主之時期。

(2) 重建期(1956-1973)：係以都市計畫法之修正、都市計畫人才之充實為主，並配合都市計畫專責機關之設立，協助地方政府擬定計畫案之時期。

(3) 確立期(1974-迄今)：1976 年都市計畫法之省市實行細則之公布實施，戰後臺灣都市計畫法制於焉完備，計畫體制之運作漸趨成熟，確立戰後臺灣都市計畫制度之時期。

(九) 李憲昆(2006)在其碩士論文《由台灣地區都市土地使用規劃探討住宅區空地現象》中，提到台灣地區都市計畫其中的一個問題，即都市住宅區中的空地。空地的存在相當浪費土地資源。都市空地的面積代表一個都市發展的均衡與否。都市空地的問題主要與容積率有關，政府在進行都市計畫時，往往會就人口數目進行土地面積分配，但是常常發生「沒有如此多的人口來使用住宅區土地」的現象。該文作者提出了三個重要的要點處理這個問題；即「改進都市計畫作業」、「改良都市計畫審議組織」與「空地自治管理」三項。

(十) 王俊傑(2005)在其碩士論文《都市計畫公共空間生產過程之公共性研究 - 以台中市新市政中心專用區為例》中，提出公共空間在都市計畫

過程中的產生及其所遇到的問題。以台中市新市政中心專用區為觀察對象，發現公部門執行面與私部門建設面的公共空間生產問題，藉以探討都市計畫所規劃的公共空間生產所展現的公共性問題。其研究計畫假設公共空間透過各項權力的運作而生產，而其產生公共性認定的標準，應該以是否具備公共利益為依歸。其論文之研究發現為：

- 1、發現都市計畫對於公共空間生產的公共性，在地方派系及政治菁英的影響下，產生弱化的現象，並顯現在都市計畫的變更或通盤檢討結果之上。
- 2、透過公部門公共設施建設與行政組織的權力與管理架構，包括私部門公共空間開發的成果，可以發現除透過都市計畫土地取得機制所開發的公共設施用地外，利用私有土地成為公共空間的計畫，不論是土地使用分區管制政策方面的改變，造成公共空間變化；亦或是公部門在建築營建前的都市設計制度，及事後的建築物使用管理上，都無法滿足公共空間的公共性。

二、土地分區使用管制類

- (一) 紀俊臣（1985）在其博士論文《臺北市單行法規的制定過程- 以「臺北市土地使用分區管制規則」的訂定為例》中，以立法過程為架構，探討台北市單行法規的制定。其中著墨較多的，在於法規的立法過程中容易碰到的問題。作者在法規的制定過程當中，說明學術機關及行政機關之法規擬定過程，將此一過程中容易遇到的弊端提出。而議會政治中，壓力團體的運作，雖 1980 年代台灣在威權政治體制下，還未有如今勢力強大之壓力團體，但作者對於壓力活動的解釋，除引用當時較為開放之其他民主國家資料外，另外也將當時在國內發生的案例進行說明。台北市土地分區使用管制規則立法過程之問題研究，為都市土地法規中最重要的研究。土地分區使用管制，代表都市計畫之綱領，了解此一法規之

制定過程，對都市計畫的研究有相當之重要性。

(二) 林宜幸(2006)在其博士論文《土地分區管制的政策評估及其對總體經濟與經營決策之影響》中，提到土地分區使用管制，對其他經濟政策之影響評估。其中主要探討土地分區管制對於農業用地的影響。分為三個部份：

- 1、土地分區管制之政策評估：透過量化研究的方式，將抽象的土地政策以數字呈現並評估之。
- 2、土地分區使用管制對整體經濟的影響：探討土地分區使用管制對於農業活動的影響，再就農業活動探討其他相關聯產業會產生的影響。農業產值的變化，會影響到其他產業的發展。
- 3、土地分區使用管制對農場經營決策的影響：由於國土計畫法規定，國家之土地使用需配合政府之政策，而國土計畫法預計將台灣地區分為幾個區域，每個區域進行重點開發。土地分區使用之管制，勢必將影響到農場的經營。

此一論文之參考價值在於，利用量化研究的方式，進行土地分區使用管制之分析。

(三) 林韋志(2003)在其碩士論文《從環境永續發展的觀點探討都市土地使用分區管制--以台中市文山及春社里地區為例》中，從環境的角度探討都市土地分區使用管制。比較特別的地方在於，作者有別於一般探討土地分區使用管制之學理及執行層面，從環境的角度建立觀點。目前國內城鄉規劃體系與都市實質空間結構發展，皆深受土地使用分區管制的影響，其著重於使用分區類別、使用性質、強度等控管方式，卻未考量實施管制後，對於整體都市環境發展的影響，造成管制效果不彰，而衍生負面的環境議題有別於傳統觀念僅以「人」的角度作為考量，是故都市中社會、經濟及政策等活動發展，須繫於環境永續理念的穩固基礎上，而規劃者可藉由適宜的管制規則引導環境永續的都市發展。

(四) 賴品劭(2003)在其碩士論文《地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業之研究》中，主要探討非都市土地分區使用管制的審議過程。其論文中發現的問題在於，非都市土地分區變更審議工作，乃由土地使用系統、水土保持系統、環境保護系統與目的事業主管系統負責審議，然而，目前四大系統委託地方政府審議權限不一，影響審議品質與時效，造成地方政府審議作業上之困擾。該研究對於地方政府土地分區使用管制審議之建議為：

- 1、地方政府由消極的配合，演變為積極的主導，藉此增加地方自治權力。
- 2、建立中央與地方政府分權之功能，符合憲法因地制宜的精神。
- 3、簡化審議流程，提升審議效能。建立顧客導向的公共服務體系，達到便民及增加行政效率之功能。
- 4、不同審議組織，分掌開發審議工作，依相關法令及審議規範進行審查，兼顧開發及環境品質之均衡。

上述文獻，列表 1-2 參照如下：

表 1-2 不動產政策類文獻列表

	著作者	研究題目	摘要
都市計畫及更新類	黃瓊瑩 (2006)	建構策略式都市計畫內涵之研究	關於現在的都市計畫觀念，為劃定都市計畫藍圖之後，依照藍圖去執行。但是，這種執行結果，會造成都市計畫的僵化，也就是在執行過程中如果遇到事件，可能無法如期解決。
	謝文昇 (2005)	實施都市計畫容積移轉辦法之問題研究—以高雄市為例	提到許多都市計畫中容積移轉問題。2005年7月1日起容積移轉實施辦法於直轄市、各縣市全面實施。而高雄市自2005年7月公布審查要點以來，至今僅兩件申請案件，不見移入基地開發案件熱絡申請的景況。該研究發現如下一從高雄市都市發展，採大眾運輸導向發展政策(TOD)的方向來看：政策方向，對市中心區(前金、新興、苓雅、三民、鹽埕區)而言，有配合中央「都市更新六年示範計畫」的作用。
	楊福銘 (2002)	從公共利益觀點探討都市計畫之民眾參與	都市計畫應以公共利益為核心議題，並以達到公共利益效率的極大化和分配的公平為最重要的使命，尋求建立公共利益共識的方法。研究發現溝通理性規劃典範和共識建立理論的應用可以促使政府與民眾共同尋出相容利益的策略，及建立公共利益之共識。建議：(1)於規劃階段創制共識協商委員會(2)資訊公開(3)運用社區規劃師幫助社區居民蒐集、解讀都市計畫訊息並溝通、協調與整合民眾意見(4)地方自訂自治規章將以上措施法律地位化。
	劉俊明 (2000)	前台灣省都市計畫委員會審議機制之研究	研究都市設計審議委員會的功能。其主要目的在檢討都市計畫審議委員會，是否能真的達成設立該委員會之目的。
	陳蓓如 (1992)	都市設計在都市計畫綜合規劃過程中角色之研究	制定以台北都會區為基礎的台北市都市設計計畫；將都市設計概念納入各層級的都市計畫或土地使用計畫；建立起一個由下而上的都市設計體系；建立建全的目標體系；建立分期分區實施計畫。
	邊子樹 (1984)	我國都市計畫分期分區發展實施方式之研究	1、現行都市計畫法雖具有分期分區發展之精神，但未能進一步明確規定實施方式。 2、都市計畫是長程性的計畫，且必須依發展需要及地方財務循序建設以達計畫目標，必須訂定分期分區發展計畫作為發展指導，使都市計畫地區各項都市計畫事業有計畫地循序建設發展。 3、應強化分期分區發展計畫之法律地位，期能與主要計畫、細部計畫具有同等的執行效力。該三者之層級應為主要計畫→分期分區發展計畫→細部計畫。 4、分期分區發展計畫實施方式之改進，除檢討修正都市計畫法外，諸如財務計畫、預算制度之配合、計畫與執行、建築管理、土地使用分區管制、規劃方法、實施手段之運用等均需併同周詳考慮。
	陳北辰 (1975)	台灣地區都市發展中土地政策之研究	提出土地政策的趨向：1、土地取得政策和處理方式有土地征收，超額徵收等。2、土地所有權的控制有土地先買權、土地開發權。3、土地稅課有土地增值稅、工程受益費。4、分區管制。5、價格及建築管制。6、其他管制技術有優先發展、控制邊緣土地、土地重劃、預購土地、發展權移轉。7、積極前進的都市土地政策：有開發新工業區、新社區和國土計畫等趨向。

	<p>賴建良 (1999)</p> <p>台灣都市計畫建立歷程之研究</p>	<p>對於台灣都市計畫之歷史背景研究有相當大的幫助。台灣之都市計畫分期，大約可以分為下列三個時期：</p> <p>(1) 過渡期(1945-1955)：以援用日治時代公布之都市計畫相關法令，並承續該時期之計畫案，以都市復興建設與安定社會為主。</p> <p>(2) 重建期(1956-1973)：以都市計畫法之修正、都市計畫人才之充實為主，並配合都市計畫專責機關之設立，協助地方政府擬定計畫案。</p> <p>(3) 確立期(1974-迄今)：1976年都市計畫法之省市實行細則之公布實施，戰後臺灣都市計畫法制於焉完備，計畫體制之運作漸趨成熟，確立戰後臺灣都市計畫制度。</p>
	<p>李憲昆 (2006)</p> <p>由台灣地區都市土地使用規劃探討住宅區空地現象</p>	<p>空地的存在相當浪費土地資源。都市空地的面積代表一個都市發展的均衡與否。都市空地的問題主要與容積率有關，政府在進行都市計畫時，往往會就人口數目進行土地面積分配，但是，常常發生「沒有如此多的人口來使用住宅區土地」的現象。作者提出了三個重要的要點來處理這個問題，即「改進都市計畫作業」、「改良都市計畫審議組織」與「空地自治管理」三項。</p>
	<p>王俊傑 (2005)</p> <p>都市計畫公共空間生產過程之公共性研究—以台中市新市政中心專用區為例</p>	<p>提出公共空間在都市計畫過程中的產生，及其所遇到的問題。以台中市新市政中心專用區為觀察對象，發現公部門執行面與私部門建設面的公共空間生產問題，藉以探討都市計畫所規劃的公共空間生產所展現的公共性問題。其研究計畫假設公共空間透過各項權力的運作而生產，而其產生公共性的認定的標準應該以是否具備公共利益為依歸。</p>
<p>土地分區使用</p>	<p>紀俊臣 (1985)</p> <p>博士論文《臺北市單行法規的制定過程—以「臺北市土地使用分區管制規則」的訂定為例》</p>	<p>作者在法規的制定過程當中，說明了學術機關及行政機關之法規擬定過程，將此一過程中容易遇到的弊端提出。而議會政治中，壓力團體的運作，雖1980年代台灣在威權政治體制下，還未有如今勢力強大之壓力團體，但作者對於壓力活動的解釋，除了引用當時較為開放之其他民主國家資料外，另外也將當時在國內發生的案例進行說明。台北市土地分區使用管制規則立法過程之問題研究，為都市土地法規中最重要的研究。土地分區使用管制，代表都市計畫之綱領，了解此一法規之制定過程，對都市計畫的研究有相當之重要性。</p>
	<p>李宜幸 (2006)</p> <p>博士論文《土地分區管制的政策評估及其對總體經濟與經營決策之影響》</p>	<p>探討土地分區管制對於農業用地的影響。分為三個部份：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 土地分區管制之政策評估：透過量化研究的方式，將抽象的土地政策以數字呈現並評估之。 2. 土地分區使用管制對整體經濟的影響：探討土地分區使用管制對於農業活動的影響，再就農業活動探討其他相關聯產業會產生的影響。農業產值的變化，會影響到其他產業的發展。 3. 土地分區使用管制對農場經營決策的影響：由於國土計畫法規定，國家之土地使用需配合政府之政策，而國土計畫法預計將台灣地區分為幾個區域，每個區域進行重點開發。土地分區使用之管制，勢必將影響到農場的經營。

用 管 制 類	林韋志 (2003)	從環境永續發展的觀點探討都市土地使用分區管制—以台中市文山及春社里地區為例	從環境的角度探討都市土地分區使用管制。比較特別的地方在於，作者有別於一般探討土地分區使用管制之學理及執行層面，從環境的角度建立觀點。目前國內城鄉規劃體系與都市實質空間結構發展皆深受土地使用分區管制的影響，其著重於使用分區類別、使用性質、強度等控管方式，卻未考量實施管制後對於整體都市環境發展的影響，造成管制效果不彰，而衍生負面的環境議題有別於傳統觀念僅以「人」的角度作為考量，是故都市中社會、經濟及政策等活動發展須繫於環境永續理念的穩固基礎上，而規劃者可藉由適宜的管制規則，引導環境永續的都市發展。
	賴品劭 (2003)	地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業之研究	非都市土地分區變更審議工作，乃由土地使用系統、水土保持系統、環境保護系統與目的事業主管系統負責審議，然而，目前四大系統委託地方政府審議權限不一，影響審議品質與時效，造成地方政府審議作業上之困擾。對於地方政府土地分區使用管制審議之建議為： 1、地方政府由消極的配合演變為積極的主導，藉此增加地方自治權力。 2、建立中央與地方政府分權之功能，符合憲法因地制宜的精神。 3、簡化審議流程，提升審議效能。建立顧客導向的公共服務體系，達到便民及增加行政效率之功能。 4、不同審議組織分掌開發審議工作，依相關法令及審議規範進行審查，兼顧開發及環境品質之均衡。

【本研究整理繪製】

貳、信義計畫區相關類

(一) 陳婉鈺 (2006) 在其碩士論文《初探都市設計審議之獎勵與回饋—以信義計畫區高層辦公建築為例》中，提到信義計畫區開發的通盤檢討計畫。作者認為第一次的通盤檢討計畫中，公部門解決了土地開發遲緩的問題。第二次通盤檢討計畫，則增訂了獎勵機制，加速了私人投資開發，同時也產生了不同形式的開放空間型態。該研究結果認為：

- 1、信義計畫區之高層辦公大樓主要是透過回饋公共活動空間來突破法令之規範。以公共空間獲取更寬廣的法律空間，讓業主進行法令之外更有利的利用。
- 2、開發者在開發階段所額外獲得的利益與回饋給政府的公共活動空間之間，似乎不符比例原則。

此一論文主要探討信義計畫區內之高層辦公建築，在都市開發過程當中，所面臨的問題。政府公部門及私人企業所考量之條件不盡相同。由於公部門著眼於公共利益，私部門著眼於企業經營之利益，兩者相衝突之下，在都市開發中便會出現瓶頸。

- (二) 何恭凱(2004)在其碩士論文《主題化的都市空間：台北市信義計畫區空間形塑》中，提到台北市信義計畫區所呈現出來的「城市文化」問題。並兼以探討信義計畫區空間設計問題。後現代城市文化有所謂的拼貼現象，受全球化文化與經濟層面所影響，如今城市生活進入媒體操弄、消費性及多元化的時代。具體的表現即俱樂部、時裝店與購物中心等空間形式。而亞洲主要城市大都是處在急速現代化的發展，城市型態使用與再現的過程中，城市空間融合產生許多後現代社會文化現象，浮現亞洲巨型城市的特殊經驗。

該篇研究主要針對全球化及文化影響的角度對信義計畫區公共空間的設計提出建議，並試圖尋找出信義計畫區在新世紀中所扮演的角色，讓信義計畫區在全球同步運作的時代中脫穎而出。

- (三) 鄧東波(2001)在其碩士論文《從景觀生態學觀點探討都市綠地—以台北市信義計畫區為例》中，提到都市綠地對於都市的重要性。其論文主要以量化研究的方式，將信義計畫區區分為綠地及非綠地兩大部分。其研究顯示出綠地與街廓的關係，及綠地與當地氣溫的關係。一個適合人類居住的城市，其綠地的分布必定足以維持當地生態的平衡。
- (四) 程樹成(1986)在其碩士論文《台北市信義計畫副都市中心規劃之決策過程與執行現況之探討》中探討信義計畫區在1980年代的發展及執行之良窳。該研究發現，信義計畫之規劃及決策牽涉到複雜的決策過程，係集體行為，且偏重於漸進模式；市民等高層級決策者雖僅決定重大事項，惟市政決策以市民為最重要，規劃師亦居於舉足輕重之地位；學者專家影響力更鉅，由於層級節制的關係，不少卓越的規劃師之規劃案獲

得批准予以實現抱負的機會反而不多，故須調整行政組織、使科室人員能與市長直接溝通、運用有效的授權制度、擬定具前瞻性都市發展政策，重視人性化市政規劃決策原旨之執行。

- (五) 陳怡如(2003)在其碩士論文《信義計畫區全球連結功能之探討》中，主要探討信義計畫區產業的主要集中地區及信義計畫區產業與全球之間的連結。信義區由於生產服務業的興盛，導致辦公空間嚴重不足。該論文發現，信義計畫區的型態，早在規劃初期，就是娛樂及消費產業的發展為主。該論文認為，信義計畫區將會成為世界性的金融中心，消費及娛樂產業，只是該地區過渡時期的發展。信義計畫區除娛樂性產業的發展外，金融中心及辦公大樓的興建，都代表未來該區的發展方向一朝向世界性金融中心邁進。影響信義計畫區的發展要素，包括：中央政府、地方政府、專家學者、市場等因素的影響，及相關環境的配合規劃，信義區的確具備走向世界級金融中心的條件。於是，信義計畫區，便產生連結世界金融的功能。

上述文獻，列表 1-3 參照如下：

表 1-3 信義計畫區相關類文獻列表

	著作者	研究題目	摘要
信義計畫區相關研究	陳婉鈺 (2006)	初探都市設計審議之獎勵與回饋—以信義計畫區高層辦公建築為例	研究結果認為： 1、信義計畫區之高層辦公大樓主要是透過回饋公共活動空間來突破法令之規範。以公共空間獲取更寬廣的法律空間，讓業主進行法令之外更有利的利用。 2、開發者在開發階段所額外獲得的利益與回饋給政府的公共活動空間之間，似乎不符比例原則。
	何恭凱 (2004)	主題化的都市空間：台北市信義計畫區空間形塑	提到台北市信義計畫區所呈現出來的「城市文化」問題，兼以探討信義計畫區空間設計問題。後現代城市文化有所謂的拼貼現象，受全球化文化與經濟層面所影響，如今城市生活進入媒體操弄、消費性及多元化的時代。具體的表現即俱樂部、時裝店與購物中心等空間形式。而亞洲主要城市大都是處在急速現代化的發展，城市型態使用與再現的過程中，城市空間融合產生許多後現代社會文化現象，浮現亞洲巨型城市的特殊經驗。
	鄧東波 (2001)	從景觀生態學觀點探討都市綠地—以台北市信義計畫區為例	主要以量化研究的方式，將信義計畫區區分為綠地及非綠地兩大部分。其研究顯示出綠地與街廓的關係，及綠地與當地氣溫的關係。一個適合人類居住的城市，其綠地的分布必定足以維持當地生態的平衡。
	程樹成 (1986)	台北市信義計畫副都市中心規劃之決策過程與執行現況之探討	探討信義計畫區在 1980 年代的發展及執行之良窳。研究發現信義計畫之規劃及決策牽涉到複雜的決策過程，係集體行為，且偏重於漸進模式；市民等高層級決策者，雖僅決定重大事項，惟市政決策以市民為最重要，規劃師亦居於舉足輕重之地位；學者專家影響力更鉅，由於層級節制的關係，不少卓越的規劃師之規劃案獲得批准予以實現抱負的機會反而不多，故須調整行政組織、使科室人員能與市長直接溝通、運用有效的授權制度、擬定具前瞻性都市發展政策，重視人性化市政規劃決策原旨之執行。
	陳怡如 (2003)	信義計畫區全球連結功能之探討	主要探討信義計畫區產業的主要集中地區及信義計畫區產業與全球之間的連結。信義區由於生產服務業的興盛，導致辦公空間嚴重不足。該論文發現，信義計畫區的型態，早在規劃初期，就是娛樂及消費產業的發展為主。論文認為：信義計畫區將會成為世界性的金融中心，消費及娛樂產業，只是該地區過渡時期的發展。信義計畫區除娛樂性產業的發展以外，金融中心及辦公大樓的興建，都代表未來該區的發展方向—朝向世界性金融中心邁進。影響信義計畫區的發展要素，包括：中央政府、地方政府、專家學者、市場等因素的影響，及相關環境的配合規劃，信義區的確具備走向世界級金融中心的條件。於是，信義計畫區，便產生連結世界金融的功能。

本研究整理繪製

第二章 不動產政策之形成、發展與執行

不動產政策究竟如何形成？政府的政策形成過程有相當多的因素及變因，這些變因，究竟會造成什麼樣的影響。不動產政策的形成究竟為誰推動？政府的政策分析及民間利益團體對政府的壓力，都會影響政策的形成過程。政策的發展及執行會影響到不動產的使用方式及規劃，本章將就不動產政策的形成、發展及執行進行討論。

究竟不動產政策是如何發展形成，在都市發展過程中，這是一個相當重要的課題。本研究之主要研究目的為都市不動產政策，對於非都市土地之相關政策，僅略以簡要之介紹。都市計畫，主要依據都市計畫法來進行規劃，而現行之都市計畫法之問題何在？另外，都市計畫法的規劃過程會碰到什麼樣的問題？本研究將以公共行政的角度來探討都市計畫規劃的過程，也就是都市不動產政策的形成過程，主要將以土地分區使用管制為主。而信義計畫區之規劃構想及實施計畫的過程將作為本論文中研究之實例，討論其中之問題。信義計畫區的規劃構想及實施過程，將可以帶給台灣地區目前正進行都市計畫的其他都市一個新的參考。

不動產政策屬於國家經濟政策。政策的規劃及合法化過程、其後的執行過程，會影響到政策的成敗。研究不動產政策，必須先研究政府的政策形成過程及執行成效。台灣的不動產政策上，有許多問題待解決。例如都市開發與法規相關限制的問題，就是一項相當矛盾的問題。

台灣地區都市更新政策，目前，除了直轄市以外，其他縣市飽受經費不足之問題所苦。中央政府究竟如何對地方建設進行經費上的補助？如果有，那麼現行中央機構對於地方的補助有何改進的方式？

第一節 不動產政策之基本意涵與特質

壹、不動產政策之基本意涵

所謂政策一詞，其解釋為「政策是政府、團體或組織或是個人，為達到某種理想的目的所進行的特定計畫，或是確定的行為途徑」(Roland R. Renne, 1958: 16);「政府機關為解決公共問題或滿足公共需求，決定作為或不作為，及如何作為的相關活動。」(吳定，2008: 1)。公共政策的制定，由政府所主導，亦由政府所執行，政府有強大的力量作為後盾，以確保政策的執行成效。任何公共政策之討論，都會牽涉到三種因素，即：目標、手段與執行人(蘇志超，1999: 15);而公共政策即政府為了增進全體人民福祉而制定的政策，其目標為增進大多數人的利益，其執行人為政府，手段則為此政策中所訂出的規範。是故，土地政策的意義，在於政府為解決土地使用所產生的問題而制定的公共政策。

按不動產，謂土地及其定著物(民法第66條第1項)。不動產在人類生活中占有相當重要的地位，人需要休息時，房屋能提供遮風避雨的效果，人們需要從事活動，幾乎都需要使用到不動產。不動產政策，主要以土地政策為主。地上之房屋由於附著於土地之上，故土地政策會影響到人們使用土地的方式。

所謂的土地，即：水、陸及天然富源(土地法第1條)。當然土地的定義，是在人類使用所能達到的範圍之內。在過去沒有科技能夠開發地下資源時，人類能使用的範圍，只在農業可利用的土地肥沃地區，進入工業化時代以後，人們進入了都市，都市中可以使用的土地比起鄉村地區的土地更來的狹小，限制也更多了。由於都市人口密集的關係，人們容易產生摩擦；尤其土地的使用更是摩擦的一大主因，台北市的路霸就是一項嚴重的摩擦問題。土地問題也在農村生活轉入都市生活後變得更為嚴重。

本研究所指之不動產政策(Reality policy)，係指國家就不動產之開發、

管理之決策作為，由公共政策之層面分析之；反之亦可指企業對於不動產價格訂定之市場機制，由企業管理層面加以分析之。本研究以公共政策層面為分析重點，企業管理層面不在討論範圍內。而本研究中不動產政策之討論，則以都市開發中所需使用之工具及策略為討論重點。所謂都市開發政策，為政府公部門對於都市地區土地使用所推行的政策，主要包括：都市計畫法及各地區之土地分區使用管制規則。所謂土地分區使用管制，為各地方對於當地土地之使用進行規範，主要規定內容為細部之土地使用規範，如容積率及土地分區之用途規定；而在都市開發的政策上，目前有許多新的挑戰。

都市開發面臨的新挑戰，主要為全球化所帶來的一連串問題。由於外在環境變遷，資金在國際間的高速流動，及由於資訊科技的發達所帶來的高強度競爭。當然，目前現有的法規當中，沒有全球化的足跡，但是在都市開發的概念上或是政策指示上，能有跟隨著時代進步而出現的新觀念或是新啟示，對於一個都市長遠的發展來看，是有其必要的。

是故，本研究所涉之不動產政策之基本意涵，為都市開發之相關法規，包括：屬於中央法規的都市計畫法、各地之土地分區使用管制規定及都市開發、都市治理之概念。

貳、不動產政策之特質

不動產政策之特質，簡要來說，為不動產政策在國家政策當中之定位。基本上，不動產政策屬於公共政策的一部分，有公共政策的特性。是故，探討不動產政策之特質，應該以公共政策的特性開始。儘管公共政策，近代才開始有此一名稱及相關之研究，但是，自古以來公共政策即以不同之方式出現在人們的生活中。國家的出現，公共政策也就跟著出現，因為治理眾人之事，就必須有公共政策，公共政策和政治是緊密結合的。

理論上不動產政策係包含在公共政策之中，因之必定含有公共政策的特

質。而公共政策的特質如下：

一、公共政策包含的要素為（曹俊漢，1990：14）

（一）一個政治單元的目標、目的及承諾。

（二）實現或達成這些目標所選擇的方法。

（三）方法適用後所產生的效果。

二、對於公共政策的客體進行界定；也就是對於公共政策的被執行者進行定義。根據 David Easton 的說法，公共政策為對整個社會價值的權威性分配（the authoritative allocation of values for the whole society）。公共政策根據 David Easton 的系統理論來說，應該是政府過程的結果（outcome）或是產出（outputs）。所謂的產出，也就是政府的政策執行。政策執行後，依據結果之不同，會出現反饋（feedback），反饋即民眾對於政策的反應，將成為政府對於政策評估的參考。

三、關於公共政策的形成及分析，在國外，有相當專業的政策分析師（policy analysts）對政策進行分析，政策分析師一部分為政府服務，另一部分則為參與選舉的候選人服務，擬定政見。進行政策分析的目的，在解決複雜的公共問題。由於公共問題往往牽涉到許多人口及執行單位、執行結果等等，政策分析師必須在眾多考量中進行選擇。台灣的公務人員體系當中，並無所謂政策分析人員的存在，但是機關首長皆有幕僚機關，幕僚機關便會進行對公共政策的研擬及討論。

四、公共政策在制定完成之後，如果是法案的草擬，則須透過國會的通過取得合法化的地位。在民主國家中，取得合法化過程最普遍的，就是透過議會的表決過程，決定該法案通過或是不通過。法案在議會的過程中，會碰到諸如反對黨的杯葛、利益團體的遊說或是反對及大眾媒體對於該法案的報導所造成的民眾反應及壓力。本研究所討論之不動產政策合法化，以不動產政策在議會中之過程為主。

五、政策合法化過程完成後，緊接著就是政策的執行。政策的執行在近代公

共政策研究上，為一重點。政策在制定過程縱然完美，如在執行過程中遇到問題，如執行人員本身對於該政策的反對看法，導致執行時陽奉陰違，則政策的執行成果必不如預期。

由上面五點可見，公共政策的特質，事實上就是政府決定公共事務、民意對於政策的反應及政策執行的過程。不動產政策為政府公共政策的一部分，所以不動產政策的特質，也包含上述五個特性。必須以公共政策的角度，加以研究討論。

現代資本主義社會，土地從過去的生產工具轉變為財產（Property）的觀念。土地開始有了價值高低之分，並且允許人們在一定的規範之下自由交易。土地的交易往往牽涉到龐大的金錢，當大量的不動產在交易時會產生為數更大的金錢流動，影響經濟；土地政策同時也是經濟政策的一種。一般來說，土地政策的主要目的，在抑制地價上漲。根據中山先生民生主義的理論，政府必須設法抑制人為炒作土地的現象。是故政府有一些方法來抑制不動產價格上揚。由於不動產政策具有許多經濟政策的特性。因之，不動產政策的特質，也涵蓋許多經濟政策的特質。

由於不動產政策具有經濟政策的性質，政府在訂定此一政策時，必須諮詢經濟學家。經濟學者在近年來的需求漸漸增加，原因是面臨全球化的時代，政府如以過去工業化時代的經濟政策作為國家發展的方針，會產生適應不良的情形，這是第一個原因。另外一個原因，就是經濟學家對於政策上的成本效益分析（cost benefit analysis）也是重要的參考指標。經濟學者在目前政策顧問中角色漸漸加重的現象，突顯出經濟學者提供決策者相當有用的決策資訊。經濟學者在政府決策過程當中所扮演的角色為「政策顧問」（policy adviser），政策顧問提供五種資訊類型（吳定，2008：84-87）：

一、政治人物所關心的現實生活中之客觀情況（objective conditions）

比如失業率的高低、國民生產毛額等，這些都屬於客觀情況。基本

上屬於統計資料的呈現。這種資訊的提供者，必須具有基本的統計相關技能。

二、解釋情況的差異

如果依照現行政策不做修改，現在的情況會出現怎樣的變動？這種問題的回答反映受過各種專業訓練的學者的差異性。情況差異的解釋提供政治人物或政策制定者一個選擇的空間，政治人物或決策者會根據所取得的資訊進行考慮，以作出最佳決策。跟第一種資訊相比，這種資訊屬於動態的資訊。

三、跟第二種資訊相比，第三種資訊的定義為，如果某項政策改變了，則對客觀環境的影響為何？比如增加貨幣的供給會如何影響失業率？回答這個問題的政策顧問就必須了解貨幣的相關專業及失業率之間的關係。

四、對於政策的比較及修正

究竟政治人物要如何制定出一個政策比他人的政策來的好，或是優於現行政策，這都需要政策顧問的協助。另外，政策顧問的重要職責，就是提出替選方案，以避免其服務的政治人物或是決策者面對對手所提出的方案作出全贏或是全輸的選擇。舉例言之，民進黨政治人物在面對國民黨提出對中國大陸投資政策全面開放的同時，可以提出折衷方案，而非一味反對投資中國大陸，這樣便可避免零和遊戲的情況，即全輸或全贏。

五、最後一種，也就是其他專家對於前四類問題的看法

如果政治人物或是決策者只有一位政策顧問，那麼政策顧問所產生的偏差，就可能讓政治人物面對前所未有的反對。故政治人物針對同一項政策會集思廣益，請教不同的政策顧問，以避免受到傷害。

經濟顧問為政策顧問之一種。經濟學者受到重視的原因，不外乎其對統計數據的了解及專業，對於統計數字的解讀，利用經濟學的專有知識，提供

以數據為基準的，相當有價值的資訊。其資訊大部分為上述資訊中的第二、三、四種（吳定，2008：86）。經濟學者對於政策的制定及諮詢，由於有著數據及以數據為基礎的專業背景，及經濟學在社會科學當中接近自然科學的研究方法；也就是以數據為基礎，讓經濟學者在政策顧問中的角色日漸增加。

中山先生民生主義當中特別提及平均地權的問題。所謂平均地權，並非讓每個人所持有的土地數量相等，而是強調所謂的財產權的平衡（蘇志超，1999：283）。過去農業社會，每人所需要的耕田數量達到平均，這是過去平均地權的思想。在近代工商業社會當中，每個行業所需要的土地性質都不相同，傳統產業，如鋼鐵、塑膠等等，需要的土地面積較大，需要較大空間存放機具及生產，所以設立在郊區。服務業的產值不比傳統產業來的小，但是需要土地的程度不同，需要設在人口密集的商业區。所謂平均地權，其重點在於地利共享及土地使用機會的平等。平均地權之理論精髓在於，讓土地做合理的使用，而非集中在少數人手中，或是讓投機者以炒作的方式從土地中獲得不當利益。

土地的價格與國家經濟有密不可分的關係。在景氣暢旺時，土地價格往往水漲船高，都市中心精華地區的土地價格會漲到令人難以想像的地步。土地價格過高會導致房價高漲，一般的年輕人買不起房子，無法成家，造成社會問題；如果房價相對太低，則代表民間景氣萎縮，房地產的交易低迷，民眾對於未來的經濟沒有信心，也不願意投資耐久財。政府應該對於高漲的地價進行平抑的動作，對於荒蕪地區則進行開發。

都市開發政策所討論的問題，大部分都是增進土地之利用、地力保養及開發，及地權制度之調整與改進（蘇志超，1999：17）。前者講求的是土地利用的經濟問題，後者則希望達到地權的平均。

土地政策是國家經濟政策的一部分，土地政策的目標就在於使土地利用發揮最大效益，及使每個人在產權的獲得及平均分配之上達到公平。台灣地

區在土地政策上，以土地法及其相關法規，如土地稅法²，對土地的使用做基本的管制。其條文中對於土地不合理的使用，如閒置，課徵較原來地價稅多出二至三倍的空地稅及荒地稅。而在地權的平均分配上也規定了每位國民私有住宅用地的最大限制，超過此一限制者，則課徵高額稅賦或是照價收買。在抑制地價上，土地稅法亦以累進稅率之方式，在地價過度上揚之地區進行地價交易時課徵高額之土地增值稅。

受訪者 A 表示：

信義計畫區為台北市實施都市設計的第一個計畫區，必須經過信義計畫都市設計審議委員會的審議，後改為都市設計審議委員會，不分地區的在台北市實施都市設計。信義計畫區對於都市設計制度的執行，為台北市都市規劃新的里程碑。(訪談 A-4)

信義計畫區，為台灣第一個在都市特定專用區當中使用都市設計程序之都市計畫案。

是故，現代都市開發政策當中，都市計畫中有所所謂的細部計畫，細部計畫即規定特定地區當中，土地的使用限制及規則。信義計畫區在台灣的都市計畫史上，是第一個實施「都市設計」制度的都市特定專用區開發計畫。此一制度將在隨後章節進行說明，簡而言之，政府從國外將都市設計制度引進國內，就是一種創新的政策指導。信義計畫區所實施之都市開發政策，實為台灣地區首創。

綜合上述說法，可知不動產政策就是政府調節不動產市場的工具；也因不動產政策具有公共政策中之經濟政策特質，且影響國民經濟甚鉅，在進行不動產政策之研擬時，須徵詢專家學者之相關意見，經過分析之後進行政策之擬定。

² 如土地稅法及其施行細則、房屋稅條例、契稅條例，及遺產與贈與稅法等等。

第二節 不動產政策之形成

不動產政策的形成，要進行討論，首先必須就公共政策究竟如何形成而進行討論。一般來說，公共政策的制定是為解決公共問題或是滿足公眾要求。公共政策通常是政府機關當中行政部門或是立法部門所制定。公共政策的形成，一般由公共問題所引出。公共政策的形成，這裡的形成，指的是當公共問題發生，引起政治人物注意，委託學術界或是相關單位進行政策研擬的過程。

探討公共政策的形成，必須先觀察公共問題。公共問題在政府部門當中，是如何進行觀察及問題發現？一般來說，如果民眾走上街頭，那代表問題已經擴大到民眾難以忍受的地步，比如台灣常見的計程車司機抗議油價高漲問題、某些職業之公會成員走上街頭抗議政府或是資方無法滿足他們的需求等。當然，如果政府在觀察公共問題上，以上述民眾走上街頭為指標，才進行改進，國家將大亂。

公共問題的觀察指標，通常為一些統計的數據，比如 GDP、GNP、物價指數等。透過對於數據的觀察，政府可以得知當前政策的執行狀況；如有不良的地方，政府則進行政策的改進。除統計數據的觀察以外，透過委託學術機構進行研究，從研究結果及發現當中得知當前公共問題，也是一項良好的途徑。

公共問題的發生，要如何得到政治人物的注意，使其進行問題的處理？一般來說，如果屬於廣大民眾焦點的危機或事件，政治人物必定出面關心。這種方式，是由於問題的發生造成政府的注意力，進而讓政府解決問題。

另一種發現問題的方式，為透過回饋機制發現問題。在 David Easton 的政治系統理論中，政府的政策投入系統當中，系統將產生回饋（feedback），這個回饋將提供執政者及政治人物修改政策的參考依據。

由於公共問題的發生，政策形成。而在經過合法化（民意機關通過）的

過程以後，政策即進入系統中運作，而在運作之後，該待解決之公共問題有可能就因此消失。問題解決，自然政治人物就會將注意力轉向下一個事件。政策的形成，與公共問題的產生間有密切的關係。上一節中提到，政府之公共政策，為解決公共問題所研擬之方案，如果公共問題因為該新政策的推出而解決，則該政策即為一良好之政策。

為何須要不動產政策？前文提到，由於土地分配的不平均，造成社會財富分配的不公平。政府必須改善這種狀況；尤其在政府非既得利益者組成時。所謂既得利益者，在此指大地主及靠土地的租佃關係獲取龐大利益的人。新政府必須進行土地改革，以滿足中下階層對於社會及經濟狀況的不滿，過去農業時代的土地改革，以農地改革為主。自古至今，各種不同的土地改革制度，可以大略分為兩種：一種是對於現行制度的澈底改變；另一種則是在現行制度上做修改（蘇志超，1999：47）。前者較為激進，如中共於1949年占領中國大陸之後，對於地主進行一連串的批鬥以奪取其土地之權利，將土地改為國有，再由國家分配給人民。後者則較為溫和，如美國在二次大戰結束之後對農地所進行的土地改革，就不是激進的作法。

現代社會中，由於人們生活的地區及方式，已從農業地區轉為以都市生活為主，都市開發政策究竟如何形成，以台北市來說，信義計畫區的開發，就是政府開始認知到都市所產生的問題，已經影響到居民的生活，進行信義副都心開發政策的研擬。

台北市為首都地區，在二次大戰之後，民國六十年代開始，一直到民國七十年代中，進入所謂高成長的發展期。當時由於經濟的快速發展；尤其民國67年高速公路的通車，造成大量人口進入台北市區。大量的人口帶來大量的交通流量，位於台北市的都市環境帶來很大的衝擊。在當時都市的規劃及管理是相當軟弱鬆散，這可能是當時政府集中精神發展經濟，對於都市計畫忽略的結果。（林欽榮，1995：58）

由於台北市都市計畫政策的鬆散管理³，台北市地區，面臨的公共問題大約有下列幾點：

- 一、由於注重經濟發展的關係，政府及民眾對於良好的都市生活環境並沒有認知；也不太關心歐美地區實施都市設計的成果，在一心一意發展經濟之下，都市環境在人口大量聚集及交通擁擠之下，變得非常糟糕。政府必須解決交通的擁擠問題。
- 二、台北市的土地使用，由於在當時僅僅依賴私人資本的開發建設。簡單來說，這是順其自然的發展方式，導致除政府的公共建設外，私人的建設雜亂無章。私有資本所投資之建設，反而成為都市開發的主力。如果任由私人資本發展而不加以限制，台北市的市容將難以維持。
- 三、民國七十年代，台北市進入公共工程的高峰期。(林欽榮，1995：61)
公共工程的建設，就如同台北市在民國 80 年代所進行的捷運工程一般，會帶來交通及環境的黑暗期。在缺乏全盤的都市設計管理之下，將為這個城市帶來危機。
- 四、民國六十年代台北市政府位於長安西路。當時，台北市只有一個都市中心，即以台北車站附近為主，西門町為主要商圈。由於過多的人口在市中心聚集，導致市政府周遭環境不佳。交通的擁擠也會導致洽公不便。加以當時的台灣已經進入對外貿易的拓展時期，台灣必須建立國際形象，首善之都的台北都市計畫如此混亂，不免讓國外人士留下不好印象。
- 五、民國 76 年以後，台灣解除戒嚴。在解除戒嚴之後，在政治、社會及經濟等因素影響之下，市民意識崛起。市民意識崛起所帶來的影響，就是市民在表達意見上有更寬廣的自由。因此，居民開始有了抗議活動，包括：垃圾場的建立、變電站的設置，及其他公害問題，成為市民抗議的焦點。

前文提到公共政策是政府為解決公共問題之政策。台北市政府出現信義計畫

³ 當時依賴的都市土地利用管制法規僅有「都市計畫施行細則」。

區的構想，目的為紓解原本市中心的人潮及車潮。其中受訪者 B 表示：

法國巴黎也有副都市中心，我們去考察過。一個大的都市，不能只有一個都市中心。台北市改制以後，增加六個區，人口急遽增加，交通也很差，一個都市中心已經不夠，因此有這個機會可以做信義計畫區。西門町距此五、六公里，兩個中心不會太近或太遠。法國巴黎的利邦和香舍里榭大道，相距也大概如此。信義計畫區的開發目標，即創造出副都心，有效地紓解了當時台北車站周遭市中心的擁擠狀況。（訪談 B-1）

故信義計畫區之開發構想，來自於國外都市的城市設計。台北市政府考察重要的歐美都市，法國首都巴黎為雙核心都市，即原本的舊都心及後來發展的副都心。法國兩個都心之間之距離為六公里，台北市當時最主要商圈為西門町及台北車站周遭，與欲開發之信義計畫，相距也為六公里之遙。信義計畫區的開發計畫及其構思的形成過程，就是市政府為解決都市問題所形成的政策。

在信義計畫區的規劃初始，台北市政府為紓解台北市西區過度發展，有意均衡台北市東西兩區之發展而進行之策略。信義計畫區之腹案規劃長達五六年的時間，於民國 69 年頒布主要計畫。台北市政府主要引進「都市設計」(urban design) 這個重要的都市開發新觀念。所謂都市設計，即介於都市計畫藍圖及都市建築間之空白地帶。這個地帶為臺灣地區都市計畫法規所未規定者。都市設計之主要概念，與傳統都市計畫不同之處，在於都市設計限制建築物的外觀及高度等細項，並且嚴格規範開發地區的環境及景觀；傳統都市計畫，則僅進行土地分區使用管制，並無對於建築物之外觀及環境規定。都市設計讓開發地區的景觀及環境，受到整齊劃一的規制，而變得相當美觀。

信義計畫區的初始設計，政府除進行國外大城市的考察外，也委託台灣大學土木工程研究所、中興大學都市計畫研究所及淡江文理學院建築系進行設計計畫，在 69 年公布主要計畫之後，隨即在民國 70 年公布細部計畫，進行開發。都市開發政策的形成，以信義計畫區的出現來說，確實為解決民國 70 年代台北市過度擁擠及隨之而來的公共問題。而信義計畫區之都市設計概念成形之後，開發過

程中也遇到許多的問題，將在隨後章節進行探討。

第三節 不動產政策之發展

土地政策之發展，必須從人類開始認知土地使用，對於生活產生重大影響，及政府開始意識到土地對於政治的影響後，才開始對於土地的使用進行管制，這就是土地政策的開始。在農業時代，主要的土地政策以農地政策為主。中古時代開始有紀錄，並且紀錄的比較詳盡的歐洲農地政策，莫過於莊園中之輪耕制度。所謂莊園，由一個或是多個村莊所組成，居民居住在村莊內，村莊周圍全部都是耕地。一般來說，耕地被劃為三個地區：一個地區種冬麥⁴；另一地區種春麥；第三個地區則為休耕地。這種耕作方式稱為三圃（three fields）耕作制度（蘇志超，1999：59）。在耕地之外的荒地及牧地，地主及農奴（即農民）有共同使用的權利。中古歐洲的土地使用，依照身分不同（武士、貴族、平民等等）會出現不同的使用模式，這就是中古歐洲的土地制度。中古時期人類土地政策，以中古時期之英國為主要介紹對象。

英國在 13 至 18 世紀，一直進行著圈地運動（蘇志超，1999：66）。中古的莊園制度，在經過了工業時代開啟的衝擊之後，農奴漸漸逃離莊園進入都市工廠中工作，莊園瀕臨瓦解。而圈地運動所指的是當莊園制度沒落以後，土地權利由公有公用改為私有地權的過程。18 世紀前後的圈地運動，與之前的圈地運動不同，18 世紀的圈地運動近似於土地重劃，目的在提高土地利用的經濟性，這應與工業化的發展有關係，之前的圈地運動則是掠奪成份較大。英國圈地發生的原因，有兩種理論（蘇志超，1999：67），第一種是利益說，認為當時經濟發展的緣故，需要比較大的土地進行商業化的生產，而原本的地權制度將土地變為細細碎碎的，無法進行有效的土地利用。另一種理論為地力耗竭說，認為圈地是一種解決土地肥沃度降低的方式。近代，進入二次世界大戰之後，英國為了避免糧食的不足，

⁴ 冬麥即冬季下種的麥子，同理，春麥即春天下種之麥子。冬麥種在緯度較低之地區，如中國華北；春麥則種在緯度較高之地區，如中國東北。冬麥及春麥的下種，亦可在同一地區，隨著季節之不同而種植。s

曾實施所謂的農業法。這項土地政策的目的是，在保障戰時糧食的充足。

土地政策，在過去農業時代，主要以農地政策為主，因為大部分的人們依靠土地所出產之糧食作物維生，商業活動在過去並非人們的主要生活方式。在中古以莊園生活為主的時代，莊園為人們生活的重心，莊園的主人必須負責土地的分配，佃農所得之土地分配大小及位置，甚至是土地所有權人（地主）及佃戶之間的土地租賃關係，就是農業時代的土地問題。進入工商業時代之後，人口漸漸向都市移動。都市地區土地狹小，在大量人口聚集之下，土地的使用便成為更重要的問題。都市地區的土地，由於大量人口聚集在少量的土地之上，故都市之土地利用，其經濟活動之產值必定較鄉村地區之經濟活動為高。較高產值的商業活動及服務業，才有機會創造出較大的剩餘價值⁵，此一剩餘價值才能負擔都市土地的高地租及高地價。土地政策，在本節的討論範圍之中，將分為農業（主要為非都市及農業時代）土地政策及都市土地政策。以下分述說明。

壹、農業土地政策

近代之重要農業土地改革思想分述如下（蘇志超，1999：52）：

一、社會主義之土地改革

最重要者莫過於馬克思對於土地所有權的重新改革。社會主義的主要理論為，土地是自然產生，上天賦予之物，不能由少數人擁有，利用租佃關係唆使其他人工作。社會主義主張廢除土地私有制度，建設一個無剝削之社會。

二、公私分權主義之土地改革論

英國人 Alfred R. Wallace 認為，土地非為人力所創造，土地私有將造成壟斷現象，使一部分人富有，而大多數人則陷入貧窮狀態。土地的價值是大眾所創造產生，非一個人能完成。所以，土地的所有權應歸於國家。William Ogilvie 則分析土地價值的成份，認為地價由三種不同的價值組成：

⁵ 所謂剩餘價值，指的是物品賣價減去生產所需的原料成本及勞力之後，所剩下之差額。

第一為原始價值，為土地自然能力所產生。

第二為改良價值，即由人為地改良所產生。

第三為未來價值，即土地的潛在升值能力。

他認為土地的價值中，能歸私人所有的，只有因人而異的改良價值，其他的價值都應該國有。

三、地制改革論

土地制度改革之理論，首創於英國經濟學家 John Stuart Mill，他認為土地在一定的時間以後，一定會產生比原來更多的價值，而新的價值減去舊的價值，就是土地增值的部份，是不勞而獲的。Mill 在 1870 年組織了土地制度改革協會，其理論基礎由富盛名之經濟學家 David Ricardo 建立。Ricardo 提出著名的地租理論。地租理論主要表達的意念，是地力好的土地的地租一定比地力差的來的高，土地的地力決定地租，而非該土地之產品決定地租。地租理論認為，地租是基於人口增加而發生，與土地所有人無關，故土地因為人口增加而上漲的價值，應由全體社會共享。Adolf Damaschke 則是德國土地改革之先驅，他認為地租是社會的產物，應由社會全體共享。他曾提出土地改革綱領，其要目如下：

- (一) 地主自行申報地價，減去過去曾施之土地改良資本，即為素地地價。
- (二) 地主不勞而獲所獲得之土地價值，應該課徵增值稅。
- (三) 納稅地價為照價收買時之地價。
- (四) 納稅地價；亦為租佃關係下之繳納佃租標準。
- (五) 以納稅地價為土地負債之最高限度，即以納稅地價作為抵押之最高額，並且禁止農業上之過份負債。

從上面這幾點可以看出近代土地政策的方向，其中土地增值稅及地主自行申報地價，及照價收買的規則，與目前台灣地區實行之土地法規極為類似。農業時代的土地使用方式及習慣，影響到日後都市土地使用。農業土地政策，雖非本論文之重點，但由於土地政策的歷史進程，從農業時代即已開

始，農業土地政策的原理及原則，如上所述，深深影響日後都市土地政策的發展。

貳、都市土地政策

農地改革政策進入近代之後，改進的更為完善。原則上，共產主義國家通常以土地國有為手段，而民主國家以佃租的減少及地權的平等為主要農地改革目標。

進入近代，農地的角色比較沒有那麼重要了。因為進入工商業時代，都市開始形成，都市地區的土地愈來愈具有重要性，都市土地政策隨著都市人口的增加及商業的發展，漸漸顯得重要。由於都市人口眾多的關係，眾多人口聚集在狹小的土地之上，必須有明確而且公平的土地政策，才能確保都市的發展。都市的特色通常是交通便利，人口密集，土地資源少，都市的土地政策和都市的結構有相當大的關係。都市並不是一開始就擁有這麼多人口的，都市是透過緩慢的成長進化而來。都市的起源只是一小群人聚集的交通便利的地區，因為人口漸漸成長，人們開始出現競爭，而產生了所謂居住分化⁶，居住分化會帶來都市的成長；也就是都市的變遷，或是社會變遷。具體的居住分化帶來的都市成長，其理論如下：

人口成長是社會變遷一個相當重要的因素，這個假定是（Boserup，1965：11-12）：

一、人口數量增大時，社會組織與環境之間的關係會變得更強

因為人口不僅需要生活的空間，對於資源及產物的需要也會更強。孔德（Comte）認為專業化（功能的分化）是社會秩序維持，也就是對物質環境的控制的一個必要條件。

二、人口成長會刺激結構及功能的專業化

就第1點來說，由於人口增加將會刺激功能的分化。斯賓塞認為，社會是個有機體，因此，社會結構將因為人口的增加而擴大。功能的專業化也就

⁶ 即人們因為在有限的土地上生活，超過當地資源負荷，人們開始競爭，競爭之後出現失敗者移出原本的地區，在原地區之外選擇居住場所，此即居住分化。

是由一般性發展成為更特殊。

三、當人口漸漸增加時，社會中就會出現相互競爭的現象

在競爭解決之後會出現失敗者，失敗的競爭者必須移到其他地區以取得其他地區的資源及空間。正因為如此，產生地理上的分化。就社會上得企業而言，失敗的競爭者可能會發展其他的專長或是行業，導致社會的分工。

四、因為技術及技能的發展，分工逐漸專業化

專業化的結果產能將會比原來的更高。舉例而言，自給自足的社會無法產生出規模經濟；但是高度分工的社會則能產生聚集經濟，並且將多餘的產能投入到其他的專業領域當中。就好像企業競爭的例子一樣，人口的聚集將會產生競爭，而競爭將會帶來細緻的分工，導致社會的發展（Hawley, 1950：122-123）。

人口數量無疑是人類集體生活；也就是都市生活最重要的限制之一。以上幾點都是導因於人口數量的增加。人口數量增多勢必導致專業化的分工；在小規模的人口組成裡，專業化的程度必然相當輕微。因為在人口較少的情形之下，競爭較少，也就不會有淘汰者的出現，更不會有組織的發展。但是，當孤立的地方團體，也就是很少的人口數量，⁷漸漸變成很大的人口數量時，情況就會發生變化。當人口發展突然超過限制時，團體便會分裂成若干新的小團體，一部分留在原地，另一部分則向外尋求新的資源及發展。

都市在發展的過程當中，會侵略到原本是農地的地區（蘇志超，1999：359），被都市用地侵佔的農地，除地價的上漲之外，另外也會使得平均每單位生產淨值，高於原本的農業生產淨值。⁸都市的土地政策，在下一章會有詳細討論。但是，都市土地政策究竟如何形成？這與都市用地的選擇有關。都市在擴張階段，會侵略到原本屬於農業的地區。此時，政府要如何取捨？究竟是任都市隨意發展，還是限制其發展的地理位置及方向？事實上，都市土地侵入農業用地，如果侵

⁷ 這個數量大概在 150 人之譜（Wissler, 1929：33-34）

⁸ 比如本來一平方公尺的農業用地只能產生某些數量的麥子，但是改為都市用地之後，因為成為商店或是辦公室，造成的產值會比原來當農業用地時來的高。

入的農業用地屬於地力好農產量高的土地，則都市雖獲得發展，但是原本良好的農產卻被犧牲。都市向農業用地侵入時，應該先侵入等級較低的農業用地，所謂等級較低，就是地力較差的農地。政府在進行都市規劃時，選定地點一般來說依據下列分析步驟（蘇志超，1999：365）：

- 1、估計低等則⁹農地代替高等則農地，改作建築基地時，因實施必要之基本改良，使其適用於建築基地所需要之成本。一般來說包括下列兩項：
 - （1） 基地改良時，低等則土地可能需要較高之成本，使用低等則土地所需要的費用較高。
 - （2） 在低等則土地上建築房屋，所需要的建築成本可能比較高。
- 2、估計高等則農地，保留為農業使用時，對社會之利益。高等則農地與低等則農地每年生產淨值之差額，即為保留高等則農地對社會之利益。
- 3、比較因開發土地所需要花費的成本與所增加的利益，利益必須大於成本，否則開發實屬無必要。
- 4、計算其他相關之社會成本及利益（social costs and benefits）。

以上是都市在成長過程階段，政府為都市的擴張所採取的分析方式。主要目的在評估都市擴張的成本及機會成本。

現代都市土地政策，主要都在解決一些大都市所衍生出來的問題。由於人口的過度集中及交通壅塞、住宅供需失調，及公害問題。都市土地政策主要遇到的問題，根據學者蕭錚的意見（台北市都市計畫委員會，1971：31-32），土地問題雖然非常龐雜，但不外乎三點：第一即如何調整土地分配，第二為如何促進土地利用，第三為如何健全土地管理。這三者互相關連，如果土地管理非常健全；也就是土地法規或是土地政策相當詳盡，則易於調整土地分配，土地適當的分配到各種產業及活動當中，必定能達成良好之土地利用。

都市土地政策之形成，一般來說皆以這三項主要原則為主。人類農地政策的歷史，一直到二次世界大戰結束之後，開始有較為系統的發展。以台灣省為例，

⁹ 所謂等則，亦即土地的評等，地點優劣、地力高低等。

民國三十八年實行 375 減租條例，民國 42 年實施耕者有其田。政府實施這兩項政策的目的，在於創設自耕農，並且破壞過去由地主所主導的土地所有權。台灣在民國 40 年代，也就是光復後這一段時間所實施的農地政策，目的就是要達成國父三民主義中耕者有其田的概念。台灣的農地改革，主要有三個進行階段：第一階段為公有耕地之減租及放領；第二階段為私有出租耕地之減租；第三為徵收私有出租耕地並且放領。

進入現代社會，雖然已進入以服務業為主之第三級產業結構，但是人們對於糧食的需求依然不減。台灣地區由於地狹人稠，土地有限，因此，進行大面積的稻作耕作並不符合土地利用的經濟原則。過去農業時代是一種高度勞力密集產業；進入工商業社會以後，農村人口大量移往都市，農村勞動力降低，農村必須雇工進行耕作，成本提高，農產價格未提高的情形之下，農村收入又減少了，導致農村人口繼續外移，於是城鄉及產業間的差距與日俱增（蘇志超，1999：175）。

農業的變遷，有幾項顯著改變（蘇志超，1999：177）：

- 一、農業的生產，已不是人們唯一的生活來源。人們可以利用各種工業技術創造生活所需。由於產業的發達，人們已經不太需要依賴農地而生活。
- 二、農業生產技術的進步，透過機械化耕作，每位農民的產能已較過去來的多。農業的生產，已不再是為了維持一個家庭生活的所謂糊口農業（subsistence farming）為主要目的。農業的生產進入商業化及企業化經營。
- 三、在工商業社會，資金投入其他行業所獲得的利益，遠遠超過投資農地並且出租耕地所收取的租金，故過去地主剝削農民的現象不復存在。而現代化農業，少數農民即可耕作大面積的土地，所以對於自耕地之最大面積限制，應該進行修改；進入現代社會中之農業變遷造成農地政策的改變。對於這些改變，應對之措施稱為農地土地重劃。農地重劃之最早紀錄，可以追溯至英國的圈地運動，圈地運動在 18 世紀時期，事實上是一種改善土地利用經濟性的方式。現行台灣土地相關法規當中，對於參加農地重劃之農民，有下列鼓勵方式：

- (一) 因重劃而使土地生產力提高，或是地價上漲，上漲數額在一定時間內，不課徵地價稅及田賦¹⁰。
- (二) 由政府負擔重劃之費用，及相關行政費用。
- (三) 因土地重劃而上漲的地價，於土地買賣移轉時，不課徵土地增值稅。
- (四) 重劃後因農地面積小於規定之最小單位，造成無法從事農業時，予以優渥補償，並且輔導轉業。

以上為農地政策的發展，接著，是都市土地政策的發展。都市土地和農業用地之規劃方式不同。都市土地的使用性質及單位產值非常高，都市土地政策一般都以都市計畫這種名稱出現。

都市計畫的起源，應在西元前三千年的埃及（王紀鯤，1986：2）。當時埃及地區的城市都以宮殿為中心，市區街道則向外延伸。西元前四世紀時，亞里斯多德也指出「智慧必須應用於設計都市，以獲得居住條件的最大利益」（李先良，1963：1）。基本上，當人類開始向都市地區集中居住時，由於人口的擁擠及生活資源及條件的限制，就會開始有計畫建設的想法。

都市計畫真正被普遍重視大約在 19 世紀工業革命快速發展時期，由於人們必須進入工廠工作，所以市區人口大量成長，因為離工作的地點比較近。當時大量人口由農村進入都市中工作，頓時造成嚴重的都市問題。要進行都市計畫，必須先了解都市結構。

都市的結構及發展，一定從人口的聚集開始。人口在聚集的過程當中，由於人口逐漸增加，必須有更多的資源產出以使多出來的人口有生存的空間，因此都市開始自我擴大及膨脹。空間上的膨脹只是使都市漸漸擴大，接踵而至的，是社會上的分工。早期的農業社會自給自足的方式在都市生活中由於種種限制，比如土地上的限制及資源上的限制而不能被使用。因之，社會的分工或是社會分化（social differentiation），便成影響都市結構的重要因素（謝高橋，1990：22）。

¹⁰ 田賦已停徵至今。

人類在土地架構上的使用究竟是如何分配的呢？都市生態學家所使用的方法主要有兩種，第一種是社會地區分析，第二種是生態分析（謝高橋，1990：42）。生態分析有三種主要的都市結構模型，較社會地區分析來的清楚，所以，本文使用生態分析來介紹都市的結構。生態分析主要是人文生態學家的分析，主要領導人物為芝加哥學派的派克（R.E.Park）。都市生態學主要是運用生態學中的原理來解釋都市結構的一種科學，而生態中最主要的一個因素就是競爭。生態分析之所以不同於社會地區分析，就是社會地區分析會考慮很多社區外在的因素影響；生態分析則完全專注於社會內部的競爭，認為都市土地使用的選擇及不同，來自於居住在這個都市的社會本身的競爭。居住分化的生態分析與所謂的社會達爾文主義相呼應—適者生存，不適者淘汰（謝高橋，1990：49）。生態分析中最主要的理論就是都市結構的類型，主要有同心圓型、扇形及多核心型。

壹、同心圓型區（concentric zones）理論

派克（R. E. Park）認為，所謂的社區，就是一群人住在一個固定的地理位置，社區的生態，有如自然環境中的競爭過程（圖 2-1）。派克認為，商業區與住宅區的位置不同，是因為經濟上的競爭所導致，在經濟上強勢的一方，容易在有限空間中取得比較好的地理位置，這種競爭的模式就好像植物在自然界中的競爭行為，都市中土地的使用便是生態學中植物競爭的對應。派克將商業區與住宅區的轉變，視為是統治、入侵及繼承的結果。就生物而言，競爭壓力迫使物種做出適應，同樣的，人類在選擇居住地區或是商業區時，也會出現競爭。人類的分工行為，事實上就是對競爭問題的適應（Reissman，1964：100）。同心圓形理論主要意涵在於，當社區不斷的擴大時，分化和隔離會產生，由於經濟上競爭的關係，住宅和社區會逐漸向外面擴散，相對的商業區由於經濟上的優勢，會往最高地價的地方集中。商業區入侵了原本的住宅區，而住宅區會慢慢往郊區移動。依照同心原型理論，都市主要可以劃分為由內向外的五個地區（Burgess，1925：50）：

（一）中心商業區，又稱為中心圈。商業主要集中在地區。

- (二) 環繞中心商業區的地帶，這通常是一個過渡地區，充滿了輕工業及商業，土地價值不高。
- (三) 工廠工作者的住宅區。這就是在經濟上無法負擔較高的交通費用，希望能住在離工作地點比較近的人所居住的區域。一般來說，都是位居較低社會階層的人所居住的。
- (四) 單一家庭住宅區，或稱限制住宅區，這是都市中的高級住宅區，但是空間較小，優點是離工作地點雖有距離，但不會太遠；同時又可以保有生活品質。
- (五) 超越第四區的界線之後，就屬於通勤者居住的地區了。一般來說都稱為郊區或是衛星城市，鄰室中心大約有 30—60 分鐘的車程。

這是 Burgess 的同心圓型理論模型。同心圓型理論，應該包含一些假定(謝高橋，1990：51)：

- (一) 同心圓型理論假設都市仍在成長階段。這個都市的發展必須是不受拘束的，而且有大量人口聚集在中心區。
- (二) 這個理論假定沒有所謂的都市計畫，富有的人可以隨心所欲的使用自己的財產，住在自己喜歡的地方；窮人則只能住在他們「必須」住的地方。都市計畫或是政府干預，會破壞這個理論架構。
- (三) 這個理論適用於工商混合城市。在同心圓的模型中可以看見輕工業及商業，所以純住宅城市或是純商業城市並不適用本理論。
- (四) 鄰近性，必須隨著距離都市中心愈近而增加，離都市中心愈遠，鄰近必須降低。簡單一點來說，居住的離市中心愈近的人，愈容易到達市中心，離市中心愈遠的人，達倒是中心的難度及時間會增加。
- (五) 這個理論要求異質人口的存在，也就是不同種族或是不同國籍及文化的人。異質人口會造成不同的社會階層，不同的階層就會產生居住分化。

Burgess 的同心圓型理論，遭受到一些批評，因為在其他學者的研究當中發現，很多城市根本沒有依照同心圓型的理論來發展，反而跟同心圓型理論的五大地區排列相反。比如在拉丁美洲及一些亞洲國家的城市，社會精英通常都居住在距離市中心較近的地區 (Mcelrath, 1962: 376-391)。這種情形是如何發生的呢？主要是因為大眾交通運輸工具及交通線的普及問題。以台北市來說，台北市的精華住宅區大安區及信義區；不也離市中心很近嗎？如果依照 Burgess 的理論解釋台北市的居住分化，就會產生問題。台北市並不適合同心圓型理論。因為我們的交通線並非在台北市的發展初期就很完整，交通線是在台北市已經發展到非常擁擠的階段才進行擴增，所以台北市的發展不能用同心圓形理論完整的解釋。

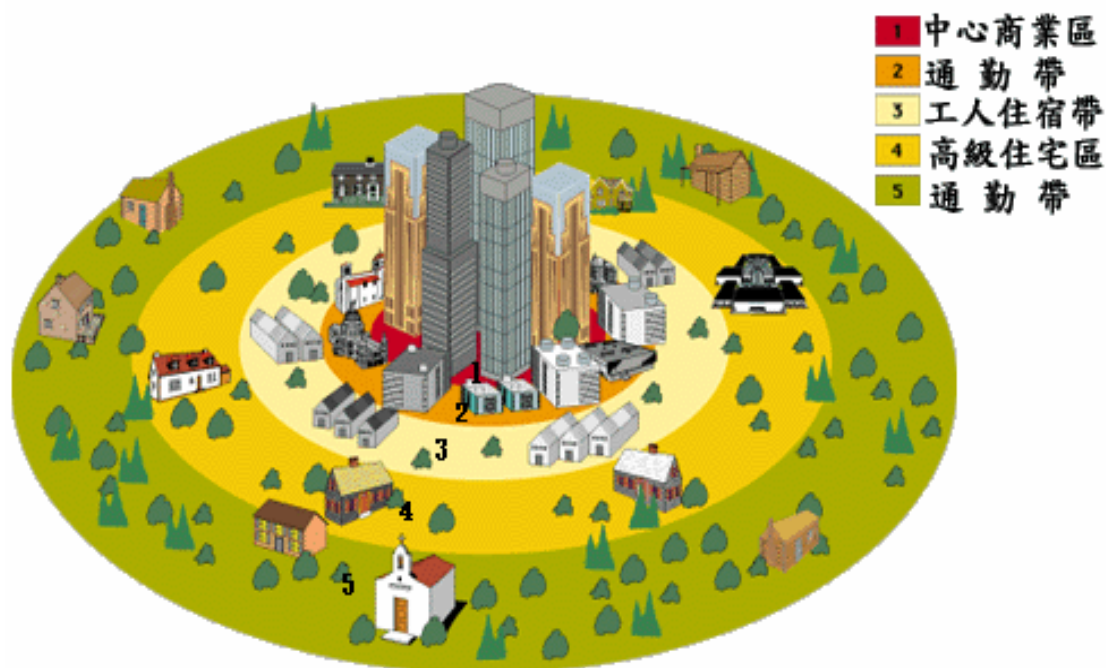


圖 2-1 同心圓型都市示意圖

資料來源：<http://www.updm.mcu.edu.tw/file6/009report.ppt#256,1>, 都市空間結構理論
(瀏覽日期：970511)

貳、扇形 (sector model) 理論

這是何益特 (Homer Hoyt) 在 1939 年所發表的理論。土地使用的各個部份，會隨著都市的擴展而持續發展。扇形理論最主要的依據，是根據交通線而發展。何益特假設 (Hoyt, 1937)，高租金住宅區的位置，是依照某一條特別的路線向外

發展。上層階級住宅區的新建地帶將會位於舊的最高租金住宅區的外緣(圖 2-2)。

何益特的發現有下列幾點：

- (一) 工業地區的發展並不同於同心圓型理論環繞著中心商業區發展。而是沿著主要交通線，比如河流或是鐵路。發展的模式很像好幾條帶子向外擴張。每條帶子都有不同的發展。比如說某條帶子專門發展高級住宅區，某條專門發展工業區，都由都市的中心出發。
- (二) 高級住宅區不在最外圍，而是由都市中心開始，形成一個或是多個扇形。有些高級住宅區偏愛高地以避免洪水。
- (三) 美國都市的主要成長，是由外圍開始新建建築，而非由舊市區的改建開始。

何益特扇形理論中與同心圓型理論最重要的不同之處，在於租金的高低及地理相對位置的不同。何益特的高租金地區都在外圍，而且是愈往外的地區租金愈高。兩者相同的地方在於，都以租金來解釋都市的成長方向。

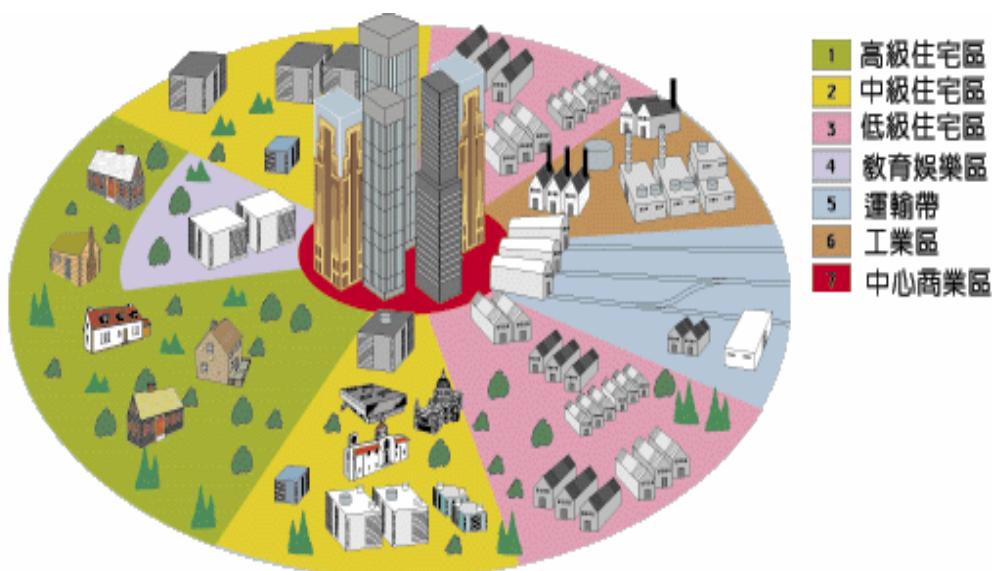


圖 2-2 扇形都市示意圖

資料來源：<http://www.updm.mcu.edu.tw/file6/009report.ppt#256,1>,都市空間結構理論
(瀏覽日期：970511)

參、多核心 (multiple nuclei model) 理論

多核心理論由 Channcey Harris 及 Edward Ullman 所提出。他們認為都市土地的使用並非集中在同一處，而是有若干中心（圖 2-3）。有些都市是從某一個人口聚集的中心開始發展，有些則是因為不同的交通線及不同的專業化而產生（謝高橋，1990：59），他們認為一個城市如果屬於多核心理論中所描述的城市，則會涉及下列各種因素：

- （一）某種活動需要特別的設施及場地。
- （二）相似的活動聚集在一起。聚集在一起會獲得利益。
- （三）不相似的活動彼此會阻礙對方。
- （四）某種活動不能提供最適當地點的高租金。

此所謂的多核心理論，顧名思義，就是都市裡面有許多核心。同樣的，都市也被分為很多區塊，這些區塊各自擁有自己的中心，在市區中呈現山頭林立的狀態：

- （一）中心商業區：位於都市內運輸設施的焦點，比如台北市的台北火車站附近。
- （二）批發與輕工業區：靠近都市的邊緣地區，比如台北市松山區松山火車站五分埔一帶。
- （三）住宅區：有些地區極端地凝聚，但是大部分在種族及經濟上是隔離的。比如台北市的大安區、文山區一帶，但是台灣地區在種族上並未形成隔離趨勢。
- （四）副中心：都市外圍區的商業中心及大學區。如信義計畫區即為台北市的副都心。
- （五）郊區與衛星城市：這主要是大部分美國都市的特徵。

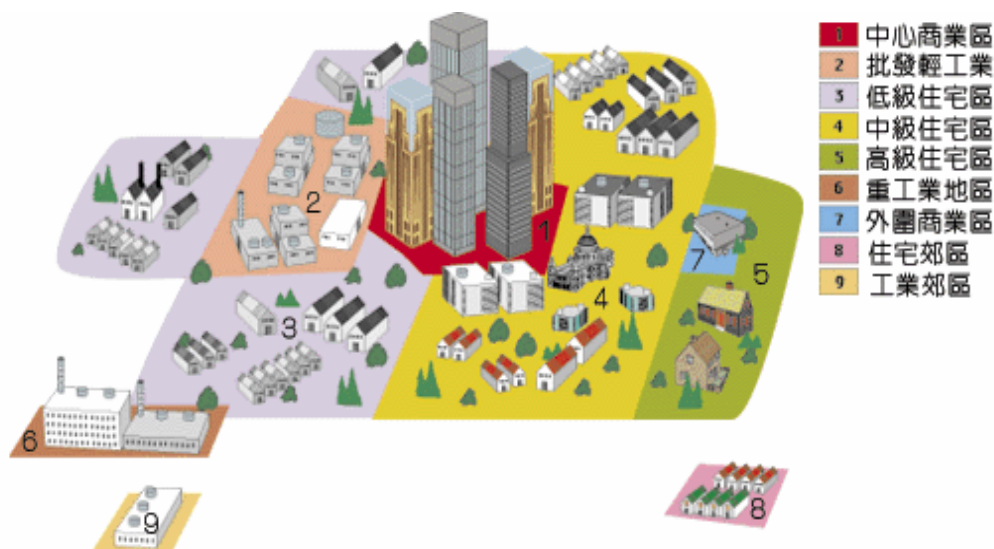


圖 2-3 多核心型都市示意圖

資料來源：<http://www.updm.mcu.edu.tw/file6/009report.ppt#256,1>,都市空間結構理論
(瀏覽日期：970511)

多核心理論和同心圓型理論及扇形理論最大的不同之處在於，多核心理論認為都市並沒有一個一致的模型。同心圓型理論及扇形理論，認為影響都市結構的各種不同活動間彼此間會相互影響，而且是相互依賴的；但是多核心理論則認為，都市結構中各種不同的活動，如商業、住宅等等彼此之間會相互排斥，在這種情形之下，各種不同的活動會個別形成核心。

都市結構的理論給都市計畫者進行都市計畫的參考。都市計畫最主要的目的，在提供一個方向，讓城市的發展遵循著人們希望的方向進行，而非漫無目標的隨意發展。詳細的都市土地政策，也就是都市計畫的方式、過程及執行，會在第三章中詳細說明。基本上，都市計畫給人們的，除一個都市未來發展的藍圖以外，更重要的，是對都市發展的預測。預測可以分為下列兩個方向說明(王紀鯤，1986：214)：

一、社會的趨勢預測

都市內的休閒空間隨著人們開始重視休息生活之後而增加。先進的都市

必定有足夠的綠帶，以因應眾多休閒人口的需求。另都市的交通線也會因為人口的成長而在需求上漸漸增加，比如機場或是捷運線，都必須透過都市計畫的方式進行規劃。另外，市區中之舊社區，也應該以都市更新的規劃方式進行改建或是重建，創造新的都市景觀。

二、都市計畫在經濟方面的影響

都市計畫在經濟上的影響，主要是都市土地利用的方式及所產生的問題。都市中心商業區的課稅，應較都市的其他地區來的高，使都市中心地區產業活動做最高投資報酬率的使用，以免浪費土地資源。另外，都市中心地區的土地使用，應該朝高處發展。比如信義計畫區中的 101，就是節省市中心寶貴土地資源利用的方式。

信義計畫區此一開發計畫在民國 70 年代的出現，在上一節中提到，為的是解決當時日益嚴重的都市問題。信義計畫區，在台灣的都市計畫史上，使用了一項相當重要的工具，即以「都市設計」之理念進行該地區的規劃。台灣地區在信義計畫區之前之都市計畫，從未使用過此一制度。此一制度在實施上的詳細狀況，將在後面章節進行說明。但是，都市設計之概念，對於開發商的影響頗大。主要的影響在於，台灣的都市計畫，只有規定土地之分區使用，未對建築物之外觀、設計、景觀設計、交通線及開放空間等等，進行詳細的規定。信義計畫區的特色，就是對於上述之設計進行詳細規劃。根據林將財先生的看法，當時這種詳盡的都市設計制度，使得建築師對於該地區之建築案件感到相當複雜，使的民間對於市政府在信義計畫區實施之都市設計制度感到不諒解。畢竟都市設計制度為台灣地區從未體驗的都市計畫經驗。受訪者 F 表示：

利益的競逐與衝突主要是指信義計畫區規定最小的建築面積，如此在區段徵收時，有些地主會被強制合併，而有些地主就會被分到。而最後的解決方式是以「共有」解決，但這樣的弊病就是大財團的進駐，小地主吃虧，也就是依據土地法三十四條之一前三項：人跟土地過半數的規定，造成小地主被大財

團合併掉了。因此今日信義計畫區土地所有權的現貌是大財團或大地主的佔據結果。(訪談 F-1)

信義計畫區的開發，大基地開發為政府原意，但是卻導致一般小資本開發商難以接近市場。地主也在法律的規定之下，失去原本私人資產的控制權。

信義計畫區這種對於大面積基地進行建築設計的開發，也確實影響到一般小型開發商的意願。根據現在信義計畫區所存在之大樓，可以發現開發者皆為台灣大型財團，如中國信託大樓、新光三越各館、中國石油公司大樓，及國泰霖園金融中心等等。為何開發商皆為大型財團？一般開發商大多希望建築物在建築完成後儘速出售，以求變現；而大型財團多無資金壓力，建築物在完成後，多以出租方式進行使用，並且嚴格管理。簡而言之，信義計畫區的土地開發有如下特色：

一、與傳統都市土地開發不同，多為大型宗地開發，開發者必須財力雄厚。

小型土地的開發，最後的結果將與一般台灣地區之都市計畫結果相同，環境較為混亂，無法整齊劃一。

二、在建築物的設計上，開發者必須遵守嚴格的都市設計法規，也就是在申請建築執照時，必須通過台北市都市設計審議委員會的審查。

三、容積率的相關規定，是一般建商無法負荷的。信義計畫區之容積率規定較一般都市計畫案相同用途之土地為低，目的為維持一個良好的都市環境。但是容積率的高低將會影響日後建築物之出售價格。低容積率之開發，以當地之地價來看，將造成開發商相當大的風險及壓力。

台北市政府對於信義計畫區之開發如此嚴格的規定，似乎在當時的眼光看來，無法讓市井小民有機會進行投資。因此，投資信義計畫區之民間單位，多為大型財團，有實力遵守政府法令規定，並且有遠見者。今天信義計畫區已經成為台北市重要的行政及商業、娛樂中心，對於市民的利益在於高品質的娛樂及整齊劃一，成為景點的美觀環境。當地之地價也因政府的開發而水漲船高。信義計畫區的商業活動，除金融外，商業區銷售之貨品也以精品為

主，華納威秀影城也是高級電影院的代表。信義計畫區在 27 年之開發過程當中（民國 70 年至今），都市空間之規劃，與當初之規劃大致相同。

信義計畫區對於台北市發展的貢獻，除了創造了一個全新的商辦大樓、金融、娛樂中心以外。在台灣地區都市計畫史上，也樹立一個新的典範；也就是經過政府嚴格執行的都市設計之後，台灣也能出現如同歐美大都市般全新的面貌。

都市計畫與經濟間的關係，是相當密切的。一個都市，如果有良好的規劃，生活品質必定提昇，也會創造出高產值。信義計畫區在今天台北市的地位，就是一個良好規劃對於經濟上正向影響的證明。

基本上，都市計畫就是解決都市生活產生的問題，都市計畫的基本目標在考慮都市裡面每個人的生活方式，讓每個生活在都市裡面的人，都有機會表達自己的意見，進而建立一個。以台北市的都市計畫來說，台北市的都市計畫根據台北市綜合發展計畫及都市計畫法等相關法規進行研擬，台北市都市發展的目標摘要如下（台北市都市發展局網頁 <http://www.udd.taipei.gov.tw/planweb/index.aspx> 瀏覽日期 970610）：

- 一、台北市為台灣地區的政治經濟中心，除了商業活動的高度發達以外，尚有相當多的人口聚居在市中心及市郊。因此，在全球化時代下台北市在商業上的競爭能力必須繼續保持，創造台北市及近郊成為「台北科技走廊」。台北市必須在全球化時代下尋找到自己的定位，尋找適當的節點位置，並且讓台北市進行國際化的交流，在台灣傳統都市的特色上，兼容國外的都市設計方式；在生活品質的維護方面，則建立台北市成為「健康、幸福之都」，讓市民在台北市不論是工作或是生活，都感到相當舒適及便利。
- 二、台北市目前正在落實城市治理及社區參與的理念，包括：社區人才的育成，並透過社區規劃相關人才（青年社區規劃師培訓計畫）規劃相關之社區改進計畫。2000 年推動「地區發展計畫」，藉由每個社區自行提案以參與社區的

改造。2002年推動「都市空間改造計畫」，逐漸由點線面建構出符合社區需求的空間環境。

三、台北市有許多重大之都市計畫案，現階段在執行的計畫摘要如下：

- (一) 中央車站及中央公園：有關台北車站附近的土地利用，包括藝文特區(華山藝文特區)及大眾運輸網的建構。
- (二) 松山機場及週邊地區之都市計畫：此一計畫系「臺北機場周邊地區都市更新再開發之規劃」，在評估當時曾以區段徵收及市地重劃兩種方式評估實施的可能性。經過台北市政府之評估之後，原則上以徵收方式進行附近土地的開發利用。在兩岸直航的趨勢之下，松山機場將配合中央政府政策，有可能成為直航機場。
- (三) 關渡平原開發案：關渡平原在台北市北區，包含大度路南北兩側，洲美平原、社子島及北士科技園區(北投士林科技園區)。此一區域的發展計畫除了自然生態之外，還有放寬該地大部分農業用地¹¹的使用。該地區社子島由於地勢低窪，長期以來深受洪水之苦，每逢夏季午後雷陣雨及颱風季節，當地總會出現嚴重之積水情況。目前，對於社子島之洪水解決方案為增添該地區土地之高度，全島將填土增高至8.15公尺。
- (四) 南港車站沿線土地規劃案：所謂南港車站，指的是高鐵南港站。除建立及整合此地的交通系統外，另外將該地區之週邊建築基地進行整體開發。
- (五) 全市產業軸帶計畫：目的為創造台北市成為世界級產業科技中心。目前台北市的產業經貿相關園區有南港經貿園區、內湖科技園區、北投士林科技園區，及關渡科技工業園區。這幾個科技園區將結合成為「台北科技走廊」。
- (六) 學校整併計畫案：台北市舊的社區，公共設施的配置普遍存在一種現象，即學校用地之水準相較於其他公共設施之水準來的高。在土地的利

¹¹ 該區總面積為1218公頃，其中農業區490公頃。

用方面，如果學校長期佔用校地而不隨著時代進步而進行更有效率的運用，則校地的佔用將成為一種土地浪費。將學校進行整併，可釋出多餘的土地進行其他的文教活動，或修建新的公共設施。

以上為台北市目前進行中的都市計畫方案。由以上都市計畫中可看出，其目的在提昇市民的生活品質並提昇都市的競爭力。都市計畫是不動產政策中，關於都市土地政策相當重要的一環。台灣地區目前在都市計畫上最高位階的法規為都市計畫法，規範都市計畫的大要原則。在台北市都市計畫中最重要政策指示為「台北市綜合開發計畫」，法規則為「台北市土地分區使用管制規則」，在信義計畫區則有「台北市信義計畫區土地及建築物使用管制要點」。土地分區使用管制主要規定土地使用的細部規則，並將各種土地的使用建立起標準。

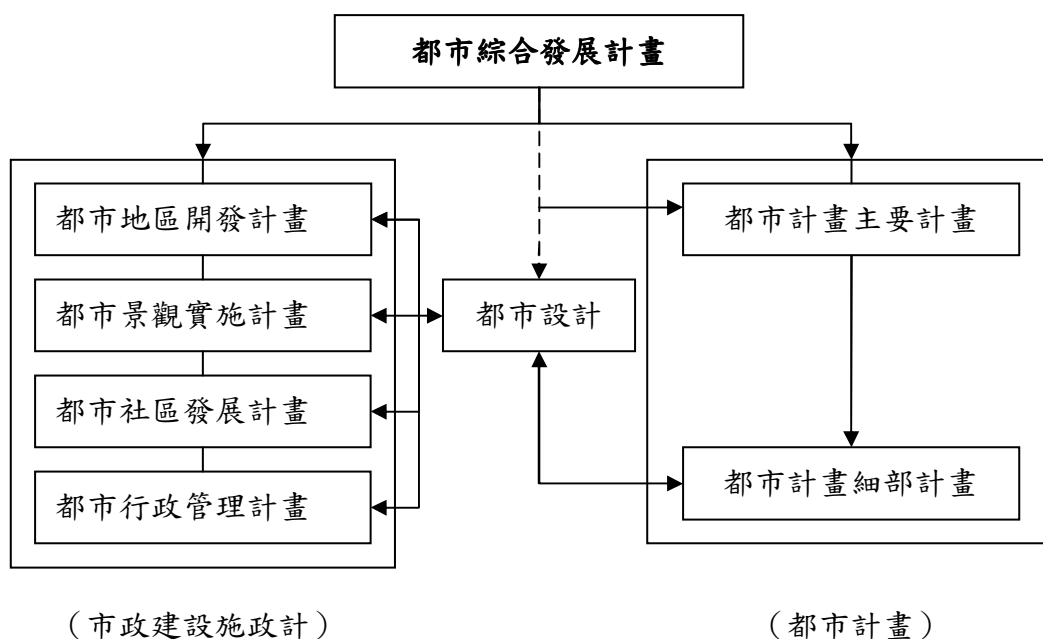


圖 2-4 都市設計與都市計畫體系暨市政建設施政計畫之關係示意圖

(林欽榮，1995：211)

【本研究參考繪製】

不動產政策的發展，從農業時代對於農業土地使用的管理，對於租佃之間

的協調，一直到都市生活當中，對於高密度使用地區之土地管制。土地政策影響經濟甚鉅，執政者對於土地政策的制定，如果過度依賴市場機制，容易造成資本主義社會下的不公平；而若土地政策過度的以政策領導市場，則又可能造成與資本市場的矛盾，或是民間開發意願降低。信義計畫區給台灣地區不動產政策最重要的啟示，在於引進「都市設計」制度，政府嚴格的規制開發過程，造成的結果，就是信義計畫區。信義計畫區的開發政策，是政府都市開發政策新的嘗試，嘗試以政府嚴格的設計管制取代過去任私人資本自由開發的方式。台灣地區都市土地政策的新發展，便是以詳細的計畫及管制代替過去只限制該地土地用途之開發方式，目前信義計畫區的結果，根據專家學者的訪談意見，是正面並且值得繼續推動的。

第四節 不動產政策的執行

不動產政策的執行，依靠政府的公權力。在現代社會，土地政策的執行有一套完整的法規來規定。從土地政策的規劃過程一直到執行過程，都必須依循法規程序。不動產政策屬於經濟政策的一環，政府政策執行的過程，往往有許多因素影響到該政策的成敗。學者對於政策的成敗，歸因於三類因素(吳定,2008:258)，第一為政策的邏輯性 (the logic of policy)，第二為合作執行的本質，第三為執行管理者的可得性 (availability)。以下分述說明之 (吳定,2008:258-263)：

壹、政策的邏輯性

政策必須在政策意圖及政策結果間，取得連結。所謂連結，便是前後邏輯(意圖與預期結果)的合理性。政策邏輯，在政策還未實施時，可以視為一項政策的「假設鍊」(a chain of hypothesis)來思考。決策者必須思考的，是各種假設情況下可能發生的結果。每一種假設就是一條鏈條，決策者必須思考假設的真實性及

隨後發生的結果，並選擇出最好的政策方案。政策的特性及所被接納的環境，決定了執行所依據的假設，及該假設成立的可能性。政策執行者被賦予的法定權力愈大，則執行假設行為的能力便愈強。而該政策及欲達成之目標所得到的政治上支持愈強，該政策達到目標的能力也就愈大。政策的邏輯性主要就是討論政策的假設，及預期執行結果間是否合理及合乎邏輯。

貳、合作執行的本質

執行政策時，必須有多種要素的組合。各種要素影響著政策的執行及成敗。組成的要素愈多，該政策問題發生的機會就愈大。所謂「要素」，主要還是以「人」的因素為主。而哪些要素必須加以組合？這些要素為誰所控制？這些控制要素的人之動機為何？這些都是執行本質上需要討論的問題。在獲取這些要素的過程，也同時，是一項政治性的過程，政策執行者必須說服各項「要素」進行配合，所以，執行也可以看成一系列說服別人「接納」的過程。至於政策上的合作，這裡的合作事實上就是政策執行者和人民之間的關係，比如，台灣核廢料的棄置問題，每當核廢料必須運入某些特定的地點存放時，當地的居民便會聚集抗議，這個簡單的例子就是合作執行上的問題。一般說來，合作執行時，必須合作的人會出現三種情況（吳定，2008：260—261）：

一、象徵性順服（tokenism）

比如，核廢料方案的政策執行者，即中央政府，要求地方政府（該地區最高長官，如市長）提出一份核廢料方案的處理計畫，如必須掩埋在該地區何處，及當地居民的撤離狀況評估等等。該市市長便提出一份與中央政府期待落差相當大的計畫，比如將廢料放置在距離市中心相當近的地區。此時中央政府如接受這分計畫，則必須冒名聲不佳（罔顧居民生命安全）的風險，於是，地方政府象徵性的順服了，但由於中央政府無法接受該項方案，以至於政策遭到擱置。

二、延擱性順服（delayed compliance）

承（一），市長可以要求其幕僚制定該計畫，但是盡量慢慢拖延計畫完成的時間，表面上的確服從了中央政府。但是，在此一段擱置的期間，可以將此一情形訴諸民意，讓民意來逼迫中央政府放棄決定。基本上，市長在此一政策中屬於被動，如果要在和中央政府的對抗中取得優勢，時間上的拖延是很明智的選擇。時間拖的愈久，市長就愈有利。

三、率直反抗 (blatant resistance)

承（一）（二），市長根本不與中央合作，也不要其幕僚制定任何的計畫。這種直接與中央對抗的方式，有可能讓市長在法律上吃虧。但是對中央政府來說，對該市市長提告，所負的政治代價也相當的大。一般而言，大規模的抗拒所見情形較少，反對政策者較需要用的戰術為象徵性的順服及有意的延擱。

參、執行管理者的可得性

所謂可得性，在這個地方指的是執行管理人員對於該政策的投入程度。更詳細的解釋為，誰來管理該方案的組合工作？誰將投下時間及精力推動該政策的實現呢？政策分析人員的服務對象往往為民意代表或是政策執行者，分析人員很少「繚下去」¹²參與日常的政策執行工作。了解政策執行者的政治資源及動機，對於預測政策能否產生預期的結果，是非常重要的。一個積極且重視該政策的執行者，在執行上勢必能夠得到預期結果。執行者在單獨執行政策的情況之下，有時會出現缺失而不自覺，此時便有所謂的調整者 (fixers)，調整者可在政策上進行協助。大部分的調整者屬於政策執行的監督人員，比如立法部門及立法部門的幕僚人員，都可激勵或是監督欠缺執行熱情的執行者。

此可發現政策的執行並非單獨一人或是單獨機關可以完成。影響政策執行的因素相當多，政策本身並不像機械，能自行運作執行。政府的政策執行，最終還是要靠「人」去推動。而人們的互動過程就是一個政治性的過程，在這個過程當

¹² 台語，即參與其中。

中，人的因素相當複雜且難以預測。政策成敗的預測，只能依靠大量對於政策執行者、監督者及主要參與人員之動機及資源分析，始能預測出政策結果。

以都市的土地政策來說，主要由都市計畫機構進行規劃，再交由相關部會進行執行。都市計畫具有雙重價值，第一為都市發展之最高指導原則；第二為協調都市中各個行政部門的工作（李先良，1963：12）。都市計畫機構所擔負的角色，第一為都市計畫的研究機構，第二則為協調機構，以解決市政府各部門在執行都市計畫時產生的衝突及合作執行任務。而都市計畫並不只是一份計畫而已。如果要有效執行都市計畫，必須進行一項合法化的過程；也就是將都市計畫各項過程及組織，進行立法。關於都市計畫的立法，主要有下列幾種（李先良，1963：13）：

- 一、都市計畫法：此為都市計畫的母法，做原則性的規定，細項部份以其下之法規進行規定。以全台灣地區的都市計畫來說，所有地區之都市計畫皆必須遵守都市計畫法的原則規定。
- 二、土地分區使用管制規則（Zoning Enabling Act）：規定土地的使用，及防止土地過份擁擠的法規。
- 三、土地細分實施通則（Land Subvision Enabling Act）：此乃規定一定地區之內，應該如何設置街道、管線及其他公共設施，及公共設施土地的保留。
- 四、都市重建立法（Urban Redevelopment Legislation Act）：這種立法的主要目的，在進行都市更新。
- 五、城市土地徵收法（Land Acquisition Legislation Act）：都市中的土地，如果政府需要此土地進行公共建設，則以此法為依據進行私人土地的徵收。
- 六、估價程序通則（Assessment Procedure Act）：根據此一規則對都市中之不動產進行估價，以其為徵稅依據。

以上幾種法規，雖然各個國家名稱不同，但是旨意差別不大，目的皆為規範都市計畫，及使都市計畫具有法律效力，讓政府的執行有正當性。

台灣地區辦理都市計畫的機構，中央主管機關為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）則為當地政府（都市計畫法第4條）。台灣地區都市計畫中，主

要計畫，即主要計畫書及主要計畫圖，由各地方政府擬定之後，報請內政部核定¹³，故內政部為台灣都市土地使用計畫之主管機關，由中央機關制定主要計畫之後，地方機關再進行細部計畫的擬定。地方在制定完成細部計畫之後，經由內政部核可實施。上文所述為都市計畫的法定過程。

由於本文以台北市信義計畫區為案例。台北市為首都，其都市計畫之主要計畫由內政部核定，並須再於行政院備案。信義計畫區屬於台北市都市計畫之一部分，但是信義計畫區的開發構想及過程，牽涉到政府的政策方向，及民間開發商的意願，甚至是民意的走向。以下將說明都市設計制度之執行方式：

一、信義計畫區在政府都市開發計畫中的特色：

信義計畫區為台北市政府為了首都都市擁擠問題而做出的副都心。計畫方案中，信義計畫區將成為行政、商務及休閒娛樂中心。有三項重大意義：(林欽榮，1995：68)

- (一) 三度空間的都市規劃及土地分區使用管制結合的試驗：在過去，都市計畫往往只管制平面，但是，信義計畫區的構想為結合一般的土地分區使用管制規則及建築物的規劃。
- (二) 信義計畫區雖位於台北市土地分區使用管制規則之管制之中，但是信義計畫區屬於台北市之「特定專用區」。並且為土地分區使用管制規則之試驗。因為信義計畫之獨特開發方式，在民國70年已然訂立「土地及建築物使用管制要點」。台北市之土地分區使用管制規則於民國72年全面實施。事實上，信義計畫區之土地管理暨使用要點為台北市土地分區管制規則的縮

¹³ 都市計畫法第20條

主要計畫應依左列規定分別層報核定之：

- 一 首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。
- 二 直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核定。
- 三 縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由內政部核定。
- 四 鎮及鄉街之主要計畫由內政部核定。
- 五 特定區計畫由縣(市)(局)政府擬定者，由內政部核定；直轄市政府擬定者，由內政部核定，轉報行政院備案；內政部訂定者，報行政院備案。

主要計畫在區域計畫地區範圍內者，內政部在訂定或核定前，應先徵詢各該區域計畫機構之意見。第一項所定應報請備案之主要計畫，非經准予備案，不得發布實施。但備案機關於文到後三十日內不為准否之指示者，視為准予備案。

影。其意義在於，先在信義計畫區進行土地分區使用管制的試驗。

(三) 信義計畫區為都市計畫法當中所規定，如都市土地有特殊用途，得以另行規劃使用(都市計畫法第 32 條)，故信義計畫區為台北市之「特定專用區」。

信義計畫的特定專用區經驗，奠定了日後台灣地區都市設計的基礎。

(四) 信義計畫區為台北市都市設計審議制度的開端：信義計畫案在公告前，即在都市計畫之說明書中載明，該地區之建築設計、景觀設計、交通系統設計、廣告招牌、設施及天橋地下道等等，須經過本地區都市設計審議委員會審查通過之後，發給建築執照。這種制度在當時為台灣首創。

二、信義計畫區開發政策之執行：

由於信義計畫區引進了當時臺灣地區首創之「都市設計」制度。都市設計此一概念之定義如下：主要包含了都市計畫中的實質規劃，其內容則為景觀建築學和建築學、市政工程學及與都市有關的部份。(陳明竺，1992：9) 根據這個定義，都市設計事實上是景觀及環境的設計，這些設計同時要配合都市土地的相關用途。都市設計的最主要特質，在環境景觀上的特質為：將不同事物組合成為一種新的設計及安排，不僅考慮物體本身，更要安排諸多物體間的關係。(陳明竺，1992：11)

信義計畫區由於引進「都市設計」這樣的概念，都市設計在概念上，只是一套藍圖，必須有相關的規定執行都市設計這個概念。都市設計所需要的權力如下：(陳明竺，1992：180—181)

- (一) 取締管制的權力：對於違反相關規劃的作法進行取締。取締的目的，
- (二) 土地徵收權：土地徵收的目的，在取得大面積的土地以利開發。土地徵收的範圍，除了欲開發之地區外，另外還必須徵收開發地區周圍的土地以確保開發地區之環境。公共道路用地、穿越地之徵收，及公共設施用地、畸零地的徵收也是徵收的重點。
- (三) 利用徵稅的方式，控制該地區人口。新興地區可以以減徵或是免徵土地稅的方式吸引人口進入；擁擠地區則可提高稅務負擔，限制人口進入。

以上三點為政府進行都市設計時，所需要的權力。

都市計畫的執行，尤其是信義計畫區這種使用都市設計制度之開發，除了取得所需要的權力之外，另外還須準備相當的工具才能進行。這些工具如下：

- (一) 都市計畫法 (Urban Planning Act)：都市計畫法，為所有都市計畫法規之憲法。這樣的比喻，表示都市計畫法所規定者，為原則性的規定。其他土地分區使用管制規則，雖然各地不同，但須依照都市計畫法之規定進行擬案。
- (二) 建築法 (Architecture Act)：建築法的主要目的，在管理該開發地區之建築，即有關建築物建築的相關規範。包括建物如何取得許可執照、建物材料結構、安全衛生、空地限制、高度限制、容積限制等等。
- (三) 分區管制規則 (Zoning Control)：分區管制規則之肇始，為 1916 年紐約實施私人土地分區制。(陳明竺，1992：184)所謂分區管制，主要之意義，在於將不同之土地使用隔開，使都市地區之土地使用，具有明確性。歐美大都市常常見到都市土地利用之明確分區，比如商業辦公大樓全部集中在某一區域，高級住宅區又集中在另一區域，彼此間並無重疊，有明確分際，這便是分區管制規則的效用。土地分區使用管制規則，旨在發揮該待開發地區土地使用之最大效益，並且透過管制維持環境的整齊劃一。分區的種類，一般來說有：住宅區、公共設施、商業區、工業區、特定區。
- (四) 土地細分規則 (Land Subdivision Regulation)：所謂土地細分，其意義為將一大塊土地細分為數塊成為建築基地，以供公共建設使用或是出售給一般開發商進行新建築的興建。土地細分規則必須配合欲開發地區之土地分區使用管制規則，以免因相關規定不符的問題而與整體發展出現衝突。土地細分規則，原則上就是比土地分區使用管制更加細膩的，對於技術方面(基地大小形狀、寬度、深度及建築退縮線等，供建築人員參考之數據)之規定。

以上數點，為都市設計在執行時所需要之工具。信義計畫區這一塊面積僅

僅 153 公頃的地區，台北市政府將其定義為都市計畫中之特定專用區，其開發程序與傳統都市計畫之程序不同，最明顯的差異，為「都市設計審議委員會」之設置，使的建築執照的發給多了一道關卡。都市設計審議委員會在台北市的設立，也是從信義計畫區這個開發計畫開始，詳細的運作過程，將在後面章節說明。

第三章 都市開發之政策規劃與執行策略選擇

在介紹了不動產政策的形成過程之後，接著進行本研究之主題分析或探討；也就是都市開發之政策規劃及執行策略選擇。都市開發之政策，影響到在都市居住的居民及在都市工作之人口。都市開發，如果有良好的政策規劃，則都市的功能必將有良好的發揮。如果一個都市的政策規劃不良，則容易造成都市功能不彰及人口流失的問題。都市的開發，也包括了新都市的規劃及舊都市的更新，對於在都市生活的人們，必然相當重要。

第一節 都市開發之政策規劃

壹、政策規劃

政府的政策規劃，必須考量到許多因素。政府的政策分析及規劃，牽涉到許多面向。在上一章中提到政策執行時碰到的許多問題，大部分問題都肇因於「人」。同樣的，政策在規劃的過程當中，牽涉到的模式及型態亦相當複雜。首先，將對政策的型態作說明，接著說明政策規劃的原理。

一、政策型態

政策型態 (policy types) 指的是政策在特定界限中所表現的特質 (曹俊漢, 1990: 85)。政府的政策相當多元，比如在人口方面，政府有生育補助政策，在交通方面，政府有營業用車補貼政策等等。不同的政策規範不同的事物，也會出現不同的型態。政策的型態可以區分為下列四種 (Lowi, 1966: 20—39):

(一) 分配政策 (distributive policy)

所謂分配政策，依照字面上的解釋，為政府對於不同的團體，將利益進行分配，以避免團體間因為利益的分配不均而產生衝突。原則上，政府在進行分配政策的規劃時，在立法上的問題較小，但是，衝突及爭執往往

發生於政策的幅度或是對特定分配的多寡（曹俊漢，1990：87）。在分配政策上，並非零和遊戲，因為政府在制定該種型態之政策時，各方皆可獲得利益，唯一有差異的，只是在於利益多寡的分配。

（二）規律政策（regulative policy）

所謂規律政策即政府建立一般普遍適用之原則或是規範（曹俊漢，1990：87），規範不同團體的利益，政府原則是規定各種不同利益團體的行為，使利益團體未來選擇利益的方向受到控制。所謂規律政策，指的是政府在某些事務上進行「原則性的指導」。

（三）再分配政策（redistributive policy）

政府在制定這種類型的政策時，會考慮到各團體之間比次是否維持了財富、地位，及權力的平衡（曹俊漢，1999：88）。如果原本出現了不平衡的狀況，則政府應該將不平衡的情形消除，也就是，透過再分配政策縮減某一方的利益，而增加另一方的利益，很明顯的，此為一零和遊戲賽局（zero-sum game），因為一方得到利益，其他方將失去利益。

（四）自我規律政策（self-regulative policy）

這並非由 Lowi 所提出，但是在今天公共政策學說當中相當重要的一種政策型態。所謂自我規律政策，即政府對某一利益團體予以限制或是約束，但是此種限制或約束並非限制利益團體之利益，而是在增加利益團體選擇利益的方式。這是一種非零和賽局（non-zero-sum-game）。

綜合上述四點，為大部分政府所制定出政策的型態。至於政府的政策，究竟屬於哪一種型態，必須考慮到兩個因素，第一為運作模式，第二則為決策模式（曹俊漢，1999：88—93）。在運作模式方面，先以 David Easton 的政治系統架構（David Easton，1965：10）為基礎。政治系統架構中，有三個主要的過程，分別為投入、輸出及回饋（feedback）。在投入方面，以需求及支持為基礎，可以分析政策所屬之型態；而輸出方面，輸出為政府政策的執行，學理上的說法有「價值的權威性分配」（authoritative allocations of values）、「執行活動」（implementing actions）等

等。政府的政策系統架構，透過此三個要素（輸入、輸出、回饋）來判斷政策執行的成效。而政策系統架構中需求及支持所產生的輸入，是政府政策型態判斷的依據。

信義計畫區的開發，為台北市政府為了疏導原市中心，也就是台北市西區擁擠的狀況而訂定出來的新都心開發案。信義計畫區的開發並非由政府全部出資，政府在進行土地之取得以後，將基地標售給民間單位進行開發建設，但是，民間之開發建設必須配合政府在該區實施之都市設計制度。都市設計與以往台灣地區所實施之都市計畫有所不同，傳統的都市計畫方式為透過平面上劃分土地使用內容及用量化的方式來規定建築物的高度及密度；然而，台北市信義計畫區所引進的都市設計制度，卻以所謂「都市設計審議委員會」進行建築物之外觀造型、開放空間、周邊交通衝擊及相關量化指標之審議。其大要之進行方式，為建築師先對建築設計考慮都市設計的幾項觀點，然後提送都市設計審議委員會，經過民間建築師及審議委員進行「協商」之方式，獲得具體共識以後，才能申請建築執照。顯然，信義計畫區此種開發模式，為政府政策型態中的第四種，也就是「自我規律政策」—政府對利益團體（建築開發商）之利益進行限制，但並非限縮其利益，而是增加其對於利益的選擇性。如果開發商不願意遵守都市設計制度進行開發，則必須另尋未有都市設計規定之區域進行開發，選擇其他利益；如果開發商願意配合都市設計制度，則開發之後其建築物之外型、當地景觀及價值，便可以從中獲得利益。

二、政策規劃的原理

政府的政策規劃，影響到的層面相當廣泛。比如油價的上漲，會影響到一般民眾的交通成本，及隨之而來的物價上漲，因為石油為各種行業在運輸上所必須，經營成本必會跟著墊高。政府的政策，高度影響大眾的生活型態，在政策的規劃上，必須全盤進行考量，以避免瞬間的政策改變造成民眾的痛苦。

近代政策規劃原理，主要有下列幾種理論，分別為（曹俊漢，1990：133）：系統理論（system theory）、菁英理論（elite theory）、團體理論（group theory）、

理性決策理論 (rational decision-making theory)、漸進主義理論 (incrementalism theory)、賽局理論 (game theory) 及制度結構功能理論 (institutionalism-structure and functional theory)。在各種理論當中，每一種理論，都有其限制存在。畢竟社會事務並不像自然科學皆為可量化並進行統計研究。由於本研究之重點，不在討論公共政策的各種規劃原理，故選擇最接近實際情況之公共政策決策理論進行探討。

目前最適當，也最貼近真實情況的決策理論，應為漸進主義理論。這個理論的倡導者，為 Charles E. Lindblom。他認為，政策在規劃及分析的過程當中，所採取的方式，應該是漸進的。前段其他理論無法幫助我們解決一切的問題，每種理論只能解決問題中各個不同的部份。漸進模式在逐漸的政策變化及修改當中測試民眾對於政策的反應，從這些反應中修改政策。嚴格說來，漸進模式，並非一種理論，而是從理論之外找尋解決問題的一種方法，透過較為緩慢的改變以減少衝突，並維持政治過程的穩定，這都是「漸進的」性質 (Lindblom, 1958: 301)。漸進主義的特色有四點 (曹俊漢, 1990: 212-213):

- (一) 政策的制定者會接受以往政策的合法性，避免政策大幅度改變造成的民怨風險。
- (二) 任何的政策或是計畫，都經過政府大量的投資。大量的投資不允許大幅度的改變，以避免政府在投資上的大量損失。這裡的投資，指的是政府在舊有政策上所耗費的人力及物力、金錢。
- (三) 一個新的政策方案，需要許多的時間及金錢來進行研究及調查。愈大幅度的政策改變，所要耗費的成本就愈高。緩慢的改變，逐項的進行調適，可以節省大部分的成本。
- (四) 如果進行大幅度的改變，在現代民主政治系統當中，國會這一關，恐怕難以通過。因為幅度過大的改變會激化執政及反對黨間的衝突。漸進主義的改革幅度在一定時間內較小，容易在國會中達成協議。

基本上，漸進模式較易為人們接受。漸進模式的優點如下（曹俊漢，1990：216-217）：

- （一）漸進分析的方式可以減少對理論的需要。一個完善且顧慮周全的理論架構，在人文社會科學當中，幾乎是不可能的事。透過這種非理論的方式進行問題的解決較為實際。
- （二）在這種分析過程當中，不用考慮政策全盤的改變，一次只需考慮其中幾個要素，減少了必須參考大量資料的複雜性亦可以直接觀察到要素改變所產生的因果關係，減少判斷錯誤。
- （三）漸進的方式，容許試驗，試驗就算失敗，也不會大幅度影響到整個政策。

透過以上的說明，可以了解漸進模式對於現代民主國家的政策規劃，是較為適當的。但是，這個方式也有缺點，也就是不能進行大刀闊斧的改革。

至於漸進模式在進行政策規劃時，如何「漸進」的改變？在解決問題的途徑上，有兩種根本性的方法（吳定，2008：159-160），分別為「理性漸進法」（the rational-comprehensive method）及「連續有限比較法」（the method of successive limited comparisons）。這兩種問題解決途徑分述如下（吳定，2008：160）：

- （一）理性漸進法：這個方法或稱為根本方法。這種方式通常先釐清政策方案的價值或是目標，界定好目標以後，尋找達成目標的手段。這種政策的規劃完成指標，為某種特定的方式，對解決此一目標之最適當手段。這種方式，通常相當依賴理論。
- （二）連續有限比較法：對於行動所需之目標及其分析，並不明顯區分，而是屬於較為模糊的。也就是說，手段與目的，在這種決策方式當中，是不分開的。至於如何檢測此一政策是否良好，基本上，只要各類政策分析人員都認同該一政策，這是一個最適切的答案，而非最正確的答案。因為進行連續的比較，故大大減低或消除對於理論的依賴。

總之，漸進主義並非一種理論，而是一種方法。讓決策者可以採取不激烈並且有效的手段進行政策的規劃及制定。漸進模式也有一些缺點，比如，缺少一個核心價值（相較於其他決策理論而言，沒有固定答案），及在連續且「有限」的比較過程中，會忽略這個決定的其他部份，也就是，容易忽略其他重要的政策決定。

但在政策的決定過程中，如果單一使用某一種特定的理論，則又不是個好的選擇，單一理論容易造成改革幅度過大；又如改革的方向出現了政策分析人員所無法預期的錯誤，會造成相當大的損害。漸進模式允許試驗，因為只考慮政策的一部份，相對規模較小，因錯誤而造成的損害也會較小。漸進模式，在民主國家中也較容易透過國會進行政策的議決。

台灣地區政策的決定，往往須要立法機關的通過。單一選區兩票制實施後，台灣的最高立法機關—立法院，已接近兩黨制國會。在兩黨制的生態體系下，政策上的協商變得更為重要，其漸進模式應為台灣政策的制定模式。

貳、都市開發之政策規劃

都市地區土地政策之規劃，即為都市計畫之規劃。這種規劃，基本上是一種過程（王濟昌，1986：20）。由於都市人口眾多，各種活動繁雜，計畫者必須不斷的參考各項數據及活動，思考未來可能發生的種種事件。都市規劃既然是一種過程，這就是動態的，是一種連續的活動。今日之社會，造成都市計畫複雜性的原因，還有科技的因素內。由於技術不斷的進步，在計畫過程中必須隨著最新科技進行修改，甚至在計畫完成之後；也會因為新的技術或是新的事件，及新發生的未考慮到的問題，而必須修改計畫（王紀鯤，1978：41）。

一、動態的都市計畫

傳統的都市計畫，注重最後規劃的成果，一個計畫定案後不輕易修改。現代都市計畫的觀念是動態的，動態規劃重視之觀念有下列三點（王濟昌，1986：27）：

- (一) 重視規劃過程的協調配合。在規劃過程中，規劃機關應該對各個施政機關進行協調，使其相互配合不至於矛盾而無法執行規劃後的政策。
- (二) 必須保計畫的彈性，彈性的計畫在發生新的事件時，很容易就可修改以配合新的環境。
- (三) 隨時做必要的修正。都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用(都市計畫法 26 條)。

信義計畫區為台北市都市計畫的先鋒。其初始之計畫目標，為新設市政中心及次商業中心、示範性新社區三大主要目標。¹⁴在民國 89 年台北市政府公布之信義計畫區第二次通盤檢討計畫當中，其目標改為「建設信義計畫區為台北市邁向二十一世紀國際性大都會之副都心，並且具備國際金融中心及業務中心功能。且為配合國際金融辦公中心之需要，建設國際化高品質住宅之支援性新住宅社區。」由信義計畫區之通盤檢討計畫之計畫目標修改，可得知一個計畫區，必須隨著時代的改變而繼續進步。

就信義計畫區而言，動態的都市計畫，必須將相關法規進行修訂。在上述通盤檢討計畫之後，必須進行信義計畫區建築及土地使用管制要點之修正。

二、都市計畫的過程

由於都市計畫牽涉到大量的都市人口利益，都市計畫的過程非常龐雜，簡要敘述如下(王紀鯤，1978：40)：

- (一) 在規劃的準備過程當中，要決定針對何種問題採取何種行動，估計其中須要的人力及經費，列出詳細的工作項目及工作時程表。先擬定一個計畫的程序，探討計畫的初步結果等等。
- (二) 基本規劃設計階段，在此過程中，主要目的在研究問題，思考應該以何種

¹⁴ 民國 69 年 5 月 1 日公布之主要計畫。

方法解決現階段都市所面臨到的問題，並且解決之。在對欲計畫之地區實施勘查，並且徵詢當地居民之意見之後，即可確定初步規劃目標。

(三) 資料蒐集是第三個階段。資料蒐集是為了進行最適當的規劃。在初步資料蒐集之後，必須對這些資料進行量化工作，然後將這些資料應用在規劃上。

(四) 接著是都市計畫的完成階段，都市計畫並非只制定出一套計畫，而是制定上好幾套，供決策者進行參考。決策者必須找出一份最符合經濟效益的方案，然後執行。

(五) 最後是都市計畫的執行階段，在這個階段當中，必須將工作分派給各個單位執行，都市計畫機關除擔任諮詢的角色外，必須協調各部會之工作。

都市計畫之擬訂過程，分為四個步驟（李先良，1963：39）：

1、 勘查（Survey）：這是制定都市計畫的第一個步驟。勘查的對象包括：

- (1) 人口數量，人口的年齡組合，職業及收入等等。
- (2) 地形。欲開發地區中的自然資源、河流，及氣候等。
- (3) 土地。欲開發地區之土地數量、用途及位置。
- (4) 經濟。當地人民之工作情形，及當地商業活動。
- (5) 交通。運輸設備、停車場、公路及街道情形。
- (6) 公共設施。學校及公共建築、遊憩場所等等。

2、 目標：基本上，都市計畫是一個都市全面性的計畫，包括：住宅區、商業區、工業區等。都市計畫所必須達成的目標，不是由一個人單獨決定。都市計畫的目標必須由社會中各階層的分分子共同達成決定。是故，必須召開公聽會或是在議會當中進行都市計畫目標的決定。

3、 分析：都市計畫的第三階段便是進行分析的工作。所謂的分析工作，主要在探討都市中各種不同的問題，並且對蒐集而來的資料進行分析，找出未來發展可能的跡象。分析的目的，在找出未來發展所會有的趨勢，及各種可能發生的問題的答案。從資料的分析當中，可以獲得預期的結論，並且透過這

些結論進行都市計畫的初步規劃。

- 4、草定計畫：經過上面三個步驟，都市計畫便可以草擬出來。都市計畫通常是一張地圖並附著簡單的說明。這稱為都市計畫藍圖，稱為草定計畫的原因，是因為還沒經過立法機關的通過。

信義計畫區之規劃過程，其原計畫之規劃主導為台北市政府之工務局及台北市政府都市規劃勘測大隊、台北市政府都市計畫處¹⁵。根據林將財先生的說法，信義計畫區之規劃，為考察過日本新宿地區之都市設計，委託旅日建築師郭茂林進行設計研究。當時台灣大學土木工程學研究所及中興大學都市計畫研究所、淡江大學建築系也都參與信義計畫副都心之設計規劃研究。根據都市計畫法，首都之都市計畫，在台北市政府進行規劃完成後，需送內政部都市計畫委員會進行審議。上述之研究計畫，為對內政部及市議會進行遊說的工具。

三、都市計畫的範圍及種類

都市計畫如何定義範圍及種類？首先，必須先界定何謂都市。所謂都市，指的是從事非農業活動的一群人，所聚居的區域，又可稱為社區（蘇志超，1999：368）。都市計畫的種類，可以分為下列幾種（李先良，1963：34—36）：

- 1、鄉街計畫（village planning）：所謂鄉街地區，指的是人口兩千人以上，或是最近五年內，人口顯著增加，或是工商業人口佔就業總人口數百分之五十以上者。根據民國 91 年修訂之都市計畫法，鄉街計畫之定義為鄉公所所在地或是人口集居五年前已達三千，而在最近五年內已增加三分之一以上之地區。另一種為人口集居達三千，而其中工商業人口佔就業總人口百分之五十以上之地區。及其他經縣（局）政府指定應依本法擬定鄉街計畫之地區（都市計畫法 11 條）。

¹⁵ 現已改名為台北市都市計畫局。

- 2、市鎮計畫 (town planning)：首都、直轄市、省會、市、縣 (局) 政府所在地及縣轄市、鎮，及其他經內政部或縣 (市) (局) 政府指定應依本法擬定市 (鎮) 計畫之地區 (都市計畫法 10 條)。
- 3、城市計畫 (city planning)：包括首都、直轄市、省會、省轄市，及其他一發需擬訂都市計畫的地區。
- 4、都會區域計畫 (metropolitan planning)：以首都、省會、省轄市或是直轄市為中心，以主導都會地區之全面發展。計畫所包括的地區，應該包括圍繞都市的衛星市鎮。
- 5、其他區域計畫 (regional planning)：區域計畫在涵蓋地區上比都市計畫來的大。都市計畫所計畫者，為都市內之區域，區域計畫所涵蓋的範圍則包括了都市範圍外之自然資源及農業地區。

都市計畫法規中最重要的，是土地分區使用管制 (zoning)。土地使用分區之劃分方式，最主要的有三種主要劃分概念 (蘇志超，1999：371)：

- 1、按都市活動之種類而分區，如同類的或是同性質的活動在同一區。商業區、住宅區、行政區等等，此種劃分方式，為都市活動種類分區方法。
- 2、限制性的使用分區，或是消極性的使用分區。比如規定某些地區的土地僅准許作何種用途使用，不得作他種使用。如都市中的綠帶禁止建立工廠。
- 3、許可性，或是鼓勵性的使用分區。在某一特定地區當中，積極鼓勵作某種用途之使用，獎勵私人投資某種特定用途等等。

土地使用分區除了必須在地圖上明確標示分區界線及各區需作何種使用之外，還必須對於建築物之建蔽率及高度等詳細規則進行規範。一般來說，主要規定標準如下：

- 1、建築基地面積限制 (lot area control)：規定最低或是最高之建築面積。建築面積的限制要旨，在於避免土地使用的浪費及人口過度擁擠的狀況。

- 2、建築高度之限制：通常以建築物之樓地板面積及建築物基地面積之比值，設定一個比率。這種比率稱為建築容積率。
- 3、空曠地比率之限制：空曠地面積除以建地面積，乘以百分之百，稱為空曠地比率。如果建築物愈高，則空曠地比率應愈大。

土地使用分區之規定，主要在控制都市人口的密度。讓環境不會過度擁擠或是過度浪費土地資源。在都市土地寸土寸金的情況之下，土地使用分區之相關規定，可謂相當重要。

另外，由於必須進行都市計畫的關係，都市中的土地，並不能太過於細分。所謂細分的意義在於土地所有權的細分。如果一塊土地由太多所有權人共同擁有，則進行利用時必須得到大部分所有權人之同意。依據現行民法關於土地所有權之規定，共有物之處分原則上需經全體共有人同意(民法第 819 條第 2 項、第 828 條第 2 項)。如果都市土地經過一再細分，則政府將難以進行市地重劃及都市更新等等。所以，目前各國對於都市土地之細分管制，皆有明確規定。唯台灣地區目前並無土地細分管制規則，土地細分將容易造成土地投機問題。比如畸零地的買賣，利用建商欲興建大型建案時必須取得完整土地之時機，投機份子趁機以高價出售其所有之畸零地，這就是土地細分的投機。在我國目前尚無土地細分管制規則實施的情況之下，僅依行政機關對土地使用進行細分，並無細分規則可尋(蘇志超，1999：373)。

都市計畫與市民的參與之間，有相當重要的關係。畢竟一個都市的環境、景觀及土地使用，都與在當地生活的居民有切身的關係。都市計畫必須反映出民眾的需要，並且切實配合市民的生活。

第二節 都市開發之政策合法化

所謂政策合法化，即一個政策取得執行正當性的過程。都市計畫的規劃，必須由一個都市計畫機構進行研究與規劃。Rexford G. Togwell 建議將「計畫」之地位與政府結構中之三個主要權力—立法、司法與行政平行，成為第四個政

府的主要權力（王紀鯤，1978：52）。計畫之所以有學者如此重視，主要因素為計畫是一個研究機關，在研究政府的各項計畫案時，必須超然公正，並且在執行計畫時協調各部門間之工作。

一般而言，目前各國皆有所謂的都市計畫委員會來進行都市計畫的審議。委員之成員結構大部分都是專家學者及民眾代表。在專業上，專家學者利用所學發掘都市目前面臨到的問題，將各種因素進行分析之後進行都市計畫的規劃，而民眾代表則代表了居住在當地的市民，以生活中面對的各種問題及各種生活經驗對專家學者的規劃提出建議。近代都市計畫處的型態，在美國的市政府中極為普遍，通常使用市長制或是市經理制（王紀鯤，1978：53），行政單位在嚴密的監督之下發展方案，並且直接隸屬於市長。都市計畫委員會遂成為審議、研究及協調性的組織。近年來，都市計畫原則上分為兩個單位，第一個為都市計畫委員會，此為都市計畫審議機關；另一個為都市計畫處，此為都市計畫之執行單位。以都市計畫法規對於都市土地使用進行限制，以增進最大都市土地使用效益之法則，可以分為三派（都市計畫手冊，1971：21—23）：

- 1、英國派：以都市計畫來限制土地使用，土地利用必須依照市或是縣的發展計畫（development plan）。以土地使用分區計畫圖進行土地使用之限制。
- 2、北歐派，以德國為中心：在瑞典，並無所謂都市整體計畫之主要方針，凡是屬於都市者，必須表示其整體之發展方針，並且具有法律上肢約束力，才能稱為都市計畫。都市計畫的詳細地圖必須將各區之土地使用詳細說明，為訂立都市計畫之地區，不得進行建築。
- 3、美國派：美國各個城市均設有都市計畫委員會（city planning commission），職責為綜合有關機關及民間意見進行都市計畫。美國之法定計畫有三種主要計畫，第一為都市土地使用分區管制（zoning），第二為土地細分管制（sub-division of land），第三為公共設施計畫；其中土地分區使用管制對土地使用之規範甚詳。

都市土地政策中，最重要者莫過於都市土地使用分區管制規則（zoning）。法規之起草，必須經由專業之學術機構進行研擬。都市土地使用分區管制規則之制定，是對人民權利的一項限制，其理由為：

- 1、都市生活是一群市民集中在一個地區的共同生活型態，土地使用分區管制規則的制定，需要全體市民一起遵守和配合，共同創造都市良好的生活環境。
- 2、憲法為國家之根本大法，對於人民權利的行使及自由權，做最原則性的規範。土地分區之使用管制，雖然限制人民某些權力，但係為都市整體利益開發之考量。其中規定如下：
 - (1) 憲法第二十二條規定，凡人民之自由權利，不妨礙社會秩序及公共利益者，受憲法保障。
 - (2) 憲法第二十三條規定，人民之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。
 - (3) 憲法第一百四十三條規定，凡人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。

都市土地分區使用管制規則之立法，就是都市土地使用政策之立法，其立法係為保障大多數人之利益。故其立法為增進公共利益，即都市土地使用之最大效益，故以法律限制人民使用土地之自由。

都市土地之使用政策，以台北市為例，其都市開發政策合法化過程，說明如下（紀俊臣，1986：57-101）：

- 1、先確定都市計畫之基本目標，包括人口的合理分佈，改善生活環境等等。
- 2、規劃原則，確定台北市在台灣北區中之地位及台北市之發展限制，並且盡量不更動原來的其他計畫。
- 3、研究各種課題及對策，比如土地的配合使用，各種活動土地面積之擴大或

減少。

- 4、研擬草案大要，將法律案的各章各節大略設計出來，並且將規定事項及條文寫入其中。在研擬草案的過程當中，根據草擬機關的不同，會產生兩種主要問題，第一是學術機關研擬的法案，通常欠缺實務經驗；第二，是業務主管機關研擬的草案，會出現自我保護的傾向，容易為了本機關的立場而出現錯誤。故，比較好的政策研擬方案，便是由超然公正之研究機構進行研擬，再交由幕僚團隊，比如市政府團隊進行修正，這樣可以避免與實務不符，亦可避免法規的漏洞。
- 5、法案在草擬完成之後，獲得法制單位協助定稿，需依照各級機關之規定提報政府最高決策會議審議通過。決策會議通過之後，再請民意機關審議，或是逕行發佈施行。在最後一關民意機關審議的階段，會碰到所謂的壓力團體，及民意的反應，這是相當複雜的政治過程。
- 6、所謂法務行政，即處理關於法規事項之行政機關。舉例而言，行政院設有法規委員會（行政院組織法第 14 條），其職責如下（行政院法規委員會組織規程第 2 條）：
 - I 關於報院法規案件之審查、研議、整理事項。
 - II 關於法規疑義之研議、闡釋事項。
 - III 關於法規之管制、管理、整理、編譯事項。
 - IV 關於法制作業之協調聯繫事項。
 - V 關於法規資訊系統之整體規劃、建立、管理、運用事項。
 - VI 其他有關法制事項。

這是行政院法規委員會的組織，台北市政府也有所謂的法規委員會。現行市政府之法規委員會係隸屬於台北市長之二級機關，負責審查有關於台北市之土地相關法規。台北市政府法規委員會之職責如下（台北市政府法規委員會組織章程第 2 條）：

- I 關於本市法規之綜合審議及發布事項。

- II 關於本市法規統一解釋及法律諮詢事項。
- III 關於本市市法規之整理編印、資訊公開及市民法治教育協助事項。
- IV 關於本府消費者保護綜合行政、消費者服務中心、消費者爭議第二次申訴處理及調解等業務。
- V 關於本府各機關訴訟協助事項。
- VI 關於本府各機關所屬人員有關法制業務在職進修及訓練計畫配合擬訂事項。
- VII 關於交辦法案之研擬事項。
- VIII 其他有關法制事項。

都市計畫在擬定後，應送都市計畫審議委員會進行審查，在審查前，應先送至直轄市政府或是鄉鎮市公所舉行說明會。任何公民或是團體得於計畫展覽期間內，具名提出意見，該管政府之都市計畫委員會，得予以參考審議。在都市計畫委員會審議完成之後，再送至內政部核定（都市計畫法第 19 條）。所有等級地方政府之都市計畫，皆需經過內政部核定，唯首都及直轄市之都市計畫需要轉報行政院核定（都市計畫法第 20 條）。

在內政部及行政院核定都市計畫之後，地方政府應於三十日內開始發布及實施都市計畫。其細部計畫應包含下列各項（都市計畫法第 22 條）：（1）計畫地區範圍（2）居住密度及容納人口（3）土地使用分區管制（4）事業及財務計畫。（5）道路系統。（6）地區性之公共設施用地。

以台北市政府為例，台北市進行都市計畫審議之單位為台北市都市計畫審議委員會，審議之後送交台北市工務局辦理，工務局辦理之後再送交內政部都市計畫委員會進行核定（都市計畫法台北市施行細則）。信義計畫區屬於都市計畫法中之「特定專用區」，也就是不屬於台北市都市計畫之相關計畫範圍內，另外產生的特定專用區計畫。故，信義計畫區必須具備其單獨之主要計畫、細部計畫及土地分區使用管制規則，另外一項最重要的，為都設設計審議制度的設計。根據林將

財先生的說法，信義計畫區由於引進了都市設計審議制度，在當初與內政部官員進行討論時，必須援用其他國家的都市設計案例佐證以說服官員。而林將財先生在擔任都市計畫處處長（民國 67 年至民國 71 年間）期間，除與內政部都市計畫委員會之官員進行都市設計新觀念之溝通外，另外也在台北市議會中，接受議員質詢。市議會議員質詢之重點，多與容積管制有關，議員代表市民意願，希望容積之管制愈鬆愈好，讓土地可以利用到最大限度。由於當時都市計畫處的堅持，才得以見到今日之信義計畫區。信義計畫區之案例，也可以看到政府在政策合法化過程中所遭遇到的問題及困難。

第三節 都市開發政策之執行模式

都市開發計畫之執行模式，簡單而言，就是都市開發之實施方法。都市計畫之主要實施方式有兩種，第一種為依照相關法規，比如土地分區使用管制規則、土地細分管制等等來指導私人土地使用（李先良，1963：307）。第二種，為辦理公有財產的取得，以進行都市開發。以上兩種分類，為都市計畫之主要執行工具。都市開發政策之執行模式，第一種依照法規指導或是限制私人土地之使用，其實行方式為何及第二種辦理公有財產取得的方式，也就是取得公有地，然後進行開發。

一、法規上對都市私人土地的管制及引導使用

在法規上，都市計畫法規中最重要的是都市分區使用管制，這是都市計畫的法定工具，目的在管制使用及人口密度。分區使用管制法規的制定過程主要分為下列幾個階段：

- 1、由法案起草機關送市議會審議：立法機關與決策機關制定決策的過程並不相同。立法機關屬於同僚模式（collegial model），也就是說，立法機關內成員地位之關係平等，解決衝突的方式為多數決。行政機關則屬於官僚模式（bureaucratic model），解決衝突的方式為階層間的服從（紀俊臣，

1986：117)。都市分區管制規則，以各地方政府而言，屬於地方法規。其起草及通過，皆由所在地地方行政機關及立法機關進行法案草擬及議決。市政府之都市計畫案或是法規，多半以限制居民之使用土地為主，並且會收取相關費用，市議會對此等法案的態度傾向不積極（紀俊臣，1986：118）。信義計畫區在法案草擬及規劃的過程當中，主要遇到的問題，在規劃過程中，為台北市都市計畫處及內政部都市計畫委員會之間，關於「都市設計」制度之研討。根據林將財先生的說法，當時所面對的困難主要為內政部官員對於都市設計制度的不熟悉，台北市政府必須花相當多的心力進行遊說；在市議會方面，市議員對於該設計造成建築師成本的增加及過程的複雜性（須經過都市設計審議委員會通過後始可發給建築執照）提出質疑。

- 2、影響公共政策制定因素非常多，能產生主要力量者，第一為政黨，第二為利益團體，第三為大眾傳播媒體。政黨政治是民主政治的特徵，政黨在議會中對於法案的影響力，在於通過或是不通過，將給自己的對手（持相反意見的政黨）產生「零和效果」。而利益團體¹⁶在政策合法化的階段，也會想盡辦法擴張自己的影響力，以爭取最大的利益。而大眾傳播媒體則扮演了報導事實及評論的效果。以上三者是進行法案立法過程時左右大眾意見的重要角色。政黨與壓力團體常常被稱為「看不見政府」（invisible government），美國的議會當中壓力團體活動非常積極，其中「肉桶立法」（pork barrel）¹⁷就是一個很明顯的例證。我國在利益團體上的活動，受到戒嚴時期政府對人民團體活動的限制，很少有所謂的利益團體在議會中進行遊說。但是我國有所謂的請願法，也就是人民對國家政策、公共利害及權益之維護，得向職權所屬之民意機關或行政主管機

¹⁶ 利益團體可分為社群型團體、制度型團體及社團型團體三種。社團型團體為典型壓力政治的執行者。（Andrew Heywood 著，楊日清等譯，2001：422）

¹⁷ 兩個政黨在彼此所堅持而對方反對的法案上進行妥協，彼此互相承諾輪流通過對方的法案，此即肉桶政治。也就是彼此輪流通過各自利益團體所喜好的法案。

關進行請願。請願法所規定的，就是人民在認為政府的施政有不當的地方，或是對政府的政策有意見時，可以提出自己的看法。另外，聽證會或座談會，也是與人民溝通的方式。以美國為例，聽證會必須起誓、辯論，並且為立法過程中必要程序，足見美國對聽證會的重視。我國以座談會為溝通方式，座談會沒有法律效力，並不影響法案的形成，故政策的形成過程中並不受到重視。(紀俊臣，1986：157—174)

3、法案在地方議會機關通過之後，尚須送行政院進行核備。一般來說，土地分區使用管制規則主要送達之機關為行政院內政部。立法機關將法案送至行政機關核備的方式，係行政與立法制衡之效果(紀俊臣，1986：185)。以台北市為例，台北市土地分區使用管制規則送至內政部核定後，內政部函復的結果，經比較之後分下列數點說明(紀俊臣，1986：193—194)：

- (1) 維持原審議通過條文占多數。共有 56 條維持原案。占總條文數量之百分之 56。
- (2) 刪除條文為少數。內政部刪除兩條，27 條及 40 條，對立法政策無重大影響。
- (3) 調整章次及修正文字。
- (4) 政策性變更條文，如增加一個使用分區，即特定專用區，以因應未來都市發展之需要。

由此可見，內政部對於都市計畫法規之核定，其目的並非干預都市開發政策，而是將法規內容修正為更加完備之條文規定。內政部的態度，為都市計畫為地方自治之權利。另外，信義計畫區在開發，有其獨特之土地分區使用管制規則(台北市信義計畫區建築物暨土地使用管制規則)及都市設計審議委員會之設置，內政部在台北市土地分區使用管制規則中特別訂定一特定專用區，專為特殊地區之開發而進行例外規定。

以上為都市計畫中最重要的土地分區使用管制規則制定及發佈施行的過程，法規制定的過程當中，會碰到許多障礙；其中，政黨及壓力團體對法案的立法過程會產生最大的影響。但由於我國壓力團體活動尚屬開始階段，並沒有對法案造成很大的影響。但是，市議會當中不同政黨對於彼此法案的杯葛常常產生。

土地使用分區之主要功能，在於將都市內土地，劃分為各種特定目的以用途使用。簡單言之，土地分區使用乃為控制土地的使用，將都市土地之利用發揮最大之效益。在土地分區使用管制規則之外更為重要的法規，為土地細分管制規則。土地細分規則的目的，在控制都市中之空地，及將都市附近郊區之農地發展為都市建築用地之重要手段。英美各國之土地細分規則，普通多規定細分土地內之公共設施，比如人行道、溝渠等等之費用，需由土地細分人負擔。我國目前並無土地細分管制規則之辦法，僅由政府細分，並由政府負擔公共設施之費用。(蘇志超，1999：373)

我國這種方式會造成幾個問題：

一、細分所有權人平白享受政府之公共設施

在政府限制私人使用都市土地之方式除法規之外，尚有都市更新中之市地重劃。市地重劃為將原本細碎不合乎使用經濟效益之土地重新整理為大面積可開發利用之土地，與區段徵收有相似之處。而區段徵收係為政府取得公有土地所有權之方式，我國往往在郊區進行區段徵收，以進行大規模的土地開發或是新市鎮開發。區段徵收、土地重劃及土地細分三者之目的大致上相同，均在符合都市計畫之下，進行土地的重新利用。(李先良，1963：254)

二、由政府取得土地之所有權進行規劃(區段徵收)，或由政府進行規劃(市地重劃)市地重劃為都市更新的一種。由於都市在經歷長期的發展過程之後，會進入老化的階段。都市的各種機能面對衰退，如下：(王濟昌，1986：168—169)

- 1、社會方面：由於環境不佳所帶來的心理健康問題。環境會影響一個人的心理。如果公共衛生環境不佳，人們容易生病，而經濟能力較佳之居民

會漸漸移出，形成惡性循環。

- 2、經濟方面：土地利用未隨時代的變遷而進行改進，還在沿用過去的土地利用方式，造成土地資源浪費。經濟活動會由於都市的老化而降低，而經濟活動又會影響政府的稅收，影響新的公共建設形成；這也是一個惡性循環。
- 3、文化及景觀：古蹟由於未被妥善保存及維護而破壞，及都市景觀的觀瞻問題。

(一) 市地重劃

市地重劃係依照都市計畫規劃內容，將都市一定範圍內之土地，全部重新加以規劃整理，興辦各項公共設施，並於扣除法律規定應由參與重劃之土地所有權人共同負擔之公共設施用地及供抵繳工程費用、重劃事業費用、貸款利息等所需土地（抵費地）後，按原有土地相關位次辦理交換分合為形狀整齊之土地，重新分配土地所有權人的一種都市整體開發方式。經重劃後之各宗土地均直接臨路，且立即可供建築使用，為增進土地利用及都市建設發展甚有助益的一種綜合性土地改良事業（台北市政府地政處土地開發總隊網站：<http://www.lida.taipei.gov.tw/>，瀏覽日期 970610）。台灣之市地重劃，係依照都市計畫細部計畫內容來辦理。

市地重劃為都市更新的一部分。市地重劃為土地所有人先繳納重劃之相關費用之後，由政府進行整理，將公共設施（如下水道、電力等等）建立完善之後，由政府將土地依比例分配給原所有權人利用之政策。舉辦市地重劃的原因有以下幾點：

- 1、該地區的土地所有權細碎而分割，所有權人過多，導致土地無法進行大規模一致的開發。
- 2、都計畫地區內所戡定之地區，為增進土地利用而為之。
- 3、土地所有權人為土地及早開發、儘速有效利用，於適當地區內之私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數

者之同意，得申請政府核准後優先實施市地重劃。

- 4、政府為開發新設都市地區、新社區，及舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者，得選擇或指定適當地區辦理市地重劃。

市地重劃的主要原則，為依各宗土地原來之面積或地價，仍分配給原所有權人，但限於實際情形，如低於相關法規所規定之所有權最小單位(面積)，得依法補償該原土地所有權人。

信義計畫區之公共設施建設方式，主要便是以市地重劃方式進行。¹⁸信義計畫區於民國 65 年至 67 年間，計畫區範圍內之土地，大部分為機關使用地，如國防部所屬之兵工廠。在私有土地方面，屬於少部分。故信義計畫區之土地取得方式，主要為與中央機關進行協商，以進行計畫區之開發。由於信義計畫區範圍內之原地主，多為市政府或國防部，大部分為國有地或是私有土地，在開發過程當中，不會面臨太多土地取得的困難。在政府對於信義計畫區之開發報告中，民間私有地對於開發之影響並不至於干擾整體之開發。

(二) 區段徵收

區段徵收與土地重劃不同，區段徵收主要對都市周圍郊區進行大面積的土地徵收。土地所有權由原土地所有權人移轉至政府手中。區段徵收係政府基於新都市開發建設、舊都市更新、農村社區更新或其他開發新地區的需要，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新規劃分宗整理。開發完成後，由政府直接支配使用公共設施用地，其他之可供建築使用土地，部分供作土地所有權人領回抵價地之用，部分作為開發目的或撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用，剩餘土地則辦理公開標售、標租或設定地上權，並以處分土地所得收入償還開發總費用之一種整體性之綜合土地開發事業方式；簡言之，即將一定區域內之土地，全部予以徵收，經重新劃分整理後，再予支配

¹⁸ 參考修訂台北市信義計畫區細部計畫（第二次通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案

使用或出售、出租者，謂之為區段徵收。

在都市附近欲開發之土地進行區段徵收，可以避免未來開發完成後私人對土地之獨占及投機。因此，都市附近之土地在建設之前，應先全部進行徵收。在還未開發時進行徵收可以以較低價格買進，其所帶來的優點為政府於日後開發完成時儘速回收成本（蘇志超，1999：275）。

區段徵收的優點在於，政府進行大規模的土地徵收之後，可以依照政府的計畫進行開發，但是其執行上的困難如下：

- 1、區段徵收需先由政府墊付地價補償費及地上物補償費，數額將非常龐大，以地方政府之財政力量上來說，舉辦上有困難。
- 2、區內之公共設施需由政府加以準備興建，在人力上及財力上對地方政府都是一項重大負擔。

政府在進行區段徵收時，由於牽涉到土地所有權由人民移轉到政府手中，故政府必須編列出相關預算進行徵收土地的工作。都市計畫事業在都市計畫相關法規完成之後，亦須編列出經費方案，以利計畫進行。經費方案包含地面上物質建設的經費及公務人員的薪資及工作維持的經常費用。

都市計畫之財政方案究竟應該根據何種標準制定？都市計畫之財政必須配合都市政府之長期財政計畫。都市計畫在進行決定時，考量各種因素當中，經濟因素會影響決策者對於都市計畫的制定。資本預算的編制，對於都市開發者有相當大的幫助。因為都市開發者可以根據預算來判斷土地使用及計畫之方案設計，財政預算之編製，對於都市計畫有幾個影響：(Edward J Kaiser, 2005：430—431)

- 1、資本預算規劃的編製提供長遠的都市計畫中可能碰到的財政問題，讓計畫者可以事先進行資本上的管理。
- 2、提供一個機會給政府官員、利益團體等一個財政政策辯論的機會。
- 3、預期不動產稅、債券收入、稅捐及其他規費。有預測收入來源的功能。

從收入來源的預測及預期花費的比較可以決定計畫是否能執行。

4、投資者、工商業者及土地所有權人可以透過財政的規劃，準確預估未來當地的發展及所可能碰到的困境以提供對於未來環境的參考標準。

以民國 89 年信義計畫區之資本預算編制方案來看，其重劃之後續工程，由台北市政府地政處辦理。而根據台北市信義計畫區細部計畫修訂之計畫案事業及財務計畫表來看，信義計畫區並未使用區段徵收來進行土地的取得，僅使用市地重劃。未使用區段徵收此一方式的原因，在於區段徵收為政府取得土地之所有權，此一方案必須花費相當多的經費進行土地之取得。信義計畫區在民國 70 年代進行土地之取得時，由於私人土地面積非常小，大部分為國有地，實行區段徵收並無實益。而根據民國 89 年之第二次通盤檢討計畫案，信義計畫區開發之土地取得使用方式，為市地重劃取得，但是車站及國民小學用地則為市有地，無取得之問題。而經費之來源，公園用地為公園處編列，國民小學用地為教育局編列之。預算用於土地購買、工程費用及搬遷補償費用三大要項。其編制之標準為當年度之公告土地現值。

第四節 都市開發之執行策略選擇

都市開發牽涉到都市計畫。而都市計畫的決策過程是公共政策的一部分。都市計畫的執行策略，牽涉到各種因素，諸如：法規、利益團體、人的影響等等。都市的整體發展方向及全球化之發展因素，都市與全球化之關係，也會影響到都市開發之執行策略。在種種因素的影響之下，決策者究竟該如何決定政策並且執行政策？以下介紹公共政策中幾個重要的決策理論（王濟昌，1986：23—26）。

壹、決策理論

一、純理性模式（the pure rationality model）的決策程序：

- (一) 列舉有終極目標，並衡量目標的次序。
- (二) 列舉所有可能的價值體系，可利用之資源項目及相對的重要比值。
- (三) 研擬所有可能的政治途徑。
- (四) 推測每一種可能政策的得失，及每一種政策對終極目標的影響程度，及各種政策的資源消耗。
- (五) 比較各種政策中，資源消耗最少而能達成最大目標之政策。也就是有最高預期值的政策。

純理性模式主要的缺點在於，所有的政策選項都被評估，導致評估的時間過長，主要的缺點在於沒有足夠的人力及一套評選的標準，容易進入決策的混亂局面。再加上決策者並不是行行專精，必須每個領域的專家學者都進行評估作業，而每位專家學者之「價值系統」又不盡相同，影響評估的標準。

二、不連貫的漸進模式 (disjointed incrementalism model)：

這是純理性模式的修正。此項因素考慮到決策者蒐集資料及判斷的能力。

這種方式可以減少蒐集資料的成本，此模式考慮到下列幾個要點：

- (一) 決策者不必重新蒐集全部的資料，只須對現行的，已經執行的政策進行修改即可。
- (二) 與純理性模式比較起來，須要列入選項的決策數目相對較少。
- (三) 備選政策的選擇，其標準在於對目標的嚴重影響才會列入選擇範圍中。
- (四) 所謂漸進模式，決策者必須依照最新的情況對公共政策不斷的調整。
- (五) 由於漸進模式的理論基礎在於解決現在存在的問題，並且隨著時間不斷的做調整。此種決策模式的特徵為漸進性的、探討性的，

對所想要達成的終極目標是不斷的調整的。其重點在於解決現階段的問題，追求長遠的目標反而是次要的。

主張漸進論者認為漸進論最能代表民主社會中的決策過程（王濟昌，1986：25）。支持者認為，政策是由社會中許多「夥伴」（partisans）互相遷就的結果；反對漸進政策論者則認為，藉由「夥伴」互相遷就而得之政策，容易造成較無權勢，地位較低的人無法參與決策過程。而漸進者的目光比較短視。其主要目標在解決現階段的問題，並且隨著問題的發生而改變目標，這樣容易產生改變方向不一致，也就是沒有所謂的大方向。

三、第三種決策模式（"A third" approach to decision making）：

這種決策模式主要是上述兩種決策模式的修改及應用。這種模式包括兩種過程，一種是純理性的過程；另一種則是漸進的過程。將純理性及漸進模式結合起來，有如下幾種特徵：

- （一）理性的決策過程是尋找備選策略之主要途徑。但無須如純理性過程那般詳細。
- （二）依據基本策略粗略的選擇範疇作為漸進理論的決策。
- （三）這兩種模式可以相互彌補彼此的不足，減少考慮的範圍以人力物力，並且可以做出較長遠的規劃。讓計畫能夠解決眼前的問題，又能兼顧大方向。

四、系統規劃模式：

另外一種有別於決策理論之外較為重要的模式，為系統規劃模式（system planning model）。系統規劃理論為一般決策分析、系統分析（system analysis）、作業研究（operations research）、決策理論（decision theory），及都市及區域計畫混合的產物。（王濟昌，1986：25）

系統理論的規劃程序如下：

- （一）確定並且澄清目前及未來的問題，及問題間相互的關係。
- （二）推測未來的問題所可能產生的情形。

- (三) 找出可能影響問題的所有關鍵及各種限制條件。
- (四) 決定各個層次的終極目標。
- (五) 找出備選政策。
- (六) 作成本效益分析，模擬各種解決途徑。最後選擇政策及實施。

以上各種決策模式皆為計畫制定之決策。過去，政策一旦被制定便會實行，所以政治學者往往研究計畫產生的決策過程，對於計畫的實施過程並無太多研究。Thomas B. Smith 在其著作《政策執行過程》(The Policy Implementation Process) 中指出「一旦政策制定完成，政策即被完整執行，其執行之結果，將與預期結果相同」。根據古典執行理論，其內涵有如下三點(曹俊漢，1990：226-228)：

- 1、政策制定及政策執行在系統上是一體的。
- 2、政策制定者找出目標，政策執行者達成目標要求。政策制定者決定各個目標的先後順序，政策執行者則具有執行目標的專業知識及技能。
- 3、政策執行者是中立而不偏頗的。

依照信義計畫區政策走向，其中經歷三次通盤檢討計畫。都市計畫期間往往相當長，這是長遠的規劃，而非目標短暫，短期政策之設計。在上述三種決策模式及系統規劃模式當中，與都市計畫方案之規劃模式較為相關者，為漸進模式及系統規劃模式。信義計畫區在民國 69 年 5 月 1 日發佈主要計畫，民國 70 年發佈細部計畫，民國 73 年發佈該區都市土地分區使用管制規則以後，歷經數次計畫目標之改變。此即都市計畫法中規定之三年至五年一次之通盤檢討計畫，隨著時代變遷進行進化目標的修改，正是漸進模式的體現。由於台灣地區經濟的快速成長，台北市的都市變遷也相當快。信義計畫區從原本的行政、商業及娛樂中心，漸漸轉變成為全球化角度下的業務中心及台北市的副都心。

信義計畫區的未來，究竟使用何種策略，才能在全球化激烈的競爭之下脫穎而出？由於上述各種決策模式當中，僅使用傳統之分析方式，列出可能的選項，

並在最後選出最佳決策。本文將使用目前商業界最常使用之 SWOT 分析，分析信義計畫區在未來的發展策略及模式。

SWOT 分析分別為 Strengths、Weaknesses、Opportunities、Threats 四個字母的開頭。其中代表之意涵如下：

一、Strengths：代表內部優勢。以本文之分析而言，代表信義計畫區內部之優勢。

此一內部優勢包括地理位置、交通狀況、當地不動產開發情況及當地環境等情形進行分析。

二、Weaknesses：代表內部缺點。以本文之分析而言，將信義計畫區本身之缺點及劣勢列出。劣勢即信義計畫區內部之先天發展上之劣勢。

三、Opportunities：代表外部機會。所謂外部機會，即信義計畫區周遭環境與台北市當地發展狀況之結合，及在因應全球化之局勢下，全球化快速的資訊及經濟流動，台北市愈來愈容易躍上國際舞台，信義計畫區在這波浪潮下，有何優勢存在？

四、Threats：代表外部威脅。所謂外部威脅，指的是信義計畫區潛在之競爭對手，及政府之政策對於信義計畫區之影響。

在針對這四個面向加以分析之後，將使用矩陣排列方式，分析出最佳決策。根據學者 Weihrich 將內部優勢、內部劣勢、外部機會、外部威脅進行排列之後，其邏輯規則如下表：

表 3-1 SWOT 分析示意

外部因素/內部因素	內部優勢 (S)	內部劣勢 (W)
外部機會 (O)	SO：Maxi-Maxi 策略	WO：Mini-Maxi 策略
外部威脅 (T)	ST：Maxi-Mini 策略	WT：Mini-Mini 策略

圖表來源：本研究自繪

此一分析方式，以矩陣（matrix）進行排列，並且透過每一類型因素間的配對，分析出每一種情勢之下最佳決策模式。這種方式多半運用在一般企管經營者對於企業未來發展走向所進行之分析。其中 SO 策略表示使用強勢並利用機會，即為"Maxi-Maxi"原則；WO 策略表示克服弱勢並利用機會，即為"Mini-Maxi"原則；ST 策略表示使用強勢且避免威脅，即為"Maxi-Mini"原則；WT 表示減少弱勢並避免威脅，即為"Mini-Mini"原則。在一般公共政策範疇中，政府政策之方向，亦可由此進行分析。

以下為信義計畫區未來發展策略之 SWOT 分析：

一、Strengths 內部優勢：

- （一）信義計畫區之開發，使用先進之都市設計制度。其都市建築物與環境之間之搭配，為目前台灣地區都市環境最佳之地區。
- （二）信義計畫區之交通問題，目前已經有台北捷運系統提供便捷交通；在快速道路方面，信義快速道路的落成，使信義計畫區與台北市文山、木柵等等區域交通更為便利。木柵到信義區，根據學生實地走訪並且測量，於離峰時段只需要五分鐘。與西區更有市民大道相聯繫。其交通之便利性，可見一番。
- （三）信義計畫區商用辦公大樓林立，且建築物之建築材料及環境標準，皆為目前台北市之最佳地區。且信義區位於台北市地理位置之中心，與台北市文山、木柵等較為邊陲之住宅區及高鐵、台北車站、國道一號或是三號高速公路距離均為合理範圍。交通發達加上環境優良之優勢，為其他地區所不能比擬。
- （四）信義計畫區不論消費環境及當地之工作環境，皆為目前台北市水準最高之地區。容易吸引台北市專業精英人才進駐發展。信義計畫區目前為台北市定位之展覽會議產業中心，台北世貿中心時常舉辦展覽，吸引眾多消費者前往消費。
- （五）台北市行政中心位於此地。信義計畫區為台北市之示範地區，都市設計

制度由此開始。台北市將在此一地區灌輸許多行政資源，因為信義計畫區是台北市對世界之窗口。

二、Weaknesses 內部劣勢：

- (一) 信義計畫區之不動產價格，由於市場經濟的影響，及地主對於土地之惜售心態¹⁹，土地價格過高。導致一般老百姓難以在當地置產。信義計畫區之住宅用地多以開發為豪宅為主，此一現象並非都市計畫使全民獲益之本意。
- (二) 信義計畫區由於受到該地區土地分區使用管制之嚴格規定，開發商進行建設必須進行公共空間之配置。中國信託大樓在開發期間與市政府對於容積率及開放空間的協商，經歷約兩年時間。在土地購得至實際開始進行建築物之建設工作，中間所需與政府進行協調的時間太長，不利開發。
- (三) 信義計畫區由於都市設計制度對於該地區嚴格之開發限制，導致民間開發商在購買土地之後，多採取觀望之態度，緩慢的進行開發。其緩慢開發之因素，在於等待不動產景氣高峰之來臨，及政府開發政策的轉變。
- (四) 信義計畫區之住宅形式，為M型社會現象之體現。由於信義計畫區之住宅區域多開發為豪宅，故一般民眾實在難以在該地區購屋居住。該地區已經成為富豪們之聚集地，政府對信義計畫區之豪宅現象，束手無策。
- (五) 信義計畫區東面為丘陵地，發展有限。此為自然地理形勢所造成之發展問題。這是信義計畫區先天之宿命。尋著忠孝東路繼續往東，其發展落差甚大。台北市向東發展之企圖，由於自然環境的影響，似已受阻。

三、Opportunities 外部機會：

- (一) 2008年5月20日，中華民國正式進入二次政黨輪替，由國民黨執政。

¹⁹ 此為根據王進祥先生之訪談記錄所歸納出之結果

於 97 年 7 月，將開放大陸觀光客來台。由於兩岸正逐步朝向開放三通的道路邁進，中國大陸之經濟資源將在逐步開放中與台灣連結。在中國大陸此一經濟體逐漸成長的同時，台灣地區藉著同文優勢，與中國大陸之溝通合作將較其他國家來的順利。而台灣藉著高科技人才的優勢，將有機會成為兩岸經濟之高科技技術中心。台北市為台灣對外的窗口，信義計畫區更是台北市頂尖之地區，將有機會在商務聯繫中與全球進行連結，成為台灣商務及金融中心。

(二) 目前，台北市各個發展區域當中，南港經貿園區、內湖科學園區為台北市另外兩個重要的高科技發展中心。但是，此兩個地區之發展概念，根據卓輝華先生的說法，與新竹科學園區之發展模式較為雷同，即研發中心導向，而非信義計畫區之展覽會議中心、金融中心導向。信義計畫區可發揮其地區中之定位，強調其發展重點，積極在台北市取得商務中心鰲頭的地位。

四、Threats 外部威脅：

(一) 台北市，目前正在思考軸線翻轉的計畫。根據王進祥先生的說法，軸線翻轉將使台北市的發展由東區往西區發展。過去，台北市以台北車站周遭地區為發展起源，如今萬華及中山區、大同區皆面臨都市老化的問題，市政府有意將發展重心由東轉向西。信義計畫區極有可能因政府政策的改變，及投資者之轉向而受到冷落。

(二) 信義計畫區原先之發展目標，為台北市副都市中心之建立。如今，信義計畫區除台北市政府、台北市議會、世貿展覽中心之遷入以外，101 大樓及其他商務辦公大樓的建立，使信義計畫區除台北市行政中心之功能之外，也成為商務金融中心。但是，南港經貿園區及內湖科學園區、大直地區的開發，將造成對信義計畫區之威脅，信義計畫區是否有被台北市其他核心取代之可能？

(三) 世界經濟正因為油價之高漲²⁰，及美元貶值出現衰退性的發展。如果油價持續升高，國際原物料將因運輸成本的升高而跟著漲價。台灣目前的經濟情勢，國民實質所得呈現負成長 (-1.62%)，將影響到民眾之消費能力。而消費能力下降將連帶影響企業之獲利，投資者加碼投資之意願降低。信義計畫區之設定為台北市之金融及展覽會議中心，在不景氣當中將因此受到發展停滯的威脅。

五、綜合上述四種因素進行分析：

以下為根據以上四種因素分析而推導出之結論，信義計畫區之發展策略，根據以上因素，進行矩陣分析如下 (表 3-2)：

表 3-2 SWOT 矩陣分析示意

<p>SO 策略，投入資源加強優勢能力，爭取機會： 內部優勢結合外部機會之 Maxi-Maxi 策略，信義計畫區應發揮其交通、商業、金融中心、行政中心結合之力量，全力發展與全球化資訊快速流動有關之產業—如金融活動，即含有此種特色。現行之政府之台北市信義計畫區發展方向，與此接近。</p>	<p>WO 策略，改善弱勢能力，爭取機會： 信義計畫區寸土寸金，開發上必須兼具開發密度之考量及經濟性。政府必須檢討現行之信義計畫區開發規定，避免因地主之不開發而造成發展的遲緩及土地資源浪費。開發速度也會影響到信義計畫區面臨競爭時之籌碼。信義計畫區目前不動產之開發的確有其檢討之處，將在後文說明。</p>
<p>ST 策略，投入資源加強優勢能力，減低威脅： 信義計畫區目前所佔之優勢，必須防止被其他台北市的核心理取代，也就是突顯自己的獨特性—金融中心。只要突顯出獨特性，並且加強獨特性，即可在台北市各個核心的競爭中創造自己在金融此一面向之不敗之地。</p>	<p>WT 策略，改善弱勢能力，減低威脅： WT 策略，為面臨困境時之解決方案。信義計畫區可能面臨之困境為政府轉移開發注意力 (軸線翻轉) 及世界經濟不景氣對金融商務中心之影響。本文之研究認為，信義計畫區應採取突顯其獨特性，及隨著時代進行目標檢討。在全球化時代，必須時時刻刻保持競爭力，以面臨快速的變化及威脅。</p>

圖表來源：本研究自繪

²⁰ 紐約原油期貨報價，2008 年 6 月 24 日為每桶 136.94 美元。

第四章 台北市信義計畫區之開發個案檢視

信義計畫區，為目前台灣地區都市土地利用中最好的典範。信義計畫區的發展模式，帶動了周邊地區不論商業或是住宅區及其他活動的發展。信義區在台北市人們稱為「東區」，東區給台北人的印象，就是高級精品商場及電影院、高級住宅、超高辦公大樓的集中地區。為何信義計畫區可以成為台北市的新都心？信義區的開發，究竟經過了何種過程？值得探討。

第一節 台北市信義計畫區之開發始末

壹、台北市的發展及開發

台北市的發展，歷史並不如歐洲國家的都市那麼久，以台灣自明清以降之歷史來說，也不算久。自十二世紀起，中國東南沿海漢族漁民及商販就間歇往來台灣，在西部沿海由南至北的港灣及河口形成漁港及交易據點。1624年荷蘭人來台貿易，在台南安平建立熱蘭遮城，為台灣最早的市鎮。自此，農民渡海至台灣中南部的海河港口，向內陸平原移墾的人數漸漸增加。1662年鄭成功驅走荷蘭人，除率官兵及眷屬約六、七千人來台外，並招募中國東南沿海居民東渡，進行屯田開墾。明鄭時期二十餘年來，屯墾區已沿著西部平原，南達今屏東縣車城鄉，北及今新竹、苗栗，人口約在十五萬至二十萬之間。明鄭時期發展地區主要在台南附近適合耕作的平原，當時稱為承天府。台北地區在當時甚至是不為人知的，只有平埔族原住民在當地墾殖。

台北地區的開發，主要從臺北盆地開始，在不同的政治時期，有不同的經濟活動。早期台北地區的人民主要在盆地地區進行農業活動，並且利用淡水河便捷的交通與大陸進行日常用品的貿易及交換。台北盆地主要之機能在交通。在日據時代，日人將總督府設在台北，台北因而變成台灣的經濟及政治的中心。日本殖

民政府當時在台北地區建造了許多工廠，為台北地區的工業發展奠定基礎。國民政府於臺灣光復之後遷台，也選定台北市為中華民國首都，原因就是日據時代日本在台北已經奠定了行政中樞的基礎，更加重了台北地區的角色。

在光復之後，台北市為台灣政經中心。由於國民黨撤退時大量軍職人員及公務人員隨著來台，在台北落腳，由於人口的聚集效應及從大陸來的資源，台北市加速了經濟的擴展。都市的發展，隨之而來的便是嚴重的都市問題。都市問題所牽涉的面向，歸納如下：

一、都市人口的集中所帶來的問題

由於都市的變遷，包括產業結構的改變、環境及交通線的新建或是改變等，會造成都市人口的移動。以台北市為例，1969至1972年，每年人口之淨遷入率高達18%左右（唐富藏，1982：49）。台北市的人口量瞬間增加許多。在原有的交通線及公共設施之下，無法負荷這麼大的人口量，導致生活品質降低及各種公害問題。

二、土地使用改變所導致的問題

在一連串都市化過程當中，由於人口的快速移入，土地價格由於人口的集中而上漲。而都市附近之土地也由於由農業用地轉變為都市土地造成地價大幅上揚。土地使用改變造成最嚴重的，最影響人民的問題便是地價上揚，購屋者很難在市區中找尋一個安穩的家，人民的相對剝奪感會提高。同時也會造成土地投機，投資人將大量資金挹注於房地產的投資當中，導致其他行業的投資受到限制。

三、都市交通的問題

承第1點，都市的交通問題來自於人口的過度擁擠。政府究竟應該採取何種策略，將都市的交通問題解決？都市的交通紊亂除了交通線的規劃以外，還有大量人口所帶來的大量私人交通工具。舉例而言，小汽車的增加過多導致停車位的不足，及私人運輸工具所帶來的高度污染問題，都是亟待解決的問題。

四、都市環境的污染問題

由於大量的人口生活在都市當中，產生的空氣污染、水污染、噪音污染及居住環境的污染。都市的污染問題是每個開發中的都市幾乎都會面臨到的問題。台北市的發展，已經漸漸步入成熟階段，還是面臨到許多環境污染。近年來，由於環保法規的逐漸進步，從限制都市區域中高污染行業的發展及氣機車排放標準的修正，台北市的污染問題漸獲控制。以中國大陸北京為例，其污染之嚴重舉世皆知。由於 2008 年之奧運將在北京舉辦，目前中共當局正探討如何解決空氣污染問題。

以上是都市發展中容易面臨到的問題，要解決這些問題，必須有詳盡的都市計畫。台灣都市最早進行現代化開發的地區為台北市。台北市在 1970 年代面臨非常嚴重的都市問題，交通擁擠，人口過多，環境污染嚴重。舊的台北市政府（位於長安西路）由於規劃尚屬日據時期之規劃，周圍道路不夠寬闊，過多的人口又湧入市區，導致交通壅塞。台北市政府遂規劃了一個新的地區，希望將都市中心移到較為寬廣，景觀設計較佳的地區；同時促進台北市其他地區的開發。

貳 信義計畫區之開發始末

「信義計畫區」其發展起於民國 67 年，為配合住宅政策、興建示範性新社區為目標，變更國父紀念館周圍地區為特定專用區。民國 70 年公告實施「信義計畫副都市中心計畫」，是全國第一個採取市地重劃手段，進行整體地區都市設計規劃，實施設計審議管制的開發案例。此地區原本為四四兵工廠及眷村區，台北市政府預計將其設置為行政及管理中心。「信義計畫區」的範圍北起忠孝東路，西以基隆路為界，東至松德路，南止於信義路五段 150 巷 14 弄，總面積約為一百四十三公頃。由於採『超大街廓』、『人車分離』、『鄰里單元』、『視覺走廊』等新社區規劃手法，保有一定比率的公園綠地，具有『花園城市』之潛力

(<http://www.hsiliu.org.tw/green3/ch04/03.htm>，瀏覽日期 970610)。信義計畫區的開發過程，經過下列四個階段（淡江大學網站，<http://mail.tku.edu.tw/094152/xy2.htm>）：

一、信義計畫規劃思考時期

1984 年以前，這是一個都市計畫源起的階段，在這個時期發展上屬於信義計畫的發想規劃時期。這時期歷經許多歷史事件，包括日本離開台灣，及國民政府遷台（1949）。對於台北市最大的衝擊就是數十萬的人口一時擁入，使的台北市開始面臨建設及擴張的問題。1970 年代，當時台北市政府係位於長安西路，都市之精華地帶為台北車站周邊及萬華區西門町附近，由於這些地區為老舊都市區域，從日據時代開始以後未有重大建設及改變，其面臨的就是人口增多所帶來的交通問題。故政府開始有建立副都心的想法。信義計畫區將規劃為市政中心、經濟中心及文化中心。台北市政府在這個時期提出信義計畫區當地之都市計畫修訂案。信義計畫區，並非重新對信義計畫區進行規劃。信義計畫區之法令依據為都市計畫法第 27 條第三及第四款，其目的為修正原本之都市計畫（台北市政府工務局都市計畫處，台北市信義計畫都市計畫說明書，台北，1984）。另外，信義計畫區在都市計畫法中之定位，為「特定專用區」。在民國 73 年公布之台北市土地分區使用管制規則中，即由內政部對台北市政府進行建議，加入此一「特定使用區」相關規定。

當時進行信義計畫區之規劃研究單位，依據可得之文獻，為民國 67 年台北市政府工務局及台北市政府都市計畫處共同出版之「台北市信義計畫副都市中心規劃設計報告彙編」。此研究報告，係由當時台灣地區三個重要之都市計畫研究團隊，分別為台灣大學土木工程研究所、國立中興大學都市計畫研究所及淡江大學建築學系進行研究設計。

信義計畫區之分區使用，有商業區、住宅區及保護區。所謂保護區，指的是綠帶。舉例而言，原本的公共設施施用計畫方面，包括下列幾項：

（一）道路系統計畫：信義計畫區內信義路、忠孝東路及基隆路，都將規

劃為三十米寬之道路。本區北通松山區、內湖區；南則可達景美及木柵區；東可達南港，西可達市中心台北車站。

- (二) 公園用地計畫：本地區之西北側，將規劃為中山公園。
- (三) 學校用地計畫：計畫區內東北角及與市立工農鄰接之角地為學校用地。西南側現有信義國小，在都市計畫上未規劃為學校用地。
- (四) 機關用地計畫：本計畫區南邊有計畫用地，此計畫用地係為市政府清潔處為車輛保養之用。
- (五) 排水系統：除依照原本都市計畫所設計之排水溝以外，尚有配合地形所設計之排水溝²¹。

經過修正後之公共設施用地計畫如下：

- (一) 道路系統計畫：分為主要幹道及次要幹道，不再像舊的計畫中道路寬度皆為三十公尺。新的計畫當中將設計新的道路，並將仁愛路以六十公尺寬之寬度延伸至台北市政府廣場前。並且有了道路地下化之計畫，基隆路在市政中心前降入地下，將基隆路地下化以減低交通流量。在次要幹道部份，修正計畫主要在規劃信義計畫區內之道路。
- (二) 公共設施之用地計畫詳如下表 4-1：

²¹ 1970/11/23 府工二字第 47865 號公告。

表 4-1 公共設施用地計畫詳表

項 目	面積(公頃)	備 註
道路用地	17.24	主要計畫道路
學校用地	12.24	設國中、國小各二所，其中各一所合併興建
公園綠地	13.57	山邊公園及綠地
廣場用地	6.02	設廣場三處並兼供停車場、加油站之用
機關用地	8.64	包括市政中心(5.78公頃)、區政中心(1.45公頃)、公車調度站(0.95公頃)及警察設施(0.46公頃)
變電所用地	0.40	設二所
自來水加壓站用地	0.18	
醫院用地	2.12	供綜合醫院使用
加油站	0.00	設二所，分別位於商業區南北側廣場地下
轉運站用地	1.57	
合計	61.98	

資料來源：台北市都市計畫說明書，1984：5

從表 4-1 中可以發現政府對信義計畫區之規劃，主要在以現代之標準設計新都心。在發展目標上，將信義計畫區定義為住宅區，維護良好居住環境為計畫目的，明定計畫範圍內以人車分道方式，配合超大街廓設計，劃設住宅街廓。在商業區則人行徒步道軸線為主，人行徒步道周遭則設置商店，使其形成徒步人潮及商業活動。

二、政策介入及架構之調整時期

1985-1994 為信義計畫第二期發展，此階段後期在政策的調整影響，故將其定義為政策介入與架構調整時期。此時期在初期發展上主要是承接發想規劃時期之政策，市地重劃並且對公有抵費地的開始釋出，商業投資已開始進入，但僅限於購地的投資行為。此時開始出現了第一批示範住宅區，當時市政府對信義計畫區做第一次通盤檢討，將信義計畫區內大樓之高度限制

大幅度放寬。1970 年代我國以出口貿易為導向，使得經濟快速成長。政府基於當時的發展趨勢，分別興建展覽大樓、國際貿易大樓、國際會議中心及君悅（凱悅）飯店，此建築群自民國 73 年後於計畫區內逐一展現其風貌。市政府在此一時期進行第一次通盤檢討計畫，主要是在依據些許法令的頒布而作修正，包含：「台北市土地使用分區管制規則」及「台北市土地使用及建築物使用組織使用項目」經市府 1993 年公告實施，內政部 1993 年 2 月所修訂的「都市計畫公共設施地多目標使用方案」及「建築技術規則建築設計施工篇部分修正條文」。經過第一次通盤檢討 06 此時計畫目標除了延續新設市政中心及次商業中心外，並以引用區域均衡發展，紓解現有市中心商業區的擁擠現象。1984 年到 1994 年這段期間，由於國內房地產價格騰貴的影響，建商取得土地成本太高，或建商擁地自重，都形成信義區開發的阻力。此一十年期間，信義計畫區在一個停滯的發展狀態。但此時仍然興建市政府、市議會，及行政中心等，商業用地上則已出現世貿建築群。

三、1995 至 2000 年之開發時期

此一時期為全球經濟不景氣時期。信義計畫區的發展經過相當時間的停滯之後，又有了新的生機。1996 年中信大樓的落成為都市設計審議之首例，中國信託大樓審議的主要焦點，為建築物高度的突破（林欽榮，1995：55—112）。1997 年華納影城欲改變設計，設置天橋於兩棟建築物間，並且認養人行道，此一過程亦經都市設計審議而核准。在此一時期，全台灣最高的金融大樓 101（台北國際金融大樓）的開發業已開始。台北 101 在都市設計審議過後，由台北市議會通過「台北國際金融大樓設定地上權開發計畫」，由設定地上權 70 年的方式，辦理 BOT 招標。所謂 BOT，即以興建(Build)、營運(Operate)、移轉(Transfer)方式，推動民間參與公共工程，係指政府規劃之公共工程計畫，經一定特許程序由民間機構投資興建及營運其中一部份或全部，並由民間機構於一定期限內經營服務，特許經營期限屆滿時，民間機構應將當時所有全部營運資產，依原許可條件有償或無償概括移轉與主管機

關 (國 立 台 中 圖 書 館 虛 擬 參 考 服 務 網 http://www.ntl.gov.tw/vrs/question_view.asp?id=3539 , 瀏覽日期 970610) 。 此 時 信 義 計 畫 區 的 人 口 規 劃 , 也 從 原 本 的 五 萬 七 千 人 減 少 到 三 萬 八 千 人 。 此 時 台 北 市 政 府 進 行 信 義 計 畫 區 第 二 次 通 盤 檢 討 計 畫 , 二 次 通 盤 檢 討 主 要 的 變 更 內 容 , 是 要 引 進 跨 國 企 業 總 部 進 駐 , 同 時 因 應 業 務 設 施 用 地 及 旅 館 用 地 不 足 , 將 混 合 使 用 的 住 商 與 商 住 用 地 變 更 為 特 定 業 務 區 , 並 且 考 慮 在 許 可 條 件 與 回 饋 條 件 之 下 得 進 行 土 地 及 建 築 物 使 用 組 別 的 放 寬 規 定 。 第 二 次 通 盤 檢 討 計 畫 的 目 的 , 本 在 引 進 民 間 開 發 意 願 。 事 實 上 , BOT 的 方 式 精 髓 在 於 , 給 民 間 公 司 一 段 使 用 土 地 的 時 間 , 民 間 公 司 使 用 這 塊 土 地 興 建 工 程 , 在 完 工 之 後 獲 利 , 而 當 與 政 府 的 地 上 權 契 約 時 間 結 束 時 , 民 間 公 司 所 為 之 地 上 物 則 交 給 政 府 。 政 府 及 民 間 公 司 可 以 呈 現 雙 贏 的 狀 態 。 此 時 期 完 成 之 公 共 設 施 為 博 愛 國 小 。 此 一 時 期 結 束 時 , 信 義 計 畫 區 已 經 出 現 了 目 前 的 大 致 全 貌 。

四、目前的時期稱為區域成型與質變

相較舊有的台北城市經驗，這一個新的都市領域就此誕生，在發展密度、街道景觀和消費層級來說都形成了與其他區域不同的特色，產生相當的差異性。亞洲城市具有不同於西方的生活模式，以台北市區與西方國家市區的比較來說，台北市的環境及狀況相較於其他都市，規劃是大相逕庭的。但信義計畫區卻是受於歐美現代都市規劃理論影響下，一個急速複合化的發展成型的亞洲城市型態，這樣的情況下區域成型所影響空間性的質變與差異將更明顯。台北市的舊市區，如西門町及台北車站周邊，長安西路舊台北市政府一帶，其景觀及生活模式與信義計畫區是大不相同的。房地產的價格也反映出人們對於地區的喜好，信義計畫區的豪宅或是小單位住宅產品之價格位居台北市之冠。信義區已經成為台北市新的中心，台北的都市動能也漸漸向東區流動。信義計畫的經驗，讓台北市變成一個雙核心發展的都市。

第二節 信義計畫區開發案之規劃與執行

信義計畫區之開發，係國內少見的新市鎮開發成功案例，其在不動產政策之制定又是如何？值得探討。

壹、信義計畫區之不動產政策規劃

受訪者C表示：

信義區的開發政策的緣起要說到台北市舊商業中心，也就是日治時期的西門町，街道小，停車位有限，可說已經飽和，也無法因應新的時代，所以要往東邊發展出一個新的副都心。當年信義區是個靶場或兵工廠，大部分是公有土地，小部份是私人土地，使用區段徵收取得土地，開發計畫包含商業區與住宅區。但是民國70年代信義區相當荒蕪偏僻，開發者必然會保險地將資金全部投資在建築物上，公共空間較不理會，因此政府是採取「先做計畫，再做開發」的策略，也就是計畫先做好了公共設施或綠化之後，再交給開發者開發。因此它的開發過程和老城區是完全不一樣的。信義計畫區的啟示為：開創一個能模仿的都市開發成功模式，以公共建設為誘引，再拉進人潮與資金。(訪談C-1)

信義計畫區，在民國70年代，由於台北市都市人口大量的增加，交通問題及生活品質逐漸變為當時嚴重的問題。台北車站周遭地區（舊台北市政府）由於未經都市計畫，其混亂擁擠之情況，逐漸造成都市的一項嚴重問題。

信義計畫區此一想法之實現，為台北市政府為了解決當時一連串產生的問題，鑑於舊市政府之位置為台北市中山區一帶，街道狹小，進行大規模之都市更新恐怕面臨土地取得、及搬遷拆除重建之問題，所影響之範圍，將較設立一新的副都市中心來的深遠。當時台北車站周遭除行政中心機能外，尚有商業機能，長安西路、南京西路圓環一帶及西門町，為台北市之重要商圈。

市政府為避免當地原有之商業機能因為都市更新受到干擾，故決定另立一副都心，其目的除台北市門面之改善外，另外也有帶動台北市東區發展的功能。

新都心之規劃，其規劃之目標及原則，如下：

- 一、優質之生活環境：此為民國 70 年代，台灣地區進入高度經濟發展之後，帶來都市環境的混亂。在都市生活之居民，受到空氣污染及擁擠交通之影響，生活品質與歐美國家都市相較，相當低落。當時的台灣，為經濟發展起飛所鼓舞，人們忙著「拚經濟」，尚無所謂市民意識。政府考量日後台北市的發展，必然人口數量呈現爆炸性的增加，台北市中心必須從原有之中心遷移，朝向人口較為稀疏的地區發展。建立優質生活環境最明顯的體現，在當時委託學術機構之研究報告中，除建築設計之外，開放空間及公共藝術的設計、植物地景之相關計畫，都是台北市政府思考如何建立優質生活環境之足跡。
- 二、不動產之活化使用：所謂不動產之活化使用，必須比較傳統市區之建築及信義計畫區對於建築物的規劃。傳統市區之建築物，多給人每一棟之間沒有「關聯」之印象，傳統市區僅就使用目的進行管制，未對建築物進行統一之設計規劃。信義計畫區對於不動產之使用，除需發揮建築師對於美學的創意以外，尚需配合其他建築的存在，以在視覺上造成和諧美觀。私人建築物公共空間的設定，目的便在於提供人們一個寬廣的活動空間，而非傳統市區擁擠之印象。根據林將財先生的說法，由於台北市政府參考日本新宿及歐美都市之設計方式，決定引進都市設計制度，為全台創舉。引進都市設計制度，及其後在與內政部及民間溝通之困難克服過程，代表市政府對於都市設計制度執行之決心。
- 三、副都市中心生活機能的獨立：在規劃思考時期，副都市中心為一多功能之台北市都市中心，其功能主要分為三大面向，分別為行政、商業及示範住宅功能。如此之規劃，讓信義計畫區可以自成一中心，在食衣住行方面皆能提供服務，避免人潮繼續向西區聚集。
- 四、信義計畫區在規劃時期，在土地使用方面，有一項相當重要的思考，即「分期分區發展」。此一目的最主要之目的，根據台灣大學土木工程研究所之研究報告，有如下幾點（台北市政府工務局，1978：153）：

- (一) 副都市中心之各種活動，彼此之間有互補關係。各種活動間之變化相當難以確定，故分期分區發展，可以邊觀察邊行動，不致於冒太大風險。一次全部開發，如果做出錯誤決策，則全盤皆輸，太過冒險。
- (二) 政府財政能力的考量。分期分區發展，政府可就財政狀況調整發展先後順序。避免一次全部發展過度之財政負荷。
- (三) 分期分區發展得以增加計畫之彈性，畢竟都市開發受到太多不確定因素之影響，計畫目標必須隨時進行調整，以因應時代之變化。
- (四) 為吸引適當之民間投資。分期分區發展可以控制土地資源的釋出，引進適當之投資，避免一次全部開放造成土地資源無法控制之後果。

以上為信義計畫區在政策規劃過程中所依循的幾項原則。信義計畫區政策在規劃過程中，最困難的莫過於引進都市設計制度，及為都市設計制度進行立法之過程。都市設計制度的引進，目的為配合信義計畫區之空間設計構想。

信義計畫區之空間設計構想，有下列幾點，此係台北市政府於民國 69 年委託淡江大學建築系進行研究設計：

- 1、信義計畫之市政府大門與總統府正面以仁愛路相連接。仁愛路之頭尾為市政府及總統府。這樣設計的目的，是中央與地方機關的連結，象徵中央與地方之密切聯繫。
- 2、市政中心前為市政府廣場，後面為商業地帶。在土地分區使用上，商業區及行政中心、住宅區有混合使用的效果。
- 3、將步道及公共空間形成網狀系統，將視覺景觀美化。
- 4、信義計畫區的視覺結構，必須與周遭地區之景觀相符合。

信義計畫區，所要達到的空間構想，並非一般都市計畫簡單的於平面上進行土地分區使用規劃。傳統的方式，多將一個特定區域劃分土地使用，之後進行市地重劃，其產生之結果，就是現在一般未經都市設計過程產生之都市景觀。如台北市南京商圈一帶，便不是經過都市設計所產生的景觀。信義

計畫區的特色，便是使用都市設計程序進行開發，在都市計畫中加入立體的設計元素。茲將都市設計之法令相關問題詳述如下：

- (一) 在信義計畫區進行規劃思考及與內政部進行溝通時期，都市設計的概念難為接受。都市計畫之成效，畢竟需要相當長的一段時間才能看出，當時台北市都市計畫處不論在與內政部都市計畫委員會進行溝通或是與台北市議會進行溝通，皆面臨新都市計畫概念難以被接受的問題。
- (二) 在無法規之情況之下，台北市政府僅得以從都市計畫法中之相關規定取得合法性。其中都市計畫法第 32 條對於特定地區得以進行「特定專用區」之設定，並且對於該特定專用區制定專屬該地之土地分區使用管制規則。另外在都市計畫法第 40 條所規定之實施建築管理，事實上也就是都市設計所需要的法規。由於都市設計審議制度主要在進行建築物建築執照許可之審議，故都市計畫法中事實上已為都市設計制度埋下伏筆。
- (三) 在民國 82 年都市設計審議制度正式進入「都市計畫法台北市施行細則」及「台北市土地使用分區管制規則」之前，都市設計審議作業，就只能依循都市計畫法中之精神進行。這在當時，受到了建築業界及建築師團體的質疑。(林欽榮，1995：209) 都市設計審議必須經過建築師及都市設計審議委員會間的協商及溝通，才能發給建築執照。都市設計審議，在當時不但遭到業界反對聲浪，且市政府相關工程單位也對此種方式反對。由於業界及相關工程機關的反對，立法時程，拖延到主要計畫公布的 13 年後才完成(信義計畫之主要計畫發佈於民國 69 年，都市設計審議制度之立法則到民國 82 年才完成)。
- (四) 都市計畫和都市設計及建築管理之間的關係如圖：都市計畫為都市的土地使用計畫，建築管理則是關於建築施工的規則及管制。都市設計便是介於都市計畫及建築管理之間一片相當大的空白地帶。都市設計不但牽涉到都市設計規劃，同時也必須對建築物之設計進行管制。傳統都市計畫並無都市設計之相關規範，導致都市開發之景觀不協調及凌亂情況。都市設計的

目的，在於都市景觀之設計及美化。今天信義計畫區景觀的形成，與都市設計制度的實施有絕對關係。

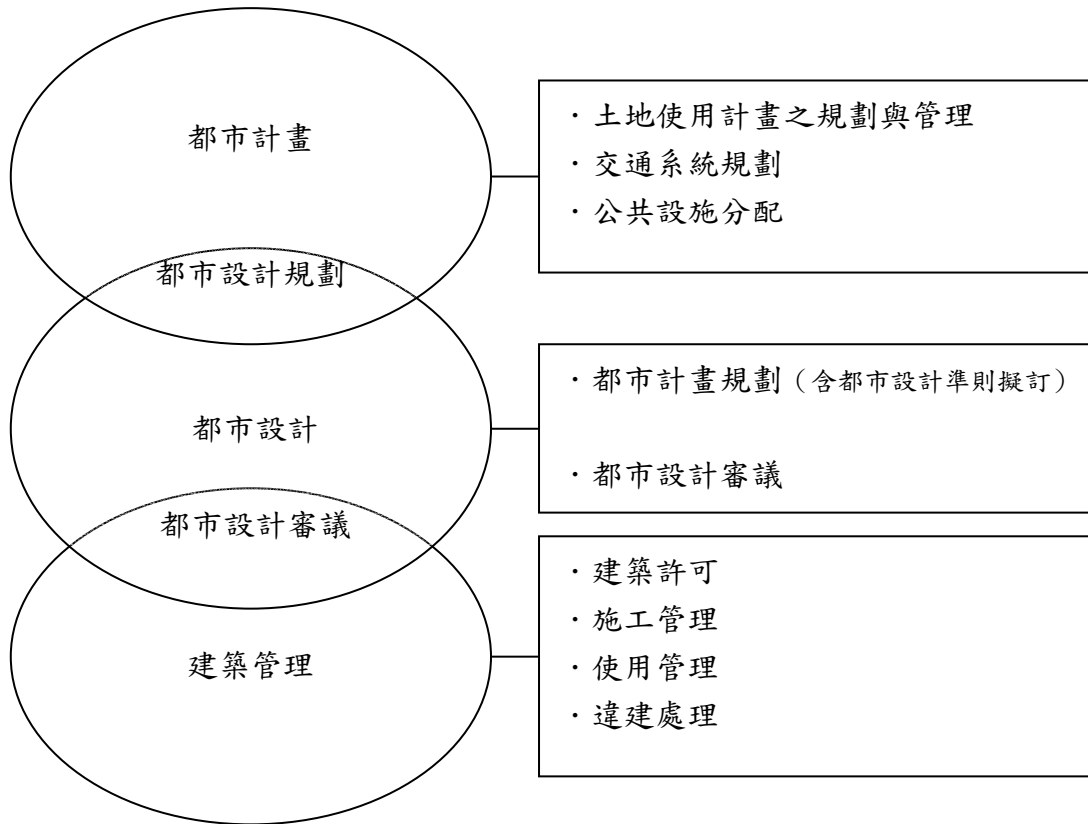


圖 4-1 都市計畫、都市設計、建築管理三者作業體制（作業內容）之技術性概念圖
（林欽榮，1995：213）

【本研究參考繪製】

貳、信義計畫區之不動產政策執行

信義計畫區之預期結果及開發中遇到的問題，如下敘述。

信義計畫區之設計目標，也就是設計完成之後，希望獲得的結果，根據規劃研究報告，有如下幾個目標：

- 1、促進台北成為雙核心都市結構，均衡而且合理的發展。
- 2、將台北市的市政中心遷移到開發較少的地方，以促進市地均衡開發。
- 3、信義計畫區大部分土地分區使用為住宅用地，信義計畫區的住宅將帶給台北市民一個新的居住經驗，承襲歐美的都市計畫方案。

- 4、信義計畫區之土地使用與周圍地區的使用必須有相輔相成之效果：
 - (1) 市政中心廣場與國父紀念館將成為台北市最大之公眾活動場所。
 - (2) 台北市大眾運輸系統完成後，信義計畫區將可以成為重要的運輸節點。
 - (3) 信義計畫區中的住宅區將與商業中心有密切的往來。
- 5、台北市都會捷運系統將有其一線經過信義計畫區。這個地區將成為台北市東區的運輸中心，與台北市西區交通繁忙的地區結合為公共交通網。西門町過度集中的商業將可向東區發展，使兩個都心間的交通和台北市整體的交通得到便利性。
- 6、信義計畫區必須有完整的造景系統，綠帶設計。
- 7、騎樓的設計，將不同於台灣傳統的騎樓模式。信義計畫之騎樓，必須加強建築物的美觀，及便利行人穿越。
- 8、全部區域之大樓沒有正背設計。台灣傳統都市地區的建築往往背靠背，使的面對窄巷的一邊成為垃圾堆積及衛生不佳、視覺美感全無的地方。信義計畫區之大樓四面皆為正面，消除狹窄的巷道及髒亂。
- 9、信義計畫區將分期分區發展。為何要分區發展？因為整個計畫必須面對未來的需求，同時還必須維持原本計畫的完整性，這是一個彈性計畫過程，邊開發邊進行修正。信義計畫區之主要目的，在引入人潮，使人潮能向台北東區流動。要讓入潮流動之前提，必須先建設好運輸系統。緊接著是市政中心，接下來為商業區，世貿大樓及其他大樓等等，最後一步為分期分區之住宅區。

信義計畫區在目前之開發階段及目標，為邁向 21 世紀商務及金融中心之方向邁進。但是，信義計畫區畢竟為全台灣第一個實施都市設計審議制度之都市計畫案。在台灣地區沒有任何經驗，及民國 70 年至民國 82 年此一完全無都市設計審議制度立法時期，信義計畫區依然進行開發。其中，較令人矚目之案例，為民國 78 年間中國信託大樓之開發案。此一開發案，為都市設計審議制度中，官方及民間對於設計衝突並且協商之實際案例，都市設計審議制度之過程圖示如下，並進

行中國信託大樓開發之分析：

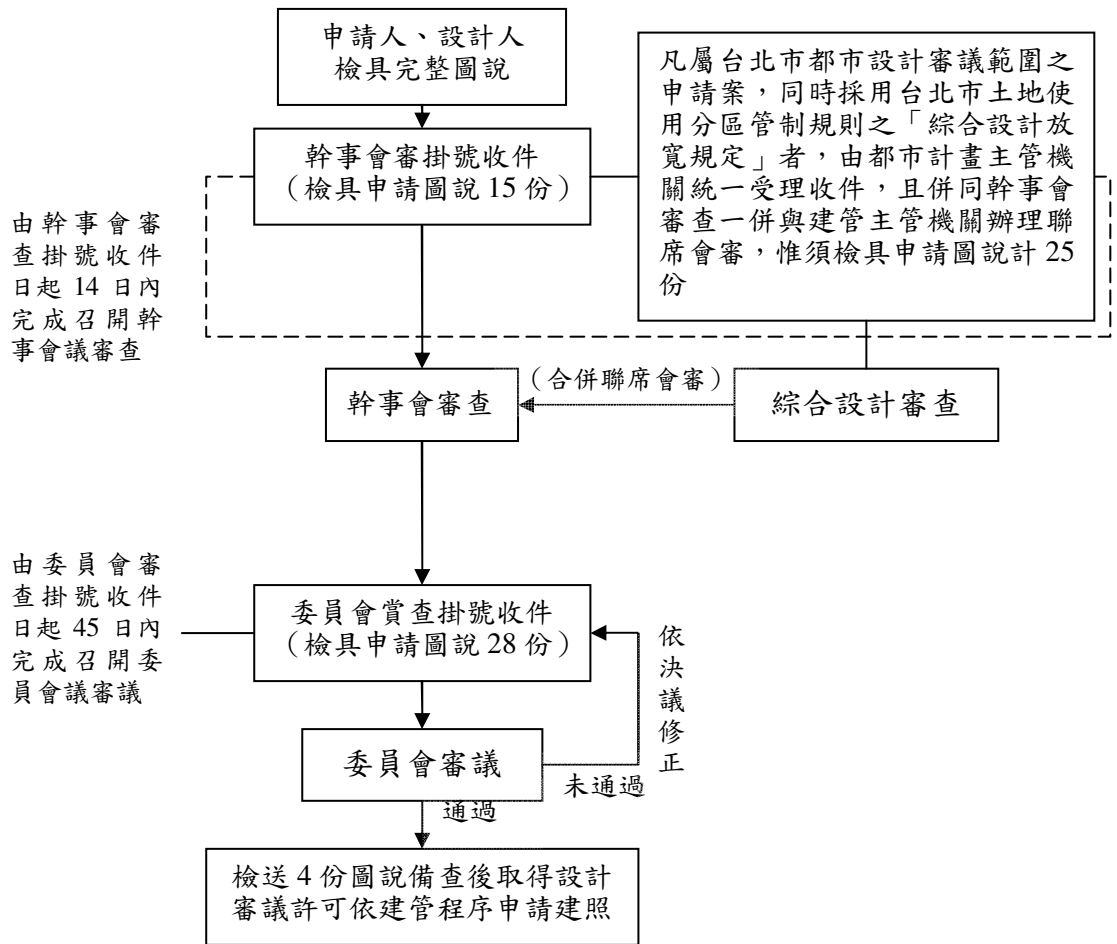


圖 4-2 台北市都市設計審議作業程序流程 (林欽榮，1995：238)
【本研究參考繪製】

(一) 中國信託大樓之開發過程：信義計畫區中商業區土地，編號 A7 於民國 77 年間由中國信託取得。中國信託公司隨即於民國 78 年委託日本三井建設公司進行建築計畫。當時信義計畫區之建築物高度限制為 45 公尺，中國信託在這個情形之下，以建築物高度 45 公尺為基準，進行建築物的設計並完成一個計畫案且通過都市設計審議委員會之決議。由於中國信託認為 45 公尺之建物高度太低，無法展現其企業之特色，故於民國 79 年間，設計者願意以在該建築內設置一座音樂廳以回饋社會之條件，希望援用「信義計畫區都市設計注意事項」第八章所規定之特殊許可事項進行建

築計畫之變更。當時建築之設計者為配合當地之環境及對都市景觀之衝擊影響，特別設計了三種建築物高度方案（89、95、105 公尺）及兩種不同之開放空間配置方式，共六種方案進入都市設計審議委員會之討論流程。最後，決議為：

- 1、建築物之高度放寬至 85 公尺。
- 2、該建築物設計中，一樓中庭供一般民眾穿越使用之設計，原本經建物主管機關指示非公共空間之一部分，令設計者及都市設計小組相當沮喪，後經溝通，建物主管機關同意中庭為公共空間之一部分。

（二）中國信託大樓都市設計案的成就：

- 1、台北市政府都市發展局依據該決議案對信義計畫區之建築物高度進行檢討，決定未來信義副都心建築物高度管制，由原先之 45 公尺開放至 85 公尺。
- 2、在建築物內供公共活動之空間，成為開放空間之一部分，從中國信託大樓此一案例開始成為慣例。此一通則後來變成全市性都市設計之通則。（林欽榮，1995：106）
- 3、在還未完成都市設計審議制度之立法過程之前，先完成一項都市設計之案例。在還未進行法規之相關修訂前，為都市設計制度奠下良好基礎。後來之都市設計案皆以此為協商案例。

受訪者 B 表示：

信義計畫區是台灣地區第一個有都市設計的區域，正式把都市設計制度引進。都市設計很重要，但當時沒有法令。民眾要求的是快和合乎他們的意思，但都市設計除建築法令以外，還增加很多規定和限制，這是以公眾的角度和景觀為著眼。這在當時就是引進這種新的觀念，妨礙到私人申請建築執照和時間的延長。私人要申請建築執照，一定要按照我們都市設計的規定來設計，送到都市設計審議委員會審查。都市計畫委員會有法律的依據，但都市設計委員會並無法律依據。這時就須立法，因此拖延時間。內政部是主管機關，也認為都市設計已經逾越法律規定，是不可以

的。因此審議不通過。我們則認為未經都市設計的都市計畫區，環境不會好。因此在當時是費盡口舌，應用很多學術團體做很多的研究報告及幫忙，並引用國外實務的經驗，才說服內政部。這些困難，就要費時的收集資料，經由客觀的研究，才有辦法說服內政部和人民。在市議會時，也有很多議員在質詢我，我就把這些理念來說明，讓議員服氣。當時，有一段時間，甚至連建築師都不很諒解，認為都市設計的審查增加他們的成本和時間。(訪談 B-2)

受訪者 E 表示：

信義計畫區當初擬定的過程，受議會干擾，到底干擾到什麼程度。是市場引領政策，或政策引領市場？因為都市計畫本就是一種長期規劃，但民眾無法忍受。信義計畫區開發過程受到議會、開發商、學界的重要人士的干擾，但是開發商贏的機會比較大，因為選票因素。過程違規事件較少，因為都是大型開發商，凝聚一股力量向建築開發公會或是他們本身一個一個去突破。像現在開發商給市政府的壓力是在美麗華截彎取直的大彎段處，有一些商業用地，但開發商希望開放住宅的使用也能進去，因為這幾年住宅用的房地產價格很好，也很好賣，商辦大樓反而不好賣，他們現在就透過壓力說服市政府應該作為住宅區使用，商業當然也一併包含在內。台北市土地分區使用管制規則中有很多類別，其中一組規定集合住宅，要做商業，也可作為住宅，開發商現在指要求再加一項，這和新板車站區一樣，開發商要求政府在法令中再加一項，要做商業或住宅讓市場去決定。因此多年來有一的爭議，到底都市計畫是政策引領市場？還是市場主導政策？我們都知道都市計畫是一個長遠的計畫，我們民眾其實是無法忍受長期。(訪談 E-2)

民間開發商對於議會的壓力，主要來自於對開發地區土地使用限制之開放。這是一般都市計畫中常見的問題。開發商希望政府開放都市計畫土地使用限制。不論在民國 60 年代末期議會中議員之意見，或是現今都市開發中開發商的需求，都表現出民間希望政府開放限制的立場。

中國信託的案例，為台灣地區都設計審議的先鋒。其中，都市設計審議制度之矛盾問題，以民間業者，即建築師之角度來看，綜合林將財先生及卓輝華先生

的看法，有下列幾點：

- (一) 都市設計之原意，為配合一地之環境及景觀，進行建築設計，此一過程需要經過都市設計審議委員會之決議才得以取得建築執照。對於建築師來說，這是執業成本的增加。
- (二) 建築師在配合都市設計之注意事項時，其專業知識與執業考量相互衝突。執業建築師之原則為依照業主意見進行建築設計；但是又需配合都市設計，導致建築師夾在都市設計審議委員會及業主之間，兩面不討好。
- (三) 建築師與都市設計審議委員會成員進行溝通時，兩方之主觀意識將成為衝突來源。原因在於都市設計牽涉到藝術及人性、景觀等等主觀成分，藝術是難以衡量是非對錯的。由於都市設計審議委員會掌握建築執照的發照權力，建築師在協商之過程當中，必定無法完全以其本身之意願進行建築物的設計。

一般之都市計畫案執行過程，所碰到之主要難題為土地之取得問題。事實上，由於信義計畫區原始之土地所有權人，大部分為政府機關，最大面積之土地持有者為國防部，即當時之兵工廠用地，故信義計畫區在土地取得上，並沒有產生很大的問題。

信義計畫區在都市設計制度上面的成功，僅以目前之計畫區景觀來看，都市設計制度的確給信義計畫區帶來較好的環境。前文提到，信義計畫區是台北市實施都市土地使用分區管制的計畫區，台北市又是台灣地區第一個實施土地分區使用管制的地區，信義計畫區在土地分區使用管制，及都市設計制度，都走在台灣地區的先端。信義計畫目前在都市設計方面的啟示，就是政府對於都市環境的堅持，將帶來良好的景觀及結果，當然，這也必須有完善的法規及民間開發商之配合，始得完成。

第三節 信義計畫區開發之政策執行成效

信義計畫區之初期目標，以「台北市副都心」及示範性住宅為主。透過市政府及世貿展覽館之公共建築引導開發。第二次之通盤檢討計畫，為信義計畫區必須具備國際金融中心及業務中心之功能。2003年第三次通盤檢討計畫，強調會議展覽產業（MICE）為未來之發展重點。2003年之通盤檢討計畫，與2000年之通盤檢討計畫目標類似，都是以全球化的角度來設定信義計畫區未來的發展。

信義計畫區，發展到目前為止，在一般民眾的看法，多認為信義計畫區為開發完善之地區，其規劃過程之複雜性及隨後開發的漫長時間當中主要之問題為何？都市計畫案歷時長久，本文將以深度訪談之方式，對信義計畫區執行之績效進行回顧。

本文對於信義計畫區規劃時期之台北市都市計畫處（現已改制為台北市都市開發局）處長進行訪問，以了解信義計畫區在規劃時期真正發生的問題所在。由於政府機關目前所能取得之文件，多以信義計畫區之規劃研究報告及歷次通盤檢討計畫書為主，而民間文獻亦多著墨於都市設計及當地都市規劃之技術過程。故要了解真正信義計畫區規劃過程中所產生之問題，必須對當時實際參與規劃之主要規劃人員進行訪談。訪談之對象為前台北市都市計畫處處長林將財先生、現任台北市都市發展局副局長脫宗華先生，及內政部營建署前署長黃南淵先生。

而對於信義計畫區其後在不動產開發上之績效及問題，則以現任中華民國地政士公會全國聯合會理事長王進祥先生，及中華民國不動產估價師全國聯合會理事長卓輝華先生為訪談對象。產業界對於信義計畫區不動產政策之執行及民間開發所遇到的問題，究竟有何看法？另外訪問現任政治大學地政學系系主任賴宗裕老師，以學界角度檢視信義計畫區之開發。

以下為信義計畫區執行績效之回顧，將分成四大面向，即開發過程、開發方式、開發環境及開發後產生的影響，進行說明。

壹、信義計畫區之開發過程

一、受訪者 B 表示：

關於開發的過程，應是關於規劃或計畫的過程。開發是指規劃完成了以後，開始開發，是屬於狹義的開發，計畫以後，就有實施，包括開發、管理、維護。提出問題應細膩一些。平常狹義的開發，就是真正的實施投資、管理、建構或土地的取得；規劃的過程，則還未到達開發的程度。開發是指計畫完成以後，按照計畫實施，還有開發。我 71 年離開市政府之時，那時恐怕還沒有大規模的開發。本題範圍較籠統，難以聚焦回答。台北市政府都市計畫處在 65 年成立，之前是都市計畫勘測大隊，在 62 年成立。何時成立都市發展局，你可以查一下。信義計畫區是在都市計畫處的時代，委託數個學術單位所做的規劃研究。都市計畫分成兩個階段，一個是主要計畫，一個是細部計畫。

法國巴黎也有副都市中心，我們去考察過。一個大的都市，不能只有一個都市中心。台北市改制以後，增加六個區，人口急遽增加，交通也很差，一個都市中心已經不夠，因此有這個機會可以做信義計畫區。西門町距此五、六公里，兩個中心不會太近或太遠。法國巴黎的利邦和香舍里樹大道，相距也大概如此。信義計畫區的開發目標，即創造出副都心，有效地紓解了當時台北車站周遭市中心的擁擠狀況。(訪談 B-1)

受訪者 B 認為，主要針對信義計畫之規劃過程進行說明。信義計畫之規劃過程，為台北市政府在考察過日本新宿及法國巴黎之副都市中心之後，委託數個學術研究單位，包括台灣大學、中興大學及淡江大學之建築研究中心進行規劃研究。委託大學相關系所進行規劃及出國考察之目的，在於與內政部都市計畫委員會及台北市議會進行溝通時，有參考之依據，避免空口漫談。在信義計畫之主要計畫規劃過程中主要碰到的問題，在於程序的繁瑣。台北市政府擬定主要計畫之後，內政部需進行審議，一來一往皆需要許多時間。而民眾由於不了解都市設計之原理，都市計畫處必須一一處理民眾之疑問，並且將民眾意見彙整。建築師、內政

部官員及民眾對於都市設計制度的不了解，為都市計畫過程之主要難題。

二、受訪者 E 表示：

信義計畫區當初擬定的過程，受議會干擾，到底干擾到什麼程度。是市場引領政策，或政策引領市場？因為都市計畫本就是一種長期規劃，但民眾無法忍受。信義計畫區開發過程受到議會、開發商、學界的重要人士的干擾，但是開發商贏的機會比較大，因為選票因素。過程違規事件較少，因為都是大型開發商，凝聚一股力量向建築開發公會或是他們本身一個一個去突破。像現在開發商給市政府的壓力是在美麗華截彎取直的大彎段處，有一些商業用地，但開發商希望開放住宅的使用也能進去，因為這幾年住宅用的房地產價格很好，也很好賣，商辦大樓反而不好賣，他們現在就透過壓力說服市政府應該作為住宅區使用，商業當然也一併包含在內。台北市土地分區使用管制規則中有很多類別，其中一組規定集合住宅，要做商業，也可作為住宅，開發商現在指要求再加一項，這和新板車站區一樣，開發商要求政府在法令中再加一項，要做商業或住宅讓市場去決定。因此多年來有一的爭議，到底都市計畫是政策引領市場？還是市場主導政策？我們都知道都市計畫是一個長遠的計畫，我們民眾其實是無法忍受長期。(訪談 E-2)

受訪者 E 認為，信義計畫區之開發過程受到議會、開發商、學界的重要人士的干擾，但是，開發商的贏面較大。信義計畫區之開發過程，主要由大型之開發商參與。大型開發商有能力凝聚力量，對政府施壓。信義計畫區的開發方式，主要為政府先進駐當地，如台北市政府及台北世貿中心，引導民間投資信義計畫區。在開發過程當中，主要碰到的困難為景氣不振，導致開發意願降低。而目前信義計畫區所面臨之問題，為空地太多，地主應是等待容積率的再度提高，也就是政府政策轉變，及等待房地產景氣之高峰降臨。

三、受訪者 F 認為：

結果是成功的，但過程是坎坷的。先說過程方面，有各方的利益團體競逐，

但是都是透過法定程序進行，是不容許質疑的公平，及開發後所得到的利益也是不容質疑。唯一的缺點，是它在斷層帶上面。而利益的競逐與衝突主要是指信義計畫區規定最小的建築面積，如此在區段徵收時，有些地主會被強制合併，而有些地主就會被分到。而最後的解決方式是以「共有」解決，但這樣的弊病就是大財團的進駐，小地主吃虧，也就是依據土地法三十四條之一前三項：人跟土地過半數的規定，造成小地主被大財團合併掉了。因此今日信義計畫區土地所有權的現貌是大財團或大地主的佔據結果。信義區當初的開發目標是作為台北市與世界性的指標，過程中有對於面積、高度、數量的限制，這些規定是合理的。因為建築單元太小，就不能蓋出開創性的建築物。因此，受訪者個人認為信義計畫區的開發目標是否達成？差強人意的說，是達到了。(訪談 F-1)

受訪者 F 認為，其結果是成功的，但是過程是坎坷的。坎坷之原因，為政府對於當地開發之法令綁的很緊，很多的限制，導致許多建築物的建築設計都需要審議很長的時間。對於產業界的困難，在於信義計畫區開發的時間太長，及政府之限制太多，導致開發後成本回收緩慢。

四、受訪者 A 表示：

因為信義計畫區公有地比較多，私地比較少。故公共設施的建設都以公共用地為主，私有用地佔了很大的便宜。信義計畫區開發之成效，以信義計畫區當時曾發生經濟泡沫化的情況來看，信義計畫開發的時間相當長。由於副都市中心，有其需求，故其成效是成功的。舊市區地權相當複雜，新都心土地地權相當單純。(訪談 A-1)

受訪者 A 認為信義計畫區由於土地所有權之單純，都市計畫中最困難的土地取得問題遂獲得解決，故信義計畫區之推動，就土地的取得觀點來看，是沒有什麼問題的。

五、受訪者 C 表示：

信義區的開發政策的緣起要說到台北市舊商業中心，也就是日治時期的西門町，街道小，停車位有限，可說已經飽和，也無法因應新的時代，所以要往東邊發展出一個新的副都心。當年信義區是個靶場或兵工廠，大部分是公有土地，小部份是私人土地，使用區段徵收取得土地，開發計畫包含商業區與住宅區。但是民國70年代信義區相當荒蕪偏僻，開發者必然會保險地將資金全部投資在建築物上，公共空間較不理會，因此政府是採取「先做計畫，再做開發」的策略，也就是計畫先做好了公共設施或綠化之後，再交給開發者開發。因此它的開發過程和老城區是完全不一樣的。信義計畫區的啟示為：開創一個能模仿的都市開發成功模式，以公共建設為誘引，再拉進人潮與資金。(訪談C-1)

受訪者C的看法，則以政府之規劃策略進行探討。政府的策略就是先引進公共建設，接著進行都市之開發。

六、受訪者D表示：

信義計畫區之開發過程，請參見信義計畫之說明書。其開發之過程，尚稱平順。都市土地開發主要面對的問題為土地之取得問題。信義計畫區的土地，一方面公有地佔絕大多數，私有地面積甚小，那個時代我正在念大學，信義計畫一片荒蕪，土地價格也很低。故土地取得上，透過公有地的取得，私有地則以區段徵收為取得方式，沒有碰到什麼太大的問題。信義計畫區的規劃及初期土地取得開發，尚稱順利。信義計畫區的開發目標，為建立台北市的副都市中心。當初會有這種想法，是因為台北市人口數量的暴增，原來的市中心無法負荷這麼高的人口流量。所以建立了一個副都市中心。台北市政府的目標，一方面是創造另一個新的都市行政中心景觀，另外就是把發展的重心向東移動。(訪談D-1)

受訪者D的看法，則認為信義計畫區的開發為台北市都市動能移轉之契機。而信義計畫區之土地取得十分容易，及區段徵收對於土地所有權的取得，都是信義計畫執行之優勢所在。

以上學者專家之看法，信義計畫區在規劃及開發過程當中的確有其難度，主

要在政府政策合法化的過程及開發時政府的限制與民間之需求摩擦問題。但是，其開發過程中土地之取得相當容易；而開發結果，是成功的，政府對於該區嚴格之法規限制，確實收到都市設計之成效。

貳、信義計畫區之開發方式

一、受訪者 B 表示：

關於財務方案的規劃，在細部計畫內就有開發方式，是市地重劃或區段徵收，財務計畫內屬於公家的土地應否賣出等。土地取得的方式關係到私有地、國有地等，不論徵收或無償撥用，還是有財源籌措的問題，甚至於委託研究也是要編預算花錢的。公共設施的建設，也都需要錢。財務方案的規劃，基本上必須依照法規來進行。(訪談 B-3)

受訪者 B 認為，信義計畫區之開發方式，土地取得方面並沒有產生很大的問題，因為主要之地主為國防部。土地取得後產生的困難為地上物之搬遷問題主要以都市設計為主。信義計畫區經由民間開發之建築物，都需要經過都市設計程序之審議。而信義計畫區執行時各項財務方案的擬定，基本上分為官方及民間兩個部分。官方的預算編制，主要以開發區塊主要使用者為主，如國民小學的建設，即由台北市政府教育局編列預算；各個私人辦公大樓之預算編制，則以各企業自行考量，決定成本。

二、受訪者 E 表示：

信義計畫區的經濟來源問題，是各個開發商的財務計畫，很難看全區。我要怎樣開辦公或怎樣的用途、怎樣借錢、募集資金、怎樣開發、怎樣賺，都是個別開發商的想法。101 大樓，應該不算 BOT（學生：這和官方資料不一樣），是跟市政府取得 50 年的地上權，讓開發商依據分區管制規定去做運用。開發商完全自負盈虧，政府沒有給予特別的財務補助或優惠方案。(訪談 E-3)

受訪者 E 認為，信義計畫區之土地取得，以民間角度來看，民間取得土地之方式，政府多以地上權的租賃方式進行。民間如需使用土地進行建築物之建設，必須與政府簽訂租賃合同，比如以租借地上權 50 年的方式進行開發。政府這樣做的目的，在於使民間之開發者能獲利但是不能永久使用該土地，政府在最後仍可以接手該地上權，讓都市開發之營收最終仍進入國庫，回饋全民。

三、受訪者 F 表示：

都市設計委員會，或是審議委員會是台北市領先發展出來的，對於都市設計是個很重要的組織，現在的都市發展不能缺少這一環。另外，我認為其中的委員會，應該要給業界過半，官方成員過半恐怕影響都市設計品質。尤其業界中有實務經建經驗的建築師或國外留學回國的建築師的意見尤其重要，一來他們能檢視都市設計計畫中細部之問題，例如：防火巷空間設計、開窗方向設計…等等細節的問題；並且將最新的都市設計理念帶進來。受訪者認為政府應該將都市開發的權限下放更多予以業界，也就是讓經濟市場中「看不見的那隻手」競爭與淘汰原則進入都市開發，而非固守在政府政策領導建設，如此才能真正讓都市開發，甚至都市設計有突破，更上一層樓的可能。(訪談 F-4)

受訪者 F 認為，信義計畫區的開發方式，就是以政府之限制及引導，來進行該一地區之開發。政府使用了都市設計審議及大面積土地的開發方式，引導大型開發商，也就是大財團進駐當地進行開發。但是，開發時限制太多，導致只有大財團有能力進行開發作業，因為唯有大型財團有能力與政府進行協商及施加壓力使政府政策改變。中國信託大樓案就是很明顯的案例。而大財團進駐信義計畫區後，經由不動產的開發而獲利，但由於台灣稅制的問題，並未見政府從這些大財團身上課徵更多稅賦。王進祥先生對於政策引導市場並不贊成；反而贊成市場引領政策，希望讓經濟學原理中「看不見的手」進

入都市開發中，如此才能真正讓都市得到開發。

四、受訪者 A 表示：

信義計畫區為台北市實施都市設計的第一個計畫區，必須經過信義計畫都市設計審議委員會的審議，後改為都市設計審議委員會，不分地區的在台北市實施都市設計。信義計畫區對於都市設計制度的執行，為台北市都市規劃新的里程碑。都市管理，狹義來說，是都市計畫。信義計畫的開發屬於立體的開發方式，與傳統平面設計不太相同。信義計畫區，是都市計畫理想的實現。將都市計畫中的理想與計畫之間進行連接，信義計畫區就是一個好的開始。信義計畫區是台北市都市規劃中第一次實施三度空間管制的嘗試。實施三度空間的開發，必須有一個很細的規範。以往都市計畫並沒有很細的計畫，只有兩度空間，也就是面積及公共設施的需求，是平面計畫。信義計畫屬於立體計畫，必須考慮街廓規模，個別訂定每個街廓的容積，因為每個街廓容積率的不同，造成都市建築物高低有別，市政府可以透過對於容積率的訂定，來控制建築物的高度，達成市容的生動美觀及和諧。土地分區管制規則在信義計畫區的規定，將基地規定由 1000 至 4000 平方公尺。信義計畫區的基地規模都相當大，目的為開發的單純及管制。每個基地都有著該基地土地使用之特殊規則，這是信義計畫區最特殊的地方。信義計畫區特殊的規劃在於建築物的量體關係，與周遭環境的關係等等。所以都市設計分區管制規則主要在基本的規定、實施策略，要考慮定了這些規定應如何實現，這是細膩的管制方式。都市設計審議對一般建築師來說，這是相當麻煩的事情，因為必須遵守很多法規。但是，在先進的國家裡頭，都市設計審議還是必要的，這個制度的好處，在於為都市形塑出好的景觀並加以管制，防止故意的或是無意的違規；壞處則是制度訂定的太過詳細，其中容易有弊端發生，「為什麼政府要管制這麼多？」。任何一件事情都是有弊端的，制度規定了，就是要看人的執行。社會的風氣及道德、文化及素質，如果沒有跟上，則任何制度都是枉然。(訪談 A-4)

受訪者 A 認為都市設計制度是信義計畫區最重要的開發方式。都市設計審

議制度必須進行檢討，以因應時代之需要。這個制度原則上是可行的，但是制度必定有其不公平之處，政府必須隨時檢討改善。

五、受訪者C表示：

財務方案按照法令辦理，但因為偏僻之故，當時還有土地沒有人要來開發，但是當時適巧為台北市都市發展需求期，開發策略又是正確的，因此這問題並不大。如以開發商的角度來看財務方案，開發商當初的抗議主要是以時間為考慮，時間拖長會增加很多成本。包括：幹事會與委員會、審議會、開發過程。也要在過程中不斷因應要求做修正，例如消防安全、綠化、步道留設、磁磚鋪面、騎樓整平、圍牆高度.....等。信義計畫區是第一個對於都市審議要求如此細的計畫（歐美國家審得更細）。整體來說，只要利之所趨，不至於影響開發商的意願。只要都市發展潛力夠，資金就會一直進來。不然，政府也會給予開發商一些鼓勵，只要開發商願意配合，接受建議（留更多開發空間給社區、設置雨水回收設施.....等），政府也會給予開發商一些突破（因應庫房或大廳氣派要求挑高、使用隔震材質.....等）作為鼓勵。

審議過程也盡量避免弊端，各開發案依照掛號先後，給予相同的審議期程。複雜的案子，成立專案委員會。委員請得都是教授專家、公會代表，依照法令給予強制性或建議性的意見，減少護航的可能性。就算委員有意見爭議，也是以公開表決做決議。因此，信義計畫區的開發保持公開，以減少弊端的發生。

至於信義計畫區大面積開發案，是不是如同業界所說，限制小開發商的進駐機會？我認為這是政府原意，大面積建設才有大規模的商業中心，當然不是希望台北市每一個地方都這樣開發，但是信義計畫區當初的目標就是希望提供台北市都市開發一個不同的面貌，才這樣規劃的。（訪談C-3）

受訪者C認為，都市設計審議制度雖然給開發商帶來許多不便，但是該制度在都市景觀及環境的貢獻上，是不容抹煞的。目前都市設計審議制度以公開透明的方式防止弊端發生，這是政府能夠盡量修正的方向。而大街廓的開發，亦為政府原意，就是不希望信義計畫區的開發淪為一般都市計畫小開發商

的小基地開發。

六、受訪者 D 表示：

信義計畫區所使用的都市設計制度，創造出台北市都市設計的設計規範、設計理念。並且帶給台北市一個具有國際觀的都市環境。信義計畫區的開發，同時也帶來新的消費模式，帶入了新的「業種」。所謂業種，指的是不同的消費型態。信義計畫區的百貨公司，銷售之產品除傳統百貨公司產品外，另外帶來了精品消費的文化。信義計畫區的經驗，為台北市其他地區實施都市設計制度之參考。

一個都市的管理，所牽涉的面向太多。我以管理之四大功能進行解釋。信義計畫區從管理四大功能來進行分析如下：

- (1) 組織：信義計畫區的規劃，為台北市都市計畫處及台北市工務局。都計處及工務局對於信義計畫區，進行良好的設計，這是台北市信義計畫區成功的因素。在組織這個面向方面，透過都市計畫專責機關進行新開發地區的規劃，是符合實際效益的。
- (2) 規劃：信義計畫區在台北市政府當初的設計中，屬於都市計畫法當中「特定專用區」的設計。特定專用區的設計之下，有屬於自己的分區使用管制規則，及都市設計審議委員會。信義計畫區為市政府為特定目的而進行規劃之計畫區。由於深入的規劃，使得每一塊基地都有其獨特之用途及建築規範。詳細的土地使用計畫，為信義計畫區之特色。
- (3) 管制：信義計畫區之土地使用管制，是相當嚴格的。政府對於土地使用的管制，雖然限制了人民使用不動產的自由，但是卻為都市創造良好景觀及環境。其管制的方式，除了透過法規，還有人為的審議。在法規上進行原則性的規定；都市設計審議委員會則對於景觀上進行審查。
- (4) 引導：信義計畫區，在台北市政府的開發策略上，以先引進市政府人口作為帶動周邊發展的籌碼。市政府約 5000 名人員，在當地必定產生消費及交通需求。透過政府率先進入計畫區的方式帶動民間進入開發，這

是當時台北市政府的構想。(訪談 D-4)

受訪者 D 認為，透過管理之四大功能來檢視信義計畫區之開發，可以發現在四個面向當中，信義計畫區皆有不錯的策略。而信義計畫在都市設計制度上的成功經驗也帶給台北市其他地區的開發一個新的啟示。

綜上所述，信義計畫區之開發方式，在政府開發財務計畫上，台灣地區都市計畫法規中規定主要之預算編制單位為各需用土地機關。而民間之財務計畫則仰賴民間企業對於開發成本及預期收入之評估。王進祥先生認為現行政府之都市開發方式，圖利大型財團，此一現象應該透過賦稅之改變進行解決。卓輝華先生則認為都市開發應採取類似 BOT 之方式，讓政府及全民成為最終之受益者。而信義計畫區開發之策略，為政府先進行引導，將人潮及商機帶入此區，接著引進開發商投資。信義計畫區之開發方式及策略，是成功的。

參、信義計畫區之開發環境

一、受訪者 B 認為，信義計畫區在民國 60 至 70 年代間，其開發環境還無法觀察得知。但以其當時在台北市政府之看法，信義計畫之開發，為政府對於都市設計此一理想之實現。由於林將財先生為信義計畫區規劃階段之重要規劃人員，故以其當時對於信義計畫區未來發展之預測，為樂觀的。雖然內政部及市議會、建築師團體對於都市設計制度之阻力甚大，但其以堅定之決心克服。對於信義計畫區日後開發環境之觀察，林將財先生認為在土地公告現值上有數十倍的成長（規劃時期之公告現值為每坪 1600 元），加以 101 大樓及大型財團之進駐，充分表示企業界對於政府開發之信心。

二、受訪者 E 表示：

至於中間有一段停頓期，因為碰到都市設計的問題，例如大樓之間的空中通廊。

這屬於信義區的內部計畫中。但主要原因是房地產市場不好的關係，沒有人要

開發(學生:老師您這資料和政府資料不一樣)。對!因為市場要有商機才會進去,舉例民國 75-76 年,那裡的豪宅一坪可賣到 60 萬,之後 78 年房地產市場不好之好,就跌到 40 萬,這是住宅方面。(訪談 E-1)

受訪者 E 以其在產業界多年之經驗,認為信義計畫區開發時間之所以這麼長的因素,在於房地產景氣的循環問題。大型開發商對於政府施加之壓力,主要在土地分區使用之問題。因近年來商辦大樓物件難以銷售,故開發商希望政府之土地分區使用管制能夠鬆綁,在商業區也能進行住宅的開發,因住宅之銷售情形甚為良好。在業界以獲利為前提之下,希望政府對於在商業區使用管制中增加「集合住宅」此一條文。所謂集合住宅之意義,即住商混合。希望能藉住宅銷售之收入填補商辦大樓開發之損失。雖然不動產之景氣循環屬於長期性的問題,但業界少有能忍受長期資金無法變現之苦。政府多希望長期開發計畫,開發商較為短視的心態,由此可見。

三、受訪者 F 表示:

產業界的看法是,都市開發最困難的是土地取得。但是信義計畫區原先大部分是軍工廠,土地取得較為簡易。至於容積限制對於政府算是困難,但對產業界不能算困難。對產業界較為困難的是,信義計畫花了二十幾年的時間。台北市人口密度高,但流動人口使其土地使用密度更高。在此之下,土地價格哄抬是有其可能性,之後造成的價格上揚趨緩或下跌,亦是一種常態,不能算是泡沫化。受訪者認為泡沫化的產生應該是需要一定的時間區段,不然學界所警告的泡沫化可能是虛有之事,更會造成某些投資者介入的空間。台灣近十年房價下跌較為明顯時間為 SARS 期間,之後房價又持續漲價。(訪談 F-2)

受訪者 F 認為,在開發之環境上,政治上並無重大影響之因素。除非戰爭發生,或發生足以撼動大中華經濟體之事件,否則,台北市房地產之價格只有向上升高,向下修正之空間有限。而信義計畫區之開發,以不動產之景氣來看,近十年來只有 SARS 疫情在台北市爆發的那段期間,房產價格些微向

下修正，其他時間皆為向上之趨勢。王進祥先生認為，不動產並不會產生所謂泡沫化，不動產市場應以氣球之彈性作為比喻，除非戰爭等重大影響因素刺破這顆氣球，否則只是對這顆氣球施加壓力並不足以使氣球爆炸。

四、受訪者 A 表示：

信義計畫區開發過程中主要碰到的問題是經濟的緩慢，經過 20 幾年（到今天為止）還未開發完成，可見一個計畫區的開發與經濟的成長關係是非常大的。信義計畫區開發過程之所以拖的這麼長，與經濟的景氣有相當大的關係。信義計畫區遭遇民國 70 年代末期至 80 年代不動產不景氣的影響，民間投資意願降低很多。（訪談 A-2）

受訪者 A 認為信義計畫區的開發之所以需要這麼長的時間，問題在於開發之過程剛好碰上了台灣房地產景氣的不振。

五、受訪者 C 表示：

困難點就是有沒有市場的問題，因此第一階段，商業設施先進來，也就是採取四合一模式：展覽館、會議中心、當初的凱悅飯店、世貿中心來吸引資金的投入（當時此模式為台灣首見，後來成為其他欲開發地區的模範）。第二階段，行政設施再進來，也就是搬來台北市政府，市政府內部有 6000 人，將第一批人潮先帶進來。隨後市議會也搬過來了。接續這兩階段以政府主導的公共投資之後，住宅與商業活動就進來了，像是百貨公司。信義計畫區開發過程中的困難主要在於房地產的景氣問題。（訪談 C-2）

受訪者 C 認為政府對於信義計畫的推動，對於信義計畫的開發扮演了關鍵的角色。政府為了解決不動產市場不景氣的問題，帶頭先進入開發區域，再行引導投資。

六、受訪者 D 表示：

信義計畫區開發時所遇到的困難，事實上，在於經濟。信義計畫區約從民國 70 年代開始進行開發，剛好碰上不動產市場在民國 80 年間的衰退期。這段時間，由於民間開發意願低，且不動產市場的需求並不大，開發速度因而遲緩。（訪

談 F-2)

受訪者 D 對於信義計畫區開發時間如此之長，認為不動產的景氣因素影響開發甚大。民間的開發意願會嚴重影響到開發整體進度。當然，都市開發也非全部皆為政府規劃之責任，景氣的循環也是都市開發順利與否之考量。

綜合上述專業人士看法，信義計畫區在開發過程中所面對的景氣，是不佳的。但是政府的開發策略，的確抵消了景氣不佳所產生的負面影響。政府率先進入開發區域，帶進人潮及商業需求，引導民間進行開發，這是一個良好的都市開發模式。

肆、信義計畫區開發所產生的影響

一、受訪者 B 表示：

關於和台北市都市發展的關係，是使台北市從單核心都市走向多核心都市，環境景觀都有正向的改變。都市設計現在已經變成專有名詞了。當時台北市訂有一個都市設計的審查辦法，後來再變更，並非只有建築設計，也非只有都市計畫，也不只是指建築物本身和周圍環境。都市計畫和建築執照之間，有一大片空白地帶，就是都市設計的範圍，就建築物而言，不僅高度、建築型態、外觀材料顏色規範等都包括在內。關於都市管理，範圍很廣泛，應確定是哪方面的管理。申請執照是管理的一種，違章建築的拆除也是其中的一部分，也有建築物的管理、管線的管理。不過當時注重廣告招牌的拆除。關於政策規劃方面，這是市政府的職權。這有一本中央研究院關於訪問的書，可以參考，都跟都市計畫政策有關。其中關於都市設計制度的創立、都市土地使用分區管制的實施，都是我去進行規劃的，可以參考看看。都市設計的制度是從信義計畫開始，是台灣第一個。(訪談 B-4)

受訪者 B 認為，信義計畫區由於都市設計制度的使用，造成了今日都市設計

制度在台北市的風行。都市設計已經成為專有名詞，由於信義計畫區在都市設計制度上的成功，是台北市政府信心大增，對於都市設計的運用更加廣泛。台北市都市設計制度運作的成功經驗，也讓台灣地區其他都市有依循的捷徑。另外，信義計畫區的開發，使台北市由單核心都市正式邁向兩個以上之核心都市邁進。

二、受訪者 E 表示：

都發局有都市發展藍圖或目標。可以了解都市發展。台北市原屬單核心都市，信義計畫區開發以後，台北市已經轉變為多核心都市。可以說是政府引導有方，投入資源，引領開發。大財團聚集在此，也促成信義計畫區得以開發成功，也可以說政府引導成功。如果是小開發商在此，可能做不出像樣的開發來。大財團則可以做國際性的開發，並不僅限於住宅。(訪談 E-4)

信義計畫區對都市開發的影響，這可能要到都發局去看，查他的目標、現在進行的案子是什麼？寫得比較籠統，但是可以整理，看看西門町的更新案、台北車站的特定專用區案、美麗華、科技園區和信義計畫區的關係為何？說不定也造成其他地區的沒落，還是與台北市早期綱要計畫、綜合發展計畫目標有何不同處？讓台北市從單核心都市變成多核心都市，房價是最貴的，辦公大樓是否也都被引到這裡來？(訪談 E-3)

受訪者 E 認為，信義計畫區目前的發展，證明都市設計制度為一個可以在台灣地區實施的都市規劃工具。信義計畫區的建設，帶動了周邊的發展，台北市的發展重心因此向東移動，信義快速道路、捷運南港線、周邊公共建設及商業的發展，都與信義計畫區的開發脫離不了關係。信義計畫區在開發期間，關於容積率獎勵措施的實施，及公共開放空間的定義，也帶給都市設計制度一些前例，得以依循使用。大型企業在信義計畫區與政府之間對於開發細節的配合，也造就了日後都市設計良好的典範。現在的南港經貿園區就已信義計畫為複製藍本，希望在台北市的其他地區也能創造出信義計畫區。

三、受訪者 F 表示：

信義計畫區的開發形成台北市的都市文化特色，諸如：紐約紐約、SOGO 百貨、

新光三越等購物中心，顯然地帶給市民生活更廣泛的觸角。公共藝術、裝置藝術則較為少見。我想市井小民的生活藝術在信義區又更少見，但是也許可以納入，例如彩繪藝術，只不過也要經過一定的計畫研擬讓其能適當的呈現。而現在即將進駐發展的豪宅建案，會帶給都市文化怎樣實質的改變還無法預知。產官學必須相互配合對於都市開發才有益處，信義計畫區最後極大利益獲得者仍為財團，納入業界意見的部份較少（都市設計審議委員會之成員組成），可見產官仍是缺乏互動；學界的研究也需要多採悉實務數據與情況，研究結果才真正符合現況。（訪談 F-5）

受訪者 F 認為，信義計畫區的開發，雖有其優點，但是，也有如下情況待檢討：

- （一）信義計畫區開發接近三十年時間，將台北市的发展重心嚴重的往東拉扯，西區的發展停滯。
- （二）由於稅捐政策並不完善，導致大財團從信義計畫區獲利，但政府卻無法從企業中的獲利課徵符合比例原則之稅收，回饋市民。
- （三）信義計畫區地價的高漲，造成 M 型社會更加極端發展。
- （四）信義計畫區，截至目前為止，仍談不上所謂類似紐約曼哈頓之金融中心設計，有待繼續加強。

信義計畫區雖有其應該檢討之處，但是，信義計畫區確實給台北市帶來了新的都市文化，新的消費型態。信義計畫區近年來所推動之公共藝術建設，其目的在給市民一個有藝術氣息的城市風氣，這些都是很好的發展。

四、受訪者 A 表示：

信義計畫區為台北市實施都市設計的第一個計畫區，必須經過信義計畫都市設計審議委員會的審議，後改為都市設計審議委員會，不分地區的在台北市實施都市設計。信義計畫區對於都市設計制度的執行，為台北市都市規劃新的里程碑。都市管理，狹義來說，是都市計畫。信義計畫的開發屬於立體的開發

方式，與傳統平面設計不太相同。信義計畫區，是都市計畫理想的實現。將都市計畫中的理想與計畫之間進行連接，信義計畫區就是一個好的開始。

信義計畫區是台北市都市規劃中第一次實施三度空間管制的嘗試。實施三度空間的開發，必須有一個很細的規範。以往都市計畫並沒有很細的計畫，只有兩度空間，也就是面積及公共設施的需求，是平面計畫。信義計畫屬於立體計畫，必須考慮街廓規模，個別訂定每個街廓的容積，因為每個街廓容積率的不同，造成都市建築物高低有別，市政府可以透過對於容積率的訂定，來控制建築物的高度，達成市容的生動美觀及和諧。土地分區管制規則在信義計畫區的規定，將基地規定由 1000 至 4000 平方公尺。信義計畫區的基地規模都相當大，目的為開發的單純及管制。每個基地都有著該基地土地使用之特殊規則，這是信義計畫區最特殊的地方。信義計畫區特殊的規劃在於建築物的量體關係，與周遭環境的關係等等。所以都市設計分區管制規則主要在基本的規定、實施策略，要考慮定了這些規定應如何實現，這是細膩的管制方式。都市設計審議對一般建築師來說，這是相當麻煩的事情，因為必須遵守很多法規。但是，在先進的國家裡頭，都市設計審議還是必要的，這個制度的好處，在於為都市形塑出好的景觀並加以管制，防止故意的或是無意的違規；壞處則是制度訂定的太過詳細，其中容易有弊端發生，「為什麼政府要管制這麼多？」。任何一件事情都是有弊端的，制度規定了，就是要看人的執行。社會的風氣及道德、文化及素質，如果沒有跟上，則任何制度都是枉然。

台灣建築業的利潤相當高。利潤及品質之間的關係不成比例。90%的利潤，10%的品質。日本的建築業，其利潤僅有相當合理的空間，比如 50%的利潤及 50%的品質，這是比較容易令人接受的。在信義計畫區開發過程當中，公共空間回饋獎勵機制，如何計算回饋的據，這也是爭議甚大的。雖然台北市都發局有一個計算的公式在內，但是，制度不可能是公平的，一定有令人不滿的因子在內。在台灣，都市計畫中，堅持的人，是要付出代價的。以北台灣某縣之都市計畫局長下台為例，因為議會要求縣政府開放容積率的管

制，但是該局長認為再開放下，將造成土地利用過度，於是充滿建設公司老闆的縣議會便運作該局長下台。堅持品質的人必定違背某些人的利益。台灣文化是如此的去對待堅持正確方向的人，這個社會有何公義可言？（訪談A-4）

受訪者A認為，信義計畫區的開發，的確帶給台灣其他地區都市開發相當多的啟示。台北市對於都市設計制度的堅持，較能貫徹。台灣其他地區，由於地方議會政治的不成熟，導致堅持品質的專家遭到撤換，這對於台灣地區都市發展，是不利的。

五、受訪者C表示：

每一個開發案皆需要經過都市設計審議程序，相對的，就產生以大資本商進駐為多的情形，這可以以各大百貨公司進駐的齊備為證。所以為信義計畫區的都市環境景觀或都市設計帶來較不一樣的面貌，產生的「都市針灸」的效應，穴一點下去，效用會環狀地發散出去，加速了東區的發展。

再說，這都市審議程序是全新的模式，是台灣第一次出現的流程，較偏向美國式，可以信義計畫區沒有騎樓，以空中通道代替為例，雖然有人今天懷疑它的設計理念是否適宜。但就整個開發政策無疑是成功的，能夠在20多年內就完成副都心的目標。

信義區的都市管理，在法令中有規定。之前北市很多商業區都做住宅使用，當初信義區也有這樣的問題，但是當初的都市管理是成功的，透過管制遏止了一些商業作為住宅使用的違規情形。信義區的都市管理大部分皆遵守法令的。但是在廣告物的設置上，今天在信義計畫區的百貨公司，我們依然可以看到違規的廣告物。所以只有這個部份，不算很成功。（訪談C-4）

受訪者C認為，台北市的副都心開發模式，帶給台北市其他地區開發的模式參考。脫先生認為，都市計畫能在20餘年中達成目前之目標，是相當不容易的。而都市設計程序現在已經成為普遍使用的都市景觀控制工具。信義

計畫區的開發策略，也值得其他愈進行都市計畫、都市更新地區之參考。

六、受訪者 D 表示：

信義計畫區的開發，所帶來的影響，除了帶動東區的發展以外，另外有兩個重點：

- (1) 信義計畫區的開發具有指標性的作用。台北市周邊南港經貿園區的開發，就是模仿信義計畫區的開發模式。信義計畫區的開發成功，給台北市的都市計畫帶來新的里程碑。
- (2) 引導性的作用。將都市的成長往東引導，使得東區開始發展，平衡了台北市過去西區發展較東區為佳的情況。

信義計畫區所使用的都市設計制度，創造出台北市都市設計的設計規範、設計理念。並且帶給台北市一個具有國際觀的都市環境。(訪談D-4)

信義計畫區創造了台北市新的消費文化，引進了新的業種，及不同風貌的都市設計景觀。信義計畫區所帶來的是不同的價值觀、文化風貌及生活態度。台北市民也體驗了新的都市空間文化，了解到在寸土寸金的市區，也可以有著寬闊的人行道及開放空間，有著舒適的生活及消費環境。(訪談F-5)

賴宗裕先生認為信義計畫區所帶來的影響，不僅僅是一個成功的副都心開發，另外也帶進新的消費文化及都市生活模式。

綜上所述，信義計畫區帶來的影響，在都市設計方面，為台灣地區立定了都市規劃創新的里程碑。信義計畫區最有價值的，並非地價高漲所帶來的利益。地價高漲之獲益者，只有當地之地主或是投資人。信義計畫區最有價值的部份，在於台北市新型態都市文化及市民意識的建立。信義計畫區的出現，讓台北市民開始對台北市有認同感，相信這是規劃者在規劃之初所意想不到的成就。

第五章 當前台灣都市開發與不動產政策之運作缺失與發展

當前台灣的不動產政策，存在其檢討的地方。不動產政策之良窳，影響到土地的利用及經濟活動。不動產的景氣，與經濟活動有密切相關性。不動產政策的好與壞，評斷的依據，在於土地是否充分利用。畢竟，土地資源是相當珍貴的，土地利用的愈徹底，經濟活動將愈活躍。看著台灣許多都市的空地問題及空屋問題，代表都市土地使用，必定有許多盲點尚待解決。

根據美國房地產經紀商協會（National Association of Realtors）統計，在 2006 年第四季這段期間，美國全國平均房價下滑 2.7%，房市降溫的趨勢相當明顯。不過另據不動產估價公司 Miller Samuel 所提供的數據，2007 年 1 月紐約曼哈頓地區房價，依舊大漲 14.4%。此外，2 月份倫敦豪宅價格較前 1 年同期上揚 31%，創下 28 年以來最大漲幅。逐漸走出通縮陰影的日本，似乎也開始見到房市回春，地價出現 16 年來首度上漲的現象。

再看看新興市場，房價漲勢之凌厲更是不惶多讓。根據不動產顧問公司世邦魏理仕（CB Richard Ellis）2006 年底公布的數據，印度孟買地價已經高居全球第七，即使花都巴黎都只能屈居第八。在大陸方面，儘管北京當局持續祭出降溫手段，但日前官方公布數據顯示，2 月分全國房價較前 1 年同期上揚 5.3%，70 個主要城市房價也持續走高，其中以深圳大漲 12.3% 居冠。

都市地價上漲的原因，是由於良好的開發及適當的都市政策，使的民眾偏好居住在此一地區，或是喜愛在此一地區活動。台灣地區的都市發展，以台北市走在最前端。1970 年代，「信義計畫」是在旅日建築大師郭茂林先生對當時台北市長李登輝的建議之下啟動。今天的信義計畫區，已經變成台北市住宅最高，商業最發達的地區。信義計畫區的景觀在整齊劃一的設計之下變得非常美觀，承襲歐美都市設計的概念，包括：建築及綠帶上的設計，都與以往台灣傳統都市設計不同。信義計畫區結合了政府的土地分區使用政策及都市設計審議，也包含了民間

法人的投資及 BOT (民間興建後轉移模式, Build、Operate、Transfer), 在政府及民間的合作之下, 信義區不但變成台北市新的行政及商業中心、高級住宅區, 同時也將台北市的發展動能向東區發展。

第一節 台灣都市開發與不動產政策運作之問題結構

都市計畫中容易面臨到的問題, 必須根據都市計畫相關法規之立法流程, 及立法完成之後之法規執行來做探討。立法過程中容易碰到的問題, 大部分為市議會當中議員間由於政黨立場不同而產生之杯葛, 及利益團體在立法過程中發揮自己的影響力來左右立法。都市土地政策中最容易碰到的問題, 便是開發及限制之間的衝突。政府希望經過都市計畫之相關改造後之土地能夠吸引開發商進場開發, 卻又希望以政策來引導市場。而都市開發之手段當中, 比如市地重劃及區段徵收等; 也有執行上的問題。市地重劃往往產生出土地所有權人間的衝突, 而區段徵收則受限於地方政府之資金問題。

都市之土地開發, 受到政府開發的區域, 土地價值在經過政府的開發之後, 價格水漲船高。都市開發政策的原意, 為希望市民有一個良好的生活環境。但是, 市場經濟所主導之土地市場, 由市場來決定土地之價格。以信義計畫區來說, 經過政府之設計及開發之後, 土地價格飆漲, 雖然稱不上台北市之地王, 但可謂台北市最有發展潛力之高地價地區。政府進行都市開發的原意, 是否真正達到其預期之目標? 以下就台灣地區不動產政策運作及都市開發間之問題, 進行討論研析。

壹、都市開發成為不動產政策調整之工具

不動產政策, 係政府為控制土地資源所規劃之公共政策方向。政府究竟如何控制土地資源? 其最重要之控制方向, 為不動產價格之控制、所有權之公私有及不動產稅賦之課徵。

受訪者 F 表示:

總體來說, 信義計畫區開發的成效是高於及格標準的。不以建築效益、容積、面

積效益、土地價值效益、最有利用效益等附加價值去談成效，而是以過程所產生的衝擊來談成效。至於，有成效就有缺點，缺點是政府花太多心思在信義計畫區，造成三個缺點。其一，從計畫起頭到今天 20 多年，讓北市都市發展向東區傾斜，相對忽略了西區。又受地形限制，碰到台北盆地的邊緣了，向東困於山勢無法延伸，向西也到市政府一帶就有侷限了。其二，就是圖利財團，財政政策與稅捐政策並不完善，大財團享受的稅賦減免反而比較多。其三，信義計畫區的開發成效造成地價上揚。信義計畫區地價的高漲（台北市地價最高區仍為台北車站附近，但信義區為平均單位地價最高）成為地價上揚的指標，帶動漲潮，再來高所得人口、豪宅、A 級商辦、商業總部的進駐更造成抬升。其四，信義計畫區仍談不上金融中心如美國曼哈頓，和原目標有些出入。（訪談 F-1）

受訪者 F 認為，都市開發事實上只是圖利財團的藉口。以信義計畫區之開發來說，地價的揚升，得利者僅為 M 型社會右端的那一群人。政府的開發固然需要大型財團進行配合，但相對的稅賦上是否應進行檢討，以合乎公平原則？

都市開發的意義，在提供都市之居民良好之生活環境，其受益之對象為市民全體，而非少數地主。都市開發政策之本意，是公益的，就如同信義計畫區中，開放空間的設計及公共藝術的建設，目的皆在提供市民一個可以自由進出的良好城市空間。

不動產政策與都市開發之間的關係，簡單來說，應以不動產政策協助都市開發，而非以都市開發為理由，行不動產政策調整之實²²。以信義計畫區來說，財團一方面藉著政府開發該區之政策投資該地之不動產，卻又趁機抬高該地區不動產之價格。都市開發應該為全體市民受惠，但是，現在的發展方向，卻使該區及周遭房價不斷升高，一般老百姓無法在該良好環境區域購屋居住，M 型社會之趨勢更加明顯。

以下即為都市開發成為不動產政策調整工具之論述。

都市計畫之本意，為政府制定一地之開發政策，使土地依照計畫進行開發使

²² 在此指的是不動產價格及公私有的調整。

用，最終達成都市土地良好利用及良好生活環境之目標。都市計畫中目前最容易碰到且最難解決的問題，為都市土地使用及限制問題。一般而言，都市計畫所採取之手段，包含管制措施、公共事業及誘導措施。都市計畫對於私人土地之使用管制，具有限制私人權力之效果。(陳立夫，2007：201) 都市開發的過程當中，將牽涉到私人土地所有權之限制或是移轉。都市開發似乎成為政府控制不動產用途及所有權之工具。以下就都市計畫在法令上之定位，進行討論。

我國都市計畫中，對於私人土地使用之限制，大約分為兩類，第一種為土地使用分區管制，第二種為公共設施保留地之使用限制。

所謂土地分區使用管制，為都市計畫中劃定都市土地為特定使用之地區，如商業區、住宅區、工業區、行政區等等。而在都市計畫發佈實施之後，在計畫範圍內受到土地分區使用管制規制之不動產(主要為地上物)，不合該地之分區管制者，不得增建或是改建，只能進行基本的修繕工作(都市計畫法第41條)。

而公共設施保留地之使用限制，則為都市計畫範圍內，分別規劃為道路、公園、學校及其他公共設施用地者，經指定為公共設施保留地，不得為妨礙公共設施目的之使用(都市計畫法第42條)。

上述土地分區使用管制及公共設施保留地兩大都市計畫內容，具有限制私人土地使用之效果。一地之都市計畫，其法律上之定位，根據行政院59年判字第192號，都市計畫具有行政處分之性質。(陳立夫，2008：203—210) 但是在實務上，民眾因都市計畫通盤檢討，即都市計畫變更其計畫目標，而受到之損失，卻無法提起訴願，原因在於實務上認為都市計畫通盤檢討計畫並不具有行政處分之特質(陳立夫，2008：212)。

在法規的遵循以外，都市設計，也會面臨政府對於建築物限制之問題。雖然都市設計為政府規劃都市景觀所為之方案，但是，都市設計審議委員會之組成，其目的在於建築執照的把關。都市設計審議委員會之運作過程，採取合議制，也就是都市設計審議委員經過討論民間建築師之建築設計之後，做出決議，此一決議將影響建築執照的發給。現代之都市計畫中，都市設計已經成為重要之元素，

事實上，都市設計審議制度雖為政府為都市開發設計之美意，但是，此一程序確實對民間之開發者產生影響。其問題如下：

- 一、 建築師無法完全依照其本身之學養進行設計並且建造出完全依照業主及其設計本意之建築物。
- 二、 都市設計審議委員會之審議委員，與建築師之間雖進行意見溝通，但是最終決定權仍在都市設計委員會。由於建築物之設計雖必須與周遭環境及都市政策進行配合，但在審議過程中，關於設計的溝通牽涉到藝術，藝術並無法進行是非對錯之判斷。
- 三、 都市設計審議需時相當長，以中國信託大樓為例，都市設計審議過程經過兩年。延宕工程時間。

綜合言之，都市計畫中之執行工具，包括土地分區使用管制法規、公共設施保留地問題及目前都市計畫主流之都市設計制度，從民間的角度來看，為對於土地使用及建築物之限制。

政府在一地實施都市開發，進行土地之徵收程序，將產生一項問題，根據王進祥先生的看法，區段徵收的施行，會強制合併不同地主之土地，土地法 34 之一條之規定²³，將使得小地主的土地由於持有比率的關係，遭到大地主的控制。大地主如控制超過三分之二以上之土地，則小地主對於土地利用之意見，即形同具文。小地主在此種情況下多選擇將土地出售與大地主。造成的結果，如果以「有土斯

²³ 土地法 34 之一條內容：

共有土地或建築改良物，其處分、變更及設定地上權、永佃權、地役權或典權，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾三分之二者，其人數不予計算。

共有人依前項規定為處分、變更或設定負擔時，應事先以書面通知他共有人；其不能以書面通知者，應公告之。

第一項共有人，對於他共有人應得之對價或補償，負連帶清償責任。於為權利變更登記時，並應提出他共有人已為受領或為其提存之證明。其因而取得不動產物權者，應代他共有人申請登記。

共有人出賣其應有部分時，他共有人得以同一價格共同或單獨優先承購。前四項規定，於共同共有準用之。

依法得分割之共有土地或建築改良物，共有人不能自行協議分割者，任何共有人得申請該管直轄市、縣（市）地政機關調處。不服調處者，應於接到調處通知後十五日內向司法機關訴請處理，屆期不起訴者，依原調處結果辦理之。

有財」的角度來看，大地主的地愈來愈大，小地主僅得變現，將使的富者愈富。這是都市開發中土地徵收容易造成的問題。

另外，以信義計畫區來說，政策規定大型宗地之開發固然有其好處，如所有權單純及管理容易，但是，同時也造成只有大企業，資金雄厚者有機會進駐該地進行開發，開發之獲益，又歸大企業及資金雄厚者，小老百姓完全沒有接近開發之機會，僅得發表影響力甚微之公民意見。

市政府對於開發地區固然資金有限，無法負擔如此龐大之開發費用，引導財團進駐開發的確有其需要。但是，政府為公共利益之代表，應為全民謀福利。政府掌握不動產政策之調整權力，是否應藉著不動產政策的調整來協助都市開發？

貳、都市開發成為不動產業者操弄之機制

事實上，都市開發之原意為都市環境及都市土地利用之重新規劃。但是，在開發之過程中，可以發現一地之都市開發，容易成為不動產業者哄抬地價之理由。以信義計畫區來說，信義計畫在開發時（民國 64 年）之公告土地現值約為每坪 1600 元新台幣。該地周遭基隆路附近之地價約為每坪兩萬元。該地區之地價為何差別如此之大？由於信義計畫區之土地，主要為兵工廠及機關建築，有限建 之因素在內，故該地之地價相當低。

信義計畫區進行開發之目標，其規劃報告之原意，為創造副都市中心及示範性之住宅區。依據政府文件，並未提及日後地價提高時之因應措施。事實上，根據土地法對於土地價值之規制概念，地價提高後，如果原地主進行土地之處分，所謂處分即土地之買賣，則應課徵高額之土地增值稅。

信義計畫區之開發，與傳統都市計畫之開發過程類似。即政府取得土地，進行整理之後，將土地標售與民間機構進行投資建設。中國信託大樓之建築物高度協商鬆綁，由 45 公尺變為 85 公尺，其容積率必然增加，依照一般民間開發者對於容積率的認知，皆希望容積率愈高愈好。也就是樓層蓋的愈高，開發商能賣出

之不動產單位愈多。

信義計畫區在民國 89 年之第二次細部計畫通盤檢討中，提到當時不動產發展景氣的問題。台北市政府認為信義計畫區從民國 70 年開始進行開發，直至民國 89 年，在可開發之 68 公頃土地當中，僅開發 26.6 公頃。台北市政府認為開發如此遲緩之原因如下：

- 一、市場之需求不足：信義計畫區不論商用辦公大樓、住商混合或是商業區，其開發之利潤皆有 45% 以上。地主不願意開發的原因，有可能與房地產的需求尚未出現有關。
- 二、地主等待變更之契機：變化之契機有二，第一為不動產市場的復甦；第二為土地分區使用管制的鬆綁。地主等待不動產市場的復甦，代表該地區土地價格在不動產市場復甦之未來，有相當大的增值利益，地主及開發商之心態在賺取差價。而分區使用管制的鬆綁，則是因為土地利用價值之升高，導致其他用途之土地使用價值也跟著升高。以上兩點契機，皆以投資人的心態來看土地開發。

當時台北市政府鑑於以上兩點原因，為解決信義計畫區之開發遲緩問題，提出兩種方案，希望產生三贏策略。所謂三贏策略，即開發商可提高開發利益、市民在不增加負擔的情形下享受公共設施之便利、政府無需額外增加財政負擔，提出兩點原則：

- 一、回饋制度：因為都市計畫之變更，使土地變為較高強度之使用地區，導致土地價值之升高，開發商應將其利益回饋給社會大眾。
- 二、獎勵機制：以容積率獎勵提供完善公共服務設施之開發商。也就是開發者所提供之公共服務愈多，容積率可視情況進行提昇。如此一來民眾使用公共設施將獲得利益，而開發商也因為容積率的提高而獲得更多利益。

受訪者 E 表示：

商業方面，新光三越是最早進去的，當初只有一個館，那時整個台北市的商

業分佈在忠孝東路四段，80年代沒有人想在信義區購物，新光一二館起來、紐約紐約、華納威秀再起來，整個商業活動成型，新光又蓋三館，誠品也進駐，101則是86開始蓋的，93年蓋好，之後Sogo再進來。這幾個成型等於說信義計畫區變成台北市很重要的商圈，以百貨地板樓面積，可以說是北市最大的匯集地。(訪談E-1)

受訪者E認為，信義計畫區開發之所以能夠成功，主要為各個百貨公司進駐之後，商業活動開始熱絡，進而發展。

不動產價格之本質，為市場需求。台北市政府在通盤檢討計畫中所提出之對策，事實上已證明市政府在都市計畫方面對於市場的妥協。長久以來，學界爭論究竟是市場領導政策，抑或政策引領市場？信義計畫區的開發因為不動產市場蕭條而進行政策上的變革，其原因還是只能歸咎於當地之土地所有權人心態。政府基於不動產市場交易之遲緩及亟欲開發之情形，作出此種對於市場妥協之決定，事實上，也是迫於現實之考量與不動產之民間開發妥協。民間開發商以靜制動，乘政府亟欲開發之際，獲取更高利益。

參、都市開發成為不動產價格定位之利器

今天信義計畫區已成為台北市另一個商務活動、商業活動及豪宅集中之地區。信義計畫區之不動產價格，依據新聞媒體及當地不動產相關行業之報導，每坪成交價格已經是天價，動輒每坪以百萬元成交。

都市開發之本意，應對全體市民造成利益，而非僅利於少數開發商。信義計畫區之住宅用地，皆以精緻之豪宅進行開發。不動產業者藉著當地交通之便利及經過都市設計後之良好都市景觀，提高當地不動產價格。在台灣高度市場經濟的運作之下，一地之不動產價值反映出民眾對於當地生活品質之信心。信義計畫區之地價為何如此之高，以市場面的觀察，及本研究對於不動產業界權威之訪談記錄，可以歸納為下列要點：

一、信義計畫區之開發，屬於都市設計中大街廓之開發。有別於傳統都市計畫在平面上進行規劃並接受申請，又屬於小基地的開發，其產生之影響，根據中華民國不動產估價師全國聯合會理事長卓輝華先生的意見，其產生之影響為：

(一) 大基地、大街廓的開發，由於土地之標售以大面積為主，導致小型開發商無足夠之資金進行該地之開發。取得當地土地大多為大型財團，如中國信託、國泰霖園企業、台北 101 大樓（該大樓投資總額 580 億元）等，只有大型財團有能力進行開發，造成投資之不公平，富者恆富。

(二) 大型開發商在開發過程當中，較有足夠之時間及資金，與政府進行都市設計審議之協商。如中國信託大樓建築物高度限制之突破。大型開發商無資金壓力，不求立刻變現，多以租賃方式慢慢回收開發成本。在大型開發商惜售之心態之下，當地已開發之不動產價值自然升高。

二、政府現階段對於不動產市場之警告，反成為不動產投機者之契機。

根據中華民國地政士公會全國聯合會理事長王進祥先生的看法，台北市之不動產特色，有人口集中、土地密度高及使用密度高等特點。政府警告不動產市場將有泡沫化的危機，以其業界之看法，只會發生在中南部開發政策有誤之地區。台北市之不動產交易，根據其現階段之經驗，並沒有泡沫的跡象。其觀察之指標為地主售出其土地時，馬上有投資者承接。政府所發佈之警告，使部分地主認為地價之高點已經到達而售出土地，但是有遠見之投資者買進該售出之土地以後，亦不進行開發，在不動產界之術語為「養地」，也就是等待政府政策之變更或是土地在市場價值更加提高。政府的警告，影響了地主的心理，卻讓投機者有獲利之機會。

三、都市計畫範圍內之土地，因為政府之良好開發而地價高漲。信義計畫區從原先未開發時期每坪價值 1600 元直至今日每坪百萬元，地價之變動與信義計畫區政府嚴格之計畫開發，有密不可分之關係。不動產業者藉著政府之計畫結果，及高開發成本，創造出高價位之不動產販售以圖利。信義計畫區

之住宅用地本應開發為示範性住宅社區提供民眾購買居住，日後竟改為國際標準之高品質支援性住宅社區，此一設計目標之改變代表政府對於當地住宅之天價，無解決之對策。如果良好開發地區之住宅，價格如此之高，也會影響到周遭地區之房價，並且帶動附近地區價格上漲。試問，在土地價值過度上漲的情形之下，一般老百姓如何購屋成家？

肆、都市開發成為不動產政策執行之表徵

綜合上述，可以發現，台灣地區之都市開發政策，事實上，變成不動產業者藉機獲利之藉口。台灣地區都市開發計畫的困難在於，地方政府之財政，無法進行連同地上物的開發。

中國信託大樓在信義計畫區開發之例證，足以證明都市開發確實為不動產政策執行之表象。中國信託大樓開發案，業主藉著開放空間的提升以獲得建築物高度限制之突破。信義計畫區原本之設計，即以低密度之土地使用為其特色，希望以低密度之土地使用換得良好之生活品質及環境。但是，政府之政策與開發商之利益相牴觸。開發商希望容積率的增加得以創造該地投資之更大報酬率，故以開放空間及公共設施（今天之新舞台表演廳）的建設，與政府進行容積率提高之協商。最後開發商獲得高度限制之突破，政府則獲得更多給市民活動之開放空間。

表面上觀察，認為這是一樁政府及財團互蒙其利之美事。事實上，這只是財團想取得更多利益的藉口。高度限制的突破及容積率管制的鬆綁，造成政府原先低密度使用管制之破壞。

都市計畫之執行過程中，亦處處可見投資者藉著都市開發之名義進行利益的獲取。論述如下。

觀察都市計畫之執行方式，少有進行區段徵收者。原因在於區段徵收為政府取得土地所有權，並且將土地整理好之後出售與需用土地之人。區段徵收在徵收補償上需要花費相當大的資金，故區段徵收之實行，多選擇於土地價格較低之郊

區。都市計畫中，土地之規劃方式多以市地重劃進行，市地重劃之意義，在於將細碎不符開發效益之土地，重新整理分宗，並依各所有權人土地面積之大小重新進行分配，而土地所有權人由於獲得開發利益，故必須分攤公共設施之建設費用。市地重劃在都市開發中，是考量到地方政府經費問題，所進行之開發。

台灣地區都市更新之重要工具，即市地重劃。土地在重劃之後，由於公共設施的更新及當地土地使用方式的改變，造成投資人之預期心理，購買土地伺機出售或進行開發。因此，土地價格將隨著投資人對於都市計畫地區土地之投資而提高。

都市開發之真正目的，應為對該地區之居民提供良好之都市生活環境。但是，開發商藉著都市開發之藉口，進行土地價值之炒作。在信義計畫區，土地價值的提高歸咎於下列因素：

- 一、商業辦公大樓之開發者對於大樓之惜售心態。導致當地之不動產市場成為賣方市場，所謂賣方市場即賣方基於供給量少而在價格之協商上較佔優勢。大型財團對於信義計畫區未來之開發前景有預期心態，故不在當前之市場中出售不動產。
- 二、當地開發之地主認為台北市房地產之景氣榮景還未結束，當地之開發依然有成長性。加以現階段面臨新時代 21 世紀不同目標之開發，地主正等待著土地分區使用管制規則的鬆綁。

政府對於信義計畫區的開發心態，應希望此一地區能夠儘速開發完成。但是，根據業界看法，卓輝華先生即在訪談中表示一般開發商之看法：

- 一、民間開發商多不願意見到一個開發地區之成熟發展。簡而言之，就是不希望開發地區成為一個已經成熟，沒有其他開發空間之計畫案。一個已經成熟的地區，將面臨走向衰退的命運。就如同昔日台北市艋舺（萬華）地區之榮景，由於開發過度，最後將邁入衰退。信義計畫區目前正在成長，還未到頂端，是民間開發者所樂見的。

二、地主的心態，必定是當地之地價愈高愈好，以便日後轉手圖利。以信義計畫區而言，目前還未全部開發完成，政府在每段期間內之通盤檢討計畫目標，皆隨著當時之情況予以改變。信義計畫區永遠面對著最新的都市開發題材，這些新目標的制定及實施，都是不動產業者藉機炒作土地之理由。

綜上所述，都市開發應緊扣其最終之目的，達成該都市地區居民良好之生活環境為目標。台灣地區都市開發的過程，就算在政府嚴格進行管制之信義計畫案，都會產生土地價格飆漲的問題。信義計畫雖然達成美好都市生活環境的目標，但是，在土地價格之變化上，政府應進行檢討。畢竟，政府應為全民謀福利，而非僅只於圖利少數大型開發商。

不動產政策，即不動產價格、不動產所有權之控制，不應該反客為主，將以公共利益為前提之都市開發作為藉口，大行不動產價格及所有權之調整。期待台灣地區之稅制能夠更為健全，讓都市開發中開發商之獲利能適度回饋全民，而非財團獨享。故，不動產政策，應為協助完成美好之都市開發；而非都市開發淪為不動產政策調整之藉口。

第二節 台灣都市開發與不動產政策運作之缺失改進

壹、都市開發係經濟繁榮之效應而非不動產政策運作之結果

台北市在民國 70 年代之經濟榮景，造就了信義計畫區。這其中究竟有何因果關係？論述如下。

一、信義計畫區之規劃起源：民國 60 年代，由於台灣中南部地區之人口大量湧向台北市尋求發展機會，舊的台北市市中心無法負荷如此大量之交通需求。當時的台北車站周遭環境相當擁擠，因為環境因素，導致台北市政府有另立副都心之思考。根據政府研究報告，台北市於民國 44 年之人口數量為 85 萬

人，民國 54 年為 140 萬人，民國 66 年為 204 萬人口。第一個十年人口增加率為 64.3%，第二個十年之人口增加率為 45.9%（台北市政府工務局，1978：4）。在這種人口快速增加之趨勢下，政府預測未來人口增加率如果依循此一速度，台北市馬上面臨各項都市問題。信義計畫區位於台北市東區，為人口密度較低之地區，往此一方向發展當可紓解台北車站周遭擁擠的人口。

- 二、民國 60 及 70 年代，正是台灣地區高度仰賴出口經濟之高峰。台灣正開始與世界進行聯繫，從過去農業社會第一級產業為主轉為製造業、服務業為主之經濟型態。世界開始認識台灣，台北市又為中華民國首都，首都之形象實影響國外人士對台灣之印象，在此一考量之下，政府決定著手進行信義計畫區之規劃。
- 三、經濟繁榮之後，帶來許多負面的社會問題。舊市區中招牌林立，規劃無章之現象，及高度人口集中所帶來的污染問題，造成生活品質不佳。市民的心思放在狂飆的經濟上，無暇顧及周遭生活環境的變化，導致都市文化水準低落。台北市政府規劃信義計畫區的目標中，強調許多人性的特質，比如開放空間規劃及公共藝術之規劃，都是在提昇市民之市民意識，希望透過一個良好都市中心之規劃，創造良好之生活環境及品質，提昇市民對於台北市的認同感。

由以上數點可以得知，信義計畫區之開發，與政府對於土地資源之控管並無明顯關係。信義計畫區之規劃開發，為台北市政府認知經濟發展將嚴重衝擊台北市的城市生態。為了避免人口過於壅塞導致台北市行政及商業中心因交通及環境問題癱瘓，故進行信義計畫區的開發。

以信義計畫區之開發經驗看台灣之都市開發，可得知信義計畫之成功因素在於繁榮經濟的推動，政府在環境因素的影響下進行信義計畫區之開發，終於成功創造副都市中心。政府對於都市開發之思維，應著眼於環境因素，讓大環境牽引都市之開發政策，政府僅適當引導都市開發，不動產政策作為輔助；而非政府為

創造繁榮而進行開發，以都市開發造就不動產政策之成功。

表 5-1 台灣發展歷程略表

1945 年	日本殖民統治的終結，開啟去殖民與社會復甦階段
1949 年	國民政府遷台，開啟全國動員與復興階段
1971 年	台灣退出聯合國，台灣處於全力發展經濟的階段
1986 年	民進黨成立、1987 年政府解嚴，台灣步入民主化階段
1992 年	開啟了環保與國際接軌經驗
2000 年	政黨輪替，新世紀政治格局產生
2008 年	二次政黨輪替，台灣再一次完成民主化過程洗禮，成為正常之民主國家。

本研究整理繪製

貳、都市開發係社會發展之縮影而非不動產政策運作之虛幻

都市之所以發展，與社會之發展與變遷有密切之關係。在過去日治時代，台灣地區主要之經濟活動以農業為主，台北市藉著淡水河運輸之便利，及日人在台北所進行部分之公共建設，而成為台灣之行政中心。日人離開台灣後，國民政府接管台灣，台灣經過一段時間的慘澹經營，才於民國 60 年代出現經濟起飛的奇蹟。

過去日本人統治台灣期間，台北市並無所謂雙核心都市之需求。國民政府統治台灣初期，由於本身經濟體質並無大量商業需求，台北市也還是維持單核心，也就是以台北車站周遭為中心之活動。信義計畫區的出現，與台灣地區經濟活動轉變有很大的關聯性。台灣的社會發展歷程，如簡單以年代進行分野，大約如下：

由上表 5-1 可知，1971 年以後，台灣退出聯合國，約於民國 60 年代開始呈現高度成長階段。由於經濟開始發展，國民從第一級產業跨入第二級及第三級產業。工作型態的改變，導致原本存在於農村之人口大量向都市地區集中，因都市地區離工作的地方較近，能節省交通成本。都市人口的爆炸性成長，導致信義計

畫開發之需求出現。

政府進行都市開發之規劃，應該依循社會發展之脈絡，從人口及人民之生活方式進行計畫以開發。信義計畫區之規劃，就是依循鄉村人口湧入都市之現象及消費活動大量增加而進行。

台灣地區都市開發的問題，在政府往往想製造出榮景以牽動社會發展。舉例而言，信義計畫區消費之繁榮，完全是市場經濟運作下之結果。人們並非強迫至此消費，而是因為喜歡該區之商業活動而前往消費。詳細分析其原因，因信義計畫區交通便利，動線設計佳，有別於過去百貨公司、電影院集中在人潮洶湧之地，人們在此地消費不需要受到人擠人的痛苦。由於信義區環境設計之良好，人們在此地消費能有愉快的經驗。

信義計畫區的成功及繁榮，並非政府一手從頭到尾包辦，產生現在的結果；而是由於社會的變遷，及政府適當的規劃及引導所產生出之結果。目前台灣地區有許多都市開發政策，走向為畸形的。比如台中西屯地區之發展，許多酒店林立，酒店文化在觀念上並非有益於社會發展，而是台中地區治安的死角。酒店文化的形成為台中地區對於都市開發之急切性，未加適當引導所產生的後果。依據都市開發之本意，為帶給市民良好之生活品質及高水準之文化環境，信義計畫區的開發過程，事實上就是社會發展下自然的需求。

在台灣地區解嚴之後，人民知識水準逐漸提高，市民意識也逐漸形成，市民在工作閒暇之餘，希望有良好的生活環境及休閒空間。信義計畫區的發展，主要還是依循社會發展的脈絡自然成長，兼以政府適當的引導而形成。端看信義計畫區歷次之通盤檢討計畫，可以發現，政府檢討計畫之原因皆為發展上的考量，彈性的面對未來開發。

是故，政府進行都市開發時，應以「永續發展」作為考量。透過對社會發展及變遷之觀察，擬定最佳之發展策略。而非以都市開發為工具，企圖進行開發地區不動產利用之改造，企圖以政策強迫領導社會走勢。以現階段之環境而言，台灣地區之都市必須面臨全球化下的競爭，應該發展各地特色，突顯自己的特質，

並且積極爭取與世界接軌機會，才能在競爭中脫穎而出。

參、都市開發係文化建構之效應而非不動產政策運作之奇蹟

受訪者 A 表示：

都市文化，可以有很多種定義。一般說來，都市文化是一個都市民眾生活的方式；但是，再我的看法裡，都市文化是形塑都市之美的一種方式。一個都市的文化，可以影響到國際給我們的觀感。全球化的時代下，都市文化是一種獨特的生活態度。建築的技術及品質相加，就變成和諧的都市文化。以台北市來說，信義區和萬華區所給人的觀感就不太一樣。並非信義區的夜景及高品質都市空間就比萬華區熱鬧的龍山寺文化來的好。這兩種文化，是不同的，孰好孰壞，無法評斷，沒有基礎。(訪談 A-5)

受訪者 A 認為，都市文化是一個都市中市民生活的方式，及其給其他人之觀感。都市文化同時也可以是都市設計當中創造出來的新元素，融合都市之美。

在都市開發之過程當中，事實上，正是一個都市文化逐漸構成之過程。所謂都市文化，其意義為都市中市民之生活方式。市民的生活方式，具體表現在食衣住行育樂各個方面，一個都市市民的品味，代表該都市文化水準的高低。

都市開發的過程當中，以信義計畫區來說，為何最後變成今日之景象？根據林將財先生的看法，信義計畫區如果在開發過程中未規劃為多功能之都心，未將各種機能進行結合，只純粹作為住宅區之開發，則今日或許將成為一般單純之國宅區。信義計畫區之規劃思考過程，研究單位之研究計畫，有一項重要的重點，即分期分區之發展方式。在分期分區之發展當中，即發展各種不同之機能，如商業區、住宅區、娛樂文教區等。由於各種不同的機能結合在一起，不同領域的市民也跟著凝聚。

信義計畫區，由於各種不同之機能相互結合，造成信義計畫區之多元文化。許多國外人士進入台灣，第一個指名想參觀的便是台北 101 大樓。信義計畫之辦公大樓中亦有不少外商進駐，國外人士也會在此地洽公。在信義計畫區，我們可

以看到開放空間中青少年練習街舞；在交易廣場及 101 大樓，可以看見外國人進進出出；在信義威秀及新光三越，可以看到許多日本及香港觀光客。信義計畫區由於政府對於其適當之開發規劃，配合數次隨著時代進步的通盤檢討計畫，造成今日之成果。

事實上，信義計畫區之開發過程，代表台北市都市生活文化之建構過程。信義計畫的目的，在提供市民高水準之公共服務空間，及公共藝術饗宴。信義計畫區之開發特色，在台灣都市開發之歷程當中，除了開發方式之創新以外，另外相當重要的一點，即都市文化之建構。都市文化之建構，除了政府的努力之外，當地市民之層次，也是都市文化建構之重要因素。由於社會的變遷，大部分市民接受過完整且良好之教育，這在都市的文化建構上，相當有利。

從信義計畫區檢視台灣地區之都市開發政策，可獲得之啟示，為都市開發與文化建構之結合。信義計畫區截至目前之開發成果，可發現都市文化與都市開發間的關係，為相輔相成的。如果都市開發沒有都市文化的配合，則開發之結果，對於市民心靈上的提升是沒有幫助的，僅淪為不動產政策之操作；一個良好的都市開發計畫，必須將提昇市民文化水準及心靈層次考慮在內，讓市民真心的喜愛新開發之地區，而非僅因為獲利之目的而至當地進行土地投機活動，造成開發的庸俗化。

都市文化的建構，與都市開發之過程，相輔相成。唯有兩者齊備，才能真正達成都市開發之目的，即為市民提供高品質之居住環境及美好之活動空間。

第三節 台灣都市開發與不動產政策執行之發展趨勢

台灣之都市開發固然有其缺失，但是在環保意識抬頭的時代衝擊下，為使不動產政策之執行更符合社會發展期待，將往下列方向策進：

壹 以國土計畫為思考主軸積極推動都會區土地開發

信義計畫區之開發案，以都市計畫法中之都市「特定專用區」為依據。信義計畫區之開發，其開發面積僅為 153 公頃，為都市地區之特定開發案。雖然信義計畫區在台灣堪稱成功的都市開發案例，其開發特色，除使用都市設計制度，另外也是台北市都市土地方區使用管制之先驅試驗。

信義計畫區位於台北市，台北市為首善之區，係全國資源集中之地區，開發過程當然較其他地區來的順利。但是，都市開發，其意義為增進市民之利益，當然，這種利益不應以台北市之居民單獨享有。台灣的其他地區也應進行合理且有效之開發，讓全民享有開發利益。

從全國的角度看土地開發，目前內政部營建署正在推動的國土計畫法草案，可謂台灣地區土地開發之綜合發展計畫。國土計畫法之訂定，主要背景在於目前台灣地區之土地管理，由區域計畫、都市計畫以及非都市土地三種主要之法規所組成。其缺點如下：

- 一、未將海岸及海域予以宣示，未能突顯海洋國家特色。
- 二、全國及縣（市）土地未作使用整體規劃，欠缺宏觀願景
- 三、未能落實國土保育與保安，造成環境破壞。
- 四、水、土、林業務未能整合，缺乏有效管理。
- 五、重要農業生產環境未能確保完整，影響農業經營管理。
- 六、城鄉地區未能有秩序發展，公共設施缺乏配套規劃。
- 七、非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導。
- 八、都會區域重大基礎建設缺乏協調機制，影響國際競爭力。
- 九、對於發展緩慢及具特殊課題之特定區域，亟待加強規劃。
- 十、部門計畫缺乏國土計畫指導，造成無效率之投資。（國土計畫法草案總說明）

事實上，國土計畫法草案的出現，代表的正是台灣地區長久以來土地開發所面臨到的問題，也就是沒有一個統籌的機關及立法，對於全國土地進行一致性的計畫。目前，由於土地區分為都市計畫土地、區域計畫及非都市土地，導致開發不一致，無法使各個開發案之間互相配合。

台灣的都市開發，從國土計畫法草案來看，開發已不限於傳統都市計畫的小範圍開發，而走向大區域開發。所謂大區域開發，台灣在被區分為北中南東四大區域的前提下，四大區域土地之開發方式，將以區域發展為開發考量，這是未來國土開發的趨勢。都市開發，已非昔日區域受到限制的都市計畫及都市設計，而是配合整體環境進行開發的都市開發。政府的考量，在於破除過去開發地區的限制及不均衡的發展。以台灣地區來說，東部與北部的開發差距便相當大，這種差距並非短期內可縮短，需靠長遠之政府規劃以進行開發。

信義計畫區的開發，其中之一項特色，為確實且針對時代進步而進行的通盤檢討計畫。通盤檢討計畫之目的，在使長期的都市計畫在開發過程中具有彈性改變目標的特質。目標的修正在於配合時代的進步，國土計畫法草案中，對於國家土地之計畫發展，希望能有彈性之過程。

總之，國土計畫法對於土地之開發方式，有如下特色：

- 一、整合過去不同類型土地以進行開發。各種土地間相互配合的結果，將使開發不僅僅侷限於一個地區，更有地區性之發展特色。
- 二、對於過去開發過程當中較為疏忽的非都市土地，進行規劃及指導。非都市土地雖然人口較為稀疏，但是，這種類型之土地兼具環境保護及休閒娛樂之功能，加以開發規劃為必要之作為。
- 三、都市計畫中公共設施之建設應進行整合協調，避免單獨開發一個地區之現象。如捷運系統或是快速道路之興建，應考量整體地區開發狀況，進行大區域之規劃，避免公共建設建立後之重疊或不均。
- 四、開發過程中必須注重各區發展之均衡性，避免資源過度集中於某一地區，及某些區域開發緩慢之狀況。

貳 以區域經濟為開發目標呈現區域計畫模式之土地利用結構

國土計畫法草案之出現，顯然想改變過去開發集中於都市地區及開發不平均之現象。國土計畫法草案中之開發方式，將以政府對於台灣本島之四大區域劃分

為主要開發對象。

所謂區域經濟，指的是以各區之發展為考量，進行大範圍之區域計畫，進行區域性之開發。目前台灣四大區域當中，發展最緩慢者，為東部地區。東部地區之開發，長久以來受到交通及地理位置之影響，相當緩慢。宜蘭地區在北宜高速公路（國道五號）通車之後，其影響究竟對於宜蘭是正面抑或負面，至今依然有許多討論。但是北宜高通車之後，礁溪溫泉及宜蘭地區觀光客的增加，都是不爭的事實。北宜高之開發也引起了近來蘇花高速公路建設之討論，持正面意見者認為蘇花高速公路將縮短東部地區至北部之距離，讓貨運更為便捷，交通的安全性也獲得保障；持反對意見者則多以環境之破壞進行反對建設之辯護。

由於目前之土地開發，皆以區域經濟為開發之目標。以東部地區的開發計畫為例，根據內政部 98 至 101 年度之中程施政計畫，東部地區之花蓮及台東地區，將結合成一個發展之重點區域。其執行之方式，以東部之永續發展及永續之經濟、社會環境為發展宗旨。而發展之參與對象，以政府各部會及民間團體共同參與。東部地區之開發，北區將以花蓮市為中心，南部將以台東市為主要之發展核心。主要之發展以觀光及人文產業為主，建立東部地區之發展方向，並兼顧環境品質之維護。

全球化的特色為快速的資訊及資源流動。都市開發如侷限於過去小區域的開發，將呈現無法與全球進行競爭之問題。要面對全球化之競爭，必須將資源進行整合，都市地區必須與非都市地區整合以創造出生活機能優良之環境。

現行區域計畫之執行方式，便是以區域性的開發為主，創造出各區獨特之經濟活動及競爭力。土地之利用，不再以過去不同類型之土地（都市土地、非都市土地）分別進行規劃及開發；而是進行整體性的開發規劃，以滿足各地所需之區域經濟開發目標。

參 以舊都市之都市更新呈現綠色生活環境之開發方式

目前內政部之中程施政計畫當中，對於舊都市之更新及綠色生活環境之建構，為重要之目標之一。而舊都市的更新與綠色生活環境之間，有重要之關係。以信義計畫區之開發來看，信義計畫區大片綠地之呈現，便是進行都市計畫及都市設計時所規劃。舊都市之更新，正是綠色生活環境建構之時機。過去台灣都市計畫對於綠地之設計，不如信義計畫區都市設計制度對於綠地之保留。舊都市之更新，應可依照都市設計制度進行都市綠色生活環境之美化。

現階段內政部對於綠色建築相當重視，根據其 98 至 101 年中程施政計畫，綠建築受到重視之原因為：

- 一、全球暖化之議題影響，都市產生之污染將影響永續發展。
- 二、台灣地區二十世紀之暖化值為全球平均值之二倍，原因為都市過度開發導致熱島效應。

內政部正進行「生態城市綠建築推動方案」，擴大綠建築之範圍。根據此一方案之簡介，綠建築之總目標為「配合國土永續建設目標，繼續發展綠建築，並擴大至生態社區及生態城市」。內政部希望透過政府部門建築物成為綠建築之引領作用，鼓勵並加強民間對於綠建築建設之發展。由於執行地區為全國，透過獎勵之方式鼓勵民間參與，此一方案將可結合舊都市的更新，進行建築物的綠化。

政府對於舊都市之更新，根據中程施政計畫，舊都市更新過去所碰到的問題可歸納如下：

- 一、申辦程序繁複，審核作業時間冗長。
- 二、私有土地整合困難及公有土地參與更新協調不易。
- 三、更新資金籌措不易。

根據上述幾點，內政部對都市更新進行持續的修法，鼓勵民間推動都市更新工作。

都市更新如與綠建築進行整合，以都市設計對於建築物之設計審議制度，應可達成此一目標。目前推動都市設計制度較力之地區為台灣地區主要都市，尤以台北市之都市設計制度推動，因信義計畫區之開發而顯現出相當大之成效。綠建

築對於建材之選用、建築之方式及建築物完成之後對於環境的影響，這些部分皆可透過都市設計審議制度此一工具達成目標。都市設計審議制度雖然程序較一般都市計畫複雜，但所得到的將為美化之都市景觀及良好環境。都市設計制度及都市更新、綠建築間，應進行協調配合達成人與環境間的和諧。

肆 以發展文化產業為開發標的推展新市鎮的建設

事實上，對於在地文化的建構，一直是政府建立市民意識之重要工作項目。以信義計畫區為例，信義計畫區對於都市文化的建構具有相當大的影響。內政部營建署對於都市文化之建構及市民意識之建立，是目前對於都市開發的新發展方向。由於國民普遍在知識水準上的提升及產業升級，對於自身生活環境之認知，成為未來都市開發之重要目標之一。

本研究之深度訪談對象 A 表示：

都市文化，可以有很多種定義。一般說來，都市文化是一個都市民眾生活的方式；但是，再我的看法裡，都市文化是形塑都市之美的一種方式。一個都市的文化，可以影響到國際給我們的觀感。全球化的時代下，都市文化是一種獨特的生活態度。建築的技術及品質相加，就變成和諧的都市文化。以台北市來說，信義區和萬華區所給人的觀感就不太一樣。並非信義區的夜景及高品質都市空間就比萬華區熱鬧的龍山寺文化來的好。這兩種文化，是不同的，孰好孰壞，無法評斷，沒有基礎。我在內政部營建署署長任內，推動了「城鄉景觀風貌改造運動」，這個運動的口號，是「文化、綠意、美質」的新家園。具體言之，我讓每個縣市都有都市設計的顧問人員，至少一名，進行每個縣市都市設計的規劃工作。具體的步驟，圖示(5-1)如下：

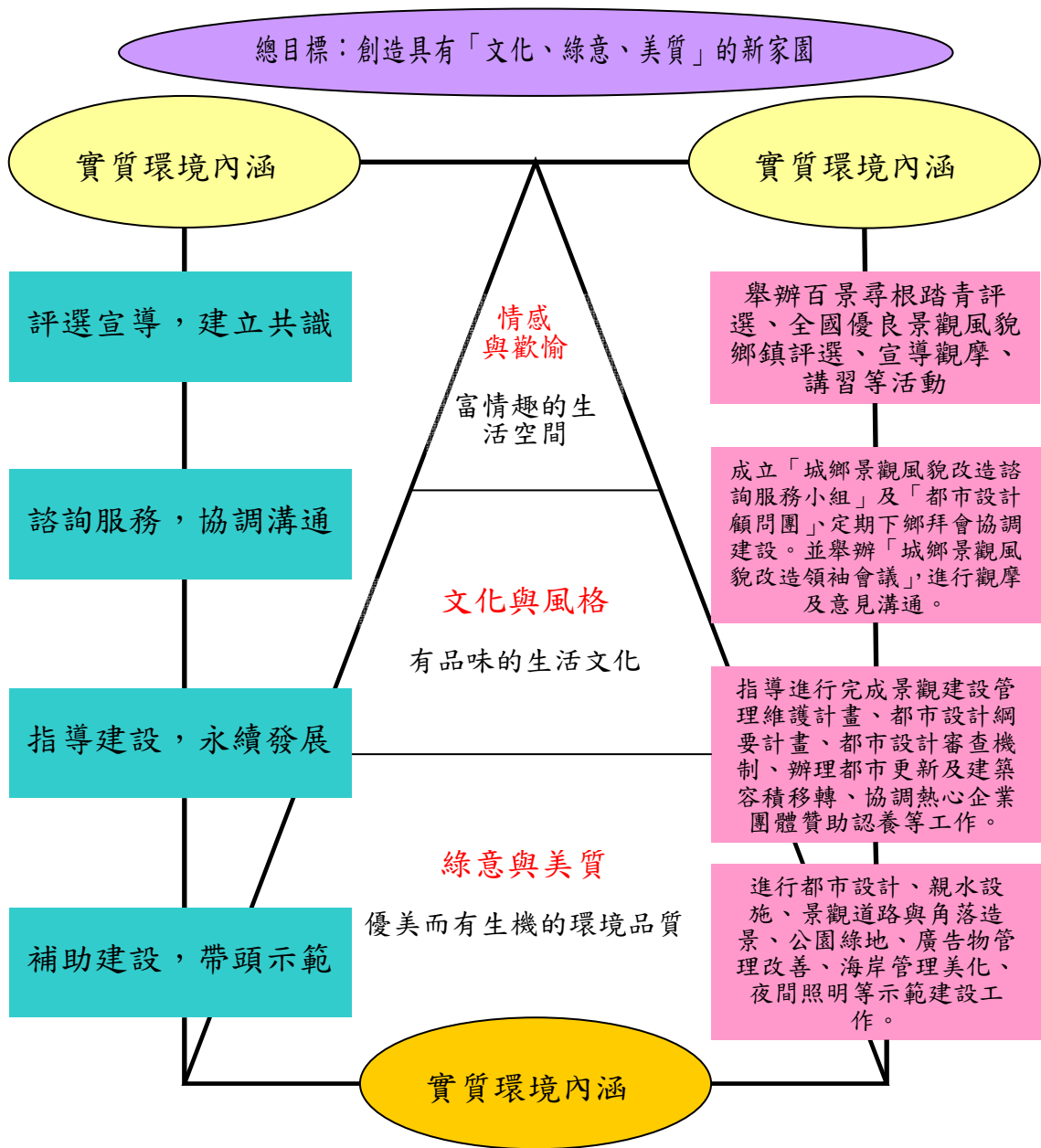


圖 5-1 城鄉景觀風貌改造運動概念圖示

(內政部營建署，1997B：3)

【本研究參考繪製】

- 一、所謂綠意與美質，指的是環境品質的綠化，及景觀道路、公園綠地等等建設。
- 二、文化與風格，指的是生活文化的品味。
- 三、情感與歡愉，指的是一個富有情趣的生活空間。歐美國家都市有不

少已經達到此種目標。所謂有情趣的生活空間，人們可以在下班後到附近的公園野餐，或是到露天廣場聽音樂會，市民真正的喜歡這個都市，而不只是個工作及休息的地方而已。生活中的情趣，在都市生活中發現。(訪談 A-5)

目前，台灣地區之都市開發，雖然已引進歐美國家之都市設計制度，但是在文化的建構上仍必須加強。所謂綠意及美質，從現今政府政策來看，即都市更新及綠色建築之擴展，這是生活環境上的基本要求。

歐美國家都市居民的風氣，將都市所能提供之生活機能變成生活文化之一部分。簡而言之，在歐美都市中隨處可見具有文化氣息之活動及生活空間，民眾將都市中的公園及隨處可見之小廣場、地標，當成休憩場所，在緊張的工作壓力之餘可以藉由周遭之環境獲得休閒功能。市民能真正喜愛自己所居住的城市，將生活情趣融入都市生活當中。台灣的都市開發，距離此一目標尚有相當大之發展空間。

台灣地區都市開發中之都市文化建構，此一部分之建立尚需要許多努力。文化之建構並非政府政策立即實施見效；此為民眾對於都市文化之認同，及民間對於文化之推廣。對於都市文化的建構，並非法律得以控制，必須仰賴政府對地方文化之推廣及鼓勵民間參與。文化產業的推動，與觀光產業有極大關聯性。如果一個地區之觀光特色為當地文化，則此一「無煙囪產業」必然減低許多污染，同時符合居民利益。

伍 以建構公民社會為開發成效之形塑都會生活圈模式

所謂公民社會，代表的是全球化時代下，每一個個體在各種議題當中的參與及相互關聯性。由於資訊的發達，導致民眾取得資訊之管道相當多，同時也容易參與各種活動。在這種情形之下，導致都市治理成為一項複雜之要務。

從傳統到現代，過去，人們取得資訊之管道相當有限，且由於第一級產業之

影響，人們必須鎮日忙於體力勞動之工作，日出而作，日入而息。無暇注意自身生存以外之事物；隨著產業變遷及人民知識水準之提昇，產業轉型為以服務業為主，且政治隨著民主化，各種資訊隨之公開，加以網際網路之發展，人們開始接觸更多新的資訊及參與更多活動，隨著人們活動的增加，政府對於人民之管理出現相當大的困難。

同樣的，都市生活圈也隨著全球化的影響，治理日益困難。全球化固然帶來了各種益處，如跨國分工及資源的分享；但是，同時也帶給地方政府相當大的混亂，導致治理上的困難。

所謂都市治理，指的是一個相當複雜的概念。一個都市的治理不僅僅為市政管理，同時在社會的各個層面，政府在進行開發的同時，都必須兼顧。全球化帶給都市治理的困難，舉例而言，如青少年從網路上獲得太多負面資訊導致的反社會傾向，此一現象在歐美國家相當普遍。另外，全球化所帶來的激烈競爭，導致一連串的適應過程，也是都市治理所面臨的新挑戰。

在全球化的影響下，同時產生的為與全球化相互抗衡之地方化，也就是自身與其他地區差異化的表現。全球化的競爭，必須走出自己的道路，以差異性為自身優勢。

以台灣地區目前四大發展區域之規劃，每一個區域皆需表現出自身特色以吸引不同之需求，創造自己的市場。從經濟層面來說，政府在四大區域規劃不同之經濟活動，即為差異化的創造，目的在創造經濟上之競爭力。

在文化上，必須建構出四大地區不同之生活文化及價值。建立公民社會的目的，在於透過公民對公共事務之參與，除表達自身需求之外，同時對於自己生活之地區產生認同，以建立出全球競爭下差異性之文化。今天，我們的生活環境高度受西方生活方式的影響，如果能就固有文化進行保存，不失為保存自身文化以抵抗優勢文化之良方。

都市開發，在某一部分上，為文化建構之因素。一個都市如果缺乏市民認同的文化，必將於優勢文化的侵略下漸漸失去其文化自主性，顯得隨波逐流，沒有

地方特色。故，以文化建構為都市開發之目標有其必要性，也是政府推動都市開發之重點項目之一。

第六章 結論

第一節 研究發現

在經過一連串的探討之後，台北市信義計畫區的發展過程，事實上，是民間建築專業人員及市政府相關單位共同努力的結果。今天的信義計畫區，已經成為台北市的都市中心。一個都市的都市計畫及都市開發，牽涉到的問題層面相當廣泛。事實上，論文內所討論者，僅為都市開發中顯而易見的問題。都市開發的規劃及立法過程、執行單位間的問題、法規的限制及其後執行時各單位間權責劃分的問題，都是可能影響都市計畫成效的因素。

本論文之研究發現，分為下列幾個重點：

壹 信義計畫區係政府主動開發成功之重要案例

綜合前述，可以發現信義計畫區的確由政府帶頭進入開發區域，以公共建設引導民間資本進行投資。而都市設計制度是政府對於開發地區進行控管的方式。信義計畫區的開發，由一片荒蕪到今天繁盛的商業活動，政府的開發引導，功不可沒。

信義計畫區之發展過程，為仿造歐美大都市的設計，在台北市信義區進行實驗性質的開發。信義計畫區的發展，原先在李登輝市長時期，僅為構想，後來經過設計之後經過漫長的執行過程，逐漸出現今天的規模。信義計畫的發展，除了屬於台北市政府之行政中心之外，另外也有高級住宅區及商業辦公大樓的開發。其中，信義計畫區的商業辦公大樓開發，因為公共空間的問題，及市政府對於開發的種種限制，曾經出現民間開發者與政府之間在開發過程中的衝突。但是，市政府後來採取的作法，以公共空間獎勵回饋機制，以民間開發者提供公共空間換取更寬廣的法律空間。信義計畫區之發展過程，即出現了一方面渴望獲得發展，另一方面卻又以法規加以限制，導致發展與限制間的矛盾。

貳 都市計畫對新市鎮之開發規制尚欠周全

現行都市計畫法的問題，主要在都市計畫法對於都市開發的相關規定，無法適用於全台灣所有都市地區。但是，地方之土地分區使用管制規則，又必須依照都市計畫法進行立法。於是便造成了都市計畫法可能只適用於某些都市，在其他都市卻無法適用。最明顯的莫過於國宅的興建戶數，容積率等等相關規定與人口的比例等等。在台北市的國宅可能立刻住滿居民，但是在台中市卻可能出現大規模的空屋現象或是空地現象。

參 都市開發經常成為土地所有權人改變土地用途之藉口

都市開發雖然立意良好，但是基於現今土地法及相關稅制的問題，容易造成富者恆富，貧者恆貧，對於社會是不公平的。

都市開發之目的，應為全體市民謀福利，而非僅圖利少數財團。現行都市開發中，土地所有權之移轉往往造成不公平，尤其土地法關於不動產共有之相關規定，在土地徵收制度中容易遭致地主濫用。都市開發應緊扣其為市民謀福利之宗旨，並非成為土地所有權移轉之工具。不動產政策應成為都市開發執行之工具，輔助都市開發。開發商投資獲利，商業利之所趨，但是政府必須課以相當之租稅，以維持社會公平。

肆 都市計畫的推行尚欠缺專責機關

都市計畫的實行，在台灣面臨到許多問題。也就是沒有一個單獨的機關對整體之都市計畫進行負責。例如，環境方面由環保局管轄，相關的公共設施建設，則以工務局為管轄單位。在權責如此複雜的情形之下，容易產生盲點，比如管轄的重疊，或是機關間對於權責的劃分出現疑義等等。

伍 台灣之都市開發尚欠缺對環境與公共政策間之互動關係

信義計畫區此一開發案例，係大環境之配合下，加以政府之引導而開發成功。信義計畫區之開發，適逢台灣經濟起飛之年代，良好的經濟環境與政策進行搭配，

加以日後通盤檢討計畫之進行，政策跟著時代潮流進行調整，使信義計畫區一直處於發展的狀態。都市之開發，不應在對環境未進行分析之前投入；應以審慎之心態對環境進行評估，包括經濟情況、社會變遷，再依據環境的變化制定適當之都市開發政策。如此才能避免開發僅為政府一頭熱，民間冷清清的狀況。

以上為本研究之研究發現。台灣現行之都市計畫，有許多待改進且增加的地方。信義計畫區畢竟位於台灣的首都，首都的資源，相較於台灣地區其他鄉鎮市的資源，較為寬裕，都市的開發及規劃皆走在時代的前端。其他都市地區如要加以仿效，則除在財政上的問題需獲得解決以外，都市計畫相關人才的需求，及中央對於法規的修正，得出適用於除台北市外其他地區的都市計畫法等等，皆為需要配合之處。

第二節 研究建議

台灣地區之都市開發，本論文有如下幾個建議：

壹 都市計畫開發成功之案例應加以整理，以供學界研究參考。

在信義計畫區的發展過程當中，「公共空間獎勵回饋機制」創造了業者發展與政府法規均衡的空間。由土地開發業者提供公共空間，換得政府對於開發法令上的彈性。政府及業者互蒙其利，一方面民間於信義計畫區的開發熱烈的參與，另一方面也不會因為自由開發而導致不夠整齊劃一。信義計畫的經驗，值得為台灣地區其他都市開發之借鏡。

貳 信義計畫區之都市計畫開發，其功過應委託學界加以研究及分析。

都市計畫最大之受益者，為在該都市工作及生活的市民。台灣地區各個都市計畫的發展，應該邁向「與民規劃」(planning with people)(紀俊臣，2006：51)。

現行的法定公開展覽都市計畫三十天之規定，就是「與民規劃」的呈現。但是，必須教育民眾都市計畫的意義，讓民眾知道都市計畫對於其生活圈的意義。以台灣都市地區民眾彼此之間對於公共事務的疏離，應該加強這一方面的教育，提昇民眾的參與意識。信義計畫之成功經驗，就在於市民對於信義計畫區之印象，相較於舊市區，為新興的高級商業及住宅區。學界應該就這個現象加以探討，分析出成功原因，在台灣複製出更多信義計畫區。

參 都市發展需要重視財務方案，此一方面宜更加強化。

在都市計畫的財政方面，現行的預算政策，多以「防弊」為導向（紀俊臣，2006：143），事實上，財政上應進行鬆綁，以利於規劃開發。畢竟，任何的發展都需要財政上的支援。另外，對於預算的歲出部份，也應定期進行追蹤，追蹤的目的是在進行績效的提昇。機關內部對於預算的執行也應進行更為有效率的考核，使預算的使用更有效率，比如「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」的實施（紀俊臣，2006：144），就是要改善預算的使用效率。

肆 都市治理及都市規劃，有許多新的觀念，宜加以宣揚實施。

因應全球化的時代來臨，全球化產生很多新的影響。新時代的都市規劃，必須注重全球化市場的競爭。在注重全球化的同時，也必須同時注意地方主義的崛起，比如台灣地區很多地方近年來都大力推廣屬於地方特色的活動，如宜蘭的同玩節、屏東黑鮪魚季等等。在全球化的時代下，大力推動地方特色，容易使地方特色得到保存，但是，這是一股和全球化相反的力量。都市治理必須在全球化及地方化中取得平衡。

而在全球化激烈的競爭之下，都市之間必須講求相異的競爭，而非求同的競爭（紀俊臣，2006：8），創造出差異性才有可能在這波全球化的浪潮之下獲勝。

信義計畫區的經驗，在台灣地區都市發展史上，是正面並且可以作為典範的。直至今日，信義計畫區的開發仍未完成。從信義計畫的發展，可以瞭解到都市計

畫發展的長遠特性，非政府決定政策便可立即收效。都市計畫需要長遠的考量，並且擬具相關配套措施，才能實行完滿。公部門的執行效率提昇、私部門與政府共同規劃發展，才能創造出一個有良好規劃的都市。

參考書目

壹、中文部分

- 《台北市信義計畫副都市中心規劃設計報告彙編》(1978)，台北市政府都市計畫處委託國立台灣大學土木工程學研究所、國立中興大學都市計畫研究所、淡江大學建築學系研究，台北：台北市政府都市計畫處。
- 《台北都會區空間結構與土地使用發展策略之研究》(1993)，台北市政府研究發展考核委員會委託國立台灣大學建築與城鄉研究所辦理，台北：台北市政府研究發展考核委員會委託。
- 《台灣地區都市問題與政策之研究》(1982)，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 《信義計畫區物流現況調查與物流公共政策之初探》(2000)，台北：台北市政府研究發展考核委員會。
- 《都市計畫手冊》(1971)，台北：台北市政府都市計畫委員會。
- 《都市計畫前輩人物訪問紀錄》(2000)，台北：中央研究院近代史研究所。
- 內政部營建署，1997a，城鄉景觀風貌改造運動實施計畫。內政部。
- 內政部營建署，1997b，「城鄉景觀風貌改造運動」立足跨世紀世界舞台。內政部。
- 內政部營建署，2003，「創造城鄉風貌示範計畫執行機制」說帖。內政部。
- 王俊傑(2006)，《都市計畫公共空間生產過程之公共性研究—以台中市新市政中心專用區為例》，逢甲大學都市計畫研究所，碩士論文，未出版。
- 王紀鯤(1986)，《都市計畫概論》，台北：東大。
- 王濟昌(1993)，《都市計畫學》，台北：茂榮。
- 朱宏源主編(2005)，《撰寫碩博士論文實戰手冊》，台北：正中。
- 何恭凱(2004)，《主題化的都市空間：台北市信義計畫區空間形塑》，淡江大學建築學系碩士論文，未出版。
- 吳定(2008)，《公共政策》，台北：五南。

- 李先良 (1966),《都市計畫學》,台北:國立政治大學。
- 李瑞麟譯 (2005),Edward J.Kaiser 等原著,《都市土地使用規劃》,台北:茂榮。
- 李憲昆 (2006),《由台灣地區都市土地使用規劃探討住宅區空地現象》,成功大學都市計畫學系,碩士論文,未出版。
- 林宜幸 (2006),《土地分區管制的政策評估及其對總體經濟與經營決策之影響》,中興大學應用經濟學系,博士論文,未出版。
- 林韋志 (2002),《從環境永續發展的觀點探討都市土地使用分區管制—以台中市文山及春社里地區為例》,文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文,未出版。
- 紀俊臣 (1986),《台北市單行法規的制定過程》,台北:台北市政府研究發展考核委員會。
- 紀俊臣 (2006),《都市及區域治理》,台北:五南。
- 紀俊臣、楊正寬、林連聰 (2005),《觀光行政與法規》,台北:國立空中大學。
- 唐富藏 (1982),《台灣地區都市問題與政策之研究》,台北市:行政院研考會。
- 曹俊漢 (1990),《公共政策》,台北:三民。
- 陳北辰 (1975),《台灣地區都市發展中土地政策之研究》,文化大學政治研究所,碩士論文,未出版。
- 陳立夫 (2007),《土地法研究》,台北:新學林。
- 陳明竺 (1992),《都市設計》,台北:創興。
- 陳明燦 (2006a),《農地政策與法律》,台北:翰蘆。
- 陳明燦 (2006b),《國土政策與法律》,台北:翰蘆。
- 陳婉鈺 (2006),《初探都市設計審議之獎勵與回饋—以信義計畫區高層辦公建築為例》,台灣科技大學建築系碩士論文,未出版。
- 陳蓓如 (1992),《都市設計在都市計畫綜合規劃過程中角色之研究》,中興大學建築與都市計畫研究所,碩士論文,未出版。
- 章英華 (1995),《台灣都市的內部結構》,台北:巨流。
- 黃瓊瑩 (2006),《建構策略式都市計畫內涵之研究》,成功大學都市計畫學系,碩

士論文，未出版。

楊福銘（2002），《從公共利益觀點探討都市計畫之民眾參與》，成功大學都市計畫學系，碩士論文，未出版。

網頁 <http://www.updm.mcu.edu.tw/file6/009report.ppt#256,1>, 都市空間結構理論

劉俊明（2000），《前台灣省都市計畫委員會審議機制之研究》，中華大學建築與都市計畫學系，碩士論文，2000，未出版。

賴建良（1999），《台灣都市計畫建立歷程之研究》，文化大學建築及都市計畫研究所，碩士論文，未出版。

錢學陶（2007），《都市計畫學導論》，台北：茂榮。

謝文昇（2005），《實施都市計畫容積移轉辦法之問題研究—以高雄市為例》，中山大學公共事務管理研究所，碩士論文，未出版。

謝高橋（1990），《都市的結構模式》，台北：巨流

韓乾譯（2004），Jack Harvey 原著，《都市土地經濟學》，台北：五南。

邊子樹（1984），《我國都市計畫分期分區發展實施方式之研究》，文化大學實業計畫研究所，碩士論文，未出版。

蘇志超（1999），《比較土地政策》，台北：五南。

鐘起岱（2004），《打造城市夢想：都市規劃與管理》，台北：秀威資訊科技。

貳、西文部分

Charles E. Lindblom (1958) , *Policy Analysis*, American Economic Review, June, 1958.

David Easton (1965), *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, M. J: Prentice-Hall, Inc.

Eugene Bardach (1977), *The Implementation Game: What Happens after A Bill Becomes A Law*. Cambridge, Mass: The M.I.T Press.

Hawley Amos. H (1950), *Human Ecology: A Theory of Community Structure*. The Ronald.

Reissman, L. (1964), *The Urban Process: Cities in Industrial Societies*. New York: Free Press.

Roland R. Renne (1958) , *Land Economics Principles, Problems, and Policies in Utilizing Land Resources*, New York: Happer.

Theodore J. Lowi (1966), *Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government*. New York: W. W. Norton & Company Inc.

附錄一

都市計畫法【民國 91 年 12 月 11 日 修正】

- 第 1 條 (制定目的)
為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。
- 第 2 條 (適用範圍)
都市計畫依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。
- 第 3 條 (都市計畫之意義)
本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。
- 第 4 條
本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。
- 第 5 條 (都市計畫之依據)
都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形訂定之。
- 第 6 條 (土地使用之限制)
直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。
- 第 7 條 (用語定義)
本法用語定義如左：
一、主要計畫：係指依第十五條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。
二、細部計畫：係指依第二十二條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。
三、都市計畫事業：係指依本法規定所舉辦之公共設施、新市區建設、舊市區更新等實質建設之事業。
四、優先發展區：係指預計在十年內，必須優先規畫建設發展之都市計畫地區。
五、新市區建設：係指建築物稀少，尚未依照都市計畫實施建設發展之地區。
六、舊市區更新：係指舊有建築物密集、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。
- 第 8 條 (都市計畫之擬定及變更)
都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。

- 第 9 條 (分類)
都市計畫分為左列三種：
一、市（鎮）計畫。
二、鄉街計畫。
三、特定區計畫。
- 第 10 條 左列各地方應擬定市（鎮）計畫：
一、首都、直轄市。
二、省會、市。
三、縣（局）政府所在地及縣轄市。
四、鎮。
五、其他經內政部或縣（市）（局）政府指定應依本法擬定市（鎮）計畫之地區。
- 第 11 條 左列各地方應擬定鄉街計畫：
一、鄉公所所在地。
二、人口集居五年前已達三千，而在最近五年內已增加三分之一以上之地區。
三、人口集居達三千，而其中工商業人口占就業總人口百分之五十以上之地區。
四、其他經縣（局）政府指定應依本法擬定鄉街計畫之地區。
- 第 12 條 (特定區計畫)
為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫。
- 第 13 條 都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列之規定擬定之：
一、市計畫由直轄市、市政府擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時，得由縣（局）政府擬定之。
二、特定區計畫由直轄市、縣（市）（局）政府擬定之。
三、相鄰接之行政地區，得由有關行政單位之同意，會同擬定聯合都市計畫。但其範圍未逾越省境或縣（局）境者，得由縣（局）政府擬定之。
- 第 14 條 特定區計畫，必要時，得由內政部訂定之。
經內政部或縣（市）（局）政府指定應擬定之市（鎮）計畫或鄉街計畫，必要時，得由縣（市）（局）政府擬定之。
- 第 15 條 (主要計畫書(一))
市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：
一、當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。
二、行政區域及計畫地區範圍。

三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。

四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。

五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。

六、主要道路及其他公眾運輸系統。

七、主要上下水道系統。

八、學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。

九、實施進度及經費。

一〇、其他應加表明之事項。

前項主要計畫書，除用文字、圖表說明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小於一萬分之一；其實施進度以五年為一期，最長不得超過二十五年。

第 16 條 (主要計畫書(二))

鄉街計畫及特定區計畫之主要計畫所應表明事項，得視實際需要，參照前條第一項規定事項全部或一部予以簡化，並得與細部計畫合併擬定之。

第 17 條 (分區發展次序之訂定)

第十五條第一項第九款所定之實施進度，應就其計畫地區範圍預計之發展趨勢及地方財力，訂定分區發展優先次序。第一期發展地區應於主要計畫發布實施後，最多二年完成細部計畫，並於細部計畫發布後，最多五年完成公共設施。其他地區應於第一期發展地區開始進行後，次第訂定細部計畫建設之。未發布細部計畫地區，應限制其建築使用及變更地形。但主要計畫發布已逾二年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫興建完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築機關指定建築線，核發建築執照。

第 18 條 主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。其依第十三條、第十四條規定由內政部或縣(市)(局)政府訂定或擬定之計畫，應先分別徵求有關縣(市)(局)政府及鄉、鎮、縣轄市公所之意見，以供參考。

第 19 條 主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣(市)(局)政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。

前項之審議，各級都市計畫委員會應於六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。

該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，免再公開展覽及舉行說明會。

- 第 20 條 主要計畫應依左列規定分別層報核定之：
- 一、首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。
 - 二、直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核定。
 - 三、縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由內政部核定。
 - 四、鎮及鄉街之主要計畫由內政部核定。
 - 五、特定區計畫由縣（市）（局）政府擬定者，由內政部核定；直轄市政府擬定者，由內政部核定，轉報行政院備案；內政部訂定者，報行政院備案。
- 主要計畫在區域計畫地區範圍內者，內政部在訂定或核定前，應先徵詢各該區域計畫機構之意見。
- 第一項所定應報請備案之主要計畫，非經准予備案，不得發布實施。但備案機關於文到後三十日內不為准否之指示者，視為准予備案。
- 第 21 條 主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）（局）政府應於接到核定或備案公文之日起三十日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期登報周知。
- 內政部訂定之特定區計畫，層交當地直轄市、縣（市）（局）政府依前項之規定發布實施。
- 當地直轄市、縣（市）（局）政府未依第一項規定之期限發布者，內政部得代為發布之。
- 第 22 條 （細部計畫）
- 細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：
- 一、計畫地區範圍。
 - 二、居住密度及容納人口。
 - 三、土地使用分區管制。
 - 四、事業及財務計畫。
 - 五、道路系統。
 - 六、地區性之公共設施用地。
 - 七、其他。
- 前項細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。
- 第 23 條 細部計畫擬定後，除依第十四條規定由內政部訂定，及依第十六條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。
- 前項細部計畫核定之審議原則，由內政部定之。
- 細部計畫核定發布實施後，應於一年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。
- 前項都市計畫樁之測定、管理及維護等事項之辦法，由內政部定之。

- 細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依第十七條第一項、第十八條、第十九條及第二十一條規定辦理。
- 第 24 條 (關係人擬定或變更細部計畫)
土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。
- 第 25 條 土地權利關係人自行擬定或申請變更細部計畫，遭受直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所拒絕時，得分別向內政部或縣(市)(局)政府請求處理；經內政部或縣(市)(局)政府依法處理後，土地權利關係人不得再提異議。
- 第 26 條 都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。
前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。
- 第 27 條 都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：
一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。
二、為避免重大災害之發生時。
三、為適應國防或經濟發展之需要時。
四、為配合中央、直轄市或縣(市)興建之重大設施時。
前項都市計畫之變更，內政部或縣(市)(局)政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。
- 第 27-1 條 土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。
前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。
- 第 27-2 條 重大投資開發案件，涉及都市計畫之擬定、變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理。必要時，並得聯合作業，由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之。
前項重大投資開發案件之認定、聯席審議會議之組成及作業程序之辦法，由內政部會商中央環境保護及水土保持主管機關定之。
- 第 28 條 (變更程序)
主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實

- 施等事項，應分別依照第十九條至第二十一條及第二十三條之規定辦理。
- 第 29 條 內政部、各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所為訂定、擬定或變更都市計畫，得派查勘人員進入公私土地內實施勘查或測量。但設有圍障之土地，應事先通知其所有權人或使用人。
- 為前項之勘查或測量，如必須遷移或除去該土地上之障礙物時，應事先通知其所有權人或使用人；其所有權人或使用人因而遭受之損失，應予適當之補償；補償金額由雙方協議之，協議不成，由當地直轄市、縣（市）（局）政府函請內政部予以核定。
- 第 30 條 都市計畫地區範圍內，公用事業及其他公共設施，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所認為有必要時，得獎勵私人或團體投資辦理，並准收取一定費用；其獎勵辦法由內政部或直轄市政府定之；收費基準由直轄市、縣（市）（局）政府定之。
- 公共設施用地得作多目標使用，其用地類別、使用項目、准許條件、作業方法及辦理程序等事項之辦法，由內政部定之。
- 第 31 條 （投資人之勘查與補償）
- 獲准投資辦理都市計畫事業之私人或團體在事業上有必要時，得適用第二十九條之規定。
- 第 32 條 （使用區之劃分）
- 都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。
- 前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。
- 第 33 條 （保留保護區）
- 都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。
- 第 34 條 （住宅區）
- 住宅區為保護居住環境而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛生。
- 第 35 條 （商業區）
- 商業區為促進商業發展而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙商業之便利。
- 第 36 條 （工業區）
- 工業區為促進工業發展而劃定，其土地及建築物，以供工業使用為主；具有危險性及公害之工廠，應特別指定工業區建築之。
- 第 37 條 （行政文教風景區）
- 其他行政、文教、風景等使用區內土地及建築物，以供其規定目的之使用為主。

- 第 38 條 (特定專用區)
 特定專用區內土地及建築物，不得違反其特定用途之使用。
- 第 39 條
 對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。
- 第 40 條 (建築管理)
 都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建築管理。
- 第 41 條
 都市計畫發布實施後，其土地上原有建築物不合土地使用分區規定者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移；其因變更使用或遷移所受之損害，應予適當之補償，補償金額由雙方協議之；協議不成，由當地直轄市、縣(市)(局)政府函請內政部予以核定。
- 第 42 條 (公共設施用地)
 都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：
 一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。
 二、學校、社教機關、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。
 三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。
 四、本章規定之其他公共設施用地。
 前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。
- 第 43 條 (設置依據)
 公共設施用地，應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。
- 第 44 條 (交通設施等之配置)
 道路系統、停車場所及加油站，應按土地使用分區及交通情形與預期之發展配置之。鐵路、公路通過實施都市計畫之區域者，應避免穿越市區中心。
- 第 45 條 (遊樂場所等之布置)
 公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其占用土地總面積不得少於全部計畫面積百分之十。
- 第 46 條 (公共設施之配置)
 中小學校、社教場所、市場、郵政、電信、變電所、衛生、警所、消防、防空等公共設施，應按閭鄰單位或居民分布情形適當配置之。

- 第 47 條 (其他場地之設置)
屠宰場、垃圾處理場、殯儀館、火葬場、公墓、污水處理廠、煤氣廠等應在不妨礙都市發展及鄰近居民之安全、安寧與衛生之原則下，於邊緣適當地點設置之。
- 第 48 條 (公共設施保留地之取得)
依本法指定之公共設施保留供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：
一、徵收。
二、區段徵收。
三、市地重劃。
- 第 49 條 (地價補償之計算標準)
依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以徵收當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值為準，必要時得加成補償之。但加成最高以不超過百分之四十為限；其地上建築改良物之補償以重建價格為準。
前項公共設施保留地之加成補償標準，由當地直轄市、縣(市)地價評議委員會於評議當年期土地現值時評議之。
- 第 50 條 (公共設施保留地之臨時建築及其自行拆除)
公共設施保留地在未取得前，得申請為臨時建築使用。
前項臨時建築之權利人，經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除回復原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強制拆除。
都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法，由內政部定之。
- 第 50-1 條 (所得稅、遺產稅或贈與稅之免徵)
公共設施保留地因依本法第四十九條第一項徵收取得之加成補償，免徵所得稅；因繼承或因配偶、直系血親間之贈與而移轉者，免徵遺產稅或贈與稅。
- 第 50-2 條 私有公共設施保留地得申請與公有非公用土地辦理交換，不受土地法、國有財產法及各級政府財產管理法令相關規定之限制；劃設逾二十五年未經政府取得者，得優先辦理交換。
前項土地交換之範圍、優先順序、換算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部會商財政部定之。
本條之施行日期，由行政院定之。
- 第 51 條 (公共設施保留地之使用限制)
依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。
- 第 52 條 (徵收與撥用原則)

都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。公有土地必須配合當地都市計畫予以處理，其為公共設施用地者，由當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所於興修公共設施時，依法辦理撥用；該項用地如有改良物時，應參照原有房屋重建價格補償之。

第 53 條 （私人投資之土地取得）

獲准投資辦理都市計畫事業之私人或團體，其所需用之公共設施用地，屬於公有者，得申請該公地之管理機關租用；屬於私有無法協議收購者，應備妥價款，申請該管直轄市、縣（市）（局）政府代為收買之。

第 54 條 （私人投資租用公地之使用限制）

依前條租用之公有土地，不得轉租。如該私人或團體無力經營或違背原核准之使用計畫，或不遵守有關法令之規定者，直轄市、縣（市）（局）政府得通知其公有土地管理機關即予終止租用，另行出租他人經營，必要時並得接管經營。但對其已有設施，應照資產重估價額予以補償之。

第 55 條 （代買土地之優先收買權）

直轄市、縣（市）（局）政府代為收買之土地，如有移轉或違背原核准之使用計畫者，直轄市、縣（市）（局）政府有按原價額優先收買之權。私人或團體未經呈報直轄市、縣（市）（局）政府核准而擅自移轉者，其移轉行為不得對抗直轄市、縣（市）（局）政府之優先收買權。

第 56 條 （私人捐獻之公共設施）

私人或團體興修完成之公共設施，自願將該項公共設施及土地捐獻政府者，應登記為該市、鄉、鎮、縣轄市所有，並由各市、鄉、鎮、縣轄市負責維護修理，並予獎勵。

第 57 條 （優先發展地區之事業計畫）

主要計畫經公布實施後，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所應依第十七條規定，就優先發展地區，擬具事業計畫，實施新市區之建設。前項事業計畫，應包括左列各項：

- 一、劃定範圍之土地面積。
- 二、土地之取得及處理方法。
- 三、土地之整理及細分。
- 四、公共設施之興修。
- 五、財務計畫。
- 六、實施進度。
- 七、其他必要事項。

第 58 條 （土地重劃）

縣（市）（局）政府為實施新市區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施區段徵收或土地重劃。

依前項規定辦理土地重劃時，該管地政機關應擬具土地重劃計畫書，呈經上級主管機關核定公告滿三十日後實施之。

在前項公告期間內，重劃地區內土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總面積半數者表示反對時，該管地政機關應參酌反對理由，修訂土地重劃計畫書，重行報請核定，並依核定結果辦理，免再公告。

土地重劃之範圍選定後，直轄市、縣（市）（局）政府得公告禁止該地區之土地移轉、分割、設定負擔、新建、增建、改建及採取土石或變更地形。但禁止期間，不得超過一年六個月。

土地重劃地區之最低面積標準、計畫書格式及應訂事項，由內政部訂定之。

第 59 條 （區段徵收）

新市區建設範圍內，於辦理區段徵收時各級政府所管之公有土地，應交由當地直轄市、縣（市）（局）政府依照新市區建設計畫，予以併同處理。

第 60 條 （指定用途之公有土地）

公有土地已有指定用途，且不抵觸新市區之建設計畫者，得事先以書面通知當地直轄市、縣（市）（局）政府調整其位置或地界後，免予出售。但仍應負擔其整理費用。

第 61 條 （私人舉辦建設事業）

私人或團體申請當地直轄市、縣（市）（局）政府核准後，得舉辦新市區之建設事業。但其申請建設範圍之土地面積至少應在十公頃以上，並應附具左列計畫書件：

- 一、土地面積及其權利證明文件。
- 二、細部計畫及其圖說。
- 三、公共設施計畫。
- 四、建築物配置圖。
- 五、工程進度及竣工期限。
- 六、財務計畫。
- 七、建設完成後土地及建築物之處理計畫。

前項私人或團體舉辦之新市區建設範圍內之道路、兒童遊樂場、公園及其他必要之公共設施等，應由舉辦事業人自行負擔經費。

第 62 條 （私人舉辦建設事業之協助）

私人或團體舉辦新市區建設事業，其計畫書件函經核准後，得請求直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，配合興修前條計畫範圍外之關連性公共設施及技術協助。

第 63 條 （更新之對象）

直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所對於窳陋或髒亂地區

- 認為有必要時，得視細部計畫劃定地區範圍，訂定更新計畫實施之。
- 第 64 條 都市更新處理方式，分為左列三種：
- 一、重建：係為全地區之徵收、拆除原有建築、重新建築、住戶安置，並得變更其土地使用性質或使用密度。
 - 二、整建：強制區內建築物為改建、修建、維護或設備之充實，必要時，對部分指定之土地及建築物徵收、拆除及重建，改進區內公共設施。
 - 三、維護：加強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。
- 前項更新地區之劃定，由直轄市、縣（市）（局）政府依各該地方情況，及按各類使用地區訂定標準，送內政部核定。
- 第 65 條 （更新計畫圖說）
- 更新計畫應以圖說表明左列事項：
- 一、劃定地區內重建、整建及維護地段之詳細設計圖說。
 - 二、土地使用計畫。
 - 三、區內公共設施興修或改善之設計圖說。
 - 四、事業計畫。
 - 五、財務計畫。
 - 六、實施進度。
- 第 66 條 （更新程序）
- 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。
- 第 67 條 更新計畫由當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所辦理。
- 第 68 條 （土地及地上物之徵收）
- 辦理更新計畫，對於更新地區範圍內之土地及地上物得依法實施徵收或區段徵收。
- 第 69 條 （禁建）
- 更新地區範圍劃定後，其需拆除重建地區，應禁止地形變更、建築物新建、增建或改建。
- 第 70 條 （重建整建程序）
- 辦理更新計畫之機關或機構得將重建或整建地區內拆除整理後之基地讓售或標售。其承受人應依照更新計畫期限實施重建；其不依規定實施重建者，應按原售價收回其土地自行辦理，或另行出售。
- 第 71 條 直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所為維護地區內土地使用及建築物之加強管理，得視實際需要，於當地分區使用規定之外，另行補充規定，報經內政部核定後實施。
- 第 72 條 （整建區之改建等之輔導）

執行更新計畫之機關或機構對於整建地區之建築物，得規定期限，令其改建、修建、維護或充實設備，並應給予技術上之輔導。

第 73 條 (國民住宅興設計畫)

國民住宅興設計畫應與當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所實施之舊市區更新計畫力求配合；國民住宅年度興設計畫中，對於廉價住宅之興建，應規定適當之比率，並優先租售與舊市區更新地區範圍內應予徙置之居民。

第 74 條 (都市計畫委員會之設置與組織)

內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。

都市計畫委員會之組織，由行政院定之。

第 75 條 (經辦人員)

內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所應設置經辦都市計畫之專業人員。

第 76 條 (公地使用與處分)

因實施都市計畫廢置之道路、公園、綠地、廣場、河道、港灣原所使用之公有土地及接連都市計畫地區之新生土地，由實施都市計畫之當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所管理使用，依法處分時所得價款得以補助方式撥供當地實施都市計畫建設經費之用。

第 77 條 地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為實施都市計畫所需經費，應以左列各款籌措之：

- 一、編列年度預算。
- 二、工程受益費之收入。
- 三、土地增值稅部分收入之提撥。
- 四、私人團體之捐獻。
- 五、中央或縣政府之補助。
- 六、其他辦理都市計畫事業之盈餘。
- 七、都市建設捐之收入。

都市建設捐之徵收，另以法律定之。

第 78 條 中央、直轄市或縣(市)(局)政府為實施都市計畫或土地徵收，得發行公債。

前項公債之發行，另以法律定之。

第 79 條 都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣(市)(局)政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次

- 處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。
- 前項罰鍰，經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。
- 依第八十一條劃定地區範圍實施禁建地區，適用前二項之規定。
- 第 80 條 不遵前條規定拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，除應依法予以行政強制執行外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。
- 第 81 條 依本法新訂、擴大或變更都市計畫時，得先行劃定計畫地區範圍，經由該管都市計畫委員會通過後，得禁止該地區內一切建築物之新建、增建、改建，並禁止變更地形或大規模採取土石。但為軍事、緊急災害或公益等之需要，或施工中之建築物，得特許興建或繼續施工。
- 前項特許興建或繼續施工之准許條件、辦理程序、應備書件及違反准許條件之廢止等事項之辦法，由內政部定之。
- 第一項禁止期限，視計畫地區範圍之大小及舉辦事業之性質定之。但最長不得超過二年。
- 前項禁建範圍及期限，應報請行政院核定。
- 第一項特許興建或繼續施工之建築物，如抵觸都市計畫必須拆除時，不得請求補償。
- 第 82 條 直轄市及縣（市）（局）政府對於內政部核定之主要計畫、細部計畫，如有申請復議之必要時，應於接到核定公文之日起一個月內提出，並以一次為限；經內政部復議仍維持原核定計畫時，應依第二十一條之規定即予發布實施。
- 第 83 條 （徵收土地之使用）
- 依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第二百十九條之限制。
- 不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。
- 第 83-1 條 公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。
- 前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部定之。
- 第 84 條 （徵收土地之出售）
- 依本法規定所為區段徵收之土地，於開發整理後，依其核准之計畫再行出售時，得不受土地法第二十五條及第二百十八條規定之限制。但原土地所有權人得依實施都市平均地權條例之規定，於標售前買回其規定比率之土地。
- 第 85 條 本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；

在省由內政部訂定，送請行政院備案。

第 86 條 都市計畫經發布實施後，其實施狀況，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所應於每年終了一個月內編列報告，分別層報內政部或縣（市）（局）政府備查。

第 87 條 （施行日）
本法自公布日施行。

附錄二

臺北市信義計畫地區建築物及土地使用分區管制要點

【民國 95 年 6 月 19 日 修正】

- 1 建設本地區成為未來本市現代化副都市中心及示範性住宅社區，以引導本市健全均衡之發展，特訂定本要點。

一、土地及建築物之使用：

- (一) 本地區內各種用地之配置如附圖一，其容許之土地使用組別如附表一、附表二「信義計畫地區土地及建築物使用組別容許表」與「修訂內容表」及附件「土地及建築物使用組別」。
- (二) 本地區內「住商混合用地」作住宅使用之樓地板面積以不少於總容積三分之二為原則，「商住混合用地」作住宅使用之樓地板面積以不少於總容積三分之一為原則，其供住宅使用部分不得設置於地下層或地面第一層。住宅使用部分，其樓地板面積合計超過二分之一時，建蔽率、容積率應依住宅用地之規定辦理。而同一基地內各幢建築物供非住宅使用之樓地板面積，得以面臨較寬道路之建築物，集中調整設置，不受附表一使用組別樓層分布之規定限制，惟其供住宅使用之樓地板面積，仍應依本項前述之原則辦理。
- (三) 本地區內之建築物非供住宅使用之樓層，其同層及以下各樓層應均非供住宅使用，其出入垂直動線應予分別設置。
- (四) 本地區之建築申請案中，每一住宅單元面積在一〇〇至一六五平方公尺者應佔該申請案中所有住宅單元數量二分之一以上為原則，如同時申請兩宗基地以上建築者，得整體考慮配置各類住宅單元規模。

二、土地使用強度：

- (一) 住宅區、商業區各街廓內建築物之建蔽率、容積率不得超過附圖二所示之規定。
- (二) 公共設施之建蔽率、容積率不得超過左表規定：

土地使用強度 公共設施	建蔽率(%)	容積率(%)	備註
機關用地	四〇	四〇〇	
醫院用地	四〇	四〇〇	
轉運站用地	四〇	四〇〇	

電信用地	四〇	二〇〇	
變電所	四〇	四〇〇	
市場	六〇	三六〇	
國小	四〇		限四層樓以下
國中	四〇		限五層樓以下

- (三) 本地區建築基地地下層開挖範圍除公共設施用地部分另訂外應以各該基地之法定建蔽率加百分之十為其最大開挖範圍為原則，且開挖範圍以不超過基地面積之百分之八十為原則，而採用綜合設計放寬規定者，應再減百分之十為其最大開挖範圍。
- (四) 本地區建築物地下各層作法定防空避難設備，防火避難設備，裝卸、停車空間（含依規定獎勵增設者之面積），或不超過都市計畫法令及非都市土地使用管制規則規定該基地容積之百分之十之機電設備空間（電氣、煤氣、給水、排水、空氣調節、消防及污物處理等設備）等建築物必要附設空間，應併入地面上各層樓地板面積計算。

三、建築物高度：

本地區建築高度應依左列規定：

- (一) 建築物之高度比不得超過一·五〇。
- (二) A3、A5、A18、A23 等街廓之建築基地，建築物高度不得低於一二六公尺。
- (三) A1、A2、A4、A6、A7、A14、A15、A21、A22 等街廓之建築基地，建築物高度以不超過八十五公尺為原則，且建築物高度不超過五十五公尺者，其建築量體自基地地面量起五十五公尺以上之樓層應予以退縮，且退縮後部分之建築高度與退縮深度比不得超過五，惟臨接市政中心側之退縮高度比不得超過一·五。
- (四) A8、A9、A10、A11、A16、A17 等街廓之建築基地，建築物高度以不超過四十五公尺為原則。
- (五) 商住混合用地之建築物高度以不超過七十公尺為原則。
- (六) 住商混合用地之建築物高度以不超過六十公尺為原則。
- (七) 純住宅用地之建築物高度以不超過四十公尺為原則。

四、院落規定：如左表。

深(寬)度 區別		最小前院深度 (公尺)	最小後院深度 (公尺)	最小後院 深度比	最小側院深度 (公尺)
商業區			三		
住宅區	住商 混合地	三	二·五	○·三	二
	純住 宅用地	三	二·五	○·三	二

前表所稱最小前、後側院深度係指建築物外牆或柱中心線與前後側面基地線間之最小水平距離，又建築基地後面基地線為建築線者，得免受後院深度比之限制。另基地側面不論開窗與否，均應依前表留設最小側院寬度。

五、最小建築基地：住宅區、商業區各街廓內建築基地最小面積如附圖三。

六、鄰棟間隔：

(一) 住宅區同一基地內建築二幢以上之建築物時，其鄰棟間隔不得小於左表規定，但同一幢建築物對面部分(如天井部分)之鄰棟間隔不得小於該建築物高度之○·二倍，並不得小於三公尺。

前後建築物平均高度之倍數	建築物前後之鄰棟間隔(公尺)	兩端建築物平均高度之倍數	建築物兩端之鄰棟間隔(公尺)
○·八	五	○·二	四

(二) 商業區內建築物與同一基地內之其他建築物或同一幢建築物對面部分(如天井部分)之鄰棟間隔不得小於該建築物高度之○·二倍。並不得小於三公尺，但其鄰棟間隔已達五公尺以上者，得免再增加。

七、開放空間：為造成優美都市景觀及舒適之都市生活環境，特規定本地區之開放空間如左：

(一) 建築基地留設之開放空間，其面積、大小及形狀需符合左表之規定。

開放空間種類 \ 開放空間條件	最小寬度 (公尺)	最小面積 (平方公尺)	與鄰接道路之高低差 (公尺)
帶狀式	四	五〇	
廣場式		商業區一〇〇 住宅區二〇〇	
人工地盤			四·五以下

(二) 指定留設之公共開放空間：於指定之街廓內應留設公共開放空間，其形狀、位置及規模如附圖四所示。

八、綜合設計放寬：

(一) 放寬原則：為鼓勵建築基地採綜合設計，凡符合左列兩項規定者，其容積率及高度限制得予照第(二)項之規定放寬：

1. 建築基地臨接兩條以上之道路，且其最小寬度在八公尺以上者。但商業區內之基地臨接一條寬度在十公尺以上道路，且其周圍臨接道路部份佔其周圍全長三分之一以上者亦符合本規定。
2. 建築基地之面積、規模、留設之空地比率、及開放空間有效面積佔基地面積之比率，符合左表規定者：

分區別	符合綜合設計放寬規定之街廓		基地規模	空地比率 (%)	開放空間有效面積佔基地面積之比率 (%)
	街廓編號	用地別			
商業區	A1. A14 A24	業務設施用地	全街廓	四五以上	四〇以上
	A2. A6. A7.	業務設施用地	1/2 街廓		
	A21 22	娛樂設施用地	1/2 街廓		
	A23	觀光設施用地	1/2 街廓		
	A3. A5. A18	一般商業用地	全街廓		
	A12 A13 A19 A20	商住混合用地	1/2 街廓	五五以上	四五以上
E1~E5	商住混合用地	一、〇〇〇平方公尺以上			

住宅區	各街廓	住商混合用地	三、〇〇〇平方公尺以上	六五以上	五〇以上
-----	-----	--------	-------------	------	------

(二) 放寬規定：

1. 准予增加之樓地板面積為建築基地留設之開放空間有效面積乘以容積率乘以三分之且不得超過法定容積之百分之二十。
2. 建築物各部分高度得放寬至自該部分起量至面前道路中心線水平距離之五倍。

(三) 有效開放空間應符合可視性、可及性與可用性之原則，其面積之計算，應依左列規定辦理：

1. 開放空間地盤面（包括人工地盤）之高度，高於臨接道路未滿一·五公尺，或低於臨接道路未滿三公公尺，且其自室外設有寬度在一·五公尺以上之樓梯或坡道，並能提供公眾休憩使用者，以其全面積視為有效面積，高度高於臨接道路一五·公尺，而在四·五公尺以下或低於三公公尺者，以其面積之〇·六倍視為有效面積。
 2. 附設透明且可通風之頂蓋或遮簷之開放空間，其簷高在五公尺以上未達十公尺者，以其面積之〇·六倍視為有效面積，簷高在十公尺以上者，以其面積之〇·八倍視為有效面積。
 3. 以人行步道連接之廣場式開放空間，留設於建築物之背側致影響其可見性者，以其面積之〇·六倍視為有效面積。
- 九、本地區騎樓，無遮簷人行道及人行通道應依附圖五、附圖六所示之位置及規模設置，並得計入院落深度，且各人行空間均需與相連之地坪齊平。另面臨八公尺計畫道路之建築基地，應退縮留設至少寬度一公尺之人行空間。

十、離街裝卸場：本地區內建築物，應依左列規定設置離街裝卸場：

(一) 裝卸車位數量：

建築物用途	應附設裝卸車位數	備註
醫療設施、公共設施、辦公事務業、旅社	使用樓地板面積在二、〇〇〇平方公尺以上，未達五、〇〇〇平方公尺者，設置一裝卸車位，在五、〇〇〇平方公尺以上，未達一〇、〇〇〇平方公尺者設置二裝卸車位，在一〇、〇〇〇平方公尺以上，未達二〇、〇〇〇平方公尺者，設置三裝卸車位，超過二〇、〇〇〇平	<ol style="list-style-type: none"> 1. 醫療設施係指使用組別第五組。 2. 公共設施係指使用組別第六、七、八等三組。 3. 辦公事務業係指使用組別第十四、十五、十六、十七、十八等五組。 4. 旅社係指使用組別第二十一組。 5. 零售商業係指使用組

	方公尺者，每增加二〇〇〇平方公尺應增設一裝卸車位。	別第九、十一等二組。 6. 服務業係指使用組別第十二、十三、二十二等三組。 7. 市場係指使用組別第十組。 8. 娛樂業係指使用組別第十八組。 9. 建築物具有兩種以上使用之情況時，離街裝卸車位設置數量應依各使用組別之設置標準分別計算後（零累加合併規劃設置。
零售商業、服務業	使用樓地板面積在一、〇〇〇平方公尺以上，未達二、〇〇〇平方公尺者，設置一裝卸車位，在二、〇〇〇平方公尺以上，未達四、〇〇〇平方公尺者，設置二裝卸車位，在四、〇〇〇平方公尺以上，未達六、〇〇〇平方公尺者，設置三裝卸車位，超過六、〇〇〇平方公尺者，每增加六、〇〇〇平方公尺應增設一裝卸車位。	
市場	使用樓地板面積未達五〇〇平方公尺者，設置一裝卸車位，在五〇〇平方公尺以上，未達一、〇〇〇平方公尺者，設置二裝卸車位，在一、〇〇〇平方公尺以上，未達二、〇〇〇平方公尺者，設置三裝卸車位，超過二、〇〇〇平方公尺者，每增加二、〇〇〇平方公尺應增設一裝卸車位。	
娛樂業	使用樓地板面積在一、〇〇〇平方公尺以上，未達四、〇〇〇平方公尺者，設置一裝卸車位，在四、〇〇〇平方公尺以上，未達一〇、〇〇〇平方公尺者，設置二裝卸車位，超過一〇、〇〇〇平方公尺者，每增加一〇、〇〇〇平方公尺應增設一裝卸車位。	

(二) 裝卸空間標準：

1. 最小裝卸空間尺度：

- (1) 小貨車：長度六·〇公尺，寬度二·五公尺，淨高二·七公尺。
- (2) 大貨車：長度十三·〇公尺，寬度四·〇公尺，淨高四·二公尺。

- (3) 淨高於斜坡面時，應以平行間距為標準。
- 2. 前述最小空間不包括車道、操作空間及裝卸平台等空間。
- 3. 每滿十部裝卸車位數量要求時，應於其中設置一部大貨車之裝卸空間。
- 4. 裝卸空間之出入車道距外圍二條道路境界線交叉點最少應有十五公尺。
- 5. 裝卸空間之四周鄰接其他基地時應以樹籬（寬度最少一·二公尺）阻隔。而其高度應於一·二公尺至一·八公尺之間，且照明之光線不得面對鄰近建築直射，否則需於建築物內部設置。
- 6. 裝卸空間應於同一基地內設置，且不得佔用前院與指定留設之公共開放空間。

(三) 既有合法建築物如不合本規定者，仍可繼續使用，但如建築物擴建、增建、改建或變更使用時，則需依前述所規定之要求設置。

十一、天橋及地下道地役權，各街廓以二、三層天橋及地下道連接之位置如附圖六所示，其上之建築物應預留設供連接使用之空間。

十二、A8 A9 A10 A11 A16 A17 等街廓之建築基地除應統一指定牆面線外，並應於地面層至少設置電扶梯一部，該電扶梯應可通達二、三、四層之人行通道或開放平台，且於四層以上之建築物水平投影面積佔基地面積不得超過百分之四十，並應自指定牆面線至少再退縮四公尺建築。

十三、停車空間：本地區內建築物，應依左列規定設置停車空間。

類別	建築物用途	附設車位標準	備註
小汽車	住宅	每一戶或一五〇平方公尺至少附設一部。	1. 住宅係指使用組別第一、二等二組。 2. 教育設施係指使用組別第三組。 3. 醫療設施係指使用組別第五組。 4. 公務機構係指使用組別第六、七等二組。 5. 百貨業係指使用組別第九、十、十一等三組。 6. 餐飲、服務業係指使用組別第十一組中第 33、34 兩項與十二、十三、十八、二十等五組。 7. 事務業係指使用組別第十四、十五等二組。 8. 金融業係指使用組別第十六、十七等二組。 9. 旅社係指使用組別第二十一組。
	百貨業、金融業公務機構	每一戶或一五〇平方公尺至少附設一部。	
	事務業、旅社	每一戶或一五〇平方公尺至少附設一部。	
	醫療設施	每二四〇平方公尺至少附設一部。	
	餐飲、服務業	每一〇〇平方公尺至少附設一部。	
	教育設施	每二五〇平方	

		公尺至少附設一部。	10. 其他係指使用組別第四、八等二組。 11. 上表「依實際需要附設之」係指依各案由申請人提出設計說明，經臺北市都市設計審議委員會審查核可後，依審查結果附設之。 12. 建築物具有兩種以上使用之情況時，停車空間設置數量應依各使用組別之設置標準分別計算後（零數均應計入）予以累加合併規劃設置。 13. 機車車位長度至少 2.2 公尺，寬度至少 0.9 公尺。
	其他	依實際需要附設之	
機車	住宅	每二戶或三〇〇平方公尺至少附設一部。	
	百貨業、事務業旅社	每一〇〇平方公尺至少附設一部。	
	金融業	每八〇平方公尺至少附設一部。	
	醫療設施	每一五〇平方公尺至少附設一部。	
	餐飲、服務業	每四〇平方公尺至少附設一部。	
	公務機構	每三〇平方公尺至少附設一部。	
	教育設施	每二五〇平方公尺至少附設一部。	
	其他	依實際需要附設之	

十四、本地區帶狀公園兼供人行使用，建築基地臨接公園時不受建築技術規則第三—二條之限制。

十五、圍牆：本地區建築基地僅准建造高度二公尺以下之透空欄柵，其牆基不得高於四十五公分；惟經附圖四指定為公共開放空間者，於商業區內不得設置圍牆，於住商混合用地者，依其地面層之建物使用狀況而定，如屬純住宅使用者，得酌予留設圍牆，如屬於商業使用者，則不得設置圍牆。

十六、本地區商業區內為供公眾使用之人行通道之建築物，得在計畫道路設置架空走廊或地下道，且不得設置有礙通行之障礙物。

十七、廣告招牌：

(一) 住宅區純住宅用地不得設置廣告物；廣告旗幟及招牌，但為標明該建築物名稱，得於地面層主入口附近一公尺內設置標誌，其面

積不得超過〇·一平方公尺，且不得設置霓虹閃光裝置。

(二) 住宅區住商混合用地，其廣告物、廣告旗幟及招牌設置高度不得超過四公尺，離地淨高不得低於三公尺，且不得設置霓虹閃光裝置，側懸招牌不得突出建築線。

(三) 商業區商住混合用地，沿4號(松仁路)道路街面廣告招牌限制同前條規定，且其騎樓柱面不得設置廣告招牌。

(四) 商業區業務設施用地，其廣告物、廣告旗幟、招牌、不得突出於牆面，除建築物名稱，其高度不得超過四公尺，離地淨高不得低於三公尺，且不得設置霓虹閃光裝置。沿3號(松智路)道路不得設置廣告物、廣告旗幟及招牌。

(五) 商業區沿人行步道者，其廣告物、招牌，應設置霓虹閃光或照明裝置，但其招牌高度不得超過十公尺。

(六) 本地區建築物屋頂不得樹立任何廣告招牌或霓虹燈等相關設施。

十八、本地區不適用臺北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點之規定。

十九、本管制要點之用語除有特別述明者外，悉同有關法令之定義。

二十、本計畫範圍內東北角醫院用地上方部分純住宅用地及右側高職用地與西南角街廓編號 E5 之基地，其基地狹小需與鄰地合併建築，除使用強度(建蔽率、容積率)與使用類別依本要點規定外，其他得比照與之合併基地之有關規定辦理。

訪 談 紀 錄

黃南淵老師訪談紀錄（代碼 A）

時間：2008 年 6 月 26 日 上午 11:00

地點：德杰集團辦公室

1、信義計畫區之開發過程、目標及成效為何？

(A-1) 答：因為信義計畫區公有地比較多，私地比較少。故公共設施的建設都以公共用地為主，私有用地佔了很大的便宜。信義計畫區開發之成效，以信義計畫區當時曾發生經濟泡沫化的情況來看，信義計畫開發的時間相當長。由於副都市中心，有其需求，故其成效是成功的。舊市區地權相當複雜，新都心土地地權相當單純。

副都心的構想，經過時間證明，如果沒有信義計畫區，西門町及台北車站商圈將無法負荷這麼大的都市人口容量；信義計畫區展現了台北市的一種新的發展型態，成功的將台北市推向世界舞台，這也是成功的。

2、信義計畫區開發過程之困難為何？

(A-2) 答：信義計畫區土地取得方面並沒有問題。信義計畫區開發過程中主要碰到的問題是經濟的緩慢，經過 20 幾年（到今天為止）還未開發完成，可見一個計畫區的開發與經濟的成長關係是非常大的。信義計畫區開發過程之所以拖的這麼長，與經濟的景氣有相當大的關係。信義計畫區遭遇民國 70 年代末期至 80 年代不動產不景氣的影響，民間投資意願降低很多。

3、信義計畫區開發之財務方案如何規劃？

(A-3) 答：信義計畫區的財務方案，這個方面依照相關規定辦理。原則上信義計畫區的土地取得上，困難並不多。當時的土地價格並不高（經查為每平方公尺 1600 元），土地的取得並不困難。在財務規劃方面，除了土地取得之費用以外，另外有搬遷補償。

原則上財務方案，就公部門來說，以相關規定辦理，而私部門則有各開發案之財務計畫。

4、信義計畫區之開發與台北市的都市發展、都市設計、都市管理及都市政策之規劃有何關係？

(A-4) 答：信義計畫區為台北市實施都市設計的第一個計畫區，必須經過信義計畫都市設計審議委員會的審議，後改為都市設計審議委員會，不分地區的在台北市實施都市設計。信義計畫區對於都市設計制度的執行，為台北市都市規劃新的里程碑。

都市管理，狹義來說，是都市計畫。信義計畫的開發屬於立體的開發方式，與傳統平面設計不太相同。信義計畫區，是都市計畫理想的實現。將都市計畫中的理想與計畫之間進行連接，信義計畫區就是一個好的開始。

信義計畫區是台北市都市規劃中第一次實施三度空間管制的嘗試。實施三度空間的開發，必須有一個很細的規範。以往都市計畫並沒有很細的計畫，只有兩度空間，也就是面積及公共設施的需求，是平面計畫。信義計畫屬於立體計畫，必須考慮街廓規模，個別訂定每個街廓的容積，因為每個街廓容積率的不同，造成都市建築物高低有別，市政府可以透過對於容積率的訂定，來控制建築物的高度，達成市容的生動美觀及和諧。土地分區管制規則在信義計畫區的規定，將基地規定由 1000 至 4000 平方公尺。信義計畫區的基地規模都相當大，目的為開發的單純及管制。每個基地都有著該基地土地使用之特殊規則，這是信義計畫區最特殊的地方。信義計畫區特殊的規劃在於建築物的量體關係，與周遭環境的關係等等。所以都市設計分區管制規則主要在基本的規定、實施策略，要考慮定了這些規定應如何實現，這是細膩的管制方式。都市設計審議對一般建築師來說，這是相當麻煩的事情，因為必須遵守很多法規。但是，在先進的國家裡頭，都市設計審議還是必要的，這個制度的好處，在於為都市形塑出好的景觀並加以管制，防止故意的或是無意的違規；壞處則是制度訂定的太過詳細，其中容易有弊端發生，「為什麼政府要管制這麼多？」。任何一件事情都是有弊端的，制度規定了，就是要看人的執行。社會的風氣及道德、文化及素質，如果沒有跟上，則任何制度都是枉然。

台灣建築業的利潤相當高。利潤及品質之間的關係不成比例。90%的利潤，10%的品質。日本的建築業，其利潤僅有相當合理的空間，比如 50%的利潤及 50%的品質，這是比較容易令人接受的。在信義計畫區開發過程當中，公共空間回饋獎勵機制，如何計算回饋的數據，這也是爭議甚大的。雖然台北市都發局有一個計算的公式在內，但是，制度不可能是公平的，一定有令人不滿的因子在內。

在台灣，都市計畫中，堅持的人，是要付出代價的。以北台灣某縣之都市計畫局長下台為例，因為議會要求縣政府開放容積率的管制，但是該局長認為再開放下去，將造成土地利用過度，於是充滿建設公司老闆的縣議會便運作該局長下台。堅持品質的人必定違背某些人的利益。台灣文化是如此的去對待堅持正確方向的人，這個社會有何公義可言？

5、信義計畫區的開發與台北市的都市文化有何關係？

(A-5) 答：都市文化，可以有很多種定義。一般說來，都市文化是一個都市民眾生活的方式；但是，再我的看法裡，都市文化是形塑都市之美的一種方式。一個都市的文化，可以影響到國際給我們的觀感。全球化的時代下，都市文化是一種獨特的生活態度。建築的技術及品質相加，就變成和諧的都市文化。以台北市來說，信義區和萬華區所給人的觀感就不太一樣。並非信義區的夜景及高品質都市空間就比萬華區熱鬧的龍山寺文化來的好。這兩種文化，是不同的，孰好孰壞，無法評斷，沒有基礎。我在內政部營建署署長任內，推動了「城鄉景觀風貌改造運動」，這個運動的口號，是「文化、綠意、美質」的新家園。具體言之，我讓每個縣市都有都市設計的顧問人員，至少一名，進行每個縣市都市設計的規劃工作。具體的步驟，圖示如下：

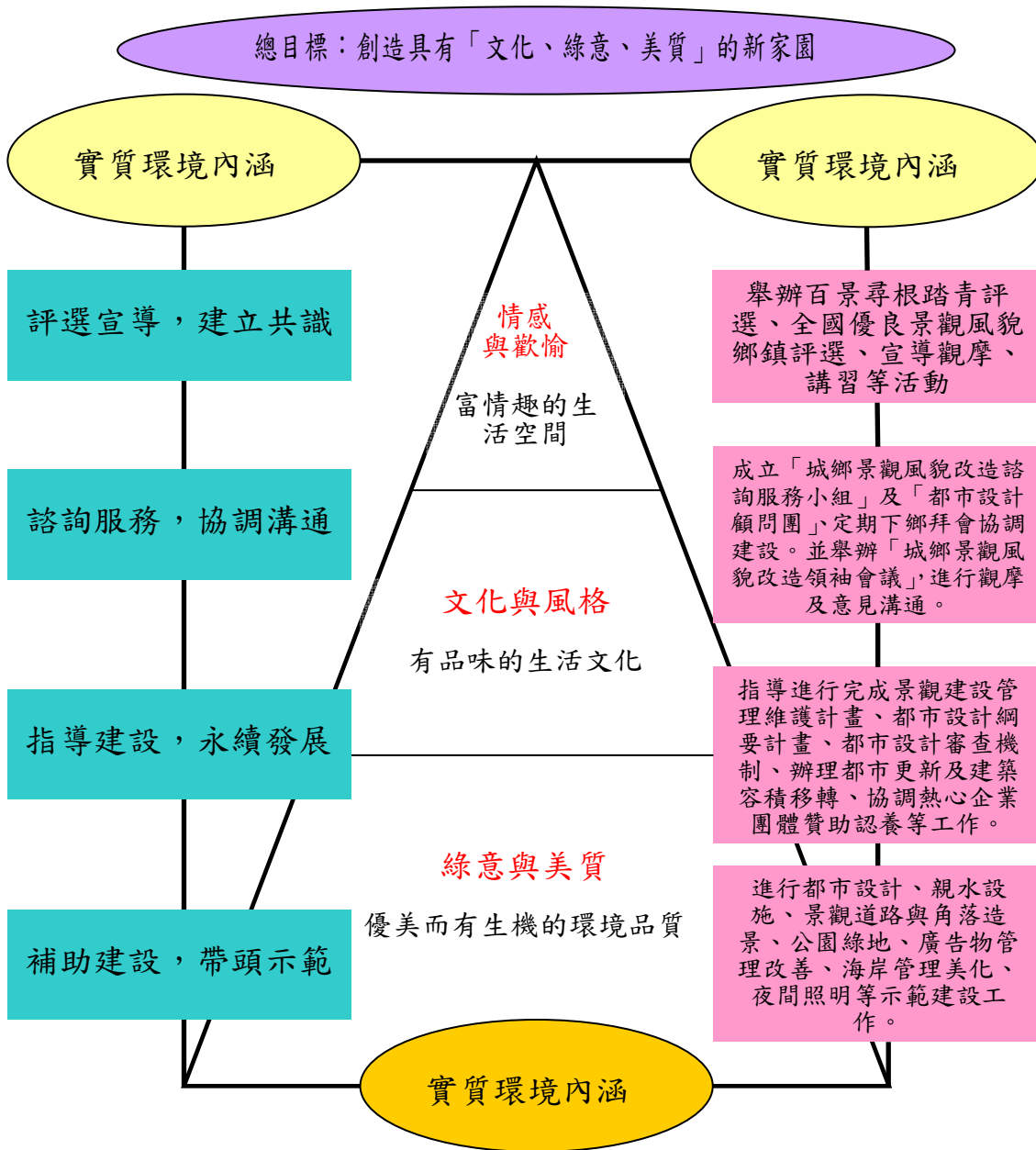


圖 5-1 城鄉景觀風貌改造運動概念圖示
 (內政部營建署，1997B：3)
 【本研究參考繪製】

四、所謂綠意與美質，指的是環境品質的綠化，及景觀道路、公園綠地等等建設。

五、文化與風格，指的是生活文化的品味。

六、情感與歡愉，指的是一個富有情趣的生活空間。歐美國家都市有不少已經達到此種

目標。所謂有情趣的生活空間，人們可以在下班後到附近的公園野餐，或是到露天廣場聽音樂會，市民真正的喜歡這個都市，而不只是個工作及休息的地方而已。生活中的情趣，在都市生活中發現。

林將財老師訪談紀錄（代碼 B）

時間：2008 年 6 月 13 日 下午 2:00

地點：實踐大學

1、請問信義計畫區之開發過程、目標及其成效如何？

關於開發的過程，應是關於規劃或計畫的過程。開發是指規劃完成了以後，開始開發，是屬於狹義的開發，計畫以後，就有實施，包括開發、管理、維護。提出問題應細膩一些。平常狹義的開發，就是真正的實施投資、管理、建構或土地的取得；規劃的過程，則還未到達開發的程度。開發是指計畫完成以後，按照計畫實施，還有開發。我 71 年離開市政府之時，那時恐怕還沒有大規模的開發。本題範圍較籠統，難以聚焦回答。台北市政府都市計畫處在 65 年成立，之前是都市計畫勘測大隊，在 62 年成立。何時成立都市發展局，你可以查一下。信義計畫區是在都市計畫處的時代，委託數個學術單位所做的規劃研究。都市計畫分成兩個階段，一個是主要計畫，一個是細部計畫。

法國巴黎也有副都市中心，我們去考察過。一個大的都市，不能只有一個都市中心。台北市改制以後，增加六個鄉鎮市，人口急遽增加，交通也很差，一個都市中心已經不夠，因此有這個機會可以做信義計畫區。西門町距此五、六公里，兩個中心不會太近或太遠。法國巴黎的利邦和香舍里榭大道，相距也大概如此。信義計畫區的開發目標，即創造出副都心，有效地紓解了當時台北車站周遭市中心的擁擠狀況。

關於開發的成效，大家看法不同，但建議以一些量化的指標參考，例如土地利用，當時利用的情形和現在利用的情形比較；土地公告現值，有數十倍數的成長；人口增加的速度或商業上的產值等。這個地區如果未經規劃為副都市中心來設計的話，只是興建住宅使用，增值恐怕不會像現在一樣多。就我的觀察，景觀、環境和老社區完全不一樣，信義計畫區開發的成效很好。現在 101 國際大樓也蓋在那裡，是世界最高的商用大樓，這在其他地區是很難蓋得起來的。當時如果全部用來蓋國民住宅，或是不管它，讓它閒置，現在就不知會變得如何了。

2、請問信義計畫區開發過程之困難為何？

主要計畫規劃好之後，要公開展覽，徵求意見，然後送到台北市都市計畫委員會審議，通過後，報到內政部審議通過核定，才公佈實施。這是都市計畫的法定程序，都市計畫法都有規定的。主要計畫發布實施之後，就要擬定細部計畫，也要經過公開展覽、徵求意見、審議，也要送到內政部審議通過核定。如果說有無遭遇困難，應該是民眾的意見方面，我們都要一一處理。在內政部所用的審議時間較長，因為法規的問題。都市設計制度的推出，在當時並沒有法規，有都市計畫法，但並無都市設計法。都市計畫和都市設計是不一樣的東西。信義計畫區開始實施都市設計，舉例來說，建築師有建築設計，申請建築執照，都市設計則是平面圖進來，建立制度，就是都市設計的制度。信義計畫區是台灣地區第一個有都市設計的區域，正式把都市設計制度引進。都市設計很重要，但當時沒有法令。民眾要求的是快和合乎他們的意思，但都市設計除建築法令以外，還增加很多規定和限制，這是以公眾的角度和景觀為著眼。這在當時就是引進這種新的觀念，妨礙到私人申請建築執照和時間的延長。私人要申請建築執照，一定要按照我們都市設計的規定來設計，送到都市設計審議委員會審查。都市計畫委員會有法律的依據，但都市設計委員會並無法律依據。這時就須立法，因此拖延時間。內政部是主管機關，也認為都市設計已經逾越法律規定，是不可以的。因此審議不通過。我們則認為未經都市設計的都市計畫區，環境不會好。因此在當時是費盡口舌，應用很多學術團體做很多的研究報告及幫忙，並引用國外實務的經驗，才說服內政部。這些困難，就要費時的收集資料，經由客觀的研究，才有辦法說服內政部和人民。在市議會時，也有很多議員在質詢我，我就把這些理念來說明，讓議員服氣。當時，有一段時間，甚至連建築師都不很諒解，認為都市設計的審查增加他們的成本和時間。

3、信義計畫區之財務方案如何規劃？

關於財務方案的規劃，在細部計畫內就有開發方式，是市地重劃或區段徵收，財務計畫內屬於公家的土地應否賣出等。土地取得的方式關係到私有地、國有地等，不論徵

收或無償撥用，還是有財源籌措的問題，甚至於委託研究也是要編預算花錢的。公共設施的建設，也都需要錢。財務方案的規劃，基本上必須依照法規來進行。

4、信義計畫區之開發與台北市的都市發展、都市設計、都市管理及都市政策之規劃有何關係？

關於和台北市都市發展的關係，是使台北市從單核心都市走向多核心都市，環境景觀都有正向的改變。

都市設計現在已經變成專有名詞了。當時台北市訂有一個都市設計的審查辦法，後來再變更，並非只有建築設計，也非只有都市計畫，也不只是指建築物本身和周圍環境。都市計畫和建築執照之間，有一大片空白地帶，就是都市設計的範圍，就建築物而言，不僅高度、建築型態、外觀材料顏色規範等都包括在內。

關於都市管理，範圍很廣泛，應確定是哪方面的管理。申請執照是管理的一種，違章建築的拆除也是其中的一部分，也有建築物的管理、管線的管理。不過當時注重廣告招牌的拆除。

關於政策規劃方面，這是市政府的職權。這有一本中央研究院關於訪問的書，可以參考，都跟都市計畫政策有關。其中關於都市設計制度的創立、都市土地使用分區管制的實施，都是我去進行規劃的，可以參考看看。都市設計的制度是從信義計畫開始，是台灣第一個。

5、信義計畫區與台北市之都市文化有何關係？

關於都市文化方面，我並非很專業。因為牽涉到觀察的角度和價值觀問題。就建築物而言，以騎樓來講，是南方建築的特色，反應氣候。騎樓是屬於私人土地，政府則要求空出來，供公眾通行之用，現在則演變成高高低低，不夠平整或佔用，並非好現象。這就跟文化也有關係。

脫宗華老師訪談紀錄（代碼 C）

時間：2008 年 7 月 1 日 上午 8:30

地點：台北市政府都市發展局辦公室

1、信義計畫區之開發過程、目標及成效為何？

(C-1) 答：信義區的開發政策的緣起要說到台北市舊商業中心，也就是日治時期的西門町，街道小，停車位有限，可說已經飽和，也無法因應新的時代，所以要往東邊發展出一個新的副都心。當年信義區是個靶場或兵工廠，大部分是公有土地，小部份是私人土地，使用區段徵收取得土地，開發計畫包含商業區與住宅區。但是民國70年代信義區相當荒蕪偏僻，開發者必然會保險地將資金全部投資在建築物上，公共空間較不理會，因此政府是採取「先做計畫，再做開發」的策略，也就是計畫先做好了公共設施或綠化之後，再交給開發者開發。因此它的開發過程和老城區是完全不一樣的。信義計畫區的啟示為：開創一個能模仿的都市開發成功模式，以公共建設為誘引，再拉進人潮與資金。

2、信義計畫區開發過程之困難為何？

(C-2) 答：困難點就是有沒有市場的問題，因此第一階段，商業設施先進來，也就是採取四合一模式：展覽館、會議中心、當初的凱悅飯店、世貿中心來吸引資金的投入（當時此模式為台灣首見，後來成為其他欲開發地區的模範）。第二階段，行政設施再進來，也就是搬來台北市政府，市政府內部有6000人，將第一批人潮先帶進來。隨後市議會也搬過來了。接續這兩階段以政府主導的公共投資之後，住宅與商業活動就進來了，像是百貨公司。信義計畫區開發過程中的困難主要在於房地產的景氣問題。

3、信義計畫區之財務方案為何？

(C-3) 答：財務方案按照法令辦理，但因為偏僻之故，當時還有土地沒有人要來開發，但是當時適巧為台北市都市發展需求期，開發策略又是正確的，因此這問題並不

大。如以開發商的角度來看財務方案，開發商當初的抗議主要是以時間為考慮，時間拖長會增加很多成本。包括：幹事會與委員會、審議會、開發過程。也要在過程中不斷因應要求做修正，例如消防安全、綠化、步道留設、磁磚鋪面、騎樓整平、圍牆高度.....等。信義計畫區是第一個對於都市審議要求如此細的計畫（歐美國家審得更細）。整體來說，只要利之所趨，不至於影響開發商的意願。只要都市發展潛力夠，資金就會一直進來。不然，政府也會給予開發商一些鼓勵，只要開發商願意配合，接受建議（留更多開發空間給社區、設置雨水回收設施.....等），政府也會給予開發商一些突破（因應庫房或大廳氣派要求挑高、使用隔震材質.....等）作為鼓勵。

審議過程也盡量避免弊端，各開發案依照掛號先後，給予相同的審議期程。複雜的案子，成立專案委員會。委員請得都是教授專家、公會代表，依照法令給予強制性或建議性的意見，減少護航的可能性。就算委員有意見爭議，也是以公開表決做決議。因此，信義計畫區的開發保持公開，已減少弊端的發生。

至於信義計畫區大面積開發案，是不是如同業界所說，限制小開發商的進駐機會？我認為這是政府原意，大面積建設才有大規模的商業中心，當然不是希望台北市每一個地方都這樣開發，但是信義計畫區當初的目標就是希望提供台北市都市開發一個不同的面貌，才這樣規劃的。

4、信義計畫區之開發與台北市的都市發展、都市設計、都市管理及都市政策之規劃有何關係？

（C-4）答：每一個開發案皆需要經過都市設計審議程序，相對的，就產生以大資本商進駐為多的情形，這可以以各大百貨公司進駐的齊備為證。所以為信義計畫區的都市環境景觀或都市設計帶來較不一樣的面貌，產生的「都市針灸」的效應，穴一點下去，效用會環狀地發散出去，加速了東區的發展。

再說，這都市審議程序是全新的模式，是台灣第一次出現的流程，較偏向美國式，可以信義計畫區沒有騎樓，以空中通道代替為例，雖然有人今天懷疑它的設計理念是否

適宜。但就整個開發政策無疑是成功的，能夠在20多年內就完成副都心的目標。

信義區的都市管理，在法令中有規定。之前北市很多商業區都做住宅使用，當初信義區也有這樣的問題，但是當初的都市管理是成功的，透過管制遏止了一些商業作為住宅使用的違規情形。信義區的都市管理大部分皆遵守法令的。但是在廣告物的設置上，今天在信義計畫區的百貨公司，我們依然可以看到違規的廣告物。所以只有這個部份，不算很成功。

5、信義計畫區的開發與台北市的都市文化有何關係？

(C-5) 答：它提供給市民一個完全不同的想法，關於都市生活的態度，諸如：西式的行人徒步區、街頭藝術、整齊的街道、頂級辦公大樓環境。整體來說，信義區的都市文化建構是成功的。

賴宗裕老師訪談紀錄（代碼 D）

時間：2008 年 7 月 1 日 下午 2:00

地點：國立政治大學地政學系系主任辦公室

1、信義計畫區之開發過程、目標及成效如何？

(D-1) 答：信義計畫區之開發過程，請參見信義計畫之說明書。其開發之過程，尚稱平順。都市土地開發主要面對的問題為土地之取得問題。信義計畫區的土地，一方面公有地佔絕大多數，私有地面積甚小，那個時代我正在念大學，信義計畫一片荒蕪，土地價格也很低。故土地取得上，透過公有地的取得，私有地則以區段徵收為取得方式，沒有碰到什麼太大的問題。信義計畫區的規劃及初期土地取得開發，尚稱順利。

信義計畫區的開發目標，為建立台北市的副都市中心。當初會有這種想法，是因為台北市人口數量的暴增，原來的市中心無法負荷這麼高的人口流量。所以建立了一個副都市中心。台北市政府的目標，一方面是創造另一個新的都市行政中心景觀，另外就是把發展的重心向東移動。

信義計畫區的開發成效，如果根據辦公大樓的出租率來看，101 大樓這一年來的出租率顯著的提升，相較於過去不動產不景氣時空屋率的情況，及目前人口湧入的情形來看，信義計畫區當初規劃時的開發目標，依照現在的眼光來說，應該都達成了。

2、信義計畫區開發時所遇到的困難為何？

(D-2) 答：信義計畫區開發時所遇到的困難，事實上，在於經濟。信義計畫區約從民國 70 年代開始進行開發，剛好碰上不動產市場在民國 80 年間的衰退期。這段時間，由於民間開發意願低，且不動產市場的需求並不大，開發速度因而遲緩。信義計畫區在開發過程當中，使用都市設計制度，也讓民間開發商感到相當麻煩。但是，使用都市設計制度，對於政府來說，卻是一個控管都市景觀的好方式。都市設計審議制度最早來自歐美國家，台灣實施的第一個案例為中興新村的設計。都市設計制度需透過都市設計審議委員會對建築物的外觀及與周遭環境間的協調。但是都市設計審議在執行上卻有一些

待解的問題。比如最近在信義計畫區的「皇翔建設豪宅」案，該建設公司以容積移轉的方式購買容積，計畫興建高 20 層之豪宅，但是，高度達 20 層樓，對周遭景觀將造成衝擊，交通量也會因此增加，衝擊公共設施。容積移轉提高基地容積為建築法規中規定，但卻與都市設計制度相矛盾，業者可以利用其他法規來鑽都市設計的漏洞，破壞都市設計之本意。

3、信義計畫區之財務方案如何規畫？

(D-3) 答：信義計畫區的財務方案，這個方面我比較不熟悉。我大概能告訴你的，就是依照照撫相關規定辦理。以當初開發之過程來說，當初進行土地取得，土地之價格相當低廉，公有地又多，私地的部分以區段徵收處理，在財務方案上，我雖然不是很瞭解，但是也沒聽說有什麼樣的問題。而私部門的財務方案規劃，則視各個不同的開發案件，有不同的財務規劃方式。

4、信義計畫區之開發與台北市的都市發展、都市設計、都市管理及都市政策之規劃有何關係？

(D-4) 答：信義計畫區的開發，所帶來的影響，除了帶動東區的發展以外，另外有兩個重點：

- (1) 信義計畫區的開發具有指標性的作用。台北市周邊南港經貿園區的開發，就是模仿信義計畫區的開發模式。信義計畫區的開發成功，給台北市的都市計畫帶來新的里程碑。
- (2) 引導性的作用。將都市的成長往東引導，使得東區開始發展，平衡了台北市過去西區發展較東區為佳的情況。

信義計畫區所使用的都市設計制度，創造出台北市都市設計的設計規範、設計理念。並且帶給台北市一個具有國際觀的都市環境。信義計畫區的開發，同時也帶來新的消費模式，帶入了新的「業種」。所謂業種，指的是不同的消費型態。信義計畫區的百貨公司，銷售之產品除傳統百貨公司產品外，另外帶來了精品消費的文化。信義計畫區

的經驗，為台北市其他地區實施都市設計制度之參考。

一個都市的管理，所牽涉的面向太多。我以管理之四大功能進行解釋。信義計畫區從管理四大功能來進行分析如下：

- 甲、組織：信義計畫區的規劃，為台北市都市計畫處及台北市工務局。都計處及工務局對於信義計畫區，進行良好的設計，這是台北市信義計畫區成功的因素。在組織這個面向方面，透過都市計畫專責機關進行新開發地區的規劃，是符合實際效益的。
- 乙、規劃：信義計畫區在台北市政府當初的設計中，屬於都市計畫法當中「特定專用區」的設計。特定專用區的設計之下，有屬於自己的分區使用管制規則，及都市設計審議委員會。信義計畫區為市政府為特定目的而進行規劃之計畫區。由於深入的規劃，使得每一塊基地都有其獨特之用途及建築規範。詳細的土地使用計畫，為信義計畫區之特色。
- 丙、管制：信義計畫區之土地使用管制，是相當嚴格的。政府對於土地使用的管制，雖然限制了人民使用不動產的自由，但是卻為都市創造良好景觀及環境。其管制的方式，除了透過法規，還有人為的審議。在法規上進行原則性的規定；都市設計審議委員會則對於景觀上進行審查。
- 丁、引導：信義計畫區，在台北市政府的開發策略上，以先引進市政府人口作為帶動周邊發展的籌碼。市政府約 5000 名人員，在當地必定產生消費及交通需求。透過政府率先進入計畫區的方式帶動民間進入開發，這是當時台北市政府的構想。

5、信義計畫區之開發與台北市之都市文化有何關係？

(D-5) 答：信義計畫區創造了台北市新的消費文化，引進了新的業種，及不同風貌的都市設計景觀。信義計畫區所帶來的是不同的價值觀、文化風貌及生活態度。台北市民也體驗了新的都市空間文化，了解到在寸土寸金的市區，也可以有著寬闊的人

行道及開放空間，有著舒適的生活及消費環境。

卓輝華老師訪談紀錄（代碼 E）

時間：2008 年 6 月 12 日 上午 9:30

地點：宏大不動產估價師事務所台北總公司

1、請問信義計畫區之開發過程、目標及其成效如何？

那是因為南港經貿園區出來了，開發商都跑進去了，主要就是說，我跟著政府的政策走，政府想把信義計畫區開發成一個副都市中心，變成台北市商業的發展中心，以帶動週邊發展，所以把市議會遷到那邊，把是政府遷到那邊，把市貿中心、展覽館蓋起來，民間總是落後的，不盡然跟上。以淡海新市鎮而言，政府引進 1700 多公頃的土地來規劃，這個藍圖是因為在民國 78 年房地產狂飆而開發，但新市鎮完成後，房地產卻走下坡。我要說的是，都市的發展政策，有一個核心目標，信義計畫區可以開發成功，因為是多元的關係，有展覽館、會議中心、政府機構、大型商場等，但淡海新市鎮只是一個住宅區規劃，欠缺功能型單位的進駐，因此只要其他地區住宅供應充足，淡海新市鎮就會比較吃虧。就如南港經貿園區，政府就很明確的規劃，這是軟體園區，政府也興建兩棟廠辦大樓出租，並聲明要開發展覽館，因此周邊的住宅就帶動起來了。類此重大開發，就會循信義計畫區的模式來走。也就是說，如果沒有適度的引導，計畫區開發的實現就會延長。林口新市鎮亦是如此，效益不明顯。大概民國五、六 0 年代就規劃好了，但是到現在他土地還很多，花了 3、40 年，他有的仍只是工業區、長庚醫院，這類型態還不足以稱為一個地方的發展中心，能發揮的效益就不明顯。

再回到信義計畫區，它是政府引導的政策，分區使用管制規則也沒有被破壞得很嚴重，因此能為外人參觀。原本市議會、市政府先進去，再來展覽館、世貿中心、凱悅飯店，這幾個是最早進駐的，但早期仍是荒涼，民國 76-77 年周圍蓋的房子，十棟上下，但現在信義計畫區 153 公頃外圍住宅區成了豪宅區。這是政府先進駐再利用鼓勵政策帶入開發商、業主投資，政府一直釋放誘因利多的結果。

至於中間有一段停頓期，因為碰到都市設計的問題，例如大樓之間的空中通廊。這屬於

信義區的內部計畫中。但主要原因是房地產市場不好的關係，沒有人要開發（學生：老師您這資料和政府資料不一樣）。對！因為市場要有商機才會進去，舉例民國 75-76 年，那裡的豪宅一坪可賣到 60 萬，之後 78 年房地產市場不好之好，就跌到 40 萬，這是住宅方面。

商業方面，新光三越是最早進去的，當初只有一個館，那時整個台北市的商業分佈在忠孝東路四段，80 年代沒有人想在信義區購物，新光一二館起來、紐約紐約、華納威秀再起來，整個商業活動成型，新光又蓋三館，誠品也進駐，101 則是 86 開始蓋的，93 年蓋好，之後 Sogo 再進來。這幾個成型等於說信義計畫區變成台北市很重要的商圈，以百貨地板樓面積，可以說是北市最大的匯集地。（學生：我會去把辦公大樓、百貨公司、政府機關、捷運南港線開通、信義快速道路時間相關資料找出來）。

信義計畫區開發成效，50 公頃為專用特定區，其他約 100 公頃為住宅區。可以首重商業機能。（學生問：是否可以用交通分析？）要用交通量分析並不好，因為信義計畫區當初用計畫引導市場，並不想讓很多小汽車進來，要以大眾交通工具為主，而那裡的停車場使用分區是商業專用區域，是低度利用區。

開發中的困難，最主要是景氣的問題，造成停滯問題（學生：這是產業界的看法）。也說不定沒有停滯問題，因為都市開發本來就是陸陸續續的，也要經過很長的時間。

2、請問信義計畫區開發過程之困難為何？

信義計畫區當初擬定的過程，結論內講到受議會干擾，到底干擾到什麼程度。是市場引領政策，或政策引領市場？因為都市計畫本就是一種長期規劃，但民眾無法忍受。信義計畫區開發過程受到議會、開發商、學界的重要人士的干擾，但是開發商贏的機會比較大，因為選票因素。過程違規事件較少，因為都是大型開發商，凝聚一股力量向建築開發公會或是他們本身一個一個去突破。像現在開發商給市政府的壓力是在美麗華截彎取直的大彎段處，有一些商業用地，但開發商希望開放住宅的使用也能進去，因為這幾年住宅用的房地產價格很好，也很好賣，商辦大樓反而不好賣，他們現在就透過

壓力說服市政府應該作為住宅區使用，商業當然也一併包含在內。台北市土地分區使用管制規則中有很多類別，其中一組規定集合住宅，要做商業，也可作為住宅，開發商現在只要求再加一項，這和新板車站區一樣，開發商要求政府在法令中再加一項，要做商業或住宅讓市場去決定。因此多年來有一的爭議，到底都市計畫是政策引領市場？還是市場主導政策？我們都知道都市計畫是一個長遠的計畫，我們民眾其實是無法忍受長期。

信義計畫區在訂定之時是以計畫引導市場。信義計畫區的住宅要有高價誘因，開發商才會進去。商場也是一樣。初期都是藉由政府提供誘因，例如設定地上權，使開發商願意進去，其中君悅飯店、101大樓也是。把每個重要的開發，用時間點把他串聯起來，這就會形成一個主軸。包括三樣：政府機構（包刮捷運的完成）、商辦、住宅。開發過程中的困難（課題）應是景氣的問題。包括開發時的交通、環境等，都會影響開發的速度。現在的課題應是地價的問題，太高了。現在空地的問題為何不開發，是否空置等待增值？或等容積率再提高？

3、信義計畫區之財務方案如何規劃？

信義計畫區的經濟來源問題，是各個開發商的財務計畫，很難看全區。我要怎樣開辦公或怎樣的用途、怎樣借錢、募集資金、怎樣開發、怎樣賺，都是個別開發商的想法。101大樓，應該不算BOT（學生：這和官方資料不一樣），是跟市政府取得50年的地上權，讓開發商依據分區管制規定去做運用。開發商完全自負盈虧，政府沒有給予特別的財務補助或優惠方案。

信義計畫區對都市開發的影響，這可能要到都發局去看，查他的目標、現在進行的案子是什麼？寫得比較籠統，但是可以整理，看看西門町的更新案、台北車站的特定專用區案、美麗華、科技園區和信義計畫區的關係為何？說不定也造成其他地區的沒落，還是與台北市早期綱要計畫、綜合發展計畫目標有何不同處？讓台北市從單核心都市變成多核心都市，房價是最貴的，辦公大樓是否也都被引到這裡來？（學生：可以說，信

義計畫區市政府花了很大的力氣去引導它，引導有方)。

4、信義計畫區之開發與台北市的都市發展、都市設計、都市管理及都市政策之規劃有何關係？

都發局有都市發展藍圖或目標。可以了解都市發展。台北市原屬單核心都市，信義計畫區開發以後，台北市已經轉變為多核心都市。可以說是政府引導有方，投入資源，引領開發。大財團聚集在此，也促成信義計畫區得以開發成功，也可以說政府引導成功。如果是小開發商在此，可能做不出像樣的開發來。大財團則可以做國際性的開發，並不僅限於住宅。

5、信義計畫區與台北市之都市文化有何關係？

都市文化應是由建築和人所構成，例如購物風格，較傾向國際化。由景觀而言，開放空間、天際線等均應包含在都市文化範圍。

王進祥老師訪談紀錄（代碼 F）

時間：2008 年 6 月 18 日 上午 11:30

地點：現代地政事務所台北總部

1、請問信義計畫區之開發過程、目標及其成效如何？

結果是成功的，但過程是坎坷的。先說過程方面，有各方的利益團體競逐，但是都是透過法定程序進行，是不容許質疑的公平，及開發後所得到的利益也是不容質疑。唯一的缺點，是它在斷層帶上面。而利益的競逐與衝突主要是指信義計畫區規定最小的建築面積，如此在區段徵收時，有些地主會被強制合併，而有些地主就會被分到。而最後的解決方式是以「共有」解決，但這樣的弊病就是大財團的進駐，小地主吃虧，也就是依據土地法三十四條之一前三項：人跟土地過半數的規定，造成小地主被大財團合併掉了。因此今日信義計畫區土地所有權的現貌是大財團或大地主的佔據結果。信義區當初的開發目標是作為台北市與世界性的指標，過程中有對於面積、高度、數量的限制，這些規定是合理的。因為建築單元太小，就不能蓋出開創性的建築物。因此，受訪者個人認為信義計畫區的開發目標是否達成？差強人意的說，是達到了。

總體來說，信義計畫區開發的成效是高於及格標準的。但是在此受訪者不以建築效益、容積、面積效益、土地價值效益、最有利用效益等附加價值去談成效，而是以過程所產生的衝擊來談成效。至於，有成效就有缺點，缺點是政府花太多心思在信義計畫區，造成三個缺點。其一，從計畫起頭到今天 20 多年，讓北市都市發展向東區傾斜，相對忽略了西區。又受地形限制，碰到台北盆地的邊緣了，向東困於山勢無法延伸，向西也到市政府一帶就有侷限了。其二，就是圖利財團，財政政策與稅捐政策並不完善，大財團享受的稅賦減免反而比較多。其三，信義計畫區的開發成效造成地價上揚。信義計畫區地價的高漲（台北市地價最高區仍為台北車站附近，但信義區為平均單位地價最高）成為地價上揚的指標，帶動漲潮，再來高所得人口、豪宅、A 級商辦、商業總部的進駐更造成抬升。其四，信義計畫區仍談不上金融中心如美國曼哈頓，和原目標有些出入。

2、請問信義計畫區開發過程之困難為何？

產業界的看法是，都市開發最困難的是土地取得。但是信義計畫區原先大部分是軍工廠，土地取得較為簡易。至於容積限制對於政府算是困難，但對產業界不能算困難。對產業界較為困難的是，信義計畫花了二十幾年的時間。

台北市人口密度高，但流動人口使其土地使用密度更高。在此之下，土地價格哄抬是有其可能性，之後造成的價格上揚趨緩或下跌，亦是一種常態，不能算是泡沫化。受訪者認為泡沫化的產生應該是需要一定的時間區段，不然學界所警告的泡沫化可能是虛有之事，更會造成某些投資者介入的空間。台灣近十年房價下跌叫為明顯時間為 SARS 期間，之後房價又持續漲價。因此，受訪者認為除非台灣發生諸如內亂或戰爭等重大影響財經金融界的事件，否則房市泡沫化應不用過於擔心。

4、信義計畫區之開發與台北市的都市發展、都市設計、都市管理及都市政策之規劃有何關係？

信義計畫區的開發與台北市的都市發展有牽引的關係，將都市發展向東傾斜、豪宅的進駐、市容的改變，並且成為都市發展的指標象徵。

都市設計委員會，或是審議委員會是台北市領先發展出來的，對於都市設計是很個重要的組織，現在的都市發展不能缺少這一環。另外，我認為其中的委員會，應該要給業界過半，官方成員過半恐怕影響都市設計品質。尤其業界中有實務經建經驗的建築師或國外留學回國的建築師的意見尤其重要，一來他們能檢視都市設計計畫中細部之問題，例如：防火巷空間設計、開窗方向設計…等等細節的問題；並且將最新的都市設計理念帶進來。受訪者認為政府應該將都市開發的權限下放更多予以業界，也就是讓經濟市場中「看不見的那隻手」競爭與淘汰原則進入都市開發，而非固守在政府政策領導建設，如此才能真正讓都市開發，甚至都市設計有突破，更上一層樓的可能。

都市政策主要掌握在台北市政府都市發展局，依決策理論來說，受訪者認為其中政策的擬定如同決策理論中的官僚機構模式，也就是利益團體透過本身或立法機構人員進

行遊說動作，進而產生對決策的影響。如果能夠加以改善，以公平、公正、公開的理性決策模式來制定都市發展的政策，或是召開公聽會，納入公民意見，都市發展政策將更具有說服力。

5、信義計畫區與台北市之都市文化有何關係？

信義計畫區的開發形成台北市的都市文化特色，諸如：紐約紐約、SOGO百貨、新光三越等購物中心，顯然地帶給市民生活更廣泛的觸角。公共藝術、裝置藝術則較為少見。我想市井小民的生活藝術在信義區又更少見，但是也許可以納入，例如彩繪藝術，只不過也要經過一定的計畫研擬讓其能適當的呈現。而現在即將進駐發展的豪宅建案，會帶給都市文化怎樣實質的改變還無法預知。

產官學必須相互配合對於都市開發才有益處，信義計畫區最後極大利益獲得者仍為財團，納入業界意見的部份較少（都市設計審議委員會之成員組成），可見產官仍是缺乏互動；學界的研究也需要多採悉實務數據與情況，研究結果才真正符合現況。

