

媒體組第一名：人權關懷 「跨越那道牆 關懷監獄人權」深度報導

得獎者：公視記者陳佳鑫

1. 本深度報導為作者公共電視記者陳佳鑫，受邀以筆名「陳傑」，並以「跨越那道牆 關懷監獄人權」為題，進行深度報導的文章。
2. 作品、新聞照片及相關說明（文稿、圖說、照片）詳見附檔。
3. 照片未曾發表，為記者當天採訪拍攝，具新聞性。

一、作者介紹



作者陳佳鑫，64 年次，政治大學新聞學系、政大民族學研究所畢業，曾任職於中央日報、東森電子報及中國時報，主跑司法及社會新聞十餘年，目前擔任公共電視新聞部記者。作者經歷平面、電子及網路媒體，專長為平面、網路新聞專題與深度報導，及電視專題製作及調查採訪，曾獲得內政部優質新聞獎等。

二、參賽主題及內容

本次報名參賽之「跨越那道牆 關懷監獄人權」新聞專題作品，是作者應邀發表之監獄人權深度報導，以慣用之筆名「陳傑」，刊行於司法專業雜誌、台北律師公會季刊「在野法潮雜誌」第九期，出版日期為 2011 年 4 月 15 日。

作者廣泛蒐集此議題相關資料，包括監察院 98 年度調查報告、全國監所收容人數、監獄行刑法等重要數據及法源，並實際走訪台北監獄、彰化監獄及桃園龍潭女監，進行實際走訪記事報導，就男性受刑人、攏子入監的女性受刑人、教誨師、法律學者、維權人士等進行多方訪談，從各個面相進行深入的探討。

作者實際走訪監所訪談過程中，雖然該刊有協請攝影記者同行記錄，但是作者經過矯正署允許後，亦進行新聞照片拍攝，雖然未於雜誌中公開發表，仍特選數張新聞照片做為輔佐此報導，讓照片述說一段段苦窯中的故事。

2009 年 3 月，立法院通過「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，希望透過落實兩國際公約規範，提昇我國人權保障形象，同年 12 月，開始實施兩公約施行法。

2010 年元月，總統府設置國家人權諮詢委員會，法務部著手整合各部會，準備在獄政上做改善，民間團體也對此進行監督。

但是觀察監獄人權，根據法務部統計，至今年元月底的矯正機關收容人數為 6 萬 4420 人，較核定容額數 5 萬 4593 人，超額收容 9827 人，超收比率達到 18.0%，若觀察 99 年至今年初的超額收容比率，數字還一度飆升到 19.9%。

監所擁擠的現況，等同剝奪收容人服刑的基本空間權益，依規定，每位收容人應有 0.9 坪的空間，但現實與規定南轅北轍。而且，據統計，24 個監獄中有 19 個機關超額收容，平均超收比率 26.5%。

作者實際訪問北監一名入監兩個月的受刑人，他明白表示，小小的牢房容納了 18 人，晚上睡覺時，牢

房左右邊各睡 9 人，中間只有一條小小的通道，席子連著席子「睡得很擠」，翻身很困難，牢房就像沙丁魚。

受刑人過多的情況，也衍生教誨師人力不足的窘況，再再顯示監獄人權急待改善。根據監察院 98 年度調查報告顯示，至 98 年 2 月底的受刑人人數為 5 萬 2756 人，但教誨師只有 166 人，比率 1：318，和法務部訂定的 1：120 到 150 之目標，差距甚遠。

今年元月底，在監受刑人數 5 萬 6499 人，毒品犯就多達 2 萬 4366 人，占了 43.1%。台大法律系教授李茂生認為，監所人數爆炸，根源是政府將吸食毒品視為「罪」，其實那是「病」，而吸毒衍生出來的搶劫、竊盜及強盜等案件才是問題的核心。

在受刑人就醫權益上，有鑑於二代健保修法後，政府已將受刑人納入保險範圍，保險費比照軍人，每月 1376 元，由政府全額負擔，費用由法務部預算支付。未來受刑人享有一般人的門診住院、相關用藥及檢查等就醫權益。

對於女子監獄部分，因涉及受刑人入監前懷孕獄中生子，或是攜幼子入的情況，人權狀況較為特別。

一名女性受刑人攜子服刑，她很感激獄方及獄友的體諒，她覺得，獄中環境對小孩的成长不好，她透過朋友尋找遠親暫為扶養幼兒，若不行則只能交由社會局安置，屆時「不捨，但也得接受」。她表示，孩子的出生，讓她告訴自己「真的要戒毒，不要再入監了」。

本專題以「人權平等」的概念出發，即使是監獄受刑人，基於人人平等原則，仍舊擁有基本的人權條件，跨越囹圄的那道高牆，關懷監獄人權。尤其在強調人權的國際浪潮中，更不應該被忽略。

監獄人權關懷深度報導

文/陳傑（公共電視記者陳佳鑫筆名，刊載於台北市律師公會發行之專業法律雜誌「在野法潮」台北律師公會季刊第九期，出版日 2011 年 4 月 15 日）

引言

2009 年 3 月，立法院通過「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，希望透過落實兩國公約的規範，提昇我國人權保障之形象。但是觀察監獄人權，美國國務院 10 年前一份各國人權報告書中，即點名台灣矯正機關擁擠，超額收容率 9.6%，如今 10 年一過，不但未改善，超額收容率更來到 18.0%，受刑人生活空間過度擁擠的問題，遲遲無法解決，這只是問題的冰山一角，其他如教誨師人力嚴重不足等問題，都再再顯示監獄人權急待改善。

人數爆炸 空間不足侵害人權

台灣在 2009 年 12 月開始實施兩公約施行法後，總統府於 2010 年 1 月設置國家人權諮詢委員會，法務部著手整合各部會，準備在獄政上做改善，民間團體也對此監督。

但是根據法務部統計，至今年 1 月底的矯正機關收容人數為 6 萬 4420 人，較核定容額 5 萬 4593 人，超額收容 9827 人，超收比率達到 18.0%。若觀察 99 年至今年初的超額收容比率，該年初，數字還一度飆升到 19.9%。

據統計，24 個監獄中有 19 個機關超額收容，平均超收比率 26.5%。監所擁擠的現況，等同剝奪收容人服刑的基本空間權益，依規定，每位收容人應有 0.9 坪的空間，但現實與規定南轅北轍。

像新竹監獄 7 坪大的牢房，原本只關 5 人，卻關了 15 人，受刑人苦不堪言。「天下第一監」台北監獄則是以重刑犯、累犯，及收容 10 年以上有期徒刑的受刑人為原則，兼收外籍受刑人等其他各類受刑人，核定容額是 2705 人。

但根據北監公布至 3 月中旬的統計資料，受刑人就達 4234 人，總收容人為 4243 人，超額問題嚴重。像「抗議天王」柯賜海去年從北監出獄，就痛批監獄內房舍人滿為患，3 坪大關了 18 人，簡直是「鬼地方」。

筆者實際訪問北監一名入監兩個月的受刑人，他明白表示，小小的牢房容納了 18 人，晚上睡覺時，牢房左右邊各睡 9 人，中間只有一條小小的通道，席子連著席子「睡得很擠」，翻身很困難，牢房就像沙丁魚。

他說，晚上尿急上廁所要很小心，不然會因為「打擾」到別人而「惹禍上身」。有時上完廁所回來，因為空間太小，床位兩旁的室友都翻身，「自己的床位就沒了」，而睡覺的位置會依入監先後順序排定，成了一種受刑人間的「倫理」。

入監人數多 教誨師吃不消

受刑人過多的情況，也衍生教誨師人力不足的窘況。根據監察院 98 年度調查報告顯示，至 98 年 2 月底的受刑人人數為 5 萬 2756 人，但教誨師只有 166 人，比率 1：318，和法務部訂定的 1：120 到 150 之目標，差距甚遠。

彰化監獄在現任矯正署長吳憲璋任職該處典獄長時大力整理，如今有「模範監獄」美稱，因為較為偏僻空曠，空間相對大很多，牢房空間寬鬆許多，但是，根據彰監一名教誨師的說法，去年原本有 10 位教誨師，今年 3 月 1 位調署辦事，目前 9 名人力是歷來最多的。

但他說，人多了，業務量也是逐年增加，像是生命教育、監外表演及毒品處遇等，有的教誨師還需負責課程規劃、辦理假釋等，等於 4 個教區只由 4 名教誨師負責，目前彰監收容人數為 2798 人，教誨師與收容人的平均比率約 1：700。

一般而言，教誨師從兩個不同管道晉升而來，一是司法特考三等監獄官考試，常是警察大學、基層管理員及一般大專以上人員，學歷較高；另一是基層升等考試及格的管教人員，有豐富的監所經驗。

對於外界質疑，透過司法特考考取教誨師者，根本無法律或獄政相關科系背景，多靠補習惡補錄取，教誨專業令人質疑一事。他強調，彰監的教誨師只有 3 位有司法方面專業，實務上若有相關司法背景，對業務上是有助益的，但是自我進修很重要，才能適時給予受刑人幫助。

他不諱言，受刑人很少跟他們吐露心事，聊得多是家中情況等事，現行教誨人力很難消化龐大人數，他們盡量在類別教誨及集體教誨之餘，能每人每月個別教誨一次，但「困難度很高」。他直言，台灣的監所收容人真的太高，壓力很高「會做到吱吱叫」，教化品質也會被壓縮和排擠。

北監的情況更特殊。北監一名教誨師就表示，由於一些人事上的因素，去年北監被教誨師「視為畏途」，無人願意來此服務，相對退休人員也變多，造成缺編 5 人的窘境，以北監在監人數在 4200 人以上相比，教誨師人力更吃緊。

兩監教誨師都表示，礙於現狀，不得不依仗各工場管教主管多留心，以管教小組的任務編組，多注意受刑人的身心狀況。

再犯次數高 教誨失意義？

監獄行刑法第 1 條明定「徒刑、拘役之執行，以使受刑人改悔向上，適於社會生活為目的」，指明台灣是採犯罪預防理論，透過教化方式，達到預防犯罪之目的。矯正機關教化效能，學術界有「教化無效論」和「教化有效論」二種派別之爭。

犯罪矯治是監獄教化功能中重要的一環，但是近年來，社會各界對監獄教化不彰，甚至成為「犯罪技術提升中心」，或「販毒網絡串聯大本營」等製造罪犯的場所，對高再犯率予以嚴詞批判，「教化無效論」占了上風。

依據法務部 99 年 6 月的專案分析，93 年至 98 年間，出獄受刑人總計為 21 萬 8692 人，以再犯人數觀察，93 年出獄者的受刑人有 3 萬 693 人，但出獄未滿 1 年再犯人數高達 7913，再犯率是 25.8%。若將追蹤時間拉長到 5 年，93 年出獄，到 98 年底再犯罪者，為 1 萬 8654 人，再犯率高達 60.8%。

目前監所以受刑人至工場作業，視為教化的一環。一名北監的教誨師表示，監獄有很多工場，像有美術或陶藝底子的受刑人，只要有意願，就能試著到工場畫畫或製陶，有得長刑期的受刑人，因此找到興趣，成為獨立作業員，做出的藝品還很搶手。

但是他直言，這些受刑人出獄後，技藝如何銜接上外面的工作，或甚至是否有工作機會，都是大問題，這已牽扯到更生人輔導的部分，有時獄方也很難施得上力。

另一名彰監的教誨師強調，包括工場工作等各種不同的教誨方式，是有幫助性的，但效益與程度上是否足以讓受刑人不再犯罪，值得探討。他覺得教誨有助於穩定心情，也能幫助受刑人增加知識，如戒毒班可以讓他們懂得如何預防愛滋病傳染，並促發受刑人自省，對監獄方面則可穩定囚情。

他認為，再犯原因很多，收容人出獄後面臨的家庭、經濟、社會及就業等問題，這些都不是監獄單方面可以解決。若是要出獄者不再犯罪的責任，歸究於監獄內的教誨不彰，這說法「言重了」。

工場工資少 贖罪用？

據監獄法第 33 條規定，受刑人在工場的作業收入，扣除作業支出，提 50% 充做勞作金；勞作金總額，提 25% 充做犯罪被害人補償費用。前項作業贖餘，提 30% 補助受刑人飲食費用，5% 充受刑人獎勵費用，5% 充作業管理人員獎勵費用。

年度贖餘應循預算程序，30% 充作改善受刑人生活設施之用，其餘充作業基金，第一項提充犯罪被害人補償的費用，依法存於專戶；第二項則用來改善受刑人生活設施，大約一個月一千元以內。

由於受刑人一天在工場工作時間 6 小時，收入東扣西扣，最後到受刑人的贖餘，還得平分給其他擔任雜

役等沒有入工場做事的獄友，到手上的金錢常常是微乎其微，令人有種賤賣受刑人勞力的不悅感。

一名因為轉讓毒品被重判 13 年 3 月的受刑人表示，自己報名民俗技藝班，學做花燈及宮燈，一、二月因為元宵花燈展覽多，他一直忙著工事，二個月下來賺到萬把元，和他其人摺紙袋相比只有二、三百，其實很不錯。

不過，有受刑人表示，坐牢不自由，下工到工場勞作，像摺紙袋、紙蓮花這些東西，只是殺時間，卻有一種「贖罪感」，他覺得該做就做，錢少不能說什麼。

但有教誨師私下表示，其實要找到廠商願意把工事委託給工場並不容易，因為廠商也會擔心「退貨率過高」的問題，並非外界想像監獄沒有人事成本這麼簡單。

國際特赦組織台灣總會副秘書長楊宗澧則認為，受刑人有的會到工場工作，但工場並不是每個受刑人都可以進去，像有的重刑犯，獄方怕他們出狀況，不讓他們進工場，反而是一些短期刑度者能去，這就不合理。

楊宗澧建議，工場所得會用來補償被害人，受刑人不論刑度輕重，都應該進工場，學習一技之長，才算有效的教誨教化，對得起被害人及其家屬。

毒品入監多 擠壓監獄空間

對於監所人數嚴重超收，台大法律系教授李茂生提出建言。100 年 1 月底，在監受刑人數 5 萬 6499 人，毒品犯就多達 2 萬 4366 人，占了 43.1%。李茂生認為，監所人數爆炸，根源是政府將吸食毒品視為是「罪」，其實那是「病」，吸毒衍生出來的搶劫、竊盜及強盜等案件，才是問題。

李茂生強調，吸毒是精神疾病，需要長期治療，但台灣的精神科醫師人數大不足，最後監獄「只好吃下來」，但監獄內缺乏專業心理師，或心理科系背景的教誨師，其實無法輔導。

李茂生並強調，若政府將吸毒者的治療規劃好，甚至仿效荷蘭的作法，將毒品國營化、合法化，以合理價格供給吸毒者，還能減少衍生性犯罪，接受治療的吸毒者不入監，收容人數也會降到三萬多人「那還會有人數爆炸的問題嗎？」

針對特定案件人犯，如性侵犯、殺人犯一類受刑人，需要專業的心理師進行輔導，李茂生認為，政府應該在司法特考三等監獄官考試上，設立類似檢察事務官一類的輔助官員職缺，廣納具有企管、心理、教育及保全科系的人才，補齊各方面的不足，才是良策。

他強烈建議，行政院邀請民間團體一起召開會討論政策方向，並由政務委員擔任監所審視人員，才能從矯正署到監所都動起來。

與時俱進 福利有改善

在獄政管理上，再度入獄的受刑人普遍認為有改善。彰監一名二度入獄的受刑人表示，民國 83 年，他首次入監，這次於 90 年二度入監的管理情況「根本不能比」，直言「現在進多了」。

他說，現在監所內到各處都有監視器，透明許多，有問題也能適時向主管或教誨師反應。若覺得遭到獄

方人員不當對待，還能經由意見箱，寫字條向政風主任或秘書反應。

北監一名二度入監的受刑人也說，現在的申訴管道暢通，管理較人性化。他記得 87 年首次入監，當時「大哥帶小弟」的情況很嚴重，獄方人員是睜一眼閉一眼，這次入監，覺得風氣變得較民主，但還是要懂得「看風頭」。

而獄中的醫療照顧，目前各監都有設立醫療大樓，受刑人無健保給付，醫療費用一概由法務部支付，但醫事專業人員編制不足，亟待調整，醫療設備也需要汰換或新增，才能維護收容人的醫療衛生人權。

各監所都有與地方醫院約聘內科等科醫生到監看診，像彰監與二林基督教醫院及彰化基督教醫院合作；北監也有與恩主公醫院等合作。如果病情嚴重，可以書面報告呈報，由衛生科核准後，戒護外出就醫。

但依監獄行刑法自費治療規定，需要全額自付，有時費用過高，受刑人「付錢付到手軟」，像前總統陳水扁入監後，就抱怨戒護就醫，醫藥費要繳三萬多元一事。

彰監一名受刑人表示，他入監九年，多次因為感冒赴醫療大樓就醫，後來因為頸部疼痛戒護就醫，做核磁共振就花了八千多元，沒有健保全額自費「吃不消」；另名北監受刑人說，還好有外聘醫生，像牙醫就不錯，讓他看診起來覺得較安心。

有鑑於二代健保修法後，政府已將受刑人納入保險範圍，保險費比照軍人，每月 1376 元，由政府全額負擔，費用由法務部預算支付，未來受刑人享有一般人的門診住院、相關用藥及檢查等就醫權益。有受刑人說出心聲「這對受刑人真是最大的恩典，對他們的醫療權也是一大保障」。

伙食吃好 有熱水可洗

至於生活照護各方向是否比以往更為進步？一名十幾年前曾經入監的受刑人表示，以前獄中伙食都是「當天送什麼就吃什麼」，受刑人沒有選擇的餘地。

現在不同了，監獄人員強調，伙食會由各工場派員參加膳食會議討論菜單，確定後公布，像北監一天三餐的經費至少有 60 多元，菜單很清楚。筆者至北監訪問，當天早餐為皮蛋瘦肉粥，中餐有燒肉及黃瓜湯等，晚餐還有雞翅，菜色不錯。

探監次數的規定上，剛入監者未編級，每周只能 1 次；四級也是每周 1 次；三級是每周 1 到 3 次，二級三天 1 次，一級就沒有限制。有受刑人強調，規定就是規定，在沒有自由的地方，你就是得照規定走「沒得談」。

此外，依據監獄行刑法施行細則第 69 條規定，監獄應有足供受刑人生活上需要的廁所、盥洗等衛生設備，並依季節供應熱水、冷水，夏季每天沐浴 1 次，春秋兩季每兩天沐浴 1 次，冬季每 3 天以熱水沐浴 1 次。

其中，冬季每 3 天洗一次熱水澡，最為人詬病，主因是經費不足，但鑑於監所受刑人無熱水可洗，感冒人數增加，尤其在前總統陳水扁曾抱怨沒有熱水可洗一事曝光，監所可洗熱水澡的天數因此增加。

一名已服刑 9 年的彰監受刑人表示，他入監初期，只有周一、三、五有熱水可洗，現在則是 12 月初到 2

月底，周一到周五下午 4 點半前提供熱水澡，各工場輪流洗澡，但是例假日仍舊未提供熱水。

3 月以來寒流不斷，氣溫過低，監方還是會提供熱水，還有薑湯取暖「已經算不錯了」。他打趣的說「可能是阿扁入獄抱怨熱水澡的事發酵的關係吧！」

冬天的衣物上，受刑人一般會分配到外套、長褲、襯衫及衛生衣，受刑人強調衣物足夠，棉被夠暖和。床單及棉被洗曬大約是兩周一次，由獄方安排時間、地點，自行清洗曬乾，衛生上較無問題。

女監懷孕生子 狀況特殊

對於女子監獄部分，因涉及受刑人入監前懷孕獄中生子，或是攜幼子入的情況，人權狀況較為特別。

近期有一特例，有一名女受刑人連續生 4 個不同父親的孩子後全數棄養，入監前又生下老五，她堅持帶孩子入監，結果孩子反成她的護身符，獄友把小孩當做寶一起照顧，尿布、奶粉都是獄政人員的愛心，獄方還因不忍嬰孩熱得全身紅疹，破例為她裝冷氣，讓她「享盡特殊待遇」。

事實上，據監獄行刑法第 10 條規定，入監婦女請求攜帶子女者，得准許之。但以未滿 3 歲者為限。滿 3 歲後，無人受領又無法寄養者，得延期 6 個月，期滿後交付救濟處所收留。前二項規定，對監內分娩的子女也適用。

依規定女收容人若懷孕滿 5 個月，可保外就醫，產後可坐月子兩個月，再須返監服刑。若女收容人選擇墮胎或不幸流產，可請假休養 1 個月，請假與交保生產皆不計算刑期，回監後繼續服刑。

犯下澎湖恐嚇案服刑的女藝人盧靚，她判刑兩年入獄後生女，去年 5 月出獄上節目自爆，女兒在獄中聽到她的代號「0370」，會喊「有」一事，讓她很心酸。讓在獄中受刑人被以代號相稱，非以姓名稱呼，等同「姓名權」被剝奪，也成為一項獄中人權指標。

不過，一名桃園龍潭女子監獄受刑人表示，她覺得叫不叫名字都還好。她因為在入監前三個月生女，無人可以照顧，只得攜入獄中，她把兒子「修修」一起帶到工場上工，獄友及工場主管都會幫忙照顧，獄方還會採用緩和主義，減少她的工作量，讓她較有時間照料兒子。

她很感激獄方及獄友的體諒，獄方每周也會安排其他獄友的小朋友，到育嬰室一起玩耍，但是獄中環境對小孩的成长不好，單親的她已透過朋友找尋遠親姑姑，看是否能交由她暫時扶養，若不行則只能交由社會局安置，屆時「不捨，但也得接受」。她說，孩子的出生，讓她告訴自己「真的要戒毒，不要再入監了」。

結語

出獄者再犯率過高，實則值得我們重視檢討，台灣的監所制度是否真正收到矯正教化的效果，且監所長久以來存著超額收容問題，造成對收容人的人權侵害，更應重視。

受刑人也有人權，沒有理由受到歧視，監所中體現人權，也是教化的一部分。明年二代健保上路，受刑人將納入健保中，在醫療人權跨出一小步，其餘生活上的伙食及起居上，和十年前相比，確實進步不少。

對於監所收容人的處遇、超收和教化等當前獄政管理重要課題，主管機關如何妥適辦理，建構符合人權

的監所管理制度，與改善受刑人的服刑環境，以符合兩公約施行法揭櫫保障受刑人人權的要旨，至為重要。

彰化監獄的獄所中堂地板上，舖了兩個英文大字，向內的是「Love」，向外的是「Hope」，不幸入獄者，獄方給予愛心，幫他找回希望，也希望這樣的意旨，能夠獲得體現。

監獄人權關懷專題（圖說）



圖說 1
女監受刑人由老師帶領下，進行音樂教化活動。



圖說 2
女監受刑人推著推車，將進行體能勞動。



圖說 3
攜子入獄服刑的女受刑人，心中有許多的苦。



圖說 4
受刑人房舍整理的井然有序。



圖說 5

彰化監獄的中堂地板上寫有 LOVE 及 HOPE 的英文字，代表不幸入獄者，獄方給予愛心，幫他找回希望。



圖說 6
彰監受刑人表演大鼓，虎虎生風。



圖說 7
彰監表演完大鼓的受刑人正襟危坐，收心收氣。



圖說 8
受刑人進行職能訓練，學習製作花燈。



圖說 8
受刑人進行職能訓練，學習製作花燈。

媒體組第二名：關鍵探索--別了？神木村

得獎者：中投有線電視記者王盛春、王昭聖

(本得獎作品為影片形式)

當居住都無法自己安排，那我還擁有什麼？

南投縣信義鄉神木村似乎擺脫不了這樣的宿命，政府說遷住那裡就往那裡去。

日據時代，爲了煉製樟腦油，在一道強制命令下，世居新竹、苗栗的客家人搬遷到了南投縣信義鄉神木村，這些年在山上雖然辛苦過活倒也知足常樂；想不到 1996 年賀伯颱風重創神木村，從此土石流就和當地畫上等號，往後災害陸續傳出，遷村議題一再被提出，只是沒定案。一直到 2009 年莫拉克又重創神木村後，政府決定遷村，雖然此舉是爲了村民的安全，但全村必須遷到離神木村數十公里遠的南投市和名間鄉，這簡直如同要了村民的命。

離開了神木村，離開了村內的這棵大神木。遷村非但只是生活習慣的改變，更是情感的割捨，連最基本謀生的能力都被剝奪，當各界慶賀遷村德政之時，又有誰了解村民的心聲....

媒體組第三名：血淚都更系列

得獎者：公視新聞議題中心 PNN 特約記者鍾聖雄

血淚都更系列一：引言

「都市更新就是，一早醒過來，你發現自己的房子竟然被鄰居給賣了。想看懂都更條例，你把『實施者』這三個字全部都換成『建商』會比較容易看懂，整個條例都是為建商量身打造啊！」

台灣都市更新受害者聯盟彭龍三

「更新條例是為公益出發，但有七成的法令是為實施者出發。我們還停留在美國七零年代的思維，是 **Renewal**（更新）不是 **Regeneration**（再生）。大家觀念也沒變，但那已是美國不要的東西…都市更新在美國已經是很髒的字了。」

台北市都市更新處總工程司張溫德

「郝市長很笨，幕僚也笨，只有腦震盪的人才會講出一坪換一坪這種鳥話。高房價區，一坪換一坪建商會爽死，因為營建成本都一樣，隨便賣幾坪就可以 **Cover** 更新成本了。低房價區你說要一坪換一坪，會有建商要去嗎？」

新北市不動產估價師工會理事長徐士堯

「關鍵就在都更條例第 25 條之 1 和第 36 條，完全是為了實施者的私益而不是公益，政府竟然還要去幫忙強制徵收，還『義務代為拆除』…根本是神經錯亂才訂出這種法！」

內政部營建署都市更新組簡任技正彭學禮

近來都市更新負面報導不斷，甚至連熱門賀歲片《雞排英雄》都選擇讓都更建商當壞人，讓置入性行銷兩大買主 – 「政府」與「建商」，聯手出擊推動的都市更新政策蒙塵，也讓更多人試圖開始瞭解都市更新到底有哪些問題。

然而，看來看去，媒體報導多半鎖定在所謂「釘子戶」到底有多悲慘，利益蒙受多少損失之外，也看不出究竟有多少問題。到底都市更新的問題出在哪裡？是地主或建商貪得無厭、分贓不均才出問題，還是背後有更大的結構性問題？

如果您曾經試圖瞭解都市更新，卻總不得其門而入，或是一看到法條就發暈，那麼我們必須告訴你 – 一切都是正常的，因為我們的記者第一次聽人解釋都更議題後，腦袋空白了 3 天，腫編更是翻白眼翻到現在還沒恢復正常。

有鑑於都市更新議題如此難以入門，PNN 與《有話好說》特別將都市更新列入本月《總統的 12 件囡事》，不只要帶您看台灣的都更案例，就連香港、韓國的都更情況也將一併為您呈現。此外，更重要的是，都市更新做為總統馬英九《愛台 12 建設》之一，如今問題層出不窮，PNN 也將從政策、法規面帶你一併瞭解，一次就看懂都更問題。

有道是「魔鬼就藏在細節中」，而魔鬼絕對不會讓細節清楚明瞭。如果您覺得這一系列文章太過晦澀難懂也沒關係，把這系列文章先存進我的最愛裡，等哪天真的遇上了都更問題，再拿出來好好看清楚也

還不遲（當然是希望最好不要）。

PNN 將分別從《你無法對都更 SAY NO》、《都更仙人跳》、《血淚都更案例》、《一眼看不清的香港市區重建》、《從韓國都市再開發看國家暴力與民主的可能》、《是都市更新，還是都市「人」更新？》等系列文章，帶您深入瞭解別人不願意帶您搞懂的都更問題。

對了，這絕對不是自我安慰，如果系列文章點閱率很低的話，至少代表大家都平安，善哉善哉。【未完待續…】

報導連結：<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=22719>

血淚都更系列二：都更兩把刀

首先，讓我們姑且假設都市更新是一個好政策；這個好政策最大的問題是，你沒有辦法「拒絕別人要對你好」。

「都市更新有兩把刀，一把是更新條例 25 條之 1，另一把就是第 36 條。」1 月 20 日雨下不停，羅斯福路 5 段上某個都更案例正在進行拆除作業，住戶無助地四處打電話求援，希望建商在與他們談妥條件前別再進行拆除作業。台灣都市更新受害者聯盟彭龍三手拿 DV 不斷錄下怪手拆除房屋的畫面，一邊解釋為何許多本不願參加都更的人，最後都會屈從同意。

不同意協議合建？那你想走權變還是被徵收？

依照都市更新條例第 25 條之 1 規定：「以協議合建方式實施都市更新事業…私有土地總面積及私有合法建築物總樓地板面積均超過五分之四之同意，就達成合建協議部分，以協議合建方式實施之。對於不願參與協議合建之土地及合法建築物，得以權利變換方式實施之，或由實施者協議價購；協議不成立者，得由實施者檢具協議合建及協議價購之條件、協議過程等相關文件，按徵收補償金額預繳承買價款，申請該管直轄市、縣（市）主管機關徵收後，讓售予實施者。」

上面那一大堆字，簡單講就是說，如果您居住的街廓中，有超過 4/5 的街坊鄰居希望用協議合建方式都更，而您本身即便住得好好的，也沒有拒絕的權利。不管您基於任何原因不想都更都不重要，因為實施者（通常是建商）可以依照條例規定，讓您選擇用不一定比較優惠的權利變換方式進行都更；如果再不從的話，很抱歉，地方政府可以強制徵收您的房子。更簡單明瞭的說法就是 - 法律告訴我們，都市更新好到您想拒絕都不行！

也許有人認為，「犧牲小我完成大我」，是社會進步的必經歷程，比方說某家正在萬華地區進行都更案的建商就說：「都市更新就是為了公共利益，遇到這種不講理阻礙社會進步的，國家公權力就是有介入的必要，不然大家要一直住在破房子中忍耐多久？」

建商的話聽起來似乎有幾分道理，也是社會上支持都更者，普遍的意見。那麼地方政府主管機關怎麼看呢？台北市都市更新處總工程司張溫德，也就是目前更新處的幕僚長認為，「整個法令上是在維護實施者，你說不對等也罷，或者說他有往實施者那邊傾斜也好，不管怎樣，這都是中央訂的，他的本質、精神，就是要請民間力量處理，就是要請有能力的實施者排除困難」。

張溫德認為，都更條例並非好的設計，但條例是中央主管機關，也就是營建署訂定，雖然不免會造成糾紛，但地方政府依法就是得代為徵收，再把地賣給建商，身為地方政府也非常無奈，但那必須回到中央去處理修法問題。

聽起來，台北市政府與建商的意見就有所出入，也不認為都更走到強制徵收這一步，是大家樂見的結果。那麼，中央主管機關營建署又是怎麼看待這樣的規定呢？

「這種法根本就違憲。」內政部營建署都市更新組簡任技正彭學禮表示，許多都更案對於整體社會根本沒有太多公益可言，或至少含蓄地說，私益的部分大過於公益，法律卻授權讓建商可以申請政府代為徵收，根本就沒有道理可言。

簡言之，除了建商之外，就連政府官員也不認為這樣的法律設計符合公理公益，實有其修改必要。雖說目前還沒有都更案真的引用過 25 條之 1 請政府代為徵收，但這樣的條例就是明白存在，難保日後不會有實施者，真的拿起這把懸空已久，亮晃晃的刀朝拒絕都更者劈下…

對了，順帶一提，都更條例中並沒有規定協議價購的標準，僅有在內政部部 90 年 5 月 18 日台(90)內地字第 9072972 號函，略以「應以不低於徵收補償費之價格協議辦理之」…這樣的法規設計，真的沒問題嗎？



（圖說：2010，新北市永和區，某個已經清空，正在進行拆除作業的都更案。）

拔除「釘子戶」，一切依法行政！

好，讓我們將鏡頭轉回已經淋雨很久，而且向來以「都市更新受害者」自稱的彭龍三；他說，都市更新的另一把刀，就是都更條例第 36 條。（鏡頭轉走）

接下來請大家務必忍耐一下，看完都更條例第 36 條。都更條例第 36 條規定：「權利變換範圍內應行拆

除遷移之土地改良物，由實施者公告之，並通知其所有權人、管理人或使用人，限期三十日內自行拆除或遷移；逾期不拆除或遷移者，實施者得予代為或請求當地直轄市、縣(市)主管機關代為之，直轄市、縣(市)主管機關有代為拆除或遷移之義務。」

好吧，我知道您很可能又沒看上面那一段，容我來解釋一下好了。首先，都更條例 25 條之 1 僅適用於協議合建的都更案，但如果您的都更案不是協議合建，而是走權利變換方式進行的話，才準用第 36 條規定。

如果您面臨的都更案是採取權利變換方式進行（多半都是如此），只要建商收集到 75% 更新範圍內地主同意，就等同到達更新提案門檻，剩下 25% 地主就算不同意，也只勝 3 條路可走。第一條路是同意參加，第二是拒絕，依照權利變換估價結果領補償金走人，或者是第三條路，拒絕參加也拒絕走人，那麼建商就會「祭」出第 36 條解決問題。

依照 36 條規定，實施者（通常是建商）可以公告請您在 30 天內「自行拆除」，如果不從的話，建商可以申請拆遷執照拆您房子。但如果您打算用肉身死守家園的話，因為條例規定政府有「義務」代為拆除或遷移，所以您最有可能的下場，就是被警察強制驅離，然後房子被拆掉。

以上的情節是不是教人有點似曾相識的感覺呢？沒錯，許多大陸媒體報導的「釘子戶」，還有電影阿凡達裡面的外星人就是面臨這樣的問題，差別只在於藍色外星人的武力比較雄厚，還有因為它是在演電影，所以最後守住了家園，而大陸的釘子則是全被拔掉了。但我們沒有在演電影，也不是在一黨專政的大陸地區，我們是在向來以「民主法治」為榮的台灣，這樣的情節有可能上演嗎？很抱歉，答案是肯定的，而且房子被拆人也被搬走後，一切都還是「依法行政」。

36 條在法理上受到的質疑，大體上與 25 條之 1 差不多，只是更為強烈。首先，拆遷公告竟然是由實施者頒佈，本身就教人感到匪夷所思。其次，因為法律規定政府有「義務」代為拆除或遷移，所以主管機關如果不配合的話，建商還可以上法院告它瀆職，而被強制拆遷者就算上監察院陳情，依法論法，恐怕也很難有勝算。

事實上，台北市都市更新處處長林崇傑對於都更條例第 36 條也很有意見。他表示：「營建署認為，執行公權力就沒有問題。但這不是問題，今天就算我們執行，後面還是要賣房子，他（原住戶）整天在那邊抬棺材你要怎麼賣？」然而，即便很有意見，台北市至今還是全台唯一曾依據 36 條，進行代為拆除作業的都市。

甚者，營建署也幾乎是為台北市量身打造，於民國 95 年時提出《直轄市縣(市)政府受理都市更新權利變換實施者申請代為拆除或遷移土地改良物執行應注意事項》，在逾越母法授權範圍的情況下，明訂「受理實施者申請後之辦理程序規定，配合代為拆遷會同相關事業機構停止水、電及瓦斯供應」。合不合理，也許有待商榷；但肯定不合法。目前台北市永春捷運站旁的都更案，就有住戶已經被斷水斷電，而彭龍三本人，則是每天面臨第 36 條的威脅。



（圖說：2011，台北市萬隆一帶，某個正在進行拆除作業的都更案，不願參與都更的地主正在怪手後方向媒體求助。）

台灣都更條例，竟比中國法治落後！？

提到拔除「釘子戶」，很多人第一時間聯想到的，多半是中國大陸的案例；例如，2007 年發生在四川重慶的「最牛釘子戶」事件，對許多人可能仍記憶猶新。問題在於，台灣身為民主法治國家，究竟有比中國大陸進步嗎？可能也沒有。

中國大陸對於拆遷釘子戶其實是有法源依據的，這依據就是 1991 年 6 月公布的《城市房屋拆遷管理條例》，不管是國有單位還是私人建設，也不分公共利益或非公共利益，都可向政府申請拆遷許可。然而，因為類似拆遷引起的爭議過於頻繁，引發國際媒體共同關注，中國於是在 2004 年時，於憲法中新增「保障公民的合法私有財產不受侵犯」，還在 2007 年第 10 次人民大會時，通過《物權法》，成為中國共產黨執政以來，首部保護公民合法私有財產的專法。

2009 年 12 月 7 日，北京大學 5 名法學學者沈巋、王錫鏊、薑明安、錢明星和陳端洪向全國人大常委會建言，認為《城市房屋拆遷管理條例》與《憲法》、《物權法》抵觸衝突，於是國務院開始研擬《國有土地上房屋徵收與拆遷補償條例》草案。2011 年 1 月 21 日，中國共產黨公布《國有土地上房屋徵收與補償條例》，同時廢止《城市房屋拆遷管理條例》。

依照《國有土地上房屋徵收與補償條例》規定：「取消行政強制拆遷…任何單位和個人不得採取暴力、威脅或者違反規定中斷供水、供熱、供氣、供電和道路通行等非法方式迫使被徵收人搬遷。禁止建設單位參與搬遷活動。…對違反本條例的行為設定嚴格的法律責任。」

換言之，就連被民主台灣視為極權國家的中國大陸，至今也在法律中明文禁止強制拆遷了，但台灣卻還是「依法」允許強制拆遷、斷水斷電。彭學禮難過地說：「大陸的問題在於說一套做一套，並不真的按照法律走。但台灣作為法治國家，只看法的話，卻比大陸落後，這是我們的悲哀啊！」

I Wanna Play a Game...

總結而論，都市更新以「公共利益」作為號召，但對待不願配合者，卻只給了「以權利變換方式參加」、「徵收補償」、「拆遷補償」3種選項，在如此情形下，不是選擇拿錢走人，就是得認命加入都更遊戲，努力讓自己的家變得「好好看」。換言之，多數的人也只能「同意」都更，接受都更對你的好…問題在於，同意都更之後，就不會發生權益受損問題了嗎？？？【未完待續…】



（圖說：也許很多人並不認為台北有什麼鄉愁可言，但事實上，這裡仍是許多人的祖厝，他們自清代就在此居住了，如今卻因為都更政策使然，讓他們連根都保不住了…）

報導連結：<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=22723>

血淚都更系列三：權利變換魔術秀（上）

「只有腦震盪的人才會講出一坪換一坪這種鳥話。」

從前文的報導中，我們可以知道法制結構是如何的不平衡，造成許多人僅能「選擇被都更」，因此幾乎

都會碰上所謂「權利變換」，也是都更最核心的議題。然而，權利變換絕非台北市長郝龍彬所言，只是「一坪換一坪」那麼簡單。本文將為大家介紹何謂權利變換及其周邊問題，並帶大家一窺權變究竟潛藏了哪些陷阱，才會釀出今日這麼多的都更糾紛。

為何反對都更總是「少數人」？

首先說明權利變換與過去傳統協議合建有何不同。

所謂協議合建，就是地主與實施者可以私下談好重建後空間應當如何分配，這分配包含選屋及坪數大小。舉例來說，地主與實施者講好房子蓋完後要五五分、六四分都沒關係，只要講好了就成，那是屬於實施者與地主間的私人契約，政府無權干涉。然而，現行都更中，協議合建的例子並不多（真合建假權變的例子先不在此探討），因為合建都更不像權利變換有稅賦減免，因此較少人選擇用此方式進行都更。

因為上述理由，目前多數都更案都選擇用權利變換方式進行；先別急，等一下我們再來解釋什麼是權利變換。依照都更條例第 22 條規定，只要任何建商可以取得某區域 $\frac{2}{3}$ 合法地主同意，還有 $\frac{3}{4}$ 土地及樓地板面積的所有權人同意，就可以向主管機關提案都更。此外，都更條例第 10 條規定，只要先有 $\frac{1}{10}$ 的地主發起，可以申請劃定更新範圍，但如果一開始就已經符合 22 條要求，就可以忽略不管，直接送都市更新事業計畫書了。

這對建商來說相對容易，因為法律沒強制要先劃定更新範圍，所以假如建商可以先拿到某區域 100% 地主同意，就可以再向外擴充更新範圍，把其他區塊的土地一併「吃下來」。換言之，就算某區地主不同意都更，但會被隔壁的 100% 稀釋掉，從 100% 不同意變成 25% 的「少數人」，被迫參加都更遊戲。

現在你明白，為何每次只要有人反對都更，就會被說成那只是「少數人」了嗎？

權力失衡的權力變換

好，爲了怕您準備要把網頁關掉了，現在我們來解釋什麼是權利變換，正式進入都更 Lesson 1 吧。~~對不起我廢話超多~~

就假設你們家社區要被都更好了。爲了決定都更之後的空間該怎麼分配，建商會先找 3 家估價師，估算你們社區在更新前有多少價值。比方說你們社區在更新前的總價值有 10 億，而你家（含土地）的總值是 1 億（有沒有很開心？有的話你應該也不會看這篇文章子），如此一來，你們家就佔總價值的 10 %。

下一步，估價師會去推估貴社區在被都更之後，「可能」會有多少價值，在此就先假設是 40 億好了。依照更新前的權利比重來看，你們應該要可以拿回更新後價值的 10%，但建商會告訴你，爲了蓋出這些新房子總共花了 10 億，所以更新後的 40 億，應該要剛剛好給這個「善良管理人」價值 10 億的不動產，不多也不少，這樣很公平公正對吧！

接下來我們就可以套公式，計算出更新後你究竟可以拿回多少價值。別緊張，這公式只要小學有畢業都看得懂。

$(\text{更新後價值} - \text{更新成本}) \times \text{更新前權利比重} = \text{應分回價值}$
 $(40 \text{ 億} - 10 \text{ 億}) \times 10\% = 3 \text{ 億}$

換句話說，拜都更德政所賜，原本你家 1 億元的舊房子，變成了 3 億元的新房子，是不是很棒！

話說回來，劇情也有可能是這樣演的。你們社區和房子的所有狀況都沒有改變，但是建商找來的估價師告訴你，貴府只值 8 千萬，所以權利比重變成 8%。至於更新後價值，這次估價師這次估出來的結果是總值 30 億，但建商這次申報的更新成本則變成 15 億。讓我們再套一次公式，這次的結果將變成：

$(30 \text{ 億} - 15 \text{ 億}) \times 8\% = 1.2 \text{ 億}$

請注意，按照 2 次的計算結果，你的不動產更新漲幅「只是」從 3 倍變成 1.5 倍，但扣掉高比例公設與土地增值稅後，獲益就會變得微乎其微；但如奇蹟似的，建商最後拿走的更新價值，則從 10 億變成了 15 億，佔了總更新後價值的一半。不過以上都不是重點，重點在於，3 家估價師都是建商找來的，更新前和更新後價值都是他們說的，而更新成本則是建商自己申報的。重點在於，整個權利變換過程中，住戶都沒有參與發聲的權力。

也許你質疑，既然估價師攸關所有權益價值，為什麼不能由住戶找呢？很抱歉，沒有為什麼，因為法律就是規定，估價師「只有」建商找的才算數。事實上，住戶要去找估價師倒也不是不可以，只是估價結果僅能做「參考」之用，不會納入最後的權利變換計算中。

請特別注意算式中「更新前價值」、「更新後價值」、「更新成本」三者之間的關連。低估更新後價值，通常也會跟著低估更新前價值，因為這樣看起來才會出現房價抬昇的結果。高估更新成本，低估更新後價值，可以讓實施者取得更多利潤，但聰明的實施者通常都不會讓比重太過懸殊；除非，實施者覺得地主非常笨。

腦震盪才說一坪換一坪

好，寫到這裡，聰明的你應該已經明白，權利變換談的是「價值比例換價值比例」，不是坪數換坪數的問題，而且也的確和什麼「一坪換一坪」毫無關連了吧！

「郝市長很笨，幕僚也笨，只有腦震盪的人才會講出一坪換一坪這種烏話。高房價區，一坪換一坪建商會爽死，因為營建成本都一樣，隨便賣幾坪就可以 Cover 更新成本了。低房價區你說要一坪換一坪，會有建商要去嗎？」新北市不動產估價師公會理事長徐士堯如是說。【未完待續…】

報導連結：<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=22742>

血淚都更系列三：權利變換魔術秀（下）

「權利變換都是數字遊戲，只是看你怎麼去玩他。估價師就是魔術師！」徐士堯認為，都更條例為了藉由民間力量推動都更，所以完全以實施者為主體，就會忽略掉幾個問題，首先就是估價師的選擇。「地主找的不算，如果要重估，建商願意的話，才找第 4 家，但怎麼可能推翻一開始的估價結果？」

徐士堯直言，地主若對估價結果不滿，可以在都更審查會議陳情，讓地方估價師公會介入處理，但公會已經和建商綁死，如果之間涉及利益交換，甚至會不願意公開出去輪派，怎麼樣都不會對地主有幫助。他強調：「估價師只和地主做一次生意，但要和建商合作機會卻很多，你覺得估價師會傾向誰那邊？」

由於權利變換計畫必須在開工前提出，房子都還沒蓋好就要去推估價值，還要預測市場變動，本來就虛無飄渺，因此更新後價值究竟估算準不準，很難有所公評。然而更新前價值的估算，卻總是引來許多紛爭。首先，除卻估價師全是實施者找的之外，更新前的「評價基準點」也是至關重要的爭議要點之一。

目前一般都更案光是審議平均就得花上 3 年，如果再加上施工時間，一般都更案可能都要 5~6 年才成，但估價師衡量地主產權更新前價值的「評價基準點」，卻是訂定在最開始的時間，評定後就不會再調整。換言之，就算這幾年的時間中，都更案鄰近地區的房地產價格不斷飆漲，估價師所估算的「更新前價值」，卻永遠不會漲。「實施者付出的都更成本部分，例如營建成本都會逐年調高，可是地主的土地價值卻一直不變，哪有這種道理？」徐士堯質疑。

在此，我們有必要提醒一點「題外話」。如果大家前文沒有跳著看的話，應該都可以理解，「評價基準點」的房價越低越好，這樣更新後新屋才會創造利潤。但反過來想，現在台北市房價已經非常驚人了，都更案最多的地點卻還是集中在中正、大安、松山等高房價區。也就是說，這些都更案的評價基準點本來就是建立在高房價上。你想，這些實施者，包括同意參加都更者，有可能眼看政府「平抑房價」而不吭聲嗎？

當集權力於一身的實施者，以及所有參加都更的地主，都是瞄準更新後的地價飆漲，那麼，推動都更的難道不是「私利」嗎？公共利益，到底在哪裡？

「共同負擔」造就「無本生意」

在此有必要說明前文中的「更新成本」究竟是什麼，才能讓人清楚理解，這一大筆實施者自行申報的費用，究竟是如何被「高估」的。

首先，更新成本經常被統稱為「共同負擔」，因為事實上實施者不是真的拿出一大筆錢來蓋房子，而是在確定要更新之後，拿地主的土地抵押給銀行，再拿貸款來的經費去進行更新。所以，更新成本事實上也不能說是實施者出的，他們做的就是去協助、管理，讓更新案順利完成。但雖說是地主共同負擔，實際上大家也不用掏錢，因為這些最後會轉換成要付使實施者的權利變換價值，他們要的是更新後的不動產，不是這筆錢。

依都市更新條例第 30 條規定，共同負擔包含工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐及管理費用、申請各項建築容積獎勵及容積移轉所支付之費用等。

我們先談工程費用。顧名思義，工程費用就是蓋房子需要的原物料、機具維護等開銷，壞消息是（噢？不說好消息嗎？），就算您遇到的建商牌子老信用好，還每天都吃誠實豆沙包，這部分的成本還是不可避免地會被高估。

就以目前都更正進行地如火如荼的台北市為例。按照台北市都市更新審議委員會通過之「台北市都市更新事業（重建區段）建築物工程造價基準」，都市更新的造價比照內政部營建署公告的「國家公共工程造價基準」。換算之後，通常台北市每個都更案的營建成本，都落在每坪 12~20 萬不等，要視建築規模而定。雖然政府官員一再告訴我們，都更不是要蓋豪宅，但以這每坪造價成本來看，要說不是豪宅都很難。

請注意，就連指標性豪宅「帝寶」公佈的建築成本，每坪也「才」22 萬左右，為何台北都更案也能花到每坪 20 萬？為何台北市之外的地方，明明每坪花不到 10 萬就可以蓋出很好的房子，但台北就是不行？為何台北最貴的土地，都是由都更地主提供，但實施者使用的鋼筋水泥就是會比較貴？

接下來談共同負擔中，工程之外的費用。

那些實施者找來的估價師，費用是地主共同負擔，但地主就算對估價結果不滿意也沒辦法。建商說投資有風險，所以風險管理費也是地主共同負擔，但現行營建業都是多頭投資，幾乎沒什麼風險，這些風險管理費卻還是地主共同負擔。那些抵押地主土地，跟銀行貸款蓋房子的費用利息，也是地主共同負擔，所以如果地主對於都更過程不滿意，中途發動抗爭的話，都更期程拉長所額外增加的貸款利息，也都是地主主要共同負擔。

然而，這些共同負擔越高，地主最後換算的權利變換價值就越低，實施者的權變比重卻越高…

球員兼裁判的選屋分配制度

此外，選屋分配也是都更過程中非常「離奇」的一環。撇開房子怎麼設計，空間怎麼規劃，完全都是建商主導先不談（這部分在下一篇文章會處理），就連房子蓋好後，該怎麼選房子，竟然也是建商先選…

徐士堯解釋：「都更條例只說更新後，更新成本由不動產抵付，但沒有規範如何分配、選擇不動產。如此一來，建商就可以先選自己要的樓層、空間，而且事先就把這部分價值低估，這樣才能拿更多。更妙的是，後續這些房子它要賣多少錢，與估價估多少錢也毫無關連。」

他舉例，比方說一個案子如果是蓋在商業區，那建商就會先把大部分 1、2 樓都選起來，再跟住戶說可以當店面的只剩哪些，要大家抽籤，多數人最後就只能選高樓層的。反過來說，如果都更案是靠近河邊風景好的，那建商就先選高樓層，這樣賣價才會好。

「選配時，建商暗槓一些戶數不給原住戶選，雖然不違反都更條例，但應該是也違反民法誠信原則。我打個比方，這就像是大樂透選號，有些號碼故意不讓電腦選號出一樣吧」，徐士堯比喻。

規劃分配權、優先選擇權不能放同一邊！

最後，讓我們來聽一個發生在古早古早以前，世界上還沒有都市更新這回事時候的故事。

有一對兄弟因為分家產擺不平，糾紛不斷，於是找上了所羅門王，希望他能為此事協調出兩全其美的辦法。所羅門王於是對哥哥說：「就由你決定要怎麼把財產分成 2 份吧！怎麼分都可以，但是要讓弟弟先選。」於是，兩兄弟的終於協調出彼此都滿意的分法。

「這故事告訴我們，規劃分配權和優先選擇權不能放在同一邊。」徐士堯認為，現在都更會有問題，就是因為決定權全集中在建商手中，所以很難讓住戶滿意，而絕大部分的糾紛就是這樣產生的。

然而，就算規劃分配權、優先選擇權被平均分配在實施者與地主手中，但事實上，都更還是很難達到公平…為什麼？原因很簡單，因為所羅門王的故事要能達成公平結果，必須建立在「資訊透明」，也就是分配利益的雙方，知道所有資訊的情況下才能成立。但我們的都更過程透明嗎？公開嗎？【未完待續…】



（圖說：藝術家鄭安齊為呼籲民眾關心都更議題，所創作的假都更廣告。廣告中說：「透過都市計畫變更容積獎勵，我們所能得到的，不只是更新的宅邸，還有更多。」然而，可能嗎？這究竟會是都更「新象」，抑或只是「幻象」呢？）

報導連結：<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=22747>

血淚都更系列四：都更仙人跳

「整個都更就像是一場仙人跳，政府和建商先用更新後的利益誘惑地主，地主一旦同意後就失去決定權，可能還得付出代價，更慘的是最後如果拒絕配合，還要面臨被拆遷的命運…」一名都更受害者比喻。

在前面的報導中，我們已經談過權利變換、估價、選屋分配的不公之處。然而，即便所有實施者操行分數都拿 100 分，政府也願意修改相關設計，整體都更流程還是有很多問題得面對。所有對經濟學稍有概念的人都知道，自由市場經濟要能達到公平，最大的前提就是「資訊透明」。然而，我們的都更流程真的有達到最基本的資訊透明要求嗎？

不知道不清楚也不用問你的「劃定都更範圍」

為了讓所有讀者瞭解都更過程中的更多缺失，本文將帶領讀者從都更最初的起點，也就是「同意都更」

之後會發生什麼事（反正也無法拒絕），再開始探究制度的權力失衡與資訊不透明程度。但接下來~~1,000~~字可能不太有趣，大家先忍耐一下。

先從劃定都市更新範圍講起好了。並非所有地區都能劃定為更新地區，政府頒佈了一套認定標準，包括屋齡、巷道寬度、樓高、區域面積等項目，不過這並非本文重點，因此不在此詳述。如果是公辦都更，也就是由政府發起，再發包給建商當實施者的都更案，在劃定都市更新範圍的過程中，完全不需地主同意，所以一般地主、住戶不要說是「知情」，連同意的權利也不會有。

其次就是一般都更類型，依據都更條例第 10、11 條規定，只要符合政府頒訂的更新標準，並有 1/10 的合法地主發起，就可以申請劃定更新範圍。但目前許多都更案都是建商先到選定的地區買樓買地，讓自己的土地持有比率超過 1/10，如此建商就可以逕自發起劃定，一般住戶同樣不會知情。換言之，無論是公辦都更或一般都更，在劃定階段時，地主很有可能都是毫不知情的。

「概要」、「計畫」，傻傻分不清

不過劃定更新範圍只是取得區域的更新資格，就像是在昭告天下說：「嘿！我們這裡可以都更喔！」因此，接下來還必須遴選實施者，也就是「辦理都市更新流程」，等最後選出單一實施者時，才會進入真正的實施階段。此時，地主必須搞清楚什麼是「都市更新事業『概要』」，什麼又是「都市更新事業『計畫』」。事實上，這區別非常重要，但現實上，推行的過程卻是雜亂無章，因此許多都更受害者都將此稱為「騙取都更同意書過程」。

簡單講，「概要」就像是「合作意願同意書」，地主可以將概要同意書簽給許多家建商，任何建商只要取得 10% 合法地主的同意，並經主管機關核准，就可以開始擬定「都市更新事業『計畫』」。

由於可能會有許多家建商都取得概要同意門檻，因此「計畫」可能也會有很多份，但地主「只能簽署一份」，因為這就是選定實施者的最後步驟，任何建商只要取得 2/3 所有權人、3/4 更新面積合法地主同意，就達到審查門檻，通常也會成為最後的實施者。

太好了，還沒超過 1,000 字我們就要進入重點了！這裡問題超大的，請大家務必回神。因為大多數人根本分不清「概要」與「計畫」的差別，加上政府也沒有對此訂立定型化契約，所以 2 張契約同樣都只是不可思議地薄薄的一張紙，差別只在於「概要」與「計畫」2 個字，因此許多地主根本不曉得自己簽的是什麼契約！

都市更新受害者聯盟彭龍三指出：「有些不肖建商一開始就直接發計畫同意書給住戶，壟斷同意權，之後再要住戶補簽概要同意書，住戶根本搞不清楚，連計畫書長什麼樣子都不知道，就傻傻地把自己給賣掉了。」彭龍三解釋，有些建商會要求地主簽同意書時，不要註明簽約日期，或刻意讓地主忽略，甚至直接變造日期，讓整個程序「反過來跑」，目前受害者聯盟已經收到很多起這樣的案例。

都更契約，竟比辦信用卡還隨便

關鍵在於建商作弊嗎？未必。關鍵在於，內政部營建署根本沒有對此制訂定型化契約，同意書上也沒有標示警語，才會讓許多地主根本就搞不清楚狀況，就簽訂如此重要的同意書。這個政府自己開的大漏洞，幾乎是在考驗所有建商的道德良知。

台北市都市更新處總工程司張溫德直言：「政府訂定了非常多定型化契約，一般人買賣房屋、土地時更要簽訂許多合約，但都更概要、計畫同意書沒有定型契約，也沒有標示警語，搞得地主最後簽計畫同意書時，竟然比辦手機、信用卡還要隨便，真的是很不可思議。」

同意書不綁計畫書，形同詐騙

好，因為三字經告訴我們「人之初，性本善」，再加上絕大多數的建商也的確沒那麼不肖，他們還是很 NICE 只是誤會多了點，因此本文就不多追究。本文要質疑的，是地主一旦簽署「都市更新事業計畫同意書」後，這種「同意到底」的荒謬性。

最大的問題在於，都更同意書只有讓地主表達意願，不涉及整體權利義務架構，而且內容草率到近乎隨便，地主只有表達意見權利，卻再也失去了決定權。

新北市不動產估價師公會理事長徐士堯批評：「同意書應該綁事業計畫書，不然送件是 A 計畫，後來建商不斷修改，地主也不知情，結果最後出來是 B 計畫，這跟詐騙集團有什麼兩樣？」「地主簽同意書後，幾乎就喪失了所有決定權，因為那是空白同意，沒有和計畫書綁在一起，所以對於計畫變更無能為力。」

徐士堯解釋，「同意」應該是有層次、階段性的，因為地主同意讓建商成為實施者，跟地主同意初始事業計畫、中途的所有變更、跟最後出爐的結果，完全是不同層次的問題，但都更過程中，地主一開始同意了，就等同一路同意到底，再也沒有撤回，甚至參與更新設計的權力，根本就不合邏輯。「政府根本就沒告訴人民相關的權利義務關係還有相關風險，難不成地主也同意最後要被拆遷嗎？」徐士堯痛批。

缺乏三方對質機會，審議委員背黑鍋？

由於都更這種「一路同意到底」的特性，讓地主對於設計修改、估價爭議、選屋分配種種切身問題，完全失去決定權，也讓實施者成為了都更的唯一主體。缺乏對都更審議過程的參與決策權，附加相關資訊的不透明性，則讓爭議不斷蔓延、擴大。

就拿估價、權變資料來說好了，目前主管機關主管機關用「個人資料保護法」限制地主只能調閱自己資料，但權利變換或估價報告的重點是均衡，若只能調閱自己資料，無法與其他參與者比對根本沒有意義。

此外，雖然地主有異議時，可到都更審議委員會中「表達意見」，但在進入決策階段時卻得離場，僅留審議委員和實施者作結，不但不知道爭議到底有沒有被處理，更不知道所有的設計變更究竟是由誰決定。

「民眾陳情完，就被請出去，剩下實施者和主管機關在場，審議者要反對案子，實施者卻都在，如果眼神可以殺人，我看審查委員大概要死很多次」，同樣也是新北市都市更新審議委員會成員的徐士堯透露。

他指出，事業計畫審 18 個月，如果是事業主管機關要求修改，那就一定要修，不然進行不下去。但如

果主管機關要求修 5 項，最後卻修了 10 項，因為缺乏三方對質場合，所以建商修成對自己有利，出去卻跟地主說「那是主管機關要求」，地主也莫可奈何。

「我不敢說沒有審議委員和建商勾結的案例，但不管有沒有勾結，因為根本沒有對質機會，所以權益損失者就會認為是官商勾結。問題是，審查委員和主管機關常常都是在背黑鍋的，而這和審議制度、都更條例有關」，徐士堯無奈地說。

是政府、建商，還是釘子戶害了都更政策？

都更制度設計讓民眾缺乏審議參與權、決策權，甚至，後續審查資料地主都拿不到，所以無法得知陳情、異議到底有沒有被處理。如今，許多市民對於都更政策、建商、審議委員會觀感不佳，究竟能怪誰？

曾經被媒體報導形容為「釘子戶」的彭龍三認為，一個公平而有效率的制度，對於建商而言也很重要，因為好的建商也很多，他們本身也不希望被汙名化是壞人。「雖然我是受害者，但我真的不是要反對都更，政府應該做的，是不要讓這個制度產生這麼多讓人質疑的地方」，他強調。【未完待續…】

血淚都更系列五：是都市更新還是消滅社區？

「目前都更案有人自殺了嗎？如果我最後真的必須走上絕路，媒體可以來拍我跳樓嗎？」

大多數的都更受害案例都源自於權利變換與選屋分配。這部分的爭議與漏洞我們已在前文中為您分析。然而，有一群都更受害者的聲音一直都沒有被聽見，甚至，也沒有媒體願意報導。這群人就是「佔有戶」，或者，用我們更熟悉的語言來說，也就是「違建戶」…一群在都更案例中，從未被認真關注與傾聽的人…

都市更新受害者聯盟找上許素華那天，與建商纏訟多年的許素華眼看許多和她有共同遭遇的人坐在眼前，不禁將壓抑多年的焦慮一股腦釋放出來。都更的惡夢壓得她喘不過氣；無論如何，她想醒，即便是從她那被認為「影響市容，有礙大台北國際競爭力」的破舊建築上一躍而下…

土地查封 政府卻推公辦都更 理由何在？

許素華任職於圖書館，幼時曾因罹患小兒麻痺導致中度肢障。已步入中年的她，自中文系畢業後就一直努力工作分擔家計。目前還單身的她，將每月 3 萬多的薪水，幾都花在扶養已往生弟弟留下的幾個孩子身上，生活雖不致困頓，但開銷總是吃緊，幸虧長輩留給他們老房子當避風港，省卻在台北沈重的租屋開銷。

許家自民國 50 幾年就住在三重大同南路一帶，當時許素華的外婆分 2 次付款以買土地和房屋，但因土地為祭祀公業舍人公所有，所以並沒有完成土地移轉手續；在當年，這樣的現象非常普遍。

許家附近大批土地屬祭祀公業或軍方所有，許多從外地移入三重的街坊鄰居，多半不曉得土地到底歸誰所有，但認為既然土地與房屋是掏錢購買的，賣房子的人也說有向祭祀公業買土地，論法總站得住腳，因此多半沒認真完成過戶手續，直到他們被劃進都市更新範圍，成了違建戶還被告「拆屋還地」

後，才驚覺事態嚴重。

「民國 92 年的時候，政府跟我們說要推公辦都更，理由是社區老舊、巷道小、防火衛生設備不好，而且 90% 以上的土地是祭祀公業所有，乙、丙區（註）沒有人有土地所有權狀，自行改建比較困難，可是我們區位還不錯，政府就說要透過都更手段協助。」許素華回憶，當時政府與居民洽談公辦都更時，承諾住戶可以按原住宅樓地板面積分回新房子，還可以改善生活條件，因此對該政策都很歡迎。

「一直到很多年後，我被建商告了才知道，早在民國 91 年時我們腳下的祭祀公業土地就被查封，隔沒多久就被劃入都更範圍，但政府在 92 年才告訴我們要都更，那是我們惡夢的開始，但沒有人發現任何問題」，許素華說。

民國 94 年，祭祀公業土地開始進行法拍，並在同年 11 月 23 日由亞青建設余建華得標；此遭法拍土地佔原都更基地面積 60%，於是亞青建設成為該區最大新地主。亞青建設得標後，社區內開始出現一名自稱乙區住戶親戚的男子，開始四處遊說住戶，說新地主不想參加公辦都更，想要推行自辦都更，因此希望大家連署撤銷公辦都更案，還說新地主承諾，自辦都更會給大家更好的福利。「那時候城鄉局人員劉顯宗來我家拿資料，他跟我說實際上也不可能一坪換一坪，和他們一開始講的不一樣，所以我也參加連署撤銷公辦都更」，許素華回憶。

該名男子的積極遊說，成功贏得了鄰里住戶的信任，也讓許多人加入連署推翻公辦都更的行列。民國 96 年 3 月間以「李國樑」為代表人的一紙陳情書，讓公辦都更案被成功撤銷，居民也開始殷切地期盼自辦都更的來臨。

新舊地主疑雲

民國 97 年 5 月 19 日，拍得土地的亞青建設余建華終於在拍定後 2 年半結清尾款，正式成為該區最大新地主。然而，教人始料未及的是，他竟然在同年 7 月 23 日時，將該土地轉手賣給圓富建設，僅僅當了 66 天的新地主。

圓富建設成為新地主後，馬上向台北縣政府城鄉發展局申請丙區、乙區都市更新事業計畫，並且不顧亞青建設給住戶的承諾，要求商業區 1 樓每坪 15 萬，住宅區每坪 10 萬，2 樓以上每坪 3 萬的價格，命所有「違建戶」領補償金後儘速搬走，若不從者將面臨「拆屋還地」、「不當得利」官司訴訟。

居民跳腳了。有人開始向圓富建設抗議，說亞青建設曾經承諾居民，說 1 樓可以「一坪換一坪」，2 樓以上至少也補償 5 萬，圓富收購亞青土地，肯定知道這些承諾，若成為新地主後推翻前地主承諾，豈非違反信賴保護原則？對此，圓富建設僅表示，前地主承諾和他們無關，拒絕與違建戶談判。

圓富建設的作法合理嗎？套具 PTT 八卦版名言 - 有沒有圓富建設和亞青建設套好招的八卦？ - 許素華表示，圓富建設與亞青建設本來就有許多股東是重疊的，亞青建設余建華當年拍得土地，法院要將相關文件寄給他時，送達代收人則是圓富建設…兩家公司之間有沒有關連，恐怕值得相關單位進一步追查。



（圖說：目前乙區住戶已被清空，該區域在動工前，暫時被整建成停車場）

都更造成原生社會脈絡消失 等同另類「滅村」？

該案的現況是，乙區 624 坪土地上的所有住戶已全部領補償金走人。目前該區被剷平改建成停車場，只待都更審議程序走完，就可開工動土，計畫興建成地上 28 層，地下 3 層的嶄新住商大樓。

至於住在丙區的許素華，因為覺得領了賠償金也無法再在台北找到房子，租屋負擔對他們來說也很沉重，因此試圖透過時效認定取得地上權，只希望可以因此不用被迫遷，未來改建後還能繼續在此生活。然而，事情並不順利…

圓富建設針對丙區 2 戶提起拆屋還地訴訟，其一就是許家。目前一審判決許家敗訴，時效認定申辦也遭地政機關駁回。另，希望向軍方優先承買其家部分土地坐落到國軍眷地部分，得到土地管理人國防部的答覆是「於法無據，歉難辦理」，合法房屋認定申請，因為房子經過部分改建，與當初申請營建執照所附建築圖說不符，又遭工務局駁回。而二審判決結果會如何還不可知。

對許家來說，如果所有法律都無法讓他們保住房子，那麼最有可能的未來，就是他們在領取微薄的補償金後，再也無法在台北購屋，只得租屋過日，經濟負擔勢必雪上加霜。

「現在是現住戶被驅離，等於是社區消失，跟被滅村一樣，只差我們沒有全部死光光。」許素華認為，決定這邊怎麼開發的，不是現住戶而是建商財團，只能用可悲形容。「剛開始我很痛苦，還很想去跳樓，後來我同學說跳樓媒體只會報幾分鐘，不划算，應該去念化工系，調配王水殺人比較快，不然就是等著被趕盡殺絕」，許素華近乎絕望地說。

期待豪宅榮景 現住戶抗議社會住宅

從三重大同南段的例子，我們可以發現住戶無論是一開始的「公辦都更」，抑或是後來的「自辦都更」，完全沒有任何自主權；缺乏土地所有權的住戶，更是任人宰割的對象。雖然都更條例中，爲了鼓勵建商能夠保留當地社會網絡，所以設置了△F6 容積獎勵，希望建商可以安置這些極度弱勢的居民，但建商仍舊選擇將原住戶「請走」。這樣的「都市更新」，實際上用「都市人更新」或許更爲恰當。

更教人感到諷刺的是，政府預定在大同南段，緊鄰丙區都更基地旁的國有土地上興建社會住宅，卻還遭到部分當地民眾反對抗爭，理由是居民預期都更可帶動房價上揚，若社會住宅成案，勢必拉低他們房價，也會影響他們未來生活品質。一位當地居民受訪時不諱言地說：「我不是瞧不起低收入的人，但他們真的就是生活習慣比較不好，會讓社區變亂，還會拉低我們改建後的房價。」



（圖說：三重大同南段社會住宅預定地，目前空地被住戶拿來當「開心農場」。）

拆解社區、驅離住戶 都更公益何在？

或許有人質疑，三重大同南段的例子，也許只是特定建商的案例，再說建商透過訴訟手段，將原本就「違建」的住戶驅離也是「一切合法」，這樣的案例並無法說明「都市更新政策」本身有任何問題。

然而，我們要質疑的是，都市更新政策開宗明義就是打著「公共利益」的大纛，希望民間建商可以協助政府推動更新，造就全體住民的公共利益。問題在於，當建商不願安置住戶，所爲與公益相差甚遠時，我們的都更條例、審議制度卻沒有任何制衡措施 – 因爲都更條例僅給予審議委員會審議設計、審查容積獎勵的權力，建商與住戶的一切「私約」，政府完全無法介入，只能讓苦弱窮民自行和建商財團去打民事訴訟…他們真的如許多人認爲，都更釘子戶只是爲了「錢」嗎？不，他們只想有個家。

當一個號稱可以「帶動台灣在全球化競爭中站穩腳步」，爲市民「謀求公共利益」的都更政策，在實際施行過程中變得逐漸扭曲，而且還一切合法時，我們的政府與建商，仍然聯手在各大媒體地產廣告中放送「都更大利多」的置入性行銷。從許素華的故事，從體制、法治、實際都更過程、原生社區的拆解、社會住宅的反對聲浪中，我們究竟看到了什麼公共利益？

報導連結：<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=22995>

血淚都更系列八：是都市更新，還是都市「人」更新？

文章一開始，請容我先華麗地離個題。

時間是清朝，地點是一座帶有蟾蜍穴大池塘的六合院。傳說，這家人的祖先在地下埋了許多金湯匙、銀筷子，大宅門於是得名「萬寶厝」。緊接著時針大概轉了 90 萬圈，萬寶厝旁起了高樓建了捷運，來往的人改稱這裡叫「後山埤」，還記得「萬寶」之名的人很少很少了。

某個冬陽暖照的午後，一名年約 4 歲臉上還掛著鼻涕的小女孩，拿著幾把橘色塑膠湯匙在柏油路面上掘個不停，挖出了幾個小窟窿。問她正忙些什麼，她則連頭也沒抬起，邊忙著挖洞邊答說：「地底下有寶藏，我要把它們都挖出來」。我很想告訴她不用白費力氣了，因為現在台北市捷運周邊的土地動輒百萬起跳，她挖的那些土恐怕遠比金湯匙銀筷子來得值錢，不過考量到我面相兇惡，再說些掃興話只怕讓小妹妹更討厭我，於是只住嘴安靜看她繼續淘寶了…

都市更新對許多人來說，無疑是最新的都市淘寶途徑。然而，對於如今只被認定為「違建戶」的萬寶厝後代來說，他們卻連淘寶的門票都沒拿到。建商以許多人的名份買下了該區塊大部分的土地（建商老闆娘甚至設籍在違建鐵皮屋中），取得了大部分的同意比例發起了都更，未來一旦都更案成功，萬寶厝的後代很可能將被迫離開此地。換言之，都市更新不止把房子更新了，就連在這裡居住超過一百年的人們，也會一併被更新掉…都市更新對某些人而言，說是「都市人」更新也許更為貼切……



（圖說：台北市後山埤玉成更新案。萬寶厝的小妹妹正拿著湯匙努力挖寶，她不知道的是，她正在挖的土地，其實遠比什麼寶藏都值錢…）

台灣還要擁抱「推土機式的都市更新」嗎？

場景咻一下換到 1970 年代的紐約。當時，紐約也正如火如荼地在推行都市更新（Urban Renewal），金融大樓、商業中心、精品廣場、豪宅不斷從老舊社區的殘骸上矗立新生。原先來自世界各地，居住在老社區中的拉美歐亞非裔臉孔，則一層一層地被「瀆」到離都心越來越遠的舊區域落腳。許多紐約客的臉孔，就這樣被汰換掉，變得越來越「好好看」了。如今的紐約客，早已不是當年的紐約客，正如

同後來的首爾、老香港一樣；或許，未來的台北也會跟上這樣的世界浪潮。

「我們還停留在美國 70 年代的思維，是 **Renewal**（更新）不是 **Regeneration**（再生）。大家觀念也沒變，但那已是美國不要的東西…都市更新在美國已經是很髒的字了。」談起台灣都市更新，台北市都市更新處總工程司張溫德意外地給了十分嚴厲的批判。

「台北市每年建案中，只有很小很小的比例，是屬於更新重建案。」張溫德直言，房子改建不等於更新，但現在的都更只是有甜頭、放大版的合建，多半沒有達到都更精神。他認為，現行都更條例只給出「容積獎勵」這樣的棒棒糖，而容積一詞在台北比鑽石更加值錢，才使得都更實施者與住戶全部都只向錢看齊，並造就今日都更的「公共利益」精神，幾乎全被掩埋在金錢利益，及其引發的糾紛陰影之下。

「我自己在看房地產廣告都覺得很荒謬，難道台北市的更新發展只要看錢的嗎？大家都這樣想，我們規劃發展就被當作是幫建商炒地皮，也很難為。」「實施者和住戶談，也都是錢，之間沒有公共利益…我們知道，也得面對。一切都在談錢，就會有金錢的盲點。只要錢談不攏，就算有公共利益也不用談。」（下略 50 萬字）

張溫德作為台北市都更處的幕僚長，談起都更卻是滿腹的苦水。他以「無奈」和「慚愧」形容自己身在公部門的感受，也呼籲中央應儘速修改都更條例，在棒棒糖（容積獎勵）之外也放些棒子（處罰禁止條款），避免原生社會紋理跟著老舊建物一同被更新掉。

「推土機式的更新，只是造就實施者利益。硬體更新，社會脈絡留著，這才是成功的更新。」張溫德認為，現行都市更新應該由更新（**Renewal**）改變為再生（**Regeneration**），以保留社會紋理為前題，除讓老舊社區硬體更新外，再透過地政、產業系統互相配合，如此再生後的更新單元，才會成為真正能加強都市整體機能的再生單元，而不只是互相複製來複製去的水泥大廈。

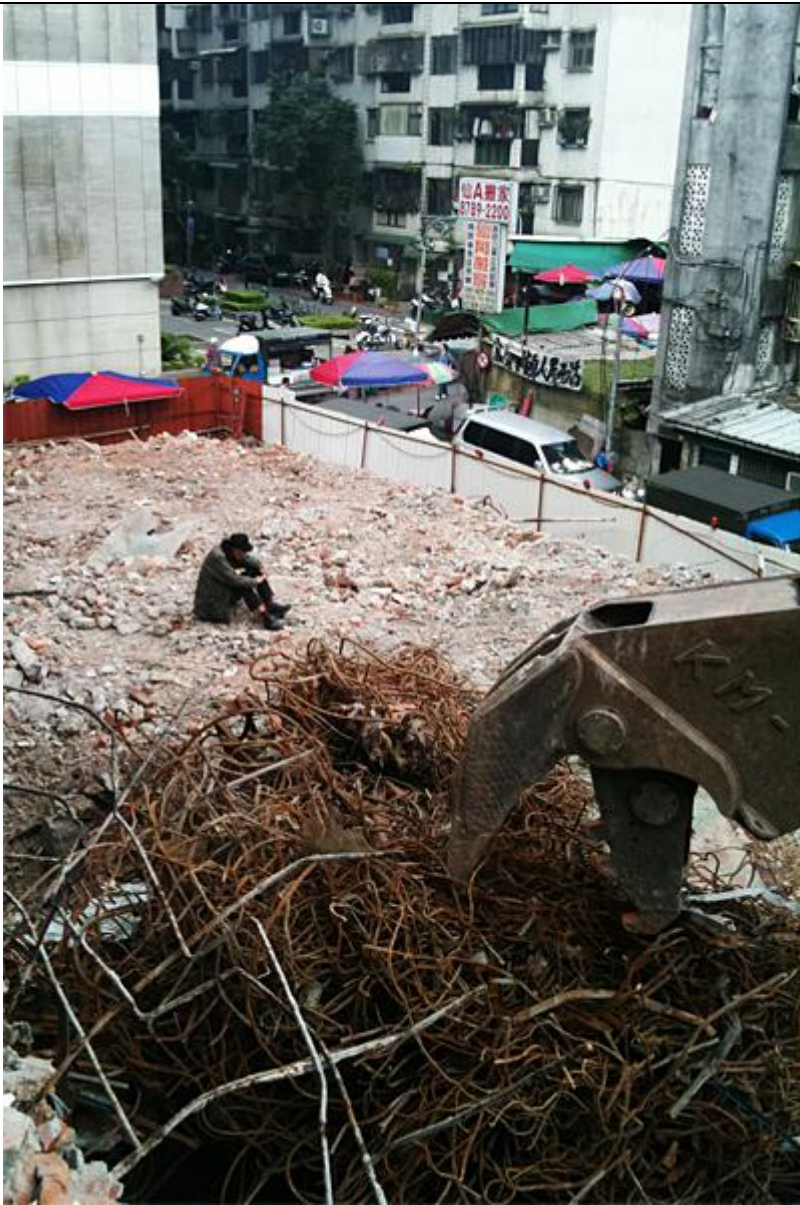
台灣都更的「四神湯」在哪裡？

日本建築大師安藤忠雄在《在建築中發現夢想》一書中寫道：「都市文化最重要的意義，在於作為人們共有的原始記憶，並且超越時代流傳下去。要培養都市文化並不是單純地把舊事物毀壞後拿新的事物代替，要懂得保存才能獲得真正的豐富性。」

反觀台灣都市更新，除了拆舊屋起大樓、透過種種手段將弱勢住戶驅離原生社區外，我們看不見文化的載體 – 包含建築、居民，及其共譜的生活型態如何被保存下來，更看不見安藤忠雄的建築夢想，如何在都更中被體現。

一位正在台北市推行都更案的建商在與我私下聊天時，更不諱言地說：「豪宅之所以能成為豪宅，絕對不是因為建材如何高檔、外觀如何富麗堂皇，而是他能確保社區中絕對不會有窮人！」面對如此排除式的都市更新，我們究竟要如何，才能鐵了心按「讚」？

國片《雞排英雄》中，豬哥亮所飾演的政治人物在喝了一碗四神湯後，戲劇性地扭轉了不公不義的都更案。如今，當台灣都更也不斷「熱映」血淚都更戲碼的同時，誰又來給制訂都更條例、推行都更政策的官員一碗四神湯呢？



圖說：台北市都更場景。我們要更新的，究竟是房子還是人呢？（圖：彭龍三提供）

報導連結：<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=24584>

社會組第一名：這一行 13 個字 45 萬新移民受惠

得獎者：國立台灣大學生物產業傳播暨發展研究所研究生鄭立明

區區的一行十三個字，成了新移民的“保庇證”，維護著四十五萬名外籍配偶在台灣的工作權利！

內政部入出國及移民署為配合勞委會於今年 8 月 18 日修正發布「就業服務法施行細則」第 9 條之 1，即放寬對於特定依親居留原因消失，但仍有繼續居留必要之外籍配偶，無須申請許可亦得工作之規定。故自 9 月 16 日開始核發的外籍配偶居留證上，加註「持證人工作不須申請工作許可」這一行中文紅色字樣。

移民署表示，這項措施是為加強照顧因結婚來台的新移民，亦讓雇主能安心聘請他們工作。另在大陸配偶方面，也會在新核發的依親居留證及長期居留證基資頁「附記」欄上，加註同樣的字樣。

如此貼心的提醒服務，廣受大部分外籍配偶的贊同。在台居住多年的大陸籍配偶蕭女士分享說「如果早在多年前實施，該有多好啊！」，原來蕭女士在求職經歷上有遇過類似的困擾。她在面試一家餐廳的外場服務員時，雖已向經理說明自己所持有的居留證，是無須申請工作許可證就可工作的。但經理為了求心安，還是要她出示相關文件證明才能被錄用。蕭女士向移民署提出申請，不過該局當時並無提供這項服務，讓她不知所措，以致錯失了就職機會。

至於原已取得外僑居留證者、依親居留證或長期居留證等的外籍人士，倘若有需要註記相關文字，也可至移民署各縣市服務站，申請換發或於其原有證上加蓋文字章戳及校對章。

另一名不願透露姓名的男性華僑知悉這大好消息後，趕緊到鄰近的移民署服務站申請換發加註上揭文字。他無奈地表示，男性外籍配偶在求職上最常被主管詢問「需要公司當擔保人替你申請工作許可證嗎？」、「需要當兵嗎？」、「需要每三個月出境一次嗎？」、「你的勞保和健保怎麼辦？」等的煩人問題。每次都需要花上不少時間來解釋，卻換來主管半信半疑的眼神回應。因此，他期待換發證件後，接下來的面試就能順利許多。

移民署補充說，其實依「就業服務法」及「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」等的條例已規定，在台灣取得居留證的外籍配偶，有別於一般外籍人士，不需額外申請許可就能直接在台灣工作。只不過大部分的雇主因不了解法令，誤認為外籍配偶也須申請許可證才能工作，導致不少外籍配偶在求職時受阻。

就讀國立台灣師範大學科技應用與人力資源發展研究所博士班的蔡尚鈞透露，自己尚未看到這公告前，也以為凡是外籍人士在台灣工作，就必須申請工作許可證。這樣一來，對資本額不大的中小企業而言，除非有專業的特別需求，否則會優先錄用本國人。因為在處理勞保和健保的行政作業以及溝通協調上相對地簡單些，且符合經濟成本。但他認為，既然有法條保障外籍配偶在台灣的工作權，政府必須透過不同管道進行宣導。尤其勞委會應該辦理說明會，讓僱主與人資部清楚瞭解相關的訊息，這是非常重要的。

「因為工作權是人權的基本要素之一。」社團法人中華民國南洋台灣姊妹會社工作人員鄭詩穎說道。的確，每一個人的工作權都需要受到重視，正如在世界人權宣言第 23 條強調著：「人人皆有權工作，

且享有同工同酬的權利，不可受到任何歧視。」

她還說明，這項居留證加註字樣措施是外籍配偶透過民間團體向政府相關單位溝通爭取而來的。因為一般持有居留事由為「依親」居留證的外籍配偶即不須申請許可就可以在台工作。不過，若外籍配偶因配偶死亡、離婚或家暴導致婚姻關係消滅，依移民法第 31 條規定，得准予繼續居留，但必須申請工作許可才能工作。對於這些遭遇不幸的新移民來說，「只給居留權，不給工作權」是不公平的。

小小的動作，大大的改變。隨著修改條規與加註字樣，讓目前在台灣的外籍配偶含中港澳籍約三十萬三千人和其他外籍約十四萬八千人等的工作權逐漸獲得平等待遇。不過鄭社工認為，外籍配偶不管是在人權或是工作權等，還需要一步一步向前改善。

此外，也有一些新移民異口同聲說，雖然居留證加註了文字說明，但礙於統一證號與身份證字號的字元並不相同（註：前者形式為 AB12345678；後者形式為 A123456789），所以在許多人力銀行的網站上不能註冊成為會員，無法使用普及且有效率一線上投履歷的方式求職。

看來，台灣若要成為先進的民主與人權社會，那各方面需要更用心了。畢竟，外籍配偶的工作權如果沒有受到良好的保障，影響的不只是新移民本身，而是四十五萬戶的台灣家庭！

至少，就從這一行十三個字開始。



移民署在外籍配偶的居留證上加註了一行十三個中文紅色字樣，成了四十五萬名新移民在求職上的“保底證”。

圖片來源：移民署提供之範利樣本。



新移民耐心等待辦理申請各種居留證案件。

照片來源：鄭立明攝

社會組第二名：別壟斷你我的言論自由

得獎者：國立台灣大學新聞所研究生戴智權

2010 年，旺旺集團董事長蔡衍明、國泰集團前董事長蔡鎮宇與東森國際董事長王令麟共同成立旺中寬頻，併購國內第二大多系統經營者（Multiple System Operators，下稱 MSO）—中嘉網路。2011 年 4 月 29 日，行政院公平交易委員會已附加十一個負擔條款核准此併購案。9 月 6 日國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，下稱 NCC）舉行聽證會，聆聽業者與專家意見。但由於本案仍有諸多疑慮，NCC 在 10 月 24 日舉行公聽會。公聽會場外公民團體演行動劇、高喊「媒體庫撕啦，旺旺佔你家」口號反對媒體壟斷，場內學者專家與 NGO 團體砲火四射，不但直指目前旺旺集團旗下媒體的言論多元性已受到減損，新聞專業也未獲保障，將嚴重影響台灣的言論自由與民主政治發展。台灣大學新聞研究所副教授洪貞玲認為，NCC 應先制訂跨媒體集中的法規，並且公告跨媒體集中度的計算方式。在一切就緒之前，停止旺中寬頻併購案的審議。

快放手 還我言論自由

《世界人權宣言》第 19 條揭示，「人人有權享有主張和發表意見的自由；包括人人均有主張而不受干涉的自由，可以不論國界、不分媒體，尋求、接受、和傳遞消息與思想的自由。」言論自由的意義，不只包括「說」的權利，還包含「接收資訊」的自由。為了確保每一個人的言論自由，必須讓「多元資訊」在意見市場中競逐，每位公民必須站在平等的溝通基礎上，才能完成有效的溝通，確保每位公民的言論自由。事實上，《憲法》保障人民的言論自由，就是從「健全的意見市場」出發，唯有讓各式各樣的意見在市場中彼此交流、競爭，閱聽人才能接收充足的資訊，進而理解並討論公共事務，建構人民作主的公民社會。

然而，當媒體所有權集中以後，「多元資訊」的流通改變了。根據台灣師範大學大眾傳播研究所所長陳炳宏的研究，旺旺集團進入台灣的媒體市場後，中國時報、中視與中天的內容多元性已受到減損。根據他的觀察，一個週末會播出八次超級星光大道，內容多元早已不存。

旺中集團併購中嘉，是從上游的頻道業者往下游的系統平台併購。旺中寬頻董事長蔡紹中不斷聲明，系統是傳輸平台，並不產製內容，與言論自由無涉。但陳炳宏提出反對意見，本案涉及垂直整合的重大爭議，業者不但經營頻道，未來更進軍系統，會影響頻道的上、下架，影響閱聽人收看的頻道節目，當然牽涉言論自由的實現。

事實上，來自於台大、政大、師大等大學的法律系、傳播科系、經濟系、社會系與政治系等五十

多位的教授，願意站出來發起「媒體巨獸出沒請注意」連署，目前已將近三千位公民與一百多個公民團體加入連署。旺中寬頻併購案，號稱亞洲最大的媒體併購案，交易金額高達 715 億元，影響台灣未來的傳媒產業生態，為什麼媒體不報導？

台灣大學新聞研究所教授張錦華解釋，她私底下詢問電視台業者，得到的回覆是頻道都要上架，必須進入系統平台，「他們不敢得罪旺旺」，「這就是媒體併購的影響力」。她痛心地表示，「台灣表面上有很多媒體，可是一旦併購集中化之後，反對意見就被排除了，大家就不敢報導了，這還是一個民主社會嗎？這是我們希望留給下一代的民主社會嗎？」

財團法人卓越新聞獎基金會執行長邱家宜也提出解釋，記者報導未必就是完全正確，所以「最好能公說公有理、婆說婆有理」，「大家都能說出自己的想法」。在健康的傳媒生態下，讓讀者自行判斷。因此，從新聞工作者與社會大眾期待多元性的角度來看此併購案，「我們表達深切的憂慮與關切」。

NCC 你還在等什麼？

自從黨政軍退出媒體之後，媒體集團為追求綜效（synergy），併購已經是業界的趨勢。然而，我國卻無相對應的跨媒體法因應。為了保障人民的言論自由、確保資訊的自由流通，應該對於跨媒體經營要有所限制。洪貞玲主張，在建立跨媒體集中指標以前，NCC 應停止本案的審議。

台灣大學經濟系教授鄭秀玲以德國媒體集中委員會（The German Commission Concentration in the Media）的 KEK 值為測量指標，旺中寬頻併購後將成為橫跨報紙、雜誌、網路、無線電視、衛星頻道與有線電視系統平台的超級巨獸，跨媒體集中度高達 140%，大大超過德國的 30% 標準。她解釋，如果根據去年 NCC 核准富邦集團併購凱擘的個案來看，未來富邦要新設新聞台與財經台，必須要取得 NCC 的核准。所以，旺中寬頻已經有新聞台，根本不應該再購買系統，NCC 應立即駁回此案。

然而，援引德國 KEK 值計算跨媒體市場集中度，在我國是否也有法源依據呢？如果不採用 KEK 值，NCC 是否有另一套計算標準？對於業者而言，任何的投資都要能預見其風險，而我國法律政策方向不明，誰願意投入雄厚的資金為閱聽人產製優質內容？如果 NCC 沒有公開如何計算言論市場的方式，未來業者要如何「措其手足」？因此，洪貞玲建議，在建立跨媒體集中指標以前，NCC 應停止本案的審議。



十月二十四日，NCC 舉行「旺中寬頻併購案」公聽會，場外公民團體集結，高喊「媒體庫撕啦 旺旺佔你家」口號，反對媒體巨獸進駐台灣。



台大新聞所學生飾演「酷撕啦」，呼籲 NCC 不要縱容媒體巨獸產生，影響國內傳媒生態。



十月二十三日，學者與公民團體聯合舉行記者會，呼籲 **NCC** 要嚴格把關。出席記者會的人員包括台大新聞所副教授洪貞玲、中央研究院社會學研究所研究員瞿海源、中央研究院人文社會科學研究中心研究員施俊吉、政大新聞系系主任林元輝、卓越新聞獎基金會董事長胡元輝、公民參與媒體改造聯盟召委葉大華等。洪貞玲主張，NCC 應先制訂跨媒體集中的法規，並且公告跨媒體集中度的計算方式。在一切就緒之前，停止旺中寬頻併購案的審議。

社會組第三名：「擁抱陰陽人」在街頭

得獎者：高雄市橫山國小附幼實習教師葉曉琪



這張照片是我的陰陽人室友在今年(2011)受邀參與台北的同志大遊行的路上，我瞬間所捕捉到的鏡頭。他是丘愛芝，在找到自己的認同與身分之後，一直不遺餘力地以個人小小的力量為陰陽人的能見度與人權開啓空間、企圖以正面的形象翻轉陰陽人的汙名。雖然有著辛苦的成長歷程，但在鏡頭中他始終微笑如一。即使看著他舉著這個牌子已經有無數次，也拍過無數的照片了，但是在這樣一個公共的常民空間中，能夠這樣神情從容自在，還是讓我感動莫名！