

都更建言（三）之容積獎勵不是萬靈丹

謝志誠

行政院政務顧問

台灣大學生物產業機電工程學系退休教授

前財團法人 921 震災重建基金會執行長

過去以來，包括最近召開的執政決策協調會，政府部門總是習慣拿「提高容積獎勵，給予足夠容積」當作加速都更的催化劑。

一、一坪換一坪之後

談到容積獎勵，就很難不令人想到台北市政府曾引以為傲的老舊公寓「一坪換一坪」政策。識者心知肚明，能有「一坪換一坪」的福利，恩典是來自犧牲別人的天際線，讓屬於公共財的容積「合法」轉化成私有財。「地段好、戶數少、樓層低」搭配足夠的容積獎勵額度，才能吸引都市更新事業機構（即俗稱的「建商」）願意先拿出資金投入更新，支付整個建築成本及管銷費用，再藉由銷售其分配所得的房地沖銷投入的資金，且還有利潤。

這樣的福利並不是每棟老屋都能享有，但政治人物把複雜的權利變換過程簡化成討好式的口號，已經引發「待價而沽、都更免出錢，等著領新房」的預期心理，導致能不能「一坪換一坪？甚至換更多？」幾乎要成為都更成敗的關鍵。

因此，政治人物「最好」不要再有短線的操作口號，畢竟這種一代接一代沉陷在「大家都來爭取容積，然後賣掉增加的建物樓地板面積沖銷共同負擔」的想像絕對不是都更政策之福，也不是國家永續發展之福！

二、無法迴避的挑戰

建築容積管制是為確保地區環境品質，考量當地區人口密度、都市特性、發展現況及公共設施服務水準等因素，所訂定的當地最

適宜土地使用強度。

然而，為促進土地利用，達成其政策目的，利用額外法定空間吸引開發商投資特定設施的容積獎勵機制不是台灣獨有，也不是都更獨有；面對越來越多的容積獎勵辦法，各種辦法之間是否會出現排擠效應？過度的容積獎勵是否會造成容積管制的失控？等等的討論已經不斷提出。

這幾年，在「跨世代正義」成為熱門議題後，過去視容積獎勵為理所當然的思維，隨著「公益性及必要性」出現在都更條例修法建議條文後，容積獎勵是否有其公益性與必要性？是要加碼？是要限縮？是要從計畫高權面向回歸《都市計畫法》「每三年內或五年內至少應通盤檢討一次」，且「都市計畫通盤檢討時，應檢討都市計畫容積總量；都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討」？和「政府代為拆遷」一樣都是往下討論必然要面對的挑戰。

回顧過去幾年修正都更條例的爭議畫面，先邀集行政、立法、司法與監察部門釐清什麼是公益性與必要性，方可避免後續修法再陷入各說各話的冗長爭議。

三、容積獎勵怎麼走

2008年9月，內政部以「地方政府對於容積獎勵的規定缺乏彈性，導致已核定實施的都更新個案，建築容積獎勵額度平均僅約25%至30%，與法規規定的50%獎勵上限仍有相當的差距」為由，修正《都市更新建築容積獎勵辦法》訂定明確的容積獎勵標準，擴大容積獎勵範圍，務使都更個案能儘量達到法定容積獎勵上限，藉以提昇民間投資誘因與改善都市環境品質；並參考日本劃定「高度再利用地區」的成功經驗，明定經各級主管機關得指定「策略性再開發地區」，突破現行都更容積獎勵上限至「法定容積2倍」或「法

定容積 0.5 倍加上現況容積」。

到了 2014 年，內政部再以「為落實都市容積總量管控機制，回歸都市計畫體系管理，避免都市計畫法基準容積率制度名不符實未能發揮成效，並配合都市計畫法臺灣省及各直轄市施行細則修正等」為由，明定建築容積獎勵上限不得超過都市計畫法臺灣省或直轄市施行細則規定，並刪除各級主管機關得指定策略性再開發地區的規定。

如今，新政府再提出「給予足夠容積」是要「再」明確容積獎勵標準，且「再」擴大容積獎勵範圍，讓都更個案容積獎勵貼近法規規定的獎勵上限？還是要把天花板往上抬？容積獎勵的下一步怎麼走？

四、預審制度減爭議

老屋更新腳步蹣跚的因素是一籬筐，有單純是人的問題或錢的問題，也有複雜到人與錢交錯的問題，提高容積獎勵的天花板，就能讓都更大步向前嗎？

業界很清楚，容積獎勵像一塊大餅，實施者無不卯足力道爭取，所有權人也莫不引頸企盼，但主管機關擔心給太多會引來「圖利」的質疑，使得容積獎勵額度成為都更事業計畫審議的焦點，一來一往之間，容積獎勵反而成為「加速都更」的絆腳石；審議結果如實施者與所有權人所願還好，一旦核定的額度低於預期，所有權人預期獲配的房地坪數縮水，衍生實施者承諾跳票的爭議。

為避免事業計畫審議結果，衍生預期分配落差的爭議，針對都市更新整合初期所有權人關心，且攸關都市更新事業成敗關鍵的獎勵項目及建築設計等，於都市更新事業計畫報核前一定期間內，一併申請直轄市、縣（市）主管機關預為審查，及早確認容積獎勵額

度。

五、結論

透過額外的法定空間給予，以提高老舊建物所有權人參與更新的意願已行之有年，期間雖然批判不斷，但要說廢就廢恐怕得大動干戈。

如今，新政府再拋出「給予足夠容積」的主張，是要與「落實都市容積總量管控機制，回歸都市計畫體系管理」背道而馳？想把容積獎勵化身成為解救都更的萬靈丹？

希望這不會是畫大餅，又惹來一身腥的「再」主張！也建議執政者，審慎地從國家永續發展，跨世代公平正義的角度切入，思考我們這一代是否可以用盡下一代的發展空間？