

# 推動危老重建與都市更新 競合影響之探討

陳明遠\*

## 壹、背景

### 一、都市更新的迷失

政府自民國87年公布『都市更新條例』<sup>1</sup>並開始積極推動，惟效果始終未見彰顯，更值得關注的是大眾都僅聚焦在龐大的潛在利益，而忽略都市再生與整體經濟效益，甚且無端出現一些問題釘子戶，導致都更效益大打折扣，主要形成之原因如下：

#### (一) 都更成效不彰

根據台北市都更處統計，自95年至106年，經審議會審議共380案，當中核定實施案為287案，目前已完工111案，並有67案還在施工中，而由近三年觀察，104年的審議案仍有35案，至105年微幅衰退至26案，不過截至106年僅剩52案，三年間驟減60%（107年48件、108年62案），整體成效有限<sup>2</sup>。

#### (二) 景氣及政策

都更常忽略景氣變動問題，當景氣來臨，都更後房價增值驚人，建商及都更戶皆大歡喜。然而，103年7月政府為能有效打房實施

囤房稅，105年房地合一稅上路，房市景氣在沒有利潤可圖之下由積極轉變為消極，建商原本汲汲營營的渴望開發都更案，但在房價驟跌狀況及共同負擔比例提升之下，不少建商開始打退堂鼓，遂使得都更進度愈來愈緩慢。

### 二、危老條例實施誘因

#### (一) 老舊房屋太多

內政部資訊平台於105年第四季統計，民國115年全台灣屋齡超過30年的老屋將達596萬戶左右，加上台灣地區地震頻仍，人民生命財產隨時遭受威脅及損失，國家總體經濟下滑等因素<sup>3</sup>。

#### (二) 配套較健全

危老條例拋開『都市更新條例』的繁瑣規定，提供加速整合平台、放寬容積獎勵、取消面積限制、提供資金補助、放寬建蔽率及容積率等因素。

#### (三) 經濟效益

內政部109年度統計推動都更及危老重建案

\* 本文作者係國立台灣科技大學建築研究所兼任助理教授、國立台灣科技大學建築研究所博士

註1：中華民國87年11月11日華總一義字第8700232460號總統令。

註2：台北市都更處統計都市更新推動成果統計，資料更新日期：109年7月31日。

註3：內政部不動產資訊平台105年第四季。

合計超過1959案，推動都更與危老建築重建經濟效益近5,000億元。「都市更新」近兩年184案通過；「危老方案」三年內已通過1213案，『危老方案』已成為投資興建的新趨勢。

## 貳、文獻回顧

綜觀世界主要國家都市更新作法、施行方式、立法背景及實施重點不盡相同，制定之法令亦有所不同，以下為台灣及世界主要國家對都市發展之沿革及所制定之法令文獻回顧整理：

### 一、世界主要國家都市更新沿革及法令

#### (一) 英國

英國於1947年公布之城鄉計畫法（Town and County Planning Act）訂定有全面發展區（Comprehensive Development Areas）。1960年代起，即針對都市窳陋地區研擬都市方案（Urban Program），並透過地方政府補助金（Local Government Grant）提供都市再發展方案基本的財務協助。90年代更提出城市挑戰方案（City Challenge），並整合成立了單一更新預算（Single Regeneration Budget, SRB），並於英格蘭地區成立區政府辦公室，後續更成立國家更新計劃處——英格蘭合夥（English Partnerships），以促進廢棄或閒置土地建築物的改建與發展<sup>4</sup>。

#### (二) 美國

美國都市再發展事業萌芽於1930年代，於1949年公布之住宅法（Housing Act）規定，針對環境窳陋、髒亂之住宅區及貧民窟，政府應進行都市再開發（Urban Redevelopment），1954年改稱為都市更新（Urban Renewal），並增加整建（Rehabilitation）及維護（Conservation）都市更新觀念、政策及名稱之轉變：都市重建（Urban Reconstruction）；都市復甦（Urban Revitalization）；都市更新（Urban Renewal）；都市再發展（Urban Redevelopment）；都市再生（Urban Regeneration）；都市復興（Urban Renaissance）；永續都市（Sustainable City）<sup>5</sup>。

#### (三) 日本

日本都市更新事業的推動，從1969年都市更新專法之「都市再開發法」訂頒後，於全國各大小都市積極熱力展開。此「都市再開發法」係將現行「市街地改造法」與「防災建築街區造成法」合併訂定。兩法分別以「改善街區環境、充實公共設施」及「強化建物防災能力、提昇居住品質」為目的，而都市再開發法整合兩法意旨、目的，明確昭示都市更新事業之推動，必須同時兼顧「建築」與「環境」的改造<sup>6</sup>。

#### (四) 德國

德國之建設法（Baurecht）範疇，分為私建設法與公建設法。私建設法主要係指民法法典債與物權編及相互關係中與土地利用有關

註4：都市再發展專案調查行政院經濟建設委員會民國96年12月。

註5：赴美考察「永續發展、都市再發展及老人住宅社區」日期：91年10月。

註6：日本推動都市更新之新思維與策略都市更新簡訊第29-31期2006/1/9財團法人都市更新研究發展基金會何芳子。

的相關規範；至於公建設法，係指與土地利用之許可、限制、管制與促進有關的規範。在公建設法中，則又包括聯辦法規及邦法規。及指一定區域內空間的利用有關者，與土地利用的規範有關者，屬於聯辦法規規範之範圍，而與個別建築規範有關之建築管制法規則為邦法規規範之範圍。

德國聯辦法規中最重要的法典為1986年12月9日公布<sup>7</sup>、1987年7月1日生效將原來聯邦建設法（Bundesbaugesetz）及城市建設促進法（Städtebauförderungsgesetz）整合的建設法法典。該修法在立法技術上並非另立新法，而是聯邦建設法的修法，特別將城市建設促進法規定併入到原聯邦建設法中，成為一部新的建設法法典<sup>8</sup>。德國建設法（Baugesetzbuch；BauGB）共計249條及2個附件，全部分為四編，第一編屬城市建設法總論（第1條至第135c條），第二編屬城市建設法各論（第136條至第191條），第三編屬其他規定（第192條至第232條），第四編屬附則（第232條至第249條）。第一編城市建設法總論部分，主要針對建設指導計畫（Bauleitplanung）內容及其確保、建設或其他利用行為、補償、土地使用管制、徵收及開發等部分進行規範<sup>9</sup>。

此部分係延續原聯邦建設法之規定，並且為文字的對應修正。而第二編城市建設法各論，主要係將原來的城市建設促進法中有關

之更新法規（Sanierungsrecht）內容列入新的建設法中，包括城市建設更新規定、城市建設發展規定、維護自治規章及城市建設命令、社會計畫及窮困者之補助、租賃及租佃關係、城市建設規定與農業結構改善計畫及窮困者之補助、租賃及租佃關係、城市建設規定與農業結構改善規定之關係<sup>10</sup>。在1987年的建設法第一編及第二編，係城市建設法規由傳統發展到現代的結合，第一編屬城市建設傳統工具：諸如建設指導計畫、開發計畫之許可、土地使用管制等），而第二編則為自60年代發展的新興城市建設工具及程序，如更新、維護自治規章及城市建設命令等。建設法第二編之規定是將原屬特別法，有一定適用範圍的城市建設促進法中與城市更新及發展有關之規定列入新施行的建設法中，使更新法規成為所有地方自治團體應普遍適用之規範。<sup>11</sup>

## 二、台灣都市更新沿革

最早於民國63年都市計畫法增列第六章「舊市區更新」後，正式賦予都市更新之法定地位，都市計畫法所定實施更新之方法，係由政府機關採「徵收」或「區段徵收」之方式實施，囿於政府財力、人力不足，以致都市更新之成效不彰，部分地方政府為解決此一困境，開始制訂獎勵民間辦理更新之制

註7：BGBl. I, S.2191, 2253.

註8：Krautzberger/Löhr, Das neue Baugesetzbuch-Entstehung und Grundzüge der. Neuregelung, NVwZ 1987, S.179.

註9：現行建設法於第一編中，尚包括增訂之自然保育措施相關規定。

註10：現行建設法於第二編中，尚包括增訂之城市改造、社會城市及私人主導等相關規定。

註11：Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch: BauGB, 10.Aufl., 2007, Vormerkung zu den § § 136 bis 164b.

度，以有效引入民間力量，加速推動都市更新，此階段主要以「協議合建」方式辦理，由於此實施方式缺乏強制力，土地、地上物取得問題仍是實施更新事業之最大阻礙。

行政院經建會負責推動之「都市更新方案」於民國86年2月13日經行政院院會通過，並於民國87年11月經立法院通過由總統公布「都市更新條例」<sup>12</sup>，相關子法亦於民國88年5月之前相繼公佈，都市更新條例中明白的導入權利變換之實施更新方式，做為實施都市更新之準據法。依據內政部營建署制訂都市更新條例，提出下列之立法說明：「現行都市計畫法，雖於第六章對於舊市區更新有關更新計畫內容、處理方式、辦理程序等事項作原則性規定，但都市更新事業涉及層面廣泛，凡舉土地取得、建築物重建、拆遷補償、安置分配、工程規劃設計、施工及更新後管理維護等，攸關民眾權益與都市發展至深至鉅，有必要訂頒完全之專法，據以實施」，即因都市更新從更新地區之確定到獎勵、強制規定，莫不與人民權利義務息息相關，所以都市更新制度之本體應以法律加以

規範，始符合法律保留原則，而都市更新條例之立法藍圖乃淵源自「國內外都市更新理論、法令、實務及案例，並考慮我國政治行政體制、相關法規實務經驗制定而來。因此，臺灣的都市更新制度與政策正式鳴槍起跑。<sup>13</sup>

### 參、台灣都市更新條例與危老條例立法背景與制定

台灣都市更新條例啟動較世界各國晚，然台灣地屬歐亞板塊與菲律賓板塊地震頻繁地帶，雖然不斷有地震災情發生，造成人民生命財產的嚴重損失，歷經921大地震之後政府才有較為完善之都市更新及防災條例之立法推動，這些法令並非一成不變，為配合實際狀況及條件之需要歷經多次修法，期盼能符合台灣環境之需求，然而，法令制定與推動尚必須採滾動式修法方能跟上社會及大眾之需求，故在推動上仍隨時檢討其可行性及時效性，特將都市更新條例及危老條例這20多年來之變革彙整如下：

表1：都市更新條例與危老條例立法背景與制定過程整合表

年份	類別	日期	內容摘要 <sup>14、15</sup>
86年	【政策】	86.2.13	經建會報行政院院會通過「都市更新方案」，成立都市更新小組。
87年	【法令】	87.11.11	總統制定公布「都市更新條例」。
88年	【社經背景】	88.9.21	南投集集大地震。
88年	【法令】	88.5.21	內政部訂定「都市更新條例施行細則」。
88年	【法令】	88.3.31	內政部訂定「都市更新建築容積獎勵辦法」。

註12：華總一義字第10800010381號令民國87年11月11日。

註13：前揭註12。

註14：內政部營建署都市更新政策沿革網頁。

註15：<https://twur.cpami.gov.tw/zh/theme/main/1>

89年	【法令】	89.4.26	「都市更新條例」修正第2條。
89年	【法令】	89.2.3	「九二一震災重建暫行條例」頒布。
90年	【政策】	90.4	九二一震災重建基金會頒布「臨門方案」。
92年	【法令】	92.1.29	「都市更新條例」修正第3、9、12、19、22、34條；並增訂第22-1、25-1條。
94年	【政策】	94.5.25	行政院核定「94-97年度都市更新示範計畫」，營建署據以成立都市更新任務編組。
95年	【法令】	95.2.4	「九二一震災重建暫行條例」廢止。
95年	【政策】	95.1.25	行政院核定「加速推動都市更新推動方案」。
96年	【法令】	96.7.4	「都市更新條例」修正第27條。
96年	【法令】	96.3.21	「都市更新條例」修正第25-1條。
97年	【法令】	97.12.26	行政院訂定「中央都市更新基金收支保管及運用辦法」。
97年	【法令】	97.1.16	「都市更新條例」修正第8、10、12、13、16、18-22、25-1、29-32、36、40、43-45、50、52。
98年	【法令】	98.12.9	內政部訂定「內政部都市更新委外規劃關聯性公共工程經費補助及執行管考要點」。
98年	【法令】	98.10.21	內政部訂定發布「中央都市更新基金投資都市更新計畫作業要點」。
98年	【政策】	98.2.9	行政院核定「(愛臺十二建設)都市更新推動計畫(98-101)」。
98年	【政策】	98年	中央都市更新基金預算編列3.9億元。
99年	【社經背景】	99.12.25	五都十三縣制度推動，臺北縣升格新北市；臺中、臺南縣市合併升格，高雄縣併入高雄市。
99年	【政策】	99.11.16	行政院核定實施「都市更新產業行動計畫(100-103)」。
99年	【政策】	99.8.3	行政院核定「振興經濟擴大公共建設投資計畫—都市更新關聯性工程計畫(98-100)」。
99年	【法令】	99.5.12	「都市更新條例」修正第19、19條之1、29至30、32及36條。
100年	【法令】	100.8.10	內政部訂定「中央都市更新基金補助自行實施更新辦法」。
101年	【社經背景】	101.3.28	臺北市「文林苑」都更案市政府代拆抗爭事件。
102年	【法令】	102.7.29	內政部訂定「中央都市更新基金實施都市更新事業作業要點」。
102年	【法令】	102.4.26	大法官釋字第709號解釋發布。
102年	【法令】	102.3.1	內政部訂定「中央都市更新基金補助委外成立自主更新輔導團申請補助作業須知及執行管考要點」。
103年	【社經背景】	103.12.25	桃園縣市合併升格。
103年	【法令】	103.4.25	大法官釋字第709號解釋期滿一年，更新條例第10條失效。
104年	【政策】	104.2.26	行政院核定「都市更新發展計畫(104-107)」。
105年	【政策】	105	105年起中央都市更新基金併入營建建設基金。
106年	【法令】	106.8.1	內政部訂定「都市危險及老舊建築物加速重建條例施行細則」。
106年	【法令】	106.5.10	內政部訂定「都市危險及老舊建築物加速重建條例」。
107年	【政策】	107.8.1	內政部成立「國家住宅及都市更新中心」。

107年	【政策】	107.7.31	行政院核定「都市更新發展計畫（108-111年）」。
107年	【法令】	107.3.30	內政部訂定「內政部補助都市危險及老舊建築物重建計畫作業要點」。
107年	【法令】	107.3.12	內政部訂定「內政部補助委外成立都市危險及老舊建築物加速重建輔導團申請作業及執行管考要點」。
107年	【政策】	107.3.7	內政部營建署成立「國家住宅及都市更新中心籌備處」。
107年	【法令】	107.2.14	總統公布制定「國家住宅及都市更新中心設置條例」。
108年	【法令】	108.1.30	華總一義字第10800010381號令修正公布「都市更新條例」。
109年	【法令】	109.5.6	華總一義字第10900045621號令修正公布「都市危險及老舊建築物加速重建條例」。

※本表依據內政部營建署都市更新入口網頁「都更政策沿革」彙整。

### 肆、都市更新與危老條例現況分析 與內容比較

根據內政部營建署110年1月31日統計110年1月為止都市更新案件全國共計1356件，危老重建案件三年多來重建計畫核准1213件，看起來數字相差不多，但是以每年核准案件數量來比較109年都市更新核准數量僅86件，危老重建案件核准數量為827件，109年兩者核准數量相差將近10倍之多。

危老條例與都市更新條例並非特別法與普通法的關係，而是截然不同的二套法令與程序，以下就其「特色」、「資格條件」、「申請限制」、「實施目的」、「同意門檻」、「實施主體」、「實施程序」、「容積獎勵」、「稅捐減免或補助」、「執行方式」、「建蔽率及建築物高度放寬」、「不同意戶處理」、「申請期限」、「條例特點」、「公有地處理方式」等重點內容，採比較方式說明如下對照表：

表2：都市更新與危老條例現況分析與內容比較表

名稱	都市更新條例 <sup>16</sup>	都市危險及老舊建築物加速重建條例 <sup>17</sup>
特色	多數決 <sup>18</sup>	程序 <sup>19</sup> （116.5.31申請期限）
資格條件	1.都市計畫範圍內非經目的事業主管機關指定具有歷史、文化、藝術及紀念價值…… <sup>20</sup> 。 2.都市更新範圍內位於都市更新地區內、外經劃定為更新單元者 <sup>21</sup> 。	1.都市計畫範圍內非經目的事業主管機關指定具有歷史、文化、藝術及紀念價值……。 2.經建築主管機關依建築法規、災害防救法規通知限期拆除、逕予強制拆除，或評估有危險之虞應限期補強或拆除者。

註16：都市更新條例修正日期：民國108年01月30日。

註17：都市危險及老舊建築物加速重建條例，總統府109.5.6華總一義字第10900045621號令修正第3條、第6條及第8條條文。

註18：都市更新條例第37條。

註19：都市危險及老舊建築物加速重建條例第3條第1項第1款。

註20：都市更新條例第36條。

註21：都市更新條例第6,7,8,15及都市計畫法第63條。

		<p>3.結構安全性能評估結果未達最低等級。</p> <p>4.屋齡30年以上，經結構安全性能評估結果之建築物耐震能力未達一定標準，且改善不具效益或未設置昇降設備者。</p> <p>5.本條例施行前已依建築法第八十一條、第八十二條拆除之危險建築物，其基地未完成重建者，得於本條例施行日起三年內，依本條例規定申請重建<sup>22</sup>。</p>
<b>申請限制</b>	<p>規模條件：</p> <p>1.完整街廓面積無限制</p> <p>2.臨1條面積1500m<sup>2</sup>以上</p> <p>3.臨2條面積1000m<sup>2</sup>以上</p> <p>4.特殊情形面積500m<sup>2</sup>以上</p> <p>地上物面積：</p> <p>1.單元內1/3以上有地上物</p> <p>2.地上物內1/2達30年以上</p> <p>環境條件：指標2項以上<sup>23</sup></p>	無面積限制，依建築法規定 <sup>24</sup> 。
<b>目的</b>	促進土地再開發利用 <sup>25</sup> 。	加速危險老舊建築物重建 <sup>26</sup> 。
<b>同意門檻</b>	80%（優先75%、迅行50%） <sup>27</sup> 。	100% <sup>28</sup> 。
<b>實施主體</b>	公司法人、更新會 <sup>29</sup> 。	公司法人、所有權人 <sup>30</sup> 。
<b>實施程序</b>	<p>冗長（年）</p> <p>都市更新須經事業計畫、權利變換計畫之申請、審議，其中還包括要舉辦公聽會、聽證會，需送都市更新審議會<sup>31</sup>。</p>	<p>快（月）</p> <p>擬具重建計畫，經全體同意後，向直轄市、縣（市）主管機關申請核准後，即依建築法令規定申請建築執照，不用送都市更新審議會<sup>32</sup>。</p>
<b>容積獎勵</b>	<p>較高</p> <p>容積獎勵最高基容50%或原容加基本容積30%<sup>33</sup>。</p>	<p>較低</p> <p>容積獎勵最高基容30%或原容15%較高<sup>34</sup>。</p>

註22：都市危險及老舊建築物加速重建條例第3條。

註23：都市更新條例第5條。

註24：前揭註22。

註25：都市更新條例第1條。

註26：都市危險及老舊建築物加速重建條例第1條。

註27：都市更新條例第37,43,44條。

註28：都市危險及老舊建築物加速重建條例第5條。

註29：都市更新條例第9,10,11,14,15條。

註30：前揭註28。

註31：都市更新條例第22,23,25,32,37條。

註32：前揭註28。

註33：內政部108.5.15台內營字第1080807765號令修正都市更新建築容積獎勵辦法。

註34：都市危險及老舊建築物加速重建條例第6條。

<p><b>稅捐減免或補助</b></p>	<p>1.新建期間地價稅免徵。 2.新建後地價稅及房屋稅50%減免2年。 3.原住戶未買賣移轉房屋稅減半再延10年。 4.土增稅及契稅減徵或首次移轉減徵40%<sup>35</sup>。</p>	<p>111.5.9前申請稅捐優惠 1.新建期間地價稅免徵。 2.新建後地價稅及房屋稅50%減免2年。 3.原住戶未買賣移轉房屋稅減半再延10年。 4.經濟弱勢社宅及租金協助<sup>36</sup>。</p>
<p><b>執行方式</b></p>	<p>1.協議合建 所有權人與實施者合作，按其彼此認定之價值比率，分回改建完成後之建築物及其土地比例。 2.權利變換 所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人、實施者或與實施者協議出資之人，按其更新前權利價值比率及提供資金額度，分配更新後土地、建築物或權利金<sup>37</sup>。</p>	<p>合建（常見） 1.所有權人與起造人合作，按其彼此認定之價值比率，分回改建完成後之建築物及其土地比例。 2.合建分屋（立體分、水平分、價值分）、合建分成、委建...<sup>38</sup>。</p>
<p><b>建蔽率及建築物高度放寬</b></p>	<p>適度放寬，另依各地方主管機關土管規定。</p>	<p>適度放寬，另依各地方主管機關土管規定<sup>39</sup>。</p>
<p><b>不同意戶處理</b></p>	<p>代拆機制<sup>40</sup>。</p>	<p>無</p>
<p><b>申請期限</b></p>	<p>無（事業概要核准後1年內擬具事業計畫報核<sup>41</sup>）。</p>	<p>1.109.5.9前申請一時程獎勵 2.111.5.9前申請一稅捐優惠 3.116.5.31最後申請期限<sup>42</sup>。</p>
<p><b>條例特點</b></p>	<p>1.獎勵（容積、租稅） 2.程序公開透明 3.資訊公開（公展、書面、網站...） 4.鼓勵參與（公聽會、公展、審議、聽證...） 5.意見表達（書面、陳述...） 6.爭議（審議、諮詢、真誠協商...）</p>	<p>1.獎勵（容積、租稅）<sup>43</sup>。</p>
<p><b>公有地處理方式項)</b></p>	<p>1.政府或民間主導。 2.採權利變換<sup>44</sup>。</p>	<p>由住都中心配合參與、臺北市市有不動產參與危險及老舊建築物加速重建處理原則及危老條例（3-1）<sup>45</sup>。</p>

註35：都市更新條例第67條。

註36：都市危險及老舊建築物加速重建條例第8條。

註37：都市更新條例第10,25,25-1條。

註38：前揭註28。

註39：都市危險及老舊建築物加速重建條例第7條。

註40：都市更新條例第57條。

註41：都市更新條例第54條。

註42：前揭註28。

註43：前揭註36。

註44：都市更新條例第27條第1項。

註45：都市危險及老舊建築物加速重建條例第3-1條。

## 伍、都市更新與危老條例競合與衝突

由第四章「都市更新與危老條例現況分析與內容比較表」中發現都市更新條例與危老條例在項目及內容上有許多相似及不同的內容及作法，本章特針對項目及內容做競合及衝突點做比較說明及整合，期能找出一條較能為廣大民眾接受規範及未來政府實施都市更新政策修正之參考：

### 一、法令特色

以都更方式採行多數決，並不一定需要100%同意，不會被少數人的反對而無法進行。危老重建則是程序快，符合法令條件時不需要冗長的審查時間及審議內容，比較具有獎勵及推動穩定性。

### 二、資格條件

不論是都市更新及危老重建均須在都市計畫範圍內及非經目的事業主管機關指定具有歷史、文化、藝術及紀念價值列管範圍。都更申請必須是都市更新範圍內位於都市更新地區內、外經劃定為更新單元者。危老重建條件則須符合：

- (一) 經建築主管機關依建築法規、災害防救法規通知限期拆除、逕予強制拆除，或評估有危險之虞應限期補強或拆除者。
- (二) 結構安全性能評估結果未達最低等級。
- (三) 屋齡30年以上，經結構安全性能評估

結果之建築物耐震能力未達一定標準，且改善不具效益或未設置昇降設備者。

- (四) 本條例施行前已依建築法第81條、第82條拆除之危險建築物，其基地未完成重建者，得於本條例施行日起3年內，依本條例規定申請重建。

兩者資格條件均有所限制，因目的不同所規定條件亦不同，但兩者均排除非都市計畫地區，相對許多較偏鄉地區無法適用，對弱勢窮困地區之生命財產之保障及照顧很不公平。

### 三、申請限制

採都更方式有基地規模條件限制，臨路條件、面積條件、地上物占比、及環境條件指標等限制。危老重建則沒有面積限制，均須為30年以上之老舊建物並依建築法規辦理即可，相對明確簡單。

### 四、立法目的

都市更新重點是促進土地再開發利用，危老重建則是加速危險老舊建物之重建，都市更新去有整體開發及都市環境改善之概念，危老重建其目的僅是對人民生命財產的保護為目的，都市更新是提供都市整體改變之治本精神，危老重建則屬於降低老舊建物因天然災害所產生危害及改善居住環境之治標考量，兩者之立法目的及法令位階均不同，兩者作法應該有相互調整之空間。

### 五、同意門檻

不論依都更方式或危老方式興建，都應該

一視同仁對待，政府必須要有危機入世之觀念，危險老舊建物更須及時拆除重建以維護民眾之生命財產安全，危老可以比照都更方式訂定一定比例之同意戶即可進行危老重建。

## 六、實施主體

現有法令規定都市更新及危老重建都可由公司法人、更新會、所有權人為實施主體，但都市更新卻限制房屋或土地必須為二人（含）以上之限制，另外對政府權屬超過1/2以上時對實施者有所限制或採公開招標方式辦理或採住都中心為主體，將限縮原權利人之權利及重建意願，或許可以採較彈性之方式辦理，由一定比例之權利人（建議30%以上）為實施者或於公開招標時優先由原權利人進行條件磋商，給予原權利人較高之重建意願。

## 七、實施程序

目前都市更條例在實施程序上十分冗長，必須從劃定範圍→事業概要→事業計畫→權利變換→公聽會→聽證會→都市審議會議→不同意戶需調處（代拆）→申請建築執照，比較危老方案則僅需擬定重建計畫→全體地主同意→申請建築執照。兩者相較之下走都市更新往往需曠日廢時，動則3至5年，更長甚至10年之譜。若走危老方式僅需8個月至1年即可取得建照。若將都市更新之實施程序簡化及調整，將有利都市更新之推動，譬如：取消都市審議改為建照直接審查、權利變換可改採政府實質評定價值方式，降低民間分配之糾紛，依危老條例直接提出重建計

畫，避免冗長之都更作業程序，將可增加實施者之重建意願。

## 八、容積獎勵

目前都市更新與危老條例其獎勵上有些許落差，政府若能從善如流適度增加容積獎勵額度，不論都市更新或危老重建均能更快速解決都市土地有效利用及老屋重建之效率，不會有市容紊亂及幾百年無法拆除重建的批評聲浪及話柄發生。

## 九、稅捐減免及補助

目前法令對都市更新及危老條例均有適度的稅捐減免及補助，然而力道尚嫌不足，應該採齊頭式的平等將「增值稅」、「地價稅」、「房屋稅」等重要稅基採取一致方式優惠辦理，政府不用擔心稅收短收，相信會增加許多有意願重建機會，政府亦可從其他稅收中補回。

## 十、執行方式

採都市更新之精神應該是以權利變換為主體，講究實施者與權利人之間的公平性，並給予相對的稅基上的優惠，當然亦有採行協議合建方式辦理，協議合建可以解決地主間房屋區位價值差異之問題，但也是造成協商破局及產生「釘子戶」之主要原因。採行為老條例一般為權利人自行組成更新會或採行協議合建，在執行上因為必須100%同意，故比較沒有執行上的困擾及不同意戶之問題，僅需權利人之間權利條件說好依規定辦理及執行即可。

### 十一、建蔽率及高度放寬

採都市更新注重整體開發之觀念在提供公共舒適環境要求較為嚴格，對於建蔽率要求亦高，高度部分尚必須考量對周遭環境之影響，在規劃尚必須符合規範才能放寬。採行危老條例較不考慮對周遭之影響，為了符合權利人居住量體之需求可以有條件放寬建蔽率及高度限制，對環境衝擊影響較大。兩者之間上必須俟各地方主管機關建築規範辦理，不過既然兩者之間均屬建築行為，在設計規範上斷不可以一國兩制，造成同一區域發生相同分區不同之建築結果。兩者之間似有重新調整競合之必要。

### 十二、不同意戶處理方式

都市更新可以採多數決解決不同意戶，政府也有代拆條款，對於危老條例則必須100%同意才能申請，門檻十分嚴苛，往往會產生有機可趁的「釘子戶」，造成老屋無法重建的遺憾。故危老重建政府亦必須有所作為，比照都更重建方式採一定比例方式執行代拆作業，消彌釘子戶的為所欲為，將可提高老屋改建之機會及成效。

### 十三、申請期限

都更條例雖是特別法但是並沒有落日之期限問題，僅僅需與時俱進，依現實狀況不同進行滾動式之修法即可。危老條例最後申請期限為116年5月31日，雖然仍有依現實狀況不同進行滾動式之修法，但是申請期限一過就無法再申請，難免有令人措手不及的遺憾，尚有辦理中適用法令之問題存在，不像都市更新法令適用日期之穩定性，故在危老

條件申請期限到期之前政府應該另外想出一套延續方案，或者調整危老重建條例與都市更新條例接軌，提高廣大民眾之重建意願及保障居住之權益。

### 十四、公有產權處理方式

依目前對都更範圍內之公有產權係採權利變換或公開招標方式辦理，私有若全權利人為少數則談判條件必定降低而影響其權利。採危老條例重建方式公有產權部分可以由國家住宅及都市發展中心及地方政府協助處理，採較合理方式參與合建或價購。

## 陸、結論與建議

### 一、結論

透過本文第五章探討與分析都市更新與危老條例重建進行模式均有相似及不同之處，政府為了能加速對都市整體市容改善及對危險老舊建物快速重建以確保民生命財產安全均有積極及有效之策略與方法。然而，在廣大人民的普遍認知上尚嫌落後，不論是重建速度遠遠趕不上建築物老化的速度或者都市更新環境改善方面進步有限。人民將如何選擇對其有利及效率之重建方式仍是頭痛難題。透過第五章競合與衝突分析僅能了解法令之異同性，如果將這些內容項目均採對人民較有利之方式修法是否能解決都更改建及危老重建亂象，尚有可議之處。諸如危老重建是否必須100%權利人同意、資格條件上是否僅需30年以上老舊建物，不必再做結構性能評估、申請限制上訂定基地面積合理之規模、

都市更新及危老重建可整合為改善都市環境及確保人民生命財產安全為目的、同意門檻則可以透過需求意願降低危老重建100%同意之限制、實施主體應較有彈性不一定為權利人或法人，政府亦可適時介入、實施程序上仍有改善空間，應廢除不必要之審查會議時間，應採較明確之條列方式、容積獎勵不論是都市更新或危老條例均採同樣之獎勵值，吸引重建之意願、稅捐減免及補助方式應該採同一標準，符合公平原則、建蔽率及高度放寬各地方主管機關之放寬方式不盡相同，中央主管機關可訂定同一套標準，避免一國多制之狀況、不同意戶處理都市更新目前已有代拆機制，危老條例沒有此機制，政府可以採都市更新代拆方式辦理、申請期限都市更新不受影響，危老條例在116年5月31日為最後期限，應該盡早訂定變通方案延續政府政策、公有地處理雖然已有採權利變換及住都中心協助處理，但是仍有與民爭利之弊病，應該可以採更為精進之公平模式辦理。

## 二、建議

### （一）都市更新條例與危老條例競合

都市更新條例為辦理都市更新之法源依據，更具有穩定性質，而危老條例僅作為提供危險建物之改善降低危害發生之便宜之計，有時程期限之問題及不穩定性，應該將危老條例內容納入都市更新條例專章內容，既可受都更條例之管理，又可確保危老重建之延續性。

### （二）採多元都更重建方式而非轉軌方式

#### 1.公辦民營：

都市更新應以老屋重建為主軸，但若

要發揮其功能及效果必須採大面積公辦都更，民間參與之方式。

#### 2.強制辦法：

全面檢測危險老舊房屋，並造冊列管。訂定強制拆除重建辦法，公權力應介入。

#### 3.正確觀念：

重建、整建、維護必須併行，不一定全部採重建方式推動，政府應強力宣導整建及維護之觀念，並給予高額之整建及維護費用。

#### 4.危險地區限建：

對高度危險地質敏感地區或不適宜興建房屋地區應採遷建方式辦理，不宜原地重建，並與政府採換地重建方式辦理。

#### 5.多元方案辦理（分流方式）：

不管是都更、危老、防災都更、海砂屋重建、策略性更新地區、迅行劃定、遷建換地或變更更新地區等不同方式辦理。政府推動『轉軌』與危老方案像是一條平行線，將都市更新與危老條例刻意分離進行。法源依據不同，執行方式不同，讓許多原本可以多元選擇的做法受限在單一選擇的難題上，只會讓都更政策及危老重建更難推動、更具不穩定性。

### （三）擴大都更及危老重建範圍

應該將目前非都市計畫區之住宅納入重建範圍，解決偏鄉居住之權利及生命財產安全。

### （四）確認合法房屋認定問題

一般認定違章係屬沒有建築執照或使用執

照及違規加建部分均為違章範圍，然部分建物有可能年代久遠、木構造、磚牆構造、石構造等無法認定為合法房屋者，應給予放寬認定參與重建機會。

#### （五）歷史建物管理問題

不論是都市更新或危老重建若遇到歷史建物往往是放棄一途，原因是認定及規範審查曠日廢時，被大家所詬病。一個文明的國家及都市一定要明確定位何者為歷史建築，不是年代久遠、有歷史背景故事、有文化遺跡、建築稀有性等等就必須保留，反而必須採更嚴格及審慎之規範訂定歷史建物之存廢及管理問題，不要讓我們的歷史建築成為都市之瘤、更不要讓歷史建築成為危險建物。

#### （六）建立分區分期都市重建計劃

政府過去辦理市地重劃吸引開發商及地主

等進行都市建設，許多已經超逾50年以上，時空背景不同、人口不斷成長、科技的進步、生活型態的改變，這些不合時宜的都市計畫均須徹底的重新檢討，人口容量、公園綠地、機關學校、交通、休憩、衛生等需求均需與時俱進。政府必須採分區及分期強制改建方式辦理，並採公辦方式配和民間投資，增加容積量來符合實際之需求。

#### （七）違章建築處理

都市更新最大的阻礙就是違章建築處理，此處所講的違章是指在原本領有使用執照辦理權狀登記之外再自行加建使用部分，不僅侵犯他人之權益，也影響公共安全。如此不當得利除應立即拆除外更應該訂定補償其他住戶權益損失辦法及規則，杜絕違章戶的予取予求，才能實踐真正的居住正義。