

調 查 報 告

壹、案由：據訴，臺北市政府對松山區敦化段四小段○○○地號等 67 筆土地都市更新計畫案，疑未詳予審酌案內公有土地高達近 9 成且私有土地僅 1 成之權屬分布狀態，未考量鄰地老舊公寓未納入更新單元範圍之妥適性，即率予核定都市更新單元範圍，及財政部國有財產署涉不當放棄主導都市更新，損及公產權益等情案。

貳、調查意見：

據訴，臺北市政府對松山區敦化段四小段○○○地號等 67 筆土地都市更新計畫案(下稱系爭都更案)，疑未詳予審酌案內公有土地高達近 9 成且私有土地僅 1 成之權屬分布狀態，未考量鄰地老舊公寓未納入更新單元範圍之妥適性，即率予核定都市更新單元範圍，及財政部國有財產署(原財政部國有財產局，102 年 1 月 1 日改制，下稱國產署)涉不當放棄主導都市更新，損及公產權益等情。本院為瞭解本案案情，經函詢及調閱臺北市政府、財政部、內政部有關案卷資料，並於 107 年 1 月 9 日詢問國產署署長曾國基及相關主管人員等 5 人、內政部營建署副署長王榮進及相關主管人員等 4 人、內政部警政署及所屬保安警察第六總隊(下稱警政署保六總隊)相關主管人員 3 人、臺北市都市更新處副處長及相關主管人員等 3 人。全案已調查完畢，調查意見如下：

一、系爭都更案已達法定同意門檻，且其自劃更新單元並未造成街廓內相鄰土地無法開發，臺北市政府本於權責審核系爭都更案之更新單元，於法尚無違誤。至於是否將東北側鄰地納入系爭都更案範圍，該府已請實施者向鄰地不同意戶協調說明，並將提請該市都市更新及爭議處理審議會討論。

(一)系爭都更案坐落於臺北市松山區五常街 370 巷與五常街 370 巷 48 弄交叉口附近範圍內，國有土地面積合計 4,690.87 平方公尺，占更新單元總面積 5,227.87 平方公尺之 89.73%。案內土地使用強度低於法定強度、建物老舊窳陋密集、計畫道路未開闢且開放空間不足，有妨害公共安全及交通之虞，且未符合都市應有機能。更新單元範圍及現況，參圖 1、2。

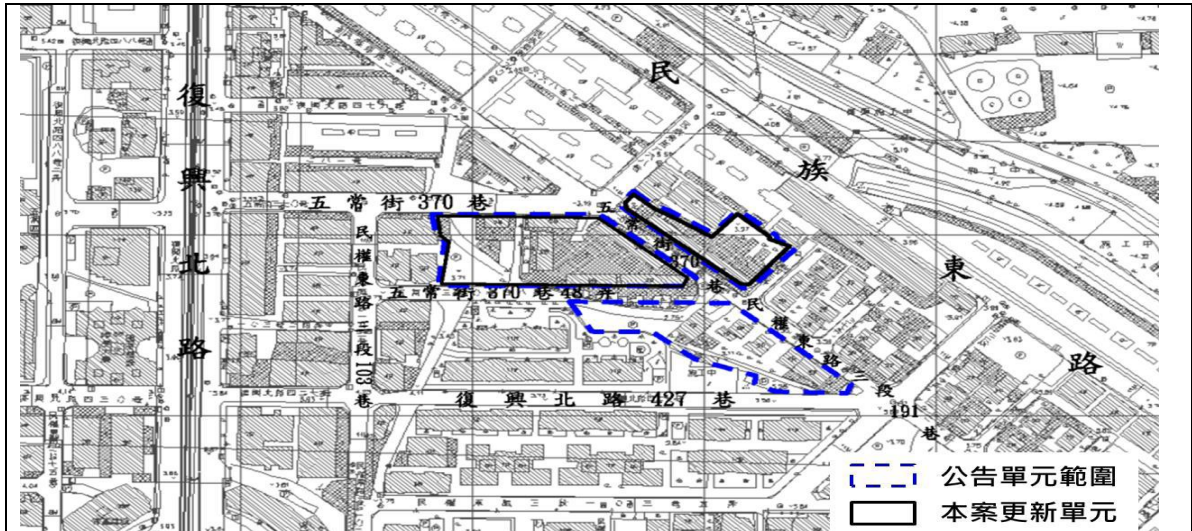


圖1 系爭都更案更新單元範圍圖

資料來源：臺北市政府提供。

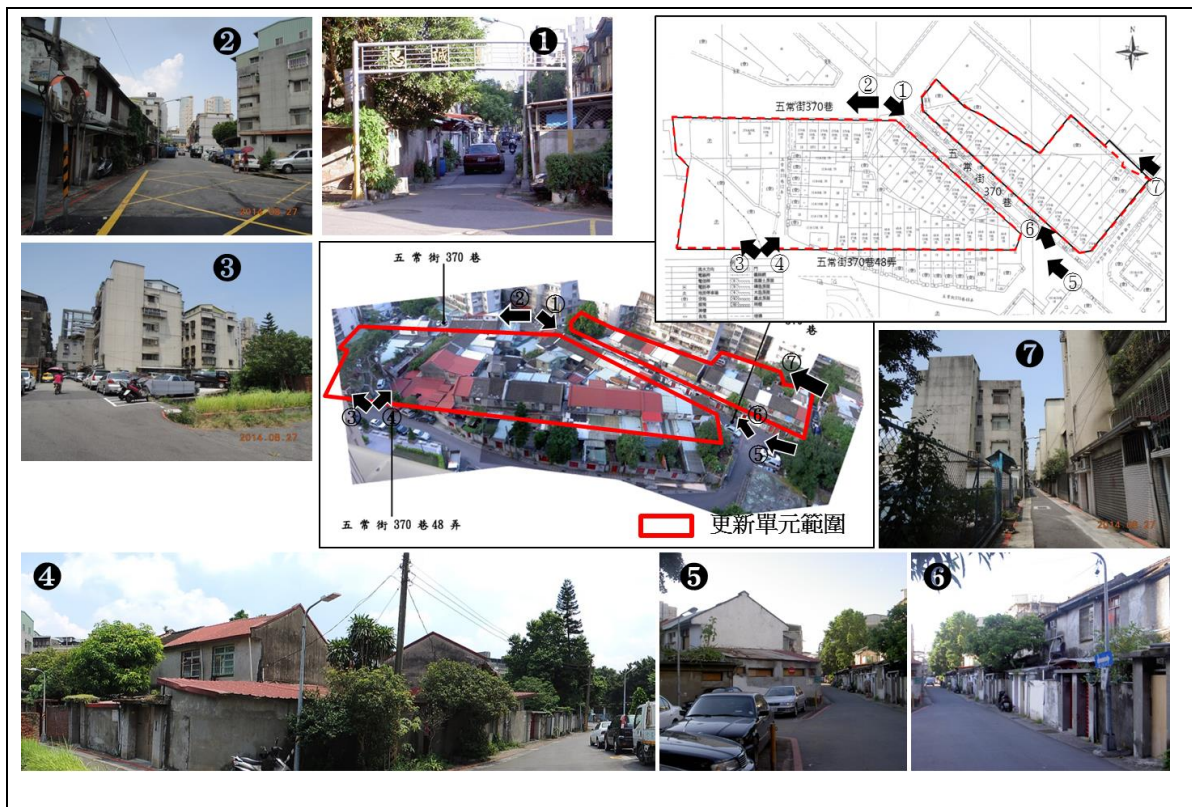


圖2 系爭都更案更新單元現況圖

資料來源：臺北市政府提供。

(二)系爭都更案係楊 OO 君於 94 年 11 月 25 日申請自行劃定「臺北市松山區敦化段四小段○○○地號等 61

筆土地為更新地區（更新單元）」，由 OO 實業股份有限公司(下稱 OO 公司)擔任實施者，實施方式為權利變換。96 年 5 月 15 日，該自行劃定更新單元經臺北市政府初核後¹，轉該市都市計畫委員會 96 年 7 月 10 日第 572 次會議決議「照案通過」，於同年 8 月 15 日公告劃定更新單元²。97 年 5 月 23 日，臺北市政府公告修定「臺北市松山區敦化段四小段○○○地號等 62 筆土地及○○○地號等 16 筆土地為更新單元」。系爭都更案私有土地及私有合法建築物所有權人並其所有面積同意比例均達 100%，依「都市更新條例」第 10 條規定³，其同意比例已達第 22 條規定⁴者，得免擬具都市更新事業概要，並依第 19 條擬具都市更新事業計畫，送請臺北市政府舉辦公開展覽暨公聽會，及送請該市都市更新及爭議處理審議會(下稱審議會)審議。同年 7 月 18 日，實施者向該府申請事業計畫報核，並經該府

¹ 系爭都更案經臺北市政府都市發展局初審符合「臺北市都市更新自治條例」第 12 條第 1 項第 5 款規定，並依第 15 條第 1 項之「未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元(重建區段)建築物及地區環境評估標準」所列規定檢附自評結果及相關文件，審查符合規定。

² 適用 95 年 12 月 1 日修正之「臺北市都市更新自治條例」第 15 條第 2 項規定：「前項自行劃定之更新單元，應送經主管機關核轉本市都市計畫委員會審議通過後，公告實施之。」

³ 「都市更新條例」第 10 條規定：「(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。(第 2 項)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。」

⁴ 同條例第 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 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。」

函詢公有土地管理機關國產署、警政署保六總隊就參與都更部分表達意見。

(三)102年8月26日至9月24日，臺北市政府舉辦公開展覽30日，並於同年9月16日舉辦公聽會、同年11月28日召開幹事會。因公有機關意見修正幅度過大，以及評估東北側鄰地(臺北市松山區敦化段四小段000至000地號)加入本案之可行性，乃提請104年3月6日審議會第193次會議審議，決議請實施者進行鄰地協調後再將協調結果提大會討論範圍。同年10月23日，提請審議會第219次會議審議，決議有關鄰地納入系爭都更案及區民活動中心設置部分另召開專案小組會議討論。105年3月30日，召開審議會專案小組會議，結論略以：有關鄰地是否納入及系爭都更案設置區民活動中心等議題請實施者再予溝通協調後，提審議會討論。106年8月23日，實施者申請續審，該府刻正審查中，並請實施者補正報告書相關內容，尚未提請審議會審議。

(四)另查，系爭都更案基地東北側鄰地(000、000、000、000地號土地，下稱系爭鄰地)，面積為781平方公尺，地上為2棟42年之4層建物，共16戶19位所有權人。103年3月18日，系爭鄰地部分所有權人向臺北市都市更新處表達參與系爭都更案意願。104年4月25日，實施者依104年3月6日第193次審議會決議，辦理系爭鄰地協調會，其中16位所有權人有意願參與，2位無意願，1位未表達意願。105年3月30日，臺北市政府召開審議會專案小組會議，19位鄰地所有權人中，有2位表達無意願，1位未出席表達意願，會議中有意願參與之鄰地代表表示略以：「……實施者已對我

們做過鄰地協調說明，我們也明白。如果要做說明，請單獨對不同意戶說明，不需要對我們做說明……」，故會議結論請實施者予以溝通協調後再提會討論。106年11月30日，實施者針對系爭鄰地無意願及未表達意願之地主部分召開協調會，其中1位無意願之地主表示不希望以權利變換方式參與，要求更新後之面積與原面積一致且無力負擔新屋價差；1位無意願地主表示不願意併入存有國有地之系爭都更案；至另1位地主皆未出面表達任何意願。

(五)據臺北市都市更新處答復本院略以⁵：

- 1、系爭鄰地基地面積 781 平方公尺，依「臺北市都市更新自治條例」第 12 條之規定略以：「……其更新單元劃定基準應符合下列規定之一……四、街廓內相鄰土地業已建築完成，無法合併更新……但其面積在五百平方公尺以上，經敘明理由，提請審議會審議通過者。」故鄰地得自行劃定更新單元辦理都更，不影響其開發使用。
- 2、系爭鄰地納入系爭都更案之優、缺點如下：
 - (1)優點：更新單元為完整街廓，整體規劃上更為妥善；可改善鄰地老舊建物及環境窳陋的窘境。
 - (2)缺點：本案同意比例達 100%，鄰地部分 19 位土地所有權人尚有 2 位強烈表達無意願，1 位未表達意願，倘強行納入可能產生爭議，亦將影響本案時程推動。
- 3、本案於 106 年 11 月 30 日協調會仍有 2 位無意願都更，1 位未表達意願。該府將俟實施者補正計畫書

⁵ 臺北市都市更新處 106 年 12 月 1 日北市都新事字第 10632697300 號函暨該處相關主管人員於 107 年 1 月 9 日本院詢問時之說明。

內容後，將鄰地是否納入及公有地規劃區民活動中心之溝通協調情形及可行性等議題提請審議會討論。

(六)綜上，系爭都更案已達法定同意門檻，且其自劃更新單元並未造成街廓內相鄰土地無法開發，臺北市政府本於權責審核系爭都更案之更新單元，於法尚無違誤。至於是否將系爭鄰地納入系爭都更案範圍，該府已請實施者向鄰地不同意戶協調說明，並將提請審議會討論。

二、國產署考量系爭都更案實施者已整合達成法定同意門檻，並擬訂都市更新事業計畫送審，為避免爭議及增加成本，爰不主導辦理系爭都更案。又本案尚未擬訂權利變換計畫，該署允應積極參與協調，就共同負擔費用提列、權利價值估算及選配作業等之合理性，充分主張應有權利，以維護公產權益。

(一)「都市更新條例」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。又財政部為配合都市更新政策推動，提升國有財產運用效益及兼顧國庫利益，訂定「都市更新事業範圍內國有土地處理原則」⁶，該處理原則第 3 點規定，國有土地（含公用土地及非公用土地）以同意依「都市更新條例」規定劃入更新單元為原則。該部並以 98 年 8 月 27 日函核示，國產署主導辦理都市更新案件應依下列核示事項辦理：

1、都市更新單元範圍內國有土地面積占更新單元土地總面積五分之四以上者，且有公務或改良利用需要者，得申請擔任都市更新事業之實施者。

⁶ 96 年 4 月 11 日訂定，嗣經 9 次修正，最近 1 次修正為 106 年 6 月 2 日。

- 2、都市更新單元範圍內國有土地占都市更新單元土地總面積二分之一以上，且符合下列情形者，得申請擔任都市更新事業之實施者：
 - (1)國有土地出租、占用面積合計未逾國有土地總面積三分之一。
 - (2)國有土地違占建戶、承租戶合計未逾30戶。
 - (3)更新單元內私有土地及私有建築物所有權人人數均未逾30人。
 - 3、前2項國有土地所在地區，已有民間發起都市更新案件時，倘發起人(都市更新單元內之私地主或受私地主委託之都市更新事業機構)已取得都市更新單元範圍內私有土地及私有建築物所有權人各十分之一同意比例者，得不申請擔任都市更新事業之實施者。惟應積極與都市更新事業機構協商都市更新事業計內容，主張權益。
- (二)嗣國產署訂定「國有非公用土地參與都市更新注意事項」⁷，作為所屬分署參與都市更新實務執行依據。該注意事項第2點規定，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)是否有使用計畫或同意劃入時，屬公用土地部分，國產署所屬分署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，國產署所屬分署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：
- 1、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。
 - 2、符合「都市更新事業範圍內國有土地處理原則」第3點第3項⁸得主導辦理都市更新之面積及比例

⁷ 99年5月25日訂定，嗣經4次修正，最近一次修正為106年10月5日。

⁸ 「都市更新事業範圍內國有土地處理原則」第3點第3項規定：「更新單元範圍內之國有

者，除實施者已擬訂都市更新事業計畫送請都市更新主管機關審議者外，研議是否主導辦理都市更新。

(三)查系爭都更案係楊 OO 君於 94 年 11 月 25 日申請自行劃定更新單元，由 OO 公司擔任實施者。96 年 7 月 10 日，臺北市都市計畫委員會決議「照案通過」，並分別於 96 年 8 月 15 日、97 年 5 月 23 日公告劃(修)定更新單元。97 年 7 月 18 日，實施者向臺北市政府申請事業計畫報核，當時國有土地面積占系爭都更案總面積之 89.73%。經臺北市都市更新處函詢公有土地管理機關國產署、警政署保六總隊就參與系爭都更案表達意見如下：

- 1、財政部國有財產局臺灣北區辦事處(102 年 1 月 1 日改制為北區分署，下稱國產署北區分署)95 年 1 月 17 日函略以：該處尚無其他使用或具體開發計畫，倘經確定劃入都市更新範圍，將依規定參與都市更新。國產署北區分署 99 年 1 月 22 日函略以：本案該處將另案陳報國產署研議是否主導辦理都市更新。國產署 99 年 9 月 3 日函略以：以權利變換方式參與，該署不主導都市更新……本案國有土地參與都市更新後，該署分配取得更新後之房地，將作政府機關辦公廳舍使用。國產署北區分署 99 年 12 月 22 日函略以：以分回獨棟或具獨立出入口之建築物為原則。另範圍內警政署保六總隊經管國有土地……擬變更為非公用財產移交該署接管……本案地點適合該署松山分局辦公

土地面積合計達 500 平方公尺，且達該更新單元土地總面積二分之一者，執行機關或公用土地管理機關得研提主導辦理都市更新之意見，依下列程序報核後，依都更條例規定主導辦理都市更新：(一)執行機關：陳報主辦機關，經主辦機關審核同意並報經財政部核定。(二)公用土地管理機關：陳報其主管機關同意。」

廳舍使用。國產署 101 年 3 月 8 日函、國產署北區分署 101 年 3 月 26 日函略以：同意規劃供財政部臺北市國稅局統籌調配該署所屬松山分局辦公廳舍及檔案庫房使用……後續並得委由該署逕與實施者協調相關建築規劃等事宜。國產署 101 年 6 月 22 日函略以：考量本都市更新案業經實施者擬具事業計畫送請臺北市都市更新處審議，且被占用面積已逾國有土地總面積三分之一，依「國有非公用土地參與都市更新注意事項」第 18 點規定，該署尚不宜主導都市更新。

- 2、警政署保六總隊 95 年 8 月 30 日函略以：查該 54 戶眷舍中，有 7 戶為該總隊留用之「職務宿舍」，餘 47 戶為「眷居宿舍」，依「中央各機關學校國有眷舍房地處理要點」及各該眷舍合法現住人之意願……標售方式處理。98 年 12 月 25 日函略以：查該總隊經管臺北市松山區敦化段四小段 324、……、325-16 地號等 21 筆國有土地……於變更為非公用財產後移交國產署接管依法處理。101 年 5 月 16 日函略以：惟情勢變更，該總隊因警衛駐地及職務宿舍之需求，擬以「權利變換」方式參與分配，以權利變換後應分配之土地及建築物折價抵付。

(四)詢據財政部及國產署表示略以⁹：

- 1、系爭都更案係國產署北區分署接獲都市更新主管機關徵詢範圍內國有土地管理機關是否參與都市更新意見時，即按「都市更新條例」及「都市更新事業範圍內國有土地處理原則」等相關規定評估。

⁹ 財政部 106 年 11 月 30 日台財產改字第 10650004880 號函暨國產署相關主管人員於 107 年 1 月 9 日本院詢問時之說明。

- 2、經評估結果，因實施者已擬訂都市更新事業計畫送請都市更新主管機關審議，不符合「國有非公用土地參與都市更新注意事項」第 18 點第 1 項(評估當時為 99 年 5 月 25 日版本)規定主導辦理都市更新之條件，爰國產署經管國有非公用土地依「都市更新條例」第 27 條第 1 項規定參加都市更新，並依「都市更新事業範圍內國有土地處理原則」規定，由國產署北區分署按應有之權利價值選擇分配更新後房、地，作政府機關辦公廳舍使用。
- 3、國產署北區分署評估不主導都市更新之理由如下：
 - (1)依「都市更新條例」第 22 條規定，都市更新事業計畫之報核，實施者須取得更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人達一定比例之同意。考量實施者已投入資金、人力整合始達法定同意門檻，此時倘國產署所屬分署主張主導辦理都市更新公開評選實施者，於推動過程中，勢必與已取得一定比例私有地主同意書之原實施者發生競合，如招商成功，非由原實施者得標，恐遭原實施者抵制增加新實施者整合困難；又倘由原實施者得標，易引起外界質疑浪費人力、物力辦理規劃招商，妨礙都市更新進度。
 - (2)縱不主導辦理都市更新，由民間業者擔任實施者整合推動都市更新事業，國產署仍基於地主身分參與更新提出相關開發需求請其納入事業計畫，並主張國有財產參與都更應有之權益，且都市更新事業計畫及權利變換計畫皆係主管機關審議通過後始發布實施，與

由國產署所屬分署主導辦理都市更新並無二致，更新後之權益透過主管機關審核權利變換計畫亦可獲得保障。

- 4、系爭都更案進行至都市更新事業計畫階段，尚未擬訂權利變換計畫，故無具體權利變換分配情形，又更新後房地將提供財政部臺北市國稅局松山分局作辦公廳舍及檔案庫房使用。該局已就辦公廳舍相關需求，請實施者配合規劃。
- 5、未來都市更新主管機關審議權利變換計畫期間，該分局與北區分署當就共同負擔費用提列、權利價值估算及選配作業等合理性充分主張應有權利，維護國產權益。

(五)再據警政署保六總隊表示略以¹⁰：該總隊於臺北市東區有 9 崗 13 哨(需使用員 57 員以上警力)擔服臺北市東區日本、以色列等國使領館或代表處，以及我國首長信義寓所等警衛勤務，需安置服勤，基於任務、時效及應變考量，確有成立松山警衛駐地之必要，該總隊評估依據「警察機關興建辦公廳舍面積計算標準」核算，所需辦公廳舍及備勤室約 470 坪(含公共設施面積)，並已獲內政部召集相關部會同意就系爭都更案分配後房地，作為松山警衛駐地辦公廳舍使用。……，參予分配辦公大樓頂樓 9、10 樓(9 樓整層 351 坪及 10 樓 119 坪，共 470 坪)與汽車 7、機車 40 停車位等語。

(六)綜上，國產署依「都市更新條例」第 27 條第 1 項規定參與系爭都更案，經考量實施者已整合達成法定同意門檻，並擬訂都市更新事業計畫送審，為避免爭議及增加成本，爰不主導辦理系爭都更

¹⁰ 警政署保六總隊 106 年 10 月 31 日保六警後字第 1060008481 號函。

案。又本案尚未擬訂權利變換計畫，該署允應積極參與協調，就共同負擔費用提列、權利價值估算及選配作業等之合理性，充分主張應有權利，以維護公產權益，落實「變產置產、創造永續財源」之經營管理目標。

三、系爭都更案鄰地大部分地主皆希望能納入系爭都更案，為使同街廓有意願加入者皆能參與，以發揮都更之完整性與最大效益，並彰顯公有土地參與都更之公益性及必要性，臺北市政府允宜窮盡努力，與鄰地不同意戶協調溝通，俾系爭都更案與鄰地各個成員事實上利益，達成理想的整合狀態。

(一)按司法院釋字第 709 號解釋理由書略以：「……然國家為增進公共利益之必要，於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，非不得以法律對於人民之財產權或居住自由予以限制。都市更新為都市計畫之一環，乃用以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。都市更新條例即為此目的而制定，除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義(經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項規定參照)外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。」

(二)另有學者指出：「都市更新事業之實施，其具有公共利益，而得以對於土地私權予以強制之合理依據，乃基於在正當程序下，其事業為多數相關權利人及利害關係人所合意，產生共同利益，並歸結於客觀、合理的土地使用計畫(都市更新事業計畫)之擬定、實施，且其因與都市計畫連結，得以確保都市計畫目標之達成。而為此，於都市更新事業必要性為確認(公共利益之判斷)時，衡量該事

業實現何種利益、價值與喪失何種利益主、價值(即實體的公共性)，並適切地調和現實對立之利益(即程序的公共性)，是為重要。」¹¹此外，「都市更新條例所採的所有權人或樓板總面積的多數決以及強制排除的措施，都是基於絕大多數人的利益等同公益，少數個人則屬私益。殊不知當前通行的法學上見解，公益不是整個社群或其中大部份成員利益的總合，而是『各個成員事實上利益，經由複雜的交互影響過程，所形成理想的整合狀態』。在多元社會須持續的透過公開討論形成共識，而不是由公權力主體片面決定，都市更新建設美好的景觀當然是增進公益，但在過程中社會秩序保障個人利益，也是維護公益的一環」¹²。

(三)詢據內政部營建署表示略以¹³，「都市更新條例」第1條規定即揭櫫其立法目的，係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，增進公共利益；又「都市更新建築容積獎勵辦法」第10條亦規定，更新單元為一完整計畫街廓或面積達3,000平方公尺以上者，得給予容積獎勵，其目的即在於大規模都市更新案件，對於促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能、健全都市整體發展、擴大更新效果，有莫大助益，爰明定得於都市更新事業計畫表明該條獎勵，以簡化程序，加速都市更新業務之推動等語。

(四)詢據國產署表示略以¹⁴，系爭鄰地位於臺北市，是否納入系爭都更案之優、缺點、迄今未能納入系爭

¹¹ 陳立夫(民 100)，我國權利變換方式都市更新制度之法理，土地法研究(二)，頁 191。

¹² 吳庚(民 101)，要求「公平合理，清新健康」的都市更新—反對臺北市政府粗暴都市更新案，網址：<http://antiurbanbulldozer.wordpress.com/>，105年10月20日搜尋。

¹³ 內政部營建署相關主管人員於107年1月9日本院詢問時之說明。

¹⁴ 國產署相關主管人員於107年1月9日本院詢問時之說明。

都更案原因、納入與否後續影響，以及系爭鄰地大部分地主皆希望能納入系爭都更案之政府協助，皆為臺北市政府權責。依「臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點」第3點規定，審議會任務之一為更新單元範圍之審議事項。國產署僅基於地主身分，針對國有土地參與都市更新後相關權益提出意見，並主張國有財產參與都更應有之權益等語。復據臺北市都市更新處答復本院略以¹⁵，因系爭鄰地同意比已達法定規定門檻，將協助提審議會討論是否擴大更新範圍。倘審議會決議鄰地不納入更新範圍，且系爭鄰地表示有都更意願，該府可至當地辦理都市更新法令說明會，協助鄰地自行劃定更新單元、事業計畫之申請及了解相關都市更新法規及程序等語。

(五)綜上，都市更新為政府重要之都市發展策略，爰以積極性立法，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，冀能有效應用公有土地，以加速推動都更事業，進而復甦都市機能，改善居住環境，並增進公共利益。系爭都更案鄰地大部分地主皆希望能納入系爭都更案，為使同街廓有意願加入者皆能參與，以發揮都更之完整性與最大效益，並彰顯公有土地參與都更之公益性及必要性，臺北市政府允宜窮盡努力，與鄰地不同意戶協調溝通，俾系爭都更案與鄰地各個成員事實上利益，達成理想的整合狀態。

四、系爭都更案公有土地面積占總面積比率高達近9成，允應有效應用，以促進臺北市土地有計畫之再開發利用，且系爭都更案之周圍土地，同樣有使用強度低

¹⁵ 臺北市都市更新處相關主管人員於107年1月9日本院約詢之說明。

於法定強度、建物老舊窳陋密集、計畫道路未開闢且開放空間不足，有妨害公共安全及交通之虞，且未符合都市應有機能之情形，故為增進公共利益，確保都市環境品質，臺北市政府對系爭都更案或類似都更案，除與鄰地不同意戶協調溝通外，亦宜考量劃定為應實施更新之地區，依「都市更新條例」第9條第1項規定，主動負起辦理都市更新之責任或委託都市更新事業機構辦理的可行性。

- (一)按「都市更新條例」第1條開宗明義規定，都市更新係為促進都市土地有計畫之再開發利用，以復甦都市機能，改善居住環境，並增進公共利益。同條例第9條第1項亦規定：「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；……。」換言之，主管機關得就經劃定應實施更新之地區，主動負起辦理都市更新之責任。
- (二)都市更新為我國當前重要之都市發展策略，政府爰以積極性之立法，避免公有土地成為推動都市更新之障礙，除必要之公有外，應為私有財產之表率，積極進行更新，期藉由公地參與，整體規劃設計發揮土地使用強度、創造優質居住環境、開闢計畫道路及留設開放空間，以達都市更新改善居住環境、復甦都市機能及增進公共利益之目的。
- (三)臺北市都市更新處雖曾函詢國產署與警政署保六總隊協商，系爭都更案究以「權利變換」或以「公辦都更」方式辦理。經國產署與警政署保六總隊函復表示不主導更新。主要係因該二機關參與都市更新之目的，在藉由建築基地的改建，分屋取得辦公

廳舍及檔案庫房空間，更新後之權益透過主管機關審核權利變換計畫即可獲得保障，故舉出許多理由表示無意主導更新。然而系爭都更案公有土地面積占總面積比率高達近 9 成，允應有效應用，以促進臺北市土地有計畫之再開發利用；而且系爭都更案之周圍土地，同樣有使用強度低於法定強度、建物老舊窳陋密集、計畫道路未開闢且開放空間不足，有妨害公共安全及交通之虞，且未符合都市應有機能之情形；同街廓亦有許多住戶有意願參與都市更新。故為增進公共利益，確保都市環境品質，發揮都更之完整性與最大效益，臺北市政府對系爭都更案或有類似情形之都更案，除窮盡努力，與鄰地不同意戶協調溝通外，亦宜考量劃定為應實施更新之地區，依「都市更新條例」第 9 條第 1 項規定，主動負起辦理該應實施更新地區都市更新之責任或經公開評選程序委託都市更新事業機構辦理的可行性。

五、「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。惟主管機關卻未針對是否具備必要性、公益性，公共利益有無明確化、最大化，訂定審認標準，亦未規範公有土地達一定規模或比率時之主導更新方式，招致「民間實施者透過都市更新手段以小吃大，蠶食鯨吞公有土地」物議。故內政部宜就公有土地參與都更之公益性與必要性等疑義，加速相關法制作業，俾充分發揮有效應用公有土地促進都市再生之功能。

(一)公有土地數量有限且為全民重要資產，其管理處分應以促進公共利益為首要考量。「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，惟主管機關

卻未針對是否具備必要性、公益性，公共利益有無明確化、最大化，訂定審認標準，亦未明確規範公有土地及建築物達一定規模或比率時之主導開發方式，致部分有心人士藉此將精華區公有土地劃入都市更新事業計畫範圍，使公有土地未作更能發揮公共利益之用途，卻成為私人開發房地產尋租之手段，甚至對仕紳化（gentrification）¹⁶過程有推波助瀾之虞。

(二)以系爭都更案為例，國有土地面積合計 4,690.87 平方公尺，占更新單元總面積 5,227.87 平方公尺之 89.73%，卻由少數私地主自行劃入都市更新範圍及擔任實施者，致引起外界質疑未發揮更新單元之最適範圍，以及不當放棄主導都市更新，損及公產權益等。顯示都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物參加都市更新，有無具備必要性、公益性，其公共利益有無明確化、最大化，公有土地達一定規模或比率時由誰主導等疑義，允宜明確化。

(三)詢據內政部營建署表示¹⁷，行政院院會業於 106 年 11 月 23 日通過內政部擬具之「都市更新條例」修正草案，送請立法院審議，其修正方向如下：

1、增訂第 11 條第 1 項第 2 款規定：依現行規定，公產管理機關雖得經主管機關同意為實施者實施都市更新，惟管理機關常礙於能力、人力、資金有限，難以自行實施，只能選擇消極納入民間都市更新案一併開發。本次增訂公產管理機關亦可在主管機關同意下，透過公開評選程序來委託民間都市更新事業機構實施，以主動積極、公私協力

¹⁶ 仕紳化（gentrification）係指都市老舊社區從原本由收入較低人士居住，因更新、改建後房價、地價及租金等上升，引致收入較高人士遷入居住，而使原有收入較低者遷出。

¹⁷ 內政部營建署相關主管人員於 107 年 1 月 9 日本院詢問時之說明。

的方式來完成更新事業。

- 2、修正條文第 44 條第 1 項規定：增訂公有土地及建築物應強制參加都市更新之除外規定，未來公產房地除已有合理之利用計畫，例如已有具體利用或開發計畫，經權責機關核定(准)，或已編列預算者；且因時程或建築規劃設計等因素難以併同實施都市更新事業外，應一律參加都市更新，以避免已有合理利用計畫，因民間實施者納入更新單元內，造成實務執行之困難。
- 3、增訂第 44 條第 4 項規定：經劃定或變更應實施更新之地區，如於該條例修正施行後擬訂報核之都市更新事業計畫，其範圍內之公有土地面積達一定規模或一定比率以上，政府機關即應積極作為，主動負起推動都市更新之責任，並考量個別地區因有特殊原因，例如公私有土地混雜、公有地被占用情形排除困難、政府機關開發量能無法因應需求等情形，確實難以全面由政府主導辦理者，得改由民間主導實施，以增加執行彈性。至於上開一定規模或特殊原因，則授權由各級主管機關因地制宜定之。
- 4、增訂第 44 條第 5 項規定：管理機關為公產之開發利用，除依修正條文第 11 條第 1 項規定透過政府主導都市更新程序辦理外，如欲自行委託都市更新事業機構辦理，因現行該條例無相關規定可資遵循，須另循適法之方式辦理，常造成實務執行困難與爭議，故為利實務執行，爰增訂第 5 項，規定公產管理機關為徵求都市更新事業機構委託實施時，得準用修正條文第 12 條至第 19 條公開評選程序、異議及申訴處理之規定，以利適用。至經上開程序所徵求之都市更新事業機構，仍須

依修正條文第 21 條、第 36 條規定取得同意並依修正條文第 21 條、第 22 條及第 31 條規定程序辦理。

(四)綜上，政府為順利推展都市更新，依「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。惟主管機關卻未針對是否具備必要性、公益性，公共利益有無明確化、最大化，訂定審認標準，且未規範公有土地達一定規模或比率時之主導更新方式，招致「民間實施者透過都市更新手段以小吃大，蠶食鯨吞公有土地」物議。故內政部宜就公有土地參與都更之公益性與必要性等疑義，加速相關法制作業，俾充分發揮有效應用公有土地促進都市再生之功能。

捌、處理辦法：

- 一、影附調查意見，函請財政部就調查意見二檢討改進見復。
- 二、影附調查意見，函請臺北市政府就調查意見三、四檢討改進見復。
- 三、影附調查意見，函請內政部就調查意見五檢討改進見復。
- 四、影附調查意見，函復陳訴人。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：王美玉

仇桂美