

東海大學法律學研究所

碩士論文

指導教授：黃啟禎 博士

由臺北市文林苑事件談都市更新條例  
修法方向與都市更新之推動

A study on the amendment of Urban Renewal Act and the advance of  
urban renewal from the case of Wenlin-Yuan

研究生：張雅青

中華民國 106 年 6 月



東海大學法律學研究所

碩士論文

指導教授：黃啟禎 博士

由臺北市文林苑事件談都市更新條例  
修法方向與都市更新之推動

A study on the amendment of Urban Renewal Act and the advance of  
urban renewal from the case of Wenlin-Yuan

研究生：張雅青

中華民國 106 年 6 月

碩士學位考試委員會審定書

東海大學法律學研究所

碩士班研究生 張雅青 君所提之論文：

由臺北市文林苑事件談都市更新條例修法方向

與都市更新之推動

經本委員會審查並舉行口試，認為符合  
碩士學位標準。

考試委員簽名處

黃啟禎

王進宇

李介民

106 年 6 月 19 日

## 摘要

都市更新，係施行拆除重建、整建、保存維護等措施，以達到增進都市機能、改善生活環境、促進都市健全發展之整體性目標。都市更新是維持都市生命的必要手段。都市是一個有機體，隨著時間的增加，都市在結構與機能上均會有所衰退，至相當時間之後都市就會漸漸呈現窳陋與頹敗的現象，老舊社區急需藉由都市更新帶來繁榮，也相對產生一些問題，最經典案例當屬「文林苑」案，司法院大法官會議於 2013 年 4 月 26 日做出釋字第 709 號解釋文。

本文主要研究以都市更新條例規範上之程序保障為出發點，由於都市更新之辦理具有複雜之權利義務關係，依其整體性質觀之，因其私益性質之擴張，而致使公益性有所退縮，在整體法規上，有鑑於審議組織、同意比例、程序保障有所不足，為制度上程序保障之探究，探討違憲條文，本文以司法院大法官釋字第 709 號解釋為中心作為探討主軸，透過都市更新現行制度的討論，了解目前作法與缺失，並以臺北市文林苑都市更新為研究案例進而論述程序保障對於都市更新條例之修正，最後針對草案有所建議及評析。

結論中，期能藉修法機會，將都市更新實施之準據-都市更新條例，導向正確的方向發展，政府應扮演監督實施者、輔導更新地區居民之角色，以保障民眾權益，也同時要兼顧實施者利益，鞏固都市更新事業計畫之品質，並落實都市計畫，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。

關鍵詞：都市更新、都市更新條例、文林苑、權利變換、正當行政程序



## 謝辭

這篇論文能夠順利完成，首先非常感謝我的指導老師——黃啟禎博士，在寫作過程中給予我的建議與鼓勵，若沒有您細心地指導論文方向，這篇論文絕對難以實現，學生萬分感激。也要感謝給予我許多寶貴意見的口試委員：李介民博士、王迺宇博士，兩位老師花許多時間仔細閱讀論文初稿，不僅使我得以修正許多錯誤，也提供本論文諸多建設性的建議，若沒有兩位老師的指導，這份論文不可能順利完成。

接著，感謝崑山科技大學房管系所的陳淑美教授、陳肇堯系主任、胡學彥副教授、柯助理教授；及正修科技大學建築系蔣曉梅系主任；與高雄市政府都發局林裕清專門委員、郭進宗處長、陳玉媛科長、李宗霖課長；及實務界之陳添進先生、洪曙輝先生、黃益雄先生、郭騰鴻先生等，願意撥冗接受我的問卷調查，使我能順利完成學者專家訪談。在此也感謝劉承安先生以都更實施者之身分與我分享親身經歷，提供都更的實務經驗，讓我更了解都更的運作模式。

還要感謝本系趙慧如學姐，替我處理很多的行政流程問題，感謝您的細心與費心！感謝我的朋友邱熾豪在我論文寫作及就讀研究所的期間，給予我鼓勵與支持，也豐富了研究所的學習生活。

當然，最感謝的還是我親愛的爸爸和媽媽，謝謝您們從小到大對我的愛與栽培，讓我可以無憂無慮地完成學業。我是幸福的孩子，能在充滿愛與溫暖的家庭當中成長。

雖然在寫作論文的這些日子裡有曲折、挫折，但終於苦盡甘來，完成這一個階段的學習。學習之路是漫長的，之後還有人生無數的試煉，我會繼續不斷地努力，使人生發光、發熱。在研究所兩年的時間，有太多幫助我的人，謝謝你們，未來我將以感恩之心，以我所學，回饋社會。



## 簡目

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的.....	3
第三節 研究範圍.....	4
第四節 研究方法.....	4
<b>第二章 都市更新之概念</b> .....	<b>7</b>
第一節 都市更新之定義與目的.....	7
第一項 都市更新之定義.....	7
第二項 都市更新之目的.....	7
第二節 都市更新的實體要件.....	9
第三節 都市更新的程序要件.....	12
第一項 都市更新處理方式.....	12
第二項 更新地區之劃定.....	13
第三項 都市更新事業之實施.....	15
第四節 權利變換.....	34
第一項 概說.....	34
第二項 權利變換計畫之擬定.....	35
第三項 權利變換計畫之核定.....	43
<b>第三章 都市更新推動之核心-權利變換</b> .....	<b>51</b>
第一節 權利變換的重要.....	51
第二節 現今權利變換面臨之困境.....	52
第三節 權利變換修法建議與政策改善方向.....	53
第一項 修法建議.....	54
第二項 政策改善方向.....	55
<b>第四章 個案檢討-臺北市文林苑</b> .....	<b>59</b>
第一節 背景事實介紹.....	59

第一項 個案基本資料 .....	59
第二項 基地說明 .....	60
第三項 辦理過程 .....	61
第四項 衍生問題 .....	64
第二節 爭訟過程 .....	66
第一項 提起撤銷更新案處分之相關爭訟 .....	66
第二項 提起停止執行及撤銷代拆處分之相關訴訟 .....	71
第三節 對都市更新推動的影響 .....	75
第一項 文林苑案對都市更新之影響 .....	75
第二項 心理、市場面及其他影響 .....	80
<b>第五章 司法實務之發展-司法院大法官釋字第 709 號解釋 .....</b>	<b>83</b>
第一節 正當行政程序之內涵 .....	83
第二節 釋字第 709 號之正當行政程序 .....	88
第一項 概說 .....	88
第二項 適當的組織 .....	88
第三項 聽證程序與陳述意見 .....	90
第四項 送達 .....	100
第五項 多數決比例之爭議 .....	100
第六項 強制拆除之爭議 .....	101
第三節 對都市更新之衝擊 .....	105
第一項 都市更新條例之影響 .....	105
第二項 都市更新條例修正草案 .....	106
<b>第六章 結論與建議 .....</b>	<b>113</b>
第一節 結論 .....	113
第二節 建議 .....	114
<b>參考文獻 .....</b>	<b>117</b>
<b>附錄 .....</b>	<b>125</b>
附錄：學者專家問卷調查 .....	125

## 圖目錄

圖 1：更新地區 VS 更新單元.....	11
圖 2：都市更新事業作業流程圖.....	33
圖 3：權利變換計畫執行流程與步驟圖 .....	49
圖 4：文林苑更新案位置圖 .....	60
圖 5：士林區.前街、後街附近更新地區（捷運淡水線西側）.....	62
圖 6：行政正當程序之架構圖 .....	87

## 表目錄

表 1：文林苑案重要紀實一覽表.....	63
表 2：相關爭訟判決一覽表.....	72
表 3：司法院釋字第 709 號針對「都市更新條例」釋憲摘要一覽表.....	103
表 4：「都市更新條例」修正草案修法重點.....	108

## 詳目

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的.....	3
第三節 研究範圍.....	4
第四節 研究方法.....	4
<b>第二章 都市更新之概念</b> .....	<b>7</b>
第一節 都市更新之定義與目的.....	7
第一項 都市更新之定義.....	7
第二項 都市更新之目的.....	7
第二節 都市更新的實體要件.....	9
第三節 都市更新的程序要件.....	12
第一項 都市更新處理方式.....	12
第二項 更新地區之劃定.....	13
第三項 都市更新事業之實施.....	15
第一款 更新單元之劃定.....	15
第二款 公聽會及事業概要之擬定.....	16
第三款 實施者之選定.....	18
第四款 擬定都市更新事業計畫.....	22
第四節 權利變換.....	34
第一項 概說.....	34
第一款 何謂權利變換.....	34
第二款 權利變換制度之特色.....	35
第二項 權利變換計畫之擬定.....	35
第一款 程序及調查.....	35
第二款 土地相關權利及舊違章建築的協調處理.....	37
第三款 更新前權利價值評估.....	37
第四款 共同負擔之計算.....	38
第五款 權利變換之分配.....	40
第三項 權利變換計畫之核定.....	43

第一款 權利變換計畫送件申請.....	43
第二款 公開展覽、公聽會及審議.....	43
第三款 權利變換計畫之核定、公告及通知.....	43
第四款 公告禁止事項.....	45
第五款 申請建築執照及拆除遷移.....	45
第六款 權利屬性、接管及產權登記.....	47
<b>第三章 都市更新推動之核心-權利變換.....</b>	<b>51</b>
第一節 權利變換的重要.....	51
第二節 現今權利變換面臨之困境.....	52
第三節 權利變換修法建議與政策改善方向.....	53
第一項 修法建議.....	54
第二項 政策改善方向.....	55
<b>第四章 個案檢討-臺北市文林苑.....</b>	<b>59</b>
第一節 背景事實介紹.....	59
第一項 個案基本資料.....	59
第二項 基地說明.....	60
第三項 辦理過程.....	61
第四項 衍生問題.....	64
第二節 爭訟過程.....	66
第一項 提起撤銷更新案處分之相關爭訟.....	66
第一款 臺北高等行政法院 98 年訴字第 2467 號.....	66
第二款 最高行政法院 100 年度裁字第 1582 號.....	66
第三款 臺北高等行政法院 101 年度再字第 106 號.....	70
第二項 提起停止執行及撤銷代拆處分之相關訴訟.....	71
第一款 停止執行代拆.....	71
第二款 撤銷代拆處分.....	71
第三節 對都市更新推動的影響.....	75
第一項 文林苑案對都市更新之影響.....	75
第二項 心理、市場面及其他影響.....	80
<b>第五章 司法實務之發展-司法院大法官釋字第 709 號解釋.....</b>	<b>83</b>

第一節 正當行政程序之內涵 .....	83
第二節 釋字第 709 號之正當行政程序.....	88
第一項 概說 .....	88
第二項 適當的組織.....	88
第三項 聽證程序與陳述意見.....	90
第一款 何謂聽證 .....	90
第二款 法條規範與適用 .....	91
第三款 都市更新條例第 19 條第 3 項前段規定.....	92
第四款 聽證程序與陳述意見之爭議問題 .....	93
第五款 程序翻轉-以強化事前溝通來減少事後救濟 .....	99
第四項 送達 .....	100
第五項 多數決比例之爭議.....	100
第六項 強制拆除之爭議 .....	101
第三節 對都市更新之衝擊.....	105
第一項 都市更新條例之影響.....	105
第二項 都市更新條例修正草案 .....	106
<b>第六章 結論與建議.....</b>	<b>113</b>
第一節 結論 .....	113
第二節 建議 .....	114
<b>參考文獻 .....</b>	<b>117</b>
<b>附錄 .....</b>	<b>125</b>
附錄：學者專家問卷調查 .....	125



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

### 一、財產權保障與公共利益競合

「公共利益」，係指各個成員之事實上利益，經由複雜交互影響過程所形成理想整合之狀態。公益判斷是否正確，不能任憑國家機關之主觀判斷，應在多元社會需透過公開討論禱能形成共識；一般而言，公益在現代國家，係以維持和平之社會秩序，保障個人之尊嚴、財產、自由及權利，提供文化發展之有利條件等為其內容，保障私益亦屬維護公益之一部分，行政法院得從比例原則考量利益之均衡而為司法之審查，經個案檢驗，愈能體認其所稱公益之理念境界<sup>1</sup>。都市更新條例「多數決」的規定仍有存在必要，不過「多數」只在於「決定」得否進入行政程序，個案上仍應對於少數者權益加以審慎權衡，才能「決定」計畫得否認可及執行。

### 二、都市更新的定義與必要

都市更新的方式有三種：重建、整建與維護，其中整建是改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區域內公共設施。維護係指加強更新地區內土地使用及建築管理及公共設施。重建則是拆除更新地區內原有建築物，加以重新建築，包含安置、土地使用性質或使用密度的變更。近來天然災害頻傳，土壤液化問題嚴重，全台老舊房屋林立，屋齡超過三十年的老舊房屋根據內政部統計，約有 354 萬棟，影響公共安全甚鉅，故防災型都市更新議題再度被提起。

---

<sup>1</sup>吳庚，《行政法之理論與實用》，三民出版社，2016年9月，頁65-67。

### 三、正當行政程序

要談都市更新，其經典案例即是發生於 2013 年之台北市文林苑，其後續影響都市更新的發展甚鉅，而司法院大法官會議於 2013 年 4 月 26 日做出釋字第 709 號解釋文，也針對都市更新條例之正當行政程序作出是否合憲的解釋，都市更新條例第 10 條第 1 項，有關主管機關核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及事實陳述意見之機會與憲法要求之正當行政程序不符；第 10 條第 2 項有關申請核准都市更新事業概要時應具備同意比率之規定，不符憲法要求之正當行政程序；第 19 條第 3 項前段規定，並未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，亦不符憲法要求之正當行政程序。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日一年起內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。此一解釋援用憲法第 8 條「正當法律程序」，延伸出「正當行政程序」，本文即以此一解釋為中心，檢討都市更新之「正當行政程序」。

### 四、權利變換

權利變換是都市更新地區內重建區段更新之後有關權利價值的再分配，是都市更新極為重要的一環。真正推動都市更新最重要的是地主與實施者之間權利的平衡，此為都市更新非常關鍵的環節，因此都市更新條例中的權利變換仍必須有適度的修正。本研究也將會一併深入探討未來可修法之方向。

### 五、都市更新條例修法的方向與目的

研究動機係針對台北市文林苑都市更新的爭議，以都市更新相關法條做合憲性審查，文林苑為研究對象，政府機關是否依法執行都市更新，作為都市更新條例修法之參考，

且為相關議題與問題癥結點，尋求解決之道。未來都市更新條例修法的方向也以此為主軸，現今修法的諸種版本似多將原行政機關解釋空間予以提升至法律位階，如此將可避免裁量權不一致及爭議性，但相對於其他法律保留解釋空間，是否阻礙法律的彈性運用，本論文就都市更新條例的修法方向加以論述。

## 第二節 研究目的

權利變換為我國最重要的都市更新實施方式，該制度主要在處理權利人的負擔與分配，然而法令自 1998 年頒布至今已十九年，在實務推動上不無發生爭議與衝突，我國雖在 1998 年始完成都市更新條例的立法，然而在立法通過之前台灣地區並非未曾進行都市更新，早期有關都市更新的進行係依據都市計畫法第 6 章的規定為之。或許因規範未完備，長期以來的實施成效並不明顯。然權利變換制度係關係到私人財產的權益，有許許多多的價值判斷，是都市更新制度最複雜的一環，可說是都市更新工作成敗的關鍵。

本研究旨在探討目前我國都市更新中有關權利變換實施問題之癥結所在，思考對於相關問題之處理機制，進而研擬改善之策略，冀能有助於健全權利變換制度，以促我國都市更新工作之推動，為本研究之主要目的。

本文的研究目的即以台北市文林苑都市更新為研究對象，討論都市更新之爭議問題，條例規範的可行性及其欠缺之處等，並提供具體的見解，以作為未來適用或修法的參考，並檢討現行都市更新制度之面臨之問題。

## 第三節 研究範圍

本研究之重點有二：

一、檢討我國都市更新之問題點，並以大法官釋字第 709 號解釋之正當行政程序，例如：適當之組織、聽證程序與陳述意見、送達及多數決比例之爭議等，探討對都市更新之影響，將台灣的行政與司法帶向了新的方向。

二、「都市更新」是台灣都市發展的必經之路，都市更新條例公佈施行後，歷經八次修正，修正方向均以簡化都市更新事業程序、加速都市更新辦理為主。政府修法方向為檢討都市更新條例立法相關缺漏，而本研究致力於探討政府、地主、實施者三者權利義務之平衡，將都市更新實施之準據-都市更新條例，導向正確的方向發展，並落實都市計畫，提出建議供修法之參考。

## 第四節 研究方法

本研究擬採「文獻分析法」、「個案分析法」及「深度訪談法」來進行，茲說明如下：

### 一、文獻分析法

根據研究目的或課題，透過搜集相關領域知識、大法官解釋、輿論資訊，及針對國內權利變換之相關文獻資料進行蒐集整理，經過研讀分析後歸納統整，將問題之所在加以分類，並予以彙整分析與探討。

### 二、個案分析法

本研究以「文林苑」都市更新爭議分析，說明目前實務上遇到的情形與一般法律原理原則檢視相關權利人保障及如何救濟，藉以分析行政之正當程序的爭議，試圖在各主要行政程序上，思考可能產生之法律問題，及權利變換制度在執行的過程中所產生窒礙

難行之處，就實務上紛爭產生之原因與解決機制，再輔以學界、行政、司法等相關見解加以研究其法理，作出適當之評析，期能作為完備法治之參考。

### 三、深度訪談法

本研究針對實務操作上的問題重點，與產（實施者）、官（高雄市都市發展局）及學（教授）專家進行經驗交流，以探討實務操作時問題之處理，並驗證理論的正確性。惟實際的交流內容，不設專章或專節陳述，直接容入內文視為本研究之意見，問卷可參見附錄。



## 第二章 都市更新之概念

### 第一節 都市更新之定義與目的

#### 第一項 都市更新之定義

依據都市更新條例（以下簡稱本條例）第1條，都市更新乃是為了促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。根據都市更新條例第3條，所謂都市更新之定義是：在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施。

#### 第二項 都市更新之目的

##### 一、 促進都市土地有計畫之再開發利用

能藉由都市更新開闢公共設施用地，將以往都市土地使用無法適應都市發展需要、有礙都市發展之用途、與不合理使用之情形加以改正，如地籍混亂、公私有土地交錯，形成窳陋開發的都市景觀，透過都更過程得到合理解決，並可改善、開闢道路、公園等鄰里性的公共設施，解決既有的違建戶及佔用戶之問題，可改善當地交通及都市景觀。更新後之效益包含：合併大街廓整體開發、解決公私土地夾雜問題、違章戶妥善安置、協助開闢道路、增加綠地減少道路、減少車道增加人行步道及開放空間。

##### 二、 復甦都市機能

何謂都市機能，依據1942年「雅典憲章」（Athen Charter）定義的都市機能有四大類型：居住(dwelling)、工作(work)、休閒(recreation)、運輸(transportation)。

都市的發展皆有其歷程，在過程依時代背景所發展的地區有很多無法適合今日都市各種機能活動之需求，而有逐漸衰退之趨勢。有些是建物老朽、密集而淪為髒亂、不衛

生、易延燒、景觀不良地區。也有因公共設施不足、不完備而淪為環境品質低落地區<sup>2</sup>。

都市更新就是在因應動態性的、持續性的文化、社會、科技、環境變遷，除了必須滿足當世代在維持四項都市機能正常運作下對空間的質與量上面的需求，也要為下一世代保留持續發展之可能<sup>3</sup>。

### 三、改善居住環境。

改善居住環境也是都市更新的重要目的之一，都市更新政策鼓勵民眾將沒有防火構造的房子，或鄰棟間隔不足的老舊房子，改建成比較安全的新房子，以提高公共安全，也透過更新將環境景觀美化、公共空間釋放提昇整體居住環境的品質。

### 四、增進公共利益

#### (一) 整體開發、提供公共設施

都市更新最重要的是，以追求增進公共利益為最終目的，其鼓勵更新地區能夠有利於周邊環境、居民與社會大眾，而其公共利益包含實質面的環境改善與美化，如人行步道、公園綠地與廣場、公益設施等，以及非實質面的提供就業機會、促進產經發展、土地價值提升等。

為創造公共利益，都市更新所涉及的複雜合作關係如建物拆遷處理、整合協商、權利分配等，無論是政府、民間團體或是社區住戶，皆須溝通協調與達成共識，而具有更新專業能力、經驗豐富及合作服務精神的開發商往往扮演更新是否能順利執行的重要角色。

---

<sup>2</sup>黃建二，從都市更新目的之衍變看日本與台灣都更之成效，中華民國都市計劃學會、區域科學學會、住宅學會、地區發展學會聯合年會暨論文研討會，臺北：國立台北大學，2008年。

<sup>3</sup>王章凱，讓都市更新做都市更新應該做的事，公智庫專欄，2012年5月。

## (二) 振興產業、提供就業機會

都市更新涉及都市更新事業計畫之執行，重建的部分與不動產業、建築業是相同的，建築業可創造許多就業機會，建材營造產業鏈是指從事住宅、商辦、工廠或公共工程等建築物體設計、施工或統包之上下游關聯產業。上游包括建材原料提供、基礎工程、結構工程、機電工程及相關施工工程設計等等；而中游則為營造、建設及工程承攬，建設業者通常先取得土地後再進行設計發包及施工，營造業者則負責承攬廠辦、住宅或公共工程之統包工程；下游則包括裝潢、物業管理等行業<sup>4</sup>。營建業被視為經濟火車頭之一，蓋房子可以增加水泥、鋼筋、玻璃、磁磚建材使用，完工後又會帶動裝修、家電、家具、搬家公司等等的市場需求。因此都市更新之推動有助於振興都市產業、提供就業機會。

## 第二節 都市更新的實體要件

都市更新條例第 2 條規定，主管機關在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。為避免執行疑義，對於都市更新地區、都市更新單元、權利變換、都市更新計畫、都市更新事業計畫、實施者及市地重劃七個用語加以定義。

### 一、都市更新地區：

都市更新地區係政府經調查建築物、實質環境之公共安全、公共交通、公共衛生、都市機能、社會治安及保存維護需求等劃設，其範圍可能包括數個街廓。

---

<sup>4</sup>產業價值鏈資訊平台 <http://ic.tpex.org.tw/introduce.php?ic=S000> (最後瀏覽日期 2016/10/23)

## 二、都市更新單元：

實施都市更新事業計畫之最小基地規模，由實施者依據市政府所訂更新基地規模及自行劃定更新單元評定基準等規定劃定。因此，一個都市更新地區範圍應至少包括一個以上都市更新單元。

## 三、權利變換：

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。類似立體的市地重劃。

權利變換計畫只要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三家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。

## 四、都市更新計畫：

都市更新計畫是擬定都市更新事業計畫之指導，可由政府或民間實施者擬定，經市都委會審議通過後公告實施。

## 五、都市更新事業計畫：

都市更新事業計畫係由實施者依照都市更新計畫目標擬定，內容應詳細表明土地使用、公共設施興修、建築設計、財務計畫、拆遷安置、實施進度等，經更新委員會審議通過後據以實施。

## 六、實施者：

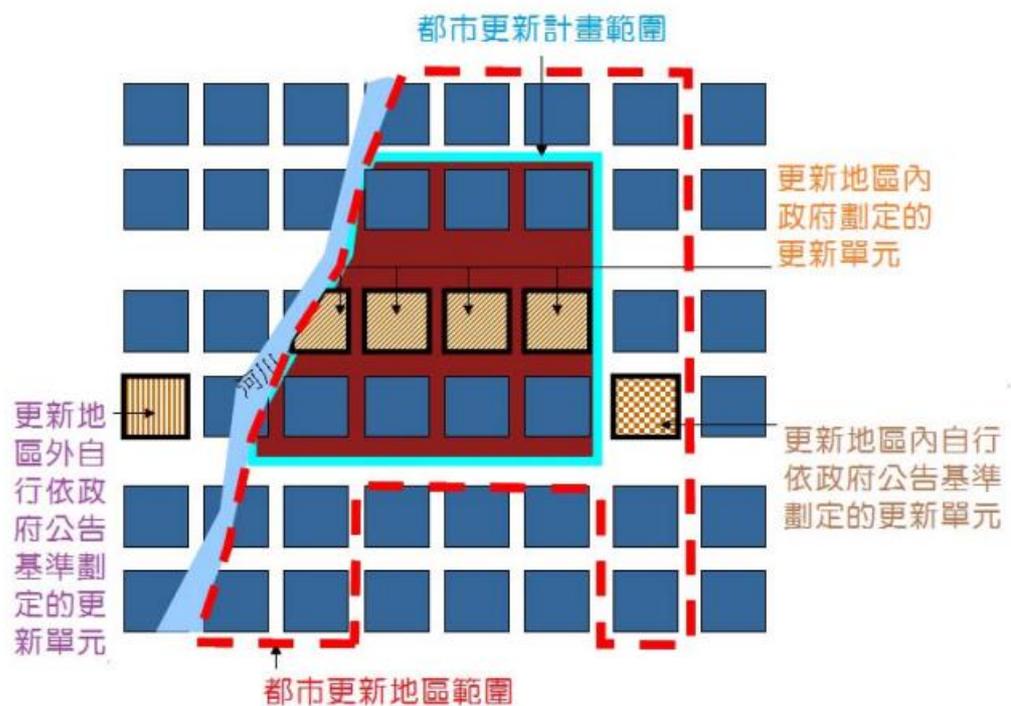
依據都市更新條例規定實施都市更新事業之機關、機構或團體。其意義類似一般民間慣稱之「業主」、「甲方」，或是申請建築執照之「起造人」。

公辦更新時，市政府可自行實施或委託都市更新事業機構實施；民間自辦更新時，除地主自辦、土地所有權人七人以上合組更新會擔任更新實施者外，並得委由更新事業機構實施。

## 七、市地重劃：

市地重劃係將一定區域內，雜亂無章、細碎分離、不合經濟使用之土地，予以重新整理，加強公共設施，使其成為整齊劃一，利於土地使用之宗地，而後仍分配於原所有權人之土地改良。市地重劃則可分為政府的公辦重劃與私人的自辦重劃。

圖 1：更新地區 VS 更新單元



資料來源：財團法人九二一震災重建基金會

## 第三節 都市更新的程序要件

### 第一項 都市更新處理方式

依本條例第 4 條的規定，都市更新的處理方式，分為重建、整建及維護三種。有鑑於都市更新的內涵是在促進都市土地有計畫的再開發利用，雖然其規定的方式為前述三種，但並非選擇其一就排除其二，而是依更新地區個別建築物的狀況進行綜合性的運用<sup>5</sup>。說明如下：

一、重建：係指拆除更新地區內原有建築物，重新建築，住戶安置，改進區內公共設施，並得變更土地使用性質或使用密度。本款所稱之重建，亦為建築法第 9 條第 1 款所稱之新建的樣態之一<sup>6</sup>。

二、整建：係指改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施。依建築法第 9 條第 3 款的規定，改建係指將建築物之一部分拆除，於原建築基地範圍內改造，而不增高或擴大面積者。修建則為建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓地板、屋架或屋頂，其中任何一種有過半之修理或變更者<sup>7</sup>。

三、維護：係指加強更新地區內土地使用及建築管理，改進區內公共設施、以保持其良好狀況。

<sup>5</sup>本條例所規定的更新方式雖不限於只有重建一種方式，但是其似乎亦未針對整建或維護措施的更新方式為其他必要之規定，是否應適用有關重建的規定並不明確，此對於以整建或維護措施的更新事業推行，將產生何種影響值得加以注意。相關見解請參財團法人都市更新研究發展基金會，日本都市再生密碼：都市更新的案例與制度，財團法人都市更新研究發展基金會，2006 年 10 月，第 221 頁。董政彰，都市更新實施問題與策略之研究-以新莊市「博士的家」重建計畫為例，中國文化大學環境設計學院建築及都市計畫研究所第六屆碩士論文，2003 年 7 月，第 3-26 頁。林鼎鈞，活化轉用觀念運用於都市更新之探討，土地問題研究季刊，2003 年 12 月，第 85 頁。

<sup>6</sup>廖國宏，區分所有建築物修繕與重建問題的研究-以我國公寓大廈管理條例規定之檢討為中心，私立東海大學法律學研究所碩士論文，2005 年 6 月，頁 88。

<sup>7</sup>建築法第 9 條第 4 款。

## 第二項 更新地區之劃定

### 一、更新地區之調查

為使地方主管機關於推動都市更新工作，能就都市的發展狀況作全面性及前瞻性的規劃考量，並兼顧都市更新事業的可行性及整體性，本條例第 5 條規定，直轄市、縣（市）主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估；劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都市更新計畫，表明下列事項，作為擬定都市更新事業計畫之指導：1、更新地區範圍。2、基本目標與策略。3、實質再發展。4、劃定之更新單元或其劃定基準。5、其他應表明事項。關於都市更新計畫，依主管機關之見解，認為依其他法令所為，針對大範圍地區所為之通案性整體性更新規劃亦屬之<sup>8</sup>。

### 二、都市計畫之配合

（一）更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，未涉及都市計畫之擬定或變更者，送各級主管機關遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表審議通過後，公告實施之；其涉及都市計畫主要計畫或細部計畫之擬定或變更者，依都市計畫法規定程序辦理，亦得一併辦理擬定或變更<sup>9</sup>。採整建或維護方式處理之更新地區，得逕由

---

<sup>8</sup>內政部營建署 89.5.8 營署都字第 14992 號函：「直轄市縣（市）鄉（鎮市）村里及社區重建推動委員會設置要點規定疑義：一、有關前開設置要點第三點第一項第一款所定「都市更新區重建計畫」，是否係指都市更新條例規定之「都市更新計畫」、「都市更新事業概要」、「都市更新事業計畫」及「權利變換計畫」乙節，按有關「都市更新地區重建計畫」之內容，依本部八十八年十一月二十四日台八八內營字第 八八七八〇〇四號函頒之「災後社區重建計畫內容及作業規範」第十七點規定，應視實際情形表明下列事項：（一）更新地區之範圍、（二）居民意願調查分析、（三）更新之基本目標與策略、（四）實質再發展計畫、（五）更新單元之劃定或更新單元之劃定基準、（六）其他應表明事項，其計畫性質與都市更新條例第五條所定之「都市更新計畫」相當，均係針對大範圍地區所為之通案性整體性更新規劃，其內容並不包括個別都市更新單元未來如何實施更新之「都市更新事業概要」、「都市更新事業計畫」及「權利變換計畫」。

<sup>9</sup>都市更新條例第 8 條第 1 項。

由臺北市文林苑事件談都市更新條例修法方向與都市更新之推動

各級主管機關劃定公告實施之，免依前項規定辦理審議<sup>10</sup>。此公告為法定必要踐行程序，依都市更新條例施行細則（以下均稱施行細則）第 2 條的規定，該公告於直轄市、縣（市）政府都市計畫委員會審議通過後 30 日內為之，並將公告地點及日期刊登當地政府公報或新聞紙 3 日，公告期間並不得少於 30 日。

（二）如果更新地區的劃定係由上級機關依第 7 條第 2 項的規定逕為辦理時，依施行細則第 3 條的規定，於上級政府都市計畫委員會審議通過後，交當地直轄市、縣（市）主管機關於 30 日內依前條規定公告實施之。如當地直轄市、縣（市）主管機關未依規定之期限公告實施者，上級主管機關得代為公告實施之。如涉及都市計畫主要計畫或細部計畫之擬定或變更者，依都市計畫法規定程序辦理，主要計畫或細部計畫得一併辦理擬定或變更。該規定的目的在於避免重複作業增進作業效率，以利更新事業的推展。

### 三、更新地區之劃定

本條例第 2 章更新地區的劃定，主要在規定直轄市、縣（市）主管機關應劃定更新地區，並就已劃定之地區擬定都市更新計畫以做為推動都市更新事業的指導。但在本條例頒布前，已經都市計畫說明書劃定之都市更新地區，亦可適用本條例規定，申辦都市更新事業<sup>11</sup>。其內容如下：

<sup>10</sup>都市更新條例第 8 條第 2 項。

<sup>11</sup>內政部 89.7.19 台內營字第 8907404 號函：「按「更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，…涉及都市計畫主要或細部計畫之擬定或變更者，依都市計畫法規定程序辦理」，為都市更新條例第八條所規定。本案更新地區既經貴府依都市計畫法規定程序劃定，如擬依上開條例實施都市更新，可視為該條例第九條及第十條所定之經劃定應實施都市更新地區，其事業之實施、權利變換、獎助及監督管理等事項，並應依該條例之規定辦理。」。

### (一) 優先劃定區

依本條例第 6 條的規定，有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區：1、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。2、建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全。3、建築物未符合都市應有之機能。4、建築物未能與重大建設配合。5、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。6、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。依其所規定的條件可知，主要係為公共安全、衛生、治安之考量並兼及都市景觀的維護。

### (二) 迅速劃定區

依本條例第 7 條第 1 項的規定，有下列各款情形之一時，直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，迅行劃定更新地區；並視實際需要訂定或變更都市更新計畫：1、因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。2、為避免重大災害之發生。3、為配合中央或地方之重大建設。對於第 1 項更新地區之劃定或都市更新計畫之擬定、變更，上級主管機關得指定該管直轄市、縣（市）主管機關限期為之，必要時並得逕為辦理。

## 第三項 都市更新事業之實施

### 第一款 更新單元之劃定

#### 一、主管機關劃定

本條例並無主管機關劃定更新單元的明文，但自本條例第 10 條第 1 項的規定中可知主管機關得自行劃定更新單元。依施行細則第 5 條的規定，更新單元之劃定，應

考量原有社會、經濟關係及人文特色之維繫、整體再發展目標之促進、更新處理方式之一致性、公共設施負擔之公平性及土地權利整合之易行性等因素。

## 二、由實施者自行劃定

依本條例第 10 條第 1 項的規定，經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元。在非屬於應實施更新之地區，依本條例第 11 條的規定，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，亦得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元。所謂「應實施更新之地區」，係指依本條例第 6 條及第 7 條規定之優先更新地區及迅速更新地區<sup>12</sup>。

## 第二款 公聽會及事業概要之擬定

### 一、舉辦公聽會

無論係依據本條例第 10 條或第 11 條的規定自行劃定更新單元後，在擬定事業概要前應舉辦公聽會，以利事業概要的聲請。在程序上，舉辦公聽會時，應邀請有關機關、學者專家及當地居民代表參加，並通知更新單元內土地、合法建築物所有權人及其他權利關係人參加（施行細則第 6 條第 1 項）。公聽會之日期及地點，於 10 日前刊登當地政府公報或新聞紙三日，並張貼於當地村（里）辦公處之公告牌。公聽會之程序進行時，應公開以言詞為之<sup>13</sup>。

### 二、事業概要之擬定

（一）所謂事業概要其實即為都市更新事業計畫的原則性及摘要性的說明，故在擬定事業概要時，應確定實施更新事業單元的範圍未來發展方向及其是否符合都市更新的

<sup>12</sup>胡俊雄，都市更新條例釋義，營建雜誌社，2000 年 1 月，頁 29。

<sup>13</sup>都市更新條例施行細則第 7 條。

目的。<sup>14</sup>原則上人民依據本條例第 10 條及第 11 條實施都市更新時，始須擬具事業概要。事業概要的擬定，應依照本條例第 21 條所規定的事項摘要表明之<sup>15</sup>，在擬具完成後，應經該更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 10 分之 1，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 10 分之 1 之同意<sup>16</sup>；之後連同公聽會紀錄申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之<sup>17</sup>。另外須加以說明者有二：一是對於事業概要的同意，其目的僅在於附議，不能認為同意者對於實施者後續的規劃亦表示同意。二是都市更新事業計畫範圍內如有公有土地及建築物時，則第 10 條規定之人數與土地及建築物所有權比例之計算，公有土地及建築物部分應納入同意部分予以核計，以利都市更新的進行<sup>18</sup>。但如果其同意比例已達第 22 條規定者，得免擬具都市更新事業概要，並依第 15 條及第 19 條規定，逕行擬具都市更新事業計畫辦理<sup>19</sup>。

（二）前述人數與土地及建築物所有權比例之計算，依本條例第 12 條的規定，不包括下列各款：1、依法應予保存之古蹟及聚落。2、經協議保留並經直轄市、縣（市）主管機關核准且登記有案之宗祠、寺廟、教堂。3、經政府代管者或依土地法第 73 條

<sup>14</sup>財團法人都市更新發展基金會，都市更新魔法書，財團法人都市更新發展基金會出版，2002 年 2 月，頁 276。

<sup>15</sup>都市更新條例施行細則第 8 條。

<sup>16</sup>都市更新條例第 10 條第 2 項。

<sup>17</sup>都市更新條例第 10 條第 1 項。

<sup>18</sup>內政部 89.9.18 台內營字第 8909397 號函：「三、有關都市更新條例第 27 條規定，都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，則第 10 條及第 22 條規定之人數與土地及建築物所有權比例之計算，公有土地及建築物部分究係應列入同意部分予以核計，抑依據第 12 條之計算方式，前開比例之計算不包括公有土地乙節，鑑於過去辦理都市更新事業之經驗，都市更新條例第 12 條業就土地及建築物所有權人自行組織都市更新團體實施都市更新時不列入申請人數、土地及建築物所有權比例計算之各款予以明定，以避免都市更新事業之延宕，查公有土地及建築物並非其列舉之各款；復查同條例第 27 條第 1 項規定，都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，並依都市更新事業計畫處理，旨在避免公有土地及建築物因無法適時提供參與都市更新，致影響都市更新建設之推動。是以，為加速都市更新建設之推動，公有土地及建築物部分，於依同條例第 10 條及第 22 條規定計算申請人數與土地及建築物所有權比例時，應納入同意部分予以核計，以符立法意旨。」

<sup>19</sup>都市更新條例第 10 條第 2 項後段。

之 1 規定由地政機關列冊管理者。4、經法院囑託查封、假扣押、假處分或破產登記者。5、祭祀公業土地。但超過 3 分之 1 派下員反對參加都市更新時，應予計算。但須注意如果擬辦理都市更新事業之土地所有權均屬同一祭祀公業所有，則與前開條文係就祭祀公業土地僅佔都市更新範圍土地少部分之情形加以規定之意旨未符，不宜遽以引用上開條文，如擬處分該土地，應依民法及土地法有關公同共有土地處分之相關規定辦理為宜<sup>20</sup>。

(三)直轄市、縣(市)主管機關受理土地及合法建築物所有權人依本條例第 10 條或第 11 條規定申請核准實施都市更新事業之案件，應自受理收件日起 60 日內完成審核。但情形特殊者，得延長審核期限一次，最長不得逾 60 日<sup>21</sup>。前項申請案件經審查不合規定者，直轄市、縣(市)主管機關應敘明理由駁回其申請；其得補正者，應詳為列舉事由，通知申請人限期補正，屆期未補正或經通知補正仍不符規定者，駁回其申請。第一項審核期限，應扣除申請人依前項補正通知辦理補正之時間。申請人對於審核結果有異議者，得於接獲通知之翌日起 30 日內提請覆議，以一次為限，逾期不予受理<sup>22</sup>。

### 第三款 實施者之選定

#### 一、 政府辦理都市更新之選定

(一)依本條例第 9 條第 1 項的規定，經劃定應實施更新之地區，除本條例另有規定外、直轄市、縣(市)主管機關得自行實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構、同意其他機關(構)為實施者，實施都市更新事業。本條所稱「經公開評選程序」，其規定意旨在於藉由委託都市更新事業機構為實施者實施都市更新事業，以結合公、私

<sup>20</sup>內政部 92.6.11 台內營字第 0920086950 號函。

<sup>21</sup>都市更新條例施行細則第 9 條第 1 項。

<sup>22</sup>都市更新條例施行細則第 9 條第 2 項。

部門力量共同推動都市更新，並為確保其實施之品質，爰明定應經公開評選以擇其優者；至其公開評選之程序，本條例及其相關規定並無明文，如涉有政府採購法規定事宜者，自仍應依其相關規定辦理<sup>23</sup>。

(二) 委託都市更新事業機構或同意其他機關(構)實施都市更新事業時，應規定期限令其擬具都市更新事業計畫報核。如逾期未完成且經催告仍未報核者，得另行辦理委託或同意其他機關(構)為實施者<sup>24</sup>，以避免延宕都市更新的進行。其依第 7 條第 1 項劃定之都市更新地區(即迅速劃定區)，並得由直轄市、縣(市)主管機關合併數相鄰或不相鄰之更新單元實施之。由上級主管機關逕為劃定應實施更新之地區，其都市更新事業之實施，上級主管機關得準用前項規定辦理<sup>25</sup>。依第 9 條的規定實施都市更新事業時，並無取得更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人同意之必要<sup>26</sup>。

## 二、 人民申請辦理都市更新之選定

(一) 依本條例第 10 條第 1 項的規定，實施者的選定分為自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之。所謂「更新團體」係土地及合法建築物所有權人，為增進所有土地之合理利用及建築物的維護更新而自主形成之非營利性組織<sup>27</sup>。依本條例第 15 條第 1 項的規定，逾 7 人之土地及合法建築物所有權人依第 10 條及第 11 條規定自行實施都市更新事業時，應組織更新團體，訂定章程載明下列事項，申請當地直轄市、縣(市)主管機關核准：1、團體之名稱及辦

<sup>23</sup>內政部 89.12.21 台內營字第 8913180 號函。

<sup>24</sup>都市更新條例施行細則第 4 條。

<sup>25</sup>都市更新條例第 9 條第 2 項。

<sup>26</sup>內政部 93.12.30 內授營都字第 0930088519 號函：「關於都市更新條例第九條規定，主管機關得同意其他機關(構)為實施者之相關程序與規定疑義乙案，二、本案如經貴府依上開條例第 9 條第 1 項規定同意由榮工公司為實施者，實施都市更新事業，自無依第 10 條規定擬具事業概要及取得同意書之必要，至貴府同意該公司為實施者，實施都市更新事業期間，仍應依都市更新條例所訂事項辦理都市更新事業相關審議、公告、監督及管理等工作。」。

<sup>27</sup>胡俊雄，同前註 12，頁 30。

公地點。2、實施地區。3、成員資格、幹部法定人數、任期、職責及選任方式等事項。4、有關會務運作事項。5、有關費用分擔、公告及通知方式等事項。6、其他必要事項。

另依據都市更新團體設立管理及解散辦法第 2 條第 1 項的規定，都市更新團體的名稱應定名為都市更新會，並應冠以更新地區及更新單元的名稱。但依本條例第 11 條之規定申請實施者，僅冠以更新單元的名稱即可。其會員亦以實施地區土地及合法建築物所有權人為限（都市更新團體設立管理及解散辦法第 6 條）<sup>28</sup>。另依本條例第 15 條第 2 項的規定，都市更新團體應為法人。

（二）如委託都市更新事業機構為實施者時，都市更新事業機構依本條例第 14 條的規定，以依公司法設立之股份有限公司為限。但都市新事業係以整建或維護方式處理者，不在此限。故以整建或維護方式，進行都市更新時，公寓大廈管理委員會得擔任整建或維護都市更新事業之實施者。

（三）在人民申請辦理都市更新時，依本條例第 15 條的規定，組成都市更新團體其人數最少須為 7 人，如土地及合法建築物所有權人人數不足 7 人時，勢必無法組成，則此時個人可否自行實施？對於此一問題，本條例第 10 條及第 15 條並未加以規定。如以將民間力量納入都市更新推行的立法目的而言，似無禁止之必要，而日本都市再開

<sup>28</sup>以下二個行政機關的見解可供參考：一為內政部 89.6.30 台 89 內營字第 8983864 號函：「關於臺北市政府函為東星大樓都市更新會理事身分適法性事宜疑義乙案：一、按…「都市更新團體之會員，以章程所定實施地區範圍內土地或合法建築物所有權人為限」、「都市更新團體應置理事，就會員中選舉之」，為都市更新條例第十五條、都市更新團體設立管理及解散辦法第六條及第十四條所明文，……。三、綜上所述，旨揭更新會所選任之部分理事係因被繼承人於九二一地震失蹤而具土地及建築物繼承資格，惟被繼承人因九二一地震發生迄今未滿一年而尚未為死亡宣告，其非為財產所有權人，並不符前開都市更新條例及都市更新團體設立管理及解散辦法條文之規定為該都市更新會會員並具擔任理事之資格。」。另一為內政部 94.10.4 內授營都字第 0940086364 號函：「查旨揭會議結論(二)有關「經實施者取得更新單元內全體土地及合法建築物所有權人之同意」乙節，查本部台內營字第 920089628 號函(諒達)說明二後段業已明釋：「...查都市更新團體設立管理及解散辦法第 6 條規定，都市更新團體之會員，以章程所定實施地區範圍內土地及合法建築物所有權人為限。準此，不願或不能參與分配者，於領取補償金或其應領補償金依法提存後，自同時喪失其會員資格。」是以，更新單元內土地及合法建築物所有權人之計算，應視未受土地及建築物分配者是否已領取補償金或應領補償金是否已依法辦理提存而定，如是，僅需取得全體參與分配者之同意；如否，仍應取得全體土地及建築物所有權人之同意。」。

發法第 2 條之 2 的規定對此係採取肯定的見解。<sup>29</sup>惟主管機關對此採取否定的見解<sup>30</sup>，實務上似亦採取否定說<sup>31</sup>，本文從之。

(四) 依本條例第 13 條的規定，都市更新事業得以信託方式實施之。按都市更新事業基本上為不動產的整理，涉及相關土地、建築、都市計畫及工程等專業。故將土地及建築物所有權信託與專業機構來執行都市更新，不失為一種可行的方式，而公有土地由於管理機構紛雜，如能將其信託專業機構處理，對於都市更新的推動有所助益，故有本條的規定<sup>32</sup>。如以信託方式實施都市更新事業，其同意人數比例之計算，以登記機關信託專簿所載之委託人數為計算依據（本條例第 13 條參照）<sup>33</sup>。計畫範圍內之公有土地及建築物，如其所有權為國有者，應以中華民國為信託之委託人及受益人；為直轄市、縣（市）有或鄉（鎮、市）有者，應以各該地方自治團體為信託之委託人及受益人

<sup>29</sup>內政部 94.2.23 內授營都字第 0940003017 號函：「……並未排除以公寓大廈管理委員會為都市更新整建或維護事業之實施者，惟其都市更新概要及都市更新事業計畫之擬定或變更時，仍應依上開條例第 10 條、第 22 條規定取得同意比例門檻」。

<sup>30</sup>內政部 90.8.30 台九十內營字第 9012025 號令：「七人以下之土地及合法建築物所有權人以都市更新方式辦理重建時，依都市更新條例第 10 條第 1 項及第 14 條規定，應委託或自行設立都市更新事業機構為實施者實施之。」。

<sup>31</sup>最高法院 96 年度台上字第 1472 號判決：「……查兩造合意以系爭合建土地進行都市更新，既為原審審據上開事證所合法確定之事實，且都市更新條例於第三條第四款、第十條第一項、第十一條及第十四條，復設有土地及建築物所有人委託都市更新事業機構（以依公司法設立之股份有限公司為限）為實施者實施之規定，則原審論斷兩造已合意實施系爭合建土地之都市更新，該更新進行不能以個人名義行之，因認上訴人應同意被上訴人委任北碇公司為上開都市更新手續，即無違背法令之可言。原審本於上述理由而為上訴人敗訴之判決，經核於法並無違背……」。

<sup>32</sup>胡俊雄，同前註 12，頁 35。

<sup>33</sup>內政部 95.10.3 台內營字第 0950156060 號函：「旨揭以信託方式實施都市更新事業，其同意人數比例之計算，因涉及信託法相關規定，本部前依建華商業銀行股份有限公司 95 年 8 月 22 日（95）建華銀信字第 0094 號函請法務部提供意見，准上開法務部函釋意見略以：「按信託法第 1 條規定：『稱信託者，謂委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。』第 24 條第 1 項前段規定：『受託人應將信託財產與其自有財產及其他信託財產分別管。…』，準此，信託財產雖在法律上已移轉為受託人所有，但仍受信託目的之拘束，並為實現信託目的而獨立存在。易言之，信託關係成立後，信託財產名義雖屬受託人所有，實質上並不認屬受託人自有財產，受託人應依信託本旨，包括信託契約之內容及委託人意欲實現之信託目的，管理或處分信託財產。有關依都市更新條例第 13 條規定，以信託方式實施之都市更新事業，依都市更新條例第 10 條及第 22 條規定，實施者於擬定或變更都市更新事業概要及都市更新事業計畫時，其同意人數比例之計算，宜依土地登記規則第 130 條第 1 項規定之信託專簿所記載之委託人數為計算依據，始符合信託契約之本旨。』。此次最新修正之本條例第 13 條即採取此一見解，對於依本條例第 10 條第 2 項或第 22 條第 1 項規定計算所有權人人數比例時，以委託人人數計算之。」

<sup>34</sup>，並應與信託機構簽訂信託契約<sup>35</sup>。

## 第四款 擬定都市更新事業計畫

### 一、實施者擬定

更新事業計畫為更新單元的整體建設計畫，包含配置、建築計畫、未來推動方式、進度及財務等，經核定後作為更新單元未來開發的辦理依據<sup>36</sup>。依本條例第 19 條第 1 項的規定，都市更新事業計畫由實施者擬定，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；其屬依第 7 條第 2 項規定辦理之都市更新事業，得逕送中央主管機關審議通過後核定發布實施。並即公告 30 日及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦同。但須注意的是，都市更新事業計畫之變更，亦得採下列簡化作業程序辦理：

（一）第 21 條第 2 款所定之變更，於依第 22 條規定徵求同意，並經原實施者與新實施者辦理公證後，由各級主管機關逕予核定，免依前條規定辦理。

（二）第 21 條第 7 款至第 10 款規定因建築執照之審核，需配合辦理變更，經各級主管機關認定不影響原核定之都市更新事業計畫者，免舉辦公開展覽、公聽會及依第 22 條規定徵求同意<sup>37</sup>。而都市更新事業計畫應視其實際情形，表明下列事項：1、計畫地區範圍。2、實施者。3、現況分析。4、計畫目標。5、細部計畫及其圖說。6、處理方式及其區段劃分。7、區內公共設施興修或改善計畫，含配置之設計圖說。8、整建或維護區段內建築物改建、修建、維護或充實設備之標準及設計圖說。9、重建區段之土地使用計畫，含建築物配置及設計圖說。10、都市設計或景觀計畫。11、實施方式及

<sup>34</sup>都市更新條例施行細則第 19 條。

<sup>35</sup>都市更新條例施行細則第 20 條。

<sup>36</sup>財團法人都市更新發展基金會，同前註 14，頁 237。

<sup>37</sup>都市更新條例第 19 條之 1 參照。

有關費用分擔。12、拆遷安置計畫。13、財務計畫。14、實施進度。15、效益評估。16、申請獎勵項目及額度。17、相關單位配合辦理事項。18、其他應加表明之事項<sup>38</sup>。

## 二、公聽會、公開展覽及調查

(一) 擬定或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見<sup>39</sup>。須注意的是，此公聽會與都市更新團體成立大會因性質不相同，所以不得併同舉行<sup>40</sup>。擬定或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。都市更新事業計畫擬定或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽 30 日，並舉辦公聽會。公開展覽、公聽會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關審議修正者，免再公開展覽<sup>41</sup>。

(二) 依第 7 條規定劃定之都市更新地區或採整建、維護方式辦理之更新單元，實施者已取得更新單元內全體土地及合法建築物所有權人之同意者，於擬定或變更都市更新事業計畫時，得免舉辦公開展覽及公聽會，不受前 2 項規定之限制<sup>42</sup>。

(三) 為使計畫符合實際資料精確詳實，實施者為擬定都市更新事業計畫，得派員進入更新地區範圍內之公有土地或建築物實施調查或測量；其進入土地或建築物，應先

<sup>38</sup>都市更新條例第 21 條。

<sup>39</sup>都市更新條例第 19 條第 2 項。

<sup>40</sup>內政部 89.11.29 台內營字第 8985081 號函：「…查擬定都市更新事業計畫及權利變換計畫時應舉辦公聽會，聽取民眾意見，分為都市更新條例第十九條及第二十九條所明定，其邀請參加對象及辦理程序依都市更新條例施行細則第六條之規定，均與都市更新團體之成立大會不同，如與成立大會併同舉行，核與上開條文規定不符，仍應請另案辦理。」

<sup>41</sup>都市更新條例第 19 條第 3 項。

<sup>42</sup>都市更新條例第 19 條第 4 項。

通知其所有權人、管理人或使用人。在辦理調查或測量時，應先報請當地直轄市、縣(市)主管機關核准。但主管機關辦理者，不在此限<sup>43</sup>。

(四) 依本條例第 23 條第 3 項的規定，在辦理調查或測量時，如必須遷移或除去該土地上之障礙物，應先通知所有權人、管理人或使用人，所有權人、管理人或使用人因而遭受之損失，應予適當之補償；補償金額由雙方協議之，協議不成時，由當地直轄市、縣(市)主管機關核定之。

### 三、同意權的行使

(一) 實施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，其屬依第 10 條規定申請獲准實施都市更新事業者，除依第 7 條劃定之都市更新地區，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 2 分之 1，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 2 分之 1 之同意外，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 5 分之 3，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 3 分之 2 之同意<sup>44</sup>；其屬依第 11 條規定申請獲准實施都市更新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 3 分之 2，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 4 分之 3 之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過 5 分之 4 同意者，其所有權人數不予計算<sup>45</sup>。前項人數與土地及建築物所有權比例之計算，準用第 12 條之規定<sup>46</sup>。

(二) 須加以討論的是，土地及合法建築物所有權人為同意之意思表示後（例如已簽訂同意書），可否又向主管機關表示不同意？對於這個問題，依主管機關的見解，除

<sup>43</sup> 都市更新條例第 23 條第 1 項及第 2 項。

<sup>44</sup> 都市更新條例第 22 條第 1 項前段。

<sup>45</sup> 都市更新條例第 22 條第 1 項後段。

<sup>46</sup> 都市更新條例第 22 條第 2 項。

非具有民法第 88 條、第 89 條、第 92 條所定錯誤、詐欺、脅迫等事由，否則即不得任意撤回，俾免影響都市更新事業之推動。如因意思表示嚴重瑕疵而撤銷時，因而影響都市更新條例第 22 條之同意門檻時，因該同意書自始非當事人之真意，主管機關應得駁回實施者報核之都市更新事業計畫。<sup>47</sup>但另有學者則認為：本條例第 22 條的同意，於都市更新事業計畫報核時，迄於都市更新事業計畫之核定時均應符合該條所訂同意的比例，且於經核定後，更新事業的公共利益始具體存在。基於對於人民生存權、財產權等憲法上權利的保障，都市更新事業計畫之核定前，仍可表示不同意。<sup>48</sup>本文認為如權利人於同意後仍可任意撤回，恐將使都市更新事業的推動發生不可預期的障礙，故應以否定見解為是。但本條例第 22 條第 3 項規定，各級主管機關對於第 22 條第 1 項同意比例之審核，除有民法第 88 條、第 89 條、第 92 條規定情事或雙方合意撤銷者外，以都市更新事業計畫公開展覽期滿時為準，但同時亦規定除了出具同意書與報核時之都市更新事業計畫權利義務相同者外，所有權人如不同意公開展覽之都市更新事業計畫者，得於公開展覽期滿前，撤銷其同意<sup>49</sup>，似乎是採取折衷於前述二說的見解，值得加以注意。

（三）另依本條例第 22 條之 1 的規定，如屬於迅速劃定之都市更新地區，於實施都市更新事業時，其同一建築基地上有數幢或數棟建築物，其中部分建築物毀損而辦理重建、整建或維護時，得在不變更其他幢或棟建築物區分所有權人之區分所有權及其基地所有權應有部分之情形下，以各該幢或棟受損建築物所有權人之人數、所有權及其

<sup>47</sup>內政部 95.12.4 台內營字第 0950184914 號函。

<sup>48</sup>陳立夫，權利變換方式之都市更新與土地權利人之同意，台灣本土法學第 88 期，2006 年 11 月，頁 161 頁。前註主管機關的見解中，似乎將意思表示的撤回及撤銷混為一談，依民法第 95 條但書的反面規定，意思表示已經生效即不能撤回，故此一問題的命題似有疑問。本文認為其真意應是討論是否可以再為不同意的意思表示，前述二個見解其實是討論相同的問題，故將其併同對照。

<sup>49</sup>都市更新條例第 22 條第 3 項。

基地所有權應有部分為計算基礎分別計算其同意之比例。本條為民國 92 年修法時新增的條文，其係參考九二一震災重建暫行條例第 12 條的規定，對於重大災害地區辦理都市更新重建之同意比例，在計算上加以簡化的方式，以達迅速推動更新之效。

#### 四、直轄市、縣（市）主管機關審議

（一）依本條例第 19 條第 1 項的規定，擬定或變更之都市更新事業計畫送當地直轄市、縣（市）政府主管機關審議通過後，由直轄市、縣（市）主管機關核定發布實施；變更時，亦同。直轄市、縣（市）主管機關應自受理收件日起 6 個月內完成審核。但情形特殊者，得延長審核期限一次，最長不得逾 6 個月<sup>50</sup>。前項申請案件經審查不合規定者，直轄市、縣（市）主管機關應敘明理由駁回其申請；其得補正者，應詳為列舉事由，通知申請人限期補正，屆期未補正或經通知補正仍不符規定者，駁回其申請<sup>51</sup>。第 1 項審核期限，應扣除實施者依前項補正通知辦理補正及依直轄市、縣（市）主管機關審議結果修正計畫之時間<sup>52</sup>。實施者對於審核結果有異議者，得於接獲通知之翌日起 30 日內提請覆議，以一次為限，逾期不予受理<sup>53</sup>。

（二）都市更新事業計畫之擬定或變更，涉及都市計畫之主要計畫變更者，應於依法變更主要計畫後，依第 19 條規定辦理；其僅涉及主要計畫局部性之修正，不違背其原規劃意旨者，或僅涉及細部計畫之擬定、變更者，都市更新事業計畫得先行依第 19 條規定程序發布實施，據以推動更新工作，相關都市計畫再配合辦理擬定或變更<sup>54</sup>。所謂「僅涉及主要計畫局部性之修正不違背其原規劃意旨者」，應符合：1、除 8 公尺以

<sup>50</sup>都市更新條例施行細則第 9 條之 1 第 1 項。

<sup>51</sup>都市更新條例施行細則第 9 條之 1 第 2 項。

<sup>52</sup>都市更新條例施行細則第 9 條之 1 第 3 項。

<sup>53</sup>都市更新條例施行細則第 9 條之 1 第 4 項。

<sup>54</sup>都市更新條例第 20 條。

下計畫道路外，其他各項公共設施用地之總面積不減少者。2、各種土地使用分區之面積不增加，且不影響其原有機能者<sup>55</sup>。

(三) 各級主管機關為審議都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理有關爭議，應分別遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，以合議制及公開方式辦理之；必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商<sup>56</sup>。各級主管機關應設專業人員辦理都市更新業務，直轄市、縣（市）主管機關為實施都市更新事業得設置專責機構<sup>57</sup>。

(四) 各級主管機關為推動都市更新事業，得設置都市更新基金。以整建或維護方式實施都市更新之規劃設計及實施經費，或組織更新團體。以重建方式實施都市更新事業之規劃設計費，得以前項基金酌予補助之。其申請要件、補助額度及辦理程序等事項之辦法或自治法規，由各級主管機關定之<sup>58</sup>。

## 五、都市更新實施的方式

(一) 實施方式：1、依本條例第 25 條第 1 項的規定，都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，原則上以權利變換方式實施都市更新。而由主管機關或其他機關辦理者，得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施之。但如經全體土地及合法建築物所有權人同意者或其他法律另有規定時，亦得以協議合建或其他方式實施之。由上述的規定可知，我國都市更新的實施，除主管機關外，原則上均以權利變換的方式為主，並輔以協議合建。所謂「其他法律另有規定」及「其他方式」，係指例如平均地權條例所規定的

<sup>55</sup> 都市更新條例施行細則第 12 條。

<sup>56</sup> 都市更新條例第 16 條第 1 項。

<sup>57</sup> 都市更新條例第 17 條。

<sup>58</sup> 都市更新條例第 18 條。

市地重劃制度，如同時具備其要件亦可以該方式實施之<sup>59</sup>。2、以協議合建方式實施都市更新事業，如無法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土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 5 分之 4 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，得以權利變換方式實施之，或由實施者協議價購；協議不成立者，得由實施者檢具協議合建及協議價購之條件、協議過程等相關文件，按徵收補償金額預繳承買價款，申請該管直轄市、縣(市)主管機關徵收後，讓售予實施者<sup>60</sup>。<sup>61</sup>本條係於民國 92 年增訂，其立法目的在於避免舊都市地區或發生重大災害地區內之土地、建築物產權不清，應對都市更新事業之實施賦予協助性規定，以鼓勵積極參與更新工作之土地所有權人或實施者（立法理由參照）。至民國 94 年又鑒於原條文有關以協議合建方式實施，都市更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人需達 10 分之 8 同意之規定，顯然造成極大空間讓 10 分之 2 有心人士刻意操弄不同意人數，在 10 分之 2 範圍內，無限上綱惡意增加人頭空戶，例如一坪土地增加百人共同持分，一戶建築物增加百人共同持有，讓都市更新只因達不到人數規定門檻而受制擱淺，喪失政府都市更新之美意，多數人合法權益毫無保障，故又加以修正，刪除人數限制之規定（修法理由參照）。此次本條例第 25 條之 1 的修正，則將土地總面積及合法建築物總樓地板面積之計算，又進一步明定為只限於「私有」的部

<sup>59</sup>內政部 89.9.18 台內營字第 8909397 號函：「有關都市更新條例第二十五條第一項規定疑義乙節，按「其他法律另有規定或經全體土地及合法建築物所有權人同意者，得以協議合建或其他方式實施之」，「各級主管機關得就左列地區報經上級主管機關核准後辦理市地重劃：...二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者」，分別為都市更新條例第二十五條第一項及平均地權條例第五十六條所明定。是以，如都市更新事業符合上開規定，自得以自辦市地重劃之方式辦理都市更新...」。

<sup>60</sup>都市更新條例第 25 條之 1。

<sup>61</sup>本條例及其相關法規對於何謂「合建」並未加以定義，但一般而言係指當事人約定，一方提供土地，而由他方建築房屋，並按約定的比例分配建造完成之房屋及其基地。參閱陳立夫，都市更新與土地徵收-都市更新條例第 25 條之 1 修正條文之闡釋，土地問題研究季刊，2005 年 12 月，頁 46。

份。3、對於第 25 條之 1 後段申請主管機關徵收的規定，有學者認為都市更新的推動固然有助於改善都市環境，惟主要而言仍屬於私人利益的獲取，為此私人利益的獲取，實難謂其具有動用國家公權力予以徵收的正當理由。為避免輕易的誤將私人利益視為公共利益，本條「更新單元範圍內」的解釋，應限縮為已被劃定列為應實施更新的地區，始有本條申請徵收的適用。不包括未經劃定應實施更新的地區，而由實施者自行劃定之更新單元。除了地點的限制外，尚須不願參與合建的土地或合法建築物所有權人，不願改以權利變換方式參與分配或不能參與分配且又不同意實施者協議價購時，始得適用該規定申請徵收之<sup>62</sup>。有關本條申請徵收作業，主管機關另制定「直轄市（縣）政府依都市更新條例第 25 條之 1 受理申請徵收讓售執行應注意事項」，作為執行時的依據。

（二）另外，如依本條例第 25 條之 1 規定，以多數決協議合建方式實施都市更新事業者，其申請主管機關徵收作業程序、執行方式、徵收補償標準及費用負擔等之具體作法，依主管機關的見解均應依土地徵收條例規定辦理。<sup>63</sup>以區段徵收方式實施都市更新事業時，抵價地總面積占徵收總面積之比例，由主管機關考量實際情形定之<sup>64</sup>。

（三）與鄰國日本相比較，依其都市再開發法第 2 條第 1 款的規定，其市街地再開發事業區分為第 1 種市街地再開發事業及第 2 種市街地再開發事業，前者以權利變換的方式實施都市更新，後者則以價購收買的方式行之。其並非以主管機關辦理或由人民自行辦理的不同來決定實施方式。

<sup>62</sup>陳立夫，同前註 48，頁 37；陳金令，台灣都市更新「法制」的省思，中華民國建築師雜誌，2003 年 12 月，頁 115。

<sup>63</sup>內政部 95.4.4 台內營字第 0950801660 號函。

<sup>64</sup>都市更新條例第 25 條第 2 項。

## 六、公告禁止事項

(一) 更新地區劃定後，直轄市、縣(市)主管機關得視實際需要，公告禁止更新地區範圍內建築物之改建、增建或新建及採取土石或變更地形。但不影響都市更新事業之實施者，不在此限。禁止期限，最長不得超過 2 年。如有違反者，當地直轄市、縣(市)主管機關得限期命令其拆除、改建、停止使用或恢復原狀<sup>65</sup>。

(二) 該規定旨在避免更新地區劃定後，個別土地權利關係人搶建，影響後續都市更新事業之實施。是以所稱禁止改建、增建或新建，自包括已依法核發建造執照，並報准施工之建築案件。<sup>66</sup>又依施行細則第 17 條的規定，本條例第 24 條第 1 項所定公告，應將公告地點刊登當地政府公報或新聞紙三日，並張貼於直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所及當地村(里)辦公處之公告牌，以使相關權利人得以知悉。

## 七、公有土地的處理

本條例第 27 條的規定，係針對都市更新事業計畫範圍內的公有土地及建築物應配合都市更新之相關事項，排除妨礙更新推動的法令適用，以積極性的立法達開創性的效果<sup>67</sup>，第 28 條則為各級政府因參與都市更新而取得之不動產，免除其法令限制，以便於其經費的回收。現說明如下：

(一) 都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，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 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<sup>68</sup>。所謂「公有」土地及建築物之範圍，依土地法第 4 條規定，公有土地可區分為國有、

<sup>65</sup>都市更新條例第 24 條。

<sup>66</sup>內政部 90.3.2 台九十內營字第 9082677 號函。

<sup>67</sup>胡俊雄，同前註 12，頁 66。

<sup>68</sup>都市更新條例第 27 條第 1 項。

直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有，至其權利範圍應以地政機關土地及建築物登記簿所載為準<sup>69</sup>。

（二）公有土地及建築物為公用財產而須變更為非公用財產者，應配合當地都市更新事業計畫，由各該級政府之非公用財產管理機關逕行變更為非公用財產，統籌處理，不適用國有財產法第 33 條至第 35 條及地方政府公產管理法令之相關規定<sup>70</sup>。由於國有財產法第 33 條至第 35 條為公有財產變更為非公有財產的程序規定，過程繁複為避免影響都市更新辦理時程，故加以排除。

（三）更新事業計畫範圍內公有財產之辦理方式：1、公有財產，依下列方式處理：

（1）自行辦理、委託其他機關（構）辦理或信託予信託機構辦理更新。（2）由信託機構為實施者以信託方式實施都市更新事業，應信託予該信託機構。（3）由直轄市、縣（市）政府或其他機關以徵收、區段徵收方式實施都市更新事業時，辦理撥用。（4）以權利變換方式實施都市更新事業時，除按應有之權利價值選擇參與分配或領取補償金外，並得讓售實施者。（5）以協議合建方式實施時，得以標售或專案讓售予實施者；其採標售方式時，除原有法定優先承購者外，實施者得以同樣條件優先承購。（6）其他法律規定之方式<sup>71</sup>。2、須注意的是依主管機關的見解，本條第 3 項第 5 款的規定，並未排除公共設施用地之適用。是以都市更新協議合建範圍內未辦理撥用之國有計畫道路土地，如都市更新事業有合併開發之必要，自得協調納入都市更新事業計畫，依都市更新條例所定程序，報請各直轄市、縣（市）主管機關核定實施。惟更新後之計畫道路，應登記為各該計畫道路管理機關管有<sup>72</sup>。

<sup>69</sup>內政部營建署 93.3.16 營署都字第 0930015002 號函。

<sup>70</sup>都市更新條例第 27 條第 2 項。

<sup>71</sup>都市更新條例第 27 條第 3 項。

<sup>72</sup>內政部 95.5.2 台內營字第 0950802309 號函。

(四) 公有土地上之舊違章建築戶，如經協議納入都市更新事業計畫處理，並給付管理機關不當得利使用補償金及相關訴訟費用後，管理機關得與該舊違章建築戶達成訴訟上之和解<sup>73</sup>。

(五) 各級主管機關或鄉（鎮、市）公所因實施或參與都市更新事業取得之土地、建築物或權利，其處分或收益，不受土地法第 25 條、國有財產法第 28 條及各級政府財產管理規則相關規定之限制<sup>74</sup>。

## 八、整建或維護實施都市更新

(一) 都市更新事業計畫經直轄市、縣（市）主管機關核定發布實施後，範圍內應行整建或維護之建築物，其所有權人或管理人，應依實施進度辦理。逾期未辦理，經限期催告仍不辦理者，得由實施者辦理，其所需費用由實施者計算其數額，經直轄市、縣（市）主管機關核定後，通知建築物所有權人或管理人依限繳納；逾期未繳者，得移送法院強制執行。前項由實施者辦理時，其需申請建築執照者，以實施者名義為之，並免檢附土地權利證明文件<sup>75</sup>。本條第 1 項得移送法院強制執行之規定，屬於強制執行法第 4 條第 1 項第 6 款的執行名義。

(二) 本條例第 26 條第 1 項所定期限催告、通知建築物所有權人或管理人依限繳納及移送法院強制執行之規定，均由直轄市、縣（市）主管機關辦理；所定期限催告辦理之期限，以 3 個月為限<sup>76</sup>。

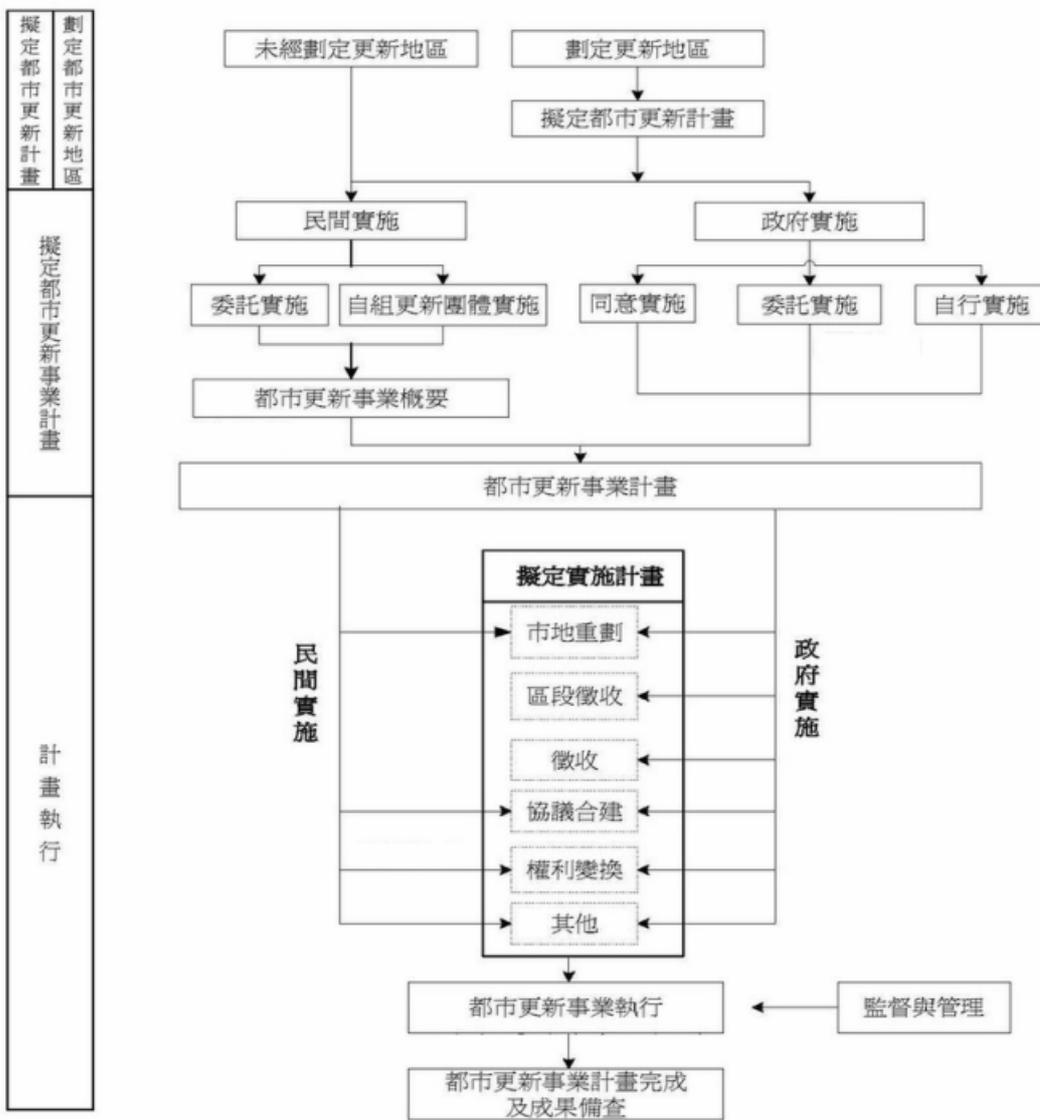
<sup>73</sup> 都市更新條例第 27 條第 4 項。

<sup>74</sup> 都市更新條例第 28 條。

<sup>75</sup> 都市更新條例第 26 條。

<sup>76</sup> 都市更新條例施行細則第 18 條。

圖 2：都市更新事業作業流程圖



資料來源：台北市政府都市更新處

## 第四節 權利變換

### 第一項 概說

#### 第一款 何謂權利變換

權利變換係指更新地區內的土地所有權人、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，於都市更新事業計畫實施完成後，按其更新前權利價值及提供資金比例，分配更新後建築物及其土地的應有部分或權利金。都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，原則應以權利變換方式實施。但由主管機關或其他機關辦理者，得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施之；其他法律另有規定或經全體土地及合法建築物所有權人同意者，得以協議合建或其他方式實施之<sup>77</sup>。

其中，更新前後權利價值，係由實施者委託三家以上鑑價機構（經國家考試合格並登記執業的估價師），依據內政部頒訂的不動產鑑價技術規則相關規定，公開地認定相關各項權利的價值，做為評定價格參考，並充分與相關權利關係人溝通達成共識後評定之。再由實施者視相關權利關係人接受程度選定一家估價結果，依此擬定權利變換計畫，送件申請並經都市更新審議委員會審查通過。

至於價值的估定，不論是更新前或更新後，均以評價基準日當天的市場價值作為估價的依據。所謂的「評價基準日」，如果更新事業計畫與權利變換計畫一併申請時，評價基準日是由實施者來決定，但是必須是權利變換計畫送件日前六個月內的一天；如果更新事業計畫與權利變換計畫分開申請時，評價基準日依法令規定，就一律都以事業計畫公告核准那天作為評價基準日。

---

<sup>77</sup>都市更新條例第3條、第25條。

## 第二款 權利變換制度之特色

由權利變換的定義可知，權利變換制度之當事人分別為土地所有權人（提供土地）、合法建築物所有權人（提供建築物）、他項權利人（提供他項權利）及實施者。即使非上述之當事人，僅提供資金協助辦理都市更新事業者亦可納入權利變換計畫參與分配，並依本條例第 43 條的規定辦理登記。從上述的探討中我們亦可了解權利變換制度具有如下的特性：

一、立體分配：實施者對於相關之權利人擬分配一定的區分所有建築物及其基地之應有部分時得於權利變換計畫說中載明，以此方式進行立體化分配，此與市地重劃僅為土地的平面分配有別。

二、具有公平性：不僅對於土地所有權人注意其負擔分配的公平，亦顧及他項權利人等及參與投資者的利益。

三、尊重自由意願：相關權利人得自由選擇參與與否，願參與者則參與分配，不願參與者則依估計的價值領取補償金。

四、民間主導：權利變換以相關權利人及實施者為推動主體，主管機關僅為計劃審核及監督而已。<sup>78</sup>有關權利變換制度的規範內容，除了本條例第 4 章的相關規定外，另訂定「都市更新權利變換實施辦法」加以補充，故將併同說明。

## 第二項 權利變換計畫之擬定

### 第一款 程序及調查

一、依本條例第 29 條第 1 項的規定，以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫，依第 19 條規定程序辦理審

---

<sup>78</sup>林旺根，權利變換問題之研究(一)現代地政第 245 期，2001 年 11 月，第 32 頁。

議、公開展覽、核定及發布實施等事項，但必要時權利變換計畫之擬定、報核得與都市更新事業計畫一併辦理。權利變換計畫為實施權利變換的依據，其應表明的事項依都市更新權利變換實施辦法（以下稱實施辦法）第 3 條的規定為之。在擬定時，應就土地所有權人及權利變換關係人之下列事項進行調查：1、參與分配更新後土地及建築物之意願。2、更新後土地及建築物分配位置之意願<sup>79</sup>。所謂權利變換關係人依實施辦法第 2 條的規定，係指依本條例第 39 條規定辦理權利變換之合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人及耕地三七五租約承租人。

二、實施者為擬定或變更權利變換計畫，須進入權利變換範圍內公、私有土地或建築物實施調查或測量時，準用第 23 條規定辦理<sup>80</sup>。另外，依本條例第 29 條之 1 的規定，權利變換計畫之變更，得採下列簡化作業程序辦理：1、有下列情形之一而辦理變更者，得逕由各級主管機關核定發布實施之，免依第 19 條規定辦理：（1）計畫內容有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤之更正。（2）參與分配人或實施者，其分配單元或停車位變動，經變動雙方同意者。（3）依第 13 條辦理時之信託登記。（4）權利變換期間辦理土地及建築物之移轉、分割、設定負擔及抵押權、典權、限制登記之塗銷。（5）依地政機關地籍測量或建築物測量結果釐正圖冊。2、原參與分配者表明不願繼續參與分配，或原不願意參與分配者表明參與分配，經主管機關認定不影響其他權利人之權益者，免舉辦公開展覽及公聽會。本條例第 29 條之 1 為本次修正所新增，其目的無非在於簡化變更作業的流程，以加速更新事業的進行。

<sup>79</sup>都市更新權利變換實施辦法第 5 條。

<sup>80</sup>都市更新條例第 29 條第 2 項。

三、實施權利變換時，其土地及建築物權利已辦理土地登記者，應以各該權利之登記名義人參與權利變換計畫，其獲有分配者，並以該登記名義人之名義辦理登記<sup>81</sup>。

四、有關都市更新權利變換計畫核定發布實施後，部分原參與權利變換分配者，經協議交換原分配位置後，原核定之權利變換計畫是否尚須循變更計畫程序辦理公開展覽及公聽會？對於此一問題，主管機關認為如屬於依本條例第 7 條劃定之都市更新地區，於變更權利變換計畫時，業已取得更新單元內全體土地及合法建築物所有權人之同意者，雖可免舉辦公開展覽及公聽會規定之適用，惟仍應提經都市更新審議委員會審議通過後，據以核定發布實施<sup>82</sup>。

## 第二款 土地相關權利及舊違章建築的協調處理

此所稱土地相關權利，係指存在於土地上之合法建築物所有權、地上權、地役權、抵押權、典權、租賃權、耕地三七五租約等<sup>83</sup>。本條例自第 37 條起至第 41 條即係針對前述事項的處理為規範。在擬定權利變換計畫時，土地所有權人須與土地相關權利人及違章建築戶就如何處理達成協議，或由土地相關權利人等參與權利變換分配等。

## 第三款 更新前權利價值評估

一、權利變換前各宗土地及更新後建築物及其土地應有部分及權利變換範圍內其他土地於評價基準日之權利價值，由實施者委託三家以上專業估價者查估後評定之。前項專業估價者，指不動產估價師或其他依法律得從事不動產估價業務者<sup>84</sup>。

<sup>81</sup> 都市更新權利變換實施辦法第 16 條。

<sup>82</sup> 內政部 93.7.29 台內營字第 0930085600 號函。

<sup>83</sup> 財團法人都市更新發展基金會，同前註 14，頁 279。

<sup>84</sup> 都市更新權利變換實施辦法第 6 條。

二、本條例第 39 條第 2 項由實施者估定合法建築物所有權之權利價值及地上權、永佃權或耕地三七五租約價值者，由實施者協調土地所有權人及權利變換關係人定之，協調不成時，準用實施辦法第 6 條規定估定之，且估定之價值，應包括本條例第 39 條第 4 項准予記存之土地增值稅<sup>85</sup>。

三、實施辦法第 6 條及第 7 條之評價基準日，以都市更新事業計畫核定發布之日為準。但權利變換計畫與都市更新事業計畫一併報核者，應由實施者定之，其日期限於權利變換計畫報核日前 6 個月內<sup>86</sup>。

#### 第四款 共同負擔之計算

一、依本條例第 30 條第 1 項的規定，實施權利變換時，權利變換範圍內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等七項用地，除以該原有公共設施用地、未登記地及得無償撥用取得之公有道路、溝渠、河川等公有土地抵充外，其不足土地與工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐及管理費用，經各級主管機關核定後，由權利變換範圍內之土地所有權人按其權利價值比例共同負擔，並以權利變換後應分配之土地及建築物折價抵付；其應分配之土地及建築物因折價抵付致未達最小分配面積單元時，得改以現金繳納。在權利變換範圍內，土地所有權人應共同負擔之比例，由直轄市、縣(市)主管機關考量實際情形定之<sup>87</sup>。<sup>88</sup>又本條第 1 項對於共

<sup>85</sup> 都市更新權利變換實施辦法第 7 條。

<sup>86</sup> 都市更新權利變換實施辦法第 8 條。

<sup>87</sup> 都市更新條例第 30 條第 2 項。

<sup>88</sup> 依實施辦法第 13 條：「本條例第 30 條之用詞涵義如下：1、原有公共設施用地、公有道路、溝渠、河川等土地：指都市更新事業計畫核定發布日權利變換地區內實際作公共設施用地、道路、溝渠、河川使用及原作公共設施用地、道路、溝渠、河川使用已廢置而尚未完成廢置程序之公有土地。2、未登記地：指都市更新事業計畫核定發布日權利變換地區內尚未依土地法辦理總登記之土地。3、工程費用：包括權利變換地區內道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等公共設施與更新後土地及建築物之規劃設計費、施工費、整地費及材料費、工程管理費、空氣污染防治費及其他必要之工程費用。4、權利變換費用：包括實施權利變換所需之調查費、測量費、依本條例第 36 條第 2 項應發給之補償金額、拆遷安置計畫內所定之拆遷安置費、地籍整理費及其他必要之業務費。5、貸款利息：指為支付工程費用

同負擔的義務人，既已明文規定為土地所有權人，基於「明示其一排除其他」之法理，自不包含其他參與分配的合法建築物所有權人及他項權利人等<sup>89</sup>。

二、權利變換範圍內未列為第 30 條第 1 項共同負擔之公共設施，於土地及建築物分配時，除原有土地所有權人提出申請分配者外，以原公有土地應分配部分、優先指配；其仍有不足時，以折價抵付共同負擔之土地及建築物指配之。但公有土地及建築物管理機關（構）或實施者得要求該公共設施管理機構負擔所需經費（本條例第 30 條第 3 項）。其優先指配之順序如下：（一）本鄉（鎮、市）有土地。（二）本直轄市、縣（市）有土地。（三）國有土地。（四）他直轄市有土地。（五）他縣（市）有土地。（六）他鄉（鎮、市）有土地<sup>90</sup>。最小分配面積單元基準，由直轄市、縣（市）主管機關定之<sup>91</sup>。

三、另外關於都市更新事業範圍內國有公共設施用地，須都市更新事業計畫經依都市更新條例所定程序審議、核定、發布實施後，其範圍內之公有土地，始有同條例第 27 條第 3 項各款處理方式之適用；另都市更新事業計畫中表明採「權利變換」方式實施者，其範圍內之公有土地，如屬依都市更新條例第 30 條第 1 項規定，應納入抵充作為公共設施用地，或依同條第 3 項規定，應優先指配作為未列為第 1 項共同負擔之公共設施用地者，自應依核定之都市更新事業計畫辦理。至上開應納入抵充作為公共設施用地之公有土地，實施辦法第 13 條第 1 項第 1 款規定，係指都市更新事業計畫核定發布日權利變換地區內，實際作公共設施用地、道路、溝渠、河川使用及原作公共設施用地、

---

及權利變換費用之貸款利息。6、管理費用：指為實施權利變換必要之人事、行政及其他管理費用。前項第 3 款至第 5 款所定費用以經直轄市、縣（市）主管機關核定之權利變換計畫所載數額為準。第六款管理費用之計算基準並應於都市更新事業計畫中載明。」。

<sup>89</sup>林旺根，權利變換問題之研究（二），現代地政第 246 期，2001 年 12 月，第 20 頁。

<sup>90</sup>都市更新權利變換實施辦法第 14 條。

<sup>91</sup>都市更新條例第 30 條第 4 項。

道路、溝渠、河川使用已廢置而尚未完成廢置程序之公有土地而言，併敘明<sup>92</sup>。

四、權利變換範圍內，依本條例第 30 條規定列為共同負擔之各項公共設施用地，應登記為直轄市、縣（市）所有，其管理機關為各該公共設施主管機關<sup>93</sup>。

## 第五款 權利變換之分配

### 一、分配方式

（一）權利變換後之土地及建築物扣除第 30 條規定折價抵付共同負擔後，其餘土地及建築物依各宗土地權利變換前之權利價值比例，分配與原土地所有權人。但其不願參與分配或應分配之土地及建築物因未達最小分配面積單元，無法分配者，得以現金補償之<sup>94</sup>。

（二）更新後各土地所有權人應分配之權利價值，應以權利變換範圍內，更新後之土地及建築物總權利價值，扣除共同負擔之餘額，按各土地所有權人更新前權利價值比例計算之<sup>95</sup>。土地所有權人與權利變換關係人依本條例第 39 條第 2 項協議不成，或土地所有權人不願或不能參與分配時，實施辦法第 6 條之土地所有權人之權利價值應扣除權利變換關係人之權利價值後予以分配或補償<sup>96</sup>。

（三）前述所稱之現金補償，其數額應以權利變換前之權利價值計算，無需扣除共同負擔；而共同負擔所包含項目，同條例第 30 條及都市更新權利變換實施辦法第 13 條已有明文，上開現金補償非屬所列舉項目，應不得計入共同負擔。在原土地所有權人有不願或無法參與分配的情形，其補償金額由實施者（都市更新事業機構或都市更新會）

<sup>92</sup>內政部 96.8.31 台內營字第 0960130783 號函。

<sup>93</sup>都市更新權利變換實施辦法第 24 條。

<sup>94</sup>都市更新條例第 31 條第 1 項。

<sup>95</sup>都市更新權利變換實施辦法第 10 條。

<sup>96</sup>都市更新權利變換實施辦法第 9 條。

給付，並由實施者按其更新前權利價值及提供資金比例，分配予更新後建築物及土地之應有部分。即不參與分配者之應分配之權利價值比例，已因其領取補償金（更新前權利價值）而轉為給付補償金之實施者應分配之權利價值比例，對其他參與分配者之應分配之權利價值比例並無影響<sup>97</sup>。

（四）本條例第 31 條第 1 項但書規定之現金補償數額，以依實施辦法第 6 條評定之權利變換前權利價值依法定清償順序扣除應納之土地增值稅、田賦、地價稅及房屋稅後計算；實施者應於實施權利變換計畫公告時，造具清冊檢同有關資料，向主管稅捐稽徵機關申報土地移轉現值<sup>98</sup>。前述補償金，由實施者於權利變換計畫發布實施之日起 2 個月內，通知受補償人於通知之日起 30 日內領取。但本辦法修正施行前已核定發布實施之權利變換計畫，得於本辦法修正施行日起 2 個月內通知<sup>99</sup>。

## 二、多退少補及限期繳納差額

依本條例第 31 條第 1 項規定分配之結果，其實際分配之土地及建築物面積多於應分配之面積者，應繳納差額價金；實際分配之土地及建築物少於應分配之面積者，應發給差額價金<sup>100</sup>。第 1 項規定現金補償於發放或提存後，由實施者列冊送請各級主管機關囑託該管登記機關辦理所有權移轉登記<sup>101</sup>。依第 1 項補償之現金及第 2 項規定應發給之差額價金，經各級主管機關核定後，應定期通知應受補償人領取；逾期不領取者，依法提存之。第 2 項應繳納之差額價金經各級主管機關核定後限期繳納<sup>102</sup>。

<sup>97</sup>內政部營建署 93.3.30 營署都字第 0930019617 號函。

<sup>98</sup>都市更新權利變換實施辦法第 7 條之 1 第 1 項。

<sup>99</sup>都市更新權利變換實施辦法第 7 條之 1 第 2 項。

<sup>100</sup>都市更新條例第 31 條第 2 項。

<sup>101</sup>都市更新條例第 31 條第 3 項。

<sup>102</sup>都市更新條例第 31 條第 4 項。

### 三、未繳納差額價金之禁止移轉

應繳納差額價金而未繳納者，其獲配之土地及建築物不得移轉或設定負擔；違反者，其移轉或設定負擔無效。但因繼承而辦理移轉者，不在此限<sup>103</sup>。

### 四、公開抽籤作業

實施權利變換後應分配之土地及建築物位置，由土地所有權人或權利變換關係人自行選擇。但同一位置有 2 人以上申請分配時，應以公開抽籤方式辦理。實施者應訂定期限辦理土地所有權人及權利變換關係人分配位置之申請；未於規定期限內提出申請者，以公開抽籤方式分配之。其期限不得少於 30 日<sup>104</sup>。本條對於分配土地及建築物位置採取自由選擇為主，抽籤為輔的方式解決。但是卻未規範是否須與其權利價值相關聯，如此一來將有可能發生權利價值低者與高者共同選擇相同的位置，而須藉由抽籤加以處理。由於更新後土地及建築物（尤其是建築物）分配位置將決定其價值，因此一作法是否妥適，恐將發生爭議<sup>105</sup>。

### 五、列冊登記

權利變換範圍內土地所有權人及合法建築物所有權人，於權利變換後未受土地及建築物分配或不願參與分配者，其應領之補償金於發放或提存後，由實施者列冊送請主管機關囑託登記機關辦理所有權移轉登記。其土地或合法建築物經設定抵押權、典權或辦竣限制登記者，應予塗銷。登記機關辦理塗銷登記後，應通知權利人或囑託限制登記之法院或機關<sup>106</sup>。此時另須注意的是：依據都市更新團體設立管理及解散辦法第 6 條的規定，都市更新團體之會員，以章程所定實施地區範圍內土地或合法建築物所有權人為限。

<sup>103</sup>都市更新條例第 31 條第 5 項。

<sup>104</sup>都市更新權利變換實施辦法第 11 條。

<sup>105</sup>李欽漢、歐政一，都市更新權利變換之研究，人與地，第 196 期，2000 年 4 月，頁 11。

<sup>106</sup>都市更新權利變換實施辦法第 7 條之 2。

準此，不願或不能參與分配者，於領取補償金或其應領補償金依法提存後，自同時喪失其會員資格<sup>107</sup>。

### 第三項 權利變換計畫之核定

#### 第一款 權利變換計畫送件申請

實施者依本條例第 29 條第 1 項規定報請核定时，應檢附權利變換計畫及下列文件：（一）經直轄市、縣（市）主管機關委託、同意或核准為實施者之證明文件。（二）經直轄市、縣（市）主管機關核定都市更新事業計畫之證明文件。但與都市更新事業計畫一併辦理者免附。（三）權利變換公聽會紀錄及處理情形。（四）其他經直轄市、縣（市）主管機關規定應檢附之相關文件<sup>108</sup>。

#### 第二款 公開展覽、公聽會及審議

其相關程序，仍依照本條例第 19 條及施行細則第 8 條至第 11 條的內容辦理（請參閱第 23 頁、第 26 頁）。

#### 第三款 權利變換計畫之核定、公告及通知

一、直轄市、縣（市）主管機關應於權利變換計畫核定發布後公告 30 日，將公告地點及日期刊登政府公報及新聞紙 3 日，並張貼於當地村（里）辦公處之公告牌。前述公告，應表明下列事項：（一）權利變換計畫。（二）公告起迄日期。（三）土地所有權人提出異議之期限、方式及受理機關。（四）權利變換範圍內應行拆除遷移土地改良物預定公告拆遷日<sup>109</sup>。

<sup>107</sup>內政部 92.10.20 台內營字第 0920089628 號函。

<sup>108</sup>都市更新權利變換實施辦法第 4 條。

<sup>109</sup>都市更新權利變換實施辦法第 17 條。

二、實施者應於權利變換計畫核定發布後，將下列事項以書面通知土地所有權人、權利變換關係人及占有他人土地之舊違章建築戶：1、更新後應分配之土地及建築物。2、應領之補償金額。3、舊違章建築戶處理方案<sup>110</sup>。

三、依本條例第 32 條的規定，權利變換計畫書核定發布實施後 2 個月內，土地所有權人對其權利價值有異議時，應申請當地直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會調解；調解不成立者，由直轄市、縣（市）主管機關調處之。在調解、調處或依法提起訴願或行政訴訟期間，實施者非經主管機關核准，不得停止都市更新事業之進行。調解、調處、訴願或行政訴訟結果與原評定價值有差額部分，由當事人以現金相互找補。一般而言，所謂調解為特設之委員會所能發揮的功能，調處則為主管機關衡量爭議適法所為之裁定，二者向來均為解決爭議的程序之一，調解不成立者，方由主管機關實施調處<sup>111</sup>。

四、不願參與權利變換而分配之現金補償，都市更新條例第 31 條第 4 項業明定，應於經直轄市、縣（市）主管機關核定後，定期通知應受補償人領取。復查都市更新權利變換實施辦法第 3 條第 2 項第 5 款規定，上開現金補償應於權利變換計畫表明之；而權利變換計畫之核定程序，同條例第 29 條第 1 項並已明文。准此，不願參與權利變換分配之現金補償，應於權利變換計畫經直轄市、縣（市）政府核定後，即定期通知應受補償人領取<sup>112</sup>。時間依施行細則第 17 條的規定以 30 日為限。

<sup>110</sup>都市更新權利變換實施辦法第 18 條。

<sup>111</sup>胡俊雄，同前註 12，頁 85 及內政部 91.8.8 台內營字第 0910085366 號函。另外依最高法院 94 年台上字 1461 判決的見解，認為有關權利變換計畫書核定，其性質為行政機關本於行政權之監督作用，就具體事件所為對外發生法律效果類似「確認處分」之行政處分，當事人對核定不服時，得依法異議、或提起訴願或行政訴訟。

<sup>112</sup>內政部 90.3.2 台 90 內營字第 9082695 號函。

#### 第四款 公告禁止事項

一、實施權利變換地區，直轄市、縣（市）主管機關得於權利變換計畫書核定後，公告禁止下列事項。但不影響權利變換之實施者，不在此限：

（一）土地及建築物之移轉、分割或設定負擔。（二）建築物之改建、增建或新建及採取土石或變更地形<sup>113</sup>。前項禁止期限，最長不得超過 2 年<sup>114</sup>。違反第 1 項的規定者，當地直轄市、縣（市）主管機關得限期命令其拆除、改建、停止使用或恢復原狀<sup>115</sup>。但如係經法院判決土地所有權移轉登記確定在案，而不影響權利變換之實施，得逕依法院判決辦理所有權移轉登記<sup>116</sup>。本條規定其目的在維持權利變換前的權利狀態，力求其穩定，故有此等禁止事項<sup>117</sup>。但本條與本條例第 24 條在內容上似有重疊之處，為此重複之規定不知用意為何。

二、依都市更新條例第 33 條規定，實施權利變換地區，直轄市、縣（市）主管機關得於權利變換計畫書核定後，公告禁止土地及建築物之移轉、分割或設定負擔，與建築物之改建、增建或新建及採取土石或變更地形等事項，其禁止期限最長不得超過 2 年。準此，依上開條文規定公告禁止之期限如未達 2 年，固得延長至 2 年，但應於原訂禁止期限尚未屆滿前為之，如原訂禁止期限已屆滿，即不得再行延長<sup>118</sup>。

#### 第五款 申請建築執照及拆除遷移

一、依本條例第 34 條的規定，依權利變換計畫申請建築執照，得以實施者名義為之，並免檢附土地、建築物及他項權利證明文件。而實施者申請建造執照時，其法規之

<sup>113</sup>都市更新條例第 33 條第 1 項。

<sup>114</sup>都市更新條例第 33 條第 2 項。

<sup>115</sup>都市更新條例第 33 條第 3 項。

<sup>116</sup>內政部 95.3.14 台內營字第 0950800960 號函。

<sup>117</sup>惟有見解認為，本條例第 33 條於權利變換計畫書核定後始公告禁止，似有緩不濟急之嫌。胡英鵬，我國都市更新權利變換改善策略的研究，私立文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文，2001 年，頁 3-9。

<sup>118</sup>內政部 92.3.17 台內營字第 0920085072 號函。

適用，以擬定都市更新事業計畫報核日為準，並應自擬定都市更新事業計畫經核定之日起 2 年內為之。以權利變換計畫實施，且其權利變換計畫與都市更新事業計畫分別報核者，得依前項規定延長 1 年<sup>119</sup>。未依前 2 項規定期限申請者，其法規之適用，以申請建造執照日為準<sup>120</sup>。都市更新事業概要、都市更新事業計畫、權利變換計畫及其執行事項，直轄市、縣（市）政府怠於或遲未處理時，實施者得向中央主管機關請求處理，中央主管機關應即邀集有關機關（構）、實施者及相關權利人協商處理，必要時並得由中央主管機關逕行審核處理<sup>121</sup>。本條例第 60 條之 1 為此次修正所增訂，其將實施者申請建造執照的時間限制明定，有助於都市更新的推動。

二、權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，由實施者公告之，並通知其所有權人、管理人或使用人，限期 30 日內自行拆除或遷移；逾期不拆除或遷移者，實施者得予代為或請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之，直轄市、縣（市）主管機關有代為拆除或遷移之義務；直轄市、縣（市）主管機關並應訂定期限辦理強制拆除或遷移，期限以 6 個月為限。其因情形特殊有正當理由，報經中央主管機關核准者，得再延長 6 個月。但應拆除或遷移之土地改良物為政府代管或法院強制執行者，實施者應於拆除或遷移前，通知代管機關或執行法院為必要之處理<sup>122</sup>。

三、前項因權利變換而拆除或遷移之土地改良物，應補償其價值或建築物之殘餘價值，其補償金額由實施者查定之，代為拆除或遷移費用在應領補償金額內扣回；對補償金額有異議時，由直轄市、縣（市）主管機關核定之<sup>123</sup>。

<sup>119</sup>都市更新條例第 60 條之 1 第 1 項。

<sup>120</sup>都市更新條例第 60 條之 1 第 2 項。

<sup>121</sup>都市更新條例第 60 條之 1 第 3 項。

<sup>122</sup>都市更新條例第 36 條第 1 項。

<sup>123</sup>都市更新條例第 36 條第 2 項。

四、權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，實施者應於權利變換核定發布日起 10 日內，通知所有權人、管理人或使用人預定公告拆遷日。如為政府代管或法院強制執行者，並應通知代管機關或執行法院<sup>124</sup>。前項權利變換計畫公告期滿至預定公告拆遷日，不得少於二個月。實施者為通知時，除政府代管或法院強制執行者外，並應通知所有權人領取本條例第 36 條第 2 項之補償金額<sup>125</sup>。

五、因權利變換而拆除或遷移之土地改良物，其補償金額扣除預估本條例第 36 條第 2 項代為拆除或遷移費用之餘額，實施者應於權利變換計畫核定發布日起 15 日內發給之<sup>126</sup>。有下列情形之一者，實施者得將補償金額提存之：（一）應受補償人拒絕受領或不能受領者。（二）應受補償人所在地不明者<sup>127</sup>。

#### 第六款 權利屬性、接管及產權登記

一、依本條例第 35 條的規定，權利變換後，原土地所有權人應分配之土地及建築物、自分配結果確定之日起，視為原有。該條係規定原土地所有權人因分配所取得土地及建築物之權利屬性。但所謂「視為原有」非指其為原始取得。

二、權利變換範圍內經權利變換之土地及建築物，實施者於申領建築物使用執照，並完成自來水、電力、電訊、天然氣之配管及埋設等必要公共設施後，應以書面分別通知土地所有權人及權利變換關係人於 30 日內辦理接管<sup>128</sup>。

三、權利變換工程實施完竣，並申領建築物使用執照後，實施者應即辦理實地埋設界樁，申請直轄市或縣（市）主管機關依權利變換計畫中之土地及建築物分配清冊、更

<sup>124</sup>都市更新權利變換實施辦法第 19 條第 1 項。

<sup>125</sup>都市更新權利變換實施辦法第 19 條第 2 項。

<sup>126</sup>都市更新權利變換實施辦法第 20 條第 1 項。

<sup>127</sup>都市更新權利變換實施辦法第 20 條第 1 項。

<sup>128</sup>都市更新權利變換實施辦法第 22 條。

新後更新範圍內土地分配圖及建築物配置圖，辦理地籍測量及建築物測量<sup>129</sup>。前項測量後之面積，如與土地及建築物分配清冊所載面積不符時，直轄市或縣（市）主管機關應依地籍測量或建築物測量結果，釐正相關圖冊之記載<sup>130</sup>。

四、權利變換完成後，實際分配之土地及建築物面積與應分配面積有差異時，應按評價基準日評定更新後權利價值，計算應繳納或補償之差額價金，由實施者通知土地所有權人及權利變換關係人應於接管之日起 30 日內繳納或領取<sup>131</sup>。

五、經權利變換之土地及建築物，實施者應依據權利變換結果，列冊送請各級主管機關囑託該管登記機關辦理權利變更或塗銷登記，換發權利書狀；未於規定期限內換領者，其原權利書狀由該管登記機關公告註銷<sup>132</sup>。

六、實施者依本條例第 43 條規定，列冊送該管登記機關辦理權利變更或移轉登記時，對於應繳納差額價金而未繳納者，其獲配之土地及建築物應請該管登記機關加註未繳納差額價金，除繼承外不得辦理所有權移轉登記或設定負擔字樣，於土地所有權人繳清差額價金後立即通知登記機關辦理註銷<sup>133</sup>。前項登記為本條例第 39 條第 2 項規定分配土地者，由實施者檢附主管機關核准分配之證明文件影本，向主管稅捐稽徵機關申報土地移轉現，並取得土地增值稅記存證明文件後，辦理土地所有權移轉登記。依實施辦法第 26 條第 1 項辦理登記完竣後，該管登記機關應通知土地所有權人及權利變換關係人及本條例第 40 條第 1 項之抵押權人、典權人於 30 日內換領土地及建築物權利書狀<sup>134</sup>。

<sup>129</sup>都市更新權利變換實施辦法第 20 條第 1 項。

<sup>130</sup>都市更新權利變換實施辦法第 20 條第 1 項。

<sup>131</sup>都市更新權利變換實施辦法第 25 條。

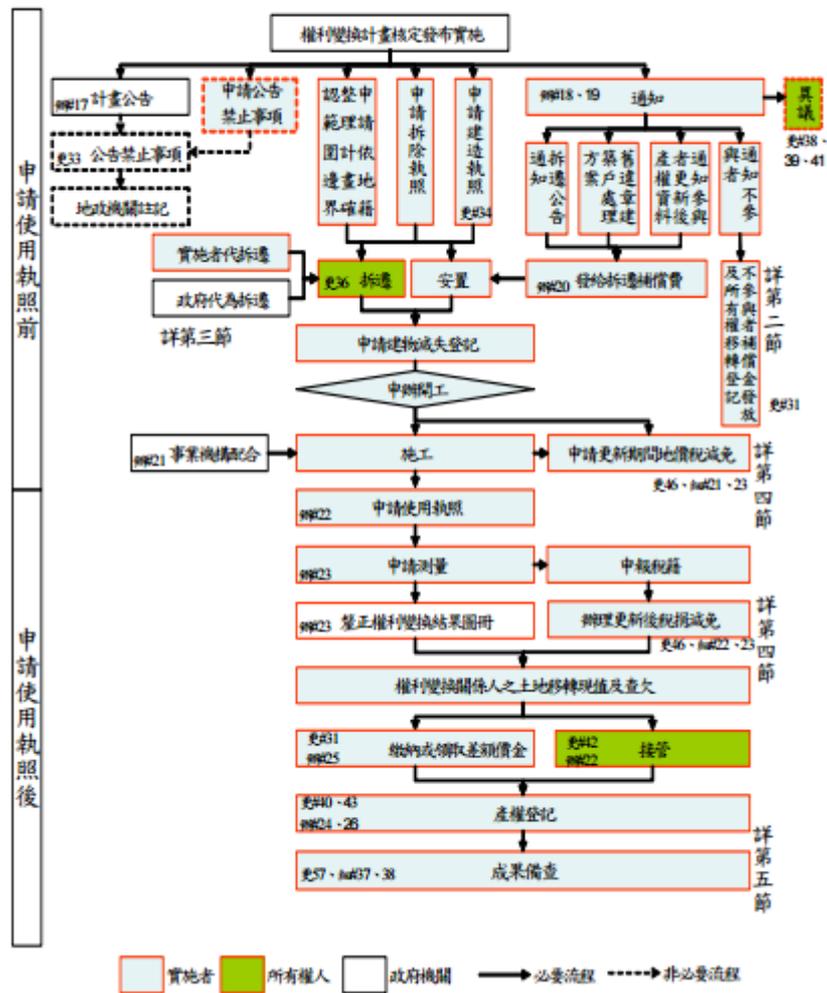
<sup>132</sup>都市更新條例第 43 條。

<sup>133</sup>都市更新權利變換實施辦法第 26 條第 1 項。

<sup>134</sup>都市更新權利變換實施辦法第 26 條第 2 項。

權利變換計畫審議通過後由各級主管機關核定發布實施，權利變換計畫執行流程如圖，其實施步驟如下圖。

圖 3：權利變換計畫執行流程與步驟圖



資料來源：都市更新作業手冊（97 年修訂版）



## 第三章 都市更新推動之核心-權利變換

### 第一節 權利變換的重要

所謂「權利變換」，就是每個權利人或出資者以自己對於這個都市更新案的投入價值比例，來分配重建以後的建築物。「權利變換」可以說是一個貫穿制度的主軸，無論是自辦或公辦都市更新，又或者是自行成立都市更新會或與建商合作，甚至是以協議合建辦理都市更新的情況，都會接觸權利變換<sup>135</sup>。

權利變換制度的核心問題在於更新後權益分配的問題，如果更新後各權利人及實施者都各將所投入之成本取回，剩下來就是開發剩餘分配的公平性及利益分配平衡的問題，簡單地說就是「剩餘利益」<sup>136</sup>的分配問題，要探討「剩餘利益」的分配問題，首先必須了解「剩餘利益」是如何產生，要了解「剩餘利益」的產生，則應由權利變換制度中的各權利人是投入了那些權利要素，這些權利要素，透過估價制度轉換成權利價值，再加入實施者之資源及整合過程，並依規定形塑成一個新的產權，經過更新完成後，原權利人及實施者再依其投入之權利價值比例分配更新後之權利價值，這種將產權分解、形塑、再重組與重分配的過程。

---

<sup>135</sup> 李永然、陳曉祺，都市更新重要程序—權利變換，永然文化出版社，2015年。

<sup>136</sup> 所謂剩餘利益就是更新後的總權利價值扣除更新前的總權利價值及全部的共同負擔費用後之餘額。

## 第二節 現今權利變換面臨之困境

權利價值評估在都市更新權利變換過程中至為關鍵且常成為審議過程的爭議，在國內不動產估價師制度建立之初，國內不動產估價業者對於權利價值評估基礎認知差異頗大，加上不動產估價技術規則對都市更新權利變換估價僅一原則規定條文<sup>137</sup>，無法涵蓋複雜都市更新權利估價問題，而對從事權利變換估價者形成重大考驗，產生所謂「權力失衡的權利變換」。

權利變換，依據都市更新條例第三條第一項，是以更新後房地之總權利價值，折價抵付共同負擔及實施都更案之成本實施者，再依各地主更新前之權利價值比例分配更新後之房地。因此，如果將「更新後房地之總權利價值」低估，或將「共同負擔」金額估高，或者將「實施者分配到之更新後房地價值」估低（同樣的籌碼可以換更多的房地），均可有利於實施者。而估價本是一門帶有主觀價值判斷之學問，不論是估價條件之設定、比較案例之選取等，均應本於超然、客觀之立場作最符合衡平之決定，並且相關佐證之證據資料應該要充分，才有足夠的證據支持估價結果。現行都更法令<sup>138</sup>為降低估價師個人主觀價值考量武斷之成分，要求應有「三家」估價報告，必增加權利價值決定上之周延性，並納入多元之觀點考量。然而另一方面，現行都更法令卻規定此「三家」估價單位均由實施者委託，未能意識到「選任」此一權利之重要性。按委託人為受託人工作報酬之來源，形同「衣食父母」，受託人未合委託人之意估價，下一次即多半不會再提供

<sup>137</sup>不動產估價技術規則第一一四條：「權利變換估價，應考量下列因素估計之：

- 一、變換前各所有權人所擁有之房地價值及其占房地總價值之比率。
- 二、更新開發完成後各單位房屋及其擁有基地持分之房地總價值及其占房地總價值之比率。
- 三、更新事業計畫之權利變換方式。
- 四、各權利人所應分配之房地價值。」

<sup>138</sup>都市更新權利變換實施辦法第6條。

委託案源，尤其估價市場並不大，實施者口耳相傳（此估價師不甚配合），估價師即斷絕業務來源，從人性觀點合理推論，當然會配合業主估價。從目前台北市都市更新權利變換估價幾乎都有某兩家公司，且某些計畫書更不諱言主辦估價費用上百萬元、另兩家卻僅十數萬元，明顯是陪榜用，其現象可見一斑。

反觀訴訟上，設有囑託鑑定制度，因為當事人一造所委請之私鑑定，法院認為證據力頗有疑問。但是在都市更新權利變換，卻容認「三家」均由當事人之「一造」委託，疏非合理。因此台北市都市更新顧問小組建議修法「三家」估價單位應由政府、實施者及地主各自委託一家，當然地主本屬「一盤散沙」，不易共同決議委由某一家估價單位，是以小組亦建議修法讓目前依都更條例第 15 條成立具有法人資格卻僅得「自行實施」的「都市更新會」，除了「自行實施」之外仍然可以有其他之任務，例如委託「代理實施者」實施或共同決定其中一家估價單位，讓「地主」多數同意委託某一間之決議得以發生法律效力<sup>139</sup>。

### 第三節 權利變換修法建議與政策改善方向

都市更新權利變換價值評估為一複雜的估價作業，估價者不僅面對單一的實施者（委託者），同時必須面對數十個以上的權利人，使得不動產估價師面臨許多挑戰。這些挑戰正表現在過去許多更新案審議過程中的價值爭議中，但仍無法在估價的技術形成統一的規範，只有個別估價者依其不同的認知加以解決。從目前更新前權利價值的評估方法的紛異來看，正可以顯示不同的見解。因此，要減少權利變換估價爭議，除了從權利變換價值基礎的認定上進行觀念上的統一外，權利變換估價的技術應加以適當規範。

<sup>139</sup> 蔡志揚，從「文林苑」案看「都市更新條例」修法，月旦法學雜誌第 206 期，2012 年，頁 111、112。

冀望透過本文的討論，提供政府部門制定權利變換估價技術規範的參考，並提供估價實務界於執行權利變換估價時較為適當的做法。以下為本文建議權利變換修法建議與政策改善方向：

## 第一項 修法建議

### 一、 未明定權利變換實施地區共同負擔比例

雖然都市更新條例第 30 條第 1 項明定道路等七項用地為實施地區之共同負擔，但未明定其負擔比例，徒增參與人之不確定性，本文以為若考量性質較近之「自辦」市地重劃之規定，則其負擔比例似不應低於百分之二十。

### 二、 對權利之估價技術待突破

按都市更新條例第 41 條明定，權利變換範圍內舊違章建戶之處理事宜，應由實施者為之，設若實施者為私部門，則應先經由雙方協議，由實務得知其爭執焦點均在於違章建物價值之估定方法，雖然可參酌多位不動產估價師之估算結果予以解決，但因我國現行對於如「租賃權」之估價技術並不成熟，缺乏公信力，影響權利變換計畫之成敗至鉅<sup>140</sup>。

### 三、 權利變換辦法第 2 條規定之權利變換關係人

僅指依本條例第 39 條規定辦理權利變換之合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人及耕地三七五租約承租人而已，除此而外之地役權人、抵押權人、典權人或一般租賃之承租人，均非權利變換之關係人。故而抵押權人、典權人或一般租賃之承租人，於實施權利變換時，即無從以「另有協議從其規定」之方式分配權利變換後之土地及建築物。似有將「他項權利人」做不合理之限縮，而有超越法律之授權，依行政程序法第 158

---

<sup>140</sup>陳明燦，我國都市更新之權利變換制度，月旦法學教室，第 57 期，2007 年，頁 25。

條第2款規定「無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利」應屬無效，建議儘速修正。

#### 四、 杜絕「真協議假權變」

為杜絕「真協議假權變」之情事 由於實務上難以排除協議合建的步驟，故應肯定「協議合建」對都市更新的貢獻，也賦予其稅務上的優惠，讓兩項制度有一樣起始點，實施者可依據現實需求，選擇實施方式。

### 第二項 政策改善方向<sup>141</sup>

現行更新條例賦稅減免之規定，僅對於權利變換部分有所優惠，對於協議合建部分則付諸闕如，似有對實施者之努力造成反諷（未達全部協議可利用權利變換達到賦稅減免，努力協商而全部同意反而得不到鼓勵），主管機關允宜儘速修法予以納入，使臻公允，政策建議依據本文發現重點，進一步研擬配套之七大政策改善建議，詳述如下：

#### 一、 調整審議空間規劃，增加爭議案件的聽證場次

建議在審議空間上避免「隔離民眾」的設計，然而目前空間的設置尚存在些許問題，由於各案之參與人數不盡相同，就目前的審議空間不一定能讓所有關係人全數進入，再者，囿於擔心審議程序中因各方討論所花之時間導致審議效率不彰，造成審議程序有延宕之可能，因此在配套的規範未擬定的情況下，是否完全開放審議空間仍有待商榷。未來可在制定清楚的議事規則，調整審議會設置要點，限定人數且需有一定數量之所有權人授權同意後，方開放地主或其他利害關係人代表入內參與，其餘民眾則仍於旁聽室透過電視螢幕轉播進行參與，此作法除給予地主或其他利害關係人一定程度的尊重外，也

---

<sup>141</sup>臺北市府政風處，臺北市府都市更新權利變換機制廉政研究，思多葛市場研究股份有限公司，105年06月。

能增加其對案件的參與度及認同感。同時，需明確議事規範，避免會議受干擾而延宕。其次，在「聽證」的辦理上，由於目前規定無論案件是否有爭議皆需召開公聽會，在人力與時間皆有限的情況下，反而造成「有爭議」案件未能獲得妥善之解決，故建議可透過申請制，著重處理「有爭議」的案件，甚至可以多次辦理或者增加協調地主或其他利害關係人與實施者之公部門調解次數，一方面避免行政資源的浪費，另一方面也可針對有爭議案件做更細緻的處置；同時，針對「無爭議」案件，則可考慮減少或直接跳過公聽流程，節省人力與時間之耗損。

## 二、 由政府扮演或引入第三方公證機構

切斷都市更新業務中可能的利益往來關係，並記錄歷程為杜絕都市更新中利益往來所衍生之專業偏頗與不當行為誘因，建議行政機關或政務機關應扮演或引入第三方公證機構，例如成立專款帳戶，在估價委託或其他專業委託時，透過此專戶撥款，避免實施者與相關單位的直接接觸。此外，第三方機構的成立也有助於私約內容的監督和管理，透過第三方單位的見證，建立互信的機制，避免雙方各執一詞的溝通僵局。然，第三方公證機構委員組成以及聘用年限亦須嚴格把關，除不得與關係人有直接或間接利益往來外，專業背景的資格也需有一定標準，再者，亦能研議是否讓地主或其他利害關係人所組成的自救會或其他組織推派代表進入委員會，聘用年限以一年或兩年為基礎，其餘相關配套措施則待未來後續探討研究後再進行規劃及實施。

## 三、 利潤常規化，經費透明化

實施者於都市更新推動上仍有其專業性，並付出不小的勞務及時間成本，目前計畫經費項目於風險管理費雖包含實施者利潤，但名稱卻未明確界定，在定義模糊的情況下，實施者可能會為了獲利而從其他的經費項目中賺取價差，或是透過爭取容積獎勵來獲得

利益，讓地主往往會認為實施者浮報預算，灌水費用，不但造成雙方在共同負擔金額上的爭論，也讓地主不信任實施者的報價。建議未來經費項目中應明定實施者利潤，尤以正名化的方式作為未來修法的目標，建議將現行風險管理費正名為利潤及風險管理費，以肯定其實施都市更新事業在專業上所需獲得的報酬。同時制定更加明確的承作價目明細，確保其他經費項目並不會有浮報的狀況，從而解決共同負擔金額過高，造成地主權益受損的狀況。

#### **四、 給予承辦人員適當獎勵，提升工作光榮感**

由於承辦人員業務繁重，壓力也相當大，造成人員流動性高，行政效率低落，建議可給予適當獎勵，如公假、獎金或定期表揚，進而提升承辦人員在工作上的認同感及光榮感，以維持單位業務執行的穩定性。此外，若資源允許或可增加工作人員數量，提供工作人員受訓之內容藉以提升素質，或者部分工作項目委外實施等。

#### **五、 強化施政說明，提升民眾認同度**

都市更新在公益性與必要性的宣傳上皆有所不足，政府未能將都市更新與城市未來的建設藍圖相結合，造成民眾容易將都市更新視為房屋改建，在認知落差的情況下，無論是容積獎勵，或是強制拆除皆無法獲得民眾認同。建議未來應該架設臺北市都市更新業務的專門網站，並於網站中透過圖像或影片，呈現城市都市計畫的藍圖，並強化其與現行都市計畫申請案的聯結。同時，容積獎勵為現行法律規定，就依法行政之角度而言，在給予獎勵值或項目上皆有一定規範，但給予值則涉及政務機關主官管行政裁量空間，由於數值波動事涉龐大利益，建議若能將各項標準更細緻化，讓裁量內容有明定標準可遵循，也減少地主疑慮，以及實施者希望藉由不當管道影響裁量結果之動機。

## 六、 政府協助設立非營利組織，進行專業諮詢

都市更新係屬複雜之專業，涉及民法、地政、估價、建築等，且影響民眾權益，政務機關現階段已協助設立非營利組織，讓民眾可藉由諮詢方式解決都市更新過程中所面臨之困惑，減少爭議，但民眾對於此類宣導或輔助團體仍認識不足，建議未來可透過文宣或主動關懷等方式，提升民眾對於該組織的瞭解及信任度。

## 七、 確保估價單位的公正與專業度

首先，估價單位公正性可透過下列方式確保：由主管機關先建立名單，或由地主、實施者，以及第三方公證單位各自從具備資格的估價單位中選出名單，再從所建立之名單中透過抽籤方式選擇。切斷估價單位與委託者的直接金錢關係，建議由政府或第三方單位，開放讓地主預繳經費，如此作法讓估價單位能夠維持中立，而不會受到任何一方金錢上的刁難。惟預繳經費的部分礙於部分地主可能無法負擔，如何可讓估價單位與委託者的直接金錢關係能被斷開，仍待後續研議。再者，專業度部分可以透過「估價師評鑑」制度進行篩選，可以建立一套估價師評價標準，並開放讓大眾可以瞭解現行估價單位執行狀況與成效結果，當估價單位未能達到估價師評價標準時，便無法參與後續的都市更新推動，以作為懲罰的機制，更是確保估價單位的專業度能保持一定水準。

## 第四章 個案檢討-臺北市文林苑

### 第一節 背景事實介紹<sup>142</sup>

#### 第一項 個案基本資料

文林苑都市更新案，是由當地住戶申請都市更新案概要和都市更新範圍，台北市政府審查通過後，建商才加入擔任實施者規劃都市更新事業計畫。依照都市更新條例規定，都市更新單元（也就是都市更新範圍）只有縣市政府主管機關跟土地及合法建築物所有權人才有權利申請劃定，在本案是由當地住戶賴O興自己辦理調查住戶更新意願，確定排除郭元益及西北側四戶無意願參與住戶後仍合乎都市更新單元的成立要件，於是向台北市政府申請都市更新事業概要為目前的範圍，之後賴家才去找建商來合作申辦。本案都市更新單元範圍是依據當地住戶申請而劃設，時間上也早於建商參與此案的時間。本案基地位於政府劃定之都市更新地區內，於 2002 年 10 月 28 日根據都市更新條例第 6 條第 2 款規定「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞，建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全等」，經台北政府劃定為都市更新地區（「士林區前街、後街附近更新地區（捷運淡水線西側）」），土地使用分區為第一種商業區（容積率360%、建蔽率55%），劃定面積共0.49公頃。

---

<sup>142</sup>邱文正，論我國土地徵收制度之正當行政程-以釋字第 709 號解釋為中心，中原大學財經法律系碩士學位論文，2016 年，頁 65-69。

## 第二項 基地說明

一、基地位置：文林路、前街、後街、捷運淡水線所圍街廓

二、基地面積：1,923 平方公尺

三、使用分區：第一種商業區

四、王家位置：1. 前街 5 巷 18 號 (86 平方公尺)

2. 前街 5 巷 14 號 (78 平方公尺)

圖 4：文林苑更新案位置圖



資料來源：台北市都市更新處

### 第三項 辦理過程

#### 一、更新審議程序 (2007. 3. 9~2009. 6. 16)

文林苑更新案位於市府 2002 年公告劃定更新地區<sup>143</sup>範圍中 (詳圖 5)，2007 年 3 月 9 日由地主賴君提出事業概要案申請<sup>144</sup>，市府於 2007 年 5 月 1 日核准。2008 年 6 月 11 日實施者<sup>145</sup> (樂揚建設股份有限公司) 提出事業計畫及權利變換計畫申請市府審議，期間經過公開展覽 30 日 (2008. 9. 26~2008. 10. 25)、舉辦公聽會 (2008. 10. 23)，及臺北市都市更新及爭議處理審議會 2 次 (第 12、16 次) 審議程序後，最終於 2009 年 6 月 16 日准予核定實施，並於 2009 年 7 月 8 日取得建築執照<sup>146</sup>。

#### 二、市府受理代拆申請 (2010. 1. 25~2012. 3. 28)

文林苑案核定實施後，因有不同意見戶提出反對意見且不願自行拆除或搬遷，故實施者依據都市更新條例 36 條<sup>147</sup>於 2010 年 1 月 25 日向市府申請代為拆除，自實施者申請至市府拆除期間長達 2 年多，臺北市都市更新處期間合計舉辦 5 次公辦協調會 (高於法定次數<sup>148</sup>)，試圖協助不同意戶與實施者達成共識，因協調不成，市府於 2012 年 3

<sup>143</sup>在臺北市政府 91 年劃定臺北市健康路、寶清街口西南側等五十八處都市更新地區範圍案中，文林苑案位屬於 91 年 10 月 28 日公告劃定「士林區・前街、後街附近更新地區 (捷運淡水線西側)」範圍內。

<sup>144</sup>依都市更新條例第 10 條規定 (略以):「經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣 (市) 主管機關核准，…。前項之申請，應經該更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過十分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過十分之一之同意；…。」。

<sup>145</sup>依都市更新條例第 22 條規定 (略以):「實施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，其屬依第十條規定申請獲准實施都市更新事業者，…。應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過五分之三，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過三分之二之同意；…。」。

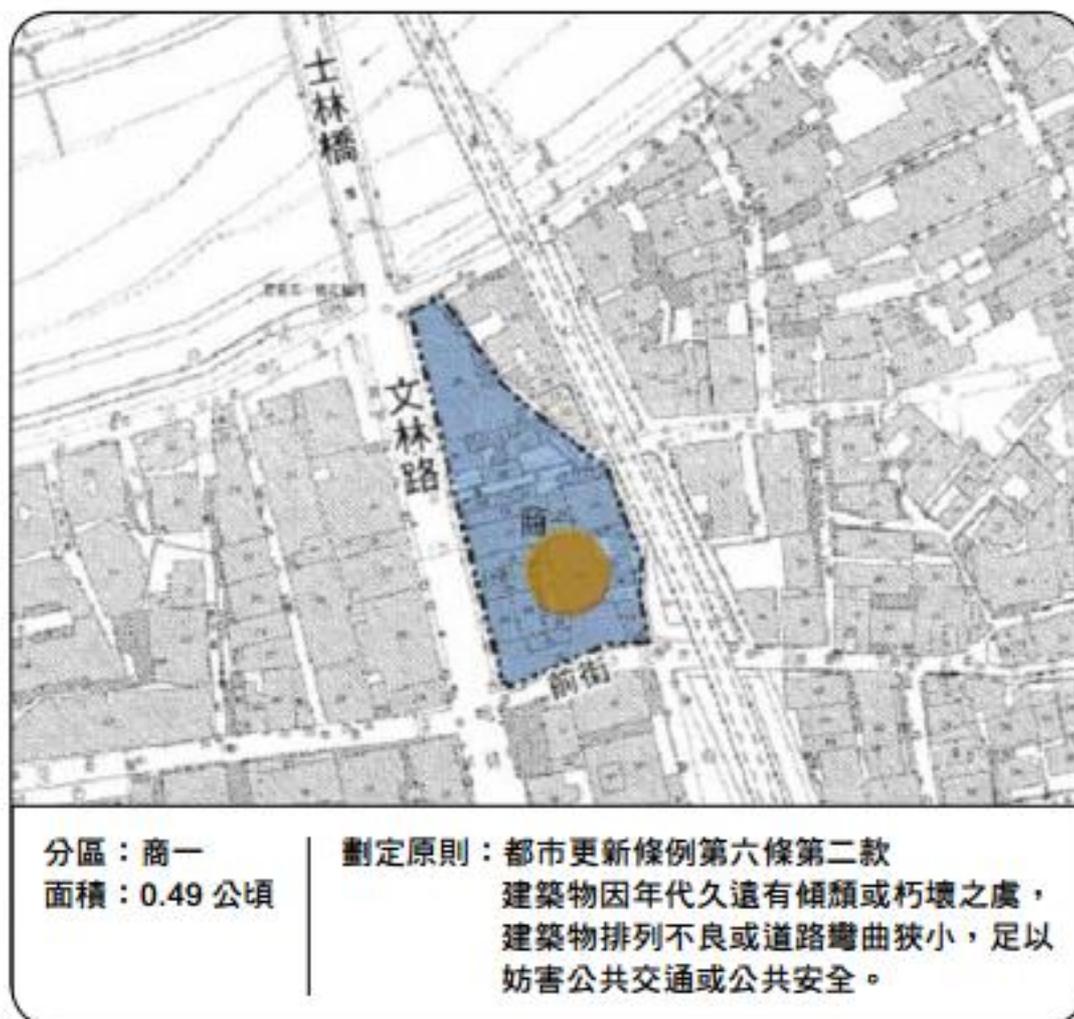
<sup>146</sup>依都市更新條例第 34 條規定:「依權利變換計畫申請建築執照，得以實施者名義為之，並免檢附土地、建物及他項權利證明文件。」。

<sup>147</sup>都市更新條例第 36 條規定 (略以):「權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，由實施者公告之，並通知其所有權人、管理人或使用人，限期三十日內自行拆除或遷移;屆期不拆除或遷移者，實施者得予代為或請求當地直轄市、縣 (市) 主管機關代為之，直轄市、縣 (市) 主管機關有代為拆除或遷移之義務;…。」。

<sup>148</sup>依臺北市政府受理都市更新權利變換實施者依都市更新條例第三十六條規定請求代為拆除或遷移土地改良物補充規定第八點規定:「本府執行代為拆除或遷移土地改良物前，應先召集實施者與代拆戶協商，

月 1 日核准實施者代為拆除申請，並於 2012 年 3 月 28 日執行代拆作業。

圖 5：士林區.前街、後街附近更新地區（捷運淡水線西側）



資料來源：台北市都市更新處

表 1：文林苑案重要紀實一覽表

年度	重要紀實
2007 年	都市更新事業概要核准。
2008 年	事業暨權利變換計畫報核公辦事業暨權利變換計畫公聽會。
2009 年	事業暨權利變換計畫公告實施通知相關權利人預定公告日拆遷日（共三次）以實施名義取得拆除執照，內政部訴願決定書：訴願駁回審議核覆會議（第 26 次都市更新審議會）實施者召開兩次協調會實施主申請待拆作業。
2010 年	高等行政法院行政訴訟判決書：原告之訴駁回都更處召開五次協調會。
2011 年	最高行政法院判決書：上訴駁回。
2012 年	臺北高等行政法院裁定：聲請停止原處分之執行駁回進行代拆作業，文林苑爆發嚴重抗爭內政部訴願會決定：訴願不受理。
2013 年	臺北高等行政法院判決：再審之訴駁回司法院大法官作出第 709 號解釋文林苑更新案協商小組評估報告。

2014-2015 年	雙方歷經多次協商，2014 年度法院和解，最後在 2015 年度達成共識，王家也參與權利準換分配，王家放子順利拆除完畢，2016 年度搬進去住。
-------------	--

資料來源：邱文正，2016:68-69。

#### 第四項 衍生問題

2012 年 3 月 28 日，臺北市政府依都市更新條例強制拆除文林苑不同意都市更新的少數二戶。不同意戶強力反抗，引起學生、學者及一些民間團體支持，透過媒體渲染，造成都更條例通過後最大的爭議事件。都市更新案變成社會運動事件，是大家始料未及之事，對於都市更新的推動也引發各方的省思<sup>149</sup>。

臺北市政府以優勢警力排除所有權人即在場助勢者，強制拆除士林區都市更新單元「文林苑」內的都市更新單元內的「都更不同意戶」王家兩棟建築物，引爆各界強烈討論，引起都市更新相關政策和法規檢討的風潮，本案衍生之政府執行都市更新所使用之公權力是否有符合比例原則？以及相關權利變換之問題？

大法官並就文林苑案，作成釋字第 709 號解釋，宣告都市更新條例第 10 條第 1 項、第 2 項<sup>150</sup>，第 19 條第 3 項前段<sup>151</sup>，均違憲，應一年內檢討修正，逾期失效。理由如下：

<sup>149</sup>丁致成，文林苑事件後都市更新的影響與改變，台灣地區房地產年鑑，2013 年，頁 503。

<sup>150</sup>都市更新條例第 10 條第 1 項規定：「經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之」。

都市更新條例第 10 條第 2 項規定：「前項之申請，應經該更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過十分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過十分之一之同意；其同

一、都市更新條例第 10 條第 1 項有關主管機關核准都更事業概要（下稱都更概要）之程序規定，未設置適當組織以進行審議，未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會。

二、同條第 2 項有關申請核准都更概要時，僅以相關權利人及面積超過 1/10 之比率即可提出申請，此同意比率太低。

三、都市更新條例第 19 條第 3 項前段關於都更計畫擬定變更後送審議前，未要求主管機關應將相關資訊對更新單元內其他土地及合法建物所有權人分別送達，並公開舉辦聽證，斟酌全部聽證意見，說明採納與否之理由後作成核定並送達。凡此均與憲法正當行政程序不符。

而都更條例第 22 條第 1 項<sup>152</sup>有關申請核定都更計畫時應具備之同意比率規定合憲，惟應隨時檢討修正；第 22 條之 1 有關災後都更計算同意比率之規定，亦合憲，惟如無窒礙難行，應徵詢同基地其他人參與之意願。至第 22 條第 3 項有關所有權人得撤銷同意及第 36 條第 1 項有關強制拆遷之規定，因未為各該確定終局裁判所適用，均不予受理。

---

意比例已達第二十二條規定者，得免擬具都市更新事業概要，並依第 15 條及第 19 條規定，逕行擬具都市更新事業計畫辦理」。

<sup>151</sup>都市更新條例第 19 條第 3 項規定：「都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並舉辦公聽會；實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人同意者，公開展覽期間得縮短為十五日」。

<sup>152</sup>都市更新條例第 22 條第 1 項規定：「實施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，其屬依第十條規定申請獲准實施都市更新事業者，除依第七條劃定之都市更新地區，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過二分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之一之同意外，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過五分之三，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過三分之二之同意；其屬依第十一條規定申請獲准實施都市更新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過三分之二，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過四分之三之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過五分之四同意者，其所有權人數不予計算」。

## 第二節 爭訟過程<sup>153</sup>

本案不同意戶從 2009 年 7 月起，陸續針對臺北市政府，向法院提出撤銷之行政程序，總計全案不同意戶所提訴訟共計八件。針對不同意戶對更新核定處分提起之再審訴訟，於 2013 年 2 月 27 日，經台北高等行政法院判決駁回，不同意戶又提起再審上訴。以下對有關判決之爭點與判決理由進行整理。

### 第一項 提起撤銷更新案處分之相關爭訟

#### 第一款 臺北高等行政法院 98 年訴字第 2467 號

本案不同意戶不願所有座落臺北市林區陽明段一小段801、803地號土地及地上建號10474、10475、11076等合法建築物納「擬定臺北市士林區陽明段一小段771-2地號等21筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」範圍內，遂提起訴願，經訴願決定駁回後，而對臺北市政府提起撤銷訴訟。

本案主要爭點為「公聽會否合法通知」，以及都市更新單元之劃定是否合法，經臺北高等行政法院審理，認為不同意戶之主張均無足採，予以駁回。

#### 第二款 最高行政法院 100 年度裁字第 1582 號

不同意戶對於 2010 年 5 月 26 日臺北高等行政法院 2009 年度訴字第 2467 號判決，提起上訴，最高行政法院裁定上訴駁回，理由如下：本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，雖已該判決違背法令為由，惟核其上訴理由，無非係重述其於起訴已主張而為原審所不採之理由，並就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，且就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷矛盾，而非具體表明

---

<sup>153</sup>邱文正，同前註 142，頁 71-77。

合於不適用法規、適用法規不當或行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。以下為上訴人王家主張及法院裁定理由<sup>154</sup>：

### 一、上訴人王家主張

#### (一) 公聽會不應採發信主義：

原判決認為都市更新條例所定公聽會之程序參與對於更新單元內之所有權人尚不產生損害或重大影響，認為可比照股東會通知採發信主義，顯然漠視都市更新條例所定公聽會之程序功能，並且過分輕忽土地及合法建築物所有權人在都市更新案中之權益與地位，顯有不適用都市更新條例第 10 條第 1 項及第 19 條第 2、3、4 項法規或適用不當之違法。

#### (二) 未收到公聽會通知：

原判決就本件擬具事業概要前及擬定都市更新事業計畫期間之公聽會，實施者均未寄發開會通知予上訴人之事實，均略而不提，僅論就參加人就擬定都市更新事業計畫後、審議前之公聽會是否合法通知上訴人參與之適法性。又本件上訴人間縱有親屬或鄰居關係，惟非代表彼等均時有往來連絡，豈能因嗣後因本件訴訟之協力行為，即認定紛爭發生前可將上訴人等一體視之。況參加人之董事長曾經前來遭拒之事，與上訴人知否參加人嗣後所舉辦之公聽會乙事，實無因果關係，原判決之認定顯有矛盾，而原判決稱本件都市更新單元範圍內之鄰居均知此事，不知所由為何。

---

<sup>154</sup>參保成學儒法政網：都更風暴—從文林苑一案出發，保成法律新聞解析。

<http://www.paochen.com.tw/OnlinePublicationsDetail/3/39>（最後瀏覽日期：2017/3/7）

(三) 都更範圍劃定不合理：

另查本件都市更新單元範圍之劃定，北側相鄰土地、南側相鄰土地之土地上建築物屋齡均與上訴人之建物相去不遠，卻僅因參加人與其相關權利人溝通納入都市更新單元範圍事宜，鄰地所有權人表示不願意參加而未劃入。但本件上訴人一再表明不同意、不願意參加更新，參加人仍執意予以劃入，明顯違反平等原則。再者，原判決所稱得自行改建之本件都市更新單元南側之有應公廟，惟該廟宇面積僅 2.42 坪，根本不可能自行改建，又原判決稱上訴人所有土地所在位置並無面臨建築線，均未敘明理論根據。

## 二、法院裁定理由

(一) 公聽會之目的：

原判決業已就本件按都市更新條例第 19 條第 2 項規定，應舉辦公聽會，其目的僅在於聽取民眾之意見，無論是更新單元範圍內之土地、建物所有權人等相關權利人或一般民眾，在都市更新事業計畫擬定後，尚得以書面提出意見；並審諸都市更新程序係採取多數決，公聽會程序既僅在於聽取民眾意見，更新單元範圍內之所有權人尚不因未參與該公聽會，對其權利產生損害或重大影響。

(二) 應採發信主義：

故關於公聽會期日及地點之通知，應採發信主義，只要按應受通知者之住所或居所寄發舉行公聽會之通知時，應認已生通知之效力，至於應受通知者實際有無收受該通知在所不問。

(三) 應有收到公聽會通知：

參加人於舉行公聽會前，已按上訴人之住居所寄發通知，即已發生送達之效力。況上訴人王國雄已收受該通知；另上訴人王廣樹等三人則均因可歸責於渠等自己之事由致

招領逾期退回，而上訴人王國雄與上訴人王廣樹等3人不僅為鄰居，亦為堂兄弟之親屬關係，渠等4人並一同向被上訴人陳情及共同提起本件訴訟，且上訴人王廣樹等3人於訴願及起訴狀所陳報之住所，亦為參加人前揭送達同地址。再者，上訴人亦自承參加人之董事長曾前來協商遭拒。

(四) 都更範圍之劃定：

本件更新單元範圍達 1,923 平方公尺，面積大於 1,000 平方公尺，街廓內相鄰土地計有13筆土地，小廟非屬本案相鄰土地，南側相鄰土地為 91 年 3 月 25 日始竣工之地上9層，地下2層之建築物，業已建築完成，確無法合併更新；另北側相鄰土地及南側相鄰土地，經參加人與其相關權利人溝通納入都市更新單元範圍事宜，鄰地所有權人表示不願參加，且該相鄰土地未納入，無礙於建築設計及市容觀瞻等情，符合臺北市都市更新自治條例第 12 條第 1 項第 4 款之規定，本件都市更新單元範圍之劃定，於法並無違誤。

本件都市更新單元南側之郭元益糕餅博物館及廟宇等均位於建築線上而得自行改建，此與上訴人所有上開土地所在位置，並無面臨建築線，且為本件都市更新單元東南側之土地包圍之情形而無法改建不同。

再查本件於事業概要階段業已確定更新範圍，惟事業概要申請人賴科興在被上訴人劃定為應實施更新之地區自行劃定本件更新單元，雖符合臺北市都市更新自治條例第 12 條規定，但因可能造成街廓內相鄰土地無法劃定更新單元，申請人於舉辦事業概要公聽會時，一併通知相鄰土地及其合法建築物所有權人參加該公聽會，鄰地所有權人表示不願參加，自己符合臺北市都市更新自治條例第 14 條之規定。

依臺北市都市更新自治條例第 14 條為徵詢鄰地參與本更新案意見所進行之調查，自不包含更新單元範圍內之土地所有權人，上訴人指摘未對渠等進行訪談及徵詢意願，違反都市更新條例規定云云，亦無足取等情敘述甚詳。

(五) 廟宇改建與本案無關：

與系爭土地相鄰之有應公廟，究能否自行改建，則無礙於系爭土地建築設計及市容觀瞻，亦即與本件都市更新單元範圍之劃定無涉。

(六) 築線部分有地籍圖可稽：

上訴人所有土地所在位置並未面臨建築線，此業經原審依卷內地籍圖等資料而判斷。

(七) 無違反平等原則：

本件都市更新單元範圍之劃定，北側相鄰土地、南側相鄰土地，因均面臨建築線上，尚可自行建築，與本件上訴人所有之土地因未面臨建築線而不能改建，且已列入本件都市計畫新單元範圍內情況不同，尚難相提併論而謂違反平等原則。

### 第三款 臺北高等行政法院 101 年度再字第 106 號

本案不同意戶認為確定判決有行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款及第 13 款之再審事由，提起再審之訴，經臺北高等行政法院判決再審之訴駁回，理由如下：本件再審原告主張發現已存在而其不知，且未經確定判決斟酌之新證據，而依行政訴訟法第 273 條第 1 項第 13 款提起再審之訴者，經審查並非足以推翻既判力之事由，即屬再審之訴無再審理由，本院爰不經言詞辯論，竟已判決駁回之。關於再審原告聲明「最高行政法院 100 年度裁字第 1582 號裁定廢棄」部分、主張「確定判決就通知採發信主

義，屬適用法律顯然錯誤之再審事由」部分，均屬程序不合法，但併同主張在同一再審之訴內，本院斟酌之理由如上論述，並同以較嚴謹之判決程序駁回之，就此敘明。

## **第二項 提起停止執行及撤銷代拆處分之相關訴訟**

### **第一款 停止執行代拆**

臺北市政府於 2012 年 3 月 1 日核准實施者樂揚建設代為拆除之申請。本案不同意戶不服，向高等行政法院提出停止執行之申請，高等行政法院於 2012 年 3 月 15 日裁定駁回，理由如下：一、聲請人於收受原處分，尚未提起訴願，亦為向相對人或受理訴願機申請停止執行未獲救濟，竟提起本件聲請停止執行，欠缺權利保護之必要。二、本件聲請人所有系爭地上改良物之拆除所生損害，核屬財產權之損害，並非不得以金錢加以補償，尚無將發生難以回復之損害情事。

### **第二款 撤銷代拆處分**

樂揚建設依都市更新條例第 36 條規定向臺北市政府申請代為拆除，臺北市政府以 2012 年 3 月 1 日府都字第10130390600號函核准在案，並以 2012 年 3 月 1 日府都字第10130390601號函通知不同意戶於 2012 年 3 月 18 日前自行拆除或遷移該範圍內土地改良物並搬離現場物品，屆時倘仍未拆遷，將依都市更新條例第36條規定於 2012 年 3 月 19 日起執行代為拆除作業。不同意戶不服原臺北市政府 2012 年 3 月 1 日府都字第10130390601號函，於 2012 年 3 月 22 日提起訴願，內政部訴願審議委員會於 2012 年 5 月 22 日決定訴願不受理，理由如下：原處分機關於 2012 年 3 月 28 日將系爭建築物拆除完畢，並於 2012 年 4 月 27 日檢卷答辯到部。按行政處分已執行完畢者，已生難以回復之結果，且行政處分內涵的法律上負擔效果隨之消失，即生行政處分之解消情形，行政處分既已解消而失其效力，行政處分之相對人自無對該處分有

撤銷之實益。原處分效力已因建築物經拆除完畢而消滅，且屬無法補救，核非屬訴願救濟範圍事項。揆諸首揭法條規定及判例意旨，本件訴願為不合法，應不予受理。

表 2：相關爭訟判決一覽表

救濟程序	爭點說明	判決結果	判決理由
1. 訴願	王家提起撤銷更新案處分之相關爭訟。	內政部訴願會決定：訴願駁回。 (2009/10/27)	揆諸法令規定，原處分並無不合，應予維持。（公聽會通知程序、劃定更新單元範圍等所提疑義，於法定無違誤）
2. 訴訟	1. 公聽會通知程序	臺北高等行政法院判決：原告之訴駁回。(2010/05/26)	
3. 上訴	2. 鄰地協調程序 3. 更新單元劃定範圍	最高行政法院裁定：上訴駁回 (2011/07/04)	
4. 再審	4. 是否臨接建築線及消防通道等	臺北高等行政法院判決：再審之訴駁回。(2013/02/27)	
5. 上訴		最高行政法院裁定：上訴駁回。 (2013/07/05)	

<p>1. 訴訟</p>	<p>王家提起停止執行代拆之相關爭訟。</p> <p>1. 未依中央輔導會議釐清更新案周邊計畫道路未開闢，影響公共安全</p> <p>2. 市府執行拆除，嚴重侵害其居住自由及財產權利</p>	<p>臺北高等行政法院裁定：聲請停止原處分之執行駁回。</p> <p>(2012/03/15)</p>	<p>1. 聲請人於收受原處分後，尚未提起訴願，亦未向相對人或受理訴願機關申請停止執行未獲救濟，逕提起本件聲請停止執行，欠缺權利保護之必要。</p> <p>2. 本件聲請人所有係爭地上改良物之拆除所生之損害，核屬財產權之損害，並非不得已金錢加以補償，尚無將發生難以回復之損害情事。</p>
--------------	---	---	--

1. 訴願	王家提起撤銷代拆處分之相關爭訟。	內政部訴願會決定：訴願不受理。 (2012/05/22)	行政處分已執行完畢，已生難以回復之結果，且行政處分內
2. 訴訟	1. 未依中央輔導會議釐清更新案周邊計畫道路未開闢，影響公共安全 2. 市府執行拆除，嚴重侵害其居住自由及財產權利	2012年7月20日向台北高等行政法院提起訴訟。 2013年4月24日市府與王家合意停止訴訟程序。	涵的法律上負擔效果隨之消失者，即生行政處分之解消而失其效力，行政處分之相對人自無對該處分有撤銷之實益。

資料來源：整理自邱文正，2016:76-77。

## 第三節 對都市更新推動的影響

### 第一項 文林苑案對都市更新之影響<sup>155</sup>

#### 一、公聽會之目的與效力

按都市更新條例第 10 條第 1 項：「經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣(市)主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之。」同法第 19 條第 2 項：「擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。」且按臺北市都市更新自治條例第 14 條第 2 項：「無法依前項原則辦理者，應於依都市更新條例第 10 條規定舉辦公聽會時，一併通知相鄰土地及其合法建築物所有權人前述情形並邀請其參加公聽會，徵詢參與更新之意願並協調後，依規定申請實施都市更新事業。」

從上述法條規定來看公聽會之目的在於利用公聽會舉辦之場合聽取都市更新範圍土地房屋所有權人之意見，而有意都市更新者亦利用此期間表明其都市更新之意圖，並於公聽會中藉此機會與所有權人溝通談妥條件達成合意，使該都市更新案能符合法定之要件。如同裁定中法院所提其目的僅在於聽取民眾之意見。

然所有權人或被邀請之人若無參與公聽會並於公聽會中表達其不願參與之意見，是否會因此產生類似失權效的效力。若從上述公聽會之目的來看，其目的應僅在於聽取意

---

<sup>155</sup> 同前註。

見，並無達成任何法律效果之目的，而所有權人與申請人系利用公聽會之機會協調，期望可以達成共識，故應無失權效之效力。再者按臺北市都市更新自治條例第 14 條第 3 項：「前項協調不成時，土地及合法建築物所有權人得申請主管機關協調。」可知當無法於公聽會中協調成功時，仍可利用其他機會與請求主管機關協助。若僅限定於在公聽會中有表達過不願參與更新的人才能於事後爭執，這樣公聽會之效力將過大，則此公聽會就必須具備相當之法律要件與效力才行，但從法規中對於公聽會之規定如此之簡單，應無失權效之效力。對此法院亦採相同見解，認為更新單元範圍內之所有權人尚不因未參與該公聽會，對其權利產生損害或重大影響。因此，公聽會之通知非都更案中重要之點，故無須加重公聽會主辦人對於通知發送之義務，爰此對於公聽會之通知採發信主義即可。

對於公聽會之目的與效力，本文認為不論從法律解釋之角度或是法院之見解來看，其目的僅在聽取意見，也不會因此產生類似失權效之效力，對於所有權人來說才有一定程度之保障。

## 二、公聽會之通知非都更案中重要之點

從裁定本文中可知，上訴人花費相當之篇幅在論述公聽會之通知上訴人等並無收到，進而推論認為公聽會之效力有瑕疵，這前提應是在於公聽會具有相當程度之法律效力，而此法律效力會影響上訴人不願意參加都更的表達效力，法院亦花了相當之篇幅在回覆這點。

然從前一點的論述可知，公聽會僅具有聽取意見之效力，並不影響所有權人表達意見之效力。故法院對於公聽會之通知認為應可與股東會相同採發信主義即可，然上訴人係認為應採到達主義，才不會侵害上訴人之意見表達權利。對此本文亦與法院採相同見

解，從對於公聽會之法律效力之一貫見解，所有權人因有其他手段可以表達其不願參加都更之意思，亦不因所有權人未參加公聽會而有失權效之結果，故無須加重公聽會主辦人對於通知發送之義務，爰此對於公聽會之通知採發信主義即可。

### 三、都市更新範圍之法定劃定程序

按都市更新條例第 11 條：「未經劃定應實施更新之地區，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，依前條規定，申請實施該地區之都市更新事業。」又按台北市都市更新自治條例第 12 條：「經主管機關劃定應實施更新之地區，其更新單元劃定基準應符合下列規定之一：

- (一) 為完整之計畫街廓者。
- (二) 街廓內面積在二千平方公尺以上者。
- (三) 街廓內鄰接二條以上之計畫道路，面積大於該街廓四分之一，且在一千平方公尺以上者。
- (四) 街廓內相鄰土地業已建築完成，無法合併更新，且無礙建築設計及市容觀瞻並為一次更新完成，其面積在一千平方公尺以上者。但其面積在五百平方公尺以上，經敘明理由，提經審議會審議通過者。
- (五) 跨街廓更新單元之劃設，其中應至少有一街廓符合第1款至第4款規定之一，並採整體開發，且不影響各街廓內相鄰土地之開發者。前項所稱街廓，係以基地四周面臨計畫道路為原則，如因基地鄰接永久性空地、公園、廣場、堤防、河川等，其鄰接部分邊界得視為街廓邊界。」

都市更新條例第 22 條第 1 項：「實施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，其屬依第 10 條規定申請獲准實施都市更新事業者，除依第七條劃定之都市更新地區，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過二分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之一之同意外，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過五分之三，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過三分之二之同意；其屬依第 11 條規定申請獲准實施都市更新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過三分之二，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過四分之三之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過五分之四同意者，其所有權人數不予計算。」第 2 項：「前項人數與土地及建築物所有權比例之計算，準用第 12 條之規定。」

#### 四、採取多數決的方式決定是否都更

從都市更新條例第 22 條第 1 項可知目前對於原住戶是否接受都市更新案件採取的方式係採多數決的方式，以所有權人數、建築面積、土地面積等來設定門檻，必須達到一定門檻之後才能通過，簡單的說採取的是多數決<sup>156</sup>。此時只要能夠取得達門檻數的同意權即可取得符合都更法律規定之要件，系爭案件中若將王家兩戶排除在都更案之外，並不會影響都更案之成立，就因為法律之規定如此，造成只要建商劃好範圍，只要可以取得達門檻之同意數，就可以通過審核。這成為最令人詬病之處。

#### 五、主管機關僅就要件作形式審核

另從上述都市更新條例第 11 條可知，得自行劃定區域進行都市更新，至於可否成立都更案件，主管機關僅就是否符合法定要件進行形式上之審核，以及是否符合各地自

---

<sup>156</sup>都市更新條例第 22 條第 1 項，有些是過半，有些要高於五分之三。

治條例所規定之要件。然於系爭案件中，係由建商主動劃定一定區域，希望可以進行都市更新，而台北市政府亦僅依台北市都市更新自治條例第 12 條第一項來進行要件審核，而系爭案從法院裁定可知係符合該項第 4 款之要件，故法院認定台北市政府之審核並無違法之處。此部分因為面積大於一千平方公尺，蓋僅單純從要件做形式上之審核，對此主管機關並無裁量空間。惟對於主管機關僅能從形式上去審核此點，及成為在系爭案件發生後本法令人批評之處之一。

#### 六、獎勵容積率成為幫兇

為增加建商或原住戶等參與都市更新之願意<sup>157</sup>，以獎勵容積率之方式增加意願。而此規定之原意本為良善，但就因為此辦法與依其所定訂之評定辦法規定中，有更新面積越大獎勵越多的狀況，促使建商冀望取得更大之更新範圍，在面積與容積皆增加後，建坪可以更大，以換取有更多的房屋可以銷售之利益。故此規定成為系爭案件爆發的幫兇之一。

#### 七、財產權保障與公共利益

從上述本文見解中可以發現目前都市更新案件採取的是多數決的方式，原來系爭法條制定時目的應係為了解決在集合住宅的更新案子中或更新面積較小時，若無法取得全體同意時，容易因為一兩戶不同意，而使整個都更案無法通過，將使本法施行之機會大為減少，故而採取多數決的方式，並以財產補償的方式來處理。

惟按大法官釋字第 400 號以及第 440 號首先揭示：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。」

---

<sup>157</sup>都市更新條例第 44 條與台北市都市更新自治條例第 19 條皆訂有獎勵辦法。

對於例外必須犧牲個人財產權部分則認為，「惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。」可知大法官認為在特定之條件下，即憲法第 23 條中的增進公共利益的前提下，才能讓財產權保障退居次要，而此時形成個人財產權的特別犧牲。

上述兩號大法官釋字都是國家徵收土地之情況，國家此時即為公共利益之代表，在釋字中大法官認為必須以有公共利益為前提，在有「必要」時，才得使各人為財產權之特別犧牲。而都市更新案中，因為多數人之財產權行使處分之間出現了衝突，在多數願意更新的情況下，的確是形成了公共利益，然而在是否為「必要」此點上，並無特別之規範，完全只是以多數決來操作。在國家為了公共利益行使公權力時都要求要在「必要」時才得犧牲個人，此時多數的財產權所形成之公共利益，難道不需要以在「必要」時才可犧牲嗎？系爭都更案即碰觸到此問題，對此部分是否有財產權侵害之必要，當事人應可提起大法官解釋。而主管機關對都市更新條例等法規亦有檢討之必要。蓋對於都更條例等法規中應可增加主管機關審查時之必要性的審查空間，使得「必要」之點可以被審查，並使不同意都更案的個人之財產權有一定之保障，另外獎勵容積率部分也應該有所調整，否則建商將可以以利為先。

## 第二項 心理、市場面及其他影響<sup>158</sup>

文林苑事件雖然並沒有對實質的都市進度及法令產生顛覆性的影響，但確實在心理面及市場面等諸多方面產生了負面的衝擊，例如：

---

<sup>158</sup>丁致成，同前註 149，頁 510。

一、在公部門方面，對於都更爭議事件更為保守、小心謹慎處理，深怕動輒引發第二次文林苑事件。文林苑事件後，臺北市府雖然一再強調依法行政，但是面對強大的社會壓力，宣布將暫緩代拆都更案。其次，從事都更審查工作第一線的公務人員壓力更是越來越大，夾在申請人與所有權人間，肩負審查重任，工作時間超時，不時又會面對訴訟，或是不理性的所有權人陳情，工作壓力已是相當沉重，文林苑事件後無疑更消彌其工作動力及熱情。這並不是我們所樂見的！

二、金融機構只要碰到都市更新的案件，授信審查及撥款都以極嚴苛之條件看待，甚至有行庫拒絕任何都市更新的貸款。

三、建商被污名化，對正在進行中的更新案，只要難談的不少地主也不再談了，唯一的方向似乎只剩下把這些難談的、反對的地主切除於建案規畫之外，這對整體都市景觀與都市發展是一種傷害。

四、至於地主，人人搶著當釘子戶，存證信函及抗議函滿天飛，讓公務機關及實施者應接不暇。這些抗議雖然也有實施者不當處理都更事務所造成，但也不乏權利人為了提高談判籌碼或爭取更多不合理分配條件所滋生的事端。

五、即使不是都更案，一切有關的公共設施徵收、區段徵收、市地重畫，哪怕是一般的公共工程，冠以都更迫害之名吸引讀者、觀眾。

六、中古屋老舊公寓價格下滑，特別是在雙北市因為市場買方已經理解到都市更新不是那麼容易的事情，如果要買老舊公寓等更新完成後賺二倍，恐怕遙遙無期。不過，這項修正我們覺得是健康的，否則舊屋與新屋價格無異實在是明顯的炒作所造成的泡沫，也造成都市更新推動的困難。



# 第五章 司法實務之發展-司法院大法官釋字第 709 號解釋

## 第一節 正當行政程序之內涵

「正當程序」(Due Process)，或稱「正當法律程序」(Due Process of Law)：其理念源自於英國法上「自然正義法則」(Rules of Natural Justice)。所謂「自然正義」<sup>159</sup>，顧名思義，即任何人不假思索，依其固有的理性即可判斷為正當者。其包含三項要素：一、在公正的法庭前聽證(就審)的權利(the right to be heard by an unbiased tribunal)。二、獲悉指控的權利(the right to have notice of charges of misconduct)。三、就指控進行答辯的權利(the right to be heard in answer to those charges)。按「自然正義」理念原先僅適用於法庭(司法)程序，後來擴張適用於行政程序。英國國會委員會建議行政程序中的「自然正義」應包括：當事人應受告知、當事人應有表示意見的機會、決策者應公正、決定應附理由、決定書應附記救濟途徑等。

我國「正當法律程序」，綜觀行政程序法之規定，以下稱本法，所謂「行政程序的正當程序」，簡稱「正當行政程序」，包括下列五項要素，整理如下：

---

<sup>159</sup>按 Ridge V. Baldwin 案的見解，「自然正義」包含三項要素：

1. 在公正的法庭前聽證的權利
2. 獲悉指控的權利
3. 就指控為答辯的權利

## 一、受告知權 (right to be informed)

「受告知權」者，行政程序之當事人或利害關係人，有即時獲悉與其利害關係攸關之事實及決定之權利。告知，依其時點及作用，約可分為三種：

### (一) 第一種告知：

為「預先告知」(Prior/Advanced notice)，簡稱「預告」，指行政機關在作成終局決定前所為之告知。本法中之「預告」規定甚多，例如：行政機關為調查事實及證據，得通知相關之人「陳述意見」<sup>160</sup>、行政機關舉行聽證前，應以書面通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之<sup>161</sup>。

### (二) 第二種告知：

為「事後告知」，即行政機關作成終局行政決定後，將其決定告知程序當事人或利害關係人。例如：行政機關為處分或其他行政行為，應將其決定告知當事人<sup>162</sup>、書面行政處分，應送達相對人及已知利害關係人；書面以外行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉<sup>163</sup>。

### (三) 第三種告知：

為「救濟途徑教示」。就其乃於終局決定作成後為之告知觀之，其為一「事後告知」；就其乃便利當事人利用行政爭訟途徑，以維護自身權益之目的觀之，又屬「預告」性質。典型的「救濟途徑教示」如本法第 96 條第 1 項第 6 款（書面行政處分應表明「不符行政處分之救濟方法、期間及其受理機關」）。為貫徹「救濟途徑教示」之目的，本法並於第 98 條及第 99 條明定，因機關未為教示，或教示內容錯誤，所生之不利益，應蓋

---

<sup>160</sup> 行政程序法第 39 條。

<sup>161</sup> 行政程序法第 55 條。

<sup>162</sup> 行政程序法第 43 條。

<sup>163</sup> 行政程序法第 100 條。

歸由行政機關承擔。

## 二、聽證權 (right to be heard, right to hearing)

聽證權乃本於「兩造兼聽」(Both sides shall be heard, Audi alteram partem) 的理念。聽證權的要義在於行政機關作成行政決定之前，應給予當事人答辯或說明的機會。本法將聽證權分為正式程序的「聽證」，與非正式程序的「陳述意見之機會」兩種：

### (一) 聽證 (正式的聽證權)：

本法規定應舉行「聽證者」，例如：行政計畫確定裁決應經公開及聽證程序<sup>164</sup>、行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證<sup>165</sup>、行政機關訂定法規命令，依法應舉行聽證者，應預先公告<sup>166</sup>、法規明定應舉行聽證者，或行政機關認為有舉行聽證之必要者，應經聽證，作成行政處分<sup>167</sup>。

### (二) 陳述意見之機會 (非正式的聽證權)：

本法中「非正式的聽證」稱為(給予)「陳述意見之機會」，例如：行政程序法第 39 條(行政機關為調查事實及證據，得以書面通知相關之人陳述意見)、行政程序法第 102 條(行政機關作成不利處分前，應給予該處分相對人陳述意見之機會)。

## 三、公正作為義務 (duty to act fairly)

「公正」(impartiality) 原則，一稱「禁止偏頗」原則 (rule against bias)，源於「任何人不得自斷其案」(no man shall be a judge in his own cause, Nemo iudex in causa sua) 的法諺，與「聽證權」並列為「自然正義」的兩大柱石：

<sup>164</sup> 行政程序法第 164 條第 1 項。

<sup>165</sup> 行政程序法第 155 條。

<sup>166</sup> 行政程序法第 156 條。

<sup>167</sup> 行政程序法第 107 條。

(一) 迴避制度：

行政程序法第 32 條明定公務員在行政程序中，應自行之情形；第 33 條第 1 項規定有前條（第 32 條）所定情形而不自行迴避者，或有其他具體事情。

(二) 禁止片面接觸：

所謂「除『基於職務上之必要』外」，不得與其他當事人代表利益之人為程序外之接觸<sup>168</sup>。

(三) 組織適法：

本法對於機關應以合法組織作成決策一事，未有直接規定。然行政機關組織不合法（含合議制機關不足法定人數而為決議之情形），其為決定自有偏頗之虞，而牴觸「公正作為」義務。

#### 四、說明理由義務 (Duty to give reasons)

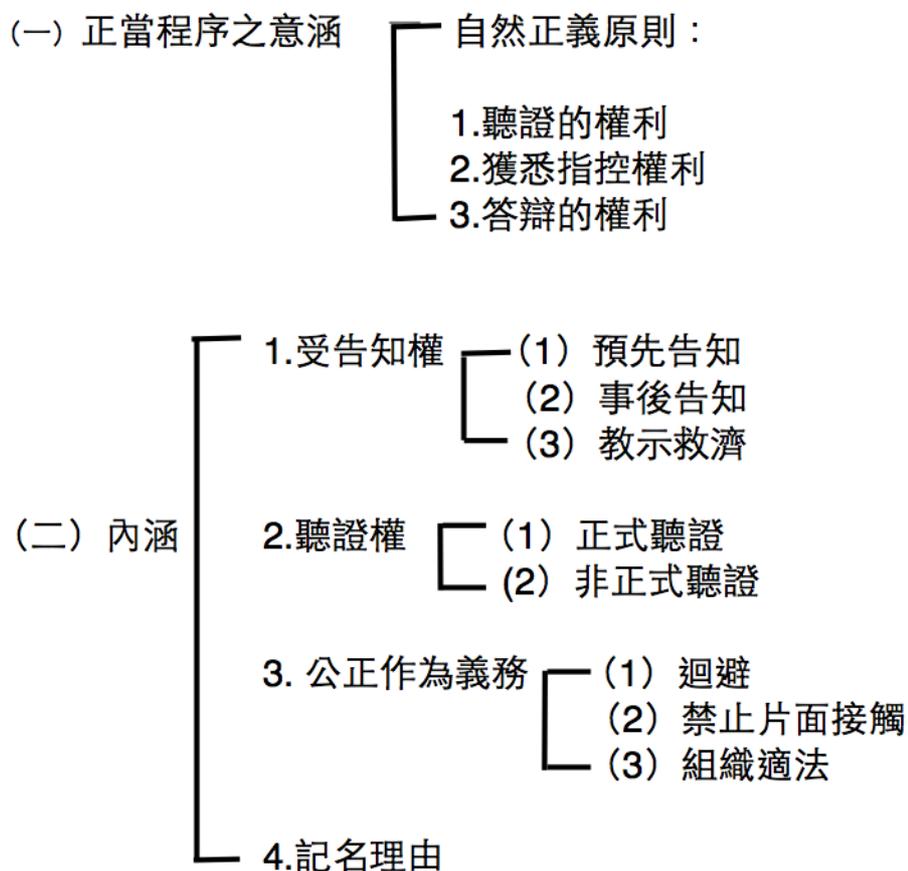
行政決定應說明其作成的理由（含所依據之法令），係為使當事人及利害關係人不獨知其然（行政決定），抑且知其所以然（何以如是決定），從而於行政救濟時，得為有效之權利防禦<sup>169</sup>。

---

<sup>168</sup>行政程序法第 47 條第 1 項。

<sup>169</sup>行政程序法第 96 條、第 97 條。

圖 6：行政正當程序之架構圖



資料來源：湯德宗，〈行政程序法論〉，2003 年。

## 第二節 釋字第 709 號之正當行政程序

### 第一項 概說

釋字第 709 號解釋文謂，都市更新條例第 10 條第 1 項有關主管機關核准都更事業概要之程序規定，未設置適當組織以進行審議，未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會；復，都市更新條例第 10 條第 2 項有關申請核准都更概要時，僅以相關權利人及面積超過 1/10 之比率即可提出申請，此同意比率太低；另，都市更新條例第 19 條第 3 項前段關於都更計畫擬定或變更後送審議前，未要求主管機關應將相關資訊對更新單元內其他土地及合法建物所有權人分別送達，並公開舉辦聽證，斟酌全部聽證意見，說明採納與否之理由後作成核定並送達。此均與憲法正當行政程序不符。

本章節將以都市更新條例相關條文之爭議作討論，並分析其對都市更新之衝擊及影響。

### 第二項 適當的組織<sup>170</sup>

大法官釋字第 709 號解釋，首先非難都更條例 10 條第 1 項規定之合憲性，其主要理由乃因：主管機關對更新事業概要未設置「適當組織」加以審議核准，以及相關權利人欠缺知悉該資訊及陳述意見之機會，所以違反「憲法要求之正當行政程序原則」<sup>171</sup>。

依本條例第 16 條規定，對於都更「事業概要」確實未經「都市更新審議委員會」之審議，僅由當地主管機關「核准」即可，依大法官本號解釋之憲法上位指導理念「正

<sup>170</sup>林明鏞，都更條例何去何從？評大法官釋字第 709 號解釋，台灣環境與土地法學雜誌第 6 期，2013 年 7 月，頁 52、53。

<sup>171</sup>「正當行政程序原則」雖曾出現於大法官釋字第 633 號之理由書內，但出現在解釋文中，加上使用憲法要求之正當行政程序原則用語，則本號解釋乃屬首次。參見湯德宗大法官之「協同暨部分不同意見書」，頁 18 註 53。

當行政程序」概念出發，其內涵除狹義之「正當行政程序」外，尚包含「適當組織」在內，而所謂適當組織，應考量組織之專業性、多元性及有效保障人民權益等因素，並應詳細規定此等組織成員之專業分類，選任資格及人數比例等事項，力求此種適當組織卻能發揮適任、周延、公正、客觀之功能，避免流於形式<sup>172</sup>而論，必須由都更審議會加以審查之意旨及昭然若揭，由當地主管機關「審議」或「核准」，皆屬違憲而不得再行援用。

都更事業概要雖屬都更程序進行的第一道程序，但若屬「重建」性質的事業概要，因對人民居住權益及財產權侵害最為嚴重，故縱使係第一階段門檻，仍應力求程序慎重，由當地主管機關審議核准，猶非適當組織<sup>173</sup>，此一見解從憲法上之比例原則而論，誠屬正確，況且都更條例修正草案第 29 條，就達一定比例同意門檻之事業概要審查核准權限已修正交由都更審議委員會，亦無所謂侵害行政或立法之裁量空間問題<sup>174</sup>。

不過，對於論證攻防之裁決者如果不具公正、客觀及專業性的話，相信其最終所獲支決定仍無法獲得公眾的信服。目前擔任此項裁決者係為各縣市之都市更新審議會，其委員依各地方政府所頒布之規定約為 17 至 21 人，為官方委員人數比例偏高，而就審議會委員之專家學者部分，雖言係由「具有都市計畫、建築、景觀、社會、法律、交通、財經、土地開發、估價或地政等專門學識經驗之專家學者」組成，然而許多相關領域的「專家」，實為「業者」，並未見「公民團體」之代表。另所謂具「熱心公益人士」身份的委員，亦不乏由「業界」人士出任者。都市更新既然與全體市民共同生活環境息息相關，似可考慮納入一定比例由非營利組織「公民團體」代表擔任審議委員，或許較能表

<sup>172</sup> 大法官釋字第 709 號解釋，林錫堯大法官協同意見書，頁 5。

<sup>173</sup> 大法官釋字第 709 號解釋，陳新民大法官部分不同意見書，頁 11。

<sup>174</sup> 大法官釋字第 709 號解釋，蘇永欽大法官一部同意見書，頁 24。

達多元民意，而使更新案能更符合全體市民福祉的公共利益。再者都市更新之結果是由每位「非專家」的住民享有及承擔，目前審議會中卻無「非專家」的公民聲音，社會公眾因欠缺參與決策機制，致使都更語言越益專業化，越難被瞭解、也越難被信任，形成專業化的疏離，因此若可納入非營利組織公民團體等真正使用者的意見，似較能建構更具公益及信任的機制。

### 第三項 聽證程序與陳述意見

#### 第一款 何謂聽證<sup>175</sup>

法條規定在行政程序法第一章總則部分的第十節第 54 至第 66 條；簡單的說，聽證就是行政機關舉辦的言詞辯論程序。有預備聽證程序來整理正反雙方爭點所在並決定證據調查方向範圍證據能力有無，也有正式聽證程序讓正反雙方交互詰問對方證人鑑定或進一步讓雙方針鋒相對言詞辯論，主要目的就是要讓爭點及證據能在行政機關面前充分展開，以利於行政機關作出合法、理、情的裁決。對於經聽證程序而作成的裁決有所不符者，依行政程序法第 109 條規定，免除訴願程序及其先行程序，應逕提行政訴訟。

行政程序法是在 1999 年訂定，在 2001 年施行；在國內也有一些行政機關曾主動依據行政程序法第 107 條第 2 款來訂定聽證相關行政規則：公平交易委員會，早於 2000 年即訂定「行政院公平交易委員會舉行聽證應行注意事項」；經濟部智財局，於 2005 年訂定「商標爭議案件聽證作業要點」；臺北市政府也在 2008 年訂有「臺北市政府及所屬各機關舉行聽證應行注意事項」。行政機關主動頒布行政規則來讓利害關係人得以提出申請，也讓行政機關有標準作業程序可依循，是很值得鼓勵的作法；不過，因

---

<sup>175</sup>鄭正忠，認識「聽證」，都市更新簡訊第 58 期，2013 年 6 月，頁 3。

為都市更新案件性質相當特殊，不僅議題類型複雜多元、不易歸納整理，而且不同議題類型的正反兩方，成員可能會有大幅的變動，甚至有可能是非都市更新內的鄰人；這對徵點的整理是一項非常大的挑戰，程式設計需要特別注意，不然程序的冗長耗時幾乎是可以預見的，希望都市更新事業主管機關今後能根據業務特性訂定出更為妥慎的聽證行政規則，也希望立法院在修法時能參考民事訴訟法的適時提出主義、集中審理主義及失權效制度，讓聽證制度的功能更加發揮。

## 第二款 法條規範與適用<sup>176</sup>

事業計畫（權利變換計畫亦同）在審議通過及計畫核定前，其性質近似於行政計畫；而在核定後經過公告等一定程序就會轉為行政處分。

在行政程序法第一章總則部分的第十節第 54 至第 66 條，是關於聽證的程序規定，說明的是聽證“如何辦理”；而在各論的行政行為部分，則是規範“在何種情形下”需辦理聽證，依序是第二章行政處分的第二節第 107 條至第 109 條，第四章法規命令及行政規則的第 155、156 條，及第五章行政計畫的第 164 條。

從第五章行政計畫的第 164 條來看，對於行政計畫“應聽證”的要件有三：一、有關一定地區土地之特別利用或重大公共設施之設置，二、涉及多數不同利益之人，及三、多數不同行政機關權限者。實務上，行政機關見解多以計畫需“同時具備三項要件”使受第 164 條拘束而應行聽證，在都市計畫及都市更新領域皆採如是觀點而免除應聽證之義務；再從第二章行政處分的第二節第 107 條來看，行政機關只有在：一、法規有明文規定應聽證者，或是二、行政機關自己認為有必要者，這兩者情形下才需要舉行聽

---

<sup>176</sup>鄭正忠，同前註，頁 4。

證。因為都市更新條例定沒有應聽證的明文規定，所以行政機關對於是否舉行聽證本來是有裁量權的；因為大法官會議所作成之解釋具有對世效力，而得拘束全國各機關既人民，按照第 107 條來看，這就符合應聽證的要件了。

### 第三款 都市更新條例第 19 條第 3 項前段規定<sup>177</sup>

大法官釋字第 709 號解釋認為都市更新條例第 19 條第 3 項前段僅規定，於事業計畫審議前，於當地主管機關公開展覽 30 日前及舉辦公聽會之規定，並不符合憲法上正當行政程序之要求。在解釋文中進一步要求將「公開展覽」30 日改成需對都市更新單元內所有人分別送達，因為「公開展覽」使權利人知悉事業計畫內容之效果差，以較鄭重之個別送達權利人之方式取代目前流於「形式」的公展作法，固無疑義；但是，本號解釋要求將「公聽會」改成「公開聽證」，意即由非正式的行政程序改成正式的行政程序，要求使「利害關係人」均得到場以言詞陳述意見，並經辯論，做成聽證紀錄，載明採納及不採納之理由後作成核定，送交都更審議會審議。

按公聽會之舉行，利害關係人雖亦得陳述意見，但係僅供主管機關參考而已，主管機關既不受其拘束，亦無答辯說明義務，利害關係人且不能於公聽會時要求進行辯論，亦不得提出發問，公聽會紀錄僅記載大概情形；而聽證紀錄則需載明陳述或發問之要旨及其提出之文書、證據及聲明異議事由。主管機關並有說明採納或不採納之理由，聽證結果並有拘束主管機關決定內容之效力<sup>178</sup>。效力上與公聽會截然不同，固然有極少部分大法官認為將公聽會變更為聽證會，會增加過高的程序成本，且有過度對立法裁量之干預外，絕大部分的大法官均同意都更條例應踐行聽證規定，除得與行政程序法之聽證規

<sup>177</sup>林明鏘，同前註 170，頁 56。

<sup>178</sup>行政程序法第 108 條第 1 項規定。

定相互接軌外，也得避免「公聽」與「聽證」之混淆。從提升都市更新條例之「程序正當性」水準而言，大法官之本段解釋，應予以肯定。

落實在具體的都市更新條例修法上，是否僅將公開展覽刪除，補以分別送達事業計畫相關資訊與其他所有權人，並將解釋並未對此進一步為細膩指名，但是，林錫堯大法官於其協同意見書上，則詳細的指出：都市更新條例應規定：主管機關核定事業計畫前，應依行政程序法第一章第 10 節規定踐行聽證程序。且併應特別規定「主管機關應斟酌聽證紀錄作成行政處分，並說明參與聽證人員所陳述之意見，可採納或不可以採納之理由（即課以主管機關斟酌與說理義務）」，藉以補充行政程序法一般聽證規定一般聽證規定<sup>179</sup>之不足<sup>180</sup>，此一具體修正行政院都市更新修正草案之條文建議，可供立法機關修改都市更新條例時加以沿用參酌。

#### 第四款 聽證程序與陳述意見之爭議問題

司法院大法官釋字第 709 號解釋認為，於第三階段之審議都市更新事業計畫前，應由主管機關進行聽證程序，始符正當行政程序之要求，此一變革，即由一般的公聽會（即廣義之陳述意見），強制轉變為程序嚴謹的聽證程序，造成地方主管機關最大的衝擊<sup>181</sup>，因為都更地方（亦含中央）主管機關從未實施過聽證程序，毫無經驗並擔心萬一程序發生瑕疵，是否會影響都更審議之合法性？甚至於猜測：都更聽證程序是否會取代都

<sup>179</sup> 行政程序法第 54 條至 66 條規定。

<sup>180</sup> 大法官釋字第 709 號解釋，同前註 172，頁 7 至頁 8。

<sup>181</sup> 為了因應大法官解釋對聽證程序之強制要求，臺北市政府及新北市政府分別發布有「臺北市政府因應司法院釋字第 709 號解釋暫行作業程序」及「臺北市政府辦理都市更新公聽會程序作業要點」（目前該二行政規則均已廢止）、「新北市政府辦理都市更新聽證程序作業要點」（2014 年 6 月 4 日修正發布），並試辦多次演練模擬聽證及說明會以茲因應。參見新北市政府都市更新處，新北市推動都市更新，未受 709 號釋憲影響，都市更新簡訊，第 62 期，2014 年，頁 12。；臺北市都市更新處，臺北市因應 709 釋憲案涉及都市更新辦理程序及相關法令——都市更新條例修正完成前本市之相關措施及注意事項，都市更新簡訊，第 62 期，2014 年，頁 10-11。

更審議程序？僅憑行政程序法之一般性規定，能否運作都更之聽證程序？諸多疑義，並沒有因為內政部於 2014 年 4 月 29 日公布「內政部辦理都市更新聽證程序作業要點」而稍微停歇，地方政府都更主管機關戰戰兢兢地於 2014 年 6 月舉行初場聽證會<sup>182</sup>，在缺乏都更法律依據下，依行政程序法及內政部之行政規則指導下進行之聽證制度，猶有下列諸多制度疑點，須待一一加以釐清。

- 一、是否僅限「都市更新事業計畫」審查程序前始須進行聽證程序？
- 二、聽證程序之當事人是否僅限都更單元內之所有權人？其他利害關係人得否參加聽證程序？又如何界定利害關係人？
- 三、聽證程序能否取代公聽會？或者兩者併行？
- 四、聽證紀錄應如何整理爭點作成聽證會議結論？
- 五、得否對全體同意參加都更之案件，另行創立程序大幅簡化的簡易型聽證？
- 六、聽證主持人可否由非都更審議委員會委員擔任？或採共同主持人制度？有無違反行政程序法？
- 七、聽證程序可否委託民間實施者辦理？（程序民營化？）
- 八、得否省略辯論程序，而僅留下陳述意見程序？
- 九、聽證主持人得否拒絕做成聽證結論？
- 十、當事人對聽證紀錄得否聲明不服？

---

<sup>182</sup>新北市舉辦之第一場聽證會於 2014 年 6 月 11 日順利完成，該案乃「新北市板橋區北門街商業區都市更新案」，其權利變換計畫早已於 2014 年 4 月 18 日經都更會審定，此次乃依新修正之都更條例施行細則補行聽證，於送新北市政府核定前，舉辦聽證。此種於都審會審定通過後踐行之聽證，程序顛倒，是否能達成大法官釋字第 709 號解釋所要求：「聽證記錄交由都審會作為採納或不採納的決定」，實不無疑問。

首先，大法官解釋僅要求於第三階段審定「都市更新事業計畫」前舉辦聽證<sup>183</sup>，並未明文解釋是否於審定「事業概要」或「權利變換」甚至於劃定都更地區程序均應進行聽證，從而內政部 2014 年 4 月 29 日發布之「內政部辦理都市更新聽證程序作業要點」即僅要求各主管機關須於第三、四階段，審定「事業計畫前」及權利變換計畫前<sup>184</sup>舉行聽證（或補踐行聽證），其他均不要求，此種規範條例，雖與都更條例修正草案基本立場相互一致，但是大法官解釋似未禁止中央主管機關要求地方機關，於認有必要時，亦得於第一、第二階段舉辦聽證。雖然聽證因為程序複雜，類似行政程序之言詞辯論，會耗費機關與實施者之程序成本，但是如果都更案件，權利關係人意見分歧，僵持不下時，適時舉行聽證（或再次舉行聽證）不僅有助於確保人民財產權之憲政目的，而且對於都審會審定之正當性及正確性，亦有一定程度之助益。都更四大階段程序，對於都更單元內人民均有程度不一的直接影響，不一定是事業計畫審定程序最直接且最嚴重。但是中央，主管機關居於程序成本之考量，僅要求於第三及第四階段舉行聽證，固有其實踐上之考量，唯如能開放（或強制）在某些特殊情形下，例如：士林文林苑都更案例情形亦應於第一及第二階段舉行聽證，會進一步有助推動聽證制度，發揮其集思廣益、博採周諮之平臺功效。

其次，得參加聽證之當事人，除都更單元內之所有人外，利害關係人（含單元內及單元外之利害關係人）得否成為聽證程序當事人？得進入聽證程序參與陳述意見及交互詢問依行政程序法第 55 條第 1 項規定，「已知之利害關係人」仍應通知參加聽證，另

<sup>183</sup>都市更新條例第 19 條第三項：「前二項公開展覽、公聽會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關審議修正者，免再公開展覽」。

<sup>184</sup>都市更新條例第 29 條準用第 19 條程序。

外依行政程序法第 20 條第 6 項及同法第 23 條規定均可證明參加之利害關係人均得成為聽證程序之當事人。惟因都更單元內外利害關係人數可能眾多且難以特定，為有效控制聽證當事人參加人數發揮聽證功能，似宜於都更條例中明文規定：利害關係人有定期向主管機關聲明參加聽證之義務，逾期未聲明之利害關係人即喪失其聽證之程序參與權，以資控管，發揮聽證制度爭點整理之效能<sup>185</sup>。

再者，有關聽證程序與公聽會併行舉辦，是否有程序重疊浪費之嫌？得否因修法已增訂聽證之舉行而當然取代公聽會之續行？簡言之：得否以較嚴格之程序規定取代程序較為寬鬆之規定？依內政部發布之「都市更新條例施行細則」之相關規定<sup>186</sup>，公聽會與聽證乃分別辦理，並不互相取代。申言之，公聽會原則上係由都更實施者自辦，參與人無任何資格限制，其法律效力僅具有諮詢性質；相反地，聽證乃由主管機關主辦，參加聽證僅限於當事人（含已知之法律上利害關係人），且主管機關對於聽證意見只有斟酌及說理之義務，即應說明採納或不採納聽證意見之理由，載明於審定及核定書中，具有高度（相較於公聽會）的法律拘束力。兩者性質不同，雖然目的有共通性：均係於行政機關於做成決定前，聽取當事人、利害關係人、專家學者、社會公正人士之意見，以資集思廣益、參納雅言。但不具有同質性，故不得相互替代，此種內政部規定作法，從擴大民眾參與都更事務而言，固非無據，但是，若相同當事人重覆於公聽會、聽證會及審議會上重複陳述相同意見及理由，是否有違程序經濟之目的，不無再行斟酌餘地。

<sup>185</sup>目前僅於內政部之「辦理都市更新聽證程序作業要點」中限制，當事人應於聽證開始前，自行提出證據或證人身分，未能提示身分證件且未適時補正者，禁止其出席聽證。限制一切其他「未知之利害關係人」參與聽證，僅以作業要點規定，是否符合「重要性法律保留原則」，不無商榷餘地（參見大法官釋字第 707 號解釋文）。

<sup>186</sup>都市更新條例施行細則第 2 條之 1、第 6 條、第 11 條之 2 等規定。

有關聽證程序的強制進行，在都更案件中會產生都更單元內之權利人 100% 同意都更事業計畫及權變計畫內容，更新單元內外之利害關係人亦無異議時，此種聽證如何舉行之問題？蓋聽證程序猶如言詞辯論程序，其前提須有事實上或法律上之爭點存在，始能「交互詢問」，若出現上述 100% 所有權人及利害關係人均無異議，或僅有一位所有權人，而無所謂爭點產生時，得否另創「簡易聽證程序」在實務上稱為快速通關方案？省略行政程序法上之部分聽證程序<sup>187</sup>，而變成只有「當事人」陳述意見程序而已？內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正草案的第四部分：簡明都更程序中，有列出一、明定計畫核定前已無爭議者，得免聽證，及二、全體同意者，得簡化作業程序，並擴大得採簡易變更程序之適用範圍之規定。

依行政程序法第 57 條規定，聽證應由行政機關首長或其指定人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助。因此都更案件聽證之主持人，如非機關首長<sup>188</sup>，急需由機關首長指定之人員擔任，問題在於，指定人員是否僅限於都更審議委員會委員？或得指定機關內高級公務員或律師擔任主持人？聽證舉行時，其他審議委員會委員是否亦須全體列席旁聽？對於此等系列問題，依內政部都市更新聽證程序作業要點規定，應由審議委員一人擔任主持人。但是因為審議委員多不具有法律專長，無法有效為程序指揮，所以在實務上，亦設有雙主持人<sup>189</sup>，主持人在聽證程序相當於審判長，關乎程序能否有效進行之重要人物。雙主持人在法律（理）上無法自圓其說雙主持人如何指揮程序進行？再加上聽證程序乃國家公權力之行使，若無都更條例之明文授權，亦不宜由民間律師或審議委員擔任，在機關首長無暇（或無意願擔任主持人

<sup>187</sup> 例如：行政程序法第 61 條之提出證據及發問程序。

<sup>188</sup> 理論上含一級、二級、三級機關首長在內。

<sup>189</sup> 例如：新北市聽證程序作業要點。

下，為使都更聽證順暢運作，都更條例似宜再更細緻化主持人之選任，不宜由審議委員擔任，否則即會有可能產生事後審議須迴避之情形。比較合理的制度設計係由地方都更機關高級公務員擔任主持人，全體審議委員應列席旁聽，如此才能達成直接審理，獲得正確心證之聽證目的。

最後，依行政程序法第 64 條第 1 項規定，聽證應做成聽證紀錄，同法第 108 條第 1 項規定之行政機關做成經聽證之行政處分時，應斟酌全部聽證之結果。因此聽證紀錄理論上宜應記載聽證結果（論），但是如果有聽證結果，是否會架空都更審議委員會之後續程序審理權限？又參與聽證之當事人對於聽證結論是否可以單獨提起行政救濟，請求撤銷及執行停止？以保全其權利亦有討論之空間，對於上述問題，修正都更條例草案，施行細則及地方自治團體之聽證程序作業要點似均無規定，有待司法裁判加以填補回答此一疑問。依本文所見，都更現行行政實務盡量避免都更聽證紀錄有結果之記載，一方面可以避免取代後續審議會之審定權限或空間，另一方面也可以不致於形成一種程序性之行政處分<sup>190</sup>，而面臨受到司法機關之審查風險。此兩種不洽當之迴避措施理由，恰巧造成聽證效力之致命傷。因為聽證紀錄，若沒有聽證爭點之結果（或結論），僅僅記載當事人發言之概要，或所提問題之簡要回答，則此種聽證紀錄則與公聽會紀錄並無顯著差異，僅具有紀錄發言實況之消極功能，不具有解決個別爭點、澄清事實之積極功能。從而，聽證紀錄除應有參與當事人之發言即詢答內容外，更應由主持人整理過濾案件爭點，交由對立當事人進行有效辯論，然後得出結果（論）載明於聽證紀錄中，作為都審會後續審議之基本前提資料，都審會始能斟酌進一步做成決定，節省行政程序

<sup>190</sup>依行政程序法第 174 條本文規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置（即學界所稱之：程序性之行政處分），僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。」所以，程序性之行政處分仍有受司法機關一併加以審查之可能。惟該「決定」或「處置」須具有處分性（即對具體得特定人發生權利之影響），始符合行政程序法第 174 條本文之要件，自不待言。

之重疊或浪費，將都更聽證之效能最大化，才是舉行聽證並做成聽證紀錄的最主要目的。因此聽證紀錄應有爭點整理（即當事人主張或請求有對立性者）外，並應記載爭點之結果才符合行政程序法設計聽證制度，有別於陳述意見外之公聽會本旨。援此本文意旨，因聽證紀錄必須記載都更案件爭點及其辯論後之調查判斷結果，所以對程序當事人權益影響不小，不宜待最後審定之實體處分後，方允許當事人一併提起行政救濟。相反地，似得利用行政程序法第 174 條但書規定<sup>191</sup>在都更條例修正草案中特別明文准許參加聽證程序之當事人，得單獨對聽證紀錄提起行政救濟之意旨，始能及早有效保護當事人之權益，並能不違背程序經濟（程序理性）的基本原則。在未修正都更條例前，人民對聽證紀錄尚無法請求單獨救濟，因其仍屬程序性之行政行為。

### 第五款 程序翻轉-以強化事前溝通來減少事後救濟<sup>192</sup>

大法官釋字第 709 號解釋明確要求都市更新事業計畫應於核定前舉行聽證，這幾乎是把都市更新的計畫確定程序做了相當大幅度的翻轉。

從現行法條架構來看，都市更新事業的計畫確定程序是以“公聽會+公開展覽+通知”這套程式來收集人民意見作為審議參考：公聽會未經法律標準化的“公開徵求意見”程序、公開覽也是對不特定人做非完整性的資訊揭露、而通知則採發信主義以順利程序進行，這些都是從提高行政效能方面下手，注重實體面的法制設計；而本次第 709 解釋以法官造法方式要求立法者須修法加入聽證制度及事前（計畫）事後（處分）之送達，改為注重程序面的法制構造，強化在行政決定作成前的程序保障機能：聽證是類比於法

<sup>191</sup>行政程序法第 174 條但書規定：「但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法律另有規定（即准許得對其單獨聲明不服）者，不在此限。」有關此種程序處分一併與實體處分聲明不服之理由為「程序經濟」（或程序理性），並參閱蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏著，《行政程序法實用》，修訂 4 版，2013，頁 459。

<sup>192</sup>林明鏘，同前註 170，頁 58。

庭上爭點整理及言詞辯論程序的法制構造、而送達則彌補了公開展覽的不足，對利害關係人取得完整資訊的地位更有保障，這是向保障人民權益、注重程序面的方面移動了。

#### 第四項 送達<sup>193</sup>

都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所公開展覽三十日，並舉辦公聽會；實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人同意者，公開展覽期間得縮短為十五日。

該規定雖已明文送都市更新審議委員會審議前，應將都市更新事業計畫公開展覽任何人民或團體得於公開展覽期間內提出意見，惟，其並未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人。

#### 第五項 多數決比例之爭議<sup>194</sup>

大法官釋字第 709 解釋文認為：都市更新條例第 10 條第 2 項前段之同意比例僅及都市更新單元內所有權人暨土地樓地板面積 1/10，違反正當行政程序原則。但其理由卻認為「其規定之同意比例太低，形成同一更新單元內少數人申請之情形，引發居民參與意願及代表性不足之質疑，且因提出申請前溝通協調之不足，亦使居民顧慮其權利可能被侵害，而陷於價值對立與權利衝突」、「同意比例太低之規定尚難與尊重多數、擴大參與之民主精神相符」，而與「正當行政程序」的理由無關，倒是與「反民主」有關，無

<sup>193</sup>都市更新條例第 19 條第 3 項規定。

<sup>194</sup>林明鏘，同前註 170，頁 55。

怪引起諸多大法官的一部不同意見書及協同意見書加以「彌補」本號解釋說理上之不足<sup>195</sup>。

大法官釋字第 709 號解釋質疑同意比例過低，沒有民主正當性，但也沒有多少比例才不會過低的建議，依其理由書所載「多數」及民主精神而論，為避免價值對立與權利衝突，解釋上至少有 1/2 以上同意比例，始能符合 709 號理由書所稱之「多數」及「民主」兩大理由。簡言之，由都市更新會（或其籌備會）申請時，同意比例為 3/10（第一款）；若由事業機構或所有人未達 7 人時，則同意比例為 1/2（第二款）。依本文所見，不論都市更新會或事業機構申請，均宜調高為 1/2 以上，似始能符合大法官 709 號解釋所強調之「多數」及民主二個雙重標準與門檻。

## 第六項 強制拆除之爭議

都市更新之正當法律程序，司法院大法官釋字第 709 號刻意迴避解釋的強制拆除程序規定<sup>196</sup>，但內政部部務會報於 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案，有將此列為草案之修正重點，亦尚有不少實質正當程序補充之修改意見，以下三個問題將納入本論文學者專家之訪談題目，作為結論中修法意見之參考：

### 一、究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

在學者專家的訪談中，歸納出大部分贊成是由地方主管機關拆除，理由是都市更新係屬地方政府的權責，都市更新的成敗攸關市民權益，對於都市發展、都市景觀，居住生活品質君息息相關，地方政府責無旁貸，另外重要的原因也是由地方主管機關代拆除

---

<sup>195</sup>林錫堯大法官認為同意比例並不等於比例原則，頁 15；陳碧玉大法官則認為同意比例原則在事業概要只需達相對多數，在事業計畫則應達絕對多數，頁 4；蘇永欽大法官則更認為：「都更案的同意比例，很難想像如何與民主多數決作任何連結…只能用比例原則來審查」，頁 33；陳新民大法官雖然語焉不詳地留給立法者自行判斷，但卻認為「本席認為…至少要有過半數以上的住戶認有必要都更時，才可提出申請」，頁 5。

<sup>196</sup>都市更新條例第 36 條。

可免除法院待拆除的冗長程序。

## 二、應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

反對都市更新的理由，通常是更新後的權益談不攏，建商或實施者、與原住戶之利益平衡缺乏一套仲裁或檢核的機制。且公共安全、公共利益是凌駕個人利益之上，必須有實質運作的程序要件，方可執行，訂定詳細、明確之「代拆程序要件」是提起行政救濟必要的條件，可以確保少數人被犧牲的狀況，且為兼顧權利人與實施者權益平衡，任何一方均不可濫用公權利，更周延協議程序是有必要的，惟程序不可過於冗長讓實施者承擔風險。

## 三、強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

憲法上有保障人民財產權之規定，惟參加都市更新並非侵害其財產權，而係作財產權的權利價值變換，使更新單元整體的權利價值提升，因此由公權力機關拆除不同意參與都市更新人民之房屋，有正當性。且公權力機關之權利為市民所賦予，都市更新之立意為“多數人之福祉”，故公權力機關依多數人之意願進行合法行為並無不妥。

表 3：司法院釋字第 709 號針對「都市更新條例」釋憲摘要一覽表

條文	理由	大法官釋憲結果
第10條第1項：  (更新地區之土地及建物所有權人自行或委託實施之程序)	都更條例第10條第1項有關主管機關核准都更事業概要之程序規定，未設置適當組織以進行審議，未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會。	違憲
第10條第2項：  (更新地區之申請事業概要同意比例)	同條第2項有關申請核准都更事業概要時，僅以相關權利人及面積超過1/10之比率即可提出申請，此同意比率太低。	違憲
第19條第3項：  (都市更新事業計畫之擬定及變更程序)	第19條第3項前段關於都更事業計畫擬定或變更後送審議前，未要求主管機關應將相關資訊對更新單元內其他土地及合法建物所有權人分別送達，並公開舉辦聽證，斟酌全部聽證紀錄，說明採納與否之理由後作	違憲

	成核定並送達，與憲法正當行政程序不符。	
第22條第1項：  (都市更新事業計畫之擬定、變更應取得同意之所有權人及總樓地板面積之比例)	有關申請核定都更事業計畫時應具備之同意比率規定合憲，惟應隨時檢討修正。	合憲
第22條第3項：  (都市更新事業計畫之擬定、變更所有權人得撤銷同意之規定)	因未為各該確定終局裁判所適用，故不予受理。	不受理
第22條之1：  (受損建築重建之申請人數、所有權比例計算)	有關災後都更計算同意比率之規定亦合憲，惟如無窒礙難行，應徵詢同基地其他人參與之意願。	合憲
第36條第1項：  (權利變換範圍內強制拆遷之規定)	因未為各該確定終局裁判所適用，故不予受理。	不受理

資料來源：內政部網站

## 第三節 對都市更新之衝擊

### 第一項 都市更新條例之影響<sup>197</sup>

釋字第 709 號解釋認為都市更新條例第 10 條第 1 項核准都市更新事業概要未經「審議」，且未確保利害關係人知悉相關資訊及「適時」陳述意見機會、第 2 項申請事業概要同意比例過低，基本上不論是對現行或未來的都市更新條例都沒有太大影響。因為現行實務常直接依第 10 條第 2 項後段逕提事業計畫，而未來修法在行政院版本草案中亦已將大法官所認定的缺陷予以修正處理。

然而，這次大法官解釋對於都更最具殺傷力者，就是宣告第 19 條第 3、4 項條文違憲，並且「強制」要求都市更新程序必須踐行「聽證」。大法官等於是在行政程序法之外「造法」，創設特別適用在都市更新的「特別行政程序」，而且目前「聽證」程序在法制與實務上仍屬罕見，大法官居然在都市更新程序開了「第一槍」，讓都市更新成為行政聽證程序發展的先河！

其實行政程序法對於聽證的程序，已經有相當完備的規定，只不過礙於行政程序法第 107 條規定，聽證舉行的情形有二種，第一種是法規「明文」規定應舉行者，第二種是行政機關認為有舉行的「必要」者，從而法規若無明文規定，行政機關通常不會自找麻煩認為有必要，也因此過去舉行行政聽證者寥寥可數。不過因為大法官頒佈了釋字第 709 號解釋，未來都是更新程序中勢必要踐行「聽證」程序。當然，並不是無論如何都要辦理聽證，依據大法官解釋意旨，如果利害關係人認為財產權及居住自由受損，可依其申請，或者行政機關亦可依職權舉行「聽證」程序，也就是有爭議才要聽證，如

---

<sup>197</sup> 蔡志揚，「強制」行政聽證—釋字第 709 號解釋對都市更新的挑戰，都市更新簡訊，第 58 期，2013 年 6 月，頁 12。

果一個案件沒有爭議，或者在聽證前就已化解歧見，自可不必進行聽證程序。

## 第二項 都市更新條例修正草案<sup>198</sup>

內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案，將儘速報請行政院核轉立法院審議。內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。

內政部指出，臺灣屋齡 30 年以上老屋有 384 萬戶，10 年後屋齡 30 年以上老屋將增加至 596.9 萬戶，20 年後增至 739.7 萬戶，且我國大多數老舊建築物防災、抗震等能力不足，可見都市更新有龐大的潛在需求，且具迫切性，對人民的居住安全、居住品質、都市競爭力及產業經濟發展都有重大意義。「都市更新條例」於 88 年立法以來，雖歷經 8 次修正，但實務上面臨公私部門都更量能不足、民眾錯誤期待、公權力未彰顯、審議程序冗長、弱勢戶需協助、違憲條文待解等議題，無法全方位推展，亟需透過本條例的全面修訂，方能有效解決。

內政部表示，這次「都市更新條例」的全面性修正，務實面對及合理調整社會所關注之議題，及落實加速推動都市更新的政策方向，目的在於透過相關執行機制的改進，讓都市更新推動更為順暢。如在「增強都更信任」方面，將明確化容積獎勵標準，由中央統一訂定建築容積獎勵項目、額度、計算方式及申請條件；並擴大賦稅減免範圍；及修正權利價值鑑價規定，由現行實施者選定 3 家鑑價機構查估，修正為由實施者與土地所有權人共同選定，以確保鑑價的公正性。

---

<sup>198</sup>參內政部，[http://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_news/news\\_detail.aspx?type\\_code=02&sn=11998](http://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?type_code=02&sn=11998)（最後瀏覽日期：2017/5/5）

在「連結都市計畫」部分，增訂更新地區劃定應併同提出都市更新計畫；更新單元劃定基準須先經都市計畫委員會審議通過。在「精進爭議處理」方面，將強化落實程序正義，增訂主管機關於核定都市更新事業計畫及權利變換計畫前，除已無爭議者外，皆應舉辦聽證；以及改進代為拆遷機制，明定實施者請求代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處，不服調處結果也可提起行政救濟。

在「簡明都更程序」部分，將落實程序簡化，如經全體同意者，可簡化相關作業，並擴大得採簡易變更程序的適用範圍。另「強化政府主導」，增訂公有土地管理機關(構)可公開評選民間都更事業機構實施都更，各級主管機關也可設置專責法人機構協助都更推動，以擴大政府主導都更能量。

在「協助更新整合」方面，將適度提高同意門檻，明定危險建築物得迅行劃定為更新地區。同時「擴大金融參與」，提高都更之財務可行性，新增得以都市更新基金提供實施經費信用保證機制，放寬銀行法對都更建築融資上限之限制，並強制都更實施者及出資者應將所需資金以信託方式專款專用，以降低實施風險。另在「保障民眾權益」部分，將加強經濟或社會弱勢戶安置及法律扶助協助措施。

內政部最後也提到，「都市更新條例」距離前次修訂已超過 6 年，在這段期間內，內政部一直不斷廣泛地與各領域專業者溝通，雖仍有部分爭議未能完全達成共識，但經過深度討論及折衷各種意見後，終能提出這次的修正版本，希望可以獲得各界支持。本條例後續將進入行政院與立法院的審議程序，內政部將持續聆聽並彙集更多建議方案，使都市更新更能有效落實推動，未來完成修法程序後，當有助於改善都市地區的環境品質及推動都市再生。

表 4：「都市更新條例」修正草案修法重點

主要面向	修法重點說明
<p>一、增強都更信任</p>	<p>(一) 容積獎勵標準明確化：</p> <p>1、由中央統一訂定建築容積獎勵項目、額度、計算方式及申請條件。</p> <p>2、位於迅行或策略性更新地區之更新案，授權地方政府另定適度提高建蔽率及建築高度之標準。</p> <p>(二) 擴大賦稅減免範圍：</p> <p>1、增加更新前之建築物所有權人分配更新後之建築物，其房屋稅得減半徵收至第一次移轉前為止，並以十年為限。</p> <p>2、增加因協議合建移轉土地予實施者部分，其土地增值稅得減徵40%。</p> <p>(三) 修正權利價值鑑價規定：由現行實施者選定3家鑑價機構查估，修正為由實施者與土地所有權人共同選定，無法共同選定時，則其中一家自主管機關建立之名單中公開、隨機選定，以確保鑑價的公正性。</p>
<p>二、連結都市計畫</p>	<p>(一) 增訂更新地區劃定應併同提出都市更新計畫，依都市計畫程序辦理。</p> <p>(二) 更新單元劃定基準須先經都市計畫委員會審議通過。</p>

<p>三、精進爭議處理</p>	<p>(一) 落實程序正義：</p> <p>1、明定事業概要須經更新審議會實質審議通過，始得核准。</p> <p>2、增訂主管機關於核定都市更新事業計畫及權利變換計畫前，除已無爭議者外，應舉辦聽證。</p> <p>(二) 給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。</p> <p>(三) 取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。</p> <p>(四) 精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。</p> <p>(五) 改進權變拆遷及預售機制：明定採權利變換方式實施之都市更新案，如未經所有權人同意實施者代為拆除，或建築物未全數拆除即辦理預售，處以新台幣50萬元以上500萬元以下之罰鍰。</p>
<p>四、簡明都更程序</p>	<p>(一) 明定計畫核定前已無爭議者，得免聽證。</p> <p>(二) 全體同意者，得簡化作業程序，並擴大得採簡易變更程序之適用範圍。</p>
<p>五、強化政府主導</p>	<p>(一) 擴大政府主導都更能量：</p> <p>1、增訂公有土地管理機關（構）均得公開評選民間都市更新事業機構實施都市更新事業。</p>

	<p>2、明定各級主管機關得設專責法人機構，協助推動都市更新業務或實施都市更新事業。</p> <p>(二) 建立完備之公開評選民間都市更新事業機構實施都市更新之機制。</p> <p>(三) 課予政府主導大規模公地更新的責任：增訂大面積、高比例之公有土地，原則上應由政府主導更新開發，以維護公產權益。</p>
<p>六、協助更新整合</p>	<p>(一) 適度提高同意門檻：</p> <p>1、提高事業概要同意門檻：所有權人數及面積之同意由現行1/10，提高至1/2。</p> <p>2、提高事業計畫及增訂權利變換計畫同意門檻：依劃定原因之急迫性及必要性，適度提高所有權人數及面積之同意門檻，最高到4/5。</p> <p>(二) 協助危險建築物更新：明定危險建築物得由主管機關迅行劃定為更新地區，以協助民眾加速重建。</p>
<p>七、擴大金融參與</p>	<p>(一) 提高財務可行性：</p> <p>1、新增得以都市更新基金提供實施經費信用保證機制。</p> <p>2、明定金融機構對於都市更新之放款，不受銀行法有關建築融資放款額度之限制。</p> <p>(二) 強制資金信託：增訂都市更新以權利變換方式實施時，實施者及出資者，應將所需資金以信託方式專款專用，以降低實施風險。</p>

八、保障民眾權益	加強弱勢戶協助措施，明定經濟或社會弱勢戶，因更新致無屋可居住者，應由政府透過社會住宅或租金補貼之協助；對於無資力者，應主動協助申（聲）請法律扶助。
----------	---

資料來源：內政部網站



## 第六章 結論與建議

### 第一節 結論

本文就都市更新之實體要件及程序要件，認為都市更新事項必須符合「憲法要求之正當行政程序」——因係公權力行為直接侵害人民之財產權與居住自由、且具有高度複雜性與爭議性主管機關對私人所擬具之都市更新事業概要所為之核准，及對私人所擬具之都市更新事業計畫所為之核定，其行政程序之所以必須符合「憲法要求之正當行政程序」。其理由在於，都市更新事業概要之核准與都市更新事業計畫之核定，均屬限制人民財產權與居住自由之行政處分，且其作成行政處分時所涉事實與法律問題及所應考量之因素，具有高度複雜性與爭議性，立法者應採行符合憲法要求之適當組織與正當行政程序，主管機關始能達成適當之結論。

憲法解釋原則為正當法律程序概念下之正當行政程序，並認為在都市更新事業概要階段，未設置適當組織以審議都市更新事業概要，未確保利害關係人知悉相關資訊即適時陳述意見之機會，以及於申請都市更新事業計畫核定階段，系爭規定未要求主管機關送達相關資訊與相關人民，且未規定聽證程序與附記理由等，將可能造成人民財產權之侵害，甚至引發更多的法律爭議問題，因此在釋字第 709 號揭示都市更新之執行應以正當行政程序為違憲審查之原則。

睽違六年未修訂的《都市更新條例》終於見到曙光，民國 106 年 5 月 4 日內政部《都市更新條例》修正草案出爐，在地方政府、住戶、建商、公民團體四方拉扯下，最重要是增進各界對都更機制的信心，堅持強化「程序保障」。修法方向除了處理「違憲條文」，包括將事業概要門檻自十分之一大幅提高至二分之一、增加聽證機制，在賦稅減免、爭

議處理、程序正義、簡化流程的部分都有增修，容積獎勵優惠也均予以明確化，多項調整多是加碼、放寬，將更有助於都更推動。至於常引發爭議的代拆問題，此次修法也加入調處、救濟管道，修法方向順應民情，盼完備法制後，能夠讓住戶增強信心、減少「實施者」對都更的不確定性，有利於加速整合。現在社會氛圍十分重視對強拆的爭議處理，由政府扛起代拆責任，顯然未來得更有魄力去面對挑戰！

綜上所陳，都市更新制度應該要與公共利益合為一體，從文林苑案衝突事件的發生，顯示都市更新法制應全面檢討，行政機關和立法機關不僅要深入瞭解都更制度的精髓，更要保留足夠的立法裁量空間，仍得不斷調整改進，以達到國家負有保護人民權利之義務。希冀都市更新條例草案完成審議程序，解決其爭議之處，讓人民感受到真正之都市更新之新氣象！

## 第二節 建議

都市更新條例自 1998 年 11 月 11 日公佈施行後，歷經八次修正，修正方向均以簡化都市更新事業程序、加速都市更新辦理為主。自文林苑事件爆發後，政府開始著手檢討都市更新條例立法相關缺漏，而本研究致力於探討政府引導實施者參與都市更新階段相關爭議，提出建議供修法參考，希冀得改善實施都市更新所衍生之弊端。

期望未來修法方向能朝公正、幫助更新地區居民之軸線上發展。政府欲藉民間之資金與專業，共同完成都市更新興辦任務，而都市更新事業計畫之擬定與執行，主要由民間實施者統籌辦理。基此，為了補足居民對於都市更新制度專業度之不足及相關資訊缺漏，政府應建立都市更新事業資訊平台，提供居民專業上之意見與資訊上之輔導，擴大民眾參與。

閱讀新修正的都更草案及設計問卷進行與高雄市都發局官員、專家學者及實務界人士進行經驗交流後，有以下看法與建議：都更條例修正之草案，發現都更的執行在有些方面難度變得更高，例如：同意書可以撤回，對於實施者實在是相當大的投資風險及產生不確定性，可能對於已經投入幾億心血的實施者，只因權利人改變心意的一句話而血本無歸；又例如取消代為徵收的制度，似乎更讓釘子戶更加坐大，遇到獅子大開口的釘子戶將會使都更無法進行，以極少數人影響大多數人的權益，若釘子戶無法藉由公權力的介入而消除，未來實施者願意冒重大投資風險而投入都市更新事業的意願會非常低，反而讓城市的衰敗遲遲無法解決，對提升都市的居住機能並無幫助，且都更為多數決，若政府公權力未介入，多數決即無存在之意義，政府在都更推動過程中，本來就該扮演積極的角色。

從專家訪談之結論中可發現，政府官員對於修法都抱持著較保守的態度，這些將會成為阻礙實踐都更的絆腳石，對都更條例的修正某些方向不樂觀以外，政府想要加速都市更新，但實際作為卻背道而馳。至於強制拆除爭議之實質正當程序補充之修改意見也藉由訪談得到更完善的答案，此亦可作為修法建議之參考。

總而言之，政府應扮演監督實施者、輔導更新地區居民之角色，以保障地主權益，也同時要兼顧實施者利益，鞏固都市更新事業計畫之品質，政府、地主、實施者三者權利義務之平衡缺一不可，如此才有推動都市更新之可能，也為未來修法的重點。期藉修法機會，將都市更新實施之準據-都市更新條例，導向正確的方向發展，並落實都市計畫，促進都市土地有計畫之在開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。



## 參考文獻

### 一、書籍（依作者姓氏筆劃排列）

1. 王紀鯤，《都市計畫概論》，東大圖書有限公司，1978年7月。
2. 吳庚，《行政法之理論與實用》，三民出版社，增訂14版，2016年。
3. 李惠宗，《憲法要義》，元照出版社，2000年。
4. 李震山，《行政法導論》，三民書局，初版，修訂9版，2011年。
5. 李永然、陳曉祺，《都市更新重要程序—權利變換》，永然文化出版社，2015年。
6. 林英彥，《城鄉規劃理論與實務》，財團法人中國地政研究所出版社，2002年7月。
7. 林明鏘，《國土計畫法學研究》，元照出版公司，2006年11月。
8. 胡俊雄，《都市更新條例釋義》，營建雜誌社，2000年1月。
9. 財團法人都市更新發展基金會，《都市更新魔法書》，財團法人都市更新發展基金會出版，2002年2月。
10. 張杏端，《都市更新解析》，三民出版社，2011年。
11. 張金鶚，《張金鶚的都市更新九堂課》，方智出版社，2011年12月。
12. 張金鶚，《居住正義》，天下雜誌，2016年。
13. 陳立夫，《土地法研究》，新學林出版股份有限公司，2007年8月。
14. 陳新民，《憲法基本權利之基本理論上冊》，元照出版社，5版，1999年。
15. 陳敏，《行政法總論》，新學林出版社，2004年。
16. 湯德宗，《行政程序法論》，元照出版社，2003年10月二版。
17. 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏著，《行政程序法實用》，修訂4版，2013年。
18. 邊泰明，《土地使用規劃與財產權—理論與實務》，台北：詹氏書局，2003年。

## 二、期刊文獻（依作者姓氏筆劃排列）

1. 丁致成，〈大法官釋憲都更多數決合憲但行政程序應修正〉，《都市更新簡訊》第 58 期，2013 年 6 月。
2. 王章凱，〈讓都市更新做都市更新應該做的事〉，《公智庫專欄》，2012 年 5 月。
3. 玉珍玲，〈論都市更新之公共利益-從司法院大法官第 709 號解釋及正當法律程序原則出發〉，《法學新論》，第 45 期，2013 年。
4. 江文豪及林曉琪，〈士林文林苑都市更新案〉，《台灣法學雜誌》，第 198 期，2012 年。
5. 何彥陞，〈都市更新條例的法制議題與修法方向〉，《臺灣環境與土地法學雜誌》，第三期，2012 年。
6. 李欽漢、歐政一，〈都市更新權利變換之研究〉，《人與地》，第 196 期，2000 年 4 月。
7. 李建良，〈都市更新的正當行政程序（上）-釋字第 709 號解釋〉，《台灣法學雜誌》，第 224 期，2013 年。
8. 李建良，〈都市更新的正當行政程序（中）-釋字第 709 號解釋〉，《台灣法學雜誌》，第 228 期，2013 年。
9. 李建良，〈都市更新的正當行政程序（中）-釋字第 709 號解釋〉，《台灣法學雜誌》，第 229 期，2013 年。
10. 林旺根，〈權利變換問題之研究（一）〉，《現代地政雜誌社》，第 245 期，2001 年 11 月。
11. 林旺根，〈權利變換問題之研究（二）〉，《現代地政雜誌社》，第 246 期，2001 年 12 月。

- 月。
12. 林旺根，〈權利變換問題之研究（四）〉，《現代地政雜誌社》，第 248 期，2002 年 2 月。
  13. 林旺根，〈權利變換問題之研究（五）〉，《現代地政雜誌社》，第 249 期，2002 年 3 月。
  14. 林根旺，〈權利變換問題之研究（六）〉，《現代地政雜誌社》，第 250 期，2002 年。
  15. 林明鏘，〈都更條例何去何從？評大法官釋字第 709 號解釋〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，第 6 期，2013 年 7 月。
  16. 林明鏘，〈都更更新之公共利益-兼評司法院大法官釋字第 709 號解釋〉，《台灣法學雜誌》，第 227 期，2013 年。
  17. 林明鏘，〈論我國都市更新法制〉，《國立台灣大學法學論叢》，第 26 卷第 3 期，1997 年。
  18. 林鼎鈞，〈活化轉用觀念運用於都市更新之探討〉，《土地問題研究季刊》，2003 年 12 月。
  19. 陳立夫，〈權利變換方式之都市更新與土地權利人之同意〉，《台灣本土法學雜誌》，第 88 期，2006 年 11 月。
  20. 陳立夫，〈都市更新與土地徵收-都市更新條例第 25 條之 1 修正條文之闡釋〉，《土地問題研究季刊》，第 4 卷第 4 期，2005 年 12 月。
  21. 陳立夫，〈我國權利變換方式之都市更新事業制度〉，《全國律師》，第 12 卷第 9 期，2008 年。
  22. 陳金令，〈台灣都市更新「法制」的省思〉，《中華民國建築師雜誌》，第 29 期，2003

年 12 月。

23. 陳明燦，〈市地重劃與相關權利處理〉，《台灣本土法學雜誌》，第 106 期，2008 年。
24. 陳新民，〈論行政程序的正當程序〉，《月旦法學雜誌》，第 55 期，1999 年。
25. 傅玲靜，〈都市更新正當程序之解構與再建構〉，《月旦法學雜誌》，第 228 期，2014 年。
26. 游千慧，〈我國實施都市更新制度之檢討與修法方向研析〉，《土地問題研究季刊》，第 11 卷第 42 期，2012 年。
27. 新北市政府都市更新處，〈新北市推動都市更新，未受 709 號釋憲影響〉，《都市更新簡訊》，第 62 期，2014 年。
28. 廖義男，〈都市發展中公共設施用地取得方法之規範〉，《法學新論》第 24 期，2010 年。
29. 廖義男，〈都市更新引發之思辯〉，《法令月刊》，第 36 卷，第 7 期。
30. 臺北市都市更新處，〈臺北市因應 709 釋憲案涉及都市更新辦理程序及相關法令——都市更新條例修正完成前本市之相關措施及注意事項〉，《都市更新簡訊》，第 62 期，2014 年。
31. 蔡茂寅，〈公法宏觀是腳下的都市更新芻議〉，《月旦法學教室》，第 118 期，2012 年。
32. 蔡宗珍，〈「惡行抑或惡法？—文林苑都更爭議的省思」〉，《臺灣法學雜誌》，第 198 期，101 年 4 月。
33. 蔡志揚，〈都市更新權利變換「事前」程序不足與「事後」救濟之障礙〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，第 2 卷第 1 期，2014 年。
34. 蔡志揚，〈都市更新公共利益與財產權保障限度之本質〉，《台灣環境與土地法學雜

- 誌》，第 2 期，2012 年。
35. 蔡志揚;丁致成;林明鏘;趙子元;陳玉霖，〈都市更新事業計畫之正當程序之制度建議〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，第 6 期，2013 年。
  36. 蔡志揚，〈從「文林苑」案看「都市更新條例」修法〉，《月旦法學雜誌》，第 206 期，2012 年。
  37. 蔡志揚，〈「強制」行政聽證—釋字第 709 號解釋對都市更新的挑戰〉，《都市更新簡訊》，第 58 期，2013 年 6 月。
  38. 鄭正忠，〈認識「聽證」〉，《都市更新簡訊》，第 58 期，2013 年 6 月。
  39. 盧宗成、何彥陞，〈以「公共利益」觀點探討都市更新條例「多數決」精神妥適之研究〉，《臺灣法學雜誌》，第 226 期，2013 年。

### 三、會議論文（依作者姓氏筆劃排列）

1. 丁致成，〈都市更新權利變換與權利估價關係之探討〉，財團法人都市更新研究發展基金會、中華民國土地估價學會、臺北市不動產估價師公會：台北，2005 年。
2. 張能政，〈都市更新權利變換前後權利價值評估之探討〉，財團法人九二一震災重建基金會，2008 年。
3. 黃建二，〈從都市更新目的之衍變看日本與台灣都更之成效〉，中華民國都市計劃學會、區域科學學會、住宅學會、地區發展學會聯合年會暨論文研討會，臺北：國立台北大學，2008 年。
4. 臺北市政府政風處，臺北市政府都市更新權利變換機制廉政研究，思多葛市場研究股份有限公司，105 年 06 月。

#### 四、學位論文（依作者姓氏筆劃排列）

1. 余建廷，都市更新事業計畫確定程序之法制分析－以聽證制度為中心，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系研究所碩士論文，2011年6月。
2. 吳瑞洲，以正當法律程序探討都市更新公聽會作業程序，逢甲大學土地管理學系研究所碩士論文，2011年12月。
3. 林文喻，我國都市更新相關法律問題研究，國立政治大學地政學系碩士論文，2013年。
4. 林美娟，都市更新權利變換制度實施之研究－以台北市更新重建個案為例，國立政治大學地政研究所碩士論文，2005年。
5. 林櫻櫻，國有不動產參與都市更新權利變換權益分配之研究，國立政治大學地政學系碩士在職專班碩士論文，2013年。
6. 邱文正，論我國土地徵收制度之正當行政程序－以釋字第709號解釋為中心，中原大學財經法律系碩士學位論文，2016年。
7. 胡英鵬，我國都市更新權利變換制度改善策略之研究，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文，2001年。
8. 孫思俐，「應用權利變換方式以實施都市更新之研究」，中興大學都市計畫研究所碩士論文，1987年。
9. 張芳清，現行都市更新條例中協議合建之定位與相關法律問題研究，國立政治大學法律科際整合研究所碩士論文，2013年。
10. 黃國義，都市更新權利變換房地權利價值分離估價之研究，國立政治大學地政學系碩士論文，2007年9月。

11. 董又瑜，都市更新條例之重大爭議問題研究-以文林苑為例，中正大學法律學研究所碩士論文，2013 年。
12. 董政彰，都市更新實施問題與策略之研究-以新莊市「博士的家」重建計畫為例，中國文化大學環境設計學院建築及都市計畫研究所第六屆碩士論文，2003 年 7 月。
13. 廖國宏，區分所有建築物修繕與重建問題的研究-以我國公寓大廈管理條例規定之檢討為中心，私立東海大學法律學研究所碩士論文，2005 年 6 月。
14. 趙文銘，論我國都市更新條例之法制或實務問題-以權利變換為中心，國立台北大學法律學系碩士論文，2005 年 5 月。
15. 蔣美龍，我國都市更新法制之研究-以權利變換制度下建築物及他項權利之處理為中心，輔仁大學法律系研究所碩士論文，2008 年 1 月。
16. 蔡志明，從正當行政程序論民間參與公共建設甄審與爭議處理，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，2014 年。

## 五、網站資料

1. 產業價值鏈資訊平台

<http://ic.tpex.org.tw/introduce.php?ic=S000> (最後瀏覽日期 2016/10/23)

2. 保成學儒法政網

<http://www.paochen.com.tw/OnlinePublicationsDetail/3/39> (最後瀏覽日期 2017/3/7)

3. 司法院法學資料檢索系統

<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm> (最後瀏覽日期 2017/5/2)

4. 法源法律網

<http://www.lawbank.com.tw/>（最後瀏覽日期 2017/4/28）

5. 內政部營建署修訂都市更新網（97年11月版都市更新作業手冊）

<http://twur.cpami.gov.tw/reports/dl.aspx>（最後瀏覽日期 2017/3/28）

6. 臺北市都市更新處

<http://uro.gov.taipei/>（最後瀏覽日期 2017/3/16）

## 附錄

### 附錄：學者專家問卷調查

---

#### 學者專家問卷調查訪談

\_\_\_\_\_先生/女士 您好：

我是東海大學法律系碩士班學生，目前正在進行「由臺北市文林苑事件談都市更新條例修法方向與都市更新之推動」之論文研究。都市更新條例自 1998 年 11 月 11 日公佈施行後，歷經八次修正，修正方向均以簡化都市更新事業程序、加速都市更新辦理為主。自文林苑事件爆發後，政府開始著手檢討都市更新條例立法相關缺漏，而本研究致力於探討政府引導實施者參與都市更新階段相關爭議，提出建議供修法參考，期得改善實施都市更新所衍生之弊端。

這項研究希冀對於政府實質推動都市更新條例之修法具有顯著意涵與助益。這項研究擬以「由臺北市文林苑事件談都市更新條例修法方向與都市更新之推動」之看法進行調查訪談，俾為研擬都市更新條例修法之參考依據，殷切地需求您的協助與提供寶貴意見。本項調查訪談資料絕對秉持研究倫理，一律不做其他用途使用。再次感謝您的協助。

東海大學法律學系  
指導教授：黃啟禎 博士  
研究生：張雅青  
電話：  
E-mail：  
中華民國 106 年 5 月

內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理 不合理 其他

理由：權利人若隨時得主張撤回同意書之權利，將使實施者產生相當大的投資風險，及產生不確定性，增加實施都市更新的困難度，反而成為阻礙實施都更的絆腳石。

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理 不合理 其他

理由：實施都市更新實施者最擔心的是「釘子」，若釘子無法藉由公權力的介入而消除，相信未來實施者願意冒重大投資風險，而投入都市更新事業的意願將非常低，反而讓城市的衰敗遲遲無法解決，對於提升都市的居住機能並無幫助。

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一)究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關    法院    其他

理由：都市更新係屬地方政府的權責，都市更新的成敗關係市民權益，對於都市發展，都市景觀，居住生活品質均息息相關，地方政府無

(二)應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是    否    其他

理由：為維護權利人財產權益起見，任何一之均不可濫用公權力，更因這協議程序是有必要的，惟程序不可過於冗長讓實施者承

(三)強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是    否    其他

理由：憲法上有保障財產權的必要，惟參加都市更新並非侵害其財產權，而係作財產權的權利價值變換，且可使更新單元整體的權利價值提高，因此由公權力機關拆除不同意參與都更人民房屋，有正當性。



內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。  
內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由：重大調整可能影響權利人之相關權益。但重大調整如何認定宜訂定明確標準。

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由：都更為多數決，政府公權力未介入，多數決即無存在之意義，乾脆改成 100.% 同意。政府在都更推動過程中，本來就該扮演積極的角色。

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一) 究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關 法院 其他

理由：透過法院的司法判決，可為行政機關執法依據，國外也多採用此種方式。

(二) 應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是 否 其他

理由：如透過法院判決作為執行依據，則無法要。

(三) 強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是 否 其他

理由：在促進公共安全或公共利益的前提下，應無此慮慮，憲法保障的不僅是個人的財產權、居住權，同時也保障全體國民的財產、居住權。709號釋憲也未有提及台北市政府拆除文林苑之為是違法、違憲。



內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。  
內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由：考量權利義務關係，保障其應有意願表達  
並可再行決定撤銷與否。

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由：都市更新若涉及全體或周邊居民安全(生命)  
則仍應具有強制性。否則可以有不同的考量。

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一) 究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關    法院    其他

理由： \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

(二) 應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是    否    其他

理由： \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

(三) 強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是    否    其他

理由： 所謂公益性、必要性的確認，做為執行的  
依據。  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_



內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由：能更明白及得到充分的都更資訊。

二、取消代為徵收機制：(刪除)得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由：易造成侵害私有權益保障及迫使民衆遷離原居所。

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一) 究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關 法院 其他

理由：法院可裁判、更易受民衆認同或支持。

(二) 應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是 否 其他

理由：促進損補更公開及明確。

(三) 強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是 否 其他

理由：侵害了憲法上保障私有產權、居住自由、輪迴。  
政府公權力施行，也常易受民間公司的尋租及送票利益而干擾。

四、受訪者類別：

政府部門 (中央地方)

服務單位 (建築規劃估價建經地政開發非營利組織)

地主

實施者

學術界

其他

五、受訪者資本資料：

(一) 姓名：柯

(二) 年齡：50 歲

(三) 電話：\_\_\_\_\_

(四) E-mail: \_\_\_\_\_

(五) 教育程度：大學碩士博士

(六) 服務單位職銜：\_\_\_\_\_

(七) 受訪日期：106 年 5 月 17 日

※調查訪談題目結束，再次感謝您的協助與提供寶貴意見！

內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。  
內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由：讓權利人於審議過程有充分思考的機會

---

---

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由：若遇到獅子開大口的釘子戶將會使都更無法進行  
以極少數影響大多數權益，

---

---

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一) 究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關    法院    其他

理由：由地方主管機關代拆除可免除法院代拆除的冗長程序

(二) 應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是    否    其他

理由：可以確保少數人被無理犧牲的狀況

(三) 強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是    否    其他

理由：惟先決條件需有法律明確合理的規範使民衆及實施者依循



內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理 不合理 其他

理由：兩造雙方應有權力及義務，執行過程中更新應有撤銷的權力，但對更新者缺乏保障，因此主張可撤回，但應有保證金的付出，以做為投資人的保障。

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理 不合理 其他

理由：都市更新為民間產財权的處分，應有雙方對等的權力及義務，因此代為徵收之公权力行使有失對等。

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一)究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關    法院    其他

理由：原則可由地方主管機關代為拆除，但經救濟手段裁定者可由法院裁定地方主管機關代為拆除，但代為拆除為最後手段。

(二)應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是    否    其他

理由：提起行政救濟為必要及尊重的要件。

(三)強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是    否    其他

理由：係於經判定有危害公共危險的事件，經一之協調、公聽等程序完備者代為拆除有其正當性與合理性。

四、受訪者類別：

- 政府部門 (中央地方)
- 服務單位 (建築規劃估價建經地政開發非營利組織)
- 地主
- 實施者
- 學術界
- 其他

五、受訪者資本資料：

- (一) 姓名：洪
- (二) 年齡：62 歲
- (三) 電話：
- (四) E-mail：
- (五) 教育程度：大學碩士博士
- (六) 服務單位職銜：
- (七) 受訪日期：106 年 5 月 13 日

※調查訪談題目結束，再次感謝您的協助與提供寶貴意見！

內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一)究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關    法院    其他

理由：應有公權力之效益。

(二)應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是    否    其他

理由：只有依法即是。避免如牛毛之環。

(三)強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是    否    其他

理由：法定即法。

四、受訪者類別：

政府部門 (中央地方)

服務單位 (建築規劃估價建經地政開發非營利組織)

地主

實施者

學術界

其他

五、受訪者資本資料：

(一) 姓名：劉

(二) 年齡：60歲

(三) 電話：                    

(四) E-mail：                    

(五) 教育程度：大學碩士博士

(六) 服務單位職銜：                    

(七) 受訪日期：106年5月13日

※調查訪談題目結束，再次感謝您的協助與提供寶貴意見！

內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。  
內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由：一旦有重大調整，基於資訊透明，應重行公展，但必須制定時程，以利推動。  
劉學

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由：保障民眾之財產權，不得任意徵收。

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一) 究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關    法院    其他

理由：地方政府執行力應較法院快。(可編列預算)

(二) 應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是    否    其他

理由：更明確之要件，當然有利推動都更意願。

(三) 強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是    否    其他

理由：若有相當完善之安置計劃、必要之拆除、訂整件環境，伏大於裂者，乃必要之惡。

加速都更改建

四、受訪者類別：

- 政府部門 (中央地方)
- 服務單位(建築規劃估價建經地政開發非營利組織)
- 地主
- 實施者
- 學術界
- 其他

五、受訪者資本資料：

- (一) 姓名：邱
- (二) 年齡：51 歲
- (三) 電話：\_\_\_\_\_
- (四) E-mail: \_\_\_\_\_
- (五) 教育程度：大學碩士博士
- (六) 服務單位職銜：\_\_\_\_\_
- (七) 受訪日期：106 年 8 月 13 日

※調查訪談題目結束，再次感謝您的協助與提供寶貴意見！

內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。  
內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由： \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由： \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一) 究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關 法院 其他

理由：由公正單位（如法院）作代為拆除之必要性、合理性的判斷、裁決，再由地方主管機關代為拆除。

(二) 應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是 否 其他

理由：都市更新的理由，通常是更新後的權益談不攏，建商或實施者與原住戶之利益之平衡缺乏一套仲裁或檢核之機制。且公共安全、公共利益須凌駕個人利益之上，必須有實質運作之程序要件，方可實行。

(三) 強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是 否 其他

理由：取決於公權力機關的執行是否建構在實質正當、合理的公益之上，或僅為執行法律之程序。

四、受訪者類別：

- 政府部門 (中央地方)
- 服務單位 (建築規劃估價建經地政開發非營利組織)
- 地主
- 實施者
- 學術界
- 其他

五、受訪者資本資料：

- (一) 姓名： 陳
- (二) 年齡： 47 歲
- (三) 電話： \_\_\_\_\_
- (四) E-mail: \_\_\_\_\_
- (五) 教育程度：大學碩士博士
- (六) 服務單位職銜： \_\_\_\_\_
- (七) 受訪日期：106 年 5 月 17 日

※調查訪談題目結束，再次感謝您的協助與提供寶貴意見！

內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由：與原同意之內容已近完全不相符，應重行公展。

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由：將使都更窒礙難行。

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一) 究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關    法院    其他

理由：皆具合理之拆除正當性，但應以地方主管機關為主，能更  
(此題型之問法有引導作答之疑慮，將使結果  
有失去公正性的可能。)

(二) 應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是    否    其他

理由：可使爭議之机率降低。

(三) 強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是    否    其他

理由：公權力機關之權利為市民所付予，都更之立  
意為「多數人之福祉」，故公權力機關依多數人  
之意願進行合法之行為並無不妥。

地方主管機關為主，能更  
有效推展更新事業。



內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由：重行公展給予相關權利人表達對事業計畫同意與否之機會，對權利人較具保障，可減少都市更新爭議，但“重大調整”之認定應清楚釐訂，以避免造成都更程序更為冗長，影響私人辦理都更之意願。

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由：土地徵收條例第 1 條開宗明義，土地徵收係為確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益，故徵收為政府機構為達公共利益手段之一，倘都更係屬政府機關認為應加速辦理而劃定之都更地區(如第七條情事)，則有其加速辦理之必要及公共利益之考量，政府機關有代為徵收之必要性。倘非屬前開情事，而為私人自行劃定更新地區者，則應依現行規定自行協商或採權利變換方式更新，政府機關無須代為徵收取得。

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一) 究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關    法院    其他

理由：行政程序法第 27 及 28 條即賦予行政機關對於其處分之強制執行權利。

(二) 應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是    否    其他

理由：現行都更條例對代為拆除要件過於簡略，應有較詳細、明確之規範，以為依循。

(三) 強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是    否    其他

理由：憲法第 15 條：「人民之財產權，應予以保障。」及民法第 819 條：「共有物之處分、變更、及設定負擔，應得共有人全體之同意。」，但土地法第 34 條之 1 則有共有物之處分等應經共有人半數以上同意使得為之，即以多數決方式處理共有物，避免少數共有人濫用其權利，但都市更新常見爭議在於獨立產權所有權人不同意時亦遭拆除及都更案件是否具公益性，都更案件由公權力代為拆除有待商榷。



內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。  
內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由：重大調整應有重新選擇之權，避免有心人士刻意操控。

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由：避免公器私用現象。

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一) 究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關    法院    其他

理由：<sup>(行政)</sup>法院為行政裁量適法性之最終決定機關。

(二) 應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是    否    其他

理由：如題。

(三) 強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是    否    其他

理由：當公益性遠高於私利時，才有憲法上之正當性及合理性。

四、受訪者類別：

政府部門 (中央地方)

服務單位(建築規劃估價建經地政開發非營利組織)

地主

實施者

學術界

其他

五、受訪者資本資料：

(一) 姓名：李

(二) 年齡：40 歲

(三) 電話：                    

(四) E-mail：                    

(五) 教育程度：大學碩士博士

(六) 服務單位職銜：                    

(七) 受訪日期：106 年 5 月 15 日

※調查訪談題目結束，再次感謝您的協助與提供寶貴意見！

內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。  
內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由：新增民眾權益部份，給予民眾有再一次表達意見之機會。  
重大調整

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由：國外如新加坡採如此作法，以保障多數人的權益。而政府徵收已改採市價補償，對民眾已有適當保障。  
同意

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一) 究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關    法院    其他

理由：法院是最終判決，不宜由行政機關裁決；且拆除仍屬行政處分或作為，不宜以強制執行作為之性質。最高法院就個別案件作成判例。

(二) 應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是    否    其他

理由：應無所謂濫用之問題，因是否接受代拆申請，政府仍有選擇權。另政府選擇市地重劃案件亦很少有民眾抗爭事件，絕大多數都能在相當合理的行政救濟程序中獲得解決。

(三) 強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是    否    其他

理由：除非都更立法不具公益性，否則不涉及違憲問題。



內政部部務會報 106 年 5 月 4 日討論通過「都市更新條例」修正案。  
內政部強調，為提升國人整體居住環境品質，內政部通盤研修「都市更新條例」，從「增強都更信任」、「連結都市計畫」、「精進爭議處理」、「簡明都更程序」、「強化政府主導」、「協助更新整合」、「擴大金融參與」、「保障民眾權益」8 大面向通盤檢討，以加速都市更新推動，提升民眾對都更的信任。請問，其中第三部分「精進爭議處理」中的三項您的看法？

一、給予撤回同意書之機會：除現行都市更新事業計畫公開展覽期滿前，權利人得主張撤銷同意書外，增加個案於審議有重大調整得重行公展，權利人有再一次表達撤銷同意書之機會。

合理    不合理    其他

理由：給予民眾再次審視自有權利之機會

二、取消代為徵收機制：刪除得由實施者申請主管機關徵收不同意戶後讓售予實施者之規定，以保障民眾權益。

合理    不合理    其他

理由：都更最重要的關鍵是民意的整合；最放蕩的問題在於政府代為執行之強制性，故刪除此規定可更加保障民眾私權。

三、精進代為拆遷機制：明定實施者請求主管機關代為拆除或遷移時，主管機關應先進行調處之程序，及不服主管機關調處結果得提起行政救濟之機制，以有效推展更新事業進行。尚有實質正當程序補充之修改意見，例如：

(一) 究應由地方主管機關拆除或由法院拆除？何者具有較高合理之拆除正當性？

地方主管機關 法院 其他

理由：法院判決較地方政府自行調處或裁量更具公信力。

(二) 應否另行設計更詳細、更明確之「代拆程序要件」？避免公權力機關被民間都更實施者所濫用。

是 否 其他

理由：程序愈明確，地方政府與民間實施者更能依循。

(三) 強行由公權力機關代民間實施者拆除不同意參與都更人民之房屋，是否有憲法上之正當性及合理性？

是 否 其他

理由：如之前的文林苑爭議所引發的私權爭議法律上之論證。

