

論都市更新地區範圍或更新單元 之劃定等相關問題

——兼評臺北高等行政法院一〇〇年度 訴字第八八三號判決

王 珍 玲*

要 目

壹、前 言	伍、都市更新地區範圍或更新單元劃 定之評估標準與行政法一般適用 原則
一、案情述要	一、不確定法律概念與裁量基準
二、臺北高等行政法院一〇〇年度 訴字第八八三號判決理由	二、行政法一般適用原則
貳、都市更新地區範圍或更新單元劃 定之主體	陸、案例解析
參、都市更新地區範圍或更新單元劃 定與公益目的	柒、結 論
肆、都市更新地區範圍或更新單元劃 定之法律性質	

* 逢甲大學土地管理學系助理教授，德國福萊堡大學公法研究所法學博士。感謝匿名審稿委員之斧正及肯定，文中如仍有關漏及錯誤，全屬作者個人責任。

投稿日期：一〇〇年十二月十九日；接受刊登日期：一〇一年七月十六日

責任校對：蘇淑君

摘 要

都市更新之實施，須具有公共利益，始得強制將單元內不同意更新之土地及建物所有權人之土地及建物納入更新範圍。依都市更新條例第十一條規定，非屬政府「劃定應更新地區範圍」者，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，並依第十條規定之土地及合法建築物所有權人同意比例，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之。惟都市更新範圍之劃定，性質上得否允許民間自行為之？此外，都市更新地區範圍一經劃定，範圍內之土地及建物即應被都市更新，故都市更新地區範圍或都市更新單元劃定之標準因與人民財產權有關，自應符合憲法第二十三條公益目的、法律保留原則、比例原則及行政法上之一般原則。本文僅就現行都市更新範圍之劃定標準或都市更新單元劃定基準相關規定之適法性及妥適性提出討論，冀對相關爭議能做進一步釐清，俾對問題之解決有所助益。

關鍵詞：都市計畫、都市更新、更新單元、公共利益、正當法律程序原則、比例原則、法律保留原則、授權明確性原則、不當聯結禁止原則

壹、前言

都市更新之意義，依都市更新條例第三條第一款規定：「都市更新：係指依本條例所定程序，在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施。」而其目的，依都市更新條例第一條規定，為促進都市土地有計畫之再開發利用、復甦都市機能、改善居住環境及增進公共利益。

臺灣地區於六〇年代起，因經濟快速發展，人口大量集中於都市，但原規劃之都市公共設施嚴重不足，致使都市機能不彰，連帶人民居住及生活品質大幅下降，而老舊社區之沒落甚或形成都市之瘤，影響治安及公共安全。且臺灣地區人口因已呈現零成長甚至負成長，因此都市發展趨勢宜由「都市擴張」調整為「都市再發展」，執行上更須與擬更新地區居民溝通協商，取得其同意及配合意願，才能凝聚共識，使都市符合社會發展之需求。因此，都市規劃學界及實務界即致力於如何透過都市更新之手段，將功能不符合實際需求之地區加以整頓，使其重新發揮其功能。

依都市計畫法第七條、第六十三條至第七十三條規定，舊市區更新係指舊有建築物密集，畸零破舊，有礙觀瞻，影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區。若政府機關認為有必要時，對於窳陋或髒亂地區得視細部計畫劃定地區範圍，訂定更新計畫，以重建、整建、維護方式實施之。其他有關都市更新之相關法規，則散見於平均地權條例第五十三條及第五十六條第一項第二款、環境影響評估法第五條第八款、公寓大廈管理條例第十三條、國軍老舊眷村改建條例、臺北市都市更新實施辦法、臺北市更新地區劃定評估標準表、臺北市都市更新基金收支保管及運用辦法等。為使人民對都市更新制度有全盤清晰之認識，實務上更有效推行都市更新計畫，內政部營建署爰參考國內外都市更新之理論、實

務及相關法制，於一九九七年底研擬都市更新條例草案，並於一九九八年十月二十二日完成立法程序，同年十一月十一日公布施行。近年來，隨著都市發展，局部地區建築物老化，都市更新成為熱門議題，尤其以臺北市、新北市等人口集中發展的都會區為烈。該法於近十年間修正了8次（近五年更修法達6次之多），最近一次於二〇一〇年五月十二日公布「都市更新條例」部分條文修正案，修正重點包括：大幅縮短更新流程與時程、提高更新獎勵誘因及實施者提出都市更新相關計畫之申請及其執行事項，遭受地方政府拒絕時，得向中央請求處理等，此次修正側重於更新事業之推動及程序之簡化。¹惟依現行法制，都市更新之實施，僅需多數決同意，即得辦理，然而對於少數之權益保障，卻未設有相關規定；且都市更新條例施行至今，雖已經8次修正，然卻遲未因應產權之不同：如單獨所有或區分所有建物，或不同之更新方式：重建、整建、維護，而異其更新範圍之劃定標準及同意門檻，對於不同意或不需要進行更新之建築物所有權人財產權之保護，實有不周。²此外，都市更新進行時應遵守之正當法律程序：如相關通知之合法送達及民

¹ 都市更新條例於2010年5月12日修正之條文為：第19條更新事業計畫之擬定核定程序、第19條之1更新事業計畫變更之簡化程序、第29條至第30條權利變換計畫之擬定、報核及變更之簡化程序、第32條權利價值之異議處理及第36條土地改良物之拆遷補償。

² 都市更新條例於1998年11月11日總統公布施行後，2000年4月26日修正公布第2條；2003年1月29日修正公布第3、9、12、19、22、34條並增訂第22條之1、25條之1；2005年6月22日修正公布第22條之1、25條之1、27、40條；2006年5月17日修正公布第27條；2007年3月21日修正公布第25條之1；2007年7月4日修正公布第27條；2008年1月16日修正公布第8、10、12、13、16、18~22、25條之1、29~32、36、40、43~45、50、52、60條並增訂第19條之1、29條之1、61條之1；2010年5月12日修正公布第19、19條之1、29~30、32、36條條文。

眾參與機制等規定均多所缺失，故時而引發爭議。本文現僅就都市更新範圍或都市更新單元劃定基準相關規定之適法性及妥適性提出討論，以對相關爭議做進一步之釐清，冀對問題之解決有所助益。

一、案情述要

甲、乙、丙、丁等人之不動產位於臺北市○路○段、X路X段、Y路Y段及Z路Z段所圍之街廓內，經臺北市政府為促進該區土地再開發利用，復甦都市機能，改善生活環境，增進公共利益等目的，擬定都市更新計畫，以加速當地都市更新事業之實施，復因該區符合臺北市政府二〇〇八年一月三十一日公告「徵求參與促進都市再生2010年臺北好好看開發計畫案」中「交通樞紐」及「老舊社區」等範圍條件，經由A工程顧問股份有限公司向臺北市政府提出申請，經提請臺北市政府二〇〇八年十月九日審查委員會審查同意推薦後，依都市計畫法第二十七條第一項第四款及都市更新條例第六條、第八條規定，辦理上開地區之都市計畫細部計畫變更暨劃定都市更新地區，案經提交臺北市都市計畫委員會二〇一〇年一月二十七日第六〇七次委員會議審議通過。臺北市政府遂據以二〇一〇年三月十七日府都規字第〇九九〇〇七三八一〇〇號公告「修訂臺北市中正區中正段二小段48地號等37筆土地第3種住宅區及第3-2種住宅區細部計畫暨劃定都市更新地區案」計畫書圖。但甲、乙、丙、丁等人不願被劃入都市更新地區範圍，故以其所有土地及建物遭臺北市政府變更都市計畫劃定為更新地區為由，不服上開臺北市政府二〇一〇年三月十七日府都規字第〇九九〇〇七三八一〇〇號公告，提起訴願，經內政部以臺內訴字第一〇〇〇〇四二六六一號訴願決定³駁回，遂提起本件行政訴訟。

³ 請參見內政部2011年3月28日臺內訴字第1000042661號訴願決定。

原告主張：因原處分變更都市計畫及劃定都市更新地區之範圍，伊所有之房屋將遭全數拆除，故主管機關變更都市計畫及劃定都市更新地區範圍之公法上單方行政行為，直接剝奪或限制區域內之土地及建物所有權人即伊之權益，具有行政處分性質，伊自得提起本件行政訴訟。且原處分所載之計畫內容，僅有參加人欲藉該變更都市計畫興建兩棟超高層之摩天大樓，其餘未見有任何政府興建之重大設施或建設，自與都市計畫法第二十七條第一項第四款「為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施」之規定不符。又原處分係依都市更新條例第六條第二款之規定，將伊等之房屋劃入都市更新地區範圍，然伊等之房屋多為三十年之建物，並非老舊，且無傾頹或朽壞之虞。另原告甲、乙之房屋完工僅十年左右，房屋顯無結構安全疑慮，且伊等之建築物所臨接道路筆直方整、巷道整齊，無彎曲狹小之情形，亦不符合都市更新條例第六條第二款之規定，而被告就本計畫區是否符合都市更新條例第六條第二款之規定，僅以形式上屋齡是否達三十年，或者是否適用一九八九年五月五日修正之建築技術規則為判準，並未曾實際鑑定各別建築物是否果真有「足以妨害公共安全」，顯然不合法律規定。原處分將伊等納入都市更新地區範圍，顯非適法。此外，原處分將甲、乙之房屋納入本案更新地區劃定範圍，係希望能爭取較高之容積獎勵及開發利益，然增加容積獎勵，並不符合公共利益，且有關容積獎勵之相關規定，並未能發揮成效，監察院近年來亦提出數件糾正案。又被告稱原告十二年新屋之存在，不利於鄰房之消防救災活動，惟甲、乙等之房屋係領有合法建築執照，其合法正當之信賴應予保護等語。並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

二、臺北高等行政法院一〇〇年度訴字第八八三號判決理由

臺北高等行政法院一〇〇年度訴字第八八三號判決對本案整理

出二項爭點：(一)原處分是否違反都市計畫法第二十七條第一項第四款之規定？(二)原處分是否違反都市更新條例第六條第二款之規定？並對二項爭點及「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」中涉及爭點之指標進行審查。爭點(一)中，臺北高等行政法院認為，臺北好好看開發計畫案僅政策計畫，臺北好好看開發計畫案中，並未「興建」任何「重大設施」或建設，原處分所核准變更之計畫內容，僅有參加人欲藉該變更都市計畫興建兩棟28層之超高層摩天大樓（惟非屬「興建」之「重大設施」）。因而認為配合臺北好好看開發計畫案，而作成個別變更都市計畫之原處分，顯已違反都市計畫法第二十七條第一項第四款之規定，更有悖於都市計畫法之立法意旨。爭點(二)，臺北高等行政法院於該判決書中表示原處分就系爭街廓所為之系爭都市計畫個別變更案，既已違反都市計畫法第二十七條第一項第四款之規定，則被告以上開都市計畫之個別變更為前提，將系爭街廓劃入系爭都市更新地區案之原處分，其適法性亦失所附麗，自不待言。並認為：指標(二)、(三)、(四)固屬判斷是否該當都市更新條例第六條第二款「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，足以妨害公共通行或公共安全」要件之參考因素；惟指標(一)、(五)、(六)、(七)、(八)、(十)、(十一)、(十二)、(十三)則係判斷是否該當都市更新條例第六條第一款、第三款、第四款、第五款、第六款所定要件之參考因素；另指標(九)係判斷是否該當都市更新條例第七條第一項第二款要件之參考因素；至於指標(十四)更與判斷是否符合都市更新條例所定得予劃定為更新地區之要件無涉。是以，系爭環境評估標準第二條針對判斷是否符合都市更新條例第六條第二款要件之評估標準，將與該款要件無關之都市更新指標(一)、(五)、(六)、(七)、(八)、(十)、(十一)、(十二)、(十三)列入，甚至將與都市更新條例所定得予劃定為更新地區無關之指標(十四)一併列入評估，業已牴觸都市更新條例第六條第二款之立

法意旨，並逾越該規定之限度，而違反不當連結禁止原則，且其規範效果無異於對不同意被劃定為更新地區內之建築物所有權人之自由權利增加法律所無之限制，依司法院院解字第四〇一二號解釋，逕認為該部分無效，並拒絕適用。嗣於二〇一〇年十一月二十四日判決：訴願決定及原處分均撤銷。訴訟費用由被告負擔。

貳、都市更新地區範圍或更新單元劃定之主體

都市更新之實施，須具有公共利益，始得強制單元內不同意更新之土地及建物所有權人之土地及建物納入更新範圍。依都市更新條例第五條、第六條及第七條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估，劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都市更新計畫，表明下列事項，作為擬定都市更新事業計畫之指導：一、更新地區範圍。二、基本目標與策略。三、實質再發展。四、劃定之更新單元或其劃定基準。五、其他應表明事項。」「有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區：一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。二、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。三、建築物未符合都市應有之機能。四、建築物未能與重大建設配合。五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。」「有下列各款情形之一時，直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，迅行劃定更新地區，並視實際需要訂定或變更都市更新計畫：一、因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。二、為避免重大災害

之發生。三、為配合中央或地方之重大建設⁴。前項更新地區之劃定或都市更新計畫之擬定、變更，上級主管機關得指定該管直轄市、縣（市）主管機關限期為之，必要時並得逕為辦理。」而非屬政府「劃定應更新地區範圍」者，依都市更新條例第十一條規定，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，並依第十條規定之土地及合法建築物所有權人同意比例，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之。

從都市計畫體系來看，都市計畫法第六章舊市區之更新第六十三條至第七十三條明定，都市更新計畫之擬定者及實施者，皆為直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，與都市計畫之擬訂機關相同⁵，因都市更新計畫本即屬都市計畫之一環，故依都市計畫法第六十六條規定，更新地區範圍之劃定及更新計畫之擬定、變更、報核與發布，應分別依照有關細部計畫之規定程序辦

⁴ 請參照內政部2004年1月7日內受營都字第0920091111號函：「都市計畫法第27條第1項第4款『為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施』，係指配合直轄市或縣（市）『興建』之『重大建設』，有迅行變更之必要，直轄市、縣（市）政府參酌下列四項原則逕予認定者。一、已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者。二、已編列預算達政府採購法規定之查核金額以上之地方重大建設者。三、報經中央各目的事業主管機關專案核准補助1/2以上經費興建之重大設施者。四、其他符合都市計畫相關法令或審議規範規定，得依都市計畫法第27條規定辦理都市計畫變更者。」

⁵ 請參照都市計畫法第10條規定：「左列各地方應擬定市（鎮）計畫：一、首都、直轄市。二、省會、市。三、縣（局）政府所在地及縣轄市。四、鎮。五、其他經內政部或縣（市）（局）政府指定應依本法擬定市（鎮）計畫之地區。」

理。換言之，都市更新之目的既係：「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」⁶，自應由都市計畫擬定機關決定都市中哪些老舊地區應該更新及應該更新成何種樣貌，以符合復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益之目的。然依都市更新條例第二十條規定，都市更新事業計畫之擬定或變更，涉及都市計畫之主要計畫變更者，應於依法變更主要計畫後，依第十九條規定辦理；其僅涉及主要計畫局部性之修正，不違背其原規劃意旨者，或僅涉及細部計畫之擬定、變更者，都市更新事業計畫得先行依第十九條規定程序發布實施，據以推動更新工作，相關都市計畫再配合辦理擬定或變更。對於有關都市更新事項，僅於都市更新條例中之規定與其他法規互相競合時，因都市更新條例就此居於特別法之地位，得優先適用。然都市更新事業計畫之擬定或變更，依都市更新條例第二十條規定，卻得先行依該條例第十九條規定程序發布實施後，相關都市計畫再配合辦理擬定或變更。反而製造都市更新計畫與都市計畫脫鉤之機會，造成現行實務上所謂「都市更新」多僅為「建築物更新」，既未經都市計畫之整體考量，亦與都市更新原欲達到「復甦都市機能」之目的未必相符，更因而產生許多弊病。

都市計畫或都市更新事業計畫之擬定，性質上應屬於「計畫高權」（Planungshoheit），該等權利應專屬於政府機關，而不得委由民間行使。所謂「計畫高權」，在德國，係指地方政府對於轄區內土地所擁有之土地計畫權限，並受德國基本法第二十八條第二項之保障⁷。在我國，計畫權限亦專屬國家，依計畫性質而分屬中央

⁶ 請參照都市更新條例第1條規定。

⁷ 請參照 Loehr, Rechtsstaatsaechliches und Rechtspolitisches zum Flaechen-nutzungsplan, in: Berkemann u.a. (Hrsg.), FS Schlichter, 1995, S. 229 ff.; Runkel,

或地方，人民僅得為計畫之提議，而無計畫擬定權，此觀都市計畫法第二十五條「土地權利關係人自行擬定或申請變更細部計畫，遭受直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所拒絕時，得分別向內政部或縣（市）（局）政府請求處理；經內政部或縣（市）（局）政府依法處理後，土地權利關係人不得再提異議。」之規定自明。然而都市更新條例第二十條卻規定，如都市更新事業計畫其僅涉及主要計畫局部性之修正，不違背其原規劃意旨者，或僅涉及細部計畫之擬定、變更者，都市更新事業計畫得先行依該條例第十九條規定程序發布實施，據以推動更新工作，之後相關都市計畫再配合辦理擬定或變更即可。本來此條規定之目的係為加速推動都市更新事業計畫，認為如都市更新事業計畫僅涉及都市計畫主要計畫局部性之修正，不違背都市計畫原規劃之意旨，或僅涉及細部計畫之擬定、變更者，則得先行依該條例第十九條規定程序發布實施，據以推動更新工作，反正依該條例第十九條規定之程序，亦須送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後，才會核定發布實施，計畫審定之權限，仍在直轄市、縣（市）主管機關手中。然而，依都市更新條例第十一條規定，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，並依第十條規定之土地及合法建築物所有權人同意比例，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之。故如

Das Gebot der Entwicklung der Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan, ZfBR 1999, S. 298-303; Spannowsky, Der „regional Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums, UPR 1999, S. 409-417; Peine, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl., 2003, S. 102, 139.

依都市更新條例第十一條適用同法第十條之規定，未經劃定應實施更新之地區，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，經該更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過十分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過十分之一之同意，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元。⁸雖有論者認為：因尚須符合地方政府訂定之更新單元劃定基準並由主管機關加以審查，故讓人民享有申請權，理論上似無不可。⁹然依第十條第二項規定，如其同意比例已達第二十二條規定者，即得免擬具都市更新事業概要，並依都市更新條例第十五條及第十九條規定，逕行擬具都市更新事業計畫辦理。換言之，自行劃定更新單元申請同意之比例，若已達第二十二條規定者，即可由民眾於符合地方政府訂定之更新單元劃定基準下，自行劃定更新單元，並逕行擬具都市更新事業計畫並辦理都市更新，且依第二十條之規定，不需先經過都市計畫變更及審議之程序。前述專屬計畫主管機關才得行使之更新單元劃定權，即因上述規定而被架空，而依性質不應享有更新單元劃定權之私人，反因而

⁸ 請參照都市更新條例第10條規定：「經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之。前項之申請，應經該更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過十分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過十分之一之同意；其同意比例已達第二十二條規定者，得免擬具都市更新事業概要，並依第十五條及第十九條規定，逕行擬具都市更新事業計畫辦理。」

⁹ 請參照林旺根，都市更新實務爭議問題，全國律師雜誌，12卷9期，頁52，2008年9月。其認為，因都市計畫通盤檢討對都市更新地區之劃定並不積極，且自行劃定更新單元尚須符合地方政府訂定之更新單元劃定基準，並無不可。

取得更新單元之劃定權。¹⁰

依都市更新條例第二章都市更新地區之劃定第五條至第八條之規定，都市更新地區之劃定係因都市計畫主管機關基於都市計畫之需要，對於窳陋或髒亂地區，認為有必要時，視細部計畫劃定更新地區範圍，並訂定更新計畫，以重建、整建、維護方式對該地區實施都市更新。前述都市更新地區之劃定、都市更新計畫之擬定與變更，均應依都市計畫法規定之程序，經都市計畫審議委員會審議通過後¹¹，才得辦理。都市更新地區劃定後，範圍內如有可單獨實施都市更新事業者，則可申請劃為都市更新單元。¹²如未劃定為都市更新地區，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境者，依都市更新條例第十一條規定，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，並依都市更新條例第十條規定，申請實施該地區之都市更新事業。如前所述，因更新地區之劃定，應由主管機關都市計畫之需要，視細部計畫劃定地區範圍，屬計畫高權。故人民對未劃定為都市更新地區，依都市更新條例第十一條規定，申請劃定都市更新單元，性質上應僅屬對主管機

¹⁰ 請參照王珍玲，你家被都更了！你知道嗎？，月旦法學雜誌，206期，頁94，2012年7月。

¹¹ 都市更新條例2008年1月16日第7次修正時，將原第8條中「送該管政府都市計畫委員會審議通過後，公告實施之。」等字刪除。修正理由為：「依照中央行政機關組織基準法規定，該法實施後，除該法及各機關組織法外，不得以作用法規定機關之組織，且除政策統合委員會或獨立機關外，一律不稱『委員會』，現行法律中有關『委員會』之規定，其性質屬任務編組者，應予刪除，僅針對法定程序或參與人員身分加以規範。」故不因此而變更更新地區之劃定應屬計畫高權，且實務上，各縣市都市更新地區之劃定，仍由各縣市政府都市計畫審議委員會審議。

¹² 請參照都市更新條例第3條第3款：「更新單元：係指更新地區內可單獨實施都市更新事業之分區。」

關之建議權，而非因符合主管機關所定更新單元劃定基準，即取得更新單元劃定之權。其法律性質與都市計畫法第二十四條之規定相類，¹³土地權利關係人為促進其土地利用，雖得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。然不代表其自行擬訂或變更之細部計畫當然會被核可。故人民於未劃定都市更新地區，依都市更新條例第十一條規定，自行申請更新單元之劃定，應僅屬建議性質，該劃定權仍應專屬於計畫主管機關，為計畫主管機關基於都市規劃整體考量所享有之職權，主管機關是否辦理都市更新，為其行政形成之自由，人民並無請求辦理都市更新之權¹⁴。然而目前主管機關對人民依都市更新條例第十一條規定，自行劃定更新單元之申請，卻僅採形式審查且不經都市計畫委員會審議，顯與都市更新條例第八條規定及計畫法理不符，¹⁵並易使人民誤解，以為其依都市更新條例第十一條所為之申請並非提議而為權利。

更新地區範圍或更新單元之劃定，性質上得否允許民間自行為之？依都市更新條例第五條至第七條規定內容觀之，其皆屬行政機關基於主管都市計畫之權責，對不確定法律概念所為之解釋及適用，為認識行為而非裁量行為，屬於法律問題。因此行政機關之認

¹³ 請參照都市計畫法第24條：「土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。」

¹⁴ 請參照最高行政法院93年度判字第1628號判決。

¹⁵ 相同見解請參照林旺根，從文林苑事件談都市更新法制上面臨的問題，月旦法學雜誌，206期，頁122，2012年7月；林明鏘、林旺更、陳立夫、蔡志揚，都市更新與居住正義——從文林苑談起，2012年5月5日座談會會議紀錄，月旦法學雜誌，206期，頁272、278、284、289-290，2012年7月。

定是否正確，法院得予以審查。¹⁶惟行政機關適用不確定法律概念於具體事實時，得視情形享有判斷餘地（*Beurteilungsspielraum*），司法審查於此應受限制。故都市更新範圍或更新單元之劃定，性質上，因其為專屬行政機關之計畫權，且該等範圍或單元之劃定，與人民財產權有關，其劃定基準尚須符合公益目的、法律保留原則、比例原則及行政法一般原則等。該項基準係屬行政機關基於主管都市計畫之權責，對不確定法律概念所為之解釋及適用，為認識行為而非裁量行為。主管機關尚須依該等基準，依個別計畫為實質審查後，才得為都市更新範圍或更新單元之劃定。故此等事項即不得由民間自行以已符合主管機關所定更新單元劃定基準，即取得更新單元劃定之權，從而辦理都市更新事業。然依現行都市更新條例第十條第二項規定，卻可允許民眾於達到同條例第二十二條規定多數決之比例後，即可不論該地區是否符合都市計畫之需要，是否實質符合更新範圍或更新單元之劃定標（基）準，即可對該地區進行都市更新。如此規定顯已逾越都市計畫法之規定，且與憲法第十五條人民財產權之保障意旨不符，實非妥適，且有違憲之虞。¹⁷雖有學者認為因主管機關仍需負「實質審查」之義務，不得恣意犧牲更新範圍內少數人之權益，故都市更新條例第十條第二項規定應無違憲之虞。¹⁸然而證諸實務，主管機關並不認為其對自辦都市更新或申請自劃都市更新單元之案件應進行「實質審查」，而係認為

¹⁶ 請參照Mauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. Aufl., 2004. § 7 Rn. 29; 翁岳生，論不確定法律概念與行政裁量之關係，載：行政法與現代法治國家，頁29，1990年11版。

¹⁷ 相同見解請參照林明鏘、林旺更、陳立夫、蔡志揚，同註15，頁289-290。

¹⁸ 匿名審查人認為自辦都市更新性質類似自辦市地重劃，其旨在公私協力之基礎上，由主管機關借用民間豐沛資金與效率，以達成都市更新目標，且都市更新條例第10條第2項規定並未免除土地及合法建物所有權人擬定都市事業計畫之義務，至多免除都市更新概要計畫，故應無違憲之虞。

只需「形式審查」申請人是否符合相關規定之標準及應備之文件後，即應准許。¹⁹且即便主管機關對其進行「實質審查」，因更新地區範圍或更新單元之劃定係屬計畫高權，故依前述計畫法理，即便人民之自行申請劃定更新單元案已符合以主管機關所定更新單元劃定基準，然亦不得謂其即取得更新單元劃定之權。

參、都市更新地區範圍或更新單元劃定與公益目的

都市更新之實施，須具有公共利益，始得強制單元內不同意更新之土地及建物所有權人必須參與。然而自行劃定之更新單元，其目的係為促進土地再開發利用或改善居住環境，本質上具有濃厚之私益目的²⁰，雖仍可謂符合公共利益，然未必有依法實施更新事業之必要性與急迫性，此種情形是否可以多數決方式為之，然後再依都市更新條例相關規定，從而限制、甚至剝奪不同意更新者之財產？或即便可以多數決為之，然公益目的及比例原則之審查是否應該從嚴？且依都市更新條例第六條第四款、第七條第一項第三款及第十一條規定，為配合重大建設²¹、基於土地之有效利用或促進都市機能目的，亦可劃定更新地區或更新單元，然而此種政策實施型之都市更新，雖亦可能形成居住條件優良之住宅或環境優美之街道，惟不動產價值之增值或開發利益之獲取，或為其始要目的，而

¹⁹ 此係筆者任內政部法規委員會委員於2010年審查都市更新條例修正草案時親口詢問營建署及臺北市政府代表所得到的答覆。此外，證諸本文所引之案例（詳見臺北高等行政法院100年度訴字第883號判決理由）、最高行政法院100年度判字第160號等都市更新判決及最近強制拆遷之臺北文林苑都更案即可知，實務上，主關機關真的只為「形式審查」。

²⁰ 請參照陳立夫，權利變換方式之都市更新與土地權利人之同意，台灣本土法學雜誌，88期，頁161，2006年11月。

²¹ 請參照同註4。

此種更新實施之結果，對於更新範圍內同應為受益對象之低所得者，卻可能產生地價高漲、投機炒作、房價哄抬之結果，致使低所得者無法負擔更新後之差額房價或高額管理費，而被迫只好領取現金，搬離原居住地等社會問題，其是否符合所謂公益目的，即有考量之必要，而比例原則之適用，於此情形更應審慎從嚴。且依現行都市更新條例第三十一條第一項但書規定，不願參與分配或因都市更新事業實施後，經由權利變換，權利價值未達最小分配面積單元之土地所有權人，僅能領取現金補償，無法分配更新後之土地及建築物。故不同意或不願參與都市更新之少數人，或是同意參與都市更新，然其權利價值未達更新後最小分配面積單元之原土地所有權人，均將被強制放棄其土地所有權，甚至脫離既有之生活及營業基盤。²²至於他項權利人，如地上權人等，依法固得參與分配更新後之土地及建築物，但如其權利價值未達最小分配面積單元，同樣亦不予分配，而以現金補償之。²³對於此等因更新事業反致喪失土地之權利者而言，實質上等同於被強制徵收，故是否應類推適用徵收之規定要件？

都市更新事業是否合憲，首應取決於更新事業是否具備公共利益，及認定公共利益之要件與程序是否充分。公共利益屬不確定之法律概念，本就易有不同之認知，甚難論斷，故最好於法規中將公

²² 請參照都市更新條例第31條第1項及第2項規定：「權利變換後之土地及建築物扣除前條規定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例，分配與原土地所有權人。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，無法分配者，得以現金補償之。依前項規定分配結果，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。」

²³ 請參照都市更新條例第39條規定。

益目的及其審認之標準儘量明定，以杜爭議。惟現行都市更新條例並未因不同之更新原因及目的，而異其更新範圍之劃定標準、同意門檻及權利變換方式，故某些情狀下之都市更新範圍或更新單元之劃定標準，是否仍符合公益目的及比例原則？是否與都市更新具有正當合理關聯，即有疑義。

肆、都市更新地區範圍或更新單元劃定之法律性質

都市更新地區範圍或更新單元劃定之法律性質為何？有論者以都市更新條例第五條為據，認為都市更新地區範圍之劃定，係作為擬定都市更新事業計畫之指導。而以司法院大法官釋字第一五六號解釋意旨：「都市計畫之擬定、發布，並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔」為據，認為都市更新地區範圍劃定之法律性質非屬行政處分，因此不能循訴願或行政訴訟等救濟程序，請求撤銷更新地區之劃定或更新計畫之決定。²⁴惟此種見解，恐係對前開法律規定及司法院大法官釋字第一五六號解釋之誤認，蓋都市更新條例第五條雖規定直轄市、縣（市）主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估，劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都市更新計畫，表明更新地區範圍、基本目標與策略、實質再發展、劃定之更新單元或其劃定基準等，作為擬定都市更新事業計畫之指導。然此不表示，都市更新地區範圍之劃定之法律性質因此即不得為行政處分，就好像更新單元之劃定基準，不會因為其作為擬定都市更新事業計畫之指導，而決定其法律性質應為法規命令或行政規則之性質一樣。蓋

²⁴ 請參照沈政雄，都市更新之法律構造與行政訴訟問題探討，全國律師雜誌，12卷9期，頁97，2008年9月。

行政行為之性質是否屬行政處分，應視其是否符合行政程序法第九十二條規定行政處分之要件而定。司法院大法官釋字第一五六號解釋文：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟。」其解釋理由書中並說明：「……此項都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、發布及擬定計畫機關依規定5年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第26條參照），並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者，有所不同。」是依該號解釋意旨可知，依都市計畫法第二十七條所為之都市計畫個別變更，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即屬一般處分之性質。²⁵

都市更新地區範圍劃定後，依都市更新條例第九條及第十條規定，無論是機關自行實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構、同意其他機關（構）為都市更新事業實施或土地及合法建築物所有權人申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者，均可於已經劃定應實施更新之地區內為都市更新事業。如欲於尚未劃定為都市更新地區從事都市更新事業，則應依同條例第十一條規定：「未經劃定應實施更新之地區，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，依前條規定，申請實施該地區之都市更新事業。」而都市更新事業之實施方式，依都市更新條例第四條規定為實施重建、整建或維護措施。

²⁵ 請參照司法院大法官釋字第156號解釋；吳庚，行政法之理論與實用，頁305，2001年增訂7版；陳敏，行政法總論，頁325，2007年5版。

都市更新地區範圍或更新單元一經劃定，範圍內的土地及建物即會被以重建、整建或維護措施實施都市更新。故都市更新地區範圍劃定之行為，已對劃定範圍內之土地或建物之所有權人或他項權利人，產生一定之法律效果。²⁶依行政程序法第九十二條規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。²⁷有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」故都市更新地區範圍或更新單元劃定之法律性質，應屬行政程序法第九十二條第二項規定之「一般處分」²⁸。惟亦有學者持不同意見，認為依都市更新條例第二十四條第一項規定：「更新地區劃定後，直轄市、縣（市）主管機關得視實際需要，公告禁止更新地區範圍內建築物之改建、增建或新建及採取土石或變更地形。但不影響都市更新事業之實施者，不在此限。」故主管機關並非一定「應」限制更新地區內土地使用之權能，且即便主管機關決定限制都市更新地區內土地之使用權能，其發動之基礎亦應源自於「都市更新事業計畫」而非「都市更新地區劃定」此一事件上，故認都市更新範圍之劃定尚非屬「一般處分」。²⁹惟都市更新條例第二十四條第一項規定，係指都市更

²⁶ 請參照各縣市都市更新地區劃定案及更新單元劃定案之相關書圖，其中地區及單元的劃定皆配合地籍資料，範圍十分明確。臺北市政府都市更新處網站可下載更新單元申請案之資料。詳見<http://www.uro.taipei.gov.tw/>，最後瀏覽日：2011年11月11日。

²⁷ 相同見解請參見內政部2011年3月28日臺內訴字第1000042661號訴願決定書。

²⁸ 相同見解請參照陳立夫，都市計畫之法律性質，台灣本土法學雜誌，50期，頁139-146，2003年9月；內政部2011年3月28日臺內訴字第1000042661號訴願決定；臺北高等行政法院100年度訴字第883號判決。

²⁹ 匿名審查人之不同意見。

新範圍劃定後，直轄市、縣（市）主管機關得視實際需要，公告禁止更新地區範圍內建築物之改建、增建或新建及採取土石或變更地形。簡言之，即主管機關「得」而非「應」限制更新範圍內土地或建物權利人之處分及使用權。然本文主張都市更新地區範圍劃定之行為應屬「一般處分」，係因都市更新範圍之劃定，已對劃定範圍內之土地或建物之所有權人或他項權利人，產生「一定」之法律效果，即劃定範圍內之建物會被更新，而非指都市更新條例第二十四條第一項所規定之「得」公告禁止更新地區範圍內建築物之改建、增建或新建及採取土石或變更地形之「不一定」會發生之行為。

伍、都市更新地區範圍或更新單元劃定之評估標準與行政法一般適用原則

一、不確定法律概念與裁量基準

依都市更新條例第五條第一項規定，直轄市、縣（市）主管機關劃定更新地區，應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估。都市更新條例第六條規定：「有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區：一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。二、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。三、建築物未符合都市應有之機能。四、建築物未能與重大建設配合。五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。」第七條第一項規定：「有下列各款情形之一時，直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，迅行劃定更新地區，並視實際需要訂定或變更都市更

新計畫：一、因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。二、為避免重大災害之發生。三、為配合中央或地方之重大建設。」第八條並規定：「更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，未涉及都市計畫之擬定或變更者，送各級主管機關遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表審議通過後，公告實施之；其涉及都市計畫主要計畫或細部計畫之擬定或變更者，依都市計畫法規定程序辦理，主要計畫或細部計畫得一併辦理擬定或變更。採整建或維護方式處理之更新地區，得逕由各級主管機關劃定公告實施之，免依前項規定辦理審議。」是前開規定有屬不確定法律概念者，有屬裁量權之範圍者。

所謂不確定法律概念（*unbestimmte Rechtsbegriffe*），係指法律所規定要件之用語或法律概念具多重含義，且某種程度上為不甚明確僅能描述之概念者。³⁰不確定法律概念中，有所謂規範概念（*normative Begriffe*）或稱填補價值之概念（*wertausfuellungsbeduerftige Begriffe*）及經驗概念（*empirische Begriffe*）或稱描述概念（*deskriptive Begriffe*）者。所謂經驗概念，因涉及可知覺或經驗之狀況或事件，故法律適用者可在具體事件中依知覺或經驗而為推論。³¹而規範概念，則係指其本質雖非現實，但得由既存事實推論其存在。如「公益」、「必要」、「重大」、「危險」等不確定法律概念，均可由既存事實得到客觀之推論，屬事實之一種，故立法者使用不確定法律概念，並非對行政機關授予裁量權。對不確定法律概念所為之解釋、適用，均為認識行為而非裁量行為，屬於法律問題，因此行政機關之認定是否正確，法院得予審查。³²惟行政

³⁰ 請參照李惠宗，行政法要義，頁144，2007年。

³¹ 請參照陳敏，同註25，頁195。

³² 請參照王珍玲，不確定法律概念與判斷餘地，台灣法學雜誌，151期，頁110-

機關適用不確定法律概念於具體事實時，得視情形享有判斷餘地（*Beurteilungsspielraum*），司法審查於此應受限制。故行政機關以法規命令或行政規則規定旨揭相關之判斷或裁量基準時，如未逾越法律規定或法律一般原則者，應為法理所容許³³。而所謂行政裁量（*Verwaltungsermessen*），係指國家行政權之執行機關，其行政行為雖應受法規之羈束（*Bindung*），惟行政之事項繁瑣且客觀情勢變動不定，對各種不同情事難以規範無遺，若完全拘泥於法之範圍內，勢難達到便民與利民目標。因此法律許可行政機關於法律之授權範圍內或合於其授權目的（*Zweck der Ermächtigung*）於法規之前提要件完備之情況下，選擇行使措施對象時，得自由判斷，選擇最適當者為之，以實現行政目的，此即為行政裁量³⁴。法規授予行政裁量之方式，有「羈束裁量」（*gebundenes Ermessen*）及「自由裁量」（*freies Ermessen*）。惟行政機關在裁量範圍內所為之行為，在法律上應為相同之評價。因而行政機關所為之裁量均可謂為自由裁量或羈束裁量，僅係於裁量時得斟酌之範圍廣狹不同罷了，二者間應僅有量之差別而無質之不同。³⁵行政裁量尚有分為個案（*Individuelle*）及一般（*generell*）裁量者。所謂個案裁量，係指行政機關就個案決定法律效果之裁量；一般裁量則指行政機關就大量同種類之案型，以行政規則設立決定法律效果之裁量基準。³⁶行政機關行使裁量權，應遵守法律之界限。法律授權行政機關為裁量

114，2010年5月。

33 請參照法務部法(9)律字第0910019290號。

34 請參照最高行政法院92年度判字第1150號判決；陳敏，同註25，頁177。

35 請參照陳敏，同註25，頁185。

36 請參照行政程序法第159條第2項第2款規定：「為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」上級機關有訂頒裁量基準之權。

時，法律之拘束雖較為寬鬆，但行政機關於行使裁量權時，仍應遵循法律授權之目的。依行政程序法第十條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」此外，行政裁量之結果，如在內容上超越法律或憲法所設定之界限時，即構成裁量逾越，而屬違法。行政裁量雖係依法律規定，許可行政機關行使職權時得為自由判斷，但並非完全放任其裁量權。行政機關行使裁量權時，仍須就合法性及合目的性加以斟酌，否則即有恣意之嫌。故行政裁量除應遵守合法（*Rechtmäßigkeit*）之要件外，尚應重視合目的性（*Zweckmäßigkeit*）之要求。³⁷依行政訴訟法第四條第二項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」第二〇一條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」故判斷行政裁量權之行使有無瑕疵時，亦應審查其是否逾越法定之界限及授權之目的。³⁸

都市更新條例第六條規定直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區之情形，如：建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞；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；建築物未符合都市應有之機能；建築物未能與重大建設³⁹配合；具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護；居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。均應屬不確定法律概念，可由既存事實得到客觀之推論，屬事實之一種。惟行政機關適用不確定

³⁷ 請參照最高行政法院92年度判字第73號判決。

³⁸ 請參照司法院大法官釋字第443號、第532號及第612號解釋；王珍玲，同註32。

³⁹ 同註4。

法律概念於具體事實時，得視情形享有判斷餘地（*Beurteilungsspielraum*）。行政機關以法規命令或行政規則規定旨揭相關之判斷或裁量基準時，如未逾越法律規定或法律一般原則者，應為法理所容許⁴⁰。故臺北市為辦理都市更新，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，得另制定臺北市都市更新自治條例及其授權訂定之自治規則，惟該等規範，除不得牴觸憲法、都市更新條例及其授權訂定之法規外，尚須符合都市更新條例之立法意旨，且不得逾越都市更新條例規定之限度，或對人民之自由權利增加法律所無之限制。⁴¹

二、行政法一般適用原則

都市更新地區範圍或更新單元一經劃定，範圍內之土地及建物即會被更新，故該等規定除應符合憲法第十五條及第二十三條保障人民財產權之意旨外，尚須符合行政法之一般原則，應無疑義。且依都市更新條例第二十五條之一及第三十一條規定，不同意辦理更新事業之土地及建築物所有權人，除被強制參與都市更新外，其土地或建築物上之權利，亦有被消滅而以現金補償之可能⁴²，形成相當於公權力主體辦理徵收之法律效果。因此，都市更新範圍或更新單元之劃定，至少須具有公益目的，並應符合法律優位、法律保留原則及比例原則⁴³，始得為之。故依都市更新條例第六條及第七條

⁴⁰ 請參照翁岳生，同註16。

⁴¹ 請參照臺北市都市更新自治條例第1條第2項規定：「有關都市更新，除都市更新條例及其授權訂定之法規另有規定外，適用本自治條例之規定。」

⁴² 請參照同註22。

⁴³ 請參照行政程序法第7條規定：「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

規定得劃定為都市更新地區之各款情形⁴⁴，是否均符合公益目的及比例原則，係為審查該等規範是否符合法律保留原則後接下來應審查之事項。此外，行政機關基於不確定法律概念中之判斷餘地所為之解釋及適用，因而所訂之裁量基準，亦應遵守行政法一般適用原則。

臺北市政府依「臺北市都市更新自治條例」第十五條第四項規定，另訂定「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」，應視為臺北市政府對都市更新條例第六條及第七條規定中不確定法律概念所為之解釋及適用，為認識行為而非裁量行為。臺北市政府依其對該不確定法律概念所為之解釋及適用所制定之標準，即「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」，共列有十四項指標，分別為：(一)更新單元內屬非防火建築物或非防火構造建築物之棟數比例達二分之一以上，並經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定者；(二)更新單元內現有巷道彎曲狹小，寬度小於6公尺者之長度占現有巷道總長度比例達二分之一以上；(三)更新單元內各種構造建築物面積比例達二分之一以上：土磚造、木造、磚造及石造建築物、二十年以上之加強磚造及鋼鐵造、三十年以上之鋼筋混凝土造及預鑄混凝土造、四十年以上之鋼骨混凝土造；(四)更新單元內建築物有基礎下陷、主要樑柱、牆壁及樓板等腐朽破損或變形，有危險或有安全之虞者之棟數比例達二分之一以上，並經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定者；(五)更新單元內合法建築物地面層土地使用現況不符現行都市計畫分區使用之樓地板面積比例達二分之一以上；(六)更新單元周邊距離捷運系統車站、本府公告之本市重大建設

益顯失均衡。」

⁴⁴ 請參照都市更新條例第6條及第7條。

或國際觀光據點200公尺以內；(七)更新單元內建築物無設置化糞池或經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定該建築物沖洗式廁所排水、生活雜排水均未經處理而直接排放之棟數比例達二分之一以上；(八)更新單元內4層以上之合法建築物棟數占更新單元內建築物棟數達三分之一以上，且該4層以上合法建築物半數以上無設置電梯設備及法定停車位數低於戶數者；(九)更新單元內建築物耐震設計標準，不符內政部一九八九年五月五日臺內營字第六九一七〇一號修正之建築技術規則規定者之棟數比例達二分之一以上；(十)穿越更新單元內且未供公共通行之計畫道路之面積比例達二分之一以上；(十一)更新單元範圍現有建蔽率大於法定建蔽率且現有容積未達法定容積之二分之一。有關建蔽率及容積率之計算，以合法建築物為限；(十二)更新單元內平均每戶居住樓地板面積低於本市每戶居住樓地板面積平均水準之三分之二以下或更新單元內每戶居住樓地板面積低於本市每戶居住樓地板面積平均水準之戶數達二分之一者；(十三)內政部及本市指定之古蹟、都市計畫劃定之保存區、本府指定之歷史建築及推動保存之歷史街區；(十四)更新單元面積在3,000平方公尺以上或完整街廓，並應舉辦地區說明會及土地及合法建築物所有權人均超過十分之三，並其所有土地總面積及合法建築物樓地板面積均超過十分之三之同意。

上述環境評估標準所列十四項指標之內容，因屬臺北市依都市更新條例第六條及第七條規定中不確定法律概念之判斷餘地所為之裁量基準規定，故其各項標準，除須與都市更新條例第六條及第七條規定之內容具有正當合理之關聯外，尚應符合比例原則等行政法一般原則之規範。且如符合該等指標，亦不過係對判定是否符合都市更新條例第六條各款情形之解釋及適用而已，而非即可當然認定該地區應劃定為都市更新單元，而尚應從都市規劃之角度，對具體個案加以考量，才可謂係合法裁量。

依臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準（以下簡稱「評估標準」）第二條評定基準中規定，只要符合與都市更新條例第六條各款情形相對應之指標，即為判定該地區是否應劃定為都市更新地區或更新單元之評定基準，此一概念即有違誤，蓋如符合該等指標，如前所述，亦不過係對判定是否符合都市更新條例第六條各款情形之解釋及適用而已，而非即可當然認定該地區即應劃定為都市更新單元，而尚應從都市規劃之角度，對具體個案加以考量，才可謂係合法裁量。惟該等相對應之指標首先至少應與都市更新條例第六條各款規定具備正當合理之關聯，並應符合比例原則等行政法一般原則之規範。以下就此先依序檢驗之：

(一)都市更新條例第六條第一款「建築物竄陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞」，其相對應之指標為指標(一)、(二)其中之一項及其他指標之二項者。其中指標(一)更新單元內屬非防火建築物或非防火構造建築物之棟數比例達二分之一以上，並經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定者；(二)更新單元內現有巷道彎曲狹小，寬度小於6公尺者之長度占現有巷道總長度比例達二分之一以上。

指標(一)、(二)作為判定都市更新條例第六條第一款所稱之「建築物竄陋且非防火構造或鄰棟間隔不足」之量化標準，尚稱允當，惟縱已符合指標(一)、(二)之內容，是否即達到有妨害公共安全之虞，仍應依實際案例觀察之，否則即會有是否符合比例原則之疑義。至於符合其他指標任二項，亦可認作都市更新條例第六條第一款「建築物竄陋且非防火構造或鄰棟間隔不足」之標準，則尚待「不當連結禁止」、「比例原則」等行政法一般原則加以檢視是否允當後，方可適用，否則恐流於率斷。故無法如該評估標準第二條所訂，只要符合其他指標任二項，即認為已達都市更新條例第六條規定之各款

情形，而不待上述行政法原則之檢視。

(二)都市更新條例第六條第二款「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，足以妨害公共通行或公共安全」，其相對應之指標為(二)、(三)、(四)其中之一項及其他指標之二項者。

指標(二)更新單元內現有巷道彎曲狹小，寬度小於6公尺者之長度占現有巷道總長度比例達二分之一以上。及指標(四)更新單元內建築物有基礎下陷、主要樑柱、牆壁及樓板等腐朽破損或變形，有危險或有安全之虞者之棟數比例達二分之一以上，並經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定者。作為都市更新條例第六條第二款之量化標準，尚稱允當，惟縱已符合指標(二)、(四)之內容，是否即達到有妨害公共安全之虞，仍應依實際案例觀察之，否則即會有是否符合比例原則之疑義。指標(三)更新單元內各種構造建築物面積比例達二分之一以上：土磚造、木造、磚造及石造建築物、二十年以上之加強磚造及鋼鐵造、三十年以上之鋼筋混凝土造及預鑄混凝土造、四十年以上之鋼骨混凝土造。符合此項內容，即認其有都市更新條例第六條第二款「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」之情形，則顯率斷。依照「建築改良物耐用年數及每年折舊率表」顯示，土磚造、雜木造之建物耐用年數為三十年，雜木以外之木造建物耐用年數為三十五年，磚造、石造之建物耐用年數為四十六年，加強磚造、鋼鐵造之建物耐用年數為五十二年，鋼筋混凝土造、鋼骨鋼筋混凝土造、鋼骨造之建物耐用年數為六十年，故建築物於上開耐用年數內，原則上應屬安全無虞，而無傾頹或朽壞之虞。因此指標(三)所為之量化標準即有疑義。且如前述，指標(三)即便與「建築改良物耐用年數及每年折舊率表」年限相合，仍應實質審究更新單元內之建築物是否確有傾頹或朽壞之虞，而不得僅以各種建築物之構造種類（土磚造、木造、磚造及石造）及耐用年數尚有三十二年（加強

磚造及鋼鐵造)、三十年(鋼筋混凝土造及預鑄混凝土造)及二十年(鋼骨混凝土造)之屋齡,即作為判斷建築物是否有因「年代久遠」而有「傾頹或朽壞之虞」之依據。蓋即便屬同種建材,因材質等級及建築技術之不同,其耐用年限亦會有所差別。故仍應就個案實質審究更新單元內之建築物是否確有傾頹或朽壞之虞,而不得僅以各種建築物之構造種類(土磚造、木造、磚造及石造)及耐用年數,即作為判斷建築物是否有因「年代久遠」而有「傾頹或朽壞之虞」之依據,否則即不符合都市更新條例第六條第二款之規範意旨,而有率斷之疑。⁴⁵

(三)都市更新條例第六條第三款「建築物未符合都市應有之機能」,其相對應之指標為(五)、(八)、(十)其中之一項及其他指標之二項者。指標(五)更新單元內合法建築物地面層土地使用現況不符現行都市計畫分區使用之樓地板面積比例達二分之一以上。指標(八)4層以上合法建物無設置電梯設備及法定停車位低於戶數者。指標(十)穿越更新單元內且未供公共通行之計畫道路之面積比例達二分之一以上。

然而如未符合上述各款指標指述之內容,是否即無法符合都市之機能?則容有疑義。比如指標(五)更新單元內合法建築物地面層土地使用現況不符現行都市計畫分區使用之樓地板面積比例達二分之一以上。然而土地使用現況不符現行都市計畫分區使用,其正本清源之道,應依都市計畫法第七十九條規定命停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者,得按次處罰,並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施,而非是要求其重建(都市更新)。否則不免造成違法者故意將違法狀態擴

⁴⁵ 請參照臺北高等行政法院100年度訴字第883號判決理由,其亦持相同見解。

大，而達到其就地合法之目的⁴⁶，實非妥適。而指標(八)4層以上合法建物無設置電梯設備及法定停車位低於戶數者。在政府大力提倡節能省碳、節約用電及環境保護之今日，此項指標內容，似有再斟酌之餘地，且電梯之增設，有些是可以增建附屬建物之方式為之，即以改建之更新方式為之，未必皆達應重建之程度；至於法定停車位之配置低於戶數者乙節，在鼓勵民眾節能省碳，多搭乘大眾交通運輸工具之今日，似有可議，且停車位之增設，可以新建停車空間，如：另建立體停車場等方式為之。僅以此原因即作為建築物應否更新之理由，實難謂具正當合理之關聯；而指標(十)穿越更新單元內且未供公共通行之計畫道路之面積比例達二分之一以上。更是莫名其妙。蓋供公共通行之計畫道路，不論是已成道路或是尚未實施完成之道路，不是屬公共設施用地，即屬公共設施保留地，皆已於都市計畫中明定，現如有「穿越更新單元內且未供公共通行之計畫道路之面積比例達二分之一以上」之情形，係屬計畫道路未實施執行之問題，怎會倒果為因，變為評定該區未能符合都市機能之原因？且此項指標所謂之情形，亦與更新單元內之建築物無涉，似無理由作為是否劃定為更新地區之裁量基準。

(四)都市更新條例第六條第四款「建築物未能與重大建設配合」，其相對應之指標為符合指標(二)、(三)、(四)其中之一項及其他指標之二項者。

所謂「重大建設」依內政部二〇〇四年一月七日內受營都字第〇九二〇〇九一一一一號函釋略以：「都市計畫法第27條第1項第4款『為配合……直轄市或縣（市）興建之重大設施』，係指配合直轄市或縣（市）『興建』之『重大建設』，有迅行變更之必要，直

⁴⁶ 所謂「法不責眾」，臺灣特有之「合法違建」及師大夜市紛爭就是最好的實例。

轄市、縣（市）政府參酌下列四項原則逕予認定者。一、已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者；二、已編列預算達政府採購法規定之查核金額以上之地方重大建設者；三、報經中央各目的事業主管機關專案核准補助1/2以上經費興建之重大設施者；四、其他符合都市計畫相關法令或審議規範規定，得依都市計畫法第27條規定辦理都市計畫變更者。」惟「建築物未能與重大建設配合」究何所指？實令人困惑。並無法從本款相對應之指標(二)、(三)、(四)之內容看出其間之正當合理關聯。至於指標(二)、(三)、(四)之內容，前已評述，不再贅述。

(五)都市更新條例第六條第五款「具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護」，其相對應之指標為符合指標(五)內政部及本市指定之古蹟、都市計畫劃定之保存區、本府指定之歷史建築及推動保存之歷史街區。此項指標與都市更新條例第六條第一項第五款具有正當合理關聯，可資贊同。

(六)都市更新條例第六條第六款「居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會安全」，其相對應之指標為符合指標(七)、(八)其中之一項及其他指標之二項者。

指標(七)更新單元內建築物無設置化糞池或經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定該建築物沖洗式廁所排水、生活雜排水均未經處理而直接排放之棟數比例達二分之一以上。此項指標確與都市更新條例第六條第六款「居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會安全」具有正當合理關聯。惟建築物無設置化糞池或生活雜排水未經處理而直接排放，可以加裝化糞池及排污水設備加以改善，故雖可劃入都市更新範圍或更新單元內，惟其更新方式，未必均須以重建方式為之，而應整體考量，或可以改建方式為之。指標(八)更新單元範圍現有建蔽率大於法定建蔽率且現有容積未達法定容積之二分之一。有關建蔽率及容積率之計算，以合法建築物為限。此項指標係

為因應城市人口膨脹之需求，防止都市擴張，故對於更新單元範圍現有建蔽率大於法定建蔽率且現有容積未達法定容積之二分之一者，列入應予更新之範圍。惟現今臺灣社會人口已趨負成長，是否還有此種需求，已屬存疑。且其與都市更新條例第六條第六款「居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會安全」似無正當合理關聯性，而應改列至該法同條項第三款「建築物未符合都市應有之機能」之相對應指標內。

(七)避免災害之發生。本款屬都市更新條例第七條第一項第二款所定「為避免重大災害之發生」可迅行劃定為更新地區之情形。其相對應之指標為符合指標(一)、(九)其中之一項及其他指標之二項者。

指標(一)更新單元內屬非防火建築物或非防火構造建築物之棟數比例達二分之一以上，並經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定者。指標(九)更新單元內建築物耐震設計標準，不符內政部一九八九年五月五日臺內營字第六九一七〇一號修正之建築技術規則規定者之棟數比例達二分之一以上。此二項指標與災害之避免，似有正當合理關聯。惟建築物興建時有無適用內政部一九八九年五月五日修正後之建築技術規則，並非判斷建築物耐震能力之唯一標準。此觀諸內政部建築研究所針對九二一大地震中20棟倒塌導致嚴重傷亡之建物耐震能力所作之個案分析，除「東星大樓」外，其於19棟均係適用內政部一九八九年五月五日修正後之建築技術規則等情自明。且內政部營建署二〇一一年八月十一日營署更字第一〇〇二九一三九〇三號函釋略以：「舊有建築物因涉及建築年限、所有權人維護管理使用等因素，均使所能承受之地震震度能力會有所不同，爰舊有建築物是否符合現行耐震設計標準，應由建築師、土木技師、結構技師等，經檢測評估後始能得知」等語。可知建築物之耐震能力，因其施工品質、建築年限、維護管理使用等因素而有所不同，是指標(九)未考量影響建築物實際耐震能力之各種因素，而僅以建築

物興建時有無適用內政部一九八九年五月五日修正後之建築技術規則為判斷建築物耐震能力之唯一標準，亦非妥適。⁴⁷換言之，此二項指標雖與都市更新條例第七條第一項第二款所定「為避免重大災害之發生」具正當合理關聯，然仍須依實際狀況，視其是否符合比例原則之要求，方可稱妥適。

(八)其他指標。指標(ㄅ)更新單元內平均每戶居住樓地板面積低於本市每戶居住樓地板面積平均水準之三分之二以下或更新單元內每戶居住樓地板面積低於本市每戶居住樓地板面積平均水準之戶數達二分之一者。(ㄆ)更新單元面積在3,000平方公尺以上或完整街廓，並應舉辦地區說明會及土地及合法建築物所有權人均超過十分之三，並其所有土地總面積及合法建築物樓地板面積均超過十分之三之同意。此二項指標，與都市更新條例第六條規定得優先劃定為更新地區之各款情形：1.建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。2.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。3.建築物未符合都市應有之機能。4.建築物未能與重大建設配合。5.具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。6.居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。及都市更新條例第七條規定之「為避免重大災害之發生」均無正當合理關聯。⁴⁸尤其是指標(ㄅ)之內容，為實際居住情形且會依該戶實際居住人口數之變動異其品質，與建築物或該地區是否窳陋、老舊到足以妨害公共衛生、交通或安全、避免災害發生及都市再生等都市更新目的，皆無直接關涉。指標(ㄆ)之內容，為更新面積及同意權之門檻，與都市更新目

⁴⁷ 請參照臺北高等行政法院100年度訴字第883號判決理由，對此亦持相同見解。

⁴⁸ 同前註。

的亦無關涉，更不應作為是否劃定為都市更新地區或單元之指標。

此外，指標(四)更新單元內建築物有基礎下陷、主要樑柱、牆壁及樓板等腐朽破損或變形，有危險或有安全之虞者之棟數比例達二分之一以上，並經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定者。與都市更新條例第六條、第七條具有正當合理關聯。指標(六)更新單元周邊距離捷運系統車站、本府公告之本市重大建設或國際觀光據點200公尺以內。則與前述(四)、都市更新條例第六條第四款「建築物未能與重大建設配合」乙節中所分析之理由相同，不再贅述。其間並無正當合理之關聯性，是有違不當連結禁止原則。

綜上所述，「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」所列十四項指標，僅指標(一)、(二)、(四)、(七)、(九)、(十)與都市更新條例第六條、第七條規定之各款情形，具有正當合理關聯性。其他如指標(五)、(六)、(八)、(十一)、(十二)、(十三)與都市更新條例第六條、第七條規定之情形，或未有正當合理關聯性或有違比例原則。而指標(三)作為判斷建築物是否有因「年代久遠」而有「傾頹或朽壞之虞」之依據，則因計算有誤，不符合都市更新條例第六條第二款之規範意旨。另指標(九)雖與都市更新條例第七條第一項第二款規定之情形具有正當合理關聯性。然未考量影響建築物實際耐震能力之各種因素，而僅以建築物興建時有無適用內政部一九八九年五月五日修正後之建築技術規則為判斷建築物耐震能力之唯一標準，亦非妥適。

此外，依「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」第二條但書規定：「為達整體開發目的，經臺北市政府（以下簡稱本府）審核要求擴大納入之更新單元範圍，得不受本條之限制。」換言之，如為達整體開發目的，經臺北市政府審核要求擴大納入之更新單元範圍，則連該標準都可不用參考。如此一來，該等裁量處分既無裁量基準，更遑論審查其是

否符合不當連結禁止及比例原則等。該標準第二項但書規定既已逾越母法授權之目的，法院實得逕認為無效而不予適用。⁴⁹

陸、案例解析

臺北高等行政法院一〇〇年度訴字第八八三號判決，係為實務上對都市更新條例第十一條規定中「主管機關所定更新單元劃定基準」加以審查的第一個案例，雖囿於實例之爭點，未對「臺北市都市更新未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」十四項指標逐一審查，亦未對人民申請劃定更新單元之性質加以論述，惟就都市更新範圍劃定之要件，即都市更新條例第六條及第七條各款中之不確定法律概念所應為之解釋及適用及主管機關依前述不確定法律概念所訂之裁量基準間是否具有正當合理關聯性等，為一定程度之釐清，對計畫法制之建立及人民權益之保障，均具有指標性之意義，故爰此判決作為本文之楔子。

都市更新地區範圍一經劃定，範圍內之土地及建物即應被更新。故都市更新地區範圍劃定之行為，其法律性質屬行政程序法第九十二條第二項規定之一般處分，應無疑義。除都市更新地區範圍內之土地或建物所有權人、他項權利人可對之提起訴願外，行政處分相對人以外之利害關係第三人，主觀上認為行政處分違法損害其權利或法律上之利益者，亦得依訴願法及行政訴訟法提起訴願及撤銷訴訟。所謂利害關係乃指法律上之利害關係，應就「法律保護對象及規範目的」等因素為綜合判斷。⁵⁰如該法律已明確規定特定人

⁴⁹ 依司法院院解字第4012號解釋，與憲法或法律牴觸之命令，法院得逕認為無效不予適用。

⁵⁰ 請參照最高行政法院96年度判字第1601號判決、司法院釋字第469號解釋理由書。

得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如該法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，亦應許其依法請求救濟。⁵¹此外，實務上對都市更新單元「外」附近居民，向認其非屬都市更新條例保護之對象，不得適用規範保護理論。然最高法院一〇〇年裁字第一九〇四號裁定認為，如主管機關給予更新單元內之建築基地容積獎勵，則需考量更新單元之整體規劃設計與「鄰近地區建築物」之量體、造型、色彩、坐落方位相互調和，容積獎勵相關法令之規範保護範圍，顯應包含更新單元「外」鄰近地區居民之環境、景觀、防災等權益，而非僅限於更新單元「內」土地或建物權利人之財產權。蓋地方自治團體依都市計畫實施容積管制地區，建築物及其所在之土地使用分區，即受建蔽率及容積率之管制，以發揮特定區域內土地利用整體規劃之功能，此乃立法者基於都市計畫專業就建築物之量體，對於公共安全及人民生活品質可能產生之影響，進行預測後所設之管制標準，其本質上為避免公共安全及生活品質受到危害所設定之危險門檻。逾越此限度，公共安全及生活品質即有受到損害之可能性，甚或提升至危險之程度。因此，使建築物逾越原土地使用分區管制容積率的相關規範，即有提升建築物附近區域公共安全及居民生活品質受到損害之可能性，應屬危險防禦之範圍，故都市計畫法及相關自治法規如為容積增加之法令，即應被認為具有保護規範之功能。故該號裁定以容積獎勵規範屬規範保護理論之範圍，擴大利害關係人之範圍，讓更新單元「外」居民，亦可以利害關係人之身分提起行政救濟。就保障人民

⁵¹ 請參照司法院大法官釋字第469號解釋理由意旨。

權益觀點來看，實值贊同。惟「鄰近地區」之範圍應如何界定？該裁定則未為進一步闡明。⁵²此一問題因牽涉甚廣，故留待另文討論之。

都市更新條例第六條規定：「有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區：一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。二、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。三、建築物未符合都市應有之機能。四、建築物未能與重大建設配合。五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。」第七條第一項規定：「有下列各款情形之一時，直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，迅行劃定更新地區，並視實際需要訂定或變更都市更新計畫：一、因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。二、為避免重大災害之發生。三、為配合中央或地方之重大建設。」第八條第一項並規定：「更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，未涉及都市計畫之擬定或變更者，送各級主管機關遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表審議通過後，公告實施之；其涉及都市計畫主要計畫或細部計畫之擬定或變更者，依都市計畫法規定程序辦理，主要計畫或細部計畫得一併辦理擬定或變更。」因此，臺北市政府為辦理都市更新，以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，制定「臺北市都市更新自治條例」，並依該自治條例第十五條第一項：「依都市更新條例

⁵² 請參照最高行政法院100年裁字第1904號裁定內容；傅玲靜，臺北的天空，誰的天際線？都市更新計畫容積獎勵與保護規範／最高行100裁1904，台灣法學雜誌，185期，頁195-198，2011年10月。

第十一條自行劃定更新單元，申請實施都市更新事業者，其劃定基準應符合第十二條及更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況評估標準表所列規定，其裁量基準由主管機關定之。」第四項：「第一項更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況評估標準表及第三項空地過大基地認定基準，由主管機關定之。」授權訂定「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」。故「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」所列之十四項指標，應屬臺北市對都市更新條例第六條各款不確定法律概念中之判斷餘地所為之解釋及適用並據以為裁量基準之規定，惟該等相對應之指標首先至少應與都市更新條例第六條各款規定具備正當合理之關聯，並應符合比例原則等行政法一般原則之規範。且非符合該等指標，即可當然認定該地區即應劃定為都市更新單元，而尚應從都市規劃之角度，對具體個案加以考量，才可謂係合法裁量。惟「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」所列十四項指標，僅指標(一)、(二)、(四)、(七)、(九)、(十)與都市更新條例第六條、第七條規定之各款情形，具有正當合理關聯性。其他如指標(五)、(六)、(八)、(十一)、(十二)、(十三)與都市更新條例第六條、第七條規定之情形，或未有正當合理關聯性或有違比例原則。而指標(三)作為判斷建築物是否有因「年代久遠」而有「傾頹或朽壞之虞」之依據，則因計算有誤，不符合都市更新條例第六條第二款之規範意旨。另指標(九)雖與都市更新條例第七條第一項第二款規定之情形具有正當合理關聯性。然未考量影響建築物實際耐震能力之各種因素，而僅以建築物興建時有無適用內政部一九八九年五月五日修正後之建築技術規則為判斷建築物耐震能力之唯一標準，亦非妥適。該標準第二項但書規定，則因連該等指標都可不用參考，而成為無裁量基準之裁量處分，該項但書規定既逾越母法授權之範圍，應被

認作無效，不予適用。

案例所示臺北市政府審認系爭更新範圍，以其基地內達三十年以上之建物樓地板面積比例達80%以上，符合「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」所列指標(三)所定各構造建築物面積比例達二分之一以上之規定；且該基地建築物17棟，其中有16棟不符耐震標準，亦符合指標(九)所定不符內政部一九八九年五月五日臺內營字第六九一七〇一號修正建築技術規則之規定而高達比例二分之一以上；基地面積為5,442.38平方公尺，因更新單元面積在3,000平方公尺以上或完整街廓，並應舉辦地區說明會及土地及合法建築物所有權人均超過十分之三，並其所有土地總面積及合法建築物樓地板面積均超過十分之三之同意，符合指標(四)規定。因而被劃作更新單元，並以「重建」為單元內建築物之唯一更新方式。惟臺北高等行政法院一〇〇年度訴字第八八三號判決對本案整理出二項爭點：(一)原處分是否違反都市計畫法第二十七條第一項第四款之規定？(二)原處分是否違反都市更新條例第六條第二款之規定？並對二項爭點及「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」中涉及爭點之指標進行審查。

爭點(一)中，臺北高等行政法院認為，臺北好好看開發計畫案僅政策計畫，臺北好好看開發計畫案中，並未「興建」任何「重大設施」或建設，原處分所核准變更之計畫內容，僅有參加人欲藉該變更都市計畫興建兩棟28層之超高層摩天大樓（惟非屬「興建」之「重大設施」）。因而認為配合臺北好好看開發計畫案，而作成個別變更都市計畫之原處分，顯已違反都市計畫法第二十七條第一項第四款之規定，更有悖於都市計畫法之立法意旨，至為灼然。此點本文深表贊同。至於爭點(二)，臺北高等行政法院於該判決書中表示原處分就系爭街廓所為之系爭都市計畫個別變更案，既已違反都市

計畫法第二十七條第一項第四款之規定，則被告以上開都市計畫之個別變更為前提，將系爭街廓劃入系爭都市更新地區案之原處分，其適法性亦失所附麗，自不待言。此與本文認為都市更新計畫應為都市計畫之一環之看法相同。關於「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」之十四項指標，該判決對與該案有關指標加以審查並認為：指標(二)、(三)、(四)固屬判斷是否該當都市更新條例第六條第二款「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，足以妨害公共通行或公共安全」要件之參考因素；惟指標(一)、(五)、(六)、(七)、(八)、(十)、(十一)、(十二)、(十三)則係判斷是否該當都市更新條例第六條第一款、第三款、第四款、第五款、第六款所定要件之參考因素；另指標(九)係判斷是否該當都市更新條例第七條第一項第二款要件之參考因素；至於指標(四)更與判斷是否符合都市更新條例所定得予劃定為更新地區之要件無涉。是以，系爭環境評估標準第二條針對判斷是否符合都市更新條例第六條第二款要件之評估標準，將與該款要件無關之都市更新指標(一)、(五)、(六)、(七)、(八)、(九)、(十)、(十一)、(十二)、(十三)列入，甚至將與都市更新條例所定得予劃定為更新地區無關之指標(四)一併列入評估，業已牴觸都市更新條例第六條第二款之立法意旨，並逾越該規定之限度，而違反不當連結禁止原則，且其規範效果無異於對不同意被劃定為更新地區內之建築物所有權人之自由權利增加法律所無之限制，依司法院院解字第四〇一二號解釋，逕認為該部分無效，並拒絕適用。該判決雖僅就與本案有關之「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」中該當都市更新條例第六條第二款「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，足以妨害公共通行或公共安全」之相對應指標進行審查，惟此一部分之判定，亦與本文之見解相同。

柒、結 論

都市更新條例第十一條規定，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，並依第十條規定之土地及合法建築物所有權人同意比例，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之。然依第十條第二項規定，其同意比例已達第二十二條規定者，即得免擬具都市更新事業概要，並依都市更新條例第十五條及第十九條規定，逕行擬具都市更新事業計畫辦理。換言之，自行劃定更新單元申請同意之比例，若已達第二十二條規定者，即不須經地方政府依其訂定之「更新單元劃定基準」實質決定是否核可，即可自行劃定更新單元，逕行擬具都市更新事業計畫辦理。惟都市更新範圍之劃定，係依都市計畫法第七條、第六十三條至第七十三條規定而來，係因都市計畫主管機關基於都市計畫之需要，對於窳陋或髒亂地區，認為有必要時，視細部計畫劃定地區範圍，訂定更新計畫，以重建、整建、維護方式實施之計畫。故都市更新範圍或更新單元之劃定，性質上屬計畫高權，為計畫主管機關基於都市規劃整體考量所享有之職權。主管機關是否辦理都市更新，為其行政形成之自由，人民並無請求辦理都市更新之權⁵³。故都市更新單元之劃定，性質上，即不應委由民間自行辦理。更何況更新單元之劃定，與人民財產權有關，其劃定基準尚須符合公益目的、法律保留原則、比例原則及行政法一般原則等。該項基準係屬行政機關基於主管都市計畫之權責，對不確定法律概念所為之解釋及適用，為認識行為而非裁量行

⁵³ 請參照最高行政法院93年度判字第1628號判決。

為，即便符合該等劃定基準，亦非即可當然認定該地區即應劃定為都市更新單元，而尚應從都市規劃之角度，對具體個案加以考量，才可謂係合法裁量。然依現行都市更新條例第十一條及第十條第二項規定，卻可允許人民對未經劃定應實施更新之地區，依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，或於達到同條例第二十二條規定多數決之比例後，即可不論該地區是否符合都市計畫之需要，進行該地區之更新，此等規定實非妥適，且有違憲之虞。故建議應儘速刪除都市更新條例第十一條及第十條第二項後段「其同意比例已達第22條規定者，得免擬具都市更新事業概要，並依第15條及第19條規定，逕行擬具都市更新事業計畫辦理。」之規定⁵⁴，讓都市更新單元劃定之權，回歸至計畫主管機關之手。

都市更新事業得否以多數決為之，首應取決於該更新事業是否具備公共利益，及認定其具有公共利益之要件與程序是否充分。公共利益屬不確定之法律概念，本就易有不同之認知，甚難判斷，故最好於法規中將公益目的及審認之標準儘量明定，以杜爭議。惟現行都市更新條例並未因不同之更新原因及目的；產權之不同：如單獨所有之透天住宅及區分所有之公寓大廈；或不同之更新方式：重建、整建、維護，而異其更新範圍之劃定標準、同意門檻及權利變換方式，故在某些情狀下都市更新範圍或更新單元之劃定標準，是否仍符合公益目的及比例原則？是否與都市更新具有正當合理關聯，即有疑義。

「臺北市都市更新自治條例」第十五條第四項授權訂定之「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」屬對都市更新條例第六條規定之不確定法律概念中之判斷餘地所為之裁量基準之規定，如其未逾越法律規定或法律一般

⁵⁴ 請參照都市更新條例第10條及第22條規定。

原則者，應為法理所容許。惟上開環境評估標準所列十四項指標，僅指標(一)、(二)、(四)、(七)、(九)、(十)與都市更新條例第六條、第七條規定之各款情形，具有正當合理關聯性。其他如指標(五)、(六)、(八)、(十一)、(十二)、(十三)與都市更新條例第六條、第七條規定之情形，或未有正當合理關聯性或有違比例原則。而指標(三)作為判斷建築物是否有因「年代久遠」而有「傾頹或朽壞之虞」之依據，則因計算有誤，不符合都市更新條例第六條第二款之規範意旨。另指標(九)雖與都市更新條例第七條第一項第二款規定之情形具有正當合理關聯性。然未考量影響建築物實際耐震能力之各種因素，而僅以建築物興建時有無適用內政部一九八九年五月五日修正後之建築技術規則為判斷建築物耐震能力之唯一標準，亦非妥適。該標準第二項但書規定，於為達整體開發目的，則可連該等指標都可不用參考，而成無裁量基準之裁量處分，逾越母法授權之目的，應被認作無效，不予適用。故「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」除應將與都市更新條例第六條及第七條無關之指標刪除，並依「不當連結禁止」及「比例原則」增補及修正其他之指標外，尚應刪除該標準第二項但書規定。

現行法規無論政府官辦或民間自辦更新，皆係以多數決為之，對不同意更新之少數權益保障，無論是程序上或實體上均甚簡略。⁵⁵為達都市計畫之目的，保障人民之私有財產並減少爭議，除都市更新地區範圍或更新單元劃定，應全由政府為之外，有關不願參與更新之少數⁵⁶，其相關程序及實質保障之規定，如：都市更新劃定標

⁵⁵ 請參照林明鏘，從大法官解釋論都市計畫之基本問題，載：國土計畫法學研究，2006年，頁281-283。

⁵⁶ 請參照沈政雄，同註24，頁88；杜國源，都市更新事業之實踐與問題探討，全國律師，12卷9期，頁81，2008年9月；蔡志揚，都市更新的「魔法」！？——多數決（暴力？）與少數保障（釘子戶？）間的拔河，全國律師雜誌，12卷9期，頁

準應依產權之不同或不同之更新方式而異其劃定標準及同意門檻、都市更新進行時應遵守之如合法送達及通知等正當法律程序原則，及除現金補償外之給付差額價金之權利分配等，均應儘速補充制定之，如此才能真正達到都市更新推動之目的。

都市更新之目的在於都市防災、環境美化、居住品質提升及減少都市蔓延，對於發展已有一段時日之大都會來說，有其必要性。然而臺灣談都市更新，似乎僅重視老舊建築物之重建，而非如英、日、荷蘭等國從「都市再生」之角度來看，以區域整體改善更新為目標。都市更新應為都市再生的一部分，應從都市防災、環境美化、居住品質提升、交通建設改善、人口引進、就業機會增加等因素，來規劃一個都市區域之重生。英國大倫敦Tower Hamlets市政府發展及更新局局長Mr. Aman Dalvi於二〇一一年十一月臺北市府都市更新處主辦的「臺北都市再生國際論壇」中便曾指出：「區域是由人及空間所組成，而不是只有建築物，除了財務條件，更需重要情感因素。」人不能沒有記憶，城市也是一樣。政府在審核都市更新計畫時，最重要的不是這個更新案有多漂亮、可以推高週邊多少房價，而是老舊街區重新規劃改建後，可否解決消防安全、交通混亂及大規模災損的問題。都市更新計畫如果可以改善居民的生活環境、保障公共安全，少數人權益之犧牲才有其價值。此點實值從事都市更新事業者好好省思。

11，2008年9月。

參考文獻

一、中 文

1. 王珍玲，不確定法律概念與判斷餘地，台灣法學雜誌，151期，頁110-114，2010。
Wang, Chen-Ling, Indefinite Legal Concept and Discretion Leeway, Taiwan Law Journal, no. 151, pp. 110-114, 2010.
2. 王珍玲，你家被都更了！你知道嗎？，月旦法學雜誌，206期，頁89-101，2012。
Wang, Chen-Ling, Do You Know, Your House Is Renewed?, The Taiwan Law Review, no. 206, pp. 89-101, 2012.
3. 吳庚，行政法之理論與實用，增訂7版，2001。
Wu, Geng, Theory and Practice of the Administrative Law, 7th ed., 2001.
4. 李惠宗，行政法要義，2007。
Lee, Hwai-Tzong, Administration Law, 2007.
5. 杜國源，都市更新事業之實踐與問題探討，全國律師雜誌，12卷9期，頁79-85，2008。
Du, Guo-Yuan, A Study on the Practice and Issues of Urban Renewal, Taiwan Bar Journal, vol. 12, no. 9, pp. 79-85, 2008.
6. 沈政雄，都市更新之法律構造與行政訴訟問題探討，全國律師雜誌，12卷9期，頁86-102，2008。
Shen, Zheng-Hsiung, The Legal Structure of Urban Renewal and the Question of Administrative Lawsuit, Taiwan Bar Journal, vol. 12, no. 9, pp. 86-102, 2008.
7. 林旺根，都市更新實務爭議問題，全國律師雜誌，12卷9期，頁50-78，2008。
Lin, Wan-Ken, The Practical Problem of Urban Renewal, Taiwan Bar Journal, vol. 12, no. 9, pp. 50-78, 2008.
8. 林旺根，從文林苑事件談都市更新法制上面臨的問題，月旦法學雜誌，206

期，頁115-149，2012。

Lin, Wan-Ken, The Question about Urban Renewal Act—From the Case of “Wen-Lin-Jaun”, *The Taiwan Law Review*, no. 206, pp. 115-149, 2012.

9. 林明鏘，論大法官解釋論都市計畫之基本問題，載：國土計畫法學研究，頁239-290，2006。

Lin, Ming-Chiang, A Study on the Urban Plan from the Interpretation of the Constitution Justices, in *The Jurisprudence of Land Planning*, pp. 239-290, 2006.

10. 林明鏘、林旺根、陳立夫、蔡志揚，都市更新與居住正義——從文林苑談起，2012年5月5日座談會會議紀錄，*月旦法學雜誌*，206期，頁268-297，2012。

Lin, Ming-Chiang, Lin, Wan-Ken, Chen, Li-Fu & Tsai, Chih-Yang, The Urban Renewal and the Justice of Living—From the Case of “Wen-Lin-Jaun”, *The Taiwan Law Review*, no. 206, pp. 268-297, 2012.

11. 翁岳生，論不確定法律概念與行政裁量之關係，載：行政法與現代法治國家，11版，頁37-107，1990。

Weng, Yue-Sheng, Concept of Administrative Action, in *Administrative Law and Modern Government by Law*, 11th ed., pp. 37-107, 1990.

12. 陳立夫，都市計畫之法律性質，*台灣本土法學雜誌*，50期，頁139-146，2003。

Chen, Li-Fu, The Legal Nature of Urban Planning, *Taiwan Law Journal*, no. 50, pp. 139-146, 2003.

13. 陳立夫，權利變換方式之都市更新與土地權利人之同意，*台灣本土法學雜誌*，88期，頁155-161，2006。

Chen, Li-Fu, The Rights Transformation Method to Implement Urban Renewal and the Consents from All the Owners of the Private Lands and Private Legal Buildings, *Taiwan Law Journal*, no. 88, pp. 155-161, 2006.

14. 陳敏，行政法總論，5版，2007。

Chen, Ming, *Administrative Law*, 5th ed., 2007.

15. 傅玲靜，臺北的天空，誰的天際線？都市更新計畫容積獎勵與保護規範／最高行100裁1904，台灣法學雜誌，185期，頁195-198，2011。
Fu, Ling-Ching, The Sky of Taiwan, Whose Skylines?, Taiwan Law Journal, no. 185, pp. 195-198, 2011.
16. 蔡志揚，都市更新的「魔法」！？——多數決（暴力？）與少數保障（釘子戶？）間的拔河，全國律師雜誌，12卷9期，頁10-14，2008。
Tsai, Chih-Yang, Magic of Urban Renewal, Taiwan Bar Journal, vol. 12, no. 9, pp. 10-14, 2008.

二、外 文

1. Loehr, Rolf-Peter, Rechtsstaatsaechliches und Rechtspolitisches zum Flaechennutzungsplan, in: Berkemann, Jörg u.a. (Hrsg.), FS Schlichter, 1995, S. 229 ff.
2. Mauer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2004.
3. Peine, Franz-Joseph, Oeffentliches Baurecht, 4. Aufl., 2003.
4. Runkel, Peter, Das Gebot der Entwicklung der Bebauungsplaene aus dem Flaechennutzungsplan, ZfBR 1999, S. 298 ff.
5. Spannowsky, Willy, Der „regional Flaechennutzungsplan“ als neues Instrument der raeumlichen Ordnung des oertlichen und ueberoertlichen Raums, UPR 1999, S. 409 ff.

The Standards for Designating Urban Renewal Areas or Renewal Units

Chen-Ling Wang^{*}

Abstract

In order to ensure that those lands and buildings be included within the designated scope in which owners do not agree to renew, the implementation of urban renewal shall be a public interest. According to Article 11 of the Urban Renewal Act, lands do not belong to the government delineated renewal areas. In order to promote the redevelopment of their lands or to improve the living environment in the area that has not been designated to implement their renewal, the owners of the lands and legally-owned buildings can be designated as renewal units as such in accordance with the standards for designating renewal units as determined by the authority. Article 10 indicates that the owners of the lands and legally-owned buildings of an area that has been designated for renewal may themselves designate the renewal units as per renewal units defined by the authority, or based on the criteria for designating a renewal unit, conduct a public hearing. They may then present a business summary together with the public hearing records to

^{*} Assistant Professor, Department of Land Management, Feng Chia University; Ph.D. in the Department of Public Law, University of Freiburg, Germany.

Received: December 19, 2011; accepted: July 16, 2012

the municipal, county (city) authority to apply for approval. Finally, they can organize a renewing group to implement the urban renewal business of that area or entrust it to an urban renewal business institution for implementation. However, is the promotion of the redevelopment of their lands or the improvement of the living environment in the area in the public interest? Can we allow such designated acts to be implemented by private concerns themselves? Moreover, since the urban renewal areas have been designated, lands and buildings within these areas will be renewed. This article discusses the relevant legal points of views relating to the standards of the designation of urban renewal, the basis of delineation, and relief procedures. This article can help to clarify related disputes and to resolve the above-mentioned issues.

Keywords: Urban Planning, Urban Renewal, Renewal Units, Public Interest, Due-process Principle, Proportion Principle, Law Reservation Principle, Delegation Doctrine, The Principle of Prohibiting Unreasonable Knot