

出國報告（計畫類別：進修）

赴英國倫敦政治經濟學院進修出國報告

服務機關：臺北市政府財政局

姓名職稱：科員戴國正

派赴國家：英國

出國期間：109/9/21 至 110/9/20

報告日期：111/1/12

目錄

摘要	4
壹、計畫緣起	5
貳、目標	6
參、進修過程	7
一、英國倫敦政治經濟學院地理與環境學系	7
二、修習課程	7
三、論文專題	16
肆、英國規劃實務	20
一、英國規劃體系簡介	20
二、英國再開發計畫案例—倫敦老橡樹與皇家公園再生計畫	21
三、英國可負擔住宅經驗	24
伍、心得與建議	34
一、公產再開發違占戶處理	34
二、公產開發前之管理利用	34
三、公產提供作社會住宅使用	35
陸、參考資料	36

圖目錄

圖 1、倫敦政治經濟學院校園.....	7
圖 2、倫敦社會住宅現地導覽.....	10
圖 3、英國規劃體系階層架構圖.....	20
圖 4、OPDC 與相關單位與權利人關係圖.....	21
圖 5、OPDC 再生計畫地理位置與策略背景圖.....	22
圖 6、OPDC 再生計畫權屬分布圖.....	22
圖 7、英國歷年住宅供給情形.....	27
圖 8、英格蘭歷年各產權型態可負擔住宅完工戶數趨勢圖.....	29
圖 9、英格蘭歷年完工可負擔住宅供給來源.....	30
圖 10、開發案件依第 106 條協議提供可負擔住宅案例.....	30
圖 11、英國政府支持民辦社會住宅方式架構圖.....	33

摘要

本計畫為依「臺北市政府選送優秀公務人員出國進修實施要點」規定，前往英國倫敦政治經濟學院 (London School of Economics and Political Science) 進修區域與都市規劃研究碩士學位學程 (MSc Regional and Urban Planning Studies)之總結報告。

本報告共分為五個部分，第一、二部分首先介紹計畫緣起與目標，第三部分並詳述進修過程，包含進修學校簡介、修習課程內容、修習課程心得及論文專題。論文專題主題結合進修期間學習課程相關內容與過去執行業務經驗，以「違章占用戶之處理：以臺北市政府主導都市更新案件為例」為題，研究我國都市更新實務用以解決案件中違占戶問題之都市更新容積獎勵機制，檢視過去臺北市政府運用該機制處理政府主導都市更新案件中違占戶問題之成效。

第四部分為英國規劃實務，內容包含英國規劃體系簡介、倫敦再開發計畫案例及英國可負擔住宅經驗。最後就進修期間所見所學提出心得與對市政建議，以供後續市府同仁擬定政策或進修之參考。

壹、計畫緣起

臺北市都市發展面臨部分地區發展受限、市容環境窳陋老舊及公共設施不足之問題，而公有土地於都市面臨迫切更新需求之際，其角色除活化開發挹注財政收益，並兼具帶動周圍地區未來發展之功能。然目前完整大面積、開發議題單純之公有土地開發已趨飽和，剩餘公有土地面臨再開發需求時，囿於基地條件及複雜地上物，如何滿足市產權益及開發效益，於活化公有資產的同時能更積極地引導都市機能轉換，創造公私雙贏，為公有土地管理機關之一大挑戰。

政府公辦及主導都市更新為改善都市環境、復甦都市機能並帶動經濟發展之重要政策，公有土地更新分回之市有資產不僅填補財源，並為供給公共設施與社會住宅之重要來源。都市更新開發方式涉及都市規劃、建築、財務及地政等專業需相關跨領域學識，並須調合收斂各方利害關係人意見，實務執行上往往涉及社會、經濟及政治等層面之議題，因此汲取相關學知識有助公有財產開發管理人員面對複雜的都市更新開發事務，可以更為廣闊全面之視角解析並解決問題。

倫敦長久以來為世界政治經濟之重心，且為歐洲最大之都會區之一，市區亦曾面臨都市機能衰頹、發展停滯之問題，其目前在推動都市再發展方面之相關案例規劃理念及遭遇問題可供我國參考。此外，英國身為第一個工業革命國家，自約兩百年前即面臨劇烈都市化帶來之居住問題並逐漸發展對應之公共服務，特別是政府與民間協力合作興辦社會住宅等已累積許多經驗實值得我國借鏡。

貳、目標

為增進自身於不動產開發所涉都市計畫領域專業知識及技能，爰申請至英國倫敦政治經濟學院 (London School of Economics and Political Science) 進修區域與都市規劃研究碩士學位學程 (MSc Regional and Urban Planning Studies) 研習都市規劃及公共政策理論之最新思潮及應用模式，藉由英國與歐洲其他主要城市之都市再開發及提供公共服務實務案例，學程安排之講座、實習課程汲取當地產、官、學界專家之最新經驗，了解其法令背景、規劃理念與推動機制，以及遭遇問題等，作為未來擬定政策及業務推動之參考。

另外，透過課程安排之團隊合作及研討會，與世界各地不同專業背景同學、校友、各國業界專家及學者交流，除提升視野、強化思辨及解決問題的能力，進入大學學院校友網絡，未來該國際人際網絡亦可持續作為本局與國外不動產開發及都市發展等相關領域專業經驗交流之橋樑。

參、進修過程

一、英國倫敦政治經濟學院地理與環境學系

倫敦政治經濟學院成立於 1895 年，其教學質素與研究成就於經濟、政治、法律、國際關係及公共政策等社會科學領域在全球享有盛名。師生組成國際、多元化是該校的特色之一，來自世界 140 國家的國際學生占總學生比重約七成，教職員則四成來自英國以外。地理與環境學系則就不動產經濟、都市與區域發展、環境社會科學、氣候變遷及相關公共政策開設豐富多樣的學程，依 2020 年 QS 世界大學評鑑排名，該學系於地理領域排名為世界第二。



圖 1、倫敦政治經濟學院校園

二、修習課程

(一)進修學程

區域與都市計畫研究碩士學位學程 (MSc Regional and Urban Planning Studies)。

(二)進修時程

學制為 1 年 3 學期制，5 月至 9 月為研究生撰寫論文時間。各學期日程如下：

迎新週：109 年 9 月 21 日至 109 年 9 月 27 日

第 1 學期：109 年 9 月 28 日至 109 年 12 月 11 日

第 2 學期：110 年 1 月 18 日至 110 年 4 月 1 日

第 3 學期：110 年 5 月 4 日至 110 年 9 月 20 日

(三)進修課程

全學年共 3 門必修、3 門選修各 0.5 學分及論文專題 1 學分。內容說明如次：

1. 區域與都市規劃經濟學 (The Economics of Regional and Urban Planning)
(必修)

授課教師	Dr. Felipe Carozzi
上課時數	每週 2 小時講座及 1 小時助教課程 (第 1-5 週) 或 1.5 小時專題討論 (第 7-11 週)
評量方式	第 3 學期期末考試 (100%)
教學方法	透過講座、助教課程及專題討論，並邀請學業界資深人士分享實務經驗，使學生具備綜合都市及區域計畫相關經濟、政治及地理層面之分析與政策評估能力。
課程安排	第 1 週：都市與廠商區位 第 2 週：都市規模與成長 第 3 週：都市區位 - 競租理論 第 4 週：都市區位 - 實證與延伸 第 5 週：消費經濟都市 第 7 週：政府管制原理 第 8 週：英國規劃系統之經濟學 第 9 週：市場失靈與政府失靈 第 10 週：社會成本效益分析 第 11 週：政策評估

因本課程係為來自各方領域 (涵蓋財務、管理、土木、電腦科學及文史等) 學生建立都市規劃中所需經濟學之應用知識，講座課程教師除教授基本都市經濟學理論外，亦提供大量相關期刊論文供學生延伸閱讀。

專題討論則由學生分組就排定都市經濟學相關政策主題簡報或以辯論方式進行。例如討論市場與政府失靈主題，以英國鐵路系統為案例，其於 1990 年代私有化後歷經 30 年，現因票價高昂、誤點頻仍為歐洲旅客滿意度最低

的國家之一，左派工黨甚至於 2019 年大選以鐵路重新收歸國有為政見，由學生依學術理論、實證研究與自身國家背景經驗以辯論形式分析其國私有化優劣及成敗因素。國內鐵路近年遭遇數次重大事故，社會大眾於檢討其工程採購及管理問題時，亦有不少民營化聲浪，惟民營化是否即能解決臺灣鐵路服務問題則難有定論。公共服務應引進民間資源與效率、減少政府干預與補貼為自 1970 年代新自由主義風潮後現代各國之施政主流，惟私有化或公私合夥引進民間資源時，機制設計如何確保廠商在合理價格下提供合理品質服務，同時仍有合理利潤，是政府部門常面對之難題。

2. 都市規劃：社會、市場與永續 (Urban planning: society, market and sustainability) (必修)

授課教師	Dr. Alan Mace、Dr. Nancy Holman
上課時數	每週 90 分鐘講座及 90 分鐘討論課
評量方式	期末報告 (100%)
教學方法	透過講座課程、專題討論及週末課外時間安排現地導覽，探討都市規劃之理念與實務議題，培養學生具備規劃者應有之思辨能力。
課程安排	第 1 週：緒論 第 2 週：鄰里 第 3 週：區域 第 4 週：永續都市型態 第 5 週：民眾參與 第 7 週：市場要素 第 8 週：要素、市場與永續 第 9 週：計畫制定 1 第 10 週：計畫制定 2 第 11 週：社會正義指導原則

規劃本質即是一種對市場的干預，因此批判性地思考為何介入、何時介入與如何介入市場是規劃者應有之能力。課程屬於建立都市計畫重要議

題觀念性質，自最基礎的都市計畫概念介紹起，例如鄰里單元之概念從美國都市規劃者 Clarence Perry 為解決 20 世紀初汽車大量普及、現代交通系統尚未建立所造成人車動線紊亂問題因而引入，進而探討鄰里在社會、經濟及政治等層面之意義，以及為何現代規劃者如此重視鄰里概念的原因。

專題討論原以分組簡報核心閱讀文章後討論方式進行，但因多數學生反映此方式影響學生大量閱讀之能量，爰改以實務課題式問答方式進行。例如民眾參與一節，各組學生須參考英國住宅社區及地方政府事務部所擬具 2020 未來規劃白皮書內有關增加民眾於計畫「擬訂階段」參與之政策方針，模擬為英國政府提供顧問意見，針對不同社經背景地區可能遭遇之問題提供建議。課程安排方式有助學生快速理解並運用文獻所學概念，並使學生熟悉英國都市計畫實務議題。教師於學期中快速調整教學方式亦顯見校方反應能力與其對教學意見的重視。

本課程除課堂教材外，尚包含安排於假日之戶外現地導覽。例如於倫敦市區參觀多處社會住宅，藉由教師的導覽，可使學生了解倫敦自 1950 年代起住宅政策措施及規劃理念，與其隨時空背景之變革。



圖 2、倫敦社會住宅現地導覽

3. 都市政策與規劃 (Urban Policy and Planning) (必修)

授課教師	Dr. Alan Mace、Dr. Nancy Holman
上課時數	每週 1 小時講座及 2 小時討論課
評量方式	期末分組報告 (20%) 及個人報告 (80%)
教學方法	本課程為實務課程，透過講座課程、專題討論及實務個案研究，培養學生綜整分析都市政策及計畫之能力。
課程安排	第 1 週：英國規劃體系 第 2 週：倫敦住宅需求 第 3 週：Old Oak and Park Royal 開發公司介紹 第 4 週：大規模都市再生 第 5 週：基礎建設規劃 第 7 週：策略工業土地之政治議題 第 8 週：期中評量報告反饋與期末報告討論 第 9 週：規劃與管制 第 10 週：專業報告撰寫技巧 第 11 週：期末分組報告

本課程為都市規劃實務專案操作課程。課程內容係由學生針對目前倫敦市政府為 Old Oak Common 再生計畫成立開發公司 (Old Oak and Park Royal Development Company, OPDC) 擬具之地方計畫，分析其中策略政策是否與英國及倫敦城市計畫政策方向、現況、市民所需及期待相符，並訪談各種地方團體（如特定宗教種族族群、文資團體、社區居民或商家），模擬就其各關心領域提供顧問意見，課程安排方式有助熟悉英國都市規劃實務。此外，討論課亦探討目前英國都市規劃所遭遇之實務議題。例如倫敦面對龐大住宅需求，各行政區為達成倫敦市長所訂計畫新建住宅供給量，不斷釋出市郊工業區土地，或法規放寬工業建物轉供住宅使用，卻排擠與城市經濟生活息息相關工業，以及出現工業風住宅受年輕族群喜愛興起大量轉

供住宅使用之情形。因住宅供給政策訂有明確策略及目標，工業區土地反倒缺少全觀策略，衍生另一種工業版仕紳化現象。然而城市周邊之工業除對城市補給、經濟就業有重要貢獻外，工業面對不確定性影響投資意願甚或凋零，終將影響城市發展及韌性。如何篩選外部性小，透過混合及高密度土地使用保留此類工業，是值得思考之問題。我國部分城市目前同樣面對住宅負擔能力不足問題，在聚焦解決民眾居住問題的同時，是否也可能面對相似情形。

4. 地方量能與經濟發展政策 (Local Capacity and Economic Development Policy) (選修)

授課教師	Prof. Simona Iammarino、Dr. Erica Pani
上課時數	每週 70 分鐘講座及 90 分鐘討論課
評量方式	期末報告 (100%)
教學方法	課程設計分為講座及專題討論，藉由經濟理論、文獻期刊及個案研究，使學生理解地方經濟發展要素（如企業、學術機構、政府機關及非營利組織）之作為及互動關係對經濟發展之影響，培養學生分析與擬具經濟發展政策之能力。
課程安排	<p>第 1 週：緒論</p> <p>第 2 週：地方發展個體要素與地方經濟及創新體系形成</p> <p>第 3 週：地方經濟發展要素：經濟理論、創新能力及產業廠商</p> <p>第 4 週：廠商、企業與地方：地方經濟發展的創新及機會</p> <p>第 5 週：其他地方經濟發展要素：地方政府、社區與社會創新</p> <p>第 7 週：地方經濟發展中的學術機構角色及產學連結</p> <p>第 8 週：全球廠商：地理變化與社會企業責任</p> <p>第 9 週：全球企業網、外國直接投資與成果：尋找新政策方針</p> <p>第 10 週：廠商、產業與地方：地方經濟發展動能</p> <p>第 11 週：地方敏感政策：調和地方經濟發展政策溝通途徑</p>

本課程為地方經濟發展碩士學位學程必修課程，課程教學內容廣泛，主要講授空間經濟學與創新經濟學理論中各種個體對地區經濟發展影響，以及

藉由個案研究練習如何配合地方特性制定因地制宜之經濟發展政策。講座課程由教師提供學術理論後，於專題研討則將學生分配為每組 6 至 8 人小班制，每週依當週課程主題由教師選取個案研究，並由小組指派 3 至 4 人簡報後進行內容討論。每位學生簡報密集度高，教學方式可激勵學生增長表達能力。另專題討論亦安排業界人士經驗分享，例如目前受歐盟委託消弭各地區發展不均政策研究之顧問機構，如何透過深入當地訪談、舉辦研討會與當地中小企業共同激盪可行政策，並爭取歐盟發展基金奧援改善當地經濟發展。

至以往年度於學期末安排至義大利實地參訪，以了解地區經濟發展政策及其推行情形之行程，本年度因新冠病毒疫情取消。

5. 區域發展與政策 (Regional Development and Policy) (選修)

授課教師	Prof. Andrés Rodríguez-Pose
上課時數	每週 2 小時講座、2 小時討論課及 1.5 小時 QA 時段
評量方式	期末考試 (100%)
教學方法	透過講座及專題討論，並邀請學業界資深人士分享實務經驗，使學生具備綜合區域發展所涉相關經濟、社會、政治及地理層面之分析與政策評估能力。
課程安排	<p>第 1 週：緒論及全球權力下放趨勢</p> <p>第 2 週：權力下放與地域公平及經濟效率</p> <p>第 3 週：權力下放與發展策略轉移；制度之角色</p> <p>第 4 週：制度與公共政策收益：歐洲凝聚力政策</p> <p>第 5 週：制度與公共政策：基礎建設</p> <p>第 7 週：民眾不滿意識之興起</p> <p>第 8 週：地方經濟發展策略的基礎</p> <p>第 9 週：區域發展與政策案例：馬德里與巴塞隆納</p> <p>第 10 週：區域發展與政策案例：多倫多與蒙特婁</p> <p>第 11 週：有效與無效的區域發展政策</p>

本課程為地方經濟發展碩士學位學程必修課程，主要以歐洲，北美、拉丁美洲與亞洲之個案及期刊實證研究，探討在不同環境背景下區域發展政策之成功要素。課程首先分析全球化對各國發展之影響，例如政府權力下放趨勢與區域經濟發展之關係，以及目前各國區域發展不均加劇之情形，接著聚焦於不同的治理環境中，制度、基礎建設、人力資本等因素對各國發展及吸引外國直接投資之成效，為如何解決不同條件下各地方發展問題提供可能之應對策略。

權力下放對地方發展的影響究竟為正面或負面，一般普遍認為地方政府較具地域知識，可擬定靈活、創新因地制宜之政策，其發展成效亦可由選舉制度歸責較有施政誘因，可促進地方發展及政治穩定。然不同地方因條件不同，募集財政收入及人力資本能力不同，仍有區域發展不均，或各城市間彼此競相以租稅優惠等方式爭取外國投資反而削減全國福祉情形。權力下放程度（如財政、行政、實質政治權力）之拿捏如何最適地方發展，是許多國家面對之問題。

專題討論則由學生就區域發展相關議題，蒐集學術實證與個案研究以分組辯論形式進行。例如區域發展不均究竟是否為目前各國反全球化及民粹主義興起、反體制報復性投票之主要原因，有論者認為過去數年除英美外，各國東歐國家如匈牙利和波蘭，南歐國家如希臘、意大利和西班牙，其都市以外地區經濟情況嚴峻，是民粹主義政黨崛起的主因，然亦有認為該論述並不足解釋開發中國家如拉丁美洲極右派政黨崛起之原因。教學方式可激勵學生思辨及表達能力，並有助學生理解及分析區域發展中所涉的社經、地理、政治科學。

6. 經濟評估與評價 (Economic Appraisal and Valuation) (選修)

授課教師	Prof. Susana Mourato、Prof. Giles Atkinson、Dr. Cristobal Ruiz-Tagle
上課時數	每週 2 小時講座及 1.5 小時討論課
評量方式	期末報告 (100%)
教學方法	藉由講座課程與討論課，使學生熟悉用於計畫、政策及管制之各種分析工具。
課程安排	<p>第 1 週：成本效益分析：基本步驟與應用</p> <p>第 2 週：成本效益分析：基礎與政策運用</p> <p>第 3 週：成本效益分析應用：評估都市空氣品質政策</p> <p>第 4 週：非市場評價：敘述性偏好法</p> <p>第 5 週：敘述性偏好法：實務議題與案例</p> <p>第 7 週：非市場評價：顯示性偏好與主觀幸福感</p> <p>第 8 週：健康效益評價與期末報告討論</p> <p>第 9 週：政策評估</p> <p>第 10 週：生態系統與政策評估</p> <p>第 11 週：政策評估與經濟估價個案</p>

本課程主軸為經濟效益的評價，主要講授目前歐美國家施政普遍使用的成本效益分析等工具，如何量化不具市場性之經濟價值，以使公共政策決策之過程更臻完善，課程內容廣泛且均為與生活相關議題，例如舉辦大型運動賽事之效益、新冠病毒防疫措施效益及對應之經濟損失、巨石陣遺跡旁興建隧道之效益。講座課程由教師提供理論後，於討論課則將學生分組，針對當週政策主題練習實作成本效益分析並簡報。例如管控環境中對人體有害化學物質之政策效益評估，由學生模擬擔任經濟合作發展組織及其受託單位，就化學物質造成孩童智力損失、氣喘及皮膚炎等疾病之層面，如何透過設計問卷調查並避免人類行為及認知造成的偏誤，引出民眾對減少此類負面影響之願付價格，以了解政策經濟效益。課程可使學生具備政策效益分析能力。

三、論文專題

(一)題目

違章占用戶之處理：以臺北市政府主導都市更新案件為例 (Settling Squatter Settlements: Cases of Government-led Urban Renewal Projects in Taipei)

(二)引言與文獻回顧簡述

違章建築占用為都市中的非正式居所 (informal settlement) 的一個形式，學界認為它為都市中因住宅供給無法跟上經濟發展步伐的必然結果。而快速都市化的開發中國家往往又因本身制度不健全、政策取向優先經濟發展，無暇顧及市民居住需求以至變相默許這些非正式居所留存，執法時往往選擇妥協，因此違章建築占用情形特別嚴重，臺灣早年占用迄今仍存皆有與其類似之社經歷史背景。

這些違章原本即無法合於當時法規產權制度，隨著都市計畫及建築法規漸趨嚴格，特別是開發中國家的規劃體系許多承襲殖民者遺留思維，深受 20 世紀初綱要式都市計畫及都市現代主義影響，現今法令架構要求標準與現實中人民可負擔層次的巨大落差，使得這些居民原本的使用規格更難融入。行政部門住宅政策受新自由主義與全球化浪潮下住宅商品化之影響，建構之合法正式之住宅系統與其社福機能無法滿足人民居住需求，於是非正式住宅形式便進入予以填補，許多學者認為是解決都市居住問題並成就社會安定的一種方式，非正式與正式為現實社會中的一體兩面，故呼籲以社會問題角度而非法律問題視之。

惟針對占用問題解決方法，早年國際組織（如世界銀行）方針源自自由市場導向思維，針對輔導占用人合法化 (formalization) 多建議採取授予所有權 (titling) 方式，特別是於 20 世紀末受祕魯經濟學者 Hernando de Soto 的著作影響，認為倘能賦予這些無權居民完整土地產權，居民進入正式產權系統後，投資自有住宅意願、許多依附正式產權服務（如信用貸款）亦會增加，如此除可活化被占用無用資產，亦可帶來經濟發展正向循環，因此國際組織一系列援助開發中國家輔導占用正式化計畫，多基於此一理念，我國公產讓售制度以至都市更新中以容積獎勵現地安置違占戶均可見此影子。

然授予所有權亦引起產權在社經發展中應扮演角色的辯論，授予產權倡議者如 de Soto 的理念被認為過於簡化都市貧窮問題與複雜的正規非正規土地市場；

此外，反對意見亦認為授予產權後將更為極化都市中資源分配不均的問題，例如馬尼拉於 90 年代實施的社區信貸方案 (Community Mortgage Program) 給予占用人信貸及購地價格優惠，欲透過授予產權方式解決占用問題，因低所得占用人無力負擔或參與後無法負擔正式產權相關高昂成本，最終無法繼續保有所有權仍被排擠出所有權市場，授予產權之政策成果僅受惠中高所得甚至投機者，此一情形於我國亦為常見。

在處理違章建築議題時，學界多呼籲應以更為理解、漸進式的態度處理這些都市居民 (Payne, 2001; Roy, 2005; Watson, 2009)。如 Geoffrey Payne 主張應以一光譜、連續體式的概念理解產權，可讓都市居民們融入，自認可這些違占戶實質使用土地的權力開始授予保用權保障 (tenure security)，避免產權的劇烈變動以穩定這些社會弱勢族群的生計，以漸進方式處理土地占用問題，此思維亦漸獲國際組織採納，我國公產管理目前對於早期占用以簽訂租約及收取使用補償金方式合法化使用關係，即為此概念之表徵。然而於都市再開發往往涉及產權合法化並消滅土地上一切權利，特別是我國都市更新權利變換制度，對於地上物保用權相關現地安置保障，僅有容積獎勵授予完整所有權一途，未有任何較低程度的保有權設計，因此再開發時的劇烈產權變更所引起的擾動，除成為目前許多案件難以推動原因，成功推動之案件亦隱含許多貨幣名目上未見之社會成本。

此外，以往文獻大多視非正式居所的居民為同質的一族群，就非正式居所居民彼此間社經背景之差異少有區別，而這些特質差異在居民們面對政府擬定的處理方案時，重新形塑及影響政策的能力大有不同，以致最終收到的結果也大不相同。例如 Chatterjee (2006) 以加爾各答之貧民窟為例，指出政府在處理非正式居所時為了避免破壞法令架構的一致性，受迫於政治壓力常另外創造個案及特例，而在此過程中缺少與政府強迫拆遷對抗能力的弱勢住戶，相較擁有較多經濟或政治資源的居民缺少談判之能力與籌碼，因此往往面對不同結果；Weinstein & Ren (2009) 在其孟買與上海的拆遷案例也有發現此「不平等的公民權」情形。

(三)研究方法

1. 研究問題

本研究旨在探究都市更新實務用以解決案件中違占戶問題機制之成效，檢視過去臺北市政府採用都市更新容積獎勵機制處理安置違占戶的政策背景、成功案例之必要條件、政策之社經與政治層面影響及目前制度執行應注意之面向，探討都市更新容積獎勵機制在何種層面及程度上成功或失敗地解決了政府主導都市更新案件中的違占戶問題。

2. 研究設計

本研究使用質化研究方法個案研究臺北市政府辦理中兩件政府主導都市更新案件，檢視實務案件使用 $\Delta F6$ 都市更新容積獎勵安置違占戶的成效，特別是機制中的現地安置方案，並且探討文獻中較少觸及的違占戶特質所引起潛在的不平等 (inequality)。主要研究方法包含文本分析 (含都市更新中央及地方相關法規、政府施政說明、評估報告書及相關政策文件) 及半結構式訪談。

(四) 研究成果簡述

違章占用為快速發展的都市中土地與住宅短缺無可避免的現象 (Abrams, 1964)，違占戶的權利固然於法未合，然而國際標準仍要求避免使這些居民流離失所 (Vanclay, 2017)。經檢視主導都市更新主辦機關運用 $\Delta F6$ 都市更新容積獎勵機制的成效，本研究結論如下：

1. 現地安置方案應盡可能廣泛讓更多住戶有選擇機會。雖然以現地安置方式賦予產權可減輕違占居民失去住所的潛在負面影響，該方案仍明顯極化不同社經背景群體並產生政策不平等之情形。依賦予產權倡議者如 de Soto 的論點，賦予產權背後的意義隱含受惠的原住戶可留下於原地並投資擁有的住所，進而投資、成長與繁榮。以現地安置方案違占戶時仍宜注意社經弱勢者因資源不足而遭排擠選擇之情形，賦予產權的選項建議盡可能同時搭配其他協助方式以免擴大不平等情形 (Roy, 2005)，例如信用貸款及勞動力重建之相關協助。
2. 主辦機關已大幅轉變政策處理違占戶的方式，惟公部門對於安置違占戶的態度似尚可有調整空間。過去公部門在處理違占戶時所採政策往往受限於適法性，特別是財務可行性所涉的公有財產權益，儘管目前已逐漸放寬都市更新容積獎勵使用以增加全案可分享開發利益，惟此解決方式仍高度受

制於嚴格且過於理想化的綱要式計畫及都市規劃管制法令架構。主辦機關因此常將補償違占戶的責任轉嫁予投資開發業者交其解決違占問題，然而公有土地上現存違占戶多有其歷史背景複雜因素，冀望以建築管制日趨嚴格的現行都市規劃法令架構套用並解決違占問題似乎不切實際。因此正視違占戶真實的安置需求，視個案情形放寬使用都市更新容積獎勵機制限制用以安置或補償違占戶應為可思考之方向。

3. 安置違占戶處理方式應維持一致避免產生不平等。以訴訟作為驅逐違占戶手段除了產生社會及政治紛擾，並將缺少對抗資源的弱勢居民置於一相對更為劣勢的處境，最終可能產生占用事實相同所得補償結果卻不同情形，因此以訴訟方式處理違占戶應該盡可能避免。此外，儘管現金補償之效果雖常受學界批評，但其靈活性可滿足各違占戶需求，對於將因開發失去居所的居民來說特別重要 (Atahar, 2018)。基於現金補償為都市更新容積獎勵用以安置違占戶機制中的常見選項，補償金額涵蓋內容應盡可能涵蓋違占戶失去居所可能衍生之成本 (Maldonado, 2009)。

肆、英國規劃實務

一、英國規劃體系簡介

開發許可制與策略式規劃引導開發為英國規劃體系之兩大特色。1947 年之城鄉規劃法 (Town and Country Planning Act) 確立了當代英國開發許可制的土地使用管制基本架構，將英國發展權歸屬國有，任何開發行為前均須申請規劃許可。而為使民間之開發計畫有所適從，地方政府規劃部門也因此須依據上層級計畫指導方針定期擬具全面策略性之地方發展計畫引導轄區範圍內開發計畫，以符合政策目標。



圖 3、英國規劃體系階層架構圖

此外，英國為使特定重點地區發展不受制於一般的規劃體系，最早於 1946 年的新市鎮法及 1952 年的城鎮發展法即確立了新市鎮開發公司此類組織的自治、獨立性。2011 年訂定的地方主義法進而賦予倫敦首長為大倫敦地區更新發展可成立市長級專責開發公司之權力。目前倫敦共兩個市長級開發公司，其一為倫敦主辦 2012 奧運時所成立的 London Legacy Development Corporation，另一為近年為西倫敦老橡樹與皇家公園 (Old Oak and Park Royal) 地區再生所成立。

二、英國再開發計畫案例—倫敦老橡樹與皇家公園再生計畫

(一)基本資料

老橡樹與皇家公園再生計畫開發公司 (Old Oak and Park Royal Development Company, OPDC) 由倫敦市政府於 2015 年成立，劃定開發範圍橫跨倫敦西區 Ealing、Brent 與 Hammersmith & Fulham 三個行政區，為英國有史以來規模最大之再開發計畫（面積計 650 公頃），地理位置涵蓋橫貫鐵路與目前興建中高鐵 2 號交會處，未來將成為倫敦通往北英格蘭之重要交通樞紐，依該計畫 OPDC 開發地區未來 30 年將提供 26,500 戶住宅及 65,000 個工作機會。除了少數已有確切開發目標的地區下放權責外（例如 North Acton 地區已下放 Ealing 政府），OPDC 公司接管了原本開發範圍內各行政區政府規劃主管機關的職責，負責擬定 OPDC 地區的策略計畫 (OPDC Local Plan) 並審核範圍內的開發提案，以引導地區內的開發行為達成策略計畫目標。

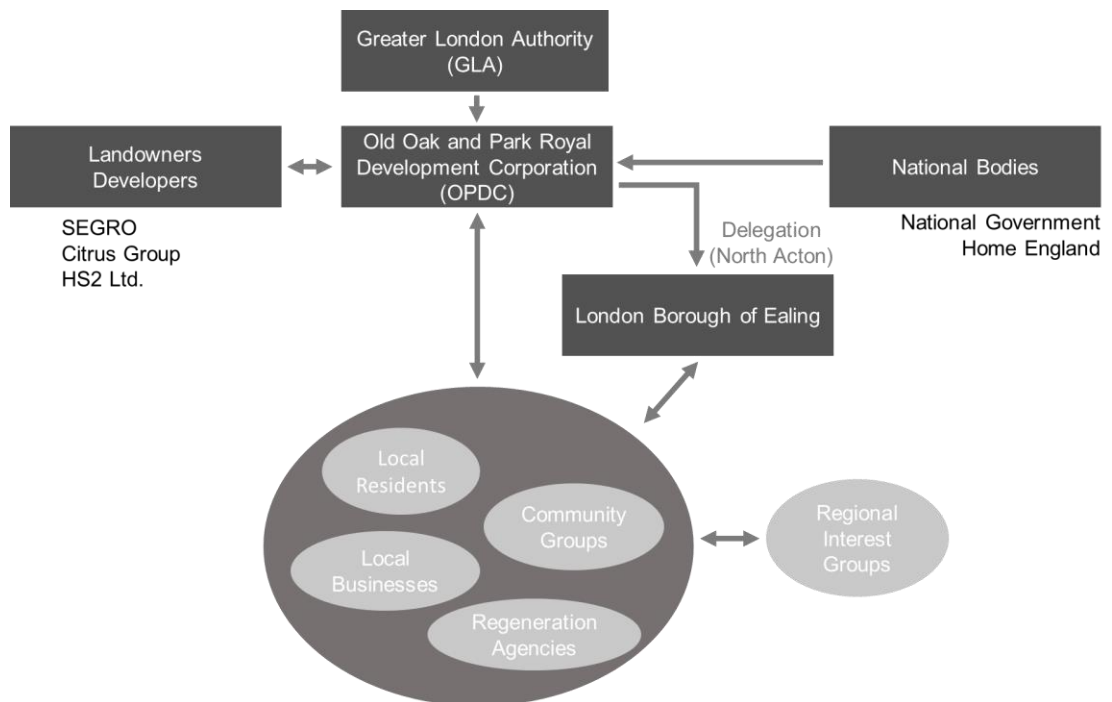


圖 4、OPDC 與相關單位與權利人關係圖

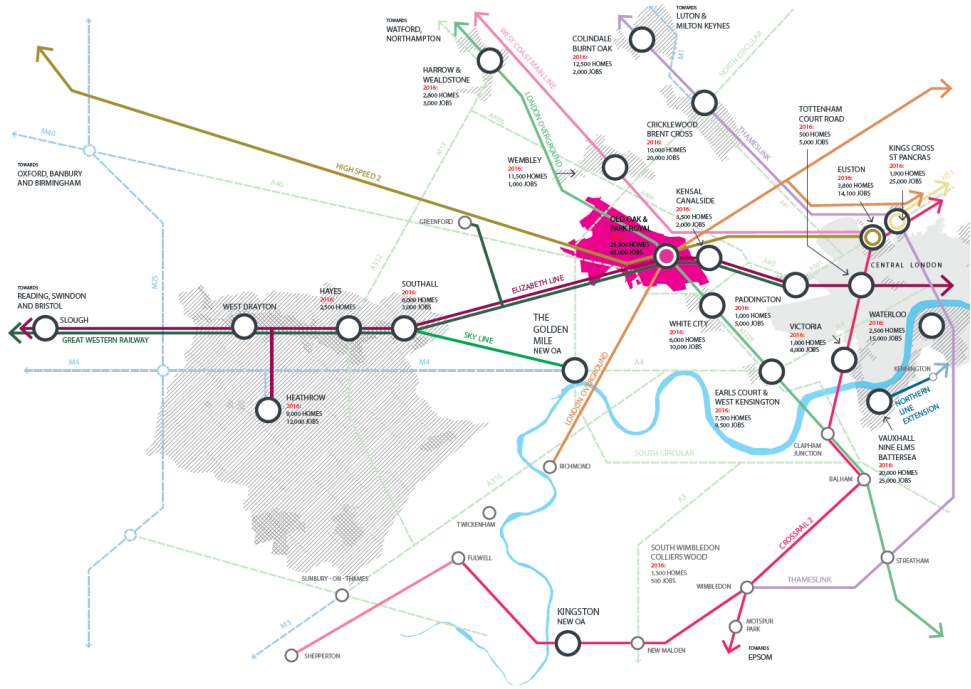


圖 5、OPDC 再生計畫地理位置與策略背景圖¹

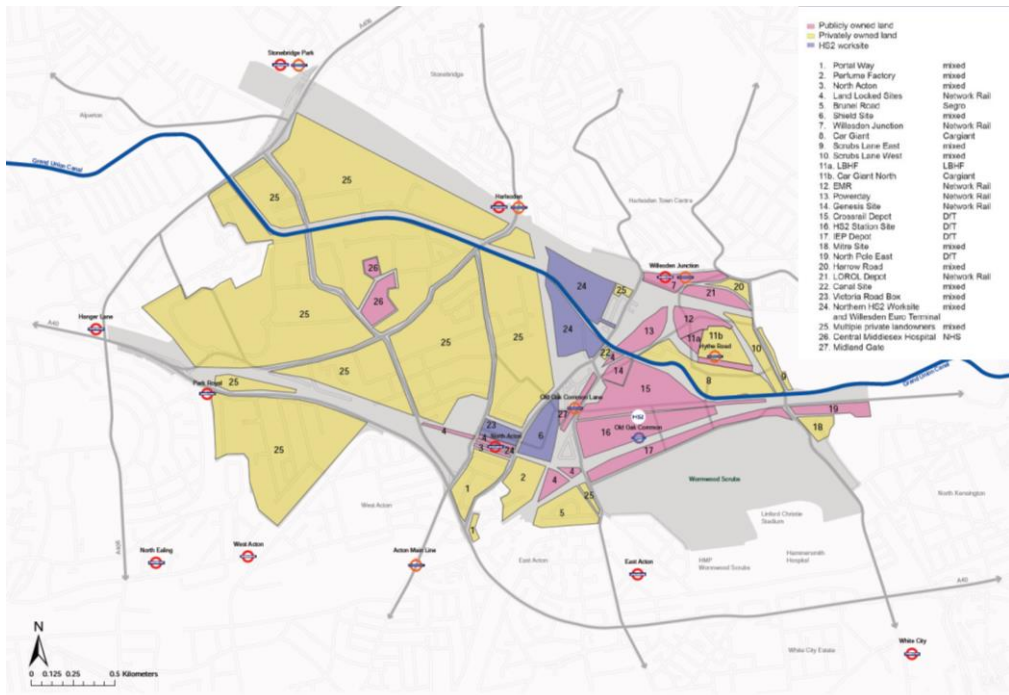


圖 6、OPDC 再生計畫權屬分布圖²

(二)計畫重點目標

¹ 來源：OPDC (2018)。

² 來源：OPDC (2018)。

1. 為當地企業提供混合式之就業空間，支持新興產業成長與地方經濟並創造進入新市場的機會。皇家公園地區將依其策略工業區之定位，延續地區工業傳統並成為倫敦最大、最成功的工業區，以支持倫敦經濟的緊密與創新成長；老橡樹地區將成為倫敦的主要交通樞紐，提供高密度混合用途開發成為新的西倫敦地區主要中心，並結合文化與休閒用途吸引觀光遊客，以形塑及支持西區發展。
2. 新開發計畫應具國際指標級的高品質之可及性及包容性設計，為地區內之高密度工、商業及住宅開發，以及開放空間設計與管理。此外，並善用地區內潛力基地增加可負擔住宅供給。
3. 妥善保護及修復地區內例如 Wormwood Scrubs、Kensal Green 公墓、大聯合運河和勞斯萊斯工廠等現有豐富的社會、文化及自然環境資產。例如劃定 Wormwood Scrubs 地區為大都會空地 (metropolitan open land) 使用，與倫敦綠帶享有相同等級的保護以維護其具重要戰略意義的景觀、休閒、自然保護及科學價值。
4. 建置優質之道路網絡，以高品質的人行、自行車、大眾運輸網絡、開放空間及良好設計建築連結周邊地區與當地社區，形塑有吸引力的建成環境 (built environment) 並創造健康永續的大規模開發計畫典範。
5. 提供改善健康、教育、職訓及其他社福設施以改善當地居民日常生活所需服務可及性、生活機會及公平性，強化民眾參與過程及社區營造以建立民眾賦權與歸屬感。
6. 鼓勵未利用土地之短期利用 (meanwhile uses) 以提升土地利用效率及效益，例如提供作開放空間、新創企業辦公空間、零售餐飲、文化藝術走廊或其他創意用途，藉由提供區內企業及民眾活動場域，催化活絡地方發展並提前啟動鄰里社區營造。

(三) 遭遇問題

除了高鐵 2 號興建進度影響區內相關配合設施開發時程外，OPDC 計畫遭遇最大的問題為其設定之住宅供給目標數是否可及。2018 年 OPDC 自中央政府住宅社區及地方政府部 (Ministry of Housing, Communities and Local Government)³

³ 現改名為住宅社區暨地方創生部 Department for Levelling Up, Housing and Communities。

之住宅基礎建設基金爭取借得 2.5 億英鎊的資金用以取得用地，擬透過強制購買方式 (compulsory purchase) 以取得老橡樹地區北部大面積私有土地作為興建可負擔住宅之基地。惟於自 OPDC 再生計畫公布後，區內工業區土地價格隨之快速飛漲，其中由一汽車租賃業者所有之 54 英畝私有土地，原設定為計畫中可負擔住宅之重點供給區域，除土地取得價格已不符財務效益外，該汽車租賃業者亦屬地區成功企業，獲利穩定成長並僱用 800 名直接、1,200 名非直接員工，因此用地取得過程極具爭議。2019 年 9 月住宅社區暨地方創生部的規劃視察處 (Planning Inspectorate) 審視該部分之用地取得計畫不可行後，目前 OPDC 開發公司已改向其他公有土地管理機關例如高鐵 2 號公司及鐵路公司協調取得經管土地。

三、英國可負擔住宅經驗

(一)發展歷程

英國可負擔住宅發展大致上可分為數個階段：

1. 工業革命後

工業革命使大量鄉村人口湧入都市，原本散落全國各地的貧窮問題集中於各大都市已無法透過由各地區的教區救濟吸納，然因勞工的勞動力為不可或缺的生產業要素及經濟動能，政府無法單純以過往驅逐方式解決，劇烈都市化產生的公共衛生、都市景觀及社會等問題讓中產階級及貴族無法忽視。英國政府面臨社會壓力因此在 19 世紀下半陸續推出許多改善工人階級居住環境的法案，其中 1890 年的住宅法首次允許地方政府得興建勞工住宅，但因中央政府並未給予地方政府對應資源，實質上政府介入住宅供給的程度仍低，興建的住宅大多僅是用以安置受街道興闢計畫影響而拆遷的家戶。此外，這段期間也開始出現中產階級知識分子自行組成的慈善非營利組織⁴，試圖以民間力量解決部分民眾的居住問題，為英國民間住宅協會興辦社會住宅的濫觴。

2. 一戰後初期

⁴ 部分民間住宅協會至今仍在運作，例如 Peabody、The Guinness Partnership 等。

戰時大量住宅毀損無法居住，加上戰後原物料與勞工短缺，民間開發業者供給無法正常滿足市場住宅需求，住宅數量不足加上通貨膨脹房東調漲租金，民眾居住問題成為當時英國政府亟待解決的要務之一。因此當時自由黨的首相 David Lloyd George 為安撫民眾情緒穩定社會，喊出為英雄興建住宅的口號 (Homes fit for heroes) 並推出 1919 年住宅法，課予地方政府提供人民住宅的責任，地方政府須提報興建計畫予中央政府，取得資金興建住宅出租予有需要的民眾居住。此時期為英國首次由中央政府提供資金支持興建住宅，確立當時政府大規模提供公有出租住宅的原則。但當時英國政府原本的假想仍定調公部門介入住宅建設僅為戰後臨時性填補市場住宅缺額的措施，待國內經濟復甦後私部門可重拾住宅供給的工作。

3. 兩戰間

政府提供住宅公共服務逐漸發展，1924 年的住宅法將地方政府供給住宅的責任擴展為社會福利的一環，地方政府並獲得更多補助款以解決市場住宅供給不足的問題；1930 年的住宅法更要求地方政府應積極清理拆除窳陋住宅並興建住宅安置住戶。此時期藉由大規模的貧民窟清除，英國政府約興建 70 萬戶住宅，總計一二次世界大戰間英國政府約興建了 110 萬戶的公有出租住宅。

4. 二戰後大供給時代

二戰後的住宅短缺情形較一戰更為嚴重，英國政府投入住宅建設的程度也更為積極，除了 1945 年上台的工黨將公宅供給作為其福利政策改革重點外，繼任的保守黨首相們均延續大舉興建公宅之政策。此時期英國政府除了延用一戰前訂定的貧民窟清除法令，強制購買市區內窳陋土地再開發，也在各區域政府成立專責組織區域住宅委員會 (Regional Housing Boards) 推動政策，並提供地方政府更多補助款及低利資金。建築技術及法規上開始廣泛採用預鑄混凝土技術加速建造過程，放寬建築法規要求標準，資金補助方案設計亦鼓勵地方政府提高建築密度⁵。

5. 80 年代

⁵ 據統計 1966 年 5 層樓以上的公宅占地方政府興建總數約四分之一。

英國能源危機的衝擊下，面臨嚴峻的經濟問題與急遽惡化的財政，繼任的 Margaret Thatcher 政府大力推動自由市場經濟及私有化等改革政策，並大幅刪減公共福利支出。此時期為英國住宅政策之分水嶺，英國政府在住宅政策的角色定位逐漸轉變為後方推動者，除了不再積極興建公宅，並大量釋出公宅至市場與民間住宅協會，並推出一系列鼓勵民間住宅協會發展措施。1980 年住宅法的購買權政策 (Right to Buy) 讓居住 3 年以上的公宅承租戶得以極為優惠的價格申購居住公宅，據統計 1990 年英國約有 150 萬戶（倫敦地區約 30 萬戶）公宅經由購買權政策計畫售出；1985 年住宅法要求地方政府應設立專門住宅收入帳戶 (Housing Revenue Account) 用以控管地方政府經管公宅相關租售收入與支出，地方政府收取的公宅租金與購買權政策出售所得價款均被收歸基金，並統籌運用於修繕與管理與償還過去興建公宅的債務，借貸資金興建公宅亦被設定上限控制地方政府興建住宅支出，因此興建新的公宅而被嚴格限制；1988 年住宅法除了提供資金補貼民間住宅協會，並簡化公宅移轉民間住宅協會程序加速地方政府移轉資產過程，另外並允許民間住宅協會引入私人資金，放寬租金與租期之限制使民間住宅協會營運上有更大自由度，不再僅倚靠政府補助。

6. 晚近

2011 年地方主義法將制定住宅供給政策決策權下放地方政府，地方政府得保留公宅租售收入用於發展地區長期住宅計畫。近年因房價走高、英國購屋者負擔能力持續惡化，國內出現要求政府提供更多居住保障的聲浪，中央政府也因此陸續調整相關政策，例如於 2018 年廢除地方政府借貸資金投入興建公宅的限額，以使地方政府有更大發展興建社宅空間。此外，部分房價負擔能力惡劣區域例如倫敦，其首長近年亦有較為積極投入公宅興建之作為。包含宣示希望復興政府供給社宅的重要角色以解決倫敦居住負擔能力問題，目標 2021 至 2026 年間繼續興建 79,000 戶公宅；2021 年 7 月倫敦市政府並啟動買回權政策 (Right to Buy Back)，設立買回基金鼓勵各行政區政府購回已出售的公宅，以擴大公宅存量。

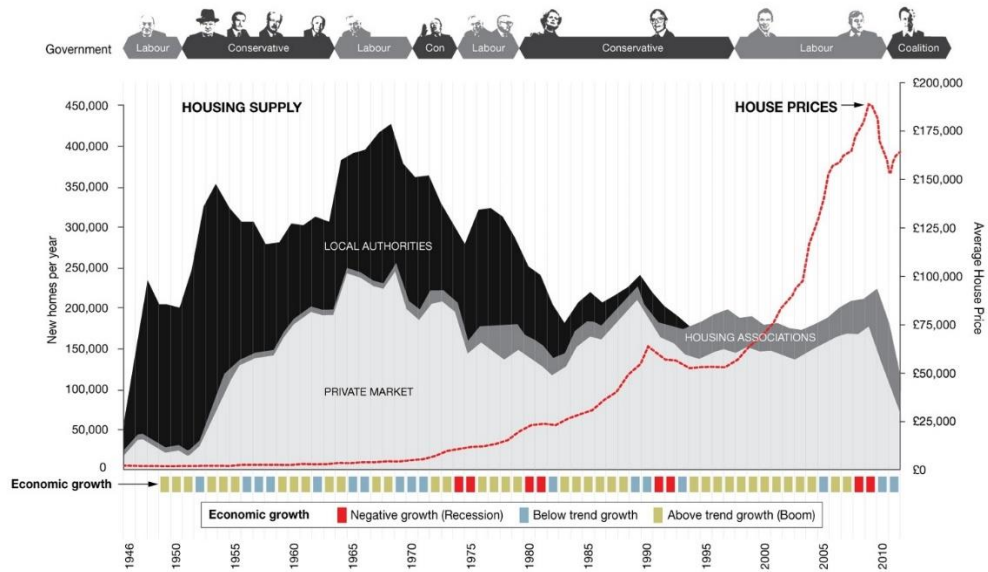


圖 7、英國歷年住宅供給情形⁶

(二)現況

1. 種類

英國可負擔出租住宅租金設定方式主要分為社會租金、可負擔租金住宅兩類⁷。社會租金設定依據為英國政府訂定計算公式，其標準主要基於不動產市價與當地所得水準，一般社會租金約為市場租金五成；可負擔租金則設定為不高於市場租金八成。

2. 營運主體

英國可負擔出租住宅目前由各地方政府及民間業者營運管理。地方政府經管公宅 (council housing)，除了由地方政府自行營運管理外，尚有部分交由地方政府成立之非營利附屬管理機構 (arms-length management organization) 管理。2008 年全盛時期時全英國共多達 70 個此類管理機構並管理全國半數、總計超過百萬戶以上的公宅。目前此類管理機構剩 30 個，管理公宅數量約 41 萬戶。

⁶ 來源：ConservativeHome。

⁷ 依英國國家規劃政策架構定義，可負擔住宅除出租外，尚包含提供出售及其他補貼形式之住宅，例如兼具兩者特性混合租售模式的居中住宅 (intermediate housing)，因與我國社會住宅只租不售之政策理念差異較大不另討論。

民間業者營運管理部分，目前於英國社會住宅監管處 (Regulator of Social Housing) 登記的合格民間供給業者 (Private Registered Provider) 中，除極少數為營利公司，絕大多數為非盈利之住宅協會。民間業者擬具符合地方標準的可負擔住宅計畫，經過投標競爭後取得政府住宅部門 (例如英格蘭為 Homes England，倫敦地區則為倫敦市政府) 的政府補助，受中央及地方政府監督管理，負責興建或整建維護可負擔住宅。此外，地方政府也將部分經管之社會住宅透過公開招標程序移轉予住宅協會由其維管運作，此公私合作模式可提高可負擔住宅的管理與使用效率。截至 2021 年 11 月，英格蘭共計有 1,348 個住宅協會，規模較大的住宅協會持有超過 10 萬戶以上的住宅存量。另依英格蘭之住宅協會公會 (National Housing Federation) 近年統計，住宅協會每年約投資 110 億英鎊 (其中約 10 億為政府補貼)，興建 45,000 戶住宅 (其中約 5,000 戶為社會出租住宅、19,000 戶為可負擔出租住宅)，約占全英格蘭之住宅供給三分之一。

3. 供給目標

依據國家規劃政策架構的上位策略計畫指導方針，各政府應辦理地方住宅需求評估，就地區內社區不同族群特性所需 (包含可負擔住宅需求)，擬定策略政策訂定住宅供給目標，內容應包含住宅面積、房型及產權類型等項目。以倫敦為例，2021 年 3 月發布的倫敦計畫 (The London Plan) 依據 2017 年所做策略住宅市場評估 (Strategic Housing Market Assessment)，並參考策略住宅土地可得性評估 (Strategic Housing Land Availability Assessment) 之限制，設定倫敦未來十年每年住宅需求戶數為 52,000 戶。再以前述跨占 3 個行政區 OPDC 再生計畫為例，其住宅供給責任經分配每年住宅供給目標數約 1,005 戶。

4. 歷年供給情形⁸

(1) 產權型態

可負擔租金住宅自 2011 年引入後便取代社會租金住宅成為最為普遍之新建可負擔住宅產權型態，此轉變主要歸因於英國政府的大力資金補助可負擔住宅方案。2020 年可負擔出租住宅 (含社會租金及可負擔租金) 共

⁸ 來源：英國住宅社區暨地方創生部 (2021)。

計完工 33,834 戶，較前一年 38,533 戶為低。另雖自 2015 年起可負擔出租住宅數量逐年增加，但占整體可負擔住宅總數比例逐年減少⁹，自 2014 年之 78% 降至目前的 65%，其中社會租金更是大幅減少。

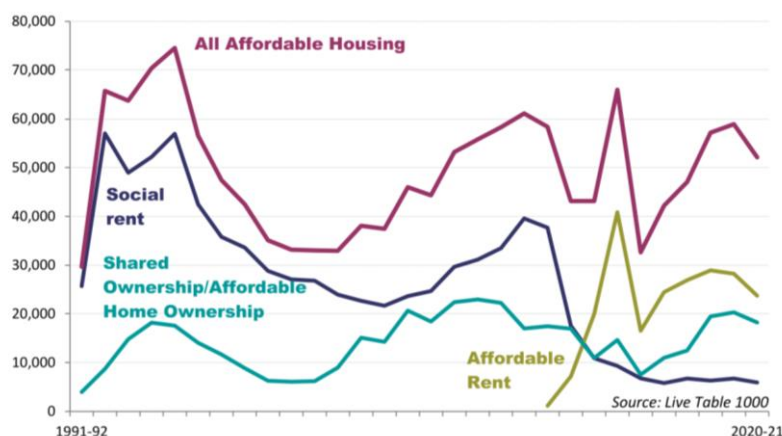


圖 8、英格蘭歷年各產權型態可負擔住宅完工戶數趨勢圖

(2) 供給來源

民間與地方政府興建可負擔住宅資金來源主要為英國住宅局 (Homes England)、倫敦市政府或其他如特別款、貸款或購買權政策的收入。民間業者過去一直為可負擔住宅之重要供給來源，90 年代幾乎所有之可負擔住宅均由合格民間供給業者供給，其供給占比一直至 2015 年均為大宗，直到近年遭第 106 條協議 (section 106 agreement)¹⁰ 之開發許可回饋超越，惟相較地方政府興建數量仍然為多 (2020 年地方政府興建數比例僅占全部可負擔住宅總數 13%)。

依第 106 條協議開發許可回饋興建之可負擔住宅均為新建房屋，且絕大部分均為政府零出資。2020 年間來源為 106 條協議興建的可負擔住宅占全部可負擔住宅總數 47%，推測受新冠病毒疫情影響較前一年減少 (2019 年為 51%)。

⁹ 可負擔住宅總數除提供出售外，尚包含倫敦可負擔租金、居中住宅租金與其他產權型態。

¹⁰ 第 106 條協議為英國 1990 年城鎮與鄉村規劃法中訂立之開發許可負擔機制。地方政府認為開發業者開發計畫對地方有重大影響時，可與開發業者協議並課予業者提供對應開發義務例如提供開放空間、可負擔住宅、公共設施等以降低開發對地方之影響。

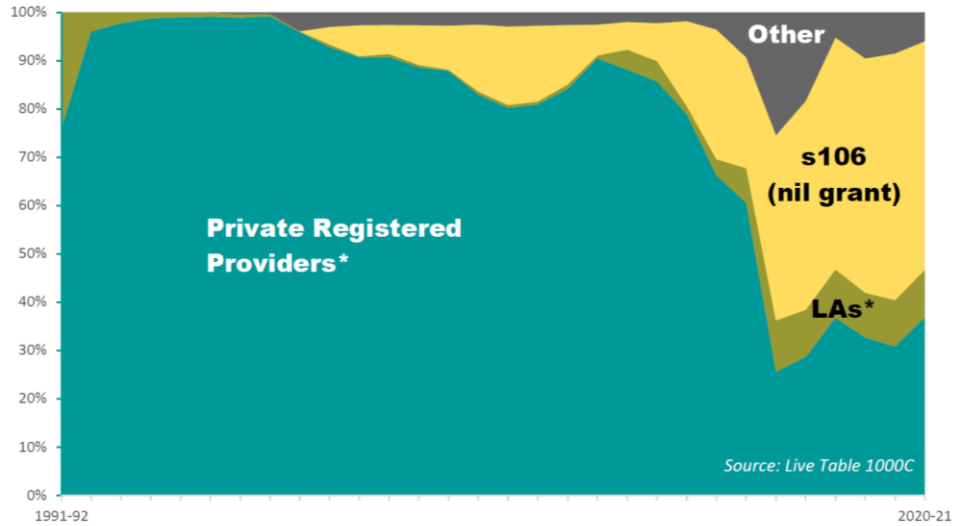


圖 9、英格蘭歷年完工可負擔住宅供給來源

再以前述 OPDC 再生計畫範圍內位於 North Acton 之地標型建築開發計畫為例，開發業者依第 106 條協議提供約 30% 之可負擔住宅。

案名	One West Point
收件日期	2019.06.10
使用用途	住商混合
基地面積	5750 m ²
建物棟數	4
樓高	9、11、36、52 層
商用面積	3,179 m ²
住宅戶數	701
1 房	426 (61%)
2 房	242 (34%)
3 房	33 (5%)
產權類型	
70% of Open Market Rent	66 (9%)
75% of Open Market Rent	56 (8%)
80% of Open Market Rent	55 (8%)
Social Rent/London Affordable Rent	16 (2%)
London Living Rent	8 (1%)
Discounted Market Rent	3 (*%)
Private	497 (71%)

圖 10、開發案件依第 106 條協議提供可負擔住宅案例¹¹

(三) 英國政府支持民辦社會住宅方式

1. 補貼及稅負減免：

民間住宅協會除可向中央政府住宅社區暨地方創生部申請資金補貼外，並可享有增值稅 (VAT) 及公司稅之減免。

2. 融資及擔保

¹¹ 來源：彙整自 Ealing Council、Ealing Matters 及 One West Point。

英國政府自 2013 年起推出可負擔住宅擔保計畫 (Affordable Homes Guarantees Programme) 處理民間住宅協會興建可負擔住宅資金需求。此計畫由英國政府 (目前為住宅社區暨地方創生部負責) 透過公開招標徵得民間機構發行由政府擔保之債券，於市場取得資金後再以提供低利貸款或擔保方式提供民間住宅協會興建可負擔住宅所需資金。以 2020 年版為期 3 年之可負擔住宅擔保計畫為例 (由投資管理機構 ARA Venn 負責)，英國政府提供上限為 30 億英鎊之資金擔保，申請民間住宅協會須為已登記民間供給業者，申請貸款金額與自行投資金額比率須至少為 1:1 且兩年內須動工興建，預計未來可增加 17,000 戶可負擔住宅。

3. 存量移轉 (stock transfer)

地方政府移轉經管公宅予合格供給業者 (含民間營利公司與非營利之住宅協會) 為英國鼓勵民間投資社會住宅之常見方式，其優點包含可讓不受政府舉債額度限制之業者自金融機構或建築貸款組織 (building societies) 取得民間資金購買投資並改善公宅屋況，創造更有意義的承租戶參與房屋管理過程及社區再生，地方政府也因此可專注住宅政策及擬定住宅策略。

(1) 接收對象

須為於英國社會住宅監督處登記有案之社會房東 (Registered Social Landlord)。

(2) 模式

包含主要有由地方政府自行發起的大規模自願移轉、小規模自願移轉及社會住宅社區依據 1985 年住宅法賦予的移轉權 (Right to Transfer) 以自治方式自行成立組織取得所有權及社區事務主導權。

(3) 地方政府評估標準

接收對象是否可於民間市場借貸資金以投資更新現存資產及活絡地方經濟、存量移轉至接收對象是否符合租戶期待、接收對象是否可提供創新之公共服務模式，存量移轉是否可促成不動產更新再開發計畫，是否原屬財務無法平衡之資產經地方政府釋出後可紓解公宅要求財務自足壓力。

(4) 移轉程序

無論地方政府或承租戶自治發起之存量移轉均須經公宅承租戶全體投票通過同意後，由發起單位諮詢主管機關（中央為住宅社區暨地方創生部，倫敦地區為倫敦市政府）並擬具存量移轉計畫（內容包含或未來擬更換接受房東招標條件）報經中央政府國務大臣（Secretary of State）同意後始可移轉。

(5) 中央政府國務大臣審核標準

主要依據為該存量移轉計畫之社經及財務效益、承租戶意見及承租戶未來權益是否得以確保等面向。評估要點如下：

- A. 策略面：存量移轉計畫理由論述是否充分且具總體效益，接受對象未來如何達成更寬廣之住宅及社會政策目標，例如地區再生開發、擴大居民參與社區事務、增加可負擔住宅供給投資促進地方經濟。
- B. 經濟面：以 30 年期之經濟影響成本效益分析，評估結果經濟效益大於成本（計算方式與英國財政部發布評估公共建設效益指引之綠皮書方法一致）。
- C. 商業面：接收對象募集資金可行性、未來資產營運及風險之管理。移轉契約內容應包含項目例如營運管理品質承諾、原承租戶及未來承租戶權益保證等。
- D. 財務面：公部門移轉資產之成本與效益。包含移轉價值及政府未來潛在資金損失估算是否合理，對比移轉存量可取得民間投資金額之間利弊得失權衡。
- E. 管理面：擬定預定完成存量移轉之時間表是否即時且合理。

(6) 移轉價格

以社會住宅租金為基準現金流量折現法計算一限定租賃價格（tenanted market value），土地價值與其他非住宅資產無需計入，但其對全案計畫可預期影響、增加民間投資及成長效益應列入考量並敘明。移轉所需資金必須完全由民間支付，不得由政府補助。

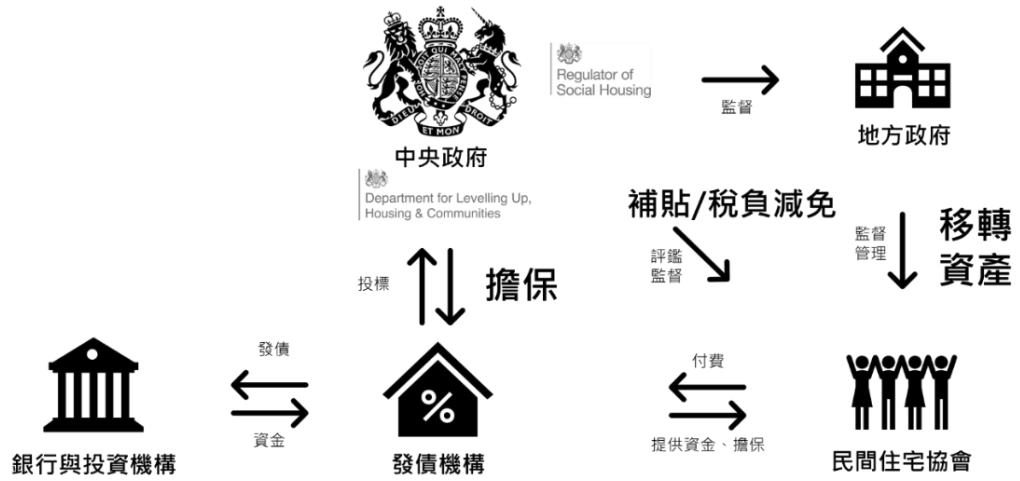


圖 11、英國政府支持民辦社會住宅方式架構圖

伍、心得與建議

一、公產再開發違占戶處理

(一)建議應深入了解違占戶面臨困難及政策可能影響

過去市有土地再開發案件遇有地上違占戶，常逕循訴訟程序解決，惟該作法除衍生政治紛擾，往往僅能將缺少與市府對抗資源的真正弱勢居民驅逐，最終產生相同占用事實，違占戶面臨結果不同的不平等情形。違占戶補償安置部分，因現地安置須由違占戶自付都市更新事業實施成本，享受該安置方案須有一定財力而排擠社經弱勢者，而目前現金補償金額核算方式並未完整填補違占戶損失，其補償條件與現地安置有極大落差衍生不平等情形。因此主辦機關擬具違占戶處理方案時建議應更細緻了解違占戶遭遇困難，盡可能搭配相關配套措施讓更多住戶有相等安置機會，或現金補償盡可能涵蓋違占戶失去居所衍生之生活成本。

(二)建議可思考放寬都市更新容積獎勵運用限制

目前政府主導都市更新案件已可使用都市更新容積獎勵增加全案開發利益，惟在財務可行性與公有財產權益保障前提下，容積獎勵機制常受制於嚴格之都市規劃管制法令架構，當主辦機關難以將補償解決違占戶的責任轉嫁予投資開發業者時，遭占土地仍無法活化開發並衍生其他經濟成本。公有土地上現存之違占戶多有其歷史背景複雜因素，期待在日趨嚴格的建築管制及都市規劃法令架構下以傳統維護公產權益思維解決違占問題似乎不切實際。因此正視難解的違占現況及違占戶補償安置需求，視個案情形放寬使用都市更新容積獎勵機制限制以安置或補償違占戶應為可思考之方向。

二、公產開發前之管理利用

(一)建議公有土地上無使用效益之老舊建物應拆除騰空釋出土地

過去公產管理機關於未有開發利用計畫前，為節省騰空地上建物拆除之公帑支出及考量建物參與更新尚有建物殘值補償，多採現況管理較少主動拆除閒置老舊建物，除不符土地利用效率外，尚有其他未見之經濟成本。因此公有老舊建物倘經評估確認無修繕再利用效益，且民間亦無提案活化意願，除有結構因素拆除困難外，建議應即騰空釋出土地供公用、非公用用途，或作其他短期利用以發揮公有資產效益。

(二)建議強化公產開發案件實際開發前短期利用

公有土地開發案件之先期規劃、招標及開發審議所費時間往往有高度不確定性，為避免期間公有資產完全閒置凍結，不符土地利用效率及停滯地方發展，因此建議公產開發前仍應有明確短期利用用途，招標時亦建議於招標條件加入得標廠商於實際辦理開工前置作業前，應維持原短期利用用途或另提其他具民眾參與性質之創意短期利用計畫，例如提供作開放空間、零售餐飲、歷史文化藝術走廊或其他創意用途，藉由提供區內企業及民眾活動場域逐漸培養地區商業效益、發展社區意識及催化活絡地方發展。

三、公產提供作社會住宅使用

未來主管機關倘有與民間組織合作興辦社宅需求可就用地取得予以協助社會住宅興建及營運管理建議可參考英國發展經驗適時引入民間資源。目前我國民間參與社會住宅興辦制度對於民間住宅組織新建、增建、改建、修建、修繕或購買社會住宅所需資金補貼及融資擔保，其執行細節待中央主管機關突破後，後續社會住宅主管機關如有與民間組織合作需求，建議可就用地取得部分予以協助，例如可彙整具潛力小型基地，提供社會住宅主管機關作為公私合作示範計畫。

陸、參考資料

- Abrams, C. (1964) *Housing in the Modern World*. Faber & Faber, London.
- Atahar, S. (2021) Do People Displaced by Development Need More than Financial Compensation? Evidence from Bangladesh. *Development Policy Review*, 39(2), pp.212-232.
- Chatterjee, P (2006) *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*, New York; Chichester: Columbia University Press.
- Department for Levelling Up Housing & Communities (2021) Statistical Release, Affordable Housing Supply: April 2020 to March 2021, England. Available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1034043/AHS_2020-21.pdf
- Department for Levelling Up Housing & Communities (2020) Affordable Homes Guarantee Scheme 2020 Guidance. Available at <https://www.gov.uk/government/publications/housing-guarantee-scheme-rules-affordable-homes-guarantee-scheme-2020/affordable-homes-guarantee-scheme-2020>
- Department for Communities and Local Government, Homes and Communities Agency, Greater London Authority (2014) *Housing Transfer Manual*. Available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/329907/140704_Manual_2014_Final_2_.pdf
- de Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Maldonado, J. (2009) Putting a Price-tag on Humanity: Development-forced Displaced Communities' Fight for more than just Compensation. *Hydro Nepal: Journal of Water, Energy and Environment*, 4, pp.18-20.

- Mayor of London (2021) The London Plan. Available at https://www.london.gov.uk/sites/default/files/new_london_plan_december_2017.pdf
- National Federation of ALMOs (2020) Annual Review 2019-20. Available at <https://www.almos.org.uk/wp-content/uploads/2021/07/NFA-Annual-Review-2020-SPREADS.pdf>
- Old Oak and Park Royal Development Company (2017) Precedent Study, Mayor of London. Available at https://www.london.gov.uk/sites/default/files/35_precedents_study.pdf
- Old Oak and Park Royal Development Company (2019) OPDC Local Plan (Second Revised Draft for Regulation 19 (2) Consultation), Mayor of London. Available at https://www.london.gov.uk/sites/default/files/opdc_local_plan_2018.pdf
- Payne, G. (2001) Urban Land Tenure Policy Options: Titles or Rights? *Habitat International*, 25(3), pp.415-429.
- Roy, A. (2005) Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), pp.147-158.
- Vanclay, F. (2017) Project-induced Displacement and Resettlement: From Impoverishment Risks to an Opportunity for Development? *Impact Assessment and Project Appraisal*, 35(1), pp.3-21.
- Watson, V. (2009) The Planned City Sweeps the Poor Away...: Urban Planning and 21st Century Urbanisation. *Progress in Planning*, 72(3), pp.151-193.
- Weinstein, L. & Ren, X. (2009) The Changing Right to the City: Urban Renewal and Housing Rights in Globalizing Shanghai and Mumbai. *City & Community*, 8(4), pp.407-432.
- World Bank (1993) *Housing: Enabling Markets to Work*, Washington, D.C: World Bank.

- World Bank (2004a) Regional Study on Land Administration, Land Markets, and Collateralized Lending. East Asia and Pacific Region. Washington, DC: Author.
- World Bank (2004b) Involuntary Resettlement Sourcebook - Planning and Implementation in Development Projects, Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Bank (2018) Responsible Agricultural Investment (RAI) - Knowledge into Action Note, No. 12 Washington, D.C.: World Bank Group.