

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部。

貳、案由：我國都市更新推動過程中，業者、政府及地主間缺乏信任為目前最大問題，不僅使都市更新本質被扭曲，亦造成都市更新績效不彰，內政部為都市更新條例之中央主管機關，卻未建立良好協商之機制及值得信任之平台，亦未就現行都市更新推動方式之缺失、劃定更新地區或更新單元之具體認定標準及應踐行之程序等，適時檢討修正，核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

關於我國都市更新推動過程中，業者、政府及地主間缺乏信任為目前最大問題，不僅使都市更新本質被扭曲，亦造成都市更新績效不彰；究相關主管機關有無怠惰建立良好協商之機制及值得信任之平台，確有深入瞭解之必要乙案，經本院調查完竣，認內政部有下述疏失亟待檢討改進。

一、內政部未積極推動建立有關都市更新私權爭議案件之法院外仲裁機制及非營利組織、非政府組織，提供業者、政府及地主三方對談之平台，洵有疏失。

(一)關於有無建立良好協商之機制乙節，我國現行有關訴訟之審判，分由不同性質之法院審理。關於因行政處分所生之爭議，由行政法院審判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判。目前法院外之仲裁機制，有依仲裁法規定，以訴訟外解決民事爭議者，例如營建工程、不動產交易、智慧財產權、海事、消費、勞資及醫療糾紛等事件；或由行政機關遴選專家學者組成之委員會介入裁決者，例如公害

糾紛事件；均在處理私法關係所生之民事爭議。詢據內政部表示，都市更新事業計畫或權利變換計畫之核定實施，是行政機關以公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，屬公法上之關係，其有爭議，係循行政救濟程序辦理；據瞭解，目前我國尚無行政法院外之介入公法爭議之仲裁機制；另，都市更新事業計畫或權利變換計畫之核定實施，尚非由主管機關自行審核後即可逕行核定；依都市更新條例第16條規定略以，各級主管機關為審議及處理有關爭議，應分別遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表組成審議會，以合議制及公開方式辦理；審議會即類以第三公正或裁決單位，依法介入私權分配及爭議處理，認為難以裁決者，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商；經審議通過後，續由主管機關核定發布實施，相關權利人對於計畫之核定實施有異議時，則循訴願及行政訴訟等行政救濟程序辦理；是以，現行都市更新已有引入專業團體或機構協助評議裁決之機制云云。

(二)惟經查目前都市更新實施過程，實施者（建商）與都市更新戶發生糾紛之後，固有尋求主管機關協助解決者，但有地方主管機關表示此屬私人財產問題或私權糾紛，乃採取置之不理的態度，任令雙方鴻溝加深（如文林苑都更案）。此等爭議非屬公法上之關係，雙方無法循行政救濟程序辦理，目前卻乏妥適管道以協助解決爭議。問題癥結之一，在於內政部未推動建立有關都市更新私權爭議案件之法院外仲裁機制，由相關專業組成之團體協助評議裁決，放任爭議拖延未決，洵屬不當。

(三)又，關於有無建立值得信任之平台乙節，詢據內政

部稱：由於都市更新係政府介入實施者與相關權利人間之私權關係，政府處於居間協調者之角色；為加速民間都市更新案之推動，該部營建署除已建立輔導機制，協助解決遭遇困難，地方政府亦視個案情形介入協調實施者與地主間的歧異；為健全並加速都市更新產業之推動，目前該部並依行政院99年11月16日核定都市更新產業行動計畫，鼓勵成立非營利之都市更新法人團體，提供都市更新諮詢與輔導，例如，財團法人都市更新研究發展基金會、臺北市都市更新學會、社團法人新北市都市更新學會……等法人團體，並鼓勵地方政府成立常態性都市更新協調平台，提供所有權人與實施者溝通協商管道，協助解決爭議事項云云。內政部又稱：該部營建署為輔導民間主導之都市更新案，提供都市更新法規諮詢，建立都市更新個案輔導及聯合輔導機制云云。

- (四)按都市更新相關法令繁雜且程序冗長，許多都市更新戶並不瞭解都市更新、營建、估價等相關法令，不熟悉都市更新作業程序，亦不清楚建造成本、共同負擔如何，缺乏都市更新相關專業能力，與業者之間存在許多資訊不對稱的問題。雖內政部稱目前有部分都市更新法人團體可供所有權人與實施者利用，該部營建署亦提供都市更新法規諮詢，建立都市更新個案輔導及聯合輔導機制，惟卻有人民陳訴「該部營建署密室會議輔導建商」，顯見都市更新過程中，政府無法取得地主信任，且缺乏公正第三者作為業者、政府及地主三方溝通的平台。因此，確有必要推動建立真正之非營利專業組織(NGO)參與都市更新，甚至協助政府審核都市更新案件。例如，建立都

市更新NGO的組織規範，其中成員宜有律師、建築師、估價師、地政士、都市計畫技師及建築業等公會所派之專業人員，由政府認證並接受考核；同時訂定都市更新NGO協商之法定程序，以資遵循，使非營利專業組織參與都市更新法制化。

- (五)綜上，內政部未積極推動建立有關都市更新私權爭議案件之法院外仲裁機制及非營利組織、非政府組織，提供業者、政府及地主三方對談之平台，洵有疏失。

二、現行都市更新以民辦為原則，公辦為例外，不僅無法落實增進公共利益，亦造成私人利益衝突糾紛不斷，內政部未就現行都市更新推動方式之缺失積極檢討，謀求改進，顯有疏失。

- (一)按都市更新條例第1條第1項規定：「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，增進公共利益，特制定本條例。」顯見都市更新宗旨之一在於增進公共利益。都市更新既涉及公共利益，政府即責無旁貸。都市更新推動方式多元化，可以民辦，亦可公辦，但現行都市更新卻係以私人實施為原則，以公辦為例外，致滋生私益、公益混淆不清問題。
- (二)都市更新案，實施者（業者）與地主（都市更新戶）經常糾紛不斷，原因與由誰主導都市更新計畫有關。以私人為實施者，理應由原住戶自主自辦，但目前卻大多由業者擔任實施者，乃造成私益之間嚴重衝突問題。由實施者（業者）發動之都市更新，係由利益衝突的雙方（業者與都市更新戶）自行談判利益分配問題，業者若可自行整合改建舊屋，符

合雙方利益，則由業者主導都市更新尚無糾紛。但有些業者往往以增加不動產價值、獲得開發利益、追求最大私益為主要目的，每個都市更新戶都怕被業者占便宜，常引發龐大的都市更新開發利益由業者獨享之疑慮，因此導致利益分配之糾紛與衝突層出不窮。由政府或公營單位主導之都市更新計畫，其與由實施者（業者）發動之都市更新，最大不同之處在於「不以營利為目的」，例如，香港的都市更新由政府出資，設立「市區重建局」(URA)，主導都市更新計畫，也開展一些無利可圖甚至虧損的都市更新案，因為都市更新不僅涉及建築物老化的問題，更是關係社會問題、治安問題等等層面。例如，都市更新常涉及社會安置計畫，都市更新如由私人主辦，私人並不負責社會福利，不會考量社會安置計畫，倘係公辦，即會考量社會安置問題。

- (三) 都市更新為整體都市計畫之一環，故都市更新應符合公共利益原則，不能僅以私人利益為目的。都市更新目的係改進窳陋地區，對於有利益可圖之開發後高價地區，開發商往往會積極介入整合都市更新，然對於真正窳陋地區、難以進入之巷道、產權複雜、公共設施破舊雜亂、開發後售價難以提高之地區，較難有效引導開發商介入。都市更新既是公共利益事項，則應以公辦為原則，俾產生示範效果。如係民辦都市更新，應以原住戶自辦為原則，業者辦理為例外。惟目前政府在都市更新扮演之角色薄弱，任由業者與都市更新戶協商談判利益分配問題，未負起保障人民財產責任，導致都市更新戶產生都市更新開發龐大的利益由建商獨享之疑慮。政府雖擬修法強化公辦都市更新機制，惟卻侷限於公有土地主管機關主導都市更新，以維護公產權益機制

的強化，此與一般所謂公辦都市更新有別。現行不由政府或公營單位主導都市更新之推動方式，嚴重影響都市更新所標榜之公共利益原則，內政部未就現行都市更新推動方式之缺失積極檢討，謀求改進，顯有疏失。

三、都市更新地區或更新單元之劃定，涉及私有建築物之拆除，對人民財產權有重大影響，其具體認定標準及應踐行之程序，應以法律規定或法律明確授權之命令規範為宜，俾行政機關或人民處理有所依據，惟內政部未適時檢討規範劃定更新地區或更新單元之具體認定標準及應踐行之程序，洵有疏失。

(一)查憲法第15條、第23條分別規定：「人民之……財產權，應予保障。」、「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」復查「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第23條及第143條第1項之規定自明。……然徵收土地究對人民財產權發生嚴重影響，法律就徵收之各項要件，自應詳加規定，前述土地法第208條各款用語有欠具體明確，徵收程序之相關規定亦不盡周全，有關機關應檢討修正，併此指明。」司法院釋字第409號解釋著有明文¹。又

¹ 司法院釋字第409號解釋文：「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第23條及第143條第1項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，此亦有憲法第108條第1項第14款可資依據。土地法第208條第9款及都市計畫法第48條係就徵收土地之目的及用途所為之概括規定，但並非謂合於上述目的及用途者，即可任意實施徵收，仍應受土地法相關規定及土地法施行法第49條比例原則之限制。是上開土地法第208條第9款及都市計畫法第48條，與憲法保障人民財產權之意旨尚無牴觸。然徵收土地究對人民財產權發生嚴重影響，法律就徵收之各項要件，自應詳加規定，前述土地法第208條各款用語有欠具體明確，徵收程序之相關規定亦不盡周全，

中央法規標準法第5條規定：「下列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」

- (二)關於都市更新地區之劃定，都市更新條例第6條規定：「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：一、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。二、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。三、建築物未符合都市應有之機能。四、建築物未能與重大建設配合。五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。」係明定直轄市、縣（市）主管機關優先劃定更新地區之原則，且該條所稱「建築物」應係指個別建築物而言。另該條例第7條規定：「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：一、因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。二、為避免重大災害之發生。三、為配合中央或地方之重大建設。前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。」則係中央、直轄市、縣（市）主管機關為因應特殊狀況之需要，視實

際情況所為之迅行劃定更新地區。至於更新單元之劃定，該條例第10條第1項、第11條分別規定：「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。」、「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。」

- (三)惟上開都市更新條例第6條、第7條僅規定劃定更新地區之原則，其各款之具體認定標準付之闕如。對於未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境，亦欠缺具體認定標準。亦未見該條例依法律明確性原則明定第10條第1項、第11條所規定之「更新單元劃定基準」不得違反第6條、第7條之規定，立法似有疏漏。內政部亦未基於作為該條例之中央主管機關之地位，統一訂定「更新單元劃定基準」。僅見地方主管機關為因應實際需要，有自行依自治條例訂定相關評估標準者。例如，臺北市政府自行發布「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」（下稱環境評估標準，如附錄），其第2條分就都市更新條例所定劃定都市更新地區之不同要件，共列舉14項更新單元內建築物及地區環境狀況之指標。例如，以依該條例第6條第2款規定劃定更新

地區而言，自應符合該條例第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」之要件。環境評估標準針對該款規定，於第2條明定其評估標準為應「符合指標(二)、(三)、(四)其中之一項及其他指標之2項者」，始得為之。臺北市政府即曾依環境評估標準第2條，針對該條例第6條第2款所規定之評估標準，認定位於臺北市仁愛路2段38巷及杭州南路1段101巷所圍街廓之建築物符合該條所列之指標(三)、(九)、(十四)，乃將該街廓劃定為更新地區。惟相關土地、建物所有權人不服乃提起行政救濟，嗣經100年12月8日臺北高等行政法院100年度訴字第883號判決、101年7月19日最高行政法院101年度判字第647號判決指出，將該街廓全部劃定為都市更新地區，並不符合該條例第6條第2款所定「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」之要件。判決理由指出，環境評估標準指標(三)「更新單元內各種構造建築物面積比例達1/2以上：土磚造、木造、磚造及石造建築物、20年以上之加強磚造及鋼鐵造、30年以上之鋼筋混凝土造及預鑄混凝土造、40年以上之鋼骨混凝土造」未實質審究更新單元內之建築物是否確有傾頹或朽壞之虞，違反都市更新條例第6條第2款之規範意旨，且該街廓內之建築物，其耐用年數至少尚有21年、22年、28年及47年以上，甚至有鋼筋混凝土造建物，屋齡僅有12年，非但不屬「因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」之情形，且根本無「重建」更新之必要，自不符合指標(三)之規定；另建築物興建時有無適用內政部78年5月5日修正後之建築技術規則，

並非判斷建築物耐震能力之唯一標準；指標(九)「更新單元內建築物耐震設計標準，不符內政部78年5月5日臺內營字第691701號令修正之建築技術規則規定者之棟數比例達1/2以上」未考量影響建築物實際耐震能力之各種因素，而僅以建築物興建時有無適用內政部78年5月5日修正後之建築技術規則為判斷建築物耐震能力之唯一標準，亦與實情不符；又臺北市政府未經任何結構安全之檢測評估，率爾斷定該街廓內之建築物有該條例第6條第2款「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」而「足以妨害公共安全」之情形，亦不足採；又環境評估標準指標(十四)「更新單元面積在三千平方公尺以上或完整街廓，並應舉辦地區說明會及土地及合法建築物所有權人均超過3/10，並其所有土地總面積及合法建築物樓地板面積均超過3/10之同意」與判斷是否符合該條例所定得予劃定為更新地區之要件無涉，故將該街廓全部劃定為都市更新地區，並不符合該條例第6條第2款所定「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」之要件等語。顯見上開環境評估標準有多項指標規定不符合都市更新條例第6條規定意旨，此與該條例未依法律明確性原則規定「更新單元劃定基準」不得違反該條例第6條、第7條規定有關，亦與內政部未統一訂定「更新單元劃定基準」有關，致地方主管機關自行訂定相關評估標準，因未掌握該條例第6條規定意旨，多項指標被行政法院認定不符合該條例第6條規定。

(四)綜上，由行政機關劃定都市更新地區之原則，都市更新條例第6條、第7條雖定有明文，然各款之具體認定標準卻付之闕如。對於未經劃定應實施更

新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境，亦欠缺具體認定標準。亦未見該條例依法律明確性原則規定「更新單元劃定基準」不得違反該條例第6條、第7條規定，內政部亦未統一訂定「更新單元劃定基準」。僅見地方主管機關為因應實際需要，有自行依自治條例訂定相關評估標準者，但卻有多項指標不符該條例第6條規定。而且該條例第6條、第7條過於簡略及抽象的原則性規定，有造成行政恣意劃定更新地區或不敢劃定，以致實際上無整體性更新必要之地區被劃定，真正需要更新之地區反而未被劃定之虞。按都市更新地區或更新單元之劃定，涉及私有建築物之拆除重建，對人民財產權有重大影響，參照上開司法院釋字第409號解釋意旨，其具體認定標準及應踐行之程序，應以法律規定為宜。或謂因該條例第6條、第7條已有原則之規定，而主張得另以法律明確授權之命令規範；果得另以法律明確授權之命令規範，則因有關具體認定標準及應踐行之程序均屬重要事項，自應授權由中央主管機關以命令規範，俾行政機關或人民處理有所依據，而不宜授權由地方主管機關自行訂定。然而都市更新條例之中央主管機關—內政部，多年來未適時檢討規範劃定更新地區或更新單元之具體認定標準及應踐行之程序，任地方政府自行訂定相關評估標準，有多項指標規定不符合該條例第6條規定意旨，且發生未經任何具體檢測評估之程序，率爾將不符要件之建築物核准納入更新地區或更新單元，遭行政法院撤銷原處分及駁回上訴之案例，嚴重影響政府形象，洵有疏失。

綜合上述，我國都市更新推動過程中，業者、政府

及地主間缺乏信任為目前最大問題，不僅使都市更新本質被扭曲，亦造成都市更新績效不彰，內政部卻未積極推動建立良好協商之機制及值得信任之平台，亦未就現行都市更新推動方式之缺失、劃定更新地區或更新單元之具體認定標準及應踐行之程序等，適時檢討修正，核有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：李炳南

劉玉山

黃武次

中 華 民 國 101 年 10 月 4 日

附錄 臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準(民國 98 年 1 月 8 日修正)

第 1 條 本標準依臺北市都市更新自治條例第十五條第四項規定訂定之。

第 2 條 臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準，應符合下列規定。但為達整體開發目的，經臺北市政府(以下簡稱本府)審核要求擴大納入之更新單元範圍，得不受本條之限制。

建築物及地區環境狀況	評定基準	指標	備註
一、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	符合指標(一)、(二)其中之一項及其他指標之二項者。	(一)更新單元內屬非防火建築物或非防火構造建築物之棟數比例達二分之一以上，並經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定者。	一、指標第十一項之建蔽率及容積率之計算，以合法建築物為限。
二、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，足以妨害公共通行或公共安全	符合指標(二)、(三)、(四)其中之一項及其他指標之二項者。	(二)更新單元內現有巷道彎曲狹小，寬度小於六公尺者之長度佔現有巷道總長度比例達二分之一以上。	
三、建築物未符合都市應有之機能	符合指標(五)、(八)、(十)其中之一項及其他指標之二項者。	(三)更新單元內各種構造建築物面積比例達二分之一以上：土磚造、木造、磚造及石造建築物、二十年以上之加強磚造及鋼	

<p>四、建築物未能與重大建設配合</p>	<p>符合指標(二)、(三)、(四)其中之一項及其他指標之二項者。</p>	<p>鐵造、三十年以上之鋼筋混凝土造及預鑄混凝土造、四十年以上之鋼骨混凝土造。</p>	
<p>五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護</p>	<p>符合指標(十三)。</p>	<p>(四)更新單元內建築物有基礎下陷、主要樑柱、牆壁及樓板等腐朽破損或變形，有危險或有安全之虞者之棟數比例達二分之一以上，並經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定者。</p>	
<p>六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會安全</p>	<p>符合指標(七)、(十一)其中之一項及其他指標之二項者。</p>	<p>(五)更新單元內合法建築物地面層土地使用現況不符現行都市計畫分區使用之樓地板面積比例達二分之一以上。</p>	
<p>七、避免災害之發生</p>	<p>符合指標(一)、(九)其中之一項及其他指標之二項者。</p>	<p>(六)更新單元周邊距離捷運系統車站、本府公告之本市重大建設或國際觀光據點二百公尺以內。</p> <p>(七)更新單元內建築物無設置化糞池或經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定該建築物沖洗式廁所排水、生活雜排水均未經處理而直</p>	

		<p>接排放之棟數比例達二分之一以上。</p> <p>(八)更新單元內四層以上之合法建築物棟數佔更新單元內建築物棟數達三分之一以上，且該四層以上合法建築物半數以上無設置電梯設備及法定停車位數低於戶數者。</p> <p>(九)更新單元內建築物耐震設計標準，不符內政部七十八年五月五日台內營字第六九一七〇一號令修正之建築技術規則規定者之棟數比例達二分之一以上。</p> <p>(十)穿越更新單元內且未供公共通行之計畫道路之面積比例達二分之一以上。</p> <p>(十一)更新單元範圍現有建蔽率大於法定建蔽率且現有容積未達法定容積之二分之一。有關建蔽率及容積率之計算，以合法建築物為限。</p> <p>(十二)更新單元內平</p>	
--	--	--	--

		<p>均每戶居住樓地板面積低於本市每戶居住樓地板面積平均水準之三分之二以下或更新單元內每戶居住樓地板面積低於本市每戶居住樓地板面積平均水準之戶數達二分之一者。</p> <p>(十三)內政部及本市指定之古蹟、都市計畫劃定之保存區、本府指定之歷史建築及推動保存之歷史街區。</p> <p>(十四)更新單元面積在三千平方公尺以上或完整街廓，並應舉辦地區說明會及土地及合法建築物所有權人均超過十分之三，並其所有土地總面積及合法建築物樓地板面積均超過十分之三之同意。</p>	
--	--	--	--

第 3 條 本標準自發布日施行。