

失控、内爆与城市转型的可能

BREAKING AWAY FROM CONTROL, INNER-EXPLOSION AND
POSSIBILITIES OF URBAN REFORMATION

——台湾“都市更新”观察化

—Taiwan “Urban Regeneration” Observation

黄瑞茂
Huang Jui-Mao

前言

面对都市转型的挑战，由政府所主导的都市更新政策是一个重要的关键性力量。这一波台湾的都市更新正面对这样的争议点，但“唯发展主义”的政商结合体所推动的都市更新图像不只是无法响应都市发展的需要，更将台湾城市所累积的城市价值所系的机制，破坏殆尽，仅仅成就部分建商的利益。“士林文林苑”的强拆事件，暴露了国家暴力本质，强拆事件引起社会哗然。两年过去了，中央主管机关并没有积极修改条例，以响应社会的要求，具有自治的地方政府仍旧加重既有的不公不义的处境，持续肆放“容积奖励”的利多。其中多样容积奖励项目，同时瓦解了建筑专业的城市价值。于是，原本为了都市发展的美好图像，却换得烽火遍城的争议！

“失控”的机制，一方面都市经过长时间所建构的都市设计机制已经归零，另一方面，容积成为“政治利益输送的伴手礼”，原本期望透过都市规划来进行“重分配”的任务并没有达到，反而是更加重社会的差距，并且化成为一种“豪宅空城”都市景观。制度法令所造成的问题，最后是从你我的生活世界的内部中引爆，“内爆”的结果是，开发商已经远离，居住者将陷入永无止境的问题中！

危机有没有机会成为转机！透过这座城市经过长时间所发展出来的机制与城市价值的复兴，从机制法令的论辩到城市建筑的操演，打造下一个“城市转型”机制，并

从中发展可以协助城市空间演化的建筑形态学。

1 失控

街道豪宅化、公有地私有化、打房失效、容积巧立名目，越来越多人民被迫搬出小区、远离城市。而本应照顾人民、保障都市最基本生活质量的政府，反而在其中操弄政策筹码、引导人心欲望、制造社会不公，弃守都市生活质量，罔顾弱势人民安居城市的权益。

过去10年，台北都会区的大型可供营建的土地已经稀少，一方面政府将大型的公有土地拍卖，或是“地上权设定”，或是创设“以小绑大”的模式，种种“合法图利”的机制，就这样被创造出来。当容积政策在营建署、台北市与新北市政府的竞逐下，已经将“容积奖励”从都市环境质量的塑造，发展成为一种地方政治操作的“提款机”，同时透过“衍生性”商品的特质，成为高房价炒作的预期心理的助燃剂。

无法控制的状况在城市空间中蔓延，是什么力量将城市打造成为恐怖的地景，而大门深锁的豪宅留给街道的是一道围墙与监视器？是什么力量可以让地产商可以为了达到都市更新的面积整并，而将街角新盖的12层大楼打掉？是什么力量让20年前还有热情奋力一搏的无壳蜗牛，而今选择离城而去？

《都市更新条例》凌驾《都市计划法》

《都市更新条例》属于特别法，为了加速地方政府推动都市更新的效率，经过几次修法，逐渐偏离了《都市计划法》所规范予照顾的基本价值。例如，《条例》（《都市更新条例》）将都市更新单元涉及土地使用强度变更的权责授予了地方政府所成立的“都市更新审议委员会”，透过“个案变更”的简化行事，避开都市计划的整体性的审查程序。这种行政扩权的作为，等于破坏了既有的都市计划与都市设计的相关审议机制。

地方政府的都市更新审议机制也逐渐流于形式，对于开发案所提出的“超额容积奖励”的申请，也无法紧守公共利益的价值体现，所有的申请提案没有不通过的情事。最后这种蚕食鲸吞“个案变更”所累积的超额容积量，全然凌驾《都市计划法》对都市总体容受力管控的关键功能，带给都市潜在的失控危机。

“放送式”容积奖励所支持的都市更新土地是房屋的重要生产要素，伴随着台湾房地产发展所推动的“容积奖励”（相对于国外的“容积管制”）制度，成为台湾房地产炒作与政策作多的直接工具。“地价与房价成正比关系”的观念深植于民心，因此容积奖励的预期心理直接带动高房价的炒作，也造成都市计划所要照顾环境质量的失控。所增加的容积往往达到原本都市计划所允许的容积的数倍之多，对于台湾原本就高密度发展的都市空间更将造成极大的环境质量的伤害。背后的关键在于政府以假藉名目所建构的容积奖励的操作。

一系列的奖励名目，在选举政策作为前导下，容积奖励的操弄成为行政官僚的核心任务，于是各种奖励名目，不管合不合理，都可以成为容积奖励的项目，包括开放空间、停车、环境融合、创意建筑、防灾、无障碍设施、绿建筑……甚至是“假公园换容积”等等，这些冠冕堂皇的字眼，就藏着偏离价值观的事实。例如“绿建筑”容积奖励原意是鼓励减少碳排，而事实上这样的奖励却增加万倍的碳排放。连基本的“防灾”与“无障碍空间”这种基本条件都可以用容积来换取。

当容积政策在营建署、台北市与新北市政府的竞逐下，已经将“容积奖励”从都市环境质量的塑造，发展成为一种地方政治操作的“提款机”，同时透过“衍生性”商品的特质，成为高房价炒作的预期心理的助燃剂。更荒谬的是，这种“超额容积奖励”可以增加总体容积到将近3倍左右。也就是说，经过这次的都市更新之后，下一个世代也就没有都市更新的空间了。

“建商式都市更新”

在以容积为奖励作为前提的都市更新，建商所担负的极大风险也造成种种问题的所在。目前之“建商式都市更新”中实施者与地主权利不对等，都市更新的推动缺乏信任基础。此结构制造出实施者(建商、自主更新会)与原土地及合法建物所有权人互相竞争与抢夺之陷阱，双方因前述所言之利益不一致，永远站在对立面而无法积极合作并创造最大利益。实施者掌握有推动整体计划进程与规划诠释之实质权力，与信息不对等、社会与金钱资本上的绝对优势，实施者惟有以各种方式收购土地、收买地主等方式赶走地主，以取得地主之身份，进一步造成现在都市更新中，建商需利用各种合法与不合法之粗暴方式进行都市更新，进一步破坏都市更新执行过程的信任基础。

改变的是，都市更新的实施者从政府变成了建商，不管是都更单元范围划设，或是权利变换的进行种种，建商都取代政府而扮演主导的角色。过度授权的结果，都市更新实质上已经成为“变相的土地征收”，规划论述从环境改造跳到公平正义的议题。

为鼓励建商下场进行都市更新业务，台湾政府不断以“容积奖励”作为诱因，于是“建商式都市更新”已经发展成为本土都市更新的特色。

“孤岛式”都市更新

台湾的都市更新机制法令等等主要是以日本的经验为蓝本。但是最大的差异在于，以目前台湾的都市更新机制与成果来看，并没有进行任何日本经验中的“都市更新”工作，而只是推动了个别的“建筑改造”的业务。日本的都市改造工作分别从《住宅重建法》以及《都市再生措置法》两个方面的都市更新法令去实行。

目前的都市更新往往是配合一个个“建筑改造”案加上2倍容积的奖励措施，过程中需要进行个别的细部计划变更，所以不只是造成人员的负担，这些没有总量管制的容积奖励，更将破坏了都市计划规范的公共设施的容受力。荒谬的情境不断发生，连都市防灾与交通等项目都只是靠公务人员用法规“诠释”的方式来解套，而不是一套合理可以计算的都市计划规范。

为了扩大都市更新的政绩，最小都市更新单元面积从2 000m²降到1 000m²，最近则是降低到500m²就可以用“微型都市更新”(台北市)或是“简易都市更新”(新北市)的名义，申请“超额容积奖励”来进行都市更新工作。

归结台湾都市更新的成就，只是“小规模、集中市中心高房价地段、只求房价翻涨”的建筑改建行为，无法促进土地有效利用，也难以复苏都市机能、增进公共利益，和《都市计划法》或是《都市更新条例》所揭示的精神“背道而驰”，“只是建筑改建，而没有都市更新”，过度容积奖励所制造出来的“外部化”问题将反过来加重都市的负担，渗透到市民的生活空间中引发内爆。

2 内爆

内爆已经产生，“内爆”的特质是普遍性的，你看到一个问题的，可以想见城市中可能有10个一样的问题，已经计划性地在城

市中展开来。特别是在高度资本主义的社会中，是我们自己所造成的问题，就像气球一样，我们一起将之吹破！

目前来看，都市更新在这一波房地产的活络中，还没有带来好处，却已经造成问题重重。观察真实的都市现象，“内爆”的现象是以描写生活世界中的作为，也指出机制的失误所造成的都市问题。也就是说都市问题与都市价值观联结在一起的。

“合法图利”

在这个曲折的产业转型转折点上，城市治理思维在自由主义经济之后，难以回头的失控于自己所创生的机制下，如容积奖励等种种的作为。从中央到地方政府“合法图利”建构了新的政商结合体，以这些新的都市治理机制为杠杆，势如破竹地，从这个城市到另一个城市。

过去依据，国家将特许行业作为笼络地方政治的管道。当下城市政治是以“容积作为伴手礼”，透过土地容积参数的提高，所带来巨量的图利金额完全地超越过去。于是公平正义找不到施力点，一如新北市市长用“合法图利”来描写目前所面临的问题所在。

“豪宅空城”

高房价的效应已经显现在公共性衰退上，依据2008年《天下杂志》调查，台北市人口呈现负成长。经过分析，杂志提出了都会区的中产阶级开始“用脚对抗高房价”往新北市(台北县)发展。市中心区的住宅形态学已经转变，传统被指为特色的巷弄空间已经随着都市更新而消失，“依循恐惧的设计”，新建的大楼规划一楼留给停车空间，将围墙、车道入口、大铁门、监视器与警卫留给街道空间。

工业区更新为“工业住宅”或是重划区商业区所开发豪宅，虽然一栋栋“违规使用”的“豪宅”建筑通过层层审议，策略性的违背了都市计划所预期的土地使用规范。结果是，一条条使用高级石材的光滑人行道、修剪整齐的花台背后的墙壁、干扰视觉的高低灯具，关键位置的警卫室，到了晚上变得“黑压压”的居住区，成为恐惧地景的“豪宅空城”现象。

不只是无法改善都市环境，都市更新的结果是加重都市基础设施的负担

依据都市更新的规模已经降到500m²，也就是说，“单一楼梯间双拼两户”就可以成案，这样的结果如何改善生活设施的不足？更荒谬的是，现行都市更新机制根本上已经严重破坏都市计划的规范，让都市生活环境质量因公共设施容量不足或水平低落而与灾难共存。例如，新建大楼周边消防通道尚未开辟，但建筑案可以依据开发计划先行开发，使得新大楼住户与周边住户生活在恐惧中，有些应允处理的公共界面无法执行，也让新大楼住户的地下停车出入口无法留设足够的连外车道等。

建商得利远离，住户拥抱灾难而眠

失控容积奖励所造成“日照”、“景观”等权利损害，已经严重影响周边可以感受的环境质量，加上市民意识的抬头，往往伴随着法令诉讼而浪费庞大的社会资源。随着新大楼住户进驻的时刻，属于都市与建筑管理的“争议事件”更是一件件爆发出来。例如，开放空间的违规设立的围篱、公共空间私有化、豪宅停车奖励却并没有提供公共停车、因为容积奖励而回馈的空间，面临与管委会的管理费分摊争议、以及新完工的住宅大楼，因为违规加盖以及使用之梯厅被提报而拆除事件等。

当进一步要求落实都市管理时，开发商已经获得极大利益而离去，市民只能与这些问题共存。

3 城市转型的可能

危机有无可能成为转机？台北正面临都市转型的挑战，除了都市发展，在产业与城市竞争的优势上的定位外，逐渐加重的地震与强降雨（气候异变的作用）等等对于都市基础设施与盆地周边脆弱体质的灾难作用。再加上，历经经济起飞所支撑的生活方式与生活价值已经转变，特别是周休2日之后，一般市民对于休闲生活的需要逐渐增加与多元，老龄化对于新的都市生活学习网络的建立，年轻人如何能够在城市中住下来，小区托育可能比补助来得能够大动人心等等。

因此，都市更新作为都市开发的关键机制

之一，需要响应都市转型在基盘架构的议程表上的积极任务。台北市拥有地方自治的权力与能力，如何面对当前的处境，修补都市更新机制的漏洞，建构一个能够响应与落实都市价值的操作工具，是刻不容缓的工作。

建立可以响应都市转型的常态性更新机制

虽然《都市更新条例》明确提出包括“重建”、“整建”与“维护”等不同更新模式，但是政策上却以“拆除改建”为主，再加上，由市长所宣示的错误观念，总是站在开发商的立场，误导大众的认知。例如，30年的“老旧建筑”所面对的是设备上的“性能”老旧，换换水电设备就可以解决问题。面对普遍社会老龄化不方便的问题，可以调整法规，补助电梯的设置等等作法，或是，在9·21地震之后，防震系数已经提高，为了市民的生命安全应该推动结构补强等工作。但台北市市长却以地震“结构安全”作为恐吓，加上以牺牲整体环境质量的高额容积奖励方式，大力推动“拆除重建式”的都市更新。

在没有热络的房地产市场作为大型都市更新的支撑，目前的《都市更新条例》似乎没有能力成为普遍的都市改造机制。设施修缮、更新改建或是小区景观改造本属于经常性的都市更新工作。这些事项本来就与相关法规所规范，建筑的性能如果有问题就应该依法执行补强或是拆除。将这些都市管理维护工作完全推给《都市更新条例》，可以说是一种卸责的行政作为。

另外，如何创造都市的新风貌不只是单一法令，而需要透过种种的法令的配套。例如，在既有的小区营造的普遍认知的基础上，整備既有的建筑管理与都市经营维护法令的落实，推动都市空间与建筑的常态性管理维护工作。

回归都市计划，以“都市更新计划”为主导

都市建筑的更替属于常态性的都市周期。面对真实条件下，都市更新政策的积极意义在于如何创造条件，让需要更新的地区启动更新机制，而不能受制于房地产的支持。事实上，在法令不断松绑以及房地产炒作下，都

市更新个案主要还是在房价最贵的台北市。而这些成功的都市更新案没有一件是坐落在最需要进行更新的老旧街区。

都市更新单元需要以“都市更新计划”作为上位计划，关键在于都市计划中部分计划中关于总体容积的调控机制。因此，地方政府必须以“性能”角度进行都市全面调查及评估，拟定“都市更新计划”，作为都市更新事业推动的依据。而更新规模仍以“完整街廓”为基本原则，以引导都市更新朝向重新组织、结构城市机能的目标，强化城市竞争力。

面对都市发展的需要，政府需要重新思考都市建设投资所增加的“容积”，应该拿在政府手上作为筹码，以响应前述都市公共设施改造与提供的财务支撑，而不是平白的奉送给建商。也就是说，我们需要取消各种容积奖励的诱因回归都市计划精神与机制，让都市建设的成果（容积）由全民共享，彻底改变目前以“容积放送”（原本容积奖励是对于公共利益创生的奖励，但是目前各地政府的容积奖励已经成为给定的条件）作为诱因的都市更新模式。

密度之外，下一个城市建筑形态学的提出

既有的商业机制所操作的豪宅化现象，公共设施对于居民来说成为成为一种极大的负担。约占30%的公共设施面积，增加了购屋者的负担。因此，这几年所推动的“社会住宅”兴建经验中，提供了更多空间设计的机会。目前台北都会区所推出的社会住宅主要是基于弱势居住者与社会新鲜人（退伍或是大学刚毕业生）的考虑。这些以公有地为考虑的土地，特别是都市边缘地区，有机会成为都市各地域都市服务设施改善的启动点。

这一波“社会住宅”的倡议开启了住宅的空间文化向度的讨论，也可以用设计探讨集居住宅的社会空间议题，例如混居与标签化、公共使用的可能、宜居的人性尺度与开放小区等等。社会住宅的社会性机制支持了混合居住的可能，在空间上，进一步，除了居住之外，社会住宅也提供弱势小区与青年人在都市中生活的必要生活

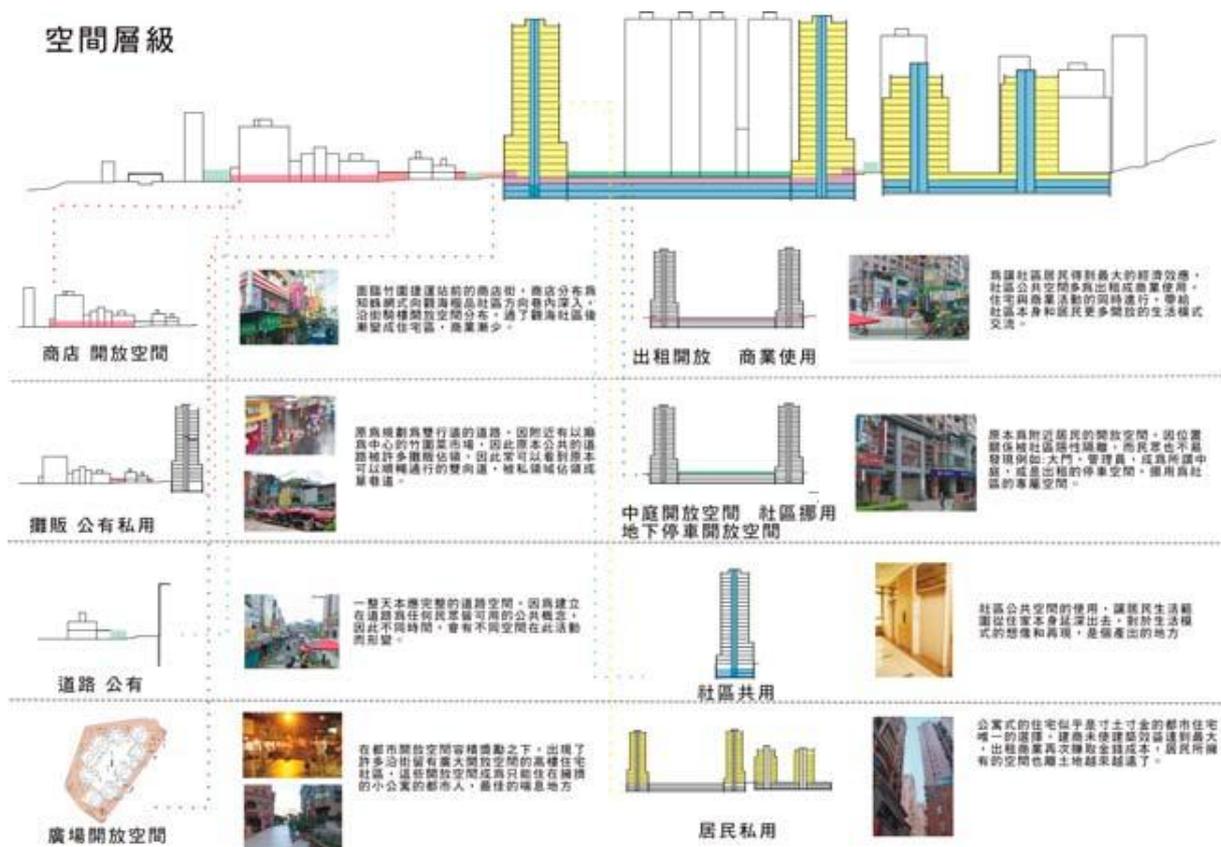


图1 空间领域的8种混合使用模式

设施，或是满足生活的小区尺度的生活空间，更甚而透过“交换工”的方式，发展出所谓的小区“微型创业”机会。这是一个空间计划，同时也是产业与社会计划。

在这个特定条件所支持的建筑形态讨论下，仍需民间持续的倡议力量与都市政策机制的开放，改变单一的，以商业利益为唯一考虑的房地产价值。这样的改变，同时需要响应市中心区到边缘地区的空间特质的差异。而分布在市中心与城郊区的“大楼小区”形态建筑已经成为真实而普遍的生活空间。住户住进了完全陌生的居住空间，展开一段冒险之旅！相对于普遍存在的混合使用的街区生活，这些转变小区纹理的大型小区建筑，改变了都市空间的使用经验，都市审议也受到真实房地产影响而无法坚持法规上的使用，因此垂直上的“混合”（hybrid）使用成为一种新的小区生活空间模式。

实地调查一个案例所呈现的空间领域上大

致可分成8种混合使用模式，从回家的商店街道路口所展开的店面空间、店门口私有空间上的摊位、离开境界线外1m的白线、道路空间、广场的“开放空间”、小区内出租的商业空间、小区内共享空间以及住户私有空间（图1）。

而这个时刻需要更多建筑设计策略的提出，替要住在这座城市的市民辩护，与真实的使用者站在一起！介于周边与大楼所留设的开放空间之间，水平方向的活动相互作用，那要如何打破各个空间领域，将那条看不到的领域界线，以一个复合式的使用，增加垂直性的接口空间，让人们的生活产生更多不期而遇的路径呢？

形态学的机制在于都市设计审议机制的，在以街廓或是街区为范围的整体规范下，透过个别建筑与基地来形塑都市空间。为了有机会让城市建造可以更为顺利，所以在过程中累积机制的修正，以找到一个可以响应在地的机制。

小结

就都会区的发展现实，在台北都市过程中所建立的都市环境经理机制（例如都市设计机制）已经逐渐遭到破坏、挪用与转用。解严之后所推动公共协调与功能整合进步的都市治理模式，已经重新由开发取向与官僚主导所掌控。金融风暴之后，全球政治上新保守主义的与经济上新自由主义遭到全面性的检讨，而台湾政治与资本的连结却仍然紧密，政府无视于城市的进步性来自于市民社会与这个城市过去所建立的生命价值。

面对国际竞争的挑战，台北市急需推动转型计划，当务之急，是调整“唯发展”开发主义的心态与作为，而期待一个落实民主参与、实现公共利益、促进城市有计划发展的都市脱胎换骨的机制！

黄瑞茂，淡江大学建筑系副教授