



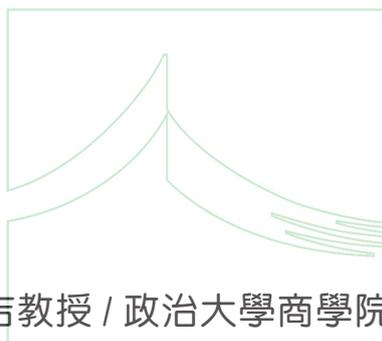
第四章：論壇實錄 2

「解決都市老問題 公辦都更帶頭衝」論壇

主辦單位：國立政治大學商學院信義不動產研究發展中心

活動時間：2015年12月18日(五) 13:30~16:45

活動地點：信義學堂1



一、開幕式

中心主任：陳明吉教授 / 政治大學商學院信義不動產研究發展中心

王組長、丁執行長、何教授還有各位來賓大家好，今天我們論壇的主題「都市更新」，是台灣當前社會很重要的一個議題，因為台灣的都市有太多老舊住宅，這些都很需要去更新，可是我們發現在更新的過程之中，有一大堆的問題，那這樣的推動是非常困難的。我們目前大台北地區，再過四年會有兩間房中一間是老房子的情況，這樣的問題要怎麼解決，我們沒有辦法想像再三五十年後台灣會變成什麼樣子，所以我們今天舉辦這個論壇，是都市更新之中關於公辦都更的這個部分。

都市更新他是分作兩種，一種是政府主導來推動的，另外一種是民間自行興辦的，那過去是以民間自己興辦為主，但我們組長說看新聞有民怨等很多的問題，所以政府想用這個公辦的方式來帶領都更，看看能不能讓台灣很快的往前走，很快的讓台灣都市有這樣的蛻變。可是公辦都更他並不是一個新的做法，他也是做了很久，那在我們這

樣的團隊之下，也是需要做一些調整或者是修法，那這些調整跟修法也有賴於各位討論，還有專家學者意見跟知識的投入才有辦法做到。所以說我們這個論壇的舉辦一方面是要讓大家了解一下公辦都更是什麼樣的情況，還有就是公辦都更要怎麼做才能做得好，他的機會、他的商機，還有未來會怎麼樣。

我們這個論壇邀請到的主持人跟講者，官、產、學三方面都有，有營建署專責都市更新業務最高的長官王武聰王組長，都市更新基金會執行長丁致成丁執行長，還有仲量聯行趙正義趙總經理，那還有資深的學者，文化大學建築跟都市設計系的資深教授，何芳子教授，那我們相信今天的論壇一定會非常的精采，希望今天論壇的成果可以供政府未來推動都更參考，那最後謝謝大家的蒞臨，謝謝。

二、專題演講

主持人：王武聰 / 內政部營建署都市更新組組長

今天活動單位的主辦人陳主任，還有我們與談人丁執行長，還有何副教授，還有我們曹執行長，大家午安。今天很開心來擔任主持人，那剛跟各位與談的朋友，還有主辦單位討論說我們今天的主題叫做「公辦都更」，不過我們是希望把他變成政府主導的都市更新，因為即便是公辦都更，當然也脫離不了跟民間一起合作的機會，所以公辦都更可能大家會誤會所有的都市更新整個過程是公家來辦，那其實也不盡然，一定有我們可以參與的機會，所以我們希望是以政府主導。那今天這三場的主題，我覺得大家來這邊應該是賺到，因為我們今天三位都是現在都市更新參與的前輩，那今天的第一場演講是邀丁執行長，先給丁執行長一些掌聲。

我們大家知道都更條例是 87 年公佈的，事實上丁執行長在都市更新研究發展基金會是從 86 年，所以他們的基金會是比都更條例要長。丁執行長等下會針對我們現在台灣比較成功的公辦都更案例來做介紹，看看哪些條件足以構成公辦都更。那第二個部分比較特別，主要是執行長會幫我們官方介紹公辦都更一些法律跟基礎。那我們都知道



台北市說明年叫做公辦都更的元年，我剛剛稍微看一下資料，丁執行長告訴我們其實第一個公辦都更案在台北市 1981 年左右，其實這並不是一個新的名詞，非常期待丁執行長對於公辦都更從過去到現在的歷史。

那我們的第二個主題是公辦都更的商機，那趙總經理應該是等一下才會趕過來，不過我這邊要說明的是說，我們在過去文林苑事件，事實上在這個釋憲的裡面也可以看到一些大法官的見解，除非你說都市更新是一個公私合併的機制。所以我覺得等一下趙總可能他這個在民間的一個立場來講公辦，應該可以更深切的來解釋這個議題。那我從他的簡報裡面，有一句話我覺得蠻深得我心的，就是說說「房價是公辦都更的一個養分」，我覺得很有道理，就是我們當然希望房價要有一個適當的機制去平抑，但是如果房價太低的話可能這個都市更新還是有他的困難點存在。所以這個部份等一下趙總應該會就整個未來公辦都更市場的一個潛力，還有目前大概各個地方政府都在進行所謂公辦都更的招商，針對招商的一些作業還有一些細節來做說明。

那最後是我們文化大學的何副教授，先給何副教授一個掌聲，那事實上我們以前都尊稱她何主秘，以前也是我的長官，我都叫他都市更新的前輩，真的是很資深的前輩。那我剛剛說 1981 年丁執行長說的柳鄉社區的都更，那個案子我們的何教授就是那個案子在最前線。所以今天來的三位應該可以讓大家收穫滿滿的回去，等一下何老師會就日本的四個公辦都更的案例來跟我們做說明，看看日本對整個公辦都更他們需要政府相關配套措施是什麼，然後這個他們有沒有遭遇一些困難，讓我們台灣可以避免走回頭路。那另外最後一個老師會扣回我們今天的主題，我們先說老問題，包括都市老化，人口也老化，所以我們可以看看日本整幾個公辦都更的案例，我們對於這個人口老化還有都市老化的一些更好的情況來解決，我們現在說人口老年化，那我們現在住公寓，那未來針對老年這個部分的一些幫助，大概我們今天三位的模式是這樣，我想就先說明到這邊，等下的時間交給丁執行長。

與談人：丁致成 / 財團法人都市更新研究發展基金會執行長

與談題目：公辦都更的機會與挑戰

陳主任、研發長、王組長、何老師、各位在座的貴賓們大家好。非常高興有這個機會可以跟大家分享一下關於公辦更新的機會跟挑戰這樣的題目，那剛才王組長講的很正確，照理講不應該用公辦更新這個詞，其實公辦更新是一個比較通俗的講法，他事實上不是一個很準確的講法，應該講政府主導，不過既然大家都習慣講公辦更新，那我們就沿用大家習慣的一個字。那我想因為在過去這個一年之內，我相信很多人可能以前從來沒有聽過公辦更新這四個字的，大概這一年幾乎透過媒體常常出現，透過這個選舉、柯市長、很多人不斷的演講或者是各種政策發布的場合上面有提到，所以變成大家一直去了解。我想利用這個機會讓大家知道什麼叫公辦更新，有哪些過去的案例還有一些什麼樣的教訓，還有下一步該怎麼走，這樣給大家一個初步的概念。

我首先要提出的就是公辦更新這不是一個新名詞，這其實是一個老東西，而且非常非常的老，多老呢？大家記得在 1963 年，現在常常在講的這個南機場的整宅，其實他原先就算是一個公辦更新，當然那個時候沒有更新條例，但那是完全是政府去主導的，一批很破爛的房子全部拆遷然後改建成全新的房子，當時號稱是東南亞最先進的一個住宅。但是後來這個方面的業務就變成是台北市國宅處在主導，所以大家如果去看早期國宅處蓋的國宅宣傳海報跟小冊子上面都寫了都市更新四個字，當然當時也是沒有更新條例，也沒有相關法律依據，但是他們做的事情其實就是都市更新。

真正有都市更新這個名詞正式出現在法令上面，大概就是從台北市成立了這個都市更新科，然後台北市都市更新的實施辦法，這時候他們所推動的完全是以政府的力量、政府來主導、政府來發包、政府來跟地主溝通、談判、分配等等的方式，就是我們的何老師當時在負責的這個柳鄉社區。其實不只柳鄉社區，有非常多的當時都是用區段徵收的方式去徵收，來開闢這些方面的，那可能很多人還不知道柳鄉



在哪裡，柳鄉社區在哪裡呢？就是在環河南路靠近龍山寺附近的一個地區。所以當時這麼多的都是完全政府主導，沒有半個民間的開發商、建商或地主來主導都更。但是後來市政府發現這樣推都市更新太困難了，太難做了，而且效率不高，速度很慢。所以當時在 1993 年的時候就去修改了台北市的都市更新實施辦法，我記得當時我是研究所剛畢業，剛剛出社會，聽到有這樣的辦法修正，就覺得：哇！這是一個政策上莫大的轉變！從原來完全是政府去辦，那現在轉變成是讓民間可以去辦都市更新。

但台北市的都市更新實施辦法畢竟只是舊台北市而已，所以到了 1998 年，民國 87 年，更新條例立法的時候，其實就吸取了台北市都市更新實施辦法的精神，引人民間可以辦，可是當時都市新條例制訂的時候並沒有排除掉政府公辦，那真正在更新條例之後，真正有依照更新條例來公辦都市更新的，是從 2005 年開始才有這樣的一個主管機關開始在主導，那漸漸由政府在主導的開發案例越來越多出來，後面會有一些說明。

這些政府主導的部分，他的目的在哪裡呢？他跟一般民間改建當然動機是不一樣的，政府是為了要能夠帶動整個都市的昇級，來引入民間的投資，他希望讓整個公共設施越做越好，能夠充實公共設施，創造更多的都市的公共利益，那另外一方面是公平機制來保障公私地主有合理機制，因為過去很多民間主導，可能就把公有地主的權益就犧牲掉了，所以政府主導的話，也有這樣一個保障的意義在裡面。

當年在柳鄉的都市更新案裡面，1981 年公告實施，當時叫區段徵收，那現在一談到區段徵收很多人就想到大埔事件等等，但當時是用區段徵收來徵收已經有房子的地方，這些地主他們土地被政府取得之後，政府蓋完之後，再分配回去給他們。當然政府拿到了大量的公共設施用地、道路設施用地，甚至大家可以看到在柳鄉裡面還有一部份的公共建築物、市場用地興建起來。但是因為這樣的一個完全政府來徵收土地的做法，引起了民眾非常嚴重的抗爭，所以這更新案本來的面積有 5 公頃多，卻縮小到 3.9 公頃，縮小了面積。那現在大家看到的這個狀況，現在看起來可能都覺得這個應該要更新了，其實當時是大

家覺得非常棒的房子。這個案子其實包括後來還有工專北側、很多這樣公辦的區段徵收案子，政府又得到一個很重要的教訓，因為政府跟民眾是站在對立面，因為地主要分多少，當然是從這個政府，自己就是建商，跟建商也就是政府來抗爭，所以政府跟民間站在一個對立面，這好像不是一個很好的解決方式。

在更新條例之後，第一個依照更新條例去公辦招商的案件，其實也不是由台北市主導，而是由當時的台北縣政府去主導，這個土地也不是台北縣政府的，他是誰的土地呢？他是台鐵的土地，那面積不大，小小的，可是這個地方的土地上面佈滿了違章建築，還有台鐵舊的宿舍。台北縣政府非常辛苦的去跟每一戶住戶去溝通，然後取得他們的同意才公辦招商。所以在零三年的時候，他公告了招商，當時昇陽建設得標。這個案子算是一個很戲劇化的案子，本來台鐵公司是站在一個反對立場，後來轉變成願意接受整個案子的進行，然後地主跟這些地上物的人也都能夠獲得一個很妥善的安置，台鐵也因為這個案子獲利蠻多的，因為很多店面、高架住宅的部分都由台鐵分配，那分配後台鐵隔幾年就把它標售掉了，這個獲得的利益相當的可觀，所以台鐵從此之後就知道都市更新是對台鐵有利的，所以台鐵後來就非常積極在推動很多都市更新的案子。所以這是一個一開始的案子，不過台北縣政府當年在辦的時候幾乎沒有任何法律上的依據，從這個案子也得到了很多寶貴的教訓，那對我們後來的案子也有很多的啟發。

可能我們對公辦更新要有一個比較明確的法律上的一個定義，所謂的公辦更新，指的就是更新條例第九條裡面講的政府主導的部分，那政府要來主導都市更新他有三個途徑，可以自行實施、公開徵選實施、委託實施、同意實施。那民間也可以主導，所以當時的更新條例設計成政府可以主導，民間可以主導，有兩個路線都可以走，並沒有說否定公辦更新的部分。那在整個推動的策略上面，不只是政府可以主導都市更新，而且這裡面中央還成立了中央的都市更新基金，來給予相關的補助，譬如說他有關聯性的公共設施、連外道路、橋樑等等，他可以由中央公基金給予助。但是相對的在民間的部分的話，政府的補助就相對比較少，所以公辦更新的推動其實本來就應該跟民辦的部



分要兩個共同來並重。

我們剛剛講過公辦都更的部分，他有三個主要方式，一個叫做自行實施，自行實施就類似剛才講的柳鄉社區，政府編預算自己來辦。但是現在大部分的政府機關不願意這樣辦，因為他編列大筆的預算，議會又要監督，然後自己要去談地主等等很麻煩。所以現在大部分政府公辦更新走的是中間這條路線，就是經過公開評選的程序委託實施，那這裡面有一些相關實施方式，包括權利變換、設定地上權等等的方式，待會會說明。還有再來就是同意實施，譬如說台北市政府同意台鐵來負責做主導，這個是同意實施。

如果是在做權利變換方面的話，是依照更新條例的第二十五條，那這個權利變換是類似法制化的合建，所以地主可以分配到更新後的一部分房屋，建商可以分配到一部分，像這樣的一個處理方式，那依他的難易程度，又分成 A1 型、A2 型，細節我們就不在這個地方說明。那設定地上權我想很多人了解，他其實是依照國產法裡面非公用財產可以設立地上權的方式來做，但是因為設定地上權他是一個沒有其他法源依據，就是更新條例裡面沒有明確的法源依據，所以如果你要用設定地上權的方式的話，就必須所有的土地都是政府的公有土地，才有辦法來設定地主權。剛才講的權利變換不用，裡面的土地就算政府在裡面沒有半塊土地，他也可以來執行。那第三個方法，其實是在國外用最多的，叫做附款式標售，什麼叫做附款式標售，講標售大家都知道，就是大家來投標，看哪個人價錢最高得標。可是所謂附款式標售就不一樣，他裡面有要求你這個得標人有些應辦事項，譬如說某些公共設施你一定要開闢，某些地上物你一定要去安置他等等這方面的要求，有些公益性的要求，在這樣的限制條件之下大家來投標，取得土地的所有權。

公辦都更說實在，關於程序面幾乎沒有法律上面的依據，但是我們依照其他類似像 BOT、促參或者其他採購法等相關程序，我們研擬出一個跟都更比較適當的、當年跟營建署研擬出一個過程。就是說主管機關應該先去認定這個地，做先期的規劃研究，然後來評估這個地方到底有沒有可行性，確認他的主辦機關到底是誰，再來確認他推

動的模式，還有他的開發辦理原則，然後才進行所謂的招商作業，那招商作業有所謂的準備作業、評選作業、簽約作業等等相關的。

政府來主導的都更有幾個特色，第一個依照更新條例第九條，沒有同意門檻，他不用取得土地所有權人跟合法建物所有權人任何同意，這個跟民辦更新有很大的不一樣。民辦更新要求要多數決，要多數的人同意，公辦更新沒有要求，但是你說不用取得土地所有權人同意，是不是政府就可以強制？沒這麼簡單，現在幾乎所有政府單位在推動公辦更新的時候，一樣要去跟原住戶一個一個溝通，可能不用同意書這樣的字眼，但他可能用的是意願調查表這樣的方式，讓你來表達意願。另外一點，就是政府要主導的更新應該是以他這裡到底有沒有必要做更新、有沒有他政策上的重要性為依歸，而不一定政府自己直接要去取得這塊土地、買下這塊土地，不一定。還有呢，政府做公辦更新，大家對他最高的期望就是希望說因為政府有公信力，政府很清楚他的政策要往哪個方向去，比較不會發生一般民辦更新，有時候民間想要走的方向跟政府要走的方向不一樣，那這時候可能會產生一些推動上的困難。那當然公辦更新，將來相對的應該是要對政府的財政有一些貢獻，所以這個是在政府公辦更新應該會產生的效果。還有，因為都更相關的法令不完備，所以現在目前所有的公辦更新案幾乎都是引用所謂的促參，引用促進民間參與公共建設條例法的架構去進行、準用此程序來引進民間的投資。

我們剛才已經講過相關的過程，那到最近幾年，大家可以發現政府來推動都市更新、主導都市更新這樣的聲浪是越來越明顯跟強烈，從零五年的時候，營建署提出說要公辦更新由政府來主導，零九年的時候財政部就宣布說所有的公有土地，只要是在都市更新範圍內，都停止標售、不能讓售，配合都市更新案來進行。那到了壹零年的時候公開來評選實施者，開始有大規模的在辦，那壹壹年的時候，開始案件多到不行，壹壹年到壹四年這三年可以說是在政府主導的公辦更新下，招商的件數最多的一段時間。那現在呢，台北市長選舉之後也積極的主張公辦更新，所以現在公辦更新變成是最重要的政策重點。我們大概統計了一下，在過去的這個十五年之間，所有的公辦更新到底



有多少件呢？真正有招商出去的案子或者是有實行的案子總共有 38 件，38 件裡面的面積有多大呢？大概是 4.9 公頃，那這裡面最多的當然還是以權利變換的方式來做的為主，但是裡面也有少數的附款式標售或者是設定地上權的案例，仍然有，但是比較少。

我們把公辦跟民辦做個比較，這個是過去十五年間所有的公民辦的都市更新案件的統計，這個上面的數字就是件數，大家看到紅色特別多，這就是台北市的部分，綠色的其次，這是屬於新北市的部分，那其他縣市的部分相對少很多。這個總共統計到 2014 年底，所有的案件 373 件裡面真正公辦的案件，核准的只有 8 件，我們剛剛講的 38 件事實上並沒有全部都核准，還有很多正在審議當中，那真正核准是 8 件。那我們用面積來看，所有核准的更新事業總共加起來是 117 公頃，裡面公辦的案件就佔了 7 公頃，所以佔的比例就差不多是百分之七左右這樣一個面積，所以我們可以很清楚的知道台灣公辦佔的比例很低，大概在百分之十以下，不管是用面積的比例來看，或者是件數的比例來看，相對的都是比較低的。但是如果我們來比較一下日本，日本公辦跟民辦就是接近並重的一個狀況，如果我們從件數的比例來看的話，民辦大概佔了八成，公辦大概只佔了兩成，可是如果我們用面積來看的時候，他民辦佔了五成五，公辦的部分佔了四成五，所以公辦的比例相對比較重。當然我們也認為說，如果台灣可以把公辦更新增加，那我想對整個台灣都市更新的發展是會有一個正面的，有點像一個大鵬鳥的兩個翅膀，你不能只有一個翅膀很大，這樣飛不起來，另外一個翅膀很小，這樣都飛不起來，應該是民辦跟公辦都並重這樣的情形。

下面簡單的跟大家介紹一下過去政府公辦的案件，其實大家對這些案件應該多少都有印象，但是不見得了解。第一個我要介紹的是在新北市的三峽三角湧老街，這個案子很多人不知道他就是都市更新的案件，這個案子是由當時台北縣政府擔任都市更新實施者來實施的一個案件，他看起來是所謂的歷史保存，但其實他不完全是保存。這個案子起源是什麼，起源是原來都市計畫上面在 1970 年代的時候就把它都市計畫道路拓寬了，土地也徵收了，可是真正要拆這個房子的時候，很多歷史保存的人士跳出來說不可以拆，這個是非常有歷史價值意義

的一個建築物，所以當時行政院就決定補助三億六千萬的錢，補助這個地方，把這個老舊的房子做一些整修。可是呢，地方民意嚴重反彈，他們說我們要寬的馬路，我不要保留這些老房子，土地都徵收了你怎麼保存，所以當時都市計畫上面就做了一個變更，把已經徵收的道路土地變更叫做景觀道路，然後上面容許歷史建築物可以在上面興建。經過很長期的論戰、雙方溝通，雖然中央給了台北縣政府很多錢，但是台北縣政府要去整修這些房子的時候，民眾是全部都不願意配合的，勉強找到裡面有六、七戶，本來有一百多戶，有六、七戶願意配合，所以臺北縣政府就先從這六、七戶裡面先行施做，施做整修了以後，旁邊的鄰居看整修的蠻漂亮的，那我們是不是也配合，所以就從六、七戶變成二十幾戶，二十幾戶又變成四十幾戶，四十幾戶變成一百多戶，一戶一戶就整修起來。這些房子大家不要以為他是舊房子，不是，他是建新如舊，大家現在可以看到那邊有一個警察局，那警察局是全新的房子，但他的設計各方面看起來都跟旁邊的房子看起來一樣，這就叫做整建。那你說為什麼他要走都市更新，困難在這個地方，政府雖然擁有土地的所有權，可是他沒有擁有房屋的所有權，所以當你要去興建這個房屋整修他的時候，請問你怎麼請建築執照？如果沒有更新條例，沒有公辦更新，你沒有辦法請建築執照，所以這個案子利用更新條例，政府實施不用申請取得土地所有權人同意，也不用取得合法建物土地所有權人同意，所以他可以直接去做興建的這個動作，但是當然還是要跟住戶溝通，一棟房子所有權人可能是二三十個，可能是祖先傳下來的房子，然後變成是大家共有，這個要取得同意真的是困難度太高了，但是因為有了都更條例，因為有了政府的公辦，而且臺北縣政府當時都市更新科主導這個案子花了非常大的力氣，天天在那裡被人家罵，一戶一戶去拜託，才得到今天這麼繁華的三峽老街，得到很多都市設計的大獎，大家覺得他是一個很好的例子，這個就是都市更新。

再來我們看看另外一個型態，就是我剛才講過都市更新不一定要政府自己主導，因為那個要政府有錢，這個部分叫做同意實施。我們有很多眷村改建的案例，這些改建的基地，最近眷改非常夯的議題，但是這個能夠做成也跟都市更新有關係。當時是由台北市政府同意國



防部總政戰局擔任實施者，就是同意實施，那這個本身幾乎每個面積都很大，像這個崇德隆盛新村，面積廣達 201 公頃，戶數非常的多，他的戶數原來是將近 300 戶左右，更新改建之後，變成 576 戶，因為這個地點不錯，所以很多眷戶都想要申請分配這個地方的眷戶，可是問題是容積有限，他們怎麼樣讓大多數願意分配到這個地方的眷戶進來呢？他就透過都市更新的方式來實施，然後增加容積獎勵，給很多現住戶來安置，而且這裡有一些是違建戶，違建戶部分的安置的部分，也是由都市更新條例裡面安置的方式來處理。

另外一個都市更新的例子也是在前幾年的時候很引起大家重視的一個案子，是潤泰創新得標的一個案子，是由台北市政府主導，在建國中學旁邊南海段的一個都更案。這個裡面的土地大部分是公有土地，只有非常少數，大概只有百分之二的土地是私有地。那公有土地也不是全部都是台北市政府，裡面有教育部的學產用地，這個牽涉到兩個公有土地管理機關就很複雜，兩個機關之間互相拔河、互相談判，兩邊都是公家機關都很硬，不容易談，但是市政府花了很多時間去溝通去談，裡面的私有地也一樣，也是去找地主談，請他配合，他願意才納入一起做一個整體公告的招商。那這個案子裡面有很多公益性要求，包括他要提供公共的出租住宅，還有國際的學生宿舍，這些公益性要求，他顯然不是一般的我們所講的房地產開發的案例，當然潤泰在裡面還是會分到一部份的土地，為了房屋來做銷售，不過那主要目的是為了籌措整體興建的經費。這個案子當時也創下了一個地主分配最高的紀錄，建商分配最少的紀錄，不過這個案子到現在目前為止還沒有公告實施，還有一些行政程序上面的問題。

還有一個類似的案子是在新北市，這也是一個我們覺得值得驕傲的一個案子，這個案子是由新北市政府來主導，他把新店市公所周邊的公有土地全部整合起來，叫做新店行政園區，那這個新店行政園區裡面舊的辦公大樓其實都非常老舊，所以經過都市更新改建之後，這些舊的辦公廳舍他們可以有新的辦公廳舍，包括警察局、稅捐處很多很多單位，而且透過這樣的都市更新，他創造更多公共利益，什麼樣的公共利益？他創造的公共利益就是建造了一個新的運動中心。所以

這個案子總共有三個部份，一個是行政辦公大樓，第二個是國民運動中心，第三個是住宅，那當然建商想要分配的是住宅，至於其他的部份，都是由公地主去分配，所以這個案子也是一個我們覺得對整個都市的機能做了大幅度的提升、改善很有貢獻的案子，這個案子現在目前在新北市政府正在審議當中。

還有最近這個案子也上報了，台北市新民段的都市更新案，這個地點在哪裡？這個案子就在新北投捷運站前方不遠的地方。這個案子台北市首創以設立地上權的方式來辦理都市更新，其實當時大家都覺得這是一件很好的事情，因為這塊土地其實面積不大，而且他位於一個很特殊的地點，這個地方有溫泉，所以當時認為這塊土地最大最有效的利用是提供溫泉旅館，所以在這樣的產品定位之下，市政府就認為說公營住宅我們盡量不要設在這個裡面，我們單純的把它變成一個地上權的案子，然後能夠提供一個溫泉的旅館，台北市其實也非常的缺少旅館。當時用設定地上權的方式來招標，而且市政府要協助他去取得溫泉的水權，所以他除了開發的收益之外，還有相關的租金等等的收益。當時這個案子上報被批評是一個弊案，但我實在看不出來他弊在什麼地方，這個案子本來市政府抱了很高的期望，說這個權利金可以到 18 億、20 億，所以當時估價師公正的估價估出來只有 14 億，市政府非常的不滿意，他在他們的評審委員會就把這個標價直接拉高拉到 18 億去招標，招標了兩次 18 億招不出去，降了 16 億招不出去，最後降了 14 億，富邦才以多一百萬，14 億一百萬來得標，所以當時其實這個案子看起來是非常公開的，也沒有任何圖利的問題，純粹是這個市場大家認為有多少價值這樣的方式。那並不是說所以的私有土地都拿出來蓋公營住宅就是好的，我想在某些特殊的地點上面，我們應該還是也要考慮到財政收益上面的需求。

下面我要介紹的案例我們可以稱之為附款式標售，不過我要特別強調他並不是依照更新條例來辦理，這個是由營建署當年主導的一個案子，為什麼當時不走更新條例？主要的原因是因為行政院要求他們要在非常快的速度之內要推出這個案子，那經過營建署長官的評估，認為如果要走更新條例的話，時間會拖比較久，所以直接變更都市計



畫，直接給他固定的容積率，這種方式最快，也不會引起一些爭議。這個案子是在當年行政院所謂的健全房屋市場方案裡面來推動的一個案子，在一百年的時候，由日勝生得標。那這邊所有的土地是賣給日勝生的，他以大街廓的方式來開發，而且都市計畫上面做了很多的要求，要求這塊土地必須以生態社區的方式來開發、規劃設計。那這裡面又分為兩個不同的區，並不是土地賣給建商，建商就可以為所欲為去規劃，這裡面要求未來這個建商他要賣的房子的對象，一定要符合國宅承購資格，而且每一坪的售價不可以超過十九萬五千塊錢，陽台售價不可以超過六萬四千塊錢，有很多很多類似這方面的要求，還要求其中總戶數百分之十的房屋不能出售，必須要做出租至少十年的時間，所以在這麼多嚴苛的限制條件之下，其實願意來投標的建商，成本都是抓很緊很緊的情況之下來投標。而且當時分成兩個區，這兩個區又分別開標，有人願意兩個區都投，他優先由兩個區都投標的廠商得標，所以這個案子在當時創下了很多開標的機制、各方面很多創新的作法和想法。其實這個案子如果沒有後來工程上的一些瑕疵問題，其實我覺得他是非常好的一個附款式標售案例，這邊甚至規定建商規劃的房型，你不可以規劃豪宅，都必須是小坪數的、可以有多少的部分，都有在招標的規範上做了非常詳細的規範。

從剛才所講的這麼多都更曾經做過的案例，我們學到什麼樣的經驗呢？以柳鄉社區為例，我們學到的經驗就是，如果政府自己去主導公辦，他就跟地主站在對立面，而沒有人去扮演一個仲裁者的角色，所以政府好像應該是從主導者變成審議仲裁這樣的角色，一邊是民間開發商跟地主，那政府站在中間的角色來平衡，這個比較對。所以從當年公辦更新的案子裡面政府學到的教訓，我今天很擔心，我們今天如果政府非常的大有為，自己跳下去擔任，就像當年的柳鄉社區一樣的公辦更新，政府什麼都自己來的時候，那政府就變成是一個被抗爭的對象，然後造成民間跟政府之間很多對立又再發生，我想這是我們過去學到的教訓。再來公辦更新政府要做的事情很多很多，而且負的責任很重，過去我們看到這幾個成功的都更案，大部分都是幾乎百分之百政府的土地，只有很少數的私有地，所以這個時候要公共協調對象相對的比較少，比較容易做成功，可是一旦你今天選擇要公辦更新

的範圍很大，地主很多，事情就不這麼容易了。所以曾經有一陣子幾乎政府主導的每一個都更案，只要看到私有土地的部份就把它割掉，拒絕它納入，我記得我還推過一個案子，當時旁邊一個地主非常積極的想要加入公辦更新案，可是政府非常斷然的拒絕不讓他們私地主加入，避免協調上面的困難度。另外一點，政府為什麼當年可以自行實施？因為政府有財源，有穩定的財源包括可能是來自內政部的中央的補助、或者是眷村改建的基金。有穩定的財源之下，政府才有辦法來因應這些自辦更新的困難。還有我們可以看到在最近幾年大家越來越對公辦更新有期待的時候，其實公辦更新再也不是單純蓋房子而已，他漸漸透過都市更新來提供很多的公益性的設施，包括公營的住宅、社會住宅、或者是辦公大樓、國民運動中心等等這些公益設施，敦親睦鄰，讓更多的市民可以受益。

這是我們過去學到的功課，但是相對的，我們的困難還是沒有完全解決，我們有很多困難擺在我們前面，譬如說在將近十年前，台北縣政府因為有了成功的縣民大道旁府中站的案例，他們就開始辦其他的都更案，碰到說招商來了，一樣是昇陽建設得標，也把所有的設計圖都畫出來了，也都審議通過了，可是這個案子卻開始不走，為什麼呢？因為縣政府跟開發商之間互相爭議，裡面有私有土地的地主，有違章戶，是誰要去溝通協調？誰要去負責拆遷？縣政府的想法是，我不是找你開發商來？就是你的責任啊！你要去幫我溝通協調，你要去幫我做所有的事情。可是開發商認為只是來投資而已，土地都沒有整理出來，怎麼投資？所以就認為是縣政府的責任。這個方面的爭議其實在我們很多都更案都一直在發生類似的事情。所以後來台北縣政府最近有一個成功的案例，他委託開發商的時候先說清楚，整合住戶的責任是你們建商，但是也不要要求你們現在就做到，給予兩年、三年的時間去整合地主，有什麼困難，縣政府跟建商一起來配合，這樣子才終於把大陳義胞這個案子合併、動工，所以每個都更案都必須來面對這個問題。

還有，我們現在的都更案大量面臨什麼樣的問題呢？歷史保存跟公產之間到底哪一個比較重要？也是台北縣碰到的案子，新莊的老街，



當時在招商之前都研究過，也跟當地的住戶、跟當地的地主、還有相關的專家學者都討論過，裡面該保存的是武德殿，新莊的郡役所被破壞的很嚴重所以不保存，可是真正等到他們建商招到了，然後做了設計圖送到市政府去審議，文資團體又跳出來說不行，新莊郡役所要保存，而且老街的部分也要保存，這個變成是開發商跟縣政府陷在兩難中間。這到底是誰的問題？是你縣政府的問題、還是你市政府的問題、還是我開發商的問題？雙方拉鋸。同樣的問題發生在台南的飛雁新村，這個是一個附款式標售的案例，得標的是遠雄建設，現在大家都落井下石，但蠻奇怪的事情是說當年在招標的文件裡面，已經敘明了該保存的是哪幾棟房子，除此之外你都可以拆，結果現在台南市政府要求全區保留，那我還花錢去買這塊土地，這個誤會大了。所以類似這樣的問題在我們都更案裡面，或大或小層出不窮，不是民間的案子我們只要把他扣個帽子說是官商勾結就好，不是這麼簡單，這個都是公有的財產，而且是政府主導、推動的都市更新案，他背後帶有重要的政策跟公共利益的方向。

還有在過去的幾年內我學到一個問題，發現一個很重要的困擾，就是當這個土地如果是公有土地為主的時候，往往公有土地的主管機關會以要賺錢的財政目的來要求公辦更新要做到利益極大化，但大家要知道，旁邊的私有土地地主也有需求，所以往往是公有土地地主跟私有土地地主之間在競合，甚至跟開發商之間產生很多利益上的衝突。其實我們常常在想這樣子來推動都市的發展是對的嗎？只為了自己的一塊土地要最大最有效利用，而忽視了周邊帶動的效果。其實在國外很多的都市更新案是把政府的公有土地當做觸媒，Catalyst。什麼叫觸媒？觸媒的意思是說我本身可以不賺錢，但是因為有了這塊公有土地的改變，帶動了周邊的發展，讓市政府有更多的稅收。例如很有名的 Faneuil Hall Marketplace 這一個案例，他是用一塊錢的租金租給開發商九十九年，開發商沒有賺錢，政府只跟他拿一塊錢，如果開發商賺了錢，政府才在裡面抽成，本身這個案子是一個歷史保存整修的案例，的確不太能賺錢，可是因為做了這個案子，周邊整個波士頓金融區全部都發展起來，所以政府的稅收突然暴增十倍以上，這獲利遠比賣掉、或是賣高價、或是怎樣的獲利都還要更大，這部份是個很好的案例。

同樣的赫頓廣場也是一樣，赫頓廣場本身市政府也賺不了什麼錢，但是赫頓廣場引發了周邊一百多公頃聖地牙哥的市中心的都市更新，那市政府才是真的賺錢，所以往往到底我們是只看那一小塊地，還是應該看一個比較大的範圍？

再來，到底是點狀的更新還是整體的更新？今天都市更新都被大家批評是點狀更新，所以我們公辦更新是不是也在做點狀更新？事實上我看起來也差不多，但是照理講都市更新應該是從一個比較大的範圍，我們曾經規劃過基隆市的環島商圈周邊總共一百公頃，像板橋浮州，現在大家看到的是比較中間的合宜住宅，但是我們規劃是針對三百公頃的範圍做規劃。照理講應該是有一個上位計劃指導下面每一個小的更新單元讓他們互相配合，然後才有一個整體都市的發展，但是公辦更新只想到自己一小塊地，沒有就一個大的範圍去做整體的規劃，這個是非常可惜的。照理講應該從上位的觀點來看，然後選擇一個可以啟動、帶動周邊發展最關鍵的一塊土地，政府去主導他。

再來，我們必須要強調目前更新條例裡面只有兩個條文是關於公辦更新，是更新條例第九條跟施行細則的五之一條，事實上法令非常的缺乏，不管台北市要來辦公辦更新、或者是內政部營建署要辦公辦更新、或各縣市政府要辦的時候，坦白講都是在五里迷霧之中，不知道我們的法令依據到底要依照什麼。原來五之一條只有說我可以準用促參法，準用而已，促參法的評選辦法而已，但是如果產生爭議糾紛要怎麼處理呢？無法處理，沒有法源依據可以處理，所以目前我們送到立法院裡面修法的更新條例在內政部那邊就把相關必須要補充的包括：評選的小組的法源、設立申訴委員會的法源、申訴的判斷等等，相關的還有包括公產的處理方式等等，這些跟公辦更新相關必須要有的配套的法令，全部放在更新條例這次的修法裡面。當然這次更新條例修法已經躺在立法院快三年了，兩年多了，從2012年底到現在已經快三年了，其實大家都把焦點放在說要不要強拆，其實那不是重點，真正的重點在於這些公辦更新的法源有沒有通過，如果通過了才有辦法真正讓所有公辦更新的所有程序完全有法律上的依據。那當然台北市政府可能不急，台北市政府決定自己來訂公辦更新的辦法，但是我



看起來公辦更新辦法，其實並沒有處理到更新條例需要處理的關鍵性問題，這個部份是必須要更新條例修法才有辦法處理。

另外，我們要特別強調其實公辦更新也不是完全政府公辦，剛才王組長講的非常正確，公辦更新是要由公部門跟私部門共同形成一個合作夥伴的關係，但是我們現在碰到台灣弊案頻傳，所以我們公務人員非常害怕動不動會不會是圖利他人，所以故意訂下非常多嚴苛的招標條件，再加上可能招標了，等到真正進到審議的時候又加碼再要求，超出招標條件更多，這個時候其實讓民間跟政府處在一個怎麼樣的關係？是一個又對立又緊張的一個關係之下，造成台灣都市更新很難大步向前。最好的方向應該是政府運用他的公權力，民間運用他的整合跟經營投資的能力，大家一起合作，朝同個方向去努力，政府必須要以合夥人這樣的立場來看待民間的投資人，而不是用警察抓小偷的方式來看待我們的投資人，不然的話可能非常難繼續經營下去。

下面我要講一個重點，我們現在還缺什麼？我們缺一個專責機構，我們剛才講過都市更新如果是公辦，事實上政府要負擔的責任非常的多，這麼多政府應負擔責任，包括你要整合地主、周邊所有土地的地主要去溝通、要去協調，這樣的工作要誰來做？還有政府跟政策之間必須要有連貫性，誰來承繼這個政策從上到下的工作？事實上我們到目前為止沒有一個專責機構，沒有專責機構，這些公辦更新案絕對都是推動困難，在國外不管是香港、日本、美國，或者是任何一個你有看到有在推動都市更新的國家裡面，這個都市更新的專責機構扮演政府的一隻手來執行公辦的都市更新案，這都是非常關鍵的機構，這個機構到現今都無法成立，曾經努力過四次，但是都失敗，那現在台北市有所謂的都市更新推動中心，但這個推動中心跟這個理想之間還是有一段距離的。

當然再關心最近新聞上面很熱門的議題，民辦可不可以轉公辦？是不是本來拆不動轉成公辦就可以拆得動？其實我們的看法是認為如果要解決拆不動的問題，他還是應該實行更新條例第三十六條拆除的部份才是正途，可是當然有時候政府考慮到社會的觀感不佳，政府就不執行強拆的動作，那就只能怎麼解決呢？我看起來在目前更新條例

之下只有兩條途徑可以解決，第一個途徑，我把原有核准的更新事業計劃直接撤銷，政府另起爐灶來公開徵求實施者、來公開評選，然後政府答應這個公辦來進行強拆；第二個是依照更新條例第五十六條，因為這個實施者業務廢遲，所以接管他，接管之後，再透過更新條例第九條來同意其他機構實施、續行實施，但這中間會造成可能實施者或是地主的傷害，可能實施者原先已經投入了很多成本變成無法回收，或者他已經答應地主的條件，因為換了實施者，公辦沒有辦法實現。不過當然這個部份還要看台北市政府現在擬定的新的法規設計，不過我比較無法認同的是，民辦的都更不能強拆只有公辦的都更才能強拆，我覺得這個是有問題的，這件事是對的，不管民辦、公辦他都可以適用，但是如果他是錯的，不管是民辦、公辦都不可以做，不是政府就比民間有多一點的正當性，我覺得說不過去。就算政府要強拆，要依據什麼法令？還是一樣更新條例第三十六條，如果三十六條本身是有問題的，他就應該廢掉，而不能只有政府可以用三十六條，民間就不能用三十六條。

最後的幾句話，想引用柴契爾夫人曾經說過的一句話：「政府不是一個有效率的生產者，所以任何工作都應該是政府去扮演一個遊戲規則的制定者，而不是自己去做生產者。」所以今天我們的公辦更新，如果是要政府去扮演生產者的角色，我認為是走錯路了，應該政府是做一個遊戲規則的制定者，你來引入民間的投資，我覺得這個才是政府。但是大家也不要對公辦更新抱有太高的期待，我常常碰到很多地主問我這句話：「我怎麼樣才可以申請市政府來公辦更新？」我說：你不用想了，不可能的事情！公辦更新只能夠做少數的案子，不可能全面性民間一般的社區改建都要找政府。事實上他們要公辦更新的困難度不比民辦來的低，可能困難度更高。我們未來的都市更新發展方向，應該是成立專責機構，然後政府來制定政策、招商投資，政府只要看最後能夠得到什麼公共利益，這才是一個政府需要做的。那公私部門必須站在一個合作，而不是站在對立，像警察抓小偷這樣一個關係上面，我覺得這才是我們全體人民之福，我們都市能夠繼續往下發展的。非常希望在座各位都能一起朝這個方向來努力，今天就到這裡，謝謝大家。



司儀

我們邀請王組長為我們做下半場的開場。

主持人：王武聰 / 內政部營建署都市更新組組長

首先感謝剛剛丁執行長給我們的一些挑戰，應該說給營建署的一些挑戰。剛剛講的三點結論包括柴契爾夫人講的話，我們都同意，也都照單全收，那我想公辦都更應該可以帶給大家未來很大的機會，雖然有挑戰還是有機會，所以還是再次掌聲謝謝丁執行長。

接下來就是我們的仲量聯行的趙總經理要為我們講都市更新的市場面的部份，我剛剛講過我對這方面很感興趣，房價是都市更新很重要的部份，然後趙總也會針對我們目前各縣市政府都在做的公辦都更招商、一些細節，告訴我們一些我們所不知道的事情，所以接下來我們歡迎趙總經理，謝謝。

與談人：趙正義 / 仲量聯行台灣分公司董事總經理

與談題目：公辦都更的商機

王組長、丁執行長、何老師、陳老師、曹董事還有各位與會的貴賓大家好，很抱歉遲到了一下，因為今天早上剛好是桃園的華泰 outlet 開幕，剛好也是讓大家有點信心，因為這塊地是桃園產專區的土地 21.9 公頃，是我們公司協助高鐵局招標給國泰，在三年前的 12 月 18 號簽約，三年後的今天，我問執行長，他沒有看日子，剛好這麼巧，三年後剛好營運，我們都非常訝異人實在多到超乎我們想像，所以各位，我不是幫他做廣告，坐捷運搭高鐵過去，我們現在開車過去差不多要一個小時，但是你坐捷運加高鐵，大概四十分鐘就可以到，所以真的非常方便，也讓大家覺得對政府的案子能夠再產生一些信心，也對於現在低迷的房地產市場景氣能夠再有一些激勵的作用。

那當然我今天會跟大家報告，陳老師給我的題目叫公辦都更的商機，因為我自己擔任了幾個地方的都更委員，那現在大家找我去做都更委員，主要是希望我能夠促進都更的推動，我自己其實也有一點灰

心，所以我幾個地方都辭掉了，在場可能有一些業者，大家心裡都有一些苦水，政府部門其實非常努力，包括王組長跟地方政府都非常努力，所以我們今天，我一方面介紹一下這個主題叫商機，一方面我也會提出來，照著剛剛執行長所提到的一些關鍵，我也從我們的角度來提一些我們的看法。

剛才組長提到都更這部份，其實就東南亞來講，常常接觸到很多國際的廠商他們到台灣來，看到台灣的都市，當然可能各位全世界都市都看到，尤其中國大陸的城市，還有一些首長過來，覺得台灣這麼進步，這個都市怎麼這麼矮、這麼舊？我都跟他們講因為台灣比較進步，我們三十年前就開發了，所以你可以看到我們這個城市其實大家從飛機上下來，大概只有信義計劃區比較看到國際的一個城市，所以都市更新是勢在必行，不能不做，問題是說為什麼推不太動？當然跟我們是一個民主國家有一些關係，但是台灣的民主是不是真的民主，這個題目我可以談一天。我最近跟幾個大老闆，包括國內、國外，認為台灣不應該是實行現在的民主，因為我們只有民主選出首長，但是所有的事情都是少數綁架多數、或者是少數癱瘓多數，公權力其實沒有辦法執行，政府其實也非常的辛苦，自從王家事件之後，大家都非常的辛苦。

剛剛組長也有提到，現在台北的高房價，是實施都更很好的養份，那我待會後面也會提到我們的看法。我們認為都更加上政府的權力，才是真正能夠合理平抑房價的方法，而不是現在用很高的房屋稅、地價稅，這個叫殺雞取卵。你應該是說怎麼樣有雙贏的方法，因為現在所有的建商口袋都很深，但是沒有麵粉你要他怎麼做蛋糕？民眾買不到蛋糕，所有的蛋糕都是最貴的蛋糕。所以這個都是他們的問題，你只能夠透過都更，擴大供給，所以公辦都更是讓大家有一個很好的願景，當然也需要公權力帶動更多元的發展。剛剛執行長也提到都更並不是公部門自己來做都更就好，是希望藉由民間的力量來做，我前面這邊是藉由營建署的一些例子，讓大家知道其實從中央到地方都很積極的在推動整個都更。都更他也并不是只是蓋房子而已，他也是希望能夠促進整個都市能夠更多元的發展、希望能夠保存一定的歷史文化、



能夠讓台灣的城市更永續的發展，目標甚至有一些社會住宅、公益設施都含在裡面，我後面會提到該怎麼做。

營建署也非常的努力，之前我們也跟基金會一起合作，因為我們公司的專長是在招商，我們不是在做規劃或是策略、政策的部分，那我們也協助做了一些招商，甚至帶營建署一起到國際上做一些接觸，目前營建署還是持續在推動台灣各地的一些招商，這個部分，我們也非常的感佩，我們平心而論，營建署算國內，也是少數政府很積極在招商的，我提到全世界最大的不動產展，我們營建署去年也參加了。台灣在國際招商這一塊其實還遠遠落後很多國家，不過我們的政府營建署其實都很積極在推動，剛剛在中間閒聊的時候聊到，例如像中山女高，這個是一個非常好的區位。我今天不會細節去講個案，只是讓大家知道在中央的部份他們也同步在推動一些很好的案子。

我剛剛也請教丁執行長，基隆的西二西三碼頭，我也可以公開跟大家講，我甚至有國際的廠商對這個案子有興趣，因為基隆西二西三碼頭是什麼？就是在基隆港的西側，那他其實大家會覺得這個只是基隆的一個案子，就像我當時跟國泰講華泰 outlet 這個在桃園有什麼好做的，問題在於商場的定位。各位知道義大中心也是仲量聯行做的招商、管理。那這個我們定位他會是台北的 waterfront entrance，不要看他是在基隆的一個開發案，他是台北的水岸入口，香港的海港城，各位有沒有去過？現在被大陸的觀光客塞滿，這個其實就可以做一個海港城，下面做商場，上面可以做旅館、住宅，那當然這個整合的問題，我剛剛也跟執行長在聊，當然你在私地的部份，這個是技術上的問題，就是說可能把私地切開來，不要在裡面做權利變換，這樣會更複雜。

都更他沒辦法十全十美，所以必須要做一些犧牲跟折衷，但是你真的能藉由公有土地的帶動，像我剛剛提到華泰這個案子，青埔的房地產現在太貴，但是華泰開幕之後，其實他未來還有一波前景。因為上次招標的時候有人說：趙總說這個地方可以到四十萬。結果地價就一直衝，那現在的價格其實有點高，不過講實在話，華泰整個開通之後，整個地方的生活機能帶動起來，所以公部門能夠帶動點火這個作用，我完全同意執行長這樣的一個作法。那當然台北市政府更新的整

個策略草案，基本上台北市政府也是希望積極推動都市更新，我跟林欽榮副市長也常常見面，也提供他一些意見，其實整個看來，每天都非常的辛苦，很積極在推動，他們也指定了相關的都市更新，包括南機場等等都很努力在做，包括忠義住宅這個部分，我參與的不多，我從我自己在市場上的一些觀點，可以提出大概是怎麼樣的作法。

那目前來講，各位有興趣可以上他們網站來看，大概 105 年會推四個公辦都更案，包括紹興南街、大直北岸段、還有捷運科技大樓旁邊的一塊土地、還有在南港車站旁邊也有一塊地。當然這個部份是屬於我們公部門目前正在推的幾個案子，我並不想就個案做太多的介紹，我比較重點主要是來探討、分享一下我們認為的幾個觀點。因為剛剛執行長也提到公辦都更不是由政府來做，但是民間要怎麼來參與？現在碰到的問題就在於大家認為公權力不彰，也不是怪政府，現在是整個社會的一種氛圍。另外一個就是說我們公辦都更的地都比較大，所以需要投資的金額也比較大，裡面其實不是只有做住宅，我們一般業者大部分都只有做住宅，像這次台鐵台北南港都更案，他也牽涉到商用不動產、牽涉到辦公商場、旅館，他都需要比較多資金長期投資。

過去因為土地整合不容易，所以這部份慢慢在起來，開發商需要結合更多資源，那當然整個都更的財務規劃是有誘因的。現在比較嚴重的是這個民粹政治，剛才執行長說弊案頻傳，我不認為是弊案頻傳，傳說中的弊案頻傳，其實我不認為有弊案，高鐵局的案子我們大概做了 25 年以上，我跟各位良心的報告，今天有沒有高鐵局的人在這裡？我帶他們去看華泰的地，買一罐礦泉水，他還要付錢給我們，其實很多政府尤其在推動招商這一塊，真的大家要對他有信心，只是說因為政黨輪替，大家對之前的案子不是很了解，所以有一些質疑，造成整個社會氛圍認為這個案子有弊案，其實我們自己在看並沒有，我跟各位講五大案我們公司都有參與，仲量聯行是連續八年得到全球最有道德的公司，所以我敢這樣講我也不怕人家調查，因為我現在還開 toyota，也買不了好車，不過就是每天都很心安，借用馬總統的話，每天都睡得很好，這反而會被罵。

不過我覺得我們大家還是要公平透明的看，怎麼樣讓民間跟政府



能夠雙贏，因為殺頭的生意有人做，我是不鼓勵做殺頭生意啦！那賠錢生意是不會有人做。所以你要能夠成功地引進民間的資源，政府在規劃上面應該要怎麼做？我大概就整理了幾個重點，包括可行的市場，你的產品要對、你要有透明的市場資訊，這等下我會再很快的提一下，公平公正的招標機制，讓民間有可以承受的風險，最重要的就是財務要能夠可行，財務是非常的重要。政府來辦這個都更的時候，他都會來做一個先前規劃，那當然在座有一些是政府單位、有一些是民間機構，那政府在做的時候，他會先做一個市場的評估，這個地方有這樣一個機制，我等下也會談到現在的估價方法到底對不對。不過無論我們都覺得政府在做前情規劃的部分，要能夠早點了解廠商的需要，除了居民需求的意見需要做整合之外，這樣整個未來的招商才會成功，這個是大的觀念。

但問題是怎麼了解投資經營者的需求，並跟居民的意見之間做一個更好的整合？這個都是一個挑戰，我也了解，但我只是提到一個觀念，尤其這種大型的商業設施，各位知不知道雙子星為什麼會失敗？其實也不是弊案的問題，每個人的看法會各有不同，我的看法是，因為雙子星已經把建築設計做完了，其實他沒有吸引到真正有錢的大廠商，可以更有實力才可以有更多資金，那其他參與的廠商也還算不錯，不過第一家可能確實是有一些課題。像國泰這些大的壽險公司，其實這種土地在像香港的 IC 一樣，照理講大家會搶，但是你已經把建築設計做完了，碰到一些大的業者他就說，我的百貨公司怎麼可能經營在人家已經設計完的大樓裡面。所以這叫做好的西裝可能比布還要不值錢！這個是第一個觀念，政府在做公辦都更，早期的時候我知道有一些案子甚至把都更的獎勵基金、把整個行情設計都做完，其實這個部分你要保留給民間，因為他才是真正未來要開發、行銷的對象，因為獎勵其實我自己也做那麼多，只要能夠有一個一定的額度框在那裡，基本上就可以來做招商，而不需要把所有的設計條件都做完，這樣反而會做好的西裝，讓後面投資經營者更難做。就像我們高鐵這塊地，其實早期長官說可能蓋得很高，其實不一定，各位有機會可以再過去看。

那另外就是說，我自己擔任都更的委員，我看這個估價最近好像也有一些單位在審查，我從第一天我就覺得這個估價的公式不太對，我們現在給建商風險管理費，但是並沒有考慮到他的利潤，風險跟管理費的部分才 15%，但我們都知道都更它需要很長的整合時間，這部分成本都沒有算在內。很多其他的學者委員就一直在講風險為什麼要這麼多？現在很多都更的財務報告，他會把造價灌水，然後把售價壓低，明明知道售價是不對的，照理講這個售價不只有這樣子，可是因為這整個架構你沒有讓民間有利可圖，那只好在報告書裡面有這樣子的影響。

另外剛剛提到，店面常常都是都更的單門。另外一個像我們公辦都更常常會牽涉到的地上權估價，目前各地方政府的估價，我覺得很不好。有些人問我：趙總，地上權應該是占市價的幾成？各位有些人可能還是覺得地上權的價格應該是市價的幾成，不是這樣算的。你應該是根據地上權所在的區位，他可能做什麼樣的產品、為了多少租金、要投入多少成本，用收益法反推地上權的價值，所以有些地方你的價值是非常低的。就像七股站我們招出去，其實沒有前提的權利金，我們全部是用營業額收加成地租，所以當他做起來的時候你的營業額就會更多。

另外一個就是，因為昨天公告地價又調整，調整 30%，我最近早上又碰到一堆業者跟我講：現在要怎麼做？公辦都更跟我們的幾個案子，如果採取地上權，國產署以公告地價的 3.5%，地租百分比應該都再降低，我覺得 1% 就好了，為什麼呢？3.5% 不是說變便宜了嗎？我認為你寧可把地租固定在那邊，廠商才有可以依循的，公告地價每年這樣變動，廠商財務計畫沒有辦法做。但是你又沒有辦法，因為公告地價依法是由地方政府訂定，所以這個時候就把它比例降得越低越好，你把權利金拉高沒有關係。不要用公告地價算地租，公告地價早期國家收 5%，5% 風險更大，地租漲 30% 的時候，整個財務計畫都亂掉了，所以這個部分也是另外一個蠻重要的。

另外權利分配的估價時間要能夠界定，現在台北市權利變換大概建商都不敢做，因為自從美河市之後，幾乎沒有一個案子。我自己又



幫他們審查一些案子，這都是必須要把估價權益分配的時間算出來，我們都市更新可能也會碰到這樣一個問題。因為現在政府公務員很難為，你怎麼做都會錯，像美河市的官員，其實人不是萬能的，美河市其實我們公司也有參與到，最早投標的時候，當時一坪的房價是十六萬，美河市投標的時候是在湯泉之前，但是後來那個權利分配估價不是我們做的，你不可能要求官員有一個通天眼、有一個水晶球，看到五年之後房價會多少。我也覺得現在所謂的超額利潤分回，也是需要再做檢討，因為當它賺錢的時候你要人家分回來，賠錢的時候你怎麼辦？這樣從國際的角度，人家更不敢投資。其實五大案都碰到同樣的問題，就是用現在的眼光在看過去的價錢，所以大家覺得以前的政府一定有弊案、可能有貪污等等。大巨蛋我們投標的時候其他的廠商都不願意參與，包括很大的壽險公司，後來看到我們算的財務發現很困難，不過遠雄還是願意去做。這些東西我們都需要把它做得更合理。

另外地上權的部分，現在我們公辦都更有一些地上權住宅，台北市也有一些地上權住宅的案子在賣。我上個禮拜才在金融研訓院，我們找了新加坡跟香港的專家過來談台灣的地上權估價，因為銀行現在不敢估價，不知道到底要不要做融資給地上權，其實我跟銀行講，還是可以做融資的，但是台灣的地上權住宅最好不要推，為什麼呢？因為台灣不是走地上權分割式銷售住宅的國家，但是地上權的住宅可以做出租式社會住宅，因為地上權分割的住宅最後是收不回來的。依照中國大陸的經驗、香港的經驗，新加坡雖說是收的回來，但是到最後他都是重新再開發。因為一棟地上權你賣給幾百戶之後，台灣以後其實也收不回來，如果你政府現在能夠用所有權的住宅，既符合台灣現在的主流，政府也能拿到足夠的價金來做其他的事，我想這也是很重要的。

另外剛剛執行長提到，我們現在推動公辦都更還有一個很重要的目的，也是各個地方政府都在談到要做公共住宅，我下個禮拜要到桃園去談公共住宅怎麼做，現在的公共住宅當然如果政府有經費是很好，但是如果結合在都更裡面、土地資源又不太夠怎麼辦？所以我一直在倡導應該要從跟捷運整合，做 TOD 的一個規劃，那什麼叫 TOD？

Transit Oriented Development，就是在捷運站周邊把容積率拉高來做規劃，就像我們剛剛提到華泰這個案子，他如果在一個很遠的地方，它的生意就不會這麼好，如果在捷運站周邊，到站就到家、到站就到公司、到站就到商場，它的效益會比較高。那這個怎麼做呢？譬如說現在容積率只有兩百，把它拉到兩千，然後政府拿到一千八，一千八中可能分給地主百分之十他就很高興，假如是私有土地，或者是公有土地百分之百拿到。拿到這個這麼高的容積率，就可以拿來做社會住宅、做新建銷售型的住宅、做商業設施，財源就有了！

我特別強調，像這個樣子的東西要留在捷運的周邊，目前其實是可以做的，像現在的三環三線。香港的捷運車站旁邊的容積率就是兩千，香港是全世界捷運最賺錢的、真正能夠回收捷運財務的。大家不知道三環三線現在為什麼沒有在動？就是因為政府沒有預算，可是民間所有業者、壽險業者錢多到不行，他們也很希望能夠有東西參與，所以我們如果在三環三線或新的捷運線上找一些公有土地，把它容積率拉高，政府就等於是拿到幾乎是免費的土地。政府利用民間的資源來投入、推動公共住宅。

大家會不會覺得這樣容積率太高？上次我在演講的時候，也有一位問我說：「趙總，你認為台北市容積上限到底該不該做、該不該有容積上限？」那其實我覺得現在的都市它的型態已經跟早期的型態不同，所以容積率不能再用三十年前的容積率，我剛剛提到這樣的容積率，其實它會留出更多的綠地，你應該是人把它集中在捷運車站附近，這樣他不需要自己開車，是一個綠色的運輸，捷運的運量也會增加，整個財務計畫才能夠 **balance**，滿意度也會提升。所以未來全球都市都是朝向這個發展，這叫 **compact city**。都市計畫的概念也要更進，有這樣的概念，我也同意執行長，我們要有一個整體的都市藍圖，像倫敦跟巴黎都在做大倫敦大巴黎計畫，台北市跟新北市應該整合起來做一定的思考，把這樣一個概念帶進去，這樣才有辦法蓬勃。不然到現在土地也整合不了，工地速度緩慢。大家覺得這好像很困難，其實我覺得並不會很困難，因為有效率的政府在辦這個都市計畫變更，尤其有公有土地，其實都市計畫調整，它就可以讓整個事情往前走。



當然另外我也呼應了執行長，那天也一直跟他提，我自己的看法是，現在三十六條代拆當然不是唯一的問題，但這個事情不解決的話，都更真的是不用做了。人性而言，每一個人都想要當最後一個談的人，如果我不能夠強制執行，等於在鼓勵釘子戶，當然最後像龍穴等的問題也就不曉得怎麼樣解決。我聽到的版本跟執行長的版本不太一樣，我也是知道一些。今天都更沒有代拆，其實類似的事情全世界都有，新加坡、香港也都是，但政府還是要能夠執行公權力，如果不能執行人家把你當紙老虎了。今天換成你是地主的話，那我也不要跟你談，你最後來跟我談，我可以拿的最多。所以這個很明顯的道理，政府不能不做，我想這個部份我們在業界也是呼應的。我自己認為是說，其實我現在在做都更委員，我發現民眾並不會這麼難溝通，也許因為我是委員，所有的事情把它公開透明，今天王家它要多少錢，所有的東西都做紀錄，如果說對價格有爭議的時候可以訴諸專業公允，大家來做評論，就不會說今天拆王家，明天拆我家。你知道他要的是什麼的時候，就不一樣了。所以這過程中要能夠很透明的紀錄，就像我們在看很多事情，只要透明弊端就比較少。不過現在事實上整個市政府講也是要建立一個透明的政府，所以我們也希望都能夠朝向這個方向來走。

另外一個就是要能夠積極招商，這部分我要給台北市政府鼓勵一下，沒有看過所有的招商能夠所有的局長跟市長從頭到尾都在的！這一點很好，就民間和國際上來說這是一件非常好的事。不過最近遇到執行長剛剛提到的，民間的信心是很低落的，尤其是五大案的問題，所以我建議大巨蛋的問題趕快解決，大巨蛋到底是是非曲直，把它往前去推動，讓民間對政府有信心。政府其實也是所有的各級政府機關都抱持著很積極推動事情的方向在走，我們盡量不要有政治的想法、政治立場，像我們都是灰色的，沒有顏色的，不管是什麼顏色基本上大家都是希望為台灣好。那公平合理的投資契約，剛剛執行長提到雙贏的夥伴關係、one-stop service，這都是國際上非常重要政府在推動公辦都更的方向。民間來參與其實也面臨了很多風險，所以代拆的部分一定要講清楚，我也不見得贊成政府介入去談這件事情，其實是蠻辛苦的，不管是政府談、或者是民間談，都是很辛苦的，但是如果沒有

後面那一把尚方寶劍的時候，那會都談不成，你只能夠假設大家都是善良、非常敦厚的老百姓，但如果有一兩個的時候，其實就很難處理，所以整個台北市都更現在很大的癥結就卡在這個地方。那我想差不多時間也到了，我想就先點到這個地方好了，就希望公私合作能夠帶動公辦都更的發展、推動台灣永續的經營，那後面是我們公司的一些簡介再請各位參閱，謝謝！

主持人：王武聰 / 內政部營建署都市更新組組長

那就謝謝趙總，他講的比我們想的還多，我覺得應該可以當成我們政府單位在投資或一些招商的建議，好那再給趙總一個熱烈的掌聲，那接下來我們最後請到何老師來幫我們介紹四個日本的案例，歡迎何老師。

與談人：何芳子 / 中國文化大學推廣部建築與都市計劃研究所兼任副教授

與談題目：國外公辦都更成功關鍵：日本經驗

非常榮幸能有這個機會，首先跟大家說對不起，因為我這幾天重感冒，所以可能在等下報告的過程不會順暢，那請大家包容。我們針對日本的制度跟舉幾個例子進行介紹。剛才兩位提到很多台灣在推動公辦都更的一些相關的關鍵跟困難，其實我們都市更新的權利變換機制是從日本來的，我們有很多相關的社會經濟條件其實跟日本很類似，不過就我們整個行政體系推動下來之後，其實我們辦的都更跟日本有非常多基本上的不同，那這些不同，我想從等一下我的例子裡面可能可以稍微讓大家知道，我們有一些關鍵或課題沒有辦法突破的點剛好就是日本在推動更新的一些特點。

日本都市更新的法律依據就是日本再開發法，這個再開發法是在1969年訂頒的，他在這個法裡面首先就界定都市更新是一個具有公共性的都市計畫事業，他們認為說你要依照法律的規定來辦都市更新，你必須這個地方一定有他未來的發展潛能，所以這個地方可以給他比較大的開發強度，他會透過都市計畫的程序界定高度利用地區，因為



有高度利用地區的定位，所以他可以給予容積放寬。這就是跟我們的都市更新非常大不一樣的地方，日本都市更新的事業是從都市計畫的層次就定位，我們的都市更新是在我們現行的都市計畫的架構跟規範裡面，剛才趙總有提到我們的都市計劃可能是幾十年或幾年前訂定的，他一些相關的土地使用管制根本沒有辦法配合實際發展的需要，所以這一點就變成很多我們在質疑的，為什麼要給這麼多容積獎勵，他不符貢獻。所以在日本的都市開發制度，他首先就訂的非常清楚，在都市計畫的程序裡面就做了非常的重要的內涵規畫，比如說他規定容積的上限下限、建蔽率的上限、建築面積的下限以及規定蓋的鏡面線，那這些的規定就是保障土地能夠做合理健全的使用、可以確保開發的空間、然後可以讓零細的土地能夠來合併使用等等，就已經做這樣的一個規畫，所以都市計畫通過之後，他就可以往新的計畫全面去進行。

在 1969 年訂頒之後，到目前這個法做了十幾次比較大幅度的修法，這裡面，1975 年修法把原來規畫以權利變換實施方式界定了第一種事業，用公權力介入可以強制收買土地來做都市更新的，叫做第二種事業。那第二種事業他必須要有一些條件，這個條件就是他一定要具備有高度公共性或者急迫性，另外面積要在零點五公頃以上。這些就是由政府或 UR 都市機構，這個 UR 都市機構是怎麼樣的一個機構，等一下可能我再說明一下。住宅供給公社就是由地方政府成立專門在新建符合中低收入住宅的單位，這些就是可以來當第二種事業的實施者。那主要這種方式可以強制收買，其實跟我們的區段徵收的徵收方式很類似，更新後土地跟建築物是用出售或是出租來處分，那當然權利人他就有優先承購或者優先承租的權利。這一些第二種事業當然也不需要取得土地所有權人的同意，這就是到目前為止的實施狀況。

這張表前面的幾項有組合，組合就等於是我們的都市更新會，個人就是他的土地所有權人數沒有超過五人以上，那就是個人實施，再來就是再開發會社，再開發會社跟我們講的再開發公司是不一樣的，他必須要有所有權人三分之二以上的掌握權跟持有三分之一以上的土地跟房屋面積，由他們來組成、由他們來擔任實施者，公部門的部分當然就是地方政府、UR 還有供給公社。從這裡面可以看出來公部門實

施部分到目前完成的地區大概有 192 個，地區數佔了 22%，但是面積佔了 45%，這裡面政府執行比較多。公辦都更的規模比較大，他的平均規模差不多是 2.9 公頃，私部門的規模是比較小，平均差不多 1 公頃。

這裡面我們特別注意的就是組合這個部分，就是更新會，我們知道現在不管是實施都市更新很多的台北市、新北市，用更新會來擔任實施者其實很少，但是日本很多，他到目前實施完成的有 509 個地區，就比例來講差不多佔 58%，但是面積佔了差不多 47%，所以日本可以說是以自力更新的事業為最主要。

我下面要舉的幾個例子，主要是強調用第二種事業來做的幾個案子，他的特點大概在哪裡。這是在東京都的新宿副都心西北側，它的面積有 4.7 公頃，是由東京都來擔任實施者，其實他的權利人也很多，有超過五百人，現況就像這樣，非常密集的一層建物，說真的在日本像這種的地區還有很多，尤其是像木柵建築密集的地區，其實這分佈還蠻多的，已經成為東京都都市更新裡面怎樣加速實施非常重要的一個個體。那這個案子他是這樣的一個範圍，因為中間有一條幹道穿過基地，他是透過整體規劃分成四個街區，整體規劃是要興建九棟建築物，裡面的這棟是住宅棟，這個是九層樓，是由東京都來興建，其他到目前都已經完成了。這其實都透過所謂徵求民間投資的方式，那這是他用所謂特定建築證，內容會提到有很多專有名詞，最後我再就這幾個名詞一個一個解釋。不過這裡要強調的就是在整個地區的核心，大概跟我們差不多，1、2 層樓到 3 層樓引入了百貨、超市、餐廳還有診所等等，在四層樓的部分，因為配置了有 IP 金融等產業的相關領導交誼資源空間，要強調的是，他強化了防災功能，規劃了很大的避難空間。這個案的特點是東京都實施時，整體規劃採分期分區的方式實施，也規劃公共服務設施與避難空間。

再來第二個案是在千葉縣的成田市，我們知道成田這個地方是在 1978 年成田機場啟用之後，成為空運的最重要門戶。那這裡面積不大，只有一點四公頃，因為他首先透過都市計畫調整整個道路的性質，並且劃設了非常大面積的站前廣場，幾乎面積佔滿了整個基地的二分之一。那這個地方是用公開徵選所謂建設業務代行者，什麼叫做建設業



務代行者？這個我會再做說明。這裡面他盡量去提供一些公共設施，比如說三到五層樓有公益設施、提供多功能的展演空間、市民畫廊，也有另外的停車空間可以容納兩百多輛車。另外 B 棟，就是比較低層的，六層樓，他是做店鋪跟事務所。他的特點是採建設業務代行者，什麼叫做業務代行者？就是特定事業參加者再加上特定業務代行者，諸位先保留這個名詞，我們等一下再說明。那事業計畫認可之後，A 棟的地主就可以優先承購這部分的店鋪，其他就保留作一個中繼的使用。這個案子他提供的公共設施是由成田市以權利床跟保留床來取得的，那什麼叫權利床跟保留床？因為都市更新他給他容積獎勵，分回給原來權利人的部分為就叫做權利床，多餘出來的樓地板面積就是保留床，政府除了可以分回的權利床之外，公益的部分他還是會去承購取得，這個停車場也是由市府用保留床取得的，這個住宅單元就讓特定事業參加者去取得。

第三個案例，是在大阪，是大阪來實施的一個更新案。去過大阪就知道，從北到南的一個發展主軸，梅田到難波再往南就是阿倍野。他這個面積很大，一共有二十八公頃。他原來是這樣的一個狀況，他權利人有達到三千人左右，權利人數非常的大，大都是木造建築密集、店鋪等等的地方。他也是採用整體規劃，增設公園以及相關的公共設施之外，建地就計畫要興建二十九棟。大阪市從 1976 年就開始一塊一塊的去興建，到目前為止都已經興建完成，最後完成的就是這一棟，他非常接近捷運，所以變成是這地區的核心，他的兩個街區跟車站都以空橋連著，這空橋最近才再更新過。這個案例也是採用引入特定建築者的方式，剛才那一棟 A 2 是一個六層樓的購物中心，那這個二十四層樓的建築物，他一個是複合使用，一二樓是商業、三樓到十一樓引入商務旅館、十一樓以上是住宅。他用引入特定建築者，他的權利分配，原權利人佔了 10%，20% 屬於特定建築者，其餘的 70% 都屬於大阪市政府。大阪市政府將購物中心委託特定建築者一起經營，A2 購物中心開張之後大概一年，他們調查周邊的土地地價，大概上漲了 30%，可見都市更新帶來的經濟波及效果。

第四個案例也是在都東京裡面，一、兩個車站所夾的、權利人有

兩百多的一個地區。現況是這樣，他就是在東京墨田區，墨田區在東京裡面算是老舊的工廠、住宅非常密集的地方，中間的道路都非常的狹小，是迫切需要更新的。其實原來地主就是想用更新會的方式來辦，但是因為權利人多，權益又很零細，很難溝通、很難達成合議，所以就請墨田區公所跟他們合起來聯名，去請 UR 都市機構來當實施者。這個案子其實周邊附近一些都已經完成了，現在講的這一塊就是這一個，這個是由 UR 來幫他們實施，基本上畫成兩個部分，這裡面代表讓投資者所分回去的部分，白的部分是 UR 取得的，紅的部分都是都是權利床，都是由權利人來取得，大概用這樣的一個架構完成。那這個案子的特點是由 UR 來擔任實施者，而 UR 要不要來擔任實施者，他們有請一些專家組成一個評估小組，評估要不要接，假如他們認為民間沒有辦法來做、有困難，而且必須要趕快來做、有迫切性的，UR 才會答應。

UR 其實到今年已經有一甲子六十年的歷史，他是在 1955 年日本在戰後必須要大量興建住宅及開發住宅用地所成立的一個住宅公團，但是經過了八十年代、九十年代，因為要配合整個日本社會經濟條件的變遷，所以 UR 也一直在轉型，也調整他的機能跟定位，在 1981 年改成住宅及都市準備功能，主要的重點是在更新都市的機能。在 1995 年的時候，他已經注重在整個都市的基盤設施、公共設施的建設，所以又改成為都市基盤整備工房。到了 2002 年小泉首相在推動都市再生的時候，他們整個組織機能又全都改變，變成獨立行政法人 UR 都市機構。他現在完全不自己去實施，而是協助政府、地方政府。因為有的地方政府沒有這種能力跟經驗，然後也協助私人部門去推動都市更新，其實它在都市更新裡扮演非常重要的角色。那 UR 在這個案子裡面也取得保留床，然後來提供作出租住宅，UR 機構在早期大概從業人員有五千多人，現在因為不自己主動去執行，都是協助的角色，所以現在他們員工已經縮小到三千兩百人。他主要就是自己去興建出租住宅，但在有一些地點，有必要去提供出租住宅的更新案，他們會去承購保留床來當出租住宅。目前這個 UR 機構，仍然有差不多七十五萬戶的出租住宅是他們在經營管理的。



我們總結一下日本公辦都更有幾項特點，第一個就是地方政府充分利用可強制收購土地的公權力來實施第二種事業，其實我們的都市更新條例也有規定可以區段徵收，但是我們大概不用這種方式去實施。另外他對大面積的更新，會用整體規劃、分期分區的方式，比如像阿倍野從 1976 年開始經過了三十幾年才完成，持續去做這樣的開發，也會配合實際的發展需要去提供公益跟公共設施。這大概就涉及到政府對公有土地或者參與都市更新的態度，比如說剛才丁執行長有提到要把公有土地發揮到最大的效益，如要提供公共設施、公共設施，就請民間來提供，給他們獎勵，從這個觀點來講我是覺得政府在對公有土地以及公益、公共設施的提供態度上要有非常大的目標。至於拆遷要移出的權益，他們會提供安置住宅，對高齡的單身者也會推薦，比如說他沒有能力去承購，所以就推薦他出租住宅。那配合少子化社會環境，他們在更新地區就會想辦法提供育兒的資源、設施，比如說托兒所等等，對老人的部分也會適當的去規劃老人的福利設施等。再來就是在獨立行政法人 UR 機構的一個角色，剛才丁執行長有提到，我們就沒有這種專責機構，日本就很棒的有專責機構。而且這個專責機構是經過一甲子的經驗跟技術的累積，所以他可以具備有公部門的角色但仍然非常有彈性的去協助私人推動都市更新，這是我們所沒有的。

另外剛才提到，特定建築者、特定事業參加者以及特定業務代行者，其實講起來日本弄了這些不同的身分，重點就是希望不管是公部門或是私部門推動的都市更新，都能夠盡量去活用民間企業所累積的經驗以及他們豐富的資金等等，這個是他們一直在鼓吹的一個重點。接下來我說明一下什麼叫特定建築者，他在 1980 年修法的時候把這個名詞納進去，主要就是說民間在推動都市更新，比如說更新會，更新會就沒有專業的人，所以假如要吸引投資者來承購保留床，就請特定建築者，他要來買讓他自己來做規劃、設計、施工，剛才趙總也講，如果你都規劃好了不符合投資者的需求，當然沒人願意進來，所以用這個方式，你要承購回去的東西就讓你自己來規劃、設計、施工，能夠充分符合你的需要，這就是承購保留床的部分。不過這也受到限制，除非保留床跟權利床可以用不同棟、不同設計來處理，當然保留床就可以讓他來單獨來規劃、設計、興建，但後來很多的都市更新事業都

是複合機能的，權益床也有、保留床也有，都合在一起，實行上就很難了。所以在 1999 年的時候就擴大適用，不限保留床，權益床也可以由特定建築者一起來參與，完全就是民間協助、合作的構想。

再來是特定事業參加者，是在 1998 年修法的時候創設的，剛才我提到日本致力更新的案子很多就是用更新會，更新會的保留床他一定要找投資者來承購，才能確保財務的可行性，他們吸引進來的投資者叫做參加更新會，他同樣是組合的一員，所以他也跟其他的地主一樣可以參與權益分配。這點其實跟我們非常大的不一樣，投資者跟原有地主並不是在一個對立的地位，而是在一個更新會的聯盟，大家應該是互相合作來完成，這是在更新會的時候。假如公部門要辦呢？公部門也希望保留床的部分也爭取民間來投資，這個部分他就把他界定投資取得保留床的，叫做特定事業參加者。就等於跟更新會的參加組合一樣的功能角色。當然他必須要繳納保留床所需要的費用、負擔。

另外什麼叫做特定業務代行者，剛才的特定建築者跟特定事業參加者都是藉由民法、再開發法進行規範。但是特定業務代行者是依照行政命令，這個行政命令就是活用民間的能力推動市街地再開發事業行政命令。特定業務代行者可以受託進行保留床的處分跟建築施工，也規定代行者的選定必須要符合透明、客觀跟必須要有競爭性為原則，大概一般就是公開徵求提案的方式來辦，為了解決私人來辦都市更新，不曉得怎麼樣去發包、去徵選業務代行者，所以日本社團法人全球市街地再開發協會 URA，他就有設置了再開發的促進中心，專門在協助更新會，幫忙他們公開招標徵選候選的廠商，然後再提供候選的廠商讓實施者來做斟酌、決定。

最後我再綜合一下我們跟日本都更非常大不一樣的幾點，第一點就是整個審查、審議機制是不一樣的，日本認為透過都市計畫的程序確定之後，下面的事業計劃、權變都是屬於這個地區特有的條件，所以政府只負責都市計畫的審核，對事業計畫跟權變就沒有介入，由他們的土地所有權人派代表，以及聘請各方面的專家，譬如說估價、規劃設計的專家，以及公正人士來組成三到十幾人、規模大小不等的審查小組、審查會，審查委員是在母法就界定的，由這個地區相關的、



了解這個地區的專業人士來審事業計畫、權變。既然政府並不是那麼有空，就不要管那麼多，可以讓民間去做。另外自立的都市更新是整個日本實施最多的，民間他會有自己對所居住的環境，會有危機感，所以會自動發起，成立協會、懇談會、學習會等等，然後再一步一步的形成都市更新的共識，再進入實際的更新推動的程序。主要在都市計畫確定之後，大概五年內就可以實施完成。另外剛才提到政府的態度，尤其對於不是像我們台灣、台北市或新北市售價是一個很大的、有益的助力，在一些地方的都市並沒有這種優勢，所以這一些地方要改善居住環境，就是必須由政府部門來協助，甚至地方政府也會編列預算來取得必要的、居民所需要的日常服務、公寓或者公共設施。

另外就是 UR 都市機構的介入，這就真的是我們一直想要成立的專責機構，但是一直沒有辦法，他們也面臨到為什麼他要去參與一個案子，必須要有一個評估小組的問題，其實一樣民間也會質疑說你是不是跟民間爭利，就像我們一直要成立，都被民意代表說你是要跟民間來搶業務。所以他們要經過評估，的確具有公共性、有急迫性、真的民間沒有辦法、實施有困難，他們才義不容辭地去介入。其實很多人問說我，到底日本有沒有釘子戶，我的回答是，其實真的很少，在辦過的案子裡面大概只有兩、三件是透過訴訟才完成。我覺得最主要的就是因為，當然我們的既得利益者沒有那麼多，另外一個原因是，一般的民眾比較守法，而且我認為社會的一般規範跟社會倫理，大多日本都會受到規範與約束，所以既然是透過權利變換，同樣的條件大家絕大多數都陪同，為什麼只有你不同意？這樣的一個狀況就會被人用異樣的眼光看，因此日本人就比較不會這樣。以上我對於日本的部分做了介紹，說不定沒有辦法完全引用，不過有一些還是有我們值得學習的地方，那以上，謝謝。

三、Q&A 時間

司儀

現在進行 Q&A 時間，我們請主持人王組長和與談人丁執行長、

趙董事總經理及何副教授先上台就座。等一下要發問的來賓請等我們工作人員遞給您麥克風後說明服務單位及姓名再進行發問謝謝。

第一位提問者

大家好，我是台北科技大學的學生，這邊想跟何老師請教一下，剛剛針對日本的經驗有三點問題，第一點是日本的房地產所有權是一樣有土地跟建物的永久所有權嗎？那第二個，他除了權利變換之外有沒有協議合建的部分？那再來是說，除了公辦都更之外，他們自主更新會的部分如何建立一個大家可以信任的平台，讓後續施工設計上可以平順的下去，這三點請老師解答謝謝。

何芳子副教授的回答

所有權的部分他們也是採永久所有權。第二點是協議合建，沒有協議合建這回事，只有權變，然後他們的權變是用等值交換。所以不是說你權益變換之後一定可以分為原面積或者比原面積更大又不用出錢，沒有這回事，大概百分之百的有，但也有百分之七八十，意思就是說等值交換之後，可能你還要再付錢。第三點他們的 AEO，像剛才介紹的 UR、URA 還有 URCA 這些推動都更的協會，他們都有接受政府某個程度的補助，專門在協助做這樣的一個溝通，比如說有新法令出來，協會就會去辦，辦這些法律的詳解、宣導等等，有什麼疑問他們也可以透過這個協會來取得一些對新的法令、有關都市更新的了解。

第二位提問者

我是新北市政府財政局，我是會計室主任，我今天特別休假自己來參加，我想請教一下執行長，你剛剛講說在世界很多，包括日本，剛剛老師也有講說這好像是財團法人，他的計畫是屬於什麼？就代理政府機構對不對？那像其他國家到底他的專責機構是設在哪一個部會底下？還是他特別不屬於財政也不屬於建設部，什麼都不是？他是另外獨立於這些機構之外嗎？所以他的都更計畫會做得很成功，請指教一下謝謝。



丁致成執行長的回答

我想專責機構在每個國家都有不同的法律、系統，我舉例子剛才講的日本他是叫做獨立行政法人，他是歸國土交通省所管轄，但是他不屬於政府機構的一部份，他是一個獨立行政法人，不是公務人員的一部份，是一個獨立的機構，那獨立行政法人在日本非常多，舉凡一般的公益事業很多，政府要推動的政策不適合由政府自己去成立、自己去放在政府機構裡面來執行公權力的部分，都把它獨立出來。所以獨立行政法人早期前身叫做公團的時候，政府的資金是直接挹注的，也就是說他可以跟政府借款、可以沒有上限的，而且不用付利息，早期是這樣子，但是後來負債累累，現在的獨立行政法人還要自負盈虧，他政府再也不給他額外的資金的補助，每個國家的狀況不一樣。

譬如像香港有市區重建局，市區重建局是屬於香港市政府，不是屬於中央的一部份，是獨立出來的一個單位。但是他畢竟受到公眾的監督。那香港的議會只能夠質詢他們的主要的負責人，還有其中兩個董事可以質詢，其他機構以下所有的人香港議會是不能夠請他們去市議會報告的，就這三個人要進到議會報告，其他的人全部都可以不進到議會，而且不是公務人員的一部份。

同樣的在美國也是一樣，美國也有一樣的單位在，但在不是在中央，放在各個地方政府，像加州、聖地牙哥，聖地牙哥有他們自己的議會，有他們的 development agency，agency 的上面類似像我們講的董事會，董事會其實就是市議員，但是問題是他再開發的機構不屬於市政府的一部份，它的領導人一樣是市長，但不是公務人員，所以這個很有趣。在美國有非常多這種所謂非政府組織，但是卻由政府來負責領導，那他最大的好處是什麼？就是他的組織借了錢、花了錢，都不是政府預算，都不算政府預算的一部份，美國為什麼會創造這麼奇怪的機構，因為他們限制政府不能借太多錢，政府不能加稅，所以創造出新的機構，他不叫政府，他叫再開發機構。

同樣其實每個國家都有，英國也有，英國的話政府也有成立類似我們的 UR、CR 這個機構，不過幾乎都不是放在政府機構裡面，因為

這種單位如果你放在政府機構裡面就很麻煩了，你有預算的問題、你有公務人員人事的問題。現在每個政府都在縮編，所以你放在政府機構裡面是很大的問題。而且另外一個更重要的是專業問題，因為你要去整合地主、要長期推動，這些事情都不是一般的公務人員做得來的事情，還是必須要有另外的專業人員來推動才有辦法，所以我想世界各個國家他們都會希望把這樣的機構獨立出來。

因為四次的狀況都不一樣，有台北市議會，有是中央的都有，但是呢我歸結起來大概就是兩個問題。第一個問題叫做與民爭利，你為什麼成立這個機構，我民間的機構就可以辦得事情，為什麼你要成立這個機構來跟我民間爭利，我的公司就可以做都市更新，為什麼你政府要來做？這叫做與民爭利。第二個叫做圖利他人，因為很多政府成立這個機構，政府都不想出錢或者想要出少一點錢，就找民間的人來投資，那你為什麼給某某人投資，為什麼不讓我投資？我也要投資，是不是有利益輸送關係？我想這些問題講不清楚。那第三個原因就是對於這樣的專責機構沒有明確的法律賦予它必要的責任、義務或者權利，這個事情你沒有講清楚，所以大家想像空間很大。像我記得最早成立的時候，大家都說成立這個公司以後，是不是台灣所有的公有土地都要交給這家公司做了？我覺得想像力太豐富了，但是帝寶人就真的這樣講，所以那是外界對於因為沒有法律明文，所以對這機構到底要怎麼樣運作，大家充滿了太多不合理、太奇怪的想像，這樣心裡就有很多疑慮了。

基本上不管是台北市也好或者是中央要成立，每次碰到都是這個問題。我們其實正在協助營建署，想要把這樣的專責機構由國外的經驗引進來台灣，希望可以為這樣的專責機構去立一個專法，台北市譬如像捷運公司，捷運公司有捷運公司法，很多的公營機構都有它的專法，所以應該為這個機構立一個專法，這樣看看以後專責機構是不是比較容易產生，可以請王組長補充一下。

主持人：王武聰 / 內政部營建署都市更新組組長

目前的確是針對都市再生在研擬，那剛剛提到一些立法的問題，



我們未來勢必要去爭取，但我想也不是那麼容易。我是不是針對這個都市更新先請兩位或者是何老師來回答。

趙正義董事總經理的回答

最早其實就是一個專責機構，剛剛丁執行長所提的，他有沒有這個公權力，現在是連政府可能都沒有公權力的問題，所以我在想，就算成立專責機構，你沒有辦法去執行強制拆除，還是沒有辦法，關鍵也不完全在要不要專責機構。但是有專責機構，其是像香港住宅局或者都更局，它是可以往下去做社會住宅的興建到後面的經營管理，這是跟我們整個國家未來對社會住宅的體制、對這樣的一個單位它要賦予它什麼樣的權力、跟他的人力的配置，都會有很大的關係。那因為現在政府的預算也拮据，很多國際的經驗可能要因地制宜。我們台灣政治跟我們現在民間有的資源，從目前來看比較急迫的還是公權力這塊怎麼樣能夠讓它執行。如果這個問題不解決的話，其實都更還是沒辦法。

那其實台灣人還是很善良的，但是有善良的人也不能沒有法律，如果就真的認為大家都善良，那法律就沒有用了，所以應該是可以建立共識，但我不曉得現在大法官的想法，現在看起來沒有問題。只是說你不能讓民間覺得政府沒有辦法去執行這件事，那後面就不用解決了。當然由專責機構來推動，像機場公司就是一套法人，如果要我們走向這樣的方式，也是可以賦予它更多的權力。所以怎樣去運用民間的活力，是我們政府角色界定的問題。

何芳子副教授的回答

從台北市推動的經驗來看，其實在二十幾年前就一直想要成立專責機構，找不到對的指引，所以後來就說要成立都市更新處，到最近幾年，還是把這個議題再提出來，討論的結果，它變成是一個推動中心，事實上這些都不是我們想要專責機構應該有的作為。所以我覺得假如說我們要讓專責機構更明確，立法是必要的。像公團或者 UR 機構都有專法來界定，假如你把它權利義務都訂的非常清楚，當然大家就不會有那麼多的想像空間，說他會與民爭利、會圖利他人，即使

像 UR 都市機構，現在已經轉型成為協助的角度，但是還是受到質疑，為什麼你會接受這個、會不接受這個？所以它變成還要有一個小組委員會來審查是不是應當去接受這樣委辦。所以我們要做的話可能應該朝這個方向。

第三位提問者

我是南機場的都更委員會的方荷生，方里長。那我請問何芳子，這個都更案已經沸揚了十幾年，一共有十五年之久，為什麼都沒有辦法來執行、落實？我請問還有一點就是說釘子戶的問題，政府跟法律方面的專家、財務的專家，我們如何來評估說釘子戶價值連城到什麼程度，是不是可以給我們做一個肯定的回答？謝謝。

何芳子副教授的回答

請問一下南機場其實有好幾塊基地在推動，我不曉得你指的是哪一塊基地，那是一期、二期還是十三期？你說推動了十幾年他到底進到什麼程度？進展到哪一個階段結果就停擺？可能我知道的範圍是都有再檢討，但是因為南機場這裡有很多是整宅，那因為整宅基本上是它先天條件就不好，然後主要我們現在採用的方式就是要透過民間業者來參與，但是這個地方產權又複雜，原來的每個人持分的比例都很小，十筆、十二筆等等，所以而且在南機場、萬華這邊售價又沒有辦法提高，建設公司根本不願意進來，那唯一要做的可能就是靠政府，要不然就靠自立更新，靠自立更新又涉及到這些人能不能有這種財力，那這個也是問題。那政府是不是有願要進來，所以這個整宅的部分其實政府很少協助來推動，譬如說容積率反正就無條件給你，獎勵到 50%，但是還是不夠，還是沒有辦法達到大家的需求，我想這個是主要因為先天條件不足，跟後天的環境沒有辦法吸引到建商進來，我覺得這是比較大的關鍵。

趙正義董事總經理的回答

南機場其實我也常過去啦，我剛簡報裡有點到一個，剛剛提到是夜市這邊的問題，其實這個問題以我們做不動產來看，他其實不是沒



有效益，但裡面也要牽涉到都更公司要怎麼算的問題。就有碰到一樓店面，夜市生意非常的好，你怎麼去給它估價？不能說它是釘子戶喔，因為坪效非常非常的高，但是如果今天它參加都更的時候呢？它的土地權益分配跟大家樓上的土地持份是一樣的，所以他不願意跟你一起來做分配，這會牽涉到它現在的價值，你怎麼讓它未來規劃也有這個價值，所以規劃也很重要。

因為我沒有參與，這又牽涉到我們商場的專業跟財務的專業，所以這要很多專業要結合再一起，怎麼樣讓這個東西能公開、透明，而且能夠發揮到原來這個地方的效益，有時候是很難的。尤其台灣的店面，有時候一樓的店面，新的案子為了要讓樓上變豪宅，下面的攤販或者是商店就退縮，那原來一樓的商店原來使用的面積舊房子的時候我可能用二十坪，蓋成新大樓後我剩下十坪，你一坪換一坪，還沒有用，而且我一樓的價值是樓上的三倍，換完之後我可能還換的面積不是那麼多，要怎麼辦呢？所以這個全部的價值都要合理的計算，就是說，南機場這個夜市它還是台灣的國寶，我們怎麼樣能在規劃上面讓這個商業能夠持續的延續，中間又要能夠不間斷，這個是很大的挑戰的難題。可能應該要分階段或者是規劃，這個會牽涉到建築的型態。現在市政府也很努力了，包括中繼住宅的部分也都在考慮了，關鍵的問題，我覺得一樓的的權益到底應該怎麼分配，現在很多的案子都有這個問題，那如果權益分配談不攏，也不太容易推動。

我知道有好幾個都更案，他現在的店面效益會比它都更後的店面效益還要高，這個就很麻煩。有時候上面要犧牲掉一些，因為人家講的也沒錯，它現在生意做得好好的，你也不能說要人家生意，現在不要做了，就換成小的店面，這樣也沒有道理，所以應該是要很公平、透明的把關於未來的規劃、要能夠創造人家店面的效益，不要讓它沒落掉，規劃師也要一起進來。這東西做得起來建商才会有興趣，也不是一般的建商，當然這個就需要有這些專業的人士共同一起來把事情解決，我覺得不是無解，它需要能夠很務實的去解決這些問題。我想里長在地也辦了很多活動，我常常去那邊，我蠻喜歡這個夜市，我覺得很好，當地的居民也很支持你們，所以可以把在地的元素還是留著，

就新的房子蓋出來，不要把這些東西抹滅掉，不要變成只是高樓大廈，所以這個規劃問題也要把它考慮進去，是有解的。有機會我也會幫忙看看，因為我其實因為自己都在忙於這種服務業雜事，有時候我們會當義工幫忙，事情還是可以有機會解決。我們講真的。

主持人：王武聰 / 內政部營建署都市更新組組長

謝謝何老師還有趙總，我覺得現在都更還是有希望，因為其實成功的案例，目前水源4、5期他們的確也是自主更新成功，事實上台北市有二十三處，現在成功的應該就是水源4、5期，那水源4、5期是捷運開通後，現在努力十多年，我記得民國八、九十年的時候市府開始協助、開始推動，到現在也不過水源4、5期成功，所以我覺得是可以有機會成功的，只是說因為它沒有辦法藉由建商介入，因為戶數多、坪數少，建商進來沒利潤，所以一定要採自主更新，那自主更新更新會裡面的幹部非常重要，因為上次我們也問過台北市政府，水源4、5期裡面有幾位，包括理事長還有理事、還有婆婆媽媽，他們非常熱心，他們真的是一步一步去談，非常認真去談，所以一定會有出路，那這個部分需要說我們跟台北市要再努力。那謝謝各位的蒞臨，那因為我們時間到了，謝謝。

司儀

我們再一次熱烈的掌聲謝謝主持人及各位與談人，各位來賓非常感謝您的與會，希望這次研討會的內容能夠對各位有所幫助，也請各位來賓填寫手上的問卷並於出口處交給我們工作人員，祝福各位有一個愉快的周末，謝謝。