

公務出國報告

(出國類別：考察)

考察美國都市更新及容積移轉訪談專案報告

服務機關：內政部營建署

出國人 職 稱：都市計畫組組長

姓 名：王銘正

出國地區：美國舊金山、紐約市

出國期間：92.8.13-92.8.22

報告日期：92年11月

90/
C09203134

系統識別號:C09203134

公 務 出 國 報 告 提 要

頁數: 49 含附件: 否

報告名稱:

都市更新及容積移轉建設訪談專案考察

主辦機關:

內政部營建署

聯絡人/電話:

吳媽紅/(02)87712428

出國人員:

王銘正 內政部營建署 都市計畫組 組長

出國類別: 考察

出國地區: 美國

出國期間: 民國 92 年 08 月 13 日 -民國 92 年 08 月 22 日

報告日期: 民國 92 年 11 月 21 日

分類號/目: G0/綜合(各類工程) /

關鍵詞: 舊金山 紐約,都市更新 容積移轉

內容摘要: 臺灣地區雖早於53年修正都市計畫法，將都市更新納入法律規範，惟因特殊時空因素三十餘年來並未實際應用。直至87年另定都市更新條例翌年配合921災後重建，始次第展開，但仍侷限於個別集合住宅之更新重建。鑑於美國自1950年代開始全面推動都市更新已有50年之實際經驗，值政府大力推動都市更新之際，爰指派業務主管赴美拜訪舊金山、紐約市政府進行專案訪談吸取寶貴經驗，及赴實地考察，蒐集相關法令及更新計畫資料，以供檢討都市更新、容積移轉、規劃競圖制度之重要參考。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

目 錄

第一章	考察目的及考察行程-----	2
第二章	考察美國舊金山市都市更新訪談紀要-----	10
第三章	考察美國紐約市都市更新及容積移轉訪談紀要-----	18
第四章	考察美國紐約市世貿中心更新重建國際競圖訪談紀要-	32
第五章	考察心得與建議-----	43

附 錄

第一章：考察目的及考察行程

一、考察緣起及目的

民國二十八年我國首次制定之都市計畫法，原為準備抗戰勝利後進行收復區域鎮營建規劃而制定，僅有三十二條原則性之宣示條文，其中第五條明定「就舊城市地方為都市計畫，應依當地情形，另闢新市區，並就原有市區逐步改造。」惟在大陸時期，並無實施都市更新之環境與成果。

政府播遷來台後，民國五十一年間，美援運用委員會編譯「各國都市計畫法令概要」並提出修法建議草案，作為第一次修正都市計畫法之架構，該次修正條文於五十三年公布施行，於母法中增列第五章「舊市區之改造與新市區之建設」，其中主要係參採歐美當時都市更新、住宅重建觀念立法之精神，明定政府因衛生、安全上之理由，必須拆除雜集之窳陋建築或貧民區時，得依據都市計畫劃定改造地區範圍，擬定改造計畫，實施逐步整建或徙置原居民為全地區之重建。並規定改造計畫之事項、報核程序、得實施徵收或區段徵收、地價補償、禁建、完成公共設施後基地之處理、國民住宅計畫規定適

當比率優先租售予舊市區改造地區範圍內應予徙置之居民等規定(第五十二條至第五十六條)。

上開民國五十三年公布施行之修正條文第五十五條規定，政府對於改造地區範圍內依法徵收之土地及建築物後，應依照公布實施之改造計畫，拆除原有建築物或障礙物，平整基地，興修公共設施，實施重建或將基地售予私人或團體，依照改造計畫限期實施重建，售得價款全部撥充徵收補償及興修公共設施費用，不得移作他用。私人或團體未依限期實施重建，亦未呈准延期者，由政府按原出售價格收回其土地，再行依規定處理。

民國六十二年第二度修正時，併同相關條文，單獨列為第六章「舊市區之更新」專章，除將「舊市區之改造」修正為「舊市區之更新」，並於用語定義中開宗明義闡明「舊市區更新：係指舊有建築物密集，畸零破舊，有礙觀瞻，影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區」(第七條第六款)。此外，並明定更新計畫得視細部計畫劃定地區範圍實施之。同時，首次定義「都市更新」之處理方式包括重建、整建、維護等三種方式，及授權省(市)政府劃定更新地區之標準、規範更新計畫之表明事項、報核程序、辦理機關或由上

級專設機構代辦、得依法徵收或區段徵收、禁建等規定。至於重建或整建地區內拆除整建後之基地，修正為辦理機關得辦理讓售或標售，其承受人應照更新計畫限期實施重建，否則應按原售價收回其土地自行辦理或另行出售，另國宅興建計畫與都市更新計畫與都市更新計畫之配合，興建適當比率之廉價住宅優先租售予舊市區更新地區範圍應予徙置居民之規定，仍予維持（第六十三條至第七十三條）。

在台灣地區六〇年代都市化現象已日趨明顯，中央雖已初步建立都市更新之法令基礎，惟仍「徒法不足以自行」，需在主客觀條件之配合下，都市更新才能逐步納入都市發展政策中。民國 56 年聯合國顧問孟松夫人發表之「台灣都市更新政策－問題與途徑」專文即指出：「在一個開發中國家，例如台灣，都市更新實為一奢侈之舉，僅可作較小規模之實施」。以當時具政經優勢地位之台北市而言，乃成為極少數有必要且有執行能力推動都市更新之都市。在民國 62 年修正都市計畫法之前的近似都市更新計畫，僅有中華商場重建案、華江舊市區改造案、萬大計畫案等，尚非以真正之都市更新形式辦理，而是配合解決違建問題、美化市容、開闢交通設

施等理由進行。

嗣於 65 年 6 月台北市政府工務局都市計畫勘測大隊奉令全面進行老舊市區辦理都市更新可行性調查，成立都市更新科，訂定台北市都市更新實施辦法，開啓國內正式推動都市更新之先河。自民國 65 年至 87 年 11 月公布都市更新條例之二十餘年間，台北市實施都市更新案計有紹安、柳鄉、工專、八德、雙園、宮前等 25 處。

直至行政院經建會於 86 年間擬具「都市更新方案」提報行政院 86.2.13 第 2514 次院會通過後，本部研擬之都市更新條例，於 87.11.11 公布施行。嗣於 88.9.21 中部發生大地震，配合制定「九二一震災重建暫行條例」於 89.2.3 公布施行，結合財團法人九二一震災重建基金會推動之「築巢專案」，以權利變換方式實施都市更新乃成爲協助災區集合式住宅大樓重建之最重要工具。自 89 年至今，中部災區及台北縣市以都市更新方式申請重建之集合式住宅社區共 114 處，至 92 年 10 月底止，都市更新會獲准立案者 108 處，提出都市更新事業計畫及權利變換計畫者 77 處，經縣市都市更新委員會審議通過者 71 處，公告實施者 66 處，已發照建築者 51 處，

已動工興建者 36 處，其中東勢名流藝術世家、大里翠堤社區、水稻之歌七期、泰昌大樓及中興大樓已完工或領得使用執照陸續辦理產權登記等手續。至於非屬九二一震災重建部分之都市更新案，台北市政府在 88 年迄今已受理 66 建，其中已提出事業計畫及權利變換計畫者已達 43 件，7 件已核定實施，目前已陸續取得建築執照興建中。

本年七月上旬總統聽取經濟顧問小組所提都市更新政策建議案，總統裁示：「都市更新是當前提高老舊社區土地價值、促進建築業發展及提升民眾生活品質的最有效方式之一，應視為國家重大經濟建設計畫，而加速推動。」鑑於美國為世界各國推動都市更新政策與法案最先進國家之一，其國情及社會、經濟、文化、人文背景因素與我國互有差異，惟自 1950 年代艾森豪總統全面推動都市更新法案與聯邦補助計畫開始，迄今已有五十年之實際操作經驗，本部於草擬都市更新條例階段，對於美國過去推動都市更新工作所遭遇的問題及成因，已藉由參考相關文獻及專家學者提供意見之管道，稍有部分程度之認識與瞭解，並作適當之規範與因應。適值政府大力推動都市更新之際，本署爰考量首度派員赴美

考察，親赴相關單位實地訪察，以作為研修都市更新條例相關法規及研擬推動計畫之重要參據。

本署研擬之出國考察美國都市更新及容積移轉建設訪談專案計畫，經報內政部轉報奉行政院核定，列入本署九十二年度預算，由本署指派一人，赴美國拜訪舊金山市、紐約市政府都市重建局、都市計畫局相關部門，除進行專案訪談、聽取簡報、蒐集相關資料外，並赴現地考察都市更新、容積移轉實際案例。

二、考察計畫概述：

本次考察計畫之重要意義，在於本署首度以中央都市計畫主管機關之立場，指派業務主管人員，經由外交部、新聞局駐外單位及國內外友人之協助，親赴美國舊金山市政府、紐約市政府、紐約紐澤西港務局進行正式拜訪，以了解其都市更新、容積移轉、災後更新重建之組織架構、運作方式，以供我國檢討都市更新、容積移轉、更新重建審核機制之重要參考。

三、考察人員：一人，本署都市計畫組王組長銘正。

四、預算：新台幣壹拾壹萬捌仟元，實支新台幣壹拾壹萬伍仟玖百壹拾貳元。

五、考察行程：

(一) 第一天：八月十三日（星期三）

台北時間下午十時二十分，搭乘中華航空 CI4 班機，由台北直飛舊金山，經國際換日線於同日下午七時抵達(夏季日光節約時間加一小時)，夜宿舊金山 Quality Suites Hotel。

(二) 第二天：八月十四日（星期四）

- 拜訪駐舊金山台北經濟文化辦事處李處長世明。
- 拜訪舊金山市政府都市更新局、重建委員會，進行訪談，並實地考察都市更新案例開發情形。
- 下午/美東大停電。

(三) 第三天：八月十五日（星期五）

- 拜訪舊金山市政府都市計畫局、開發許可中心，考察受理開發許可申請案件櫃檯作業審查流程運作實況。

(四) 第四天：八月十六日（星期六）

- 考察舊金山市政建設、景觀風貌管制情況。

(五) 第五天：八月十七日（星期日）

- 整理考察舊金山都市更新資料。
- 美西時間中午十一時三十分，搭乘聯合航空 UA 852 班機，自舊金山直飛紐約，因美東大停電機場運作

稍緩，美東時間下午九時抵達 JFK 機場，夜宿紐約曼哈頓中城區 Bed Ford Hotel。

(六) 第六天：八月十八日（星期一）

- 拜訪行政院新聞局駐紐約新聞處易主任榮宗。
- 部分市政府機構因大停電，仍停止上班，電訊中斷，爰調整行程，先行考察紐約市政建設，並赴聯合國圖書資料中心購買各國都市發展政策參考文獻。

(七) 第七天：八月十九日（星期二）

- 拜訪紐約市政府都市計畫局，聽取簡報，並進行都市更新及容積移轉訪談。

(八) 第八天：八月二十日（星期三）

- 考察紐約市南街港都市更新、容積移轉實際案例。

(九) 第九天：八月二十一日（星期四）

- 拜訪紐約市政府都市計畫局圖書資訊中心，並購買文獻。
- 拜訪紐約紐澤西港務局，聽取簡報，並進行世貿中心災後更新重建國際競圖訪談，並參觀九一一事件世貿中心遺址現場重建工程施作情形。

(十) 第十天：八月二十二日（星期五）

- 整理考察紐約行程資料及行李。
- 搭乘中華航空班機（CI 11）經安克拉治返國。

第二章 考察美國舊金山市都市更新訪談紀要

- 訪談時間：八月十四日（美西時間）下午一時三十分。
- 訪談地點：舊金山市政府都市重建局（San Francisco Redevelopment Agency，770 Golden Gate Avenue，S.F.）。
- 受訪人：余委員浩揚（Benny Y. Yee，Commissioner）
李蒙·阿布朗副執行長（Leamon J. Abrams，Deputy Executive director）。
- 與談人：姚大凱專案經理（Richard Yau 聖荷西市政府工務局）

<前言>

余浩揚先生為華裔美籍成功企業家，五〇年代畢業於台中一中，赴美發展迄今，曾任舊金山市政府都市重建委員會主席，現兼任委員（任期至 2006 年 9 月），並身兼 Benny Yee 國際實業投資公司總裁，舊金山市華埠副主席，加州州政府 Contractors State License Board 委員，為舊金山灣區知名之熱心公益人士，活躍於政商界，本次訪談承蒙外交部及駐舊金山台北經濟文化辦事處李處長世明之安排與聯繫，在台美二國無正式邦交之情形下，筆者得以我中央政府之主管官員身分，首度以正式公務考察名義在該局辦公室專訪余委員浩揚及主管該市重

建局計劃管理部門之副執行長李蒙·阿布朗先生，獲該局熱烈接待，除聽取簡報、交換意見外，並親自引導至該市重要都市更新地區實地考察，謹此致謝。

<訪談紀要>

一、舊金山市政府都市重建局成立之緣起及歷年來重要績效

- (一) 依據加州社區更新法 (Community Redevelopment Law) 之規定，舊金山市政府在二次世界大戰後於 1948 年正式成立都市重建局 (San Francisco Redevelopment Agency, 簡稱 SFRA)，為市府底下一般之局處。推動戰後都市更新工作，其中以市區內 Diamond Heights 丘地為該局辦理之首件都市更新案。
- (二) 1950 年末期，加州州長喬治克里斯多福 (George Christopher) 依據新法將該局改為獨立局，任命重建委員會首任主席及執行長，開始積極推動都市更新工作，改組後之重建局首件都市更新計畫為 Golden Gateway 更新案，將原本為市區老舊之終站周邊地區更新重建為市中心區之一部分。
- (三) 1960 年代初期，配合艾森豪總統主政之聯邦政府在全美各大都市全面推動都市更新計畫，舊金山市政府都市重建局更扮演重要角色，開啓全面都市更新之新局面。
- (四) 1960-1970 年代中期，重建局衍然成為「扮演推動聯邦都市政策為地方政策」之重要角色，由於聯邦政府提供充裕之補助及

完備之法令，使得 Yerba Buena Center 及 Western Addition 等地區之更新計畫得以順利完成。

(五) 1970-1988 年間，僅有 Ricon Point-South Beach 更新計畫著手推動，但並未仰賴聯邦之補助。

(六) 1989 年開始，重建局面對以下重要都市更新政策之變革與挑戰：

1. 開始採行「稅金增額融資」制度(Tax Increment Financing, T.I.F)，首度以發行都市更新後預期成長之增額稅公債，作為推動都市更新之主要財源。
2. 市長及市議會通過新的都市更新政策，要求更新後之增額稅收之半數應運用於中低收入住宅，使得重建局成為全市合宜價格住宅之主要供應者。
3. 辦理 Loma Prieta 地震後第六街周邊地區之災後重建，開始推動市場大道南側地區都市更新案 (South of Market Redevelopment Project)。

(七) 目前刻正辦理或研究推動者計有七處：

1. 聯邦辦公大樓 (Federal Office Building)、Hunters Point Shipyard、Mission Bay 等三處完成計畫推動中。
2. Treasure Island 移轉至 Treasure Island 發展局管轄。
3. Transbay、South Bayshore、Mid-Market 等三區刻正納入

測量研究區，繼續研究更新之可行性中。

二、都市重建局之組織

- (一) 重建局設重建委員會，置委員七人，無給職，負責重建政策，委員由市長任命，任期與現任市長任期錯開，任期四年，期滿得連任。余委員浩揚係以建築投資公會之代表身分，膺聘委員迄今已 17 年，為最資深之重建委員會委員，並曾為前任主席。
- (二) 重建局實務運作之行政部門，設執行長一人，副執行長三人，下設三大部門以獨立預算、人事體制，處理都市更新相關業務，目前正式職員約 200 人
1. 計畫與方案管理部門：處理更新計畫、住宅及經濟發展事宜。
 2. 財務、計畫與管理部門：處理更新計畫有關之財務規劃管理事宜。
 3. 發展部門：處理更新計畫有關之發展、建築工程、社區服務等事宜。
- (三) 實務運作上，重建局以「單一窗口」方式專責處理都市更新事宜，惟仍需與市府之市長辦公室、經濟發展局、住宅及社區發展局、都市計畫局、工務局、港務局密切聯繫合作，以順利推動舊金山市之都市更新及住宅建設。

三、都市重建局之任務

都市重建局當前之任務，與五十餘年前成立之初有相當大之差

異，當前最重要之任務有下列三大項目：

- (一) 住宅供應：自重建局成立至今，經由推動都市更新成為全市興建超過 25000 戶住宅之主要觸媒，過去六年來，更為全市中低收入住宅之最主要提供者，即以 Diamond Heights、Ricon Point-South Beach、South of Market 及 Hunters Point-/Bayview 為例，其更新計劃之首要目的即為住宅發展，提供合宜價格之住宅。
- (二) 經濟發展：期經由都市更新創造就業機會、協助弱勢及少數民族、協助更新期間居民之遷移及遷回更新地區，擴大稅基，增加稅收。
- (三) 提升環境品質：經由重建局在更新地區擴大公共投資，改善公園、綠地、文化、藝術中心及其他公共設施，藉以提升環境品質，改善現有居民及營業者之可居性。

四、都市重建局之法定操作體制

- (一) 都市重建局運用其獨特之權力，在城市羸陋衰敗地區集中公共投資，引導私部門之投資，改善居住及工作環境，擴大稅基，提高舊金山市政府之歲入，可視為舊金山市不動產開發之重要工具。
- (二) 加州州政府制定之衛生及安全法案（即社區更新法 Community Redevelopment Law 簡稱 CRL），為提供全加州市府推動都市

更新之法律基礎，該法第 33037 節明定都市更新之基本目標為消除城市衰頹地區，其中有關衰頹地區進一步之「衰頹指標」定義在子法及司法判例業已明確規範，包括實質環境之衰敗及經濟衰敗，重建局在更新研究地區進行測量、研究、分析報告中，必須就合於衰頹指標之程度提出建議，俾供市政會議審查核定。

(三) 舊金山都市更新區之分類

依重建局辦理衰頹地區之都市更新進度與階段，可分為下列四大類型：(詳分布圖)

1. 研究地區 (Survey Areas)：計有 Bayview Hunters Point
2. 規劃地區 (Proposed Project Areas)：計有 Tranbay Terminal. Midmarket. South of Market Expansion 等區。
3. 計劃地區 (Project Areas)：計有 Western Addition. Golden Gateway. Yerba Buena Center、Indian Basin、Hunters Point、Mission Bay North and South 等區。
4. 完成計畫地區 (Completed Project Areas)：計有中國文化貿易中心、史道頓-沙加緬度、Diamond Heights、Western Addition (A-1) 等區。

五、都市重建局之預算制度

- (一) 採行「稅金增額融資」(Tax Increment Financing, T.I.F) 制度，

建立自主性之都市更新計劃主要財源。

- 自 1989 年起，不再仰賴聯邦專案補助經費，改採加州社區更新法授權該市重建局在一定時間範圍內（一般為 25-45 年之間）運用因推動更新計劃所增加之地方稅金，並有權發行免稅之債券，以募集都市更新長期開發經費。
- 重建局獲得因長期賡續推動延續性之都市更新所增加之稅金、不動產收入及處分所得，可用於償還債券、興修公共設施、提供合宜價位之中低收入住宅、老人公寓、補貼或低利貸款給配合推動更新計畫之開發商。

（二）1999-2000 年預算運用情形

- 1、1999-2000 年重建局之歲出預算約 1 億 2 千 770 萬美元，其中約 7940 萬美元來自非稅金增額之歲入（包括土地出售、出租、讓售及非稅金增額公債收入）、3190 萬美元來自發行稅金增額公債（TIF）收入，其他 1650 萬美元則為出售安置公債。
- 2、2000 年歲出預算中來自稅金增額公債部分，較前一年成長 76.6 萬美元，提供重建局從事都市更新之工作，以達成下列預期目標。
 - （1）支付人事與行政管理經費，以操作非借貸型基金。
 - （2）維持重建局之營運，不低於上一年之平均水準。
 - （3）運用至少 40% 之稅金增額公債，以提供合宜價位住宅。

(4) 繼續完成一定水準之更新計畫。

(三) 都市更新計畫個案經費運用情形

- 1、投資合宜價位住宅約 3900 萬美元，其中 650 萬美元來自聯邦住宅基金，其他 3250 萬美元則為重建局住宅計畫基金—包括 840 萬美元為土地讓售，1210 萬美元為其他歲入，1200 萬美元為稅金增額公債收入。實際上，全市之住宅預算中，稅金增額公債之 41% (約 550 萬美元)，運用於 South Bayshore 更新研究區之住宅計畫。
- 2、Hunters Point Yard 更新區：約 280 萬美元。
- 3、Six Street 更新區：約 240 萬美元，改善街道設施。
- 4、South Market 更新區：約 530 萬美元興建住宅。
- 5、Mission Bay North and South 更新區：1998 年由研究區確定為計畫區，2000 年投資 550 萬美元以改善基礎設施，開發商捐贈投資 840 萬美元興建住宅—其中 220 萬美元為開發商捐贈之土地，200 萬美元為開發商捐贈之住宅，其他 420 萬美元則為開發商之捐贈回饋金。
- 6、Western Addition 更新區：300 萬美元興建輔助生活設施，190 萬美元修建爵士音樂俱樂部。
- 7、Yerba Buena Center 更新區：約 750 萬美元，以興建墨西哥文化博物館。

第三章 考察美國紐約市都市更新及容積移轉訪談紀要

一、專訪紐約市政府都市計畫局執行長理查·巴斯 (Richard Barth)

【前言】

理查巴斯執行長曾於去年來台，受聘為台北市政府短期顧問，對我國甚為友好，此次考察承駐紐約台北經濟文化辦事處及旅美知名都市設計專家亦為該局主任規劃師涂平子 (Patrick Too)、台北市政府都發局許副總工程司阿雪之多方聯繫安排，得以順利完成專訪，就該市都市發展、都市更新政策及研議中之重大都市更新計畫做詳細之介紹與廣泛討論，使筆者獲益良多，特此誌謝。

- 受訪人：理查·巴斯執行長
- 陪同與語談人：涂平子先生
- 訪談時間：美東時間八月十九日下午

<訪談紀要>

(一) 紐約市都市計畫與都市更新策略規劃過程

1. 當前紐約市政府都市發展局之重要任務

- (1) 研議策略性計畫及政策，以引導紐約市都市再成長與永續發展。
- (2) 促進土地使用之活動，以實現策略性計畫。
- (3) 執行土地使用及環境檢討，以引導公私部門之開發。
- (4) 提供完整之技術諮詢與規劃資訊。

2. 策略性規劃

(1) 規劃分析

(2) 鄰里單元計畫。

(3) 基礎研究：土地使用、設計規劃、經濟、人口統計、公共設施需求、交通運輸、親水設施與開放空間。

3. 策略性規劃之目標

(1) 振興曼哈頓（Lower Manhattan）下城區都市機能。

(2) 研訂哈德遜轉運站更新地區之都市設計綱要計畫。

(3) 促進區域商業地區之成長—布魯克林、長島、雅買加、布朗克斯、法拉盛等中心區之成長，以及建築意象街景計畫、未來產業之調整等。

(4) 閒置工業用地之土地使用計畫通盤檢討，提供未來發展架構。

(5) 協助提供鄰里單元之新增住宅，檢討土地使用分區管制法令。

(6) 發展未來交通運輸方案—下曼哈頓通勤列車、水上計程車、整併水上渡船、區域貨物運輸及智慧型運輸系統等。

(7) 重點示範計畫—包括下曼哈頓、哈德遜轉運站、布魯克林水岸發展地區之更新。

(8) 藉人行步道及自行車道系統規劃，促使公眾親近水岸地區及遊憩設施，以提升市民休閒遊憩品質。

(9) 修正土地使用分區管制法令，改善社區公共設施及曼哈頓地

區之住宅區停車、商業區土地使用及停車問題。

(二) 紐約市都市更新工作重點與特徵

- 1、都市計畫局僅就土地使用分區管制進行審查更新計畫及相關都市計畫，但不介入個別建築物之都市設計審查。
- 2、協助更新計畫整合土地取得，以改善公共空間及公共建設誘導更新。
- 3、提供改善停車問題之機會，加強公共領域，創造公共空間及公園綠地、親水設施。
- 4、鼓勵商業區大規模開發，防止零星式之小型商業開發更新，規避停車空間之設置。
- 5、適時修正走漏洞式之法規盲點，調整土地使用分區管制計畫，創造公共開放空間系統，作為民眾活動之焦點。
- 6、透過市容街景美化，促使市民參與都市更新。
- 7、強制收買私有土地，提高投資更新計畫之可行性，並建立市場機制之談判收買程序。
- 8、透過開發閒置工業區，建立變更都市計畫分區之公平回饋機制與發展架構之操作平台，逐步完成開發公共空間系統，以達雙贏策略。
- 9、都市計畫、住宅、都市更新部門通力合作，由民間開發住宅，市政府提供輔助貸款之財務協助，提供市民合宜價位住宅，俾由市

場供需決定住宅興建。

10、妥善修正土地使用分區管制法令，使都市更新周邊地區之新舊鄰里尺度吻合。

二、專訪紐約市政府都市計畫局主任規劃師涂平子先生

- 受訪人：華裔知名都市計畫專家涂平子先生（Patrick Too）
- 訪談地點：紐約市政府都市計畫局辦公室（22 Reade ST. 6w NY）
- 訪談時間：美東時間八月十九日下午
- 簡報人員：Mr. Jeff Mulligan , Mr Jaiml Ortiz

<訪談紀要>

（一）哈德遜鐵路調車場(Hudson Yards)都市更新計畫

1. 更新計畫範圍：曼哈頓中城西側，計畫範圍南側以西 28 街為界，東至第八大道，北至西 43 街，西鄰哈德遜河。
2. 現況：單獨作為紐澤西進入紐約曼哈頓地區之公共運輸鐵路調車場使用，周邊地區極度缺乏寧適之居住環境及公共綠地空間。此策略性區位之功能調整，將可為未來曼哈頓中城地區提供唯一之機會，持續發展為舉世之金融營運中心。
3. 市場研究分析先期作業：為推動哈德遜鐵路調車場都市更新計畫相關之先期作業，市府已先行於 2002 年 6 月委託顧問機構之研究團隊，積極進行市場預測分析、計畫可行性、發展時機之

模擬規劃。

4. 綱要計畫之研擬：

- (1) 2002 年 6 月市政府都市計畫局與市經濟發展公司合作，針對未來哈德遜鐵路調車場地區之都市機能轉型問題，共同組成都市設計顧問團隊，進行研擬綜合性之綱要計畫，俾協助都市計畫局將本案規劃成爲商業中心及複合功能之新社區。
- (2) 未來都市設計綱要計畫之規劃重點，將確認塑造高品質之開發區周邊環境，提供充分之公共開放空間及改善街道市容景觀、寧靜之人行 道系統，建立一個符合人性尺度之曼哈頓中城新都心。
- (3) 都市設計規劃團隊
 - 由建築師、都市設計師古柏·羅伯森（Cooper Robertson）領軍，包含七個子團隊之顧問機構及事務所，專長包括：建築設計、都市設計、景觀建築、永續工程設計、公共工程、交通規劃等。
- (4) 規劃願景
 - 在紐約市心臟核心地區，塑造一個鉅大之動態區域，提供一個讓人願意在此工作、居住、參訪、旅遊、投資之「新天地」，基地不論往東、西、南、北各方向，將提供更宜人之公共開放及毗鄰水岸地區高品質之新的居住及辦公環境，未來將發

展成爲紐約市新的「建築價值」。

5. 計畫辦理進度

- (1) 都市設計綱要計畫：2003 年秋季。
 - (2) 土地使用分區管制計畫修正草案：2003 年夏季。
 - (3) 環境影響評估草案定稿：2004 年春季。
 - (4) 土地使用計畫申請案：2004 年夏季。
 - (5) 土地使用分區管制及特定專用區公聽會：2004 年秋冬。
 - (6) 地鐵七號線延伸案施工：2004 年冬季至 2009 年。
- (二) 哈德遜鐵路調車場都市更新執行計畫構想節略

1. 都市更新之象徵與意義

曼哈頓中城西側哈德遜鐵路調車場周邊地區都市更新後，具有以下
以下的象徵與意義：

- (1) 配合紐約市發展之實際需要，擴大中心商業區範圍。
- (2) 結合曼哈頓下城區之重建（世貿中心周邊地區），中城西側之更新，將帶給該市主要辦公室使用者擴大使用之空間，提高都市經濟活動之效益。
- (3) 由於妥善之規劃與公共投資建設，中城西側地區將發展成爲公共運輸導向、中心商業區，以舒適之人行步道系統，與原有中城地區整合爲一體，提供更完善、更吸引人之辦公、旅館、娛樂、展演、零售空間。

- (4) 擴大都市稅基，提供新的住宅及公園、綠地等設施。
- (5) 歲入稅收之持續成長，避免市府仰賴過多公債收入，即已足以支持公共投資所需之財務來源。
- (6) 建立中城地區未來四十年發展之長遠藍圖，經由擴大全區整體之基礎建設投資及土地使用分區管制計畫之變更，因應本區都市成長之可能性。
- (7) 確立地鐵 7 號線延伸案，貫穿基地中心西至哈德遜河邊，由東轉向北側連接中城周邊地區，確認提供本區都市基礎設施，為未來計畫發展成功之具體保證。

2、中城地區現況：

- (1) 中城地區涵蓋 59 個街廓（都市計畫道路所圍成之地區）。
- (2) 東側邊緣主要包括賓州車站、港務局巴士轉運站及第八大道地鐵等都市轉運基盤設施。此外，大型之商業使用諸如麥德遜廣場公園、賓州廣場辦公大樓及主要郵政設施。
- (3) 第九大道西側地區主要為鐵路、MTA 鐵路調車場，連接林肯隧道，此外，零星分布低樓層之工業廠房及小汽車停車場、公共汽車停車場等低度使用。
- (4) 最西側圍 Javits 文化中心，此外，老舊公寓建築多分布於西 42 街到 34 街與第十大道一帶，區內住宅為低密度使用，目前約有 6300 人居住在本區，但第十大道西側及 41 街東側地區，現有居

住人口僅約 150 人。

3、未來發展之課題與機會

- (1) 爲因應全球市場競爭之趨勢，並仍維持競爭優勢，紐約市需提供足夠之辦公空間，以維繫經濟成長與發展。
- (2) 除在 911 事件中，曼哈頓下城地區損失約 1300 萬平方呎之辦公空間，預估未來 20 年中，尚需由都市更新開發案中滿足約 6000 萬平方呎之辦公空間需求。
- (3) 此外，紐約市希望配合爭取主辦 2012 年奧林匹克運動會，增設新的競技場、娛樂設施、住宅、公共開放空間、親水設施、金融商業營運總部、延伸地鐵 7 號線以連接中央車站、賓州車站、巴士轉運站及中城南北地鐵系統。
- (4) 目前彭博市長已指派副市長專責處理中城西側更新計畫之推動事宜，以掌握未來紐約市都市發展之契機，如能順利推動，可能使此一世界最大的城市發展規模更加擴大。

4、都市更新規劃設計構想架構：

都市更新地區規劃設計成爲六個不同的區域，各區於更新後將各具獨特風格、不同之密度及複合使用功能。彼此之間透過嶄新、細緻的規劃手法，以開放空間、都市設計管制及街道景觀改造，結合成爲曼哈頓中城之新地域。六大區域的特色如下：

- (1) 超大街廓及 34 街廊道：賓州車站以西之核心區域，發展爲高密

度商業脊帶，如可順利爭取主辦 2012 年奧運，預計結合規劃興建會議中心及奧運體育館，擴增 Javits 文化中心之使用空間；如不興建體育館，此一超大街廓可發展成爲另一個商業中心。

- (2) 10-11 大道間廊道：發展成爲高密度之辦公核心區，預計在未來 20 年內，開發興建 800 萬平方英尺之辦公大樓及飯店，容積率預計爲 1500% 。
- (3) 9-10 大道間廊道：混合使用鄰里單元，包含 1700 個住宅單元，同時配合運用林肯隧道上方之部分土地，巧妙地規劃成爲鄰里公園、兒童遊樂場及休憩設施，以嘉惠市民。
- (4) 28-30 街一帶：過渡轉換地區，包括提供作爲低強度之工業、商業及藝文相關使用，在北側 MTA 鐵路調車場未來高密度使用與南側 Chelsea 發展之間作爲調整緩衝空間。
- (5) 服裝中心地區：現有高密度特殊地區，現有第 8 至第 9 大道 35 至 41 街之間，包含主要爲服裝加工相關使用之建築物及停車場，更新後計畫保留此服裝中心特區，並將容積率上限由 500% 調高爲 1000% ，除保留既有工業建築之特色外，並鼓勵興建新的辦公大樓。
- (6) 文化中心地區：潛勢擴充區域，向北擴充現有 Javits 文化中心，現有工業使用管制項目將可望保留，未來允許作爲文化中心擴建之空間使用。

5、執行計畫之配合措施：

- (1) 交通運輸方面：主要為地鐵 7 號線延伸及一連串之現有地鐵入口調整、階梯加寬、月台重建等。
- (2) 環境衝擊分析及土地使用分區計畫之變更方面：由都市計畫局配合辦理，草擬特定專用區使用管制規定草案，以配合都市設計之目標。
- (3) 基礎設施之改善方面：包括新的公共開放空間、親水設施、小汽車停車場之改建、市區巴士停車場相關設施、地鐵、人行步道的修建等。
- (4) 財源策略：
 - 稅金增額融資 (T.I.F)：市府將擬議透過州立法，允許運用發行更新後一部分稅金增額公債方式，以籌措更新財源。
 - 土地使用分區管制容積獎勵策略：透過特定專用區之規劃，允許以現有容積為基礎，訂定提高使用密度容積率之規範，運用回饋金成立基金，以改善更新區內之基礎設施。

在上述二項財務策略之前提下，考量出售 MTA 地鐵及港務局土地更新後之發展權，以所獲得之經費支應更新所需之財務支出。

(三) 紐約市容積移轉制度於古蹟保存及都市更新之實例應用

1. 紐約市首創「古蹟保存發展權移轉辦法」之演進

- (1) 1965 年，賓夕法尼亞火車站與大都會歌劇院之拆除，引發市

民及公益團體抗議，促使市政府訂定古蹟保存法，成立古蹟保存委員會，劃定歷史區、指定古蹟。

- (2) 1968 年，中央車站面臨拆除，並擬於站址上方興建辦公大樓之威脅時，市政府爰於土地使用分區管制法規內訂定古蹟發展權移轉辦法，授權都委會及古蹟保存委員會審查，經審查特許後，允許已指定之古蹟將未使用之發展權或容積，由古蹟（送出基地）移轉至相鄰建地（接受基地），併入新開發案建築使用。

2.特許制容積移轉之實務操作

- (1) 紐約市古蹟發展權之容積移轉程序，均納入都市計畫法定程序，透過充分之市民及社區參與方式，再經市都委會、議會認可後，核定公告發布實施，再次第進行操作。
- (2) 古蹟容積移轉之審查，非當然許可，其特許之審查項目，包括容積移轉之總量上限，送出基地及接受基地範圍之規範、接受基地之建築量體及天際線等都市設計相關規定、古蹟或歷史建物之持續保存、新建築與保存建物之關係及景觀改善成效、環境影響衝擊評估及配合因應措施、申請移轉文件之準備及登記管理事項等。

3.歷史街區或古蹟保存區實施容積轉移之案例

- (1) 中大央車站（Grand Central Station）特定區（1993 年）

- 大中央車站週邊之街廓內的開發基地，允許接受已指定之古蹟未開發之發展權或容積，可視為浮動式容積移轉。
- 中央車站發展權或容積之移轉收益之一定比例，規定需使用於中央車站古蹟之復原與長期維修用途，

(2) 南街港 (South Street Seaport) 歷史特定區 (1972 年)

- 市政府運用都市更新整建、維護之手法，修正分區使用管制法令與容積移轉辦法，開發商業辦公空間，同時更新維護南街港歷史街區之歷史建築。
- 設置發展權容積移轉銀行，匯集歷史街區內需保存建築之發展權，再於市場上擇定適宜時機，分別與指定接受基地之開發者合作開發，目前已有三個實際案例，將容積移轉至指定接受基地開發為商業辦公大樓。惟附近保存之磚造房屋，則延遲至今二十餘年尚未容積轉移。
- 南街港區內，市政府並運用聯邦補助金，建造 17 號碼頭，並改善周邊十四個街廓之街道、入口意象、照明、沿東河步道系統，建立公私合夥式之商業、餐飲、演唱、觀光設施，結合海事博物館、古建築再利用，整修地標級之碼頭倉庫轉變為禮品賣店、商店街，將南街港區重新活化，吸引遊客，達成歷史街區活化保存、古蹟容積轉移，復甦閒置空間之多重功能。

(3) 西雀喜藝文地區高架道路 (West Chelsea High Line) 保存區 (2003

年)

- 市政府為因應西雀喜藝文地區原有輕工業、住宅混合區產業之轉型，擬議調整為結合居住、藝文、商業功能之多功能用途，並滿足哈德遜河岸周邊公園綠地之強烈需求，計畫保存原有高架道路，並於高架道路沿線闢設完整之行人徒步系統，結合公園綠地，連接哈德遜河岸及西雀喜地區各個鄰里單元，以保存原有輕工業區之古老建物、廠房之歷史記憶空間。
- 市政府擬議修正土地使用分區管制規定，調整西雀喜地區之發展計畫，訂定容積移轉作業規範，擬將高架道路路權及二側一定範圍需保存維護之建物坐落土地之容積發展權，指定作為送出基地，允許與第十街與第十一街間事先規劃建築量體都市設計規範之地區，進行 1：1 比例之容積移轉，以達保存及改善公共空間、維護土地所有權人或高架道路管理單位之權益。
- 本案擬議之容積移轉草案，計畫以容積 1：1 之比例進行指定送出基地與接受基地之移轉作業，範圍以毗鄰二街廓間一定深度為準，不考慮地價因素，以確保容積移轉與都市量體管制，並維繫容積移轉後之公共空間、步道綠地系統能提供市民接近使用之可能性。
- 本案之計畫構想，突顯市政府重視保存現有高架道路、鐵道空間深植市民心中之歷史記憶，不輕言廢除，並藉都市計畫及法令之修正、實施都市更新及容積移轉，以達保存高架道路、舊鐵道之

目標。

- 此外，並擬議有關容積移轉登錄作業、管理系統，並考量是否將接受基地範圍擴及毗鄰刻正研議推動之哈德遜鐵路調車場都市更新計畫（Hudson Yards Redevelopment Plan）之可行性。
- 2003 年底前，預計完成修正土地使用分區計畫草案及環境影響衝擊範疇界定文件之撰擬，並召開聽證會。預定明年二、三月間完成環境影響評估法定文件及申請變更都市計畫使用分區書圖草案，並開始辦理公開閱覽、審議，可望於 2004 年八、九月間經議會同意後公告發布實施。

第四章 考察美國紐約市世貿中心更新重建國際競圖訪談紀要

- 受訪人：1.湯瑪士·奧康納工程師（Thomas J· O' Connor,P. E.）
紐約&紐澤西港務局世貿中心工程管理部
- 2.佛萊德瑞克·麥爾斯經理（Frederick A.Myers）
紐約&紐澤西港務局國際商務辦公室國際事務經理。
- 陪同訪問人員：駐紐約台北經文處藍秘書夏禮
新聞局駐紐約新聞處徐秘書郁喬
- 訪談時間：美東時間八月二十一日中午一時
- 訪談地點：紐約&紐澤西港務局(The Port Authority of NY & NJ, 115
Broadway 19F N.Y.)

一、前言

本次考察目的之一，希望深入了解 911 攻擊事件後，世貿中心重建之進行情況，以及重建更新計畫之構想、國際競圖經過、面臨之課題及重建策略，俾作為今後政府處理公有大規模基地更新計畫之參考。此次考察行程抵美次日，於舊金山市政府都市重建局訪談期間（八月十四日下午），適逢美東大停電事件，紐約市及東部重要大都會均受停電事件波及，市區地鐵、路燈、辦公室通訊等均受嚴重影響，數百萬人徒步返家，為 911 事件後之首次都市重大災變，彭博市長通令停止上班二日。筆者於十七日深夜自舊金山飛抵紐約後，幸得新聞局

駐紐約新聞處易主任榮宗、方秘書而方、徐秘書郁喬及駐紐約台北經文處藍秘書夏禮、涂平子先生之多方協助，調整考察拜訪行程順序，嗣經藍秘書之積極安排，仍於返國前八月二十一日中午順利拜訪港務局，特此向駐紐約新聞處、經文處諸位長官、先進致謝。

二、紐約市世界貿易中心（World Trade Center, WTC）簡介

- （一）區位：曼哈頓下城南側圖書館街、教堂街之間。
- （二）地主及興建者：紐約&紐澤西港務局
- （三）土地面積及總樓板面積：16 英畝（約 6.4 公頃），總樓板面積約 1200 萬平方英尺。
- （四）設計者：日裔建築師山崎（Minoru Yamasaki）為主設計師。
- （五）興建、啓用時間：1966 年興建，1972-1973 年分別啓用。
- （六）樓高：1368-1362 英尺（417-415 公尺），1972-1974 年間爲世界最高建築物，完工後雙塔大樓與哈德遜河對面之自由女神像並爲紐約市之主要地標（Land Mark）及天際線之核心。
- （七）緣起：1960 年大衛·洛克斐勒倡議復甦曼哈頓下城，港務局於 1962 年取得公地租地權後決定興建世貿中心。
- （八）功能：包含六棟建築物，除雙棟 110 層之大樓外，尙有四樓較低樓層之建築物，分別爲海關大樓、廣場大樓、維士塔（Vista Hotel）飯店，地下層亦爲紐約地鐵及紐澤西州方面開來之火車、巴士總站。

- (九) 用途：除雙塔世貿大樓以辦公室為主外，其餘各樓層尚設有名品店、書局、銀行、證券、金融、餐廳、禮品店、航空公司等相關服務設施。
- (十) 特色：為紐約市最高建築物，107 層之瞭望台可自由遠眺五十英里內包含紐約港、哈德遜河、自由女神像及中央公園等紐約市、紐澤西遠景。
- (十一) 內部機能：23 部高速電梯、72 部一般電梯、4 部超大型貨梯、升降速度 1600 英尺/分，58 秒可達頂層，承租之使用客戶約 1200 家貿易公司，員工超過五萬人，每日訪客約 50 萬人。

三、紐約&紐澤西港務局之管理機制及世貿中心更新重建之意義

- (一) 成立緣起：1921 年美國國會通過立法，成立紐約港務局，以經營管理紐約&紐澤西港口，確保共同利益，成為美國憲法體制下首次跨越州際之組織條例。至 1972 年，功能調整確認其為跨二州之組織，名稱修正為紐約&紐澤西港務局。
- (二) 紐約港區 (Port District) 範圍：以自由女神像為中心，周邊約 1500 平方英里之土地為其管轄範圍。
- (三) 管理機制：港務局由紐約&紐澤西二州之州長為其共同長官，目前紐約州長為 George E. Pataki，紐澤西州長為

James E. McGreevey, 由二州州長各提名六名委員經州議會同意後任命，共同合組港務局管理委員會，處理港務局之發展政策，其任期為六年，以維持二州利益之均衡。經常性業務，則由委員會指定一人為執行長，負責執行港務局之政策及日常營運管理事宜

(四)、港務局自行經營管理之設施及服務項目：

1. 航空業務：甘迺迪國際機場、紐華克國際機場、拉瓜迪亞機場、曼哈頓直昇機及國際機場之空運接駁鐵路運輸。
2. 隧道橋樑：喬治華盛頓橋及巴士站、荷蘭隧道、林肯隧道及港務局巴士轉運站。
3. 港埠商務及轉運、貨運連結設施、調車場等。
4. 港埠鐵路運輸系統：PATH 地鐵系統及 Journal 廣場運輸中心。
5. 經濟發展：開發 Legal Center、Teleport、Bathgate Elizabeth 工業園區、Ferry 運輸系統等。
6. 水岸發展計畫：皇后區及南區水岸發展計畫。
7. 世界貿易：經管 1972 年啓用之世界貿易中心，惟於 1993 年受回教恐怖組織破壞部份設施，損失慘重，修建費用高達 10 億美元以上，嗣於 2001 年 9 月 11 日攻擊事件中全毀。

(五) 港務局財務管理制度

- 1.除 1921 年創立時之開辦管理基金外，財務上全部自給自足，港務局無權課徵稅負，亦不由二州提供預算作為歲入。
- 2.港務局之財務來源仰賴設施之營運收入—跨州橋樑之過橋通行費、隧道使用費、機場及轉運站使用費、運輸系統車票收入、商業服務及零售商店之租金等。
- 3.世界貿易中心在 911 攻擊事件前夕，2001 年 7 月由港務局將整之承租權，為期 99 年，每月租金 1000 萬美元，轉租予開發商 Silverstein Properties Inc. and Westfield America, Inc.。在未完成更新計畫重建前，承租之開發商仍需依約定期交付租金予港務局。

(六) 世貿中心更新重建之意義：

紐約市長彭博 (Michael Bloomberg) 於 2003 年 2 月宣布世貿中心重建計畫指導委員會，根據評審團意見，最後採用美籍波裔建築師丹尼爾·利伯斯金德 (Daniel Libeskind) 事務所提出之概念設計圖時，表示丹尼爾事務所之創意，已完成了世貿中心重建之三大意義：

1. 緬懷 (Remember) 911 事件及 1993 年爆炸事件中之罹難者。
2. 重建 (Rebuild) 世貿中心建築群成為世界文化及商業中心。
3. 復甦 (Renew) 曼哈頓下城區之都市機能。

四、世貿中心更新重建國際競圖之辦理情形

(一) 主辦單位及組織運作、經費來源：曼哈頓下城開發公司 (Lower Manhattan Development Corporation, LMDC)，為州、市合組之開發公司，於 911 事件後受命成立之專責機構，與港務局合作，共同推動世貿中心之更新重建及曼哈頓下城區之更新工作。下城公司置執行長一人，委員 16 人，半數由紐約州長指派，半數由紐約市長指派，成立之基金計 27.8 億美元，均來自聯邦政府住宅及都市發展部 (H.U.D) 之專案輔助經費。

(二) 世貿中心更新重建國際競圖之基本構想

下城開發公司擬邀請全世界之建築師及都市規劃師參與世貿中心更新重建徵圖競賽，以尋求最佳之規劃概念設計案，俾與原取得 99 年租期之地產開發商 Silverstein 公司指定之建築師，共同合作進行細部設計，再正式動工更新重建。

依下城開發公司於 2002 年 8 月 14 日正式對外發布之徵圖須知中，明確指出此 16 英畝更新基地重建及紐約新願景之基本構想如下：

1. 重新填補雙塔大樓獨特的天際線，以重塑其代表之城市精神。
2. 保留雙塔大樓的腳印 (foot prints)，作為 911 事件之紀念空間，並維繫原有位址之商業發展機能。
3. 建構西街寬廣之徒步空間，聯結重建後之世貿紀念設施與巴特里公園、西街一帶。

4. 恢復原世貿基地切斷之方格街道，建立新的方格街道系統，便利行人及車輛進出，俾與鄰近社區保持密切的關係。
5. 維持原有世貿中心地下層之中央運輸中心功能，提供地鐵、巴士總站轉運服務，便利通勤者、觀光客及居民使用。
6. 提供足夠之辦公、商業、娛樂、住宅、文化、公園、綠地、廣場等開放空間。

(三) 國際競圖之甄選規範

1. 受理資格審查期限：自 2002 年 8 月 19 日至 2002 年 9 月 16 日止。
2. 公告方式：公告於下城開發公司之網站www.Renew NYC.com。
3. 資格：領有證照之合格建築師、專業都市規劃師、景觀建築師。
4. 甄選準則之其他規定：尚包括過去優良作品、工作經驗等。
5. 甄選委員會：由下城開發公司組成委員會甄審之，至 2000 年 9 月 30 日選出 5-6 個團隊，初選合格後進入決選。
6. 初選作品內容：於 2002 年 11 月中旬至 12 月下旬，完成基地研究、規劃、設計案，俾進行發表初審，內容包括平面、立面圖、手繪透視圖、示意圖、設計意象電腦模擬、基地模型等。

(四) 甄審方案之審查

1. 原來依下城開發公司由來自 62 個國家全美 49 個州 5200 件作品中甄審出 6 個規劃方案 (1) Memorial Plaza (2) Memorial Square (3) Memorial Triangle (4) Memorial Garden (5) Memorial Park (6)

Memorial Promenade。

2. 2002 年 9 月底，下城開發公司自全球合格之參選團隊中出選通過 6 個團隊進入決選，嗣後增邀原來取得租賃權之地產開發商合約建築師，合計七組團隊之概念設計圖及模型，公諸於世，除置於基地毗鄰之金融中心（冬園）展示，供各界參訪外，並於網站上公開，各界反應熱烈空前，其網站超過 3000 萬人次探訪，提供批評與修正意見，供決選參考。
3. 2003 年 2 月初，經過近 4 個多月之熱烈討論、辯論與開放各界批評與建議，僅剩二組人選，二月底由下城開發公司與市長、州長指派之代表組成之評審指導委員會，根據評審團之審查意見，最後決定採用 56 歲之美籍波裔建築師丹尼爾·利伯斯金德事務所提出隻世貿中心重建概念設計案－紀念之基（Memory Foundations）。

（五）得獎概念設計案之構想與說明

1. 丹尼爾·利伯斯金德簡歷

丹氏係 1946 年生於波蘭之猶太難民，舉家於二次大戰後先移居以色列，13 歲時與家人乘船自紐約港上岸移民美國，紐約 Cooper Union 大學建築系畢業之建築師，1989 年贏得柏林「猶太博物館」設計競賽首獎。

2. Memory Foundations 概念設計案作者之構想與說明

- （1）由一組五棟樓高 50-70 層之獨立大樓組成，由南至北環繞雙塔

「腳印」，逐次增高為「自由之塔」，塔尖伸入高空 1776 英呎（約 541 公尺）。

- 象徵美國 1776 年獨立建國之精神，以及峙立紐約港口之自由女神像之啓發，並將成為世界最高之建築物。

(2) 塔尖之下玻璃幕牆大樓上段垂直之空中花園，創造六個包括高山、凍原、落葉、沙漠、熱帶、草原等自然生態的環境，形成空中「世界花園」。

- 象徵美國地大物博，五十州不同的地理環境及自然生態，其一草一木更表現對生命的持久肯定。

(3) 建築群中保留七英畝土地，作為九一一事件之紀念設施空間，並深入地下，露出鞏固雙塔大樓原有地基之筏式基礎連續壁結構體，供來自世界各地之民眾前來參觀悼念。

- 紀念已遭摧毀之世貿中心建築群之共同記憶空間，鞏固保護著地基，象徵美國憲法及西方民主之精神，並使新舊建築合為一體。

(4) 一組五棟幾何造型之不同高度大樓，各具輪廓，經由巧妙位置之安排，每年九月十一日上午 08:46—10:28 這段時間，早晨紐約的陽光將完全沒有陰影地直接照射公共空間。

- 緬懷 911 事件中雙塔大樓第一座大樓受攻擊至第二座大樓倒塌的這段時間，作為紐約市民生命共同體之永恆悼念。

3.Memory Foundations 概念設計之檢討修正

由於世貿中心更新重建之主要關鍵，不在地主港務局或市府或州政府，亦不在概念設計者，而係已取得 99 年租賃權及損害保險受益人之地產開發商，經原創設計者與市府、港務局、開發商及其委託之重建設計建築師 David Childs（華盛頓草坪廣場 The Mall 設計者），共同合作，就尊重原概念設計之原則下，酌作以下局部範圍之修正，並達成共識，於本年九月間繼續進行細部設計，預計明年動工，至於地下六層之地鐵車站等設施，港務局為爭取時效已先行施工。

- (1) 考量維持成本，刪除空中花園，仿效原雙塔大樓內之「世界之窗」餐廳，於 110 層高樓中開設一家高級餐廳。
- (2) 進入紀念設施之高架人行道，修正為平面式人行道。
- (3) 五棟不同高度之大樓群尖銳之造型，修正減小屋頂斜面角度。
- (4) 港務局於地下層需關設地鐵、車站、停車場等設施，原深入地下之紀念性設施空間之深度酌予降低，並於地基裸露之連續壁增設玻璃屏幕，以防止風化及侵蝕。
- (5) 維持設計主題「自由之塔」之位置，但商用空間由原設計之 800 萬平方英尺，提高為 1000 萬平方英尺，以維護取得原租賃權 99 年之地產開發商合法權益。
- (6) 協調紐約電視無線電協會，同意將共同天線塔置於 1776 英尺建

築之塔尖，使其兼具象徵意義及實用價值。

4.世貿中心更新重建之時程表

紐約州長業已正式宣布，世貿中心之重建意義遠超過任何一人的個人自我立場，並確立初步之重建時程：

- (1) 2003 年 9 月－2004 年 7 月：同步完成建築設計細部設計及施工介面協調。
- (2) 2003 年 11 月底：地下層先行施工之地鐵軌道、車站工程竣工。
- (3) 2004 年 8 月：911 事件三周年前夕，將由港務局核發建築執照，正式奠基動工更新重建。

第五章 考察心得與建議

一、考察心得

(一) 都市更新制度方面

1. 美國舊金山與紐約市等大都會近五十年來逐步實施大規模都市更新之豐碩成果，係緣自五〇年代聯邦政府視都市更新為國家之首要都市發展政策，結合聯邦政府修正住宅法（都市更新條款）、建立聯邦補助制度、州政府制定都市更新法、地方政府設置「單一窗口」之專責獨立運作機構、賦予強制徵收或收買法源，建立鑑價爭議談判機制、配合修正都市計畫及住宅建設、運用稅金增額公債充裕實施都市更新財源，提高土地利用效率，創造就業機會，協助弱勢民眾更新期間之徙置及遷回，重視鄰里關係及公眾意見參與，改善居住及工作環境充實公共設施，復甦都市機能，同時兼具擴大稅基、改善都市財政之多重效益，可謂為都市永續發展之主要觸媒。
2. 都市更新之操作，推動伊始，有賴阻力較小之示範性計畫著手，俟法令完備、行政經驗熟練操作、財源充裕、民眾接受程度高時，始逐步調整策略，大刀闊斧執行，始克竟全功。尤其舊金山早期之戰後住宅重建、公有軍事營地、眷舍、交通場站、聯邦辦公大樓、港埠碼頭周邊地區之更新計畫得以順利推動，令人印象深刻。

3. 美國各都市進行舊市區之都市更新，非僅賴局部之住宅大樓重建為足，長期而言，擇定一定規模之更新地區，透過重建、整建、維護等多元方式，依循都市計畫檢討變更程序，加強公共投資，以公權力介入一定程度之土地徵收或強制收買，整合產權公開讓售或標售（租）於開發商依投資計劃進行更新，並得由原土地或建物所有權人遷回之作法，為各州都市更新立法之共同特徵。反觀我國都市計畫法於民國 53、62 年修正增訂「舊市區更新」專章時，雖已參採美援運用委員會編譯「各國都市計畫法令概要」援引美、英二國同一時期立法例之精神，納入我國法律規範，近四十年卻「徒法不足以自行」，中外法令之落差與法律之適宜性，亟待深入研究檢討。

（二）容積移轉制度方面

1. 容積移轉制度，各國採行之背景因素互異，惟仍可視為在一定地區範圍內，架構於妥善之都市計畫量體管制、都市設計、景觀計畫之前提下，為實現保存公共空間、都市紋理、古蹟與歷史建築，所為之容積調整策略，否則即失去其運用之正當性及都市計畫理論基礎。
2. 都市發展漸趨成熟之地區，容積率不輕易調整，才能確保爾後運用容積移轉策略時，使送出基地與接受基地間之容積移轉過程，保持一定程度之可操作空間及協調機會。

3. 縱然以曼哈頓之案例，容積移轉之作法，係以一定地區範圍內，在量體管制線之規範下，以同一樓地板面積作為送出與接受基地容積移轉之計算基礎，固可減少地價計算之爭議。惟因各地情況不同，仍可保有因地制宜之空間，以利彈性操作。
4. 紐約市容積移轉之經驗，仍苦於缺乏開發許可審查程序之法律授權依據，相關個案尚不能免除政府與開發者間之長期爭訟；惟值得重視的關鍵，乃古蹟或歷史街區之保存爭議，透過容積移轉之民眾參與過程，已形成社會大眾關注之重大公共議題，成為都市發展政策中之新興主流價值。

（三）世貿中心更新重建國際競圖方面

1. 主辦單位事前研訂周延之競圖規範，為競圖成敗之重要關鍵。包括邀請參與者之資格初審、複審，概念設計表現內容與方式，競圖之意義、主題範圍之界定、網路資訊公開與文件下載、記者會、說明會、公共論壇廣納建言、評審機制、合理設計時間等均應妥為考量。
2. 針對不同主題之概念設計或細部設計，宜規劃聘請不同之評審人員參與，以彰顯其競圖之客觀性與包容性。如以評審完成之世貿中心重建概念設計案之評審團為例，即以建築設計、都市規劃為主；惟刻正徵圖之世貿中心遺址 911 紀念設施規劃案評

- 審團，則另增邀熱心公益人士、罹難者家屬代表、藝術家、企業界代表、社會工作者、行政首長等多元代表性人士參與。
3. 重視評審過程中之市民參與，避免流於專家獨斷。初審、複審過程中，透過報章、雜誌、電視、網路等管道，充分提供資訊，並將各界不同意見納供評審團參考。
 4. 概念設計或細部設計、開發建設效益、工程介面、開發時程並重。得獎之概念設計原創構想固然應予尊重，但考量實際進入後續施工圖說細部設計、業者開發成本效益或預算限制、工程施工前之介面協調等重要環節，原創者與其他不同專業者仍應進行縝密之協調與討論，可能尚需作局部之調整或修正，始能順利施工，避免陷入原創者「烏托邦」式之理想，致難以實現。

二、建議事項

(一) 都市更新制度方面

1. 立即可採行措施

(1) 參採美國舊金山市之做法，進行「單一窗口」服務

- 本署已於 92.11.12 成立都市更新單一窗口，正式於記者會發布，並將聯繫之方式建置於本署網頁，今後將廣續充實內容，並促請地方政府陸續成立，俾就相關申請案及個案亟需協調解決之問題，分別就中央與地方權責事項，以「單一窗口」服務方式，積極進行協調與輔導。

(2) 加速推動獎勵民間投資都市更新

- 本部已於 92.11.13 正式行文行政院公共工程委員會，建議將都市更新納入適用促進民間參與公共建設法第三條規定之重大公共建設項目，並由政府及民間全力配合政策加速推動獎勵民間參與投資都市更新。

(3) 選擇市中心區大面積低度利用公地及火車站周邊地區作為都市更新示範計畫

- 本署已正式函請財政部國產局及各地方政府提供可優先推動之示範計畫相關資料，將於彙整後實勘選定，優先推動，俾使市中心區之大型公地及火車站周邊地區都市更新計畫成為都市再發展之觸媒。

(4) 籌設中央都市更新基金，協助地方政府及民間推動都市更新

- 本部刻正積極研擬中央都市更新基金設置方案，期於 93.2 月底前專案報院核定後分年編列預算，俾配合政策性都市更新計畫之推動，提供地方政府或民間實施者給予補助、融資或直接投資等各項協助。

2. 中長期措施

(1) 研修都市更新條例及相關子法

- 編譯加州社區更新法規，進行台美二國都市更新法規比較研究，尤以稅金增額融資制度、強制徵收或收買程序、鑑價爭議

之協處、拆遷安置計畫、甄選投資開發商案更新計畫標（讓）售程序、衰頹更新指標之認定、土地登記、開發前後稅捐優惠等規定，提供研修相關法規之參考。

- 審慎研究如何將現行都市計畫法第六章「舊市區之更新」中有關辦理機關得依法徵收及辦理標（讓）售重建或整建基地予民間開發商開發機制，納入都市更新條例相關法規體系，以應更新地區特性搭配協議更新、權利變換等方式充實開發機制。
- 都市更新條例除提升整體都市居住、就業環境外，更應加強公共投資，改善都市景觀、藝文停車設施，重塑都市風格，保存文化資產，建立地區人行步道、公園綠地系統、復甦都市機能，以彰顯都市更新效益。

（二）容積移轉制度方面

1. 審慎檢討修正都市計畫容積移轉實施辦法

- 優先考量透過都市計畫法定程序，嚴謹規範容積移轉操作程序，納入民眾參與，俾符都市計畫理論與實務之需要。
- 結合都市發展密度容積管制、建築量體、都市設計、景觀規劃，形塑都市獨特風貌。

2. 選定推動容積移轉示範地區，優先推動

- 結合投資業者、行政部門、學術界，共同選定是當之示範地區，優先以古蹟、歷史建物或街區保存為案例，提供必要之協助，

以累積實際操作經驗，再透過觀摩、研討方式逐步推廣。

(三) 更新計畫競圖方面

1. 建立都市更新、公共建設、城市風貌改造計畫之公開競圖制度。
 - 配合推動大型公有土地實施都市更新示範計畫、城鄉風貌補助計畫及一定規模以上之公共建設計畫，結合環境景觀總顧問、中央專案補助制度，逐步實施公開競圖制度，以提昇規劃設計品質，落實景觀法（草案）之立法意旨。
2. 大型公共建設應循概念設計、細部規劃、工程師作之程序，分年編列預算執行，並調整傳統官僚體系之預算執行管考思維，提供充裕時間，引導建立良性空間改造競圖機制，以甄選優良之設計創意，形塑優質的空間環境品質。
3. 透過競圖概念設計之初選、複選程序，納入民眾參與管道，結合社區總體營造理念，甄選最佳創意，並培植在地化之評審人才，累積實務操作經驗，以帶動國內空間改造規劃設計競圖風氣。

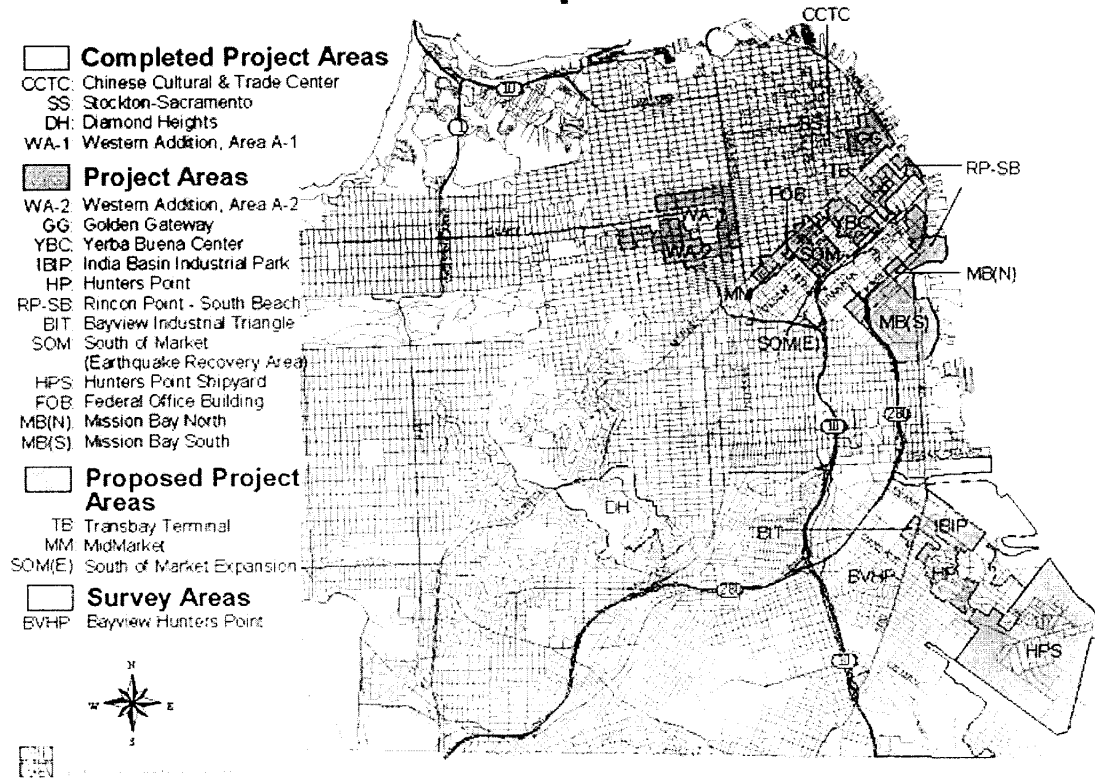
附錄：

圖一：舊金山市都市更新區域分布圖

圖二：紐約市高架道路容積移轉示意圖

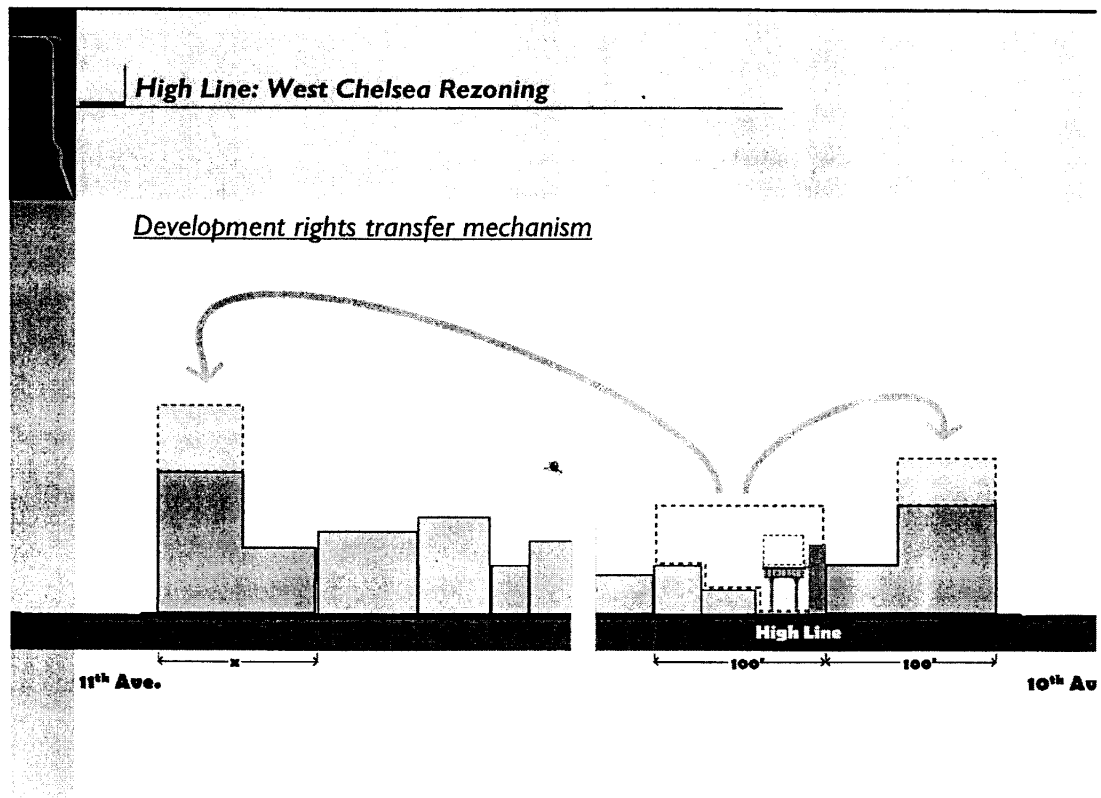
圖三至圖十六：紐約世貿中心更新重建國際競圖得獎
作品概念設計圖

San Francisco's Redevelopment Areas



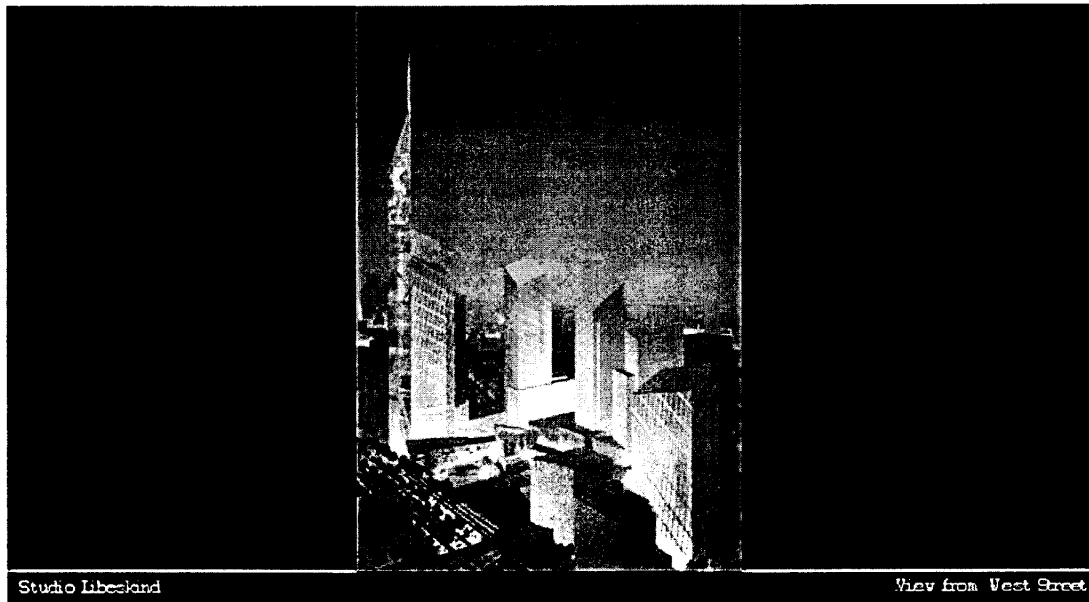
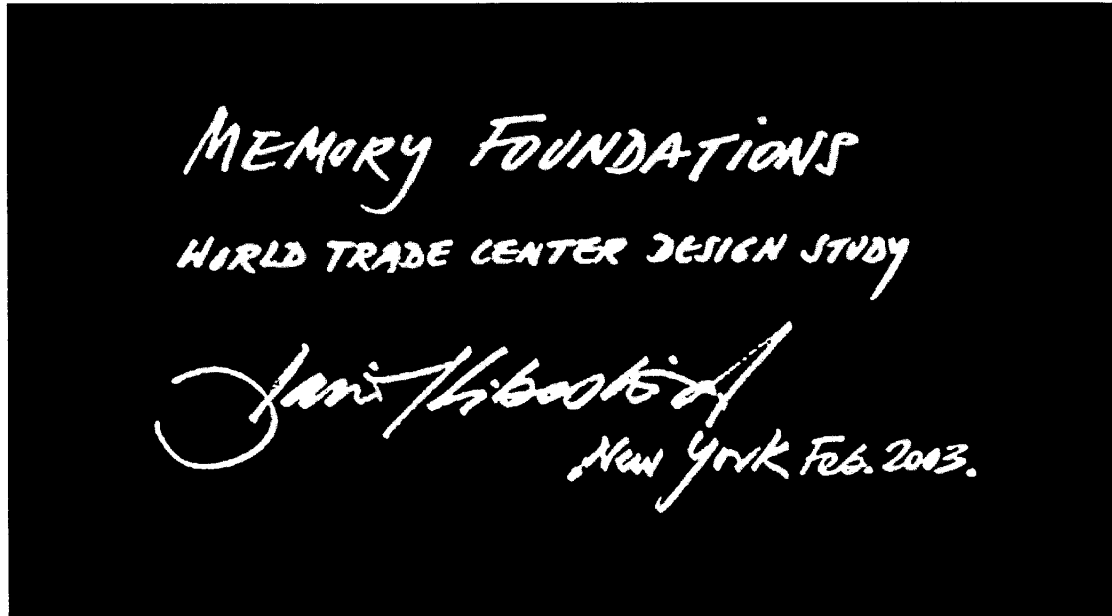
圖一：舊金山市都市更新區域分布圖

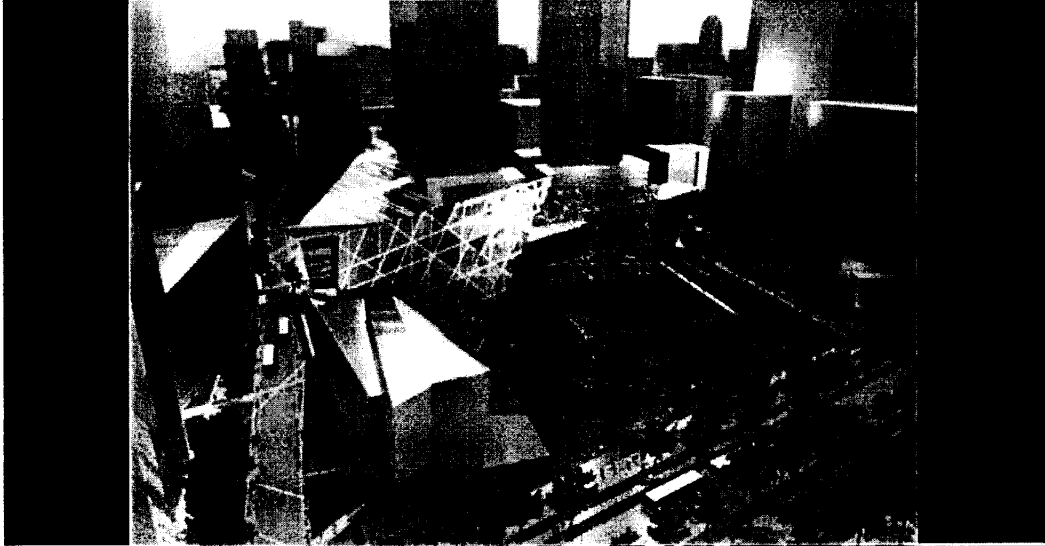
圖二：紐約市高架道路容積移轉示意圖



圖三至圖十六：

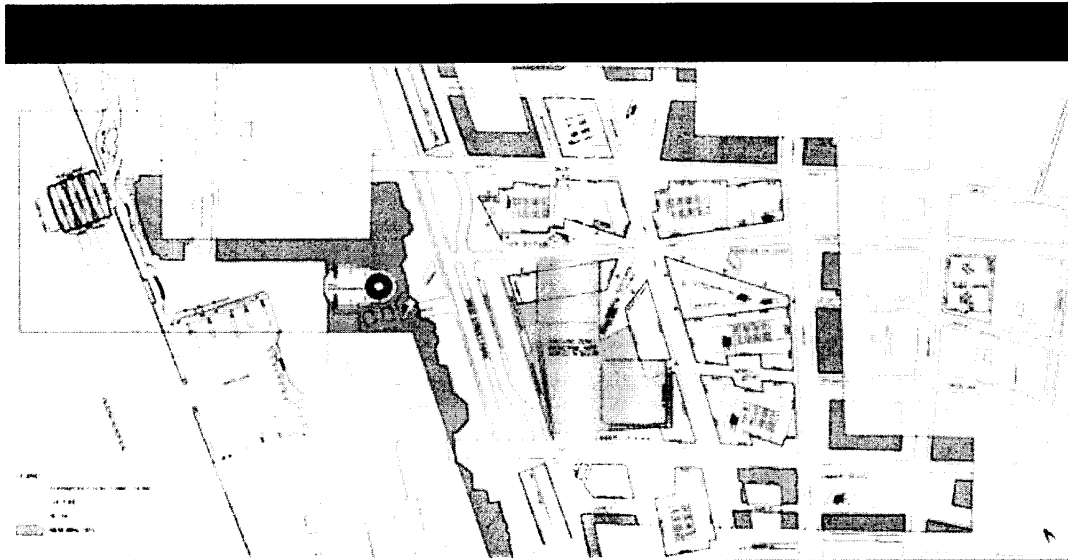
紐約世貿中心更新重建國際競圖得獎作品概念設計圖





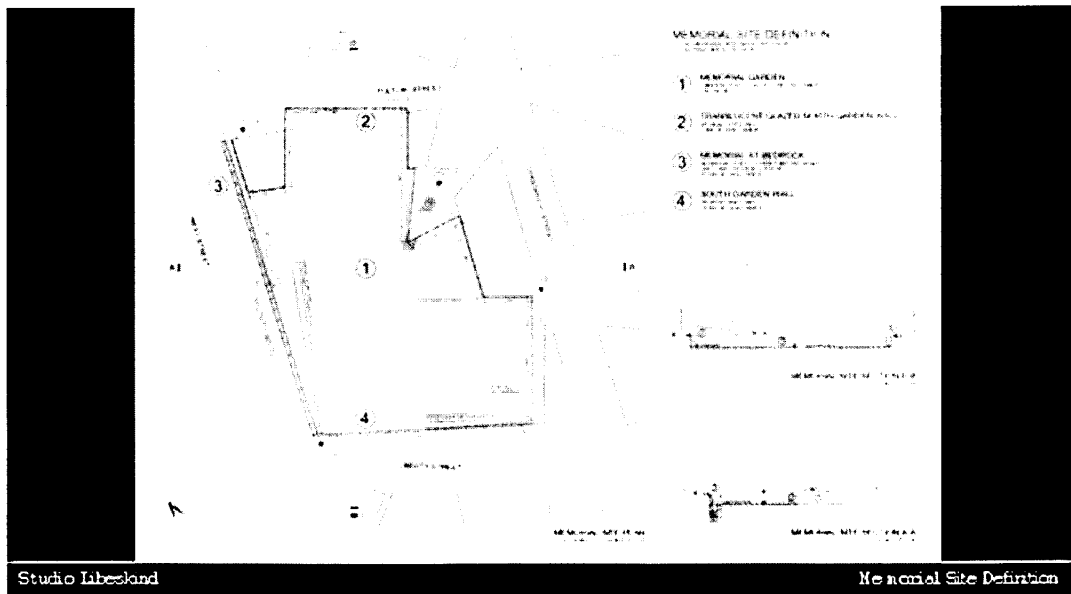
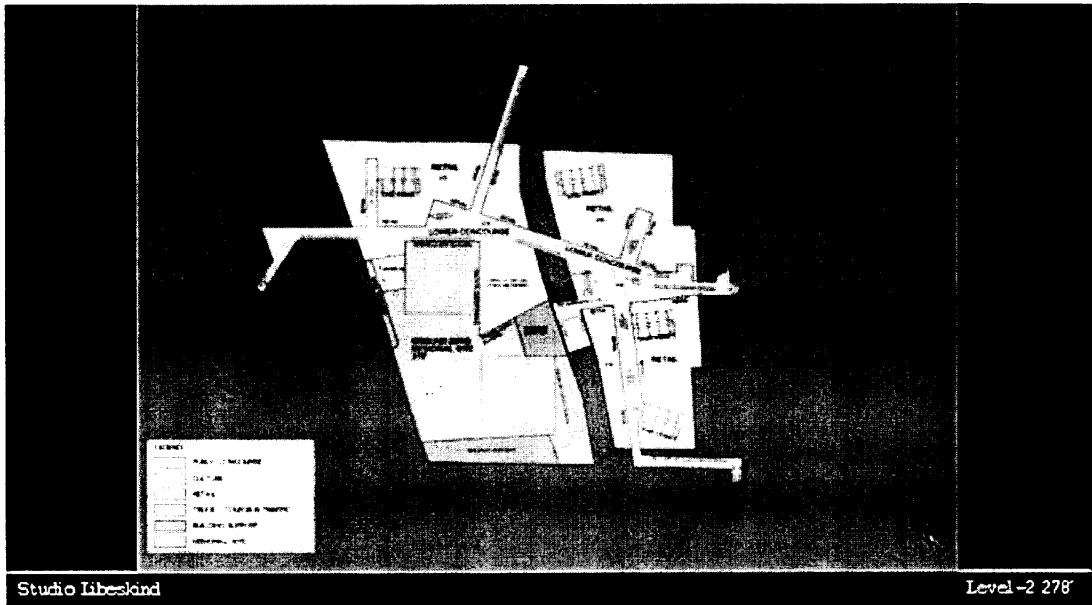
Studio Libeskind

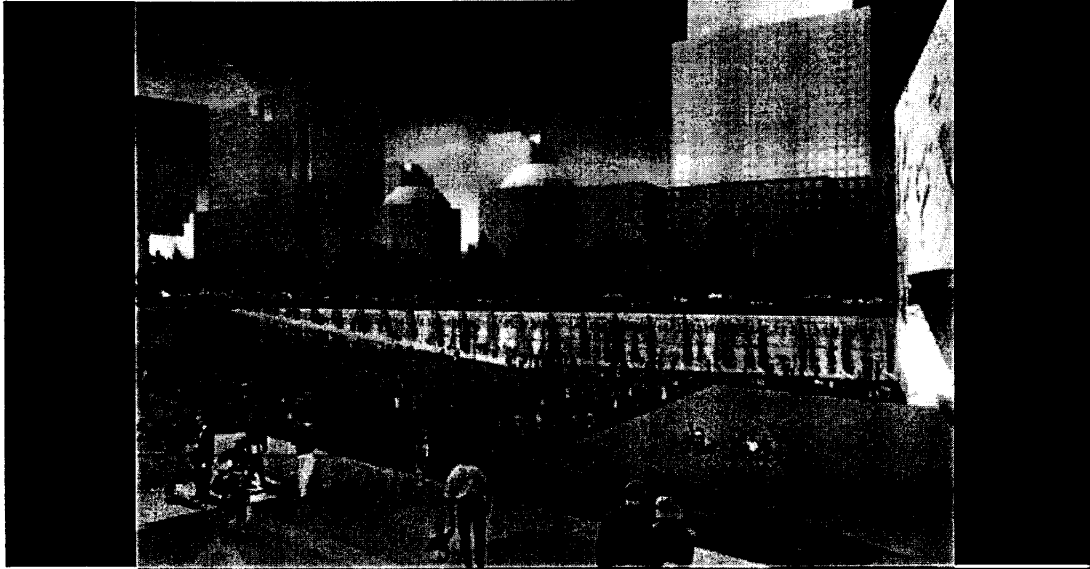
View from World Financial Center



Studio Libeskind

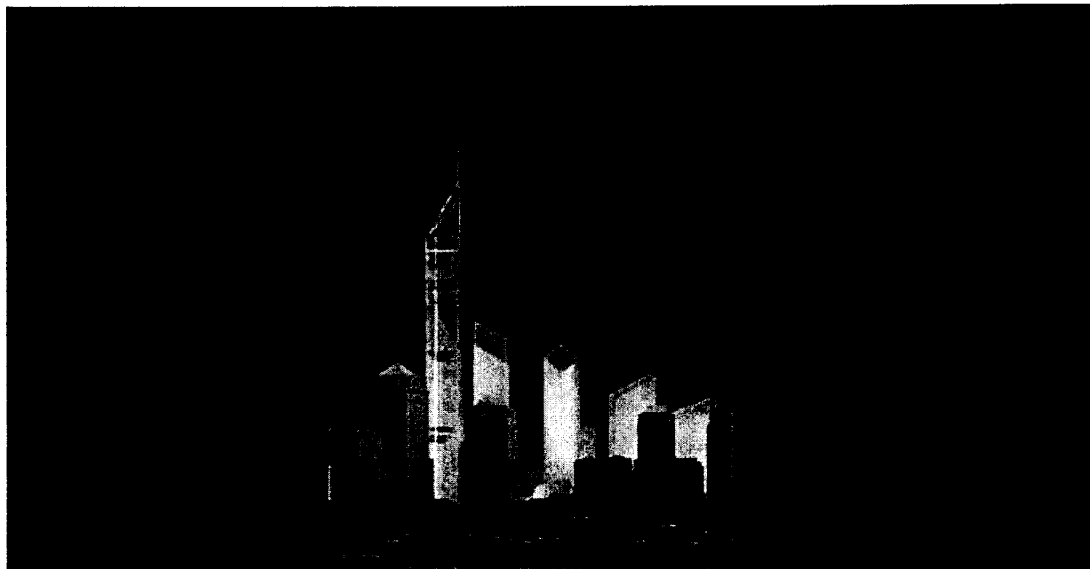
Ground Level





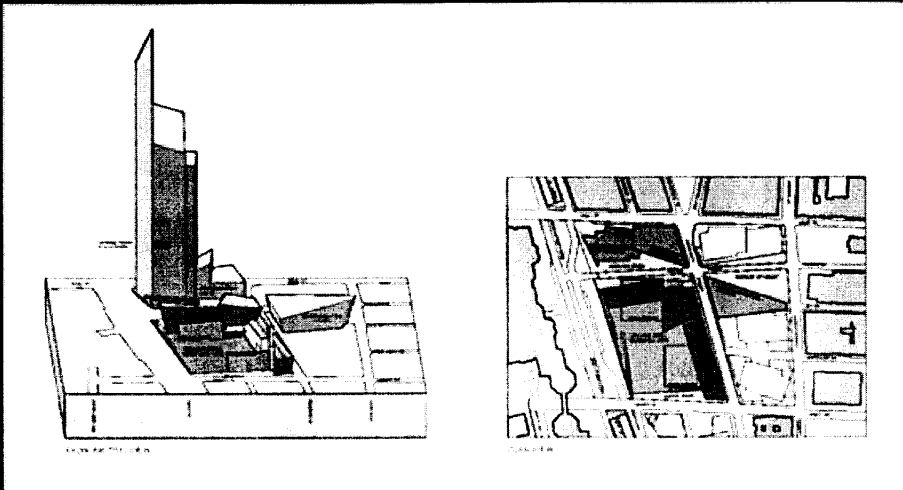
Studio Libesland

View from September 11th Place



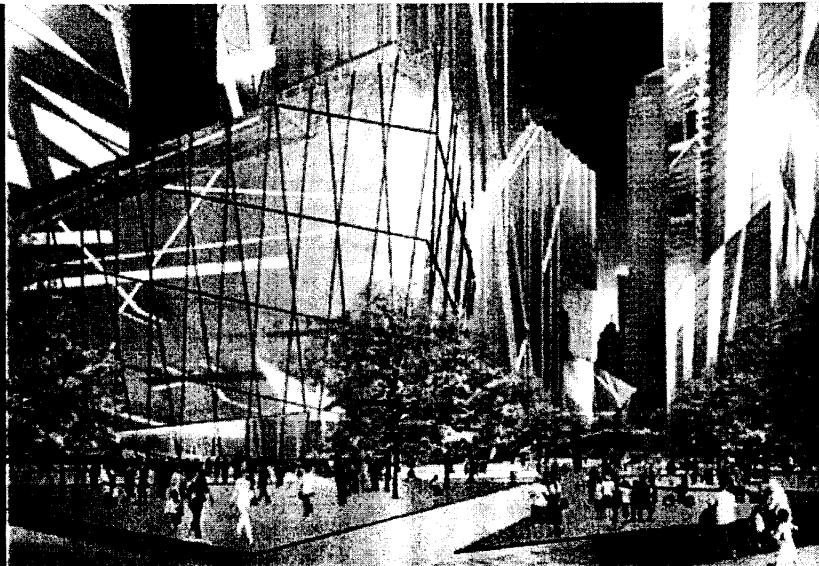
Studio Libesland

View from Hudson River



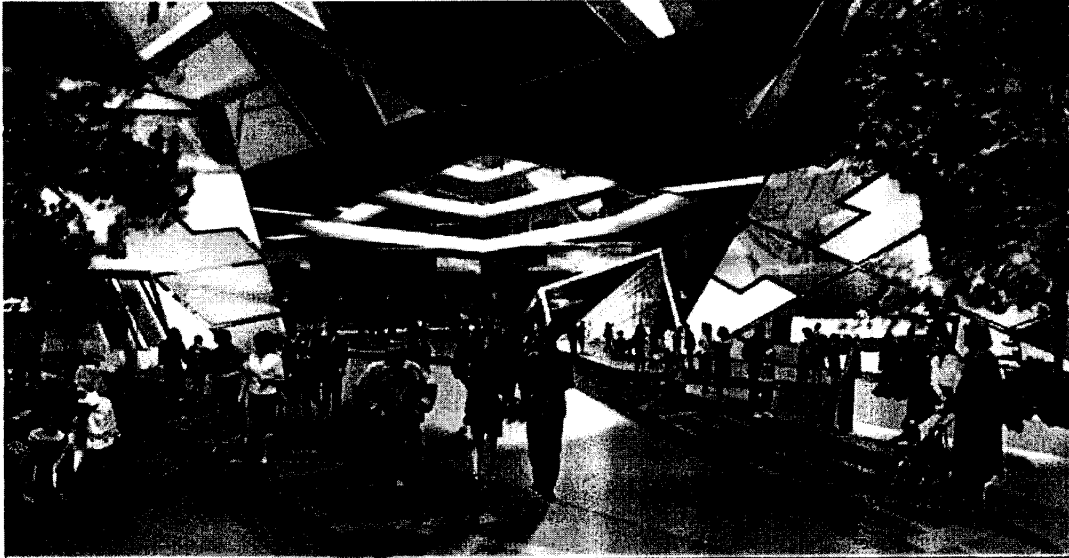
Studio Libesland

4 Year Development Diagram



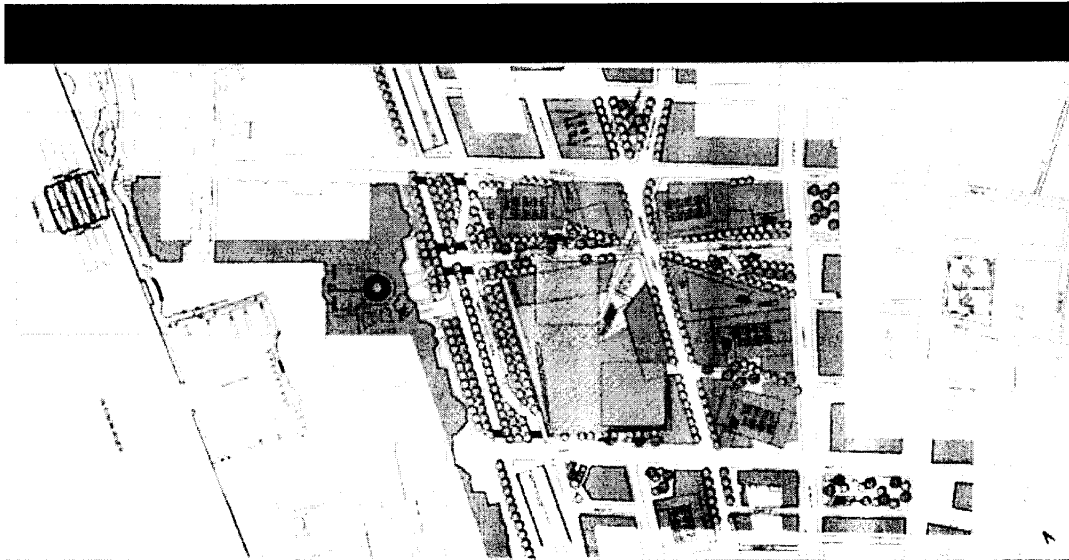
Studio Libesland

Wedge of Light



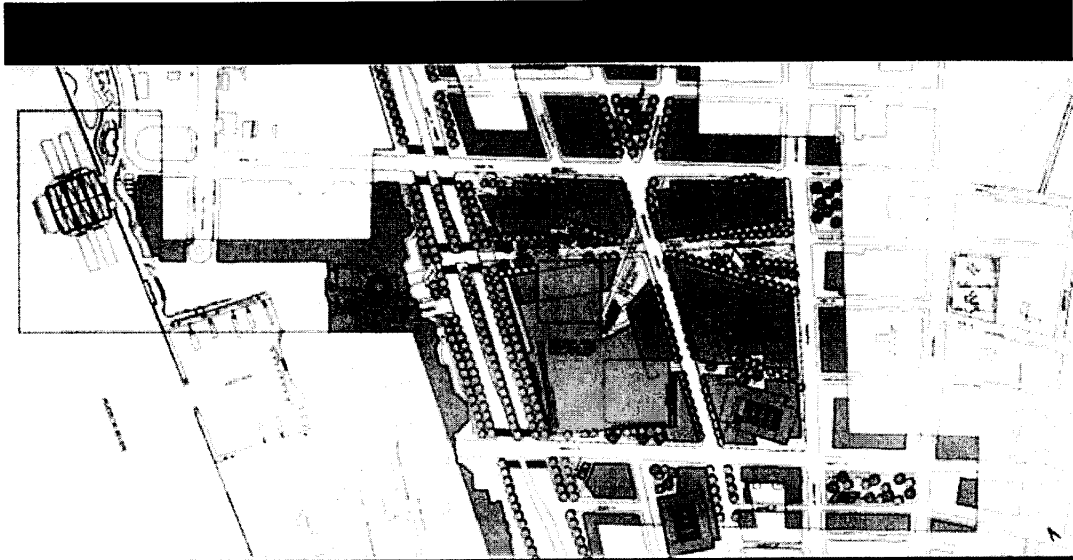
Studio Libeskind

September 11th Place and Museum Entry



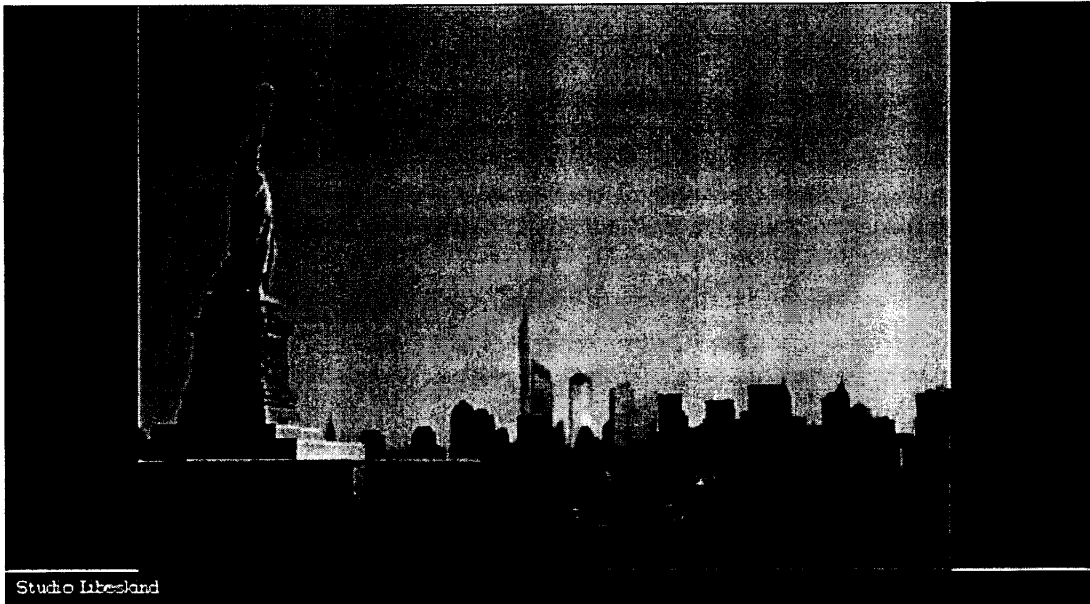
Studio Libeskind

Landscape Plan



Studio Libesland

Landscape Plan Option



Studio Libesland