



府際關係研究通訊第十六期（民 103 年 01 月）：12-15

台灣都市更新推動回顧與省思

張學聖

國立成功大學都市計劃學系 副教授

changhs@mail.ncku.edu.tw

台灣近年有關都市發展公共政策，最受關注的焦點之一即是「都市更新」。這被高度期待的都市改造萬靈丹，多年來推動績效卻似乎有限。近年「文林苑」事件，更引發社會高度的關注。本文從台灣都市更新之發展過程、「文林苑」事件引發之爭議、都市更新持續推動之策略，乃至近期所謂「防災型都市更新」政策等，最後說明台灣都市更新推動面之省思與展望。

壹、都市更新發展歷程

我國「都市更新」相關法源首見於民國 62 年 9 月增訂《都市計畫法》第六章舊市區之更新專章。其中，第六十三條規定：「直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所對於窳陋或髒亂地區認為有必要時，得視細部計畫劃定地區範圍，訂定更新計畫實施之。」並於第七條第六項中定義：「舊市區更新係指舊有建築物密集，畸零破舊，有礙觀瞻，影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區。」。爾後，民國 87 年 11 月《都市更新條例》頒布施行，台灣都市更新推動始有正式法源依據。

在都市更新條例相關子法完成後，民國 88 年由於九二一震災的發生，在中央重建政策上立刻產生了回應。同年 11 月行政院經濟建設委員會研擬之「災後

重建計畫工作綱領」將都市更新列為整體重建的方式之一，並成立「災後集合住宅社區重建協調推動小組」，採取都市更新方式辦理重建。在民國 91 年至 92 年間有大量的自力更新案件核准，即為九二一受災住宅重建的高峰期，**災後重建遂成為都市更新推動初期之主要工作。**

而隨著更新法制的逐漸成熟及不動產市場的景氣復甦，一般更新案件從 94 年起開始穩定地成長，且明顯集中在北部地區，更新事業在台北市如火如荼地展開(將近三分之二之更新事業位在台北市)。其主要乃因不動產市場獲利空間大，建商投資意願較高。相對而言，中南部房價較低，不動產增值空間相對較小，中南部地區之更新事業因缺乏誘因而難以推行。此種以**不動產開發思維為都市更新主要方式之架構，造成台北市以外之其他地區都市更新之推動面臨許多挑戰。**

貳、「文林苑」爭議省思

民國 101 年 3 月 28 日的文林苑強拆事件，引發國內對於《都市更新條例》之熱烈檢討，更新條例所提供對於「多數決」之立法思維，以及「財產權」與「規劃權」界線關係，得以再檢視之契機。

《都市更新條例》第 22 條規定：屬依第 10 條規定申請獲准實施都市更新事業者(經劃定應實施更新之地區，經主管機關劃定之更新單元或依所定更新單元劃定基準自行劃定者)，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過五分之三，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過三分之二之同意；而屬依第十一條規定申請獲准實施都市更新事業者(未經劃定應實施更新之地區，依主管機關所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元者)，應經土地及合法建築物所有權人超過三分之二，所有面積超過四分之三，即達成整合之同意門檻，但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過五分之四同意者，其所有權人數不予計算。然而，此絕對多數的「多數決」門檻，對於尊重少數與反應民主精神，尚不及「全數決」或「一致決」，甚至不及強調共識協商與包容，求取儘可能多數民意之「共識決」。

另一方面，憲法規定人民的財產權應予以保障，但並非絕對保障而不具任何妥協性。若在面對更高層級之公共利益考量時、具有合理補償之前提下，適時適度應有所退讓，如憲法第 23 條、第 142 條、第 143 條、第 145 條等條文，都是與社會公共利益有關之所有權限制條文。而基於公共利益考量之前提下，規劃權(或警察權)對於私人財產權之介入才有所本。然而「公共利益」如何界定？其亦

可能隨社會發展程度而有不同之共識或見解。因此，如何尊重私人意願與公共利益之權衡，乃後續都市更新推動之關鍵挑戰之一。

參、都市更新之新措施

在都市更新推動面臨嚴峻挑戰之際，台北市近年持續推行幾項新的都市更新措施，如推出「非營利專業組織(NGO)協商平台」。依據更新個案之爭議類型，納入專業 NGO 代表、專家學者等組成專案協商小組，以協助協調都市更新爭議。另補助民間團體於都市老舊社區空間或都市更新地區重建前之閒置房地，進行都市再生活化事項之「都市再生前進基地計畫」(Urban Regeneration Station)。透過具有經驗或實績之團體進行設計與經營管理，藉由文創及藝術手法之介入，成為推展創意城市與催化都市再生之源頭，形塑「都市針灸術」(Urban Acupuncture)及「軟都市主義」(Soft Urbanism)的概念。此外，透過「都市更新多元改善方案」，在既有都市更新機制上，增加「都市更新快速通關」及「老屋重建」兩項新機制，透過簡化流程及獎勵性質之機制，提供土地所有權人更多元之都更方式選擇，提高都更意願。

肆、防災型都更的推動

此外，內政部亦積極推動「防災型都更」，並將其列為下一波主要推動的都市更新業務。此以防災為主的都市更新，先行鎖定屋齡 30 年以上之老舊建物，透過更新重建、整建維護方式，加強建物耐震度，避免大地震來襲所面臨之衝擊。其執行方式主要分為二種模式：一為透過國有土地或市有土地興建中繼住宅，並將示範單位的居民暫時安置在中繼住宅，待防災型都更劃定區域完成都市更新後，將住戶遷建至較安全的居住空間；二為針對災害等級相對較低之地區，執行老舊建物整建維護及耐震強度改善。

然而，防災型都更目前僅止於概念，並即將於台北市、新北市以及南部的台南市推行示範性計畫。在北部地區如何透過公有土地的參與，以及透過簡化或具獎勵性質之機制，提供足夠誘因、吸引投資，需要有兼顧政策「效率」與「公平」之思維。尤有甚者，南部地區普遍缺乏不動產增值誘因，「一般型都更」之推行已有窒礙難行之困境，而此防災及公共利益為目標之「防災型都更」，將可能面臨推動上更大的挑戰。其是否需透過公權力介入實施？與建立一套具有誘因、且能創造居民、公部門及投資者三贏之防災型都更推動模式，為能否落實政策推動之重點。

伍、結語

綜觀我國都市更新之實施狀況，似乎仍多以建築物的尺度，以「是否具有利潤？」為其能否順利推動之關鍵。如何能建立一創造「利潤」之運作模式，並將「利潤」能從整體地區發展為量測對象，更新之面向落實在「都市」尺度，此觀念之建立，乃都市更新持續推動相當重要之課題。參考國外案例之經驗，英國政府在 1970 年代針對經濟衰退、社會混亂等都市問題，設立了都市開發公司，透過政府的稅收、借貸及行政力量，以有限的公共資金作為槓桿，撬動私人資金注入到包括住宅、教育、創造就業、改善環境等領域，帶動了整體都市環境之全面更新。並透過此種公私合夥參與都市更新開發之機制，透過集結公私部門資源與資金整合，確保計畫實施之可行性之機制，仍將是我國都更推動持續待努力之重點。再者，其最終帶動了都市各面向之全面更新，此種強調都市整體發展之「都市」更新而非單一建物之「建築」更新思維，才真正體現了「都市更新」之原意，亦為我國都市更新未來發展應努力實踐之方向。