

由制度面探討台灣土地使用管理制度變遷之研究*

呂宗盈**、林建元***

摘要

台灣地區對土地的使用管理，基本上係以傳統的「分區使用管制」(Zoning)制度為基礎，配合使用分區對土地使用類型與使用強度的訂定，以達到控制環境品質與土地資源的使用效率。然而由於時空的變遷與土地使用的複雜性，分區使用管制的僵固性並無法解決某些特殊性的土地使用需求，因此，彈性的管制方式也就應運而生。新制度之形成與運行需要具備一定的基本背景與條件，其施行又將對未來的土地使用管理制度產生不同程度的影響。本論文即在制度理論的架構下，探討台灣土地使用管理制度的形成與變遷，藉以作為政府有關單位未來制定相關政策之參考。

關鍵詞：制度變遷、土地使用管理、分區使用管制

Evdution of Land Use Management System in Taiwan : An Institutional Approach

Tsung-Ying Lu

Graduate Institute of Urban Planning National Taipei University, Taipei

Chien-Yuan Lin

Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University, Taipei

ABSTRACT

Essentially, the land use management system in Taiwan is based on the traditional zoning regulation. Under zoning scheme, environmental quality and land use efficiency are achieved through the control of land use intensity and land use type in different land use zones. Due to the environmental changes and land use complexity, traditional zoning's rigidity has hindered the demand of flexibility for innovative and special land

* 感謝二位匿名審查委員提供寶貴之意見與建議，使本文在結構與內涵上更臻嚴謹及完備，特此致謝。

** 國立台北大學都市計劃研究所博士班研究生

聯絡方式：台北市建國北路二段69號，(02)25009749；E-MAIL：tsunying@ms35.hinet.net

*** 國立台灣大學建築與城鄉研究所教授

聯絡方式：台北市羅斯福路四段1號，(02)23631809；E-MAIL：cylin@ccms.ntu.edu.tw

投稿日期：2002年3月6日；接受日期：2002年10月2日

use types. Development of new land use regulation strategy needs support of certain background and conditions, and its implementation will certainly impact the future land use management system. The purpose of this paper is to investigate and analyze the formation and evolution of land use management system in Taiwan and to provide information for the future decision making in land use management.

Keywords : System evolution, land use management, zoning regulation



一、前言

都市土地之開發與利用，必須兼顧開發經濟效益與環境永續發展。即從事土地開發追求利益的同時，必須兼顧土地資源環境的保育維護，雖然在現實的條件限制下，甚難二者兼得。這種經濟利益與環境保護互相衝突的矛盾課題，一直是世界各國於土地使用管理上共同遭遇的困擾，也更是令屬於島嶼型且可開發面積有限的台灣陷入土地開發的兩難困境。台灣地區緣於地狹人稠且土地資源有限，「寸土寸金」之比喻可謂是最佳的寫照。土地的開發與利用一直是政府與人民所共同面臨的切身問題，政府為整體國家建設與提昇人民生活品質水準，必須推動各項重大公共工程與興闢各種公共設施及基礎建設；而民間則為追求土地的開發利益與土地所有權的行使，無不對有限的土地資源作最佳及最有效的開發利用。然而如何有效利用珍貴的土地資源，促進土地合理使用與永續發展，乃是當前政府部門、產業投資、民間開發以及一般民眾所必須正視的課題。土地使用管理制度的創立與修訂，往往因時空的演化或政策需要等種種因素，就問題擬定各種適應的管理制度以爲因應。過去分區使用管制（Zoning）的僵固性缺失，無法回應環境需求變遷達到有效的土地使用管制，隨後的各種彈性管制制度乃應運而生，期能解決各種不同類型的土地使用問題，例如發展權移轉制度的形成即在解決某些特殊區域「公平性」問題。過去諸多有關探討土地使用管理制度的相關研究文獻，大多偏重於實質環境因素或理論方法的研究，甚少從政府實施土地管理制度變遷作研析。然實際上制度的設計、制定與實施對土地使用管理制度而言，從各種實際現象顯示確有其深遠的影響。因此，本文之目的即在嘗試以制度變遷理論為基礎，探討對台灣土地使用管理制度之變遷，最後並以「都市更新」制度作為演繹之論證，研究結果可提供政府於擬定土地使用管理相關政策與制度之參考。

二、制度的意涵與制度的變遷

（一）制度的意義

何謂制度？依照舒爾茨(T. W. Schultz)所提出的說法，他認為制度可以定義為「一種涉及社會、政治和經濟行為的經濟規則」，亦即，凡用來規範人類活動的規則就是制度。更進一步而言，人們進行經濟活動的目的是為了追求自身的最大效用，但人的效用最大化活動總是在一定的約束之下進行的，這種約束就是制度。制度就是人們在經濟活動中「發現」或「創造」出的一系列有利於社會實現其效用最大化目標的規則、規範和約束。（王耀生，1997：10-11）另依諾斯(Douglass C. North)的定義，則認為「制度乃是一個社會的遊戲規則」，更嚴謹的說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為。因此，制度構成了人類交換的依據。此處所謂的交換包括了政治的、經濟的以及社會的行為。綜上所論，制度基本上是一種具有約束力的規則，而此種規則必須是要能受到規範的，易言之，制度是要有準則可以讓參與者依循，從而自最大化的經濟角度所創造出來的一種環境。制度有如一場球賽的遊戲規則，它是由比賽的所有參與者所必須共同遵從的規定，此種規定是於法有據，並獲得所有參與者的認同與遵守，也就是此遊戲規則在大家的共識下願意配合且受約束的一種遊戲模式。此種模式的建立就是制度的基礎，其主要目的為的就是獲取比賽能夠在公平、公正且有效率的情境下達成分出勝負的比賽結果。由此可知，無論是從比賽的例子得知球賽制度的建立，的確有助於比賽的順利進行；反觀在我們生活周遭的種種政

治、經濟、社會及文化，乃至於教育、交通、土地管理...等各種息息相關牽涉到人類行為的活動，無不都需要建立一套完備而實用的制度來約束並滿足現實生活的需求，就文明社會的體制中而言，制度的重要性也就不言而喻了。

(二)、制度的起源與功能¹

1.制度的起源

關於制度的起源，新制度經濟學家做過大量的歷史考察與邏輯思辯，從而誕生了各種制度起源理論。其中最為著名的有寇斯（Ronald H. Coase）制度起源模型及諾斯（Douglass C. North）制度起源模型。這二種理論分別自不同角度，深刻揭示了制度的起源與功能。

(1) 寇斯制度起源模型

此種模式的論點認為制度起源的理論核心是建立在「交易成本」(transaction costs)概念之上。寇斯（Ronald H. Coase）理論的中心觀點是著重於在交易成本假設為零的情況下，法定授權在初始時如何分配是無關緊要的。如果價格制度之運作不必花費任何成本，則最後使產值達到最大效益的結果，並不會受到法律規定的影響。也就是說人與人的交往是水乳交融而毫無間隙的話；則不論當初個人的權利是如何界定，最後資源的運用都會達到最有效率的境界。此處所謂「水乳交融而毫無間隙」的世界，以經濟學的觀點來說，就是一個「沒有交易成本」的世界。Stigler（1988）更精簡的解釋寇斯的論點：「在沒有交易成本的世界裡，不論財產權是如何界定，資源的使用都會達到最有效率的境界」。（熊秉元，1996）反之，當有交易成本出現時，就可能須經由法律的程序與制定某種制度來規範或約束交易行為，藉以降低交易成本。因此，寇斯認為「交易成本的存在必然導致制度的產生；而制度的運行又有利於降低交易成本」。

(2) 諾斯制度起源模型

諾斯(Douglass C. North)是從簡單交易到非個人交易的觀點來剖析制度的起源，他從人們之間交易方式變化的角度做出解釋，亦即從經濟學的邊際分析角度，準確界定了制度出現的邊際條件。茲將諾斯(Douglass C. North)的論述要點整理如表1所示。

根據諾斯(Douglass C. North)的定義，制度在基本上包含非正式約束（習慣）與正式規則（法律），以及這二者間的執行特徵。儘管制度不一定是完美的，但是制度卻界定了社會與特殊經濟的誘因結構，其確實能規範個人的行為，故為經濟能否發展的關鍵因素。因此，現代制度經濟學乃引介幾個重要的假定：（顏愛靜，2001：19-20）

(1) 方法論的個人主義：有關社會現象的理論，必須始於且基於對個別成員的觀點與行為的闡釋，這意味著是人類的私利行為。

¹ 王耀生，新制度主義（1997），pp.14-50。

表1 簡單交易與非個人交易比較分析表

	簡 單 交 易	非 個 人 交 易
條 件	• 每項交易的參與者很少 • 交易當事人對交易擁有完全訊息 • 互相不太可能隱瞞和欺詐對方	• 交易的參與者很多（非個人） • 人們不容易擁有關於交易的完全訊息 • 交易雙方之間的訊息也不可能完全對稱 • 交易活動本身極其複雜 • 專業性很強
特 性	• 交易進行非常簡單，不需要複雜的制度，人們同樣可以順利達成交易 • 經濟活動的專業化程度較低 • 市場範圍侷限於某一地域 • 生產費用高而交易費用不高 • 經濟活動的專業化和分工均處於原始狀態	• 在此交易方式下，欺詐、違約及投機取巧等行為應運而生 • 交易者為防止上述弊端，不得不花費更多的時間、精力和費用去瞭解訊息，尋找合適的交易對象，造成交易成本大增

資料來源：1.王耀生，新制度主義，(1997)。

2.本研究整理

- (2) 效用極大化：個別決策者，無論其身分地位為何？都被視為是在組織結構運行的限制下，作自我的選擇以及追求自我的目標。
- (3) 受限理性：決策者並不具有超理性，因為他們並非無所不知，而在處理訊息的過程中也有其實際的困難，故於受理性與交易成本不為零的情況下，他們無法完全藉由契約來處理現實的複雜問題。
- (4) 投機行為：由於一些人（無論是當事人或代理人）可能是不誠實的或故意混淆是非的，換言之，也就是存在著「狡詐地追求私利」的情形，加上在事前要區分出投機者與非投機者的成本很高，因此，要簽訂無所不包的契約，註定會失敗。

由以上現代制度經濟學的幾個假定可知，制度理論無論是從個人或組織的角度分析，其最終目的無非是在追求個人效益最大化或經濟最大效益，而在追求最大化的過程中，為求使交易成本達到最小的目標，成員間可能會透過各種方式來遂行其目的，例如由雙方訂定契約。雖然可能在自利及投機行為的限制下，簽定契約的方式並非可靠有效，但是它卻可能是在法律與規則的保障及約束下，提供降低交易成本的一個最佳選擇之一。因此，事實上，追求最大化或最大效益，與降低交易成本並不相衝突，只是其相互影響有程度上的差異。在實際狀況中為謀求成本降低而追求效益最大，從經濟的觀點上自然是會尋求最適及最佳的模式（制度）來解決問題。但在制度建立後其運行的結果是否符合多數人的利益並被接受？如果制度的產生可以達到前述假設，則制度的建立與運行待無疑義當可確定足以降低交易成本。但是若無法達到前述之假設，則制度的建立與運行非但無法降低預期的交易成本，可能適得其反的造成成本的加劇。例如土地徵收制度的設立主要目的在於為政府實現有效土地利用政策，取得公共設施用地，依法徵收人民土地，並合理補償，以解決用地取得困難之問題，運用此手段意在簡化繁瑣的協商過程，使政策得以有效執行，其實質上即有降低交易成本之意謂。但國內之土地徵收卻常有徵收補償金、法令適宜性及徵收時機與正當性...等問題發生，由於此諸多問題常造成土地徵收困難重重（例如民眾抗爭的排除、溝通、協調、訴訟...等），相對的使交易過程一波三折，增加了許多難以估計的時間成本及其它交易成本。如此進而頻頻遭受人民的質疑與激烈抗爭事件，導致付出龐大的社會成本及政府威信的折損，此

等損失是否意味著制度的不健全反而無助於成本的降低，而必須要再考慮修訂原制度或再創新一新制度。

依照制度理論的詮釋，每一種制度的形成與設計，大都源自於環境與制度本身有外部的不利益，進而衍生新制度的出現或導致舊制度的修正，以更符合現實環境的實際需要。國內土地徵收制度的建立，其初始立意亦植基於此，只是制度在運行過程中必然會衍生出其它問題，若制度本身設計缺乏前瞻性或不完備，勢必會因應環境的變遷而作適度的變革，甚至再創新另一制度。這種制度的修正或輪替意味著制度的形成是一種動態均衡的概念，威克塞爾（K. Wicksell）就提出這樣的見解，威氏認為在正統價格理論的一般均衡概念中，任何一種偏離均衡的變動都會自動地激發出一套改正的力量，使這種偏離現象再重回原來的價格均衡。而麥達爾（G. Myrdal）則將威氏這種動態均衡觀念轉變為社會變動的一般理論。根據這種理論，社會中一種原始的變動會引起一些反映的變動，這種反應出來的次級變動又會加強原始的變動，使社會過程朝著它所引起的方向進一步地向前發展。就是這種所引起的變動是與原始的朝同一方向而演變下去，所以這種循環因果就會發生累積的效果。（施建生，1999：10）這也是為什麼在現實世界裡，制度的形成與建立是有其因果關係的存在，而制度在運行之後又會激盪出改良後的制度或新制度，如此周而循環維持社會體制的正常運作，顯見為何制度學派強調制度對人類社會運作及行為的重要性。

然而，制度也並非毫無缺點的，Hohenber及Lees（1985：36）就指出，「制度的惰性削弱了後中世紀城市的生命力。因為經過近世紀的後災難年代及週期性的災害而遭受困擾的城市，其衰敗的癥結在於當環境變遷時，而其本身卻無能力去改變」。以現代的觀點來看，當時中世紀城市是一個組織性封閉的體制，它通常都是以很拙劣的方法或手段去改變外在環境。（Platt，1996）在此處隱喻那時候的管理決策者缺乏對環境的認知，雖然當時已建立災害防治的制度，但在實質環境已經開始有所變遷時，仍然處於後知後覺的迷思中，未能及時發掘問題的癥結，繼而分析問題並研擬解決對策，採取挽救的措施或方法，即應就現有制度進行檢討及修正或創立新制度以為因應，繼而錯失了解決問題的根本之道及時機，致使都市發展停滯甚至衰敗。顯然地，一種制度的產生是因為社會發生變遷而使現實環境存在著有交易成本，為了符合需要，遂藉由制度的建立以期降低交易成本及解決問題。然而隨著環境的變遷，制度的運行可能受內外因素或主客觀的意識型態影響，衍生了許多問題而逐漸加重了交易成本，此時該制度的存廢就有待審慎的評估與決策，到底是要作適當的修正或完全廢止而另訂一套新制度以為因應，這些都需要有關單位及相關人員共同努力研議對策。因此，制度在設計之初就應該多方面考量，才能使制度更完善且實施更長久，不至於使制度在形成後即因適應不良就立刻壽終正寢，這不但無助於問題的解決，反造成國家社會資源的浪費及政府威信的折損。

2.制度的功能

制度的形成與變遷，無疑的是在適應因時空環境的變遷，針對實際問題的需求應運而生。因此，制度的產生基本上應具備以下幾項主要功能：（1）降低交易成本；（2）提供激勵機制；（3）消除外部效果；（4）創造合作條件；（5）切合實際需求；（6）化解衝突問題。也唯有至少具備以上幾項基本功能，制度才有其產生的原動力與存在價值。此外，制度的設立乃是有其目標性的，因而一種制度的形成與施行過程中，可能會面臨各種環境變遷或政策改變的影響，使得制度不得不進行變革。綜合以上之分析，就制度的功能性而言，筆者認為應可將其分為開創性制度、階段性制度及持續性制度三種。

- (1) 開創性制度：乃是為因應新環境變遷或政策實施的需要，必須制定一套量身訂作的制度以為特別之運用。
- (2) 階段性制度：乃是制度具有階段性之任務，於任務達成後即完成目標而不再施行。
- (3) 持續性制度：乃是制度在運作一段時間後，由於現實環境的變遷或制度設計上的缺漏，政府為符合實際需要或彌補缺失而使制度更完備，繼而進行制度上的再修正，使得制度能繼續沿用以具有持續性的功能。

(三)、制度的形成與變遷

由於制度變遷可能源於不良的設計而導致制度的不穩定，也可能是由於經濟成長或蕭條的結果，或因技術、智能、文化的變動所致。政府若能在實施經濟改革與尋求政治支持之間取得平衡點，或可達成制度安排的某些穩定目標。（顏愛靜，2001：20）制度的形成與變遷是有其發展的歷程，從其目標的確立、制度的設計、法令的制定與執行，乃至於制度的終止或延續都有脈絡可循。因此，透過由制度的供需均衡及其形成的過程分析中，便可進而瞭解及探討其對土地使用管理制度變遷之影響關係。（參見圖1所示）

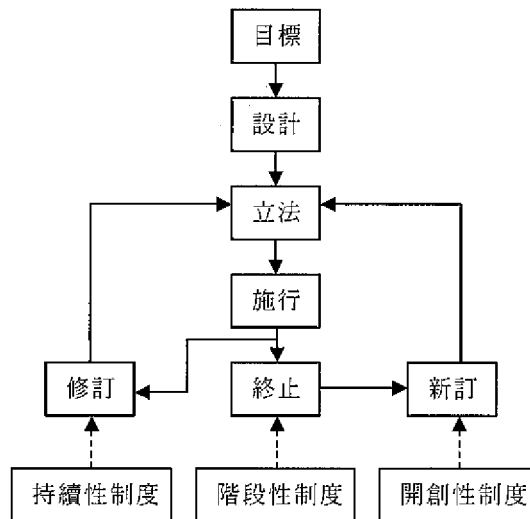


圖1 制度形成與變遷示意圖

要了解制度的形成與變遷，首先就必須從制度的供需意義探討：

- 1.制度的供給：就是一個社會提供制度的能力和提供制度的多少。
- 2.制度的需求：在現有制度安排下損失的外在利潤大於生產一種能夠獲得外在利潤的新制度所需之成本。

此處所謂之成本是建立在社會成本的概念上，亦即由外部效果影響所產生的成本。因為民眾是在無法忍受外部效果的社會成本情況下，才會引發或衍生新制度的需要，藉以彌補舊制度所產生的不利益，其最終目的為的也就是追求個人利益最大化。至於是否新制度的產生會使得社會福利最大化則仍有待商榷。例如發展權移轉制度的實施可能是為了滿足或彌補特定對象或個人的損失，在僵固性分區管制的缺

失下所衍生發展出的一種彈性管制新制度，因而實行此新制度是為使個人利益得以最大化及追求土地使用的公平性。但是也可能因為發展權移轉制度的實施而衝擊到某些區域，使其生活環境品質降低，付出不必要的社會成本，進而難以讓社會福利達到最大化。換言之，實施發展權移轉制度有可能難以兼顧個人利益與社會福利同時達到最大化，也就是說「公平」與「效率」二者是否能同時兼顧仍有待商榷。

制度創新的過程是指制度的產生、替代、轉換與交易的過程，也可說是人們發明、構造和實施新制度的過程。換言之，它是尋找一種可以獲得外在利潤同時成本又最小的制度安排的過程。在各國土地使用管制的發展歷程中，每一種土地管理制度的產生、替代、轉換與交易的過程也都是隨著國家政策、社會經濟、文化背景以及其它實際需求應運而生。一如都市計畫是為因應都市化的變遷，在都市計畫地區為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉、街有計畫之均衡發展，特別制定的一種新制度，期藉由此新制度的建立，使都市能有計畫的永續發展。因此，在制度設計時便須考量當時的環境條件及社會結構，研擬一套真正能解決問題與符合實際需求的制度，而並非是將別人在其它地區實施成效良好的制度，認為就可以適用於本身，進而毫無保留的移植使用，其結果往往是使該制度步上功敗垂成的途徑，並造成國家及社會資源的浪費與錯置。

都市計畫在實施過程中，會應用各種工具與手段解決不同的都市土地利用與管理問題。例如為提高土地資源配置效率、調和私人土地使用發展權限、減低不相容土地使用衝突以及維護並增進都市環境品質，遂衍生有「土地使用分區管制」制度的出現；而同樣的，為促進都市土地有計畫的再開發利用、復甦都市機能、改善居住環境及增進公共利益，在都市計畫範圍內實施拆除重建、就地整建或保存維護等措施，因而產生了「都市更新」的制度以為因應。類似在都市計畫架構下所發展出來的各種管理制度，如「分區管制」、「都市更新」、「都市設計」...等。就制度理論而言可視其為制度的創新，但若從整個都市計畫的發展過程，則可將其視為制度的變遷。同樣的道理，發展權移轉制度的形成若從分區管制的層面觀之，它是屬於一種制度的創新；而若是從整體土地使用管制制度層面觀之，則它也是屬於制度變遷的一環。（參見圖2所示）

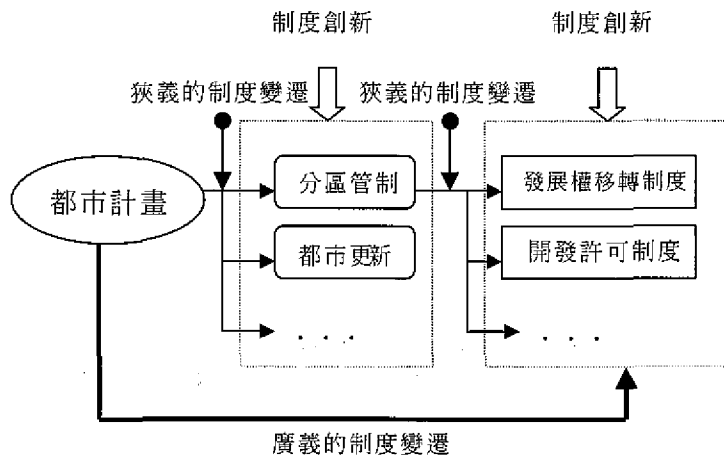


圖2 都市計畫制度變遷示意圖

制度的存在，其實都有其功能性的內涵，不論制度的形式與範圍如何，任何制度在本質上可以說都是一種「工具」，是人（或人們）設計或採納以求增進福祉的媒介。制度既然是工具，它當然是可以「被改變」和「被調整」的。制度的出現、演進、乃至於消逝，端視環境裡對此制度的需要與依賴的程度而定。此外，制度是累積的，它有兩層意義：一是制度會隨著時空條件的變化而跟著調整；其二則是制度一旦建立而且能發揮作用，則在現有制度的基礎上，就可以進一步的發展其它的制度。而且基礎愈紮實或愈廣泛，就能夠衍生出更複雜精緻的「新制度」。因此，可以說制度與制度之間是存在著一種彼此依存的關係，某個制度能夠發揮作用，是依賴其它制度的配合支持；同時此制度本身也成為配合與支持其它制度的力量。（熊秉元，1996）就廣義的制度變遷而言，在整體土地使用管理制度中，可能由於政策目標的設定或因環境變遷的影響，使得各種土地使用管理制度的設計與形成，會隨著目的之不同而出現各種適用的相關制度。但若從制度相依的觀點，有些土地使用管理制度其實是有其相關聯性的，例如前述所提之發展權移轉制度的建立，其主要目的乃在彌補傳統分區使用管制制度僵硬性的缺失，就土地所有權人的土地在遭受限制發展時，能有效解決其權利上的損失，以期達到公平的原則，進而發展出來的一種創新的彈性土地使用管理制度。

三、台灣土地使用管理制度變遷之探討

土地使用管理制度的建立，必須是在政策目標、規劃設計、法令規章、行政執行及營運管理等層次上面面俱到，才能運行無礙達成目的。由於無論是政府的政策目標或行政單位「依法行政」，乃至於開發前後的營運管理，均需依賴在法制的基礎上。因此，在探討台灣土地使用管理制度之變遷歷程，從土地使用管理的法制層面探討，是有其意義及必要性的。要瞭解台灣土地使用管理制度之梗概，最早可追溯至日治時期所頒佈的法令，此外，也有沿引大陸時期所制定的相關法令。直至台灣光復後，為適應台灣本土的土地使用變遷以及為因應日益複雜的土地問題，遂逐漸修訂或增訂了具「本土化」的土地使用管理法令，藉以作為執行政策目標與建立制度的遵循依據。本文乃就過去台灣有關土地使用管理法令規章影響較顯著者，將台灣土地使用管理之主要法令變革與演進，依其不同之性質而將其分類並分期整理加以探討，茲以日治時期、大陸時期及台灣時期（光復後）等三階段，分別以地政類、規劃類、建築管理類敘述如后：

(一)日治時期(1895~1945年)

台灣於1895年成為日本第一個海外殖民地，在日治時期其所制定之相關土地使用管理法令，對爾後台灣在土地使用管理制度的建立有深遠的影響（相關法令訂定歷程請參見表2）。此時期在1898年所頒佈的「台灣下水規則」，在條文內即有為公用所需而行土地徵收之規定，此法規之訂定對未來公共設施用地徵收制度奠定了法制化的基礎。此外，為有利於土地使用管理的整經界址，隨後於1898年分別制訂了「台灣土地調查規則」及「台灣地籍規則」，藉以作為土地調查及地籍整理的法令依據，並於同年頒佈了「臨時台灣土地調查局官制」，成立主管機關負責相關業務執行之規範，這可說是台灣「地籍」管理的濫觴。隨後在「地權」管理方面，則在1899年及1905年分別制訂了「台灣不動產登記規則」及「台灣土地登記規則」，藉以規範公私有土地的權屬關係，並於1902年及1936年分別制定「台灣官有財產管理規則」及「台灣都市計畫關係民法等特例」，更詳細的規範公私有土地權屬的管理規定。而在「地用」管理方面，則是於1901年及1904年，分別制訂「台灣土地收用規則」及「台灣地租規則」。日治時期統治者初期

較致力於都市內的基礎建設，即當時所謂的「市區改正」，也就是對都市內之公共衛生、公共安全及公共交通等進行改善計畫與措施。因此，在1899年發布了「市區計畫之土地及建物相關規定」（律令第30號），此法令主要規範市區計畫的土地及建物在實質環境上的相關規定，另外並於1910年及1936年，相繼制定「台灣總督府市區計畫委員會規程」、「台灣都市計畫令」及「台灣都市計畫委員會規則」，此等法令實為爾後台灣都市計畫相關立法之基礎。在受日本統治的50年期間，台灣在有關於土地使用管理制度的演進歷程，可以發現統治者從土地的「地籍」、「地權」及「地用」乃至於「都市計畫」等方面，都有制訂了相關的規範法令，進而為土地使用管理制度建立法制基礎。而這些法令規章的制定，對往後台灣在土地登記、土地徵收、土地重劃、都市計畫及建築管理等制度，都奠定了不可磨滅的基礎，對於台灣土地使用管理制度的影響可說是極為深遠。拋開歷史情結與政治意識型態的枷鎖，日治時期所制定的土地使用相關法規與制度，對台灣日後建立土地使用管理制度的貢獻，實具歷史之意義且也應給予正面之評價。

表2 台灣土地使用管理主要法令（日治時期：1895～1945年）演進一覽表

分 類	法 令 名 稱	頒布日期	備 註
地政類	「台灣土地調查規則」	1898.7.17	
	「台灣地籍規則」	1898.7.17	
	「臨時台灣土地調查局官制」	1898.9.1	
	「台灣不動產登記規則」	1899.6.17	
	「台灣土地收用規則」	1901.5.23	
	「台灣土地收用規則施行規則」	1901.7.4	
	「台灣地租規則」	1904	
	「台灣土地登記規則」	1905.5.25	
	「台灣土地登記規則施行規則」	1905.6.24	
	「台灣永代借地權令」	1912	
規劃類	「市區計畫之土地及建物相關規定」（律令第30號）	1899.11.21	日治時期頒佈之「市區計畫之土地及建物相關規定」此律令，實為臺灣都市計畫法令之濫觴。
	「台灣總督府市區計畫委員會規程」	1910.5.3	
	「台灣都市計畫令」	1936.8.27	
	「台灣都市計畫令施行規則」	1936.12.30	
	「台灣都市計畫委員會規則」	1936.12.30	
	「台灣都市計畫關係土地區劃整理登記規則」	--	此法令是為施行土地重劃有關土地權利重新分配、交換分合計算之技術性法規。
建築管理類	「台灣都市計畫令 準據官廳 行為指定」	--	此法令之意為「官署所為之行為亦應以臺灣都市計畫令為準據之規定」。
	「台灣家屋建築規則」	1900.8.12	此法令內容明訂所謂「亭仔腳」制度，為今日「騎樓」制度之起源，亦造就了現今臺灣獨特之都市景觀。
	「台灣家屋建築施行規則」	1900.9.29	

分 類	法 令 名 稱	頒布日期	備 註
其它	「台灣下水規則」	1898.4.19	此法令是為土地之公用徵收制度之濫觴，公共設施用地徵收制度之法制化從而確立。
	「台灣官有財產管理規則」	1902	
	「台灣都市計劃關係民法等特例」	1936	此法令為施行土地重劃地區有關土地所有權以外之他項權利處分之特別法。

資料來源：1.黃武達，1993，1995，2000。

2.楊永良，2002。

3.<http://www.cc.nctu.edu.tw/~ylyang/history/taiwan.htm>。

4.<http://japan.road.jp>；<http://duplex.tripod.co.jp>。

5.本研究整理。

(二)大陸時期(1930~1949年)

大陸時期有關土地使用管理制度方面所制定的法令，對台灣而言，由於在時空背景及地理環境的迥異關係，除少數基本法令架構被沿用外，大多傾向修訂為較符合台灣本土適用之法令，如於1930年制訂的「土地法」、1939年「都市計畫法」及1938年「建築法」等，在台灣光復以後迄今，為實踐政策目標與適應環境變遷而進行多次的修正，以符合實際的需要。（相關法令訂定歷程請參見表3）

表3 台灣土地使用管理主要法令（大陸時期：1930~1949年）演進一覽表

分 類	法 令 名 稱	頒布日期	備 註
地政類	「土地法」	1930.6.30	「土地法施行法」；1935.4.5
	「地籍測量實施規則」	1944.2.12	
	「土地登記規則」	1946.10.2	
	「地價調查估計規則規則」	1946.10.28	
規劃類	「都市計畫法」	1939.6.8	
建築管理類	「建築法」	1938.12.26	

資料來源：本研究整理。

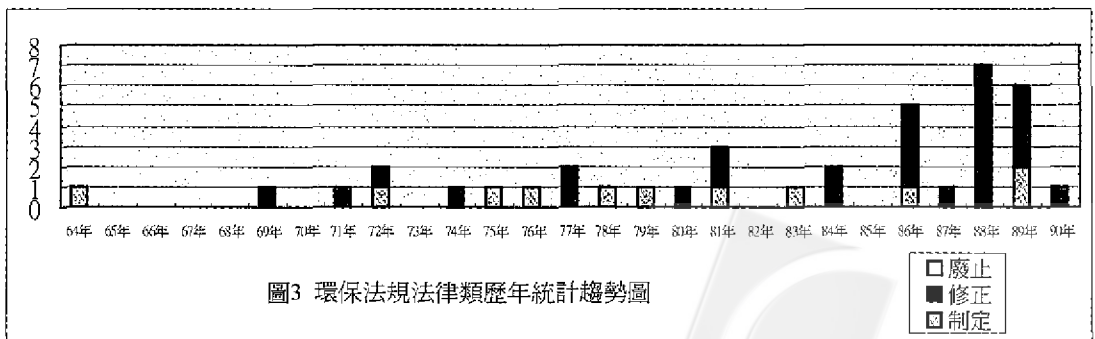
(三)台灣時期(光復後：1945年~迄今)

台灣自光復後，由於國民政府仍以「反攻大陸，收復河山」為最終目的，顯無長期久居之意思，對於台灣本土之國土規劃與實質建設並未用心經營。因此，在光復初期（1945~1950年）未見有任何相關法令之制定，直至政府為解決農佃的土地問題，開始進行第一次土地改革，才相繼制定相關法令，如1951年的「耕地三七五減租條例」、1954年的「平均地權條例」及1956年的「實施都市計畫注意事項」等，此等法令在土地政策、土地管理（地權、地籍、地用）及規劃設計層面上都有深遠的影響，此段時期（1951~1960年）可說為台灣土地使用管理制度開啓新頁。而隨著時空的變遷及社經環境的改變，面臨內外現實環境的影響，執政當局體認到建設台灣的重要性，開始認真在土地使用管理上進行立法程序，以因應各種不同土地問題的解決與土地政策的實踐。例如在政策面上：為加速農業發展，促進農業產銷，增加農民所得，提高農民生活水準，於1973年制訂「農業發展條例」，以及為解決特定弱勢族群「住」的問題，統籌興建及管理國民住宅，以安定國民生活及增進社會福祉，於1975年制定「國民住宅條例」；在環境保育方面：為維護山坡地生態之保育與利用，於1976年制定「山坡地保育利用條例」，以及為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂與研究，於1972年制定之「國家公園

法」；在國土規劃方面則是於1974年制訂「區域計畫法」、1976年制訂「非都市土地使用管制規則」及「都市計畫法台灣省施行細則」等重要法令，此時「分區使用管制」(Zoning)的土地使用管理制度於焉奠定；在土地開發與管理方面更是為因應積極建設之需要，而出現許多相關法規的制訂，如於1979年制訂「市地重劃實施辦法」、1980年制訂「農地重劃條例」、1974年制訂「建築技術規則」、1973年制訂「台灣省建築管理規則」...等。從以上土地使用相關法制的制訂歷程可知，在此時期(1961~1980年)的台灣土地使用管理制度，充分顯示了其與時代背景的契合，因為此時政府施政的重點即是著重在農業改革、社會安定及土地管理的層面上。

隨著產業發展的轉變以及社經環境的急遽變遷，台灣土地使用管理制度在隨後的數年裡也有了重大的轉變。由於全球經濟環境的影響，加以台灣逐漸由過去農業發展轉化為工業及科技產業發展，而且各項重大公共建設相繼展開，因此，在往後數十年裡(1981~2000年)為配合實際需要，各種相關的土地使用管理制度法令陸續被制訂。例如在政策方面：為了配合整體經濟發展、促進產業升級及鼓勵民間企業投資，於1994年制訂「工商綜合區設置方針」與「工商綜合區設置管理辦法」，以及為了加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，於1996年制訂「國軍老舊眷村改建條例」；在規劃管理方面：為了因應各種土地開發申請，特別於1994年制訂「都市計畫工業區檢討變更審議規範」、1996年制訂「都市計畫工商綜合專用區審議規範」及1997年制訂「都市計畫農業區變更審議規範」；在都市建設方面：為促進區域均衡及都市健全發展，誘導人口及產業活動之合理分布，改善國民居住及生活環境，於1997年制訂「新市鎮開發條例」，以及為了促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境品質，增進公共利益，於1998年制訂「都市更新條例」。

在其它相關法令方面，從整個立法的趨勢也可以看出，隨著時空與社經環境的變遷，台灣土地使用管理制度由原來僵硬式的分區使用管制型態，繼而為適應各種不同土地利用情況，演進成彈性的「開發許可制」之土地使用管理型態。例如於1994年制訂「環境影響評估法」，就是為因應過去人為土地利用，只注重土地開發的經濟效益，而忽略環境容受力及承載力，導致衍生外部不經濟成本所頒佈的法令。政府制定「環境影響評估法」，乃是為兼顧土地資源的永續利用及經濟開發效益，以作為減輕土地開發時，造成環境不良影響，藉以達成環境保護目的之管理機制，也是台灣土地使用管理制度採行「開發許可制」的重要法規之一。從環保署的統計資料可知(參見圖3及圖4)，政府從1991年開始逐漸增加制訂有關環保的法律或命令，顯見環保意識及永續發展的理念已然在台灣形成，同時也影響了台灣的土地使用管理制度型態。(相關法令訂定歷程請參見表4)



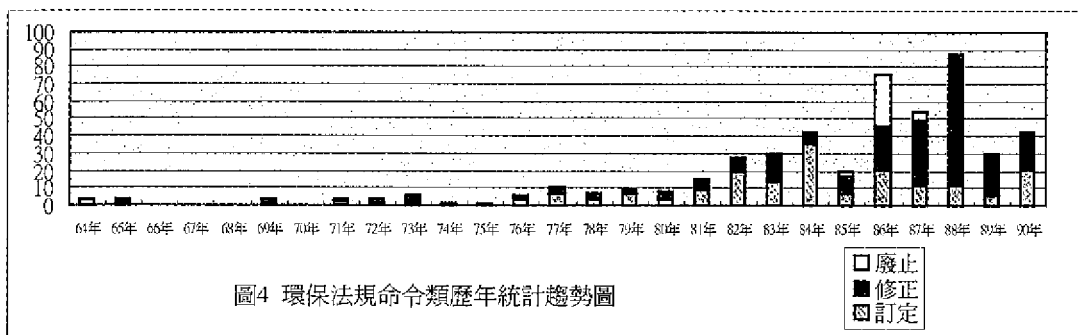


表4 台灣土地使用管理主要法令（台灣時期《光復後》：1945年～迄今）演進一覽表

分 類	法 令 名 稱	頒布日期	備 註
地政類	「耕地三七五減租條例」	1951.6.7	
	「平均地權條例」	1954.8.26	「平均地權條例施行細則」；1977.4.1
	「市地重劃實施辦法」	1979.6.22	
	「農地重劃條例」	1980.12.19	「農地重劃條例施行細則」；1982.3.12
	「公有土地經營及處理原則」	1993.7.21	
	「土地徵收條例」	2000.2.2	
規劃類	「實施都市計畫注意事項」	1956.2.1	「實施都市計畫注意事項」乃是由內政部於民國45年2月1日發布，規定都市計畫（指日治時代所訂定之都市計畫案）應經內政部核定，行政院備案後，交由縣（市）政府於3個月內重新公布實施，以及都市計畫經核定公布執行後，應即依照計畫實施建築管理等相關規定。此為戰後國民政府對於台灣之都市計畫及建築管理，極為重要之政策性宣示。（黃武達等，2000a：2）
	「區域計畫法」	1974.1.31	「區域計畫法施行細則」；1977.5.25
	「台灣地區擬定、擴大、變更都市計畫禁建期間特許興建辦法」	1974.4.25	
	「都市計畫書圖製作規則」	1974.6.28	
	「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」	1975.5.29	
	「都市計畫法臺灣省施行細則」	1976.2.16	
	「非都市土地使用管制規則」	1976.3.30	
	「都市計畫公共設施用地多目標使用方案」	1978.8.28	
	「工商綜合區設置方針」	1994.7.22	
	「工商綜合區開發設置管理辦法」	1994.7.22	

分 類	法 令 名 稱	頒布日期	備 註
	「都市計畫工業區檢討變更審議規範」	1994.9.23	
	「都市計畫工商綜合專用區審議規範」	1996.7.2	
	「都市計畫農業區變更使用審議規範」	1997.2.17	
	「新市鎮開發條例」	1997.5.21	「新市鎮開發條例施行細則」；1999.2.8
	「新訂或擴大都市計畫執行要點」	1997.9.10	
	「古蹟土地容積移轉辦法」	1998.9.7	
	「都市更新條例」	1998.11.11	「都市更新條例施行細則」；1999.5.21
	「都市計畫容積移轉實施辦法」	1999.4.6	
	「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」	2000.1.7	
建築管理類	「臺灣省建築管理規則」	1973.9.12	
	「建築技術規則」	1974.2.15	
	「實施區域計畫地區建築管理辦法」	1977.1.19	
	「實施都市計畫以外地區建築管理辦法」	1973.12.24	
	「山坡地開發建築管理辦法」	1983.7.7	
其它	「國有財產法」	1969.1.27	「國有財產法施行細則」；1970.3.27
	「國家公園法」	1972.6.13	「國家公園法施行細則」；1983.6.2
	「農業發展條例」	1973.9.3	「農業發展條例施行細則」；1975.10.1
	「國民住宅條例」	1975.7.12	「國民住宅條例施行細則」；1978.2.25
	「山坡地保育利用條例」	1976.4.29	「山坡地保育利用條例施行細則」；1977.9.30
	「文化資產保存法」	1982.5.26	
	「大眾捷運法」	1988.7.1	
	「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」	1990.2.15	
	「促進產業升級條例」	1990.12.29	「促進產業升級條例施行細則」；1991.4.24
	「水土保持法」	1994.5.27	「水土保持法施行細則」；1995.6.29
	「獎勵民間參與交通建設條例」	1994.12.5	「獎勵民間參與交通建設條例施行細則」；1994.1.15
	「環境影響評估法」	1994.12.30	
	「國軍老舊眷村改建條例」	1996.2.5	「國軍老舊眷村改建條例施行細則」；1996.7.23
	「九二一震災重建暫行條例」	2000.2.3	

資料來源：本研究整理。

四、台灣都市更新制度之演繹與課題探討

(一) 都市更新之政策意義

都市更新的發展歷程對台灣土地使用管理制度有其深遠的影響。都市更新牽涉的領域甚廣，舉凡都市計畫、地政、建築、財政、經濟、產業、文化、社會、景觀...等層面，因此，其在都市發展的範疇裡佔著舉足輕重的地位。由於都市是一個有機體，隨著時空與環境的變遷，都市無可避免的將會面臨人口增加、公共設施不足、都市機能衰退、產業轉型變遷、交通擁擠、建築物頹敗漏、生活環境品質降低以及各種公共衛生、公共安全等都市問題，進而對都市產生了許多外部不經濟。因此，若坐視都市持續頹廢破敗，則將會付出更多的社會成本，甚或導致都市的滅亡。故為使都市能永續發展，各國政府無不積極從事都市的更新與再發展，期藉由都市更新的再解構，讓許多都市獲得永續的發展或重生的機會。近年來台灣各城市已經面臨了前述所提及之各種都市問題，必須從不同層面進行都市更新的工作，例如為改善窳漏的生活環境及提昇都市居民的生活品質，政府必須劃定都市更新地區或由民間自行研擬更新計畫；或為配合政府重大建設計畫、地方產業發展、歷史古蹟維護保存、重大災害重建...等因素，進行都市環境改造的工程。都市更新除了實質環境的改善，也牽涉到非實質環境的再造。過去在處理作法方面是以「重建」為優先，現在則應兼顧「整建」及「維護」；而在執行方面則應調整為以「民間為主，政府為輔」的方式，方能有效的達成政策目標與民眾的期望。亦即都市更新方式不應只重視破壞性的「重建」而忽略永續性的「整建」與「維護」，而在執行上不僅需由政府努力推動，更需民間的積極參與配合，如此才能使都市更新的工作順利進行與達成。因此，都市更新應賦予地方政府更彈性的運用機制，因地制宜研擬各項更新措施，才不致於窒礙難行功虧一簣，同時更須納入民間的參與配合，真正符合民意的計畫與制度才能有成功實現的機會。因此，台灣的都市更新政策必須著眼於整體都市發展之利益，審酌政府政策目標、社會經濟條件、地方產業發展、都市紋理脈絡、人文風俗及環境變遷等要素，由政府及民間共同合作經營，才能真正達成促進都市土地有計畫之再開發利用、復甦都市機能、改善居住環境品質及增進公共利益的都市永續發展目標。

(二) 台灣都市更新制度之變遷

台灣的都市更新從早期的興建國民住宅計畫，乃至於最近的國軍老舊眷村改建計畫，其實都是屬於都市更新的一環，只是在「都市更新條例」未成立立法之前，這些計畫方案只有更新之實而無更新之名。有鑑於都市更新實為都市發展政策重要的課題與工作，因此，在政府與民間的積極推動及參與下，1998年11月11日正式頒佈了「都市更新條例」，讓都市更新有法源依據，也使台灣的都市更新邁入新紀元。台灣都市更新制度之演進，可以從立法沿革瞭解其發展歷程及政策意義，茲將其分為三個時期說明之：（林建元，1998）

1. 民國62年以前（初萌時期）

台灣都市更新制度的源起，最早應可追溯至日治時期，根據史料記載²，台北城於1911年8月31日遭受嚴重之暴風雨侵襲，城內一些清代建築物受損嚴重。當局遂以「備荒準備金」貸借與府前街（今重慶南路）、府後街（今館前路）兩側之各受災戶改建家屋，並成立委員會進行各項計畫道路拓寬、確認排水界線、確定建築線設計標準等，此次施行的家屋改建計畫實可視為台灣都市更新制度的肇始。台灣光復之初，由於受戰後之影響各城市百廢待舉，而此時因逃避戰火而由鄉村回流的人口，加以大陸撤退而來的大量人口，更使都市的住居問題益形嚴重。在住屋供不應求

2 黃武達（1995）引自京町建築信用購買利用組合（1931），「台北市京町改建紀念寫真帖」，台北，林萬傳先生藏書。

的情形下，市區內違章建築便應運而生到處林立形成都市之瘤，使都市景觀與居住環境遭受重大的影響。政府有鑑於此，乃開始籌劃國民住宅興建計畫，希望藉由公有土地的利用興建大批國民住宅，解決都市內居民「住」的問題。由於國民住宅的興建方案係利用公有土地或竄漏的舊社區拆除重建，對都市建設及發展而言，具有都市更新的性質與意義。因此，早期的國民住宅興建計畫雖無都市更新之名，但已有都市更新之實。

2. 民國62年至民國82年（成長時期）

台灣都市更新開始有法源依據，是在民國62年9月6日都市計畫法第二次修訂，增列第六章「舊市區之更新」。法條中之第63條規定：「直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣市公所對於竄漏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條則規定都市更新的處理方式有「重建」、「整建」及「維護」三種；第70條則規範更新後土地的處理方式；第73條則規範國民住宅興建計畫與都市更新計畫的配合方式。此四條條文都是都市計畫法中有關都市更新的重要關鍵法條，然而這些法條只是原則性之規定，並無進一步較具體之執行或程序上之規範。直到民國65年2月台灣省政府及台北市政府才分別訂定個別之都市計畫法施行細則，二者均依據母法「都市計畫法」，在法規中制定「舊市區之更新」專章，其條文內容則較「都市計畫法」之規定來得具體而詳細，藉以作為都市更新之法律依據。有了法源依據之後，台北市政府於民國66年成立都市更新科負責推動與執行都市更新業務，積極對都市竄漏地區進行調查、分析與規劃。民國72年則頒布「台北市都市更新辦法」，成為台北市實行都市更新的法源依據。民國77年以前都市更新工作大多由政府主導，而於民國77年以後，政府有鑒於人力、物力及能力有限，乃開始推動鼓勵民間辦理都市更新，其做法為針對長期計畫更新地區，自行或委託民間專業機構先行辦理全面調查及更新計畫之規劃與宣導，但其成果仍屬有限。

3. 民國82年迄今（發展時期）

都市再發展與都市開發已被視為塑造都市環境的重要工作，因此，在此時期都市更新與新市鎮開發，遂成為政府積極從事都市發展建設的重點任務。然由於台灣土地資源有限，且加以整體社經環境的變遷，土地開發也遭受房地產市場景氣不振之影響，新市鎮的開發迭遭失敗之命運，台灣是否還要繼續進行新市鎮之開發？實值得有關單位審慎檢討。然而在另一方面，都市的發展卻有如人類的生命一樣，生、老、病、死的生命週期，同樣的發生在都市也會有歷經成長、顛峰、衰退、滅亡或再復甦等興衰的發展過程。台灣近幾年的都市發展刻正面臨都市竄漏、交通擁擠、公共設施不足、都市機能衰退、公共衛生以及公共安全等各種都市問題，都市再發展已然成為各城市最急於解決的重要課題。因此，近幾年來都市更新無論是在中央或地方政府，乃至於民間或開發商，無不積極或熱中於都市更新的改造工作，希望藉由都市更新使得台灣的都市風貌展現新氣象，並提昇都市居民的生活環境品質以及增進都市經濟效益。民國85年2月政府為解決台灣都市普遍存在的老舊眷村所帶來的諸多都市及社會問題，正式頒布了「國軍老舊眷村改建條例」，以期解決榮眷及一般弱勢團體「住」的需求，同時藉由眷村的改建達到消除竄漏地區、增加公共設施、改善都市景觀及恢復都市機能等目標。然而此等計畫或措施僅止於特定區域或政策之考量，就都市更新而言僅屬個別區域之更新，並無整體性之規劃，對都市之發展只是山之一隅，影響有限。由於都市更新不僅要從都市發展政策著眼，更須因應各種環境變遷而作必要之更新工作，如地方產業發展、重大建設計畫、社會經濟條件、都市紋理脈絡及人文風俗習慣，乃至於偶

發的重大災難發生後之重建工作，這些都是都市更新所必須考量的因素。有鑑於此，為有效徹底執行都市更新，政府遂於民國87年11月11日正式公佈「都市更新條例」，共制定62條條文藉以作為規範都市更新之法源依據，並於隨後再公布更具體與詳細之相關子法（相關法令演進請參見表3），從此台灣的都市更新制度正式邁入一個嶄新的新紀元，並進而奠定了穩固的發展基礎。

表3 都市更新相關法令一覽表

法令名稱	法源依據	主要內涵	發布日期	管理機關
1.都市更新條例	都市計畫法第63條	為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益而制定。	87.11.11	內政部營建署
2.都市更新條例施行細則	都市更新條例第61條	都市更新工作施行之細部規定。	88.5.21	內政部營建署
3.都市更新審議委員會組織準則	都市更新條例第16條第2項	規範都市更新委員會之組織及其相關功能與執掌。	88.5.21	內政部營建署
4.都市更新權利變換實施辦法	都市更新條例第29條第3項	規範都市更新權利變換計畫之內容、程序、審核及其相關規定。	88.3.31	內政部營建署
5.都市更新團體設立管理及解散辦法	都市更新條例第15條第2項	規範有關都市更新團體之設立、會員大會、理事及監事、監督及管理、解散等相關規定。	88.3.31	內政部營建署
6.都市更新事業接管辦法	都市更新條例第56條第2項	規範當都市更新實施者未依法令執行時，主管機關依法強制接管都市更新事業之相關規定。	88.3.31	內政部營建署
7.都市更新建築容積獎勵辦法	都市更新條例第44條第2項	視都市更新事業之需要，給予建築容積獎勵之相關規定。	88.3.31	內政部營建署
8.都市更新投資信託公司設置監督及管理辦法	都市更新條例第50條第2項	對都市更新事業為籌措財源，證券管理機關核准設立都市更新投資信託公司之設置、監督及管理之相關規定。	88.5.14	財政部
9.都市更新投資信託基金募集運用及管理辦法	都市更新條例第51條第1項	規範都市更新投資信託基金之募集、運用及管理之相關規定。	88.5.14	財政部
10.都市計畫容積移轉實施辦法	--	為實施都市計畫容積移轉，以改善都市景觀、增進都市土地之更有效利用、輔助公共設施保留地之取得與闢及促進具有紀念性或藝術價值建築之保存維護而制定。	88.4.6	內政部營建署
11.古蹟土地容積移轉辦法	文化資產保存法第36條之1第1項	因古蹟之指定或保存區之劃定，致原依法可建築之基準容積受到限制部分，給予所有權人得等值移轉至其它地區建築使用或予以補償之相關規定。	87.9.7	內政部營建署

資料來源：1.楊勝評，2001。

2.本研究整理。

(三) 台灣都市更新的課題³

台灣與世界其它國家一樣，許多城市已面臨都市發展的瓶頸，都市問題衍生的諸多外部不經濟，使政府當局不得不進行都市再發展與都市更新的計畫。然而都市更新包羅萬象，所要執行的工作與面對的課題，更是非一朝一夕就能迎刃而解。台灣在都市更新的經驗上可說是遠不及於歐、美、日等先進國家，在執行層面則因立法時間較晚，而欠缺實際的運作與驗證，以至於成效仍待評估。因此，都市更新制度的建立及面臨各種相關課題，仍須由政府與民間單位共同努力推動與解決，才得以使其完備周延。目前台灣在推動都市更新時所面臨的課題綜合整理包括以下諸項，茲分述如后：

1. 法令制度面：

(1) 都市更新政策缺乏長期性及全盤性之規劃，無法顧及整體利益

台灣過去雖有都市更新計畫之擬定與實施，但大多僅限於個別單元或局部性之措施，例如最早實施都市更新計畫並著手實施之台北市，其已實施之個案中也多偏重於社區的改造重建更新，至於全市性及牽涉台北都會區之區域性都市更新，則欠缺整體性、長期性與全盤性的規劃，致使台灣的都市更新工作仍停留在窳漏頹敗的「個別建物更新」，而非就長期性及全盤性政策考量的「整體利益更新」。

(2) 都市更新事業核報表決門檻過高，阻礙都市更新推動

現行都市更新條例第22條規定，經劃定為更新地區需經所有權人超過3/5之同意；未經劃定為更新地區需經所有權人超過2/3之同意。此項規定在實際執行時常面臨開發業者無法達成此要求而打退堂鼓，使得更新的美意大打折扣。都市更新事業實施成功之先決條件在於獲得地主之同意，若地主本身意願不高或有意刁難，往往是造成都市更新無法順利進行的絆腳石。此外，有鑑於此次921地震後的災後重建也同樣面臨急於更新重建地區受限於地主同意門檻條件過高，而使重建工作無法順利進行，導致災民居住問題陷入窘境而雪上加霜。

(3) 缺乏專責機構，都市更新成效不彰

都市更新為一具長期性與連續性之事業，故須有專責機構負責推動，始能獲致預期績效。（錢學陶，1990：535）由於都市更新為一專業性之工作，不僅政策之擬定或計畫之執行，都需要有專責機構及專業人員的設置與運作，才得以順利完成都市更新的目標。目前政府因受限於經費的拮据及人力的缺乏，除了中央單位及少數地方政府（如台北市、台北縣、新竹市及高雄市等）設有專責單位，負責都市更新的推動以外，其它則多將都市更新的業務附屬於工務或建管等機構下，甚至並無都市更新之業務。在無專責機構的統籌規劃、專業人員的執行運作及足夠的預算經費支持下，都市更新的工作成效無法達到預期的成果。

2. 社會經濟面：

(1) 都市更新缺乏民眾參與，致使都市更新推展窒礙難行

都市的存在係以「人」為主體，因此，一切都市計畫與都市建設都須以「人本」為考量。都市更新最主要的目的即在改善都市機能，藉以提昇都市居民的生活環境品質，進而使

3 本章節(三)、(四)部份為作者參與台北縣政府委託中華民國都市計劃學會研究計畫案：《台北縣都市更新規劃案...以板橋、永和及三重都市計畫為例》研究成果重新整理而成。

都市能永續發展。由於過去台灣缺乏法源依據及實施經驗，雖然有類似的都市更新計畫及推動工作，但都僅限於摸索及嘗試的階段，而且大多由政府單位從上而下的方式進行都市更新的工作，鮮少與民眾溝通協調或鼓勵由民眾自動參與。因此，常造成政府閉門造車所訂定出來的都市更新政策或計畫，在未獲得民眾的充分瞭解與支持下，面臨抗爭阻礙的情況屢見不鮮，而使都市更新的業務無法順利進行。

(2) 都市更新僅重視實質環境更新，忽視社經環境變遷之更新

過去台灣之都市更新僅偏重於實質環境且屬個別建物之重建更新，參照國外之實施經驗趨勢及國內的發展狀況，由於欠缺整體的更新政策與前瞻性思維，雖在社經環境已然變遷下，現有的都市更新仍停留在窳漏頹敗地區的重建更新，在實質成效及整體利益上均非達到最大效益。例如地方產業的轉型或外移，致使過多的產業用地荒廢或低度利用，除有礙都市土地整體利用及減損土地價值外，間接也造成許多地方產業蕭條、失業人口增加、環境髒亂頹敗及治安等社經問題。

(3) 房地產市場不景氣，容積獎勵已非都市更新萬靈丹

台灣的房地產市場自從民國80年第三波景氣開始由高峰走下坡後，歷經10年仍未有顯著的起色，房地產不景氣直接影響都市更新的推動。雖然容積率的多寡是廠商考慮投資開發成本的因素之一，但隨著環境變遷、經濟不景氣及廠商為適應消費者偏好的改變，容積率的獎勵反而已非廠商投資的重要誘因。由於廠商投資過程中，除了須考量政府給予的實質容積獎勵外，在開發前的資金籌措、開發進行中的申請程序與開發後的管理維護等工作，若無法獲得政府的有效輔導與充分協助，則其在訊息、溝通、協調等「交易成本」顯然要高於一般的營建、人事、管銷等「生產成本」，在房地產不景氣及成本效益的多重考量下，大多數的廠商對都市更新的開發都會持審慎保守的態度，相對於政府積極推展及鼓勵都市更新而言，著實是需要加以研議更多且具彈性的獎勵誘因及協助方案，方能促使民間有積極參與都市更新的意願。

3. 實質環境面：

(1) 都市更新地區劃定偏重於「重建」，而忽視「整建」與「維護」的方式，缺乏整體都市發展考量

都市計畫法及都市更新條例中，對於都市更新處理方式包括「重建」、「整建」及「維護」三種方式，但在條例及實際推動上，偏重於拆除重建之更新方式，忽略發揮都市機能復甦、生活環境再造及都市景觀塑造等功能；而在都市更新條例中對於整建、維護之獎勵方式，也僅限於都市更新基金補助，即便是未來各地方政府成立都市更新基金，在資源有限及缺乏鼓勵民間資金投入的情況之下，也將產生排擠效應。此外，各地方政府所擬定之都市更新地區及更新單元劃定準則，其所規定之劃定準則大同小異缺乏彈性，仍無法擺脫過去都市更新就是針對窳陋頹敗或發展落後地區為主要更新對象的守舊觀念，亦即只重視「重建」而忽略「整建」與「維護」的更新方式，明顯欠缺前瞻性與開創性的都市更新新思維。

(2) 公有土地未有效使用管理，影響地區土地整體發展

由於管理機關礙於人力或職權之關係，目前都市中許多公有土地的使用，並未善盡管理的責任，而任其荒廢或被占用，使公有土地無法發揮應有的效用，有違公有財產是為謀公眾

利益的宗旨。在無法有效管理與利用的情形下，其土地價值過低，因而必須配合都市更新計畫，將目前公有土地另作安排，由現有的行政用地變更為較高度利用之商業或工商用地，加之目前正在興建之捷運場站及高鐵等重大交通建設，未來公有土地使用將更具價值。此外，都市區內過去因政治及國防安全之考量，封閉式之國防機關用地，對鄰近之住宅社區造成發展阻隔，而眷村之住宅形式，多以較低矮之樓層建築為主，居住密度高、居住環境品質低落，常造成公共安全及族群之隔閡，間接引發許多社會問題。

(四) 台灣都市更新課題之解決對策

1. 都市更新制度應全盤性及長遠性規劃，以符合政策目標及整體利益

都市更新所牽涉範圍廣泛，從實質面的土地使用、建築物興建、環境景觀塑造、公共設施提供及都市機能的改善，乃至於非實質面的政府都市發展政策、地方產業經濟發展、居民就業機會、人文景觀塑造、社區總體營造及商業機能改造復甦等，都需要政府建立一套完備可行之都市更新制度，才得以使都市更新工作能順利推行，亦即都市更新制度是要有周延的法令規章、健全的執行體制及高素質的專業人員，以及民間的支持參與才得以竟其功。因此，都市更新必須就政府政策及地方實際發展需要，同時結合民間力量，以全方位的都市更新思維建構穩健永續的都市發展與新都市風貌。就目前都市更新的發展趨勢，除了對窳漏頹敗的建築物作重建更新外，未來應將重點放在整體利益及發展潛力較大的都市更新建設事業上，如歷史文化古蹟維護、重大公共工程興建、地方產業再造、商業機能復甦、人文景觀形塑、社區總體營造及重大災害重建等之更新事業。亦即都市更新工作應由單純的社區住屋之「個別建物重建」，逐漸朝向如重大公共工程更新、交通樞紐更新、工業區更新、商業區更新、人文景觀更新、災後重建更新及歷史文化古蹟更新等屬於「整體利益更新」的類型。

2. 降低核准門檻，並縮短更新申請與審議時間

為避免都市更新遭受少數人「以私害公」或為因應某些重大災害發生重建之需要，對於更新地區之核准門檻應予適度降低，以利都市更新之順利推動。因此，降低都市更新表決門檻應是有助於都市更新的推行與整合工作，對大多數民眾的利益及政府的政策執行是有實際的助益。不過將門檻降低雖符合絕大多數人的利益，但相對的也造成土地所有權人權益受損，形成其權益公平性的問題。是以如何在「公平」與「效益」之間取得合理的解決，卻也值得政府未來在擬定表決門檻標準時，需妥善審慎考量並研擬可行之配套措施，方能達成都市更新之目標。此外，各更新單元內的權利關係人組成更新團體後，及投入人力與資金推動更新事業，或由建商主動辦理，辦理更新事業常因協商或申請期間過長，無法承擔資金利息壓力，在此等交易成本過高的情況下終告功敗垂成。因此，政府應透過制度的設計，縮短更新審議委員會的審議時程，並設立「單一窗口」統籌辦理都市更新業務，藉以縮短都市更新時程進而順利達成目標。

3. 充分利用公有土地，特准過小基地更新

根據「都市更新條例」第27條規定，都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，並依都市更新事業計畫處理之而不受其它相關法規之限制。由此可知都市更新應以公有土地利用為優先，一來可以督促管理機關積極有效運用及管理公有土地，再者也可以減少徵收或價購私人土地，徒增經費籌措不易及民眾抗爭阻擾的困境，使都市更新的推動工作能於最短時間內完成。此外，由於有些更新地區新舊建物雜陳，在新建高樓中間常有低矮老舊建物，在其

地理位置無法與附近基地併同更新的情況下，其基地若未達所規定的面積獎勵規模，而遲遲無法更新，建議政府應配合現況發展，彈性調整過小基地適用更新獎勵措施，並可依「都市更新條例施行細則」之劃定規定處理為宜。

4. 制定因地制宜之法令及獎勵誘因機制

由於都市更新不僅肩負政府政策意義，同時也攸關地方建設發展及民眾權益，因此，除了由中央頒布的相關都市更新法令外，各地方政府應在中央法令的規範下，審酌地方之實際發展情況及需要，研擬符合地方都市更新的計畫並確實執行。在「都市更新條例」第五章中，規定了許多獎勵措施如容積獎勵、容積移轉、稅捐減免、更新信託公司之獎助及公共設施之配合興建等，也由於各地方之發展條件與各種人力、財力之限制，應該因地制宜研擬具彈性且可行的相關配套機制，鼓勵民間積極參與都市更新事業。此外，目前民間建商推動更新所遭遇的困難，多在於更新後所有權移轉時，地主為將不動產轉移至其兒女名下，卻因必須負擔高額的贈與稅或遺產稅而不願參與更新，故有必要深入探討更新後的贈與稅、遺產稅等之優惠措施。

5. 成立正式專責機構，負責都市更新事業之推動與執行

都市更新是一項非常專業化之工作，若無專責機構的負責規劃與執行，成功的機會渺茫。因此，政府應在既定的都市更新發展政策下，督促各地方政府設置專責機構，負責都市更新業務之推展，建構台灣的新都市風貌。根據監察院於民國88年所作的「查察都市更新業務執行情形專案小組報告」指出，推動都市更新工作最重要的就是應設立專責機構，但該專責機構並非只有幾個規劃人員而已，而是應有真正負責執行之人員。在英國、日本及韓國均設有類似第三部門之專責機構，其被定位為準公部門，必要時可執行公權力。在都市更新條例第17條之規定中，直轄市、縣（市）政府為實施都市更新事業，得設置專責機構。但設立之形式，是否由直轄市、縣（市）政府決定，且是否仍為公部門機構，則法無明定。若為公部門，則設立之意義即不大，因為一樣會受到公部門之限制。若是設為非公部門，則有很多業務會受到政府機關之採購法、審計法及會計法規等規定所限制，又無法託付業務，故該法條之執行細節，仍有待進一步訂定規範。按成立第三部門，無論是以「公司」、「公團」或其它任何名義，其實係期望其具有政府之公權力，在可執行公權力，且具有民間之效率下，此項針對第三部門特別立法，在法律上賦予它應有之權利，使其獲得立法之授權。但未來若由政府直接編列預算或成立基金，以挹注該第三部門的成立與營運，則與現行政府採購法及相關之審計法規是否相合，仍須審慎考量。然而此種專責機構究宜由各地方政府或依各大計畫個別成立，抑或由中央政府籌組，專責協助各地方政府推動都市更新工作，亦值得商榷。

6. 協助開發商財源籌措及鼓勵民間積極參與

依據「都市更新條例」規定，主管機關得設立都市更新基金，作為更新事業的資金來源，也可作為更新獎勵優惠措施的資金基礎，編訂適當的預算設置之，解決公私更新財源籌措困難等課題，以適時協助更新的推動。由於都市更新開發成本甚高，基於政府財源拮据，資金籌措困難的情形下，將都市更新主導權交由民間自行辦理，透過立法賦予民間機構進行財源籌措及資金募集等方式的權利，藉由不同的出資組合及多管道的資金籌措，增進都市更新開發效率，必定可以創造良好的開發品質。此外，都市更新推動的成敗取決於民間參與的意願，若參與主體欠缺認同感則都市更新工作勢必窒礙難行，成功機會渺茫。都市更新的推動，礙於政府人力與財力的限制，

缺乏強力的推動機構或組織。若能藉由民間雄厚的資源、豐富的創意及興建管理能力，「以民間為主；政府為輔」鼓勵其參與都市更新的工作，應是未來都市更新最佳的推動模式。

五、結 論

「制」就是有約束、限制、規範或規則之意，它是一種制約的機制；而「度」則是有標準、可衡量、可遵循的一種工具。因此，「制度」應該就是一種具有約束力的規則，而此種規則必須是要能受到規範的，易言之，制度是要有準則可以讓參與者依循，從而自最大化的經濟角度所創造出來的一種環境。制度設計的良窳，關乎制度運行的成敗。建立一套完備而務實的制度，無論對施政者或執行者而言，無非是一項艱鉅而具挑戰性的任務。如何在問題的釐清與現實的考量之下取得最佳效益的平衡點，並同時創造優質的生活環境，是制度供給的理想與目標。

從制度經濟學的觀點可知，制度的產生必須是建立在追求經濟的最大效用，也就是當邊際收益（MR）等於邊際成本（MC）的條件下，達到效用極大化的目標。因此，理論上一種制度的形成或變遷就至少必須要具備有：（一）降低交易成本；（二）提供激勵機制；（三）消除外部效果；（四）創造合作條件；（五）切合實際需求；（六）化解衝突問題等基本功能。在各國土地使用管制的發展歷程中，每一種土地使用管理制度的產生、替代、轉換與交易的過程也都是隨著國家政策、社會經濟、文化背景以及其它實際需求應運而生。未來國內相關單位在研擬土地使用管理制度時，正可朝向此些功能目標進行制度的規劃與設計，以期獲得最大的經濟效益與為民謀取更多的福祉。

隨著時空的變遷，台灣的土地使用管理制度也因各種土地問題的差異性，而發展出不同類型的土地管理制度以爲因應。但是每種制度的形成都具有其特殊的發展背景與條件，並非可以一體適用的，其所要考量的因素也必須面面俱到，才不致於浪費過多的資源或成本損失，進而達到效益最大化的目標。但是制度的實施與維護，不僅需要靠政策的明確、設計的精良、法令的完備與確切的執行等配合外，更需要有效防制人爲因素的干擾。例如台灣最常見的就是政治因素、黑金勢力與民意代表的介入或干預，破壞制度的完整性，使制度的功能喪失殆盡。從以往的經驗可知，在土地使用管理規劃中雖有許多設計優良的制度，但可能由於人爲因素的不當運作，致使土地使用管理制度不健全發展，這種現象絕非我們所樂見的。實際上，一種制度的形成與實施將會直接或間接影響土地使用管理制度的建立。因此，未來政府在制定各種土地使用管理制度時，應該釐清問題的發展背景與條件，而在制度設計時則應考量其經濟與社會福祉的最大效益，進而取得最佳的均衡點才是制度建立的精神所在。

六、參考文獻

- 王耀生，1997，《新制度主義》，揚智文化事業股份有限公司。
- 林建元，1998，《智慧型工業園區開發規劃設計作業規劃（第二年）》附冊，委託單位：經濟部工業局，執行單位：中國土地經濟學會。
- 施建生，1999，〈制度經濟學的新發展〉，《台灣經濟研究月刊》，第22卷(第4期)：pp.8-11。
- 黃武達，1993，〈評介「臺灣都市計畫講習錄」--日治後期臺灣都市計畫與建築管理之基礎史料〉《建築師》第19卷(第5期)：pp.144-147。

- 黃武達、小川英明、內藤昌，1995，〈日治時代之臺北市近代都市計畫（一）--都市計畫之萌芽與展開〉，《都市與計劃》，第22卷(第1期)：pp.99-122。
- 黃武達、蔡之豪、內藤昌，2000a，戰後台灣建築法制重建之歷史分期，中華民國建築學會第十二屆建築研究成果發表會論文集，pp.1-4。
- 黃武達、蔡之豪、內藤昌，2000b，台灣建築法制歷史傳承之考察-日治時代以降建管制度及立法觀念之傳承，中華民國建築學會第十二屆建築研究成果發表會論文集，pp.5-8。
- 楊永良，2002，〈日據時代的台灣建設〉，<http://www.cc.nctu.edu.tw/~ylyang/history/taiwan.htm>。
- 楊勝評，2001，〈台北縣都市更新規劃案-以板橋、永和及三重都市計畫為例〉，委託單位：台北縣政府，執行單位：中華民國都市計劃學會。
- 熊秉元，1996，〈平價住宅、寇斯定理、制度經濟學〉，《台灣土地金融季刊》，第33卷(第1期)：pp.15-29。
- 錢學陶，1990，〈都市計劃學導論〉，茂榮圖書公司。
- 顏愛靜，2001，〈新制度經濟學的評價--制度與經濟理論導讀〉，《人與地》，第210期：pp.19-36。
- 查察都市更新業務執行專案小組報告，1999，監察院內政及少數民族委員會專案研究小組。
- 地政法規及相關法規彙編，2000，內政部營建署。
- 都市計畫法規彙編，2000，臺北市政府都市發展局主編，台北市建築師公會協辦。
- 日本の道；<http://japan.road.jp/Law>
- 中野文庫-植民地法令（台灣部）；<http://duplex.tripod.co.jp/etc/colony/taiwan.htm>
- Platt, Rutherford H.(1996)," Land Use and Society--Geography, Law, and Public Policy", Island Press, Washington, DC.

