

《臺灣社會學刊》第 74 期
2023 年 12 月，頁 59-108 【研究論文】
10.6786/TJS.202312_(74).0002

重探都市金融化：探索大臺北都市空權 經濟化的過程

陳虹穎

059

重探都市金融化

感謝本計畫受訪者們撥冗慷慨分享他們的市場觀察、專業見解。其次，感謝金融社會研究特刊主編、兩位匿名審查人的評論、意見交流與建議，使本文論點、貢獻能更清晰。亦感謝本刊助理編輯家平細心來回校對確認。本文未盡之處，由作者自負。本文大部分源自博士論文改寫，另一部分經費係科技部研究計畫(112-2410-H-004 -183 -MY2)補助，特此致謝。

※收稿日期：2023.11.14 接受刊登：2024.04.30

陳虹穎(✉)

國立政治大學創新國際學院
通訊地址：116011臺北市文山區指南路二段64號
Email：hykchen@nccu.edu.tw

摘 要

亞洲近年來快速、垂直都市化過程是否涉及都市金融化之進程，至今仍是未定爭論。爭論主因在於：即便高度炒作的土地、建物市場，亦未必有接軌國際金融、發展成衍生性金融商品與市場，例如：不動產證券化、次級房貸。本研究分析都市建築容積的多重經濟化過程，細緻化上述討論。本文以雙北都會區為例，說明臺灣城市上空如何成為住宅開發、社會福利、交通運輸、其他基礎建設計畫……等融資計畫的資源前沿。本研究計畫基於和政府規劃官員、規劃師、估價師、開發業者、仲介與銀行從業人員之深度訪談、焦點團體，佐以規劃公司諮詢文件，檢視臺北都會區的市場導向容積政策工具。分析架構上，本文援引經濟社會學者Koray Çalışkan與Michel Callon理論化「經濟化」，將臺灣空間規劃中的「容積」再概念化為「都市空權」，以強調其做為共有資源之特性。本文介紹臺灣都市治理過程中常見的三種都市空權市場工具——「容積獎勵」、「容積移轉」與「增額容積」個別的市場平臺與競合關係，並勾勒拼裝「都市空權」的政策規劃與市場實作，如何帶動容積經濟化與都市金融化的雙重過程。

關鍵詞：空權、容積、市場工具、高密度化、經濟化

Reconfiguring Urban Financialization through the lens of Economization of Air Rights in Greater Taipei

Hung-Ying Chen

International College of Innovation, National Chengchi University

The rapid urbanization trend in Asia has raised questions regarding the nexus between urban development and financialization. This research delves into Taiwan's urban landscape, particularly focusing on the Taipei Metropolitan Area, to elucidate how urban airspace has evolved into a resource frontier for financing housing and infrastructure projects. Drawing upon interviews conducted with government officials, urban planners, real estate agents, and banking professionals, this study employs the theoretical lenses of Koray Çalışkan and Michel Callon to understand how "urban air rights" are commodified, marketized, and even assetized. It scrutinizes policies such as density bonuses, transferable development rights, and incremental floor area to dissect the dynamics of air rights economization and urban financialization. Ultimately, this research endeavors to enrich our comprehension of the intricate interplay among urbanization, spatial planning, and finance within the Taipei Metropolitan Area.

Keywords: air rights, floor area, market devices, densification, economization

一、前言：快速都市化下的容積狂熱

臺灣邁向高齡化社會的過程，同時伴隨著高房價、高樓化的經濟—空間社會現象。¹ 高房價與高樓化，是當代空間—社會變生的雙重過程。在每個城市，這雙重過程各有不同脈絡、個體與總體政治經濟、心理、社會的多重成因。

以臺灣為例，住房需求與市場供給狀況脫鉤。剛性的住房需求，對應不上節節攀升的房價，² 以及高居不下的空屋率。針對長期以來持續成長的住屋供給，住宅需求方卻依然「買不起」甚至日益「租不起」，當前常見有幾種解釋：其一，透過放寬容積率，擴大住宅市場供給，在少子化趨勢下，供過於求（破壞住宅市場供需平衡），即能紓緩臺灣居高不下的房價。³ 其二，從買屋者的預期心理到投資客運籌價差交易，共同疊高了房價。其三，貨幣政策上，央行降息、信用管制與低利率環境，鼓勵資金流入房市。其四，資金流動面上，國際熱錢湧入、臺商資金回流，造就臺灣房市炒作。

的確，上述四種常見解釋，個別捕捉了成就高房價的片面市場操作，但無一能解釋：臺灣的垂直都市化，大幅增加了住宅供給，卻不見房價泡沫化。新古典經濟學的市場供需論、房市週期論，顯然已無法解釋臺灣失控的供需關係。本文企圖從消費者需

1 由近年來內政部統計數據來看，光是 2021 年上半年，全國共新增 2,000 多棟 21 層樓以上之高樓層建築，六都占了其中 85%。而新北市就占了三分之一左右的量體。截至 2022 年底，全臺 11 樓以上之住宅建物已占全國住宅總量逾五分之一。參見內政部，2023，〈112 年第 3 季住宅價格指數〉。內政部不動產資訊平臺。網址：<https://pip.moi.gov.tw/v3/e/SCRE0106.aspx>。取用日期：2024 年 4 月 27 日。

2 以內政部不動產資訊平臺發布的住宅價格季指數來看，全國及六都自 2012 至 2023 年間，均有顯著漲幅。以基期 2016 年全年 (=100) 來看，截至 2023 年為止，全國住宅價格指數自 2012 年之 78.96 上漲至 133.18。

3 本研究訪談編號 F（臺北市政府都市發展局前官員）。另見馮牧群，2018，〈解決北市高房價 他建議放寬容積率〉。自由時報。11 月 7 日。<https://estate.ltn.com.tw/article/6381>，取用日期：2023 年 11 月 2 日。

求、投資者行為、貨幣政策與資金流動等既有解釋以外另闢蹊徑，聚焦於空間規劃的操作政治（operational politics）。

也就是，除了上述消費面、資本流動的解釋，空間操作技術如何參與形塑上述空間社會現象？晚近研究有 Shih 與 Chiang (2022) 探究容積拼裝技術如何促成都市去政治化，強化地產導向的都市治理。她們以新北市新店區央北重劃區 18 個建案為例，指出容積拼裝的政策與技術，催化對於垂直化發展的利潤期待，以及積極的土地市場通膨，透過土地仲介、空權購買與銷售，拉升了房地價格。本文延續此一基礎，描繪不同類型「容積」的組裝、堆疊與增長，如何伴隨不同的經濟化過程，促成了都市量體倍速增長。

在臺灣，容積放寬政策在過去 20 年間未曾停歇。此現象從 10 年前集中於雙北市，至今擴大至六都。自 1998 年《都市更新條例》頒布以來，「容積」獎勵搭配容積率的鬆綁，每逢選舉，必定偕同「都市更新」、「捷運建設」等字眼躍上公報，成為跨政黨通吃的政治支票。單單計算臺北市近 20 年間都市更新案所贈送之容積獎勵案約 423 件，每案平均獎勵約 800 坪，獎勵容積總面積即已達 1,125,452 平方公尺。而這些容積泰半是「無本生意」（李得全等 2021），尚且不計算臺北市同時推動的容積移轉、增額容積、容積調派等政策，即已約 4.3 座大安森林公園。

上述現象係臺灣都市計畫在地產導向下的彈性化結果。既有土地使用分區管制中，每個地塊可建築之量體，規範了容積率（可建量體大小）與建蔽率（建物占基地面積比）。為了突破僵固的都市計畫，增加有限都市土地供給，各式因應「容積」發展的彈性發給政策，便促成了當前「容積狂熱」的新興都市社會現象，進一步模糊化「自用／投資」、「公益／私利」驅動的都市行動者身分邊界。因為它除了是中長期資產配置之投資標的、地主

換新屋的資助、公私營金融機構的專案貸款對象，更成了取代公部門興建社區設施的主要資金源。

「容積狂熱」反映的是對於市場經濟、都市景觀、家和社區的投射與慾望。透過勾勒容積的「市場連繫」，得以突顯快速都市化過程中，容積增長如何驅動了各種資本、物質、景觀生產與社會—經濟關係再結構的關係性都市過程。甚至，當容積狂熱助長了房價炒作（Shih and Chiang 2022），不同政府部門為何無法抑制其發放，反而使政策常態化，甚至加碼「容積狂熱」的政治承諾？

本文中，我將解析三種在臺灣規劃領域常見的容積政策工具——容積獎勵、容積移轉與增額容積，並聚焦於它們個別與拼裝後的經濟化過程。在臺灣，容積做為政策工具的發展，可分為三大類支線。

第一條支線是容積獎勵開展的質價計算（qualculation）（Callon and Law 2005）之交換。1998年亞洲金融風暴席捲後，立院通過《都市更新條例》，以刺激疲弱的內需經濟。當時行政院推出容積獎勵（density bonus）鼓勵私部門參與都市更新，並令公有土地無條件加入配合上述更新計畫。此後25年間，容積獎勵成為高度彈性的「政策製造工具」（policymaking tool），它被用來增加開放空間、停車空間、社會福利設施、加速老舊與含氯離子建物之重建、鼓勵大面積整合、綜合設計、綠建築……等政策名目。然而，隨著政治承諾擴張的容積政策，引發了社區產權糾紛、社會爭議與激烈抗爭抵制（陳佳君 2015），也促成了後續大法官釋憲（見釋字第709號案）與短時間內八次修法（王章凱 2020）。

第二條支線「容積移轉」，此一政策工具開啟了臺灣往後25

年間失控的容積交易市場。原初係基於舊城區（臺北市大稻埕歷史風貌特定專用區）保存運動之倡議，引進容積移轉工具，以兼顧大規模街區保存與地主發展權。古蹟容積移轉甫於臺灣立法不久，立法者順勢應用於解決陳年未徵收之公共設施保留地（下稱「公保地」）問題。這條支線 2015 年更拓及未具發展權之河川地，亦開始應用容積移轉進行地主補償。

第三條支線則是增額容積機制。這個機制主要關鍵在於將容積做為價值獲取金融（value capture finance）的工具。不同於前二支線中，政府未能促使漲價歸公、從容積贈與或販售中獲取經濟價值，增額容積做為一個本土型「創新」的預期性財務工具，使政府做莊也造市（market-making）。技術上，增額容積結合了所謂的大眾運輸導向規劃概念，透過地方政府提出捷運建設規劃，販售軌道運輸建設沿線周邊土地之容積，藉此提升計畫自償率。

上述三類支線分別指涉了不同的對價／交換／競合關係與利害關係人。更多晚近容積政策研究甚至指出：容積的生產，並非立基於既有發展權的受損與補償，而是「無中生有」的傾向（賴宗裕、蘇偉強 2021：123）。本文將理論化大臺北都會區的「容積經濟化」現象，幫助我們理解容積確實存在多重且高度變動的經濟型態（economic modalities），譬如容積的商品化（commodification）、市場化、資本化（capitalization）或甚至資產化（assetization）。據此，本研究描繪出建築和城市規劃實踐中，看似平常（mundane）的「容積」，如何促成都市—金融網絡的質變⁴與量變。

在方法學上，相較於既往以金融產品、資金流為主的都市金融化分析取徑，空權提供一種相對彈性、因地制宜的分析單位。

4 譬如這些社會過程中，社會大眾如何建構、理解、參與都市更新、房價等日常實踐。

這個分析視角幫助我們重新辨識亞洲當代快速都市化現象與金融化的動態過程。如此，研究者能夠跳脫以西方城市經驗為基礎所發展的都市金融化分析框架，來評估高度異質的亞洲城市及區域發展的脈絡與過程（Chen 2023）。譬如，在臺北都會區的情境中，容積做為非人技術物引發了市場導向的都市過程，將不同公共政策的財政短絀問題，扣合上未來導向（future-oriented）、生產收益（return-yielding）的立體圈地運動。經濟化的容積生產、流轉、分配與挪用，成為雙北都市垂直發展過程中的運作規則，主導了雙北的空間—社會關係再生產。本文以「空權」（air rights）取代臺灣社會一般慣用的「容積」，目的並不在於挑戰或取代「容積」在一般日常領域或專業實踐的慣用法；而在於在概念上，空權能挑戰當前去政治化的「容積」討論，為研究者們拓寬「容積」在都市—環境—氣候政治的指涉與連結。「空權」意謂著可建築容積的量體化擴張；也是公共／集體關注市場（markets for public/ collective concerns）的商品。在政治生態學理解下，「air」指涉、延伸出的空氣／天空，進一步擴充了實作上，空權於不同階段的物質性轉換與想像。這一過程，能幫助我們試著想像不同城市行動者將「空氣／天空」（air/ sky）轉化為「可建築容積」（buildable volume）的過程，解剖其涉及的物質性、技術性轉化過程：從一片地塊、一紙合約、再到一疊疊容積組合（portfolio）分析報告、都市更新報告書、再到鋼筋、混凝土、砂石、水……等建材的拆除、掩埋、生產與建造。「空權」乘載著政策、技術、都市自然與科學的政治張力。

以下，文獻回顧部分，我將討論「空權」的經濟化，及其與都市金融化之關係；以及空權的拼裝與流通如何促成其價值獲取（value capture）。我將說明本研究主要討論的三種空權政策工具，及它們個別在臺北市與新北市市場之組成與運作。最後聚焦於拼裝空權的經濟化實作如何與政府法規、機構互動，形塑當前

大臺北都市空間生產。本文預期在概念上釐清「容積」經濟化在當代都市過程中的重要角色。在分析應用上，期盼此一再概念化工作可幫助我們重新探索並理解當前亞洲的、區域性的都市「金融化」過程。

二、都市空權、經濟化與其價值獲取

在晚近量體都市主義（volumetric urbanism）相關討論中，「空間金融化」（financialisation of space）獲得相當程度的關注（French et al. 2011; Liong et al. 2020; McNeill 2020）。量體都市主義與空間金融化的連結，將研究焦點從既有的資本流動迴路、衍生性金融商品（Aalbers 2008; Langley 2014），移至政府與都市空間生產的關係（McNeil 2020）。

關注都市空權的經濟化過程，帶來以下三個經驗／理論的貢獻：首先，它能體現大衛·哈維所謂的資本如何附著於虛擬產權的過程，賦予其「變動中的價值」（value in motion）（Harvey 2018: 4）。其次，它將 McNeil（2020: 816）所謂一系列無限延展的「虛構」（virtual）空間權利——從空權、地下空間權、可移轉與分配的空間所有權等，進一步具象化。第三，它關注既有經濟化文獻裡，較少討論的「政府政策」在經濟化過程中的角色（MacKenzie 2010; Frankel 2015）。以下討論中，我將著眼於政府角色及政策，如何在空權的經濟化過程，尤其空權的造市與制價（valuation），扮演關鍵角色。

（一）都市空權——容積的再概念化

空權，就一般定義來說，包括某一水平面及以上所有物

業的所有權，也包括支撐空權改良物的結構所需的沉箱和樑柱。這實際上意謂著不動產的分層劃分（horizontal division），各部分分別屬於不同的所有權，並涉及責任和權利的分配。（Goldschmidt 1964: 1）

空權（無論出售或租賃）是一種價值獲取的形式，它涉及到在以前允許的土地使用控制之上建立開發權（如增加建築物的容積率），或者在某些情況下在新的交通設施之下建立開發權（如出售在鐵路車站之下建立購物區的權利）。這些進一步的發展預計會導致土地價值的增加，這些價值可以被捕捉並用於資助基礎設施投資。（Asian Development Bank 2017: 106）

我的博士論文（Chen 2018）曾以上述兩段引文，對比 50 年前後「空權」的意義如何轉變：1964 年美國規劃師協會發布的「空權（air rights，或譯作空中權、發展權）」技術報告中，「空權」的意義與用途在於「不動產的分層劃分、責任和權利的分配」（Goldschmidt 1964）。在我國《民法》中，第 773 條「土地所有權，除法令有限制外，於其行使有利益之範圍內，及於土地之上下。」亦將土地所有權之垂直、立體化想像，具體賦予實質法定權利。自二戰後以來，在都市規劃／治理、土地行政、法律領域，空中權的討論係以土地垂直上空所有資產、空間的所有權、租賃權或物權讓與的行為，做為討論主軸。50 年後，一如亞洲開發銀行引文所揭示的，空權的意義已逐漸轉化：晚近亞洲迅速都市化脈絡下，強調的立體、多用途與分層所有權結構相對消解。隨著都市疆域與軌道運輸系統快速擴張，空權的運作邏輯，在於其能獲取的經濟價值，以及此經濟價值如何「被捕捉並用於資助基礎設施投資」，亦即「價值獲取融資」（value capture finance, VCF）。

本文中，我以「空權」為都市建築「容積」發展理論框架。主要原因在於「空權」相較於「容積」(floor area)的多義性與連結性。尤其，當代都市規劃與建築治理語境中，容積(floor area)或新增的容積率(floor area ratio)視建成環境的擴張為理所當然，而遺忘了這些垂直空間的物質性轉換，同時是關乎氣候變遷、大眾共同經驗的環境課題。「空權」(air rights)的「空」除了上空建築發展權以外，可連結至都市上空(urban sky)或都市空氣(air)；後者強調了它做為都市分區規劃體系(zoning regime)裡的一種建築量體技術。但做為一技術詞，「容積」限縮、封閉了其他種意義，淡化了「容積」在成為鋼筋水泥與私有化的空間領域之前，也許是不特定大眾共享的都市天空／空氣(urban sky/air)。另外，既有的都市及住宅社會研究常受限於學術論文規格，僅能單從住宅供需談住宅，或者就單一都市政策(例如容積獎勵)討論，無意間截斷了「空權」在現實的都市及氣候政治中的複雜關係網絡，也可能令研究者喪失並置閱讀都市政治與環境政治的機會。

將容積再政治化，第一步是把容積放在產權法脈絡下思考。首先，將空權做為「空間權／空中權」理解，是同時涉及都市土地、建築與產權的法律概念。它源自拉丁文法律格言「Cujus est solum, ejus est usque ad caelum」，意思是「誰擁有土壤，誰就擁有天空」(Goldschmidt 1964: 2)。在空間產權法脈絡下，「空權」使得向上建築的權利、分層產權，與平面土地的產權基礎與使用得以區分開來。

「空權」做為容積一詞的經濟化想像，一如本段初始引文所揭示：隨著軌道運輸系統與都市快速擴張，空權存在的意義與用途，在都市規劃／治理者眼中，已從二戰後初期的立體、多用途與分層所有權結構，逐漸移轉至其「價值獲取融資」面向。這是近年來空權成為政策制定熱門工具的一大要因。以在臺灣的政策

生產工具 (policymaking instruments) 為例，容積移轉、容積獎勵、容積調派與增額容積，都促使了分區規劃體系的彈性化、垂直發展、量體化想像。

「空權」做為政策制定工具，其生產、移轉與交易，涉及的遠不只是一座城市區域的土地使用類型和密度調控 (Marcus 1984)。容積的發放，如前所述，通俗地被視作為「政策牛肉」或「政策支票」，原因是它創造了於一片土地向上合法興建的權利以外，還同時賦予了產權 (及其交換價值) 的意義。因此，將容積做為政策制定工具的治理政治，提醒我們需注意「空權」將城市上空領域化過程中，派生之權利競奪與權力運作的政治。

(二) 「都市金融化」與「容積經濟化」

以下我將討論目前都市研究領域既有的政治經濟，與新興的文化經濟兩種理論取徑 (Hall 2011, 2012)，如何幫助我們理解「都市金融化」現象。此外，「容積經濟化」如何銜接這兩類理論途徑。

1. 都市金融化

在都市研究領域，一般理解都市進程的金融化研究，經常首先採用由馬克思主義地理學者 David Harvey 的資本的三重迴路所啟發的分析框架。Harvey (1978: 116) 指出，資本主義下的都市過程 (urban process) 「為生產、流通、交換和消費創造一個物質的有形基礎設施」。這套分析框架聚焦於支撐資本積累的「資本」流動所形成的迴路，譬如，「建成環境」 (built environment) 是當工業生產 (資本第一迴圈) 的資本過剩，溢流至做為資本投入、再投資的資產池 (資本第二迴路)。而金融化被視為是第四迴路。這套以「擴大規模再生產」為基礎的馬克思

理論模型，預設了以資本為中心、觀察資本流動與積累的進程。

此一都市政治經濟學分析框架，建構了當代都市研究學者對於「建成環境」如何金融化的理解——一種當代金融主導的積累機制（financial-led accumulation regime）的戰略投資對象（Halbert and Attuyer 2016）；而資本的流動，被詮釋為線性、漸進的。因為唯有滿足現下的生產與消費，才可能將過度積累的資本和勞動力，投入大規模且長期的建成環境投資。在這框架下，亞洲都市建成環境的生產，由於欠缺大型跨國金融者、成熟的不動產衍生性金融商品，常被歸類在哈維所稱的資本的二級迴路，未必稱得上金融化。

循此脈絡，從既有都市金融化經驗研究，我們可歸納出三種提高空間移動能力／流動性的投資策略（Chen 2018: 51）：一是從拆遷、重建中創造的物質性空間之流動性（Corpataux et al. 2009; Nethercote 2022）；二是透過所有權轉移（如房地產交易和不動產及其貸款之證券化）（Gotham 2009）或由不良貸款（NPL）建立投資組合（Guzmán 2023）；三是外部誘因（如稅收政策），譬如租稅增額融資（Tax Increment Financing）相關政策的激勵（Weber 2002, 2010）。

上述政治經濟學模型有兩個特性，一是 Dymski（2009: 434）所謂的「相對正統的、自上而下的城市積累概念」，其中，城市進程是由資本積累的動態所驅動。二是空間金融化是植基於先進經濟體（advanced economies）中，不動產衍生性商品的蓬勃發展。但這未必適用於亞洲城市情境。

為了突破此一相對剛性理論框架所設下的局限，我引用文化經濟學與經濟社會學理論資源，強調「金融化」和「城市進程」這兩個過程的動態共構關係，並提供另類的都市過程金融化詮釋

(Chen 2018: 47-48)。本文的立基點在於廣義的金融化，亦即新興的「金融化」如何重塑社會、文化、經濟、空間治理領域，改變了這些原非金融領域中的運作邏輯。以文化經濟取徑來理解金融化，我們看到的是「金融價值和技術對公司、個人和家庭日益增長的力量」(French et al. 2011: 799)，引發社會、經濟、文化的質變，而非僅止於量變 (French et al. 2011: 807)。

本文聚焦的都市金融化現象，則是著重在「拼裝容積」的技術操作如何「對接」了金融產業與不動產業；甚至，「容積」成為一種對接的技術語彙或計算單位。譬如：銀行的專案融資、聯合貸款案裡，以都市更新計畫書預期的都市量體商品，取代過往實體擔保品。亦即，(公股)銀行的獲利預期，如何藉由投資未實現的未來資產、及預期其可能升值空間，而提供大筆資金支持。

2. 容積經濟化

讓我們暫時跳脫跟隨資本流 (follow the capital flows) 的都市政治經濟分析視角，跟隨空權的交換與疊合過程。筆者發展「跟隨空權」(follow the air rights) 的理論框架係受惠於政治經濟與文化經濟學的影響。首先是都市政治經濟學者如 David Harvey 所指出的：都市／建成環境不只是各類金融動機與行動的被動接收者，而是吸收了政策與資金流，將其物質化為投資標的，擔負了商品流動性。其次，這個理論框架亦受到經濟社會學中關於「經濟化」與市場化的討論影響，例如：政策／集體關注市場 (concerned markets)、多重市場 (multi-markets) (Geiger et al. eds. 2015; Frankel 2015)。

與其認知任何社會行為、形式、事物均鑲嵌於經濟中，經濟社會學者如 Çalışkan 與 Callon (2010: 2) 認為不如研究不同的「行為、組織、機構以及更廣泛意義上的事物如何被視為『經

濟的』(economic) 過程」，亦即「經濟化」。在本研究中，「經濟化」主要指涉了「商品化」、「市場化」、「資產化」甚至「資本化」等四類過程。

在量體翻倍增長的過程，結合了不同容積的多重經濟化過程（見表 1）。無論是容積獎勵、移轉或代金，均體現了「商品化（commodification）」。「商品化」過程，將城市的空氣／上空轉化為可擁有、轉移的量體財產，透過生產空權、創造交易條件與價格，讓都市上空突破了有限的都市土地供給。

而空權的移轉買賣，則推進了「市場化（marketization）」。「市場化」提供了不同市場行動者參與定義商品、制定交易框架與規則、競價交易，並評估商品之交易價格之平臺。本研究中，不同空權有不同的（類）市場交易途徑。這些途徑關鍵地展現了「空間」的移動能力（mobility）與流動性（liquidity），並建構在既有不動產市場實踐之上。

最後，「資產化」（assetization）與「資本化」（capitalization）更清晰地描繪金融化現象的特徵：當商品不再純粹透過交易流轉，還能透過財產權行使，獲取該商品附加之現金流收入，那麼商品就成了資產。若對此資產進一步計算，折現投資於該資產所帶來的未來現金流，此類市場行為則涉及資本化（Weber 2021）。在空權經濟化一例中，部分收益是透過空權商品在不同物質狀態時的套利行為完成。但當不同空權商品透過拼裝，擴大了其獲取投資、預期未來經濟收益之可能性，即進一步促成資產化與資本化。

此外，做為研究取徑，「經濟化」提供了三條理論支線，幫助理解容積市場。

首先，延續社會—科技裝配（STA）的討論，部分市場社會

學研究者提醒，研究「市場」的一大前提是認知到「市場」並非單一。同一產品可能衍生出不同的社會物質網絡、不同用途目的、不同組買賣方，一個產品因而可能同時有多重市場（Frankel 2015）。在容積經濟化的例子中，如果只專注在古蹟容積移轉單一市場，就無法理解，由公共設施保留地、河川地等名目產生的容積商品如何改變容積市場動態。

第二，空權經濟化也突顯了政府在市場的「計算權力」與在「造市」過程扮演的關鍵角色。在「計算權力」上，如 Çalışkan 與 Callon（2010: 12）所說，「負責管理競爭或調節保護消費者的法律與機構，經常直接或間接掌握了改變既定計算的權力。」政府也經常透過政策工具，參與並創造市場。以市場解決特定集體問題、公眾關注，即一般稱的公共／集體關注的市場（market for public concerns），近年來炙熱發展的碳交易市場即為一例。

第三，聚焦經濟化過程，能顯示一個社會如何組織知識與忽視（the organization of knowledge and ignorance），從而決定該社會回應不同「危機」的方式（Steffestun and Ötsch 2023）。決定何謂知識、何者可被忽視，是一個社會決定如何感知現實、判斷價值、採取行動與決定行動範圍的根據。此外，決定知識實用性與否，能抑制其他「非」知識類型的個人和社會的行動。

容積經濟化過程中，政府大量發放容積，並不是因為規劃領域欠缺既有研究或不知其後果。Shih 與 Chiang（2022）討論市場導向的規劃實踐，如何促成臺灣都市空間生產去政治化，即為一例。「經濟化」相關研究告訴我們：透過將某項知識轉移為慣行的、無知的領域，我們可以看到經濟化過程中，市場知識在行為、組織、機構上的支配性角色，敦促一種「刻意的無知」、「集體刻意做出不知道某事及其後果的決定」（Steffestun and Ötsch 2023: 136）。

表 1：物及商品的經濟化型態⁵

經濟化型態 ⁵ Modalities of Economization	商品化 Commodification	市場化 Marketization	資產化 Assetization	資本化 Capitalization
運作特徵 Characteristics of Operation	透過商品之生產與交易啟動一物之交易條件與價格。 此過程涉及商品持有者（賣方）與買方。	各類市場行動者競爭於參與定義商品、制定交易框架、製造或參與交易平臺，並評估商品之交易價格（Çalışkan and Callon 2009, 2010）。	資產化過程中，商品不僅僅是透過市場行為中交易流轉，更進一步為其持有者帶來現金流。 資產之持有者能透過財產權或其他權利的行使，主張獲取該資本化收入。	資本化過程強調市場行為者預測並計算投資於某物／商品可能為投資者帶來的擴大衍生的預期租金與資本收益（Muniesa et al. 2017; Birch and Ward 2024）。
			特徵：投資者須策略性地將一個商品轉化為資產，並／或將該項資產的未來現金收入、未來的現金流轉進行折現價值之計算。	

5 本處所列「經濟化型態」，係因應本文討論空權交易樣態所列出之局部型態，並未完整涵蓋所有經濟化的交易類型。

以上，我試圖拆解空權涉及的經濟化 (economisation)，及其多重 (政策) 市場 (multi-markets)，探討「都市金融化」所涉經濟邏輯與多重運作。接下來，我將討論，透過拼裝容積促成的土地開發資產化，如何注入資本主義公司治理於「都市更新」此類社區再發展過程之中。

(三) 空權的拼裝與流通

拼裝都市論 (assemblage theory) 的世界觀，嘗試以深描 (thick description) 追蹤我們的生活世界中，各種事物存有的關係，尤其是其拼裝、網絡與領域如何形成與不斷重組。不同於巨觀、穩定的理論結構去框限、定義事物間的關係變化，拼裝認識論耙梳不同都市狀態如何被拼裝、(去) 網絡化與 (再) 領域化 (McFarlane 2011；陳虹穎 2016) 等變動性的事物存有狀態與關係，也關乎我們如何看見人與非人主體的能動性。

本文採取拼裝 (assembling) 視角切入都市空權的分析與討論，主要有兩個目的：首先，嘗試接合學術生產規格與我們所處的都市現實之間的差距。一般學術論文在格式限制下，經常僅能聚焦於單一政策及工具的分析。以不動產開發領域的都市空間生產為例，一般學術論文多半僅能聚焦於單一類容積政策。如果沒有從拼裝論來看，我們很容易忽略容積市場中慣行的拼裝實踐。拼裝都市論提醒我們：非人技術物也有能動性 (見第四部分「空權的經濟化」)，而此一能動性所召集的異質行動者間，不斷重分配這些行動者間的關係性能動性 (relational agency) 與權力關係。我們能清楚看到，空權如何、為何成為國家、社會、市場多方行動者競逐的「都市興奮劑」(李得全等 2021：304)；又，誰操持了權力？決定不同容積類型如何組合？

其次，如果將都市理解為「不斷成為的地方」(places of

becoming) (Dovey 2010)，在「拼裝認識論」基礎上，以「空權」做為分析視角與方法，能為城市金融化現象的理論化過程另闢蹊徑。理解空權市場內外空間與資本的「運作」(operations) (Mezzadra and Neilson 2015)，亦即為空權的市場—社會—空間過程發展深描。此一接近紮根理論的開放式編碼過程，能幫助當前都市金融地理分析跳脫建立於英美經驗之上的理論框架。藉由空權不斷變動的多重經濟化過程，這個分析視角幫助研究者看見都市金融化過程中「使金融『著地』的物質介面和多種裝置(devices)」(Mezzadra and Neilson 2015: 2)。進而，都市金融研究者能以多樣態的經濟化過程，精確化「都市金融化」的使用，回應 Christophers (2015) 對於「金融化」理論被誤用或過度濫用的批評。

在都市空權的拼裝經驗中，主要涉及四種不同但高度關連的經濟化過程：商品化（也被稱為初級市場化）、市場化（次級市場化）、資產化和資本化。借引 Jane Jacobs 對於城市和經濟的觀察，我們能重新理解，金融化過程涉及了「將舊的商品和服務用於新的用途」和「將它們用於新的工作組合」的多重過程 (Jacobs 1970: 68; Chen 2018)。從這視角來看，市場裝置的確可能促成城市金融化。而都市金融化的實際運作，係同時結合多種經濟化過程，且個別過程並非線性發展。

三、研究方法與資料蒐集

「空權」在都市開發業內已有一套行之多年的計算規則。但「空權」做為一種研究對象，實不容易捕捉它的物理性質、甚至統計實際數量。空權「難以捕捉」的原因有三：

第一，一旦政策與市場過程創造出空權，其物質與經濟、社

會性質就已開始發生變化。以「容積移轉」為例，做為都市上空潛力的可發展、可移轉容積，在未經政府許可前，可能是一紙土地契約，以公共設施保留地之名，在不同投資者間輾轉易手，當作抵稅工具；又或者在空中「懸浮」多年，未能找到接收地點。這階段的空權，極大程度屬於非正式經濟。政府端欠缺完整、公開透明、系統性、易於搜尋的交易流向紀錄。

第二，在容積代金制度建立前，容積移轉市場的交易形式，是以類私人店頭交易（over-the-counter）為主。這類次級市場因涉及逃漏稅活動，且交易情報高度敏感，泰半仰賴私人代理／經紀商，難有外界觀察、置喙之空間。如果該案屬於私部門開發，那此一授受過程也會相對封閉。臺灣社會氛圍係以私有產權為大，除非該開發地點或開發單位係公有，否則鮮少能受到公開檢視，遑論公評。

第三，目前一部分縣市政府以「公保地交易資訊清冊」等方式進行資訊揭露（例如臺北市即有揭露送出地之公私契約、信託資訊）。但即便是公開的政府統計資料，也經常無法觸及、視覺化紀錄空權實際的次級交易過程。不同地點如何發生容積的發放或移轉（例如：容積送出地、接收地）？如何經由交易發生連結、轉化？也經常由於私人市場交易紀錄的不透明性，而無從得知。

換言之，拼湊「空權交易」與造市的過程，非線性也經常不透明。我的研究策略係受到經濟人類／地理學方法「追溯事物」（follow the things）啟發，追溯商品自生產端至消費端間的隱形鏈結，這方法目的在於「可視化一連串經濟性交易背後，嵌入、混生的各種在地社會關係」。但基於上述限制，我所謂「跟隨空權」（follow the air rights）在策略上並不是追蹤（trace）交易鏈，而是以不同位置、經驗的受訪者資料拼湊、描繪、試圖接

近、檢證這些造市與交易環節。

本文資料立基於兩階段田野工作，第一階段主要密集發生在博士論文計畫期間（2015 至 2017 年）。當時與在臺北、新北地區從業的空間、銀行金融實作者、兩處都市更新案之社區居民，進行共計 21 組半結構式訪談、3 組三至六人不等的焦點團體（含 1 組建築開發業者、2 組雙北市社區居民），探索不同位置的市場行動者如何認知、經驗與操作空權。該階段適逢臺北市政府推出容積銀行（後改稱「容積代金」）制。當時公營容積代金制被預期逐漸取代私部門空權市場，北市府對私營仲介設下三年夕陽條款。此政策當時促使不少仲介轉職。我因而接觸到轉職中的仲介、或轉換經營策略的代理商；也見識到這些多重政策市場的設計與維持，如何高度受政策影響，起伏跌盪。第二階段主要是書面、線上資料增補，⁶分別於 2021 年秋季與 2023 年秋季進行。

四、空權的經濟化——另探都市金融化取徑

每個城市的空權相關政策工具，可能因法令規定、地方政治、土地利用、市場動態與都市發展需求，而多有差異。在「跟隨空權」的過程，我透過跨國都市財政／立體空間治理政策的應用，歸類出空權做為市場裝置常見的三種經濟型態（forms），包括：空權做為獎勵信用額度（bonus credits）、補償信用額度（offsets credits），以及憑證（permits）（Chen 2020, 2023）。

以下，我將先分別概述在臺灣三種常見的空權政策工具之規劃原理、經濟化形態與在臺灣的發展概況（表 2），再進一步討論這些空權經濟型態做為市場裝置所引發的經濟化過程。

6 包括歷史新聞資料庫、司法案件、立法院、議會檔案庫、政策類委託研究報告、仲介業者的網站、線上論壇等。

表 2：空權做為市場裝置的經濟化型態

空權性質	相關政策工具	性質	經濟化型態	連結（多重）市場之方式
獎勵信用額度 bonus credits	容積獎勵（臺灣）、Density bonus/incentive zoning（美國、英國）、Bonus plot ratio or Bonus GFA（澳洲、香港、新加坡）	指定地域範圍、一次性、非移轉性之空權。交易僅發生於建築案包權利移轉（亦即建築案包手）的情境。	商品化（對消費者端）、資產化	可替代的（fungible，或譯為同質化）政策工具（將兩類性質不同的事物建立起可交換關係，例：以獎勵容積換取其他社會性／公共設施、綠建築設計，或做為重建補助）。
補償信用額度 offset credits	容積移轉 Transferable development rights（TDR）	允許次級交易、可再分割並分售。可跨地域移動（但通常限定於同一都市計畫地區）。可透過契約於次級市場交易移轉的空權。	商品化、市場化、資產化	用以替代現金補償，發給因歷史古蹟、自然環境與生態敏感地區保存，或被指定公共建設保留地，發展權受抑制的土地所有權人補償性信用額度。
憑證 Permits	增額容積（臺灣）、Purchase Development Rights（PDR）（美國）、Permitted Development Rights（英國）、Certificates for Potential Additional Construction（CEPACS）（巴西）	指定地域範圍、一次性、非移轉性之空權，收益指定轉入特定基建計畫。	商品化、資產化	公共債務調節、基建財務、價值獲取政策工具。

（表格來源：修改自Chen [2020]）。

（一）容積獎勵

容積獎勵是眾多空權政策工具中，最常見、廣泛應用的一種。在不同地域，因應政策差異，容積獎勵也被稱做密度獎勵（density bonus）、獎勵容積率（bonus plot ratio, bonus GFA）等，並被視為包容性土地分區使用（inclusive zoning）工具的一環。容積獎勵的使用係透過開發案件申請、政府機構審查。申請者在一個案子中，可選擇多種不同的政策條件，以主動配合，使該獎勵容積指定附加於一特定地域範圍。申請到的容積獎勵僅限一次性使用，不得移轉（見表 2）。

過去 30 多年間，在臺灣，無論政黨輪替，中央、地方政府均持續採用容積獎勵當作給發展商與地主的政策誘因、獎勵，用以換取私部門於重建與開發過程中，主動配合特定政策（見表 3）。常見的容積獎勵政策譬如提供公共設施、綠建築與安置違章原住戶等。一般發展商或都市更新實施者係透過提出規劃，經過相關程序性審查，獲得容積獎勵。容積獎勵政策在不同政黨執政之下，仍被視為「城市轉骨」的靈丹妙藥（黃一平 2020）。臺北都會區近 20 年間，運用大量的容積獎勵於不同政策目的。或者也可反過來說，以不同的政策目的，合理化容積之「對價關係」，亦即前面提到的「質價計算」（qualculation）——帶著判斷的計算（calculation with judgment）。

近年來不少都市規劃領域學術研究已指出，政府對於開發單位、實施者欠缺把關，當前法規僅提供獎勵、欠缺相應的罰則。現實生活中，容積獎勵政策近十餘年間，在臺灣城市空間中引發的利益、環境外部性糾紛頻仍，建築、規劃、地政專業與法學界亦提出對於該政策合法性、正當性、公益性、必要性、公平性、合理性等面向之質疑（李得全等 2021）。

借引金融社會研究視角，重新來理解容積獎勵的性質、運作與價值創造過程，我們得以理解：「容積獎勵」並不止於一種政府賦予的都市空權興建額度，更是捲動了地產市場行動者們的市場裝置（Chen 2020）。如表 3 所示，其項目多重、複合多種政策需求（從城市美化、危老改建到大眾運輸基礎建設），也因此它牽動了不同網絡的政治人、技術官僚、地方居民、規劃、建築、不動產開發與估價業者、營造業與銀行業等。

容積獎勵的拼裝過程，涉及特定市場中介者。以都市更新案為例，此處市場中介是所謂的「實施者」，負責啟動容獎的拼裝與試算方案，向在地居民、政府與金融機構遊說、來回斡旋，嘗試整合、篩濾個人與集體利益。在這過程中，容積獎勵是透過估價技術而形成價值。容積獎勵本是無中生有，原不存在經濟價值，但只要它被加在市場價格高的地段，那麼它的經濟價值就瞬間憑空飆升。至於其使用價值，則高度仰賴於實施者的規劃、設計與執行，以及後續社區使用者的維持。因此，既有都市更新案中，不乏眾多名實不符的空間。雙北地區較知名的案例，譬如新板特區豪宅群，經檢舉後，折衷修正或乾脆撤銷原獎勵名目、由社區管理委員會購回的案例。⁷

在容積獎勵的例子裡，它並非傳統定義的住宅商品。負責審查、核發容積獎勵的委員會與政府機構，也算不上一般認知的市場交易平臺。那麼，究竟什麼程度上，我們可以說容積獎勵是一種市場工具（market device）？以經濟社會學視角來理解，做為一種可興建的信用額度，容積獎勵的經濟化過程，首先涉及它的標準化（容獎政策規定）與質價計算（qualculation）。⁸ 從這個角

7 參見賴筱桐，2015，〈新板特區公益空間藏身豪宅 吸客待努力〉。自由時報，8月20日。<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/908258>，取用日期：2023年11月10日。鄧凱元，2015，〈另類土地正義運動／討回被偷走的公共空間〉。天下 Web Only。<https://www.cw.com.tw/article/5064104>，取用日期：2023年11月10日。

8 譬如不同都更案中，實施者因應政策標準化規格，承諾開關開放公共空間。此一質價兌換公式的成

度來看，容積獎勵政策頒布各種容積百分比與項目之間的關係，定義了質價計算的對價規範（見表 3）。

連帶地，實質的價量協商，會發生在正式或非正式的公聽會、協調會、審查會中，這些場合都基本上難以逃脫「類市場」（quasi-market）的狀態。⁹ 根據筆者於 2010 至 2015 年間參與過中央與雙北不同都市更新說明會、爭議處理審議會、計畫審查會議等經驗；這些現場討論，經常讓人產生身處於市場，看著不同行動者間進行容積「討價還價」的錯覺。追根究柢，原因是容積一端銜接的是都市政策；另一端則銜接了商品化甚至資產化可能。

此外，在開發實務上，實施者透過都市更新、危老建築等再開發計畫，在一地塊之上組裝容積獎勵，甚至疊加了其他類型空權（例如容積移轉、增額容積）。在建案執行過程中，這些不同容積的拼裝組合，早已取代過往有形財產做為擔保品，成為實施者向銀行機構申請「專案融資」（project finance）、「聯合貸款」（syndicated loans）的未來收益保證，讓發展商能取得大額土建融資。「空權」的性質，以未來收益取代了信貸擔保，供發展商和相關產權人運用資金，並於未來攤還。

在資產導向的民主社會中，人們對推動都市更新的一般認知是曠日費時。在「曠日費時」的表層印象下，實則是要求經濟、社會條件迥異的居民們，在有限時效內（譬如臺北好好看），基於居住鄰近性，團結成為開發導向的利益共同體。因為，從容積獎勵、調派、移轉、販售，到拼裝各類容積的資產化，這過程不僅需要容積計算與估價技術，更需要不同產權人願意對實施

立，合理化了政府大量發放容積獎勵。然而，眾多都更案在完工後，因其縮紳化、圍籬化的社區（gated community）設計，而無法兌現空間公共性。其後衍生的公共性糾紛，甚至商議是否社區照價購回容積獎勵，均仍是質價計算的過程。

9 Klink (2023) 亦討論金融模型如何嵌入都市規劃與治理。

表 3：容積獎勵相關政策演進

政策/時期	1980-1989年	1990-1999年	2000-2009年	2010-2019年	2020年至今
都市計畫土地使用管制實施	1983：臺北市土地使用分區管制規則——公共開放空間、公益性設施、大眾運輸場站半徑500公尺範圍內、樹木保護可獲容積獎勵	1993：臺北市全面實施容積率管制 1997：改制前臺北縣政府全面實施容積管制。住宅區容積率面臨未達8公尺道路自260%-300%折減為200%	2003.11：全國區域計畫公告施行，納入「基本容積制度」討論		2023.9：新北市（原臺北縣）檢討容積折減土地管制要點，將原本未臨接8公尺以上道路住宅區容積率200%放寬為240% 2021至今：新北市主幹道沿線都更調升基準容積10-20%
	1984-1996：未實施容積管制地區綜合設計鼓勵辦法			2015：完成國土計畫立法程序；2016.5起施行，以國土功能分區、使用地規範建蔽率與容積率	
	1983-1999：土地管理規則第79、81條：住宅區、商業區綜合設計放寬容積				

續上頁表 3

容積獎勵類別	法令	停車獎勵	1988-2012：臺北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點		
		都市更新	1988：都市更新條例 1999：公益設施獎勵 1999：都市更新建築容積獎勵辦法、臺北市都市更新單元規劃設計獎勵容積評定標準	2001：臺北縣都市更新地區建築容積獎勵核算基準	2010：都市更新建築容積獎勵辦法（策略地區最高達兩倍法定容積） 2010：臺南市都市更新建築容積獎勵辦法 2016：桃園市都市更新建築容積獎勵核算標準
					2021：高雄市都市更新建築容積獎勵辦法 2021.5：立法院內政委員會審議通過，興建於實施容積管制前之中高樓層建築物，放寬以前建築容積1.2倍核計獎勵上限

續上頁表 3

<p>防災／危老改建</p>	<p>1995：臺北市驅射污染建築物事件善後處理自治條例</p>	<p>2000-2006：九二一震災重建暫行條例第18條</p>	<p>2017：都市危險及老舊建築物加速重建條例 2018.3：實施「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例</p>	<p>2020.4：都市危險及老舊建築物加速重建條例新增規模容積獎勵項目，未來容積獎勵再延長5年，但獎勵百分比從第3年10%，逐年遞減 2021.5：立法院內政委員會修正公布「都市更新條例」第65條，高氯離子鋼筋混凝土或耐震能力不足而有明顯危害公共安全之建築物，放寬以原建築容積1.3倍核計獎勵上限 2021.11：內政部訂定「都市更新耐震能力不足建築物而有明顯危害公共安全認定辦法」 2023.6：臺北市政府列管公告的高氯離子混凝土建築物（海砂屋）在五年內申請重建，可享受有30%容積獎勵，此獎勵逐年遞減</p>
			<p>2019至今：新北市都更三箭：防災／危老／都更多元方案容獎30-50%</p>	

續上頁表 3

			捷運聯合開發	1980：大眾捷運系統土地開發辦法	1993：臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發實施要點	1993：臺北都會大眾捷運系統土地開發辦法第6章獎勵	大眾捷運系統土地開發辦法第6章獎勵	2019至今：新北市都更三箭：TOD捷運都更56處場站150-300公尺範圍增額容積20-50%
	政策	臺北好好看	N/A					2010至今：依據「臺北市建築空地維護管理辦法」綠地換容積最高得法定基準容積10%
特定區域計畫				1994：信義計畫區特定專用區細部計畫 1996：新板橋車站特定專用區細部計畫	2000：臺北市信義區第二次通盤檢討（新增△V1-△V5。） 2007.11：行政院通過放寬都市更新建築容積獎勵，「策略性再開發地區」建築基地法定容積自1.5倍增至2倍	2020.10：高雄市環狀輕軌增額容積實施地區依危老條例規定申請容積獎勵者，不受容積增加上限50%的限制		

者壟斷的都市願景照單全收。這個都市立體圈地的過程（urban vertical enclosure），透過拼裝垂直空權的操作，使得該圈地範圍的鄰里關係，皆強制轉成合股投資的股東關係。而該地的社會關係，無論親疏，因此鍍上（一案）公司化的利益關係。¹⁰

這類開發利益導向的操作，往往因時程與利益網綁，擠壓了社區內對於共同居住未來的可能對話，從而引發社區關係的裂解，甚至是家族產權紛爭的社會現象。金融化理論中，前述「容積拼裝」使社區重建的對話，成為推進垂直圈地、「股東價值最大化」的過程，超越了原本「改善居住環境」的目標。換言之，在當代都市開發案中，容積拼裝是成就「股東價值」增長慾望的技術工具，用以注入社區重建之動員與再結構（Chen 2018：第五章）。

除容積獎勵之外，補償額度（offset credits）與許可（permits）形式是「價值獲取融資」（value capture finance）中，另外兩種空權經濟化型態。以下我分別以「容積移轉」與「增額容積」政策工具說明。

（二）容積移轉

如前所述，臺灣的規劃體系相當程度受到北美規劃理論與技術傳播之影響。容積移轉做為政策工具即是一例。二戰後的紐約市，經歷了房地產榮景。自20世紀70年代中期開始，規劃領域開始興起空中權轉移（air rights transfer）之實踐（Marcus 1984）。自20世紀80年代以來，美國各大城市逐漸發展出一套關於發展權移轉（在臺灣稱作容積移轉〔Transfer of

10 相較於一般社區、自然人，公司法人更容易申請到都市更新案之銀行貸款。部分投機型開發商會選擇為不同開發案開設公司。此類一案公司開設目的並非傳統的累積實績，而是便利於財務管理、可課責性、易於獨立、切割。

Development Rights]) 的市場導向政策工具。

「容積移轉」的運作邏輯是：政府允許將未使用的發展權從一送出地點轉移到另一接收地點。簡言之，空權在此替代了現金補償，土地所有者（發送地點）因為公共目的而受到了開發限制，通過將開發權轉移到其他地方（接收地點）而獲得補償。可想而知，容積移轉經常應用於調節開發行為與歷史保存、環境保護之間的爭端。

將空權做為一種政府提供所有權人的「補償額度」，常見於支持國家主導的公共建設計畫及其他城市政策上。透過「容積移轉」(transfer of development rights)，政府無須編列徵地預算，改以發放可移轉的空權，使受影響的地主可透過次級市場買賣過程獲得收益，做為補償。而買家（容積捐客、開發商）亦進一步透過次級市場買賣，得以調控不同類型的空權比例，堆疊於一既定開發計畫範圍中，能在一定範圍內節省購地成本、抵銷財務風險（Chen 2020）。然而，營建成本增加與銷售狀況使得容積仍有邊際效益遞減的問題，譬如建商為滿足部分地主對於面積分配的需求，也可能採取容積移轉。

在臺灣，容積移轉做為政策工具，有以下不同經濟化路徑與過程：徵地補償費之替代方案、公共設施捐地抵稅、容積移轉代金。

自內政部 1998 年發布實施《古蹟土地容積移轉辦法》以來，短短一年光景，1999 年便於《都市計畫容積移轉實施辦法》中，大幅擴充容積移轉制度的適用範圍，一併含括「為公共開放空間使用之可建築土地」與「私有都市計畫公共設施保留地」。此舉促成了 2000 年至 2003 年期間第一波容積移轉市場熱潮。

當立法體系挪用容積移轉工具，用以解決臺灣都市計畫長年

沉痾——未徵收之公共設施保留地的補償問題；從法制面來看，這個政策引領的造市過程，開啟了公共設施保留地買賣的渠道。公共設施保留地做為一種空權的原型商品，不僅比起歷史建物之容移有較低的法遵門檻（交易成本），其抵稅功能，更吸引了一批潛力的富人、公司行號買主。

這股抵稅潮，引發公保地的買賣與炒作，¹¹後來隨著抵稅功能受抑制、房地產交易熱絡，可移轉容積之購買需求逐漸轉移至開發商，用以增加可販售容積。換言之，容積移轉市場之發跡，源於陳水扁執政時期開啟的「捐地容移」巧門，使容移、公保地、抵稅三者產生對價關係。公保地從原先未具發展權、不具交換價值的土地，變為富人節稅的投資商品。

當時操作手段係透過低價買入畸零地或公保地再捐贈給政府，並於綜合所得稅申報時，於「列舉扣除稅」項目以高於實際取得成本的公告土地現值進行申報。因應當時社會各界批評富人捐地抵稅、容移捐客暴利炒作、侵蝕稅基現象，2003年6月，時任財政部長的林全遂限制公保地抵稅之成本認定。¹²但是，此舉不可避免地引發了趕搭「末班車」的捐地節稅投資潮。以2002至2003年間為例，捐地節稅使國庫2002年短收約200億元，2003年暴增至470億元。¹³

簡言之，臺灣版的容積移轉政策工具，為達到基礎建設融資

11 監察院財政及經濟委員會（2004年4月20日）糾正行政院主計處、財政部一案指出「公共設施保留地免課遺產稅，但卻可以土地之公共現值抵繳遺產稅，富人如於臨終前低價購入，死亡時由繼承人用來抵繳遺產稅，將會鉅幅侵蝕遺產稅之稅收（贈與稅情形亦同）」參見監察院，2004，〈監察院財政及經濟委員會會議，本（二十）日通過並公布黃委員守高所提：糾正行政院主計處、財政部案〉。監察院網站，4月20日。https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=796&s=4284，取用日期：2023年10月28日。

12 參考臺財稅字第○九二○四五二四六四號函。

13 參見顏瓊真，2023，〈捐地節稅眉角多？公保地主長期被政府吃豆腐〉。理財周刊，5月25日。<https://www.moneyweekly.com.tw/Magazine/Info/%E7%90%86%E8%B2%A1%E5%91%A8%E5%88%A1/123108>，取用日期：2023年10月28日。

(infrastructure financing) 目的，擴大轉銜了次級市場中的不同角色 (market actors)：一方面，在商品生產端，增加了 (更物美價廉的) 公保地選項；另一方面，在消費端，公保地捐地抵稅之政令，替容積移轉市場同步開啟了「增加可販售建築用地」與「捐地抵稅」的雙重用途、擴展了潛在客群。

容積移轉市場無疑是一種政策市場 (policy market)。因此，政策的變動，對於市場的形成、興衰都牽一髮動全身。舉例來說，市場交易的流動性，亦即商品得以快速買賣的能力，取決於該次級市場所涵蓋的地域範圍。畢竟，容積移轉市場是高度地域性的。臺北市全市屬於同一個都市計畫區，因此在臺北市內，來自大同區的大稻埕古蹟發展權，可以移轉至內湖、中山等臺北市各區。相較之下，新北市由於地理範圍涵蓋的城鄉條件殊異，各區自成一個都市計畫區。因此，從永和區送出的容積只能於永和區接收。

此類操作性知識，於坊間流傳的容積移轉寶典、聖經等市場教戰手冊中亦可見一斑。譬如地政士游啟勝 (2011: 59) 曾如此說明：「新北市在過去臺北縣時期，有十七個主要計畫、五十一個細部計畫，單是一個土城行政區，可能就分為頂埔細部計畫、土城細部計畫及板橋細部計畫，若沒有仔細看，即可能因而產生錯誤。由於各地供需情況有別，僅新北市各區的道路用地，其價格便從公告現值的若干成數到公告現值以上都有，落差非常大。」

這麼來看，都市計畫區的區劃，不僅決定了送出基地 (賣方) 與接收基地 (買方) 可媒合的範圍與機率，也決定了容積的槓桿操作。自容積移轉過程中套利的原理，實質上來自操作送出、接收基地兩地的基地條件 (例如容積率高低差)、價差。如比較雙北的容積市場，新北市的容積實現率 (流動性) 就相對比

臺北市來得低。¹⁴

2013年，時任臺北市都市發展局局長的地政系教授邊泰明，在一次市議會專案報告中指出：

臺北市還未取得的公共設施保留地約 905 公頃，按照現在的許可條件與自治條例，15 公尺以上計畫道路約 42 公頃，剛才報告的 49 件之中，我們已經取得 3.7 公頃，還有 38 公頃未移出，或是已移出未送到接受基地；2 公頃以下公園用地及綠地用地約 4.6 公頃。換算接受基地移入容積，依現行案件統計，905 公頃全部用地移出，也統統落到接受基地，將新增相當於 66 棟 101 大樓的樓地板面積。

顯然，公保地換容積做為政治承諾，對於臺北市的都市治理無疑是帶來容積暴增的環境外部性溢出（overflowing）。無獨有偶，筆者 2016 年間於新北市政府訪談時，受訪官員指出，截至 2015 年底，當時仍在等待接收基地、未落地的容積移轉面積高達 3,700 公頃，「稍微超過六個永和區的大小」（Chen 2018: 209）。

從市場經濟理論來看，高度仰賴市場型政策工具（market-based instruments）理應能透過市場交易提升政策成效。然而，臺北市的例子說明了，活絡的容積市場交易，非但沒有提高政策執行率，反而造成了無效率的交換，侵蝕了空權的公共性。¹⁵ 前臺北市長郝龍斌於執政時期，於臺北市議會質詢中曾說明：「至 102（2013）年底，共取得約 6 公頃公共設施保留地，並核給 18.5

14 訪談來源：新北市城鄉局官員。

15 參見蔡佳明、彭揚凱，2017，〈無中生有的土地，到底肥了誰？——容積轉移的真相〉。獨立評論@天下，8月31日。<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/411/article/6053>，取用日期：2023年11月1日。

公頃可建築容積，平均每1平方公尺公設保留地，須付出3倍以上可建築容積做為對價。」而其繼任，前臺北市長柯文哲亦曾公開解釋，政府如何淪為容積套利的白手套與受害者：¹⁶

民國91年至106年間，一共核發143件許可證明，共有9.29公頃公保地、公告現值約新臺幣250億元，但政府卻核給容積30.5公頃，市值約654億元，導致平均1坪的公保地可換得3.28坪樓地板面積，價差約400億元。

一位不具名臺北市官員受訪時亦指出市場失靈、無效率的問題（Chen 2018: 223）：

臺北市算是很晚才開始受理公共設施保留地容積移轉，97年開始。我們到目前為止只有取得7公頃。我們就算這個部分已經停掉了，但是還是會有一些先前的案子會收尾。我們案子取得7公頃，就每年大概1公頃，那我們臺北市還有很多公共設施保留地待取得。就效率面來講，實在是很沒有效率的一個制度。

2017年間，面對蓬勃發展的容積移轉市場，時任臺北市市長的柯文哲以「是誰偷走了人民的乳酪？」為口號，舉辦一系列公共論壇，正式推出容積代金制（當時一度稱為「容積銀行」），並對容積買賣業者提出三年落日條款。¹⁷在2014至2017三年期間，建商如欲取得容積，需採「雙軌制」。意思是建商可選擇100%向政府繳代金、購買容積；或者50%購買自政府代金制，加上另50%購自民間容積市場。根據業界受訪者，此舉被視為

16 參見游凱翔，2017，〈柯文哲：容積轉移是場騙局籲中央修法〉。中央社，6月8日。<https://www.cna.com.tw/news/alog/201706080468.aspx>，取用日期：2023年11月1日。

17 參見袁延壽，2014，〈現有容積捐客限3年出清〉。工商時報，3月19日。<https://www.chinatimes.com/newspapers/20140319000073-260511?chdtv>，取用日期：2023年11月1日。

向根深葉茂的私人容積市場業者（及專門收購公保地之地主）正面宣戰。

毫不意外地，當時這場市場角力重挫了容積移轉此一「政策市場」。當時一位受此影響而轉職的仲介業者如此判斷：

這個市場已經飽和了。因為政府法令出來，限制你一半要用代金，然後三年內要賣，不然就落日條款了。三年後什麼都沒有，那怎麼可能呢？也許會有最後一波吧。就是有人要買要賣的趕快跑出來。但是市場巔峰已經過去了。

價格重挫、容積存貨難以去化，當時容積移轉市場幾近崩塌。然而，市場力量的反彈來得急又快。在公保地地主行動者與業者積極動員之下，臺北市議會的市議員們，不分藍綠，共同終止了原訂的落日條款，挽救了民營容積移轉市場的存續。做為一種政策市場，都市計畫容積移轉相關法令變動，反映了法令如何重新「設計」市場。因為送出與接收基地的規範，對應了容積移轉市場的供貨量與價格。

但就在落日條款被腰斬之後，臺北市議會進一步修訂《臺北市容積移轉審查許可自治條例》，將符合兌換公保地容積的道路寬度——亦即公保地容積的供貨量——自8公尺路寬的門檻，¹⁸再度鬆綁至只要未開闢都市計畫道路之申請範圍是完整路段、符合兩側與現有已開闢之計畫道路相通連，即可納入交易範圍。¹⁹此外，移入基地的位址條件，也由原本位於捷運站周邊500公尺的

18 自公保地容積移轉入法以來，道路用地的容積移轉，一般是設定寬度15公尺以上、兩側與已開闢8公尺以上計畫道路相連通，才能符合容積移轉申請。但2013年5月23日臺北市議會決議進一步放寬規定，「建議送出基地如為已開闢既成道路，取消15公尺路寬限制」。

19 參見何世昌，2017，〈北市取消8公尺道路容移限制 未來全面開放〉。自由時報，5月24日。
<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2078000>，取用日期：2023年10月31日。

規定放寬至 800 公尺。換言之，透過這些地方自治條例的細微調整，直接調節的是空權的兌換機會與市場需求。

與此同時，對於雙北市容積管制恐怕雪上加霜的是經濟部水利署以《水利法》第 82-1 條之修改，亦將高度爭議性的河川地徵收，納入以容積移轉代償之範圍，亦即進一步增加了容積供應量，造成容積商品間的惡性競合關係（Chen 2018；陳文龍 2022）。

在上述容積移轉市場的多重角力中，政府的角色是過路莊家：徒具行政責任，但難以獲取容積的經濟價值、回注公庫。容積移轉市場的蓬勃交易，未必能達至市場型政策工具原初預設。在這個次級市場的設計與維持機制中，空權的所有權人僅止於私部門。縣市政府做為土地使用的規劃者與管理者，卻淪為蓋橡皮印章的產權認證單位；政府機關無從追蹤紀錄該交易網絡，市場的蓬勃更已與原初政策設計脫鉤。

（三）增額容積

為了將容積收益導入公庫，除了前述直轄市政府推出的容積移轉代金機制之外，中央政府於 2012 年核定推動「跨域加值公共建設財務規劃方案」。引導地方縣市政府運用增額容積（Incremental Floor Area）、租稅增額融資（Tax Increment Financing, TIF）等預期性財政工具，擴大公共建設財務自償性財源。

「增額容積」做為新興財政工具，重新框架（reconfigure）市場設計，讓政府做為空權產權人此一模式能取代容積移轉市場，擴大並回收公共建設之外部效益。它的政策原理近似於世界各地不同的「販售型發展權許可」，譬如美國的 Purchase

of Development Rights (PDR) 或巴西聖保羅的增量興建證明 (Certificates of Additional Construction Potential, CEPACS)。這些許可間的差異，主要在於販售平臺，以及交易後可否再次移轉——是否構成次級市場。

在臺灣，這類販售型發展權許可的出現，經常結合了大型軌道運輸計畫的興建。譬如臺北、新北市政府自 2013 年起推動的增額容積販售。不過，一位古蹟領域容積市場資深業者 G，說明這項容積工具在政策設計與實際操作的落差：

其實增額容積是另外一種代金，只是它的科目是屬於公共設施的經費取得。可是就中央的觀點應該譬如說，它是非常重大的建設，跨部會或跨行政區域，才可以用嘛，對不對。但是臺北市只把它用到非常小的區塊，信義計畫區。呃……我們不反對啦，只是我們要思考，從容積獎勵、容積移轉，乃至增額容積，各自投入的成本是什麼……。

但，既然販售空權的權限屬於各縣市政府，為何中央政府需要大力推廣？F，一位現任職於中央政府行政法人機構的規劃師受訪時回答：

這要從撙節開始談起，一般公務人員做績效 (KPI) 評比時，看的是預算消化的比率。換句話說，每個政府看似都在追求撙節。實際上，公務人員一旦真正實踐撙節、小心翼翼花預算，反而會拖垮政府績效的評比。因此，如果觀察最近十年臺北、新北市都市財政上運作的這套新體制，你可以看到歲出如何變成歲入的新把戲。特別是從大型交通建設部分，譬如捷運環狀線等。當地方政府富起來，中央政府就可按照中央補助款的比例，分一杯羹。

綜合來看，補償額度與販售型發展權許可之間，一個關鍵區別在於「市場平臺」。目前為止，補償額度經常是透過私部門的次級市場進行媒合交易。而許可則是通過公部門的初級市場發放的。但兩種途徑，都相同地將空權轉化為開發計畫可用的信用貸款，替代財政預算編列，支應公共設施、交通建設開發計畫相關補償。但這種計畫導向財務模式的成立與否，端賴於空權的流動性，以及空權物質化所承諾的未來收入現金流之上。

(四) 拼裝空權的經濟化實作

既有拼裝空權的實作，樣態複雜、因地方脈絡而異。礙於篇幅限制，以下討論聚焦於大臺北地區空權經濟化的相關計算與詮釋，如何重塑當前都市空間生產。在此我稱此一轉變彰顯了從「形隨機能」到「形隨計算」。空權經濟化過程，發展出一般成屋市場之前，屬於政府、建商、仲介／中人、與投資者間的隱形空權交易市場，也促成了環境容受力上的溢出 (overflowing) 效應，我稱之為「空權擠兌」。

1. 形隨計算 (form follows calculation)

隨著容積政策工具 (亦即商品類型) 的增加，過往建築專業裡奉為圭臬的「形隨機能」(form follows function) 已不復見。在臺灣不動產業實作情境中，一個開發案的建築設計，經常是由建築量體、坪效的「設算」主導 (Shih and Chiang 2022)。一般認為建築量體設計是由建築師擔當，但實務上則涉及容積仲介、規劃顧問公司、建築師事務所、開發商與政府單位之間的縱／橫向協商與協作。近十年間，「開發模組」、容積商品競合等新興詞彙產生，坊間也出現《容積移轉聖經》(鄭德篆 2022) 此類法令剖析與市場操作實務教科書。

在「拼裝空權」的過程，不同空權會有競合關係。以容積移轉商品為例，古蹟、公共設施保留地、河川地等即彼此競合。一位積極拓展容積「開發模組」服務的開發顧問解釋，對他們而言，不同政策程序可轉譯為開發時間成本：

就建商來講，容積獎勵基本上設計就可以造成，那容積移轉要經過冗長的程序……光是道路用地，就要經過五、六道關卡審查。送出基地要捐地的審查、一直到申請書的審查、一直到送出基地有沒有占用，一直到接收基地的都市設計審議以後，再做檢討。經過最後核定版，才能走估價程序。估價程序走完經過財政審議委員會核定，最後完成，應該增加半年到十個月以上的作業期間。

而政府開發出的容積代金，若非強制力，實際上欠缺市場吸引力。於不動產開發公會服務多年的 K 說明：「到底是代金還是傳統公保地的成本比較低？目前為止業界普遍對於代金的反應不高，原因是說估價都已將可能獲利空間吃掉了。」但基於擴大股東價值（shareholders' value），滿足投資者預期增長，部分開發商表示，即便獲利空間甚小，也會努力擴充容積量。

因此，「審議」這一步，成為決定空權交易量的重要關卡。獎勵、移轉、代金這三類空權審查過程中，政府是否有實質裁量空間，要看該開發案是否經過環境影響評估、都市設計審議等程序。²⁰ 實質上，大多數申請案能規避開發面積、樓層高度，因此極少有機會實質行政裁量。

不同機構針對量體的投資「設算」，發展差異的社會—技術拼裝策略：部分業者以「預審」向政府投石問路，初步確認基地

20 臺北市府都市發展局、新北市政府城鄉發展局綜合規畫科相關訪談。

條件再判斷是否購買代金、容積移轉。另外有部分業者則以「全代金」為策略，「等審完、估完、都驗算完了，然後開放空間都已經檢討完了，所有都更獎勵你也爭完了，好那你再回頭依照量體審核結果，走一半代金、一半捐地。」開發業者U表示：「今天是說都市設計審議可以授權、可以裁量，但三種裡面其實只有一種可以裁量，就是代金容移。」這是政府部門對於空權生產量的經濟、量體增長，甚至環境效應，喪失實質把關權力之一例。

至於都市形式如何受這些計算影響？如下圖1「各方案分析」所示，不同層級審議會中，委員們針對開放空間設計的意見，經顧問公司轉譯為具體的鞏固「量體」不被砍的投資收益方案。

項目\方案	甲、政策考量		乙、成本考量			
	全代金 (原規劃方案)		全代金 (目前建築設計方案)			
			變軌(部分代金+部分捐地)			
		新總代金50%↑		捐地容積50%↓		
都市計畫類容積移入	道路用地容積移入	%	40.00%	37.40%	20.00%	15.00%
	移入容積	m ²	1440.47	1346.84	720.23	540.17
	移入量體金額	元	252,523,731	236,160,785	126,260,989	94,695,394
	代金折數或市價折數		181.08%	181.08%	181.08%	75.00%
	預估購入市價折數		457,280,175	427,547,599	228,833,399	71,021,478
				239,654,877		
古蹟或大規模容積堆疊移入	古蹟或大規模容積堆疊移入	%		2.00%		5.00%
	可移入容積	m ²		93.63		180.05
	換算移入量體金額	元		48,096,145		92,488,635
	預估購入市價折數	100%		48,096,145		92,488,635
合計	堆疊移入比例	%	40.00%	40.00%	40.00%	
	可移入容積	m ²	1440.47	1440.47	1440.45	
	換算移入量體金額	元	252,523,731	284,205,930	313,444,928	
	預估購入市價金額	元	457,280,175	475,643,744	392,143,512	
	各方案分析	<p>應重新調整設計圖說，提升開放空間友善性，並確認開放空間法定空地。否則則存有被刪減風險。</p> <p>依目前建築師規劃，可提供開放空間()，依回饋公式及()，依目前審議會，其開友善性及開放性，則減量體可能性較低，另建議增建()，其法令保障容積，提升開發案利潤。</p> <p>建議調降都市計畫類容積為35%(依回饋公式應留設開放空間)，部分以國地辦理容積(國地比例低於新總代金比例)，另得增加()其法令保障及公益性質容積，並保留現有設計開放空間()，以確保容積不被刪減，此方案成本最低，獲利最高，風險略低於前述方案。</p>				

圖1：空權的「開發模組化」

(來源：擷取自某顧問公司為建設公司提供之專業化開發模組分析報告)

在大臺北地區的拼裝空權實作中，總容積量增長至原法定容積的1.3-2倍不再是新聞，而是普遍化的操作。既有都市計畫中的法定容積淪為增長的基準點，喪失總量管制效能。在空權市場

化一例中，容積的買賣移轉催生了多重交易平臺，²¹挑戰了一般認為空間固定性（spatial fixity）的僵固特質。這樣的交易經驗，刺激我們重新思考所謂的空間金融化：金融化的先決條件是商品流動性，過往經驗研究係透過不動產衍生性金融商品，將空間從僵固（immobile）變得高度流動。雙北市容積移轉市場一例則突顯了虛擬空權，如何打開了另一種尚未被討論的空間流動性，促成金融化的一大前提——次級市場化。

因為，在這類次級市場運作中，空權不僅僅是懸浮、虛擬地囤積在都市上空，而且是通過市場中介者驅動的各種市場行為——從現場勘察、到錨定、交易、切片和組裝——使每一個開發計畫，得以被打造為空權的投資組合。連帶地，空權的拼裝實踐，同時是具象化股東價值（shareholder value）如何可能在一開發基地最大化。

因此，究竟一個建案實質成交量如何、整體地區空屋率多高，這些問題對於市場仲介、建商等容積經濟化推手而言，並不重要。重點是，計劃融資過程能將計畫「資本化」與「資產化」程度，提供了辨識城市金融化與否的關鍵線索。換句話說，這個計畫投資組合能否確保銀行端投資、未來房價漲勢，是使投資標的可轉化為資產、保證未來收入現金流（Muniesa et al. 2017），使容積從商品化、市場化進而金融化的關鍵環節。

2. 空權擠兌（Air Rights Run）

一如前述研究方法提及，由於臺灣空權市場交易不透明，公部門未能實質把關、市民社會欠缺對於私產權交易置喙餘地，上述各類容積暴增的溢流效應，經常僅能等到一般市民經驗了環境

21 綜合觀察臺灣臺北、巴西聖保羅、印度孟買、印尼雅加達、美國紐約等地空權交易經驗，這類空權交易平臺可能出現於政府機構、政府協力之證券商、拍賣平臺，亦或私部門不同規模的企業電子商務或場外交易（off-the-counter）網絡。

外部性災難，才開始向已發放、無從問責的開發案，試圖進行亡羊補牢的問責。

我將促成此類社會、環境外部性溢流之效應，概稱為「空權擠兌」。在銀行業中，擠兌（bank run）指涉大量銀行客戶在短時間內，同時到銀行企圖提領自己存款的現象。雖然不同建商均有個別囤地、開發時程之策略，空間尺度上，一個都市也難以與一個銀行相比擬。但若以長遠的都市發展進程來看，晚近都市空權狂熱在大臺北、甚至亞洲所帶動的都市量體增長速度（Elinoff et al. 2017），應可謂是空前的「空權擠兌」。

大臺北地區對於此類「空權擠兌」效應的研究與報導甚多。一個著名例子，即於新板特區豪宅簇群，有大量領取「開放空間容積獎勵」之公共空間，因實質上為門禁社區之一部分，而遭遇門板拆除之系列爭議事件。在容積移轉的外部性上，則是大稻埕古蹟容積移轉，以十年間逾 50,000 坪，移至當時新興開發之內湖、南港、中山等區，造成當地交通壅塞後患。以都市防災角度來看，土地開發案件往往欠缺整體環境容受力評估，一旦高強度、高密度開發模式拓展至災害潛勢地區，將進一步增加長遠居住風險。然而，上述環境、經濟外部性，並未納入空權市場框架。一旦發生災害，政府僅能透過危老重建、更高強度的容積補貼回應。

五、結論

本文探問我們可能如何分析容積經濟化與都市金融化的關係；又該如何理解容積經濟化在都市永續治理中的角色？

首先，本研究之所以重訪既有都市空間—金融網絡，並將

「容積」再概念化為都市空權，目的是為了廓清「容積」的經濟化過程—包括其操作型知識生產與流動。一旦都市空權在投資組合中做為一種量體資產、一種投資組合，它們得以從一般商品進一步資本化，被挪用於都市更新、開發的專案金融、獲取聯合貸款，甚至對沖過度開發（overbuild）的風險。在臺灣版的容積經濟化過程，在地政治利益結合規劃技術的跨脈絡超譯，使得這些規劃政策工具，發生質變與量變。繁盛的市場運作，未必帶來預期的公共政策成效，反而悖離原運作邏輯與應用範疇。然而，正是這些經歷地域化、被超譯的技術性的知識生產、計算與運作，加速形塑了當前臺灣社會投機的空間地景、資本與社會關係。

我在博士論文階段企圖將「空權」概念化為一種「市場裝置」（Chen 2018）。我強調「空權」遠不僅是都市土地管制的規劃調節工具、或一種虛擬產權（fictional property ownership）；它已涉及資產製造（asset-making）與資產關係再結構。「空權」的政策工具性質，敦促我們再政治化「容積」的生產、移轉與交易過程。當然，空權的信貸操作是都市開發案中的其中一環節，但這項經濟化技術，為開發業者發掘地租潛力；而房產所有權人則被鼓勵將土地轉化為資本財，企盼舊屋翻新、產權增長。這樣差異的權力關係，經常使必須為了公共利益把關、又需做政策推廣、衝刺政績的公務機構，在審議結果與利益結構上，看似與實施者網綁在一起。

容積的經濟化，甚至是「都市金融化」，並沒有絕對的好與壞。古蹟保存要能成功透過容積移轉推動，亟需要空權商品具備較高的市場流動性。不過，此一問題在於，當空權發放的名目，竟破天荒地發生在原先不具備發展權的「河川地」上。這麼一來，擴大都市計畫區（亦即可交易市場範圍），以提高這類空權商品的高市場流動性，即淪為投資客炒作價差的幫兇。

其次，在極端氣候與環境災害頻仍的當代，容積經濟化之於都市永續相關行動倡議，長期以來遭簡化為小基地的綠建築、開放空間生產，量化績效無疑僅成就了漂綠（greenwashing）。然而，本文所描述不斷擴大發放的容積，無論是已實現、等待媒合、或等待成形的，在都市治理專業領域的實作中，均屬至今仍未精確統計，尚待審慎檢視的平行世界。

反過來說，空權的「去金融化」實踐，同樣需要都市願景。不過這個都市願景的尺度，需超越個別基地、跳出公司股東邏輯，而回歸到更大尺度的都市「去增長」（de-growth）願景。在此一前提下，更謹慎、節制地使用空權經濟化工具，才能避免空權擠兌的都市災難。具體作法，首先需停止濫發容積之名目；其次是恢復政府在都市規劃的職能，使其在市場運作過程中，能發揮市場參與者以外之規畫與管制功能。譬如：是否仍維持都市量體發展的總量管制；如何檢核並維持環境容受力；都市微氣候及高層建築所改變的風場、地貌、地下水層，如何能引入都市總體規劃與審議機制把關；甚至，如何於私有制掛帥的臺灣都市計畫系統，注入市民的都市環境知情權與參與權。

藉由本文，筆者期望促成對於市場導向的容積政策工具及其都市技術政治之反思，共同思考失控的容積發放，如何獲得適切監管。延續空權金融化的討論，尚待深化的研究領域，將是空權的氣候政治研究議程，也是再政治化容積生產的第二步：跟隨容積所啟動的地景變化與物質流動的氣候政治。譬如，當前容積經濟化所支援的種種都市氣候變遷調適與減緩政策，究竟是抵減還是增加了我們的環境債務；此外，當容積狂熱已形成技術慣習，如何能為容積經濟化，再注入環境可課責性（accountability）與可治理性。

作者簡介

陳虹穎

現任國立政治大學創新國際學院專任助理教授。研究旨趣係以空權（air rights）的多重樣態為發想，拓展出對於都市空氣、空中發展權、都市密度與量體生產相關之都市、經濟與政治地理研究。本文係引介個人《Urban Air Rights as Market Devices: Exploring Financialization in Taipei Metropolitan Area》之博士論文主要理論化工作，並銜接至目前進行之國科會計畫《永續城市的預期性治理》對於增額容積工具應用於大眾運輸導向規劃之研究。除了臺灣都市研究領域廣泛運用之都市政治經濟學方法，本文企圖另闢蹊徑，透過文化經濟學方法，發展一套重新理解都市金融化過程之分析取徑。

參考書目

- 王章凱，2020，〈見端知末——〈都市更新條例〉名稱論辯之歷史考察〉。《土地經濟年刊》31: 52-87。
- 李得全、謝一鋒、羅煊，2021，〈都市更新容積獎勵制度之謬誤與導正——以臺北市為例〉。《都市與計劃》48(3): 283-309。
- 陳文龍，2022，〈我國河川區容積移轉問題研究——以桃園市南崁溪為例〉。臺北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 陳佳君，2015，〈網路時代社會運動組織的傳播策略——以「文林苑」都市更新抵抗運動為例〉。臺北：國立臺灣大學新聞研究所碩士論文。
- 陳虹穎，2016，〈空間研究方法論評介流變中的比較都市論〉。《地理學報》83: 71-90。
- 游啟勝，2011，〈容積移轉點石成金術〉。臺北：永然文化。
- 黃一平，2020，〈新北心都更〉。《土木水利》47(5): 25-31。
- 鄭德篆，2022，〈容積移轉聖經：臺北市容積移轉法令剖析與市場操作實務（第二版）〉。臺北：詹氏書局。
- 賴宗裕、蘇偉強，2021，〈大眾捷運車站周邊實施增額容積制度之探討〉。《土地問題研究季刊》20(4): 118-129。
- Aalbers, Manuel B., 2008, "The financialization of home and the mortgage market crisis." *Competition & Change* 12(2): 148-166.
- Asian Development Bank, 2017, "Meeting Asia's Infrastructure Needs." In *Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank*, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf> (Date visited: May 2, 2024).
- Birch, Kean, and Callum Ward, 2024, "Assetization and the 'new asset geographies'." *Dialogues in Human Geography* 14(1): 9-29.
- Callon, Michel, and John Law, 2005, "On qualification, agency, and otherness." *Environment and planning D: society and space* 23(5): 717-733.
- Çalışkan, Koray, and Michel Callon, 2009, "Economization, part 1: shifting attention from the economy towards processes of economization." *Economy and Society* 38(3): 369-398.

- Çalışkan, Koray, and Michel Callon, 2010, "Economization, part 2: a research programme for the study of markets." *Economy and Society* 39(1): 1-32.
- Chen, Hung-Ying, 2018, *Urban air rights as market devices: Exploring financialization in Taipei Metropolitan Area*. Doctoral dissertation, Department of Geography, Durham University, UK.
- Chen, Hung-Ying, 2020, "Cashing in on the sky: financialization and urban air rights in the Taipei Metropolitan Area." *Regional Studies* 54(2): 198-208.
- Chen, Hung-Ying, 2023, "Follow the thing: Air rights." *Dialogues in Human Geography* 13(1): 25-29.
- Christophers, Brett, 2015, "The limits to financialization." *Dialogues in Human Geography* 5(2): 183-200.
- Corpataux, José, Olivier Crevoisier, and Thierry Theurillat, 2009, "The Expansion of the Finance Industry and Its Impact on the Economy: A Territorial Approach Based on Swiss Pension Funds." *Economic Geography* 85: 313-334.
- Dymski, Gary A., 2009, "Afterword: Mortgage Markets and the Urban Problematic in the Global Transition." *International Journal of Urban and Regional Research* 33(2): 427-442.
- Dovey, Kim, 2010, *Becoming places: urbanism/architecture/identity/power*. London; New York: Routledge.
- Elinoff Eli, Malini Sur, and Brenda S. A. Yeoh, 2017, "Constructing Asia." *City: Analysis of Urban Change, Theory, Action* 21(5): 580-586.
- Frankel, Christian, 2015, "The multiple-markets problem." *Journal of Cultural Economy* 8(4): 538-546.
- French, Shaun, Andrew Leyshon, and Thomas Wainwright, 2011, "Financializing space, spacing financialization." *Progress in Human Geography* 35(6): 798-819.
- Geiger, Susi, Debbie Harrison, Hans Kjellberg, and Alexandre Mallard, eds., 2015, *Concerned Markets: Economic Ordering for Multiple Values*. England: Edward Elgar Publishing.
- Goldschmidt, Leopold A., 1964, "Air Rights." In *Chicago, Illinois: American*

- Society of Planning Officials*, <https://www.planning.org/pas/reports/report186.htm> (Date visited: May 2, 2024).
- Gotham, Kevin Fox, 2009, "Creating Liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis." *International Journal of Urban and Regional Research* 33(2): 355-371.
- Guzmán, Jordi G., 2023, "The Housing/Financial Complex in Spain: After the 2008 Global Financial Crisis." *International Journal of Urban and Regional Research* 47(6): 900-916.
- Halbert, Ludovic and Katia Attuyer, 2016, "Introduction: The financialisation of urban production: Conditions, mediations and transformations." *Urban Studies* 53(7): 1347-1361.
- Hall, Sarah, 2011, "Geographies of money and finance I: Cultural economy, politics and place." *Progress in Human Geography* 35(2): 234-245.
- Hall, Sarah, 2012, "Geographies of money and finance II: Financialization and financial subjects." *Progress in Human Geography* 36(3): 403-411.
- Harvey, David, 1978, "The urban process under capitalism: a framework for analysis." *International Journal of Urban and Regional Research* 2(1-4): 101-131.
- Harvey, David, 2018, *Marx, Capital, and the Madness of Economic Reason*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobs, Jane, 1970, *The Economy of Cities*. New York: Vintage.
- Klink, Jeron, 2023, "Do financial models reshape un-cooperative cities? On urban founder's profit and collaborative-communicative planning in times of austerity." *Urban Studies* 60(2): 213-237.
- Langley, Paul, 2014, *Liquidity lost: the governance of the global financial crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Liong, Ju Tjung, Helga Leitner, Eric Sheppard, Suryono Herlambang, and Wahyu Astuti, 2020, "Space grabs: Colonizing the vertical city." *International Journal of Urban and Regional Research* 44(6): 1072-1082.
- MacKenzie, Donald, 2010, "Constructing Carbon Markets: Learning from Experiments in the Technopolitics of Emissions Trading Schemes."

- Pp. 130-148 in *Disaster and the Politics of Intervention*, edited by Andrew Lakoff. New York: Columbia University Press.
- Marcus, Norman, 1984, "Air Rights in New York City: TDR, Zoning Lot Merger and the Well-Considered Plan." *Brooklyn Law Review* 50(4): 867-912.
- McFarlane, Colin, 2011, "Assemblage and critical urbanism." *City* 15(2): 204-224.
- McNeill, Donald, 2020, "The volumetric city." *Progress in Human Geography* 44(5): 815-831.
- Mezzadra, Sandro and Brett Neilson, 2015, "Operations of Capital." *South Atlantic Quarterly* 114(1): 1-9.
- Muniesa, Fabian, Liliana Doganova, Horacio Ortiz, Álvaro Pina-Stranger, Florence Paterson, Alaric Bourgoin, Véra Ehrenstein, Pierre-André Juven, David Pontille, Basak Saraç-Lesavre, and Guillaume Yon, 2017, *Capitalization: A Cultural Guide*. Paris: Presses des Mines.
- Nethercote, Megan, 2022, "The Techno-politics of Rental Housing Financialization: Real Estate Service Companies and Technocratic Expertise in Australia's Build to Rent Market." *Economic Geography* 99(2): 191-219.
- Shih, Mi, and Ying-Hui Chiang, 2022, "A politically less contested and financially more calculable urban future: Density techniques and heightened land commodification in Taiwan." *Environment and Planning A: Economy and Space* 0308518X221128588.
- Steffestun, Theresa and Walter Otto Ötsch, 2023, "Economization: The (re-)organization of knowledge and ignorance according to 'the market'." *Ephemera: Theory & Politics in Organization* 23(1): 133-159.
- Weber, Rachel, 2002, "Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment." *Antipode* 34(3): 519-540.
- Weber, Rachel, 2010, "Selling City Futures: The Financialization of Urban Redevelopment Policy." *Economic Geography* 86(3): 251-274.
- Weber, Rachel, 2021, "Embedding futurity in urban governance: Redevelopment schemes and the time value of money." *Environment and Planning A: Economy and Space* 53(3): 503-524.