

中華民國 105 年 12 月

**政府主導辦理都市更新成效之檢討
專案調查研究報告**

監察委員：仇桂美、王美玉、蔡培村

序 言

臺灣快速的經濟成長，人口大量集居於都市，導致地價上漲、都市環境品質惡化、公共設施服務水準降低、都市機能不彰等問題，尤以舊市區更為嚴重。而臺灣位處颱風與地震頻繁地區，天災威脅不斷，舊市區街道狹小擁擠，建物缺乏整體規劃與防災設計，一旦發生災害，搶救困難，易造成嚴重災情。此外，依內政部統計，我國未來 10 年將邁入建物老化高峰期，大量建物急需改善或重建。因此，如何面對都市化與建物老化所帶來的衝擊，成為政府的重要課題。

目前世界各先進國家多以都市更新方式，解決都市化對於舊市區的影響。透過都市更新強化公共設施、災害預防與救護機能、改善空間環境品質、重塑都市機能，以期振興都市經濟、提升城市競爭力。而我國歷任總統亦多將都市更新列為重要施政工作。然而，都市更新涉及民眾私產，權利關係複雜，推動整合不易，復以近年發生民辦都更強拆民宅之爭議，以及司法院釋字第 709 號解釋宣告都市更新條例部分條文違憲，導致都市更新的推展，出現嚴重的瓶頸，期待政府主導辦理都市更新之聲浪，於焉浮現。

然而，都市更新由政府主導推動與民間自行辦理之間，存在著何種差異、邇來政府主導都市更新之相關作為與措施實際執行成效如何、所面臨之問題與困境有哪些、是否籌謀有效因應對策，均仍有待更深入的探討，亦為本專案調查研究的主要目的。

本調查研究從檢視都市更新的相關制度、法令規定，以及近年來政府陸續提出之一系列計畫作為基礎，瞭解我國都市更新發展過程與政府過去推動之重大政策，並蒐集國內相關論著、期刊進行研

究與探討。過程中，除辦理 2 場專家學者諮詢會議外，也實地履勘政府主導推動都市更案例及執行現況。為期周延，更邀請財團法人都市更新研究發展基金會何芳子顧問，到院簡報日本都市更新制度，並透過該基金會接洽，拜會日本再開發推動者協會(URCA)與參訪東京、大阪地區都市更新案例，實地瞭解該國運作情形，以為參照。

惟都市更新所涉問題複雜，限於時間與篇幅，乃以公辦與民辦都市更新之差異、公辦都更公益性與必要性、公辦都更面臨之問題與困境、公辦都更之績效指標於執行成效等議題為範圍進行調查研究，並按調查研究依據及緣起、調查研究目的、調查研究對象、調查研究方法與過程、現況調查、調查研究發現等各項逐一撰寫，最後就研究所得提出 12 項結論與建議，送請行政院暨內政部參處。

本案於調查研究期間，承蒙中央與地方政府相關機關協助與配合，以及多位專家學者惠賜寶貴意見，在此一併表示由衷謝忱，更感謝本院調查專員金志謙、孫稚堤，給予諸多的協助。冀盼本專案調查研究之成果，能提供政府相關部門後續推動都市更新一些值得思考的方向與作法，以建構一個更為健全的都市更新制度。

專案調查研究委員：

仇桂美
王美玉
蔡培村

中華民國 105 年 12 月

目次

壹、專案調查研究題目：政府主導辦理都市更新成效之檢討	1
貳、調查研究依據及緣起	1
一、依據	1
二、緣起	1
參、調查研究目的	4
一、經由「公辦都更」與「民辦都更」之比較，以瞭解「公辦都更」之特性，俾取長補短，發揮都市更新應有之效益	4
二、「公辦都更」公益性與必要性之探討	4
三、針對「公辦都更」之不同態樣，探究其所面臨之問題與困境	4
四、瞭解「公辦都更」之績效指標，評估我國公辦都更之執行成效	4
五、其他調查中發現之相關問題與建議	4
肆、調查研究對象	4
伍、調查研究方法與過程	4
一、文獻蒐集與研閱	4
二、召開專案調查研究小組會議	5
三、辦理相關機關簡報暨諮詢會議	5
四、辦理國內案例實地履勘	5
五、辦理國外案例實地履勘	13
六、本專案調查研究流程	41
陸、現況調查	41
一、都市更新概述	41

二、先進國家辦理都市更新之概況	42
三、我國都市更新政策沿革	57
四、我國都市更新之依據、目的與時機	63
五、我國都市更新之處理、實施方式與辦理程序	70
六、我國都市更新辦理概況	81
七、全國各直轄市、縣（市）政府辦理都市更新業務之 人力與財源概況	96
八、本院近年來有關都市更新之調查案意見摘要	109
九、諮詢會議專家學者意見摘要	119
柒、調查研究發現	142
一、日本「都市再開發法」內容架構與我國「都市更新 條例」比較	142
二、我國「公辦都更」之目的、特性與地區勘選評估指 標	145
三、「公辦都更」與「民辦都更」之比較分析	154
四、「公辦都更」公益性與必要性之探討	158
五、「都市更新計畫」之重要性分析	162
六、「公辦都更」之績效指標與執行成果	163
七、「公辦都更」之態樣及其面臨之問題、困境	169
八、缺乏獨立、公正的第三方審議及仲裁機構	173
九、其他	174
捌、結論與建議	178
一、都市更新除為改善居住環境外，亦應具備復甦都市 機能、增進公共利益之功能。然而，目前我國都市 更新多以「民辦」為主，實施者囿於能力、財力， 以及市場考量，通常採取「小單元」、「投資型」的	

- 宅地點狀重建及零星開發，以致無法配合整體發展需求、有效增進公共利益，加上政府主導辦理都市更新之量能有限，更難填補都市機能之不足，創造都市再生的契機。政府允宜扮演都市再生推手，加強「公辦都更」以引導都市健全發展，俾實現都市更新之整體效益 179
- 二、臺灣位處地震頻繁、颱風好發地帶，屬「災害高風險」國家之一。然因以往國人防災觀念不足，建築缺乏整體規劃及防災設計，致潛藏諸多安全疑慮，加上老舊市區人口密集，一旦發生自然或人為災害，恐肇致嚴重災情。政府允應未雨綢繆，正視災難風險，針對環境敏感、災害潛勢、地震斷層、土壤液化地區，積極主導推動「防災型都市更新」，落實防災、減災工作，以確保民眾生命財產安全 182
- 三、臺灣各直轄市、縣（市）在都市化的過程中，常因環境惡劣窳陋、體質不良或設計不當，面臨嚴重的公共安全、衛生、交通、治安等問題，卻因產權複雜或缺乏市場誘因，遲遲無法自主辦理更新。再查以往評估勘選政府主導都市更新計畫地區之指標，亦多著重臨近交通場站、發展經濟產業或活化閒置公產等面向，對於上述亟需更新地區，則較少納入「公辦都更」之考量。政府應積極以公權力協助該等地區解決困境，以回應民眾迫切需求，加速其更新事業之推動 184
- 四、「都市更新計畫」係根據都市發展狀況、居民意願、社經關係及人文特色等要件而擬定，為政府推展更

新工作及實施者辦理更新事業之指導，其重要性不言而喻。惟按現行都市更新條例規定，並未強制要求訂定「都市更新計畫」，故實務上有部分更新地區未予訂定，以致欠缺計畫指導及整體考量，不僅更新事業變成「蛙躍式」的點狀發展，難以串聯區域再生效益，亦無法針對人口結構變遷（如高齡化、少子化……），妥為規劃配置相關必要設施。政府應確實檢視實際需要與人口趨勢，於更新計畫中對實質環境進行整體規劃，以發揮都市更新應有機能，建構永續、安全、宜居的友善都市…………… 186

五、都市更新涉及財產權利重分配，然因程序繁複且具備高度專業性，「都市更新戶」與「都市更新業者」、「政府」之間存有認知落差與資訊不對稱的問題，彼此缺乏互信基礎，加上欠缺公開的「對話平臺」、公正的「協商機制」與政府、法院以外的「監督仲裁機構」，一旦面臨私權糾紛或不同意戶抗爭，往往受到外界質疑，不僅導致都更本質遭到扭曲，亦連帶造成都更難以推展。政府應推動建立可受社會公評的第三方平臺，藉由公開、透明、公正的對談、協商、監督、仲裁，確保都市更新實施過程中，各方權益均受到合理的對待與保障…………… 190

六、都市更新係提升國民居住品質及推動都市再發展的重要手段，為國家重點工作之一。然因更新事務繁重複雜，超出政府組織編制負荷，人員流動率偏高，加上更新工作涉及各類專業，卻受限於政府用人職系規定，取才缺乏彈性，難以應付業務所需，致嚴

重影響都市更新工作之推動。政府允宜妥適調整都市更新業務組織編制，以因應都市再發展之業務需要，並借助民間專業力量，解決專業人力不足之問題	192
七、都市更新條例為政府與民間辦理都市更新之主要法源基礎，在過去的實施過程中，雖已發現若干缺失與不足之處，亟待透過修法方式加以解決，惟迄今仍未能完成修法程序，相關條文增修面向未能確定，或缺失未能改進前，對於都市更新推動勢將受到重大影響，主管機關允宜加快修法進度	194
八、都市更新之目的，應確實符合公益性原則，更新事業攸關眾多人民之財產權及居住自由，應具備充分之必要性，因涉及利害關係複雜，容易產生紛爭，推動過程應以人為本，貫徹民眾參與之理念，遵循正當法律程序，以實現更新範圍內與廣域社會之整體利益	197
九、行政院核定之「都市更新產業行動計畫」與「都市更新發展計畫（104－107年）」雖擬定預期達成之績效指標及評估基準，惟實際執行過程，並無就績效指標進行相關統計數字，與「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」規定，所欲達成之計畫管考機制與成效，顯有落差。尤以「公辦都更」均須具備「公共利益」之要件，與「民辦都更」目的上顯有不同，於績效評估上，允宜加以區別，如能就所欲達成之「公共利益」擬定具體衡量指標，更能彰顯其實施後所達成之具體成效	201

- 十、「公辦都更」具有強大公益性，一般而言，規模亦較「民辦都更」為大，且都市更新程序複雜且漫長，又涉及私人財產權益鉅大，政府允應針對「公辦都更」之各種實施方式，分別建立標準作業程序，並就各類招商模式中，包含權利金、共同投資人、分期分區權利變換、設定地上權及標售等名詞，以及公開評選或履約期間產生爭議之處理，儘速訂定明確規範，俾利執行……………205
- 十一、現行「民辦都更」、「公辦都更」均需仰賴「都市更新業者」參與或協助，始得順利完成。惟業者良莠不齊，難以得知其服務水準、專業程度或是誠信，政府允應研擬適度監督管理機制……………208
- 十二、「公辦都更」雖可彌補「民辦都更」之不足，然目前我國「公辦都更」並無明確法律定義，復因都市更新型態、執行、獎勵欠缺多元價值，難以因應各種都更問題，加上政府在更新實施過程中身兼多重角色，可能因此產生矛盾與衝突，造成「公辦都更」執行面臨質疑與挑戰。政府允應界定「公辦都更」之法律定義，並研擬「多元都更」模式與方案，以滿足社會多元價值與需求，俾能全面、永續推動都市更新之工作……………210
- 十三、建議……………213
- 附錄一、國內案例實地履勘情形……………214
- 附錄二、國外案例實地履勘情形……………217

表目次

表 1	國內實地履勘案例行程表	5
表 2	國內實地履勘案例特點一覽表	6
表 3	國外實地履勘案例行程表	13
表 4	國外實地履勘案例特點一覽表	13
表 5	南小岩七丁目以西地區第一種市街地再開發事業計畫 土地畫地使用表	16
表 6	南小岩七丁目以西地區第一種市街地再開發事業計畫 畫辦理歷程	17
表 7	東京虎之門 HILLS 街區再開發事業案辦理歷程	19
表 8	東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森都市更新土地 及建築面（容）積	24
表 9	東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森都市更新事業 案辦理歷程	25
表 10	南池袋二丁目 A 地區更新事業案辦理歷程	27
表 11	大阪新梅田 CITY 更新事業案辦理歷程	31
表 12	大阪梅田車站北側地區更新事業案辦理歷程	34
表 13	阿倍野第二種市街地更新事業案土地及建築面（容） 積	38
表 14	阿倍野第二種市街地更新事業案開發歷程	39
表 15	市街地更新事業特徵、條件、實施者、方式彙整表	44
表 16	日本中央政府對更新事業的補助規定彙整表	48
表 17	日本實施更新事業成果統計表	51
表 18	各國辦理都市更新概況表	52
表 19	我國都市更新相關法規彙整表	64

表 20	都市更新條例修正重點彙整表	66
表 21	我國都市更新地區劃定方式彙整表	69
表 22	我國都市更新實施方式彙整表	71
表 23	都市更新各辦理階段同意門檻一覽表	73
表 24	我國「民辦都更」概況一覽表	81
表 25	「公辦都更」進度表（截至 104 年 12 月底止）	83
表 26	「公辦都更」政府招商成功案件（截至 104 年 12 月底止）	83
表 27	公辦都更政府自行實施案件(截至 104 年 12 月底止)	88
表 28	各種都市更新處理方式於各階段投入之產業別	91
表 29	都市更新產業行動計畫預期績效指標及評估基準	93
表 30	都市更新發展計畫（104—107 年）預期績效指標及評估基準	94
表 31	我國政府機關辦理都市更新業務之人力與財源概況表	96
表 32	本院近年來有關都市更新之調查案意見摘要表	110
表 33	本研究諮詢委員意見與建議一覽表	120
表 34	日本與我國都市更新法制未規範事項比較表	144
表 35	勘選政府主導都市更新計畫地區之評估指標	149
表 36	整合型都市更新示範計畫指標評估表	151
表 37	目前我國「公辦都更」與「民辦都更」差異一覽表	157
表 38	「都市更新產業行動計畫」與「都市更新發展計畫」預期經濟效益	164
表 39	「104 年度都市更新發展計畫（104-107 年）」自評報告	168

圖目次

圖 1	本研究國內實地履勘案例分布圖	7
圖 2	基隆火車站都市更新案範圍	8
圖 3	臺北市南港高鐵沿線都更案分布情形	8
圖 4	南港調車廠（臺鐵 BR-1）都更案範圍	9
圖 5	電中心倉庫及修護處都更案範圍	9
圖 6	南港轉運站東側商業區都更案範圍	10
圖 7	南港三期市地重劃案範圍	10
圖 8	臺北市南機場一二三期整宅都更案範圍	11
圖 9	新北市永和大陳義胞地區都更案範圍	11
圖 10	臺鐵高雄港站地區都更案範圍	12
圖 11	嘉義火車站地區都更案範圍	12
圖 12	南小岩七丁目以西地區第一種市街地再開發事業計畫範圍圖（標示 E 之部分）	15
圖 13	南小岩七丁目西地區第一種市街地再開發事業基地與建物示意圖	16
圖 14	南小岩七丁目以西地區第一種市街地再開發事業防災設施	18
圖 15	東京虎之門 HILLS 街區再開發事業案計畫示意圖	20
圖 16	東京虎之門 HILLS 街區再開發事業案計畫示意圖	20
圖 17	東京虎之門 HILLS 街區再開發事業案-環狀 2 號線道路圖	21
圖 18	東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森都市更新事業案位置圖	23

圖 19	東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森更新事業案配置圖	24
圖 20	南池袋二丁目 A 地區更新事業案位置圖	27
圖 21	南池袋二丁目 A 地區更新事業案-豐島區公所建築物設計圖	28
圖 22	大阪新梅田 CITY 地區更新事業案位置圖	30
圖 23	大阪新梅田 CITY 地區更新事業案建物配置圖	32
圖 24	大阪梅田車站北側地區更新事業案範圍位置圖	33
圖 25	大阪梅田車站北側地區更新事業案使用配置圖	34
圖 26	阿倍野第二種市街地更新事業案位置圖	36
圖 27	阿倍野第二種市街地更新事業案	37
圖 28	阿倍野第二種市街地更新事業案使用配置圖	37
圖 29	本專案調查研究之流程圖	41
圖 30	日本都市更新流程圖	46
圖 31	政府為主之都市更新地區推動流程圖	60
圖 32	政府推動都市更新組織架構圖	61
圖 33	政府公開評選實施者流程圖	75
圖 34	一般都市更新作業流程	76
圖 35	都市更新事業計畫審議程序流程圖	78
圖 36	權利變換計畫審議程序流程圖	80
圖 37	招商成功或政府自行實施之公辦都更案件分布圖	90
圖 38	基隆火車站都市更新案	214
圖 39	臺北市南港高鐵沿線都更案	214
圖 40	南機場一二三期整宅都更案	215
圖 41	永和大陳義胞地區都更案	215
圖 42	臺鐵高雄港站地區都更案	216

圖 43	嘉義火車站地區都更案	216
圖 44	南小岩七丁目西地區第一種市街地再開發事業案	217
圖 45	東京虎之門 HILLS 街區再開發事業案	217
圖 46	東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森更新事業案	218
圖 47	南池袋二丁目 A 地區更新事業案	218
圖 48	大阪新梅田城地區更新事業案	219
圖 49	大阪梅田車站北側地區更新事業案	219
圖 50	阿倍野第二種市街地更新事業案	220

監察院 105 年度專案調查研究報告

壹、專案調查研究題目：政府主導辦理都市更新成效之檢討。

貳、調查研究依據及緣起

一、依據

本研究係民國（下同）105 年 1 月 7 日內政及少數民族委員會第 5 屆第 18 次會議決議，推請仇委員桂美、王委員美玉、蔡委員培村組成專案調查研究小組調查，並由仇委員桂美擔任召集人。

二、緣起

（一）我國都會區在都市化的進程中，雖帶來就業機會、經濟成長與生活便捷等紅利，卻也面臨都市擴張、老化所產生的種種衝擊，加上人口、產業過度集中，造成用地不足、房地價上漲，許多居住問題一一浮現，例如：（1）用地取得不易，公共設施、公共空間供給不足，造成民眾生活品質下降；（2）違建情形普遍，加上居住條件窳陋、道路狹窄擁擠，潛藏公共安全及公共衛生之風險；（3）每逢尖峰時間道路壅塞，交通流量過載，使民眾通勤成本增加，並造成空氣汙染等環境衝擊……。

（二）此外，因臺灣位處地震頻繁與颱風好發地區，天災威脅不斷，為「災害高風險」國家之一¹。加上老舊市區人口密集，建物缺乏整體規劃與防災設計，潛藏公共安全疑

¹ 根據世界銀行「天然災害的熱點：全球風險分析（Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis）報告」（CHRR, 2005）顯示，臺灣約有 73% 土地與人民暴露於 3 種（地震、颱風及坍塌）以上天災危險因子，超過 90% 之人民居住在 2 種以上危險天災死亡風險區域，是全球天災最脆弱的地區之一。

慮，一旦發生自然或人為災害，恐肇致嚴重災情²。以民國（下同）105 年小年夜凌晨發生之高雄美濃地震為例，造成 116 人死亡，其中 114 人位於臺南市永康區維冠金龍大樓，此為臺灣有史以來最多人因單一建築物倒塌而罹難之事件，不僅導致許多家庭破碎，更凸顯出建築品質與防災規劃對民眾身家安全之重要性。

(三) 依據行政院主計總處人口及住宅普查資料顯示，截至 99 年，臺灣地區超過 30 年以上之住宅約占總住宅量之三分之一以上，北部地區、中部地區占 35%、南部地區占 39%，其他地區更高達 4 成以上。再依據內政部營建署統計，全國老舊住宅屋齡達 20 至 29 年者約 465 萬戶、屋齡達 30 年以上者約 294 萬戶。以臺北市為例，屋齡超過 30 年以上的房屋約 48 萬戶，占臺北市房屋總量的 55%。未來 10 年內，全國建物老化的問題將邁入高峰期，大量建築物急需改善或重建。由於老舊建物的問題包括：(1) 缺乏耐震係數規範，安全堪慮，6 級以上地震恐怕難以支撐；(2) 一般公寓沒有電梯，老人家及行動不便者上下樓吃力，幾乎足不出戶，形同軟禁；(3) 舊社區住戶停車困難，只能路邊停車，加上巷道狹隘，不僅生活不便，更嚴重影響消防安全。

(四) 綜上，居住問題除了房價是否合理之外，居住安全及品質同樣不可忽略。近年來，「居住正義」變成顯學，如何實踐才能讓民眾住得起房、住得安全、住得寧適，成為當前政府施政最重要的課題。由於都市更新在世界先進國家已發展成都市再發展（urban egeneration）理念，也

² 根據英國政經風險評估業者「Maplecroft」所發表的「2011 天然災害風險地圖」（Natural Hazards Risk Atlas 2011）指出：當天災來臨時，臺灣在經濟受創風險最嚴重國家地區中排名第 4，在進行評估統計的 196 個國家地區裡，只有美、日、中、臺被評定為「極高風險」國家。

成為各國提升國家競爭力或城市吸引力的重要經濟發展措施，因此，政府希望透過都市更新手段，促進都市土地有計畫之再開發利用，以復甦都市機能、改善居住環境，並增進公共利益。

- (五) 查我國都市更新條例自 87 年公布施行後，多以民間自辦都市更新（下稱民辦都更）的個別老舊社區重建為主。然而，由於都市更新涉及民眾私產，權利關係複雜，推動整合本已不易，加上 101 年 3 月發生士林文林苑民辦都更案強拆王家爭議，引發輿論嚴厲撻伐與後續社會運動，幾乎導致全臺民辦都更案件全數停擺，而改由政府主導辦理都市更新（下稱公辦都更）之聲浪於焉浮現。
- (六) 然而，相較於「民辦都更」，「公辦都更」具有哪些特性？其優勢與劣勢為何？執行程序與法令規範有何差別？能否成功扮演地區再發展的觸媒，引入民間資金與企業經營能力，以串聯都市更新的公共效益，達成公私互相合作、增加公設提供、活絡地區產業，加速改善整體地區環境及推動舊市區再發展等目的，仍有待進一步的觀察與研究。
- (七) 基此，本院內政及少數民族委員會 105 年 1 月 7 日內政及少數民族委員會第 5 屆第 18 次會議決議，就「都會區公辦都更與居住正義」問題進行專案調查研究，並以 105 年 1 月 19 日院台調壹字第 1050800008 號函派調查（協助調查研究人員：調查專員金志謙、調查專員孫稚堤）。嗣經調查委員召開諮詢座談會議，聽取專家學者及機關代表意見後，咸認「都市更新」係都市再生之工具手段，而「居住正義」則為人民基本權利之實踐，二者範圍容有差異，為免混淆與誤解，爰建請內政及少數民族委員會，將本專案調查研究名稱改為「政府主導辦理都市更新成效之檢討」。

參、調查研究目的：

瞭解公辦都更之時機、法令、程序與功能，並探討其執行成效和問題癥結，促使相關主管機關積極面對問題，籌謀有效因應對策，其具體目的有下：

- 一、經由「公辦都更」與「民辦都更」之比較，以瞭解「公辦都更」之特性，俾取長補短，發揮都市更新應有之效益。
- 二、「公辦都更」公益性與必要性之探討。
- 三、針對「公辦都更」之不同態樣，探究其所面臨之問題與困境。
- 四、瞭解「公辦都更」之績效指標，評估我國公辦都更之執行成效。
- 五、其他調查中發現之相關問題與建議。

肆、調查研究對象：

政府負責規劃、擬定與執行公辦都更工作之相關機關（內政部、各直轄市與縣（市）政府）。

伍、調查研究方法與過程

本專案調查研究性質係屬政策實施結果之研究，以提供主管機關制度推行及成效改善之參酌；在研究方法上，以文獻探討法、比較分析法及深度訪談法為主，其過程如下：

一、文獻蒐集與研閱

- (一) 蒐集並閱讀相關剪報。
- (二) 蒐集並閱讀相關學術論文、機關研究報告、公務員出國報告等。
- (三) 蒐集研閱媒體報導資料。

(四) 蒐集並閱讀相關政府機關公報。

(五) 蒐集並閱讀相關研討會資料。

二、召開專案調查研究小組會議

本研究經派查後，調查研究委員隨即指示協查研究人員撰擬調查研究計畫，並由召集人多次邀集各調查研究委員及協查研究人員等，針對研究範圍、方法、方向進行討論研析。

三、辦理相關機關簡報暨諮詢會議

分別於 105 年 4 月 11 日、4 月 20 日、6 月 8 日辦理 3 次相關機關簡報暨諮詢會議，共計邀請 11 位專家學者與會提出相關諮詢意見，以供研究參考。

四、辦理國內案例實地履勘

(一) 參酌全國已辦竣、辦理中之公辦都更案例，分別於 105 年 5 月 16 日、17、18 日赴基隆市、臺北市、新北市、高雄市、嘉義市進行實地履勘，並邀請中央及地方主管機關參與，俾瞭解公辦都更之實際執行情形、遭遇問題、興革建議、法令疏漏不足或窒礙難行之處、檢討策進作為等，行程安排如下表：

表 1 國內實地履勘案例行程表

履勘日期	履勘行程
5/16 (一)	1. 基隆市：基隆火車站都市更新案。 2. 臺北市：(1) 南港高鐵沿線都更案；(2) 南機場一二三期整宅都更案。
5/17 (二)	1. 新北市：永和大陳義胞地區都更案。 2. 高雄市：臺鐵高雄港站地區都更案
5/18 (三)	嘉義市：嘉義火車站地區都更案。

資料來源：本研究整理。

(二) 國內實地履勘案例特色如下表：

表 2 國內實地履勘案例特點一覽表

案名	案件特點
基隆火車站都市更新案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 車站及鐵路地下化建設。 2. 政府委託整合街區建物立面拉皮。 3. 基隆火車站都市更新單元都更招商。 4. 西二、西三倉庫保存利用。
臺北市南港高鐵沿線都更案、	<ol style="list-style-type: none"> 1. 配合鐵路地下化，於 100 年完成都市計畫變更審定及都市更新地區劃定。 2. 會展中心、北部流行音樂中心、生醫管理中心及生技中心陸續興辦。 3. 臺鐵南港調車場 104 年都更招商完成。 4. 臺電及私有工業區都更規劃中。
南機場一二期住宅都更案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 分期分區辦理南機場更新改建，確保社會經濟弱勢族群安置權益。 2. 維繫在地社會網絡連結，在不影響其社會結構下改善居民生活環境品質。
新北市永和陳義胞地區都更案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 單元二 100 年都更招商引進民間整合，105 年動工都市更新公開評選。 2. 所有住戶（包括國公有土地租用戶）100%回住。 3. 其他單元陸續啟動。
嘉義火車站地區都更案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 林業文化公園及農漁產運銷中心於 103 及 104 年完工。 2. 檜意森活村及阿里山林業村 103 年整建後以 OT 委外經營。
臺鐵高雄港站地區都更案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺鐵回饋舊鐵路用地，站區變更為高發展特文區可作住商使用，4 個更新單元總面積將近 11 公頃，預計民間投入金額可達新臺幣（下同）385 億元。 2. 98 至 99 年內政部補助約 1 億元施作都市更新關聯性工程。 3. 高雄市政府原已同意臺鐵局都更招商，惟於 104 年再以文化景觀地區考量暫緩同意臺鐵都更招商。

資料來源：本研究整理。

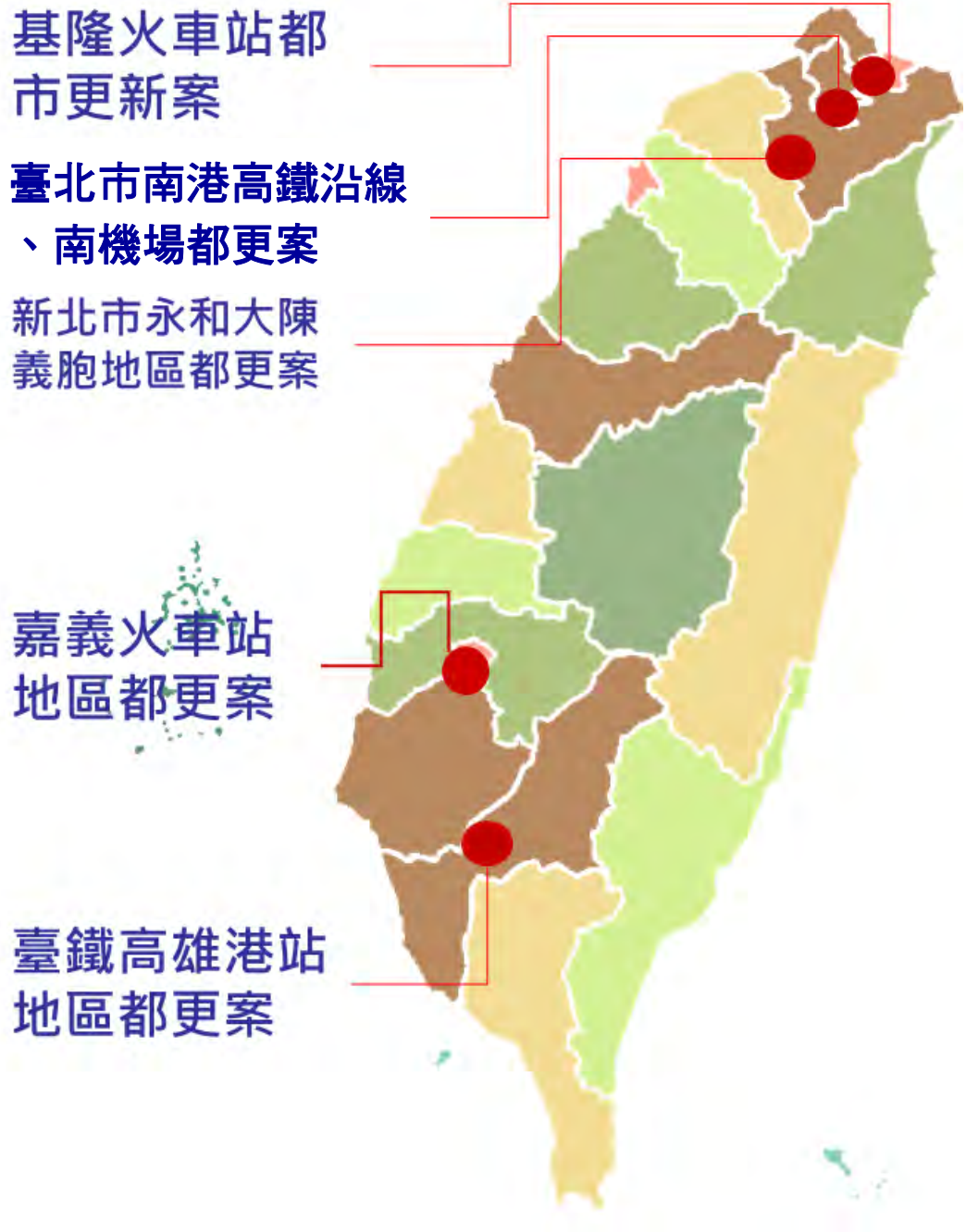


圖 1 本研究國內實地履勘案例分布圖

資料來源：本研究整理。

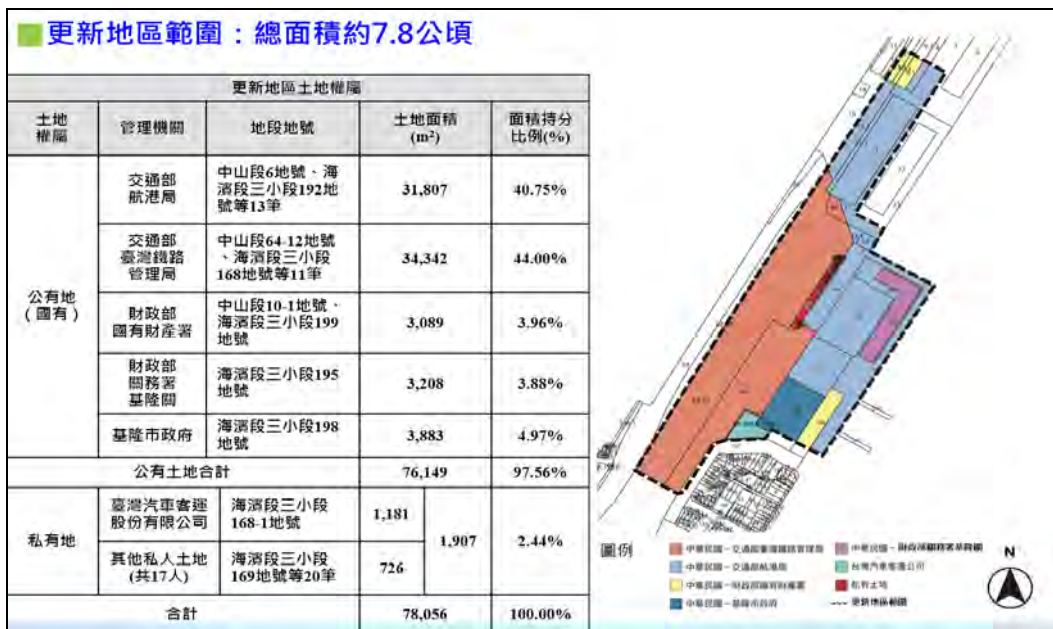


圖 2 基隆火車站都市更新案範圍

資料來源：內政部。

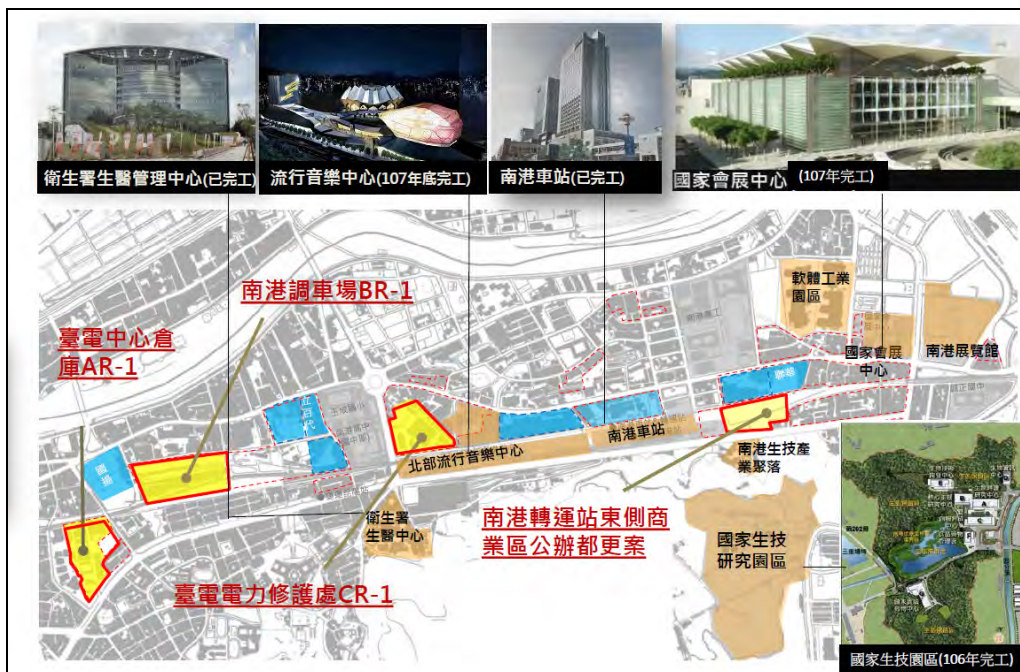


圖 3 臺北市南港高鐵沿線都更案分布情形

資料來源：臺北市政府。

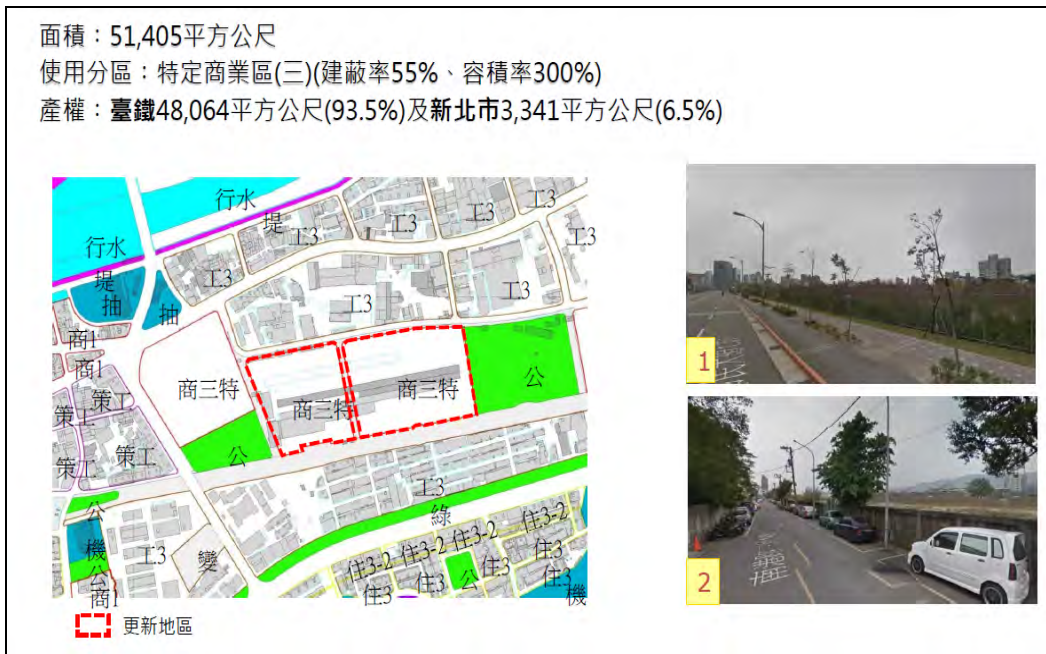


圖 4 南港調車廠（臺鐵 BR-1）都更案範圍

資料來源：臺北市政府。



圖 5 電中心倉庫及修護處都更案範圍

資料來源：臺北市政府。

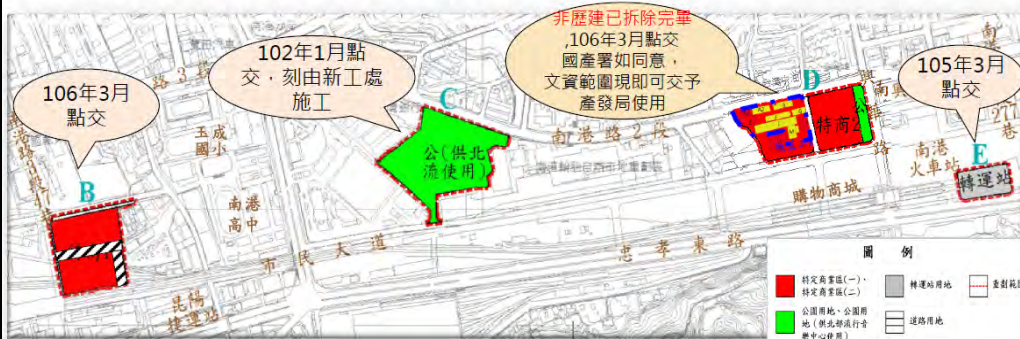
- 面積：2.6公頃。
- 土地使用分區：商三特（建蔽率65%、容積率560%）
- 權屬：台鐵(100%)



圖 6 南港轉運站東側商業區都更案範圍

資料來源：臺北市政府。

- 本案屬101~106年連續性計畫，重劃計畫書已於101年8月公告期滿無人異議確定
- 一. 104年9月重劃施工未久，即遇**瓶蓋工廠**公民團體全區保留抗爭，兩周內平和落幕後即加速趕工，**非歷建已於104年底全數拆除完畢**。
- 二. 目前正積極辦理B、D區工程施工作業，預計105年10月完工。



截至105年5月7日，重劃工程整體進度超前0.72%
(進度為49.03%)

圖 7 南港三期市地重劃案範圍

資料來源：臺北市政府。

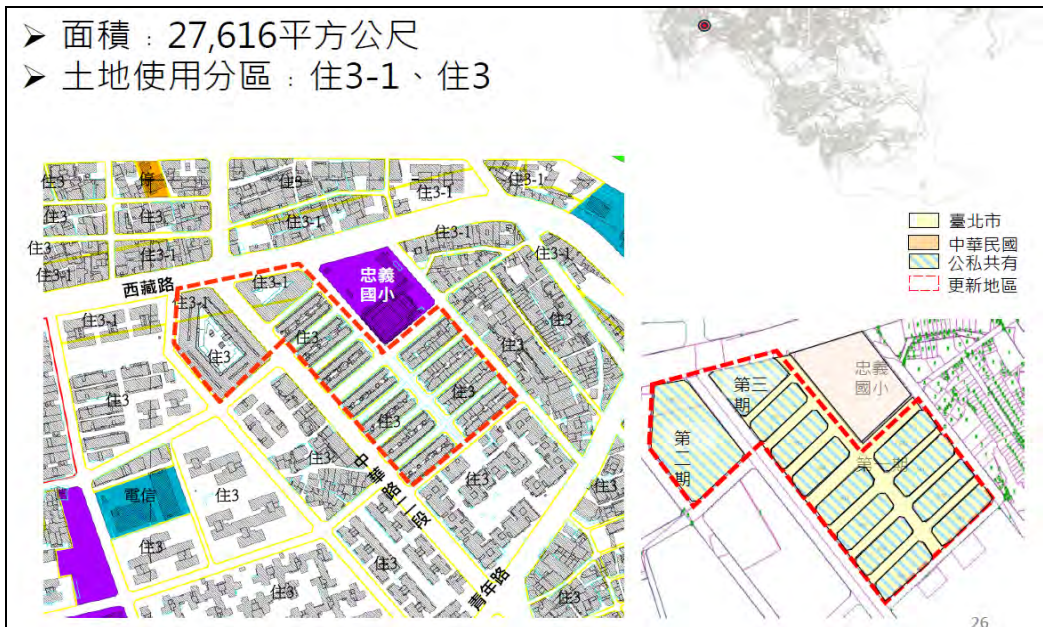


圖 8 臺北市南機場一二三期整宅都更案範圍

資料來源：臺北市政府。

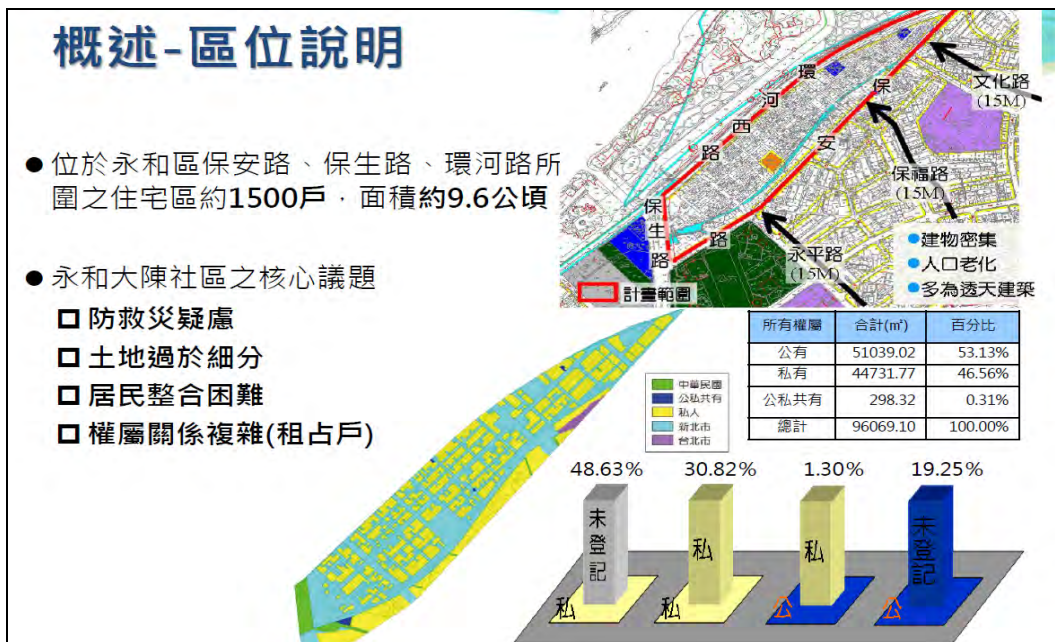


圖 9 新北市永和大陳義胞地區都更案範圍

資料來源：新北市政府。



圖 10 臺鐵高雄港站地區都更案範圍

資料來源：高雄市政府。

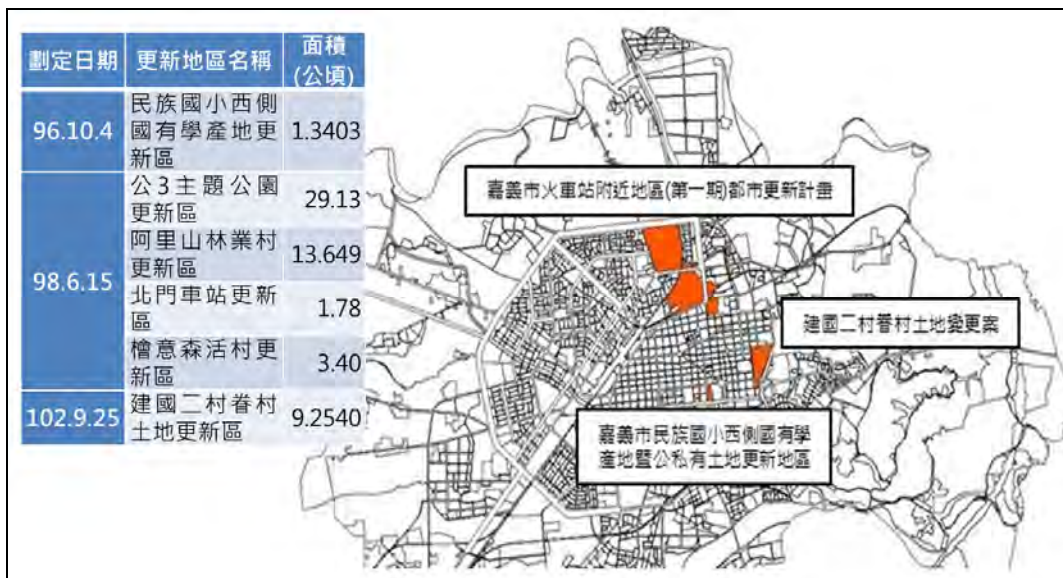


圖 11 嘉義火車站地區都更案範圍

資料來源：嘉義市政府、行政院農業委員會林務局。



五、辦理國外案例實地履勘

本研究為瞭解國外政府辦理都市更新（或都市再生）相關經驗，於 105 年 6 月 13 日至 17 日組團前往日本，拜會非政府組織社團法人再開發推動者協會（URCA），瞭解該國都市更新制度，並透過其安排參訪公辦及民辦都更案例。行程安排及案例概況如下：

表 3 國外實地履勘案例行程表

履勘日期	履勘行程
6/13（一）	一般社團法人再開發推動者協會
6/14（二）	1. 東京：南小岩 7 丁目西地區再開發事業案。 2. 東京：虎之門 HILLS・ARK HILLS 仙石山地區再開發事業案。
6/15（三）	1. 東京：南池袋二丁目 A 地區再開發事業案。
6/16（四）	1. 大阪：新梅田 CITY 再開發事業案。 2. 大阪：梅田車站北側（GRAND FRONT OSAKA）再開發事業案。
6/17（五）	3. 大阪：阿倍野再開發事業（Q's Mall）再開發事業案。

資料來源：本研究整理。

表 4 國外實地履勘案例特點一覽表

案名	案件特點
南小岩七丁目西地區第一種市街地再開發事業案	1. 核心地區商業環境的維持與活化。 2. 高品質都市型住宅的供給、維持不同年齡層的定居人口，回復地區繁榮。 3. 地區道路的拓寬以及街區人行步道的整備，消防行動困難地區的改善。 4. 建築物的制震、防災儲水槽以及緊急發電機設置等，提升建築物的防災性機能。

<p>虎之門 HILLS 再開發事業案</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 道路地下化關建與更新事業併同實施。 2. 採用「特定建築者制度」。 3. 設立環狀 2 號線地區都市再生協議會。 4. 擬訂街區再生準則。
<p>ARK HILLS 仙石山森都市更新事業案</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 引入 SPC(特別目的公司)等方式籌措資金，方式多元。 2. 權利人分回辦公樓地板面積，由實施者承租後整體經營。 3. 依使用性質分別組成管委小組。
<p>南池袋二丁目 A 地區再開發事業案</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 日本國內首創以區公所辦公廳舍與民間更新會結合興建的案例。 2. 最大地主豐島區公所，充分發揮主導功能。
<p>新梅田 CITY 再開發事業案</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 導入多元生活機能，帶動地方產業發展。 2. 及早確立發展重點及營運方式，並作為規劃設計主軸。
<p>梅田車站北側 (GRAND FRONT OSAKA) 再開發事業案</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公私部門相互合作，以容積換取產業發展空間，創造最大效益。 2. 因應創新產業發展，注入生活機能，強化發展能量。 3. 規劃開放空間與陸橋，提高交通可及性。
<p>阿倍野第二種市街地更新事業案</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公辦更新特重整體規劃，提供充足公共設施。 2. 串連周邊商業設施的開放空間。 3. 結合當地文化的行銷手法。

資料來源：本研究整理。

(一) 南小岩七丁目西地區第一種市街地再開發事業案：

- 1、計畫緣起：本地區內存在著老舊的大型店鋪以及住宅，重建更新的必要性日益迫切，而寬度狹窄的街區道路以及封閉的私人巷道等問題，導致了都市基礎設

施不夠完善。另外，東側大面積的木造住宅十分密集，造成消防安全的重大問題，亟需儘快解決。

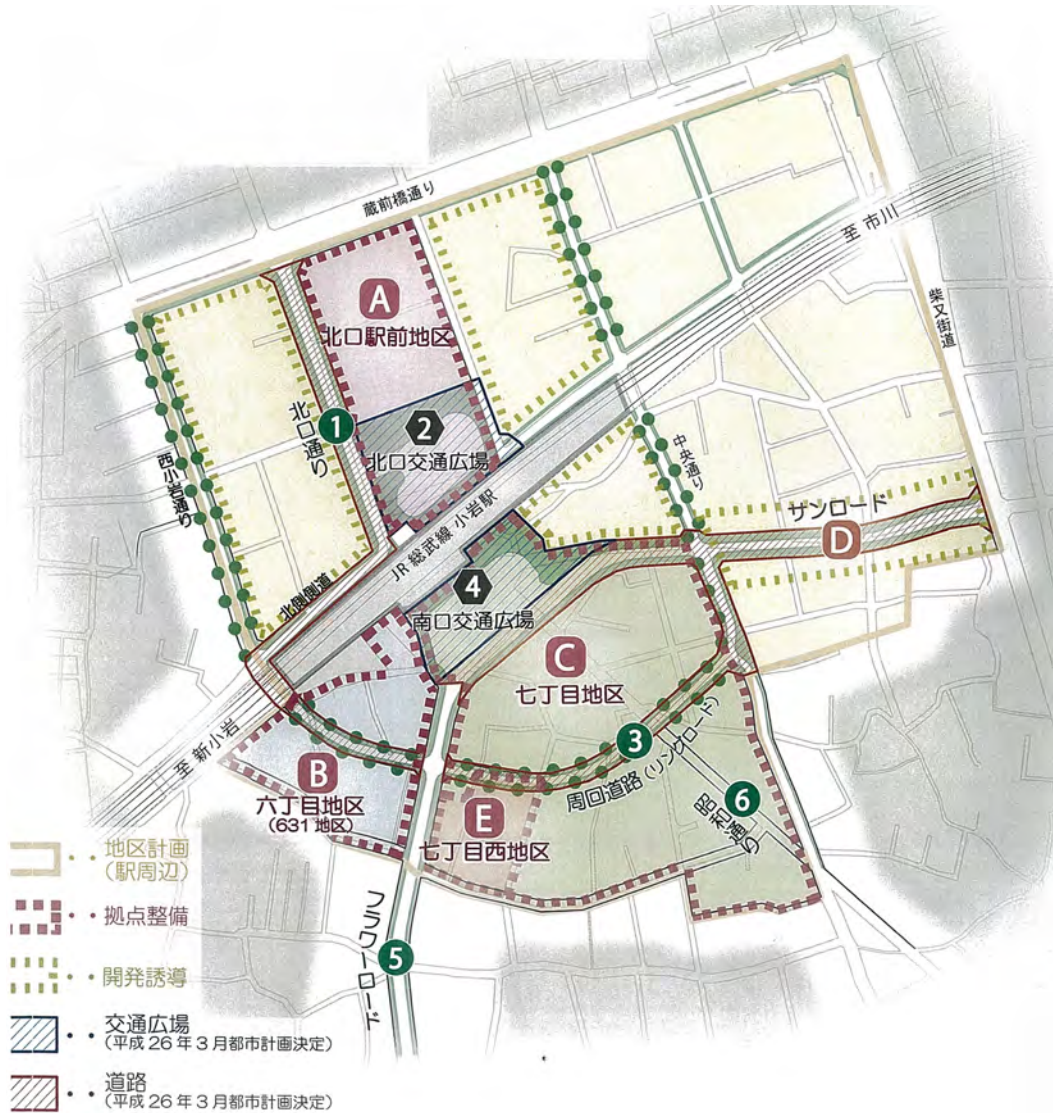


圖 12 南小岩七丁目以西地區第一種市街地再開發事業計畫範圍圖 (標示 E 之部分)

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

2、計畫範圍：南小岩七丁目以西地區，面積約 0.5 公頃。建物基地約 3,200 m²，建築面積約 2,200 m²，容積面積 32,000 m²。地上 29 層，地下 2 層。為商店與住宅（約 108 戶）混合之建物。

表 5 南小岩七丁目以西地區第一種市街地再開發事業計畫土地使用表

項目	變更前		變更後		增減
公共設施	約 800 m ²	17.8%	約 1,300 m ²	28.9%	+約 500 m ²
宅地	約 3,700 m ²	82.2%	約 3,200 m ²	71.1%	-約 500 m ²
合計	約 4,500 m ²	100.0%	約 4,500 m ²	100.0%	—

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

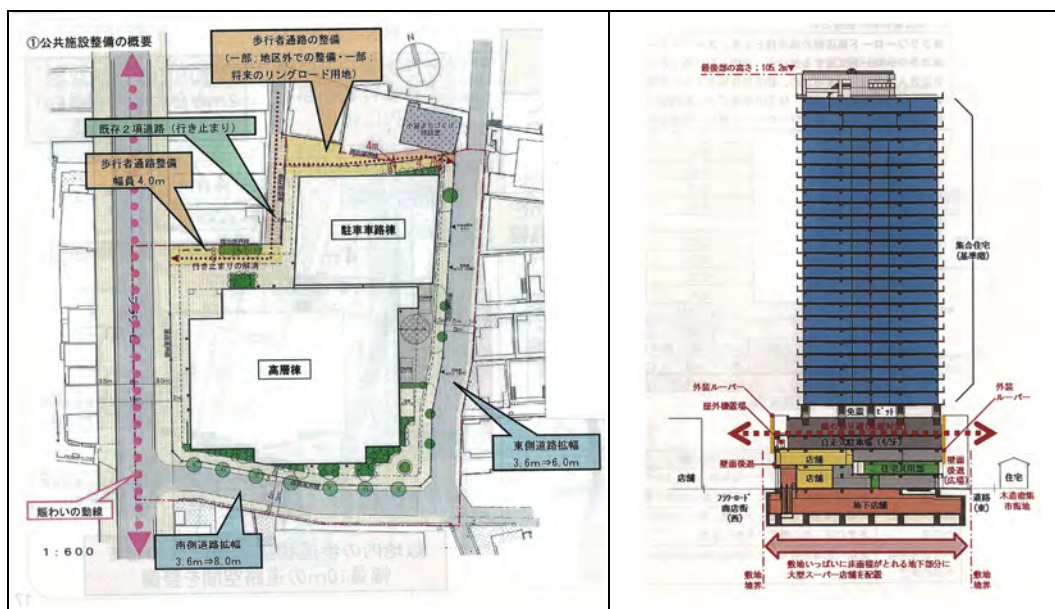


圖 13 南小岩七丁目西地區第一種市街地再開發事業基地與建物示意圖

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。



3、辦理歷程如下：

表 6 南小岩七丁目以西地區第一種市街地再開發事業計畫辦理歷程

西元年/月	事 件
2010 年 06 月	展開南小岩七丁目西地區市街地再開發協議會
2011 年 08 月	做出第一種市街地再開發事業、地區計畫、高度利用地區的都市計畫決定
2012 年 01 月	做出南小岩七丁目地區第一種再開發事業認可
2012 年 05 月	做出權利變換計畫認可
2012 年 06 月	解體工事開工
2012 年 12 月	主體工事開工
2014 年 10 月	做出地區計畫的變更、景觀地區都市計畫決定
2015 年 05 月	主體工事竣工
2015 年 11 月	南小岩七丁目西地區第一種市街地再開發事業結束認可

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

4、事業計畫特點：

- (1) 完善道路系統與活化商業機能：本事業吸引核心店鋪和提供良好的都市型住宅，再加上周邊街道等基礎建設，達到地域商業機能的活化，更恢復以往的居住人口。
- (2) 賦予建物防災功能，設置防災設施：除了強化步行者的網路機能外，建物內 4、5 樓設置有商店使用的停車場，可以做為災難發生時無法回家者的暫時避難場所。此外，公寓的各層還設有防災儲

存倉庫，以儲備災害來臨時所需的各項緊急物資。地區內更設有災難時用的水井、爐灶、以及臨時性廁所等緊急設施。對於強化防災做出了貢獻，並藉此做為都市地區建設的示範作用。



圖 14 南小岩七丁目以西地區第一種市街地再開發事業防災設施
資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

(二) 東京虎之門 HILLS 街區再開發事業案－藉更新推動交通建設：

- 1、計畫緣起：都市計畫道路環狀 2 號線為日本重要交通幹道，早於 1946 年規劃，但虎之門至神田路段始終無法通行。1989 年日本通過立體道路設計規定，為此段通行帶來曙光，直到 2014 年 6 月「虎之門 HILLS」



出現，闢建連結環狀 2 號線，並成為 2020 年東京奧運通行動線，藉此次再開發機會改善地方環境品質，規劃規劃商業、辦公、住宅、旅館級會議空間等複合式機能，塑造東京著名新地標。

2、辦理歷程如下：

表 7 東京虎之門 HILLS 街區再開發事業案辦理歷程

西元年/月	事 件
1946 年 03 月	環狀二號線之都市計畫定案（延長約 9.2 公里，幅員 100m）
1950 年 03 月	環狀二號線的幅員 40m 變更
1989 年 06 月	創設「立體道路制度」
1998 年 12 月	市街地再開發事業之都市計畫決定/環狀二號線之都市計畫變更（將原先設立在平面之道路移至地下一層）
2002 年 05 月	事業協力者決定（森ビル株式會社、西松）
2002 年 10 月	市街地再開發之事業計畫決定
2008 年 06 月	第三街區都市計畫變更
2009 年 09 月	第三街區特定建築者決定為「森ビル株式會社」
2009 年 10 月	第三街區敷地內建物開始拆除
2011 年 04 月	開工
2014 年 05 月	完工
2014 年 06 月	正式開幕

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

3、全區計畫範圍：

- (1) 虎之門與新橋間環狀 2 線地面工程(約 1.9 公里)。
- (2) 地下 1.5 公里的道路地下化工程。
- (3) 三個街區的更新開發事業。



圖 15 東京虎之門 HILLS 街區再開發事業案計畫示意圖
 資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

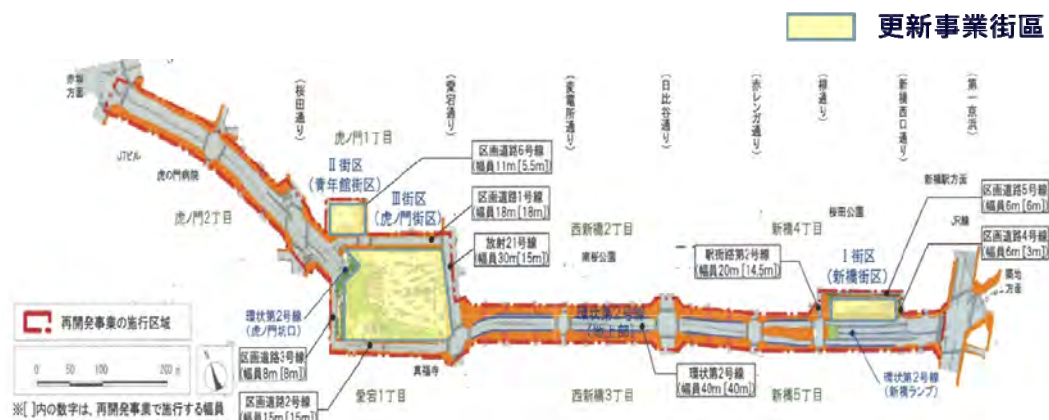


圖 16 東京虎之門 HILLS 街區再開發事業案計畫示意圖
 資料來源：本研究諮詢專家學者提供。



圖 17 東京虎之門 HILLS 街區再開發事業案-環狀 2 號線道路圖
資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

4、事業計畫特點：

- (1) 道路地下化關鍵與更新事業併同實施：日本「都市再開發法」於 1969 年訂頒，推動更新計畫為求達到「人車分離」，有效帶動鄰近地區繁榮發展，往往必須結合道路對側基地納入整體規劃。再開發法實施 20 年後，1989 年確立「道路立體化制度」：除道路用地本身可採高架或地下化使用外，在私有土地上亦可由道路立體化穿越，提供車行（汽機車或捷運等）使用。開闢計畫道路、徵用道路用地之同時，對於原來用地上的現住戶之妥善安置，必須備妥配套措施。

- (2) 採用「特定建築者制度」：日本更新事業推動主體以由單元內土地權利關係人自組更新會實施方式居多。因權利人非專業背景，對實施過程的規劃設計、建物興建、處分「保留床³」等必要作業，往往遭遇困難，1980年修正都市再開發法，將「特定建築者」可扮演角色功能納入規範。1999年修法時，徵選為「特定建築者」的民間業者不限於「保留床」，尚可將「權利床⁴」納入執行範圍，擴大「特定建築者」的功能。
- (3) 設立環狀2號線地區都市再生協議會：1996年成立該地區都市再生組織，積極與行政部門等協商，2002年設立「環2地區再開發協議會」，由權利關係人與東京都、區公所、特定建築者等組成，為有效彙整權利人意見，依不同街區各組分會，建立共識及意見整合。
- (4) 擬訂街區再生準則：港區公所於2012年策訂「環狀2號線周邊地區再生準則」，東京都於2013年指定「環狀2號線沿線新橋地區」為景觀再生地區，指示其景觀再生方針，包括：「形塑統一感與熱絡氛圍的街區景觀」，「落實土地有效合理使用」、「落實具魅力、活力之永續發展理念」。依循再生方針，訂定道路沿線地區建築設計準則，規定最小基地面積、牆面線、車道出入口等，並載明得依建築計畫對環境景觀貢獻度，酌予放寬容

³ 保留床，是指更新事業土地經高度利用所產生之樓地板面積，按原權利價值比例分配給原土地及建物所有權人後，所剩餘的樓地板面積。該保留床出售所得價金必須能補足支付更新事業所需費用。

⁴ 權利床，是指更新事業土地經高度利用所產生之樓地板面積，按原權利價值比例分配給原土地及建物所有權人。

積率限制。

(三) 東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森都市更新案一線之生活都心：

- 1、計畫緣起：原為停業住宿交流設施閒置土地及面臨狹窄道路的透天住宅。基地北側及南側皆有檔土牆，存在 7~10m 高低差，阻絕區域南北連結。內部住宅僅依賴一條東西向私設囊底路進出，存在嚴重防災課題，有必要盡速進行更新以促進土地合理利用。
- 2、計畫範圍：東京神谷町站西側及六本木一丁目站東側步行距離約 200 公尺處。位於 2002 年指定「都市再生緊急整備地域」內「環狀二號線新橋周邊、赤阪・六本木地區」中央。位處都市更新案件群聚區域。



圖 18 東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森都市更新事業案位置圖
資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

表 8 東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森都市更新土地及建築面
(容)積

項目	内容
土地面積	2 公頃
建地面積	15,368 m ²
公共用地面積	4,300 m ²
建物樓地板面積	143,426 m ²
容積率	715%

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。



圖 19 東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森更新事業案配置圖

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

3、辦理歷程如下：



表 9 東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森都市更新事業案辦理歷程

西元年/月	事 件
1989 年	都市再生協議會成立
1993 年	組成更新籌備會（虎之門、麻布台地區）
2001 年	虎之門、六本木地區單獨成立更新籌備會
2007 年	都市計畫核定
2008 年 7 月	更新會成立、事業計畫核定
2009 年 2 月	權利變換計畫核定
2009 年 10 月	開工
2012 年 8 月	完工

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

4、計畫特點：

- (1) 採複合式建築，強化耐震、防災性能，塑造「綠之生活都心」為規劃設計：興闢地上 47 層、地下 4 層綜合大樓，除辦公室外，提供 243 戶住宅與店舖使用。另興闢地上 6 層、地下 2 層的住宅棟，包括 33 戶住宅及店舖。綜合大樓採兩種制震裝置、住宅棟採複數支架制動閘免震構造。電力、瓦斯兩用式能源儲備、提高停電時連續使用時間。以原生植物及生態系再生之手法進行植栽綠化，獲財團法人日本生態系協會（JHEP）AAA 評價認證。
- (2) 改善公共建設：西側街區道路拓寬至 12m，基地外圍新設 9m 及 6m 寬的街區道路，西側和南側新設約 3,000 m²和約 1,000 m²的廣場，修建人行道路和綠地，於基地西側和東側的現有住宅地之間高差約為 10m 處通道口，設置自動扶梯和電梯。
- (3) 引入 SPC（特別目的公司）等方式籌措資金：因

2009 年權利變換計畫確定後，適逢經濟不景氣，建材上漲及雷曼金融風暴等不利情況，故以以下方式尋求金融支援：「向公部門都市再生基金融資」、「尋求住宅金融機構支援」、「引入 SPC 參加更新會員（包含都市更新再生基金融資）」。

- (4) 權利人分回辦公樓地板由實施者承租後整體經營：權利人分回的可收益資產的辦公樓地板以共有持分方式，由參加更新會員的森建設公司承租，納入整體經營，使自用住宅部分的管理費能穩定並減輕住戶負擔。
- (5) 依使用性質分別組成管委小組：除整體共用部分管委會外，住宅棟及複合棟之事務所、店舖、住宅等部分，另組管委小組。由有豐富經管經驗之參加更新會員森建設公司負責整體營運工作，有效地營運管理並減輕管理費負擔。

(四) 南池袋二丁目 A 地區更新事業案－學校用地轉用：

- 1、計畫緣起：為解決密集市街地缺乏救災通路及避難場所、少子化造成小學使用率過低、都市計畫道路開闢、公有土地活化等問題，並引入商業、辦公、公共服務等各項機能，以充實居住生活之所需。
- 2、計畫範圍：位於池袋東口偏南地區，距離池袋車站約 570m，面積 8,324 m²。更新前一半為民間木磚造密集市街，巷道狹窄彎曲，另一半為日出小學（公有土地），都市計畫道路環狀第 5-1 號線未開闢。
- 3、辦理歷程：

表 10 南池袋二丁目 A 地區更新事業案辦理歷程

西元年/月	事件
2001 年	日出小學停止使用
2003 年 7 月	地權人發起研究會
2004 年 9 月	南池袋二丁目地區開發事業協議會成立
2004 年 12 月	劃定為都市再生地區
2006 年 3 月	再開發準備組合設立
2009 年 7 月	都市計畫變更核准
2010 年 8 月	事業計畫核准
2011 年 2 月	變更事業計畫核准
2011 年 4 月	權利變換計畫核准（全員同意型）
2011 年 5 月	原建物拆除
2012 年 2 月	新建工程動工
2015 年 3 月	完工

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。



圖 20 南池袋二丁目 A 地區更新事業案位置圖

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。



圖 21 南池袋二丁目 A 地區更新事業案-豊島區公所建築物設計圖

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

4、計畫特點

(1) 日本國內首創以區公所辦公廳舍與民間更新會結合興建的案例：

<1> 更新後基地之容積率 800%，建蔽率 65%，使用分區為第一種住宅區/防火區，興建地上 49 層、地下 3 層之樹木型態的建物。1、2 層為店鋪、事務所，部分 1 層、3~9 層為豊島區公所辦公廳舍，第 10 層為免震設施，11~49 層為 432 戶住宅單元。B1、B2 為停車場，B2 並配置連結有樂町線東池袋站的地下通路，B3 則為機械室倉庫。生態型規劃，讓建物好

似由樹木、樹葉構件所覆被而成。依空間方位、高度、用途不同，配置不同構件（太陽能板、綠化板、散熱板、玻璃板，建築設計1~10層樓挑空空間，引入自然採光通風。而區公所辦公廳舍內復甦豐島區最珍貴的生態環境，於屋頂庭園，塑造「豐島之森」、「生態博物館」等設施。

<2> 權利人分回住宅 110 戶、事務所、店鋪、部分廳舍（約占總廳舍 42%），其餘住宅 322 戶、事務所、部分店鋪，由成為參加更新會員的「首都圈不燃建築財團法人」、「東京建物公司」2 家取得，住宅單元以「Brillia Tower 池袋」之名辦理銷售，而廳舍樓地板則由更新會取得權利讓售給區公所，豐島區公所藉由廳舍舊址土地（廳舍基地、公會堂、廳舍分館等）以定期出租方式籌措資金，做為取得廳舍樓地板之費用。

(2) 成功關鍵：最大地主豐島區公所，充分發揮主導功能。豐島區公所為日出國小之地主，日出小學、雜司谷小學、高田小學廢校，合併為南池袋小學，2004 年 4 月指定再生地區，2006 年 5 月加入更新籌備會成為會員，都市計畫及事業計畫審查，區長率課長等親自說服議員，以及其他所有權人同意更新事業，長達 30 年。

(五) 大阪新梅田 CITY 更新事業案－公共設施、強化產業發展能量：

1、計畫緣起：梅田為大阪市商業發展重心，然新梅田城周邊土地多住宅及低強度商業使用，且因與大阪車站間之廣大腹地亦作為鐵路貨物存放。為促進地方商業

發展，並提供週邊良好的公共空間，故 1986 年由 4 間所有權公司共同合資用，組成「大阪北梅田再開發事業」，並對全區進行整體開發與規劃。

- 2、計畫範圍：位於大阪梅田西北側，周邊多為住宅及低強度商業使用，雖與梅田車站相近，但目前僅能由地下道通行。



圖 22 大阪新梅田 CITY 地區更新事業案位置圖

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。



3、辦理歷程如下：

表 11 大阪新梅田 CITY 更新事業案辦理歷程

西元年/月	事 件
1986 月	積水、東芝、青木、大發柴油四間公司合資進行「大阪北梅田再開發事業」
1987 年	確定共同合資並進行規劃
1988 年	確定全區規劃方向
1989 年	完成建築設計
1990 年	開始施工
1993 年	全區完工

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

4、計畫特點：

- (1) 導入多元生活機能，帶動地方產業發展：藉由整體規劃，除提供周邊少有之開放空間，另設計大量會議及辦公空間，配合管理維護及支援型生活機能（診所、餐飲、電影院等）導入，進而帶動地方產業發展。
- (2) 及早確立發展重點及營運方式，並作為規劃設計主軸：梅田天空大樓為地上 40 層，地下 2 層之雙子塔大樓，樓高 173 公尺，為少見之「連接式超級高層大樓。主要為商業辦公使用，低樓層設有店鋪、診所及小型電影院。頂層之空中庭園展望台，空中走廊及雙子塔之建築設計，得作為大阪市區觀賞夜景用。配合主題營造及景觀及建築物特殊之本體，帶來大量觀光效益。除藉由優質景

觀吸引人們，更配合活動主題營造及餐飲（頂層景觀餐廳、地下層仿舊美食街），成功塑造其成為大阪著名之觀光景點，進而帶動周邊觀光人潮。未來若東側之 Grand Front Osaka 二期開發完成，更有機會因可及性提高，並與東側商業發展帶作一串連，為大阪帶來更大經濟效益。

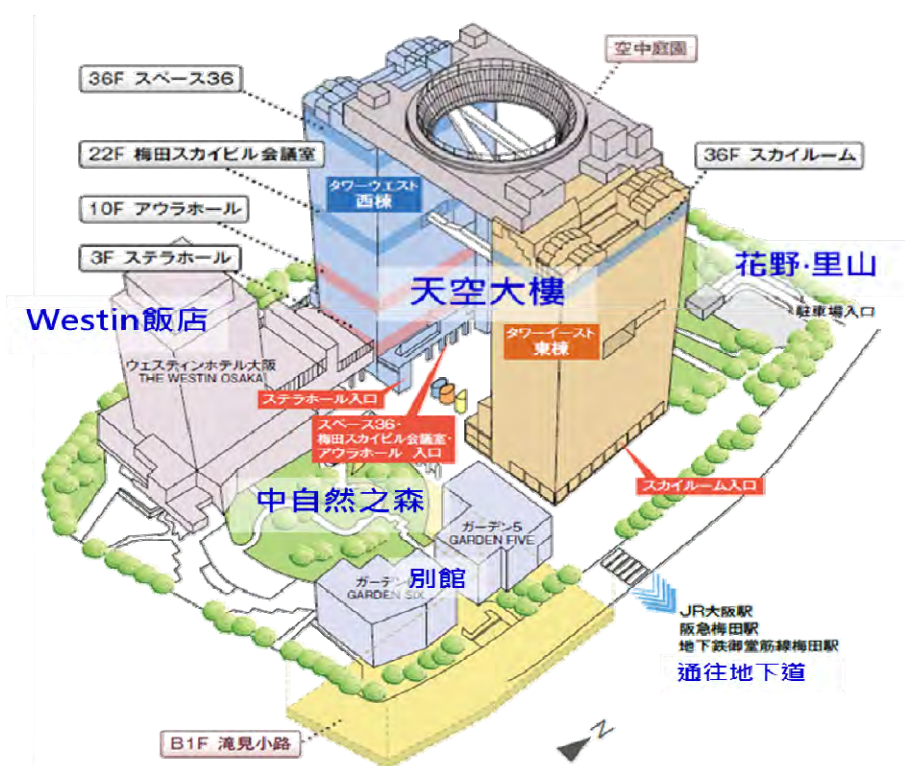


圖 23 大阪新梅田 CITY 地區更新事業案建物配置圖

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

(六) 大阪梅田車站北側地區更新事業案－公私合作、地區再生：

- 1、計畫緣起：大阪車站（梅田站）周邊有 7 條鐵路行經，為日本第三大車站，每天通勤人口約 250 萬人，是大阪北部商業發展重鎮，土地所有權為地鐵所有（原為

鐵路貨運站使用)。因受人口老化與經濟影響，期藉由土地開發帶來經濟效益並帶動周邊環境發展。

2、計畫範圍：

- (1) 先期開發區：面積約 8.6 公頃，建蔽率 80%，容積率 1150%及 1600%，開發主體為三菱地所（12 間大型企業體共同合資）。
- (2) 2 期開發區：面積約 23.7 公頃，打造 8 公頃綠地，JR 東海道支線地下化新車站設立（直通關西空港）。



圖 24 大阪梅田車站北側地區更新事業案範圍位置圖

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。



圖 25 大阪梅田車站北側地區更新事業案使用配置圖
資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

3、辦理歷程如下：

表 12 大阪梅田車站北側地區更新事業案辦理歷程

西元年/月	事 件
1987 年	進行國鐵改革，國鐵接管梅田貨物車站用地
2002 年	指定為「都市更新緊急規劃地區」
2008 年	變更車站用地為商業使用
2006 年	先行開發業者決定
2012 年	指定為「特定都市再生緊急整備地域」
2013 年	先期開發區 Grand Front Osaka 開幕
2013 年	二期開發區招商

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。



4、計畫特點：

- (1) 公私部門相互合作，以容積換取產業發展空間，創造最大效益：由公私部門相互合作完成此次更新，並委託民間企業進行有效之管理營運及宣傳作業，推廣其更新後效益，進而促進周邊市區更新。私部門由 12 間日本著名企業共同投資，配合市府產業發展空間需求，開發期間私部門提出營運知識沙龍的盈虧分析，經討論後，市府以釋放容積作為獎勵，私部門則允諾將自行負擔後續營虧作為回饋，故全案辦理市府並未出錢。與一般公共設施回饋不同，此方式對地區帶來更大之實質效益。
 - (2) 因應創新產業發展，注入生活機能，強化發展能量：提供知識專業交流媒介服務，包含會議空間使用：以低廉的價格提供租借。知識交流媒介：為促進產業發展，多數以提供空間為主。然該案除提供交流空間及會議室使用，也針對全區環境與會員進行管理，更提供知識媒介服務人員，可使會員獲得尋求管道，甚至也提供研究發表空間。
 - (3) 規劃開放空間與陸橋，提高交通可及性：為與南側之大阪車站連結，設立人行空橋，並得連通至區內各棟建物，提高區內交通可及性。梅北廣場設置於與大阪車站連結處，安藤忠雄加入水的元素規劃廣場，並以此主軸連結至兩側人行空間，營造舒適的開放空間品質。
- (七) 阿倍野第二種市街地更新事業案－公辦防災、分期分區：
- 1、計畫緣起：阿倍野地區是大阪市 24 個行政轄區之一，大阪第 3 大交通樞紐，緊鄰天王寺站（JR、地鐵各線）、阿倍野橋站（近鐵），每日乘客量高達到 76 萬

人次，僅次於梅田、難波。大阪市經「都市再生特別措施法（2002年6月1日施行）」所指定的都市再生緊急整備地區。配合都市再生策略目標，為解決因低層木造建築物密集、生活環境惡化等問題，促進土地的高度利用及防災安全等，實施市街地再開發事業，於1976年開始規劃，已達40年，日本著名更新案。



圖 26 阿倍野第二種市街地更新事業案位置圖

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

- 2、計畫範圍：阿倍野第二種市街地事業範圍內，包括 Vio Abeno Walk 步行商業區及 Abeno Q' s mall、Harukas 等，總開發面積 28 公頃。東西區發展目標不同，以主要道路切分為四區規劃，東區：商業設施為主進行整頓。西區：住宅為主，旨在創造舒適的居住空間，以安全舒適社區為主要目標，位處臺地地形上，全區指定為災害避難中心。開發項目主要如下：



圖 27 阿倍野第二種市街地更新事業案

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

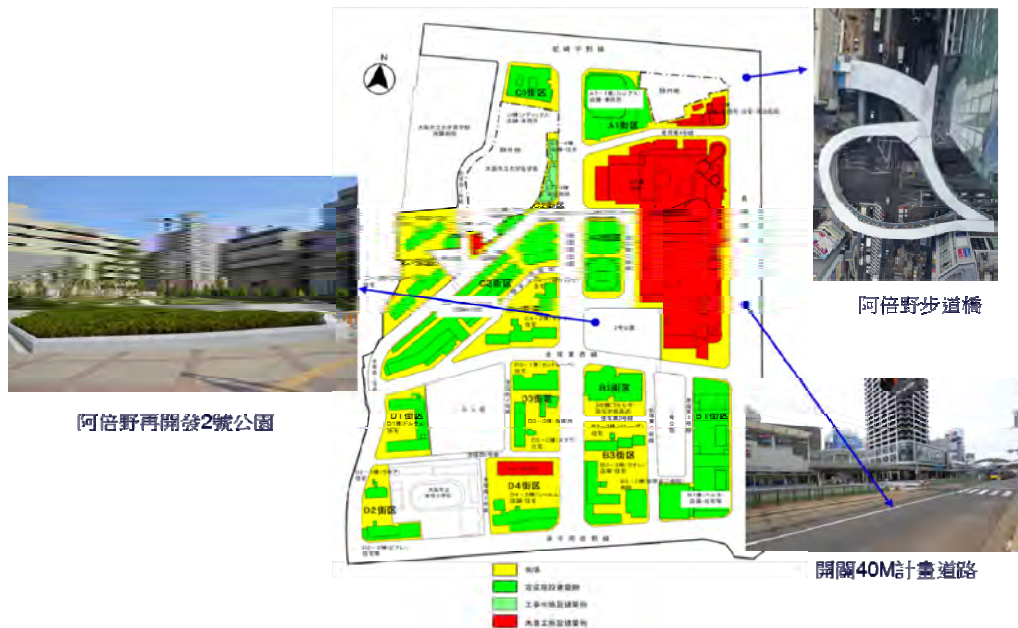


圖 28 阿倍野第二種市街地更新事業案使用配置圖

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

表 13 阿倍野第二種市街地更新事業案土地及建築面（容）積

項目	內 容	
土地面積	140,237 m ²	
建築面積	91,165 m ²	
樓地板面積	727,825 m ²	
棟數	29 棟	
公共設施	步道橋	約 197m
	計畫道路	約 104,380 m ²
	公園	3 處，共 2.2ha
	停車場	2 處，共 1,350 m ²

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

- (1) Vio Abeno Walk 步行商業區：可透過位在 2 樓的阿倍野步道橋與 HARUKAS 連接步道橋由都市整備局擔任事業主體，花費約 25 億日圓，步道橋總長度約 197m，施工期長達 4 年。
- (2) Abeno Q's Mall：2011 年 4 月正式開幕，產權比例：大阪市政府 70%、東急不動產 30%，由特定建築者東急不動產株式會社建設及營運，規劃審議過程歷經長達 9 年的環境影響評估。
- (3) Harukas：近畿日本鐵道株式會社（近鐵）有鑑於超過 70 年的近鐵百貨阿倍野店過於老舊，不符現行耐震標準，於 2006 年起開始重新規劃，計畫構想是要建構一棟超高的大廈，總高為 300 公尺，成為全日本最高的大樓預定地位處大阪航高建築限制的 290 公尺範圍內，剛開始 Harukas 並未能順利動工，直至 2007 年 3 月市府修正航空法，航高限制區域排除部分地區後，Harukas 才逐步開始動工，2014 年春天正式開幕，是日本目前最高大廈（僅次於東京晴空塔與東京鐵塔）。



(4) 開發特色：

- <1> HARUKAS300 展望台 (58~60F)：58 樓的室外廣場是三層通頂空間設計，光與風交錯穿行，令人心曠神怡，頂樓 60 樓是玻璃牆壁的室內高空走廊，放眼眺望，大阪平原東南西北 360 度全景盡收眼底。
- <2> 阿倍野 HARUKAS 美術館 (16F)：一座正規的“都市型美術館”，可以用於國寶、重要文化財產的展覽。美術館將舉辦日本及東方美術、西方美術、現代藝術等豐富多彩的美術作品展覽。

3、開發歷程如下：

表 14 阿倍野第二種市街地更新事業案開發歷程

西元年/月	事 件
1969 年	公佈更新計畫基礎
1973 年	居民提出反對更新請願書
1984 年	居民提起訴訟停止計畫
1993 年	達成和解
1994 年	計畫由 Sogo 擔任主力，興建 63 棟摩天大樓
1997 年	Yamaichi 證券破產，Sogo 撤資
2000 年	Sogo 破產
2001 年	Simon 地產集團宣布參與計畫
2003 年	Simon 地產集團撤資
2004 年	Tokyu 土地公司負責規劃
2008 年	美國次貸危機引起的經濟衰退
2009 年	開始興建 6 層商業建築
2011 年	Abeno Cues Town 完工
2013 年	Abeno 步道橋完工

資料來源：本研究諮詢專家學者提供。

4、更新效益：「阿倍野系列」29棟建築已竣工完成截至2014年底，29棟建築已竣工，包括商業、商務、文化、居住設施等，約有3,100戶，總開發經費約為4,800億日圓。整體道路空間增加2倍，公園綠地面積增加5倍，整體建物不燃率16%提升至100%，增加都市防災能力，總樓地板面積由20萬 m^2 增加至72萬 m^2 ，提升3倍。

5、計畫特點：

(1) 公辦更新特重整體規劃，提供充足公共設施：

<1> 市府主導推動，特重整體規劃，提供充足公共設施：推動至今近40年，一開始由市民推動卻也遭遇許多反對，後又面臨泡沫經濟危機，終由市府主導推動。

<2> 完整規劃提供充足公共設施：再開發事業由市府徵收土地取得產權，部分土地則委由特定建築者進行規劃開發，計畫道路、公園、學校、防災中心……等。

<3> 因應東西區定位不同，同時引進人潮進駐區域：開發事業東西兩側定位不同，提供當地居民良好生活品質，同時引進人潮進駐區域，啟動商業活動契機。

(2) 串連周邊商業設施的開放空間：

<1> Abeno Cues Town所提供的開放性空間、與交通設施連通空間以及連通Harukas的空橋系統，可以看出市府對於完善大眾運輸系統功能的重視。

<2> 要求開發商所提供的公益性設施項目中，最重視的就是與大眾運輸系統連通空間的提供，以建構更完善、開闊的人行空間

(3) 結合當地文化的行銷手法：

- <1> Harukas 以世界高樓為目標，引進商業店鋪進駐的同時，也考量當地歷史文化及地方特色。
- <2> 搭配天王寺動物園及 Q's mall 舉辦多項活動。
- <3> 希冀藉此引進更多人潮進駐，帶動阿倍野地區的繁榮。

六、本專案調查研究流程（如下圖）

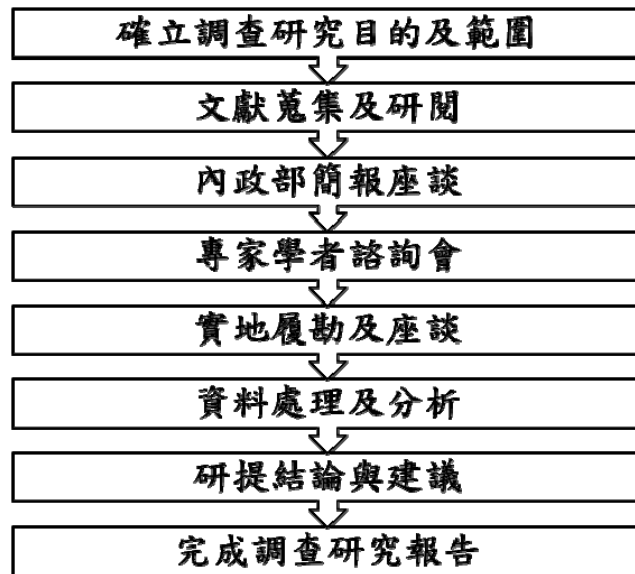


圖 29 本專案調查研究之流程圖

資料來源：本研究自行整理繪製。

陸、現況調查

一、都市更新概述

- (一) 都市發展有固定之週期，即成長、波動、退化、沒落（或復甦）等 4 個階段，一旦都市發展至退化時期，勢必因建築物老舊或公共設施不足，導致經濟發展效益無法充

分體現至居住環境與生活品質，進而形成窳陋地區，肇致都市機能不彰。若無適時地進行都市改善工程，勢將面臨建築衰頹、人口擁擠、公設不足、發展停滯等社會、經濟問題，並產生公共安全與公共衛生之疑慮⁵。

(二) 此時，如能透過都市更新手段，可以促進都市土地有計畫的再開發利用，進一步改善都市空間環境與復甦都市機能，並完善居民的公共利益。因此，都市更新向為城市執政者重要的施政方向，其成功與否對於都市發展轉型與市民生活品質提升具有關鍵性的影響。

二、先進國家辦理都市更新之概況

(一) 日本都市更新制度與現況：

本研究參訪日本都市更新案例，特就其實施更新之制度與概況，重點敘述如下：

1、都市更新事業法制沿革：

(1) 日本推動再開發事業，主要有兩個起源。一個是1961年制定的「防災建築街區造成法」，主要是以建築物不燃化為重點，另一個則是以「土地區劃整理法」、「市街地改造法」為主，以改善道路、站前廣場等公共設施為重點。1969年所訂頒的「都市再開發法」將上述法規予以合併，規範「市街地再開發事業」的實施，以既成市街地一體化、綜合性整備為目的，將「土地區劃整理法」換地之作法發展成為「權利變換」手法。

(2) 該法迭經多次修正，包括9章149條⁶，其中規範第一種市街地再開發事業者計69條，針對權利變換程序規定條文計52條，以權利變換方式實施的

⁵ 黃正義（民76），都市更新論。臺北市：臺灣省都市研究學會，頁1。

⁶ 實際條文有263條之多。

第一種市街地再開發事業是該法規範重點；另「市街地再開發組合」（更新會）規定條文達 57 條，從通則、設立、管理到解散等事項，鉅細彌遺。2002 年修訂時，於第 2 章增訂「再開發會社」（都市更新機構）專節。此外，第 9 章罰則專章中，詳細規定個人實施者及再開發會社相關人員違反規定，依違法輕重處有期徒刑、罰金等。其中最嚴重者得處 7 年以下有期徒刑。

- (3) 近年來，日本政府為達到經濟再生目標，將「都市再生」列為國家發展重要政策。2001 年由總理大臣擔任本部長，成立都市再生本部，期積極運用民間力量、活化經濟，創造都市魅力，提升都市競爭力。2002 年更訂頒「都市再生特別措置法」並依該法規定，於全國各都市指定「都市再生緊急整備地域」於大都市圈域推動多項大規模都市再生計畫，於地方圈域內則積極推展中心市街地活化再生事業。2010 年內閣會議中，更強調都市再生為重點施策，應視為日本「新成長戰力」的重要一環。
- (4) 為順應日本少子化、高齡化社會環境，於 2006 年策訂之「經濟財政結構革新方針」中，指示各地方政府對未利用及老舊公有房地，應予有效利用、以協助財政健全化並要求以更彈性方式鼓勵民間投資，充分提供相關都市再生地區計畫資訊，積極採用 PFI（Private Finance Initiative）方式活用民間企業資力、技術，達到「創造都市魅力、強化都市競爭力；運用民間資力振興內需，實現經濟再生，增進土地流通、解決房地不良債權」的都市再生目標。

2、市街地更新事業：市街地更新事業被視為一項具公共性的都市計畫事業，依法得透過都市計畫變更解決都市發展課題，得以權利變換方式有效處理復雜產權與權益公平分配問題，亦可藉由融資與稅賦優惠等措施協助處理財務問題。其特徵、條件、實施者、方式，如下表：

表 15 市街地更新事業特徵、條件、實施者、方式彙整表

特徵	<ol style="list-style-type: none"> 1. 運用權利變換方式辦理：更新事業實施前之土地及建物所有權及相關權利人的權利，於事業完成後按其原有權利價值比例分配更新後的土地與建物。（舊承租戶有優先承租的權利。） 2. 透過出售保留床所得經費抵充更新事業費。 3. 民間組織的參與：市街地更新事業的實施者除地方政府、UR 都市機構、住宅供給公社等公部門外，權利人可自行或自組更新會、都市更新公司推動，是一種權利關係人自主性很高的建設事業。
具備條件	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依都市計畫法劃定為高度利用地區，亦即可提高容積率地區。 2. 耐火建築物的建築面積在全部建築總面積 1/3 以下，或大部分建築物必須淘汰地區。 3. 土地利用情況明顯不健全，如房屋密集低矮地區、陽光無法射入或消防車及救護車無法進入的地區。 4. 市街地更新促進地域（優先更新地區）土地經高度利用，可達到改善整體都市環境或健全都市機能目的，並大幅提升土地使用效益。
實施者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公共團體部分：：地方政府、UR 都市機構、住宅供給公社等。 2. 民間團體部分：土地及建物所有權之個人（未達 5 人）、5 人以上必須組成都市更新會、都市更新公司。 3. 行政部門主管機關，在中央為國土交通省，在地方為縣市住宅局及整備局。

實施方式	<ol style="list-style-type: none"> 1. 第一種市街地更新事業：實施者以權利變換方式辦理，其更新事業費是透過更新所增加的樓地板面積出售價款抵充，由民間部門實施的更新事業均屬之。 2. 第二種市街地更新事業：該事業是具有高度公共性或緊急性，面積在 0.5 公頃以上，有必要迅速藉由更新事業的推動，有效併行闢建站前廣場、公園等公共設施供居民使用，而由縣市政府、UR 都市機構、地方住宅供給單位等擔任實施者，得以用地收買方式，由實施者徵收用地，更新後樓地板面積再行出售、出租；惟原土地、建物所有權人有優先承購更新後樓地板面積的權利。
------	--

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會。

- 3、更新事業進程序更新事業進程序，由更新方針策訂到更新事業實施完成，共分為 5 個階段（如下圖）：
 - (1) 第 1 階段：市街地更新事業啟動的準備：以第一種市街地更新事業為例，此階段工作包含更新作業的啟動，由當地的居民組成團體與地方政府研提計畫方案，以確定都市更新方針及基本構想。
 - (2) 第 2 階段：市街地更新事業與都市計畫擬訂：由於更新事業視為一項都市計畫事業，因此地方政府除了賦予地區都市計畫上的定位外，並將社區總體營造概要納入都市計畫規劃。
 - (3) 第 3 階段：更新事業提經政府認可：實施者依都市計畫所載內容擬訂事業計畫，由地方政府認可，賦予實施者一定的權限及課以義務。
 - (4) 第 4 階段：藉由權利變換公平分配權益：採權利變換方式，為了能符合當前土地建物價值，將預定完成的共同建物樓地板進行依原權利價值比例分配，以求權利人公平承擔權益。
 - (5) 第 5 階段：工程開工與事業完成：由實施者拆除

舊有建物，建造新建物後由相關權利人進住。新建物實施者為更新會時，則在辦理結算後解散之。

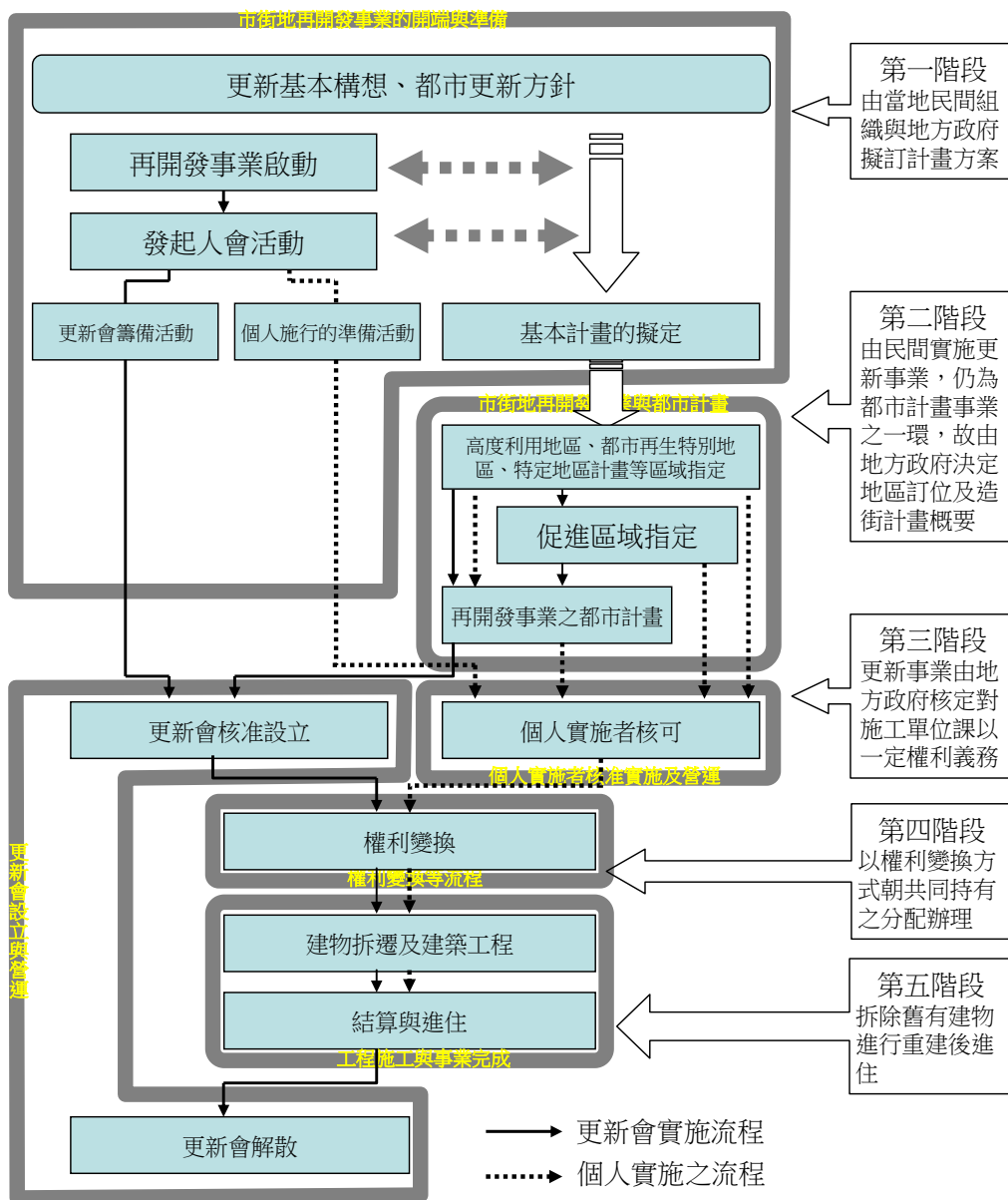


圖 30 日本都市更新流程圖

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會。

- 4、事業進行及所需時間：一般更新事業從都市計畫決定到事業完成需時 5 年 8 個月，而且尚不包含前置作業整合的時間，因此，實際上所需的時間更長。依都市再開發法規定作業程序，各階段作業所需時間如下：
- (1) 都市計畫須提經主管機關核定：都市計畫核定後，確定事業計畫內容及實施者。
 - (2) 事業計畫確定約須 1 年 10 個月時間：在此階段必須決定權利變換的方式及內容。
 - (3) 權利變換計畫確定：在權利變換計畫內，決定相關權利人詳細取得新建物位置、面積大小等，此階段約需 1 年 3 個月時間。權利變換計畫經認可後，相關權利人必須進行搬遷，將建物土地移交給實施者。
 - (4) 進行拆除及更新工程興建：所需時間約 2 年 7 個月。
 - (5) 因此，從都市計畫核定到建築興建完成，總計約需時 5 年 8 個月。當然，更新事業推動會有少數例外能夠在短時間內完成。但就日本更新事業推動情況而言，一般在權利人溝通協調到合意形成階段，均必須花費很長時間。在啟動後到都市計畫核定，約需花費 4 年時間，因此概括而言，更新事業從啟動到完成，約需 10 年時間。
- 5、事業補助制度
- (1) 更新地區給予高度利用地區之定位，取得提高容積的合法性：規定容積率高限與低限，以增進土地的健全合理及高度利用；規定建蔽高限，確保建物周邊留設開放空間；規定建築面積低限，促進零細土地有效合併利用；規定牆面線，確保道路臨接部分空地留設與建築景觀之調和性。

(2) 中央政府對更新事業的補助制度：

- <1> 「優良建築物整備事業」、「密集住宅市街地整備促進事業」、「鼓勵於更新建築設置社會福利等設施」等 3 種類型，其相關規定如表 15：

表 16 日本中央政府對更新事業的補助規定彙整表

<p>優良 建築 物整 備事 業</p>	<p>1. 要件：</p> <p>(1) 商用地區符合下列一項以上者：</p> <ul style="list-style-type: none"> · 三大都市圈內之已發展地區、近郊整備地區及都市開發地區。 · 地方都市據點。 · 市街地綜合再生計畫策訂地區。 · 人口五萬人以上都市內。 · 已擬訂特定商業集積整備基本構想。 <p>(2) 基本要件：</p> <ul style="list-style-type: none"> · 地區面積達 1,000 以上。 · 符合臨接道路及空地留設規定。 · 為 3 層以上耐火或準耐火建築。 <p>(3) 個別要件：</p> <ul style="list-style-type: none"> · 包括合併、改善環境、集合住宅改建等形式，其他尚有住宅、店舖複合機能之住宅供給型及強化震型等。 <p>2. 補助項目：</p> <p>(1) 調查規劃設計費。</p> <p>(2) 整地拆遷補償費。</p> <p>(3) 公共設施如空地、供給處理設施等。</p> <p>3. 補助額度：2/3（中央 1/3，地方政府 1/3）。</p>
<p>密集 住宅 市街</p>	<p>1. 適用地區：</p> <p>(1) 三大都市圈 20 公頃以上。</p> <p>(2) 重點供給地區地方圈：5 公頃以上。</p>

地整 備促 進事 業	<p>(3) 住宅密度：30 戶/公頃為原則—整備計畫地區。</p> <p>(4) 重點供給地區：0.5 公頃以上。</p> <p>(5) 其他 1 公頃以上—事業實施。</p> <p>2. 實施主體： 地方政府、住宅都市整備公團，地方住宅供給公社。</p> <p>3. 補助額度及項目：</p> <p>(1) 整備計畫擬訂：補助 1/2（對地方政府）。</p> <p>(2) 老朽建物補償拆除：1/3。</p> <p>(3) 安置住宅建設取得（2/3）、土地取得（1/2）。</p> <p>(4) 安置住宅公共設施改善（民間之補助，中央 1/3，地方 1/3）。</p> <p>(5) 地區性公共設施（1/2）。</p> <p>(6) 改建促進事項、調查設計、租金補助等（對民間之補助，中央 1/2，地方 1/2）。</p>
更新 建築 設置 社會 福利 等設 施	<p>1. 適用範圍： 鼓勵優良建築物整備事業或都市更新事業，設置社會福利設施。</p> <p>2. 優惠措施：</p> <p>(1) 大都市區域住宅供給重點地區。</p> <p>(2) 住宅樓地板面積佔 1/2 以上，社會福利設施樓地板面積佔 1/10 以上之事業計畫，補助建築主體工程費 15%。</p> <p>3. 都市更新事業： 依市鄉鎮福利設施區位規劃，於更新事業內妥加配置，其樓地板面積佔保留樓地板面積 1/10 以上者，補助公共公用通路興修費用。</p> <p>4. 設施內容： 包括老人福利中心、日夜照護中心及托兒所、幼稚園等，設施內必須妥加設計電梯、扶手、殘障廁所，專用停車位及方便輪椅進出之玄關、通道、導盲設施等。</p>

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會。

- (3) 運用「參加組合員制度更新會參與成員」及「特定建築制度」協助推動更新事業。
 - (4) 分配給土地權利關係人（權利床）外，剩餘樓地板面積（保留床）必須找到買主：1998 年創設「特定建築者制度」，都市基盤整備公團（改組為都市再生機構）地方住宅供給公社、民間建設業者等有效協助更新會實施更新事業。
 - (5) 多元化融資制度：規定公民營金融機構應對更新事業提供長期低利貸款。
 - (6) 「組合再開發促進基金」之債務保證制度：向住宅金融公庫等公民營機構申貸時，得向「全國市街地再開發協會」設置的「組合再開發促進基金」申請債務保證。
- 6、施行狀況與成效：日本近幾年來，已陸續依據 2002 年訂頒「都市再生特別措置法」於全國各都市指定諸多「都市再生緊急整備地域」於大都市圈域透過都市再生地區計畫之都市計畫法定程序，核定重新給予較高容積率增加民間參與投資誘因。至於地方都市圈域內則積極推展中心市街地活化再生事業，其所需公共、公益設施則由地方政府協助取得提供，以強化整體環境品質提升再生效益。據統計得知，迄至 2015 年 3 月底止，日本實施更新事業共計 1,005 地區，面積總計達 1,449.18 公頃（含都市計畫核定者），其中已完成 856 地區，面積總計 1,226.5 公頃。已實施完成更新事業中，由民間實施者 664 地區，約占總地區數 77.57%，面積 667.68 公頃，約占總面積 54.44%，實施成果統計如下：

表 17 日本實施更新事業成果統計表(統計至 2015 年 3 月底)

單位：公頃

項目	實施者	完成	權變管理 計畫決定	事業計 畫決定	都市計 畫決定	合計
私部門	組合	509 地區 561.46	56 地區 75.44	22 地區 17.71	29 地區 38.37	616 地區 692.98
	個人	148 地區 96.73	11 地區 13.63	3 地區 1.59	4 地區 1.50	166 地區 21.71
	再開發 會社	7 地區 9.49	2 地區 6.78	1 地區 1.00	2 地區 4.44	12 地區 21.71
公部門	地方 政府	134 地區 452.72	9 地區 43.28	3 地區 4.97	3 地區 3.48	149 地區 504.45
	UR 都 市機構	48 地區 94.39	2 地區 5.93	1 地區 2.40	0	51 地區 102.72
	住宅供 給公社	10 地區 11.72	1 地區 2.15	0	0	11 地區 13.87
總計		856 地區 1,226.5	81 地區 147.21	30 地區 27.67	38 地區 47.79	1,005 地區 1,449.18

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會。

(二) 根據內政部 105 年 8 月 2 日內授營更字第 1050811223 號函說明略以，由於各國辦理都市更新的時代、背景不一，其發展歷程亦有不同特色。以英國為例，其都市更新係透過由上而下單一計畫體系之治理關係，建構彈性的都市再生發展體制；以日本為例，係透過都市再生特別措置法之專案立法，指定地區推動都市再生工作；以香港為例，係以完善的資格選定、單位價值換算、保證金收

取、退出計畫等機制，輔以業主「樓換樓計畫」等選擇權，規劃市區重建體系；至於新加坡部分，則係以宏觀城市之思維，綜合考量建物重建與歷史街區保存的永續發展。參照內政部營建署 104 年委外研究⁷，有關英國、日本、香港及新加坡等國辦理都市更新之情形如下：

表 18 各國辦理都市更新概況表

國家	開始辦理年代	辦理概況	辦理方式	辦理成效	實施者
英國	<p>第一階段 為解決窳陋地區、貧民窟等不良住宅和環境的改善。</p> <p>第二階段 都市更新地區擴及到市中心區，同時增強市中心區的機能，或將產業用地或公共建築物的機能置換等更新。</p> <p>第三階段 從振興經濟的觀點來加速推動都市更新，積極的活用民間的人力和財力。</p> <p>第四階段 如何注入活</p>	<p>英國的公私合夥特色透過「都市區域夥伴關係」的績效管理，到中央成立「社區暨地方政府部」，直接由中央介入，避免過度資本化，讓地方社區的生活能夠確實的改善。</p> <p>英國從中央政府主導的後域型計畫（新鎮計畫、都市開發公司、區域開發組織 RDA 等……），到</p>	<p>1. 更新對象地區之規模皆較大，政府積極參與督導。</p> <p>2. 除引進民間的人力和財力之外，政府是扮演更新案的夥伴關係。</p> <p>3. 若不直接的參與更新案，也會給予種種的補助、協助、獎勵，政府成為此開發案的參與者或協助者，與開發者是夥伴關係。</p>	<p>1. 西元 1998 年後，英國中央政府為整合區域資源與管理，於西元 1999 年成立 8 處區域組織，並由中央政府成立英國協力組織 (EPs, English Partnerships)，全力推動都市更新，針對衰退地區，進行整體改善，降低其犯罪率、改善學校、公共衛生等，振興落後地區。西元 2006 年中央政府更成立社區及地方政府部 (DCLG, Department of Communities and Local Government)，主管都市更新業務與預算補助，下轄英</p>	<p>大規模開發直接由中央政府成立之都市發展機構 (UDCs, Urban Development Corporations) 負責推動；在地方則由都市再生公司 (URCs, Urban Regeneration Companies) 負責。</p>

⁷ 何彥陞 (民 104)，逢甲大學，「都市更新推動之檢討與建議」委託案總結報告書，內政部營建署委託。

國家	開始辦理年代	辦理概況	辦理方式	辦理成效	實施者
	力、活化都市，並同時帶動產業經濟的發展，是一套整套的計畫。	鼓勵區域與地方合作提案的更新計畫（單一更新預算SRB、英國合夥組織、蘇格蘭合夥公司SE等……），治理關係不僅是由上而下單一計畫體系，更建構彈性的都市再生 ⁸ 發展體制。		國協力組織。 2. 英國都市再發展工作，已由小規模之改建（Rebuild）、更新（Renewal）演變為強調整合性的都市再生（Urban Regeneration），導入都市經濟、社會、產業等各種機能，促進再發展區的復甦及發展，並強調社區參與、社會住宅與就業機會之提供以及環境永續性的觀念。	
日本	西元 1969 年頒訂「都市再開發法」，規範「市街地再開發事業」的實施，其目的為將已有的市街地一體化，並將「土地區劃整理法」換地之作法發展成立體化的「權利變換」手法。	西元 1990 年代初期，日本經濟陷入長期停滯狀況，不良債券發行約百兆日圓，佔全體金融機構貸款餘額 10% 以上，使得日本之金融體系崩解，除了造成日本經濟景氣低迷及地價下跌等問題之外，開發政策推	1. 由都市再生本部所推動的都市再生策略主要分為都市再生計畫、促進民間投資以及展開全國都市再生。 2. 都市再生計畫藉由相關之省廳、地方政府以及民間團體共同參與，擬定具體之計畫及針對相關議題所需採行之手段方法。 3. 利用制定「都市再生特別措施法」，再透過由中	1. 日本是以重疊的方式將不同管制內容的分區，附加在基本的使用分區之上，例如防火機能要求程度不同者，劃分「防火、準防火地區」。 2. 除了用途類別、容積管制程度、防火性能要求等不同分區須予以疊層外，對於實施的優先性、緊迫性上的考量，可指定為「促進區域」，依都市再開發法規	1. 藉由不同的更新推動主體，於全國推展都市再生之活動。 2. 由政府扮演支援之角色，促進民間團體推動更新之意願，並強化更新推動

⁸ 「都市再生」在 1990 年代稱為 Urban Regeneration，西元 2000 年後改稱為 Urban Renaissance。

國家	開始辦理年代	辦理概況	辦理方式	辦理成效	實施者
		動也顯得困難。因此，小泉首相上任時便提出「都市再生政策」，並設立「都市再生本部」，期望帶動經濟及解決不良債券等問題。	中央政府所指定「都市再生緊急整備區域」，積極推動都市再開發工作並支援民間都市再開發事業。 4. 西元 2002 年開始全國都市再生示範調查，於西元 2004 年創設「都市再生交付金」，並修訂「都市再生特別措施法」及「都市再生基本方針」。	定，劃定為更新促進地區應於 5 年內實施都市更新事業。 3. 都市再開發法規規定，實施更新地區必須是都市計畫所指定之「高度利用地區」。高度利用地區的容積率以超過 400% 為原則，因此藉由高度利用地區將原有低容積發展的更新地區，透過都市更新之實施，轉變為高容積發展，讓更新後的樓地板面積使土地及建物所有權人依其更新前權利價值比例分配取得，而其餘樓地板面積則由投資者取得。	之主體與政府的合作，促進活動的進行，使各角色的功能與定位更為明確，提升地區再生的力量。
香港	1. 在西元 1841 年至 1997 年間，香港政府的土地所有權歸英王或國家所有，英國或英王是唯一的土地所有人，土地再由港英政府租出或	其土地產權分為 4 種，分別為無條件繼承的土地產權、限定繼承的土地產權、終身持有的土地產權與限制持有的土地產權。該制度在香港發展了 100 年，香港亦	1. 重建發展 (Redevelopment)。 2. 樓宇復修 (Rehabilitation)。 3. 文物保育 (Reservation)。 4. 舊區活化 (Revitalization)。 5. 官方進行的市區重建，按個別樓宇老化程度以釐定更新項目，並以住宅樓宇為主；另私人進行	1. 將環境惡劣的殘破舊樓，藉由市建局重新進行規劃，將這些老舊房屋進行重建，從而改善土地使用、促進整體環境優化。 2. 地主、政府及其他夥伴一起合作，透過推廣和促進樓宇的保養維修，防止房屋老化。 3. 保存具有歷史、文化及建築價值的	官方及私人進行市區重建。

國家	開始辦理年代	辦理概況	辦理方式	辦理成效	實施者
	<p>以其他方式批出。通過批租土地使用權，政府控制土地市場並獲得大量租金。</p> <p>2. 土地使用者不同時，擁有土地所有權，所有個人、企業和各種機構僅有土地的使用權。這種制度決定了港英政府在土地處理上擁有雙重身份和權力，使土地發展在計畫調節與市場調節方面得以較完善的結合，為土地的經濟、社會環境效益全面實現提供了法律保障。</p>	<p>沿襲英國之土地制度，其土地所有權為香港政府所有，政府出讓的只是將土地設有若干年限的使用權供民眾使用，而土地或其地上建築物的轉讓也只是其使用期限的轉讓。</p>	<p>的市區重建，選擇位於較舊發展區的地段，而坐落在這些地段的樓宇往往未能用盡其地段的地積比率及發展潛力。</p>	<p>樓宇、地點及建築物。</p> <p>4. 改善不同地區的經濟和環境狀況，替地方帶來新氣象。</p>	

國家	開始辦理年代	辦理概況	辦理方式	辦理成效	實施者
新加坡	西元 1989 年迄今，改進組屋的質量與服務，並展開組屋翻新與老城改造。	<ol style="list-style-type: none"> 西元 1989 年開始將早期老舊組屋予以翻新，使其更接近新組屋，以避免舊的組屋與新市鎮組屋相比，看起來像貧民窟。 組屋翻新計畫不僅使組屋面積擴大，也使組屋外觀狀態與周圍環境獲得改善。 到目前為止，新加坡已建設 87 萬套組屋。計畫目標為「讓舊住宅永遠有競爭性」，朝多個面相改善方案，並有完善的後台與相關配套，使得這些計畫的成效非常卓越。 	<ol style="list-style-type: none"> 家居改進計畫。 鄰區更新計畫。 電梯翻新計畫。 選擇性整體重建計畫。 政府扮演主要推動的角色，不僅為政府代理人，同時也做為規劃和都市設計的專業者，更是國土使用規劃和保存的官方機構，現今成為新加坡在進行整體規劃時最重要的推手。 	<ol style="list-style-type: none"> 幫助屋主全面而有系統的解決舊組屋單位內常見的維修問題。這項計畫區分為選擇性改進項目與必要性改進項目，前者屋主可選擇減少維修支出項目；後者則涉及公眾衛生、安全或技術問題。 更新社區和整體設施，透過居民參與打造自己的居住環境，促進對社區的歸屬感和參與感。 為那些沒有設置「電梯梯廳」高樓層住宅增添設備，讓老齡人及行動不便的居民進出更加方便。 為了提高土地的利用效率，挑選舊的組屋將其拆除，並在附近地段為原居民提供新的住宅。 	<ol style="list-style-type: none"> 私部門再透過投標方式取得政府的土地。 政府透過與民間合夥方式辦理都市再發展，並提供協助與資訊，確保市場的透明度。

資料來源：內政部營建署 104 年委外研究。

三、我國都市更新政策沿革

(一) 都市更新開啟階段（63 年至 86 年）：

- 1、我國都市更新起源於 63 年都市計畫法增列第 6 章「舊市區更新」，正式賦予都市更新之法定地位。然而，都市計畫法所定實施更新之方法，係由政府機關採「徵收」或「區段徵收」之「推土機」方式實施，囿於政府財力、人力不足，以致都市更新之成效不彰。
- 2、為解決此一困境，部分地方政府開始制訂獎勵民間辦理更新之制度，以有效引入民間力量，加速推動都市更新，此階段主要以「協議合建」方式辦理。由於此實施方式缺乏強制力，土地、地上物取得問題仍是實施更新事業之最大阻礙。

(二) 都市更新條例立法階段（86 年至 88 年）：

- 1、行政院經濟建設委員會（下稱經建會，103 年與行政院研究發展考核委員會等機關、單位整合為國家發展委員會）負責推動之「都市更新方案」於 86 年 2 月 13 日經行政院院會通過，並於 87 年 11 月經立法院通過由總統公布「都市更新條例」，相關子法亦於 88 年 5 月之前相繼公布，都市更新條例中明白導入權利變換之實施更新方式，以為實施都市更新之準據法。
- 2、內政部營建署制訂都市更新條例，提出下列之立法說明：「現行都市計畫法，雖於第六章對於舊市區更新有關更新計畫內容、處理方式、辦理程序等事項作原則性規定，但都市更新事業涉及層面廣泛，舉凡土地取得、建築物重建、拆遷補償、安置分配、工程規劃設計、施工及更新後管理維護等，攸關民眾權益與都市發展至深至鉅，有必要訂頒完全之專法，據以實施」，即因都市更新從更新地區之確定到獎勵、強制規定，莫不與人民權利義務息息相關，所以都市更新

制度之本體應以法律加以規範，始符合法律保留原則，而都市更新條例之立法藍圖乃淵源自國內外都市更新理論、法令、實務及案例，並考慮我國政治行政體制、相關法規實務經驗而制定。

(三) 921 災後重建階段（88 年至 92 年）：

- 1、臺灣於 88 年 9 月 21 日發生了規模 7.3 級的強烈地震，臺北縣市、中部許多社區倒塌，造成許多居民流離失所無家可歸，亟需要家園重建，也因此讓剛通過的都市更新條例與制度面臨考驗。
- 2、經過實際的操作與透過案例的模擬，進而修正相關的更新法令與制度內容，使得災後重建為都市更新條例提供了超過 60 處以上的成功案例，讓受災社區能夠浴火重生，提供更安全與高品質的生活空間，重新展開新的生活。

(四) 都市更新事業成長階段（93 年迄今）：

都市更新為英、日等先進國家中央級重大發展政策，其所採行之策略因地制宜、不盡相同，但目標均係期望強化城市競爭力。我國爰在振興國內經濟、提升環境品質、改善都市機能之目標下，陸續推動「都市更新示範計畫（94—97 年度）」、「加速推動都市更新方案⁹」、「都市更新推動計畫（98—101 年）」、「都市更新產業行動計畫¹⁰」、「都市更新發展計畫（104—107 年）」執行迄今。而歷任總統亦多將都市更新列為重要施政工作，如：92 年召開財經諮詢小組會議，作成應加速推動都市更新之具體決議；98 年更將推動都市更新列為「愛臺十二建設」之重點工作；105 年召開執政決策協調會議，再裁示

⁹ 95 年 1 月 25 日行政院院臺建字第 0950081323 號函核定。

¹⁰ 99 年 11 月 16 日行政院院臺建字第 0990062966 號函核定。



積極推動辦理老舊公寓住宅都市更新等。茲列舉重要項目如下：

1、「加速推動都市更新方案」：

- (1) 該方案主要內容包含：推動以公有土地為主之都市更新及輔導推動一般民間辦理之都市更新案二大部分。在推動組織架構及任務方面，由中央行政院建立跨部會的政策小組及推動小組，並由營建署擔任都市更新的專責單位，並由都市更新推動辦公室提供專業的技術服務，並視實際推動需要，成立都市再開發基金。

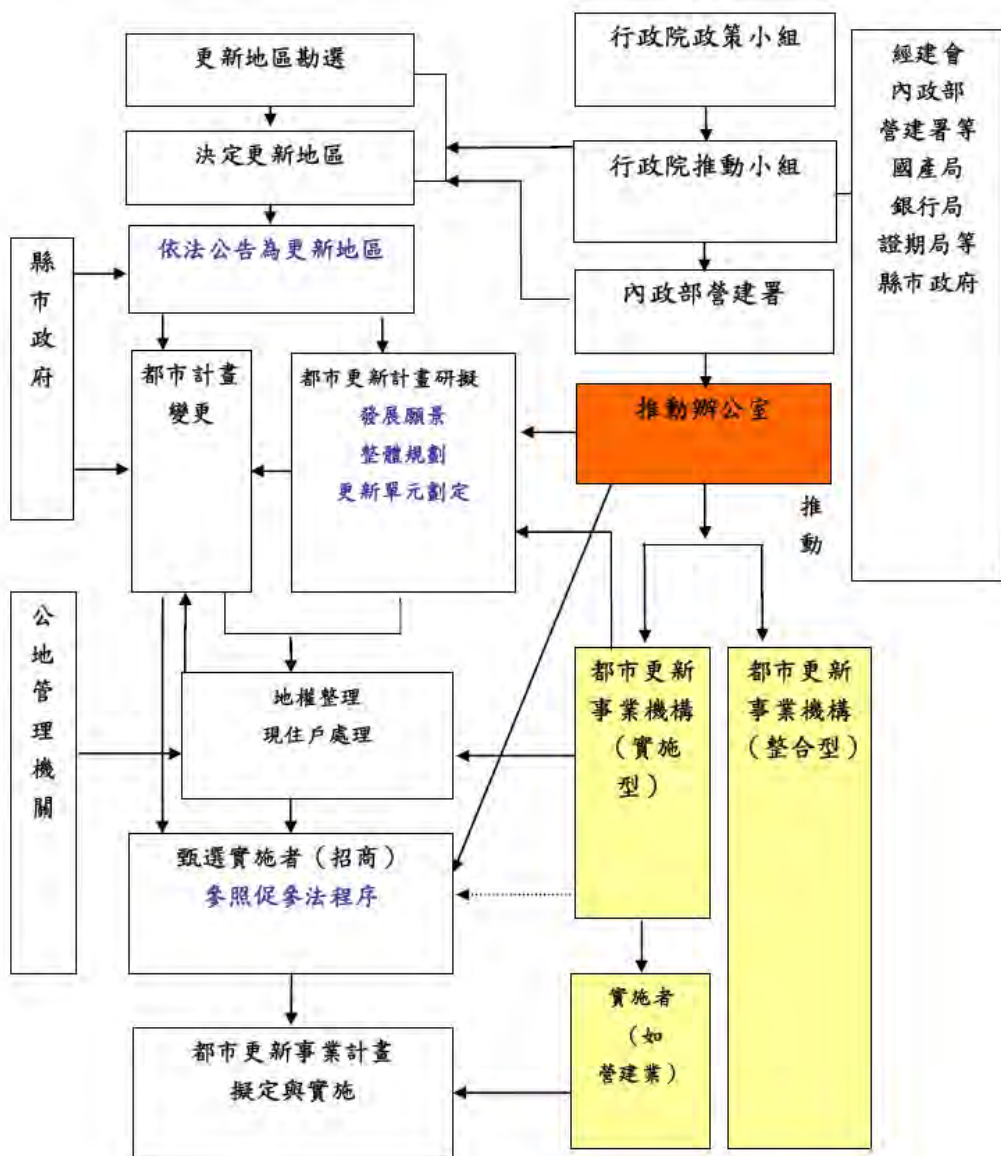


圖 31 政府為主之都市更新地區推動流程圖

資料來源：加速推動都市更新方案。

- (2) 在都市更新推動方式針對政府為主之都市更新，以公私部門合作方式辦理；民間為主之都市更新則由營建署與各主管機關提供輔導與協助。

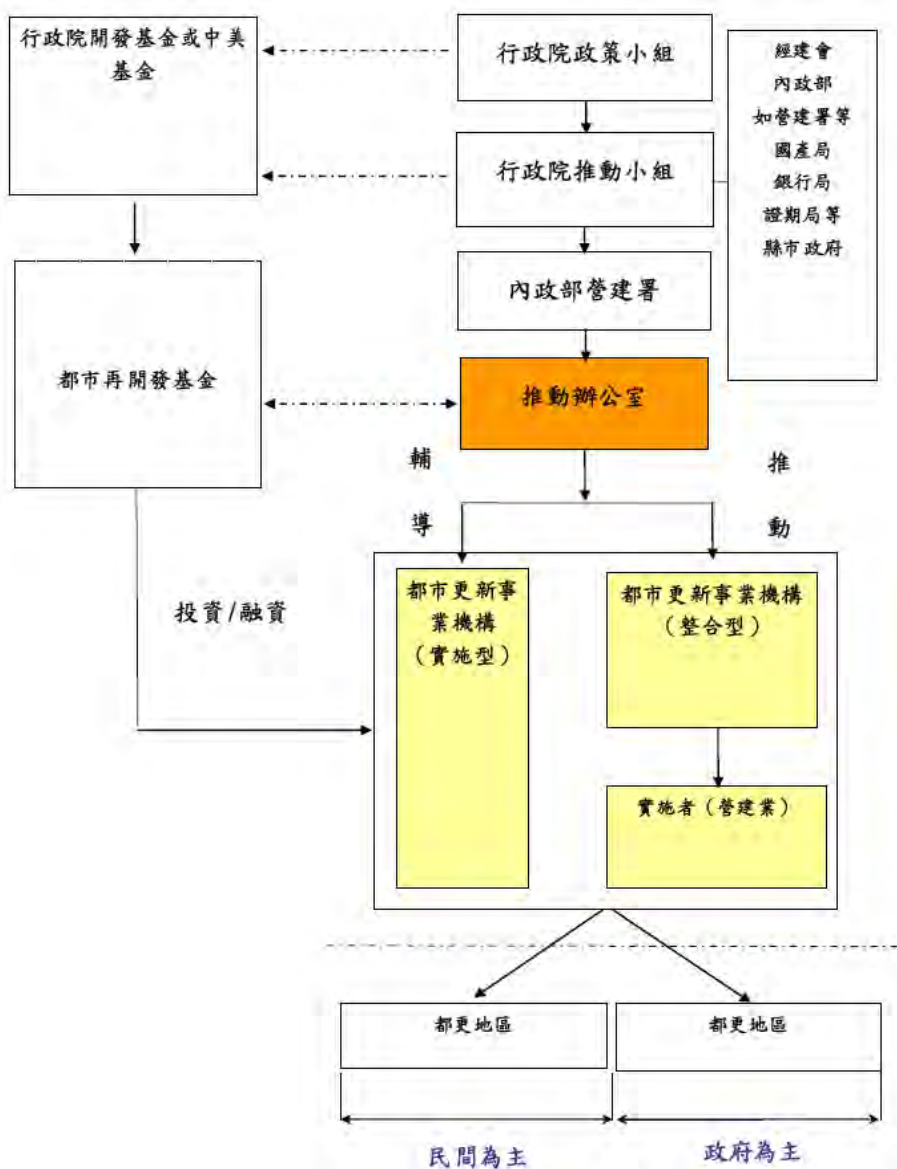


圖 32 政府推動都市更新組織架構圖

資料來源：加速推動都市更新方案。

- (3) 財源籌措方面，由行政院國發基金於 95 年至 98 年匡列總額度 20 億元做為貸款額度，並由中央政府編列相關公共建設預算，配合本方案辦理都市更新地區周邊公共工程，另提供 2000 億中長期低

利貸款予實施者以實施更新事業外。

(4) 對於政府為主之更新地區推動步驟也於方案中明確的指示以財政效益大及公地比例高為原則的更新地區作為優先開發的更新地區，都市相關計畫擬定與變更、地權整理與現住戶處理的配合程序與方式亦明確的指導。未來對於優先更新地區的開發可經公開評選程序甄選實施者。本方案期望能夠配合國家資產之經營管理政策，以都市更新方式有效利用低度使用或被占用之公有土地，提高國家資產收益，挹注國庫，並帶動營建關聯產業成長，擴大乘數效果，提振房地產市場及國家經濟成長，透過結合更新地區週邊公共設施及環境改善，復甦都市機能，創造地區發展新契機。

2、「愛臺十二建設-都市更新推動計畫」：該計畫之目標為全方位推動都市更新，由「基地再開發」為主的更新模式，推進到「地區再發展」及「地域都市再生」；由「重建型」都市更新推進到「整建維護型」都市更新；由「投資型」都市更新推進到「社區自助型」都市更新。計畫目標如下：

- (1) 配合國家資產之經營管理政策，以都市更新方式有效利用低度使用或被占用之公有土地，提高國家資產收益，挹注國庫。
- (2) 政府的經費支出，將直接轉換為參與辦理相關規劃設計及工程營造等廠商之現金收益，提供就業機會，帶動營建關聯產業成長，擴大乘數效果，提振房地產市場及國家經濟成長。
- (3) 賡續補助辦理勘選捷運發展軸線、水岸發展軸帶、都市舊城區及私有土地為主之地區，運用都市再生手法進行整體規劃，以及推動政府為主都

市更新案，辦理都市計畫變更、都市更新計畫研擬及招商文件製作後，辦理選商投資或整合實施。

- (4) 協助民間解決都市更新相關疑難及排除投資障礙，加速民間更新事業之推動。
 - (5) 賡續補助辦理更新範圍內及周邊地區關聯性公共工程闢建及地上物清理，結合更新地區週邊公共設施及環境改善，復甦都市機能，創造地區發展新契機，但不含土地取得部分。
 - (6) 透過都市更新形成地方環境改善及風貌保存之特色，透過適當行銷，可發揮強大磁吸效應，帶動周邊相關產業發展，發揮產業關聯乘數效果，形成連鎖經濟循環刺激，增加相關產值。
- 3、「都市更新發展計畫(104-107年)」：為配合國家發展計畫(102至105年)，落實居住正義，改善國人居住環境品質，營造城鎮魅力及競爭力，並因應地震災害之發生，持續推動都市更新。該計畫研訂下列總體目標，推動永續都市更新：
- (1) 持續檢討都市更新相關法令規範。
 - (2) 整合型都市更新示範計畫，實現都市再生願景。
 - (3) 政府主導都市更新，帶動區域再發展。
 - (4) 鼓勵民間整合更新實施。
 - (5) 提高都市更新資訊透明度並促進民眾參與。

四、我國都市更新之依據、目的與時機

(一) 都市更新法源依據：

- 1、都市更新有關法源依據，分別就中央與地方法規（以臺北市為例¹¹）臚列如下：

¹¹ 臺北市為我國都市更新最多的城市，其法制規範相對完備，故以該市舉例說明。

表 19 我國都市更新相關法規彙整表

中央 法規	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都市更新條例。 2. 都市更新條例施行細則。 3. 內政部都市更新及爭議處理審議會設置要點。 4. 都市更新權利變換實施辦法。 5. 都市更新團體設立管理及解散辦法。 6. 都市更新事業接管辦法。 7. 都市更新建築容積獎勵辦法。 8. 都市更新投資信託公司設置監督及管理辦法。 9. 都市更新投資信託基金募集運用及管理辦法。 10. 都市更新事業優惠貸款要點。 11. 古蹟土地容積移轉辦法。 12. 都市計畫容積移轉實施辦法。 13. 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。 14. 直轄市、縣（市）政府依都市更新條例第 25 條之 1 受理申請徵收、讓售執行應注意事項。 15. 都市更新前置作業融資計畫貸款要點。 16. 都市更新事業範圍內國有土地處理原則。 17. 股份有限公司組織之都市更新事業機構投資於都市更新地區適用投資抵減辦法。 18. 辦理都市更新權利變換相關登記作業注意事項。 19. 都市更新權利變換地價改算作業原則。
地方 自治 法規	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺北市都市更新自治條例。 2. 臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準。 3. 臺北市都市更新單元規劃設計獎勵容積評定標準。 4. 臺北市都市更新整建維護實施辦法。

5. 臺北市協助民間推動都市更新事業經費補助辦法。
6. 臺北市整建住宅更新初期規劃費補助辦法。
7. 臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點。
8. 臺北市都市更新權利變換審議核復作業要點。
9. 臺北市都市更新基金收支保管運用自治條例。
10. 臺北市土地及合法建築物所有權人申請自行劃定更新單元（重建區段）作業須知。
11. 臺北市政府受理自行劃定更新單元案空地過大基地處理原則。
12. 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 36 條規定請求代為拆除或遷移土地改良物補充規定。
13. 臺北市政府受理都市更新事業案涉及同意書重複出具時之處理要點。
14. 臺北市都市更新處審查都市更新事業案補正期限處理方式。
15. 臺北市政府處理都市更新事業程序終結前自行修正都市更新事業計畫案件作業要點。
16. 臺北市市有不動產參與都市更新處理原則。
17. 臺北市公辦都市更新實施辦法。

資料來源：本研究整理。

2、都市更新條例自 87 年 11 月 11 日公布施行後，歷經 8 次修正。該條例施行以來，各界對於部分內容尚有許多修正建議，另因 102 年 4 月 26 日司法院釋字第 709 號解釋，宣告該條例部分條文違憲失效，為配合政府主導都市更新案之推動，健全並強化政府主導辦理都市更新機制，維護公產權益及解決實務執行爭議，檢討改進權利變換及多數決強制機制，加強資訊公開及民眾參與，以降低更新實施風險，維護民眾權益，俾

利都市更新之延續推展，爰經行政院 105 年 3 月 2 日將該條例修正草案送立法院審議，其修正要點如下：

表 20 都市更新條例修正重點彙整表 (105.3.2.送立法院審議版本)

修正條文	修正要點
第 5 條 第 6 條	為強化資訊公開及民眾參與，增訂資訊公開及通知送達之方式，以維護民眾權益。
第 11 條 至 第 19 條	為增加執行彈性，並健全政府主導都市更新機制，確保私部門參與政府主導辦理都市更新案之權益，明定經主管機關同意實施更新之其他機關（構），得經公開評選委託都市更新事業機構實施都市更新事業，並增訂關於公開評選申請、審核及爭議申訴之規定。
第 20 條	為增加事業概要之代表性，爰修正限制事業概要之申請主體及提高其應取得同意之門檻，並明定申請事業概要核准應備具之項目，俾利地方主管機關進行實質審查。
第 21 條	明定未經政府劃定更新之地區，得由民間依主管機關所定更新單元劃定基準，申請劃定更新單元及核准事業概要之情形；增訂更新單元劃定基準，應經都市計畫委員會審議通過後實施之規定。
第 27 條 第 31 條	為鼓勵更新單元內所有權人積極維護其權益，增訂得組織都市更新促進會之規定，及各級主管機關得以都市更新基金補助其作業費用。
第 32 條	為避免都市更新事業計畫審議修正幅度較大，影響所有權人權益，明定經各級主管機關審議認有重大調整者，得要求重行公開展覽。
第 33 條 第 47 條	增訂主管機關於核定都市更新事業計畫及權利變換計畫前，應舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳

修正條文	修正要點
	述及論辯後，斟酌聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定
第 37 條	考量災後及防災更新之急迫性，除依修正條文第 9 條劃定之更新地區之同意比率仍維持現行 1/2 規定外，其餘地區為減少都市更新事業計畫實施之爭議，加強民眾權益之保障，適度提高都市更新事業計畫應取得同意之門檻，及修正所有權人撤銷同意書之限制。
刪除現行條文第 25 條之 1。	因協議合建係於私契約協議權利價值分配結果，將影響參與權利變換之所有權人選配之權益，為確保公平合理分配，實施者若無法取得全體所有權人之同意時，應採權利變換方式辦理。
第 44 條	明定公有土地確有合理利用計畫無法併同更新者，得不參與都市更新，及公有土地達一定規模者，原則應由政府主導開發，以維護公產權益。
第 47 條	為保障民眾權益，明定權利變換計畫應與都市更新事業計畫一併報核，併同徵求所有權人一定比率之同意，以減少爭議。
第 49 條	為減少民眾對於現行權利價值查估機制之疑慮，增訂權利變換專業估價者之選定方式，增加權利人得共同指定估價者之規定，並建立主管機關得委任專業估價者協助複核之機制。
第 50 條	為使實施權利變換之費用合理分擔，並因應大面積都市更新分期開發之執行需要，修正土地所有權人共同負擔之計算規定，並增訂土地所有權人所需負擔費用得改以現金給付，以滿足所有權人不同需求。

修正條文	修正要點
第 54 條 第 79 條	明定權利變換範圍內土地改良物未拆除或遷移完竣前，不得辦理銷售，以及違反時之罰則規定，避免影響預售戶之權益。
第 56 條	增訂實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政訴訟之機制，以有效推展更新事業進行，並保障土地改良物所有權人、管理人或使用人之權益。
第 62 條	為保障參與更新事業之所有權人權益，都市更新以權利變換方式實施時，都市更新事業機構或都市更新會及出資者，應將所需資金以信託方式專款專用，以降低實施風險。
第 64 條	為避免都市更新與土地登記之救濟程序產生重疊，增訂登記機關於建築物所有權第一次登記公告受有都市更新異議時，應移送囑託機關處理，並依其處理結果登記。
第 67 條	為鼓勵實施者亦得朝整合全體同意之協議合建方式，實施都市更新，明定經政府劃定應實施更新之地區，因協議合建辦理產權移轉時，得減徵土地增值稅及契稅。
第 84 條	為避免影響推動中更新案之安定性，爰訂定過渡條款，就已報核之都市更新事業計畫案，准予維持適用報核當時之規定

資料來源：都市更新條例修正草案總說明，本研究整理。

(二) 都市更新目的：

都市更新主要目的在促進都市土地有計畫的再開發利用，整體改善都市空間環境與復甦都市機能，完善居民的公共利益。按都市更新條例第 1 條規定：「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，增進公共利益，特制定本條例。」揆其立法意旨，實施都市更新主要係藉由使各更新區或更新單元獲得再發展的機會，以增進下列公共利益之目的：

- 1、老舊房屋重建，以保障原居住者權益，並有效增加市區房屋及公共設施之供給。
- 2、加速功能衰退、環境窳陋之老舊都市重生，藉此改善公共衛生及居住品質，促進都市機能與環境景觀升級。
- 3、解決建築結構安全疑慮、道路曲折狹小及違章建築林立等問題，降低公安意外發生機率。

(三) 都市更新實施時機：

- 1、直轄市、縣、(市)主管機關得依據都市更新條例第5條全面調查評估劃定更新地區，或依同條例第6條、第7條之優先或迅行劃定更新地區。另內政部依同條例第7條第2項規定，得指定該管直轄市、縣(市)主管機關限期迅行劃定更新地區，必要時並得逕為辦理。
- 2、為擴大民間參與都市更新機會，民間實施者得透過自行提出都市更新計畫，申請各級主管機關審核，審核通過後送該管都市計畫委員會審議，再由各級主管機關公告為更新地區。

表 21 我國都市更新地區劃定方式彙整表

類型	條件	法源依據	劃定者
一般劃定	1. 都市發展狀況。 2. 居民意願。 3. 原有社會、經濟關係。 4. 人文特色。	都市更新條例第5條。	直轄市、縣、(市)主管機關

類型	條件	法源依據	劃定者
優先劃定	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。 2. 建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全。 3. 建築物未符合都市應有之機能。 4. 建築物未能與重大建設配合。 5. 具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。 6. 居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。 	都市更新條例第 6 條。	直轄市、縣、(市)主管機關
迅行劃定	<ol style="list-style-type: none"> 1. 因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。 2. 為避免重大災害之發生(例如土壤液化)。 3. 為配合中央或地方之重大建設。 	都市更新條例第 7 條。	直轄市、縣、(市)主管機關 內政部
自行劃定	<ol style="list-style-type: none"> 1. 未經劃定應實施更新之地區。 2. 促進其土地再開發利用或改善居住環境。 3. 依主管機關所定更新單元劃定基準，劃定更新單元。 	都市更新條例第 11 條。	土地及合法建築物所有權人

資料來源：本研究整理。

五、我國都市更新之處理、實施方式與辦理程序

(一) 都市更新處理方式：

依都市更新條例第 4 條規定，都市更新之處理方式，分為下列三種：

1、重建：係指拆除更新地區內原有建築物，重新建築，

住戶安置，改進區內公共設施，並得變更土地使用性質或使用密度。

- 2、整建：係指改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施。
- 3、維護：係指加強更新地區內土地使用及建築管理，改進區內公共設施，以保持其良好狀況。

(二) 都市更新實施方式：

依都市更新條例第 25 條第 1 項規定，都市更新事業計畫範圍內重建區段之實施方式，依主管機關（或其他機關）及民間辦理而不同：

表 22 我國都市更新實施方式彙整表

辦理主體	主管機關或其他機關	民間
實施方式	權利變換、徵收、區段徵收、市地重劃、協議合建、其他	權利變換、市地重劃、協議合建、其他

資料來源：本研究整理。

(三) 一般都市更新辦理程序：

都市更新推動程序分為：更新地區劃定、更新計畫擬定、更新事業概要、更新事業計畫、實施計畫、計畫執行等 6 個階段，而權利變換計畫則視實際實施方式是否採權利變換方式而定。

- 1、更新地區劃定/未經劃定更新地區：都市計畫範圍內，各級主管機關得依都市更新條例第 5 條、第 6 條及第 7 條劃定更新地區。依據更新條例第 11 條，所有權人依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，申請實施該地區之都市更新事業。
- 2、都市更新計畫：依據都市更新條例第 5 條，主管機關視實際需要訂定都市更新計畫，作為擬定都市更新事業計畫之指導。另依更新條例規定，擬定更新計畫並

非必要程序。若未擬定更新計畫，仍可依都市更新條例第 10 條、第 11 條由土地及合法建築物所有權人自行劃定更新單元，申請實施都市更新事業，逕行辦理更新事業概要或更新事業計畫。

- 3、都市更新事業概要：依據都市更新條例第 10、11 條，經劃定應實施更新之地區及未經劃定應實施更新之地區，經一定比例所有權人同意，就劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，申請主管機關核准。
 - (1) 政府辦理之更新事業免擬具事業概要：依據都市更新條例第 9 條，經劃定應實施更新之地區，主管機關得自行實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構、同意其他機關（構）為實施者，該更新事業免擬具事業概要報核。
 - (2) 達都市更新條例第 22 條同意比例者免擬具事業概要：為簡化實施都市更新事業辦理程序及加速更新事業推動，如已取得都市更新條例第 22 條同意比例規定者，得由實施者逕行擬定都市更新事業計畫或籌組都市更新團體，免再擬具事業概要報核，以爭時效。
- 4、都市更新事業計畫：都市更新事業計畫是真正落實都市更新的執行，涉及土地所有權人及相關權利人之權益，依據都市更新條例第 19 條規定，都市更新事業計畫由實施者擬定變更，送各級審議會審議通過後，由各級主管機關核定發布實施。
- 5、實施計畫：依據更新條例第 25 條，事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施之，但由主管機關或其他機關辦理者得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施；其他法律另有規定或經全體所有權人同

意者，得以協議合建或其他方式實施。以協議合建方式實施更新事業者，若未能取得全體所有權人同意，對於不願參與協議合建之土地及合法建築物，得依更新條例第 25 條之 1 規定，以權利變換方式實施，或由實施者協議價購，協議不成立者，得由實施者檢具相關附件，申請主管機關代為徵收、讓售。

- 6、計畫執行：權利變換計畫核定發布實施後，即進入計畫執行階段。若不以權利變換方式辦理者，則僅需於更新完成後 6 個月內檢具竣工書圖及更新成果報告，送請主管機關備查。主管機關得視實際需要隨時或定期檢查更新事業計畫之執行情形。

表 23 都市更新各辦理階段同意門檻一覽表

同意比例	依都市更新條例第 10 條申請都市更新事業概要	都市更新事業計畫			
		權利變換			協議合建
		依都市更新條例第 7 條劃定之「迅行」更新地區	依都市更新條例第 6 條劃定之「優先」更新地區	依都市更新條例第 11 條劃定之「自行」更新地區	依都市更新條例第 25-1 條申請都市更新事業
土地及合法建物所有權人	1/10	1/2	3/5	2/3	8/10
土地面積及合法建物樓地板面積	1/10	1/2	2/3	3/4	8/10

資料來源：本研究整理。

(四) 「公辦都更」程序：

- 1、依都市更新條例第 9 條規定，劃定應實施更新之地區，除本條例另有規定外、政府機關得自行實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構、同意其他機關（構）為實施者，實施都市更新事業。其程序除免依都市更新條例第 10 條規定辦理事業概要計畫及免取得同條例第 22 條規定之同意比例外，其餘與一般都市更新辦理程序均相同。
- 2、另依同條例施行細則第 5 條之 1 規定，政府公開評選實施者所定程序，包括公開評選、議約、簽約、履約執行及其他有關事項。其委託作業，得準用促進民間參與公共建設法（下稱促參法）有關申請及審核程序之規定。內政部營建署參酌實際執行經驗及促參法有關申請及審核程序，歸納下列評選流程：

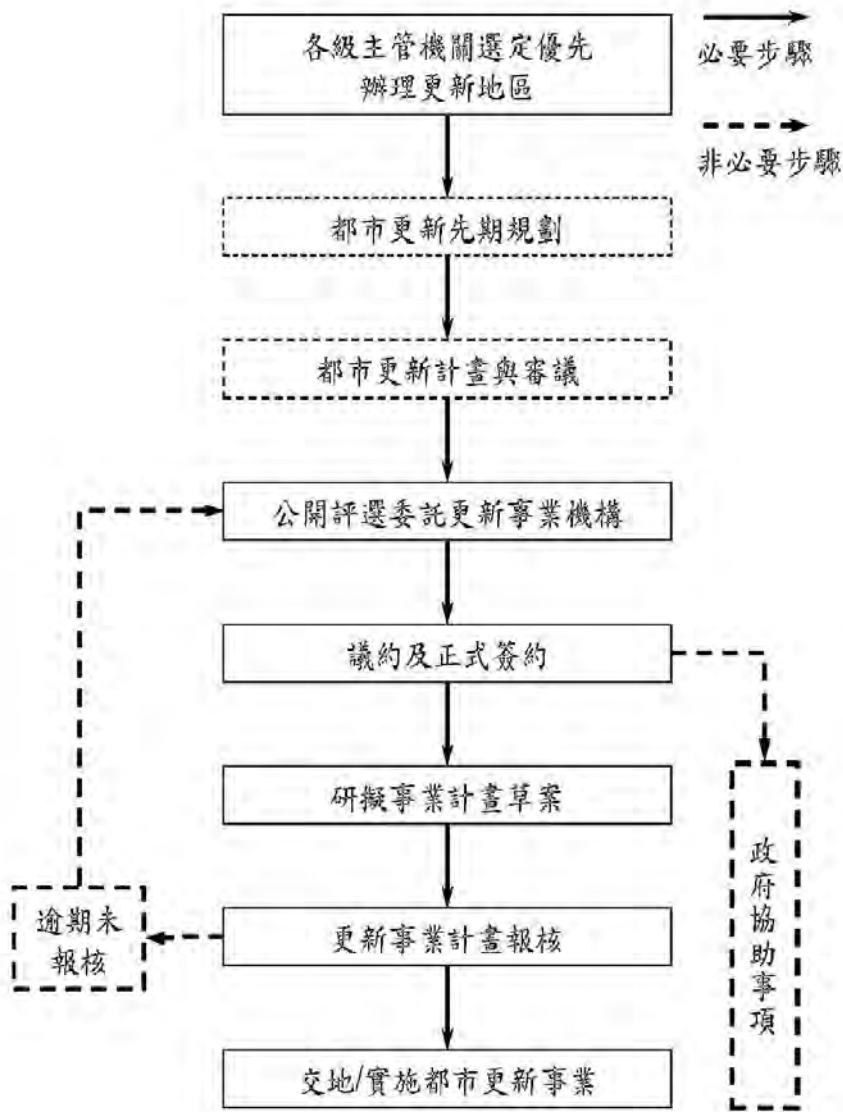


圖 33 政府公開評選實施者流程圖

資料來源：都市更新作業手冊（97年修訂版）。

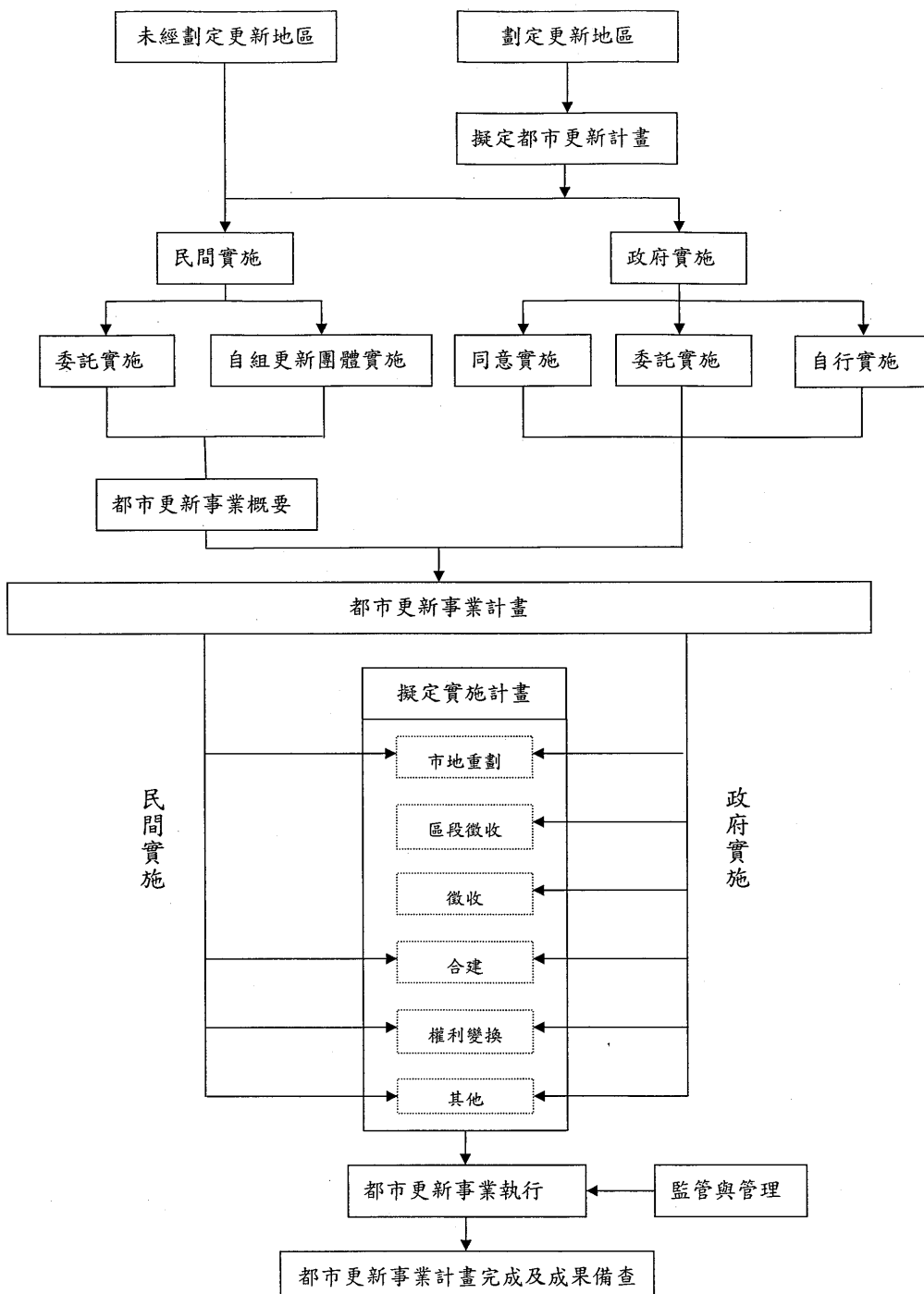


圖 34 一般都市更新作業流程

資料來源：加速推動都市更新方案。

(五) 都市更新事業計畫及權利變換計畫審議程序

1、都市更新事業計畫審議程序：

依都市更新條例第 19 條規定，都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施，變更時，亦同。故都市更新事業計畫乃由實施者擬定，執行更新單元之重建、整建或維護事業。該事業計畫是真正落實都市更新的執行，將涉及土地所有權人及相關權利人之權益，在更新事業實施過程中需要進行充分的住戶公眾參與程序，都市更新審議委員會的公開審議程序，政府亦負有監督與管理之責任。其辦理步驟可分為：擬定或變更事業計畫、核定更新事業及實施更新事業等 3 個階段，如下表：

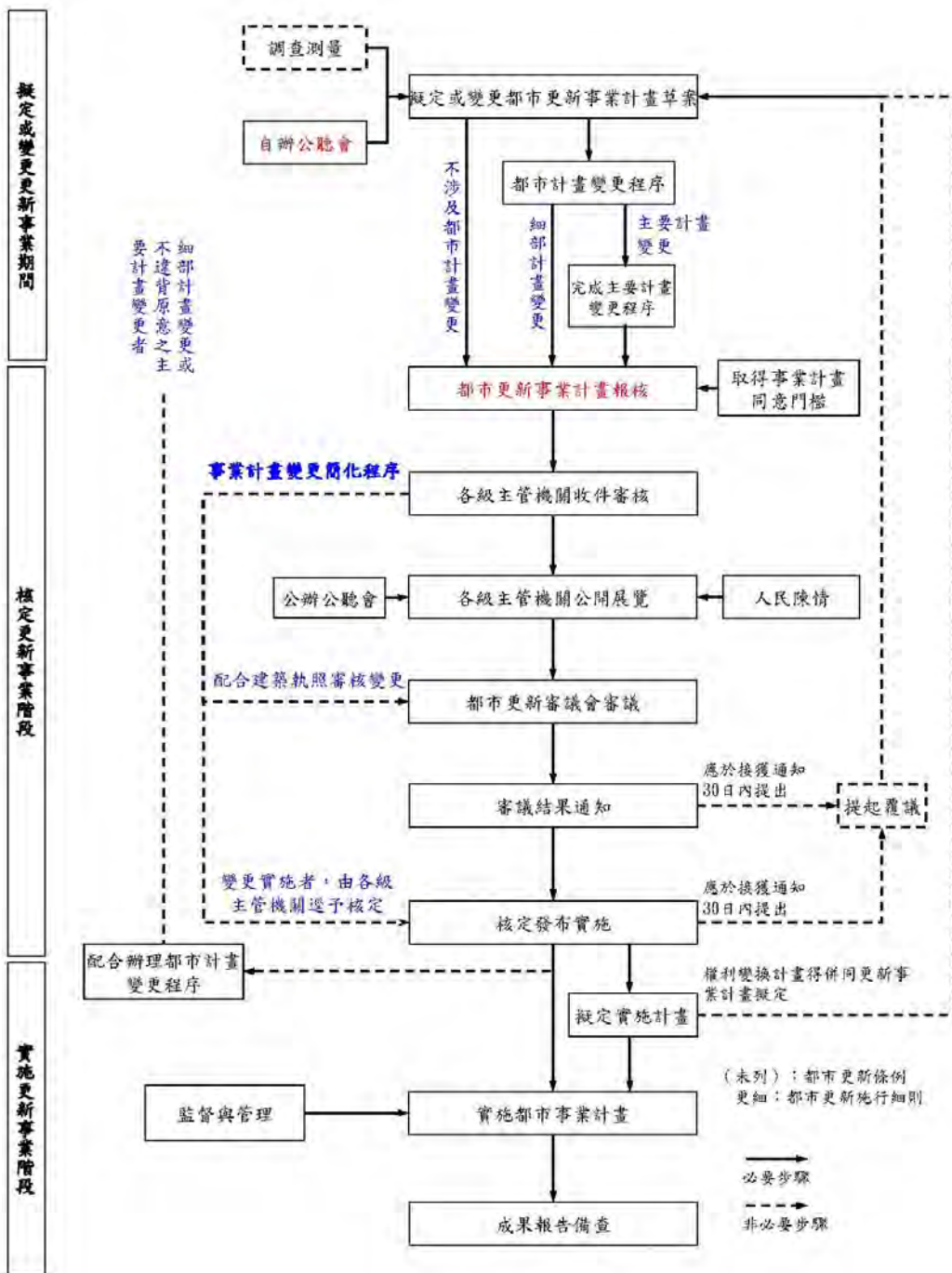


圖 35 都市更新事業計畫審議程序流程圖

資料來源：都市更新作業手冊（97 年修訂版）。

2、權利變換計畫審議程序：

依都市更新條例第 29 條規定，實施者以權利變換方式實施都市更新時，應於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫，依第 19 條規定程序辦理審議、公開展覽、核定及發布實施等事項；變更時，亦同。權利變換係透過公開、公正的方式，處理相關權利人的產權、建物土地分配，以互助合作的方式實施都市更新，其精神類似立體之市地重劃或法制化的合建。其辦理步驟可分為：擬定（或變更）、審核及實施權利變換計畫等 3 個階段，如下表：

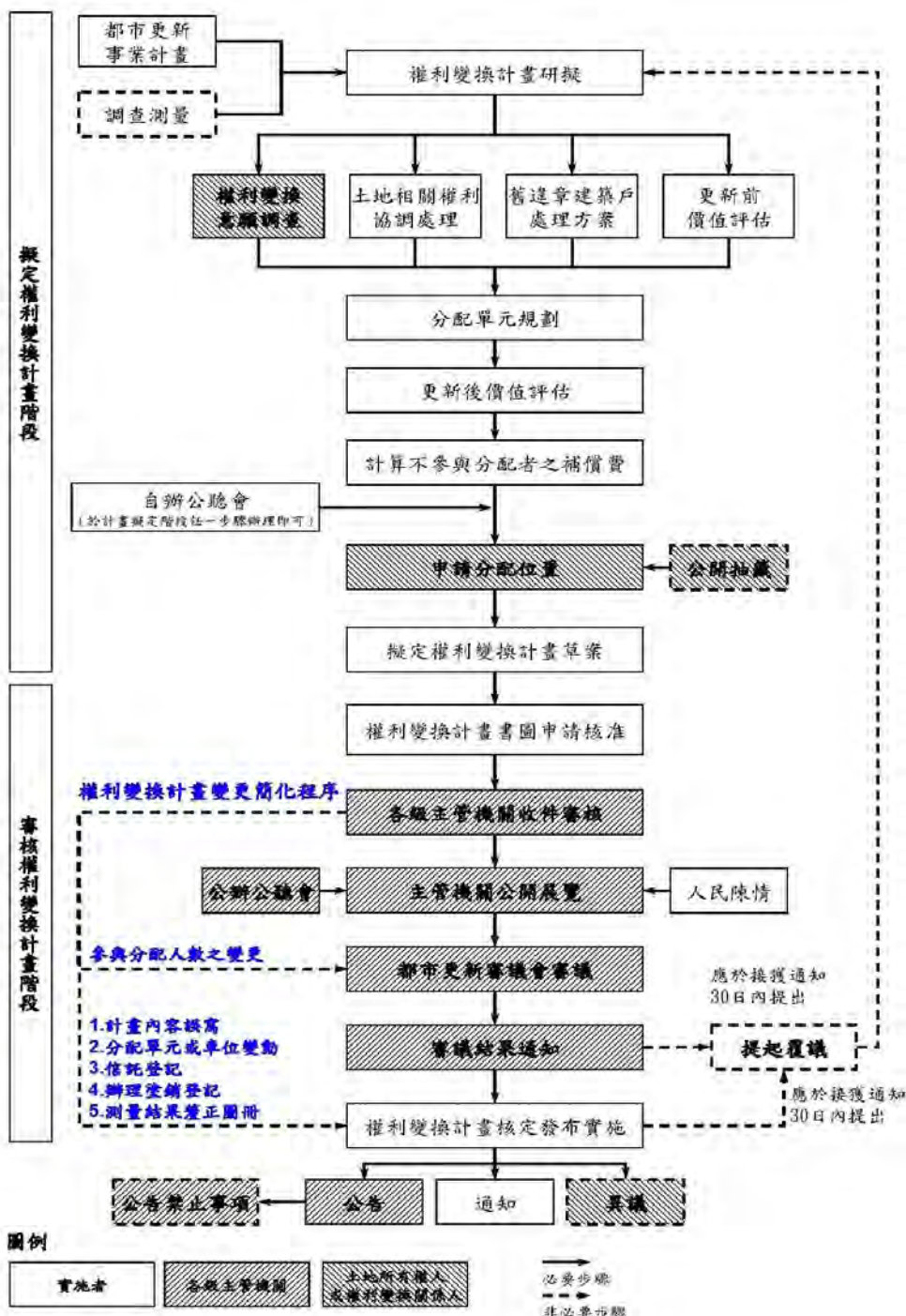


圖 36 權利變換計畫審議程序流程圖

資料來源：都市更新作業手冊（97年修訂版）。

六、我國都市更新辦理概況

(一)「民辦都更」情形：自 87 年都市更新條例通過後，截至 105 年 2 月底止，全國申請民辦都更案共計 1,693 件，已完工 299 件，已完工比例為總申請案之 17.7%，詳情如下表：

表 24 我國「民辦都更」概況一覽表

地區	概要核准	事業計畫審核中	事業計畫已審定	事業計畫已核定			總計
				已完工	施工中	未動工	
北部地區 ¹²	492	576	55	157	100	123	1,503
中部地區 ¹³	0	6	1	74	1	16	98
南部地區 ¹⁴	5	6	1	68	3	9	92
總計	497	588	57	299	104	148	1,693

資料來源：內政部。

(二)「公辦都更」情形：

1、94 年起，內政部協同經建會及地方政府共同勘選都市更新示範地區，目前計有 235 處。95 年，行政院核定加速推動都市更新方案，確立政府主導都市更新的政策方向。97 年，「愛臺 12 建設」及 99 年振興經濟擴大公共建設投資計畫亦將其列為優先建設及投資項目。

¹² 包括基隆市、臺北市、新北市、桃園市、新竹市、苗栗縣。

¹³ 包括臺中市、南投縣、彰化縣。

¹⁴ 包括臺南市、高雄市。

- 2、目前，內政部已運用中央都市更新基金補助或投資臺灣地區總計 235 處位於水岸、港灣、鐵路、捷運場站及都市舊城區之都市更新示範地區，進行先期規劃、擬定都市更新計畫、都市計畫變更、招商計畫。全國 22 直轄市、縣（市）政府已補助與協助推動至少 1 處公辦都更示範計畫。
- 3、我國公辦都更進度、件數，以及面臨之問題、挑戰如表 16。據內政部統計，截至 105 年 6 月底止，計有臺鐵南港調車場都市更新案等 26 案成功招商，刻正實施中，預計引進民間投資約 1,719 億元（如表 17）；政府投入資金興關重大公共建設帶動都市更新之案件，計有嘉義市火車站附近地區都市更新示範計畫及南港高鐵沿線地區更新示範計畫等 10 案，投入經費總計 436 億元（如表 18）；另有 27 處更新地區刻正進行都市更新可行性評估¹⁵之先期規劃作業¹⁶、63 處辦理招商前置作業¹⁷、32 處招商實施中。

¹⁵ 更新事業可行性評估為政府在發起都市更新事業前，應就相關法令規定、實施時程與方式、市場分析、財務分析等方面進行個別單元之可行性評估，確認更新單元開發方向、開發程序與財務之可行性。

¹⁶ 都市更新先期規劃係政府為推動都市更新政策規劃及因應地區特性所擬訂之整體發展計畫，內容主要為再開發工作之執行規劃及推動工作之配置，作為辦理都市更新事業的指導原則。

¹⁷ 在完成都市更新推動作業後，如需辦理公開評選實施者或廠商，主辦機關即可依照都市更新條例第 9 條與其施行細則第 5 條之 1 進行公開評選作業，引入民間資金進行更新事業。招商準備作業即為公開評選作業前置階段，包含準備確認個案適用程序、準備招標文件、訂定底價與申請人資格等相關內容。

表 25 「公辦都更」進度表（截至 104 年 12 月底止）

公辦都更進度	件數	面臨之問題與挑戰
已完成	6	--
自行實施	10	土地權屬如過於複雜，意見整合較困難，造成時間成本的增加或是與土地占用戶等有冗長的爭訟過程，皆易阻礙都市更新之進行。
已招商	26	如面臨缺乏市場性之地段，潛在投資者經考量更新前後收益比等因素後，容易降低投入資金與時間開發願意，造成招商不易。
先期規劃	27	主動清查轄內土地現況，並進行更新可行性評估（包含當地房地產條件、區域位置及政策因素等），協調公有土地管理機關，擬定可行之開發範圍及推動策略，並須參考市場條件，避免增加招商困難。
其他	--	--

資料來源：內政部。

表 26 「公辦都更」政府招商成功案件（截至 104 年 12 月底止）

年度	縣市	案名	主辦單位	開發方式	面積(公頃)	總投資金額(億元)	經濟效益(億元)	就業人口(人)
100	新北市	新北市板橋浮洲合宜住宅招商投資興建計畫案	內政部營建署	附款式標售 ¹⁸	22.06	421	1389.3	39,995

¹⁸ 採「附款式標售」的類型，公開評選實施者的主辦機關，主要在確定實施者有能力提出都市更新事業計畫並得到主管機關核定，而在所有權移轉之後，則基本上回歸都市更新條例的管制，僅在取得所有權的廠商未在一定期限內依都市更新事業計畫辦理都市更新時，可能需啟動買回機制（「政府為主都市更新招商手冊」參照）。

年度	縣市	案名	主辦單位	開發方式	面積(公頃)	總投資金額(億元)	經濟效益(億元)	就業人口(人)
100	新北市	新北市永和新生地(大陳義胞社區附近地區)更新單元二範圍都市更新事業案	新北市政府	權利變換	9.6	74.91	247.2	7,117
101	臺北市	臺北市中正區南海段都市更新案	臺北市政府	權利變換	0.58	25.85	85.30	2,456
101	臺北市	臺北市信義區犁和段三小段302、303地號公有土地都市更新案	臺北市政府	權利變換	0.20	7.62	25.14	724
102	臺北市	臺北市松山區敦化段四小段363-1地號等4筆土地都市更新事業計畫案	國防部政治作戰局	設定地上權	0.44	22.8	75.24	2,166
102	新竹市	新竹市新竹火車站後站都市更新案	新竹市政府	權利變換	0.69	180	594	17,100
102	新北市	新北市新莊區文德段新莊派出所周邊公有土地都市更新案	新北市政府	權利變換	0.75	40.41	133.35	3,839
102	新北市	新北市板橋區介壽段都市更新案	新北市政府	權利變換	0.13	10	33	950

年度	縣市	案名	主辦單位	開發方式	面積(公頃)	總投資金額(億元)	經濟效益(億元)	就業人口(人)
102	新北市	新北市板橋區民權段 743 地號等 2 筆土地周邊公私有土地都市更新案	新北市政府	權利變換	0.85	39.28	129.62	3,732
102	臺南市	臺南市永康區飛雁新村都市更新案	臺南市政府	附款式標售	3.52	40.9	134.97	3,885
103	新北市	新北市新店區莊敬段 362 地號等 4 筆眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構案(江陵新村)	國防部政治作戰局	權利變換	0.50	48.4	159.72	4,598
103	新北市	新北市土城線頂埔站周邊公私有土地都市更新案	新北市政府	權利變換	1.37	25.82	85.206	2,453
103	新北市	新北市新店區行政生活園區都市更新案	新北市政府	權利變換	1.20	92.6	305.58	8,797
103	新北市	新北市中和區臺貿(慈德三村)都更案	國防部政治作戰局	權利變換	0.62	68.9	227.37	6,546
103	臺北市	臺北市松山區民生段(松齡新村)都更案	國防部政治作戰局	設定地上權	0.61	28.5	94.05	2,708

年度	縣市	案名	主辦單位	開發方式	面積(公頃)	總投資金額(億元)	經濟效益(億元)	就業人口(人)
103	新竹市	新竹市東區中央段 1175 地號等 4 筆眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構為實施者案(四知四村)	國防部政治作戰局	權利變換	0.12	4.6	15.18	437
103	新竹市	新竹市東區成功段 100 地號等 5 筆眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構為實施者案(忠貞新村二、三&光復新村散戶)	國防部政治作戰局	權利變換	0.68	14.2	46.86	1,349
103	新竹市	新竹市東區光復段 1034 地號等 22 筆眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構為實施者案(忠貞新村一與北赤土崎新村)	國防部政治作戰局	權利變換	2.92	56.1	185.13	5,330
103	新竹市	新竹市東區光復段 427 地號等 7 筆眷改土地都市更新事	國防部政治作戰局	權利變換	1.81	27.3	90.09	2,593

年度	縣市	案名	主辦單位	開發方式	面積(公頃)	總投資金額(億元)	經濟效益(億元)	就業人口(人)
		業徵求都市更新事業機構為實施者案(新竹市金城新村、日新新村)						
103	新竹市	新竹市東區復中段 627 地號等 18 筆眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構為實施者案(第十村)	國防部 政治作戰局	權利變換	1.39	39.8	131.34	3,781
103	臺中市	臺中市南屯區建功段 4 地號等 3 筆眷改土地都市更新事業機構案	國防部 政治作戰局	附款式 標售	0.96	7.73	25.509	734
103	臺中市	臺中市南屯區建功段 26 地號等 3 筆眷改土地都市更新事業機構案	國防部 政治作戰局	附款式 標售	0.85	12.4	40.92	1,177
103	臺南市	臺南市東區精忠段街廓編號 C4 及 C5 等 2 處眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構案(精忠三村)	國防部 政治作戰局	權利變換	2.84	74.9	247.17	7,115

年度	縣市	案名	主辦單位	開發方式	面積(公頃)	總投資金額(億元)	經濟效益(億元)	就業人口(人)
103	臺南市	臺南市鐵路地下化專案照顧住宅都市更新實施者案	臺南市政府	附款式標售	1.90	32.05	105.765	3,045
103	臺北市	臺北市北投區新民段二小段472地號等5筆公有土地都市更新事業實施者案	臺北市政府	設定地上權	0.35	23	75.9	2,185
104	臺北市	臺鐵南港調車場都市更案	交通部 臺灣鐵路管理局	權利變換	5.44	300	990	28,500
合計					62.38	1,719.07	5,672.93	163,312

資料來源：內政部。

表 27 公辦都更政府自行實施案件（截至 104 年 12 月底止）

編號	案名	面積(公頃)	主辦單位	投資金額(億元)	案件性質
1	士林市場改建工程	0.57	臺北市政府	11.77	公用設施投資 都市機能調整
2	南港高鐵沿線（土地跨區市地重劃計畫案）（第一階段）會展中心	3.3586	經濟部 國際貿易局	72.66	公用設施投資 都市機能調整
3	南港高鐵沿線（土地跨區市地重劃計畫案）（第一階段）	7.65	臺北市政府	45.50	公用設施投資 都市機能調整

編號	案名	面積 (公頃)	主辦 單位	投資金額 (億元)	案件性質
	文創中心（北部流行音樂中心）				
4	南港高鐵沿線（土地跨區市地重劃計畫案）（第一階段） 生醫管理中心	0.99	衛生福利部	19.66	公用設施投資 都市機能調整
5	南港高鐵沿線（土地跨區市地重劃計畫案）（第一階段） 生技中心	25.31	中央研究院	216.57	公用設施投資 都市機能調整
6	嘉義火車站附近地區—農漁產運銷物流中心闢建工程	9.68	嘉義市政府	4.50	公用設施投資 都市機能調整
7	嘉義火車站附近地區—檜意森活村（林務局）	3.4	行政院 農業委員會 林務局	5.08	公用設施投資 都市機能調整
8	嘉義火車站附近地區—林業文化公園	29.13	嘉義市政府	6.70	公用設施投資、 都市機能調整
9	嘉義火車站附近地區—阿里山林業村（林務局）	13.19	行政院 農業委員會 林務局	45.26	公用設施投資 都市機能調整

編號	案名	面積 (公頃)	主辦 單位	投資金額 (億元)	案件性質
10	臺中市建國公有零售市場遷建計畫	2.23	臺中市 政府經 濟發展 局	8.3	公用設施投資 都市機能調整
投資金額共計				436	

資料來源：內政部。

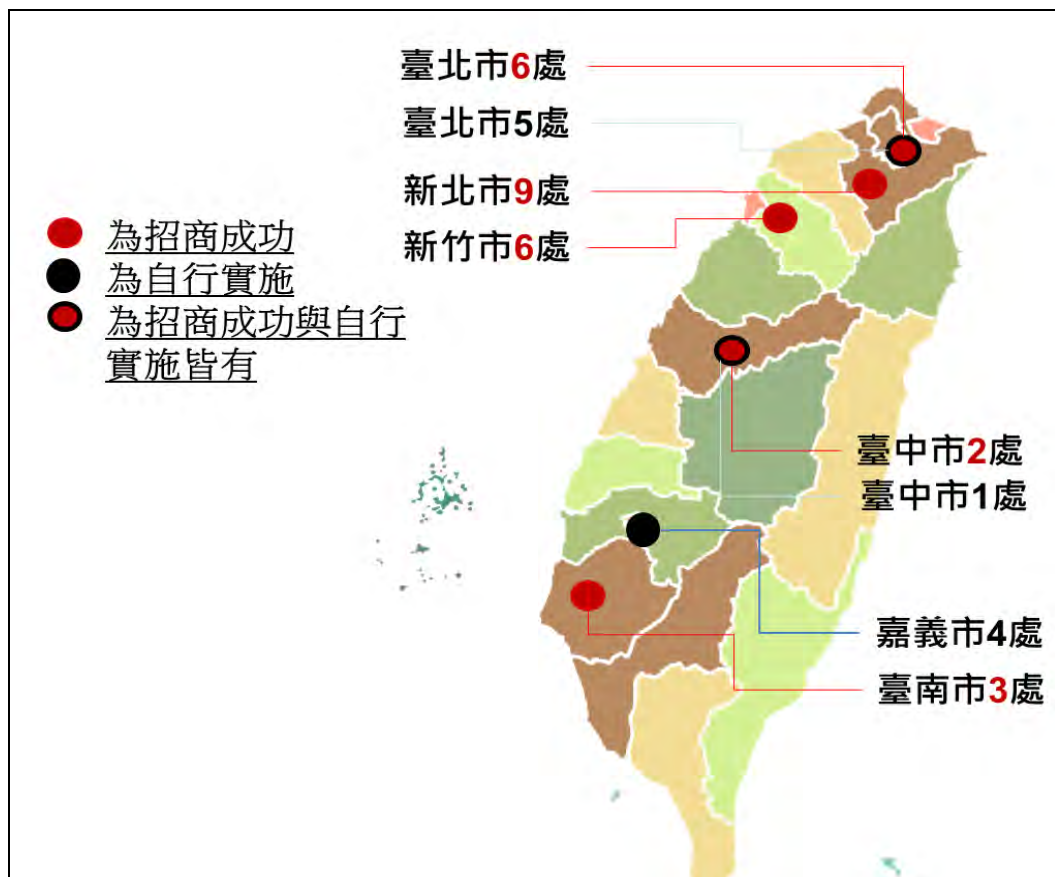


圖 37 招商成功或政府自行實施之公辦都更案件分布圖

資料來源：內政部。

(三) 政府補助自主更新情形：

1、補助項目：

(1) 整建維護案：〈1〉補助擬訂都市更新事業計畫費用：依建築物樓地板面積補助；〈2〉補助都市更新事業計畫實施工程費用：依建築物樓地板面積補助，每平方公尺補助 800 元，工程費用 45% 為上限；另提高建物耐震能力者，依施作樓地板面積補助，每平方公尺補助 4,000 元，該項工程費用之 55% 為上限。

(2) 拆除重建案：補助擬訂都市更新事業計畫費用，依所有權人數補助，上限為 500 萬元。

2、補助自主更新推動成果：100 至 104 年 12 月底，總計補助自主更新計有 74 案（1 億 2,322 萬元），分別如下：

(1) 重建規劃 14 案（3,050 萬元）。

(2) 整維規劃 50 案（4,907 萬元）。

(3) 整建維護工程 10 案（4,365 萬元）。

(四) 預期績效指標及評估基準：

1、行政院核定之「都市更新產業行動計畫」與「都市更新發展計畫（104—107 年）」，依都市更新事業辦理之各階段參與之產業各有不同，將實施階段分為前置作業、更新中及更新完成等階段，每階段均帶動不同產業之投入，進而增加各產業之產值，如下表：

表 28 各種都市更新處理方式於各階段投入之產業別

項目	重建	整建、維護
前置作業	1. 整合機構 2. 工程技術顧問業（規劃設計） 3. 建築師（建築設計）	1. 整合機構 2. 工程技術顧問業（規劃設計）

項目	重建	整建、維護
	4. 都市更新會或都市更新業（都市更新事業機構） 5. 不動產估價師 6. 都市更新投資信託業 7. 信託業	3. 建築師（建築設計） 4. 都市更新會或都市更新業（都市更新事業機構）
更新中	1. 營造業 2. 建築材料供應業 3. 建築師（監造） 4. 建築經理業 5. 銀行業 6. 不動產代銷經紀業 7. 地政士 8. 會計師 9. 不動產投資信託業	1. 營造業 2. 建築材料供應業 3. 建築師（監造） 4. 建築經理業
更新完成	1. 景觀及室內設計業 2. 建物裝修及裝潢業 3. 油漆及防蝕工程業 4. 家具、寢具、廚房器具、裝設品零售業 5. 公寓大廈管理服務業 6. 不動產仲介經紀業 7. 不動產買賣業 8. 不動產租賃業 9. 觀光旅遊業、零售批發業、服務業、餐飲業、金融業、百貨商場等產業	1. 景觀及室內設計業 2. 建物裝修及裝潢業 3. 油漆及防蝕工程業 4. 家具、寢具、廚房器具、裝設品零售業 5. 公寓大廈管理服務業 6. 不動產仲介經紀業 7. 不動產買賣業 8. 不動產租賃業

資料來源：行政院核定「都市更新發展計畫（104－107年）」。

2、上開 2 計畫預期達成之績效指標如下：

表 29 都市更新產業行動計畫預期績效指標及評估基準

績效指標	100年	101年	102年	103年	合計/平均 (註2)
1.產業指標 (投資總額)(億元)					
※前置作業	4	4.4	4.4	4.4	17.2
※更新中	298.85	370.84	412.18	437.46	1,593.98
※更新完成	182.32	163.47	177.60	173.58	638.79
合計	419.59	581.85	631.29	617.24	2,249.97
2.就業指標 (提供就業機會)(人次)					
※前置作業	315	335	335	335	1,320
※更新中	4,712	6,543	7,103	6,944	25,302
※更新完成	1,884	2,615	2,840	2,776	10,115
合計	6,911	9,493	10,278	10,055	36,737
3.經濟成長指標 (經濟成長率)(%)					
※前置作業	0.0009	0.0009	0.0009	0.0009	0.0009
※更新中	0.0637	0.0884	0.0960	0.0938	0.0855
※更新完成	0.0255	0.0354	0.0385	0.0376	0.0343
合計	0.0900	0.1248	0.1354	0.1324	0.1206
4.所得指標 (提高平均每人國內生產毛額)(元)					
※前置作業	5	5	5	5	5
※更新中	354	491	533	521	475
※更新完成	141	197	214	209	190
合計	500	693	752	735	670
5.政治社會指標					
(1)住宅與環境 (改善居住環境)(戶)					
※前置作業	0	0	0	0	0
※更新中	0	0	0	0	0
※更新完成	2,500	2,500	2,500	2,500	10,000
合計	2,500	2,500	2,500	2,500	10,000

績效指標	100年	101年	102年	103年	合計/平均 (註2)
(2) 公共安全 (改善治安環境) (處)					
※前置作業	0	0	0	0	0
※更新中	0	0	0	0	0
※更新完成	25	25	25	25	100
合 計	25	25	25	25	100

註：1.以上指標係以98年底之人口、GDP等資料為基礎計算。

2.有關「合計/平均」乙欄，其中經濟成長指標、所得指標係計算4年平均，其餘指標計算4年總值。

3.每一年度如能達到上開投資總額，預估可達到其他績效指標。

4.本計畫投入資金，如遇有不可抗力之因素而發生短缺，將適時檢討調整績效指標。

資料來源：行政院核定「都市更新產業行動計畫（修正案）」。

表 30 都市更新發展計畫 (104-107 年) 預期績效指標及評估基準

績效指標	104年	105年	106年	107年	合計/平均 (註2)
1.產業指標 (投資總額) (億元)					
※前置作業	4.74	4.89	4.89	4.89	19.41
※更新中	455.71	370.84	289.05	285.55	1,401.15
※更新完成	182.32	163.47	177.60	173.58	633.59
合 計	642.77	539.20	471.54	464.02	2,054.15
2.就業指標 (提供就業機會) (人次)					
※前置作業	480	518	518	518	2,034
※更新中	7,227	5,880	4,582	4,526	22,215
※更新完成	2,891	2,592	2,816	2,752	11,050
合 計	10,598	8,990	7,916	7,796	35,299

績效指標	104 年	105 年	106 年	107 年	合計/平均 (註 2)
3.經濟成長指標 (經濟成長率)(%)					
※前置作業	0.0009	0.0009	0.0009	0.0009	0.0009
※更新中	0.0834	0.0678	0.0529	0.0522	0.0641
※更新完成	0.0334	0.0299	0.0325	0.0318	0.0290
合 計	0.1176	0.0987	0.0863	0.0849	0.0940
4.所得指標 (提高平均每人國內生產毛額)(元)					
※前置作業	6	6	6	6	6
※更新中	536	436	340	336	412
※更新完成	215	192	209	204	186
合 計	756	634	555	546	604
5.政治社會指標					
(1) 住宅與環境 (改善居住環境)(戶)					
※前置作業	0	0	0	0	0
※更新中	0	0	0	0	0
※更新完成	2,500	2,500	2,500	2,500	10,000
合 計	2,500	2,500	2,500	2,500	10,000
(2) 公共安全 (改善治安環境)(處)					
※前置作業	0	0	0	0	0
※更新中	0	0	0	0	0
※更新完成	25	25	25	25	100
合 計	25	25	25	25	100

註：1.以上指標係以 102 年底之人口、GDP 等資料為基礎推計。

2.有關「合計/平均」欄位，其中經濟成長指標、所得指標係計算 4 年平均值，其餘指標計算 4 年總值。

資料來源：行政院核定「都市更新發展計畫(104-107年)」。

七、全國各直轄市、縣（市）政府辦理都市更新業務之人力與財源概況

(一) 據內政部統計(105年8月2日內授營更字第1050811223號函)，截至105年6月底止，全國各直轄市、縣（市）政府辦理都市更新業務之人力與財源概況如下：

表 31 我國政府機關辦理都市更新業務之人力與財源概況表

機關	辦理都更組織編制	辦理都更人力	辦理都更財源	辦理都更業務項目	面臨之人力與財源問題
內政部	營建署都市更新組	約33人	中央都市更新基金	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政策法規（修）定。 2. 民間更新輔導推動、補助及督導。 3. 政府主導都更案。 4. 更新先期規劃及關聯性工程補助。 5. 中央都更基金編管。 6. 內政部營建署自行實施及投資都更事業。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 正式人員僅16人，人力嚴重不足。 2. 資金運用受限，容易影響政府主導都更案之進行。
基隆市政府	都市發展處都市更新科（105年4月25日正式成立）	約5人	中央都市更新基金補助及公務預算	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都市更新政策及法令研（修）訂。 2. 都市更新基金運用與預算控制。 3. 都市更新事業經費補助申請。 4. 都市更新事業之 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都市更新基金財源受限於都市計畫開發回饋，規模有限（僅1千萬元左右），暫時難以有效運用。

機關	辦理都更組織編制	辦理都更人力	辦理都更財源	辦理都更業務項目	面臨之人力與財源問題
				擬定、審議、核定、監督管理事項。 5. 都市更新環境營造等相關規劃設計及工程施作。 6. 社區規劃師及社區活化之策劃、輔導與執行。	2. 所轄行政業務繁雜，除公辦更新規劃外，另須負責自辦更新，司法院釋字第 709 號解釋後，為保障利害關係人權益相關程序更趨複雜，難以兼顧規劃品質及審議效率。 3. 公辦更新之推動更須重視與利害關係人之溝通協調，規劃、審議人力已吃緊難再負荷溝通協調人力、時間成本。 4. 產權及公共利益等教育未在公民教育及地理教育紮根，使得市民誤解，造成推動時耗時、費力。

機關	辦理都市更新組織編制	辦理都市更新人力	辦理都市更新財源	辦理都市更新業務項目	面臨之人力與財源問題
					5. 都市更新涉及法令、財務、協調、都計、都設、建築、地政等專業，惟目前人事架構無法有效回應。
臺北市 市政府	都市更新處	約 126 人	臺北市 都市更新基金	<p>1. 更新企劃科：都市更新發展研究、更新政策及法令研(修)訂、更新地區與單元劃定、更新計畫擬定與檢討、更新策略規劃之推動與協調、更新基金運用與預算控制、更新事業經費補助、公共關係及公眾服務等有關事項。</p> <p>2. 更新事業科：重建、整建、維護等都市更新事業之擬定、審議、核定、監督管理及輔導等有關事項。</p>	該處 105 年度預算員額，公務人員 88 人、職工 7 人、約聘人員 23 人、臨時人員 8 人，合計 126 人。

機關	辦理都更組織編制	辦理都更人力	辦理都更財源	辦理都更業務項目	面臨之人力與財源問題
				<p>3. 更新工程科：都市更新事業之監督管制與考核、推動整建維護規劃設計與施工、經管物業執行重建、整建與維護、地區公共環境改善及更新地區環境營造等相關規劃設計及工程施作等有關事項。</p> <p>4. 更新經營科：街區活化之策劃、輔導與執行、經管物業之利用與活化、公私合夥策略之推展及社區協力組織之經營等有關事項。</p>	
新北市政府	都市更新處	約70人	新北市都市更新基金及公務預算	1. 更新發展科：都市更新政策及發展研究、更新地區劃定、更新計畫擬定、更新事業經費補助、整建維護推	1. 正式人員之現有員額數無法負荷目前工作業務量，雖已透過約聘僱人員、暫僱人員及職務代理

機關	辦理都市更新組織編制	辦理都市更新人力	辦理都市更新財源	辦理都市更新業務項目	面臨之人力與財源問題
				<p>動與補助、更新基金運用管理等事項。</p> <p>2. 更新事業科：辦理重建、整建、維護等都市更新概要計畫、事業計畫、權利變換計畫之擬定、審議、核定、調解、調處、監督、管理及輔導、更新法令研（修）訂等事項。</p> <p>3. 更新推廣科：公辦更新事業開發及推動、更新開發地區不動產經營、管理、更新地區環境營造相關規劃設計及工程施作等事項。</p>	<p>人增加部分人力，整體需求人力仍不足。</p> <p>2. 辦理都市更新業務除都市計畫及都市更新，也涉及不動產之權利變換估算、建築工程、土木工程，須再增加相關專業技術職系之人員。</p>
桃園市政府	住宅發展處都市更新科	約 12 人	中央都市更新基金補助款、桃園市	<p>1. 辦理都市更新政策及發展研究、更新地區劃定、更新計畫擬定、公辦更新案推動、更新法</p>	<p>1. 目前機關辦理都市更新業務人員僅 5 人，人力嚴重不足。</p> <p>2. 近年該市積極推</p>

機關	辦理都更組織編制	辦理都更人力	辦理都更財源	辦理都更業務項目	面臨之人力與財源問題
			都市更新基金及公務預算	<ol style="list-style-type: none"> 1. 令研修。 2. 更新基金運用管理。 3. 更新地區公共環境營造相關規劃設計及工程施作。 4. 重建、整建、維護等都市更新概要計畫、事業計畫、權利變換計畫之擬定、審議、核定、調解、調處、監督、管理及輔導。 5. 更新事業經費補助、整建維護推動與補助。 6. 更新開發地區不動產經營與管理。 	動公辦都更及鼓勵民間自辦更新、整建維護，受理申請案件日趨增加，該機關持續且積極廣徵人才，以利推動都市更新業務。
新竹市政府	都市發展處都市更新科	約5人	新竹市都市開發暨更新基金及公務預算	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都市更新地區劃定、辦理政府都市更新業務、協助輔導民間都市更新業務、都市更新審議業務。 2. 都市更新法令研 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人力配額不足。 2. 缺乏專業不動產估價職系。

機關	辦理都市更新組織編制	辦理都市更新人力	辦理都市更新財源	辦理都市更新業務項目	面臨之人力與財源問題
				<p>擬與修定、都市更新推動之輔導、協助、諮詢、爭議處理及監督管理業務。</p> <p>3. 都市更新關聯性公共工程辦理。</p> <p>4. 都市更新法令及實務宣導。</p>	
新竹縣政府	國際產業發展處都市更新科	約 2 人	中央都市更新基金補助款及公務預算	<p>1. 都市更新發展研考管理、更新政策及法令研（修）討。</p> <p>2. 更新地區與單元劃定。</p> <p>3. 都市更新事業計畫之擬定、審議、核定、監督現況及輔導等。</p>	
苗栗縣政府	工商發展處都市計畫科	約 2 人	苗栗縣都市更新基金專戶	辦理都市更新案件審查及核定。	人力不足。

機關	辦理都更組織編制	辦理都更人力	辦理都更財源	辦理都更業務項目	面臨之人力與財源問題
臺中市政府	都市發展局都市更新工程科	約 16 人	臺中市都市更新及都市發展建設基金	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公辦都更、都更發展、都更政策、都更法令。 2. 都更地區劃定、都更計畫擬定、都更審議、都更關聯工程、都更補助、都更輔導。 	該市辦理都市更新案件多以 921 地震案件為多數。以目前都市再生趨勢，該局所編制人員顯然無法因應再生所含範圍。
南投縣政府	建設處都市計畫科	約 7 人	公務預算	<ol style="list-style-type: none"> 1. 更新地區與單元劃定。 2. 民間申請及公辦之重建、整建、維護等都市更新事業案件。 3. 都市更新行政及業務填報。 	1. 該府目前都市更新業務皆為兼辦無專責機構，正式及非正式人員皆須負責都市計畫、非都市土地開發許可、都市設計、都市更新等業務，人員流動性大、人力難以負荷繁重業務，致目前辦理之都市更新案，仍以九二一地震後之更新案為主，難以達到有效推動、輔導民間都市更新之效果。

機關	辦理都更組織編制	辦理都更人力	辦理都更財源	辦理都更業務項目	面臨之人力與財源問題
					<p>2. 每年編列之公共建設及設施費共 2,500,000 元，需支應都市計畫樁位測補釘及變更案釘樁、都市計畫變更及細部計畫擬定、都市更新發展、城鄉地理資訊維護工作及都市發展相關研究等項目，財源拮据之情形導致建設推動困難，使得以用於都市更新之經費不足。</p>
彰化縣政府	建設處 城鄉計畫科	約 2 人	公務預算	<ol style="list-style-type: none"> 1. 綜理都市更新業務。 2. 都市更新法令研(修)訂。 3. 受理民間申請案件。 4. 都市更新爭議及處理審議會相關業務。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 缺乏專責組織辦理都更各項業務。 2. 都更業務推展及推廣缺少經費。

機關	辦理都更組織編制	辦理都更人力	辦理都更財源	辦理都更業務項目	面臨之人力與財源問題
雲林縣政府	城鄉發展處都市計畫科	約1人	中央都市更新基金補助款及公務預算	自主整建維護、輔導團、先期規劃。	都市計畫業務人力困窘。
嘉義市政府	都市發展處都市計畫科	約1人	中央都市更新基金補助款及公務預算	都更事業計畫。	人力與經費不足。
嘉義縣政府	經濟發展處城鄉規劃科	約1人	中央都市更新基金補助款及公務預算	先期規劃及都更相關業務。	都市更新業務人力困窘。
臺南市政府	都市發展局都市更新科	約8人	都市發展及更新基金	公辦都市更新規劃案、民間更新案審議、自主更新輔導、更新人才培訓、更新法規訂定等。	1. 除更新業務外，尚需辦理住宅業務，人力不足。 2. 更新基金財源主要為都市計畫變更回饋，財源不穩定。

機關	辦理都市更新組織編制	辦理都市更新人力	辦理都市更新財源	辦理都市更新業務項目	面臨之人力與財源問題
屏東縣政府	城鄉發展處都市計畫科	約1人	無	都市更新相關業務。	無人力無財源。
宜蘭縣政府	建設處城鄉計畫科	約2人	中央都市更新基金補助、城鄉開發基金或公務預算	公辦都市更新業務。	無
臺東縣政府	建設處都市計畫科	約5人	中央都市更新基金補助及公務預算	公辦都市更新業務。	目前辦理都市更新業務仍以公辦為主，民間團體較無需求。
花蓮縣政府	建設處都市計畫科	約5人	中央都市更新基金補助	1. 輔導成立更新小組及協助研提申請補助計畫書。 2. 社區都市更新課程研習、都市更新參與式工作坊、編製相關成果手冊。	1. 該處並無主辦都市更新科室，且人力流動率高。 2. 相關補助如需自籌常無法申請或執行。

機關	辦理都更組織編制	辦理都更人力	辦理都更財源	辦理都更業務項目	面臨之人力與財源問題
高雄市政府	都市發展局住宅發展處	約 8 人	高雄市都市更新基金	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都市更新調查規劃。 2. 都市更新事業審核（受理）。 3. 都市更新相關法令研訂。 4. 都市更新行政管理業務及協調。 都更基金收支管理及運用、研訂都更基金管理及投資方案、都更基金運用協調。	無
金門縣政府	建設處都市計畫科	約 1 人	公務預算	都市更新相關業務。	尚無案件，無相關意見。
澎湖縣政府	建設處城鄉發展科	約 1 人	中央都市更新基金補助及公務預算	<ol style="list-style-type: none"> 1. 更新企劃：都市更新發展研究、更新政策及法令研（修）訂、更新地區與單元劃定、更新計畫擬定與檢討、更新策略規劃之推動 	104 年爭取中央補助辦理「自主更新輔導團暨人才培訓計畫案」及「馬公地區都市更新整體計畫暨啟明市場周圍地區都市更新招商前置作業計畫

機關	辦理都更組織編制	辦理都更人力	辦理都更財源	辦理都更業務項目	面臨之人力與財源問題
				<p>與協調、更新基金運用與預算控制、更新事業經費補助、公共關係及公眾服務等有關事項。</p> <p>2. 更新事業：重建、整建、維護等都市更新事業之擬定、審議、核定、監督管理及輔導等有關事項。</p> <p>3. 更新工程：都市更新事業之監督管制與考核、推動整建維護規劃設計與施工、經管物業執行重建、整建與維護、地區公共環境改善及更新地區環境營造等相關規劃設計及工程施作等有關事項。</p> <p>4. 更新經營：街區活化之策劃、輔導與執行、經管物業之</p>	<p>案」等 3 案，共計 1,200 萬元。業有初步成果，若本(105)年進入實質受理更新事業計畫，將有人力及財源窘困之問題。</p>

機關	辦理都更組織編制	辦理都更人力	辦理都更財源	辦理都更業務項目	面臨之人力與財源問題
				利用與活化、公私有夥策略之推展及社區協力組織之經營等有關事項。	
連江縣政府	工務局 都計建 管課	約 1 人	公務 預算	辦理都市更新條例所定全部事項	無諳都更法令及實務人員辦理都市更新業務。
總計		約 315 人			

資料來源：內政部。

(二) 由上可知，目前直轄市、縣（市）政府之法定組織編制，僅有臺北市、新北市設有專責機關「都市更新處」，基隆市、臺中市、臺南市及新竹市設有專責單位「科」，桃園市及高雄市由都市發展局下住宅發展處辦理都市更新業務，其餘之縣市政府並未有專責單位推動都市更新業務。

八、本院近年來有關都市更新之調查案意見摘要

(一) 本院針對都市更新相關問題，亦曾立案進行調查，並提出若干調查意見，茲就 100 年迄今與本研究有關之「新北市新店區碧潭吊橋橋墩基座劃入都市更新範圍內案（下稱 105 內調 0054 號調查案）」、「改制前臺南市政府辦理『臺南運河星鑽更新地區都市更新計畫』涉有未盡職責及效能過低情事案（下稱 102 內調 0038 號調查

案)」、「臺北市政府核准該市中正區中正段 2 小段 48 地號等 37 筆土地納入『促進都市再生 2010 年臺北好好看』開發計畫損及居住權益案(下稱 102 內調 0024 號調查案)」、「我國都市更新推動過程是否建立良好協商機制及值得信任之平台案(下稱 101 內調 0084 號調查案)」、「現行都市更新事業計畫書所列『都市更新事業實施總成本』估算項目案(下稱 101 內調 0034 號調查案)」等 5 案，分別就「調查緣起」、「調查意見」、「涉及層面」等項目，摘述如下：

表 32 本院近年來有關都市更新之調查案意見摘要表

編號	案名	調查緣起	調查意見	涉及層面
105 內調 0054 號調 查案	新北市 新店區 碧潭吊 橋橋墩 基座劃 入都市 更新範 圍內案	新北市新店區之碧潭吊橋橋墩基座遭劃入都市更新案範圍內，衍生吊橋安全及文化資產保護爭議，新北市政府嗣於 102 年 8 月 5 日雖將碧潭吊橋公告為市定古蹟，惟對於碧潭吊橋橋墩基座保存範圍之認定是否合理有	1. 碧潭吊橋係臺灣 8 景 12 勝之一，不僅為熱門觀光景點，亦是公告市定古蹟，每逢假日人潮絡繹不絕。因此，新北市政府審核碧潭吊橋保存範圍內土地開發行為時，除須注意不得破壞古蹟完整性外，更應兼顧吊橋結構配置組成之穩固，以確保遊客及當地居民生命財產安全。 2. 地方政府審議都市更新計畫時，應考量古蹟及周邊景觀之整體風貌，以體現其歷史空間價值，並應配合都市計畫之擬定與檢	執行面 法制面

編號	案名	調查緣起	調查意見	涉及層面
		<p>據，以及涉及不同單位權責，是否衡平妥善處理古蹟維護與都市更新議題。</p>	<p>討，針對具有歷史、文化、藝術、紀念價值亟須保存維護之地區預為規劃設計，俾能建構都市空間發展秩序，避免類似本案都更計畫通過於前、市定古蹟公告於後之情事再次發生。</p> <p>3. 碧潭吊橋錨座乃維繫主索發揮支撐功能之重要構件，其重要性不言自明。惟吊橋東岸錨碇基礎固定於私有土地下，周遭廢棄物堆置、雜草叢生，加上與錨座連接之吊橋主纜穿越民宅，缺乏有效阻絕管制保護，一旦遭到人為破壞，後果恐一發不可收拾。新北市政府允應儘速排除私人產權問題，加強錨座周邊管理措施，以確保橋梁主索安全。</p> <p>4. 為使都市更新順利推展，都市更新條例第 27 條明定公有土地應一律參加都市更新。惟該條文不僅欠缺公益性審認標準，亦未排</p>	

編號	案名	調查緣起	調查意見	涉及層面
			<p>除公有土地不宜併同更新之例外情形，更未規範公有土地達一定規模比例時之主導開發方式，致外界質疑聲浪不斷。內政部允應正視上開問題，確實檢討改進，以杜絕有心人士透過都市更新手段以小吃大，避免精華區國有土地遭到蠶食鯨吞。</p>	
<p>102 內調 0038 號調 查案</p>	<p>臺南市 政府辦 理「臺 南運河 星鑽更 新地區 都市更 新計畫 」涉 有未盡 職責及 效能過 低情事 案</p>	<p>審計部函報：稽察改制前臺南市政府辦理『臺南運河星鑽更新地區都市更新計畫案』，發現涉有未盡職責及效能過低情事乙案」。</p>	<p>1. 改制前臺南市政府未能正視臺南市整體不動產市場景氣狀況及都市更新市場需求，亦未落實臺南市運河星鑽更新地區都市更新事業之財務評估，復高估該更新地區更新前、後土地及建物之價格，導致 3 次公告招商，公開甄選「臺南運河星鑽更新地區都市更新事業」實施者，均無廠商投標，殊有不當。</p> <p>2. 改制前臺南市政府對於原安置於「文中 45」之攤商，以及作為商場臨時停車場使用之「文小 41」，未妥善規劃處理方式，亦未明確</p>	<p>執行面</p>

編號	案名	調查緣起	調查意見	涉及層面
			<p>訂定執行事項與期程管控，造成金城國中及新南國小兩校遷校工程延宕，進而影響運河星鑽更新地區廠商投資意願，導致該府自 93 年變更都市計畫以來，迄今 8 年餘，仍未完成運河星鑽更新地區之招商，無法達成都市計畫預期目標，殊有不當。</p> <p>3. 改制前臺南市政府明知既有學校無法如期遷移，運河星鑽都市更新計畫未完成招商，卻投入巨額公帑辦理運河星鑽跨河橋樑新建工程，且又未及早妥適規劃設計橋樑與既有道路之銜接，導致橋樑引道工程與形塑水岸景觀道路相互扞格，並產生交通衝擊，影響交通安全，耗費巨額公帑無法達到預期目標，誠有疏失。</p> <p>4. 臺南運河星鑽更新地區都市更新事業於 99 年 6 月即招商失敗，新招商計畫尚未完成、招商行動亦未進</p>	

編號	案名	調查緣起	調查意見	涉及層面
			<p>行，且區內現有學校未完成遷移，區內市有土地尚未處於可處分狀態，惟臺南市政府竟無視上述限制，自 100 年起連續三年編列無法實現之鉅額歲入預算，金額合計超過 62 億元，並在預算收入虛增後，膨脹歲出預算，增得舉債上限，再藉實質超額舉債取得資金，支付非法定社會福利支出，影響跨世代公平。臺南市政府三年來虛列之金額逐年遽增，影響所及之基金由普通基金蔓延至特種基金，不實之會計科目亦不當創新，由土地售價收入演變為 102 年之土地作價及盈餘繳庫，臺南市政府於本院地方巡察委員明確提醒前年度預算收入不實之後，不但未更正，還變本加厲，提出錯誤幅度更鉅、隱藏更甚之 102 年預算，紀律蕩然，核有嚴重違失。</p>	

編號	案名	調查緣起	調查意見	涉及層面
			<p>5. 臺南運河星鑽更新地區因都市更新事業招商未果，臺南市政府目前朝向配合中國城都市更新合併辦理跨區區段徵收，允宜依法妥適檢討辦理。</p> <p>6. 行政院主計總處既掌理直轄市、縣（市）政府歲計、會計及統計業務之監督，並負責直轄市、縣（市）政府年度預算編製及執行情形之考核，卻未發現臺南市政府自 100 年起連續三年編列無法實現之鉅額歲入預算，金額合計超過 62 億元，難辭監督不力之咎。</p>	
102 內調 0024 號調 查案	臺北市 政府核 准該市 中正區 中正段 2 小段 48 地號 等 37 筆土地 納入「促	臺北市政府核准該市中正區中正段 2 小段 48 地號等 37 筆土地納入「促進都市再生 2010 年臺北好好看」開發計畫，致部分非老舊建物	1. 臺北市政府依該市「未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」3 項評估指標，認定該市中正區中正段 2 小段 48 地號等 37 筆土地及建物符合都市更新條例第 6 條第 2 款規定，優先劃定為更新地區，顯有疏失。又，上開	執行面 法制面

編號	案名	調查緣起	調查意見	涉及層面
	進都市再生 2010年 臺北好好看 開發計畫 畫損及居住 權益案	將遭全數拆除，損及居住權益。	<p>環境評估標準之各項評估指標，是否足以作為認定民眾申請自行劃定「更新單元」之基準，容有深入檢討之必要。</p> <p>2. 臺北市政府依都市計畫法第27條第1項第4款規定公告實施「系爭都計變更及劃定都更地區案」，經行政法院以違反同條項款之規定為由判決撤銷原處分後，竟又依同條項款之規定，變更「系爭都計變更及劃定都更地區案」，回復原都市計畫，無疑多此一舉，實有未當。</p>	
101 內調 0084 號調 查案	我國都市更新 推動過程是否 建立良好協商 機制及值得信 任之平台案	我國都市更新推動過程中，業者、政府與地主間缺乏信任為目前最大問題，不僅使都市更新本質被扭曲，亦造成都市更新績效不彰；究相關主管機關有	<p>1. 內政部未積極推動建立有關都市更新私權爭議案件之法院外仲裁機制及非營利組織、非政府組織，提供業者、政府及地主三方對談之平台，洵有疏失。</p> <p>2. 現行都市更新以民辦為原則，公辦為例外，不僅無法落實增進公共利益，亦造成私人利益衝突糾紛不斷，內政部未就現行都市</p>	組織面 執行面 法制面

編號	案名	調查緣起	調查意見	涉及層面
		<p>無怠惰建立良好協商之機制及值得信任之平台，確有深入瞭解之必要。</p>	<p>更新推動方式之缺失積極檢討，謀求改進，顯有疏失。</p> <p>3. 都市更新地區或更新單元之劃定，涉及私有建築物之拆除，對人民財產權有重大影響，其具體認定標準及應踐行之程序，應以法律規定或法律明確授權之命令規範為宜，俾行政機關或人民處理有所依據，惟內政部未適時檢討規範劃定更新地區或更新單元之具體認定標準及應踐行之程序，洵有疏失。</p> <p>4. 關於以多數決機制強制參與都市更新之作法，顯有疑義且有欠周妥，內政部未適時檢討修正，核有疏失。</p> <p>5. 內政部與人口密度較高之縣市政府，未能妥適調整都市更新業務組織編制，以因應都市再發展之業務需要，顯有不當。</p> <p>6. 地方主管機關未將都市更新與都市計畫緊密結合，</p>	

編號	案名	調查緣起	調查意見	涉及層面
			<p>且有關都市更新法令推廣不足，真正窳陋地區之弱勢民眾難以瞭解都市更新法令，復欠缺都市更新委託實施重建定型化契約範本及不得記載事項等規定，致影響民眾信心，內政部允應確實檢討改進。</p> <p>7. 有關都市更新獎勵容積未能於都市更新初期即核定，形成人民對政府極度不信賴，顯示制度面確有缺失；又目前政府係透過獎勵容積制度誘導實施者參與「私人」建築物之更新，惟該制度對於窳陋地區之都市基盤等「公共設施」，未能有效投入建設誘導再生，資源分配顯不均衡，內政部均應確實檢討改進。</p> <p>8. 有關都市更新之權利變換估價制度，明顯偏袒實施者，復對於估價制度及估價團體欠缺公開透明與公信力之機制，難以確保地主權益，內政部允應確實</p>	

編號	案名	調查緣起	調查意見	涉及層面
			檢討改進。	
101 內調 0034 號調 查案	現行都市更新事業計畫書所列「都市更新事業實施總成本」估算項目	依現行都市更新事業計畫書所列「都市更新事業實施總成本」估算項目，土地所有權人須將所有權信託予銀行做為履約保證；惟對建商卻未對等訂定相關規範，以列入實施者履約風險，嚴重損及土地所有權人之權益。	1. 內政部允應儘速修法建立都市更新建商為實施者之履約保證機制，以維公平。 2. 有關都市更新建商為實施者退場機制、同意書正確性、相關契約定型化、資訊不公開、資訊不對稱及估價師選定等問題，內政部允應通盤檢討改進。	法制面

資料來源：本研究整理。

九、諮詢會議專家學者意見摘要

- (一) 本院於 105 年 4 月 11 日、20 日辦理本研究簡報暨諮詢會議，邀請內政部及財團法人都市更新研究發展基金會丁致成執行長、臺灣大學土木工程學系李鴻源教授、考試院周志龍委員、臺北大學不動產與城鄉環境學系金家禾教授、社團法人高雄市都市更新學會林資雄理事長、政治大學地政系陳立夫教授、中華民國不動產估價師公會全國聯合會陳玉霖理事長、政治大學地政系張金鶚教

授、高雄第一科技大學營建工程系盧之偉教授、政治大學地政系賴宗裕教授參加（按姓氏筆劃排序），除由內政部提出簡報外，並請與會專家學者針對「現今政府辦理都市更新之缺失（組織面、法制面、執行面）」及「如何強化政府辦理都市更新之具體對策與建議」等議題提出建言。

(二) 茲就專家學者諮詢意見綜合彙整如下：

表 33 本研究諮詢委員意見與建議一覽表

提案人	諮詢意見與建議
丁致成	<p>1. 組織面：</p> <p>(1) 政府缺乏辦理都市更新人力：</p> <p><1> 政府更新事務繁重複雜，超出組織編制負荷：如 ①營建署都市更新組負責全國性都市更新業務，人力卻僅 34 人（其中只有 17 位正職人員），業務卻包含政策法令修訂與解釋、中央都更基金、235 件公辦更新先期規劃輔導；②臺北市都市更新處（133 人）+推動中心（50 人），仍不堪負荷，因為人力編制較其他地方政府大，但受理案件數也多，且缺乏專門、專業處理整合的人員推動公辦更新。</p> <p><2> 更新涉及各類專業，惟現有職系規定過於僵化，受限於機關職系設定，無法因應業務需要彈性用人，致難以滿足機關用人需求。</p> <p>(2) 政府尚無土地整合的單位、能力：</p> <p><1> 由於招商機關能力、人力有限，無法負擔溝通整合私地主意願工作，故私有地常遭排除，以致招商範圍變小、變零散，基地完整性變差，無法一次更新到位，開發效益變差。</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p><2> 招商前置作業沒有掌握私有地意願，投資人意願不高，招商不易。</p> <p>(3) 政府球員兼裁判有失公允：</p> <p><1> 公辦更新案公地主本身是審議機關，易遭質疑，如① 共同負擔、更新獎勵、排會順序是否差別待遇；② 更新估價、權變選配是否占優勢；③ 涉及都市計畫變更時，回饋標準不一；④ 審議會配合公地主需求，要求實施者大幅度變動事業計畫。</p> <p><2> 缺乏公正第三方的監督或仲裁，產生爭議難以解套，耗費社會成本。</p> <p>2. 法制面：公辦都更欠缺招商相關法令，如：</p> <p>(1) 尚無公開評選辦法。</p> <p>(2) 缺乏爭議處理機制（按行政院公共工程委員會函示：非為促參性質之個案，不適用促參之爭議處理程序）。</p> <p>(3) 無法適用促參甄審委員建議名單（按行政院公共工程委員會函示：宜另行建置都更專家學者建議名單。）</p> <p>3. 執行面：</p> <p>(1) 欠缺都市更新計畫及決策機制：</p> <p><1> 缺乏都市更新計畫作為政策指導，各縣市未依都市更新條例第 5 條訂定全市性都市更新計畫，機關間各自為政，造成更新單元零散，欠缺綜合效果。</p> <p><2> 機關間缺乏協調決策機制，拖累招商及審議進度。</p> <p>(2) 計畫缺乏延續性：</p> <p><1> 評選時無要求，卻於審議過程中要求。</p> <p><2> 政策及機關需求條件反覆，造成履約爭議。</p> <p>(3) 缺乏有經驗的執行單位：</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p><1> 主辦機關多有更迭，難以建立制度。</p> <p><2> 承辦人員流動，經驗無法傳承。</p> <p><3> 專業能力不及培養，實務執行時力有未逮。</p> <p><4> 都市更新程序及工程開發實務經驗不足。</p> <p>4. 建議：</p> <p>(1) 增加第三部門角色，成立都市更新專責機構：</p> <p><1> 中央成立專責機構本部，因應地方需求成立地方分支部門。</p> <p><2> 專責機構應具特性：◎ 獨立執行更新相關業務之公法人（非以營利為目的，具第三部門公益性形象，具獨立人事及財務權力）；◎ 須具有業務運作上彈性（鬆綁採購、人事、會計等法令限制，增加業務執行彈性與效能，可持有、處分不動產及設定負擔之彈性，並可引入企業專業技術，依業務需求招聘專業人員）；◎ 專法授予權力和職責（經立法機關同意，授權機構執行業務範圍，預算、財務報表、營運績效公開透明受政府與全民監督）。</p> <p>(2) 中央儘速完成都市更新條例修訂。</p> <p>(3) 確認更新政策/建立政府誠信：</p> <p><1> 各級政府提高決策層級：①中央：建立跨部會/縣市決策機制（成立專案推動小組，訂定開發辦理原則或簽訂合作協議）；②地方：建立機關內部協調分工機制，避免多頭馬車（建立制度化工作平臺，如成立跨機關專案辦公室由市（縣）長統一分工決策）。</p> <p><2> 地方政府依都市更新條例第 5 條訂定「都市更新計畫」：①執行都市更新政策的長期依據，避免</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>流於口號；②具法定基礎，不易受主政者或承辦單位變動影響。</p> <p>(4) 引進民間專業力量，解決專業人力不足：</p> <p><1> 評估階段：提供公辦都市更新主辦機關專業技術諮詢及可行性評估。</p> <p><2> 招商階段：協助擬具設定招商文件及辦理評選作業，提供議約階段法令諮詢及爭議處理。</p> <p><3> 執行階段：協助主辦機關進行履約進度管理事宜，協助分回公有廳舍使用的單位進行工程品質監督。</p>
李鴻源	<ol style="list-style-type: none"> 1. 辦理都更需要行政院來整合，要有完整的法令配套，還要有專責單位來處理，不能任由機關各自為政。 2. 都更實際上是由直轄市、縣（市）政府執行，但因地方狀況不同、議會生態不一，所面臨的問題也不一樣。 3. 我擔任內政部長時，就已交代營建署套疊出全臺土壤液化潛勢區，包括臺北、新北、臺南都是危險區域，潛在危樓高達幾百萬戶。然而，由於我國防災缺乏專責單位、沒有相關產業、鮮少學校設置相關科系，因此較難推動「防災型都市更新」。 4. 日本已花了 20 年推動防災型都更，相較之下，臺灣仍有極大的進步空間。儘管目前都更已被汙名化，然而防災型都更一定要做，建議可從這次地震（即 105 年 2 月 6 日美濃地震）災區臺南做起。 5. 防災型都更有很多難度必須克服，其關鍵在於推動都更時，一樓反對、頂樓反對，因為一樓是店面、頂樓可以加蓋。談防災型都更，很多人要犧牲自己的一些不方便，成就大眾的利益。 6. 要推動防災型都更，行政院必須目標明確，執行單位縣

提案人	諮詢意見與建議
	<p>市政府的首長也要有防災思維及強大意志力，當 90% 的人願意的時候，就強制執行，但強制執行並非不用理會民意，所有資訊一定要透明，要公民參與，讓所有的人一起勾畫自己的夢。</p> <p>7. 以往，我國都更缺乏實際的公民參與機制，導致常被汙名化。</p> <p>8. 都市要考慮容受力的問題，如把 8 百萬人放在臺北，就算辦理都更也無法解決問題。</p>
周志龍	<p>1. 全臺各地皆有都市更新之需求，然而，目前「民辦都更」要有高房價、高地價支撐，都市更新業者才有利可圖，故除臺北市、新北市外，其他直轄市、縣（市）較難推動。</p> <p>2. 文林苑事件發生後，都更已被汙名化，社會對於都更已不信任。</p> <p>3. 各機關因財務因素或本位主義，不太願意進行整合，加上政府招商能力不足，公辦都更難以成就。</p> <p>4. 目前都更缺乏可信任的專業仲裁機構或法庭，一旦發生爭議或缺乏信任，將導致都更遙遙無期。</p> <p>5. 中央應設置專業的仲裁機構；地方則應有常駐的再生規劃組織，並透過社區公投機制，決定是否辦理都更。</p> <p>6. 公辦都更應以公有地為基礎，將周邊有公共安全疑慮的私有地整合進來，才能發揮都更應有之效益。</p>
金家禾	<p>1. 政府在都會區都市更新所扮演的角色：</p> <p>(1) 新自由主義：由市場自由決定為主，尊重個人財產權，及是否參加都市更新的自由意願。為了鼓舞及激勵民間業者及不動產所有權人願意進行或參與都市更新，政府通常設計一些獎勵措施，如減稅、行政協助、公有地參予更新或容積獎勵等配套措施。在此新</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>自由主義之理念下，政府盡可能不介入市場之運作，必要之介入多為維持市場秩序，因此，政府角色以促進及監督、審查為主，由政府直接投入資源進行都市更新者，為市場不能或無法進行者為限。我國現行體制之設計，似乎較偏向此，以不動產之市場運作為主，政府以不介入市場運作為原則，政府甚少強制私有產權之民間所有權人參予都更，除了都市更新條例第 36 條民間實施者可申請當地主管機關代為拆除之規定外。</p> <p>(2) 福利主義：政府是推動國民福祉之強力推手，不相信市場（資本主義）會以全民福利之追尋為主要目標，因此，於都市發展及都市更新上主張由政府主導，政府具有規劃的權利、能夠強有力地加以整合、又有足夠（或對應）的資源進行都市更新事業，在追求全民福祉之目標下，個人之意願，被要求須具有某種程度之犧牲，對少數不同意參與都市更新的不動產所有權人，具有必須進行都市更新的強制性。</p> <p>2. 公辦都更與居住正義之關聯，視居住正義之定義而定，是每一位居民皆有居住權嗎？此涉及公有房政策及配房制度。都會政府是否有責任及義務提供每位居民一個單位的居住房屋？（這似乎是福利主義之概念），還是提高國民所得，並壓抑房價不合理之上漲，讓絕大多數居民買得起或租得起居住的房屋？公辦都更並不直接等於居住正義，居住正義也無法單純由公辦都更達成，畢竟公辦都更所能提供之住宅單元，相對於都會區之住宅存量或住宅需求，相對上是極有限的。</p> <p>3. 政府辦理都市更新（公辦都更）的缺失：新自由主義之組織設計及法制安排（欠缺執行都市更新的專責機構及</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>強制參予都市更新的權利)，但是，是以福利主義的要求看待都會政府執行都市更新的功能及效果。</p>
<p>林資雄</p>	<p>1. 建立完整的都更整合人員證照制度：</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 眾所周知都更難以成功最大的問題在於「整合」無法成功，問題是誰可以擔任都更的整合人員，現行法令並無任何規範，換言之、人人都可以做整合，故一個更新單元經由不同的更新團隊整合之後，往往同意給地主的條件越開越高，故最後以破局收場無法成功。 (2) 目前要賣一間房子，從業人員必須符合不動產仲介經紀業管理條例的相關規範，才可以執行，但整合一整個更新單元，可能有幾十間甚至上百間的房地，卻不需要任何的專業證照，是個很不合理的現象。 (3) 應該修正都市更新條例，加入整合人員必須有一定的證照才可擔任的規定，至於相關規定可以效法不動產仲介經紀業管理條例的規定，再適當地調整即可，而且整合費用也必須在權利變換項目中單獨提列。 (4) 建議都市更新條例修正草案，應增訂以下規定： <ol style="list-style-type: none"> <1> 都市更新之整合業務，非都市更新整合業者不得為之。 <2> 都市更新整合業之公司設立及從業人員管理規定，由中央主管機關另訂之。 <3> 將整合費用單獨提列，而非如現行法，將該費用隱藏在權利變換的行政管理費細目中。 <p>2. 容積獎勵應該能夠滿足地主「室內面積」1 坪換 1 坪：</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 目前都更案件能夠成功的地區，多集中在臺北市或新北市高房價的地段，中南部或其他房價較低的地方即便地主自組更新會，但在扣除建築成本後，仍無法滿足地主室內面積 1 坪換 1 坪的要求，故地主無都更意

提案人	諮詢意見與建議
	<p>願。</p> <p>(2) 建議突破現行法令，在扣除建築成本後，若無法滿足地主室內面積 1 坪換 1 坪的需求，可以額外提供部分獎勵給地主，以滿足其室內面積 1 坪換 1 坪。</p> <p>3. 落實執行都市更新條例第 36 條之強制拆除：</p> <p>(1) 都市更新條例的合建與傳統的合建，最大不同在於不需要地主 100% 的同意，但是在現行執行面，因為輿論保護不同意戶的壓力，故在地主未達到 100% 同意之前，建物依然無法拆除，此與傳統合建並無差異，所以都更很難推動。</p> <p>(2) 建議對於不合理要求的地主，政府應落實執行都市更新條例第 36 條之強制拆除。</p> <p>4. 建議維持民辦都更：</p> <p>(1) 政府要面對的問題千奇百怪，不能因為目前民辦都更辦理成效不彰，就覺得由政府辦理會比較好。</p> <p>(2) 應針對民辦都更的上述問題作有效的輔導與解決，民間自辦都更自然就能順利推展，政府只要扮演好裁判及監督的角色即可，無須讓政府的角色有球員兼裁判之虞，造成更多的民怨。</p>
陳立夫	<p>1. 關於都市更新之基礎法概念：</p> <p>(1) 實施都市更新事業得採強制手段之合憲性依據：</p> <p><1> 土地之供用義務（財產權之內在限制/社會義務）：土地供用義務之內容，仍應經由公部門之土地利用計畫（諸如：「都市計畫」、「都市更新計畫」等）予以引導、規制，並就個案之利用（都市更新事業計畫）為具體審查決定。</p> <p><2> 都市更新事業之公共利益/公共性（含必要性）：都市更新事業之公共利益/公共性，係立基於特定</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>地區（亦即事業範圍）確實具有實施都市更新事業之必要性，且其事業內容應依循行政之土地利用計畫（「都市計畫」、「都市更新計畫」）引導，並得以實現包括更新事業範圍在內廣域社會之共同利益。而此有賴依循一定之正當行政程序，並形成居民之整體共識¹⁹，以確立之²⁰。亦即，都市更新事業之實施，其具有公共利益²¹，而得以對於土地私權予以強制之合理依據，乃基於在</p>

¹⁹ 現代都市空間之形塑，無論其規模，均不應將多數居民切身之生活權益、都市整體之土地利用計畫切割思考；從而，公益與私益，甚至私益與私益間之具體、現實之利害調整程序，實不可或缺；而其程序中，基於形成合意而為行政程序，更是維持、改善現代都市空間利用秩序上之特徵。從而，有必要克服法律至上之思維，而致力於尊重地域自治形成合意之程序。

²⁰ 附帶說明者，前大法官吳庚亦在「都更未爆彈知多少？」（101年4月5日中國時報）一文中指出：「公益不是整個社群或其中大部分成員利益的總合，而是『各個成員事實上利益，經由複雜的交互影響過程，所形成理想的整合狀態』。」而「公益判斷是否正確，不能任憑國家機關之主觀，而應以客觀公正避免錯誤之認知為之，在多元社會必要時尚須透過公開討論俾能形成共識。」此關於公共利益判斷之見解常為司法實務（例如：最高行政法院95年度判字第1239號、100年度判字第2002號、臺北高等行政法院判決100年度訴字第667號等判決）所援採。另，臺北高等行政法院100年度訴字第1776號判決亦謂：「公共利益，並不當然是整個社群或其中大部分成員利益的總合，普遍是各個成員事實上利益，經由複雜的交互影響過程，所形成理想的整合狀態，是涉及公益判斷是否正確，自不能任憑國家機關甚或實施者之主觀意見，而應以客觀公正避免錯誤之認知為之，故在多元社會必要時尚須透過公開討論俾能形成共識，賴依循一定之正當法律程序（告知、資訊公開、公開聽證、理由說明以回應評論），形成居民之整體意志、共識，以確立之」。

²¹ 日本已故知名行政法學者遠藤博也教授認為，都市更新（再開發）並非僅在於興建高層建築（土地高度利用），而是應以謀求回復居民（非僅是土地所有權人）生活基盤之都市機能或改善生活環境為主要著眼點。換言之，都市更新之意義，並非在於物理的空間變革，而是為生活體系之再編成、高度化而為空間上之再開發；於此意義下，都市更新得以謀求何種程度之居民生活保護，乃為衡量都市更新事業公共利益上重要之要素。詳細請參閱遠藤博也「都市再開發法の位置づけ」同氏『行政過程論・行政計画法』（信山社、民100年）頁201。

提案人	諮詢意見與建議
	<p>正當法律程序下，其事業為多數相關權利人及利害關係人所合意²²，產生共同利益；並歸結於合理的土地使用計畫（都市更新事業計畫）之實施，且其因與「都市更新計畫」、「都市計畫」連結，得以確保都市計畫目標之達成。而為此，於確認都市更新事業之公益性、必要性時，應衡量該事業實現何種利益、價值與喪失何種利益、價值（即實體的公共性），並適切地調和現實對立之利益（即程序的公共性），是為重要。</p> <p>(2) 正當行政程序之具體內容：</p> <p><1> 司法院釋字第 709 號解釋（解釋爭點：都市更新條例關於都市更新事業概要及計畫之審核程序規定，違憲？）將正當行政程序認定為具有憲法位階，而成為憲法上正當法律程序之一部分。</p> <p><2> 正當行政程序之意涵包括：①公正作為義務：(a) 迴避義務；(b) 適當組織之審議；(c) 禁止片面接觸；②公平裁決義務：(a) 聽證權；(b) 受告知權；(c) 說明理由義務；③公開行政資訊²³。</p> <p><3> 就憲法關於人民基本權利及自由之保障而言，有關前述都市更新事業應具公共利益及正當行政程序之要求，尚不因其事業實施者為政府或私人而有區別（差異）。</p> <p>2. 現行都市更新條例規定權利變換方式都市更新事業之主要行政程序：</p>

²² 準此，於實施都市更新事業時，以經多數土地權利人之同意為申請要件之一（都市更新條例第 22 條），乃具重要意義。但此僅是形式要件，有關都市更新事業之公共利益，仍應就其計畫內容為實質認定。

²³ 湯德宗（民 102），行政程序法論（2 版），元照出版，頁 49。

提案人	諮詢意見與建議
	<p>(1) 現行都市更新條例係以規範「由私人採權利變換方式實施都市更新事業」為其立法主軸（立法思維）²⁴。</p> <p>(2) 都市更新條例修正草案（行政院版）：雖對於政府辦理（公辦）者，增訂第 12 條至第 19 條規定，但其僅為關於評選委託都市更新事業機構為實施者之規定；整體上，該條例之立法思維仍未改變。</p> <p>(3) 權利變換方式都市更新事業之主要行政程序：</p> <p><1> 類型 1（原型）：①都市更新事業概要²⁵（都市更新條例第 10 條、11 條）→②都市更新事業計畫（都市更新條例第 19 條）→③權利變換計畫（都市更新條例第 29 條 1 項前段）。</p> <p><2> 類型 2（變型 I）：都市更新事業計畫（都市更新條例第 10 條 2 項後段、第 19 條）→權利變換計畫（都市更新條例第 29 條 1 項前段）。</p> <p><3> 類型 3（變型 II）：都市更新事業概要（都市更新條例第 10 條、第 11 條）→都市更新事業計畫＋權利變換計畫（29 條 1 項但書、19 條、29 條 1 項前段）。</p> <p><4> 類型 4（變型 III）：都市更新事業計畫＋權利變換計畫（都市更新條例第 10 條 2 項後段、第 29 條 1 項但書、第 19 條）。</p> <p>(4) 都市更新條例修正草案（行政院版²⁶）：</p> <p><1> 類型 1：都市更新事業概要（草案 20 條、21 條）</p>

²⁴ 都市更新條例立法之初，乃認為摒除長久以來「政府機關本位主義」與「萬能政府」的計畫制度設計，而由民間的活力，來引導都市再開發利用。參閱立法院公報 87 卷 4 期委員會紀錄，頁 307。

²⁵ 就都市更新條例規定以觀，公辦都更得省略之此一程序。

²⁶ 行政院 105 年 3 月 2 日送立法院審議版本。

提案人	諮詢意見與建議
	<p>→ 都市更新事業計畫 + 權利變換計畫（都市更新條例修正草案第 32 條、第 47 條）。</p> <p><2> 類型 2：都市更新事業計畫 + 權利變換計畫（都市更新條例修正草案第 20 條 6 項、第 32 條、第 47 條）。</p> <p>3. 都市更新事業相關行政程序（含公辦者）之問題檢視：</p> <p>(1) 實施都市更新事業之「申請要件」（尤其公辦者），過於抽象。</p> <p>(2) 就首揭強制實施都市更新事業之合憲性依據以觀，公辦之都市更新事業，是否即不需一定比例之土地所有權人等同意（現行都市更新條例 22 條要求同意比例之規定，僅適用於民辦都更。修正草案 37 條，亦同）？</p> <p>(3) 都市更新事業概要、都市更新事業及權利變換計畫處分之「審查基準」不備。</p> <p>(4) 都市更新事業概要、都市更新事業計畫內容之性質，屬土地利用計畫；而權利變換計畫之內容性質，則屬不動產權利價值處理計畫。而關於此等不同性質之計畫之審議，以臺北市為例，均由「臺北市都市更新及爭議處理審議會」同一組織為之。甚至，都市更新條例第 32 條所定權利價值爭議之審議，亦由該審議會為之（球員兼裁判）。若此，可否謂審議之組織適當？是否符合憲法要求之正當行政程序？</p> <p>(5) 核准都市更新事業計畫、權利變換計畫之性質屬行政處分，依前述憲法上正當行政程序之要求及依行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，應為「理由附記（理由說明）」。然向來其處分之理由說明闕如（理由說明，對不同意都市更新卻被強制參與之土地所有權人等，尤具意義）。</p>

提案人	諮詢意見與建議
陳玉霖	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都市更新推動面臨主要課題包括：(1) 土地整合問題；(2) 如何加速都市更新時程；(3) 都市更新容積獎勵面積上限；(4) 完善之安置計劃；(5) 可行的財務計劃；(6) 權利人分配價值之公平與合理性；(7) 更新後分配面積。 2. 產權或歷史等因素造成分配課題：(1) 獨立產權法定空地；(2) 有地無屋；(3) 有屋無地；(4) 建物與土地持分比例不均；(5) 既成巷道；(6) 道路用地容積貢獻度衡量。 3. 更新前區分所有建物（立體地價分配）：若更新前區分所有建物有下列情況時，委託人應說明評估前提，以書面方式告知估價師作為估價依據，並載入估價條件中： <ol style="list-style-type: none"> (1) 約定專用建物使用權屬。 (2) 地下室或附屬建物未登記。 (3) 法定用途與現況用途不同。 (4) 附屬建物過大過小。 (5) 公共設施過大過小。 (6) 合併利用（例如 1 樓店面前後合併）等情形時，是否以合併狀態評估。 (7) 其他特殊情況。 4. 公辦都更面臨課題： <ol style="list-style-type: none"> (1) 招商規範：〈1〉公部門分回樓地板面積之實際需求；〈2〉公益設施之內容；〈3〉涉及「都市變更計畫」內容之協辦事項。 (2) 專責組織：〈1〉中央及地方之權責機構；〈2〉推動角色明確化；〈3〉參與公辦都更推動人員，須具備豐富、各專業領域的都更經驗。 (3) 產品定位：〈1〉公辦都更產品用途為公營出租住宅需事先告知明確需求；〈2〉產品市場性及後續大樓管理

提案人	諮詢意見與建議
	<p>問題。</p> <p>(4) 拆遷安置：〈1〉就地安置；〈2〉就地安置；〈3〉異地安置；〈4〉政策性補貼。</p> <p>(5) 公權力介入：〈1〉合理權利價值認定；〈2〉符合公共利益，是否強制拆除？</p>
張金鶚	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺北市政府最近提出公辦都更實施辦法，包括全程型、民辦轉公辦的半程型、諮詢輔導型及政府代拆型等 4 類。似乎過去面臨都更的困境，如今只要透過公辦都更，問題就可迎刃而解？特別只要都更公辦或委託政府就可以正當執行代拆任務？引起各方爭議。究竟未來都更何去何從，值得探討。 2. 首先，應先釐清何謂公辦都更？是政府要扮演開發商角色，全程主導規劃設計、產權整合、權益分配、財務管理、審議招商、拆除興建、完工配售，到物業管理的所有過程嗎？政府能否勝任？若只是主導其中關鍵的產權整合與權益分配，其他採委託方式辦理，也可能涉及政府既是協商者也是審議仲裁者的角色衝突。換言之，都更程序複雜且漫長，又涉及私人財產權爭議，公辦都更工作內容仍須審慎釐清。 3. 其次，釐清公辦都更是否更為公平、效率？當前民辦都更的困境與成效，是否公辦即可突破？固然政府可能較民間業者具公信力，但公務人員缺乏誘因機制的無效率與市場實務掌握不如民間，若能選擇具公信力口碑的優良業者實施都更，都更未必公辦優於民辦。 4. 第三，公辦都更是否較能發揮公共利益及都更規模？都更公共利益的要求主要來自政府提供容積獎勵的回饋機制，屬於政府審議事項，這與公辦或是民辦無關；至於都更規模的大小，涉及都更地主的協商整合意願，也未

提案人	諮詢意見與建議
	<p>必與公辦或民辦有關。</p> <p>5. 第四，遇到少數的不同意戶，是否可以因為公辦或民辦的差異，政府或民間執行拆除的標準與正當性而有所差異？在文林苑事件後，我體會到嚴謹公正的「協商機制」，落實權益分配的實質正義，與「程序正義」應是問題的關鍵。</p> <p>6. 遇到不同意戶，先深入了解其原因與需求，提出多種替選方案，透過公正專業人士的協商平台，進行多次協商並記錄此透明公開過程，最後送請都更審議會仲裁，確保各方權益都要受到基本保障，並可受社會公評。經過嚴謹完備的的實質與程序檢驗無爭議後，才適合審慎執行拆除。換言之，不可因為公辦或民辦轉為公辦，甚至政府代拆，極為少數不同意戶的拆除就有正當性，惟有透過實質正義與程序正義的檢驗，才能減少爭議。</p> <p>7. 在此並非要否定公辦都更的積極作為，而是提醒公辦都更也有相當困境，過於強調都更公辦的可行性，似乎過於樂觀。反之，民辦都更除建商作為實施者都更外，還包括地主自力更新、專業者或營造商作為代理實施者、NGO 作為實施者都更等方式，都未必不如公辦都更模式，當然公私合辦都更也未嘗不可。</p> <p>8. 都市更新涉及私人財產權及其價值觀，應提供「多元都更」模式，以滿足不同地主的多元價值的選擇，包括公、私多元的實施者、不同面積大小的的多元都更規模、拆除與整建和維護的多元都更方式組合等，如此才可能讓都更全面啟動，遍地開花結果。公辦都更不要只成為理想的口號，能夠實踐才是王道。</p>
盧之偉	<p>1. 105 年 2 月 6 日，一場突發的地震，帶走 117 條寶貴的生命與無數的財產受損，喚起臺灣人民對自己的居住安全</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>的重視，以及提醒我們都市更新與防災的工作需刻不容緩地進行下去。用生命財產安全換得的寶貴經驗是臺灣後續發展的重要參考資料，我想從這裡開始談起：</p> <p>(1) 臺南安南區溪頂里是本次美濃地震受土壤液化最廣泛也是最密集的地方，溪頂里原在臺江內海之中，並在衛星相片中顯示出原屬漁塭地區，但這些都不足以解釋為何只有此區發生如此廣泛的土壤液化，而在其東西兩向 500 公尺以外的區域則未見土壤液化帶來的災害。根據在地 40 年的居民的描述，當初在回填溪頂里這塊地時，所使用的砂土與其他地方不一樣，可能就這麼種下了因果。</p> <p>(2) 本區域約有 300 多間房舍，大約年紀都在 30 至 40 年歲數左右佔了 9 成以上，其他有些建築改建的房舍，以及後期蓋的獨立基腳的房舍。</p> <p>(3) 住戶大多以年長的民眾為主，家中成員偶會搭配未成家的成年人為主。大部分都是自有自用住宅，有大約一半左右的住宅區有兼工作室或店面。</p> <p>(4) 此區的連併式透天住宅成交價在實價登錄中可以見出大約是落在 500 萬元上下，在此遭受土壤液化所引致之災害可分為：</p> <p><1> 地盤下陷。</p> <p><2> 房舍受損：房舍沉陷、底板上隆、傾斜、增建受損、房子開裂。</p> <p><3> 生命線受損：水、瓦斯、電中斷、馬桶不通。</p> <p><4> 大樓地下室擋土牆開裂。</p> <p><5> 堤防防水功能不足。</p> <p>(5) 以這次溪頂里為例，有幾間自己都更/或稱為建築改建的房子，在這次地震過後，受損的狀況其實不小；就</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>像是大眾皆知的 1 樓變半樓的那間，他的年紀約 20 左右，在該區 30 至 40 年的房子比起來，算是年輕的了，其他甚至有 10 年左右蓋的，也是因土壤液化受災。這些自己蓋的房子，因為案子小，通常沒能有大一點的建商與營造商進場協助，甚至連建築師都不願意接案，所以最後只有外觀內部變新了，但防災功能卻沒能起來。由此可知，這被我稱為：生活便利型的都更，卻不是一定比較能防災的。</p> <p>(6) 這次受災後，老舊房子補修花的錢，比這棟 20 年的房子（全拆重建）某間獨棟透天（200 萬修復費），以及原聯併透天自行拆除再建築更新的透天（120 萬修復費），要來的少。</p> <p>(7) 再回到建築本身的問題，老舊房舍的耐震評估，是需要一個專業的程序方能判定的，要花些錢與時間請工程師來評估才比較有參考價值。可是，一般而言，就算結構技師收了數萬甚至 10 萬的耐震評估費用，依舊會告訴業主：結果僅為營造工程在依照正確建築步驟下方具意義（也就是說，如果不準的話，他也沒責任，因為一定是營造方沒做好）。</p> <p>(8) 維冠大樓也評估出在此大小地震下僅屬於「損傷」，但它倒了。以本次地震災害而言，根據國家地震中心的評估系統下，會有 6 人死亡，但結果看來並非如此，也就是說未來在說服民眾時，以防災精神出發都更的拿捏點，恐怕需要好好掌握才是。</p> <p>(9) 小面積的都更戶，一般較難有好口碑的建商來協助處理，所以都更過程中如遇專業不懂的地方，一定要有第三方專業技師可以諮詢，營造工程部分也要特別小心才是（目前私人的建築營造工作之第三方監督的責</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>任尚未法定化)。</p> <p>(10) 在這次地震事件後，工程師應會更重視地質鑽探，並且將土壤液化對建築物穩定性影響考慮進設計工作，再加上 921 過後的建築規範，以及誠實的施工順序，我想這都更居民才可以安心地等新家落成，之後則需要注意健康地使用替自己全家遮風避雨的家。而我們仍須一起來督促政府進行區域公共建設部分的抗土壤液化與抗震的補強，這麼一來，百姓就可以更加安心了。</p> <p>(11) 最後，再次強調：維冠大樓的倒塌與土壤液化無直接關係，就是結構體的損傷所造成的。這次地震受災經驗說明了從今以後我們需要加強是：不管房舍已經都更或改建，工程人員對地質鑽探的重視、建築法規與營造工程的落實、使用者須健康正確的使用房舍。以及全國上下須正視災害、充分瞭解它、以及預防及治理它。</p> <p>2. 土壤液化引致災害之衍伸議題：</p> <p>(1) 克服土壤液化引致之災害需要大面積地改概念：便宜、環保、有效。</p> <p>(2) 土壤液化引致災害之防治工作與淹水治理概念有些類似、須以區域為單位治理。</p> <p>(3) 本次土壤液化後區域整體下沉，防洪能力不足、排水系統受損，雨季來臨前需檢視排水該區域功能。</p> <p>(4) 日本訂定 9 月 1 日為全國防災日，這天企業與全民一起進行防災演練。各式災害與日本一樣頻繁的臺灣（某些特定災害甚至有過之而無不及）是否應該要認真考慮學習此事。</p> <p>(5) 建築營造過程中間檢查制度的落實（技師牌照租借、</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>一案建商、營造單位)。</p> <p>3. 都更相關議題：</p> <p>(1) 須建立價值型都更：個人認為都更應該要能創造出價值，故以價值型都更稱之。被創造價值的對象包含：屋主、社會大眾、政府與建商。支持對象越多，越容易成功推動。</p> <p>(2) 而推動都更的精神則包括：</p> <p><1> 防災精神（淹水、地震、坡地、火災、問題建築物、老舊損壞等）。</p> <p><2> 生活便利精神（原房舍空間、硬體以及區域性便利生活發展）。</p> <p><3> 市容美觀精神。</p> <p><4> 照顧弱勢與居住正義精神。</p> <p><5> 產業的發展。</p> <p>4. 住者有其屋與住者有其居的公平正義：</p> <p>(1) 新政府擬訂之住宅政策要項之一是預計將新建 20 萬戶的住宅提供給需要的國民，工程經費粗估需花 9,000 億（不含土地取得），但是否真的能滿足住的需求呢？是否能與價值型都更相連結，效益放大呢？</p> <p>(2) 目前做法上看起來恐怕會有幾項被人詬病之處：</p> <p><1> 地緣性的喪失（經濟或活動能力較弱的人，一般地緣性相當的重，新居之地點若破壞其原建立之生活圈，往往會不受歡迎）。</p> <p><2> 與民爭利。</p> <p><3> 分配公平性。</p>
賴宗裕	<p>1. 若以 53 年都市計畫法增列「舊市區之改造」有關條文起算，我國都市更新正式法制化迄今已逾半個世紀。40 年代至 60 年代，都市更新由政府完全主導。65 年臺北市率</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>先以其臺北市都市更新實施辦法單行法引進民間力量實施都市更新，但因需全體權利人同意及誘因不足，成效仍不彰。至 82 年，臺北市再加入以容積獎勵方式吸引民間團體投資之制度，正式揭開了民辦都更的序幕。在 87 年 11 月 11 日發布實施都市更新條例承襲著臺北市實施經驗，加入多數決、政府代拆並參考日本引入權利變換及都市更新會等制度。</p> <p>2. 近年「公辦都更」的聲音逐漸浮現，在「民辦都更」不如期待的情況下，全面公辦都更的論調都出來了。然而當政府又開始站在第一線執行都更時，如臺北市南機場、斯文里整宅居民一樣對政府推動都市更新種種決策與方案的不信任，讓人不禁懷疑何謂「公辦都更」？哪些地區在何種條件下適合公辦都更？公辦都更推動不如預期的情況下，政府是否可能為追求政績而找好辦但不見得需要辦的地區來辦，反而失去改善生活環境品質兼具贏造公共利益的美意。</p> <p>3. 有關現今政府辦理都市更新的缺失，吾人從如何加速老舊住宅重建實施都更，以改善生活環境品質的觀點，分別從組織面、法制面及執行面來分析現今政府辦理都市更新的缺失：</p> <p>(1) 組織面</p> <p><1> 人員穩定性問題，上面長官與民代之壓力及官司問題，使得人員流動性大、人力不足，都影響有效人力的推動。再者，多數縣市缺乏專責機構辦理，使得都市更新事業僅存在少數縣市的業務中。</p> <p><2> 資金財源問題，臺北市公辦都更實施辦法第 11 條，公辦都更案支出經費由有關機關或事業機構</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>編列預算支應暫付，必要時得由臺北市都市更新基金優先暫付。這項規定可知財源是不確定性高，且無法提供民辦都更之協助。因此，在人力財力不確定性因素下，公辦都更恐難以全面推動。</p> <p>(2) 法制面</p> <p><1> 公辦都更時要處理權利變換，不如民間具有協調讓利空間，公部門無彈性缺協議機制，為避免圖利之嫌，遇有私權爭議難有協商彈性，又不能請估價公司動手腳，故不易成功。</p> <p><2> 協議合建亦應享有權利變換一般的稅賦減免之獎勵，以提高更新案之推動。</p> <p><3> 105 年 7 月 1 日調降容積獎勵，使得不具市場性之高齡老舊公寓難以獲得足夠樓地板面積以確保居住空間的適當性，將降低都更意願，造成無法推動。這對公辦或民辦都是問題，即使自力更新都因政府無法協助融資貸款，難上加難。這些地區多面臨房屋老舊之公共安全疑慮，建議可以考慮訂定住宅重建條例，提供地主自行整合，依其重建計畫之提案，政府審視其基地規模、提供之公共設施項目、公益之貢獻度等，給予容積獎勵及放寬容積率與建蔽率，政府亦提供貸款協助其從事如同更新般的住宅重建。而整建住宅案亦可適用。</p> <p><4> 海砂屋之容積獎勵應外加，以產生鼓勵作用。</p> <p><5> 未來新政府將計畫編列 4,000 億興建 20 萬戶社會住宅，在當前臺灣住宅自有率高達 85%，並面臨少子化的趨勢下，20 萬戶之需求如何產生？</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>4,000 億又將從何而來？為避免將來造成社會住宅供過於求之惡果，建議部分社會住宅可由市場機制產生，以降低政府財務風險。可以參考美國作法，善用容積獎勵策略，依民間建設公司替政府代工興建社會住宅之貢獻量交換容積獎勵值，並可減少容積浮濫獎勵之情況。</p> <p>(3) 執行面</p> <p><1> 司法院釋字 709 號解釋後，至今尚未修法，造成修訂面向不確定影響執行。例如，需辦聽證，但未來適用時機不明確，以致現在連簡易變更也要聽證，程序時間多出 6 至 12 月。</p> <p><2> 居住正義，誰的正義？有些高風險地區，如海砂屋、居住安全疑慮、土壤液化潛勢地區、角地等，遇有少數堅持拿翹者，為維護多數人之居住正義，在正當程序走完之際，政府應介入排除之。臺北市高氯離子混凝土建築物善後處理自治條例，規定可以要求所有權人停止使用，並限期命所有權人拆除。但實際能執行的個案很少，因為缺乏安置計畫，最後只能透過都市更新的容積獎勵來輔導他們改善居住環境，所以配套的安置計畫亦應加強。</p> <p><3> 政府宜透過計畫指導劃定都市再生地區，由政府公辦推動都市再生，並可引進民間之人力資金協助推動。而其他地區則保留由民間推動為主。英國以「英格蘭夥伴組織」與「都市再生公司」等公私夥伴組織作為都市再生之推動主體，並以尊重地方發展策略與市場機制為主軸方向，政府負責支持再生計畫中相關公共建設資產的投資，同</p>

提案人	諮詢意見與建議
	<p>時提供獎勵優惠等措施。而日本各地區的再生計畫形塑過程有政府明確的指導方針、具體計畫有高度民眾參與機制及其他治理邏輯以及各種民間企業、團體投資與參與介入的機制。</p>

資料來源：本研究整理。

- (三) 另本研究為瞭解日本都市更新制度與實施現況，特邀請對於該國辦理都市更新相關經驗有深入研究之財團法人都市更新研究發展基金會何芳子顧問，於 105 年 6 月 8 日到院簡報「日本都市更新法令制度與執行機制」，並透過該基金會接洽拜會日本非政府組織社團法人再開發推動者協會（URCA），安排參訪都市更新案例。

柒、調查研究發現

一、日本「都市再開發法」內容架構與我國「都市更新條例」比較：

- (一) 對於權利變換計畫及更新團體規範的法令位階不同：日本將權利變換計畫、更新會設立運作等均納入都市再開發法中詳細規定，以較高法律位階規範之，我國則以「都市更新權利變換實施辦法」及「都市更新團體設立管理及解散辦法」，由內政部以中央行政規則加以規範。
- (二) 日本都市更新事業區分為兩種，而其「第二種市街地再開發事業」類似我國「區段徵收+更新事業」：我國更新條例第 25 條，規定重建區段土地以權利變換方式實施，但相關機關得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施。同時規定土地權利關係人取得全體同意，得以協議合建方式辦理。日本第二種再開發事業，係針對建築物密集、

環境不良且有顯著災害發生之虞地區，其面積在 0.5 公頃以上，有必要迅速藉由更新事業之推動，有效併同闢建站前廣場，公園等公共設施，以提供居民災害避難使用並經都市計畫核定須施行更新地區，採擬訂「管理處分計畫」及徵收補償方式，由都道府縣或公團等（地方政府或公營機構）實施。

- (三) 更新地區提高容積的管道不同：日本規定更新地區必須是都市計畫指定之「高度利用地區」，容積率以超過 400 % 為原則，透過都市更新事業，轉變為高容積高強度的發展，讓更新後樓地板面積除由原土地及建築物所有權人依其更新前權利價值比例分配取得（權利床）外，其餘樓地板面積則仰賴由投資者取得（保留床），其支付價款必須能夠補足更新事業所需費用。我國都市更新條例，則藉由「獎助」專章中，對於更新事業獲取建築容積獎勵，作原則性規定並另以「都市更新建築容積獎勵辦法」之中央行政規則規範容積獎勵上限及相關事宜。
- (四) 日本都市再開發法未涉及：更新事業相關之更新基金設置、整建維護型更新、建築容積移轉、更新事業投資信託等規定。
- (五) 罰則涉及範圍及處罰輕重互有差異：我國都市更新條例罰則共 3 條，係針對更新實施過程，違反禁止事項或調查事項者，以罰鍰予以處罰；日本都市再開發法除針對個人實施者更新機構（再開發會社）相關人員有行賄等違法行為規定得處 7 年以下有期徒刑或拘役外，對於未依命令排除更新障礙者，得處 1 年以下有期徒刑或併科 30 萬日圓以下罰金。

表 34 日本與我國都市更新法制未規範事項比較表

項目	日本都市再開發法	我國都市更新條例
更新方式	以重建為規範內容，未納入整建或維護方式。	內含包括 3 項，但並未針對整建、維護方式加以規範。
更新基金	未規定更新基金設置，但地方政府及民間實施者得向中央政府申請補助。 中央政府更新補助款係採支付地方政府，再由地方政府併同其編列之配合款撥交實施者。	地方政府為推動都市更新事業，得設置更新基金，但非強制性規定。
容積移轉	日本容積移轉之運用雖未於開發法內提及，但在實際操作上，透過都市計畫核定之「特例容積率適用區域」之適用，獲得容積接受基地定位，藉由容積移轉提高容積率。	對於範圍內公共設施保留地，依法應予保存建築物坐落之土地或街區，其建築容積得一部或全部轉移至同一更新地區之建築基地。以「都市計畫容積移轉實施辦法」及「古蹟土地容積移轉辦法」之中央行政規則加以規範。
信託證券化	未將再開發事業的信託及證券化相關事宜納入專法內規定。 但日本不動產信託化及證券化操作，已行之有年，並已建構相關法令制度，實際上已運用於再開發事業。	為更新事業信託化、證券化確立法源，針對土地信託、投資公司設置、基金募集作原則性規定，分別針對公司設置監督及管理辦法及基金募集運用管理辦法以中央行政規則加以規範。

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會。

二、我國「公辦都更」之目的、特性與地區勘選評估指標

(一) 政府為加速推動都市更新政策，將提供誘因引導民間投資者與地主參與，創造公私部門合作雙贏局面，達成追求公共利益之都市更新基本精神。參照內政部營建署「政府為主都市更新推動手冊」，「公辦都更」具備以下之目的：

- 1、都市整體發展，改善環境品質：「公辦都更」案可藉由 TOD 大眾運輸導向之都市發展規劃理念，結合交通場站發展，擬訂地區整體發展架構，達到永續發展目的。政府興闢之公共設施，將結合相關交通轉運設施，以及民間投資者提供之開放空間、人行步道、防災系統等機能，以公私合作分工之整體架構，進行大範圍都市地區之分期分區開發，完成計畫地區整體環境改善。
- 2、活化公地利用，扮演都市更新觸媒角色：公有土地具有整體規劃與產權單純之開發優勢，政府以地區內大規模公有土地進行開發先期規劃，並投入資金劃設開闢必要之公共設施，將提供地區更新誘因，同時具有都市更新之觸媒角色，帶動鄰近土地之發展契機。且透過招商投資，引入民間資金與企業經營能力，配合政府辦理相關事項，達成公私互相合作，整體改善地區環境狀況，擴大更新開發效益。
- 3、增加政府稅收，減少公共開支：政府加速推動都市更新政策，不僅可提升房地產價值，間接擴大地方稅收之稅基，同時將帶動鄰近地區房價上漲，全面性增加房屋稅及地價稅之稅收。此外，更新開發後全面性改善地方環境，亦將減少政府於更新地區之整體公共支出，如防治火災之消防支出、道路管線之維護費用等。整體而言，稅收增加與開支減少對於政府財政具

有絕對正面性作用。

- 4、引入民間投資，創造就業機會：都市更新所創造之就業機會可分為短期性就業機會與長期性就業機會，任何建設工程投資皆可創造短期性就業機會，惟此類就業機會於工程結束後即消失。長期性就業機會則為都市提供長遠利益，如更新後商場、旅館、辦公大樓、觀光娛樂設施等經營管理維護。因此，政府以政策引導方式加速更新開發，所創造之就業機會為相當可觀的都市經濟振興力量。
- 5、推動具政策指標之更新地區，宣示政府辦理更新之決心：政府主動辦理都市更新並非為與民爭利，如更新地區位於指標性區位、具政策目的，但產權複雜、難以推動，則政府即應主導辦理推動都市更新事業，透過公私合作方式辦理，先以政府公權力協助處理更新地區劃定、各公有土地管理機關協調之事，後續再藉由公開評選方式引入民間資金，與民間廠商成為夥伴關係，一同推動更新事業。

(二) 據內政部 105 年 4 月 11 日到院簡報表示，相較於「民辦都更」，「公辦都更」具有以下特性：

- 1、跨領域體檢評估區內土地使用、公共設施、文化歷史資源及國公有產權情形，擬訂都市更新整體計畫。
- 2、依據都市應有之機能，檢討調整都市計畫，訂定「都市更新計畫」，串聯更新的公共效益，並據以引導「民辦都更」案公共設施的提供。
- 3、區內閒置、低度利用的大面積公有(營)土地及設施，由政府投資興建公共建設或招商引進民間投資開發及經營。

(三) 查內政部營建署「政府為主都市更新推動手冊」規範，為賡續推動都市更新政策，中央主管機關應主動協助直

轄市、縣（市）政府，於每年度勘選「政府主導都市更新計畫地區」，經核列為年度都市更新示範計畫後，再由各地方政府委外辦理先期規劃，以政策引導方式加速都市更新再開發。針對各地方政府研提之計畫地區，中央主管機關將邀集相關單位及專家學者，進行現地會勘與商討評估，並依「勘選政府主導都市更新計畫地區之評估指標」評選計畫地區，此指標分為「政策指標」與「土地特性指標」二大面向，各細項指標之評選說明如下：

1、政策指標：

指標 1：符合中央都市更新推動政策：為勘選國家型發展軸帶再生或據點型屬大面積且能改善都市機能、調整都市結構之政府主導都市更新計畫地區，應符合以下條件：<1>位於重要交通服務設施 400 公尺周邊地區者；<2>位於都會區水岸、港灣周邊適合高度再開發地區者；<3>配合重大發展建設需要辦理都市更新者；<4>振興老舊社區經濟產業者；<5>重塑都市機能辦理更新者。

2、土地特性指標：

(1) 指標 2：計畫地區面積達一定規模：計畫地區範圍愈具完整性且面積規模愈大，更能充分達成土地利用效益，應愈優先評選為政府主導都市更新計畫地區。依內政部營建署 96 年度勘選 48 處都市更新地區之平均面積 4.4 公頃（排除新北市養樂多工廠與生元藥廠 6,716 公頃、南投縣德化社地區 93.138 公頃等 2 處極端值），以「2 至 3 公頃」為計畫地區之標準規模，但考量各區域面積規模不盡相同，各地方主管機關可視需求彈性調整。

(2) 指標 3：公有/公營土地面積比例：為利以政策引導方式加速都市更新再開發，重塑優質都市景觀

與機能，從而公有土地比例愈高，愈易由政府主導推動，則應優先評選為政府主導都市更新計畫地區。為貫徹政府主導更新之政策目的，於此所稱之公有土地，不限於土地法第 4 條規定之國有、直轄市有、縣（市）有、鄉（鎮市）有土地，尚包含公營事業所有之土地。

(3) 指標 4：公地管理機關主導辦理更新意願：未來政府主導推動更新之計畫地區，屬於大面積且公有土地為主之地區，從而公地管理機關主導辦理意願及其發展構想，即成為未來更新再開發之關鍵課題。公地管理機關（含公營事業）若無主導辦理更新意願，未來須由主辦機關進行協調事宜，將延緩更新開發時程；相對地公地管理機關願意主導辦理更新者，將使計畫地區於開發執行上順利整合，則應優先評選為政府為主辦理都市更新計畫地區。

3、除藉由上述政策指標與土地特性指標，評選政府主導都市更新計畫地區外，尚可檢視計畫地區內私有土地所有權人總數、原建築容積與法定容積差異、公有眷舍未搬遷戶、占有公有土地違建戶、鄰近地區房價水準等，進一步考量推動執行性與招商可行性，分析未來整合風險與投資者意願。

表 35 勘選政府主導都市更新計畫地區之評估指標

指標	項目	說明	計算基準	評分標準
政策指標	指標 1	符合「位於高速鐵路及捷運場站等重要交通服務設施 400 公尺周邊地區」條件	計畫地區距離高速鐵路場站、捷運場站、火車站、客運轉運站、機場、港口等重要交通服務設施 ≤ 100 公尺	+15
			100公尺 $<$ 計畫地區距離高速鐵路場站、捷運場站、火車站、客運轉運站、機場、港口等重要交通服務設施 ≤ 300 公尺	+10
			300公尺 $<$ 計畫地區距離高速鐵路場站、捷運場站、火車站、客運轉運站、機場、港口等重要交通服務設施 ≤ 400 公尺	+5
	符合「位於都會區水岸、港灣周邊適合高度再開發地區」條件者		計畫地區距離中央、直轄市、縣(市)政府管有河川或港埠 ≤ 100 公尺	+15
			100公尺 $<$ 計畫地區距離中央、直轄市、縣(市)管有河川或港埠 ≤ 300 公尺	+10
			300公尺 $<$ 計畫地區距離中央、直轄市、縣(市)管有河川或港埠 ≤ 400 公尺	+5
	符合「配合重大發展建設需要辦理都市更新」條件者		計畫地區距離中央、直轄市、縣(市)政府公告之重大建設 ≤ 100 公尺	+15
			100公尺 $<$ 計畫地區距離中央、直轄市、縣(市)政府公告之重大建設 ≤ 300 公尺	+10
			300公尺 $<$ 計畫地區距離中央、直轄市、縣(市)政府公告之重大建設 ≤ 400 公尺	+5

指標	項目	說明	計算基準	評分標準
		符合「振興老舊社區經濟產業」條件	計畫地區內工業區空置率概估平均值 > 75%	+10
			25% < 計畫地區內工業區空置率概估平均值 ≤ 75%	+5
			計畫地區內工業區空置率概估平均值 ≤ 25%	0
		符合「重塑都市機能辦理更新」條件	計畫地區內建物概估平均年期 ≥ 50 年	+15
			40 年 ≤ 計畫地區內建物概估平均年期 < 50 年	+10
			30 年 ≤ 計畫地區內建物概估平均年期 < 40 年	+5
土地特性指標	指標 2	計畫地區面積達一定規模	(1) 計畫地區面積 < 1 公頃	-10
			(2) 1 公頃 ≤ 計畫地區面積 < 2 公頃	-5
			(3) 2 公頃 ≤ 計畫地區面積 < 3 公頃	0
			(4) 3 公頃 ≤ 計畫地區面積 < 5 公頃	+5
			(5) 計畫地區面積 ≥ 5 公頃	+10
	指標 3	公有土地面積比例	(1) 公有/公營土地面積比例 < 1/2	-10
			(2) 1/2 ≤ 公有/公營土地面積比例 < 2/3	-5
			(3) 2/3 ≤ 公有/公營土地面積比例 < 3/4	0
			(4) 3/4 ≤ 公有/公營土地面積比例 < 1	+5
			(5) 公有/公營土地面積比例 = 1	+10
	指標 4	公地管理機關主導辦理更新意願	(1) 公地管理機關(含公營事業)願意主導辦理更新	+10
(2) 公地管理機關(含公營事業)不願意主導辦理更新			0	

指標	項目	說明	計算基準	評分標準
		總分級距	勘選建議	
		總分<0	不列為政府主導都市更新計畫地區	
		0≤總分<20	列為政府主導都市更新計畫地區備案	
		總分≥20	列為政府主導都市更新計畫地區	

資料來源：內政部營建署「政府為主都市更新推動手冊」。

(四) 再查「都市更新發展計畫(104-107年)」，基於過去補助地方政府辦理政府主導都市更新示範計畫地區及防災型都市更新計畫之經驗，該計畫研擬補助評估指標如下表，作為評選補助地方政府辦理之依據，並不定期依政策執行成效及實務需要，檢討修正評估指標。

表 36 整合型都市更新示範計畫指標評估表

指標	項目	說明	計算基準	評分標準
政策指標	指標 1	位於高速鐵路及捷運場站等重要交通服務設施 400 公尺周邊地區	計畫地區距離高速鐵路場站、捷運場站、火車站、客運轉運站、機場、港口等重要交通服務設施≤100 公尺	+15
			100 公尺<計畫地區距離高速鐵路場站、捷運場站、火車站、客運轉運站、機場、港口等重要交通服務設施≤300 公尺	+10
			300 公尺<計畫地區距離高速鐵路場站、捷運場站、火車站、客運轉運站、機場、港口等重要交通服務設施≤400 公尺	+5

指標	項目	說明	計算基準	評分標準	
	位於都會區水岸、港灣周邊適合高度再開發地區	計畫地區距離中央、直轄市、縣（市）管有河川或港埠 ≤ 100 公尺		+15	
		100公尺 $<$ 計畫地區距離中央、直轄市、縣（市）管有河川或港埠 ≤ 300 公尺		+10	
		300公尺 $<$ 計畫地區距離中央、直轄市、縣（市）管有河川或港埠 ≤ 400 公尺		+5	
	配合重大發展建設需要辦理都市更新	計畫地區距離中央、直轄市、縣（市）政府公告之重大建設 ≤ 100 公尺		+15	
		100公尺 $<$ 計畫地區距離中央、直轄市、縣（市）政府公告之重大建設 ≤ 300 公尺		+10	
		300公尺 $<$ 計畫地區距離中央、直轄市、縣（市）政府公告之重大建設 ≤ 400 公尺		+5	
	振興老舊社區經濟產業	計畫地區內工業區空置率概估平均值 $> 75\%$		+15	
		$75\% \leq$ 計畫地區內工業區空置率概估平均值 $< 25\%$		+10	
		計畫地區內工業區空置率概估平均值 $\leq 25\%$		+5	
	重塑都市機能辦理更新	計畫地區內建物概估平均年期 ≥ 50 年		+15	
		40 年 \leq 計畫地區內建物概估平均年期 < 50 年		+10	
		30 年 \leq 計畫地區內建物概估平均年期 < 40 年		+5	
	指標 2	位於地震斷層帶周邊	距離地震斷層帶 1 公里~3 公里內		+15
			距離地震斷層帶 3 公里~6 公里內		+10
			距離地震斷層帶 6 公里以上		+5

指標	項目	說明	計算基準	評分標準
	土壤液化 潛能指數	地區土壤屬於嚴重液化者		+15
		地區土壤屬於中度液化者		+10
		地區土壤屬於輕微液化者		+5
	地區公共 安全	建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小		+10
		建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足		+5
	地區公共 衛生	地區內排水設施不良		+10
		地區內污水處理不良		+5
	建築本身 及居住機 能	計畫地區內建物概估平均年期 ≥ 50 年		+15
		40 年 \leq 計畫地區內建物概估平均年期 <50 年		+10
		30 年 \leq 計畫地區內建物概估平均年期 <40 年		+5
		有海砂屋、輻射屋及其他足以妨害人體健康，經公會鑑定者		+10
	土地 特性 指標	指標 3	計畫地區面積 <3 公頃	
3 公頃 \leq 計畫地區面積 <5 公頃				-5
5 公頃 \leq 計畫地區面積 <8 公頃				0
8 公頃 \leq 計畫地區面積 <10 公頃				+5
計畫地區面積 ≥ 10 公頃				+10
指標 4		公有土地面積比例 $<1/16$		-10
		$1/16 \leq$ 公有/公營土地面積比例 $<1/8$		-5
		$1/8 \leq$ 公有/公營土地面積比例 $<1/4$		0

指標	項目	說明	計算基準	評分標準
			$1/4 \leq$ 公有/公營土地面積比例 $< 1/2$	+5
			公有/公營土地面積比例 = $1/2$	+10
指標 5	公地管理機關主導辦理更新意願	公地管理機關（含公營事業）願意主導辦理更新	公地管理機關（含公營事業）願意主導辦理更新	+10
			公地管理機關（含公營事業）不願意主導辦理更新	0
總分級距			勘選建議	
總分 < 40			不列為整合型都市更新示範計畫	
$40 \leq$ 總分 < 60			列為整合型都市更新示範計畫備案	
總分 ≥ 60			列為整合型都市更新示範計畫	

資料來源：「都市更新發展計畫（104－107年）」。

三、「公辦都更」與「民辦都更」之比較分析

(一)「公辦都更」與「民辦都更」之區別：

- 1、公辦都更：依據都市更新條例第 9 條規定，經劃定應實施更新的地區，直轄市、縣（市）主管機關實施都市更新事業的方式為：(1) 自行實施：直轄市、縣（市）主管機關依據都市更新條例第 17 條規定，設置專責機構自行實施都市更新事業；(2) 委託實施：經公開評選程序委託都市更新事業機構，實施都市更新事業。所謂都市更新事業機構以依公司法設立的股份有限公司為限。但都市更新事業係以整建或維護方式處理者，不在此限；(3) 同意其他機關（構）實施：例如鄉（鎮、市）公所如要作為更新實施者，應經由縣

(市)政府同意。然而，由於直轄市、縣(市)主管機關要設置專責機構自行實施都市更新事業難度較高，故目前已有之公辦都更案例，全數均為「委託實施」。

- 2、民辦都更：依據都市更新條例第 10 條、第 11 條，土地及合法建物所有權人可以依下列方式實施都市更新事業：(1) 自行實施：由土地及合法建物所有權人依據都市更新條例第 15 條規定，組織更新團體，訂定章程，申請當地直轄市、縣(市)主管機關核准，自行實施都市更新事業。其中，都市更新事業計畫、權利變換計畫等的擬定，通常得委託專業者辦理，並非由更新團體成員一手包辦。除非團體成員就有專業者，然為避嫌起見，仍以迴避為原則；(2) 委託實施：由土地及合法建物所有權人委託都市更新事業機構實施。

- (二) 根據內政部 105 年 8 月 2 日內授營更字第 1050811223 號函復本院說明略以：按「公辦都更」與「民辦都更」之用語，均非我國都市更新相關法令用語，僅係推動實務上依實施主體而採不同之說法。依都市更新事業實施主體之不同，採都市更新條例第 9 條規定由直轄市、縣(市)主管機關自行實施、同意其他機關(構)實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構實施者，即本研究所稱「公辦都更」；採都市更新條例第 10 條或第 11 條規定由土地及合法建築物所有權人自行組織更新團體或委託都市更新事業機構實施者，即本研究所稱「民辦都更」。另按現行都市更新條例及其授權法規命令之規定，對於「公辦都更」及「民辦都更」除僅都市更新條例第 9 條至第 11 條區分不同之實施主體及第 22 條適用之同意比例外，對於其他事項並無區分「公辦都更」與「民辦都更」之

差異。……都市更新之目的在於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，增進公共利益，故無論「公辦都更」或「民辦都更」均在落實上開目的等語。

- (三) 林明鏘（民 101）²⁷指出：「我國歷年來都市更新條例之修法方向，由原先以公部門主導之都市更新，逐漸走向由私部門主導實施之都市更新。」然而，儘管「民辦都更」案件數量逐年增加，但多為「小單元」、「投資型」的宅地點狀重建及零星開發，致無法配合整體發展需求、創造都市再生契機。蔡志揚（民 101）²⁸即提到：「……依據臺北市政府都市發展局提供的資料，截至 101 年 3 月止，臺北市已通過核定之都更案有 125 件，都市更新單元面積平均值為 3,028 平方公尺（約 915 坪），其中委託實施者實施共 112 件，自組更新會實施共 11 件，公辦更新僅 2 件，可知目前實務上之都市更新絕大多數為『民間辦理』，由於是民間辦理，不論是實施者或居民自組更新會實施，基於自身財力及投資報酬率的考量，絕大多數的基地面積均不大。而在有限的基地面積下，以投資獲利或財務自償的觀點，當然以基地條件可爭取之最大容積率，以及最有效率可得回收成本、獲取利潤之方案來作規劃設計，因此絕大多數的更新單元內，僅見小面積之基地規劃，座落有單棟或雙棟式超高層之建築物，建築物之外的法定空地則以開放式空間廣場、人行步道或騎樓設計……。」內政部營建署 104 年委外研究報告亦指出：「由民間所發起之都市更新，受限於實施者之能

²⁷ 林明鏘（民 101），「都市更新條例的法制修法與機制探討」座談會。臺灣環境與土地法學雜誌，第 3 期，頁 25。

²⁸ 蔡志揚（民 101），都市更新公共利益與財產權保障限度之本質。臺灣環境與土地法學雜誌，第 2 期，頁 98。

力及財力等因素，通常僅能採取所謂『單點式』之都市更新，較不易與都市計畫相關管制做有效及整體之規劃與利用。」

(四) 本院 101 內調 0084 號調查案亦已明白指出：「目前政府在都市更新扮演之角色薄弱，任由業者與都市更新戶協商談判利益分配問題，未負起保障人民財產責任，導致都市更新戶產生都市更新開發龐大的利益由建商獨享之疑慮。政府雖擬修法強化公辦都市更新機制，惟卻侷限於公有土地主管機關主導都市更新，以維護公產權益機制的強化，此與一般所謂公辦都更有別。」

表 37 目前我國「公辦都更」與「民辦都更」差異一覽表

項目	公辦都更	民辦都更
實施者	公開評選委託都市更新事業機構。	委託都市更新事業機構、自組更新團體、代理實施者。
實施地區	大面積公有土地或具政策指標意義之地區為主。	私有土地為主。
實施方式	主要以權利變換方式參與分配。	權利變換、協議合建。
同意門檻	無明文規定，但為避免爭議，仍以取得一定比例的事業計畫同意書後，再進行報核為原則。	概要、事業計畫之同意門檻詳表 23。
更新單元劃定原則	更新地區內，依照更新計畫擬定之劃定原則（仍有特例）。	1. 更新地區內，依照更新計畫之劃定原則。 2. 更新地區外，依照都市更新單元劃定基準。

項目	公辦都更	民辦都更
優點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 大區域。 2. 資訊公開透明。 3. 跨域資源運用。 4. 公益性高。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 資金提供。 2. 專業人力充足。 3. 可較符合個別需求。 4. 政府省力。
缺點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 整合耗時。 2. 整合及專業人力有限。 3. 預算編制缺乏彈性。 4. 社會輿論及紛爭。 5. 政策及選舉影響大。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 小基地。 2. 財務不透明。 3. 民眾不信任。 4. 政府強制執行困難。 5. 公益性不足。

資料來源：本研究整理。

四、「公辦都更」公益性與必要性之探討

(一) 都市更新重要的宗旨之一在於增進公共利益，按都市更新條例第 1 條開宗明義規定，都市更新係為促進都市土地有計畫之再開發利用，以復甦都市機能，改善居住環境，並增進公共利益。查本院 101 內調 0084 號調查案即明白指出：「都市更新為整體都市計畫之一環，故都市更新應符合公共利益原則，不能僅以私人利益為目的。……然而，由民間主導都市更新案，實施者（業者）與地主（都市更新戶）經常糾紛不斷。由於業者往往以增加不動產價值、獲得開發利益、追求最大私益為主要目的，每個都市更新戶都怕被業者占便宜，故常引發龐大的都更開發利益由業者獨享之疑慮，因此導致利益分配之糾紛與衝突層出不窮；由政府或公營單位主導之都市更新計畫，其與由實施者（業者）發動之都市更新，最大不同之處在於『不以營利為目的』，例如，香港的都市更新由政府出資，設立『市區重建局』（URA），主導都市更

新計畫，也開展一些無利可圖甚至虧損的都市更新案，因為都市更新不僅涉及建築物老化的問題，更是關係社會問題、治安問題等等層面。例如，都市更新常涉及社會安置計畫，都市更新如由私人主辦，私人並不負責社會福利，不會考量社會安置計畫，倘係公辦，即會考量社會安置問題。」

(二) 依司法院釋字第 709 號解釋理由書略以：「憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。又憲法第 10 條規定人民有居住之自由，旨在保障人民有選擇其居住處所，及私人生活不受干預之自由。然國家為增進公共利益之必要，於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，非不得以法律對於人民之財產權或居住自由予以限制。都市更新為都市計畫之一環，乃用以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，增進公共利益。都市更新條例即為此目的而制定，除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項規定參照）外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。」

(三) 根據內政部營建署 104 年委外研究指出，都市更新之公共利益之規定，隱藏於都市更新條例第 6 條、第 7 條，屬公辦都市更新行使公權力時之公益性與必要性之範疇²⁹。惟都市更新條例劃定都更範圍除政府公辦都市更新

²⁹ 戴秀雄（民 101），「都市更新條例的法制修法與機制探討」座談會會議紀錄。臺灣環境與土地法學雜誌，第 3 期，頁 35，略以：「……都市更新條例第 5、6、7 條分別規定劃為更新地區的指標、要件，尤其是在第 6、7 條分別規定優先及迅行劃定更新地區的要件，以確保公辦都更行使公權力時的公益性與必要性。」

外，尚有由民間劃定範圍，參照都市更新條例第 11 條未經劃定應實施更新之地區之自行劃定更新單元，亦即由民間自行依照主管機關所定基準，自行劃定都市更新單元，並依照都市更新條例第 10 條規定，實施都市更新³⁰。亦即，都市更新單元範圍之實施者可分為「公辦都更」與「民辦都更」2 種型態，惟都市更新條例第 3 條第 1 款明定都市更新之方法，尚有「整建」及「維護」2 種方式，顯見都市更新並不僅只於重建一途，但我國現行「民辦都更」之地區，實施者通常為了獲取更新單元範圍內最大的容積率與建蔽率，大部份皆採「單點式」、「推土機」的「重建」模式，並未針對都市土地整體週邊環境或老舊建物，作整體規畫、復甦與輔導，爭先恐後的興建高聳入天、鶴立雞群之高樓大廈，忽略都市更新條例並非僅限於重建項目。尤其是目前國內之都市更新現狀，多半僅限於舊屋拆除之利益，實施者大部份皆為民間自行籌辦，且絕大多數更新範圍面積均不大，欠缺對於整個都市計畫的通盤檢討，貿然以多數決、代拆之方式，恐已違反憲法保障人民財產權甚鉅³¹。

(四) 有學者指出：「都市更新事業之實施，其具有公共利益，而得以對於土地私權予以強制之合理依據，乃基於在正當程序下，其事業為多數相關權利人及利害關係人所合意，產生共同利益，並歸結於客觀、合理的土地使用計畫（都市更新事業計畫）之擬定、實施，且其因與都市計畫連結，得以確保都市計畫目標之達成。而為此，於都市更新事業必要性為確認（公共利益之判斷）時，衡

³⁰ 盧宗成、何彥陞（民 102），以「公共利益」觀點探討都市更新條例「多數決」精神之妥適性，現代營建，399 期，頁 10-23。

³¹ 蔡志揚（民 101），都市更新公共利益與財產權保障限度之本質，臺灣環境與土地法學雜誌，第 2 期，頁 97-107。

量該事業實現何種利益、價值與喪失何種利益主、價值（即實體的公共性），並適切地調和現實對立之利益（即程序的公共性），是為重要。」³²此外，都市更新條例所採的所有權人或樓板總面積的多數決以及強制排除的措施，都是基於絕大多數人的利益等同公益，少數個人則屬私益。殊不知當前通行的法學上見解，公益不是整個社群或其中大部份成員利益的總合，而是『各個成員事實上利益，經由複雜的交互影響過程，所形成理想的整合狀態』。在多元社會須持續的透過公開討論形成共識，而不是由公權力主體片面決定，都市更新建設美好的景觀當然是增進公益，但在過程中社會秩序保障個人利益，也是維護公益的一環³³。

- (五) 另一方面，為使都市更新順利推展，都市更新條例第 27 條明定公有土地應一律參加都市更新。按都市更新條例第 27 條之立法意旨，係鑑於過去實施都市更新事業之經驗，更新地區內之公有土地及建築物囿於公產管理法令，無法適時提供參與都市更新，致影響都市更新之推動，因都市更新為當前政府優先之都市發展政策，爰以積極性之立法，避免公有土地成為推動都市更新之障礙，除必要之公有外，應為私有財產之表率，積極進行更新，並列舉公產參加更新之方式，由管理機關考量個別情況評估決定，以富彈性，且均能達成更新之目的。惟該條文不僅欠缺公益性審認標準，亦未排除公有土地不宜併同更新之例外情形，更未規範公有土地達一定規模比例時之主導開發方式，致外界質疑聲浪不斷，認為

³² 陳立夫（民 100），我國權利變換方式都市更新制度之法理，土地法研究（二），頁 191。

³³ 吳庚（民 101），要求「公平合理，清新健康」的都市更新—反對臺北市政府粗暴都市更新案，網址：<http://antiurbanbulldozer.wordpress.com/>，105 年 10 月 20 日搜尋。

有心人士可能透過都市更新手段以小吃大，蠶食鯨吞精華區國有土地。

五、「都市更新計畫」之重要性分析

- (一) 都市更新條例第 5 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估，劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都市更新計畫，表明下列事項，作為擬定都市更新事業計畫之指導：一、更新地區範圍。二、基本目標與策略。三、實質再發展。四、劃定之更新單元或其劃定基準。五、其他應表明事項。」揆其立法理由，係因都市快速發展及高度都市化的進程，大量人口、產業進駐，導致都市地區面臨資源過度開發、房價物價高漲及實質環境劣化等問題，進而影響民眾生活權益及社會經濟成長。故地方主管機關於推展都市更新工作時，應就全盤都市發展狀況（如都市機能、環境品質、容受負載力、公共設施服務水準及重要資源分配等），進行調查評估，劃定更新地區，視實際需要分別訂定「都市更新計畫」，並於「都市更新計畫」中，對實質環境做整體的規劃後，訂定適當規模之更新單元之劃定基準，或直接將都市更新地區劃分為多個適當規模的更新單元，統合公、私部門分頭實施都市更新，以兼顧都市更新事業之可行性及整體性。
- (二) 根據內政部營建署 104 年委外研究指出，「都市更新計畫」之內容為擬定都市更新事業計畫之指導。倘若沒有「都市更新計畫」，更新地區之劃定即無明確的「基本目標與策略」，此時，該更新地區劃定之目的、欲解決之問題、欲達成之目標、解決問題之策略等將付之闕如，導致更新地區之更新事業無一定之上位「規劃策略」，該更新地

區之更新事業無所依循，勢將使更新事業依個案需求而生，而無法達成更新地區整體規劃與再發展之目的。另外，由於沒有都市更新計畫，故該更新地區將無「實質再發展」之規範。則該更新地區並無整體之「土地使用、交通系統、公共設施、都市設計及景觀規劃原則等」之規劃與設計，導致該更新地區之發展成為「點狀式」更新、「建物」更新，無法發揮整體再發展之機能。再依都市更新條例第 5 條第 4 款規定，劃定之更新單元或其劃定基準是立基於都市更新計畫之中，以作為擬定都市更新事業計畫之指導。然而，實務上，由於「都市更新計畫」是依實際需求擬訂，大多數的更新地區並無確實擬訂「都市更新計畫」，自無因應該都市更新計畫的「劃定之更新單元或其劃定基準」，則該更新地區並無適地適性的「劃定之更新單元或其劃定基準」，實務上部分直轄市、縣（市）政府僅劃定特定之更新地區，卻未訂定「都市更新計畫」，「自無從視個別更新地區內之不同現況、緩急程度予以劃分更新單元」³⁴。直轄市、縣（市）政府多以自治法規方式規範通案式的都市更新單元劃定基準，此都市更新單元劃定基準似與都市更新條例第 5 條之規範精神未能合致。

六、「公辦都更」之績效指標與執行成果

(一) 行政院核定之「都市更新產業行動計畫」與「都市更新發展計畫（104—107 年）」，雖訂定預期績效指標及評估基準，惟實務執行上，並無相關統計數字，而係依下列預期經濟效益衡量其執行成果：

³⁴ 林瑋浩（民 102），論都市更新之法律性質及正當法律程序—以公告實施更新地區及核准都市更新事業概要為中心，東吳大學法律學系碩士論文，頁 36-37。

表 38 「都市更新產業行動計畫」與「都市更新發展計畫」預期經濟效益

項目	都市更新產業行動計畫	都市更新發展計畫 (104—107 年)
可量 化之 經濟 效益	<p>預期達成目標：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 完成 50 處政府為主更新地區先期規劃及前置作業。 2. 完成 15 處政府為主都市更新案關聯性公共工程關建。 3. 完成 15 處政府為主都市更新案招商投資。 4. 輔導 100 件民間都市更新事業計畫核定實施（含重建、整建及維護都市更新案），預計可創造關聯性產業之就業機會約 9 萬 9,476 人。 5. 完成整合 150 個社區自力實施都市更新事業。 6. 完成 100 件私有老舊公寓大廈整建、維護規劃設計及工程施作。 7. 完成 4,455 戶合宜住宅興建。 	<p>預期達成目標：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 完成政府為主都市更新公告招商 24 案（含中央都市更新基金自行實施 6 案）。 2. 輔導 100 件民間都市更新事業計畫核定實施（含重建、整建及維護），改善 10,000 戶居住環境。 3. 補助住戶自主更新，完成都市更新事業計畫報核 20 件。 4. 完成私有老舊公寓大廈整建、維護規劃設計與工程施作 40 件。 5. 補助地方政府遴選專業團隊協助辦理都市更新業務 20 件。 6. 完成 300 戶中低災害風險地區老舊建物耐震補強鑑定及工程改善。 7. 完成培訓都市更新教育訓練 6,000 人次。
不可 量化	<ol style="list-style-type: none"> 1. 健全都市機能 都市更新可以改善市容觀 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 健全都市機能、促進地區經濟發展

項目	都市更新產業行動計畫	都市更新發展計畫 (104—107年)
之經濟效益	<p>瞻，提升生活品質，延長建築物使用年紋，達到都市再發展的效果，使逐漸衰頹之舊市區機能有機會重尋生機，結合更新地區通邊公共設施及環境改善，復甦都市機能，創造地區發展新契機，而都市機能的提升才能使更多的居民受益，符合公共利益的原則。</p> <p>2. 提升都市生活環境品質 推動老舊建築整建維護，整頓生活環境，改善公共衛生，增進公共安全與防災，提供足夠的公共設施，提升城鄉空間視覺品質，創造生活環境新價值，運用都市設計以美化市容，使其成為更適合居住休憩的環境，創造理想的生活與寧適的工作環境，並能保護自然環境與資源。以社區營造方式結合在地民眾共同參與都市更新過程，有助於促進民眾建立在地認同，並培養關心社區之</p>	<p>整合型都市更新示範計畫可以改善市容觀瞻，提升生活品質，延長建築物使用年限，達到都市再發展的效果，使逐漸衰頹之舊市區機能有機會重尋生機，結合更新地區周邊公共設施及環境改善，復甦都市機能，創造地區發展新契機，使民眾免於遭受災害之威脅，而都市機能進而提升才能使更多的居民受益，符合公共利益的原則。</p> <p>2. 解決都市化之問題，營造健康樂活之優質都市生活環境 推動都市更新之重建、老舊建築整建與維護，整頓生活環境，改善公共衛生，增進公共安全與防災，提供足夠的公共設施，提升城鄉空間視覺品質，創造生活環境新價值，運用都市設計以美化市容，提供友善高齡人口之設施，使其成為更適合居住休憩的環境，創造理想的生</p>

項目	都市更新產業行動計畫	都市更新發展計畫 (104—107年)
	<p>榮譽感，更新後配合建築物之重建、整建及維護，可使社區居住環境品質提升，並可增加公益設施，促進地方經濟活絡與整體社會競爭力之提升。</p> <p>3. 建構安全智慧生態城市 透過都市更新及改善都市老舊房屋公共設施及設備，可提升老舊社區消防救災、耐震能力及無障礙化，落實綠建築節約能源，降低能源消耗及減少二氧化碳排放，促進建築廢棄物減量，減少環境污染與衝擊，確保室內環境品質與創造舒適健康的居住環境，進而形成安全智慧之生態城市。</p> <p>4. 提升城市競爭力 地方更新示範案例之成功經驗，可成為其他老舊窳陋社區加速更新事業之示範，進而帶動全面更新事業之推展，達到政府、社區、住戶多贏的局面，並累積提升城</p>	<p>活與寧適的工作環境，並能保護自然環境與資源。</p> <p>以社區營造方式結合在地民眾共同參與都市更新過程，有助於促進民眾建立在地認同，並培養關心社區之榮譽感，更新後配合建築物之重建、整建及維護，可使社區居住環境品質提升，並可增加公益設施，促進地方經濟活絡與整體社會競爭力之提升。</p> <p>3. 建構安全智慧生態城市 透過都市更新及改善都市老舊房屋公共設施及設備，可提升老舊社區消防救災、耐震能力及無障礙化，落實綠建築節約能源，降低能源消耗及減少二氧化碳排放，促進建築廢棄物減量，減少環境污染與衝擊，確保室內環境品質與創造舒適健康的居住環境，進而形成安全智慧之生態城市。</p> <p>4. 城市競爭力</p>

項目	都市更新產業行動計畫	都市更新發展計畫 (104－107年)
	市競爭力。	地方更新示範案例之成功經驗，可成為其他老舊窳陋社區加速更新事業之示範，進而帶動全面更新事業之推展，達到政府、社區、住戶多贏的局面，並累積提升城市競爭力。

資料來源：行政院核定「都市更新產業行動計畫(修正案)」、「都市更新發展計畫(104－107年)」，本研究整理。

(二) 詢據內政部表示，該部迄今運用中央都市更新基金補助或投資位於水岸、港灣、鐵路、捷運場站及都市舊城區之都市更新示範地區總計 235 處，進行先期規劃、擬定都市更新計畫、都市計畫變更、招商計畫。全國 22 直轄市、縣（市）政府已補助與協助推動至少 1 處公辦都更示範計畫。依該部統計，截至 105 年 6 月底止，成功招商者計有 26 案，刻正實施中；另機關自行實施者計有嘉義市火車站附近地區都市更新示範計畫及南港高鐵沿線地區更新示範計畫等 10 案；另有 27 處更新地區刻正進行都市更新可行性評估之先期規劃作業、63 處辦理招商前置作業、32 處招商實施中。參照 104 年度都市更新發展計畫（104-107 年）計畫自評報告，其實際成果如下：

表 39 104 年度都市更新發展計畫（104-107 年）計畫自評報告

指標項目	權數（%）	自評分數		
一、年度目標達成情形	25.00	25.00		
	權數（%）	預定 達成值	實際 達成值	自評 分數
1. 透過工作會議督導並協助地方政府辦理都市更新先期規劃超越年度目標場次	20.00	20.00	112.00	100
績效說明	補助地方政府辦理都市更新示範計畫之先期規劃及相關前置作業：累計召開 112 場次工作會議及 10 場次 104 年度都市更新委外規劃及關聯性公共工程補助經費執行檢討會議。 1. 促進公有土地活化開發。 2. 確實督導公辦都更個案進度。 3. 協助地方政府及相關單位研擬對策釐清個案課題。			
	權數（%）	預定 達成值	實際達 成值	自評 分數
2. 輔導民間都市更新案核定實施超越年度目標件數	5.00	10.00	51.00	100
績效說明	輔導民間都市更新案核定實施超越年度目標件數：累計輔導 51 件輔導民間都市更新事業計畫核定實施。 1. 原預訂輔導辦理 10 處民辦都更案，實際			

指標項目	權數 (%)	自評分數
		輔導 51 處民辦都更案，計畫效益達 510%。 2. 協助釐清民辦都更開發疑義。 3. 加速民辦都更事業實施。

資料來源：行政院核定「都市更新發展計畫（104－107 年）」。

七、「公辦都更」之態樣及其面臨之問題、困境

(一) 先期規劃作業階段：

- 1、地區發展定位不易掌握：依 101 年 12 月 27 日行政院第 3329 次會議通過之「國家發展計畫（102 至 105 年）」及「都市更新發展計畫（104－107 年）」，推動都市更新落實居住正義，並以改善地區基礎設施、公共交通系統，提出安全的地區規劃、設計及管理方式，進而改善國人居住環境品質，營造城鎮魅力及競爭力，並期以配合地區發展定位及將開發事業及相關資源作有計畫地整合，惟地區發展隨著經濟、政治與社會環境之變遷，及未來產業發展易受外部經濟發展因素影響，難以掌握其發展契機，爰未來地區發展定位實際發展影響較不易掌握。
- 2、地區房地產發展易受市場影響：有關都市更新先期規劃階段，透過主動清查地區土地現況，並進行都市更新可行性評估（包含當地區產業發展、房地產條件、區域位置及政策因素等），過程中雖已協調公有土地管理機關，擬定可行之開發範圍及推動策略等，惟市場條件因易受外部大環境影響，尚有造成招商困難之風險。
- 3、重大環境及建設發展政策的更迭：因各直轄市及縣市都市發展狀況不同，各地方政府對於舊市區之改善政

策亦有差異（如桃園市政府為鐵路立體化或地下化政策方向尚未定案，進而影響都市更新評估等因素），間接造成都市更新推動不易及提高不確定性。

(二) 擬定「都市更新計畫」及「都市計畫」變更作業階段：

- 1、涉及都市計畫及都市更新回饋部分：為解決都市化對於舊市區的影響，期以推動都市更新方式解決舊市區的問題，惟以透過都市計畫變更及都市更新獎勵強化公共設施與災害預防與救護機能，振興都市經濟、改善都市機能、重塑都市空間環境品質部份，往往涉及私有地主、公有土地管理機關及公部門執行機關對其相關回饋比例部分看法不一，需要達成共識協調的時間難以評估。
- 2、土地使用分區內容及容許使用項目部分：隨著我國人口結構改變、高度都市化之發展趨勢，其都市更新涉及之土地使用分區變更內容及容許使用項目部分，亦對都市更新規劃有重要的影響，其除仍須相當的協調時間以達成共識外，另公益設施之檢討使用亦為重要的課題之一：如因應高齡化人口部分，大多數的老舊住宅都缺乏友善高齡人口之設施。此外，於日常生活中亦欠缺活動或休閒、遊憩空間。至於因應少子化部分，與兒童有關之公共設施使用率將降低，惟其維護之成本相對過高。如何將部分公共設施轉作他用，並運用都市更新手段重新檢討公益設施之使用，目前仍為一項挑戰。
- 3、都市計畫變更公益性及必要性之討論：都市更新及涉及都市計畫變更之實施部份，不僅攸關重要公益之達成，且影響眾多數國民之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜，容易產生紛爭。為能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積

極參與都市更新，建立共識，以提高其接受度，都市更新之推動應實踐以人為本，實現民眾參與之理念，以公開、公正、公平的正當行政程序辦理都市更新事業，落實適當居住空間的權利，健全我國人權保障體系，以確保社區經濟和社區生活得以健康發展。

(三) 招商作業階段：

- 1、公私有地產權複雜：政府主導辦理公辦都更土地權屬如過於複雜，且涉及私有地主、公有土地管理機關等各單位利益分配，意見整合較困難，造成協調共識時間成本的增加或是與土地占用戶等有冗長的爭議過程，皆易阻礙都市更新之進行。
- 2、整合困難：都市更新係屬整合性之實施計畫，透過都市更新整合政府及民間投入之相關資源，除得以改善都市整體景觀風貌外，並可降低政府投資成本，增加投資效益；惟其整合階段涉及私有地主、公有土地管理機關等公私利益分配及多方考量，所需整合共識時間較冗長。
- 3、產業發展週期：產業生命週期是每個產業都要經歷的一個由成長到衰退的演變過程，是指從產業出現到完全退出社會經濟活動所經歷的時間，一般分為初創階段、成長階段、成熟階段和衰退階段 4 個階段，爰都市發展產業如房地產各階段之市場性也隨之變化，進而影響潛在投資者經考量更新前後收益比等因素，容易影響投入資金與時間，且不易掌握投資意願，造成招商的不確定性。

(四) 推動業務階段：

- 1、人力資源部分：為落實都市更新之目的，保障財產權與居住自由，都市更新業務單位（機關）積極辦理法案檢討與程序修訂相關事宜，並配合實務需要及掌握

時效，以現有人力趕辦相關業務，心力付出遠較通常性事務負荷為重。受限於政府組織總員額限制，辦理都市更新行政程序之人力不足，難以兼顧審議品質，對於都市更新相關業務之永續推動有其限制。而現有人員除需辦理都市更新政策規劃與推動、政府為主都市更新案規劃推動與督導、民間為主都市更新案推動與輔導、中央或地方政府都市更新基金收支保管與投資運用、兼顧都市更新之正當行政程序，充分維護當事人權益，達成資訊公開等業務外，並需兼辦其他都市發展業務，工作量負荷與壓力相當大，工作人員流動率極高，人力明顯不足，以致影響都市更新推動時程，造成民間都市更新案推動緩慢，更遑論執行政府為主都市更新案再開發業務。另現行公部門人力用以策定都市更新政策、法規、進行審議已有不足，此外以防災、減災為考量之整合型都市更新，所涉專業與技術更形廣泛，均非現行人力所能因應負荷，亟待改善。其中有關政府部門之人力不足情形可歸納為下：

- (1) 專責人力不足：中央與地方都市更新主管機關現有人力僅約 3 百餘人，多數人員並兼辦其他都市發展業務，人力明顯不足；而現況僅有少數地方政府設置專職辦理都市更新業務外，其餘地方政府頂多僅有 1 個科的人力或甚至只有 1 位承辦人兼辦都市更新業務，難以應付日益增加之都市更新業務量。以我國各級機關目前有限人力辦理都市更新政策訂定及更新計畫審核已顯不足，且因工作量負荷與壓力較大，工作人員流動率較高，影響審議時程，造成民間都市更新案推動緩慢，更遑論執行政府主導都市更新案開發業務。
- (2) 管理人力不足：更新範圍內各公有土地管理機關

(構)因缺乏都市更新與開發專業經驗與人力，或受限國有財產法等規定，無法自行更新開發或選商投資開發，或因本位主義，造成各部門難以協力合作共同開發及推動都市更新。

(3) 整合人力不足：政府主導更新案範圍內不乏私有土地夾雜其中，亟待整合私有土地權利關係人之意願始能實施都市更新事業，惟政府機關(構)不像私人公司有靈活的談判籌碼，且政府機關(構)人員具有公務人員身份，亦不便逕行進入社區私下整合協調。

2、專業素養部分：辦理都市更新業務除都市計畫及都市更新外，也涉及不動產之權利變換估算、建築工程、土木工程等相關專業技術，又更新範圍內各公有土地管理機關(構)因缺乏都市更新與開發專業經驗與人力，或受限國有財產法等規定，無法自行更新開發或選商投資開發，或因本位主義，造成各部門難以協力合作共同開發及推動都市更新；因此需加強都市更新專業培訓與宣導，提升公、私部門都市更新專業技能；至於一般民眾，則係舉辦都市更新講習，讓更多民眾了解都市更新相關規定及作業流程。

八、缺乏獨立、公正的第三方審議及仲裁機構³⁵

(一) 我國現行有關訴訟之審判，分由不同性質之法院審理。關於因行政處分所生之爭議，由行政法院審判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判。目前法院外之仲裁機制，有依仲裁法規定，以訴訟外解決民事爭議者，例如營建工程、不動產交易、智慧財產權、海事、消費、

³⁵ 本院 101 內調 0084 號調查案參照。

勞資及醫療糾紛等事件；或由行政機關遴選專家學者組成之委員會介入裁決者，例如公害糾紛事件；均在處理私法關係所生之民事爭議。惟查，目前都市更新實施過程，實施者（建商）與都市更新戶發生糾紛之後，固有尋求主管機關協助解決者，但有地方主管機關表示此屬私人財產問題或私權糾紛，乃採取置之不理的態度，任令雙方鴻溝加深（如文林苑都更案）。此等爭議非屬公法上之關係，雙方無法循行政救濟程序辦理，目前缺乏妥適管道以協助解決爭議。

- (二) 按都市更新相關法令繁雜且程序冗長，許多都市更新戶並不瞭解都市更新、營建、估價等相關法令，不熟悉都市更新作業程序，亦不清楚建造成本、共同負擔如何，缺乏都市更新相關專業能力，與業者之間存在許多資訊不對稱的問題。雖內政部稱目前有部分都市更新法人團體可供所有權人與實施者利用，該部營建署亦提供都市更新法規諮詢，建立都市更新個案輔導及聯合輔導機制，惟卻有人民陳訴「該部營建署密室會議輔導建商」，顯見都市更新過程中，政府無法取得地主信任，且缺乏公正第三者作為業者、政府及地主三方溝通的平台。因此，似有必要推動建立真正之非營利專業組織（NGO）參與都市更新，甚至協助政府審核都市更新案件及處理爭議仲裁案件。

九、其他³⁶

- (一) 人口結構改變對於都市發展之衝擊未被重視：

1、我國面臨人口老化以及少子化的問題，根據國家發展委員會「2012年至2060年人口推計」，人口結構預期

³⁶ 內政部 105 年 8 月 2 日內授營更字第 1050811223 號函說明參照。

在 104 年後將出現反轉，119 年扶養比達 56.1%，人口紅利完全消失，124 年扶養比達 63.9%，超過 65 歲的人口將達到 635 萬人，出現人口負債。臺灣人口結構將面臨巨變，將影響未來都市發展型態，更會直接影響人口遷移及分布。此等趨勢應於整體國土及國家發展政策中予以重視，都市更新政策亦必須同步考量。

- 2、在因應高齡化人口部分，大多數的老舊住宅都缺乏友善高齡人口之設施，如電梯、無障礙設施等，對於行動不便之高齡人口而言，欠缺行動便利性；惟目前都市更新案件對於友善高齡人口之設施並無特別注重，於老舊社區或是都市生活空間，缺乏具有連結性、平穩性與便利性之人行步道或是輪椅、推車之移動步道。此外，於日常生活中亦欠缺活動或休閒、遊憩空間。至於因應少子化部分，與兒童有關之公共設施使用率將降低，惟其維護之成本相對過高。如何將部分公共設施轉作他用，並運用都市更新手段重新檢討公益設施之使用，目前仍為一項挑戰。
- 3、考量臺灣地區現行住宅數早已超過家庭總戶數，為因應未來人口將朝向零成長，甚至負成長趨勢發展，故政府若能於適當的時機直接參與或提供適當措施鼓勵人民參與都市更新，不僅可以促使都市機能復甦，亦可增進都市發展遠離退化沒落之情事發生，進而促進公共利益。

(二) 面對都市化現象，無法展現整體都市再生、地域再發展之效果：

- 1、都市化可能導致都市環境品質惡化、居民生活品質下降。而都市更新之實施涉及政治、經濟、社會、實質環境及居民權利等因素之考量，本質上係屬國家或地

方自治團體之公共事務，故縱使基於事實上需要及引入民間活力之政策考量，而以法律規定人民在一定條件下得申請自行辦理，直轄市、縣（市）政府仍應有整體規劃思維，並以公權力為必要之監督及審查決定。因此，都市發展應注意都市化之問題，就地區之環境負載力、公共設施服務水準、都市環境品質以及重要資源分配進行全面之檢討，並提出解決之道。

- 2、惟目前實務上都市更新之推動，除中央補助地方政府進行大範圍之更新規劃外，民間為主都市更新案多呈點狀零星開發，更新地區範圍規模較小，無法展現整體都市再生、地域再發展的效果，有必要參考都市更新先進國家，結合都市結構改造及政策革新，兼顧都市軟硬體網絡系統建構及都市基盤興建，創造全方位、多層次之更新目標與遠景。

(三) 以災害預防概念推動都市更新概念尚待建立：

- 1、過去的都市計畫較缺乏防救災觀念，後來都市防災列入通盤檢討之重點，惟目前國內的防救災業務計畫，多數著重在於救災階段，地方政府對於推動都市防災實質規劃之成效仍不彰。由於全球氣候變遷問題造成天然災害頻傳，加以臺灣位處環太平洋地震帶地區，地質環境及條件相對脆弱，宜積極因應防災議題進行規劃，擬定一套對於災害事前預防之都市更新規劃，並加強防災需求以及強化老舊建物之耐震結構，以落實防災規劃之成效。
- 2、目前各地方政府公辦劃定都市更新地區，多屬建物老舊窳陋之區域，對於目前都市地震災害潛勢及危險地區等圖資較為粗略（多以村、里為單位），精細度不足，需另外整合套疊房屋稅籍資料、土地使用分區圖、公共設施保留地、地形圖及權屬等圖資，輔以現

況調查，才能篩選可能優先推動之場址，需耗費大量時間及人力，始能完成基礎資料之建立。災害風險是現今首當其衝要面對的問題，目前執行並無詳盡獎勵誘因與補助，亦無針對低、中、高風險地區分類，以因應災害發生及改善地區生活環境。

(四) 民眾參與都市更新之方式與程序仍須強化：

- 1、為落實正當行政程序，保障財產權與居住自由，都市更新主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織進行審議外，並應按都市更新審查事項、處分之內容與效力、權利限制程度等之不同，踐行正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。目前都市更新事業之推動，對於如何建立取得民眾、實施者與政府更佳的平衡和協調之機制，仍待都市更新相關法制確定後予以落實。
- 2、都市更新推動過程冗長，須持續協調溝通，達一定比例同意，才能申請報核，都市更新事業計畫報核前，須先由實施者進行所有權人意願整合，由於計畫尚未經政府核定實施，容積獎勵及費用負擔未能確定下，雙方要達到互信基礎，有一定的困難度，其產權複雜，所有權多者達數百位，整合時間可能長達 3 至 5 年，整合困難度亟高。所有權人參與更新與否，深受整體社經環境、房地產市場景氣、個人負擔能力及住宅需求等不可控制因素之影響，加上近年來所有權人對於都更及財產權益保障的認知提高，實施者與所有權人雙方對於權利價值或預期地價上漲的期望不同，或因資訊未充分揭露，造成認知的差異或相互不信任感，使得都市更新推動更加困難。
- 3、現行不論係由政府主導或民間主導之都市更新案，往

往因民眾心理無法認同家園都市更新、無法同意實施者所提出權利變換之分配結果、弱勢住戶之安置困難或是國有公有土地管理機關難以取得共識等問題，造成都市更新事業時程推遲。故如何強化都市更新之資訊公開以及資訊平等，提升信賴基礎，促進都市更新進程，實為重要課題。

捌、結論與建議

我國位處天災極高風險地區，加上在都市化的進程中，都會老舊建物林立、違建情形普遍，欠缺整體規劃及防災設計，復未考量人口結構改變所造成的社會衝擊，不僅肇致國民居住品質下降，更潛藏諸多公共安全、公共交通、公共衛生與社會治安之危機，亟待透過地區再生手段，重新建構永續、安全、宜居的都市。爰此，歷任總統多將都市更新列為重要施政工作³⁷，政府亦陸續推動「都市更新示範計畫（94—97 年度）」、「加速推動都市更新方案（95 年）」、「都市更新推動計畫（98—101 年）」、「都市更新產業行動計畫」、「都市更新發展計畫（104—107 年）」執行迄今，期能促進都市土地有計畫之再開發利用，以復甦都市機能、改善居住環境，並增進公共利益。

然而，由於我國都市更新多採民間自辦，因涉及民眾私產，整合不易，加上成本導向，多以市場考量追求最大收益，以致成效未如預期，無法發揮都市再生之功能與優點。復以士林文林苑民辦更新案強拆事件發生後，受到輿論嚴厲撻伐並引發後續社會運動，幾乎導致全臺民辦都更案件全數停擺，據 105 年 11 月 25 日聯合晚報報導：「臺北市近 15 年來自畫都更申請共 1,124 件，整

³⁷ 如 92 年召開財經諮詢小組會議，作成應加速推動都市更新之具體決議；98 年更將推動都市更新列為「愛臺十二建設」之重點工作；105 年召開執政決策協調會議，再裁示積極推動辦理老舊公寓住宅都更等。

合成功核定僅 95 件，自畫都更成功率僅 8.5%，不到一成；高達 8 成以上的建商表示對都更案『放棄』、『不會評估』……。」也因如此，改由政府主導辦理都市更新的聲浪逐漸出現，「公辦都更」似乎成為解決目前都更執行問題的較佳方案。

有鑒於此，為瞭解「公辦都更」之特性、公益性與必要性，以及其執行之成效、態樣與問題，俾研提整體性觀點與建議，以供行政機關解決問題之參酌，本院內政及少數民族委員會乃針對政府主導辦理都市更新之成效及運作情形，決議進行專案調查研究，針對相關議題一一探究。經本研究進行文獻探討、調卷、舉辦專家學者諮詢會議、邀請內政部營建署相關主管人員到院簡報座談，並辦理國內外案例實地履勘，業經調查研究竣事，茲提出結論與建議於后：

一、都市更新除為改善居住環境外，亦應具備復甦都市機能、增進公共利益之功能。然而，目前我國都市更新多以「民辦」為主，實施者囿於能力、財力，以及市場考量，通常採取「小單元」、「投資型」的宅地點狀重建及零星開發，以致無法配合整體發展需求、有效增進公共利益，加上政府主導辦理都市更新之量能有限，更難填補都市機能之不足，創造都市再生的契機。政府允宜扮演都市再生推手，加強「公辦都更」以引導都市健全發展，俾實現都市更新之整體效益。

(一) 按「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，增進公共利益，特制定本條例」，都市更新條例第 1 條第 1 項定有明文。揆其立法意旨，係希望透過都市更新之手段，促進更新地區（或更新單元）之結構調整與整體再發展，進而達到「藉由重建、整建或維護等處理方式，提升窳陋建物結構安全與生活機能，以改善老舊社區居住環境，確保在地民眾安

居空間」、「加速都市再生進程，促使衰退市區有計畫地再開發利用，以復甦都市機能，帶動地區產業，並提升城市競爭力」、「改善公共安全、衛生、交通、防災、治安等問題，並增加公共設施之供給，以擴大都更效率、促進整體利益」之目的。

- (二) 據內政部表示³⁸，「公辦都更」與「民辦都更」均非我國都市更新相關法令用語，僅係推動實務上依實施主體而採不同之說法。依都市更新事業實施主體之不同，採都市更新條例第 9 條規定由直轄市、縣（市）主管機關自行實施、同意其他機關（構）實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構實施者，即本研究所稱之「公辦都更」；採都市更新條例第 10 條或第 11 條規定由土地及合法建築物所有權人自行組織更新團體或委託都市更新事業機構實施者，即本研究所稱之「民辦都更」。另按現行都市更新條例及其授權法規命令之規定，對於「公辦都更」及「民辦都更」除僅都市更新條例第 9 條至第 11 條區分不同之實施主體及第 22 條適用之同意比例外，對於其他事項並無區分「公辦都更」與「民辦都更」之差異等語。
- (三) 查目前都市更新實施方式，實務上多以「民辦都更」為原則、「公辦都更」為例外。然「民辦都更」多為爭取建築容積獎勵而投資重建之小基地住宅更新，欠缺改善都市機能、增進整體利益之效果，以致經常遭到私益、公益混淆不清之質疑。國內有論者³⁹及研究⁴⁰皆認為由民間

³⁸ 內政部 105 年 8 月 2 日內授營更字第 1050811223 號函。

³⁹ 蔡志揚（民 101），都市更新公共利益與財產權保障限度之本質。臺灣環境與土地法學雜誌，第 2 期，頁 98。

⁴⁰ 何彥陞（民 104），逢甲大學，「都市更新推動之檢討與建議」委託案總結報告書，內政部營建署委託。

所發起之都市更新，受限於實施者之能力、財力等因素，通常以投資獲利或財務自償為出發點，採取「小基地」、「單點式」的「重建」更新，藉由拆除舊屋興建高樓住宅，規劃爭取最大容積率與建蔽率，以有效回收成本、獲取最大利潤。故目前國內之「民辦都更」，多僅限於舊屋拆除之利益，未能結合周邊環境與都市計畫進行有效規劃與整體利用，致難以達成復甦都市機能、增進公共利益之目的。本院 101 年調查「我國都市更新推動過程是否建立良好協商機制及值得信任之平台案」(下稱 101 內調 0084 號調查案)時，亦明白指出：「都市更新為整體都市計畫之一環，故都市更新應符合公共利益原則，不能僅以私人利益為目的。……目前政府在都市更新扮演之角色薄弱，任由業者與都市更新戶協商談判利益分配問題，未負起保障人民財產責任，導致都市更新戶產生都市更新開發龐大的利益由建商獨享之疑慮。」況「公辦都更」並無都市更新條例第 22 條同意比例之適用，因此，「公辦都更」與「民辦都更」之間，就所應達成與所能落實於都市更新之公共利益，存在著層次上的區別，亦即全然以增進公共利益為目的之都市更新案，交由民間辦理，顯然無法達成，仍應由政府主導辦理為宜。

- (四) 綜上，由於「民辦都更」受限於實施者之能力及財力，通常僅能採取「單點」重建，不易配合都市計畫進行整體管制、開發與利用，且多為爭取建築容積獎勵而投資更新之住宅個案，呈現小規模零星開發，欠缺改善都市機能，難以有效增進公共利益，甚至可能造成私人利益衝突或都市容受力超載，加上政府主導辦理都市更新之量能有限，更難填補都市機能之不足，創造都市再生的契機。政府允宜扮演都市再生推手，加強「公辦都更」以引導都市健全發展，俾實現都市更新之整體效益。

二、臺灣位處地震頻繁、颱風好發地帶，屬「災害高風險」國家之一。然因以往國人防災觀念不足，建築缺乏整體規劃及防災設計，致潛藏諸多安全疑慮，加上老舊市區人口密集，一旦發生自然或人為災害，恐肇致嚴重災情。政府允應未雨綢繆，正視災難風險，針對環境敏感、災害潛勢、地震斷層、土壤液化地區，積極主導推動「防災型都市更新」，落實防災、減災工作，以確保民眾生命財產安全。

(一) 臺灣位處環太平洋地震帶與颱風好發地區，地質條件脆弱、天災威脅不斷，加上老舊市區人口密集，屋齡超過 30 年的房屋比比皆是，建築缺乏整體規劃（如鄰棟間隔不足、街道狹小擁擠等）與防災設計（如非防火構造、耐震強度不足等），一旦發生自然或人為災害，將對民眾生命財產安全造成嚴重影響。根據世界銀行「天然災害的熱點：全球風險分析（Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis）報告」（CHRR, 2005）顯示，臺灣約有 73 % 土地與人民暴露於 3 種（地震、颱風及坍塌）以上天災危險因子，超過 90% 之人民居住在 2 種以上危險天災死亡風險區域，是全球天災最脆弱的地區之一；另根據英國政經風險評估業者「Maplecroft」所發表的「2011 天然災害風險地圖」（Natural Hazards Risk Atlas 2011）指出：當天災來臨時，臺灣在經濟受創風險最嚴重國家地區中排名第 4，在進行評估統計的 196 個國家地區裡，只有美、日、中、臺被評定為「極高風險」國家。

(二) 然而，以往我國都市計畫缺乏防災觀念，政府相關業務計畫亦多著重於救災階段，無法及早針對都會地區災害，預為規劃災難防救空間，致難發揮災害預防、防患未然之功效。再查，我國都市更新條例第 7 條雖規定，為避免重大災害之發生，直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，迅行劃定更新地區，並視實際需要訂定或

變更「都市更新計畫」；上級主管機關亦得指定地方主管機關限期為之，或於必要時逕為辦理。惟上開規定僅係劃定迅行更新地區之原則，缺乏具體認定標準與劃定時機，加上目前環境敏感、災害潛勢、地震斷層、土壤液化地區圖資較為粗略，不易精確篩選迅行更新場址，以致政府推動都市防災成效不彰。

- (三) 本院諮詢專家學者表示，日本已花了 20 年推動「防災型都市更新」，相較之下，臺灣仍有極大的進步空間。根據內政部營建署全臺土壤液化潛勢區套疊資料顯示，包括臺北、新北、臺南都是危險區域，潛在危樓高達數百萬戶，然而，由於我國防災缺乏專責單位、沒有相關產業、鮮少學校設置相關科系，因此較難推動「防災型都市更新」。「防災型都市更新」一定要做，但有很多難度必須克服，其關鍵在於推動都更時，一樓反對、頂樓反對，因為一樓是店面、頂樓可以加蓋，因此，要推動「防災型都市更新」，行政院必須目標明確，執行單位地方政府的首長也要有防災思維及強大意志力，民眾也要犧牲自己的一些不便，才能成就大眾的利益等語。
- (四) 查都市防災為日本現行都市再開發法所規範的重點之一，而本研究參訪日本都市更新案例中，多數案例均具有改善或提升都市防災之功能，例如：「南小岩七丁目西地區第一種市街地再開發事業案」，其特色就在於「消防行動困難地區的改善」、「提升建築物的防災性機能。」除了強化步行者的網路機能外，建物內 4、5 樓設置有商店使用的停車場，可以做為災難發生時無法回家者的暫時避難場所。此外，公寓的各層還設有防災儲存倉庫，以儲備災害來臨時所需的各項緊急物資。地區內更設有災難時用的水井、爐灶、以及臨時性廁所等緊急設施；「東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森都市更新案」採複合式

建築，強化耐震、防災性能，綜合大樓採兩種制震裝置、住宅棟採複數支架制動閘免震構造；「南池袋二丁目 A 地區更新事業案」為解決密集市街地缺乏救災通路及避難場所，於更新後之大樓第 10 層設置免震設施及臨（即）時避難場所；「阿倍野第二種市街地更新事業案」即為促進土地的高度利用及防災安全等，實施市街地再開發事業，該案之西區更指定為災害避難中心。

(五) 綜上，臺灣屬「災害高風險」國家之一，加上近年來全球氣候異變，造成天災頻傳，災害風險已成為政府不可輕忽的嚴肅課題。然因以往國人防災觀念不足，人口密集的老舊市區缺乏整體規劃及防災設計，建築緊臨稠密、街道狹小擁擠、搶救空間不足，一旦發生自然或人為災害，恐肇致嚴重災情。政府允應未雨綢繆，正視災難風險，針對環境敏感、災害潛勢、地震斷層、土壤液化地區，積極主導推動「防災型都市更新」，落實防災、減災工作，以確保民眾生命財產安全。

三、臺灣各直轄市、縣（市）在都市化的過程中，常因環境惡劣窳陋、體質不良或設計不當，面臨嚴重的公共安全、衛生、交通、治安等問題，卻因產權複雜或缺乏市場誘因，遲遲無法自主辦理更新。再查以往評估勘選政府主導都市更新計畫地區之指標，亦多著重臨近交通場站、發展經濟產業或活化閒置公產等面向，對於上述亟需更新地區，則較少納入「公辦都更」之考量。政府應積極以公權力協助該等地區解決困境，以回應民眾迫切需求，加速其更新事業之推動。

(一) 都市更新的基本目的係為改善窳陋地區，避免都市化的過程中，因都市環境惡化，衝擊居民生活，故於都市更新條例第 6 條明定，有「建築物窳陋且非防火

構造或鄰棟間隔不足」、「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小」、「建築物未符合都市應有之機能」、「居住環境惡劣」等問題，足以影響公共安全、公共交通、公共衛生或社會治安之情形者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區，俾利後續都市更新事業之推展。

(二) 由於都市更新程序繁雜，且涉及高度專業，加上經常面臨產權複雜混亂等問題，一般住戶難以自行整合辦理。除因天然災害或公共工程興建受損，會由政府補助經費委由專業團隊協助辦理更新會外，民間通常借助開發商或代辦機構等都市更新業者推動實施都市更新。惟查目前「民辦都更」之實施情形，都市更新業者對於開發後有利可圖之高房價地區，往往積極介入整合；但對於有急迫更新需求（如窳陋、惡劣、畸零、擁擠、危險、傾頹、朽壞、海砂屋、輻射屋或其他足以妨害人體健康或身家安全之建築或環境）卻不具市場性或開發後售價難以提高之地區，則意興闌珊。致該等地區難以透過都市更新手段解決其所面臨的公共安全、公共交通、公共衛生或社會治安等問題。本院諮詢專家學者即指出，全臺各地皆有都市更新之需求，然而，目前「民辦都更」要有高房價、高地價支撐，都市更新業者才有利可圖，故除臺北市、新北市外，其他直轄市、縣（市）則較難推動。

(三) 儘管內政部營建署自 94 年開始籌劃政府主導的都市更新計畫，惟依該署「政府為主都市更新推動手冊」之「勘選政府主導都市更新計畫地區之評估指標」規範，其更新計畫地區之勘選評估指標多著重臨近交通場站、發展經濟產業或活化閒置公產等面向，對於上述有急迫更新

需求卻難以有效引導開發商或代辦機構介入之地區，則鮮少未納入「公辦都更」之考量。有鑑於此，查政府已於「都市更新發展計畫（104－107年）」中，將公共安全、公共衛生、建築本身及居住機能有疑慮之地區，納入整合型都市更新示範計畫指標評估，作為評選補助地方政府辦理之依據，惟其成效仍有待後續觀察。

(四) 本研究參訪日本都市更新案例中，「阿倍野第二種市街地更新事業案」即為解決因低層木造建築物密集、生活環境惡化等問題，促進土地的高度利用及防災安全等目的，而實施的市街地再開發事業。該案係由市府主導推動，於1976年開始規劃，採分期分區開發方式，迄今已達40年，特重整體規劃，提供充足公共設施，以建構更完善的居住空間。

(五) 綜上，都市更新條例第6條雖規定，地方政府對於有妨害公共安全、衛生、交通、治安之地區，應優先劃定更新地區，俾利加速推動辦理都市更新。然而，有急迫更新需求之地區，或因產權複雜、或因不具市場誘因，經常遲遲無法自主辦理更新。加上以往評估勘選政府主導都市更新計畫地區之指標，多著重臨近交通場站、發展經濟產業或活化閒置公產等面向，對於上述亟需更新地區，反而較少納入「公辦都更」之考量。政府應積極以公權力協助該等地區解決困境，以回應民眾迫切需求，加速其更新事業之推動。

四、「都市更新計畫」係根據都市發展狀況、居民意願、社經關係及人文特色等要件而擬定，為政府推展更新工作及實施者辦理更新事業之指導，其重要性不言可喻。惟按現行都市更新條例規定，並未強制要求訂定「都市更新計畫」，故實務上有部分更新地區未予訂定，以致欠缺計畫指導及整

體考量，不僅更新事業變成「蛙躍式」的點狀發展，難以串聯區域再生效益，亦無法針對人口結構變遷（如高齡化、少子化……），妥為規劃配置相關必要設施。政府應確實檢視實際需要與人口趨勢，於更新計畫中對實質環境進行整體規劃，以發揮都市更新應有機能，建構永續、安全、宜居的友善都市。

(一) 按「直轄市、縣（市）主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估，劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都市更新計畫，表明下列事項，作為擬定都市更新事業計畫之指導：一、更新地區範圍。二、基本目標與策略。三、實質再發展。四、劃定之更新單元或其劃定基準。五、其他應表明事項」，都市更新條例第 5 條規定甚明。揆其立法理由，係因都市快速發展及高度都市化的進程，大量人口、產業進駐，導致都市地區面臨資源過度開發、房價物價高漲及實質環境劣化等問題，進而影響民眾生活權益及社會經濟成長。故地方主管機關於推展都市更新工作時，應就全盤都市發展狀況（如都市機能、環境品質、容受負載力、公共設施服務水準及重要資源分配等），進行調查評估，劃定更新地區，視實際需要分別訂定「都市更新計畫」，並於「都市更新計畫」中，對實質環境做整體的規劃後，訂定適當規模的更新單元之劃定基準，或直接將都市更新地區劃分為多個適當規模的更新單元，統合公、私部門分頭實施都市更新，以兼顧都市更新事業之可行性及整體性。

(二) 查內政部營建署 104 年委外研究⁴¹指出，「都市更新計畫」

⁴¹ 何彥陞（民 104），逢甲大學，「都市更新推動之檢討與建議」委託案總結報告書，內政部營建署委託。

之內容為擬定都市更新事業計畫之指導。倘若沒有「都市更新計畫」，更新地區之劃定即無明確的「基本目標與策略」，此時，該更新地區劃定之目的、欲解決之問題、欲達成之目標、解決問題之策略等將付之闕如，導致更新地區之更新事業無一定之上位「規劃策略」，該更新地區之更新事業無所依循，勢將使更新事業依個案需求而生，而無法達成更新地區整體規劃與再發展之目的。另外，由於沒有「都市更新計畫」，故該更新地區將無「實質再發展」之規範。則該更新地區並無整體之「土地使用、交通系統、公共設施、都市設計及景觀規劃原則等」之規劃與設計，導致該更新地區之發展成為「點狀式」更新、「建物」更新，無法發揮整體再發展之機能；再查內政部營建署「政府為主都市更新推動手冊」更指出，因應「公辦都更」之都市更新案多屬重大建設投資、具政策引導等特性，須於辦理更新前訂定「都市更新計畫」，以供後續更新事業計畫規劃設計上有所依循。

- (三) 惟根據本院諮詢專家學者表示，都市更新事業的公共利益，係立基於特定地區（亦即事業範圍）確實具有實施都市更新事業之必要性，且其事業內容應依循行政之土地利用計畫（如「都市更新計畫」）引導，並得以實現包括更新事業範圍在內廣域社會之共同利益。……由於地方政府未依都市更新條例第 5 條訂定全市性「都市更新計畫」，導致缺乏政策指導，機關間各自為政，造成更新單元零散，欠缺綜合效果。建議地方政府應依都市更新條例第 5 條規定訂定「都市更新計畫」，如此執行都市更新政策方有長期依據及法定基礎，避免流於口號及受主政者或承辦單位變動之影響等語；另有研究⁴²亦提到，實

⁴² 林瑋浩（民 102），論都市更新之法律性質及正當法律程序—以公告實施更新地區及核准

務上由於「都市更新計畫」係依實際需求擬訂，大多數的更新地區並無確實擬訂，自無因應該「都市更新計畫」的「劃定之更新單元或其劃定基準」，也無從視個別更新地區內之不同現況、緩急程度予以劃分更新單元。

(四) 以日本而言，都市計畫體系架構可概分為土地利用、都市設施、市街地開發事業即地區設施予建築改善計畫，而更新事業係屬開發事業的一環。日本都市計畫劃分的「市街化區域」與「市街化調整區域」，相當於我國都市土地與非都市土地區域，分別以都市計畫與區域計畫加以規範的模式。日本之都市計畫並不像我國有主要與細部計畫兩個層次的區分，但為了落實執行都市計畫，對於大規模整體開發地區或必須特別管制景觀、強化防災機能的地區，均要求必須擬訂地區計畫，如「防災街區整備地區計畫」、「沿道地區計畫」、「市街地更新地區計畫」等。

(五) 綜上，「都市更新計畫」係政府推動都市更新政策規劃及因應地區特性所擬訂之整體發展計畫，為擬訂都市更新事業概要及更新事業計畫之依據與指導，其重要性不言而喻。惟按現行都市更新條例規定，並未強制要求訂定「都市更新計畫」，故實務上有部分更新地區未予訂定，以致欠缺計畫指導及整體考量，不僅更新事業變成「蛙躍式」的點狀發展，難以串聯區域再生效益，亦無法針對人口結構變遷（如高齡化、少子化……），妥為規劃配置相關必要設施。政府應確實檢視實際需要與人口趨勢，於更新計畫中對實質環境進行整體規劃，以發揮都市更新應有機能，建構永續、安全、宜居的友善都市。

五、都市更新涉及財產權利重分配，然因程序繁複且具備高度專業性，「都市更新戶」與「都市更新業者」、「政府」之間存有認知落差與資訊不對稱的問題，彼此缺乏互信基礎，加上欠缺公開的「對話平臺」、公正的「協商機制」與政府、法院以外的「監督仲裁機構」，一旦面臨私權糾紛或不同意戶抗爭，往往受到外界質疑，不僅導致都更本質遭到扭曲，亦連帶造成都更難以推展。政府應推動建立可受社會公評的第三方平臺，藉由公開、透明、公正的對談、協商、監督、仲裁，確保都市更新實施過程中，各方權益均受到合理的對待與保障。

- (一) 辦理都市更新主要可概分為 3 個階段，包含「都市更新事業概要」、「都市更新事業計畫」及「都市更新權利變換計畫」，其程序冗長、複雜，且涉及諸多規範與專業（如都計、地政、建管、估價、財務等），大部分都市更新戶並不瞭解，故常須借重都市更新業者，提供人力、專業、技術與資金，協助整合規劃及實施更新事業。
- (二) 由於都市更新涉及財產重分配，對都市更新戶的權益影響甚鉅。然而，因大部分都市更新戶不清楚產權整合情形、不熟悉都更作業程序、不瞭解建造成本、共同負擔、權利變換等估價方式，故與都市更新業者之間存在嚴重的資訊不對稱問題。又因都市更新屬於動態性、多階段的開發事業，辦理期程較長，經常受到社經環境、市場景氣、住宅供需、財務負擔能力及個人預期心理等動態因素影響，加上遇到疑惑時無法獲得及時回應與滿意解答，導致彼此之間容易產生認知落差與信賴危機；再者，都市更新為政府核准之高權行政作為，現行係以合議制方式成立「都市更新及爭議處理審議會」，辦理計畫審議及爭議處理，都市更新戶對於都更內容與權利價值有不服時，只得透過審議核復、行政救濟等機制表達意見，

然因未臻公開透明，加上民眾參與不足，引發都市更新戶或都市更新業者對於政府的疑慮與不信任，以上種種皆導致都市更新推動更加困難。

- (三) 根據本院諮詢專家學者表示，目前都市更新缺乏公正第三方的監督或仲裁，產生爭議難以解套，耗費社會成本。又如「公辦都更」案件時，因兼具地主及審議機關雙重身分，易遭質疑有球員兼裁判之疑慮，如：(1) 共同負擔、更新獎勵、排會順序是否差別待遇；(2) 更新估價、權變選配是否占優勢；(3) 涉及都市計畫變更時，回饋標準不一；(4) 「都市更新及爭議處理審議會」配合公地主需求，要求實施者大幅度變動事業計畫等語。本院 101 內調 0084 號調查案亦指明綦詳：「目前都市更新實施過程，實施者（建商）與都市更新戶發生糾紛之後，固有尋求主管機關協助解決者，但有地方主管機關表示此屬私人財產問題或私權糾紛，乃採取置之不理的態度，任令雙方鴻溝加深（如文林苑都更案）。此等爭議非屬公法上之關係，雙方無法循行政救濟程序辦理，目前缺乏妥適管道以協助解決爭議。問題癥結之一，在於內政部未推動建立有關都市更新私權爭議案件之法院外仲裁機制，由相關專業組成之團體協助評議裁決。……確有必要推動建立真正之非營利專業組織（NGO）參與都市更新，甚至協助政府審核都市更新案件。例如，建立都市更新 NGO 的組織規範，其中成員宜有律師、建築師、估價師、地政士、都市計畫技師及建築業等公會所派之專業人員，由政府認證並接受考核；同時訂定都市更新 NGO 協商之法定程序，以資遵循，使非營利專業組織參與都市更新法制化。」
- (四) 綜上，都市更新之推動與落實，有賴「都市更新戶」、「都市更新業者」、「政府」彼此的信賴合作。惟目前實務執

行上，三者之間存有認知落差與資訊不對稱的問題，以致缺乏互信基礎，加上欠缺公開的「對話平臺」、公正的「協商機制」與政府、法院以外的「監督仲裁機構」，一旦面臨私權糾紛或不同意戶抗爭，往往受到外界質疑，不僅導致都更本質遭到扭曲，亦連帶造成都更難以推展。政府應推動建立可受社會公評的第三方平臺，藉由公開、透明、公正的對談、協商、監督、仲裁，確保都市更新實施過程中，各方權益均受到合理的對待與保障。

六、都市更新係提升國民居住品質及推動都市再發展的重要手段，為國家重點工作之一。然因更新事務繁重複雜，超出政府組織編制負荷，人員流動率偏高，加上更新工作涉及各類專業，卻受限於政府用人職系規定，取才缺乏彈性，難以應付業務所需，致嚴重影響都市更新工作之推動。政府允宜妥適調整都市更新業務組織編制，以因應都市再發展之業務需要，並借助民間專業力量，解決專業人力不足之問題。

(一) 臺灣地區逾 30 年以上的住宅超過三分之一，加上都市化過程中產生的環境劣化、機能衰退問題，以及面臨日益頻繁的災害風險，非透過城市規劃與都市再生手段，難以獲得有效解決。有鑑於此，政府為積極推動都市更新工作，於內政部營建署成立都市更新任務編組，負責都市更新法令研擬與函釋、都市更新政策規劃與推動、「公辦都更」案規劃推動與督導、「民辦都更」案推動與輔導、中央都市更新基金收支保管與投資運用等業務；並於地方政府設置都市更新業務組織編制，負責更新企劃（含都市更新發展研究、更新政策及法令研（修）訂、更新地區與單元劃定、更新計畫擬定與檢討、更新策略規劃之推動與協調、更新基金運用與預算控制、更新事業經

費補助、公共關係及公眾服務)、更新事業(含重建、整建、維護等都市更新事業之擬定、審議、核定、監督管理及輔導)、更新工程(含都市更新事業之監督管制與考核、推動整建維護規劃設計與施工、經管物業執行重建、整建與維護、地區公共環境改善及更新地區環境營造等相關規劃設計及工程施作)、更新經營(含街區活化之策劃、輔導與執行、經管物業之利用與活化、公私合夥策略之推展及社區協力組織之經營)等業務。

(二) 按內政部統計，截至 105 年 6 月底止，全國中央、地方政府辦理都市更新業務之人力共計 315 人，除臺北市政府 126 人、新北市政府 70 人、內政部營建署 33 人、臺中市政府 16 人、桃園市政府 12 人外，其餘 18 個直轄市、縣(市)均不足 10 人，且其中更有 4 個縣(市)僅有 2 人、7 個縣(市)僅有 1 人，相較於英國、日本等重視都市更新發展之國家，我國人力明顯不足；再查目前直轄市、縣(市)政府之法定組織編制，僅有臺北市政府、新北市政府設有專責機關「都市更新處」，基隆市、臺中市、臺南市及新竹市設有專責單位「科」，桃園市及高雄市由都市發展局下住宅發展處辦理都市更新業務，其餘之地方政府則未有專責單位推動都市更新業務。

(三) 據內政部⁴³表示，政府部門辦理都市更新業務面臨之人力問題有下：(1) 編制人員本已不足，加上多兼辦其他業務，人力更顯拮据，難以應付日益增加之都市更新業務量；(2) 因工作量負荷與壓力較大，工作人員流動率較高，影響審議時程，造成「民辦都更」案推動緩慢，更遑論執行「公辦都更」案開發業務；(3) 更新範圍內各公有土地管理機關(構)因缺乏都市更新與開發專業經

⁴³ 內政部 105 年 8 月 2 日內授營更字第 1050811223 號函。

驗與人力，或受限國有財產法等規定，無法自行更新開發或選商投資開發，或因本位主義，造成各部門難以協力合作共同開發及推動都市更新；(4)「公辦都更」案範圍內不乏私有土地夾雜其中，亟待整合私有土地權利關係人之意願始能實施都市更新事業，惟政府機關（構）不像私人公司有靈活的談判籌碼，且政府機關（構）人員具有公務人員身份，亦不便逕行進入社區私下整合協調。另據本院諮詢專家學者表示，都市更新涉及各類專業，惟受限於政府機關現有職系規定，無法彈性用人，致難以滿足業務需要，建議引進民間專業力量，解決下列各階段專業人力不足之問題：(1) 評估階段：提供「公辦都更」主辦機關專業技術諮詢及可行性評估；(2) 招商階段：協助擬具設定招商文件及辦理評選作業，提供議約階段法令諮詢及爭議處理；(3) 執行階段：協助主辦機關進行履約進度管理事宜，協助分回公有廳舍使用的單位進行工程品質監督等語。

(四) 綜上，都市更新係提升國民居住品質及推動都市再發展的重要手段，為國家重點工作之一。然因更新事務繁重複雜，超出政府組織編制負荷，人員流動率偏高，加上更新工作涉及各類專業，卻受限於政府用人職系規定，取才缺乏彈性，難以應付業務所需，致嚴重影響都市更新工作之推動。政府允宜妥適調整都市更新業務組織編制，以因應都市再發展之業務需要，並借助民間專業力量，解決專業人力不足之問題。

七、都市更新條例為政府與民間辦理都市更新之主要法源基礎，在過去的實施過程中，雖已發現若干缺失與不足之處，亟待透過修法方式加以解決，惟迄今仍未能完成修法程序，相關條文增修面向未能確定，或缺失未能改進前，對

於都市更新推動勢將受到重大影響，主管機關允宜加快修法進度。

- (一) 都市更新條例自 87 年 11 月 11 日公布施行後，歷經 8 次修正，最近一次係於 99 年 5 月 12 日修正施行。該條例施行以來，各界對於部分內容尚有許多修正建議，續因 102 年 4 月 26 日司法院釋字第 709 號解釋宣告該條例部分條文違憲失效，內政部為配合政府主導都市更新案之推動，健全並強化政府主導辦理都市更新機制，維護公產權益及解決實務執行爭議，檢討改進權利變換及多數決強制機制，加強資訊公開及民眾參與，以降低更新實施風險，維護民眾權益，俾利都市更新之延續推展，爰擬具該條例修正草案，經行政院 105 年 3 月 2 日送立法院審議，惟未能於上屆立法委員任期內完成修正，依屆期不連續原則，本屆立委不再審議，故行政院於 105 年 3 月 2 日再函請立法院審議。嗣為落實改組後行政院政策及總統政見，前開修正草案業由行政院 105 年 6 月 23 日提案撤回，並經立法院 105 年 7 月 12 日同意撤回，故該條例尚待內政部重新提出修正草案中。
- (二) 另根據司法院釋字第 709 號解釋指出，都市更新條例第 10 條第 1 項有關主管機關核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符。同條第 2 項有關申請核准都市更新事業概要時應具備之同意比率之規定，不符憲法要求之正當行政程序。同條例第 19 條第 3 項前段（該條於 99 年 5 月 12 日修正公布將原第 3 項分列為第 3 項、第 4 項）規定，並未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方

式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要求之正當行政程序。上開規定均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨，相關機關應依該解釋意旨就上開違憲部分，於該解釋公布之日起 1 年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。惟該號解釋公布迄今已逾 1 年期間，涉及之相關條文規定尚未檢討修正、完成立法程序，均已失其效力。

- (三) 內政部為避免立法院未能於期限內完成都市更新條例修法作業，致目前推動中之都市更新案件受違憲條文失效影響，雖已於 103 年 4 月 25 日修正都市更新條例施行細則部分條文規定，並自同年月 26 日起生效；根據司法院釋字第 709 號解釋意旨，針對資訊公開、確保民眾知悉都市更新相關資訊、都市更新事業概要應經適當組織審議、給予民眾適時陳述意見之機會、都市更新事業計畫應經聽證程序及核定之計畫應送達相關當事人等事項，納入都市更新條例施行細則中規定，以使都市更新案均能符合上開解釋所要求之正當行政程序，以保障人民權利。惟有關申請核准事業概要時之同意門檻，仍須經由修法程序始得完成，在尚未完成修法時，欠缺申請核准事業概要之依據。且都市更新條例相關子法，亦需俟立法院審竣都市更新條例修正案後始得進行相關子法修（增）訂。
- (四) 此外，行政機關劃定都市更新地區之原則，都市更新條例第 6 條、第 7 條雖定有明文，然該 2 法條各款之具體認定標準，卻付之闕如。對於未經劃定應實施更新之地

區自行劃定更新單元建築物及地區環境，亦欠缺具體認定標準。地方主管機關為因應實際需要，雖有自行訂定相關評估標準者，但於個案認定上，經法院⁴⁴判決有多項指標不符上開條例第 6 條規定。另上開條例第 6 條、第 7 條規定，因欠缺具體認定標準，恐造成行政機關恣意或怠於劃定更新地區，致實際上無整體性更新必要之地區被劃定，真正需要更新之地區反而未被劃定之虞。本院 101 內調 0084 號調查案即針對內政部多年來未適時檢討規範劃定更新地區或更新單元之具體認定標準及應踐行之程序，任由地方政府自行訂定相關評估標準，致有多項指標規定不符合上開條例第 6 條規定意旨，且發生未經任何具體檢測評估之程序，率爾將不符要件之建築物核准納入更新地區或更新單元，遭行政法院撤銷原處分及駁回上訴之案例，嚴重影響政府形象，予以提出糾正。

(五) 綜上，都市更新條例為政府與民間辦理都市更新之主要法源基礎，在過去的實施過程中，雖已發現若干缺失與不足之處，亟待透過修法方式加以解決，惟迄今仍未能完成修法程序，相關條文增修面向未能確定，或缺失未能改進前，對於都市更新推動勢將受到重大影響，主管機關允宜加快修法進度。

八、都市更新之目的，應確實符合公益性原則，更新事業攸關眾多人民之財產權及居住自由，應具備充分之必要性，因涉及利害關係複雜，容易產生紛爭，推動過程應以人為本，貫徹民眾參與之理念，遵循正當法律程序，以實現更新範圍內與廣域社會之整體利益。

(一) 財產權是憲法保障的基本權利，司法院大法官會議解釋⁴⁵

⁴⁴ 臺北高等行政法院 100 年度訴字第 883 號判決、最高行政法院 101 年度判字第 647 號判決。

⁴⁵ 司法院釋字第 400 號及第 580 號解釋。

更進一步闡明了財產對個人的重要性，社會成員享有充分自由、發展健全的人格及營造有尊嚴的生活，則社會福祉必隨之增進，且確認私有財產制度在憲法上的重要地位，保障私有財產是現行憲法的一項基本價值決定⁴⁶。財產權本質上雖屬自由權，惟仍應負擔社會義務，換言之，在一定條件下國家仍得對財產權加以限制，是為財產權之社會義務性⁴⁷。惟財產的社會義務性內涵，必須由立法者予以形成，且其目的必須係為了公共利益⁴⁸。都市更新涉及人民財產權利至為重大，自應具備公共利益之價值。

(二) 我國都市計畫法於 62 年 9 月 6 日增訂第六章規定舊市區之更新專章，授權直轄市、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⁴⁹。此為都市更新條例的法源基礎，而該條例也明白揭示以「促進公共利益」為其立法之目的⁵⁰。惟該條例自 87 年公布實施後，歷經多次修法，不斷放寬實施都市更新事業之要件及簡化審議程序、降低土地相關權利人之同意門檻，更賦予協議合建方式都市更新事業之實施者，有申請徵收不同意更新事業土地所有權人土地之權利，並強化強制拆遷之期限等。其主要思維僅側重於追求更新事業實施

⁴⁶ 吳庚(民 93)，憲法的解釋與適用，頁 44-46。

⁴⁷ 財產權在 18 世紀市民法治國時代被奉為絕對神聖不可侵犯，此種觀念促使資本主義的極度發展，以致有共產主義的反動。惟現今對財產權之保障並非肯認財產權自由的絕對性，毋寧是在財產權的社會義務性 (Sozialgebundenheit) 下，承認國家的保障義務 (李惠宗(民 91)，憲法要義，頁 255 參照)。

⁴⁸ 同前註，頁 62。

⁴⁹ 都市計畫法第 63 條。

⁵⁰ 都市更新條例第 1 條第 1 項規定：「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，增進公共利益，特制定本條例。」

之簡便（亦即，如何使利於實施者進行其更新事業），卻忽視其修法之結果，對於土地所有權人、居民等之財產權、生存權等權益，乃至公共利益之影響⁵¹。

- (三) 有學者指出：「都市更新事業之實施，其具有公共利益，而得以對於土地私權予以強制之合理依據，乃基於在正當程序下，其事業為多數相關權利人及利害關係人所合意，產生共同利益，並歸結於客觀、合理的土地使用計畫（都市更新事業計畫）之擬定、實施，且其因與都市計畫連結，得以確保都市計畫目標之達成。而為此，於都市更新事業必要性為確認（公共利益之判斷）時，衡量該事業實現何種利益、價值與喪失何種利益主、價值（即實體的公共性），並適切地調和現實對立之利益（即程序的公共性），是為重要。」⁵²此外，都市更新條例所採的所有權人或樓地板總面積的多數決以及強制排除的措施，都是基於絕大多數人的利益等同公益，少數個人則屬私益。殊不知當前通行的法學上見解，公益不是整個社群或其中大部份成員利益的總合，而是『各個成員事實上利益，經由複雜的交互影響過程，所形成理想的整合狀態』。在多元社會須持續的透過公開討論形成共識，而不是由公權力主體片面決定，都市更新建設美好的景觀當然是增進公益，但在過程中社會秩序保障個人利益，也是維護公益的一環⁵³。
- (四) 就憲法關於人民基本權利及自由之保障而言，有關前述都市更新事業應具公共利益之要求，並不因其事業實施者為政府或私人而有區別。惟依現行都市更新條例第 5

⁵¹ 陳立夫（民 100），我國權利變換方式都市更新制度之法理，土地法研究（二），頁 192-193。

⁵² 陳立夫（民 100），我國權利變換方式都市更新制度之法理，土地法研究（二），頁 191。

⁵³ 吳庚（民 101）。要求「公平合理，清新健康」的都市更新—反對臺北市政府粗暴都市更新案。網址：<http://antiurbanbulldozer.wordpress.com/>，105 年 10 月 20 日搜尋。

條、第 6 條、第 7 條及第 11 條，分別規定「都市更新計畫」應表明事項，以及「優先劃定」、「迅行劃定」與「自行劃定」為更新地區之條件，同條例第 22 條則規定實施者將都市更新事業計畫申請直轄市、縣（市）政府核定時，應取得所有權人同意的一定比例。上述「優先劃定」、「迅行劃定」2 種情形，係經政府為公共安全、衛生、交通、治安、災害避免之目的，而劃定應實施更新的地區，或可做為判斷都市更新是否具有公益性之一種準則。惟「自行劃定」之情形，於未經政府劃定應實施更新地區，依同條例第 11 條規定，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，達一定比例同意後，即得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定單元，實施更新事業，就都市整體發展而言，未必具有依法實施更新事業之必要性或急迫性，本質上實具有濃厚之私益目的⁵⁴，未確認事業之公益性，卻強制不同意之權利人參與更新，恐有侵害民眾財產權之虞。

- (五) 此外，現行都市更新事業之實施方式可分為「政府公辦」⁵⁵及「民間自辦」⁵⁶ 2 種。目前實務上皆以「民間自辦」為主。惟民間實施者受限於本身的條件，大多僅能做小規模的「重建」式更新，難以配合都市計畫的規劃，進行整體性的開發與利用，且其所實施之都市更新事業，往往著眼於增加不動產價值、獲得開發利益及追求最大私益為主要目的，與都市更新所欲達成「增進公共利益」之意旨難以契合。本院 101 內調 0084 號調查案即已提出「現行不由政府或公營單位主導都市更新之推動方式，

⁵⁴ 陳立夫（民 95），權利變換方式之都市更新與土地權利人之同意，臺灣本土法學第 88 期，頁 161。

⁵⁵ 都市更新條例第 9 條、第 10 條。

⁵⁶ 都市更新條例第 11 條。

嚴重影響都市更新所標榜之「公共利益原則」之意見，請內政部就其缺失積極檢討，謀求改進。

- (六) 此外，現行實施都市更新所採行的「多數同意」制度，迫使不同意的少數權利人參與更新而重新分配財產權，甚至喪失土地及建築物，以成就多數人的最大幸福，實乃基於多數同意者之利益等同於公共利益，而少數不同意之個人則屬私人利益之理念。然而，與多數決原則不可分離的另一項原則，乃是保障少數利益⁵⁷，故多數決制度的設計亦應兼顧少數人權益的保障。質言之，如果要求納入都市更新實施範圍內之權利人，必須少數服從多數，至少應該在公共利益、正當法律程序、民眾參與及適當合理計畫引導的前提下進行，始符合公平正義。因此，國家基於對人民財產權的積極保護義務，在處理追求私益的「民間自辦」都市更新程序中，仍須負起國家的擔保責任，確保第三人的正當法律程序受到應有保護，始符憲法保障財產權之意旨。
- (七) 綜上，都市更新攸關更新範圍內眾多人民之財產權及居住自由，其事業內容應依循土地利用計畫（「都市計畫」、「都市更新計畫」）引導，確實符合公益性原則，都市更新事業（亦即事業範圍）更應具備充分之必要性，以提高其接受度。又因其利害關係複雜，容易產生紛爭，為促使人民積極參與都市更新，推動過程應以人為本，貫徹民眾參與之理念，遵循正當法律程序，以實現更新範圍內與廣域社會之整體利益。

九、行政院核定之「都市更新產業行動計畫」與「都市更新發展計畫（104—107年）」雖擬定預期達成之績效指標及評估

⁵⁷ 吳庚（民 93），憲法的解釋與適用，頁 44-46。

基準，惟實際執行過程，並無就績效指標進行相關統計數字，與「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」規定，所欲達成之計畫管考機制與成效，顯有落差。尤以「公辦都更」均須具備「公共利益」之要件，與「民辦都更」目的上顯有不同，於績效評估上，允宜加以區別，如能就所欲達成之「公共利益」擬定具體衡量指標，更能彰顯其實施後所達成之具體成效。

(一) 按政府從事績效評估與績效管理之最終目的，是希望能夠透過績效資訊的回饋，引導政府施政作為的調整，提升政府運作的效率與效能。行政院為提升行政效率及服務效能，強化各機關之策略規劃能力及執行力，自 90 年起全面實施中程施政計畫制度，並於 91 年行政院所屬各機關開始納入施政績效評估，建立施政績效管理制度，以促使中央各部會機關積極落實績效評核及管理工作，並結合既有的中程施政計畫、年度施政計畫的績效管理，冀望充分整合各機關的策略規劃、計畫執行及施政成果評估等三大環節，進而全面提升政府行政效能。中長程個案計畫編審作業係由各機關依據國家中長程施政目標、國家整體及前瞻發展需要、機關任務、重要政策、相關法令規定、民意及輿情反映需要、上級指示或會議決定等情事，據以研擬中長程個案計畫，並參酌各機關資源能力，進行內外環境分析及預測，設定具體目標，進行計畫分析，評估財源籌措方式及民間參與之可行性，訂定目標、執行策略及方法、期程與資源需求、預期效果及影響等，報請該機關首長或行政院核定執行；其屬重要政策、跨機關業務需行政院協調或計畫所需經費無法於行政院核定之歲出概算額度範圍內支應者，並應報行政院核定。

(二) 政府為推動都市更新事業，首先於 86 年推出「都市更新

方案」，87年起都市更新條例及相關子法於陸續公（發）布施行。92年總統府召開財經諮詢小組會議，作成應加速推動都市更新之具體決議，依需要擬定相關計畫，經行政院核定。陸續有「94—97年度都市更新示範計畫」、「95年加速推動都市更新方案」、「98—101年都市更新推動計畫」、「都市更新產業行動計畫」、「都市更新發展計畫（104—107年）」相關計畫執行迄今。依據「94至97年都市更新示範計畫」及「95年加速推動都市更新方案」，除由行政院成立都市更新政策小組及推動小組，內政部營建署以任務編組方式成立都市更新組，並分年委託成立都市更新推動辦公室，以建立推動機制外，針對加速政府為主都市更新案之推動，進行「勘選都市更新示範地區」、「辦理都市更新先期規劃」、「辦理優先更新單元之都市計畫變更、都市更新計畫擬定、招商計畫等前置作業」、「辦理優先更新單元整合實施或相關單位招商實施」。「98—101年都市更新推動計畫」中，規劃由內政部會同相關單位於98-101年辦理50處政府為主更新案之招商投資作業，並達成其中20處順利完成招商投資之目標。詢據內政部表示，截至105年6月底止，計有臺鐵南港調車場都市更新案等26案成功招商，刻正實施中。

- (三) 惟按「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」第5點第1項第2款第3目規定，於中長程個案計畫內容應載明該計畫之「績效指標、衡量標準及目標值」。行政院核定之「都市更新產業行動計畫」與「都市更新發展計畫（104—107年）」，亦擬定預期達成之績效指標及評估基準，惟詢據內政部表示，該2計畫於實際執行過程，並無就績效指標進行相關統計數字，而係依該計畫之「預期效果及影響」項下，所擬定之「可量化」與「不可量化」經濟效益，衡量其執行成效，其中「都市更新產業

行動計畫」以政府為主都市更新案之推動，預期「可量化」之經濟效益為：「1.完成 50 處政府為主更新地區先期規劃及前置作業。2.完成 15 處政府為主都市更新案關聯性公共工程關建。3.完成 15 處政府為主都市更新案招商投資」；而「都市更新發展計畫（104—107 年）」以政府為主都市更新案之推動，預期「可量化」之經濟效益則為：「完成政府為主都市更新公告招商 24 案（含中央都市更新基金自行實施 6 案）」。致該 2 計畫所擬之「績效指標、衡量標準及目標值」，在計畫執行之上僅具參考價值，未能發揮實質績效評估作用，縱有「可量化」與「不可量化」經濟效益，亦過於粗略與抽象，與「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」規定，所欲達成之計畫管考機制與成效，顯有落差。

(四) 此外，內政部營建署委託研究之「政府為主都市更新案之推動及 E 化平台網站委託專業服務案」⁵⁸亦指出，目前政府為主之都市更新案推動流程，雖有都市更新諮詢委員會之評估機制，但其功能僅限於更新規劃可行性之先期評估。整體專案管理仍欠缺後端計畫實施與整合等績效評估，故無法掌握個別都更案推動對於地方發展之實質貢獻，更無法確保未來都市更新事業之實施成敗，為避免資源濫用及經驗累積之必要性，建議儘速研擬都市更新績效評估機制，做為都市更新推動辦公室後續協助推動政府為主之都市更新個案審核基準。

(五) 綜上，政府為主之都市更新案件，均須具備「公共利益」之要件，與民間辦理之都市更新案件，目的上顯有不同，於績效評估上，允宜加以區別，如能就所欲達成之「公

⁵⁸ 社團法人臺灣都市再生學會（民 98），政府為主都市更新案之推動及 E 化平台網站委託專業服務案，內政部營建署委託研究。

共利益」擬定具體衡量指標，更能彰顯其實施後所達成之具體成效。

十、「公辦都更」具有強大公益性，一般而言，規模亦較「民辦都更」為大，且都市更新程序複雜且漫長，又涉及私人財產權益鉅大，政府允應針對「公辦都更」之各種實施方式，分別建立標準作業程序，並就各類招商模式中，包含權利金、共同投資人、分期分區權利變換、設定地上權及標售等名詞，以及公開評選或履約期間產生爭議之處理，儘速訂定明確規範，俾利執行。

(一) 按「公辦都更」及「民辦都更」除僅都市更新條例第 9 條至第 11 條區分不同之實施主體及第 22 條適用之同意比例外，對於其他事項並無差異，已如前述。又依都市更新條例第 9 條規定，政府得自行實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構、同意其他機關（構）為實施者，實施都市更新事業。故「公辦都更」雖係政府主導之都市更新案件，惟其實施方式，則可分為「主管機關自行實施」、「主管機關經公開評選程序委託實施者實施」，或由「主管機關同意其他機關（構）為實施者」3 種類型。另依該條例施行細則第 5 條之 1 規定，「主管機關經公開評選程序委託實施者實施」，得委任所屬機關、委託其他機關或公營事業機構辦理，委託作業內容應包括公開評選、議約、簽約、履約執行及其他有關事項。至於公開評選程序，得準用促進民間參與公共建設法有關申請及審核程序之規定。然而，在「主管機關同意其他機關（構）為實施者」之情形，是行政機關之間彼此同意，在決定實施者的階段不涉及「招商」或與民間廠商間之權利義務關係，只有在後續為了規劃、興建等需求發包時，才有依政府採購法勞務採購或工程採購相關

規定招標的問題；而在「主管機關自行實施」時，因民間都市更新案件素有尋求提供資金的投資廠商參與的情形，為加速政府為主的都市更新案件推動，自有參採此等作法的價值，而在現行法下，因實施者仍為政府機關，其選擇此等投資廠商，原則上應依據政府採購法辦理。而「公辦都更」之實施者雖有上述 3 種類型，惟均可選擇以「權利變換」、「設定地上權」、「附款式標售」等方式推動⁵⁹。

(二) 內政部營建署曾參酌實際執行經驗與促進民間參與公共建設法有關申請及審核程序，將「主管機關經公開評選程序委託實施者實施」所定公開評選程序，歸納為「各級主管機關選定優先辦理更新地區」、「都市更新先期規劃」、「都市更新計畫、都市計畫之擬定、變更」、「公開評選委託更新事業機構」、「議約及正式簽約」、「研擬事業計畫草案」、「政府協助事項」、「更新事業計畫申請報核」、「都市更新事業實施」等流程，供相關主管機關參考，該評選流程得視個案調整，可提早辦理，或延至更新事業計畫審議通過後始辦理⁶⁰。該署並撰擬「政府為主都市更新推動手冊」說明案件規劃階段注意事項，並搭配「政府為主都市更新招商手冊」，針對不同選商模式之各階段應注意事項加以介紹，以協助主辦機關於招商階段之準備作業，並提供招商文件及契約範本，作為各主辦機關後續招商之依循原則，招商個案如無特殊原因，則應參照招商手冊之招標文件內容辦理招商作業。

(三) 據內政部表示，該部迄今運用中央都市更新基金補助或

⁵⁹ 「公辦都更」依土地產權狀態、地上物拆遷難易程度及是否具備特殊目的之都市機能等特性，分為 4 類招商推動模式，分別為單一階段權利變換（適用於產權單純者）、二階段權利變換（適用於產權複雜者）、設定地上權及標售。

⁶⁰ 內政部營建署（民 97），都市更新作業手冊，頁 4-1-4-7。

投資位於水岸、港灣、鐵路、捷運場站及都市舊城區之都市更新示範地區總計 235 處，進行先期規劃、擬定都市更新計畫、都市計畫變更、招商計畫。全國 22 直轄市、縣（市）政府已補助與協助推動至少 1 處公辦都更示範計畫。依該部統計，截至 105 年 6 月底止，成功招商者計有 26 案，刻正實施中；另機關自行實施者計有嘉義市火車站附近地區都市更新示範計畫及南港高鐵沿線地區更新示範計畫等 10 案；另有 27 處更新地區刻正進行都市更新可行性評估之先期規劃作業、63 處辦理招商前置作業、32 處招商實施中。由上述統計資料觀察，現行「公辦都更」仍以「主管機關經公開評選程序委託實施者實施」為主要類型。惟依行政院核定之「都市更新發展計畫（104—107 年）」所載，截至 102 年 12 月底止辦理案件中，即有基隆火車站暨西二西三碼頭都市更新案（第一期）等 14 處招商流標，該計畫並針對「公辦都更」之執行，提出「公辦都市更新案未建立招商規範，招商作業目前並無專法規範，應檢討修訂相關法令以符合目前執行所需。政府為主都市更新案辦理招商作業，目前執行狀況均有公告招商更新案流標之情況，應研議如何改善以增加廠商投資意願」之檢討意見。

- (四) 又按「公辦都更」具有強大公益性，一般而言，規模亦較「民辦都更」為大，政府如採「主管機關自行實施」方式，則需自行規劃興建階段相關作業事項，包含都市更新事業計畫（及權利變換計畫）之擬訂及報核、配合辦理都市設計、都市計畫、交通影響評估及環境影響評估等相關審議程序，拆遷補償作業、工程施工及產權登記等，即政府需扮演開發商角色，全程主導規劃設計、產權整合、權益分配、財務管理、審議招商、拆除興建、完工配售，到物業管理的所有過程，顯難以勝任；若政

府自行實施第一階段都市更新事業計畫暨權利變換計畫，則需委託規劃顧問擬訂相關計畫書圖或委託規劃興建，其他採評選廠商方式辦理，則政府與廠商之間權益如何分配，則須視廠商投入之階段與事業規模而加以區分；若採「主管機關經公開評選程序委託實施者實施」方式，則須考量如何確保「公辦都更」目的之達成，以及「都市更新戶」與「公開評選實施者」、「政府」三者之間的權利義務均衡。

- (五) 綜上，都市更新程序複雜且漫長，又涉及私人財產權益鉅大，政府允應針對「公辦都更」之各種實施方式，分別建立標準作業程序，並就各類招商模式中，包含權利金、共同投資人、分期分區權利變換、設定地上權及標售等，以及公開評選或履約期間產生爭議之處理，儘速訂定明確規範，俾利執行。

十一、現行「民辦都更」、「公辦都更」均需仰賴「都市更新業者」參與或協助，始得順利完成。惟業者良莠不齊，難以得知其服務水準、專業程度或是誠信，政府允應研擬適度監督管理機制。

- (一) 目前都市更新實施方式，實務上雖以「民辦都更」為原則、「公辦都更」為例外，然「公辦都更」亦採「主管機關經公開評選程序委託實施者實施」為大宗，即無論「民辦都更」、「公辦都更」均需仰賴「都市更新業者」參與或協助，始得順利完成。惟辦理都市更新業務，除涉及都市計畫變更外，也包含不動產之權利變換、工程建築、金融與財務管理等相關專門知識，「都市更新業者」須具有相當專業知識與經驗，並熟稔各項程序與法規，以及溝通技巧，才能於更新過程中與「都市更新戶」、「政府」進行良好溝通，俾使更新事業順利進行，避免紛爭發生。

因此，做為「都市更新業者」須具備一定之專業知能。

- (二) 政府「都市更新產業行動計畫（修正案）」之執行策略及方法中，提及「輔導建築經理公司、物業管理公司轉型或輔導成立都市更新代辦實施機構」，借重建築經理公司與物業管理公司等產業之專業，輔導其轉型或成立都市更新代辦實施機構，辦理都市更新重建、整建與維護等業務。住戶選擇以自主更新辦理時，於成立都市更新會後，得委託代辦實施機構協助統籌辦理提送都市更新事業計畫或權利變換計畫報核、評選營造公司、工程專案管理及完工結算等事宜，透過專業團隊協助，增加都市更新案執行可行性，上述之代辦實施機構即屬「都市更新業者」。惟於接續之「都市更新發展計畫(104-107年)」中，針對「都市更新產業行動計畫（修正案）」有關輔導民間辦理都市更新案件之執行情形進行檢討，即指出「都市更新缺乏相關整合、規劃專業技術等人力」，主要原因為目前都市更新除了因天然災害或公共工程興建受損，政府將補助經費由專業團隊協助辦理更新會之外，一般住戶無法整合住戶意見並辦理都市更新，因此需借助代辦機構之專業，推動辦理都市更新。惟代辦機構良莠不齊，一般民眾難以得知其服務水準、專業程度或是誠信，故如何監督管理代辦機構實為重要。惟該計畫之執行策略及方法中，並未提出監督管理代辦機構之實際做法⁶¹。
- (三) 以本研究參訪之日本制度為例，該國為順應全國各地擴

⁶¹ 該計畫針對鼓勵民間整合更新實施，雖提出「補助地方政府成立都市更新輔導團，依據政府採購法規定，遴選具備都市更新事務專業之團隊，包括相關公會、公司、學校等，協助辦理都市更新業務、輔導社區住戶進行意願整合、人才培訓或法令諮詢」、「培訓都市更新專業整合、規劃人才：中央及地方政府舉辦都市更新法令講習、實務工作坊等，培訓都市更新專業人才及加強一般住戶對於都市更新之認知，使更新事業推動順利；協調各大專院校開設都市更新相關課程，培訓都市更新專業人才」等執行策略及方法，惟並無監督管理機制。

大推動都市再生的需要，以及滿足市街地再生事業增進都市機能的要求，迫切需要專業人員的參與。此外，基於權利關係調整的重要性及困難度考量，亦必須有專門技術人員參與。因此，為了培育具有一定水準之知識與技術的專業人員，並求技術水準能不斷向上提升，乃設置「都市再開發規劃師」之制度，並核定由「社團法人都市更新推動者協會」（Urban Renewal Coordinator Association, URCA）擔任其資格審查認證機構。此種資格認證制度，係借由都市再生事業相關知識、技術之提升，促進再生事業的順利推動，達到都市秩序健全發展的目的。「都市再開發規劃師」之知識技術認定範圍包括：都市再生事業有關之企劃、事業計畫擬訂、權利調整等專業知識與技術，且需經由考試合格登錄後，才能成為更新規劃師，執行都市再生事業，值得借鏡。

- (四) 綜上，現行「民辦都更」、「公辦都更」均需仰賴「都市更新業者」參與或協助，始得順利完成。惟業者良莠不齊，難以得知其服務水準、專業程度或是誠信，政府允應研擬適度監督管理機制。

十二、「公辦都更」雖可彌補「民辦都更」之不足，然目前我國「公辦都更」並無明確法律定義，復因都市更新型態、執行、獎勵欠缺多元價值，難以因應各種都更問題，加上政府在更新實施過程中身兼多重角色，可能因此產生矛盾與衝突，造成「公辦都更」執行面臨質疑與挑戰。政府允應界定「公辦都更」之法律定義，並研擬「多元都更」模式與方案，以滿足社會多元價值與需求，俾能全面、永續推動都市更新之工作。

- (一) 為突破都市更新面臨長期窒礙難行的困境，臺北市政府於 105 年 3 月 22 日市政會議通過臺北市公辦都市更新實

施辦法，並於 3 月底發布施行。據臺北市政府表示，該市「公辦都更」分為 4 種類型，包括（1）全程型：即由政府主導大規模都更的標準作業程序，如大區塊型的「都更 8+2 旗艦計畫」；（2）半程型：即基於公共利益、公安及緊急危難處理要件，包括「民辦都更」若無法推展，得申請由市府受理轉軌為公辦的機制；（3）諮詢輔導：如輔導海砂屋等災損建物都更重建；（4）代拆型：如永春都更案，若實施者願撤回，且住戶同意願意轉成「公辦都更」，另經市府審議是否符合公共利益等要件，再組專案小組決議，但無法評估時程。至於是否由市府或實施者來代拆將可討論⁶²。

- （二）惟根據內政部說明⁶³：「公辦都更」與「民辦都更」之用語，均非我國都市更新相關法令用語，僅係推動實務上依實施主體而採不同之說法。依都市更新事業實施主體之不同，採都市更新條例第 9 條規定，由直轄市、縣（市）主管機關自行實施、同意其他機關（構）實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構實施者，即本研究所稱「公辦都更」；採都市更新條例第 10 條或第 11 條規定，由土地及合法建築物所有權人自行組織更新團體或委託都市更新事業機構實施者，即本研究所稱「民辦都更」等語。也因如此，民間出現「凡不符合都市更新條例第 9 條規定所定要件的情形，都是『違法公辦都更』」的質疑。本院諮詢專家學者也表示，政府應先釐清何謂「公辦都更」？是由政府扮演開發商角色，全程主導規劃設計、產權整合、權益分配、財務管理、審議招商、拆除興建、

⁶² 蘋果即時新聞（民 105 年 3 月 22 日），北市通過北市公辦都更實施辦法，3 月底實施。網址：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160322/821582/>，105 年 4 月 20 日搜尋。

⁶³ 內政部 105 年 8 月 2 日內授營更字第 1050811223 號函。

完工配售，到物業管理的所有過程；抑或僅是主導其中關鍵的產權整合與權益分配，其他採委託方式辦理。質言之，都更程序複雜且漫長，又涉及私人財產權爭議，如政府既擔任實施者，也扮演協商、審議、仲裁者，將發生角色矛盾與立場衝突，故公辦都更的法律定義與工作內容須審慎釐清。

- (三) 再從以往都市更新推動情形觀之，無論「公辦都更」或「民辦都更」，皆著重「基地再開發」模式，難以達成都市永續發展。加上多以委託都市更新事業機構方式實施，缺少民眾參與、社區自主及在地關懷，且經常與文資保存、科技文化、健康樂活脫鉤，致難以滿足社會多元價值與需求。本院諮詢專家學者即指出，「民辦都更」除建商作為實施者進行都更外，尚包括地主自力更新、專業者或營造商作為代理實施者、NGO 作為實施者都更、公私合辦都更等方式，未必不如「公辦都更」模式。由於都市更新涉及私人財產權及其價值觀，政府應提供「多元都更」模式，以滿足不同地主多元價值之選擇，包括公、私多元的實施者、不同面積大小的的多元都更規模、拆除與整建和維護的多元都更方式組合等，如此才可能全面實踐都市更新，不致淪為理想的口號。
- (四) 此外，內政部營建署 98 年成果報告即已提出都市更新應朝向強化地域成長、確保地域生活基盤、創造低碳社會，從「高度利用與都市機能更新」逐漸轉變為「塑造具獨特風格的都市景觀與永續的社區發展的推動觀念，以及建構具彈性的都市更新事業推動機制，使民間企業有多元化的參與投資方式之推動策略，並彈性運用各種都市開發手法推動都市再生⁶⁴。在獎勵方面，近日政府為加速

⁶⁴ 98 年度經濟部台日技術合作計畫-「日本市街地再開發事業政府引進民間投資開發機制」

推動老舊住宅都市更新，更擬透過容積獎勵、租稅減免以及簡便程序來增加誘因，其中將依不同基地大小，提供維持原容積、1.15 倍，以及最高 1.3 倍的容積獎勵⁶⁵。

(五) 綜上，「公辦都更」雖可彌補「民辦都更」之不足，然目前我國「公辦都更」並無明確法律定義，復因都市更新型態、執行、獎勵欠缺多元價值，難以因應各種都更問題，加上政府在更新實施過程中身兼多重角色，可能因此產生矛盾與衝突，造成「公辦都更」執行面臨質疑與挑戰。政府允應界定「公辦都更」之法律定義，並研擬「多元都更」模式與方案，以滿足社會多元價值與需求，俾能全面、永續推動都市更新之工作。

十三、建議：本專案調查研究報告，函送行政院暨內政部參處見復。

調查研究委員：仇桂美
王美玉
蔡培村

中華民國 105 年 12 月 1 日

專題講座成果報告，主辦機關：內政部營建署，頁 69-70。

⁶⁵ 蘋果日報（105 年 12 月 1 日），A12 版。

附錄一、國內案例實地履勘情形



圖 38 基隆火車站都市更新案



圖 39 臺北市南港高鐵沿線都更案



圖 40 南機場一二三期整宅都更案



圖 41 永和大陳義胞地區都更案



圖 42 臺鐵高雄港站地區都更案



圖 43 嘉義火車站地區都更案



附錄二、國外案例實地履勘情形



圖 44 南小岩七丁目西地區第一種市街地再開發事業案



圖 45 東京虎之門 HILLS 街區再開發事業案



圖 46 東京神谷町站 ARK HILLS 仙石山森更新事業案



圖 47 南池袋二丁目 A 地區更新事業案



圖 48 大阪新梅田城地區更新事業案



圖 49 大阪梅田車站北側地區更新事業案



圖 50 阿倍野第二種市街地更新事業案

國家圖書館出版品預行編目資料

政府主導辦理都市更新成效之檢討專案調查研究報告
／監察院編著. -- 初版. -- 臺北市：監察院, 民 106.03
面； 公分
ISBN 978-986-05-1800-9 (平裝)

1.都市更新 2.施政報告

445.1

106001185

政府主導辦理都市更新成效之檢討專案調查研究報告

編著者：監察院

發行人：張博雅

出版者：監察院

地址：臺北市忠孝東路 1 段 2 號

電話：(02)2341-3183

網址：www.cy.gov.tw

監察院檢舉專用信箱：台北郵政 8-168 號信箱

傳真：(02)2341-0324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02)2341-3183 轉 539 (02)2356-6598

傳真：(02)2357-9670

展售處：五南文化廣場 臺中市中山路 6 號 (04)2226-0330

國家書店松江門市 臺北市松江路 209 號 1 樓 (02)2518-0207

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：科藝彩色製版印刷有限公司

地址：台北市萬華區大理街 157 號 3 樓之 2

電話：(02) 2302-0406

中華民國 106 年 3 月初版

定價：新臺幣 260 元整

ISBN: 978-986-05-1800-9

GPN: 1010600167

著作權管理訊息：監察院

本書保留所有權利。欲利用本書全部或部分內容者，須徵求監察院同意或書面授權。

請洽監察院內政及少數民族委員會（電話：2341-3183）。