

## 議題研析

### 一、題目：都市更新實施者財務監督之研析

### 二、議題所涉法規

都市更新條例

### 三、背景說明

近年來，都市更新案件成為政府推動城市發展與改善老舊建築的重要政策工具。然而，隨著都市更新案件規模擴大，實施者（建商）財務管理不善的問題逐漸浮現，進而影響計畫的順利執行。

據新聞報導<sup>1</sup>，某都市更新實施者因涉入不法貸款案，於 113 年 7 月負責人遭起訴後，逾數月未繳納銀行利息，致使國內 9 家參貸銀行承受重大財務損失，導致新臺幣 58 億元融資轉為呆帳，金融機構之建築融資呆帳創下三年新高，且案場工程因此停滯，致原地主、住戶及承購戶蒙受損害。

### 四、問題爭點

都市更新計畫的全生命週期，實施者<sup>2</sup>扮演關鍵角色，從都市更新地區劃定、事業計畫及權利變換計畫申辦、銀行融資、建照申請、施工、拆遷補償與安置、銷售、分配、點交、清算等等各環節，皆涉及所有權人的財產權與住居權。實施者在此過程中具有極高的主導性，然而，實施者於更新計畫執行期間，

<sup>1</sup> 泰舍至善元 83 億聯貸 害銀行呆帳暴增屋主苦：無法過戶，東森新聞網，114 年 3 月 10 日，網址：<https://news.ebc.net.tw/news/society/476503>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 11 日。

<sup>2</sup> 都市更新條例第 3 條第 1 項第 6 款規定：「實施者：指依本條例規定實施都市更新事業之政府機關（構）、專責法人或機構、都市更新會、都市更新事業機構」。在都更過程中，實施者的選擇對於更新計畫的成功至關重要。以本國都市更新依更新模式可分為自主更新會、協議合建及代理實施者制度，其主導權分別為「住戶」、「建商、住戶」與「建築經理公司或都市更新顧問公司等都市更新機構」。

倘因財務管理失當而衍生風險時，現行法制是否足以進行有效監管，實屬值得探討之議題。

## 五、探討研析

### (一) 都市更新實施者財務管理問題恐嚴重影響公共利益

前幾年受全球疫情影響，國內缺工嚴重，原物料價格上漲，致使近年核定之都市更新案件工程造價無法符合市場行情，實施者將可能轉嫁成本至售價致使交易價格上升<sup>3</sup>，復以我國央行信用管制措施如貸款成數限制趨嚴<sup>4</sup>，因此，基於營建成本提高及購置都更後新屋貸款未放寬之雙重壓力，恐導致民眾對都更建案購買力降低，同時造成實施者資金鏈周轉問題，為都更帶來變數。倘實施者財務不佳，都市更新案件恐成爛尾樓，對住戶造成極大風險，也形成都市發展上的問題。此等市場失靈現象，恐嚴重侵害住戶財產權，更將衍生整體都市發展及公共安全問題<sup>5</sup>。

### (二) 都市更新於核定後之執行階段，似乏有效公權力監督機制

都市更新條例第 36 條<sup>6</sup>雖規定都市更新事業計畫應視其實際情形，表明財務計畫及實施風險控管方案，且都市更新事業計畫以重建方式處理者，其實施之風險控管，應就「不動產開發信託」、「資金信託」、「續建機制」、「同業連帶擔保」、

<sup>3</sup> 內政部，都市更新發展計畫（112-115 年），頁 15，網址：<https://www.nlma.gov.tw/filesys/file/112-115.pdf>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 14 日。

<sup>4</sup> 內政部 114 年 1 月 10 日修正之「都市更新事業優惠貸款要點」，對放寬申貸對象、貸款範圍及資金額度、期限，僅擴大讓都市更新案件屬自主都更、自行出資所有權人申請而非對購置都市更新案件房屋貸款放寬成數。林子衡，自主都更貸款放寬 可全額貸，工商時報，114 年 1 月 14 日，網址：<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E9%87%91%E8%9E%8D-%E8%87%AA%E4%B8%BB%E9%83%BD%E6%9B%B4%E8%B2%B8%E6%AC%BE%E6%94%BE%E5%AF%AC-%E5%8F%AF%E5%85%A8%E9%A1%8D%E8%B2%B8-233832562.html>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 15 日。

<sup>5</sup> 江明聖、陳雅玲，不是都更戶也來「參一脚」！常見都更爭議類型律師傳授自保之道，都更全都通 113 年 11 月 28 日，網址：<https://urbanrenewal.wealth.com.tw/news-detail/1531>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 18 日。

<sup>6</sup> 都市更新條例第 36 條第 1 項：「都市更新事業計畫應視其實際情形，表明下列事項：……十四、財務計畫。……二十、實施風險控管方案。……」；第 36 條第 3 項：「都市更新事業計畫以重建方式處理者，第一項第二十款實施風險控管方案依下列方式之一辦理：一、不動產開發信託。二、資金信託。三、續建機制。四、同業連帶擔保。五、商業團體辦理連帶保證協定。六、其他經主管機關同意或審議通過之方式」。

「商業團體辦理連帶保證協定」或「其他經主管機關同意或審議通過之方式」等方案，擇一辦理。

然而，都更後續監督管理機制並未要求實施者須定期公開計畫案之「成本變動評估報告」及「資金缺口因應方案」。且都市更新事業計畫以重建方式處理者，相較於一般預售屋交易，其關係尤為錯綜複雜，上述風險控管方案，究竟其信託機構之選定、信託契約內容是否公平合理？資金信託、不動產開發信託之信託財產（資金）動支運用，其決定權為誰？有無監督機制？又實施者如無法續建時，其信託受益權有無轉讓規定？規定如何？法規規範似仍顯不足<sup>7</sup>，恐影響都市更新案件之財務透明度與執行成效。

又都市更新條例第 75 條<sup>8</sup>及其施行細則第 35 條<sup>9</sup>雖規定，都市更新事業計畫核定後，直轄市、縣（市）主管機關至少每 6 個月應定期檢查實施者對該事業計畫之執行情形，直轄市、縣（市）主管機關並得要求實施者提供有關都市更新事業計畫執行情形之詳細報告資料。都市更新條例第 76 條<sup>10</sup>復規定，直轄市、縣（市）主管機關檢查如發現事業及財務有嚴重缺失，直轄市、縣（市）主管機關應限期令其改善或勒令其停止營運並限期清理；必要時，並得派員監管、代管或為其他必要之處理。

然都更在實務上監督範疇多聚焦於事業計畫與權利變換計畫之核定階段，而於核定後之執行階段，如融資貸款、拆遷補償、建築執照申請、施工進度、預售作業及產權移轉登

---

<sup>7</sup> 林旺根，第 9 次都更修法，留下什麼問題？，獨立評論，108 年 1 月 8 日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/411/article/7646>，最後瀏覽日：114 年 3 月 27 日。

<sup>8</sup> 都市更新條例第 75 條：「都市更新事業計畫核定後，直轄市、縣（市）主管機關得視實際需要隨時或定期檢查實施者對該事業計畫之執行情形」。

<sup>9</sup> 都市更新條例施行細則第 35 條：「本條例第 75 條所定之定期檢查，至少每 6 個月應實施 1 次，直轄市、縣（市）主管機關得要求實施者提供有關都市更新事業計畫執行情形之詳細報告資料」。

<sup>10</sup> 都市更新條例第 76 條第 1 項：「前條之檢查發現有下列情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關應限期令其改善或勒令其停止營運並限期清理；必要時，並得派員監管、代管或為其他必要之處理：一、違反或擅自變更章程、事業計畫或權利變換計畫。二、業務廢弛。三、事業及財務有嚴重缺失」。

記等關鍵環節，則缺乏有效之公權力監督機制<sup>11</sup>，尚待主管機關研議相關規範，俾利執行階段之監督管理。

### (三) 建議都市更新條例明文規範執行階段之檢查項目

在權利變換計畫核定取得建造執照後的都市更新執行階段，都市更新條例雖明定直轄市、縣（市）主管機關應定期實施檢查，惟對於檢查項目、程序或未符合規定之處理等事項並無明確規範。

因此，為強化計畫執行之透明度及可監督性，建議都市更新條例宜將「財務健全性」、「工程進度符合率」及「住戶權益保障措施」納入法定檢查項目，並授權直轄市、縣（市）主管機關得委託專業機構進行檢查，及檢查程序、未符檢查標準之改善措施(複查)等規範，以有效保障都市更新計畫的順利推行，並避免因資金斷鏈導致計畫中止或延宕。

撰稿人：李振宇

---

<sup>11</sup> 林明鏘，〈都市更新法學研究〉，第1版，元照出版有限公司，107年6月，頁159。