

出版者：財團法人都市更新研究發展基金會
董事長：張隆盛 發行人：陳松森
主編：丁致成 編排：東昇傳播
地址：10043臺北市中正區延平南路85號2樓
Tel：(02) 2381-8700 Fax：(02)2381-8701
Http：//www.ur.org.tw
E-mail：urf@ur.org.tw
局版北市誌第2526號

無法投遞時請免退回

本簡訊採贈閱方式，提供相關各界交流之用，採贈閱發行，歡迎索取。
歡迎您從基金會官網下載電子簡訊，一同珍惜地球資源。

主
題
報
導

文林苑爭議焦點及對都更之衝擊

前營建署署長 林益厚
基金會顧問



文林苑都更案，臺北市政府依都市更新條例強制拆除不同意都更的少數二戶，不同意戶強力反抗，引起學生、學者及一些民間團體：如都更受害者聯盟等支持，透過網路串連到場聲援。拆除當天，反對者以人牆自綁鐵鍊，強力阻擋；市政府則動員強大警力，淨空現場執行強拆，造成都更條例通過後，最大的爭議事件，都更案變成社會運動事件，始料未及，實在遺憾。

事件全面衝擊都更進展

事件發生後，輿論譁然，媒體幾乎一面倒的指責市府官員依法行政的不是，郝市長甚至表示：「拆除王家的決定很痛苦，坦承有部分缺失」。不同意的二戶被拆除已超過一個月，餘波盪漾，批評之聲未曾停過，不同意戶與同意戶(36戶)甚至在文林苑工地，分別搭起組合屋與帳篷持續對峙，經多方協調仍無共識，迄今沒有解決的對策。原先催促都更的產官學各界，面對文林苑事件，只能噤若寒蟬，即使表示意見，也上不了報紙或媒體。

我國面臨都市老舊房屋，耐震力不夠，無障礙設施與空間不足，今後更無法因應未來人口老化的日常生活需求，都更之路要如何走呢？實在值得憂慮。筆者謹將事件

爭議的焦點、政府的危機處理及修法的重點提出個人淺見，以供各界參考。

事件爭議的焦點

各界對強制拆除的指責，有如排山倒海，使執事者難以招架，例如：「以比例表決都更，有違憲法保障人權的精神」；「強拆違憲，和平守護」；「制度暴力，執事者是軍閥，政府是土匪」；「拆屋粗暴，違反人權」；「譴責都更暴力」；「強制拆除讓人民生活在恐懼之中，赤裸裸暴露政商之間的共謀」；「王家透天厝是代代祖宗生活的記憶，城市治理不是數人頭」等等。

有些批評則較針對都更法令及執行面，其中最引起大眾同情王家的說法是：「王家為透天厝，不參加都更也不會妨礙其他人的改建」；或說：「王家是處於此案圈地邊角的透天厝，原本可不被劃入都更單元」；「王家有獨立產權，卻未能使其分別處理，市府處理太過僵硬」。

針對這類觀點，市政府立即回應：「王家基地寬度不夠、深度不足，又緊鄰捷運，未來單獨建築十分困難，所以納入都更單元」。這樣的回答應該是最就事論事與貼切的，但媒體及批評者選擇同情被拆除戶，比較雙方說法，



讀者直覺之感受，同情效果立刻顯現，難怪政府一路挨打。尤其是該不同意戶研習建築的子弟，亦未表贊同市府的說法，以致大眾及媒體搞不清楚真相，一面倒傾向同情不同意戶的房子被拆。

政府快速修法啟動危機處理

文林苑都更事件的爭議，造成政府四面楚歌，輿論沸騰！「有識之士」似乎都要站出來批評幾句，表示支持正義，同情被拆除戶，地方中央紛紛啟動危機處理。

臺北市郝市長率先表態，認為「面對爭議，解決之道是修法」，於是立即成立「臺北市都市更新顧問小組」，並指示快速提出修法建議。緊接著行院長陳院長雖先為臺北市政府叫屈，但也說「都更條例出現偏差，應重新檢視修法」。原任內政部長的行政院江副院長，在部長任內修法多次，也認為「都更法非惡法，但有幾個方向應該檢討」。都更條例中央主管機關內政部李部長，雖然否認說過：「文林苑都更強拆案是居住不正義的表象」，但也同意修法，並承諾半年完成，於是修改都更條例，成為政府因應事件危機處理的首要選項。

修法的說法雖可以暫時冷卻沸騰的輿論，並紓解民怨，只是對雙方的對峙也無解，且修法需要時間很長，少者半年，多者一、二年，勢必影響後續都更進行。

釋憲與修法的迷思

事件發生以後，立即有立法委員指出，強拆違憲，擬聲請大法官釋憲；市府都更顧問小組亦建請內政部聲請釋憲。後經內政部回應：「中央機關、地方政府、人民、法人、政黨等都可聲請釋憲，內政部不清楚執行過程，不方便干涉」。

事實上，事件發生前，營建署已函示「強制拆除，

與憲法並無抵觸」，違憲問題的爭論以中央研究院法律研究所的一位學著所說的最具代表性，他說：「國家徵收人民土地的前提，為公共利益、正當程序與合理補償，王家的案子完全不符合」。然而，都市更新條例為促進都市更新，提供參與都市更新的地主各項減稅、免稅優惠，並給予容積獎勵，如果不是為公共利益的目的，立法院是不可能通過的；又不同意的二戶若以其49坪土地，參與都更，可得到六百萬元地上物拆遷補償費，都更後可分回5戶住宅，已在現行都更的機制下予以補償。

農業社會與都市社會的土地概念有別，農業社會的土地使用，很少牽涉別人的權益，因此，土地所有權和使用權都屬於私人；都市社會土地，私人雖擁有土地，土地的使用不但與鄰地有關，土地的價值也是都市發展的結果，因此，使用權應以多數人之公共利益考量，其建築行為、使用強度與使用類別，應有規範。如無此一共識，則所有都市計畫法令都有違憲的可能。

都更條例修正治絲益棼

都更條例的法令有法律、子法、中央解釋令及地方訂自治法規等。爭議焦點涉及的法律條文不過三、五條，最重要的是前述的都更是否能以「多數決」及「強制拆除」。

其餘的爭議，例如，不同意二戶土地是否劃入都更單元、都更流程未了房子先預售等雖然重要，已屬子法，是母法授權，可立刻修正，不必經立法院通過。此外，其他爭議意見都是執行問題，無關都更母法。

然而，經過臺北市都市更新顧問小組一個月密集討論，卻建議修正31條條文(剛好是都更條例62條條文的一半)。臺北市修法建議完成後，接著內政部又另起爐灶，也開始組成小組全面檢討修法。修法流程依慣例，內政部擬定修正草案後，會送行政院、立法院公聽會及三讀完成立法程序等，曠日廢時是必然的，真是緩不濟急。

都更之路崎嶇未來如何走？

都市更新條例的立法精神是在提供各種誘因，促進都市更新，提升人民生活品質，每次修正都是朝鬆綁限制之方向，期望提高效率。

而上述「多數決」的同意門檻，是歷次修法討論的重點，以文林苑都更案為例，即使同意門檻提高至95%，也遭遇執行上的困難或「抵觸憲法」的爭議。由於老舊社區，百分之百的同意有其困難，才有多數決的都更制度，若多數決不可廢，再多次的同意門檻修法討論，已不具意義。

再者，因為都更的制度是多數決，才有對不同意戶(即使1%)，得



都市更新是都市發展必要工具



文林苑的未來何去何從

強制拆除的設計。強制拆除是多數決的配套措施，應不能廢。不同意都更的理由不一，有些是產權不清或找不到地主，強制拆除備而未用，多年來第一次執行，即遭受巨大反對風暴。大體而言，都市更新條例通過後，都更業務推動的績效並不彰顯。主要原因是老舊社區整合共識困難，又有更新單元劃定、概要計畫、事業計畫及權利變換計畫四個步驟，須逐一審議通過，一件都更案的整合與審議約需五年，加上施工興建，時間更長。依2011年底統計，立法14年來，僅共核定279件，其中有102件是921大地震重建社區，一般都更才171件。

都市更新無論政府或民間都期望很大，但卻是雷聲大

雨點小，尤其是政府公辦只有6件，實在值得商榷。以往多次修法都是為了鬆綁法令，這次因文林苑事件而修法，勢必朝拴緊方向偏移，不利都更之推動。修法不應該忘了當初的立法意旨，有利推動之條文還是要予以保留。以往修法期間，都更參與者各方，預期權利義務會改變，往往將工作拖延或停頓，修法完成立法程序公布之前，將是都更的黑暗期，政府如還要推動都更，應該謹慎面對變革。

文林苑事件已成為社會運動事件，其對都更之衝擊非常深遠。反對者目的已達成，該是執政者收拾善後之時，修法不是唯一的選擇。否則，一旦修法完成，拴緊法令，都更之路將更崎嶇不平，寸步難移，無法落實都市更新條例「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」之立法原意，實非黎民百姓之福。 

林益厚顧問

現職	財團法人都市更新研究發展基金會董事、顧問
	財團法人國家政策研究基金會顧問
學歷	中華民國永續發展學會理事長
	英國倫敦大學都市研究所碩士
經歷	美國普林斯頓大學建築及都市計劃研究所研究
	東海大學社會學博士
經歷	文化大學景觀學系專任副教授(2002.8-2008.7)
	中華民國國家公園學會理事長(2005.1-2008.1)
	中華民國住宅學會理事長(2003.1-2005.1)
	中華民國都市計劃學會理事長(2001.1-2003.1)
	內政部營建署主任秘書、副署長、署長(1988.8~2002.7)

都市更新公共利益及多數決機制之合理性

1997年行政院提出都市更新方案，宣示臺灣都市發展邁入新的階段，「都市更新條例」1998年立法完成，至今已近14年，從乏人問津到全民運動，目前已核定通過之更新事業高達280件，推動中之案件多達千件以上，30年以上的老房子因為都更契機，喊價已與新成屋無異，全省掀起一股「都市更新風」。如今發生文林苑強拆事件又出現檢討的聲浪，到底都市更新有沒有公共利益？多數決機制合不合理？這套法令是不是惡法？都市更新的未來該何去何從？引發一連串的討論。

走過都市更新14年艱辛路

都市更新條例立法意旨在於提供各種誘因，引導都市更新，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，「都市更新條例」1998年立法完成後，歷經9次修法，屢次修法、限制愈益鬆綁，冀能提高行政效率，但14年來，審議通過279件更新案件，集中臺北市及新北市。平均每案整合及審議時間需耗5年，施工2至3年，時間冗長由此可見。

話說都市更新的公共利益

為何要推動都市更新呢？「都市更新條例」第1條明訂：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。究竟什麼是更新所追求的公共利益呢？

其實，公共利益是不明確的概念，不易定義。不同類型更新案所創造之公共利益亦不相同，大致將都更所締造的公共利益區分為三種類型：「可以金錢衡量」、「不可以金錢衡量但可量化」及「不可以金錢衡量且不可量化」等共三種，而都市更新所帶來的多半是「不可以金錢衡量且不可量化」的公共利益。

「都市防災」是更新追求的首要公共利益

其實，每個更新案依其所在的區位及特性，各有其追求公共利益之目標與方向，沒有任何一個案件可以追求全部的公共利益，且各有程度上的差別，追求某一項目公共利益往往也附帶損失其他公共利益，永遠必須取捨。但「防災」是都市更新最優先的公共利益。

透過更新重建提供抗震、堅固、安全、防火、舒適的家，能說都市更新不具公共利益嗎？

此外，都市更新，協助開闢留設消防通道，消弭密

基金會執行長 丁致成

集窳陋建物，協助安置違章建築戶問題，更進一步提供文化、社區公益設施，讓周邊居民共享。以北部臺北市、新北市、基隆市三個市來看，都市更新事業共提供人行步道83,067㎡（約2,513坪），解決安置違章佔用戶1,546戶、捐贈30處公益設施、協助開闢計畫道路2.89公頃、開闢11處公共設施。都是都市更新所創造的公益設施，這是一般傳統合建改建所無法達到的。

此外，公共利益往往與更新案件規模成正比，更新規模越大，愈能創造上述公共利益，甚至可以創造就業機會，帶動經濟發展。以舊金山Yerba Buena Center都市更新案為例，提供2300個住宅單元，包括高級公寓、出租住宅及低收入戶的老人住宅，會議展覽中心每年為全市帶來65億美元的財源，提供3300永久工作機會。這是臺灣都市更新目前尚待努力的目標。

公共利益與私人權益如何權衡？

而究竟甚麼是公共利益跟個人利益呢？從自由民主主義的看法，個人利益是公共利益的基石，且個人利益以某種形式集合為公共利益，因此，公共利益可謂個人利益的集成，但公共利益並非超越個人利益。柏雷多增進(Pareto Improvement)則認為在不損及任何個體利益的情況下，增加某些個體的利益，就是公共利益的增進。筆者則認為過度保護個體利益會造成「反公地悲劇」(Tragedy of anticommons)；制度設計若使任何一個體均可阻止資源合理利用，將使資源利用不足(underuse)，造成「少數暴政」公共利益之損害。

臺灣「都市更新條例」第1條開宗明義說明：都市更新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。筆者認為這是符合憲法精神的。但是臺灣的現實問題是地權過度細分，溝通成本極高，老舊社區要達到100%同意重建有其困難，故都市更新制度採多數決機制，並配套「權利變換」遊戲規則來保障弱勢者的權利。

多數決機制與代為拆除

臺灣以多數決機制介入私權的領域，除了都市更新之外，土地法34條之一及公寓大廈管理條例強制出讓、自辦市地重劃也都有以公權力介入私人財產的情況。相較之下，都市更新條例創造的權利變換制度，筆者認為是全世界最先進的制度。

臺北市、新北市、基隆市捐贈公益設施、開闢計畫道路、公共設施統計表

縣市別	捐贈公益設施		開闢計畫道路	開闢公共設施	
	處數	面積(㎡)	面積(公頃)	處數	面積(㎡)
臺北市	21	12,383	2.26	5	7,770
新北市	9	6,252	0.59	6	4,820
基隆市	0	-	0.04	-	-
總計	30	18,635	2.89	11	12,591

資料來源：本基金會整理

臺灣的「權利變換」制度是源自日本，但是條文內容則仿效市地重劃的法規；所以權利變換也稱之為「立體化的市地重劃」。事實上，市地重劃是自日本時代1937年臺灣都市計畫令就有的制度，行之有年，不是都市更新條例所新訂。只是都市更新可由民間來做，而民間單位(無論是更新會或是更新事業機構)對於須要動用公權力的地上物拆除無法做到，只好由政府協助；因此，配套研提都更條例第36條代為拆除之規定。

臺灣都更條例是重視權利人權益保障的

端視世界各國都市更新處理私權土地的方式，在英國與美國處理方式是採用Eminent Domain(強制徵收)，並沒有經過法院裁判，而原權利人只能請求更新前充分之補償，無權回到原地居住。而在香港，則是強制收買或強制拍賣的方式處理，前者是以七年新之價格賣給市區重建局，後者則由掌握大多數產權者聲請法院強制拍賣零星地主之土地。

如從同意權的行使來看，英國是由各行政區議會(city council)決定；美國則是透過各地方政府更新專責機構(議員擔任委員)決定，原地主同樣無法行使同意權，僅有少數都市會舉行全市公民投票決定，像是在Baltimore。亞洲的日本則較為尊重地主權利，可由更新單元地主組成之再開發組合多數同意議決。在臺灣，民間主導更新則必須經過更新單元內多數地主出具同意書始可辦理更新；而在政府主導更新的部分，則因為是由政府為配合重大建設或地區發展而推動之，故未取得地主同意。

對於不同意

戶的處理方式，在美國是由再發展局(Redvelopment Agency)強制拆除，1960年代時全美國都市更新共拆遷40萬戶，每個更新計畫規模高達數百公頃；在日本即依權利變換計畫重新分配登記，地上物產權歸實施者，而未同意搬遷者，可聲請法院強制出讓並排除占有。在臺灣則由權利人自行拆除，一定期限未拆遷始可由實施者代拆，必要時可申請由政府代拆。

衡諸世界各國更新處理私有產權的手段及同意權之行使，臺灣都市更新係參考日本以權利變換方式實施，並非參考美國以推土機方式強迫住戶搬遷，相較英美法系國家徵收方式，已屬較為保障私有產權，且透過權利變換容許地主參與分配，並且有多層次的把關與救濟管道，對於原權利人最為尊重保護。當然，為了社會的和諧，主管機關及實施者應當謹慎使用（都更條例第36條代為拆除）條文，甚至最好備而不用，僅作為談判籌碼。只有在窮盡一切努力均無法推動，且確有急迫性時才運用為佳。

結語：從小單元做起 逐步拼出大都市

臺灣都市更新過程不易整合大面積土地，再加上大多數投資人規模資本少無力投資大規模更新案，不得以才以小規模更新為主。不過這樣就無法追求公共利益嗎？筆者認為只要有上位「都市更新計畫」來指導各個小單元更新案，就可達到「拼圖」的效果。

臺灣位於環太平洋地震，「都市防災」是更新追求的首要公共利益，更新絕非豪宅化，而且面臨人口老齡化，都市更新是當前都市發展唯一的道路，面對地狹人稠、產權複雜、零細，多數決機制是解套的重要方式，才有配套對不同意戶得強制拆除之規定，因此，強制拆除是保障公私利益一個不得不的重要手段，都市更新絕非惡法，期待臺灣都市競爭力能蓬勃發展。UR



更新後改善原4米計畫道路不符消防通道8米的問題(以史坦威更新案為例)

剖析更新條例違憲爭議

研究發展部主任 張志湧

憲法第15條明文規定人民財產權應受保障，然憲法第23條亦明示為求公共利益，得限制私有財產權之行使，但限制的手段比須符合比例原則，也就是說行政機關必須按法定程序權衡公益與私益後，才能做出限制人民財產權的行政決定。因此，都市更新條例第36條有關政府代拆遷的規定是否違憲，筆者認為須檢視二個重點：核准的更新事業是否具備公共利益，以及限制的手段是否符合比例原則。

都市更新權利變換有關政府代拆遷的規定是否違憲？

都市更新條例第1條規訂明定，都市更新以促進公共利益為目的，並於第19條的報核程序，要求透過公開公正的公展、公聽及審議程序，確認事業計畫具備公共利益，最終透過計畫核定的行政處分對實施者及權利人產生拘束力，確保事業的實施及公共利益的實現。簡言之，符合都市更新條例規範的更新事業，應具備一定的公共利益前提要件，在此一前提下，執行階段的公權力措施才有正當性；至於比例原則下的利益衡量，都市更新條例將衡量的權力授予行政機關，若行政機關的裁量有瑕疵，則屬於違法（都市更新條例或行政程序法）的層次，並不會直接進入違憲的層次。

有論者認為權利變換的政府代拆機制就是徵收，嚴重侵害人民財產權，這應是誤解。過去大法官有關財產權的釋示，將公權力影響財產權的態樣分為三類：剝奪（徵收）、特別犧牲（現有巷的公用地役權）及財產權的社會義務，前二者被認定對人民財產權有損害，必須有配套（正當法律程序及合理補償），若是財產權的社會義務，則屬於財產權的內在限制，並不涉及財產權的損失補償。權利變換機制以分配為原則，領補償金為例外，不願參與者基於主觀意願，不能參與者基於客觀不能，均非實施者能主觀強加，權利變換強調權利的轉換，並非財產權的剝奪，與徵收法理完全不同，將權利變換視為徵收，實為誤謬。

權利變換既非財產權的剝奪，也未將財產權的權能限縮至零，所以也非屬特別犧牲，其限制在於須配合計畫分配更新後房地，該計畫既然經審議確認公共利益，且更新後仍有財產權的存續，因此，配合權利變換僅屬於財產權的社會義務。且該限制手段為達成計畫之必須，自有其必要性，至於是否一定要拆除才能有效實施更新事業，屬於個案判斷（裁量）問題，並非法律規定的問題。

落實都市更新的財產權保障應從執行而著手

國內都市土地經歷數十年的發展後，都市更新已成為都市發展未來必須要走的路，更新條例違憲爭議或許十分關鍵，但對於實際生活在都市的居民而言，如何透過適當的程序及對話管道，讓行政機關、權利人及實施者能正面對話，

以獲致共識或有效解決紛爭，應為當前刻不容緩的工作。至於如何改進，本文就發起、計畫擬定及計畫報核三個階段分別論述：

■ 發起階段

都市更新條例在立法設計上，係透過更新地區劃定、更新計畫擬定，確立地區發展原則，範圍劃定原則及所有權人參與意願，以作為後續各事業計畫之指導原則，事業計畫僅能處理個別基地開發問題，無法調和基地間的開發問題。長期忽視更新計畫的結果是，當實施者報核事業計畫時，木已成舟，行政機關僅能處於被動的狀態。政府應透過更新計畫擬訂程序，進行事前的協調溝通，並將所欲實現的公共利益明確化，讓後續報核的更新事業有推動的依據，從根本解決更新事業公共利益不足的疑慮。

■ 計畫擬定階段

民間辦理的更新事業，在計畫報核前，行政程序並未啟動，行政機關難以介入，但可以透過評鑑制度，或第三公正團體的協助，讓權利人可以選擇優質的實施者辦理更新事業，並間接導正市場秩序。若屬於急迫性或配合重要政策的更新事業，則應發揮政府主導更新的機能，並透過行政法人的設立，有效推動公辦的更新事業。

■ 計畫報核階段

都市更新條例有關審議程序規範的密度，已遠高於其他開發法制，但對於爭議問題處理的效能，仍然不彰，且個案審議期程動輒2~3年，耗費大量行政資源，卻無益共識的建立，在執行的方式上似有改進的必要，改進的建議如下：

- (1) 增設專業審議委員：聘任學界或業界專業人士作為專職委員，專業審查計畫。
- (2) 發展線上審查系統，有效縮短內容核對及審閱期程，將行政資源用於個案實質問題之處理。
- (3) 透過聽證程序解決紛爭：依行政程序法規定，行政機關作成行政處分前，得視需要辦理聽證，經過聽證程序的計畫核定，未來行政救濟程序，可免除訴願程序，因此，聽證可以替代訴願，並加強計畫核定的正當性，並不會增加程序的負擔。且現有聽證程序類似法院審案程序，更能解決私權糾紛的問題。

結語

都市更新條例不是閉門造車的產物，它是台灣數十年來實施更新事業累積的經驗結晶，然「徒法不足以自行」，必須透過實施者、相關權利人及行政機關三方的溝通合作，才有機會邁向都市成熟發展的道路。 

居住人權與都市更新

基金會特別助理 鄭正忠

從報章雜誌看到文林苑爭議事件中某一聲請釋憲案的主張訴求是，現行都更條例第22條及36條除了侵害憲法第15條所保障的「財產權」及「生存權」之外，也侵害了《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》所保障的「適足住房權」及「免受強迫驅逐之自由」。很多人都知道我國並非聯合國會員國，所以那兩項國際公約應該也不能適用才對；何以在國內發生的爭議事件，會涉及到國際法所揭示的「適足住房權」及「免受強迫驅逐之自由」呢？

這種說法只對了一半。我國確實並未成為兩項國際公約的締約國^{註1}，所以有關兩項公約的相關國際合作也無從參與。不過，我國在2009年4月22日公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，這是一部國內法，以訂立專法的方式來「接納」這兩項國際公約，所以兩項國際公約的部份內容即形成有拘束力的法律，這是毫無疑問的。

「適足住房權」及「免受強迫驅逐之自由」這一組概念源自《經濟社會文化權利國際公約》第11條第1項^{註2}，分別被定義在聯合國經濟社會文化權利委員會的第4號及第7號一般性意見中。同情王家的聲音所關切的重點有二個：一是主管機關沒有依照「適足住房權」的要求為王家提供「使用權的法律保障」，讓王家可以依其意願劃出都市更新單元外；二是主管機關讓王家受到的強迫驅逐，是違憲也違反公約義務的手段。

這樣的說法，也只對了一半。在我國，憲法第15條所提供的財產權制度性保障以及民法第767條及第962條^{註3}所提供的物上請求權，就是提供了「適足住房權」所要求的「使用權的法律保障」，當然也包括了抵抗不合法的強迫驅離，這也符合了「免受強迫驅逐之自由」的公約義務。

然而，在《公約》第4條是這樣寫的：「本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家

對此類權利僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利性質不相抵觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利。」在這裡明確地表達了「權利社會化^{註4}」思想，其作法與我國憲法第23條^{註5}「限制人民基本權利之法律保留」頗為接近，為國家以都市更新條例按照多數人的意願限制少數人財產存續保障提供了憲法上的基礎。

本來憲法上的存續保障是國家的義務，但為了推動都市更新卻要讓國家自行毀棄對少數人所提供的存續保障而改以價值保障，其合理化的關鍵就在「公共利益」。從大尺度的都市觀點來看，都市是國家長期投入大量公共支出的地區，如果任其殘敗，不但浪費已投入資源，甚至為了維持社會秩序及公共安全而需要再投入的公共支出會相形數倍以上；都市更新條例利用多數決方式來解決「產權僵局」，避免資源未充分利用的「反公地悲劇^{註6}」，也透過公私合作模式及獎勵誘導方式來加速改善實質環境，不僅有助於消防救災的效率提昇，也可以透過環境重塑來改善犯罪率^{註7}，這些都是支持推動都市更新政策的背景因素。 



註1. 根據「公民與政治權利國際公約」第48條及「經濟社會文化權利國際公約」第26條規定，完成「交存聯合國秘書長」的手續是成為會員國的必要程序。聯合國至今仍未受理我國的交存手續。

註2. 法務部的翻譯是「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。...」

註3. 民法第767條是「所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止之。」；民法第962條是「占有人，其占有被侵奪者，得請求返還其占有物，占有被妨害者，得請求除去其妨害。占有物有被妨害之虞者，得請求防止其妨害。」

註4. 亦即，私人財產可以自由行使(私法自治與所有權絕對原則)，但必須要以社會大眾之利益為前提(權利社會化)。

註5. 憲法第23條：「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。」

註6. 反公地悲劇(tragedy of anticommons)一詞由Michael Heller在哈佛法學(Harvard Law Review)發表的文章所創，它是與1968年由Garret Hardin所提出的公地悲劇(tragedy of commons)相對的概念；「公地悲劇」代表的是個體的理性自利行為導致了資源過度使用甚至集體災難，例如公路壅塞、環境污染、資源耗竭等；而「反公地悲劇」指的則是資源未充分利用的情形，像許多重要新藥受困於專利叢林而無法開發上市、無線通訊因頻譜所有權分散利用不易而進步緩慢等。產權分散在太多人手上時，由於任何一個權利人都可以阻止許多有利於公眾的發展，合作就會變得窒礙難行，財富也無從產生，所有人都是輸家。

註7. 自1960年代起，犯罪防範之環境設計(CPTED, Crime Prevention Through Environmental Design)研究陸續成形，到2000年代已成為都市環境設計理論一項極重要的實證論述；在英美有關犯罪集中地區的研究中，各種研究都指向貧民窟、陋巷、封閉空間是犯罪率高的危險地區；而犯罪地區的空間分布是散亂的，並不是均佈於整個都市。此外，由相關犯罪研究文獻可知，環境的開放性與形式（可監視性高）、非隱蔽性、明亮（減少恐懼感、提高可監視性）、監視器材等特質皆可降低犯罪率及恐懼感。

文林苑更新案說分明

更新事業部

文林苑案從3月28日市政府代拆作業至今已逾3個月，原是一個單純的都市更新案件，演變一個新聞事件，攻占媒體版面，至今已成為一個社會教材，實在有其需釐清事實真相之必要。

一、基地位置及更新事業計畫內容

文林苑位於文林路與士林橋交接處東北側，鄰近捷運淡水線士林站，西鄰文林路，北鄰陽明段一小段783地號和6公尺後街（未完全開闢，經此次更新可協助開闢毗鄰更新



更新單元位置圖



更新單元範圍圖

單元之路段），東鄰捷運淡水線，南以同地段791、794、795、804-2、805地號（現為郭元益糕餅博物館）為界。

座落於市政府公告之更新地區內

文林苑基地全區座落於臺北市政府於2002年10月28日劃定之「士林區，前街、後街附近更新地區（捷運站淡水線西側）」，該更新地區依據都市更新條例第六條第二款規定，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等條款劃定。更新單元內合法建築物多為2~3樓之加強磚造建物，僅1戶占有他人土地之舊違章建築戶，2007年5月依更新條例第10條及北市更新自治條例第12條第3款規定，透過申請更新事業概要核准程序，確認了更新單元範圍。

日期	重要記實
96.01.03	事業概要公聽會
96.05.01	事業概要核准
97.01.04	自辦事業及權變計畫公聽會
97.06.11	事業及權變報核
97.10.23	公辦事業及權變計畫公聽會
98.06.16	事業及權變計畫公告實施
98.06.18	通知相關權利人預定公告拆遷日(第一次)
98.07.08	以實施者名義取得拆除執照
98.09.07	通知相關權利人預定公告拆遷日(第二次)
98.10.08	更新處函轉公告預定公告拆遷日(第三次)
98.10.27	內政部訴願決定書：訴願駁回
98.11.02	審議核復會議(第26次都市更新審議會)
98.11.07	實施者召開第一次協調會
98.11.29	實施者召開第二次協調會
98.12.24	實施者申請代拆作業
99.05.26	高等行政法院行政訴訟判決書：原告之訴駁回
99.06.10	更新處召開第一次協調會。
99.07.20	更新處召開第二次協調會。
99.08.11	更新處召開第三次協調會。
99.11.04	更新處召開第四次協調會。
100.01.10	更新處召開第五次協調會。
100.07.04	最高行政法院判決書：上訴駁回。
101.02.10	營建署協助召開個別輔導會議
101.03.28	進行代拆作業。

更新事業計畫概述

本案基地面積共1,923㎡，屬第一種商業區，法定容積率為360%，基準容積6,922.8㎡，都市更新容積獎勵1,226.8㎡（約17.7%），建築物總樓地板面積15,037.3㎡，為地上15層，地下3層之鋼筋混凝土建築物，地面層規劃作一般零售業，非地面層作多戶住宅使用，地下層則全為汽車停車位，全案合計共96戶及93個停車位。公告實施當時土地所有權人共60人，其中2人為公有機關，建物所有權人共48人，全為私有，更新後總價值約19.3億，更新實施費用10.6億，共同負擔比例約為54.8%。

事業及權利變換計畫從2009年6月16日經臺北市政府之府都新字第09830575302號函核定實施至代拆日近2年10個月，期間經歷審議核復會議、內政部訴願、高等行政法院及最高行政法院判決、市政府及內政部召開之協調會，已完備所有行程救濟之程序，其重要紀事如上表所示。

二、事業計畫的公共利益

都市更新追求公共利益，而公共利益並非凌駕於私人利益，應該是所有私人利益的集合，若由此觀點來檢視文林苑案，可以發現是符合公共利益的。對於整體環境的公共利益以及對於單元內所有地主（包括王家）的利益，可以整理出以下幾點來說明：

協助開闢計畫道路

政府苦於經費問題，6公尺寬以下的未開闢計畫道路一

直是暫緩徵收開闢的項目，但文林苑案對此做出貢獻。

基地北側的後街是6公尺寬的未開闢計畫道路，遭北側街廓所延伸的圍牆構造物佔用一半左右的路寬。道路土地產權為公私有土地夾雜，公有部份可透過撥用處理，私有部份則由實施者提供經費交予市政府辦理徵收，而道路工程部份亦由本案協助開闢，不僅解決該道路私地主長期無法獲得徵收補償的困境，亦讓毗鄰基地部份的道路得以全部開通。

改善地區性消防機能

依消防署統計，四、五層樓老公寓是發生火災比率最高的建物類型，因此就老建物本身改建，就有改善消防機能的效果。再審視整體地區，更新前基地西側之文林路雖是17公尺寬之計畫道路，但士林橋上坡路段卻在附近開始，以致基地境界線與士林橋墩之間的計畫道路僅約2公尺淨寬，雖現有建築已自行退縮約1.4~1.7公尺，但仍不利於消防救災。基地本身內部也存在一條曲折的無尾巷（文林路560巷），巷內的住戶長期存在著不易被救災的恐懼。另外，基地北側的未開闢計畫道路，消防車無法通行亦不利於逃生。

現況的這些防災困境，建築設計做了以下的努力：對於基地西側的部份，更新後仍自願退縮1.4~1.7公尺供作地區車行，此外，再退縮4.3~4.6公尺寬的人行步道，其設計順平且無設置任何障礙物。這樣的設計提供了8公尺淨寬的消防救災通道及空間。更進一步言，也讓消防車向北更深入更新地區達33公尺，對於基地西北側未納入單元的5、6



更新後提供8公尺淨寬的消防救災通道及空間

層樓建築物提供更佳的消防安全保障。基地內無尾巷的消防問題，透過整體開發後自然迎刃而解，至於北側臨基地部份的計畫道路開闢，也提供了社區更好的防災逃生動線。

外部環境改善

文林苑案更新前共有18棟建築物，建築景觀著實紊亂。這些建物的結構有加強磚造、鋼筋混凝土，形式有透天、公寓、平房，再加上鐵皮頂加、雨棚、鐵窗等違法構造物。雜亂無章的建築行為難謂有任何美感。更新後的建物採一幢一棟的設計，基座的部分充分考量原住戶的需求，臨文林路側設計店鋪並與南側郭元益與北側既有店鋪串聯，臨捷運線部分則延續更新前的建築形式，採仿透天厝的形式設計。全棟外觀採全正立面設計，在視覺上能與基地外的既有建物高度契合。如此設計應可讓搭乘捷運淡水線的國內外觀光遊客清楚地感受到都市更新所帶來的改變。

集合式住宅與群居透天厝相較，令人詬病之一的問題是較少平面式的住戶交流空間。然而文林苑案更新前建蔽率高達86%，內側的住戶除了文林路560巷既有巷道外鮮少有交誼的空間。更新後建蔽率降至55%，透過退縮3~4公尺寬的人行步道與捷運高架下的開放空間結合，盡可能提供更好的戶外平面交誼空間。在西側部分亦設置人行步道與南側郭元益的開放空間與北側騎樓接合，解決長期文林路人車動線的衝突的安全問題。

安置占有他人土地之舊違章建築戶

本案786地號上有一占有他人土地之舊違章建築戶，其土地面積99㎡，共8人持分，形成土地與建築物不同人之情形，此乃長久以來事實，暫不贅述，但所有權人中對於長久無法使用土地，資產閒置的問題希望能儘速解決，而現住戶礙於產權的現實問題，建物遲遲無法重建，現況僅為磚造和鐵皮屋頂之構造物，於防災和耐震方面，都有不良的影響，透過更新，其中6人採合併選配方式分配更新後15樓住宅單元，2人領取補償金，占有他人土地之舊有違章現住戶選配9樓住宅單元，長久以來現住戶的居住問題獲得解決，土地所有權人之權益亦受到保障。

停車問題內部化

本案位於士林之舊市區，周邊分布許多市政府公告之更新地區，巷弄原本即存在寬度不足問題，巷道常停放汽



拆除前現況 與捷運淡水線高架僅有2.3m距離

機車，使巷道更形狹小，本案規劃93個汽車停車位和192個機車位，將可使停車問題內部化，且因區位位於建物密集地區邊緣，透過合理的管理和規劃，提高後續密集地區中心更新重建之可行性，雖無法全面性改造廣大的建物密集區域，但從這個個案開始，可為本區更新是觸媒。

所有權人的共同利益

文林苑案東側為士林橋，西側為淡水捷運線，建物與捷運線最近的距離僅約2.3公尺，與士林橋僅約3.5公尺，除了頻繁的捷運振動外，基地正好也是士林橋交通號誌的起點，上坡段的噪音也深深影響居民作息，透過更新首先以退縮方式減少噪音，本案建物東西二側退縮達8公尺以上，再輔以植栽阻隔，最後以氣密窗阻隔噪音進入室內，與更新前相比，應可提高居住品質。

本案更新前多為透天或傳統街屋公寓，因此無電梯設備，而本社區內許多住戶長久居住於此，已屆高齡，對於無障礙設施有強大需求，更新後，除設置二臺電梯外，社區共有二處出入口提供無障礙設施，供行動不便人士使用，使本社區機能更符合現代生活需要。

若以建物坪數來看，所有權人的居住面積從更新前產權面積約26.7坪/戶（實際使用面積約42.1坪/戶），提昇至更新後產權面積約47.5坪/戶，以上尚不包含因住宅環境的改善、耐震等級的提高及停車位的供給…等附加價值的變化所帶來的整體效益，在實質使用面積方面就較更新前違建滿佈的狀況較大且寬廣。再比較王家更新後分回的5戶住宅單元及5個停車位，其更新後產權面積共約145.75坪，不含公設約為104.88坪，與更新前產權面積的56.06坪和實測面積88.72坪，其面積的差異不需多言，即可明朗，當然分回的區位與環境因不同戶的需求而有調整的必要，而如同

王家5戶更新前後產權對照表

戶別	更新前		更新後		
	建物產權面積	實測面積(含違建)	單元編號	單元面積(不含公設)	單元面積(含28%公設)
前街5巷18號	13.71坪	29.66坪	A1-2-4F	19.94坪	27.72坪
前街5巷18號	13.71坪	29.66坪	A3-4F	30.92坪	42.97坪
前街5巷14號	9.55坪	9.80坪	A1-1-4F	19.41坪	26.97坪
前街5巷14號	9.55坪	9.80坪	A12-2F	13.90坪	19.31坪
前街5巷14號	9.55坪	9.80坪	A4-2-4F	20.71坪	28.78坪
小計	56.06坪	88.72坪	小計	104.88坪	145.75坪

前述，更新的過程是個溝通的程序，各所有權人皆宜充分發表意見，以使更新規劃更能滿足其需求。

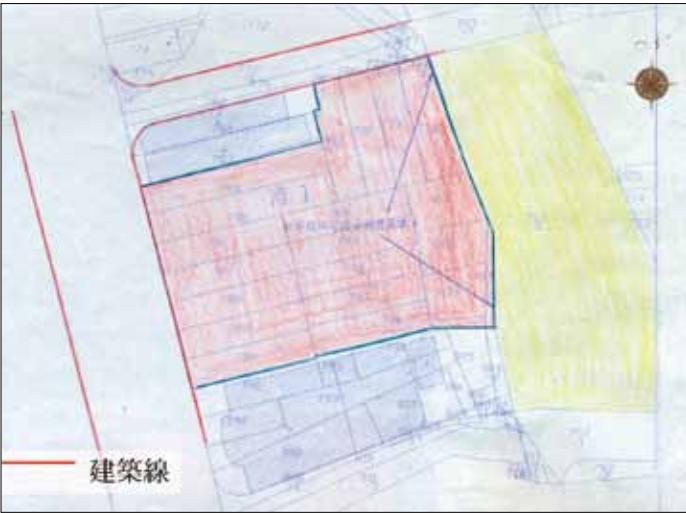
三、王家土地是否可以單獨興建？

更新單元劃定之適法性

更新條例第10條授權各地方主管機關訂定其更新單元的劃定基準，而臺北市訂定於臺北市都市更新自治條例第12~15條。文林苑案依第12條第三款劃定單元，而其中又必須遵守第14條第一項後段：「應以不造成街廓內相鄰土地無法劃定更新單元為原則。」因此，就法令規定，王家土地本來就不可排除於更新單元外。

王家持有地號未臨建築線

王家所持有之801地號土地面積為86㎡，803地號土地面積為78㎡，皆未臨建築線，依建築法第42條規定：「建築基地與建築線應相連接，…」，因此二筆土地皆為不可單獨建築之基地，更遑論其皆為袋地（民法物權編第787條第一項：「…土地因與公路無適宜之聯絡，致不能為通常使用者，土地所有人得通行周圍地以至公路。…」）及畸零地（臺北市畸零地使用規則第1條：「面積狹小或地界曲折之基地。」）第2條：「非經與鄰地合併補足或整理後，不得建



文林苑建築線指定圖

築。…」），若於劃定更新單元時，將801、803地號劃出更新單元外，將更顯此單元存在之不合理，或單獨留下二筆不可單獨建築基地之怪象。

而其中亦有人主張依「變更北淡鐵路沿線土地為交通用地計畫案」所載，交通用地之境界線應可指定建築線，而801地號因鄰接交通用地，所以可指定建築線。然而此主張忽略認定建築線有寬度、通路性質、與鄰地合併…等其他相

關規定需要遵循。依現況而論，801地號面前巷寬度僅約為1.8公尺，並不符合認定建築線規定，本案亦經相關單位數次會勘，確定無法像原北淡線的捷運雙連站、中山站等相鄰地區因現有巷的通行，而可指定建築線的相同適用情形。

更新單元之合理性

都市更新單元劃定以所有權人之意願為依歸，但並非全數所有權人皆以意願表示作為納入更新單元之依據。意即全數所有權人都可以表示不納入更新單元，但需視其基地條件而定，有的人說不納入，因其土地無涉及建築線、畸零地和袋地問題，可理性判斷立即排除；有的人說不納入，但因其土地無建築線，屬畸零地和袋地，即需在財產權完全自主和社會義務當中作權衡與取捨，而權衡取捨的方式不出法規技術面與情理判斷面二種，此案，宜以法規、技術層面著眼，故尚稱不上建商圈地（故意擴大更新單元），或為達送件同意比例門檻，故意不把完整街廓內其他土地納入（故意縮小單元），這二種邏輯完全相反的論點。

實施者在判斷更新單元的範圍時，應以理性為其出發點，法有明文者不能逾越，於合乎法令的情況下，再依意願作調整。本案完整街廓合乎法令規定，排除郭元益糕餅博物館亦符合法令規定，排除西北側782、783地號亦然。然而郭元益糕餅博物館於報核當年為未達五年之建物而不納入，另更新單元西北側和東南側土地明確簽署無參與更新意願之表達而不納入。至於801地號之所有權人於收到通知，參加說明會後，沒有任何表態，自然無法讓實施者得知其意願，因此，亦無法從意願來判斷是否該排除，更何況就更新單元的完整性、其上建築物之老舊及法令分析的合理性上，此為不該排除之土地。

四、王家土地與鄰地無涉可各自改建？

有人認為已搬遷之地主不可強納王家土地進行更新單元範圍，已搬遷之同意都更地主欲進行更新重建，就該依法割出保留地供王家未來重建時利用，但立場轉換，王家地主何嘗不是強制他人退讓土地供其未來建築利用？

已搬遷之地主可選擇不辦理更新，也就是採不退讓出自己土地供王家未來建築利用，讓大家維持現狀，但事實





藍色色塊為801地號建物占有他人土地之範圍圖

上王家801地號土地於更新前早已越界占用他人4筆地號，且皆非合法建物，為違法增建之建築物，而803地號亦占用公有土地建築地上物。都市土地相互依存互有義務，實在難以認定被強制或是強制他人，因此，不論已搬遷戶或是王家宜就雙方立場各退一步，共商解決方案。

五、建商可闔地為王？

多數土地開發案多由地主發起，與不同建設公司接觸後，再依雙方意願決定建設公司，因此多數建設公司為被動的角色，本案的發起亦同；建設公司開始整合時，雖有基本的支持地主，但仍需透過不斷地溝通取得共識後，合理適法地確定範圍，尤其都市更新案更是如此，一般而言，地主初始的信任度不足，隨公辦公聽會、幹事會及審議會的進行案情逐漸明朗化，地主的信心自然愈來愈高，而同意比例亦隨之增加，本案於概要送件時，同意比例約為15%~30%，事業計畫報核當時為72%~80%，直至最後餘代拆戶2戶，因此，為達送件的同意比例門檻，技巧性地避開特定土地的說法，或以掌握同意比例的高低，再決定圈地面積與範圍的種種說法，與更新案整合的歷程並不相符。

六、都市更新豪宅化？把原住戶趕出基地？讓人無家可歸？

文林苑案小於35坪的隔局共40戶，50坪以下的隔局共計70戶，低樓層為一層8戶，高樓層為一層6戶，此乃配合地主需求所設計之坪數，過程中，亦配合地主之意見，將較大的坪型分戶為較小的坪型，而全部坪數皆開放地主優先選配，因此本案完全沒有豪宅化的疑慮。

本計畫公告實施當時，本案不參與分配者共13人，其

中9人於權利變換選配意願調查時，主動簽署不願參與分配，所餘4人，屬不能參與都市更新者，除不參與分配之原住戶外，並無現住戶被迫離開家園。可惜的是王家不理會選配意願調查程序，對於更新後房屋的分配乃是實施者依權變辦法第11條規定透過公開抽籤而決定。但王家更新後共分回5戶住宅單元和5個停車位，何有辦理更新使人無家可歸之罪名？

七、更新辦理過程王家從未收到通知？

一般都市更新新案實施者對於發送通知多採雙掛號方式寄送，因此，通知由何人收取？是否逾期招領？是否查無此地址？皆有紀錄，而本案於概要公聽會、選配資料寄送、事業計畫公聽會…等通知，王家所有權人五人中，的確非全數收到，但本人收取及家人代收的狀況也實際存在，因此，尚不論是否採「發信主義」這種法律的專有名詞，本案已收取及未收取的所有權人為鄰居亦為堂兄弟之親屬關係，應談不上自始自終不知辦理都市更新之云云。（註：有關公聽會通知之收受情形，詳最高行政法院裁定正本）

八、人民財產被政府強制剝奪再讓售予實施者？

本案都市更新採權利變換方式辦理，原建築物的殘餘價值及更新期間之安置費用皆依法補償發放。至於土地的價值則透過權利變換規定予以分配更新後房地或依地主的意願予以補償，並非依更新條例地25條之1以徵收方式辦理的情形。

更進一步言，比較更新前所有權人登記面積與更新後選配單元面積，選配之46人中扣除8個人更新前無建物，所餘38人選配更新後之總房地面積（1,617.8坪）大於更新前之總登記面積（794.1坪），分別檢討各所有權人亦同，因此對於全體住戶而言，都市更新案的通過使全體住戶之產權面積變大，尚不論財產的增加，就居住面積而言，都較更新前放大，此外，地主亦可分回停車位，相較於現今無停車位的狀況，著實也提增加了停車的便利性。

九、結語

文林苑代拆事件發生因其本身的張力以及媒體、網路的推波助瀾，引發了各種思想、意識形態、路線的論戰。都市更新屬公共議題，本來就可受公評，但忽略事實的論戰僅淪為為意識形態的相互攻擊保衛，實在可惜，也無助於追求社會制度的改進，有鑑於此，本文希望透過陳述文林苑的相關事實，以供讀者有更深化的思辨基礎。（更多內容詳見本基金會網站www.ur.org.tw.）



沒有互信，都更怎麼走下去？

前921震災重建基金會執行長
臺灣大學生物產業機電工程學系教授

謝志誠



我不是要談很深奧的都更計畫怎麼「畫」？權利變換怎麼「變」？我只是想從一個曾經推動921災後更新重建，現在已經退下來，可以從容看待問題的角度，談談都更。

強拆民宅 引發衝突

都更問題，其實不全然只是都更本身的問題。文林苑強拆衝突後，輿論對於都更的反彈，就夾雜著長期累積下來的社會問題，包括房價高漲崩世代望樓興嘆、貧富落差拉大等。3月28日凌晨起，天龍國「依法行政」的攻頂行動，恍若回到戒嚴時期的情境，讓所有的怒氣找到了出口。強拆衝突畫面經過媒體傳播，讓社會大眾對都更產生質疑：從都更條例立法目的所揭櫫的「公共利益」，到都更條例最為核心的「多數決」機制。更有論述認為都更的精神與意義已經開始扭曲，在製造另一種跨世代的不公平與不正義。

都更修法 民怨出口

在輿論撻伐聲中，臺北市政府認為是「依法行政」而大叫委屈，而中央不僅不出面救援，李鴻源還補上一句「居住不正義」隔空打了郝龍斌一個耳光。就不在認錯、不道歉中，彼此找到了一頭可以代罪的羔羊：都更條例。在輿論高喊「都更違憲」下，「釋憲」與「修法」成了民怨的另一個出口。古早人說：「不會駁船嫌溪窄。」現代文明人則在怪東怪西之餘，常把問題推給不會講話的「法



「互信」都更才能成功。時任921震災重建基金會執行長參與太子古社社區落成典禮。

律」。這，正是臺灣近年來面對危機的另類SOP。

「釋憲」的呼聲中，地方推給中央，中央說地方也可以做。倒是在「修法」上，北市府站上浪頭，成立臺北市都市更新顧問小組，在歷經5次會議討論後提出20點修法共識，由北市府據以擬定都更條例修正草案，送達立法院國民黨籍立法委員連署提案，主張（1）全面拉高門檻；（2）採用「更新單元劃定－事業計畫－權利變換計畫」三階段審議、三階段同意的機制；（3）刪除地方政府代拆義務，改由實施者聲請法院裁定後強制執行；（4）都更計畫審議前有爭議，得由經主管機關認可的非政府組織進行協商；審議中，如有必要時，主管機關應將全案交由經認可的非政府組織進行協議後，始得繼續審議；（5）權利價值由地主、實施者及地方政府主管機關三方分別委託估價者查估評定。

一種都更 兩種態度

率先曝光的北市府版本，對稍後展開的內政部營建署修法小組會議形成壓力。雖然在討論過程，一再強調不能侷限於個案，但一些個案的問題卻一再地被端到檯面上作為修法的論述依據。由於，中央的立場？地方的態度？都更到底是誰的「代誌」？政府、實施者與地主到底該扮演什麼樣的角色？等基本問題沒有獲得釐清，導致修法方向常不自覺地被個案牽著走。政府一下子站在主導位置，想當振翅高飛的老鷹，要規範都更事業機構的條件，也想比照市地重劃成立專責的都更估價機構；一下子又選擇性的把公權力交出來，躲在非政府組織、仲裁機構與司法體系後面。強調拉高門檻，卻不敢講出「百分百」。如果把文林苑強拆事件當作分水嶺，在此之前，談的是如何縮短時程、簡化程序；現在卻是「不怕一萬、就怕萬一；寧可錯殺一百、也不縱放一人」。無怪乎業界擔心是否因此造成程序與風險的增加，阻礙都更的推動。

（文接第14版）➡

謝志誠教授

現職 臺灣大學生物產業機電工程學系教授
學歷 臺灣大學機械工程學研究所工學博士
經歷 財團法人九二一震災重建基金會執行長(2000-2008)
臺灣教授協會秘書長(2008)
行政院原住民族委員會委員(2005-2006)
經濟部智慧財產局專利審查委員(1998-2006)
全國民間災後重建聯盟(全盟)副執行長(1999-2000)
臺灣教授協會環保組召集人(1997、1998)
臺灣環境保護聯盟秘書長(1998、1999)

土地強制轉用理念及實踐之回顧與見解

前台灣大學建築與城鄉研究所退休教授
國土規劃及不動產資訊中心資深研究員 華昌宜



當前文林苑案引發了對土地強制轉用的爭議。反對拆遷者常以捍衛正義維護人權為訴求。本文試圖簡介此爭議之理念基礎，並回顧土地徵用之實際演進及其在台灣的困境。

在西方倫理哲學中自由主義蔚為大派，其正義理念是基於個人生命主體選擇，由此衍生普世人權之主張。政治經濟學界有人據此延展至財產權為自由基石之論。但在哲學論爭中祇見涉及財產之原始分配正義，尚未見對維護既得財產之正當性討論，更未見對有強烈外部性之土地產權有所分析。而這正是我們所關懷者。(生命權、人權、一般財產權、及土地產權應有輕重層次之分，這是我個人見解。)另一方面，與自由主義有對立性的效益主義^{註1}看重的是集體福利量，因此自然成了多數政策分析的理論基礎。效益主義自有

其內正缺失：技術上是如何將個人效益集合為集體效益；理論上是如何將可能的個人價值犧牲合理化。^{註2}

土地使用應出於效益主義精神

人民是否應有土地之絕對產權，或可跳開學理之爭而從土地徵收一事在美國的發展來看。例選美國一是因為美國向來被認為對私有產權保障最堅強之國，二來資料較豐。從網上可查得，在美國地方政府以往運用土地徵用權僅限於公用(public use)，亦即是為興建道路、水利工程等用。(學校公園等公設用地已在開發素地之初由建商依subdivision辦法捐獻。)早年都市更新則多基於公共衛生或安全理由而將地區“定罪”(condemn)而後由政府取地改(文接第15版) ➡

(文承第13版)

問題癥結：互信不足

在地價高貴的「台新」北市，街頭巷尾口耳相傳的是「免錢可都更」的想像，有地主等待建商來青睞，也有建商左尋右盼伺機行動，一旦雙方眼神有了「交集」，卻往往是問題的開始。餅就這麼大，就算是地段好、發展空間足夠，也不免會順了姑意，逆了嫂意。地主既期待不用出錢就可以老屋換新房，還希望多分一些；相對地，建商也不是省油的燈。若能各退一步，尚可圓滿落幕；一旦錙珠必較，則地主與建商、甚至地主與地主之間的猜疑就此沒完沒了，甚至劍拔弩張。

有人把問題歸因於估價者都是由實施者委託所致，卻不願明說是不相信實施者？還是不相信估價者？如果是不相信實施者，那旁觀者不免要問：「建商不就是地主找的嗎？不是地主把同意書蓋給建商，建商怎麼進來？」如果不相信估價者，也有人要問：「估價者不是國家考試及格？鑑價不也有一定的規範嗎？」筆者就曾主張應回歸實施者與地主間的委託關係，先由實施者與地主共同約定，約定不成後，其中一家由實施者指定，其餘由主管機關建議名單隨機抽樣產生；並主張主管機關於審議權變計畫時，再就實施者提出的估價報告書委託其他估價者予以評估，不宜於估價階段就介入委託估價者。但，隨之而來卻是「要與多少比例的地主約定才算數？」「誰來認定約定成功或不成功？」的質疑。

事情會變得如此的錯綜複雜，修法得修到預防這、

防堵那，而都更的社會觀感會如此敗退，也不完全沒有道理。首先，少數「不良」建商（也可能是牽猴仔）壞了整鍋粥，難辭其咎。其次，容積獎勵與公共利益失衡，都更利益過度集中，引發反感。第三，主管機關、實施者與地主間的「互信」出了問題。聽說，就有國會議員收到「建商」一張不起眼的說明書，還附上幾張事業概要與都更計畫同意書，甚至還有授權代刻印章的同意書。

自律聯盟 走出困境

在這種氛圍下，筆者建議有意繼續投入都更的建商、估價師、建築與都更相關專業籌組「自律聯盟」，一起就外界的質疑提出足以化解疑慮的具體做法，包括：

- 1.簽署比政府、比現行法律要求還要多，還要進步的自律公約：不干涉估價者的專業性與獨立性、善盡文書資料確實送達的責任、願意以社區營造的精神爭取社區認同等；
- 2.營造友善的都更環境：於資訊對等前提下開展與地主的對話、理性回應不同意者的意見、不製造不同意者與不同意者間的對立；
- 3.建立資訊平台：提供諮商服務、公開並精準傳遞都更資訊等。

當然，在自律聯盟之外，還得有持續監督與評估的配套措施，以保證加盟者落實「自律」承諾。「有心」者不妨評估這個可以突破當前困境的選項，以實際行動扭轉社會觀感，贏得社會信任。 ➡

(文承第14版)

建。但自上世紀中以來，歷經華盛頓特區、夏威夷等地訴訟案之法院判決可見：早期徵地必須符合公用之限制已放鬆至可為任何公共目的或公益(public purpose or public benefit)；而實際徵用目的則多為增加就業及稅收，操作方式則多由地方政府強徵土地後交由建商開發。有爭訟者多為補償是否符合法院認可之當前公平市場所值(fair market value)。至於地主不在乎此補償，堅持有絕對地產權而拒遷者則有近年康州新倫敦市一例，原住戶一直上訴至聯邦最高法院，最後敗訴，仍判由地方政府決定是否符公益原則後徵收。綜觀美國法院判決理由，顯然司法界認為土地之使用應出於效益主義精神，雖然法律上從未使用此詞。

土地完整私有權已非不可侵犯 徵收權已確立推廣

涉及徵收的都更是否實際上藉經濟目的而達到了公益？紐約時報廣場地區之更新再發展應為一鮮明成功案例。今日此區劇院聚集，繁華無盡，遊人如織。很難想像一九六〇年代中期筆者初遊此地時卻是一個衰敗不堪為色情毒販游民匯聚之處。後來市府大力掃蕩各類活動(可說侵犯人權)，並徵收一些土地後轉讓他人以配合市場更新，終將該地區起死回生。其中最著名之例即是強徵一街廓之房地產而後拆建轉讓土地給紐約時報建造其總部大樓。此為台灣難以想像之事。當然徵地都更亦不乏失敗之例，包括上述之新倫敦市案。但要點是土地之完整私有權在今日世界中已不再被認為神聖不可侵犯；徵收權已被確立且推廣，祇是應用得當與否。

《僵局經濟》說明零碎地與釘子戶整合問題

上述之徵收案未曾涉入訴訟，這可能說明徵收演進的另一原因即是滿足了現實需要，這正是制度經濟學中的制度演進理論。因為產權分散後，由市場再整合之成本極高，使得資源浪費，這時自然需由政府出面行強行整合，這是一個經濟課題。關於產權分散導致的社會損失，市上現已有一書《僵局經濟》說得透澈。作者海勒(Michael Heller)教授為此類損失還創了一個新詞「反公地悲劇」^{註3}，引起了各方重視。書中特有一章專論零碎地與釘子戶的整合問題。他除了表示徵收的必要性外也注意到徵用權之不時被濫用，因此建議尋找更好的產權組織，並推薦他的「土地集合區」(Land Assembly District LAD) 建議，相信若能使地主參與土地分配，並可「爭取分享部分重建利益」，則可打破僵局。有意思的是他宣稱他的LAD是借助了在德國、台灣、日本的土地重劃經驗。

海勒所不知道的是台灣早已走在更前面。我們農地轉用的區段徵收精神就是讓地主分享了未來的開發利益，而在都市更新中不僅延伸了此精神，也讓地主對是否參與以及如何分配利益有一套程序。政府力量之介入是後盾；而非如美國作為徵收之主導、何況其補償是限於地產之目前市值。

那麼為何台灣近年來無論農地的區段徵收或是都市更新的仍然風波不斷？簡單的解釋可能如下。抗拒參與的地

主除了少數是真心想維持原有使用狀況者外，大多都是認為他們的補償仍舊不足，(但打著維護產權/人權的口號)。此不足之感受是從期望的建設後未來地價來痛惜其減少了的分回之地，並且低估了區段徵收中其它公設地及抵價地之必要性及其對自己分回地之增值貢獻；在都更中則是低估了實施者浩大的整合成本及風險。其中部分人的誤算阻增了「地盡其利、地利共享」的實現而造成僵局，導致社會損失。建商之不被信任，更是關鍵因素。

如何補救？在目前台灣對房地增值極度敏感而社會資本(互信)低落的現況下恐怕改進空間不多，尚待大家發掘。區段徵收方面或應設法增加地主之事先參與及權益分配之協定機制。都更方面大家都在殫思竭慮改進都更條例。報載之幾個修改方向的效果尚有待檢驗。提高「事業概要」簽署門檻意義不大，因為這祇是提案，並不減少後面的困難。由法院執行強制拆除祇是改變不同意戶的抗爭對象。將「更新事業計畫」與「權利分配計畫」合一而求門檻將增加實施者之工作困難，但值得推動，因為可使地主對其權益更明確後而作決定。增列悔約期可能不是好主意，因為這將減弱契約的根本精神----明確；而實施者增加的風險成本最終仍將由參加戶負擔。

結論

現在台灣的困境是土地轉用中其分配很難符合每人期望。正義理論似無法解決此實際問題。但筆者相信強制性土地轉用將獨立於正義理論之上於現實中繼續進行並發展。基於私利的群體利益(亦為公益之一部份)猶如生命演化，將會自己有動力找到它的出路 (借用電影「侏儸紀公園」裡一句話)。如果我們認清其本質或許能援助它發展而求達其它公益目的。 ➡

華昌宜教授	現職	財團法人國土規劃及不動產資訊中心資深研究員
	學歷	美國哈佛大學文理學院都市及區域計劃哲學博士
	經歷	財團法人台灣不動產資訊中心籌備辦公室執行長(2001)
		行政院經濟建設委員會諮詢委員(2000-2002)
		總統府國土保育與開發諮詢委員會委員(2002)
		行政院國家科學委員會人文社會處諮議委員(1998-2000)
		國立台灣大學建築與城鄉研究所教授(1989-2008)
		中華民國區域科學學會理事長(1996-1999)
		中華民國住宅學會理事長(1995-1999)
		美國波士頓大學地理系及環境能源研究所副教授(1983-1987)
		美國卡耐基美濃大學都市及公共事務學院助理教授(1972-1978)

註1. Utility一般譯為功利，易使人望文生易，先入為主地引起反感，故將之譯為效益。古典的效益主義是指個人快樂的集合之極大化(the greatest happiness for the greatest number of people)，此處之「快樂」可延伸為福利。

註2. 坊間有哈佛大學桑德爾教授所著《正義：一場思辨之旅》可作參考。此書深入淺出，將西方有關正義之倫理哲學簡分為三大途徑，即效益主義、自由主義、及(古典)道德思考。後者純從個人動機與行為出發，更難與本文課題連接。

註3. 原極有名之「公地悲劇」係指產權未被劃分之公地(牧場、海洋等)因過度使用而使資源竭盡。「反公地悲劇」則指過分細分後之產權如土地、專利權等將使資源低度使用。

大家怎麼說：專訪金家禾委員

訪問：研究發展部主任 張志湧
整理：研究發展部

文林苑事件後出現許多誤解都市更新的聲浪，透過長期擔任臺北市都市更新審議工作的金家禾委員(以下簡稱**金委員**)，分享他對於都市更新的看法和期許。

更新事業送件前應充分溝通協商

本基金會張志湧主任(以下簡稱**張**)：就我們瞭解目前北市府審議過程中，相當重視當事人協商的情形，請問金委員有何看法與建議？

金委員：目前臺北市都更審議程序並沒有協商機制，委員會審議階段是進入實質審議階段，有些實施者取得過門檻同意比例，更新事業計畫、權利變換計畫申請報核了，進入審議階段，與住戶的協商就好像從此中止，爭議就此產生。所以實施者的態度非常重要，協商工作應在實施者送件前、更新過程中就與住戶進行溝通。

同意門檻應該先甘後苦或先苦後甘 見仁見智

現在修法方向傾向調高更新同意門檻，當然，把同意比例門檻拉高，讓前期整合階段困難一點，是否可以讓後階段審議、執行階段容易一點，這也是見仁見智，目前在修法過程中還是有不少的討論，只是不同意的少數所有權人若仍堅持不同意參與更新，最後階段還是需要動用強制力。個人認為就維持現狀，其實同意門檻應該先甘後苦，抑或先苦後甘，兩種方式都各有優缺點。

張：實施者和住戶溝通整合過程可分為事業計畫送件前、送件後的協商，以及最後執行階段行使公權力前的協商，當然委員提到協商工作最好應在實施者送件前，但往往還是無法達成百分之百意見整合，所以送件後少數不同意戶，協商的難題就落入審議會上。

金委員：臺北市都更審議委員會在審議過程中，都會給予陳情人或反對者充分表達意見的機會，如果爭議很大，更會成立專案小組，因此，住戶端的意見表達機會應算足夠。

當然，審議結果不可能面面俱到，不可能同時讓實施者、住戶都百分之百滿意，但審議目標當然是要盡量把大家的期待拉近，但結果還是有落差時，審議會往往會希望實施者再多去協調溝通，希望能拉長溝通時間換取更多住戶的支持。

有些個案經過多次反覆溝通，爭議歧見仍然存在，礙於審議時間壓力，審議會還是得做出決議，若因此進入行政救濟程序，這落入程序和公法的討論了。都市更新條例屬於公法，政府介入決議的結果具有公權力效力，一般民間合建完全是私人企業協商行為。若想藉由審議過程協助處理爭議，是有若干幫助的，但不應該完全依賴審議會來解決所有爭議問題，若想要依賴審議會來解決所有更新爭議，個人認為太過理想化了。



建立中介平台協商機制

協商過程如果只是地主與實施者雙方協商，爭議時可能還是各說各話，誰對誰錯一般社會大眾不容易釐清，因此，建議應該建立公開協商平台。在個案還沒送件審議前，若有爭議可以透過中介協商機構，幫助雙方溝通協商，以公正第三人的立場，扮演媒合中介者的角色，協助雙方找到個平衡點，即使協調不成，中介者也可以表述協調過程的事實。

張：委員提到的協商中介機構，其一是否像是鄉鎮市區公所調解委員會，還是像臺北市欲成立的都更推動中心？

金委員：早期都更條例尚未立法之前，如有爭議則送鄉鎮市區公所調解委員會協調，但都市更新不僅涉及的領域廣泛，更是相當專業，而大部分爭議產生是因為價值認定不一，調解委員會可能無法針對價值爭議作出合理判斷。

目前由不同領域專業人士組成幹事會進行更新案的審查，審查完成後再送都更審議會審議，但是，審議會擁有其法定地位、擁有強烈的公權力，審議會決議公告核定後就是法定書圖，擁有其法定地位。

透過其他協商機制，在進入審議會前，有個平台讓雙方好好溝通，即使協商破裂，至少嚴謹度較高，而且個案爭議點也可透過第三公正機構的陳述持平而論。另一方面，也建議幹事會的組成可以更加專業化分工。

目前臺北市政府進行修法方向，已建議建立一個中介機構，希望提供一個公開協商平台，因屬於非政府組織，並不代表政府可行使公權力。

張：目前多數都更是民間辦理，許多民眾認為只要政府機關出來辦理就不會有這麼多爭議，至少不會像建商有這麼多

複雜的手段，加上目前公辦都更案也非常少，如果是公辦都更案可能不只是在審議時公部門介入，而是在一開始就由介入整合。對於都更案從一開始就回歸政府機關主導，委員有何看法？

金委員：政府機關主導都市更新案可能會受到很多制約，例如預算限制，以目前的政治型態和行政氛圍，私產權要由公部門介入整合，由公部門完全去主導，個人覺得不是一個很好的途徑，政府介入就能完全解決爭議，政府出面整合就可以得到大家的信賴，我覺得這太過理想化。倒是都更實施者應有更嚴謹的界定及規範，譬如說要信譽好、財務穩定，甚至考慮是否上市上櫃的公司。

張：委員意思是對於實施者的資格，不能只是限制「股份有限公司」，應該還要新增其他規範。文林苑事件後，實施者有傾向協議合建方式，請問委員對此有何建議？

金委員：協議合建是一個很好的機制，只不過協議合建不比權利變換有稅賦減免的誘因，或許未來可針對協議合建的都市更新給予一部份稅賦減免。另外，建議這次市府和中央的修法可再考量建立協議合建的機制，藉以拉近兩種方式的差距，未來100%協議合建反而更可以達到更新的目標。

調整權利變換估價機制

張：如果真的達成100%同意，的確爭議會比較少，但可能在業界多會認為當初制定權利變換制度主要是要解決少數不同意的問題，這是否有違反立法初衷？

金委員：其實權變並不要因為要解決少數不同意的問題，主要是以前大家對於協議合建因不同人而有不同條件，甚至談判能力較好可能條件較優等不公平現象，希望透過權變機構建立公正、公平、公開的都市更新過程。100%協議合建看起來可能爭議較少，但過程中時間與交易成本相對較高。個人認為權利變換仍有其優點跟必要性。

目前權利變換估價因規定由實施者委託三家估價公司，造成大家對權變估價過程產生疑慮，認為估價結果偏向實施者，不公平、不公正、也不客觀。所以建議應該讓權利變換估價制度更加嚴謹，讓地主端更能認同。譬如說估價師之選擇，可由實施者提名並由地主投票選出，或由估價公會抽籤選出一家任用，費用部分考慮透過公會支付，估價師不需直接面對實施者，如此，或許可讓地主較能接受權變估價結果，減少雙方猜疑。除了估價師認用問題，在估價資料建議上也應該更科學化、系統化，建立估價業執行業務規範，如估價報告範本，提高大家對更新估價機制的信心。

都市更新不是數字談判而是環境改善

張：事實上，現在都市更新協商過程幾乎都是談條件居多，真正去談都更後居住環境更好，創造哪些公共利益其實大家都不太在意，而是著重在數字。

金委員：其實，民眾教育也相當重要。多數民眾會認為都市更新就是舊房子要換新房子、面積要更大、不用出錢，甚至還出現一種聲音是土地面積不減少，如果大家都這樣要求，那實施者會不願意做都更，政府給予更多容積獎勵當作誘因

也沒有用。都市是屬於大家的，市民應該要有共享環境資源的觀念，都市更新應以整體環境改善為目標。

大家會認為都市更新沒有定義公共利益，其實在更新條例第1條就已明訂。我個人認為公共安全、改善都市景觀、社區環境就是公共利益，都市更新是具有公共利益的，如果大家都把焦點放在建商獲利多少，那就失焦了。

當公共利益與私權產生衝突時，每個人看法不同，怎麼去平衡取捨？有些人把個人財產權的認定無限上綱，其實權利變換制度並沒有消滅個人財產權，只是把個人認定的價值轉換成更新後的不動產，有多少公共利益就可以爭取多少容積獎勵，看的是都更案整體貢獻，審議會很難去評估個人貢獻。

第36條執行程序應分階段

張：針對更新條例第36條規定，有人主張應該要廢除，請問委員有何想法？

金委員：目前在中央與市府討論修法會議中，尚未提出應廢除第36條強拆規定。基本上不管地方或中央，都認為未來要繼續推動更新，仍會有無法協調的案例，所以第36條仍有其必要性。當然，引用第36條強拆的案例不能多，非必要時還是不要用。一旦廢除該條文，未來更新就必須達到居民100%同意，更新條例第22條同意門檻規定就沒有存在的必要了。

至於強拆程序究竟應該是一次到位，或是先斷水斷電，讓住戶有準備時間，再進行拆除。基本上，這是行政執行上技巧，個人認為是分階段進行會較好。

張：針對臺北市文林苑個案，市府不希望過度介入而希望實施者和當事人再好好溝通，像這樣情況委員認為有沒有方式可以解套？

金委員：這個案例走到現在雙方都不能退讓，似乎認為退讓就是輸了這場零和遊戲，而彼此是否希望有個台階下，我們都不是當事人無法論定。

目前市府已執行完成第36條的行政程序，而王家在空地上蓋組合屋，或許建商又會去告王家佔用空地權而進入另一段訴訟程序，法院判決又會是另一個狀況。除了透過公法程序處理外，是不是有機會再去協商。我覺得解套方式一是循公法程序，另一就是由第三部門擔任中介協商者，透過專業團體或中介團體介入協調，取得雙方共識。

為了避免類似事件再次發生，未來實施者除要確實辦理法令規範事項外，也應盡量讓地主清楚瞭解計畫內容，越讓地主瞭解、越能獲得支持。而地主也應該要積極且確實瞭解整個都更過程，了解自身權利義務，即使不願意參與都更也應該要出席會議瞭解內容，並清楚表達自己的意願。

張：感謝委員接受訪問。UR

金家禾教授

現職 臺北大學副校長、不動產與城鄉環境學系教授
臺北市都市更新及爭議處理審議委員會委員
內政部都市計畫委員會委員
學歷 英國利物浦大學市政設計與城鄉規劃博士
經歷 國立臺北大學教務長
國立臺北大學不動產與城鄉環境學系主任

大家怎麼說：專訪蘇瑛敏委員

訪問：業務部組長 董政彰
整理：研究發展部

蘇瑛敏委員(以下簡稱**蘇委員**)擔任台北市都市更新及爭議處理審議會審議會委員多年，現任台北科技大學建築系(所)所長，本基金會特別商請蘇委員從整體角度來端視當前都市更新問題。

臺灣更新失焦 整建維護應被重視

本基金會董政彰組長(以下簡稱**董**)：就目前臺灣整體都市更新政策內容，請問委員認為有何要改善的地方？

蘇委員：臺灣都市更新太過著重在重建，近年受到不動產景氣增溫影響，加上大台北地區都市更新容積獎勵可增加總銷，以至於都市更新演變為以「重建」個案為主。對臺灣都市更新整體發展而言，不應一味偏重實行建物「重建」，應加強提倡都市更新「整建維護」方式。

現今，更新條例修法卻是因部分個案重建過程中所碰到的問題來作為修法的方向，明顯已偏離整體都更的邏輯主軸；目前都市更新推動過程欠缺以整體都市發展及住宅政策的角度思考都市再生，並未確實了解更新地區應如何規劃與發展，淪為單純建物更新。如果國家或地方政府有政策目標，就算該地區建物環境並非頹陋或髒亂不堪，如日本丸之內地區，一樣也可以透過政策引導讓它再生發展。

檢討更新門檻、估價機制、代拆規定

董：整建維護的確是目前較被忽視的部分，但台北市、新北市也都透過政策希望引導都市更新整建維護，但成效似乎還是有限。目前中央與臺北市針對都市更新法令修訂，都已提出初步草案，請教蘇委員對修法方向的看法？

蘇委員：近日臺北市政府成立修法小組進行討論，對於修改法令有幾項建議：

(1)同意概要或劃定更新單元的同意比例須提高，過去在臺北市都市計畫委員會已有基本共識，大致以達40%同意比例為參考基準。近期，內政部提出修法提高同意門檻為30%，我認為可以接受；而臺北市修法版本則建議提高至50%，但可能導致建商圈地的問題更為嚴重，讓地主僅有單一事業計畫選擇，應審慎考量。另一方面，都



市更新同意門檻，建議應該分為更新會及實施者兩類，不應該訂為同樣的門檻。

- (2)多數民眾質疑的權利價值估價，有人提出委託三家分別由實施者、政府、地主選定，個人認為是不錯的想法；但實務上操作是否仍有疑慮，有待商榷。其實，參酌都更條例第三條權利變換之精神，地主與實施者按照所投入之土地與資金之比例共享增值利潤，兩者為合夥關係創造更高附加價值才是。但第三十一條對權利變換的分配解釋卻又以實施者代工方式領取共同負擔為其分配基礎，造成目前兩者對立紛爭，對估價歧見差異大。
- (3)關於都市更新條例36條申請代為拆除部分，我不贊成廢除該條文內容，但可考慮改由法院裁決與強制執行代為拆除，只是這仍然需要回歸到行政程序與權責區分問題。

更新地區應與都市發展政策結合

另外，我強調都市更新有必要與都市計畫緊密結合，目前都市更新只是建物的改善零星更新，未與整體都市發展、都市計畫契合，實在有必要再就整個體系作一檢討，才能發揮社會公共利益效果。

還有建議檢討租地權與租屋權，例如臺灣銀行所有之土地產權處理，是否可以保障承租人長期使用的權益？這些承租人係屬真正未持有土地房屋之弱勢族群，機制上是否有保障他們的權益都應進一步討論。

容積獎勵應朝「因地制宜」調整

董：修法部分目前各界還在討論中，但有關更新地區、更新單元問題，臺北市現行自行劃定更新單元的規定，一直受到挑戰，請問蘇委員的看法？

蘇委員：建議主管機關重新審視公告劃定之更新地區，更新不應該單純用建築物的年限作為劃定更新地區的依據，應考量弱勢團體、治安或產業發展等問題，亦應考量政策發展與公共設施之規劃。針對政府公告劃定的更新地區才給予容積獎勵促進都市再生；而依更新條例第11條民間自行劃定的部份則不應給予獎勵，僅協助其處理產權問題、公私夾雜及地籍複雜、少數住戶不同意等問題。但若是自行劃定更新單元面積規模達3,000平方公尺以上或配合政策及地區環境發展有極高的公益貢獻，個人贊成給予部份容積獎勵。

更新地區的劃設應與都市發展遠景配合，地方政府有了全盤都市發展遠景及策略後，就可以確認哪些地區是要鼓勵更新的，並應先制定該地區更新計畫，透過更新計畫引導該更新地區的發展，且了解該地區缺少的公共設施。例如：台北萬華地區缺少綠地空間，更新計畫就可以載明若更新案能提供開放空間，則酌給容積獎勵等，引導這些更新地區的更新方式。也就是說，容積獎勵的配予應因地制宜，應依據更新地區的更新計畫給予不同的獎勵。

此外，目前都市更新部份容積獎勵建議直接列入建築技術規則修正即可，例如綠建築及防洪治水等，直接載明建物興建應有的規範，不需給予任何容獎也可達到規範目標，不應該因為是更新案就有特別額外的獎勵。

所以個人認為容積獎勵的給予，需該更新地區面積規模夠大，並針對不同地區所需而提供不同的獎勵，而不是讓實施者選擇想要獎勵的項目；而容積獎勵的比例不應該都一樣，不同面積規模及使用分區應給予不同的比例。

成立公正專責機構協助推動頹陋更新地區

此外，個人非常支持成立類似都更公司的臺北市都市更新推動中心，作為公正第三人。因為都市中有許多投資

商不願投資的低房價頹陋地區及弱勢族群地區亟待更新，建議未來可由推動中心評估，針對這些有更新必要性的單元整合規劃後，再將主導權交給政府機關，始能順利推動延宕已久的更新案。

董：這也是我們認為專責機構應該扮演的功能角色。因為文林苑事件，大家開始質疑都市更新公共利益，當公共利益與個人財產權有所衝突時如何取捨平衡呢？

蘇委員：應建立住宅健檢制度作為未來都市更新評估的依據，從領得使用執照開始即啟動住宅整建維護之定期健診制度。從日本制度來看，都市更新應先從建立全民共識之社區總體營造開始，可請建築師先行評估住宅健康狀況，比較重建及整建維護之成本與效益，再由居民決定採取重建或整建維護手段。

當公共利益與個人財產權有所衝突時，應較著重在公共利益，但也不是就不注重個人財產權，在這個部份應制定周延的個人財產的補償機制與安置計畫。另外，針對臺北市文林苑個案拒遷戶已走完行政救濟程序皆敗訴，有人主張應該給予特別救濟，個人認為非常不適當，未來每個都更案都這樣進行的話，都市更新爭議就更多了。

董：就目前臺北市都更審議程序之執行，蘇委員認為有何需要改進與糾正的部分？針對未來都市更新發展有什麼期許？

強化更新溝通機制 推動整建維護更新

蘇委員：目前都更審議程序中，溝通機制仍有待加強，過程中實施者如何與住戶達成良好溝通，政府單位應檢討查核機制。建議整合社區總體營造(像是社區規劃師)，藉以增加溝通方式。

都市更新未來發展可能會逐步導向「自力更新」的方式，因應此類型更新，政府監督管理機制更應完善，讓更新案都能順利完成。另外，再次強調應該積極推動整建維護更新方式，在規劃初期階段，就應有建築規劃方案及估價基本資料，讓住戶瞭解利弊得失，才能抉擇自身建物應進行重建或是整建維護。

董：謝謝委員接受我們的訪問。UR



更新整建維護應被重視(圖為大龍社區整建前)



大龍社區整建後

建中旁公辦都更順利甄選實施者

基金會協助臺北市財政局公辦招商開出漲停板

策略規劃部主任 錢奕綱
資深規劃師 呂明曄

本基金會協助臺北市政府首次主導辦理公辦更新案，於2012年5月6日歷經12小時緊張激烈的綜合評審後，終於順利評選出潤泰創新國際股份有限公司，以共同負擔比例22.08%之水準脫穎而出成為最優申請人，預計於六月底簽約後進行本案都市更新事業階段。

基地方整區位優，產權單純風險小

本案基地位於重慶南路2段、泉州街、南海路與泉州街9巷所圍街廓，土地面積5,824㎡，公、私產權單純（私人土地面積僅123㎡），臨近歷史博物館及植物園，區位條件良好，生活機能甚佳，2010年中委託本基金會辦理可行性評估、更新地區劃定、財務試算與研擬招標文件、契約草案等作業。綜合考量區位優勢、因應國際學生來台政策與公營出租住宅政策後，期望透過更新提供優質居住環境、創造和諧開放空間，一舉突破一般小基地住宅更新之困境，攜手打造最大社會公益性。

招商文件改變遊戲規則，吸引投資人爭相投標

本案備標作業階段，以內政部營建署委託本基金會所草擬之政府為主都市更新招商手冊內容，提出廠商申請資格、財務條件、評選機制與限制條件等相關建議。為量身訂作本案招標文件，除耗時一年半定期開會逐條討論文件內容外，亦透過公開閱覽草案、公告招商釋疑與舉辦兩場招商說明會，讓各方有意願投資之廠商充分了解本案規劃內容與相關資格條件，藉由說明會之舉辦，增加案件曝光度。本次招商文件特點主要為加強實施者的權利義務內

容、改變評選方式與強化後續執行，大致說明如下：

遊戲規則1：規範權利義務

因市府與教育部對於分回之產品皆有其政策考量，故公有土地管理機關於本案招標文件中即預為規範最低面積需求與相關規格要求（如：室內面積需求、房型比例、綠建築設計等），讓投標之廠商適切地規劃合乎需求之產品，降低廠商產品設計之風險。

此外，針對公營出租住宅、國際學生宿舍與一般住宅之差異性，主辦機關也特意將便於使用管理與易於維修、提供相關生活需求服務及設施空間、公私有土地及建築物管理使用介面處理方案等內容列為本案規劃設計重點，期望藉由投資廠商之創意構想達成主辦機關之規劃目標。

再者，為減少都市更新案中土地權利關係人對於估價之疑慮，對於估價師之選任也由以往實施者委託三家，改為由北市估價師公會依市府所定條件提供10家以上專業估價者，再由相關權利人與實施者公開抽籤選出3家專業估價者，且估價費用由實施者提存公會，由公會支付估價師以確保估價師能獨立客觀從事估價。

遊戲規則2：創新評選方式

改變過往綜合評審將價格與規劃設計一併考量的決標方式，首先在評選方式上，依都市更新條例第9條與細則5-1條規定內容，準用促參法相關規定，採一次投標（資格文件、服務建議書、共同負擔標單一併裝箱投標），分段開標（第一階段資格審查，第二階段綜合評審選出三家以下入圍申請人後當場開啟其共同負擔標單），最終以共同負擔比例最低者評定出最優申請人。期望可兼具規劃設計品質與地主權益保障，創造更新最大效益。

另外，選擇與更新專業相關領域之專家學者組成甄審委員會（其中府內委員5名，府外專家學者7名，共12名），針對本案產品之特殊性提出意見與實質建議。此種決標方式在本案公開閱覽階段與招商說明會等過程中，投資廠商皆表認同與支持，公平競爭的遊戲規則也為市府主導辦理更新開發注入一強心針。

遊戲規則3：落實專案管理

除前述突破以往之創舉，實施者正式簽約後，本基金會亦將持續協助財政局檢視事業、權變計畫內容至計畫核定階段，



南海段招商說明會建設公司踴躍出席

維護土地相關權利人之權益，且有關工程施工階段，財政局亦將另案委託專案管理廠商協助把關施工品質與履約管理，期望興建高品質、具國際水準之公營出租住宅、國際學生宿舍扭轉民眾心中對於公部門建築之刻板印象，成為政府主導都市更新之示範案例。

中央、地方共創公辦都更新典範

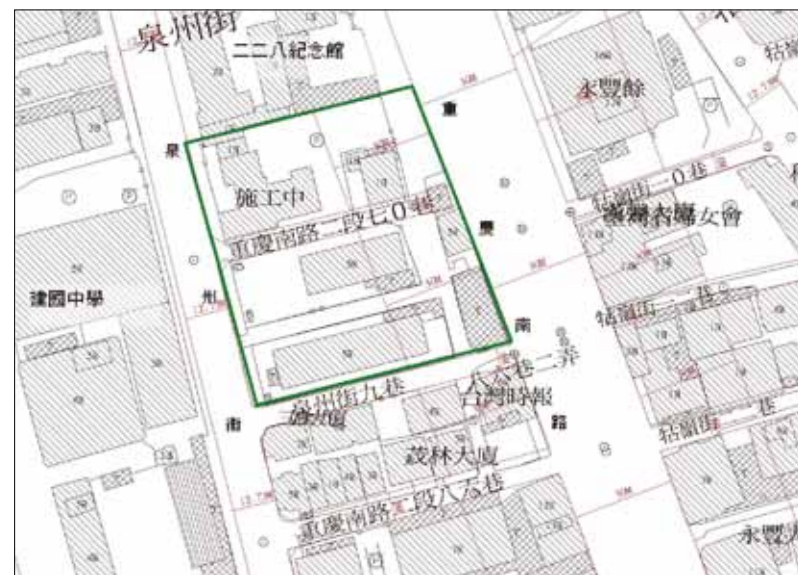
本案於前期評估階段即針對更新範圍大小進行協調溝通，基地北側土地部分，屬教育部學產基金做停車場收益使用，教育部原已打算透過採購方式興建學生宿舍，財政局得知教育部有意開發，考量個別與整體開發效益後隨即偕同本會與教育部中辦協商一併開發之可能性，透過多次討論終於同意委託臺北市政府辦理招商作業，以更新方式取得其需求之國際學生宿舍。而範圍內私有土地部分，財政局為順利推動本更新事業，也透過本會積極與私有土地所有權人聯繫，說明主導辦理更新之想法與作法，用公開、透明化的作業取得所有權人之信任與同意後，讓更新範圍更為方整且具規模，而非避免整合私有產權僅以不完整之市有土地範圍開發；而地上物處理方面，眷舍現住戶也已於招商公告前期逐步清查處理收回，並確認國產局管

有土地之地上物處理方式，積極處理以降低投資人之開發風險。政府對於土地整合之積極作為，可提供後續主導辦理更新案新的思考方向。

自2012年1月3日正式公告招商後，同年3月29日截止收件，共吸引9家廠商參與投標，各家廠商投標時無不使盡渾身解數提出高水準的建築設計、可彈性調整之建築工法、創意發想本區開放空間之無限可能與提供大量公益性軟、硬體設施回饋居民，可見在本案多方思考、調整招標文件內容後，完善的招標機制的確促成本案順利招商。

主導更新案持續綻放，開發面向多元化

目前本基金會協助北市府公辦都更案除本案已完成決標外，以權利變換方式開發之信義區犁和段亦將進入最後評選階段。未來尚有北投區新民段案等其他都市更新案持續推展，本基金會將努力協助各主管機關推動公辦更新，希冀加速活化公有閒置土地推動都更政策，有效提升市有土地之使用效能，並帶動周邊私有土地之再開發利用意願，促進整體街廓之發展，改善公共衛生、都市防災，達成都市更新之公益性。UR



南海段範圍圖

新莊派出所公辦都更說明會

預計7月正式公告招商

策略規劃部主任 錢奕綱
助理規劃師 李敦怡

新北市政府為加速推動市有不動產活化利用及都市環境更新再造，於5月28日針對新莊區新莊派出所周邊公辦都更案舉辦招商說明會。當日招商說明會出席人員包含各大知名建設公司、工程營造單位等。從與會者之發言與交流互動中不難發現，各大投資廠商對本案未來如何有效結合民間開發及公部門資源之合作，抱著極高的期待與關注。

位置優越具市場潛力

本案招商基地位於新莊區大觀街及新莊老街所交會的街廓內，面積超過0.8公頃。基地最大優勢是交通位置優越，距離捷運新莊站僅約100公尺，往北可抵新莊副都心、往南通往板橋火車站、往東通往輔大生活園區。同時周邊公共設施也日趨完備，加上緊鄰新莊慈祐宮廟街商圈，整體生活機能良好，極具市場潛力。

歷史建物考驗建築創意

市有地部分建物現況為新莊分局宿舍、新莊停管處及新莊派出所，其中包括已指定為新北市歷史建築的新莊武德殿，而周邊私有土地部分多為低樓層磚造建物，環境窳陋、防災動線不良，且公私有土地上現仍存有違占情形。

因此，新北市政府以市有地為主，將透過公開評選方式委託實施者辦理都市更新事業，更新重建新莊派出所、整合周邊私有土地，希望能提升市有財產經營效益及歷史建築保存維護兼顧之公益性。



招商範圍示意



民眾和媒體參與招商說明會

固然保存武德殿恐造成開發上的難題，卻也成為本案獨有的人文特色，市府期許未來實施者能充分運用此文化資產價值，妥善結合武德殿空間意象與派出所的使用，發揮建築設計創意，讓都市更新與歷史記憶能永續共存。

廠商各界主動給予鼓勵支持，表現高度投資意願

舉辦本次招商說明會主要是為試探投資市場水溫，同時廣納潛在投資人意見，作為本案後續招商執行之參考。會中市府也提出預擬之招商條件及評選方式，說明未來市府與實施者間的權利義務關係，與會投資人針對評選辦法、武德殿保存方式、私有地主及違占處理之方式等均提出許多寶貴的意見，當日部分廠商分享參與別市公辦更新經驗，提出建言，表達出積極參與投資意願及對新北市公辦都更之高度支持。本公辦更新案在執行面具有以下特色：

- 1.未來決標方式將採一次投標、分段開標方式，以共同負擔比例最低者決選出最優申請人。
- 2.估價師之選定由主辦機關受理報名，並擇出符合資格之不動產估價師名單，由相關權利人公開共同抽籤決定。
- 3.為保障周邊地主參與都更權益，未來實施者須辦理鄰地協調，如鄰地土地面積及合法建築物面積達90%以上同意參與，則須納入本案一併更新。

市府財政局表示，希望藉由民間開發力量及公部門資源共同合作，再造新莊地區環境更新、活化歷史資產、引導社區再發展，本案能成為新北市公辦更新案的良好示範。本案預計於今年7月正式公告招商，相關招商內容請洽新北市政府財政局網站資訊(<http://www.finance.ntpc.gov.tw>)，竭誠歡迎各界踴躍投資參與。 

2012轉動新北都更工作坊熱鬧登場

報名踴躍 擴大辦理第三梯次課程

研究發展部助理研究員 江玲穎

都市更新的議題近年受到民眾的關注，為了讓有需要且想要瞭解都更的民眾可以有完整的觀念，新北市政府都市更新處今年度特別規劃6場三個梯次【2012轉動新北都更】都市更新法令實務系列課程工作坊，4月23日於新北市政府行政園區511會議室登場，民眾參與踴躍。

今年度工作坊規劃為「初階班」及「進階班」課程，由新北市政府城鄉發展局張璠局長及曾志煌副局長親臨現場開訓致詞，並邀請多位熟知都更專業之講師蒞臨授課。曾副局長於初階班開訓致詞中表示，新北市都市環境態樣豐富多元，各區對都市更新之需求不盡相同，因此為推動新北市之都市更新，市府近年來積極研擬多元化之推動策略，都市更新處於今年初即提出「都更10計」行動方案，提出之計策從「提昇效率」、「加強輔導」和「積極活化」等3方面著手，進以達成快速、簡易與通暢的目標，希望在後續能讓市民朋友除了「想都更」，也「願意參與」更新，並且加速實現更新環境與建物的願望。

而張局長則提到從這次的課程報名以及現場候補民眾的熱情參與，可以想見市民對於都市更新的關心與充滿希望。並語重心長地表示，新北市有許多老舊四層樓公寓，對於老人家造成許多不方便，甚至是屋齡老舊的建物多有

防災安全疑慮，透過都市更新來重整居民生活環境實在是相當必要的。

更強調都市更新的確不易推動，希望民眾可以多參加此類課程，讓自己更加瞭解個人權益，不再只是不相信建設公司，認為都市更新只是建商獲利的工具，進而抗拒參與更新。更期許民眾可以找對窗口，獲得正確的資訊，確保自身的權益，更希望建設公司能夠利用機會與民眾溝通討論，建立良好的互信平台。

課程報名踴躍 第三梯次擴大辦理

受理報名過程中，民眾參與報名踴躍，第2梯次報名在不到半個小時就額滿，讓不少有心參加的民眾向隅，為了讓更多民眾瞭解都市更新法令機制，新北市都市更新處特別擴大辦理第3梯次，改於新北市政府603大禮堂授課，8月20日將開放第3梯次報名，歡迎有興趣的民眾踴躍報名。相關訊息請留意新北市都市更新處宣導專區(<http://www.uro.ntpc.gov.tw/>)最新資訊或本基金會網站(<http://www.ur.org.tw/>)查詢。此外，相關課程內容也於本基金會網站可供下載，歡迎民眾多多利用。 

2012年3月~2012年5月基金會工作日志

3月		13日	新北市委辦都市更新推動計畫案4月份工作會議； 新北市委辦新莊文德段公辦更新案第6次會議。
2日	富達鋼鐵委辦松山區寶清段更新案公聽會。	16日	內政部98至100年度補助縣市政府委外規劃案工作 成果報告審查會議。
4-7日	日本再開發推動者協會會長伊藤滋教授來訪。	20日	參與內政部都市更新修法方向座談會。
5日	新北市委辦都市更新推動計畫案3月份工作會議。	23-24日	新北市委辦都市更新法令實務工作坊課程。
8日	京城建設委辦高雄和平社宅更新案審議會審查； 勝陽建設委辦北投桃源段更新案幹事會審查。	26日	參與內政部都市更新條例修法會議。
12日	參與臺北市處理都市更新案撤銷同意書作業專案小 組會議。	30日	國美建設委辦臺北市懷生段更新案審議會審查； 臺北市委辦自劃更新單元委託協檢流程範本會議。
13日	福隆建設委辦文山區萬慶段更新案幹事會審查。	5月	
20日	參與監察院諮詢會議。	4日	新北市委辦浮洲都計通檢案內政部都委會專案小組 審查；
21日	智城建設委辦中正區南海段更新案都市計畫變更可 行性會議。		正大尼龍委託辦理中山區中山段更新案法令說明會 會；
22日	京城建設委辦高雄博愛社宅更新案審議會專案小組 第2次審查；		參與新北市更新案個案專屬網站及工作站設置研商 會議；
	參與內政部中央都更基金實施更新事業要點草案會議。		臺北市財政局委辦北投區新民段公辦更新案第1階 段審查會議。
25日	聯勤建設委辦南港區南港段更新案說明會。	6日	臺北市財政局委辦中正區南海段公辦更新案綜合評 審會議。
27日	基隆市政府委辦基隆火車站公辦更新案工作會議。	8日	新北市政府委辦浮洲通檢細計市都委會第2次會議。
29日	參與內政部中央都更基金財源籌措案期末審查會議。	17日	京城建設委辦高雄博愛社宅案審議會專案小組第3 次審查。
4月		24日	桓鉅建設委託辦理中山區正義段更新案公聽會及鄰 地協調會。
2日	太平洋建設委辦中正區永昌段更新案更新審議會審查。	24-25日	新北市委辦都市更新法令實務工作坊。
3日	參與內政部研商籌組財團法人都市更新產業發展中 心工作會議。	28日	基隆市政府基隆火車站更新案評選會議。
5日	新北市政府委辦板橋浮洲地區專案通盤檢討案市都 委會第1次專案小組會議。	29日	參與新北市城鄉局都市更新審議原則彙編研商會議。
6日	國防部總政戰局委辦國軍老舊眷村土地配合更新案 第2次會議。		
12日	參與新北市都市更新容獎疑義諮詢會議 參與內政部 修正都更條例會議。		

【2012轉動新北都更】

新北市政府都市更新法令實務工作坊【初階班】

活動時間：【第二梯次】101年6月28~29日(新北市政府511會議室)

【第三梯次】101年9月13~14日(新北市政府603大禮堂)

主辦單位：新北市政府

執行單位：新北市政府城鄉發展局、新北市政府都市更新處

協辦單位：財團法人都市更新研究發展基金會

對象：一般民眾為主，包括對都市更新有興趣的里民、里長及里幹事

聯絡方式：財團法人都市更新研究發展基金會

江玲穎小姐02-2381-8700分機5139

備註：詳細課程內容請留意新北市政府都市更新處或本基金會網站

【2012轉動新北都更】

新北市政府都市更新法令實務工作坊【進階班】

活動時間：【第二梯次】101年7月26~27日(新北市政府511會議室)

【第三梯次】101年10月25~26日(新北市政府603大禮堂)

主辦單位：新北市政府

執行單位：新北市政府城鄉發展局、新北市政府都市更新處

協辦單位：財團法人都市更新研究發展基金會

對象：具有更新實務經驗2年以上的專業者或已完成初階班課程的學員

聯絡方式：財團法人都市更新研究發展基金會

江玲穎小姐02-2381-8700分機5139

備註：詳細課程內容請留意新北市政府都市更新處或本基金會網站

【2012轉動新北都更】【國際研討會】

活動時間：101年8月24日

活動地點：新北市政府307會議室

主辦單位：新北市政府

執行單位：新北市政府城鄉發展局、新北市政府都市更新處

協辦單位：財團法人都市更新研究發展基金會

聯絡方式：財團法人都市更新研究發展基金會

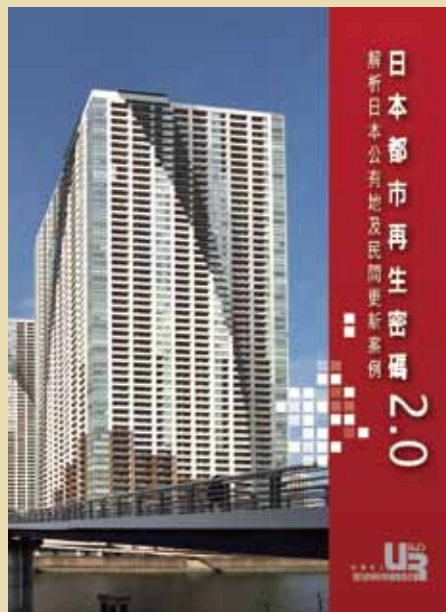
江玲穎小姐02-2381-8700分機5139

備註：詳細會議內容請留意新北市政府都市更新處或本基金會網站

好書推薦

「日本都市再生密碼2.0」

解析日本公有地及民間更新案例



出版者：財團法人都市更新研究發展基金會

執筆：何芳子

出版日期：2012年2月

訂價：580元

基金會優惠價：520元(9折)

10本團購價8折：460元

訂購單下載詳本基金會網站

<http://www.ur.org.tw/>

全省各大書局及網路書局 熱賣中

更新重點新聞

老舊被污名化 將都更改建	2012/02/20自由時報	大台中規劃30處都市計劃區	2012/04/10工商時報
安平二期國宅都更 啟動	2012/02/21台灣新生報	發展都更 中山女中南側案露曙光	2012/04/20經濟日報
臺灣企銀落實政府政策，推展都更業務	2012/02/22鉅亨網	都更5大修正 擬提高同意門檻	2012/04/21蘋果日報
基隆安樂國宅都更 2區先上路	2012/02/27聯合報	都更同意門檻 內政部研議	2012/05/01中央社
加速都更 同意書審查擬委外	2012/03/01聯合報	都更設門檻 內政部擬分級分類	2012/05/02中央社
南港調車場都更 下月招商	2012/03/01聯合報	浮州合宜宅 下月20日起登記	2012/05/03聯合報
基港改制 打造都會港岸搶商機	2012/03/02中央社	北市公辦都更 102年初動工	2012/05/08中央社
三重公寓 擁抱都更題材	2012/03/03工商時報	南海段公辦都更 產權清潛力高	2012/05/08中央社
市府啟動公辦都市更新	2012/03/04 NOWnews	全台158個公辦都更案 54處兩年內招商	2012/05/10自由時報
永康飛雁新村將展新貌 五股都更案動土	2012/03/05台灣新生報	「願都更」萬華新案爆量	2012/05/11蘋果日報
「移民」都更 選定14處捷運軸帶	2012/03/13自由時報	新竹後火車站 市府接手都更	2012/05/23聯合報
社宅納入都更、區域開發吸引北市人潮往外遷	2012/03/14自由時報	萬隆住宅 年底申請	2012/05/24中國時報
森稔開發不炒房 制高點設美術館	2012/03/14聯合報	新莊公辦都更案招商說明會 廠商出席踴躍	2012/05/30 MyGonews
都更綠建築 北市保證金可分期	2012/03/20中央社	都更另闢蹊徑 莊錦田建議採合宜宅	2012/05/30台灣新生報
18案過關 板橋都更發燒	2012/04/02蘋果日報	新莊公辦都更案 武德殿易地保存	2012/05/31自由時報
北市外環第一圈 件數冠新北			

新聞內容詳見本會網站：www.ur.org.tw