

不動產研究

Journal of Real Estate Research

自主都更啟新局

- 自主都更真的是好選項嗎？
- 臺南市危老建物更新之關鍵影響因素
- 「自主都更全案管理機構」的虛與實
- 都市更新條例「全案管理機構」修正草案評析
- 採用「自主都更」開啟社區更新的操作心得與實務路徑



都市更新條例「全案管理機構」修正草案評析

中華民國不動產建築開發公會全聯會秘書長 / 于俊明

摘要

都市更新條例修法草案部分條文存在：如（一）法律安定性設計不足之問題、（二）違反平等原則及行政程序法第6條之疑慮、（三）限縮所有權人處分選擇空間且與比例原則有所扞格。本文主張，政策推動應建立在完整的法制基礎上，而非以犧牲制度正確性換取短期政策效果。

（表1）三大修正草案核心問題總覽

草案條文	核心法律問題	相關法律依據	建議方向
§ 28 全案管理機構	民法委任截點缺位；民法 § 549 隨時終止與計畫穩定性矛盾；業務範疇避免與建築師法、技師法競合	民法 § 541、§ 549；都更條例 § 22、§ 37；釋字 709、釋字 584	明定截點；限制民法 § 549 適用；補強退場機制；業務範圍避免扞格專技法規
§ 65 容積獎勵差別化	以實施者身為差別標準，違反行政程序法 § 6；差別行政程序欠缺正當目的；與同條第1項立法邏輯矛盾	行政程序法 § 6、§ 7；釋字 485、719；都更條例 § 65 第1項	刪除身分差別；改以客觀品質標準統一適用
§ 76 銜接機制	強制限縮救援路徑；排除較具救援效能之接手主體；違反比例原則必要性層次；侵害所有權人處分選擇自由	行政程序法 § 7；民法 § 765；釋字 709；都更條例 § 22	開放所有合法模式；尊重所有權人選擇

內政部為構建都市更新全案管理機構法制，就都市更新條例提出第28條（全案管理機構）、第65條（容積獎勵差別化）、第76條（違規處置後銜接機制）等修正草案¹。都市更新涉關國民居住安全與生活環境品質甚鉅，都市更新條例厥為都更大法，相關增修允宜審慎。筆者就草案內容，謹陳管見，祈有助法案內容之合理性。

壹、草案第28條：全案管理機構制度之問題

草案第28條引入「全案管理機構」制度²，規定逾半數土地及合法建築物所有權人，得依民法委任全案管理機構統籌辦理都市更新業務。本文肯定此制度鼓勵自主更新之政策善意，惟就法律設計層次，存有以下五項根本性疑慮：

一、委任比率認定截點缺位——計畫法律安定性之致命傷

都市更新條例第37條第1項規定實施者擬訂或變更都市更新事業計畫報核時，應經一定比率之私有土地與私有合法建築物所有權人數及所有權面積之同意；同意書之所有權主體及其比率計算，以「都市更新事業計畫報核當時」為截點³，此為確保計畫推進具有法律安定性之核心制度設計，亦為行政實務長期遵循之基準。然草案第28條對民法委任之比率認定截點，完全付之闕如，在實務上將產生以下風險：

- ① 設若委任成立時逾半數比率為51%，但事業計畫送件前2%所有權人終止委任，全案管理機構之法定委任要件即告喪失，計畫陷入無主體之困境，整合期間投入之大量前置成本形同歸零。
- ② 主管機關於審查都市更新事業計畫報核文件時，須確認實施者依都市更新條例第37條第1項規定取得之同意比率，方具資格之合法性，但民法委任之即時有效性無法以靜態文件驗證，行政審查程序陷入實質困難，增加審查不確定性。
- ③ 相較同意書制度一旦達到門檻即具行政安定性，民法委任制度下之計畫基礎隨時可能崩

潰，市場上具備財力的專業機構將因無法有效對沖此風險而裹足不前，反不利自主更新之推展。

二、民法第549條隨時終止權——法制設計之根本矛盾

民法第549條第1項明文規定「當事人之一方，得隨時終止委任契約」⁴。此規定在一般商業委任中係保護委任人之正常機制，然用於都市更新事業計畫之實施架構，則與都更事業高度倚賴程序穩定性之特質產生制度矛盾。

民法第549條第2項雖規定「於不利於他方之時期終止契約者，應負損害賠償責任」，然「計畫中斷」之損失——包含行政程序成本、整合人力成本、已完成審議之程序利益——幾乎無法精算，遑論透過賠償訴訟有效填補。

茲就都市更新同意書與草案第28條植基於民法委任關係之比較如下：

1 本文所引修正草案內容，見內政部115年3月30日「都市更新條例部分條文修正草案相關機關研商會議暨公聽會」所附。

2 都市更新條例修正草案第3條第6款：「全案管理機構：指受都市更新會委託統籌辦理都市更新事業或受土地及合法建築物所有權人委託實施都市更新事業之機構。」

3 參照都市更新條例施行細則第12條第1項：「土地及合法建築物所有權人或實施者，分別依本條例第二十二條第二項或第三十七條第一項規定取得之同意，應檢附下列證明文件：一、土地及合法建築物之權利證明文件；二、私有土地及私有合法建築物所有權人出具之同意書」並於第2項中要求土地及合法建築物權利證明文件之登記謄本及電子謄本，係以「於事業概要或都市更新事業計畫『報核之日』所核發者為限」。

4 民法第549條第1項：「當事人之一方，得隨時終止委任契約。」第2項：「當事人之一方，於不利於他方之時期終止契約者，應負損害賠償責任。但因非可歸責於該當事人之事由，致不得不終止契約者，不在此限。」

(表2) 都市更新同意書與草案第28條植基於民法委任關係之比較

比較項目	都市更新同意書（現行 § 22、§ 37）	民法委任（草案 § 28）
法律依據	都市更新條例 § 22、§ 37	民法 § 541～§ 552
比率認定截點	以「都市更新事業計畫報核當時」為準	未明文規定，可能隨時變動
終止/撤銷限制	撤銷僅得於公開展覽期間為之，且有法定理由（§ 37第4項）	任何一方得隨時終止（民法 § 549第1項）
損害賠償	撤銷受限，違法撤銷有行政及民事責任，抑制濫行撤銷	賠償限於「不利時期終止」，計畫中斷損失難以精算
計畫穩定性	高：一旦達門檻即具行政安定性	低：私法契約隨時可能崩解
行政審查確定性	依報核時文件審核，確定性高	涉及私權契約，主管機關難以驗證即時有效性

此外，司法院釋字第709號解釋揭示⁵，都市更新計畫之推動應保障正當行政程序及所有權人之程序參與權。在計畫推進過程中，若因委任關係之不穩定造成程序中斷，已完成公展、審議等程序之所有權人其程序利益將受重大損害，且此損害在下一個程序循環中難以被完整彌補。

三、業務範疇與現行專業執照制度之競合

草案對全案管理機構業務範圍或權責事項並未明文規範，惟若涉及其他專門職業人員法律，允宜審慎⁶。草案如賦予全案管理機構於實質業務範圍涵蓋類如建築師依建築師法、技師依技師法各自專業法律所定之執業業務範圍⁷，無須持有相應執照，亦不受專業法律所課之職業倫理及責任約束，將產生以下二層競合問題：

- ① 執照制度套利：全案管理機構可以「顧問服務」名義執行實質屬建築師或技師業務之工作，同時規避專業法律所課之義務及責任（如職業責任險、倫理規範等）。
- ② 責任歸屬爭議：當建築品質瑕疵或計畫錯誤發生時，全案管理機構之責任邊界模糊，所

有權人求償路徑複雜。

此外，全案管理機構之資格標準，草案僅授權中央主管機關以辦法定之，在子法公告前形成制度空窗。依法律保留原則，限制或賦予涉及人民重大財產權限之資格，應以法律層次明定基本要件，僅以行政辦法授權，似有違法律保留原則之疑慮⁸。

四、資訊揭露替代財務擔保之制度缺陷

草案第36條第2項要求全案管理機構於事業計畫書中揭露資本額、負責人及實績⁹，然此為靜態的計畫書記載，並非動態的財務擔保機制¹⁰。以「資訊揭露」替代「財務擔保」，本質上是以「讓住戶知道風險」替代「降低住戶風險」，在保護自主更新戶實際利益上效果十分有限。

對比都市更新事業機構（建商），全案管理機構在以下關鍵面向存在顯著的風險承擔不對等：

(表3) 都市更新事業機構與全案管理機構在關鍵面向之比較

風險承擔面向	都市更新事業機構	全案管理機構(草案 § 28)
資本投入義務	須投入鉅額自有資金，承擔完整開發財務風險	僅需「具備相當財務能力」，缺乏資金投入承諾
計畫完成義務	以實施者身分依法負計畫完成之法律義務	以受任人身分，義務邊界依契約定之，易生爭議
風控機制	依都更條例 § 36第1項第20款提供不動產開發信託等五種風險控管方案	全案管理機構如非實施者，無須提供相對應風險控管機制
責任承擔	以起造人身分需負擔公法(例如：建築法、職業安全衛生法之法定義務)與私法(例如民法 § 191損害賠償；§ 350、§ 354瑕疵擔保；與消費者保護法法系下之保固)相關責任。	全案管理機構如非實施者，無對應公、私法之法定義務與責任。

五、退場機制闕如——爛尾風險之系統性缺口

草案全文未規定全案管理機構中途解散、撤銷執業或發生重大財務危機時的退場程序，此一制度缺口在實務上將產生以下三個無解困境¹¹：

① 計畫延續問題：全案管理機構中途退出後，委任關係消滅，計畫所有者(都市更新會或

個別所有權人)是否自動取回實施者身分？需重新整合到何種比率？草案並未規範¹²。

② 行政成果保留問題：已完成的事業計畫審議、公展程序，是否因全案管理機構退場而全部歸零？若歸零，前置成本由誰承擔？若保留，新的實施者如何承接行政程序節點？草案亦付之闕如。

5 司法院釋字第709號解釋：「都市更新事業計畫之核定……對於都市更新單元範圍內不同意之土地及合法建築物所有權人而言……主管機關核定都市更新事業計畫之行為，具有強制性……應踐行正當行政程序。」本號解釋揭示都市更新推動應保障正當程序；計畫因委任關係不穩定而中途崩解，將使已踐行之程序利益付之東流，損及已表達意見之權利人。

6 例如115年1月22日內政部召開部務會報會後記者會，言及：「將開放都市更新會可委託全案管理機構，提供從整合、規劃、設計、施工到登記的一條龍服務」；於修正草案第28條第3項授權中央主管機關訂定辦法原包括「業務範圍」，後於115年3月30日「都市更新條例部分條文修正草案相關機關研商會議暨公聽會」所附草案中已無授權「業務範圍」事項。

7 建築師法第16條：「建築師受委託辦理各項業務，…不得有虛偽不實之行為。」；技師法第21條亦有類似義務規定。全案管理機構若執行實質上屬建築師或技師業務之工作，將與上開專業執照制度產生競合，但現行草案似未與各建築師、技師公會進行制度整合。

8 參見司法院釋字第584號解釋理由書：「限制職業之規定，如逾越必要之程度而對人民造成過度之侵害，自與憲法保障人民工作權及財產權之意旨不符。」全案管理機構制度若實質執行受法律保留之專業業務，而無相應之資格管制，似有違法律保留原則。

9 都市更新條例修正草案第36條第2項：「實施者為都市更新事業機構或屬股份有限公司之全案管理機構，其都市更新事業計畫報核當時之資本總額或實收資本額、負責人、營業項目及實績等，應於前項第二款敘明之。」本項所要求者，係於計畫書中靜態揭露，並非財務擔保機制；以資訊揭露替代財務擔保，在保護自主更新戶實際利益上，效果有限。

10 都市更新條例修正草案第36條第2項：「實施者為都市更新事業機構或屬股份有限公司之全案管理機構，其都市更新事業計畫報核當時之資本總額或實收資本額、負責人、營業項目及實績等，應於前項第二款敘明之。」僅要求於計畫中揭露，而無任何防止中途解散之機制。

11 都市更新條例第36條第1項第20款：「實施風險控管方案」係事業計畫應載明之事項。草案對全案管理機構中途退場後，原計畫書所載風險控管方案之效力、行政程序成果之延續，以及主管機關之介入程序，均未設明文，形成制度缺口。

12 民法第541條：「受任人因處理委任事務，所收取之金錢、物品及孳息，應交付於委任人。受任人以自己之名義，為委任人取得之權利，應移轉於委任人。」全案管理機構若以自己名義為所有權人辦理相關手續，其法律關係認定及稅務處理均涉複雜爭議，草案未予處理。

- ③ 所有權人求償困境：全案管理機構若以民法第549條終止委任，所有權人面對的是一場幾乎無法有效執行的損害賠償訴訟——計畫中斷之損失無從精算，訴訟期間更新停擺，社會成本極高。

貳、草案第65條第4項：容積獎勵差別化之法制問題

草案第65條第4項新增規定，土地及合法建築物所有權人依第27條第1項成立都市更新會自行實施或依第28條第1項委託全案管理機構實施，且更新事業建築物規劃設計符合一定條件者，得依第一項獎勵後之建築容積上限額度建築，且不得再申請第六項所定辦法、自治法規及其他法令規定之建築容積獎勵項目。此一修正賦予特定實施者（自主更新／全案管理機構）直接適用容積獎勵上限、形成得「一次到位」之程序優惠，而同具實施者身分之都市更新事業機構則仍須逐項申請。草案此項規定在行政程序平等性與容積獎勵公益性，出現崩塌之危機：

一、以「實施者身分」為差別標準，違反行政程序法第6條

行政程序法第6條明文規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」草案第65條第4項以「實施者身分（是否為自主更新／全案管理機構）」作為行政程序差別對待之標準，而非以「建築物對都市環境之客觀貢獻」為準，在法制邏輯上欠缺行政程序法所要求之「正當理由」¹³。

依司法院釋字第485號解釋，差別對待之正當性，應依事物之本質具有合理正當之目的，且所採取之手段與欲達成之目的間具有合理之

關聯性¹⁴。若本條項差別化之目的係「鼓勵自主更新」，以「行政程序簡化」作為誘因手段，或許尚在立法裁量空間；但此手段若同時對都市更新事業機構課以相對不利的逐項申請義務，即逾越「合理關聯性」之射程，因為行政程序簡化本身並不必然須以「對其他實施者課以較繁瑣程序」為代價，方能達成政策目的。

司法院釋字第719號解釋所揭示之差別待遇審查框架¹⁵，要求差別對待之理由必須具有「本質上之差異」基礎。建商（都市更新事業機構）與自主更新／全案管理機構在容積獎勵申請資格上，其本質（皆為依法辦理都市更新之實施者，目的均在改善居住環境、增進公共利益）並無差異，以「身分」而非「建築品質貢獻」作為差別標準，欠缺本質性基礎。

是以，草案第65條第4項差別化設計，以「實施者身分」作為行政程序優惠之依據，在行政程序法第6條之正當理由要件、釋字485號之合理關聯性檢驗，以及行政程序法第7條比例原則之必要性層次，均存在相當的法制疑慮。

二、與容積獎勵制度立法目的之內在矛盾

都市更新條例第65條第1項以「都市更新事業需要」為容積獎勵之核給標準，條文本身未區分實施者身分¹⁶。同條第2項第2款針對危老建築重建，亦以建築物之客觀條件（例如：屬高氯離子鋼筋混凝土或耐震能力不足而有明顯危害公共安全）為申請依據，各類實施者均適用相同標準¹⁷，反映以「建築品質與公共安全貢獻」為核給標準之立法邏輯¹⁸。草案第4項另以實施者身分設差別申請程序，與此同一法條之邏輯一致性相悖，形成同條上下項標準矛盾之立法瑕疵。

以下說明草案第65條第4項與現行制度體系的內在矛盾：

(表4) 草案第65條第4項與現行制度體系的內在矛盾

制度面向	現行制度邏輯	草案第4項設計	矛盾分析
獎勵標準依據	以建築品質貢獻（如耐震、節能）為標準（都更條例§65第1項）	以實施者身分（自主更新/全案管理機構）為標準	同一條文上下項標準不一
逐項審查目的	確保每項獎勵均有對應之公共貢獻	自主更新者/全案管理機構免逐項審查，直接取用上限	豁免審查即豁免公益貢獻驗證
重建獎勵	同一品質標準下，各類實施者均適用相同上限	第4項另設身分優惠，與都更重建之統一標準衝突	同法體系內雙重標準並存
行政一致性	相同事項應受相同對待（行政程序法§6）	相同品質貢獻因實施者不同受差別行政對待	違反行政一致性原則

三、對更新事業機構差別課以逐項申請義務之實務衝擊

從實務執行層面，草案之差別化設計將對更新事業機構主導之都更案造成以下具體不利影響：

- ① 行政成本不對等：同一容積獎勵總額，自主更新/全案管理機構以一次申請取得，更新事業機構須分項計算、個別審查、逐項驗證，行政成本落差極大，並非草案修正說明

所述之「提升行政效率」，而是將效率優惠選擇性賦予特定群體。

- ② 審查時程拉長：逐項審查涉及多個行政機關會辦，計畫核准時間大幅延長，對需依時程嚴格控管財務成本的更新事業機構影響尤鉅，降低其投入都更之誘因。
- ③ 競爭條件扭曲：在同一都更案的投資評估中，若自主更新/全案管理機構路線可快速取得容積上限，更新事業機構即使投資報酬

13 行政程序法第6條：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」草案第65條第4款以「實施者身分」作為差別行政待遇之標準，是否具有「正當理由」，應受嚴格檢驗。

14 司法院釋字第485號解釋：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。」；同解釋理由書並指出：「不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據。」就本案而言，以「實施者身分」作為容積獎勵申請程序差別化之唯一依據，似即與本號解釋揭示之平等原則有違。

15 司法院釋字第719號解釋揭示平等原則之審查框架：「法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之手段與目的之達成間，是否具有合理關聯而定。」就草案第65條第4款以實施者身分為容積獎勵申請程序差別化之標準，亦應依此框架，檢視其差別對待之目的是否正當，及手段與目的間是否具有合理關聯。

16 都市更新條例第65條第1項：「都市更新事業計畫範圍內之建築基地，得視都市更新事業需要，給予適度之建築容積獎勵；獎勵後之建築容積，不得超過各該建築基地一點五倍之基準容積，且不得超過都市計畫法第八十五條所定施行細則之規定。」本項以「都市更新事業需要」為獎勵核給之標準，並未區分實施者身分；草案第4項另設身分差別化之申請程序優惠，與本項之立法邏輯相悖。

17 都市更新條例第65條第2項第2款對於合法建築物經主管機關認定屬高氣離子鋼筋混凝土或耐震能力不足而有明顯危害公共安全者，各類實施者均依相同標準申請獎勵，反映以建築品質與公共安全貢獻為核給標準之立法邏輯；草案第4項卻另以實施者身分設差別申請程序，再度顯現與此同一法條之邏輯一致性相悖。

18 容積獎勵項目之申請應依各項目之審查標準逐項核算，以確保獎勵之正當性及公共性。

率相近，卻必須承擔更高的時間成本與行政不確定性。

- ④ 降低都更量能：所有權人可能因政策誘因而刻意選擇自主更新 / 全案管理機構路線，即便其缺乏執行能力，亦不願引入專業之更新事業機構，反而降低整體都更品質與量能，並增加後續計畫失敗的風險。

四、容積獎勵應回歸「建築品質貢獻」導向之統一標準

本文主張，容積獎勵制度之申請程序及上限設計，應以下列客觀原則為核心，統一適用於所有實施者：

- ① 以建築物對都市環境之具體貢獻為核心標準（耐震等級、節能表現、公共空間開放度等），任何實施者達到相同標準即取得相同獎勵，不因身分不同而設差別，以符合行政程序法第6條平等對待要求及第7條比例原則之必要性層次。
- ② 若行政程序簡化確有必要性，應全面適用於所有達到客觀品質標準之都更案，而非選擇性給予特定群體。全面簡化不僅符合公平原則，且能降低整體都更之行政成本，符合行政效率之要求。
- ③ 建立透明、可預期的審議制度，以容積獎勵辦法為核心，統一計算方式與申請文件要求，建立公平競爭環境。

參、草案第76條第2項：違規處置後銜接機制之問題

草案第76條第2項修正規定，當實施者遭主管機關撤銷其實施者身分或都市更新事業之核准時，後續銜接方式僅限輔導依第12條（公

辦都更）、第27條（自主更新會）或第28條（委託全案管理機構）辦理¹⁹，系統性排除都市更新事業機構接手可能性²⁰。本文認為此設計在法律適用、政策邏輯及實務操作上均存在嚴重缺失：

一、強制限縮救援路徑，違反比例原則

行政程序法第7條明定比例原則，要求行政行為於有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者²¹。草案第76條第2項之「計畫失敗後銜接」目的，在於保障所有權人之財產權及居住安全，盡速完成更新。然強制限縮救援路徑，排除較具實際救援能力的更新事業機構參與，顯然並非「對所有權人損害最少」之手段。

行政機關作成限制人民權利之決定時，應選擇對人民損害最小之手段，不得逾越必要之程度；限制所有權人對實施者之選擇空間，屬限制財產處分自由之措施，應受必要性原則拘束。就本條而言，既有包含更新事業機構接手在內的多元救援路徑可供選擇，草案第76條第2項卻強制限縮為三種特定模式，在必要性檢驗上顯然存有疑慮。

茲就更新事業機構、自主更新會、全案管理機構之救援能力比較如下：

(表5) 更新事業機構、自主更新會、全案管理機構之救援能力比較

評估面向	更新事業機構（建商）	自主更新會（§ 27）	全案管理機構（草案 § 28）
資本接手能力	強：具備專案融資及自有資金投入能力，可快速啟動	弱：依賴住戶出資，資金結構脆弱	中：依委任條件而定，但不承擔開發風險
工程整合能力	強：具完整工程管理、監造及驗收能力	需全數委外，建案品質管控風險高	中：以顧問形式協調，執行力有限
重啟計畫速度	快：具備完整組織及程序經驗，可快速評估接手	慢：需重新整合所有權人意願，達法定比率耗時	慢：需重新取得逾半數委任，時程不確定
法律責任承擔	強：承擔完整實施者法律義務	分散：由都更會成員共同承擔	弱：顧問性質，責任邊界模糊
原住戶保護	強：履保、信託等風控機制完備	需另行建立，成本轉嫁住戶	依合約設計而定，無法定標準保障

二、立法邏輯矛盾——以失敗模式救援失敗計畫

若原案係因「都市更新會」整合失敗或「全案管理機構」執行不力而遭撤銷，草案卻規定只能再次使用相同或類似模式（自主更新會或全案管理機構）銜接，此乃立法邏輯之明顯矛盾。計畫失敗通常根源於特定模式的結構性缺陷，而非偶發的個案問題；限制只能使用相同架構的接手者，幾乎可以預見相同失敗的重演²²。此矛盾在以下三種失敗情境下尤為明顯：

- ① 資金斷鏈型失敗：若原案因自主更新會資金不足而失敗，再找另一個自主更新會，資金

問題依然存在，除非規模重組，否則問題無解。

- ② 整合失敗型崩盤：若因少數地主長期杯葛導致整合失敗而撤銷，強制再走自主更新路線，杯葛者依然存在，整合困境依然無解。
- ③ 全案管理機構失職：若因全案管理機構資訊不實或業務廢弛遭撤銷，草案卻允許再委託另一全案管理機構，但缺乏結構性防範措施，重蹈覆轍的風險極高。

三、強制公辦化之行政資源排擠效應

將公辦都更（都市更新條例第12條）列為

19 草案第76條第2項未將更新事業機構主導之實施模式列為銜接選項，係刻意之立法排除。

20 都市更新條例第76條第2項：「實施者不遵從前項命令時，直轄市、縣（市）主管機關得撤銷其更新核准，並得強制接管；其接管辦法由中央主管機關定之。」修正草案改為輔導依第12條、第27條、第28條辦理，系統性排除都市更新事業機構接手之可能。

21 行政程序法第7條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」草案第76條第2項限縮救援模式，其手段選擇顯然非對人民（所有權人）損害最少，違反比例原則第二層次（必要性原則）。

22 參諸都市更新條例第27條第2項及第37條，組成都市更新會或取得私有土地與私有合法建築物所有權人同意，需達到法定比率並經行政核准，整合期程長達數年。以此作為強制銜接模式，並不符合「盡速完成更新」之公益目的，遑論保護原更新戶之居住安全。

失敗案件的強制銜接選項，涉及政府預算支應及採購等複雜行政程序²³，在財政及行政資源面均存在下列問題：

- ❶ 公辦都更之優先順序，應以「最具公益性、市場機制最難解決」的困難基地為標的，而非作為市場失敗案件的補救機制。若大量失敗案件湧入公辦，高度公益性的重點案件反在資源上遭受排擠。
- ❷ 政府採購程序導致公辦都更重啟時程冗長，對急迫需要完成更新的原住戶（尤其是危老案件）是難以承受的等待。
- ❸ 強制公辦亦產生道德風險：部分所有權人若預期「最後政府會接手」，談判籌碼增加，反而提高了事先整合的難度，不利都更整體推進。

四、侵害所有權人之財產處分自由

民法第765條明文保障所有權人在法令限制範圍內之自由處分權²⁴。原實施者遭撤銷後，所有權人對其土地及建築物之後續安排，理應有權在法律許可之範圍內自由選擇最有利的實施模式，包括委託專業建商（都市更新事業機構）接手辦理。草案卻強行排除此一選擇，等於在立法層面替所有權人作出他們可能根本不同意的決定。

依司法院釋字第709號解釋意旨，凡涉及限制所有權人財產權之都更措施，均應符合正當程序及比例原則之要求。強制限縮救援模式選擇，對所有權人之財產處分自由造成不必要之限制，在憲法財產權保障層次上，應再斟酌。

本文認為，主管機關所採取之任何干預措施，均須符合比例原則，且應以達成都市更新目的之最小侵害手段為之，強制限定實施模式

而剝奪所有權人自主選擇空間，有逾越必要程度之虞。

是以，草案第76條第2項之設計，以立法強行限縮原實施者遭撤銷後所有權人之模式選擇，恐違反民法第765條之財產自由處分原則，且未符比例原則及正當行政程序之要求。

肆、建議

鼓勵民眾自主參與都市更新之政策方向足值肯定，然而，前述各項法制問題非屬細節性之文字修正，而是涉及法律安定性、平等原則及比例原則之根本性缺陷，有必要予以正視與修正。謹提建議如下：

一、就草案第28條修正建議

- ❶ 明定委託比率認定截點：參照都市更新條例第37條第1項規定，同意比率之計算以實施者「報核時」為基準，此一截點設計確保計畫推進之法律安定性。建議於草案第28條增列：『前項委託之逾半數要件，以都市更新事業計畫報核時為計算基準』，以填補民法委任認定截點缺位之制度課題。
- ❷ 限制民法第549條之適用：增列「前項委託辦理都市更新事業者，委任人於都市更新事業計畫公開展覽期滿後，非有委任契約成立時有民法第88條、第89條或第92條所定意思表示瑕疵情事，不得終止委任。」
- ❸ 訂定全案管理機構退場機制：草案對全案管理機構之進場要件著墨甚多，卻對退場程序完全付之闕如，形成制度上的風險缺口。建議增訂退場專條，至少應包含以下三個層次：
第一，前置通知義務：全案管理機構擬終止

委任或解散前，應向主管機關及全體委任所有權人提出書面通知，並設定合理的前置期間（建議不少於六個月），使所有權人有充分時間尋求替代方案，避免計畫因突然中斷而陷入無主體之困境。

第二，計畫延續義務：全案管理機構於退場前，應提交完整的計畫移交文件，包含已完成之行政程序節點、尚未完成事項之清單、財務狀況說明，以及建議之後續實施方式。主管機關應明定已完成之公展、審議等行政程序成果，於合理期間內對繼任實施者繼續有效，避免前置成本歸零。

第三，主管機關介入輔導機制：全案管理機構退場後，主管機關應主動介入，依所有權人意願輔導選擇後續實施模式，包含重新委託其他全案管理機構、成立都市更新會自行實施，或依第22條引入都市更新事業機構接手，而非強制定單一模式。輔導期間，主管機關應指定專責窗口，並得視情況暫停計畫審議時效之計算，保障所有權人之程序利益。

上述三層次退場機制，係參照信託法及金融消費者保護相關法制中對受託機構退場之規範精神，並考量都市更新事業之高度公益性及不可逆性所設計。

- ④ 業務範疇明確化：如草案或授權之辦法涉及業務範圍時，宜會銜建築師法、技師法等主

管機關，明定全案管理機構可執行及不得逾越之業務邊界。

二、就草案第65條第4項修正建議

- ① 刪除身分差別化規定：刪除草案第65條第4項中以「依第27條第1項或第28條第1項實施」為唯一受益對象之規定，回歸條例第65條第1項以「都市更新事業需要」為獎勵核給標準之立法精神。
- ② 統一適用客觀標準：草案所稱「更新事業建築物規劃設計符合一定條件者」適用容積獎勵一次性上限，應統一適用於所有合法實施者，不因實施者身分不同而設差別。
- ③ 全面檢討逐項申請制度：若確認逐項申請制度存在行政成本過高之問題，應啟動全面性制度改革，建立統一、透明之容積獎勵給予機制，而非局部豁免特定群體。

三、就草案第76條第2項修正建議

- ① 刪除救援路徑限制：刪除草案第76條第2項強制限縮接手模式之規定，允許原更新單元所有權人在主管機關輔導下，選擇包括委託都市更新事業機構在內的所有合法實施模式。
- ② 明列所有合法模式：修正條文應明列「依第12條、第22條、第27條或第28條辦理」，使都市更新事業機構接手成為明文之合法選

23 都市更新條例第12條第1項：「各級主管機關得自行實施或委託都市更新事業機構，或由其他機關（構）辦理都市更新事業。」公辦更需經政府預算及採購（例如委託廠商辦理規劃、評估、招商、PCM、專案管理等）程序，行政流程複雜且耗時，以其作為失敗案件之強制銜接選項，在時效上對急迫需要完成更新之住戶（尤其危老案件）造成難以承受之等待，且大量失敗案件湧入公辦，將嚴重排擠原本最具公益性之重點案件所需行政資源。

24 民法第765條：「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」所有權人對其土地及建築物，在法令限制範圍內享有充分處分自由，包括選擇以何種方式、委託何人實施都市更新。草案第76條強行限縮此處分選擇，違背物權法基本原則。

項，尊重所有權人之選擇意願。

- ③ 建立比例原則相符之介入機制：主管機關介入之手段，應以「提供協助、輔導及監督」為核心，尊重所有權人依民法第765條所享有之處分自由，由所有權人在所有合法實施模式中自主選擇最有利之方案。主管機關之角色在於確保程序正確、資訊充分及權益保障，而非替所有權人預設特定實施路徑。任何逾越輔導性質、對所有權人選擇空間產生實質限制效果之行政措施，均應符合行政程序法第7條比例原則之三層次審查，即：該措施確有助於保障所有權人利益之目的達成（適合性）；在可達成相同目的之諸多手段中，係對所有權人自主選擇空間侵害最小者（必要性）；且其所造成之選擇限制，與所欲保護之公益目的間不得顯失均衡（衡量性）。

伍、結語

本文認為，「促進自主更新」與「維護更新事業機構參與之公平環境」並非互斥的政策目標。真正有利都市更新全面推進的制度，應是在法制完整、程序公平的環境下，讓各種實施模式依照基地條件、所有權人意願及市場機制，選擇最適當的推動方式，而非以立法手段人為扭曲市場選擇，製造行政效率損失及潛在的社會成本。

Notes



國立政治大學社會科學學院不動產研究中心

Center for Real Estate Research, College of Social Sciences, National Chengchi University

地址：116011 臺北市文山區指南路二段64號綜合院館七樓270725室

電話：02-29393091轉51178

Email：rer@nccu.edu.tw