

# 都市更新權利變換的制度面問題

遠見不動產估價師事務所所長 陳謨

都市更新權利變換制度之目的，主要在解決傳統協議合建之難度過高，往往因少數人的杯葛，致多數人的權益遭受損害，造成老舊建物改建之時程延宕，而權利變換的關鍵則在權利價值的評估及相關的分配、補償…等機制的設計，因為都市更新及權利變換均俱有其法令上的強制性，故應特別注重其間的公平性及合理性，過去許多都市更新案件之爭議事件多與權利價值評估有關，例如台北市的晶宮大廈、勝利大廈…等均是，但除了這些價值評估的問題外，許多爭議問題是肇因於更新法規的規定不明或不合理，透過這次的研討機會，拋出一些問題，主要是希望透過大家的努力，集思廣益尋求出共同可接受的解決方案，使更新法規及更新作業更為健全，以利更新事業之推動。

目前更新法令中規定並不周密，致更新及估價時並無一定的作業基準，常形成各案間的不公平之現象，列舉如下：

## 一、更新法令未規範之問題

### 1. 欠缺估價前提訂定的機制

一宗不動產在不同的前提下，其價值並不相同，在參與都市更新的土地裡，常有各種不同的使用情況，所謂的更新前權利價值究竟指的是何種前提情況，並無明文規定，對於素地、現況使用強度低於法定使用強度之土地及現況使用強度高於法定使用強度之土地，是採用同一標準進行價值評估或是各筆土

地可適用不同的標準進行價值評估，更新相關法規中並無明確的規定，目前多數是由實施者或更新規劃團隊決定，難免造成不同更新案採用不同估價前提之狀況，影響相關權利人的權益。

2. 更新估價作業進行之前欠缺估價師與權利變換關係人溝通的機制，估價師無法充分了解權利形成的背景因素

更新單元內的各筆不動產中，權利狀況各有不同，其中包含許多複雜的權利關係形成背景，不論實施者、更新規劃團隊或估價師均無法僅由現況或地籍登記資料就能了解其中原由，而事關所有權變的權利關係人，估價師卻沒有與權利人充分溝通的機會，可能造成價格評估結果並不適當。

3. 不屬於權利變換關係人之權利如何處理，法規中均未規定

更新中除了法律已明定之合法建物所有權人、地上權人、永佃權人及耕地三七五租約之承租人外，尚有許多未登記之土地使用權利在內，包括合法建物有屋無地、既成道路、法定空地未過戶、合法建物基地持分分配不足…等，均涉及土地使用權利問題，各該土地之價值評估按理應考慮相關權利問題，惟法規中並未提及應否處理、如何處理，如此可能造成不同更新案在評估基礎上之不一致情況。

4. 更新前整體合併、部分合併之合併利益應否計入

更新單元內許多土地規模不足，無法單獨建築使用，但通常其中有部分土地早已談妥合建，同意合建者之土地應否合併評估、同

一人所有或同一家族所有之數筆土地應否合併計價，可否之間價格差異頗大，且會影響整體之權利比例，應有明確規範。

## 二、制度已規範，但不明確或有問題者

### 1. 個別土地對更新建築之供獻應否反映在更新前之土地價值內

(1) 個別土地目前的使用不等於更新時土地對整體更新建築的供獻程度，同一種使用分區之土地更新前使用強度並不一致，致更新前權利價值不同，更新前之權利價值認定基礎是以法定使用強度、實際使用強度或素地來計價，均會影響整體分配基礎。

(2) 對不同土地更新之容積獎勵並不一致，該容積獎勵應否計入更新前土地權利價值內？目前多未計入，故各別土地之供獻由整體共享。

### 2. 個別土地之負擔由所有參與更新的人共同負擔並不公平

合法建物、違章建物之拆遷補償費均列為共同負擔，由所有參與更新的人按比例分擔。

土地上之老舊建物當無法有效利用時，會造成土地之負擔，使地價減損，需待建物拆除後，土地價值才會等同於素地價，而該拆除費用理應由該土地之地主負擔，但目前更新法規卻規定為共同負擔，建物補償費由整體地主負擔卻由個別地主領取，形成有負擔之土地的地主實質獲得額高於無負擔之土地的地主之不公平現象。

### 3. 補償金及權利金之適用規定不明

按更新法規來看補償金是以更新前之權利價值為基礎，權利金則以更新後之分配價值為基礎，兩者應有明顯之不同，但何種狀況適用領取權利金，卻未規定。相關法規中，幾乎都是規定以現金補償為主，權利金形同虛設，也形成不公平現象。

### 4. 以現金補償之計算基礎規定不明

更新法規中所指之現金補償是否指補償金，亦有不明。依更新條例第 31 條之規定，因分配面積過小，無法分配者，得以現金補償之；第 46 條亦規定實施權利變換應分配之土地未達最小分配面積單元，而改領現金者，免徵土地增值稅。上述現金補償額或領取現金應與 31 條 2 款規定之現金找補具同樣精神，故現金補償似非指領取補償金之意思，另 36 條 2 項之規定亦同。

惟現況執行時多解釋為按更新前之權利價值領取補償金，如此一來即便是同意參與都市更新，但因其應分配面積過小，最終只能領取補償金時，其權益與不願參與都市更新者完全相同，其出俱參與更新之同意書便毫無意義，也失去鼓勵參與更新之本意，此種處理方式對現有居住面積過小者參與更新之意願是不利的。

### 5. 第 32 條中規定調解、調處、訴願或行政訴訟結果與評定價值有差額部分，由當事人以現金互相找補，由於評定價值有更新前及更新後兩種，涉及找補時兩種不同情況之找補金額的計算基礎不

明。

6. 更新申請至審議通過之時程過長，其間包括申請程序、地主協調、規劃設計、審議核准…等有時會長達二年，估價之價格基準日如果與權變核准實施日期相去太遠，而市場價格又有太大的變動時，將影響到分配與找補。

由於各更新案更新單元內之不動產權利狀況相當複雜，法規未能詳細明定，則難免發生個案處理方式不同之狀況，在初期多數民眾對更新尚不了解，致常常發生權益受損而不自知的情況，但不盡速解決，未來難免召來民怨。其中有關價格評估前提的設定部分，不宜由估價師、實施者或更新規劃團隊來自由決定，也不宜由所有權人以討價還價的方式決定，宜直接規定於更新法規中，以杜絕爭議，也可避免有心的人刻意操作。