

台湾城市更新单元规划和启示

Urban Renewal Unit Plan of Taiwan and Its Enlightenment

严若谷 闫小培 周素红
Yan Ruogu, Yan Xiaopei, Zhou Suhong

摘要：城市更新是在城市既有空间上进行的再开发和改造，由于涉及到原有建筑物和复杂产权关系，而开发难度较大。台湾地区自1998年出台《都市更新条例》以来，以城市更新单元为规划手段，大力倡导民间自主更新，以“多数决”和“权利变换”的手段快速实现更新单元内的民众产权整合，通过“容积奖励”、“税赋减免”等多种奖励机制鼓励民间开发，同时捆绑更新单元内市政、基础设施的回馈，在实现台湾的经济复兴、减轻政府财政负担、提升都市形象、创造高质量人居环境等方面取得了成效。台湾地区的城市发展背景同大陆有很多相似之处，对于当前快速城市化过程中出现的可建设用地紧缺，以及旧城再开发、“城中村”改造等问题具有重要的借鉴意义。本文在对台湾城市更新单元规划的起源与发展、主要内容和机制作了相关介绍的基础上，基于社会公平的视角提出对我国城市更新的建议和主张。

Abstract: Urban renewal is the re-development and transformation in the existing urban space, as related to the original building and the complex relationship between ownership becomes quite difficult. "Urban Renewal Act" was published in Taiwan in 1998, using the urban renewal unit planning to promote private self-updated, by the means of the "majority vote" and the "right change" to quicken the integration of the urban renewal unit, through "volume incentives", "tax relief" and other incentives to encourage private redevelopment, at the same time tied the infrastructure update in the municipal unit as feedback, to realize Taiwan's economic recovery, ease the financial burden, improve the city image, and create high-quality living environment and achieved good results. There are many similar background of urban development between Taiwan and the mainland. It is an important reference to the mainland with the current process of rapid urbanization in China, the shortage of construction land, the Old Town redevelopment, "Villages" and other issues becoming more and more serious. In this paper, through the introduction of the origin and development, main contents and related mechanisms of Taiwan's urban renewal unit plan, to propose based on social equity China's urban renewal policy advisement.

关键词：台湾；城市更新单元；社会公平

Keywords: Taiwan; Urban Renewal Unit; Social Equity

国家自然科学基金项目(40871081, 40971098)资助

作者：严若谷，中山大学地理科学与规划学院，在读博士。yanruogu@163.com
闫小培，中山大学地理科学与规划学院，教授
周素红，中山大学地理科学与规划学院，广东省城市化与空间模拟重点实验室，副教授

引言

城市更新作为城市可持续发展的一项重要政策，是指以实施重建、整建或维护的方式，改善城市居住环境，促进城市土地有计划的再利用，完善公共服务及安全防灾功能，创造更多就业机会发展城市经济，降低城市犯罪率，发扬城市传统历史风貌，激发城市居民属地感，借以创造城市活力的全方位的城市再兴活动^[1]。近年来，世界各地的城市更新开始向城市机能的整体提升转向，倡导一种公私部门合作的，可持续发展促进城市活力再生的，由单一物质更新目标向寻求提供就业、解决城市贫困、改善财政、完善公共设施、吸引投资、发展经济等系统综合的城市发展战略转变。

在我国当前的快速城市化过程中，同时经历着的旧城区改造和外延式开发建设，对于提升城市面貌、完善市政基础设施、改善环境，起到了积极的促进作用。但同时，大规模的旧城改造，也对城市传统历史风貌的保存以及城市的合理开发建设带来了负面的冲击，突显出了过分追求市场利益下的拆迁赔偿纠纷、原社会网络破碎等一系列社会公平公正问题。当前，我国进入了新一轮的城市建设和发展时期，如何在“城中村”改造、旧工业区产业转型的过程中完善城市土地合理利用、实现城市功能全方位升级是我国城市更新过程中的重点问题。

台湾自上世纪60年代经济起飞成为亚洲“四小龙”以来，城市飞速发展，人口向大城市集中，城市人口占到台湾总人口的70%以上，达到了西方国家的城市化水平^[2]。城市早期发展形成的建筑结构和居住环境已不能承载社会经济进一步发展的需要。台湾各

级政府自 80 年代开始积极探索英美日等国家的城市更新成果，并于 1998 年结合台湾城市建设的实际需要，立法通过了以“都市更新单元”为主要规划理念的《都市更新条例》。通过单元划定，在更新单元内实施市政捆绑等公共服务建设，达到了公共利益最大化的城市更新目标。近年来进一步立法完善了相关子条例，通过鼓励民间参与自治更新以加速城市更新的开展，取得了很好的经济社会效果。台湾作为中国不可分割的一部分，其城市化过程以及社会文化传统同大陆具有极高的一致性，因此台湾推行的都市更新单元规划对解决大陆当前城市更新过程中出现的诸多问题具有一定的借鉴意义。

1 台湾城市更新单元规划的起源与发展

1.1 台湾都市更新发展历程

台湾的城市规划体系自上世纪 60 年代才逐步建立完善，由于对 1949 年随国民党政府入台的大量大陆军民并未及时安置，导致大批政治移民在城市搭建违建。违建的建筑大量存在，成为台湾开展城市更新的棘手问题^[3]。进入 1960 年代以后，伴随台湾经济的发展，台湾政府开始逐步完善城市规划系统，根据时间阶段可将台湾的城市更新过程划分为四个阶段^[3-4]。

1.1.1 第一阶段：1960 年代及以前——城市化建设时期，政府部门消极介入

这个阶段台湾政府主要的更新目的是解决居住问题和提供工作岗位。通过拆除违建，大量兴建市政基础设施及居民住宅来解决居住问题。拆除重建是这一时期政府的主要更新方式，以完成对市区破旧居民住宅的改造。

此外，由于市场的需要，这一阶段民间自发形成中小型开发商，以预售和合建改建的方式完成了部分地区的旧房改造（如台北县市的大部分旧房改造）。

1.1.2 第二阶段：1966—1980 年代初期——地方政府主导的更新

这一阶段地方政府开始关注城市更新，出现政府主导的更新推动。以台北市地方政府为例，分别在 1975 及 1977 年成立了国宅处和都市计划处（后改并为都市更新科），分别负责大范围公有土地的更新和小规模私有土地的更新。更新项目主要包括对违章建筑的清查、公有宿舍/旧屋村改建和旧市区改建等。但由于这一时期配套法律法规不健全，造成行政管理上的权责不清，使得都市更新缺乏可见绩效。

1.1.3 第三阶段：1990 年代初期—2006 年——对城市更新单元规划的探索

这一阶段以台湾颁布《都市更新条例》为标志。在该都市更新条例中首次提出以“都市更新单元”为单位实施城市更新，并建设了一整套关于更新单元的划定、实施更新的门槛限制、容积奖励、融资制度等相关配套设施。但由于申请门槛高、审议程序复杂等原因，初期效果并不明显。直至台湾 921 地震发生后，台湾政府为配合灾后重建工作出台了临门方案政策^①，使得灾后大量重建工作以城市更新的方式实施，至此都市更新单元规划开始在台湾逐步取得良好收益。

1.1.4 第四阶段：2006 年至今——积极推动奖励民间参与更新方案

自 2006 年开始，台湾为吸引更多民间力量注入城市更新事业，对《都市更新条例》做了大范围的调整，通过降低门槛、缩小更新单元面积、简化审批流程等多项措施吸引私人资本，解决都市更新效率低下等问题，并通过调整容积奖励、税赋减免等诱因方式，寻求民间力量加速城市更新。同时积极开发不动产证券化等多种融资方式，解决更新中的财政问题。在对政策的设计上，注重创造更多有利于民间团体或非营利组织参与更新的渠道，充分考虑原住居民意愿及照顾弱势群体，以实现公众利益最大化的都市更新目标。

1.2 台湾《都市更新条例》及相关子法介绍

台湾最早有关城市更新的法令条文可追溯到 1983 年台北市政府出台的《台北市都市更新实施办法》（于 1993 年修正），办法提出以区段征收的方式——即更新地区土地及建筑物的全体所有权人通过协议以重建或整建的方式——办理都市更新。法令中对于民间实施更新达到一定面积规模或符合维护城市历史风貌者给予奖励。可以说是城市更新单元规划整合零星地段、注重历史街区保护的雏形。

1998 年台湾正式立法颁布《都市更新条例》，在条例中对城市更新单元的定义、更新单元开发模式、开发主体等作了系统的规定，并在随后的几年时间中不断完善修正，使之成为城市更新单元规划的法律体系。各地方政府依据自身城市发展需要分别制定了《地方自治条例》，对更新单元的划定依据、原住居民的拆迁补偿、容积奖励办法作了具体的规定；同时，为配合都市更新的顺利进行，台湾政府在 1999—2000 年间相继通过 10 项相关子法，如《都市更新建筑容积奖励办法》、《都市更新容积转移实施办法》、《都市更新权利变换实施办法》、《都市更新条例施行细则》等对更新

① 2001 年 4 月，政府通过都市更新基金会购买不愿意重建的灾户的土地所有权，并提供资金让想重建的受灾户重建，直到住宅完工后，受灾户再以重建后的住宅向银行贷款，返还重建资金。以此推进 921 灾后重建工作。

单元规划作了实操性的程序要求和补充；为鼓励民间投资更新事业，又相继推出了“奖励私人或团体投资兴办都市更新事业”、“都市更新团体设立管理及解散办法”、“都市更新事业范围内国有土地处理原则”等相关规定，进一步简化更新审批程序，鼓励民间办理；为了在 921 灾后重建中运用《都市更新条例》实施居民住宅的重建，又通过推行临门方案配合重建毁坏社区颁布了《921 重建特别条例》等加速推动灾后重建工作，总计 157 个案例^①上万户居民通过城市更新的方法完成了灾后重建工作。

自 2006 年以来，台湾政府作出进一步调整，修正通过了扩大容积奖励及民间办理渠道的《加速推动都市更新方案》，相关配套政策的完善包括信托登记、不动产估价师法、不动产证券化条例、投资信托基金；并配合金融机构的支持（如台北县土城金城集合住宅更新融资案^②）帮助低收入住户低息贷款自治更新；进一步解除过去更新中的障碍，并对无权占有户、违章户也有了规划安排。至此，台湾都市更新单元规划的各项法规体系开始在城市更新建设中发挥巨大的作用。

2 台湾城市更新单元规划的内容与机制

2.1 台湾城市更新规划的具体操作流程和内容

台湾的城市更新是以促进城市土地有计划地再开发利

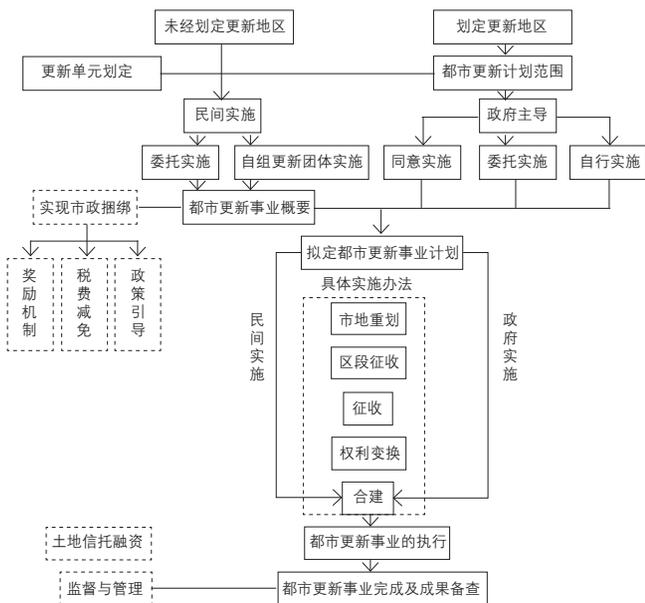


图1 都市更新计划流程图
资料来源：依参考文献[4]整理

用，复苏都市机能，改善居住环境，增进公共利益为目的，在城市计划范围内实施的重建、整建或维护措施。所谓城市更新单元既是指城市更新事业具体落实的范围，又是体现城市更新事业的最基本单元。它作为单独实施城市更新的分区，强调城市更新单元唯有在划定区域内开展，同时也明确更新单元内对各项改造项目（商业性质的开发、公共文化基础设施的建设等）的有机结合，实现城市利益最大化。按照一个城市更新单元的划定、申请、审批、实施、竣工等操作流程可将其分为以下几个部分（图1）。

2.1.1 更新地区、更新单元的划定

(1) 更新地区划定：各地方政府就城市发展实际状况、居民意愿、原有社会经济关系及人文特色，进行全面调查及评估后，划定需要更新的地区，并视实际需要分别制定城市更新计划书，在更新计划中确定更新地区的划定范围，及更新地区内的更新单元（政府主导的更新案）或其划定基准（更新地区内民间自行划定更新单元的依据）（图2）。同时根据需更新地区的实际建筑物破损情况以及重大建设的发展等需要更新的迫切程度，将更新地区分为一般更新地区、优先更新地区和政府征用更新地区。在不同级别的更新地区范围内，对于同意实施的更新单元的相关权利人同意比例也相应不同。拟定都市更新计划后，又依情况的不同分为由政府主导的更新活动与民间主导的更新活动。

(2) 更新单元划定：更新单元的划定应遵从以下几点原则：a) 原有社会、经济关系及人文特色的维系；b) 具有整体再发展效益；c) 符合更新处理方式一致性的需求；d) 公共设施的合理公平负担；e) 土地权利整合的可行性；f) 环境亟需更新的必要性。具体的划定办法依《地方更新单元划定基准》中的各项标准确定是否符合更新条件。

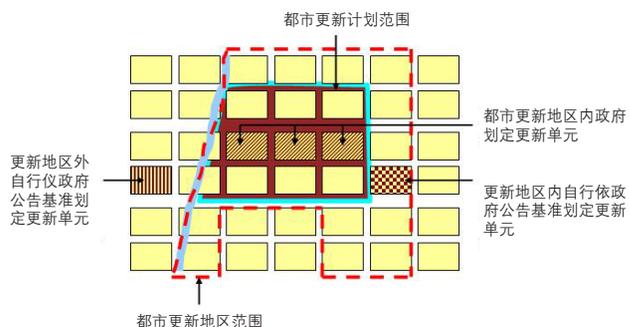


图2 台湾更新地区和更新单元的相互关系图
资料来源：依参考文献[4]整理

① 更新重建成果，台湾都市更新资讯网，http://twur.cpami.gov.tw/urquery/urquery_about.aspx?MP=1&ABOUTID=3
② 土城市金城路集合住宅地区住户因 331 大地震受创严重，碍于经费及整合问题迟迟无法解决。台湾土地银行配合政府都市更新政策，通过不动产融资、不动产信托机制结合都市更新权利变换，使得土城市延和里金城路社区都市更新会成为首例都市更新融资案。

是否确定为更新单元仅需更新单元范围内私有土地及私有合法建筑物所有权人超过一定比例，且所有土地总面积及合法建筑物总楼地板面积超过一定比例同意即可。以“多数决”代替“全体同意”，解决了以往城市更新难以整合的一个重要难题。

2.1.2 更新单元计划的实施主体

在更新单元内实施城市更新事业的机关、机构或团体，其角色类似房地产开发商，负责所有权人协调、施工建造申请及建物移交等事宜。可分为政府公办及民间自办：政府公办部分可分为主管机关自行实施、主管机关委托实施及主管机关同意其他机关（构）以股份有限公司实施；民间主办方面，可由地主委托城市更新事业机构（建设公司）或是地主自组更新团体（更新会）实施。

2.1.3 更新单元规划的实施

更新单元规划的实施，需要重点解决的问题是更新单元内的权利分配，涉及更新单元内重建区段相关所有权人。具体表现为城市更新计划实施完成后，按其更新前权利价值及提供资金比例，分配更新后建筑物及其土地之应有部分或权利金。若在更新地区内由政府主导更新，可能采取的方法有：民间投资（权利变换）、征收、区段征收、市地重划；若在更新地区内由民间主导更新，则采取权利变换及合建为主。

- 民间投资（权利变换）：权利变换指通过公开、公正的方式，处理相关权利人的产权、建筑物土地分配，以互助合作的方式实施城市更新。参与者更新后的可回收的权利价值为权利变换前的权利价值，扣除共同负担后（即重建所需费用）的余额，按各土地所有权人更新前权利价值比例计算获得。

- 征收：通过政府异地置换政策，解决违建区民众土地产权问题。

- 区段征收：配合大型公共设施用地需求，征收一定区域内的土地并重新规划整理。

- 市地重划：用于产权较不复杂的灾区（即非集合住宅地区），通过地籍重新交换分合，提供公共设施和产业发展等措施，使得生活环境质量提升的综合性土地改良措施。

- 对弱势群体的照顾：对于旧违章户可通过向有关机关补交不当得利补偿金及相关诉讼费后参与权利变换；对于原租客由于更新导致租赁关系的终结，可要求出租人的租金补偿。

2.1.4 更新单元计划的推动及市政共享

(1) 容积奖励：对更新单元内提供更多公共设施、公共

空间或保留原历史风貌及扩大更新单元规模、缩短更新时序等有利于城市更新整体规划，推动更新进程，贡献公共利益的更新单元给予一定的容积奖励。具体奖励项目见表1。

(2) 容积移转：对于更新地区内公共设施保留地、历史建筑或街区，其可利用建筑容积的部分转移至其他建筑基地建筑使用。

(3) 税捐减免：为鼓励更新单元内分享更多公共利益的相应税费减免奖励。如 a) 地价税：更新期间免征或减半，更新后两年减半征收。b) 房屋税：更新后两年减半征收。

(4) 城市更新信托基金：证券管理机关视城市更新事业计划财源筹措需要，核准设立城市更新投资信托公司，募集城市更新投资信托基金。

(5) 指定用途公司债：实施者为经营不动产投资开发的上市公司，为筹措城市更新事业计划资金，可以发行指定用途的公司债。

2.2 台湾城市更新规划理念

台湾的城市更新强调以公共利益为前提，为城市物质环境和功能带来全面改善。其基本理念是通过更新单元的划定达到环境改善及满足公益性需要的城市更新目的，城市更新单元为实施城市更新事业的基本单位；把更新单元作为落实更新事业各项工作和办法的具体范围，以多数决的同意比例、权利变换的分配比例等具体操作途径，解决城市更新土地产权整合、更新投入及收益的配比等问题；同时，通过更新单元规划，实现单元内的市政捆绑、单元之间的公共设施共享，使更新成果能够惠及更广泛的城市民众。总之，更新单元是使更新事业发挥增进公益性及城市再发展作用的关键所在。台湾更新单元规划的主要策略有如下几方面。

表 1 容积率具体奖励办法

提供公共设施	提供社区使用的公益设施；经政府指定额外提供的公益设施；
历史遗迹保护	保存维护更新单元范围内具历史性、纪念性、艺术价值之建筑物；
更新单元整体规划设计	对于城市环境品质、景观、防灾、生态、无障碍环境等具有正面贡献；
配合城市发展特殊需要，留设大面积开放空间、人行步道及骑楼	设计立体绿化、公共停车场、夜间照明、消防救灾、留设供公共通行之通道；
更新单元规模奖励	自发组织、自行划定更新单元或更新单元面积达到一定空间规模者
处理占有他人土地之旧违章建筑户	
其他	创意建筑，判定危险建筑需立即拆除重建，捐赠社会福利设备等；
容积率奖励限制	给予奖励后的建筑容积，不得超过该建筑基地 1.5 倍之法定容积或该建筑基地 0.3 倍之法定容积再加其原建筑容积；

资料来源：依《都市更新容积奖励实施办法》整理

2.2.1 以法令条例为公正划定准绳，以“多数决”体现民主公平

由于更新地区属于既有空间，在进行更新单元划定时，需先解决改造地区内各种复杂的人为因素和既有空间的问题。村与村之间各利益主体之间不整齐接触，各种产权宗属关系复杂，各功能用地错综复杂等诸多问题，往往会成为单元合理划定的阻碍。同时由于受到级差地租和更新成本的影响，追求市场经济的开发商多会优先开发利润高的地块，而这种零星、点状的商业性开发却不利于城市的整体发展。因此建立科学合理，具有法律效应的划定标准是各项更新事业顺利进行，与城市整体发展规划协调一致的基本前提。

台湾各地方政府就本地具体情况出台《地方城市更新单元划定基准》，建立更新单元评价体系，对待更新单元内的各项环境条件、建筑物质量、消防安全状况等参数进行不同的等级划分，通过建立科学的单元划定基准，对更新单元内各建筑物及环境情况作出量化评定，为是否实施更新、采取何种方式更新（拆除重建或局部改造）提供了公正的法律依据；并通过限制更新单元最小规模的面积门槛，引导更新事业在更大的空间范围内统一实施，实现对城市的整体综合开发。

针对在城市更新拆迁过程中涉及的少数房产所有者抵制所带来的困难，台湾政府以“多数决”实现民主公平的更新决策。对未能取得全体所有权人同意的单元，可经更新单元范围内超过多数比例的产权人同意（如 4/5 同意；并根据单元所在更新地区需要实施更新的迫切程度，设置不同的多数决比例，具体见表 2）而实施。虽然多数决制度，对少数钉子户采取强制更新的办法，但大幅度缩短了整合土地产权人所需的时间。城市更新的各项审查程序均提供了听取异议的渠道，例如更新事业计划及权利变换计划须由公听会、公开展览及城市更新审议委员会审查程序通过，协调不成的意见可在办理公听会或公开展览期间，向城市更新审议委员提出。委员会将从社会正义、公益性及合理性的角度，促请实施者沟通协调，以确保少数不愿参与更新的权利关系人同样获得公平的权益保障，避免因过于强调更新效率而牺牲了公平原则。

同时，台湾政府充分发挥民间机构在城市更新中的参与作用，鼓励各种民间机构对民众进行广泛的宣传，使得广大民众对更新有较为全面的认识，进而减少对拆迁的抵触情绪；同时民间团体还担任政府与民众的沟通桥梁作用，通过对民

众的宣传教育及对民众实际生活情况的调查，将民众的意愿及时反馈给当局专门机构，使得政府能够及时根据民意调整更新策略，使更新计划始终代表广大民众的实际利益诉求。

2.2.2 更新单元内多种奖励引导民间自主更新，实现市政捆绑

台湾的城市更新事业强调的是一种公私部门互动合作的模式，政府的目的是通过城市更新来提高城市居民的生活品质，促进城市保持可持续的竞争力，而开发商的目的在于商业利益最大化。如何使政府的目标借助开发商的资源与效率投入获得满足，就需要政府通过规划，指引更新单元内施行配建和捆绑。

由于公共设施的无排他性，使得市场资源在实施公共设施投资方面是无效的，因此必须通过政府的财政支出来实现。为了减轻政府财政负担，有必要引导民间力量对公共设施进行投入，而“外部效益内部化”是其本质诱因^[5]。所谓外部效益，是指某一主体经济行为（生产或消费），无偿为另一主体提供潜在利益，如地铁的建设在缩短通勤时间成本的同时，为交通站点周边的商业街区带来潜在客户。由于市场存在失效性，使得经济主体难以通过市场机制收回外部效益报酬，所以政府应通过行政措施，促使外部效益直接反馈给民间投资者，如对参与建设维护公共设施、提供更多公共空间等予以容积率或财政补贴、延期还贷等多种奖励。

根据《城市更新容积奖励实施办法》等其他相关法规，台湾通过对实施者提供容积奖励、税赋减免等其他各种奖励手段，引导实施者增加对更新单元内或周边的公共服务的贡献，使更新事业朝公共利益最大化的目标发展。除容积奖励、税赋减免，政府还对单元中贡献公共产品的实施者予以各种形式的直接或间接鼓励和扶持，包括帮助民间资源顺利进入开发阶段所设置的快速审批程序，提供规划设计技术服务和业务指导，协助制定财务计划等；同时为满足银行融资和市场筹资的需要，对民间参与更新建设所面临的借贷困难，政府给予适度的贷款担保及延长还贷，以政府信誉作为民间开发取得顺利进行的有力担保；还通过最低运量保证、市场独占性保证，降低计划的不确定性风险。通过多种形式引导单元内公共产品的配建等回馈社会公益，最终使得以开发商为主的市场导向型城市更新，真正转变为政府倡导的公共事业导向的城市更新。

2.2.3 权利变换制度对原住民的保护

权利变换最早起源于日本，1995 年日本制定了《高级公寓顺利重建法》及其实施细则，对房地产产权人之间及各相关权利人之间权益的调整方式、重建决议程序、重建执行方式、重建费用分担、不同意重建者权利的处理等方面作

表 2 不同情况实施多数决比例

	经划定	未划定	政府征用划定
更新单元内私有土地及合法建筑物所有权人最低比例	3/5 (60%)	2/3 (66.7%)	1/2 (50%)
更新单元内私有土地及建筑物楼地板面积最低比例	2/3 (66.7%)	3/4 (75%)	1/2 (50%)

了详细的规定。按照该法的规定,重建区内所存在的各项权利人在重建计划实施完成后,按其重建前权利价值及提供资金比例,分配重建后建筑物及其土地的应有部分或权利利益。可使该地区居民在实施重建前充分表达意愿,并在公平合理原则下,交付原有住房,以换得重建后新的住房^[6]。

通过市场机制实施权利变换,合理解决住房重建中的产权问题,其实质上是立体价值分配取代平面价值分配,单元内各相关权利人以等比例价值参与更新,负担更新各项费用,根据其在更新后总价值所占的比例获得投资回报。这是一种风险共同承担,利益共同分享的操作方式。更新单元内原有权利人以更新前所拥有的房产及地价作为“股份”,参与到城市更新中,既绕过了拆迁安置过程的种种困难,又可真正参与到更新改造中,对开发商施以有效监督,维护其自身权利,并在更新完成后按投资比例分享更新所增值的利益。由于权利变换涉及繁杂的权利价值评估计算,故更新前后的房屋价值需由实施者委托三家以上专业估价机构估价后评定,以充分保证估价的公平、公正和公开。

因此,这种包容了原地置换、自我更新、货币赔偿、资金受益、回馈社会的权利变换机制对更新单元内实施重建的各项建设的实施提供了公平合理的可操作途径。解决了更新单元内原属地产权整合困难,开发商、原住户、政府之间利益博弈难以多赢的困境。

3 对我国大陆城市更新的启示

城市更新事业为一种大型投资的公共计划^[7],应以增进公共利益为最终目的。所谓公共利益不只是实质的物质居住环境的改善(如防灾、建筑美观、环境卫生、绿地与开放空间、学校等社区公共设施提供),还包括住宅需求的满足(如提供一定数量的中低收入住宅、单亲家庭及老人住宅,确保弱势群体在更新过程中不被牺牲),也包括公共服务机能的提升、就业机会的增加(切实提高贫困居民的生活质量,融入城市生活)、文化资产的保留及城市老弱病残者的照顾、政府财政的维持等。台湾的更新单元实践,为我国大陆城市更新、老城区旧改提供了创新、科学的发展思路,为此本文从以下几个方面提出改进和借鉴的思路。

3.1 通过政策设计、奖励诱因,创造更多公共利益

城市更新的目的并不是简单的城市物质空间的更新,而是借助城市物质景观的改变完善城市各项基础市政设施,提供更多就业岗位和更适宜的人居环境,丰富城市社会文化生活,塑造城市新形象,达到城市公共利益最大化。由于房地产商的开发属于商业行为,而政府完全负责基础设施的建设势必带来沉重财政负担,因此政府引导民间私营力量在完成

商业化物质再开发的同时,配建一定数量的市政基础设施或提供公共服务是实现以公共利益为目标的城市更新的有效途径。

台湾对在更新单元内捐赠公益设施,协助开辟或管理维护更新单元周边公共设施,以相关主管机关认可方式保存维护更新单元范围内具历史纪念价值建筑物等的更新行为,给予多种形式的容积奖励,或协助贷款的帮助。通过有效的政策设计、奖励诱因,引导更新事业实施者创造更多的社会公共利益。

3.2 探索多元化融资、居民自治更新,抑制商业目的开发,寻求公平效益

城市更新是涉及多个工程项目的复杂体系,仅凭政府财政一己之力难以实现。故而政府为推动城市更新计划的实施,引入了公私部门合作的开发模式,借助实力雄厚的商业团体完成更新的巨额支出。开发商的介入虽然完成了政府预期的改造开发任务,但以商业利益最大化的企业主导的开发,势必会在效益优先的标准下牺牲大部分弱势群体的利益,故而出现大批低收入群体被迫迁移、失去谋生手段、原有社会组织网络破坏等社会不公现象。

因此,避免城市更新成为追逐市场经济利益牺牲品的唯一途径,就是探索更广泛地吸纳民间投资的多元化融资模式,及鼓励当地原住民(包括在更新地长期居住的原租客而成为具有事实上的强烈“地方感”的业主)以“自上而下”的形式自行实施更新。

台湾自2006年对城市更新条例作了大幅度调整以来,通过降低准入门槛、设立城市更新公司、城市更新信托公司等多种方式鼓励民间力量进入城市更新,推动了更新事业的加速发展。除政府的财政投入外,可借助贷款、债券、彩票、信托、基金、上市、资产证券化、BOT(建设经营转让)、PPP(公私合作进行基础设施建设)等多种方式筹措资金^[8]。这些多渠道的融资方式为解决城市更新的资金来源问题提供了很好的探索思路。融资渠道的进一步拓展、更新单元内原住民的自治更新等,是有效抑制商业目的开发,实现公平效率的落脚点。

3.3 扩大公众参与的可操作性

广泛的公众参与是确保城市更新能够满足社会多元群体利益的解决办法之一。但对于我国大陆的城市规划政策体系,尤其是在旧城改造的实际情况下,由于某些社会阶层(尤其是弱势群体)在规划体系中没有提案权,即没有程序渠道供其在旧城改造的规划政策中进行自己的利益表达,使所谓的公众参与成为了形同虚设的事后听证^[9]。因此探索如何有效

加强弱势群体在城市更新的过程中表达自己权益的话语权有着实际的技术操作意义。

台湾虽然以法律手段准予更新意见难以整合时强制实施更新，但允许少数反对者在更新计划申请和审批阶段通过开展听证会等形式，书面向城市更新审议委员会提出异议申请，以充分照顾少数弱势群体的要求和意愿。在更新计划的拟定、更改讨论中，更要求更新单元内全体产权关系人到席，以确保更新计划得以真正体现民众意愿，实现城市更新的公平公正。

建议在我国当前的城市更新事业中，进一步完善公众参与规划的可操作性，使更新事业达到满足当地居民生活需要，社会成员平等享受更新带来的城市增长收益，实现社会公平的最终目的。

3.4 健全城市更新相关法律法规体系

政府在城市更新事业中应引导更新事业向惠及城市居民的方向发展，故应该建立完善的有关城市更新及配套措施的各项法律法规。规范城市更新各项活动的开展，通过提供标准化、量化的更新实施标准，简化更新事业的审批程序。同时，配合设计多种弹性灵活的财政、评估、仲裁、信贷政策，协调城市更新事业中各相关利益主体的利益冲突，推动更新事业的全面进行。

台湾为促进城市更新事业的顺利进行，出台了完整的城市更新法规和实施细则，并就其中容积奖励、权利变换等操作程序颁布了详细的法律规定，同时各地方政府又根据当地实际情况，出台地方更新法规，为城市更新各项事业的进行提供了规范的政策指引，从而推动台湾的更新单元规划事业顺利进行。故而，随着我国大陆更新事业的逐步推进和全面扩展，进一步完善相关配套法规政策，从规划设计、法令条例、金融财务等各个方面设立具体的实施办法和操作流程，是实现更新事业的基础所在。UPI

参考文献

- [1] 杜国源. 都市更新事业之实践与问题探讨 [C]. 中华民国建筑师公会全国联合会第五届台湾建筑论坛—建筑创意文化, 2008.
- [2] 何丰德. 高雄市都市更新实施方向之探讨 [D]. 台湾国立中山大学, 2004.
- [3] 苏英玮, 张金鹤, 林秋瑾. 以都市更新方式重建灾区之研究 [C]. 中华民国住宅学会第九届年会论文集, 2000.
- [4] 彭学礼. 都市更新相关子法探讨 [N]. 台湾城市更新成果简报, 2006-11-20(15).
- [5] 谢文娟. 都市更新奖励诱因财务模拟之研究 [D]. 成功大学, 2004.
- [6] 杨松龄. 以权利变换方式进行都市更新之评议 [J]. 中国土地科学, 2000(11): 14-16.
- [7] Miller, Stone D A. Policy Paradox and Political Reason [M]. Haper Collins Publishers. 1988: 179-193.
- [8] 中国 2010 年上海世界博览会官方网站. <http://www.expo2010china.com/>
- [9] 卢源. 城市规划中弱势群体利益的程序保障——以旧城改造过程为例 [J]. 城市问题, 2005(5).