

# 都市更新能否成為房市的特效藥

張金鶚

政治大學地政系特聘教授

## 壹、前言

2016 年在政黨輪替、新政府上台、兩岸關係緊張、英國脫歐、美國川普當選、國際情勢混亂下，房市在景氣反轉向下的趨勢中，受到房地合一稅交易成本的實施、房屋稅與地價稅持有成本增加的爭議，市場持續朝向價量衰退格局邁進，特別是各地都會區銷售率與成交量持續萎縮，市場由過去的北冷南熱，出現全面下滑趨勢。然此次的房市景氣下滑是讓房市回歸到合理狀態必經過程，不需過度悲觀，反而應正面看待，只是目前尚未回到正常水準，未來需審慎因應，以避免不當刺激房市，反造成市場的混亂局面。此時新政府對於後續長期的不景氣應作好萬全準備，建立公平合理制度讓房市穩定下來。

為健全房市發展，除須建立公平合理的房產稅制，避免房市的投機炒作，讓房屋回歸自住使用的本質外，更可透過都市更新，改善人民的居住環境，同時促進經濟的正常發展。然而，都市更新的推動不易，且常引發爭議，能否成為健全房市並帶動經濟發展的特效藥？如何避免產生不良後遺症？應審慎釐清。

以下本文將先透過供給面的新推個案市場、需求面的住宅需求動向，回顧 2016 年台灣房地產市場；然後探討都市更新能否改善當前房市的困境，從而分析都市更新推動困難的關鍵，以及都市更新不當推動可能產生的爭議，試圖提供都市更新的適當途徑；最後釐清都市更新對經濟發展及社會環境的可能影響，以為未來因應之道。

## 貳、2016 年台灣房市回顧

### 一、新推個案市場表現

將以「國泰房地產指數」來說明新推個案市場情況。國泰房地產指數是由國泰建設與政大台灣房地產研究中心共同辦理，以全國各季市場新推個案(含預售屋與新成屋)作為分析對象。

從 2016 年國泰房地產指數趨勢觀察，全國新推個案市場上半年主要呈現價量俱跌的趨勢，第三季在成交量上有較佳的表現，然銷售率卻未見起色，全年呈現價跌量縮的低檔盤整格局。第一季市場從總統與立法委員大選中展開，選後政治版圖的大幅改變並未對市場產生具體影響，由於國際上負利率政策的盛行，以

及各國經濟展望不佳，均使得各界對房市未來展望不抱樂觀。第二季處於新舊政府交接期間，雖然選舉的不確定因素已消除，然國際上出現英國脫歐事件，增加國際經濟的不確定性，全球經濟成長疲弱亦影響國內經濟成長率，再加上新政府的兩岸關係緊張，諸多因素都加深市場後續發展的疑慮；第三季在一片讓利氛圍中，全國成交量出現大幅增加局面，各地區成交量均上升，攸關房地產市場的房屋稅改修正、老屋健檢等政策尚未定案，對房市未來衝擊有限。然市場買氣相對保守，市場呈現北冷南溫的結構，928 檔期並未營造出進一步的繁榮氣息。第四季市場呈現盤整向下格局，受美國大選川普效應影響，國際上政經局勢出現許多紛擾，其不確定性將影響我國經濟成長，另一方面，房市受行政院老屋重建增加容積獎勵與北北基調降 2017 年公告土地現值等利多政策影響，使得推案規模略微增加，然市場買氣不足，整體房市呈現緩慢下滑。

### **(一) 房價下跌，議價空間擴大**

2016 年國泰可能成交價下跌趨勢明顯，累計全國年跌幅為 2.08%，各地區僅台中市與台南市分別上漲 3.38% 及 1.50% 外，其餘地區皆呈現下跌趨勢，其中台北市跌幅最大為 6.26%，次為高雄市跌幅 4.94%，再次之為新北市跌 3.59%，而桃竹地區則小跌 0.87%。各都會區議價空間率呈現北升南降狀況，但水準值以台北市 19.53% 最高，台南市 16.24% 最低，其餘縣市均在 17% 左右。整體而言，2016 年房價南北表現不一，北部房價持續下滑，而中南部房價呈現上下震盪緩步向上趨勢。

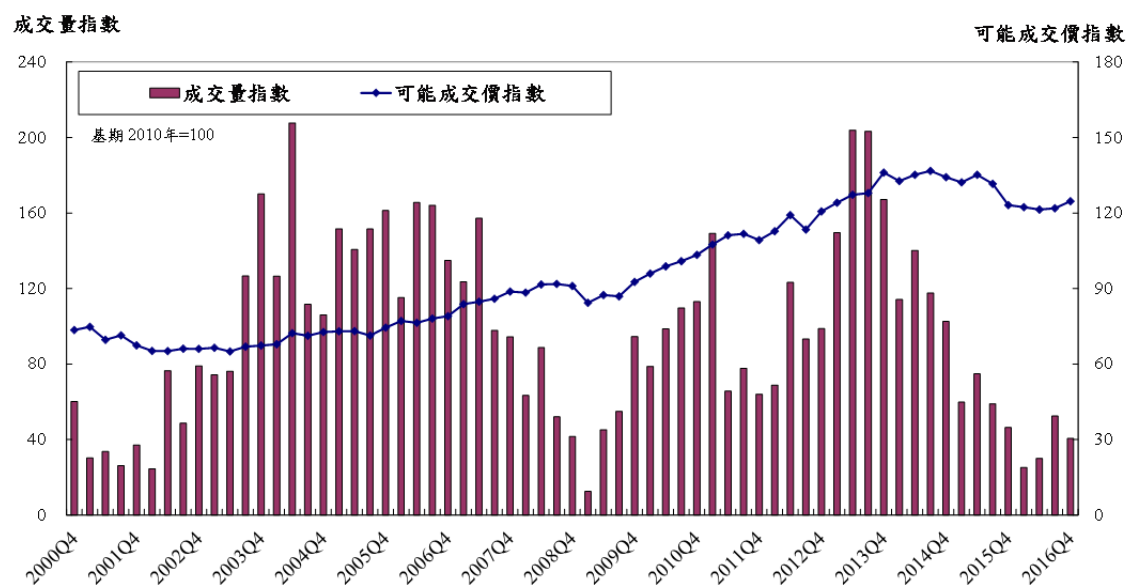
### **(二) 推案量明顯萎縮，成交量與銷售率均呈現下滑**

2016 年全國新推個案市場推案量較去年明顯萎縮 30.43%，再加上銷售率下滑，致使成交量減少 38.28%。各縣市成交量均顯著萎縮，台中以北成交量萎縮四成以上，以台北市萎縮四成七最嚴重，新北市及台中市萎縮約四成五，桃竹地區減幅約四成，台南市與高雄市則分別萎縮 32.53% 及 15.77%。30 天銷售率較 2015 年均明顯下滑，除台北市及台中市銷售率表現突破一成以外，其餘地區銷售率皆低於一成，銷售率水準值以台南市與桃竹地區相對較低。

表一 全國價量變動狀況

全國	2016 年					2015 全年	全年變動率
	Q1	Q2	Q3	Q4	全年		
可能成交價格(萬/坪)	26.75	26.54	26.65	27.27	27.82	28.41	-2.08%
議價空間(%)	17.42	18.51	17.37	18.26	17.88	17.15	4.21%
開價價格(萬/坪)	32.39	32.57	32.25	33.36	33.87	34.29	-1.22%
推案金額(億元)	1,144	1,578	1,369	1,829	5,920	8,509	-30.43%
30 天銷售率(%)	8.13	8.7	11.19	9.22	9.48	10.62	-10.73%
30 天成交量指數	25.23	30.02	52.45	40.59	37.07	60.07	-38.28%
價量趨勢	價跌量縮	價跌量穩	價穩量增	價漲量縮	價跌量縮		

資料來源：2016 年第四季國泰房地產指數季報，國泰建設／政大台灣房地產研究中心



圖一 全國價量變動狀況

資料來源：2016 年第四季國泰房地產指數季報，國泰建設／政大台灣房地產研究中心

## 二、購屋需求動向

將以「住宅需求動向調查」來說明市場的購屋需求情況。本研究主要全國公信力民意調查股份有限公司及財團法人國土規劃及不動產資訊中心所共同辦理。每季調查之需求者主要為新購置住宅者及欲購置住宅者。

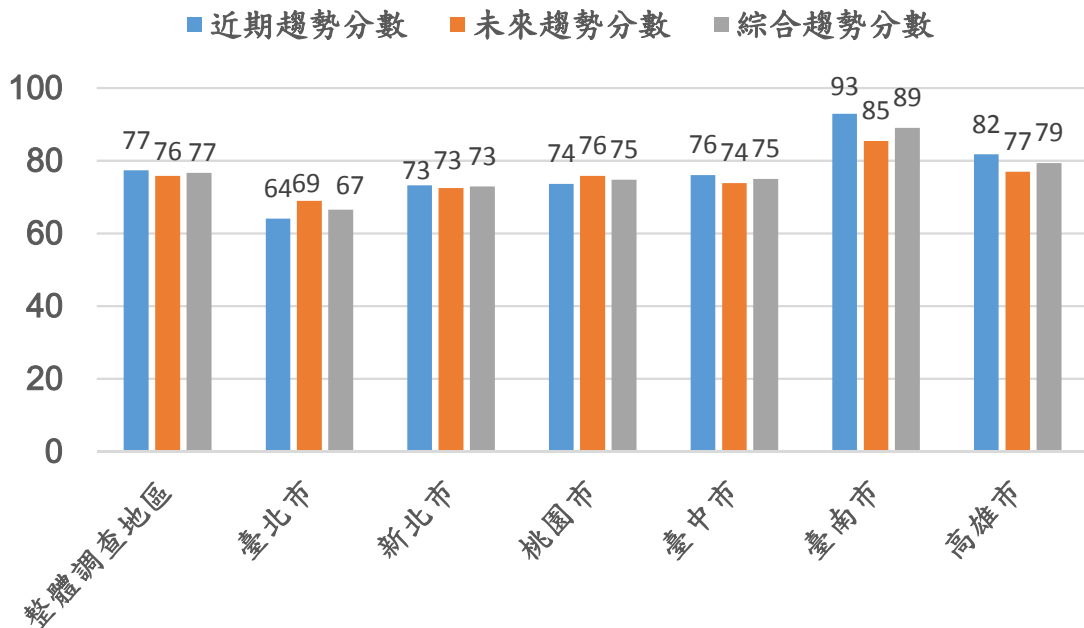
### (一) 欲購屋者需求狀況

2016 年上半年欲購置住宅者首購自住需求占 43%；換屋自住需求占 42%，較 2015 年下半年增加 4.7 個百分點，且為近 5 年來首次超過四成之比重；投資

需求占 15%；各地區中，台北市以換屋自住需求比例(48%)為最高。欲購置住宅者期望購屋面積以 25 坪~35 坪(43%)為主。而可負擔購置住宅總價位以 300 萬~600 萬元比例(32%)為最高，其次為 600 萬~900 萬元(27%)；五成台北市欲購者可負擔 1,200 萬元以上住宅。此外，33%認為央行解除房市信用管制將對房價產生助漲與助跌效果兼具之影響，33%認為無影響；33%認為政府於 2016 年調升公告地價將對房價產生助漲效果，28%認為助漲與助跌效果兼具；實施「房地合一稅」制度對房價之影響，則是看法分歧。

## (二) 欲購屋者對房價趨勢之看法

2016 年上半年房價近期、未來與綜合趨勢分數分別為 77.4 分、75.9 分、76.7 分，分別較 2015 年下半年增加 4.4 分、4.3 分、4.4 分；其中綜合趨勢分數乃是自 2013Q2 開始下降的趨勢以來，首次出現增加的情形。在各地區除高雄市和台北市外，其他地區三項房價趨勢分數均較 2015 年下半年增加，近期趨勢分數以新北市增加最多(9.9 分)，未來趨勢分數以桃園市增加最多(10.9 分)。整體而言，由於分數皆低於 100 分，且未來趨勢分數低於近期趨勢分數，顯示認為近期房價下跌者比例高於上漲者，且看跌未來房價的比例更高於看漲的比例；然而房價趨勢分數已有增加的跡象，後續應予密切觀察。



圖二 整體調查地區 2016 年上半年房價綜合趨勢分數

資料來源：2016 年上半年住宅需求動向季報，內政部營建署／中華民國住宅學會

### 三、綜合分析

2016 年在新政府上任後，受兩岸政治不確定性提高的影響下，經濟發展未見樂觀成長，且國內勞資雙方爭議不斷、地價稅及房屋稅制改革對房市的衝擊，造成國人對政府執行政策產生不確定性；加上國際利率確定調升，以及中古屋市場傳出仲介業倒閉潮與交易量持續萎縮等訊息，各項支撐市場的力量均逐漸弱化，致使台北市與新北市房市呈現豪宅效應消退與市場規模縮減，但桃竹地區與中南部縣市在比價效應與補漲結構下，仍呈現復甦擴張結構。

展望 2017 年市場趨勢，在國內政局與總體經濟穩定度相對不足之下，房市景氣以持續向下循環為主軸，而市場累積過多的餘屋壓力，將直接影響國內房市後續發展。整體而言，2017 年若無其他重大事件衝擊，市場價量短期趨勢較從價跌量縮格局出發，但整體政經環境所充斥的不確定因素，仍可能對後續市況產生影響。

由於台灣房市仍以市場為導向，市場供需價量的調整機制終究主導房市的發展趨勢，房市景氣循環也將展現市場力量。因此，面對才剛緩慢下滑二年的房市，2017 年房市並不難預測，持續緩慢下滑應是最有可能的發展。至於下滑的力道可能隨著不景氣的漫延而逐漸增加，也因為投資客的持有成本（房地稅）及資金週轉成本（利率）將增加，不景氣可能將更加深力道。

或許有人認為房市已到谷底，不可能再壞了，有些個案似有復甦跡象，尤其政府為救經濟，將刺激房市，姑不論此思惟作法是否可能使經濟更加陷入困境而適得其反，在政府有限資源下，逆市場力量操作，雖可能造成房市短期的誤判反彈，但卻可能造成更長期的房市延緩復甦。因此，面對房市不景氣初期，政府應健全房市長期制度，而非短期刺激房市景氣。

目前房市正往合理的方向調整，即所謂緩慢下滑方向移動，這是過去二年的現況，政府不宜逆市操作。至於未來發展如何？是否就此軟著陸？仍有待後續觀察，目前尚言之過早。

### 參、都市更新能否改善房市困境

前述房市困境只是景氣下滑的必然調整過程，更需關注的房市困境是都會地區房屋老舊，外牆髒亂剝落，巷道狹窄、缺乏綠地、停車空間，公共設施不足，整體居住品質不佳，更嚴重的是有些因地震結構不良、海砂或幅射建材造成危險房屋，卻長期無法改善居住環境，才真正令人擔憂。

透過都市更新的確可以全面解決危險老舊房屋的居住安全與品質提升問題，同時藉由都市更新的改造，提供都市公共設施，包括停車、綠地、人行與車行巷

道等。不但如此，透過都更的適當容積獎勵與都市設計，還可提供政府興建的社會住宅需求，同時改善都市景觀、綠建築、環境永續的目的。當然，透過規劃良好的都市更新，也能改變衰退的都市居住與商業活動，進而促進都市經濟成長繁榮，達到都市再生的理想新境界。

因此，期待透過都市更新企圖同時可以解決下列六項房市困境：

- 1、危險房屋的居住安全；
- 2、老舊房屋的居住品質；
- 3、都市環境的公共設施；
- 4、政府興建的社會住宅；
- 5、都市景觀的美化和諧；
- 6、都市經濟的帶動繁榮。

要能達成上述理想目標是要都市更新能夠順利推動為前提，然而現實環境是都市更新推動困難，引發許多公私利益分配的衝突，導致都市更新理想與現實的落差，因此，為能解決房市困境，必先釐清都市更新的困境與迷失。

都市更新推動困難的根本原因是涉及私有財產權，人民財產受到憲法的相當保障，加上昂貴的房地產價格，整合不易，政府介入也有相當限制，因此都市更新推動不易。

當前都市更新的作為是：一方面，政府不斷被都更相關業者及都更住戶要求提高容積獎勵及稅負減免，提供蘿蔔誘因；另一方面，政府也不斷被要求針對不肯參與都更的住戶予以強制拆除，祭出棒子懲罰。然後在政府的蘿蔔與棒子的情況下，都更實施者（通常為開發建商）私下分別和都更住戶（通常為地主）協商談判更新前後的權益分配，取得大多數都更地主的同意後，再向政府申請都更計畫審查，取得政府的蘿蔔與棒子。這個都更過程相當漫長，快則三至五年，慢則十年以上，其中最主要原因是困難整合地主完全同意都更。

由於政府不斷提供獎勵誘因，都更住戶已被教育成老房子換新房子，必須免費一坪換一坪，外加停車位，最好還要在都更過程中提供安置住宅，都更後新房子還要給予稅負減免。由於各地段的房地產價格差異很大，結果只有在雙北市的蛋黃區較能夠達到上述理想，順利推動都市更新；至於其他房價較低的窳陋地區，都市更新就很難推動。再加上近年房價預期下滑，未來都更推動將更為困難。

## 肆、都市更新的五個迷失與因應之道

理想與現實的都市新產生相當落差，主要是因為受到下列都市更新迷失所影響：

都市更新的第一個迷失是：未認清都市更新區位價值，不同區位價值不同，以為都市更新是「白吃午餐」，老屋換新屋可以不要出錢。

都市更新的第二個迷失是：未考量容積獎勵的正當性，是否產生公共利益，政府可以透過容積獎勵提供誘因，加速推動都更績效，容積獎勵是都市更新的萬靈丹。

都市更新的第三個迷失是：不清楚自己都更財產權益價值，深怕吃虧被騙，因此，不是漫天喊價，就是等待成為都更最後同意戶，才可獲得最大利益。

都市更新的第四個迷失是：未顧及都市更新的「程序正義」，要求政府展現魄力，對都更不同意戶應予強執拆除。

都市更新的第五個迷失是：未考量都市環境的歷史文化紋理，多元價值，都市更新就是大規模的拆除重建，不能容許「不完美」小部分的老屋整建維護並存環境。

為解決上述都市更新的五個迷失，提出下列都市更新推動的五項因應建議：第一，教育全民、認清都更不應「白吃午餐、不花力氣」。自己居住環境必須自己救，更應體認改善生活安全品質遠比賺錢獲利重要。換言之，都更就像舊車換新車般，舊房子換新房子本來就是要多付出代價，若大家都想藉都更佔到便宜，結果反而讓都更陷入困境。

因此，政府應積極在各地廣設「都更諮詢服務中心」，除大量宣導都更正確觀念外，同時提供個案諮詢服務。透過政府或專業 NGO 團體輔導社區居民成立都更組織，協助整合都更意願。

第二，政府提供容積獎勵與稅負優惠必須考量正當性，所有獎勵優惠必須要有公共利益或外部性為前提，不宜過度浮濶，不但造成非都更住戶的不公平，也產生都更住戶與實施者及政府彼此分配的爭議。

因此，政府與實施者應詳細計算評估都市更新個案所提供的公共利益及外部性效益，同時計算評估容積獎勵與稅負優惠的價值，兩者應有合理的對價關係，以免造成獎勵優惠過多或不足，也可避免社會輿論的批評。

第三，推動都更最關鍵的問題是「權益變換的爭議」。每人對自身都更前、後的權益計算欠缺專業與信任，造成爭議，再加上不透明的私下協商過程，都更很難形成共識。

因此，政府應透過專業 NGO 團體建立「協商平台」，公正公開透明的提供專業協商機制，以展現其公信力，並明列在都更條例的法定程序上，提供專業協商報告供政府最後都更審議決策依據。

第四，都更另一關鍵問題是如何處理「關鍵少數地主阻礙都更全局」的困境。由於私有財產權的保障，如何避免少數地主受到迫害，或者大多數反被少數地主所綁架，的確不易釐清。

解決之道，除上述透明協商機制外，強化程序正義，讓多數與少數者能夠經過都更條例法定程序的審議機制處理。協助少數者解決其困境是必要思維，若不得已，能夠切除於重建範圍改為整建並行，避免完美規模都更方式，應是不錯選擇。當然若無法切除，且經法定程序的嚴謹過程，政府即應依法處理，不宜怠惰。第五，除都更權益分配的爭議外，更嚴重的是改善環境的不同價值觀爭議，有人喜歡拆除重建，有人只要整建維護，有人根本不想要任何改變，面對私有財產權，政府介入都更，必須審慎。

解決之道，必須建立「多元價值」，惟有透過「多元都更模式」，不必都要大規模的拆除重建，中小規模整建維護也可並進；未必公辦都更，民辦、自力更新、代理實施者等不同類型都應齊頭並行；協議合建、權利變換也可以分別推動。盡可能尊重個人價值觀，建立「不完美主義」信念，才能減少爭議，如此都更才可遍地開花、逐步推動，都市發展也才更有彈性與特色。

總結上述，都市更新如能理想順利推動，應可改善當前房市困境；然而，都更能否順利推動的關鍵在都更住戶，而非政府。由於都市更新涉及私有財產權的保障，政府必須審慎介入，都市更新的現實狀況是有許多迷失需要突破，除了相關都更法令制度的建立外，更需都更住戶的輔導教育，透過多元都更模式，才能達成都更理想目標。

## 伍、當前政府推動都市更新之作為

當前政府為加速推動都市更新，正積極老屋重建條例、都更條例修正、都市再生條例、以及國家住宅及都更中心設置。其中理想的都更修法應是只有都更條例，危險老屋及公辦都更的再生條例均只是都更條例的部分，不宜疊床架屋，但考量立法效率，分別立法可以理解。

然而老屋重建條例的關鍵在「危險」老屋認定，因此「老屋健檢」法制化才是重點，透過老屋健檢，判定危險房屋予以重建補強，以確保居住安全。

另外，都更條例的應放在協商機制與程序正義的加強上，透過公開透明的協商與嚴謹程序，才能解決所謂「釘子戶」的都更困境；同時都更條例應提供多元都更模式，包括：住戶自主更新、代理實施者更新、民辦更新、公辦更新、乃至公私合辦更新等不同實施類型，其中都更不只是拆除重建方式，還可包括整建、維護等不同都更方式，實施方式可以是權利變換，也可以協議合建。換言之，透過多元都更模式提供多元價值觀改善都市環境，減少都更衝突，才能讓都更遍地開花，順利推動。

至於設置國家中心推動都更以展現政府推動都更及社會住宅決心，應予肯定。惟中心除執行政府公辦都更外，也應協助民辦都更，更重要的任務是教育全民，



認清都更不應是「白吃午餐、不花力氣」，政府可以提供輔導協助，但自己環境必須自己改善。

## 陸、都市更新對經濟發展與永續環境的影響

不可諱言，都市更新面對當前房市不景氣，民間實施者欠缺誘因，都更住戶要能夠「一坪換一坪」的機率也更低，都更推動更不容易。但也因此，過去都更最被垢病的房市炒作也較不易發生。透過絕大部分都更原住戶的搬回自住需求，可以在房市不景氣中，仍可維持房市基本活力，提振經濟一些基礎能量。

然而，有些人期待透過都市更新能夠產生相當動能帶動當前低迷的經濟，這又過度誇大都更的效能，未真正了解都更過程的緩慢，即便政府排除萬難，快速審議，但都更住戶的整合仍需花費幾年時間，絕對不是短期一、二年可以看到都更成效。因此，透過都更振興經濟是基礎漫長的過程，不應視為短期特效藥。

另外，在強調都更對經濟發展的動能下，千萬別忽略了可能對社會與環境產生不良的副作用。在社會影響方面，最常見的就是弱勢家庭的都更原住戶，缺乏都更過程的拆遷安置協助，更嚴重的無法負擔都更後的豪宅環境，以致被迫搬離都更前的原住所，形成社會學所批判的「士紳化」（Gentrification）現象，還好這在台灣並不嚴重。

根據過去都更案例，在台灣都更後搬回原住所比例都很高，連最近正義國宅更新後房價非常昂貴的情況下，有超過九成原住戶可以搬回居住。當然政府應提供都更弱勢住戶的社會協助，但並非所有都更住戶都是弱勢而一視同仁給予過度的獎勵補貼，造成都更戶與非都更戶的不公平。

除此之外，建立「永續環境」的都更觀念也很重要。理想都更的永續環境包括：文化資產的保留、居民與鄰里關係的傳承、及安全環保綠建築的都市生態等三部份。都市更新最被詬病的就是「推土機式」的改善環境，建商把老房子推成平地，蓋上新的水泥叢林高樓大廈，換另一批新的居民進住，原有鄰里關係消失。各地方政府應加強都市更新的相關設計審議規範，清楚計算容積獎勵的公共利益，確保都市更新的永續環境。

## 柒、結論

改善房市沒有特效藥，需要時間，特別台灣房市經歷這一波十幾年漫長的景氣循環，房價上漲的極不合理，但調整太快容易造成硬著陸崩盤，或調整太慢容易產業經濟蕭條萎縮，不當快慢調整都容易產生後遺症，惟藉此不景氣階段，關鍵是努力「健全房市制度」，才是面對未來景氣來臨的正道。

同樣道理，都市更新涉及私有財產權，住戶對都更有不同的想法與價值觀，整合住戶也沒有特效藥，必須要有耐心，公正公開透明的協商機制，缺乏正當性

的過度獎勵或不分清紅皂白的強制拆除，也都容易產生後遺症，建立「多元價值的都更模式」應是關鍵。

因為推動都更沒有特效藥，同時改善房市也沒有特效藥，因此，都市更新就不會是房市的特效藥了！