

推動都市更新與危老重建的省思

口述作者 ■白仁德 / 國立政治大學地政學系教授

文字整理 ■許賀舜 / 國立政治大學財政學系

台灣屋齡已普遍偏高，截至 2020 年 5 月為止，全國、台北市與新北市的 40 年以上屋齡占比分別為 25.4%、36.9%與 22.2%，事實上，住宅老舊問題並非為台北市與新北市獨有，只是其他縣市鮮少有都市更新個案的推動，即使政府不斷宣導整體都市更新能夠帶動龐大的經濟產值，但在經濟誘因不足的情況下，都更的產權整合不易、審議過程冗長，使得相關參與者面臨高度的不確定性。

危老重建與都市更新

台灣都市再生的演進，早期以社區重建為主，近期則轉化為推動都市再生。其中依都市更新條例(最新修訂為 2019 年 1 月)進行都更計畫執行，在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施。都更顧名思義就是且必須依照法令執行，從整合到建造的過程中，需經歷劃定、事業概要、事業計畫、權利變換計畫等程序，所花費時間相當長，若是經濟誘因不足，與都更相關的參與者都會面臨高度的不確定性，反而添增執行都更的阻力。

都更為求「簡單、快速、有獎勵」，政府於 2017 年 5 月公布都市危險及老舊建築物加速重建條例，加速危老合法建物重建。根據都市危險及老舊建築物加速重建條例(簡稱危老條例)第 3 條，房屋屋齡超過 30 年，並沒有電梯升降設備就屬於老舊建物定義；而危險是針對建物是否具有耐震性，判定方式可配合辦理「結構安全性評估」，依照危險度總評估分數而得。危老條例自 2017 年 5 月 1 日頒布實施辦法，至今年(2020 年)5 月 31 日為止，額外提供 10%的容積獎勵，因此，目前該獎勵的期限已過。危老從整合到建造的過程，只需要一個重建計畫，規模也較小，相較於都更，危老較為容易促進城市單點發展。在追求速效的結果下，這幾年就長出了許多「竹竿屋」。台北市及新北市近年來一直在「危險及老舊建築物(簡稱危老)重建」與「都市更新」等兩條線努力，兩者進行過程是相互牽連的，例如有些都更計畫會因為危老的存在而無法大規模進行。但從整體都市機能來看，都更才是

都市發展必要的道路。只是在都更的不確定因素方面，「景氣」與「人性」會困擾危老重建的推動，在危老重建著重於自主更新的情狀下，但若只憑社區少數人的能力，不太可能自行處理產權整合、規劃設計、估價、拆遷、工程發包、財務規劃、銀行融資、權力變更與選配等極為複雜的程序；因此需要透過如同「代理實施者」的危老重建推動師，再結合建築經理公司，以共同推動危老重建的艱鉅任務。

目前台北市政府已成立「財團法人都市更新推動中心」，中央也有成立「行政院法人住宅及都市更新推動中心」，新北市未來也會成立相關單位，都更推動中心能協助推動完成弱勢社區的都更，讓法律制度明確，會使都更在執行上比較容易，秉持明確與安定的原則，讓地主與建商在計算容積或房屋的分配比例時能比較傾向公平與合理。因此，建立公開、公平與透明的機制，讓參與者能信任制度，才能有助於台灣的都市更新。

容積誘因？

容積率為建築物各層面積總和(但不包含地下層與屋頂的突出物)與土地面積的比例，例如土地面積為 30 坪，一、二與三樓坪數分別為 20、20 與 15 坪，則容積率為 183%。容積獎勵則為具有獎勵性質與目的而依法給予法定容積或基準容積以外的容積，例如建築

設計、開放空間、增設停車空間、綠建築等。

台北市政府希望都市更新不要只限於單點，而是透過規模獎勵以進行區塊式發展的都更，無論是中央或地方，容積獎勵應該更透明、更穩定、且相當適用一致性的原則，以降低都更的不確定性，例如建築師在都更推動前，可將案子所得到的容積獎勵計算出來，並公開透明告訴所有權人該基地有多少的容積獎勵，並更進一步把分配精算準確，如此才能降低都更的不確定性，以有利於權利關係人更加願意參與都更。

在容積給予方面，我認為政府必須講求明確，且應該思考容積給予所造成的迷思，因此建議政府能先於劃定都更地區劃定能給予建商多少的容積，亦即以天花板方式的容積上限訂定，再審查建商所提供的計畫書內容之良窳，扣除多給予的容積，這樣做會更符合明確與安定的原則，而不是使用「先給基本容積，再給獎勵」的肉搏式爭取獎勵方式。香港在很早以前就蓋出很多超大的「竹筍」，如今香港已沒有容積獎勵工具進行都更，多數大樓很舊，再蓋也是如此，總不能大家都蓋 101 大樓。而台灣公部門至今針對都更的工具也只有容積給予這一招，應再進一步思考其他可以的政策工具。

另外，我建議政府應該積極參與審薦程序並與其進行互動，以日本梅田車站為例，建立

開發建設公司、地方政府與民眾所形成的一個共同體，為這個地方的發展努力，以湊合各方力量來進行都更。台灣如今已有在慢慢這樣做，包括國家住宅及都市更新中心成立，未來國家級資金的投入，並可效仿美國正在研議中的 REHAB ACT 以推動都市更新，而都更的容積獎勵應結合綠建築與智慧建築，這些都是未來都更中心要去處理的事務之一。

TOD 結合都更來引導城市發展

台北市目前的都更計畫都與大眾運輸導向型發展 (Transit-oriented development, TOD) 結合。TOD 為一種結合交通運輸與土地使用的發展概念，例如將交通車站本體或周邊結合商業、住宅、辦公、酒店等功能進行都市計畫。從 TOD 出發進行都更發展是相當好的，但也存在一些弔詭，舉我曾去參與加蚋車站(位於台北市萬華區，為目前興建中的台北捷運萬大線之捷運車站，站名取自古地名加蚋仔)的都更座談會為例，民眾普遍認同捷運站周邊具備良好的交通條件，應給予較高的容積獎勵，但要對捷運站周邊地區進行整合時，大部分的既得利益者都不願坐下來談，店面價值變化的爭議是一個原因，例如都更案完成後，一樓的店面會因地價較高反而變少，導致被驅離到附近巷子裡，或是其他地價更便宜的地段，形成捷運站沿街都是住家而沒有商店之情況。像這樣的 TOD 迷思而給予高容積後，

結果反而使原先的繁榮與熱鬧消失，這就是「不包容」所造成的現象。

此外，TOD 期望用路人能在周邊步行、使用綠色運具，捷運站周邊的住戶盡量不要開車、多使用大眾運輸或 YOUBIKE 等各類綠色共享運具，不要浪費太多容積在沒有土地效益的停車位上；但基於政府要求「一戶一車位」規定，使得 TOD 的要求與當地民眾需求形成衝突，例如捷運共構建物因已容納車站站體，並沒有足夠的空間設置停車位。因此，整合都市設計、都市更新、環評與交評審查，都綁在一起進行考量，能否做到包容與智慧建築，皆需要進行長時間的溝通與評估，但如能訂定明確的開發日期，我認為是台灣目前可以努力的方向。

個人積極支持目前大台北地區用 TOD 結合都更來引導城市發展的方向，捷運站到哪裡，都更就到哪裡，城市的變化就到哪裡，透過捷運路線來帶動城市繁榮，以達成交通運輸與土地使用上的協調。針對 TOD，我個人提出 3 個「i」，包括 inclusive、intelligent 與 interesting 等三項作為 TOD 發展所致力追求的目標，即 TOD 的發展應兼具社會包容、公益關懷，透過智慧城市規劃使民眾使用更為便利舒適、省時又省能，善用設計策略建造有趣宜居的生活空間。整體而言，台北市已是建成環境居多的城市，與落實 TOD 發展構想，勢必得將

都更與 TOD 策略整合進行：應以都更為重要手段，結合良好設計、智慧城鄉、防災規劃觀念，將 TOD 範圍地區導向都市再生的重要節點，由 TOD 的更新開發，帶來複合式的地區功能、增加公益服務，台北市未來的發展提升更多的動能。

另外，政府部門也將包括捷運建設、都市發展、財政機關、地政機關等單位共同協商，朝向私人利益補償及公共利益最大化的方案努力，或許在積極對話的過程中，有機會得到更具可行性的規劃方案，降低捷運規劃與建設過程的阻力。

反思

對於都更議題，我認為目前可以在「都更教育普及化、政府的資金挹注、以及讓城市活化」等三方面去執行。台北市都更處現正推動「自主更新」，將都更計畫推廣普及化，並讓民眾能對此有所認識，特別是對於都市公益的推廣，能有助於大家共同成就都市更新，因此普遍的民眾教育是很重要的。但民眾主要面臨的就是資金不足的問題，所以需要政府部門編列預算來協助都更，如同美國正研議的 REHAB ACT 來推動 TOD 的都市更新。而城市發展更是需要民眾的共同參與而來，並非只是部分人在都更時從中獲利，更強調的是城市透過都更可以活化與重生。

台灣目前需要進行大規模公辦都更，加上

如果規劃都更師與民眾能夠形成一個偕同體，如同在台北市的很多都市更新工作坊裡，當他們要發起進行都更時缺少資源，假如能有一個具有公信的，能夠有信託、保證與各式各樣的專業協助，或許能使都更遍地開花，也能夠加速整合的過程，達到加速推動都市更新與危老重建的目標。

作者簡介



白仁德教授為國立台灣大學建築與城鄉研究所博士，現為國立政治大學社會科學學院副院長

與地政學系教授，其研究專長為交通運輸規劃、都市計畫、計量分析及計量方法。白教授著作豐富，相關著作可見於《都市與計劃》、《規劃學報》、《建築與規劃學報》、《災害防救學報》、《臺灣土地研究》、《土地問題研究季刊》、《公共行政學報》、《International Review for Spatial Planning and Sustainable Development》、《Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies》、《Energy Procedia》等專業學術期刊。