

都市更新權利變換機制之盲點

王進祥

(中國土地改革協會 理事長)

台灣過去三十多年來，人口急速由鄉村轉移至城市，造成都市居住人口飽和與居住品質降低，鄉村地區則因人口外移及居住人口老化，更面臨欠缺發展規劃與生活機能不足之問題。為了改善都市人口之過度集中及改善都市機能與居住環境，增進公共利益、公共建設品質等，遂於 1964 年修正公布都市計畫法，陸續推動十大建設、十四項建設、六年國家建設及愛台十二項建設等措施，期盼能經由公共建設促使經濟發展、再造都市新風貌。惟，都市地區因人口的增加與經濟的發展，無從與公共設施、交通建設配套，反增生了更多的問題，自 1980 年代台灣經濟起飛到經濟成長後，更讓都市生活品質與環境保護發生結構與本質上之對立與衝擊，尤其新市鎮發展更因財政因素面臨瓶頸，是有舊都市急需都市更新 (Urban Renewal) 或都市再生發展之問題與需要¹。

一、都市更新

(一) 都市更新之推動：

都市更新推動之最大困難，在於取得更新單元內土地及合法建物所有權人同意，其最重要之機制乃在透過權利變換制度的設計，賦予實施者擇定三位不動產估價師予以評估，將所有權人與相關權利人之權利價值分配檯面化、公開化與透明化，以臻協調、中介之功能，尤其是將各權利人間對於價值的認知差異及利益分配予以調和，俾利創造地主、開發商與政府利益上之三贏局面。

(二) 都市更新參與者：

都市更新事業的主辦者稱之為「實施者」，原則上區分為政府辦理或民間辦理二大原則。現行都市更新事業之實施者，多以民間為開發主體，政府僅從旁輔導或以監督的方式辦理。其原因乃在土地所有權人之自主性與私益之誘導。亦即，土地所有權人會選擇最有利，且最適合都市更新建築改良之開發商（建商）擔任實施者辦理都市更新²。

在民間辦理都市更新的過程中，政府、實施者與權利人扮演之角色與作用如下³：

1 趙淑德、王進祥 (2008)，台灣現行都市更新土地利用之瓶頸與突破策略，第 1~2 頁

2 趙淑德、王進祥 (2008)，同前註 1，第 3 頁

3 卓輝華 (2010)，土地問題研究季刊 權利變換不動產估價作業程序之探討，第 88~89 頁

1. 政府－推動都市更新業務、審議監督都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理相關爭議，必要時派員監管或代管都市更新事業計畫之執行。
2. 實施者－提供資金、整合土地及合法建物所有權人、擬定或變更都市更新事業計畫與權利變換計畫、舉辦公開展覽與公聽會、執行與完成都市更新事業計畫與權利變換計畫之相關事宜。
3. 權利人－提供土地、建物之所有權及他項權利。

(二) 都市更新之處理：

依都市更新條例第 4 條規定，都市更新之處理方式，區分為下列三種：

1. 重建－係指拆除更新地區內原有建築物，重新建築並安置住戶，改進區內公共設施，及變更土地使用性質或使用密度者。
2. 整建－係指改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施者。
3. 維護－係指加強更新地區內土地使用及建築物之管理、修繕，改進區內公共設施、以保護或維持其良好狀況者。

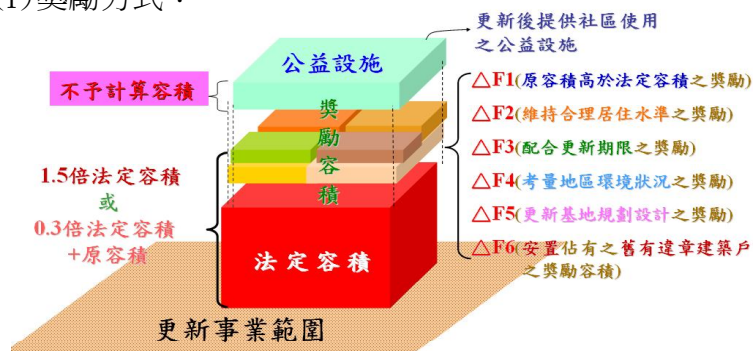
(三) 都市更新獎勵：

實施都市更新之誘因，依照現行政策與法規，可區分為「容積獎勵」及「稅捐減免」二大部分：

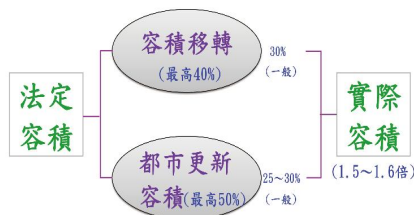
1. 容積獎勵－

獎勵容積之目的，旨在鼓勵土地及合法建物所有權人、實施者，參與都市更新之意願，並考量更新單元週邊環境之改善，增進整體公共利益，依都市更新條例第 44 條規定，對於提供社區使用之公益設施、更新時程及居住水準改善等符合促進都市更新事業辦理情形者，皆給予相對之容積獎勵值，其總獎勵值上限為原法定容積之 1.5 倍或原建築容積加法定容積之 0.3 倍，如經指定為策略性再開發地區，且集中留設公共開放空間達 50% 以上者，另可爭取原法定容積之 2 倍或原建築容積加法定容積之 0.5 倍之獎勵值，此在地狹人稠之都會地區（如台北市、新北市），絕對有其誘因與動力。

(1) 獎勵方式：



(2)獎勵值：



2. 稅捐減免一

為鼓勵土地所有權人參與都市更新及減少實施者之成本費用考量，依都市更新條例第 46 條規定之稅捐減免，分別給於所有權人及實施者不同之獎勵：

(1)所有權人之獎勵：

稅 捐	獎 勵 條 件	內 容
地價稅	更新期間土地無法使用	免 徵
	1. 更新期間可繼續使用 2. 更新後 2 年	減 半
房屋稅	更新後 2 年	減 半
土 地 增 值 稅	實施權利變換 1. 分配土地未達最小單元面積，改領現金 2. 以土地抵付權利變換負擔者	免 徵
	1. 依權利變換取得之土地更新後第一次移轉 2. 不参加權利變換，領取現金補償	減徵 40%
契 稅	實施權利變換以建物抵付權利變換負擔者	免 徵
	實施權利變換取得建物更新後第一次移轉	減徵 40%

(2)實施者之獎勵：

①營利事業所得稅之抵減一

股份有限公司組織之都市更新事業機構投資於經主管機關劃定應實施都市更新地區之都市更新事業，得按其投資總額 20% 範圍內，抵減其都市更新事業計畫完成年度應納營利事業所得稅額，當年度不足抵減時，得在以後四年度抵減之。

②投資抵減之額度一

前項投資抵減，其每一年度得抵減總額，以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額 50% 為限。但最後年度抵減金額，不在此限。

③抵減實例一

		抵 減 (20%)	投資抵減額 (事業計畫完成年度)						
投資 額	當 年 度 營 所 稅 額		1年	2年	3年	4年	5年	6年	
			1000	1200	1500	200	60		
		500 (1500)	600 (900)	750 (150)	100 (50)	30 20 (0)	X		
		500 (2500)	600 (1900)	750 (1150)	100 (1050)	60 (990)	X (990)		
	1 億	2000							
	1.5 億	3000							
投資抵減，其每一年得抵減稅額為 不超過50%，最後年度不在此限									

(四) 實施都市更新之統計：

根據內政部營建署統計至 2011 年 5 月，全台灣民間自辦都市更新案件已達 867 件。案件量以台北市居冠，其中已核准都市更新事業概要 265 件，事業計畫報核中 184 件，審議會通過者 8 件，已核定公布實施 133 件，共 590 件，佔全台灣之案件量為 68%。

統計日期：2011 年 5 月

縣市別	整合中 (概要已核准)	事業計畫 報核中	審議會 審議通過	已核定 公布實施	總計	比例
基隆市	0	0	0	1	1	
台北市	265	184	8	133	590	68%
新北市	12	59	5	34	110	12.7%
桃園縣	1	0	0	0	1	
新竹市	2	0	0	0	2	
台中市	1	2	0	61	64	7.4%
南投縣	0	0	0	29	29	3.3%
彰化縣	0	1	0	0	1	
嘉義市	1	0	0	0	1	
台南市	0	1	0	66	67	7.7%
高雄市	0	1	0	0	1	
總計	282	248	13	324	867	100%

資料來源：內政部營建署都市更新網

(五) 都市更新之重要性與效益：

都市更新制度的設計理念著重以實踐為目的，同時賦予實施者關鍵的決策權以調合各方利益及衝突。其作法包括規範公有土地及建築物強制參與都市更新、私有財產權運用多數決的機制強制參與、由實施者執行規劃分配、委託鑑價查估、提列更新成本等決策及對於權利價值的異議透過調解及調處的方式予以協調，應屬台灣實施民主政治與尊重私權自治後，在體制與行政執行及社會經濟發展上之重大變革。

(六) 都市更新之瓶頸與問題：

都市更新的實施過程，從整合地主、辦理說明會、公聽會、擬定計畫與計畫內容審議、計畫發布實施、建築施工到權利變換與產權移轉等各階段，政府扮演著政策宣導、法令解答、實務研討、教育訓練之角色，並在都市更新審議中秉持公平、公正、公開原則審理案件，其在都市更新計畫發布實施後，接續之監督與管理程序，得以隨時管控計畫實施情形與進度，確保計畫之執行。因此政府不僅應對於都市更新發展方向制訂指導原則，更應針對民間申請案件，從旁主動積極協助。然而，縱向權責與法令之解釋模糊有待加強外，尚有橫向之機

關間連繫仍須努力⁴。尤以，都市更新之立論，應有整體性都市計畫、都市發展、都市設計之指標為之；但，現行都市更新僅著重於「社區之更新」或「舊建物之更新」，難謂為「都市」之更新，特就其瓶頸與問題提出拙見如下：

1. 地主整合不易，不同時點有不同條件，難予一致，常因利益衝突，發生矛盾、後悔或蓄意撤回、撤銷同意之事宜。
2. 主管機關過於本位，以超完美主義審議案件，不但過度懼怕圖利同意都更之人，卻又奢求都更全體權利人百分之百同意。
3. 主管機關承辦人員對計畫書之形式與內容之審查，花費過多時間，加上相關利害關係人之頻繁關心，無形中增加干擾與困擾，其公文之審理受到重大影響，進而欠缺主動服務與處理之熱忱。
4. 都市更新審議會或幹事會之審議過程冗長，難讓實施者或權利人滿意，且其審議內容，尚未完全公開、透明，仍有待其程序之積極簡化。
5. 對於「真合建、假權利變換」之視而不見，主管機關無從因應與處理。
6. 「真合建、假權利變換」導致不動產估價報告書淪為向都更審議會報告之形式工具，甚或成為對抗未同意權利人之武器。
7. 部分不動產估價報告流於形式，未能突顯不動產估價師的專業，讓評估報告之公信力無從彰顯。
8. 不動產估價報告，發生差異或不同意見時，欠缺整合及調節之機制。
9. 不動產估價師雖未淪為附庸，但對正常價格之評估或合理價值之估定，難有主導性。
10. 市場交易價格欠缺公開與透明之資訊，發生不動產估值差異時，難有服眾之機制。
11. 實施者與地主僅重視權利價值與利益，忽略都市更新期間建築設計之變更與都市更新完成後產權登記之差異性與重要性。
12. 權利變換之基礎，係建構在假設建築設計不會中途變更之情事上，忽略若發生變更設計時，對於權利價值之影響。
13. 都市更新法令欠缺歸納整理與比較。

二、權利變換

權利變換，係指都市更新實施時，將地主與實施者相互間之權利義務（價值分配）關係，透過一套公平、合理，又能制衡釘子戶抗拒之緩衝機制，突破傳統開發土地、整合協商、合作建築，卻無從人人滿意之瓶頸。其最重要之機制，乃在透過公開、透明及三位不動產估價師之評價變換權利機制，再經都市更新審議會之審議與核定，所建構之一套能讓地主與實施者及政府政

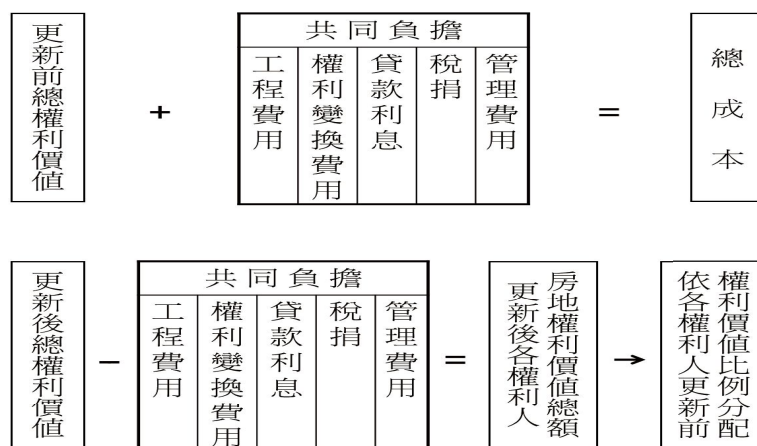
4 趙淑德、王進祥 (2008)，同前註 1，第 15 頁

策施行均屬方便執行，符合公允之三贏措施。是以，都市更新之核心在於權利變換機制之運用，而權利變換機制之成功與否，其關鍵更在於不動產估價機制與法規、實務規範、交易價格登錄與揭露之是否完善。

權利變換的目的，在於解決都市更新過程中，不動產權利立體重劃分配之問題；更新單元經劃定後，重建區段之土地所有權人、合法建物所有權人、他項權利人或實施者，就其所提供之土地、建築物、他項權利或資金，於參與或實施都市更新計畫完成後，按其更新前權利價值及提供資金比例，分配更新後建築物及其土地之應有部分或權利金，藉由立體分配之方式，對於更新單元內複雜之土地權利關係予以合理處理⁵。

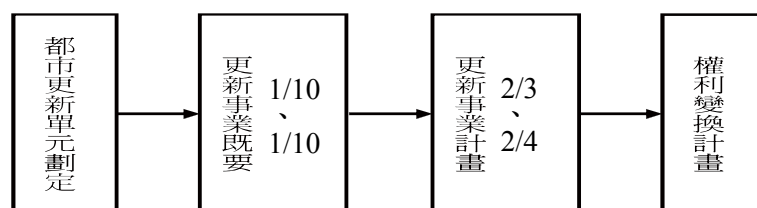
權利變換，係以更新後總權利價值，扣除共同負擔，按各土地所有權人更新前權利價值比例分配更新後房地權利價值之方式，其原則如下：

（一）權利變換原則：



（二）權利變換計畫：

權利變換計畫，可於都市更新事業計畫核定發布實施後擬定，並依規定辦理審議、公開展覽、核定及發布實施等事項，或得與都市更新事業計畫一併辦理。



（三）土地相關權利：

實施權利變換機制之最首要作業流程，除意願調查外，尚須先進行土地所有權人與土地相關權利人相互間有關權利義務之協調，尤其是更新後房地樓層、面積大小、公共設施、建材、更新期間租屋補償及相關合建條件等。土地相關權利，係指土地所有權以外之權利，包括：

⁵ 林旺根 (2001)，現代地政雜誌 權利變換問題之研究（一），第 30 頁

1. 合法建築物所有權→（合法建物之認定）。
2. 他項權利－
包括民法物權所規範之抵押權、典權、農育權（原永佃權）、地上權及不動產役權（原地役權）。
3. 租賃權利－
(1) 包括一般租賃契約。
(2) 耕地三七五租約。

前述各項權利之處理，原則上應由土地所有權人與相關權利人自行協議處理，如協議不成，可納入權利變換計畫，依不動產估價之權變估值，並經縣市政府機關審議確定之結果處理之。

（四）權利價值評估：

1. 評估項目－

參照權利變換辦法第 6 條規定，權利價值評估由實施者委託三家以上不動產估價師查估後評定之。評估項目包括：

- (1) 更新前各權利人之土地權利價值及其比例。
- (2) 更新前合法建物價值。
- (3) 更新後建物及其土地應有部分，各權利人應分配之權利價值。

2. 評價基準日－

依權利變換辦法第 8 條規定，評價基準日由實施者定之，日期限於權利變換計畫報核日前 6 個月內。亦即，權利變換估價之期日，即為權利變換之評價基準日（期），估價日期依規定，應在實施者報核權利變換計畫前之 6 個月內，其於不動產市場價格變動或政府不動產政策介入時，前述 6 個月之差距（即不同月份之權利估值）可能有所不同，極易成為土地權利人爭議之所在。

3. 三家不動產估價師估價結果之選擇－

- (1) 三家不動產估價師，係由實施者所指定，其估價結果相近（差距在 20% 以內）時，由實施者就估價結果最有利於土地所有權人之評估結果擇定之，並於權利變換計畫書中說明選定估價結果之方式及理由。
- (2) 惟，三家不動產估價結果發生 20% 以上之差距時，依不動產估價師法第 41 條規定，得請求土地所在之直轄市或縣（市）不動產估價師公會協調；必要時，得指定其他不動產估價師重行估價後再行協調。
- (3) 台灣現行不動產交易價格，尚無強制（買方）登錄成交價格之規範，是以，不動產市場交易資訊，無法充分公開透明，

即使不動產估價師制度已成熟建制完成，但對不動產評估結果之正確性與公信力，一般民眾仍欠信服與多所疑慮，是有，輔以都市更新審議會之機制予以調節，作為權利變換之依據與參考。

(4) 三家不動產估價師更新前、後估價結果比較表一

項 目		A 估價師	B 估價師	C 估價師
更新前 權利 價值	權利價值平均單價(萬元/坪)			
	更新前權利總價(元)			
更新後 房地 價值	地面層店面之平均單價(元/坪)			
	二樓以上住宅單元之平均單價(元/坪)			
	車位平均價格(元/個)			
	更新後總權利價值			

(五) 共同負擔：

參與權利變換者，須先共同負擔權利變換範圍內供公共使用之七項用地與相關經費後，始得再依所有權利之價值比例分配。

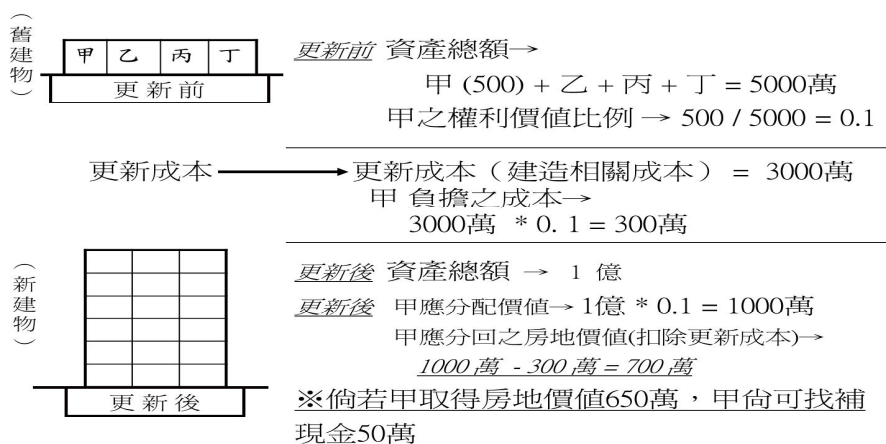
1. 共同負擔項目一

依都市更新條例第 30 條規定，權利變換範圍內供公共使用之「道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場」等七項用地與工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐、管理費用及都市更新事業計畫載明之都市計畫變更負擔、申請各項建築容積獎勵及容積移轉所支付之費用等。

2. 計算標準及支付方式一

共同負擔，係由權利變換範圍內土地所有權人按其更新前權利價值比例所共同之負擔，並以權利變換後應分配之土地及建物折價抵付。若其應分配的土地及建物因折價抵付導致未達最小分配面積單元時，得改以現金繳納。

(六) 權利變換計算案例：



三、權利變換之盲點

現行都市更新實施之權利變換機制，難謂非屬公允。惟，制度上過於依賴不動產估價機制，而且委任者全為實施者，的確難以讓土地所有權人信服！尤以，在自由經濟體系下，土地所有權人之意見與私權利益不易整合，其問題乃源自「真合建、假權利變換」與「都市更新審議會」幾近要求土地所有權人之百分之百同意後，始准為核定之心態有關，茲分述其盲點如下：

（一）強制拆除與違憲之問題：

憲法第 10 條及第 15 條規定人民有居住、遷徙之自由，同時人民之財產權應予保障。依據都市更新條例第 36 條，實施者得予代為或請求當地主管機關代為拆除或遷移之義務，2008 年 1 月與 2010 年 5 月二次修法的結果，訂定主管機關拆除時程為六個月，如有正當理由得延長二次，同時依據台北市政府 2009 年 8 月發布都市更新條例第 36 條強制拆遷的補充規定，實施者可要求市政府代為拆除十五戶以下的未同意住戶，強制拆除法令是否侵害人民財產權，有無違憲之疑慮？

都市更新條例第 25-1 條，歷經四次修訂後，將需要全體同意的協議合建條件放寬至 4/5 以上同意，旨在藉由多數決的方式，達成都市更新之合建門檻。亦即，不論是以「權利變換」或「協議合建」進行都市更新，現行都市更新條例第 25-1 條、第 36 條規定，政府必須在限期內介入強制徵收、強制拆除，雖然可以加速都市更新之時程，但與憲法對人民財產權的保障及人民自由選擇居住的權益，有無衝突，仍有待商榷。

（二）審議程序冗長：

就更新過程而言，若涉及權利變換計畫審議時，因涉及人民之權利義務與權益，是以，審議會基本上都會要求公平、合理處理，尤其是對少數不服、不配合之要求，均會儘力建議實施者說明，此在審議時程上，明顯過於冗長，而且造成實施者財務負擔之增加。加上現行法令並未對審查時程有所限制，都市更新審議會對於少數不配合都市更新民眾之請求又過於牽就，曠日磨時，對實施者而言，時程延宕將造成資金的耗損與凍結，龐大的資金壓力，甚至於影響實施者公司之運作，因而造成公司財務困難⁶。

（三）實施者合法利益偏低，造成取巧：

實施者合法利潤（風險管理費）僅為 12%，其權益僵化似有保障不足之嫌，實務上多少導致實施者發生取巧之心態，如：高估開發成本或低估更新後權利價值，來變相增加其利益。尤以更新後之房地價值，在扣除共同負擔後，係由原土地所有權人所分配，實施者除在法制上換回代墊之成本外，其餘開發利得，均由原土地所有權人按各宗土地權利變換前之權利價值比例分配之，此舉似乎會造成實施者毫無

6 賴宗圻 (2011)，土地問題研究季刊 都市更新課題探討與策略研擬，第 90 頁

利潤之困。反觀，制度上卻規定，實施者掌握權利價值評定及成本提列的權利，因此常見實施者浮列成本，藉以分配較多更新後的房地權利之問題。由於土地所有權人係以更新後的房地，折價抵付成本於實施者，故對實施者而言，更新後的房價估的越低，則可分配的樓地板面積亦相對增加⁷。

此外，都市更新審議委員多以保障土地權利人之角度進行審議，常發生大幅刪減實施者提報之費用項目與比例，其目的未見適當性與公平性，卻僅見「較不會有爭議與不會有麻煩」等消極想法，因此，實施者為求都市更新審議程序之加速進行，最後多屈就審議會之要求，形成表面上同意確保土地所有權人權益之假象。

（四）都市更新僅適用高密度居住區域：

按現行台灣地區之都市更新區域，多集中於台北市、新北市，其特性為人口密度高、容積需求大之都會地區，也因此間接創設了都市土地高地價之必然與事實。是以，非都市土地或都市土地中之低地價區域（如都市外圍），於都市更新後增值空間較少，實施者利潤亦相對較差，土地所有權人與開發商當然不願參與，造成低密度地區之都市更新成功機會較低⁸，此亦直接或相對影響到台灣地區南北經濟發展不平衡及城鄉發展與都市貧富差距擴大之二極化現象。

（五）真合建與假權利變換：

以協議合建方式進行都市更新，實施者所提出之合作條件攸關所有權人參與都市更新之意願，其與權利變換機制二者之最大差異在於權利變換同意比例低、享有稅捐減免，且係依公平合理之估價機制分配其更新後之權利價值。茲分析其差異如下：

1. 協議合建：依都市更新條例第 25-1 條規定，以協議合建方式實施都市更新事業者，需經土地與建物所有權人及其面積皆超過 4/5 同意，由實施者和所有權人簽訂更新後所分回之權利契約。此乃基於契約自由與私權自治所生，惟，發生在不同所有權人與實施者間，因簽訂時間之不同而有不同之條件與契約內容，極易發生所有權人內部相互間之矛盾，且不能享受相關之稅費減免。
2. 權利變換：則指更新地區內之土地所有權人、合法建物權利人、他項權利人或實施者，提供土地、建物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業，於都市更新事業完成後，由實施者選定三家不動產估價師事務所，依不動產估價技術規則，評估都市更新範圍內各所有權人更新前之權利價值及實施者所提供資

7 林美娟 (2006)，都市更新權利變換制度實施之研究 - 以台北市更新重建個案為例，第 57 頁

8 賴宗旻 (2011)，同前註 6，第 92 頁

金比例，分配更新後之建物、應有基地持分及權利金。理論上權利變換估價尚屬公開、透明並能保障土地所有權人權益之機制，是以，在法律上賦予減免相關不動產稅捐之鼓勵。

3. 權利變換與協議合建之比較：

	權 利 變 換	協 議 合 建
實施方式	都市更新審議會 審 議 其 條 件	都市更新審議會 不 審 議 其 條 件
機 制	公 開，透 明	私 權 自 治
條 件	條 件 一 致	條 件 不 一
估 價	三家估價師評估	無
法 制	公 平、專 業	私 權
同 意	2/3、3/4 同 意 (強 制 辦 理)	4/5 同 意 (強 制 辦 理)

現行法規似有直接或間接鼓勵以權利變換方式，分配權利價值之誘因，然而以「權利變換」實施都市更新者，時程較長，以「協議合建」實施都市更新者，在時程上較為迅速，且其在私契約之權利價值分配，並非都市更新審議會所得審議之範疇，造成實務上開發商私下與土地所有權人協商條件，再合意透過權利變換之評估，享受稅費減免之優惠，形成「真合建、假權利變換」之現象。

權利變換機制，最容易被忽略的問題，在權利變換計畫與事業計畫併送時，獎勵容積值尚未審議通過，建物面積、設計圖、公設分配、面積額，皆處於不確定狀態。權利變換更新後價值的評估基礎亦無法確定。另外，都市更新事業計畫即使經審議確定後，雖其容積與建築設計之方式已定，但不表示爾後建築施工過程，不會涉及建築設計變更，假若設計圖未大幅度修正，但涉及部分建物面積變動時，尚可透過面積釐正方式，釐正分配值，進行找補作業，表面上尚屬公平；惟，更新後之建物面積所影響之權利價值與期待利益及建物整體性、建築完成後所創設之效益，必然高於更新審議時之權利價值，面積增加之效益也當然大於現金之補償。是故，面積誤差補償時對該受補償之所有權人而言相對不利。另一方面，若設計圖說因市場需求變化或預售不如預期而須大幅修正時，程序上是否仍須經由所有權人一定比例之同意始可進行，亦存有爭議，且該修正可能影響到公設分配之連動，所造成之差異變數可能比想像中還大，此均非更新前審議會與實施者所得預知。然，現今實務上皆因多以「真合建、假權利變換」之模式

進行都市更新，導致類此問題層出不窮，雖未檯面化，但仍不可忽視其引發之爭議與爆炸。

（六）實施者委任三家估價師之不當：

權利變換制度中，由實施者委託三家不動產估價師進行權利價值查估，經估價完成後並由實施者選定其中一家鑑價結果作為依據。亦即，權利變換機制中，係由實施者擔任「選定不動產估價師、決定估價結果及權利變換價值」等程序之主導，實施者擁有相當大的決策與影響力。

雖然實施者在實質上，非不得針對估價結果，於委託估價作業過程中，與不動產估價師協議與溝通。惟，其他權利人卻在估價過程及協議與溝通中毫無參與的機會，未同意之土地權利人，當然會對於權利價值之評估結果，感覺有所不對稱與異議之想法。尤以，權利人在無法了解權利變換價值如何形成之困惑下，實施者選定過程中是否公平或公開，更造成質疑，此亦導致日後權利人對不動產評估價值之不滿與提出估價結果選定程序不當之爭議與爭訟之開端。

（七）估價條件與評估基準之仍待標準化：

都市更新地區地籍零散、產權複雜，尤其老舊社區中，早期土地權屬登記，區分建物所有權人，土地持分未必相同、公共設施亦未予登記、地籍零散破碎無法單一利用，加以，同一更新單元內，包含透天厝、公寓大廈等不同建築型態之不同情形，更造成不動產估值的差異與爭議，實務上，似有需要於權利變換估價前釐清評估標準之必要。此外，都市更新條例未明訂估價之行政作業程序，估價師面對不動產複雜之產權，及尚未建築完成之「更新後房屋面積」，僅能依據實施者提供之產權地籍資料與設計平面圖進行評估與判斷。然而，當權利人對於估價結果有所爭議時，估價師亦僅能對估價結果提出解釋，權利價值的問題與爭議仍然無法解決⁹。

權利變換估價，決定各權利人間的權利價值比例、更新後之價值分配，及實施者與權利人間的價值分配比例。權利變換價值分配者，則指各權利人間以更新前不動產價值為基礎之相對概念；實施者由於可將其提供資金計算相關共同負擔費用，並從更新後房地總價值中抵付其分配權利，是以，造成實施者所重視之方向為更新後不動產價值之高低。亦即，更新後房地總價值低於市值時，在相同的共同負擔成本下，實施者可分配之不動產面積比例將更多，而更新前之權利價值，僅作為權利人相互間的分配之比例參考，其價值之高低，對實施者之權益而言，尚無影響且難予重視與關心。

9 卓輝華 (2010)，同前註 3，第 85 頁

(八) 權利變換登記與稅捐申報之盲點：

1. 實務上常發生實施者取得使照後，始發現建物面積與原規劃面積不一之釐正情事，導致重新申請釐正公告圖冊之曠日費時，應於檢討與預防。
2. 權利變換登記，以囑託方式為之，實務上均由實施者提供與申辦建物第一次登記相同之文件為之，惟，實施者僅為權利變換後之權利人之一，是故發生實施者就公設比不當切結情事。
3. 權利變換之共有部分（公共設施）登記，如何將大公、小公之登記合併或分開登記，原權利變換之產權表仍欠闡明。
4. 權利變換有關土地移轉現值之申報與土地增值稅之核定，稅捐機關因案例過少，發生無所適從之冗長核稅期間，應於改善。

四、落實都市更新權利變換之策略

(一) 行政程序：

1. 主管機關承辦人員變動（離職與調職）明顯增多，理應有鼓勵與化繁為簡，減少其工作壓力之制度。
2. 研議將都市更新事業計畫及權利變換計畫之內容、文件、格式、比對，委託相關專業團體預審及形式審查，減少承辦人員之工作量。
3. 都市更新事業計畫與權利變換計畫之審議流程，理應上網公開、透明，且應縮短行政程序，並隨時將承辦進度 E-Mail 於實施者或土地所有權人。
4. 政府應宣導並鼓勵參與都市更新的（土地、建物）所有權人尊重專業，並儘量委請地政士、建築師、估價師等協助釐清法律爭議或利益之分配與計算。
5. 針對反對都市更新之所有權人，增設估價師公會之調解、調處機制，除應方便與其溝通協調外，另應杜絕盲目與不理性之抵制。

(二) 估價機制：

1. 三方委託－

都市更新過程中，權利變換的主要參與者，包括政府、實施者與權利人。政府審查、督導都市更新之程序；實施者整合都市更新事業；權利人則是提供土地權利並共同分攤共同負擔成本。估價單位之委託應與上述三者皆有關聯方屬公允。在公平與追求效率的情況下，不動產估價師之委託，應由三方參與，並納入各方之意見，避免不動產估價結果受到委託單位（實施者）左右，導致土地權利人之不平與行政爭訟。三位估價師之委任，宜由政府、實施者與權利人各自選定一位估價師進行價值評估，

其中政府主管機關部分，可委由估價師公會以輪值估價師事務所擔任之。如此，藉由三方各自委託之估價，當然較能建構估價程序、條件之相互兼顧，與估價結果之公平合理性，更能因此減少利害關係人對不同估價結果之爭議。

2. 估價準則之落實與完成共識一

都市更新條例及其相關細則辦法與不動產估價技術規則，對於權利變換的估價相關規範仍嫌不足。都市更新地區遇到的估價問題，如：未登記建物及其權屬、不同型態建築、騎樓、頂樓加蓋等情況，多為執行都市更新權利變換估價時，導致各權利變換關係人常對於評估價值產生爭議的事項，更需要於權利變換估價前釐清。

3. 權利變換估價準則一

內政部營建署針對都市更新權利變換估價部分提出評估準則研究報告¹⁰，報告中提出二十項具有爭議之課題，並將課題分成已有共識之估價準則及需後續研究之估價準則二部分，茲整理如下：

(1) 已達共識者：

- ①更新前合併前各宗（筆）土地劃分。
- ②更新前合併前比準地選定問題。
- ③更新前合法建物所有權及地上權價值評估。
- ④更新前區分建物頂樓、一樓增建對更新前價值影響。
- ⑤更新前區分所有建物之騎樓價值評估。
- ⑥更新前建物合併使用對價值影響。
- ⑦更新前建物新裝潢對更新前價值影響。
- ⑧更新後建築物及其土地應有部分價值評估。
- ⑨更新後建物有約定專用部分之價值評估。
- ⑩捐贈公益設施土地成本評估。

(2) 未達共識者：

- ①同一更新單元內，更新前透天厝及區分所有建物土地權利價值評估基礎。
- ②更新前原容積大於法定容積之權利價值評估。
- ③更新前區分建物土地持分比例不合理之價值評估。
- ④更新前區分建物共有面積（公共設施）分配不合理之價值評估。
- ⑤更新前區分建物有屋無地、有地無屋之權利價值評估。
- ⑥更新前土地為現有巷道之價值評估。
- ⑦更新前法定空地之價值評估。

10 中華民國不動產估價師公會全國聯合會 (2010)，都市更新權利變換估價準則及作業手冊之研究

- ⑧更新前土地為公共設施用地之價值評估。
- ⑨更新單元進行都市計畫變更之價值評估。
- ⑩更新前有未登記之附屬建物、地下室、露臺等或是有約定專用部分之權利價值評估。

4. 估價結果決定後之召開公聽會－

- (1) 估價結果，係權利變換價值的基礎，對於估價結果的選定，建議應以說明會或公聽會方式，由三家估價師事務所向實施者與權利人提出個別估價成果報告，參考相關權利人之意見後，再擬定權利價值。亦即，透過公開方式之估價過程說明，更能杜絕不平之爭議。
- (2) 當然，針對權利變換估價前之不同估價標的所應共識之估價條件，更應盡快由專家學者與不動產估價師公會召開協商，力求統一估價條件之方向、基準與原則，俾能奠定權利變換估價公平合理之開端。

(三) 都市更新審議會之組織再造：

都市更新審議會，係都市更新事業計畫與權利變換計畫之把關與審核工作者，因此都市更新審議委員之背景，宜以建築、都市計畫與地政（估價師、地政士）專業之產官學者為之。尤其，都市更新審議會應增設地政專業委員，且應增加地政士公會代表及具有地政士、不動產估價師資格人士加入。

都市更新審議會，亦應就審議個案之補正事項、盲點、問題、爭議、常犯錯誤等，整理出便民手冊，供實施者與基層承辦人員及專業團體所參研，增進都市更新事業進行之速度與效率。

(四) 更新後建物產權面積與分配，應有地政士之簽證負責：

- 1. 權利變換機制中，有關更新後房地總價值之評估，係建構在假設：建築開發商之建造執照與使用執照平面圖不會變更設計；且不會經建築師公會或建築管理機關審查之補正；與建築完工後地政機關之建物產權登記面積一致性，所評估之權利價值。其若涉及公共設施之分配（大公、小公）或車位（有權狀、無權狀，登記為大公或車位）與產權登記之變化有所誤差時（如：騎樓與車道之登記或計算、分配方式有所不同，或附屬建面積（雨遮、屋簷）之准於登記，卻不准銷售……等變動），更是必然造成權利價值之重大變化與產權之糾紛所在？
- 2. 不動產估價師所評估之報告書中，有關更新後之產權分析表（主建物、附屬建物面積與公共設施、基地應有部分之分配）及稅費負擔，應由實施者切結，非必要不得隨意變更建造執照之設

計，甚或變更設計後其權利價值如何重新分配之原則與方法更應明示，且另應責成地政士就建造執照與使用執照平面圖所規劃設計之面積計算結果與爾後建物產權登記面積之差異予以簽證負責。否則，以不確定之更新後產權面積所核算之更新後權利價值，在並非完全百分之百合建體制下，永遠是糾紛變數與產權爭議及爾後爭訟之所在。

(五) 善用民間力量與公會資源：

1. 鞭策不動產估價師公會針對都市更新權利變換之估價，訂立仲裁與協商機制。
2. 不動產估價師之評估報告中，有關權利變換之價值與應分配之比例，應明列其計算過程，尤其是實施者所負擔之資金比重。
3. 針對開發商與合建地主，假借權利變換不當減免稅費之脫法行為，基於公平正義與實質課稅原則應予查察。

五、結論

台灣所實施之都市更新機制，隨著政府的積極推動與宣導，民間申請都市更新案件量已逐年攀升，但實施都市更新之政策與民間業者投入之成本效益，至今難謂完善。尤以都市更新之權利變換機制，更需盡速建立出不動產估價作業規範，將權利價值評估之爭議減至最低。

近二十年來，政府在都市更新政策及法令上推動多項計畫方案，常因涉及層面與人民利益之衝擊過大，加上民意代表或地方人士介入，使單純之開發整合變成利益糾纏。固然實施結果確有創新都市新風貌與都市文化、景觀之提昇，但實務上仍美中不足，僅屬「社區更新」或「區段更新」之事實，難謂「都市」之更新，加以都市更新法令與行政程序過程之冗長及縣市政府承辦同仁之消極心態，各縣市政府尚未能有效獎勵並鞭策激勵與發揮效率，若能輔以多元且專業之「預審或委託代審」等機制及審議會之監督，並導入不動產估價師公會之仲裁與地政士對產權面積之簽證後，相信人民之權利必然更有保障，不同意都市更新者，也會因對權利變換機制有所認知而緩衝其對抗，始能更加速都市更新之推動與效率，如此都會區之建築風貌，才會因為都市更新之盛行而有所蛻變。★

參考文獻

- 一、中華民國不動產估價師公會全國聯合會，2010，「都市更新權利變換估價準則及作業手冊之研究」，內政部營建署
- 二、內政部營建署，2008，「97年版都市更新作業手冊」，內政部營建署
- 三、卓輝華，2010，「權利變換不動產估價作業程序之探討」，土地問題研究季刊，9卷1期，頁82-93
- 四、林旺根，2001～2002，「權利變換問題之研究（一）～（六）」，現代地政雜誌245～250期
- 五、林美娟，2006，「都市更新權利變換制度實施之研究—以台北市更新重建個案為例」，國立政治大學地政學系碩士在職專班碩士論文
- 六、趙淑德、王進祥，2008，「台灣現行都市更新土地利用之瓶頸與突破策略」，海峽兩岸土地學術研討會
- 七、賴宗忻，2011，「都市更新課題探討與策略研擬」，土地問題研究季刊，10卷1期，頁85-105