

都更多元化 協商走在代拆前

張金鵬／政大地政系特聘教授（台北市）

台北市政府最近提出公辦都更實施辦法，包括全程式、民辦轉公辦的半程式、諮詢輔導型及政府代拆型等四類。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。

首先，應先釐清何謂公辦都更？是政府要扮演開發商角色，全程主導規畫設計、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需審慎釐清。

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並不如民間，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。

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，也未必與公辦或民辦有關。

第四，遇到少數的不同意見，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。

遇到不同意見，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，極為少數不同意見的拆除就有正當性，惟有透過實質正義與程序正義的檢驗，才能減少爭議。

在此並非要否定公辦都更的積極作為，而是提醒公辦都更有相當困境，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。

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。