

臺北市都市更新整建維護實施現況之研究

王皎燕(Chiao-Yen Wang)

周世璋(Shih-Tsang Chou)

吳玫芳(Me-Fang Wu)

中國科技大學建築研究所

中國科技大學建研所副教授

成功大學建研所博士候選人

摘要

據台北市主計處統計至104年第二季止，台北市屋齡達30年以上之房屋比例已達61.3%，顯示台北市已邁入都市老化的階段，因此延緩城市老化及都市再生，成為政府之重要政策。

本研究以文獻回顧及針對民國95年至民國103年度臺北市申請整建維護補助並經事業計畫核定之個案追蹤調查發現，配合政策整建維護申請以立面修繕為主，其次為裝設電梯，此期間符合補助申請案件共203件，但截至民國104年實際完工8件，僅占符合申請案件8%，顯示執行成效不彰。

究其原因為整建維護案件依據都市更新條例規定執行程序繁複，舊建築涉及違章，另受限於建築法令、資金及空地條件等問題，推動困難重重。

主管機關配合政策需要，配合每年整建維護補助公告調整補助項目，造成執行之不確定性，使一般民眾無所適從。

因此本研究建議，整建維護與重建因特性不同，應針對整建維護量身打造適用法規，以簡化執行程序並強化居民對於房屋整建維護之觀念，甚至立法規定建築定期整建維護政策，希望藉此達到都市活化與再生之目標。

關鍵詞：都市更新、整建維護、

A study of current conditions of the implementation of renovation and maintenance in Taipei City's urban renewal

Abstract

According to statistics compiled by DBAS of Taipei City Government at the end of the 2nd quarter of 2015, housing in Taipei more than 30 years old accounted for 61.3% of the total. This figure indicated that Taipei is an aging city and that retarding the aging process and urban regeneration will be essential policies of the government.

This study will cover the review of literature and the findings from the survey on the cases of applications and approval of granting subsidy for repair and renovation of building in Taipei City from 2006 to 2014. In responding to the policy of the government, applicants for subsidies tended to focus on repair and renovation in 3 dimensions, followed by the installation of elevators. There are 203 cases meeting the criteria for application of subsidy. However, there were only 8 cases or 8% of the qualified cases have the works completed by 2015. This figure indicated the policy is

not effective.

The cause is that the procedure and the new laws for urban regeneration are too complicated and the renovation cases must address to such procedure and laws, moreover, most old buildings are allegedly involved with illegal structures. Construction laws, funding, and the condition of the empty land concerned also posed as other problems.

For policy needs, the competent authority is bound to adjust the scope of subsidies for renovation through an announcement every year, which gives rise to uncertainty of which items could be subsidized for renovation. As such, it is difficult for the public to follow.

For this reason, this study gives rise to the suggestion that maintenance and rebuilding are different in nature that specific legislation is necessary to fit the specific nature of the maintenance or rebuilding to simplify the procedure for implementation and reinforce the concept of the people in renovation and maintenance of housing. The policy for routine maintenance of housing should also be made so that the objectives of urban rejuvenation and regeneration can be achieved.

Keywords: urban renewal, renovation and maintenance

一、前言

1.1 研究動機

都市發展是時代的產物，都市機能的轉變更有其階段性，從都市形成、成長、茁壯、停滯、老化，乃至於都市沒落階段，最後走向都市滅亡；在都市機能瀕臨老化的階段，若能適時推展有效的都市更新與再生政策，便能有效地補充與增進都市機能，延長都市的壽命。

依據內政部營建署統計，截至民國104年第2季臺北市30年以上房屋占總戶數61.3%，顯示首善之都-臺北市已邁入都市老化階段，都市更新已成為政府之首要政策。

表 1 民國 99 年至民國 104 年第二季 臺北市房屋屋齡分析

年(季) 度別 (民國)	總計	10 年 以下	11-20 年	21-30 年	31-40 年	41-50 年	51 年 以上	30 年 以上 佔比%	平均 屋齡 (年)
99 年底	862,007	96,138	112,988	275,062	276,215	78,793	22,811	43.8%	27.73
100 年底	871,602	98,186	112,193	248,120	298,618	88,650	25,835	47.4%	28.35
101 年底	877,641	99,561	108,558	223,764	311,531	105,254	28,973	50.8%	29.10
102 年底	879,249	95,736	107,705	195,418	322,834	123,720	33,836	54.6%	29.97
103 年底	882,710	95,037	104,536	172,066	333,047	141,092	36,932	57.9%	37.33
104 年 第二季	886,192	92,417	97,214	152,900	339,338	163,902	40,421	61.3%	31.56

資料來源：台北市政府主計處-臺北市營造建築物及住宅概況分析/內政部營建署

都市更新條例自民國87年頒布以來，都市更新方式大多數採重建方式辦理，但因影響居民權益甚鉅、居民意見整合不易，往往引起眾多紛爭，造成推動不易。以重建方式推動都市更新，不僅不符合永續發展之概念，對於延緩都市老化著實緩不濟急。

依據都市更新條例，都市更新推動方式包括重建、整建及維護三種方式。若能有效運用整建維護方式進行都市更新，不僅可延長建築物壽命，解決市中心功能萎縮之狀況，也符合環保及永續之概念，重塑建物新風貌。

1.2 研究目的

基於以上之動機，本研究擬藉由相關文獻，研析現行都市更新整建維護推動之相關法令及透過台北市整建維護案件之執行現況調查，彙整並歸納現行整建維護推動之問題，以提供未來都市更新整建維護政策執行之參考。

1.3 研究方法

(一) 文獻回顧法

蒐集並彙整都市更新整建維護相關法令規定，另參考相關文獻以了解都市更新整建維護之發展歷程及實務執行現況，以求實務與理論並重，並藉以歸納現行法令對於實務執行之差異。

(二) 現況調查法

就臺北市整歷年申請整建維護補助並經事業計畫核定之案件，彙整其統計調查結果作歸納分析，以瞭解臺北市歷年整建維護政策及執行結果。

1.4 研究範圍

以民國 95 年度至 103 年度間臺北市依「臺北市都市更新整建維護實施辦法」規定申請補助之個案做追蹤調查，並統計至民國 104 年底已完成更新事業計畫核定實施案共計 29 案為研究範圍。

二、相關文獻探討

2.1 都市更新整建維護相關法令之沿革

整建維護之法令定義，依據都市更新條例第四條之定義如下：

- (1) 整建：係指改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施。
- (2) 維護：係指加強更新地區內土地使用及建築管理，改進區內公共設施，以保持其良好狀況。

台灣有關整建維護相關法規，最早出現於民國62年9月6日修正公布的都市計畫法，於該次發布條文第7條第6款對於舊市區更新予以定義：「係指舊有建築物密集，畸零破舊，有礙觀瞻，影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區」。另增訂第六章「舊市區更新專章」並自第63條至第71條條文，針對

窳陋或髒亂地區之都市更新方式、辦理機關、辦理程序等相關內容予以規定。其他與臺北市整建維護相關之政策及法令沿革如下表：

表2 臺北市整建維護之相關政策及法令沿革

公布日期	辦理變革	整建維護相關內容
62.09.06	「都市計畫法」修正	1. 增訂第7條第6款 2. 增訂第六章「舊市區更新專章」。
72.09.12	「臺北市都市更新實施辦法」發布。	全文共26條，作為臺北市都市更新事項之細部內容實施辦法
87.11.11	「都市更新條例」發布實施。	全文共62條，其中涉及整建維護條文內容包括第3條界定適用範圍、第4條處理方式、第14條更新事業機構資格限制、第18條都市更新基金之設置、第21條都市更新事業計畫應表明事項、第26條應整建或維護建築物之處理。
90.04.20	原「臺北市都市更新實施辦法」更名為「臺北市都市更新自治條例」修正公布。	將臺北市都市更新實施辦法更名為臺北市都市更新自治條例
94.05.31	「都市更新條例」修正公布。	第22條之1:有關同一建築基地得以數幢或數棟建築物分別計算同意比例。
94.07.28	「臺北市都市更新自治條例」修正公布。	增訂第8條主管機關為實施都市更新整建維護事業，得另訂定臺北市都市更新整建維護實施辦法。
94.08.24	「臺北市都市更新整建維護實施辦法」發布。	依據臺北市都市更新自治條例第8條制定，全文共計14條。
95.	台北市首次開辦整建維護補助。	台北市公告受理申請，經審議通過補助後，由市府主動劃定更新單元，實施者依都市更新條例辦理事業計畫報核事宜。
97.01.16	「都市更新條例」修正。	第8條:得逕由各級主管機關劃定更新地區公告實施。 第19條:逕行劃定更新地區或單元，取得全體所有權人同意，得免舉辦公展及公聽會。
98.03.27	「臺北市都市更新整建維護實施辦法」修正。	1. 提高補助上限至1000萬及補助比例上限至45% 2. 增加經臺北市政府指定為整建或維護策略地區，補助比例上限為75%。
98.10.14	「臺北市政府受理都市更新整建維護案件處理原則」發布。	全文共5條，建立都市更新整建維護申請案件之標準。
100.08.10	中央「都市更新基金補助辦理自行實施更新辦法」發布	內政部發布實施，同時營建署公告受理申請，包括更新團體、公寓大廈管理委員會及地方政府均得提案申請補助。

100.12.07	「臺北市府受理都市更新整建維護案件處理原則」修正	發布全文共六點，為使申請案具公益且無礙交通，增訂建築物附設於外牆之都市景觀改善設施之相關規定。
105.05.27	「臺北市府受理都市更新整建維護案件處理原則」修正	修正發布第2、3、5、6點，主要修正內容為優先補助標準項目。

資料來源:本研究自行彙整

2.2 臺北市都市更新整建維護相關法令

有關整建維護相關法規，就中央法令而言，規定於都市更新條例中；臺北市相關法令則規定於臺北市都市更新自治條例及臺北市都市更新整建維護實施辦法，其相關內容如下：

表3 臺北市都市更新整建維護相關法令

法令	內容
都市更新條例	§8 規定略以，「更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，未涉及都市計畫之擬定或變更者，…；其涉及都市計畫主要計畫或細部計畫之擬定或變更者，…。 採整建或維護方式處理之更新地區，得逕由各級主管機關劃定公告實施之，免依前項規定辦理審議。」
	§18 規定略以，「各級主管機關為推動都市更新事業，得設置都市更新基金。 以整建或維護方式實施都市更新之規劃設計及實施經費，…，得以前項基金酌予補助之；其申請要件、補助額度及辦理程序等事項之辦法或自治法規，由各級主管機關定之。」。
	§26 規定略以，「都市更新事業計畫經直轄市、縣（市）主管機關核定發布實施後，範圍內應行整建或維護之建築物，其所有權人或管理人，應依實施進度辦理。…其所需費用由實施者計算其數額，經直轄市、縣（市）主管機關核定後，通知建築物所有權人或管理人依限繳納；逾期未繳者，得移送法院強制執行。」
臺北市都市更新自治條例	§8 「主管機關為實施都市更新整建維護事業，得另訂定臺北市都市更新整建維護實施辦法。」
	§9 「以整建方式實施都市更新事業者，得免依現行法令檢討建蔽率及容積率。」
臺北市都市更新整建維護實施辦法	§3 「都市更新事業以整建或維護方式辦理者，其實施者應符合都市更新條例第三條第四款(機關、機構或團體)及第十四條(股份有限公司)規定。前項之實施者，得由依公寓大廈管理條例規定成立之公寓大廈管理委員會或依有關法規規定設立之團體或專業機構擔任。」
	§4 「臺北市整建或維護都市更新單元劃定基準，應符合下列規定之一。但經劃定應實施整建或維護之更新地區者，不在此限： 一、都市更新單元部分劃分為重建區段，其餘劃分為整建或維護區段者，其都市更新單元為一次更新完成，且符合臺北市都市更新自治條例有關更新單元劃定基準之規定者。 二、都市更新單元全部劃分為整建或維護區段者，至少應為一幢建

	<p>築物。」</p> <p>§5 「為辦理補助整建或維護都市更新規劃設計及實施經費，於每年度開始時，應定期公告當年度計畫補助額度、受理申請期間、整建或維護策略地區及相關事項。」</p> <p>§6 實施者依本辦法申請經費補助時，應依附表所列補助項目擬具都市更新整建維護申請補助計畫書，略以…。 前項每案補助金額，以不逾核准補助項目總經費百分之四十五為限。但位於本府公告為整建或維護策略地區，得酌予提高至百分之七十五，其補助額度均不得逾新臺幣一千萬元。」</p> <p>§7 「依前條規定申請經費補助，應經臺北市都市更新及爭議處理審議會視當年度計畫補助額度及個案對於居住環境改善之貢獻度酌予補助，並由本府核准補助項目及額度。 實施者應於本府公告劃定整建或維護更新地區之日起三個月內，依都市更新條例規定取得同意比例並擬具都市更新事業計畫，申請本府核准。」</p>
	<p>§8 規定略以，「申請補助規劃設計及實施經費，分二期撥款，由實施者檢具下列文件，向更新處提出申請： 1. 第一期撥款：都市更新事業計畫經本府核定後六十日內，…，申請核撥補助經費百分之三十。 2. 第二期撥款：於工程竣工並查驗通過後六十日內，…，申請核撥剩餘補助經費。」</p>
	<p>§9 同一申請案已接受本府或本府以外相關機關（構）補助有案者，得不予補助。</p>
	<p>§10 「依本辦法申請之補助案件，實施者未依第七條第二項規定之期限辦理者，本府得廢止其補助核准。因故未能於期限內向本府申請核准者，得敘明理由申請展期，展期之期間不得逾三個月，且以一次為限。 實施者未依核定都市更新事業計畫實施時，本府得要求改善或予以追繳補助費用。 前項補助費用經作成處分限期繳還仍不繳還者，由本府移送強制執行，並於廢止補助核准後五年內不受理其申請。」</p>
	<p>§11 「依本辦法接受補助實施都市更新整建或維護之建築物，其所有權人或管理人除因天然災害及其他不可抗力之因素經本府同意外，不得於工程竣工查驗後五年內任意變更整建或維護項目，並應於住戶規約中載明及於日後產權移轉時列入交代。」</p>
	<p>§12 規定略以，「本辦法所需經費由臺北市都市更新基金支應。…」</p>

資料來源:本研究自行彙整

2.3 都市更新整建維護相關政策

依據「臺北市都市更新整建維護實施辦法」第5條規定，市府於每年度公告當年度計畫補助額度、受理申請期間等相關事項，補助內容為規劃更新及新工程等實施經費。

表4為臺北市94年發布實施臺北市都市更新整建維護實施辦法後，自95年首度辦理都市更新整建維護後，歷年度所公布之整建維護補助方案及其相關補助

內容。

表 4 臺北市都市更新事業(整建維護)各年度補助方案說明表

年度	補助方案	說明	補助額度
95~97 年	1.一般公寓大廈類		總工程經費 1/3
98 年	1.一般公寓大廈類		非策略地 區:45% 策略地 區:75% 上限 1000 萬 元
99 年	1.一般公寓大廈類 2.中低樓層建築類	配合老舊公寓更新 專案,針對 7 樓以下 合法建築物可申請 增設電梯	
100 年	1.一般公寓大廈類 2.中低樓層建築類 3.設置無障礙設施(含電梯)改善類 4.老舊建築引入文創產業類	擴大補助受理類 別,增加方案三、及 方案四	
101 年	1.中低樓層建築類		非策略地 區:45% 上限 1000 萬 元
102 年	1.中低樓層建築類 2.老舊建築引入文創產業類		
103 年	1.中低樓層建築類 2.經老屋健檢評估為需整建維護 之建築物 3.欲引入文創產業之老舊建築物	因應高齡化社會以 提升建築物機能,強 化公共安全。	
104 年	1.協助中低樓層建築更新增設電 梯 2.外牆及居住環境更新改善		
105 年	1.協助中低樓層建築更新增設電 梯 2.外牆及居住環境更新改善 3.耐震結構補強		

*註: 101 年配合 100 年 7 月監察院針對臺北市都市更新整建維護補助政策之糾正函文內容進行調整: (1)僅受理中低樓層(7 樓以下)建築物之修繕及裝設電梯案。(2)排除受理單一所有權人之案件及現況為商業使用樓地板面積或戶數過半之案件。(3)申請之合法建築物需 70% 以上戶數,面積未達 80 坪。

三、調查結果與分析

3.1 現況調查內容

本研究針對臺北市民國 95 年至民國 103 年間依據臺北市都市更新整建維護實施辦法申請整建維護案件進行追蹤調查,截至民國 104 年底統計之執行成果如下:

- 就台北市 95 年度至 103 年度都市更新整建維護申請案,調查追蹤至 104 年之執行成果分析來看,平均通過補助案佔申請案件 55%,提出事業計畫報核案佔申請案件 34%,事業計畫核定案申請案 14%,而完工案佔申請案之平均比率則為 9%。(參閱表 5)

表 5 臺北市都市更新整建維護案件-各階段完成量佔符合申請案件量%

申請年度	95	96	97	98	99	100	101	102	103	合計
申請階段										

符合申請案件 (A)	15	7	5	57	44	62	6	5	2	203
通過補助資格 (B)	7	7	4	22	26	37	5	2	2	112
B/A	47%	100%	80%	39%	59%	60%	83%	40%	100%	55%
事業計畫報核 (C)	2	4	3	11	16	29	5	0	0	70
C/A	13%	57%	60%	19%	36%	47%	83%	0%	0%	34%
事業計畫核定 (D)	1	4	3	8	6	7	0	0	0	29
D/A	7%	57%	60%	14%	14%	11%	0%	0%	0%	14%
完工 (E)	0	4	3	8	3	0	0	0	0	18
E/A	0%	57%	60%	14%	7%	0%	0%	0%	0%	9%

資料來源:本研究彙整補充

2. 另就各階段完成案件數佔前階段完成案件數之比例來看,平均通過補助資格案件佔申請案件55%,能達到同意比例進入事業計畫報核案件佔前階段通過補助案的63%,事業計畫核定案則佔事業計畫報核案之41%,完工案則佔核定案之62%。

表6 臺北市都市更新整建維護案件-各階段完成量佔前階段完成量%

申請年度	95	96	97	98	99	100	101	102	103	合計
申請階段										
符合申請案件 (A)	15	7	5	57	44	62	6	5	2	203
通過補助資格 (B)	7	7	4	22	26	37	5	2	2	112
B/A	47%	100%	80%	39%	59%	60%	83%	40%	100%	55%
事業計畫報核 (C)	2	4	3	11	16	29	5	0	0	70
C/B	29%	57%	75%	50%	62%	78%	100%	0%	0%	63%
事業計畫核定 (D)	1	4	3	8	6	7	0	0	0	29
D/C	50%	100%	100%	73%	38%	24%	0%	0%	0%	41%
完工 (E)	0	4	3	8	3	0	0	0	0	18
E/D	0%	100%	100%	100%	50%	0%	0%	0%	0%	62%

3. 就歷年主要申請補助案件並通過事業計畫核定之29案申請內容來看,以立面修繕為大宗,共佔25件,立面修繕加增設電梯1件,而增設電梯案僅3件。

申請年度	95	96	97	98	99	100	總計	%
申請內容								
立面修繕	1	4	3	8	5	4	25	86%
立面修繕+增設電梯					1		1	3%
增設電梯						3	3	10%
合計	1	4	3	8	6	7	29	100%

4. 就歷年申請樓層與申請內容統計結果,以7樓以上申請立面修繕為大宗,共23案,占總核定案件數的79%,其次為6樓以下立面修繕及增設電梯各佔總核定案件

數3%。

申請樓層及申請內容		申請年度						總計	%	
		95	96	97	98	99	100			
6樓以下	立面修繕		1	1				2	7%	
	立面修繕+增設電梯					1		1	3%	
	增設電梯						2	2	7%	
7樓以上	立面修繕	1	3	2	8	5	4	23	79%	
	增設電梯						1	1	3%	
合計		1	4	3	8	6	7	29	100%	

四、結論

綜上文獻回顧與現況調查內容，可概括歸納分析如下：

1. 從都市更新整建維護相關法規而言，從中央的都市更新條例或臺北市的臺北市都市更新自治條例，其規範內容均以重建方式推動的都市更新為主軸，對於整建維護相關規定著墨並不多，僅於臺北市都市更新自治條例第八條規定「主管機關為實施都市更新整建維護事業，得另訂定臺北市都市更新整建維護實施辦法。」，因此於本辦法中才對都市更新整建維護有較具體之規定。而整建維護包括於都市更新條例中，相關的流程與規定均以都市更新條例為依歸，因此仍需經過取得同意比例、劃定更新地區、事業計畫…等程序，程序冗長推行不易。
2. 另就整建維護之政策來說，台北市自95年度開始受理都市更新整建維護補助申請後，95-97年度補助金額為工程費之1/3，但成效不彰，因此自98年度開始提高補助費用至非策略地區補助款提高至45%，策略地區補助款更提高至75%，補助上限均為1000萬，99年度開始，更採取多元之補助方案，如99年度配合老舊公寓更新專案，針對7樓以下合法建築物可申請增設電梯；100年度更增加補助設置無障礙設施(含電梯)改善及老舊建築引入文創產業等項目，藉此鼓勵舊有建築活化再利用。但就現況調查結果，似乎並未達到預期效果，整建維護補助案件內容仍以立面修繕為最大宗，其次為電梯，但因老舊建築涉及違規及違章情形嚴重，另外還受限於建築法令、資金及空地條件等問題，推動困難重重。
3. 依據臺北市都市更新自治條例第八條主管機關為實施本市都市更新整建維護事業，得另訂定臺北市都市更新整建維護實施辦法；及臺北市都市更新整建維護實施辦法第五條為辦理補助整建或維護都市更新規劃設計及實施經費，於每年度開始時，應定期公告當年度計畫補助額度、受理申請期間、整建或維護策略地區及相關事項。就此兩項法令規定而言，其優點是較重建方式之都市更新更有彈性，主管機關可依據相關政策，配合每年整建維護補助公告調整補助項

目。但其缺點為政策過於彈性，使得欲申請相關補助之單位或團體，在當年未核准或未申請，以致於次年度即無該項補助，例如民國101年至103年度公告之「老舊建築引入文創產業類」補助項目，民國104年則未有該項目之補助，造成執行之不確定性，亦有模糊焦點之虞，使一般民眾無所適從。

綜上概述，整建維護與重建特性不同，建議應針對整建維護量身打造適用法規，以簡化執行程序並強化居民對於房屋整建維護之觀念，甚至立法實施要求建築定期整建維護政策，均為都市更新整建維護得以推廣之方式，也希望藉此達到都市活化與再生之目標。

參考文獻

1. 蔡欣沛，「臺北市都市更新整建維護補助機制改善之研究-以公寓大廈類型為例」，臺北科技大學，建築與都市設計研究所碩士論文，2011.12
2. 「105 都市更新整建維護專業人員研習會基礎班課程教材」，台北市都市更新處，2016.04
3. 洪宜萍、陳映如、張滄婷、廖偉軒、黃士瑞、陳建豪，「新北市都市更新整建維護推動機制之探討」，新北市都市更新處，2014.11
4. 方定安，「都市再生與整建維護」，2013, 05
5. 黃美靜，「臺北市推動都市更新整建維護歷程介紹」，2011. 10
6. 台北市都市更新處網站：
<http://uro.gov.taipei/lp.asp?ctNode=84836&CtUnit=46313&BaseDSD=7&mp=118011>
7. 臺北市都市更新整建維護網站 <http://www.jjwh.com.tw/>