

第六章 都市更新產業發展概況

丁致成¹ 麥怡安²

壹、前言

行政院經建會曾經在2010年推出「都市更新產業行動計畫」，期許推動全國300萬戶30年以上之老舊住宅改建，所需投資營造業及關聯產業金額高達7兆2672億元(2010經建會都市更新產業行動計畫概估)。此一計畫看似可以帶動全國都市更新形成相當龐大的商機與產業，但是實際的執行狀況，在四年後回顧並不如預期。

台灣都市更新的推動近兩年面臨前所未見的重大的挑戰與變革。自2012年文林苑事件引發普遍性社會大眾對都市更新的關注後，促使更新條例必須朝更嚴謹的推動程序、公益性及公共性的增強以及政府公辦都市更新及其他責任加強等面向修訂，而行政院於同年底將更新條例修正草案送至立法院審查。過程中，2013年4月大法官第709號釋憲文出爐，直指更新事業概要同意門檻過低且無專門審查單位，而更新事業計畫審議未有聽證程序不夠嚴謹等部分現行條文違憲，並要求立法機關須於一年內修正，宣告2014年4月26日違憲條文如未修正即失效。

行之有年的法令居然違憲且將有所變革，對於參與推動都市更新的所有權人、投資方及相關專業者產生極大衝擊，大多數人都感受到都市更新推動更加困難、遲滯而幾近停擺，甚至有人高喊都更已死。然而，回顧2013年的核准件數據卻又如此亮眼，台北市核定更新事業竟創歷年新高，似乎又顯示都市更新仍在成長中。

2013年也有一件事引起了關注，台北市與新北市不斷的推出各項新的更

¹ 財團法人都市更新研究發展基金會執行長。

² 財團法人都市更新研究發展基金會業務研展部主任。



新政策、行政措施，諸如北市的多元都更方案、都更健檢等，新北市的都更陽光法案、都市更新推動師培訓等。有論者雖評有口號治理之嫌，但若為良性政策競爭，仍不失為兩市市民之福。另高雄、基隆等其他縣市也開始有些初步成績，期待都市更新產業界歷經這些陣痛，制度能夠更健全，未來走的更堅實。

貳、都市更新整體推動情況回顧

一、更新地區劃定減緩

依更新條例第10及第11條規定，在都市計畫區內土地無論是否被劃定為更新地區皆有機會可以申請辦理都更。然而，相較於非更新地區，政府劃定的更新地區內推動的都更同意比例要求較低、給予更新時程獎勵且對實施者有營利事業所得稅抵減的投資優惠。因此，劃定更新地區具有引導先行辦理都更的政策意義。另一方面，更新地區劃定的多寡代表了政府對於都市更新推動的積極度。

綜觀全國，仍以台北市及新北市劃定的更新地區為最多，總共有812公頃，但只佔發展用地2.1%。仍有許多縣市未劃更新地區。全國所劃的更新地區共2,218公頃，但僅占可發展用地僅1.5%，尚不算多。這與一般外界的印象以為處處都是老房子可以辦更新是相違的。

如以時間軸來看，台北市2000年與2001年為劃定更新地區的高峰期，但其後因涉及更新時程獎勵給予的效果，已轉為以擬定都市計畫及通盤檢討作為劃定更新地區的主要方式，其他政府在不動產市場較弱的情況下對於劃定更新地區更加謹慎，多僅因配合要辦理公辦都市更新而劃定。

有趣的是，台南市近年總共劃了303.92公頃的更新地區，在全國縣市的排名第五，但進一步深究，這些更新地區主要推動的處理方式為整建、維護，顯示台南市推動都市更新的方向與其他縣市不同。（詳表3-6-1、圖3-6-1）

表3-6-1 全國都市更新地區佔都市發展區比例一覽表

行政區	都市計畫區面積(公頃)	都市發展地區佔都市計畫區比例(%)	都市發展地區面積(公頃)	更新地區(公頃)	更新地區佔都市發展地區之比例(%)
臺北市	27,180.00	47.81%	12,994.76	342.86	2.64%
新北市	124,627.00	19.42%	24,202.56	469.81	1.94%
基隆市	7,473.00	56.45%	4,218.51	168.84	4.00%
桃園縣	32,437.00	46.16%	14,972.92	5.43	0.04%
宜蘭縣	7,661.00	51.94%	3,979.12	5.43	0.14%
臺中市	49,705.00	59.75%	29,698.74	339.61	1.14%
南投縣	12,647.00	38.14%	4,823.57	11.73	0.24%
嘉義市	5,458.00	55.19%	3,012.27	55.71	1.85%
臺南市	52,428.00	47.40%	24,850.87	303.92	1.22%
高雄市	41,858.00	70.53%	29,522.45	519.99	1.76%
合計	361,474.00	42.13%	152,275.77	2,217.90	1.5%

附註：1.本表更新地區面積未計入以都市計畫劃定之更新地區。2.臺中市、臺南市、高雄市係計入縣市合併之統計。

資料來源：內政部營建署、財團法人都市更新研究發展基金會整理。統計至2013/12/31。

二、重建更新事業推展仰賴不動產市場

(一)重建更新事業以雙北市最為熱絡

至2013年底，全國有實際的更新事業核定公告實施的仍僅七個縣市，其他地方在這更新條例公布的16年後仍尚未有任何實質的更新事業實施。

在全國已核定的335件都市更新事業，有240件是在雙北市，佔了71.6%。其中台中市、南投縣的都市更新事業，幾乎全部為九二一災後重建案件，若將這92件扣除（其中1件為一般更新案），雙北市更新事業案件占了98.8%。

不諱言，在九二一災後重建後，民間建設公司是近年來都市更新的主要實施者，所以有與不動產市場是否熱絡有緊密的關連性，可以說近年來一般的都市更新事業的推展仍以雙北市為主。（詳表3-6-2）



表3-6-2 各縣市歷年事業計畫核定（重建方式）案件數統計表

單位：件

縣市別	2009以前	2010年	2011年	2012年	2013年	總計	比例
臺北市	91	15	17	16	40	179	53.43%
新北市	26	7	6	12	10	61	18.21%
基隆市	0	1	0	0	0	1	0.30%
臺中市	61	0	1	0	0	62	18.51%
南投縣	28	0	0	0	0	28	8.36%
臺南市	1	0	0	0	0	1	0.30%
高雄市	0	0	0	1	2	3	0.90%
合計	207	23	24	29	52	335	100.00%

附註：臺中市、臺南市、高雄市係計入縣市合併之統計。

資料來源：內政部營建署都市更新入口網、財團法人都市更新研究發展基金會整理。統計至2013/12/31。

(二)持續成長是都市更新的主要趨勢

更新條例頒佈後第一件都市更新事業為2000年發佈實施的九二一災損之台中縣東勢名流藝術世家社區重建案，且台中市、南投縣的九二一災損集合式住宅更新重建帶動了一波高峰後，雙北市於2004年起一般的都市更新案件接手推展。這14年來成長率是波動的，但平均而言，每年有核定6.87公頃的計畫面積持續成長。

另以台北市為例，更新地區已核定更新事業約35.39公頃，平均每年核定實施2.53公頃，342.6公頃更新地區的完成度僅達10.33%，要全部完成尚須135年。雖都市更新不以數據高低而論成敗，但足見其速度的緩慢。

1. 雙北市核定的案件量左右了統計數據

近年來核定的更新事業幾乎集中在雙北市，僅有5件是在其他縣市，所謂穩定成長的統計結果其實是受雙北市案件而左右。2013年台北市核定了40件更新事業創了歷年新高，而新北市核定了10件乃持平發展。基隆也有了第一件，高雄也連續兩年皆有核定的更新事業，目前所核定的3案皆位在高高的舊市區苓雅區。（詳表3-6-3、圖3-6-1）

2. 都市更新尚在萌芽期

一般社會大眾透過媒體認識都市更新，媒體對都市更新的渲染從幾年前

的投資賺大錢的工商類議題逐漸轉變成經濟發展與人權保障衝突的政治社會類議題，一時之間都市更新被視為洪水猛獸。都市更新為公共議題的確本應受社會關注且接受公評，但在台灣都市更新仍僅在萌芽期，以統計數據而言其影響性未如想像那麼全面。如表4所示，台北市歷年來都市更新案占申請建築執照量，平均不到3%，雖近年比例稍微提高，但也尚未有急遽成長的趨勢，仍僅是不動產開發行為中的一小部分。

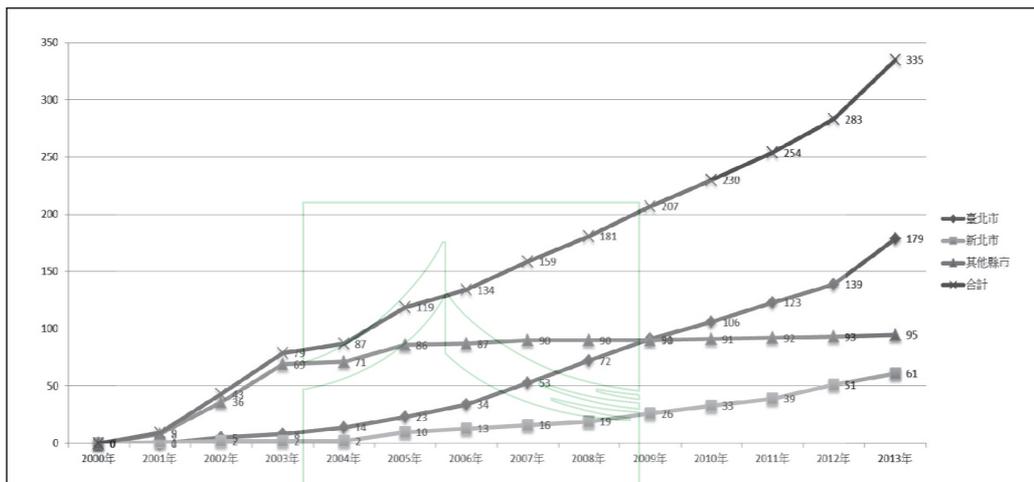


圖3-6-1 我國歷年累計核定更新事業案（重建方式）趨勢圖

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會。

表3-6-3 2013年我國核定事業計畫（重建方式）一覽表

行政區	案名	實施者	實施方式	核定日期
臺北市	大安區 辛亥段三小段518地號等15筆土地都市更新事業計畫	源座建設	權利變換	12.27
	中山區 長春段二小段125-1地號等53筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	國泰建設	權利變換	12.23
	內湖區 康寧段二小段262地號等29筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	壕華建設	權利變換	11.29
	南港區 南港段二小段528地號等16筆土地都市更新事業計畫	築源建設	權利變換	11.26
	信義區 雅祥段一小段578地號等15筆土地都市更新事業計畫	國美建設	權利變換	11.12
	士林區 士林區蘭雅段三小段205地號等2筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	茂楷建設	權利變換	11.07
	大安區 懷生段一小段928地號等1筆土地都市更新事業計畫	大佑祥開發	協議合建	11.05



行政區	案名	實施者	實施方式	核定日期
士林區	蘭雅段二小段150地號等27筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	筑丰興業	權利變換	10.31
大同區	市府段二小段689地號等24筆土地都市更新事業計畫	利嘉建設	權利變換	10.29
大安區	大安段一小段557地號等16筆土地都市更新事業計畫	禾霖建設	權利變換	10.24
中山區	正義段四小段187地號等49筆土地都市更新事業計畫	詔安建設	權利變換	10.03
文山區	興安段二小段628-1地號等12筆土地都市更新事業計畫	躍翔建設	協議合建	9.30
內湖區	東湖段一小段20-9地號等1筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	都市更新會	權利變換	9.23
北投區	崇仰段三小段68地號等23筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	全陽建設	權利變換	9.06
南港區	南港段一小段531地號等2筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	台莊資產	權利變換	8.21
大安區	金華段二小段445-3地號等2筆土地都市更新事業計畫	寶舖建設	協議合建	7.30
松山區	寶清段一小段51-3地號等1筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	中華工程	權利變換	7.25
中正區	福和段一小段10-1地號等26筆土地都市更新事業計畫	冠德建設	權利變換	7.16
內湖區	潭美段四小段579-2地號等21筆土地都市更新事業計畫	福一建設	權利變換	7.11
大安區	復興段一小段277地號等11筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	昇立建設	權利變換	7.5
文山區	華興段一小段8地號等13筆土地都市更新事業計畫	鴻愷建設	協議合建	7.5
大安區	懷生段一小段32地號等12筆土地都市更新事業計畫	敦寶建設	權利變換	6.21
中山區	吉林段四小段603地號等40筆土地都市更新事業計畫	兆鴻建設	權利變換	6.18
中山區	正義段三小段354地號等18筆土地都市更新事業計畫	璞永建設	權利變換	6.14
士林區	三玉段三小段2地號等12筆土地都市更新事業計畫	華固建設	協議合建	6.10
萬華區	雙園段二小段505地號等77筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	三一建設	權利變換	4.29
萬華區	漢中段二小段328地號等110筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	全坤建設	權利變換	3.28
信義區	逸仙段二小段151地號等21筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	文茂興業	權利變換	2.27

臺北市

行政區	案名	實施者	實施方式	核定日期
文山區	公訓段三小段360地號等45筆土地及萬芳段三小段838-1地號土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	欣偉傑建設	權利變換	2.27
大同區	市府段二小段220-2地號等54筆土地都市更新事業計畫	三豐建設	權利變換	2.27
文山區	萬隆段二小段519地號等56筆土地都市更新事業計畫	沅利建設	權利變換	2.07
內湖區	康寧段二小段67地號等32筆土地都市更新事業計畫	敦元建設	協議合建	2.07
北投區	文林段三小段923地號等11筆土地都市更新事業計畫	永陞建設	協議合建	2.06
萬華區	萬華段一小段628-1地號等20筆土地都市更新事業計畫	洪圓建設	權利變換	1.21
中正區	中正段一小段66地號等11筆土地都市更新事業計畫	奧斯卡建設	權利變換	1.21
中山區	北安段一小段14-2地號等6筆土地都市更新事業計畫	震一建設	權利變換	1.14
中山區	長安段二小段684地號等13筆土地都市更新事業計畫	台灣領航	協議合建	1.08
大同區	雙連段一小段197地號等72筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	東家建設	權利變換	1.08
文山區	萬慶段一小段443-2地號等2筆土地都市更新事業計畫	福隆建設	權利變換	1.03
中山區	中山段一小段614地號等6筆土地都市更新事業計畫	都市更新會	權利變換	1.02
新北市	淡水區 水仙段565地號等16筆土地都市更新事業計畫	達麗建設	權利變換	11.15
汐止區	新峰段1351地號等7筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	欣暘建設	權利變換	8.30
新店區	廣明段668地號及文山段838地號等土地都市更新事業計畫	鴻富開發	權利變換	8.19
永和區	樂華段133地號等84筆土地都市更新事業計畫	榮座建設	權利變換	8.15
新店區	廣明段809地號等35筆土地都市更新事業計畫	寶興開發	權利變換	8.09
板橋區	大觀段 836 地號等 3 筆土地都市更新事業計畫	馥華建設	權利變換	7.19
新莊區	副都心段五小段 6 地號等 27 筆土地都市更新事業計畫(原為擬訂臺北縣新莊市中港厝段148-18地號等24筆土地都市更新事業計畫案)	合輝建設	權利變換	6.11
永和區	中信段958地號等17筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫	吉美建設	權利變換	2.21
板橋區	江子翠段溪頭小段121地號等24筆土地都市更新事業計畫	福隆建設	權利變換	2.6
板橋區	重新段一小段53地號1筆土地都市更新事業計畫	東煒建設	協議合建	1.16



行政區		案名	實施者	實施方式	核定日期
高雄市	苓雅區	苓西段95地號等23筆土地都市更新事業計畫	勤寬建設	協議合建	12.16
		福河段698-1地號等1筆土地都市更新事業暨權利變換計畫	京城建設	權利變換	1.31

資料來源：內政部營建署都市更新入口網、財團法人都市更新研究發展基金會整理。統計至2013/12/31。

表3-6-4 臺北市歷年更新案核發建造執照一覽表

單位：件

年度	核發建照量	更新案件數	比例
2002	215	4	1.86%
2003	244	3	1.23%
2004	355	2	0.56%
2005	480	8	1.67%
2006	407	9	2.21%
2007	476	9	1.89%
2008	419	11	2.63%
2009	357	14	3.92%
2010	336	16	4.76%
2011	238	10	4.20%
2012	248	10	4.03%
2013	243	18	7.41%
平均	4,018	114	2.84%

附註：核發建照量僅計入住宅、商業及辦公之種類。

資料來源：臺北市政府主計處、財團法人都市更新研究發展基金會整理。統計至2013/12/31。

（三）整建維護更新事業逐漸萌芽

除了重建外，整建維護的更新事業也正萌芽發展中。臺北市自2007年起透過補助政策的推動開始有社區申辦整建維護，至2013年底止已有8案完工個案，另有9案施工中，目前尚有十餘件辦理審議。新北市除了早期公辦對三角湧老街的整建外，補助政策也順利啟動了市民參與都市更新整建維護的意願。2013年共有2件整建維護更新事業案核定實施。

內政部2011年起也擬定了「中央都市更新補助辦理自行實施更新辦法」對整建維護之規劃設計、工程費給予補助。2013年1月，又修訂辦法提高補助比例達45%，刺激全台灣的整建維護工作。

而在基隆部分，由於基隆港為國家門戶，中央與基隆市政府相當重視環

港第一排(中正路及忠一路兩側)建物改善工作，市政府已於99年委託規劃團隊針對環港第一排之公共空間及公有建築物進行規劃設計，並徵詢及輔導私有所有權人自主辦理整建維護或立面改善計畫，目前已有2件申請個案刻正審議中即將核定。

在南臺灣也開始有成績，高雄市在2013年於三民區及左營區分別有兩件整建維護更新事業核定實施。更值得注意的是，臺南市為保存、維護及改善本市安平舊聚落之歷史風貌，於2008年發佈《臺南市安平舊聚落歷史風貌維持更新計畫》，透過該計畫大力以經費挹注與建築技術支援維持歷史原貌；近年也陸續實施高達65件的整建維護更新事業計畫，可看出臺南市推動都市更新的路線重心與雙北市的不同。(詳圖3-6-2)

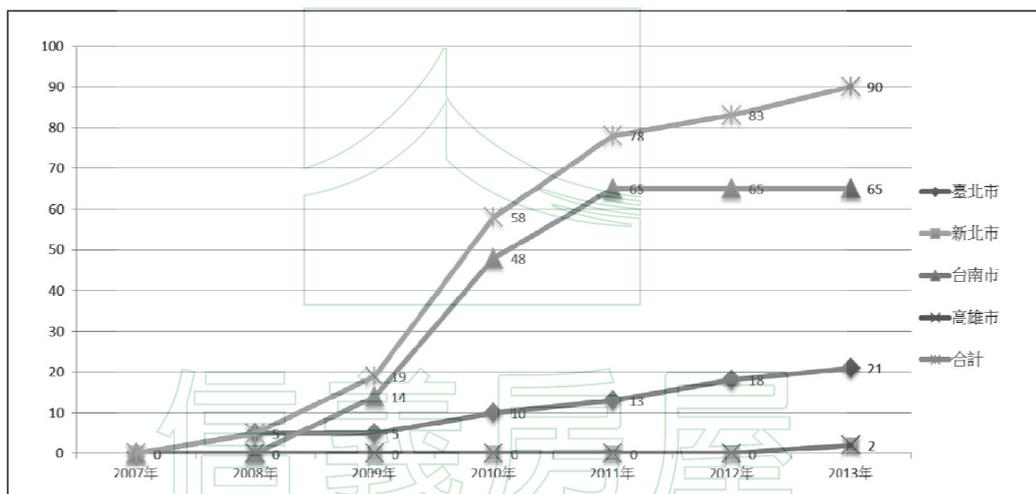


圖3-6-2 全國整建維護更新事業發佈實施累計趨勢圖

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會。

三、公辦更新越來越受重視

除了民間推動都市更新外，依法政府也可主動辦理所謂的公辦都更。依更新條例第9條規定，公辦都更可分為自行實施、同意實施及委託實施三種途徑，而這三種途徑數量雖不多，但皆已有成功案例推動實施。在民辦都市更新越來越困難推動之際，未來公辦更新便成為重要的推動方向。

顧名思義，自行實施便是政府自己擔任實施者推動都市更新事業。早年台北市政府推動柳鄉社區更新事業等就是自己推動的。隨著時代的變遷，大



有為政府不復在，冗長複雜的私權協調已非行政人員得以輕易親自投入的。更新條例實施後，首見的自行實施案例見於新北市在2003年堆動的三峽老街整建維護更新事業（當年為台北縣政府城鄉局為主辦機關）。

至於同意實施則是透過機關、構之間的行政協調確認實施者，台北市有兩件同意實施案例，分別是萬隆的崇德隆盛新村及萬華的崇仁花園社區更新事業，核定於2005年且皆已完工，實施者皆為國防部總政治作戰局，是運用眷改條例與更新條例搭配成功的案例。

最常見的公辦都更便是委託實施了。政府經由先期的規劃評估設定符合公共利益的招商條件，再透過公開評選程序甄選民間都市更新事業機構擔任實施者，簽約後實施。新北市最早於2003年即辦理了第一件的公辦招商都更案「昇陽府中棧」，由昇陽建設得標擔任實施者，於2008年已完工，其後台北市亦有5件依此方式成功招商核定案件。（詳表3-6-5）

在中央方面，內政部自2005年起積極推動政府主導更新，從2010年至

表3-6-5 已核定事業計畫之公辦都市更新(重建)事業一覽表

序號	案名	社區名稱	實施者	核定日期	近況
1	台北市萬華區青年段一小段711地號、二小段18地號都市更新事業	崇仁花園	國防部總政治作戰局	2005/2/23	2008年完工
2	台北市文山區萬隆段二小段463地號等5筆土地都市更新事業	崇德隆盛新村	國防部總政治作戰局	2005/3/22	2008年完工
3	新北市板橋舊站台鐵宿舍區都市更新事業	昇陽府中棧	昇陽建設	2005/7/13	2008年完工
4	台北市中山區中山四小段473地號等8筆土地都市更新事業	御成町	允鵬建設	2005/9/7	2008年完工
5	台北市文山區景美段五小段178地號等5筆土地都市更新事業	第凡內	華非建設	2008/6/17	2011年完工
6	台北市信義區逸仙段二小段107-2地號等9筆土地都市更新事業	—	允鵬建設	2012/5/17	實施中
7	新北市中和區新和段140地號	—	冠德建設	2012/11/23	權利變換計畫審議中
8	新北市中和區南山段781地號	—	冠德建設	2012/11/23	權利變換計畫審議中

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會整理。

2013年底已有10件公辦更新案成功招商，預計民間投資總額約732億元。2013年更舉辦多場政府主導都市更新研討會及相關活動，宣布將有多處政府主導都市更新案，分別將由臺北市、新北市、新竹市、臺中市及高雄市等縣市政府負責招商工作，自2013年底開始將陸續公告招商(詳表3-6-6)。而國防部政治作戰局負責管理多處大面積眷改土地，近年遵循行政院國有土地清理活化督導小組之決議不採公開標售方式處分土地，改委託內政部營建署城鄉發展分署，以公辦都市更新方式推動土地活化，期待達成增進公眾利益、改善都市機能、挹注眷改基金收益及活化公有資產等多重效益。(詳表3-6-7)

表3-6-6 2013年縣市政府主導都市更新案招商概況一覽表

編號	縣市別	案件	公告招商時間	招商結果
1	基隆市	基隆火車站暨西二西三碼頭	2013/2/27~2013/7/26 (第三次)	未招商成功※
2	臺北市	臺北市北投區新民段二小段471、472、498-1地號公有土地都市更新案	2013/12/10~2014/2/27	未招商成功※
3	新北市	新店行政園區都市更新案	2013/12/31~2014/3/31	公告招商中※
4	新北市	土城頂埔站周邊地區都市更新案	2013/11/21~2014/3/10	公告招商中
5	新北市	新莊區文德段508地號等48筆公私有土地(新莊派出所周邊)都市更新案	2012/10/1~2012/12/17	2013/1決標※ (皇翔建設)
6	新北市	板橋區民權段743地號等2筆土地及周邊公私有土地都市更新案	2013/2/1~2013/7/31	2013/9決標 (皇翔建設)
7	新北市	板橋區介壽段146地號等6筆公私有土地都市更新案	2013/2/1~2013/7/12 (第二次)	2013/8決標 (樂揚建設)
8	新竹市	新竹火車站後站地區都市更新事業(第一期更新單元)	2013/10/2~2013/11/25	2014/1決標 (遠雄建設)
9	新竹市	第17、18、19村R1住宅區及商業區都市更新案	2013/10/2~2013/11/25	尚未公布
10	臺中市	臺中州廳及其附近地區都市更新事業	2013/12/31~2014/1/13 招商文件(草案)公開閱覽	-

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會整理。統計自2013/1/1~2013/12/31。



表3-6-7 2013年國防部眷改土地都市更新案招商概況一覽表

編號	縣市別	案名	公告招商時間	招商結果
1	新北市	中和區台貿段114地號等6筆眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構案(第二次招商)	2014/3/3~2014/4/1	公告招商中
2	臺北市	松山區民生段134-6地號等5筆土地都市更新事業機構案(第三次招商)	2013/11/27~12/26	2014/1決標 (冠德建設)
3	臺北市	松山區敦化段四小段363-1地號等4筆土地都市更新事業徵求實施者案	2013/2/8~3/25	公告招商中
4	臺北市	中山區北安段三小段818地號等4筆土地都市更新事業徵求實施者案	2013/2/8~3/25	公告招商中
5	新北市	新店區莊敬段362地號等4筆眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構案	2013/11/28~2014/1/16	2014/2決標 (遠雄建設)
6	新竹市	東區光復段427地號等7筆眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構	2013/12/3~2014/1/21	2014/2決標 (理銘開發)
7	新竹市	東區復中段627地號等18筆眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構(第二次)	2014/1/17~2014/2/6	尚未公布
8	新竹市	東區中央段1175地號等4筆眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構	2013/11/20~2014/1/8	2014/2決標 (金旺宏實業)
9	臺中市	南屯區建功段4地號等3筆眷改土地都市更新事業機構案	2013/12/19~2014/1/27	2014/3決標 (力麒建設)
10	嘉義市	東區東門段一小段3地號等36筆眷改土地都市更新事業機構案(第二次)	2014/1/23~2014/3/3	尚未公布
11	嘉義市	東區民族段一小段1地號等32筆眷改土地都市更新事業機構案(第二次)	2014/1/29~2014/3/11	公告招商中
12	嘉義市	嘉義市東區民族段一小段1-12地號等16筆眷改土地都市更新事業機構案	2014/1/29~2014/3/11	公告招商中
13	臺南市	東區精忠段街廓編號C4及C5等2處眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構案	2013/12/4~2014/1/22	2014/2決標 (遠雄建設)
14	臺南市	投資興建臺南市鐵路地下化專案照顧住宅	2013/11/15~2013/12/30	2014/2決標 (富立建設)
15	高雄市	左營區左東段18-109地號等1筆眷改土地都市更新事業機構案	2013/11/7~2013/12/16	尚未公布

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會整理。統計自2013/1/1~2013/12/31。

參、都市更新相關產業

一、都市更新尚未形成常態產業

目前我國推動都市新的產業並未專門化，雖依經濟部訂頒營業項目代碼分類，已有「都市更新業(H701080)」，唯其僅概括指依都市更新條例規定，在更新地區實施重建、整建或維護事業；所稱「都市更新業」即為都市更新條例所規定之都市更新事業機構。

事實上，於推動都市更新時於各階段仍須借重不同產業參與支援，因此都市更新業務僅占各相關行業原營業總額之一小部分，目前缺乏專職參與都市更新之公司，爰尚未形成都市更新產業(詳表3-6-8)。

表3-6-8 各種都市更新處理方式於各階段投入之產業別

階段	處理方式	重建	整建、維護
前置作業		1.整合機構 2.工程技術顧問業(規劃設計) 3.建築師(建築設計) 4.都市更新會或都市更新業(都市更新事業機構) 5.不動產估價師 6.都市更新投資信託業 7.信託業	1.整合機構 2.工程技術顧問業(規劃設計) 3.建築師(建築設計) 4.都市更新會或都市更新業(都市更新事業機構)
更新中		1.營造業 2.建築材料供應業 3.建築師(監造) 4.建築經理業 5.銀行業 6.不動產代銷經紀業 7.地政士 8.會計師 9.不動產投資信託業	1.營造業 2.建築材料供應業 3.建築師(監造) 4.建築經理業
更新完成		1.景觀及室內設計業 2.建物裝修及裝潢業 3.油漆及防蝕工程業 4.家具、寢具、廚房器具、裝設品零售業 5.公寓大廈管理服務業 6.不動產仲介經紀業 7.不動產買賣業 8.不動產租賃業 9.觀光旅遊業、零售批發業、服務業、餐飲業、金融業、百貨商場等產業	1.景觀及室內設計業 2.建物裝修及裝潢業 3.油漆及防蝕工程業 4.家具、寢具、廚房器具、裝設品零售業 5.公寓大廈管理服務業 6.不動產仲介經紀業 7.不動產買賣業 8.不動產租賃業

附註：1.前置作業：指都市更新事業計畫審議核定前各項工作。2.更新中：指都市更新事業計畫審議核定至興建完工報請備查階段。3.更新完成：指完工使用及營運階段。

資料來源：行政院經建會2012年都市更新產業行動計畫。



二、近年實施者以建設公司為主

實施者是推動都市更新事業的主體，擔負著更新事業推動的成敗。依更新條例實施者可分為機關、機構及團體。機關指的是公部門；機構指的是都市更新事業機構，重建更新事業僅能是股份有限公司；而團體則為都市更新會。自2001年起至2013年底這13年間，全國核定了共335件重建方式的都市更新事業，其中以都市更新事業機構擔任實施者共231件，比例達68.86%。另一大宗為都市更新會類型，共有102件，比例為30.54%。唯一兩件機關類型之實施者即為前文所提由國防部總政治作戰局擔任實施者之眷村改建都市更新事業。（詳表3-6-9、圖3-6-3）

這些數據揭示了政府部門不再自行擔任實施者，另一方面，過去都市更新會的成績也不若批評者所說，都市更新條例只是服務財團、建商，它一樣成就了許多災後重建、自力造屋的更新事業。但以趨勢而言的確值得令人憂心，從圖3-6-4可以看出自2004年是實施者類型的反轉年，都市更新會類型的實施者從九二一災後重建進入尾聲後快速的減少，取而代之的是都市更新事業機構，並且快速的成長累積，其中又以投資型的實施者³佔絕大多數。足見近10年來，除了都市更新條例以外，其他的都更配套政策與不動產環境是造成此現象的溫床。

進一步審視，雙北市參與重建方式的都市更新事業的投資型實施者逐年穩地的成長。2001年至2013年間雙北市共核定實施了240件重建方式的更新事業。扣除代理型實施者、公部門與都市更新會所辦理者後共218件。其中參與的投資型實施者共174家，平均每家僅僅核定實施1.25件的更新事業，參與家數也僅佔雙北市不動產投資公會會員⁴的9.42%而已。但以每年核定的案件來看，有平均每年增加13家建設公司投入都市更新事業的趨勢，這些數據說明了都市新業務在建設業中並不普遍，但也有穩定成長的趨勢。（詳圖3-6-5）

³ 投資型的實施者指的是更新事業的財源主要由實施者負責投資，實務上幾乎都是建設公司。而代理型實施者指的是更新事業財源由土地所有權人抵押借款自行籌措，非實施者投資，其僅扮演管理者角色。

⁴ 台北市不動產開發商業公會會員數1,116家；新北市建築開發商業同業公會會員數732名，兩市共1,848家建設公司。

表3-6-9 2001年~2013年間重建方式更新事業實施者類型比例

實施者類型		件數	比例
機關(國防部)		2	0.60%
都市更新會		102	30.54%
都市更新事業機構	投資型實施者	229	68.86%
	代理型實施者	2	
總計		335	100.00%

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會整理。統計至2013/12/31。

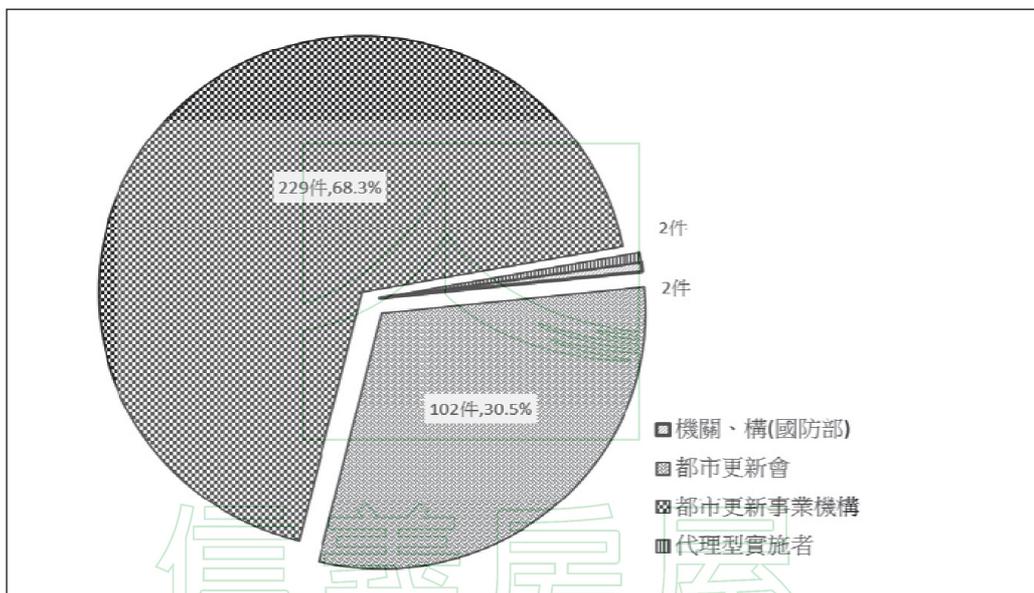


圖3-6-3 2001年~2013年間重建方式更新事業實施者類型比例

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會。

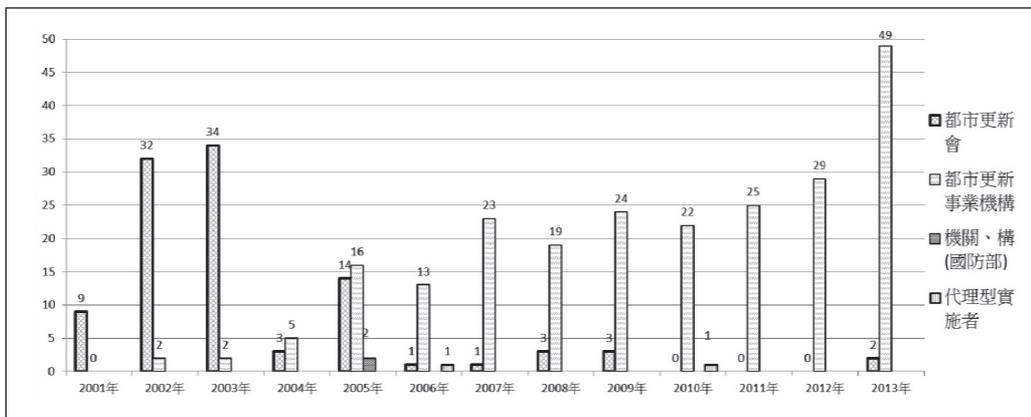


圖3-6-4 2001年~2013年間重建方式更新事業各類型實施者趨勢

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會。

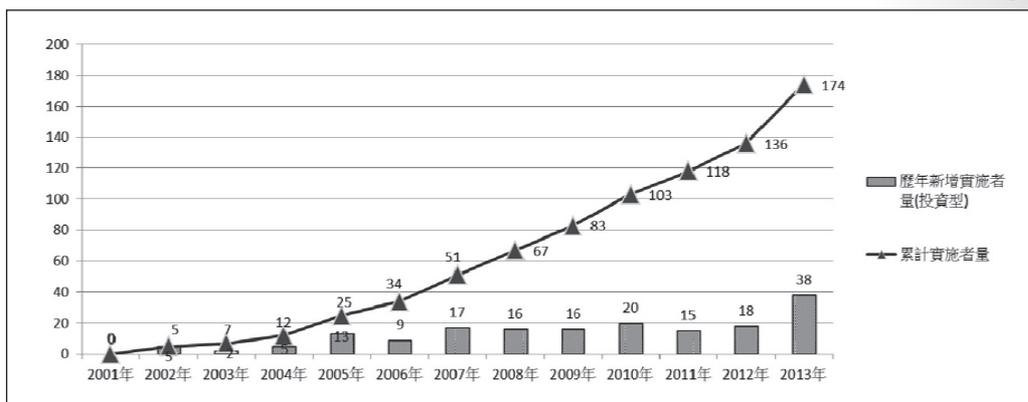


圖3-6-5 雙北市參與都市更新投資型實施者（建設公司）成長趨勢

圖3-6-5 雙北市參與都市更新投資型實施者（建設公司）成長趨勢

三、都更專業顧問緩步成長

如前文所述，除實施者外都市更新的推動過程有相當多的專業參與其中，尚包括建築師、都市更新規劃、市場評估企劃、鑽探、測量、都市計畫技師、交通技師、環評技師、結構技師、地政士、不動產估價師等以及種種的工程技術顧問業提供各類技術服務。然而都市更新業務占這些專業單位原本業務的比例僅僅是一小部分，若要了解都市更新業務的脈動，或可從都市更新推動的兩大核心專業顧問，即建築師及都市更新規劃顧問來做觀察。

(一)建築師

建築師主要負責建築設計及監造之部分，對於更新事業物理環境的體現扮演了重要的角色。雙北市這13年共核定實施了240件重建類型的更新事業，參與其中的建築師共123所，平均每年超9家的新血投入。然而雙北市開業的建築師共1,846所⁵，真正有完整至更新事業核定實施經驗的建築師僅占其中6.67%，且平均每一所僅有不到兩件的更新事業經驗。(詳圖3-6-6)

⁵ 依全國建築管理資訊入口網，台北市建築師開業人數1342所；新北市建築師開業人數504所。

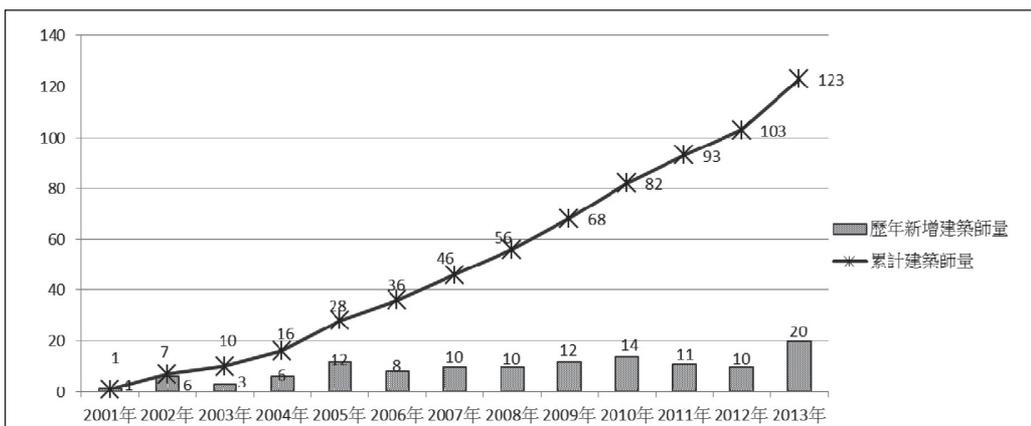


圖3-6-6 雙北市參與都市更新建築師成長趨勢

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會。

(二)更新規劃顧問

368

由於都市更新推動的法定程序冗長且複雜，因此這十多年來都市更新規劃顧問已形成特定的委託業務，該更新顧問通常扮演著都市更新推動總顧問的角色，負責協助實施者推動都更程序、擬定都市更新法定書圖外，通常也協調各個專業之間的工作安排與配合，以及投資方、權利人與政府的需求調和。

更新規劃顧問沒有固定業別擔任，實務上可見傳統的工程顧問公司、財團法人、社團法人、建築師事務所等皆有，因此也尚未有任何公會。雖然已有成立各種以都市更新、都市再生之名的協會、學會，但並非同業公會。

雙北市240件已核定實施的重建類型更新事業，參與其中的更新規劃顧問共84家，比建築師更集中。平均每年僅逾6家的新血投入。平均每一家僅有不到三件的更新事業經驗(詳圖3-6-7)。整體而言，都市更新業務對於原不動產

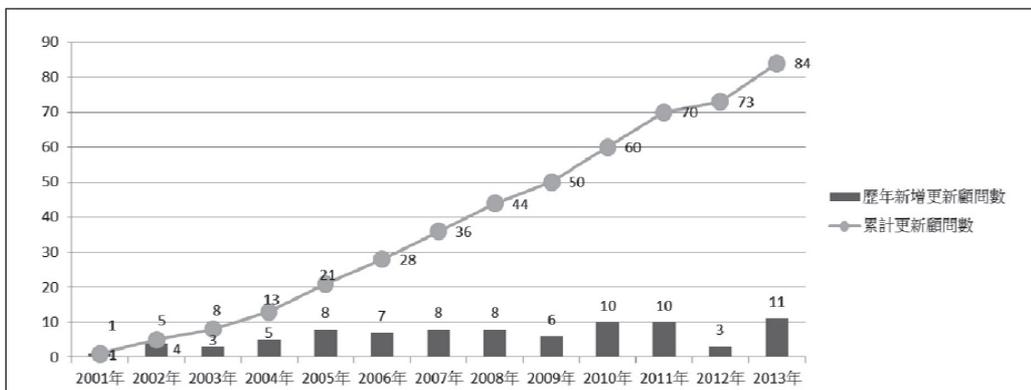


圖3-6-7 雙北市參與都市更新更新規劃顧問家數成長趨勢

圖3-6-7 雙北市參與都市更新更新規劃顧問家數成長趨勢



開發、規劃相關專業單位而言仍屬於新興的業務，仍僅在緩步成長的階段。

肆、多元更新政策齊發

以雙北市的行政機關行政人員而言，2013年算是非常辛勞的一年。因為這兩市去年頒佈了相當多的法令政策，而且頗具競爭意味。雖有論者評為口號治理之虞，但些許的實質政策良性競爭，亦不失為兩市市民之福。現實案件的爭議兩市皆有，如台北市的文林苑、永吉路口的警察宿舍更新案；新北市的淡水小白宮前更新案、碧潭橋旁的更新案等。在政治、行政上的考量，似乎兩市的更新處必須更有作為以轉移壓力。

一、更新資訊透明度的提升

都更資訊不夠透明一直是都更產生爭議的重要原因之一。自大法官709號釋憲文後，地方政府對於事業概要、更新事業計畫以及權利變換計畫的行政處分，已改善不僅是公告而已，而是直接將整本計畫書的內容壓製成光碟送至權利人。在法令的部分，新北市政府於去年10月份發布了號稱「都更陽光法案」的「新北市都市更新案件實施者提供諮詢服務與資訊揭露處理要點」，內容主要是責成實施者盡可能提供所有更新資訊，如不從，則暫停審議程序的續行。

而台北市則致力強化都市更新資訊的線上查詢服務，去年2月將都市設計、都市更新審議的相關資訊整合完成，透過「都市開發審議服務平台」提供查詢服務，民眾可依地號、門牌或路名查詢案件內容及審議進度。新北市亦開發「都市更新資訊系統」供民眾查詢。

二、都更知識教育推廣及深化

民眾都市更新知識不足亦是都市更新爭議的主因。過去台北市推動了15人民眾聯署即可派專人至社區進行法令宣導的措施頗有成效，新北市也跟進了。而供給導向的法令宣導教育課程雙北市各自努力也行之有年。

2013年12月臺北市協調其所成立的「財團法人臺北市都市更新推動中心」，開始推動「都更健檢服務」。對於有都市更新共識度較高的社區，經過申請核可，即委派受認可專業的都更健檢人員直接深入社區，與社區民眾

互動，協助民眾能客觀的理解該捨區所面臨到的都更各種課題。

同月，新北市則是參考社區規劃師概念，推出簡稱「都更家教」的都市更新推動師培訓計畫。透過系列的訓練課程，能培訓出新北市的都更種子，甚至有提案獎金等誘因設計，希望能藉由這樣機制，能夠讓都更知識能深植社區，並且帶動自力更新或是整建維護的更新事業。

三、開始協助處理爭議

都市更新審議的過程中衝突不乏是屬於私權、利益上的爭議而非是計畫書內容、公共利益的，往年行政機關常以行政中立的立場表示不宜介入協調，僅守著程序及申請案件計畫書內容合法性的審查。而具有實質審查及爭議處理權限的更新審議會，其協助個案能量有限，而且為時已晚。有鑑於此，雙北市似乎也理解都更案件有爭議以常態化到行政機關難以迴避的地步。

2013年6月份，台北市自張副市長上任後，即責成臺北市都市更新推動中心推動「非政府組織(NGO)協助辦理都市更新爭議協商機制」，即所謂「NGO都更協商平台」，希望都市更新案件如有任何爭議，可透過此協商平台的各界學者專家協助弭平兩造爭議。而新北市則是在2012年即頒布了「新北市政府城鄉發展局都市更新案協調諮詢小組設置運作要點」，認為更新審議委員可在更新案件有爭議之初就可提供相關協調諮詢服務，不必等到案件實質審查才開始介入，此措施2013年開始有了實際運作的案例。

四、多元的都更政策轉變

都市更新必須有公共利益為前提，而更新事業規模越大，至少實質的規劃設計上也較容易體現，如可有更多的開放空間、退縮設計及公益空間的提供，整體開發亦不易對未更新的鄰地產生負面衝擊。然而，經文林苑事件後，財產權保障(財產權亦是人格權的延伸)的價值觀高張而對這件事產生了衝擊。更新事業規模大或完整街廓，難免會有尚未整合、不同意的聲音，但因為這些聲音，實施者反背負了好大喜功、大玩圈地遊戲、打算以多數欺負少數的惡名。讓許多本有理想的實施者卻步了，讓實務的更新審議也出現了更新單元範圍殘缺、將就的案例，這樣的情況也有論者評為矯枉過正。

無論如何我們面對的是多元價值的社會，或可說雙北市政府嗅到了這樣



的轉變，新北市政府在去年2月推動了「簡易都更」政策，該政策以「三重等21處都市計畫中的土地使用分區管制要點」為依據，讓較小的基地如500平方公尺100%同意的情況下，在符合開放空間退縮、透水面積等設計規格的要求後直接給予15%~20%的容積獎勵並得以申請建照。而台北市政府去年九月亦搬出「都市更新多元改善方案」，其中方案6的「老屋重建方案」亦是相同原理。

不過，政府鼓勵小基地的改建，反而不容易帶來公共利益。甚至可能阻礙了較大規模更新及整體改善環境的可能性，如此政策上的矛盾，可能讓都市更新更不容易推動。

伍、都更後續推動方向

2013年延續前一年文林苑事件的動能，社會各界對於都市新的關注熱度未減，隨著4月份大法官709號釋憲文的發布，其對事業概要要求同意比例過低、無專責審議單位以及更新事業計畫無聽證程序的違憲指謫，更讓已在院會審查的行政院版本必須做幅度不小的更改，進而衍生讓有不同族群支持的立法委員提出高達23個修法版本，此間協調、共識要如何凝聚值得追蹤。

一、都市更新條例修法應快速整合

自2012年年底行政院版更新條例修法草案送立法院後，歷經2013年4月709號釋憲文頒布，歷經一年多後至本文截稿紙尚未完成一讀，23個修法版本連各自政黨黨團都未先行整合，足見其共識凝聚不易。

目前有未有共識的條文非常之多，包括更新相關通知程序規範、公辦都更細規定節、都市更新計畫內容程序、聽證程序的補充、實施者資格、都市更新會的輔助機制、政府代拆的要件等等是眾人所關注的大項目，但是現在連更新條例第一條此宣示性條文都能出現不下十種版本可見一斑。

709號釋憲文指出更新條例第10條、第19條部分違憲，並指出2014年4月26日若無重新修法違憲條文將失效，若無法完成即時修法完成將造成都市更新真的實質停擺了，期待立法院能盡速凝聚共識免除此疑慮。

二、自力更新應補強配套

都市更新推動不能永遠附著於熱絡的不動產市場。過去幾年雙北市不動產市場熱絡，讓許多參與更新的住戶在不用花任何一毛錢的情況下換到新的房子和車位，再加上台北市老舊公寓方案「一坪換一坪」政策的推波助瀾，讓不花錢即可都市更新的行情變成常情。我們必須理解不是每個區域的可如此辦理，不動產市場也不會永遠熱絡，自力造屋類型的都市更新是不能忽視、放棄的方向。

自力更新通常課題是缺專業、資金，尤其是都市更新前期⁶的專業與資金，現行寥寥幾百萬的補助⁷，在實務上前期資金需要數千萬的情況下，何以能扮演點火的功能？過去九二一重建之所以可以成功，係仰賴九二一震災重建基金會給予規劃設計補助及無息貸款，並全額負擔銀行管理費與建築經理監督費用。

目前各級政府相關自力更新支援政策皆應補強，例如都市更新基金的更有效運用，除了將強化補助與補貼力道，也可增加有投資、貸款以及信用保證的功能。

三、公辦更新責無旁貸

除了仰賴民間企業力量、輔導民眾自力更新外，政府主動辦理都市更新更是責無旁貸。在適當的更新戰略位置推動公辦都更，具有引導、誘發其他相鄰地區辦理都市更新的作用。

不諱言，公有土地是目前政府推動公辦都更的主要來源，因此各地方政府的規劃部門由其必須與財產管理部門有良好的協商。必須要扭轉的是公有土地管理機關的心態，尤其是非公用的部分，其思維通常侷限於財產價值的提升，並無所謂公益性的價值思維。我們可觀察到部分國防部的公辦都更案，更新單元規模僅僅比一千平方公尺多一些，更新開發內容也未比民間所推動的都市更新案多任何公益性，誠為可惜。

⁶ 指更新事業計畫核定實施前。

⁷ 台北市協助民間推動都市更新事業經費補助辦法一案最高590萬；新北市協助民間推動都市更新補助一案最高280萬；中央都市更新基金補助上限530萬元。



公辦都更不能僅產權單純、好推動作為唯一考量，仍應思考公益性、範圍合理性等因素後，在符合地方政府全市性的更新戰略位置予以積極推動，扮演更新觸媒功能。

四、地方政府應有全市性的都市更新策略

各地方政府必須認知都市成長有其年限，藉由審視各區域發展是否符合定位、均衡、各都市環境、人口結構、產業活動是否有衰退以及都市風貌之維護與更新等全市性發展需求，對於都市再生推動，本應有其整體思維與願景，方能因應不同區域特性而有不同更新推動重點。都市更新也非以地區老舊窳陋此單一標準制定後，便放手由民間推動更新。這就造成目前現在都市更新大多是零碎小規模的開發，無法有效串聯開放空間（人行步道）、強化防災系統及交通轉運停車等都市機能，對於整體都市再發展之助益實在有限。

都市更新的推動宜回歸豐富地區生活機能及帶動地區再生之公益性，因此建議應有「全市性都市更新策略」來指導更新地區劃設，擬訂都市更新計畫（回歸都市計畫架構及規範）並與重大建設相互引導，透過因地制宜的規範來引導各地區再生，使資源集中及分期分區去逐步推動，提升城市競爭力。

就推動層面上而言，因都市更新涉及多面向之事務，推動上需要市府各局處協助及分工，短期宜建立市府層級之都市更新跨局處會議（溝通平台）機制，以加快速運用相關政府資源，落實、順利推動更新政策。長期而言，應如日本為推動都市再生而成立都市再生本部一般，必須提升推動都市更新推動部門的層級。目前雙北市雖有成立都市更新處，但其僅僅是二級單位，其他縣市政府甚至連專門的都市更新科都未成立，而此種層級的更新執行單位，要如何協調指揮全市性的更新業務？國外推動都市更新之經驗，皆有強而有力的專責機構負責執行推動，這是台灣目前最為欠缺的一環。

簡言之，地方政府對於它的轄區推動都市更新應研擬更新綱要計畫或整體都市更新或再生策略，並使都市更新回歸都市計畫體制中，確立明確之都市更新策略，賦予各個都市更新計畫於執行過程中的明確位階。另外，對歷年各個已劃設的更新地區應定期通盤檢討，因應地區發展策略或在地特色，擬訂都市更新計畫及多元的實施方式，進一步修訂、廢止或新劃更新地區範圍以利更新的再推動。在法制面部分，應依各都市更新計畫特性及內容訂定相關獎勵及劃定基準，作為因地制宜之引導。

陸、結語

全台灣對都市更新的需求的確非常龐大，300萬戶老舊住宅改建需求帶動7兆2672億的需求並非空穴來風。光台北市、新北市經政府已劃定之更新地區及單元，所需投資金額就高達2兆2000億元。但是實際執行的狀況卻是相當緩慢困難的，可能需要上百年的時間來實現。

但無論如何困難，都市更新政策方向仍然是正確的，也是台灣都市改造必須要走的一條路。文林苑事件帶給台灣都市更新發展歷程的衝擊，不見得是一件壞事。它提醒的政府、權利人、開發商必須正視都市更新：

- 1.對於投資人而言，不能再將都市更新視為賺取暴利的標的，因為其風險與不確定性是難以估計的，除非有專業的協助與極大的耐心否則難以成事。
- 2.對於地主而言，不能再視更新改建是理所當然不必付出代價的。社區的和諧與地主的共識是一切更新行動的起點與終點。自力更新將越來越受到重視。
- 3.對於政府而言，也不能再只站在宣導與審議的立場看都市更新。必須更主動的推動與協助，重視正當程序與公益性才能面對各種爭議與疑慮。政府也必須更強化公辦更新的推動。

相較於世界各國，我們的都市更新產業發展的相當遲緩，我們仍有極大的改進與學習的空間。