

新北市防災型都更危險建物處理分析

新北市政府都市更新處更新事業科

自 105 年高雄美濃大地震致南部地區多處建築物震損後，防災意識高漲，民眾對於防、制震建築物非常重視，且新北市亦有眾多海砂屋，其建築結構較正常建築物脆弱，遇地震、颱風等天災恐有倒塌之虞，市府為確保民眾居住環境安全，於 105 年 7 月起全面啟動防災型都更，更於 107 年 3 月 21 日率全國之先發布實施「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」，針對建物耐震能力詳細評估結果屬應辦理重建結構補強或修復之建築物、高氯離子鋼筋混凝土建築物或合法建築物因地震而遭受損害，經市府工務局認定有危險之虞，應拆除或修繕補強者，給予相當協助，使其儘速重建。

防災型都更執行迄今，面臨轉型需求，期透過歷年防災型都更推動、目前成效、自 107 年執行至今遭遇困境、中央修正都市更新條例強化危險建築物處理及本府發布實施新北市高氯離子鋼筋混凝土建築物處理自治條例等，作為後續滾動檢討防災型都更推動及調整防災政策方案之依據。

壹、本市防災型都更推動緣起

自 105 年高雄美濃大地震致多處建築物震損後，市府通盤檢討危險建築物處理方式。在防災型都更推動之前，危險建築物係與一般老舊建築物循同樣方式辦理，惟危險建築物隨時間流逝，受損結構將更嚴重，故危險建築物需要特別的協助，以利住戶早日遠離危險居住環境。有鑒於此，市府於 105 年 3 月起從技術、資金、法令三大面向提供危險建築物社區相關協助，陸續推出一系列防災都更行動方案，鬆綁都市更新、簡易都更、容積移轉等相關法令及擴大適用範圍、透過房屋健檢一條龍篩選潛在危險建築，指派都更推動師定點輔導，協助民眾自力都更及建立產業媒合平台，提供資金及技術支援，並持續滾動檢討防災政策至今，並透過都更小百科廣播、法令說明會、都市更新實務工作坊、都市更新推動師培訓課程進行防災政策推廣及宣傳。

貳、本市危險建築物之鑑定服務及輔導情形

本市自 105 年起推出房屋健檢一條龍服務，民眾可向市府工務局申請免費

房屋健檢，使民眾初步了解房屋結構安全狀態，並自 106 年 11 月推出建物鑑定費用補助——「房屋健檢臨門協助方案(以下簡稱臨門方案)」，經市府工務局房屋健檢結果為第 3 類危險建築物者，可向新北市政府都市更新處申請臨門方案，由市府全額補助耐震能力或高氯離子鑑定費用，協助住戶克服前置階段最大障礙，完成房屋鑑定的最後一步，確認房屋結構及危險程度，並由新北市政府都市更新處依鑑定結果指派都更推動師進入社區進行輔導。臨門方案至 107 年 12 月 31 日受理屆期，後續配合防災政策推動，自 109 年起重新推出「新北挺安全方案」，全額出資協助有安全疑慮之建築物辦理海砂屋鑑定，受理期限至 111 年 12 月 31 日止。

自 105 年起至今新北市政府都市更新處已指派都更推動師進入 92 處危險建築物社區輔導，市府於 108 年成立新北市都更推動辦公室後，召開 574 場法令宣導說明會，並深入社區進行輔導，共計輔導 318 案，其中 168 案屬危險建築物社區。後續考量都市更新推動受限於民眾整合困難、私部門投入意願低、政府資源有限等因素，市政參採中央政府及日本、韓國等鄰近國家成功經驗，以獨立組織執行相關業務，於 110 年 1 月 1 日成立行政法人「新北市住宅及都市更新中心」，強化都市更新推動量能，至今除都更推動師資源投入外，新北市住宅及都市更新中心亦提供整合及輔導等專業技術服務，持續協助輔導住戶。



圖一 截至 111 年 3 月底六都危老重建計畫受理、核准案件數及核准面積

資料來源：內政部營建署。

本圖取自：111 年 6 月新北市重要統計速報，專題分析：「新北都市建設與拆除」圖三

表 1、耐震能力詳細評估結果屬應辦理重建之建築物各行政區數量(統計至 111 年 6 月 17 日)

行政區	數量	行政區	數量
淡水區	5	五股區	2
蘆洲區	4	永和區	1
板橋區	3	新店區	1
中和區	2	汐止區	1
新莊區	2	林口區	1
合計			22

表 2、申請挺安全方案各行政區數量(統計至 111 年 6 月 17 日)

行政區	數量	行政區	數量
新莊區	4	三重區	1
蘆洲區	3	新店區	1
泰山區	2	三芝區	1
淡水區	1	中和區	1
合計			14

表 3、本處已輔導之危險建築物各行政區數量(統計至 111 年 6 月 17 日)

行政區	數量
淡水區	16
三重區	16
新莊區	14
蘆洲區	12
板橋區	8
林口區	4
新店區	4
五股區	4
樹林區	3
中和區	3
泰山區	3
土城區	2
萬里區	2
三芝區	1
合計	92

參、防災型都更推動成效及遭遇課題

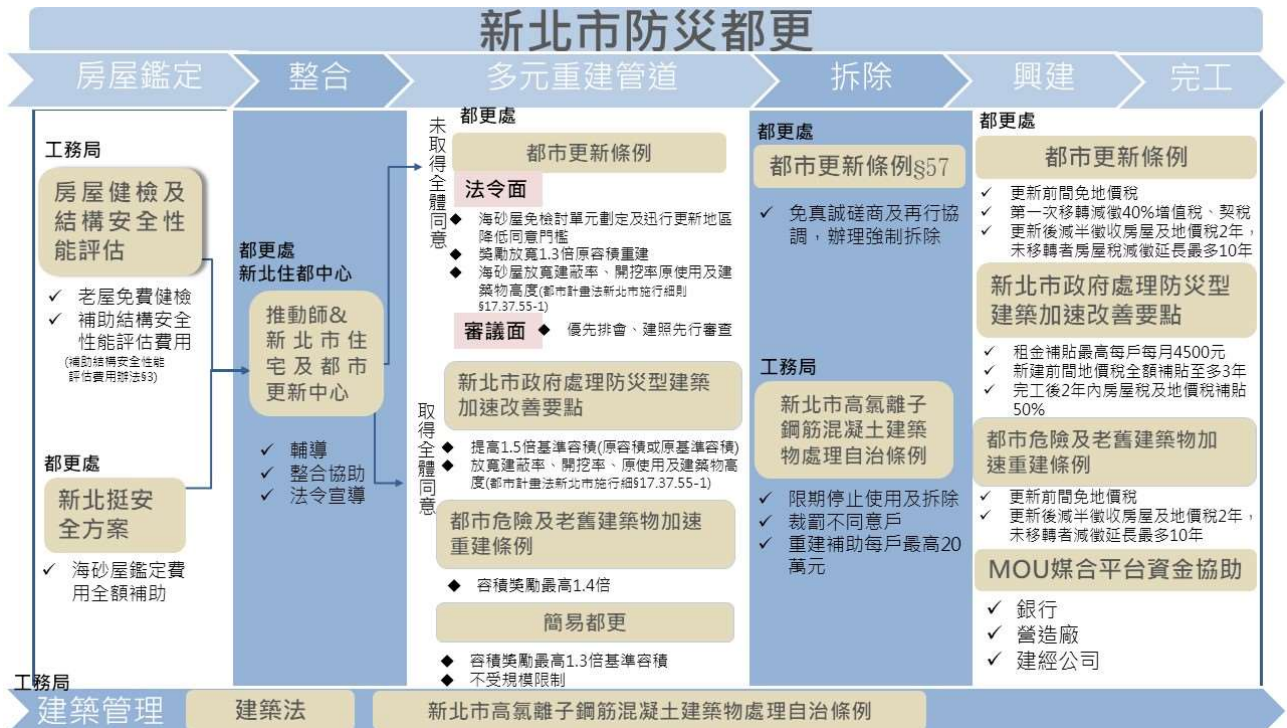
一、防災型都更——多元重建管道推動

自 105 年 7 月起啟動防災型都更後，經市府指派進入社區輔導之都更推動師陸續回饋社區面臨重建後無法維持原使用、容積獎勵不足、重建成本負擔高、居住水準下降、重建過程中租金及新建物房屋稅及地價稅高等實際困境需求，市府跳脫既有都市更新法令框架為危險建物社區量身打造「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」於 107 年 3 月 21 日發布實施，完備本市防災型都更拼圖，以海砂屋或因地震受損，以及經耐震詳評評定拆除、結構修復之合法建築物為優先協助對象，並以「限期拆除」及「限期改善」之作法，透過定額 50%容積獎勵、鬆綁相關法令、提高整建維護補助額度及提供補助租金、補貼稅捐等方式，協助住戶克服資金及技術困境，以達加速消弭危險建築物之目的，並續於 109 年 3 月 23 日以「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」接軌延續本府防災政策至 112 年 3 月 22 日，並改以透過都市計畫變更調高基準容積方式辦理。

除此之外，中央針對都市防災議題，亦參考本市簡易都更於 106 年 5 月 10 日推出全臺一致性之「都市危險及老舊建築物加速重建條例」，協助

整合取得全體所有權人同意之危老社區加速重建。

故於 107 年 3 月起本市防災型都更政策整合都市更新、簡易都更、防災都更、危老重建等，提供危險建物社區多元重建途徑，讓社區視需求選擇最適合之重建管道。



二、 防災型都更推動成效

「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」及「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」發布實施後，至 111 年 6 月 17 日止共計拆除 14 處危險建築物社區，拆除戶數共計 191 戶。

「都市危險及老舊建築物加速重建條例」發布實施後，至 111 年 6 月 17 日止共計拆除 1 處危險建築物社區，拆除戶數共計 5 戶。

都市更新案件至 111 年 6 月 17 日止，共計拆除 7 處危險建築物社區，拆除戶數共計 419 戶。

表 4. 防災都更及都市更新之危險建築狀況

類型	核准數 ^{註 1}	拆除完成數	拆除戶數
防災都更	16	14	191
都市更新	6	7 ^{註 2}	419
危老條例	2	1	5

註 1：核准為完成都更程序。

註 2：淡水區學府段 930 地號(東來)已完成拆除，目前尚未送權利變換計畫。

從上述統計資料顯示「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」及「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」與「都市危險及老舊建築物加速重建條例」同樣為需取得全體所有權人同意之重建管道，前者申請數及已拆除處數均高於後者，原因可能為「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」及「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」誘因高於「都市危險及老舊建築物加速重建條例」，惟仍有社區選擇以「都市危險及老舊建築物加速重建條例」重建，依申請案申請年間及房屋現況樓層數推測可能申請人受到「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」後期及「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」需變更都市計畫，作業成本、花費時間稍多且須先拆除及兩者提供之誘因對於社區差異性不大，而選擇以「都市危險及老舊建築物加速重建條例」重建。

又都市更新案件較「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」及「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」拆除處數較少，與都市更新案件多數非全體同意有關，仍須透過權利變換程序處理，時程相對較久，惟都市更新為大規模開發，故拆除戶數較多。由上述可知都市更新進程較慢，惟開發規模較大，可達到一次性拆除大範圍危險建築物之效果；「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」及「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」進程較快，可達小範圍快速消弭危險建築物之成效。

另依「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」及「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」申請案件分析，大多數案件原容積高於基準容積，住戶為維持原居住水準及降低成本負擔，多選擇以 1.5 倍原建築容積重建，以蘆洲水湳街及泰山同榮段為例：

(一)蘆洲水湳街財務試算

基地面積 332.27 平方公尺，本案以原建築容積 1.5 倍(1661.55 平方公尺)重建，假設營建成本每坪 20 萬元，售價每坪 43 萬元，其分回坪數試算如下：

坪數試算	原建築容積 × 獎勵倍數 × 公設係數 = 預估銷坪 335.08 × 1.5 × 1.55 = 779 坪
可換回坪數	預估坪數 - (預估銷坪 × 每坪成本 / 每坪售價) = 分回坪數 779 - (779 × 20 / 43) = 417 坪
與原坪數比較	分回坪數 / 基地坪數 / 法定容積 / 公設係數 = 1 坪換? 坪 1 坪換 = 1.06 坪

如本案改以一般都市更新重建，其分回坪數試算如下：

坪數試算	基地面積 × 容積率 × 都更獎勵倍數 × 公設係數 = 預估銷坪 100.51 × 200% × 1.5 × 1.55 = 467 坪
可換回坪數	預估坪數 - (預估銷坪 × 每坪成本 / 每坪售價) = 分回坪數 467 - (467 × 20 / 43) = 250 坪
與原坪數比較	分回坪數 / 基地坪數 / 法定容積 / 公設係數 = 1 坪換? 坪 1 坪換 = 0.64 坪

(二)泰山區同榮段 627 地號財務試算

基地面積 504.5 平方公尺，本案以原建築容積 1.5 倍(2382.675 平方公尺)重建，假設營建成本每坪 20 萬元，售價每坪 35 萬元，其分回坪數試算如下：

坪數試算	原建築容積 × 獎勵倍數 × 公設係數 = 預估銷坪 480.51 × 1.5 × 1.55 = 1117 坪
可換回坪數	預估坪數 - (預估銷坪 × 每坪成本 / 每坪售價) = 分回坪數 1117 - (1117 × 20 / 35) = 479 坪
與原坪數比較	分回坪數 / 基地坪數 / 法定容積 / 公設係數 = 1 坪換? 坪 1 坪換 = 0.97 坪

如本案改以一般都市更新重建，其分回坪數試算如下：

坪數試算	基地面積 × 容積率 × 都更獎勵倍數 × 公設係數 = 預估銷坪 152.61 × 200% × 1.5 × 1.55 = 710 坪
可換回坪數	預估坪數 - (預估銷坪 × 每坪成本 / 每坪售價) = 分回坪數 710 - (710 × 20 / 35) = 304 坪
與原坪數比較	分回坪數 / 基地坪數 / 法定容積 / 公設係數 = 1 坪換? 坪 1 坪換 = 0.62 坪

以上述財務試算分析可得知，相較於都市更新，本市因地制宜制定之「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」及「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」給予之協助及誘因，可達降低住戶重建負擔及維持其原居住水準，以促使社區加速整合，儘速拆除危險建築物之立法目的。

三、推動過程中遭遇課題：

(一) 推動師輔導社區實務執行上難以整合全體所有權人同意

依推動師輔導社區回報「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」及「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」需整合至 100% 同意，惟實務執行上取得全體所有權人同意不易，多數案件存有少數幾戶不同意之情形，希望能以都市更新處理非 100% 同意之案件。另針對少數不同意戶造成危險建物無法順利拆除或整合，亦希望市府能強化公權力介入。

(二) 較為欠缺公權力介入

自本市防災型都更推動以來，透過各種重建管道提供不同誘因，促使住戶自發整合，惟推動過程中社區、推動師反應部分危險建築物住戶遲遲不願意配合社區共識進行拆除及重建，對於危險建築物處理缺乏條例強制約束，影響住戶居住安全及危害公共安全，希望市府強化公權力介入處理危險建築物，必要時市府應強制拆除。

(三) 「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」容積獎勵經中央函告無效

行政院於 108 年 2 月 18 日院臺建字第 1080003276 號函告本自治條例

第 5 條第 1 項第 4 款規定抵觸都市計畫法第 39 條規定應屬無效，爰後續改以調整基準容積變更都市計畫方式執行，以落實防災政策之推動，故「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」訂定時已將容積獎勵轉向以調整基準容積處理，後續訂定防災政策方案時仍將以都市計畫變更為基調進行研議。

(四)更新前建物既有抵押權之他項權利人難以同意建物先行拆除

多數建物現況均有設定抵押權等他項權利，拆除執照申請時，亦須出具他項權利人同意書，為取得他項權利人之拆除同意書以申請拆除執照，必須清償現有債務或辦理轉貸程序，實務上與銀行洽談借貸事宜時，多數銀行評估案件尚未取得建造執照下，難以同意借貸，倘案件內債務人為低收入戶時，更難以爭取銀行同意放貸，且「新北市推動都市計畫內防災建築再生自治條例」及「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」亦非屬得不計入銀行法第 72 條之 2「住宅建築及企業建築放款」總額限制之類型，銀行貸款上較難以媒合。

肆、 結論與滾動修法：

防災型都更執行至今，目前市府刻滾動檢討防災政策內容，研擬「危險建築物都更專案計畫(草案)」，以延續 112 年 3 月 22 日屆期之「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」。

在重建流程上，考量社區多數決需求，除保留原「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」取得全體所有權人同意逕為辦理都市計畫變更程序外，新增都市更新處理方式，解決防災型都更難以取得全體所有權人同意之困境。

在適用對象及獎勵上，延續「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」之適用建物外，配合都市更新條例新增符合「都市更新耐震能力不足建築物而有明顯危害公共安全認定辦法」第 3 條者亦得適用；另針對同意比率不同分別給予提高基準容積獎勵，透過都市計畫變更方式執行，最高仍維持「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」1.5 倍原建築容積或法定容積之額度，以增加危險建築物重建誘因，且為解決先行拆除所遇之貸款清償問題及現行案件拆除後遲未施工，將限期拆除調整為要求申請人

限期重建，透過控管重建期程促使危險建物加速重建，讓住戶早日入住安全的新居。

在公權力強制力介入部分，市府為強化高氯離子建築物管理，已於 111 年 3 月 30 日發布實施「新北市高氯離子鋼筋混凝土建築物處理自治條例」，針對高氯離子鋼筋混凝土建築物訂定認定標準、審查等相關事宜，並新增處以罰鍰及限期強制拆除與斷水斷電等強制作為，加速推動海砂屋改建，解決釘子戶問題。另都市更新條例對於危險建築物之拆除，亦新增免協調及市府強制拆除之規定，強化公權力對於危險建築物處理，以避免公安意外發生。

後續「危險建築物都更專案計畫(草案)」將結合上述鑑定、輔導、資金媒合、補助等資源及市府強制力介入等面向研擬完整配套方案。