危老條例小基地帶來的都市景觀衝擊——以容積獎勵及建築物高度比為核心

蘇　南*

壹、問題意識

一、地震威脅下的房屋老舊

為解決台灣都市化所帶來的問題，如人口擁擠、房屋老化、災害風險、交通擁擠、綠地不足、公共設施不足及空氣污染等非「以人為本」等之都市內部不經濟現象，實有必要改善居住環境及復甦都市機能，老舊房屋之耐震能力是否足夠？沒電梯長者上樓困難？蓋新屋要錢要土地，但都市的素地已經愈來愈少？這個問題，不管政府、民眾或業者，當然都想解決，可惜人力、財力上、專業上各有所限？如何訂立制度，創造誘因，公私協力解決老舊危險房屋之安全化、友善化、現代化（綠建築、智慧建築）並改善都市景觀，邁向宜居城市永續發展？

政府乃創立「都市更新條例」及「都市危險及老舊建築物加速重建條例」等法律制度；鼓勵包括銀行、建設公司、不動產業等私部門參與投資都市更新、危老房屋重建等事業，並提供許多獎勵措施，以增加開發業者及民眾的投入意願，其中最有效的誘因就是建築容積獎勵。例如以台北市房屋均價之目前約每坪約80萬元推算，原來可以蓋1000坪的建築面積，如以危老條例之最高容積獎勵上限40%計算，則可以多蓋400坪樓地板面積，可以增加400坪×80萬/坪=32000萬元的收入。難怪都更及危老重建是政府當前推動的房地產重要政策，廣受民眾及相關業者囑目，尤其地震來時的老屋安全問題[1]？

根據內政部「不動產資訊平台」統計資料顯示，109年第3季的於全國房屋稅籍之住宅類的總數883萬7,111住宅中，屋齡達30-40年的有181萬9,962戶（佔總戶數的20.59%），屋齡40-50年的有169萬8,436戶（佔比19.22%%），而屋齡超過50年以上的住宅亦達84萬5,205戶（佔比9.56%）[2]。換言之，目前我國屋齡已逾30年以上的就佔總住宅數量的49.37%；即每二戶之中，就有一戶住宅已逾30年。而一般鋼筋混凝土建植物的使用壽

*本文作者係國立雲林科技大學營建系及通識教育中心兼任教授、國立交通大學土木工程博士、國立中正大學法學博士、中國政法大學法學博士

註1：汪鎮武，《危老容積獎勵之初步探討》，明新科技大學土木與環境管理系碩士論文，2019年12月，第1-2頁。

註2：內政部不動產資訊平台，網址：https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0401.aspx，最後瀏覽日：2021年2月11日。

命約為50-60年[3]。所以我國的人口結構不僅從2018年轉為「高齡」社會外[4]，住宅也已邁向「老化」！

近日來地震頻頻發生，如110年2月8日震央在宜蘭的芮氏規模4.3級；2月7日震央在宜蘭的規模6.1級地震；還有2月6日震央在台東的規模4.2級地震。危險及老舊房屋倘未維修、補強、整建或重建等措施，地震來臨時能夠保障居住者的生命、財產安全？

二、容積獎勵是政策工具

政府為鼓勵危險、老舊房屋之更新重建，於106年5月發布「都市危險及老舊建築物加速重條例」，推出3項獎勵改建的誘因：(1)獎勵法定容積上限30％，(2)時程獎勵及規模獎勵合計10％，(3)放寬高度限制及住宅區建蔽率，(4)重建期間地價稅及改建後房屋稅減免。本條例施行後，提高容積獎勵廣受民眾歡迎，因此採用危老條例施行三年半來（106年5月10日-109年12月31日），已達406件的建造執照核准[5]。

本文以為，以上之容積率因獎勵而提高，原來土地就可以在相同面積下獲得更多的建築面積（樓地板），於建造單位成本（每坪約15-20萬元）和房屋單位售價行情（每坪約50-150萬元）的推算下，建商當然就能大幅增加售屋收入，而地主得於合建方式下可以不出資達到老屋換新屋外，希望「一坪換一坪」或更多？所以當容積率一旦提高，則單位土地上可蓋出更多的的建坪，提高土地使用價值，而地價又不會大幅上升。增加容積獎勵對於建築物而言，由於每坪樓地板面積的土地單位分擔減少；使城市朝「立體化」發展，釋放出更多的土地作公共設施，開放給民眾使用，人的活動更方便、更活潑，創造緻密城市的宜居住宅！

相對而言，「都市更新條例」從87年11月11日開始施行23年來，台北市「已完成」的有236件，「施工中」的有122件，已核定公布實施但「未動工」的有165件[6]。可見危老案件比都更案件急速成長，受到亟待重建之老屋所有人歡迎，甚至把原來申請都更案件撤回改用危老案件申請。另，危老申請程序僅需約半年，遠較都更案件從產權整合到建管機關核准約5-10年，時間上縮短甚多！雖然危老案的最高容積獎勵40%，比都更的最高容積獎勵50%來的少，但因申請程序只要依其要件送審即可核准建造執照，不必像都更條例申請案的要開會審議程序繁冗[7]。

透過危老條例的申請程序非但簡便並可以

註3：但仍依周遭環境、設計、施工及房屋維護狀況而定。

註4：國家發展委員會-人口推估查詢系統，網址：
https://pop-proj.ndc.gov.tw/chart.aspx?c=10&uid=66&pid=60，最後瀏覽日：2021年2月11日。

註5：危老核准重建計畫-臺北市案例，網址：
https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDYxL3JlbGZpbGUvMTg2ODMvMTEwNDQ5LzI3OWUyNDM3LTA5MmYtNDA1Zi1iZjZjLWZiYzU0NzUxY2JmOS5wZGY%3d&n=5qC45YeG5qGI5Lu257Wx6KiIKDQwNuS7tikucGRm&icon=..pdf，最後溜覽日：2021年2月11日。

註6：營建署都市更新入口，網址：
https://twur.cpami.gov.tw/zh/urban/statistics/view/7，最後瀏覽日：2021年2月11日。

註7：危老條例規定的建造執造核准程序遠較都更條例的三個程序在時間上縮短很多，後者為：(1)都更事業計畫書概要審議，(2)都更事業計畫書審議，(3)權利變換審議。

大幅節省建管機關的許可時間。這是申請危老條例案件急速成長，遠較都更條例者多之主要原因；少數基地原本申請都更後來卻改為危老案。反觀，也有原來申請危老案後來改用都更，因為適用都更條例可以申請的容積獎勵較危老條例更多（約差10%），例如大立光電公司在台中的一處廠房，原本申請危老，後來轉軌到都更，就是因為容積獎勵更多，究竟採危老獲都更好？建議申請人要依據基地位置、建地大小、產權整合、當地房屋售價及自身需求、財務等狀況作評估[8]。

貳、紙片屋、竹筍屋問題分析

一、建築物無序長高衝擊城市景觀

為使建築物的容積增多，勢必修法對於建築物高度給予放寬，「都市危險及老舊建築物加速重條例」第7條規定，依本條例實施重建者，其建築物高度得酌予放寬；其標準由直轄市、縣（市）主管機關定之。然而，因為危老案件沒有建築基地面積的限制，容積獎勵最高可以達到40%；建築物只好往上加高，小基地可能造成街道旁出現的「紙片屋」之很高、寬度小之建築量體的「竹筍屋」。何況台灣地處地震頻繁區域，其實高層建築的高度/寬度比值是對耐震能力有影響的，高度/寬度愈大則意涵建築物的高度愈大，建築物的重心往上升，地震時高樓層的搖晃震動幅度加大，增加建築物垂直立面發生彎曲破壞風險。

進一步言，建築物的高度和高寬比是高層結構耐震設計的控制因素之一，也是決定建築結構剛度的重要指標，一般情況下地震時建築頂部的側向位約與建築高度的4次方成正比，並按結構寬度的三次方遞減。除非建築物設置隔震、免震設施，否則可以參考紐西蘭Dowrick教授的建議，地震區建築的高寬比不宜大於4，而台北101層大樓的高寬比雖然達到7，但因為有設置阻尼器，結構耐震上也是安全的[9]。本文認為，基於現代建築科技、結構技術的進步，儘管高寬比大的危老建案之「紙片屋」、「竹筍屋」於地震時結構安全問題或可能不大，只是建築美觀上有不同看法？城市景觀不協調？可能不符合都市永續發展？

二、危老案的小基地問題

因為危老案件的基地面積沒有限制，所以申請案件急速成長。根據內政部統計，已經核准的全國危老重建平均面積約205坪（677

註8：經濟日報，〈危老重建冒出「紙片屋」〉，2021年1月27日，網址：https://epaper.euroasia.com.tw/epaper.php?tbName=epaper&autoSN=1444#A2，最後瀏覽日：2021年2月12日。

註9：劉樹賢，〈再談101層高樓的結構安全〉，網址：http://www.twce.org.tw/info/%E6%8A%80%E5%B8%AB%E5%A0%B1/137-4-1.html，最後瀏覽日：2021年2月12日。

註10：蘋果日報，〈六都危老都更南市最小市中心將蓋紙片屋〉，2020年9月23日，網址：https://tw.appledaily.com/property/20200923/74IQJRZWJZEPNAQPGFBGSTCDEE，最後瀏覽日：2021年2月12日。

平方公尺），其中以台中市的342坪最大[10]，台中市的基地最小案件乃是位於東區立德段一處僅約17坪基地[11]，台南市危老核准案件的平均約97坪。台北市面積最小的一塊危老基地係位於大安區之龍泉段，一處僅21坪的基地[12]。新北市也出現小的危老基地，例如板橋仁愛段不到20坪的基地，樹林區大同段之僅15坪的危老基地，是目前全台最小。這些都遠比適用都更條例重建房屋基地原則上須達1,000平方公尺來的小。

內政部營建署統計，全台危老案件平均重建的基地面積為682.75平方公尺，平均申請容積獎勵約為25.77%，其中面積未達200平方公尺的案件約占申請案件的31%，平均申請容積獎勵額度約為16%[13]，遠小於可以申請獎勵容積的40%額度。如表1就統計新北市危老核准案件之基地面積進行分析[14]，顯示基地面積在400平方公尺以下之案件約佔一半。

表1：新北市政府核准危老案件之基地面積（統計至109年8月）

基地面積（平方公尺）	案件數量	佔核准案之比例（%）
0-200	34	24.6
200-400	34	24.6
400-600	16	11.6
600-800	9	6.5
800-1,000	11	8.0
1,000-2,000	20	14.5
2,000以上	14	10.1
總計	138	100%

根據台北市都市發展局統計，到109年底為止，市府共核准406件的危老案，而核准案件的面積平均約185坪，基地300坪以下的有87%，150坪以下者約60%，90坪以下者約30%，請參見表2所示。其中核准最小基地面積的是20.87坪，最大面積者為2147.44坪[15]，

註11：經濟日報，〈危老重建冒出「紙片屋」〉，2021年1月27日，網址：https://epaper.euroasia.com.tw/epaper.php?tbName=epaper&autoSN=1444#A2，最後瀏覽日：2021年2月12日。

註12：經濟日報，〈危老重建冒出「紙片屋」〉，2021年1月27日，網址：https://money.udn.com/money/story/5621/5206299，最後瀏覽日：2021年2月12日。

註13：營建署，內政部修法促小基地危老屋重建，https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E5%8D%B3%E6%99%82%E6%96%B0%E8%81%9E/92-%E9%83%BD%E5%B8%82%E6%9B%B4%E6%96%B0%E7%B5%84-1/35564-%E5%85%A7%E6%94%BF%E9%83%A8%E4%BF%AE%E6%B3%95-%E4%BF%83%E5%B0%8F%E5%9F%BA%E5%9C%B0%E5%8D%B1%E8%80%81%E5%B1%8B%E9%87%8D%E5%BB%BA.html，最後瀏覽日：2021年2月12日。

註14：新北市政府都市更新處更新推廣科，危老重建計畫核准案基地面積與容積獎勵額度關聯分析，網址：https://www.planning.ntpc.gov.tw/userfiles/1090800/files/%E6%96%B0%E5%8C%97%E5%B8%82%E5%8D%B1%E8%80%81%E9%87%8D%E5%BB%BA%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%A0%B8%E5%87%86%E6%A1%88%E4%B9%8B%E5%9F%BA%E5%9C%B0%E9%9D%A2%E7%A9%8D%E8%88%87%E5%AE%B9%E7%A9%8D%E7%8D%8E%E5%8B%B5%E9%A1%8D%E5%BA%A6%E9%97%9C%E8%81%AF%E5%88%86%E6%9E%90.pdf，最後瀏覽日，2021年2月12日。

註15：本案去年底以全額40%容積獎勵通過危老重建審核。危老面積不設限紙片屋將成北市特產。

兩者面積相差約103倍。本文建議主管機關，應修法針對基地大小而定出不同的容積獎勵要件、項目及額度等規定，作類型化區分的容積獎勵修法；進一步言，建議應於基地面積與容積獎勵的關聯性再修法，作類型化區分，使不同基地尺寸的危老案件之容積獎勵有所區分，才能減少未來「紙片屋」（如圖1）、「竹筍屋」的出現？以免衝擊都市景觀過大？

表2：台北市政府核准危老案件之基地面積（統計至109年底）[16]

基地面積	案件數量	佔核准案之比例（%）
0-300平方公尺（90.75坪）	120	29.56
300-500平方公尺（90.75-151.25坪）	118	20.96
500-1000平方公尺（151.25-302.5坪）	116	28.57
1000平方公尺以上（302.5坪以上）	52	12.81
合計	406	100

基地較小的危老案日益增加，容易導致未來市中心的紙片屋將越來越多。非但與都市更新之改善市容景觀有違，甚至對於建築結構系統之房屋耐震亦需投入較多資材才能達到耐震設計規範要求，這樣是否有違公共經濟及永續建築之「節省能源與資源之耗費」[17]？實有必要就容積率與都市計畫、老屋更新、城市景觀、公私協力、建商市場及危老房屋所有人之誘因等觀點加以討論。

圖1：少數適用危老條例重建出現紙片屋（照片來源：蘋果日報https://tw.appledaily.com/property/20200923/74IQJRZWJZEPNAQPGFBGSTCDEE/）

參、容積獎勵與都市計畫

一、容積率與都市人口管制

一般而言，老舊建築物大多容易發生結構安全、救災困難、長者上樓梯不便等安全問題。但若要改建則因當時新建時還沒有實施容積率管制、公共設施比低，以致現況老舊房屋的容積率大多是超過現在的法定容積率，何況以前房屋的建蔽率也大於目前的法定建蔽率之規定。造成老屋若要改建當依現在的建築法規，勢必會面臨室內專有之專用面積減少，自然就會降低原屋主的改建誘

註16：台北市政府建築工程管理處，網址：https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDYxL3JlbGZpbGUvMTg2ODMvMTEwNDQ5LzgxM2Q2MjRiLTgzMjctNDM1My1iZTRhLTgzM2ZiNTEyNzUyYy5wZGY%3d&n=5qC45YeG5qGI5Lu257Wx6KiIKDQ0OOS7tikucGRm&icon=..pdf，最後瀏覽日：2021年2月22日。蘋果日報，2021年2月20日。網址：https://tw.appledaily.com/property/20210220/OMQ2ZVGBTZEPNDMOO6YAEN5ZHY/，最後瀏覽日：2021年2月22日。

註17：江哲銘，〈永續建築導論〉，建築情報季刊雜誌社，2004年，第34-35頁，台北。

因。退一步言，若採危老條例申請重建而獲得容積獎勵，也可能因老屋面前的道路寬度問題，而使建物高度被限制，何況還有日照、與鄰房距離等問題，則建築師勢將無法在規劃設計把容積獎勵部分全都用完（100%），亦可能影響建商、原屋主的重建意願？

容積率係指建築基地內總樓地板面積之和（不包括地下層與屋頂突出物）與建築基地面積的比例，係一種建築物立體面積的比利。容積管制是都市計畫架構的一套都市計畫發展規則；容積管制目的旨在於控制建築物的發展強度、人口總量、交通流量、防災功能等，以確保居住者生活品質適宜等[18]。實施容積率之功能主要包括：(1)有效控制都市建築物的密度與人口分布等問題。(2)可以增加建築物造型的彈性，使其外觀多樣化。(3)改善環境品質，增加空地的有效性。(4)確保公共設施的足夠使用。所以訂定容積率應考慮：(1)計劃地區內計劃容納人口，(2)該地區所規劃之可供建築基地面積，(3)平均每人居住所需樓地板面積，以及(4)該地區所劃設之公共設施面積。

「都市計畫法」第39條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，…，於本法施行細則中作必要之規定。」所以實施容積率乃都市計畫的基本手段，乃是基於土地及周遭環境之自然容受力觀念下，某一地區之土地利用在「一定期間內」，為了維持其環境、災害風險與生活品質適宜下，所能容納之最大人口數量；並就此最大人口量透過都市計畫管制策略，管制其土地開發之區位、時序、速度、總量與品質。

本文以為，台灣的人口數量已自2020年起出現負成長，因為108年總人口數達最高峰2,360萬人，109年死亡數超過出生數，自然增加率由正轉負，總人口開始負成長[19]。所以前文所述的在「一定期間內」所規定之容積率數據，於現在已經是少子化、人口負成長時代下，應考慮調整提高。更何況現代化生活水準提高下，民國89年以每人居住樓地板面積50平方公尺為基準的計算容積率方法[20]，是否也該提高？尤其上述之每人50平方公尺數據看似合理，但以前房屋的公設比僅約

註18：陳泓文，〈全面實施積管制效應之研究〉，網址：file:///D:/My%20Docs/Downloads/21%20%E5%85%A8%E9%9D%A2%E5%AF%A6%E6%96%BD%E5%AE%B9%E7%A9%8D%E7%AE%A1%E5%88%B6%E6%95%88%E6%87%89%E4%B9%8B%E7%A0%94%E7%A9%B6.pdf，最後瀏覽日：2021年2月28日。

註19：國家發展委員會，人口重要指標大事紀，網址：https://pop-proj.ndc.gov.tw/download.aspx?uid=70&pid=70，最後瀏覽日，2021年2月12日。

註20：參考「都市計畫法臺灣省施行細則」規定，其中之各縣市土地使用分區和公共設施用地的基準容積率，係依據人口居住密度來分級實施，以每人居住樓地板面積50平方公尺為基準，並依公共設施用地占都市發展用地面積比值來訂定容積率。

註21：公設比就是所有權狀中非屬房屋實際使用坪數部分的比值，意旨所有建築物完整的登記，包括一樓梯廳、各樓層梯廳、逃生消防、地下室、水電供應空間、健身房及交誼廳等公共設施之面積總和，除以每戶建築物登記面積所得到之比率。公設比愈高，表示公共設施所佔的坪數愈高，相對而言，實際使用坪數就愈低。

15-20%，但現在的建築設計，公設比[21]已經提高至25-33%左右[22]，所以若沿用20年前的容積率規定而不修法，則每個人的室內可用專有權面積實質上已經減少約一成多；這會影響原屋主參加危老條例重建意願[23]！

二、容積率制度的源起

日據時期係以「台灣都市計畫令」第34條規定，建築基地內應保留空地，以限制建築物佔有之空間來維持房屋保持良好的採光與通風[24]。此後，台灣的土地使用管理為「建蔽率時代」[25]，係以基地面前之道路寬度來決定建築物高度，基地面前道路愈寬或臨接永久性空地，則依法規所換算的建築容積將會愈大；但這會導致土地在相同的使用分區內但容積率卻不均的問題，破壞了原本都市計畫中的發展架構。但從人居角度而言，建蔽率卻為保障都市生活品質、公共環境衛生及防災安全等公共利益的必要管制。

在同一土地分區上，當房屋的建蔽率愈高則會降低戶外環境通風散熱的效率，致使都市熱島強度愈高。國內外大多將住宅區的建蔽率之上限控制在60％左右，而日本為30%-60%，新加坡30%-45%，德國20%-40%。目前臺灣省、桃園市、台中市、台南市之住宅區的建蔽率為60%。台北市之住1（第一種住宅區）為30%，住2為35%，住3為45%，住4為50%。新北市之住宅區為50%；高雄市的住1為40％，住2為50％，住3為50％，住4為50％，住5為60％[26]。惟當個別都市計畫區土管要點另有規定者，從其規定。

直到72年4月25日，台北市率先全台發布「台北市土地使用分區管制」之後，台灣的土地管理漸漸進入「容積率管制」時代[27]，開始以都市發展預期計畫人口與每人平均居住面積，來訂定土地各使用分區內，建築基地可興建之建築物樓地板面積。

在都市計畫階段，容積管制係依據污水下水道、排水、變電力設施及公園綠地面積等公共設施，用來劃設不同土地使用分區如住

註22：穆椿松，〈新大樓的公設比為何居高不下？〉工商時報，2019年6月12日。網址：https://ctee.com.tw/house/manager/104694.html，最後瀏覽日，2021年2月13日。

註23：聯合新聞網/天下雜誌，〈災難後的反彈？國民所得將破3萬美元台灣2021達標已開發國家〉，2020年12月17日。網址：https://udn.com/news/story/6841/5100066，最後瀏覽日，2021年2月12日。

註24：高市「建蔽率」專案通檢啟動！小基地建築面積增10%鼓勵老屋改建翻新，2019年10月5日。網址：https://udn.com/news/story/6841/5100066，最後瀏覽日，2021年2月13日。

註25：建蔽率（BuildingCoverageRatio,BCR）係指建築面積占基地面積之比率。

註26：高市「建蔽率」專案通檢啟動！小基地建築面積增10%鼓勵老屋改建翻新，2019年10月5日。網址：https://udn.com/news/story/6841/5100066，最後瀏覽日，2021年2月13日。

註27：趙一任，談台灣房地產的「建蔽率（舊照）時代」與「容積率（舊照）時代」，網址：趙一任，談台灣房地產的「建蔽率（舊照）時代」與「容積率（舊照）時代」https://alenchao.pixnet.net/blog/post/232865045-%e8%ab%87%e5%8f%b0%e7%81%a3%e6%88%bf%e5%9c%b0%e7%94%a2%e7%9a%84%e3%80%8c%e5%bb%ba%e8%94%bd%e7%8e%87%ef%bc%88%e8%88%8a%e7%85%a7%ef%bc%89%e6%99%82%e4%bb%a3%e3%80%8d%e8%88%87%e3%80%8c，最後瀏覽日，2021年2月13日。

宅區、商業區等，估算各分區不同容積率與建蔽率，以利控管土使用強度、密度，進而控制建築強度及人口密度發展之政策工具，確保人民生活品質[28]。以符合「都市計畫法」第1條規定，為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展之立法目的。所以都市計畫地區內，為使土地合理使用，應於都市計畫書內訂定容積管制規定（第33條）及容積率（第34條）。

進一步言，容積率管制係為控制建築發展強度及人口密度、確保生活環境品質之重要手段。歐、美、日等先進國家早已時實施多年。容積總量管制之意義，係指基於容受力觀念下，某一地區於一定期間內，在維持其環境與生活品質的情況下，所能容納之最大人口數量，並就此最大人口量透過都市計畫管制策略，管制土地開發區位、時序、速度、總量及品質。

行政院早在民國60年間，已令內政部著手辦理全面實施容積管制之研究。進一步言，民國82年時，台北市及宜蘭縣開始全面實施容積率管制，而其他縣市遲未實施。台北縣於86年發布「台北縣三重等十七處都市計畫區土地使用分區管制要點」，透過主要計畫通盤檢討方式，將全縣納入容積率管制範圍。內政部營建署宣布於88年5月31日全面實施容積管制措施，台灣省政府並在「都市計畫法台灣省施行細則」修正案中，增訂了各類土地使用分區及公共設施用地的基準容積率，在全面實施容積管制後，提升都市整體環境品質，從此「容積率時代」正式到來，全台都實施容積率管制。該細則第34條第1項規定，都市計畫地區各土地使用分區之容積率，依都市計畫書中所載規定；未載明者，其容積率不得超過表3之規定。

三、容積獎勵、開發時程獎勵及綠建築獎勵

「都市計畫法台灣省施行細則」第33條規定：「都市計畫地區內，為使土地合理使用，應依下列規定，於都市計畫書內訂定容積管制規定：一、住宅區及商業區，應依計畫容納人口、居住密度、每人平均居住樓地板面積及公共設施服務水準，訂定平均容積率，並依其計畫特性、區位、面臨道路寬度、鄰近公共設施之配置情形、地形地質、發展現況及限制，分別訂定不同之容積率管制。…三、實施容積率管制前，符合分區使用之合法建築物，改建時其容積規定與建築物管理事宜，應視實際發展情形需要及公共設施服務水準而訂定。舊市區小建築基地合併整體開發建築，或舊市區小建築基地合法建築物經縣（市）政府認定無法以都市更新或合併整理開發建築方式辦理重建者，得於法定容積30%之限度內放寬其建築容積額度或依該合法建築物原建築容積建築。」

根據前開規定，對於容積管制需依當地之計畫容納人口、居住密度及公共設施服務水準訂定，對於舊市區經政府認定未能以都市更新辦理重建者，得於限度內放寬容積率30%；對於容積率上限，亦有不得超過表3基準容積率之規定。準此，住宅區之容積率依居

註28：劉玉山、程仁宏，〈監察院調查報告099內調0110〉，網址：https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=134&s=931最後瀏覽日，2021年2月13日。

住密度與鄰里公共設施用地比值，規定在120％至240％之間，商業區之容積率介於180％至320％之間。表3中所稱之鄰里性公共設施用地比值，係指鄰里性公共設施面積（包括鄰里性公園、中小學用地、兒童遊樂場、體育場所、停車場、綠地、廣場及市場等用地）與都市建築用地面積的比值。

表3：臺灣省住宅區及商業區基準容積率

居住密度	鄰里性公共設施用地比值未逾15%		鄰里性公共設施用地比值超過15%	
人/公頃	住宅區（%）	商業區（%）	住宅區（%）	商業區（%）
200以下	120	180	150	210
200-300以下	150	210	180	240
300-400以下	180	240	200	280
400以上	200	280	240	320

又，「都市計畫法台灣省施行細則」第39條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」所以台北市政府就有訂定「臺北市土地使用分區管制自治條例」並於第10條規定，住宅區內建築物之建蔽率及容積率不得超過表4之規定。

表4：台北市住宅區基準容積率及建蔽率

住宅區種別	第一種	第二種	第三種	第四種
容積率(%)	60	120	225	300
建蔽率(%)	30	35	45	50

「都市計劃法」第39條規定，對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。又於都市計畫位階部分，部分獎勵容積亦可訂定於該細部計畫內，如開發時程獎勵、綠建築獎勵等。尚有「都市計畫容積移轉實施辦法」第8條規定，接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之30%為原則。位於整體開發地區、實施都市更新地區、面臨永久性空地或其他都市計畫指定地區範圍內之接受基地，其可移入容積得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之40%。所以適用危老案件之建案，除了可以依據「都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法」申請容積獎勵外，還可以申請「容積移轉」。

但按「都市危險及老舊建築物加速重建條例」第6條第4項明定，依本條例申請建築容積獎勵者，不得同時適用其他法令規定之建築容積獎勵項目。所以相關法律授權訂定之容積移轉規定非屬都市計畫容積獎勵範疇，自不受「都市危險及老舊建築物加速重建條例」第6條容積獎勵相關規定的限制[29]。「建築技術規則」第285條也訂有「留設開放空

註29：內政部營建署107.5.17營署更字第1070030847號函，有關函詢「都市危險及老舊建築物加速重建條例」申請建築容積獎勵之建築基地得否同時申辦容積移轉之疑義，網址：

間」之建築物容積獎勵。「建築技術規則」第59-2條也訂有建築物增設停車空間鼓勵要點，授權由各直轄市、縣（市）政府訂定。但監察院於民國99年6月對內政部提出糾正，認為「建築技術規則」授權增設停車空間給予容積獎勵，此為涉及人民基本權之重要事項，應提升至法律位階，或至少是法規命令位階，與法律保留原則有違，且導致容積總量管制流於形式等；故僅適用至民國101年12月31日止[30]。所以小基地的危老案當然就可以藉容積獎勵及容積移轉而愈蓋愈高，難怪會出現「紙片屋」、「竹筍屋」之奇觀！

肆、危老條例的容積獎勵

危老條例係因為全台房屋面臨危險及老舊現況，但都更條例實施23年來卻成果有限，所以政府政策上再於106年5月制定危老條例，是為都更條例的迷你版。而危老條例之立法目的乃係因應潛在災害風險，加速都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物之重建，改善居住環境，提升建築安全與國民生活品質（條例第1條）。而危老條例之所以對民眾及建商有利多誘因，主要在於容積獎勵最高可以達到40%。

進一步言，重建計畫範圍內之建築基地，得視其實際需要，給予適度之建築容積獎勵；獎勵後之建築容積，不得超過各該建築基地1.3倍之基準容積或各該建築基地1.15倍之原建築容積，不受都市計畫法第85條所定施行細則規定基準容積及增加建築容積總和上限之限制（都市危險及老舊建築物加速重建條例第6條第1項）。而前述第一項建築容積獎勵之項目、計算方式、額度、申請條件及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之（第6條第7項）。準此，營建署於2020年11月20日訂定「都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法」，明定重建計畫範圍內，符合都市計畫範圍內非經目的事業主管機關指定之具有歷史、文化、藝術及紀念價值，且符合下列各款之一之合法建築物，則得以向地方政府依本法申請如表5之容積獎勵額度。但危老條例容積獎勵上限為基準容積之1.3倍或原建築容積之1.15倍，再加上期限內申請之時程容積獎勵。

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。

https://www.cpami.gov.tw/component/content/article/29316-%E6%9C%89%E9%97%9C%E5%87%BD%E8%A9%A2%E3%80%8C%E9%83%BD%E5%B8%82%E5%8D%B1%E9%9A%AA%E5%8F%8A%E8%80%81%E8%88%8A%E5%BB%BA%E7%AF%89%E7%89%A9%E5%8A%A0%E9%80%9F%E9%87%8D%E5%BB%BA%E6%A2%9D%E4%BE%8B%E3%80%8D%E7%94%B3%E8%AB%8B%E5%BB%BA%E7%AF%89%E5%AE%B9%E7%A9%8D%E7%8D%8E%E5%8B%B5%E4%B9%8B%E5%BB%BA%E7%AF%89%E5%9F%BA%E5%9C%B0%E5%BE%97%E5%90%A6%E5%90%8C%E6%99%82%E7%94%B3%E8%BE%A6%E5%AE%B9%E7%A9%8D%E7%A7%BB%E8%BD%89%E4%B9%8B%E7%96%91%E7%BE%A9.html，最後瀏覽日：2021年2月28日。

註30：蘇思鴻，〈獎勵停車位之相關爭議問題解析〉，網址：https://www.zoomlaw.net/files/14-1138-40795,r261-1.php，最後瀏覽日：2021年2月28日。

二、經結構安全性能評估結果未達最低等級者。

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。（都市危險及老舊建築物加速重建條例第3條第1項）

表5顯示適用危老條例的容積獎勵項目及額度。根據新北市政府已核准的138案中（截至109年4月30日），申請容積獎勵平均為27%[31]，再依核准的容積獎勵區分為3類群組：(1)0-20%之案計56件，(2)20-30%案計30件，(3)30-40%案計52件。進一步言，於核准的138案中平均申請容積獎勵為27%，其中最少為16%、最多為上限40%。所以實際上，大多數的申請案可能會因為面臨道路不能蓋太高等問題，無法申請或核准容積獎勵的上限值40%。

表5：適用危老條例的容積獎勵項目及額度

	容積獎勵項目	容積獎勵額度（%）
1	符合建築物耐震能力初步評估結構安全性能評估結果	6-10
2	建築基地退縮建築者	8-10
3	建築物耐震設計	2-10
4	取得候選等級綠建築證書	2-10
5	取得候選等級智慧建築證書	2-10
6	建築物無障礙環境設計	2-5
7	協助取得及開闢重建計畫範圍周邊之公共設施用地	上限5%
8	時程獎勵	由施行後三年內的10%遞減至施行後第八年1%
9	規模獎勵	基地達200平方公尺：2% 每增加100平方公尺：0.5%

伍、危老案件的建築物高度

一、容積獎勵辦法沒有規定高度比

建築物高度放寬規定為何？多少才合理呢？其實那是與建築基地的容積獎勵、建蔽率、建築物從道路邊緣退縮多少、與鄰房距離多少及容積移轉等諸多因素有關。細究在「都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法」的總計13個條文之文字中，竟都沒有出現「建築物高度」、「建築高度」或是「高度」的相關規定？是否立法者疏漏了？或授權地方政府訂定？僅有在前揭辦法第5條，對於建築基地退縮建築者之容積有獎勵額度規定，即當建築基地自計畫道路及現有巷道退縮淨寬4公尺以上建築，加上退縮部分以淨空設計及設置無遮簷人行步道，並且與鄰地境界線距離淨寬不得小於2公尺並以淨空設計者，則容積獎勵額度為基準容積的10%。同前

註31：新北市政府都市更新處更新推廣科，危老重建計畫核准案基地面積與容積獎勵額度關聯分析，網址：https://www.planning.ntpc.gov.tw/userfiles/1090800/files/%E6%96%B0%E5%8C%97%E5%B8%82%E5%8D%B1%E8%80%81%E9%87%8D%E5%BB%BA%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%A0%B8%E5%87%86%E6%A1%88%E4%B9%8B%E5%9F%BA%E5%9C%B0%E9%9D%A2%E7%A9%8D%E8%88%87%E5%AE%B9%E7%A9%8D%E7%8D%8E%E5%8B%B5%E9%A1%8D%E5%BA%A6%E9%97%9C%E8%81%AF%E5%88%86%E6%9E%90.pdf，最後瀏覽日，2021年2月12日。

述條件，惟當建築基地自計畫道路及現有巷道退縮淨寬2公尺以上建築者，則容積獎勵額度為基準容積的8%。

又依危老條例第7條：「依本條例實施重建者，其建蔽率及建築物高度得酌予放寬；其標準由直轄市、縣（市）主管機關定之。但建蔽率之放寬以住宅區之基地為限，且不得超過原建蔽率。」由上述條文說明，對於住宅區得對於建築物高度放寬外，得對於建蔽率也放寬；但對於住宅區外，僅能對建築物高度放寬。

實務上，因某些舊房屋以前興建時尚未有建蔽率的規定，但重建後卻要依照建蔽率之規定而致一樓使用面積減少，造成重建前住一樓者，於重建後或許不能再擁有一樓而做店面，造成產權整合不易？也可能發生建築容積獎勵因受限於建築物高度致無法充分利用。何況危老條例第7條明文規定，建蔽率、建築物高度的放寬標準授權得由直轄市、縣（市）主管機關定之。那到底標準要訂在多少呢？本文以為，由上述條文規定可知，基地退縮又加上容積獎勵，當然建築物量體只好往上拉高才能滿足建商、原屋主期待的「一坪換一坪」？而且還要一坪室內面積換一坪室內面積？但現在建築的公設比已經大幅提高了！

究竟建築物高度及建蔽率要如何放寬？《新北市政府辦理都市危險及老舊建築物加速重建業務問答集》中說明，有關危老條例規定涉及放寬建築物高度及建蔽率事宜，業已納入都市計畫法本市施行細則第二階段修法作業中訂定[32]。反觀首善之區，最需重視都市景觀的台北市，於108年2月23日[33]增訂「臺北市土地使用分區管制自治條例」第95條之3規定，依危老條例規定實施重建者，其建築基地之建築物高度、高度比及後院深度比依下列規定檢討，不受第11條、第11條之1、第15條、第26條、第38條、第40條、第46條、第47條、第53條、第54條、第67條、第68條及第84條規定之限制。

二、建築物高度及高度比的修法程序

前揭條例第11條原來規定：「住宅區內建築物之高度比不得超過一・五。」，第11條之1第1項規定：「第一種住宅區建築物高度不得超過三層樓及十・五公尺，第二種住宅區建築物高度不得超過五層樓及一七・五公尺。但屋齡超過三十年之建築物，非屬山坡地且無地質災害之虞，依法辦理都市更新者，得循都市計畫程序辦理。」相較之下，該條例新增訂的第95條之3第1項第1款規定：「一、第一種住宅區建築物高度不得超過十・五公尺，第二種住宅區建築物高度不得超過二十一公尺。但原建築物高度超過前述規

註32：新北市政府辦理都市危險及老舊建築物加速重建業務問答集，第11頁，網址：https://www.publicwork.ntpc.gov.tw/userfiles/1060700/files/1071031%E5%8D%B1%E8%80%81%E6%A2%9D%E4%BE%8BQA(%E5%B7%A5%E5%8B%99%E5%B1%80%E5%BB%BA%E8%AD%B0%E4%BF%AE%E6%AD%A3).pdf，最後瀏覽日：2021年2月23日。

註33：臺北市政府（108）府法綜字第1086006687號令修正公布部分條文。網址：https://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/wfLaw_ArticleContent.aspx?LawID=P13B1002-20190223&RealID=13-02-1002&PN=ALL，最後瀏覽日：2021年2月23日。

定者，重建後之建築物高度得以原建築物高度為限。」也就是放寬高度限制，把第二種住宅區的建築物高度限制由17.5公尺放寬為21公尺外，並且把舊法所規定之住宅區內之建築物高度比不得超過1.5之規定也取消？這樣好嗎？究竟放寬多少，才有誘因鼓勵危老重建但又不致於影響都市景觀、日照權等，值得論證。

進一觀察，台北市30年以上之老舊建物，多屬72年公告之「臺北市土地使用分區管制規則」（現臺北市土地使用分區管制自治條例）前所興建，其係依當時的《建築技術規則》規定辦理。要求：(1)建築物高度不得超過基地面前道路寬度之1.5倍再加上6公尺（即臨6公尺道路之建物高度為15公尺）[34]。

高度放寬的修法程序是如何進行的？北市府依106年5月開始施行的危老條例，106年8月內政部發布施行的「都市危險及老舊建築物加速重建條例施行細則」。北市府於106年9月8日邀集專家學者研商放寬建蔽率及高度可行性會議，結論認為有關因應危老條例放寬建蔽率及建築物高度事宜，除考量重建需求外，仍需顧及「臺北市土地使用分區管制自治條例」的立法架構，其土地使用分區管制對於建築物的使用項目、建蔽率、容積率、高度比、基地寬深度、院落、後院深度比及鄰棟間隔都已有規定；並於綜合設計放寬與容積獎勵項目上，對於基地面積、臨接道路、空地比率、公共開放空間類型、容積放寬、高度放寬及各類容積獎勵也有規定；還在騎樓及無遮簷人行道項目上對於建築物退縮有所規定；爰此，危老案件之建物高度放寬程度應慎重評估。

建築師業者、都市計畫委員會有參與嗎？北市府再於106年10月13日邀集臺北市建築師公會共同研商放寬建蔽率及高度方案[35]。106年10月底市府研擬方案；106年11月17日北市府邀集專家學者研商放寬標準之形式會議，結論認為：(1)應以修訂「臺北市土地使用分區管制自治條例」方式處理較為適法。(2)建議「臺北市土地使用分區管制自治條例」新增第95條之3，至於放寬的標準內容先經都委會報告[36]。並將前述專家會議結論提送北市府都市計畫委員會中來報告，聽取委員建議意見，經討論後會議結論為：(1)本案所提放寬建蔽率及建築物高度之規定，需確保各該基地周邊住戶之北向日照權。(2)有關住一、住二之建蔽率放寬，建議市府應就北市土管規定之意涵與基地環境條件再予審慎評估。進一步於106年12月14日送北市府法規委員會審議，通過後於106年12月19日提送市政會議報告，結論為將修法草案函送議

註34：建築面積佔基地面積之比率住宅區為6/10（即建蔽率60%）。

註35：臺北市政府都市發展局，配合「都市危險及老舊建築物加速重建條例」第7條放寬住宅區建蔽率及建築物高度比草案說明-增訂「臺北市土地使用分區管制自治條例」第95條之3，網址：file:///G:/20210223-%E5%8C%97%E5%B8%82%E5%BA%9C107.03.27+%E5%8D%B1%E8%80%81%E6%A2%9D%E4%BE%8B%E4%B9%8B%E5%BB%BA%E8%94%BD%E7%8E%87%E5%8F%8A%E9%AB%98%E5%BA%A6%E6%94%BE%E5%AF%AC%E8%8D%89%E6%A1%88%E8%AA%AA%E6%98%8E.pdf，最後瀏覽日：2021年2月23日。

註36：同前註。

會審查，台北市議會大會於107年1月11日通過一讀[37]。並於107年10月1日經市議會三讀通過，內政部於11月20日函轉行政院准予備案，北市府於107年11月21日發布實施。

三、放寬高度比的新法規定

何謂高度比？就是面對道路、巷道之建築物，其量體高度與道路、巷道寬度地比值。例如「建築技術規則」建築設計施工篇第14條第1項規定，建築物高度不得超過基地面前道路寬度之1.5倍加6公尺。但台北市的危老案件之推動實務上，面臨即使容積獎勵可以申請到，但建築物高度若未放寬，因受限於建蔽率，則政府核准的容積獎勵額度，當建商或住戶委請建築師作建築設計上卻遭到建物的高度限制規定而不能落實之問題？也就是看的到吃不到，有好的危老條例容積獎勵規定但卻在建築設計上沒有落實，那是無法讓建商、人民感受到立法之實質效力的！行政實務上，臺北市政府配合中央「都市危險及老舊建築物加速重建條例」增訂「臺北市土地使用分區自治條例」第95條之3，放寬危老建築基地高度、高度比、後院深度比及住宅區建蔽率，並於107年11月21日發布，107年11月23日生效。

有關於建築物高度之修法目的為荷？因危險及老舊建築物部分現況建蔽率大於法定建蔽率，申請建築容積獎勵後，受限於「臺北市土地使用分區管制自治條例」所規定之建築物高度、高度比、後院深度比等限制，致建築基地無法充分規劃設計利用之狀況，影響所有權人重建整合意願。為協助解決危險及老舊建築物受到管制的問題，臺北市政府即進行住宅區建蔽率、高度放寬之可行性檢討，並與相關公會等多方討論凝聚共識，在保障土地所有權人權益及維持環境品質之前提下，增訂「臺北市土地使用分區管制自治條例」第95條之3，放寬危老建築基地高度、高度比、後院深度比及住宅區建蔽率。

關於建築物高度放寬規定，有哪些相關法案可以參考呢？按「臺北市都市更新自治條例」第18條規定，都市更新事業經核准建築容積獎勵者，得放寬高度限制。但其建築物各部分高度不得超過自該部分起量至面前道路中心線水平距離之5倍。商業區內建築物自建築基地之後面基地線規定法定後院深度之2倍範圍內，其後院深度比不得小於0.25，超過範圍部分，不受後院深度比之限制。

另，「臺北市土地使用分區管制自治條例」第80條規定，商業區申請綜合設計放寬之建築基地，其建築物高度放寬為建築物各部分高度不得超過自該部分起量至面前道路中心線水平距離之5倍。還有「臺北市高氯離子混凝土建築物善後處理自治條例」第7條第2項中段規定，建築物如位於第一種住宅區及第二種住宅區內，得不受臺北市土地使用分區管制規則第11條建築物高度比、第11條之1的建築物高度及樓層、第15條的後院深度比之限制[38]。

所以北市府呼應民意，酌予放寬高度比規定，以利危老重建基地的獎勵容積於建築設

註37：同前註。

註38：臺北市放寬危險及老舊建築物管制規範加速重建速度，網址：https://www.ur.org.tw/mynews/view/2313，最後瀏覽日：2021年2月24日。

計技術上可以落實，修法方向值得肯定，但到底高度比要放寬到多少才不會衝擊都市景觀，創造宜居城市風貌呢？進一步言，高度比限制建築物之高度、造型及配置，為促進危老加速重建，北市府爰以修改「臺北市土地使用分區管制自治條例」第95條之3第1項第2款，規定建築物各部分高度不得超過自該部分起量至面前道路中心線水平距離之五倍。但目前出現的「紙片屋」、「竹筍屋」卻又凸顯這次法之修改，產生突兀的街區景觀風貌，不能兼顧少數重建房屋與周邊景觀協調；是否造成建物重建卻有礙都市景觀？

陸、高度比的修法盲點及本文評析

一、修法盲點導致紙片屋

問題出在哪裡？舊法令之高度比於住宅區係限制建築物高度不得超過1.5（自道路對面算起），商業區不得超過2.0（自道路對面起），而新法卻一下子提升到5.0（自道路中心線算起），如圖2所示。

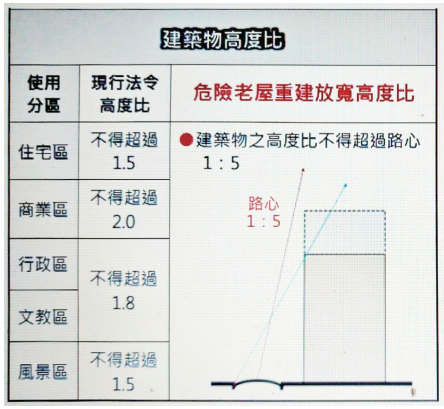

圖2：危老重建之建築物高度比的修法前後比較（資料來源：北市府建築工程管理處）

其實，在臺北市政府都市發展局提出的修法草案中，原來擬訂的草案是：建築物高度比不得超過二・五。進一步言，草案是要修改為：(1)第一種住宅區建築物高度不得超過10.5公尺，第二種住宅區建築物高度不得超過21公尺。但原建築物高度超過前述規定者，重建後之建築物高度得以原建築物高度為限。(2)建築物高度比不得超過二・五。(3)後院深度比自建築基地後面基地線之深度三公尺範圍內，不得小於該區各種別後院深度比規定；超過範圍部分，不受後院深度比之限制。還特別強調，為利危險及老舊建築物基地得依獎勵後之容積重建，酌予放寬高度比規定。又，為擬定建築物高度比要如何才合理，經模擬高度比（建築物高度與道路中心線到建築物面前距離之比值）為1:1.5、1:2.0、1:2.5及1:5等四種情境（如圖3所示）。發現若按修法前的高度比規定（1:1.5），確有可能導致無法依獎勵後容積重建問題，依危老條例之容積獎勵較都市更新申請案來得少之問題。但考量適用危老條例之申請案件並無最小基地面積限制，所以不宜逕行比照都更案件容積獎勵辦法規定，建築物高度自道路中心線起算的1:5之都更條例容積獎勵規定來辦理[39]。

本文以為，危老案件之所以有紙片屋、竹筍屋的出現，似乎就是因為北市府增訂「臺北市土地使用分區管制自治條例」第95條之3時，是否便宜行事而引用「臺北市都市更新自治條例」第18條？其規定都市更新事業經核准建築容積獎勵者，得放寬建築物高度為

註39：臺北市政府都市發展局，配合「都市危險及老舊建築物加速重建條例」第7條放寬住宅區建蔽率及建築物高度比草案說明-增訂「臺北市土地使用分區管制自治條例」第95條之3，網址：

建築物各部分高度不得超過自該部分起，量至面前道路中心線水平距離的5倍。所以要深思如何修第95條之3的建築物高度比之規定，使未來依該法建築設計出的建築物，高度比往下調整（例如1:4或1:3等），使危老重建政策之推動，除能達成都市土地、建築合理發，也要提升重建高樓與周遭低矮房屋也有景觀協調性？才符合都市更新的價值。

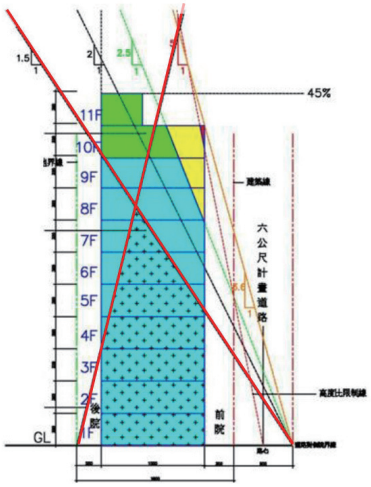

圖3：危老建築物高度比的模擬（資料來源：台北市政府都市發展局）

二、本文評析

對於六都之老舊房屋，採危老條例申請重建對於建商、屋主會因都會房價高而有誘因，但對於非都市地區，建商可能會因房價較低而缺少誘因，以致適用危老案件大多數集中在六都，尤其是台北市及新北市。但危老房屋在非都市地區也是量很多的，它們同樣會遭到地震、結構安全問題。本文以為，容積獎勵若未因地制宜而授權地方政府得以自治條例另訂提高辦法，建商於缺乏獲利誘因下，難以推動重建。建議對於非都市地區因其土地容受力遠較都市地區來得高，得修法使非都市地區的容積獎勵得再予提高，例如改為不得超過各該建築基地1.4倍之基準容積或各該建築基地1.25倍之原建築容積？如此一來，是否可能更會加重小基地高細建築之缺乏建築美學造成城市景觀不協調？對於房屋稀落的非都市地區，這個問題就比較都市較不明顯。

反觀，「建築法」第1條開宗明義曰：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」所謂其他法律包括基於都市計畫法所發布之法規命令，均對於土地之使用及其建築行為，有所限制[40]；例如對建築基地之建蔽率、容積率、建築物高度、建築用途等限制均是。危老條例之立法目的旨在因應潛在

https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDYxL3JlbGZpbGUvMTAxNzMvNzYyOTQ4NS8xNzcxMmJiNC00Nzk5LTRmYjktOGNjZC1iNWRmYzI5MTNkODgucGRm&n=MTA3LjAzLjI3IOWNseiAgeaineS%2Bi%2BS5i%2BW7uuiUveeOh%2BWPiumrmOW6puaUvuWvrOiNieahiOiqquaYji5wZGY%3D，最後瀏覽日：2021年2月28日。

註40：第二章建築管制與憲法基本權利之保障及限制，網址：https://www.planning.ntpc.gov.tw/userfiles/1090800/files/%E6%96%B0%E5%8C%97%E5%B8%82%E5%8D%B1%E8%80%81%E9%87%8D%E5%BB%BA%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%A0%B8%E5%87%86%E6%A1%88%E4%B9%8B%E5%9F%BA%E5%9C%B0%E9%9D%A2%E7%A9%8D%E8%88%87%E5%AE%B9%E7%A9%8D%E7%8D%8E%E5%8B%B5%E9%A1%8D%E5%BA%A6%E9%97%9C%E8%81%AF%E5%88%86%E6%9E%90.pdf，最後瀏覽日，2021年2月14日。

災害風險，加速都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物之重建，改善居住環境，提升建築安全與國民生活品質，特制定本條例。

如今適用危老條例之小基地所蓋出之紙片屋、竹筍屋，難能增進市容觀瞻，亦未能符合都市計劃法所謂的舊市區更新，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，對於都市計畫區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內容積率、建築物之高度，及有關景觀事項等應有所規範（都市計畫法第39條）。

本文建議，建管機關應修改「都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法」，作必要之規定，才不致違反其上位之都市計畫法第39條的規定意旨。何況紙片屋、竹筍屋的出現，亦不符合建築法增進市容觀瞻的規範意旨。何況「都市計畫法」第40條也規定，都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建築管理。所以「都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法」應修法增訂建築物景觀衝擊規定，使與「都市計畫法」、「建築法」的景觀規定不致衝突，期待主管機關研議修法？才不至於有破壞都市景觀之法律風險。

柒、結論與建議

一、對於原住戶而言，大多是希望透過危老條例之容積獎勵制度，在不必出錢下就可以「一坪就面積換一坪室內專有面積」？可以滿足嗎？本文以為，須視土地坐落地點、當地房價及容積率、建蔽率等具體條件而定。就建商而言，是否可以和屋主達成合建協議，端視土地開發之市場行情來評估，尤其要先查明它的建蔽率、容積率、面對道路寬度、基地位置、附近房屋行情及可以使用範圍等條件是如何？透過建蔽率及容積率還有土地面積就可以知道可以蓋的樓地板面積，還有建物使用規劃是住宅或辦公大樓？評估每坪的造價就可以知道營造成本。地主可以分回多少，建商可以分得多少建坪，每坪房屋售價約多少萬？然後建商把出售新屋的收入減去成本等開銷費用，就可以粗估獲利多少？

二、雖然危老條例之少數案件或許出現「紙片屋」、「竹筍屋」，非無有違都市美學、城市永續發展。但危老重建是小型的都市更新，於目前都市更新成案量尚在牛步化緩進，而危老條例也是基於現在台灣的老屋數量實在太多了！沒有辦法中的好辦法，值得肯定！

三、雖然危老案並無基地面積限制，但建商、原屋主仍要於鼓勵整合鄰近土地共同辦理重建，以取得規模上的容積獎勵。建議日後考慮修法，把規模獎勵的額度提得更高，例如授權地方政府得因地制宜而立法。例如於鄉鎮地區把基地每100平方公尺者，由目前的容積獎勵提高0.5%提高為0.6%；以提高建商、原屋主的危老重建誘因。都會地區也以自治條例立法鼓勵屋主及建商等利害關係人，將小基地整合為「大基地」之建築經濟、都市景觀考量，達成私利與公益之調和。

四、「建築法」第1條規定，增進市容觀瞻是建築管理目的之一。「都市計畫法」所

發布之法規命令，均對土地之使用及其建築行為，有所限制；例如對建築基地之建蔽率、容積率、建築物高度、建築用途等限制均是。而都更條例及危老條例又是「都市計畫法」的下位法，不得違反上位法的立法目的。而「臺北市土地使用分區自治條例」第95條之3，放寬危老建築高度比之規定，似乎已經違反「建築法」及「都市計畫法」的增進市容觀瞻相關規定。

五、如今小基地所蓋出之紙片屋、竹筍屋，難能增進市容觀瞻，亦未能符合都市計劃法規定，有關於舊市區更新、土地及建築物使用、建築物高度及景觀規定。本文建議，內政部應修改「都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法」，地方政府或直轄市政府得依據地方實際情況，對高度比修法或作必要之規定，使不致違反其上位之都市計畫法第39條的規範意旨。

六、目前核准的危老案件中，小型基地案件為多數。係因危老不同於都更，前者需要全部的所有權人都同意，因此建築基地愈小、戶數愈少，則整合成功度會愈高。但危老案的容積獎勵申請值通常會較都更案來的低，這是建商及原屋主所需權衡的？但若再提高危老的容積獎勵，建築量體的細長比可能會更高？對於都市景觀、日照權及房屋耐震是否有不良影響？