

土地信託制度運用於平價住宅
社區更新管理之可行性研究

臺南市安南地政事務所

撰 稿 者：陳定國

日期：中華民國九十五年八月十一日

摘要

台灣光復初期，國民所得水準偏低，政府為了推行民生主義之社會福利政策，頒佈「台灣省興建平價住宅實施計畫」以解決低收入戶居住的問題。但歷經近三十多年的社會與經濟等環境變遷之後，每戶十坪之平價住宅因缺乏公部門維修與管理，已破舊不堪。

國外平價住宅社區更新管理之成功經驗案例，發現影響社區土地信託運用於平價住宅社區更新管理時因素，可分為：社區型態、區位條件、社區土地產權、社區土地價值、溝通協調合作、信託組織技術援助、財政籌措能力、相關信託法令配套、賦予地方自治權力、相關信託法令宣導等相關影響因素。

考量國內現有之法律制度、社區產業、文化背景特色等不同地方與國情之因素下。本研究以位於台南市安南區大同平價住宅社區為研究案例，並分別以該社區居民、地方政府主管信託業務人員、信託相關專業人員為問卷調查對象，透過敘述統計法分析調查結果，探討平價住宅社區更新管理執行時之影響因素。

最後彙整受訪者意見，依不同性質區分為社區情況、公私部門發展、政策法令、經濟情況等四大條件，並加以細分為互動性、背景條件、角色參與、發展目的、執行面、制度面、財務面、地政面等八類，綜合整理相關影響因素共計三十二項，作為提供土地信託制度運用於平價住宅社區更新管理之重要評估參考。

關鍵字：社區土地信託、平價住宅、非營利信託組織、低收入戶

Abstract

At the beginning of Taiwan's retrocession, the national income was lower. In order to pursue a social welfare policy, the Government issued the "Taiwan Affordable Housing Plan," to solve the living problems of low income families. But after 30 years of social, economic and environmental changes, the 360 square feet space of affordable housing for each household has deteriorated. This is due to the lack of a common department for to maintenance and control.

Case studies in foreign countries show success in upgrading and renovating affordable housing communities. From these successful experiences we find different elements that influence community's land trust application: community type, position and condition, land property and land value. Communication and collaboration, technical assistance from trust organizations and fund-raising are also relevant factors along with Trust laws form a complete set, establish community authority and declare relevant leadership factors.

We must consider the legal system which we have now, the industries of the community and cultural background characteristics. This case researches the affordable housing community located in the Annan Datong district of Tainan. Questionnaires were completed by residents of the community, local government personnel in the trust business and relevant professional trust personnel. The data of the investigation were analyzed through descriptive statistics methods. Influencing factors are discussed concerning the renovation and management of affordable housing communities.

In conclusion, the opinions of the interviewees are organized according to four conditions: community circumstances, department public and private development, policy laws and economic conditions. These four major conditions subdivided into eight categories: interaction, background conditions, participant roles, purpose of development, management, the system, financial affairs and land administration policy. In total, there are 32 relevant influence factors. This offers land trust systems for affordable housing communities an important new synthesis and analysis of management factors.

Keywords : community land trust, affordable housing, Non-profit Organization,
low income family

謝 誌

本論文由衷感謝長榮大學李泳龍教授在本文之學術上指導及啟蒙，使筆者能夠循序漸進吸收新知、克服瓶頸，進而順利完成本論文研究；另十分感謝崑山科技大學鄭明安教授、長榮大學土地管理與開發學系暨研究所吳彩珠所長、游義琦教授及謝博明教授等恩師們提供寶貴的建議與指正，使本論文在內容架構與邏輯思惟上能更臻完備。

另感謝宗誠學長、雅芬學姊及大學與研究所之同窗上好在統計學上解析及指導，以及台南市地政局副局長黃淑靖小姐、前台南地政事務所陳主任志旭先生、陳主任玉綿女士、台南市地政局地籍課長聖智學長及安南地政事務所登記課長燕芬、明正、素華、淑娟及婕瑜等地政前輩先進、財政局財產管理課李課長金和先生及辛旻娟小姐與台南地方法院佳玲、小蘭子、玉真及慧玲與稅捐單位丁山、玲鵲、瓊瑤及雅娟與一銀、農銀、土銀及華銀等銀行人員之問卷調查協助。

此論文能得以呈現出爐，完全歸功於諸位恩師們在不同學術專長領域上之教導及啟蒙與各位先進、好友之協助幫忙，在此筆者致上最深摯之謝意及感恩；另筆者學植未深，論文之繆誤在所難免，亦請先進不吝斧正。

定國 謹致於台南市四草湖

目 錄

ABSTRACT	III
謝 誌	IV
第一章 緒論	9
第一節 研究動機與目的.....	9
第二節 研究範圍與限制.....	12
第三節 研究課題定義.....	13
第二章 文獻回顧	17
第一節 國內目前公有土地開發方式.....	17
第二節 土地信託制度探討.....	21
第三節 國外土地信託運用於平價住宅社區之相關研究	27
第三章 研究設計	38
第一節 調查對象.....	38
第二節 問卷設計.....	41
第三節 資料建立.....	43
第四節 分析方法.....	44
第四章 實證分析	47
第一節 地理環境分析.....	47
第二節 實証案例背景分析.....	49
第三節 問卷調查分析.....	57
第四節 交叉及可行性研究分析.....	81
第五章 結論與建議	90
第一節 結論.....	90
第二節 建議.....	91
參考文獻	92

表 目 錄

表 2-1 國內公有土地開發方式重要文獻綜理表	18
表 2-2 國內公有土地開發方式比較分析表	19
表 2-3 日本土地信託各開發經營方式比較表	25
表 2-4 國外社區土地信託研究案例比較分析表	36
表 3-1 問卷發放數與回收率之分析統計表	38
表 3-2 可信度高低與 Cronbach α 係數之對照表	46
表 4-1 土地信託模式運用於平價住宅社區更新管理現況問題意見分析彙整表	62
表 4-2 土地信託模式運用於平價住宅社區更新管理之主體與制度意見分析彙整表	65
表 4-3 土地信託模式運用於平價住宅社區更新管理之制度面意見分析彙整表	72
表 4-4 土地信託模式運用於平價住宅社區更新管理之執行面意見分析彙整表	77
表 4-5 大同平價住宅社區如受託於非營利信託組織辦理時，最須優先解決問題之分析統計表	78
表 4-6 開放式意見彙整表	79
表 4-7 問卷交叉分析表	83
表 4-8 土地信託運用於國內平價住宅社區更新管理之社區情況層面可行性分析表	84
表 4-9 土地信託運用於國內平價住宅社區更新管理之公私部門層面可行性分析表	85
表 4-10 土地信託運用於國內平價住宅社區更新管理之政策法律層面可行性分析表	87
表 4-11 土地信託運用於國內平價住宅社區更新管理之經濟情況層面可行性分析表	89

圖目錄

圖 1-1 大同平價住宅社區位置圖	12
圖 1-2 研究流程圖	16
圖 3-1 受訪者之教育程度分析統計圖	39
圖 3-2 受訪者之年齡分析統計圖	40
圖 3-3 平價住宅社區居民之受訪者職業分布圖	40
圖 4-1 大同平價住宅社區地理環境之區位條件圖	48
圖 4-2 大同平價住宅社區土地現況套繪位置圖	50
圖 4-3 大同平價住宅社區民國九十三年土地公告現值與使用分區圖	56
圖 4-4 平價住宅社區免費借住政策分析統計圖	57
圖 4-5 平價住宅社區政府經營管理及維護事宜之意見分析統計圖	58
圖 4-6 平價住宅社區更新重建政策問題之意見分析統計圖	59
圖 4-7 平價住宅是否要補償其地上物費用之意見分析統計圖	60
圖 4-8 平價住宅社區拆除後之安置問題之意見分析統計圖	61
圖 4-9 平價住宅社區委託非營利信託組織辦理信託之意見分析統計圖	63
圖 4-10 平價住宅社區委託非營利信託組織辦理信託和目前制度之意見分析統計圖	64
圖 4-11 平價住宅更新管理委託非營利信託組織信託時相關法令及配套措施之意見分析 統計圖	66
圖 4-12 非營利信託組織辦理平價住宅更新管理時實務經驗及相關專業人才之意見分析 統計圖	67
圖 4-13 土地信託運用於平價住宅更新管理時，公部門之經驗及人才之意見分析統計圖 ...	68
圖 4-14 法令繁瑣是否使得平價住宅更新管理之信託時程無法預定掌握之意見分析統計 圖	69
圖 4-15 公部門與非營利信託組織間溝通協調困難，影響更新管理效率之意見分析統計圖	70
圖 4-16 非營利信託組織辦理平價住宅重建更新管理時財政籌措之意見分析統計圖	71
圖 4-17 非營利信託組織辦理時，是否可結合平價住宅社區居民、當地產業、文化特色， 凝聚社區意識之意見分析統計圖	73
圖 4-18 委託非營利信託組織辦理平價住宅重建更新管理時，是否助於政府財政負擔減輕 及籌措之意見分析統計圖	74

圖 4-19 非營利信託組織辦理平價住宅重建更新管理時，是否解決社區低居民收入就業及經濟之意見分析統計圖	75
圖 4-20 非營利信託組織辦理平價住宅更新管理之信託時，是否可避免當地環境持續惡化及改善居住品質之意見分析統計圖	76

照 片

照片 4-1 大同平價住宅社區整體環境現況圖	51
照片 4-2 大同平價住宅社區居民起居生活現況圖	51
照片 4-3 大同平價住宅社區東北方週遭環境現況圖	52
照片 4-4 大同平價住宅社區西北方週遭環境現況圖	52
照片 4-5 大同平價住宅社區東南方週遭環境現況圖	53
照片 4-6 大同平價住宅社區西南方週遭環境現況圖	53
照片 4-7 大同平價住宅社區西側內部巷道環境現況圖	54
照片 4-8 大同平價住宅社區東側內部巷道環境現況圖	54

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

台灣光復初期，國民所得水準偏低，政府為了推行民生主義之社會福利政策，頒佈「台灣省興建平價住宅實施計畫」以解決低收入戶居住的問題。民國六十年四月，通過「台灣省政府國宅基金」預算，在台南市安南區安昌街 106 巷興建大同平價住宅社區，共計二百七十四戶，免費提供低收入家庭借住，以作為棲息居家之處。

原設計建物為每戶約十坪建築面積，其中室內空間約八坪，陽台及樓梯等空間約二坪，衛浴設備全部採公共共用。隨時代變遷，當初規劃之住宅品質已不符合現代生活實際需求，經民國八十八年遭逢「九二一大地震」之侵襲後，使得建物已呈現牆壁剝落、龜裂及鋼筋裸露等情況，且經台灣省土木技師公會鑑定結果，整體建物結構之強度明顯不足，房屋受創程度可能危及居民安全。

台南市政府於民國八十九年五月成立跨局、室拆遷專案小組，擬訂拆遷執行計畫，並編列拆除搬遷補償經費四千八百八十多萬元，經住戶抗爭補償搬遷金過低及台南市政府對未來重建財政經費籌措困難而就此拆遷案停擺，但大同平價住宅社區居民亦繼續居住在此危樓上。

政府興建平價住宅後，對於整體社區經營與管理並未建立完整機能，導致該社區缺乏維修管理，呈現破舊不堪之社區環境。平價住宅社區環境髒亂，與周遭居住環境成為明顯的對比。雖然將低收入戶集中居住可以暫時解決居住的問題，但無形中社區住宅破舊更加深窮人的烙印，而形成特殊窮人窟居，更造成嚴重的社會問題（林美容，1977；唐于蘭，1978；陳藹倫，1978；林奕汝，1982；鄭洋志，1998）。

Levin(2000)指出美國最近二十年來，私人非營利組織之土地信託漸漸普及化，常運用於平價住宅社區之管理或維護，目前約有超過 500 個社區土地信託案例。社區土地信託架構，乃由各種不同之專業信託非營利組織與社區居民、公部門所構

成，它提供社區就業機會，來改善低收入之個人、家庭經濟生活和營造社區的環境發展（Campbell and Salus, 2003）。

1911年，美國福特基金會將「社區土地信託」制度引入非洲肯亞國家，就該地區產業、文化背景特色，由政府提供公有土地，而社區居民擁有「佔有權」及「使用權」，由專業社區信託組織、社區居民與政府共同合作開發經營，使得該貧民窟社區得以改善發展，並解決低收入家庭之居住環境及經濟收入兩大問題（Matthei and Hahn, 1991；Ogero et al., 1992；Bassett and Jacobs, 1997；Taylor, 2004）。我國目前平價住宅，只解決居住的問題，而無考慮真正「人」的尊嚴需求，而形成特殊的窮人窟居，又產生另一個社會的問題。而行政機關因礙於人員編制、專業能力、法令及預算等因素，難期有效管理，如何透過更有效率之利用制度，符合經濟效益及達成開拓財源的目標，將可運用以社區基礎發展之「土地信託」制度。

本研究參考國外「社區土地信託」制度的架構及平價住宅社區之土地信託成功經驗案例，來落實改善在國內平價住宅社區更新管理之現存的問題。

貳、研究目的

國內平價住宅社區更新管理之現存問題，依據民國89年6月14日新修正之社會救助法第16條規定：「中央及直轄市、縣（市）主管機關得視實際需要及財力，對低收入戶提供租金補助或平價住宅借住、其他必要之救助及服務....。」，所以平價住宅乃政府為了照顧弱勢團體之免費借住福利政策，其政策乃在公有土地上興建平價住宅，作為解決低收入居住的問題。

國內平價住宅之土地及建築物產權屬公有之型態。首先探討目前國內現行公有土地開發方式，並就其開發型態之環境背景與各種開發方式，選擇適合運用於平價住宅社區更新管理方式，並探討分析國外目前對平價住宅社區更新管理之成功經驗案例、制度及相關重要影響因素等議題。

為落實改善在國內平價住宅社區更新管理之現存問題，在考量國內現有之法律制度、社區及文化背景特色等不同地方與國情之因素下，本研究分別以平價住宅社區居民、地方政府主管信託業務人員、信託相關專業人員為問卷調查對象，並透過

敘述統計法分析，建立運用於平價住宅社區更新管理執行時影響因素與可行性評估。

茲將本研究目的，分述如下：

- 一、針對國內公有土地開發方式等文獻回顧整理，選擇適合運用於平價住宅社區更新管理方式。
- 二、探討分析國外土地信託運用於平價住宅社區更新管理之成功經驗案例及相關影響重要因素。
- 三、透過國內平價住宅社區居民、地方政府主管信託業務人員、信託相關專業人員之問卷調查，反映目前國內平價住宅社區案例之實際情況及相關問題，並確認土地信託制度運用於國內平價住宅社區更新管理執行時影響因素。
- 四、就國內現有的環境與法令制度下，評估國內平價住宅社區之各相關層面的影響，並依各受訪者之不同意見性質，區分為社區情況、公私部門發展、政策法令、經濟情況等四大層面問題，探討分析其可行性。

第二節 研究範圍與限制

壹、研究範圍與限制

本研究範圍以位於台南市安南區安昌街 106 巷之大同平價住宅社區為研究案例，建築基地面積約 1.8 公頃，距離國立歷史博物館約 2 公里，座落於台南市安南區長和段 192、193 等三百多筆地號土地，共計 274 戶。相關位置，參見圖 1-1。

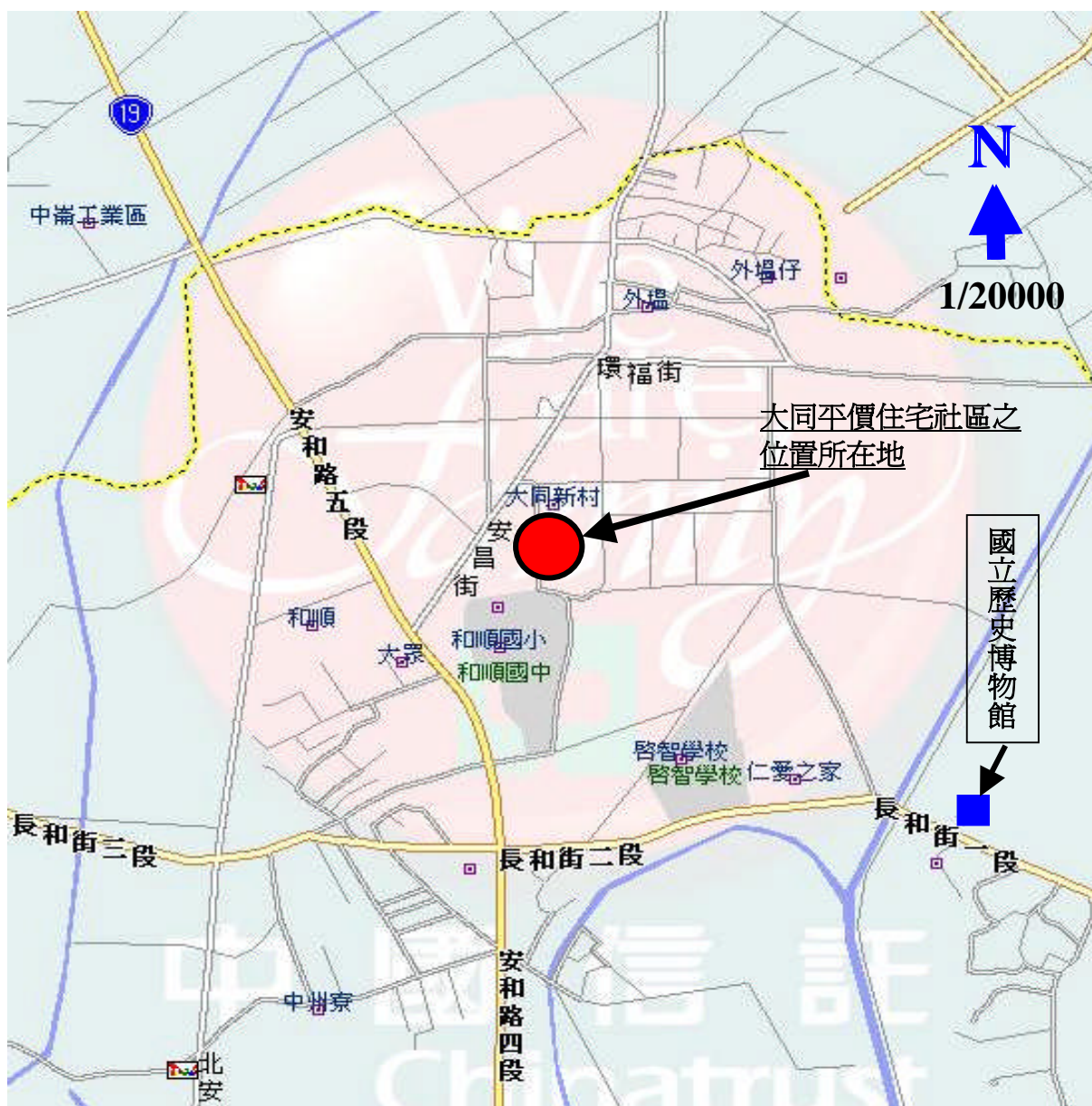


圖 1-1 大同平價住宅社區位置圖

貳、研究限制

本研究限制如下：

- (一) 土地信託運用在平價住宅社區更新管理上，在國內並無案例，僅能就國外成功經驗案例、背景及相關重要影響因素等議題，進行探討分析。
- (二) 本研究以台南市安南區大同平價住宅社區為案例分析，因人力、時間因素，問卷調查對象僅限於該社區居民、台南市政府實際負責平價住宅社區之社會福利、土地管理開發、信託相關業務之人員。
- (三) 社區土地信託之受託主體乃為非營利信託共同組織，然而我國目前的土地信託事業均為金融機構之營利組織，至於涉及社區更新管理規劃之非營利信託組織，未列入本研究之問卷調查對象。

第三節 研究課題定義

壹、研究課題定義

茲將本研究課題之名詞定義如下：

一、低收入戶

依「社會救助法」第四條規定：「本法所稱低收入戶，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。前項所稱最低生活費標準，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地最近一年平均每人消費支出百分之六十定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。」，此乃公部門以經濟收入標準，來認定低收入戶資格之法源根據。

二、平價住宅

台灣光復初期，因國民所得水準偏低，政府為了推行民生主義之社會福利政策，頒佈「台灣省興建平價住宅實施計畫」來解決低收入居住的問題。故此「平價住宅」名詞，乃為政府興建住宅免費提供低收入戶借住，以作為低收入戶棲息居家之處的福利政策。

三、公有土地 (Public land)

依土地法第十條規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。私有土地之所有權消滅者，為國有土地」。所以由上述規定可知公有土地 (Public land) 權屬範圍係指未經人民依法取得所有權之土地及私有土地所有權消滅之土地。

四、更新管理

依都市更新條例第四條規定，更新處理方式，可分為重建、整建、維護等三種方式，並於更新後繼續保持其良好土地使用及建築之完整機能。

五、社區(Community)

乃居住於某一地理區域，具有共同關係、社會互動及服務體系的一群人所構成，並具有經濟、政治、教育、衛生、社會、娛樂、宗教及福利等多項功能，可分享共同的生活方式與公共設施、具有文化的認同感，產生一種息息相關的命運共同體的感覺，仍為民眾的互動所構成的。

六、土地信託(Land Trust)

依我國信託法第一條即對「信託」定義：「稱信託者，謂委託人將財產權移交或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係」。可見如就信託之土地財產而言，乃信託三方（委託人、受託人、受益人）之關係所在，若委託人將信託之土地財產移轉、處分與受託人後，信託之土地財產於名義上已改屬受託人所有；受託人因運用該信託之土地財產所獲得之收益，亦係以受託人本人之名義而取得，故信託財產與受託人本身之財產實有區別之必要。

七、社區土地信託(Community Land Trust)

社區土地信託仍為土地信託(Land Trust)種類的其中一種，其最主要目的為改善發展社區土地，所以其主體仍為社區土地。就該地區產業、文化背景、社區土地本身之特色，由政府提供公有土地或社區居民提供土地，由專業社區信託組織、社區居民與政府共同合作維護或開發經營其該社區土地，使得該社區得以

改善發展更新或維護重要農業用地、開放空間、其他易受影響之生態環境。

八、非營利信託組織 (Non-profit Organization, 簡稱 NPO)

非營利組織之專有名詞，來自於美國的「國家稅收法」(Internal Revenue Code, 簡稱 IRC) 條文中，其定義為符合該法律所制定為公共利益工作而給予免稅鼓勵的團體，其中包含教育、宗教、文藝、科學及其他慈善組織。我國民法將非營利組織分為「社團法人」與「財團法人」兩大部分。所謂「社團法人」是指以人為主的社會團體，並經法院核可，具有法人地位的組織，如各種協會、同鄉會、促進會、學會、聯誼會等團體。(鄭怡世，1999；蕭新煌，2000；董國光，2003)。

貳、研究流程

本研究流程圖，如圖 1-2，可分成三大主要部分：

一、相關理論與文獻回顧

- (一) 首先探討目前國內公有土地開發方式等相關理論與文獻回顧，選擇適合運用於平價住宅社區更新管理方式。
- (二) 從信託之基本意義及理論論起，再者就土地信託相關理論、法律制度層面及發展特性進行探討與整理，並探討分析國外土地信託方式運用於平價住宅社區更新管理成功之案例、背景及相關重要影響因素等議題。

二、實證案例地區調查

針對本研究實證國內大同平價住宅社區之案例，客觀調查分析該社區基地所面臨的外在環境和本身所面臨的問題，就影響社區土地信託運用於國內平價住宅社區更新管理之情況因素。調查分析重要的情況因素，包括社區型態、區位條件、社區土地產權、社區土地價值等相關影響因素。以因應配合目前國內平價住宅社區案例之實際情況及相關問題，來研擬對策進而設計成問卷形式。

三、實證案例分析研究

透過專業信託之相關人員，與大同平價住宅社區之公部門管理人員及現居

住居民為問卷調查對象，藉由問卷調查分析，瞭解目前國內平價住宅社區更新管理瓶頸，以確認影響土地信託模式運用於目前國內平價住宅社區更新管理執行時之相關因素，並提供執行時參考及建議事項。

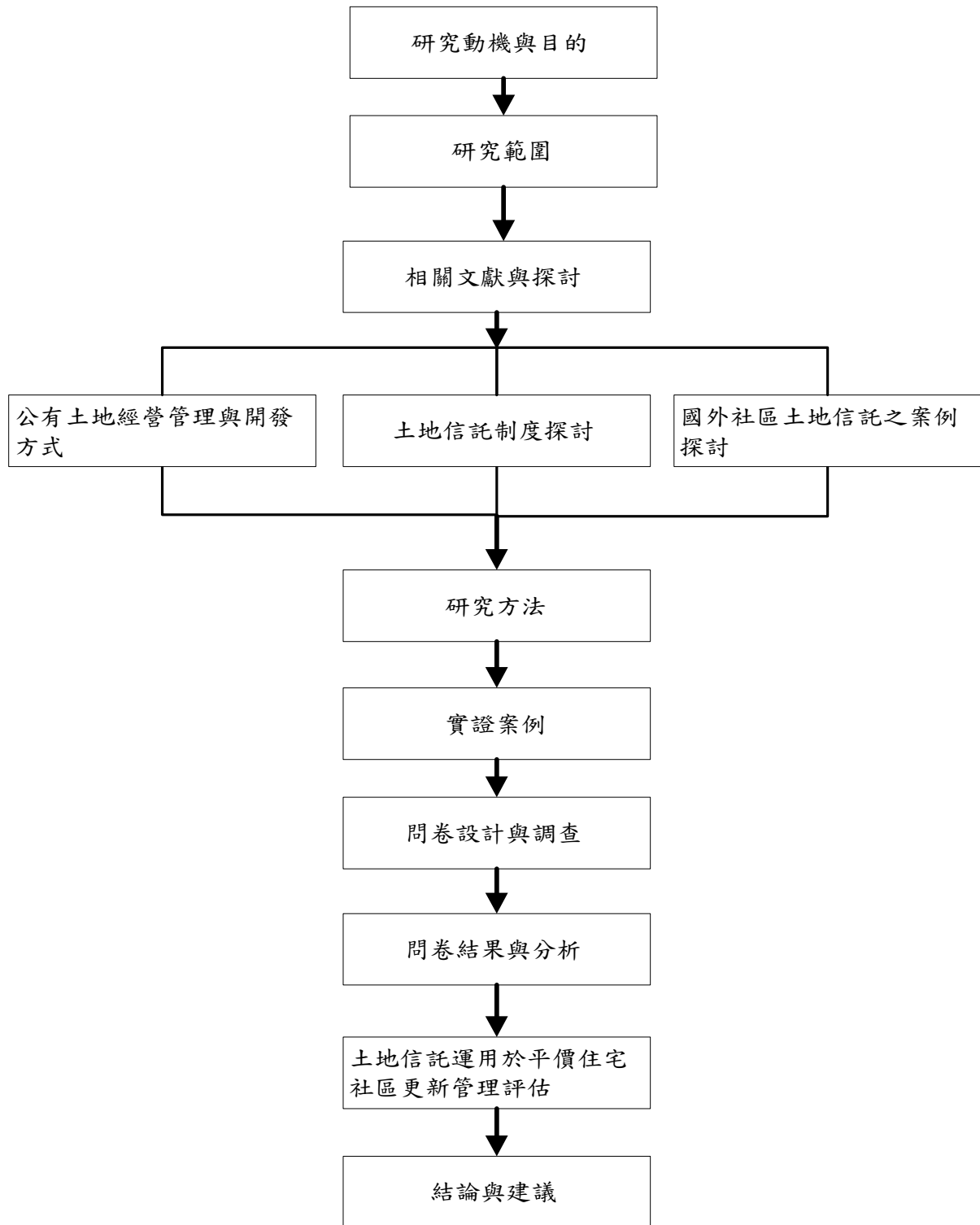


圖 1-2 研究流程圖

第二章 文獻回顧

本研究主要討論國內平價住宅社區更新管理之現存問題，而平價住宅乃政府為了照顧弱勢團體之免費借住福利政策，其政策乃在公有土地上興建平價住宅，作為解決低收入居住的問題。

公有土地是國家重要資源，可因開發而解決國家財政困難、產業用地取得、促進經濟發展、照顧弱勢團體、增加就業機會、提供社會福利設施等社經功能（謝靜琪、黃家棋，2001；洪郁惠，1998；林富榮，2003；周淑仁，2003）。所以本章節即針對目前國內現行公有土地開發方式與選擇適合運用於平價住宅社區更新管理方式，並探討分析國外運用於平價住宅社區更新管理方式成功之案例、背景及相關重要影響因素等課題，進行文獻回顧與研究討論。

第一節 國內目前公有土地開發方式

國內平價住宅之土地及建築物產權乃為政府所有，而在民國六十年興建時，乃採取自行開發之開發方式。因此必須針對國內目前公有土地開發方式深入研究探討，研究何種類型開發方式較適合運用於國內平價住宅社區之更新管理課題上。

目前國內現行公有土地開發方式，可分為土地出租、設定地上權、BOT、合作開發、自行開發、委託開發及土地信託等七種開發類型（林雲鵬，1999；葉瓊英，1999；朱學銘，2002；林富榮，2003；周淑仁，2003；陳元祿，2003；尤慶賢，2003）。茲將相關研究整理，彙整如表 2-1 所示。

上述目前國內公有土地七種開發方式，其定義、法源依據、開發時之利益享受與所負擔義務，各有所不同差異，經歸納整理後，作出各類型之比較分析，如表 2-2 所示。

表 2-1 國內公有土地開發方式重要文獻綜理表

研究主題	作者	啟示或採納的理論概念	出處
新的公私合作模式—公有土地信託之研究	林雲鵬	本研究探討公有土地發展及處分機制時的公部門角色、公有土地的空間政策及公有土地信託開發的模式，提供政府結合民間資源推動公有地信託之參考。	國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文，1999年。
土地信託應用於公有土地開發之研究	葉瓊英	本研究探討土地信託運用在我國公有土地開發，並以分析層級程序法，經由設計專家問卷的調查結果，提出結論與建議，俾供有關單位決策之參考。	朝陽大學財務金融研究所碩士論文，1999年。
以土地信託方式進行不動產開發之研究	朱學銘	探討國內公部門的土地政策、私部門經濟活動包含租賃權、地上權或其他財產之信託，透過問卷調查及結果分析，對未來推動土地信託制度之不動產開發上之相關困難點及預期效果。	淡江大學商學院暨管理學院高階主管管理碩士論文，2002年。
公有土地最佳組合開發模式之研究	林富榮	探討比較分析台灣現行公有土地經營管理開發利用之政策與規範，並提出最佳之開發方式與策略運用。	淡江大學商學院暨管理學院高階主管管理碩士論文，2003年。
公私合營公有土地開發方式之研究	周淑仁	對國內現行之土地出租、設定地上權、BOT、合作、委託及土地信託等六種公有土地開發方式之決策因素、法令規定、契約約定作一比較分析，並提出修正建議。	南華大學非營利事業管理研究所碩士論文，2003年。
不動產證券化應用於縣有土地管理之可行性研究	陳元祿	針對地方政府對不動產證券化意涵之認知、態度及引進公有土地管理推動困難，作為地方政府落實其公有土地管理、開發的參考。	國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，2003年。
學產土地經營問題與對策之研究	尤慶賢	本研究係將學產土地經營歸納區分管理面、使用面、處分面及收益面所發現之問題，經對從事實際經營人員所作問卷分析，嘗試在建立經營績效及永續經營之改進建議。	逢甲大學土地管理管理研究所碩士論文，2003年。

表 2-2 國內公有土地開發方式比較分析表

型態 項目	租賃型	設定地 上權型	委託 經營	自行開發	合作開發	BOT	土地信託
定義	雙方約定一方以物租賃他方使用收益，而他方必需支付租金之契約。	在他人土地上有建築物，或其他工作物，或竹木為目的而使用其土地權利。	政府機關將財產委託受託人經營管理，而受託人必須支付政府機關相關權利金，且自行負擔相關經營費用與盈虧風險。	由管理機關自行開發使用或作相關特定目的性的開發收益利用。	政府提供土地，而土地開發業者付出資金，雙方共同合作開發經營。	民間業者與政府單位以合約簽訂方式執行公共建設開發專案，由民間業者籌措資金及負責興建、營運、維修等開發事宜，並自行負擔相關經營費用與自負盈虧，特許期間屆滿時再將全部營運設施有償或無償地移轉給政府。	委託人將財產權移轉或為其他處分管理，使受託人依信託本旨，並為受益人之利益或為特定之目的管理或處分信託財產。
法源 依據	國有財產法、公有土地經營及處理、國有非公用不動產出租管理辦法、新市鎮開發條例、國有非公用不動產出租管理辦法、平均地權條例、獎勵民間參與交通建設條例、土地徵收條例、離島建設條例、國民住宅條例、發展觀光條例、工業區土地或建築物租售辦法。	公有土地經營及處理原則、國有非公用土地設定地上權實施要點、大眾捷運法、九二一震災重建暫行條例、發展觀光條例、原住民保留地開發管理辦法、離島建設條例、新市鎮土地標售標租辦法、加工出口區設置管理條例、獎勵民間參與交通建設條例、平均地權條例。	公有土地經營及處理原則、加工出口區設置管理條例、發展觀光條例、獎勵民間參與交通建設條例、都市計畫法、原住民保留地開發管理辦法、土地徵收條例、國軍老舊眷村改建條例、促進民間參與公共建設法。	發展觀光條例、原住民保留地開發管理辦法、土地徵收條例、都市計畫法、國家公園法、國軍老舊眷村改建條例、臺灣省省有土地經營及處理作業原則、都市計畫公共設施用地多目標使用方案、促進產業升級條例、大眾捷運法、平均地權條例、國民住宅條例。	發展觀光條例、原住民保留地開發管理辦法、土地徵收條例、國家公園法、國軍老舊眷村改建條例、開發工業區內工業專用港輔導及管運辦法、促進民間參與公共建設法、促進產業升級條例、獎勵民間參與交通建設條例、大眾捷運法、土地徵收條例。	發展觀光條例、獎勵民間參與交通建設條例、促進民間參與公共建設法、原住民保留地開發管理辦法、土地徵收條例、促進民間參與公共建設法、國家公園法、民營事業投資開發工業區內工業專用港輔導及管運辦法、公有土地經營及處理原則、土地徵收條例、國軍老舊眷村改建條例、大眾捷運法。	發展觀光條例、國有財產法、土地徵收條例、都市更新條例施行細則、促進民間參與公共建設法、國軍老舊眷村改建條例、直轄市或縣市政府委託公營事業機構辦理市地重劃業務要點、獎勵民間參與交通建設條例、土地徵收條例、信託業法、都市更新條例、大眾捷運法、公有土地經營及處理原則。

表 2-2 國內公有土地開發方式比較分析表（續）

型態 項目	租賃型	設定地上權型	委託經營	自行開發	合作開發	BOT	土地信託
開發利益享受	契約存續期間，土地所有權人收取租金而承租人獲得開發利益。	政府於契約存續期間收取權利金及地租，地上權人可獲得自行開發利益。	契約存續期間，土地所有權人收取權利金，而委託經營人可獲得經營投資利益。	土地所有權人完全自行享受開發所獲得利益。	信託業者與政府委託機關，各按其所付出開發費用及土地成本，並按契約之約定各取利益比率。	民間業者於特許權期間內擁有使用收益之權利，並以營業收入作為其報酬利潤。	受託人依契約收取經營管理費用或依受益比率分配信託利益及信託財產。
開發負擔義務	由承租人自行負擔經營開發費用及風險，於契約終止後，土地所有權人收回土地及建物。	地上權人除了負擔開發費用，另外需支付權利金給予土地所有權人。	土地所有權人需負擔開發費用；而受託經營者需自行負擔經營盈虧風險。	土地所有權人需自行負擔開發時成本費用及經營投資盈虧風險。	委託人提供信託業者取得土地使用權之義務，信託開發業者負責出資開發資金。	特許期間內，民間負責該案計畫融資、興建、營運與設施等成本與盈虧，契約屆滿時民間業者將該案的資產有償或無償移轉給政府，同時喪失經營權。	委託人依信託契約所簽訂內容支付信託業者土地相關開發或建物等相關經營管理費用。

經由文獻回顧目前公有土地開發方式，包括土地出租、設定地上權、BOT、合作開發、自行開發、委託開發及土地信託等七種開發類型。其中自行開發方式，係目前國內平價住宅辦理的方式，而結果所呈現現況為破舊不堪平價住宅社區環境；另土地出租、設定地上權、BOT、合作開發及委託開發等五種開發類型，較著重於土地開發利益，即開發者投資報酬率及風險之評估考量，故較不適合平價住宅照顧弱勢團體之福利政策；另土地信託方式類型，係屬於委託人與受託人間的內部信託管理關係，即委託人將其信託財產之目的由受託人管理、處分該財產並將管理、處分所得之利益歸於受益人，因此受益人可定位為平價住宅社區之低收入戶。故此土地信託方式則較適合為本研究探討分析主軸。

第二節 土地信託制度探討

信託法源來自英、美之信託法理，在信託法公布以前，信託關係屬於委託人與受託人間的內部關係，受託人的債權人得對受託人名下之信託財產聲請強制執行，且契約當事人死亡，信託關係即為消滅（賴源河、王志誠，1996）。方嘉麟（1996）認為信託之成立，乃委託人將財產權移轉或為其他處分與受託人為主要要件，即委託人將其信託財產目的由受託人管理、處分該財產並將管理、處分所得之利益歸於受益人。如就信託法立法之前的信託概念，係指信託人將財產所有權移轉與受託人，使受託人成為權利人，以達到當事人間一定目的之法律行為而言，受託人在法律上為真正之權利人，因此就受託財產所為一切處分行為，應為完全有效，縱令受託人之處分係違反信託之內部約定，信託人亦只不過可請求賠償因受託人違反約定所受之損害部分。換言之，在受託人未將受託財產移還與信託人之前，不能謂該財產仍為信託人之所有（楊崇森，1990；林顯達，2001；王百合，2002；謝哲勝，2003）。

我國自民國八十五年一月二十六日公布信託法，其信託法之信託的定義與相關當事人權益，自應以信託法的規定為依歸。信託財產乃信託三方（委託人、受託人、受益人）之關係所在，若委託人將信託財產移轉、處分與受託人後，信託財產於名義上已改屬受託人所有；受託人因運用該信託財產所獲得之收益，係以受託人本人之名義而取得，故信託財產與受託人本身之財產應有區別之必要。為確保委託人與受託人之權利與義務關係以及保障財產交易安全起見，所以在制度上特設一些規定使信託財產與受託人的固有財產有所區別（賴源河、王志誠，1996；徐國香，1996；潘秀菊，1996）。李永然（2001）認為信託係以「財產權」為標的，所以，不論不動產所有權、土地的地上權等均得作為信託的標的，我國信託業法第十六條規定：「信託業經營之業務項目如下：五、不動產之信託。六、租賃權之信託。七、地上權之信託。」，足見不動產相關信託也是信託業的重要業務之一。

我國信託制度於信託法、信託業法、不動產證券化條例及細則暨配套之信託稅法陸續頒布後，逐漸具完備法源依據。又因不動產信託登記係採登記對抗主義，且

案件種類甚為多樣化，與我國行之多年之一般不動產權利變更登記案件性質不同，另為加速信託資金之流通、利用、活潑於金融市場（如金融資產證券化條例、不動產證券化條例），今後登記機關受理不動產信託登記案件將日益增加且趨於多樣化，而內政部修訂相關登記規範仍無法和目前信託法、信託業法、金融資產證券化條例、不動產證券化條例、土地法等法規互相配合。又登記機關歷年不動產信託統計案件性質分析，目前國內信託仍停留於個人委託的階段，委託專門信託業者辦理仍佔少數，故運用土地信託制度開發運作方式，國內尚未成熟（巫聖惠，1993；林顯達，1996；王百合，2002；彭斐虹，2002；江隆蒲，2003）。

土地信託模式依信託財產的處分不同，可分為土地信託開發、不動產證券金融投資方式、社區住房建築使用及發展之管理與維護信託等功能方式為三大主軸。以土地信託開發之類型，區分有：日本土地信託之租賃型、出售型、等價交換型、共同事業型信託與美國的不動產資產信託、不動產投資信託、不動產有限合夥、社區為主之土地信託等類型，由於國內土地信託制度開發實務運作方式剛起步；又因實務案例罕見，對這方面的研究也尚屬探索的階段（Matthei and Hahn, 1991；張金鶚、白金安，1991；黃國精，1996；張金鶚、白金安，1996；臧大年等人，1999；Levin, 2000；林顯達，2001；朱學銘，2002；周淑仁，2003；林富榮，2003；謝哲勝、陳亭蘭，2003；Campbell and Salus, 2003；Taylor, 2004），故本研究嘗試以日本與美國之土地信託類型探討分析，以運用於國內之平價住宅社區更新管理課題上。

壹、日本土地信託類型

日本土地信託制度依據契約內容及經營方式可區分為租賃型、分售型、等價交換型及共同事業型，而目前國內公有土地經營管理與開發之運用方式，與上述日本類型相似，其運作開發方式，可分為下列四種類型（張福興，1989；黃國精，1992；鄭俊仁，1993；張毅堅，1994；張金鶚、白金安，1996；黃國精，1996；洪郁惠，1998；朱學銘，2002；陳元祿，2003）：

1. 分售型信託：

信託業者將信託不動產財產處分出賣後，將出售所得價款扣除受託人的報酬及其

他相關費用，餘款交付給受益人或委託人。

2.租賃型信託：

受託人無處分信託財產的權利，只負責不動產管理出租，委託人於信託期滿時，原不動產的所有權仍擁有，委託人在信託期間可定期要求信託業者給付信託收益。

3.等價交換型：

土地所有權人提供的土地，委託信託業者，信託業者委託由開發業者進行開發建設，於建設完成後，依據土地所有人與開發業者出資比率，分配土地與建築物的所有權。

4.共同事業型：

土地的所有權人和租地所有權人（如地上權人、地役權人、土地承租人），對其居住環境予以改善或更新，並與毗鄰居住者共同規劃整建，以利商業的發展、居住環境品質的改善，提昇土地價值，藉由土地信託開發方式，達到權利變換的效果。

上述日本土地信託之各類型開發方式，其中以租賃型之土地信託為最多，係以出租信託土地為信託主要目的；而處分型之土地信託尚可細分為：分割出售型、等價交換型及共同事業型等種類。分割出售型乃指受託人於信託之土地上，為了增加該基地之價值，先建築公寓或維護住宅，再予分割出售，經由分割出售價款取得信託利益；等價交換型係指土地之受託人與土地開發業之受託信託業者進行等價交換工作，土地開發業之受託信託業者常就土地上建物於開發後，分配歸屬於土地所有人部分，出租收益而為管理經營；共同事業型係多數之土地所有權人或其他權利人（如承租權人）以其土地為信託財產，由土地開發業之受託者負責在該土地上建築大樓出租，而以租金為信託利益，再依各委託人之受益權比率分配信託利益及信託財產（張福興，1989；張金鶚、白金安，1996；黃國精，1996）。

日本土地信託之租賃型、分售型、等價交換型及共同事業型等四種類型，其差異之探討分析，如表 2-3 之相關文獻分析整理（財政部國有財產局，1991；鄭俊仁 1993；張金鶚、白金安，1996；黃國精，1996）。因此可知日本各類型之土地信託常運用於市地整體開發方式，而目前國內公有土地經營管理與開發之運用方式，亦

類似其上述類型。

如何有效規劃國內平價住宅社區更新管理制度，以改善目前平價住宅社區破舊不堪之社區環境、低收入戶經濟生活及營造社區的發展環境。由日本土地信託制度分析，雖可運用於平價住宅更新興建，但對於平價住宅社區之後續經營管理與社區低收入家庭經濟改善，並無顯著之助益。

表 2-3 日本土地信託各開發經營方式比較表

項目 \ 型態		租賃型	分售型	等價交換型	共同事業型
所有權	土地	信託時形式上移轉於信託業者，信託結束移轉於受益人。	信託時形式上移轉於信託業者，信託結束移轉於受益人。	土地所有權人與開發業者共有。	土地所有權人與租地權利人共有。
	建物	信託時形式上移轉於信託業者，信託結束移轉於受益人。	信託時形式上移轉於信託業者，信託結束移轉於受益人。	土地所有權人與開發業者區分共有。	土地所有權人與租地權利人區分共有。
委託人		可參與實質上籌劃，並於信託契約上載明收取地租利潤。	可參與實質上籌劃，並於信託契約上載明。	提供信託業者取得土地使用權之義務。	土地所有權人為借貸主體。
信託業者		信託業者為借貸主體，可由信託財產收益中扣除。	信託業者為借貸主體，由信託財產收益中扣除。	信託業者為借貸主體，由分成不動產中抵扣。	負責土地開發或建物管理經營。
開發利益享受		信託業者可由信託財產及收益中扣除開發及管理相關費用，在信託結束時，委託人可取回土地與建物。	信託業者可由信託財產出售中收益扣除開發及管理費用，在信託結束時，就剩餘款項分配交付委託人。	信託業者與委託人各按其所付出開發費用及土地成本各取利益比率。	委託人需負責支付信託業者土地開發或建物管理等經營費用。
信託化權利變換		信託業者可由信託財產及收益中扣除開發及管理相關費用，或在信託結束時可參與分配土地與建物共有。	信託業者可由信託財產及收益中扣除開發及管理費用，或在信託結束時可參與分配土地與建物共有。	信託業者與委託人可提高其開發利益與稅負之減免優惠。	信託業者由信託財產及收益中扣除開發及管理費用，或在信託結束時參與分配土地與建物之所有權。
期間屆滿時返還狀態		原則上土地與建物需無償交付委託人。	建物須有償交付信託業者。	土地與建物按契約所約定內容比率，分配給信託業者與委託人。	原則上土地與建物均無償交付委託人。
期間之設定		任意約定。 (原則上至少有最低存續期限。)	任意約定。	委託人取得建物後結束。	任意約定。

資料來源：財政部國有財產局（1991）、鄭俊仁（1993）、張金鶚、白金安（1996）、黃國精（1996）等相關文獻分析整理。

貳、美國土地信託類型

美國土地信託類型則以不動產投資信託與社區發展管理之社區土地信託為發展主軸；前者不動產投資信託功能在於結合不動產證券市場與金融資本市場，促使不動產與資金有效率運用，並結合大眾融資後發行受益憑證，促使不動產的開發與經營（張金鶚、白金安，1996；楊永和，2000；Levin, 2000；汪銘生等人，2002；謝哲勝、陳亭蘭，2003；Campbell and Salus, 2003；Taylor, 2004）。以美國的不動產投資信託（REIT）而言，包含權益型（Equity）、抵押權型（Mortgage）、混合型（Hybrid），具有可變現性、流通性及節稅性等優點，但較容易受到通貨膨脹之利率影響，其中抵押權型影響最大。故不動產投資信託類型，則較偏向金融證券市場（張金鶚、白金安，1996；謝哲勝、陳亭蘭，2003）。

後者美國社區土地信託方式的特色，在於運用於社區之住房建築使用及發展管理維護等功能，所以在美國平價住宅上通常使用這種土地信託型態，目前約有超過500社區土地信託(Levin, 2000)，此社區土地信託架構仍由各種不同之專業信託非營利組織與社區居民、公部門所構成，它提供社區就業機會，來改善低收入個人、家庭之經濟及生活品質，並同時營造社區的環境發展（蔡辰男，1976；Matthei and Hahn, 1991；Bassett and Jacobs, 1997；Daniels and Bowers, 1997；Levin, 2000；Campbell and Salus, 2003；Taylor, 2004）。

第三節 國外土地信託運用於平價住宅社區之相關研究

本研究選取國外之成功經驗案例包括為：(1) Campbell and Salus (2003)所研究美國威斯康辛州首府麥迪遜市特洛伊花園計畫之社區土地信託；(2) 美國非營利信託組織將「社區土地信託」制度引入非洲肯亞國家，使得該貧民窟社區得以改善發展，並改善解決低收入戶之居住環境及經濟收入兩大問題(Matthei and Hahn, 1991；Ogero et al., 1992；Bassett and Jacobs, 1997；Taylor, 2004)。

壹、美國威斯康辛州麥迪遜市特洛伊花園社區土地信託案例

一、特洛伊花園社區之背景描述

在 1995 年 10 月美國威斯康辛州政府宣布決議，將出售位於首府麥迪遜市北側一塊未開發之 6 公頃公有土地，在眾多私人開發公司認為可將土地細分割成一小塊標準宗地，來作為住宅居住之用；然而當地社區居民和其他鄰近社區民眾，卻持不同的看法，因為在這片土地裡上擁有栽培 15 年之久的自然花園資源，栽種面積大約 2 公頃 (Campbell and Salus, 2003)。

他們經常在這塊土地上作為休息、觀察野鳥、溜狗散步及欣賞這些美麗的園藝景觀之使用。但隨著這塊土地將可能面臨開發時，當地社區居民、住在這基地鄰近居民及社區花園園丁、北部制定計畫委員會都非常關心這個開發案。他們非常害怕這麼重要公共景觀價值的資源將喪失，於是他們結合許多非營利組織團體，例如麥迪遜區域社區土地信託 (Madison Area Community Land Trust, 簡稱 MACLT) 與都市開放空間基金會 (the Urban Open Space Foundation, 簡稱 UOSF)、美國威斯康辛州南部中心社區行動聯盟 (Community Action Coalition of South Central Wisconsin, 簡稱 CAC)、計畫聯盟 (Design Coalition) 等組織團體，共同結合一起要維護管理這社區寶貴的公共資源及基地潛在性的發展，於是組成所謂「特洛伊花園聯盟」(Troy Drive Gardens Letter of Cooperation, 1997；Campbell and Salus, 2003)。

二、土地信託制度實施於特洛伊花園計畫

在美國威斯康辛州首府麥迪遜市，所實施「特洛伊花園計畫」，其強調長處在於共同合作與提供建議給在美國各地及威斯康辛州，並對於管理維護信託及社區土地信託，兩種不同型態間的合作型態（Henderson and van En, 1999；Libby and Bradley, 2000; Jacobs, 2000；Campbell and Salus, 2003），上述相關分析探討，說明如下：

（一）自然資源與平價住宅建築之發展結合

1996 年時美國威斯康辛州政府所實施「特洛伊花園計畫」中，又將該基地（特洛伊花園）北側毗鄰一塊由內陸水域所形成剩餘之原始未發展土地，面積大概為 6.5 公頃，加入該特洛伊花園計畫裡，使計畫基地總面積合計增加到 12.5 公頃。

這些非利益組織及社區居民經會商後，決定由北部城鄉規劃委員會、麥迪遜區域社區土地信託協助策劃設計成混合式住房建築、開放式空間計畫，並經由社區居民和最後由麥迪遜城市制定計畫局與公聽會所確認。而聯盟最主要目的：「未來如將這個基地要賣給私人的發展權時，必須為低密度之發展。」；而 1997 年 2 月威斯康辛州政府同意這全部 12.5 公頃土地，不再列入盈餘範圍內。而全部土地租賃 16 年，給予當地非利益組織來經營管理（Campbell and Salus, 2003）。

在輿論壓力下開始有了突破性的進展，麥迪遜區域社區土地信託與都市開放空間基金會在協議中，獲得州政府允許可以在基地內發展平價住宅之建築，但信託聯盟原本設計提供未來要有 24-30 單元開放空間使用方案被排除掉，而基地上作全面的整合設計修改，修改最主要重點在於開放空間配置、農業糧食生產使用及平價住宅建築，其中特洛伊花園的支持者願意長期的租賃開放空間和農業使用，而都市開放空間基金會設計如何去保存永久的舒適開放空間，面積約 10.5 公頃(26 英畝)。所以這個創造整合設計令人激賞之處，在於開發其潛在價值上（Kaufman and Bailkey, 2000；Campbell and Salus, 2003）。

1998 年麥迪遜區域社區土地信託與美國威斯康辛州政府達成共識，取得州政府同意延長租約 50 年，並且將來麥迪遜區域社區土地信託，可獲得其土地所有權及

都市開放空間基金會可以保持永久的地上權。這兩種土地信託，當時便開始尋求其資金來源，以便能獲得土地所有權及地上權之權利。2001 年以後，信託聯盟去尋求資金募集，但卻完全沒有著落。最後來自麥迪遜市政府去購買州政府大片完全土地，使得麥迪遜區域社區土地信託，而順利完成獲得美國聯邦政府對地方政府的綜合長期低利貸款，在 2001 年 12 月 28 日州政府完成出售土地，使得特洛伊花園可永久地為社區獲得擁有所有權 (Wright and Czerniak, 2000 ; Nelson, 2000 ; Davis, 2000 ; Campbell and Salus , 2003)。

(二) 特洛伊花園之價值評估

威斯康辛州政府在出售特洛伊花園土地時，由於與信託聯盟對於基地上之使用用途觀點不同，而產生估價價值差異。其關鍵點在於威斯康辛州政府管理部門和聯盟他們獲得不同估價師對土地的估價，在州政府管理部門對這片土地以設計居住發展觀點的價值而言，估價為五十九萬美元；而信託聯盟以維護保存觀點價值而言，估價為三十萬八千美元。這問題於 2001 年 1 月時由州政府建築管理委員會舉行公聽會時表決，在會議中包括聯盟成員、麥迪遜市長、Sue Bauman 等委員會成員們，一致表示有關這片土地對於北部社區是非常重要，並要求州政府同意以聯盟所估價值銷售與麥迪遜區域社區土地信託組織，且信託聯盟應對於所有特洛伊花園社區之平價住宅建築、都市農業及社區開放空間應擔任維護管理經營等使用工作；另附但書條款：「假如特洛伊花園社區土地於將來任何時候停止使用時，其土地所有權應歸還威斯康辛州政府所有」(The Vermont Housing and Conservation Board website for examples ; Troy Drive Gardens Letter of Cooperation, 1997)。

(三) 平價住宅社區居民之經濟改善

威斯康辛州南部中央郡的非營利反貧困行動聯盟，其主要任務是要發展和提升低收入之個人、家庭之經濟能力，並且安排社區花園整理維護工作，來作為提供社區基礎及相關之就業對策。以首府麥迪遜市為例，包括市區及郊區的社區；目前總共管理 14 個社區花園，提供了 850 位園丁工作機會，並讓低收入之社區居民擔任 (Campbell and Salus , 2003)。

除了先前在這一塊基地社區花園，在特洛伊花園社區計畫裡，包括這特洛伊社區農場生存與發展，且社區居民支持這農業 CSA 模型。農業 CSA 模型在瑞士、日本國家，係就一個小農場發展它能維持一定水平發展。所以如何使用這模型去適合於美國社會型態，在這個農業 CSA 模型必須，假設農業經營者在開始投資時需要大量現金，去準備投資在種子及設備上與可穩定地供應當地新鮮有機的生產產品給社區消費者或食用者。所以農業 CSA 模型經過修正後，已適用於生存在特洛伊社區花園社區及在其他大城市中之小規模或中規模的社區，它可提供健康有機之營養食物。所以特洛伊花園社區信託聯盟，運用這農業 CSA 模型在特洛伊社區農場，產生小農業經營者和社區消費食用者。在生產季節時，農業經營者每週以在農場生產新鮮作物作為交換，去獲得個人家庭住戶對農業費用負擔，並可提供特洛伊花園社區之居民就業機會、社區消費者或食用者有機食物供應與改善低收入家庭經濟生活(Troy Drive Gardens Letter of Cooperation, 1997；Henderson and van En, 1999；Kaufman and Bailkey, 2000；Mann, 2000)。

貳、社區土地信託運用於肯亞國家之貧民窟案例說明：

一、背景描述

在非洲肯亞國家都市地區住房建築缺乏及昂貴，又因社區低收入居民持續增加，而導致都市地區平價住宅需求遠超過於政府的供給，使得居民非依法律規定而佔有公有的安置地，且在許多都市地區蔓延著，特別是在首都奈洛比這個大城市。因為這奈洛比城市地區，平價住宅嚴重不足，且政府未有效安排安置土地，使得社區居民非法佔有政府公有土地。因該土地並無獲得政府正式或完全授與給任何人使用，就已被社區居民佔有土地來作居住使用情形，形成該國家所謂「佔有權」與「非正式安置地」之特殊型態。而目前現存的「佔有權」及「非正式安置地」的問題，亦形成社區及土地政策制度之層面問題。就目前這些範圍城市裡，存在一些土地管理和佔有權之問題，包括無效率土地使用計畫、當地強徵課徵稅收、無按照法定方式使用土地、土地改善法律規定未完全、土地未能有效管理規範而產生雜亂、司

法及行政之部門之解釋規定不明確、所有權人不重視正式法定佔有權體系（Smoke, 1994；Taylor, 2004）等難題。

在 2000 年肯亞舊總統、舊政黨及舊制度時代結束後，新政黨聯盟決定優先處理改革及解決低收入居住相關問題，包括：佔百分之六十人口之貧民窟、負經濟成長率、高失業率、低就業率、公共設施嚴重惡化、法律制度不信任感等情況。在世界銀行提供肯亞首都奈洛比都市地區，公共設施之財政支援改善興建計畫方案中，大約只有百分之二十五的人居住在這非正式安置地的地區並擁有佔有權，其餘均非法佔有。2002 年 10 月肯亞政府頒定了新憲法，專門就土地與房地產成立管理之委員會來取代原來法律制度，並且著重在處理土地佔有權之議題上，相當受到居民的肯定。而肯亞政府對非正式安置地之貧民窟採取政策為：1.基地強制收回或重建更新；2.非正式安置地轉移至別的地方；3.非法安置地改善公共設施；因此就該政策肯亞政府開始計畫實施，首先提供低收入居民佔有權之權利保障基礎及相關調查報告，並提供貧民窟公共設施基礎改善計畫或拆除貧民窟、重新安置住房建築及妥善建立簡易庇護所等改善貧民窟基地之基本建設措施。最主要功能，在於解決社區環境中的貧民窟問題（Matthei and Hahn, 1991；Bassett and Jacobs, 19974；Taylor, 2004）。

二、社區土地信託模式在肯亞國家實施架構

在非洲肯亞國家施行社區土地信託，首先對社區進行初步調查，選擇一個具有佔有權形式基礎社區，因為這個條件在肯亞國家普遍受到限制，所以在肯亞或非洲各處對此佔有權形式基礎社區，已經引起相當的關注，並且可以融入到都市土地的改革。例如南非通過土地改革的立法，明文規定成立社區土地信託組織的構成及功能等相關法律條文；另外在社區土地信託之形成或促進中，參與組織者成員佔重要地位。在公部門對參與組織者成員面談中，其詢問重點，包括：肯亞城市的土地管理系統之優缺點、選擇土地佔有權形式，以作為支撐社區土地信託之推動及基礎，並就該地區運用模式，擴展至肯亞其他非正式安置地區（Matthei and Hahn, 1991；Bassett and Jacobs, 1997；Taylor, 2004）。

1990 年出現小型捐款贊助都市經營計畫，並於「地方行政部門」(Ministry of Local Government, 簡稱 MLG)及「小型城鎮發展計畫」(Small Towns Development Project, 簡稱 STDP)方式推動，政府部門開始考慮選擇非正式安置地為改善計畫方案內，他們採取少數城鎮之合夥關係、協助轉讓、公共衛生等相關結合，用於非正式安置地的改善。而這小型城鎮發展計畫與地方行政部門對於有關於非正式安置地區發展之財政問題，認為應先建立所有權及權利問題，地方當局目前不能去課徵房屋稅，除非該非正式安置地成為合法化。1991 年時美國福特基金會有項慈善計畫，將類似像土地佔有權型態之美國「社區土地信託」模型，使用在非洲肯亞國家低收入地區土地上，這項計畫有其潛在性的發展，但因肯亞情況和美國有所不同，需要更一層研究調查與試驗。但小型城鎮發展計畫與全國公平委員會(national level committee)被這個概念所吸引，他們決定建議在這個改善計畫，使用選擇佔有權模型來監督管理 (Bassett and Jacobs, 1997; Taylor, 2004)。

地方行政部門與小型城鎮發展計畫中，首先考量為社區地點選擇，其關鍵點在於選擇社區是否能夠認同社區土地信託模型，並經由地方行政部門官員與小型城鎮發展計畫之計畫者面談，經由面談中瞭解地方當權代表者同為社區成員，社區成員他們意識到社區土地信託模型的優點；也因不同的社區成員參與者，看到這模型不同的優點。就肯亞政府地方行政部門、小型城鎮發展計畫而言，他們認為這社區土地信託模型可產生下列優點 (Bassett and Jacobs, 1997)：

(一) 排除「意外之財」等投機因素：

這計畫概念被認為可排除「意外之財」等投機因素，直到提供這土地所有權得到控制，例如：可改善社區、控制允許出售。

(二) 可提供其土地的社區管理：

中央政府官員認為有利於促進社區自力更生及風險分擔。

(三) 社區的基礎團體之發展合作關係：

這一連貫性社區基礎的創立，必須長時期依賴社區發展的團體，建立財政永續性，且能獲得增加可能性。最主要強調在於改善「生活水準」之重點，直

到公共建設和住宅供給全部完成提供，否則社區便無法成功亦無法發展生存。

(四) 建立財政，增加獲得可能性：

全國合作住宅供給聯盟協會(National Association of Cooperative Housing Unions, 簡稱 NACHU)為改善發展非正式安置地而成立基金會，此基金由福特基金會所捐贈，這些更新費用運用於安置地住房供給。

三、影響肯亞社區土地信託重要之因素

Bassett and Jacobs(1997)研究指出肯亞政府(Government of Kenya, 簡稱 GoK)與捐贈者(福特基金會)一致認為在實施社區土地信託模型經驗中，以鄰近國家坦尚尼亞之實施經驗較符合肯亞國家之情況，經其歸納整理十個相關重要之因素，作為運用於肯亞國家時之參考，相關重要因素之說明如下：

(一) 社區型態：

在社區構成同性質對抗異質性，而坦尚尼亞之案例社區屬於同一性質、共同背景、種族地位、語言、制度、歷史。

(二) 傳統權利要求：

在坦尚尼亞實施社區土地信託模型權利時，通常使用於政府公有土地上，假設因為傳統與種族關係而要求土地權利時，政府會要求社區居民一些義務，而社區居民會出現讓與及撤銷等情形，而以如此方式之土地成為所謂公共土地；將會使得該公共土地將不被居民所擁有。所以許多研究學者認為社區土地信託模型是否能在這地區實施，甚至都市地區、郊區，該地方傳統習慣會影響到土地傳統權利之要求。

(三) 社區土地信託之佔有權制度：

在先前的非正式安置地改善計畫中，已經有制定條例來管理土地佔有權，但在公部門與種族之制度卻沒有，而事實上土地佔有權制度類似社區土地信託模型，當居民委員會、社區居民被安置到這個社區時必須取決於當地長老或老人同意允許，因為他們知道住在這非正式安置地之居民情況，許多人們是

繼承而留在這地方，因此該社區居民他們為了工作開始興建房屋。

(四) 社區年齡與社區凝聚性：

大部分社區居民都居住在這非正式安置地，這個社區的人們彼此互相認識，且參與每個活動，每個家庭成員彼此關心的；而這個社區，有一段很長的社區自立、自助的歷史，這社區居民一起工作生活著，所以在這個社區凝聚性非常良好，沒有任何不利於實施社區土地信託的情況，所以這非正式安置地較容易去實施。

(五) 社區特徵（性別及年齡）：

社區土地信託模型選擇易受到年齡、性別、人口、收入等因素影響，這社區女性戶長超過百分之四十，所以在這個對策上，似乎應讓這社區內的女人產生共鳴。於是這社區管理計畫中，制定保護她們出售土地的權利，而足夠引起讓女性產生關注的課題上；且這社區的居民已邁入高齡化，在選擇社區土地信託模型時出現一個重大因素，因為高齡化的居民，使用在改善房屋機會被認為是不重要的，反而使用資本機會較大，成為較吸引人的特色。

(六) 城鎮大小與否：

社區土地信託模型在坦尚尼亞之社區案例實施時，人們彼此互相認識並與社區建立良好關係，因為社區居民他們同樣在經濟上困境，必需共同工作而獲得土地之使用，但發現城鎮大小與否，並不適合作分析。

(七) 土地價值：

社區土地信託模型在坦尚尼亞之社區案例實施時，當社區土地轉變為商業使用時，有利於市場價值提高。Bassett and Jacobs (1997) 認為土地資源利用為重點，坦尚尼亞之社區案例是個小城鎮社區，它位於市場主要中心、運輸小站、可供勞動者居住之地區，而鄰接主要生產大宗農產地，此農產地幾乎不屬於個人的。假如這些有利的機會，可由社區居民個人權利所擁有，將來這些權利藉由他們來轉變利用。

(八) 公部門的角色及任務：

地方政府對社區土地信託模型之計畫有所獎勵，他們不會去執行妨礙行為或中斷這計畫發展行為。在計劃過程中，地方政府部門會派員去參與社區計畫，盡量減少行政上的威脅，讓計畫發揮其有效性。

(九) 捐贈者角色：

捐贈者和公部門協商談判改善發展計畫，而公部門能清楚瞭解捐贈者在選擇地區時對一些需要改善地方如何處理，而捐贈者亦知道政治的力量更能有效於運用在社區土地信託模型中之土地分配發生。另外捐贈者和公部門可討論哪些需要去實施及哪些不需要去實施。

(十) 相關技術援助：

如何結合極佳技術支援計畫給予社區居民及小鎮社區，這些計畫可來自於小型城鎮發展計畫中，在無數會議中及訓練講習中，社會福利人員及信託組織來自於各專業組織或專業信託部門，他們和社區居民親密互動，將技術轉移至社區居民。

叁、小結

綜合上述國外社區土地信託兩案例，可發現專業社區信託組織就該地區產業、文化背景等特色，提出計畫構想，並由政府提供公有土地、社區居民擁有「佔有權」及「使用權」，三者共同合作開發經營。

就美國威斯康辛州「特洛伊花園」案例中，Campbell (2003) 研究指出：「如能就確定計畫目標(經濟成長和效率、社會公平和環境保護)中，找到可維持發展之(計畫目標)三角形衝突範圍內，即可產生三個關聯範圍界線上，包括：私人利益和公眾利益、城市發展和未開發之荒地、社會公平和環境保護。」。所以可知在美國本土實施社區土地信託模式，已可將居民與社區凝聚成一體，不僅可解決社區低收入家庭的問題，並維持社區發展甚至擴展至都市地區，兼顧公眾與私人之發展。

另外非洲肯亞國家之貧民窟案例，該國屬於開發中國家，該都市地區住房建築缺乏及昂貴，社區居民對平價住宅需求持續增加遠超過於政府的供給，其特殊社經

背景，必須結合社區所有權與土地管理，用於社區居民土地所有權改善。尤其在社區居民之個體權利，包括：權利遺贈、允許土地使用、保留自然資源、土地管理、佔有權持有及買賣等權利，都可透過法律條款中，來約定相關不動產權利。經彙整上述國外社區土地信託兩案例之主要特點、共同特點作出比較分析，內容如綜理表 2-4 所列。

表 2-4 國外社區土地信託研究案例比較分析表

案例	美國威斯康辛州麥迪遜市 特洛伊花園社區信託案例	社區土地信託運用 於肯亞貧民窟案例
個案內容	<p>麥迪遜市之社區裡擁有一片自然景觀資源，公部門預備作為住宅居住之用；而當地北部制定計畫委員會、社區居民、鄰近居民及社區花園園丁卻主張保留維護。最後結合公部門、信託組織、社區居民三者，運用社區土地信託及維護信託在基地上作全面的整合設計，修改為開放空間配置、農業糧食生產使用、平價住宅建築、自然景觀資源維護，並提供就業機會，解決社區低收入經濟生活問題。</p>	<p>由於住房建築缺乏及昂貴，而都市地區平價住宅需求遠超過於供給，導致社區居民非依法律規定而佔有公有土地且持續成長，而形成所謂「佔有權」與「非正式安置地」之特殊貧民窟型態，為了解決這些問題，運用社區土地信託就該地區產業、文化背景特色，由政府提供公有土地，而使社區居民擁有「佔有權」、「使用權」，由專業社區信託組織、社區居民與政府共同合作開發經營，使得該貧民窟社區得以改善發展，並解決低收入家庭之居住環境及經濟收入兩大問題。</p>
主要特點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自然景觀資源之永續維護。 2. 社區維護資源及建築發展並重。 3. 私部門自行規劃社區配置。 4. 成立自給自足的社區。 5. 相關信託組織成立聯盟。 6. 公私部門資金籌措較寬裕。 7. 信託相關法令與制度較健全。 8. 信託專業人員制度較健全。 9. 社區可提供就業機會。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 資本投入於集體農場。 2. 增加社區居民經營管理土地能力。 3. 傳統權利要求在土地上。 4. 社區土地信託佔有權利需求。 5. 社區特徵（性別及年齡）。 6. 捐贈者角色。 7. 公部門制定公共建設計畫。 8. 地方產業創造就業發展。 9. 較著重社區低收入居民之經濟改善。

資料來源：Ogero et al., 1992；Bassett and Jacobs, 1997；Campbell and Salus, 2003；Taylor, 2004 等相關文獻整理。

表 2-4 國外社區土地信託研究案例比較分析表（續）

案 例	美國威斯康辛州麥迪遜市 特洛伊花園社區信託案例	社區土地信託運用 於肯亞貧民窟案例
共同重要 因素指 標	<ol style="list-style-type: none"> 1.社區型態。 2.社區年齡。 3.社區凝聚性與共識性。 4.社區土地價值。 5.公私部門之財政籌措能力。 6.公部門的角色及任務。 7.信託等相關組織技術援助。 8.構成社會安全及社區自立自主。 9.可維持個人權利與社區權利。 10.公部門、信託組織、社區居民等三者，溝通協調合作良好。 11.解決低收入家庭之居住環境及經濟收入兩大問題。 12.賦予地方自治權力。 13.分析當地重要環境、產業、地區文化等資源，予以規劃社區型態。 14.社區與居民間親密性。 15.社區或地方提供就業機會與發展。 16.社區規模大小，較無顯著性關聯。 17.公私之雙方部門需誠信原則。 18.公私之雙方部門簽定契約條款。 19.相關信託法令與制度等配套需健全。 20.相關信託法令與制度，需加以宣導社區居民及公部門瞭解。 21.以信託組織或團體為主導，引導社區居民參與，公部門居於協助地位。 22.社區與居民共同建立生活、生產、生態之永續發展。 23.社區區位條件。 24.社區土地產權大多為公部門所有。 25.地方產業與社區型態彼此融合。 	

資料來源：Ogero et al., 1992；Bassett and Jacobs, 1997；Campbell and Salus, 2003；Taylor, 2004 等相關文獻整理。

第三章 研究設計

回顧國內平價住宅社區的現況（政策、管理維護、更新重建），並回顧非營利信託組織運用社區土地信託制度於平價住宅社區更新管理上之相關課題。本研究採用問卷調查法進行研究，茲就研究調查對象、問卷設計、資料建立及研究分析等分別說明之。

第一節 調查對象

本研究實證分析以台南市安南區大同平價住宅社區為案例分析，就國外社區土地信託之機制運用於國內平價住宅社區更新管理，並就有關人員進行問卷調查。問卷調查對象分為三大類：第一類為大同平價住宅社區居民；第二類為地方政府主管業務人員，包括實際負責主管大同平價住宅社區之財政人員、地政人員、社會福利人員之承辦人員；第三類為信託相關專業人員，包括法律事務人員、銀行金融及信託業人員、私部門地政及土地開發業務人員。

本問卷調查總計發出問卷數為 365 份，回收問卷數為 309 份，問卷經回收後，若該份問卷之受訪者漏填或複選，則認定為無效問卷，予以刪除。經刪除後之有效問卷數為 289 份，故實際有效回收率為 79.18%。其詳細內容，如表 3-1 所示。

表 3-1 問卷發放數與回收率之分析統計表

問卷對象		問卷發放數	回收數	無效問卷數	有效問卷數	有效問卷 %
平價住宅社區居民		180	150	15	135	75.00
地方政府 主管業務	財政人員	20	17	2	15	75.00
	地政人員	65	55	2	53	81.54
	社會福利人員	20	17	1	16	80.00
信託相關 專業人員	法律事務人員	25	20	0	20	80.00
	銀行金融及信託業人員	40	35	0	35	87.50
	私部門地政及土地開發業務人員	15	15	0	15	100.00
合計		365	309	20	289	79.18

以下將針對受訪者的個人背景屬性資料，包括教育程度、年齡、職業類別等資料以敘述性統計(descriptive statistics)中之次數分配 (frequency distribution) 進行分析如下：

(一) 教育程度

就受訪者個人之教育程度而言，平價住宅社區居民受訪者之教育程度小學(含)以下占 78.6%，其原因可能為家庭經濟拮据因素，導致接受教育機會較缺乏；而其他受訪者，如管理機關(財政、地政及社會福利)人員與信託之專業人員者，因所管理事務屬於較專業性質，教育程度以大專程度居多。如圖 3-1 所示。

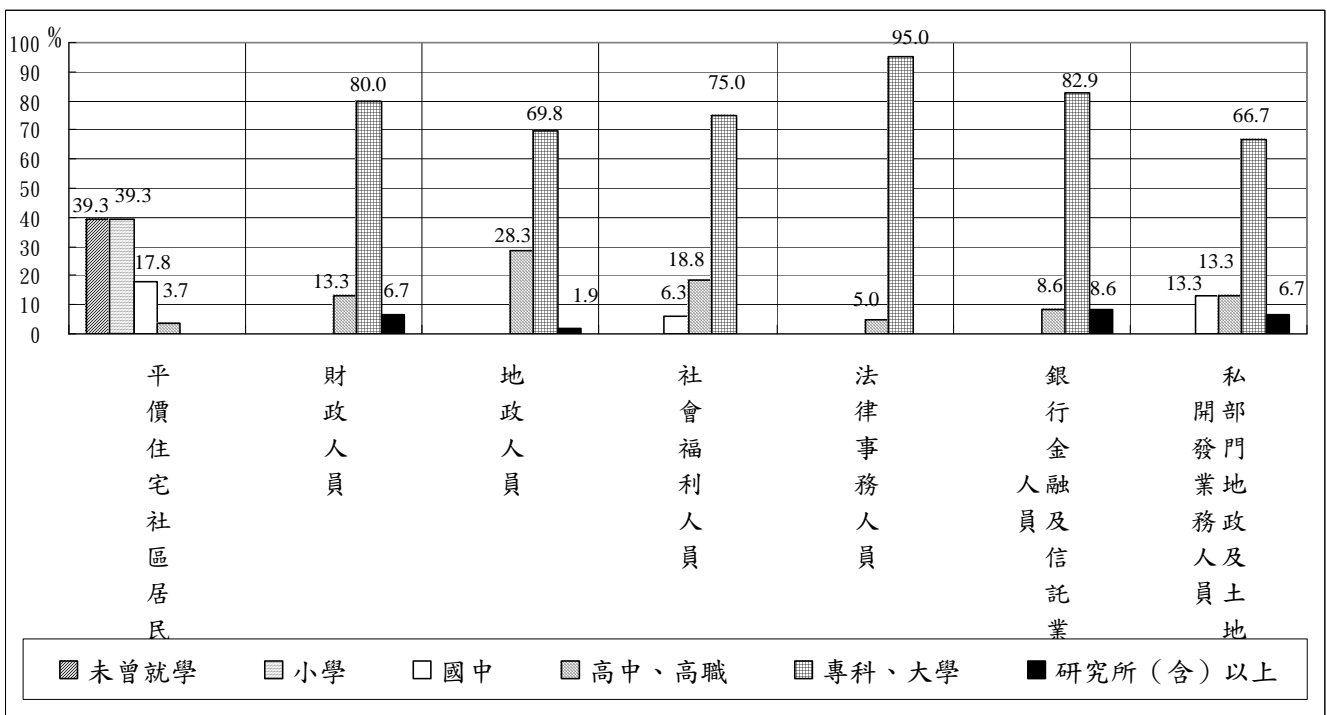


圖 3-1 受訪者之教育程度分析統計圖

(二) 年齡

平價住宅社區居民受訪者，其中六十一歲以上老人占 50.4%，而五十歲以下之中壯年齡層僅占 28.9%，顯示該社區目前年齡層大多以老人居多，另四十歲以下青壯年齡層僅占 10.4%，有可能因就業或結婚而搬離社區；平價住宅社區之相關管理機關(財政、地政或社會福利)人員與信託專業人員，以三十一歲至五十歲之年齡層占八成以上，而五十一歲以上占極少數。結果如圖 3-2 所示。

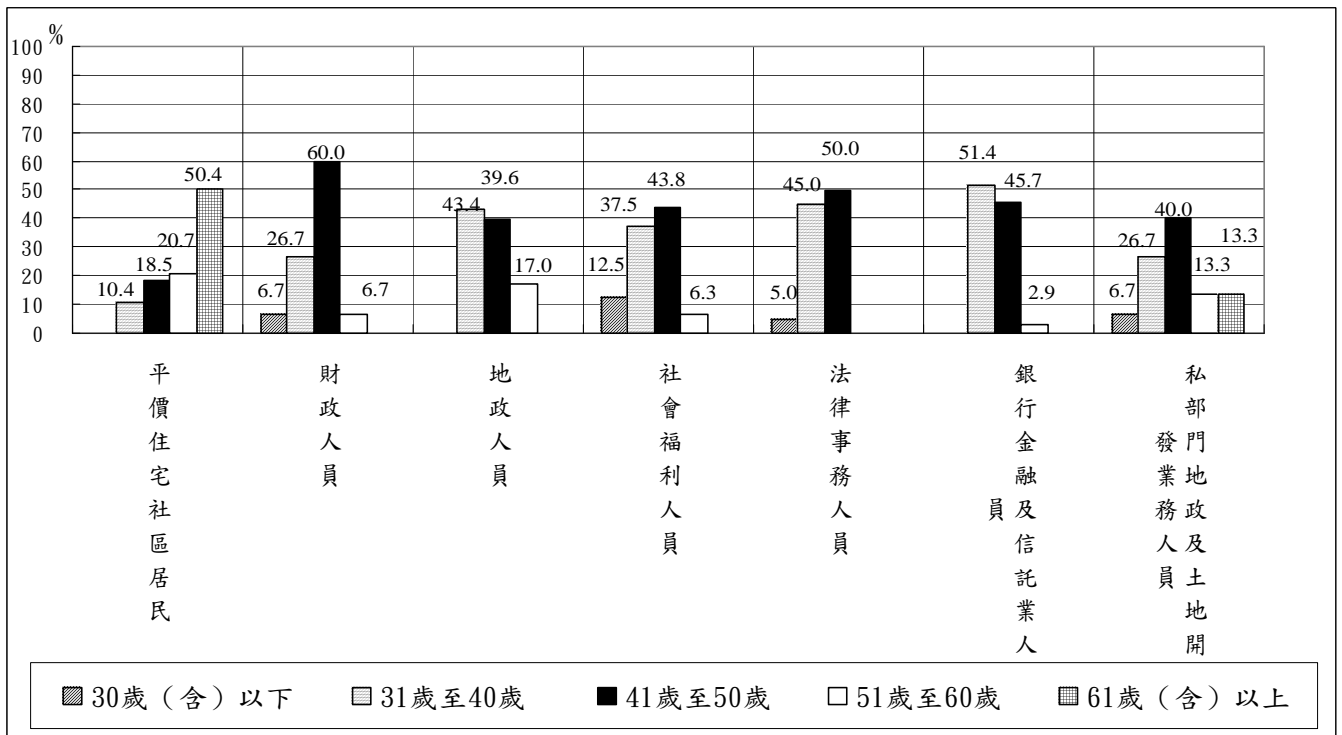


圖 3-2 受訪者之年齡分析統計圖

(三) 職業

如僅就該社區部份而言，平價住宅社區居民之受訪者，從事相關職業分布情形，可由圖 3-3 顯示，以家庭管理 42.22% 居多，其次為工業占 32.59%，第三為退休人員 22.96%，而商業僅佔 2.22%。可得知該社區居民目前大多以家庭管理及退休人員兩者居多，共占 65.18%，其經濟來源收入有可能較不穩定。

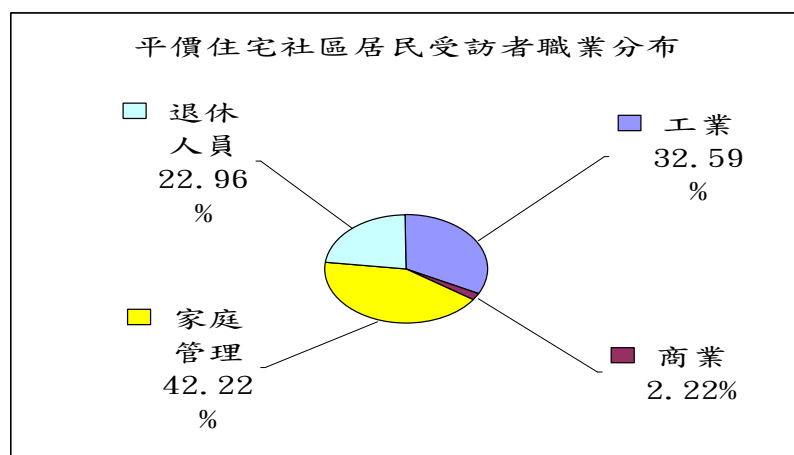


圖 3-3 平價住宅社區居民之受訪者職業分布圖

(四) 小結

綜合上述得知，平價住宅社區居民之受訪者，教育程度小學(含)以下占 78.6%，而高中或高職部分僅占 3.7%；職業大多以家庭管理及退休人員兩者居多占 65.18%，61 歲(含)以上年長者占 50.4%，此結果發現該社區現住居民以老人居多，可能造成固定收入之經濟來源較困難。因經濟所得較低，較容易導致社區居民接受教育機會缺乏。相對地，因居民教育程度偏低，社區居民從事工業有可能屬於較勞力密集之產業。

第二節 問卷設計

壹、問卷型態

本研究問卷設計格式採「結構式」及「開放式」問卷方式，在結構式問卷調查中，以名義尺度來評量受訪者基本資料，名義尺度常使用數字來辨別事物或類別，可幫助瞭解事物彼此間之不同，但無法說明彼此之間差異的大小及形式。如職業類別、教育程度等資料；並以李克特氏 (Likert) 格式來評量受訪者之認知，每一個題目均包含了一個陳述句與一套量尺，用來反映受訪者對於該陳述句意見或實際感受，為使受訪者的感受強度能夠被適當的反應在李克特 (Likert) 量尺的不同選項，並符合等距尺度具有特定單位的要求。就李克特 (Likert) 5 點量表進行等距尺度的測量。數值為 1 (極同意)、2 (同意)、3 (無意見)、4 (不同意)、5 (極不同意)。正向題分數越高，代表強度越強，如為反向題，則分數越高代表強度越弱，使其能反應出相等間距的強度差異。(顏月珠，1996；邱皓政，2002)；另開放式問卷調查設計，可以有效反映各受訪者不同角色，對未來非營利信託組織運用社區土地信託制度於國內平價住宅社區更新管理上的意見。

貳、問卷內容概要

本研究問卷內容設計，係依據國內外相關社區土地信託文獻資料，並調查分析大同平價住宅社區案例之基地現況內外部環境因素之後，擬定「土地信託運用於平價住宅社區更新管理之可行性研究」問卷，問卷內容可分為七大部分（完整問卷內容請參閱附錄一），說明如下：

一、背景描述部分：

針對目前國內平價住宅社區現況之內容，與國外社區土地信託之機制如何運用於平價住宅社區更新管理課題上，作簡要的說明，讓受訪者能瞭解社區土地信託運用於平價住宅社區更新管理之主要功能。

二、國內平價住宅社區之現況問題分析部分：

主要針對目前國內平價住宅社區更新管理面臨的問題，包括經營管理、更新重建補償費用、免費借住社會福利政策等若干現行問題。

三、平價住宅更新管理主體與制度之適合性部分：

主要就平價住宅如需重建更新管理時，就目前更新主體與未來委託主體相比較；而平價住宅重建更新與管理制度方式改變，是否更有助益於居民與社區發展。

四、土地信託模式之制度面部分：

主要就社區土地信託模式運用於平價住宅社區更新管理時，目前所遭遇問題及基本條件是否欠缺，包括法令、財政、信託管理效率及時程掌握、重建更新與管理之實務經驗及相關專業人才等相關土地信託制度面之問題。

五、土地信託模式之執行面部分：

針對未來社區土地信託模式運用於平價住宅社區之更新管理執行時，在執行成果面是否解決目前所遭遇問題，並突破瓶頸達到所預期目標，包括融合平價住宅社區居民、產業、文化、凝聚社區意識、政府財政與改善社區低收入居民就業及經濟等課題。

六、土地信託模式執行時之開放性問題：

針對非營利信託組織辦理平價住宅社區更新管理信託時，除了上述問卷部分所遭遇困難與預期結果外，是否還可能產生哪些其他相關議題，由受訪者依其專業經驗或本身觀感，提出個人之意見及建議。

七、社會經濟指標：

為受訪者個人之基本社經屬性，包括教育程度、年齡、職業等資料。

第三節 資料建立

在問卷編製中，本研究問卷採取封閉式問卷(closed questionnaire)與開放式問卷(open-ended questionnaire)，其設計與處理方式均不同。在封閉式問卷中（第一題至第十七題、第二十二題至第二十五題）已預設受訪者回答的內容，依本研究所提供的選項來作答；在開放式問卷中（第十八題至第二十一題、第二十六題），其中某些題目的答案在於某限制的範圍內，無法就特定的選項內，即使在特定選項中，亦可能造成問卷題目過度冗長，因此採取開放式的問卷作答。開放式問卷可再細分類為兩類型：一為數字型問題(numeric questionnaire) 大多屬順序或等距量尺，由受訪者直接填入數字；另為非數字型問題，其型態類似於問答題，如文字型問題(text questionnaire)，由受訪者填入相關可能的文字（邱皓政，2002）。

本研究問卷，大部分屬於封閉式的問題與數字型的開放式問題，進行量化的處理較容易；而後半段部分為文字型的開放問題處理較困難，通常需要額外的計分或量化的處理，才能轉換成量化的變項（邱皓政，2002）。

本問卷調查經回收後，逐份對問卷的檢視，如及時的發現疏漏資料，並立即進行補救工作；但如無法及時補漏資料，必須剔除為無效問卷。其廢卷淘汰份數，並未影響預期的問卷樣本規模。

經整理有效問卷後開始編碼，對於資料的分類、轉換、合併、刪除與保留的過程。本研究問卷採取封閉式問卷與開放式問卷，其處理方式有所不同。仍因封閉式問卷為量化性與開放式問卷為文字性資料，所以在處理間往往有所差異。所以在本

研究問卷題目如年齡層屬於量化性資料，其資料獲取即以數字的方式存在；另如性別、教育程度、職業其原始型態為文字性資料，在資料處理時必須加以轉換成數字的型態。在一般量化研究中，文字性資料必須轉換成數字的類型，才能夠進行進一步的分析與運用。而文字資料的數量轉換有兩個步驟，首先是依照編碼系統，進行分類與計量。第二是以虛擬變項（dummy variable）的方式，進行資料的整理（邱皓政，2002）。

第四節 分析方法

壹、文獻歸納分析法

本研究針對研究主題，蒐集國內外有關公有土地開發管理及土地信託開發相關議題，尤其在探討國外社區土地信託之機制及如何運用於平價住宅社區更新管理上之成功經驗案例，包括已發表國內外碩士論文、期刊、相關的書籍及研究報告等相關文獻資料，加以歸納整理後進行研究分析。

貳、描敘性統計分析法

本研究問卷資料包括開放式資料、封閉性資料，其資料屬於文字性與量化性資料，故處理方式均不同。首先必須將無效問卷均先剔除，而對於部分資料遺漏者，採部分不計入方式來處理，受訪者填漏資料不計入統計分析，亦不以他方式來代替漏填資料。經編碼與轉換之整理後，利用 SPSS for Windows 10.0 版之統計軟體進行描述性統計分析。

一、描述性統計（descriptive statistics）

描述性統計，主要目的是將所收集、調查的資料進行彙整、統計、分析，可簡化資料分析時的複雜性，如次數分配（frequency distribution）、百分比（proportion），可瞭解驗證本研究之假設與理論架構是否成立，依此調查結果分析作為執行可行性參考建議依據。

二、信效度分析

信度 (Reliability) 是針對整個測驗的穩定性與可靠度的檢驗。信度指的是一個量表能夠偵測到真實分數的程度，各種檢驗策略中，最常用的信度估計法為 Cronbach (1951) 所發展的 α 係數，目前在心理學研究中，幾乎所有的測量工具都須報告 Cronbach's α 值，以說明該量表的可信賴程度。此外，用以估算一個量表在兩個時點之間的穩定情形的再測信度也經常被使用，又稱為穩定係數 (邱皓政，2002)。信度的種類可分為四種，包括再測信度 (Test-retest Reliability)、折半信度 (Split-half Reliability)、克朗巴哈 α 係數 (Cronbach's Alpha Coefficient) 與複本信度 (Alternate-form Reliability)。然而其中以 Cronbach's α 係數作為衡量問項間的一致性最常為社會科學研究所使用，因此本研究亦以 Cronbach's α 係數來作為問卷信度的評量通常以相關係數表示，係數介於 0 與 1 之間，數值越大，信度越高 (邱皓政，2002)。其 Cronbach's α 係數檢定標準 (吳宗正，1994；吳育東，2000)，如表 3-2 所示。

效度 (Validity) 又稱正確性，係指一份問卷能真正的測量到調查者所需要測量之能力或功能的程度，也就是一份要能達到測量的目的才算是有效的測驗，此種有效的程度稱為效度 (陳順宇，2000；邱皓政，2002)。一般而言，內容效度 (Content Validity) 的衡量是較為主觀的方法，效度的評估則無通用的標準，在測驗評估中可以視為一個充分條件，若各種效度指標係數十分理想，表示測驗的效度良好，對於測驗有相當的加分效果，但是效度係數偏低，不一定表示量表品質不佳 (邱皓政，2002)。

本研究於問卷設計過程中，除了根據文獻回顧與相關理論基礎探討外，並請益多位專家之寶貴意見而擬定，且經過多次修訂及討論而完成，應能使本問卷內容能夠有效真實達到測量的目的，所以本問卷內容具有專家效度（expert validity）。

表 3- 2 可信度高低與 Cronbach α 係數之對照表

可信度	Cronbach α 係數
不可信	Cronbach α 係數 < 0.3
勉強可信	$0.3 \leq$ Cronbach α 係數 < 0.4
可信	$0.4 \leq$ Cronbach α 係數 < 0.5
很可信（最常見）	$0.5 \leq$ Cronbach α 係數 < 0.7
很可信（次常見）	$0.7 \leq$ Cronbach α 係數 < 0.9
十分可信	$0.9 \leq$ Cronbach α 係數

資料來源：吳宗正（1994）、吳育東（2000）等相關文獻分析整理

。

第四章 實證分析

第一節 地理環境分析

大同平價住宅社區，位於台南市安南區的東北邊。原舊稱「外塭」，因位居『外塭』南邊，故稱為「塭南」，行政轄區屬於台南市安南區塭南里。鄰近台南縣永康市、新市鄉、安定鄉等鄉鎮建築基地面積約 1.8 公頃，基地座落於台南市安南區長和段 192、193 等三百多筆地號土地上，共計興建公寓式 274 戶。

本案例基地範圍位於台南市安南區安昌街 106 巷口，鄰近地區現況交通系統，十分便捷。以安昌街為出入要道，連接至南北向台十九號省道為主要聯外道路，向北可通往台南縣新市鄉、安定鄉、西港鄉，且可經由安南交流道連接國道八號直通台南縣新化鎮及連接中山高速公路及國道三號（第二高速公路）；向東連接四等十一號道路（長和街），可直通台南縣永康市，並可經由永康交流道銜接上中山高速公路；另案例基地之東北邊為廣大農業區，面積廣闊、地勢平坦，農產品以種植甘蔗、蔬菜、稻田等為主要產物。

鄰近相關重大計畫建設，包括東南邊為內政部與台南市政府以區段徵收方式共同合作開發完畢之和順寮農場、新設立動工之國立歷史博物館；東北邊鄰近台南科學工業園區等開發工程。其各設施之相關位置，如圖 4-1 所示。



圖 4-1 大同平價住宅社區地理環境之區位條件圖

第二節 實証案例背景分析

大同平價住宅社區基本資料，包括目前基地及建物本身與鄰近環境現況、產權權屬、社區型態、社區土地價值等內部因素資料，說明如下：

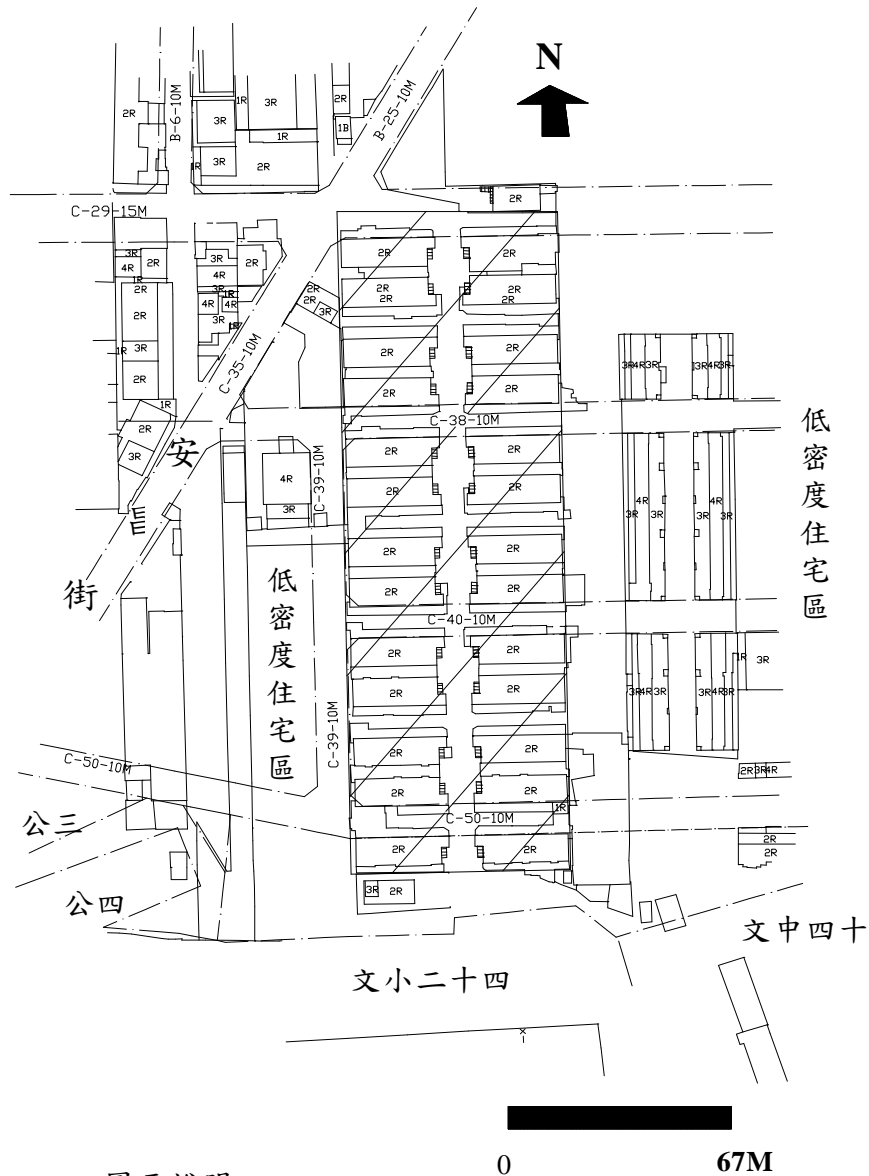
一、現況分析

大同平價住宅社區範圍，目前現況為每戶樓地板面積約十坪，其中室內空間約八坪、陽台及樓梯等空間約二坪；陽台、樓梯及衛浴設備全為公共共同使用。基地規劃以八米既成道路為主要聯外道路直通安昌街，而各棟建物均面臨六米私設巷道，建築物座落均為南北方向走向，其土地現況套繪位置圖，如圖 4-2。

大同平價住宅社區之建築物結構現況為：二樓鋼筋加強磚造結構，部分住戶私自三樓加蓋鐵皮屋，住戶公共通行樓梯設置於鄰接道路旁，案例社區本身現況，參見照片 4-1；居民生活起居情況，就平日白天而言，大多為老年人坐在巷口旁閒聊，如照片 4-2。

目前大同平價住宅社區周圍建物使用現況而言，因和順國中、國小的新設立，而帶動鄰近地區的發展，促使老舊房屋紛紛改建，調查時發現現有周圍建物構造大多以四樓鋼筋混凝土(R.C.)及加強磚造等二種，其調查現況圖，如圖 4-2。因鄰近國中、國小學區，促使社區周圍附近土地開發建設，於是地區人口開始遷入，故週遭社區逐步形成發展，現今該基地周圍人口稠密且住戶密集，已構成一社區小商業圈，如照片 4-3 至照片 4-4；本社區案例南側緊臨公園、綠地、市立托兒所、和順國小、和順國中等公共設施，如照片 4-5 至照片 4-6。

本社區係於民國六十年四月為台灣省政府「國宅基金」預算興建，因當時設計規劃，已不合乎目前社會情況，再加上現有建築物情況，因年代久遠有傾毀之虞、窳陋且鄰棟間隔不足，住戶臨接道路彎曲狹小，居住環境惡劣，足以妨害公共衛生、社會治安、公共安全，參見照片 4-7 至照片 4-8。



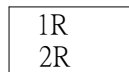
圖示說明：

0 67M

----- 細部計畫之分區區界線



大同平價住宅社區範圍



建築物航測位置

框內數字代表樓層

框內英文字代表建築物結構

圖 4-2 大同平價住宅社區土地現況套繪位置圖



照片 4-1 大同平價住宅社區整體環境現況圖



照片 4-2 大同平價住宅社區居民起居生活現況圖



照片 4-3 大同平價住宅社區東北方週遭環境現況圖



照片 4-4 大同平價住宅社區西北方週遭環境現況圖



照片 4-5 大同平價住宅社區東南方週遭環境現況圖



照片 4-6 大同平價住宅社區西南方週遭環境現況圖



照片 4-7 大同平價住宅社區西側內部巷道環境現況圖



照片 4-8 大同平價住宅社區東側內部巷道環境現況圖

二、產權權屬

本研究社區，建築物基地座落於台南市安南區長和段 192、193 等三百多筆地號土地上，土地及建築物之權屬均為台南市之公有，土地面積約為 1.8 公頃，管理機關為台南市政府。

三、土地公告現值與市價現況

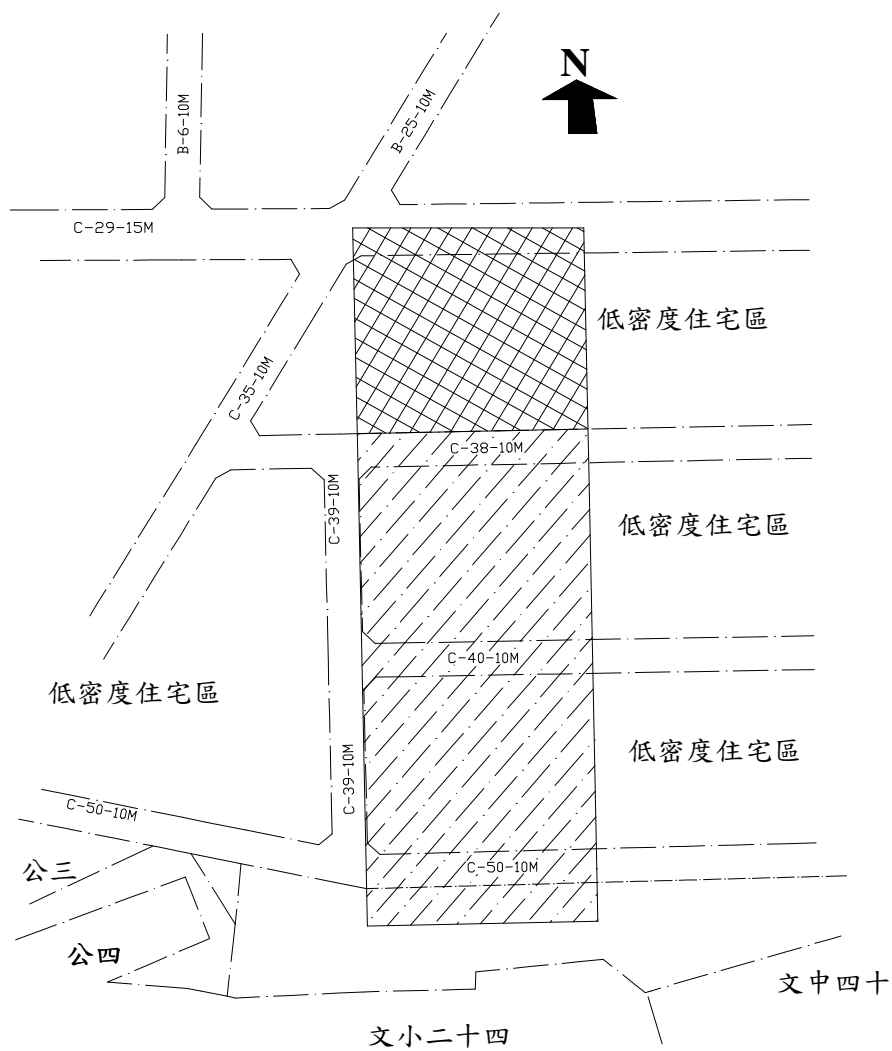
就研究範圍土地區段地價分布情形，依政府部門所公告民國 93 年地價區段圖之公告現值為準，在面臨編號 C-29-15M、C-35-10M 計畫道路，且目前已拓寬至 15 米與 10 米道路，面對此區段土地現值最高，公告現值每平方公尺為新台幣 17,000 元；而面臨編號 C-38-10M、C-39-10M、C-40-10M、C-50-10M 計畫道路，因均未開闢，故此區段地價稍低，其公告現值每平方公尺為新台幣 15,000 元，如圖 4-3 所示。經調查附近同性質區段之實際買賣成交案例，面臨 15 米計畫道路（已開闢）約每平方公尺在新台幣 16,500 元至 18,500 元之間；而面臨 10 米計畫道路（未開闢）約每平方公尺在新台幣 13,500 元至 15,500 元之間。經由調查比較後，發現市價和公告現值差距並不大。

四、社區型態

本研究範圍主要土地使用型態為住宅用途，主要計畫為住宅區，細部計畫範圍跨越四個街廓，其中住宅區面積約占 1.2 公頃，道路用地面積約占 0.6 公頃。住宅區屬低密度地區，建蔽率為百分之五十五，容積率百分之一百六十五。

鄰近地區為住宅區及學校用地旁，於民國九十二年一月十六日變更台南市主要計畫書（第四次通盤檢討變更），將地區南側原來為公墓用地，變更為公園用地（公三及公四）。而原來主要計畫規劃國中及國小之用地（文中四十及文小二十四），亦因地區人口稠密且住戶密集，亦已徵收興建完成且開始招生，相關細部計畫之使用分區圖，如圖 4-3。

綜合而論，本地區緊臨公園、綠地、托兒所、國小、國中，其基地位置極佳，再加上土地價值高，有助於未來社區信託之規劃。在規劃主要型態可定位於居家住宅及文教環境型態，成為一優質文教及住宅社區型態。



圖示說明：

0 67M

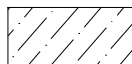
--- 細部計畫之分區區界線



大同平價住宅社區範圍



民國93年公告現值每平方公尺為17000元



民國93年公告現值每平方公尺為15000元

圖 4-3 大同平價住宅社區民國九十三年土地公告現值與使用分區圖

第三節 問卷調查分析

藉由問卷調查結果分析受訪者對問卷調查中之各主題間之看法差異性，並針對受訪者對社區土地信託制度運用於平價住宅社區更新管理上之可能遭遇的問題與建議加以彙整，可提供未來執行時之可行性評估。相關內容說明如下：

一、現況問題分析

(一) 政府興建平價住宅，照顧低收入或貧民之免費借住政策方面

有關目前政府對國內平價住宅社區之免費借住政策方面，平價住宅社區居民、銀行金融及信託業人員之受訪者均一致同意（含極同意）認為政府應積極介入參與辦理；而法律事務人員、地方政府財政人員之受訪者同意（含極同意）所占比率亦相當高，各占 95%、80%；其餘私部門地政及土地開發業務人員、地方政府地政及社會福利人員之受訪者半數（含半數）以上認為同意（含極同意），其所占比率各占 60%、58.5%、50%，如圖 4-5 所示。由上述結果可以得知，大部分受訪者都同意政府之平價住宅福利政策。

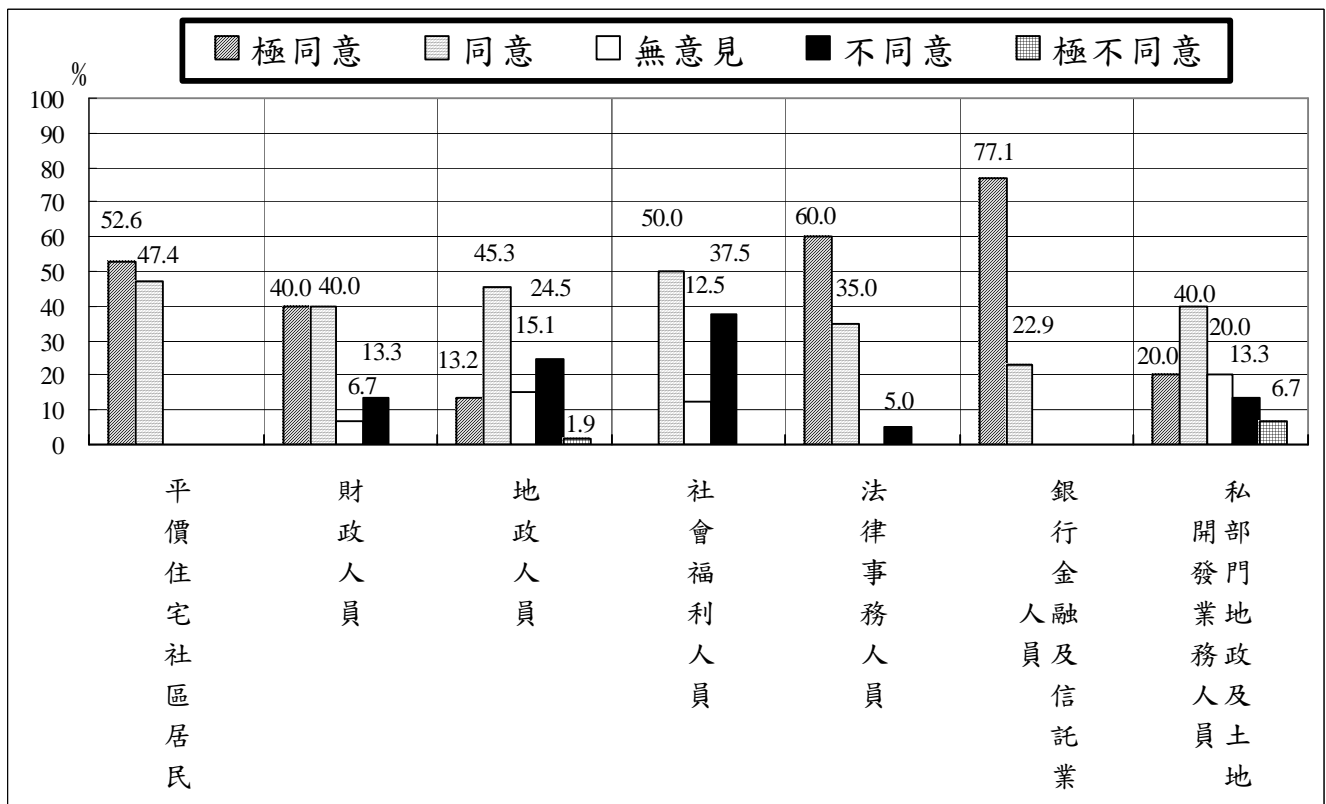


圖 4-4 平價住宅社區免費借住政策分析統計圖

(二) 目前平價住宅週遭環境髒亂，政府是否要介入經營管理及維護事宜

經由問卷調查結果顯示，平價住宅社區居民受訪者同意(含極同意)高達 99.3% 認為認為政府應積極介入經營管理及維護理；法律事務人員、銀行金融及信託業人員之受訪者均一致同意(含極同意)；另外地方政府社會福利人員、私部門地政及土地開發業務人員亦有九成以上同意(含極同意)認為政府應積極參與；而占居末位為主管維護業務之財政人員受訪者，雖有 73.3% 同意(含極同意)，但不同意亦有 20%，可能對此經費籌措有所困難，而此社會福利預算乃依社會救助法之法源所規定辦理，預算經費編列應向中央政府積極爭取與協調統籌。問卷結果如圖 4-6 所示。

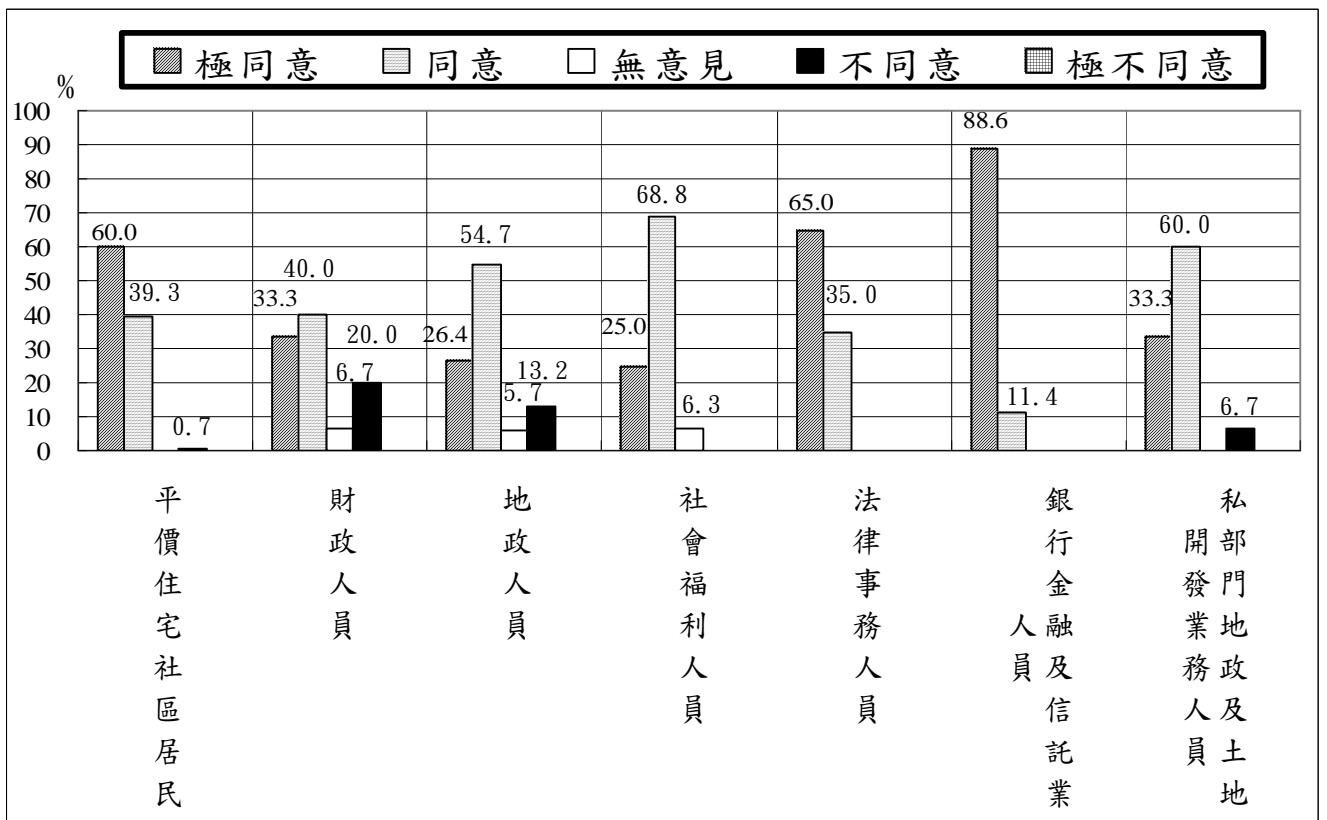


圖 4-5 平價住宅社區政府經營管理及維護事宜之意見分析統計圖

(三) 平價住宅社區更新重建之政策問題

平價住宅社區更新重建之政策問題，因涉及地方政府財政負擔能力及中央政府社會福利補助款多寡，所以平價住宅雖已破舊不堪使用，政府是否拆除後再予以更新重建，如從社會制度層面來考慮，不單只是單純平價住宅興建工程及財政款項的

問題，而是整個社區和低收入家庭之安置問題；相對地如拆除後又不予以更新重建，這個社區瓦解後及這些低收入家庭如何安置，將成為另一社會弱勢底層安置計畫問題。但如不妥當安置，將更造成嚴重的社會問題，其所付出之社會成本反而會更大。經由問卷結果發現，受訪者除了地方政府之財政人員有 60% 不同意外，其勾選同意(含極同意)所占比率均超過八成以上，認為政府應拆除後再予以更新重建，調查結果如圖 4-7 所示。

60% 地方政府財政人員之受訪者表示不同意，可能係於台南市政府整體財政籌措考量。大同平價住宅社區如需更新重建時，公部門必須考量搬遷補償費與拆遷後安置計畫費用等財政籌措問題與未來財源永續性之經營規劃。相對地如委託非營利信託組織辦理，雖可使公部門財政負擔減輕，但亦須考慮上述情況及能力。所以目前台南市政府基於上述財政籌措因素考慮，對該案例社區，採取只拆除不予以更新重建政策。而此問卷調查結果，大多數受訪者意見卻贊同拆除後，應予以更新重建。此意見，值得地方政府行政首長對此更新重建政策是否再予全盤整體重新評估考量。

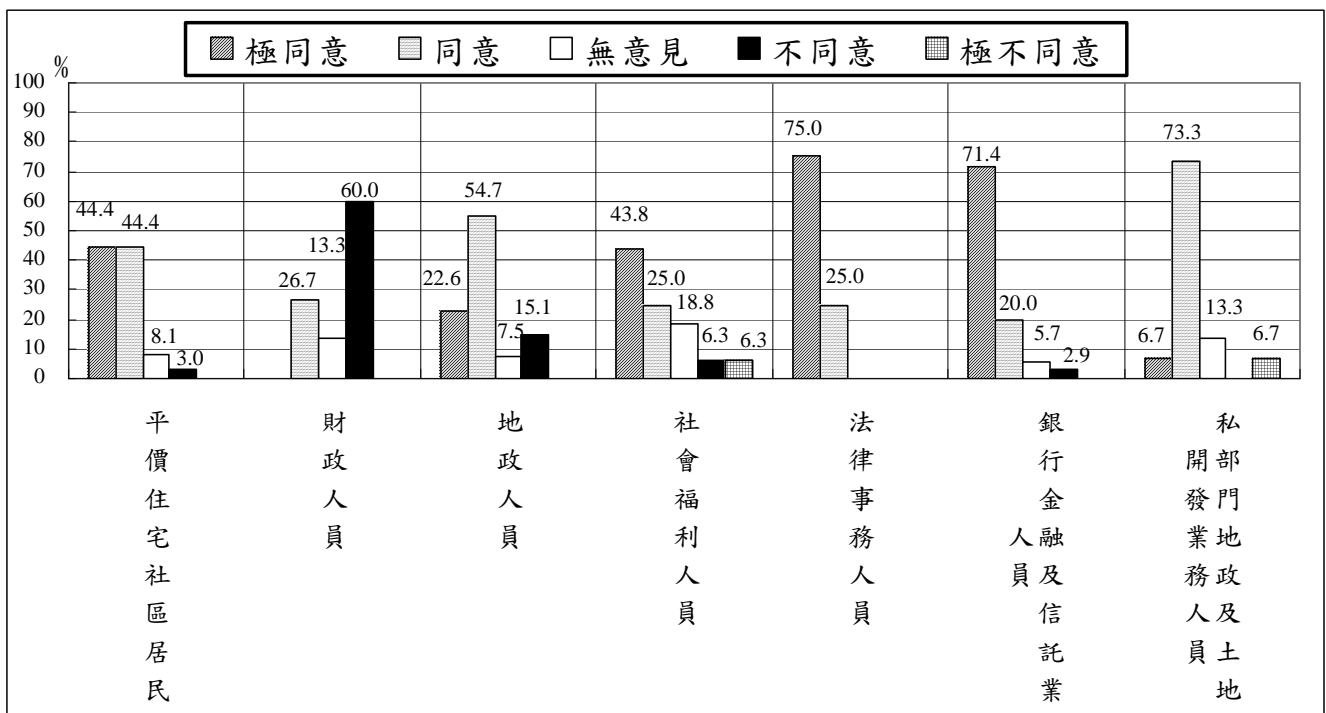


圖 4-6 平價住宅社區更新重建政策問題之意見分析統計圖

(四) 平價住宅社區更新重建之補償問題

在補償費方面，基於平價住宅免費借住之原則，若平價住宅之住戶自行整修裝潢或增建不予以補償其地上物費用，只補助搬遷獎勵金新台幣五萬元。所以地方政府主管機關（財政、地政及社會福利）人員之受訪者，可能認為基於平價住宅免費借住及財政拮据等因素考量，不同意（含極不同意）補償所占比率相當高，各占80%、58.5%、62.6%。但法律事務人員、銀行金融及信託業人員受訪者卻同意（含極同意）補償其地上物費用，所占比率相當高，分別各占90%、100%。如圖4-8所示。故公部門在財政籌措能力、搬遷補償費、安置計畫費用、財源規劃永續性等財務面問題，應妥善提出方案解決，避免造成社區居民與政府部門互相對立而發生衝突。

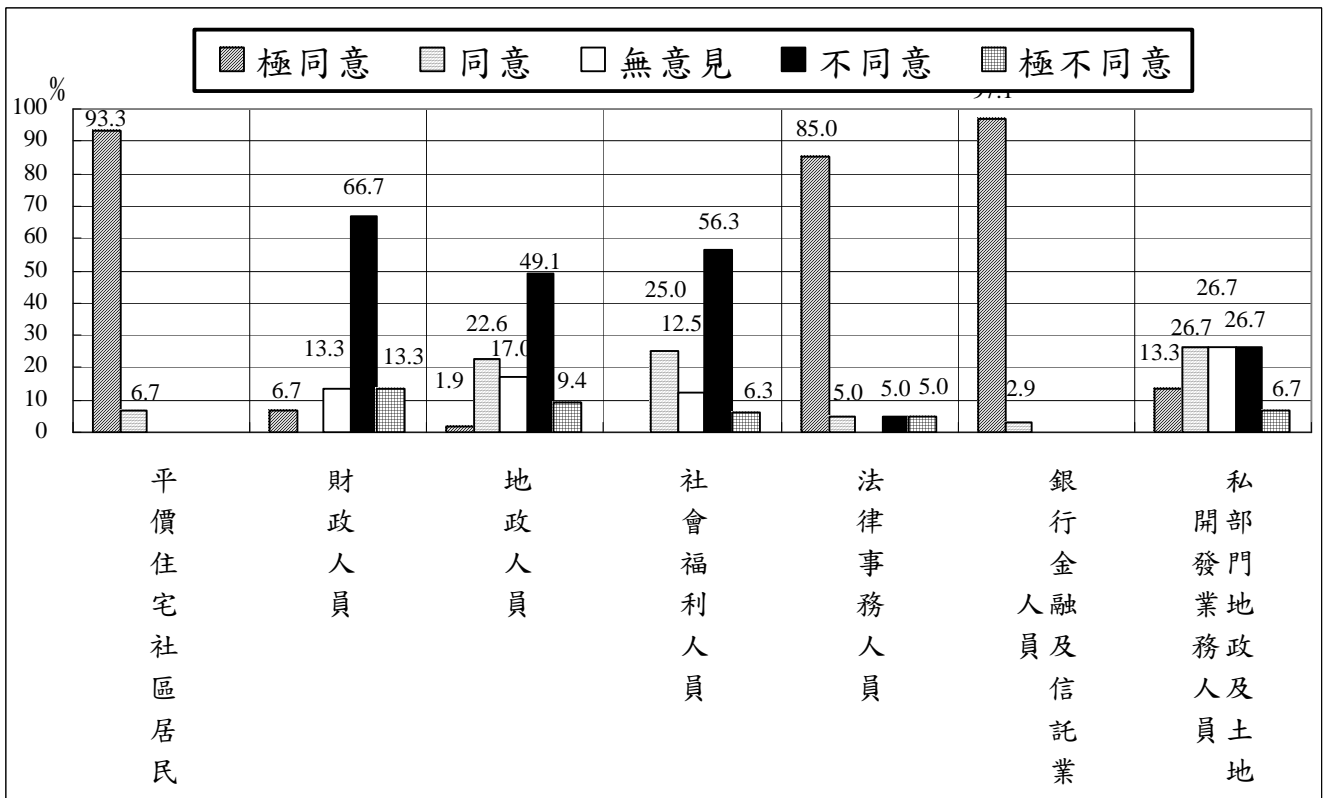


圖 4-7 平價住宅是否要補償其地上物費用之意見分析統計圖

(五) 平價住宅社區拆除後之安置問題

依據社會救助法第 16 條規定：「中央及直轄市、縣（市）主管機關得視實際需要及財力，對低收入戶提供租金補助或平價住宅借住、其他必要之救助及服務...。」，所以平價住宅乃政府為了照顧弱勢團體之免費借住福利政策，政府應依法義務安排棲息之處或以每月房屋津貼補助等規劃方案。

經由問卷調查結果顯示，其平價住宅社區居民、法律事務人員、銀行金融及信託業人員之受訪者均一致同意（含極同意）認為政府應妥善安置；地方政府財政、地政人員及社會福利人員之受訪者同意（含極同意）各占 73.4%、58.5%、68.8%之結果，另外私部門地政及土地開發業務人員同意（含極同意）應妥善安置所占比率 66.7%，結果如圖 4-9 所示。

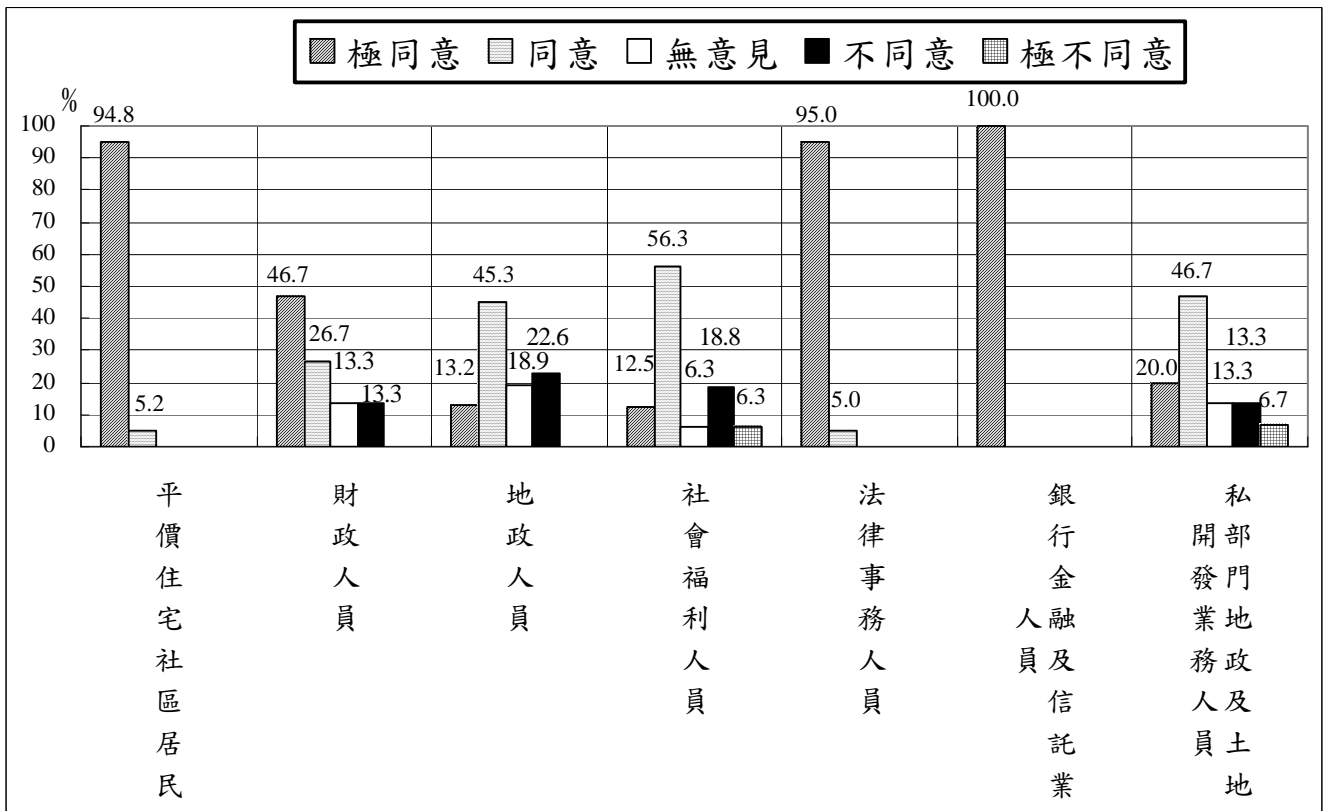


圖 4-8 平價住宅社區拆除後之安置問題之意見分析統計圖

(六) 小結

綜合整理上述受訪者對目前國內平價住宅社區現況問題之調查意見，經彙整分類歸納如表 4-1。並將問卷中第一部份的現況問題量表進行信度分析，結果發現整體的 Cronbach Alpha 值為 0.7948，顯示此一量表的內容一致性十分良好，符合可信度上的要求。可發現社區居民與政府部門之不同意見，在於社區重建更新、安置搬遷、拆除補償等有關社區居民之個人權利問題，值得地方政府重視這些問題。

經由問卷結果顯示，整體受訪者對平價住宅之社會福利政策大多認為應繼續辦理，並且應積極介入參與經營管理及維護等事宜，但目前平價住宅社區政府僅只侷限於負責興建，而缺乏經營管理及維護等事宜，造成淪落「窮人窟」之髒亂烙印，此結果顯示對往後平價住宅社區管理政策必須改變，應著重於社區發展與協助居民生活經濟改善為主要之目標。

表 4-1 土地信託模式運用於平價住宅社區更新管理現況問題意見分析彙整表

內容		受訪者意見綜合整理（結構式問卷部分）		
現況問題分析	個別意見	問卷內容	可能影響因素分析	
		免費借住政策	地方政府人員認為	1.經營管理困難。
				2.被佔用時，執行強制搬離困難。
	3.財政經費籌措困難。			
	更新重建政策	社區居民基於本身權利維護，僅有 3% 不同意，大部分願意更新重建。		
		財政人員基於財政籌措考量，有 60% 表示不同意。		
	地上物補償問題	地方政府人員超過半數以上比率不同意，可能認為基於平價住宅免費借住及政府財政拮据之因素。		
		社區居民全部受訪者認為必須補償。		
共同意見	管理維護事宜	基於環境衛生及公共安全之維護，大部分受訪者認為政府應積極介入社區環境改善。		
	政府義務安排安置	基於社會救助法規定，大部分受訪者均表贊同。		

二、平價住宅更新管理主體與制度之適合性

(一) 信託於非營利信託組織主體

主要就平價住宅如需更新管理時，由政府提供土地與非營利信託組織負責資金，而未來相關更新管理等事宜，是否可委託非營利信託組織辦理信託。法律事務人員、銀行金融及信託業人員之受訪者均一致同意（含極同意）認為政府可委託非營利信託組織辦理信託；平價住宅社區居民、地方政府財政、地政、社會福利人員及私部門地政及土地開發業務人員同意（含極同意）認為政府可委託非營利信託組織辦理信託所占比率亦相當高，各占 93.4%、86.6%、86.8%、87.6%、80%。如圖 4-10 所示。此調查結果，大部分受訪者認為可委託非營利信託組織辦理信託於平價住宅更新管理上，此結果可作為政府部門於平價住宅更新管理之經營主體對象考量參考。

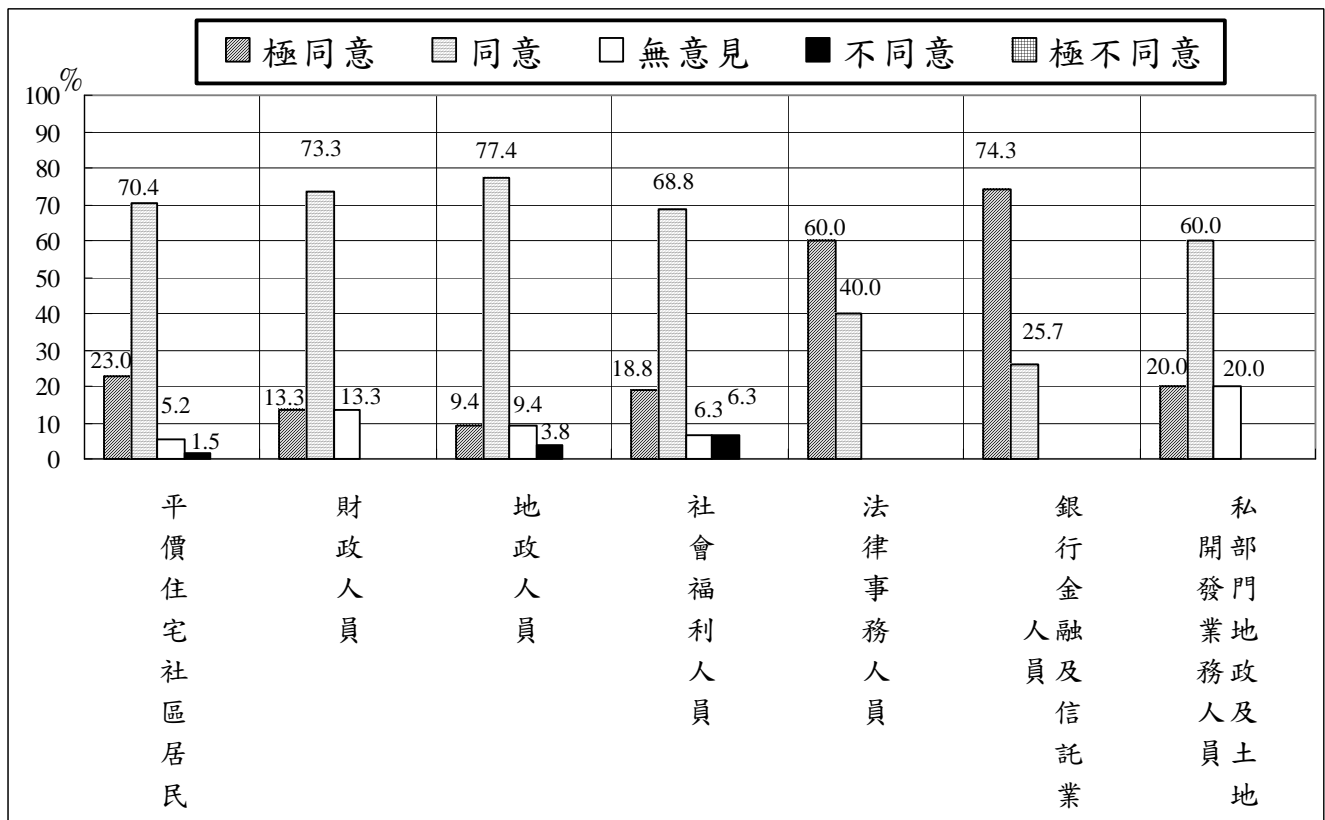


圖 4-9 平價住宅社區委託非營利信託組織辦理信託之意見分析統計圖

(二) 平價住宅更新管理信託之政策

主要就平價住宅如需更新管理時，委託非營利信託組織辦理信託時，和目前政府管理制度相比較，是否會更有助於社區發展與給予居民協助。法律事務人員、銀行金融及信託業人員之受訪者均一致同意（含極同意）認為委託非營利信託組織辦理信託時有助於社區發展與幫助居民，平價住宅社區居民、地方政府財政、地政、社會福利人員及私部門地政及土地開發業務人員之受訪者同意（含極同意）此方案者，所占比率亦相當高，各占 98.5%、86.6%、69.8%、93.8%、86.6%，如圖 4-11 所示。此結果顯示，非營利信託組織運用信託於平價住宅更新管理之接受度極高，且具有相當公信力，可作為調整平價住宅更新管理之政策參考。

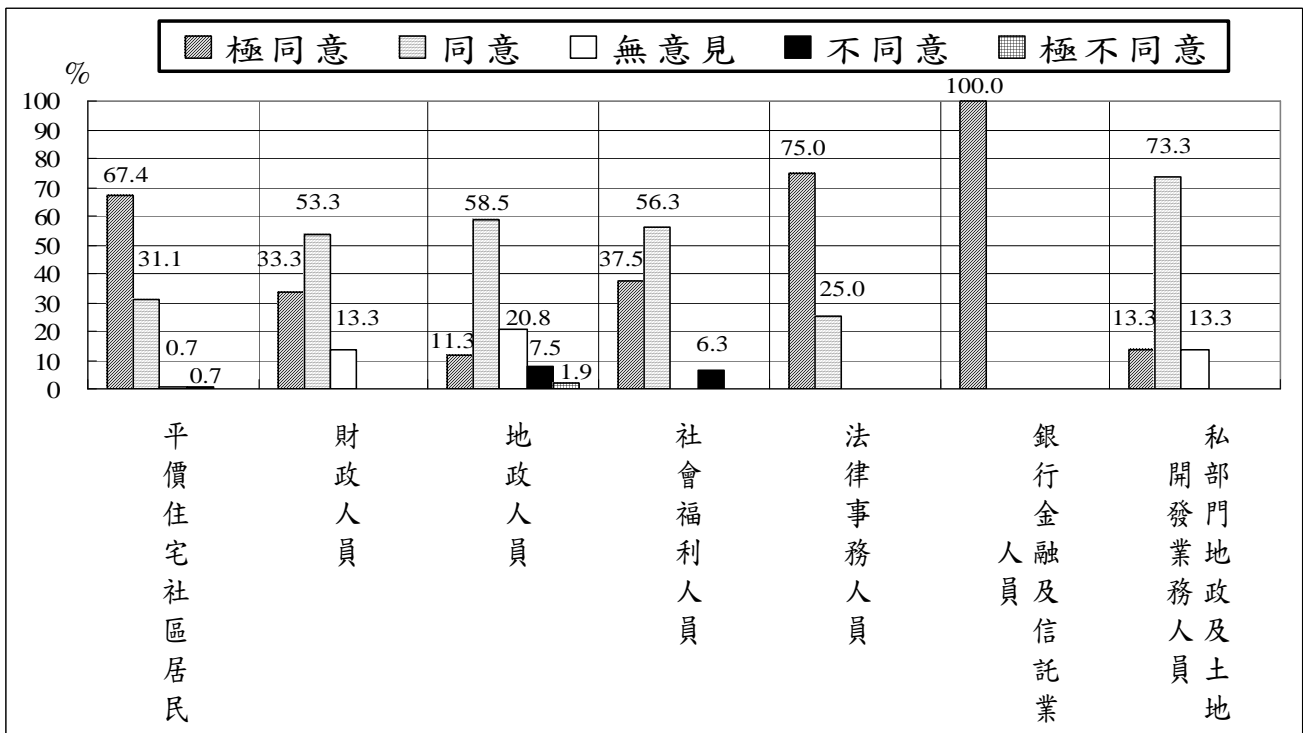


圖 4-10 平價住宅社區委託非營利信託組織辦理信託和目前制度之意見分析統計圖

就問卷中第二部份的更新管理主體與制度之量表進行信度分析，結果發現整體的 Cronbach Alpha 值為 0.6705，符合一般可信度上的要求，且其結果具有一定的穩定性。綜合上述土地信託模式運用於平價住宅社區更新管理主體與制度之意見，大部分受訪者對目前政府對平價住宅更新管理較無信心，且對現有主體與制度方式，

認為需有所改變；但對委託非營利信託組織辦理，頗具信心。相關意見，經彙整如表 4-2 所列。

表 4-2 土地信託模式運用於平價住宅社區更新管理之主體與制度意見分析彙整表

內容			受訪者意見綜合整理（結構式問卷部分）	
平價住宅更新管理主體與制度	個別意見	問卷內容	可能影響因素分析	
		與目前管理制度相比較，更有助於社區發展及給予居民協助。	有 98% 以上社區居民，對非營利信託組織具有相當可信度及認同感，可作為未來推行政策參考之用。	
			信託專業之受訪者無人反對，對此業務頗具自信心，應可扮於主導地位，引導社區居民，而公部門居於協助地位。	
			地方政府人員平均高達 70% 以上贊同，反映委託專業信託組織管理時較具信心，且可增加社區多元化經營。	
	共同意見	委託非營利信託組織辦理平價住宅信託更新管理。	公私部門及社區居民對非營利信託組織之可接受度頗高，有助於政府在推動辦理平價住宅更新管理委託業務實施。	
		與目前管理制度相比較，更有助於社區發展及給予居民協助。	可維持社區居民個人之權利及社區發展。	
			可作為地方行政首長對未來平價住宅更新管理政策改革時，另一方案選擇途徑。	

三、土地信託模式之制度面部分

主要就土地信託模式運用於平價住宅社區之更新管理時，目前所遭遇問題及基本條件是否欠缺，包括法令、財政、信託管理效率及時程掌握、重建更新管理之實務經驗及相關專業人才等相關土地信託制度面之問題。

（一）土地信託運用於平價住宅更新管理之法令面

目前公有土地之土地信託管理法源依據，源自於國有財產法第 47 條規定：「非公用財產類不動產，得依法改良利用。財政部國有財產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理……」，其餘相關公有土地處理方式，大都授權由管理機關制定相關辦法，但不得違反國有財產法及土地法之母法相關規定。而本

研究實證地區，土地所有權人為台南市所有，管理機關為台南市政府，故應依臺南市市有財產管理自治條例規定辦理，而針對土地信託運用於平價住宅之本身規定，目前並無十分明確清楚規範。

就政府委託非營利信託組織信託之相關法令課題上，法律事務人員、銀行金融及信託業人員、地方政府財政、社會福利人員之受訪者均一致同意（含極同意）認為委託非營利信託組織辦理信託時，目前相關法令欠明確，有待配套措施及明文規定；平價住宅社區居民、地方政府地政人員及私部門地政及土地開發業務人員之受訪者同意（含極同意）相關法令有所欠缺，所占比率亦相當高，各占 75.6%、94.4%、93.3%，可作為執行及制定平價住宅社區更新管理之法令及制度時參考。另社區居民可能基於相關信託法令、制度等專業問題較無瞭解，有高達 23% 社區居民之受訪者，表示無意見，未來應廣為宣導，以利政策推動。其調查結果，如圖 4-12 所示。

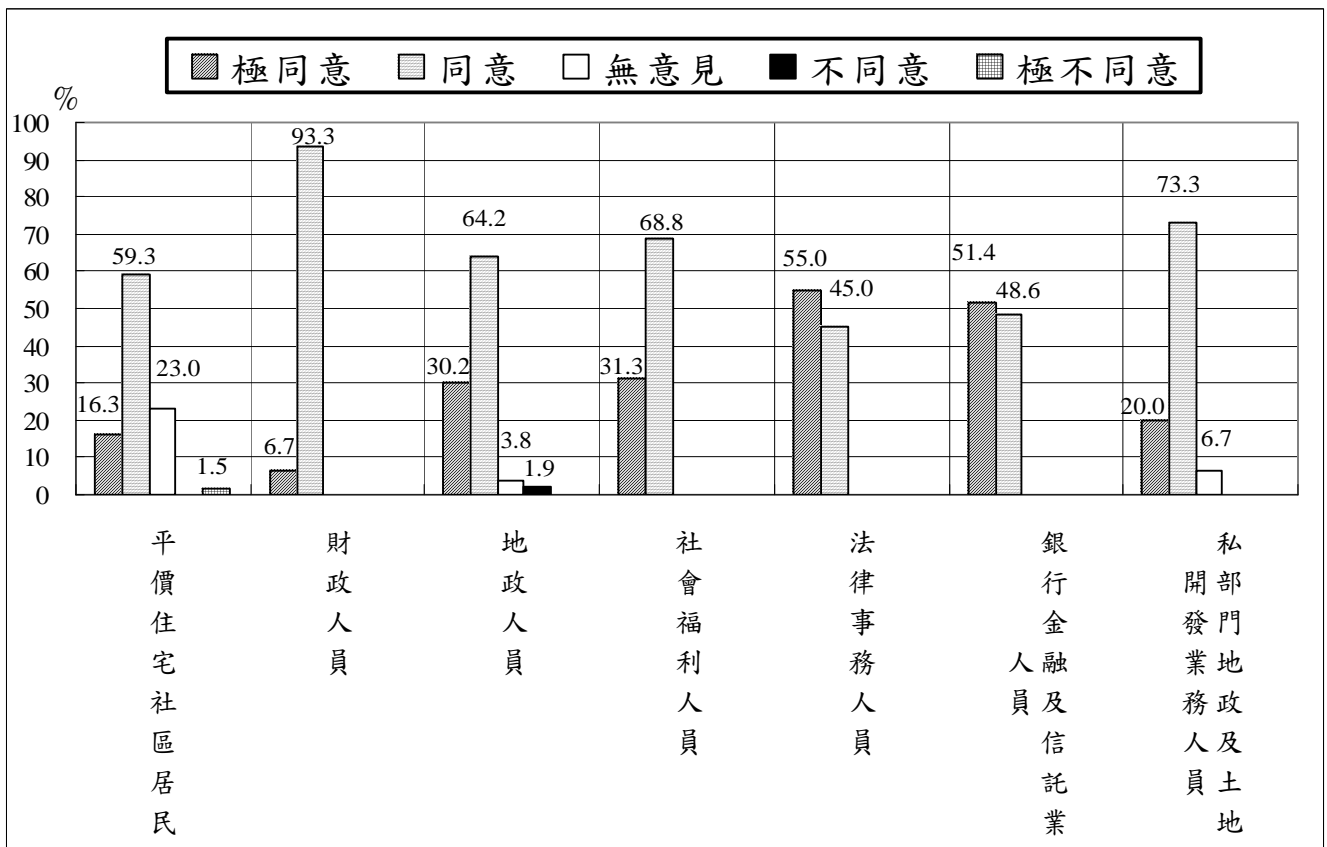


圖 4-11 平價住宅更新管理委託非營利信託組織信託時相關法令及配套措施之意見分析統計圖

(二) 非營利信託組織在有關平價住宅更新管理之實務經驗及相關專業人才

針對有關非營利信託組織在有關平價住宅更新管理之實務經驗及相關專業人才是否欠缺之議題，平價住宅社區居民認為不同意(含極不同意)意見者占 93.4%；銀行金融及信託業人員之受訪者認為不同意(含極不同意)意見者占 54.3%，而認為同意(含極同意)意見者僅占 37.2%。就平價住宅社區居民、銀行金融及信託業人員之受訪者，認為如非營利信託組織願意接受委託，即表示有能力去面對平價住宅更新管理之業務及人才招募；但承辦平價住宅社區地方政府之財政、地政或社會福利人員、法律事務人員及私部門地政人員之受訪者認為同意(含極同意)非營利信託組織欠缺信託實務經驗及人才，分別各占 93.3%、86.8%、81.3%、90%、86.67%。等高比率，如圖 4-13 所示。經由結果顯示，受訪者對平價住宅更新管理之實務經驗及相關專業人才觀點上認定，有相當差距。未來在執行時，可透過信託組織之專業執照制度建立及設立委員會審查監督架構機制，維持在一定專業水準上。

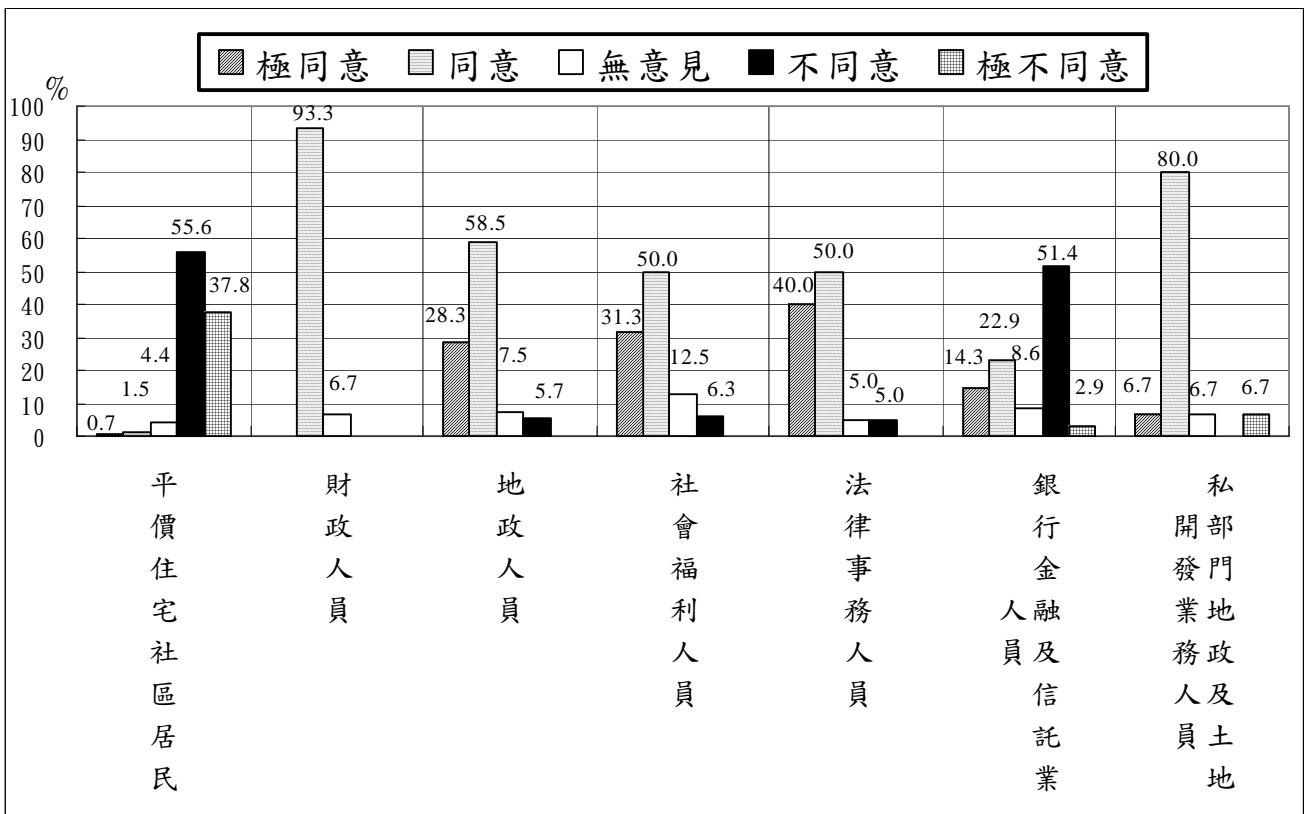


圖 4-12 非營利信託組織辦理平價住宅更新管理時實務經驗及相關專業人才之意見分析統計圖

(三) 土地信託運用於平價住宅更新管理時，公部門之經驗及人才之課題

參見圖 4-14，公私部門之受訪者占大多數同意（含極同意）有關公部門在信託平價住宅更新管理業務經驗及專業人才方面有所欠缺，社區居民、地方政府之財政、地政、社會福利人員、法律事務人員、銀行金融及信託業人員及私部門地政人員之受訪者，分別各占 74.8%、93.4%、79.2%、87.6%、95%、91.4%、93.3% 等高比率同意（含極同意）。此結果顯示，在公部門對平價住宅更新管理信託相關業務應如何加強配合，並對社區土地信託之專業觀念教育與人才訓練，應作長期培訓計劃。

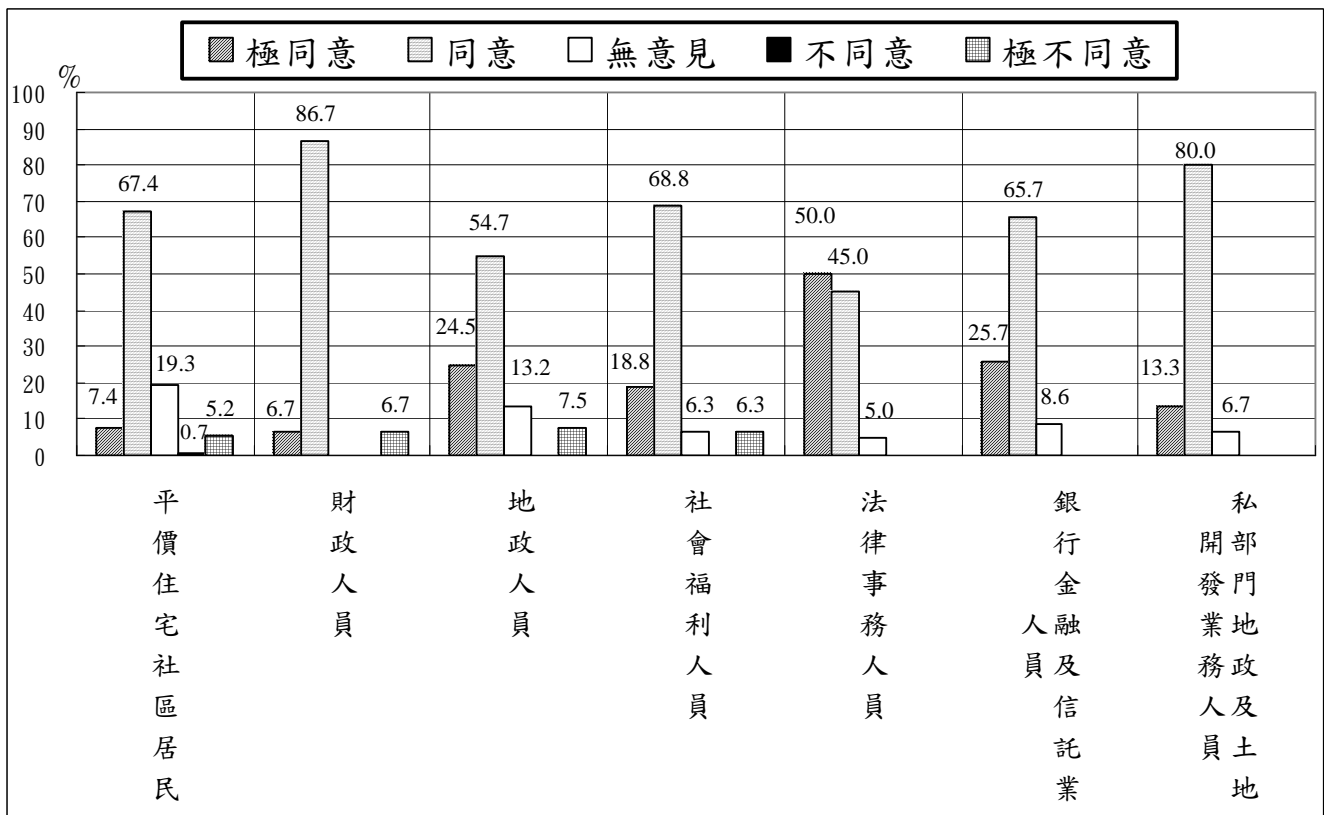


圖 4-13 土地信託運用於平價住宅更新管理時，公部門之經驗及人才之意見分析統計圖

(四) 法令繁瑣使得信託時程無法預定掌握

當土地信託運用於平價住宅更新管理時，因與其相關配套法令繁瑣，參見圖 4-15，公私部門之受訪者有極高比率同意（含極同意）認為可能使得平價住宅更新

管理之信託時程無法預定掌握，其平價住宅社區居民、地方政府之財政、地政或社會福利人員、法律事務人員、銀行金融及信託業人員及私部門地政人員之受訪者，同意（含極同意）比率分別各占 91.8%、93.3%、84.9%、81.3%、100%、97.1%、93.3 等高比率。此結果顯示，目前法令繁瑣未能統一明確規範職責，所以在法令與制度修訂時，對其審查時程限制與審查窗口單一化，都應明確規範，避免造成各單位之推拖，而嚴重影響整體平價住宅重建更新管理之效率。

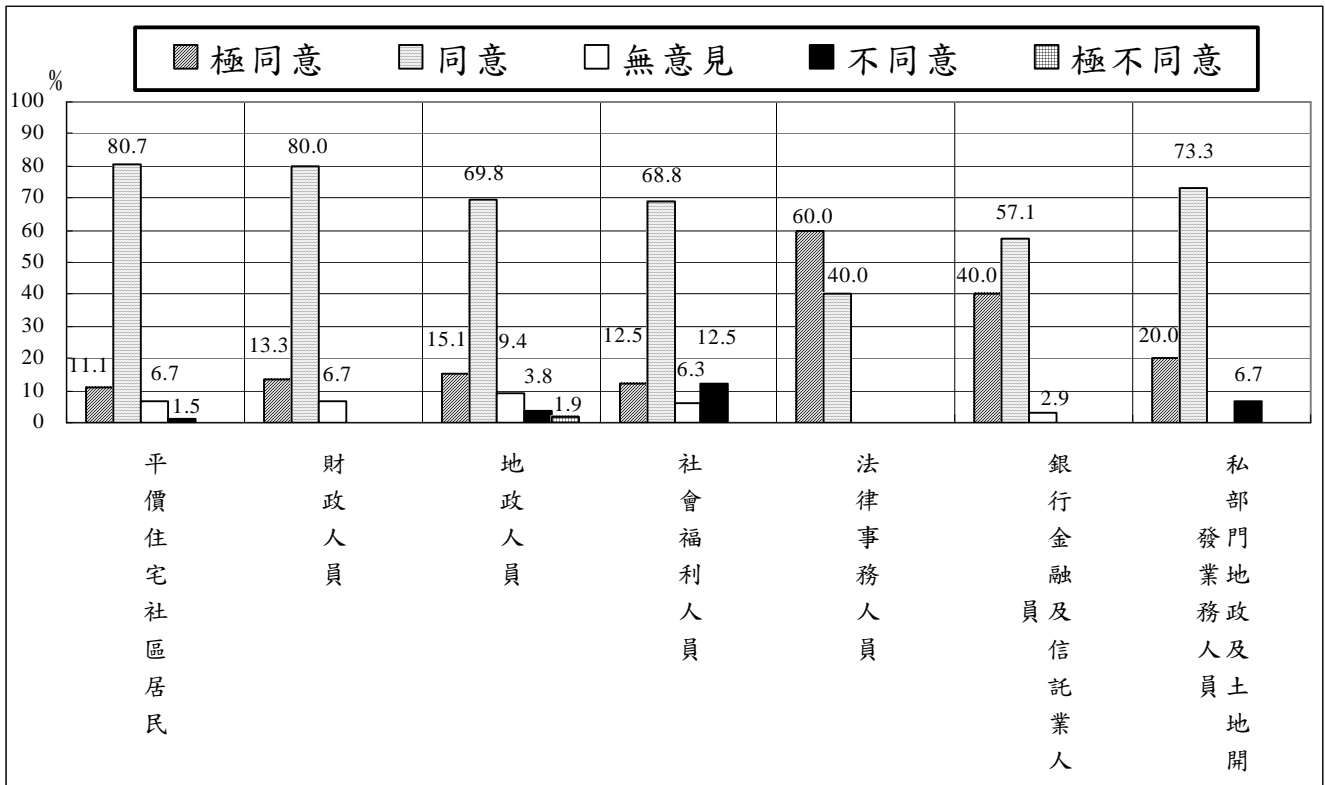


圖 4-14 法令繁瑣是否使得平價住宅更新管理之信託時程無法預定掌握之意見分析統計圖

(五) 公部門與非營利信託組織間溝通協調困難

有關於公部門與非營利信託組織間溝通協調困難，可能影響平價住宅更新管理效率之課題上，私部門受訪者勾選同意（含極同意）以上者意見比較一致，其平價住宅社區居民、法律事務人員、銀行金融及信託業人員及私部門地政人員之受訪者部分，比率分別各占 64.4%、95%、71.4%、80% 等高比率；而公部門而言依其所掌管業務性質而不同，如財政人員同意（含極同意）部分占 46.7%，而不同意（含極

不同意)部分則占40%之兩者有不同意見，可能因為在財政經費項目明細申報，常有不同之解讀差距，在信託業務未有案例實施前，將來可能動用預算之明確科目有哪些，大都只編列主要科目預算，其詳細明細名稱，承辦人員大都未能明確之瞭解，未來實施時可能與審計、監察、司法等單位之看法有所相同或差異，此調查意見可作為未來財政議題之參考。

另外地方政府之地政或社會福利人員之受訪者部分，可能對目前相關法令欠明確、未有配套措施及條文規定等相關課題，容易使彼此之間產生認知不同，進而增加彼此溝通協調困擾，其比率分別各占83%、56.3%，結果如圖4-16所示。

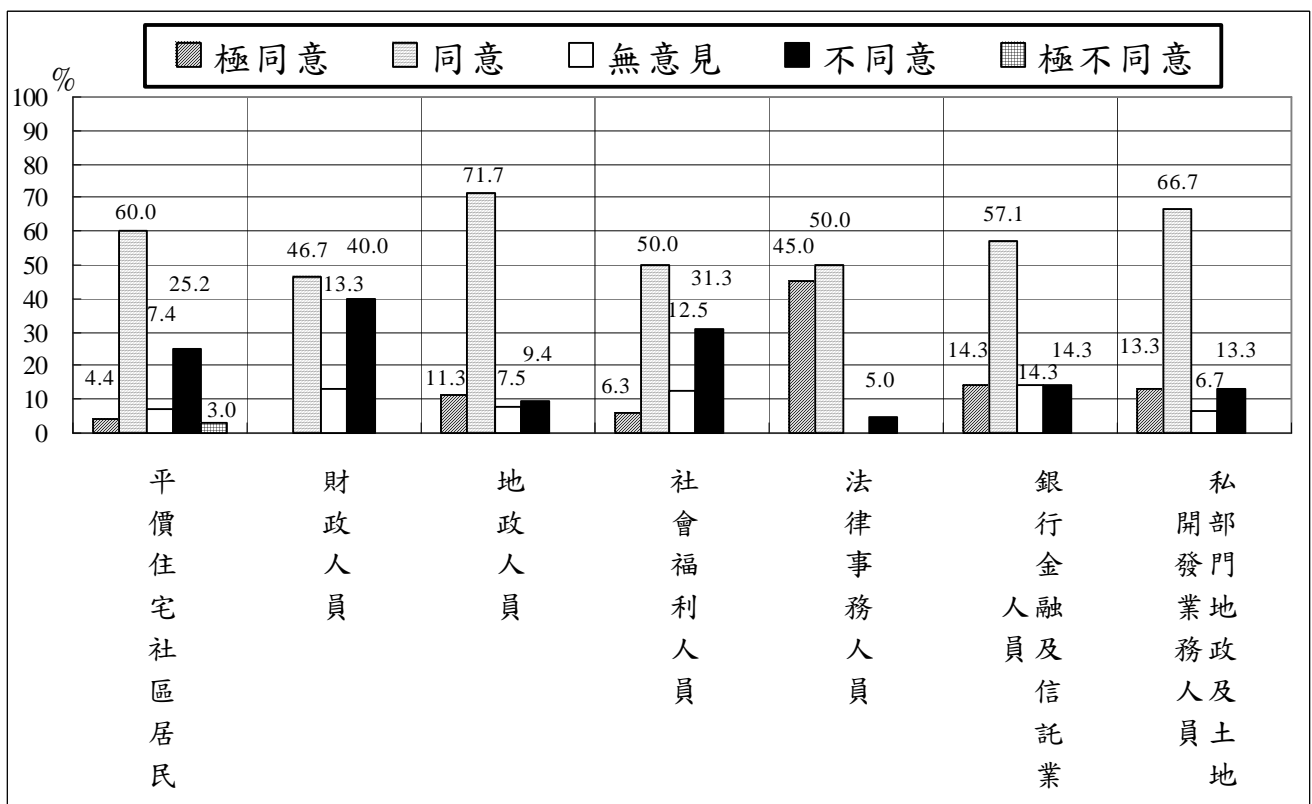


圖 4-15 公部門與非營利信託組織間溝通協調困難，影響更新管理效率之意見分析統計圖

(六) 非營利信託組織辦理平價住宅重建更新管理時之財政情況

有關非營利信託組織辦理平價住宅重建更新管理時，財政籌措是否困難，平價住宅社區居民、銀行金融及信託業人員之受訪者，可能認為如非營利信託組織在受委託平價住宅重建更新與管理之業務時，事先應對資金募集來源有所評估，所以平

價住宅社區居民、銀行金融及信託業人員之受訪者，在針對非營利信託組織辦理平價住宅重建更新管理時，是否會產生財政籌措困難，表示不同意（含極不同意）分別各占 88.1%、54.3%，結果如圖 4-17 所示。

但承辦平價住宅社區地方政府之財政、地政或社會福利人員、法律事務人員及私部門地政人員之受訪者，在針對非營利信託組織辦理平價住宅重建更新管理時，同意（含極同意）會產生財政籌措困難，分別各占 73.4%、67.9%、68.8%、85%、73.4% 等高比率；就地方政府主管人員之受訪者而言，可能因公部門對財政負擔能力，至目前無法提出有效改善方案，相對地認為如委託非營利信託組織辦理，上述情況亦可能產生。法律事務人員及私部門地政人員之受訪者，可能認為目前總體經濟環境處於較低迷景氣，則財政籌措較困難。

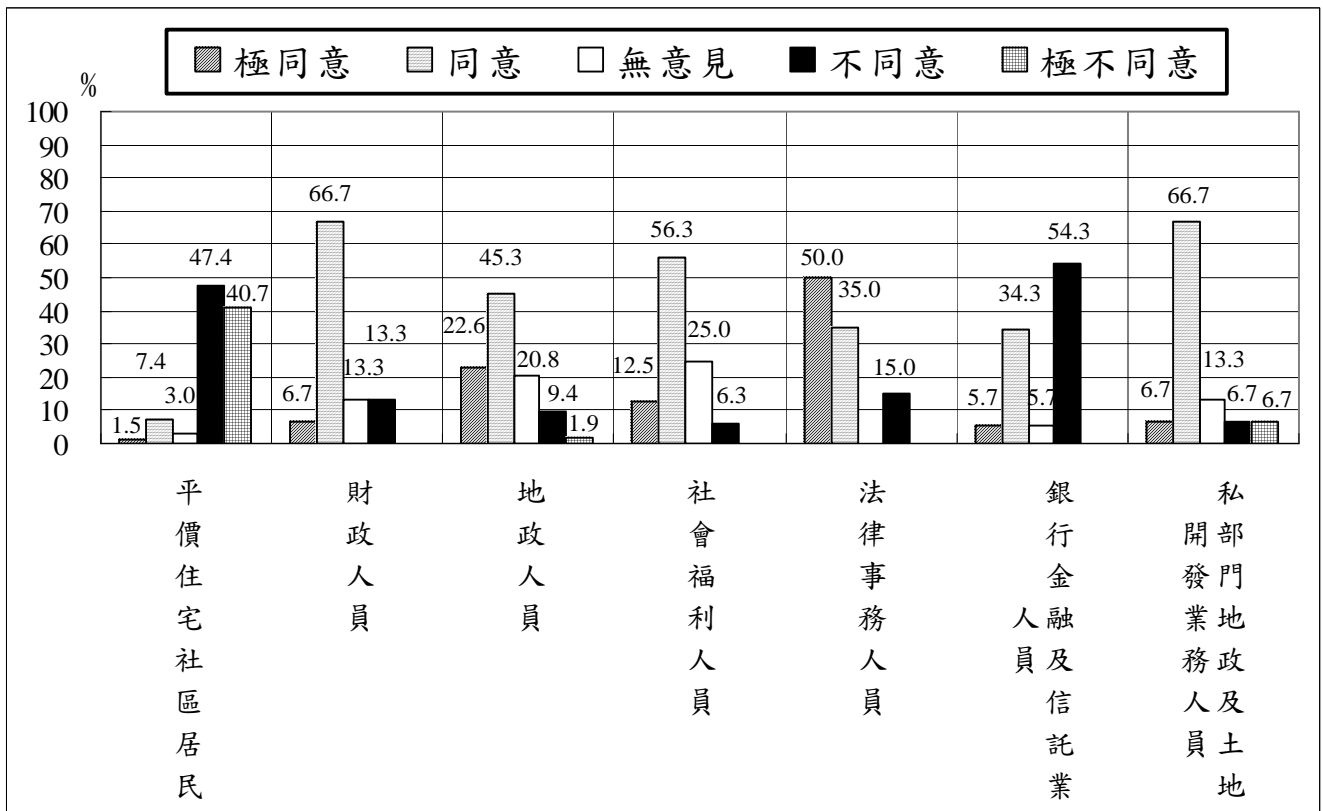


圖 4-16 非營利信託組織辦理平價住宅重建更新管理時財政籌措之意見分析統計圖

就問卷中第三部份土地信託模式之制度面量表進行信度分析，結果發現 Cronbach Alpha 值為 0.6911，符合一般信度上的要求，且其結果具有一定的穩定性。

綜合整理上述受訪者對國內平價住宅社區運用土地信託模式辦理時，對目前相

關法令及配套措施大多數認為有所欠缺；另外在財政、信託管理效率及時程掌握、重建更新與管理之實務經驗及相關專業人才等相關之問卷調查，各有所不同意見，內容經彙整如表 4-3 所列。

表 4-3 土地信託模式運用於平價住宅社區更新管理之制度面意見分析彙整表

內容			受訪者意見綜合整理（結構式問卷部分）	
土地信託模式之制度面	個別意見	問卷內容	可能影響因素分析	
		法令、配套措施問題。	對社區居民相關信託法令與制度應廣為宣導，以利政策推動。	
		非營利信託組織之專業人才是否欠缺。	社區居民有 93.4%社區居民及 54.3%銀行金融及信託業人員之受訪者不贊同欠缺。對其業務及人才招募及栽培，頗具信心。	
		非營利信託組織之是否發生財政籌措困難。	銀行金融及信託業人員之受訪者，40%同意（含極同意）與 54.3%不同意，在認知上有所差距不同，故財政籌措能力應列入甄選重要考量因素。	
			平價住宅社區居民有 88.1%不同意會發生，對非營利信託組織資金募集有所信心，可助於更新推動。	
	與非營利信託組織間溝通協調。	有 46.7%財政人員之受訪者，贊同溝通協調困難；但另 40%卻有不贊同。故在科目編列預算，應參考國外之成功經驗案例。		
	共同意見	法令、配套措施問題。	未來修訂相關信託法令與制度時，可直接將平價住宅福利政策明確規範條文。	
		公部門欠缺實務經驗及相關專業人員。	強化公部門對社區土地信託之專業觀念與專業信託人員之相關信託業務配合。	
		法令繁瑣使得信託時程無法預定掌握。	政府成立專門負責聯合跨局之單一窗口，負責推動及監督審查，以達到簡化便民效率。	
		與非營利信託組織間溝通協調。	如何研擬公部門、信託組織、社區居民等三者間，溝通協調合作之機制。	

四、土地信託模式之執行面部分

針對未來土地信託模式運用於平價住宅社區之更新管理執行時，由政府委託非營利信託組織辦理平價住宅更新管理之信託時，在執行成果面是否解決目前所遭遇

問題，並突破瓶頸達到所預期目標，包括融合平價住宅社區居民、產業、文化、凝聚社區意識、政府財政減輕與改善社區低收入居民就業及經濟等課題。

(一) 可結合平價住宅社區居民、當地產業、文化特色，凝聚社區意識

經由圖 4-18 問卷調查結果所示，公私部門之受訪者占大多數同意（含極同意）政府委託非營利信託組織辦理平價住宅更新管理之信託時，可結合平價住宅社區居民、產業、文化，凝聚社區意識，其平價住宅社區居民、地方政府之財政、地政或社會福利人員、法律事務人員、銀行金融及信託業人員及私部門地政人員之受訪者，分別各占 98.5%、86.7%、79.3%、75.1%、100%、100%、93.4 等高比率同意（含極同意）；另發現平價住宅社區居民、法律事務人員、銀行金融及信託業人員及私部門人員，較地方政府之人員認同為高。顯示對未來實施社區土地信託時，居民對社區認同感可望提升，有助於非營利信託組織運用信託辦理平價住宅更新管理及政策執行推動。

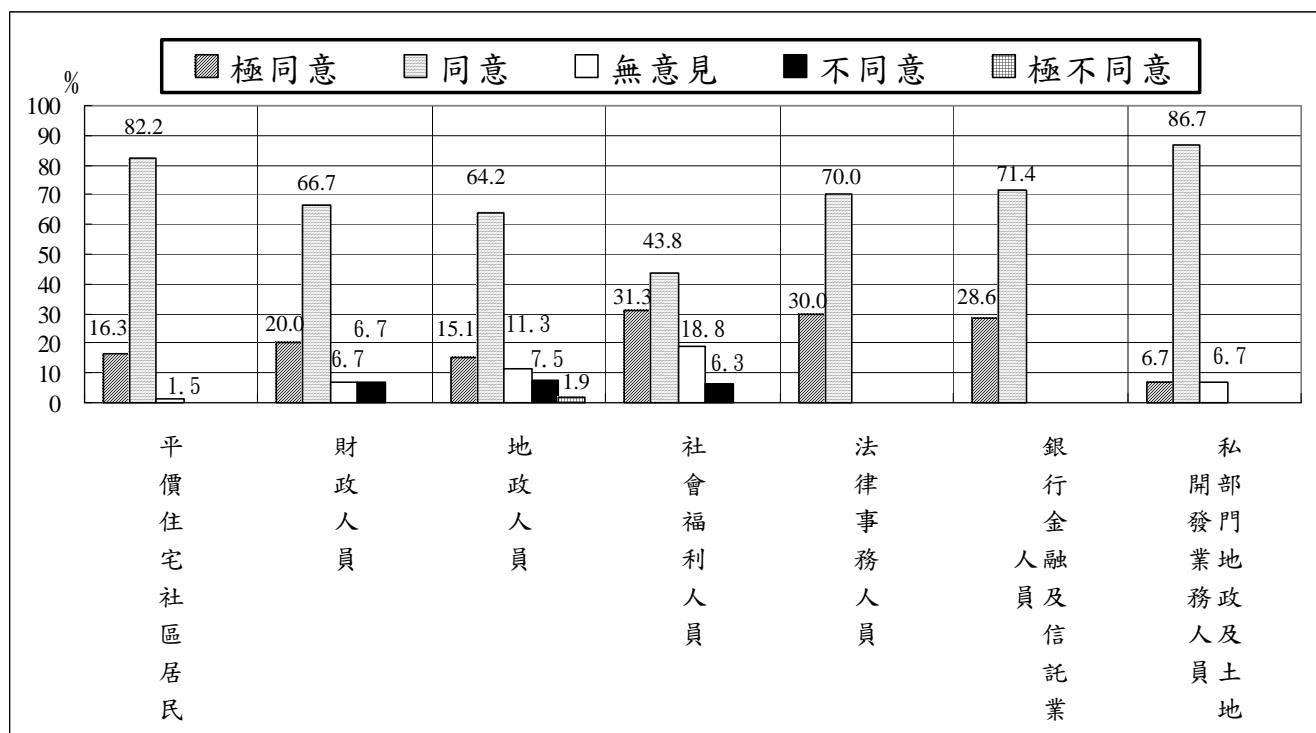


圖 4-17 非營利信託組織辦理時，是否可結合平價住宅社區居民、當地產業、文化特色，凝聚社區意識之意見分析統計圖

(二) 是否可助於政府財政負擔減輕及財政籌措

經由圖 4-19 問卷調查結果所示，公私部門之受訪者占大多數同意（含極同意）政府委託非營利信託組織辦理平價住宅更新管理之信託時，可助於政府財政負擔減輕及財政籌措，其平價住宅社區居民、地方政府之財政、地政或社會福利人員、法律事務人員、銀行金融及信託業人員及私部門地政人員等受訪者，分別各占 99.2%、86.7%、83%、81.3%、95%、100%、100% 等高比率同意（含極同意）。另外平價住宅社區居民、法律事務人員、銀行金融及信託業人員及私部門人員之受訪者認同度較高，而地方政府部門則居次。此結果顯示，可為公部門解決財政籌措困難與如何規劃財源永續之另一途徑。

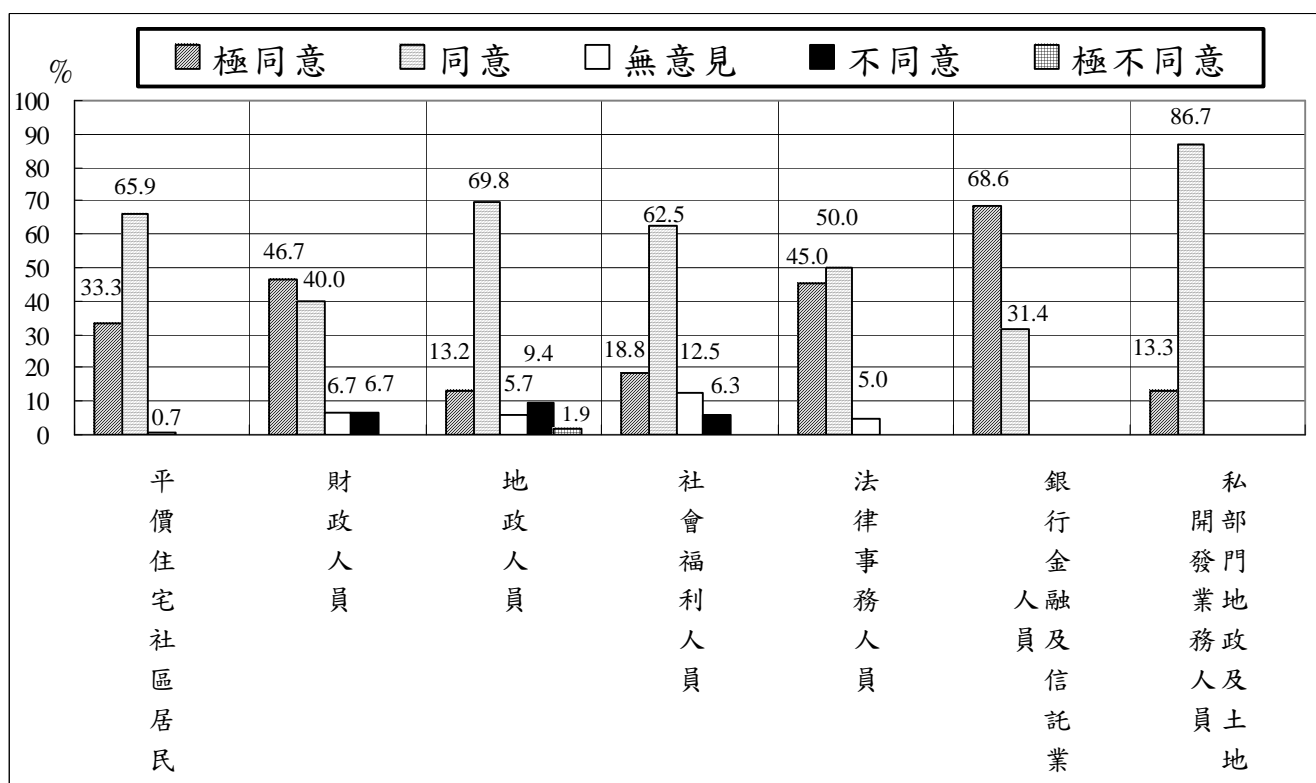


圖 4-18 委託非營利信託組織辦理平價住宅重建更新管理時，是否助於政府財政負擔減輕及籌措之意見分析統計圖

（三）是否助於解決平價住宅社區低收入居民之就業及經濟問題

經由圖 4-20 問卷調查結果所示，公私部門之受訪者占大多數同意（含極同意）政府委託非營利信託組織辦理平價住宅更新管理之信託時，有助於解決平價住宅社區低收入居民之就業及經濟問題，其平價住宅社區居民、地方政府之財政、地政或

社會福利人員、法律事務人員、銀行金融及信託業人員及私部門地政人員等受訪者，分別各占 85.2%、66.7%、62.2%、75%、95%、85.7%、93.4% 等比率同意（含極同意）；另外平價住宅社區居民、法律事務人員、銀行金融及信託業人員及私部門人員較地方政府人員認同此意見。

由結果發現，受訪者大多認為應可助於解決平價住宅社區低收入居民之就業及經濟問題，就目前公部門無法就該案例社區資源與社區居民就業生活、經濟改善互相融合運用，乃因公部門無法突破傳統封閉思維管理。所以公部門應結合民間資源去規劃運用有限社區資源，改善目前案例社區現況，來達成社區與居民共存發展榮景。

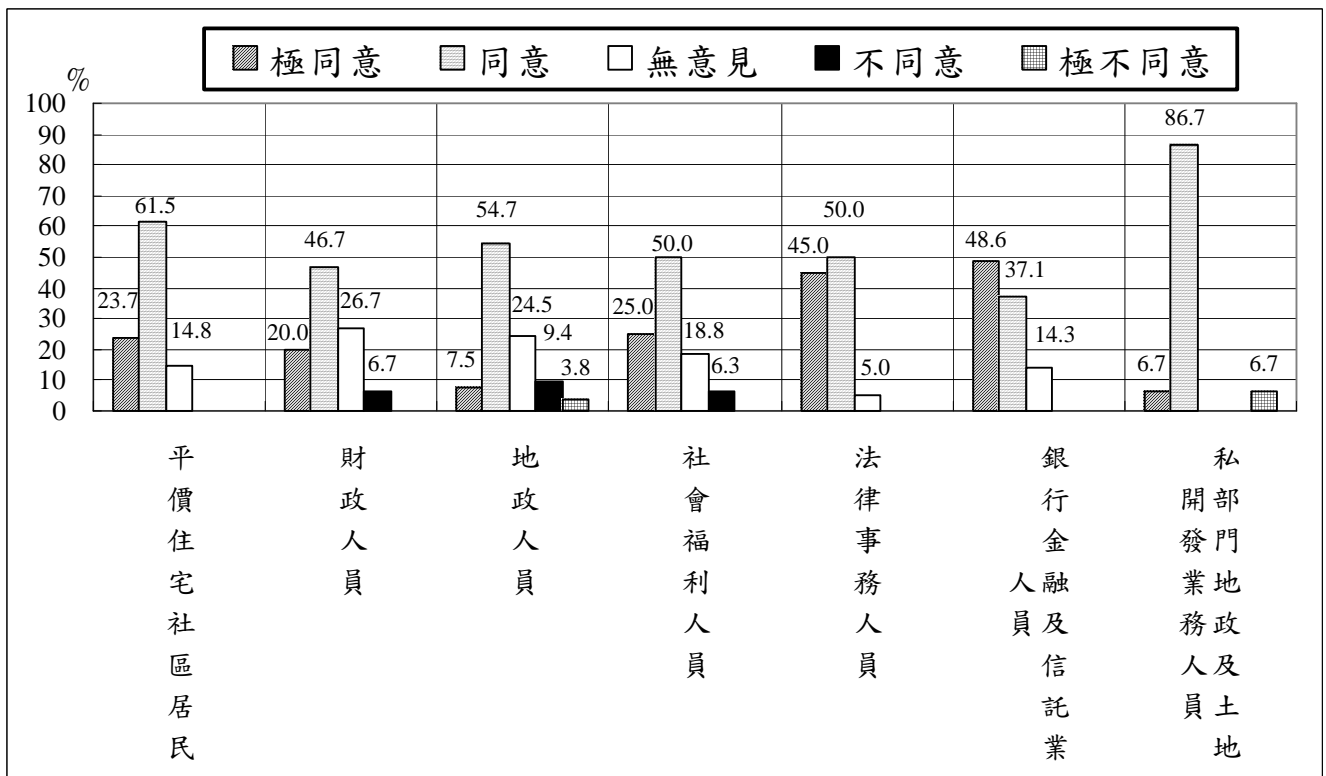


圖 4-19 非營利信託組織辦理平價住宅重建更新管理時，是否解決社區低收入就業及經濟之意見分析統計圖

(四) 是否改善居住品質及可避免平價住宅當地環境持續惡化

政府委託非營利信託組織辦理平價住宅更新管理之信託時，是否可避免平價住宅當地環境持續惡化及改善居住品質，由圖 4-21 所示，平價住宅社區居民、法律事

務人員、銀行金融及信託業人員及私部門人員均一致同意（含極同意）此意見，而地方政府之財政、地政及社會福利人員同意（含極同意）意見則居次，其比率分別各占 86.7%、86.8%、93.8%。

經由結果發現，除地方政府人員之受訪者外，其餘受訪者一致同意，可改善居住品質及避免平價住宅環境持續惡化。顯示對目前公部門管理平價住宅社區缺乏信心，而需藉由非營利信託組織辦理，才能突破現有多頭馬車之管理制度，回歸專業信託管理。

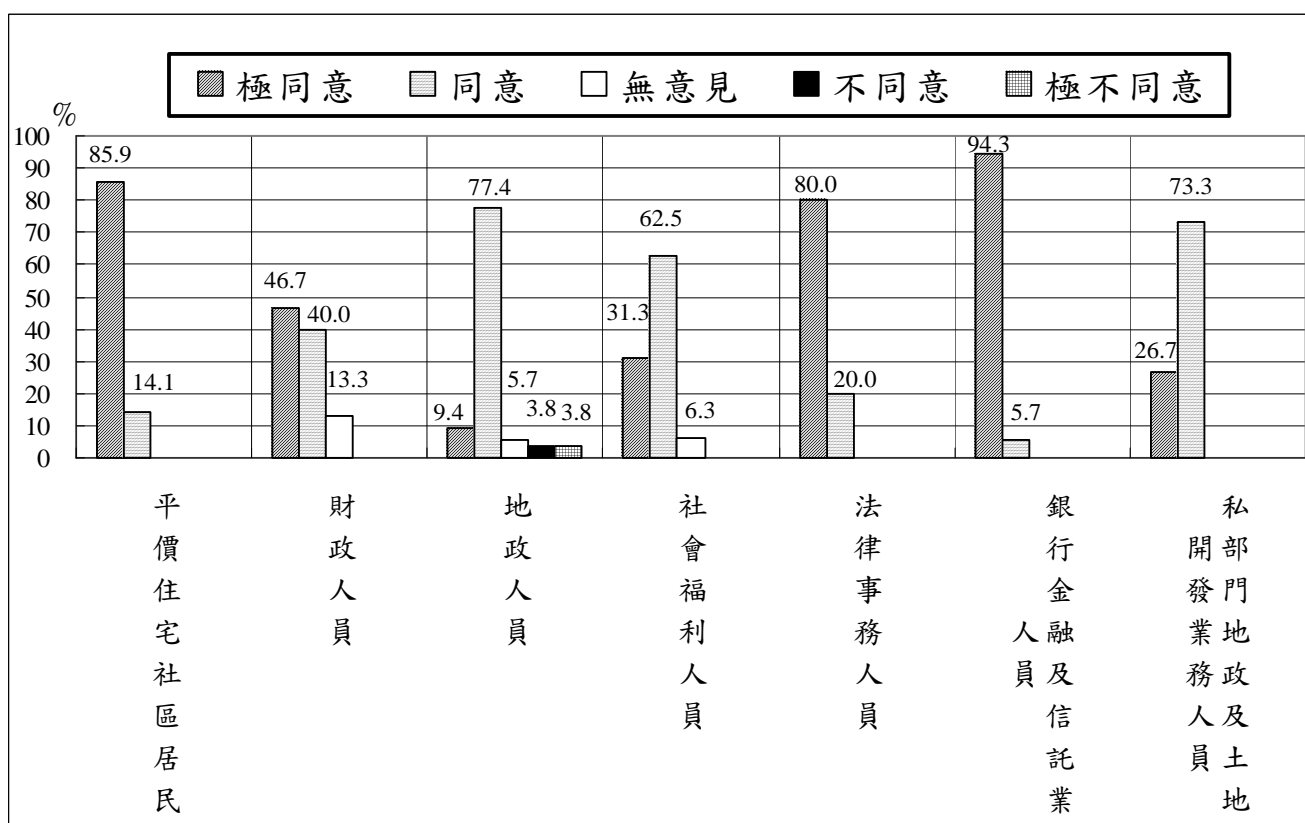


圖 4-20 非營利信託組織辦理平價住宅更新管理之信託時，是否可避免當地環境持續惡化及改善居住品質之意見分析統計圖

就問卷中第四部份土地信託模式之執行面量表進行信度分析，結果發現 Cronbach Alpha 值為 0.7629，符合可信度上的要求，且其結果具有一定的穩定性。

經由上述結果，大部分受訪者贊同委託非營利信託組織辦理時，可結合平價住宅社區居民、產業、文化，凝聚社區意識與政府財政改善、社區低收入居民就業及經濟等現況。結果顯示如由非營利信託組織辦理時，會比目前地方政府經營管理更

具信心。上述土地信託模式之執行面等調查內容，經彙整分類歸納，如表 4-4。

表 4-4 土地信託模式運用於平價住宅社區更新管理之執行面意見分析彙整表

內容		受訪者意見綜合整理（結構式問卷部分）	
土地信託模式之執行面	個別意見	內容分類	可能影響因素分析
		政府委託非營利信託組織辦理平價住宅社區更新管理。	可能基於保守心態觀念，僅少部分政府人員之受訪者不贊同，未來可藉由相關信託法令與制度、設立委員會審查監督等配套機制管理。
	共同意見	結合平價住宅社區居民、產業、文化、凝聚社區意識。	大部分受訪者認同此意見，有助於政策推行。
		有助於政府財政負擔減輕及籌措	可作為解決財政議題的另一決策參考。
		解決平價住宅社區低收入居民之就業及經濟問題。	不贊同僅有 6.7% 以下，可作為在擬定社會福利政策之參考。
避免當地環境持續惡化及改善居住品質。	以信託組織為主導，引導居民如何經營發展社區，而公部門居於協助輔導地位。		

五、執行面問題

本研究案例大同平價住宅社區如受託於非營利信託組織辦理時，哪些是最須優先解決的問題，由表 4-5 問卷調查結果所示，受訪者認為目前最優先處理為平價（低收入）住宅社區更新重建與安置問題，占總受訪者 88.93% 同意，乃因建物已呈現牆壁剝落、龜裂及鋼筋裸露等情況，可能危及居民安全；其次有高達 75.43% 之總受訪者同意為社區環境本身改善問題，可先從平價住宅社區環境美化及清潔著手；第三為非低收入居民佔用問題（占總受訪者 60.90% 同意），乃因低收入資格未能逐年清查與管理，而造成轉讓、侵占或繼承等問題發生；第四為社區居民生活就業輔導問題（占總受訪者 39.10% 同意），乃因低收入為社會之弱勢底層，如何使得能夠自給自足獲得就業機會，才能徹底解決經濟問題；最後有 18.34% 總受訪者認為社區居民與公部門間之溝通協調問題，乃因政府對該社區未來重建財政經費籌措困難與安置

問題，未能完善溝通協調，而居民面對最基本之居住權將喪失，發出強烈之怒吼及無奈陳情抗議，並演變至對簿公堂上，亦迫使地方政府原計畫拆遷案亦暫時停止，而社區居民亦繼續居住在此危樓上。

表 4-5 大同平價住宅社區如受託於非營利信託組織辦理時，最須優先解決問題之分析統計表

問卷內容	同意優先解決 (問卷份數)	占全部問卷 之百分比	順位排序
非低收入居民佔用問題	176	60.90	3
平價(低收入)住宅社區更新重建與安置問題	257	88.93	1
社區居民生活就業輔導問題	113	39.10	4
社區居民與公部門溝通協調	53	18.34	5
社區環境本身改善	218	75.43	2

六、社區土地信託模式執行時所遭遇困難及預期結果之開放性問題

在開放敘述方面，由受訪者依其專業經驗或本身觀感，提出個人意見及相關建議。受訪者填寫者合計有 89 人，經彙整分類歸納內容如表 4-6。

表 4-6 開放式意見彙整表

開放式問題	回答或建議之內容
非營利信託組織辦理平價住宅社區更新與管理信託時之可能的困難點	<ol style="list-style-type: none"> 1.公部門相關管理單位複雜，形成非營利信託組織無法與其橫向協調與配合辦理。 2.非營利信託組織與當地平價住宅社區居民溝通困難。 3.公部門行政干預，使得專業信託管理組織無法發展其效能。 4.非低收入居民佔用情形嚴重，需藉公權力強制執行。 5.搬遷補償費與拆遷後安置計畫，必須溝通說服當地平價住宅社區居民，否則將引起居民抗議示威。 6.民意代表介入與關說壓力。
非營利信託組織辦理平價住宅社區更新與管理信託時之可能預期結果	<ol style="list-style-type: none"> 1.公部門相關管理單位眾多，易造成爾後公部門對非營利信託組織之監督管理互相推諉。 2.經由專業信託管理，增加社區多元化經營。 3.可增加社區居民與公部門溝通協調。 4.可促進社區居民、地方政府、非信託組織建立共同社區意識。 5.可藉由專業信託管理組織培養社區發展的人才。 6.建立平價住宅社區硬體及軟體維護之信託的新制度。 7.易使得平價（低收入）住宅社區居民產生惰性，養成依賴性。
其他意見或建議	<ol style="list-style-type: none"> 1.社區區位條件及價值。 2.財源籌措規劃需永續性。 3.需對社區居民及公部門宣導相關信託法令與制度。 4.賦予地方自治權力。 5.地方政府首長的支持。 6.加強社區居民共識與政府官員、專業信託組織交流與溝通。 7.社區土地信託專業執照制度之建立。 8.立法明確規範一定範圍內，授權由公部門訂定契約或協定，以避免公務員涉及圖利他人。 9.地方政府推動社區土地信託模式於平價（低收入）住宅管理時，應成立專門負責聯合跨局部門來負責推動主導。 10.加強公務員社區土地信託之專業訓練及觀念。 11.應設立審查委員會針對非營利信託組織辦理平價住宅社區更新與管理專業能力與居民接受可信度。 12.以信託組織為主導，引導社區居民，公部門居於協助地位。 13.分析當地重要環境、產業、地區文化等資源，予以規劃社區經營型態。 14.社區土地產權大多為公部門所有。 15.盡量維持個人與社區權利，建構社區自立自主之目標。

綜合表 4-6 意見，其探討分析如下：

- 一、就公部門方面而言，經由開放式問卷調查結果中顯示，地方政府以社區土地信託制度運用於國內平價住宅社區更新管理上是否能成功，除了相關信託法令欠明文規定、圖利他人及有待配套措施之外，特別對地方政府行政首長對現存制度的改變意願是否強力支持，較有所反應。
- 二、另外經由開放性問卷調查結果中得知，對於未來在社區土地信託制度運用於國內平價住宅社區更新管理上目前所面臨的主要問題包括：「公部門欠缺信託業務經驗及專業人才」、「公務員怕涉及圖利他人」、「民意代表介入與關說壓力」、「平價住宅社區信託之相關法令混淆不清」、「委託非營利信託組織經營時如何甄選」、「社區居民抗議示威」、「財政籌措」等理由，都需要政府部門審慎規劃評估及將來執行制度面之法制化建立，才能突破目前瓶頸，達到所預期規劃目標。
- 三、在開放式問卷調查結果中顯示，可就各受訪者所處角色，其著重表達方向各有所不同。以社區居民方面而言，其較重視課題為儘量維持目前個人與所居住社區之權利，例如：個人居住權存在、重建更新安置補償、社區環境改善等意見；而公部門地方政府人員方面而言，對於地方政府首長之政策方向表態、民意代表施壓與關說、非低收入佔用如何解決、法令規範模糊、圖利他人、財務籌措等與本身公務責任等相關與執行實務面之課題；而信託相關專業人員方面而言，較著重於專業信託制度之建立與人才培養、政府公部門配合度、法令有所明確規範等課題。

第四節 交叉及可行性研究分析

本研究綜合彙整各受訪者意見，則整體問卷量表的信度 Cronbach Alpha 值達 0.7058，符合可信度上的要求，顯示此一量表的內容一致性十分良好，且具有一定的穩定性。

土地信託政策雖然頒佈已久，但該制度是否順利運用於國內平價住宅社區更新管理上，並非由於政策頒佈後，就可以落實施行，應針對制度作交叉及可行性分析。

一、交叉分析

本研究已將問卷調查受訪者之對象分為三大類，故以上述受訪者之身分類別與其對問卷內容包括免費借住、經營管理與維護、重建政策、補償地上物、義務安排棲息與津貼補助等十七項意見（詳如表 4-7 所列項目）之差異，透過 Pearson 卡方、Lambda 值、列聯係數等檢定計算分析彼此間關係。

就第一項「免費借住政策意見」與其「受訪者身分類別」之差異分析而言，經過卡方分析顯示，受訪者因不同身分類別對「免費借住政策意見」有顯著差異。若改以關聯係數來說明兩者關係，可用「免費借住政策意見」與其「受訪者身分類別」，採用方向性量數中的 Lambda 係數來表達預測力，其值為 0.172。該係數在本研究意義為以「免費借住政策意見」來預測「受訪者身分類別」時可以正確預測的比例為 17.2%，且經由顯著性數據（ $p=0.000$ ）顯示亦達顯著水準，若不強調兩個變項間之預測關係，以對稱量數來表示，則以列聯係數來表示，該係數意義為「免費借住政策意見」與其「受訪者身分類別」兩變相間的關聯強度為 0.551，屬於中度關聯，且達顯著性。

故經由卡方分析可知受訪者之身分類別對其表4-7所列交叉分析項目，有顯著差異。其中就關聯係數來說明「受訪者身分類別」與「重建政策意見」、「受訪者身分類別」與「法令欠明確意見」、「受訪者身分類別」與「公部門欠缺經驗及人才意見」、「受訪者身分類別」與「信託時程無法預定掌握意見」、「受訪者身分類別」與「溝通協調困難意見」、「受訪者身分類別」與「解決就業及經濟問題意見」等彼此之兩者關係，可用方向性量數中的Lambda係數來表達預測力，其值各為「0.039」、「0.006」、「0.019」、「0.006」、「0.019」、「0.045」，但是由顯著性數據顯示亦未達顯著水準，即p值均大於0.05（如表4-7所示）。

以列聯係數來表示，「受訪者身分類別」與「補償地上物意見」、「受訪者身分類別」與「義務安排棲息與津貼補助意見」、「受訪者身分類別」與「法令欠明確意見」、「受訪者身分類別」與「非營利組織信託欠缺經驗及人才意見」、「受訪者身分類別」與「非營利組織籌措財政能力意見」，係數依次各為「0.6847」、「0.647」、「0.677」、「0.647」，均屬於強度關聯，且達顯著性，即表示上述之兩變項間之關聯強度（如表4-7所示）。

表 4-7 問卷交叉分析表

目	交叉分析項目	Pearson卡方	Lambda值		列聯係數	
		顯著性 (雙尾)	數值	顯著性 (雙尾)	數值	顯著性 (雙尾)
1	免費借住	0.000	0.172	0.000	0.551	0.000
	受訪者身分類別		0.143	0.000		
2	經營管理與維護	0.000	0.199	0.003	0.454	0.000
	受訪者身分類別		0.58	0.006		
3	重建政策	0.000	0.213	0.000	0.551	0.000
	受訪者身分類別		0.39	0.000		
4	補償地上物	0.000	0.417	0.000	0.684	0.000
	受訪者身分類別		0.279	0.000		
5	義務安排棲息與津貼補助	0.000	0.318	0.000	0.647	0.000
	受訪者身分類別		0.260	0.000		
6	委託非營利組織辦理	0.000	0.200	0.004	0.443	0.000
	受訪者身分類別		0.000	0.000		
7	有助於社區發展與給予居民協助	0.000	0.310	0.000	0.549	0.000
	受訪者身分類別		0.091	0.001		
8	法令欠明確，有待配套措施	0.000	0.027	0.686	0.421	0.000
	受訪者身分類別		0.006	0.316		
9	非營利組織信託欠缺經驗及人才	0.000	0.366	0.000	0.677	0.000
	受訪者身分類別		0.279	0.000		
10	公部門欠缺經驗及人才	0.010	0.010	0.819	0.360	0.010
	受訪者身分類別		0.019	0.531		
11	信託時程無法預定掌握	0.000	0.049	0.370	0.400	0.000
	受訪者身分類別		0.006	0.316		
12	溝通協調困難	0.000	0.000	0.000	0.397	0.000
	受訪者身分類別		0.019	0.438		
13	非營利組織籌措財政能力	0.000	0.263	0.000	0.647	0.000
	受訪者身分類別		0.201	0.000		
14	結合產業、文化特色，凝聚社區意識	0.000	0.000	0.000	0.378	0.002
	受訪者身分類別		0.058	0.012		
15	減輕政府財政負擔及籌措	0.000	0.124	0.042	0.434	0.000
	受訪者身分類別		0.052	0.011		
16	解決就業及經濟問題	0.000	0.032	0.465	0.421	0.000
	受訪者身分類別		0.045	0.007		
17	改善居住品質避免環境持續惡化	0.000	0.466	0.000	0.586	0.000
	受訪者身分類別		0.188	0.000		

二、可行性分析

就國內現有的環境與法令制度下，評估對國內平價住宅社區各相關層面的影響，並依各受訪者之不同意見性質區分為社區情況、公私部門發展、政策法令、經濟情況等四大層面問題，探討分析其可行性。

(一) 社區情況層面

國內平價住宅社區興建亦達三十餘年，仍政府為了解決低收入戶居住的問題而成立。以本研究實例地區之社區更新管理調查為例，該社區居民會自主性的提出一些可以改善社區環境生活空間、促進社區發展更新等構想，再加上居民彼此經濟背景條件都相同，故社區居民平日溝通互動性十分良好。尤其對於本身就業機會與社區鄰近產業的發展，十分關切，因期盼能夠帶動社區發展，使得社區的中高齡失業人口，獲得就業發展。故就社區情況層面，相關重要影響因素，整理如表 4-8，並分析其可行性。

表 4-8 土地信託運用於國內平價住宅社區更新管理之社區情況層面可行性分析表

主要層面	分類	重要影響因素分析	可行性分析
社區情況	互動性	社區共識性。	透過社區內部的學習，包括社區組織的運作，與當地社區居民由下而上的方式參與討論決定未來發展方向。
	背景條件	社區區位條件。	透過都市規劃、社區營造等方式，突顯其區位條件。
		社區產業型態及特色	社區資源調查、開發社區或鄰近產業特色及解決現存社區的困境。

(二) 公私部門層面

國內平價住宅社區之土地及建築物之權屬均為公有，管理機關為各縣市政府。若公部門對該社區資源架構不明瞭，其社區發展願景便無法進展；再加上專業人才不足，使得社區內部的產業環境無法提升及轉化，社區便無法有效運轉。面對這些問題，需要具有專業社區信託組織的規劃、居民參與及公部門協力，為可行的方向。就公私部門層面，相關重要影響因素，整理如表 4-9，並分析其可行性。

表 4-9 土地信託運用於國內平價住宅社區更新管理之公私部門層面可行性分析表

主要條件	分類	重要影響因素分析	可行性分析	
公私部門	角色參與	強化公部門相關任務配合與社區土地信託之專業觀念。	社區更新管理，不能單從經濟角度考慮，尤其社區信託之專業領域更為重要，因除了社區信託技術支援外，還需擔任社區居民與公部門之協調和溝通橋樑角色。故應透過委員會審查機制，篩選良好社區信託組織。	
		信託組織之專業執照制度建立。		
		針對非營利信託組織成立委員會審查監督之機制。		
		培養平價住宅社區更新管理之信託人才。		
		信託組織之公信力、居民接受度。		
		公私之雙方部門互相協調配合。		
	發展目的	地方	地方政府首長的支持意願程度。	透過社區居民接受度之問卷調查結果，列為信託組織評比項目條件之一。
			社區或地方提供就業機會與發展。	
			以社區「在地思考」生活觀點，重新定位出發。並經由社區信託組織，將居民遭遇之問題及困難，向有關政府部門反映，以促進彼此之溝通協調。	
			協助更新重建居民建立「以人為本」之社區互助網絡，使得獨居老人或婦孺等弱勢團體，可得到其他社區居民的協助與扶持，為舊社區注入新生命。	
發展目的	社區	社區與居民共同建立生活、生產、生態之永續發展。	協助更新重建居民建立「以人為本」之社區互助網絡，使得獨居老人或婦孺等弱勢團體，可得到其他社區居民的協助與扶持，為舊社區注入新生命。	
		公部門、信託組織、社區居民等三者間，溝通協調合作。		
		解決低收入家庭之居住環境及經濟收入兩大問題。		
		增加社區多元化經營。		
發展目的	社區	可維持個人權利與社區發展。	協助更新重建居民建立「以人為本」之社區互助網絡，使得獨居老人或婦孺等弱勢團體，可得到其他社區居民的協助與扶持，為舊社區注入新生命。	
		構成社會安全及社區自立自主。		

（三）政策法令層面

就整個社區更新管理之政策法令層面而言，非營利信託組織介入參與國內平價住宅社區更新管理之法律依據，可藉由都市更新條例第十三條、促進民間參與公共建設法第十五條規定及國有財產法第四十七條等法律的規定，辦理平價住宅更新管理信託。而非營利信託組織即可整合民間資源來營造社區之地方意識凝聚、文化休閒、地方產業特色、永續發展、居民參與、人才培育、社區自主等方案。

非營利信託組織工作，應以如何培養當地社區組織與居民，承接後續社區更新管理工作為重要工作之一。而政策法律架構制定，可由傳統「專業組織進駐社區規劃」、「社區活動執行」，逐漸增加「社區承載力」「社區自主力」「社區培養力」等培育社區志工與社區居民之自動觀念與自主性想法。使得將來委託非營利信託組織之計畫方案結束後，社區仍能維持持續運轉與管理。未來可藉由法律制度建立，來交付社區居民參與公共事務的權利與責任，而政府亦應投入資源義務，並經由教育的手段來提升民眾參與社區事務的能力與民主素養，進而奠定成為一個學習型的社區，才能永續成長。

彙整受訪者之有關政策法律層面意見，經整理相關重要影響因素分析，如表4-10，並就其可行性提出相關分析。

表 4-10 土地信託運用於國內平價住宅社區更新管理之政策法令層面可行性分析表

主要條件	分類	重要影響因素分析	可行性分析
政策法令	執行面	相關信託法令與制度等配套需健全及明確規定。	可參考都市更新條例訂定有關平價住宅社區更新管理及重建之相關法令、程序、組織成立、賠償及安置等規定，並透過社工人員輔導協助社區居民，以利社區信託之進行。
		行政部門過度干預。	
		民意代表介入與關說壓力。	
		成立專門負責聯合跨局之主管部門來負責推動主導執行。	
		賦予地方自治權力。	
	信託組織為主導，引導居民參與，公部門居於協助地位。	由信託組織為主導，地方政府居於協助地位。定期舉行社區居民會議與發放更新管理及重建等相關資訊，以使社區居民對更新管理及重建進度發展有所瞭解，並與社區各核心成員隨時保持連繫。	
非低收入居民佔用嚴重，需藉公權力強制執行。	重新透過戶籍清查及低收入資格認定標準，對無符合資格之占用者強制執行搬離。		
制度面	分析當地重要環境、產業、文化等資源，規劃定位社區型態。		可透過多次家庭訪談、問卷調查及觀察等相關資料，能夠瞭解當地社區居民的特性、需要及更新重建意願。並透過社區居民、公部門與專業信託組織的三方互動思考空間，建立具有公眾接受性之更新管理及重建方案。
	相關信託法令與制度需予以宣導於社區居民及公部門瞭解。	地方政府首先對公部門人員展開專業信託規劃訓練，並由專業信託組織透過社區組織，定期持續在社區中進行社區信託理念之推廣宣傳。	

(四) 經濟情況層面

就地方政府公部門而言，因財政短缺，無法辦理重建。但可依「九二一震災重建暫行條例」第七十條規定：「行政院為配合災區重建，應設置社區重建更新基金，為下列各款之運用：1.補助災區社區開發、更新規劃設計費；2.撥貸辦理災區社區開發、更新地區內土地取得及地上物拆遷補償，並得補助必要性公共設施之用地取得、地上物拆遷補償及工程經費；3.撥貸辦理災區社區開發、更新地區開發興建；4.投資社區開發、更新有關重要事業或計畫。5.補助災區個別建築物重建規劃設計費……。」之母法規定，立即向中央政府申請重建經費補助。或依「促進民間參與公共建設法」第十五條：「公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制……。」等相關規定，作為吸引及獎勵民間參與誘因。

而私部門之非營利信託組織，應著重於後續更新管理及重建資源專業整合，如結合民間資源、鼓勵居民主動參與更新重建事務、增加社區發展機會、協助社區規劃營造、培育地方人才、落實社區自立自主、創造地方產業經濟效益、提供社區居民之生活文化及休閒。

彙整受訪者之有關經濟情況層面意見，經整理相關重要影響因素分析，如表4-11，並就其可行性提出相關分析。

表 4-11 土地信託運用於國內平價住宅社區更新管理之經濟情況層面可行性分析表

主要條件	分類	重要影響因素分析	可行性分析
經濟情況	財務面	公私部門之財政籌措能力。	1.公部門地方政府可依「九二一震災重建暫行條例」第七十條規定向中央政府申請重建經費補助。或依「促進民間參與公共建設法」第十五條規定，獎勵民間自行辦理。 2.私部門之非營利信託組織，應著重於後續更新管理及社區資源整合，來建立社區財政自給自足。
		公部門財政負擔減輕。	
		搬遷補償費與拆遷後安置計畫費用。	
	財源籌措規劃需永續性。		
地政面		社區土地價值多寡。	創造地方產業經濟及區位條件之效益。
		社區土地產權大多為公部門所有。	因社區土地產權屬於公有，對於社區公共空間營造及使用，較具整體規劃及運用上彈性。

第五章 結論與建議

土地信託制度屬於新的土地開發及管理之專業制度，本研究發現社區土地信託開發及管理方式，具有複雜度及風險性。結合社區居民、政府與專業社區信託組織三者共同合作開發經營平價住宅社區發展、凝聚社區居民、當地產業、文化特色與社區意識之融合模式，仍有待進一步突破。茲歸納結論與建議如下：

第一節 結論

- 一、由問卷結果顯示，大部分受訪者認為公部門欠缺審查信託平價住宅重建更新管理業務經驗及專業人才，所以公部門應作長期規劃及社區專業信託人才培育。另非營利信託組織方面，除 93.4% 平價住宅社區居民、54.3% 銀行金融及信託業人員之受訪者不認同外，其餘受訪者大多認為與公部門同樣欠缺。此信託業務經驗及專業人才之重要因素，對土地信託制度運用於平價住宅社區更新管理之可行性與否，占極重要考量決定。
- 二、對大同平價住宅社區是否更新重建，除了地方政府 60% 財政人員之受訪者不同意政府拆除後，再予以更新重建。考量原因可能係於地方政府財政籌措困難；但其餘受訪者大多認為政府應拆除後再予以更新重建。目前地方政府首長決策為拆除後，但不予以更新重建。此結果，可再提供地方政府首長對此政策是否重新評估考量決定之參考。
- 三、由結果發現地方政府主管機關人員，只拘於短期財政籌措為重要考量，未就國家長期整體社會成本及資源之觀點來衡量。如結合民間非營利組織更有效率制度，才能正本清源解決平價住宅社區更新管理及居民低收入經濟之財政問題，作為在改善財源籌措、社區環境等平價住宅更新管理之執行時可行性參考。
- 四、國內「土地信託」仍處於發展起步階段，如要運用平價住宅社區更新管理施行尚有一段距離，若就目前的法規與制度的建立具可行性，但仍需相關配套制度配合。

第二節 建議

對平價住宅社區更新管理之後續研究，提供下列建議：

- 一、由案例分析結果平價住宅社區更新管理仍存在諸多問題待解決，包括非低收入戶佔用法律問題及平價住宅社區更新安置補償等社會福利政策問題，未來可繼續深入探討。
- 二、社區土地信託具有複雜度及風險性，尤其在財務架構及社區永續發展經營之課題，未來可針對此課題進行探討分析。

參考文獻

中文部份

一、碩士論文

1. 尤慶賢 (2003), 學產土地經營問題與對策之研究, 逢甲大學土地管理管理研究所碩士論文。
2. 朱學銘 (2002), 以土地信託方式進行不動產開發之研究, 淡江大學商學院暨管理學院高階主管管理碩士論文。
3. 江隆蒲 (2003), 不動產信託登記之研究, 逢甲大學土地管理學系碩士在職專班碩士論文。
4. 吳育東 (2000), 多變量統計方法應用於行動電話消費者購買行為與滿意度之研究, 國立成功大學統計研究所碩士論文。
5. 巫聖惠 (1993), 以土地信託方式開發新市鎮之研究, 國立中興大學都市計劃研究所碩士論文。
6. 周淑仁 (2003), 公私合營公有土地開發方式之研究, 南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
7. 林奕汝 (1982), 低收入戶集中居住之探究—以台北市平價住宅為例, 台灣大學社會研究所碩士論文。
8. 林美容 (1977), 一個都市平價住宅區的社區研究, 台灣大學考古人類學研究所碩士論文。
9. 林富榮 (2003), 公有土地最佳組合開發模式之研究, 淡江大學商學院暨管理學院高階主管管理碩士論文。
10. 林雲鵬 (1999), 新的公私合作模式--公有土地信託之研究, 國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
11. 洪郁惠 (1998), 公私合營土地開發方式之研究—以交易成本理論分析, 國立政治大學地政學系碩士論文。
12. 唐于蘭 (1978), 台北市平宅社區、非平宅社區青少年的特質和生活觀比較研究, 國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
13. 張毅堅 (1994), 民間土地開發合建行為之研究—以土地信託來運作, 淡江大學建築工程學系研究所碩士論文。
14. 陳元祿 (2003), 不動產證券化應用於縣有土地管理之可行性研究, 國立中山大

學公共事務管理研究所碩士論文。

15. 彭斐虹 (2002), 土地信託之研究, 國立中正大學法律學研究所碩士論文。
16. 楊永和 (2000), 台灣不動產證券化可行性分析, 長榮管理學院經營管理研究所碩士論文。
17. 葉瓊英 (1999), 土地信託應用於公有土地開發之研究, 朝陽大學財務金融研究所碩士論文。
18. 董國光 (2003), 非營利組織策略規劃之運用~以社會福利機構為例, 輔仁大學社會工作學研究所碩士論文。
19. 鄭怡世 (1999), 台灣非營利組織與企業組織合作募款模式之探討—以民間福利服務輸送型組織為例, 東吳大學社會工作學系碩士班碩士論文。
20. 鄭洋志 (1998), 空間結構形式對高齡者居住行為之意識, 中原大學室內設計研究所碩士論文。

二、期刊

1. 王百合 (2002), 「淺談國內土地信託制度」, 台肥月刊, 第 43 卷, 第 2 期, 第 50-57 頁。
2. 李永然 (2001), 「從法律觀點談不動產信託」, 建築經理季刊, 第 15 期, 第 24-27 頁。
3. 汪銘生、李泳龍、楊永和 (2002), 「台灣地區不動產投資信託運作模式建立之研究」, 臺灣土地金融季刊, 第 39 卷, 第 1 期, 第 157-172 頁。
4. 林顯達 (2001), 「土地信託之研究」, 臺灣經濟金融月刊, 第 37 卷, 第 2 期, 第 11-18 頁。
5. 林顯達 (2001), 「土地信託之研究」, 環球技術學院學報, 第 1 期, 第 55-68 頁。
6. 林顯達 (1996), 「信託法之介紹-兼論信託業法之研究」, 臺灣經濟金融月刊, 第 32 卷, 第 2 期, 第 18-25 頁。
7. 張金鶚、白金安 (1991), 「國內類似不動產證券化之案例分析」, 臺灣土地金融季刊, 第 28 卷, 第 2 期, 第 1-18 頁。
8. 黃國精 (1992), 「介紹日本各類信託之課稅制度(五)」, 中國稅務旬刊, 第 1474 期, 第 21-23 頁。
9. 謝靜琪、黃家棋 (1997), 「公有土地開發利用評估指標之建立」, 經社法制論叢, 第 20 期, 第 243-258 頁。

三、書籍

1. 方嘉麟 (1996), 信託法之理論與實務, 月旦。
2. 吳宗正 (1994), 變異數分析：理論與應用, 華泰書局, 台北。
3. 邱皓政 (2002), 量化研究與統計分析, 五南。
4. 美國銀行協會原著、蔡辰男譯 (1976), 美國信託業務, 國泰信託投資公司投資月刊社, 初版。
5. 徐國香 (1996), 信託法研究, 五南。
6. 財政部國有財產局譯 (1991), 日本土地信託制度概要, 財政部國有財產局。
7. 張金鵠、白金安 (1996), 不動產證券化, 永然文化。
8. 張福興 (1989), 日本之土地信託及開發業務考察報告書, 台灣土地銀行。
9. 陳藹倫 (1978), 平價住宅評價研究, 台北市政府社會局。
10. 黃國精 (1996), 信託論著集粹, 大偉。
11. 楊崇森 (1990), 信託與投資, 正中。
12. 臧大年、謝哲勝、連錫安、張靜怡 (1999), 不動產證券化, 翰蘆圖書。
13. 潘秀菊 (1996), 信託法之實用權益, 永然文化, 初版。
14. 蕭新煌 (2000), 非營利部門：組織與運作, 巨流。
15. 賴源河、王志誠 (1996), 現代信託法論, 五南。
16. 謝哲勝 (2003), 信託法總論, 元照, 初版。
17. 謝哲勝、陳亭蘭 (2003), 不動產證券化, 翰蘆圖書, 初版。
18. 顏月珠 (1996), 實用無母數統計方法, 陳昭明。

英文部份

1. Bassett, E.M., and Jacobs, H. M., 1997, "Community-based tenure reform in urban Africa: the community land trust experiment in Voi, Kenya," Land Use Policy, Vol. 14, No.3, pp. 215-229.
2. Campbell, M.C., and Salus, D.A., 2003, "Community and conservation land trusts as unlikely partners? The case of Troy Gardens, Madison, Wisconsin," Land Use Policy, Vol. 20, No. 2, pp. 169-180.
3. Daniels, T., and Bowers, D., 1997, Holding Our Ground. Island Press, Washington, DC.
4. Davis, J.E., 2000, Homemaking : the pragmatic politics of third sector housing. In : Geisler, C., Daneker, G. (Eds.), Property and Values : Alternatives to Public and Private Ownership. Island Press, Washington, DC, pp. 233-260.
5. Henderson, E., van En, R., 1999, Sharing the Harvest : a Guide to

Community-supported Agriculture. Chelsea Green, White River Junction, VT.

6. Jacobs, H.M., 1999, Market-based regulatory approaches in a system of decentralized governance (Regolanzioni basate su meccanismi di mercato in un sistema di governo decentro). In : Curti, F.(Ed.), *Urbanistica e Fiscalita Locale : Orientamenti di Riforma e Buone Pratiche in Italia e all'estero*. Maggioli Editore, Milan, pp. 135–150.
7. Jacobs, H.M., 2000, “The ambiguous role of private voluntary methods in public land use policy : a comment,” *Journal of Planning Education and Research* 19, 424–426.
8. Kaufman, J., and Bailkey, M., 2000, *Farming Inside Cities : Entrepreneurial Agriculture in the United States*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
9. Land Trust Alliance. [http : //www.lta.org](http://www.lta.org).
10. Levin, S., 2000, (former) Executive Director, Madison Area Community Land Trust, personal interview, 17 November 2000, Madison, WI.
11. Libby, J.M., and Bradley, D., 2000, Vermont housing and conservation board : a conspiracy of good will among land trusts and housing trusts. In : Geisler, C., Daneker, G. (Eds.), *Property and Values : Alternatives to Public and Private Ownership*. Island Press, Washington, DC, pp. 261–282.
12. Madison Area Community Land Trust. [http : //www.emill.com/maclt/](http://www.emill.com/maclt/).
13. Mann, H., 2000, Executive Director, Urban Open Space Foundation, personal interview, 15 November 2000, Madison, WI.
14. Matthei, C., Hahn, R., 1991. (Equity Trust, Ltd.), *Community Land Trusts and the Delivery of Affordable Shelter to the Urban Poor in Kenya*. Prepared for The Ford Foundation, Nairobi.
15. Nelson, A.C., 2000, “Comment on voluntary methods of land use control in planning,” *Journal of Planning Education and Research* 19, 426.
16. Ogero, B., Omwando, Z.P., and Bassett, E., 1992, *Background Paper on the Kenyan Experience in Urban Upgrading*, Ministry of Local Government, Urban Development Department, GTZ Small Towns Development Project, Nairobi.
17. Small Towns Development Project (Undated). *Tanzania Bondeni community land trust project*, Voi Municipality, Taita Taveta District, Kenya. STDP, Nairobi.
18. Smoke, P. J., 1994, *Local Government Finance in Developing Countries: The Case*

of Kenya. Oxford University Press, Nairobi.

19. Taylor, W.E., 2004. , “ Property rights—and responsibilities? The case of Kenya. ,”
Habitat International ,Vol. 28, No.2, pp. 275~287.
20. Troy Drive Gardens Letter of Cooperation, 1997. April 28, 1997.
21. Urban Open Space Foundation. <http://www.uosf.org>.
22. Vermont Housing and Conservation Board. <http://www.vhcb.org/coalitions.html>.
23. Wright, J.B., and Czerniak, R.J., 2000, “The rising importance of voluntary methods of land use control in planning,” Journal of Planning Education and Research 19, 419~423.