

## 都市更新的困境與突破

彭建文

國立台北大學不動產與城鄉環境學系 教授

cwpeng@mail.ntpu.edu.tw

### 壹、都市更新的重要性

房價泡沫與居住正義可說是當前民眾最關切的議題之一。然而，在民眾面對極高房價的同時，國內住宅的老化程度也相當嚴重，根據 2010 年的人口與住宅普查資料，台北市屋齡達到 31 年以上的住宅比例高達 49%，高雄市為 35.7%，新北市為 33.5%，這些老舊住宅主要興建於民國 60~70 年期間，大多面臨結構安全有疑慮、缺乏電梯設備、違章建築嚴重、鐵窗林立、無停車空間、以及鄰里公共設施不足等問題，甚至部份還有海砂屋與輻射鋼筋的問題，嚴重影響居住安全、生活品質、以及都市景觀。因此，如何透過都市更新來增加住宅供給與改善住宅及鄰里環境品質，儼然成為當前政府最重要的住宅課題。

### 貳、都市更新的困境

其實，住宅老舊問題並非台北市或新北市獨有，但卻很難見到雙北市以外的其他縣市有都市更新個案的推動，最主要的原因在於經濟誘因不足，因為都市更新的產權整合相當不易且審議過程相當冗長，相關參與者必須面對高度的不確定性。因此，雖然都市更新可說是對大多數參與者有利的方案，但卻面臨許多不易解決的困境<sup>1</sup>，我們可將相關問題歸納如下：

一、產權複雜，地主與相關權利人的意見整合相當不易。若政府為減少產權整合

---

<sup>1</sup> 彭建文等(2011)發現容積獎勵為民間參與最大的財務誘因，但由於部分行政區之市場租金成長率與變異數較低，將抵銷容積獎勵誘因的效果。亦即，市場情況仍為影響都市更新推動與否的主要原因。

困難度而縮小都市更新單元的規模，由於缺乏較大規模地區的整體規劃，且多為零星點狀的更新，所能提供的公共利益也相對有限。<sup>2</sup>

- 二、資訊不透明與不對稱，造成實施者(建商)與地主互信不足。不過，地主本身專業知識與財力不足，自組都市更新團體不易，且承擔風險能力不足。
- 三、政府都市更新審議的事權分散且人力不足，導致審議程序冗長，參與者需承擔相當大的市場、法令、以及政策變動風險。
- 四、不動產估價的獨立性與專業性仍有待改進。
- 五、面對少數反對的住戶，政府大多不願執行公權力而選擇以拖待變，使得都市更新常因少數人不同意而無法順利推動。

### 參、突破都市更新困境的可能思維

台灣是一個民主的國家，許多公共事務的決策流程相當緩慢，且經過中央與地方、政府與民間、財團與財團、財團與弱勢團體...等多方角力的結果，最終方案往往與當初目標落差甚大，且政黨輪替也常造成政策的穩定性不足，甚至可能出現少數綁架多數的不合理現象。個人認為要解決當前都市更新的困境，可從下列幾點作法著手：

#### 一、提高民眾參與都市更新的誘因

- (一) 強制與補助雙管齊下，全面進行老屋健檢，評估都市更新的迫切性，尤其是目前建物是否有結構安全的疑慮。
- (二) 重新檢視個別都市的整體容積負荷能力，在不違反容積總量管制的原則下，能依據都市更新個案的狀況差異，提高都更容積獎勵值，但亦應要求有對等的公共利益回饋，尤其是應提供一定比例的可負擔住宅或對等價金，增加市場中可負擔住宅的供給量。<sup>3</sup>
- (三) 都更容積獎勵的決定應盡量透明化與穩定化，避免造成地主的過度預期心理而延緩都更。
- (四) 建立優良建商制度，協助地主遴選專業且有信譽的實施者。
- (五) 政府應在都市更新過程中扮演更積極的角色，並建立具公信力的協商輔助機制，有效解決建商與地主及地主與地主間的認知差距。<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> 張隆盛(2009)認為國內都市更新問題包括：更新規模過小、點狀更新而非面狀更新、交通建設與都市更新脫節、公有地更新困難重重、更新後多為豪宅、更新速度緩慢、公權力不彰、以及產業轉型/工業區更新被忽略等。

<sup>3</sup> 張維修(2012)認為國內的都市更新就是上流化(gentrification)政策，社會排除與取代(displacement)現象在都市更新計畫執行的不同階段分別以不同形式出現，更甚者在更新計畫實施前早已真實的發生。

<sup>4</sup> 王明傑、魏岱霖(2011)指出公辦都市更新案相較一般都市更新案更為迅速，主要關鍵在於政府相關部門的緊密協助，若實施者也能審慎擬定計畫，並同時思考後續執行上的實質問題，將可使都市更新工作更加順利推動。

## 二、有效解決少數不同意戶問題

- (一) 許多不願參與都市更新的住戶是因為對更新後分配的權益不滿意，此部分應加強不動產估價的公正性與專業性，例如將現行實施者委託三家不動產估價業者的模式轉變為建商、地主、以及都市更新單位各委託一家不動產估價業者的方式，並應重新檢視都市更新權利變換估價的相關規範。此外，亦可配合前述的專業協商機制，使都更權益分配更為公平與合理。
- (二) 部分對現況很滿意，認為沒有都更必要性的地主，若能在都市更新單元劃設時能直接加以排除最佳，否則勢必要透過公權力的方式處理，建議政府在合情、合理、合法的情況下，仍應展現公權力而不鄉愿。

## 三、提升都市更新審議效率

- (一) 依據各縣市都市更新的案件規模，適當增加都市更新委員的人數，透過多組同時審查的方式，減少案件的積壓。
- (二) 訂定更明確的都市更新審議規範，並對相關實施者採取計點制，對於能充分遵守相關審議規範的業者提供更為便捷的審議程序。

## 四、合理分配城鄉資源，並加強整建與維護機制

- (一) 都市更新僅是增加都市土地供給的手段之一，試圖藉此容納更多的人口或降低房價並不可能，有效與合理分配城鄉資源，避免人口與產業過度集中才是上策。
- (二) 都市更新速度再快，對於都市整體居住品質的提升亦屬有限，故除加速老舊住宅的重建外，建議政府應提供更多誘因於既有住宅的管理與維護，並對違章建築與違法使用積極執行公權力。

## 肆、結論與建議

都市更新是台灣當前最迫切解決的重要公共議題，但受限於政府財力有限與共有財產決策的困境而窒礙難行，個人認為除繼續健全都市更新相關法令與機制外，政府溝通能力的提升與公權力的展現也很重要，建議未來應繼續提高民眾參與都市更新的誘因，並有效解決少數不同意戶的問題，而政府本身亦應提高都市更新審議的效率。此外，如何合理分配城鄉資源，避免人口過度集中於都市，並加強整建與維護機制以創造良好的居住品質，亦相當重要。

## 參考文獻

- 王明傑、魏岱霖（2011）。全台首宗公辦都市更新案《昇陽建設·昇陽府中棧》推動歷程與實務。中華技術，(90)，62-71。
- 張隆盛（2009）。都市更新十年的回顧與展望。中華技術，(80)，116-127。
- 張維修（2012）。都使更新不曾發生:台北市的上流化政策分析。國立台灣大學建築與城鄉研究學報，(20)，63-92。
- 彭建文、馮靖博、丁玟甄（2011）。待更新不動產之實質選擇權價值分析。住宅學報，22（20），1-26。