國立彰化師範大學地理學系 碩士論文

都市成長的烏托邦「或」空間資本的競技場~台中市豐樂重劃區的空間生產~

Utopia of Urban Growth or Arena of Spatial Capital ~Space Production in Fongle consolidation area Taichung~

研究生:蔡國士 撰

指導教授:莊翰華 博士

中華民國九十九年一月

國立彰化師範大學地理學系碩士論文

都市成長的烏托邦或空間資本的競技場 ~台中市豐樂重劃區的空間生產~

研究生:蔡國士

本論文業經審查及口試合格特此證明

論文考試委員會主席:

委員:

· 表示。

指導教授: 莊翰華 (教授)

系 主 任: 蔡衡 (教授)

中華民國九十九年一月

國家圖書館 博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供國家圖書館辦理電子全文授權管理用)

本授權書所授權之論文為授權人在國立彰化師範大學 地理
系所組_98 學年度第 _1 學期取得_碩 士學位之論文。 都市成長的烏托邦「或」空間資本的競技場
論文題目: ~台中市豐樂重劃區的空間生產~ 指導教授:莊翰華 博士
茲 同意將授權人擁有著作權之上列論文全文,非專屬、無償授權國家圖書
館,不限地域、時間與次數,以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列 論文重製,並得將數位化之上列論文以上載網路方式,提供讀者基於個人 非營利性質之線上檢索、閱覽,或下載、列印。
□上列論文為授權人向經濟部智慧財產局申請專利之附件或相關文件之 一(專利申請案號:),或尚未正式對外發表等,請於
西元 年 月 日後再將上列論文公開或上載網路。
賣者基於非營利性質之線上檢索、閱覽或下載、列印上開論文,應依著 作權法相關規定辦理。
論文電子全文上載網路公開時間:
☑ 立刻公開 □ 1年後公開 □ 2年後公開 □ 3年後公開
□ 4 年後公開 □ 5 年後公開 □ 不公開
研究生(授權人)姓名: 菜 図 士 (請親筆簽名) 學號:96442002
電話:04-24853557
E-MAIL: location@mail.dali.tcc.edu.tw
中華民國 99 年 1 月 20 日

備註:同意論文全文授權國家圖書館者,請加塡本校授權書並繳交至本校圖書館;不同意授權者,則免塡。

國立彰化師範大學

博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝釘於紙本論文審定頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在國立彰化師範大學 地理
系所组_98_ 學年度第 <u>1</u> 學期取得 <u>碩</u> 士學位之論文。
都市成長的烏托邦「或」空間資本的競技場 論文題目: ~台中市豐樂重劃區的空間生產~
指導教授:莊翰華 博士
茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文(含摘要),授權本校圖書館及國家
圖書館,不限地域、時間與次數,以電子檔上載網路等數位化方式,提供讀者
基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。
論文電子全文上載網路公開時間:
一、校內區域網路:
☑ 立刻公開 □ 1 年後公開 □ 2 年後公開 □ 3 年後公開
□ 4年後公開 □ 5年後公開 □ 不公開
二、校外網際網路:
☑ 立刻公開 □ 1 年後公開 □ 2 年後公開 □ 3 年後公開
□ 4 年後公開 □ 5 年後公開 □ 不公開
指導教授:莊翰華 博士
研究生(授權人)簽名: 菜 (請親筆正楷簽名)
學 號:96442002
中華民國 99 年 1 月 20 日

國立彰化師範大學博碩士論文授權書

本授權	皇書所授權之言	論文為授權人	在國立彰化師	範大學	地理	系所	組
			碩士學位之論。				
論文題	夏目:都市成	長的鳥托邦[]	或」空間資本的	競技場~台	中市豐樂	美重劃區的	空間生產
指導教	(授: <u>莊翰華</u>	博士					
授權事	写 其:						
本目並 、立 電	人具有著作財 的影印重製, 这授權內容均無 了為無償。上述 書人同意將授權 子檔上載網路	產權之論 全 或為上述 員 須訂立讓與 同意與不同意 權人擁有著作材 等數位化或其	再授權他人影戶 授權契約書。依 之欄位若未勾選 權之上列論文全 他方式進行收錄	国立彰化師範 即重製,你不應 文本授權所為 送,本人同意 文,以非專屬 文、重製與利	艺大學及這 是地域與 的之視同 類視 調 概 損 損 損 損 損 損 損 損 損 損 損 損 損	送繳之圖書 等間製、 華 整 整 整 整 整 整 整 整 或 立 彰 、 養 一 整 或 立 章 或 立 も は る 、 を を は を を を を を を を を を を を を を	館,為學術研究之 人以一份為限。上 行及學術研發利用 上師範大學以微縮、 上權法相關規定權 、 基範圍內得再授權第
三、	傳輸方式授權 權于第三者。 書人同意本項 捐贈學校圖書 面通知,導致析	授權將前條典用戶進行檢索有價授權產生館做為發展基權利金無法支付	、瀏覽、下載、 的權利金:【請 金 □ 回饋本 寸時,自撥(支)作	傳輸、列印 勾選其一】 人【立書人 计日起算超過	等。國立: 同意若通 B1年後,	彰化師範大 訊資料不全 自動將此款	幾、網際網路、或其 學得將上述權利再 、錯誤或異動而未 、項捐贈國立彰化師 館做為發展基金。】
	②子全文上載 交內區域網路:		:				
	☑ 立刻公開☑ 4 年後公開⊙外網際網路:	□ 5 年後公開	開 □ 2 年後公月 月 □ 不公開	開 □ 3 年後	 经公開		
	☑立刻公開 [] 4 年後公開		□ 2 年後公開計 □ 不公開	□ 3 年後公	開		
1.	有權依本授權	 喜內容進行各項		也人智慧財產			爲其所創作之著作, 正及觸犯法律之情事,
2.	採推定原則即預	頁設著作人同意 青加塡 <u>學位論文</u>	圖書館公開陳列 延後公開上架申	其著作。如您	有申請專		作人已取得學位者, 考量,不同意紙本論
3.			·紙本論文審定頁	之次頁,正本	繳交與圖	書館辦理離	校手續。
研究生	(授權人) 幼	性名:荣	國士		(請	親筆簽名)
學班・	96442002						

中華民國 99 年 1 月 20 日

國立彰化師範大學地理學系 博碩士論文授權書

本授	權書所授權之論文為	本人在_國立	彰化師範大學	地理學系 _	碩士	班
98	學年度第1	_學期取得	碩士學	位之論文。		
論文名稱	: 都市成長的烏托邦	「或」空間資本	的競技場~台	中市豐樂重畫	[區的空間生	產
指導教授	: 莊翰華 博士					
☑同;	意 □不同意 (建	置於系網)				
	本人具有著作財產	權之論文全之	文資料,授予國	國立彰化師範	大學地理學	系建
	置於網路上,提供	讀者基於個人	人非營利性質之	乙線上檢索、	閱讀、下載	或列
	印等,得不限時間	、次數與地域	或,為學術研究	咒目的之利用	0	
☑同:	 意 □不同意 (製	 !作光碟)				7,
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·			- 次州,延之日	日子弘儿红竺	上與山珊瑚。	2 H
	本人具有著作財產	海ン 海ソチン	x 月环 , 77 丁 12	ひ しょうりしい 配む	入字班姓字:	汆 励

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未鉤選,本人同意視同授權。

學術研究之目的製作論文光碟,提供讀者基於個人非營利性質,得不限時

授權人

姓 名: 家 区 士 (請親筆正楷簽名)

學 號: 96442002

E-mail 帳號: location@mail.dali.tcc.edu.tw

間、次數與地域閱讀或列印等。

中華民國 99 年 1 月 20 日*

摘要

生產都市發展所需的空間是資本主義都市維持發展與提升競爭力的重要策略,但是這樣的策略不但有其限制,甚至可能引發嚴重的都市問題、擴大都市區域發展的差距(Harvey, 1985;Healey and Barrett, 1990)。豐樂重劃區是 1986 年「台中市都市計畫第一次通盤檢討案」通過後,台中市政府在郊區大規模進行市地重劃而誕生的一個新興都市空間。本研究從都市政策的脈絡檢視豐樂重劃區的空間生產過程,藉由人口、建成區、地價和房地產開發的相關資料,重溯並評估豐樂重劃區的實質發展過程。透過對 5 位政府官員、5 位地主和 3 位建設公司主管的深度訪談,探討豐樂重劃區的空間生產過程中所蘊含的烏托邦願景,以及資本如何透過空間的生產擴大積累。

研究結果顯示,在豐樂重劃區的空間生產過程中,規劃者企圖透過都市計畫有效的管理都市發展、打造理想的都市、提供高品質的居住空間,藉由推動市地重劃尋求較爲公平正義的都市土地開發方式。但是透過都市計畫和市地重劃所生產出來的新興都市空間,卻在各種空間資本追求擴大積累的經濟邏輯下,變成空間資本的競技場,導致高價化的房地產市場。透過都市政策的中介所打造的空間成爲資產階級的烏托邦,變成越來越排除窮人的空間,追求公平正義的開發制度變成對大地主和財團的保障。

關鍵詞:市地重劃、空間生產、烏托邦、公平正義、資本積累

Abstract

Production of space is an important strategy that makes city growing and

competitive. But, this kind of strategy is limited, and might result in serious urban

problems and uneven development (Harvey, 1985; Healey and Barrett, 1990). Fongle

consolidation area in Taichung became a new urban space after the urban planning in

1986. This paper discusses the production of Fongle consolidation area through the

context of urban policy in the first. Then retracing the Fongle consolidation area's

developing process by the data of population, built-up area and estate development.

Finally, through the interview of five government officers, five landowners and three

building companies' superintendents, discussing the Utopia ideal which is contained in

the production of space of Fongle consolidation area and how to accumulating capital by

space production.

We found that, during the production of Fongle consolidation area, planners provide

an ideal of promoting living quality and attempt to develop more fairly. Nevertheless,

under the economic logic of spatial capital pursuing more accumulation of capital, Fongle

consolidation area becomes a space which excludes the poor gradually, and pursuing fair

system becomes a guarantee to landowners and syndicates.

Keywords: Land consolidation; Production of space; Utopia; Fair and Justice; Capital

accumulation

時光匆匆,距離上次從彰化師大畢業已經過了十個年頭,兩年半前重新回到彰 化師大地理系這個我已經離開許久的家,沒想到系上的所有人、事、物,都還是那 麼的令人熟悉與懷念。如今,終於完成研究所的學業,即將再度離開這個我已再次 熟悉的家園,心中卻還是如同十年前那般的不捨。離開之前,先要再度感謝系上所 有老師們的悉心教導,重新回到彰化師大地理系的日子,因爲有你們的用心教導, 讓我獲益良多。更要感謝莊翰華老師研究室的所有學長姐和學弟妹,因爲有你們的 協助和陪伴,我才能在忙不完的學業、家庭與工作中繼續堅持下去。當然也要感謝 我的太太、家人和球友們,在我不停熬夜的同時,時時提醒我要多運動,不能只顧 學業、工作卻不顧健康。

在這篇論文的寫作過程中,首先要感謝我的指導教授莊翰華老師,您總是能在我將要迷失方向的時候拉我一把,並適時的指點迷津,讓我能夠持續的把握主題、凝聚這篇論文的討論焦點,不致於偏離跑道太遠。另外感謝兩位口試老師的悉心指正,因爲有您的寶貴意見才能夠讓這篇論文更爲完備。還有宋郁玲老師在平時的諸多提點,您所提供的各種認識論與方法論的建議,對於我的研究取徑有非常大的幫助。當然,還要感謝在田野中的所有受訪者,感謝你們在百忙之中撥出時間和我一起討論這個議題,並共同尋找能讓這個制度更符合社會公平與正義的可能方法。雖然,這篇論文尚有許多並不完善之處,也還有許多應該更細緻處理的部份,但是仍然希望這篇論文對於邁向更爲美好的社會與空間能有些許貢獻,讓我們在追求都市與經濟成長的同時,也能兼顧社會的公平正義與環境的合理利用。

蔡國士 謹誌 彰化師大地理系研究所 2010年1月

目錄

第-	一章	緒諸	습······	1
	第-	一節	研究緣起與目的	1
	第_	二節	研究範圍與特色	9
	第三	三節	研究內容與方法	12
第二	二章	理論	倫與文獻回顧	20
	第-	一節	都市內部空間理論演進	20
	第_	二節	國內都市空間結構相關研究評述	37
	第三	三節	國內市地重劃相關研究評述	42
第三	三章	政策	策脈絡與實質發展	48
	第-	一節	空間生產的政策脈絡	48
	第_	二節	豐樂重劃區的實質發展	68
第四	四章	成县	長的烏托邦或資本的競技場	83
	第-	一節	都市成長的烏托邦	83
	第_	二節	空間資本的競技場	92
	第三	三節	烏托邦或競技場	117
第三	五章	結論	論與建議	121
參表	考文篇	默		124
附金	淥			130

圖目錄

圖1-1	台中市豐樂重劃區的位置與範圍	9
圖1-2	生產方式	12
圖1-3	Giddens 的結構雙元性	13
圖1-4	本研究的分析架構	14
圖2-1	Burgess 的同心圓模式	21
圖2-2	Hoyt 的扇形模式	22
圖2-3	Harris and Ullman 的多核心模式	23
圖2-4	Howard 的花園城市	25
圖2-5	資本的三個迴路	28
圖2-6	資本的初級迴路	29
圖3-1	日治時期台中州台中市的管轄範圍	51
圖3-2	台中市行政管轄範圍的變遷(1945-2009年)	56
圖3-3	台中市區計畫圖(1911 年)	57
圖3-4	日治時期台中市都市計畫範圍的變遷(1900-1943年)	58
圖3-5	光復後台中市都市計畫範圍的變遷(1956-1977年)	60
圖3-6	台中市第一至第四期擴大都市計畫(1956-1977年)	62
圖3-7	台中市都市計畫第一次通盤檢討(1986年)	64
圖3-8	豐樂重劃區的公共設施規劃與開闢情形(2004年)	70
圖3-9	豐樂重劃區的土地使用分區配置(1988年)	71
圖3-10	台中市、南屯區和豐樂重劃區的人口成長(1976-2006年)	74
圖3-11	豐樂重劃區的實際人口與計畫容納人口間的落差(1991-2006年)	75
圖3-12	豐樂重劃區內建成區的變遷(1993-2005年)	76
圖3-13	豐樂重劃區內用地達飽和街廓的變遷(1993-2005年)	77
圖3-14	豐樂重劃區與台中市各區歷年土地公告現值指數(1991-2009年)	79

圖3-15	豐樂重劃區的平均公告土地現值(1991-2009年)	79
圖3-16	豐樂重劃區內建設公司的推案數量(1992-2009年)	80
圖3-17	豐樂重劃區內高價住宅的推案數量(1991-2009年)	81
圖4-1	豐樂重劃區的公共設施規劃	.93

表目錄

表1-1	台中市的各期重劃區	6
表1-2	深度訪談對象	19
表2-1	地方企業家的類型	33
表2-2	市地重劃的法令依據	42
表2-3	市地重劃的類型	43
表2-4	市地重劃的正面效益	45
表3-1	日治時期台中地區的行政區劃調整過程(1985-1926年)	52
表3-2	光復後台中市都市計畫範圍的變遷(1956-1977年)	61
表3-3	豐樂重劃區的商業樓地板面積預測(至 2006年)	69
表3-4	豐樂重劃區內商業區的土地使用管制	70
表3-5	豐樂重劃區內住宅區的土地使用管制	72
表3-6	土地使用率分級表	77
表3-7	豐樂重劃區內的推案類型 (2006-2009 年)	82
表4-1	台中市豐樂(八期)市地重劃的節省費用與重劃收入統計	95

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

一、研究緣起

都市內部空間結構的研究一直是都市地理學的重要研究主題,在西方的都市研究領域上不僅發展出各種不同的理論闡述,並且累積了相當豐富的經驗研究成果。對於變遷與發展相當迅速的台灣都市而言,其空間結構的發展特徵、過程與形塑力是一個值得積極深入探討的議題(周素卿,1995)。隨著都市人口和產業的發展,都市的空間結構也跟著不斷變遷,許多原本繁華的市中心漸趨老舊,原本位處都市邊陲的郊區則不斷蛻變成欣欣向榮的新市區。在這種都市空間結構不斷重組的過程中,都市的空間範圍不斷向外擴張,吞噬原本位在都市邊緣的農業區,使得郊區的地表景觀、產業活動與社會關係如同被推土機掃過般產生巨大的改變。這種都市空間重組的戲碼在世界各國的都市中不斷上演著,作爲一個後進資本主義國家的台灣,在發展掛帥的國家政策引導下,都市空間的變遷更是劇烈。

快速的都市化是台灣都市發展的重要特徵,美國花一百年的時間才達到的都市化程度,在台灣僅費時四十年即完成(劉克智、董安琪,2003)。在都市化程度快速提高的過程中,台中市不僅是中部區域的核心,也是全台灣成長最爲快速的都市之一。在六大都會區中,台中市是空間擴張速度最快的都市,在1972年到2008年這三十六年間,台中市的都市總人口數增加近一倍,但是都市面積卻擴大四倍以上,遠超過人口增加的速度(中央大學電子報第78期,2008/11/17)。台中市的快速擴張和市政府所推出的一連串房地產開發導向政策密切相關,台中市舊市區外圍的區域在三十年前原本都還是綠野平疇的農村景觀,這些邊陲地帶在透過都市計畫和市地重劃的方式完成各種公共設施與建築用地的規劃與開發後,隨著房地產資本的密集投入,不斷以飛快的速度建構出新興的都市景觀(郭奇正,2000)。

從台中市過去近三十年來的都市空間擴張狀況來看,這個都市的新興地區幾乎都是透過市地重劃所打造,市地重劃可以說是台中市進行都市建設最重要的推手(湯

國榮,1996;郭奇正,2000;台中市政府,2003)。這種以市地重劃帶動都市發展的策略在1986年公佈「台中市都市計畫第一次通盤檢討案」後達到高峰,市政府陸續辦理第七至第十二期公辦市地重劃,使得四處可見的市地重劃區成爲台中市都市空間結構的一大特色。這些透過都市政策的中介不斷被創造出來的都市空間,以及在這些空間上不斷蓬勃發展的房地產投資與開發,共同書寫出台中市近代發展過程中獨具特色的一頁。在台中市第一次通盤檢討後的第七至第十二期市地重劃區中,豐樂(八期)重劃區是一個相當特殊的區域,在市政府公告重劃區的過程中,豐樂重劃區是最早開始辦理的重劃區,加上重劃的成果相當卓著,成爲市政府行銷市地重劃區是最早開始辦理的重劃區,加上重劃的成果相當卓著,成爲市政府行銷市地重劃政策時的經典個案。近年來,更因房地產的開發熱絡,與惠來(七期)重劃區、美術館、科博館並列爲台中市房地產開發的金磚四區,是理解台中市都市空間結構與變遷過程的良好起點之一。

自 1970 年代馬克思主義地理學興起以來,資本的統轄和都市空間建構間的關連一直是理解資本主義都市邏輯的重要關鍵(Parker, 2004)。將台中市的都市發展放在這個脈絡下來觀察,其空間營造的過程在政府官員、地主以及地方政治菁英的聯手下,藉由房地產交易和營造開發不斷擴大資本的積累(湯國榮,1996;賴志彰,1997;陳美智,1998;郭奇正,2000)。然而,這些進行房地產開發與交易所需的空間究竟是在何種都市政策的邏輯與結構(structure)下被形塑出來,都市政策的目標和實際的都市發展成效爲何。都市建成環境(built environment)的生產過程中,政府部門、建設公司和原地主等不同施爲者(agent)的具體作用爲何,又對都市的空間發展帶來哪些具體的影響。本研究透過對豐樂重劃區這個迅速崛起與發展之新興都市區域的經驗研究回答這些問題,從都市內部個別區域的微觀視角,探索都市空間的建構過程,豐富國內對都市空間結構議題的論述。

二、研究意義

(一)空間生產在當代資本主義都市論述中的意義

在當代資本主義生產方式主導的結構下,每一個都市都必須生產空間,提供各

種不同活動所需的建築和場所(Healey and Barret, 1990)。然而,以往對資本主義的分析僅著重於空間中事物的生產(production in space),空間被視爲各種生產活動與社會關係的容器(container)。1980年代以後,焦點逐漸轉向空間本身的生產(production of space),強調資本主義的空間面向,空間因而進入資本主義的生產方式,被利用來生產剩餘價值,成爲生產工具的一部份(Lefebvre, 1979)。

生產空間的過程涉及相當複雜的關係,需要政府的介入(Harvey, 1978)。於是,政府成爲生產空間的主要行動者(actors),許多國家或地方政府藉由提供適當的土地利用計畫、建築物和空間安排介入空間的生產,都市計畫成爲促進及維持資本積累的重要工具(Dear and Scott, 1981)。在這樣的脈絡下,都市計畫被緊密的聯繫到資本的積累。郊區化(suburbanization)被視爲資本對都市空間的開拓,目的是爲資本提供新的投資實體(Walker, 1981; Logan and Moloch, 1987);仕紳化(gentrification)則是資本對市中心的再投資,重新清理出資本所需的新空間(Smith, 1986)。都市的發展和都市空間結構的變遷是一個由資本的流動與投資所牽動的過程,而都市政策的介入是此一過程中不可或缺的結構性力量。

任何都市過程都無法脫離所處的社會經濟脈絡,因此都市政策與規劃係建立在特定歷史時期的社會經濟與政治架構下。當資本主義國家面臨經濟再結構的壓力,或是面對來自社會、政治與文化等不同力量交互運作的訴求時,國家/地方政府常透過都市政策與規劃啓動都市空間與經濟的再結構(周素卿,1997,2003;周志龍,2002,2003;王振寰,2003;李永展,2004)。透過大規模都市建成環境的轉化,對既存的都市地景進行無止盡的塑造與重塑,促成都市空間結構的不斷擴張與重構(Knox,1991)。而在這種都市空間的營造與轉變過程中,許多國家/地方政府採用房地產開發的都市(再)發展政策,以便管理總體經濟、帶動都市或區域的發展。都市土地和房地產開發成爲近代資本主義都市空間生產過程中的重要一環,是影響都市空間結構、經濟成長和提高都市競爭力的重要因素(Ball, 1986, 1994, 1996; Garreau, 1991; Healey et al., 1992; Fainstein, 1993; D'Arcy and Keogh, 1997, 1998)。然而,這種市場導向和房地產引領的都市發展/再發展策略,雖然有可能成功帶動某些都市區域

的快速成長與擴張,但卻常常只能帶來短期、局部或有限的效果,對於整體都市經濟和社會的改善並沒有顯著成效,甚至可能因爲總體經濟的循環、供給和需求的失調,引發都市問題與經濟危機(Healey, 1991; Turok, 1992; Imrie and Thomas, 1993; McGuirk, 2000)。

從這樣的脈絡來看,關於都市的建成環境透過什麼樣的過程而被生產與使用的知識(尤其是房地產開發的過程),對於理解和管理都市的發展而言都是不可或缺的面向(Healey and Barrett, 1990)。而這個工作的內容牽涉到的議題包括:都市空間在何種國家/地方政府的政策結構下被形塑?這些新興都市空間的實質發展歷程爲何?以及不同施爲者如何作用於這些新興都市空間的開拓(Healey and Barrett, 1990; Healey, 1991)。本研究從這樣的視角出發,將台中市豐樂重劃區放在後進資本主義國家的都市空間生產脈絡下,探討這個新興都市區域的空間生產過程並評估其發展成效,爲創造更理想的都市空間生產策略提供參考的依據。

(二)市地重劃在台中市都市空間生產過程中的角色

台中市位於台灣西半部的樞紐位置,隨著日治時期以來推動的各項建設,讓台中市躍身成爲台灣中部區域的政治、經濟、交通與文化重鎮(張勝彥,1999;葉韻翠,2005)。近年來,市政府更以「文化、經濟、國際城」爲目標,積極推動各項市政建設計畫,期能提升台中市在台灣與全球都市中的競爭力(台中市政府,2002)。從台中市的發展過程來看,隨著產業不斷發展、人口持續成長,不僅都市問題逐漸浮現,對空間的需求也越來越殷切。爲回應都市問題、都市成長以及提升都市競爭力的需求,生產維持都市成長所需的空間成爲重要的都市政策。

在台中市的都市空間生產過程中,市地重劃扮演著相當重要的角色(湯國榮,1996;郭奇正,2000;台中市政府,2002)。市地重劃是依照都市計畫的內容,將一定區域內地籍零亂、畸零不整的土地,經由交換、分合的手段,重劃成完整方正的各宗土地(林英彥,2003;劉瑞煌,2003)。經重劃後的各宗土地,均直接緊臨道路、立即可供建築使用,並因完成各項公共設施的建設,大幅度提高土地的使用價值和經濟效益。重劃區內的公共設施用地,由土地所有權人依受益比例共同分擔,屬於

「受益者付費」的開發方式,可以平衡因都市計畫的土地使用分區所產生的不公平, 又有助於公共設施的取得和建築用地的供給。因此,市地重劃被視爲台中市都市土 地開發的重要策略,既可緩和房地產的供需失調,又可疏緩政府取得、闢建公共設 施的財政壓力。在這樣的脈絡下,市地重劃被打造成都市發展的魔術棒,具有節省 經費、快速完成開發、兼顧地主利益、增加政府稅收等優點,爲一種公平又有效率 的都市土地開發方式。

市地重劃可分成公辦和自辦市地重劃兩種,前者是台中市政府打造都市空間的主要工具。從1965年辦理第一期市地重劃以來,台中市共已完成十二期的公辦市地重劃,總面積約1,811公頃,提供建築面積約1,118公頃(表1-1)。目前,更已開始進行第十三、十四期的公辦市地重劃,啓動另一波新的空間生產計畫。相較於台灣的其它都市,台中市的市地重劃成果豐碩,重劃區的平均規模居全國之首(王月娥,2005)。尤其在1986年「台中市都市計畫第一次通盤檢討案」通過後,市政府將大面積的農業區變更爲住宅區,隨即公告第七至第十二期公辦市地重劃,採用市地重劃的策略將都市外圍的農業區開發成公共設施完善、適合房地產開發的都市空間,帶動都市的快速擴張與發展。

市地重劃是台中市政府打造都市空間的主要工具,爲政府帶動都市發展的重要施政成果,四處可見的市地重劃區是台中都市空間結構中相當重要的一環。要釐清這個都市的空間變遷面貌與過程,分析並評估這些市地重劃區的發展過程,爲一個不可或缺的研究項目。

表 1-1 台中市的各期重劃區

期別	名稱	辦理時間	總面積 (公頃)	提供建築面積 (公頃)	公共設施面積 (公頃)
第一期	大智	1965.12-1967.08	14.53	11.10	3.43
第二期	麻園頭	1970.06-1971.02	24.26	17.58	6.68
第三期	忠明	1975.03-1975.11	18.65	10.92	7.73
第四期	東山、中正	1979.02-1970.08	440.66	311.04	129.62
第五期	大墩	1983.06-1975.01	228.31	156.74	71.57
第六期	干城	1987.02-1980.01	19.43	13.16	6.27
第七期	惠來	1990.02-1992.11	353.40	202.55	150.85
第八期	豐樂	1988.07-1991.12	148.80	86.46	62.34
第九期	旱溪	1990.04-1994.04	120.35	72.55	47.80
第十期	軍功、水景	1993.09-2000.02	221.20	118.04	103.16
第十一期	四張犁	1993.01-1997.08	141.02	78.26	62.76
第十二期	福星	2004.10-2008.04	79.34	39.47	39.87
總計			1,811.67	1,118.14	693.53

資料來源:台中市政府,2007。

三、研究目的

在都市空間的生產過程中,都市政策或都市計畫的介入是相當重要的一環,惟人文生態學派和馬克思主義對都市計畫抱持著不同的看法。十九世紀中期的都市社會學家(ex. Park and Wirth)認爲都市計畫是一種富建設性、合理、客觀的嘗試,有助於解決都市面臨的各種問題。近代的都市社會學家則對傳統的都市計畫抱持著比較批判的態度,認爲都市計畫的價值觀和目標過於狹隘,被錯誤的環境決定論所引導(Jaret, 1983)。這些都市社會學家雖然對都市計畫有所批判,基本上還是相信都市計畫具有解決都市問題的潛力。相對的,馬克思主義認爲都市計畫是一種混淆階級利益的方法,是統治階級爲促進積累和控制勞工所採取的必要手段(Fainstein, 1993)。

資產階級試圖透過都市計畫管理源起於資本主義矛盾的都市問題,或是將這些問題去政治化。然而這些計畫或工具不過是將問題暫時的轉移,甚至創造出新的都市問題。都市規劃者對於窮人的利益所做的努力和以市民參與爲基礎的計畫都被視爲無效的作爲,而且是一種將剝奪窮人利益的決定合法化的儀式(Smith, 1979)。

台中市政府一直大力宣傳市地重劃的都市土地開發策略,並將這個策略視爲台中市都市建設最重要的推手,有助於都市的快速發展、土地價值的提高和房地產的蓬勃發展。然而,過去已經有一些研究指出,市地重劃是台中市在政府官員、地主、企業家和地方政治菁英的聯手主導下,藉由不斷進行市地重劃帶動房地產的營造、開發與交換以維持資本積累的重要策略(湯國榮,1996;陳美智,1998;郭奇正,2000)。研究也指出台中市各市地重劃區(尤其是第一次通盤檢討後的第七至第十二期重劃區)出現土地使用率偏低、發展遲緩等問題(丁士芬,1999;施怡真,2002;曾裕詳,2006)。雖然規劃者一直有各種嘗試創造完美都市的努力(從田園城市、現代主義、都市主義到新都市主義),企圖透過都市計畫有效的解決都市問題、打造理想的都市。不過這些努力最後都無可避免的成爲工業鉅子、房地產發商、投機客和都市政權的偏好,使得理想都市的烏托邦願景深植於財神之地(Parker,2004)。

台中市政府對於市地重劃政策與發展成效的宣傳,充份展現出市政府企圖將這些重劃區塑造爲「都市成長的烏托邦」之企圖。不過,在透過市地重劃將大量的農業用地再生產爲地籍完正方正、基礎設施完善、適合房地產開發的空間商品後,也提供了大量藉由土地交換價值的提高與炒作而獲利的機會,並因而吸引各種資本集團和地方社群的作用與競逐,使重劃區成爲「空間資本的競技場」。當都市政策/計畫被賦與促進資本積累的使命,將無可避免的淪爲替資產階級服務的工具,僅能將都市問題暫時轉移,甚至創造出新的都市問題。

本研究關注的焦點是: 為迎合資本積累和都市發展的需求, 地方/都市政府如何 透過政策的中介而啓動都市空間的再結構; 透過政策擠壓而形塑的新空間, 在納入 都市計畫的範圍後,所衍生的巨大土地利益如何牽動政府、房地產資本和地方社群 等不同施爲者的具體作用; 在追逐土地利益的遊戲中, 這些不同的施爲者各自透過 哪些不同的策略與行動以確保其空間使用價值(use value),或是利用空間競逐交換價值(exchange value);在都市政策的結構性力量與不同施爲者的共同作用下,究竟塑造出什麼樣的都市空間,對重劃區的空間利用與發展帶來哪些影響、問題與矛盾。

爲釐清這一系列的問題,本研究以豐樂重劃區爲研究對象,期能剖析在台中市 這個後進資本主義國家都市中所展演的空間生產過程與邏輯,藉以瞭解都市政策和 計畫在微觀的個別都市區域中所產生的作用,以及各種不同施爲者在區域發展過程 中的作用,研究的具體目的如下:

- 1. 分析地方政府如何透過都市政策進行都市空間結構的形塑,建構重劃區的發展方向與特色。
- 2. 呈現豐樂重劃區這個透過地方政府的政策所創造出來的新興都市空間,在人口成長、建築發展及房地產開發上所呈現的時空特徵,並評估其發展成效。
- 3. 分析規劃者在豐樂重劃區的空間生產過程中,企圖透過都市計畫打造何種理想都市的烏托邦願景。
- 4. 分析豐樂重劃區的房地產開發過程中,各種不同施爲者的策略與作用,釐清這些不同施爲者追求利益和競逐資本時所採用的策略及其對都市空間建構的影響。
- 5. 探討豐樂重劃區的空間生產過程在都市政策的脈絡下,如何藉由施爲者和結構間的交纏作用而被發展、形塑,以及這種互動的過程衍生出哪些都市問題,進而尋求改善的策略。

第二節 研究範圍與特色

一、研究範圍

豐樂重劃區位於台中市南屯區的東側,於 1988 年 7 月公告辦理市地重劃,1991年 12 月完成重劃工作。範圍東起麻園頭溪畔、西至黎明路、南迄永順路及文心南七路、北臨永春東路及南屯路,分屬台中市南屯區豐樂里、大興里和向心里的部分地區,總面積約 148 公頃(圖 1-1)。本區東爲台中市的舊市區,北接 1977年辦理擴大都市計畫時被納爲都市發展用地的西南屯地區,其西北側爲南屯的舊市區和行政中心,東北側爲 1985年完成重劃的大墩(五期)重劃區,西側及南側在第一次通盤檢討時被劃爲後期發展區,南側已於第三次通盤檢討後完成第十三期市地重劃。

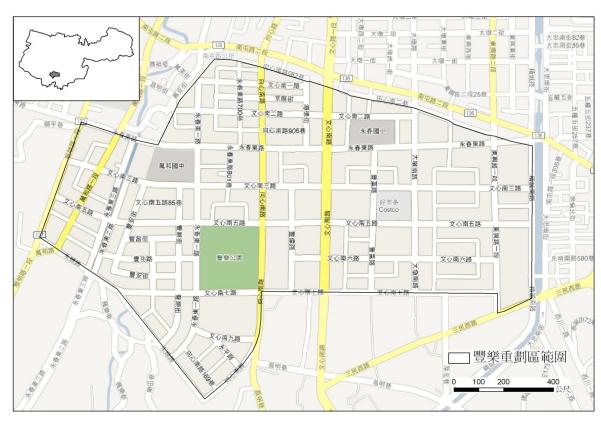


圖 1-1 台中市豐樂重劃區的位置與範圍

二、研究區特色

豐樂重劃區原本是位在都市邊陲地帶的農業區,其西北側爲台中市南屯區的舊街區,東側及北側爲台中市的舊市區,南側則以農田爲主。重劃前,除西側規模較大的豐樂里聚落外,多爲一至六等則的農田,呈現農田與零星住戶雜陳的景觀。1981年完成市地重劃工作後,大片農業用地被轉換成都市建築用地,但是受重劃過量、市場景氣低靡、土地私有制度和缺乏政府管制等因素影響,造成區域發展遲緩、土地開發程度偏低,存在許多空地、荒地與空屋等問題(丁士芬,1999)。近年來,隨著房地產景氣的復甦、開放陸客來台投資、升格直轄市等利多因素的刺激,豐樂重劃區憑藉台中市每人綠地面積最高、鄰近未來的新市政中心、緊鄰美術館等優勢,不斷吸引房地產開發資本的投入,重劃區內的地景隨著資金的大量流入與房地產的蓬勃發展,正在快速改變中。

1986年「台中市都市計畫第一次通盤檢討案」公佈實施後,台中市政府大規模的擴大都市發展用地的範圍,並採用市地重劃的策略進行開發。在第一次通盤檢討後公佈的第七至第十二期重劃區中,豐樂重劃區具備下列兩個主要的特色:

1.開發最早、發展率最高

在「台中市都市計畫第一次通盤檢討案」公告後,大規模的市地重劃成爲引導台中市空間發展的主要策略。從重劃區發展歷程的時間完整性與發展成效來看,豐樂(八期)重劃區是第七到第十二期市地重劃中最早公佈並完成開發的區域,其公告與開發的時間甚至早於惠來(七期)重劃區,是第一次通盤檢討後房地產開發時間最爲完整、土地建築使用率也最高的重劃區,成爲市政府行銷市政建設與市地重劃政策時最具代表性的成果之一(台中市政府都市發展局,2007)。再從豐樂重劃區的選址與開發過程來看,除位於舊市區邊緣的客觀區位條件外,本研究區還是當時的台中市長張子源的故鄉,豐樂重劃區的開發過程涉及複雜的政治與社會過程,較能反映施爲者的策略與利益和都市政策間的互動關係。

2.台中市郊區的新興高級住宅區

新興高級住宅的開發是企業都市(entrepreneurial city)發展計畫中不可或缺的一環,近年來許多研究均著重於新都心之空間生產過程的探討(林潤華、周素卿,2005; 蔡侑妤,2008)。這些新都心挾著都市政策和符號行銷等策略的優勢,最能吸引房地產資本的投入。但是,都市空間的開擴不可能僅及於都市內的首善之區,其他新開發地區如何持續吸引資本的投入、不斷提高房地產的價值,也是理解都市空間生產過程時不可或缺的面向。豐樂重劃區在細部計畫的設計下被定位爲高品質的住宅區,規劃有近2萬坪綠地的豐樂雕塑公園,重劃區內的綠地比率爲12%,是全台中市綠覆率最高的重劃區。另外,由於鄰近高鐵、捷運、高速公路、中彰快速道路等路網,又有美商好市多量販店的進駐,已經和美術館周邊、惠來(七期)重劃區及中部科學園區並列爲台中市房地產開發與投資的金磚四區(經濟日報,2007/10/20)。從這個角度來看,釐清豐樂重劃區的空間生產過程,有助於理解都市內新開發區的空間發展過程,以及新興都市空間如何吸引房地產資本的投入。

第三節 研究內容與方法

一、研究取徑

(一)從結構馬克思主義到結構化歷程

1.結構馬克思主義(structural Marxism)地理學的都市研究視角

傳統結構馬克思主義地理學採用結構主義(srtucturalism)的觀念來看待都市/空間的發展,嘗試釐清生產方式和空間的關係,認爲經濟間接的決定政治、意識型態和文化,每一種生產方式創造出某一種空間安排,而一連串相續的生產方式不斷創造並改變地表的景觀(Peet, 1998)。認爲地表空間的建構是由最後關頭的經濟因素所決定,忽略「人」在都市空間建構中所扮演的積極角色,人受制於結構,能動性(agency)則蕩然無存。從「結構」的視角來看都市中的空間現象時,都市物質環境的建構與資本的作用有密不可分的關係,資本爲追求進一步的積累造成都市空間結構的變遷與擴張。因此在分析都市的發展過程時,必須注意上層與經濟結構的影響(圖 1-2)。

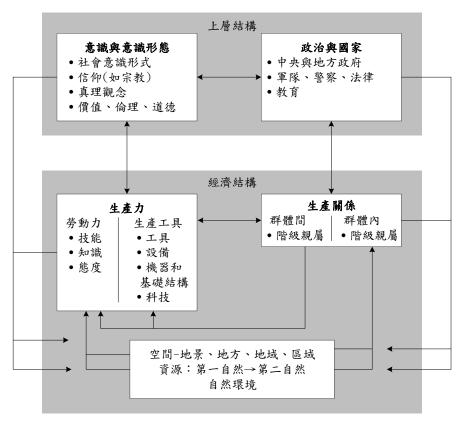


圖 1-2 生產方式

資料來源: Peet, 1998。

2.結構化歷程(structuration)

在都市研究的論述中,與結構馬克思主義地理學站在對立面的是人文主義地理學(humanstic geography),後者強調人的能動性對空間建構的影響,認為人是不受結構制約的行動者(actor),不太討論結構的作用。相對於結構馬克思主義和人文主義地理學這兩個極端對立的概念,結構化歷程試圖在這兩者之間尋找第三種可能。 Giddens(1984)所提出的結構化歷程是這種整合中最被普遍接受的版本,將結構概念化為成套的資源與規則,認為結構確實會影響人的活動與行為,同時也肯定人的能動性與積極性,認為人是會去取用或改變資源與規則的施為者(圖 1-3)。

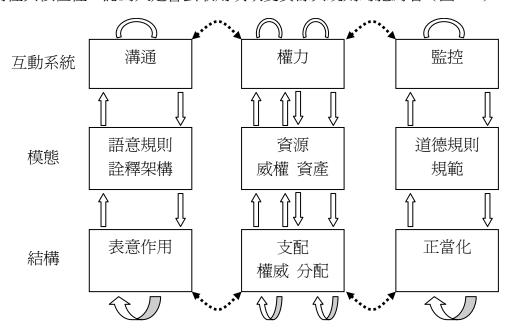


圖 1-3 Giddens 的結構雙元性

資料來源: Peet, 1998。

(二)本研究的取徑與分析架構

本研究採用偏向「結構化歷程」的取徑,建立本研究的分析架構。認爲結構是成套的資源和規則,人在行動或與他人互動時,是會取用這些資源的施爲者。透過這樣的取徑去瞭解透過都市計畫和市地重劃的政策結構所形塑的新興都市空間中,追求都市成長的市府機器、追求交換價值利益的資本家,以及在使用價值與交換價值的追求間不斷折衝的地主等不同施爲者,如何在都市政策的脈絡下彼此競合,以

獲取或競逐都市空間開發所牽動的利益,這些競合的過程又如何影響都市空間的結 構與發展。

都市內部空間的建構是本研究的論述焦點,以這個焦點爲核心,建構出都市政策計畫的結構、不同施爲者的作用和都市空間的發展這三個環繞在都市空間建構上的研究框架(圖 1-4)。透過這樣的架構釐清在豐樂重劃區這個透過都市政策運作所打造的新都市空間中,不同施爲者如何透過其不同的策略作用於都市空間的形塑。

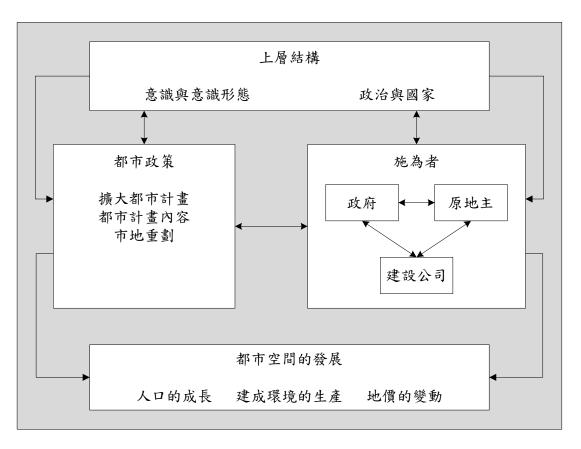


圖 1-4 本研究的分析架構

二、研究內容

本研究爲呈現出豐樂重劃區的空間生產過程,將研究的邏輯與內容分成五個章節來鋪陳,涵蓋下列三個論述的主軸:

(一)政策脈絡與實質發展

1.空間生產的政策脈絡

都市空間擴張是資本追求進一步積累的結果,要維持都市的持續成長就必須不

斷供應新的都市空間或創造新的空間結構,都市計畫是協助創造和形塑都市空間的重要工具,也是影響都市空間發展的主要結構因素之一(Walker and Lewis, 2001)。豐樂重劃區是在都市計畫政策和市地重劃制度的中介下形塑的新興都市空間。必須分析行政區劃的調整過程、相關的都市計畫內容與市地重劃的開發方式,才能釐清影響重劃區發展的結構因素。

(1) 行政區劃的調整

行政區劃的調整讓市政府得以控制更廣大的空間,行政層級的調整則讓市政府 擁有更多的行政資源和權責去發展所轄的空間範圍(周志龍,2001)。分析台中市從 日治時期至今的歷次行政管轄範圍擴張與行政層級調升,以及這些調整所帶來的影響,有助於釐清豐樂重劃區的空間生產過程。

(2)都市計畫的內容與變遷

台中市都市計畫的主要計畫是形塑都市空間結構的主要工具,不同時期的都市計畫範圍變遷與規劃內容,反映出市政府對都市空間結構與發展方向所進行的地理控制,是理解豐樂重劃區形成與發展的重要背景因素。

(3) 市地重劃的開發方式

市地重劃是政府開發重劃區的手段,利用重劃將地籍凌亂、畸零的土地整併成完整方正適合開發的土地,提高土地的地價,並完成道路、公園、學校等基礎公共設施的建設。重劃的過程牽涉到土地區位與利益的重新分配,對重劃區的土地利用、社會關係和生產關係的再結構影響甚深。因此,必須釐清市地重劃的開發方式與作業流程,才能理解公部門如何透過其公權力的中介,整合地方社群的利益,進行土地資源和利益的獲取、再生產與分配。

2.豐樂重劃區的實質發展

細部計畫透過具體的土地使用分區,管制重劃區內的建築種類與土地使用方式,影響豐樂重劃的實質發展甚鉅。不僅決定未來的土地利用方向,也反映出規劃者對於理想都市空間的想像。另外,評估都市的發展歷程時,人口成長、建成區和土地使用率,以及房地產市場的發展是最常使用的指標。本研究先分析細部計畫的

發展願景,再依照上述三個指標,分析並評估豐樂重劃區自 1991 年完成重劃工作至 今(2010年)的發展情形。

(1) 人口成長

豐樂重劃區的範圍包含南屯區豐樂里的大部分地區,以及大興里、向心里的部分地區。本研究分析上述三個里自 1976 年至 2006 年共 30 年間的總人口成長情形,並和都市計畫的目標互相比對,藉以評估豐樂重劃區的發展成效。

(2) 建成區的發展

建成區和土地使用率可以反映出都市實質環境的變遷和房地產開發的過程,分析豐樂重劃區內建成區在不同時期的空間擴張情形,可以歸納出新興都市建成環境的開擴過程,也可以評估房地產開發的時程。

(3) 房地產市場的發展

在資本主義都市的發展邏輯下,都市空間被高度的商品化,變成可以買賣的商品,從而產生剩餘價值,快速的都市化、土地資源的減少以及都市政策的介入都有可能造成地租的上漲。豐樂重劃區的地租原本主要建構在農業生產上的剩餘價值以及農業和住宅的使用價值上,在重劃完成後,土地成為一種商品,被賦與消費及投資的交換價值,並在都市政策的維繫與不同資本的競逐下推動地租的不斷上漲。藉由分析房地產市場的發展,可以理解這個新興都市空間如何在都市政策的介入以及不同施為者的競逐下,促成地價的不斷上漲。

(二) 鳥托邦或競技場

1.都市成長的烏托邦

早期的都市社會學家多將都市計畫視爲一種富建設性而且合理、客觀的嘗試,有助於解決都市問題(ex. Park and Wirth)。近代的都市社會學家雖然對傳統的都市計畫抱持著批判的態度,但是仍認爲都市計畫具有解決都市問題的潛力。在豐樂重劃區的空間生產過程中,不論是都市計畫的規劃內容或是市地重劃的開發手段,都蘊含著規劃者企圖追求美好社會的鳥托邦願景。藉由分析都市計畫的內容、市地重劃的開發方式,有助於釐清在這些政策脈絡中所蘊含的理念與願景。

2.空間資本的競技場

都市空間的發展受不同能動者的策略與作用所影響,Logan and Moloch(1987)認 爲都市發展的行動者總是趨向於結盟。不論從成長聯盟或都市政權來看,各種形式 的結盟都是以追求地方成長的利益爲前提,尋求與相同利益目標的私人團體結盟。 當各種結盟或合夥形成,進而主導地方發展的時候,往往造成不同團體間的「受益」 與「不益」,導致部分團體的利益壟斷,因而加深社會極化與空間極化(李永展、 藍逸之、莊翰華,2005)。

在豐樂重劃區的重劃過程中,牽動土地壟斷資本的重新分配、壟斷地租或交換價值的提高,吸引土地利益團體競逐市地重劃所創造的鉅額利益,從房地產的交易和投資過程中攫取剩餘價值,並影響都市空間的形塑。因此,必須分析豐樂區的發展過程中,追求房地產相關利益的政府、原地主、建設公司等不同施爲者的行動、利益與策略,探討這些施爲者在都市政策的結構下,如何取用不同的資源與規則以獲取利益。

(三)結論:解析豐樂重劃區的空間生產過程並研擬改善策略

總結豐樂重劃區的空間生產過程是如何在政策結構的脈絡下,藉由施爲者和結構的交纏作用而被發展、形塑,以及這種互動的過程衍生出哪些生產的問題與矛盾, 進而尋求可行的改善策略。

三、研究方法

本研究採用結構化的立場,結合結構與施爲者兩種視角,視空間的發展爲都市政策的結構影響下,不同類型的施爲者運作其間所致。豐樂重劃區的發展是台中市都市空間擴張的一環,分析這個新興都市空間的生產過程時,必需先釐清影響重劃區發展的結構因素,探討市政府如何透過追求或因應都市成長需求的政策施爲,運用市地重劃的魔術棒,將市地重劃區塑造成「都市成長的烏托邦」。其次,透過市地重劃的整併,土地壟斷資本的所有權被重新分配。在空間資源重新分配的過程中,地主的角色如何再生產,並在追求使用價值與交換價值的折衝中,加入土地利益的

競逐;透過都市政策的中介所創造的空間商品,吸引哪些不同類型的資本集團作用 於其間,推出的房地產商品在屬性和行銷策略上又反映出何種生產邏輯。在龐大土 地利益的誘因下,政府、地主、資本集團的競逐如何塑造出「空間資本的競技場」。 最後,都市空間的發展在資本主義追求不斷積累的經濟結構下,不同施爲者在追求 利潤最大化的競合過程中,如何影響都市空間的建構。在這樣的分析架構下,本研 究採用下列的研究方法:

一、文獻資料的蒐集/統計和分析

(一)都市政策的相關資料

蒐集台中市日治時期以來有關行政區劃演變、主要計畫與細部計畫,以及台中 市辦理市地重劃的各種文獻資料。分析行政區劃調整、都市計畫、市地重劃等都市 政策對都市空間生產的影響。

(二) 豐樂重劃區的基本資料

蒐集豐樂重劃區自 1976 年以來的人口成長資料,分析重劃前後的人口成長情形,評估人口成長是否符合都市計畫的目標。分析台中市各區和豐樂重劃區自 1991 年完成重劃工作以後的土地公告現值變化,探討市地重劃對都市地價的影響。

(三)土地使用與房地產開發

利用地籍圖疊合農林航空測量所 1993 年的台灣地區像片基本圖(1/5000),及台中市政府 1998 年、2002、2005 年的正射航照影像圖(1/3000),分析豐樂重劃區歷年的土地開發情形。蒐集 1991 年完成重劃工作以後,在豐樂重劃區內進行房地產開發的主要資本集團、豐樂重劃區內的房地產推案數量與類型等資料。

二、深度訪談

本研究透過各種文獻和統計資料的分析,說明都市政策和資本集團的運作對都市空間形塑的影響,以及重劃區的空間發展歷程。但是重劃區的土地利用開發過程中,不同施爲者(agent)的行動邏輯,及其衍生的各種矛盾與衝突,無法單從文獻資料窺見全貌。必須針對參與房地產開發的不同施爲者進行深入訪談,才能真正釐清

蘊藏在其行爲背後的生產邏輯。

本研究的訪談對象包括政府官員、建設公司以及原地主三大類,訪談人數共13 位 (表 1-2)。政府官員的部份包含辦理第八期豐樂市地重劃的地政人員和擬定主要 計畫和細部計畫的都市計畫人員,探討都市政策的烏托邦願景和政府部門獲取利益 的策略(附錄1)。建設公司的部份是從豐樂重劃區內近年來的房地產推案資料,選 取推案數量較多者進行訪談,對象包括頂級豪宅、豪墅和中高級住宅的生產者,主 要訪談重點爲建設公司參與空間生產的策略與利益(附錄2)。原地主的部分採用滾 雪球抽樣的方式,於田野調查的過程中選取適當的對象,包括1位曾經擔任市地重 劃委員的地主、2位重劃後分回較大面積土地的地主和2位申請保留、繳交差額地 價的小地主,主要訪談內容爲原地主參與重劃及空間生產的策略與利益(附錄3)。

表 1-2 深度訪談對象

 訪談族群	代號	
政府部門	A1	地政事務主管(台中市地政單位主管)
	A2	地政事務主管(豐樂重劃區的地政單位主管)
	A3	都市計畫課人員
	A4	都市計畫課人員(豐樂里地區細部計畫的規劃者)
	A5	台中市都市計畫第一次通盤檢討案的規劃者
建設公司	B1	建設公司主管(推案數量:5件)
	B2	建設公司主管(推案數量:3件)
	В3	建設公司主管(推案數量:2件)
原地主	C 1	參加重劃之地主(分回較大面積之地主)
	C2	參加重劃之地主(分回較大面積之地主)
	C3	參加重劃之地主(市地重劃委員)
	C4	參加重劃之地主(申請保留之地主)
	C5	參加重劃之地主(申請保留之地主)

第二章 理論與文獻回顧

第一節 都市內部空間理論演進

都市內部空間建構是都市空間結構研究中相當重要的一環,這個主題在西方的都市研究中已經累積相當豐富的論述。二十世紀初期成形的人文生態學派,陸續提出同心圓、扇形和多核心三個都市內部空間結構的模式,並建立中地理論和土地競租理論。二十世紀中期,計量方法被應用於都市空間結構之成因的探討,將人文生態學派對都市空間結構的研究推向高峰。二十世紀中期以後,都市研究者發現這種抽象概括的方式無法解釋都市現象的複雜性,開始採用人文主義、行爲主義、馬克思主義、結構主義等社會科學理論,結合社會、政治、經濟和文化等因素,從多元的角度去分析都市內部空間結構,結合宏觀與微觀的角度進行研究。二十世紀中後期浮現的後結構主義和後現代主義,則是強調極端批判和解構,從另一個角度去豐富都市空間結構的相關論述。從二十世紀以來這一連串都市研究的轉向過程中,對都市內部空間結構這個主題雖然有不同的研究取徑與觀點,但是這個議題一直沒有被都市研究者所拋棄,反而形成豐富多元的論述,本節即針對這一系列研究轉中,關於都市內部空間建構的描述進行回顧與評述。

一、人文生態學派的都市空間建構

人文生態學派採用生態學的觀點做爲探討都市現象的理論基礎,認爲都市的成長、空間分布和隔離(segregation)均依循社會達爾文主義的原則。不同的土地利用代表不同的物種,都市的空間結構和擴張是經由「侵入(invasion)-競爭(competition)-存續(succession)」的過程所建構,是競爭和選擇的自然結果。

(一)人文生態學派的都市內部空間模式

1.古典模式:以單核心都市爲焦點

人文生態學派起源於美國的芝加哥,早期的人文生態學者透過對芝加哥和其他 北美都市的社區調查,探索這些都市的空間發展特徵,並歸納出三種描述都市空間 結構的古典模式。Burgess(1925)的同心圓模式是這個階段最爲重要的成就,受同心 圓模式的提出及其對後續相關研究的影響,二次大戰前的都市研究將關注的焦點集中在都市的單一核心,位在邊陲的郊區相對較不受重視。

(1) 同心圓模式

Burgess(1925)根據芝加哥的都市土地利用模式歸納出同心圓模式,將都市的空間結構分成五個不同的土地利用圈帶(圖 2-1)。位在最內圈的中心商業區(Central business district, CBD)是商業、社會與市民生活、運輸的焦點;第二圈的過渡帶(Zone of transition)被商業和輕工業入侵,是住宅退化(deterioration)地帶,老舊的私人住宅被分隔成數間住戶,大廈被辦公室和輕工業佔用,閒置的住屋則被拆除成爲都市更新的空間,區域內還有許多貧民窟(slums);第三圈是工人住宅帶(Zone of working class homes),居民包括搬離過渡帶而且希望接近工作地點的藍領階級工人、黑人和其他移民;第四圈是高級住宅區(Zone of better residence),爲中產階級的居住區,多爲新而寬敞的獨院住屋、高級公寓和大廈;第五圈是通勤帶(Commuters'zone),位於郊區或外圍地區,包含一些衛星市鎮和許多未開發的土地,在鐵路或主要公路附近出現中產階級或高級住宅。

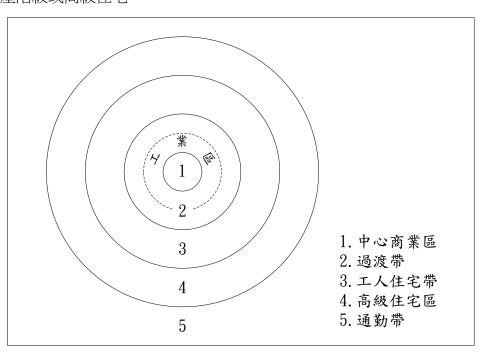


圖 2-1 Burgess 的同心圓模式

資料來源: Burgess, 1925。

在同心圓的模型中,都市的擴張是一種組織(organization)與解組(disorganization)交錯的新陳代謝,既有集中(concentration)也有分散(decentralization)的趨勢。 少數民族和低收入的居民不斷湧入都市,使過渡地帶的住宅逐漸飽和,並與工人住宅區競爭,競爭力強的土地利用得以存續,造成過渡地帶向外延伸。相同的,工人住宅地帶也向緊鄰的高級住宅區擴張,高級住宅區又向更外圍的通勤帶延伸,形成不斷向外擴張的運動。

(2) 扇形模式

Hoyt(1939)根據美國 64 個中小城市的房租資料和幾個大城市的資料進行分析,發現都市住宅分佈的九種傾向,在這九種傾向的共同作用下,導致都市的內部空間結構呈扇形分佈(圖 2-2)。都市發展往往沿著水源和交通線路,總是從中心向外沿主要交通幹線或沿阻力最小的路線延伸。都市土地利用的發展同時受與市中心的距離和放射狀運輸路線影響。運輸路線通過的地方,有利於某些土地利用的發展。土地利用在某些方向成形後,往往就會延續或偏重該種土地利用形態。加上某些土地利用間互相排斥,某些則互相吸引。於是土地利用不規則的向外擴展,不同的土地利用朝不同方向發展。

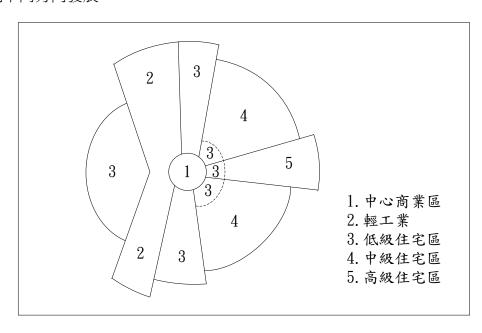


圖 2-2 Hoyt 的扇形模式

資料來源: Harris and Ullman, 1945。

(3) 多核心模式

在同心圓和扇形模式中都只有一個核心,但現代的都市常呈現多核心的結構。
Harris and Ullman(1945)根據 Ullman 從德國引進的中地理論和 Harris 對美國都市和郊區的研究,提出多核心模式(圖 2-3)。認為都市內部除了中心商業區外,還有一些經濟活動的節點。隨著都市的持續擴張,主要都市逐漸合併原本獨立的聚落或是商業區外圍不斷發展的新節點,創造出多核心的都會區。

在人文生態學派的三個古典模式中,同心圓模式及扇形模式的土地利用都是以中心商業區為中心,隨距離的遠近而向外發展,中心商業區控制著周圍的郊區。Harris and Ullman(1945)的多核心模式,則開始將焦點轉移到都市周圍的郊區,強調汽車的普及對都市土地利用結構的影響,導致都市研究的重心開始由市中心轉向郊區。多核心模式的發展概念,指出二次大戰後北美都市即將出現的空間擴張趨勢,認為汽車的普及促使都市的發展進入都會區的嶄新形式,導致都市中心不再位居絕對中心的地位,郊區的重要性將逐漸提高。

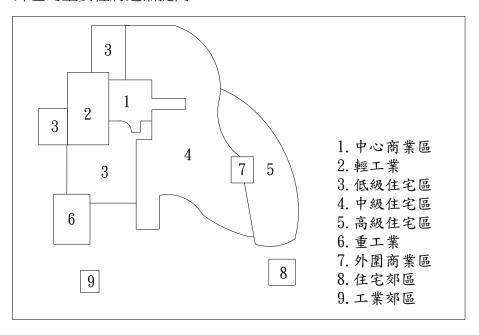


圖 2-3 Harris and Ullman 的多核心模式

資料來源: Harris and Ullman, 1945。

2.郊區:資產階級的鳥托邦

人文生態學派的三個古典模式所描繪的,主要是北美都市在二次大戰以前的發展模式,並對二次大戰後北美都市空間結構與擴張的研究產生巨大影響。人文生態學派「工業在中心、住宅在郊區」的核心概念,深植在北美都市的相關研究中。雖然在二次大戰前後就已經有部份學者注意到郊區化的現象,但是受人文生態學派的觀念影響,這些研究大多將郊區化和都市空間擴張的現象視爲郊區住宅的向外延伸。直到二次大戰以後,郊區才取代都市中心,成爲北美都市研究的焦點,大規模的郊區化被視爲二次大戰後才出現的新現象,而 1980 年代以後陸續出現的衛星市鎮(satellite town)和邊境城市(edge city)則將郊區化帶入一個前所未見的新階段(Walker and Lewis, 2001)。

Jackson(1985)認爲郊區是美國文化的具體表現與成就,表現出美國的炫耀式消費、依賴汽車、向上流動、種族和經濟排斥等特質,並將美國都市的郊區化過程分成兩個階段。二十世紀以前,由於火車、電車等運輸系統的發展,加上文人、企業家和房地產開發者不斷鼓吹羅曼蒂克、富田園風味的郊區住宅,使住宅逐漸向郊區擴散。二十世紀以後,汽車的普及和政府的住宅政策¹,塑造出有利於郊區發展的環境,造成戰後北美都市快速向郊區擴張與蔓延。Jackson(1985)認爲住宅的不斷更新是美國都市發展的典型,原住宅依次向下一個收入水準的居民轉移,種族的分化導致富有的白人離開市區並向郊區遷移。

郊區在十八世紀的時候還居住著較低的社會階層,充滿低級住宅、犯罪與違法的行為。但是在工業革命以後,由於運輸技術的進步,使得郊區既可享受市中心的各種好處,又可避開環境惡劣的舊市區,開始吸引一部份的資產階級。資產階級離開擁擠和污染嚴重的市中心,外移到都市邊緣地價較低、易達性仍高的郊區,使得郊區成為資產階級的烏托邦(Fishman, 2002)。資產階級在郊區建立低密度、種滿路樹

¹美國在 1930 年代推行新政期間推出包括房屋貸款、住宅分級和中心都市的公共住宅等政策,這些政策大多偏好郊區。

的住宅聚落,把不平等和排除奉爲圭臬,具有高度的階級排斥性。

Howard(1902)則是企圖在郊區規劃新市鎮以解決資本主義都市發展所帶來的都市過度膨脹、生活條件惡化等問題。認為理想的都市應該兼具都市和鄉村的優點,讓都市和鄉村生活像磁鐵一樣相互吸引、結合。花園城市的主要任務是控制都市規模、避免過度擴張,當都市發展到一定程度後就應該在外圍建立新市鎮以容納過多的人口。認為理想都市的規模是由一個容納 58,000 人的中心都市,和環繞在周圍的六個花園城市構成,每一個花園城市容納 32,000 居民,都市周圍規劃長期性的綠帶以限制都市發展(圖 2-4)。都市中配置住宅鄰里及所有產業與文化活動所需的設施,工廠被放置在城市外圍、住宅則大多被安排在邊緣的林蔭大道之中,並在 5,000 英畝的土地中保留 1,000 英畝的農業帶。

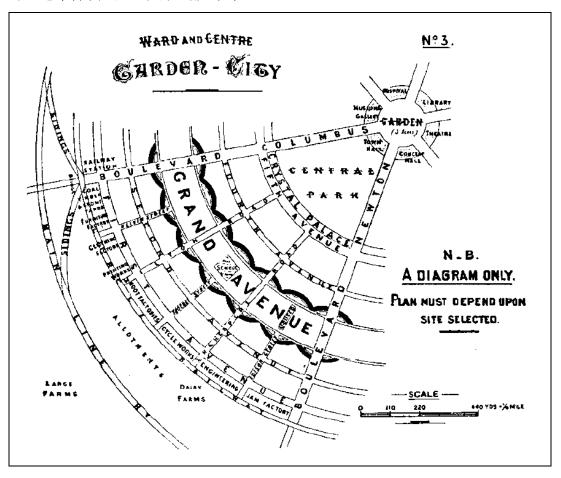


圖 2-4 Howard 的花園城市

資料來源: Howard, 1902。

(二)對人文生態學派的評述

人文生態學派對美國都市研究的領域有非常大的影響力,但是這個研究派別也 有一些不足之處,這些缺點可以分成兩個主要的面向,第一個面向是對都市內部空 間建構的觀點,第二個面向則是知識論與方法論。

1.對都市內部空間建構的觀點

人文生態學以新陳代謝的比喻,描述都市擴張與成長的動態。在 Burgess(1925)的同心圓模式中,居民在都市棲地中尋找自己的空間利基(spatial niche),彼此競爭後形成土地利用的結果,也使都市從中心向周圍呈環狀擴張。Hoyt(1939)的扇形模式承襲 Burgess 的看法,但是加入運輸系統的影響因子,修正都市擴張的型態。Harris and Ullman(1945)的多核心模式延續上述兩者的概念,並更進一步的指出汽車帶來的影響,點出都市往郊區擴張與成長的趨勢,是美國都市研究領域的一個重要起點,影響 1940 年代後長達半個世紀的都市研究方向(Lake,1997)。從這一連串對都市內部空間建構的觀點來看,人文生態學派的都市空間結構與擴張過程,是由居民的自然競爭和運輸系統的發展所形塑,這樣的理論觀點有三個主要的問題。

- (1) 忽略都市生活背後的社會過程、社會互動和各種空間關係,也就是人這種主體的 因素和作用(Katznelson, 1992)。
- (2) 把資本主義當成理所當然的事實,認為自由市場和供需平衡是自然現象,忽略市場制度也是行動者(actor)、社會和文化的產物(Logan and Moloch, 1987)。
- (3) 過度強調運輸革新對都市空間結構的變遷與擴張的影響。

事實上,都市內部的空間建構與發展受到許多結構或個人的作用,都市計畫的內容常常只依據營建法規和技術官僚的判斷,或是基於政客的利益,使得都市計畫的內容受資本家和財團的影響,不顧窮人的需要(王佳煌,2005)。

2.知識論和方法論

人文生態學派秉持實證論(positivism)與經驗主義,把社區、自然區當成理論範疇(theoretical category)以探索真實;又將社區、自然區當成分析的實體,在現象論(phenomenalism)與整體論(holism)、實證論(positivism)與實在論(realism)間掙扎,這

種矛盾使人文生態學的研究往兩個方向發展:一是堅持實證主義,純粹從事統計分析或文化描述的研究;二是將生態社區當成純粹抽象的概念,從生態空間轉向地理空間(王佳煌,2005)。

二、政治經濟學派的都市空間建構

不同於人文生態學派將都市空間擴張視爲自然演替的結果,政治經濟學派強調 形塑都市空間的社會關係、經濟結構和不同團體間的政治對抗。將都市的空間生產 過程放在資本主義的生產體系中,將都市空間的論述和資本主義社會的分析加以結 合,認爲資本的統轄、各種施爲者的策略都是影響都市空間生產、促成都市空間結 構變遷的重要因素。

(一)資本與都市空間的建構

1.都市過程:資本的都市化

Harvey(1978)提出都市過程(urban process)的概念作爲分析資本主義都市和都市 化(urbanization)現象的基礎,這個概念是以 Karl Marx 的資本論作爲都市分析的哲學 基礎和核心。將資本分成三個迴路(圖 2-5),從資本積累的觀點去理解資本主義都 市的空間建構過程。

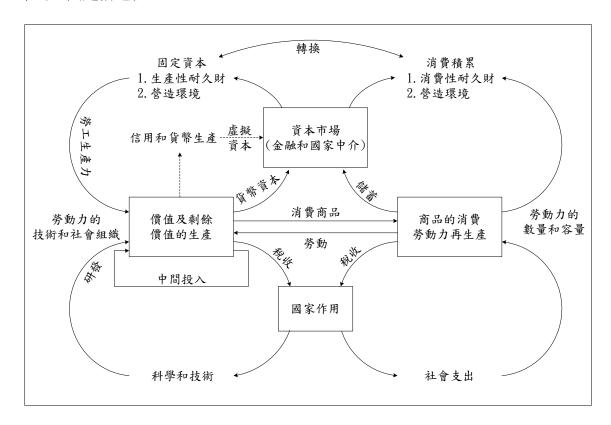


圖 2-5 資本的三個迴路

資料來源: Harvey, 1978。

(1) 資本的初級迴路

初級迴路(primary circuit)的概念源自 Marx 的資本論,旨在描述價值(values)和剩餘價值(surplus values)的生產過程(圖 2-6)。資本家藉由企業組織、勞工分工、投資固定資本等方式擷取剩餘價值,資本家間的彼此競爭,導致勞動生產的過程不斷的革新,個別資本家各自追求最大利潤,造成資本在初級迴路中出現過度積累的危機。

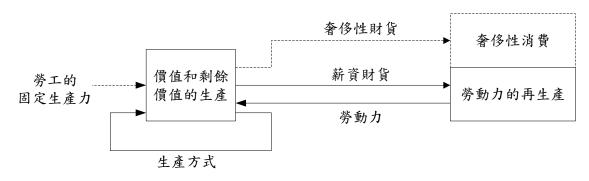


圖 2-6 資本的初級迴路

資料來源: Harvey, 1978。

(2) 資本的次級迴路

在資本的初級迴路中,過度積累的危機使得剩餘的資本轉而投入固定資本(fixed capital)或形成消費積累(consumption fund),過剩的資本因此進入資本的次級迴路 (secondary circuit)。固定資本(fixed capital)的投資又可以分成兩部分,一部分包含在生產過程中;另一部分投資於生產性的物質結構或建成環境(built environment for production)。消費積累(consumption fund)則由商品所構成,一部份包含在消費過程中;另一部份投資於消費性物質結構或建成環境(built environment for consumption)。

資本對物質基礎設施或其他固定資本項目的投資,雖然增強資本的積累,但也 導致兩種可能的結果。首先,在固定資本的投資往往需要一段時間才能收回,使生 產力被凍結在某一種水平。這時候如果出現更具生產力的固定資本,就會限制住生 產力的提升與資本的積累。因此,受追求剩餘價值的支配而追求更具生產力的固定 資本,將會加速舊資本的貶值。其次,由於建成環境具有空間上不可移動的特性, 除非加以摧毀否則無法移動。資本在某一個時期創造出適合自己的物質環境與空間 結構,然而這卻又限制住生產力的提升、構成進一步積累的障礙。資本因而必須在 「維護過去在營造環境上的投資」和「摧毀這些投資以創造出積累所需的新空間」 中不斷協商,在某一個時期創造出適合其生產的空間結構,又在另一個時期摧毀這 些結構。

(3) 資本的三級迴路

爲解決資本在上述次級迴路中所面臨的危機,資本於是轉向三級迴路(tertiary circuit),投資於科學和技術研究、與勞動力再生產有關的社會支出。透過生產技術的研發、勞力素質的提升或是對底層勞工的控制等方式,讓資本家得以解除危機並繼續進行資本的積累。

Harvey(1978)的都市過程將重點放在經濟結構(資本主義)對都市空間建構的影響,都市的空間建構是因爲資本在初級迴路中產生過度積累的危機,於是流入次級和三級迴路中。流入次級迴路的資金,透過房地產和金融資本等不同形式,進行都市的空間的建構與重塑。也就是說,都市空間重構、郊區的開發都是要提供資本一個繼續投資和再生產的新空間。

2.工業郊區化:資本的外流與郊區的開拓

Walker and Lewis(2001)延續 Harvey(1978)對於資本和都市空間結構的研究,回顧北美都市從十九世紀中期以來的都市擴張與郊區化過程,探討資本對郊區的開拓,並提出工業郊區化(industrial suburbanization)的理論。認爲北美都市的郊區化是由地理工業化、房地產的投資和政策的引導三種經濟邏輯結合而成的產物,要理解北都市(典型的資本主義都市)的擴張,就必須釐清上述三個資本的邏輯。

(1) 地理工業化

工業的發展和都市的成長是一個齊頭並進的整體過程,工業活動不僅位在都市內部,還扮演創造都市的角色,都市的擴張與否取決於藉由工業化和資本積累創造空間的能力。因此,分析工業資本如何建構都市空間的議題時,應該注意下列四個工業發展特色:

A. 新興工業擁有擺脫舊都心和聚集經濟的能力,由於擔心這些區域的勞工舊習、 管理前景和勞工意識等不利資本擴大積累的因素,新興工業的區位通常會避開 傳統的人口密集區。

- B. 與新興工業有連鎖關係的各種產業活動(如:供應商、零售商、金融業和教育機構)大規模的集中在都市內的部份區域,並隨著產業的持續成長不斷附加新的企業和工廠。
- C. 新興工業通常會吸引並訓練出大量的新勞工。
- D. 受資本主義工業生產方式不斷革新的本質所影響,「空間-經濟」不斷產生劇烈的變化。

Walker and Lewis(2001)認為都市發展出新的工業部門或是出現工業再結構的現象後,就會在都市外圍形成新的節點,這些節點隨時間不斷成長,逐漸塡滿鄰近郊區的土地,造成都市空間範圍的擴大。

(2) 房地產投資

都市空間擴張的方式與房地產開發商的施爲密切相關,探討都市空間擴張的議題時,必須檢視房地產部門投資、生產和獲利的邏輯對都市空間建構的影響,因爲都市邊緣地區的發展是房地產開發商、營建周期(building cycle)、金融投機和不均衡發展等因素共同作用的結果。郊區建築活動的發展並非單純由消費需求帶動,還受到土地投資利益的驅動,土地的商品化、房地產的投資與投機都是郊區化的重要動力。由於離都市邊緣越遠利潤就越高,房地產投資者、開發商和金融機構對利潤的競逐擴大邊陲土地的需求,使都市空間規模快速的擴張。

(3) 政策的引導

對都市擴張和郊區化的幢景是影響都市計畫的重要原因之一,都市的空間建構不只是單純的經濟活動,還是對地理控制的追求。都市計畫是協助創造和形塑郊區空間的重要工具,透過土地重劃(assemblage)、公司城鎮和工業園區(industrial park)等策略,房地產開發商和政府仔細的準備和提供都市發展所需的土地。政府變成工業土地的供應者,並提供各種補助以吸引新投資者的青睞。

3.仕紳化:資本的回流與市中心的再發展

在一個不斷擴張的都市中,由於郊區的不斷發展,導致郊區的地租不斷上漲,

市中心的地租則不斷貶值,使得市中心的潛在地租持續的增加,於是吸引資金從郊區回流到市中心,形成仕紳化的現象(Smith, 1979)。一般而言,初次開發的土地,其土地使用的固定資本投資密度(即地上建築物)會符合當時的潛在地租,此時的實際地租等於潛在地租。當資本不斷外流到郊區、都市不斷向外擴張時,位在市中心的土地潛在地租會逐漸增高,但是當地的建物卻逐漸破敗,導致實際地租逐漸降低,於是土地的潛在地租與實際地租間的裂隙加大。在這種狀況下,地主唯一的理性(rational)行爲就是減少投資(disinvestment),僅對建物進行最低程度的維護工作。這種策略會加速建物的衰敗,導致租隙的進一步擴張。當租隙擴張到一定的程度後,會讓取得土地從事再開發工作的企業產生投機性利潤(the speculative interest)。於是,資本從郊區回流到原本已經衰敗的市中心,對市中心的房地產進行再開發,使該區域的土地使用符合潛在地租,並重新展開另一個循環。

(二)施爲者與都市空間的建構

1.地方成長聯盟

Logan and Moloch(1987)認為地方(place)是一種特殊的商品,既是維持生命的基礎,也可以被買賣和出租,房地產為其具體表現。在市場經濟主導的社會中,房地產同時具有使用價值與交換價值。就使用價值而言,房地產是居民安身立命的「家」;就交換價值而言,房地產可以為擁有者創造租金。不同的個人和團體,對使用價值或交換價值的重要性有不同的看法。對居民而言,地方主要是居住或生產的場所(site);對企業家(entrepreneurs)而言,則是買賣或出租的商品,兩者間形成強烈的對比。在都市中,交換價值的追求不代表使用價值的最大化。這兩個目標的同時擴張是互相矛盾的,也是緊張和衝突的根源。這些衝突決定了都市的型態、人口的分布和居民的生活方式。在追求使用價值和交換價值的社會過程中,決定房地產的價格、土地利用的種類和財富的分配。

新古典經濟學派是房地產經濟學的主流觀點,認爲房地產和其他商品都是市場 邏輯的產物,市場是由依照供給與需求原則行動的生產者和消費者構成。傳統馬克 思主義則將房地產視爲資本家進行資本積累的標的物,資本家透過房地產的投資與 開發獲取利潤。Logan and Molotch(1987)認為新古典經濟學的分析忽略房地產開發與買賣過程中所牽涉的政治行動,認為房地產的生產不只是房地產資本家的投入,還包括政府開發政策的影響。Logan and Molotch(1987)也對傳統馬克思主義者的觀點進行批判,認為傳統的馬克思主義者沒有討論商品如何產生,就認為每一個商品後面都有一個資本家。因此,Logan and Molotch(1987)修正傳統馬克思主義只專注於資本家的缺點,認為房地產的開發是由許多享有共同利益的施為者一起進行的。支持開發房地產的各種施為者具有一種「成長」的迷思,認為成長會為所有人帶來益處。對政府而言,開發房地產可以解決住宅不足的問題、增加稅收與就業機會;對當地居民而言,都市成長帶來房地產的增值;對房地產商而言,房地產市場越活絡就越能從中獲利。因此,分析房地產的開發時,必須研究由房地產的擁有者、投資人、開發商、政府決策者及社區組織等行動者所組成的「生產集團」,分析這些行動者的施為對都市空間建構的影響。

Logan and Molotch(1987)將能從房地產投資獲取利益的地方企業家(place entrepreneurs)區分成房地產擁有者(serendipitous entrepreneurs)、房地產投資者(active entrepreneurs)和結構性投資者(structural speculators)三大類型(表 2-1)。透過這三種不同類型地方企業家的結盟與運作,塑造出一種都市成長可以讓所有人雨露均霑的意識形態,進而帶動都市的成長與都市空間的建構。

表 2-1 地方企業家的類型

類型	說明		
房地產擁有者	對擁有房地產的地方企業家而言,房地產同時具有使用價值和交		
	換價值,這些人可以從不斷的換屋的過程獲得房地產開發的利益		
房地產投資者	對房地產投資者而言,房地產只有交換價值,藉由預測房地產的		
	漲跌趨勢獲取利潤		
結構性投資者	這種投資者並非坐等房地產的漲跌,而是直接介入開發過程,提		
	升土地與房屋的交換價值,如:影響政府的決策、創造市場價值		

資料來源:Logan and Moloch, 1987。

2. 房地產開發的結構化理論

房地產開發是都市空間建構的一環,其開發過程涉及許多不同施爲者的作用和相當複雜的生產關係。Healey and Barret(1990)、Healey(1991)及 Healey P. et al.(1992) 引進 Giddens(1984)提出的結構化歷程,將結構和施爲者的概念引入都市空間生產過程的分析。Healey(1991)的分析從房地產開發的面向出發,探討都市政策的結構和房地產開發商的策略,以及這兩者間的交互作用如何影響都市建成環境的生產過程。認爲要瞭解都市建成環境的生產和轉換過程,必須分析都市中各種開發計畫的協商過程,將「施爲者的策略與利益、取用的資源與規則」和「經濟結構的驅動力、開發計畫建構與反映的政治組織」間的關係理論化。這個過程涉及下列四個具體的研究主題:

(1)金融系統對房地產投資和開發過程的影響

房地產的投資與開發受到金融系統的影響,探討房地產的開發過程必須先分析資本流動形式的變遷,分析各種不同來源的資本(從跨國企業的盈利到個人的存款)、資本進行房地產投資的方式、房地產在企業投資策略中的地位。並將討論的焦點放在不同資本、企業和投資策略間的互動關係,以及不同企業評價土地、房地產和區位類型的意涵。

(2) 房地產開發商的類型與策略

探討「經濟組織的資源和規則」如何建構房地產開發的企業類型和策略,分析企業組成與策略的變遷。在企業組成與變遷的部分,包括:房地產的開發部門(商業、工業、住宅)、房地產金融投資和房地產仲介。對於企業的開發策略則是強調不同類型企業的參與策略與影響、企業和地方市場間的關係、新企業的出現及其掌握的利基。分析的重點是不斷改變的策略如何重構企業在房地產和開發上的利益,以及這些利益如何反映在協商的實踐中。

(3) 政府制定的規則和資源對房地產開發的影響

檢視政府干預房地產開發過程的策略,包括:採用哪些干預工具(金融補助、稅收、土地交易)、對都市空間需求的影響、個別企業發展其策略時的規則、房地產

開發過程的形式。

(4) 評估上述三個過程的結果

根據資本的流動、勞工市場的供需、建築材料和土地、對房地產價值的影響與意涵、在地方經濟中的社會、經濟與環境的外部成本和利益,評估這些過程在地方經濟中的意涵。

三、西方都市空間建構理論的評述

在西方都市空間建構相關理論的轉向過程中,對都市空間擴張與發展的論述各有其貢獻與不足之處。人文生態學派用一系列具體的圖形,描繪都市空間擴張的型態。1960年代以後,Alonso、Muth等新古典主義經濟學家將von Thünen提出的區位租概念應用於都市空間結構的論述,借用分析商業性農業土地利用分佈的區位租,說明芝加哥的都市土地利用呈同心圓狀分布的原因。這些研就成果的積累所產生的經驗性理論,將探討都市空間建構和都市土地利用的理論推向高峰,但是卻始終沒有交待地租的起源。針對這個問題,政治經濟學取向的研究者引進 Karl Marx對資本主義生產方式的分析方法進行補充。Harvey(1978)將馬克思主義的地租引進都市空間建構的研究,將地租當成對私有財產壟斷力量的支付。適時補充人文生態學派的缺漏,將都市的空間建構和資本主義的生產方式聯繫起來,從資本主義生產方式的結構去看待都市議題。將都市地理的研究和馬克思主義的理論聯結起來,創造出獨特的馬克思主義都市地理學理論(Peet, 1998)。

以 Harvey(1978)及 Walker and Lewis(2001)爲代表的傳統馬克思主義地理學,在分析都市現象時過度強調上層和經濟結構對都市空間建構的影響,只重視控制生產工具的資本家,忽略地方施爲者的能動性在空間建構過程中所帶來的影響。針對傳統馬克思主義地理學的缺失,研究者開始尋求結構與人之間的整合。Giddens(1984)的結構化理論是其中一個典型的版本,將結構視爲成套的資源和規則,人在行動或與他人互動時,是會取用這些資源的施爲者。Logan and Moloch(1987)的地方成長聯盟正是這種脈絡的延續,在國家的/經濟的這種由上而下的結構之外,強調在地的不

同施爲者所採用的不同策略與追求的利益對都市發展的影響。不可否認的,在一個 由資本主義生產方式主導的世界中,追求資本積累的經濟結構確實影響著都市空間 的形成,但是卻不能忽略地方施爲者的作用,本研究即承續這樣的概念來思考都市 空間建構之議題。

第二節 國內都市空間結構相關研究評述

一、國內都市空間結構相關研究

國內對於都市內部空間結構的相關研究有相當豐富的論述,這些相關研究的主題可以分成四種類型。第一種類型是從形態學的角度著手,分析都市空間變遷的幾何學特徵。第二類型的研究雖然也會描述都市空間形態的變遷,不過重點放在都市政策/計畫的決定性力量如何去形塑或改變都市的空間結構,並未考慮「人」的角色。第三類型的研究比較關注「人」的作用,探討不同類型的施爲者在打造或生產都市空間時的角色、策略與利益。第四類型的研究則是將空間接合到全球化的結構中,探討外在/外來的結構性力量對地方空間的作用。

(一) 形態學的描述

主要是從形態學的角度出發,進行都市空間結構的幾何學描述與分類,但是並未進一步探討形塑都市空間的因素與機制。大部份是藉由衛星影像的疊圖分析,探討都市空間形態的特徵與變遷,進而預測都市空間的未來發展方向,如:姜聖華(1999)利用 GIS 的套疊技術分析花蓮都市地區擴張的趨勢與型態,並採用馬可夫鍊機率移轉矩陣,預測未來花蓮地區的土地利用型態。林彥霖(2005)利用衛星影像進行土地使用變遷分析,探討台北都會區都市蔓延的分布情形,將都市蔓延分成三類,並依據其空間特性,分析出台北都會區的蔓延情形,指出台北都會區在1981-1992年間以蛙躍型蔓延爲主,大多分布在主要農地上,1992-2002年間以連續型蔓延爲主,分布在山坡地爲主。謝孟謙(2006)探討三大都會區的都市擴張(sprawl)程度、趨勢與分布,認爲台北都會屬於緊密發展型態,發展趨勢爲微幅擴張;台中都會區偏向中度的低度擴張發展型態,發展趨勢爲微幅緊密;高雄都會區則偏向緊密的低度擴張發展型態,發展趨勢爲微幅擴張。

(二)都市政策的影響

這一類型的研究主要從都市規劃的角度出發,探討都市政策對都市空間結構的形塑,認為都市空間的形塑是在由上而下的政策引導下所建構,但並未討論建設公

司、地主等各種不同資本與施爲者的作用對都市空間形塑的影響。利用人口、就業 結構、土地利用、都市計畫範圍等指標,描述都市空間結構、再結構或擴張的現象, 並強調政策、交通建設等因素對都市空間結構的影響。嚴敏薫(1995)從人口學的 角度去分析都市空間結構中的郊區化現象,將台北都會區的郊區依照地理位置與發 展階段區分爲市郊北部、市郊東部、近郊與遠郊,依照其人口流動的模式,將這些 不同區域的郊區化過程分成集中化、分散化與去中心化三個不同階段,指出都市的 交通建設和民生基本設施強化了郊區化的趨勢。劉小蘭、陳維斌(1996)採用地價 成長、人口分布、新建住宅數量和空地四個指標分析台中市都市空間結構的變遷情 形,指出台中市的都市空間結構在交通建設、市地重劃等都市政策的引導下,帶動 郊區新興市區的快速發展,使得都市空間結構逐漸由單核心轉向多核心的模式。針 對這個相同的主題,詹明憲(2002)採用人口和生產者服務業的就業人口數兩個指 標進行都市空間結構的分析,指出台中市的生產者服務業朝新市政中心週邊集中, 逐漸形成雙核心發展的都市架構,而地方政府的都市空間塑造與管理政策是促成這 種轉變的主要原因。簡培如(2003)強調都市計畫和交通建設對都市空間建構的形 塑與影響,藉由官方公告的都市計畫圖分析台中市百年來的空間結構變遷過程。陳 銘城(2004)採用類似的方法探討二次大戰後高雄市在南部都會區中所扮演的角色 與都市空間結構變遷的歷程,分析高雄市都市計畫實施地區的頒佈歷程與都市計畫 節圍的擴大渦程,從都市土地使用分區和交涌網絡兩個面向探討都市空間結構的變 遷與特徵。

(三)施爲者的利益與策略

前項所述的研究取向,著重於政策、制度等結構性力量對都市空間發展的絕對性影響,並沒有考慮到「人」在都市空間建構過程中所扮演的角色,而本項所列舉的各項研究正好針對這一部份的主題進行補充,探討地方菁英、房地產開發商、地主等不同角色的人在都市空間生產過程中的作用與影響。周素卿(1995)引進權力的概念去解析房地產的開發過程,將地方派系和財團當成主要的空間開發者,這些資本集團透過國家所賦予的權力優勢地位進行財富的掠奪,不只在市場中交易空間

商品,還影響市場交易的遊戲規則、操弄空間商品的形式與來源。強調空間的社會性,認為空間商品的交易與開發受空間所承載的社會關係影響,土地的擁有與買賣並非只是單純的經濟關係,還受財團、地方派系的勢力等非經濟因素的影響。

周素卿(1995)在台北縣住宅開發的經驗研究中,將參與房地產開發的行動者 分成大型財團、房地產集團及大型建設公司、地方派系、個人興建與一至三案的建 設公司,分析這些不同行動主體的運作方式及其對都市土地與住宅開發的影響,並 將分析結果應用於對都會區外圍市鎮的實證研究。在以汐止鎮爲個案的研究中,透 過分析大型財團所屬的建設公司、大型建設公司與在地小型建設公司的開發策略、 土地取得方式和資金來源,將汐止鎮分成數個由不同財團或大型建設公司主導開發 的小區域,小公司則在殘存的區域進行小規模的開發。湯國榮(1996)從政治經濟 發展史的角度分析都市的空間結構變遷,指出台中市的都市發展過程中,霸權論、 菁英論與都市成長機器等組織型熊是同時並存的,隨著政治、經濟與社會的變遷, 這些行動者在不同階段各有不同的主導性。在台中市的都市空間發展過程中,這些 行動者利用大眾傳播媒體與政策的推行、民意代表與市長政見的履行,塑造出都市 成長的意識型態,並藉以獲取各方面的利益。都市的空間發展如同商品般,由不同 行動者在生產、消費、交換進行的過程中,透過各種干預與利益的協調,將台中市 形塑成一部成長機器。黃秀萍(2007)在台北市天母地區的經驗研究中,發現公私 部門爲達成尋租(rent-seeking)目的而進行天母高級住宅區的再生產,地方社群召喚、 挪用美援時期的地方記憶競逐對地方空間使用形式的詮釋權,使得天母的空間在都 市政策、資本集團與地方社群三者競逐空間詮釋權的過程中,產生住宅階級分化的 現象。

(四)與全球化的接合

隨著近代全球化論述的普及,開始有部份研究進一步將台灣的都市空間接合到 全球化的結構中,探討在全球化的結構下如何透過國家機器或都市政策啟動都市空 間的形塑或再結構,或是取代、削弱地方施爲者對都市空間的作用。周志龍(2003) 探討全球化對台北市都市空間結構變遷的影響,描述台北市 1980 年代以前的單核心 都市空間結構演化及 1980 年代末以來多核心都市空間結構的建構發展。分析全球化 過程中,國家的介入對台北市都市空間再結構的影響,以及後工業化時期台北多核 心都市的治理赤字。認爲台北市的全球化發展策略與空間建構,受到來自國家機器 與其他不同空間層級的接合影響。林潤華(2002)分析台北信義計畫區的頂級住宅 生產過程,指出信義計畫區的地方性是透過依附在全球化脈絡下的市場邏輯被生產 出來的,豪宅生產者使用「人物-地方」的象徵以增加商品的價值,在提高交換價值的 過程中,對地方象徵的打造成爲資本擴大積累的重要來源之一。透過對頂級豪字生 產過程的分析,指出都市中各種象徵地景逐漸被具有強大資金、技術和政策資源的 特定建築師、建設公司、投資者或銷售公司所支配的現象,而且這種外在的力量基 本上是與全球接軌的,於是地方性的形塑逐漸被外來的力量所控制。周素卿(2003) 以台北市的新都市中心-信義計畫區作爲具體的研究對象,分析信義計畫區在 1970 年代開始規劃、1980年代擬定都市計畫,卻到 1990年代下半期才快速發展的過程 與原因,並分析這個新興都市空間在全球化趨勢下的發展特性。指出信義計畫區的 發展歷程是台灣在全球化趨勢下,受到國際分工從製造基地到資本輸出國的轉變歷 程、民主化過程中不同層級國家間關係的轉變、土地資本對於都市空間發展的高度 影響等因素的作用而產生的結果,認爲信義計畫區的發展歷程爲台灣面對全球化競 爭危機的具體展現。

二、國內都市空間結構研究評述

國內都市空間結構的相關研究,雖然有各種不同的研究取向。但是大部分研究 以空間形態和敘述統計的描述為主,多利用人口、就業結構、土地利用、都市計畫 範圍等指標描述都市空間結構、再結構或擴張的現象,強調政策、交通建設等因素 對都市空間結構的影響(嚴敏蕙,1995;劉小蘭、陳維斌,1996;姜聖華,1999; 詹明憲,2002;高佩菁,2002;簡培如,2003;陳銘城,2004;謝孟謙,2006)。另 一部份則是從政治經濟學的角度切入,著重政策、社會關係、利益行動者等因素對 都市發展或空間發展的影響(湯國榮,1996),其中部分研究進一步將都市空間的建 構接合到全球化的結構中,探討全球化下的都市空間形塑或再結構(周志龍,2003; 林潤華,2002;周素卿,2003)。

豐樂重劃區的發展是都市空間結構的一環,空間形態和敘述性統計固然是呈現重劃區發展概況的重要手段,但是卻只能呈現出都市發展的現象和問題,無法說明影響都市發展和產生都市問題的真正原因。如同 Harvey(1973)對人文生態學派和實證主義的批判一樣,只不過是點出了問題,而沒有探討形成這些問題的結構因素。因此,必須從政治經濟學的角度切入,釐清影響都市空間發展各種結構因素,才能找到產生空間問題的根源,並進一步解決這些問題。

第三節 國內市地重劃相關研究評述

一、市地重劃的定義與特色

(一) 市地重劃的定義

市地重劃是一種市地改良利用的方式,根據都市的整體發展趨勢,將都市計畫區域內雜亂不規則的地形、地界、畸零細碎不合經濟使用的土地加以重新整理、交換分合,改良或完成道路、公園、廣場、河川等公共設施,使各筆土地成爲大小適宜、形式方正、具備一定規格的地界,再分配給原土地所有人。市地重劃可以促使都市土地爲更經濟、合理、便利的利用,形成井然有序的都市,其經費由土地所有權人員負擔,是一種受益者付費的都市土地開發方式(林英彥,2003)。

(二) 市地重劃的辦理

1.法令依據

市地重劃的過程影響人民的權益和義務權屬,必須有完整的法令作爲執行的依據,以免產生不必要的糾紛與困擾。台灣地區的市地重劃法令始於日治時代,國民政府遷台後融入土地法的架構,並在配合時代變遷與需求下,逐漸發展成形。目前市地重劃的相關的法令與條文可以分成基本法和執行法兩大類(表 2-2)。

表 2-2 市地重劃的法令依據

類型	法令		
基本法	1.土地法:第三編第六章土地重劃專章第 135 至第 142 條及第 196 條		
	2.平均地權條例:市地重劃條款第7、第42、第56至第67條		
	3.都市計畫法:第17、第48、第57、第58條		
執行法	1.土地法實施法:第33至第35條		
	2.平均地權條例施行細則:第 2、第 53、第 57、第 76 至 78 條		
	3.市地重劃實施辦法		
	4.獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法		

資料來源:劉瑞煌,2003。

2.辦理機關

市地重劃工作主要由地政機關負責,在中央的主管機關爲內政部,負責統籌政策方向和整體法令的研擬。在直轄市由地政處管轄,除負責推動業務、督導和考核工作外,也可以選擇適當地區辦理重劃工作。在縣(市)的主管機關爲縣(市)政府,負責實際業務的執行,並輔導土地所有權人辦理市地重劃。

3.市地重劃的類型

市地重劃在都市計畫的指引下,以提高土地利用效益為前提,並配合時代的需求,經由地目變更或加強公共設施,來達成都市建設的目標。依照舉辦目的與方向的不同,分成四種主要類型(表 2-3)。

表 2-3 市地重劃的類型

類型	主要內容				
地目變更	變更土地使用類別,將低漥漁塭地填平、丘陵地整平、遷移障礙				
	物或相關農、雜地目變更,重劃後的土地增值效益最爲顯著				
	基地原爲違章雜亂的建築區,或被違法佔用的公有土地,透過重				
建 宁市市坎	劃方式達到都市更新目的,重劃後可以充實相關的基礎公共設				
舊市區更新	施,提供優良的建築用地,對於美化市容觀瞻和塑造都市新形象				
	有相當良好的效果				
	1. 整理土地經界:重劃前爲土地畸零細碎、坵塊分散的基地,透				
	過交換整合的重劃方式,達成土地的重新調整與分配,純爲提				
	供土地經濟利用的一般性目的				
配合都市建設	2. 興建公共設施: 爲配合地方重大公共設施的興闢需要,透過通				
	盤檢討而辦理重劃工作				
	3. 均衡都市發展:原地區在重劃前明顯缺乏公共設施,爲配合整				
	體都市發展需求,實施重劃以促進都市地區的均衡發展				
新市區重劃	以建設綜合性都市機能的新社區或自足性新市鎭爲目的				

資料來源:詹益寧,1995。

3.實施方式

(1) 由政府主動選定地區辦理

- A. 需徵求地主同意辦理:依照平均地權條例第 60 條第 3 項的規定,當抵費地面積 超過重劃面積 45%時,必須獲得一半以上的地主同意。
- B. 不需徵求地主同意辦理:依照土地法第 135 條及平均地權條例第 56 條的規定, 重劃負擔不超過 45%者,在選定重劃地區後,可以直接經由上級主管機關核准 辦理,不需徵求地主同意。

(2) 由地主向政府申請辦理

依照土地法第 141 條及平均地權條例第 57 條的規定:於適當地區,私有土地所有權人達半數以上,而其所有土地面積超過區內土地總面積半數,得向該縣市政府主管機關申請核准並優先辦理。

(3) 由地主自行辦理

依平均地權條例第58條規定,由地主組織重劃委員會自行辦理市地重劃。

(三)市地重劃的效益

市地重劃是一種綜合性的土地改良事業,其實施目的是有效促進都市的土地利用,並在都市計畫的規劃理念下,引導都市的未來發展方向。市地重劃的效益涵蓋極爲廣泛的層面(表 2-4)。從經濟學的角度加以分析,市地重劃的正面效益,不僅是價值的創造,還包括價值的重新分配。因此,對於都市發展現況已經達到飽和,而且相關的公共投資效益已經發生邊際遞減效應的地區,如果將其資本以「重劃」的方式排列組合,重新投入其他都市計畫區或都市邊緣地帶需要發展且尚可發展的地區,那麼這些地區因爲公共財貨的重新投入而提高土地利用價值,居民也得以改造居住環境並加速地區的發展,進而吸收發展達飽和地區的人口、經濟與財貨,達到都市健全發展的目標。

表 2-4 市地重劃的正面效益

項目	效益			
地政層面	地用	提供立即可用的公共設施用地、建築用地、促進相關		
		的土地利用		
	地籍	健全地籍管理		
	地價	提高土地價值		
	地權	調整地權,使坵塊整齊、消除土地共有		
都市計畫層面	都市計畫	促進都市健全發展、執行分區使用、提高都市生活品		
		質、開發整體都市、提高都市建設指標、開發工業用		
		地、提供國宅用地		
	建築管理	美化市容、消除違章建築、免除自行增設道路、防止		
		天然災害發生		
社會政策層面	社會公平	平衡損益差距、緩和土地投機		
	社區發展	促進社區發展、解決房荒、創造就業機會、增進社會		
		福利		
財稅經濟層面	土地所有	重劃負擔可於增值稅中扣除		
	地方政府	增加稅收、節省政府建設費用、繁榮地方經濟、提供		
		其他土地改革基金		

資料來源:詹益寧,1995。

二、相關研究評述

(一)國內市地重劃相關研究

關於市地重劃的相關研究,國內已經累積相當的成果。徐豪(1996)透過對市 街化實際發展過程的觀察,將重劃後的市街地建成過程區分爲「建地化」與「市街 化」兩階段,將重劃區內各宗土地之利用狀況,綜合反映在重劃區的「市街化面積 率」,以掌握土地發展的運動軌跡,藉以探討影響重劃區發展的因子。丁士芬(1999) 以台中市八、九期重劃區爲例,討論市地重劃和都市發展的關係,利用人口和土地 利用等指標評估重劃區的發展狀況,指出因市地重劃辦理時序不當所衍生的都市問 題,再透過深度訪談分析這些問題的根源,並提出解決之道。許香儀(2001)用模 糊德爾菲法(Fuzzy Delphi)建立重劃區的土地利用變遷評估指標,再依據專家意見與 實證區的土地使用現況對自變數項目及其操作定義進行調整,建立土地利用變遷模 式,討論各種環境變因對都市土地發展的影響,藉以預估都市土地利用的趨勢。吳 政奇(2001)探討市地重劃的特性及其對都市空間形塑的引導作用,指出市地重劃 形塑都市空間的過程是一種「完全的破壞與建設」,精準的提高土地的使用效率,並 滿足規劃者對現代化住宅空間的想像,但也破壞既有的都市紋理,使地區喪失珍貴 的文化資源。施怡真(2002)以中區和七期(惠來)重劃區爲研究對象,用深度訪 談的方式,分析台中市外圍市地重劃和市中心都市更新間的關係,認爲市地重劃使 台中市的都市範圍快速向郊區擴張,造成都市蔓延的現象,重劃區內的土地低度使 用或閒置,無法配合都市成長的需求。曾國鈞(2002)分析市地重劃對地方政治生 態造成的影響,討論政治人物如何操弄、影響台中市的市地重劃。曾裕詳(2006) 以台中市東區第一期、第六期和第九期重劃區爲例,比較不同重劃區的開發內容, 分析平均現值、重劃面積、交通總站、公有土地等因素對重劃區發展的影響。蔡侑 好(2008)以七期重劃區的新市政中心專用區爲研究對象,分析制度、區位及社經 環境因素對新市政中心發展歷程的影響。

(二)國內市地重劃相關研究評述

從國內相關研究的取徑來看,分析重劃區發展過程的研究,主要強調政府政策和都市計畫對重劃區發展的影響,認為空間是由都市政策的結構性力量所塑造,沒有考慮不同能動者在土地和房地產開發過程中的作用,僅曾國鈞(2002)提及政治人物對都市政策的影響。至於評估重劃區開發情形的研究,多認為政府的開發時機與策略,是影響開發成效的主要因素,仍然忽略不同能動者的個別策略與利益,及其在空間開發過程中所扮演的角色。國外已有許多研究指出不同能動者在都市空間生產過程中所扮演的角色(Logan and Molotch, 1987; Ball, 1983,1998),甚至整合結構

和能動性的概念進行都市政策的評估(Healey and Barrett, 1990; Healey, 1991)。本研究 認為重劃區的發展固然受都市政策的結構因素影響,但是不同能動者(政府、地主、 建設公司)的策略與利益也是不可或缺的因素,必須整合結構和能動性兩個面向, 才能釐清豐樂重劃區的空間生產過程、進行都市政策的評估。

第三章 政策脈絡與實質發展

每一個都市都必須生產適合各種活動所需的空間,但是資本在某一個時期創造出的空間結構,卻可能成爲在另一個時期進一步積累的障礙。因此,資本主義的空間生產過程存在著一個持續不斷的鬥爭,資本必須在維護過去投資於營造環境的交換價值以及摧毀這些價值之間不斷協商,在某一個時期創造出適合的空間,又在另一個時期摧毀這些空間(Harvey,1978)。空間重組的需求促使資本去開發都市周圍的郊區,或是將資本從價格下跌的地區抽取出來,但是這個過程需要政府的干預才能實現。政府是都市空間生產過程中的主要行動者,藉由行政管轄權的擴張取得更多的空間資源、透過都市計畫供應新的都市空間、控制土地和房地產的開發或維持土地價格的成長(Healey and Barret, 1990; Walker and Lewis, 2001)。

由於政府的干預是影響都市空間生產的重要過程,因此本章將豐樂重劃區的空間生產放在台中市都市空間擴張的政策脈絡下,從台中市的行政區劃調整、都市計畫的脈絡和都市土地的開發方式三個面向,梳理出形塑豐樂重劃區這個新興都市空間的政策背景。再由人口成長、土地使用與開發、房地產市場的發展三個指標,分析豐樂重劃區的實質發展情形。

第一節 空間生產的政策脈絡

行政區劃的調整和都市計畫範圍的擴張是台中市都市空間生產的重要過程,日 治時期台中市的轄區範圍僅涵蓋舊市區的附近,市政府所控制的空間資源有限,阻 礙都市的空間擴張與發展。因此在 1957 年將台中縣的北屯、西屯和南屯三鄉納入台 中市的行政管轄範圍,讓市政府支配的空間資源擴大到三個屯區。2010 年更與台中 縣合併升格爲直轄市,進一步提升行政層級、擴大行政管轄範圍,讓市政府掌控更 多的空間資源。藉由行政區劃的的調整而擴大行政管轄範圍後,台中市政府進一步 的擴大都市計畫範圍、增加都市發展用地,並採用市地重劃的開發手段不斷將郊區 的土地轉化成都市用地,引導都市空間快速的向郊區擴張。正是在這種不斷擴張的 都市政策脈絡下,原本位在台中市行政區劃與都市計畫範圍外的豐樂重劃區,才會 從郊區的農業空間轉變爲都市空間,成爲近年來台中市發展相當迅速的一個新興都市地區。本節從台中市的行政區劃、都市計畫和都市土地開發方式三個面向著手,探討政府透過哪些不同的政策引導都市的空間擴張,從中梳理出形塑豐樂重劃區發展的各種政策。

一、行政區劃的調整

行政區劃的調整包括行政管轄範圍和行政層級的調整,前者意味著都市政府得以控制更為廣大的空間,後者則意味著都市在行政上被賦予更多的行政資源和權責去發展所轄的空間範圍(周志龍,2001)。台中市在日治時期即因地居南北之中的優越位置,加上殖民政府基於軍事安全、殖民政務以及經濟利益的考量,躍身成為殖民政府在中部區域的建設重點,奠定台中市做為中部區域核心的地位。光復後,隨著歷次行政管轄範圍的擴張與行政層級的調升,市政府得以控制或供應更多都市發展所需的土地,造成都市空間的快速擴張。原本位在台中市行政管轄範圍之外的豐樂重劃區,正是在此一脈絡下隨著屯區的整併而納入台中市的轄區,並成為市政府推動都市建設的重點地區之一。

(一)日治時期的行政管轄範圍與層級

日治時期全台灣的行政區劃調整歷經九次變革(表 3-1),雖然「台中市」的名稱在 1920 年實施「州市制」時才正式誕生,但是在歷次行政區劃的變革過程中,台中地區的行政層級不斷提升,反映出殖民政府對台中地區的重視。殖民政府在台統治期間可以分爲軍政時期與民政時期,自從軍政時期的民政支部把軍政與地方行政中心從彰化遷移到台中以後,便確立台中市做爲中部區域核心的地位與角色(張嘉玲,2004)。

1.軍政時期

日治初期,台灣總督府沿用清領時期的行政區域劃分架構,將台灣本島的行政 區劃由台北、台灣、台南三府改爲三縣,分別掌管全島北、中、南三區的各項事務。 依照當時的行政層級與行政區域劃分,台灣的中部區域屬於台灣縣,以彰化城爲中 部區域的行政中心,今台中市²則由台灣縣統轄,隸屬於彰化支廳。1895年因新竹以南地區在接管上遇到困難,需要軍方的配合,於是將台灣縣改爲台灣民政支部。民政支部的廳舍原本設於彰化城,後來因爲軍事安全的考量而遷移至台中,使得中部區域的發展重心自此轉移到台中,今台中市則隸屬於台灣民政支部的鹿港出張所(張勝彥,1999)。

2.民政時期

隨著台灣地區的發展漸趨穩定,殖民政府在1896年廢除軍政、復歸民政。進入 民政時期以後,台灣地區的行政區劃變革相當劇烈,大致上可以分成台中縣、台中 廳和台中州三個時期(張嘉玲,2004)。

(1) 台中縣時期

1896年殖民政府將全台灣的行政區恢復成日治初期的三縣一廳,但是將原本的台灣縣改爲台中縣,以台中縣廳爲中部區域的行政中心,廳治設在台中,今台中市由台中縣彰化支廳管轄。由於三縣一廳的行政空間過於龐大,1897年6月改制爲六縣三廳,並將下屬機構的「支廳」改成「辦務署」,今台中市隸屬於台中縣和犁頭店兩辦務署。1898年由於台灣總督府面臨財政困難的限制,無法維持六縣三廳的行政架構,因此精簡地方的行政組織,將獨立出來的三個縣回併,形成「三縣三廳」的行政區,今台中市改由台中縣台中辦務署管轄。

(2) 台中廳時期

1901年廢縣置廳,於總督府下設「廳」的行政單位,將台灣分成二十廳,「廳」以下設置「支廳」,廳治中心則不再設支廳。1909年10月再將原來的二十廳廢合為十二廳,並將廳的行政層級分為三等,台中與台北、台南並列為一等廳。廢縣置廳以後,今台中市的行政區域範圍約相當於台中廳所轄的台中、四張犁、三十張犁、西大墩及犁頭店五區,仍為中部區域的行政中心。

50

²今台中市的範圍是指 2010 年台中縣市合倂升格爲直轄市以前的台中市。

(3) 台中州時期

日治時期的市區規劃不受限於行政區劃的界線,因此當市區規劃擴張到一定的程度以後,就會超出市、街、庄等行政區域的界線,導致行政區界的變更(葉韻翠,2004)。1920 年實施「州市制」以後,台中市的名稱正式誕生,當時的台中市隸屬於台中州,下轄台中、頂橋子頭等十個大字;1926 年實施「町名改正」時,廢「台中」字並將其下轄的三十一個町升格爲大字,但行政轄區的範圍並未變動。後因 1921 年頒佈的市區計畫範圍已經往北擴展到大屯郡的行政管轄區域,於是在 1932 年將大屯郡北屯庄的賴曆廍字、邱曆子字部分編入台中州台中市,1941 年再將北屯庄的宮北、乾溝子、賴曆廍、邱曆子與南屯庄土庫、麻園頭等六個大字納入其轄區範圍,使得台中州台中市的行政區劃在市區計畫的引導下向西北側大幅度擴張(圖 3-1)。以今台中市的範圍而言,相當於當時的台中州台中市及大屯郡的北屯、西屯、南屯三庄的範圍。

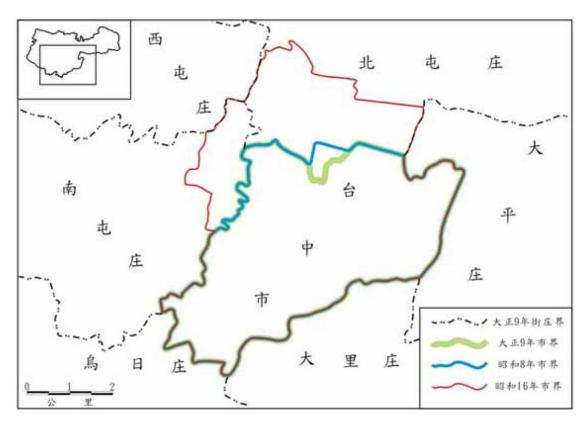


圖 3-1 日治時期台中州台中市的管轄範圍

資料來源:葉韻翠,2004。

表 3-1 日治時期台中地區的行政區劃調整過程(1985-1926年)

行政區劃/起迄年代		全島的行政區劃	中部的行政中心	今台中市隸屬區域
台灣縣時期 1895.6-1895.8		台北縣、台灣縣、台南 縣、澎湖島廳	台灣縣廳:彰化城	台灣縣
台灣民政支部時期 1895.8-1896.3		台北縣、台灣民政支 部、台南民政支部、澎 湖島廳	民政支部:原爲彰 化城,1985 年遷移 至台中	台灣民政支部
台中縣時期 1896.4-1901.11	三縣一廳 1896.4	台北、台中及台南三縣 與澎湖	台中縣廳:台中	彰化(鹿港)支廳
	六縣三廳 1897.5	台北、台中、台南、新 竹、嘉義、鳳山六縣, 澎湖島、宜蘭、台東三 廳	台中縣廳:台中	台中縣辦務署、犁頭店辦務署
	三縣三廳 1898.6	台北、台中、台南三縣 及宜蘭、台東、澎湖三 廳	台中縣廳:台中	台中縣台中辦務署 管轄
台中廳時期 1901.11-1920.9		台北、基隆、深坑、宜 蘭、桃園、新竹、苗栗、 台中、彰化、南投、斗 六 、嘉義、鹽水港、 台南、鳳山、蕃薯寮、 阿猴、桓春、台東及澎 湖等二十廳 1909 年 10 月將予以廢 合爲十二廳,並分廳爲 三等級,台北、台南、 台中爲一等廳	台中廳:台中	台中廳之台中區、 四張犁區、三十張 犁區、西大墩區及 犁頭店等五區
台中州時期 1920.9-1945	五州二廳 1920.9	台北、新竹、台中、台 南、高雄五州、花蓮港 廳、台東廳於台北、台 中及台南三地設市,由 市役所治理市務	台中州廳:台中 台中市役所:台中	台中州之台中市及 大屯郡的北屯、西 屯、南屯三庄
	五州三廳 1926.7	台北、新竹、台中、台 南、高雄五州; 花蓮 港、台東、澎湖三廳	台中州廳:台中台中市役所:台中	台中州之台中市及 大屯郡的北屯、西 屯、南屯三庄

資料來源:張嘉玲,2004;陳正祥,1993。

從日治時期台灣地區的行政區界調整過程來看,台中市一直是中部區域的行政中心。在殖民政府的刻意建設之下,台中市的行政層級不斷的提升,管轄的空間範圍也不斷的向外擴張,逐漸成爲中部區域最重要的核心都市。不過,到日治時期爲止,台中市的行政層級仍僅隸屬於台中州,都市的空間管轄範圍也僅相當於今日的中、西、南、北、東五區,外圍的北屯、西南和南屯三區仍隸屬於大屯郡。至於位在南屯區內的豐樂重劃區,在歷次的行政區劃調整過程中,大部分地區仍尚未劃入台中市的行政管轄範圍,並非當時都市建設的重點區域。

(二)光復後的行政管轄範圍與層級

1.省轄市時期

1945年國民政府接管台灣後,台灣省行政長官公署³隨即公佈「台灣省縣政府及省轄市組織規程」,依照日治時期的五州三廳,將台灣的行政區劃改爲一省、八縣、九省轄市及二縣轄市的架構(陳正祥,1993)。這一次的行政區劃調整讓台中市從此脫離台中州的行政區域,成爲下轄中區、東區、西區、南區、北區五個行政區的省轄市,台中市做爲省轄市的行政層級至此大致確立。不過,因爲八縣、九省轄市及二縣轄市的行政區劃陸續浮現面積過大、人口分布不均、省轄各市經營貧窮、財政不能獨立等問題,導致各項政令的推動困難、地方自治事項辦理不易,於是在1950年重新調整行政區劃,改成十六縣、五省轄市、一局的架構(黃明勇,1999)。雖然經過大幅度的調整,縮小部分縣市的行政區劃範圍並縮減省轄市的數目,但是台中市的行政層級與管轄範圍都沒有明顯的變動。

1957年台灣本島的地方行政組織改爲省、直轄市、省轄市、縣、縣轄市的組織層級,形成一省、一直轄市、四省轄市、十六縣的行政區劃,並成爲日後台灣行政區域劃分的基礎(周志龍,2001)。在這一次的調整中,台中市雖然仍維持省轄市的行政層級,但是因爲考慮到行政轄區的範圍太小,沒有辦法發展成具有完整機能的

-

³台灣省行政長官公署於 1948 年改組爲台灣省政府。

都市,於是由台中市政府提報內政部並經核准後,於1957年將原屬於台中縣管轄的 北屯、西屯和南屯三鄉劃入台中市,讓台中市的都市空間管轄範圍大幅度的擴張, 轄區面積由29.627平方公里大幅度的增加為164.4256平方公里(湯國榮,1996)。 此後,台灣地區的行政組織層級大致不變,但是因為台灣地區的都市化快速發展、 人口不斷往都會區集中,導致周邊市鎖的活動範圍不斷擴大,因而陸續進行部分縣 市的空間與行政功能調整,包括:1979年高雄市改制為直轄市、1982年新竹、嘉義、 台南改制為省轄市(周志龍,2001)。在這一波的調整過程中,台中市的行政層級與 空間管轄範圍並沒有明顯的變動,直到1999年省政府精省計畫實施後,原本分為四 級的地方行政組織在省政府虛級化後精簡成三級,省政府改為中央政府的派出機 關,移除省政府原有的地方自治功能,加強縣(市)政府的地位與功能,台中市的 行政層級隨精省而產生小幅度的變動。

2.直轄市時期

由於台中市的人口不斷成長、台中都會區不斷擴張,對於升格爲直轄市以獲取 更多資源的需求也越來越強烈。由於台中市在早期的行政區劃中被列爲省轄市的層 級,都市發展資源的分配常被中央忽略。因此在人口突破百萬以後,台中市便一直 積極爭取升格爲直轄市,希望在資源的分配上能和台北、高雄兩直轄市平起平坐, 並帶動中部地區的經濟發展。雖然台中市一直以升格直轄市爲第一目標,但是由於 人口尚未達到法定一百二十五萬人的標準⁴,短時間內並無法直接升格,故轉而爭取 縣市合併升格。

為賦予縣市升格明確的法源依據,促進國土的合理規劃與區域的均衡發展。行政院在 2008 年擬具《地方制度法》修正草案部份條文,允許縣(市)單獨改制或與其他直轄市、縣(市)(合併)改制為直轄市(行政院第 3119 次院會決議,2008/11/20)。 2009 年 4 月 3 日經立法院三讀通過後,縣市升格改制正式取得法源依據,使台灣的

⁴依照民國八十八年一月公佈施行的地方制度法第四條第一項規定:人口聚居達一百二十五萬人以上,且在政治、經濟、文化及都會區域發展上,有特殊需要之地區,得設直轄市。

行政區劃出現重大的變革。法案通過後共有台北縣、桃園縣、台中縣市、彰化縣、雲林縣和嘉義縣、台南縣市、高雄縣市等7個縣市內內政部提出改制計畫,內政部於2009年6月23日邀集學者專家召開「縣市改制計畫審查會議」後,同意台北縣、台中縣市、高雄縣市進行升格,桃園縣、彰化縣及雲嘉合併升格改制案,則遭到審查委員的否定,至於台南縣市的合併升格改制案,由於審查委員的正反意見相當,最後決定呈報給行政院再做核裁。另外,行政院於6月29日核定台北縣改制為「新北市」,與台北市形成雙核心都會區,並朝向「北北基宜」區域發展努力;台中縣與台中市應合併爲「台中市」,作爲未來帶動「中彰投」區域發展的關鍵城市;高雄縣與高雄市也應該整合爲「高雄市」,並肩負起帶動屏東縣發展的任務;台南縣與台南市亦宜合併爲「台南市」,承繼過去數百年台灣歷史文化發展重鎮的角色,同時帶動「雲嘉南」地區的整體發展(行政院縣市改制說明,2009/6/29)。在這一波行政區劃重新調整的國家政策脈絡下,台中市正式與台中縣合併升格爲直轄市,成爲帶動中部區域發展的核心都市。

台中市的行政區劃演變不僅是被動的因應都市化需求,還讓市政府擁有更多資源去發展所轄的空間,使得台中市在舊市區發展飽和或衰頹以後,還可以繼續供應或開拓新的都市空間,持續朝周圍的屯區發展,促成都市的快速擴張。光復後的歷次行政區劃調整,對於豐樂重劃區的空間生產有兩層主要的意義。

從台中市整體發展的角度來看,台中市在1945年確立省轄市的行政層級,原本只涵蓋中、西、南、北、東五區的行政管轄範圍,也在1957年併入原屬台中縣的北屯、西屯和南屯三鄉後大幅度的擴張(圖 3-2)。這一次的合併讓台中市新增北屯、西屯和南屯三個屯區,而這些屯區內的農業區正是在舊市區的發展飽和以後,市政府所極力開拓的新興都市空間。2010年台中市與台中縣合併升格為直轄市後,台中市的行政層級與空間管轄權再度大幅提升與擴張。升格後因行政層級的提升與行政範圍的擴大,預期可以獲得更多來自中央的補助金,挹注地方的公共建設,進而吸引人口及產業進駐、擴大地方政府的課稅稅基、增加財政上的收入(王靜怡,2004)。另外,市政府在升格後勢必更積極地供應直轄市發展所需的都市空間,有助於新興

都市地區的快速發展。

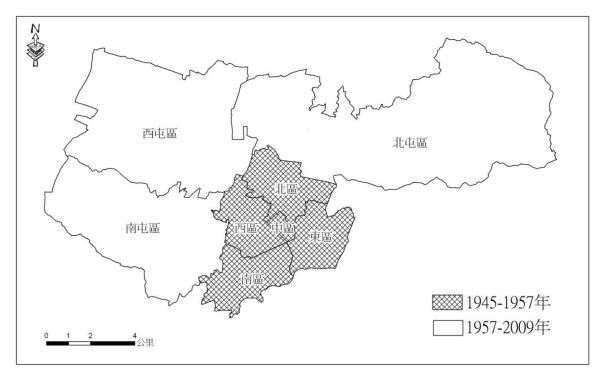


圖 3-2 台中市行政管轄範圍的變遷(1945-2009年)

將豐樂重劃區的發展放在台中市行政區劃調整的脈絡來看,台中市的持續成長帶動行政管轄範圍擴張和行政層級調升的需求,後者又進一步透過都市計畫帶動都市的持續成長。豐樂重劃區內的大部份地區是在1957年台中市擴大行政管轄範圍時,隨著屯區的整併而納入台中市的轄區。在納爲台中市的行政轄區後,由於東接台中市舊市區、北接西南屯地區的區位優勢,豐樂重劃區在1986年公佈的台中市主要計畫第一次通盤檢討案中被列爲優先發展地區,成爲台中市推動都市建設與都市土地開發的重點地區之一。另外,在縣市合併升格以後,行政層級的調升有助於台中市吸納更多人口、產業與資金的投入,將持續帶動豐樂重劃區的都市發展。

二、都市計畫引導的空間擴張

都市計畫是對一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、交 教、康樂等重要設施作有計畫的發展,並對土地使用作合理的規劃(都市計畫法第 三條)。都市發展用地是指都市計畫範圍內規劃做爲住宅區、商業區的土地,政府可 以依照都市發展的需求規劃都市計畫範圍內的土地,使得都市計畫成爲形塑與開擴 都市空間的重要工具。日治時期,台中市的都市計畫範圍以今日的舊市區附近爲主, 光復後經過兩次的擴大都市計畫,都市計畫範圍才涵蓋所有行政區,使全台中市的 空間發展完全受都市計畫的控管。

(一) 日治時期:舊市區的建構

日治時期,殖民政府開始採用近代都市規劃的觀念進行都市空間的塑造,透過一系列的市區計畫,將台中市從清領時期的傳統聚落「東大墩街」,改造成街道井然有序、具備現代都市雛形的「台中街」(圖 3-3),並因應都市發展的需求變更都市計畫內容與範圍。透過日本殖民政府的刻意建設,台中市被塑造成中部區域的核心,建立現代都市的空間架構,但是當時的計畫重點僅限於舊市區的改造與建設。

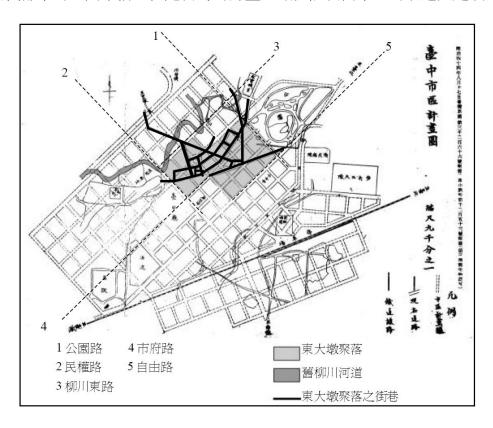


圖 3-3 台中市區計畫圖 (1911年)

資料來源:張嘉玲,2004。

1.市區改正計畫

日治初期將民政支部廳舍移至台中後,便開始進行現代化市街的規劃。1900年 公佈的「台中市區改正計畫圖」是台中市最早的市區計畫,開啓台中市以都市計畫 引導都市發展的濫觴。這個計畫是以清代遺留的舊台灣府城爲改正對象,以南北向的軸線將舊台灣府城切成兩部分,東半部作爲陸軍用地,西半部則採用偏斜四十五度的格子狀市街設計。1901年公告第二個市區改正計畫,確定市區改正區域與附屬地域,並將北部的東大墩街納入市區範圍。

2.市區計畫

隨著日本政府的統治基礎日漸穩固、縱貫鐵路台中站的通車,帶動台中市的快速發展以及市街建設的需求。1911年台中廳公佈的「台中市區計畫圖」,將縱貫鐵路以南劃爲新興計畫區,以北則延續前一階段的市區改正區域進行擴張(圖 3-4)。市區計畫公佈後,又陸續進行六次市區計畫的變更,調整都市計畫的內容並陸續擴大都市計畫的範圍。根據 1921年公告的「台中市區計畫變更圖」,市區計畫的範圍已向北擴張至大屯郡邱厝子字界內(圖 3-4)。

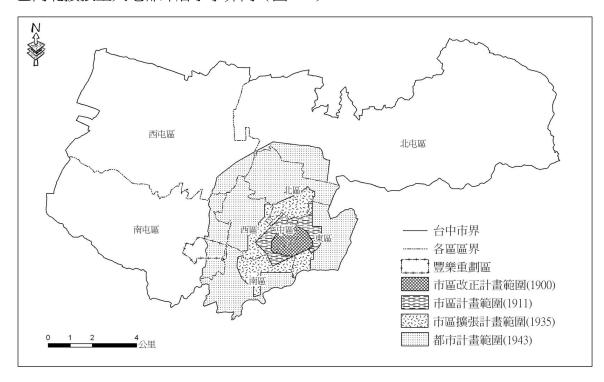


圖 3-4 日治時期台中市都市計畫範圍的變遷(1900-1943年)

資料來源:張嘉玲,2004。

3.市區擴張與都市計畫

由於台中市街的人口持續成長,故於 1935 年發布「台中市區擴張計畫」,展開 第一次大規模的市區擴張,計畫範圍包含台中市境內各町、字以及大屯郡北屯庄北 屯字的一部分(圖 3-4)。1943 年公告「台中都市計畫」時,再擴及北屯庄水湳、二份埔、北屯、大里庄內新、涼傘樹、南屯庄麻糍埔、田心、溝子墘、西屯庄何厝等字的各一部分(圖 3-4)。這個計畫是日治時期都市計畫的終點,新擴張的區域僅完成聯外道路的劃設,迨國民政府接收後才接手進行新市地的細分。

在日治時期一系列的市區改正與都市計畫的引導下,日治末期台中市完成改正的市街地,相當於戰後的五權路、建成路、進化路所圍繞起來的區域,也就是今日中區全部以及東、西、南、北四區的各一部份。都市計畫的範圍則涵蓋市中心的中、東、西、南、北區五區全部,以及外圍三個屯區的一小部份(圖 3-4)。豐樂重劃區在日治初期並未納入都市計畫範圍,日治末期雖有部分地區納入,但是並未規劃成都市發展用地。

(二)光復後:舊市區的延續與郊區的開拓

光復後,台中市於 1956 年首次公告實施都市計畫,並因應都市快速成長、計畫 法規漸趨完備,陸續公佈各項主要計畫、細部計畫及通盤檢討,積極以都市計畫控 管都市的空間發展。1975 年實施第一期擴大都市計畫,將西屯地區納入都市計畫範 圍,1977 年將所有行政區均納入,一舉完成都市計畫範圍的擴充,之後的三次通盤 檢討階段便在這個範圍內對都市空間做全市性或局部性的規劃。

1.舊市區都市計畫

光復初期,國民政府並未著墨於台灣的都市政策。因此,台中市於 1953 年才開始重新檢討與規劃舊有的都市計畫,並於 1956 年公佈實施「台中市都市計畫案」,又稱爲「舊市區都市計畫案」。此次都市計畫的範圍與 1943 年的「台中都市計畫」相同,包含市中心五個區的全部以及外圍三個屯區的一小部分(圖 3-5)。計畫內容也幾乎完全沿用日治末期的架構,維持以火車站爲中心的放射狀系統,並繼續完成西北側市地的細分。在舊市區計畫的引導下,台中市的都市發展以火車站爲中心向西、北兩側呈均質的面狀擴張。

舊市區的計畫年期爲二十年(至1973年),飽和人口爲46萬4千人。計畫期間 因台中市的產業蓬勃發展,以及省政府遷移至南投縣中興新村,台中市成爲出入省 府的門戶,使得台中市的人口成長迅速。1963年至1969年間,舊市區邊緣的人口成長 60%-100%,「舊市區都市計畫」的規劃內容逐漸不敷使用,新的都市規劃於焉展開(洪敏麟、洪麗完等,1989)。

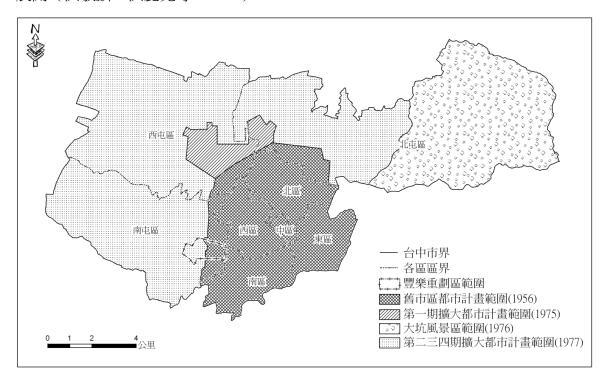


圖 3-5 光復後台中市都市計畫範圍的變遷(1956-1977年)

資料來源:張嘉玲,2004。

2.第一至第四期擴大都市計畫

由於都市的不斷成長與擴張,原有的都市計畫範圍不足因應,因而產生擴大都市計畫範圍需求。1975年以後,市政府陸續公告四期的擴大都市計畫,不斷擴張都市計畫範圍、增加都市發展用地。1975年的第一期擴大都市計畫先將舊市區計畫外圍原本已具規模的西屯、水湳兩聚落納爲都市發展用地,將台中市的都市計畫範圍小幅度的向西北側擴張,並規劃成以居住爲主的機能區(表 3-2)。

1976 年緊接著公佈「大坑風景區計畫」,將市區東側的大坑山區劃爲風景區以保護當地的自然生態,使都市計畫的範圍向舊市區的東部延伸。1977 年又陸續公佈第二、三、四期擴大都市計畫,將原都市計畫區範圍外幾個較具規模的屯區市街納爲都市發展用地,並將都市發展用地以外的農業區全部納入都市計畫範圍,使得都市計畫的範圍擴及全台中市(表 3-2、圖 3-5)。

表 3-2 光復後台中市都市計畫範圍的變遷 (1956-1977年)

計畫名稱	公佈時間	都市計畫範圍				
台中市都市計畫	1956.11	舊市區	東、西、南、北、中區全部及南屯、北屯、西屯 區的部分地區			
台中市第一期擴大都市計畫	1975.5	西屯地區	東起中清路及台電配電中心附近地區,西迄台中 港路,南至台中市都市計畫 15 公尺計畫道路外 緣,北至西屯、水湳聚落北緣及水湳機場南緣			
大坑風景區	1976.8	大坑地區	北接中興嶺,東達頭嵙山,南臨廍子坑溪,北、東、南三側皆依台中縣市分界爲界,西面依台中都市計畫之主要計畫中保護區及大里溪爲界			
		軍功、水景地區	東起農村聚落東緣,西至水景巷與旱溪東側,南 始計畫水溝,北至東山路及聚落北緣			
	1977.1	舊社、三光里、平田、平和、松竹地區	東起玫瑰新村東側,西至計畫水溝及中清路東側,南起北屯社區及已公佈都市計畫農業區界約 15公尺計畫道路,北至縱貫公路與鐵路交會口及 台中縣界,及台糖鐵路北側			
		四張犁地區	東起陸光九村東側,西至建仁國小,南起永吉新 村南緣,北至陸光十村北緣			
		後庄里地區	東起聚落東緣,西至中清路,南起後庄路南側約 400 公尺,北止計畫水溝			
台中市第二、第 三、第四期擴大都 市計畫		西南屯地區	東起原都市計畫農業區東側 15 公尺道路, 西至黎明路與南屯路交叉口以西約 200 公尺處, 南起現有聚落及南屯國小南緣, 北至台中港路及計畫幹道以北約 100 公尺,及干城計畫地區南緣			
		楓樹里地區	東起聚落東側約30公尺處,西至台糖鐵路,南始台中縣界,北止鎮平國小北側70公尺處			
		文山、春社地 區	北起南屯路,南止計畫水溝,東自忠勇路東側約 50公尺,西止嶺東商專			
		福安里地區	東起永安國小東側 , 西至東海大學對面計畫水 溝,南起台中港路 , 北至計畫水溝及計畫學校用 地北側 30 公尺處			
	其它地區		干城計畫地區以及都市發展用地外的全部農業區			

資料來源:台中市政府都市發展局,2007;葉韻翠,2005。

擴大都市計畫是光復後台中市都市空間迅速擴張的起點,經過四期的擴大都市計畫後,都市計畫的範圍從舊市區擴張到所有行政區,進入全市均受都市計畫管制的時代。另外,在市政府以設置住宅區爲主的規劃策略下,大幅將「舊市區都市計畫」內的農業區以及外圍屯區的市街納爲都市發展用地。都市的空間發展不僅沿著緊臨舊市區的西南屯地區、西屯地區及舊社、三光、平田、平和、松竹地區向外擴張,還延伸到外圍的軍功-水景地區、四張犁地區、福安里地區、文山-春社地區及楓樹里地區等市街。都市發展不再依循以火車站爲中心均質向外擴張的趨勢,而是分別依照各地發展狀況的差異作核心式、帶狀型式、衛星型式的規劃,於是台中市的空間結構在都市計畫的引導下,轉變成不均質向外蔓延與蛙躍的形態(圖 3-6)。

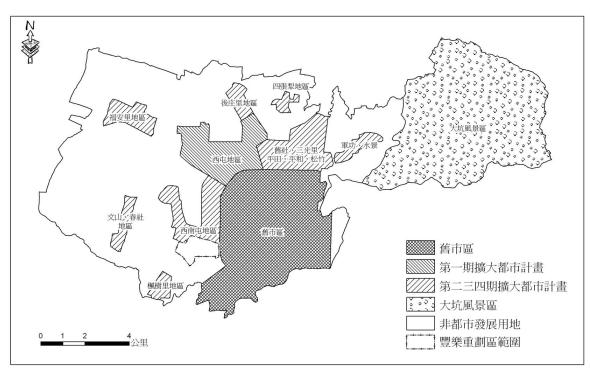


圖 3-6 台中市第一至第四期擴大都市計畫(1956-1977年)

資料來源:台中市政府,1986。

雖然這個階段的擴大都市計畫就已經將豐樂重劃區納入都市計畫範圍,不過尚未透過都市計畫進行開發。反而是豐樂重劃區西北側的南屯犁頭店老街附近,雖然離舊市區較遠,但是由於已有既存的早期市街而先被納爲都市發展用地。豐樂重劃區的東側則不僅被納爲都市發展用地,還規劃第五期市地重劃。東側與西北側在這個時期被轉換成都市用地而快速發展,豐樂重劃區則繼續維持農業區的土地使用。

3.第一至第三次涌盤檢討

藉由擴大都市計畫將整個台中市都納入都市計畫範圍以後,市政府完成都市計畫範圍的擴充,都市發展用地也大幅的向外圍郊區延伸。但是在人口持續快速成長的趨勢下,現有的住宅用地逐漸不敷需求、舊有的空間結構也無法滿足都市發展的需要。因此,市政府陸續公佈三次主要計畫的通盤檢討,以通盤檢討的方式進行都市空間的生產與重構。

在歷次的通盤檢討中,以 1986 年公告實施的「台中市都市計畫第一次通盤檢討案」對都市空間結構的影響最大。透過第一次通盤檢討的實施,市政府再度大規模的擴張都市發展用地,將位在高速公路和舊市區間的農業區全部納爲都市發展用地(圖 3-7)。但是,由於擴張的面積太大,規劃者採用分期分區發展的方式,將新納入地區分成「優先發展區」和「後期發展區」。並附帶規定優先發展區必須在擬定細部計畫後以市地重劃進行開發,後期發展區則必須在優先發展區開發完成及實際建築使用達 60%以後,才可以依將來的分期分區發展計畫,擬定細部計畫並以市地重劃方式實施整體開發,否則不得發照建築(台中市政府,1986)。另外,這次通盤檢討還進一步提出設立副都心的概念,藉由在郊區設置新核心解決舊市區過度擁擠的問題,以多核心的都市空間結構取代單一核心的發展模式。這一次大幅度的空間擴張計畫,將豐樂重劃區劃爲優先發展地區,並在擬定細部計畫時被定位成南屯區的主要核心,奠定豐樂重劃區的發展基礎。

在第一次通盤檢討公告實施後,市政府於 1988 年開始辦理第二次通盤檢討,並於 1995 年公告實施。第二次通盤檢討主要是對各種土地使用分區的配置進行微幅的調整,並沒有改變原本的都市空間架構。但是,由於第一次通盤檢討規定後期發展區必須在優先發展區開發完成及實際建築使用達 60%以後才可進行開發,爲建構直轄市和國際大都會所需的腹地、促進都市建設與發展,因此市政府於 2002 年開始辦理第三次通盤檢討,並於 2004 年、2005 年和 2006 年陸續發布實施。透過第三次通盤檢討的調整,對原來的後期發展區進行解禁,改編爲「整體開發地區」,並劃分14 處分區開發單元,總面積達 1,437 公頃。這一波的空間重組透過後期發展地區的

解禁讓台中市的發展腹地更形擴大,而整體開發地區的發展也將帶動優先發展區的持續成長。

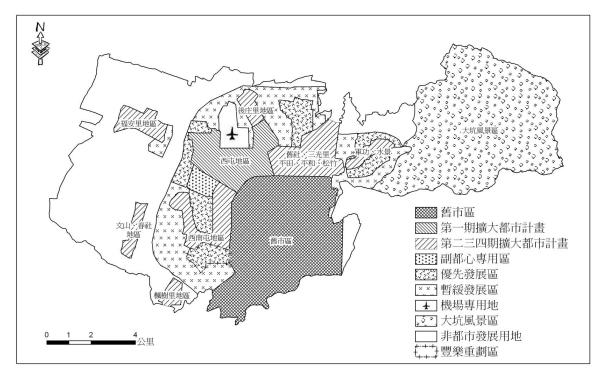


圖 3-7 台中市都市計畫第一次通盤檢討(1986年)

資料來源:台中市政府,1986。

從台中市的都市計畫脈絡來看,都市的發展原以火車站為中心,形成單核心的空間結構。在 1950 年代將原屬台中縣的北屯、西屯與南屯鄉納為轄區,並在 1970 年代陸續發布四期的擴大都市計畫將原有的市街納入都市計畫範圍後,便形成八爪魚狀向郊區延伸的空間型態(圖 3-6)。不過這一波的都市計畫主要是向屯區內既有的市街延伸,豐樂重劃區在這個階段還只是都市外圍的農業區。1980 年代中期以後,由於台中市都市計畫第一次通盤檢討的公告與實施(圖 3-7)。台中市的市區範圍更加快速的朝西、北兩軸線發展,並隨著新市政中心的規劃,逐漸形成多核心的空間結構(蔡怡真,2003;張嘉玲,2004)。這次通盤檢討的面積高達 12,610 公頃,規定農業區變更爲住宅區的土地必需在擬定細部計畫後,採用市地重劃進行整體開發。在這一波的空間擴張過程中,豐樂重劃區依照主要計畫的規劃,從農業變更爲住宅區,正式成爲台中市外圍的新興都市空間。

三、市地重劃的開發手段

市地重劃可以分成公辦和自辦市地重劃兩類,前者是台中市進行都市土地開發的主要策略。1960年代,台中市的工商發展逐漸繁榮,陸續浮現人口快速成長、住宅不足等急待解決的都市問題。當時因稅收較多的項目大多繳納中央、稅收較少的項目則由地方政府自行運用,導致台中市的地方財政困難,都市計畫預計開發的多數公共設施因市政府缺乏財源而無力建築,影響都市發展與都市建設的推動。1960年代,台中市都市計畫面積約3,600公頃,已建築者僅1,200公頃,尚有2,400公頃左右未依照都市計畫所編定的各種分區加以利用,其中計畫道路、公園綠地的面積約535公頃,已開闢完成的只佔35%。市政府每年可編列的道路預算經費300萬元左右,興建道路並完成公共設施所需地經費卻高達十億元以上,並非地方政府財政所能負擔,因而開始採用市地重劃作爲發展都市的手段(湯國榮,1996)。

(一)第一至第三期市地重劃

台中市的第一至第三期市地重劃正是在上述背景下產生,1965年市政府選定東區大智路末端及西區麻園頭段舉辦第一期市地重劃,重劃後抵費地標售金額為1千萬元,土地可供興建房屋約80幢、安置7,000人,解決部分違章建築與房屋不足的問題。道路的關建、公共設施的興建均有助於興建房屋及工商投資發展,帶動都市的快速成長。另外,重劃完成後還帶來土地稅和土地增值稅增加的好處,重劃前的地價最高為625元/坪最低為134元/坪,經都市地價評議委員會的評議,完成重劃工作後的評定地價最高為903.3元/坪最低為326.4元/坪。土地價值的提高使市政府獲得更多地價稅和土地增值稅,成為市府其他建設的重要財源之一。鑒於市地重劃帶來的眾多好處,市政府又分別於1970年和1973年規劃向上路末端的北麻園頭段和忠明段進行第二期和第三期市地重劃。第一至第三期公辦市地重劃雖然獲得不錯的發展成果,但是多為規模較小的市地重劃區,對於都市空間建構的影響並不如後來的大規模公辦市地重劃。

(二)第四至第六期市地重劃

台中市各行政區間的交通路網原本僅以台中火車站為中心,形成自中區通往各屯區的輻射狀路網,缺乏聯繫各行政區的道路系統。1977年市政府開闢台中市的主要外環道路-文心路,連接北屯、西屯和南屯區,並在文心路和市中心間設置重劃區,讓市區的發展彼此相連,由市中心向屯區發展。1978年選定北區與北屯區文心路兩側的東山段與中正段辦理第四期市地重劃,開啟台中市大規模採用市地重劃進行都市土地開發的先河。在面積高達 440 公頃的第四期市地重劃辦理完畢後,市政府復於 1982年在文心路與麻園頭溪間,推出面積 229公頃的第五期市地重劃。1987年又因省政府的遷移,利用原省有地推出第六期市地重劃。在這三期的市地重劃中,由於第四、第五期重劃區完成後,吸引大量建商進行開發,重劃區內的高層住宅與辦公大樓林立,有效解決都市住宅不足的問題,讓台中市的市區發展迅速的向外延伸,帶動都市的蓬勃發展。由於第四、第五期市地重劃的效果卓著,辦理市地重劃自此成為市政府的重要施政工作,市政府和市議會均認為市地重劃才是最佳的都市建設手段,也是解決政府財政困難、無法推動都市發展等問題的有效方式。

(三)第七至第十二期市地重劃

1986 年台中市都市計畫第一次通盤檢討公佈實施,計畫年期至 2006 年止、計畫人口 130 萬人、計畫面積 12,610 公頃。因都市計畫面積過大,將都市發展區分成優先發展區和後期發展區,並針對農業區用地變更爲住宅區用地的部份作出下列附帶規定:

農業區變更為住宅區,劃為優先發展地區部分,應依各該變更範圍, 依序擬定細部計畫;其餘劃為後期發展地區部分,俟優先發展地區各變更 部分開發完成及實際使用建築達百分之六十以上時,始得依將來訂定之分 期分區發展計畫,劃定本部份之分期分區發展順序,次第擬定細部計畫; 上開各部份於將來配合居住密度與容納人口,訂定土地使用分區管制要 點,以市地重劃方式實施整體開發,否則不得發建照(台中市政府,1986)。 配合此一規定,台中市政府陸續公佈第七至第十二期市地重劃,使得市地重劃 的辦理開始邁開步伐,以大格局、大面積的方式辦理。這六期的市地重劃面積高達一千多公頃,環繞在市中心區的北側及西側。由於第四、第五期重劃區完成重劃工作後,都帶動土地價格的大幅上漲,因此在第一次通盤檢討通過後,建設公司、財團均開始搶購重劃區內的土地,帶動台中市房地產價格的飆漲。台中市逐漸成爲外來投資客「運土成金」的都市,1989年的地價漲幅高居全台第一(湯國榮,1996)。

從台中市推動市地重劃工作的政策脈絡來看,1960年代的公辦市地重劃多爲小規模的開發,並非政府部門生產都市空間的主要策略。1970年代中期以後,市政府開始進行大面積的市地重劃,使得重劃逐漸成爲都市空間生產的重要手段。1980年代以後,由於第四和第五期市地重劃獲得良好的發展成果,配合都市計畫第一次通盤檢討規定農業區變更爲住宅區必須以市地重劃進行開發,市地重劃成爲台中市政府實現都市計畫的利器。從1970年代至今,台中市的新興都市地區幾乎都是市地重劃區,市地重劃成爲台中市都市建設最重要的推手(湯國榮,1996;郭奇正,2000;蔡怡真,2003)。正因爲市地重劃的成效宏大,加上這種開發方式相對於一般徵收和區段徵收,是目前最受地主歡迎和最節省政府經費的土地開發手段,因此被認爲是政府主動帶動地方發展的不二法門。

第二節 豐樂重劃區的實質發展

豐樂重劃區原爲都市邊緣的農業區,透過市政府辦理主要計畫第一次通盤檢討和市地重劃等都市政策和開發方式的引導,這個透過政策的中介所開發的新興都市空間,不斷吸引資本的投入,帶動區域內的房地產投資與開發,使得重劃區內的人口快速成長、建成區與土地使用率不斷提高、地價不斷上漲。本研究先回顧樂重劃區的細部計畫內容與發展構想,探討規劃者透過細部計畫的內容將豐樂重劃區描繪成何種鳥托邦。再從人口成長情形、建成區與土地使用率、房地產市場發展三個面向,分析豐樂重劃區的實質發展歷程並評估其都市發展的成效。

一、計畫內容與發展構想

台中市原爲單核心都市,主要都市隨商業機能的擴充向外延伸,逐漸合併鄰近 地區成一整體,其它地區則自然蔓延成星魚狀。這種單核心都市的市中心快速成長, 導致公共設施不足、交通擁擠、污染嚴重等問題。爲改善和防止都市發展過度密集, 規劃者透過都市計畫引導台中市朝多核心的方向發展,規劃者在細部計畫中將豐樂 重劃區定位成南屯區規模最大、最完整的商業中心,扮演分擔市中心壓力的角色。 除提供品質的住宅區外,更提供南屯區完備的購物、辦公、休閒和娛樂設施,可引 導南屯區成一完整發展區,成爲台中市的次核心之一。

(一)計畫人口密度與年期

豐樂重劃區是依照台中市主要計畫第一次通盤檢討的規劃所開發的重劃區,因此細部計畫的人口密度和年期均依循主要計畫,主要計畫以 2006 年爲計畫年期,預計容納 130 萬人口,人口密度每公頃 340 人。豐樂重劃區的面積共 156.97 公頃,住宅區佔 79.42 公頃、商業區爲 12.18 公頃,由於拋棄傳統的住商混合型態,將商業區規劃爲純商業區,因此計畫人口爲 27,000 人⁵,計畫年期至 1996 年,共 10 年。

⁵ 豐樂重劃區的住宅區面積為 79.42 公頃,主要計畫的居住密度為每公頃 340 人,故豐樂重劃區的計畫人口為 79.42 公頃×340 人/公頃。

(二)發展預測與計畫構想

豐樂重劃區的細部計畫延續台中市都市計畫第一次通盤檢討的構想,企圖透過都市實質環境的規劃,將豐樂重劃區打造成南屯地區的地方商業中心,分擔市中心的商業機能。並透過完善的公共設施規劃、住宅配置與土地使用分區管制計畫,將 豐樂重劃區塑造成低密度的優質住宅生活環境。

1.商業區:打造地方商業中心

豐樂重劃區的商業區規劃是以整個南屯地區為對象,預計服務 176,800 人口,導入零售、餐旅、金融及工商服務、社會團體及個人服務和娛樂五大類活動,共需 28.2 公頃的商業樓地板面積(表 3-3)。上述面積並未包含儲藏與附屬空間,以服務 樓地板面積的 30%估算後,含儲藏和附屬空間共需 36.66 公頃的商業樓地板面積。表 3-3 豐樂重劃區的商業樓地板面積預測(至 2006 年)

項目 業別	各業員工數(人)	所需樓地板面積(公頃)
零售業	2,377	7.37
餐旅業	2,032	7.32
金融及工商服務業	2,154	6.25
社會團體及個人服務業	2,540	4.83
娛樂業	1,057	2.43
終言十	10,160	28.2

資料來源:台中市政府,1988。

計畫區內的商業區依照商業活動的類型分爲兩種型態,第一種商業區供零售業、社會團體及個人服務業使用,總樓地板面積共 15.86 公頃,第二種商業區供餐旅業、金融及工商服務業、娛樂業使用,總樓地板面積共 20.8 公頃。由於計畫區的面積爲 12.18 公頃,依照建蔽率 70%估算,平均容積率至少 300%,容許較高的發展密度(表 3-4)。

表 3-4 豐樂重劃區內商業區的土地使用管制

項目種類	最高建蔽率	最高 容積率	最高 高度比	最小 前院 深度	最小 後院 深度	最小 側院 深度	最小 基地 面積	最小面寬
第一種商業區	70%	280%	1.5	_	2M	_	$2M^2$	5M
第二種商業區	70%	350%	1.5	_	2M	_	500M ²	20M

資料來源:台中市政府,1988。

2.住宅區:塑造理想居住環境

由於文心路的貫穿,故規劃者將豐樂重劃區劃分成兩個鄰里單元,讓居民經由 共同的領域相互認識、彼此關心,發揮守望相助的功能。住宅型態的配置以塑造優 美環境爲依歸,依照南屯區的就業人口分配住宅形式,獨立或雙併式住宅佔 35%、 連棟式住宅佔 52%、公寓式住宅佔 13%。並藉由完善的公共設施規劃,創造良好的 居住環境,提供完善的學校、公園綠地、停車場、道路等公共設施(圖 3-8)。

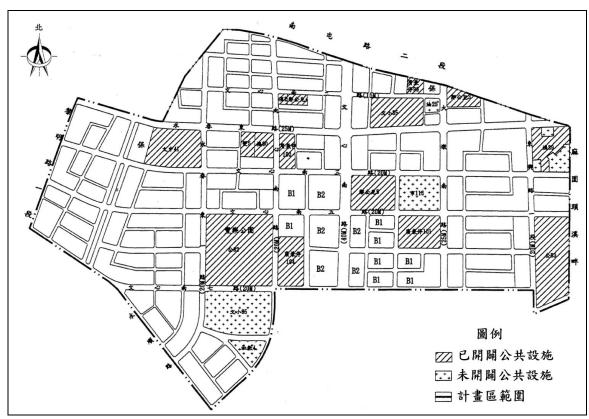


圖 3-8 豐樂重劃區的公共設施規劃與開闢情形(2004年)

資料來源:台中市政府,2004。

豐樂重劃區不僅具有完善的公共設施,規劃者在細部計畫中還進一步將主要計畫所劃設的住宅區細分成三種不同的類型,第一種住宅的使用分區以維護高級住宅的居住環境水準爲宗旨,專供建築獨戶及雙併住宅使用,面積爲 17.65 公頃。第二及第三種住宅以維護基本的居住環境品質爲目標,因此依照都市計畫法台灣省施行細則第十六條的規定管制土地使用的項目與強度,前者面積爲 42.99 公頃、後者爲 8.91 公頃(圖 3-9)。

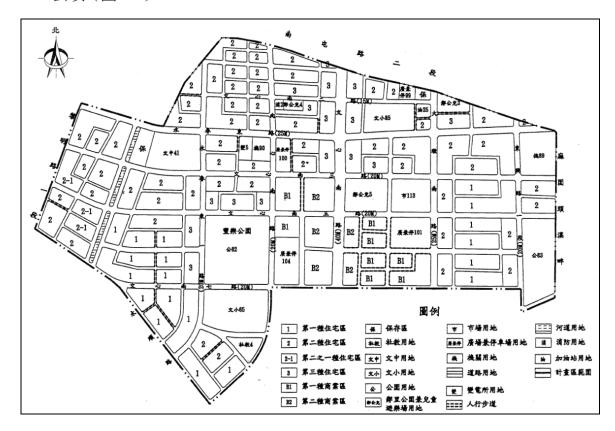


圖 3-9 豐樂重劃區的土地使用分區配置(1988年)

資料來源:台中市政府,2004。

針對上述三種不同類型的住宅區,規劃者透過土地使用分區管制計畫,分別限制其建築基地的最小面積、容積率、前院深度等,藉由管制土地使用的類型與強度,管理和維持重劃區內的住宅型式和居住品質(表 3-5)。依照土地使用分區管制的規定,第一和第二種住宅區屬於較低樓層和密度發展的住宅區,第三種住宅則爲較高樓層、密度的發展。根據細部計畫的規劃,豐樂重劃區內第一和第二種住宅的面積比例較高(圖 3-9),因此新建住宅的形式以較低樓層、較低密度的型態爲主。

表 3-5 豐樂重劃區內住宅區的土地使用管制

項目種類	最高建蔽率	最高 容積率	最高高度比	最小 前院 深度	最小 後院 深度	最小 側院 深度	最小 基地 面積	最小面寬
第一種住宅區	50%	120%	1.5	4	3M	1.5M	140M ²	7M
第二種住宅區	60%	180%	1.25	4	3M	=	100M ²	5M
第三種住宅區	55%	250%	1.25	4	3M	_	250M ²	12M

資料來源:台中市政府,1988。

透過土地使用分區管制的規定,規劃者企圖引導開發者打造一個低密度發展的 高品質住宅區域,面積比例較高的第一和第二種住宅區均被限定爲較低密度的使用 分區。另外,第一種住宅區被限定爲專供建築獨戶及雙併別墅的使用分區,使得高 品質、高價位的別墅或豪墅逐漸成爲豐樂重劃區內的主要住宅形式。

二、實質發展歷程與評估

主要計畫和細部計畫的發展構想是將豐樂重劃區打造成南屯地區的地方中心, 承接西南屯計畫區,提供南屯區發展所需的建築用地,引導南屯地區成為完整的發展區。在土地使用的規劃上以打造高品質的居住環境為主要目標,住宅區面積佔重劃總面積的 50.59%、商業區佔 7.76%、公共設施佔 41.65%,預計容納 27,000 人。 本研究根據細部計畫的發展構想和目標,分析其實質的人口成長、土地使用和房地產的發展歷程。

(一)人口成長

在1970年代以後,台中市屯區的人口成長速度即高於市中心各區。在舊市區人口不斷外流至郊區的趨勢下,南屯區成爲台中市人口成長較爲快速的區域之一(圖3-10)。但是位在南屯區內的豐樂重劃區,在1990年代以前一直是人口嚴重外流的地區,直到市地重劃工作完成後人口才開始快速成長。豐樂重劃區的範圍涵蓋南屯區的豐樂里大部份、大興里部份和向心里全部,後兩里爲2002年進行里界調整時分別由田心里和大同里分出,無法完整反映豐樂重劃區在完成重劃工作後的人口成長情形。由於豐樂里的里界較爲穩定,細部計畫的人口分析也以豐樂里爲範圍,故本研究對人口成長與遷移的分析和評估以豐樂里爲主、大興里和向心里爲輔。

1.人口成長與遷移

在 1980 年以前,台中市和南屯區的人口均穩定成長,豐樂重劃區的人口成長速度在 1970 年代中期甚至還高於台中市和南屯區。不過在 1980 年以後,當台中市和南屯區的人口持續穩定成長之時,本區的人口成長速度卻受到反吸與退化的效應影響而快速減緩,人口逐漸外流到市中心。1983 年以後更出現人口負成長的現象,但是負成長的情況並不嚴重。在 1988 年到 1991 年辦理市地重劃期間,由於土地整併和重劃施工的影響,本區人口反而嚴重外流。直到 1991 年 12 月完成重劃工作以後,由於建築活動的展開,人口才開始急速成長。人口成長率在 1995 年達到高峰,之後人口成長速度雖然開始趨緩,但成長速度仍高於南屯區和台中市的平均,為帶動台

中市人口成長的主要區域之一(圖 3-10)。

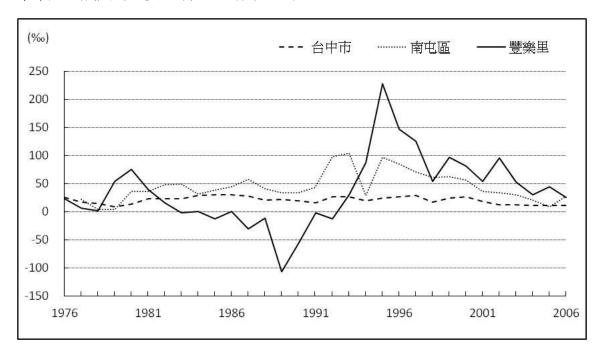


圖 3-10 台中市、南屯區和豐樂重劃區的人口成長(1976-2006年)

2.人口成長的評估

根據 1988 年公佈之豐樂里附近地區細部計畫的構想,豐樂重劃區預計容納的總人口數量爲 27,000 人。雖然在完成市地重劃的工作後,因爲公共設施完善、房地產開發熱絡而帶動區內人口的成長,成爲台中市境內成長相對快速的區域之一,但是區內的實際人口和計畫人口之間仍有相當大的落差。根據豐樂里的人口成長狀況來評估,至原計畫年期結束的 1996 年爲止,豐樂里的人口僅從計畫目標的 13%提高到20%,即使考慮 2002 年里界調整以後新增的向心里和大興里,至 2004 年仍未達計畫目標的 70%(圖 3-11)。

由於人口成長離計畫目標甚遠,因此市政府在2004年進行豐樂里附近地區細部計畫第一次通盤檢討時,僅將計畫年期延長至2021年,計畫人口數則維持不變。人口預測的結果是都市規劃時決定提供多少都市土地的關鍵因素,豐樂重劃區從1988年公告細部計畫、1991年完成重劃工作至今,經過近二十年的發展,其人口總數卻仍遠不及當初的計畫人口,可見當時的都市規劃高估重劃區的人口成長、過度供給土地,大規模的市地重劃提早進行公共設施的投資,產生過度提早投資的不經濟。

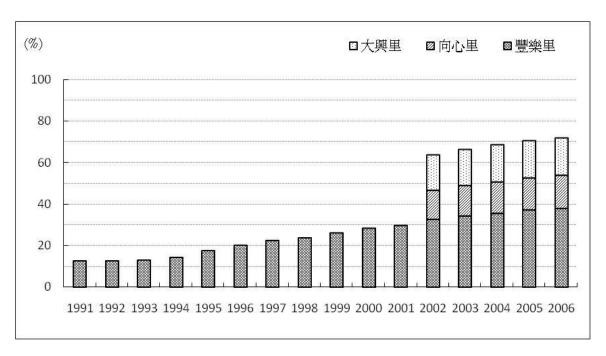


圖 3-11 豐樂重劃區的實際人口與計畫容納人口間的落差(1991-2006年)

(二)建成區與土地使用率

在 1991 年完成重劃工作後,所有土地依照原次位分配給原土地所有權人。由於 重劃後的土地完整方正、公共設施完善,加上緊臨道路可直接指定建築線進行開發, 因而吸引大量資本投入營造環境的生產。資本的投入使得建成區在重劃工作完成後 即快速增加、土地使用率也逐年提高,本研究即從上述兩個面向評估其開發成效。 1.建成區

自重劃完成至 1993 年間,本區的建成區面積雖然快速成長,在空間上卻呈現出高度不均衡的特徵(圖 3-12)。這個階段的建成區發展是因為京展建設率先在重劃區北側的向心南路、文心南一路和文心南二路等三大街廓推案,興建四期共約五百戶左右的海德堡社區,使得本區北側位在文心南路以西、永春東路以北的區域,成為發展最快、人口密度最高的地區。另外,位在永春東一路以西的地區,由於是原豐樂里聚落的所在地,因重劃完成後原地主在聚落附近重新鳩工建屋,建成區的發展速度也相對較快。其他地區雖然有建築活動的發展,但是多為零星而分散的開發,尤其是文心南二路以南的各街廓,建成區的分布相當零散,到處都是尚未開發的大型空地。

1993 至 1998 年間,新開發的建成區面積持續快速增加,除以前一階段發展的聚落爲基礎繼續提高其發展密度外,並繼續向更南側延伸擴張。不過由於北側可供開發的土地已經逐漸減少,土地的取得難度提高,因此北側新增的建成區數量不多、規模較小也較爲分散。整體而言,這個階段新增的建成區比前一階段更加零星、分散,較大規模的開發主要散布在西側原豐樂里聚落附近和東北側離五期重劃區較近的區域。雖然這個時期的建築開發再度提高整體的聚落發展密度,但是由於建成區更零散的往南側擴散,使得低密度發展和都市蔓延的趨勢更加明顯,建成區間夾雜著空地與鐵皮屋的情況也更爲普遍。1998 至 2002 年間,受亞洲金融風暴的影響,台灣地區的房地產景氣低迷,使得建成區增加的速度大幅度的趨緩,只有一些規模更小以及更零星、分散的建築開發,2002 年以後才隨房地產景氣復甦而蓬勃發展。

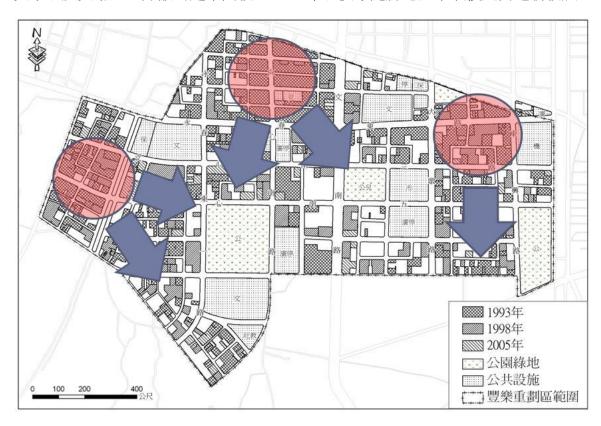


圖 3-12 豐樂重劃區內建成區的變遷(1993-2005年)

2.十地使用率

土地使用率是指建築用地的使用量和計畫之建築用地面積的比值,台灣省政府住宅及都市發展局於1987年進行中部區域各都市計畫發展資料現況調查分析時,將

土地使用的程度分成五個不同的等級,用以評估都市計畫區域的土地供給情況,本研究採用上述分級來評估重劃區內不同街廓的土地使用情形,但是將土地使用率達 80%以上的兩個分級合併為「用地達飽和」狀態(表 3-6)。

表 3-6 土地使用率分級表

使用率	29%以下	30%-59%	60%-79%	80%-89%	90%以上
原分級	土地閒置浪費	中低度利用	中高度利用	達用地飽和須 酌增用地面積	須辦理都市計 畫變更或擴大
本研究 分級	土地閒置浪費	中低度利用	中高度利用	用地達飽和	

依各街廓的土地使用率,1993年土地使用率達飽和的街廓主要分布在文心南路 以西、永春東路以北,1998年以後成點狀向永春東路以南擴散(圖 3-13)。整體而 言,僅重劃完成初期出現較大規模而且集中的開發,讓北側各街廓的土地使用率快 速而且集中的達到飽和狀態。此後建成區雖然繼續擴張而提高整個重劃區的土地使 用率、用地達飽和的街廓數量也逐漸增加,但是卻分散在西側豐樂里舊聚落附近和 豐樂公園的周圍。

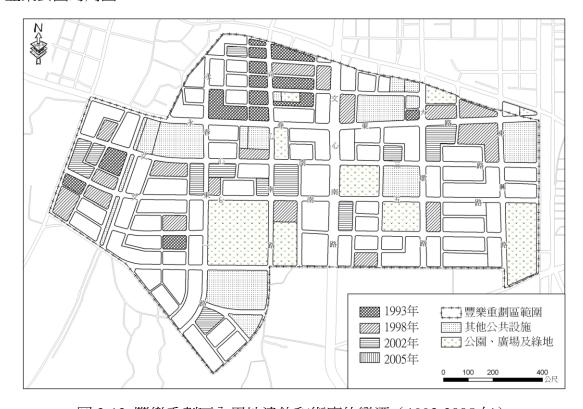


圖 3-13 豐樂重劃區內用地達飽和街廓的變遷(1993-2005 年)

(三) 房地產市場的發展

1.公告土地現值的變遷

馬克思認為地租是由超額利潤轉化而來,是剩餘價值的一種形式。在資本主義都市的發展邏輯下,都市空間被高度的商品化變成可以買賣的商品從而產生剩餘價值,而快速的都市化、土地資源的減少以及都市政策的介入都有可能造成地租的上漲。豐樂重劃區的地租原本主要建構在農業生產上的剩餘價值以及住宅的使用價值上。但是這些土地在完成重劃工作後便成為一種空間商品,被賦與消費及投資的交換價值,這些空間商品在都市政策的維繫與不同資本的競逐下造成地租的不斷上漲。公告土地現值是直轄市或縣(市)政府調查其轄區內的地價動態,將地價相近的土地劃為同一地價區段並估計區段地價後,提經地價評議委員會評定後所公告的土地現值,本研究透過其調漲情形分析地租與土地交換價值的成長。

從 1991 年以後台中市各區土地公告現值的調漲幅度來看,台中各區公告土地現值的變化大致可以分成三種類型(圖 3-14)。位在舊市區中心的中區是地價下跌最嚴重的區域,舊市區周圍的東、西、南、北四區調漲幅度低於全市平均,但是並未出現嚴重的下跌現象,外圍的三個屯區則是地價調漲幅度最高也最抗跌的地區,其中又以西屯和南屯兩區爲最。這種舊市區不斷被貶值、郊區則持續升值的趨勢,是因爲市政府不斷擴大都市計畫範圍與都市發展用地的政策,導致資本不斷從舊市區流向周圍的屯區,第一次通盤檢討後所開發的各期重劃因此成爲資本投資的新寵。

資本不斷流入的趨勢導致豐樂重劃區的土地公告現值從 1991 年完成重劃工作 以來已經調漲超過七倍(圖 3-15),成爲台中市境內調漲幅度較高、也較抗跌的區域 之一。土地公告現值的調漲反映出房地產開發的榮景,但高漲的地價也構成某種形 式的社會排除,於是在創造地租的過程中,促使豐樂重劃區成爲資產階級的烏托邦。 這種高價化的住宅生產結構把不平等和排除奉爲圭臬,無助於都市內中、下階層居 民的住宅需求。

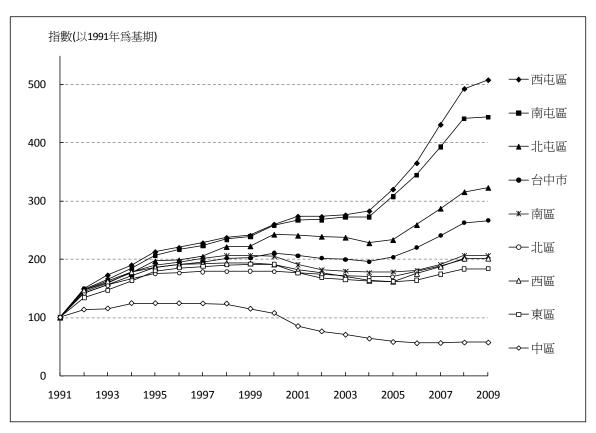


圖 3-14 豐樂重劃區與台中市各區歷年土地公告現值指數 (1991-2009年)

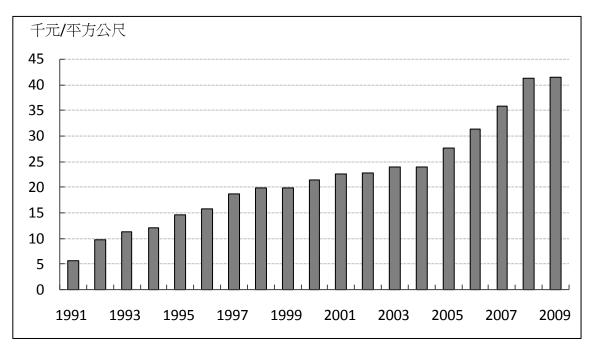


圖 3-15 豐樂重劃區的平均公告土地現值 (1991-2009年)

2. 房地產的開發時機與型態

(1) 開發時機

建設公司的推案時間是影響空間生產的重要因素,雖然在重劃工作完成以後就可以展開建築活動,但是在豐樂重劃區的發展初期並沒有吸引建設公司大量進行開發,在重劃工作完成後僅有一個建設公司推案(圖 3-16)。1997年因部份建設公司在豐樂公園附近密集推案,使得重劃區內的房地產推案數量快速暴增,但隨後即受亞洲金融風暴的衝擊,導致建設公司的推案數量逐年減少。2003年以後,隨國內房地產景氣的復甦,配合台中市政府積極以房地產帶動經濟發展的策略,建設公司開始大量推案,並快速改變重劃區內的都市地景。這一波的房地產榮景持續到2007年底,2008年受美國次級房貸風暴的影響,推案的數量又快速銳減。從建設公司的推案數量與時間來看,豐樂重劃區的空間生產過程很明顯的受到整體房地產景氣循環的影響,當景氣出現榮景時資本便快速流入並完成房地產的開發,使得空間的生產過程隨時間呈現高度不均衡的發展。

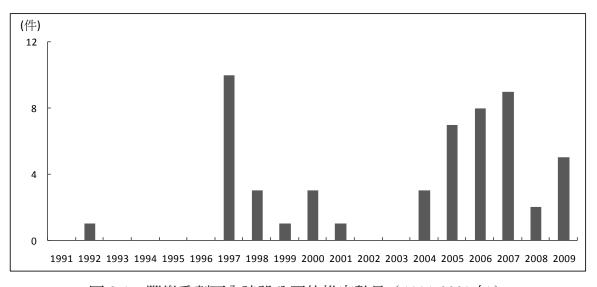


圖 3-16 豐樂重劃區內建設公司的推案數量(1991-2009年)

(2) 開發類型

豐樂重劃區近年來的推案類型,雖然仍有中價位住宅的供應,但是高總價的頂級豪宅和豪墅卻有越來越高的比例(圖 3-17、表 3-7)。在建設公司以中、高價位住宅為主的生產策略下,豐樂重劃區內不斷浮現高級住宅甚至豪宅的地景。這種逐漸

高價化的住宅市場,雖然不斷加強本區做爲高級住宅區域的意象,但是卻也將空間 逐漸轉變成中高收入的資產階級才有能力居住的空間。

豐樂重劃區是第一次通盤檢討後最早公告並完成開發的重劃區,這個區域在細部計畫中被定位成多核心都市的核心之一,提供高品質的住所並成為南屯區主要的地區性商業中心。雖然這個重劃區從 1988 年公告細部計畫、1991 年完成重劃工作後的 10 年間,土地仍屬中低度利用(丁士芬,1999)。但是最近 10 年來,豐樂重劃區的房地產開發不僅明顯加速,而且越來越明顯的挪用新市政中心的豪宅意象,強化本區做為新興高級住宅區域的意象。這種意象的塑造雖然根植於都市規劃者對於空間的再現(representations of space),但也立基於房地產市場運作的經濟邏輯。回顧整個豐樂重劃區的空間生產脈絡,一方面是都市規劃者透過地圖和計畫支配了空間和社會的實踐,藉由規劃完善的公共設施、充足的綠地、低密度而高品質的住宅,企圖在這片新開發區上再現規劃者的烏托邦願景。另一方面,則是房地產開發者不斷挪用公共設施完善的意象,抬高區域的土地與房地產價格,打造新興高級住宅區域的符碼。

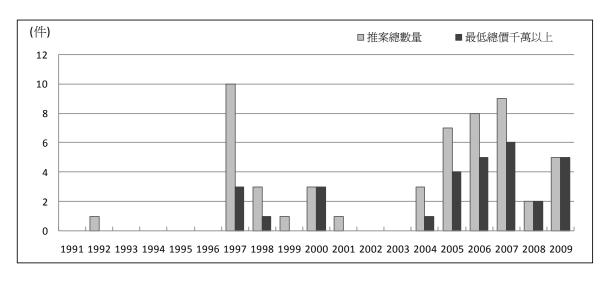


圖 3-17 豐樂重劃區內高價住宅的推案數量(1991-2009年)

表 3-7 豐樂重劃區內的推案類型 (2006-2009 年)

建案名稱	時間	類型	坪數	建設公司	戶數	單價(萬元/坪)	總價(萬元)
大塊新象	95.04	大樓	33-70	新業	88	14-18	462-1,260
發現登陽	95.06	大樓	36-55	登陽	72	14-15	500-825
湖岸國際 花園	95.06	大樓	48-67	元城	52	14-16	672-1,072
任所適	95.06	透天	90-95	大椿	19	30-31	2,768-2,948
博星願寬	95.07	透天	73-100	博星	23	21-22	1,498-2,200
新業大器	95.10	大樓	80-100	新業	50	18-19	1,440-1,900
日興御園	95.12	透天	120	日興	25	26-30	3,168-3,600
日鑽	95.12	透天	83-165	新廣	10	21	1,788
乙太尉	96.02	透天	85-92	鑫大略	11	21-22	1,800
凱旋門	96.03	大樓	44-68	大城	166	17-20	748-1,360
大觀	96.06	大樓	102-107	新業建設	38	27-32	2,750-3,400
海悅	96.06	大樓	43-63	同興協記	74	19-21	817-1,323
豐閣	96.07	大樓	48-80	惠昇	157	17-21	816-1,680
枕草子	96.09	大樓	58-130	元鈞	42	21-23	1,218-2,990
先得月	96.09	大樓	50-68	聚合發	48	20-28	1,000-1,900
新紐約	96.11	大樓	52-86	大城	132	25-32	1,300-2,752
澄峰	96.11	大樓	135-270	惠昇	54	28-38	3,700-5,300
漱夏	97.08	大樓	66-88	登陽	90	25-29	1,650-2,550
香堤	97.09	大樓	60-80	久樘	60	28-32	1,680-2,560
英倫帝堡2	98.02	別墅	84-100	永順興	11	30-38	2,358-3,888
松園	98.04	別墅	102	大椿	19	36-38	3,680-3,880
光原墅 2	98.04	別墅	105-210	宏亮	8	29-30	2,980-5,980
觀止	98.04	別墅	150-300	陸府	8	40	6,000-12,000
大居	98.09	大樓	55-68	新業	53	20	1,100-1,360

資料來源:台中市建築師公會,2009。

第四章 成長的烏托邦或資本的競技場

第一節 都市成長的烏托邦

烏托邦的追尋在東西方均有長遠的歷史,雖然在不同的政治、經濟與社會脈絡下所提出的烏托邦各有不同的目標,但是目的都是希望追求一個更美好的社會。對規劃者而言,都市計畫扮演著實現烏托邦願景的角色,從 Howard 的田園城市開始,就企圖透過都市實質環境的設計,致力於達成理想都市的目標。雖然對於「何謂理想都市」的命題自工業革命以來就一直爭論不休,但是透過都市計畫打造理想都市的努力卻不曾停止。豐樂重劃區是在台中市都市計畫第一次通盤檢討時,透過都市計畫和市地重劃打造出來的新興都市空間,規劃者一方面藉著都市的空間擴張達成帶動都市成長、謀求公眾利益的目標,另一方面透過市地重劃的開發方式追求社會的公平與正義,因此本研究從這兩個面向探討蘊含在空間生產中的烏托邦願景。

一、空間擴張的正當性:公眾利益的考量和層峰人士的陰謀策劃

豐樂重劃區原本是都市外圍的農業區,在市政府公告主要計畫第一次通盤檢討 案後被變更爲住宅、商業等使用分區,由於這種變動直接牽動空間資源的生產、分 配、使用與調度,政府部門勢必得提出具有公信力的說法才能在都市計畫的審議機 制中說服審查委員、獲得多數市民的認同,從而取得施政的正當性。在台中市主要 計畫的第一次通盤檢討中,對於台中市必須擴大都市計範圍的說明如下:

台中市是台中都會區的中心都市,有關之都市規劃應具其前瞻性,本次通盤檢討就長期發展的觀點,以民國九十五年為計畫目標年........。為提供未來發展所增加的人口對土地使用之需求,將部份農業區之土地變更為其他分區使用.......使其成為一完整之都會中心都市(台中市政府,1986)。

從這段論述中可以得出都市規劃者採用「前瞻性」的話語做爲都市空間擴張的 橋頭堡,宣示政府介入都市空間生產、重構都市空間結構並將公共資源投注於開發 新市區的正當性。都市計畫的烏托邦思維成爲通往美好未來的橋頭堡,高舉著都市 發展需求的大旗,協助政客與資本家進攻郊區,將農業區轉變成讓資本得以透過 房地產開發和營造環境生產持續擴大積累的空間。

都市空間擴張的過程被政府部門描繪成都市發展的必然結果,是一種自然而然的現象。「都市發展有它的時間因素,人口成長後總是要往外圍擴張,在我們辦好四期、五期市地重劃以後,市中心的發展已經飽和,所以我們當然必需再往郊區來發展」(受訪者 A1)。當都市的發展空間飽和後,將資源投入郊區的開發被視爲理所當然的選擇,雖然這種策略可能會導致資本對舊市區的遺棄,加速市中心的貶值、衰退與貧窮,從而加劇空間不均衡的現象。但是政府部門傾向投資於郊區的偏好,仍然導致這些郊區不可避免的被推土機剷平,劃上完善的公共設施、井然有序的道路系統,搖身成爲資產階級的烏托邦。

政府部門認為依照供給·需求的市場機制,透過市地重劃大量提供建築用地甚至可以避免土地的投機炒作。「只要適時的提供可建築用地,台中市的房地產就不可能一次暴漲,可以源源不絕的容納移入人口和在地人口所需的建築用地,包括工業、住宅、商業等用地,不要造成土地的炒作。……我們釋出這麼多的土地,然後由市場自己去決定,最主要是由市場去決定,我們只是提供一個發展架構」(受訪者A4)。於是透過政府部門的引導,創造出一個龐大的房地產投資與交易市場。政府部門在取得公共設施用地、完成土地重新分配後,並沒有提供任何調控、引導和限制競爭的法規框架,而是將後續的開發交由資本和市場機制去自由運作。這種新自由主義市場烏托邦的概念,理想的認為市場會做出最佳的安排,並不考慮不同階級在競爭的過程中擁有不同的資源與權力,而且會導致截然不同的結果。

事實上,不管是基於都市成長的需求或是爲長遠的公眾利益設想,這些看似深 具說服力的說辭,實際上模糊了層峰人士基於自身利益的陰謀策劃,讓政客與資本 家得以藉由擴大都市計畫範圍的機會,暗渡陳倉的獲取房地產開發與增值的利益。 市政府所推動的都市空間擴張政策不僅立基於真實的都市成長需求,更是台中市獨 特地方政治脈絡下的產物。「那個時代的都市計畫就是在回饋椿腳,市長當選後就做 一個規劃來回饋他的椿腳,而這種機制好像是一直存在的。市長當時被很多地方派 系包圍,而派系都會要求我們完成一些需求,但是這些派系要求劃入都市計畫範圍 的土地分佈的非常分散,假如不做一個大刀闊斧的都市計畫,沒有辦法滿足那麼分散的要求.......」(受訪者 A5)。這種受地方派系包圍的都市計畫脈絡,使得市政府在啓動都市空間重塑計畫的過程中,披上一層訴諸公眾利益的華麗外衣,裡頭卻包藏著規劃者的知識權力與層峰人士的私人利益。

在受到地方派系包圍的政治脈絡下,空間雖然很難避免成為一種資源而被拿來分配,或是做為酬庸的工具。但是,規劃者並非完全受制於這種外在於專業立場的結構,只能屈從或受制於政客或資本家需求,喪失追求美好社會的烏托邦理想。反而是與這些外在於自身的結構不斷的協商,從中斡旋甚至對抗政客與資本家的宰制力量,企圖保有其作為專業規劃者的理性與良知,追求都市規劃的合理性以及空間的公平與正義。一位受訪者描述自己參與台中市主要計畫第一次通盤檢討時的過程如下「我們必須做出一個規劃來給他們(省議會)審查,整個評審的過程之所以拖那麼多年,就是要讓大家都滿意。在要求的過程裡面(指地方派系要求將其土地納入都市計畫範圍),中央(尤其是省)也會踩剎車,他們認為台中市的發展不可能那麼快,當時台中市才 5、60 萬人,怎麼可能會到百萬以上,中央覺得不可能,所以就一直為了人口僵持不下,因為人口就牽涉到以後的配置,要多少住宅區都是按照人口去估算。所以人口就搞很久,有的人就踩剎車,後來省議員去搞一搞,又開放,然後又有人踩剎車。所以最後不得已,我們就弄一個分期分區發展計畫,那是不得已才弄出來的」(受訪者 A5)。

在此種協商過程中,知識和權力穿透於空間的安排。一方面是地方派系透過人脈和權力關係的運作企圖干預都市計畫的內容,要求更大的都市計畫範圍,以便將地方派系事先在農業區內收購的土地變更爲住宅區,導致台中市主要計畫第一次通盤檢討的都市計畫範圍在規劃過程中被過度的擴大,造成都市可建築用地的規劃量遠超過實際人口成長的需求量,「那時候計畫人口本來是 150 萬人,到民國 95 年那時候規劃 150 萬人,所以才會那麼大幅度的變更農業區,但是後來到省都委會,以及到內政部都委會,都做調整。認為台中市的發展速度沒這麼快,所以調整為 130 萬人口。減少了 20 萬人,但是都市計畫的範圍並沒有減少,所以無形中才會增加那

麼多的可建築用地」(受訪者 A4)。二方面是規劃者從專業規劃的知識庫中搜尋能和派系要求抗衡的知識與策略,企圖實現必須管控都市發展和成長管理的規劃理念,維持不受外在結構宰制、公正客觀的超然立場。「我們想要通過的其實就只有優先發展區而已,學術單位就是要管控、成長管理,那時候我們認為優先發展區就足夠 25 年的發展需要,所以就搞一個優先跟暫緩發展區,規定優先發展區的發展率到達 60%才能開發暫緩發展區,而且還要逐步的做細部計畫,附加很多嚴格的規定」(受訪者 A5)。正是在這種派系利益與規劃專業不斷折衝的過程中,台中市成爲全台灣第一個引進成長管理的概念並實施「分期分區」發展計畫的都市,此一全台首創的制度,背後其實是規劃者的烏托邦理念與地方政治脈絡的結構性限制持續互動的結果。規劃者與地方派系不斷的周旋、妥協,最後以分期分區發展的方式突圍,盡可能的將開發的範圍控管在優先發展區內,避免過度膨脹的都市計畫。

二、公平與正義:市地重劃的開發手段

在豐樂重劃區的空間生產過程中,都市計畫打造出理想都市的藍圖,在原本的地表重新繪製一個空間,但這只是完成第一階段的目標。接下來,規劃者的目標將不再只是藉由繪圖達到優雅的模式並存放到繪圖室,而是要實質進行都市空間的重塑(reshaping the space)的工程。這個工程是由政府部門的調節和引導所啓動,並在空間資本的挹注下完成。由政府部門取得公共設施用地,並進行集體消費的投資,以吸引資本對區域房地產市場的投資與開發。透過土地整併、地籍整理的工作,將土地轉化成一塊塊產權明確、適合交易的空間商品,以方便資本取得生產所需的空間。但是這一連串的過程卻面臨兩難的困境,一邊是都市計畫的烏托邦願景要落實到真實的空間,就必須消除土地私有財產權的阻礙;另一邊是要照顧原地主的利益、避免暴力的壓制與資本的剝削,就得適度的保障土地的私有財產權。爲實現都市計畫並消除土地私有權的阻力,市地重劃成爲市政府的最佳選項,被視爲可以兼具公平與效率的理想開發手段。

(一)相對的公平:以「徵收」作爲參照點,保障原地主的權益

市地重劃的公平正義是以「徵收」作爲參照點,並非絕對的公平而是相對的公平。早期政府要取得公共設施用地、進行都市土地開發時,主要採用徵收的方式。一旦地主的土地被劃爲公共設施用地,就會被政府徵收,只能領取低額的補償金。相對的,在公共設施附近的土地不需付出任何代價,便可享受公共設施的服務以及伴隨而來的土地增值利益。另外,這種開發方式一旦遭逢權力的介入,結局更是經常以極度的不平等收場。「以前的開發方式只有一般徵收,要是土地被劃到公共設施就死了,所以很多人(派系、政客)都介入,要讓自己的土地被劃住宅區、商業區,而別人都被劃公共設施用地,非常的不公平」(受訪者 A5)。在這種遊戲規則的結構性限制下,權力主宰了空間資源的生產與分配,有權勢的人透過權力關係的運作即可不勞而獲,利用政府政策的投入,從不斷高漲的房地產市場抽取地租與利潤,弱勢族群卻只能任人宰割。

鑑於傳統徵收的制度結構所造成的空間不正義,當時的省政府開始推動市地重劃的開發手段,企圖扭轉原本不公平的都市土地開發制度,朝美好社會的烏托邦願景邁進。這樣的理念獲得台中市主要計畫第一次通盤檢討的規劃單位認同,並透過都市計畫的規定加以實踐。「用一般徵收的方式進行開發時,既得利益者是百分之百拿到地,但是被劃為道路用地的地主卻是百分之百沒有地,非常的不公平。但是因為對既得利益者比較有利,所以既得利益者一定會猛拿著不放。我們在當時也比較希望重劃,因為市地重劃比一般徵收公平多了,至少還能保障一般地主的權益」(受訪者 A5)。因此,規劃者在主要計畫中直接指定開發方式,規定農業區變更爲住宅區的土地,必須在擬定細部計畫後採用市地重劃的方式進行開發。規劃者追求公平正義的烏托邦願景導致豐樂重劃區的開發必須依循主要計畫的規範,在擬定細部計畫後採用市地重劃的方式完成開發。

(二) 受益者負擔:共同負擔、地利共享

市地重劃之所以被政府部門視爲公平的開發手段,是因爲開發時根據「受益者 負擔」的原則辦理,既可避免犧牲公共設施保留地所有權人的利益,又可避免公共 設施鄰地所有權人的不勞而獲。土地經過市地重劃後,由於公共設施完善、地籍完整方正,土地價值勢必增加。政府部門認為地價的上漲並非土地所有權人靠自己的努力取得,完全是不勞而獲的利益。基於公平正義的原則,參與重劃的土地所有權人必須按照受益比例負擔公共設施取得和辦理重劃的相關費用,才能消除不勞而獲的不公平現象,公平的對待重劃區內的土地所有權人,尤其是土地被劃為公共設施的地主。因此,市地重劃的開發手段並不是以徵收或捐獻等方式取得公共設施用地,而是由重劃區內的土地所有權人按照受益程度的比例進行分攤,這個部份的負擔即是公共設施用地負擔。另外,實施重劃所需的工程費用、重劃費用及貸款利息,也是由參與重劃的土地所有權人依照受益比例分攤,這個部份的負擔稱為費用負擔,由土地所有權人提供一部分土地來抵充8。「重劃完全是自償行為,由土地所有權人負擔經費來源,完全取之於民、用之於民」(受訪者,A1)。是由政府和地主協力進行都市土地的開發,並由全民共同分享重劃的成果。

對政府部門而言,市地重劃的制度的設計,涉及兩個與公平有關的概念。首先,都市土地開發的成本由土地所有權人共同負擔,並非不勞而獲。其次,政府在不費分文的情況下完成各項都市建設,創造出來的居住、生活與消費空間、土地的利益與價值均由土地所有權人及全民共享。不過這種企圖以公平負擔的方式讓土地所有權人將私有土地分享出來的策略,必須先提高土地的使用價值與交換價值,才能取得原地主的認同。只有確保地價的上漲或是重劃後的利益,才能消除土地私有財產權對於政府重塑都市空間所構成的阻礙,即使都市中高漲的地價將不可避免的築起

-

[&]quot;公共設施用地負擔指重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國 民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用地,扣除重劃區內原公有道路、溝渠、河川及未登 記地等土地後,由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例所算得之負擔。

⁷費用負擔:指工程費用、重劃費用及貸款利息,由參加重劃土地所有權人依其土地受益比例,按評 定重劃後地價折價抵付之負擔。

⁸ 根據市地重劃實施辦法的規定,費用負擔的部份按照評定重劃後的地價折價抵附,土地所有權人以 部份土地折抵費用負擔,這些土地即是抵費地。

一道無形的高牆,把勞工階級和那些處在社會底層的人排除在外。

(三)不公平下的公平:對弱勢族群的保障

雖然政府部門以追求公平正義的鳥托邦願景為訴求,透過都市計畫的規定推廣 市地重劃的開發方式,不過地主對於市地重劃制度是否公平的判斷卻是各自表述 的。在細部計畫的都市計畫圖公告以後,土地所有權人對於市地重劃是否公平的判 斷,主要依據都市計畫圖所展示的空間藍圖,判斷藍圖上的空間資源分配對自己是 否有利。因此,地主對於公平與否的判斷以空間資源的分配結果做爲參照點,並進 一步影響地主參加重劃的意願。認爲公平而贊成辦理市地重劃的地主中,有一部份 是考慮到市地重劃可以改善原本的土地區位,提高土地的使用價值與交換價值。「尤 其是上地沒有面臨馬路的地主,他的土地在重劃前是裏地,上地是在裡面而不是面 臨馬路,本來交通很不方便。這些地主只有靠重劃把他的土地變得方正,而且面臨 馬路,提高土地的價值」(受訪者 A1)。由於面臨馬路才能指定建築線進行開發,因 此重劃後除可方便地主自行建築使用外,還有助於吸引空間資本的投入、提高土地 增值的機會,參加市地重劃對這些地主而言是相對有利的選項,有利可圖的誘因導 致地主認同市地重劃是公平的開發手段。另一部份地主以徵收制度做爲公平的參照 點,當自己的土地在新公告的都市計畫圖中絕大部分被劃爲公共設施用地時,市地 重劃是相對可以保照地主權益的方式。「土地在都市計畫圖中被劃成公共設施用地的 地主,如果不參加市地重劃就會被政府徵收,而政府徵收的公告現值都偏低」(受訪 者 A1)。在這種情況下,參與市地重劃對地主而言是比一般徵收更爲有利和公平的 選項,參與重劃的意願當然也會大幅提高。

市地重劃不僅在公平的表述上以地主的個別利益爲參照點,對土地所有權人而言也並非完全公平,是一種不公平下的公平。由於原地主必須分攤公共設施用地及費用負擔,市地重劃工作的辦理對於原本就已經弱勢的小地主並非完全公平。「有些小地主會分不到地,因為參加重劃要負擔重劃費用,一般的負擔比率是 45%,公辦市地重劃是 45%。重劃前擁有 100 坪土地的地主,在完成重劃後雖然可以領回 55坪,但是要被扣掉 45 坪。假如重劃前的土地面積不是很大,再被扣掉就變成畸零地」

(受訪者 A1)。由於重劃後小地主的**應分配面積**可能小於**最小分配面積標準**的二分 之一,遭遇這種處境的地主在市地重劃後無法分配到土地,因此在重劃的制度設計 上勢必得解決對這些相對弱勢族群所造成的不公,甚至遭逢隨之而來的反抗。針對 這些弱勢族群的處境甚至反抗,政府部門主要透過民主機制求取對多數而言的公 平。「法律有一個機制,要半數以上同意,少數要服從多數,這是民主的機制。多數 當然也不能太鴨霸,也要尊重少數,譬如說他有來陳情、抗爭,站在政府的角色我 們就要好好跟他輔導、解釋,多跟他溝通」(受訪者 A1)。透過民主機制的多數決原 則,政府部門得以排除異議,讓都市土地的開發及其伴隨而來的利益得以實現。當 然,在重劃制度的設計上,也必須提供一些機制來加以平衡,保障這些弱勢地主的 權益。「有兩種方式,一個就是看他要不要領錢,我們不是按照公告現值,而是按照 重劃後的評定地價,由於重劃後的地價都比公告現值高,所以領錢的話他不會覺得 吃虧。除了領補償費外,也不能就這樣把他掃地出門,對他也不公平,所以另一個 辦法就是跟人家合併土地,否則參加重劃後我什麼都沒有」(受訪者 A1)。在領取補 **僧費的部份,政府部門提供相當優渥的條件,對於放棄土地分配而改領現金補償的** 地主,政府部門是以重劃後應分配的土地面積,按評定重劃後地價計算補償。透過 遠比一般徵收優渥的補償制度,政府部門藉由投資公共建設所創造出來的地租做爲 補償,收編弱勢的土地所有權,解決空間資源的分配過程中所引發的不公平現象。

(四)分配的正義:原次位分配

在市地重劃的過程中,除空間生產的成本由受益者共同負擔的公平原則外,在 完成重劃後的空間資源分配上,則是將「原次位分配」的原則設定爲分配的正義。 由於辦理市地重劃時,土地所有權至始至終都是屬於民眾的,政府只是替民眾進行 土地交換分合等工作。在保障私有財產權的前提下,政府不可以隨便把民眾的土地 移來移去,而是依照重劃前原有土地的相關位次分配到原街廓之面臨原有路街線者

[。]最小分配面積標準是由主管機關依照各街廓土地的使用情況及分配需要,於規劃設計時訂定。但是 不可以小於畸零地使用規則及都市計畫所規定的寬度、深度及面積。

為準。相對於區段徵收,參加市地重劃對地主而言,不僅可以取回較高比例的土地,取回的土地還在原來的位置上。「除了分回來的土地面積比較多以外,市地重劃還有一個原位次分配,重劃前的土地在這裡,重劃後也是在這裡。不像區段徵收,區段徵收是用抽籤的方式進行分配,不知道會分到哪裡去」(受訪者 A1)。政府部門對於公平的認定是以原土地所有權人的利益爲主要考量,地主在衡量分配原則是否公平正義時,則是以自己的既得利益做爲參照點。「原位次就是在原來的位置,原土地的所有權人認為我本來就應該分配在這裡,他去看政府公佈的都市計畫圖後,如果認為委員會的分配對自己有利就會堅持要分配在原次位」(受訪者 A1)。

豐樂重劃區是市政府在台中市都市計畫第一次通盤檢討案中規劃的新興都市空間,規劃者認爲都市成長後必須供應充足的空間,才能滿足都市居民的住宅需求,因此將這個塊土地從農業區辦更爲住宅區。規劃者所提出的的烏托邦願景,是以集體市民的利益爲訴求,進行都市空間的開拓,並透過分期分區發展計畫,有效的進行都市的成長管理,引導都市有次序的發展。在開發都市土地的手段上,由於一般徵收的方式非常不公平,規劃者爲兼顧公平正義,推動市地重劃的開發方式,希望能保障土地所有權人的利益。不論是都市計畫的目的或是市地重劃的開發方式,都反映出規劃者希望打造理想都市與美好社會的烏托邦願景。

第二節 空間資本的競技場

在都市計畫和市地重劃等政策的結構性力量所形塑的都市空間中,豐樂重劃區的土地被轉化成適合開發與交易的空間商品,並因都市計畫的協助與空間資本的投入不斷提高土地的交換價值。在這種空間重塑的過程中,政府部門、建設公司和原地主等施為者各自採用不同的策略,取用都市政策所提供的各種資源、規則與機會參與空間的生產,並從中獲取或競逐都市空間重組所牽動的龐大利益,透過這些不同能動者的參與和競合,塑造出本區獨特的空間生產過程與發展特色。

一、政府部門的策略

政府部門握有控制都市空間發展的權力,決定空間資源的分配方式與都市的發展方向,是都市空間生產過程中的重要施爲者。從台中市政府積極向內政部爭取通過台中市都市計畫第一次通盤檢討案,以及歷年來積極辦理市地重劃、爭取升格直轄市等作爲來看,市政府很明顯的將房地產開發視爲帶動都市成長的重要策略,豐樂重劃區這個新興都市空間的誕生正是這種追求成長的意識型態所促成(湯國榮,1996)。政府部門在空間生產過程中的主要施爲,是藉由供應大量的可建築用地並完成公共設施的興建,將農業區轉變成適合資本的空間商品,創造出一個有利房地產投資與開發的市場與環境。

(一)空間的再現:營造有利投資並確保獲利的市場

都市計畫內容的良窳是影響新開發區能否吸引房地產資本投入的關鍵因素,一個地區的公共設施規劃是否完善會影響區域內的居住與生活品質,進而影響開發者的投資意願。不過公共建設的投資需要龐大的資金,私人企業通常難以負擔,因此都市空間的重組需要政府部門的介入才有可能實現(Healey and Barrett, 1990)。在豐樂重劃區的發展過程中,政府部門的引導扮演著相當重要的角色。「重劃區的開發是由政府部門去引導都市的建設,透過公辦市地重劃完成各種公共設施和道路的開闢,並配合各種管線的地下化,提升整個重劃區的居住品質。人在選擇居住環境時當然就會選擇新開發區,所以政府的投資扮演著帶動的角色,政府把公共設施做好

後,市場就會自己運作,各種開發行為就會導進來。只有政府有辦法花這麼多錢來進行公共設施的開闢,像現在的舊市區之所以沒有人願意進去,就是因為公共設施並不完備、停車不方便,這是互相吸拉的關係」(受訪者 A4)。政府部門的介入和引導,使得資本將投資的焦點從舊市區轉移到新開發的市地重劃區,導致各期重劃區的地價不斷上漲,房地產投資極爲熱絡。

由於豐樂重劃區是第一次通盤檢討後最早公告並完成市地重劃工作的重劃區,在第一次通盤檢討通過後便快速吸引房地產資本流入,使得本區成爲台中市第一次通盤檢討後公告的各期重劃區中,發展最爲迅速、建築使用率也最高的重劃區,直到近期才被新市政中心所在的七期重劃區超越。豐樂重劃區得以吸引資本快速流入的原因,不僅是具備優越的區位條件,更是立基於都市計畫的完善規劃。「事實上,以入期那時候的都市計畫內容來看,它的公共設施是當時全台灣最完備、公共設施比例最高的區域,事實上在七期發展起來以前,入期本來是跑在七期前面的,入期先重劃完成而且發展的比七期還好」(受訪者 A4)。由於細部計畫中的公共設施規劃相當完善(圖 4-1),又擁有全台中市最高的平均每人綠地比,確保豐樂重劃區的優質居住品質、奠定成爲中高級的住宅區的基礎。

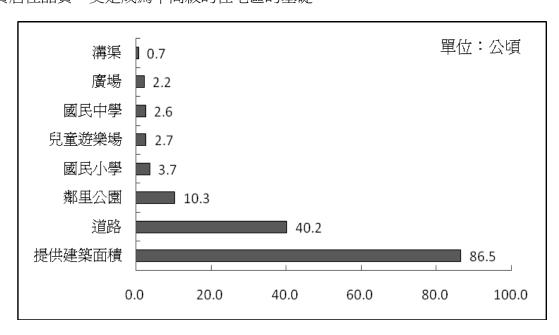


圖 4-1 豐樂重劃區的公共設施規劃

資料來源:台中市政府,2002。

近年來,豐樂重劃區能夠成爲台中市房地產開發的焦點,也是因爲都市計畫中劃設大量公園綠地、提供優質的居住環境,因而吸引建設公司的密集投資。「事實上,以入期的房地產開發而言,最重要的就是豐樂公園那些建設的帶動」(受訪者 A3)。配合後來的捷運路線通過、串連鳥日高鐵站與新市政中心的交通優勢,再加上「後期發展區就緊臨在豐樂的旁邊,如果後期發展區發展起來的話,這裡的角色地位又會完全不同,這裡的商業區會具有非常高的成長潛力」(受訪者 A4)。不論是主要計畫、細部計畫或是重大建設的規劃,豐樂重劃區都被營造成一個有利房地產資本投資並能確保獲利的穩定市場。

(二)將空間商品化:市地重劃的開發手段

藉由空間的再現,豐樂重劃區的房地產市場提供資本樂觀的投資前景,但是規 劃者所打造的美夢還是必須鑲印到真實的土地上,空間的商品化(commodification of space)才能算真正的實現。空間的商品化必須結合精確的地圖、實施地籍調查,讓 土地的財產權能被清楚的界定(Harvey,1985)。豐樂重劃區原本是農業區,舊有的 土地配置並不符合都市計畫和房地產開發者的需求,必須先透過市地重劃的開發手 段進行空間的重整。」 在市地重劃前的地籍都很凌亂、土地沒辦法方正、沒辦法臨建 築線,而且公共設施都沒有開闢,只有藉著市地重劃的手段才能完成都市計畫 [(受 訪者 A1)。因此,政府部門藉由市地重劃工作的辦理,對原本的土地進行交換分合, 將原本零亂的地籍重新整理,消除畸零地並減少土地經界的糾紛。原本產權複雜的 共有土地也可以藉由辦理市地重劃的機會,協調分配爲個別所有,使土地的產權清 楚,節省共有土地分割的費用。透過土地所有權的重新配置,政府部門整理出符合 都市計畫需求的空間,以便把地圖投影到真實的地表,將原本的農村景觀置換 (displacement)成一塊塊井然有序的街廓,並在上面安排好完善的道路、公園、廣 場與停車場。空間依照政府部門的規劃妥善的被安排,就像商品般井然有序的陳列 在架上,上面清楚的標示著土地所有權和價格,等待著接下來的開發者、投資者和 投機者的競標。

市地重劃不僅可以快速完成地籍的整理,透過這個如同魔法棒一樣的策略,政府部門還可以無償取得公共設施用地,不需特別編列預算即可完成都市土地的開發,節省興建公共設施的經和及進行都市土地開發所需的工程費用,甚至可以透過抵費地標售所產生的盈餘充實平均地權基金的收入(表 4-1)。政府部門不必受地方財政收入的限制,可以快速而有效率的完成公共設施和基礎設施的建設,加速吸引資本的流入。「市地重劃可以取得完整的公共設施用地,並完成道路的開闢,完成重劃工作後,不管是合法或非法的建物都會跟著進來,商業活動跟著發展起來,人潮也會逐漸聚集,所以市地重劃後一定帶動都市的發展、加速都市的成長」(受訪者A3)。

表 4-1 台中市豐樂(八期)市地重劃的節省費用與重劃收入統計 單位:元

節省政府用	地徴購及開發費用	抵費地與差額地價收入		
征購土地	6,344,476,384	差額地價收入	43,409,849	
工程建設	2,357,965,567	抵費地收入	6,446,503,734	
小計	8,702,441,951	小計	6,489,913,583	

資料來源:台中市政府,2002。

(三)創造與獲取地和:評定重劃後地價與抵費地標售

1.地租的創造:評定重劃後地價

都市的發展必須依賴稅收作爲建設的經費,都市幅員的擴大、地價與房價的上漲以及熱絡的房地產開發,均使地方政府得以擴大徵稅的基礎。1991年的財政收支劃分法實施修正案將土地稅中的地價稅、房屋稅、田賦和土地增值稅的 60%劃爲地方稅,使得土地稅成爲地方政府開闢財源的重要方法,土地稅的收入開始影響地方政府的都市空間發展決策,促使地方政府積極的進行農地重劃或是維持都市地價與房地產市場的持續成長以增加稅收來源(郭奇正,2000)。豐樂重劃區的公告土地現值在辦理市地重劃前僅每平方公尺 600 元左右,由於完成重劃工作後區內的公共設施完善,土地價值勢必提高,因此將評定重劃後地價和重劃後的公告土地現值大幅

調漲至每平方公尺 5,500 元左右,調漲幅度接近 10 倍(圖 3-15)。公告土地現值和公告地價是政府徵收地價稅、土地增值稅的依據,活絡豐樂重劃區的房地產市場、維持地價的不斷上漲均有助於增加政府稅收。

另外,市政府大幅度調漲重劃區的地價、創造虛擬地租的施爲,雖然有助於提高地主參與重劃的意願,對土地所有權人進行收編以提高政府的開發效率,但是卻也助長房地產的投機行爲。雖然政府部門認爲:「只要適時提供土地,就不會造成土地的炒作。房地產市場的供給和需求是由市場機制去運作,我們並不會刻意的去炒作,只是釋出土地,然後由市場自己去決定」(受訪者 A4)。不過,事實卻是令人失望的,因爲在這種新自由主義的市場運作邏輯下,豐樂重劃區的土地價格在各種資本的競逐下不斷的飆漲(圖 3-16),遠高於評定重劃後的地價。由於地價的上漲會帶動房價的上漲,使得豐樂重劃區成爲資產階級的烏托邦,變成一個價格越來越高也越來越排除的空間。

2.地租的獲取:抵費地的出售

由於市地重劃是一種自償性的開發方式,因此重劃的施工費用是由地主繳交「抵費地」的方式來抵付。抵費地的標售原本是以償還辦理市地重劃所需的各項費用和貸款爲目的,但是不可否認的,政府的確藉由抵費地取得土地的壟斷權,搖身成爲重劃區內的大地主,成爲房地產市場的重要作用者,並藉由抵費地的標售獲取超額地租的利潤。標售抵費地的目的主要是爲了支付市地重劃區的開發成本,並不是以高價標出爲目的。「政府辦理市地重劃並不是為了要取得很多的抵費地,市地重劃是一種自償的行為,只要達到收支平衡就可以、不要虧錢,並不是要以高價標售抵費地,變成政府在炒地皮」(受訪者 A1)。抵費地的標售價格是由政府訂定底價後交給自由競爭的市場機制,標售價格的高低由是市場的供給-需求所決定。「我們並不是要以高價來標售,這是由市場機制決定,我們是會定一個底價,讓想要買抵費地的人來競標,不過我們是公開標售,看誰價錢出得最高就得標。大家搶標的話,價格自然就會不斷提高」(受訪者 A1)。由於豐樂重劃區的區位條件良好,加上抵費地通常具有一定的規模、比較適合進行整體開發,容易吸引建商的積極獵地,因此抵費

地標售的情況相當理想,常以底標價格的數倍成交,目前幾乎已經售磬。另外,抵費地的標售價格雖然也會隨著房地產景氣而波動,但是由於豐樂重劃區的地價呈現持續上漲的長期趨勢,因此在自由競爭的市場機制運作下,豐樂重劃區的抵費地標售不只是收支平衡,還可以創造出相當高的盈餘。抵費地的得標價格還經常成爲市場的指標,影響附近地區的土地交易行情。「抵費地的標售價格會變成一個指標,市政府都賣得這麼高了,鄰地的土地所有權人要把土地賣給別人時,當然會跟買方說市政府都賣到那麼高的價錢,我當然不可能用比較低的價錢賣掉」(受訪者 A1)。因此透過自由競爭的市場機制所決定的抵費地標售價格,容易帶動鄰近地區的地價飆漲,若沒有適當的政策加以平衡,將會不斷墊高區域的房地產價格。

依據平均地權條例的規定,政府部門標售抵費地所產生的盈餘,一半必須用來增添重劃區內的公共建設,另一半則歸爲平均地權基金。當重劃區的地價持續上漲,政府標售抵費地所得的盈餘也會跟著增加,這些盈餘又再度投入重劃區的公共建設,使得重劃區更能持續吸引資本的投入而越來越繁榮。相對的,原本就被資本遺棄的舊市區,由於必須依賴財源有限的市庫,通常缺乏公共建設所需的經費,於是形成惡性循環,加速資本的外逃,擴大都市空間的極化。

二、建設公司

政府部門藉由都市計畫的規劃、市地重劃的開發,以及重大公共建設的挹注,有計畫的將豐樂重劃區打造成一個有利房地產開發的新興都市空間。但是這些藉由都市政策的中介而供應出來的龐大建築用地,需要建設公司的投資,才能完成建築物的開發,因此這些建設公司的投資考量與策略成為形塑豐樂重劃區內各種實質地景與住宅形式的重要力量。

(一)投資區域的研判

建設公司的投資是空間生產的重要一環,透過建設公司的密集開發,可以快速的完成都市物質環境的營造、改變都市的空間結構。但是建設公司爲確保自己的獲利,在選擇投資地點時通必須先預測都市的未來發展方向、評估都市內的哪些區域

比較有發展潛力,選擇都市中相對有利可圖的區域進行投資。

1.藉由預測都市發展而獲利

要確保房地產的投資與開發行爲能夠獲利,就必須在都市內部較有發展潛力的區域進行投資。由於台中市的空間結構受都市計畫、市地重劃、交通建設、升格直轄市等政策的影響,建設公司在選擇投資區域時,必須根據這些資訊去預測都市的未來發展方向,並根據預測的結果投資有利可圖的區域。

(1) 參考都市計畫的架構

都市計畫所提供的空間發展架構是影響建設公司決策的重要因素,建設公司必須根據都市計畫圖研判都市的未來發展方向,進而選擇適合的開發區域。「一定要有都市計畫的架構和公共設施的建立,我們才能運作,總不能空口說自話。我們在開發前都是先看都市計畫圖,要跟顧客說明的時候都是拿比較大方向的發展趨勢圖來跟客戶說明」(受訪者 B1)。可見建設公司的投資策略是依循市政府的空間規劃架構,從政府政策中取用對房地產投資與開發有利的資源。在參考都市計畫的資訊、評估台中市各區域的房地產開發潛力後,建設公司將其投資焦點放在台中市的西南側。「整個台中市的發展從開始辦理市地重劃後就是往西發展,往西、西北和西南的發展趨勢。在新市政中心所在的七期重劃區發展起來以後,西南側在整個都市發展的重心以及居住品質商已經優於西北,從比較大結構的方向來看,發展趨勢就是往這裡,所以我就投資在內期這個地方」(受訪者 B1)。由於預測台中市的空間結構將會逐漸往西、南兩個方向發展,位於舊市區西南側且鄰近新市政中心的豐樂重劃區成爲建設公司進行投資的重點區域。

(2)偏好市地重劃區

市地重劃對於建設公司的投資有相當大的幫助,因爲重劃後的土地已經完成地籍整理、產權明確,取得土地的過程不必處理複雜的產權問題。地上物若不是在重劃時就已經拆除,就是只有一些臨時性的鐵皮屋,清理比較容易。重劃後的土地均面臨建築線,取得土地後可以直接建築開發。因此建設公司在尋找開發地點時,通常會偏好重劃區內的土地。「我們比較喜歡取得重劃區內的土地,因為重劃區的土地

取得比較單純,不論是申請建照、地籍的完整性,或者是地上物的部份都不需要再特別去處理」(受訪者 B2)。另外,在重劃時已經完成一些基礎的公共設施,可以方便建設公司的建築活動,加快房地產開發的速度。「一個重劃區最便利的就是公共設施,公園也是公共設施的一部份,由於公共設施的規劃比較完整,路燈、水、瓦斯等管線都已經到位,對我們的開發一定會比較方便」(受訪者 B1)。基於土地取得和建築發展的便利性,建設公司選擇推案區域時通常會優先考慮市地重劃區,使得市地重劃成為帶動台中市都市與房地產發展的主要開發手段。「台中市的都市發展有百分之八十以上都是在重劃區裡面產生的,都市的空間結構也是靠著重劃區的帶動往西和往外擴張」(受訪者 B1)。

(3) 考量運輸系統的建構

都會運輸系統的建構也會改變都市的空間結構,成爲吸引建設公司投資的重要因素。建設公司認爲豐樂重劃區在高速鐵路、中彰快速道路、捷運等重大交通建設完工以後,交通的易達性將會大幅度提高,有助於帶動重劃區的蓬勃發展,是當地房地產市場的主要發展優勢之一。高速鐵路的完工以後,位在西南方的高鐵烏日站成爲一個新興的轉運中心,形成一股向西南拉扯的力量,將會帶動台中市西南地區的蓬勃發展。建設公司預期鄰近高鐵烏日站的區位條件,將會成爲豐樂重劃區的新發展契機。「進入高鐵時代以後,從高鐵、中彰下來第一個抵達的市地重劃區就是豐樂重劃區」(受訪者 B1)。都會捷運系統的規劃是另外一個發展契機,配合高速鐵路的完工,串連烏日高鐵站的捷運綠線成爲市政府優先推動的捷運路線。「捷運在經過文心路那邊的時候,剛好有一個捷運站就設在入期的中心,目前幾個通往高鐵的交通建設也都在入期附近」(受訪者 B1)。由於捷運綠線的穿越,未來豐樂重劃區內將有兩個捷運站的設置,其中一個捷運站又正好規劃在豐樂重劃區的中心,完善而便捷的運輸系統成爲吸引建設公司投資的重要誘因。

(4)縣市合倂升格效應

建設公司認爲台中市在2010年縣市合倂升格爲直轄市後,會以新市政中心爲核心,和周圍的豐樂重劃區、五期重劃區和美術館結合成一個巨大的都會主核心,位

在直轄市主核心內的豐樂重劃區,其房地產市場將會更加蓬勃的發展。「台中市在縣市合併以後會有一個主核心跟次核心,而且主核心會越來越大,豐樂重劃區會漸漸跟七期合併成台中市的主核心區,還會跟最近的一個轉運衛星城鎮-烏日結合,得到很大的發展優勢」(受訪者 B1)。由於看好縣市合倂後,以新市政中心爲首的主核心將會不斷的擴張,建設公司更加看好豐樂重劃區的未來發展潛力。

不論是都市計畫引導的都市空間架構、市地重劃對建築活動帶來的便利性、都會運輸系統的建設,或是升格直轄市的的效應,透過政府政策的投入所提供的各種想像與機會,促使建設公司積極去預測都市的未來發展方向,並競相投入豐樂重劃區的房地產投資與開發。建設公司取用政府政策的資源,並透過空間生產進行資本積累以尋求獲利的施為,帶動當地房地產市場的蓬勃發展。

2.尋找市場的空隙

當政府部門完成重劃工作後,房地產的開發便交由市場機制去運作。爲確保投資於空間生產的資本能夠獲利,建設公司在選定投資區域時,除研判都市的發展趨勢並尋找有利基的區域進行房地產開發與投資外,還必須考慮市場上的其他競爭者,減少同業間的競爭壓力。在產品的銷售上,也必須作出適當的市場區隔,在市場上尋找屬於自己的銷售客層,並創造符合其需求的商品。

(1)投資區域的選定

建設公司在選擇投資區域時還會考慮到同業間的互相競爭,盡量尋找競爭對手較少、相對容易發展的區域,才能提高知名度、增加獲利的機會。豐樂重劃區雖然早在1991 就已經完成重劃工作,早期也有一些零星的推案,但是一直沒有主力建商的出現,於是部份建設公司刻意的行銷豐樂重劃區,並密集的推出建案,切入市場的空隙。「早在台中市這一波房地產景氣的時候,我就看出台中市有四個區域,我稱它為金磚四區。在七期、八期、美術館跟中科這四個區域中,七期已經有相當知名的建商在裡面,他們已經站穩腳步。但是那時候的八期,雖然在早期(921之前)也有建設公司進去開發,但是後來並沒有主力建商去做開發,所以我就希望能切入這個市場的空隙」(受訪者B1)。由於特定建設公司透過「金磚四區」的符號展開房地產

的行銷與開發,導致其他同業的競爭對手也跟著趨之若鶩,持續在豐樂重劃區內推案,帶動當地房地產開發的蓬勃發展。「其實豐樂重劃區這裡,最早是○○建設先進去,我們本來是先觀望,等到他們的案子推完、銷售也不錯以後,我們才跟著進去」(受訪者 B2)。

(2)銷售客層的考量

由於豐樂重劃區鄰近台中市第五期市地重劃區,而五期重劃區經過二十年的發展後已經逐漸成熟,部份住戶開始產生換屋的需求。「五期完成重劃至今已經 20 年,已經是一個成熟到有換屋客層出現的重劃區。台中市的市地重劃區一直延續下來,早期重劃區的成長可以帶動下一個重劃區的發展」(受訪者 B1)。建設公司鎖定這些客層的購屋能力與需求,開始在更外圍的市地重劃區進行開發。距離五期最近的重劃區雖然是七期,但是七期的推案以頂級豪宅為主、售價太高,部份客層雖有換屋的需求卻沒有足夠的能力進入七期,因此建設公司以這些客層為主要對象。「五期的住戶要換房子的時候,他們的首選就是七期,但是當七期的價格那麼高,他們的經濟能力去不了七期的時候,他們可以往南一點走,七期往南邊一點就是八期」(受訪者 B1)。基於這樣的客層考量,建設公司的推案在售價與坪數規劃上與七期做出市場區隔,設法找出豐樂重劃區在房地產開發上的利基,吸引換屋客層的消費。

(二) 開發時機的選擇

建設公司推案時必須選擇正確的時機,才能擴大生產與銷售的利潤。由於房地產開發受到不斷波動的景氣循環影響,在房地產景氣時推案可以提高生產者的獲利機會,通常會吸引建設公司大量且密集的進行投資,促成都市建成環境的快速發展。另外,重劃區的發展還有一定的生命週期,建設公司在推案時會研判重劃區的發展是否已經進入成熟期,選擇在最有利基的時機進行投資與開發。

1.房地產的景氣循環

台中市的房地產推案數量在 1990 年代初期受政府全面實施容積率管制政策的 影響,建商搶建、建築推案量快速增加,創造一波房地產景氣的榮景。但是這一波 的榮景也導致住宅供給發生過剩現象,此後的推案數量除 1997 年成長外,其餘各年 均逐漸萎縮,陷入景氣循環的谷底,直到2002年以後才逐漸回升(許琬真,2004)。

豐樂重劃區在1991年完成重劃工作後,由於整個台中市的房地產剛好陷入不景氣的循環,僅有部份建商在豐樂公園附近推案。但是,受到大環境的景氣循環限制,這些推案並沒有相當良好的成效,也無法帶動其他建設公司的投資。2002年後,台中市的房地產開始蓬勃發展,由於建設公司看好這一波的房地產榮景,積極在豐樂重劃區內推案,導致推案數量快速增加、房地產蓬勃發展。

2.重劃區的發展週期

市地重劃雖然可以快速的完成土地的整理和公共設施的開闢,但是在完成重劃 工作以後還需要一段時間的醞釀,房地產市場才會逐漸的成長、成熟。建設公司會 評估重劃區的發展趨勢,等待正確的時機進場投資。「一個重劃區的成長大概需要 10年左右的時間,完全成熟則需要20年左右的時間,八期現在剛好是成長期結束, 正進入成熟期,是最適合投資的時間點」(受訪者 B1)。豐樂重劃區從 1991 年完成 重劃工作,到 2004 年已經發展超過 10 年,建設公司認爲豐樂重劃區已經進入成長 期,投資的時機已經成熟,於是開始在重劃區內積極獵地並密集推案。「COSTCO 在蓋的時候,我正好去現在的○○建案那邊吃飯,那裡當時還是一家餐廳,我當時就 說這個做生意做不久,餐廳的生意應該沒辦法繼續維持下去,進入到應該被建商開 發的階段,所以我就去找這塊地的地主。每一個重劃區的成長都是這樣,重劃區內 的土地有一些會先做其他用途,等到做不下去的時候就由建商來開發。像台中市的 四期重劃區,一開始都是酒店、汽車旅館、餐廳,這些業者先去承租,他們的租金 大概都是 10 年,所以重劃區從成長到成熟大概是 10 年,接下來就是拆那些東西, 當一個重劃區開始在拆那些汽車旅館、鐵皮屋的時候,就是那個重劃區要邁入成熟 階段的時候」(受訪者 B1)。由於重劃區的發展逐漸成熟後,一些臨時性的土地利用 逐漸無利可圖,加上土地的租約逐漸到期,地主釋出土地的意願逐漸提高,於是建 設公司開始積極接手進行開發。

(三)中高級住宅地景的生產

建設公司在豐樂重劃區內的推案類型以中高級的住宅為主,這種住宅供給趨勢的形成是因為建設公司利用公園綠地的優勢推出高品質的住宅、迎合資產階級的購屋需求不斷推出高品質、高價位的住宅,加上重劃區內的土地價格不斷上漲,導致生產成本不斷墊高,以及七期重劃區內頂級豪宅市場不斷蓬勃發展的帶動。這些因素的共同作用,導致豐樂重劃區內出現越來越多的中高級住宅地景,甚至陸續有頂級豪宅、豪墅的進駐,導致重劃區內的房地產價格持續的上漲。

1.公園綠地的優勢

由於豐樂重劃區的細部計畫將本區定位為高品質的住宅區域,因此建設公司在 豐樂重劃區內的推案策略,經常取用細部計畫所提供的資源做爲建案訴求的特色, 藉著公共設施完善的意象來提高房地產的售價。不同於七期新市政中心以豪華的建 材、高層樓的住宅爲行銷意象,豐樂重劃區內規劃有 18,000 坪的豐樂雕塑公園、 11,000 坪的豐富公園及 6,000 坪的南苑公園,公園、綠地及廣場合計占全區面積 12%,形成綠意盎然的高品質住宅空間。因此建設公司在豐樂重劃區內的推案,主 要挪用每人綠地比高的優質住宅空間做爲行銷的符號與意象。公共設施的規劃絕對 有增值的效果,雖然在公園、綠地邊上的土地會比較貴,但是我買來以後也會比較 好推案,比較容易創造出那一棟大樓的價格」(受訪者 B1)。由於鄰近公園、綠地的 街廊擁有較高的牛活品質,可以利用緊鄰公園、綠地的區位特色來包裝建案,掌握 行銷的優勢並提高售價,使得鄰近公園的土地成爲建設公司購地推案的首選。許多 建案在完工後,憑藉著緊鄰公園綠地的優勢,而擁有較大幅度的增值空間。「重劃區 內的豐樂雕塑主題公園不但綠樹成蔭,還有主題雕塑作品,豐樂雕塑公園第一排的 ○○建案讓住戶坐擁 2 萬坪公園第一排的優質生活環境,剛開始預售時一坪平均 16 到 18 萬,完工後已經漲到 28 萬左右」(受訪者 B3)。在這種空間生產的過程中,建 設公司不斷挪用公共設施的資源,精心打浩優質生活環境的想象與符號,並透過行 銷手段不斷抬高住宅的售價。

2.資產階級客層的需求

隨著銷售客層的轉變,購屋的客層結構逐漸由金字塔轉變成巴黎鐵塔,以巴黎鐵塔頂端的客層爲銷售對象,台中市的房地產開發因爲建設公司不斷在七期重劃區內推出頂級豪宅的帶動,使得台中市的房地產景氣得以蓬勃發展。受此趨勢影響,建設公司在豐樂重劃區內推出的建案,在客層上也以較高階層的資產階級爲銷售對象,這些客層一部份來自鄰近的五期重劃區。「住在五期的客層是台中市比較能夠再生產的一群人,他們和舊市區的人不同。我們曾經提出一個『老台中人』跟『新台中人』的觀念,新台中人有持續經營的事業,所以他們有New Money,他們的錢是一直會在轉動的,所以他有能力往更後期的市地重劃區發展。至於舊市區的人,他們的錢是 Old Money,他們雖然還有一點錢,但是他們的錢其實是不太動的,不動的話要再花錢購屋的衝勁就相對偏低」(受訪者 B1)。

另一部份的客層來自台中科學園區以及台中都會區周邊的市鎮。「除了來自五期的換屋客層以外,在豐樂重劃區周邊的其他區域,尤其遠到科學園區那裡,都有符合這種產品需求的客層存在。經過我們的廣告和行銷以後,其實吸收到的客層也是滿廣的,畢竟這邊離彰化、南投也算近,彰化、南投一帶的醫生或是這一類的階層,如果想在台中有個一席之地,想要買一棟房子做投資或是給子女作為以後的發展根據地,當他們進不到七期的時候就會到八期」(受訪者 B1)。這些五期的新台中人、科學園區的電子新貴和都會區內的資產階級,雖然擁有較強的購屋能力,但卻不是每個人都有能力進入價格最高的七期,因此建設公司在價位上做出區隔,降低價格和坪數以吸引這些客層。「這裡推的案子跟七期會有一點落差,七期以八十坪為主,我就少它個二十坪,七期大概二十幾萬的時候,我就大概他的七到八折左右的價格,有一段距離拉開,讓消費者覺得說這個和七期比較起來是可以買的,也就是要設法找出空間」(受訪者 B1)。由於鄰近台中市頂級豪宅密度最高的七期重劃區,建設公司在豐樂重劃區內的推案延續這種趨勢,以中高級住宅為推案主力,並開始出現頂級豪宅、豪墅的推案延續這種趨勢,以中高級住宅為推案主力,並開始出現頂級豪宅、豪墅的推案延續這種趨勢,以中高級住宅為推案主力,並開始出現頂級豪宅、豪墅的推案類型。

3.十地成本的考量

建設公司在決定建案的售價時,通常用成本分析法或市場比較法訂價,但是當 地價上漲導致土地取得成本大幅提高以後,大部分建設公司都是以成本分析法做爲 評估依據。「土地取得的成本大概佔百分之五十,其餘才是建案的規劃能不能做得更 好、建築材料能不能再提升,以創造更高的附加價值,所以土地取得成本的考量會 比較大」(受訪者 B1)。建設公司和地主不同,地主依靠長期持有土地而獲利,以時 間換取空間。建設公司則是靠建築開發獲取利潤,必須在短時間內完成開發以縮減 成本。部份中小型建設公司因爲缺乏足夠的資金進行長期性的土地投資,所以會在 取得十地後盡快進行開發以縮減成本。「這些土地我都是當年取得、當年開發。只有 在越短的時間內完成建案的開發與銷售,才能縮短我的管銷成本、獲得最大利潤, 因為我賺不到地主時代的那個錢,那個被原地主給賺走了,我只好在開發期間內用 最短的時間內創造越大的附加價值 | (受訪者 B1)。當然也有部份建設公司會先養 地,不僅以建設公司的身份透過土地開發而獲利,也會以地主的身份透過長期持有 十地而享受十地增值的利益。「我們取得土地後不見得會馬上開發,會現在價格低的 時候先買起來放,等到時機成熟以後再來進行開發,要這樣做的話口袋就要夠深, 才能享受到土地增值的利益」(受訪者 B2)。由於十地取得成本的高低是影響建案售 價與獲利的重要因素,而豐樂重劃區內的地價又不斷的上漲,建商爲追求利潤只能 相對應的提高售價,造成房價的持續上漲。

4.豪宅意象的打造

近年來建設公司在豐樂重劃區內的推案類型與行銷策略,越來越以高總價的頂級豪宅和豪墅為訴求,希望能夠吸引頂級客層的進駐。台中市的房地產價格主要以七期重劃區為指標,由於七期的頂級豪宅售價不斷提高,鄰近區域的房地產價格也跟著水漲船高。「因為七期貴嘛! 八期和七期間的價差,讓八期的價格還有成長的空間,這是會有比價效應的,畢竟七期那邊一坪都已經喊到30萬,八期就在七期旁邊而已,至少也應該有20萬」(受訪者B1)。豐樂重劃區由於鄰近七期的優勢,受到市場上的比價效應影響,地價與房價都跟著七期不斷上漲,逐漸和七期並列為台中

市的豪宅集中區。

建設公司認為豐樂重劃區本身的條件也相當優越,本來就具有推出豪宅和豪墅的潛力。「地段是內期重劃區推案決勝的重點,尤其是在好市多量販店及豐樂雕塑公園的周邊,由於生活機能完整,加上萬坪公園綠地及永久棟距,未來將有如七期的新市政中心一樣,吸引愈來愈多頂級客層進住」(受訪者 B3)。於是,受建設公司以高價位豪宅和豪墅為行銷主軸的空間生產策略影響,豐樂重劃區內不斷浮現頂級豪宅的地景,房地產價格水漲船高。「目前大樓單坪開價介於 17-38 萬元,與七期不相上下,上百建坪的連棟別墅開價約 2,500 萬元、雙併約 3,500 萬元,大概是七期的 2/3 左右」(受訪者 B3)。原本以提供高品質住宅為訴求而規劃出來的空間,逐漸產生價格上的隔離與排除,被轉變中高收入資產階級才能居住的空間。

三、原地主

市地重劃的開發方式對原地主的土地所有權提供較多的保障,當公辦市地重劃的負擔比例超過百分之四十五時,政府部門必須先徵求地主的同意才能辦理重劃工作。擁有不同資源的地主在重劃後的受益程度不同,對於是否同意辦理市地重劃的議題各自抱持不同的主張、採取不同的策略,進而影響市地重劃工作的進行。重劃區內的原土地所有權人只要擁有的土地面積夠大,在扣除抵費地後即可按原次位分回土地,這些原地主買賣、開發或利用土地的方式、時機和策略也是影響重劃區發展的重要因素。對重劃區內的原地主而言,擴大都市計畫辦理市地重劃前的土地是使用價值高於交換價值的農業用地,這些土地在完成重劃工作以後,不僅轉變爲住宅和商業的使用價值,交換價值更是大幅度的提升。由於土地在使用價值和交換價值上都產生巨大的轉變,擁有不同資源的原地主各自採用各種不同的策略以維持或追求土地的使用價值和交換價值,這些施爲者的不同策略持續影響著豐樂重劃區的空間生產和地景營造。

(一)同意參加重劃的過程

市地重劃是一種受益者付費的土地開發方式,重劃區內的公共設施用地費用、工程費用、重劃費用與貸款利息,都是由參加市地重劃的土地所有權人按照土地受益比例共同負擔,並以重劃區內的未建築土地折價抵付。依照平均地權條例第六十條第三項的規定,「折價抵付共同負擔之土地」的合計面積如果超過重劃區總面積的百分之四十五,就必須徵求重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數的同意才可以辦理重劃工作。雖然台中市都市計畫第一次通盤檢討規定優先發展區必須以市地重劃的方式進行整體開發,但是豐樂重劃區「折價抵付共同負擔之土地」的合計面積超過重劃總面積的百分之四十五,因此在辦理重劃工作前必須先徵求原地主的同意。雖然是依照民主機制的多數決原則,讓原地主自行決定是否同意參加重劃,但是由於擁有不同資源的地主在重劃過程中的獲益程度不同,在政府徵詢是否同意參加公辦市地重劃的過程中,這些地主各自採取截然不同的態度和策略。

1.大地主:追求都市成長的利益

在辦理重劃工作前,並不是所有地主都同意參與重劃,有些地主還抱持著懷疑的態度,不太確定參與市地重劃是否真的能爲自己帶來好處。「重劃前,政府有發問卷看我們願不願意參加重劃,當時贊成和反對的其實只各佔一半左右而已,有些人還在猶豫,他們不太瞭解情況,不知道重劃後到底好或不好」(受訪者 C1)。當時同意參加市地重劃的原地主,大部份都擁有較大面積的土地,這些地主認爲重劃可以帶動都市的成長,進而改善自己的經濟狀況。在台灣的工業化與都市化程度逐漸提高的過程中,多數農民已無法繼續依靠農業生產維持生活,必須轉業或是成爲兼業農戶。豐樂重劃區的地主在重劃前所面對的正是農業收入不足,必須外出工作或兼差才能生存的處境。「我有種田,也有在外面工作,因為只有種田沒辦法生活」(受訪者 C2)。由於工業化和產業部門轉移這些外在結構對原地主的施爲所築起的經濟限制,使得這些地主認爲繼續從事農業耕作的利潤不高、前景堪慮,只有參與政府辦理的市地重劃工作才能帶動地區的經濟發展,也才有機會享受都市成長所帶來的

利益並改善自己的生活。「大家是都很高興要讓政府辦重劃,不論是經營企業或從事商業活動所需的資本,還是家庭的生活開銷所需的各項費用,只要土地分配回來以後就有土地可以賣,就有租金可以收,如果沒有參加重劃是沒有辦法生活的」(受訪者 C2)。這些地主不僅自己同意參與重劃,還透過社區或家庭的人際網絡,鼓吹附近居民同意參加市地重劃。「我當時是贊成的,而且我還勸附近的親戚要參加重劃,因為我們這裡如果不參加重劃,土地永遠只能種田,而台灣的稻米、農產品價格一向不高,農民必須再外出上班和兼差才能維生,不重劃的話這裡會一直沒有發展。我們這裡重劃前的經濟是很落後的,所以有些人得到市區去上班,有些人甚至把農田賣掉,民國 75 年左右剛好是這裡人口外流最嚴重的時候」(受訪者 C1)。面對即將在區域內辦理市地重劃這一個「由上而下」的土地開發政策,原地主透過社區居民間的互相討論和訊息交流,消除拒絕參加重劃者的疑慮,讓整個社區逐漸形成追求都市成長的共同意識形態與目標,並透過蓋章同意參加市地重劃這種「由下而上」的方式,讓重劃工作得以展開。

2.投機者:威脅、利誘、欺騙

在徵求地主同意重劃的過程中,投機者爲實現市地重劃所帶來的土地增值利益,積極徵求原地主的同意,希望確保重劃工作能夠順利進行。部份投機者在重劃前就開始積極的收購農地,在購得土地並完成登記後,投機者就具備原地主的身份,取得蓋章同意重劃的權利;另一部份在洽購土地時,透過預付訂金的方式要求地主蓋章同意重劃。雖然豐樂重劃區是因爲負擔比例高於法定的百分之四十五才會徵求原地主同意,但是這些投機者並沒有明確告訴地主相關的資訊,純粹是希望其它地主趕快同意辦理市地重劃,以確保自己的土地投資和投機活動能夠獲利。「他們蓋同意書是為了炒作土地,炒作的時候順便蓋同意書,所以恨快就超過半數、就同意政府辦理市地重劃了。其實老百姓並不曉得說到底是分回百分之幾的土地,這些炒作的人都沒有講,老百姓也不曉得法令的規定是要分回多少。那些要炒作土地的人就這樣邊買邊蓋章,一般的老百姓因為不曉得,印章就隨便他們蓋」(受訪者 C3)。這些投機者通常優先找大地主下手,一方面是因爲大地主的受益程度較高,本來就比

較傾向同意重劃,另一方面是考量到大地主持有的土地面積大,這種策略比較容易達到「重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數」的同意重劃標準。

3.小地主:被動與無奈

豐樂重劃區內的小地主大概有三種類型,第一種是居住在舊有聚落內的住戶,這些住戶只擁有住家而沒有農田;第二種是隨著都市往郊區蔓延與擴張,在重劃前就已經在農業區內購地並取得建照興建自有住宅的居民;第三種是因爲遺產繼承制的不斷分割,土地已分割到所剩無幾的農民。這些既成社區內的小地主通常只擁有居住或生產所需的小片土地,這些小地主在徵求地主同意辦理重劃的過程中通常採取比較被動的態度,畢竟小地主在重劃過程中的受益程度很低,都市成長對於這些小地主的影響有限。「由於都市計畫規定農業區變更為住宅區必須以市地重劃進行整體開發才能申請建照,但是那些在重劃前就已經取得合法建照蓋好房子的人,他們的受益程度實在很少」(受訪者 C3)。

在評估過參與重劃對自己影響以後,小地主並不認爲參加市地重劃對自己有什麼好處。「我們本來就住得好好的,照原本這樣住就很好了,為什麼還要來重劃。重劃對我們這些小地主又沒有什麼影響,也沒有什麼利益,有影響和有利益地都是那些大地主」(受訪者 C4)。基於這樣的判斷,這些小地主並沒有積極的參與或推動同意公辦市地重劃的工作。甚至認爲自己是在通過要重劃後,才無奈的被告知已經同意要辦重劃的結果。「對我們這種沒有什麼土地的人都比較不利,就像大人吃小孩嘛!我們哪有什麼辦法。那時候說要辦市地重劃,說要開會我們都不知道,就說有一半以上通過,要來重劃」(受訪者 C4)。甚至認爲同意重劃的決定是那些能夠從土地獲得利益的人所操控的,是因爲政治人物要炒地皮所以才默默的推動市地重劃,自己只能順從這些投機者和大地主的決定。「當初就是那些議員出來炒地皮,所以都靜靜的在炒,靜靜的在處理。所以都是他們那些在同意、在蓋印章,其實我們都沒有贊成,但是像我們這種小部份的、一點點的,只有一間房子而已的人都沒有同意」(受訪者 C4)。事實上,小地主認爲自己不僅受益程度較低,在重劃過後還必須繳

交差額地價才能繼續使用現有的土地,參加重劃反而是增加自己的負擔。

(二)十地利益的獲取

1.十地轉換爲貨幣

(1) 一夜致富:田樵仔

由於完成重劃後,農業土地已經轉變爲都市土地,這種轉變使得原本的農民無法繼續從事農業工作,必須轉變其生產與生活方式。雖然市地重劃是一個相對保障原地主權利的開發手段,但是原地主通常沒有進行大規模開發的資金與技術,因此勢必還是得用貨幣交換土地的方式,讓地主釋出私人的土地所有權,由建設公司接手進行開發。基於土地增值所帶來的龐大利益,部份地主在重劃前就已經將土地全數轉換成貨幣。「我有一個親戚在重劃前就以每坪 30,000 元把手上大約 900 坪的土地全部賣光」(受訪者 C1)。另一部份地主在重劃後才賣掉所有的土地。「重劃後,大家的土地都在買賣,有的就把土地全部賣掉,然後去大陸發展,有的則是再去買別的地方的土地」(受訪者 C2)。在取得大量的貨幣後,部份地主將這些在次級廻路中取得的剩餘價值投入房地產市場,讓貨幣再度進入次級廻路中。部份則是轉進工業與商業投資,將貨幣轉入初級迴路中,甚至隨著產業國際分工鍊的重組而流向中國大陸。

選擇將土地轉換成貨幣的地主,雖然一夜致富,成爲令人稱羨的「田樵仔」,但是在失去土地後也有可能因爲投資失利而再度失去貨幣。「那時候我親戚把土地全部賣掉後,手上就有幾千萬的現金,在那時候就已經算是非常富有的人,所以很多人都把土地賣光,變成俗稱的田樵仔。不過我親戚把土地賣掉後在烏日九德村那附近買新房子,後來又去買股票...等等,現在已經把錢全部花光、輸光,最近又搬回來附近租房子住。現在每天都喝酒喝得醉醺醺的,一直到我們家來要錢」(受訪者 C1)。當地主從依賴土地爲生的農民蛻變成依靠貨幣進行投資的資本家,由於農民通常不黯資本主義市場的操作邏輯,因此有可能會被市場淘汰,最後落得流離失所,從田樵仔變回無產階級。

(2) 交易過程:吃虧、欺騙、恐嚇

在市地重劃前後,豐樂重劃區內的土地交易相當熱絡。但是土地所有權的轉換過程完全是交由市場機制去運作,相信市場會做出最理想的安排,卻沒有考慮到不同屬性的人在這個競爭機制中會有完全不同的後果。「那時候一天好幾個價格,買的人都很聰明,他看你是住一還是住二,行情都不一樣。還是買的人比較知道行情。我們賣的人通常不太清楚。不像那些房地產的業者,他們比較知道哪裡有人要來投資、國外要來投資,所以他們就一直來喊價」(受訪者 C2)。地主認爲自己是純樸的農民,並不像專業的房地產業者那麼熟悉土地的價值評估與交易方式,在土地買賣的過程中比較容易吃虧。

原地主不僅在知識與能力上居於劣勢,還必須面對一個不斷有權力和資本介入 進行操弄的土地交易市場。在這種市場上充斥著各種謊言、欺騙與恐嚇,制約著原 地主的土地交易行為。有些投機者以謊言欺騙地主,逼迫地主賣出部份或全部的土 地。「有些人就騙地主說你要賣給我,以後我會分配好一點的地給你,或是你要賣十 分之一給我,不賣給的話甚至會給你恐嚇,恐嚇說要把你的土地分到不好的地區」 (受訪者 C3)。在投機者的威脅與利誘之下,部份地主因爲無力對抗金錢與權勢, 只能選擇屈服並被迫賣出土地。

2.抽取壟斷地租:食租者 (renter)

部份地主不願意出售土地,而是利用土地收取租金,成為食租者。這些地主並不打算賣掉土地,而是將租金當成長期、穩定的獲利來源。部份大地主光是坐收租金就可以獲得相當高的固定收入,土地的收益甚至優於企業的經營績效。「像我的弟弟,他的土地兩千多坪,開發下去、鐵皮屋搭一搭再租給別人,比人家開公司還好」(受訪者 C2)。部份地主收取的租金數量雖然不如前者,但是只要在重劃後進行簡單的投資與建築後,光是靠租金的收入也足以養家活口或是貼補家用。「我蓋起來租給別人,算是收房租來生活而已,土地還是留著。像我租給便利商店那塊地,光是一樓的部份,一個月的租金大概是五到六萬左右。便利商店旁邊那裡是我外甥的,他一個月的租金大概兩萬五而已」(受訪者 C2)。

由於重劃前後的土地交易十分熱絡,常常會有仲介、土地掮客上門洽購土地,甚至出言恐嚇地主出售土地,因此這些食租者必需先抵抗土地掮客的恐嚇和金錢的誘惑,才能保留土地的所有權。一位食租者描述自己抗拒金錢的誘惑並與土地掮客周旋的過程如下:「那時候很多土地掮客就一直到我家來,要說服我賣掉土地,但是我就是不願賣,到最後因為不堪其擾,只好賣掉100坪」(受訪者C1)。原地主不願意販售土地的原因一部份是因爲有土斯有財的傳統觀念,因此選擇將土地保留下來,再利用土地的壟斷權收取租金。另外也考慮到通貨膨脹,一旦將土地轉換爲貨幣後,勢必因爲物價的上漲導致貨幣的相對貶值。「土地賣掉錢就薄掉了,現在錢在貶值的速度嚇死人,現在像旁邊這個透天厝一棟就要三千萬,嚇死人,所以還是土地比較實在。土地是不動產,我們如果有一間房子可以住、一塊土地可以種田,我們的生活就能過」(受訪者C2)。在這樣的考量下,食租者選擇長期持有土地,既可保值又可收取穩定的租金。

食租者在出租土地時,由於擁有的資源與能力不同,所採用的策略也跟著產生差異。一部份的地主自行籌措進行開發所需的資金,於完成地上物的興建後(通常是臨時性的鐵皮屋)將土地出租給工廠當倉庫使用,避免租約到期後產生地上物的糾紛。自行開發時必須擁有足夠資金,而地主的資金來源除本身的儲蓄外,還可以技巧性的出售小部份土地以籌措資金,或是向銀行貸款。「我自己有一些存款,另外一部份是向銀行貸款,不要把租金花掉的話,大概兩年半就可以回本了,房子的部份就算我們自己的了,大家都很會算啦!」(受訪者 C2)。這種開發土地再出租的策略,使得「鐵皮屋」這種臨時性的土地利用成為重劃區內常見的地景,甚至可能出現違規當工廠使用的現象。部份地主則是直接由租賃者自行開發。「有些人是讓承租者去開發,但是因為承租者必須自己與建地上物,所以租約的時間通常會比較長,像○○汽車旅館就簽九年的長期租約」(受訪者 C1)。這種由承租者自行開發的方式,通常會簽訂較長期的合約,承租者多爲餐廳、賣場或汽車旅館。這些業者的租約通常是十年,當租約到期後,重劃區的發展正好進入成長期,因此當餐廳、汽車旅館因租約到期而開始拆除時,通常也意味著重劃區即將進入成長期,開始吸引建設公

司積極在重劃區內購地推案。當重劃區的發展進入這個階段以後,食租者就有可能因為租約到期,加上長期持有的土地已經出現大幅度的增值,於是選擇將土地轉換爲貨幣。

3.土地的投機炒作

在都市計畫第一次通盤檢討正式發佈以後,由於預期市地重劃後的土地價格將 會大幅度的上漲,許多投機者變開始在豐樂重劃區以低價進行土地收購,因爲這些 投機者的投機炒作,使得重劃區內的土地價格在重劃前就已經開始飆漲。「公告為重 劃區後,這裡地價真的是『一日三市』,尤其到施工的前幾個月,早上的時候一坪大 約一萬左右、中午變成兩萬、到下午就變成三萬,1989年底我們這裡開始施工前, 一坪已經漲到 10 萬元左右」(受訪者 C1)。有些議員在進行重劃以前,就先結合當 地的士紳以低價進行土地的收購,把自己變成重劃區的地主,透過參加市地重劃的 方式進行土地的投機炒作。由於這些投機者的欺騙與操弄,有些地主在無法取得充 足資訊的情況下,在重劃前就急著或是被迫以偏低的價格將土地售聲。「當時這裡還 是農村,很多人不瞭解市地重劃的方式,所以被騙而以低價把土地賣掉。在公告為 重劃區後,一些議員(請當地的角頭出面)或當地的土紳劣豪就到處以低價收購土 地 (如蔡○○、黄○○、張○○和金○○),騙地主說他們的地剛好有排水溝、道路等公共 設施經過,要地主趕快把地賣掉否則到時候會被分到墳墓(今豐樂公園附近)那邊 或者根本拿不到土地,用類似這樣的恐嚇方式以每坪 9,000 元的價格收購地主的土 地,這些人靠這種方式在重劃的過程中賺了不少錢」(受訪者 C1)。事實上,評定重 劃後的地價平均每坪約 20,000 元,實際的成交價格更遠高於 20,000 元,即使扣掉公 共設施負擔及費用負擔,仍遠高於議員和仕紳的收購價格。但是這些土地投機者卻 透過欺騙、恐嚇等方式,讓地主以低價賣出土地,並在完成重劃後售出以快速獲取 暴利,不斷的運土成金。

這些投機者通常沒有土地,而是透過權力關係的運作,事先掌握政府的都市計 畫政策和辦理市地重劃的時機,再向銀行貸款進行土地的收購。「他沒有土地,但是 他跟銀行借錢來炒作。一開始只有他知道要重劃而已,買下去不用三天就賺回來了。 他跟地主買土地的時候都只有附訂金而已,不用真的拿錢出來,而是過沒幾天就轉手賣掉,賺了很多錢」(受訪者 C2)。他們持有土地的時間通常很短,以低價購得土地後並不會進行開發,純粹透過買賣和交易從市地重劃所帶動的土地機市場中賺取暴利。由於投機者不斷的進行轉手交易,使得土地的交換價值在每一次轉手交易後就被墊高一次。

4.土地分配中的利益

由於都市計畫後不同土地使用分區的土地會產生不同的使用價值與交換價值,為求公平起見,市地重劃的土地分配以「原次位分配」為原則。由於商業、住宅等不同使用分區的地價不同,如果分配到地價越高的使用分區,地主的重劃負擔比例就會越高、取回的土地面積就越小。雖然政府部門在分配土地時就已經考慮到不同使用分區的受益程度而調整分配比例,但是不同的使用分區或土地區位的增值潛力和使用價值不同,部份地主為獲得土地使用價值與交換價值較高的土地,引用市地重劃實施辦法第三十一條的規定¹⁰,要求以整體開發的名義進行合併分配。雖然進行合併分配時必須以較大面積的土地作為合併基準,但是卻有地主設法改變分配原則。「有人就是用合併分配的名義,把位在住一的土地合併分配到住二去,他是用整體開發的名義去申請合併分配,不過其實是為了土地的利用價值。有一個案子我也不希望再曝光,對我沒有利益,但是對別人有損害,所以就算了。他是用合併分配把位在住一的土地合併分配到住二,合併分配,也也在住一的土地合併分配到住二,合併分配,也也在住一的土地合併分配到在一,合併分配,也是對別人有損害,所以就算了。他是用合併分配,也在在上的土地合併分配到住二,合併分配有一個原則就是小面積要往大面積,但是他卻是將大面積的土地往小面積的靠。其實,他這樣合併分配過來,就會去擠壓到別人的原次位分配,別人的分配就不在原位置上了」(受訪者 C3)。這些地主一昧追求提高自己的土地利益,導致他人的權益受到損害,使得以追求公平爲目

¹⁰ 依照市地重劃實施辦法第三十一條第一項的規定,同一土地所有權人在重劃區內有數宗土地,其每宗土地應分配之面積已達原街廓原路街線最小分配面積標準者,除依第二十二條規定辦理外,應逐宗個別分配;其未達原街廓原路街線最小分配面積標準者,按應分配之面積較大者集中**合併分配**。但不得合併分配於公共設施用地及依法不能建築之土地。

標的原次位分配方式失去原本的功能。

當地主的土地位在公共設施用地上時,土地的分配位置就不必依照原次位分配,而是由主管機關依照土地分配的情形進行調整。在豐樂重劃區的土地分配過程中,就有地主利用這個機會設法分配到價值比較高的土地。「主要是有太多的裁量空間,就可能會出現我們講的官商勾結,對小地主比較不公平的處理。像張○○的土地原本是在公共設施用地上,後來就被分配到住三的使用分區,如果他不是民意代表而是一般老百姓怎麼可能會分得到價值那麼高的住三」(受訪者 C3)。部份地主透過這種途徑設法獲取更高的土地利益,使得土地的分配受到權力的操弄而產生不公平的現象。

(三)使用價值的維繫

由於不同地主所擁有的土地資源不同,在保留使用價值與競逐交換價值的過程中面臨截然不同的處境。在農業的使用價值上,當重劃工作完成後,農業的使用價值就被住宅與商業的使用價值取代。在居住的使用價值上,有些地主因重劃後分回的土地面積太小,只能出售土地而無法維持居住的使用價值,於是部份地主透過申請保留並繳交差額地價的方式保留其土地所有權與建物。至於擁有農田的地主,由於重劃後分回的土地面積較大,通常可以重新鳩工興建住宅,比較容易繼續維持其居住的使用價值。

1.使用價值的流失

對原土地所有權人而言,重劃區內的土地原本是以農業生產和居住使用爲主的空間。從農業生產的使用價值來看,「重劃後的土地因為沒有灌溉溝渠,所以沒有辦法繼續種植農作物,只有少部份人還會種種菜而已,有些還讓他空著長草、甚至長樹,最後還被環保局罰錢」(受訪者 C1)。由於重劃後的土地很難繼續維持農業生產的使用價值,僅有極少部分的地主在尚未出售的土地上繼續從事農業活動,使得重劃區內夾雜著零星的農田、菜圃等農業景觀,甚至有部份土地直接拋荒變成空地。2.以差額地價確保使用價值

由於豐樂重劃區內已經有既成計區的存在,在這些既成計區中,有些居民是只

有住宅沒有農田的小地主。這些小地主持有的土地面積太小,在扣除重劃負擔後的土地如果小於**最小分配面積**,就無法在重劃後分得土地。面對可能會被掃地出門的處境,這些小地主大多透過申請保留的方式來確保使用價值。重劃前的合法建物在不妨礙道路、不妨礙公共工程和不妨礙分配的原則下可以申請保留,原地主取用此一規則來確保使用價值。「我們的土地本來就在這裡,要辦理重劃的時候政府有公告,如果沒有妨礙到重劃的範圍、工作和道路,就可以申請保留,所以我們就去申請」(受訪者 C4)。不過,這些申請保留的地主,由於多配土地才能保留建物,因此必須繳交差額地價,才能維持使用價值。導致部份地主抱怨自己並未因爲參與重劃而獲利,卻又必須繳交昂貴的差額地價。「那時候政府要我們交雨、三百萬的差額地價,但是我們根本就沒有那麼多錢,所以我們是等政府強制執行以後才繳。我們什麼都沒有,不像那些有土地的人,我們又沒有田可以賣,哪有辦法繳那麼多錢」(受訪者 C4)。

3.談出來的減徵差額地價

對於申請保留的地主,政府可以依照受益程度減徵差額地價,不過當時很多地主並不知道可以申請保留,也不知道減徵的比例是由政府裁量。後來才由當地的重劃委員替民眾向政府申請保留並爭取減徵差額地價。「那時候申請保留的差額地價大概打六折,在七期甚至只有繳交一折的差額地價而已,我那時候是跟七期的綠光新村一起配合,他們申請保留的面積比較大。差額地價是由政府依照抵費地的標售情況進行裁量,重劃後的抵費地標售和老百姓交的差額地價都一樣是市政府的,如果抵費地有賺錢,那差額地價就意思意思。畢竟這些老百姓只是可以蓋房子而已,政府的政策就是一定要市地重劃才可以蓋房子,站在這個角度來看,那些在重劃前就已經蓋好房子的人,他參加重劃的受益程度實在很少,不要重劃他照樣可以住啊!所以那時候我就去爭取,希望申請保留可以繳交較低的差額地價」(受訪者 C4)。由於法令並未明訂差額地價的減徵比例,而是由政府依照受益程度進行裁量,地主必須跟政府進行談判才能以較低的代價確保土地的使用價值。

第三節 烏托邦或競技場

都市和烏托邦的形象是糾纏在一起的,早期的烏托邦大多被賦與某種獨特的都市型態(如:柏拉圖的理想國、湯瑪士·摩爾的烏托邦),都市計畫則是深受烏托邦思維的影響(Harvey, 2000)。二十世紀以來,許多規劃者、建築師將烏托邦的理想和重建都市空間的實踐結合起來,透過各種不同類型的空間規劃與空間秩序安排,實現自己的烏托邦理想。Howard 的田園城市或 Corbusier 的現代主義,都是規劃者透過空間安排與管理創造理想都市和美好社會烏托邦的努力,企圖將資本主義社會改進爲利益共同體(Hall, 2002)。但是,根據美國的郊區化經驗,實踐這些理想的先趨卻是資本主義的土地開發者,導致土地投機在快速擴張的都市邊綠蓬勃發展,尤其是提供中產階級的郊區住宅(Fishman, 1998)。政府部門追求成長的政策導致郊區房地產開發活動的勃興,理想都市的空間規劃成爲都市成長聯盟的偏好,熱衷於增加利潤、擴張版圖,都市成長的烏托邦願景深植於財神之地,淪爲空間資本的競技場。在資本的競逐下,郊區成爲資產階級的烏托邦,只有負擔得起昂貴代價的富人才能逃離衰敗的市中心、遠離都市中的貧窮地區,在郊區取得安身立命的家、享受高品質的住宅環境。規劃者所欲打造的烏托邦,在資本主義土地投機市場的作用下,淪爲一個排除窮人、獨厚富人的競技場。

一、政策的脈絡:持續追求擴張與成長的都市政策

在快速都市化的台灣,都市計畫扮演著引導都市發展與成長的重要角色,規劃者的使命是透過都市計畫理性有效的管理都市空間,在空間資源的分派過程中追求社會的公平與正義,使得這些都市計畫被賦予各種烏托邦的想像。台中市是台灣地區成長最爲快速的都市之一,日治時期殖民政府的刻意建設,奠定台中市做爲中部區域核心的基礎。光復初期,台中市的行政範圍僅涵蓋今日的中區、東區、南區、西區和北區,隨著行政範圍與層級的持續提升,2010年縣市合併升格後,行政管轄範圍擴及台中縣,行政層級也提升爲直轄市。隨著空間管轄權的持續擴張,市政府掌控更多帶動都市發展所需的空間資源。爲將這些空間生產成適合各種都市活動的

空間,市政府藉由都市計畫的干預,不斷將大片的農業土地轉變爲都市發展用地,並透過主要計畫和細部計畫的土地使用配置,持續供應都市成長所需的空間。

台中市的空間發展原以日治時期規劃的市街為基礎,集中在今日的舊市區周圍。基於都市成長的需求,市政府在光復後透過一連串的擴大都市計畫和通盤檢討,讓都市的空間範圍不斷向郊區擴張。在這些都市計畫中,1986年公告實施的台中市都市計畫第一次通盤檢討是影響最鉅的一個計畫。這個都市計畫的內容不僅是基於實際的都市成長需求,更是在地方派系的土地利益訴求下,透過政府部門、規劃單位和地方派系的折衝與協商而不斷調整的結果。規劃者的烏托邦願景在此遭逢派系利益的包圍,由於地方派系要求將土地納入都市計畫範圍導致過度膨脹的都市計畫,規劃者只好透過分期分區發展計畫對「不得不過度膨脹」的都市計畫進行成長管理。在此一政策的脈絡下,豐樂重劃區被劃爲優先發展區,並在1988年公佈細部計畫後,於1991年完成市地重劃工作,透過都市計畫和市地重劃的中介被生產成適合都市發展和房地產開發的空間。

二、成長的烏托邦:高品質的居住空間、公平效率的開發

由於計畫引導發展,都市計畫的烏托邦願景成為豐樂重劃區空間生產的重要過程,成爲一個由上而下的結構性力量,框架這個新興都市空間發展。規劃者妥善的安排都市的土地使用分區、規劃完善的公共設施,並藉由分期分區發展計畫進行都市的成長管理,企圖透過都市計畫引導都市發展、打造理想的都市空間。透過空間的再現,在規劃者創造出的想像空間中,豐樂重劃區被設計成低密度發展的住宅區域、擁有全台中市最高的每人綠地面積、成爲高品質的住宅區域。不過,要將這個理想都市的藍圖落實到真實的空間上,就必須透過具體的都市土地開發手段取得公共設施用地、完成基礎設施的興建,重新打造適合都市建築活動發展的新空間。在土地私有的前提下,公共設施用地的取得勢必遭逢土地私有財產權的抗爭,土地被徵收爲公共設施用地的地主蒙受損失、公共設施周圍的地主則是不勞而獲。

爲解決這些資本主義都市持續發展的阻力與空間分派所引發的不公平現象,並

加速都市土地開發的效率,規劃者推出市地重劃的開發手段做爲空間生產的調節模式。市地重劃的開發手段讓原地主共同分擔公共設施用地取得和重劃工程所需的成本,透過受益者付費的原則避免土地所有權人的不勞而獲,維持土地開發過程中的公平與正義。原地主在重劃後可依照原次位分配的原則分回土地,可以減少土地重新分配過程中造成的不公平。加上重劃後分回土地的比例較高、重劃後的土地使用價值與交換價值均大幅增加,容易獲得原地主的支持,使得市地重劃成爲市政府偏好的都市土地開發方式。在規劃者的想像中,市地重劃的開發方式可以兼顧公平與效率,是開啟通往烏托邦都市之路的關鍵策略。

三、資本的競技場:資產階級的烏托邦

在完成市地重劃工作後,豐樂重劃區的烏托邦藍圖已經刻印在真實的土地上,開始吸引各種資本的競逐,競相從空間中抽取地租或利潤。政府部門透過完善的都市計畫在這裡營造出一個有利房地產投資與獲利的市場,藉由市地重劃將土地開發成產權明確、方便投資與開發的空間商品,再透過抵費地的出售賺取地價上漲所帶來的超額利潤。地主則是在追求成長的意識下,由大地主及投機者推動重劃工作的進行,透過重劃獲取土地增值的利益。由於大地主及投機者不斷獲取土地使用價值與交換價值提高所帶來的利益,透過出售、租賃土地的方式運土成金,導致豐樂重劃區的房地產價格在不斷的轉手交易過程中越墊越高,使得住宅興建的土地成本不斷上漲,規劃者的烏托邦成爲都市土地投機活動蓬勃發展的競技場。

建設公司根據政府提供的都市空間架構預測都市的發展方向,選擇有利可圖的 豐樂重劃區做爲投資區域,並隨著房地產的景氣循環,以不均衡的時間週期投入空間的生產,導致空間的不均衡發展。由於公園綠地的規劃優勢、投機造成的高額土地成本和頂級豪宅市場的帶動,建設公司爲確保獲利而將客層鎖定在中高收入的資產階級,將豐樂重劃區打造成中高級的住宅區域,規劃者的理想都市藍圖經由建設公司的實踐,不斷浮現頂級豪宅與豪墅的地景,變成越來越排除窮人的競技場。

在都市計畫的藍圖透過市地重劃落實到真實空間的過程中,原本爲供應都市成

長所需的空間而啓動的郊區開發計畫,以及爲追求公平正義而採用的市地重劃,由於政府部門、建設公司、原地主和投機者競相從高漲的房地產市場中抽取剩餘價值,導致這些企圖打造理想都市的烏托邦願景,在資本主義的空間生產過程中變成資產階級和富人專屬的烏托邦,排除勞工階級與窮人享受良好居住空間的卑微可能性。

四、烏托邦與競技場的嵌合

在豐樂重劃區的空間生產過程中,雖然烏托邦願景的實踐,受到資本主義追求擴大積累的影響,在追求獲利的住宅生產過程中,讓豐樂重劃區成爲資產階級的烏托邦。但是,這並不代表規劃者應該就此放棄追求理想都市之夢,而是應該持續的尋求透過空間讓社會更加和諧與美好的方案。依照後現代主義的觀點,規劃者對於理想都市的形象應該抱持更多元與包容的態度。烏托邦對於美好未來所提供的各種想像,也應該有更多元文化和多重視角的可能,雖然在當代資本主義生產方式的結構下,通往各種烏托邦的道路都很難避免資本的競逐,畢竟空間的生產還是必須藉助資本的投資,但是只要能夠透過政府政策適時與合理的加以調節,還是可以有效將烏托邦的理想與資本追求獲利的需求加以整合。

透過都市計畫和市地重劃的開發手段所生產的空間,在各種房地產資本追求擴大積累的經濟邏輯下,的確創造出一個越來越高價的住宅市場,成爲資產階級才負擔得起的居住空間,但是如果將這些高收入者追求良好居住環境的需求視爲罪惡而必須完全抹除,也將抹煞人類追求進步的能動性。一個良好的政府應該設法平衡重劃區內越來越極化的住宅市場,不必刻意去排除重劃區內頂級豪宅存在的意義與價值,但是應該讓更多市民擁有負擔高品質住宅的經濟能力,或是讓市民有機會用比較低的代價在重劃區內取得相對比較平實的住宅。透過政府政策的調節與平衡,避免讓透過公共資源的投入所開發的新興都市區域變成只有富人才能居住的空間。

第五章 結論與建議

一、結論

豐樂重劃區的空間生產過程在以房地產開發帶動都市成長的政策脈絡下,透過都市計畫、市地重劃以及各項重大建設,不斷被塑造成有利房地產投資(投機)的良好空間。在都市政策的引導和房地產部門的經濟運作下,政府部門、地主和建設公司不斷從這個新開發區中抽取地租,造就出一個日趨熱絡的交易市場,不斷墊高區域內的房地產價格。近年來,更因部份建設公司不斷操弄豪宅的意象與符號,使得豐樂重劃區逐漸成爲充滿「排除」的都市空間。在都市空間生產的過程中,建設公司的確供應數量龐大的居住空間,但卻越來越不是爲了窮人的利益。

市地重劃的開發手段原本以追求公平正義爲初衷,企圖在都市土地的開發上尋求一個較爲公平的方式。但是這個以公平爲號召的制度,卻只追求保障重劃區內的地主權益,尤其是大地主的權益,使得大地主在重劃過程中可以獲得相當可觀的利益,甚至驅使部份投機者將自己變成重劃區內的大地主,以便從房地產的開發過程中獲取利益。至於那些只擁有住屋的居民,即使因爲重劃而面臨流離失所的困境,卻還是只能消極的給予補償,並沒有真正保障其居住的權益。更何況整個重劃區的開發完全沒有考慮到如何平衡都市內的區域發展差距,在重劃區不斷吸引資金流入而蓬勃發展的同時,加速舊市區的衰退與貶值,雖然政府透過重劃區的開發而獲取高額的抵費地盈餘,但是這些盈餘卻絕大部分被用來繼續進行原重劃區的建設,或是繼續推動加速新開發區發展的各項重大建設,持續擴大區域的發展差距。

二、建議

都市計畫應以追求更美好的社會目標,透過都市計畫所啟動的都市空間重組過程中,不應讓都市成長的烏托邦願景淪爲空間資本的競技場,而應致力於追求公平正義,均衡都市內部各區域的發展。因此,不論是都市空間擴張政策、市地重劃實施辦法或是其他相關法規,都應該適度的進行調整。

(一) 重視都市成長管理的都市空間生產策略

在都市空間擴張的政策脈絡上,目前台中市的都市空間發展,仍然維持以房地產市場的運作帶動都市建設與成長的策略,使得都市空間持續向郊區蔓延。尤其是2004年6月台中市主要計畫第三次通盤檢討經內政部都委會審議通過後,將「後期發展區」修正爲「整體開發地區」,解除後期發展區的開發限制,並鼓勵以市地重劃的方式進行整體開發,此一政策勢必再度加速台中市的都市空間重組。然而,如果放任這種不斷開發郊區的策略而不加以管制,勢必造成嚴重的都市蔓延、房地產供給過剩或是加速已開發地區的貶值。雖然,整體開發區的各項公辦與自辦市地重劃工作已經展開,空間的擴張在資本追求積累的經濟邏輯下再度步步進逼並持續吞噬都市外圍的郊區,正因爲面對這種困境,規劃者必須更加重視都市的成長管理,而不是任由資本無止境的吞噬郊區。

(二)以市地重劃的盈餘進行都市老舊地區更新

在平均地權條例和市地重劃的制度設計上,不論是公辦或自辦市地重劃,都市土地的重劃應落實漲價歸公,而不是任由投機者從中獲取暴利。市地重劃辦法第56條規定:「重劃區之抵費地售出後所得價款應優先抵付重劃總費用,如有盈餘,應以其半數撥充實施平均地權基金,半數作為增添該重劃區公共設施建設、管理、維護之費用;如有不足時,應由實施平均地權基金補貼」。台中市各期重劃區的抵費地標售創造出相當高額的盈餘,但是這些重劃區的公共設施均已相當完善,政府部門不需再過度投資。因此抵費地標售的盈餘應該修法改爲「優先用於都市內衰頹與貧窮地區的更新」,改善這些都市老舊地區的物質環境、提升其居住與生活品質,才能落實漲價歸公及均衡都市區域發展的理念,打造理想都市的烏托邦。

(三)平衡重劃區內過度飆漲的房地產市場

在住宅市場的供應上,由於重劃區內的公共設施完善,加上建設公司的行銷,不斷高漲的房地產價格往往將窮人排除在外,使得透過政府部門的投資所創造的良好居住空間變成富人的專利,並沒有真正分享給全民。所以,公辦市地重劃區內的住宅供應除交由市場機制的運作外,還必須透過政府的介入加以平衡。雖然市地重

劃辦法第 54 條規定:「主管機關對於重劃區內之抵費地,於土地分配結果公告確定後,除得按底價讓售為國民住宅用地、公共事業用地或行政院專案核准所需用地外,應訂定底價辦理公開標售。經公開標售而無人得標時,得在不影響重劃區財務計畫之原則下,予以降低底價再行公開標售、標租或招標設定地上權」。但是,根據台中市實施平均地權基金收支保管及運用辦法的規定(附錄 4),台中市實施平均地權基金主要用於辦理區段徵收和市地重劃,尤其是將平均地權基金的收益用於辦理市地重劃工作。於是標售抵費地所取得的高額盈餘再度投入到新的市地重劃開發計畫中,以便再度充實平均地權基金的收入。因此,應修法規定政府部門必需將一定比例的抵費地依底價撥爲國民住宅用地,並採用公私合營的方式進行開發,由建設公司興建高品質平價住宅,並以部份住宅抵付土地取得成本,避免市地重劃區內的住宅供應過度極化。

參考文獻

中文文獻

- 丁士芬(1999)<u>市地重劃後重劃區之發展及其與都市發展間關係之研究</u>,台中,逢 甲大學土地管理研究所碩士論文。
- 王振寰(2003)"全球化與後進國家:兼論東亞的發展路徑與轉型",台灣社會學刊, 第 31 卷第一期,頁 1-45。
- 王靜怡(2004)<u>行政轄區調整對地方財政衝擊之研究-以台中縣市升格爲例</u>,台中, 逢甲大學都市計畫研究所碩士論文。
- 王佳煌(2005)都市社會學,台北,三民書局,頁31-34。
- 王月娥(2005)經界線與同心圓-台灣市地重劃案例實錄,台北,內政部,頁39。
- 台中市政府(1986)<u>變更台中市都市計畫(不包括大坑風景區)(通盤檢討)說明書</u>, 台中,台中市政府。
- 台中市政府(1988)<u>擬定台中市豐樂里附近地區細部計畫說明書</u>,台中,台中市政府。
- 台中市政府(2002)<u>台中市市地重劃成果簡介:文化、經濟、國際城</u>,台中,台中 市政府。
- 台中市政府(2004)<u>變更台中市都市計畫(豐樂里附近地區)細部計畫(第一次通</u> 盤檢討)書,台中,台中市政府。
- 台中市政府都市發展局(2007)台中市都市計畫年報,台中,台中市政府。
- 吳政奇(2001)<u>市地重劃形塑都市空間之研究-以戰後台北市的經驗爲例</u>,台北,淡 江大學建築研究所碩士論文。
- 李永展(2004)"新國土計畫體制下城鄉危機與城鄉整合",載於國土規劃-政策環評 與民眾參與研討會,台北,時報文教基金會。
- 李永展、藍逸之、莊翰華(2005)"全球經濟變遷、發展型國家與台灣城鄉規劃之重 探-都市企業主義適用性的地理探查及其治理危機",地理學報,第四十期,頁 69-97。
- 林潤華(2002)<u>象徵地景商品化過程中地方性之生產-以台北市信義計畫區之豪宅爲</u>例,台北,國立台灣大學地理環境資源研究所碩士論文。
- 林英彥(2003)"台灣之市地重劃問題與對策",土地問題研究季刊,第二卷,第一期,頁 50-54。
- 林彥霖(2005)<u>都市蔓延對都市永續性之影響分析-以台北都會區爲例</u>,台北,國立台北大學都市計畫研究所碩士論文。
- 林潤華、周素卿(2005)"「台北信義豪宅」及其生產集團:信義計畫區高級住宅社區之生產者分析",地理學報,第四十期,頁17-43。
- 周素卿(1995)<u>台北都會區居住空間結構及其變遷之研究</u>,台北,國科會專題研究 計畫成果報告。

- 周素卿(1997)<u>都市政治與都市發展政策:以台北市信義計畫區和南港經貿園區的發展爲例(都市政治與都市政策對都市空間之形塑,第一年計畫)</u>,台北,國科會專題研究報告。
- 周素卿(2003)"全球化與新都心的發展: 曼哈頓意象下的信義計畫區",地理學報, 第三十四期,頁 41-60。
- 周志龍(2001)"全球化發展與台灣行政區劃再結構",經社法制論叢,第二十七期, 頁 174。
- 周志龍(2002)"後工業台北多核心的空間結構化及其治理赤字",載於全球化台北 研討會論文集,台北,台北市政府都市發展局。
- 周志龍(2003)"後工業台北多核心的空間結構化及其治理政治學",地理學報,第 三十四期,頁 1-18。
- 姜聖華(1999)<u>花蓮地區都市擴張行爲之研究</u>,花蓮,國立東華大學自然資源管理 研究所碩士論文。
- 洪敏麟、洪麗完等合著(1989)台中市發展史,台中,台中市政府。
- 施怡真(2002)<u>台中市都市週邊重劃擴張與舊市區更新間關係之探討</u>,台中,逢甲 大學土地管理研究所碩士論文。
- 高佩菁(2002)都市蔓延之研究,台北,國立台北大學都市計畫研究所碩士論文。
- 徐豪(1996)<u>市地重劃發展過程及其效益形成之研究-台南市之實證分析</u>,台南, 國立成功大學建築研究所碩士論文。
- 張勝彥(1999)台中市史,台中,台中市立文化中心。
- 張嘉玲(2004)<u>台中市都市空間體系的建構與擴展</u>,台南,國立成功大學建築研究 所碩士論文。
- 陳正祥(1993)台灣地誌(上),台北,南天。
- 陳美智(1998)"地方菁英影響力與財政赤字-以台中市爲例",載於從民主化與金融風暴看財政赤字問題研討會論文集。
- 陳銘城(2004)<u>二次大戰後高雄市都市空間結構之變遷</u>,台南,國立成功大學建築 研究所碩士論文。
- 郭奇正(2000)"城市行銷與創造性破壞下的投機城市營造:以台中市的都市發展爲例",東海學報,第四十一期,頁43-64。
- 許香儀(2001)<u>以區位及社經環境觀點建構都市土地使用變遷模式之研究-以台中市</u> 重劃區爲例,台中,逢甲大學土地管理研究所碩士論文。
- 許琬真(2004)預售屋市場商譽之分析,台中,逢甲大學經濟研究所碩士論文。
- 黄明勇(1999)<u>台灣地區行政轄區調整之研究</u>,台北,政治大學公共行政研究所碩 十論文。
- 黃秀萍(2007)<u>天母空間符號的爭戰:都市變遷、尋租者與地方社群的想像競構</u>, 台北,國立台灣大學地理環境資源研究所碩士論文。
- 曾國鈞(2002)<u>地方政治生態與市地重劃關係之研究:以台中市爲例</u>,台中,東海大學公共事務研究所碩士論文。

- 曾裕詳(2006)<u>台中市新發展市地重劃地區開發內容之比較分析-以台中市東區一、</u> 六、九期重劃區為例,台中,逢甲大學都市計畫研究所碩士論文。
- 詹益寧(1995)<u>台灣近代都市成長過程中,市地重劃事業對都市空間架構之影響性</u>研究-<u>以台南市爲例</u>,台南,國立成功大學建築研究所碩士論文。
- 詹明憲(2002)<u>多核心都市空間轉化之研究-以台中市爲例(1986-2002)</u>,台中,逢甲大學建築與都市計畫研究所碩士論文。
- 湯國榮(1996)<u>台中市空間發展政治經濟史考察(1945-1995)</u>,台中,逢甲大學建築與都市計畫研究所碩士論文。
- 葉韻翠(2004)<u>台中市的都市發展(1887-2003</u>),台北,國立台灣師範大學地理研究所碩士論文。
- 劉小蘭、陳維斌(1996)"都市發展過程之研究-以台中市爲例",都市與計劃,第二十三卷,第一期,頁 55-74。
- 劉克智、董安琪(2003)"台灣都市發展的演進—歷史的回顧與展望,人口學刊,第 26 期,頁 1-25。
- 劉瑞煌(2003)"台灣之市地重劃",土地問題研究季刊,第二卷,第一期,頁41-49。
- 蔡怡真(2003)<u>台中市人口空間分布及其變遷之研究</u>,彰化,國立彰化師範大學地理研究所碩士論文。
- 蔡侑妤(2008)<u>台中市新市政中心專用區發展歷程之研究</u>,台中,逢甲大學都市計 畫研究所碩士論文。
- 賴志彰(1997)<u>投機城市的興起-戰後台中市都市空間轉化之研究</u>,台北,國立台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。
- 謝孟謙(2006)台灣都市擴張之研究,台中,逢甲大學都市計畫研究所碩士論文。
- 簡培如(2003)<u>台中市都市空間體系的建構與擴展</u>,台南,國立成功大學建築研究 所碩士論文。
- 嚴敏蕙(1995)<u>台北都會郊區化與郊區性之研究</u>,台北,國立台灣大學社會學研究 所碩士論文。

英文文獻

- Burgess, E. W.(1925) "The Growth of the City: An Introduction to a Research Project," in Urban ecology: An international perspective on the interaction between humans and nature, Vol.1 (J. M. Marzluff, E. Shulenberger, W. Endlicher, M. Alberti, G. Bradley, C. Ryan, U. Simon and C. ZumBrunnen, eds.), NY: Springer,pp.71-78.
- Ball, M.(1983) <u>Housing Plocy and Economic Power: the Political Economy of Owner Occupation</u>, London: Methuen.
- Ball, M.(1986) "The built environment and the urban question," Environment and Planning A,4(3):447-464.
- Ball, M.(1994) "The 1980s property boom," Environment and Planning A, 26(5):671-695.
- Ball, M.(1996) "London and property markets:a long-term view," Urban Studies, 33(6):859 -877.
- Ball, M.(1998) "Institutions in British Property Research: A Review," Urban Studies, 35(9): 1501-1517.
- Dear, M. and Scott A. J.(1981) "Towards a framework for analysis, "in Urbanization and Urban Planning, Chapter 1 (Dear and Scott, eds.), London & New York: Methuen, pp.3-18.
- D'Arcy, E. and Keogh G.(1997) "Towards a property market paradigm of urban change, "Environment and Planning A, 29(4):685-706.
- D'Arcy, E. and Keogh G.(1998) "Territorial competition and property market process: an exploratory analysis," Urban Studies, 35(8):1215-1230.
- Fainstein, S. S.(1993) The City Builders, Oxford: Basil Blackwell.
- Fishman, R.(1998) "Beyond utopia: urbanism after the end of cities," in Real City, Ideal City.Meaning and Function in the Modern Urban Space, Barcelona: CCCB, pp.29-36.
- Fishman, R.(2002) "Global suburbs, "paper present to the First Biennial Conference of the Urban History Association, Pennsylvania:Pittsburgh.
- Giddens, A.(1984) <u>The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration</u>, Berkeley: University of California Press.
- Garreau, J.(1991) Edge City: Life on the New Frontier, New York: Doubleday.
- Howard, E.(1902) <u>Tomorrow: a peaceful path to real reform</u>, Cambridge, Mass.:M.I.T. Press, 1965.
- Hoyt, H.(1939) "The pattern of movement of residential rental neighborhoods," in The urban geography reader, Vol.1 (Fyfe, N. R. and J. T. Kenny, eds.), NY: Routledge, pp.19-36.
- Harris, D. C. and Ullman, E. L.(1945) "The nature of cites," in The urban geography reader, Vol.1 (Fyfe, N. R. and J. T. Kenny, eds.), NY: Routledge, pp.46-55.

- Harvey, D.(1973) Social Justive and the City, Oxford: Basil Blackwell.
- Harvey, D.(1978) "The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis," in The urban geography reader, Vol.1 (Fyfe, N. R. and J. T. Kenny, eds.), NY: Routledge, pp.110-120.
- Harvey, D.(1985) <u>Consciousness and the urban experience</u>, Oxford:Basil Blackwell and Johns Hopkins University Press.
- Harvey, D.(2000) Space of Hope, Berkeley: University of California Press.
- Hall, P.(2002) <u>Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in</u> the twentieth century, Oxford, UK; Malden, MA: Blackwell Publishers.
- Healey, P. and Barrett S. M.(1990)" Structure and Agency in Land and Property Development Processes: Some Ideas for Research," Urban Studies, 27(1):89-104.
- Healey, P.(1991) "Urban Regeneration and the Development Industry," Regional Studies, 25(2):97-110.
- Healey, P. et al.(1992) <u>Rebuilding the City: Property-led Urban Regeneration</u>, London: Spon.
- Imrie, R. and Thomas, H.(1993) "The limits of property-led regeneration," Environment and Planning C: Government and Policy," 11(1):87-102.
- Jaret, C.(1983) "Recent Neo-Marxist Urban Analysis," Annual Review of Sociology, 9: 499-525.
- Jackson, K. T.(1985) <u>Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States</u>, NY: Oxford University Press.
- Knox, P. L.(1991) "The Restless Urban Landscape: Economic and Sociocultural Change and the Transformation of Metropolitan Washington, DC, " Annals of the Association of American Geographers," 81(2):181-209.
- Katznelson, I.(1992) Marxism and the City, Oxford: Clarendon.
- Logan, J. L.and Molotch, H. L. (1987) <u>Urban Fortune</u>, Berkeley: University of California Press.
- Lake, R.(1997) "Chauncy Harris and Edward Ullman, The Nature of Cities:a fiftieth year commemoration," Unban Geography, 18:1-3.
- Lefebvre, H.(1979) "Space: Social product and use value," in Critical Sociology: European Perspectiv (Freiberg J.W. eds.), New York: Irvington, pp.285-295.
- McGuirk, P. M.(2000) "Power and Policy Networks in Urban Governance: Local Government and Property-led Regeneration in Dublin," Urban Studies," 37(4):651-672 Peet, R.(1998) Modern Geographical Thought, Oxford: Blackwell.
- Parker, S.(2004) <u>Urban theory and the urban experience: encountering the city</u>, London: Routledge
- Smith, N.(1979) "Toward a Theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capital, not People," Journal of the American Planning Association, 45(4):538-48.

- Smith, N.(1987) "Gentrification and the Rent Gap," Annals of the Association of American Geographers, 77(3):462-465.
- Turok, I.(1992) "Property-led urban regeneration: panacea or placebo?," Environment and Planning A, 24(3):361-379.
- Walker, R.(1981) "A theory of suburbanization:capitalism and the construction of urban space in the united states, "In Urbanization and urban planning in capitalist society (Michael, D. and S. J. Allen, eds.), NY: Methuen, pp.383-429
- Walker, R.and Lewis D. R.(2001) "Beyond the crabgrass frontier: industry and the spread of North American cities 1850-1950," Journal of Historical Geography, 27(1):3-19.

附錄1:政府部門訪談大綱

您好:

我是國立彰化師範大學地理系碩士班的學生,目前正在進行台中市「豐樂重劃區」之發展的研究,希望能夠瞭解<u>政府部門</u>在豐樂重劃區的發展過程中所扮演的角色,探討市政府對豐樂重劃區之開發的規劃理念、目標和策略。以下的問卷內容是本研究的重要依據,內容僅供學術使用,對受訪者的資料會以匿名方式處理,感謝您的協助。

研究生:蔡國士 指導教授:莊翰華 博士

一、受訪者基本資料		
姓名:	服務單位:	聯絡電話:
一 三七三水 二、4四		

二、訪談大綱

- 1. 台中市於民國 75 年進行主要計畫的第一次通盤檢討,並一口氣公告第 7 至 12 期市地重劃,能不能請您談一談市政府爲什要提供這麼大量的建築用地?釋出這些建築用地對誰有好處?(一般民眾、地主、開發商、政府)
- 2. 台中市的 7-12 期重劃區都是大規模的開發,請問是什麼原因讓市政府偏好「大規模」的開發策略?這種大規模的市地重劃是讓都市發展更快,還是造成都市土地供給過剩、發展效率不彰?原因是什麼?
- 3. 第一次通盤檢討中雖然規劃出優先發展區和後期發展區,希望引導都市有次序的發展、避免都市擴張造成濫建問題,但是優先發展區的面積很大,市政府有沒有規劃先帶動哪一區的發展?還是只提供都市計畫的藍圖讓市場自己決定要先投資哪裡?您覺得政府應不應該先引導某些地區的發展?原因是什麼?
- 4. 豐樂(8 期)重劃區是 7-12 期重劃區中,最早公告並完成開發的重劃區,能不能 請您談一談市政府選擇優先開發豐樂重劃區的原因是什麼?當時的決策過程大 致上有哪些社會力量的積極推動?這些社會力量積極推動的原因又是什麼?
- 5. 市政府採用市地重劃的開發方式是因爲「快速而有效率」,但是豐樂重劃區在完成重劃工作後,實際的發展卻相當緩慢、許多土地並未建築使用,並不像 4、5 期的發展那麼快速,而是近年來才快速發展,請問豐樂重劃區在完成重劃後發展相對緩慢的原因是什麼?(地主不開發、建商不投資,原因是什麼?留著等漲價或是不看好購屋的需求)。面對重劃區發展緩慢的問題,市政府是否會主動提出因應策略?(有哪些策略?誰推動?效果如何?)
- 6. 近年來,豐樂重劃區的發展很快,已經成為台中市不動產開發的金磚四區,推 案的類型也越來越趨向高級住宅或豪宅,您認為這是什麼原因造成的?(市政府 帶動或市場機制)

- 7. 在豐重劃區的發展過程中,市政府提供了哪些帶動豐樂重劃區的不動產開發或 是吸引開發商到豐樂重劃區投資的策略或制度?(如:推動哪些公共建設、行銷 策略)(誰推動的?)
- 8. 市政府用市地重劃的方式進行開發後,是希望由誰來進行不動產的開發(當地地主去建設、房地產開發商、或其他?)一般而言,這種開策略對誰會比較有利? 誰又會反對?
- 9. 市地重劃後造成豐樂重劃區的地價飆漲?這樣會不會造成地主和建商進行土地投機而獲利?小地主掃地出門?一般民眾卻更買不起房子的問題?您建議如何改善?
- 10. 您對政府開發豐樂重劃區的方式還有沒有其他建議?

附錄2:原地主訪談大綱

您好:

我是<u>國立彰化師範大學地理系</u>碩士班的學生,目前正在進行台中市「豐樂重 劃區」之發展的研究,希望能夠瞭解**地主在豐樂重劃區的發展過程中所扮演的角** 色,希望能夠瞭解地主在豐樂重劃區內的土地與房地產開發策略、利用土地的方 式。以下的問卷內容是本研究的重要依據,內容僅供學術使用,對受訪者的資料 會以**匿名**方式處理,不會公開個人的資料,感謝您協助作答。

研究生:蔡國士 指導教授:莊翰華 博士

一、受訪者基本資料			
姓名:	電話:	住址:	

二、訪談大綱

- 1. 在市地重劃前,您原本從事什麼工作?您的土地原本座落在哪裡?面積大概多大?土地原本做哪些用途?在完成重劃工作後,您的生活、工作有什麼轉變? 日常生活中的人際網絡有什麼變化?
- 2. 當初政府準備在這裡辦理市地重劃時,您和附近的居民是否同意參與市地重 劃?您決定是否參與市地重劃時所考量的因素有哪些?您的決策過程是根據哪 些資訊做判斷?您如何取得這些資訊?根據什麼樣的人際網絡?
- 3. 當初政府會在這邊推動市地重劃工作,是哪些熱心人士的積極推動所促成?這些人推動的原因是什麼?您那時候有沒有參與推動工作?
- 4. 政府在辦理市地重劃前,會先公告都市計畫圖,您當初是否去看過計畫圖?您 對當時的規劃結果是否滿意?滿意或不滿意的原因是什麼?不滿意時您如何表 達意見?您提出的修改意見是什麼?爲什麼希望做這樣的修改?您的意見最後 如何得到改善?
- 5. 當政府開始進行土地重新分配時,您的土地原本被配到哪裡?您是透過什麼方式讓土地分配到現在的位置(透過誰?如何找到這個人?)?您是否滿意這樣的分配結果?原因是什麼?
 - (1) 您在重劃後取回的土地後來分別如何處理?當時的考量分別是什麼?在重 劃後取回的所有土地中,分別用做哪些用途?原因分別是什麼?決定這些 用途時參考哪些資訊?
 - (2) 用來居住的土地是自行鳩工建築或與建設公司合作?如何取得資金?選擇 留下這些土地自行居住的原因爲何?
 - (3) 直接售出的土地分別在什麼時候出售?出售給誰?目前是做什麼用途?
 - (4) 自行開發的土地是如何取得資金?開發成什麼類型的建案?如何銷售?
 - (5) 與建設公司合作開發的部份是與哪一家合作?開發成什麼類型的建案?如何分配?
- 您覺得市地重劃對您而言,主要帶來哪些益處?對您的社區又帶來什麼好處?

附錄3:建設公司訪談大綱

您好:

我是<u>國立彰化師範大學地理系</u>碩士班的學生,目前正在進行台中市「豐樂重 劃區」之發展的研究,希望能夠瞭解**建設公司在豐樂重劃區的發展過程中所扮演** 的角色,希望能夠瞭解貴公司在豐樂重劃區內的房地產開發策略。以下的問卷內 容是本研究的重要依據,內容僅供學術使用,對受訪者的資料會以<u>匿名</u>方式處 理,不會公開重要的資料,感謝您協助作答。

研究生:蔡國士 指導教授:莊翰華 博士

 ,	受訪者基本資料

1.姓名:	2.職稱:
3.聯絡方式:	

- 二、訪談大綱
- 1.請問您覺得<u>豐樂重劃區</u>具備哪些有利於房地產開發和投資的優勢或潛力?貴公司 在這裡推案的時候最主要的考量又是哪些因素?都市計畫和市地重劃對建設公司 的開發計畫有什麼影響?
- 2.能不能請您談一談貴公司在豐樂重劃區內的各個建案的推案策略?
 - (1)請問貴公司目前在豐樂重劃區內總共推出幾個建案?
 - (2)這些建案的推案時間、土地取得的時間與成本、建案的單價、總價與坪數規劃 爲何?
 - (3)請問貴公司選擇在這些時間點推案是基於哪些考量?
 - (4)請問這些建案在推案和行銷的時候主要訴求哪些客層?原因爲何?
 - (5)能不能請您談一談這些建案的主要特色(行銷時所強調的特色),選擇這些特色的原因是什麼(如:是否結合政府政策、都市計畫特色…等)?對於提高獲利有什麼幫助?
 - (6)請問貴公司的建案在推出後有哪些能讓建案持續升值的優勢?
 - (7)未來貴公司在豐樂重劃區內是否還有開發計畫?會走什麼趨勢?
- 3.能不能請您談一談貴公司在豐樂重劃區內的土地投資策略?
 - (1)選擇在豐樂重劃區內購地的考量是什麼?
 - (2)目前在豐樂重劃區內除了已經推案的土地外,還有哪些土地?爲什麼會選上目前購買的土地?土地的取得方式、時間和成本?爲何選擇這些時間購入土地?
 - (3)購置這些土地目的是什麼?(推案、增值…)
 - (4)十地的取得價格對於後來的建案售價有哪些影響?

- 4.能不能請您談一談貴公司在<u>豐樂重劃區</u>內進行房地產的投資與開發時有哪些提高 獲利的秘訣或策略?其他建設公司又會採取什麼樣的策略?政府政策、都市計畫 對於對公司的投資與開發策略有什麼影響?
- 5.能不能請您談一談建設公司在<u>豐樂重劃區</u>內的推案趨勢有何特色?目前<u>豐樂重劃</u> <u>區</u>內的建案售價越來越高,能不能請您談一談這種趨勢是如何形成的?您認爲這 種趨勢對都市的發展有什麼影響?您認爲這對於都市內的平價住宅供應和社會和 諧有什麼影響?

附錄 4:臺中市實施平均地權基金收支保管及運用辦法

中華民國 95 年 6 月 22 日府法規字第 0950121710 號令發布全文

第一條 臺中市政府(以下簡稱本府)為實施平均地權業務,依平均地權條例施行 細則第十四條規定,設置臺中市實施平均地權基金(以下簡稱本基金), 並訂定本辦法。

第二條 本辦法所稱市地重劃區係指公辦市地重劃區

第三條 本辦法之主管機關爲本府,管理單位爲本府地政局。

第四條 本基金爲預算法第四條第一項第二款第四目所定之特種基金。

第五條 本基金之來源如下:

- 一、本府編列預算撥充。
- 二、照價收買土地及其改良物出售之盈餘款、租金及使用費之收入。
- 三、區段徵收土地出售之盈餘款。
- 四、市地重劃區出售抵費地盈餘款應撥充數。
- 五、裁撤留供市地重劃區內增加建設、管理、維護費用專戶之剩餘款。
- 六、本基金之孳息收入。
- 七、其他收入。

第六條 本基金運用範圍如下:

- 一、照價收買土地及其改良物補償價款。
- 二、區段徵收土地之開發費用。
- 三、市地重劃工程費用、重劃費用及貸款利息。
- 四、民間自辦市地重劃費用。
- 五、市地重劃抵費地或區段徵收標(讓)售土地及有償撥用土地所得款 不足抵付重劃負擔總費用或區段徵收開發總費用時,其差額之貼補。
- 六、實施市地重劃或區段徵收前籌備工作及規劃設計必要費用。
- 七、促進重劃區或區段徵收區發展之建設、管理及維護費用。
- 八、已辦竣市地重劃或區段徵收地區建設、管理及維護費用。
- 九、本基金管理必要費用。
- 十、研究發展平均地權有關業務必要費用。

十一、其他辦理平均地權有關業務必要費用。

前項第五款、第七款至第十款之費用以補助方式辦理;其餘各款 以貸款方式運用。但第六款於市地重劃區或區段徵收區因故不能實施 時得以補助方式辦理。

第一項第一款、第七款至第十款每年度支出之經費合計不得超過 本基金總額之百分之二十五。

第七條 本基金應於本府市庫代理銀行設立專戶存管。但因業務需要,得存入其 他銀行或購買政府債券。

第八條 申請本基金之貸款者,應提出工作計畫書、經費概算、貸款數額及償還 計畫,報請本府核定。

前項申請爲供民間自辦市地重劃費用者,經本府核定後,通知重劃會提供擔保,與基金存儲銀行辦理簽約。

第九條 本基金貸款數額,由本府按計畫執行進度,分期撥付之。

第十條 本基金自撥貸日起計息,利率依地方建設基金平均地權項目之放款利率 計算。

本基金貸款期限最長爲六年。

第十一條 本基金應編製附屬單位預算。

前項預算之編製與執行、決算之編造及會計事務之處理,應依預算法、會計法、決算法及相關法令規定辦理。

第十二條 本基金無存續必要時,應予結束,並辦理決算,其餘存權益應解繳市 庫。

第十三條 本辦法所需書表格式,由本府另定之。

第十四條 本辦法自發布日施行。