

立法院內政委員會「都市更新條例」公聽會 書面意見

中華民國不動產開發商業同業公會全國聯合會 敬提

103 年 1 月 8 日

依據行政院主計總處 2010 年人口及住宅普查統計，全臺灣屋齡達 30 年以上之老舊住宅 294 萬戶，佔總量 36%，而 10 年後老舊房屋比例更將攀升至 57.6%，這些老舊房屋設計耐震度不到 5 級。另根據國家地震中心分析，如大台北地區發生 6 級地震，房屋可能會倒 4 千棟。因此內政部積極推動「防災型都更」，希望在災害發生前，透過更新改善防災能力。除此，都市更新也可以改善都市景觀、重建都市機能，還可以發展內需、振興經濟，這些都是都市更新可以帶來的公共利益。

實務上，現行的都市更新條例已經困難重重，如果再因各界關切而倉促進行大幅度修法，恐怕讓都市更新更充滿不穩定性，影響的不僅是業界對政府政策的信賴，更會影響數百萬戶老舊房屋民眾對更新改建的殷殷期待，妨礙城市的進步與民眾居住安全的保障。

因此本會建請 大院先聚焦於合憲修法，否則到了 4 月份各縣市進行中的近千件都更案恐將面臨停擺。102 年 4 月 26 日大法官釋字第 709 號解釋文宣告都市更新條例第 10 條及第 19 條部分規定，不符憲法要求之正當行政程序，相關機關應就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。依據 102 年 5 月內政部統計，目前全台進行中更新案有 914 件，以每案 10 億元投資金額概估，有高達 9,000 多億元的投資金額。相關機關若未及於 103

年4月26日完成修法，將形成法的空窗期，對目前進行中近千件更新案影響甚鉅。

而目前行政院版及委員提案總計多達20案，雖各有見地與主張，惟多為大法官釋憲前所提，且各版本差異甚大，短時間內實難周詳討論，若倉促進行全文修法，恐考量未周而窒礙難行，反影響都市更新後續推動。

討論題綱所列均為各界關心議題，殊值深入探討，惟都市更新條例修法具有急迫性，應避免立法分歧，致延宕都更案進行，故建議先就司法院大法官釋字第709號指陳部份進行修正，其餘條文待合憲修法完成後再作審慎討論。以下謹就討論題綱提陳意見，併請 卓參：

一、都市更新現況與窒礙之處？政策有無應調整之處？重點或方向如何？

(一) 依實務推動經驗，無論是都市更新事業機構還是住戶自組更新團體，都市更新在各個階段面臨變數仍多，造成都市更新面臨很多風險以及不確定因素，舉要如下：

1. 更新單元劃定前：範圍內若有公有或公營事業土地，需要洽詢其同意（此係增加條例所無之限制），卻常遲未決定，造成同意劃設更新單元之民眾，對政府、整合者產生懷疑，致缺乏信任。
2. 都市更新事業計畫尋求同意：更新單元若得劃定，在都市更新事業計畫尋求同意過程，由於容積量體難以確定，整合者不能告知可以獲得多少的容積獎勵，住戶在分配結果不能確定的情況下，再加上都市更新涉及複雜程序，以致缺乏信任，也造成整合極其

困難。另一方面，由於地方政府人力有限、流動率大，即使達到同意比率門檻，往往初期查對資料、送至公開展覽，期間需時甚久，造成住戶對政府、實施者逐漸缺乏信任。又，實施者前期整合、製作圖說花費甚鉅，但在實務上，於報核前仍允許原已同意之住戶逕為撤簽，使得實施風險甚高，也影響多數同意戶進行都市更新的安定性。

3. 都市更新事業計畫審議：都市更新事業計畫進入審議會後，審議時間平均約為 8 個月至 2.5 年，如果有反對的住戶，時間勢將更久。由於審議時間冗長，權利變換原有估值、市場景氣均有變化，造成住戶、實施者與政府間，容易產生齟齬。
4. 申請建照階段：都市更新事業計畫如經核定公告實施，在申請建照階段，或來自建管、消防單位的要求，常有變更設計的需要。此時：除非是都市更新條例第 19 條之 1 所列微調情況，否則徵求同意、公開展覽、公聽會、審議程序全部都要重來。
5. 取得建造執照後：都市更新事業計畫如經核定、公告實施並取得建造執照，在實務上還有下列風險：
 - (1) 都市更新條例第 36 條對於權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，若無法落實執行，即使取得建造執照也不能施工，多數同意住戶長期在外租屋，舊屋已拆、新屋遙遙無期，自然造成怨懟。
 - (2) 建管機關在抽查建造執照，認為需作變更者，又動到都市更新事業計畫，權利變換計畫往往也跟著要進行調整。徵求同意、公開展覽、公聽會、審議程序又要全部重來。
6. 更新後建物所有權第一次登記：是由直轄市或縣（市）政府採「囑

託登記」方式，但地政機關仍依土地登記規則第 53 條第 2 項規定辦理公告，權利關係人（一般多為原反對都更者）仍得藉由異議，延宕建物所有權第一次登記之進行。

- （二）綜上問題，建築開發專業雖願積極參與都市更新，但因上述因素致不確定風險極高（住戶自組更新團體的自力更新也面臨同樣問題），猶待有效處理解決實施各階段面臨問題，降低開發風險，才可能達成加速推動都市更新之目標。

二、因應防災、環境品質或公共福祉，都市更新推動有無誘因、前提或必要之規範？

都市更新地區（單元）之劃定已於劃定基準將防災、環境品質或公共福祉等關切面向納為考量，作為推動都市更新之前提。至於誘因部分：法規面建議應研議建構更具安定性之推動法制；行政面建議應增加人力或尋求專業協助檢查或審查；另建請修法使協議合建享平等稅捐獎勵，將有助於減少後續實施爭端。

三、釋字第 709 號解釋的意涵與現行條文不足之處？

- （一）大法官釋字第 709 號解釋文指陳第 10 條第 1、2 項及第 19 條第 3 項不符憲法要求之正當行政程序：

1. 第 10 條第 1 項有關主管機關核准都市更新事業概要「未設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會」及同條第 2 項「有關申請核准都市更新事業概要時應具備之同意比率之規定」。
2. 第 19 條第 3 項規定「並未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分

別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及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」。

(二) 故現行條文第 10 條、第 19 條違憲部份規定宜予修正，增訂舉辦聽證、資訊揭露等相關規定，以符大法官釋字第 709 號解釋文意旨。

(三) 至於都市更新條例第 22 條第 1 項有關申請核定都市更新事業計畫時應具備之同意比率之規定，大法官釋字第 709 號解釋文指「與憲法上比例原則尚無牴觸，亦無違於憲法要求之正當行政程序。惟有關機關仍應考量實際實施情形、一般社會觀念與推動都市更新需要等因素，隨時檢討修正之。」，本條文因未涉合憲修法，建議此階段修法暫不討論。

四、未經政府劃定應實施都市更新地區，得否由居民申請都市更新？

全臺老舊房屋眾多，應以更宏觀角度推動都市更新。例如新北市推出「簡易都更」實非都更，但確實具有加速老舊房屋整合改建之實質效益，可以補都更推動之不足。

行政院核定的「都市更新產業行動計畫」也指出，全國有 302 萬戶 30 年以上老舊住宅，若依據該計畫預計以 30 年時間完成更新，則每年平均要完成 10 萬戶。

但是以臺北市為例，根據臺北市都市更新處 100 年度施政成果，自民國 87 年「都市更新條例」公布至 100 年止，歷經十三年的努力，已核定實施 122 案，實施面積 37.52 公頃，僅佔住宅區、商業區面積比例的 0.8%，安置現住戶合法建築物 4,943 戶、違

章建築 1,152 戶，但台北市有 20 萬戶 30 年以上屋齡的老舊住宅尚待更新，且政府劃定都市更新地區範圍有限(以臺北市為例，僅民國 89 年及 91 年兩度大規模辦理劃定都市更新地區)，其他地區若有更新意願，且符合都市更新單元劃定基準者，應准其申請劃定更新單元，以利更新改建。

五、事業概要、事業計畫及權利變換計畫之同意比例應如何調整？

- (一) 事業概要：為符大法官釋字第 709 號解釋文意旨，並增加事業概要之代表性及未來實施之可行性，有必要適度提高其所有權人數及其面積之同意比率。考量事業概要尚屬發起、提案階段，應低於土地法第 34 條之 1 過半同意得處分共有土地規定，可參採行政院版草案，適度提高至十分之三，且建議無需依申情人對象不同而區分同意比率。
- (二) 事業計畫：大法官釋字第 709 號解釋文指「都市更新條例第二十二條第一項有關申請核定都市更新事業計畫時應具備之同意比率之規定，與憲法上比例原則尚無牴觸，亦無違於憲法要求之正當行政程序。惟有關機關仍應考量實際實施情形、一般社會觀念與推動都市更新需要等因素，隨時檢討修正之。」，本條文未涉合憲修法，建議列為下階段修法整體討論。
- (三) 權利變換計畫：權利變換計畫係採公平估價、選配及審議機制辦理，選屋結果很難盡如人意，再要求應徵求地主同意恐有執行上的困難，有關權利變換計畫部實不宜再要求另徵求同意書。

六、同意書經簽署後，於計畫核定發布實施前得否無條件撤銷？

事業計畫核定前，更新案業經長期整合、完備概要申請核定、事業計畫公開展覽、公聽會(或聽證)，及都市更新、環評、都市設

計審議等冗長程序，若地主在核定前隨時都可以無條件撤簽同意書，將使更新案不確定性風險大增，不僅影響都市更新事業機構參與，也影響住戶自力更新意願。

七、非屬區分所有建築物若不同意都市更新，如何兼顧都市整體發展秩序與個人財產權保障之替代方案？

都市更新條例是採協議合建與權利變換兩種主要制度並行。其中，多數決的權利變換，是在多數人的財產權處分決定與少數人的權益保障之間，透過都市更新權利變換去處理轉換、求取平衡，不宜因少數人反對，致影響多數人的居住權。換言之，未同意更新的少數住戶權益在實施更新過程中依法予以保障，更應該受到重視的，反而是絕大多數同意更新住戶的居住權與財產權的保障。至於非屬區分所有建築物若不同意都市更新，宜於劃定更新單元時，建立一彈性調節機制。

八、強制拆除機制是否維持？如何踐行強制拆除前之正當法律程序？強制拆除應由直轄市、（縣）市政府或由法院執行？

都市更新係採「多數決」，除配套「權利變換」機制以達成公平分配外，尚需藉由政府協力以「公權力」來保障多數人權益及都市更新所繫之公益。權利變換計畫既經政府層層把關及審議會全體委員通過核定，如果還有爭議，可透過條例第 32 條提出異議，還有訴願、行政訴訟等救濟管道。若依行政院草案，經過政府層層審議核定實施的更新案，都還要等待行政法院裁定調處結果才執行代拆遷，似未符比例原則，且若因遲遲未能開工而建照失效需重新申請，又已超過可以適用原來法規的期限，全部程序都要重走，這樣的法規將難以讓民眾產生信賴。

九、權利變換專業估價者之選任方式如何？

考量以權利變換實施更新者並未取得全體同意，若依行政院修正草案規定要求由全體共同指定估價師勢不可行，實際上即採隨機抽樣方式擇取，在實務上很難進行作業，建議至少有一家估價者由實施者指定，以因應都市更新前期作業之需要。

十、協議合建是否應予稅負減免？

都市更新條例第 46 條主要稅捐減免項目全以「權利變換」為主，但是「權利變換」僅為實施方式之一，卻專享稅捐獎勵，有欠合理。尤其是經全體土地及合法建築物所有權人同意之「協議合建」，其門檻、難度、所耗費心力均較「權利變換」高，卻不能享有稅捐獎勵，顯不合理。為減少實施更新爭議，建議都市更新採「協議合建」者，應等同「權利變換」，享有平等之稅捐獎勵。

十一、都市更新整體景觀與推動工作之協調及經驗分享。

目前都市更新案除了依法規檢討外，也依據各種審議機制(都市設計審議、都市更新審議、環境影響評估、交通影響評估等)來調和開發基地與都市整體景觀。

十二、其他立法之建議。

現階段籲請相關機關應全力推動都市更新條例合憲修法。推動更新目前還存在一些問題，除上揭以陳述意見外，比較重要的還包含：「都市更新繁複冗長的過程中法規安定性的維持」、「簡化行政程序、統整會辦流程」等，這些議題都還需要政府於合憲修法完成後，繼續協助修正法制、排除障礙。