

台北都會地區尤其是都會中心與捷運車站周邊地區之房價居高不下，豪宅價格更是屢創新高，使得真正想要購屋居住者難以負擔，望屋興嘆之餘，只能怪罪政府過度向建商、財團與富人傾斜，放任其將房屋當作商品來囤積與炒作。民眾對高房價不滿怨氣之高，可以從行政院研考會於2009年11月25-29日舉辦之「十大民怨你來投」網路票選結果以「都會地區房價過高」為民怨之首而窺其一斑。

吳內閣提倡「庶民經濟」，在「改善庶民生活行動方案」中提估機場捷運沿線站區周邊土地開發 - A7站區開發案，計畫增加住商土地供給約90公頃，以及提供平價住宅用地15.71公頃，企圖平息庶民對高房價之怒，但此計畫從規劃、土地開發、到房屋興建完成少者要4、5年，長者甚至有可能超過10年，也就是說遠水救不了近火；而且，政府對此開發案是否會再向建商與財團傾斜，繼續放任建商與財團囤積土地與房屋，哄抬房地產，使得庶民想要擁有一間合理價位住宅（affordable housing）棲身之希望再次落空，實在難以預料。為平息庶民對「豪宅」炒作領導房價上漲，造成庶民一屋難求之困境，台北市政府預計明年7月開始課徵「豪宅稅」，各界對此「不痛不癢」的豪宅稅批評很多，除了台北市長及其團隊外，大概沒有民眾會笨到相信「豪宅稅」可抑制房價並促進租稅公平。中央銀行在這波平息高房價民怨的秀場中也沒缺席，對豪宅與第二棟以上房屋之貸款利率採取選擇性信用管制措施，惟其所謂之「三縮措施」所限縮的範圍與幅度實在太小，預期成效有限，

在「虛張聲勢」、「虛晃一招」、「敷衍了事」、「打假球」之抑制都會高房價過程中，台北市長郝龍斌或許是為了轉移民眾對

豪宅的注意力，或是為一劍雙鵝，一方面吸收選票，另一方面照顧建商與財團利益，在都市計畫學者出身之副市長策劃下高舉都市更新的旗幟，在原來可獲得法定容積1.5倍之容積獎勵政策外，另祭出屋齡卅年以上老舊建物更新可獲得法定容積2倍之容積獎勵政策，標榜30年老舊建物重建可獲得「免費換新屋再加一車位」之利益，且聲稱這個政策之實施將有20萬戶、約100萬市民受惠；亦即，直接受到影響之戶數與人數分別占全市之20.16%與38.46%；若將新引進之家戶與人口、以及更新單元周邊地區受到影響之家戶與人口納入計算，則受到此更新獎勵政策影響之家戶數與人口數勢必會超過全市總數之50%。受到此更新獎勵政策直間接影響之家戶與市民是如此龐大，其顯然為一個重大決策，但是台北市政府之決策過程確是無比的「粗糙」、「草率」、「任意」、以及「專斷」，既未做過周詳之「政策或法規影響評估」（Regulatory Impact Assessment, RIA）

，亦未提出嚴謹之配套措施如：都市細部計畫地區之容積總量管制、新單元計畫對周邊地區之環境衝擊評估、更新獎勵造成公共設施容量不足之應變措施等，即在「政治正確」掛帥下，喊出「百萬人受惠」之口號，遽然做出決策，並在副市長之主導下，將台北市都市計畫委員當作工具來用，迅速在都市計畫委員會會議上通過無助於提升都市環境品質之更新個案申請變更都市細部計畫之審議原則。台北市政府之老舊建物更新2倍容積獎勵政策已底定，近日內即將公告實施了，但是各界對政府過度仰仗建築容積獎勵之都市更新政策可能造成後果之疑慮與爭議仍存，例如：「都市更新到底誰得利？」、「都市更新可以抑制房價上漲嗎？」、「都市更新可以改善居住環境品質嗎？」、「都市更新建築容積獎勵合理嗎？」、「我們所需要的是什麼樣的都市更新？」，

這些質疑或問題都不是容易回答之問題，本文以下對這些疑慮與問題提出一些看法與判斷，供進一步探討之參考。

壹、都市更新到底誰得利？

目前之都市更新幾乎都是更新單元之更新，建築基地一般達2000平方公尺以上即可劃設為更新單元。更新單元之劃設可由主管機關劃定或由土地及合法建築物所有權人自行申請劃定。更新單元事業計畫（拆除重建計畫）之實施可以由土地及合法建築物所有權人組織更新團體自行實施，或是委託都市更新事業機構（一般為由財團或建設公司組成）實施。現行之單元式都市更新實際上為可建築基地之房屋改建行為，其與都市更新條例發布實施前改建行為之主要差別在於將其界定為都市更新後可獲得鉅額之「更新獎勵容積」。

依現行內政部發布「都市更新建築容積獎勵辦法」之規定，都市更新事業計畫範圍內之建築基地可獲得法定容積1.5倍之獎勵容積，被指定為策略性再開發地區之更新獎勵容積更可達法定容積之2倍，另台北市政府不知依據何法令自行規定屋齡卅年以上老舊建物更新可獲得2倍之獎勵容積。此種以鉅額獎勵容積為誘因之都市更新政策到底誰得利？建築容積是一宗建築基地上容許建築之樓地板面積，建築容積是一種財產權，建築基地容許建築之容積愈大，其土地價值愈高，建設完成後之房地產總價值也愈大。對適用更新容積獎勵之土地及建物所有權人而言，更新獎勵容積就像是「天上掉下來的禮物」，因為政府之「德政」使他們不必付出代價或付出極少之代價即可獲得龐大之利益。

不過並非更新單元內之土地及建物所有權人都獲得相同之利益，其中，很明顯的以擁有大面積土地之財團及大地主所獲得之利益相對較大，因為其可節省產權整合或徵求其他地主同意之交易成本，以及有能力自行實施更新，實現更新獎勵容積之利益，或是經由更新單元土地買賣即可實現獎勵容積之資本化利益。產權分散之更新單元內土地及建物所有權人，一般很難達成更新共識，且沒有財力自行辦理更新事業計畫，所以只能委託更新事業機構（一般為財團或建設公司）實施或接受更新事業機構所提之條件參與更新，此種委託實施之實際操作模式為單元內土地及合法建築物所有權人提供土地與建築物，更新事業機構提供資金，合作實施更新，於更新完成後，則採取權利變換方式，按更新前土地及合法建築物所有權人權利價值及更新事業機構提供資金之比例，分配更新後建築物及其土地之應有部分或權利金。換言之，此種都市更新方式與傳統之地主與建商「合建」方式差異很小。

依現行都市更新權利變換之規定，原土地及建物所有權人之權利表面上是有受到保障，但是實際上因為「合建」雙方之資訊不對稱，更新事業機構擁有較充足之資訊，在權利之計算與分配上容易取得主導地位，因而可獲得較大比例之利益。換言之，此種合建式之更新事業計畫實施方式對原土地及建物所有權人較為不利，實施者所獲得之利益遠大於原地主與建物所有權人。換個角度來看，目前更新事業機構或建設公司所喊出之口號為參與更新之房屋可以「舊換新、小變大」，台北市政府則喊出卅年建物可以「免費換新屋再加一車位」；此種口號對更新單元內之土地及建物所有權人似乎很有說服力，但是細加計算則可發現對原地主及建物所有權人不一定划算，因為容積獎勵可達法定容積之1.5至2倍，再加上其他各種名目之容積獎勵與免計容積後，實際興建出來之建築容積將達法定容積之2至3倍，而原地主及建物所有權人所分得之樓板面積也不過比原面積多一點而已，但更新後其土地持分將僅剩下原來之33%至50%；換言之，所謂之「舊換新、小變大」或是「免費換新屋再加一車位」其實是犧牲一半到三分之二之土地所有權換來的，此換屋代價是否划算，值得更新單元內原地主及建物所有權人請專業者加以精算。再者，更新容積獎勵是按法定容積加成，原法定容積率高的地區所獲得之獎勵容積愈多，此使得原既得利益高之土地（如市中心或捷運車站周邊土地）及建物所有權所獲得利益更高。總之，現行之都市更新

利益分配到處可看到「向財團、大地主、以及既得利益傾斜」之現象。

貳、都市更新可以抑制房價上漲嗎？

房價基本上是由房屋市場供需法所決定，鉅額容積獎勵政策果真能加速都市更新，大量增加房屋供給，而影響房屋需求之人口、所得、房貸、房地產稅等因素維持不變，則當前都會區所呈現之房價上漲趨勢當然會受到抑制。但是鉅額更新容積獎勵政策真能加速都市更新，大幅增加房屋供給，發揮抑制房價之作用嗎？本人判斷其可能性不高，因為：（1）都市更新之主要困難為土地產權分散，不容易達到可申請或實施都市更新之法定土地及建物所有權之人數、土地總面積及合法建物總樓地板面積之門檻。鉅額容積獎勵隨然可提高獲利，以及提高更新事業機構（建設公司）之讓利空間，但原土地與建物所有權人所期待之分配利益也相對會提高，所以達成更新協議之難度仍存，因此，除財團或建商所囤積之土地或更新單元內土地產權單純者外，一般之更新計畫仍難成功，所以更新所能增加之房屋供給不太可能短期內大量增加，尤其是一般民眾所需之合理價位住宅之供給增加量可能仍然非常有限。（2）都市更新容積獎勵按原法定容積率計算，原法定容積率愈高者可獲得之獎勵愈多，潛在獲利也愈大，更新之機會也愈高，此等土地一般是座落高地價與高房價之地區，更新後之房地產價會比更新前更高，此將會帶動周邊地區房價上漲，而將使得期待透過都市更新抑制房價之希望落空。（3）老舊建物更新可獲得2倍獎勵容積之政策，會使得老舊地區之土地因可建容積之增加而增值，以及使得老舊地區土地與建物市場投資需求增加，或甚至引發財團、建商與投機客囤積炒作老舊地區房地產之現象，此將會助長都會地區房價之上漲趨勢。總之，高容積獎勵之都市更新政策，對於房價之抑制以及合理價位住宅供給之增加可能不但沒有幫助而且還會使情況愈來愈糟。

參、都市更新可以改善居住環境品質嗎？

都市更新條例第一條揭櫫都市更新目的之一在於改善居住環境，但是現行都市更新制度顯然是大反其道而行。現行都市更新除可獲得法定容積1.5倍至2倍之獎勵外，尚可獲得各種政府巧立名目之容積獎勵，包括：停車空間獎勵、開放空間獎勵、時程獎勵、捷運車站周邊獎勵、台北好好看獎勵...，以及容積移轉、免計容積等之額外容積；因此，都市更新後之容積可達法定容積之2.5倍至3倍，此在前已提及。台灣之都市地區皆有實施都市計畫，都市內每宗建築基地所允許建築之最大容積（法定容積）於都市計畫中早有明確之規定，都市內之公園、綠地、開放空間、防災空間、道路系統、上下水道系統、以及其他公共設施等亦皆早已依都市計畫所容許之發展總量及其活動量加以配置及建設。如今，都市更新容許發展之強度高達法定容積之2.5倍至3倍，而不要求更新地區利害關係人對等增加公共設施（如公園綠地、上下水道、防災空間、以及交通設施等）之容量，此將使都市地區之公共設施水準下降，其理至明；換言之，現行都市更新制度背離與破壞都市計畫，終將使都市付出代價，讓都市生活環境品質因公共設施容量不足或水準低落而陷於萬劫不復之地。

肆、都市更新建築容積獎勵合理嗎？

一宗基地可發展之建築容積是財產權之一部分，此部分之財產權主要是經由人口成長、經濟社會發展、以及公共建設（如捷運系統建設、上下水道建設等）等所創造出來，其中，屬於個別土地所有權人所創造或貢獻之比例極微；因此，建築基地上容許建築之容積性質上屬於社會財富。容許建築之容積既然屬於社會財富，則理應歸全民所共享。政府對此社會財富僅是代理人，除非經由立法，否者，政府不得將此社會財富當作禮物，以獎勵名義送給更新區之利害關係人（

尤其是實施者)。換言之,目前都市更新容積獎勵作法殊為不合理。可建築容積有如國有財產,其管理與處分應立法規範,規範之方向宜思考將依法或依計畫新創造之容積在公開市場上標售,並將標售收入優先作為公共設施保留地取得、公共建設、以及創造其他公共利益之用;或是將所有新創容積平均分配給全體民眾,土地利害關係人依計畫容許作超乎法定容積之發展時,必需向擁有容積發展權而尚未使用者購買。

伍、我們需要什麼樣的都市更新?

都市有如一個有機體,其房屋與各種實質設施歷經長時間之使用後,自然會趨於老舊或甚至頹敗,其所提供之服務機能亦因而降低,為恢復或提升其服務機能,實有必要劃設更新地區並加以更新。但問題是我們到底需要什麼樣之都市更新?第一,就都市更新與都市計畫之關聯而言,都市更新是都市計畫之下位計畫,更新地區之劃定與更新計畫之擬定與實施,理應接受都市計畫之指導,尤其是更新地區土地使用內容、使用強度以及公共設施之配置更應受到都市計畫之規範,所以我們需要的都市更新是在都市計畫指導與規範下有計畫實施之都市更新。第二,容積率管制是台灣都市合理配置人口、產業活動、以及維護公共設施水準之最有效之工具,更新地區除非其所屬都市細部計畫區之公共設施及自然環境容受容量有增加,否則,在維護居住環境品質水準之前提下,應無容積獎勵之空間。我們所需要之都市更新是透過都市計畫通盤檢討,計算每一細部計畫地區或再細分地區之容受容積,並以此作為容積發展上限,實施容積總量管制,然後在此容受容積總量下實施容積獎勵之都市更新制度;換言之,一個容積總量管制區內,如果沒有剩餘之容受容積(剩餘容受容積=總容受容積-法定容積)即不得提供容積獎勵;一個容積總量管制區內有剩餘容受容積時,才可將剩餘容受容積作為更新獎勵或創造公共利益之用,但剩餘容受容積用盡時,即應關閉容積獎勵之門,俟有新的容受容積被創造出來時再檢討開放。第三,目前所實施之都市更新並非是整個更新地區(窳陋地區)之更新,而是個別單元之更新,此種單元式之都市更新面積規模很小(一般2000平方公尺以上即可申請辦理都市更新)且區位分布零散,嚴格言之,此為老舊建物基地之改進行為,不宜冠上都市更新之大帽子。此種單元式之建物改進行為,不僅無法就整個窳陋地區在都市計畫之指導下作整體之規劃與建設,發揮改善地區居住環境品質與增進公共利益之效益;而且,小單元超額容積之發展對基地周邊地區之環境之衝擊很大(如:道路、停車設施、公園綠地、排水系統與其他公共設施容量之超載,陽光與自然通風權利之剝奪,噪音、廢熱與廢氣之排放,私密性或隱私權之侵犯、原里鄰與社會網絡之中斷等)。我們所需要之都市更新應該是依都市計畫法及都市更新條例規定所劃設「更新地區」之整體更新,或起碼是就整個更新地區擬定更新計畫,然後以街廓為準來劃設更新單元,並且建立更新單元周邊地區發展衝擊評估制度(Development impact assessment),內化其對周邊地區環境衝擊所帶來外部成本之單元更新。第四,可建築容積是社會財富,不可任意以促進都市更新為名,以無對價或對價偏低之方式圖利都市更新利害關係人;亦即,我們所需要的是一個容積獎勵有合理對價關係、合乎社會公平正義原則之都市更新。

總之,現行都市更新制度有嚴重之缺陷,建議政府主管機關儘速成立專案,深入評估現行都市更新法令制度與實施之缺失,拋棄政治利益之考量,回歸到改善居住環境品質與增進公共利益之立法目的,提出現行都市更新法令與措施之改進方案並付之實施。

作者楊重信文化大學景觀學系教授

(本文僅代表作者個人意見,不代表本智庫之立場)