

都市更新權利變換之問題與盲點

陳立夫

(政治大學地政學系兼任教授、中華不動產仲裁協會副理事長)

目 次

壹、基本概念

貳、權利變換方式都市更新事業概說

一、權利變換方式都市更新事業(民辦)之流程

二、權利變換方式都市更新事業之當事人與法律關係

參、都市更新權利變換之內容

一、不動產之權利

二、土地所有權之處理

三、權利變換關係人權利之處理

四、其他不動產權利之處理

五、舊違章建築之處理

六、土地改良物之拆遷與補償

七、爭議之處理與行政救濟

肆、問題與盲點

壹、基本概念

- **都市更新**：指依都市更新條例所定程序，在都市計畫範圍內，實施**重建、整建或維護措施**（都市更新條例第 3 條第 1 款）。

- 都市更新之**處理方式**，雖區分：重建、整建及維護三種¹（同條例第 4 條）。都市更新事業之**實施方式**，包括：**權利變換**、徵收、區段徵收、市地重劃及**協議合建**等²（同條例第 43 條第 1 項）。但整體上，都市更新條例之立法內容，係以規範重建方式之更新事業為核心，且主要原係以私人為事業實施主體，採行權利變換方式辦理（同條例第 25 條第 1 項、第 5 章）之立法主軸。

- **更新單元**：指可單獨實施都市更新事業之範圍（都市更新條例第 3 條第 5 款）。

- **權利變換**：指更新單元內重建區段之土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人、實施者或與實施者協議出資之人，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業，於都市更新事業計畫實施完成後，按其更新前權利價值比率及提供資金額度，分配更新後土地、建築物或權利金³（都市更新條例第 3 條第 7 款）。

- **實施者**：指依都市更新條例規定實施都市更新事業之政府機關（構）、專責法人或機構、都市更新會、都市更新事業機構（都市更新條例第 3 條第 6 款）。

- **仲裁**：仲裁是基於私法自治原則，而設立之訴訟外紛爭解決機制。

→ 仲裁法第 1 條規定：「(1 項) 有關現在或將來之爭議，當事人得訂立仲裁協議，約定由仲裁人一人或單數之數人成立仲裁庭仲裁之。(2 項) 前項爭議，以依法得和解者為限。(3 項) 仲裁協議，應以書面為之。(4 項) ……」。

¹ 所謂重建，指拆除更新單元內原有建築物，重新建築，住戶安置，改進公共設施，並得變更土地使用性質或使用密度；整建，指改建、修建更新單元內建築物或充實其設備，並改進公共設施；維護，指加強更新單元內土地使用及建築管理，改進公共設施，以保持其良好狀況。另，都市更新事業得以上開 2 種以上處理方式辦理之（都市更新條例第 4 條）。

² 都市更新條例第 43 條第 1 項規定：「都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施之。但由主管機關或其他機關辦理者，得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施之；其他法律另有規定或經全體土地及合法建築物所有權人同意者，得以協議合建或其他方式實施之。」。其中，所稱「其他方式」，諸如：依國軍老舊眷村改建條例所為之眷村改建屬之。

³ 「都市更新條例區別權利金與補償金之最大差異在於：**權利金以其權利參與權利變換，共同承擔土地再開發之風險，但不分配建築物及其土地應有持分，而於權利變換後領取其應得權利價值之對價**；補償金則為不願意參與權利變換，以現金補償，不承擔土地再開發之風險。」（最高行政法院 105 年度判字第 341 號判決）。

貳、權利變換方式都市更新事業概說

一、權利變換方式都市更新事業（民辦）之流程

計畫階段	→ 事業著手階段	→ 事業執行階段
1. 直轄市或縣(市)政府劃定「更新地區」，並訂定或事實需要訂定「都市更新計畫」 (§5、6、7、8、9) ★應迅行劃定更新地區之劃定主體，得為內政部。 【但以上非必要·§23】	2. 土地及合法建築物所有權人擬訂「事業概要」報核 (§22、23) 3. 實施者擬訂「都市更新事業計畫」報核 (§32、33、74) 4. 實施者擬訂「權利變換計畫」報核 (§48、50-52、60、62)	5. 申請建築執照 (§55) 6. 建築施工 (§57) 7. 分配土地及建築物並辦登記 (§63、64、56) 8. 成果報告備查 (§78)

◎權利變換方式都市更新事業於事業著手階段之主要行政程序：

• 類型一（原型）：更新事業概要（都市更新條例第 22 條、第 23 條）→ 都市更新事業計畫（第 32 條）→ 權利變換計畫（第 48 條第 1 項前段）

• 類型二（變型 1）：都市更新事業計畫（都市更新條例第 22 條第 2 項後段、第 32 條）→ 權利變換計畫（第 48 條第 1 項前段）

• 類型三（變型 2）：更新事業概要（都市更新條例第 22 條、第 23 條）→ 都市更新事業計畫+權利變換計畫（第 48 條第 1 項但書、第 32 條、第 48 條第 1 項前段）

• 類型四（變型 3）：都市更新事業計畫+權利變換計畫（都市更新條例第 22 條第 2 項後段、第 32 條、第 48 條第 1 項）

二、權利變換方式都市更新事業之當事人與法律關係

（一）當事人：主管機關（主要為直轄市、縣(市)政府）、實施者、不動產權利人

(二) 各當事人間之法律關係

- 主管機關與實施者：公法關係
- 主管機關與不動產權利人：公法關係
- 實施者與不動產權利人（都市更新事業之同意書、私法契約）：**私法關係**
☞ 得利用仲裁機制解決彼此間之私權爭執或其他私法爭議

參、都市更新權利變換之內容

一、不動產之權利

• 實施都市更新事業，為權利變換時（更新前），更新單元（權利變換範圍）內可能存在之不動產（土地及土地改良物⁴/建築物）權利。

→ 民法第 66 條規定：「稱不動產者，謂土地及其定著物。」

→ **土地：所有權、地上權、(永佃權⁵)、農育權、不動產役權、抵押權、典權、租賃權。**

→ **建築物：所有權、不動產役權、抵押權、典權、租賃權。**

• 以權利變換方式實施更新事業時，更新單元（權利變換範圍）內之更新前各種不動產權利，其權利人得參與分配重建完成後之土地及建築物者，為土地所有權人，以及合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人、農育權人與耕地三七五租約租賃權人（以上 5 種權利人合稱「**權利變換關係人**」）。

二、土地所有權之處理

• 更新重建完成後，實施者應將重建後之土地及建築物分配與原土地所有權人⁶。惟土地所有權人應按其權利價值比率、都市計畫規定與其相對投入及受益

⁴ 土地改良物，分為建築改良物及農作改良物 2 種；附著於土地之建築物或工事，為建築改良物，附著於土地之農作物及其他植物與水利土壤之改良，為農作改良物（土地法第 5 條）。另參：都市更新條例第 57 條。

⁵ 永佃權，原為民法物權編永佃權章所定之物權；惟 99 年 2 月 3 日修正公布之民法物權編業刪除永佃權章。而既存之永佃權，依民法物權編施行法第 13 條之 2 規定，仍適用修正前之規定；但其存續期限縮短為自修正施行日起 20 年。

⁶ 都市更新條例第 50 條規定：「(1 項) 權利變換前各宗土地、更新後土地、建築物及權利變換範圍內其他土地於評價基準日之權利價值，由實施者委任三家以上專業估價者查估後評定之。(2 項) 前項估價者由實施者與土地所有權人共同指定；無法共同指定時，由實施者指定一家，其餘二家由實施者自各級主管機關建議名單中，以公開、隨機方式選任之。(3 項) 各級主管機關審議權利變換計畫認有必要時，得就實施者所提估價報告書委任其他專業估價者或專業團體提複核意見，送各級主管機關參考審議。……。」

情形，計算**共同負擔**⁷，並以權利變換後應分配之土地及建築物折價抵付予實施者（都市更新條例第 51 條第 1 項）。亦即，重建完成後之土地及建築物扣除折價抵付共同負擔後，其餘土地及建築物依各宗土地權利變換前之權利價值比率，分配與原土地所有權人⁸；但其**不願參與分配**或應分配之土地及建築物未達**最小分配面積單元**⁹，而無法分配者，則以現金補償¹⁰之¹¹（同條例第 52 條第 1 項）。

→ 分配時，**應分配之土地及建築物因折價抵付致未達最小分配面積單元者，得改以現金繳納**（都市更新條例第 51 條第 1 項末段）。另，分配結果，實際分配之土地及建築物面積多於應分配之面積者，應**繳納差額價金**；實際分配之土地及建築物少於應分配之面積者，應**發給差額價金**（同條例第 52 條第 2 項）。

三、權利變換關係人權利之處理

- 權利變換關係人權利：**土地所有權人所有者以外之合法建物所有權、地上權、永佃權、農育權、耕地三七五租約之租賃權**

- 權利變換範圍內**合法建築物**及設定地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約之土地，由土地所有權人及合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人、農育權人或耕地三七五租約之承租人¹²於實施者擬訂權利變換計畫前，自行協議處理。協議不成，或土地所有權人不願或不能參與分配時，由實施者估定合法建築

⁷ 按都市更新事業之共同負擔，包括用地負擔及費用負擔。申言之，前者，指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 7 項用地，除以各該原有公共設施用地、未登記地及得無償撥用取得之公有道路、溝渠、河川等公有土地抵充外，其不足土地之負擔而言；後者，指更新事業之工程費用、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負擔而言（都市更新條例第 51 條第 1 項、都市更新權利變換實施辦法第 19 條）。又，權利變換範圍內列為抵充或共同負擔之各項公共設施用地，應登記為直轄市、縣（市）所有（都市更新權利變換實施辦法第 29 條）。

⁸ 都市更新權利變換實施辦法第 17 條規定（土地及建築物之分配方法）：「（1 項）實施權利變換後應分配之土地及建築物位置，應依都市更新事業計畫表明分配及選配原則辦理；其於本條例中華民國一百零八年一月三十日修正施行前已報核之都市更新事業計畫未表明分配及選配原則者，得由土地所有權人或權利變換關係人自行選擇。但同一位置有二人以上申請分配時，應以公開抽籤方式辦理。（2 項）實施者應訂定期限辦理土地所有權人及權利變換關係人分配位置之申請；未於規定期限內提出申請者，以公開抽籤方式分配之。其期限不得少於三十日。」

⁹ 最小分配面積單元基準，由直轄市、縣（市）主管機關定之（都市更新條例第 51 條第 4 項）。

¹⁰ 都市更新權利變換實施辦法第 14 條：「土地所有權人與權利變換關係人依本條例第六十條第二項規定協議不成，或土地所有權人不願或不能參與分配時，土地所有權人之權利價值應扣除權利變換關係人之權利價值後予以分配或補償。」

¹¹ 按此項補償金，由實施者於權利變換計畫核定發布實施之日起 2 個月內，通知受補償人於受通知之日起 30 日內領取（都市更新權利變換實施辦法第 10 條第 2 項）。

¹² 耕地三七五租約租賃權人亦得選擇依耕地三七五減租條例第 17 條規定終止租約，並向出租人請求：（1）承租人改良土地所支付之費用（但以未失效能部分之價值為限）；（2）尚未收穫農作物之價額；（3）終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額 3 分之 1 之補償（都市更新條例第 58 條第 2 項）。

物所有權之權利價值及地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約價值，於土地所有權人應分配之土地及建築物權利或現金補償範圍內，按合法建築物所有權、地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約價值占原土地價值比率，分配或補償予各該合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人、農育權人或耕地三七五租約承租人，納入權利變換計畫內。其原有之合法建築物所有權、地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約消滅或終止（都市更新條例 60 條 1、2 項）。但此等權利，其權利人不願參與分配或應分配之土地及建築物因未達最小分配面積單元，無法分配者，則以現金補償之（都市更新權利變換實施辦法 11 條 1 項）。

→ 都市更新條例第 60 條所定「合法建築物所有權人」，其意涵與同條例第 22 條、第 37 條所定之「合法建築物所有權人」不同（範圍不同）。

四、其他不動產權利之處理：租賃權、不動產役權、抵押權、典權
（原則上權利消滅，但權利人可得如下之補償）：

（一）不動產租賃權：1. 房屋租賃、2. 基地租賃、3. 耕地三七五租賃、4. 其他一般土地租賃。

• 三七五租約耕地以外之**土地租賃權**及**房屋租賃權**，如因權利變換而不能達到原租賃目的者，租賃契約終止；租賃權人僅得向所有權人請求相當 1 年（**基地租賃**）或 2 個月（**基地及耕地以外之土地租賃，或房屋租賃**）租金之補償（都市更新條例第 58 條第 1 項）。 →

（二）不動產役權。其設定為有償者，不動產役權人得向土地或建築物所有權人請求相當補償（都市更新條例第 59 條）。

（三）土地及建築物經設定抵押權、典權，除自行協議消滅者外，由實施者列冊送請主管機關囑託該管登記機關，於權利變換後分配土地及建築物時，按原登記先後，登載於原土地或建築物所有權人應分配之土地及建築物上。但土地及建築物所有權人未受分配者，其設有抵押權、典權者，由實施者在不超過原土地或建築物所有權人應得補償之數額內，代為清償、回贖或提存後，消滅或終止之（都市更新條例第 61 條）。

五、舊違章建築之處理

• 權利變換範圍內占有他人土地之**舊違章建築戶**¹³之處理事宜，亦應由實施

¹³ 於新北市，其舊違章建築戶之認定，係指 81 年 1 月 10 日前建造完成並申請門牌者（新北市都市更新建築容積獎勵辦法 9 條 2 項）。另，於台北市，其舊違章建築戶之認定，指 77 年 8 月 1 日以前興建完成者（臺北市都市更新建築容積獎勵辦法 5 條 2 項）。

者提出處理方案，納入權利變換計畫內一併報核（都市更新條例第 62 條）。

六、土地改良物之拆遷與補償

• 權利變換範圍內應行拆除或遷移之土地改良物，由實施者依主管機關公告之權利變換計畫通知其所有權人、管理人或使用人，限期 30 日內自行拆除或遷移；屆期不拆除或遷移者，依下列順序辦理：1. 由實施者予以代為之、2. 由實施者請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之¹⁴（都市更新條例 57 條 1 項）。因權利變換而拆除或遷移之土地改良物，應補償其價值或建築物之殘餘價值，其補償金額由實施者委託專業估價者查估後評定，並補償之；但代為拆除或遷移者，其費用在應領補償金額內扣回（都市更新條例第 57 條第 4 項）。

→ 都市更新權利變換實施辦法第 23 條至第 25 條

七、爭議之處理與行政救濟

• 更新事業概要、都市更新事業計畫及權利變換計畫核定發布實施之行為，性質上屬行政處分（併參行政程序法第 92 條第 1 項、第 96 條），是對其內容有不服之相關權利人，自得依法提起行政救濟（訴願及行政訴訟）。但對於經聽證而後核定之都市更新事業計畫及權利變換計畫不服者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行政程序（都市更新條例第 33 條第 2 項、行政程序法第 109 條）。

• 惟如係對於權利變換計畫所定權利價值之爭議，依都市更新條例第 53 條規定：「權利變換計畫書核定發布實施後二個月內，土地所有權人對其權利價值有異議時，應以書面敘明理由，向各級主管機關提出，各級主管機關應於受理異議後三個月內審議核復。但因情形特殊，經各級主管機關認有委託專業團體或機構協助作技術性諮商之必要者，得延長審議核復期限三個月。當事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟。……異議處理或行政救濟結果與原評定價值有差額部分，由當事人以現金相互找補。……。」另關於本條規定，於本條例第 59 條第 2 項（不動產役權價值）、第 60 條第 3 項（合法建築物所有權、地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約價值）、第 62 條（舊違章建築戶之處理）及第 57 條第 4 項（土地改良物之拆遷補償）規定，亦準用之。

☞ 除上述行政救濟（含主管機關對異議之處理）以外，得以私權爭執或其他私法爭議處理之空間？

¹⁴ 實施者依規定代為拆除或遷移前，應就拆除或遷移之期日、方式、安置或其他拆遷相關事項，本於真誠磋商精神予以協調，並訂定期限辦理拆除或遷移；協調不成者，由實施者請求直轄市、縣（市）主管機關代為之；直轄市、縣（市）主管機關受理代為拆除之請求後應再行協調，再行協調不成者，直轄市、縣（市）主管機關應訂定期限辦理拆除或遷移（都市更新條例第 57 條第 2 項）。

肆、問題與盲點

- 土地所有權人所有合法建築物之處理與補償？
 - 建築物之拆遷補償費？

- 非土地所有權人所有合法建築物之處理與補償？
 - 非土地所有權人所有合法建築物，其對土地之使用權原（地上權、基地租賃權等）？其處理與補償？
 - 建築物之拆遷補償費？

- 違章建築（舊違章建築及非舊違章建築）之處理與補償？
 - 建築物之拆遷補償費？