

本報告僅供委員參考

民間辦理都市更新之法制問題研析

法制局 李振宇 撰
中華民國 114 年 8 月

民間辦理都市更新之法制問題研析

目 次

摘要

壹、前言	1
貳、民間辦理都市更新過程所涉風險概況.....	1
一、私有土地及私有合法建築物所有權人承擔財務之風險..	2
二、資訊揭露未確實恐導致之權益受損風險.....	4
三、程序及時程延宕造成之財產風險	7
參、都市更新監督機制	8
一、日本都市更新降低風險機制	8
二、我國都市更新條例監督規定	10
肆、問題研析與建議	11
一、建議於迅行劃定或變更都市更新地區推動逐案輔導機制	11
二、建議明定住都中心作為「實施者與私有土地及私有合法 建築物所有權人間之專業諮詢及先行爭議處理平台」.	12
三、為降低都更工程施作過程風險，建議主管機關推動工程 專業諮詢協助或第三方稽核單位機制.....	13
四、為保障私有土地及私有合法建築物所有權人權益，明定 由主管機關訂定「都市更新契約範本」、「應載明與不得 載明事項」及「違反之法律效果」.....	14
五、建議明定都市更新實施者財務適格性相關規範，以減低 都市更新風險.....	15

伍、結論	15
參考文獻	17
附錄：「民間辦理都市更新之法制問題研析」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形	21

摘 要

都市更新為促進都市機能改善與土地合理利用之重要政策工具，惟在實際推動過程中，私有土地及私有合法建築物所有權人往往面臨高度資訊不對等、財產不確定性、時程及工程延宕等多重風險，導致財產權受損或居住安全遭受威脅，衍生諸多社會爭議與信任危機。近年來，隨著都市更新案件日益增多，政府推動更新之過程中，如何在公共利益與保障私有土地及私有合法建築物所有權人基本權利間取得平衡，已成重要法制改革課題。爰本報告提出相關建議，以供本院委員問政或修法之參考。

民間辦理都市更新之法制問題研析

壹、前言

都市更新作為城市再生引擎，在法制上最早規範於都市計畫法「舊市區更新」專章，由於法規簡略，操作方式規定有限，相對於都市計畫法，都市更新條例係屬特別法¹，都市更新條例第1條²規定都市更新主要目的在於增進公共利益。民間辦理都市更新係依都市更新條例第22條「自行實施」、「委託實施」等兩大類，其中「自行實施」依同條例第27條³組織都市更新會，都市更新會並得依同條例第28條⁴委任具都市更新專門知識、經驗之機構統籌辦理，「委託實施」係由符合同條例第26條⁵規定都市更新事業機構擔任實施者，惟對於民間辦理都市更新實施過程中潛藏之風險及其可能造成之問題，如何透過健全法制框架，以有效約束都市更新實施者與更新範圍地區私有土地及私有合法建築物所有權人之間權利義務關係，尚存討論空間，爰本報告就民間辦理都市更新法制現況、所涉風險問題等進行研析，並提出相關建議，俾供本院委員問政或修法之參考。

貳、民間辦理都市更新過程所涉風險概況

都市更新計畫從啟動、籌組、審議、施工至完工交屋，快則歷時6年以上，慢則10年以上比比皆是⁶，過程冗長且不確定性高；於民間辦理都

¹ 江中信，《都市更新叢書Ⅲ—都市更新公共利益》，詹氏書局，初版，111年8月，頁3。

² 都市更新條例第1條規定：「為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境與景觀，增進公共利益，特制定本條例。」。

³ 都市更新條例第27條第1項規定：「逾7人之土地及合法建築物所有權人依第22條及第23條規定自行實施都市更新事業時，應組織都市更新會。」。

⁴ 都市更新條例第28條規定：「都市更新會得依民法委任具有都市更新專門知識、經驗之機構，統籌辦理都市更新業務。」。

⁵ 都市更新條例第26條規定：「都市更新事業機構以依公司法設立之股份有限公司為限。但都市更新事業係以整建或維護方式處理者，不在此限。」。

⁶ 鄭藝懷，都市更新流程是什麼？有無縮短時間的方式？，112年11月6日，網址：<https://landing.huaianlawfirm.com/article/13>，最後瀏覽日期：114年6月1日。

市更新中，實施方式概分為「自行實施」、「委託實施」。無論實施者之組成為何，於現行法制架構下，對於私有土地及私有合法建築物所有權人在都市更新過程中可能面對之財產風險保障機制相對薄弱⁷，而存有討論空間，爰就可能發生之風險問題分析如下：

一、私有土地及私有合法建築物所有權人承擔財務之風險

（一）私有土地及私有合法建築物所有權人都市更新過程之財務風險

在民間主導的都市更新案件中，實施者無論為私有土地及私有合法建築物所有權人自組的都市更新會，或其委託之都市更新事業機構，皆扮演整體計畫推動之核心角色。其主導更新地區劃定、都市更新事業計畫與權利變換計畫之擬定、融資洽談、建照及施工許可之申請、安置與補償作業、工程施工與建物點交、銷售、清算等一系列程序。此等程序牽涉財產權益甚鉅，若在任一階段發生爭議、訴訟或共識破裂，即可能導致整體更新案延宕甚至終止，並對其造成直接財產損失。

自主更新會並非營利事業組織，缺乏收入及資產，且原私有土地及私有合法建築物所有權人間之資力、收入與信用水平良莠不齊，因此向銀行申請融資亦不易⁸。且倘若地主不願提供土地權狀信託融資或有信用不良情形，該都市更新案將會因為缺乏充足資金支應都更而宣告延宕。尤其在辦理都市更新初期，私有土地及私有合法建築物所有權人往往需先行分擔包括規劃設計、地籍調查、可行性評估、法律顧問等各項前置作業費用。然而，現行都市更新條例與施行細則中，對於更新案未能進入權利變換階段或遭主管機關駁回而中止者，尚無任何補償或退費機制，此類前期費用多由私有土地及私有合法建築物所有權人以自籌或捐

⁷ 謝瑞明，臺灣的都更政策與問題，國政基金會，107年9月7日，網址：npf.org.tw/2/19406，最後瀏覽日期：114年6月2日。

⁸ 蔡志揚，〈都市更新與居住正義〉，《土地問題研究季刊》，第61期，106年3月，頁54。

款方式籌資交由自組更新會運作。倘遇規劃內容無法通過主管機關審議、私有土地及私有合法建築物所有權人意見分歧、或外部風險（如施工爭議、行政訴訟）等情形，即可能形成更新案財務風險⁹。實務經驗亦指出，自組更新會普遍缺乏風險分攤與補償機制，在金融、法律或技術資源均不對等情形下，更新會與私有土地及私有合法建築物所有權人多處於高度財務曝險狀態，難以建立永續推動基礎。

據研究指出¹⁰，自組更新會普遍面臨前期資金籌措困難問題，多數更新會仰賴會員出資或外部募資，惟若出資意願不高或外部資金不穩，即可能造成專案停擺或更新中止。因此，無論是都市更新會自辦，或委託都市更新事業機構執行，其在前期籌資、規劃與申請過程中均面臨高度財務風險；尤以私有土地及私有合法建築物所有權人為資金來源之案型，若無法順利推動至核定或施工階段，將對私有土地及私有合法建築物所有權人財產權造成損害，顯見現行法制對於初期財務風險控管與補償安排仍存顯著不足，亟需強化制度設計，以保障民眾財產權。

（二）開發資金調度風險高，對實施者缺乏財務安全控管要求

都市更新計畫屬於高資本投入、高風險、長期推動之開發案，其資金流動性與調度效率，對於更新案之成敗具有決定性影響¹¹。實務上，開發過程常因營建物價飆升、金融機構貸款撥付延誤或實施者財務體質不穩定等因素，導致資金斷鏈，進而引發工程停擺、履約中斷，嚴重者甚至出現「爛尾樓」情形，直接損及參與私有土地及私有合法建築物所有

⁹ 陳雅玲，當地主變建商小心淪為「殭屍會」！老屋自主更新 招商前做足 3 大功課，財訊雙週刊，113 年 4 月 11 日，網址：<https://today.line.me/tw/v2/article/x2B66gq>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 20 日。

¹⁰ 蕭志民、潘心婕、邱偉寧，〈新北市都市更新會運作困境及推動策略之研究〉，《新北市政府 113 年自行研究報告》，114 年 5 月 7 日。

¹¹ 陳雅玲，危老方案容獎低、優惠少，為何大家仍不選都更？花敬群解鎖：讓都更審議危老化，經濟日報，113 年 3 月 28 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/5621/7862961>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 25 日。

權人重大財產權益¹²。

尤其在民間自辦更新案中由建商擔任實施者，倘非具大資本及專業財務操作能力之建設公司，常面臨資金籌措困難與營運風險，加上私有土地及私有合法建築物所有權人難以取得專案財務資訊，形成高度資訊不對等，嚴重限制私有土地及私有合法建築物所有權人對資金風險的辨識與自我保護能力。

（三）政策進行信貸集中度限制，造成資金緊縮導致都市更新風險提升

所謂「信貸集中度限制」，是央行要求各銀行對建築、不動產業放款不得過度集中，以分散風險。該種限制原則上無可厚非，但實際執行上卻過度僵化、不合時宜，導致兩大弊病：第一，銀行不敢承作都更專案貸款。第二，即使是合法、風險不高的都更案，也難以取得足夠的開發融資。由於資金週轉困難，導致工程進度停滯或延誤，最終走向爛尾¹³。對於政府進行權利變換核定階段擬定融資過程之民間自組更新會或受託都市更新事業機構，恐因上開因素導致融資困難或更新進度停擺，甚而導致前階段所付出之都市更新前期規劃付之一炬。

二、資訊揭露未確實恐導致之權益受損風險

（一）資訊不對等造成私有土地及私有合法建築物所有權人不信任及溝

通不良情形

¹² 陳沿佐，再追爛尾樓 都更續建爭議 遏止亂象 誰為民眾把關？華視新聞雜誌，113 年 2 月 17 日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E5%86%8D%E8%BF%BD%E7%88%9B%E5%B0%BE%E6%A8%93-%E9%83%BD%E6%9B%B4-%E7%BA%8C%E5%BB%BA%E7%88%AD%E8%AD%B0-%E9%81%8F%E6%AD%A2%E4%BA%82%E8%B1%A1-%E8%AA%B0%E7%82%BA%E6%B0%91%E7%9C%BE%E6%8A%8A%E9%97%9C-15000628.html>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 20 日。

¹³ 胡良偉，台灣房市罕見「爛尾樓」警訊！胡偉良分析 5 成因、5 後果及 3 項解方，遠見雜誌，114 年 6 月 10 日，網址：<https://www.gvm.com.tw/article/121874>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 20 日。

在建商擔任都市更新實施者的模式下，其具專業能力及掌握計畫主導權，私有土地及私有合法建築物所有權人處於資訊弱勢且缺乏專業知識，易因資訊揭露不全及不瞭解致產生不信任、溝通不良甚而造成決策誤判或引發法律爭議，最終更新計畫推動受阻。

都市更新條例第32條第2項、第3項及第48條第1項規定¹⁴，實施者於提送「事業計畫」、「權利變換計畫」前，應召開公聽會並辦理公開展覽，公開相關計畫草案與相關資料，供私有土地及私有合法建築物所有權人與利害關係人閱覽與陳述意見。然而，在實務執行層面，該等程序雖形式上符合法定要求，然其資訊揭露內容多為專業圖說與技術性資料，未經轉譯為一般民眾可理解文字，亦未設明確揭露格式與查證義務，致使實質資訊對等仍難達成。

然而，現行制度對於資訊未揭露、揭露不實或誤導性說明之法律責任並無明確處罰條款，使得私有土地及私有合法建築物所有權人即便參與會議，亦難以實質發揮監督與決策功能。例如，都市更新條例施行細則第8條¹⁵雖要求公聽會應邀請有關機關、學者專家及當地私有土地及私有合法建築物所有權人代表及通知更新單元內土地、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參加，並檢附計畫草案及相關資訊，惟仍未規範須於公聽會前提供摘要說明或分戶資

¹⁴ 都市更新條例第32條第2項規定：「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。」、第48條第1項規定：「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32條及第33條規定程序辦理；變更時，亦同。但必要時，權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。」。

¹⁵ 都市更新條例施行細則第8條第1項規定：「依本條例第22條第1項、第32條第2項或第3項規定舉辦公聽會時，應邀請有關機關、學者專家及當地居民代表及通知更新單元內土地、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參加，並以傳單周知更新單元內門牌戶。」、第2項規定：「前項公聽會之通知，其依本條例第22條第1項或第32條第2項辦理者，應檢附公聽會會議資料及相關資訊；其依本條例第32條第3項辦理者，應檢附計畫草案及相關資訊，並得以書面製作、光碟片或其他裝置設備儲存。」、第3項規定：「第一項公聽會之日期及地點，應於十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；其依本條例第32條第2項或第3項辦理者，並應於專屬或專門網頁周知。」。

訊模擬分析，使得資訊傳遞無法化解專業與民眾之間認知落差。

綜上，現行都市更新條例雖設計有資訊公開機制，但其揭露義務之內容、方式與責任界線似仍有不足，致使建商作為實施者時，往往透過資訊掌握優勢影響私有土地及私有合法建築物所有權人選擇與參與意願，恐導致資訊不對等與溝通失靈成為更新程序中常見之制度風險。

（二）實施者資訊不透明，私有土地及私有合法建築物所有權人難以監督

委託實施者辦理都市更新，可視為一種代理關係，都市更新事業之地主與實施者雙方可能處在資訊不完全、資訊不對稱、不確定環境、有限理性、投機主義與自利的交易環境中，地主往往基於專業、資金、時間等等現實因素考量下，形成既是委託代理卻又是交易對手的弔詭關係。更新實施過程中，實施者因掌控優勢資訊與資源，基於實施環境的變遷及自身的風險考量，可能對地主產生實質或潛在的權益危害，而地主卻無力對應或無法獲知權益受損程度，造成逆選擇(adverse selection)與道德風險(moral hazard)等問題¹⁶。

更新事業推動中有關逆選擇常見的主要問題為地主(委託人)在決定和實施者(代理人)簽約前，實施者是否具備地主要求的特徵(如良好建築規劃能力與健全財務等)、實施者能否依地主意志作為等資訊不對稱的問題，而選擇了對自己不利的實施者；有關道德風險問題的主要課題則在於地主選擇實施者後，沒有足夠的資訊去評估實施者的表現，無法確知實施者能否依地主的意志作為，共同創造雙方最大的利益¹⁷。

¹⁶ 陳奉瑤、沈文才、梁仁旭，〈都市更新資訊透明度與報酬之關連〉，《住宅學報》，第25卷，第1期，105年6月，頁79。

¹⁷ 同前註，頁79。

三、程序及時程延宕造成之財產風險

（一）實施者於施工過程倘有延誤且未受監督，將造成極大風險

都市更新計畫進入施工階段後，建築許可與竣工查驗主要由地方政府建築管理機關（如建築管理處）依建築法及相關規定辦理，其職責涵蓋建照核發、工程勘驗與竣工查驗。但此時的監督焦點僅限於建築技術與安全規範，與都市更新條例強調之公共利益、私有土地及私有合法建築物所有權人參與及履約保證等機制未在同一監督體系中，導致實施中的進度控管與契約履行缺乏整體監督。

（二）實施者自身財務能力衍生工程推進問題

儘管大型建商資金雄厚，但仍存在部分中小型建商或在經濟景氣波動下，遇到金融緊縮、政策失衡、市場轉冷，導致財務困難等問題，更甚者工程停擺，形成「爛尾樓」現象¹⁸。當建商無法繼續投入時，不僅造成私有土地及私有合法建築物所有權人流離失所、財產權益受損，亦嚴重耗損社會資源與政府公信力。

更新案從計畫申請至建照核發常歷時數年，僅權利變換階段即需至少6至9個月之審議時程，若遇異議、訴訟、設計變更等更可再延1年以上。都市更新條例第57條第7項¹⁹，雖賦予實施者得進行強制拆除，但並

¹⁸ 胡良偉，同註 13。

¹⁹ 都市更新條例第 57 條第 1 項規定：「權利變換範圍內應行拆除或遷移之土地改良物，由實施者依主管機關公告之權利變換計畫通知其所有權人、管理人或使用人，限期 30 日自行拆除或遷移；屆期不拆除或遷移者，依下列順序辦理：一、由實施者予以代為之。二、由實施者請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之。」第 2 項規定：「實施者依前項第 1 款規定代為拆除或遷移前，應就拆除或遷移之期日、方式、安置或其他拆遷相關事項，本於真誠磋商精神予以協調，並訂定期限辦理拆除或遷移；協調不成者，由實施者依前項第 2 款規定請求直轄市、縣（市）主管機關代為之；直轄市、縣（市）主管機關受理前項第 2 款之請求後應再行協調，再行協調不成者，直轄市、縣（市）主管機關應訂定期限辦理拆除或遷移。但由直轄市、縣（市）主管機關自行實施者，得於協調不成時逕為訂定期限辦理拆除或遷移，不適用再行協調之規定。」第 7 項規定：「實施者依第 1 項第 2 款規定所提出之申請，及直轄市、縣（市）主管機關依第 2 規定辦理協調及拆除或遷移土地改良物，其申請條件、應備文

未配套規範對於工程延誤之風險分配或補償機制。私有土地及私有合法建築物所有權人需持續負擔租金或利息支出，卻無從要求時間損失之賠償，實際上私有土地及私有合法建築物所有權人尚處於被動狀態，風險恐須自負。

參、都市更新監督機制

一、日本都市更新降低風險機制

日本在都市更新（Urban Redevelopment）政策與制度上對於地權人主導的自力更新（Self-Redevelopment）機制，建構出一套兼顧風險控管、民眾參與及公共利益之制度架構。在此架構中，其制度設計包含「公部門協助介入機制」、「確保實施者能力」等重要元素。

（一）都市再生機構（UR）作為協調與專業支持平台

日本UR獨立行政法人都市再生機構係依獨立行政法人都市再生機構法²⁰於2004年成立，前身為住宅都市整備工團、都市機盤整備工團，隸屬於國土交通省之法人機構，專責辦理都市再生計畫。該機構提供民間自力更新案專業諮詢、技術支援及初期融資，並在必要時擔任公正第三方，協助調和地權人、建設業者與地方政府間的更新相關問題，亦與私營企業、地方政府和城市發展領導者合作實施項目，推動具有高度政策意義城市復興，該機構除更新事項外同時設置有工程技術監督部門²¹。

UR機構成功扮演都市更新中「公私協力平台」，辦理都市更新各階段

件、協調、評估方式、拆除或遷移土地改良物作業事項及其他應遵行事項之自治法規，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」。

²⁰ 獨立行政法人都市再生機構法，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/415AC0000000100/>，最後瀏覽日期：114年7月5日。

²¹ UR都市機構設有技術監督部門，負責建築工程技術標準、造價管理、建設規劃、設計與施工、監理檢測、技術研究等事項，網址：<https://www.ur-net.go.jp/aboutus/structure.html>，最後瀏覽日期：114年6月5日。

之資訊均公開透明，更新區原地主與開發商可共同加入，即可確保所有業務皆無秘密，使都市更新各階段之資訊均公開透明，政府提供之各項獎助亦皆確定，都更參與人可自行計算其更新後應有之權益，以顯著提升案場執行率及民眾信賴度。

（二）共識形成程序與私有土地及私有合法建築物所有權人參與保障

為落實民主治理與社區自治理念，日本對都市更新案之居民參與程序亦設計出相對完備之制度。以東京都等大都市為例，所有更新案須辦理公開說明會、私有土地及私有合法建築物所有權人協商程序及居民意見調查。更新會或主導單位需提出明確之容積變更規劃、權利分配表與施工進度，接受居民提問與修正建議。

然而，雖有制度保障，仍有研究指出該程序多偏重「地權人」主體，對於周邊非地權居民參與權利保障不足。例如，在高密度地區進行再開發時，交通、綠地、學區等外部性問題涉及非地權居民，卻無法納入實質參與程序，可能形成社會衝突與規劃落差。

因此，學界建議應補強居民參與規範，提升資訊公開透明度，並在政策工具上加強對「都市更新社會影響評估」（Social Impact Assessment）之應用，以防止更新案淪為僅有經濟導向之操作手段。

（三）確保實施者具開發能力

都市更新事業需要大量資金，於1969年整合市街地改造事業法與防災街區開發事業法後，引入參與市街地更新會員制度，只要在確保實施者得以實施更新事業計畫後，即可啟動更新事業²²。

²² 實清隆，〈都市スプロールの再生・再開発に関する考察：大阪都市圏を例として〉，《奈良大学紀要》，第24号，1996年3月，頁139。

二、我國都市更新條例監督規定

我國都市更新條例對於辦理都市更新可能造成之風險及程序上之監督必要，分別於條例中明定應實施風險控管方案及進行檢查等監督機制，分述如下：

（一）實施者應於事業計畫表明風險控制方案

依據都市更新條例中於事業計畫審議階段，實施者應於事業計畫書表明下列各項規定，於都市更新審議委員會審查：

1. 都市更新條例第36條第1項²³第20款實施風險控管方案。
2. 都市更新條例第36條第2項²⁴規定實施者應於其都市更新事業計畫報核當時之資本總額或實收資本額、負責人、營業項目及實績等。
3. 都市更新條例第36條第3項²⁵規定應表明同條第1項實施風險控管方案內容，包括不動產開發信託、資金信託、續建機制、同業連帶擔保、商業團體辦理連帶保證協定、其他經主管機關同意或審議通過之方式。

（二）現行都市更新條例監督機制

²³ 都市更新條例第36條第1項規定：「都市更新事業計畫應視其實際情形，表明下列事項：一、計畫地區範圍。二、實施者。三、現況分析。四、計畫目標。五、與都市計畫之關係。六、處理方式及其區段劃分。七、區內公共設施興修或改善計畫，含配置之設計圖說。八、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。九、重建區段之土地使用計畫，含建築物配置及設計圖說。十、都市設計或景觀計畫。十一、文化資產、都市計畫表明應予保存或有保存價值建築之保存或維護計畫。十二、實施方式及有關費用分擔。十三、拆遷安置計畫。十四、財務計畫。十五、實施進度。十六、效益評估。十七、申請獎勵項目及額度。十八、權利變換之分配及選配原則。其原所有權人分配之比率可確定者，其分配比率。十九、公有財產之處理方式及更新後之分配使用原則。二十、實施風險控管方案。二十一、維護管理及保固事項。二十二、相關單位配合辦理事項。二十三、其他應加表明之事項。」。

²⁴ 都市更新條例第36條第2項規定：「實施者為都市更新事業機構，其都市更新事業計畫報核當時之資本總額或實收資本額、負責人、營業項目及實績等，應於前項第2款敘明之。」。

²⁵ 都市更新條例第36條第3項規定：「都市更新事業計畫以重建方式處理者，第1項第20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。」。

1. 都市更新條例第75條規定直轄市、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。

2. 都市更新條例第76條規定直轄市、縣(市)主管機關檢查發現實施者有違反或擅自變更章程、事業計畫或權利變換計畫、業務廢弛、事業及財務有嚴重缺失。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。

3. 都市更新條例第78條規定實施者應於都市更新事業計畫完成後6個月內，檢具竣工書圖、經會計師簽證之財務報告及更新成果報告，送請當地直轄市、縣(市)主管機關備查。

肆、問題研析與建議

一、建議於迅行劃定或變更都市更新地區推動逐案輔導機制

依據都市更新條例第32條²⁶規定，都市更新事業計畫與權利變換計畫在核定發布實施前，實施者應舉辦公聽會，並將計畫書公開展覽，供利害關係人閱覽並提出意見，儘管都市更新條例及其施行細則已設計有資訊公開的程序，但實務上，私有土地及私有合法建築物所有權人對於複雜的都市更新事業計畫書內容（如財務計畫、權利變換計畫、工程規劃等）仍因專業知識落差難以充分理解，導致資訊不對等。實施者提供相關資訊倘偏向其利益，而私有土地及私有合法建築物所有權人缺乏獨立、客觀專業諮詢管道，則將加劇資訊不對等情形，進而影響私有土地及私有合法建築物所有權人權益。

依都市更新條例第85條規定：「直轄市、縣(市)主管機關應就都市更新涉及之相關法令、融資管道及爭議事項提供諮詢服務或必要協助。

²⁶ 都市更新條例第32條第2項規定：「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。」。

對於因無資力無法受到法律適當保護者，應由直轄市、縣（市）主管機關主動協助其依法律扶助法、行政訴訟法、民事訴訟法或其他相關法令規定申（聲）請法律扶助或訴訟救助。」，惟就都市更新條例第7條規定之迅行劃定或變更都市更新地區，因其涉及「因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞」、「為避免重大災害之發生」、「為配合中央或地方之重大建設」等災後或防災更新急迫性之地區，除現有主管機關提供之諮詢服務外，可考慮由政府設立或委託具備法律、地政、估價、建築等專業知識的獨立第三方機構，推動「逐案輔導與諮詢協助機制」，以強化降低私有土地及私有合法建築物所有權人資訊落差，並協助其加速更新重建進程。

二、建議明定住都中心作為「實施者與私有土地及私有合法建築物所有權人間之專業諮詢及先行爭議處理平台」

都市更新條例第29條規定²⁷主管機關應設置「都市更新及爭議處理審議會」，以處理實施過程中所生爭議，並依各級都市更新及爭議處理審議會設置辦法進行組成與審議。然而，實務上該機制多限於案件已爭議化後之正式審議程序，對於尚未進入法定程序前的初期疑義、資訊落差、合約履行爭議及私有土地及私有合法建築物所有權人不信任等情形，恐欠缺具公信力之行政協調平台，導致往往訴諸訴訟程序，耗時費力。

為建構都更專業諮詢及處理爭議之專責機制，建議未來修法時，允宜強化住都中心法定功能定位，明定國家住宅及都市更新中心及各直轄市、縣（市）主管機關所設住都中心，擔任都市更新過程中「實施者與

²⁷ 都市更新條例第29條規定：「各級主管機關為審議事業概要、都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理實施者與相關權利人有關爭議，應分別遴聘（派）學者、專家、社會公正人士及相關機關（構）代表，以合議制及公開方式辦理之，其中專家學者及民間團體代表不得少於二分之一，任一性別比例不得少於三分之一（第1項）、各級主管機關依前項規定辦理審議或處理爭議，必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商（第2項）、第1項審議會之職掌、組成、利益迴避等相關事項之辦法，由中央主管機關定之（第3項）。」。

私有土地及私有合法建築物所有權人間之專業諮詢及先行爭議處理平台」角色，使其成為正式都市更新審議前之「協商緩衝機制」以及實施爭議發生時之「行政協調與前置調處機制」，以提升資訊透明度、化解私有土地及私有合法建築物所有權人疑慮，並增進實施者履約透明性與公共信賴基礎，降低風險、提升都市更新推動成功率。

三、為降低都更工程施作過程風險，建議主管機關推動工程專業諮詢協助或第三方稽核單位機制

依都市更新條例第75條、第76條²⁸規定，政府應定期實施檢查都市更新事業以及派員監管機制，且實施者不遵從前項命令時，直轄市、縣（市）主管機關得撤銷其更新核准，並得強制接管，顯然法規對於實施者設計有監督制衡機制。然施工過程中，雖有規範實施者必須每6個月實施檢查²⁹，且如臺北市政府都市更新處訂有檢查表³⁰，新北市政府工務局刻推動工程中「安全監測委由第三方監督」及「施工前後周邊道路進行地下探測」，所有涉及地下室開挖的工程，其安全監測計畫及施工期間的監測數據，均須委由第三方專業公會進行審查與即時檢視等措施³¹，惟尚無統一規範³²，致工程階段恐缺乏獨立且有效的外部監督機制，建商可能

²⁸ 都市更新條例第75條規定：「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」、第76條規定：「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（第1項）。實施者不遵從前項命令時，直轄市、縣（市）主管機關得撤銷其更新核准，並得強制接管；其接管辦法由中央主管機關定之（第2項）。」。

²⁹ 都市更新條例施行細則第35條規定：「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。」。

³⁰ 「都市更新計畫核定後稽考表單」，包括「實施者回覆主管機關執行進度表單」、「臺北市都市更新事業（重建）基本資料表（表1）」、「臺北市都市更新事業實施期間自主檢查表（表2）」等表單，臺北市政府都市更新處網站，網址：https://uro.gov.taipei/News_Content.aspx?n=9CAC69257CFAC70E&sms=1635F69C7777535B&s=F99CD8118832881D，最後瀏覽日期：114年6月5日。

³¹ 新北市政府工務局，強化建築工程安全 新北工務局推動修法實施三大管制措施，新北市政府市政新聞，114年7月25日，網址：<https://www.publicwork.ntpc.gov.tw/home.jsp?id=d127e0ce0f4f407b&act=be4f48068b2b0031&dataserno=0b7cfe9a174781faee703031191f8bf8&mserno=cb6174c8ed4c59aef8f4d0331e6cef04>，最後瀏覽日期：114年7月26日。

³² 都市更新計畫進入施工階段後，施工相關查核由地方政府建築管理機關（如建築管理處）依建築法

為追求最大利潤而降低工程品質，或未嚴格遵守工期、按圖施工，導致工程延宕、品質瑕疵甚至引發工程災變等問題。考量現行法規對施工過程的實質監督恐有不足³³，為使都更實施工程階段降低風險，允宜研議「工程專業諮詢協助機制」或「第三方稽核單位機制」納入法規範之可行性。

四、為保障私有土地及私有合法建築物所有權人權益，明定由主管機關訂定「都市更新契約範本」、「應載明與不得載明事項」及「違反之法律效果」

臺北市政府為免土地及私有合法建築物所有權人不諳都更法令致誤簽相關法律文件，於102年訂定「臺北市都市更新參與注意事項—都更停看聽」³⁴，其中「合建契約簽訂時要注意的內容」乙節，即特別記載於合建契約的內容中建議需要約定清楚之項目，新北市政府亦於103年2月訂定「新北市都市更新處都市更新契約注意事項」³⁵，提醒土地及私有合法建築物所有權人簽訂契約前應先考量之重要事項，以保障自身之權益，期加速整合推進，惟此對於實施者所訂定之契約尚無法規範效果，主管機關亦無法源據以審查。

目前都市更新契約多由實施者擬定，於雙方資訊不對稱情形下，土地及私有合法建築物所有權人難以充分理解其權利義務。爰都市更新條

暨相關規定辦理。

³³ 孔德廉、許詩愷，建商蓋房子，工安靠監測還是「賭一把」？馬路塌陷、房屋傾斜，缺乏第三方監督的施工危機，112年9月27日，報導者 THE REPORTER 網站：<https://www.twreporter.org/a/podcast-2023-09-27>，最後瀏覽日期：114年6月30日。

³⁴ 臺北市都市更新參與注意事項-都更停看聽，臺北市政府都市更新處，114年3月3日，網址：<https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDU5L3JlbGZpbGUvMjI2MTEvOTAxMDk2NS8yMGQ2Mzg4MS0wNzg4LTQwMmEtYWWRiMC01ZTY0MTI1YzdkMTQucGRm&n=6le65YyX5biC6YO95biC5pu05paw5Y%2bD6liH5rOo5oSP5LqL6aCF77yN6YO95pu05YGc55yL6IG9LnBkZg%3d%3d&icon=.pdf>，最後瀏覽日期：114年6月15日。

³⁵ 新北市政府資料開放平台，網址：<https://www.uro.ntpc.gov.tw/Uploads/PageServiceFileGroup/2021-11/7b5db451-668a-4378-9667-8e6378fd395b.pdf>，103年11月4日，111年9月28日再版，最後瀏覽日期：114年6月10日。

例允宜明定授權由主管機關訂定「都市更新契約範本」、「應載明與不得載明事項」及「違反之法律效果」，以確保契約條款的公平合理性，並藉由減少因條款不明或解釋歧異產生的訴訟成本，進一步加速契約審閱與簽署流程，促進都市更新事業的順利推動。此外，政府也能藉此更有效地監督都更事業的執行，確保公共利益與私有權益的平衡，提升資訊透明度。

五、建議明定都市更新實施者財務適格性相關規範，以減低都市更新風險

依據都市更新條例第36條第1項第14款及第20款³⁶規定，都市更新事業計畫應載明財務計畫與風險控管方案，都市更新事業計畫應表明「財務計畫」及「實施風險控管方案」。

財務適格性之認定標準、查核方式及責任機制並無明確規定，目前係透過都市更新委員於事業計畫審議過程中審查。實務上，因實施者僅需附上簡單之資金來源說明或不具約束力之融資意向書，恐欠缺對實施者實質財務能力（如資本額、流動性比率、負債比率、過往履約紀錄等）之查核基準與程序，以致於風險難以事前防範。

爰建議於都市更新條例明定實施者財務狀況應符合適格性審查標準（如流動比率、負債比、最低自有資金門檻）、要求實施者提供第三方簽證之財報資料，以強化法定財務門檻，提升都市更新計畫之信賴度與可行性。

伍、結論

都市更新係一複雜且涉及廣泛公共利益之政策，受到物價高漲以及

³⁶ 都市更新條例第36條第1項第14款規定：「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」、同項第20款規定：「二十、實施風險控管方案。」。

銀行緊縮貸款政策影響，恐致都市更新實施過程風險增加，為使都市更新程序運作順暢及法制化，本報告提出相關建議，以供本院委員問政或修法之參考：

- 一、建議於迅行劃定或變更都市更新地區推動逐案輔導機制。
- 二、建議明定住都中心作為「實施者與私有土地及私有合法建築物所有權人間之專業諮詢及先行爭議處理平台」。
- 三、為降低都更工程施作過程風險，建議主管機關推動工程專業諮詢協助或第三方稽核單位機制。
- 四、為保障私有土地及私有合法建築物所有權人權益，明定由主管機關訂定「都市更新契約範本」、「應記載不得記載事項」及「違反之法律效果」。
- 五、建議明定都市更新實施者財務適格性相關規範，以減低都市更新風險。

參考文獻

一、政府出版品

1. 立法院公報，第 112 卷，第 59 期，委員會紀錄，112 年 5 月 25 日。
2. 監察院，政府主導辦理都市更新成效之檢討專案調查研究報告，105 年 12 月。
3. 蕭志民、潘心婕、邱偉寧，〈新北市都市更新會運作困境及推動策略之研究〉，《新北市政府 113 年自行研究報告》，114 年 5 月 7 日。

二、書籍

1. 江中信，《都市更新叢書Ⅲ—都市更新公共利益》，詹氏書局，初版，111 年 8 月。
2. 林明鏘，《都更法學研究》，元照出版社，初版，107 年 6 月。

三、期刊論文

1. 蔡志揚，〈都市更新與居住正義〉，《土地問題研究季刊》，第 61 期，106 年 3 月，頁 51—61。
2. 陳奉瑤、沈文才、梁仁旭，〈都市更新資訊透明度與報酬之關連〉，《住宅學報》，第 25 卷，第 1 期，105 年 6 月，頁 77—97。
3. 實清隆，〈都市スプロールの再生・再開発に関する考察：大阪都市圏を例として〉，《奈良大学紀要》，第 24 号，1996 年 3 月，頁 127—144。
4. 林明鏘，〈都市更新之正當法律程序—兼論司法院大法官釋字第 709 號解釋〉，《法令月刊》，第 67 卷，第 1 期，107 年 1 月，頁 1—27。

四、網路資源

1. 鄭藝懷，都市更新流程是什麼？有無縮短時間的方式？，112 年 11 月 6

- 日，網址：<https://landing.huaianlawfirm.com/article/13>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 1 日。
2. 謝瑞明，臺灣的都更政策與問題，國政基金會，107 年 9 月 7 日，網址：npf.org.tw/2/19406，最後瀏覽日期：114 年 6 月 2 日。
 3. 陳雅玲，當地主變建商小心淪為「殭屍會」！老屋自主更新 招商前做足 3 大功課，財訊雙週刊，113 年 4 月 11 日，網址：<https://today.line.me/tw/v2/article/x2B66gq>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 20 日。
 4. 陳雅玲，危老方案容獎低、優惠少，為何大家仍不選都更？花敬群解鎖：讓都更審議危老化，經濟日報，113 年 3 月 28 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/5621/7862961>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 25 日。
 5. 陳沿佐，再追爛尾樓 都更?續建爭議 遏止亂象 誰為民眾把關？，華視新聞雜誌，113 年 2 月 17 日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E5%86%8D%E8%BF%BD%E7%88%9B%E5%B0%BE%E6%A8%93-%E9%83%BD%E6%9B%B4-%E7%BA%8C%E5%BB%BA%E7%88%AD%E8%AD%B0-%E9%81%8F%E6%AD%A2%E4%BA%82%E8%B1%A1-%E8%AA%B0%E7%82%BA%E6%B0%91%E7%9C%BE%E6%8A%8A%E9%97%9C-150000628.html>，最後瀏覽日期:114 年 6 月 20 日。
 6. 鄭藝懷，都市更新需要進行信託嗎？信託時要注意什麼呢？，鄭藝懷律師事務所網站，112 年 12 月 11 日，網址：<https://landing.huaianlawfirm.com/article/18>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 10 日。
 7. 張涓，信託財產不得查封拍賣！蔡慧玲律師教你這樣做，yahoo 新聞，109 年 2 月 11 日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E4%BF%A1%E8%A8%97%E8%B2%A1%E7%94%A2%E4%B8%8D%E5%BE%97%E6%9F%A5%E5%B0%81%E6%8B%8D%E8%B3%A3-%E8%94%A1%E6%85%A7%E7%8E%B2%E5%BE%8B%E5%B8%AB%E6%95%99%E4%BD%A0%E9%80%99%E6%A8%A3%E5%81%9A-010005836.html>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 10 日。

8. 胡良偉，台灣房市罕見「爛尾樓」警訊！胡偉良分析 5 成因、5 後果及 3 項解方，遠見雜誌，114 年 6 月 10 日，網址：<https://www.gvm.com.tw/article/121874>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 20 日。
9. 孔德廉、許詩愷，建商蓋房子，工安靠監測還是「賭一把」？馬路塌陷、房屋傾斜，缺乏第三方監督的施工危機，112 年 9 月 27 日，報導者 THE REPORTER 網站：<https://www.twreporter.org/a/podcast-2023-09-27>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 30 日。
10. 蔡志揚，都市更新條例第 53 條「審議核復程序」，當何去何從？國立政治大學不動產研究中心名家專欄，114 年 2 月 24 日，網址：<https://rer.nccu.edu.tw/article/detail/2502241918814>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 5 日。
11. 詹順貴，聽證能解決多元複雜的議題嗎？，yahoo 新聞，110 年 4 月 12 日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E8%81%BD%E8%AD%89%E8%83%BD%E8%A7%A3%E6%B1%BA%E5%A4%9A%E5%85%83%E8%A4%87%E9%9B%9C%E7%9A%84%E8%AD%B0%E9%A1%8C%E5%97%8E%E7%BC%9F-230017249.html>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 10 日。
12. 顏瓊真，向日本社宅及都更取經 新北市社宅國際論壇 12 月重磅登場，理財周刊，第 1265 期，113 年 11 月 22 日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E5%90%91%E6%97%A5%E6%9C%AC%E7%A4%BE%E5%AE%85%E5%8F%8A%E9%83%BD%E6%9B%B4%E5%8F%96%E7%B6%93-%E6%96%B0%E5%8C%97%E5%B8%82%E7%A4%BE%E5%AE%85%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E8%AB%96%E5%A3%8712%E6%9C%88%E9%87%8D%E7%A3%85%E7%99%BB%E5%A0%B4-015723050.html>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 30 日。
13. 黃雍晶，「都市更新合建契約注意事項」，理律法律事務所，113 年 11 月 16 日，網址：<https://www.uro.ntpc.gov.tw/Uploads/archive/file/1131116-002%20%E9%83%BD%E5%B8%82%E6%9B%B4%E6%96%B0%E5%90%8>

8%E5%BB%BA%E5%A5%91%E7%B4%84%E6%B3%A8%E6%84%8F%E4%BA%8B%E9%A0%85.pdf，最後瀏覽日期：114 年 6 月 10 日。

14. 王進祥，都更委外全案管理該知道的 3 大爭議點，都更全都通，113 年 7 月 12 日，網址：<https://urbanrenewal.wealth.com.tw/celebrity-detail/1357>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 7 日。

15. 彭杏珠、陳品融、陳翔霖，《獨家直擊東京新地標「麻布台之丘」奇蹟》，遠見雜誌第 459 期，113 年 9 月，網址：<https://blog.hamibook.com.tw/%E5%95%86%E7%AE%A1%E7%90%86%E8%B2%A1/%E7%8D%A8%E5%AE%B6%E7%9B%B4%E6%93%8A%E6%9D%B1%E4%BA%AC%E6%96%B0%E5%9C%B0%E6%A8%99%E3%80%8C%E9%BA%BB%E5%B8%83%E5%8F%B0%E4%B9%8B%E4%B8%98%E3%80%8D%E5%A5%87%E8%B9%9F>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 20 日。

附錄：「民間辦理都市更新之法制問題研析」專題研究報告（初稿）座
談會紀錄及參採情形

時間：114 年 8 月 8 日（星期五）上午 10 時

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：陳組長世超

紀錄：李振宇

參加人員：

一、學者專家

國立臺北科技大學建築與都市設計研究所 彭教授光輝

二、內政部國土管理署

專門委員 林純如

幫工程司 許辰寧

三、本局出席人員

陳副研究員秋芬（書面意見）

林助理研究員智勝

陳助理研究員韋佑

發言要點：

國立臺北科技大學建築與都市設計研究所彭教授光輝：

- 一、本報告提出現行都市更新條例及其相關配套制度在實務運作上的核心缺陷，特別是在實施者選任程序、資訊揭露義務、私有土地及私有合法建築物所有權人參與程度及監督機制不足等面向，為後續修法與政

策檢討提出建議。然而，從歷次都市更新條例修正的脈絡觀察，修法往往受制於私部門利益訴求，導致都市更新逐漸由民間機構主導，公共部門退居被動角色，且制度設計中對於社會公平、公共利益及空間永續性之考量不足。未來修法方向應明確由「權利關係主導型」逐步轉向「自主更新與公部門介入型」，透過制度設計與行政指導確保程序公開透明、私有土地及私有合法建築物所有權人參與實質化，並有效降低後端訴訟與糾紛風險，以全面提升都市更新對都市計畫整體發展目標的契合度。

二、政府應於單元劃定階段即介入

現行制度允許由土地及合法建築物所有權人主導都市更新單元劃定，實務上多由建設公司或都市更新事業機構在前期透過私下協商、預簽契約等方式，形成以私益傾向之單元範圍規劃，缺乏都市整體計畫。鄰地協調常僅是實施者交代程序而無實質溝通，且要求鄰地地主在很短時間（如 14 日）回復意願，使受影響地主難以在短時間內完成對於更新事業計畫方案、財產價值分配、容積獎勵之影響等重大事項的判斷，導致參與意願低落，甚至在同意比例未達門檻的情況下即可能遭到排除，違反比例原則與程序正義精神。制度上宜修正為民間提案後，由政府主管機關或地方更新專責機構介入參與單元範圍劃定，並在此階段即結合都市計畫整體願景、公共設施配置與土地使用分區檢討，確保更新範圍與都市發展策略一致。

三、建立早期都市更新專業輔導與平台機制

目前雖設有都市更新爭議審議委員會，但案件於進入該委員會審查時已屬程序中、末段，前期協調不足所造成的衝突難以逆轉，導致行政審議成為事後補救。地方都市更新主管機關在專業輔導上雖具

一定能力，但人力與資源配置不足，無法滿足各更新單元在計畫擬定前期對都市設計整合、利益分配模式研擬及社會溝通策略設計的需求。建議由住都中心承擔更積極的前端介入角色，建立跨案件的專業輔導平台，在事業計畫與權利變換計畫啟動前導入，藉此預先化解民眾潛在不信任導致之糾紛並降低後端審查成本，實現制度性衝突預防。

四、建立工程督導與公共安全監管制度

現行簽證制度偏重於書面審查與形式合規性確認，對施工現場缺乏持續性與獨立性的品質監管，致使鄰損爭議、結構安全隱患及施工品質瑕疵屢見不鮮。報告提出新北市已試行引入第三方工程稽核機制，於施工過程中對結構安全、地基穩定性、鄰房保護措施等進行即時監測與稽核，已顯著提升公共安全保障水準。建議其他直轄市可參考辦理，並由主管機關結合土木、建築、結構、大地及地質等專業技師公會，制定跨專業監管 SOP 及責任分工機制，將第三方稽核制度化、常態化，以確保施工階段符合都市更新安全管理基準，並降低潛在法律爭議。

五、強化實施者財務資格審查

部分實施者因資金不足或財務規劃不當，中途退出都市更新案，導致在建工程成為爛尾樓，由政府接手後不僅增加公共財政負擔，也延誤都市更新進程。應在實施者初期進行都市更新階段導入財務適格性審查制度，包括最低資本額要求、專案財務可行性分析、履約保證機制等，確保實施者具備完成更新計畫的財務能力與風險承擔力，降低後續因財務問題導致工程中斷的可能性。

六、解決「假權變、真合建」問題

現行制度下，部分民間實施者為取得稅捐優惠，名義上採取「權利變換」模式，實際上卻以「協議合建」方式運作，造成行政程序負擔與法律適用上的模糊地帶。此種行為不僅增加行政審查與監督成本，也損及制度公信力。建議透過修法將不同實施方式下的稅捐優惠條件統一化，並引入實質認定標準，杜絕形式上以權利變換掩飾合建行為，從源頭上消除不當誘因。

七、協調都市危險及老舊建築物加速重建條例與都市更新條例

都市危險及老舊建築物加速重建條例上路後，都市更新案件數量明顯下降，危老重建案件則大量增加，實務界出現「危老破壞都更」的批評。危老重建雖可加速老舊建物改建，但多屬單棟、零星開發，缺乏與都市計畫及公共設施整體配置規劃，導致空間利用與都市景觀品質下降。建議將危老與都市更新制度予以整合，並引入「整街廓開發」與「系統性基礎設施更新」原則，借鏡日本市街地再開發法所採的整合開發模式，確保開發案在實現私部門經濟效益的同時，也能提升公共空間品質與生活機能。

八、加強都市更新教育與全民參與

現行實施者之專業參差不齊，有些缺乏都市計畫、建築設計、社會溝通及公共管理之系統性訓練，導致更新案的社會接受度與程序品質不足。私有土地及私有合法建築物所有權人普遍對都市更新制度不信任，對自身權益、義務及程序保障機制缺乏理解，降低了參與意願與監督能力。建議推動都市更新公共教育與全民素養提升計畫，結合地方更新中心、社區大學及民間組織，普及都市更新的法律程序、規劃原則與參與權保障，並鼓勵私有土地及私有合法建築物所有權人透過自主更新模式參與決策。如此可提升社會監督效

能、增強私有土地及私有合法建築物所有權人專業認知及談判能力，可確保都市更新過程兼顧專業性與民主性。

參採情形：

- 一、第三點至五點意見，與本報告建議方向一致，錄供參考。
- 二、第一點至第二點、第六點至八點意見，係針對都市更新相關立法政策研究及推動提出建議，錄供主管機關參考。

內政部國土管理署：

一、有關建議於都市更新條例推動逐案輔導機制：

- (一) 都市更新條例第 85 條已明定，地方主管機關應就都市更新相關法令、爭議事項等提供諮詢及必要協助。實務上，臺北市都市更新處、新北市政府由新北市住宅及都市更新中心、都市更新相關公會提供諮詢服務；本部已補助地方政府成立都市更新輔導團輔導私有土地及私有合法建築物所有權人參與都市更新。故現行地方政府對民間辦理都市更新，已有相關輔導措施。
- (二) 在輔導政策上，偏重以民眾自行實施都市更新(以下簡稱自主都更)為主，刻檢討自主都更在專業技術及財務支援等協助措施。

二、有關建議明定住都中心作為「實施者與私有土地及私有合法建築物所有權人間之專業諮詢及先行爭議處理平台」：

- (一) 本條例第 85 條已規定地方政府應提供爭議事項之諮詢服務或必要協助，故地方政府委請專責機構作為專業諮詢及先行爭議處理平台，亦無不可。另查現行已有訴訟外機制，例如仲裁、調解委員會機制都行之有年，可以有量能處理預擬實施者與所有權人間爭

議。

- (二) 查新北市住宅及都市更新中心推動大陳義胞之更新單元三及四等都市更新案，係由其擔任實施者，整合協調溝通更新單元內私有所有權人參與意見，屬實施者義務及責任，併此敘明。

三、 有關建議主管機關推動工程專業諮詢協助或第三方稽核單位機制：

- (一) 都市更新事業計畫經主管機關核定後，實施者應依建築相關法令申請建築執照，施工管理階段為提升營造技術水準及確保營繕工程施工品質，營造業法內訂有工地安全相關規範及督導機制，且工地主任遇緊急事故須通報專任工程人員；專任工程人及負責人負有承攬工程期間遇緊急異常狀況通報處理或施工中發現有危及公共安全應即行採行因應措施，地方政府也應積極進行查核監督，以確保整體施工安全。
- (二) 倘本報告認為建築工程施工管理階段有工程專業諮詢或第三方稽核單位機制等必要，宜請就現行建管相關法令及各類型開發案施工管理問題全面檢討，不宜限縮於都市更新案。

四、 有關建議由主管機關訂定「都市更新契約範本」、「應記載不得記載事項」及「違反之法律效果」：

- (一) 都市更新條例係在規範都市更新程序，屬公法性質，不宜將私權之法律行為直接以公法規範其法律效果，屆時有爭議，會有訴訟程序混淆不清之狀態，故宜以適當的私法來加強規範。
- (二) 都市更新之協議合建係基於私法自治、契約自由原則之雙方合意行為，非屬行政機關審議範疇，查協議合建案件類型樣態繁多，包含承攬、互易或合夥等不同型態，實難通案訂定定型化契約範

本、應記載及不得記載事項，如有履約爭議因涉及私權，應由兩造循司法途徑解決，行政機關實難以介入處理。如考量民眾不了解都市更新專業知識，後續將研議注意事項，供民眾參考。

五、有關建議明定都市更新實施者財務適格性相關規範，以減低都市更新風險之意見：

（一）實施者財務適格性部分，由於個案所需資金規模不同或有所有權人自行出資情形，實難明確規範實施者應具之財務營運條件，爰本條例透過實施者揭露基本資訊、財務計畫可行性審議，搭配個案風險控管方案及後續主管機關監督管理機制，必要時可以撤銷核准，由政府監管、強制接管方式處理，減低實施風險。

（二）另所提計畫檢具融資契約部分，按實務執行，一般是要計畫核定後，銀行才會核貸，故實際執行屬不可行。

參採情形：

- 一、第一點意見，都市更新條例第85條雖規定有直轄市、縣（市）主管機關應就都市更新涉及之相關法令、融資管道及爭議事項提供諮詢服務或必要協助，惟就都市更新條例第7條規定之災後或防災更新急迫性之地區，除現有主管機關提供的諮詢服務外，宜由政府設立或委託具備法律、地政、估價、建築等專業知識的獨立第三方機構，推動「逐案輔導與諮詢協助機制」，以強化私有土地及私有合法建築物所有權人資訊落差，並協助其加速更新重建進程。爰所提意見錄供參考。
- 二、第二點意見，並未反對本報告建議，爰錄供參考。
- 三、第三點意見，本報告業已說明，雖有規範實施者必須每6個月實施

檢查之相關規定，惟建商可能為追求最大利潤而降低工程品質，或未嚴格遵守工期、按圖施工，導致工程延宕、品質瑕疵甚至引發工程災變等問題，仍宜由主管機關納入研議第三方稽核機制，期使都更實施工程階段降低風險。爰所提意見錄供參考。

四、第四點意見，經查殯葬管理條例第 49 條³⁷、公寓大廈管理條例第 60 條³⁸、電子支付機構管理條例第 30 條³⁹、補習及進修教育法第 9 條⁴⁰、長期照顧服務法第 42 條⁴¹、老人福利法第 38 條⁴²、身心障礙者權益保障法第 65 條⁴³、消費者保護法第 17 條⁴⁴均有類似規定，並無所

³⁷ 殯葬管理條例第 49 條規定：「殯葬服務業就其提供之商品或服務，應與消費者訂定書面契約。書面契約未載明之費用，無請求權；並不得於契約簽訂後，巧立名目，強索增加費用（第 1 項）。前項書面契約之格式、內容，中央主管機關應訂定定型化契約範本及其應記載及不得記載事項（第 2 項）。殯葬服務業應將中央主管機關訂定之定型化契約書範本公開並印製於收據憑證或交付消費者，除另有約定外，視為已依第一項規定與消費者訂約（第 3 項）。」。

³⁸ 公寓大廈管理條例第 60 條規定：「規約範本，由中央主管機關定之（第 1 項）。第 56 條規約草約，得依前項規約範本制作（第 2 項）。」。

³⁹ 電子支付機構管理條例第 30 條規定：「專營電子支付機構訂定電子支付機構業務定型化契約條款之內容，應遵守主管機關公告之定型化契約應記載及不得記載事項，對使用者權益之保障，不得低於主管機關所定電子支付機構業務定型化契約範本之內容。」。

⁴⁰ 補習及進修教育法第 9 條第 2 項規定：「前項第 4 款所定學生權益之保障，包括短期補習班應與學生訂定書面契約，明定其權利義務關係，其書面契約之格式、內容，中央主管教育行政機關應訂定定型化契約範本及其應記載及不得記載事項。」。

⁴¹ 長期照顧服務法第 42 條：「長照機構於提供長照服務時，應與長照服務使用者、家屬或支付費用者簽訂書面契約（第 1 項）。前項契約書之格式、內容，中央主管機關應訂定定型化契約範本與其應記載及不得記載之事項（第 2 項）。」。

⁴² 老人福利法第 38 條：「老人福利機構應與服務對象或其家屬訂定書面契約，明定其權利義務關係（第 1 項）。前項書面契約之格式、內容，中央主管機關應訂定定型化契約範本及其應記載及不得記載事項（第 2 項）。老人福利機構應將中央主管機關訂定之定型化契約書範本公開並印製於收據憑證交付服務對象，除另有約定外，視為已依第 1 項規定與服務對象訂約（第 3 項）。」。

⁴³ 身心障礙者權益保障法第 65 條：「身心障礙福利機構應與接受服務者或其家屬訂定書面契約，明定其權利義務關係（第 1 項）。直轄市、縣（市）主管機關應與接受委託安置之身心障礙福利機構訂定轉介安置書面契約，明定其權利義務關係（第 2 項）。前 2 項書面契約之格式、內容，中央主管機關應訂定定型化契約範本及其應記載及不得記載事項（第 3 項）。」。

⁴⁴ 消費者保護法第 17 條：「中央主管機關為預防消費糾紛，保護消費者權益，促進定型化契約之公平化，得選擇特定行業，擬訂其定型化契約應記載或不得記載事項，報請行政院核定後公告之（第 1 項）。前項應記載事項，依契約之性質及目的，其內容得包括：一、契約之重要權利義務事項。二、違反契約之法律效果。三、預付型交易之履約擔保。四、契約之解除權、終止權及其法律效果。五、其他與契約履行有關之事項（第 2 項）。第 1 項不得記載事項，依契約之性質及目的，其內容得包括：一、企業經營者保留契約內容或期限之變更權或解釋權。二、限制或免除企業經營者之義務或責任。三、限制或剝奪消費者行使權利，加重消費者之義務或責任。四、其他對消費者顯失公平事項（第 3 項）。違反第 1 項公告之定型化契約，其定型化契約條款無效。該定型化契約之效力，依前條規定定之（第 4 項）。中央主管機關公告應記載之事項，雖未記載於定型化契約，仍構成契約之內容（第 5

稱「不宜將私權之法律行為直接以公法規範其法律效果……」問題，因此報告建議仍予以維持。爰所提意見錄供參考。

五、第五點意見（一），本報告業已說明，財務適格性之認定標準、查核方式及責任機制並無明確規定，目前係透過都市更新委員於事業計畫審議過程中審查。實務上，因實施者僅需附上簡單之資金來源說明或不具約束力之融資意向書，恐欠缺對實施者實質財務能力（如資本額、流動性比率、負債比率、過往履約紀錄等）之查核基準與程序，以致於風險難以事前防範，所提意見錄供參考。

六、第五點意見（二），已參採所提意見並刪除相關文字。

陳副研究員秋芬（書面意見）：

一、本報告第 11 頁所敘述「並明定住戶可主張查閱之基本權益，以強化實質知情權」所指為何？依報告所引都市更新條例第 32 條第 3 項：「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 30 日，並舉辦公聽會……。」則依條文所示，都市更新事業計畫擬定或變更內容，似已屬需公開展覽事項，本報告是否認此公展內容尚有不足而須補充住戶查閱權限並予以明定之意，建請補充說明為宜。

二、本報告第 12 頁所提新增先行爭議處理平台之構想，無論從降低風險或提升都市更新推動成功率等層面而言，均值得肯定。惟參酌都市更新條例第 29 條及「各級都市更新及爭議處理審議會設置辦法」第 2 條第 5 款之規定，現行各級都市更新及爭議處理審議會本已負責協調、處理實施者與相關權利人間之爭議。然從條文文義觀之，是否涵蓋尚未進入法定程序前之初期疑義或合約履行爭議，尚有未明之

項)。」。

處。基此，建請主管機關對上述條例及相關辦法補充說明，進一步釐清協調及受理爭議之範圍。若審議會確無法處理法定程序開始前相關疑義或爭議，亦請說明原因，以利本報告有更堅強之佐證說明。

三、本報告第13頁至14頁建議四，該建議似係參考消費者保護法之立法模式，提出由主管機關訂定「都市更新契約範本」、「應記載及不得記載事項」以及「違反應記載及不得記載事項之法律效果」等規範，此一建議在保護資訊與都更專業之弱勢私有土地及私有合法建築物所有權人，確有其必要性及合理性，值得肯定。然而，鑒於「應記載及不得記載事項」為消費者保護法所專用之法定用語，若直接沿用，恐易與消費者保護法適用範圍產生混淆。為避免民眾因此誤將都市更新契約視為消費契約，進而誤提消費申訴及調解，影響實務操作，徒增困擾，建議將其表述修正為「都市更新契約應載明與不得載明事項」，俾使都市更新契約與消費者保護法之適用範疇有所區隔，確保實務運作及法律適用明確與順暢。

四、最後，有關本報告用語部分，經檢視後，發現均有使用「住戶」與「居民」兩種用語。經參酌都市更新條例第4條及第5條規定，發現條例內確有「住戶安置」及「居民意願」等不同字眼。爰此，建請主管機關說明，上述兩名詞於條例中是否具明確區分實義？如經釐清「居民」與「住民」指涉對象範圍相同，建議後續修正都市更新條例時，本於同條例指涉範圍相同不宜使用不同用語之原則為統一用語，避免實務操作之混淆與困擾；然如兩者指涉範圍及法律涵義確有差異，建請主管機關補充說明兩名詞於實務操作上之區別及使用標準。另建請本報告用語依主管機關意見併同修正為宜。

參採情形：

- 一、第一點意見，本次報告業已刪除該段論述，爰所提意見錄供參考。
- 二、第二點意見，彭教授所提第三點意見業已說明，目前雖設有都市更新爭議審議委員會，但案件於進入該委員會審查時已屬程序中、未段，前期協調不足所造成的衝突難以逆轉，導致行政審議成為事後補救，爰所提意見錄供參考。
- 三、第三點意見，經查「應記載與不得記載事項」非消費者保護法之專用法定用語，例如不動產經紀業管理條例第 22 條⁴⁵、電子支付機構管理條例第 21 條⁴⁶、發展觀光條例第 29 條⁴⁷均有類似規定。惟為避免疑義，本報告業已參採所提建議修正為「都市更新契約應載明與不得載明事項」。
- 四、第四點意見，本報告業已參採所提意見將報告中「居民」、「住戶」用語修改為「私有土地及私有合法建築物所有權人」，至於所提法規用語統一之政策建議，錄供主管機關參考。

林助理研究員智勝：

- 一、本報告撰稿者建議「主管機關推動工程專業諮詢協助或第三方稽核單位機制」。惟所謂第三方，究應如何聘請？以專業估價而言，依據

⁴⁵ 不動產經紀業管理條例第 22 條：「不動產之買賣、互易、租賃或代理銷售，如委由經紀業仲介或代銷者，下列文件應由經紀業指派經紀人簽章：一、不動產出租、出售委託契約書。二、不動產承租、承購要約書。三、定金收據。四、不動產廣告稿。五、不動產說明書。六、不動產租賃、買賣契約書（第 1 項）。……第 1 項第 5 款之不動產說明書應記載及不得記載事項，由中央主管機關定之（第 3 項）。」。

⁴⁶ 電子支付機構管理條例第 21 條：「……前項信託契約之應記載及不得記載事項，由主管機關公告之（第 4 項）。第 3 項之信託契約，違反主管機關公告之應記載及不得記載事項者，其契約條款無效；未記載主管機關公告之應記載事項者，仍構成契約之內容（第 5 項）。……」。

⁴⁷ 發展觀光條例第 29 條：「旅行業辦理團體旅遊或個別旅客旅遊時，應與旅客訂定書面契約，並得以電子簽章法規定之電子文件為之（第 1 項）。前項契約之格式、應記載及不得記載事項，由中央主管機關定之（第 2 項）。」。

都市更新權利變換實施辦法第 6 條規定：「本條例第 50 條第 1 項所稱專業估價者，指不動產估價師或其他依法律得從事不動產估價業務者所屬之事務所（第 1 項）。本條例第 50 條第 2 項所定專業估價者由實施者與土地所有權人共同指定，應由實施者與權利變換範圍內全體土地所有權人共同為之；變更時，亦同（第 2 項）。本條例第 50 條第 2 項所定建議名單，應以受理權利變換計畫之主管機關所提名單為準（第 3 項）。」；第 7 條規定：「實施者依本條例第 50 條第 2 項規定選任專業估價者，應於擬具權利變換計畫舉辦公聽會前，依下列規定辦理：一、選任地點應選擇更新單元範圍所在村（里）或鄰近地域之適當場所辦理選任。二、選任之日期及地點，應於選任 10 日前通知權利變換範圍內全體土地所有權人。三、選任時，應有公正第三人在場見證。四、依各該主管機關之建議名單抽籤，選任正取二家，備取數家。」。然相關程序啟動後，若有爭議，人民與官方立場即有不同，照上述規定都須主管機關所提名或建議名單，是否易有爭議？另，第三方稽核固然重要，依都市更新條例第 28 條規定：「都市更新會得依民法委任具有都市更新專門知識、經驗之機構，統籌辦理都市更新業務」。惟第 28 條規定，似僅有都市更新會方可委任代行機構，若有個案尚未成立都市更新會，是否會有適用問題。

二、中央或地方政府目前尚無正式提供合建契約範本做為參考。關於建議訂定官方都更合建合約書版本，依據內政部 100 年 8 月 24 日營署更字第 1000053438 號函：「因該合約書係私人間權利義務歸屬之合意，非屬都市更新條例規定各級主管機關應審議事項，宜由當事人間基於私法自治原則、契約自由原則自行協調處理」。由於合建契約書是規範私人間權利義務關係的合意，並非都市更新條例規定各級主管機關應審議事項，宜由當事人間基於私法自治原則、契約自由

原則自行協調處理，簽署合建契約致生私權爭議，目前為循司法途徑解決。然內政部函釋為 100 年解釋，迄今已逾 14 年，時空背景皆有不同，是否明定由主管機關訂定「都市更新契約範本」，尚存討論空間。又契約範本經政府公布即具有參考性質，應能增加民眾對於都市更新之信任度，由實施者與地主雙方議定，然契約範本亦可能限縮整合之彈性空間，例如：民間合建契約有建議地主委託實施者代刻印章前應簽署授權書，惟依此代刻印章所蓋印之相關同意書或其他相關文件是否適宜，能否為官方所採用將有疑義。為能依消費者保護法規定研訂相關契約應記載與不得記載的事項，或契約範本內容僅作概要性規範保留彈性，似可避免造成實務執行上的困擾及訂約彈性，僅供參考。

參採情形：

一、第一點意見：

（一）有關第三方稽核單位之聘任，應由主管機關依行政程序法第 16 條⁴⁸委託民間團體辦理或依政府採購法相關規定辦理。

（二）有關專業估價者選任機制，都市更新條例第 50 條第 2 項已規定：「前項估價者由實施者與土地所有權人共同指定；無法共同指定時，由實施者指定一家，其餘二家由實施者自各級主管機關建議名單中，以公開、隨機方式選任之。」，此係為使專業估價者之產生較為公正客觀，並無所稱易有爭議情形。爰所提意見錄供參考。

（三）有關都市更新條例第 28 條規定部分，該條既已明定由都市更新

⁴⁸ 行政程序法第 16 條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理（第 1 項）。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（第 2 項）。第 1 項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之（第 3 項）。」

會委任，則尚未成立都市更新會者，自無法適用，尚無疑義。
爰所提意見錄供參考。

二、第二點意見，本報告業已說明此係為確保契約條款的公平合理性，增加民眾信任度，並藉由減少因條款不明或解釋歧異產生的訴訟成本。至於範本內容規範密度，宜由主管機關衡酌實務需求彈性定訂。爰所提意見錄供參考。

陳助理研究員韋佑：

一、本報告問題研析與建議第一點及第二點，推動逐案輔導機制與專業諮詢前端爭議平台，依都市更新條例第 85 條前段規定略以，地方主管機關應就都市更新涉及之相關法令、爭議事項**提供諮詢服務或必要協助**，復依同條例第 30 條規定，各級主管機關得設專責法人或機構，**協助推動**都市更新業務或**實施**都市更新事業。例如國家住宅及都市更新中心、臺北市住宅及都市更新中心依其組織章程及官網實際推動項目，實際上已就主管機關關注潛在更新地區及重大都市更新案件進行專案諮詢及輔導，惟恐因組織人力有限，無法逐案諮詢輔導，建議逐步充實組織人力及量能，以利推動逐案輔導機制，供主管機關參酌。

二、本報告問題研析與建議第四點，建議由主管機關訂定「都市更新契約範本」明定「應記載、不得記載事項」及「違反之法律效果」，惟都市更新實施方式有權利變換或協議合建 2 種，**宜有細緻化差異處理**。**權利變換**依都市更新權利變換實施辦法，權利變換關係人按地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約價值占原土地價值比率，分配更新後房地或權利金，就其估價、權利變換及選配程序訂定定型化契約，或屬可行；惟協議合建是地主與實施者達成雙方協議結

果，契約內容差異性大，契約性質屬承攬、買賣或混合契約屬性均有可能，端視個性基地條件、地主需求、建商財力而變化，**能一律適用的共通性定型化契約條款可能不多**，尤其是遇到追求稅捐減免的「假權變真協議」情形，都市更新契約範本的效益可能大打折扣，供主管機關參酌。

三、本報告介紹日本都市再生機構作為協調專業支持平台，就目前都市更新實務運作所遇到主要問題與承擔風險，就主管機關、實施者、地主、其他利害關係人面向所遇到問題點提供相應建議，值得肯認。

參採情形：

一、第一點意見，錄供主管機關參酌。

二、第二點意見，關於都市更新契約範本之適用範圍與實施方式差異化之建議，錄供主管機關參考。

三、第三點意見，對於日本都市再生機構經驗介紹與專業支持平台模式之肯認，錄供參考。

散會：上午 11 時 10 分