

新北市政府 110 年度自行研究報告

輔導民間推動自主更新策進作為

研究機關：新北市政府都市更新處

研究人員：何治瑩、施雅玲、邱偉寧

研究期程：110 年 1 月至 110 年 12 月

新北市政府 110 年度自行研究成果摘要表

計畫名稱	輔導民間推動自主更新策進作為
期程	自 110 年 1 月 1 日至 110 年 12 月 20 日
經費	0
緣起與目的	本市推動輔導民間推動自主更新機制，自 96 年訂定補助規定並推動迄今，受輔導之對象(社區)申請組成都市更新會階段補助後，往往因意見整合或資金問題，需較長時間才得賡續推動都市更新事業，為積極有效協助，故以補助規定及受補助社區為範圍，進行相關策進作為研究分析，以有效輔導民間推動自主更新，以達更新政策目標。
方法與過程	1. 數據統計及執行情形彙整，針對過往政策措施及成效分析。 2. 參考相關文獻及業務執行實務推動經驗。
研究發現及建議	1. 協助民間推動都市更新策略機制調整之建議 (1)建立更新會正確觀念、協助會務持續運行 (2)更新會籌設自有基金、市府補助更具實益 (3)減輕更新會財務壓力 強化媒合銀行挹注資金 2. 後續階段及研究方向 (1)修訂補助要點及強化都市更新推動師機制 (2)提供專業評估資源 (3)研議以非更新會組織推動
備註	--

目錄

壹、緒論	1
一、背景說明	1
二、研究範疇	1
三、法令背景資料	1
貳、文獻回顧	4
一、民眾自力更新策略之研究	4
二、住宅自力更新關鍵成功因素之個案研究	4
三、臺北市民眾自主更新操作問題之探討	6
四、民眾自主性更新過程研究-以水源路四五期整宅為例	6
五、提升自主更新社區座談會參與之關鍵因素	7
參、研究方法及發現	8
一、研究方法	8
二、分析及發現	8
肆、結論與建議	11
一、協助民間推動都市更新策略機制調整之建議	11
二、後續階段及研究方向	12

壹、緒論

一、背景說明

本市推動輔導民間推動自主更新機制，相關輔導資源包括法令宣導（說明會）、專業人才（推動師）、資金挹助（更新補助）等，其中，就補助部分自 96 年訂定補助規定並推動迄今，受輔導之對象（社區）申請組成都市更新會立案階段補助後，往往因意見整合或資金問題，需較長時間才得賡續推動都市更新事業，為積極有效協助，爰進行相關策進作為研究，以有效輔導民間推動自主更新，以達更新政策目標。

二、研究範疇

先聚焦以新北市協助民間推動都市更新補助要點及受補助社區（更新會）為對象，並針對各該社區成立之更新會執行情形及可能面臨之問題，予以蒐整分析，再輔以研議現行補助要點修訂方向，另就本市現有協助民間推動都市更新之各項政策措施導入銜接或引入（媒合）其他民間資源之可行性。

三、法令背景資料

（一）都市更新會設立管理及解散辦法（以下簡稱管理辦法）

原為「都市更新團體設立管理及解散辦法」，係於 88 年 3 月 31 日訂定發布，經 97 年 9 月 12 日修正發布第 3 條條文，主要係就更新團體之設立及程序予以修正規範。復為加速都市更新之推動及因應 102 年 4 月 26 日司法院釋字第 709 號解釋宣告是時都市更新條例部分條文違憲，內政部全面檢討修正該條例，於 108 年 1 月 30 日公布施行，為與條例銜接並利實務執行，完備都市更新會之會務運作，再於 108 年 5 月 16 日經內政部修正發布，調整名稱及發布全文 36 條條文；與本研究關聯為協助民間推動自主更

新過程，社區成立都市更新會，悉由社區依管理辦法規定申請籌組、核准立案並據以運作。

(二) 新北市都市更新基金收支保管及運用辦法

94 年 12 月 28 日臺北縣政府北府法規字第 0940843164 號令訂定發布全文 15 條，因應升格直轄市，100 年 2 月 18 日廢止原條文重新修訂發布，復經 108 年間修正發布，現行條文為 109 年 12 月 30 日修正發布，與本研究主要關聯為條文第 5 條基金之用途有關「協助民間推動都市更新事業之支出」。

(三) 新北市政府協助民間推動都市更新補助要點

新北市政府協助民間推動都市更新補助要點（以下簡稱補助要點）於 96 年訂定發布後，經 99 年、100 年、105 年間數度修訂，其中，99 年係因應升格直轄市公告繼續適用；100 年間修訂主要增加補助項目及額度，相較原僅就「都市更新計畫」及「都市更新事業概要及設立都市更新團體」，針對更新事業推動始有較實質之補助，復至 105 年修訂發布，主要再就更新事業推展細分前期規劃階段、更新團體立案階段、更新事業推展及權利變換等階段，給予相應之補助，並提高總補助金額至 630 萬元。

日期	狀態	內容	備註
96.12.12	訂定發布全文 7 點	1. 適用範圍：都市更新條例第 10 條或第 11 條劃定之更新單元，且以實施重建者為限。 2. 申請主體：逾 7 人之土地及合法建築物所有權人發起推動都市更新。	
99.12.25	因應升格直轄市，公告繼續適用	3. 補助範疇：擬具都市更新計畫，每案補助上限 20 萬元整；擬具都市更新事業概要及設立都市更新團體，每案補助上限 30 萬元。	

日期	狀態	內容	備註
100.4.19	修正發布	<ol style="list-style-type: none"> 1. 適用範圍：都市更新條例第 10 條或第 11 條劃定之更新單元，且以實施重建者為限。 2. 申請主體：都市更新事業概要經核准，且載明實施者為都市更新團體者之申請人；依都市更新條例核准設立之都市更新團體。 3. 補助範疇：擬具都市更新事業概要經核准且私有土地及私有合法建築物達一定同意比例，補助上限 30 萬元；都市更新團體核准設立，補助上限 50 萬元；核准立案之都市更新團體，擬具都市更新事業計畫或權利變換計畫，經核定發布實施，補助上限分別為 100 萬元。 	
105.4.26	修正發布	<ol style="list-style-type: none"> 1. 適用範圍：都市更新條例第 10 條或第 11 條劃定之更新單元，且以實施重建者為限。 2. 申請主體：籌組都市更新團體之發起人；都市更新事業概要經核准，且載明實施者為都市更新團體者之申請人；依都市更新條例核准設立之都市更新團體。 3. 補助範疇：初期作業補助上限 20 萬元；都市更新團體核准設立，補助上限 110 萬元，如未擬具都市更新事業概要者，上限為 80 萬元；核准立案之都市更新團體，擬具都市更新事業計畫或權利變換計 	

日期	狀態	內容	備註
		畫，經核定發布實施，補助上限分別為 250 萬元。 4. 其他：未依管理辦法定期召會，經通知未改善者，不予以補助。	

貳、文獻回顧

本研究以自主更新推展之相關研究為文獻回顧範疇，並參考其研究摘要及相關分析與建議，納入本研究策進作為併予研議。

一、民眾自力更新策略之研究

(一) 發表年度：99 年

(二) 摘要

歸納都市更新案件主要位於房價高、區段佳之地區，現階段屋齡 30 年以上之四、五樓老舊公寓其居住空間、使用防災機能皆不足而亟需更新，但往往因容積獎勵誘因不足未具市場青睞。因應高齡化社會來臨，政府單位致力推動佔更新市場 8 成左右的四、五層樓老舊公寓自力更新，民眾自組更新會將成未來都市更新主流。

研究針對自力更新進行研討，以公私合夥、交易成本與新相互主義理論分析執行都市更新公私部門之權責考量，提出自力更新成本之組成，並以 921 災損更新之東星大樓、慶福大樓與尚華仁愛大樓作為案例分析，輔以都市更新權利人、專業者及官方單位進行深入訪談，詳細歸納自力更新在共識整合、財務資金、專業能力、市場風險及政府監管五大層面之課題，並提出相應建議。

二、住宅自力更新關鍵成功因素之個案研究

(一) 文獻發表時間：99 年

(二) 摘要

過去五十年來，我國民眾的居住環境並未隨經濟成長而改善，以台北市來說，有 38.07% 的住宅屋齡超過 31 年，其中屬四、五層樓公寓不易推動都市更新者佔 77.78%。老舊四、五層樓公寓因為容積獎勵的誘因不足，戶數多整合困難等因素，除非地段房價極佳，開發商不願介入，且過去由建商介入的都市更新案，有推案豪宅化之趨勢，更新完成後出現房價明顯上漲現象，引發高房價之民怨。政府為了解決老舊公寓更新的問題，化解高房價的民怨，近年在更新政策上轉而提倡社區自力型都市更新，此外，台北市政府也將民眾自組更新團體的補助金額提高到最高 540 萬元。台北市由於都市發展程度高，一直以來都是我國都市更新的主要地區，而未來在人民自主意識高漲、政府政策推動以及房價支撐之市場條件配合之下，由民眾自組更新團體推動之都市更新已成為更新的主流方式之一。

由於民眾自力更新尚在起步階段，故本研究以個案研究法，希望藉由自力更新成功之實際個案，透過深度訪談個案更新會、提供個案專業協助的建築經理公司以及提供融資的銀行，以瞭解個案更新會在更新過程中面臨的困難與解決問題的方法，探討分析其關鍵成功因素，並據此歸納分析出民眾自力更新應注意環節的結論，以提供民眾、相關之機構及機關，未來在自力更新策略或政策擬定上的參考。

本研究透過文獻回顧及深入訪談方式後發現，自力更新成功需有許多環節來配合，綜合討論歸納出自力更新需要有一群熱心、積極的發起人出面整合住戶意見，而更新會最重要的是建立與住戶間的信任關係。由於人的信任關係很薄弱，需要特別去維護，故更新會應保持良好的溝通管道、樹立公正無私的風範、資訊財務應公開透明、保障住戶權益等以建立信任關係。此外，自力更

新尚須透過住戶熱烈的參與，並注意維持住戶間的和諧氣氛，在互相讓利下創造雙贏局面，透過優良專業團隊的協助，以信託機制控管風險維持更新事業的穩定度及財務透明度之下，逐步完成更新共創更新的利益。

三、臺北市民眾自主更新操作問題之探討

(一) 文獻發表時間：100 年

(二) 摘要

研究以自主更新法定程序中涉及相關對象為範圍，從都市更新會設立籌組完成至申請都市更新事業計畫及權利變換計畫案核定為止之程序中，探討自主更新過程涉及更新團體本身、政府部門及協助之專業機構相互間所面對及產生的問題。經由文獻回顧、案例分析及透過執行業務經驗發現，盤點自主更新面臨資訊不易公開透明、住戶對法令認知差異、住戶信任度不佳造成整合度低、更新協助團隊專業深度與橫向整合度不足、政府對自主更新宣導不足及住戶對自身權利價值高估等等問題。研究目的除希望能釐清上述問題外，仍希藉由分析提出相關建議以提供未來後續研究者及相關執行單位之參考。

四、民眾自主性更新過程研究-以水源路四五期整宅為例

(一) 發表年度：103 年

(二) 摘要

研究對自主性都市更新瞭解目的：1.更新會在社區如何推動都市更新的過程；2.公部門法令和制度是否影響住戶意願；3.專業團隊在都市更新事業如何協助更新會；4.住戶是由何種原因需要由銀行提供資金；並藉由深度訪談水源路四五期個案，分析更新發展過程中關鍵角色及相關課題。

研究探討出，水源路四五期能順利進行更新的特殊要件為：
1.更新會與住戶關係密切，彼此熟悉度高，不易受外界影響，因此所有權人 100%同意更新；2.當有發生爭議時，透過共識方法、和平對談進而減少爭議；3.更新會積極與公部門對談，公部門提供適當法令和協助；4. 所有權人 100%同意向銀行融資；5.銀行提供全額資金。

五、提升自主更新社區座談會參與之關鍵因素

(一) 文獻發表時間：107 年

(二) 摘要

近年來臺灣地區快速的經濟成長，使得人口大量集居於都市，人口高度集中的都市環境面臨基礎設施負荷量重、舊市區環境劣化及發展風險高等挑戰。都市化影響人類居住之質與量，導致地價上漲，都市環境品質將惡化，居民生活品質下降，公共設施服務水準降低，都市機能不彰，都市化所帶來的衝擊對於舊市區更是嚴重。同時政府面對轄區內大批公寓或因老舊安全性問題，或因生活機能不佳，尋求更新、或整建維護的機會，乃積極推動都市更新，認為都市更新是當前提高老舊社區土地價值、促進建築業發展及提升民眾生活品質的最有效方式之一，希望藉由更新過程改善都市環境與居住安全。目前自主更新方式之推動仍遭遇許多問題，諸如住戶間之相互質疑、對更新會與專業協助團隊存在不信任感等，造成更新案成效不佳，增加政策推動困難度。因此，各縣市政府為協助民眾推動都市更新前期籌備整合，特別編列預算擬委託民間機構協助辦理對民眾社區之說明會，並規劃選擇有意願地區，作個案進一步意願調查暨整合社區並協助申請整建維護補助，以達到自主都市更新之目的。基此，本研究提出影響提升自主都市更新社區座談會參與之關鍵因素，使用模糊層級分析

法分析關鍵因素排序，在提升自主都市更新社區座談會參與之全部串聯 16 個關鍵因素，本文得出以「都更獎勵」、「執行力」、「經費補助」、「信任度」為重要的 4 個關鍵成功因素。

參、研究方法及發現

一、研究方法

(一) 研究內容、範圍及對象

本研究範疇主要聚焦補助要點執行情形，並前一年度以前市府輔導推動民間自主更新受補助之各處社區（更新會）為對象，參考相關文獻歸納之問題及針對各受補助對象遭遇困境，予以蒐整分析，再輔以研議補助要點各階段修訂方向，另就相關問題評估研議就本市現有協助民間推動都市更新之各項政策措施導入銜接或引入（媒合）其他民間或相關資源之可行性。

(二) 限制與過程

補助要點自 96 訂定發布，是時補助項目為「擬具都市更新計畫」及「擬具都市更新事業概要及設立都市更新團體」，針對後續更新事業推展尚未有補助，且實務執行並無申請個案，故本研究予以排除，僅就 100 年 4 月 19 日修訂後受理申請補助案件及其相關執行情形為主。

二、分析及發現

(一) 執行情形

初步蒐整補助要點自 100 年 4 月 19 日修訂後，統計至 109 年度為止，申請補助之案件計 36 案，其中，101 年僅 1 案，於該年度核准補助 50 萬元整，迄今未有具體進展，餘自 105 年度統計資料至 109 年度計 35 案，經彙整補助執行情形如下表：

申請補助階段	各年度申請補助案件數				
	105	106	107	108	109

初期作業費		1				
都市更新 團體	核准籌組		2	1		
	核准立案	2	2	5	4	8
都市更新 事業計畫	團隊簽約				1	
	計畫報核					
	公開展覽	1	1	1		
	發布實施					
都市更新 權利變換 計畫	團隊簽約	1				
	計畫報核					
	公開展覽					
	發布實施				1	
未補正予以駁回			1	1	1	1
小計		5	6	8	7	9

(二) 問題蒐整及分析

前開以市府補助社區情形計 35 案，扣除未依限補正予以駁回 4 案，餘更新會推展進程停留於核准立案者計 25 案、至更新事業計畫補助階段為 4 案、至都市更新權利變換計畫 1 案，另僅 1 案完成都市更新法定程序，將於 111 年完成興建工程。參考相關文獻有關自主都市更新遭遇問題及依實務推動情形，歸納目前自主更新面推動不易情形問題如下：

1. 社區整合、共識凝聚程度不一

社區推動更新初期之整合階段，市府提供有推動人員及推動師輔導社區資源，亦適度給予都更相關法令知識宣傳及教育，惟仍須由社區自主凝聚共識，組成較具向心力的更新會，並於持續透過會務過程中討論後續更新推動方向。實際上，多數社區被動等待市府投入資源，並認為推動師應義務幫助社區整合及辦理行政作業（包含更新所須地籍圖、謄本、建築線、補助費用等相關

資料申請或製作)。另外，自主更新過程，如出現住戶意見分歧，社區代表（主事者）極易遭受誤解，以致整合不易。

2. 缺乏初步可行性評估分析

多數更新會於籌組階段申請補助之委託團隊工項，多為更新單元劃定（含簽證）、辦理完成籌組及立案等作業。因更新會於該階段所委託團隊工項，多未能包括基地初步可行性評估（如建物量體模擬分析、財務評估等），以致更新會立案後，仍無初步具體規劃內容促使更新會續以整合共識，故難以進入都市更新事業審議階段。

3. 更新會多無基本財務的籌設觀念

更新會從籌組、都市更新事業擬訂、審議至興建完成，所需花費不貲，市府於各階段給予補助，上限為 630 萬，係為減輕民眾辦理更新的支出。惟多數更新會皆期盼市府能全額補助、提供專業規劃及協助選商興建完成，因礙於市府經費及資源有限，且更新後所提升價值之房地權屬為私人所有，故市府難以全盤協助。

此外，目前申請補助的更新會，於籌組階段所需開銷不高，大致上包含建築師簽證、行政規費、委託團隊費用、影印郵寄等雜支，該筆費用少數更新會係以向住戶先收取會費支應，多數更新會係於請領到市府補助再歸墊於廠商，部分更新會甚至有推動師代為墊付情形。

至都市更新事業階段，須委託專業團隊擬訂事業計畫、權變計畫及 3 家估價，該筆費用較高，如更新會無定期收取會費或讓住戶理解完成更新所需成本，於進入本階段更新會多難以再整合住戶繼續辦理更新。此外，目前銀行針對危險、老舊房屋更新皆有相關優惠貸款方案，惟大多社區都不願提供土地作擔保，故而形成更新事業難以進一步推展的僵局。

肆、結論與建議

都市更新條例自 87 年 11 月 11 日公布施行迄今已 20 餘年，期間因應實務執行及相關重大事件修訂條例及相關子法，相關機制趨於完備，惟都市更新之推動，尤以民間自主更新推展環節，因涉及人民私有財產之轉換、處分，推動上更為不易，也間接導致都市更新的速度，遠比不上建築物老化的速度。

為強化並推動民間自主更新，市府持續推廣更新正確認知及觀念，惟仍需各面向逐步建置調整相關配套，又市府補助資源仍宜有效運用，綜整相關問題及實務執行情形，就後續協助民間推動都市更新整體作為及各階段作法說明如下：

一、協助民間推動都市更新策略機制調整之建議

(一) 建立更新會正確觀念、協助會務持續運行

於更新會籌組過程，市府加強宣導自主更新之更新會義務責任，推動師提供專業知識教育、輔導進而協助社區逐步凝聚整合共識，另關於更新會如何進行會務的運作及過程執行細節，市府未來可研擬相關會務操作手冊、經驗分享實例及注意事項，以利更新會未來會務運作較有效率，並可持續定期運作。

(二) 更新會籌設自有基金、市府補助更具實益

更新會自發起籌組時，住戶就應共同籌設更新會基金，透過定期會務周知會員資金流向作法，以使自有基金之運用公開透明，且據以建立更新會理監事及會員間之信任感，並輔以市府、推動師適時提供社區後續更新相關資訊（包含更新過程所需工項及概估花費），讓社區提前認知更新所需開銷成本，預為評估後續推動更新之財務如何因應。

另市府為使於籌組階段的補助更具實益，將調整申請補助項目及費用，以調高「都市更新事業概要」工項的補助費用，鼓勵

社區於前期籌組時就初步確認其可行性，讓社區先瞭解更新後建物量體規劃及財務分析，以利社區進行整合，及先行討論更新事業階段之相關事宜，於更新會立案後較能轉化至下個更新事業擬訂、審議階段。

（三）減輕更新會財務壓力 強化媒合銀行挹注資金

更新會辦理至更新事業階段、工程階段所需資金龐大，確實有需要透過市府協助媒合銀行挹注資金，初步瞭解銀行（如台企銀）目前針對都更案件，提供相關融資放款的優惠：

- 1、週轉金及土地、建物融資項目：貸款項目包含建築規劃設計費用、拆遷安置費、租金補貼、估價師費用、綠建築保證金及營建成本。
- 2、放款條件及額度：以更新會名義申請，銀行大多以權利變換之同意比達8成以上，並以土地擔保方式始同意放款；若全數地主同意，銀行經評估風險較低的案件，最高可達全額借貸。另關於建融部分，如有辦理信託多可貸至6成，無信託者貸5成左右。

就未來亦可評估以信用保證方式協助更新案件，以提高銀行放款意願。

二、後續階段及研究方向

（一）修訂補助要點及強化都市更新推動師機制

市府現階段財務條件尚無討論增加補助金額空間，考量更新事業之推展，於更新事業階段及權利變換階段為較高之支出，故修訂補助要點，以總補助金額不變方式，調整各補助階段金額，以確保資源可實質用於更新事業、權利變換之法定階段，並增訂增訂申請時限與罰則等，避免更新會消極不作為。

此外，部分推動自主更新社區係有本市都市更新推動師輔導，將強化該相關機制，提升其更新實務職能，並將評估補助與推動師二者相互勾稽機制，以更進一步發揮功能。

（二）提供專業評估資源

研議以本市住宅及都市更新中心提供更新會或擬推動更新社區相關專業評估，以利更新範圍個別民眾初步掌握其權益範圍，以利進一步整合共識。

（三）研議以非更新會組織推動

都市更新推動為高度專業工作，而自主更新係由擬推動更新社區依管理辦法籌組都市更新會，每一環節均涉專業知識，為避免多數社區落入更新會立案後即無實質進展，後續如有實施者進場又將面臨解散清算的窘境，故策略上似不宜以成立更新會納為協助民間推動更新之首要工作，將研議以非更新會組織推動相關機制，以利媒合專業實施者進場。