

都市更新的恐慌與因應

張金鶚

政治大學地政系特聘教授

都市恐慌症最典型的例子就是都市更新，也反映當前都市更新不易推動的困境。雖然都市更新不少是受到高房價的影響，將「都更商品化」的後果，但與高房價個人理想和現實差距的恐慌不太相同，這是感受到都市環境的惡化，卻無力改善所造成「集體共識」無法產生的恐慌。

都市更新原本的目的是在改善生活居住環境品質，進而提升都市環境景觀與發展，然而在近來高房價的影響下，都市更新已成為另一種投資賺錢的工具。猶記得早期老舊房屋的更新改善，就像舊車換新車般自己出錢出力，沒有過度的期待與恐慌抱怨。然而隨著房價的急劇上漲，不但無法輕鬆換屋，反而期待透過都更可以不用出錢一坪換一坪，還要藉此賺錢。

因此建商與地主不斷向政府施壓，要求政府提供更多的容積獎勵及稅負優惠，甚至要求政府介入協商整合進而拆除所謂的「釘子戶」。當不同都更地主各自條件與價值觀不同時，少數地主無法整合產生都更共識，而政府角色又受限於公共利益獎勵及私有財產權介入的正當性，都市更新即陷入「改善環境」與「都更獲利」兩者衝突的僵局恐慌。

都市更新的恐慌來自多方面：一是對自我財產權價值不確定性的恐慌。房產權益價值評估缺乏客觀一致標準，加上容積獎勵、稅負優惠，一坪換一坪，白吃午餐心態，個人自有房產主觀價值與市場客觀價值有落差。

二是都更權益分配是否公平的恐慌。由於建商實施者多私下各別與地主協商談判簽定同意書，各別地主條件不盡相同，建商與地主間彼此缺乏信任，擔心自身權益受到損失。

回歸改善環境目的

三是都更越晚同意獲利越大，尤其釘子戶可以獅子大開口，獲取最大利益；另外也可能因為居住價值觀差異，不願意參與都更，成為釘子戶。此二種釘子戶都可能形成少數不同意戶的恐慌。

當少數都更不同意戶造成都更集體共識無法形成，政府是否該動用公權力予以拆除並要求強制參與都更？雖然依現行《都更條例》政府可以依法執行，但仍引起社會不少爭議與衝突，顯然社會各界仍有不同的價值觀。

因應之道，若能盡量透過公開公正專業的協商平台讓少數不同意戶改變心意，避免公權力的介入應是上策；若少數不同意戶無法被說服改變心意，但若能夠予以劃開不參與都更，重新劃定都更同意範圍應是中策；若無法劃開少數不同意戶都更範圍，如5樓的1樓，必須得很謹慎地遵守法律要求的「程序正義」，政府才依法執行公權力是不得已的下策。

總結都市更新的恐慌與因應，其核心根源有二：一是都更成為賺錢工具，形成商品化現象。因應之道即是都更去商品化，回歸改善居住生活環境的目的，都更必須投入心力，沒有白吃的午餐，地主真正參與了解都更才能避免恐慌。

另一是都更過去只有全面拆除重建的單一價值觀，若不願或無法拆除重建，即認定都更障礙，造成恐慌。因應之道是應建立多元的都更價值觀，老舊房屋的整建維護，不同大小規模範圍的拆除重建與整建維護並存，保持都市歷史紋理脈絡發展，容忍都更拆除與不拆除的多元價值，都市更新何來恐慌？如此不完美的都更，或許更是一種完美都更！

蘋果日報

2017

11

14

A13