

「都更與危老」成功之關鍵在開發整合

王進祥

(地政士公會全國聯合會 荣譽理事長)

(中國文化大學土地資源學系 兼任教授)

一、都更落實之困境與危老之誕生

《都市更新條例》，在民國 87 年 11 月公布施行，其立法目的，旨在促進都市計畫之復甦與都市機能之改善，尤其是人民居住環境品質提升之公共利益增進。此期間也因政策與實務所需，歷經九次修法，可謂是台灣地區修法頻繁之法律之一。但是，近 22 年來都更成果難謂圓滿之最大困境，卻出在不同意戶之反對或抗議，加上政府無力處理代拆舊屋及核定之審議期間冗長，造成民眾誤會政府與政策施行之效能偏低所致。加以，都更審議程序，甚者拖延至 10 年以上，迫使小英政府在 106 年 5 月推出【危老條例】期將重建方式，區分為「全部」同意比率（危老重建）與「多數決同意比率」（都更重建）之分流，予以鞭策不同意戶之參與重建。

《危老重建條例》自民國 106 年 5 月應運而生後，至今修法二次，旨在以獎勵方式及縮短審議程序，加速「危險屋」及「老舊屋」之重建意願，是乃規範必須取得 100% 地主之同意，即無面積大小與範圍之限制，且給予地價稅（2 年）與房屋稅（最多 12 年）減半徵收之優惠，並給予最高容積獎勵 30%，加時程獎勵最多 10% 及速審速決之行政審查。惟，因欠缺都更之「權利變換與交易稅減免」機制，導致竹筍式建築叢生與重建整合完成後再生枝節之問題；或多或少成為破壞「都市設計、都市計畫與都市更新」之病毒，且因僅是鞭策「都更重建」正常化之階段性任務（施行期限至 116 年 5 月 31 日止），會否成為都更整合成功之疫苗，仍需時間檢驗。

前述《都市更新條例》採取少數服從多數的政策，但其在「多數決」申請都市更新審議時，卻有諸多送審過程，被縣市政府要求實施者增加「溝通」並「再溝通」之要求，其目的皆在避免或減少不同意戶之爭議或抗爭。也因此，實務面僅有「百分之百」整合成功之個案，其都更審議過關程序始會順暢。

易言之，現行「都更案」，可能會因一個或少數「釘子戶」的「橫加」作梗，形成少數「掣肘」多數，或是少數以拖延戰術「勒索」多數之令人遺憾結果。

二、都更程序之成熟，不表示都更會成功

參照現行《都市更新條例》的都市更新基本作業程序，除地主意願調查及同意文件外，區分為「劃定更新地區或單元」、「成立更新會」（自主都更者）、「都市更新事業計畫概要」、「都市更新事業計畫」及「都市更新權利變換計畫」等階段，其中最重要之專業技術人員，莫過於：開發整合人員及建築師、規劃公司、估價師、地政士等。惟，「開發整合」人員之專業卻因素質參差不齊，導致開發與整合之市場零亂。新北市政府乃先在民國 103 年推動「都市更新推動師」（至今核發證照 454 人），台北市更在 107 年培訓「危老推動師」，已核發證照近 13,000 人。

前述「劃定更新地區或單元」，係指透過擬定都市更新計畫，來進行劃定更新地區或劃定都市更新單元（範圍）。更新地區是由政府劃定，更新單元則是由土地及合法建築物所有權人依相關規定申請。

都更實施過程中，「實施者」係整合更新單元內所有權人參與都市更新之意願，並取得土地、合法建物之人數與面積，均達 80% 以上之同意比率，且於舉辦事業計畫公聽會後，擬具更新事業計畫申請報核之實施單位。

都更計畫之報核，首先需由主管機關審查，經過公告公開展覽 30 天及公辦公聽會後，提請幹事會（台北市）專案小組審議並經聽證程序及審議會議決後，由市政府核定實施。

「更新事業計畫」核定實施後，實施者及土地所有權人，應參照更新計畫的內容共同委託三家估價師，進行權值與分配之估價，並通知相關權利人參與選配，依照選配的結果擬定權利變換計畫，辦理報核程序，其程序同都市更新事業計畫。「權利變換計畫」經過審議通過後，由市政府核定實施，即可進入都市更新計畫之執行階段（包括：申請建照、預售、施工、申請使照、申請建物所有權第一次登記、完工、交屋及成立管委會組織，並訂定公寓大廈管理規約等）。

三、危老重建之成功，歸功於開發整合之推動

參照危老條例第三條規定，其適用範圍，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：

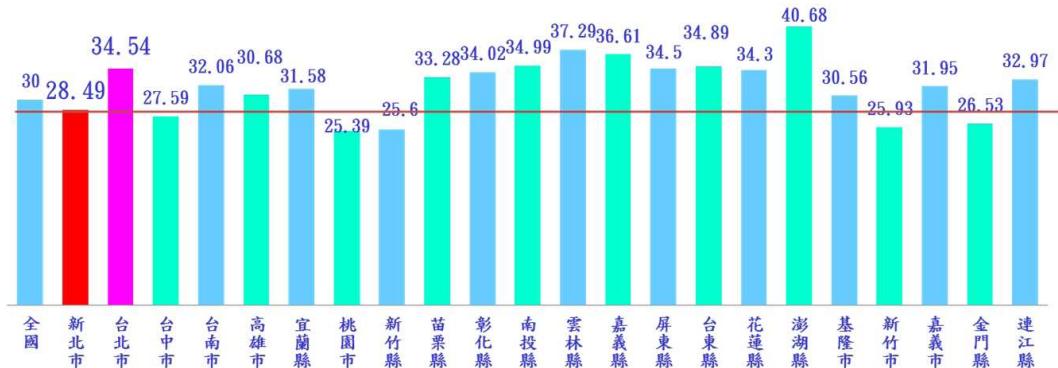
- (一) 經建築主管機關依建築法規、災害防救法規通知限期拆除、逕予強制拆除，或評估有危險之虞應限期補強或拆除者。
- (二) 經結構安全性能評估結果未達最低等級者。
- (三) 屋齡三十年以上，經結構安全性能評估結果之建築物耐震能力未達一定標準，且改善不具效益或未設置昇降設備者。

前項合法建築物重建時，得合併鄰接之建築物基地或土地辦理。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。

另外，危老條例第五條第二項規定，重建計畫之申請，施行期限至中華民國 116 年 5 月 31 日止。也就是說，危老條例的各項更新重建計畫之申請只有十年（加二十天）的期限。

截至 109 年第一季，全台各縣市住宅平均屋齡已逾 30 年（附表一），而 30 年以上屋齡的房屋更達 422 萬餘戶（已占全台房屋稅住宅量 48%）（附表二），其中，台北市 62.15 萬戶，新北市 72.92 萬戶，合計約 135 萬戶（桃園市 28.04 萬戶、台中市 38.97 萬戶、臺南市 33.65 萬戶、高雄市 53.14 萬戶）（附表三）。根據統計，截至 109 年 10 月間，都更案申請 1,333 件、核定 898 件；危老案申請 1,491 件、核定 999 件（附表四），不免讓人聯想「老人、老屋（雙老）」時代來臨之際，到底要花多少年，全台之老屋重建始有機會重建完成與去化。

附表一：各縣市住宅平均屋齡（109 年 Q1 房屋稅籍）



資料來源：內政部不動產資訊平台、現代地政彙整製表

附表二：房屋稅籍住宅量（屋齡）

	109 年 Q1		30 年以上
全台住宅量	879.1 萬戶		
平均屋齡	30 年		
20 年以內	219.9 萬戶	25%	422 萬戶 (48%)
20 ~ 30 年	236.1 萬戶	27%	
30 ~ 40 年	200.5 萬戶	23%	
40 年以上	222.4 萬戶	25%	

資料來源：房屋稅籍住宅數量 (109Q1)

附表三：六都老屋與住宅量

六都	宅數(萬戶)	屋齡(年)	30 年以上	
			數量(萬戶)	%
台北市	90.01	34.54	62.15	69.10%
新北市	162.28	28.49	72.92	44.60%
桃園市	85.18	25.39	28.04	32.90%
台中市	104.33	27.59	38.97	37.30%
臺南市	69.89	32.06	33.65	48.10%
高雄市	106.9	30.68	53.14	49.70%

資料來源：房屋稅籍住宅數量 (109Q1)

附表四：台灣都更危老申請數

地 區	都更			危老		
	申請		核准	申請		核准
台北市	①	771 (57.84%)	508 (56.57%)	①	556 (37.29%)	319 (31.93%)
新北市	②	272 (20.41%)	152 (16.93%)	②	298 (19.99%)	236 (23.62%)
桃園市	⑥	13 (0.98%)	8 (0.89%)	⑤	64 (4.29%)	47 (4.7%)
台中市	③	103 (7.73%)	86 (9.58%)	③	276 (18.51%)	149 (14.91%)
臺南市	④	84 (6.30%)	83 (9.24%)	④	93 (6.24%)	87 (8.71%)
高雄市	⑤	20 (1.50%)	10 (1.11%)	⑥	60 (4.02%)	50 (5.01%)
其他縣市		70 (5.25%)	51 (5.68%)		144 (9.66%)	111 (11.11%)
全台灣		1333 (100%)	898 (100%)		1491 (100%)	999 (100%)

資料來源（統計日期）：都市更新入口網 (109.10.12)

四、市場需求鞭策出危老（都更）推動師之培訓

臺北市政府為了推動危老條例，自 107 年開始培訓「危老推動師」，但在規範培訓課程方面，偏向建築規劃。亦即「開發整合及稅費負擔與利益、利害溝通整合」之課程仍屬偏少，導致「危老條例與都更重建計畫之相輔相成及交替運用」，失去核心運用與交替之價值。易言之，

推動師在推動都更過程時，可能因鄰地合併之量體差異或交換分合之過程與稅費減免之複雜性，甚或父母子女財產重分配之溝通協調能力有所欠缺發生窘境時，即可能會「非客觀」之放棄不同意戶之整合，改以「危老重建」方式單獨實施重建。類此急就章之危老重建實施，在本質上已失去「危老重建」僅為「落實都更重建」之階段性任務。加以，危老重建之結果，可能因整合過程未能充分與地主說明，導致二戶以上重建時，因增值稅無法減免或相互間過戶增生稅費負擔等情事，此皆因欠缺節稅規劃與差異分析所致，也因此會否成為地主在未來有所利益與利害之衝突，皆屬隱憂。

另言之，近期危老案件數之拉高，除部分係長期整合成功之都更案轉型申請外，多數仍為小面積之個案。此觀之六都政府網站所公佈之最小基地面積（台北市 88 平方公尺、新北市 63.8 平方公尺、桃園市 65 平方公尺及高雄市 70 平方公尺）（附表五），即知危老重建短時間之「量」數爬升，對整體經濟及長期建築發展與都市景觀之改善，不一定是利多於弊。亦即，正本清源論之，危老重建與都市更新，可否成功的關鍵，在於開發整合之推動過程，尚需包括：開發整合人員對「產權、地籍、稅費負擔」等之溝通協調專業及仲介居間之折衝與稅費減免之規劃策略等，而非僅是建築與興建計畫而已。

附表五：危老重建基地之最小面積（已公布）

直轄市	台北市	新北市	桃園市	高雄市
行政區	中山區	板橋區	大園區	前鎮區
地段	長安段一小段 421 地號	仁愛段 384 地號	竹圍段拔子林小段	瑞崗段三小段 172 地號
門牌	遼寧街 45 巷 24 號	忠孝路 48 巷 4 弄 95 號	未公布	崗山南街 459 巷 64-1 號
基地面積	88 平方公尺 (26.62 坪)	63.8 平方公尺 (19.3 坪)	65 平方公尺 (19.66 坪)	70 平方公尺 (21.17 坪)
核准平均面積	682.04 平方公尺 (206.31 坪)	943.61 平方公尺 (285.44 坪)	378.22 平方公尺 (114.41 坪)	357.47 平方公尺 (108.13 坪)
使用分區	商三特	住宅區	未公布	住三
核准日期	108.03.28	108.06.06	未公布	108.11.07
獎勵值	6%+10%=16%	未公布	未公布	8%+10%=18%

（註：台中市、臺南市雖有公布，但欠最小面積數據）

資料來源：現代地政聯盟整理 彙整日期：109.05.18

五、危老重建存在之問題與盲點

(一) 委建大於合建機制：

經查，《危老重建條例》已存在之問題及盲點，因重建範圍小，興建面積量體不大，即使容積獎勵增至40%，其與建商合建時，仍不太可能必然1坪換回1坪。導致地主之重建意願，偏向「委建」而非「合建」。加上，法制上欠缺「權利變換」(稅費減免)與「估價」(財產分配)機制，實務上，當然就會欠缺「找補」與增值稅「稅費負擔」之預防措施。

(二) 共同起造欠缺信託機制：

危老重建案件，在整合成功，經建築師擬訂重建計畫書並經核定後，因為起造人名義與找補及稅費負擔未克協調，導致後續喬不攏的情況可能發生爭議。依市場經驗法則，危老重建之地主多會以「共同起造」為原則，卻涉及互綁連帶責任之缺失；此時應否參照都更「信託」之機制，除價金信託外，再加上建造執照起造人信託於金融機構，仍值研議。

(三) 地價稅減免不足：

危老重建案雖有房屋稅及地價稅的稅捐減免（減半徵收二年），但僅針對房屋稅在減半徵收二年期內未移轉者，續為延長至喪失（過戶）所有權止，但以十年為限。反面言之，地價稅尚無二年以上之減免機制。此在都更重建之面積均在1000平方公尺（即302.5坪以上）時，因其興建之區分所有建物戶數較多，導致應分擔之基地應有持分（面積）變小。是以，更新後之地價稅負擔並不如想像中多；惟，危老重建均是小面積重建，能蓋7樓以上建物更屬少數，導致重建後戶數少，而各區分建物之應有基地持分較大，其地價稅負擔並非想像中低。

(四) 欠缺交易稅減免與權變機制：

以相鄰兩塊土地為例：臨馬路的土地價值，無論在市價或公告現值，均會比不臨馬路的價值高，但危老重建後在計算各樓層之基地應有持分分配時，參照民法第799條規定，又以「專有部分（主建物+附屬建物面積）之比」分配其基地持分。此

時，重建前之樓地板（建物）面積，係以「價值」分算雙方利益，但重建後所分配建物之基地持分，卻以「建物面積」來分配應有部分比率，難免不會發生左右鄰居在分配基地持分時，增生土地增值稅差額負擔或找補之問題。

易言之，由於危老重建，欠缺都更之「權利變換（分割、合併，交換分合）」、估價（財產分配）及交易稅減免（成本）等相關機制。「危老重建推動師」若未經協助重建戶「算清楚」稅費負擔或做「節稅規劃」者，即使其危老重建成功，但其問題仍可能會在建物完工交屋，地主分算基地產權持分或申辦銀行貸款時，始發現增值稅負擔之問題。

六、都更（危老）開發整合之困境

開發「都更與危老」標的，非有整合完成地主與屋主之「利益與利害」，不足以謂為「成功」。其關鍵更在洞察溝通協調地主每人之意願與理想之如願。經查，都更中少數之不同意戶，其心態上絕非不同意都更，而是「不同意或懷疑」都更重建分屋之「權利價值」會有不均或利益可能會被剝奪，甚或心存私利期盼多得利益所致。尤以，「多數地主」最關心的莫過於：都更與危老重建，可否「至少一坪換回一坪」，此以容積率300%以下、5層樓之公寓改建而言，可能變成不可能之任務。因為地主不知以公設比30%為例時，舊屋1坪換回新屋1坪「室內空間」之登記坪，應已變成1.428倍之面積（附表六），且更新後之增值利益更可達原舊屋價值之1.5倍至2倍以上。此在情理上，理應不會有不同意戶反對都更才對。惟，人性之利益與利害，仍多有私利不易滿足之瓶頸，此部分仍待開發整合推動人員之多加努力，始臻成功。

附表六：一坪換回一坪之困境

1坪換1坪 → 1坪 → 1.428坪 (假設 30% 公設)	室內坪 1 + 公共設施 30% (0.3) = 全部面積 1.428 (100÷0.7)
1坪 指 總坪數 ? 室內坪 ?	尚未包括 車位、車道面積 及 總價值提升
室內坪 70 + 公共設施 30 = 全部面積 100	
100 + 42.8 = 142.8	主 建 物 + 陽 台
1 + 0.428 = 1.428	公設 30% → 1.428坪 → 1.58坪 公設 25% → 1.333坪 → 1.47坪 公設 20% → 1.25坪 → 1.38坪

總之，開發整合之困境，潛藏著人性「利益與利害」之突破，若非具備「地籍、地權、地價、地稅及地用」專業之推動人員，難謂足以「誠懇、積極、友善、勤勞」之說明而達成溝通與協調之目的。尤以，如何利用都更危老之重建過程，同步進行地主（屋主）就其財產（或家產）重分配於子女；甚或代為處理「借名登記」產權之返還或差額補償，及「有地無屋、有屋無地」等所生之問題予以同步處理，更是關鍵中之關鍵。

七、危老重建與都市更新之盲點及差異

政府推動危險老屋重建之政策有六：一是加速老屋重建，二是獎勵老屋重建，三是避開冗長的都更審議程序，四是提供小面積的老屋重建機會，五是配合長者照護政策與推動社會住宅，六是建造無障礙住宅與空間。尤其在加速審議方面，更訂有各種獎勵，包括：一、無需審議，僅需行政審查，且獎勵值可預期，二、規定簡單：達標即獎勵，獎勵無需繁複計算，三、兼具公益性：要求人行空間及公共設施之配置，及四、符合立法意旨，優先獎勵，納入耐震無障礙設施等。

（一）危老重建與都市更新之盲點：

「危老重建」到底是不是「都市更新」的簡易版或替代品？尤其是「都更」會發生之困擾，「危老」竟也必然發生！此在在突顯「都更法制」與「危老法制」本應相輔相成，且更應互有鞭策而不相互排擠。另言之，如何突破「地主與屋主」之心房？如何策略性鞭策「地主或屋主」對重建新屋之渴望？才是都更與危老重建，會否成功與加速完成之良策。

（二）「危老重建」與「都市更新」之差異：

項目	危老重建		都市更新
施行(時限)	限 10 年(加 20 天)內申請重建 (116 年 5 月 31 日止)		無申請時限
時程獎勵	最高 10% (逐年遞減)		<依自治條例>
減稅申請	111 年 5 月 11 日前申請		無期限
標的	合法建物 (可合併毗鄰基地或空地)		土地(空地)或建物
基地條件	危險屋	(未達等級)	1. 公劃更新地區或符合自劃更新單元標準或指標 2. 山坡地不適用都更條例
面積大小	無限制		1,000 m ² 以上 (500 m ² 以上，需敘明理由)
容積獎勵(上限)	(基準)1.3 倍或原容積 1.15 倍		(基準)1.5 倍或原容積 + 法容 0.3 倍
規模獎勵	有		依個案

建蔽率放寬	1. 以住宅區為限 2. 不得超過原建蔽率	1. 以住宅區為限 2. 不得超過原建蔽率
建築高度	酌予放寬	酌予放寬
同意比率	100%	80%(人、面積)(公劃75%)
審查時程	30天～75天	至少1～3年
審議內容	重建計畫	事業計畫 / 權利變換計畫
實施方式	<地主委建>為主(自地自建) <與建商協議合建>或<權利變換>	<地主委建><自力都更> <與建商協議合建>或<權利變換>
代拆機制	無	有(慢)
分配方式	自行協議(委建>合建)	自行協議或權利變換(合建)
拆遷補償費	自行協議	列入共同負擔
前期開辦費	低	高
共同負擔費用	低	高
管理費用	低	高
興建成本	高	低
政府補助	結構安全性能評估費 (每棟6,000元)	更新規劃費(580萬) 更新會成立(80萬)
交易	土地增值稅	免徵及第一次移轉減徵40%
	契稅	免徵及第一次移轉減徵40%
持有	地價稅	重建後減半徵收2年 更新後減半徵收2年
	房屋稅	重建後減半徵收2年 未移轉者減徵至喪失所有權止 (自然人最多再減徵10年) 未移轉者減徵至喪失所有權止 (自然人、法人最多再減徵10年)
開發整合難題	全都存在	
其他利益	量體小、價值較低且成本較高	量體大、價值較高且成本較低

資料來源：現代地政整理

(三) 開發整合最需突破之問題：

茲列舉相關「開發整合」過程中，仍須突破之問題，供請政府部門重視及突破。如：(一) 室內坪「一坪換一坪」的迷思？(二) 一戶一停車位問題？(三) 一樓店面反對商業使用面積減少之問題？(四)違章或增建建物應否拆遷補償？(五)自力都更有無需要租金補貼？(六)重建後負債之利息補貼？(七)地下室分配原容積之問題？(八)有地無屋之處理？(九)有屋無地之因應？(十)地下室有所有權無車位專用權與地下室有車位專用權，卻所有權不足之問題？(十一)增值稅適用自用稅率之從寬認定問題？(十二)公寓基地持分較多(如：一樓2/5，二～四樓各1/5)或較少(如：一樓、二樓各1/4、三～五樓各1/6)，是否屬產權不清(顯失公平)而需調整權利變換估值之爭點等等。亦即，前述問題若整合推動之專技人員，不能在第一時間解答或找出方案者，重建戶同意「都更或危老」之意願必然無從突破，當然也會導致重建案件之難予成長。

八、結語與建言

「建築業」為整體經濟之火車頭工業，建築業興盛所帶動之百業市場經濟必然促使房地產之復甦與繁榮。「都更、危老」難謂不是建築業之麵粉，更是火車頭工業之動力引擎；其中之「開發與整合」更可謂為火車頭工業引擎之「推動師」。

「開發」，指重建標的「單元」範圍之促成人；「整合」，指重建標的之「地主與屋主」意願「協調說明」達成合意之推動者。亦即，如何有效「開發」重建標的與迅速「整合」地主與屋主之利益與利害結合，成為推動「都更與危老」會否成功之核心關鍵。

綜合論之，都更與危老之重建，除應增加重視「開發整合」之「輔導及補助或獎勵」與「速審速決」外，建請政府善用公信力與民間力量，借力使力推動「都更」與「危老」重建，茲建議如下：

(一) 都更審議部分

1. 研議計畫書(含更新事業計畫、權利變換計畫及危老重建計畫)，宜委託各相關公會預為「審議」，期能減少行政程序之工作量與專業分工。
2. 增列地政士公會代表，指派具保存登記經驗者，參與更新後面積與公設分配及地下室車位有無虛坪登記之檢視。
3. 增加「地政士」，針對更新後建物平面圖面積與公設分配及車位產權與基地持分之是否允當分配予以簽證？期能減少申領使用執照後，尚須更新事業計畫「面積釐正」之困擾。
4. 都市更新審議之行政程序應標準化作業，且限時限期完成。

(二) 開發整合與稅制部分

1. 父母土地以子女起造(都更或危老重建)新建物，得減免契稅與贈與稅。
2. 占用「樓頂平台及法定空地」之住戶，若未經規約或區分所有權人會議「約定專用」者，應強制參與都更及權利變換。
3. 鼓勵相關「培訓機構」，協助政府建構「開發整合」之資訊平台(包括：手機APP即時公布訊息之管理)與「定型化契約」範本之擬訂(包括：委託開發整合、合建分屋、全案管理等)。
4. 重視「開發整合」之過程、事實，將「開發整合」費用(或成本)，列入共同負擔之基準。
5. 獎勵並鼓勵縣市政府成立「都更、危老重建」協調中心，協助民間開發整合與公信力之適度介入。

