

# 2010 第四章 都市更新回顧及未來發展趨勢

丁致成<sup>1</sup>

都市更新條例已頒布推動了12年，但都市更新並未因為2008年的金融海嘯沉寂，反而從2009年更加沸騰，各大媒體開始大幅報導都市更新的各種投資利多新聞引起大眾注目。

乍聞之下，彷彿以為政府長年推動都市更新政策終於奏效與普及，事實上並非如此。都市更新在台灣仍屬萌芽的階段，若排除當年因九二一震災住宅透過都市更新途徑重建，以目前的更新尚有非常多需要改進突破之處。本文回顧了2009年的都市更新發展現況，並且對於未來的發展趨勢作歸納及分析。

## 一、2009年回顧

2008年的全球金融風暴對於各產業的負面影響在同年第四季逐漸的發酵，失業率、GDP及進出口量等經濟指標樣樣是怵目驚心，房地產市場也曾一度急凍。然而，回顧2009年如此險惡的經濟環境下，似乎看不出金融風暴似乎對台北都會區的更新案量有所影響，台北市依然維持高檔，台北縣則是急起直追！

### (一)台北縣市仍最為活躍

回顧2009年全國都市更新事業的實施動態，如同以往一般，除了台北縣市以外其他縣市繼續沈寂，核定實施的28件更新事業全部位於台北都會區，20件位於台北市；8件位於台北縣。僅高雄市送出了第一件事業計畫申請報核中。(詳表6-4-1)

<sup>1</sup> 財團法人都市更新研究發展基金會執行長

表6-4-1 台灣都市更新事業申辦案件統計表 (2009年底止)

縣市別	概要核准	事業計畫報核中	事業計畫核定實施	總計	比例
台北市	212	129	116	457	70.85%
台北縣	24	42	26	92	14.26%
台中市	0	2	13	15	2.33%
台中縣	0	0	46	46	7.13%
南投縣	0	0	29	29	4.50%
嘉義市	1	0	0	1	0.16%
台南市	0	0	1	1	0.16%
高雄市	3	1	0	4	0.62%
總計	240	174	231	645	100.00%

資料來源：營建署都市更新網；台北市都市更新處網站；本文整理

註1：北市核定實施案件中內含依台北市都市更新實施辦法申辦之26案，但未含整建維護之5案，依更新條例核定實施案件為90件。

表6-4-2 歷年更新事業核准件數分類統計表

年度	災後重建自力更新案	一般重建更新案	整建維護
1998年以前 (更新條例1998年完成立法)	0	24	0
1999年	0	0	0
2000年	0	0	0
2001年	8	0	0
2002年	44	2	0
2003年	31	2	1
2004年	5	5	0
2005年	2	15	0
2006年	3	13	0
2007年	3	21	3
2008年	3	20	1
2009年	2	26	0
小計	101	128	5

以台北市而言，延續2008年持平的核定實施了20件更新事業，連續三年20件左右的核定案量，顯示了更新事業推動在台北市呈穩定發展的情況，但另一方面也隱含了台北市更新審議的工作量呈現緊繃的情況，導致雖然發起

更新事業(事業概要)的申請案量不斷大幅成長，而核定實施案件量僅能持平。在台北縣部份相較於2008年的3個案件，2009年可說是呈倍數成長的核定了8個案件，值得注意。(詳表6-4-2)

## (二)北市南港大翻身，北縣板橋領風騷

以更新案分佈區位進一步分析，台北市的12個行政區中以南港區7件為最高，政府對南港的各項重大公共建設與投資除了引爆房地產的上揚，也同時帶動此區的都市更新，讓昔日的黑鄉大翻身，在2009年核定的案件中南港佔了35%排名第一。

台北縣方面，更新條例頒布這12年來，總共核定實施了26件更新事業，2009年就核定了8件，不過其中一件係九二一災後重建之舊案變更。其中板橋就佔了3件，其他則是中和、永和、新店及新莊。事實上，就過去的統計數據而言，在台北縣29個鄉鎮市中，核定實施的更新事業僅發生在除了前述板橋等五個市外再加上土城及淡水這7個市鎮而已。而板橋市就有14件核定的更新事業，比例高達五成。

表6-4-3 台北縣、市2009年核定實施更新事業一覽表

序號	行政區	案名	實施者	屬性	實施方式	核定日期
1	南港區	中南段二小段859地號土地都市更新事業	偉祥建設	合作興建	協議合建	1.6
2	士林區	蘭雅段二小段87地號等30筆土地都市更新事業	國揚實業	合作興建	權利變換	1.8
3	信義區	犁和段一小段165地號等17筆土地都市更新事業	宏築建設	合作興建	權利變換*	1.15
4	文山區	木柵段一小段171地號等5筆土地都市更新事業	忠泰建設	合作興建	權利變換*	1.16
5	南港區	南港段一小段366地號等21筆土地都市更新事業	首泰建設	合作興建	權利變換*	2.12
6	南港區	南港段一小段384地號等11筆土地(R13)都市更新事業	筑丰實業	合作興建	權利變換	3.19
7	南港區	中南段二小段865地號1筆土地都市更新事業	華固建設	合作興建	協議合建	3.27
8	北投區	桃源段二小段251地號等17筆土地都市更新事業	勝陽建設	合作興建	協議合建	4.2

9	中正區	河堤段二小段435地號等37筆土地都市更新事業	正隆公司	合作興建	協議合建	5.26
10	南港區	新光段二小段101地號等5筆土地(原修德國宅)都市更新事業	中國開發	海沙屋重建	權利變換	6.4
11	信義區	吳興段二小段247地號等2筆土地(原吳興街二期整宅基地)都市更新事業	吳興街二期整宅更新會	整宅重建	權利變換	6.16
12	士林區	陽明段一小段771-2地號等21筆土地都市更新事業	樂揚建設	合作興建	權利變換	6.16
13	士林區	芝山段二小段33地號等20筆土地都市更新事業	士林開發	合作興建	協議合建	6.16
14	內湖區	東湖段一小段17-2地號土地都市更新事業	聯邦合家歡吉祥區更新會	海砂屋重建	權利變換	6.30
15	中正區	永昌段五小段446-1地號等40筆土地都市更新事業	東家建設	合作興建	協議合建	8.10
16	南港區	中南段二小段861地號土地都市更新事業	中南段二小段更新會	自力造屋	協議合建	9.17
17	信義區	雅祥段三小段233地號等2筆土地都市更新事業	國美建設	合作興建	權利變換	10.14
18	南港區	南港段一小段412-2地號等48筆土地都市更新事業	首泰建設	合作興建	權利變換	11.16
19	中正區	永昌段四小段332地號等36筆土地都市更新事業	建洋實業	合作興建	協議合建	11.25
20	信義區	虎林段四小段629地號等12筆土地都市更新事業	和暘建設	合作興建	協議合建	12.4
21	永和市	信義段113地號都市更新案	宏登堡建設	合作興建	權利變換*	02.06
22	中和市	南工段925地號都市更新案	鋒霖建設	合作興建	協議合建	04.10
23	新店市	民安段500地號都市更新案	宏築建設	合作興建	權利變換*	06.15
24	板橋市	松柏街更新地區都市更新案	大昌國際	合作興建	權利變換*	07.06
25	新莊市	變更臺北縣新莊市後港段富景天下都市更新事業計畫暨權利變換計畫案	台鼎營造	921災後重建	權利變換	09.28
26	板橋市	江子翠段溪頭小段135-5地號都市更新案	三輝建設	合作興建	協議合建	10.10
27	板橋市	莒光路79巷更新地區都市更新案(事業計畫)	珍寶事業	合作興建	協議合建	11.12
28	中和市	景華段641地號等28筆土地都市更新事業計畫案	弘泰開發	合作興建	權利變換*	11.20

資料來源：台北縣城鄉局網站；台北市都市更新處網站；都市更新研究發展基金會整理。打\*號者表示權利變換計畫尚未核定實施

## 二、未來發展趨勢

### (一)更新地區持續擴增

六年前(2003年底)全台灣各地方政府所劃定的都市更新地區及民眾自行劃定的更新單元總面積不過是930公頃，但如今已急速成長一倍以上達到2080公頃。台中市等8個縣市過去完全沒有劃定更新地區，如今增加了496.3公頃。而最熱門的台北市就有增加了175公頃，增幅達55%。台北縣則增加了194公頃，增幅達309%。更新地區全國平均每年複合成長率為14.36%。

當然，都市更新地區劃定只是推動更新的前哨站或入場券，不代表就一定會進行更新事業，未劃定的地區也不代表就不能做成都市更新事業。但更新地區的劃定是更新事業的先行指標，代表政府或民間地主想要做更新的意願快速昇溫之中。而且更新地區劃定的增溫可能還會繼續快速增加。

以全台灣都市計畫範圍4,468平方公里來看，更新地區只佔了0.466%。即使台北縣市都市計畫區內，更新地區面積佔比也只有0.51%，劃定範圍仍遠小於實際需求。若依此更新地區擴增之速度，至少需持續35年以上才會達到都市計畫區範圍之5%面積。

表6-4-4 政府劃定更新地區及民間自行劃定更新單元(地區)統計表  
(統計至2009年底)

縣市別	政府劃定		民間自行劃定		總計	
	處數	面積(ha)	處數	面積(ha)	處數	面積(ha)
宜蘭縣	1	5.43	-	-	1	5.43
基隆市	5	167.63	-	-	5	167.63
台北市	230	402.22	328	92.29	558	494.51
台北縣	52	256.95	-	-	52	256.95
桃園縣	3	5.43	4	1.48	7	6.91
苗栗縣	1	21.46	-	-	1	21.46
台中市	24	308.7	-	-	24	308.7
台中縣	48	9.06	-	-	48	9.06
彰化縣	-	-	1	0.36	1	0.36
南投縣	28	12.00	-	-	28	12.00

嘉義市	3	153.91	-	-	3	153.91
台南市	11	224.14	1	0.02	12	224.16
高雄市	9	419.61	-	-	9	419.61
合計	404	1986.54	288	94.15	738	2080.69

資料來源：各縣市政府網站，都市更新研究發展基金會整理

## (二)都市更新佔建照比例逐漸增加

台北市在過去都市更新佔總體營建市場尚非常小的比例，但有逐漸增加之趨勢。以2009年台北市商業、辦公及住宅類所核發的357張建照來看，同年核定的更新事業案僅有20件，占僅僅的5.6%而已。這顯示都市更新案件佔整個台北市不動產開發行為中，仍然相當低。當然，該比例從2004年的1.43%至2009年的5.6%，每年皆有大幅成長，尤其在2007到2009這三年。但進一步觀察，並非是都市更新案核定件數增加，而是一般的建案案件數減少。

這樣的趨勢在許多先進的已開發國家城市相當常見，由於都市中可開發的空地越來越少，一般建造執照數量逐年下降，都市更新(包括重建及整建維護)在可見的未來將成為營建活動的主流。

表6-4-5 台北市歷年核發建照與更新核定一覽表 單位：件

年度	一般案件	都更案	件數比例
2000	295	-	0.00%
2001	216	-	0.00%
2002	215	5	2.33%
2003	244	2	0.82%
2004	349	5	1.43%
2005	473	8	1.69%
2006	407	11	2.70%
2007	475	19	4.00%
2008	419	20	4.77%
2009	357	20	5.60%

資料來源：台北市建築管理處網站；台北市都市更新處網站；都市更新研究發展基金會整理

註：本表一般建案之案件數僅統計辦公、商業及住宅類。

### (三)公有地及公辦都市更新越來越重要

都市更新條例中不只民間可以主導更新，依第9條政府也可以主導更新自辦、委辦及同意實施。以往政府機關的態度大多不願主導，公辦招商案件為數甚少，規模亦小。但是2009年出現了重要的轉折，不少政府單位及公地管理機關對於大面積的公有地將走向政府主導公辦。不過這不代表民間投資人沒有機會，反而更有機會參與大規模公辦都更案的投資競標。

公有地為主及公辦的都市更新並不代表比民間一般都更案更為容易推動，因為這些大面積的公有地更新往往涉及多個公地管理機關(或公營事業機構)之協調、違章佔用戶的處理及政府的決策，其困難度較民間案有過之而無不及。能夠處理到浮上檯面進行招商已經是相當不容易的過程。即使找到投資人，真正要執行時仍有許多困難必須克服。

過去公辦都市更新因為都市更新條例規定不足，執行起來不如一般促參BOT案有非常明確的法源依據，因此推動不順。不過在內政部營建署研究之後，已經朝向修法之方向努力。而即將推動的公辦招商案件，則暫以促參法或採購法來補充。

經過營建署5年的籌劃，2010年起將有20餘件公辦招商更新案上路，這些案件的面積及投資規模都遠超過一般民間案件。即使較小的更新單元(例如中山女中南側之優先更新單元)面積都將近1公頃，大的更新單元甚至高達7公頃(例如基隆車站)，比民間一般推動的0.2公頃單元大上許多。表6-4-6僅列出近4年可能招商投資之案件，但其實上有上百個公有地為主之更新案正在評估規劃中，將陸續上場。

表6-4-6 2010-2013年政府可能推動及招商之更新案件一覽表

屬性	地區	地區案名
6大指標案	台北市	華光社區都市更新旗艦計畫
	台北市	南港高鐵沿線都市更新計畫
	高雄市	台鐵高雄港站
	基隆市	基隆火車站暨西二西三碼頭都市更新計畫
	新竹市	新竹火車站後站都市更新計畫
	嘉義市	嘉義市火車站附近地區

8處優先推動都市更新計畫	台北市	中山區捷運新生站北側中山女中對面暨美麗信飯店周邊地區都市更新計畫
	台北市	中山區民權東路鼎興營區都市更新計畫
	台北市	華山中央行政園區都市更新計畫
	台北縣	新店榮工廠地區都市更新計畫
	基隆市	和平島東南側水岸都市更新計畫
	台中市	體二用地都市更新計畫
	宜蘭縣	蘭城之星更新開發計畫
	澎湖縣	馬公市新復里地區都市更新計畫
財政部國產局主導	台北市	中山區長春段二小段更新案
	台北市	大安區和平新村更新案
	高雄市	新興區新興段三小段更新案
台北市財政局主導	台北市	北投區泉源路更新案
	台北市	大安區嘉興街更新案
	台北市	中正區中正一分局週邊更新案
台北縣政府主導	台北縣	永和市大陳義胞更新案

公有土地的更新，將不再是都市更新主管機關才會去推動，許多公有土地管理機關也有更高的興趣為公有財產創造價值。例如財政部國有財產局對於都市更新的政策，在2009年初有了非常戲劇化的轉變，修訂了「都市更新事業範圍內國有土地處理原則」，從原本不斷標售公有地轉變為參與權利變換分配為主。不只於此，國產局也積極研擬大面積的國有土地主導招商投資更新事業，以權利變換或設定地上權方式開發。

同樣地，台北市政府財政局也將轉變被動參與更新的角色。從台北市都市更新自治條例立法以來對於更新範圍內的市有地就停止標讓售，有些大面積市有地則委請台北市捷運局聯開處代為公開甄選實施者。但是未來財政局將更積極自行主辦市有地招商投資，甚至積極邀請鄰近私地主共同合作。台北縣政財政局對於縣有地也有類似之作法。

這些都市更新主管機關及公有土地主管機關的積極推動，將使得台灣的都市更新走出點狀更新的小格局，邁向可以帶動都市大範圍再發展的新機會。

#### (四)四、五層樓公寓更新將有機會

除了九二一重建更新之外，目前台北都會區之更新案大多數是平均三樓以下的房屋更新案例較多。四、五層樓之公寓由於現況容積高，獎勵容積誘因不足以讓原住戶分為原來的使用面積，因此被視為最困難更新的類型。不過，四五層樓公寓更新改建隨著社區人口的老化，有極高的需求。

據台北市更新處委託都市更新研究發展基金會之調查，全台北市就有29萬戶早在1950-70年代興建的老舊公寓需要改建。台北市政府已經於2010年4月宣布支持四、五層樓的更新改建，提高容積獎勵上限至法定容積之一倍，使現住戶可以合理分回原面積。需要的配套政策工具包括：提高容積獎勵、放寬容積移轉條件及高度限制之放寬。這些措施可能於2010年8月才能正式上路。

至於台北縣，原本針對四、五層樓之更新就有特別10%的容積獎勵，而且公共設施之容積移轉也早已實施，再加上縣轄市住宅區基準容積率較台北市高，因此更新改建困難度比台北市低。但台北縣之所以都市更新案較少，原因則在於市場誘因較低。

#### (五)災後重建、自力更新方興未艾

都市更新條例剛通過的五年內，很少有建商願意投入更新。當時大多數是因為九二一震災重建的需要，許多社區透過九二一重建基金會的協助貸款自力更新有60餘件。不過，隨著九二一基金會的解散這種類型的更新在2004年之後逐漸減少。而不動產市場的加溫，似乎建商投資更新事業變成主流。

然而，隨著金融機構對於更新態度的轉變，願意對好地段的地主進行融資協助更新，近年出現了幾個另人矚目的自力更新案。例如台北金融大樓由於地主都是法人機構因此自行出資重建；尚華仁愛大樓透過第一銀行的信託融資終於動工；內湖聯邦合家歡海砂屋社區重建亦獲得核准。原本南港修德國宅海砂屋改建也是自力更新，但是後來因為房地產市場的上揚乃改為實施者出資。這些自力更新的案例都是由權利人以原有土地向銀行融資，統一信託管理運用。如今案例雖然不多，但是已經是一條可能的更新型態。

如果不需要仰賴建商投資，權利人即可透過專業機構的協助完成自力更新，則中南部許多老舊的社區亦將有更新改建的可能性。全台灣有175萬戶30

年以上的老舊住宅缺乏電梯及停車位，是潛在需要更新的市場。其中除了位於台北縣市之60萬戶因市場誘因大可能有建商投入外，其餘市場誘因較低之115萬戶可能都是必須透過自力更新方式方可完成。

目前內政部營建署已經開始研擬透過中央都市更新基金融資等方式協助自力更新，希望在不久的將來，自力更新也能成為常態性的更新事業手法。

### (六)中南部主要城市出現更新價格契機

中南部縣市近年雖然也劃定相當多的更新地區，地方政府針對都市更新的態度由早期的排斥逐漸轉變為積極推動，但是始終沒有投資人願意推動更新事業。不過，由於2009年高雄市及台中市許多頂級的住宅價位已經超過每坪30萬以上，已經初步具備可以推動更新的價格契機。高雄市及台中市都已經出現第一件申請案件。後續的發展非常值得注意。這個現象很類似20年前的台北市，區位較好的房屋價格初站上30萬，都更合建案件才開始出現。

30萬元為何對都市更新如此重要？因為此一價格代表地主與建商合建(或參與權利變換)分屋，地主可分配到將近50%，建商也才有合理的利潤空間。否則投資建商寧可去買一塊素地開發，也不願意與眾多地主談合建或更新。

### (七)群聚更新效益倍增

單點小規模的更新是過去都市更新的常態。雖然台北縣市現有的更新案受限於地主人數眾多及開發商財力時間限制，大多只能做2000至3000平方公尺的更新案。即使更新完成，由於周邊仍然是一大片窳陋老舊社區，使得孤掌難鳴，價格很難突破區域行情。但是已經越來越多地區由於多個更新事業密集出現，而產生聚集經濟效益。最明顯的群聚更新地點有二處，一在內湖區的清白新村，一在南港經貿園區。

清白新村原本是大陳義胞的安置地，自1990年起推動更新至今20年內總計有12個更新單元核准。其中包括大湖優境、大湖春天、文心AIT、金湖大賞、榮耀世紀、美麗大湖等案，更新面積總計達3.6公頃。

另一個群聚更新地區在南港經貿園區R13及R14街廓總計5.9公頃，其更新過程更為戲劇化，自2002年公布都市細部計畫劃定更新地區至2009年，短短7年內發起了12件更新事業，也核准了7件更新事業，包括第一道、甲子

園、世紀匯、四季紅等案，將於最近一年之內完工。

除了這二處，其他如台北市文山區景美溪畔、景美變電所旁、仁愛圓環週邊、北投捷運站週邊、建國南北路及市民大道沿線、台北縣板橋新板特定區等多處都開始出現三件以上更新事業群聚之現象。每一件更新事業猶如都市發展過程中的一塊拼圖，讓更新美好的遠景可以早日實現。

### (八)房價過度上漲將阻礙更新推動

房地產市場價格溫和成長是對都市更新有利，但是過度猛烈上漲則是危險的警訊。從2004年至2009年台灣經歷7年的都會區房價高度成長，如今都市更新事業的推動也開始面臨前所未見的龐大阻力。阻力主要來源不是政府的政策或行政效能，而是地主的需求不斷膨脹。

都更近年來成為房地產最熱門的議題之一，同時都更的效益也被市場過度期待，台北縣市中古屋(特別是四、五樓公寓)都被誤導變成了所謂的都更屋，甚至出現麵粉比麵包貴的荒謬市場。尤其是台北市，幾乎是遍地黃金，處處可都更。其實，這其中存在著地主對都市更新過高期望的嚴重迷思，就算政府願意給容積獎勵，若是地主與開發商不能達成合諧共識，仍然無緣於更新改建。「買公寓等都更」其風險與不確定性之高，是一般投資客甚至小規模建商所無法承受的。

開發商面臨越來越高的風險，未來的房價不知道還能不能保持高度成長，但眼前地主的需求(就是開發商必須付出的成本)卻已經步步升高，利潤空間已經逐步流失。越來越多的投資客介入中古屋市場，地主與開發商越來越難達成共識。如果未來不幸市場泡沫崩潰，房價不再上漲，都市更新的開發商及投資客會成為最嚴重的受害者。台灣會不會步上日本泡沫經濟破滅的後塵，對都市更新造成嚴重挫敗？值得大家密切關注。

## 三、結論

都市更新是台灣都市發展必須要走的一條路。當我們的都市要與東京、首爾、上海、北京競爭時，如果沒有快速的更新，勢必會喪失所有的國際優勢。都市更新未來要走的路還很長，有賴民間業者、地主、政府三方能互合作，才可能完成此一遠大的夢想。