

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：專題研究)

「都市再發展政策之研究」出國報告

服務機關：行政院經濟建設委員會

姓名職稱：科員 江明宜

派赴國家：美國

出國時間：94年10月3日至12月2日

報告時間：95年2月

出國報告審核表

出國報告名稱：都市再發展政策之研究		
出國人姓名	職稱	服務單位
江 明 宜	科 員	行政院經濟建設委員會 都市及住宅發展處
出國期間：94 年 10 月 3 日 至 94 年 12 月 2 日		報告繳交日期：95 年 3 月 2 日
出國計畫主辦機關審核意見	<input type="checkbox"/> 1.依限繳交出國報告 <input type="checkbox"/> 2.格式完整（本文必須具備「目的」、「過程」、「心得」、「建議事項」） <input type="checkbox"/> 3.內容充實完備 <input type="checkbox"/> 4.建議具參考價值 <input type="checkbox"/> 5.送本機關參考或研辦 <input type="checkbox"/> 6.送上級機關參考 <input type="checkbox"/> 7.退回補正，原因： <input type="checkbox"/> 不符原核定出國計畫 <input type="checkbox"/> 以外文撰寫或僅以所蒐集外文資料為內容 <input type="checkbox"/> 內容空洞簡略 <input type="checkbox"/> 電子檔案未依格式辦理 <input type="checkbox"/> 未於資訊網登錄提要資料及傳送出國報告電子檔 <input type="checkbox"/> 8.本報告除上傳至出國報告資訊網外，將採行之公開發表： <input type="checkbox"/> 辦理本機關出國報告座談會（說明會），與同仁進行知識分享。 <input type="checkbox"/> 於本機關業務會報提出報告 <input type="checkbox"/> 9.其他處理意見及方式：	
層轉機關審核意見	<input type="checkbox"/> 1.同意主辦機關審核意見 <input type="checkbox"/> 全部 <input type="checkbox"/> 部分_____（填寫審核意見編號） <input type="checkbox"/> 2.退回補正，原因：_____ <input type="checkbox"/> 3.其他處理意見：	

摘 要

都市更新與都市再發展為台灣地區目前面臨的重要課題，過去在都市再發展的推動上，礙於相關人力、經費及法令配套的不足，大多僅著重在集合住宅的重建或小地區的環境改造，缺乏以改善整體都市機能或較大型的都市再發展案例，較無法明顯看到對於都市整體發展與機能再塑之貢獻。

美國自 1940 年代開始進行都市再發展的相關工作，迄今已獲得不錯的成果，另外，利用稅金增額融資方式(Tax Increment Financing, 簡稱 TIF)籌措都市再發展財源，結合民間的資源，帶動都市再開發與再發展。

本次專題研習分別安排參訪美國辦理都市更新與再發展之政府相關機構單位、民間研究機構及公司，獲致心得與建議如下：

一、心得

- (一) 公開透明的程序
- (二) 都市更新的推動應有一高運作效率之執行機構
- (三) 自主及充沛的財源
- (四) 民眾、民間部門的參與及公部門的介入-三 P(Private、Public、Partnership) 的多贏策略
- (五) 地方行政首長的支持
- (六) 公共建設的配合
- (七) 都市的特色與都市行銷活動

二、建議

- (一) 成立中央及地方都市再發展專責機構

- (二) 建立都市再發展財源-都市再發展經費的籌措，可考慮增加稅金增額融資方式
- (三) 鼓勵民間資源投入
- (四) 建立都市再發展整體規劃計畫及旗艦計畫
- (五) 培育都市再發展相關人才及輔導相關產業
- (六) 保存歷史文化及地方特色
- (七) 加強我國政府與美國聯邦政府及城市之間的交流
- (八) 主題建築物(群)的規劃與設計
- (九) 強化都市行銷與展現都市的特色
- (十) 建立建材的使用及回收再利用機制
- (十一) 投入相關公共建設

目 錄

第一章 前言.....	1
一、緣起.....	1
二、專題研習內容.....	2
三、專題研習日期.....	2
四、行程.....	2
第二章 美國都市更新與都市再發展.....	5
一、都市更新運動.....	5
二、美國都市再發展沿革.....	6
三、都市再發展未來面向.....	10
第三章 美國稅金增額融資制度.....	12
一、TIF (Tax Increment Financing) 制度發展沿革.....	12
二、TIF制度介紹.....	12
第四章 美國住宅及都市發展部.....	16
一、美國住宅及都市發展部 (US Department of Housing and Urban Development, HUD) 簡介.....	16
二、HUD與都市再發展有關之方案.....	18
三、訪談紀要.....	27
第五章 波士頓都市再發展.....	30
一、波士頓再開發局(Boston Redevelopment Authority, BRA).....	30
二、林肯土地政策研究院 (學會) (Lincoln institute of Land Policy).....	45
第六章 加州及舊金山市都市再發展.....	52
一、加州都市再發展.....	52
二、舊金山市都市再發展局.....	56

第七章 洛杉磯都市再發展	68
一、洛杉磯市再發展局	68
二、2005-2006 年主要再發展計畫	72
三、訪談紀要	78
第八章 科羅拉多州Aurora市都市再開發	84
一、Aurora市都市開發與再開發	84
二、聯合研究服務工程顧問公司丹佛技術中心辦公室社區規劃及 都市設計團隊(URS's(United Research Services) Denver Tech Center Office, Community Planning and Urban Design Group)	89
三、Lowry空軍基地(Lowry Air Force Base) 的再開發	91
四、訪談紀要	94
第九章 西雅圖都市再發展及歷史保存	100
一、規劃及發展部(Department of Planning and Development) ..	100
二、社區部(Department of Neighborhoods)	111
第十章 心得與建議	125
一、心得	125
二、建議	127
參考資料	131
一、中文資料	131
二、英文資料	132
三、網路資料	133

第一章 前言

一、緣起

都市更新與都市再發展為台灣地區目前面臨的重要課題，過去在都市再發展的推動上，礙於相關人力、經費及法令配套的不足，大多僅著重在集合住宅的重建(如 921 災後重建)或小地區的環境改造(如城鄉風貌改善)，缺乏以改善整體都市機能或較大型的都市再發展案例，因此，較無法明顯看到對於都市整體發展與機能再塑之貢獻。

為有效的推動都市再發展，重塑都市新氣象，本會及內政部共同研擬「加速推動都市更新方案」並經行政院 94 年 8 月 24 日院會原則同意，其中政府為主的優先推動都市更新地區，以面積 5 公頃以上、政府所有權多數以上的公有土地為主，並選定車站、捷運站、港灣地區附近之都市優先推動，期望透過由點而線至面的帶動整體的都市再發展。

美國在 1940 年代對於都市再發展的課題已經開始進行相關的工作，相關制度與法令更因各州、各城市的發展不同，而有不同的作法及配套，已獲得相當的成果。此外，都市再發展中的財務課題相當重要，美國目前共有 40 幾個州利用稅金增額融資方式(Tax Increment Financing, 簡稱 TIF)籌措都市再發展財源，政府不用籌措大筆資金，又藉由民間的力量與活力一起發展，也帶動了許多都市原本落敗的地區的再開發與生機再現。

本次研習計畫，希望瞭解美國過去在都市更新工作曾遭遇的問題與相關對策，做為我國推動都市更新與都市再發展業務的參考，並提出都市再發展政策之建議。

二、專題研習內容

本次專題研習以參訪美國辦理都市更新與再發展之政府相關機構單位、民間研究機構及公司為主，並予相關從事都市再發展工作的負責人進行訪談，相關行程如行程表所示。考察內容如下：

- (一) 拜訪政府主要推動都市更新與再發展機關。
- (二) 拜訪推動都市更新與再發展相關民間機構及企業。
- (二) 了解相關成功案例、法令規章、推動組織、運作過程等與遭遇問題及解決方式。

三、專題研習日期

本次出國專題研習時間為 94 年 10 月 3 日（星期一）至 12 月 2 日（星期五），共兩個月。

四、行程

本次研習行程表如下：

表 1-1 行程表

日期	地點	Visit Authority and people
10/3	台北-西雅圖 (Taipei -Seattle)	
10/4-10	西雅圖 (Seattle)	1. 西雅圖市政府社區部(City of Seattle, Department of Neighborhood) (1) 社區部部長(Director of Department of Neighborhood) Yvonne Sanchez (2) 歷史文物保存方案負責人(City historic preservation officer) Karen Gordon (3) 社區建築處處長(Director of Community Building Division) Bernie Matsuno 2. 西雅圖市政府規劃及發展部(City of Seattle, Department of planning and Development) 規劃處長(Planning Director) John Rahaim 3. 駐西雅圖台北經濟文化辦事處 陳處長俊明、戴

日期	地點	Visit Authority and people
		組長禪源、甄二等秘書國清
10/11-25	華盛頓特區 (Washington D.C.)	1.美國聯邦政府住宅及都市發展部 (U.S. Department of Housing and Urban Development ,HUD) (1)國民住宅投資 HOPE VI 團隊負責人(HOPE VI Team Leader,Office of Public Housing Investments)Jeffery H. Riddel (2)政策發展及研究辦公室社會科學分析師(Social Science Analyst ,Office of Policy Development & Research)Judson L. James (3)社區發展基金(Community Development Block Grant)助理主任(Assistant Director, Office of Block Grant Administration)Allen Hugh (4)國際研究計劃主任(Office of International Affairs,Policy Development and Research Director) Alven H. Lam 2.Integrated Financial Engineering Group 總裁(President) Tyler yang, Ph.D. 3.駐美國台北經濟文化代表處經濟組梁組長國新、孫一等秘書良輔
10/16-11/1	波士頓 (Boston)	1.波士頓市再發展局(Boston Redevelopment Authority) 規劃及經濟發展辦公室(Boston's Planning &Economic Development Office) (1)都市設計處副處長(Deputy Director of Urban Design) Prataap Patrose (2)政策主任 (Director of Policy) Timothy J. McGourthy (3)規劃處處長特別助理 (Special Assistant to the Director of Planning) Jeffery C. Lin (4)都市設計師 (Urban Designer I, Technology) Yan Gao 2.林肯土地政策研究院(Lincoln institute of Land Policy) (1)總裁暨執行長(President and CEO)Gregory K. Ingram (2)國際研究部資深研究員兼共同主席、拉丁美洲及加勒比海計畫主任(Senior Fellow and Cochairman, Department of International Studies,Director of Program on Latin America

日期	地點	Visit Authority and people
		and the Caribbean) Martim Smolka (3) 規劃及發展部資深研究員兼共同主席 (Senior Fellow and Cochairman, Department of Planning and Development) Armando Carbonell (4)國際事務部研究員(Fellow, Department of International Studio) Yu-Hung Hong
11/2-11/8	丹佛 (Denver)	1.科羅拉多州立大學(Colorado State University)土 木系(Civil Engineering Department) 教授 Chih-Ten Yang, 2.曙光市(City of Aurora) (1)規劃局綜合計畫處(Planning Department , Comprehensive Planning Division) 資深運輸 規劃師(Senior Transportation Planner) Huiliang Liu (2)公共事務局工程處(Public Works Department, Engineering Division)計畫工程師(Project Engineer) Jeffery Y.C. Cheng 3.聯合研究服務工程顧問公司丹佛技術中心辦公 室社區規劃及都市設計團隊(URS's(United Research Services) Denver Tech Center Office, Community Planning and Urban Design Group) 資深規劃師(Senior Planner)Pen-Yuan Liaw
11/9-11/15	舊金山 (San Francisco)	舊金山再發展局(San Francisco Redevelopment Agency, SFRA)資深規劃師(Senior Planner), Dvaid J. Habert, AICP
11/16-11/30	洛杉磯 (Los Angeles)	1.洛杉磯市社區再發展局(Community Redevelopment Agency of the City of Los Angeles) (1)執行副總裁(Deputy Chief of Operations) Donald R. Spivack (2) CRA 委員會委員(Commissioner, Board of CRA commissioner) Shu Kwan Woo 2.美國統一地產公司 (President Asset Group, LLC)總裁(President)Kent, Chien -Te Wu
12/1-2	洛杉磯-台北 (Los Angeles- Taipei)	

第二章 美國都市更新與都市再發展

一、都市更新運動¹

(一) 源起

都市更新係第二次大戰後，由貧民窟的清除重建演變而成的一種新觀念。

(二) 主要理念

都市更新是對都市病萎採取全面消除如防杜的措施，利用實質或非實質的手段，實施拆除重建 (redevelopment)，整建修復 (rehabilitation) 和保存維護 (conservation) 等三種不同的處理方式，以達到都市機能重整與生活環境改善的目標，使都市的建成區獲得重生。

(三) 成效

實施都市更新的主要目的雖在於改善與促進窳陋地區的再發展，但其成效卻是多方面的，可歸納為四大成效：

1. 實質性成效：

可消除窳陋地區破敗的都市景觀，並透過公共設施的檢討與改善，增進市生活環境的舒適與便利，同時對於都市機能的強化亦有幫助。

2. 經濟性成效：

最顯著者為可消弭地區貧窮，提昇都市整體的活力，進而刺激產業發展與創造就業機會，增加政府稅收，增進公共投資效率。

3. 社會性成效：

改善因貧窮所引起之各種社會問題，並對中低收入戶的住宅

¹施鴻志 (1997)，都市規劃，建都文化事業股份有限公司，初版，頁 27-28。

問題有一定的解決程度。

4.政治性成效：

以地區的再發展作為政府施政的績效，同時也可促進地區民眾對社區環境的關心，凝聚社區共同體意識。

二、美國都市再發展沿革²

(一) 1930-1960 年代

美國都市再發展工作，萌芽於 1930 年代，其中在 1937 年的住宅法(Housing Act of 1937)即有聯邦都市更新方案(urban renewal program)，提供聯邦補助給各地方市政府住宅機構興建低收入住宅³，而正式建立相關制度則是在 1949 年的「住宅法」(Housing Act 1949)。相關階段整理如下：

1.1930-40 年代

美國致力於解決住的問題，也同時極力消除貧民窟及衰敗地區，藉以重建合乎標準的住宅，並改進居住環境。並提出了兩項住宅相關貸款政策，這兩個相關住宅貸款政策，被認為是新約時期 (New Deal) 相當重要的政策，因其對實質環境造成全面的影響，特別是在都會地區⁴。

(1) 聯邦住宅政策 (Federal Housing Administration, FHA)

為美國 1934 年所建立的聯邦住宅政策，是根據住宅信用法案所建立的住宅信用體制，來向銀行及其他金融機構提供貸款保險 (Mortgage insurance)，意圖在擴大私有住宅的擁有率。

(2) 退伍軍人署政策 (Veterans Administration, VA)

²洪文雄 (1979)，美國都市更新研習報告，行政院公務人員出國報告。

³ RELOCATION ASSISTANCE- A Homeless Prevention Tool, www.hud.gov/offices/cpd/library/relocation/policyandguidance/homeless.doc

⁴孫千智 (1999)，市中心再發展理念與執行機制演變之研究，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。

為 1944 年所提出的政策，用意則是以提供二次大戰後歸來的退伍軍人購屋貸款為主。

(3) WPB 政策 (War Production Board, WPB)

為美國於 1942 年參戰後所成立的軍事生產局計畫，聯邦政府希望透過 WPB 來增加全國工業總量約 60%，以增加軍事生產。WPB 對於這些為數龐大的開發計畫之區位模式所作決策，主要以商業利益為考量，傾向將這些工廠設置於遠離北方工業中心的南方陽光帶或是郊區，其造成藍領階級的遷移、都市型態的改變及郊區快速成長。

(4) 問題

政府提供住宅貸款及補助款，而民間企業或政府機構從事興建，然後出租給低收入戶的住戶。在進行過程中，發現了兩大阻礙：第一民間企業不易收購道適當的土地。一塊土地，要能作有效率的發展，以及避免再受到附近衰敗環境的影響，必須要有相當的面積，但因為土地所有權的分散，要收購足夠面積的土地並不容易。兩三位地主不肯出售，就足以扼殺一個計畫。第二是所需的費用太龐大，地價的償付已十分龐大，而那些雖然是窳陋、衰敗的建築物，要予以收購拆除時，所需的補償費用，仍是相當可觀的。

2.1949 年

在 1949 年的住宅法案中，針對 1930-40 年代的兩大阻礙，作了兩項革命性的規定：第一，必要時，更新機構得於更新地區內徵收土地及地上物。第二，聯邦及地方政府負擔都市更新的費用⁵，並推出了聯邦都市更新方案(Federal Urban

⁵ 依據聯邦都市更新方案(Federal Urban Renewal Program)，對於人口超過五萬人的城市，聯邦補助所需費用淨額之三分之二（及取得土地及開發費用之和與出售土地所得之差額之三分之二），對於人口不足五萬人之城市，則補助四分之三。如果係商業部指定為經濟發展地區，則無論其人口多寡，一律補助四分之三。

Renewal Program)。更新機構是以當時的市價格來收購或徵收土地及地上物。更新後的土地，也以合理的市場價格出售。取得土地以及整理土地的總費用與土地出售所得之間的差額，完全由聯邦及地方政府負擔。這個立法所以能夠獲得支持，是因為大家體認到貧民窟或都市衰敗，是人、社會與經濟等多種因素而成，是一種全國性的問題，不能期望一個城市就能予以單獨解決。而其清除與重建，是全國的目標、私人企業也無法單獨完成。所以必須藉之公家的權力與力量徵收土地，並由聯邦或地方政府來負擔公家應負擔的費用。

在 1949 年住宅法案中，同時規定，政府有責任負責安置被徙置的家庭。對於建築基地環境的改善以及對地方政府所設施的公共設施的維護等費用，均可由更新計畫的費用負擔。

在以後修正的法案中，對於更新的方法逐漸擴大，對於更新的目標也多有改變，但 1949 年住宅法案中所規範的基本宗旨和觀念，以及所創立的制度，仍為都市更新事業的主要思想和方法。

4.1954 年以後

- (1) 1954 年的住宅法案裏，更新方案規劃的觀念，從「貧民窟的清除」推展到「都市的復甦」。除了拆除重建外，鑑於衰敗地區內的建築物，並非全部窳陋到非全部拆除不可的地步，同時要拆除所有不合標準的建築物，在財力上就是富如美國也是難以負擔，因此，另輔以整建（Rehabilitation）及維護（Conservation）聯邦政府對整建之房屋所有權人提供低利貸款及補助款。但辦理都市更新之地方機構，在申請實施更新計畫、聯邦貸款及補助款時，對該社區防止及消彌衰敗的計畫，必須要有相當程度的進展。
- (2) 1956 年的住宅法案裏，規定對於拆遷的住戶及營業戶，應發給遷居補助金，包括搬遷費用以及財產的損失。另外

在同年提出的州際高速公路法案（The Interstate Highway Act）的實施，造就了汽車運輸的優勢，使得都市發展不再受限於原有集中發展模式，而得以自由擴張，刺激中心城市的快速郊區化。

- (3) 1961 年的住宅法案中，對某些特定的問題，有相當多的擴展。例如以較低價格出售更新後的土地，以供興建中低收入家庭的平價住宅，又如允許更新單位親自整建部份住宅，以加惠房屋所有權人或者住戶。而更新的對象，也不再僅限於住宅，像醫院、學校、商業區、公園等，均可包括在更新範圍內。也就是說 1961 年住宅法案的立法意旨，不只在改進住宅環境，同時要用更新的方法使經濟復甦，增加稅源以及開創較好、較多的就業機會。
- (4) 早期的都市再發展偏重於基地清除（Clearance），即將窮人聚居之社區全部拆除重建，原居民被迫遷離。改建後之新社區則由新產業、新住戶遷入。因此，都市再發展遭到很多人的非議。

（二）1960 年代後期至 1970 年代

60 年代以前的政府採取了大刀闊斧的都市更新手段，在大肆拆除之後，除了在市中心留下大片等得開發的土地外，也造成不少拆遷安置方面的社會問題。而市中心衰頹的問題依舊存在，郊區的開展仍舊無法控制，對多數的開發者而言更視市中心為一片泥沼而不敢靠近。此情形一直到了 70 年代，受到世界能源危機的影響、反對過度開發的聲浪、環保署（EPA）的立案及郊區管制法令的制訂等因素的影響下，使開發者基於「經濟現實」的考量，開始重新評估重回市中心的問題。1974 年購物中心開發先鋒人物 Ernest Hahn 在國際購物中心協會中提出，開發者會返回市中心的理由有三，其分別為：能源問題、大眾運輸及環境影響評估。

而 60 年代後期，都市再發展思維有了改變，開始趨向於社區

綜合發展，如：模範城市方案（the model city program，1966）、社區發展基金（Community Development Block Grant，CDBG；1974）、都市發展行動基金（Urban Development Action Grant，UDAG；1974），除了實質環境的改善，也希望將經濟、社會環境品質大幅提升。此後的都市更新亦改稱為社區再發展。其實施方式雖然漸偏重整建與維護，但大致上重建、整建、維護三種方式同時存在。

（三）1980 年代及以後

1980 年代美國各個大城市都市規劃與發展策略之實施，主要投入於市中心區的復甦及市區內住宅社區的重建工作。私人部門的投資者也再度對中心區再發展潛力予以肯定，因而重恢復投資的意願。政府亦希望藉由市中心區的經濟價值提高，產生更多的就業機會及市區的產業經濟競爭力，故此時期都市再發展政策重點，是集中於都市市中心區的再開發，促成都市經濟活力，再藉由經濟活力的帶動，塑造更高設施品質的都市生活環境。而有企業分區（Enterprise zone，EZ；U.K.：1981、U.S.：1993）、都市發展補助基金（Urban Development Grants，UDG；1982）及城市基金（City Grant，CG；1988）等。

三、都市再發展未來面向

就再開發的事業程序（Development process）而言，1980 年代以後美國都市再發展能夠成功，是因為公私部門合作模式之建立（Private development partnership）。策略上，由政府部門透過各種公共計畫及再開發基金的提供，激勵民間的再發展投資意願，政府部門先做都市再發展規劃，提供發展的遠景與信心，並提供足夠的利潤誘因，鼓勵私人投資者或開發團體，依照政府計畫與策略，投資開發。兩者共同合作，使都市復甦。

由以上美國的都市再開發經驗可得知，未來都市再發展有幾

個重要課題與面向：

- (一) 強調在地為主的都市再發展
- (二) 三 P-公私部門合作 (Private development partnership) 的都市再發展模式
- (三) 產業的振興與都市再發展的配合
- (四) 多管道的資金來源
- (五) 完善的規劃與民眾參與

第三章 美國稅金增額融資制度

一、TIF (Tax Increment Financing) 制度發展沿革⁶

美國從 1950 年代以後，因交通工具及大眾運輸系統的發展，產生人口向郊外流出的「郊區化現象」。1960 年代走向都市空洞化，加深「市中心（貧民窟的中心市街地）問題」，1980 年代有了具備「辦、住、商」機能的郊外都市，形成所謂「edge city」，都市更新早就是美國各都市的重要課題。

都市更新的籌資方法有：有限償還貸款(擔保品價內償還借款之貸款)，不動產投資信託 (Real Estate Investment Trust, REIT)，商業用不動產貸款擔保證券(Commercial Mortgage Backed Security, CMBS) 等精煉的方法被應用，是我國可借鏡的。一方面美國地方政府實施都市更新之重要財源是 TIF，已是全美國廣泛活用的手法。

簡單地回顧 TIF 的歷史，TIF 在 1952 年於加州開始法制化。加州 TIF 制度的法源依據是 1952 年修正的「社區再發展法」(Community Redevelopment Law)。該法授權各市的「都市再發展局」(Redevelopment Agency) 以 TIF 方式取得再發展事業的長期資金。

此後在加州雖廣為運用，但卻費了一段時間才推廣到全美國。至 1970 年止，僅 7 州將 TIF 法制化。但 1970 年代之中間到 1980 年代後半，為對應聯邦政府對更新計畫的補助金之減少及地方政府的財政限制增多，結果 1984 年有 28 州，1992 年有 48 州將 TIF 法制化。現狀是有 48 州將 TIF 法制化。

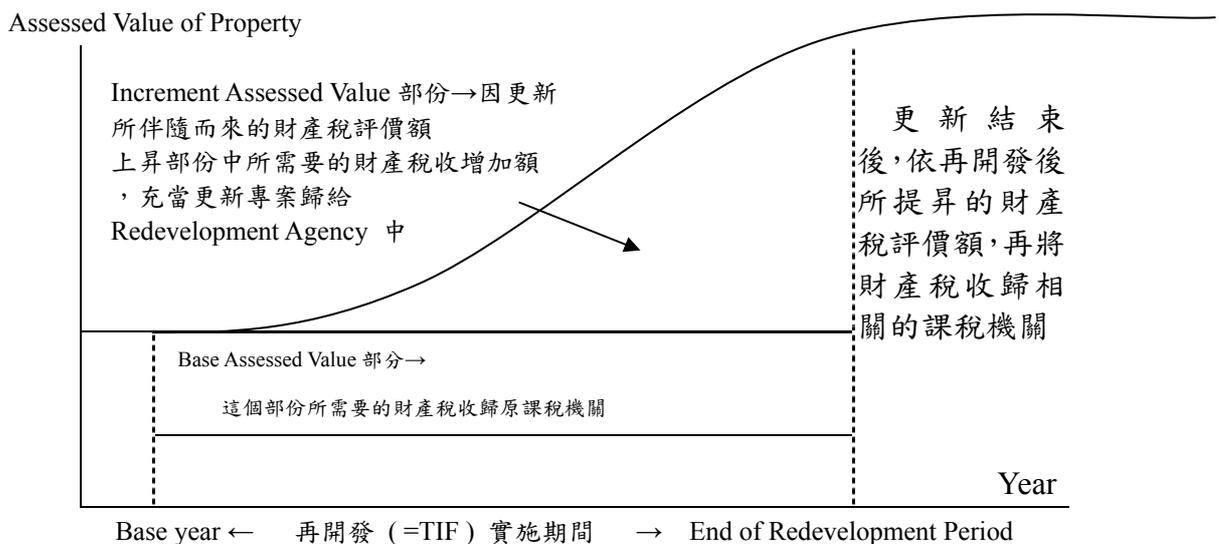
二、TIF 制度介紹

(一) TIF 定義

⁶整理並修改自何美玥、夏正鐘、游迺文、江明宜等 (2004)，赴美考察「不動產證券化實施經驗」出國報告，行政院經濟建設委員會及張景森、吳家昌、陳麗春等人 (2003) 赴美考察「永續發展、都市再發展及老人住宅社區」出國報告，行政院經濟建設委員會，以及社區再發展指南-創造安全、繁榮、健康的社區 (2002)，加州再發展協會編印，行政院經濟建設委員會譯。

Tax Increment Financing (TIF) 譯為「稅金增額融資」。TIF 是美國地方政府在某一定地區的更新計畫之部分事業資金是用隨著更新效果產生的財產稅(相當於日本之固定資產稅)之稅收增加的部分來支付。亦即,某一地區若被指定為 TIF 地區(更新地區),指定以後,隨著更新而增值的土地等固定資產所課財產稅的增收部份,只能做為 TIF 地區內的更新計畫之用。(如圖 3-1)。

當市議會核准某一再發展計畫,可立刻計算出計畫影響範圍的原不動產價值。所謂稅金增額(Tax Increment)指的是在再發展計畫實施之後,在計畫影響範圍之內超過原有土地及房屋稅收的部分。計畫起始年後一段時間因計畫實施所產生的稅金增額,大部分可由都市再發展局運用,少部分則上繳給市府以減輕市府支出增加的負擔。



- *Base Year...依市議會等單位認可的再開發計畫中所指定再開發地區的年份
- *Assessed Value...財產稅評估額
- *Base Assessed Value...Base year 時間點的 TIF 地區全體的財產稅評估額
- *Incremental Assessed Value...Base year 以後的 TIF 地區全體的財產稅評估額上升部份

圖 3-1 TIF 的構造

財產估值因更新而上升時,固定資產所有者是根據上升後之估值來支付財產稅,所以不產生加稅等的負擔。一方面,地方政府沒有加稅,但確保更新計畫的事業資金,這些可產生槓桿作

用來誘發民間的投資。TIF 可定義為「美國政府因都市再發展的自立性資金調度方法」。

(二) TIF 的特性

TIF 可舉出以下的特點。對納稅人也有容易說明的明快理論，可說因此得以促進推廣。

- 1.不是加稅（財產稅率不變）。
- 2.不會使 TIF 地區內之稅捐機關的預期稅收減少。
- 3 因為是利用更新受益者也就是 TIF 地區內固定資產所有者所繳納財產稅的增加部分，所以受益者負擔的原則已成立。
- 4.將 TIF 以槓桿作用引入民間投資，能展開官民協調型更新事業。

但是，更新地區指定後的數年間（有時候是 10 年左右）常有不能誘發民間的充分投資，也不產生 Tax Increment（財產稅收增加）的情形。不能確保財產稅收增加的期間，可以活用聯邦政府補助金等來做更新。更新工作上了軌道，Tax Increment 產生時，TIF 資金就充當更新地區之基盤設施整備或官民計畫等之用。

(三) TIF 的方法

TIF 的方法可分為二大類；一是將每年產生的財產稅收增加額適當地投入更新計畫，另一是將來的財產稅收增加額做為擔保發行稅金增額債券(Tax Increment Bond)，以籌措大額的資金之方法。更新實施期間（=TIF 實施期間）雖因州而異，但通常是 20~40 年，期間終了後，從 TIF 地區收的財產稅收入全部做為通常的稅收分配給關係稅收機關。更新期間終了後，由 TIF 做的更新沒實施時，沒實現的稅收就由關係課稅機關獲得。

(四) TIF 的彈性與重要性

美國都市計畫下之聯邦政府、州政府、地方政府的任務與我國

不同。聯邦政府訂定都市政策的方向，其手法是利用補助金等。另一方面，各州政府用州法將都市計畫的法制度做成指導方針（guideline）後，將都市計畫的權限委託給擁有自治權的地方政府，一般是不介入政策的。三個政府的稅源分別是；聯邦政府以所得稅為主，州政府以銷貨稅為主，地方政府以財產稅為主。從這樣的背景來看由地方政府做更新時的財源，TIF 是構成重要的要素。此外，TIF 的制度對於地方政府最大的貢獻為：財務自給自足，不需上級補貼。美國在 60 至 70 年代由聯邦政府所發動的「都市再發展計畫」（Urban Renewal Program）是以地方政府規劃，向中央申請補助的方式為主要資金的來源。不過，聯邦的這項計畫受到各界嚴重的批評而停止。此後各種補助逐漸減少，各地方政府必須積極另覓財源推動都市再發展。TIF 制度因而變得越來越重要。

例如在洛杉磯市，TIF 佔更新實施主體的更新專責機構之資金調度額（1997~2001 年度）的 57%，超過各種補助金的 17% 的比率。在加州，也有 TIF 佔更新專責機構的資金調度額之 70% 的案例。

（五）從 TIF 所取得資金之運用方式

都市再發展投資項目所產生的稅金增額可以用在下列幾個方面：發行都市再發展公債、提供中低收入平價住宅計畫、地價補貼、開發商的低利融資、原住戶的拆遷安置補償費用、公共設施興闢費用、再發展區整體維護費用等。

第四章 美國住宅及都市發展部

一、美國住宅及都市發展部 (US Department of Housing and Urban Development, HUD) 簡介⁷

(一) 設立依據

HUD 是依據 1937 年的美國住宅法案所設立，而於 1965 年依據「住宅與都市發展部法案」成為內閣層級的行政機構 (Cabinet-level agency)。目前員工人數將近 8,000 人。

(二) 任務

HUD 的使命任務是增加住宅所有權、支援社區發展以及增加可負擔的住宅機會以自歧視/差別待遇中解放。為了實現此使命，HUD 將接受/信奉高標準的倫理(ethics)、管理及會計責任並且制定新的合夥計畫－特別是與以信念為基礎 (faith-based) 者及社區或組織的合夥－以舉債經營資源 (leverage resources) 並改善 HUD 在社區層級具有效率/有作用的能力。

(三) 現行計畫方案

HUD 的現行計畫方案包括：

1. 社區規劃及開發；
2. 實驗教學/實地演示 (demonstrations) 及綜合性大學/學習場所 (university) 專案；
3. 真正公平的/一般的住宅 (fair housing)；
4. 政府贊助/主辦的事業；
5. 醫療/健康照護場所 (healthcare facility) 貸款；

⁷ 整理自及何美玥、夏正鐘、游迺文、江明宜等 (2004)，赴美考察「不動產證券化實施經驗」出國報告，行政院經濟建設委員會。

6. 印地安人方案(Indian programs)；
7. 重要危險物管制(lead hazard control)；
8. 集合住宅(multifamily housing)；
9. 國民住宅(public housing)；
10. 擔保品/證券(securities)；
11. 單一家庭(single family)住宅專案；
- 12 其他。

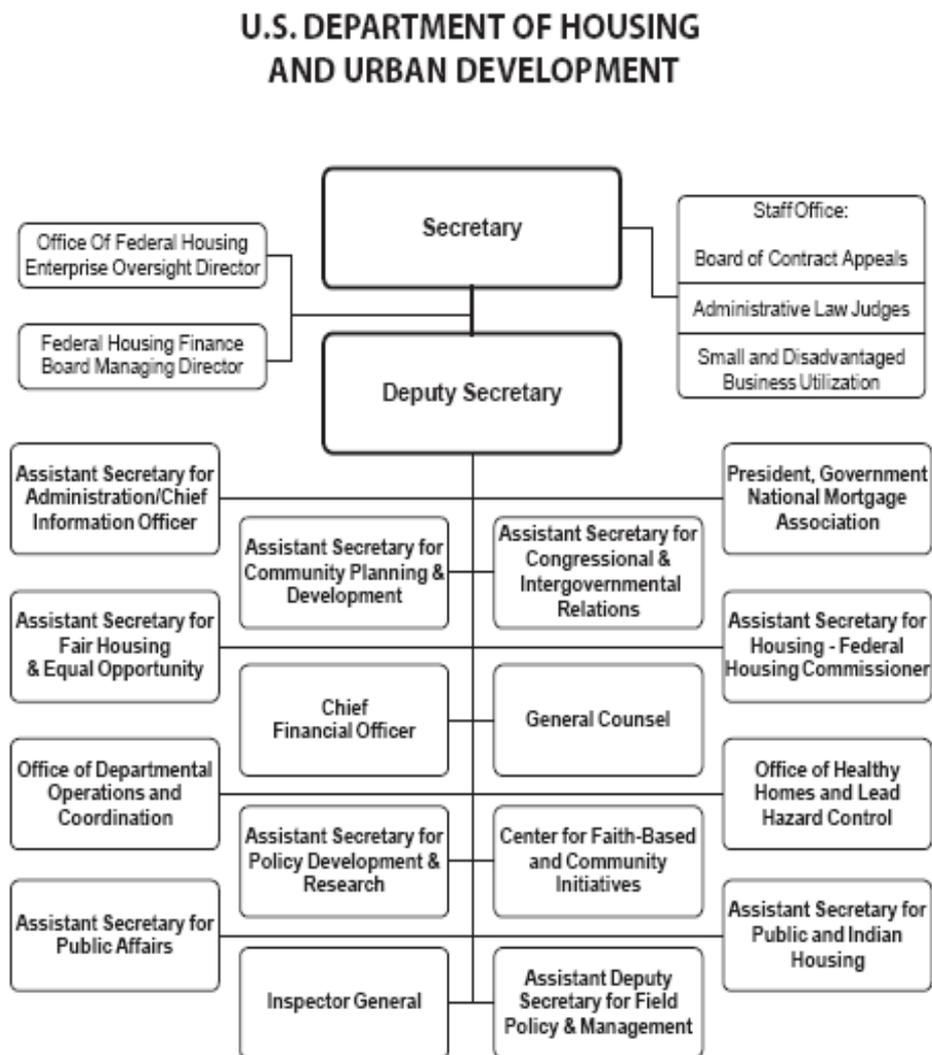


圖 4-1 HUD 組織圖

二、HUD與都市再發展有關之方案⁸

(一) 模範城市方案 (the model city program, 1966)

1. 緣起：

1930 年代，美國經歷經濟大蕭條 (the Great Depression)，聯邦政府開始介入州政府與地方政府之管轄事務。1949 年之住宅法 (the Housing Act)，著重於都市發展與社區發展，且強調社區之實質環境規劃，經由貧嚴窟與衰敗地區之清除以達到地區再發展之目的。1954 年住宅法要求聯邦政府所資助之都市更新必須讓社區居民參與計畫方案之規劃與執行，一反過去委員會淪為計畫之橡皮圖章與民眾聲音未被注重之情形，就在無意間，民眾參與也稍然引入。

2. 落實：

在 1960 年代美國逐漸改變其實質環境發展之方向，1966 年詹森政府通過之示範城市與大都會發展法 (the Demonstration Cities and Metropolitan Development Act) 之模範城市方案 (the model city program)，分析並推計該社區之社會、經濟、發展、住宅等需求。此方案之原意在透過幾個目標鄰里的綜合性的實質、社會及經濟再發展規畫的整合，整合七個聯邦政府部門及局處單位。此方案目的在顯示如果可以將所有可運用的聯邦資源結合起來，集中於一個社區；並且住宅及都市發展部可以整合這些資源，則可以達成這個整合性的目的。當上述概念被訂立成法案時，原本只有 60 個城市參與的示範城市增加為 150 個；且原本的想法也成為可以運作的方案。

3. 困境：

但這個構想與方案有幾個推動上的弱點。由於 HUD 之部門層

⁸部分資料整理自孫千智 (1999)，市中心再發展理念與執行機制演變之研究，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。

級不夠高，只是次級聯邦政府，無法整合相關方案與補助款，雖然住宅及都市發展部曾向白宮上訴要求協助整合各部門及各局處單位之合作，但是白宮方面無意擔任都市事務居間協調的角色，增加此方案實上之困難。在 1966 年模範城市通過立法程序，使得許多城市再沒有比例增加補助金的情況下，得以推動該法案。如果能有充分可供運用之財務資源，雖然仍然會存在部門整合及計畫上的問題，但會有更多的模範城市鄰里出現，而這個方案也會更加成功。而減少參與者的數量也有助於減少住宅及都市發展部在立法上的複雜性與困難度，也使得住宅及都市發展部可以提供方案實施所在的目標鄰里。如此一來，可以大大增加更具創意、更多樣的實施方式，也可避免該方案的目標被視為誇大不實、空中樓閣。

4. 實施成果：

然而此模範城市方案帶給貧民與少數民族無數的工作機會，加速公部門之工作流動、也促進了少數民族之參與政治活動。而模範城市主要目標：提供貧戶集中地區乾淨之社區環境與服務及整建其鄰里地區，已經在 1965 年達到並延續至今。

(二) 社區發展綜合補助款 (Community Development Block Grant, CDBG; 1974)

1. 緣起：

自模範城市方案以來，1974 年的住宅及社區發展法 (the Housing and Community Development Act) 對於都市形成綜合性的全美都市政策具有相當之貢獻。該補助金，是 1974 年住宅與社區發展法案授權設置的，此法案於 1977 年修正，為現在都市再發展及各種都市發展方案的法令依據。

福特總統 (Ford) 在 1974 年就職後不久，便簽署法案通過為期三年、86 億美元的社區發展基金方案。最初為特別利益分配提案 (special revenue sharing proposal) 持續強調實質環境之改善，但很少擴及社區發展；直到福特政府才轉變為社區

發展之綜合補助款 (block grant)。

依據 1974 年住宅法案及 1977 年之修正法案，聯邦政府所提供之都市再發展的經費，除社區發展補助金外，尚有綜合計畫協助基金 (Comprehensive Planning Assistance) 整建貸款 (Rehabilitation Loan)、都市發展行動綜合補助款 (Urban Development Action Grants) 以及財務指定基金 (Financial Settlement Fund) 等。在住宅法案中已規定經費額度，所以各種計畫較能在穩定的狀況下推動。

該法案將七個主要的社區補助方案 (categorical grant-in-aid program)，都市更新、模範城市、鄰里設施、開放空間、都市美化與歷史保存、供水與下水道、鄰里發展基金、公用設備貸款，綜合為單一之社區發展綜合補助款 (Community Development Block Grant, CDBG)；目的在改善出現社會經濟衰敗現象之城市，並由住宅及都市發展部整合之。希望能在提供地方政府決策上最大彈性與確保全國發展社區（主要是為中、低收入者提供合適的住宅、適宜的居住環境、增加經濟機會與工作機會）之目的。

2.補助方案：現行的CDBG透過以下的方案⁹補助給社區：

(1) 權利社區 (Entitlement Communities)

這個方案在一定的公式基礎(formula basis)下提供年度的補助到符合資格的城市及郡縣，透過提供適當的住宅及合適居住環境、拓展經濟機會，發展具可行力的都市社區，大部分對於中低收入的民眾。

(2) 州政府主管社區綜合補助款 (State Administered CDBG)

州政府參加 CDBG 方案只有給予一般地方政府中帶來發展

⁹ Community Development Block Grant (CDBG) Programs,
<http://www.hud.gov/offices/cpd/communitydevelopment/programs/index.cfm>

活動的單位補助，每年度每個州政府對於所選的計畫研擬資金優先權及標準

(3)108 地區貸款保證方案 (Section 108 Loan Guarantee Program ,Section 108 Program)

社區發展綜合補助款權利社區有資格從 108 地區貸款保證方案申請擔保，CDBG 非權利社區也許可能申請，如果他們所在的州政府同意保證 CDBG 資金是獲得貸款的必要資金。非權利的申請人會直接收到他們的貸款擔保或指定其他合適的公共機構，如工業發展機構，收取並進行 108 地區協助計畫。

(4)住宅及都市發展部主管的小城市(HUD Administered Small Cities)

HUD 位於火努魯魯(Honolulu)的夏威夷州辦公室(HUD's Hawaii State Office)直接管理夏威夷州的非權利地區的社區發展綜合補助款方案。

(5)島嶼地區(Insular Areas)

在島嶼地區 CDBG 方案提供四個指定地區補助，分別為：美屬薩摩亞(American Samoa)、關島(Guam)、北馬力安那群島(Northern Mariana Islands)及維京群島(Virgin Islands)。

(6)災害復建協助(Disaster Recovery Assistance)

HUD 提供彈性的補助款幫助總統公開宣示的災害於城市、郡縣及州重建，特別在低收入地區，取決於撥款的可行性為條件。

(7)缺少地方政府服務的墨西哥族裔地區(Colonias)

對於德州、亞利桑納州、加州及新墨西哥州缺少地方政府服務的墨西哥族裔地區(Colonias) ，空留 10%州的CDBG補助專供使用。

(8)其他方案

其他方案，更新社區/活化區域/企業社區 (Renewal Communities/ Empowerment Zones/ Enterprise Communities, RC/EZ/EC) 是一種創新的方法去復興，透過公司合夥(public and private partnerships)的方式，吸引永續的經濟及社區發展的投資需求。

其中Section 108 Loan Guarantee Program (Section 108 Program) 補助金保證流程圖如下：

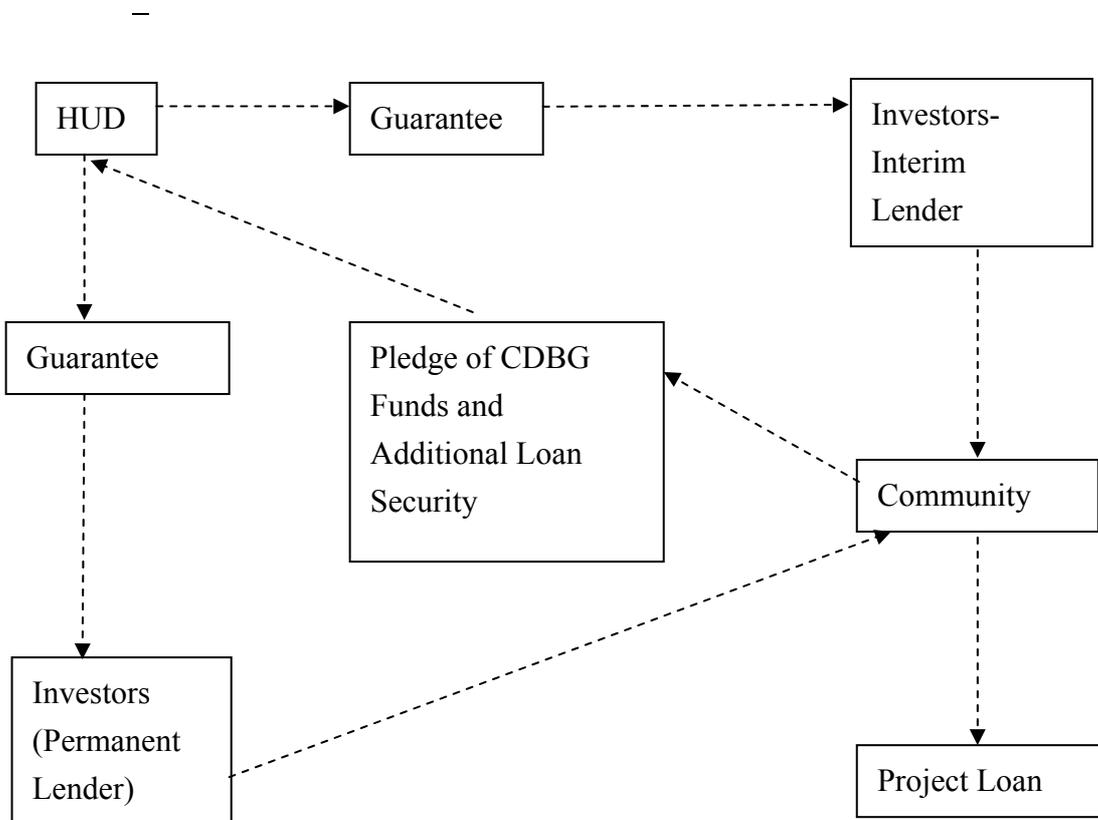


圖 4-2 The Section 108 Loan Guarantee Program

3. 社區發展補助金主要用途：

土地或地上物取得、土地或建築物之處理、公共設施及改良物之取得、興建、改建、整建或維護、建築物拆除、遷移、公共服務及實施都市再發展所需費用。整建貸款主要用於資助都市住宅放領。都市發展行動補助金主要用於補助嚴重蕭條的城市及都市化的地區，俾結合公、私的投資，使地方經

濟能夠復甦，重振衰敗的社區。至於財政指定基金則為協助核准有案之計畫，主要是都市再發展計畫，解決其財政上的困難，俾能順利完成。而綜合計畫協助基金，則是資助州或地方政府擬定綜合計畫之補助金。

4. 課題-地方政府資源的誤用

最初，由於聯邦政府將其對地方之限制減到最小，合格的地方政府只要依據以制定好的格式流程，就可以申請分配基金。而住宅及都市發展部則檢查各個項目，就發給許可；再進行其價值之估價。地方政府充分用聯邦政府所賦與之自由運用基金之權力，可想而知地，許多一看便可之是不恰當的支出案例層出不窮。其中網球場占去這些案例的大部份。例如，阿肯色州（Arkansas）的小岩城（Little Rock）花費了所申請到的社區發展基金的 15 萬美元，在鎮上的高級區興建一個網球場；芝加哥用了 3200 萬美元在清除積雪。至於其他遭受批評的案例還包括高爾夫球場、馬球場，甚至是人工海浪製造機。

其實如果地方政府被授權自由運用所分配到的社區發展基金，那麼前述的情形是無法避免的。就像尼克森總統在 1971 年向國會發表的演說中所表示的：地方政府在地方發展上的政策應該符合地方的需求並反應地方的情況。在這個多元化的國家，任何聯邦政府官員即使再優秀、再熱心，都不可以為每個地方量身訂做其計畫，更無法滿足各個地方不同的需求。不過，要求使中、低收入者受惠的計畫優先考量，使得上述情形有轉圜、改變之餘地。雖然如此，社區發展基金的分配是依照下列項目而定：人口（25%）、住宅過度密集（25%）、貧窮（50%）。而 1977 年時曾有將基金運用改變原先的高收入郊區和都市地區，改用於有需要的中心城市，雖然成效不彰。然而根據住宅及都市發展部之研究，社區發展基金有 62% 的利益是由中、低收入者獲得。而一般的基金支出模式是：與住宅有關之活動（36%）、公共設施之興建與改

善（22%）、經濟發展（19%）、土地取得與整理（6%）、規劃及行政費用（13%）、及其他活動（3%）。

社區發展基金如同公共政策一樣，不同的資源運用方式在影響上也是大不相同的。雖聯邦政府將社區發展基金定位於需要發展之地區，但是其基金運用的利益卻是遍佈各地，甚至在1974年的立法之後給予分配到基金的城市更多的自由運用權力。在地方政治運用選舉與選民壓力的運作下，這些利益分配到高級區的數量不斷增加，尤其在雷根政府時期更增加地方的自由裁量權。

5. 成效：

1974年的住宅及社區發展法為配合各種社區開發之需求，提供都市社區適宜之住宅與合適之居住環境，同時，其主要目的為拓展中低收入之工作機會、經濟機會。對於權利社區（entitlement community；人口達5,000人，中心都市與郡人口超過20萬人）可以獲得每年之CDBG補助金，利用此資金可從事社區發展活動，包括社區鄰里的再生、經濟發展、改善社區公共設施與服務。至於非權利社區（non-entitlement community）則無法獲得每年之基金補助，因此而有1981年之住宅及社區發展法修正案，由HUD負責較小都市方案（the Small Cities Program），此法案使州政府與地方政府可以參加基金分派之決策。

雖然社區發展基金允許地方政府自行決策，但HUD之權力並未消失，當各城市申請CDBG時，優先考量HUD之意見。如此限制了各城市之彈性與自行決策之能力。因而各城市在申請社區發展基金時，不會以當地首要之需求為名義，卻選擇HUD所重視之活動，以增加通過審查之機會。故以聯邦政策為優先之申請案相當多，而CDBG方案亦將聯邦政府重視低收入住宅社區之政策明顯地傳達出去，尤其是對那些從未參與過CDBG之開發單位。

(三) 都市發展行動基金 (Urban Development Action Grant, UDAG ; 1974)

1. 緣起：

都市發展行動補助金 (Urban Development Action Grant, UDAG) 係 1974 年住宅及社區發展法案所授權之基金。此行動方案是要鼓勵私部門在遭受嚴重經濟衰退之地區、都市增加投資。而此方案基金使地方政府得以刺激經濟發展、提供就業機會、增加稅收，並引入私部門之合作 (partnership) 以改善經濟環境。特別強調私部門之參與經濟計畫及都市開發計畫以確保計畫之落實。因為過去之各方案，如都市更新方案 (the Urban Renewal Program, 1949)、保存整建與都市計畫補助方案 (the Conservation, Rehabilitation and City Planning Assistance Program, 1954)、綜合運輸規劃方案 (the Comprehensive Transportation Planning Program, 1962)、模範都市方案 (the Model Cities Program, 1966) 等，皆造成聯邦政府之沉重財政負擔，因此引入私部門資金。欲申請此基金補助，必須有私人公司之資金保證。

2. 目的：

行動方案之是為了補助各城市投資地方經濟發展計畫。其貸款補助通常都是以低於市場之利率貸款，以補足為使計畫可行所短少之資金。如此，都市發展行動補助方案可用於住宅及都市發展部所欲促進投資之貧困城市，否則住宅及都市發展部之目的將難實現。

3. 補助方式：

一般而言，都市發展行動補助方案之資金可運用於任何私部門投入資金及可以直接創造新就業機會、增加稅收之開發活動。而都市發展行動補助方案之補助金額從 75000 美元到 4000 萬美元不等。通常這些方案補助是用在公共設施與基盤設施之改善、貸款補助、土地取得、工廠重建、通貨膨脹及

折舊超過五年之現金資產。都市發展行動補助方案之補助金也可運用於新的商業、工業、住宅建設。另外，若方案補助金額達到該計畫成本之 5~7%且有工業債券 (Industrial Revenue Bond)，開發商可獲得 1000 萬美元的免稅融資，更高者可達 2000 萬美元。而都市發展行動補助方案之補助金加上 IRB (稱作特別 IRB, IRB Special) 可以使資本支出之最高限額從 1000 萬美金增加到 2000 萬美金。

基金上，都市發展行動補助方案是以低利貸款與開發貧困都市之缺點打平，並填補開發計畫資金之空缺。方案補助金可以吸收諸如興建停車場、新的基盤設施、重建、拆除、土地取得等等的都市開發成本。都市發展行動方案之補助通常配合利息遲延，或者在建設之第一或第二、第三年只付利息，使得市中心之發展可以和都市外圍郊區之投資案相比。

4.限制：

都市發展行動補助方案並非無限制地補助各個開發計畫。方案補助不可以運用於下列情況：現有貸款之再融資、流動資本、營運損失、存貨成本、公用設備與設施、或準備申請都市發展行動補助方案之成本。方案之補助金不可以將僱用員工之機會從一個社區移轉到另一個社區，也不可以用於已經接受方案補助金的計畫或是沒有補助金也可以進行的計畫。

5.申請許可

都市發展行動補助方案之承辦人員並非以一成不變的方式來提供補助，他們將地方市場之變化，開發者的投資目的，及每個城市的經濟發展等都納入考量之中。因此，承辦人員盡量使行動方案之補助金符合特定開發案之需求，並且在申請提出後 60 天內做出補助與否之決定，以達時效。

6.償付之替代：

因為補助方案促進計畫之實現，創造前所未有的經濟價值，近年來都市發展行動補助方案已有另一個新的角色。而扮演

價值創造觸媒的補助方案更以減少清償貸款及運用其他不同的償還方式替代原有的清償方法。方案補助金可能已計畫完成之售價或再融資的殘值之利息的一定百分比來做清償。

而都市發展行動方案要求提供資金的開發商說明為何他們所提供之資金代表該計畫所能負擔之最大貸款額度。因為方案補助之計畫通常有 75%~85%是民間所投入之資金。如果提供資金的開發商願意提供 75%~80%的資金，都市發展行動補助方案則將該計畫視為可行，而給予某種程度之補助金，以補償開發之低收益或高成本。

7.優點：

都市發展行動補助方案可以促使困難與具風險性之計畫可行。具有下列優點：

- 減少開發及營運成本；
- 應加計畫之可行性與報酬；
- 增加債權與股票基金之安全；
- 各種成本透過公私部門之資源而整合；
- 使開發成本可以與貸款分攤；

而對都市的好處：

- 未利用之基地可以獲得更高度、更良好的使用；
- 如果計畫成功可以為都市帶來可觀的現金；
- 所有償還方案補助金的付款皆直接運用於城市之其他經濟發展使用。

三、訪談紀要

(一) 受訪對象：經由HUD國際研究計劃主任(Office of International Affairs, Policy Development and Research Director) Alven H. Lam的協助安排，分別與與國民住宅投資HOPE VI¹⁰團隊的負

¹⁰ 有關HOPE VI Program為國民住宅的改善計畫，在此僅對此計畫說明如下：HOPE VI Program原先被名為「都市復興示範」(Urban Revitalization Demonstration, URD)，乃是由對針對極度貧困的國民住宅的國家委員會(National Commission on Severely Distressed Public Housing)所推薦

責人 (HOPE VI Team Leader, Office of Public Housing Investments) Jeffery H. Riddel、政策發展及研究辦公室社會科學分析師 (Social Science Analyst, Office of Policy Development & Research) Judson L. James 及社區發展綜合補助款 (Community Development Block Grant) 助理主任 (Assistant Director, Office of Block Grant Administration) Allen Hugh 會談有關 HUD 的作法，並進行意見交流。

(二) 主要議題：

1. 社區發展補助金(CDBG)的運作方式：

CDBG 運作已久，且成效卓著，我提到透過保證的方式來進行，會不會有倒帳的風險，另外地方政府的申請會不會產生紙上作業強的團隊容易申請到補助的問題，Allen 認為因為已經運作很久，所以目前倒帳問題不大，倒是我提到的後者，是一個問題，他們也持續在注意。另外，我告訴他台灣無論是中央或地方政府對於社區再發展的計畫大多採取「補助」的方式進行，很少採取「保證」的方式，他問我原因為何？我提到了保證的「保」這個中文字是由「人」與「呆」所組成，也就是在中文的意思只有「呆的人」才做保證(Only stupid people will guarantee)，他覺得相當有趣。

2. 聯邦政府與地方政府的分工

最後，我問因為申請的案件相當繁多，相關的審查標準為何？Allen 說標準的建立相當重要，HUD 有一套行之已久的標準及作業流程，另外，聯邦政府有許多的補助會下放到地方政府

而發展之結果。此一委員會負責對國家行動計畫提出建議以消滅那些極度貧困的國民住宅，委員會推薦在三大部分的復興：

- 物質上的改善
- 管理上的改善
- 社會及社區服務需符合居民需求

結果，HOPE VI 就被退伍軍人事務部 (Department of Veterans Affairs) 及住宅及都市發展部 (Department of Housing and Urban Development) 所創造出來，並由獨立機構撥款法 (Independent Agencies Appropriations Act) 在 1992 核准。

去，如何有效的進行補助？他提到了「Federal Funds, Local Choice」的概念，除了公式的計算之外，以地方的需求及觀點來分派，並加上一點點的彈性，作業起來相當的平順。

3. 都市再發展的定義：

我詢問了「urban redevelopment」與「urban renewal」的不同？Allen 認為「renewal」的字眼比較不好有負面的感覺，原因是1960年代所謂的「urban renewal areas」講的是低收入人(low income people)住的地區，目前他們已經不用，而用redevelopment比較合適。

4. HOPE VI 計畫：

Jeffery 跟我介紹了 HOPE VI 計畫，其中將原有的強調以住宅為主的國民住宅，改變成為低密度混合使用(Mix Use)住宅的作法，是我覺得相當有趣的一段。我告訴他台灣絕大部分的住宅就是混合使用，我不覺得好，原因是我覺得混合使用的結果，導致住商交雜，居住的環境變得相當的複雜而低落。但是，Jeffery 說明由於過去美國過度強調住宅區與商業區的分離，導致住宅區白天沒人、商業區晚上沒人狀況，而許多人出門購物都需要開一、兩個小時的車，到購物中心去買，也造成了時間與其他資源的浪費，所以適當的混合使用，將可匯集人氣，使得住宅區跟商業區都活起來。所以，說起來美國地大物博與台灣的地狹人稠，所面臨的課題與對策應有所不同。

5. HOPE VI 計畫與民眾意願：

一般而言，民眾願意配合 HOPE VI 計畫，而 HUD 推行 HOPE VI 計畫時，會先徵詢國民住宅家庭的意願，而對開發商部分，因為同樣有利可圖，所以算是相當成功的一項計畫。

第五章 波士頓都市再發展

波士頓市為了推動都市再發展工作，於 1957 成立了波士頓再開發局(Boston Redevelopment Authority, BRA)。本次行程拜會了 BRA，並與負責都市再發展工作的同仁進行座談，並實際參訪都市再發展地區，並至位於波士頓劍橋地區的林肯土地政策研究院(學會)(Lincoln Institute of Land Policy)拜會與座談，以下分別就都市再開發局及都市再發展個案進行介紹，並簡單介紹林肯土地政策研究院。

一、波士頓再開發局(Boston Redevelopment Authority, BRA)¹¹

(一) 緣起

在 1957 年，波士頓市議會和 Massachusetts 州議會建立了波士頓再開發局(BRA)。BRA 取代了過去原在波士頓住宅局(Boston Housing Authority)的權力並且在國民住宅(public housing)部分拓展了相關業務。在 1960 年有關都市規劃委員會(City Planning Board)業務亦移轉至 BRA。

(二) 法定職責

BRA 的法定職責明定於 1957 年 Massachusetts 的州法(Massachusetts General Laws, MGL)的第 121B 章第 4 節及 1960 年的州法第 652 章第 12 節中。上述的法令廣泛訂定 BRA 具有包括買賣財產的權利(the power to buy and sell property)、透過土地徵用權獲得財產(the power to acquire property through eminent domain)及為了鼓勵商業及住宅的開發而可與租稅的特許權(the power to grant tax concession to encourage commercial and residential development)

(三) BRA 的責任

1. 審查必須需要作分區放寬的，必須遵循發展計畫審查程序的，位於公有土地或都市更新地區的，或接受公家補助的發展計畫

¹¹ About the BRA, http://www.ci.boston.ma.us/bra/HomePageUtils/about_us.asp

提案。

- 2.對於都市使用分區委員會(city's Zoning Commission)或都市使用分區上訴委員會(city's Zoning Board of Appeal)，在都市的主要建設及發展活動提出建議。
- 3.就大型工程及再開發活動，向使用分區委員會及使用分區上訴委員會為建議。
- 4.草擬及建議新的使用分區措施，以及作為都市使用分區委員會之幕僚
- 5.草擬能夠滿足城市對於公共基礎建設、市中心及社區經濟建設需求，以及包括設計指導綱領及發展控制的主計畫
- 6.取得、出售以及租賃不動產以達成經濟再開發，以及促進公共政策目標，例如鼓勵大型工業及適當的土地使用政策。
- 7.發行並不會構成城市的債務的收入公債及票據，對專案加以融資。
- 8.擁有並營運三座工業區。
- 9.對企業以及科技協助及其他的企業服務，提供融資以及貸款計畫
- 10.提供職業訓練，人員配置，以及支援服務。

(四) BRA 組織及工作

1.為波士頓開創展望

(1)組織¹²

a.管理及財務部(Administration and Finance)：

管理和財務部門維持 BRA 的財務記錄，並且提供人力資源、資訊系統、採購，以及對全部部門的管理與支援服務。

¹² BRA Organization, <http://www.cityofboston.gov/bra/HomePageUtils/divisions.asp>

b.經濟發展部門(Economic Development)：

經濟發展部門負責規劃、協調及管理BRA的各項活動和工具，以支持波士頓市的經濟成長與發展。經濟發展部門亦負責監督(oversees)波士頓市大型開發計畫(large-scale development projects)的審議過程(City's review process)（依據波士頓市使用分區管制規則第80條(Article 80 of the Boston Zoning code)），經濟發展部門負責BRA住宅興建策略(housing production strategies)及也與波士頓市的教育(educational institutions)及醫療機構(medical institutions)共同辦理規劃及發展工作(planning and development functions)。此外，亦負責管理經濟發展及產業公司(Economic Development and Industrial Corporation)，發展並且協調策略和行動擴大並且提升波士頓產業的和經濟基礎。

c.執行主管/秘書辦公室(Executive Director/Secretary Office)：

執行主管/秘書辦公室主要為BRA董事會(BRA Board of Directors)配備之人員。辦公室有幾個基本功能：

- 董事會會議議程的準備
- 董事會記錄及相關資料的保存
- 董事會成員的相關書信、詢問、電話及有關事物的回應。
- 公聽會(public hearings)、公共集會(public meetings)、徵求提議(requests for proposals)、資格需求 (requests for qualification) 以及關心的信件(letters of interest) 等的廣告刊登
- 在上班時間協助民眾查閱公開資料
- 辦理有關董事會投票、BRA地圖、官方文件、FOIA 請求之證明工作，以及聽命於徵收權機構(eminent domain authority)

d.就業及社區服務部門(Jobs and Community Services)：

就業及社區服務部門(JCS)透過以下的處室管理及分配聯邦及州政府的補助金(federal and state grants)：

- 成人服務，支持成年人的識字、就業訓練及福利與工作方案。
- 中心動脈/隧道培養訓練計畫(Central Artery / Tunnel Training Program)，結合晉升與見習(promotes union apprenticeships.)
- 人力服務(Human Services)，管理社區發展綜合補助款(Community Development Block Grant funds)
- 閱讀波士頓(Read Boston)，與波士頓公立學校合作提早識字(early literacy)計畫
- 青年服務(Youth Services)，管理選擇性教育(alternative education)和夏季工作方案(summer job programs)。

e.總顧問辦公室(Office of the General Counsel)：

總顧問的辦公室為 BRA 提供法律諮詢服務，並且在訴訟過程(litigation)和不動產事務(real estate matters)中代理 BRA 處理。

f.規劃部門(Planning)：

規劃部門協調全市所有社區的規劃及使用分區活動，包括社區規劃協調(coordination of community planning,)、計畫制訂及計畫審議(involve in planning and project review) 、發展主要計畫及使用分區管制(development of master plans and zoning)

由五個部門組成：全市規劃 (City-Wide Planning)、社區規劃(Community Planning)、交通及基礎建設規劃(Transportation and Infrastructure Planning)、都市設計(Urban Design)及使用分區(Zoning)。

規劃部門中的都市設計團隊引導對於較大範圍的市中心、鄰里社區及機構發展提案的規劃、分析及設計審議。

使用分區團隊審議都市使用分區上訴委員會(Zoning Board of Appeal)的申請書(applications)，製作參考意見給 BRA 董事會(BRA Board)，提供使用分區委員會(Zoning Commission)聯繫及工作人員的協助，及有關使用分區議題的意見」。

波士頓地圖導覽器(Boston Atlas)展示繪圖及地理資訊系統(Mapping and Geographic Information Systems)團隊，可以大規模的向公眾展示現今及歷史的地圖、人口統計(demographic,)及其他資料。例如計畫地區的範圍、建築物範圍、街道線、及財產所有權等相關資料，可以被查看及下載，並且包括波士頓市的航空圖(aerial photographs)。

規劃部門與居民、商業、機構、所有權人等密切相關，負責提對城市未來提出構想，並且決策達成方式。

g.研究部門(Research)

研究部門在波士頓的經濟發展方面進行研究，為政策建議提供基礎資料，並且在人口統計和市場趨勢上收集、分析及提供訊息和預測。

(2)全市規劃 (City-Wide Planning)

在 2001 年 3 月，波士頓市的首席規劃者 (Chief Planner) 被建立作為擔任市長與其他機構間對於規劃發展的協調角色。BRA 人員所擔任的這個新角色，主要集中全市的，在土地使用、負擔的起的房屋、經濟發展，及其他波士頓居民所著重的其他議題等重點領域。首席規劃者負責確保這些議題是以一種公開、包容、多元、長期、大方向思考的方式來處理。

(3)交通及基礎建設規劃(Transportation and Infrastructure Planning)

此處對於交通及基礎建設之規劃，兼以微觀 (micro) 及宏觀 (macro)標準為之。其負責審查區域公共運輸、高速公路、及貨物運輸系統，以及城市鄰近區域間的運輸系統。其目標是

滿足波士頓市的對道路的長期需求，以及鄰近地區間的流動安全性及環保。

(4)都市設計(Urban Design)

此部門負責都市設計分析，開發及規劃方案的電腦模擬，執行在波士頓市中心及附近區域各類的計畫及使用的審查。此部門在形成都市公共印象上扮演了重要的角色。

(5)使用分區(Zoning)

波士頓使用分區法 (The Boston Zoning Code) 規定土地使用、建築型式及規模、高度、及密度等等。在 1989 年 BRA 開始以社區為基礎的重新分區工作，更新在 1950 年代草擬，並在 1965 年通過之分區法令。

因為有著以社區為基礎的規劃及分區的諮詢顧問群，BRA 持續建議分區委員會更新使用分區法，以管理城市的成長，並保存及增進每一社區的獨特特色。

2.創造機會

(1)經濟發展 (Economic Development)

BRA 在城市的經濟發展中的角色是很廣泛的。其致力於為波士頓創造最強的經濟發展。BRA 的經濟發展處 (Economic Development Division) 領導此市的不動產發展審議程序，並且管理支撐波士頓經濟成長的主要服務及優惠措施。波士頓的使用分區法，要求 BRA 審查不動產發展的設計，以及對於周遭社區及全市的效益。

(2)住宅與社區發展 (Housing and Community Development)

BRA 致力於滿足各種收入階層居民的住宅需求。由於認知到住宅與公共衛生、安全及福利等的關聯性，BRA 努力創造民眾負擔得起的住宅環境，以及租賃的機會。BRA 的目標是減緩市場利率對於住宅供需的影響，以及中低階層的住宅費用

(3)後街計畫 (Back Streets Program)

後街計畫希望能刺激經濟發展，這是設計來集中給在城市後街的中小企業的資源。這些中小企業在波士頓提供了 20% 的工作機會。藉著扶助中小企業，來保障當地經濟的發展及工作機會。

(4)經濟部門團隊生力軍 (Economic Sector Team Initiate)

來自 BRA 不同部門的人員，是以團隊工作的方式來研究波士頓的經濟。企業經濟團隊的目標是能對於不同經濟體的公司運作、商業壓力以及獨特的需求有一套廣泛的、詳細的、最新的瞭解。個體經濟團隊則是提供對於波士頓總體商業環境及經濟資產的詳細全貌。這些使得 BRA 能更有效率的顧及經濟發展中的各個層面。

3.經濟發展及企業社團法人(Economic Development and Industrial Corporation)

波士頓「經濟發展及企業社團法人」(EDIC) 過去原為一獨立機構，後來被合併到 BRA 中。這增強了此一機構提供滿足企業家的需求、企業服務、工作人力發展等的能力及工具。

「波士頓當地發展社團法人」(The Boston Local Development Corporation) 提供美金 15,000 到 150,000 間的貸款給波士頓的商業活動。如果是符合「後街計畫」的企業，更可貸到美金 250,000 元。貸款必須使用在購買新的企業資產、設備、提供工作資金或對於所在地為改善等。其也跟波士頓的銀行合作，提供銀行融資後尚餘資金缺口的「次順位貸款」。從 1995 年開始，已經貸出了 4 百萬美金。而這些錢提供超過一千一百萬美金的銀行融資財物槓桿，並在波士頓創造或維持了超過 1,000 個工作機會。

「波士頓企業發展融資局」(The Boston Industrial Development Authority) 發行債券協助融資工程、併購及其他擴張中的資金需求。有多樣性的稅務債券可供選擇。而因為費用的關係，這

些債券最小規模是 3 百萬美金。目前其已發行 112 種債券，總數超過 4 億 4 千萬美金。其效益包括創造 6000 個工作機會，以及維持 11,600 的工作機會。

BRA/EDIC 擁有不動產。特別是其擁有及管理的「波士頓海洋工業園」(Boston Marine Industrial Park) 及「查爾斯城海軍區」(Charlestown Navy Yard)，其所提供的工作機會正符合 BRA 經濟發展的任務。

4. 培養有技術的工作人力

BRA 底下設有「工作及社區服務」(JCS, Jobs and Community Services)，有超過 90 名員工及三千五百萬美金的預算，每年執行超過 200 個集中在教育、訓練、生涯發展、青年及成人服務的契約計畫。

在知識經濟時代，具有技術的工作人力對波士頓的經濟發展是很重要的。而 JCS 在培養相關人才方面扮演了非常重要的角色。

(五) BRA 之成效

1. 住宅的提供：從 1957 年波士頓再開發局成立以來已經提供了超過 25,000 住宅單元。
2. 創造就業：提供超過 30,000 個就業機會，包括商業、服務、零售及建設工作等。
3. 建造學習及成長的地方：如新英格蘭水族館(New England Aquarium)、路易斯體育中心(Reggie Lewis Track and Athletic Center)、YMCA 會館(YMCA of Roxbury)、波士頓芭蕾舞館(Boston Ballet)及勇敢的航海方案(Courageous Sailing Program) 等。

(六) BRA 有關社區再發展的工具(The Tolls of Community Redevelopment)

1. 公共投資(Public Investment)：投資街道及人行道改善、公園、學校、警察局、消防隊圖書館及社區活動中心等

2. 土地的配置(Land Assembly)：為住宅、就業、零售、文化設施及開放空間等創造更多的空間。
 3. 所有權的確認 (Title Confirmation)：在一個四百年歷史的城市的基本工具為所有權的確認：在目前，波士頓有 137,596 的個別土地，這些土地所有權早在 1630 年就建立，而波士頓市藉著土地向海填充而擴張規模，此外，在 18 世紀又加入了一些鄰近的城市，使得都市到達現在的規模。
 4. 發展及設計的控制 (Development & Design Controls)：確認私人開發朝向社區的目標：平價住宅(Affordable Housing)、密度控制(Density Restriction)、都市設計(Urban Design)、多目標使用(Diverse Uses)。
- (七) 都市再發展地區：波士頓市目前辦理的都市再開發地區如圖 5-1 所示，相關辦理期程如表 5-1 所示。

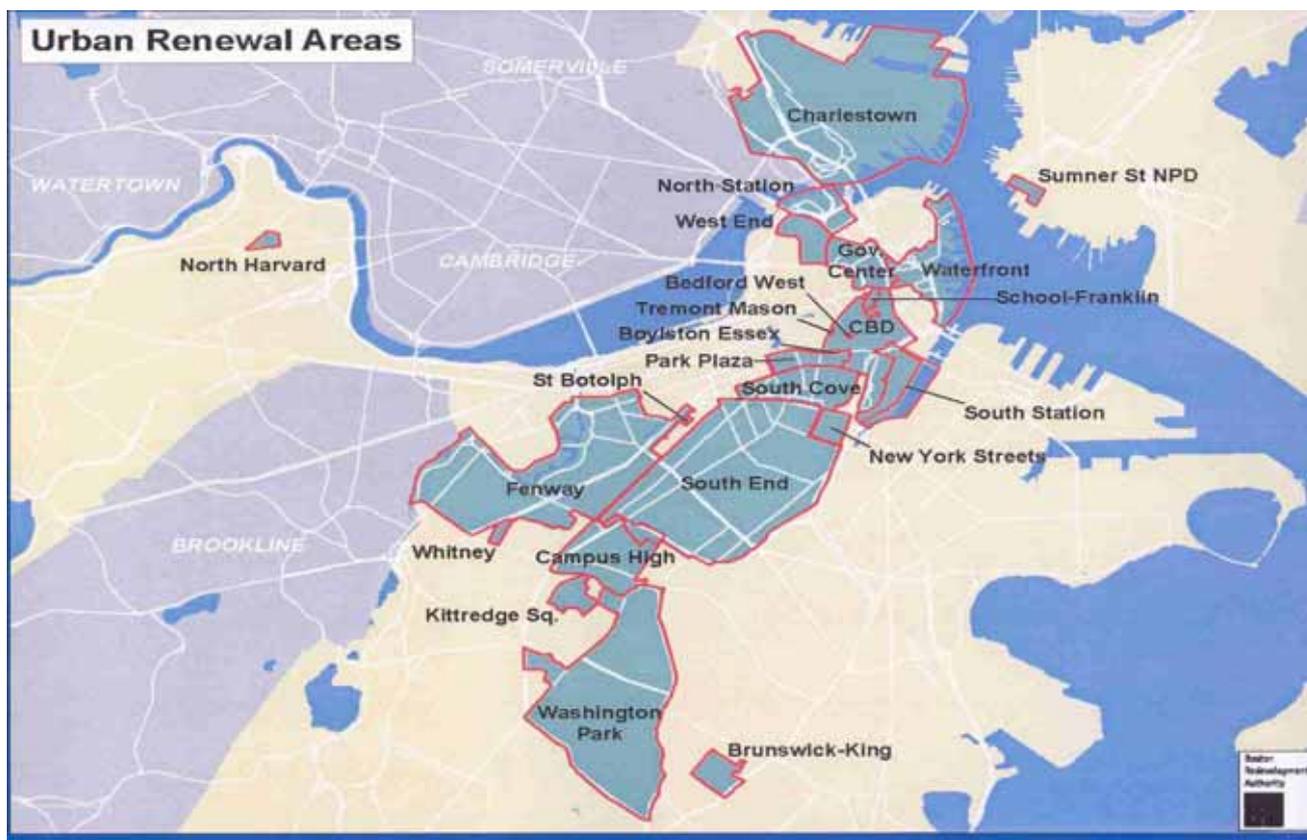


圖 5-1 波士頓再發展地區

表 5-1 波士頓市都市再開發計畫時間表 (URBAN RENEWAL PLANS IN THE CITY OF BOSTON)

都市更新計畫名稱 Urban Renewal Project	預期完成時間 (原本完成時間) Anticipated Completion Date (Original Completion Year)	計畫開始時間
New York Street	November 1994	
Whitney Street	September 1999	
Tremont Mason Street	December 2002	
North Harvard	April 30, 2015* (2002)	December 1962
Washington park	April 30, 2015* (2003)	February 1963
Government Center	April 30, 2015* (2004)	May 1964
Downtown Waterfront	April 30, 2015* (2004)	June 1964
Charlestown	April 30, 2015* (2005)	June 1965
South Cove	April 30, 2015* (2005)	July 1965
CBD Central Business District	April 30, 2015* (2005)	October 1968
South End	April 30, 2015* (2005)	December 1965
Fenway	April 30, 2015* (2007)	April 1967
West End	July 22, 2007**	July 1957
CBD Boylston-Essex	April 30, 2015* (2008)	October 1968
CBD School Franklin	April 30, 2015* (2008)	October 1968
CBD South Station	April 30, 2015* (2009)	February 1969
St. Botolph Street	April 30, 2015* (2009)	August 1969
Sumner Street, East Boston	April 30, 2015* (2011)	September 1971
Park Plaza	April 30, 2015* (2011)	December 1971
Campus High School	April 30, 2015* (2012)	June 1972
Brunswick-King	April 30, 2015* (2013)	March 1973
Kittredge Square	April 30, 2015* (2013)	March 1973
CBD Bedford-West	April 30, 2015* (2013)	April 1973
North Station	July 16, 2020	July 1980

*Extension (EXPIRATION BY BRA VOTE)

**Original anticipated completion date is 50 years from the date of adoption of the Plan by the City Council, subject to automatic extensions of successive ten-year (10-year) periods.

資料來源：波士頓市再開發局

(八) 再開發案例

1. 波士頓海關大樓(Custom House)

(1) 發展歷史

波士頓海關大樓¹³(Custom House)是波士頓都市發展過程中最重要的地標，同時也是國家、州政府及市政府指定的歷史建築。位於波士頓的市中心區，緊鄰著名的昆西市場(Quincy Market)及獨立戰爭時期作為指揮所的芬紐廳(Fanuil Hall)。海關大樓的三層基座部分為希臘式建築，建於 1874 年，是十九世紀港埠商業活動的核心，其壯觀的大理石、花崗石建材在當時造價即高達百萬美元，1915 年因空間需要增建 25 層塔樓成為樓高 495 英尺(近 150 公尺，約一般市區建物的 50 層)，因其為聯邦政府的建築物，故不受當時市區樓高 125 英尺之地方法令限制，成為波士頓第一座摩天大樓，並且成為後來半世紀波士頓的最高建築。

(2) 再發展過程

1986 年因聯邦政府不再使用海關大樓，而以 1100 萬美元售與波士頓市政府，由都市重建局(BRA)代表取得所有權，市政府為求有效保存此重要的地標，由重建局擬定再使用計畫，並透過徵求投資計畫書(Request for Proposal)的程序對外徵求再開發商，依據再使用構想，賦予長期的租用權，並依循嚴格的設計、保存、再使用規範達到保存維修與活用的目標，並由未來的開發商負擔市政府應付聯邦政府的款項。

BRA 的徵求投資計畫書(RFP)在保存與再利用方面有嚴格的要求，在再使用方面 RFP 要求未來的開發商將一至三層的空間作為展示或非商業目的使用，並開放大眾參觀，少部分的附屬零售空間可被允許；四層以上的空間可被改變為辦公

¹³整理自「永續經營的古蹟維護-波士頓海關大樓的再出發」, <http://www.cdn.com.tw/daily/1999/02/04/text/880204i2.htm>

室，旅館或出租住宅，但不可作為私有公寓出售，頂層的 360 度瞭望台則亦需提供公共可及性，再使用的租期為 60 年。在保存與維護方面則要求未來作為再使用的整修工作必須符合：一、美國內政部頒布的對歷史建物整修的標準與規範，二、波士頓地標委員會對波士頓歷史建築的一般整修規定，三、波士頓地標委員會針對海關大樓整修工作的特殊要求。

除了各層次的整修規範須滿足外，再開發商必須進行必要的改善(Required Improvement)，包括：一、無障礙空間的提供，二、裝設消防灑水系統，三、空調系統的改善，並符合其他建築法令及分區管制法令的要求。開發商提出的再使用案，須經過 BRA 的開發審議及波士頓地標委員會的審議。在相關的使用、整修、改善要求外，BRA 徵選的條件包含開發團隊的組成(含開發商、建築師、配合使用的文化團體)，開發·再使用計劃(含對建物的整修計畫，再使用方案對臨近地區的貢獻，遵循保存規範的能力)、財務可行性、對 BRA 的回饋及團隊的經營能力等。所有再使用的整修·維護費用由再開發商負擔。

海關大樓於 1986 年由聯邦政府售予 BRA 後，因適逢經濟不景氣，加上大樓每層空間狹小(4,800 平方呎，約 130 坪，扣除公共設備後更小)且整修費用高，經過數年的計劃書徵求與審查(旅館、辦公樓皆曾被提出)都未成功。直至 1995 年由世界著名旅館業者萬豪國際公司(Marriot International)取得 60 年承租權。

經過一年半的整修工作，Marriot 投入 2,600 萬美元，將海關大樓改為 84 單元的共享旅館(Time Share Hotel)，每個單元(1 房 1 廳，650 至 1100 平方呎)的購買者可享有每年 7 天的使用權，為期 60 年，開發商以「購買波士頓的歷史」(Buying Part of Boston History)作為訴求，於 1997 年底推出後，獲得極大的成功，業者估計，Marriot 可由此投資案獲得 4,000 至 6,000 萬美元的利潤。

(3)成功經驗

經過 11 年的閒置期，海關大樓由於缺乏維護日漸敗壞，終於經由市政府主動、積極的努力，重新獲得生命。傳統的「修復」目標對狹小而各層平面皆異的海關大樓並不適用，即使政府編列大筆預算進行修復，不過是挽救了其空殼，充其量只是將其生命力凍結的「植物人」，若再缺乏使用維護，則只能等待時間的摧殘與再次敗壞。但「在保存規範下的再使用」使得海關大樓走出蒼白的博物館情結，延續了代代傳承的生命活力。60 年之後，走過原有的海關功能，走過度假旅館，這波士頓的重要地標還有新的生命要重新來過。雖然海關大樓本身因空間狹小而有再使用方面的限制，但在公私部門的協力之下，重新成為波士頓鮮亮的地標，並且達到保存與再發展的三贏：政府不必花費巨資而得以保存、修復重要的歷史資源，甚至可以分享盈收；民眾仍能有效地使用都市的文化資產，並為都市的環境特色帶來正面的貢獻；而開發商則由於其前瞻性的再使用構想與策略而獲致可觀的利潤。而 60 年後，海關大樓仍然得以歸還市政府重新出發。

2.水岸至范威爾中心再開發計畫(Waterfront-Faneuil Hall)

(1)計畫期程：1964 年 6 月-2004 年 7 月（展延至 2005 年 7 月）

(2)規劃策略：在水岸空間規劃利用上，波士頓政府在市中心區積極推動「走向海洋」(Walk to the Sea)的規劃策略，鼓勵水岸區的開發案，提供市民自市中心走向親水空間的機會，並規定不論公、私部門的臨水開發案至少必須流出三十呎的公共空間供大眾使用，形成連續性的「港區步道」(Harbor Walk)。

(3)公共設施(Public Amenities): 哥倫布公園(Christopher Columbus Park)、碼頭廣場公園(Dock Square Park)、新英格蘭水族館(New England Aquarium)、昆西市場/范威爾中心(Quincy Market/Faneuil Hall)、路易斯碼頭修復(Lewis Wharf Rehabilitation)

(4)生活地點(Places to Live)：商業碼頭(Commercial Wharf)、港灣塔樓(Harbor Towers)

(5)工作地點(Places to Work)：波士頓人旅館(Bostonian Hotel)、Marriot 海關大樓飯店 (Custom House Marriot)、碼頭廣場停車庫(Dock Square Parking Garage)、長碼頭 Marriot 飯店 (Long Wharf Marriot)、水手屋(Pilot House)、商業碼頭(Mercantile Wharf)等

3. 昆西市場(Quincy Market)

位於市政大廳旁的昆西市場(Quincy Market)正是波士頓市都市再發展最著名的案例，透過公私部門的合作及舊建築物的成立再利用，使得原本破敗的港邊漁市場，成為波士頓最熱鬧的購物空間之一，也是觀光客到波士頓必到的熱門景點之一。

1976 年昆西市場(Quincy market)正式開幕，部分保存了 1826 年的當時狀況，部分變成了現代化的購物中，市政府投資了 1200 萬美金、約佔總投資的 30%，市政府與民間的開發商-勞斯公司 (Rouse) 簽訂了 99 年合約，該公司必須每年支付保證租金及收入超過一定數額的抽成租金。

4. 高架道路地下化工程 (Big Dig)

另外，為縫合市區及水岸的距離，波士頓政府展開原本位於兩者之間的高架道路地下化工程 (Big Dig)，耗資高達 140 億美元。

(九) 訪談紀要

1. 受訪對象：

本次拜會透過 HUD 國際研究計劃主任 Alven H. Lam 協助，請波士頓市再發展局(Boston Redevelopment Authority) 規劃及經濟發展辦公室(Boston's Planning &Economic Development Office) 都市設計師 (Urban Designer I, Technology) Yan Gao

協助安排，分別拜會都市設計處副處長(Deputy Director of Urban Design) Prataap Patrose、政策主任 (Director of Policy) Timothy J. McGourthy 及規劃處處長特別助理 (Special Assistant to the Director of Planning) Jeffery C. Lin，Timothy 主任為我仔細的介紹了波士頓的都市再發展計畫，而 Prataap 副處長則說明了 BRA 的都市設計原則，之後進行相關意見的交流。

2. 討論議題：

- (1) 再開發資金籌措：波士頓市並未採用稅金增額融資(TIF)的方式籌措再開發資金，其如何辦理？Timothy 主任表示，波士頓市成立「波士頓企業發展融資局」(The Boston Industrial Development Authority) 發行債券，協助融資工程、併購及其他擴張中的資金需求。有多樣性的稅務債券可供選擇，目前其已發行 112 種債券，總數超過 4 億 4 千萬美金。此外，在再發展計畫中，會仔細評估整個財務計畫，並與民間業者結合收取部分租金及權利金。
- (2) 再開發地區的再開發：Jeffery 提到波士頓 West End 地區，是 BRA 當初單純以改善地方環境為預期成效，忽略當地細緻紋理與社會網絡的保存，而貿然進行更新，造成更新後的地區特色盡失，對於市中心的復甦及活動的導入並無助益，為 60 年代聯邦政府大刀闊斧更新工作下的錯誤示範，也為當時負責執行工作的波士頓再開發局背負了至 80 年代仍須面對的社區問題。可算是兩敗俱傷（雙輸）的更新結果，目前 BRA 為彌補這一項計畫，亦提出了再開發計畫，希望導入混合使用的作法，逐漸彌補當初所產生的問題。因此，當再開發地區開發後，如果與預期差異甚大，應該予以修正，不過往往會花費更多的時間與成本。這個議題說明了事前妥善的規劃與民眾參與再開發計畫的重要性。

二、林肯土地政策研究院（學會）(Lincoln institute of Land Policy)

（一）簡介¹⁴

美國林肯土地政策研究院（學會）¹⁵是一所非營利享受免稅待遇的教育機構，建於1974年，其宗旨是開展城市（都市）經濟學、土地經濟學和土地稅收等方面研究工作，是目前美國主要的土地相關政策研究機構之一。林肯基金會是林肯土地政策研究院的主要資助機構。林肯基金會是由克里夫蘭16(CLEVELAND)的實業家約翰 C. 林肯於1947年建立。

（二）目標

美國林肯土地政策研究院的目標是：雖然林肯研究院現下大部分的研究項目都與美國的土地政策有關，但已與世界各國的學術機構，社區組織，政府與非政府機構，以及多邊實體建立了廣泛的合作關係。其目標是從全方位多角度來研究土地和稅收政策，透過理論和實踐的結合，來有效地制訂土地政策。

（三）組織：美國林肯土地政策研究院，主要由以下三大部門和兩大項目：

1. 業務部門：估價與租稅部 (Department of Valuation and Taxation)、規劃及發展部 (Department of Planning and Development)、國際研究部 (Department of International Studies)
2. 計畫部門：拉丁美洲及加勒比海地區計畫 (Program on Latin America and the Caribbean)、中國計畫 (Program on the People's Republic of China)。

¹⁴ Lincoln Institute of Land Policy, <http://www.lincolninst.edu/aboutlincoln/index.asp>

¹⁵ 「林肯土地政策研究院」係該機構中文版簡介中之翻譯名詞，過去大部分的人台灣地區大多以「學會 (institute)」稱呼該機構。

¹⁶ 該中心之中文簡介翻譯之名詞與台灣地區之翻譯稍有不同，如中文簡介將CLEVELAND譯為「柯利福蘭」，台灣大多翻譯為「克里夫蘭」，在此進行調整。

(四) 業務辦理方式：

為許多全國性和國際性會議、專題研討會，以及報告會等提供支持。這些項目是實現其目標的一個重要途徑：在一個廣大的聽眾群體面前，發展和傳授土地經濟學，規劃和發展實踐，以及稅收等方面的知識，以改進土地政策的制訂和實施。

(五) 研究基金：

1. 研究基金項目：支持從事城市（都市）經濟、土地使用和土地稅收研究工作的大專院校教師；
2. 論文獎學金項目：主要資助從事城市（都市）經濟、土地使用和土地稅收研究的碩士生和博士生。

(五) 成果展示途徑：

主要透過以下五種形式出版和發行了其資深研究員和研究員的成果，其中，大部分的著作和論文已被登載在林肯土地政策研究院的網站上。

1. 書：研究院出版會議論文，課程講義，以及研究成果。有時也與愛德華·艾爾加出版公司 (Edward Elgar Publishing)，愛蘭德出版公司 (Island Press)，以及布魯金斯研究院出版社 (Brookings Institution Press) 等出版商合作，聯合出書。
2. 專題政策報告：總結針對即時性土地使用和土地稅收問題的不同觀點，例如，區域化問題，舊房改造問題，以及財產權和開放空間的經濟價值等。
3. 工作報告：報報導林肯土地政策研究院研究員和其他研究人員的最新研究成果。
4. 《地平線》(land lines)：這是一本時事通訊季刊，登載了關於研究院主辦的各大項目和各種出版物的文章，每一期新的刊物出版之後，都向8,000多名政府官員，實務工作者，學者，和感興趣的市民提供免費贈閱，同時，研究院的網站也已上載了這份

刊物。

5. 多媒體：包括會議論文和亨利·喬治(Henry George)作品的CD，土地保存(conservation easements)課程的錄音帶，以及電影《合理利用空間－鳳凰城：城市沙漠》的DVD和錄影帶。

(六) 訪談紀要

1. 受訪對象：本次拜會透過 HUD 國際研究計劃主任(Office of International Affairs, Policy Development and Research Director) Alven H. Lam 的協助及林肯土地政策研究院(學會)國際事務部研究員(Fellow, Department of International Studio) Yu-Hung Hong 教授的安排，拜會了總裁暨執行長(President and CEO) Gregory K. Ingram 先生同時陪同的有國際研究部資深研究員兼共同主席、拉丁美洲及加勒比海計畫主任(Senior Fellow and Cochairman, Department of International Studies, Director of Program on Latin America and the Caribbean) Martim Smolka 先生、規劃及發展部資深研究員兼共同主席(Senior Fellow and Cochairman, Department of Planning and Development) Armando Carbonell 先生並由 Yu-Hung Hong 教授陪同，由於林肯土地政策研究院與台灣的國際土地政策訓練中心(International Center For Land Policy Studies and Training, ICLPST)間有長期的合作計畫，所以總裁及 Hong 教授八、九月間才從台灣返回美國，對於我的到訪相當友善且歡迎，首先我先介紹台灣推動都市再發展的狀況，然後由總裁提出問題，大家再一起討論。

2. 主要議題：

(1) 都市再發展策略：

我提到都市再發展應訂定策略，他們則表示，由於都市再發展的個案不同，所以策略上應該是因案而異。如果是他們來做，他們會先估計開發的經費，並先請 3-4 家的私人投資公司或開發商提出規劃提案(proposal)來，因為，與其

告訴開發商去做，不如請他們自己想，他們為了利潤考量，一定會提出個可行的計畫，而政府只要做主要的規劃即可。Gregory K. Ingram 總裁提出了紐約再開發的例子，即是有一個團隊提出提案，政府決定了就去做，只是要告訴民眾，再開發後的生活會更好，而民眾也接受了，所以是一個三贏（政府、民眾、開發商）的結果。我提到了台灣的狀況，他們都大概可以理解，因為「信任度」不足，往往是都市再開發功敗垂成的主因。

(2) 都市再發展的方法：

談到是否利用土地徵收(levy)、徵用(requisition)或市地重劃(consolidation)等方式辦理都市再發展，其中 Armando Carbonell 部長打趣的說，市地重劃這個方法，還是他們跟台灣學的，至於要不要用要看時機。

(3) 都市再發展與當地需求：

Gregory K. Ingram 總裁提出了波士頓紅襪隊(Red Socks)所在的芬威球場來說明，當初規劃棒球場時當地居民提出不小的抗議聲浪，但是提出的各種方案及不同想法去影響的地主，當然，還是有一些抗議的聲浪，但是計畫推動了，因此，再發展計畫一定要配合當地的需求。

(4) 都市再發展與政治因素：

Gregory K. Ingram 總裁認為難免，但是每一種計畫都有可能政治因素干擾，就像他所提到的芬威球場興建一樣，要提出可行及對當地有影響的計畫，他還建議我多看看世界各國再開發的案例，透過比較，可瞭解如何降低一些政治因素的對計畫的干擾。



照片 5-1 波士頓著名的長碼頭(Long Wharf)，現以規劃成親水性極高的水岸，而一旁則為哥倫布公園(Columbus Park)



照片 5-2 波士頓碼頭飯店(Boston Harbor Hotel)，建於 1666 年，原本為大型倉庫，飯店之前即為高架道路地下化工程。



照片 5-3 位於市政大廳旁的昆西市場(Quincy Market)為波士頓市都市再發展最著名的案例，透過公私部門的合作及舊建築物的成立再利用，使得原本破敗的港邊漁市場，成為波士頓最熱鬧的購物空間之一



照片 5-4 昆西市場(Quincy Market)內部為各式各樣的特色小吃，乾淨整齊的攤位，更吸引遊客的心



照片 5-5 昆西市場(Quincy Market)外為露天市集，販賣各種紀念品、飾品，更是休閒的地方



照片 5-6 南方車站(South Station)內部透過設計，顯現出寬闊的候車空間



照片 5-7 利用港邊廢棄的倉庫重新活化成為商業購物中心(Mercantile Mall)



照片 5-8 波士頓海關大樓(Custom House)為波士頓的地標之一，目前為高級的 Marriot 飯店



照片 5-9 新英格蘭水族館(New England Aquarium)，外型以海豚及海濤的回音為主題設計，造型相當特殊，亦為水岸再開發計畫所提供的公共設施之一



照片 5-10 位於波士頓開發於的大型模型，展現出整個波士頓的立體面貌，圖上顯現出高架道路拆除後的狀況



照片 5-11 The New Boston Tea Party 為水岸改善計畫之一，此為張貼於橋上的示意圖



照片 5-12 位於劍橋的林肯土地政策研究院（學會）環境相當幽雅

第六章 加州及舊金山市都市再發展

本次都市再發展研習考察於加州部分分別拜會了舊金山都市再發展局，深入了解其辦理都市再發展之機制與運作程序，並實地參訪爾巴博納中心（Yerba Buena Center）再發展開發區，此外並拜會了

一、加州都市再發展¹⁷

（一）再發展的意義

「再發展」是經由加州法律明確授權的一個過程，以協助地方政府再活化各地方的社區。在衰敗的都市化地區，透過地方政府與私人實體之間伙伴關係的建立，再發展可促進新的開發、創造工作、並增加稅收。在加州已有超過 400 個市及郡採用了地方再發展計畫。

（二）再發展為社區之協助

再發展能協助社區內的鬧區、鄰里及工業區推動再活化工作。再發展計畫是由地方自行提出、自行採用的，因此能夠因應社區的獨特需要及願景。

再發展計畫已經協助社區包括：

- 吸引新的工作及企業
- 創造更多的平價住宅
- 刺激私人對當地的鄰里及企業投資
- 降低犯罪
- 刺激「鬧區改善方案」的展開
- 刺激私人投資並協助重建家園及企業
- 建造或改善道路、公用事業設備或公共設施

¹⁷ 整理自The Community Guide to Redevelopment: Creating safe, Prosperous and Healthy by Communities(2002)California Redevelopment Association, First Edition.

- 再活化水岸及多餘軍事基地
- 維護開放空間
- 將有危險性的荒地（稱為褐地，brownfields）轉化為有生產力的用途
- 創造、採用或推動特定的計畫
- 發起並投資於綜合性規劃工作。

作為一種由地方發動的活動，再發展的另一個效益是為社區提供了機會，以參與地方歷史性住所及建築物的保存。

（三）再發展組織之步驟

再發展過程的第一步是成立再發展局（redevelopment agency）。社區的民選組織、市議會或郡政委員會，都可以根據「加州社區再發展法」（CRL, California Community Redevelopment Law）成立再發展局。

（四）再發展局之組織與運作

1. 再發展局的身份

再發展局是一個獨立的公法人團體，向社區的地方自治體、以及市議會或郡政委員會報告。

2. 成立

「加州社區再發展法」規定，任何市或郡藉自治體之手，都可以設立再發展局。在加州除了少數案例之外，大多數的地方自治體都同時身兼再發展局委員會。少數市或郡的再發展局是獨立的法人團體，由民選官員所任命的委員所組成。

3. 地方自治體和再發展局之關係

不管是哪種情況，地方自治體和再發展局都是兩個分開的、個別的法律主體。再發展局指派它自己的部屬及顧問來執行其日

常的作業，並協助研擬及推動再發展計畫。

這種制度的好處在於，透過民選自治體的監督，再發展局終究可以對選民負責。

雖然它在法律上是跟地方政府分開的，但社區自治體的民選官員照例地會身兼再發展局委員會的委員。

再發展局是民選官員為活化衰敗地區的特定目標而設立的，一旦目標達成，再發展局即可被解散。

4. 管轄再發展局之法令

「加州健康暨安全法規」第 33000 節以下的「加州社區再發展法」，為再發展計畫提供了權力及執行的條款。1952 年加州選民正式通過的加州憲法第 16 章第 16 節，則為「用稅金增額來籌措財源」(tax increment financing) 提供了法源。「用稅收增長來籌措財源」是推動「加州社區再發展法」目標的關鍵機制。

(五) 都市再發展地區

「加州社區再發展法」明確地敘述了何時以及如何可以將再發展運用到社區。再發展所能運用的地區，必須是受不利的實質及經濟狀況所苦的地區，即法律所定義的「衰敗 (blight)」地區。

以下所列是在再發展地區所觀察到的各種「不利的實質及經濟狀況」，可作為衰敗的實例。

1. 不利的實質狀況

- 不安全的建築狀況
- 老化、惡化、維護不良的建築物，偶而會散佈在維護良好的建築物當中
- 相鄰或鄰近的土地利用相互衝突，阻礙了經濟活動
- 不利的自然因素，如易受水災及震災，需要對建築物做大

幅改善，以確保居住安全

- 所有權複雜、閒置或低度的畸零地
- 過時或低效率的建築外形或設計，已不符當前企業所需
- 建築物或停車場的入口不安全
- 不適當或廢棄不用的基礎設施（如公用設備、雨水抽水、排水、街道照明、混亂而無效率的街道系統）。

2. 不利的經濟狀況

- 高企業空屋率、低商業租期、高更換率
- 閒置或低度利用的土地或建築物
- 房地產價值貶值或不景氣及其他投資不振的徵兆
- 有危險性的荒地及其他負面的環境狀況
- 犯罪活動的高發生率，有時候會與酒吧、酒及成人用品商店的過度集中相提並論
- 缺少服務居民的當地企業，如銀行、藥局或雜貨店等
- 住宅過度擁擠

（六）再發展計畫

若一社區符合再發展條件，再發展局必須藉由再發展計畫來規範該地區的再發展活動。再發展計畫提供了一個法律架構，以便在再發展計畫地區規劃並推動再活化的活動。它同時也建立了一個獨特的籌措財源方式，即「用稅金增額來籌措財源」，以挹注這些提案的財源。

二、舊金山市都市再發展局¹⁸

(一) 成立與發展歷程

舊金山辦理都市再發展之機構為舊金山再發展局 (San Francisco Redevelopment Agency, SFRA)，係於 1948 年由市政委員會依聯邦法所創設。成立初期，為市政組織之一單位。僅推動少數個案，鑽石高地 (Diamond Heights) 是第一個開發個案。1950 年代後期，該市市長將再發展局獨立出去，並設置委員會及執行長。在二次大戰前，舊金山市政府並沒有重要的再發展策略，而是強調新的發展，並在此理念下研擬了一系列新的開發案。

1960 年代早期至 1970 年代中葉，再發展局制定的聯合都市發展政策取代地方個別性開發方式。這段時間，由於聯邦政府資金的補助及有完整之法制，再發展局開始處理一些較具爭議個案，而爾巴博納中心 (Yerba Buena Center) 即為其中之一。

1989 年有幾項重大政策的改變。首先，再發展局開始運用稅金增額融資 (TIF) 作為開發基金的主要來源。其次，市長及市政督導委員會 (The Board of Supervisors) 研擬一項新的策略，即再發展局稅金增額所得的一半資金必須用於提供平價住宅，使得都市再發展局的稅金增額成為市政府提供平價住宅主要的資金。第三，Loma Prieta 地震在第六街所造成災害促成了南市場 (South of Market) 再發展計畫。在此期間，加州議會通過之 AB1290 法案，給「衰敗 (Blight)」下了明確的定義，賦予再發展合理化，且明確規定必須透過再發展區委員會選舉方式提供社區民眾參與的機會。

(二) 組織與法源

¹⁸整理自張景森、吳家昌、陳麗春等人 (2003) 赴美考察「永續發展、都市再發展及老人住宅社區」出國報告，行政院經濟建設委員會。

再發展局的權責與組織法源為加州社區再發展法，為獨立於舊金山市政府外的法定實體，經由市政府特別授權執行特定的功能。舊金山都市再發展委員會（Urban Redevelopment Commission）決定該局都市再發展計畫執行之政策方向，七名委員皆由市長提名，經由市政委員會同意後任命。執行長（The Executive Director）依據委員會制定的政策，負責再發展計畫及其他特定計畫之執行。委員會同時也是市府平價住宅基金支出的正式諮詢單位。

舊金山再發展局目前的工作重點與 1948 年初創時大為不同，意味著半個世紀以來都市再發展政策與實施策略的整合。再發展局實質代表了舊金山市的公部門開發商，為市政府扮演公有及私有土地引進經濟發展機會的觸媒角色，以增加市政稅收、市民的就業機會與社會收益。主要負責項目包括財務、土地取得與重劃、撮合公私合作、促進企業開發機會、及代表市政府辦理都市再發展。

（三）實施現況

在 1949 年的住宅法中，作了兩項革命性的規定；第一，必要時，再發展機構得於再發展地區內徵收土地及地上物。第二，聯邦及地方政府負擔都市再發展的費用。都市再發展局是以當時的市場價格收購或徵收土地及地上物。再發展後的土地，也以合理的市場價格出售。取得土地以及整理土地的總費用與土地出售所得之間的差額，完全由聯邦及地方政府負擔。

1954 年的住宅法案中，再發展的觀念從「貧民窟的清除」推展到「都市的復甦」。除了拆除重建外，鑑於衰敗地區內的建築物，並非全部窳陋到非全部拆除不可的地步，同時要拆除所有不合標準的建築物，因此，另輔以整建（Rehabilitation）及維護（Conservation）。聯邦政府對整建之房屋所有權人提供低利貸款及補助款。但辦理都市再發展之地方機構，在申請實施再發展計畫、聯邦貸款及補助款時，對該社區防止及消

隔衰敗的計畫，必須要有相當程度的進展。

1961 年的住宅法中，對某些特定的問題，有相當多的進展。例如以較低價格出售再發展後的土地，以興建中低收入家庭的平價住宅、允許再發展單位親自整建部份住宅，以加惠房屋所有權人或住戶。不只在改進住宅環境，同時要用再發展的方法使經濟復甦，增加稅源以及開創較好、較多的就業機會。

1962 年公告實施的「加州社區再發展法(California Community Redevelopment Law)」中的加州衛生與安全法規，明定再發展必須同時符合二種衰敗 (blight) 情況，才能使用再發展權。

再發展局必須先對再發展地區進行調查與分析，說明窳陋狀況，由市政督導委員會 (The Board of Supervisors) 審議，經法定程序核定，對特定地區賦予採用再發展之授權。

從 1967 年開始，都市再發展法令有很大的改變，都市再發展事業逐漸轉移於整建及維護。所提供的基金以每一年度為基礎。法令規定必須儘量讓人民參與計畫的規劃與執行。對於拆遷戶的遷居徙置補助金也大量提高，與 1950 年代及 1960 年代早期的規定有很大的不同。

(四) 施政重點

1.住宅

再發展局已促成 3 萬多戶住宅興建，由於聯邦與州政府補助減少，更加重該局興建平價住宅的角色，過去十年來成為該市最大平價住宅的供應者，由於舊金山房價、房租頗高，故某些再發展地區以提供住宅開發為主要目的。

2.經濟發展

主要措施包括創造就業、協助少數族裔與劣勢產業、遷移安置，最終目的為擴大市府稅基。由於開發基金使用之法令限制，這些措施主要於開發計畫地區實施。

3. 生活品質

為使計畫地區具可居性，及提昇投資吸引力，都市再發展局的投資項目包括公園、文化與藝術設施、公用設備、交通及其他公共設施的改善。這些與「生活品質」相關的公共投資成功地引導私人資金投入。

顯然這三項施政重點是相互重疊、互為因果的。以住宅為例，可增加稅基，亦視為經濟發展的因素之一；增加辦公室及旅館的就業機會，可提高社區的生活品質及增加市民參與住宅市場的能力。為達成這三項施政目標，該機構與市府相關部門簽約或合作，包括市長的經濟發展辦公室、社區發展與住宅局、都市計畫局、舊金山港務局及工務局。

(四) 舊金山都市再發展局之法定權力

依據加州社區再發展法，為執行社區再發展，使再發展更具吸引力，都市再發展局擁有籌措財源及不動產處理的獨有權力。

1. 再發展財源及機制

(1) 聯邦補助：

大部份來自聯邦的社區發補助金 (Community Development Block Grant)，亦為最近的美國都市再發展經費。

(2) 稅金增額融資

稅金增額融資 (Tax Increment Financing, TIF) 的制度幫助地方政府不靠上級政府的補助，推動都市再發展事業。

再發展局為達成再發展計畫目標，可借貸資金，此機制近年來廣泛應用於各再發展地區，包括發行稅金增額債券、抵押歲入債券、旅館稅債券等。再發展局因應不同計畫的需要，彈性使用各種財務工具，其中以稅金增額債券最為特殊，讓社區可應用再發展改善所增加的稅收，供社區再改善之用。

2. 不動產處理

經市長、市都市計畫委員會及市政督導委員會核定再發展計畫的土地，都市再發展局擁有取得、改善及出售土地的權力。再發展局最引起爭議的權力為土地徵收（eminent domain），因此規定擬運用土地徵收權時，必須於再發展計畫中載明適用地區。以實務面而言，徵收權的使用主要在作為談判策略的工具，在過去 20 年間該局幾乎不動用該項權力。

所有權人參與協議為最基本的再發展工具，經由協議提供了公私合作再發展的基礎，協議書中須載明再發展計畫地區主要執行事項、該機構協助再發展的義務或創造再發展的遠景。

3. 公共設施的改善

該局經常以提供公共設施之改善，支持私部門的開發與刺激私部門的投資，最近的例子為爾巴博納花園的開放空間及文化設施。

4. 鄰里規劃程序與重點

擬定再發展計畫過程中，須提供鄰里組織有關計畫的重點與架構，讓社區得以共同參與，以發現問題，並對解決問題的方案及優先順序達成共識。一個成功的再發展程序，由計畫草案到執行階段，問題之界定並不僅限於經濟及建物開發，尚涵蓋社會、犯罪、衛生等問題，透過社區組織的反應及該機構、市政府的引導，進行再發展計畫。社區參與的機制實為成功再發展案中相當重要的一環。

至於引導公、私合作共同開發都市之做法，各城市各有其方式。以美國的現行制度而言，都市開發、都市再發展的策略仍由地方政府主導，聯邦政府則居於輔助的立場，提供各種「開發基金」，供各該地方政府依其都市再開發計畫，向聯邦政府申請開發基金補助。某些基金亦可由私人部門提列開發計畫，經由地方政府核其可行性及相對環境效益評估後，逕向聯邦政府提供開發基金之輔助。

(五) 辦理情形

舊金山由 25 個山頭構成，據稱早期都市計畫在規劃時，並未考慮地形的高低差，只從圖面上遷就土地所有權的關係予以規劃，都市發展的結果是市區道路高低不平，許多房屋櫛比鱗次依山建築，但陰錯陽差結果反而形成傍山面海的難得景觀與絕佳的視野，有名之「九曲花徑(Lombard Street)」即為最佳代表。

都市過度發展的結果必然產生衰退現象，因應再發展需要，加州政府立法授權舊金山市成立都市再發展委員會，賦予相當的權力以全面檢討都市發展現況，並執行都市再發展計畫，目前辦理都市再發展情形如圖 6-1 所示：

(六) 都市再開發案例-爾巴博納中心 (Yerba Buena Center) 再發展計畫

1. 辦理經過

爾巴博納中心 (Yerba Buena Center) 面積 87 英畝，再發展前為衰敗旅館、商業及工業建築物、開放性停車場。計畫地區毗鄰舊金山市中心辦公區、零售區與馬士孔尼會議中心(Moscone Center)。爾巴博納中心都市再發展計畫於 1966 年 4 月通過，但在 1970 年代時，因為多起訴訟案而凍結。80 年代才又達成協議，進行再開發，2000 年已完成住宅區開發，再發展計畫所提供的 2,500 個現代化新居住單元中提供超過 1,400 戶中低收入住宅。

爾巴博納中心共有三個中心街廓，占地 22 英畝。這三個街廓包括觀光旅館、6 英畝公園、零售、休閒、娛樂、招待所、停車場、文化展演設施及 5 個兒童館。這些使用項目是由決策者所決定，並於 1984 通過後才列為主要內容。在第一開發階段中，1,500 床的 Marriott 旅館於 1989 年落成。

1986 年議員們投票核准馬士孔會議中心(Moscone West)在第二街廓地下室增加 33 萬平方呎的展示空間、在第三街廓地面層增加會議室。此外，為符合開放性主題，設計及建造了 6 英畝公園，及在第二街廓上蓋了二棟文化建築物延續兒童中心發展主題，並於 1993 開放始用。

2. 成功經驗

從目前充滿歡笑及人潮洶湧¹⁹，很難想像這些地區原本為乏人問津、破敗的貧民窟或紅燈區，但歷經公、私部門地主、開發商與投資者，以及擔任居中協調的再發展局等共同努力與長期經營下，融合休憩、商業、公共空間、低收入住宅與老人公寓等福利設施的市中心再發展為都市帶來新的面貌，共創公私部門與居民互利雙贏的圓滿成果。

(八) 訪談紀要

1. 受訪對象：

本次拜會透過駐美代表處舊金山辦事處的安排，得以訪問由舊金山再開發局的資深規劃師(Senior Planner) Dvaid J. Habert，他還特地以簡報方式向我說明整個舊金山都市再發展的歷史，我跟他請教了幾個問題，他本身就是舊金山市再發展的活字典，問也問不完。

2. 討論議題：

(1) Yerba Buena Center 計畫成功的主因

Dvaid 認為這個計畫實際上會成功有許多的因素，除了資金上有 TIF 的資源外，像是 MOMA 舊金山現代美術館的同意搬遷進駐、馬士孔尼大型會議中心的成立，甚至旋轉木馬帶來的影響，都是這個計畫會成功的因素，主要還是要跟民眾、開發商、甚至投資者多溝通，瞭解他們的需求。

¹⁹ 舊金山市場街(Market Street)以南地區，過去以往都是屬於貧民窟及破敗地區，即使至今市場街以南除了Yerba Buena Center外，其餘地區還是屬於較衰敗地區。

(2)都市再開發之問題

爾巴博納中心計畫早從 1953 年就開始規劃，規劃期間長達 13 年，然後中間停了 13 年，計畫至 1979 年才開始執行，其中的問題為何？Dvaid 表示這就是都市再發展最困難的過程-溝通，計畫如果沒有良好的溝通及民眾的支持，這個計畫就不會成功，再開發局也就不會去執行，像米遜海灣（Mission Bay）再開發計畫也是如此。



- NEW HOUSING
- NEW DEVELOPMENT
- MIXED-USE DEVELOPMENT
- REHABILITATION
- DEVELOPMENT COMPLETED

1. Jessie Street Substation - Jewish Museum Site
2. St. Patrick's Church
3. Mexican Museum Site
4. ANA Hotel
5. Mercantile Building
6. Downtown Community College
7. 5th & Mission Street - Yerba Buena Gardens Garage
8. Yerba Buena West Building
9. Wolf House
10. Clementine Towers
11. Cecilia Polite Housing
12. Convention Plaza Building
13. Moscone Parking Garage
14. Pacific Bell
15. Hawthorne Plaza
16. Planters Hotel
17. Fourth Street Associates
18. Silvercrest Residence
19. Mandelstam House
20. Museum Parc
21. Supermarket Housing Site
22. Dimaslang House
23. Harrison Street Associates
24. St. Francis Place
25. Yerba Buena Commons - SRD Housing Site

YERBA BUENA CENTER
SAN FRANCISCO REDEVELOPMENT AGENCY

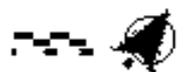


圖 6-1 爾巴博納中心地區圖



照片 6-1 爾巴博納中心之遊戲場，充滿了歡樂的笑聲



照片 6-2 爾巴博納中心著名的旋轉木馬



照片 6-3 位於爾巴博納中心中的馬士孔尼會議中心(Moscone Center)



照片 6-4 爾巴博納中心西側的西馬士孔尼會議中心(Moscone West)



照片 6-5 爾巴博納中心的住宅，採取混合使用，拓展商機



照片 6-6 爾巴博納中心中的 MOMA 舊金山現代美術館



照片 6-7 爾巴博納中心的 Loews Theatres



照片 6-8 爾巴博納中心的冰上曲棍球場

第七章 洛杉磯都市再發展

洛杉磯市為了推動都市再發展工作，早於 1948 即成立了洛杉磯市社區再開發局(Community Redevelopment Agency of the City of Los Angeles, CRA/LA)。本次行程拜會了 CRA/LA，並與負責都市再發展工作的同仁進行座談，並實際參訪都市再發展地區，以下分別就社區再開發局及目前進行之再發展個案進行介紹。

一、洛杉磯市再發展局

(一) 洛杉磯市再發展局 (Community Redevelopment Agency of the City of Los Angeles, CRA/LA) 簡介²⁰

CRA/LA 自 1948 年創立以來，其主要工作是一幫忙願意冒險追求一個更活躍的城市的投資者、對社區有更新熱忱抱負的鄰里居住者及在窮困中(in need)努力奮鬥者參與城市的成長與繁榮，亦即其協助一增加對於低收入及中等收入家庭的住宅供給、對於商業及工業發展提供基礎設施、創造維持可接受的就業水準所必須的工作機會，並確保市民能參與決策過程中的每一個步驟環節。

超過半個世紀的時間，CRA/LA 一直是洛杉磯在住宅、商業鄰里及經濟發展方面的公部門(public)夥伴，貢獻於洛杉磯經濟服務範圍的復興(revitalizing)、重新整修(refurbishing)以及更新(renewing)。

(二) CRA/LA 的功能及目標

- 1.吸引私部門投資至經濟衰弱的社區；
- 2.消除整個洛杉磯的貧民窟(slums)及破落荒蕪的地區(blight)；
- 3.移除(remove)、修補(repair)或替代(replace)被遺棄的或不安全的

²⁰ 參考整理自何美玥、夏正鐘、游迺文、江明宜等(2004)，赴美考察「不動產證券化實施經驗」出國報告，行政院經濟建設委員會。

資產/不動產；

- 4.透過歷史性的保存、回復(rehabilitation)以及新開發來重新賦予較老舊鄰里生命活力；
- 5.為所有所得水準的家庭興建住宅；
- 6.鼓勵並促進經濟發展；
- 7.創造並保持(retain)就業機會；
- 8.有效支持都市設計、建築風格式樣以及建築藝術；
- 9.確保最廣泛可能的在都市活動中的市民參與。

(三) CRA/LA 建立再開發 (redevelopment)地區的目的

- 1.助成(foster)工作的創造以及建立一個將會吸引並支持私部門投資的環境；
- 2.維持並增加對於低收入及中等收入家戶的住宅供給；
- 3.更新(renovate)、移除或替代惡化的或荒廢的建築物(structures)。

(四) 再開發計畫及程序

CRA/LA 會採納可令人理解的再開發計畫—此計畫是由政治、產業面的專家及社區參與所建立，提供移除實質面及經濟面的破落荒蕪地區的指導方針及策略，並為促進成長及新機會的產生提供一個願景、目標與時程表；是刺激經濟成長，創造新住宅，並改善居住及工作於更新地區以及在更新地區附近的人們的生活品質及一般性福利的指引。其程序如下表所示。

(五) CRA/LA 的籌資方式

其籌資是透過許多當地的、州的、聯邦政府的及私部門的來源。然而其大部分的收入(revenue)來自於「稅金增額(tax increment)」融資。此稅金增額是財產稅的一部份，是在再開

表 7-1 再開發計畫通過的程序(Plan Adoption)

時間	工作項目	工作項目說明
12-18 個月	調查	-Reso of city council to survey
	-CRA人員處理分析-衰敗、經濟分析、人口統計的衝擊分析及環境衝擊分析。	-Staff conducts analysis –blight, economic analysis, demographic impact analysis, environmental impact analysis.
	-CRA人員建立社區諮詢的過程 除非市議會代表任命的法律範圍選舉，顧問團可能出由市長任命	-Staff sets up community advisory process Unless law radiuses election, advisory body appointed by City council representative could be by mayor
	-CRA人員與顧問團開會，通常每月一次，審議分析、界定發展/再發展目標優先順序：CRA人員草稿再開發計畫/執行計畫	-staff meets with advisory body, usually monthly, to review resorts of analysis, identify development /redevelopment goals priorities: staff drafts redevelopment plan/implement plan
	-市政府管理的土地使用計畫-再開發計畫必須與一般市府的計畫具有一致性	-land use plan of city governs uses-redevelopment plan most be consistent with city general
	計畫委員會確認與都市計畫一致性	planning commission confirms consistency with city plan
	-再發展債券公聽會及市議會考慮再發展計畫	-public hearing at redevelopment bond and city council to consider redevelopment
	-批准/通過計畫(城市法令) CRA 委員會/市議會	-approve/adopt plan (city ordinance) CRA board /city council
2-3 年	進度報告	Yr 2-3 progress report
5 年	新的執行計畫	yr 5 new implementation plan
10 年	住宅簽約	yr 10 (2 implementation plan periods)-housing obligations met
30 年	持續時間	Duration 30yrs
45 年	融資時間	Financing max 45 yrs.

資料來源：洛杉磯市社區再發展局執行副總裁(Deputy Chief of Operations) Donald R. Spivack 手稿。

發計畫地區中財產稅總額的增加或增額，是因該地區再開發活動的正面效益所產生，故此概念是若無再開發，則資產價值加速的增加，以及因此增加的財產稅將不會存在。

(六) CRA/LA 的資金用途

1. 資金使用於提供給中等及較低收入家戶的新住宅、新的零售購物及休閒娛樂中心、惡化的公共設施及改良物的重新建造、住宅及商業的回復工程方案、企業的吸引及保持方案、商業建築物外貌及街道植栽的改善、褐地(brownfields)的環境清潔整理方案、社區補助金(grant)方案(以前著重於鄰里的主動倡議)、對於歷史性建築物的保存或回復或適合的再使用、公共藝術品方案、免費油漆塗料(paint is free)的住宅改善方案、首次購屋者的援助等
2. 由於資產稅增額收入僅能使用於產生它的再開發地區，因此每一個再開發地區皆有個別的且明確區別的預算。

(七) CRA/LA 的直接工作成果

1. 藉由提供投資者財務的支持、技術的支援、土地的聚合(assembly)以及其他誘因，有超過 100 億美元的私部門投資輸送至 CRA/LA 再開發地區；
2. 經由 CRA/LA 的支援，在最近 20 年間有超過 28,000 住宅單位被興建或修復，超過 90% 是低收入及中等收入單位；
3. 透過更新/再開發活動，有超過 125,000 個工作機會被創造或保留。
4. 有超過 8,000 萬美元被投資在各種被設計用以提供服務給都市中無住宅人口的計畫及方案。

(八) CRA/LA 組織

其組織架構分為執行及財務兩大部門，而在執行部門下設技術服務及方案發展(Technical Services & Program Development)、公共資訊(Public Information)及區域計畫群(Regional Project Clusters)等三個部門，如圖所示。

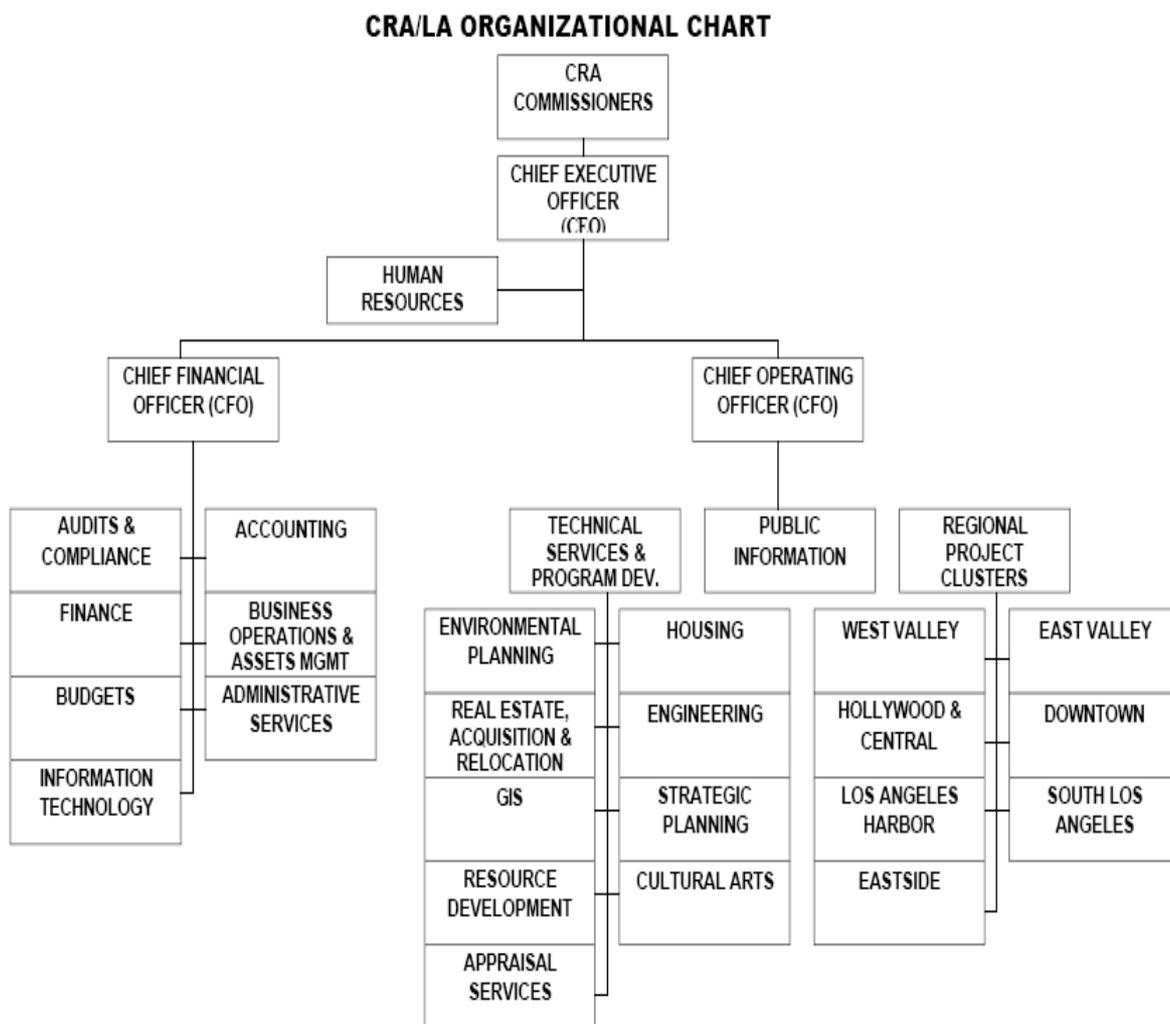


圖 7-1 洛杉磯都市再發展局組織架構圖²¹

二、2005-2006 年主要再發展計畫²²

(一) 都市再發展地區

如下圖所示，目前 CRA/LA 辦理的社區再開發計畫（包含地震後的重建計畫）共有 32 處，分為七區，分為東村地區(East Valley Region)、西村地區(West Valley Region)、好萊塢及中心

²¹ 資料來源：http://www.crala.org/internet-site/About/organization_overview.cfm

²² Priority Development Projects-FY06(2005),Community Redevelopment Agency of the City of Los Angeles.

地區(Hollywood & Central Region)、市中心地區(Downtown Region)、東側地區(Eastside Region)、南洛杉磯地區(South Los Angeles Region)、洛杉磯港灣地區(Los Angeles Harbor Region)。包含以下四種類型的計畫：

- 1.再開發(Redevlopment)
- 2.災後重建 (Disaster Recovery)
- 3.地震災後重建(Earthquake Recovery))
- 4.再發展(Revitalization)

(二) 預算

2006年共編列4億3,000萬(\$430 million)的總預算辦理都市再發展計畫，資金主要來源有四項：

- 1.財產稅增額(Property tax increment)：財產稅增額是CRA/LA再開發計畫主要的資金來源。財產稅增額的「增加」是以再發展計畫地區財產稅的總量於再發展活動進行後的正面影響結果，其中至少25%要求提供中低收入住宅以及部分比例的資金並限制償還借款，說明如下：

- (1)平價住宅(Affordable housing)：提供中低收入的人及家庭住宅是唯一的一項再開發支出，特別被規定在加州社區再開發法中。再開發計畫地區必須將再開發計畫收來的至少20%的稅金增額，撥出(set-aside)至一個住宅信託基金(Housing Trust Fund)並且被合法使用於非常低(地區所得中位數(area median income, AMI)50%)、低(80% of AMI)及中(120% of AMI)所得住宅的活動。在2001年洛杉磯市也建立了一個平價住宅信託基金(Affordable Housing Trust Fund)，為此CRA/LA增加稅金增額中捐助至平價住宅的比例從原本的20%提高至25%。

- (2)支付債務的利息(Debt Service)：每年在計畫地區中所產生的稅金增額中的一定比例用於償還過去幾年的借款，主要是債

券的保險費。

2. 債券收益(Bond proceeds)：CRA/LA 利用未來稅金增額的錢發行債券籌措(financing)再開發相關資金。當一個再開發計畫地區被採用，CRA/LA 發行債券募集投資收益開始再發展的相關活動。之後，當稅金增額開始成長，這些來源被用於新的活動及償還之前的借款(prior debt)，收益來自稅金累積及住宅債券是 CRA/LA 主要的財務工具去完成再開發的任務、目標及計畫。這些債券使用稅金收入的收益發行，像是貸款(loans)並付利息償還，就像稅金增額一樣，這些資金只能被使用在債券發行的計畫地區。
3. 補助款(Grants)：每年的補助款項目不一樣，包含聯邦 108 地區貸款保證 (Federal Section 108 Loan Guarantees)、MTA/T-21/TEA/Prop C (交通方案)、住宅協助償還(Section 8 Housing Assistance Payments)、社區發展綜合補助金 (Community Development Block Grants)、經濟發展創始及褐地經濟發展創始補助金(Economic Development Initiative and Brownfields Economic Development Initiative Grants)、褐地補助金(Brownfields Grants)、住家基金(HOME Funds)、遊樂場及娛樂聯合收益 (Proposition K-Park and Recreation Bond Proceeds)、經濟發展施政 (Economic Development Administration, EDA)、社區綜合補助方案分配額 (Neighborhood Block Grant program allocation)。
4. 一般收益/其他(General Revenue/Other)：一般收益包含：停車場及車庫收益(parking lot and garage revenue)、貸款償還(loan repayment)、開發商捐獻(developer contributions)、利息收入(interest income)、土地銷售收益及其他(land sale proceeds and other activities)。

表 7-2 2006 年CRA再開發資金來源一覽表²³

資金來源(Resource Category)	預算(FY06 Budget)
Available From Prior Years(Carryover Funds)	214,535,600
New Resources (Expected to Received in FY06)	41,063,000
Tax Increment Funds(Net of Transfers)	45,799,000
Low and Moderate-Income Housing Funds	49,247,000
Debt Service Funds	43,564,000
Bond Proceeds(Net of Transfers)	12,714,200
Grants	23,627,200
General Revenue and Other Funds	216,014,400
Total Resources	430,550,000

(三) 主要項目

- 1.經濟發展(Economic Development)：活動設計透過開發改善鄰里地區的經濟狀況，使現存的商業容易延伸並且吸引新的商業，包括零售、廣告及產業。
2. 住宅(Housing)：CRA/LA 的住宅補貼基金(housing set-aside funds)提供透過稅金增額融資，使用於再發展計畫地區的修復(rehabilitation)及自有和多種家庭出租住宅(homeownership and multi-family rental housing)。
- 3.公共建設改善(Public Improvements)：例如街道及人行道改善、街燈及建築立面(facade)改善等，這些改善提高社區鄰里的美(aesthetics)，因此使得社區鄰里更有留駐商機(business retention)及成長。
- 4.混合使用(Mixed-Use)：在計畫中包含多種使用，例如住宅、零售、運輸及社區空間。
- 5.(社區發展 Community Development)：活動設計透過公共服務的促進，例如交通中心、公園、圖書館等，去改善鄰里社區

²³ 資料來源：Priority Development Projects-FY06(2005),Community Redevelopment Agency of the City of Los Angeles,pp17.

的整體可居住性。

(四) 都市再發展案例：

1. 華德迪士尼音樂廳(Walt Disney Concert Hall)²⁴

(1) 區位描述：華德迪士尼音樂廳是洛杉磯郡(Los Angeles County)第四個並且是最新增加的音樂中心，位於洛杉磯市中心歷史上著名的 Bunker Hill 地區，坐落於第一街(First Street)及格蘭特大道(Grand Avenue)交叉路口-共 3.6 英畝-一個整個街廓。包含兩個室外露天劇場(amphitheater)，Keck 兒童露天劇場有 300 個座位及第二個能夠容納 120 人的可供演奏會事前準備的表演空間。一大部分的地區由 Melinda Taylor 及 Lawrence Reed Moline 設計並且決定當作一個具有擴充性的公共花園、裝飾的地景及水的都會公園(urban park)，音樂廳完成後，將現有的音樂中心區域(Music Center campus)擴大為 11 英畝。

(2) 面積: 29 萬 3,000 平方英尺

(3) 完成日期：2003 年 10 月

(4) 座位數：2,265 座位

(5) 費用：2 億 7400 萬美元(\$274 million)

(6) 建築設計：華德迪士尼音樂廳為國際知名的建築師 Frank Gehry 所設計(他同時也是西班牙古根漢博物館(Guggenheim Museum in Bilbao)的建築師)，這個 293,000 平方英尺的音樂廳最大的特色是擁有波浪狀的鋼製外表，主要設計看起來像一艘張滿帆的船。Gehry 想要創造一種音樂順著儀式的船舶移動的感覺；音樂廳的中心，擁有自然照明、觀眾圍繞著管弦樂隊的一座 2,265 個座位的觀眾席，被設計並且感覺好像是船殼；觀眾席上彎曲的木頭天花板表示出像大浪翻滾船帆

²⁴參見 <http://www.musiccenter.org/wdch/factsheet.html>.

的感覺。

(7)開發過程：計畫的緣起是由華德迪士尼的遺孀 Lillian B. Disney 女士感念洛杉磯市給予她和她的丈夫許多(done so much),於1987年的5月決定捐贈5000萬美元(\$50 million)給洛杉磯郡音樂中心及表演藝術中心，去興建一個世界級的音樂廳。整個地區的都市再開發計畫到完成一共16年，迪士尼音樂中心的設計與建築時間則為6年(1997-2003)。

2.格蘭特大道開發案²⁵(Grand Avenue Development)

(1)地址：第一街與格蘭特大道及希爾街(Hill St.)南側、格蘭特大道及第二、第三街西側

(2)計畫地區：Bunker Hill

(3)地方議會區域 (Council District)：CD9

(4)鄰里市區委員會(Neighborhood Council)：Downtown Los Angeles

(5)開發商(Developer)：Related Companies

(6)計畫經費(Project Cost)：18億美元(\$1.8 billion)

(7)CRA/LA 投資(CRA/LA Investment)：3,500萬美元(35million, including \$9 million for affordable housing in Phase I)

(8)資金來源(Funding Source)：稅金增額(Bunker Hill Tax Increment), 中低收入住宅基金 (Bunker Hill Low and Moderate-Income Housing Funds), 債券收益 (Bunker Hill Bond Proceeds), 私人融資(Private Financing)

(9)工作機會(Jobs)：建造相關 (Construction-Related) 25,000/ 永久(Permanent) 5,300

²⁵ Priority Development Projects-FY06(2005),Community Redevelopment Agency of the City of Los Angeles,pp68.

- (10)計畫描述：主要計畫開發建立在 CRA/LA 及洛杉磯郡政府所擁有的財產上，第一階段投資建設 438 個混合收入住宅單元（其中 20%為低收入平價住宅）、29 萬 2,000 平方英尺的零售開發及一間擁有 225 間房間的旅館，同時規劃改善街景及公共開放空間。第二階段將會更新(renovate)郡政府大廳旁由郡政府所擁有面積 16 英畝的市民林蔭大道(Civic Mall)，之後的階段包括增加住宅、辦公室、零售、街景及開放空間的改善。
- (11)發展目標：創造一個帶有顯著公共效益(significant public benefit)及發展舒適環境(develop amenities)的整體規劃開發，將支持 Bunker Hill 及比鄰地區居住人口的成長，發展第一級商業、住宅及零售使用，將連結 Bunker Hill 現有的世界級計畫，例如迪士尼音樂廳。
- (12)2006 年里程碑(milestones)：完成全部的協商及環境影響評估報告(Environmental Impact Report)證明(Certification)，執行開發協定(agreement)。

三、訪談紀要

1. 受訪對象：

由於兩年前赴美考察不動產證券化的實施經驗時，曾經拜會過 CRA，得到不少的啟發，本次拜會透過美國統一地產公司(President Asset Group, LLC)總裁(President)Kent, Chien -Te Wu 的安排，拜會 CRA 委員會的委員(Commissioner, Board of CRA commissioner) Shu Kwan Woo 及洛杉磯市社區再發展局執行副總裁(Deputy Chief of Operations) Donald R. Spivack，首先由 Donald 介紹目前洛杉磯市都市再發展的辦理情形，他並仔細的畫了幾張流程圖給我，由於他畢業於普林斯頓大學並曾經於俄亥俄州大學(Ohio University)擔任三年的教授，聽他的說明好像上了一堂再發展的課程，收穫良多，之後進行意見交流。

2. 主要議題：

- (1) 洛杉磯市再發展的主要目標：Donald 表示 1948 年起透過再發展的工作，主要達成三項目標，第一為提供足夠的平價住宅 (Affordable Housing)，目前已經提供超過 25000 單位的平價住宅、第二為促進經濟的發展，此外為了因應大地震後所造成的損害及災後重建，也是都市再發展的一項重要課題，最後是市中心 (Downtown) 地區新的天際線 (New Sky Line) 的展現。
- (2) 都市再發展的參與者：Donald 表示洛杉磯市的都市再發展計畫必須由市長 (Mayor) 簽署，送市議會 (City Council) 同意，而在 CRA 部分，則在計畫送出之前會先跟地方社區顧問團體 (Local community advisory bodies) 先溝通後，再送請 CRA 委員會 (Board of CRA commissioner) 通過，過程相當不簡單。此外 CRA 的每一項動作都要經過市議會的許可，因此，他們的工作都相當謹慎。
- (3) 都市再開發資金：CRA 大部分的都市再開發資金來自於稅金增額融資 (TIF)，藉由再開發地區土地未來的增值，來進行再開發的工作，當然，他們有財務部門會精算整個財務，目前狀況相當的好。他們也好奇的問了台北 101 大樓如何興建，我解釋了地上權及 BOT 作法給他們聽，他們覺得這就是政府與民間合作相當好的一個案例。
- (4) 都市再開發定義的討論：我跟 Donald 請教「Urban Renewal」、「Urban Redevelopment」及「Urban Regeneration」的不同，他說他們是用 Urban Redevelopment，至於有沒有不同他倒是認為只要能夠顯現出意思就夠了，他反問我中文的翻譯與意義，我也請 Mr. Woo 一併解釋，他認為我說的 Regeneration 所表示出的世代交替（包含產業等）的意味相當有意思。
- (5) 民眾參與的課題：我請教有關都市再開發中民眾參與的問題，Donald 及 Woo 皆表示所有的過程公開，讓民眾知道沒有黑箱作業，一起面對問題，才是都市再開發能夠成功的重要關鍵。

(6)再開發願景：Mr.Woo 拿出了一個 CRA 設計的零錢包，上面寫著「Small Change Big Difference」，他說這就是最好的表達方式，透過小小的零錢包，再用雙關語來表示 CRA 想要做的事-小小的改變即能帶來大大的不同。此外，Mr.Woo 也請 Donald 送我一枚 CRA/IA Logo 的徽章，徽章下的一排小字為「Building Communities with Jobs & Housing」，他補充表示，一個計畫在執行前就要讓民眾知道，這是跟就業及居住環境有關的再開發計畫，將帶來更好的生活，並建立工作機會及住宅環境的社區，而 CRA 的目標已經不是只有硬體的改善，更包括了產業的引進、就業機會的增加等工作，我聽了相當的感動，或許這也就是 CRA 能夠有許多成功經驗的原因吧！



照片 7-1 CRA/LA 的 Logo 徽章，上面的小字寫著「Building Communities with Jobs & Housing」



照片 7-2 CRA/LA 設計的小錢包，上面寫著「Small Change Big Difference」



照片 7-3 興建於 1928 年的市政廳(City Hall)為洛杉磯市中心的代表，修護工作持續進行中



照片 7-4 洛杉磯格蘭特大道開發計畫，將使迪士尼音樂廳前呈現另外一種景象



照片 7-5 音樂中心(Music Center)的指示圖，包含三個主體：Dorothy Chamdler Pavilion、Mark Taper Forum 及 Ahmanson Theater



照片 7-6 洛杉磯市中心 Grand Avenue 的改善模型，整個計畫預計投入 18 億美金



照片 7-7 位於洛杉磯市中心的迪士尼音樂中心為再開發成功之案例



照片 7-8 Dorothy Chandler Pavilion 為洛杉磯愛樂的表演場所



照片 7-9 Mark Taper Forum 前的咖啡廣場，已經成為洛杉磯市民的一個休閒之處



照片 7-10 位於音樂中心的噴泉，透過噴泉及主題雕塑的設計，為廣場中間帶來另一種不同的氣氛，也增加了親近性

第八章 科羅拉多州 Aurora 市都市再開發

Aurora 市之都市再發展工作 Aurora 市都市更新局 (Aurora Urban Renewal Authority, AURA) 負責，本次行程拜訪 Aurora 市規劃局綜合計畫處 (Planning Department, Comprehensive Planning Division)，深入了解其辦理都市再發展之機制與運作程序，此外，並拜會了協助辦理 Lowry 空軍基地再開發計畫的聯合研究服務工程顧問公司丹佛技術中心，並實際參訪再開發地區。

一、Aurora 市都市開發與再開發

(一) 現存狀況

Aurora 在二十世紀的下半段的發展，與其他的內環郊區都市 (inner-ring suburban cities) 非常類似。二次大戰在北 Aurora 帶來交通建設 (40 號高速公路 (US Highway 40) 與 Stapleton 機場 (Stapleton Airport)) 及主要就業中心 (Lowry 空軍基地 (Lowry Air Force Base) 及 Fitzsimons 陸軍醫院 (Fitzsimons Army Hospital)) 及人口成長。

在過去 30 年，成長趨勢有戲劇性的變化。過去繁榮的 Original Aurora 已經變成老舊區域而不能符合市民的需求。根據 2000 年的普查，大約有 66% 的住宅是在 1970 年到 1990 年間興建。然而在第六街以北及 I-225 以西的這部分，大約 63% 是在 1950 到 1970 年間興建。這表示在北 Aurora 大部分的住宅是 30 至 50 年之久，這些老舊的區域有更新及再發展的需求。

另外，在 Original Aurora 東北角的 Fitzsimons 則由科羅拉多大學健康科學中心及醫院 (UCHSC) 聯合了科羅拉多生技園區 Aurora 支持了美國最大的醫療再開發案 Fitzsimons 計畫。此區原來有些汽車旅館、零售、倉庫，但大多數不符合使用分區或設計標準，在 1999 年市議會採納了新的分區。

(二) 計畫

Aurora 市都市更新局 (Aurora Urban Renewal Authority,

AURA) 在 1981 年成立，是委員會的組織，成員為市長及議會成員。其有權力以刺激都市更新活動：

1. Aurora 市政府可運用徵收權(eminent domain)於必要時取得(acquire)私人財產，以促進都市更新計畫。這樣的行動可以集合足夠大的土地進行今日所需的商場開發計畫 critical
2. 根據 AURA 及州政府法令管理都市更新，稅金增額融資地區(Tax Increment Financing districts)可以建立使用稅金增額融資作為從都市更新增加稅收的工具。在 TIF 法令下，當 TIF 制度建立後，AURA 可以在都市更新地區使用所有的稅收多餘的收益，作為公共設施改善及其他許可的使用。

現在都市更新的區域，均有依照科羅拉多都市更新法令所規劃的都市更新計畫。每一計畫規定區域的界限，討論土地使用、交通、運輸、公用事業、休閒/社區設施、及社區設計等議題。每一計畫也描述了每一區發展理念及再開發之策略，並且討論各種可以用來支持計畫的財務來源。

(三) 再發展個案-Fitzsimons 都市再發展區

1. Fitzsimons 都市更新區 (FURA) 包括佔地 578 英畝的前 Fitzsimons 陸軍醫療中心及在校園西、南、東側 110 英畝的 Fitzsimons 界限區 (FBA)。此案由 Fitzsimons 再開發局主導。指導原則是 1997 年的 Fitzsimons 基礎建設主計畫，以及 1999 年的科羅拉多大學健康科學基礎建設主計畫。
2. Fitzsimons 界限區的使用分區是在 1999 制訂，以確保高品質的發展。其包括三塊被訂為「第一優先」進行都市更新的區域。這些區域的位置提供最好的市場機會。
3. 計畫書的程序用來吸引及確保在這些地區的多元使用，並且在 2003 年選出了開發者。本市也積極與其他位於「第一優先」之私人地主及有興趣的開發商接觸。另外，也有市議會所批准的計畫以支應本區的早期計畫經費。這些經費必須使用在財產的購買。

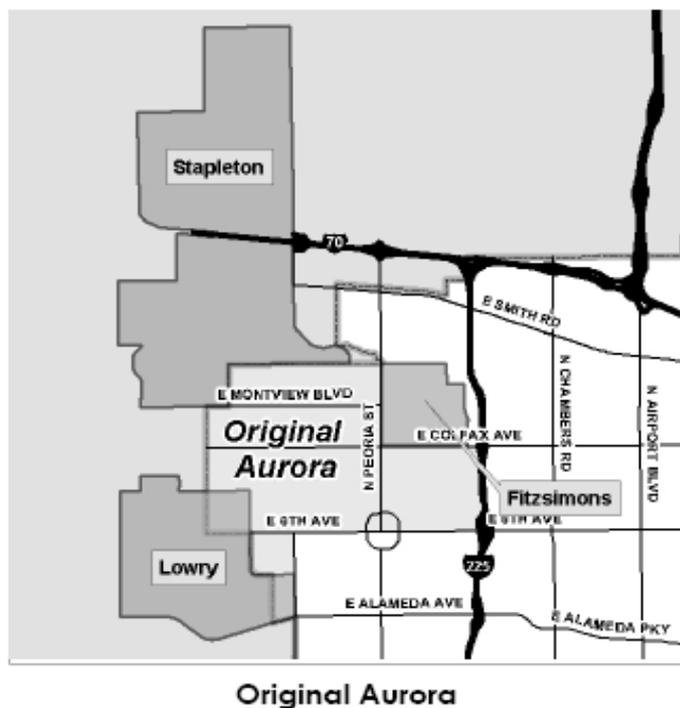


圖 8-1 Aurora 市範圍圖

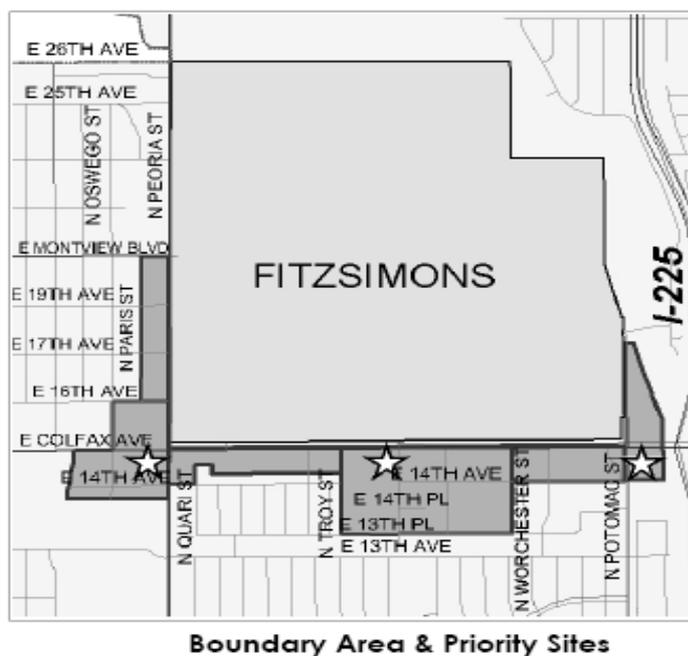


圖 8-2 Fitzsimons 都市再發展範圍圖

(四) 課題及需求(Issues and Needs)

1. 當鄰里社區及商業區域老化(age)，都市更新的挑戰(challenges)及需求(needs)將會持續成長
2. 市政府將會必須去研究(investigate)及思考有關接近 Stapleton 再開發計畫中部分的 Montview 廊道(corridor)策略地區再開發計畫。
3. 市政府將必須去研究及思考哈瓦納(Havana) 廊道(corridor)戰略地區再開發計畫，特別是佛羅里達大道(Florida Avenue)北側，包括白金漢廣場(Buckingham Square)及 Fanfair 遺址(Fanfair sites)
4. 現階段努力的成功將被先前聚集發展的財產及重新安置居民及企業的高成本所影響。
5. 在都市再發展地區行銷的開發機會，將會在競爭性的大都會不動產市場持續進行。
6. 與財產擁有者、居民及社區鄰里溝通，是維持都市再開發活動支持度的關鍵。
7. 在現今都市再發展地區中再發展活動的進度將會直接被州的經濟復甦(economic recovery)進度所壓縮。
8. 高辦公室空置率(vacancy rates)及低飯店住房率(occupancy rates)，除了在 Fitzsimons 園區再開發計畫外不像是城市會吸引附近開發的類型。
9. 在 Fletcher 廣場都市更新地區 (Fletcher Plaza Urban Renewal Areas, FPURA) 再開發策略將會需要去包含額外的公共設施改善，例如公園改善、街景及中央分隔島的提昇。
10. 創造一個經常有文化及藝術活動的繁忙環境將會是整個 Fletcher 廣場都市更新地區成功一個不可或缺的部分。
11. 每天在 Fitzsimons 有關直接的增加工作人口、病人、學生及訪客，Fitzsimons 範圍地區(Fitzsimons Boundary Area, FBA)將會為了都市再發展改造成為一個市場。
12. 在不久的將來，住宅開發商將會尋求在 Fitzsimons 範圍地區住宅計畫中包括平價住宅(affordable housing)的組成的可能

性。

13. Aurora 購物中心再開發計畫對於市中心都市更新策略全面成功而言，是一項不可或缺的因素。
14. 為了創造帶有都市特質 (urban character) 高密度再發展 (higher-density redevelopment)，市政府將會需要在現行的道路及社區瞭解交通與運輸衝擊敏感性。
15. 當未來大眾運輸設施被發展，運輸導向發展 (“transit oriented development”(TOD)) 的機會將會在市中心 (City Center) 及 Fitzsimons 地區表現出來。
16. 公共建設的規劃去支持再開發計畫展望，將是這些計畫成功的關鍵。

(五) 策略(Strategies)

1. Aurora 市政府與都市更新局 (AURA) 為消除衰敗 (eliminate blight) 應該使用全部可用及適當的策略去吸引私人為計畫的投資，在於都市更新地區計畫描述下有助於達成更新的目標及為城市建立經濟的活力。
2. 為尋找任何城市的都市更新地區及計畫的資金來源：
 - (1) 稅金增額融資 (Tax increment financing, TIF) 及稅金增額融資抵押債券 (TIF-secured bonds)
 - (2) 私部門活動債券 (Private activity bonds)
 - (3) 資本改善方案 (Capital improvements program)
 - (4) 社區綜合發展補助金 (Community Development Block Grant funds)
 - (5) 公私合夥 (Public-private partnerships)
3. 在某些情況下，能夠被用於都市更新計畫的其他資源及策略：
 - (1) 司法部雜草及種子方案 (Department of Justice Weed and Seed program)
 - (2) 住家基金 (HOME funds)
 - (3) 環保署褐地評價及矯正補助金 (EPA Brownfields Assessment

and Remediation grants)

(4)特別的改善分區(Special improvement districts)

(5)美國經濟發展管理補助金(U.S. Economic Development Administration grants)

4.在科羅拉多都市更新法(Colorado urban renewal law)授權下，城市必須使用下列策略當作完全選擇都市更新計畫的需求：

(1)透過徵收權取得土地(Land acquisition through eminent domain)

(2)建築物的毀壞籍搬遷 (Demolition and removal of structures)

(3)再開發 (Redevelopment)

(4) 公共設施改善(Public improvements)

(5)財產修復及整建 (Property renovation and rehabilitation)

(6)規劃及使用分區變更(Planning and zoning changes)

(7)土地使用變更 (Land use changes)

(8)最大密度(Maximum densities)

(9)建築規定 (Building requirements)

二、聯合研究服務工程顧問公司丹佛技術中心辦公室社區規劃及都市設計團隊(URS's(United Research Services) Denver Tech Center Office, Community Planning and Urban Design Group)

(一) 公司簡介²⁶

總部設於舊金山的聯合研究服務工程顧問公司，創立於 1904 年，2004 年的收益為 33 億 8,000 萬美元(\$3.38 Billion)是世界上最大的工程設計公司以及美國聯邦政府主要的承包公司，主要的業務在提供工程建設及防禦工程的專業及技術服務。URS 執行大型且複雜的工程計畫並且提供綜合的專業規劃及設計人才系統工程及技術協助、計畫及建造管理以及操作及

²⁶ URS, http://www.urscorp.com/About_URS/index.php

維護服務。

URS 包括在美國、亞太及歐洲等地皆有全球化組織提供全面性的服務，在全球超過 300 個辦公室的網狀系統，並雇用 28,000 員工，並且於 20 個國家中簽訂具體契約成立工作站點。URS 基礎深厚的專業技術是聯邦政府、州政府以及地方政府機構，以及在化學、製造、藥物、森林產品、礦物、石油及瓦斯以及多種產業上的一項寶貴的資產。

URS 在組織上區分為兩大部門：URS 及 EG&G，其中 URS 部分提供公、私部門的委託者廣泛的服務，包括規劃、設計及方案和建設管理服務等；EG&G 部門主要服務美國聯邦政府的委託者，包括國防部(Department of Defense)的各單位例如陸軍(Army)、海軍(Navy)及空軍(Air Force)及國土安全部(Department of Homeland Security)。EG&G 部門特別專攻於規劃、系統工程 (systems engineering)及技術支援(technical assistance)以及操作與維修服務(operations and maintenance services)。

URS 是紐約股票交易所及太平洋交易所的股票上市公司。

(二)聯合研究服務工程顧問公司丹佛技術中心辦公室社區規劃及都市設計團隊(URS's(United Research Services) Denver Tech Center Office, Community Planning and Urban Design Group)²⁷

1.丹佛技術中心辦公室

丹佛技術中心辦公室目前雇用約 500 個員工，半數以上為環境工程部門(environmental engineering division)，除了環境工程外，丹佛技術中心辦公室專攻於交通、運輸、水資源、礦物、結構工程、航空系統、能源管理與永續發展設計、基礎建設工程、建築以及社區規劃及都市設計。

2.社區規劃及都市設計團隊

²⁷ URS-Denver Tech Center Office- Community Planning and Urban Design Group(2005), URS.

社區規劃及都市設計團隊包括規劃師、地理資訊系統技術人員、地景設計師及都市設計師等，提供地方政府及私人公司的委託者有關規劃及都市設計服務，並且支援其他的 URS 部門。

(三) URS 在 Lowry 空軍基地(Lowry Air Force Base) 的再開發工作

1. URS 受雇於丹佛郡、丹佛市及 Aurora 市(City and County of Denver and City of Aurora)的 Lowry 再開發局(Lowry Redevelopment Authority, LRA)並與 LRA 合作為 1,866 英畝的基地，提供詳細的主要計畫(Master Planning)。
2. URS 負責部分的主要位於外圍(subareas)的計畫，範圍包含 500 英畝每英畝平均密度為 4.5 個住所(dwelling)的居住住宅、600 英畝的活動及娛樂地區、200 英畝的園區(campus)及所有相關協助的通過費(through-fare)通行權(right-of-way)，URS 提供主要的主要計畫包括：
 - 運輸的主要計畫
 - 交通系統影響分析
 - 都市設計及開放空間審議
 - 水資源及廢水處理的主要計畫
 - 外圍排水(subareas drainage)的主要計畫
 - 公共設施規劃及協調
 - 繪製居住部分圖面計劃(Residential parcel platting plans)
 - 經濟發展及公共利益傳達(conveyances)的調查分配及界線(bounds)以及合法的描述
3. URS 也提供兩個城市間發展標準的關鍵整合，包括創造工程標準的特殊設計指導方針(specific design guideline for engineering Standards)。

三、Lowry 空軍基地(Lowry Air Force Base) 的再開發²⁸

(一) 基地範圍

Lowry 空軍基地位於大丹佛都會(metropolitan Denver)的中心

²⁸ lowry ,<http://www.lowry.org/info/faqs.htm>

地區，從市中心大約 15 分鐘、從 Cherry Creek 購物行政區大概 10 分鐘、從丹佛國際機場(Denver International Airport)大概 25 分鐘的車程。大概是西以魁北克街(Quebec Street)、北以 11 大道(Eleventh Avenue)、東以德通街(Dayton Street)、南以阿米達大道(Alameda Avenue)為範圍，範圍內土地 89%屬於丹佛市、11%屬於 Aurora 市。

(二) Lowry 再開發局

The Lowry 再開發局(LRA)是為了開發過去的 Lowry 空軍基地(former Lowry Air Force Base)，依據 Lowry 社區再利用計畫(Lowry Community Reuse Plan)，由丹佛市及 Aurora 市共同建立的一個非營利(nonprofit)、半官方(quasi-public)的組織。LRA 為 1,866 英畝基地的主要規劃者及開發者，並且負責有關使用分區(zoning)、基礎建設改善(infrastructure improvements)及不動產的銷售(real estate sales)，在再開發計畫完成後，LRA 將會解散。LRA 的任務是創造在大丹佛地區世代可以生活、學習、就業及遊戲的混合使用(mixed-use)、整體規劃(master-planned)社區。

(三) Lowry 社區再利用計畫(Lowry Community Reuse Plan)的規劃

Lowry 社區再利用計畫由上百位市民、官員及社區領導者研擬完成於 1991-93 年間，是一個民眾可以生活、學習、工作及遊戲的混合使用社區：

1. 居住的（生活）(Residential ("Live"))

Lowry 大約會興建 4,500 個新住家及公寓大廈，各式的住宅形式及價格包括單身(single-family homes)、套房(town houses)、公寓(apartments)等，許多現存的住宅單元將會被重新整修及再轉售，居住的工程建設規劃於 2009 年完成。

2. 教育（學習）(Education ("Learn"))

在 156 英畝 Lowry 園區中，包含科羅拉多社學院系統(Colorado

Community College System)、丹佛社區學院(Community College of Denver)及 Aurora 社區學院(Community College of Aurora),此外,在 Lowry 科羅拉多自由大學(Colorado Free University)提供持續教育課程給地下鐵地區學生。7 個獨立學校及一個丹佛公立小學將會在 Lowry 地區興建。

3. 商業的 (工作) (Commercial ("Work"))

Lowry 是醫療辦公室(medical office)、不動產公司(real estate firms)電信、(telecommunications)、財務公司(financial firms)、專業服務(professional services)的家(home),在市中心是社區鄰里規模零售商、餐廳及多元化家庭住家聚集之處,Lowry 不會有重工業(heavy industrial)及大型的過季零售業(large retail outlets),商業的發展計畫於 2009 年完成。

4. 開放空間及娛樂 (遊戲) (Open Space and Recreation ("Play"))

大約 800 英畝的開發空間連結 Lowry 的所有地區,這些空間包括城市足跡、公園、遊戲廣場、一個划冰競技場(ice arena)、棒球場(baseball diamonds)、及一個大型的公共高爾夫綜合設施(a large public golf complex)

(四) 公共建設改善(infrastructure improvements)

LRA 將會花費大約 1 億美金(\$100 million)取代現存的公共設施並且符合地下鐵地區市政的標準,超過 4 英里常的四個巷弄、中間分隔街道及 30 英里常的地方及二級道路將被興建,幾乎 30 英里長的自來水管(water mains)、25 英里長的公共衛生下水道(sanitary sewers)及 8 英里長的暴風雨級的下水道(storm sewers)將會被取代。整個電力及瓦斯配置系統已經被取代,所有地上的多種用途線路相會必地下化,這些公共建設的四分之三已經完成,而這些公共建設的主要計畫者為 LRA 的首席顧問(LRA's lead consultant)URS 公司(URS Corp)。

(五) Lowry 再開發資金來源

整個再開發計畫成本大概為 5.55 億美元(\$555 million)從多種管道進行籌資，70%的資金來自於私部門，例如公債(revenue bonds)、銀行貸款(bank loans)、不動產銷售及出租 (real estate sales and leasing,)，剩餘的 30%來自公部門例如聯邦、州及地方政府的補助金(federal, state and local grants)，Lowry 基金會 (Lowry Foundation)也提供私人基金(private funds)支持部分的公園系統、公共藝術及其他生活品質(quality of life)的計畫。

(六) 環境課題

Lowry 過去 57 年的歷史為空軍技術訓練中心，像許多社區一樣的有歷史，Lowry 曾經利用燃煤蒸汽發電的設備(coal-generated steam plant)、一間加油站(gas station)、一個住宅的廢棄物掩埋場(residential landfill)及各式各樣常見的清潔溶劑(various common cleaning solvents)，這些的每一個的分解與修補將導致環境的衝擊，空軍在法律上應負起 Lowry 的任何環境的問題的責任，而在 200 年 8 月，空軍建立了清潔工作的私有化，允許 Lowry 再開發局管理這項工作。LRA 與科羅拉多州公共衛生及環境部環境保護局(Colorado Department of Public Health and Environment, the Environmental Protection Agency)及 Lowry Assumption 股份有限公司(Lowry Assumption, LCC) 一起，保證 Lowry 環境的處理過程符合州及聯邦政府的環保標準。

(七) 未來工作方向

LRA 目前改進所有的主要道路及地下化設施，準備進行許多新的住家建設，裝置整個社區的電信網路、開發公園及娛樂設施以及銷售住宅及商業的不動產，此外，LRA 正著手於環境的調查及清除地下水污水及垃圾掩埋物。

四、訪談紀要

(一) Aurora 市政府

1. 受訪對象：

本次拜會透過科羅拉多州立大學土木系施匯銘博士候選人安排並介紹拜會 Aurora 市公共事務局工程處(Public Works Department, Engineering Division)計畫工程師(Project Engineer) Jeffery Y.C. Cheng 先生，再由他介紹拜會規劃局綜合計畫處(Planning Department, Comprehensive Planning Division)資深運輸規劃師(Senior Transportation Planner) Huiliang Liu，瞭解 Aurora 市都市開發與再開發的情形並進行意見交換。

2. 主要議題：

- (1) 都市發展經費：Huiliang Liu 先生表示聯邦政府給予市政府的補助的經費不多，都市的開發大多利用聯邦政府對於交通建設如高速公路的補助，進行配合開發，因此，在交通建設經費尚未撥款前，市政府規劃單位即會對於相關的都市開發進行配套，由於 Aurora 市是新興城市，因此，目前配合的情形還不錯。
- (2) 都市開發與區域政府：Huiliang Liu 先生表示由於 Aurora 市屬於丹佛區域政府委員會 (Denver Regional Council of Governments, DRCOG) 的一員，也會分到部分來自區域政府的經費，例如 Aurora 市的橋、新的自行車及人行道的經費，目前 Aurora 市的策略是利用在交通建設的經費，透過交通建設影響土地的開發。
- (3) 都市再發展策略：DRCOG 區域政府 2020 年的發展目標為「避免城市蔓延」及「內城再發展」等，透過而未達上述目標補助的方式，符合目標的計畫則在評分時可多得一些分數，得到經費的補助。
- (4) 都市發展：Aurora 市利用使用分區管制(zoning)給於土地不同強度的管制，引導私人投資的經費投入都市開發中。
- (5) 都市再開發經費來源：Aurora 市亦利用稅金增額融資(TIF)，取得再開發資金。

(二)聯合研究服務工程顧問公司丹佛技術中心辦公室社區規劃及都市設計團隊

1.受訪對象：

本次拜會透過科羅拉多州立大學土木系施匯銘博士候選人安排並介紹聯合研究服務工程顧問公司丹佛技術中心辦公室社區規劃及都市設計團隊(URS's(United Research Services) Denver Tech Center Office, Community Planning and Urban Design Group)資深規劃師(Senior Planner)Pen-Yuan Liaw，並由 Liaw 規劃師帶我到現場參訪。

2.主要議題：

- (1)丹佛國際機場搬遷後之議題：搬遷至丹佛新機場後，舊機場附近的原有飯店、旅館的狀況一度陷入低迷，Liaw 規劃師表示，丹佛市政府採用了新的產業引進方式，引進新的產業如醫療中心，並建立小型的產業進駐，現在的飯店、旅館的生意又轉好了，而丹佛市都市更新局(Denver Urban Renewal Authority)也提出了再發展計畫，正由他們公司協助規劃當中。
- (2)徵收權(eminent domain)的問題：我請教了 Liaw 規劃師有關徵收權在科羅拉多州是否適用，他表示科州比較特別的是可由市政府依據「衰敗 (blight)」的標準去認定後，即可要求財產擁有者限期改善，如果不改善，市政府可以給予重罰，或可以用徵收(eminent domain)的方式取得該地區，進行再開發工作。
- (3)開發與再開發課題：Liaw 規劃師美國有些地方有族裔的問題，但是科州的族裔問題不大，但是目前韓國裔人士越來越多的趨勢，而許多再開發地區或是交通重要設施地區的社區開發案大多由韓國裔的開發商主導，所以開發速度非常快，此外，丹佛國際機場啟用後，由於班次相當密集，未來可能取代芝加哥國際機場成為美國最大的機場，所以引進的人口、產業相當可觀。

(4)治安與警察：科州由於人口較少，加上新的購物中心紛紛設立，許多老式的購物中心或市中心商業機能消失，導致了治安敗壞，連帶的產生了所謂的「破窗效應」，目前的作法是增加警察巡邏的次數，說也奇怪，只要治安好的地方，購物中心的情況就好，連帶的產業活動也就起來了，所以不論是 Aurora 市、丹佛市都非常重視治安問題，這也讓我想到台中市的舊市區，由於治安的敗壞，連帶使得舊市區快速的沒落，Liaw 規劃師本身就是台灣出生，對台中也很熟，所以他也身有同感。



照片 8-1 丹佛市中心 16 街購物中心(16th Street Mall)再開發計畫，擴大了商機



照片 8-2 丹佛市中心 16 街購物中心(16th Street Mall)在街區中行駛的巴士



照片 8-3 丹佛市中心 16 街購物中心(16th Street Mall)再開發計畫北側為電車站及相當有特色的斜張橋



照片 8-4 丹佛市中心 16 街購物中心(16th Street Mall)的鐘樓為丹佛市的地標



照片 8-5 丹佛舊機場再開發計畫中已完成的住宅社區



照片 8-6 丹佛舊機場再開發計畫決定保留塔台作為永久紀念



照片 8-7 丹佛舊機場再開發計畫使得原本的飯店生意在現生機



照片 8-8 丹佛舊機場再開發計畫仍尚未施工，停車場及租車還車處已進行建築物整修

第九章 西雅圖都市再發展及歷史保存

由於西雅圖並未成立以「都市再發展」為名的部門，其都市再發展工作分別由規劃及發展部(Department of Planning and Development)負責都市再發展計畫(Urban Revitalization Program)及社區部(Department of Neighborhood)負責歷史保存計畫(Historic Preservation Program)。本次行程分別拜訪上述二單位，深入了解其辦理都市再發展之機制與運作程序，並旁聽了地標保存委員會(Landmarks Preservation Board)的會議。

一、規劃及發展部(Department of Planning and Development)

(一) 簡介

規劃發展部(DPD)，在西雅圖市之內發展、管理並且實施有關土地使用、設計、建設和住宅的標準。DPD 負責有關西雅圖市的長期計畫，包括西雅圖的綜合計畫和有關的運輸工程的改進，社區商業設施的復甦，市中心和水岸的規劃等。

DPD 的工作對於都市的影響的多層面的，從一棟建物的興建元素、對新大樓的設計，到一座公寓大廈可提供的停車之空間，對中心水岸的將來而言，DPD 規劃人員、審查人員和督導人員每天工作，保護並提升西雅圖的自然及城鄉環境。

規劃及發展部負責有關環境保護、發展、住宅及社區標準的政策及法令，包括：

- 西雅圖土地使用法(Seattle Land Use Code)
- 州環境政策法(State Environmental Policy Act,SEPA)
- 西雅圖海岸線主要計畫(Seattle Shoreline Master Plan)
- 環境緊急地區法令(Environmental Critical Areas Ordinance ,ECA)
- 西雅圖建築法規(Seattle Building Code)

- 西雅圖技術法規(Seattle Mechanical Code)
- 西雅圖能源法(Seattle Energy Code)
- 暴風雨等級分類及排水管理法(Stormwater, Grading and Drainage Control Ordinance)
- 住宅及建築維持法(Housing and Building Maintenance Code)
- 西雅圖噪音管制法(Seattle Noise Ordinance)

DPD 每年核准超過 23,000 件有關土地使用及建設有關的許可，並且執行大概 80,000 以上，包括公告、有關主要使用(Master Use Permits, MUPs)的許可、海岸線的審查、設計審查、建照許可、技術系統、區位發展、電梯、電力、鍋爐、冷藏、廣告及招牌；對於鍋爐及電梯的年度檢查，對地震引起的住宅翻新，以及在社區舉辦有關房屋改善的會議。

規劃及發展部住宅社區也執行有關住宅、分區、海岸線、租賃問題、空屋及噪音的標準，每年回應超過 4,000 抱怨者。

在 2002 年 6 月規劃及發展部被賦予一些長期實質計畫的功能，包括西雅圖規劃委員會。DPD 目前負責檢視並且更新西雅圖市的綜合計畫；評估區域成長管理政策；發展都市周圍地區及功能性計畫，準備都市設計計畫；發展土地使用政策及提供人員負責西雅圖規劃委員會(Seattle Planning Commission)及設計委員會(Seattle Design Commission)。

(二) 規劃發展部主要的功能

1. 綜合計畫
2. 地區規劃
3. 都市設計
4. 土地使用政策
5. 核發各項許可

6.檢查、檢視

7.法規執行

8.社區範圍擴展

(三) 規劃發展部組織：如下圖所示，包含三個部門分別為：

1.規劃部門：負責綜合及區域計畫、土地使用政策、城市設計(都市設計辦公室)、綠建築、西雅圖設計委員會、西雅圖規劃委員會等工作。

2.執行部門：負責申請服務中心、審查及檢查中心(土木、建設及電力等)、簽證及許可證發給(土地使用審議、區位審查、污水下水道、鍋爐、電梯及運輸、主要規劃師、工程師、建築官員等)

3.法規部門：建造執行、實施簡化程序、財產擁有者及租賃者協助等。

(四) 西雅圖市都市發展經過²⁹

1.1990年，通過「州成長管理法」(State Growth Management Act)，城市被要求採用綜合計畫(comprehensive plan)及指定都市中心，以掌控無計畫性的擴展，並且保存鄉村及森林土地。

2.1994年，西雅圖市以都市中心及村莊策略為主，訂定一個名為「邁向一個永續發展的西雅圖(Toward a Sustainable Seattle)」綜合計畫

3.1988年，38個社區(包括都市及村莊)採納並履行於每個社區中名為Comp Plan的社區計畫

²⁹ 整理自Diane Sugimura(2006), "Toward a Sustainable Seattle", 2006 International Summit of Waterfront Cities, Kaohsiung.

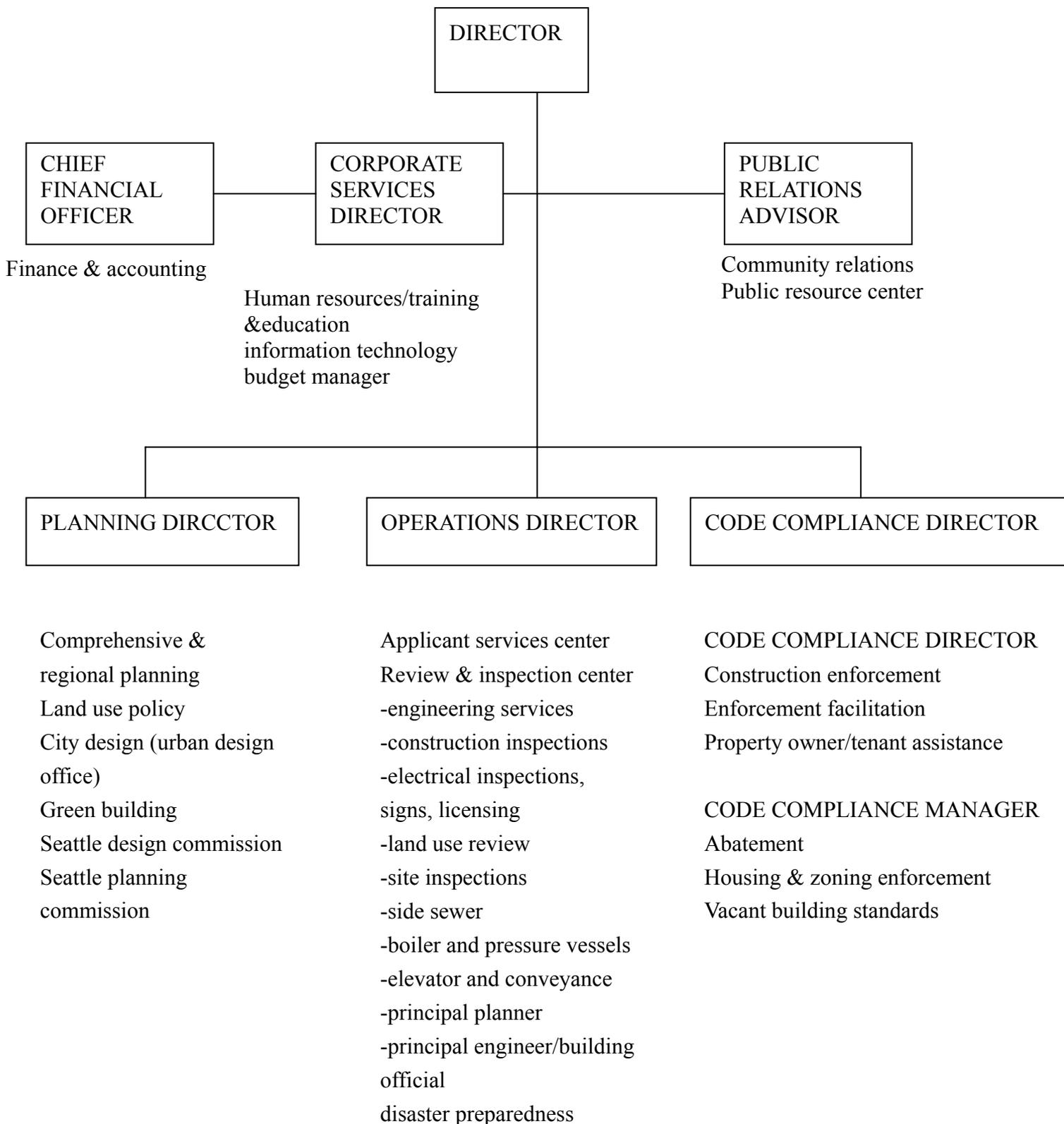


圖 9-1 西雅圖市政府規劃及發展部組織圖

- 4.主要城市規劃計畫進行中，繼續履行綜合計畫並且幫助城市的目標能夠成功。
- 中心城市(center city)策略：適合居住的(livable)、適合步行的(walkable)、24/7 的城市
 - (1)交通建設投資
 - (2)大型公園及開放空間的創造
 - (3) 土地使用管制能夠去鼓勵會創造這樣的願景的發展型式
 - 塑造市中心(shaping downtown)：為一集中與基礎建設投資一致的大部分發展之計畫區域。
 - 南湖區：永續發展的(sustainable)，綠色生物科技(green boitech)地區。
 - 再接合(reconnecting)-西雅圖的中央水岸計畫：取代高架道路，亦即一次生活中的機會去重新思考中央水岸；包括奧林匹克雕像公園，中央水岸公園，以及 Colman 碼頭等重要的公共開放空間以及機會。
 - 2002 年，藍戒(blue ring)策略，對中心城市的百年遠見
 - (1)協調開放空間之投資，公家及私人
 - (2)填補城市建築間之空白
 - (3)有效利用「水」作為地區創造之用
 - (4)接合中心城市之鄰近區域
 - (5)連結主要的建築設施
 - (6)以電腦化方式記錄重要的公眾景觀
 - 適合居住的市中心南區：包括中國城/國際區及小西貢，拓荒者廣場歷史區，及體育館區。

(五) 在永續發展城市方面

- 2000 年，西雅圖市採取「永續發展建築物政策 (Sustainable Building Policy)」，承諾在公共建築物「綠建築」
- 2005 年西雅圖市 Nickles 市長邀請全美國的市長參加配合京都議定書 (Kyoto Protocol)，目前已有 200 個以上的城市簽署。這個西雅圖市的另一個綠化(greening)，將會影響西雅圖未來的成長、生活、旅遊及發展。

(六) 都市再發展個案-中央水岸計畫

西雅圖市目前正進行中央水岸再開發計畫，簡述如下：

1. 背景：多年來西雅圖的水岸從未開發的地帶逐漸成為主要的經濟中心，並刺激了太平洋西北岸及更遠處的成長。不過，在最近幾年沿著中央水岸的阿拉斯加高架道路(Alaskan Way viaduct)及海堤已經損害且功能減弱。這種狀態將推使水岸的發展推另外一個主要的里程碑。
2. 目標：目前規劃人員正利用這一次一世紀才一次的機會，去創造一個適合西雅圖市未來挑戰及需求的水岸。規劃活動集中於產生有關將來水岸應該是什麼的創造性想法。把西雅圖市中心和中央水岸重新連結(目前高架道路阻隔了兩地)是目前規劃中的概念計畫草案的總目標。其他目標包括：
 - (1) 恢復自然的環境和文化 (Restore the natural environment and culture)
 - (2) 強化不同的機動性選擇 (Strengthen diverse mobility choices)
 - (3) 頌揚西北特質和海岸傳統 (Celebrate Northwest character and maritime heritage)
 - (4) 更新視覺地景 (Renew a sense of place)
3. 辦理經過

(1) 公共討論及活動：為辦理水岸計畫，西雅圖市政府舉辦了一系列的活動、工作坊及研討會，其中在2004年2月27-28日舉辦的「願景沙雷特 (Visioning Charrette)」是整個活動的高潮，超過300位的專業規劃者、學生、社區倡者及和來自全世界的其它人，參加這個公眾專題討論會活動。參加者分為22個隊，為西雅圖的中央水岸計畫共同合作，研訂主要的使用功能、公共空間和其他關鍵要素提出發展設計概念。他們的工作將報告水岸概念計畫的發展，以作為西雅圖市議會考量的參考依據。

(2) 諮詢團隊：除了公共討論外，在2004年至2005年初DPD與諮詢團隊密切開會討論草擬的概念計畫中有關水岸及發展的主要關鍵因素。

4. 水岸計畫的成就是市長「中心城市策略 (Center City Strategy)」的一部份，而中心城市策略即意謂提昇西雅圖的都市核心社區，增加住宅選擇，鼓勵行人並且吸引為地區居民、就業人員及觀光客服務的商業活動。

(七) 訪談紀要

1. 受訪對象：本次拜會由規劃及發展部的規劃處長 John Rahaim 接待。

2. 主要議題：

(1) 市中心再發展：目前西雅圖市最特別的是要將民眾引回市中心來。因此，市中心許多地區將變更為住宅區。我提到有關台灣人口成長下降，未來可能市中心的學校機能會面臨調整的問題，他回應，目前市政府希望於西雅圖市中心增加中小學，希望帶動人口進入市中心。

(2) 都市成長管理：目前西雅圖係透過都市設計的概念，以發展權方式控制都市發展，共有三區為都市成長管理區。

(3) 中央水岸計畫：在海岸線部分，由於高速公路沿著海岸興建，

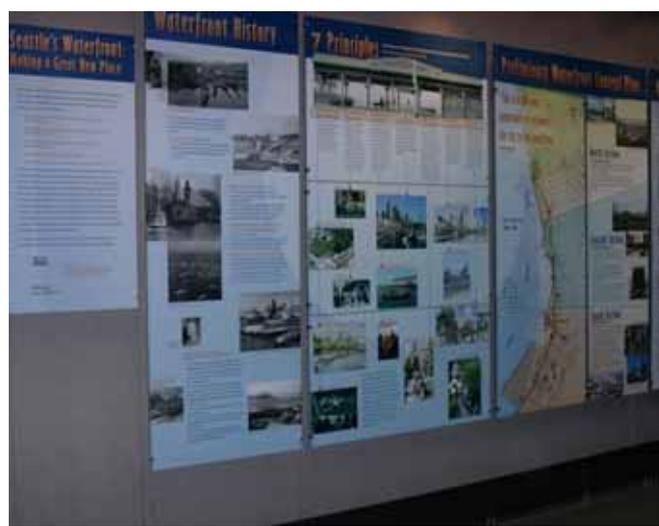
造成海岸線的景觀破壞，目前該部正規劃將高架道路打掉，或許幾年後，在來到西雅圖，會發現完全不同的西雅圖。

(4)產業引進的問題：他說在北西雅圖有一塊原本為 Nissan 在西岸的基地，但是已經不使用，地主希望爭取改為住宅區，但是由於目前市政府的政策是希望人口集中回都市，因此，抱持比較不歡迎的想法，此外，在南西雅圖部分，亦有工業區地主希望改為住宅或商業區，但是由於不希望都市蔓延的情形產生，市政府亦表示反對。

3.附記：西雅圖市政府將派代表參加於 2006 年 2 月高雄市政府舉辦的「2006 水岸國際論壇」，屆時 John 有可能來台灣參加分享水岸開發的經驗。



照片 9-1 西雅圖市政府展覽的中央水岸計畫



照片 9-2 西雅圖市政府展覽的中央水岸計畫



照片 9-3 西雅圖市市中心高樓密佈



照片 9-4 沿著西雅圖水岸的電車



照片 9-5 西雅圖藝術博物館，前為西雅圖到處可見的 BRT



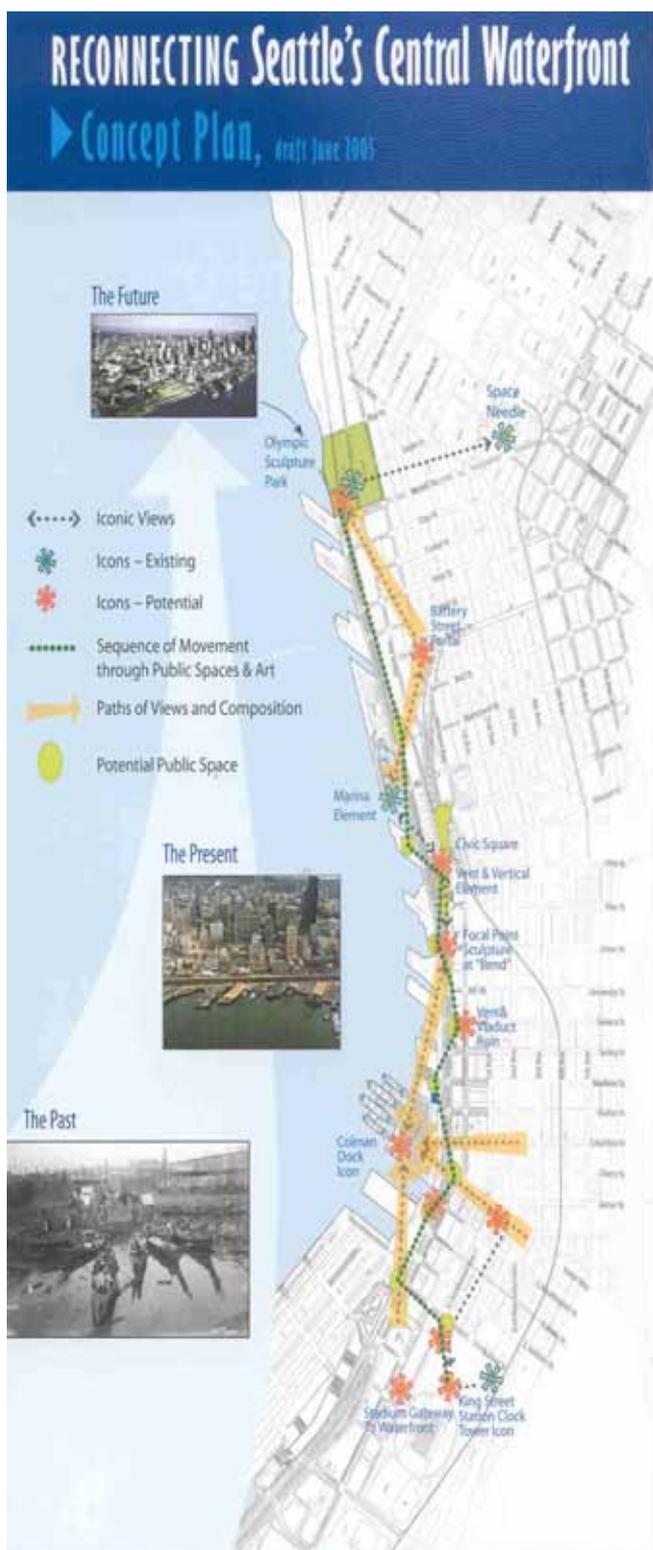
照片 9-6 西雅圖的象徵：太空針塔 (Space Needle)，為 1962 年萬國博覽會所設計



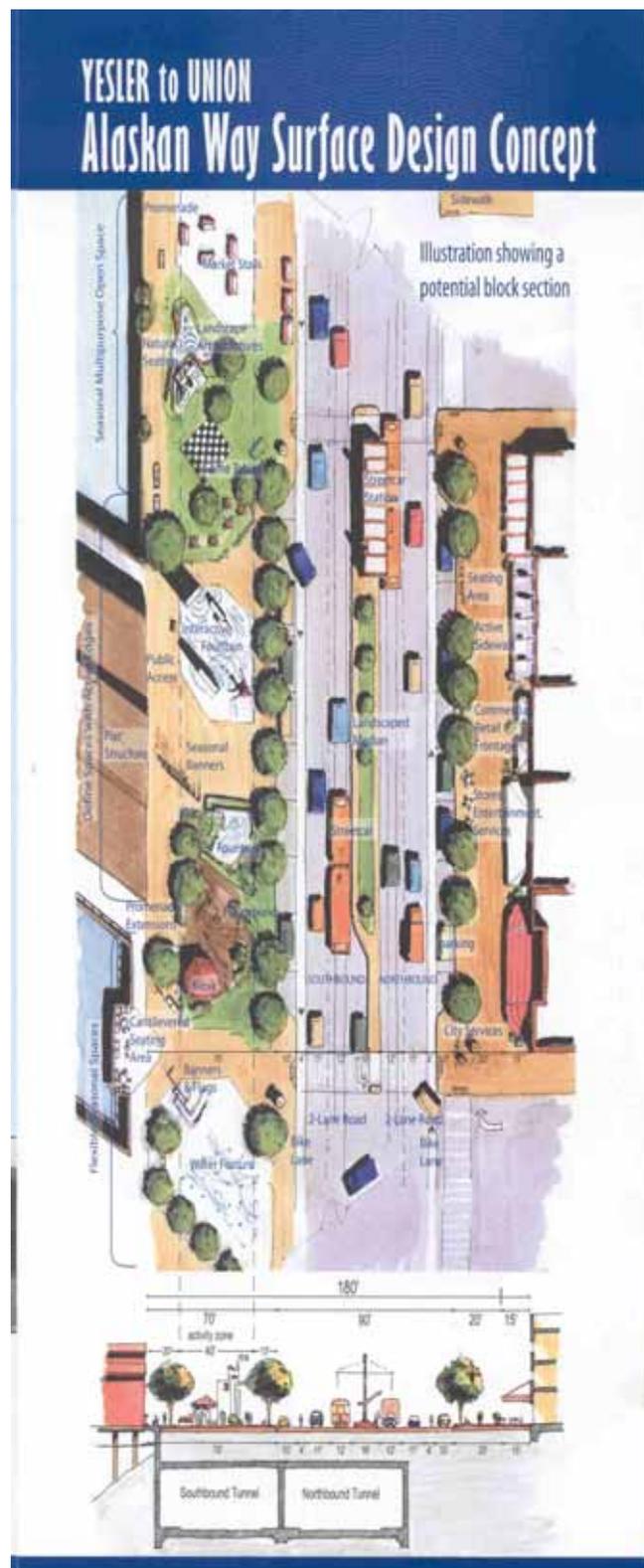
照片 9-7 阿拉斯加高架道路中斷了市中心與水岸的聯繫，並造成視覺的破壞



照片 9-8 從海上觀看橫格水岸與市中心的阿拉斯加高架道路



照片 9-9 西雅圖中央水岸計畫的藍圖



照片 9-10 西雅圖中央水岸計畫中阿拉斯加公路路面設計

二、社區部(Department of Neighborhoods)

(一) 社區部簡介³⁰

建造西雅圖為「強健的家庭及健康的社區 (Build Strong Families and Healthy Communities)」是市長 Greg Nickels 的四大目標之一，因此社區部透過與西雅圖居民強力的夥伴關係 (strong partnership)，建立更強大的社區，去實現這個目標：

1. 社區服務中心 (Neighborhood Service Centers) : 13 個社區服務中心連結市政府與西雅圖社區。部分服務中心具有多功能的使用，如收取停車費、寵物許可及護照服務等。
2. 市民服務局 (Mayor's Citizens Service Bureau) : 提供有關西雅圖市政府服務的資訊，提供市民抱怨及諮詢服務。
3. 社區匹配專款 (Neighborhood Matching Fund) : 提供資金給西雅圖社區團體及組織，包括由社區發起的改善案、成立組織或規劃計畫。
4. 教育辦公室 (Office for Education) : 幫助所有的兒童及青少年完成高中學業，工作包含課徵家庭及教育稅 (Family and Education Levy)、與學校的夥伴關係 (City/School Partnerships) 以及與社區夥伴關係 (Community Partnerships)。

社區部致力於使政府與西雅圖居民更加親近，透過如公民參與、協助民眾取得能夠對他們的社區更有正面的貢獻民眾的許可、並且協助代表比例較低的西雅圖居民 (包括有顏色人種和移民的社區) 在市政的溝通過程中平等的機會。

(二) 社區部的組織：如下圖所示，社區部下轄二個處及一個辦公室

³⁰ Department of Neighborhoods, <http://www.seattle.gov/neighborhoods/>

1. 社區建物處(Community Building Division)

(1)P-Patch：提供社區庭園空間，建立於 1973 年主要係提供西雅圖居民相關的庭園空間，只要耕種的居民每年支付少許的費用就可以耕種 (cultivate) 一個 P-Patch 土地。

(2)社區匹配專款(Neighborhood Matching Fund)：本項專款對於西雅圖的社區團體及組織所發起的各式各樣計畫提供經費。一旦一項計畫被批准，社區自己提供的各項資源，例如：自願的勞力、，材料、專業服務或現金兌，The Neighborhood Matching Fund 將提供相同的現金予以「匹配」(Matching)。在匹配專款中有 4 項不同的資金，每個有不同的提供資金的參數和申請方法。

A.大型方案補助：是為花費多達 12 個月完成，並且需要超過 15,000 美元-100,000 美元。的計畫

B.小和簡單的計畫補助：是為尋找 15,000 或更少美元的獎助的計畫，並且可能被在 6 月或更少內完成。

C.植樹補助：社區組織能申請沿著居住地方種植 10-40 棵樹。

D.社區範圍擴展和發展補助(包括小的活動)：為使鼓勵新人參加社區組織或活動，而給予計畫的補助。

(3) 社區服務中心與協調者(Neighborhood Service Center Coordinators)

(4)主要機構、學校及社區計畫管理 (Major Institutions, School and Neighborhood Project Management)

(5)西雅圖社區行動團隊 (NATS, Neighborhood Action Team Seattle)

2. 顧客服務及營運處(Customer Service & Operations Division)

(1)市民服務局 (Citizens service bureau)

(2) 社區付款及資訊服務 (Neighborhood payment and information Svcs (customer service representatives at neighborhood service centers)

(3) 財務及會計部門 (Finance & accounting)

(4) 人力資源部門 (Human resources)

(5) 資訊技術部門 (Information technology)

(6) 設備部門 (Facilities)

3. 教育辦公室 (Office for Education) : 負責課徵家庭及發展稅 (Educational & developmental levy)

(三) 歷史保存 (Historic Preservation) 工作

社區部值得一提的工作是歷史建物保存計畫，西雅圖第一個歷史保存區是「拓荒者廣場(Pioneer Square)」，建立於 1970 年，位於西雅圖最老的社區，拓荒者廣場本身是複合使用，以下為歷史保存計畫的介紹：

1. 簡介

西雅圖在歷史保存方面是美國的領導者，其已經指定了七個地標或特別景觀區，以及超過 200 處個別的國家地標或當地重要標誌。

保存所帶來的利益並不僅僅在美學方面。保存對經濟發展計畫是不可或缺的，而且其也增進了西雅圖作為旅遊中心的吸引力。保存今日提供家居跟商業新的資源的同時，也提醒人們相關的歷史。歷史的保存使得人們能在為未來而改變及適應時，同時認識到過往生活的品質及獨特性。以下簡要地敘述該市的保存計畫，以及對歷史建築物所有權人所提出之優惠誘因。

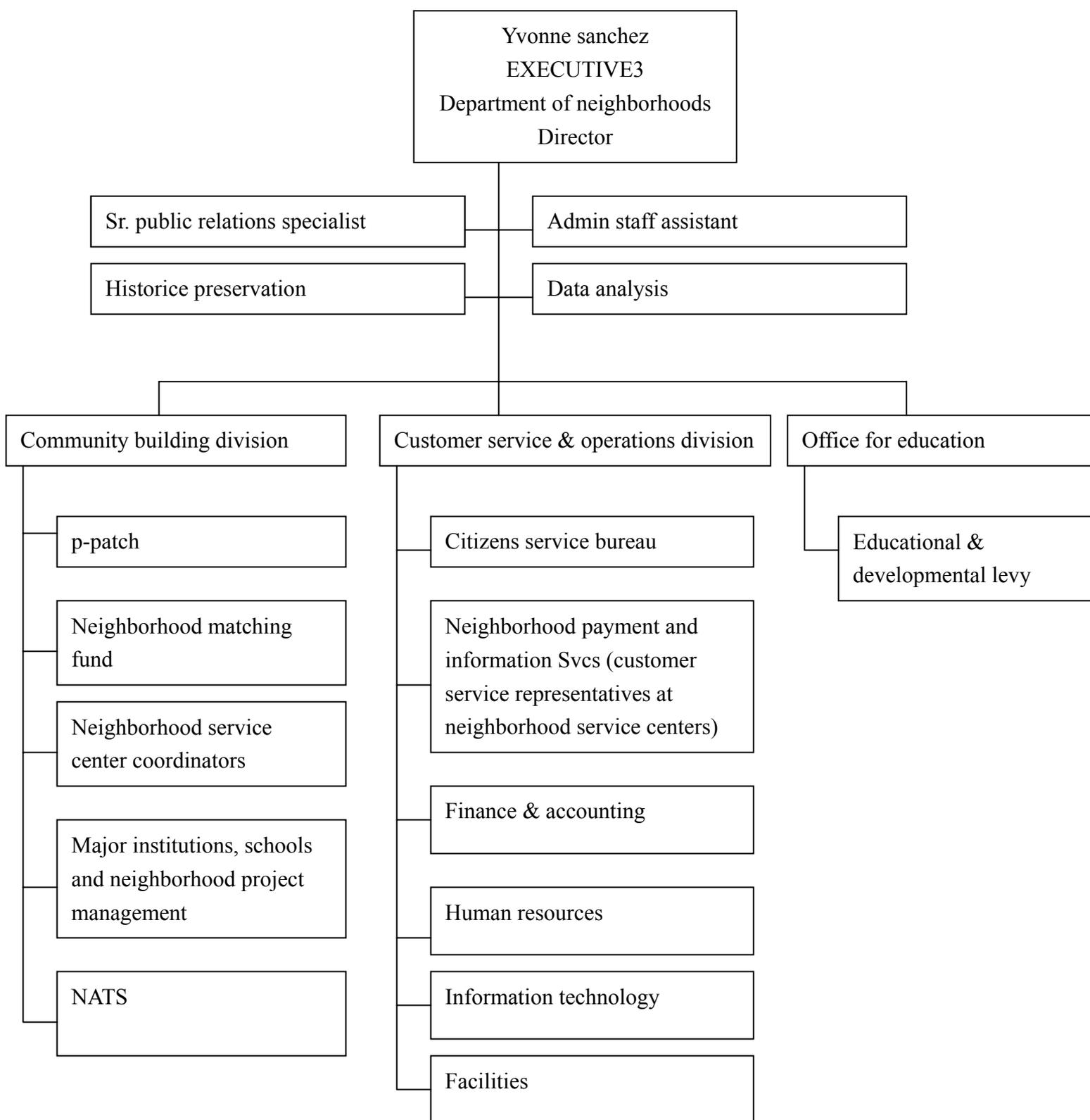


圖 9-2 西雅圖市政府社區部組織圖

(Department of neighborhoods 2005-2006 reorganization)

除了個別特別景觀、歷史及地標區域所採取之指導方針之外，每一個委員會（Board and Commission）均採用內政部長之修復標準及修復歷史建物的指導方針（The Secretary of the Interior's Standards for Rehabilitation and Guidelines for Rehabilitating Historic Buildings）作為審查標準。

2.指導方針

內政部長之修復標準及修復歷史建物的指導方針（The Secretary of the Interior's Standards for Rehabilitation and Guidelines for Rehabilitating Historic Buildings）包括十點：

- (1) 建物必須依其歷史目的被使用。如為新的使用，則必須限於對建物及其位置與環境的特色作最小程度的改變。
- (2) 建物的歷史特色必須被延續保存。使建物具有特色的歷史材料之移除或外觀及空間之改變，是被禁止的。
- (3) 每一建物必須被認知為時間、空間、及使用的有形紀錄。不應作對於歷史發展造成錯覺的改變，例如增加推測的特徵，或別的建物的建築元素。
- (4) 大多數的建物會隨時間改變。這些歷史標誌應該被保留。
- (5) 有特色的特徵、漆、建築技術等使建物具有特色者，應該被保留。
- (6) 退化的歷史特徵應該被修補而非被替代。如果有特色的特徵退化嚴重而需被替換時，新的特徵應該與舊的在設計、顏色、質地或其他可見的品質，可能的話，包括材料等方面相稱。對於已經佚失的特徵則可以用文件、物質的或照片等方式來替代。
- (7) 不應該使用會造成歷史材料損壞的化學或物理處理，例如噴沙（sandblasting）。結構表面的清潔，如果適當的話，應該盡可能的使用最輕柔的方式。

- (8)被計畫所影響的重要考古資源應該被保護及保存。假設必須打擾到這些資源，則應採取減緩的措施。
- (9)新的增建，外觀改變或相關的新建築不能損壞使建物具有特色的歷史材料。新的工作必須與舊的有所差異，而且在尺寸、規模、建築特徵等可以並容，以保護建物的歷史完整性及環境。
- (10)新的增建及鄰近或相關的建築，須於日後移除時，無損及歷史建物的基本形式及完整性之情況下才可興建。

對於地標區域內的個別地標及建物的保護，則是以對於建築物外觀改變的設計審查，以及在某些案子中，包括內部改變的審查來進行。在歷史區域內的地標或建物的改變都需要許可證（Certificate of Approval）。許可證申請的審查以及相關指導方針依照個別區域的特殊性而有所不同。

3.對西雅圖歷史建物的優惠獎勵

西雅圖對地標建物的所有權人提供了包括使用分區及建築法令的優惠獎勵以及特別的租稅估價計畫

(1)使用分區法令優惠（Zoning Code Relief）

對於一個經指定的地標，設計、建設及土地使用部（Department of Design, Construction and Land Use）的部長，可以授權在該區不被許可的其他使用。這提供了使用彈性，以鼓勵對於歷史建物的保存及使用。此必須向該局申請，而許可必須遵循相關開發標準，包括相關歷史保存委員會的許可，以及社區局（Department of Neighborhoods）部長的許可

(2)建築法令優惠（Building Code Relief）

西雅圖建築法許可設計、建設及土地使用部（Department of Design, Construction and Land Use）的部長針對地標建築變更建築法中的特定規範。部長應考慮相關請求是否符合合理的安全標準。依照建築法規定，有特別規定時，特別法規應優

先適用。此使得設計、建設及土地使用局局長考量去修改較為嚴厲的法令要求。

4. 對於市中心地標的優惠獎勵 (Incentives for Downtown Landmarks)

土地使用之市中心使用分區編 (The Downtown Zoning Chapter Of the Land Use) 及使用分區法 (Zoning Code) 從數個機制處理歷史保存：

(1) 開發權的移轉 (Transfer of Development Rights)

建物的所有權人得出售未使用的開發權，給在市中心一特定區域內的其他開發者。開發權的價格則由雙方議定。此一移轉在買方建物存在期間持續有效。

(2) 市中心的住宅區 (Downtown Residential Zone)

市中心土地使用法 (The Downtown Land Use Code) (23.49.150) 免除了在市中心住宅區的指定地標任何的商業密度的限制，只要該建物修復並承諾作長期的保存。

(3) 零售及表演藝術獎勵 (Retail Performance Arts Bonus)

市中心土地使用法 (The Downtown Land Use Code) (23.49.096) 指定 15 座在 Retail Core 的建物，除非其外觀被保存，否則就不給予零售店面或表演藝術使用的獎勵。

(4) 破壞的不利益 (Demolition Disincentive)

在此處的發展如其導致被指定的西雅圖地標的破亂者，則不被許可獲得樓面板面積獎勵的額外發展權

5. 對於歷史建物的特別租稅估價 (Special Tax Valuation for Historic Properties)

在 1985 年，華盛頓州通過法令許可對於某些歷史建物作「特別的估價」。特別估價修正了歷史建物的估計價值，減去了，

最多以十年為限，經過當地審議委員會所核准的修復費用。

6.個案介紹：

以下簡介七個地標區域中的兩處：拓荒者廣場（Pioneer Square）及派克市場歷史區（Pike Place Market Historical District）

（1）拓荒者廣場

西雅圖的第一個歷史區域拓荒者廣場是在1970年5月於市民強力支持下成立。拓荒者廣場保存區位於西雅圖最古老的區域，本區的特色為擁有許多保存良好而多用途的十九世紀磚砌及石造建築，其中多數採取當時很受歡迎的羅馬復興風格設計。拓荒者廣場保存委員會是依法令（ordinance）（SMC 23.66）成立，而設計指導方針則是以保存該區獨特的歷史及建築特色以及確保易受傷害的建物修復工作為發展方向。

拓荒者廣場保存委員會審查許可證的申請案件，以及向鄰近地區局（Department of Neighborhood）的局長提出建議。在此區，任何使用的改變、以及變更、拆除、建造、重塑，或者改變結構外觀，或者公眾過路權（rights-of-way）以及其他的公眾空間均需許可證。委員會亦向市長、市議會，以及任何關心拓荒者廣場保存區域內土地使用及社會議題的公家或私人機構提出相關建議。

（2）派克市場歷史區

西雅圖的派克市場，一個商人與居民人潮熙攘的社區，設立在1907年，而且也是美國最古老的持續運作中的公共市場。在1971年11月，西雅圖的居民，藉著在一次市的普通選舉中的創制措施，投票要保存此一市場。派克市場歷史區就依法令（SMC 25.24）而設立，而且也設立的一個市民的歷史委員會來管理此一區域。

這個有12個成員的派克市場歷史委員會負責審查及核發

建築許可的申請，以及在這十英畝大區域內建物的拆除、建築、修繕、變更、改善、或其他的結構變更。在此區域內，任何使用的變更也需要許可證。派克市場歷史委員會的指導方針是特別設計來為保存及改善此一區域的。

(四) 歷史保存區的管理案例-國際特別審察區³¹

1. 簡介

國際特別審察區是西雅圖七個有歷史性的地區之一。它是一組二十世紀初的商店和旅館建築物而形成的西雅圖不同亞美旅裔的集中地。為了保存它獨特的亞美色彩並促進住宅和方便行人商店的建立，西雅圖市透過一九七三年的立法而設立此區。西雅圖中國城國家歷史文物保留區就在國際特別審察區內。能夠被列入保留的國家歷史文物就證明中國城/國際區對國家是有重大的貢獻。

2. 委員會組成與審察

委員會包括七名成員，五名是從每年社區選舉出來的，兩名是由市長指定，市議會通過而來的，選出來的五名有兩名在此區內擁有房地產或商店或在區內工作，兩名被選的委員住在區內或對此區有明顯的興趣，另外一名沒有限制當選。對於商店用途的改變，建築物或結構外觀，街道，行人道和區內其他公共地方的任何變更而申請許可證 (Certificates of Approval)，由委員會審察處理。

3. 許可證的申請程序：

- (1) 第一步：提交一份填妥完全的申請表和應付的手續費給西雅圖社區部歷史保存計畫 (Historic Preservation Program, Seattle Department Neighborhoods)
- (2) 第二步：委員會的工作人員會審核申請表與方案是否填妥，與法規是否符合。

³¹ 國際特別審察區指南(2005)，西雅圖市社區部發行。

- (3) 第三步：申請表合格以後會被放在委員會下一個公共集會的會議事項處理。
- (4) 第四步：委員會會建議社區部部長對申請表是否該許可，有條件的許可，或否決。
- (5) 第五步：社區部部長對申請表是否該許可，有條件的許可，或否決作最後的決定。
- (6) 第六步：發出許可證或否決書。
- (7) 第七步：在許可證或否決書發出十四天以內申請人或任何有興趣人士可以向市政廳公廳檢察請求上訴。

4. 委員會審察許可的項目：

下列的改變要得到市政府許可證 (permits)，以前要先得到委員會和社區部部長發出的許可證 (Certificates of Approval)，才行：

- 建築物或結構外部的任何改變
- 招牌新裝或改換
- 新雨蓬或天蓬的裝置
- 任何因內部改裝而影響了外觀
- 增建和裝修
- 新商店或服務提案 (改變用途)
- 公共設施用路線或其他公用地，包括公園和行，
- 任何建築物或結構的毀棄
- 外部油漆

5. 許可證的效力

許可證是國際特別審察區委員會發出一張官方許可證明。

申請人的計劃要得到審察和許可，先要填交一份完全的許可證申請表給地標署協調官。

許可證不是一紙准狀，申請人在獲得審察區委員會許可以後仍需辦理相關的許可證。市府部門諸如西雅圖交通部 (SDOT) 與計劃發展部 (DPD) 在申請人獲得許可證之後才發出許可證。

6. 審察區委員會開會時間

每個月第二和第四個星期二下午四點三十分在布希亞洲旅館 (BUSH ASIA HOTEL)，409 Maynard Avenue South 開會。所有的議會都對外開放。

(五) 訪談紀要

1. 受訪對象：

本次拜會透過西雅圖代表處的安排，得以訪問到社區部部長 (Director) Yvonne Sanchez 女士，並由歷史文物保存方案的負責人 Karen Gordon 女士陪同，由 Karen 介紹目前西雅圖市目前的歷史保存區並針對其中的問題交意見，另外，並拜會了社區建築處 (Community Building Division) 的處長 Bernie Matsuno，由他說明目前西雅圖市推行最成功的社區匹配專款 (Neighborhood Matching Fund) 及 P-Patch Program。

2. 主要議題：

(1) 歷史保存計畫

有關預算部分，西雅圖市在歷史保存區的預算在 2005 年為 350 萬美金，相較於 1998 年的 15 萬美金成長許多，其中聯邦政府及州政府的補助很少，且大部分為間接補助 (稅捐減免)，因此工作推行相當辛苦，且目前該方案僅有五位成員，工作相當繁重。

有關遭遇問題部分，西雅圖在中國城與國際區中遭遇地主無

法簽署的問題，經詳細詢問與台灣情況相同，即是地主太多，分散各地，局長還打趣的問我覺得要如何解決，我建議使用徵收（levy）的方式獲取可以解決，他們也認為如果不行的話，可能要採取類似的方式。

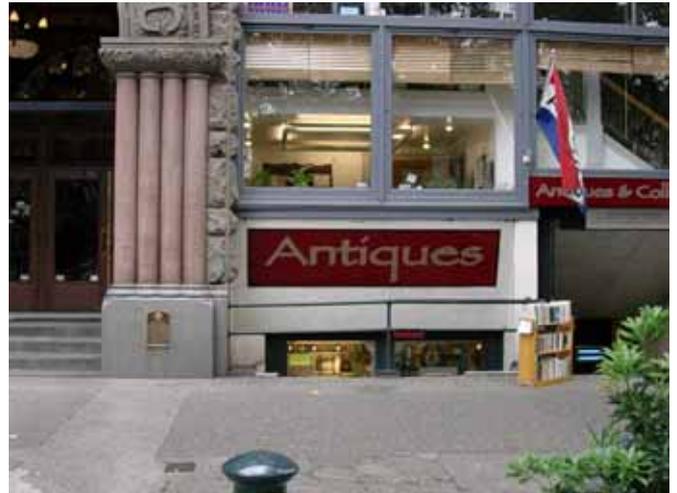
（2）社區匹配專款（Neighborhood Matching Fund）及 P-Patch Program

我請教了是否會產生類似台灣的情況，即有錢、有閒的社區才會提出申請，而弱勢的社區不會申請的狀況，Bernie 說，他們也注意到了這種情形，所以他們的同仁會協助社區填寫表格，我是大概介紹了台北市社區規劃師的制度給他們聽，他們也覺得相當有趣。

此外，我也問到會不會產生地區的議員要求補助特定地區的情況，由於這個專款係採 Matching 的方式，所以社區必須提供相對的資金、人力、服務（推算為資金）方式，而且部長也提到了由於處長每次開會時，都會找社區民眾一起參加，反而地方議員的公平性自然提高。不會為特定地區說話。但是，他也提到了如果是在州政府可能會產生我所提到的現象。



照片 9-11 拓荒者廣場大廈，外觀相當壯麗



照片 9-12 拓荒者廣場的街道高於建物 2-3 公尺，形成有趣的特色



照片 9-13 位於大學街及第四大道口的 Cobb Building，建於 1910 年，屋頂樑柱上相有印地安酋長頭像裝飾，為指定 Land Mark



照片 9-14 派克市場中以「飛魚」著名的派克魚舖（Pike Place Fish）



照片 9-15 派克市場籌募整修基金的小豬 Rachel



照片 9-16 同樣位於派克街的 Corner Market Building



照片 9-17 星巴克(Starbucks)咖啡的創始店即位於派克市場，店口每天均有街頭藝人即席演出



照片 9-18 位於派克街的派克市場大型招牌

第十章 心得與建議

本次赴美研習與參訪都市更新與都市再發展課題，安排參訪相關公私部門，相關心得及建議如下：

一、心得

(一) 公開透明的程序

都市再發展的過程中，必須透過不斷的協商達成共識才能順利推動，因此，為了避免不必要的困擾，公開透明的程序有相當的必要，本次研習參與了西雅圖市政府地標保存委員會(Landmarks Preservation Board)的審議會議，並與洛杉磯市再發展局的官員談話時，都一再的強調公開透明程序的必要性，也是都市再發展能夠順利推動的最重要因素。

(二) 都市更新的推動應有一高運作效率之執行機構

美國各城市均有相關的都市更新專責機構負責辦理都市更新與都市再發展，例如波士頓市再發展局、舊金山市再開發局、洛杉磯市再開發局、Aurora 市都市更新局等，雖然西雅圖市並以「都市更新」或「都市再發展」之名稱成立相關部門，但以「社區部」進行古蹟維護與保存、「規劃及發展部」辦理西雅圖之都市整體規劃及水岸的開發，亦相當有效率。

(三) 自主及充沛的財源

所謂「巧婦難為無米之炊」，對於都市再發展工作中，「財源」就是最好的註解，無論是東岸的波士頓市、西岸的洛杉磯市、舊金山以及位於科羅拉多的 Aurora 市 (Aurora city)，透過稅金增額融資制度 (TIF) 或以債券方式籌措資金，另有向民間募集相關的款項或以市有資金投入都市再發展之工作，於再發展後透過產業及地價的上漲，由租稅中回歸至市政府財庫，財源得以生生不息，循環使用。

(四) 民眾、民間部門的參與及公部門的介入-三 P (Private、Public、Partnership) 的多贏策略

都市地區的再發展是漫長而艱辛的挑戰，一個大型的再開發計畫往往要經過十幾年、甚至數十年的努力才能看到成效，因此，公權力是否能適當的介入（巧妙的運用竿子（懲罰）與蘿蔔（獎勵）），加上公私部門積極投入參與，並結合眾人智慧，以公私合作的策略，才能打造都市的再生與美景。

（五）地方行政首長的支持

在美國都市再發展的政策、再發展機構的設立，甚至再發展地區選定，均有地方行政首長的支持，並能夠與民眾充分溝通，在我國更需要如此，各縣市要推動都市再發展，須有行政首長強力支持及有毅力的組織，加上其他配合措施，才能使都市再發展工作順利推動。

（六）公共建設的配合

再發展計畫不能僅靠計畫自己本身，相關公共建設投資的配合，如聯外道路、公園、圖書館、社區中心、警察局、消防隊等，將創造出乘數效果，更可使再發展計畫地區能夠吸引民眾進駐，促使商業及居住等各項功能持續的發展。

（七）都市的特色與都市行銷活動

「行銷（marketing）」對於各項活動而言是一件很重要的課題，而對一個都市而言更有其必要性，美國的各個都市無不利用都市再發展的機會塑造出自己都市獨有的特色，而特色不是模仿更不是抄襲，在特色塑造出來後，就要搭配行銷的活動，讓其他城市瞭解，讓市民能以自己的城市為榮，而在再發展的過程中亦可透過活動去行銷再發展的概念及集結想法，像西雅圖為了阿拉斯加高架道路的拆除與水岸的再開發，透過一系列的活動，結合全世界都市設計高手的力量，也行銷了西雅圖這個城市。西雅圖已經連續 3 年獲選為全美最有競爭力的城市³²，不僅吸引人口進駐，更吸引產業到西雅

³² 資料來源：Metro Area and State Competitiveness Report,2002-2004,BHI(Beacon Hill Institute of Suffolk University) ,<http://www.beaconhill.org/>

圖發展（微軟、波音等大型公司的總部就設在西雅圖），就是都市行銷最好的證明。

二、建議

（一）中央及地方再發展專責機構的成立

雖然美國中央政府部分並沒有都市更新之專責機構，但聯邦政府都市及住宅發展部（HUD）仍以相關補助方式辦理都市再發展之工作，而在地方政府部分，則大多成立再發展專責機構，如舊金山再開發局、洛杉磯市再發展局、波士頓市再開發局等，而在本會及內政部共同研擬之「加速推動都市更新方案」亦建議成立中央都市再發展專責機構（方案中暫以15-17人編制），內政部營建署則於94年12月1日以臨時編組方式成立11人之「都市更新組」，專責推動都市更新。惟都市再發展工作相當繁雜，仍建議成立正式的專責機構（二級的局或處）負責，而地方政府部分，同樣建議成立專責單位（一級的局或處），以加速推動都市再發展的工作。

（二）建立都市再發展財源-都市再發展經費的籌措，可考慮增加稅金增額融資方式

我國都市更新條例第18條規定地方政府可設置都市再發展基金，但並沒有相關之配套措施、並受限於現有地方制度法相關規定，使得都市再發展基金之功能無法彰顯，目前亦僅有少數地方政府有設立。此外，中央亦無設立都市再發展基金的法源，因此，建議內政部營建署除於「都市更新條例」修正條文中建立中央都市再發展基金之法源外，可將美國符合地方自治精神之稅金增額融資（Tax Increment Financing，TIF）之相關機制納入。

（三）鼓勵民間資源投入

目前我國財政短絀，辦理都市再發展除了廣闢財源管道外，宜透過鼓勵民間投資方式，建立政府與民間企業真正伙伴關

係，並考慮民間承擔風險應得之利潤。

(四) 都市再發展計畫須有整體規劃並建立旗艦計畫

都市再發展計畫須有整體規劃，事先審慎評估與研擬、具體可行的財務計畫、必要時要實施公權力，才能有效地執行。依據美國各城市的經驗，一個成功的都市再發展計畫往往要10-20年的執行才會完成，因此，必須有妥善的整體規劃，此外，為使都市再發展工作能夠推展，建立旗艦計畫以帶動其他計畫亦有其必要性。

(五) 人才培育及產業的輔導

都市再發展的工作需要時間的累積才看得到相當成效，更涉及產業的再發展與都市的定位，其中所需的人才亦跨越跨不同領域諸如：規劃、土地、建築、財務、設計、美學、藝術及經營管理等方面，因此，為加速推動都市再發展工作，應儘速培養都市再發展之各項人才。此外，都市再發展之前置作業（如地權整理）相當繁雜，後續經營管理機制相當重要，需引進適當的業種、業態、妥善的經營管理機制，都市再發展計畫才能永續發展。透過類似美國林肯土地政策研究院（學會）的民間研究單位投入人才培育，亦是可考量的方式，而我國的國際土地政策研究訓練中心與林肯有長期的合作關係，惟目前的課程係著重於農業土地、租稅的訓練，建議由相關主管機關編列經費委由該中心，或與該中心合作辦理都市再發展的相關訓練課程，辦理國際研討會議，引進世界各國對於都市再發展的新知與經驗。

(六) 歷史文化及地方特色保存

對於都市再發展中有關的歷史建築物應儘速保存，可先參考西雅圖市政府的作法，先由一小區域、有計畫性的辦理，並給予社區適當的補助，透過點、而線至面的方式進行保存工作。

(七) 加強我國政府與美國聯邦政府及城市之間的交流

我國許多城市均與美國有姊妹市，例如西雅圖為高雄市的姊妹市，高雄市於二月辦理 2006 水岸城市高峰論壇(International Summit of Waterfront Cities)即邀請西雅圖與會；而舊金山市、洛杉磯市及波士頓市均為台北市的姊妹市，而 Aurora 市的官員則希望能夠與我國的相關城市建立姊妹市，透過交流不僅可學習其他城市於再發展的經驗，亦可透過交流引進相關產業，汲取城市治理及再發展經驗，是增進城市之間友誼的最好方法。我國中央政府與美國聯邦政府間亦是如此，雖然美國與我們沒有邦交，但是透過相關的合作計畫，亦可促進交流，相互學習。

(八) 主題建築物(群)的規劃與設計

都市再發展中，相關困難的工作是都市的設計與再發展特色的建立，透過主題建築物(群)的規劃與設計，是都市再發展中必備的課題。舊金山的博爾巴納中心即是引進主題建築群(包含博物館、旅館、遊戲場、會議中心)的概念，形塑出相當有特色的都市再發展地區，而洛杉磯迪士尼音樂廳更是由世界著名的建築師所規劃設計，並成為當地的地標建築，吸引觀光客帶來商機，都是相當成功的案例。

(九) 強化都市行銷與展現都市的特色

透過都市行銷將都市的特色予以發揮及展現，是未來都市治理的一大課題，因此，台灣各城市應除了應建立類似城市行銷的單位外，如果能夠結合地方文化、藝術相關團體並搭配觀光活動，將可帶動整體都市的再發展，而政府有關機關也應規劃相關的課程給各都市有關的人員，相互分享與學習。

(十) 建材的使用及回收再利用

在都市再發展時難免會由拆除重建的狀況，在拆除相關建築物時，應考慮廢棄建材的再利用與回收，而於重建時使用的

相關建材亦必須考慮其對環境的衝擊與影響，像西雅圖在歷史保存時即導入現代的綠建築概念，如此一來方能使生態永續發展。

(十一) 公共建設的投入

在再開發的同時，也要考量周邊的公共設施服務，相互帶動，也可避免多次施工，而公共建設的規劃如果能夠去支持整個再開發計畫未來的展望，必將是這些計畫成功的關鍵。建議政府未來在公共建設投資的同時，必須考量配合都市再發展計畫，以達事半功倍之效。

參考資料

一、中文資料

1. 王銘正 (2003), 都市更新及容積移轉建設訪談專案考察, 內政部營建署出國報告。
2. 西山健介 (2003), Tax Increment Financing—美國地方政府為都市更新所做的資金調度方法, 再開發コーデイ ネット-No.102、103 張美嬋, 財團法人都市更新研究發展基金會校定。
3. 何美玥、夏正鐘、游迺文、江明宜等 (2004), 赴美考察「不動產證券化實施經驗」出國報告, 行政院經濟建設委員會。
4. 伯納·佛瑞登、林內·賽嘉琳 (1999), 浴火重生-美國都市更新的奮鬥故事, 財團法人都市更新研究發展基金會翻譯。
5. 吳佳如 (2002), TIF 制度應用於國內都市再發展之研究-以臺北市都市更新為例, 國立臺北大學地政學系碩士論文。
6. 社區再發展指南-創造安全、繁榮、健康的社區 (2002), 加州再發展協會編印, 行政院經濟建設委員會譯。
7. 施鴻志 (1997), 都市規劃, 建都文化事業股份有限公司, 初版, 頁 27-28。
8. 洪文雄 (1979), 美國都市更新研習報告, 行政院公務人員出國報告。
9. 孫千智 (1999), 市中心再發展理念與執行機制演變之研究, 國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。
10. 國際特別審察區指南 (2005), 西雅圖市社區部發行。
11. 張景森、吳家昌、陳麗春等人 (2003), 赴美考察「永續發展、都市再發展及老人住宅社區」出國報告, 行政院經濟建設委員會。
12. 黃崑山 (2005), 「世界之都-波士頓」, 台南府城都市發展月報, 2005 年 7 月號, 第 31 期。
13. 饒及人 (2005), 美國及中國大陸之城市改造與都市更新, 都市

更新與都市發展研討會論文集，第 4-1 至 4-11 頁，財團法人中華建築研究中心舉辦。

二、英文資料

1. Alan Altshuler & David Luberoff(2003), Mage-Projects: the changing politics of urban public investment , The Brookings Institution.
2. Annual Performance Plan-Fiscal Year 2006(2005),U.S. Department of Housing and Urban Development.
3. Diane Sugimura(2006),”Toward a Sustainable Seattle”,2006 International Summit of Waterfront Cities, Kaohsiung.
4. Engaging the Private Sector in HOPE VI(2002),ULI-the Urban Land Institute.
5. HOPE VI: Community Building Makes a Difference(2000), U.S. Department of Housing and Urban Development.
6. Jeffery I. Chapman(1998),Tax increment financing as a tool of redevelopment, Local Government Tax and Land Use Policies in the United States understanding the Links, Primary Author Helen F. Ladd, Published in association with the Lincoln Institute of Land Policy.
7. Lincoln Institute of Land Policy-2005-2006(2005), Lincoln Institute of Land Policy.
8. Partners in Revitalizing Communities, Community Redevelopment Agency of the City of Los Angeles.
9. Priority Development Projects-FY06(2005),Community Redevelopment Agency of the City of Los Angeles.
- 10.The Community Guide to Redevelopment: Creating safe, Prosperous and Healthy by Communities (2002), California Redevelopment Association, First Edition.
- 11.URS-Denver Tech Center Office- Community Planning and Urban Design Group(2005), URS.

三、網路資料

(一) Boston

1. About the BRA,
http://www.ci.boston.ma.us/bra/HomePageUtils/about_us.asp,
2. BRA Organization,
<http://www.cityofboston.gov/bra/HomePageUtils/divisions.asp>
3. Custom Houses,「永續經營的古蹟維護-波士頓海關大樓的再出發」,<http://www.cdn.com.tw/daily/1999/02/04/text/880204i2.htm>
4. Lincoln Institute of Land Policy,
<http://www.lincolninst.edu/aboutlincoln/index.asp>

(二) Denver

1. City of Aurora, Department of Planning,
http://www.auroragov.org/AuroraGov/Departments/Planning_Department/index.htm
2. Lowry, <http://www.lowry.org/info/faqs.htm>
3. URS, http://www.urscorp.com/About_URS/index.php

(三) Los Angeles

1. CRA/LA Organization,
http://www.crala.org/internet-site/About/organization_overview.cfm
2. Walt Disney Concert Hall,
<http://www.musiccenter.org/wdch/factsheet.html>

(四) San Francisco

1. David Habert(1999)“50 Years of Redevelopment”,
http://www.spur.org/documents/990301_article_01.shtm.
2. SFRA, http://www.sfgov.org/site/sfra_index.asp

(五) Seattle

1. Department of Neighborhoods 2004 Year End Report, City of Seattle,

<http://www.seattle.gov/neighborhoods/about.htm>,2006.2.6

2. Department of Neighborhoods,
<http://www.seattle.gov/neighborhoods/>
3. Department of Planning and Development,
<http://www.seattle.gov/dpd/>
4. Department of Planning and Development,
http://www.seattle.gov/dpd/About/DPD_001310.asp
5. Metro Area and State Competitiveness Report, 2002-2004,
BHI(Beacon Hill Institute of Suffolk University),
<http://www.beaconhill.org/>
6. Seattle Central Waterfront Plan,
http://www.seattle.gov/DPD/Planning/Central_Waterfront/Overview/

(六) HUD

1. Community Development Block Grant (CDBG) Programs,
<http://www.hud.gov/offices/cpd/communitydevelopment/programs/index.cfm>
2. HUD organization Chart,
<http://www.hud.gov/offices/adm/about/admguidance/orgcharts/hud.pdf>
3. RELOCATION ASSISTANCE- A Homeless Prevention Tool,
www.hud.gov/offices/cpd/library/relocation/policyandguidance/homeless.doc
4. Section 108 Loan Guarantee Program,
<http://www.hud.gov/offices/cpd/communitydevelopment/programs/108/>