

地政學訊

國立政治大學地政學系 Department of Land Economics

第 82 期，民國 109 年 9 月 11 日

發行人：孫振義 系主任

本期主編：丁秀吟

編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地址：臺北市 116 文山區指南路二段 64 號

電話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

網址：<http://landeconomics.nccu.edu.tw>

主任的話

給地政系新生的建議與叮嚀

孫振義

(國立政治大學地政學系
教授兼系主任)

炎熱的九月伴著開學的季节，見到新生們稚嫩的臉龐，除了誠摯地歡迎大一新鮮人加入地政系大家庭之外，基於十數屆學生從新生成長至畢業生的陪伴經驗，不免也有幾句建議想要與「地政新鮮人」分享與叮嚀。

大學生涯匆匆四年，其實僅是學生們從「準大人」蛻變成「真大人」的過程，除了認真的專業學習外，更是實踐四件重要「探索工程」的關鍵時刻。

首先，請探索「地政學系」。

無論每一個同學最初基於何種原因報考、填寫志願乃至被錄取成為地政系學生，均應當將「何謂地政系」納入優先探索工作。事實上，地政系的專業分為「土地管理組」、「土地資源規劃組」、「土地測量與資訊組」等三組，專業領域含括了：土地政策與法治、不動產開發與經營管理、土地與環境規劃、土地測量與空間資訊等，相當於是其他學校的不動產、都

市計畫、測量等系。然而，地政系究竟學些什麼？其和各校相關學系究竟又有何差異？這些逢人、逢年、逢節（尤其中秋節、春節）就會被「請教」的問題，確實非常值得「準地政人」提早準備起來以防「被拷問」。最好，積極參與學校籌辦的「包種茶節」來練習、採排，方能妥適。

其次，請探索「臺灣」。

多數同學在步入大學前在臺灣（含澎、金、馬）也居住了至少 18 個年頭，臺灣名產除了鳳梨酥、臺灣玉外，其實還有颱風、地震、土石流與民主政治。對於這塊曾經生養自己、今後要著手耕耘的土地，其歷史、地理、風俗、文化亦應當要有些深入的瞭解。探索臺灣不只要讀萬卷書、行萬里路，更可以透過短暫地「離開臺灣」來「看見臺灣」！在臺灣生長多年的人，很容易見不到自身的優勢，透過大學所提供的「出國交換學習」契機，在文化差異的撞擊下，更有助於探索與挖掘臺灣的珍貴、優勢、劣勢與國際處境，最終也能對於臺灣有更深層的瞭解。更進一步，方能思考將來如何透過自身所學習的「地政」專業，促使國家提升競爭力與宜居性。

第三(亦是最重要)，請探索「自己」。

在過去的學習歷程中，無論是讀聖賢書或 CASE STUDY 看案例，學生們最熟稔的多半是別人的想法、觀點與性情，卻鮮少有機會「專注於」探索自己。人生如布料，若不知質地、紋理，再好的裁縫師也縫製不出絢麗的彩衣。是以，唯有亡羊補牢，即刻開始徹底去瞭解自己，方能知曉將來當在哪個「地政」領域貢獻出一己之力，進而，透過專業讓臺灣的生活環境更美好，讓民眾更能夠安居樂業！人才若能被妥善運用，一顆小螺絲釘便能造就一部偉大的機器；人力若被錯置，一顆老鼠屎就足以敗壞一鍋米粥。古人比較好高騖遠，總說要「修身、齊家、治國、平天下」；現代人算是務實，只追求 Just be yourself (作自己)，但倘若連自己都不瞭解自己，真不知要如何 Just be myself? 恐怕就只能落入那句老話(悲劇)：其實作自己最難！人生如棋，但往光明面想，其實自己並非全然僅能任人擺佈，唯有認識自我，方有機會在棋局中將自己下到對的地方去。而大學生涯，正是步入社會棋局的前哨戰，因此，認識與認清自己絕對至關緊要。

最後，請探索「世代使命」。

一代人有一代人的宿命與使命，愈早認清使命便可儘早預作準備。臺灣自戰後經歷經濟起飛與成長停滯時期，也曾擁有人口紅利。如今，在高齡化、少子化的浪潮中，大學迎接你們此新生代的來臨，除了儘力提供養分與極力灌溉外，並無法為你們設想(或交付)你們的「世代使命」。二十年是一個重要的界點，1960年代的臺灣逐漸從戰後復甦、民生狀況明顯改善；1980年代的臺灣經濟起飛，成為

能與南韓、香港及新加坡等地區並稱的亞洲四小龍；2000年代的臺灣在民主制度上往前躍進，也開創了許多新制度；2020年今日的臺灣，伴隨著新型冠狀病毒疫情的危機，令整個全球與社會體制面臨極大的威脅與震盪，我們彼此刻正見證著歷史的刻撰痕跡...未完待續。那2040年的臺灣呢？那將是你們這個世代所主宰的世界，你們想(或能)帶給我們怎樣的未來呢？為了實踐那樣的未來，今日以後的二十年，我們彼此又當做出何等的努力與準備呢？

「地政是我家」是一句將來得常常聽、甚至常常喊的話。唯有透過深沈地探索「地政系」、探索「臺灣」、探索「自己」與探索「世代使命」，方有機會認識自己、瞭解地政領域相關事宜、進而將自己的能量投放在「地政界」，最終促使國家與社會發展的更健全、更良好！也唯有如此，「地政是我家」才能喊的不矯情做作。而也唯有如此，才能臉不紅、氣不喘的向別人說「我是地政人，我念地政系」！

最後，若看完上述的建議與叮嚀，各位「地政新鮮人」突然有種被「推坑」的感覺時，身為許多「坑內人」之一的我，只能輕輕的說一聲「地政人，歡迎入坑、歡迎光臨」！

專題報導

危老政策會影響都市更新嗎？ ——以台北市危老推行現況檢視

吳佩璇

(國立政治大學地學系碩士班)

壹、前言

都市發展有其生命週期，經歷一

段時間必然面臨都市機能下降有都市更新、再生的必要，而透過建築維護、街道寬度、公共設施留設等行為，使都市回復機能、延長都市壽命。都市計畫法第六章舊市區更新規定，若地方政府對於「窳陋或髒亂」地區認為有更新必要，得於細部計畫劃定更新地區、實施更新計畫¹。我國都更於制度設計上採多數決²，都市更新條例(後稱都更條例)實施後，以重建、權利變換為主流實施方式。然而，2012年文林苑案王家拒絕都更、政府代拆，催生釋字 709 號，針對舊都更條例中事業概要申請同意比例、組織審議、利害關係人陳述意見、知悉資訊等，違反憲法保障之正當法律程序而宣告違憲。文林苑事件後，更新始終未見動能，花敬群指出，都市更新面臨八大問題待解，包含：民眾錯誤期待、審議程序冗長、公權力未彰顯、公辦能量不足、多由建商實施、違憲條文待解、自主更新不易、弱勢戶須協助³。在蔡英文主張「整合要容易、獎勵要明確、審議要加速」政策主導下，除了 2019 年修正都更條例⁴，2017 年制

¹ 都市計畫法第 63 條：「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。」

² 依都市更新條例第 22 條、第 37 條，事業概要、事業計畫報核時，私有土地及私有合法建物所有權人之人數與其持有土地須超過一定比例同意；事業計畫報核時依是否位於更新地區及更新地區類型須達不同同意比例門檻。

³ 人老屋也老 老舊建築物重建勢在必行，2017/09/30，CNN 中央通訊社，網址：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201709300250.aspx>

⁴ 2019 年都市更新條例修法，共八個主要面向：增強都更信任、連結都市計畫、精進爭議處理、簡明都更程序、強化政府主導、協助更新整合、擴大金融參與、保障民眾權益，其中以提高事業計畫與事業概要門檻、落實正當法律程序辦理公聽會與聽證會、實

定都市危險及老舊建築物加速重建條例(後稱危老條例)、2018 年制定國家住宅及都市更新中心設置條例，三者合稱為都更三法。危老條例係針對我國危險或 30 年以上老舊建築重建政策，花敬群強調「危老整建是一條高速公路」，大幅縮短申請程序與審議時間，並提供容積獎勵作為誘因，期待加速老舊建築更新，蔡英文總統也在 2019 年都更三法完備時表明都市更新 2.0 正式啟動。⁵

貳、實證與數據分析—以台北市為例

一、危老重建的法制背景

(一) 都市更新之公益性

由於危老條例之目的在於輔助都市更新，因此必須先說明都市更新之公益性。我國都市更新得以重建、整建、維護處理，其中以重建為大宗，並以權利變換為主要實施方式，加上我國在制度設計上採多數決，勢必影響同意與不同意都更者之憲法保障財產權，並擴及其居住權、工作權、生存權。為此，實施都市更新必然需基於某些公共利益，而制度中不論是審議程序、多數決、民眾參與、獎勵方式，皆與其息息相關。

都更條例雖於第 1 條開宗明義說

施者請求拆除主管機關應先行調處、增訂第三章政府主導都市更新等。

⁵ 花敬群：危老重建是一條高速公路 100%所有權人同意社區快申請，2019/03/07，彭嫻琳，中時電子報 工商時報，網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190307000282-260202?chdtv>

蔡英文：都市更新 2.0 元年啟動，2019/03/29，孫彬訓，工商時報，網址：<https://ctee.com.tw/amp/news/real-estate/63395.html>

都更三法到位 內政部啟動配套 呼籲地方儘速銜接，2018/12/28，內政部營建署，網址：<https://twur.cpami.gov.tw/zh/announcement/view/466/0>

明立法目的，然而過於抽象、解釋寬泛，對於公共利益較為具體之規範則可見於第 6 條。蔡志揚（2012）認為，都市更新之高度公共利益，意在「改善都市防災、建物結構安全、公共交通、衛生環境」。林明鏘（2013）指出實施更新應具有客觀與主觀要件，前者指建物本身未符安全或交通需求，「且」外部環境惡劣，亦即限縮公共利益詮釋空間。2012 年的都更條例法制修法與機制探討座談會中學者也提出看法。其中，程明修認為應以都更條例第六條為基準，若不具備則無以透過多數決推動更新；王珍玲則提到，都市更新若僅止於建築物更新，私人自行處理即可無須借用都市更新之手，應有一定規模使得稱之為都市更新，而法條中諸如公共安全、公共利益、都市機能等，仍過於抽象（林明鏘等，2012）。

都市更新之公共利益，必須透過

1. 都市計畫與都市更新計畫
2. 都市更新單元劃定
3. 正當法律程序，始得實踐。

都市更新作為都市計畫執行工具之一種，公益性源自於都市計畫本身，而都更條例對於都市更新計畫、都市更新地區劃設之規範，要求調查、評估或審議，也是為了透過更新計畫上承都市計畫、下接更新概要、更新事業計畫，並且指導更新地區與單元劃設。然而實務上地方政府怠為制定更新計畫，使更新計畫失去銜接各計畫的功能，更新單元甚至可以自行劃定且無須坐落於更新地區。此外，高額容積獎勵破壞都市景觀、日照權等，導致現行都市更新多追求最大利益、最高容積率，集體私益被曲解為公益，連帶影響多數決正當性，諸多問題即使都更條例修法後，仍沒有觸及這些根本性問題（蔡志揚，

2012；林明鏘等，2012）。

（二）危老條例概述

作為都更條例的輔助，危老條例針對全國 30 年以上老舊、危險建築物，強調加速與獎勵，且納入無法透過都市更新辦理的小基地重建。該法案內容僅有 13 條，可分為適用範圍、程序與獎勵：適用之建築物需屬 1. 合法建築物 2. 都市計畫範圍內 3. 非主管機關指定具有歷史文物 4. 屬於老舊或危險建築物，老舊與危險建築物認定則依屋齡與結構安全性能評估標準而定⁶ 5. 取得全部所有權人同意；申請重建時可合併鄰接基地或土地，原規範併入土地不可大於原重建基地面積，不過 2020 年 5 月修法後已無此限制。程序上擬訂重建計畫後，由起造人向地方主管機關申請核准，申請建照、使照。獎勵項目含容積獎勵、放寬容積率和建蔽率、賦稅減免（地價稅、房屋稅）、經費補助。惟危老條例作為都市更新之輔助，目前仍有 10 年期限（須於 2027/05/31 前申請）。

⁶ 危險及老舊建築加速重建條例第 3 條：「本條例適用範圍，為都市計畫範圍內非經目的事業主管機關指定具有歷史、文化、藝術及紀念價值，且符合下列各款之一之合法建築物：

- 一、經建築主管機關依建築法規、災害防救法規通知限期拆除、逕予強制拆除，或評估有危險之虞應限期補強或拆除者。
- 二、經結構安全性能評估結果未達最低等級者。
- 三、屋齡三十年以上，經結構安全性能評估結果之建築物耐震能力未達一定標準，且改善不具效益或未設置昇降設備者。

前項合法建築物重建時，得合併鄰接之建築物基地或土地辦理。

本條例施行前已依建築法第八十一條、第八十二條拆除之危險建築物，其基地未完成重建者，得於本條例施行日起三年內，依本條例規定申請重建。」

危老建築之獎勵後容積，不得超過各該建築基地 1.3 倍之基準容積或各該建築基地 1.15 倍之原建築容積；其獎勵項目除符合危老條件、建築基地退縮、耐震設計、智慧建築、綠建築、無障礙設計、開闢公共設施用地外，公告後三年內申請得有 10%時程獎勵，三年後時程獎勵逐年遞減。新修法則納入合併臨地規模獎勵，惟時程與規模獎勵合計不得超過 10%。⁷

二、相關文獻回顧

推動危老重建條例以來反對聲音不斷，主要有兩個批評面向：缺乏整體規劃破壞原有都市計畫、容積獎勵淪為圖利。儘管內政部宣稱危老條例實施後不影響都市計畫，理由是危老建築容積低於都市更新條例規定，且重建仍受土地使用分區與允許項目管制。然而放寬建蔽率、容積率，於無考量區域發展情況下給予容積獎勵，加上無最小面積限制，等同放任各地進行個別小規模開發。中華民國景觀學會、都市設計學會等組織召開記者會嚴正指責危老條例將帶來的嚴重後果，如未經都市規劃下放任建築物自由「長高」破壞都市景觀，建築密度拉高卻又無法開闢救災道路，甚至可能影響台北市都發局對芝山岩周邊的建築物限制高度規劃⁸。除此之外，鍾麗娜（2017）亦直批危老條例所提供的容積獎勵與公共利益脫鉤，淪為政府成就無本生意的「合法圖利行為」，以及危老條例為都市更新法制中不必

要的疊床架屋立法、照顧產權單純地主等論點。⁹

危老條例實施至今已四年，相關研究陸續進行。胡峰賓（2018）從制度面切入討論都更與危老政策，以新北市與零星他縣市之危老重建個案進行分析。文中建議各縣市有關危老容積獎勵師相關作業要點應盡快辦理，始不損害人民權益，另關於危險有急迫性之建築，其認為應以權利變換進行¹⁰。林宏彥（2019）從法規面、執行面分析都更與危老整體情況，並針對新北市從政治、經濟、社會、技術四個層面進行分析，列舉新北市都更與危老成功案例，最終提出結論與建議。惟該篇論文並未針對個案進行深入探討，僅羅列各案成功因素（如板橋區文化段屬第一個危老重建成功個案，其成功原因僅列舉 1.整合共識 2.拆遷補償配套完備 3.重建分回滿足需求）。此二論文未對所選個案間進行交互分析，亦無透過個案指出政策缺漏，難以提供政策建議供參考。

方竹平（2019）透過比較研究法從制度面與實務面比較都更條例與危

⁷ 立院三讀危老條例 時程獎勵再延 5 年採逐年遞減，2020/04/17，劉玉秋，中央廣播電台，網址：

<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2060202>

⁸ 危樓、老屋重建放送容積獎勵 學者批：賞都市計畫一巴掌，2017/01/03，陳文姿，環境資訊中心，網址：

<https://e-info.org.tw/node/202231>

⁹ 除上述論點之外，戴秀雄認為，危險建築本可以透過公權力機關認定後，於危險發生前拆除，此為所有權人義務，亦為主管機關監督責任，危險建築不因所有權人有無共識而改變危險情形、亦有重建以外排除危險方法，換言之，危老條例是公權力機關將其監督與拆除責任透過獎勵「移轉」，由所有權人「自發性」拆除，而條例所賦予之獎勵，一方面只獎勵了既有建物所有權人拆除後新建，另一方面又破壞了本該由所有權人維護財產符合公共安全的義務。

危險建物拆除與重建新屋是兩回事——另類角度看老屋條例，2017，戴秀雄，報導者，網址：

<https://www.twreporter.org/a/opinion-old-urban-buildings-reconstruction>

¹⁰ 權利變換僅是都市更新實施方式其中一種，與加快推動都更無關，原作者應是將其與多數決制度混淆，於此指正。

老條例性質後，以簡例分析一位於大安區、採都更條例進行重建的案例，使用三種方案進行分析：1.都市更新條例權利變換計畫、2.危老條例一整塊基地的方案與 3.危老條例切二塊基地的方案。分析發現後兩者危老方案僅於行政申辦程序上優於都市更新，其餘如同意比例、容積獎勵、單位成本、重建後樓地板面積都以都市更新為優。因此方竹平認為，「使用都更條例是以時間換空間，相較於危老條例則是用金錢換時間」。該論文僅就個案如何選擇都更條例與危老條例進行分析，並未討論其根本性問題。

梁晴（2019）以探討危老重建條例是否能加速建築物更新為核心，檢視危老制度與實務操作結果差距，並比較其與都更條例兩者之間是否產生競合。其選擇 2018 年 12 月前之全國 70 件危老案例，以地區、危老類型、核准天數、面積、建築型態、容積移轉、使用分區、臨地無法適用容積獎勵情形等共八項目進行分析。透過數據分析指出幾點重要發現：首先，危老重建申請案僅極少數是危險建築物，無法解決公共安全問題，然而透過其他制度申請重建個案多轉軌為危老重建；第二，從當時個案判斷，危老獎勵並沒有提升重建效率，甚至有個案沒有申請容積獎勵；第三，改建之建築物對於建物安全性由於建蔽率、容積率放寬若仍有疑慮，則未達危老條例之立法目的；最後，工業區建築更新之急迫性有所疑義，且涉及工業住宅，認定不應如此寬鬆。該篇論文是目前針對危老制度較為全面的實證數據分析，且對於都更和危老之間有較為深刻的探討，認為兩制度間應重新區分適用範圍、建立配套措施避免互相影響，並對時程與獎勵更具

明確性，並應讓都更「危老化」。惟由於當時危老重建案量仍不足，採全國分析則無法顧及各區域差異等缺點。

上述論文係為現階段與危老政策有關之數據分析。然而各篇論文進行時，危老實行時間尚短、各縣市配套亦有時間差，個案數量亦不足，總體數量分析較為困難、更遑論各縣市內部分析，而其他個案式的分析則僅偏向財務面向。危老條例實行至今已四年，累計案量提升，根據營建署統計，危老重建平均每月的申請案件量呈現指數型成長，每年案件量均為前一年 3 倍以上，內政部長徐國勇表示過去四年已鋪墊基礎¹¹。

誠如過往研究所言，危老承襲了自辦更新的缺陷，對都市整體規劃學理上的破壞將更甚都更單元，且都更與危老申請條件相似，後者甚至沒有最小面積限制，對於透過整體規劃更新以產生「規模經濟效益」並依此要求提供公共設施等相關配套的理想狀況非常不利（何彥陞與子閔，2014）。為此，危老會不會反向侵蝕本已問題重重的都市更新，應進一步透過實務證明。因此，本文利用 2020 年 5 月底全國核准案量最多的台北市進行分析，從申請面積、坐落單位作為是否影響都市更新的判斷準據。

三、危老重建會不會讓現行都更變得更零碎？

截至 2020 年 5 月底，各縣市政府危老推動總核定數達 632 件，其中臺北市核准案量為全國最多，達 179 件，平均核准面積為 664.71 平方公尺。新

¹¹ 危老重建推動成果豐碩 徐國勇：每年案件量呈指數增長，2020/05/09，內政部營建署，網址：
<https://www.ur.org.tw/mynews/view/3081>

北市次之，核准案量達 153 件，平均核准面積為 759.22 平方公尺¹²。因資料取得之故，以下以台北市的個案資料進行分析。

(一) 危老申請面積現況

根據表 1，台北市的 167 筆危老核准案件，超過半數（54%）基地面積不到 500 平方公尺，43%（39 筆）的案件不到 300 平方公尺。以各行政區微觀，可注意到各區 1000 平方公尺以上數量相差無幾；500 至 1000 平方公尺以內，僅中正區、中山區、士林區較多（7 筆）；文山區 8 筆申請中佔 5 筆之外，500 平方公尺仍為各區大宗，與過往批評淪為小基地建築改建相符合。然而，修法後時程獎勵隨時間遞減，新增臨地合併規模獎勵，未來須關注該政策對於申請面積是否有正面影響。

(二) 危老重建、都更單元之座落位置

根據台北市建管處 2017 年統計台北市各行政區 30 年以上屋齡數量，北投區、士林區、中山區為最多棟之行政區，與 2020 年危老申請案件分布相符（詳見表 2）。危老案件分布零星（如圖 1），雖有同一條街道一筆以上危老案件之情形（如圖 2），尚無相鄰兩筆申請得畫為都市更新單元情形。若將危老申請案件與更新地區套疊，約有 19% 位於都更地區內，6% 位於都市更新地區附近，包含直接臨近但非位於更新地區內或位於隔街（如圖 3、4）。台北市歷年皆有畫設都市更新地區（如圖 5），更新地區畫設意義誠如前述，上承都市計畫、都市更新計畫，

下接都市更新單元，而現行都市更新地區劃設有四種類型（如表 3），不論何種更新地區劃設，端視其原因，均與整體發展、安全防災有關，具有一定公益性，且有規模開發必要。然而公益性僅與都市更新有關，固然危老案件位於更新地區範圍內，與更新範圍外相比更有更新之必要，但危老無須經由更新或計畫審議，且等同將應該須達一定規模開發之區域拆散，至於臨近更新地區之危老個案，則應有與更新地區內建物併為開發之可能。

表 1 各行政區申請危老重建之面積分布

行政區 面積(m ²)	北投	士林	內湖	中山	大同	松山
0-499.99	12	15	4	16	11	4
500-999.99	4	7	3	7	5	4
1000以上	4	2	5	1	1	0

行政區 面積(m ²)	萬華	中正	大安	信義	南港	文山	總數
0-499.99	3	9	9	4	2	1	91
500-999.99	4	7	4	1	1	5	52
1000以上	2	2	3	0	2	2	24



圖 1 位於都市更新地區之危老分布圖

註 1：依 2020 年 5 月統計共有 167 筆危老案件，其中有 11 筆資料不全，因此製圖過程未標示於圖二，不過以段號個別比對後，11 筆土地皆無位於都市更新地區、亦無鄰接都市更新地區。

註 2：綠色為非落於更新地區；紅色白點為落於地區內；紅色標白色十字為靠近更新地區。

¹² 危老重建計畫受理核定數統計表，2020/05/31，都市更新入口網，網址：
<https://twur.cpami.gov.tw/zh/urban/statistics/view/12>

表 2 台北市危老建築分布與各區老舊建築佔比

台北市行政區	北投	士林	內湖	中山	大同	松山	萬華	中正	大安	信義	南港	文山	總數
個案數量	20	24	12	24	18	8	9	18	16	5	5	8	167
30 年以上老屋比例 ^註	13,080	15,379	4,454	10,410	6,206	11,439	6,330	6,917	9,537	1,277	2,525	5,314	93,361
危老重建行政區比例	12%	14%	7%	14%	11%	5%	5%	11%	10%	3%	3%	5%	100%

註：2017 年統計。

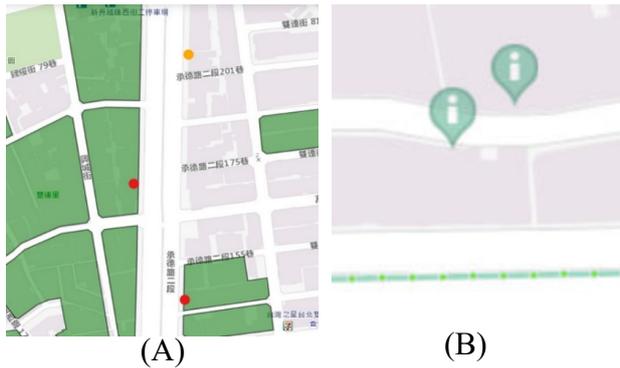


圖 2 同一條街道一筆以上危老案件

註：(A)為雙連段一小段 263 地號等 5 筆土地／雙連段三小段 80 地號土地／雙連段一小段 629 地號等 3 筆土地；
(B)為寶清段七小段 298 地號等 8 筆土地／寶清段七小段 478 地號等 5 筆土地。

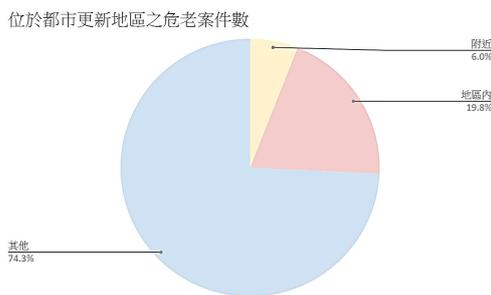


圖 3 位於都市更新地區之危老案件數



圖 4 位於長安段一小段 56-1 地號等 5 筆土地

註：橘色點為危老個案所在位置，綠色區塊為都市更新地區。

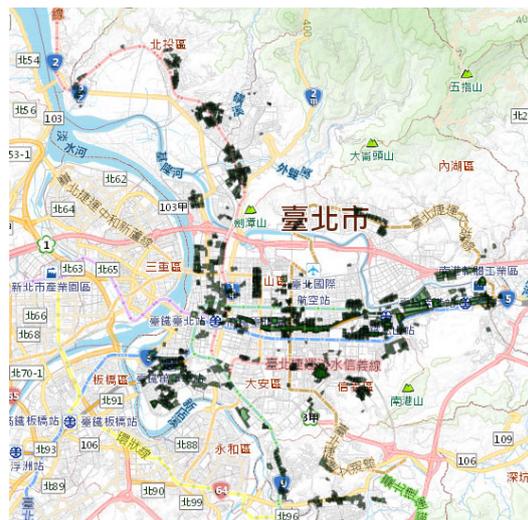


圖 5 台北市都市更新地區劃設

資料來源：內政部營建署都市更新入口網，都市更新地區圖資，網址：

<https://twur.cpami.gov.tw/zh/urban/area/map/tgos>

表 3 更新地區類型

類型	原因
劃定 一般更新地區 並訂定(或變更)更新計畫(都更5)	發展、居民意願、原有社經關係、人文特色及整體景觀
優先劃定 (或變更)並訂定(或變更)更新計畫(都更6)	公共安全、未符合都市機能、未配合重大建設、污染、文化保存
迅行劃定 (或變更)並視實際需要訂定(或變更)更新計畫(都更7)	已生重大事變、避免重大災害、符合危老規定
劃定(或變更) 策略性更新地區 並訂定(或變更)更新計畫(都更8)	場站周圍、港灣適合高度再開發、都市防災、重大建設

參、結論

為了解決都市更新實務上所面臨的整合與推動困難，政府企圖透過危老重建，放寬建蔽率、容積率、無最小可申請面積，提供容積獎勵，期待讓等不到都更的民眾，得以透過危老條例將老屋汰舊換新。然而，自辦都更、自行劃定更新單元的既有問題，顯現出沒有更新計畫、單元不在更新地區、單元本身僅為私益集合，而衍生多數決的正當性危機，以及缺乏與都市計畫連結、缺乏整體規劃。作為都更政策輔助的危老條例在制度設計時，從根本上忽略都市計畫對於鄰接巷道、公共設施等未來規劃。以台北市而言，申請案面積超過半數未達 500 平方公尺、各自零散分布於台北市各區。部分坐落於都市更新計畫地區者，則使原有考量之都市規劃遭到破壞，甚至連立法目的中之改善消防安全目的，也因放寬建蔽率導致巷弄更為狹小而無法達成。為此，現階段之危老條例無法輔助都市更新實施。即使是老屋重建，亦應回歸都市更新系統，而具備公共利益之都市更新，透過公權力介入，始能實現都更條例與危老條例之立法目的。

參考文獻

- 方竹平，2019，都市更新條例與都市危險及老舊建築物加速重見條例之適用性比較分析，東吳大學企業管理學系碩士論文。
- 何彥陞與翁子閔，2014，都市更新單元劃定基準與公共利益之關係(下)，現代營建，410 期，P22-27。
- 林宏彥，2019，都市更新條例與危險老舊房屋重建推動現況研究：以新北市為例，銘傳大學都市規劃與防災學系碩士在職專班。
- 林明鏘，2013，都市更新之公共利益——兼評司法院大法官釋字第 709 號解釋，P122-124，土地利用關係與公共利益(2)，台灣法學雜誌，第 227 期，P121-139。
- 林明鏘、陳明燦、白金安、程明修、王珍玲、戴秀雄，2012，「都更條例法制修法與機制探討」座談會，臺灣環境與土地法學雜誌，第 3 期，P21-45。
- 胡峰賓，2018，都市更新之再轉折：危險及老舊建築重建機制之探討，國立台灣科技大學建築系碩士論

文。

梁晴，2019，都市危險及老舊建築物加速重建條例案例研究，國立臺北大學 不動產與城鄉環境學系碩士論文。

蔡志揚，2012，都市更新公共利益與財產權保障限度之本質，臺灣環境與土地法學雜誌，第2期，P97-107。

鍾麗娜，2017，從擬訂都市危險及老舊建築物加速重建獎勵條例反思國土亂象之根源，土地問題研究季刊，第16卷，第1期，P62-74。

土地整合之拿翹問題探討

黃思穎

(國立政治大學地學系碩士班)

壹、引言

共有財與反共有財都會造成土地使用無效率，而現代社會常有搭便車行為與拿翹行為的存在使集體行動容易受到阻礙，在19世紀初便有文獻提及若嘗試整合具有互補性的商品或資源，可能會遇到拿翹問題的相關影響 (Cournot, 1838)。

在進行都市化、工業化、都市更新、土地重劃等活動時都會涉及土地整合，將所有權零散的土地進行統合與開發。土地整合通常藉由市場買賣與徵收機制進行，如為實施土地公有之國家如中國，土地整合多依靠徵收，而其餘採行土地私有之國家多透過市場運作進行土地整合，但若市場失靈則由政府負責徵收，兩者雖有不同，但均可能會遇到居民拿翹行為的存在而可能使土地整合計畫失敗。

貳、文獻回顧

當存在多重權利可以行使排他時，就會出現反共有問題。Heller 曾經分析反共有地悲劇，且針對俄羅斯從社會主義轉向市場制度的令人失望的過程，也提到反共有財的經濟模型還未建立 (Heller, 1998)，而 Buchanan 和 Yoon 針對 Heller 提出回應：利用簡單的線性模型，推論得出當共有財悲劇與反共有財悲劇之兩者在參與人數相同時，總價值 (廠商收益之總和) 亦會相等，所以兩悲劇為對稱關係 (Buchanan and Yoon, 2000)。

開發實施者為了整體開發利益或市場需要，對同一開發基地上個別土地所有權人進行整合，可得到規模經濟、外部效益、容積獎勵等好處，但也存在一些問題，Eckart 以賽局理論提出兩特性：建商的整合計畫是隱瞞的、每塊土地不可替代，因此建商會進行地主聯合或個別協商提出最適購買價格，若遭拒則會決定接受地主開價或放棄取得該地 (Eckart, 1985)，因此具有高度複雜性與整合不易性。

最常見的問題便是拿翹問題：建商為達到規模經濟需要取得特定範圍之土地，所以該塊土地對建商具有高價值性，當地主知悉該地對於建商之重要性便會提出更高的索價，地主拿翹與建商計畫兩者利益衝突，但地主拿翹行為本身無法獲利，若無法達成共識則地主無法得到該利，故僅在雙方達成出售協議時才代表拿翹利益產生 (Cohen, 1991)；土地整合順利進行條件為開發計畫的社會淨利益超過地主個人財產價值，但地主為了取得開發案的利益因此將索價抬高，當其

膨脹之土地價值高過未來開發案的淨利益時，建商可能會放棄此開發計畫，故拿翹問題是土地整合問題之一（Plassmann and Tideman, 2007）。

由於存在拿翹問題，越接近市中心之協議價格越高，將會促使建商或開發商轉向城市邊緣土地以降低成本，因此在一定程度上加速城市蔓延（Miceli and Sirmans, 2004）；且建商或開發商將偏好所有權完整的土地，此將降低土地有效配置及使用，並造成城市無秩序擴張，同時使市中心土地更加細碎（Henderson, 1985）。綜上所述，市場機制使拿翹問題容易存在，導致交易成本高昂甚至無法負擔、妨礙土地整合計畫進行、對城市發展整體具有負外部性。

參、觀念綜述與分析

一、共有財問題

某一種資源可能會被互補性投入同時使用，對所有潛在使用者開放下，僅在低於某程度時，該資源才會產生價值。公共資源的淨收益與實際互補性投入的水平有關，如果這些資源的使用分別被選擇的代理人、個人或公司控制，資源的潛在價值可能會因為無節制的使用而被部分或全部耗盡或消散，這就是共有財問題。

公有地或固定資源不可分割，所以獨立且互補性投入同時使用資源的方式成為可能，每個參與使用的單位所採取之行動都會對其他使用單位的產值產生外部不經濟，因為分散的使用決策之外部效果並不會完全內部化，即資源完全對使用者開放，其淨收益會被消耗殆盡。故，共有財造成

土地資源使用無效率的原因是過度使用，每個人基於各自利害，採取對自己有利之行為決策，最後對共有財造成極大傷害。為了確保管理效率，必須進行財產權的指定分配，這會改變激勵結構，藉由嚴格限制，通過內部定價或外部定價將使用限制在接近潛在收益最大化的水平之下，則所有者會得到最大的回報（租金），即只有在決策權完全集中，並與潛在資源的使用範圍一致的情況下，才能確定潛在外部性。

上述共有地悲劇是因為獨立個體被賦予使用權，且在行使使用權時產生將選擇者博弈排除在外的相互依存關係，所以這種權利並未擴展至排他權。

二、反共有財問題

在私有化下，資源的所有權被清晰的分配，某個人或代理人被賦予使用權和排他權，可以阻止他人使用，且可以自己使用，或通過許可允許他人使用該資源。當使用權被分配給一個以上之個人或代理人時，傳統的共有財問題出現；當排他權被分配給一人以上時，類似於在熟悉的模型中所發生同時使用所有權的狀況，也會出現同時行使排他權，而兩方面基本是對稱的。

反共有地悲劇，以未實現的經濟價值衡量，表現資源未充分利用而非過度使用的狀態，如同共有地模型中，機會損失的規模取決於被賦予同樣權利的人數，兩者的基本邏輯相同，許多被分配權利的獨立決策者將外部不經濟加諸在其他具有相同權利的人之上；在共有地或模型的使用權

端中，個人可能藉由對公共資源增加一單位的投入，減少其他投入的生產率和每個人的租金；在反共有地或模型的排他權端中，個人可能（透過價格）減少對共有設施之投入，減少其他行使潛在排他權者可以獲得的租金。

在極端狀況下，當一個大群體中所有人都被賦予排他權，代表每個欲使用資源的人，都必須獲得所有人的許可才得使用，則儘管有潛在價值存在，資源仍不可能被使用，而潛在價值因閒置被浪費，與另一種極端狀況下，開放共有地使用產生的過度使用而耗盡資源的浪費相同。故，反共有財造成土地資源使用無效率的原因是不足使用，每個人基於排他權而阻止其他人使用，最後導致資源閒置。

三、共有財與反共有財的對稱關係

由於僅賦予使用權而無排他權而形成過度使用產生的均衡點和由於賦予排他權而使用不足產生的均衡點形成準確的對稱性，潛在最大值低於充分使用所產生的價值缺口一致，在使用者與排他者數量相同時，對稱性仍保持不變。利用圖 1 說明：縱座標軸為全部價值、橫座標軸表示使用者或排他者數量，則全部價值的兩部分在峰值的兩側圖形中呈現對稱關係。

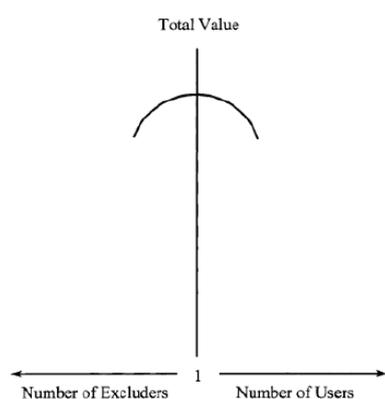


圖 1 價值對稱：共有與反共有

資料來源：Buchanan, J. M. and Yoon, Y. J., 2000.

共有地悲劇為若任何人均能使用公共資源，則常造成過度使用，所以通常解決的方法是創造私有財產權，或當集體可明確界定和集體內部存在有效機制時去建立共有產權。而反共有地悲劇指有一資源為多人所有且有排他權，常造成使用不足，則該資源必須整體利用、整合產權才能達到效土地價格與土地面積之關係率最大化。

早期認為，土地單價會隨著土地面積規模增加而上升，代表土地面積具有規模經濟的效果，等同土地單位價格會因為土地合併而增加；但是在非線性關係中呈現先是凹向原點的凹曲線（concave）的關係，這代表土地價格會隨著土地面積增加而上升，但是增加率會逐漸遞減，逐漸轉為凸向原點的凸曲線（convex），表示土地面積規模不經濟會呈現在地價上，則土地會隨土地面積規模的增加而下降（Colwell and Munneke, 1997）。

如圖 2 所示，在土地最適規模前，土地價格先以遞增效果增加，具有規模經濟效果；在超過最適規模後，則土地價格以遞減效果增加，具有規模不經濟的效果，所以土地面積對價格的規模經濟與規模不經濟的現象是並存的，所以非線性關係代表土地的價格會隨土地面積改變而不同。

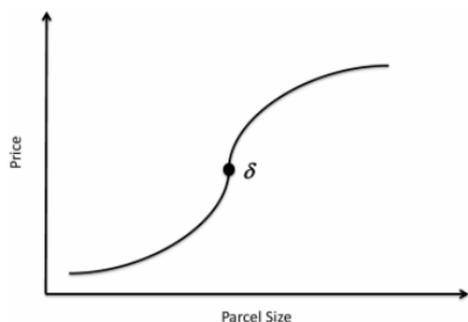


圖 2 土地價格與土地面積之關係

資料來源：Colwell, P. F. and Munneke, H. J., 1997.

四、拿翹行為

城市土地開發中的拿翹問題就是在地主和建商雙邊壟斷狀況下關於土地利益該如何劃分的協商過程，當地主發現所持有土地在開發計畫中的價值高於目前用途時，便有可能成為其與進行討價還價的拿翹策略，而持分越小的土地所有者，越有能力憑藉其在市場上的力量阻礙開發計畫的進行，因此所有權越細碎、地主越多之土地價格越高，會使建商整合成本增加，最終降低達成協議之可能性 (Strange, 1995)。

地主拿翹的原因可能有：局部理性，認為民眾處理資訊或複雜問題的能力有限，所以交易行為並非是完全理性的結果；投機主義，假設人均自私，交易雙方均基於尋求自我利益、彼此信任程度低，而分別採取各自的策略行為；環境複雜多變，充滿許多不確定的影響因素；因為資訊不對稱與不完全流通，使交易由少數人所把持，甚至資訊多的一方會隱瞞資訊少者；若交易雙方對立，則整體交易環境將充滿不信任與不確定，造成交易成本提高。與反共有地悲劇相似，在拿翹問題中，建商欲獲得土地則必須

得到所有地主同意，而任一地主均有能力阻止開發計畫進行，延宕越久則時間成本與開發成本上升，若未能達成共識則協商破局將使土地資源被閒置。

五、聯合協商與個別協商

如果每位地主索價均高，則會面對無法開發的風險，造成全體效用降低。個別協商時，較有機會出現當持有土地面積愈小而地主索價愈高之拿翹行為，故當個別土地持分越細散則地主人數越多，如無法聯合地主則建商或土地開發商之出價必須愈高，代表建商出價較不易被地主接受；為了提高協議達成機率，地主可能進行聯合協商時，因為可將高索價地主的負外部性風險做內部化處理，故每位地主索價會比個別協商時低、建商出價較容易被地主接受。

六、釘子與釘子戶

根據《國語辭典簡編本》將釘子定義為「用鋼鐵或竹木製成，可貫穿物體使其固定的長尖形東西」，因此若不具有貫穿物體使其固定之功能時便不可被稱為釘子，故先有木板或牆壁才有釘子。

根據《現代漢語辭典》將釘子戶定義為「在城市建設徵用土地時，討價還價、不肯遷走的住戶」，但這個比喻其實是具有偏見的，直接將拒不遷移的住戶貼上負面標籤。因為居民先居住在該地後，開發者或建商才出現將其劃入開發計畫的用地範圍，並與居民協商談判，同意者稱為搬遷戶、不同意者稱為釘子戶，如此看來，兩者關係如牆壁與釘子，然而釘子原先便在該地、沒有牆壁，後來想在有釘

子的地方建築牆壁，卻要求移開釘子，釘子不同意就批評它，相當吊詭。真正應被稱呼為釘子戶的居民，應該是在未經許可狀態下擅自佔有該地而不肯遷移者，但現在只要是不願遷移者一律被貼上釘子戶的標籤，因此拿翹是否應該與釘子戶畫上等號是具有疑義的。

七、私人財產權與公共利益

城市發展與現代化一同並進，現在已經達到相當程度，因此出現拆遷的必要性，如果採用強制性手段，則其合理性具有爭議。西方國家中，由於地方自治與保障私有權等觀念與實踐，因此在城市規劃方面的合理性要求也更高，一般會遵守原地居民存在優先之原則，故即使建物有問題存在，拆遷相當不易，如此有助於維持城市樣貌的多元性；相對的，如果一律採用強制性徵收或拆除，則容易出現多次大規模拆建，使城市樣貌單一化。

尤其，強制性手段如徵收、迫遷等，通常會以「公共利益」作為正當性理由，但何謂公共利益很難評判：是否已將多種公民權利列入衡量且不侵犯該些權利、開發商或政府突出之計畫是否具有倫理道德、各種想法者是否均參與討論且討論是否會列入考慮、各方專業人員參與程度如何、對於多種可能結果是否都經過思考和提出解決方案、提出的計畫究竟是公共利益或是特定利益……等，如僅是為有利於加速驅離原地居民而打出公共利益之招牌是不恰當的，故公共利益必須經過重重審核才可斷定，否則應盡量保障居民私人財產權。

日本許多城市在快速城市化過程中沒有失去舊有風格，似乎「釘子戶」在日本大城市隨處可見，但並未影響日本發展。例如：在東京某繁華街段，有一人持有一塊不到 30 平方公尺大小的土地（長 11 公尺、最寬 2.5 公尺、最窄 60 公分）緊臨街面一座大樓，該地主請英國著名設計師設計一座小型建築用以作為珠寶交易，竟成為該街道一個亮點，雖是在不經意中創造的，但這種創造依賴對私人產權的尊重、對個人選擇權的尊重（黨國英，2015）。

肆、結論

大面積土地開發之規劃彈性高、經濟規模高，所以受到開發者喜愛，而現今土地產權細碎化容易造成土地資源使用不經濟，故多數開發必須經過整合，但土地細分比整合更容易，產權隨交易而越分越細，使土地面積規模不符合使用的最佳效益。

土地產權複雜，可能的原因有：所有權分散、出租、信託、抵押設定等，則進行整合的時間拉長、成本增加，將折損再開發的淨現值，導致開發可行性降低，大規模開發難以實踐，應證於反共有地悲劇，所以如果可以降低土地整合成本，則建物再開發會帶來更多利潤，基地面積較大的區域也能吸引更多投資。台灣都市土地供給有限且多為產權共有，過於細碎的所有權常會導致反共有地悲劇，因為各個共有人都可以有反對開發的權利，使開發者必須花費更多成本進行整合與協商，故開發者多傾向購買產權清楚、面積適當、易於整合之土地，故用反共有財理論解釋台灣都市

內土地整合現象合理。

土地所有權人可以自由購買相鄰土地以增加面積、或是出售土地以減少面積，但即使成本相等，因為土地面積較大者可以選擇出售且不受相鄰地主意願影響，故其有較多土地使用的選擇權利與控制能力，當個別土地面積小，如果無法整合相鄰土地，則再開發行為不會發生。

當都市土地要進行整合，通常該區域土地會有大量的所有權人，為了保障私有財產權，以及避免整合失敗會面臨鉅額損失，開發者必須先取得欲開發地上的所有權人同意或是向其購買土地以取得所有權，所以開發者必須額外支付成本，如：協商成本、移轉成本、購地成本等；並且土地面積和總價因為整合或細分的交易成本不為零而存在非線性關係，即隨著土地面積增加，土地價格先地增速率增加，再以遞減速率增加，所以開發者對於利潤有更高期待而願意支付該些成本；而土地所有權人持有對於開發案相當重要的土地時可能會試圖哄抬價格或是拒絕出售並進行拿翹行為，其通常不考慮個人決定對於周圍住戶或社會是否造成影響；且從過去經驗得知愈晚同意整合的土地所有權人愈能得到更多好處，形成拿翹問題，綜合上述，整合無法進行的機率相當高，而若整合失敗則該土地資源就無法有效利用。

從規模經濟和聚集經濟可知土地整合後的總產值會高於整合前個別土地產值之總和，所以開發者願意承擔整合所需的成本，以得到整合後所形成之利潤。當土地細碎則產權分散、

面積較小，需要進行多次整合才能達到相當的開發規模，土地越細碎則整合次數越多、時間越長，故開發者多傾向面積越大、產權完整度越高、持分越單純之土地，其開發機率較高。

當然沒有一種工具在每種情況下都是理想的，有時需要錘子，有時需要螺絲刀。多人共有之產權，以市場高價值的開發誘因為基礎的激勵措施無法解決無動於衷的拿翹者，可能是房主、公寓樓所有者或商業房東，基於喜歡該房產、討厭開發商或不喜歡改變而拒絕出售，故他們不接受任何可行的金額。在這些情況下，經常藉由政府直接介入解決，以市地重劃和區段徵收為例，其能減少土地共有問題、降低土地成本、擴大個別基地面積、使用強度提高，而後有助於土地利用的規模經濟、有利於提升地價和建築物樓地板面積增加。但是隨著公民財產權意識提升，徵收權的職能擴大在現實中經常難以得到認同並為人詬病，如此，公共利益容易變成多數者的話語霸權，一旦開始借用其踐踏少數人權利，最終使更多人逃不過少數人的命運，觀察其他國家如歐美日本等，經常有老舊建築與新建物並存的景象，但卻不妨礙城市整體環境發展與景觀感受，因此，開發計畫是不是必須要解決所有拿翹問題值得深思，若能更進一步探究原地住戶為何拿翹之因素，不論是最終與其達成協議遷離、讓其維持原貌待在原地、又或是地主自行優化自家景觀，都將使整個地區走向更好的結果。

參考文獻

- Buchanan, J. M. and Yoon, Y. J., 2000, "Symmetric Tragedies; Commons and Anticommons", *Journal of Law and Economics*, 43 (1): 1-13.
- Cohen, L., 1991, "Holdouts and Free Riders", *Journal of Legal Studies*, 20: 351-362.
- Colwell, P. F. and Munneke, H. J., 1997, "The Structure of Urban Land Prices", *Journal of Urban Economics*, 41(3): 321-36.
- Cournot, A. A., 1838, *Researches on the Mathematical Principles of the Theory of Wealth*, New York: Macmillan.
- Eckart, W., 1985, "On the Land Assembly Problem", *Journal of Urban Economics*, 18(3): 363-378.
- Heller, M. A., 1998, "The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets", *Harv. L. Rev.*, 111 (3): 621-88.
- Henderson, J. V., 1985, *Economic Theory and the Cities*, San Diego: Academic Press.
- Miceli, T. J. and Sirmans, C.F., 2004, "The Holdout Problem, Urban Sprawl, and Eminent Domain", *Journal of Housing Economics*, 16: 309-319.
- Plassmann, F. and Tideman, T., 2007, "Efficient Urban Renewal Without Takings: Two Solutions to the Land Assembly Problem", *Journal of Economic Literature Classification*, Codes: K11, R52.
- Strange, W. C., 1995, "Information, Holdouts, and Land Assembly", *Journal of Urban Economics*, 38(3): 317-332.
- 釘子，國語辭典簡編本，簡自 <http://dict.concised.moe.edu.tw/cgi-bin/jbdic/gswweb.cgi?ccd=9n3WTH&o=e0&sec=sec1&op=v&view=2-1>，查詢日期：2020年6月17日。
- 釘子戶，現代漢語辭典，簡自 <http://cd.hwxnet.com/view/mhmfgegnahngnacd.html>，查詢日期：2020年6月17日。
- 黨國英，2015，「求解釘子戶」，中國經濟報告，1：55-56。

榮譽榜

1. 本系大學部第 42 期(民國 67 年)施錦芳學姐榮任監察委員。
2. 本系大學部第 53 期(民國 78 年)黃國峰學長榮任新北市政府城鄉發展局局長。

* 本學訊可至地政學系網站 (<http://landeconomics.nccu.edu.tw>) 下載