

信任构建视角下我国台湾地区都市更新制度供给研究

Research on Institutional Supply of Urban Renewal in Contemporary Taiwan from the Perspective of Trust Generation

周琳 孙琦 陈晨
ZHOU Lin, SUN Qi, CHEN Chen

摘要：当前我国大陆地区城市更新实践面临着推动难度大、协调成本高、财政和行政负担过重等问题，“更新不动”已成为普遍难题。笔者认为，宏观意义上的信任是城市更新中多元主体合作的前提和基础，而制度是信任的基础、载体和对象。为此，本文构建了“规则—角色—程序”的制度分析框架，以我国台湾地区尤其是台北市都市更新中的制度供给作为研究对象，从规则的公平公正性、角色的可靠可信性、程序的透明正式性三个方面总结其都市更新中信任制度构建的经验与不足，进而提出在大陆地区城市更新中构建制度型信任的三点启示：(1) 政府应调整定位，出台适用于存量更新的法律法规；(2) 培育社会中介组织，建立多元合作的治理结构；(3) 坚持透明正式的更新程序，营造互信环境。

Abstract: Currently, urban renewal in mainland China is hardly promoted, faced with problems such as high cost of coordination, excessive fiscal and administrative burdens. In this paper, we believe that “trust” in the macro sense is the premise and foundation of cooperation among multiple subjects in urban renewal, and the institutional supply is the foundation, carrier, and object of trust; therefore, this paper constructs an institutional analysis framework of “rules—roles—routines”. Taking the case of urban renewal in Chinese Taiwan, especially Taipei City as an example, this paper analyzes the experiences and reflections of trust generating in urban renewal from three aspects of fair and just rules, reliable and trustworthy roles, and transparent and standardized routines, then to put forward three strands of policy implications for the generation of institutional trust for urban renewal in mainland China: (1) shifting the role of government and establishing laws and regulations suitable for urban renewal in contemporary China; (2) cultivating social intermediary organizations and establishing a multilateral cooperative governance structure; (3) implementing clear and formal routines to create the environment for mutual trust.

关键词：城市更新；制度型信任；制度供给；权利变换；中国台湾

Keywords: urban renewal; institutional trust; institutional arrangement; rights transformation; Chinese Taiwan

近20年来，我国大陆地区（下称“大陆地区”）大多数的城市更新过程属于不完全信息动态博弈^①，在此过程中，存在协商效率低下、时间成本高昂、缺乏有效监管等问题，多元主体在不健全的制度中寻求各自最优的利益分配，往往由于无法互相信任而产生矛盾冲突，以致陷入相互设置障碍的“非合作博弈”。在原先的增长主义背景下，实际达成合作的城市更新通常基于收益共享^[1-3]，但各主体间的利益分配界限模糊，在总体收益较为可观时，信息不对称、过程不透明、分配不均衡等问题可能被掩盖，却依然能促成合作。但当前，利用集体建设用地、划拨地的“产权差”拆旧建新的机会已日趋减少，收储环节的成本持续攀升，房地产市场供求关系发生重大变化，地方政府对存量土地收储后再招拍挂的更新模式难以为继。在有限的增值预期下，存量土地尤其是已出让的国有建设用地，无法沿用原有路径和政府主导的更新模式，其发展趋势或将走向小规模、渐进式的自主更新。然而，目前由原权利人主动开展自主更新的权利尚缺乏法律依据，从而导致其面临种种实施瓶颈。存量更新时代多元主体如何在“收益共享、风险共担”的平等理念下，克服沟通和信任障碍，达成互利合作的集体行动，是当前城市更新最迫切的议题之一，即

作者：周琳，同济大学建筑与城市规划学院，博士研究生，高级工程师。119424107@qq.com

孙琦，天津大学建筑学院，硕士研究生；青岛市城市规划设计研究院建筑景观研究所所长，高级工程师

陈晨（通信作者），同济大学建筑与城市规划学院，长聘教授，博士生导师；上海市城市更新及其空间优化技术重点实验室，数字化城乡融合发展分实验中心，主任。tjupchenchen@tongji.edu.cn

① 不完全信息动态博弈是博弈的类型之一，是指参与人的行动有先后顺序，且后行者能够观察到先行者所选择的行动，每个参与人对其他所有参与人的特征、策略空间和支付函数并没有准确的认识。

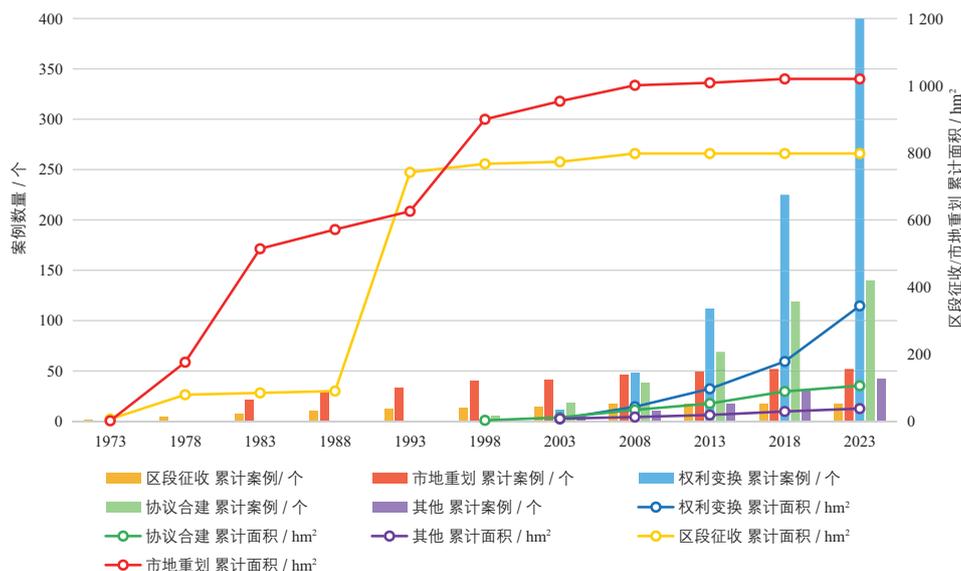
如何在城市更新中培育多元主体之间“互相信任”的合作治理机制？这是城市更新制度供给的关键。

我国台湾地区的都市更新^①起步较早。从发展阶段来看，台湾地区已经历过政府主导、市场主导、公私协作等多个阶段^[46]，其土地整理方式从大规模的、政府主导的“区段征收”“市地重划”走向了市场主导的“协议合建”和民间自主更新的“权利变换”。以台北市为例，近20年来政府主导的更新方式已很少见，而“权利变换”案例呈爆发式增长（图1），至今已核准413例（其中公办19例，自办394例），更新面积累计达114.58 hm²，案均用地规模为2 774 m²，是典型的小规模自主更新（表1）。台湾地区都市更新的制度供给如何促成了集体行动，其得失经验对大陆地区当前和下一阶段的城市更新模式转变具有借鉴意义。

1 “信任”的研究综述和分析框架

1.1 信任的二分建构

信任是集体行动的前提和基础，是用来减少社会交往复杂性的“简化机制”^[7]，对社会和经济生活起着重要作用。1950年代，心理学家和社会心理学家从个体及其心理的角度系统地研究信任。1970年代，经济学家和社会学家接过信任话题，将宏观层面的信任现象进行“二分建构”：一是“私人信任”、“特殊信任”^[8]等基于血缘、身份、过往互动经验的具象信任；二是“非私人信任”^[9]、“普遍信任”^[8]、“系统信任”^[10]等非人格化的、抽象的信任。后一种信任是现代社会的基础，自此信任研究脱离了心理学范畴，转向了社会关系结构或制度层面。社会学家将这种意义上的信任理解为



注：本图数据为1973—2023年台北市经核定的都市更新案例信息。

图1 1973年以来台北市5类都市更新累计更新面积和案例数量

资料来源：作者根据“台北市地政局土地开发总队”（<https://lda.land.gov.taipei>）和“都市更新入口网”（<https://twur.nlma.gov.tw/zh>）相关数据绘制

表1 1973年以来台北市5类都市更新相关信息一览表

更新规模	区段征收	市地重划		权利变换		协议合建	其他
		公办	自办	公办	自办		
主管管理部门	“台北市地政局土地开发总队”			“台北市都市发展局都市更新处”			
累计面积 / hm ²	797.84	927.71	92.39	14.78	99.80	35.32	12.61
累计案例 / 个	17.00	41.00	11.00	19.00	394.00	140.00	43.00
案均面积 / hm ²	46.93	22.63	8.40	0.78	0.25	0.25	0.29

资料来源：作者根据台北市地政局土地开发总队（<https://lda.land.gov.taipei>）和都市更新入口网（<https://twur.nlma.gov.tw/zh>）相关数据绘制

① 我国台湾地区将“城市更新”称为“都市更新”，这一术语在政策文件、学术讨论中被广泛使用，因此本文在探讨台湾地区相关内容时直接采用“都市更新”一词。

社会交往主体（包括个人、企业、政府、社团等组织）之间的“双向信任”，其产生于对法律规范共同理解基础上的理性算计（rational calculation）。

1.2 制度与信任的关系

制度是信任的基础，也是信任的载体，同时构成信任的对象^[11]。学者在讨论制度对信任的产生机制时，一般首先认可信任的二分建构，即：具象信任是指基于对人的过去行为、声誉、互动经验而决定是否给予信任；抽象信任则是基于契约和法律的规范而给予的信任。有学者发现，在美国城市化和工业化关键时期，随着外来移民的增加、人口流动的加剧、公司和组织的不稳定性上升，具象信任产生机制的有效性降低，而官僚制、职业标准的推广、社会中介部门的产生以及规章和法律的加强，使得抽象信任产生机制变得越来越广泛^[12]。在此基础上，有学者进一步探讨制度因素如何进入人际信任过程，并发现了制度促进信任形成的四个关键机制：法规、声誉、认证体系、社区规范—结构—程序（团体内成员行为的规范和程序）^[13]，将信任的制度基础归纳为规则、角色和程序的有效性。规则包括法律法规、技术标准、认证体系等体现互动规则的社会制度；角色指人们对一些能够胜任的关键角色抱有理所当然的期望；程序是指有规律的、可预期的行动计划或流程。三者共同构成一套共享的预期^[14]。建立在共同预期上的互动更有意义，更能促成经济交换活动，即预期作为潜变量影响宏观信任，因此构成预期的规则、角色和程序，形成了信任的制度基础。

1.3 分析框架：城市更新中信任构建的制度基础

在已有研究的基础上，笔者进一步探究了制度因素促进信任形成的动力机制，并借鉴上述“规则—角色—程序”的概念，构建了城市更新中信任形成的制度基础分析框架（图2）。规则包括城市更新相关的法律法规、技术标准和认证体系；角色是指城市更新中以可预测和值得信赖的方式行事的关键角色，包括基于声誉和经验的更新实施者、作出决策的专家系统和独立的社会中介组织等；程序是指有规律的行动计划或合法程序，包括规范合理的更新操作流程，健全的公众参与和监督程序，全流程的更新信息公开。上述三者构成一套所有行动者共享的、稳定的、标准化的预期。其中，角色和程序更为直观和表象化，直接构成预期；规则可通过支撑角色和程序的制度化间接构成预期。三者共同形成城市更新中信任建构的制度基础。

2 台湾地区都市更新的历程、类型和信任趋势

2.1 台湾地区都市更新的历程

台湾地区的都市更新以1973年为标志性的起点，经历了以政府为主导的第一阶段（1973—1990年）、鼓励民间资本参与更新的第二阶段（1991—1997年）、公私协作的第三阶段（1998—2015年），以及市场失灵领域回归政府主导的第四阶段（2016年至今）（图3）。第一阶段以“都市计划法”为实施依据，政府主导的推行方式以征收、区段征收和市地重划为主，但因其本质为“征收”而造成社会关系紧张；第二阶段，政府因财政难以维持而鼓励民间资本通过“协议合建”的方式参与更新，但由于老旧市区产权复杂，缺乏配套制度，民间资本发挥的作用不如预期；第三阶段以“都市更新条例”的颁布为标志，正式引入“权利变换”制度，政府鼓励、辅助、审核、监督小规模自主更新，促进了都市更新事业的蓬勃发展；第四阶段，由于更新多发生于增值空间较高的区域，政府意识到介入市场失灵领域的必要性，在优先更新地区和重要节点上再次强调政府主导。总体而言，其演进逻辑是政府从“划桨”转向“掌舵”，并调适干预程度，完善规则和流程，建立互信机制，从而达成互利合作和自主治理。

2.2 台湾地区都市更新的类型

台湾地区都市更新可分为重建和整建维护两种方式。由于城市化进程较长、屋龄普遍偏高、地质灾害频发，整建维

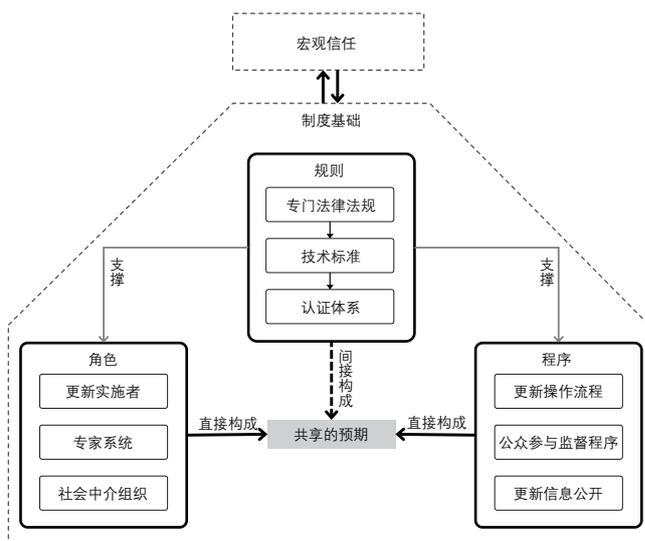


图2 城市更新中信任构建的制度基础分析框架

资料来源：作者绘制

① 以台北市的都市更新事业计划为例，自1998年以来，重建类已核准596例，整建维护类仅核准32例。

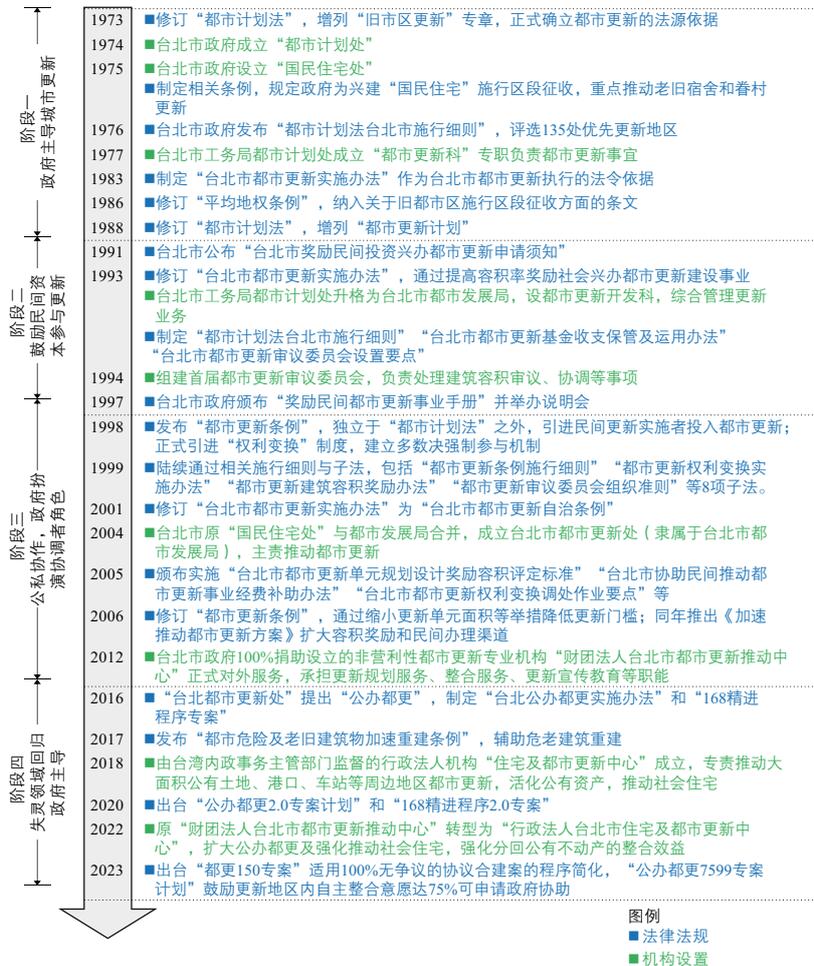


图3 台湾地区及台北市都市更新的标志性事件和阶段划分

资料来源：作者绘制

护并不能彻底解决老旧房屋的质量问题，因此台湾地区的都市更新以重建方式为主^①。重建类都市更新，其土地整理模式包括征收、区段征收、市地重划、协议合建和其他，具体适用情形和特点见表2。按照推进主体可分为民间办理（自办）和政府主导（公办）。区段征收均为公办，协议合建均为自办，而市地重划和权利变换则公办和自办均可。大陆学者对区段征收、市地重划、权利变换等模式做过详细的引介工作^[5,14-16]，尤其是区段征收和市地重划两种方式，因实现了土地增值回收和片区更新的自我筹资而受到大陆学者的广泛关注。但因其本质是私有土地征收而推进困难^[17]，这两种方式遭到台湾学者广泛质疑和批评^[18]，且主要适用于农用地转为新都市区、未成熟都市区，目前已不多见。适用于成熟都市区的权利变换制是当前的主流模式，其累计案例最多（图1），但案均面积较小（表1）。权利变换制的推进模式主要是自办，是典型的小规模自主更新，对大陆地区下一阶

段城市更新具有较好的借鉴意义。

权利变换制度从日本引介而来，其核心理念是“等比例”的“立体价值变换”^[17]，即按更新前各相关主体（原土地权利人和实施者）的贡献比例（权利价值和提供资金比例）来确定更新后的实物分配比例，并共同负担更新成本（图4）。政府则通过税收优惠和容积奖励^[19]来激发民间自主更新的意愿，建立透明规则，并核准更新申请。在更新过程中，政府不直接参与利益分配，而是通过征收与土地相关的税收（尤其是保有税）和贡献公共设施等方式，间接回收土地增值。

2.3 台湾地区都市更新的信任变化趋势

以2014—2023年台北市重建类的都市更新案件为例（图5），已核定权利变换的数量为301例，且呈上升趋势；协议合建的数量为71例，且数量逐渐减少^①。台湾地区

① “协议合建”与“权利变换”的区别是前者分配方式不受比例约束，可自行拟定，但需得全部原权利人达成合意。

表 2 台湾地区都市更新土地整理模式对比

对比内容	区段征收	市地重划	权利变换	协议合建
主要适用范围	新增或扩大的都市计划区、都市计划农业区、保护区变更为建设用地	已公告实施都市计划的地区、未成熟的都市地区（地上附着物较少、地籍凌乱、土地利用效率低下）	已成熟的都市地区	已成熟的都市地区
推进方式	公办	公办或自办	公办或自办	自办
实施者	政府机关	政府机关、重划会*	政府机关、都市更新事业机构、专责法人或机构、都市更新会	所有权人和建筑开发者
更新逻辑	原权利人可选择获得与原土地价值等价的抵价地或现金补偿（原则领钱，例外领地）	原权利人在重划前后所持有的土地价值不变（原则领地，例外领钱）	按更新前权利价值及提供资金比例，扣除共同负担费用，分配更新后的建筑物或权利金	按议定价值分配或按价值比例分配
利益分配	原权利人领回抵价地；政府取得公共设施用地；商业开发用地在市场出售	原权利人领回部分土地；政府取得公共设施用地；抵费地（由原权利人交给政府的土地，以抵付规划、工程费用和贷款利息）在市场出售	原权利人按比例领回建筑面积或现金补偿；政府取得公共设施用地；实施者取得剩余建筑面积	权利人与开发商协议约定
案均更新规模	最大	较大	较小	较小
决策机制	强制征收	自办采用多数决（3/10 同意时成立筹备会**，1/2 同意时成立重划会）	视是否位于更新地区，属于何种类型的更新地区，采用不同的多数决标准，具体见表 3	必须全体所有权人同意
奖助措施	提供拆迁奖励、协议购买奖励；补偿人口迁移费、营业损失费、生产设备迁移费；提供再就业辅导	提供拆迁奖励；获得低息贷款；减免地价税、土地增值税；减免地籍整理等行政费用	根据是否在更新地区内、办理时间节点、土地规模、贡献公共设施和人行步道规模、绿色建筑等级、智慧建筑等级、无障碍等级、是否未达到居住面积、是否安置旧违建居民等给予不同容积奖励；原权利人减免地价税、土地增值税，实施者抵减营业税	仅享受少量税收优惠；容积奖励较少
贡献公共设施用地比例	最大（以台北市为例，更新后公共设施用地面积占比为 72%）	较大（以台北市为例，公办市地重划类更新后公共设施用地面积占比为 41%，自办市地重划类更新后公共设施用地面积占比为 37%）	无具体规定，视贡献比例给予容积奖励，公共设施面积均不计容	无须贡献；公共设施面积均不计容

注：* 自办市地重划时应成立重划会，以范围内全体土地所有权人为会员。

** 自办市地重划应由拟办重划范围内土地所有权人发起成立筹备会，并向主管机关申请核准，筹备会发起人的人数应超过范围内土地所有权总人数的 3/10。

资料来源：作者根据台湾地区“平均地权条例”（2023 年 2 月 8 日修正）、“都市更新条例”（2021 年 5 月 28 日修正）、“土地征收条例”（2012 年 1 月 4 日修正）绘制

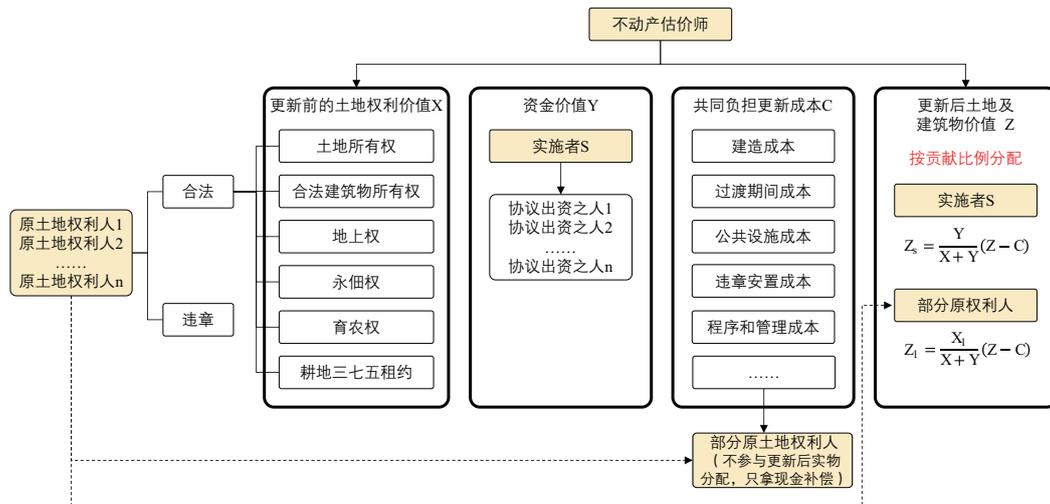


图 4 我国台湾地区都市更新中权利变换模式的机制解析

资料来源：作者根据台湾地区“都市更新条例”（2021 年 5 月 28 日修正）、“都市更新作业手册”（2020 年版）绘制

85%的土地为私有，这决定了都市更新中产权的协商合作具有较高难度。采用协议合建进行更新前，原土地权利人的案均人数为13人，权利变换的案均人数为45人，可见权利变换是更典型的集体行动，其核准案例数量和更新面积的稳步增加，可以间接反映都市更新过程中社会信任程度的增加。在301例权利变换中，民间自办的有284例。都市更新事业计划从申请到核准的程序耗时由4.5年逐步上升至6.5年。尽管时间成本在增加，但合作达成的数量仍呈上升趋势，由此可推测信任程度也呈上升趋势。

3 台湾地区都市更新中信任构建的制度供给

本文按照“规则—角色—程序”三个方面，解析台湾地区都市更新过程中信任形成的具体制度供给，可为大陆地区城市更新提供有益经验，其存在的问题和纠正措施同样具有启示。

3.1 在实践中不断检讨“规则”的公平公正性

规则是信任的制度基础，公平公正的制度设计本身就是信任的对象，建立在法律规则基础上的互动关系可以显著降低信任的内在风险，各方行为将变得更可预测，而不必走到诉诸法律的地步。规则在三个方面中最为重要，一方面，对规则的共同理解本身就构成预期；另一方面，规则通过支撑角色和程序的制度化而间接构成稳定预期。

3.1.1 体系完备的法律法规和公正导向的制度设计

台湾地区都市更新的法律法规分为全台湾地区和各个城市两个层次，包含法律/自治条例、法规命令/自治规则、行政规则、解释函等。顶层制度是“都市更新条例”和“都

市危险及老旧建筑物加速重建条例”，这些是独立于“平均地权条例”和“都市计划法”的专门法。此外，还包含几十项涵盖都市更新各个方面的法规规则和数百条解释函以供类似情况参考 (<https://uract.nlma.gov.tw>)，从而构成了较为完备的法律法规体系。

台湾地区都市更新的法律法规依循孙中山先生“地尽其利，地利共享”的思想，本质上是一个把土地增值收益用于全社会公共福利并推动社会平等的政策^[20]，既是土地政策，也是公共财政制度^[21]。在权利变换模式中，关键性的制度设计是“按照市值评估财产价值”和“按贡献分配收益”（图4）。合理的利益分配不仅有助于维护社会公平和保证效率，也有助于建立起“收益共享、风险共担”的意识。同时，法律法规关注间接利益人，政策向弱势群体倾斜，体现了公平正义。权利变换模式中对原权利人的认定包括土地所有权人、合法建筑物所有权人、他项权利人、实施者或与实施者协议出资的人；照顾旧违章建筑户等弱势群体，对因更新导致无屋可住者给予社会住宅或租金补贴，因更新导致租赁中断的承租人可请求补偿，保障基本的居住权是制度设计的初衷。

3.1.2 不断检讨以完善技术标准

理念的公平正义需要技术标准的全面支撑，制度的细节需要反复打磨和不断检讨。与土地发展权直接相关的用途管制和容积奖励标准是都市更新的关键规则，例如：权利变换中关于容积奖励的技术标准，台湾学者们进行了深刻的批判和质疑，标准也屡次进行检讨并修改。虽然政府通过容积奖励得以较低成本地推进都市更新，但容积奖励也带来许多问题，一方面是权利变换的地块过小，只能提供小微型公共

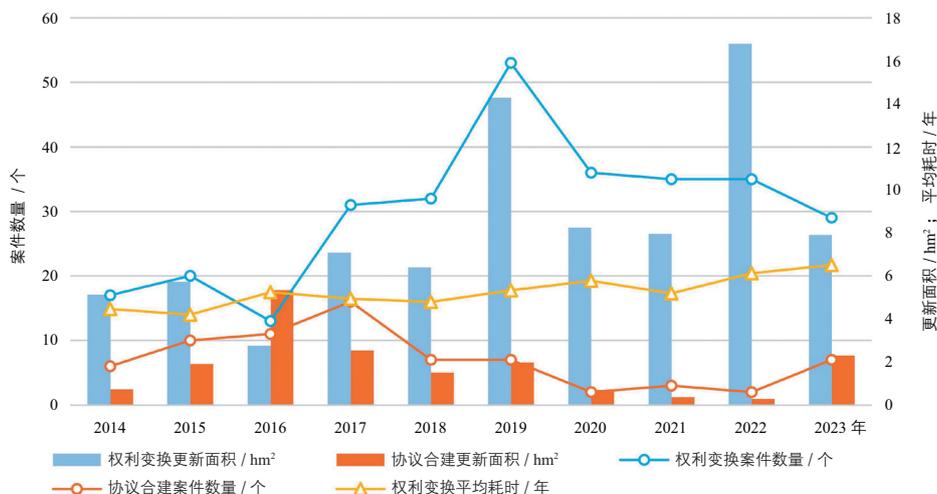


图5 2014—2023年台北市权利变换、协议合建类都市更新案件数量、更新面积、平均耗时

资料来源：作者根据“都市更新入口网” (<https://twur.nlma.gov.tw/zh>) 相关数据绘制

空间和设施；另一方面是进一步激发了地段好、地价高的地区进行都市更新。有学者质疑政府通过“容积金融化”发行“空间型城市债权”^[22]，不仅导致资本过度积累和原有社会网络被市场力撕裂，也使都市政权面临去公共化的正当性危机^[23]。针对多方质疑，“都市更新建筑容积奖励办法”自1999年颁布已历经6次修正，对每一项奖励设置具体公式和上限标准，逐渐规范容积奖励的运作流程。2019年修正版通过删除难以评估的条款、修正公益性不明的条款，试图解决容积奖励后公共利益被攫取的问题^[19]，同时赋予市级政府一部分治理弹性以应对地方实际，例如：台北市详细界定了“都市环境贡献”“新技术应用”“有助于都市更新实施”三个方面的容积奖励项目，以改善高密度城市中的步行环境、开放空间、停车问题等。

3.1.3 建构多方位的认证体系

多方位的认证体系对角色和程序的制度化起到直接的支撑作用。台湾地区的都市更新涉及的专业技术人员包括都市计划技师、建筑师、不动产估价师、地政士^①、律师等。每一类技术人员的执业认证体系由考试、资格认证和培训构成，还包含技术规则、官方公告和制衡措施。以不动产估价师为例，不动产价值评估是权利变化的关键环节，建立科学合理的价值评估标准是实现更新收益合理分配的重要前提，避免因反复博弈而消耗信任。不动产估价师依据“不动产估价技术规则”和“权利变换不动产估价审查（下称“查估”）注意事项”等要求，查估各权利变换关系人在评价基准日当时的土地权利价值。查估基于地政部门的官方公告系统，包括每一宗地的公告土地现值（每年更新）和公告地价（每两年更新）。为修正原先由实施者指定不动产估价师而产生的隐形操作空间，最新要求由实施者和土地所有权人一起指定，若无法达成一致，则实施者选择一家，其他两家由地方政府从优秀估价师名单中随机抽选。若三家估价结果差异大于20%，则需请求不动产估价师公会协调^[5]。

3.2 重点强化关键“角色”的可靠性和可信性

3.2.1 规范和约束更新“实施者”

台湾地区都市更新的实施者包括主管机关（政府）、都市更新会（由业主成立的自助组织）、都市更新事业机构（即都市更新股份有限公司，可应要求协助业主进行城市更新，

也可直接作为更新实施主体）和其他机构。在2014—2023年台北市权利变换案例中，都市更新事业机构作为实施者的占比超过90%^②。我国台湾学者认为实施者在都市更新过程中扮演越来越重要的角色，甚至是都市更新成功与否的关键因素^[24]，其过往有关都市更新的经验和能力、善意与正直的互动、沟通和可信承诺等都是取得原权利人信任的重要因素。在政府主导的都市更新中，已建立起都市更新事业机构的公开评选机制，同时开始组建专责机构作为“实施者”，例如：2012年台北市政府全资捐助成立了“财团法人台北市都市更新推动中心”；到2022年，该中心转型为“行政法人台北市住宅及都市更新中心”，致力于为重点地区、危险老旧地区、历史文化保存地区和民间实施困难地区的都市更新提供具有专业性和公信力的整合服务。

实施者在委托代理过程中往往容易产生黑箱操作问题。例如：更新后的最小分配面积虽然由主管机关确定，但最小分配单元的设计权却由实施者掌握，如果实施者通过“豪宅化”的方式将不配合更新且不动产面积处在临界边缘^③的小业主强制迁离^[25]，将导致弱势群体更易受到侵害。再如：实施者对不动产估价具有隐形操作空间，他们往往通过做低更新前估值和做高更新后估值，实现实施者自身“剩余权”最大化^[26]。近年来，此漏洞已经得到了一定程度的修补，但如何让实施者更值得信任，仍然是台湾地区都市更新实务中的难点。

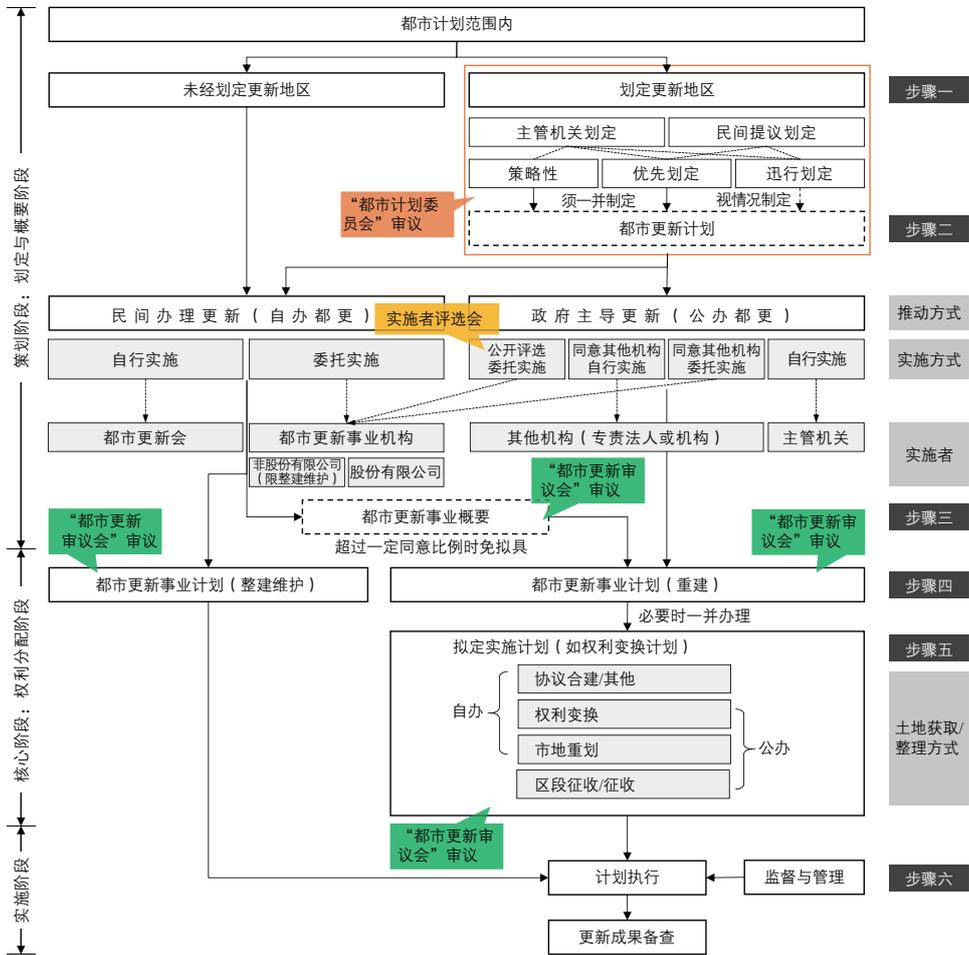
3.2.2 建立有包容性的更新审议专家制度

专家制度主要是指由专家组成的核准都市更新申请的各类委员会，包括都市计划委员会、都市更新及争议处理审议会（下称“都市更新审议会”）、公开评选都市更新事业实施者评选会等。在专门的法规（如“各级都市计划委员会组织规程”“各级都市更新及争议处理审议会设置办法”）约束下委员会各司其职。都市计划委员会决策更新地区划定和都市更新计划，都市更新审议会决策核准都市更新事业概要、都市更新事业计划和权利变换计划，实施者评选会则存在于政府主导委托都市更新事业机构的评选环节中（图6）。委员会的专家构成具有包容性，其人员设置包括公务委员（不得超过半数）和非公务委员，且必须包含相关专业的学术专家、热心公益人士/社会公正人士（民间团体代表），聘期为一年，续聘以三次为限。必要时，委员会邀请其他专家学者、委托专业团体或机构协助提供技术性咨询。

① 地政士是一种专门技术人员，须通过地政士考试才能执业。民众办理土地登记、土地测量、拟定不动产合同等事项，需委托地政士办理相关事宜。

② 作者根据“都市更新入口网”（<https://twur.nlma.gov.tw/zh>）公示信息统计得出。

③ “都市更新条例”第31条第一款规定：“土地权利人应分配之土地及建筑物未达最小分配面积单元致无法分配者，得以现金补偿之。”实施者通过提高最小分配面积单元，导致部分业主只能选择现金补偿。



注：虚线框为非必要步骤。

图6 台湾地区都市更新步骤和委员会制度

资料来源：作者根据台湾地区“都市更新条例”（2021年5月28日修正）、“都市更新作业手册”（2020年版）绘制

3.2.3 引入多元化的社会中介组织

台湾地区存在众多的社会中介组织，从半官方的都市更新专责机构到民间研究机构性质的公益性财团法人、社团法人等各类基金会、公会、协会、学会，以及众多非政府组织（如城市改革组织、社会住宅推动联盟、城市更新受害者联盟等）。这些社会中介组织通过政策宣传、政策监督、社区培育、决策咨询等方式参与到台湾地区都市更新的各个环节，在凝聚社会公众、扶助弱势群体、增强原权利人团体内信任等方面获得了良好的社会反响，保障了都市更新的有序推进。更值得一提的是其政策监督功能，社会中介组织对更新中的不当法令、不当方案提出质疑^[27]，通过合法渠道请求司法机构进行解释并最终推动法律的修订。

诚然，也有学者反思，社会中介组织缺乏提前、实质性地介入都市更新的合适途径，往往只能在问题出现后担当“弥补”角色，有时不得不采取激进的抗争行动，甚至习惯

于“街头政治”。更有甚者，原本作为“居间联络人”的社会中介组织可能被利用为党派攻讦的工具，导致原有的协商空间被压缩而产生“负和博弈”^[28]。

3.3 特别关注“程序”的透明正式性

3.3.1 提供规范明晰的操作指引

台湾地区都市更新完整的程序包括6个步骤：更新地区划定、都市更新计划制定、都市更新事业概要、都市更新事业计划、实施计划、计划执行（图6）。“内政部营建署”分别在2001年、2008年、2020年编印了“都市更新作业手册”，用于指导民众、实施者和都市更新机构来申请、核准和执行都市更新的标准化作业流程。该手册包含45个环节的图示化流程和139个过程文件的规范格式，可谓都市更新操作的“一本通”。此外，台湾内政事务主管部门的“营建署”还编印了“政府主导都市更新推动手册”和“政府主导都市更

新公开评选作业手册”，供政府机关人员参考办理办公都市更新的相关作业手续。但是，该操作流程仍然相当复杂，对普通公众来说要求较高，因此还提供了政策法规说明服务，例如：经 15 人联合申请，台北市都市更新处即可委托民间专业团体代表至申请人附近的学校、活动中心等公开场合举办都市更新说明会。

3.3.2 持续完善参与和监督程序

“多数决”是权利变换的关键机制之一，它体现了都市更新是一项少数服从多数的集体行动。因此健全的公众参与和监督程序是重要的信任来源。从“都市更新条例”的修正历程来看，“多数决”机制的变化趋势是逐渐调高同意比例门槛，同时防范小面积“钉子户”问题（表 3），以减少更新实施的争议。目前，台湾地区都市更新的全流程中已包含大量信息公开和公众参与的环节，但也有学者批判指出，现有的公众参与仍以说明会、听证会等形式为主，而“听证会”才是实质性的参与方式。数据表明，台北市都市更新事业计划的审议时间在逐年增加（图 5），从事业计划的申报到核准审议，包括公展、公听、人民陈情和听证会等流程，是专家学者、居民代表（间接利益人）、原合法权利人（尤其是不同意者）的参与环节，审议阶段平均时长的增加可能代表更充分的公众参与，但同时也意味着都市更新的低效。因此，近几年地方政府针对争议较少和亟需推进的项目，出台了大量有助于缩短程序时间的文件。

3.3.3 推动全流程的信息公开

信息不对称是滋生不信任的土壤，但信息不对称无法完全消除，政府可通过信息公示和检索、成果备查等信息公开制度，营造互信环境。台湾地区都市更新发展至今，其信息公开程度已取得显著进展。例如：公众可通过“都市更新审议服务平台”（<https://gis.uro.taipei>）查询所有都市更新事业

计划申请的详细信息（包括更新前后项目信息、实施者及专业机构、容积奖励计算细节、共同负担更新成本费用列支）、办理过程和实时进度。此外，各产权地块的土地使用分区、所属更新地区、公告土地现值、公告地价等基本信息均可通过公开网络检索。

4 对大陆城市更新构建制度型信任的启示

4.1 政府应调整自身定位，出台适用于存量更新的法律法规

台湾地区都市更新的发展历程可理解为从“征地”走向“自主更新”，其出台了一系列专门适用于存量更新的法律法规，关键制度供给可概括为政府转向辅助角色，不断完善以公平公正为导向的财产权转换机制和长期的土地增值回收机制。据上文所述，台湾地区都市更新经历了四个阶段：第一阶段，政府主导模式导致社会关系和财力紧张；第二阶段，政府转向辅助角色，鼓励民间资本参与；第三阶段，政府增强了监督引导职责；第四阶段，政府增加了履行对危老建筑、重点地区和公共设施的职责。政府的职能范围随着个人和社会组织无力解决的事务增加而扩大，做到既不缺位也不越位。这对于大陆地区下一阶段的城市更新提供具有如下启示：政府应调整自身定位，通过出台专门的法律法规、标准体系和认证体系，尤其应设计存量土地发展权制度、产权价值评估标准、不动产税征收标准和土地管制规则，实现更新主体基本权力的平等、更新过程的公正和更新结果的公平^[29]，这是城市更新这一集体行动中构建制度型信任的首要前提。

4.2 培育社会中介组织，建立多元的合作治理结构

多元化的社会中介组织可能成为城市更新中多元主体之间的桥梁和纽带，从而建立多元合作的治理结构，充分发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用。中介组织可对政府部门发挥辅助决策和监督作用，协助政府部门设计公正的

表 3 台湾地区“权利变换”类都市更新同意比例门槛

更新阶段	更新情况	私有土地和合法建筑物楼地板面积同意比例	私有土地和合法建筑物所有权人同意比例
事业概要申报阶段	所有情况	> 1/2	> 1/2
事业计划申报阶段	经公开评选委托事业机构办理者	> 1/2	> 1/2
	经公开评选委托事业机构办理者（公有土地超过 50%）	免要求	免要求
	迅速划定的更新地区*	> 1/2	> 1/2
	策略性优先划定的更新地区	> 3/4	> 3/4
	未划定的更新地区	> 4/5	> 4/5
所有权利变换类		如果楼地板面积同意比例大于 9/10，则所有权人同意比例免要求	

注：* 因灾害、战争等不可抗力需要修复，或为配合政府兴建重大建设项目的地区，可迅速划定为更新地区。

资料来源：“都市更新条例”（2021 年 5 月 28 日修正）

存量土地产权制度,研究公共财政投入和购买服务的必要性,以及政策可行性。对市场部门可提供市场化的更新咨询服务、专业的规划建设和运营服务。对原权利人可发挥服务供给和搭建桥梁的作用,提供政策解读、法律咨询和援助,可协助组建社区更新团体,协调群体达成共识,制定框架和规则,申请专项基金。此外,还可对此过程中的信息公开、公众参与、政策实效等方面进行监督。

4.3 坚持透明正式的更新程序,营造互信环境

建立透明公开、信息准确、监督有效、裁量可靠的更新程序,形成可参与、可申诉的更新流程。通过充分的交流沟通、全面的政策宣传、透明的公开信息,保障社会公众尤其是城市更新中利益相关者的知情权和参与权,有助于增强社会信任,降低监督成本。当前,可公开印发具有典型示范意义的更新项目流程、利益分配、增值回收等信息,促进形成公众意识和推广具体的更新模式。未来在城市更新的全过程中,构建制度化的公众参与流程,包括咨询、说明、公示、听证和行政救济制度等,更新过程中所有核准文件应存档并能公开查阅,设置复核单位和第三方裁决机构,营造互信合作的制度环境。UPI

参考文献

[1] 李剑锋. 城市更新的模式选择及综合效益评价研究 [D]. 广州: 华南理工大学, 2019.

[2] 田莉, 姚之浩, 郭旭, 等. 基于产权重构的土地再开发: 新型城镇化背景下的地方实践与启示 [J]. 城市规划, 2015, 39(1): 22-29.

[3] 李晋轩, 曾鹏. 新中国城市扩张与更新的制度逻辑解析 [J]. 规划师, 2020(17): 77-82, 98.

[4] 韩文超, 吕传廷, 周春山. 从政府主导到多元合作: 1973年以来台北市城市更新机制演变 [J]. 城市规划, 2020, 44(5): 97-103, 110.

[5] 郭湘润, 冀莹, 王冬雪, 等. 产权多元化背景下台湾都市更新中的权利变换制度及其启示 [J]. 国际城市规划, 2020, 35(3): 119-127.

[6] 田莉, 姚之浩, 梁印龙. 城市更新与空间治理 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2021.

[7] 尼克拉斯·卢曼. 信任: 一个社会复杂性的简化机制 [M]. 瞿铁鹏, 李强, 译. 上海: 上海人民出版社, 2005.

[8] WEBER M. The religion of China: confucianism and taoism[M]. New York: The Free Press, 1951.

[9] SHAPIRO S P. The social control of impersonal trust[J]. American journal of sociology, 1987, 93(3): 623-658.

[10] LUHMANN N. Trust and power[M]. New York: John Wiley & Sons, 1979.

[11] MÖLLERING G. Trust, institutions, agency: towards a neoinstitutional theory of trust[M] // BACHMANN R, ZAHEER A, eds. Handbook of trust research, UK: Edward Elgar, 2006: 355-376.

[12] ZUCKER L G. Production of trust: institutional sources of economic structure, 1840-1920[J]. Research in organizational behavior, 1986, 8(2): 53-111.

[13] BACHMANN R, INKPEN A C. Understanding institutional-based trust building processes in inter-organizational relationships[J]. Organization studies, 2011, 32(2): 281-301.

[14] 黄道远, 刘健, 谭纵波, 等. 台湾地区的土地整理模式及其对大陆农村地区的启示 [J]. 国际城市规划, 2017, 32(3): 93-99.

[15] 刘守英. 地尽其利, 地利共享: 我国台湾地区土地征收的做法与借鉴 [N]. 中国国土资源报, 2013(07).

[16] 严若谷, 闫小培, 周素红. 台湾城市更新单元规划和启示 [J]. 国际城市规划, 2012, 27(1): 99-105.

[17] 杨松龄. 以权利变换方式进行都市更新之评议 [J]. 中国土地科学, 2000, 14(6): 2-5.

[18] 徐世荣. 土地正义: 从土地改革到土地征收, 一段被掩盖、一再上演的历史 [M]. 新北: 远足文化, 2016.

[19] 薛燕府, 袁奇峰, 李如如. 台湾地区都市更新中的容积奖励制度改革研究 [J]. 南方建筑, 2022(8): 100-106.

[20] 林英彦. 土地经济学通论 [M]. 台北: 台北文笙书局, 1999.

[21] 陶然. 人地之间: 中国增长模式下的城乡土地改革 [M]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 2022.

[22] YANG D Y R, CHANG J C. Financialising space through transferable development rights: urban renewal, Taipei style[J]. Urban studies, 2018, 55(9): 1943-1966.

[23] 杨友仁. 金融化、城市规划与双向运动: 台北版都市更新的冲突探析 [J]. 国际城市规划, 2013, 28(4): 27-36.

[24] 边泰明, 彭佩莹, 陈玉娇. 信任、互惠与都市更新合作意愿相关性之研究 [J]. 住宅学报, 2017, 26(1): 1-29.

[25] 于凤瑞. 台湾都市更新权利变换制度: 架构、争议与启示 [J]. 台湾研究集刊, 2015(2): 67-75.

[26] 杨松龄, 卓辉华. 从产权分离探讨都市更新之激励机制 [J]. 台湾土地研究, 2011, 14(1): 1-28.

[27] 王晓雨. 城市更新中第三部门介入的模式与对策研究 [D]. 武汉: 华中科技大学, 2019.

[28] 耿羽. 近年台湾“土地正义”运动的特征及困境 [J]. 台湾研究, 2019(6): 85-93.

[29] 葛岩. 公平视角下上海城市更新制度研究 [D]. 上海: 同济大学, 2021.

(本文编辑: 王暄)