

# 都市危險及老舊建築物加速 重建條例相關問題之探討

胡峰賓\*

彭玠堡\*\*

都市計劃地區老舊建築及窳陋地區之改善，理應循都市更新條例辦理，然考量國民生命及公共安全之急迫性，針對明確屬有立即或高度風險之危險建築物，應加速促進其重建。然依據過去實務執行經驗，此類危險建築物常因居民共識不足、經濟弱勢地區經費籌措困難、缺乏主管機關介入提供諮詢與協助機制、原建築容積大於法定容積、重建後因建蔽率規定致一樓使用面積減少等原因，致循都市更新機制辦理重建恐緩不濟急。<sup>1</sup>

為因應潛在災害風險，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，於2017年5月10日制定都市危險及老舊建築物加速重建條例，危險及老舊建築重建非要取代都市更新條例，其係為對地震或災害威脅暨未設電梯之建物於既有都市更新條例外另闢法制。另原本之時程獎勵於2020年5月9日屆至，後於2020年5月6日修法予以延長，其考量民眾整合危險及老舊建築物重建耗時，

將時程容積獎勵措施延長，但採逐年遞減，施行後第9年落日；此外，為鼓勵大面積重建及取消基地合併鄰地限制，並新增規模獎勵，以替代逐年遞減的時程獎勵，危老建築物基地加計合併鄰地面積達200平方公尺者，給予基準容積2%獎勵，每增加100平方公尺，並給予基準容積0.5%獎勵；另時程獎勵與規模容積獎勵，二者合計不得超過基準容積10%的額度上限。本次修法對於目前夾雜在都市危險及老舊建築物周邊的零星空地，會較有吸引力，有助於整併出大面積危險及老舊建築物的重建，提昇居住安全與環境品質。

## 壹、危險及老舊建築之適用範圍

### 一、危老建築之定義

都市危險及老舊建築物加速重建條例第3條規定，本條例之適用範圍為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，且符合各款之一之合

\* 本文作者係執業律師、成功大學法律系教授、臺灣大學法律所博士、法國Aix-Marseille大學法律碩士、臺灣科技大學建築系碩士

\*\* 本文作者係法呈國際法律事務所不動產開發顧問  
註1：參都市危險及老舊建築物加速重建條例立法總說明。

法建築物。

### (一) 應拆除或補強之建築

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) 結構安全水平未達最低等級

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

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<sup>2</sup>，且改善不具效益<sup>3</sup>或未設置昇降設備者。屋齡30年以上之建築物，因興建當時之建築法規對於耐震設計規範及混凝土結構設計規範較為不足，遭遇地震災害時恐危害人民安全，爰明定老舊建築物應以合法建築物為限，且屋齡30年以上經評估無法改善，始得適用之。關於屋齡之認定，都市危險及老舊建築物加速重建條例施行細則第2條規定，本條例第3條第1項第3款所定屋齡，依照領得使用執照或相關文件認定。<sup>4</sup>

## 二、危老建築類型爭議

### (一) 九二一受損建物及高氯離子建築物

另九二一震災張貼紅色標誌或黃色標誌之

合法建築物及高氯離子建築物是否適用「都市危險及老舊建築物加速重建條例」之問題，內政部認為<sup>5</sup>按都市危險及老舊建築物加速重建條例訂定意旨，係為因應潛在災害風險，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。各直轄市、縣（市）政府依「九二一地震受災區建築物危險分級評估作業規定」評估張貼紅色或黃色標誌之合法建築物，以及評估列管之高氯離子建築物均屬耐震不足，得依本條例第3條第1項第1款規定申請重建。另前揭列管之合法建築物於本條例施行前已拆除且未完成重建者，亦得依本條例第3條第3項規定申請重建。

### (二) 僅有建築執照未有使用執照之建物

按本條例第3條第1項規定「本條例適用範圍，為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，且符合下列各款之一之合法建築物……」，未規定領有同一張使用執照之部分合法建築物不得依本條例單獨重建。惟其單獨重建之建築基地，仍應依建築基地法定空地分割辦法及當地直轄市、縣（市）建築自治法令規定檢討辦理。至於僅有建造執照未領有使用執照及面臨私設巷道可否適用本條例建築等

註2：建築物耐震能力未達一定標準：指依本條例第3條第6項所定辦法進行評估，其評估結果為初步評估乙級。

註3：改善不具效益：指經本條例第3條第6項所定辦法進行評估結果為建議拆除重建，或補強且其所需經費超過建築物重建成本1/2。

註4：領得使用執照者：自領得使用執照之日起算，至向直轄市、縣（市）主管機關申請重建之日止。直轄市、縣（市）主管機關依下列文件之一認定建築物興建完工之日起算，至申請重建之日止：（一）建物所有權第一次登記謄本。（二）合法建築物證明文件。（三）房屋稅籍資料、門牌編釘證明、自來水費收據或電費收據。（四）其他證明文件。

註5：內政部107年03月14日臺內營字第1070803405號函。

疑義，內政部認為因涉及合法建築物認定及指定建築線等事項，宜由當地直轄市、縣（市）政府認定。<sup>6</sup>

### （三）適用範圍僅限於都市計畫範圍內及不具歷史、文化、藝術及紀念價值者

都市危險及老舊建築物加速重建條例適用範圍，僅限於都市計畫範圍內及不具歷史、文化、藝術及紀念價值者，然文化資產之建物亦可能非常老舊，有安全結構上危險或倒塌之虞，是否仍應維持只要經認定為文化資產之建物，即非都市危險及老舊建築物加速重建方案之適用範圍，亦值得省思。此外，危險及老舊建物並非全部均分布在都市計畫範圍內，尚有許多屬非都市計畫範圍內之鄉村住宅及其他建築物，同樣存有老舊及危險之問題，此部份都市危險及老舊建築物加速重建方案是否仍僅限於都市計畫範圍，值得重新檢視其適用範圍，此部份非屬都市計畫範圍內之建物，應修法將其一併納入條例適用範圍中。

### （四）都市計畫工業區不得適用都市危險及老舊建築物加速重建條例申請重建

內政部認為<sup>7</sup>按都市危險及老舊建築物加速重建條例訂定意旨，係為因應潛在災害風險，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，且行政院2019年4月26日

已核定工業區更新立體化發展方案，都市計畫工業區得依該方案申請容積獎勵，強化產業用地使用效能並促進產業升級轉型。為避免本條例與工業區更新立體化發展方案產生政策排擠，並重申杜絕違規工業住宅政策方向，使本條例正確適用，都市計畫工業區不得依本條例申請重建。然危險及老舊建築不分工業區或非工業區，都可能產生建築安全問題，似宜修法擴大，維護建築安全。

## 三、結構安全性能評估

危老建築有3類型，除應拆除或補強之建築外，尚有結構安全水平未達最低等級或屋齡30年以上兩種類型，但屋齡30年以上，還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<sup>8</sup>，且改善不具效益<sup>9</sup>或未設置昇降設備者，才屬於危老建築。

### （一）評估內容

都市危險及老舊建築物加速重建條例之結構安全性能評估，係由建築物所有權人委託經中央主管機關評定之共同供應契約機構辦理。都市危險及老舊建築物結構安全性能評估辦法第3條之規定，申請結構安全性能評估，應有建築物所有權人逾半數之同意，並推派一人為代表，檢附逾半數之建築物權利證明文件及建築物使用執照影本或經直轄市、縣（市）主管機關認定之合法建築物證

註6：內政部營建署107年02月21日營署更字第1070004697號函。

註7：內政部108年05月31日台內營字第1080808886號函。

註8：建築物耐震能力未達一定標準：指依本條例第3條第6項所定辦法進行評估，其評估結果為初步評估乙級。

註9：改善不具效益：指經本條例第3條第6項所定辦法進行評估結果為建議拆除重建，或補強且其所需經費超過建築物重建成本1/2。

明文件，委託經中央主管機關評定之共同供應契約機構<sup>10</sup>（以下簡稱共同供應契約機構）辦理。結構安全性能評估，為耐震能力評估；其內容規定如下：

- 1.初步評估：主管機關就評估項目、內容、權重<sup>11</sup>及評分，評估等級及基準等<sup>12</sup>設有規定。
- 2.詳細評估：依內政部營建署代辦建築物耐震能力詳細評估工作共同供應契約（簡約）所定之評估內容辦理。

## （二）評估制度與升降設備之檢討

### 1.結構安全性能評估替換方案之探討

都市危險及老舊建築物加速重建方案之「危險及老舊建築」認定標準，必須作結構安全性能評估結果未達最低標準及改善不具效益等，依照都市危險及老舊建築物加速重建條例第3條第6項<sup>13</sup>設有都市危險及老舊建築物加速重建方案結構安全性能評估之相關規定。然其程序繁瑣，申請結構安全性能評估程序，需經有建築物所有權人逾半數之同意，

並推派1人為代表，檢附相關文件，委託經中央主管機關評定之共同供應契約機構辦理，然該等結構安全性能評估耗時，且費用甚高，實應考量以建築物之屋齡作為標準認定。

### 2.升降設備

是否有無升降設備，考其立法目的，旨在建構老齡友善之無障礙環境，鼓勵無電梯之老舊建築物加速重建。且若僅部分樓層裝設電梯或於老舊建物近年依內政部修正「建築技術規則」於外增設電梯部分，是否仍符合都市危險及老舊建築物加速重建條例第3條第1項第3款規定之未設置昇降設備者，於適用上亦有爭議，且該條件似乎非重要條件，且可能造成適用上，「未設置昇降設備者」此部份應予刪除。

## 貳、重建計畫之同意權問題

都市危險及老舊建築物加速重建條例第5條

註10：都市危險及老舊建築物結構安全性能評估辦法第7條規定，與內政部營建署簽訂共同供應契約之機構，得檢附下列文件向中央主管機關申請評定為共同供應契約機構：一、申請書。二、共同供應契約影本。三、5人以上評估人員之名冊。四、評估費用計算方式。申請案件未符合前項規定者，中央主管機關應書面通知限期補正，屆期未補正或補正不完全者，駁回其申請。

註11：比照住宅性能評估實施辦法之規定，該辦法係參考內政部建築研究所103年「鋼筋混凝土建築物耐震評估程式增修與應用研究」案之「鋼筋混凝土建築物耐震能力初步評估表」辦理。

註12：此比照住宅性能評估實施辦法之規定，該辦法係參考內政部推動建築物實施耐震能力評估及補強方案所定之公有建築物實施震震評估補強流程及評分認定基準辦理。即初步評估評估得分30分以下者，判定為尚無疑慮，無須進行詳細評估或補強；初步評估評估得分超過30分且60分以下者，判定為尚有疑慮，建議應進行詳細評估；初步評估評估得分超過60分者，判定為確有疑慮，建議可逕為辦理補強或拆除重建。

註13：都市危險及老舊建築物加速重建條例第3條第6項規定：「第1項第2款、第3款結構安全性能評估之內容、申請方式、評估項目、權重、等級、評估基準、評估方式、評估報告書、經中央主管機關評定之共同供應契約機構與其人員之資格、管理、審查及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

之規定，依本條例規定申請重建時，新建建築物之起造人應擬具重建計畫<sup>14</sup>，取得重建計畫範圍內全體土地及合法建築物所有權人之同意，向直轄市、縣（市）主管機關申請<sup>15</sup>核准後，依建築法令規定申請建築執照。本條例之申請程序，由新建建築物之起造人擬具重建計畫，取得範圍內全體土地及合法建築物所有權人同意，申請獲准後，續依建築法令規定申請建築執照；至申請應備之書件及重建計畫應載明之事項，於本條例施行細則定之。

都市更新條例除須辦理事業概要、事業計畫及權利變換外，另要舉辦公聽會及聽證會，程序複雜，危險及老舊建築重建僅由起造人擬具重建計畫，但須經土地及合法建築物所有權人同意後，向直轄市、縣（市）主管機關申請核准後，即可依建築法令規定申請建築執照，故較都市更新條例都更具時效性。<sup>16</sup>

### 一、共有不動產同意權之認定

如為共有不動產，其全體同意如何認定？

其應依照依物權多數決處分之，即以土地法第34之1條處理，依照該條之規定，共有土地或建築改良物，其處分、變更及設定地上權、農育權、不動產役權或典權，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾2/3者，其人數不予計算。係以如涉及共有不動產，此無庸共有不動產全體所有權人同意，各共有之不動產依照土地法之規定為同意即可。

### 二、重建計畫範圍內涉及代管列冊之不動產

查老舊建築常有所有權人死亡，繼承人不知去向，致使建築物老舊危險，在無辦理繼承情況下，經政府代管或依土地法第73條之1規定由地政機關列冊管理者，此時若仍須重建範圍內之所有權人同意，顯非所宜，宜參考都市更新條例第24條之規定<sup>17</sup>，將代管列冊不動產，查封假扣押、祭祀公業等不動產列舉為排除計算同意權之類型，以促重建計畫之進行。

註14：都市危險及老舊建築物加速重建條例施行細則第5條規定，前條第4款所定重建計畫，應載明下列事項：1、重建計畫範圍。2、土地使用分區。3、經依法登記開業建築師簽證之建築物配置及設計圖說。4、申請容積獎勵項目及額度。5、依本條例第6條第5項所定辦法應取得之證明文件及協議書。6、其他經直轄市、縣（市）主管機關規定應載明之事項。

註15：都市危險及老舊建築物加速重建條例施行細則第4條規定，依本條例第5條第1項申請重建時，應檢附下列文件，向直轄市、縣（市）主管機關提出：一、申請書。二、符合本條例第3條第一項所定合法建築物之證明文件，或第3項所定尚未完成重建之危險建築物證明文件。三、重建計畫範圍內全體土地及合法建築物所有權人名冊及同意書。四、重建計畫。五、其他經直轄市、縣（市）主管機關規定之文件。

註16：蘇南，〈危老重建條例與都更應配套居住安全刻不容緩〉，2018年3月2日，ETtoday東森新聞雲雲論名人論壇，

[https://www.ettoday.net/news/20180302/1121598.htm?feature=todaysforum&tab\\_id=960](https://www.ettoday.net/news/20180302/1121598.htm?feature=todaysforum&tab_id=960)

註17：都市更新條例第24條，「申請實施都市更新事業之人數與土地及建築物所有權比率之計算，不包括下列各款：…三、經政府代管或依土地法第73條之1規定由地政機關列冊管理者。」

### 三、重建計畫內涉及公有不動產

重建計畫內如有公有土地或建築物，由於本條例之重建具有促進都市更新之目的，宜修法比照都市更新條例，對公有不動產強制參與，按都市更新條例第46條規定，「公有土地及建築物，除另有合理之利用計畫，確無法併同實施都市更新事業者外，於舉辦都市更新事業時，應一律參加都市更新，並依都市更新事業計畫處理之，不受土地法第25條、國有財產法第7條、第28條、第53條、第66條、預算法第25條、第26條、第86條及地方政府公產管理法令相關規定之限制。」

都市危險及老舊建築物加速重建條例與都市更新條例之立法意旨相同，公有不動產應積極參與促使都市再生，係以都市危險及老舊建築物加速重建條例宜修法將公有不動產強制參與。

### 四、重建計畫範圍內所有權人不同意

都市危險及老舊建築物加速重建條例第1條、第3條均有明示具有「危險之老舊建物」、「評估有危險之虞」等均應逕予強制拆除<sup>18</sup>，可見其急迫性。然如範圍內產權之所有權人不同意，應如何處理？例如所有權人雖知悉該建物老舊有危險，仍不同意參與重建計畫。都市危險及老舊建築物加速重建條例第5條第1項規定，有關危險及老舊方案須取得重建計畫範圍內全體土地及合法建築物所有權人之同意後，才可向主管機關提出

申請核准，其同意權相當嚴格。故若重建計畫範圍內若無法取得全體同意之要件，因此勢必將無法進行。然該建物既已經有危險之虞，都市危險及老舊建築物加速重建條例仍要求全部所有權人同意，而無其他例外處理之方式，顯然並非妥適，此部分建議宜修法採都市更新條例「權利變換」或「部分合建」方式以利進行。

所謂權利變換係指更新事業計畫範圍內之土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人或實施者，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業，於更新事業計畫實施完成後按其前原權利價值比例及提供資金比例，分配更新後建築物及其土地之應有部分或權利金。權利變換計畫僅取得大多數權利人之同意即可實施，其更新前後價值之認定由實施者委由鑑價公司估價後評定，其擬訂時程應於都市更新事業計畫核定發佈實施後擬訂，必要時得與都市更新事業計畫一併辦理。另部分合建依照都市更新條例第44條之規定：「以協議合建方式實施都市更新事業，未能依前條第一項取得全體土地及合法建築物所有權人同意者，得經更新單元範圍內私有土地總面積及私有合法建築物總樓地板面積均超過4/5之同意，就達成合建協議部分，以協議合建方式實施之。對於不願參與協議合建之土地及合法建築物，以權利變換方式實施之。…」是以宜修法納入都市更新條例權利變換與部分合建之制度。

註18：除可依照行政執行法第36條所定對於住宅、建築物之即時強制之情形，亦可依行政執行法第39條、第40條處置。

## 參、容積獎勵

### 一、容積獎勵類型

都市危險及老舊建築物加速重建條例第6條規定，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。本條例施行後一定期間內申請之重建計畫，得依下列規定再給予獎勵，不受前項獎勵後之建築容積規定上限之限制：一、施行後3年內：各該建築基地基準容積10%。二、施行後第4年：各該建築基地基準容積8%。三、施行後第5年：各該建築基地基準容積6%。四、施行後第6年：各該建築基地基準容積4%。五、施行後第7年：各該建築基地基準容積2%。六、施行後第8年：各該建築基地基準容積1%。

此外，重建計畫範圍內符合3條第1項之建築物基地或加計同條第2項合併鄰接之建築物

基地或土地達200平方公尺者，再給予各該建築基地基準容積2%之獎勵，每增加100平方公尺，另給予基準容積0.5%之獎勵，不受第1項獎勵後之建築容積規定上限之限制。前開獎勵合計不得超過各該建築基地基準容積之10%。

除時程獎勵及基地面積獎勵外，基於本條例之立法目的，主管機關可考量危險及老舊建築物實務上難以推動重建之現狀，例如原建築容積大於法定容積、不符建築物耐震標準等，或賦予新建建築物前瞻性之目標（如綠建築、智慧建築、耐震設計及無障礙環境設計）等因素，明定並授權其建築容積獎勵項目、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。依照上開規定訂定都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法<sup>19</sup>，其設有各種容積獎勵：例如重建計畫範圍內原建築基地之原建築容積高於基準容積<sup>20</sup>、重建計畫範圍內原建築基地符合本條例第3條第1項各款之容積獎勵<sup>21</sup>、建築基地退縮建築者之容積獎勵<sup>22</sup>、建築物耐震設計之容積獎勵<sup>23</sup>、取得候選等級綠建築證書

註19：本辦法依都市危險及老舊建築物加速重建條例第6條第5項規定訂定之。

註20：重建計畫範圍內原建築基地之原建築容積高於基準容積者，其容積獎勵額度為原建築基地之基準容積10%，或依原建築容積建築。

註21：都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法第4條，重建計畫範圍內原建築基地符合本條例第3條第1項各款之容積獎勵額度，規定如下：一、第1款：基準容積10%。二、第2款：基準容積8%。三、第3款：基準容積6%。前項各款容積獎勵額度不得重複申請。依本條例第3條第3項規定申請重建者，其容積獎勵額度同前項第1款規定。

註22：都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法第5條建築基地退縮建築者之容積獎勵額度，規定如下：一、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，退縮部分以淨空設計及設置無遮簷人行步道，且與鄰地境界線距離淨寬不得小於2公尺並以淨空設計：基準容積10%。二、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，退縮部分以淨空設計及設置無遮簷人行步道，且與鄰地境界線距離淨寬不得小於2公尺並以淨空設計：基準容積8%。前項各款容積獎勵額度不得重複申請。

註23：都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法第6條，建築物耐震設計之容積獎勵額度，規定如下：

之容積獎勵<sup>24</sup>、取得候選等級智慧建築證書之容積獎勵<sup>25</sup>、建築物無障礙環境設計之容積獎勵<sup>26</sup>、協助取得及開闢重建計畫範圍周邊之公共設施用地之容積獎勵<sup>27</sup>等等。

## 二、獎勵爭議問題

### (一) 獎勵基準日應以重建計畫申請日或建照申請日

「都市危險及老舊建築物加速重建方案」認定之日期應以重建計畫書申請收件日或係建照申請日為準？其乃涉及獎勵基準日之認定。依照都市危險及老舊建築物加速重建條例施行細則第4條規定：「依本條例第5條第1項<sup>28</sup>申請重建時，應檢附下列文件，向直轄

市、縣（市）主管機關提出…四、重建計畫。…」第5條復又規定：「前條第4款所定重建計畫，應載明下列事項…」一般「都市更新」之申請案僅送事業計劃日即為基準日，然依各縣市政府「危險及老舊建築物重建計畫審查流程」應先辦理「重建計畫」送相關單位審核，審核核准後方可進行建照實質審查申請，並以建照申請日為獎勵基準日，兩者之間恐有時間之差異。

然重建計畫申請與依建築法令規定申請建築執照之關係為何值得探討。在行政階段行為中考量有時某些人民據以申請之案件之特殊性質，或係需要其他該管主管機關協力亦對案件做出意思表示、行政法律行為或行政

1.取得耐震設計標章：基準容積10%。2.依住宅性能評估實施辦法辦理新建住宅性能評估之結構安全性能者：（一）第1級：基準容積6%。（二）第2級：基準容積4%。（三）第3級：基準容積2%。前項各款容積獎勵額度不得重複申請。

註24：都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法第7條，取得候選等級綠建築證書之容積獎勵額度，規定如下：1.鑽石級：基準容積10%。2.黃金級：基準容積8%。3.銀級：基準容積6%。4.銅級：基準容積4%。5.合格級：基準容積2%。重建計畫範圍內建築基地面積達5百平方公尺以上者，不適用前項第4款及第5款規定之獎勵額度。

註25：都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法第8條，取得候選等級智慧建築證書之容積獎勵額度，規定如下：1.鑽石級：基準容積10%。2.黃金級：基準容積8%。3.銀級：基準容積6%。4.銅級：基準容積4%。5.合格級：基準容積2%。重建計畫範圍內建築基地面積達5百平方公尺以上者，不適用前項第4款及第5款規定之獎勵額度。

註26：都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法第9條，建築物無障礙環境設計之容積獎勵額度，規定如下：1.取得無障礙住宅建築標章：基準容積5%。2.依住宅性能評估實施辦法辦理新建住宅性能評估之無障礙環境者：(1)第1級：基準容積4%。(2)第2級：基準容積3%。前項各款容積獎勵額度不得重複申請。

註27：都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法第10條，協助取得及開闢重建計畫範圍周邊之公共設施用地，產權登記為公有者，容積獎勵額度以基準容積5%為上限，計算方式如下：協助取得及開闢重建計畫範圍周邊公共設施用地之獎勵容積＝公共設施用地面積×（公共設施用地之公告土地現值／建築基地之公告土地現值）×建築基地之容積率。前項公共設施用地應先完成土地改良物、租賃契約、他項權利及限制登記等法律關係之清理，並開闢完成且將土地產權移轉登記為直轄市、縣（市）有或鄉（鎮、市、區）有後，始得核發使用執照。

註28：都市危險及老舊建築物加速重建條例第5條第1項：「依本條例規定申請重建時，新建建築物之起造人應擬具重建計畫，取得重建計畫範圍內全體土地及合法建築物所有權人之同意，向直轄市、縣（市）主管機關申請核准後，依建築法令規定申請建築執照。」



事實行為等。故將前後申請之案件仍視為一整體案件，而各該主管機關之意思表示或行政行為，抑或係人民據以提出之申請，僅係該一整體行為之一部分或係階段性之行為。此參行政程序法第34條：「行政程序之開始，由行政機關依職權定之。但依本法或其他法規之規定有開始行政程序之義務，或當事人已依法規之規定提出申請者，不在此限。」

考量都市危險及老舊建築物加速重建方案之特殊性，該據以提出之申請，係以將「都市危險及老舊建築物加速重建方案」範圍內之產權予以重建之目的，故此提出重建計畫之申請僅係都市危險及老舊建築物加速重建方案之一部份，後續申請建築執照部分亦僅係僅係都市危險及老舊建築物加速重建方案之一部份。且後續之申請建築執照部分應為符合都市危險及老舊建築物加速重建條例第5條第1項之補充階段申請程序。該二程序皆係依都市危險及老舊建築物加速重建條例第5條第1項規定辦理，且皆係為了都市危險及老舊建築物加速重建方案而提出，故二程序應評價為都市危險及老舊建築物加速重建方案申請之一整體行為，各自程序部分應係為完成都市危險及老舊建築物加速重建方案之階段程序行為。

故考量其都市危險及老舊建築物加速重建方案之特性，應以重建計畫書申請收件日即為生效日。故若有關獎勵部分基準日，亦應以重建計畫書申請收件日為獎勵之基準日，另參酌可能同樣都市更新之「事業計畫」申請時其亦為獎勵基準日，應以從寬方式認定，促都市危險及老舊建築物加速重建方案之進行。

## （二）既成巷道是否納入容積計算

申請重建計畫範圍內之既成巷道或計畫道路尚未辦理徵收，既成巷道是否可納入容積計算？又計畫道路是否可依協助開闢計畫道路計算容積（非獎勵容積）範圍？按計畫道路參建築法第48條第1項規定為應指定已經公告道路。另所謂計畫道路即係地籍圖上有顯示，但尚未施工，且為已經都市計畫公告之道路，在都市計畫圖及地籍圖上均有標示。另既成道路參建築法第48條第2項規定為前項以外道路，惟並非所有之前項以外道路皆為既成道路。另所謂既成道路係指地籍圖上未顯示，但已係現有道路，可說係現有巷道，為具有公用地役權之私有土地，通常既成道路在都市計畫圖上會標示出來，但在地籍圖上則不會標示。另既成道路之要件可參司法院大法官釋字第400號解釋理由書<sup>29</sup>所釋示。

註29：司法院大法官釋字第400號解釋理由書：「公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法土地役權之概念有間，久為我國法制所承認（參照本院釋字第255號解釋、行政院45年判字第8號及61年判字第435號判例）。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。至於依建築法規及民法等之規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既成道路不同，非本件解釋所指之公用地役關係，乃屬當然。私有土地因符合前開要件而存在公用地役關係時，有關機關自應依據法律辦理徵收，並斟酌國家財政狀況給予相當補償。」

既成道路之容積移轉都市危險及老舊建築物加速重建條例並未特別規定，計畫道路部分，若不符獎勵辦法第10條規定時，不適用協助取得及開闢重建計畫範圍周邊之公共設施用地之容積獎勵。然參都市更新條例，有容積移轉之規定，所謂容積移轉，其濫觴於英國，美國稱之為「發展權移轉制度」(Transferable Development Rights)<sup>30</sup>，本條例宜修正可以容積移轉方式促進重建。容積之計算會涉及該建物可為建築之最大樓地板面積，且為原所有權人於建屋時所為工程造價及成本等相關考量，若不將既成巷道併入容積計算，同為道路之計畫道路若可納入容積之計算，而既成巷道卻不併入容積計算，是否亦可能有平等原則之違反。且可能攸關於整個重建計畫之施行之成功與否關鍵，故為避免計算容積時，對於原所有權人會產生容積損失，即指不將既成巷道併入容積計算，進而影響重建計畫之意願及執行，建議此部份應可將既成巷道亦一併計入容積計算範圍。

計畫道路部分，若為協助取得及開闢重建計畫範圍周邊之公共設施用地範圍依獎勵辦法第10條規定，產權須登記為公有者，係故若屬於符合該規定之計畫道路且產權登記為公有者，可依該辦法取得容積獎勵額度；反之，若非協助取得及開闢重建計畫範圍周邊之公共設施用地範圍，或產權登記亦非屬公有時，則無法依獎勵辦法第10條規定取得容積獎勵額度。復參都市更新條例規定，在更

新地區範圍內公共設施保留地、依法應予保存及獲准保留之建築所坐落之土地或街區，或其他為促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部轉移至其他建築基地建築使用，且其容積轉移者，其原為私有之土地應登記為公有，即可適用容積移轉辦法之規定。

若因計畫道路分割尚未取得徵收補償之私有道路用地部分，因都市危險及老舊建築物加速重建條例及獎勵辦法未有特別規定，建議都市危險及老舊建築物加速重建方案應可就此外增加容積獎勵辦法，因參都市更新建築容積獎勵辦法亦規定相關獎勵容積之辦法，以供都市更新中有以協助開闢道路方式獎勵。故都市危險及老舊建築物加速重建方案同為促進都市更新之活化，應參酌都市更新條例及其相關獎勵辦法規定，制定可資採用與都市危險及老舊建築物加速重建方案有關連性之獎勵及容積移轉規定，為都市危險及老舊建築物加速重建方案提供更大之誘因。

#### 肆、稅捐減免

都市危險及老舊建築物加速重建條例第8條規定，本條例施行後5年內申請之重建計畫，重建計畫範圍內之土地及建築物<sup>31</sup>，經直轄市、縣(市)主管機關視地區發展趨勢及財

註30：李建德、羅興貴(2007)，〈我國容積移轉制度之研究〉，臺北縣政府地政局暨各地政事務所96年度專題報告，第4頁。

註31：都市危險及老舊建築物加速重建條例施行細則第11條重建計畫範圍內之土地，依本條例第8條第1項第1款但書規定應課徵地價稅時，直轄市、縣(市)主管機關應通知主管稅捐稽徵機關。

政狀況同意者，得依下列規定減免稅捐。但依第3條第3項合併鄰接之建築物基地或土地面積，超過同條第一項建築物基地面積部分之土地及建築物，不予減免：<sup>32</sup>

### 一、稅捐減免項目

#### (一) 重建期間之地價稅

重建期間土地無法使用者，免徵地價稅。但未依建築期限完成重建且可歸責於土地所有權人之情事者，依法課徵之。

#### (二) 重建後之地價稅及房屋稅

1. 重建後地價稅及房屋稅減半徵收3年。
2. 重建前合法建築物所有權人為自然人者，且持有重建後建築物，於前款房屋稅減半徵收2年期間內未移轉者，得延長其房屋稅減半徵收期間至喪失所有權止。但以10年為限。

依本條例適用租稅減免者，不得同時併用其他法律規定之同稅目租稅減免。但其他法律之規定較本條例更有利者，適用最有利之規定。

此係為提高重建計畫範圍內土地及建築物所有權人參與之意願，以利重建工作之推展，爰參考都市更新條例減免規定之立法例，於本條明定土地及建築物之稅捐減免規定。房屋稅及地價稅屬地方稅，為地方政府重要財源，目前地方財政拮据，為避免影響地方政府建設，新增或修正擴大租稅減免範

圍允宜尊重地方政府意見，明定應經地方政府同意。房屋遇有拆除致不堪居住程度者，在未重建完成期間得停止課稅，房屋稅條例第8條已有規定，爰於第1項第1款規定重建期間土地無法使用者，免徵地價稅。惟為避免因重建計畫之延宕而影響地方政府稅收，爰復規定未依建築期限完成重建且可歸責於土地所有權人之情事者，依法課徵地價稅。為加速危險及老舊建築物之重建，提高合法建築物所有權人參與重建之意願，爰於第1項第2款及第3款規定重建後地價稅及房屋稅減半徵收2年；並對原建物所有權人延長其房屋稅減半徵收期間至喪失所有權時，即未有償或無償移轉者，得10年減半徵收。本條例與都市更新條例等其他法律容有部分重疊，為避免重複獎勵或反而造成不利，明定重複時之適用原則。

### 二、稅賦減免比照都市更新稅賦減免方式之探討

都市危險及老舊建築物加速重建條例有關稅賦減免部分，僅有規定地價稅及房屋稅其值探討部分。而都市更新條例除規定地價稅及房屋稅部分，卻另有土地增值稅及契稅之規定，都市危險及老舊建築物加速重建條例此部份稅賦減免規定是否應比照都市更新條例辦理。

查平等原則係現代各國立法之基本原則，

註32：都市危險及老舊建築物加速重建條例施行細則第9條規定，依本條例第8條第1項申請減免稅捐，規定如下：1、免徵地價稅：起造人申請直轄市、縣（市）主管機關認定重建期間土地無法使用期間後，轉送主管稅捐稽徵機關依法辦理。2、減徵地價稅及房屋稅：起造人檢附下列文件向主管稅捐稽徵機關申請辦理：(1)重建後全體土地及建築物所有權人名冊，並註明是否為重建前合法建築物所有權人。(2)第4條第3款所定之名冊。(3)其他相關證明文件。

平等權更係各國憲法所保障之基本人權之一，租稅公平原則即為平等原則在稅法上之具體表現，在租稅之課徵上，採此平等原理，亦即「相同之事件應為相同之處理，不同之事件則應為不同之處理」，而法律制定之平等原則，其前題在於確立衡量之標準，而現代之稅法，係採取量能課稅原則「依負擔能力分配租稅負擔」。

參司法院大法官釋字第565號解釋理由書所闡釋：「憲法第7條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位實質平等。依租稅平等原則納稅義務人固應按其實質稅負能力，負擔應負之稅捐。惟為增進公共利益，依立法授權裁量之範圍，設例外或特別規定，給予特定範圍納稅義務人減輕或免除租稅之優惠措施，而為有正當理由之差別待遇者，尚非憲法第7條規定所不許。前開課徵所得稅注意事項第5項明定僅停徵一定證券交易金額者之證券交易所得稅，其所採租稅優惠措施，係行政機關依法律授權，為增進公共利益，權衡經濟發展階段性需要與資本市場實際狀況，本於專業之判斷所為合理之差別規定，與憲法第7條平等原則亦無違背。」該號解釋首先拋棄長期既往將所謂租稅減免誤為租稅優惠之見解。明示租稅優惠為量能原則之例外，並明白提出「依租稅平等原則，納稅義務人應按其實質能力，負擔應負之稅捐。」

考量基於租稅平等原則，都市危險及老舊建築物加速重建條例及都市更新條例有關稅賦減免之規定背景雖非完全一致，但考其立法目的、適用狀況背景具有極高之相似性，都市更新條例有關於土地增值稅及契稅減免規定，亦應可一體適用於都市危險及老舊建

築物加速重建方案之情形，始符租稅公平。一般之都市更新尚可土地增值稅及契稅減免規定，反倒係都市危險及老舊建築物加速重建方案之重建卻無土地增值稅及契稅減免規定，並無符合租稅平等原則。而相較於一般都市更新之情形，都市危險及老舊建築物加速重建方案之重建，更需要政府之支持及扶植，卻未見土地增值稅及契稅減免，且非要人如欲獲得土地增值稅及契稅減免反而要循都市更新，而非都市危險及老舊建築物加速重建方案之謬。

依都市危險及老舊建築物加速重建條例施行細則第7條減稅方式僅地價稅及房屋稅有減50%徵收3年之規定，若依都市更新除地價稅及房屋稅減免規定外，尚有土地增值稅及契稅，土地於更新後第1次移轉時減免40%，都市危險及老舊建築物加速重建條例應修法，納入土地增值稅及契稅減免相關規定。

## 伍、結論

目前危老審查人員不足，導致初評至申請建照審查緩慢，此外地主過度要求利益回饋，亦造成危老重建不易，另都更的稅負減免優於危老重建，亦應審酌修改，增加稅負優惠。

重建案有速度極快核准，有自申請後僅不到20日即核准，另有個案係原擬申請都市更新，但因都市危險及老舊建築物加速重建條例通過，其容積獎勵較高，故改採本條例申請，由此可知本條例確實有其誘因，然截至目前為止核准之重建案，仍屬有限，實應再修正相關不適合之規定，以促危險及老舊建築之改建。