

# 調 查 報 告

壹、案由：據悉，財政部國有財產署因經管國有地被迫要求參與民間主導都市更新開發案，其中分回都市更新大坪數住宅在臺北市即持有百餘戶，總價值更高達近新臺幣70億元，卻因多次標售不順，無法有效利用，衍生每年仍須編列預算支付「蚊子豪宅」逾千萬元管理費浪費公帑情事。究主管機關目前對於國有土地參與都市更新事業之處理原則為何？究採分回房地或權利金方式？對於全臺因都市更新分回閒置住宅有無相關因應處理或解決機制？如何與現行社會住宅或出租住宅政策相結合？主管機關處理本案有無怠惰失職衍生浪費公帑情事？均有待詳究之必要案。

貳、調查意見：

本案經函請財政部就相關案情查復到院，嗣於民國(下同)107年1月5日實地履勘國有土地參與都市更新分回房地現況，復於同年1月15日約請財政部國有財產署(下稱國產署)署長率相關業管人員到院受詢；再函請內政部、臺北市政府及新北市政府分別就國有土地參與都市更新後分回之房地如何與社會住宅政策結合，以及案關土地申請作為社會住宅使用之經過與現況補充說明到院。全案已調查完畢，茲臚述調查意見如下：

一、國產署經管國有非公用土地參與都市更新分回之房地標售成效不彰，滯銷多年，截至106年12月底止，仍有64戶尚待處理，期間累計支付水、電、管理費用等相關支出超過新臺幣二千萬元，殊值檢討。

(一)按「都市更新條例」(下稱「都更條例」)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。」

(二)次按「都市更新事業範圍內國有土地處理原則」(106年6月2日修正發布)第3點第1項規定：「國有土地(含公用土地及非公用土地，下同)以同意依都市更新條例(以下簡稱都更條例)規定劃入更新單元為原則。」第8點第1項規定：「更新單元範圍內之國有非公用土地，除抵稅土地分配權利金外，執行機關依下列規定，按應有權利價值選擇分配更新後房、地或權利金：(一)評估作中央機關辦公廳舍：更新後可分配樓地板面積達二千平方公尺。(二)函中央及當地地方住宅主管機關評估作社會住宅：更新後可分配樓地板面積未達二千平方公尺或依前款評估不作中央機關辦公廳舍者。(三)經依前二款評估不作中央機關辦公廳舍及社會住宅者：1、原屬事業資產及特種基金財產者，選擇分配更新後房、地或權利金。2、其餘權利價值選擇分配更新後房、地。」第8點第2項規定：「依前項規定參與分配更新後之房地時，如與其他土地所有權人或權利變換關係人有申請分配同一位置，經洽實施者協調結果，確無其他適當房地可供分配者，得就該部分分配權利金。」

(三)復按「國有非公用土地參與都市更新注意事項」(106年10月5日修正發布)第2點第1項規定：「都市更新主管機關為劃定更新地區或單元，徵詢範圍內國有土地(含公用及非公用土地，下同)是否有使用計畫或同意劃入時，屬公用土地部分，執行機關應請其逕洽各該管理機關，並依第3點規定辦理；屬非公用土地部分，執行機關應先查明國有非公用財產管理系統資料後，依下列規定函復：(一)原則同意劃入。但經選定設定地上權、或報經主辦機關同意辦理改良利用者，

不同意劃入。……」

(四)是以，都市更新事業計畫範圍內之公有土地及建築物，以同意依「都更條例」規定劃入更新單元為原則<sup>1</sup>。國產署經管國有非公用土地以權利變換方式參與都市更新後，除屬抵稅土地及申請分配位置與其他權利人重複等2種情形分配權利金外，以按應有權利價值選擇分配更新後房、地為原則。針對都市更新分回之房地，則優先評估作辦公廳舍或社會住宅使用；若無辦公廳舍或社會住宅需求者，則依實施者規劃產品內容參與分配更新後房地，並視市場狀況規劃辦理標售、標租以活化利用。

(五)經查，近10年（自96年起至106年12月底止）國產署經管國有非公用土地參與都市更新分配權利金案件計4案，分配權利金計新臺幣（下同）7,282萬2,171元；另，調配提供予在外租用辦公廳舍進駐使用者，計財政部臺北國稅局松山分局等18個中央機關，已分別進駐13處，合計樓地板面積60,593.65平方公尺，約18,330坪；至於申請分配都市更新後房地者，則計有177戶，獲配情形如表1。

表1、國有非公用土地參與都市更新分回戶數一覽表

建案名稱	土地坐落	分回戶數	建物第一次登記日期
悅揚	臺北市北投區	1	95/5/4
千荷田	臺北市中正區	32	102/2/25
第凡內	臺北市文山區	3	104/9/6
翔譽雙子星	新北市三重區	8	103/2/25
東西匯	臺北市中山區	14	104/10/16
碧湖君鄰	臺北市內湖區	14	104/5/18
永德言葉	臺北市大同區	41	105/6/16

<sup>1</sup> 按行政院業於106年11月23日第2891次會議通過內政部擬具之「都更條例」修正草案，並送請立法院審議中。參據修正條文第44條第1項規定略以：「公有土地及建築物，除另有合理之利用計畫，確無法併同實施都市更新事業者外，於舉辦都市更新事業時，應一律參加都市更新，……」上開修正草案擬將公有土地確有合理利用計畫無法併同更新者，得不參與都市更新等情予以明文規範。

建案名稱	土地坐落	分回戶數	建物第一次登記日期
明日博	臺北市大安區	17	105/3/23
耕曦	臺北市大安區	44	106/2/3
聯勤三喜	臺北市內湖區	2	105/12/5
全陽圓	新北市板橋區	1	106/9/19
合計	-	177	-

資料來源：本院依財政部查復資料整理製作。

(六)國產署獲配更新後房地，經扣除將作為社會住宅使用(11戶)、屬於交通部臺灣鐵路管理局(下稱臺鐵局)事業資產(58戶)，合計取得108戶可供標售、租。自96年起，國產署開始辦理標售、租，截至106年12月底止，合計標脫44戶(標售43戶、標租1戶)，惟仍有64戶尚待處理，期間累計支付相關水、電、管理費用達2,071萬9,676元，其中尤以「千荷田」為最，累計支付1,670萬2,843元。如表2、表3、表4。

表2、國有非公用土地參與都市更新分回房地處理情形一覽表

建案名稱	分回戶數	已標脫 (標售、租)	社會住宅	待處理	標售金額 (萬元)	備註
悅揚	1	1	-	0	1,680	-
千荷田	32	31	-	1	166,344	-
第凡內	3	-	3	0	-	臺北市政府申請作社會住宅。
翔譽雙子星	8	-	8	0	-	新北市政府申請作社會住宅。(1戶尚待撥用中)
東西匯	14	8	-	6	45,841	-
碧湖君鄰	14	4	-	10	18,935	-
永德言葉	41	-	-	-	-	臺鐵局事業資產
明日博	17	-	-	-	-	臺鐵局事業資產
耕曦	44	-	-	44	-	-
聯勤三喜	2	-	-	2	-	-
全陽圓	1	-	-	1	-	-
合計	177	44	11	64	232,800	

資料來源：本院依財政部查復資料整理製作。



表3、國有非公用土地參與都市更新分回房地標售情形一覽表

案名	列標次數	公告日期	開標日期	剩餘戶數
悅揚	1次	96年5月3日	96年5月17日	全數標脫
千荷田	10次	103年10月3日 至 106年11月23日	103年10月17日 至 106年12月14日	1戶
東西匯	4次	106年2月9日 至 106年9月27日	106年2月23日 至 106年10月18日	6戶
碧湖君鄰	3次	106年9月15日 至 106年11月23日	106年10月16日 至 106年12月14日	10戶
合計	18次			17戶

資料來源：本院依財政部查復資料整理製作。

表4、國有非公用土地參與都市更新分回房地相關費用繳納統計表

建案名稱	分回戶數	水、電及管理費 累計繳納費用(元)	管理費起付日期
悅揚	1	23,923	95/6/1
千荷田	32	16,702,843	102/8/22
第凡內	3	517,654	103/2/5
翔譽雙子星	8	814,231	103/5/23
東西匯	14	1,913,577	105/7/1
碧湖君鄰	14	52,473	105/10/24點交，自房屋點交日起算2年內實施者全額負擔管理費。
耕曦	44	576,996	106/11/1
聯勤三喜	2	117,737	106/7/24
全陽圓	1	242	106/11/16點交，管委會剛成立，尚未開始收取管理費。
合計	117	20,719,676	

資料時間：自96年起至106年12月底止。

資料來源：本院依財政部查復資料整理製作。

(七)以建案「千荷田」社區為例，國產署經營國有非公用土地參與都市更新分回該社區計32戶，分別於103年標出1戶、105年標出2戶，106年標售熱度回升，再分別於4月、7月、9月、11月、12月標出3、7、8、8、2戶，每坪決標單價則自80餘萬元，降至70餘萬元，再下降

於61至66萬元間不等，如圖1。國產署自103年10月起，即開始辦理標售，惟至106年12月底止，仍剩1戶，迨至107年2月始全數標售完畢<sup>2</sup>，其歷經10次招標作業，耗時3年，徒增水電管理費等相關支出超過1,600萬元，衍生管理費虛耗等相關爭議，自難謂允當。

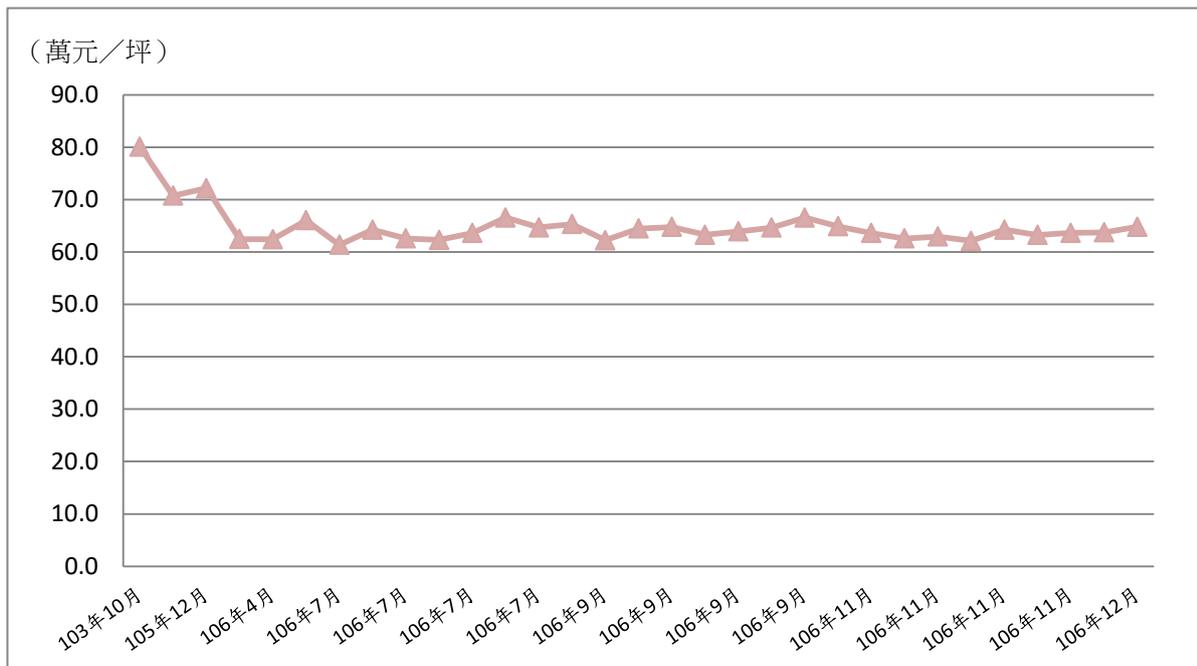


圖1、建案「千荷田」歷年決標單價變化情形

資料來源：本調查報告依財政部提供資料自行繪製。

(八)綜上所述，國產署經管國有非公用土地參與都市更新分回之房地標售成效不彰，滯銷多年，截至106年12月底止，仍有64戶尚待處理，期間累計支付水、電、管理費用等相關支出超過二千萬元，殊值檢討。

二、國產署經管國有非公用土地參與都市更新分回房地標售滯銷多年，為避免資源閒置與浪費，該署允應深入檢討滯銷難以去化之原因，建立相關因應處理或解決機

<sup>2</sup> 北區分署107年2月2日新聞稿指出，千荷田最後1戶於是日開標結果，以5,818萬元標脫，溢價率0.16%，該社區已全數標售完畢。  
[https://www.fnpp.gov.tw/ct/Board.php?page=BoardDetail&BoardCatID=0&BOD\\_ID=515&xarea=N000](https://www.fnpp.gov.tw/ct/Board.php?page=BoardDetail&BoardCatID=0&BOD_ID=515&xarea=N000)，瀏覽日期：107年2月28日。

制，以增進國家資產使用效益。

- (一)據國產署復稱，為加強該署經管國有非公用土地參與都市更新分回房地標售去化，業已研議延長標售案件等標期、加強辦理行銷，復隨時掌握市場行情，遇有市價急劇波動、法令變更等影響計價事由之情事，即依規定重新查估標售底價，並適時研議以標租或其他方式積極活化利用等語。
- (二)經核國有土地屬於全民共有財產，兼具引導土地使用政策及政府財源籌措等功能，為避免戕傷公有土地參與都市更新之立法原意，自應兼顧國家資產權益，加速都市更新推動效率。國產署經管國有非公用土地參與都市更新分回房地標售滯銷多年，究其原因除市場景氣難以預判之外，產品定位、用途規劃、價格評定、銷售時機、分回比例、房地規模、獲配位置及危機處理等各項因素，均環環相扣，該署自應深入檢討，建立相關因應處理或解決機制。尤其，國產署參與都市更新選配房地案件仍有百餘案，預計未來可分回建物超過八百戶，後續去化壓力更加沉重。為替國家資產爭取最高權益，兼顧分回房地之數量與價值，該署應避免再有分回房地閒置比率過高，閒置期間過長，徒增額外管理及作業支出等情事發生。
- (三)綜上所述，國產署經管國有非公用土地參與都市更新分回房地標售滯銷多年，為避免資源閒置與浪費，該署允應深入檢討滯銷難以去化之原因，建立相關因應處理或解決機制，以增進國家資產使用效益。

三、國產署經管國有非公用土地參與都市更新分回之房地，僅有11戶撥供作為社會住宅，成效有限。為使社會住宅整體規劃及建築空間配置確實合乎使用者需求，該署於都市更新事業計畫擬定階段或聯合開發規劃作業階段時，即應函知當地直轄市、縣（市）政府參與並評估是否適宜興辦社會住宅。

- (一)按「住宅法」第3條第2款規定：「社會住宅：指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用之住宅及其必要附屬設施。」第4條規定：「主管機關及民間興辦之社會住宅，應以直轄市、縣（市）轄區為計算範圍，提供至少百分之三十以上比率出租予經濟或社會弱勢者，另提供一定比率予未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者。前項經濟或社會弱勢者身分，指下列規定之一者：一、低收入戶或中低收入戶。二、特殊境遇家庭。三、育有未成年子女3人以上。四、於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿25歲。五、65歲以上之老人。六、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。七、身心障礙者。八、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。九、原住民。十、災民。十一、遊民。十二、其他經主管機關認定者。」簡言之，社會住宅是指政府（直接或補助）興建或民間擁有合於居住標準的房屋，採只租不賣模式，以低於市場租金或免費出租予所得較低之家戶或特殊弱勢對象之住宅，以解決弱勢民眾的居住問題。
- (二)查立法院103年度中央總預算案審查通案決議第21項：「目前各機關國有土地參與都市更新或聯合開發後分回之房地，包括住宅、套房等，多以標售或標租方式處分。政府機關以標售方式處分，其標售價格易成為區域性指標，更易形成政府帶頭炒房之不良印象，且與平抑房價之政策相違。行政院應責成相關單位將該等分回之住宅優先作為公營出租住宅或社會住宅，以較低價格出租給青年、弱勢家庭等，並協調建置一統籌運用之機制、平台統籌規劃辦理。」
- (三)依上開決議，內政部爰訂定「各機關國有土地參與都市更新或聯合開發後分回之房地優先作為公營出租住宅或社會住宅作業程序」，並以該部103年6月24日台內

營字第1030806742號函送中央各部會及各直轄市、縣（市）政府，請渠等惠予配合辦理。辦理程序簡要說明如下：

- 1、各機關國有土地參與都市更新或聯合開發後分回之國有非公用房地，由國產署徵詢各直轄市、縣（市）政府使用需求，並副知內政部營建署提供必要之協助。
- 2、各直轄市、縣（市）政府評估是否有需求。如有需求，由各直轄市、縣（市）政府洽國產署申請撥用或讓售；如無需求，亦須函復國產署。
- 3、國產署洽內政部營建署確認是否符合住宅法規定社會住宅性質。如符合住宅法規定社會住宅性質，由國產署通知各直轄市、縣（市）政府辦理撥用；如不符合住宅法規定之社會住宅性質，由國產署通知各直轄市、縣（市）政府辦理讓售。
- 4、各直轄市、縣（市）政府洽國產署申請撥用或讓售後，由各直轄市、縣（市）政府辦理營運管理。

（四）經查，截至106年12月底，國產署經管國有非公用土地參與都市更新分回之177戶房地中，經臺北市、新北市政府評估有作社會住宅需求者，計有11戶，爰撥用予渠等營運管理。其中，臺北市部分計有3戶，因該3戶建物與該府管有39戶景文公營住宅位處同一社區基地，因此該府預計供景文公營住宅候補戶遞補進駐，刻正辦理建物管線檢修、裝潢及採買家具等事宜；新北市部分則有8戶（其中1戶尚在申請移撥中），新北市政府依社會福利實務工作之需求，評估上述建物之地點及空間適合將社會福利服務方案與社會住宅相結合，因此提供做為類家庭安心照顧（3戶，現安置8人）、少女自立宿舍（1戶，現提供3名少女入住）、婦幼中途之家等使用（3戶，現供5個家庭，4名婦女、7名小孩入住）。又，該社區中，另有1戶為該府財政局之財產，

亦於上開房地移撥時一併移撥該府社會局使用，擬做為提供類家庭方案晤談服務、工作人員教育訓練及安置兒童緊急隔離場域(如患傳染疾病時)之用。

(五)惟，國產署經管國有非公用土地參與都市更新分回房地177戶中，現僅有11戶提供作為社會住宅，成效有限。尤其，該署參與之都市更新案主要集中於臺北市與新北市，部分更位於市中心的精華地段，若迨至房地配回後，始洽詢當地直轄市、縣(市)政府是否有使用需求，因其房地單價、管理費用本就偏高，如果都市更新分回房地規劃面積過大，將導致單戶租金總價逾越承租對象負擔能力，或是戶數、房型、坪型不符需求，對於需要社會住宅之經濟或社會弱勢者而言，不僅無濟於事亦不符實益。為使社會住宅整體規劃及建築空間配置確實合乎使用者需求，國有土地管理機關於參與都市更新事業計畫擬定階段或聯合開發規劃作業階段時，即應函知當地直轄市、縣(市)政府參與並評估是否適宜興辦社會住宅。

(六)綜上所述，國產署經管國有非公用土地參與都市更新分回之房地，現僅有11戶撥供作為社會住宅，成效有限。為使社會住宅整體規劃及建築空間配置確實合乎使用者需求，於都市更新事業計畫擬定階段或聯合開發規劃作業階段時，即應函知當地直轄市、縣(市)政府參與並評估是否適宜興辦社會住宅。

四、國產署經管國有非公用土地參與都市更新已陸續分回大量房地，預計未來還有近百案，將分回八百餘戶，爰希冀俟「國家住宅及都市更新中心」成立後，積極與該中心洽談合作都市更新等相關事宜。惟涉及該中心之法定業務範圍、適法性與可行性等相關事宜，國產署允宜審慎評估。

(一)經查，為深化落實居住正義、加速建立永續都市，內政部將創設「國家住宅及都市更新中心」，透過專業的

公法人組織，支援政府推動相關業務，解決目前政府在推動住宅及都更政策時面對人力不足、資源缺乏的困境。經由行政法人與民間專業單位、非營利組織的跨域合作，加強資源整合、擴大發展規模，提升政策推動效益；同時引入民間監督力量，確保住宅及都更政策執行的必要性及公益性。又，「國家住宅及都市更新中心設置條例」業經立法院107年1月30日三讀通過，嗣於107年2月14日公布全文34條，內政部刻正辦理相關籌備工作中。

- (二)據財政部復稱，都市更新係當前國家重要政策，國有土地在都市更新占有重要地位，當扮演支持與助力角色；「都更條例」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；國產署經管之國有非公用土地依上開規定參與都市更新，將依活化利用方式積極去化。惟近年來，國產署經管國有非公用土地參與都市更新已陸續分回大量房地，預計未來還有近百案，將分回八百餘戶，經管人力、經費恐難負擔，該署爰進一步表示，俟「國家住宅及都市更新中心」成立後，將積極與該中心洽談合作都市更新等相關事宜。惟因涉及該中心之法定業務範圍、適法性與可行性等相關事宜，該署經管國有非公用土地參與都市更新分回房地之處理，如確有委外辦理之需求，允宜審慎評估。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請財政部督飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：仇桂美

王美玉