

第四章 都市更新未來發展趨勢

許新德¹

一、都市更新實施現況

(一) 法源

政府為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境及都市景觀，俾增進公共利益，內政部於民國八十七年訂定都市更新條例，經總統於1998年11月11日公布實施。嗣經內政部於1999年5月21日發布都市更新條例施行細則在案。迄今已歷十二年餘。

(二) 全國都市更新業務推動概況

都市更新條例及施行細則於1999年發布施行後，除台北市及新北市因近幾年一般建地漸趨稀少，且早期在都市開發興建之建物業已老舊，並已達其使用年限，致該二縣市對都市更新之推動較為積極外，其他縣市則因建地仍多，似仍未有明顯之都市更新需求。茲從1999年迄今，就全國各縣市執行概況略述如下：

1. 全國推動概況

自2001年起到2010年2月止，全國已累計203件核定案件數。然各該案件僅集中於台北市、新北市（原台北縣）、台中市（含原台中縣）、南投縣以及台南市1件。全國22縣市僅5縣市有都市更新申請之記錄。（詳圖6-4-1全國歷年核定案件數統計）

¹ 三豐建設股份有限公司副總經理

2.各縣市推動概況

(1) 台北市

- A、台北市作為我國首都，其土地利用程度業為全國之冠。資料顯示，從2002年起即有穩定的都更申請案件，截至2010年2月止，已累計有99件核定案件數。（詳圖6-4-2台北市歷年核定案件數統計）
- B、另台北市為協助4樓、5樓公寓住宅辦理都更，特於2009年7月30日訂定《台北市老舊中低層建築社區辦理都市更新擴大協助專案計畫》。依該計畫內容所載，台北市住宅戶數約49萬5千多戶，其中屋齡31年以上住宅戶數共18萬8千多戶，佔總戶數38.07%，而其中4樓、5樓不易更新者就佔了74%，共有14萬戶，其多坐落巷弄內，生活機能不佳，社區安全、防災堪慮，公共設施不足，缺乏電梯及現代設施不足，停車空間不足，成為台北市都市發展的一大瓶頸。因此，台北市郝市長特別針對4樓、5樓住宅更新提出上開專案計畫，也是全國首創。茲依據上開專案計畫所載，就其適用條件及相關規畫略述如下：
- a) 為都市計畫之住宅區、商業區或特定專用區。
 - b) 更新單元規模達一定完整街廓或面積達2000m²以上。
 - c) 基地內含4樓、5樓建築基地面積達更新單元面積1/3以上，或4樓、5樓建築所佔戶數達更新單元總戶數1/3以上。
 - d) 更新單元須為完整街廓，若非為完整街廓者，應以不造成街廓內相鄰土地無法劃定更新單元為原則。
 - e) 獎勵額度：本專案計畫總容積上限不得超過各該基地2倍法定容積。
 - f) 受理期間：自2010年8月2日起，至2015年8月1日止，共計5年。

(2) 新北市（原台北縣）

自2002年至2015年，共計有20件核定案件數。（詳圖6-4-3新北市歷年核定案件數統計）

(3) 台中市、南投縣

1999年921大地震在台灣中部地區造成重創，造成10萬多戶房屋全倒、半倒。因此自2001年至2006年台中市有多達52件核定案件數；南投縣則有28件核定案件數。而2006年後該兩縣市僅台中增加3件案件數，之後則再無任何都更申請之核定新案件數。（詳圖6-4-4台中市縣歷年核定案件數統計、圖6-4-5南投縣歷年核定案件數統

計)

二、都市更新業務推動之困境

截自目前全國都市更新業務，推動得並不順利，其原因很多，茲就實務經驗所得，提出幾點較常遭遇之問題，說明如下：

(一) 地主的整合之問題

1. 地主人數眾多，意見紛歧

都市更新因需達到一定面積規模，且所有權人持有產權年代久遠，產權人數眾多，通常少則數十人，多可達上百人，甚至有些所有權人已發生繼承事實，但仍未辦竣繼承登記的情形也經常存在。人多意見雜，溝通非常費時。

2. 不動產獨具之差異性

由於各別地主其不動產之不同位置、樓層別、室內裝修之程度差異及頂樓、一樓之加蓋或車位之佔用等現況差異特性，在既得利益的現實面上，於溝通整合時亦常遭遇到很大的困難。

3. 另外如個別住戶之主觀認知，及對都更及建築管理等法規之不熟悉甚至個別住戶財務之問題，或人性的貪婪等因素，也都是整合時經常碰到的障礙。

(二) 釘子戶之問題

近年來業界在台北市及新北市對都市更新之開發，已較為積極，惟依據業界普遍反應，在住戶整合時，碰到少數釘子戶，惡意阻擾，造成大多數住戶權益為少數釘子戶所挾持的不合理情形，亦時有所聞。依都市更新條例第三十六條第一項規定：「權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，由實施者公告之，並通知其所有權人、管理人或使用人，限期三十日內自行拆



除或遷移；逾期不拆除或遷移者，實施者得予代為或請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之，直轄市、縣（市）主管機關有代為拆除或遷移之義務；直轄市、縣（市）主管機關並應訂定期限辦理強制拆除或遷移，限期以六個月為限。…」釘子戶之處理，在法源上固已有明定，惟就實務上，各市、縣（市）主管機關並未真正落實強制拆除或遷移之公權力，導致釘子戶問題，一直都是都市更新整合最棘手的問題。

（三）一樓、頂樓增建及建蔽縮小等問題

現有大部分老舊建物，普遍存在一樓、頂樓加建之現實，既得利益存在已數十年，如住戶辦理都市更新予以重新規劃興建，依現行法律規定，各地主間大致上係依據其各自持有之土地面積，計算分配更新後房地面積與價值。但因更新後建蔽率縮小，且不可能再違規增建，因此造成一樓與頂樓住戶感覺權益受損（實質上價值已較舊建物大幅提昇），尤其對具有店面效益之住戶而言，實際店面使用面積之減少，如未能獲致相對補償者，也是都更無法順利推動的一項重要原因。

（四）政府行政審議流程冗長

依照台北市現行都市更新作業流程，約可分為以下幾個階段；

1. 都市更新單元劃定
2. 擬定更新事業概要計畫送件申請
3. 擬定更新事業計畫送件申請
4. 擬定權利變換計畫送件申請
5. 幹事會及都市更新審議委員會審議
6. 核定發布實施
7. 申請建照、拆除、施工
8. 更新事業完成及成果備查

依據台北市都更案件之實際審議時間，平均每件案子，從掛號審查到核定完成獲准實施，至少要一年半到2年的時間，過程不但冗長，同時也欠缺一套明確、一致的審議標準，對住戶及實施者而言，其時間成本及不確定性，均係一項沉重之負擔。

（五）法規未盡周全

依照台北市土地及合法建築物所有權人申請自行劃定更新單元作業須知第參點規定，對於都市更新單元之劃定，只需單元內1人以上即可申請劃定，往往造成一個都市更新單元產生幾組實施者申請劃定之情形，其造成之後果是，部分專業能力不足的開發商，結合一、二位住戶即可申請劃定更新單元，實際上對全案更新事業計畫卻仍付之闕如，對住戶之溝通整合，更全無掌握，遽行申請都更單元劃定，不但對個案後續整合毫無幫助外，甚至影響到時程獎勵，更造成主管機關人力的過重負擔，間接直接排擠到其他正常成熟案件之審議時程。

（六）資金籌措之問題

建築業是資金密集之產業，非常需要借助資本市場提供資金協助。一般購地開發之個案，建商可提供土地向金融機構貸款，取得土地融資，另工程費用亦可向金融機構申貸建築融資，因此對資金需求，並無困難。但對於都市更新類型之開發案，因產權複雜，整合時間長，適用法規多，且建商大都無持有土地可供抵押擔保，因此大部分金融機構，均不願配合都市更新業務之堆動，提供資金予實施者，這也是許多開發商不願積極投入都市更新業務之重要原因。

三、如何加速都更業務之推動

在未來幾年，都會區的都市更新工作，將會是政府重要的施政之一，惟近十多年來推動得並不順利，因此究應如何予以加速推動，自屬重要的課題，謹以業界從事都更多年之實務經驗所得，先予拋磚引玉，提出下面幾點淺見：

（一）就民間努力方向

1. 建築業界應配合政府政策方向，全力投入人力、財力及專業能力，積極擇定都更標的，以協議合建方式或權利變換方式合作，協助地主進行溝通整合，儘快劃定都市更新單元，及提出更新事業計畫、權利變換計畫之申請，及早獲得政府主管機關之核定實施，加速完成更多都市更新成功的案例，讓更多地主瞭解都更的好處，俾能逐步帶動都市更新風潮。
2. 另建築經理公司等專業服務業者，可結合金融信託業者、建築師等協力廠商，以協助地主自組更新會方式，自力更新改建，就都會區內4樓、5樓住宅區，進行自力都更改建，讓台北市老舊中低層建築社區辦理都市更新擴大協助專案計畫，得以早收成效。

（二）就政府努力方向

1. 相關法規之修訂

（1）釘子戶之強制拆除

釘子戶之強制拆除固有法源（已如前述），然地方政府於實務執行上，並未有公權力之真正落實，目前台北市及新北市均已訂定《臺北市政府受理都市更新權利變換實施者依都市更新條例第三十六條規定請求代為拆除或遷移土地改良物補充規定》及《直轄市縣（市）政府受理都市更新權利變換實施者申請代為拆除或遷移土地改良物執行應注意事項臺北縣政府補充規定》，住戶及實施者無不殷切期待政府拿出公權力，針對具體個案，貫徹公權力，執行強制拆除，以宣示政府全力推動都更之決心，以保障大多數人民之權益。

（2）都市更新單元劃定門檻不宜太低

依照台北市訂定之《台北市土地及合法建築物所有權人申請自行劃定更新單元作業須知》規定，只需1人以上，即得申請劃定更新單元，除無便民之實益外，更徒增後續住戶整合之困擾，恐將導致住戶時程獎勵的減少，是以，為保障更新單元內大部分住戶之更新實質利益，上開更新單元之申請劃定門檻，似應參照土地法第34條之1規定之精神，修訂為起碼達單元內住戶50%以上，較屬適當。

（3）權利變換與協議合建之稅賦減免，應一體適用

依照都市更新條例第四十六條第六款規定：「實施權利變換，以

土地及建築物抵付權利變換負擔者，免徵土地增值稅及契稅」。惟實務上，都市更新業務實施者與住戶間，採協議合建者，仍屬多數，但因上開都市更新條例第四十六條並未將協議合建納入稅捐減免適用範圍，造成很大的困擾。我們認為協議合建既是都市更新推動最主要的合作模式，也是最有效的方法，站在公平鼓勵的原則，自宜修改上開規定，將協議合建納入稅賦減免之適用。（估價師法）

（4）建立明確之爭議調處機制

依照目前主管機關相關承辦官員的態度，很明顯的可以感覺到，權利義務由實施者與地主自行協商，主管機關人員避嫌不涉入。表面上看似合理，惟更深入去剖析，似嫌不敢積極任事，不願承擔責任。當然都更之推動，所有的意見整合、都更規劃及申請等，都宜由實施者與住戶自己去辦理，自非一開始即要求主管機關涉入，但是一個都更案如已經走到一定的程序及達到某一定門檻以上而發生阻礙時，政府宜以更積極的態度介入進行公正、公開之調處（目前不乏行政機關介入民間爭議調處之例子，如土地法第59條規定等），也可為後續強制拆除做好準備。

2.應適度擴編政府都更業務員額，以符實際

政府既已訂定法規，擬推動都更業務，對於有此業務需求之直轄市、縣（市）政府，自宜擴編員額，使業務與人力負荷相當，方能直正對人民申請案件，依限如質審核，協助住戶與實施者有效率完成都更申請核定與實施，切勿便宜行事，濫竽充數，導致審議牛步化，並失去政府推動政策之美意。

3.擇定幾個較大面積之更新單元，由政府主導，進行民間招商辦理更新。 作為後續處理都更之示範案例

現行民間業界推動之都更案件，都僅限於較小面積之單一案例，其更新事業也僅限於較單純之住宅或住宅辦公大樓興建，較少涉及多樣化之諸如結合住宅，辦公商業空間甚至於旅館百貨等，不同使用目的的複合式規劃。通常也只有政府才比較可能擁有大面積土地，且其現狀可能處在極低度利用之情況，因此，宜儘速擇定幾個具代表性個案，向國內外進行招商，專案給予獎勵與行政上可能之協助，以協助業界在最有效之期效內，完成更新，並可

作為將來都更案件推動之參考。

（三）公益法人團體努力方向

目前台北市或新北市都有成立一些都市更新學會等公益法人，為宣導住戶對都市更新相關法規及建管相關法令之瞭解，政府似可結合此類團體由其訂期辦理相關講座，協助政府對政策進行宣導，及法令疑義之解答。另建築業界亦有建築投資同業公會等組織，亦可在會員推動都更案件整合時，適時提供溝通平台予實施者與住戶，協助解決爭議，以加速都更之推動。

（四）相關金融機構之配合

金融機構應配合信託管理，專戶收支管理等安全機制，俾住戶辦理都市更新能得到更安全之保障。透過適度且週全之管理後，相對降低都更個案之經營風險，因此相關金融機構，自應更積極配合提供都更案件開發所需之資金予實施者。

四、都市更新未來趨勢發展

（一）都市更新將在都會區漸受重視，勢將成為土地開發重要的一環

營造業係火車頭工業，在國家總體經濟中扮演重要角色，而依據各國政府統計資料所示：2002年至2009年各國營造業產值佔國民生產毛額(GDP)之平均比例，英國約為8.4%、日本約為6.4%、韓國約為6.4%、香港約為7%、我國僅約2.7%，平均落後其他國家約3.7%~5.7%。探究我國落後之原因為國內人口成長減緩，傳統產業外移，導致國內新建住宅、商辦及工業廠房需求減少，惟目前業於2005年起提出都市更新中長程計畫，並已陸續進入招商投資階段（行政院99年11月16日院臺建字第0990062966號函核定「都市更新產業行動計畫」參酌）；依照台北市政府統計，台北市就有18萬8千多戶31年屋齡之舊住宅，急需辦理都市更新。再者台北市，新北市等都會區，因近年來房價節節高升，使實施者辦理都市更新能有合理利潤，自是促成了都更得以

辦理之客觀條件；至於一般建地的逐步減少，逼使開發商只得回頭向需花費很長時間溝通整合的都更類型個案靠攏，綜合上述各項原因，可以大膽的推測，在未來的幾年，都市更新勢將逐步成為都會區土地開發重要之一環。

（二）由建商擔任實施者，與住戶以協議合建方式合作之模式，未來仍將是都更主流

早期未有都市更新制度之前，一般舊屋改建大都採與建商合建方式，即由地主提供土地，建方提供資金、與專業，由建方全權負責與各地主間之意見整合，及由建方與各協力廠商間，就規劃設計產品定位、市場營建、開發興建等之研討與執行，此種合作模式，業已行之數十年，早為業界及地主所熟悉。現行舊屋更新，僅係在原有之合作模式，加上可再申請都更獎勵，藉由政府給予更多的資源，達到更新改建目標而已。由於都更相關法規及審議程序，更加繁複。更無法由住戶自行辦理，因此由建方與住戶續採已行之多年之協議合建模式，應是都更改建最為有效的方法。惟目前建商介入都更尚在起步階段，是以如何鼓吹建商更積極投入此領域，藉助更多業界的力量，一起為都更開發盡心力，似仍有一段很長的路要走。

（三）由建經公司等專業服務業，結合金融機構等團隊，介入協助住戶以自組更新會方式辦理都更，亦將為部份住戶，提供另一種都更之選擇

有些都更個案，因產權人數單純，且住戶財務條件佳，足以自行負擔開發費用，惟欠缺都更及建築興建之專業能力，也沒有足夠人力足勘推動更新改建事宜，因此目前民間有建築經理服務業，以專業代辦服務之角色介入，為住戶提供專業諮詢、資金籌措、代辦都更申請、及與協力廠商研討產品定位、規劃設計、代辦發包作業及營建管理，直到完工交屋成立管委會止，是故此類專業公司剛巧能補部分住戶之不足，以協助這類型之都更個案，得以加速進行更新之推展。

（四）將結合信託及專戶管理等機制，讓都更更具安全性



都更案件通常產權複雜人數眾多，辦理時程冗長，因此不論是住戶或實施者，對於雙方簽訂契約之權利義務，都會存在許多不確定之變數，更直接影響到雙方推動都更之意願，是故未來將有更多個案透過土地信託及起造信託之管理，讓住戶及實施者之權屬狀況，於簽約後到工程完成前，得予處在一種穩定的狀態。另亦將運用專戶收支管理制度，將營建費用、客戶銷售自備款及銀行融資款等，以專款專用按工程進度動用之管理方式，降低都市更新之財務風險。總之，都更勢將結合更多管理機制，讓都更更形安全。

（五）都更將更趨在地化及專業化

都市更新需融合地區特色，諸如萬華龍山地區有古蹟、美食、文化等特色商圈；及大同區早期迪化街匯集了南北貨、藥材行、布裝等商家聚落。大同區另有孔廟、保安宮等文化古蹟。是以，將來都更的處理，勢將以結合地方歷史文化、古蹟、商業等特色，配合文化創新，讓都市重生，並重新喚起當地居民之光榮記憶，即都更將更趨在地化。又近年許多都會區也積極進行河川整治，並已獲致相當成果，因此以往環境敗壞，房屋窳陋不堪之地區，究如何更專業的配合水岸都市之美麗景觀，並以更專業之庭園景觀設計，廊道傳越堤防等更多元之專業考量，辦理都市更新自是必然的趨勢，同時對綠建築、節能省碳、防震防水等亦會以更嚴謹之規劃設計處理，讓都更將更趨專業化。

五、結論

都市更新的課題在台灣都市發展過程中已然發生，將係政府未來施政的重要課題之一，而都市更新涉及專業複雜且多樣，不論民間或公部門，都嚴重欠缺相關專業人才，因此如何培訓養成這些人才，亦是未來幾年刻不容緩的工作。另就實務推動上，如何導入民間人力、物力參與都市更新建設，恐係未來都更必然的方向，因此政府如何在政策上予以訂定獎勵措施又能兼顧公益之平衡，以及行政流程上如何再簡化？提供更多誘因讓民間更積極參與投入，共同為都市再生、環境再造而努力，亦值我們再審慎思考。最後因國內尚缺辦理都更之豐富經驗，因此，對於國外許多辦理都更成功的經驗，他山之石可以攻錯，也可作為我們研定政策的重要參考！

圖6-4-1 全國歷年核定案件數統計

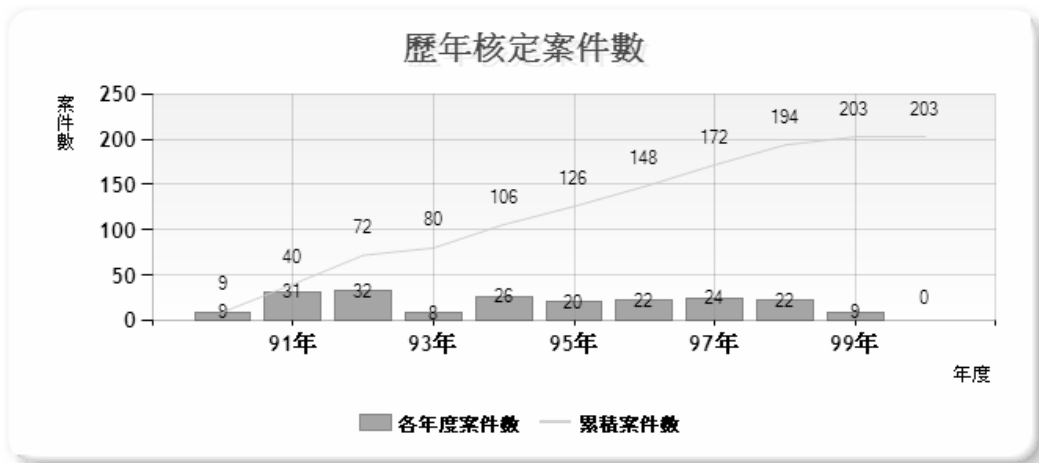


圖6-4-2 台北市歷年核定案件數統計

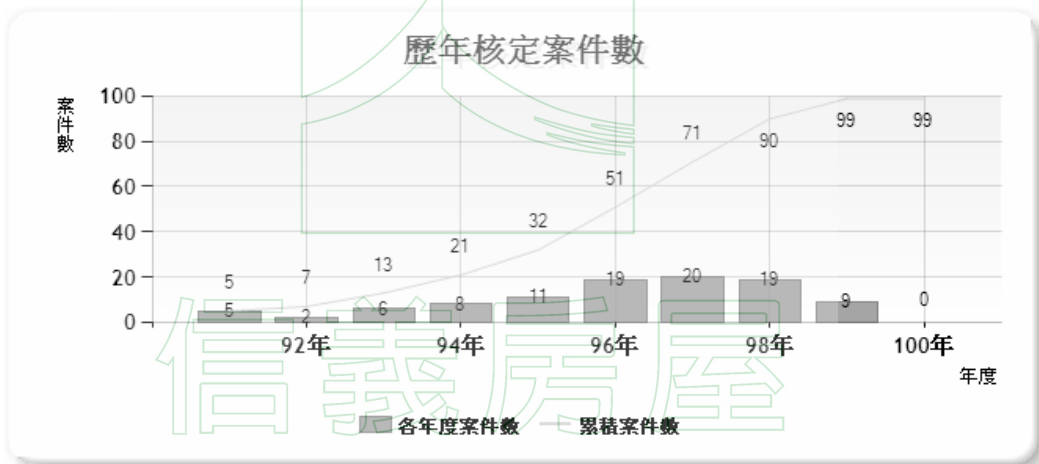


圖6-4-3 新北市（原台北縣）歷年核定案件數統計

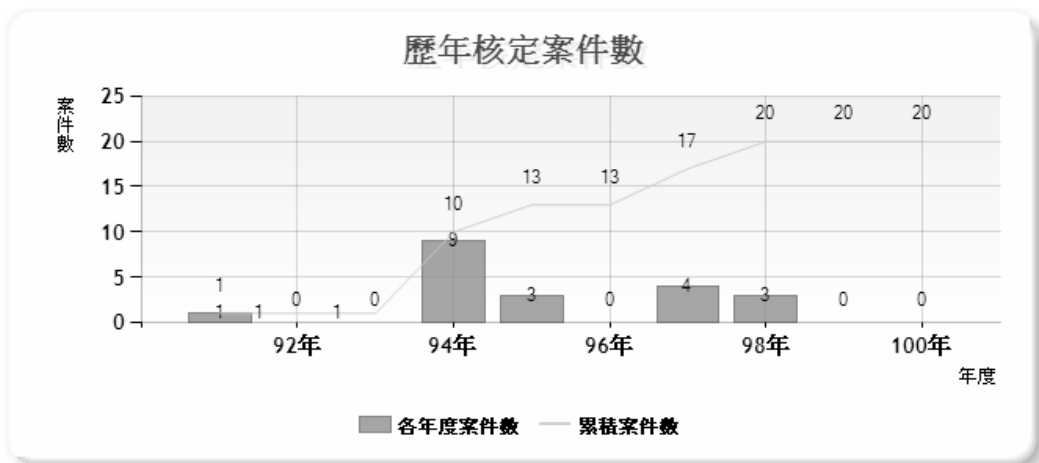




圖6-4-4 台中市縣例年核定案件數統計

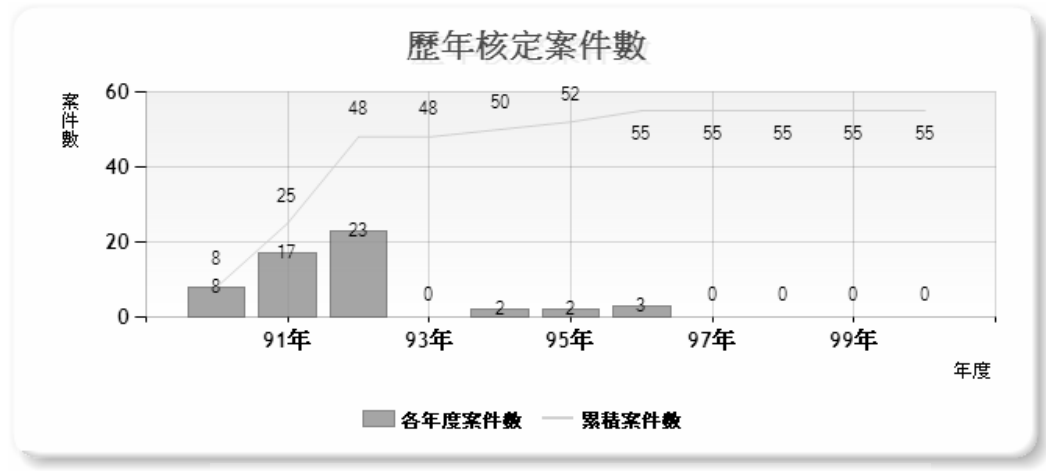
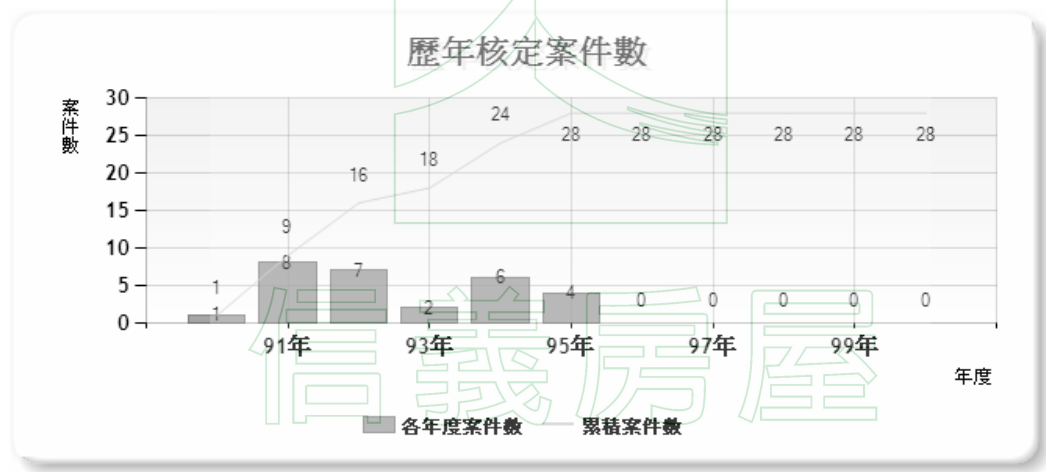


圖6-4-5 南投縣歷年核定案件數統計



1. 各該表統計自各縣市政府受理依都市更新條例提出申請之都市更新案件。
 2. 更新日期99.02.01
 *資料來源：內政部營建署-都市更新入口網 (<http://twur.cpami.gov.tw/public/pu-index.aspx>)