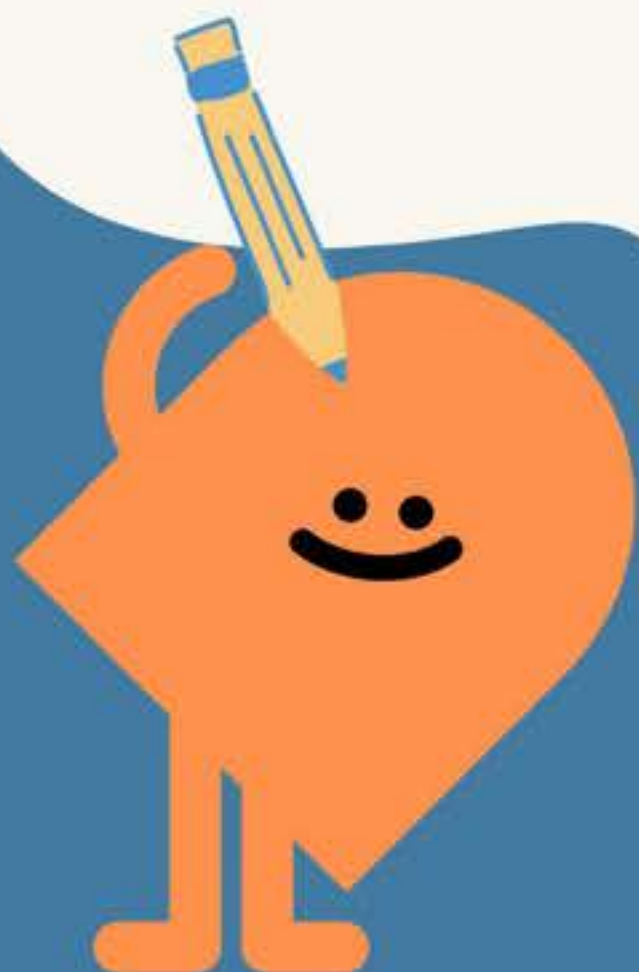




青年好政 Let's Talk

兩種建築用地及山坡地住宅之居住正義與安全

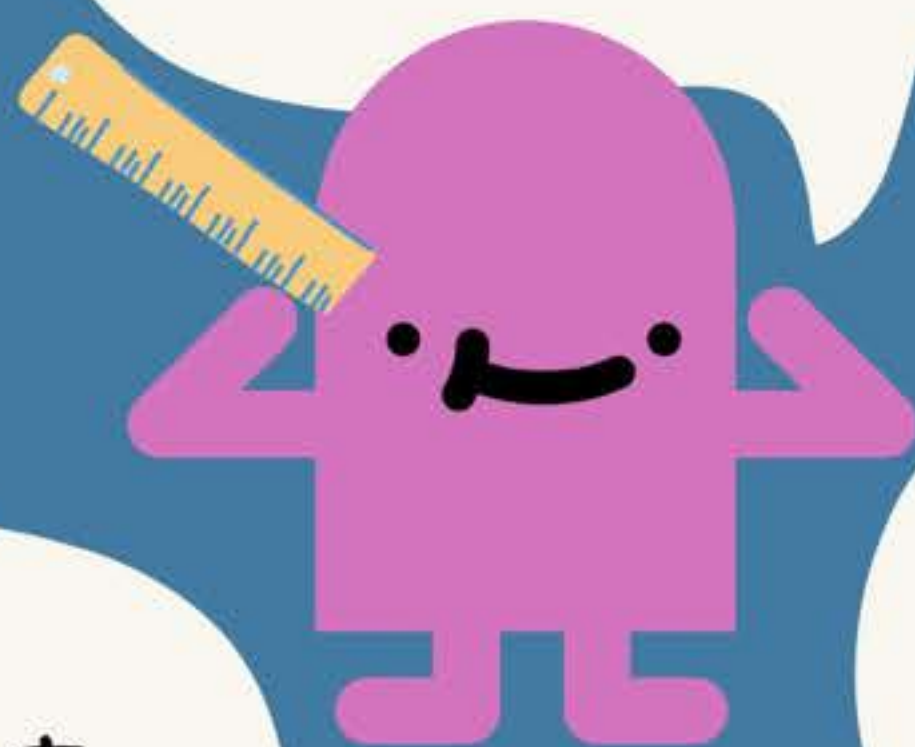
「住在山坡地，我的家真的安全嗎」



「防災策略與風險該怎麼管理因應？」



「新店安坑在哪有什麼議題？」



「老丙建到底是什麼呢？」



屋內格局、公共的設施、生活機能！」



議題手冊 目錄

- 議題手冊議程 3
- 踏查地圖&交通資訊..... 4
- 何謂審議式民主? 5
- 壹、議題背景與緣起..... 6
 - 1-1 「山坡地住宅的前世今生」 7
 - 1-2 「山坡地住宅的問題意識」 8
 - 1-3 「山坡地住宅之於發起團隊」 9
- 貳、議題講師介紹..... 10
- 參、執行團隊介紹..... 11
- 肆、業師與主持人介紹..... 12
- 伍、桌長與夥伴介紹..... 13
- 陸、山坡地住宅觀念..... 14
 - 6-1 「山坡地的影響因子」 14
 - 6-2 目前如何因應..... 18
 - 6-3 自然環境危險因子的因應..... 21
 - 6-4 人為危險因子的因應..... 24
- 柒、實際案例與場域..... 26
 - 7-1 本次場域介紹：台北小城..... 26
 - 7-2 產權爭議 小城伯康堡的事件..... 27
 - 7-3 變更土地使用分區 直接納入都市計畫範圍... 31
 - 7-4 老丙建議題與社造案例..... 33
- 捌、常見問題與補充..... 38
 - 8-1 建商開發後變更地目及環評的問題? 38
 - 8-2 區域計畫是否可以變更? 38
 - 8-3 公設及道路維護責任如何界定? 39
 - 8-4 建築法及土地法相關規定? 40
 - 8-5 目前政府是否會公開 A、B、C 級資料? 41
- 玖、引用資料..... 42
- 筆記頁..... 43

議題手冊 議程

日期：2024/09/14 (六) 09:30-18:00

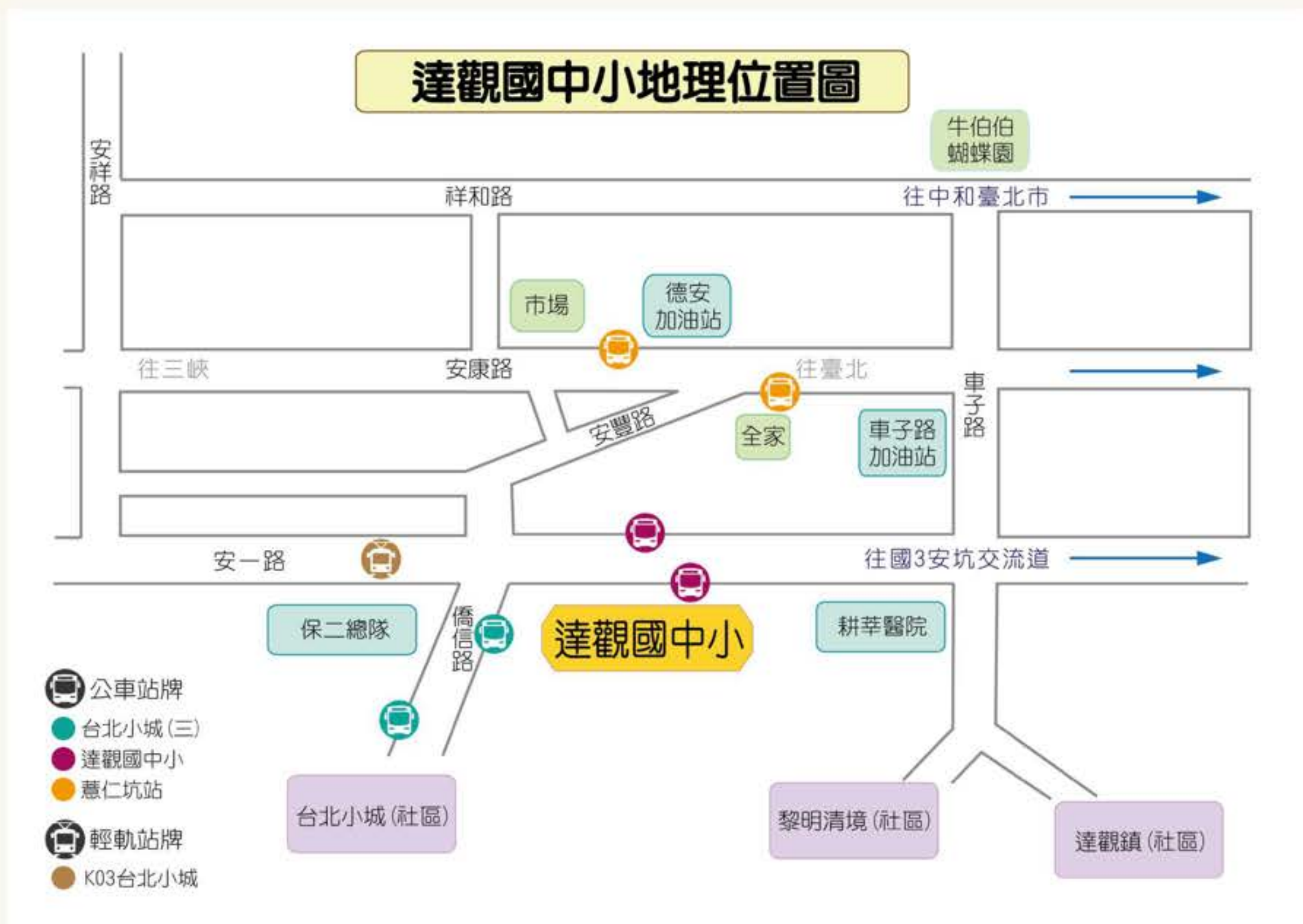
時間	流程	進行方式&備註
09:00-09:30	報到	依各組入座。
09:30-10:00	流程介紹與相見歡	組內破冰與認識、介紹踏查要點。
10:00-11:30	安坑住宅觀察踏查	前往台北小城社區走讀認識在地。
11:30-12:00	上午踏查回顧反思	桌長帶領整理上午觀察收穫分享。
12:00-13:00	午餐&影片時間	請自備環保餐具。
13:00-14:15	專家短講&觀點回覆	聆聽專家主題分享&對談、提問。
14:15-14:30	審議介紹&議題導讀	由執行團隊以簡報輔以手冊說明。
14:30-15:15	TALK (1) 問題盤點	分析住宅安全癥結點與現況問題。
15:15-15:30	小組階段成果分享	分享組內夥伴收束的山坡地議題。
15:30-15:50	中場休息	享用茶點。
15:50-16:40	TALK (2) 因應方案	討論更適合安坑及山坡地之規劃。
16:40-17:40	成果分享&大場總結	各組分享成果、主持人整合討論。
17:40-18:00	結尾&收場	心得回饋分享&填寫滿意度問卷。
18:00~	賦歸	

活動地點：新店達觀國中小生科教室、小城社區發展協會

踏查地圖&交通資訊



達觀國中小 | 交通與地理位置圖



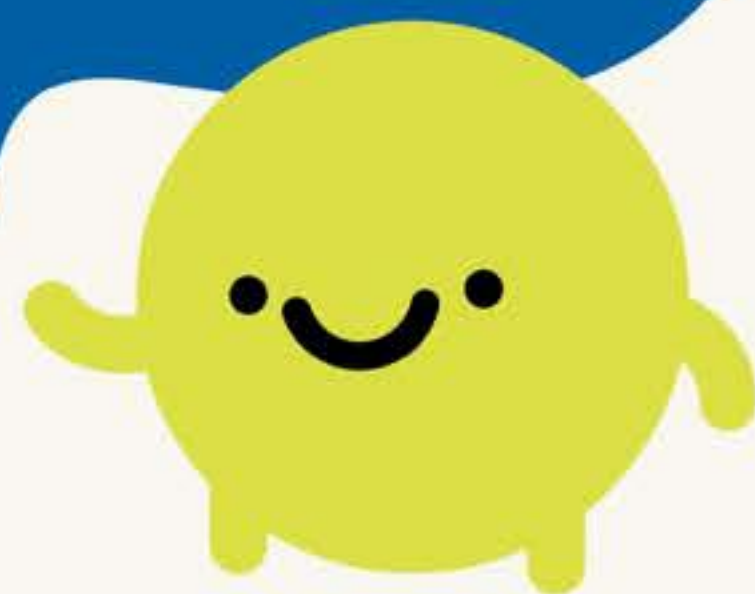
何謂審議式民主？

「審議民主」(deliberative democracy)，又稱「直接民主」可追溯到雅典時期以公民大會決定城邦事務，抽籤決定出席公民、集會討論，最後以投票決議。主要目的在於讓公民集體討論、直接參與公共政策、實踐公共利益。

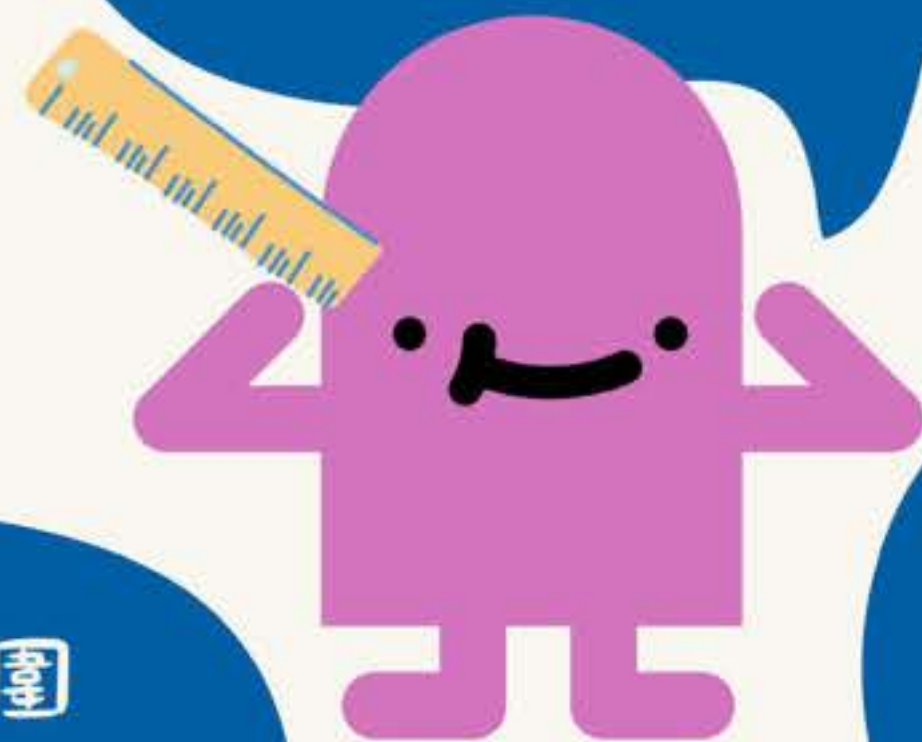
知情討論：
資訊一致、
重視溝通！



先聆聽再發言、人人
都有公平發言的機會



深思熟慮
尊重差異
理性對話



專注討論氛圍
不替他人發言
一次一人發言



消除偏見對立！藉
由辯證讓好的意見
影響政治與決策。



參考審議民主規範四大原則
(Gutmann & Thompson, 1996)

壹、議題背景與緣起

「老丙建到底是什麼呢？」



1-1 「山坡地住宅的前世今生」

臺灣地狹人稠，加上都會區快速發展下，人口逐漸從都會中心往城郊尋找相對便宜的居住用地。以臺北都會區來說，盆地地形周圍群山環繞，在民國60~70年代隨著商業發展，當臺北都會區的工作機會增加，如同林強的《向前行》歌曲中提到，許多打拼的青年選擇離開鄉村來到臺北都會區就業。

- 短短十年盆地內高樓林立，都市已擴張到了山麓，終究使得盆地內的土地使用逐漸趨於飽和，大批建商遂開始開發山坡地，並打造集合式社區住宅，預計規劃住戶能夠共同使用的設施及綠地，主打遠離塵囂、親近山林、坪數大，推出時獲得經濟收入穩定的中壯年及老年喜愛。
- 甚至根據不同的相對地理位置，有些建案的陽台面向臺北盆地，可居高臨下盡收遠景，在當時人們的記憶裡，這些房屋媲美香港的山坡地豪宅，是一種優越與尊榮的象徵。

當時的山坡地保育意識不如現今，建商取得土地後遂開啟一連串行政作業，包括取得土地用途變更、取得建築執照等。這些建商依據民國72年之前的《山坡地利用保育條例》，變更編定為丙種建築用地[註1]。

壹、議題背景與緣起

此後，北臺灣山坡地開發的篇章就此展開，遍及淡水、基隆等地，其中又以汐止、新店的開發面積最大。後續在民國72年內政部頒布《山坡地開發建築管理辦法》，才加強對山坡地開發的管理約束與限制。這些民國六、七十年代透過土地變更蓋成的建築，俗稱「老丙建」[註2]。

老丙建在民國72年以前，是非都市計畫的山林保育地，檢具水土保持合格證明，即可申請地政機關辦理變更編定為丙種建築用地；大部分僅經過初步整地，以回填土方形成建築地基，無需要向中央政府申請開發許可，未有完善水土保持設施及未留設足夠之社區設施土地、公共設備。

• [註1] 丙建：「區域計畫法」施行細則第 15 條規定之丙種建築用地。

• [註2] 老丙建：「山坡地開發建築管理辦法」發佈實施(民 72 年)前，非都市山坡地。依山坡地保育利用條例施行細則第十二條檢具山坡地開挖整地計畫書，向縣(市)政府水土保持主管機關申請水土保持施工，經施工完成查驗合格，取得水土保持合格證明，即可向地政機關申請變更編定之丙種建築用地。

山坡地上蓋房子怎麼分？		
新丙建	VS	老丙建
民國 72 年後 依山開辦法申請開發許可 之山坡地案件	說明	民國 72 年前 非經開發許可 編訂為可建築用地
40%	建蔽率	40%
120%	容積率	平地 120% 山坡地 100%
程序要件		
1. 申請開發面積不得小於 10 公頃 2. 應依法申請山坡地開發許可進行審議 3. 經辦理雜項執照施工並取得雜項使用執照 (新制開發許可經審定施工取得水保完工證明) 4. 向地政機關變更編定為丙建		1. 申請開發面積不受 10 公頃限制! 施工並取得水保完工證明即可向地政機關變更編定為丙建 2. 79 年山開辦法實施後已申請但未取得水保完工證明者，1 年內可申請雜照，依規定施工取得雜照者亦可向地政機關變更編定為丙建 3. 未受嚴謹的法令規範限制及審查程序

圖一：新丙建與老丙建的比較表 圖片來源：工頭冷知識。

壹、議題背景與緣起

1-2 「山坡地住宅的問題意識」

民國 86 年 8 月，汐止林肯大郡社區遭受溫妮颱風帶來的大量強降雨，社區後方的擋土牆內頓時增加大量水體，擋土牆無法承受重量後旋即崩塌，壓垮兩排住戶，造成多人傷亡，此事件為山坡地開發史投下了一顆震撼彈。

因社區位處順向坡的坡腳、地錨鏽蝕造成擋土強承載功能減弱，再加上房屋落成後周遭居民疏於維護，無法識別擋土牆滲水的徵兆，造成了無法挽回的悲劇。於是，政府才修改建築法規，提高了山坡地開發的限制。

表一、山坡地住宅法規事件年代表(自製)

時間	項目	具體修正內容	對新店安坑的效益
89.1.26	區域計畫法	強化山坡地區域的規劃特別是針對自然保護區和農業用地保護。	限制過度開發，保護環境降低災害風險，提升老丙建管理標準。
92.3.26	山坡地建築管理辦法	提高山坡地建築設計施工標準，強化耐震性及排水系統要求。	提供更安全施工指南促使老丙建進行加固改造進而提升結構安全性。
108.1.9	山坡地保育利用條例	開發活動須進行環境影響評估 (EIA)，加強違法行為罰則。	保護生態環境，避免過度開發，促使老丙建修繕遵守環保法規。
109.10.6	山坡地土地可利用限度分類標準	依地形土壤質量分類土地，設置利用限制。	科學分類土地，避免不適合的開發，要求老丙建進行安全評估。
113.6.6	山坡地保育獎勵管理辦法	提供財政獎勵與稅收優惠，鼓勵保育措施。	鼓勵環保修繕，提升建築物綠色標準，同時獲得經濟支持。

壹、議題背景與緣起

林肯大郡事故造成了當時各地山坡地住戶人心惶惶。在我們團隊田野調查的過程中，也印證了當時民眾對於災害的風險了解甚少，但時至今日，許多民眾在買房時，僅留意屋內格局、公共設施、生活機能，甚至是風水等現成條件，但對於「防災」意識卻不高，沒有居安思危的觀念。

- 即便政府設有「土石潛勢溪流分佈」等公開資料可查詢，民眾卻不熟諳操作。面對居住安全，我們認為政府具有公權力、有專家學者團隊、以及風險評估等行政作業為人民的居住安全提供一道防線，不能任由建商恣意開發，而政府獲取的資訊較一般民眾充足，應當肩負起提升居住安全的責任，才能落實資訊平等。

1-3 「山坡地住宅之於發起團隊」

因此，丙氣凝神，繫心汐新團隊從大學時期就開始了解社會議題、公共參與及入校教學等。起初由新店安坑在地青年的吳紹安，看見山坡地住宅存在著一些亂象與爭議，舊有問題未得到妥善解決...隨著安坑輕軌及捷運汐東線開發，本是山林保育地，當人們不斷將住宅與開發案與山爭地，大自然真的有辦法承載嗎？因此與蹲點汐止流域行動的劉緒宇、思辨協會講師的好友蔡曉容一起回應此議題。

圖二、三：請教新店安坑與汐止山坡地田野調查過程。



貳、議題講師介紹

• 郭仁澤



- 目前任職單位：新北市新店區小城里里長
- 相關經歷：人稱小郭里長，同時也是小城社區發展協會理事長。榮獲111年度新北市特優里長。112年繼續連任，開始第二屆服務旅程。

• 高松根



- 現職單位：新北市社區營造協會理事長、新北水岸都市永續發展協會常務理事、中華大學建築與設計學院助理教授
- 個人專長：內政部室內裝修專業技術人員甄試合格，擅長都市計畫、城鄉規劃、公私合作等

參、執行團隊介紹



• 吳紹安

- Lead For Taiwan 思辨議題講師
- 社會科學實踐種子論壇 研究部
- 政大創新民主中心 核廢選址工作坊桌長
- 臺灣學生聯合會 高等教育委員會
- 中山醫學大學學生會 學生權益部



• 蔡曉容

- Lead For Taiwan 議題講師
- 亞洲鬧世代 2024春季實習生
- 100談 媒體素養教育部部長



• 劉緒宇

- Lead For Taiwan 議題講師
- 土也示土有限公司 113年蹲點實作生
- 北台政策競賽優選團隊(三灣小校復興)
- 沙鹿社造青年公民審議獲選 (沙鹿繪青串)
- 社會創新創業競賽 綠建築提案社企組決選

肆、業師與主持人介紹

• 廖宇雯



- 審議民主工作者
- 2021-2024 教育部青年署 113、111、110年度「青年好政Let's Talk」業師
- 2017-2022 社團法人臺灣熱吵民主協會理事

• 李翰林



- 現職：
 - 台灣環境規劃協會常務理事
- 學經歷：
 - 政治大學公共行政學博士
 - 中山大學社會學系兼任助理教授
 - 地球公民基金會主任
 - 荒野保護協會常務理事

伍、桌長與夥伴介紹

• 何承駿



- 臺東大學國際永續創新行動社社長
- 臺東大學學生會18屆公關副部長
- Let's Talk-居住正義屏東場執行團隊&桌長
- 2024泰北永續國際教育服務團隊隊長
- 臺東延緩失能據點&文健站服務講師

• 張久保



- 正修科大 建築與室內設計系雙主修企業管理系
- 圓歌設計公司 藝術總監
- 營造公司特助 IT工程師
- 科普教育機構 理財講師
- UN聯合國 淨零大使

• 侯佳鈺



- 112年青年好政-Let's Talk執行團隊 & 桌長
- 政大創新民主中心核廢選址工作坊工作人員
- 環境部淨零綠生活公正轉型台北工作坊桌長
- 文山社區淨零公正轉型願景工作坊工作人員
- 113年青年好政Let's Talk主持進階培訓學員

• 林育銓



- 國立政治大學社會學系雙主修歷史學系四年級
- 國科會大專學生研究計畫執行中

6-1 「山坡地的影響因子」

根據內政部建築研究所於2005年提出的《既有山坡地住宅社區環境影響因子危險度量化評估之研究》中，文章將環境影響因子分為自然及人為兩大類。因此，本文節選文獻中部分影響因子，並作另行補充。

1. 自然環境影響因子（概述）


a. 降雨型態

- i. 主要關注不同的降雨型態所造成不同的降水量、頻率、降水強度，又可依照臺灣的氣候慣性，不同的降雨型態好發於不同月分，可能與其他危險因子同時發生產生疊加作用。
- ii. 降雨也會直接影響地表逕流，短時間內大量的降水，導致排水無法宣泄時可能會致災。

b. 坡度、坡向

- i. 坡度的計算方法最簡而言之，即是垂直距離除以水平距離。坡向則是視坡面與岩層面是否為平行，若平行（或兩面夾角小於20度）時則稱為順向坡，反之則為逆向坡。在《建築技術規則及建築施工設計編》第261條中明確定義坡度與坡向的計算方式，並在第262條中列出限制（詳見本文6-4,1-3點）。

陸、山坡地住宅觀念



「住在山坡地，我的家真的安全嗎」

c. 地質構造及土壤

- i. 地質構造主要關注岩石或岩石顆粒組成的排列狀態，而影響排列狀態通常與沉積及成岩作用有關，這些地質資訊可透過地表岩層中的節理、斷層、褶皺、葉理，了解地質構造可能帶來的影響。以安坑的地質為例，因為成岩的年代較晚，也就是地質較年輕，整體來說地質的組成較為破碎，相較於基隆、陽明山等地區，較容易造成崩塌、地滑災害。
- ii. 包含土壤的種類、厚度、透水性等等，若土壤厚度不足且鬆散，若經豪大雨或地震，容易導致沖蝕，影響建築下方地盤的穩定度。除了可能產生坍塌，地盤的不穩定可能會對建築的結構產生錯位、重心偏移等危險。

d. 植物生長

- i. 植被有利於水土保持，植物根部的生長能夠穩固土壤，然而，不同植物的水土保持能力不同，根部的抓地力、植被的密集度、厚度等，也都會影響水土保持的效果。

陸、山坡地住宅觀念



2. 人為環境影響因子因素 (概述)

a. 擋土牆

圖四：擋土牆設置水壓計，居民可自行監測狀況。

i. 擋土牆主要關注開發時施作擋土牆的技術、施工圖，而後續的維護更為重要，擋土牆可能在經歷幾次豪雨時，出現破損的徵兆，例如：土牆面龜裂、滲水嚴重、牆面突出等問題，可能與擋土牆本身混凝土或下方地錨鏽蝕有關，不可輕忽。

ii. 另外，若起初開發時的挖方及填方範圍較大，簡而言之就是對於原始地形的改動較大，也會使得擋土牆的承載負荷加大，對於工程的物理計算，須更專業嚴謹。

b. 排水系統

i. 當遇上豪雨，大量水體落至地表形成地表逕流，這些地表逕流是否有效宣洩，仰賴排水系統的完善程度，若卻乏排水系統，可能導致淹水等事件發生。

ii. 鄰近建築工程影響：原住宅周圍是否有新的開發工程，開發將會一定程度原有建築，而又因山坡地地質較為脆弱，影響將會放大。

iii. 山坡地管理及監測的落實：實際上國內外監測技術趨於成熟，但在落實及普及上卻存在困難，據研究主要問題在出在權責的認定。

陸、山坡地住宅觀念



圖五：達觀社區裂縫尺。

在內政部建築研究所於2016年的《山坡地社區防災自主管理法制化可行性研究》中提及，現有法規對於「公眾使用建築物」或「共用部分」之定義，實務上無法明確釐清山坡地社區中安全維護管理項目的權責歸屬，這將會導致維護經費該由誰負擔產生認知落差，對於單一住戶而言，會以為擋土牆為公物，並非其私人財產，應由公部門負責維護管理，並出資修繕。

然而，社區中的擋土牆或社區聯外道路上的擋土牆，雖然並不為其中一位住戶所有，但在公部門的見解中，視為社區的財產，屬於私有財產，套用《建築法》77條中敘述，建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。法條中的所有權、使用人通常指向的是社區的住戶或管理委員會，依法應該是社區需要負擔維護的責任，而非由公部門出資。

現實上，即使社區已認知管理維護的責任在社區自己身上，但養護或修繕費用是一筆龐大的支出，即便山坡地社區有管理委員會，並透過向住戶收取管理費累積公共基金，住戶們仍然無力負擔起維護的費用，養護工作仍然未被落實，使得設施欠缺管理，抗災能力令人堪憂。

陸、山坡地住宅觀念

c. 疏散動線：山坡地的社區，多採用封閉式單一出入口，希望人、車都能透過保全的管制下維護治安。因社區的土地及道路皆屬於該社區的私有財產，當比鄰的社區落成後，社區與社區之間會興築圍牆。

- 單一出入口雖完善了治安，卻產生疏散時的安全疑慮，當聯外道路因災害中斷，或是出入口遭堵，都會影響疏散動線，也會影響救援車輛的進出。
- 即便如此，既成道路、私有道路的爭議仍然時常耳聞，例如：社區聯外道路經過私人土地，或是社區出入口或經過其他社區。土地所有權人主張其負擔稅金，自然便有權決定誰可以通過，誰不能通過。

6-2 目前如何因應

a. 解方一：防災社區

在內政部建築研究所於2011提出的《山坡地住宅社區災害衝擊情境模擬與對策研究》中，整理了Graham、Kathleen等人的論述，防災社區主要的意涵包括：永續、社區動員、社區工作、社區營造、減災、耐災、研擬對策、防災演練，目的即是為了凝聚社區居民的力量，創造一個耐得起災害的社區，強化社區面對災害來臨時的韌性及應變能力，並能夠永續發展。



陸、山坡地住宅觀念



圖六：自2000年後，行政院輔導臺灣各地社區成為防災社區，並持續透過講座、宣導、住戶大會等形式，來落實防災社區工作。而內政部消防署也協助村里內熱心人士成為具備專業的「防災士」。防災士因受過專業培訓，具備防災知識和技能的個人，能夠在災害發生時組織、協調社區應對行動；並能在災害來臨時，指導社區制定防災計劃，有效地應急反應。

b.解方二：《災害防救法》目標建立全國性防災應變系統，確保政府與社區在災害發生前做好充分準備，在災害發生後迅速應對，以減少損失和保護民眾安全。

1. 地方政府層面：依據《災害防救法》負責落實防災措施，監督建築標準的遵守，進行定期巡查，並提供防災教育和演練。
2. 社區層面：社區發展協會應成立防災小組，組織定期防災演練，維護公共設施如排水系統，並定期檢查社區內防災設施，以提高整體防災能力。
3. 家庭層面：家庭應儲備應急物資與計劃，確保在災害發生時，能夠快速避險和保持聯絡。此外應定期檢查和維護家庭住宅結構穩定性與山坡環境狀態。

陸、山坡地住宅觀念



圖 3-2 苗栗縣大湖鄉大寮社區防災社區工作團隊組成



圖 3-3 環境診斷與繪製社區災害地圖



圖 3-4 救災議題與對策瞭解與研



圖 3-5 社區的特性與需求



圖 3-6 社區說明與溝通



圖 3-7 滅火器操作



圖 3-8 實兵預拍與高斯演練



圖 3-9 執行演練、接受講評

(資料來源：行政院災害防救委員會 98 年度防災社區實施計畫-苗栗縣大湖鄉大寮防災社區成果報告，2009)

圖七：山坡地住宅社區面對防災議題之相關措施方案。

6-3 自然環境危險因子的因應

本手冊內所列舉之自然環境危險因子包含：降雨型態、坡度及坡向、地質構造及土壤、植物生長等。

- 監測機制：

- a. 目前在山坡地監測水土保持的方式主要包括目視、地質勘測、以及在特定地點安裝監測設備（如傾斜儀、雨量計、擋土牆水壓計等）。
- b. 社區內部自主檢查：一些較為積極的社區發展協會可能會聘請專業人員（如結構工程師或地質專家）定期檢查社區內的建築物結構、排水系統、坡地穩定性等，以防範潛在危險因素。
- c. 政府部門定期檢查：針對坡地開發地區，新北市政府等相關單位也會定期派遣專業人員進行檢查，尤其是在颱風季節或大雨過後，這些檢查包括地質穩定性評估、建築物結構檢查等。

- 水土保持措施：

- a. 水土保持是指通過各種工程和非工程措施，防止土壤侵蝕、減少水土流失，保護地質環境穩定的一系列方法。一些常見的水土保持措施包括植樹造林、建造排水系統、修築護坡等，這些措施旨在穩定山坡地的地質結構。

陸、山坡地住宅觀念

如果民眾對於順向坡有所疑慮，購屋前可以在經濟部中央地質調查所提供的「[地籍資料整合查詢](#)」或「[山崩地質雲端服務平台](#)」及國家災害防救科技中心所提供的「[3D災害潛勢地圖](#)」等網站，查詢環境敏感資訊。



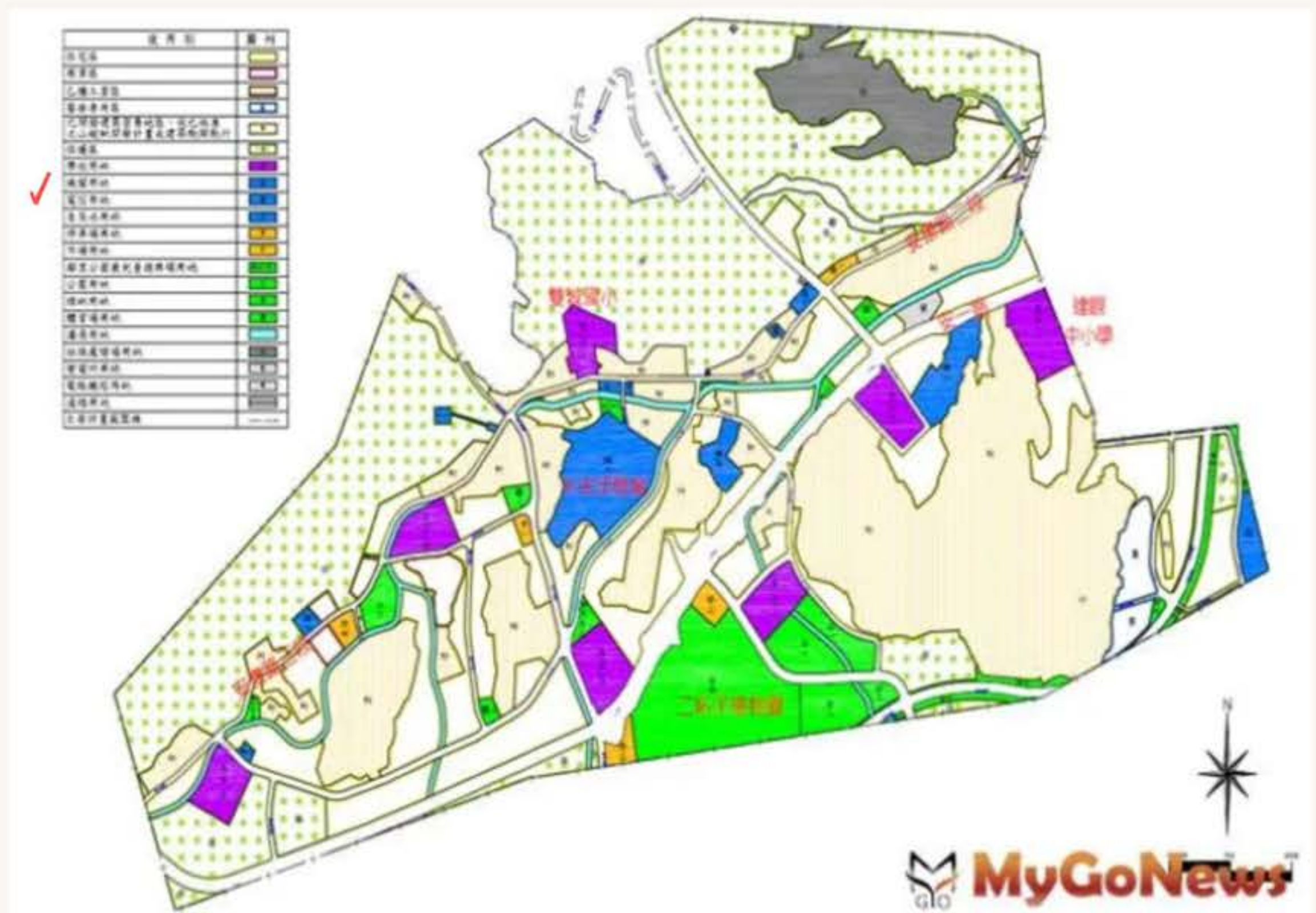
- 圖八~圖十：內政部建築研究所與台灣建築中心，選定了包含新店觀天下在內的多個山坡地社區，以RFID無線射頻系統協助，進行自主防災。居民只要在巡檢時拿著手提電腦，接觸各個監測點的所設的感應器，電腦就會自動顯示出民眾應觀察的各種事項，並且會透過連線，將資料傳遞到建築中心。而擋土牆上這些洩水孔，也是由社區居民共同出資。
- 根據《我們的島》家在山坡上的專題報導指出，若同樣的坡地上，還有規模更龐大的社區，但這些社區卻沒有積極防災避災的行動，在安全上仍有風險。因此，未來鄰近社區若能加入社區聯防，才能真正保障社區的安全。另外，政府部門在核發山坡地建照前應該確實要求建商做好地質調查與水土保持，訂定出山坡地開發管制的上限，而不是讓建商在山坡地敏感區，任意地攻城掠地。

6-4 人為危險因子的因應

本文所列舉內容包含：擋土牆設計、排水系統、鄰近建築工程影響、山坡地管理及監測的落實、疏散動線等

1. 開發限制

- a. 依據《建築技術規則及建築施工設計編》第262條中清楚規範，若坡度大於30度，或是順向坡（包含坡面與岩層面夾角小於20度）時，禁止或限制開發。即便如此，這一限制在實際應用中經常被建商規避，通過分期開發或申請特別許可等手段，使得一些原本不應該開發的地區（如已開發密集等）被開發，仍仰賴公民監督。



圖十一：依GIS圖資可注意打勾內容：「已開發建築密集地區」依土地使用現況多數為老丙建社區&現有住宅聚落及工業城等。

陸、山坡地住宅觀念

2. 土壤穩定性評估：

- a. 除了坡度限制外，可以考慮引入更嚴格的土壤穩定性評估標準。這可能包括詳細的地質調查、地下水位監測，以及土壤侵蝕模擬等。

3. 生態敏感區域劃定：

- a. 地質敏感區：新店山坡地區被劃為地質敏感區，包含了軟弱岩層和易滑動地層。軟弱岩層如頁岩、黏土岩等，由於結構鬆散且易被水侵蝕，穩定性差。在極端天氣條件下，如地震或暴雨，這些岩層更容易發生滑動，導致地質災害。尤其在豪雨期間，土壤吸水後增重，極大增加了山體滑動的風險。因此，新店的地質敏感性使得該地區在面對自然災害時風險倍增，需要更嚴格的防災管理和建築規範。



圖十二：安坑有不少社區興建於順向坡上，詳情可透過經濟部網站查詢。（圖翻攝自經濟部中央地質調查所網站）

陸、山坡地住宅觀念

b. 劃定生態敏感區域，將這些區域完全排除在開發範圍之外，並提供法規保護，確保這些區域的生態系統不受到人為干擾。

4. 防災設施要求：

a. 要求在山坡地開發項目中，必須同時建設防災設施，如抗滑坡結構、緊急排水系統等，並在施工前和施工後進行嚴格的監管和檢查。

表 3-2 台北縣 79 年至 84 年老丙建統計資料表

地區	什照面積㎡	建照面積㎡	未申請建照面積㎡	台北縣各地區老丙建比例%	建照面積佔什照總面積比例%
新店	687,806	41,841	645,965	30	6.083
汐止	221,990	15,931	206,059	10	7.176
中和	38,796	29,018	9,778	2	74.796
瑞芳	177,160	-	177,160	8	0.000
五峰	35,443	-	35,443	2	0.000
樹林	107,253	-	107,253	5	0.000
鶯歌	99,268	-	99,268	4	0.000
金山	153,443	79,770	73,673	7	51.987
淡水	362,962	54,085	308,877	16	14.901
三芝	335,450	-	335,450	15	0.000
石門	17,153	-	17,153	1	0.000
萬里	36,273	18,260	18,013	2	50.340
合計	2,272,997	238,905	2,034,092	100	10.511

資料來源：參考 89 年 3 月台北縣政府工務建設專題報導第六期，黃澤成、李純嘉、林書宇、謝幸輝撰，《為縣民劃住的安全把關～老丙見面面談》。

圖十三：全台老丙建分布，可見新店所占比率之高。



7-1 本次場域介紹：台北小城

1. 台北小城簡介

a. 小城社區位於新北市新店安坑，於1979年建成，現任里長為郭仁澤。小城社區與相鄰的玫瑰社區同屬安坑庄，兩個社區由圍牆分隔，但仍有步行通道相連，且社區都建在半山腰，靠近二叭子植物園，擁有豐富的自然生態資源。通常山坡地防火巷和水溝的管理因土地所有權問題導致混亂，私人土地被封閉後，可能引發鄰里間的排水糾紛。但部分社區如小城例外，因早期簽有代管合約，水設施由專業人員管理，避免了問題。因此，請特別注意地形特點風險，更了解當地社區發展歷史和防災措施。

2. 協會的成立與發展

- 2016年，由於建商計劃在閒置多年的社區公共設施上動工，引發居民抗議而有成立的契機。當初居民透過社群網站共同討論，凝聚對社區發展的共識，並推舉郭仁澤擔任協會理事長。



圖十四：協會目前主要服務包括社區防災、關懷據點、成長培力課程、志工培訓，及動物保護等

柒、實際案例與場域

- 經過住戶一查才發現，當年的沒有規定建商蓋好房子需要持分，居民們認知上的公共設施產權都在建商的手上，這些鄰里性的公設綠地，沒有登記為法定空地或公設用地。最讓居民著急且氣憤的除了原本的公共設施不能使用了，更嚴重的問題是，大面積開發可能造成山坡地水土保持的疑慮，開發的過程中勢必會移除保護林，而社區沒有這些樹，萬一遭逢大雨釀災，將嚴重危及居民生命及財產安全。
- 經過公共電視記者追查，建商表示，那塊地不是法定空地、綠地，原先也是在規畫興建範圍，是一期一期慢慢蓋，只是蓋到那塊地的時候先不蓋了。
 - a. 居民認為新的開發案坡度已經超過法定的30%，請專業的測量技師測量後證實為33%，超過法定標準，但建商提交給新北市工務局的資料是28%，計算方式有不同
 - i. 問題出在計算時採用的是平均坡度，建商又刻意將坵塊面積範圍放大才蒙混過關。
 - b. 除此之外，柏康堡建設的開發案面積為0.98公頃，也被認為是刻意規避1公頃以下免經過環境影響評估程序，讓台北小城的居民們懷疑新北市工務局是否有刻意放水。

柒、實際案例與場域

- 居民團結起來發起護樹陣線，並由管委會開啟後續的法律救濟，起初先向新北市政府提起訴願，訴願被駁回後，又提行政訴訟，2018判決結果為新北市工務局未確實審查，逕予核發建照，屬違法，應予撤銷，柏康堡建設不服，提起上訴，2019年最高法院維持原判決，全案確定。[詳見最高行政法院108年度判字第108號全文。](#)



- a. 圖十六：這樣的問題在安坑多處山上都有類似的情形，早年建商未將公設點交給住戶或管委會，在附近社區大學詩鄉、達觀鎮皆有盜賣公設的情形。那這樣的問題只會在安坑上演嗎？
- b. 事實上山坡地的土地產權爭議在全台各地都有可能出現。政府對於都市計畫內的道路用地、公園用地、電信用地等地採用徵收的方式，經過規劃有明確依據，且受到使用分區的規範...
 - i. 但有別於都市計畫用地，山坡地對於道路、公共設施的土地使用分區規範，常使實際居住的民眾有很大的認知落差，又礙於早年的時空背景，法規混亂、測量技術不佳，形成當今的歷史共業。

柒、實際案例與場域

表二、參考老丙建社區設施土地登記之研究-以新店區小城段為例

	丙建住宅社區	新店區小城段老丙建社區	異同
設施範圍	共同負擔之公共設施用地，除依前二條規定以重劃區內之公有土地優先指配外。	無	相異
設施種類	社區設施土地的種類：道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、停車場所、體育場所、其他公共設施用地。	1. 休憩設施（僑義公園、僑愛公園、僑仁公園、原野遊樂場） 2. 體育設施體育設施（僑義籃球場、僑義網籃球場、僑愛籃球場、溜冰場、上游泳池、下游泳池） 3. 行政設施（活動中心、服務中心）	相同
設施權屬	1. 社區設施土地應移轉登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有 2. 不得將共用部分，讓售於特定人或為區分所有權人以外之特定人。	1. 社區設施土地為中華民國所有或建商捐贈予望安鄉公所所有。 2. 將社區之共用部分，為建商所有或已捐贈予望安鄉公所所有。	相異
標示登記	應於土地登記簿標示部加註核定事業計畫使用項目	土地登記簿標示部之使用分區及使用地類別目前均空白。	相異
使用權	及維護公共設施、建築物、景觀，得就其相關管理維護義務及使用權利等事項，訂定社區公約。	無	相異
管理維護	應視實際需要訂定自治法規，所需維護經費得運用善款或協調民間單位或編列公務預算支應。	無	相異

資料來源：本研究繪製

在這個案例當中，早年的行政人員在土地登記時已經有行政疏漏，後續建商養地遂開發時投機取巧來規避法規，即便有法規，政府若未能好好把關，居民永遠是最弱勢的一群人。

柒、實際案例與場域

7-3 變更土地使用分區 直接納入都市計畫範圍

- 安坑在民國86年之前，在早年的都市計畫法，全區屬於非都市計畫土地，並屬於山林保育地變更為建築用地，在86年至96年間，隨著安坑地區人口數逐漸上升，台北縣政府著手規劃安坑地區的都市計畫
 - 此後，安坑一部分的山坡地社區納入都市計畫範圍，一部分的山坡地社區仍為山林保育地，位於山腳下的區域則清楚地區分出住宅用地、道路用地、公園用地等。
 - 在上述提到有納入都市計畫範圍的山坡地社區，在都市計畫施行細則中，新創一個土地使用分區的名稱——「已開發建築密集地區」，這個土地使用分區的名稱為安坑獨有。我們先來看細部計畫的描述內容，從這份資料可見：

圖十七：此條例將已核准山坡地開發計畫地區或建築執照為住宅使用者及尚未申領建築，比照住宅區的使用規定。

白話來說，這些原本的老丙建，將會直接比照住宅區的使用規範。

一、已開發建築密集地區

(一) 變更主要計畫後，已開發建築密集地區面積為126.04公頃。

(二) 土地使用規劃如下：

1. 已核准山坡地開發計畫地區或建築執照為住宅使用者及尚未申領建築執照等地區，比照住宅區之使用規定。
2. 已核准建築使用執照為工業者，比照乙種工業區之使用規定。

第四點：本計畫區內之已開發建築密集地區、乙種工業區等土地使用分區，其建蔽率及容積率不得大於下列規定：

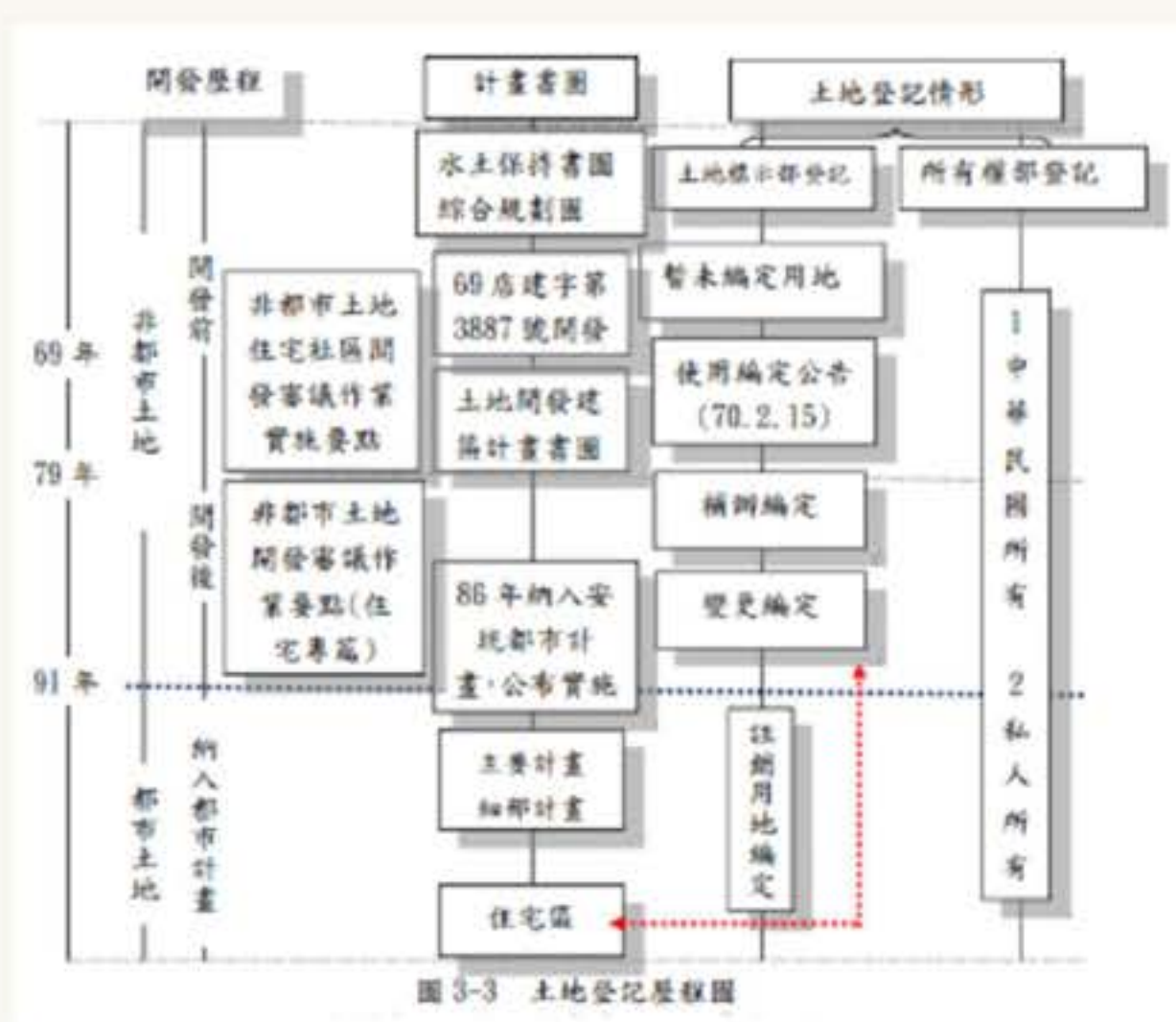
(一) 已開發建築密集地區

1. 已核准山坡地開發計畫地區或建築執照為住宅使用者及尚未申領建築執照等地區，比照住宅區之使用規定。
 2. 已核准建築使用執照為工業者，比照乙種工業區之使用規定。
 3. 已開發建築密集地區之建蔽率不得大於百分之五十，容積率不得大於百分之一百六十。
- (二) 乙種工業區之建蔽率不得大於百分之六十，容積率不得大於百分之二百一十。

柒、實際案例與場域

圖十八~十九：參考《老丙建社區設施土地登記之研究-以新店區小城段為例》之新店小城段土地社區設施土地登記發展沿革，由新店小城段土地社區設施土地登記發展，含新店區小城段土地社區設施土地於民國 69 年（69 店建字第 3887 號）開發迄今，在都市計畫、土地標示登記、所有權登記歷經了暫未編定用地、使用編定（公告日期：70.2.15）、補辦編定、變更編定、註銷編定（納入安坑都市計畫，86 年核定公佈實施）。

- 內政部目前將地方政府將山坡地老丙建社區土地納入都市計畫，視為「已開發建築密集地區」，將都市計畫公共設施用地與鄰里性公共設施混為一談。
- 社區設施用地及不可開發山坡地、法定空地等，既未納入都市計畫細部計畫之鄰里性公共設施用地，反而全部成為都市計畫住宅區，更可申請建築，產生《國土計畫法》、《區域計畫法》銜接問題。



柒、實際案例與場域

7-4 老丙建議題與社造案例

1. 基隆縱貫台北(過去) (土地使用與變更議題)



- 圖二十 & 案例說明：基隆舊礦區原本是礦業用地，但因該地被官商變更為住宅區，導致老丙建在此興建，如基隆八斗子、暖暖及七堵地區。礦山地區房舍多起源於長久歷史演進過程（如土地多屬台陽、台電、台糖），因無法取得土地使用權同意書或地用問題無法申請執照，導致當地人多過著「有根無土、有厝無地」生活，有隨時被掃地出門的危機。
- 基市府地政處長王英哲指出，初步盤點，基隆市的礦業用地約有八、三一公頃，其中位於山坡地保育區就有約八、一二公頃，希望中央提供更明確的資料，才能確切比對「已廢止或失其效力礦業權之礦業用地」。礦區工寮的環境老舊、漏水，因地主繁多，礦工無法取得地主同意或購地改建，地處偏遠如同廢墟，曾有市議員希望爭取指定為文化地景，但至今沒有下文；需社區居民凝聚意識有所行動。
- 過去礦業用地容許工寮，礦權消失後應由公司或政府負責，重視礦工世居的事實，檢討並比照九份、金瓜石、水湳洞專案，做出通案原則解決難題，並取得合法建物的身份，讓他們能有個安穩的家。

柒、實際案例與場域

2. 汐止城中城、水尾灣&基隆壯觀台北(現在) (社區自主管理、公共設施建設與產權等議題)

內容摘要：預權問題的核心在於購買房產時的預期與實際落差。例如，許多購屋者在八堵交流道下看到樣品屋後購買房子，但實際地點卻比預期更偏遠，導致日常生活受到影響；且購屋者多是受薪階級，選擇住在偏遠地區因為價格較低，更因此需要面臨交通不便等問題。

- 譬如汐止的水尾灣原為住宅區，但隨著東鋼的進駐，該地區逐漸變為工業區，導致住宅翻新面臨重重困難、建商彼此間的拉扯也在城中城事件發生。



圖二十二：地主20多年前為開發土地私設，並非計畫道路，土地所有權在私人名下，多年無法修繕。

- 再者，基隆市安樂區壯觀台北社區聯外道路，年久失修路面破損不堪，坑洞時常造成機車摔車。尤其，麥金路3巷路面破爛問題已20多年，主要是道路非市府維管，地主自行維護也有難度，所幸經多方溝通，問題終於有解，土地所有權人新實建設、管理單位松府建設同意協助刨鋪，預計年底前可以完成，並且未來將和其他議員一起尋求長期解方。

柒、實際案例與場域

屋內格局、公共的設施、生活機能！



以基隆壯觀台北社區為例：

此社區由一座在山凹的廢礦區建成的集合住宅

現有解方：在「壯觀台北」和汐止「城中城」的案例中，透過與社區大學合作，將社區「大學化」，並推動公共活動，使社區成為更具文化價值居住環境，進而吸引政府補助。汐止城中城成立了「汐止社大城中城分部社區總體營造班」，推動社區整體建設等。

- 然而，由於居民意見不一致，治理過程中面臨許多困難。因此社區開始組織管理委員會，強化內部合作管理如申請營建署90萬的補助，規劃生態家園。
 - 如社區大學課程設立，有助於解決日常問題，包含管理費收不齊、垃圾處理等公共性問題。
- 地目變更在社區合作與公部門的介入是核心。這些社區透過成立管理委員會與防救災委員會，成功地整合居民並解決共同問題，如水災防治社區發展。
 - 譬如汐止的水尾灣的居民組成「新北市水岸都市永續發展協會」，推動城鄉與住宅區翻新。
- 這些舉措不僅增強了社區的凝聚力，也促成了政府的資金投入，如行政院防救災委員會提供的補助，進一步推動了地區的發展與變更和可持續的發展。

柒、實際案例與場域

3. 汐止伯爵山莊(未來)

(土地產權、災害防治、土地使用規劃等)



圖二十三&內容摘要：伯爵山莊地主擁有土地所有權，導致產權問題複雜。民國111年10月16日，尼莎颱風外圍環流及東北季風影響所帶來的延長強降雨為本區近20年最大的降雨事件，當日9時累積雨量達508mm，10月12日至18日累積雨量達1,103 mm，造成伯爵山莊土石崩塌衝入民宅、汐萬路3段227巷內及231號民宅後方崩塌、汐萬路3段306巷前路基崩塌、八連路3段台電桿八連高幹161處道路坍塌、鵠鵠崙道路與坡地崩塌、工建路137號前道路坍塌等，邊坡崩塌及地層下陷等災害共計192案，疏散撤離5次共撤離129人及安置47戶131人。

- 歷年來有關洪水災害，民國94(西元2005)年之後，雖然因為員山仔分洪道在瑞芳地區分洪，避免洪水流經汐止區(大眾熟知的基隆河截彎取直計畫)，減輕災害威脅，但汐止區如發生水流堵塞、河流改道、降雨量超過防洪標準、若有堤防破損、崩坍、河水溢堤、抽水機組故障抽排不及或其他不可預見因素致洪水流入市區，仍有發生大規模淹水可能。

綜合所述，老丙建議題的核心問題在於土地使用(道路維護、停車規劃、公設建設)及災害防治(水土保持、天災監測)，應建置社區的土地使用自治及防救災機制。

柒、實際案例與場域

坡地災害所致原因複雜，如地震、颱風、洪水災害過後，鬆散的地質結構及大量雨水，常是引發坡地災害關鍵，且即使坡地災害已獲得控制，救援也已完成。

但因邊坡滑動或土石流災害發生後之初期穩定性不夠，往往外力介入時（雨水入滲、地震）將再次發生土石流或岩體強度弱化導致二次崩塌等二次災害；此區域的土地使用規劃和災害防治也成為社區討論的焦點。

現有解方：討論是否能透過 「都市計畫和有公共設施保留地與公有非公用土地交換辦法」 方式（如高雄亞洲新灣區、台北信義計畫區等）以地換地解決產權糾紛。

- 道路責任：通常由地方政府負責，特別是社區內部道路和公共設施的維護與修繕。如果道路屬於公共設施用地，維護責任則更為明確，由地方政府負責。但若涉及私有土地，居民可能需要與政府協商，共同分擔修繕責任。對社區內基礎設施的維護，如水土保持設施、防洪設備等。
- 修繕通常由政府相關部門主導，必要時可要求開發商或業主負責修繕費用。目前許多山坡地住宅區的防災設施不足，政府現在才開始要求如沉沙池、水土保持保證金等規定。此外，在進行都市計畫時，對於山坡地的土地徵收價格與一般住宅區差異大，導致地主不滿，更容易引發許多居民的抵觸情緒。

捌、常見問題與補充

8-1 建商開發後變更地目及環評的問題？

- 問題說明：規避環評的風險。
 - 在山坡地住宅區開發未進行或規避環境影響評估（EIA）可能導致嚴重的環境安全問題，例如地質不穩定、土石流風險增加等。不僅違反法規，也可能對社區居民的安全構成重大威脅。
 - 建築管理及使用地前提：建商若已變更地目並獲得建築執照，則需依照原有圖說進行興建，這是其合法權利。耐震部分可能需要進行調整以符合現行規範。若先前沒有申請過建築執照，則需依照現行法規提交相關文件，依規定進行水土保持計畫。
 - 環評面積檢討：環評耗費大量人力資源。
- 方案回應：確立居民的重要角色。
 - 居民應作為重要利害關係人，積極參與公共政策的討論，特別是在涉及環評和災害防治的議題上。居民的聲音對於確保公共利益、避免規避環評的行為至關重要。

8-2 區域計畫是否可以變更？

- 區域計畫主要處理使用管制部分，若涉及錯誤的記載，可進行更正，但不涉及原本的產權分配問題。

捌、常見問題與補充

8-3 互動方式與身為我的角色如何牽起利害關係人參與，與公設及道路維護責任如何界定？

1. 互動方式：居民可以通過公共聽證會、意見徵集或社區大會向政府反映安全隱患，並提出建設性建議。政府有責任回應居民的訴求，並採取具體行動；如加強災害防治設施、改善交通狀況等。
2. 公共討論與合作：在涉及風險管理、災害應變能力等公共議題時，居民應與政府、專業技術人員及金融機構等多方合作，提升社區安全穩定。
3. 產業道路維護：產業道路通常由社區自行維護，政府不會負責維護。如果涉及徵收或捐地給政府，需考量是否涉及不特定多數人，以及是否符合釋字第400號與440號解釋。再者，捐地給政府不一定會被接受，且捐贈後的管理維護仍需考慮政府的接收能力。
4. 擋土牆及汙水處理：社區需考量產權問題以及政府的管理能力，即使捐贈，也需評估政府是否有能力接收和維護這些設施。

三、強化山坡地住宅社區安全精進作為

- 1 強化督導機制，落實列管山坡地住宅社區安全評估與改善，確保民眾生命財產安全
- 2 利用監測系統定期交互比對情資及監控，預防山坡地社區災害發生，減少災損
- 3 加強民眾防災意識宣導與自主管理措施，導入專業技師協助輔導措施，自主巡查

圖二十四：山坡地住宅社區安全如何精進說明



捌、常見問題與補充

8-4 建築法及土地法相關規定？ 建築物或土地產權相關的問題？

1. 所有權人優先權：建築法規定所有權人享有優先權。土地法第34條曾規定需2/3同意方可申請建築，後來修改為需全數同意才能申請。
2. 私有產權與公眾危險：若私人建物造成公眾危險，可能會面臨限期拆除或強制拆除的要求。閒置土地的稅率較高，可能會增加業主的負擔。
3. 空屋、危樓與文資身份的衡量：空屋、危樓與文資身份之間的權衡較為複雜，需要個案評估，涉及多方權益的平衡。

1. (一)非都市土地：使用分區有資料記載為非都市土地，例如使用分區為山坡地保育區，使用地類別為農牧用地，代表的是這塊土地只能提供農牧相關使用。

編定使用種類	山坡地保育區 ◎空地農牧用地	山坡地保育區 ◎空地農牧用地	山坡地保育區 ◎空地農牧用地
地上建築物種類		11225	建築
之 註 記			請向當地公所或地政處 洽詢，多申請土地點。

圖說：參考製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知。

2. (二)都市土地：該欄位無資料記載，記載的是土地依法可供使用的方式，如果這個欄位資料為空白的話，即屬於都市土地，其詳細資料，需檢附地籍圖正本向土地所在地之鄉鎮市(區)公所申請「土地使用分區證明書」方可確定。

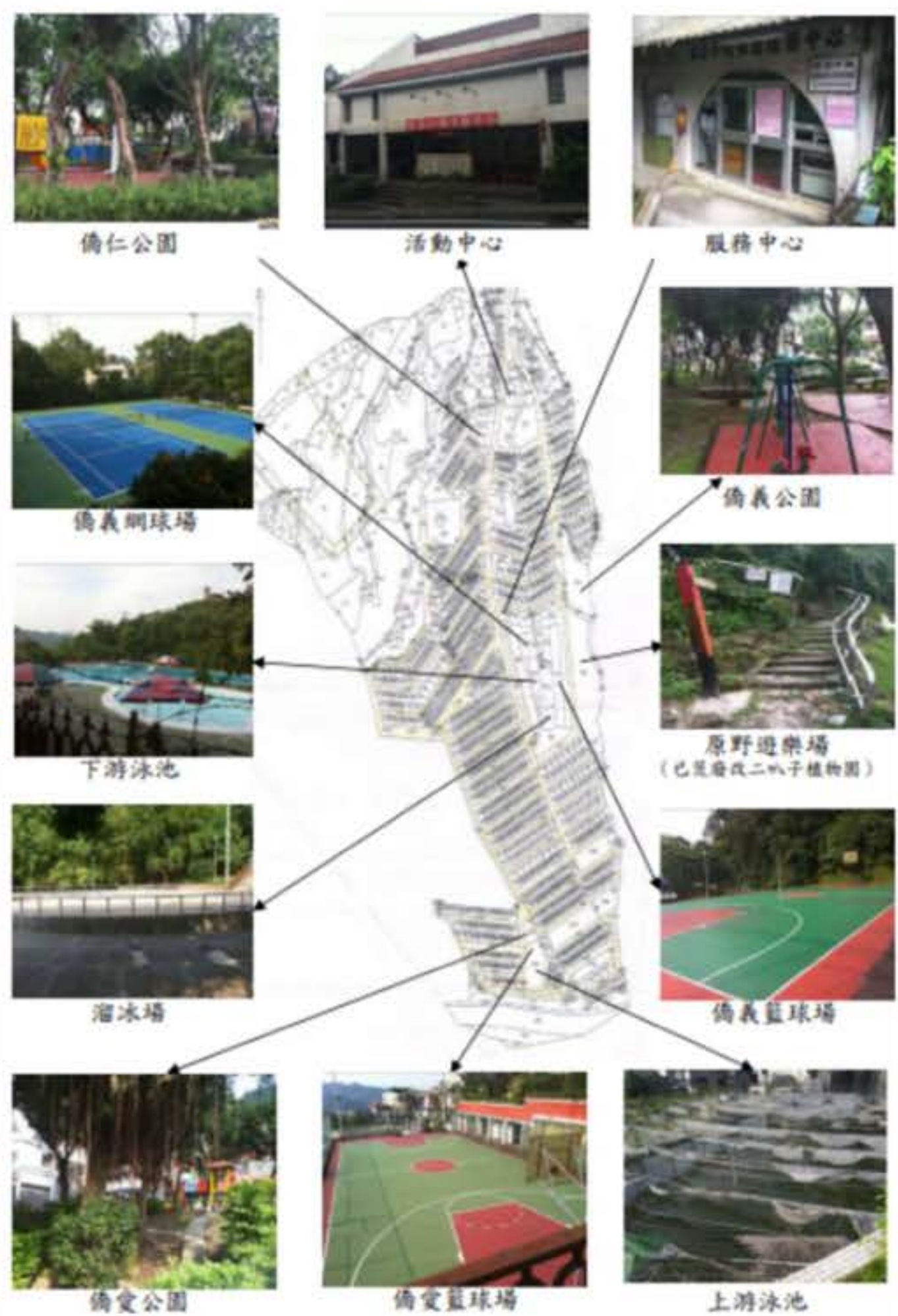
土地權利內容		土地權利內容	
登記日期：民國100年11月05日	地籍區段：06	登記原因：地籍圖重測	地籍區段：06
權利種類：(空白)	權利範圍：***24.4000/平方公尺	權利種類：(空白)	權利範圍：(空白)
國籍(0)原(0)外(1)：(空白)	土地權利種類：***24.4000/平方公尺	國籍(0)原(0)外(1)：(空白)	土地權利種類：(空白)
其他登記事項：(空白)	面積：1.83-1.871公頃	其他登記事項：(空白)	面積：(空白)
	地籍圖：(空白)		地籍圖：(空白)

圖說：參考都依據都市計畫書圖製作要點

圖二十五：都市土地及非都市土地的差別在於使用分區及使用地類別不同。

圖二十六：新店小城段社區設施土地分布說明

(五) 新店區小城段社區 12 項社區設施土地分布 (見照片一) 所

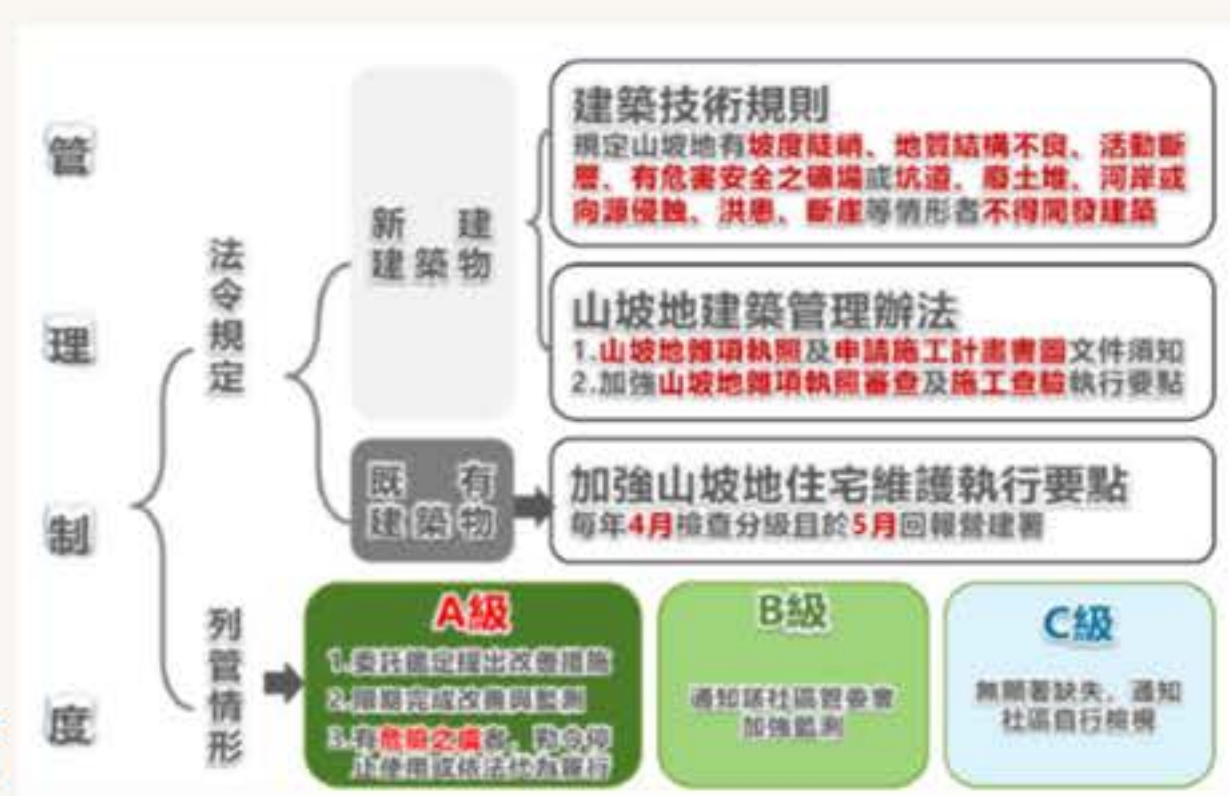


捌、常見問題與補充

8-5 目前政府是否會公開 A、B、C 級資料？

1. 公開資料的現況：目前政府將建築或土地分為 A、B、C 級別，但縣市政府層級公開的情況較少，這使得所有權人、消費者和政府之間陷入兩難。
2. 公開原則與限制：根據現行規定，涉及公共安全的資料公開原則上應該透明，但實務上，政府需平衡各方權益，特別是涉及所有權人和消費者敏感資訊應記載和不得記載的事項需依法進行，但因各地政府的執行力度不同，導致公開程度也有所差異。
3. 資料公開的原因：資料公開的主要目的是為了促進透明度，並保障公共安全與消費者權益。公開資料有助於住戶了解公共設施的維護狀態，從而能更好地管理和保護私人土地範圍內的水土保護措施。
4. 社區的維護責任：社區需共同承擔維護公共設施的責任，協助所有權人（住戶）理解並管理其責任。
5. 與政府及相關機構的協作：消費者和社區應積極與消防署、國家災害應變中心、林務局及水保局等機構合作，利用疊圖分析等工具評估風險，如土壤液化資訊，來決定是否需要投入更多資金進行維護。

圖二十七：現有管理制度



玖、引用資料

相關參考論文與研究資訊

1. 老丙建社區設施土地登記之研究-以新店區小城段為例(新北市政府102年度自行研究報告)
2. 內政部建築研究所《山坡地社區防災自主管理法制化可行性研究》
3. 內政部建築研究所《山坡地住宅社區災害衝擊情境模擬與對策研究》
4. 內政部建築研究所《既有山坡地住宅社區環境影響因子危險度量化評估之研究》
5. 內政部建築研究所《坡地社區安全居住手冊》
6. 內政部建築研究所《坡地住宅社區安檢及監測制度之研究》
7. 汐止林肯大郡社區順向坡滑動(經濟部地質調查及礦業管理中心)
8. 山坡地建築「老丙建」住得安心嗎?(大愛電視)
9. 臺北小城抗爭紀錄-公視我們的島
10. 自由廣場》讓礦工後代有個家
11. 防災社區介紹(國家災害防救科技中心)
12. 山坡地社區自主防災從你我做起! 深入社區宣導
13. 鏡週刊 新聞內幕》老丙建公設成建商肥肉 社區抽水站蓋別墅
14. 政府放任老丙建開發濫 一旦遇強震...(新店安坑護樹陣線)
15. 地方訪談田野自製資料(高松根老師&郭仁澤里長)

筆記頁



教育部青年發展署
Youth Development Administration, Ministry of Education

青年好政 Let's Talk

兩種建築用地及山坡地住宅之居住正義與安全

