

我國都市更新的回顧與前瞻

文・圖／蔡志揚



臺灣的都市更新所能創造的公共利益極為有限，反而帶給鄰近居民更多的壓迫感與不便。

「都市更新」在專法「都市更新條例」於民國87年制定前，就已存在都市計畫法「舊市區之更新」專章中，於此前後，政府曾經推動幾件公辦都市更新案件，但受限於政府人力與公務文化缺乏彈性及動能，成效不彰。直到921地震發生，造成相當數量建物受損亟待重建，都市更新的實施方式被引入震災重建條例之中，震災後大樓的產權狀態雖因災難而分崩離析，但仍能在法律賦予取得「多數同意」的特許條件下，並藉由政府補貼、貸款援助、容積獎勵及稅捐優惠措施，使許多大樓得以浴火重生。

90年代中期，震災建物陸續興建完工，城市土地又將開發殆盡，易於價購及合建的素地日益稀少，建築投資業者發現921更新重建的模式可在不必取得全部產權人的同意下進行開發，十分好用，於是以適用「都市更新條例」開發的案件如雨後春筍般產出，而政府基於市容觀瞻、老舊建物公共安全維護的職能，又可因舊

屋換新而獲得民意支持，既然與建商目標一致，就大力推動都更，並視為重要政績指標。都更條例中原先設置的許多門檻與程序規定，就在「簡政便民」的速效觀下被簡化或省略，使得權益平衡的天平愈向開發端的角度傾斜。然而，國人「有土斯有財」的觀念並未改變，房產是許多人打拼一輩子或祖輩留下的珍貴財產，因「多數同意」而生「少數」捍衛產權之戰火，不斷在各地發生與蔓延，社區網絡也因此產生價值對立衝突，鄰里關係日益惡化，甚至連家族血脈關係也陷於土崩瓦解。

展開

「都市更新」因921震害建物重建而蓬勃開展，臺灣基本上是運用於中小規模土地的開發，且以民間建商為實施主體，又因政府高度鼓勵支持，在未整體檢討容積總量管制下，不斷釋放容積優惠，容許在小基地上高額容積獎勵及容積移入，因此創造出龐然的水泥巨怪。結果都市更新實施的成果，僅見數間舊式低矮建物換成一、兩棟新式豪門華廈，因為基地規模有限，難以容納更多公共或公益設施，故能創造的公共利益不大。反而是龐大高聳的量體，遮蔽了天際線，帶給鄰近居民更多的壓迫感與不便，形成了「公共不利益」。

在這種本質下的都更，當然無法用「為了重大公益而犧牲個人利益」為由，強迫少數不同意者服從多數人的意志。也因此101年3月28日臺北市政府的「怪手」，在建商的申請下進入「文林苑」都更基地拆除私有合法房屋，引起社會輿論一片譁然與撻伐。政府與建商過去數年來天真地以為「徒法足以自行」的想法，終被一棒敲醒，於「後文林苑」時期不得不重回傳統合建思維，以細膩、柔性取代霸道、剛性的整合方式。

重構

「後文林苑」時期的都市更新，政府及建商應該要體認「合意」的重要性。在產權零碎細分、畸零地或無可迴避的房地，或許強制其更新是符合比例原則及憲法與一般法律原則；但原本私有產權人在私法自治底下應有的權利保障，並無法輕率地以「公共利益」為名要求退讓，片面決定其歸屬。土地開發利益的整合誠然不易，但「協商、協商、再協商」是建商無法迴避的工作與職責，不能因有「多數決」及「強拆」的機制而打折；至於政府，也必須體認「強制」乃是不

得已的最後手段，如果有任何協商空間或其他替代方案，就不應任意行使強大公權力。

憲法及行政法教科書在解釋所謂的「公共利益」時，認為其係指「各個成員之事實上利益，經由複雜交互影響過程所形成理想整合之狀態」。2013年4月26日大法官作成釋字第709號解釋，試圖建構一公開透明的正當行政程序，讓公益與私益的論爭，透過公開的討論、辨正形成共識，並且藉由辯論的公開聽證程序，讓正、反雙方權益被充分考慮的情況下作成取捨。如此也使行政裁量與判斷過程的「黑盒子」得以被揭開，行政法院事後將可從比例原則等考量利益之均衡而為司法審查。

今後的都市更新都應當在尊重私權、充分協商的前提下進行，於不能合意的情形，則須透過嚴謹的正當行政程序作成合憲的裁決，以降低侵害人民基本權利的情形發生。

主流

「文林苑」後引發的都更條例修法討論，最被爭議的就是實施方式是否限於「公辦都更」？或「民辦」受限於產權人自組「都市更新會」以「自主更新」的模式辦理？

在政府有限的人力及財政資源之下，引入民間活力是不可逆轉的趨勢。即使「公辦」，也不可能由政府公務人員「親自」處理複雜的前期整合事務，必然是委託民間建商或專業人員辦理。只是，許多土地建物的產權登記，因為過往法制不健全而有不合理的狀態，加上僵化、欠缺彈性的公務文化與法令，許多案件恐將成為都更推動的障礙。「公辦」絕不及「民辦」的效率與能量。

至於「自主都更」，由於都市化使得鄰里網絡及人際關係疏離，以建商為主體實施的都更已

開發條件、房價較差的地區，唯有靠「公辦」或「自主更新」，才有更新重建的機會。



行之多年，在這個過程，原產權人已習於被動等待。「自主更新」不但初期要自掏腰包，還會面臨其他地主的質疑。甚且，過去政府過度吹捧政策宣導，「不用花錢可一坪換一坪」的口號已深植人心，誤以為重建毋庸付任何代價。目前少數「自主更新」的案件，除了專業者一開始未收費

而冒著極大風險投入，許多背後仍由建商以「插旗地主」發動。這樣看來，「自主更新」的難度高，不過，在開發條件、房價較差的地區，建商不願進入，這時也唯有靠「公辦」或「自主更新」，才有翻轉的機會。政府對於都更的獎勵與資源，應該集中在這些地方，而非通通有獎，才能真正發揮都市更新應有的公益價值，以及獎勵措施的正當性。

結語

過去土地合建及公寓大廈改建的法制，無法因應城市房屋老化的問題。在沒有有效的變革措施之前，都更條例似乎仍是解決窳陋房屋重建的辦法。不過要改進現行法令，讓公私益能取得平衡。而都市應該如何發展、再生及活化，則是長遠之計，需要更多時間討論、辨正，以形成共識。■（本專題策畫／法律學系葛克昌教授&物理學系陳政維教授&化工系陳文章教授）



蔡志揚小檔案

執業律師，專攻都市及營建法。自921地震後開始接觸都市更新案件，努力在「多數決」的都更制度中為「少數地主」權益保障找到一個平衡點。曾任臺北市都市更新顧問小組成員、內政部營建署「都市更新條例」修法委員，現任臺北市政府捐助成立之「臺北市都市更新推動中心」董事、臺北市政府「都市更新推動小組」及「公民社會推動小組」委員，著有《良心律師教你看穿都更法律陷阱》一書，以都更為主題文章數十餘篇散見各期刊，並在各大專院校、專業團體、律師研習所及法官學院擔任都更專題講座。