

空間觀察

臺北市永春街聚落之分區變更與回饋爭議評析

陳品嘉*

摘要

本文旨在探討永春街聚落之空間發展沿革與使用分區變遷。筆者嘗試分析當土地使用分區由低強度轉高強度，卻遇上存在一定時間且有居住事實的非正式聚落，衍生之變更「回饋」與後續衍生的「利益」該如何界定與調適。本文採二手文獻分析方式，納入議會質詢紀錄、都市計畫書圖，以及官方治理之報告書等，廓清永春街聚落的空間發展脈絡。本文主張，違佔戶的形成與存續，倘若憑藉私有財產權之視角分析，既無法體現這類群體具備實質支配土地之權利，也欠缺在法理層面的正當性。不過，亦不能忽視政府長久以來的空間規劃之疏漏。政府與居民都是在不可抗力的狀態下形成此結果。本文認為，不妨嘗試重新梳理回饋機制，特別針對因政府計畫失靈產生的非正式聚落，進行有關「利益」概念的細究。言明聚落之歷史發展，接合分區變更並非為了取得利益而開展，而是「恢復」原土地之使用分區，藉此述明非正式聚落與一般變更機制的落差。

關鍵詞：非正式性、土地使用分區、違建聚落、都市計畫

收稿日期：2023 年 12 月 30 日；修訂日期：2024 年 04 月 06 日；接受日期：2024 年 04 月 09 日。

*國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士候選人。email: chenpinjia018@gmail.com

一、前言

一般而言，國（公）有土地在沒有契約關係的支持下遭特定人或群體使用，公部門有權依民法第 767 條請求歸還土地，並依民法第 179 條對使用土地者提出「不當得利」，¹這也顯現在多個非正式聚落與公部門之間的衝突過程（陳韋綸，2013；陳怡靜，2012；林雨佑，2017；高若想，2013；鄒敏新，2019；何燕堂，2016）。原因在於，倘若依法償還不當得利之債權，也就變相承認了當初居住在此處的不正當性。照法理來說，因違占戶而形成的非正式聚落，在私產權當道的社會氛圍是難以生存，也多半不會被大眾所接受。然而，如果我們將了解事件的全景擴張至歷史脈絡，思考到底為何會出現這些非正式聚落？與都市規劃之間形成怎樣的張力？本文認為有必要先了解這些問題，再來處理該不該以不當得利之條目訴諸司法審理。都市計畫變更與回饋以及非正式聚落之相關討論，在國內累積了一定程度的論述基礎。然而過往的討論，多半是聚焦在非正式聚落與國家之間的衝突過程，爭取住民之居住權為首要目標，也描述國家或公部門對於非正式聚落的態度，持續存在與社會對立的局面（史宓，2000；張立本，2005；楊宜靜，2015；邱逸鈴，2017；蔡敏真，2012）。上述研究為晚近台北市都市發展的衝突進行深度的考究，卻也因為細說抵抗的過程，並未在變更回饋機制方面多作探討。

本文認為，主張居住權固然是保障住在非正式聚落之弱勢群體的權利，惟在既有的典章制度尚未做出大幅修正之前，我們要如何爭取居住權的情況下，與政府進行有效的對話；或者是，政府在意識到行政手段可能壓迫某社會弱勢時，該採取怎樣的策略，來建構一套在制度與社會之間的調適機制？這些思考都有其必要性，倘若能在都市發展的過程中，顧及因發展需求而遭到排擠的非正式聚落，從其歷史脈絡觀之，或許能夠成為硬性規劃思維中的和解縫隙。對此，本文將以位處台北都市邊陲地區之永春街聚落為探討個案，此區原為「八號公園」（川端

1 國有公用不動產被占用，管理機關應依民法第一百七十九條不當得利規定，向占用者追溯收取占用期間之使用補償金，除有民法第一百二十九條規定之時效中斷事由外，自通知日前一月起往前追收最長五年及往後收取至騰空返還日，並得同意免計息分期付款，期數視占用者經濟能力酌情定之。取自中華民國財政部：<https://law-out.mof.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL006985>。取用日期：2023.05.21。

公園)²的開闢位址，後續經過歷史脈絡的疊層與拼湊，使之遠離原先的公園規劃，轉往非正式聚落的方向發展，這些因素致使該區不僅產權關係極為複雜，也就此產生日後政府重新使用的障礙（郁良滄，2019）。為了解決歷史共業，臺北市政府（後簡稱北市府）首先試圖通過都市計畫通盤檢討的方式，於 2019 年將永春街聚落所在的「三總舊址水源地區」，將土地使用分區從「公園用地」變更為「住宅區」，³並在隔年（2020 年）的台北市都市計畫委員會的 767 次委員會議中通過。⁴接著，於 2022 年 11 月發動都市更新，試圖透過「策略性更新」重新梳理永春街聚落紊亂的產權關係與非正式地景。不過，公園用地轉為住宅區之過程，依現行〈臺北市公共設施用地檢討及變更原則〉需要「回饋 30% 土地」，⁵在符合土地因變更產生價值提升所進行的「漲價歸公」、促進「公共利益」之外，北市府也期望藉此回饋結果與該區域另一項政策，即水源防災型公園之規劃設計，做出符合都市老舊地區的再生與防災願景，達成都市水岸空間發展的一體性（參見王志弘等，2014）。然而，雖然北市府比起以往對於非正式聚落之「拆屋還地」之強硬作法溫和許多，但仍因「回饋 30%」這個硬性規定，使得居民與政府陷入僵局，雙方各持己見也不無宣揚之道理（郭安家，2019；2020）。

本文想藉由探討永春街聚落之空間發展沿革與使用分區變遷，分析當土地使用分區由低強度轉高強度，卻遇上存在一定時間且有居住事實的非正式聚落，所謂的變更「回饋」與後續衍生的「利益」該如何解讀？在進行論述之前需要述明的是，因永春街聚落屬「三總舊址水源地區」整體變更開發的一部分，該範圍還包含水源營區與替代役中心、學人新村、嘉禾新村等三個使用現況，⁶雖非本文討論之課題，但卻為釐清永春街聚落之沿革提供一定程度的幫助。本文認為永春街聚落涉及之都市計畫變更，僅是「回歸」其既有之使用項目，並非「轉換」成為不同的使用範疇。換言之，居住事實已然成為該分區使用之目的，倘若再以「變

2 有關公園之規劃，日殖政府共計開闢 17 處公園，中間透過「公園道」連接，冀望在改善公共衛生、增進都市綠美化、提升防災需求之時，打造現代且文明的都市生活（林芬郁，2020）。

3 「臺北市中正區都市計畫通盤檢討（主要計畫）案」及「臺北市中正區都市計畫通盤檢討（細部計畫）案」第 1 次專案小組會議（頁 86-87）。

4 臺北市都市計畫委員會第 767 次會議紀錄。

5 臺北市都市計畫公共設施用地專案通盤檢討（細部計畫）（頁 31）。

6 2022 年 11 月 17 日府都新字第 11160042511 號訂定「臺北市中正區-12-三軍總醫院附近更新地區都市更新計畫及臺定台北市中正區福和段二小段 176-5 的號等 46 筆土地為策略性更新地區案」（頁 4）。

更衍生回饋」這個牢固的因果關係作為判斷是否執行回饋利益的基礎，不僅忽視民眾的居住權與生存權，也忽略非正式聚落早已存在的歷史事實。最後，本文主張政府方面在都市計畫變更後請求之回饋，理應參照變更區域之歷史脈絡，並建議土地上存在非正式聚落者，且經考察與深掘之後得知建構淵源，回饋機制應有所調整，或是透過設計得以準用回饋機制的方式，盡可能降低公私之間的衝突與對立。



圖 1 永春街聚落的空間位置（圖片來源：筆者繪製；底圖來源：Google Earth）

二、永春街非正式聚落的生成脈絡

永春街聚落都市邊陲性外加土地使用規定與現況有所出入之現象，形構該區以一種空間的非正式性，蜷縮在公館／水源商圈的邊角。汀洲路與羅斯福路共構的繁榮商業場景，與永春街聚落形成鮮明的對比。在通往永和的福和橋之前，正對自來水園區的巷弄，永春街聚落創造出與周圍截然不同的地景。這是一個異質空間，也是一個很「不臺北」的地方。本文認為，致使永春街聚落產生時空錯位的源頭，可能是一段理想（都市計畫）與現實（實際營造）之間糾纏的結果。

溯及日本殖民政府於 1932 年公告《大臺北市區計畫》，針對臺北市空間進行規劃設計，特別是一些公共設施之編排與部署，如道路及公園等，皆已躍然紙上（黃武達等，1995），並於 1938 年開始規劃八號公園內的細部設施。然而，1941 年太平洋戰爭爆發，公園一部分挪供日軍砲兵建造營房，原計畫便因此終止（中

華民國中央軍事院校校友總會，2001)。後續更日本二次大戰失敗，投降並撤出臺灣，計劃便無繼續進行。1945年，中華民國政府接收臺灣，對於台北市的都市計劃繼續沿用日時期的都市規劃的藍圖。而針對八號公園的使用，臺灣省行政長官公署將在原日軍砲兵聯隊營房所在地成立「臺灣省地方行政幹部訓練團」，提供給國軍使用（參見郁良滄，2019）。然而，隨著國共內戰失利，1949年國民黨政府帶著龐大的政軍移民播遷來台。不過，之後為了解決人口突然湧現而缺少住房需求的問題，尚未闢建的公共設施用地便成為國家「善加利用」的空間，出現與土地使用分區不同之使用方式。若將目光放在1948到1950年的這段時間，第一波移民湧入城市邊陲，選擇在永春街沿街建造住居，致使永春街聚落與鄰近的嘉禾新村共同形塑了「違占」的樣貌。這也透露出一個問題，即當時的都市計劃處於失靈的狀態，國民政府遷台後面臨統治正當性危機，故默許軍事及城鄉移民在永春街一帶發展出大面積的非正式聚落，緩解都市居住需求。永春街聚落的擴張，又因為1954年的羅斯福路拓寬（陳福成，2011），拆遷沿路的住宅，拆遷戶便就近轉入該地區居住。

北市府在1964年⁷、1967年⁸這兩個時間點針對都市內的違章建築進行盤點，期望將改善此區的違章問題，但也是無疾而終。接著，在社會發展變遷下推波助瀾，1970年代以後由南往北討生活的城鄉移民，以及為了經濟發展而作的基礎設施的重建，再次促使一些都市邊陲地區，成為社會經濟地位不高的族群的落腳點。直至1990年末，此區進行了多次的都市計畫的通盤檢討，⁹並於1989年因興建水源快速道路延伸工程，進而迫使部分永春街居民遷離此地。1999年，台灣發生921大地震，這一災害促使北市府萌生將此區發展成防災公園的想法。於是，2004年發布的主要計畫案中，此區成為台北市南區「地區性防災公園綠地」，面積為9.56公頃，構築城市中的廣域型防災據點。¹⁰馬市府透過導入都市防災，

7 國防部請變更本市第八號公園預定地都市計畫乙案（府工字第31290號）

8 變更第八號公園保留地為違章建築遷建案（府工字第10650號）

9 1971年的「為指定國軍醫學研究中心用地計畫案」、1980年的「修訂水源路、羅斯福路、福和橋引道、水源堤防所圍地區細部計畫(通盤檢討)暨配合修訂主要計畫案」、1984年的「修訂師大路、羅斯福路、福和橋引道、水源堤防所圍地區細部計畫(第二次通盤檢討)案」、1990年的「修訂臺北市土地使用分區(保護區、農業區除外)計畫(通盤檢討)案」

10 2004年7月16日府都規字第09314571300號訂定「變更臺北市中正區三軍總醫院附近地區主要計畫案」(頁9)。

以防災的名義讓永春街聚落所在使用分區「重回」公園的想像。¹¹不過，馬市府顯然受到晚近非正式聚落相關抗爭的影響，在討論都市更新與防災公園的建置之前，擬定之計畫書內容載明，落實該公有土地之再利用，滿足「安置機能」，以劃設專案住宅區的方式，提供公共工程拆遷戶之居住需求。試圖解決現居弱勢者因空間規劃而受影響之居住權問題。¹²

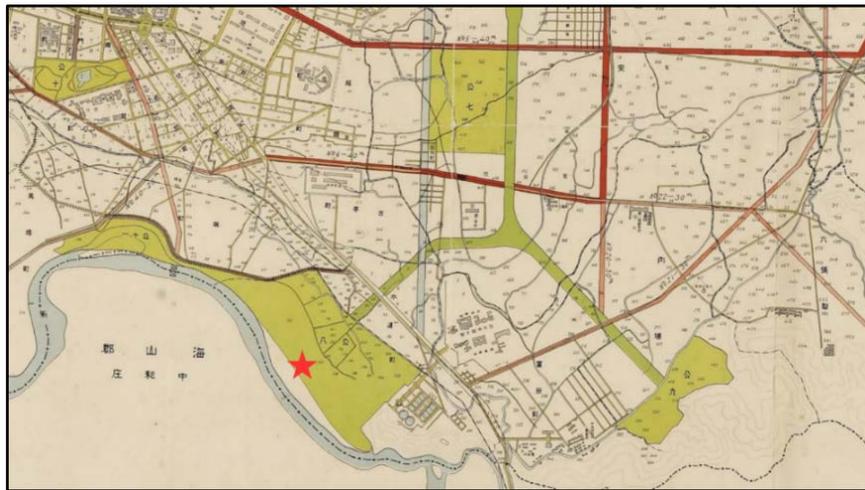


圖 2 永春街聚落（紅星）與日治時期公園計畫（底圖來源：臺灣百年歷史地圖，<https://gissrv4.sinica.edu.tw/gis/taipei.aspx>。）

三、用地變更受益回饋與居住既成事實的分析與辯證

（一）永春街聚落的空間盤點與官方論述

地處都市邊陲的永春街聚落，坐落於原先預定開發的「八號公園」（川端公園）¹³位址。永春街聚落的建物現況皆為低度使用，同時存在居民自行加建的情

11 針對台灣現行都市防災空間規劃，吳杰穎、何明錦（2018）檢視近年防災空間規劃在都市計畫通盤檢討過程中的實踐效果。根據兩位研究者的發現，目前有關都市防災空間的規劃存在諸多面向的不足，包含團隊專業性、資料取得完整性、防救計畫之定位、通過減預算過低，以及防災規劃於都審過程未佔一席之地等，皆為都市防災規劃之闕如且需要解決的問題。就此而論，防災公園的回歸對於八號公園的長遠規劃是否有利，仍有持續深究與討論的空間。

12 2004年7月16日府都規字第09314571300號訂定「變更臺北市中正區三軍總醫院附近地區主要計畫案」（頁9）。

13 有關公園之規劃，日殖政府共計開闢17處公園，中間透過「公園道」連接，冀望在改善公共衛生、增進都市綠美化、提升防災需求之時，打造現代且文明的都市生活（林芬郁，2020）。

形，共有 299 戶未取得土地所有權，在法律上屬於沒有土地所有權之違占戶，這也使得該使用分區與現況產生嚴重不符的原因。聚落具體的空間佈局：

永春街聚落部分位於臺灣大學水源校區範圍，現況建物皆為低度使用情形，其餘建物已明顯為閒置狀態及 2 處商業（柑仔店及登記私人公司）。本區域內除臺大水源校區的自行車領回處及 2 處住宅為 3 層樓外，其餘皆為 1、2 層低矮建築，永春街地區 1 層樓以上部分大多為自行加建。

14

針對永春街聚落之問題，北市都發局於 2017 年至 2018 年，委由「學邑工程技術顧問股份有限公司」（後稱學邑）考察該區未來的使用狀況，以及增列各種空間規劃手段的可行性評估。擬至計劃首先表明了，此區之都市計畫因市府財政困難、土地權屬複雜、文資保存，以及違占聚落等問題，致使土地使用未朝向原本的空間發展目標進行。此外，倘若未有有效的執行策略，恐增生該地區環境與安全的問題。基於上述原因，北市府期望研擬一套可行的執行方略，定位該區的發展核心，達成都市空間均衡發展的目標（學邑工程技術顧問股份有限公司，2018）。而究竟要以何種方式來解決永春街聚落的問題，學邑通過評估現有的土地開發策略，包括撥用及徵收、區段徵收、都市更新等，估算出以上三種方式執行之後北市府所需負擔的項目（如表 1）。後續，北市府擇以都市更新作為處理機制，放棄財務負擔過重、民意反對最高的一般徵收與區段徵收。

當前永春街的變更問題，受制於變更後「回饋」而使得土地使用難以更進一步。然而，保有發展主義思維的台灣社會，很大程度不會將永春街置之不理。依循民主代議體制，議員之質詢乃是反映部分民眾對此區的規劃與想像。據先前分析所知，防災公園乃北市府對永春街空間發展的最終想像。也是基於防災公園，違占戶需要配合回補侵占國有地的「不當得利」，導致現有居住空間縮減。然而，根據近年民意代表質詢之內容，了解到官方無力支付關建防災公園所需的上百億費用，導致防災公園依舊存在規劃圖紙上。¹⁵不過，K 議員指出：

14 2022 年 11 月 17 日府都新字第 11160042511 號訂定「臺北市中正區-12-三軍總醫院附近更新地區都市更新計畫及臺定台北市中正區福和段二小段 176-5 的號等 46 筆土地為策略性更新地區案」。

15 亦可參考臺北市議會第 9 屆第 4 次定期大會工務部門工作報告速記錄，以及第 9 屆第 6 次定期大會工務部門工作報告速記錄。

好不容易現在有在做中正區都市計畫通盤檢討，里長就表示市府既然沒錢做防災公園，是不是藉著中正區都市計畫通盤檢討，將它連同永春街一帶的違章戶以先建後拆的方式做公辦都更或者是興建社會住宅？（臺北市議會，2020: 2302）

換言之，民眾寄希望於都市計畫通盤檢討，再透過其他居住政策之推動，保留當前生活場域。針對當下停滯不前的空間狀態，K 議員更將永春街比擬為美國哈林區，塑造相對於繁華市中心的窳陋和破敗感：

永春街一帶應該算是目前臺北市最破落的區域，你知道嗎？像美國的哈林區一樣，已經是最破落了，難道你們還不去改善嗎？.....你到現在還在跟我講這件事情。你們都是在欺騙里長和在地民眾嘛！（臺北市議會，2020: 2302）

表 1 各土地開發方式的比較

開發方式	市府支出	市府分回或取得	私地主安置方式	現住戶安置成本	可行性比較
撥用及徵收方案	128.7 億元	另取得 90400 平方公共設施用地	安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等	另行興建安置住宅（市府另列經費支出）	非現地安置，居民反彈較高；市府財務負擔大
區段徵收	660.94 億元	可回收 80.5 億元	私有所有權人領回 0.88 公頃；興建專案住宅所需土地 1.44 公頃	另行興建安置住宅，再由居民依土地及建物成本價價購	財務缺口過大，不可自償
都市更新	透過共同負擔與私有地主一併進行房地折價抵付	市府分回房地；取得完整面積之公共設施用地	現地安置	更新容積獎勵安置舊違占戶	對市府及私地主、現住戶皆為具可行性之開發方案

資料來源：學邑工程技術顧問股份有限公司，2018: 101

K 議員質詢時任都市發展局 H 局長，強調關於永春街（連同嘉禾新村）的開發已延宕多時，需要給地方居民一個合理的規劃期程。對此，H 局長和時任都市更新處 C 處長站在「公園用地變更為住宅區與社教用地」的法規基礎上，表示需要再行研議（臺北市議會，2020: 2302-4）。

(二) 如何度量利益?

針對永春街個案之變更，公園用地轉為住宅區之使用，從表面上來看強度確實是「由低轉高」，這點無庸置疑。然而，在參照其歷史脈絡所建構的空間本質，筆者認為是由都市計畫及其相關法令片面認定之結果。

考量到永春街聚落位處都市發展之邊陲，其空間變遷與歷史因素之間的綿密關係，形成一定社群在此暫居的事實。而這樣的事實，對體制內的都市計畫是難以窺見的，相關計畫縱使能知曉現況與計畫之間呈現脫節，但也未有更具體的行動，這是都市計畫的僵固性，亦即推展過程難與社會接軌，最終導致這種空間錯置的現象，也引發永春街聚落對於「變更後回饋 30% 土地」產生疑義。¹⁶據此，在思考「利益」之前，筆者認為需要回頭思考取得利益之「目的」，以及何謂「利益」。具備前述的基礎，我們才能往後探討更深度的回饋。

在都市計畫範疇內討論「利益」，基本上是以「公共」為根本。執行計畫之目的，是為了改善基礎設施或建成環境的窳陋問題來滿足人民福祉。舉例來說，以《土地徵收條例》(後稱土徵條例)來說，該法之制定乃是確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益；另外，配合同法之第三條，國家因為公益需要而興辦事業，得徵收私有土地。從土徵條例來看，徵收必須要在產生保障私人利益、謀求公共利益、及國家發展三者之間進行權衡。然而，因公共利益概念過於模糊並引發甚多爭議，迫使土徵條例於 2014 年修法，新增了第十三之一條徵收計畫書應檢附之相關文件，其中的第六項「公益性與必要性評估報告」，似乎旨在鞏固政府施行徵收舉措的合理性，並有意調節區段徵收帶來的龐雜爭議。即便如此，有關「公益性」與「必要性」的詮釋，終究屬於辦理區段徵收之主管機關，以及能從中獲取土地利益的財團與特定人士的單向詮釋。綜此，我們還能說公共利益還能以「公共」為名？「利益」是「雨露均霑」還是「獨佔獨享」？如何達到土徵條例第一條載明的「既保障私人財產，又促進公共利益」？徐世榮指出：

16 根據郭安家(2019)指出，地主們針對北市府要求回饋表示不滿。他們認為主要是周邊的嘉禾新村已經成為歷史保存之對象，核心區域被劃為保存區與社教用地，倘若還要索取回饋 30% 是一種雙重剝削。至於，筆者並未說明爭議案背後之複雜關係，其原因有二：首先，筆者認為要詳實的說明爭議，需仰賴更深層的半結構訪談，方能知悉住居者對於變更回饋的實際想法，單純憑藉檔案文獻的二手詮釋恐力猶未待；再者，筆者撰寫此文之出發點，乃是針對一個爭議案例進行粗淺的探討，再提出個人的初步見解，依循本刊投稿項目——「空間觀察」之宗旨，進行某空間議題或現象之觀察、記錄與評論，故論述內容未盡周詳。以上說明，盼讀者見諒。

長久以來，為了追求經濟成長及增進效率，政府往往便宜行事，隨意訂定興辦事業計畫（如國科會中科四期）、都市計畫（如台南鐵路地下化東移）、土地徵收計畫（如苗栗大埔、新竹璞玉及二重埔、八里台北港、桃園航空城等）、市地重劃計畫（如台中南屯天主堂）、都更計畫（如士林文林苑）等。制度上，甚少有民眾參與的機會，縱然是有，也僅是為了滿足「跑程序」的形式要件而已，相當缺乏實質意義。（徐世榮，2016: 14）

由此可見，回歸基層社會體察公共，納入民眾參與程序也勢在必行。或許，公共利益的形成並非理所當然、不證自明，而是在一連串的政治過程中持續建構（顏亮一，2014: 125）。易言之，倘若我們僅從透過單一視角來評斷，是難以解構公共利益的本質與內涵。¹⁷

回到本案，居民形成之利益，體現於公部門對於空間計畫執行層面的闕如。「默許」行為致使民眾產生誤解，即從歷史的公部門對此事有「過失」在先。不過，此過失也非全然由政府主觀意願，而是摻雜時空背景與歷史脈絡，錯綜複雜、交織而成。同樣的，永春街形成非正式聚落，也有其特殊的建構過程。不論是日殖時期就已經散居在新店溪旁的家屋，或是因國民黨政府播遷來台之後的暫居，抑或是 1970 年代大量城鄉移民湧入、歸結居住空間有限而形成的生活空間，這些地景紛紛糾纏在這塊都市邊陲地帶，最終在歷史疊置與政治力量的共構之下，浮現當下我們認知的永春街。居民經過長久的居住，形構了他們對於空間的緊密關係，銘刻屬於他們與空間的意義。對此，以因變更使用分區來收取回饋，恐與聚落生成之脈絡產生斷裂，不但危及原住戶的居住權，也促成並深化國家與社會的對立與誤解。最後，民選之代表乃是捍衛民眾之權益，透過代議民主的方式，與行政體系之間搭建溝通的橋樑。站在非正式聚落居民的立場，在政府與民間之間加以斡旋，尋得有效的解決方法。

17 台灣當前的狀態，國家／政府通過土地的重整、變更或其他「移形换位」的手段，制定一系列管制及規劃措施，進而引致大量民地被徵收，而空間計畫之相關法規，從原本具理性發展性質的典章制度，演變成爲特定團體或個人掠奪的最佳工具。換句話說，「政府把土地徵收當成最優先、甚且是唯一的手段，似乎只要搬出『依法行政』，一切皆可合理化」（徐世榮、廖麗敏，2011: 404）。在這種衝突下，「依法行政」成爲政府徵收行爲的催化劑。對一般民眾來說，土地／房屋是身爲人賴以生存的重要之物，但在政府與開發商的視角，卻是促進資本積累、謀求私人利益的商品，浮濫徵收人民的土地也逐漸成爲政府取得公共設施、促進土地開發的「合理」手段（詹順貴、李明芝，2011；鍾麗娜，2013；許博任，2014；徐世榮，2015）。

四、結論與反思

隨著台北市空間發展愈加緊湊，地方政府開始整肅過往都市規劃缺漏，企圖將錯誤的空間使用狀況導正回該有的樣貌。這麼做，一方面是重新釐清公私產權的關係，盪平違法佔用的情況，塑造政府單位對於保障財產權的威信；另一方面是找回公部門對於城市空間的支配權力，進而掌控空間發展計劃在未來脈絡的走向。相關的爭議發生在台北市的各個角落，在那些最不起眼的地方，激起洶湧的抵抗浪潮。著名的事件包括：十四十五號公園拆遷(楊長苓, 2004; 黃孫權, 2012)、寶藏巖(陳盈潔, 1999; 史宓, 2000; 張立本, 2005; 郭柏秀, 2007)、蟾蜍山(林郁文, 2015; 李思薇, 2019)、華光社區(蔡敏真, 2012; 楊宜靜, 2015; 黃舒楣, 2016)、紹興社區(邱逸鈴, 2007; 林彥彤、余宜家, 2011)等。上述事件，有的目前正處在多方斡旋的階段，最終結果尚未明朗；有的抵抗獲得當時政府的重視，透過遊走在都市政治的孔隙中尋覓最佳的解方；有的以悲劇告終，建物與居民皆無法續存。這些抵抗經驗與 1990 年代的都市社會運動匯流，形成一股夾雜文化資產保存與保障居住權和財產權的抵抗力量，推動並改變了台北市在 1990 年代後段的都市政權性質(參見王志弘, 2010)。

地方政府拆除違法建物，或者是解決公有地被他人惡意佔用的問題，除了讓整體市容以及土地使用的恢復其應有之狀況，同時也是展現地方首長在施政過程的魄力(賴筱桐, 2019)。透過強而有力的行政手腕拆除有礙觀瞻、不合法規的，此舉不僅是在塑造都市地景，亦是在塑造政府形象(王揚傑, 2020; 鄭名翔, 2023)。不過，違建治理也存在彈性的一面，如透過加裝太陽能板的方式，來建構具備創新包容性的治理意義，以及透過永續論述賦予違建正當性(參見邱啟新, 2018; 2020)。在台北市的都市發展過程中，違佔戶成為不同時期的都市治理需要處理的問題。近年也存在一些爭議案件，因剝奪原住民的居住權、危及民眾生命財產安全等，一般的行政手段受到更高層級單位的糾正，¹⁸對於違建或違占戶該如何應對有了逐漸轉向、另尋他法的趨勢。

違佔戶的形成與存續，倘若憑藉私有財產權之視角分析，既無法體現這類群體具備實質支配土地之權利，也欠缺在法理層面的正當性。不過，亦不能忽視政

18 如退輔會以「公法遁入私法」手段迫遷大觀社區居民，有違兩公約「適足居住權」意旨，監察院要求行政院研議專法解決頻仍迫遷爭議，並督促該會檢討改進。
https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&s=13435。取用日期：2023.05.13。

府長久以來的空間規劃之疏漏。對此，本文認為，政府與居民都是在不可抗力的狀態下形成此結果。換句話說，一方面，政府默許民眾持續居住，是國家對於計畫管制的失靈，也是國民黨政府播遷來台初期難以管轄之範疇；另一方面，即便居民擁有居住的事實，也出示相關繳費證明，企圖組織生命經歷與空間發展的關係，然而囿於我國當前法律，取得所有權之前提仍需以登記使生物權之效力，又因未於有效時限內執行時效取得，就此喪失登記為私產權的機會。就現階段的典章規定來說，居民繳納民生費用的憑證難以撼動「無權」之事實。不過，端看北市府採取「變更使用分區」以及「研擬安置辦法」等策略，相較過往政府處理機制來得友善。惟 30% 的回饋機制仍將公部門與居民帶入僵局。故此，本文認為，不妨嘗試重新梳理回饋機制，特別針對因政府計畫失靈產生的非正式聚落，進行有關「利益」概念的細究。

筆者順著情、理、法之三階層，進一步勾勒永春街與都市計畫之間的張力。於情，透過強化倚水而居的都市聚落發展史，分析聚落何以出現與擴增；於理，依循歷史脈絡點出永春街違占戶之形成，與戰後台灣空間規劃失靈有著莫大的關係，甚至可說是臺北都市化及現代化進程中的失落之地；於法，則是組裡都市計畫主張之公共利益，以及變更分區後欲回饋 30% 之說，不僅指出過去法規於執行面存在的瑕疵，公共利益概念本身的模糊性，以及「理」層面之歷史結構問題，共同促成永春街爭議案具備另一種解決途徑。

總言之，筆者站在空間歷史分析的立場，闡述永春街分區變更並非為了取得利益而展開，而僅僅只是「恢復」原本的土地使用樣貌，意在凸顯與區分非正式聚落與一般變更機制的落差，兩者難以等量齊觀。

謝誌

本文的初稿為臺大城鄉所課程——台灣空間計畫體制及法令之課堂作業，感謝陳良治老師的提點與建議。感謝兩位匿名審查委員的指正與點評，讓本文可以更加全面的討論相關議題，謹此致謝。文責由筆者自負。

參考文獻

- 王志弘 (2010) 〈都市社會運動的顯性文化轉向：1990 年代迄今的台北經驗〉。
《建築與城鄉研究學報》，16，39-64。
- 王志弘、黃若慈、李涵茹 (2014) 〈臺北都會區水岸意義與功能的轉變〉。《地理學報》，(74)，63-86。
- 王揚傑 (2020/10/13) 〈新北鐵腕見效 3 屋主自拆違建〉。《中國時報》。取自
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201013000643-260107?chdtv>。(瀏覽日期：2023 年 5 月 12)
- 史宓 (2000) 《違建社區財富積累：以台北市寶藏巖社區為例》。臺北：臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 何燕堂 (2016) 〈被形成的「違占戶」——基隆貴美雜貨店：國土活化政策如何侵犯底層人民的居住權？〉。《台灣人權學刊》，3 (4)，155-166。
- 吳杰穎、何明錦 (2018) 〈現行都市計畫通盤檢討中防災空間規劃落實成效與課題之探討〉。《都市與計劃》，45 (1)，25-51。
- 林芬郁 (2020) 《公園地景百年流轉都市計畫下的台北，邁向現代化文明的常民生活史》。臺北：貓頭鷹出版
- 林雨佑 (2017/01/03) 〈國有地撥用爭議，台大紹興南街案卡關〉。《報導者》。取自 <https://www.twreporter.org/a/ntu-urban-regeneration-dispute>。(瀏覽日期：2023 年 5 月 7)
- 林彥彤、余宜家 (2011/09) 〈紹興社區的「增值」與「發包」——台大、違建戶與空間作為資本〉。2011 臺灣社會研究學會年會，世新大學。
- 林郁文 (2015) 《蟾蜍山聚落保存運動：非正式聚落的公共性與邊界辯證》。臺北：臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 邱啟新 (2018) 〈陽光下之非正式性：綠能導向違建治理之發展願景與城市管理意義〉。《地理學報》，(90)，27-54。

- 邱啟新 (2020)〈非正式城市之永續性修補：高雄市違章住宅轉型之空間與環境策略〉。《都市與計劃》，47 (2)：111-147。
- 邱逸鈴 (2017)《「家」的保衛戰：都市非正式住居的認同展演》。臺北：臺灣大學地理環境資源研究所碩士論文。
- 郝良漑 (2019)〈軍事與土地經濟下的空間非正式性：以臺北市水源營區為例〉。《地理研究》，(70)，33-54。
- 徐世榮 (2015)〈浮濫徵收與土地正義〉。《臺灣社會福利學刊》，12 (2)，1-13。
- 徐世榮 (2016)〈公共利益如何決定？——該是翻轉「委員會決策機制」的時候了〉，《地政學訊》，(59)，12-14。
- 徐世榮、廖麗敏 (2011)〈建構民主人權的土地政策〉，《台灣社會研究季刊》，(84)，403-429。
- 高若想 (2013/08/23)〈【時事想想】華光末日：全區拆遷將至，居民罰款難題未解〉。《想想》。取自 <https://www.thinkingtaiwan.com/content/1152>。(瀏覽日期：2023年5月6)
- 張立本 (2005)〈都市治理與社會運動的文化策略：台北市寶藏巖違建運動〉。《中外文學》，33 (9)，109-142。
- 許博任 (2014)〈浮濫圈地之成因及其抵抗〉，《台灣人權學刊》，2 (3)，159-167。
- 郭安家 (2019/12/06)〈北市嘉禾新村周邊聚落變更 地主不滿須回饋 30%〉。《自由時報》。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1336998>。
- 郭安家 (2020/07/06)〈三總舊址擬公辦都更 年底前調查意願〉。《自由時報》。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/Taipei/paper/1384365>。(瀏覽日期：2023年5月11)
- 郭柏秀 (2007)《依附或割裂的地方經驗？臺北市寶藏巖聚落的地方認同研究》。臺北：臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

- 陳怡靜 (2012/11/17) 〈紹興社區屬國有地 台大擬改建醫學院教研大樓〉。《自由時報》。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/631128>
- 陳盈潔 (1999) 《重新看見寶藏巖—開發中國家都市非正式文化地景的營造過程與形式》。臺北：臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 陳福成 (2011) 《台北公館地區開發史》。臺北：唐山。
- 黃武達、小川英明、內藤昌 (1995) 〈日治時代之台北市近代都市計畫 (一) — 都市計畫之萌芽與展開〉。《都市與計劃》，22 (1)，99-122。
- 黃孫權 (2012) 《綠色推土機：九零年代的台北的違建、公園、自然房地產與制度化地景》。臺北：破周報。
- 黃舒楣 (2016) 〈不只是文化資產保存由華光社區文化資產保存運動探討如何賦形規劃理論〉。《都市與計劃》，43 (3)，229-260。
- 楊宜靜 (2015) 《國家與社會關係的司法中介與權利折衝：公有地上非正式住區拆遷的治理與抵抗》。臺北：臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 楊長苓 (2004) 《銘印、協商與抵抗的空間實踐—由康樂里菲自願拆遷重思都市規劃與建築歷史》。臺北：臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文。
- 詹順貴、李明芝 (2011) 〈台灣土地徵收浮濫的原因探討〉，《生態台灣》，(33)，4-9。
- 臺北市議會 (2020) 〈質詢及答覆 工務部門質詢第 1 組〉。《臺北市議會公報》，121 (10)，2293-2317。
- 蔡敏真 (2012) 《居住城市的權利：臺北市華光社區的都市民族誌研究》。臺北：臺灣大學地理環境資源研究所碩士論文。
- 鄭名翔 (2023) 〈北市府列管大型違建 第二季將拆 4 案鐵皮倉庫、貨櫃屋〉。《自由時報》。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4232837>。(瀏覽日期：2023 年 5 月 16)

學邑工程技術顧問股份有限公司(2018)《106年度「三總舊址水源地區防災型都更策略規劃暨調查作業(含嘉禾新村)」委託專服務案》。臺北：學邑工程技術顧問股份有限公司。

賴筱桐(2019/10/13)〈佔公有地蓋違建 新北鐵腕拆除闢綠地、停車格〉。《自由時報》。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2944875>。(瀏覽日期：2023年5月31)

鍾麗娜(2013)〈再探變質走樣噬地的大怪獸－區段徵收〉，《土地問題研究季刊》，12(2)，82-101。

邊泰明(2019)〈都市計畫擬定、通盤檢討與財產權保障〉。《都市與計劃》，46(2)，147-170。

An Analysis of Zoning Changes and Feedback Controversies in the Yongchun Street Settlement, Taipei City

*Pin-Jia, Chen**

Abstract

The purpose of this paper is to explore the spatial development of the Yongchun Street settlement and the change of land use zoning. The author tries to analyse how to define and adjust the 'feedback' and the 'benefits' derived from the change when the land use zoning changes from low-intensity to high-intensity, but meets the informal settlement that has existed for a certain period of time and has the fact of living there. This paper adopts the method of secondary literature analysis, and incorporates the records of parliamentary questions, urban planning maps, and reports on official governance to clarify the spatial development of the Yongchun Street settlement. The paper argues that if the formation and survival of unauthorised occupants is analysed from the perspective of private property rights, it will not be possible to show that these groups have the substantive right to dominate the land, nor will it be legally justified. However, we cannot ignore the government's long-standing spatial planning omissions. Both the government and the residents are in a state of force majeure. This paper suggests that it would be useful to reorganise the feedback mechanisms, especially for informal settlements that have been created as a result of governmental planning failures, and to examine the concept of 'interest' in more detail. By stating that the historical development of settlements and the joint zoning changes were not initiated for the purpose of obtaining benefits, but rather to 'restore' the original zoning of the land use, this paper illustrates the discrepancy between informal settlements and the general change mechanism.

Keyword: informality, zoning, urban settlements, urban planning

* Ph.D candidate, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University.

Email: chenpinjia018@gmail.com