

都市更新政策推動之影響因素

黃健銘

淡江大學財務金融學系副教授

陳暉婷

淡江大學財務金融學系博士候選人

壹、概述

我國位於環太平洋地震帶區域，在歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊高頻擠壓活動與多斷層地質構造的特性¹，導致臺灣發生多起嚴重的地震災害，自1999年9月21日集集大地震起，過去近十年間，發生芮氏規模6級以上地震，如2016年2月6日高雄美濃地震、2018年2月6日花蓮秀林地震、2022年9月18日臺東池上地震等，到令全臺居民陷入高度恐慌的2024年4月3日芮氏規模7.2級花蓮壽豐地震，於震後更達近千起的餘震影響，造成百姓生命危害與財產損失，再次讓百姓重視到都市更新與危險老舊住宅重建的重要性。事實上，自1998年起，我國行政院已制定公布了「都市更新條例」和2006年1月25日核定「加速推動都市更新方案」，另一方面，內政部則在1999年訂定「都市更新建築容積獎勵辦法」與「都市更新條例施行細則」，這些政策與作業辦法相關條例，皆為都市土地計畫再開發利用奠定基礎，希望能有效改善都市使用的空間與極大化居民公共利益，朝向改善都市生活品質與提高防災機能的目標發展。另一方面，2015年行政院公布的都市更新發展

計畫（104-107）與2018年、行政院都市更新發展計畫（108-111年），指出2015年至2025年全球城市風險指標，臺北十年內可能出現45%國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）災害風險損失，加上內政部不動產資訊平臺統計數據可知，全國住宅總量至2026年止，屋齡超過三十年以上的戶數高達597萬戶。²在臺灣的總人口約為23,95萬人中，臺北市與新北市總人口更佔有664萬人，因此在人口稠密、建築物間距過於狹窄下，顯現雙北市私有老舊建築物的耐震強度疑慮。

雖然臺灣都市更新條例通過已有二十多年之久，經歷都更法令頒布、設置國家災害防救科技中心（NCDR）、完備災後重建措施，政府積極推動更新計畫政策、大法官釋憲及都更修法，促使臺灣都市更新發展逐步蛻變和永續轉型。在了解都市更新發展前，應先了解全國國土計畫的目的，國家永續發展的理念在於維護國土秩序與國土功能分區的劃設，健全土地使用許可制度和國土合理使用，以落實國家永續發展的理念，因此對於全球永續發展意識抬頭，全國《國土計畫法》已於民國105年5月1日施行，歷經兩年規劃與審議，民國107年5月1日核定全國國土計畫，主要土地使用制度六大

¹ 臺灣處於歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊之下屬板塊，並具有隱沒帶內部型地震與隱沒帶界面型地震及33條斷層（Hubbard and Bradley, 2024）。當菲律賓海板塊與歐亞板塊接壤處存在一個板塊向另一板塊下方俯衝時。

² 資料來源取自於行政院都市更新發展計畫報告書。

變革包括加強國土保育保安、加強農地維護管理、輔導農地違規工廠轉型、推動鄉村地區整體規劃、強化地方主導空間計畫、尊重原民傳統文化等，以有效因應氣候變遷趨勢、確保國土安全和促進資源與產業之有效配置。因此，內政部國土管理署城鄉發展分署國土規劃提供全國土地使用分區資訊，包括都市計畫、非都市土地及國家公園使用分區，明確說明土地規劃用途、限制條件、環境敏感度等資訊，在地方政府規劃都市之土地使用分區，透過都市計畫劃定與分區管制，可有效了解不同分區之生活機能。在住宅使用分區方面，可分類為住一至住四等四種住宅使用分區，並針對不同使用分區設有不同基準容積率，分類如下：

- 一、第一種住宅區：主要防止非住宅使用，以維護最高實質居住環境、最低人口密度與建築密度目標，專供建築獨立或雙併住宅為主。
- 二、第二種住宅區：防止工業與稍具規模商業使用，具有較高實質居住環境、中等人口密度與建築密度，供設置各式住宅及日常用品零售業或服務業等使用。
- 三、第二之一種住宅區、第二之二種住宅區：具有面臨較寬道路、臨接或面前道路對側有公園、廣場、綠地和河川，透過都市計畫程序劃定，容積率得酌予提高。
- 四、第三種住宅區：防止工業與稍具規模商業使用，以維護中等實質居住環境、稍高人口密度與建築密度為主，可供設置住宅及一般零售業。
- 五、第三之一種住宅區、第三之二種住宅區：面臨較寬道路、臨接或面前道路對側有公園、廣場、綠地和河川等，透過都市計畫程序劃定，容積率得酌予提高。
- 六、第四種住宅區：防止大規模工業與商業等

使用，維護基本實質居住環境水準，供設置住宅及公害最輕微輕工業與一般零售業。

七、第四之一種住宅區：面臨較寬道路、臨接或面前道路對側有公園、廣場、綠地與河川等，透過都市計畫程序劃定，容積率得酌予提高。

由上述可知，國土規劃中都市計畫土地使用分區，決定了不同住宅種類的用途和管制程度，也設置不同的基準容積程度，同時考量我國六都多為屋齡高達三十年以上建築物，加上老齡化人口結構快速成長，特別是臺北市和新北市更是普遍為五層樓以下且無電梯設備之公寓建築物，因此雙北成為都市更新重點區域，這些老舊住宅不僅造成生活機能不佳和公共設施不足外，建築物本身耐震能力也不足，造成百姓生命安全與財產保護之問題，因此都市更新發展已成為國人必須全力支持和共同加速推動政策施行的責任。

貳、都更劃定、門檻條件與價值評估

在確立土地使用分區之都市計畫區後，都市更新區域則由直轄市、縣（市）主管機關或內政部進一步辦理劃定，作為都市更新事業計畫的初步工作，依據都市更新條例第5、6、7條都市更新區域劃定種類可分為一般劃定、優先劃定和迅行劃定三種方式：一般劃定，係由直轄市、縣（市）主管機關應就都市發展狀況、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；優先劃定，由直轄市、縣（市）主管機關考量建築物本身、排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公

共交通或公共安全，得優先劃定或變更爲更新地區，若具有歷史、文化、藝術、科學和紀念價值等須辦理保存維護時，亦得優先劃定；最後，迅行劃定則爲因應戰爭、天災或其他重大事變遭受損壞時，受到主管機關限時災後復原及事前配合中央或地方重大興建，可由直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，迅行劃定更新地區，並視實際需要擬訂或變更都市更新計畫。若爲都市計畫指定劃定時，則代表地方政府對於窳陋或髒亂地區就細部計畫劃定更新地區。

一般而言，由於推動都市更新的時程較長，普遍爲3年至15年間，且對於不同劃定方式亦設有不同門檻條件，如表1所示，造成都更事業計畫推動困難，特別進行法定審查程序過程中，對於所有權人更新前的權利價值比例基準評估，決定了更新價值總銷售額的選配金額，由於不動產估價考量因素眾多，以總體經濟因素而言，房地價值受到房地產市場及物價波動所影響，因此評價基準日當時的價格，將

影響所有權人在更新後權利變換的選配價值。當房地產市場處於低迷狀態、高工資和物價成本時，建造完的成本，所有權人所須支付的共同負擔比費用，將會削減選配後的價值，也打退了許多原有意願進行都市更新重建的住戶念頭。據此，更新前價值評估與工程相關費用分攤比重，成爲了都更事業首要推動的困境。由此可知，當所有權人決定進行重建型都更時，除了更新前房地價值估價繁瑣和成本計算外，依據實施方式可區分爲協議合建與權利變換兩類，主要差異可以分述如表2所述。大致可由表中內容得知，協議合建下所有權人合建後能取得的選配價值，以契約所協議內容和建設公司比例分回。有別於協議合建，權利變換方式是以更新前估價的價值比例爲選配基準，於更新後之總銷售額扣除共同負擔比後，對剩餘價值進行選配，所有權人更新前價值扣除相關費用後的價值，若與更新後選配到的房地（含車位）價值存在差異，則進行差額價金找補。³有鑑於此，對於推動都更事業單位，從住戶意

表 1 都市更新計畫門檻條件彙整表

計畫程序	都更條例依據		私有人數		私有面積	
			土地	合法建築	土地	合法建築
事業計畫	第 24 條		依土地建物騰本登記總值—公有地權屬			
	第 22 條	更新單元	門檻條件 > 1/2			
	第 37 條 權利變換	非更新劃定	門檻條件 > 4/5			
		更新劃定區	一般劃定、優先劃定：門檻條件 > 1/2			
			迅行劃定：門檻條件 > 1/2			
協議合建	第 43 條	更新單元	自行劃定：門檻條件 > 4/5			
		例外單元	門檻條件面積 > 9/10			
		更新單元	門檻條件面積 > 4/5			
部份協議權變	第 44 條	更新單元	未達成協議得採權利變換方式進行			

附註：資料來源由本研究自行整理。

³ 共同負擔比的費用，包括重建工程相關費用、公共設施相關興建費用、申請建築容積獎勵所需成本、容積多轉費、建築師設計費用、規劃顧問費用、估價師費用、測量費用、其他簽證費、拆遷補償安置費用、貸款利息、稅捐及行政管理費用等。

表 2 都市更新計畫權利變換與協議合建差異表

說明	權利變換	協議合建
實施對象	都更事業股份有限公司	所有權人自主更新會
門檻條件	多數人同意比例	所有人同意
分配方式	以估價後計算權利價值比例計算成本負擔和應分配房地價值	雙方按契約約定方式分配
辦理程序	都更事業計畫及權利變換計畫核定後申請建照	都更事業計畫核定申請建照
房地分配	扣除共同負擔比後，所有權人與實施者按權利價值比例選配	扣除更新費用後，所有權人分配全部價值
資金來源	由實施者進行資金籌措	由更新會籌措，政府部份補助

附註：資料來源由本研究自行整理。

願整合、估價及權利價值計算、自（公）辦公聽會、專案審議會、聽證會、權利變換計畫核定到執行與驗收，實屬需要結合政府、所有權人、民間專業機構和金融機構等多方協力合作，方為提升都市更新和危險老舊建築物重建的執行效率與效益。

參、影響不動產價格的個別因素

藉由上面論述可知，都更單位更新前的價值評估、更新後銷售額估價是主要關鍵影響因素，大致可歸類為幾點分析：首先，為道路交通條件，更新單位面臨的主要道路寬度和道路種類，均會影響建築面積大小、樓層數量，以臺北市都市更新單元規劃設計獎勵容積評定標準第2條內容：「基地沿街面均留設二公尺以上供人行走之地面道路或騎樓。其中，面臨同一條都市計畫道路留設供人行走之地面道路，或騎樓各部分淨寬度應均在二公尺以上且具延續性，始得申請獎勵。留設之人行步道，淨寬度在六公尺以下部分（含依法或都市計畫書規定留設供人行走之地面道路或騎樓），給予百分

之百之獎勵，超過六公尺部分，不予獎勵。」對此，倘若所有權人總基地面積過小時，建蔽率將受到顯著的影響。而道路種類則區分為計劃道路、既成道路、私設道路。計劃道路可清楚由都市計畫圖和地籍圖中查得為公共設施保留用地，但既成道路則為路人走久了，就自然而然為路，因此土地所有權人必須開放給大眾通行，特別注意的是該項並未納入都市計畫之公共設施保留用地，與私設道路相同，均非公共設施保留用地，僅待都市計畫道路用地徵收，時程無法估算且行情波動高。相對於有位於都市計畫範圍內的私有既成道路且為公共設施保留地時，則可向縣市政府申請土地贈與政府，並將土地發展權移轉到其他建地土地，即所謂的「容積移轉」。

第二項目為公共設施條件，包括交通便利性、鄰近生活市場、文教設施與服務性設施，最後是鄰近公園、綠地及廣場程度，在交通便利性方面，接近捷運車站、公車站距離與週邊停車場，隨著捷運環線建置，公車動線網稠密，雙北市的交通便利性十分完善，但仍舊受到鄰近十分鐘行走路程左右所限制，同時現代都會生活圈之停車需求仍高，若不動產座落於交通不便或是停車場設立不足時，將會減少該

建物的銷售價格。在文教設施與服務性設施方面，對於郵局、金融機構和醫院等服務性設施亦為影響不動產價格因素，隨著老齡化人口結構來臨，接近醫院的程度、文教設施距離，都成為每個人在購置住宅不動產時的考量因素之一，小孩學區、健檢與照護便利程度等，讓許多家庭對購買偏好產生改變，希望屬地在自己所偏好的學區和醫療院所，這也提高了不動產需求程度。此外，在週邊環境條件的考量上，嫌惡設施如污水處理場、大型公用事業機構、地方文化宮廟鄰近距離則是會讓建物價格下滑。

為了達到永續城市的發展目標，近年新建不動產大樓普遍具有綠建築、智慧建築的合格標章，依據財團法人臺灣建築中心分級，綠建築由高至低，劃分為鑽石級、黃金級、銀級、銅級、合格級，以九大指標項目進行評分分級核心目標為環境保護、節約資源和生活兼具健康舒適的建築設計理念，期以降低建築對環境的負面影響，提升永續城市之建築物的可持續性。透過使用高效能的能源系統，如太陽能板和節能發電系統等，及追求高效隔熱與通風系統設計，降低冷暖氣使用需求，進而減少對化石燃料的使用程度。此外，對於資源有效利用鼓勵使用再生或回收材料，提高水資源利用效率，如雨水收集系統、節水設備等，減少對自然資源的過度開採，而近年較受到百姓所重視的是室內環境品質，偏好於自然採光與自然通風設計，使用低揮發性有機化合物的建材，減少對人體健康的影響，提高室內空氣品質和舒適度，雖然建造成本相對傳統建築成本高出許多，但全球永續發展和健康意識抬頭，已慢慢成為現代人購屋基本需求，目前以雙北為例，

在土地和生態保護上，傾向於利用既有城市用地，管制綠化空間設計面積，如空中花園、垂直綠化等，避免對自然生態系統的破壞、提升生物多樣性和城市景觀。若取得候選綠建築證書時，最高獎勵容積為基準容積百分之十，以第三種住宅使用分區為例，建蔽率為45%、基準容積率為225%，得以獲取容積百分之十之獎勵，也大幅提升都市更新後價值。⁴

此外，有別於綠建築指標，智慧建築主要是導入資訊技術和自動化控制系統，應用於建築物內部，以提高整體建築物使用效率、生活舒適度和社區安全性。透過智能管理系統、中央控制系統、智能消防系統，如物聯網（Internet of Things, IoT）技術，實現建築物內相關系統互聯、互通的管理模式，智能化能源管理系統，根據需求調節能源使用，實現能源節約和減少碳排放量的目標。其中，智能電表和能源監測設備，更能結合手機應用程式進行實時監控和分析能源消耗情況，優化資源使用，如照明設備、暖通空調、安全與防災等。其他智能化系統如智能安防系統、智能環境控制系統、智能健康監測設備，則著重在實時監控災害發生，包括人臉識別、視頻監控、入侵檢測，和環境溫濕度自動調節、光照等，為人們提供個性化的健康建議和居住舒適的生活空間。據此，智慧建築和綠建築目標和特徵具有顯著的異質性，兩者結合下所發揮的效益，大幅提高建築物可持續性的耐用年限、資源使用效率和舒適度。而智慧建築標章與綠建築章具有相同五種評分分級，標章制度於2003制定後，因應社會發展與需求，分別於2011年、2016年進行修訂，今年考量多元化科技與產品

⁴ 綠建築九大指標項目為：綠化量、基地保水、水資源、日常節能、二氧化碳減量、廢棄物減量、污水垃圾改善、生物多樣性、室內環境。2024版本之智慧建築六大指標項目為：基礎設施指標、維運管理指標、安全防災指標、能管理指標、健康舒適指標、智慧創新指標

持續導入建築生活空間，資通訊科技與建築技術發展實有必要做適切調整與指標修正，故於2024年推出最新修訂版本，最高容積獎勵等級得獲取基準容積百分之十。

肆、都市危險及老舊建築物加速重建

有別於法令條例不同，我國政府考量臺灣人口出生率逐年下降，此現象除了反應出生率下降和人口結構老齡化的問題外，也顯現出目前我國六都老舊住宅的問題，根據都市更新計畫報告書內容所述，來自於內政部不動產資訊平臺統計，20年後（民國133年）屋齡超過三十年以上的戶數，高達740萬戶，這些老舊住宅亦存在高氯離子混凝土的建築物，即為俗稱的「海砂屋」。按CNS 3090 A2042（預拌混凝土）國家標準訂定標準，若建築物結構體的硬固混凝土之最大水溶性氯離子含量「超過 0.15kg/m^3 」，則可列為高氯離子混凝土建築物，存在鋼筋鏽蝕、鋼筋外露、屋頂漏水 and 水泥與磁磚剝落的問題，嚴重危害人身安全。面對普遍為老舊建築物的建築立面，不僅公共管線老舊，國內加蓋違章建築十分嚴重，且建築物間隔距離過窄，致使狹窄巷弄的消防設施不完備，居民公共設施與社區活動空間不足，嚴重影響生活環境品質與耐震度不足的疑慮。職之是故，內政部於2017年5月10日訂定「都市危險及老舊建築物加速重建條例」，同年8月1日訂定「都市危險及老舊建築物加速重建條例施行細則」，為加速重建和政策推動，於2020年修正且公布「都市危險及老舊建築物加速重建條例」，特別是新北市更於2020年12月22日推出簡易都更新制（即為類都更），在申請規模

上取消了500平方公尺規模面積限制、取消臨路總長度須達20公尺以上之規定，並加碼容積獎勵上限30%的多元選擇額度，包括規模獎勵、時程獎勵和基準容積率受到國土計畫土地使用管制應予降低者，皆分別給予最高上限10%的誘因，希冀提升民眾參與重建的意願。除了類都更外，新北市亦推動防災型都更，要協助民眾對於更新技術和資金融通等問題，提供輔導與協助，適用範圍與法令制度放寬內容：「簡易都更程序再簡化及擴大適用範圍」、「土壤液化高潛勢地區降低都市更新適用門檻，屋齡放寬為20年」、「增訂都市更新獎勵項目，建物提高結構安全性能」、「修訂容積移轉規定，促使防災道路與避難點優先取得，增加亟待重建或危險建物整合誘因」。這些近年快速修訂的法令內容，皆是都市更新的方式，但條例修正項目與核心目標，可見下面圖1所示，危險及老舊建築物加速重建條例著重於老舊建築重建，為提高耐震能力與因應未來人口老齡常態化的問題；相較於危老條例，都市更新條例則著重於土地規劃使用效益、提升居住環境和美化都市景觀。雖然兩者條例似有差異，但就作者而言，皆是為健全國內不動產更新計畫付出心力，在不同土地管制、容積獎勵與法令規範下，不動產在更新後的整體總銷售價值，均能大幅提高，確切增加居民人身安全和財產價值。綜合上述，雖其法令積極推動且民眾都更意識抬頭，但仍受限於個別專案計畫差異而有所阻礙，受到當地人情差異影響、所有權人高齡退休無收入及都更推動門檻難達成等問題，因此，有賴於主管機關政策持續推動，並考量所得收入差異的資金融通問題，而國人亦應積極面對目前迫切待解的問題，全力配合國家政策推動，方能保護人身財產安全。

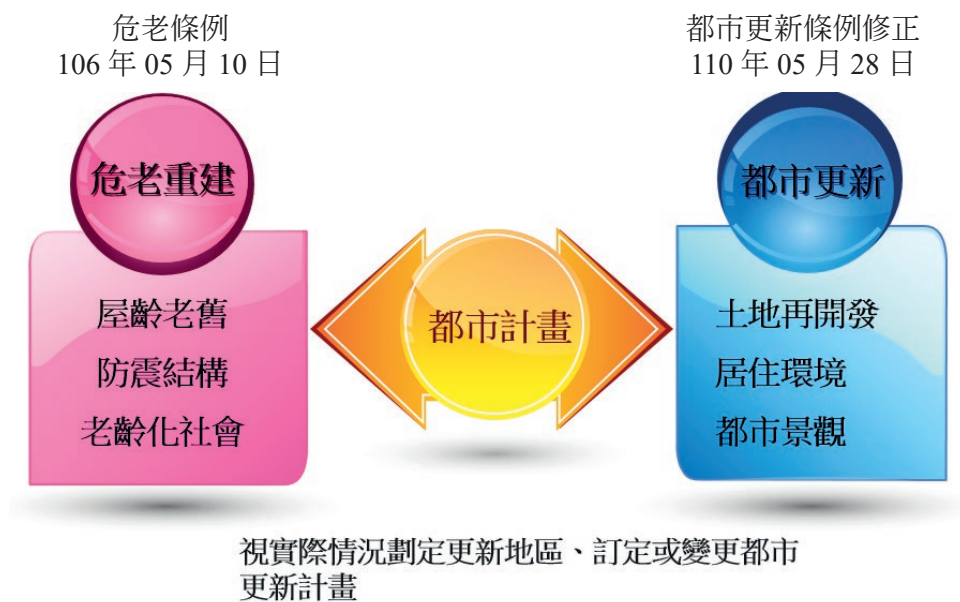


圖 1 危老條例與都市更新條例的比較圖

參考文獻

Hubbard, J. and Bradley, K., 2024. Deadly M7.4 earthquake strikes Taiwan. Earthquake Insights.