

地政學訊

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

第 103 期，民國 113 年 3 月 11 日

發行人：白仁德 系主任

本期主編：蔡育新

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>

專題報導

住宅·房地產

—自住與投資的理論及實務

張金鶚

(政大地政系退休教授)

1987~2019 年在政治大學地政系教了 32 年書，從大一必修的「不動產概論」、大三必修的「房地產投資與市場分析」到研究所的「住宅市場與政策分析」和「房地產投資與決策分析」，以及二門全校的通識課程「房地產的世界」和「房地產正義的思辨」，累積了不少住宅與房地產專業教學經驗。

2019 年自政大退休後，受邀到清華大學科技管理學院擔任榮譽講座教授，講授「房地產市場消費與投資分析」，將房地產傳統的投資分析增加自住消費分析；2022 年因在台南 Long Stay 半年，受邀到成功大學都市計畫研究所上課，首次將過去政大及清大有關住宅及房地產的教學課程全部整合成「住房市場消費與投資分析」，精簡為三學分的一門課，這也是我教學生涯的最後一門課。

深感國內住宅及房地產問題日益嚴重，不但房價不斷飆漲，購屋負擔越加沈重，租屋環境與保障也不理想，租買選擇陷入困境；尤其居住品質因屋齡老舊，日趨下降，不論都更或換屋都不容易，如何提升居住品質，更是令人焦慮。由於住房價格昂貴，不論自住或投資，不但希望不要買貴了，更希望未來能保值增值，如何能在適當的時機、地點與產品間作出符合個人生命週期階段的正確決策，又是一大考驗！

目前國內坊間討論有關房地產投資賺錢的書不少，但有關住房自住消費的書卻不多，尤其坊間書籍多為個人實務經驗的分享，欠缺相關學術理論與實證研究的基礎知識，對每個家庭不同背景條件與生命週期階段的學習判斷與決策分析較為不足。尤其住房決策必須先對住房特性與內涵有完整的認識，然後建立自己對住房的心中之尺，同時隨著個人及家庭的生命週期不斷的調整，再進一步認清住房的市場之尺，除總體住房市場外，更要在意個體住房市場的狀況。

換言之，住房決策的過程，必須要有完整的知識學習，才可能因人、

因時、因地、因個案而有適當決策判斷能力，達到個人最終住房舒適自由的目的。

住房不但是國人安身立命、安居樂業之所，更是大多數國人努力一輩子最重要的資產，然而住房相關知識卻缺乏有系統且完整的學習，多憑個人直覺與經驗，或是各方網路媒體的片段訊息，進行住房決策。不但學校教育明顯不足，社會教育更是欠缺，凸顯住房教育仍待相當提升與精進。

雖然個人過去長期從事住宅及房地產的教學與研究工作，也參與住房政策與決策執行和個人多次購屋租屋的實務經驗，寫了「房地產投資與市場分析」(上、中、下)三冊教科書，「房地產的世界」、「張金鵲的房產七堂課」、「張金鵲的都市更新九堂課」、「房地產是一輩子的事」、「居住正義」及「住房自由的人生」等多本大眾科普書，但仍感住宅及房地產教育的不足，國人不論是一般社會大眾與年輕學子，乃至相關從業人員，甚至政府管理決策官員均欠缺一套完整住宅與房地產自住及投資的相關知識，以為學習教材。

國內外學術界過去一向將「住房」分成「住宅消費使用 (Housing Consumption)」與「房地產投資 (Real Estate Investment)」兩部分各別講授學習。前者多在社會科學領域，歐洲社會福利國家重視；後者多在商學財金領域，美國資本主義國家重視，兩者少有交集溝通。然而住房明顯包括消費與投資雙重特性，不但希望住的舒適也希望賺錢不虧損，兩者不宜偏廢。只是當消費與投資兩者發生衝

突，或無法判斷，又該如何決策？因此，個人累積長期教學經驗，希望將「住宅 (Housing)」與「房地產 (Real Estate)」兩領域整合成「住房」單一課程內容，提供大家一起學習思辨。

身為教育工作者的責任，也是退休後薪火相傳的使命，在成大教完最後一門課後，決定將過去近四十年的所有教學教材及相關個案影片，以成大課程為架構藍本，撰寫一本「住宅·房地產—自住與投資的理論及實務」教科書，有系統且完整提供學校教學及社會自學的本土教材，希望能對台灣的住房教育盡到一份心力！

這本教科書的內容共有 17 課，概略可以分成五個部分。第一部份有二課，是住房基本導論。其中包括第一課的住宅與房地產定義、特性、國內外相關學術研究現況趨勢與個人經驗、個人居住史探討到好房子的認識；以及第二課有關居住正義、住房自由到住房政策目標的認知與釐清。

第二部份有四課，是住房理論與財經探討。包括經濟、市場、投資與財務的決策分析，其中第三課住房供需價量的經濟分析；第四課住房總體與個體的市場分析；第五課住房投資與消費的決策分析；以及第六課住房財務分析，包括各種財務模型及風險分析。

第三部份有六課，是住房決策關鍵五元素的探討與衝突選擇。其中第七課有關「好時機」的探討，包括房市景氣分析，投資與消費的好時機有何不同；第八課有關「好產品」的探討，包括住房單元與社區好品質的關

鍵因素，認識租屋產品的 CP 值；第九課有關「好區位」的探討，包括都市大區位與鄰里小區位的差異與影響因素，如何「逆市場選擇」個人的好區位；第十課有關「好價格」的探討，包括總體與個體影響房價的各種因素，實價登錄、好時價、房價指數與合理價格的探討與釐清；第十一課有關「好管理」的探討，包括社區管理對居住品質與房價的影響，如何判斷社區管理良莠的關鍵因素；第十二課住房決策五元素的衝突與評估選擇，包括各種評估方法與案例探討。

第四部份有三課，是其他重要影響住房決策因素。包括社會文化、住房補貼評估和都市發展影響，其中第十三課住房文化與家戶生命週期探討，對各種傳統社會文化價值觀與不同家戶生命週期對住房決策的不同影響；第十四課住房補貼的公平與效率，檢討當前各種住房補貼政策成效；以及第十五課都市更新與新市鎮/重劃區開發等都市發展對房市的影響。

第五部份有二課，是總結住房問題與總體政策的檢討與建議。其中第十六課總體政策對房市的影響，包括總體財金因素、政策因素、政治與兩岸關係及新冠疫情等，應該危機入市還是避市；以及第十七課台灣住房問題與政策總體檢和世代居住正義的思辨。

這本教科書除了整合住宅消費與房地產投資二大領域外，更強調深入淺出、多元方式與教材的學習，與傳統教科書傳遞知識方式明顯不同。每課主題內容包含六大部分的方式學

習，第一部份是「問題探討」，這是全課核心學習重點，透過一連串問題思考與對話回應，逐步掌握問題關鍵，較無壓力達到學習目標。

第二部份是「論文探討」，這是進一步透過國內外學術期刊論文連結閱讀，豐富個人的理論學習深度，尤其透過論文導讀所提供投影片，可以幫助進入較嚴謹的學術研究領域。當然，若受限學習興趣與時間壓力，也可跳過此部份的論文學習。

第三部份是「相關學習」，這是屬於較為有趣且多元化課外讀物的學習，其中包含有小說（如逆光的台北、鬼魅豪宅等）、影片（如愛爾蘭有殼蝸牛運動、台灣人藍師傅和德國人 Robert 的居住觀、美國 60 分鐘特輯-中國房市泡沫、大愛講堂-住房自由的人生、TEDxTainan-高房價與都市恐慌等）、書籍（如錢買不到的東西、下一個家在何方、為何你買不起房子、地產霸權、城市的勝利等）及財務試算（居住焦慮世代-算算你的薪水能在哪裡買房）等，希望透過有趣多元課外教材更深入學習住房相關知識。

第四部份是「個案探討」，這是住房具體實務的個案展現。透過各類型住房產品個案提供較優良示範學習，認識好建商與好產品，豐富學習者的實務經驗。

第五部份是「相關時事」，希望透過課程主題的相關時事新聞，讓學習者能夠進一步理解現實社會住房新聞事件，貼近社會脈動，增加學習興趣。

第六部份是「課後作業」，希望透

過前面五大部分的學習，特別第一部份的問題探討，能夠簡要回應本課的幾個主要關鍵問題，並整理個人學習心得，完成學習成果。當然，前面第二～五部份也應可個人或小組合作，重新撰寫閱讀心得、個案探討與時事分享，深入完整學習內容。

在學術界撰寫教科書，不列入學術研究績效，缺乏誘因，以致國內教學長期多採用國外教材，本土化教育學習明顯不足。個人退休多年，對此現象頗多感觸，雖然此本教科書的出版，個人已不再使用，但本於住房教育的薪火傳承，決定全力完成此書，以了心願。同時，為鼓勵未來住房教育與教學工作，本書所有版權收入將全數捐給中華民國住宅學會作為「住房教育與教學基金」，希望能進一步改善國內住房環境，讓個人居住舒適，獲得住房自由，讓社會逐步邁向居住正義之路！

依循施鴻志教授？ 或迎向廖桂賢教授？

徐世榮

(政治大學地政學系兼任教授、
東吳大學政治學系兼任教授)

臺灣的土地使用計畫或空間計畫，如都市計畫、區域計畫或國土計畫等，是一個相當可懼的體制，因為在政策與行政流程上，它們是土地徵收及市地重劃的上游，許多決策都是在土地使用計畫階段就已經定案，由此造成了許多土地掠奪及家園迫遷等基本人權侵害的嚴重社會問題。因此，我們若欲瞭解土地或居住正義的問題成因、及為其尋找解方時，建議就應該要特別關注臺灣的土地使用計畫體制，其中最為關鍵就是都市計畫。而都市計畫實務上出現嚴重問題，這表示支撐它的規劃理論恐也出現了嚴重弊端，本文要主張，若以施鴻志教授為例，現時代我國都市計畫的主流規劃理論仍然是停留在舊有規劃理論典範，已經落後歐美國家至少約半世紀之久。本文期待臺灣的都市計畫能夠進行規劃理論的典範遞移，以此來實現土地或居住正義。

要瞭解臺灣都市計畫體制，首先就必須探索該制度建構的歷史背景。簡要言之，臺灣的都市計畫是在日本殖民時代被引入，雖然早期有所謂的市區改正，但最為重要的則是1936年所公布的臺灣都市計畫令及其施行細則，由此引入歐美國家所實施的都市計畫及其工具，惟其主要目的並不是為了解決臺灣當時代的社會問題，而

是為了便利於進行殖民地統治，總督府牢牢掌控都市計畫審議及核可權力，它成為是殖民統治的一個重要工具。

二次大戰後，從中國來臺的國民政府進行戒嚴威權統治，它繼續沿用臺灣都市計畫令及其施行細則，而不是使用在中國統治時所制訂的都市計畫法，這是因為當時的《都市計畫法》僅有象徵性的簡單條文。之後，在美國的建議之下，1960 年底我國國家政策有很大的轉變，政府制訂了《獎勵投資條例》，進行外銷導向的經濟政策，並於 1964 年進行《都市計畫法》第一次全文修正，基於過往 1953 年耕者有其田政策大量土地徵收的經驗，《都市計畫法》配合《土地法》，納入了土地徵收，都市計畫也遂變成了國民政府威權體制重要的一部分。

繼而，在 1960 年代中葉，由孟森博士所領導的聯合國顧問團隊在臺灣進行相關研究與建議，提出了許多空間計畫的研究報告及備忘錄，而這些文件都構成了 1973 年《都市計畫法》再度全文修正的基礎。非常關鍵的，孟森博士及其團隊帶進了 1950-70 年代歐美都市計畫學術研究的主流典範，那就是「系統論」及「理性過程論」，其中的重要之處乃是它延續了歐洲啟蒙時代的理念，強調科學及專業意識形態，並將其與進步及公共利益觀念結合，都市計畫被形塑成是科學及客觀中立的專業事務，強調它是獨立於政治領域及主觀價值體系之外，不受相關政治及利益的羈絆。

當時主張，由於都市計畫的研究者及從業者擁有科學的專業知識，因

此他們有能力掌握什麼是社會的公共利益，而那時崇尚科學，因此都市計畫的知識體系大抵是以量化型態呈現，如成本效益分析及總體經濟模型分析，在臺灣威權體制的支持之下，也就使得它成為是臺灣都市計畫迄今未變的基本典範。然而，這樣以科學專業來包裝的都市計畫在 1950-60 年代卻被珍雅各(Jane Jacobs)批評是「偽科學(pseudo-science)」，而當時的學術界對其理性的宣稱也有非常多的質疑與批判。

以上簡要敘述欲與大家分享的重點是，臺灣的都市計畫體制其實陳積了三層的壓迫體制，那就是日本殖民體制、中華民國戒嚴威權體制及偽科學專業體制，它不純然只是表面上的技術的操作，它其實是非常不民主的，它仍然繼續維持著權力一元化、由上而下的運行軌道。都市計畫並不具備相對的自主性，它不是在追尋臺灣社會的公共利益，它長期以來幾乎都是主政者及權貴菁英對於無權力者及社會弱勢的一個壓迫及掠奪體制，而現有的都市計畫民眾參與程序也都只是用來包裝罷了，並不具備實質的意義。

這如《都市計畫法》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）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會」，試問，政府都已經將主要計畫擬定完成了，還有多少改變的機會？若真正尊重人民的意見，不是應該要在主要計畫「擬定前」就應該要讓民眾參與並聆聽民眾的意見嗎？又如重要的都市計畫委

員會的組織架構並不是規定於《都市計畫法》裡，而是另外訂定《各級都市計畫委員會組織規程》，其中的第四條就充分顯現了權力一元化現象，當半數的委員幾乎都是政府行政官員，而其他的委員都是首長派聘及不用經過民意機關同意的情況下，這個委員會大抵也只是首長的白手套罷了。

由此，引發出一個很有趣、也很重要課題，即我們必須探詢臺灣都市計畫知識體系與政治權力之間的關係，到底是知識就是權力（Knowledge is power）？還是權力就是知識（Power is knowledge）？請容我冒昧的說，我認為是後者，而不是前者，而這也就是一般民間社會所稱的「官大學問大」，這其實也是臺灣都市計畫非常大的危機。

這是因為都市計畫所要處理的其實不是單純的科學問題，而是複雜的社會問題。過去基於現代化的理念，上述問題往往被定義為科學問題，需由專家予以解決。專業化被視為是追求完美的最佳途徑，專家們被視之為科學家一般，透過他們對於科學工具的運用，問題的解決似乎是輕而易舉。許多的專家皆相當的自負，以為他們的專業知識可用來解決任何都市計畫或政策的問題；因此，所謂的「公共利益」也必須是由這些少數專家及由其組成的委員會來給予詮釋及界定。

但是，這樣的理念其實早就已經遭到了揚棄，在一個多元的環境裡，我們開始了解最困難的地方是如何去定義問題，及在複雜的因果體系中如何放置問題，尤其是當我們把價值的

因素放進來一起思考之後，問題就顯得更為棘手。都市計畫所面對的問題其實不單純是科學問題，它們更是難纏的社會及公共政策問題，因為我們根本就無法排除價值的影響。因此，許多社會問題的定義並非是客觀中立的存在，其中包含了各方力量運作的可能性。也就是說，這中間包含了權力、利益、價值及不同的意識形態等。這些難纏的社會問題，是無法用科學的方法來予以馴服的。

上述的論點也可由知識論觀點尋得註腳，這也使得過往純然立基於科學理性知識論觀點受到相當大的挑戰。許多學者指出過去的社會科學往往是以科學及技術為主要之判準，以此來決定學術研究是否具有價值，也唯有透過科學及技術驗證的知識才算是真正的知識，其他的知識則是皆可棄諸於一旁。但是，許多的都市計畫學者卻認為上述的知識論是帶有濃厚的扭曲及偏差，因為它用科學理性來對抗及排除政治與價值的選擇，因為後者皆錯誤的被視之為不理性，並不屬於知識的範疇。然而，知識其實是一種社會主觀的建構，它並不純然是由科學及技術的層次而來，其實，人們日常生活之經驗，也是充滿了知識，而這些知識是公共政策制訂時必須給予尊重的，惟很遺憾地，在臺灣，它們卻時常都是被排除的。

因此，臺灣為何會頻頻發生土地掠奪及家園迫遷的土地及居住不正義問題？我認為其中的一個主要原因就是臺灣都市計畫學術理論典範被主政者及權貴菁英們極度的掌控與限縮，所謂官大就學問大，主政者及都委會

委員根本就不重視、甚且是蔑視民眾的心聲，舉例言之，長年擔任內政部都市計畫委員會委員的施鴻志教授竟然在臺南鐵路東移都市計畫審議過程中，公開指責參與民眾「是來亂的，你們愈亂，賴清德的票則會更高」的荒誕言論，而我本人也是屬於被他指責的對象之一。

惟在此荒誕言論中，卻也出現了一股微弱的希望，廖桂賢教授與幾位年輕朋友近日共同出版了「城中一座島：築堤逐水、徵土爭權，社子島開發與臺灣的都市計畫」一書，觀其內容是非常的精彩。廖教授非常精闢的主張，「都市計畫不是科學，而是權衡的藝術」，她並且要求「臺灣的都市計畫應：1.容納多元的空間價值 2.符合民主精神，尊重在地需求 3.檢套效益主義，邁向正義原則」。這些觀點都非常的重要，惟我們卻要問，這樣重要的知識能夠進入臺北市或內政部都市計畫委員會的審議過程嗎？沒有的，廖桂賢教授這樣重要的知識都是被都市計畫體制排除的，致使這樣的知識只能停留在街頭或都委會會議室外的抗爭場合，這是臺灣都市計畫的極大的悲哀，而這也造成了嚴重的土地掠奪及家園迫遷社會問題。

對於現時代年輕一代的都市計畫研究者及工作者，要請教你們，是要繼續依循施鴻志教授舊有典範，把民眾參與皆污蔑為是「來亂的」？並繼續臺灣嚴重的土地掠奪及家園迫遷等人權侵害問題？還是我們應該學習歐美國家，努力進行都市計畫知識典範的遞移，勇敢的迎向廖桂賢教授所主張的新典範？最後，如果臺灣還要有

都市計畫體制，那麼期盼大家能夠一起努力，進行臺灣都市計畫的規劃理論典範移轉，停止藉由現有都市計畫體制繼續迫害及掠奪臺灣人民；否則，建議何妨就把現時代這個不是追求公共利益的都市計畫體制給廢了吧。

「都市計畫與徵收：
東亞四個法域之比較」
研討會與焦點座談會紀實

李明芝

(政治大學地政學系助理教授)

本系於民國(下同)112年12月15日辦理地政學系不動產發展論壇「都市計畫與徵收：東亞四個法域之比較」研討會，並於12月16日舉行專家學者焦點會議。此次研討會共同主辦單位包括中央研究院法律學研究所、國家科學及技術委員會、「以鄉村地區整體規劃落實里山經濟」USR計畫及東亞土地徵收法研討會。研討會緣起於日本神戶大學大學院法學研究科角松生史教授(研究代表者)於107年申請日本學術振興會科學研究費國際共同研究加速基金(國際共同研究強化)(B))研究，以「人口減少時代東亞4法域(日韓台中)的土地徵收制度比較研究」為題，聚焦於「私益徵收的公共利益」及「生活再建措施的損失補償」課題，邀集日本、韓國、台灣及中國各國學者，藉由各國現地調查訪問，進行東亞土地徵收的比較法研究(以下稱角松團隊計畫)。

角松團隊計畫之主題包括東亞各國「私益徵收的公共利益」課題，即「非既有公益事業之徵收與私益徵收的界線」之相關問題。日本過往高度經濟成長時代出現「工業團地新設事業」及「新住宅市街地開發事業」，得依個別法規徵收一整片土地以作為住宅用地或工業用地，此種以取得住

宅用地或工業用地為目的之徵收，因與道路及鐵路等公共設施不同¹，且徵收後土地可以移轉予私人，因而引發公益性疑慮的討論²。在台灣，以開發為目的且徵收後部分土地可以移轉予私人的制度，最典型的即為區段徵收，過去如俗稱苗栗竹南大埔徵收案及桃園航空城案皆為區段徵收案，而後者之一之「桃園航空城機場園區特定區土地區段徵收」於112年6月經法院判決撤銷一部分原告之土地徵收，無論是徵收公益性及計畫與徵收之關係皆為訴訟過程之重要爭點。此種面臨高度經濟時代而生之徵收案件不僅是日本及台灣，在韓國亦存在相關問題，且有重要判決。因此此次角松團隊計畫在台灣進行研究成果發表，將有助於相關議題之交流，並帶給台灣學者與相關專家不同刺激。

基此，中央研究院法律學研究所、以鄉村地區整體規劃落實里山經濟USR計畫、東亞土地徵收法研究會及國家科學及技術委員會共同舉辦，由本系承辦，於112年12月15日辦理「都市計畫與徵收：東亞四個法域之比較」研討會。上午第一場次由本系陳立夫教授擔任主持人，先由神戶大學法學研究科淵圭吾教授報告「日本財產權保障『通說』的形成過程：以田中二郎『公法上損失補償』觀點

¹相關討論如遠藤博也『都市計畫法50講(改訂版)』(有斐閣・1980年)213-216頁及藤田宙靖「公共用地の強制的取得と現代公法—關連諸利益の取扱い方を中心として—」『西ドイツの土地法と日本の土地法』(創文社・1998年)172頁等。

²角松生史「日本土地收用法における『私益收用』と『生活補償』」神戶法學雜誌第69卷2號(2019年)頁203。

為中心」，討論日本財產權、損失補償與資產間的關係；接著由神戶大學法學研究科角松生史教授報告「縮小社會（人口少化社會）土地徵收的公共性：關於日本所有者不明土地法的課題」，討論所有者不明土地問題及反共有地悲劇間的關係，並探究社區福利增進建設制度（即經都道府縣知事裁決，對所有人不明土地設定有期限的使用權，即可合法使用該土地的制度），此種以「最適利用」為理由強制設定使用權的正當性問題。下午第二場次由中央研究院法律學研究所黃丞儀研究員擔任主持人，首先由大阪經濟大學 Noori Se 非常勤講師報告「韓國的私用徵收：運用及問題」，接著由筆者報告「台灣土地徵收之司法審查：以區段徵收案公益性及比例原則為中心」，最後由中京大學法學部張榮紅副教授報告「中國土地徵收制度的改革」，三個報告皆觸及徵收公益性的司法審查之討論，而在本場次綜合討論時亦討論韓國私用徵收與台灣區段徵收制度的異同，就各國制度作對話。

接著，於12月16日「都市計畫與徵收：東亞四個法域之比較」舉行專家學者焦點會議，先由本系博士生柯佳伶進行「都市計畫與徵收及其司法審查」的引言，由筆者進行口譯，介紹台灣都市計畫訴訟制度形成之緣由及都市計畫附隨審查與土地徵收訴訟的司法審查模式，並提出「都市計畫訴訟與土地徵收訴訟的司法審查模式是否應該不同？」「在都市計畫做成發布時爭執分區用地變更之違法性，與在土地徵收處分訴訟程序中爭執分區用地變更之違法性，於司法審查或

審查密度是否會有所不同？」二個問題。基此，與會者深度討論台灣與日本都市計畫與土地徵收制度及關係之異同，並討論司法審查議題，包括台灣裁量瑕疵、判斷餘地理論與利益衡量原則等。在此次研討會及焦點會議後，角松教授認為，經過深度討論從東亞法制的相同及相異處感受到東亞比較法研究的潛力。因此，可預見藉由本系此次所承辦的研討會與焦點會議成果，將可以帶來後續土地徵收制度比較研究之細緻化開展。

（本稿內容同時為國家科學及技術委員會補助國內舉辦國際學術研討會「都市計畫與徵收：東亞四個法域之比較」成果報告內容之內容之一部）

都市「街區」轉型的省思： 深化人本理念與因應氣候變遷

蔡育新

(政治大學地政學系特聘教授
兼總務長)

都市街區空間意指廣義的人行空間

都市街區空間在此定義為廣義的人行空間，空間範疇與功能不侷限於傳統的人行道。街區空間的範疇不僅限於人行道、騎樓、包括建物退縮空間、(相鄰大樓申請)塗銷的路邊停車空間、閒置路肩，以及因道路縮減而納入街區的空間。其功能亦不僅限於基本的人行交通，還包括更深層次的人本交通、開放空間，以及因應氣候變遷的功能。

街區人行交通與基本人權

「交通權」可視為憲法所保障的基本人權。以日本憲法第 25 條為例，其強調了國民的生存權及國家社會保障的責任，而交通權即被視為確保國民健康（及文化）的最低限度生活的一環，因此被視為國家應當保障的基本人權之一（日比野正己，1983）。交通權的核心在於確保國民在交通方面受到平等的保障，不論其經濟條件、身心狀況、或居住地點，都不應受到不平等的對待。這涉及提供安全、經濟實惠、便利、快捷、並且舒適的交通工具（岡崎勝彥，1986）。而街區的人行交通被視為最基本的交通權之一，因為所有旅行，無論其目的或使用的交通工具為何，其起始點與終點多數

發生在街區之內。

台灣街區空間現況與人本交通、永續規劃的差距

- 台灣街區都市人本交通與因應氣候變遷的轉型進程

近年來，台灣都市交通面臨所謂的「行人地獄」課題。這並非一個新議題，而是受到更多重視的長久議題。通常來說，行人交通問題受到三E面向的影響，即 Engineering（交通工程）、Education（用路人教育）、以及 Enforcement（立法與執法）。因此，提升在 3E 面向以及與各利害關係人的合作，都是解決台灣行人安全問題的重要因素。

台灣人行空間在所謂的人本交通目標下，近年的相關政策逐漸朝主、次要道路以實體人行道發展，而服務性巷弄則透過綠色鋪面逐步提升人行空間品質，並建構都市人行網絡系統。近年來的相關行動包括中央政府主導的都市人本交通道路規劃設計手冊（內政部，2009、2018），該手冊針對人行空間提出因地制宜的不同設計模組。同時，地方政府也推動鄰里交通改善計畫（台北市政府，2015、2020），特別針對台北市小巷弄（12 公尺以下）劃設標線型人行空間。

- 人本交通之轉型進行式下的現行課題：

從時間軸縱貫觀察，台灣都市人行空間的建置經歷了一個演進過程。在 2015 年之前，巷弄內幾乎沒有人行空間，而目前已進入標線型綠色鋪面

時代，這可謂是由無到有的進化。這一努力挑戰了克服巷弄汽機車停車空間，轉化為綠色人行鋪面的過程，並非易事。然而，在人本交通的長期、最高理想目標下，我們仍然面臨以下問題：

(1) 無法設置綠色鋪面而持續行走於馬路車流中的挑戰

(2) 斷鍊、不連貫的人行空間動線

(3) 綠色人行鋪面無實體區隔造成的交通安全問題

(4) 行人避走綠色人行鋪面：水溝蓋上的不順平、路面傾斜、與衛生問題

(5) 綠色鋪面、原有人行道、建物退縮未整體設計

總結：尚缺乏下世代、全市型實體人行空間網絡規劃願景與藍圖。

都市街區空間的轉型：永續與因應氣候變遷功能之提昇

- 被低估的都市街區開放空間功能與重要性？

相較於其他都市公共設施，沿著都市道路所建構的全市型街區開放空間網絡，對於永續與因應氣候變遷的重要性，可由以下的街區空間特色顯現（蔡育新等，2023）：

(1) **普及率高：**其為都市內分布普及率、所占面積最高的公共空間之一。因此對建成地區影響空間範圍大，且型態為網絡空間模式，有別於公園等點狀式空間分離模式之

較低普及率；

(2) **接觸率高：**是都市居民最常接觸的公共空間。因此，其所創造的綠基盤、提供的開放空間功能、減緩、調適（如降溫、減少地表逕流）與其他非氣候相關（如淨化空氣污染）之永續效益以及居民的接觸度高；

(3) **串聯性：**扮演串聯其他點（公園、綠地、建物庭院）、線（河川）、面（湖泊、農業區、保護區、都市外圍淺山）的都市綠色基盤。

(4) **主動性服務：**居民進出建築物會自然受到其減緩、調適等效益高低所影響，同時會直接接觸到綠色基盤與開放空間；

(5) **多功能性：**可同時實施減緩、調適氣候政策與其他永續共效益（如開放空間、減少空氣汙染）；

(6) **具成長性：**建成地區開放空間受限於未發展空間有限而成長不易，例如公園，與逐漸減少的都市農地。然而，街區開放空間是少數可能因為以下原因而成長的開放空間，包括建物退縮的接受度普遍化、釋出路邊停車空間增加，甚至未來因自動駕駛車輛增加、汽車持有率降低，促使停車空間需求降低。

- 於永續發展與因應氣候變遷下，街區開放空間仍面臨的挑戰：

在因應氣候變遷方面，中央與

地方政府約於 2015 年由美加引入低衝擊開發 (Low-impact Development/LID) (國土署，2022)，但街區開放空間於永續發展與因應氣候變遷的觀念與設計，仍然存在以下相關議題：

(1) **由人行交通功能擴展到微型開放空間功能**：都市主要道路寬廣的林蔭大道、綠廊道常是居民偏好的開放空間，也是都市意象創造的重要空間與元素。因此，可考量納入、提升開放空間於人行道的角色與位階，重新定位廣義人行空間的功能。由原本僅為可有可無、附帶功能的情況，轉化於都市計畫的通盤檢討中，專題性檢討不同街區可扮演何種層級的微型開放空間功能，而不僅是現況由交通、工程單位主導的現況。這或許有助於建立網絡型綠基盤和開放空間，進而促使都市永續與因應氣候變遷的轉型。

(2) **街區為年長者人生最後一哩路的重要開放空間**：都市街區是目前仍未被都市規劃充分重視的年長者開放空間場域。就人生進程之身體老化過程考量，年長者的步行可行範圍將逐漸縮短，其開放空間的可行性將逐漸由較遠的公園，逐年縮近為鄰里、對街的公園，乃至於難以行走時的住宅所在街廓街區開放空間。由於兒女白日上午無法照顧，或獨居長輩逐漸增加的老年化社會，年長者人生最後階段可以自我出門散步、散心、感受社會氛圍、與人群接觸可及的空間，將是同街廓街區。因此，將人行道提

升為開放空間的規劃思維，並納入年長者的休憩需求，提供綠化、優適、氣候友善的實質環境，是都市計畫單位重要的課題。

(3) **都市街區空間為實施「自然為本解方 NbS (Nature-based Solutions)」的場域**：於因應氣候變遷下，專案性將都市街區空間定位為以 NbS 方式，即 (A) 增加綠基盤、與 (B) 強化綠基盤之功能的行動方案實施空間，系統性建構與擴充網絡型綠色基盤與永續效率 (Zwierzchowska et al., 2019)。於街區空間增加綠基盤對策主要有兩方面，分別為增加街區開放空間寬度與增加植栽百分比。增加街區寬度包括建物退縮、納入閒置路肩或已被民眾申請塗銷的路邊車空間等方法。增加綠基盤面積百分比方法有二：方法一包括於指認低度使用的街區開放空間後，擴大樹穴或增加連續型樹穴；方法二為採用綠基底設計理念 (參考 (4) 採用街區「綠基底 (Green-based Design)」設計理念)。強化綠基盤之因應氣候變遷功能主要為於樹穴向下設置下凹式雨水花園，及向上複層植栽的立體化方式。

(4) **採用街區「綠基底 (Green-based Design)」設計理念**：街區綠基底設計理念逐漸增加，但似乎仍未被明確指認與廣泛納入空間規劃思維的概念；綠基底理念的採用有助於綠色基盤空間的創造與增加 (蔡育新等，2021、2023)。綠基底設計理念將整體街

區開放空間先設定為綠色自然環境，再將必要的灰色人工空間（如人行空間、設施）以減法的方式納入。相反地，灰基底則空間設定為灰色人工（水泥）空間，再以加法的方式將綠色植穴納入（蔡育新等，2021、蔡育新與鍾佳諭，2023）。

(5) 納入「樹蔭廊道」概念為空間規劃主題：考量行人友善步行空間，未來台灣路樹植栽建議以樹蔭廊道為獨立的空間主題，引導喬木樹冠型式、植栽與人行路線相對位置、遮蔽程度與植栽密度，進行目標導向式之植栽規劃。植栽遮蔽密度可考量使用者需要遮蔽或日照程度規劃，亦可考量夏冬不同需求選擇落葉或不落葉樹種。於較寬的街區開放空間，或可同時提供遮蔽與不遮蔽動線供不同需求者選擇。

(6) 無遮簷人行空間政策轉化成氣候友善的有遮簷人行空間？約莫過去 20 年，似乎基於過去美學不足的違章雨遮形成都市景觀汗點，因此形成無遮簷人行空間的政策。在都市計畫、都市設計、都市更新計畫普遍推行，造成具遮陽、避雨、氣候友善的雨遮於台北市中變得非常稀有、少見，炎夏、雨天時形成不友善的人行空間，並與大眾運輸導向(TOD)的行人友善政策有所違和。隨著當前新建建物違建逐漸減少、建物美學、工法逐漸提高，當前因應氣候變遷與 TOD 等永續發展需求日益升高，或許正是檢討無遮簷人行空間政策轉型成有遮簷人行空間的時機。

街區開放空間的都市計畫治理 - 機會與挑戰

- **掌握都更機會重塑台灣都市街區開放空間：**台灣近年主要都市的建物，透過都更或自主重建案例持續進行，伴隨而來的是基地臨路面的「街區開放空間」系統性的再造機會。然而目前街區再造仍缺乏全市型的空間願景計畫與實施策略。
- **中央都市計畫部門領導角色 (Leadership) 至為重要：**人本深化與因應氣候變遷的街區開放空間建置與補強，可能面臨議題認知、政策共識形成、法令修訂（如都更與危老相關法令造成街區空間短缺或不連續）、部門協調、相關行動方案的研擬，以及推展至各地方政府等內容，並不容易，因此中央都市計畫部門的領導角色扮演極為關鍵。
- **都市計畫細部計畫（通盤檢討）建立連續性街區空間藍圖：**為解決建立連續性、人本深化、因應氣候變遷的全市型街區開放空間，統合都更、危老開發個案與街區開放空間系統之一致性、開發個案都市設計審查的差異，因此建立完整、連續的全都市街區開放空間計畫以為上位空間計畫是可能的解決方案之一，而都市計畫細部計畫是適合的實施平台。透過街區開放空間專案通盤檢討，或搭配定期通盤檢討逐步納入全市所有道路的連續性街區開放空間計畫，以為都更、危老重建、都市設計審議建物改建個案的審查依據，減少計畫間、法令間的空間衝突。
- **小基地都更或危老造成無街區開**

放空間的專案研究：雖然建築法規與都市計畫已規範最小建物退縮規模，但皆為原則性規範，未能確保重建基地皆能形成基本人本空間，將難以把握建物重建機會形成充足之街區空間寬度。除此之外，小基地因設計面、經濟面的限制條件，以及法令的特別考量，造成不需退縮而形成人行空間缺乏且不連續之情境。因此，若欲建置連續性、寬度充足的街區開放空間，專案性研究相關法令鬆綁至為關鍵，例如在土地使用分區管制中降低前後院與高度比限制，以換取小基地退縮空間（蔡育新與鍾佳諭，2023）。

參考文獻：

內政部，2009。都市人本交通道路規劃設計手冊（第一版）<https://digitaiwan.com/docs/References/20091200.pdf>。

內政部，2018。都市人本交通道路規劃設計手冊（第二版）。『都市人本交通規劃設計手冊』之研訂(digitaiwan.com)

日比野正己，1983。国鉄ローカル線は生きている（国鉄地方線還活著）。日比野水曜社。

台北市政府，2015。鄰里交通環境改善計畫（1.0）<http://111.235.214.55/NeighborhoodTrafficImprove/>。

台北市政府，2020。鄰里交通環境改善計畫（2.0）鄰里交通改善。

岡崎勝彦，1986。國鐵分割民營化的交通權—鐵道事業法案，法律時報，58卷12號。

國土署，2015：TWECOLIVING:水環境低衝擊開發

蔡育新、徐嘉信、王綸、林家靖，2021。因應氣候變遷之都市街區規劃設計策略與永續「共效益」—建物重建階段。都市與計劃，第48卷第1期，29~50頁。

蔡育新、徐嘉信、林家靖，2023。「街區開放空間」之氣候變遷規劃綜效與共效益。建物重建對主要道路之驅動。都市與計劃，第50卷第2期，159~194頁。

蔡育新與鍾佳諭，2023。Challenges and Opportunities for Climate-Friendly "Street Open Spaces"-Experiences from Taipei, 2023 Annual Congress of AESOP, Lodz, Poland. July 11-15, 2023.

Zwierzchowska, I., Fagiewicz, K., Poniży, L., Lupa, P., and Mizgajski, A., 2019. Introducing nature-based solutions into urban policy - facts and gaps. Casestudy of Poznań. Land Use Policy, 85, 161-175

地政活動紀實

1. 本系於113年2月26日13時至17時，邀請新加坡Cistri公司Jonathan Denis-Jacob經理在綜合院館六樓270624教室演講，講題為「國際規劃經驗分享」。

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