

# 都市更新權利變換合理估價程序之探討

作者：卓輝華

中華民國不動產估價師公會全國聯合會理事長

台北縣都市更新審議委員會委員

宏大不動產估價師聯合事務所所長

## 壹、前言

都市土地透過都市更新再開發利用的手段，可分為重建、整建及維護三種方式，而採「重建」方式開發時，可以協議合建、權利變換、區段徵收、市地重劃及其他方式辦理(註1)，而權利變換是主要的重建開發方式。

權利變換之辦法是實施都市更新最為公開、透明，又對實施者與權利人間最公平的辦法。「權利變換」(註2)是以更新前各權利人的「權利價值」為基礎，透過比例計算後，依個別比例來分配更新後利益，以及負擔更新過程中所付出之共同負擔(註3)之方式，藉以在公平的基礎上，達成土地重新再開發的目標。更新前後各權利人之權利價值分配公平與否，是權利變換最重要的課題。

都市更新權利變換機制，是權利人在權利變換前，可以確認相對合理的權利價值比例，於權利變換後，可以獲得公平的開發後價值。因此，權利價值評估是權利變換辦法的關鍵。權利價值評估主要是針對參與都市更新的不動產權利進行估價，不動產估價結果，有以下之作用：

- 1、作為都市更新前，權利人之間的權利價值比例基礎。
- 2、作為都市更新不願或不能參與分配之權利人補償價值之基礎。
- 3、作為都市更新後，分配不動產價值與權利價值差異之找補依據。
- 4、作為都市更新後，實施者及權利人之間，分配重建後價值之基礎。
- 5、作為主管機關及都市更新審議委員會，審查權利變換是否適當之基礎。

因此，不動產估價結果，關係到實施者與權利人的價值分配基礎，以及權利人之間的權利價值分配基礎；此外，主管機關與審查委員，對於都市更新前後權利變換價值是否公平允當之審議基礎。

都市更新權利變換實施辦法第六條規定：「權利變換前各宗土地及更新後建築物及其土地應有部分及權利變換範圍內其他土地，於評價基準日之權利價值，由實施者委託三家以上專業估價者查估後評定之。」而權利變換範圍內，合法建築物及設定地上權、永佃權或耕地三七五租約之土地，由相關權利人於實施者擬定權利變換計畫前，自行協議處理。協議不成時，或土地所有權人不願或不能參與分配時，得由實施者估定權利價值(註4)，或由實施者委託三家以上專業估價者查估後評定之(註5)。

都市更新事業的推動，可由土地與建築物所有權人自組都市更新會方式，或委託都市更新事業機構作為實施者之方式為之。自組都市更新會推動都市更新事業，其相關權利價值可由權利人之間的說明會或公聽會決議執行。而委託實施者

執行都市更新事業且以權利變換方式實施時，實施者與權利人之間的價值爭議，雖仍可透過說明會與公聽會方式執行，惟相關估價委託之行政作業，係由實施者全盤掌控，如無公平、公開機制，難免引起權利人對實施者之不信任，進而引發價值爭議。

理論上，不動產估價師所扮演的角色，是處於政府、權利人與實施者之間的公正客觀第三人，不動產估價師的估價結果，都應顧及實施者的權益，也要平衡權利人間的利益，更要禁得起政府都市更新審議委員會的審議。而實務上，都市更新權利變換作業中，實施者居於主導地位，從選定不動產估價單位、簽訂估價委託書、提供不動產資料、到決定估價結果及權利變換價值等程序，主要都是實施者參與；雖然過程中，有多次公聽會與相關計畫書公開閱覽，能讓相關權利人表達意見，然而在都市更新過程中，由於未對不動產估價訂定明確的程序，受委託的不動產估價單位，可能受限於委託估價的資料來源為實施者，支付估價服務費也是實施者，提報估價報告書又是給實施者，基於估價委託之權利義務關係，不動產估價師應該在何種估價機制之下，方能有效達成估價服務且又兼顧各方公平與利益，本文之目的希望從實務上做一分析與探討。

## 貳、課題探討

都市更新權利變換輔以不動產估價機制，出發點是對政府機關、實施者與權利人架構成公平、公開、公正的權利分配機制。然而在實施過程中，因為都市更新條例或不動產估價技術規則等相關法令未規範明確，因此，目前仍有執行上的課題有待突破。

### 一、實施者直接委託不動產估價師是否適宜

實務上，目前都市更新權利變換估價作業，大部分由實施者選定三家估價師事務所承辦。因此基於委任關係，不動產估價師負有對委任事務提供專業服務之責。

近年來，包括會計師、建築師等專門職業技術人員，於接受業務委託時，普遍遭遇到公平正義與利益迴避的質疑課題？會計師可否先維護委託方的權益之後，再來兼顧公平正義與社會投資大眾的權益？建築師可否先顧及委託開發方最大權益之後，再考量消費者的利益與安全？估價師接受委託方之委託，可否以委託方的利益考量？或是要公平兼顧可能的第三人之權益？

上述委託情形皆面臨同樣困境，一旦委託方得知受託的專業結果不利於本身，委託方可能要求受託者在合法與合理範圍內，修正或調整專業評估結果，或甚至終止委託合約。然而，會計師、建築師與不動產估價師等，可否學習律師的執業型態，依據當事人之情節與提供之資料，依據法理、法律，爭取與維護委託當事人的最大利益？

一般而言，受任不動產估價師的專業立場，具備以下功能：

- (一)、直接從專業角色的考量，就委託內容提供專業服務。
- (二)、從社會公平正義的考量，兼顧可能第三者之公平權益。

(三)、提供委託者專業服務的考量，幫助委託者爭取最大利益。

以都市更新權利變換機制而言，實施者與權利人都是未來權益價值分配的關鍵人，若委託方為實施者，委託者與受託者有直接契約關係，不動產估價師於估價過程中，所得到的資訊均為實施者提供，資訊有否偏頗之疑？實施者是否對自己權益會多一些要求？不動產估價結果僅向委託人做詳細報告是否合宜？皆是目前不動產估價委託實務上，不動產估價師遭遇到的課題。

## 二、實施者可否以有利於己之方式選定受託估價單位

目前都市更新權利變換估價委託作業，選定不動產估價師事務所之方式，可歸類如下：

- 1、實施者指定熟識之不動產估價師事務所承辦。
- 2、實施者指定有都市更新權利變換估價經驗之不動產估價師事務所承辦。
- 3、實施者依據估價師公會網站上之會員名單，發函給各家不動產估價師事務所，採價格標方式，以報價收費最低者得標承辦。
- 4、實施者熟悉市場行情，於事先敲定權利變換價格水準後，再找不動產估價團隊配合。
- 5、實施者委請規劃團隊委託估價事宜，規劃團隊依上述原則委託估價事務。
- 6、遇有公辦都市更新案件時，主管政府機關委請公會推薦一家不動產估價師事務所承辦，另兩家由實施者或規劃單位依上述1-4方式遴選不動產估價師事務所。

由於目前選定受託不動產估價單位，係由實施者執行，而法令規章並無明訂選任方式，因此由實施者擔任委託者，其選任受託估價單位之過程是否須徵詢相關權利人？實施者可否以自身最大利益考量，去選定受託估價單位？

## 三、估價條件不明確，導致估價結果差異之爭端

依據美國估價學會對估價程序要求的第一步，是明確陳述估價課題與內容(註6)，以為對估價的限制條件能做一釐清，同時排除估價工作本質中存在的模糊空間。所謂估價課題的陳述，包括：不動產實體的確認、估價標的產權的確認、估價之使用目的、價值種類的確定、估價期日與估價範圍的描述。

目前實務上作法，大體是實施者委託估價師的同時，僅提供土地與建築物相關產權資料。至於其他估價條件的決定，因為法規上未明確訂定要求提供，而由估價師依據一般估價原則與條件進行評估。由於目前都市更新法規未明定估價行政作業程序與事項，所以大部分實施者委託估價後，即提供不動產產籍資料，要不動產估價師就該些不動產進行估價，但是不動產估價師面對如此複雜的地權狀態，欲徵詢實施者意見時，實施者通常也是不明所以，只告知：「就依這些資料，以你們的專業估價吧！估價條件，你們自己設定就可以。」

於是估價完成後，可能發生以下結果：  
結果之一：三家估價單位，因為自行設定估價條件，估值差異相當懸殊。

結果之二：三家估價單位，因為實施者居中協議，而估值相當接近，但是估價報告書中的估價條件卻都不同。

結果之三：部分權利人依其個別不動產之條件，自行委託不動產估價，估價結果與實施者委託之估價結果差異極大。

上述結果，一旦權利人有所爭議，實施者雖然請估價單位提出解釋，並強調「一切估價結果，都是依據估價單位的專業決定，我們只是依照其結果揭示權利價值比例，有問題請估價單位來說明。」而各家估價單位所提出之說明，卻是各別依據自己的專業經驗與判斷訂定估價前提，並對估價結果提出合理解釋，但是權利價值的問題與爭議仍然無法解決。

#### 四、估價結果可否由實施者單方面決定

對於都市更新前後的不動產價值，實務上，權利人重視更新前個別權利價值比例，而實施者較重視更新後不動產價值之高低。

一般而言，實施者多希望更新後不動產總價越低越好，因為在相同的共同負擔成本下，更新後房地總價值越低，實施者將可分配越高比例之不動產。另外，由於更新前權利價值是作為權利人之間的分配比例，其價值高低，對實施者權益並無重要影響，但是對於不參與分配，或認為權益受損的權利人則有相關。

目前實務上作法，當三家不動產估價單位提出不動產估價報告結論後，由實施者選定其中一家估價結果，作為權利變換之基礎價格，並作為權利變換價值分配之依據，選定結果須於權利變換計畫書中說明選定之方式及理由。因係實施者選定估價結果，所以實施者對估價結果之爭議相對地將較少，反而是權利人無法全面了解權利變換價值形成之原因，因而將影響權利人自身之權益。

由實施者選定一家不動產估價師之估價結果，作為權利變換價值之基礎，其優點及相關課題如下：

優點是：1、同一家不動產估價師事務所對於權利變換前後之評定基礎較為一致。

2、可以減少核算三家平均值的程序與避免錯誤。

3、最重要的是價格責任歸屬較為明確。

課題是：1、僅由實施者選定，權利人未參加選定，是否符合公平原則。

2、實施者選定過程，並未以公開方式為之。

3、應否要求三家估價單位公開說明估價合理性後再選定之。

4、權利人對於切身權益，卻未能參與選定估價結果。

上述之課題，可能導致日後權利人對不動產價值不滿意時，有關估價結果選定程序之爭議。

#### 五、權利人無從對估價內容充分表達意見

雖然依都市更新條例之規定，權利人有以下途徑，可反應權利變換價值或相關估價之意見，但是仍無法充分反映或討論權利人之價值課題：

- 1、依都市更新條例 19 條規定，實施者擬訂權利變換計畫書期間，依規定舉辦公聽會時，權利人得表達對權利變換內容及其價值有關之問題。

其課題是：因為權利變換計畫正在擬定中，權利價值尚無明確結論，權利人對於權利價值無從表達具體看法與建議。

- 2、依都市更新條例 19 條規定，都市更新權利變換計畫擬定後，送該管直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並應舉行公聽會；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管直轄市、縣（市）政府提出意見，由該管直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會予以參考審議。

其課題是：公聽會時間短促，加上權利人對更新作業不熟悉，實施者又未針對如何決定權利價值作專案報告，因此，權利人實無法在短時間內提出具體意見。

- 3、依都市更新條例 32 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，應申請當地直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會調解；調解不成立者，由直轄市、縣（市）主管機關調處之，或依法提起訴願或行政訴訟。

其課題是：權利變換估價，有關更新後不動產之總價值，關係到實施者與權利人間的價值分配比例；更新前各權利人之間的估價結果，關係到各權利人間的權利價值比例與更新後價值分配。各權利人間的權利價值比例，以更新前價值為基礎，著重在相對價值之公平。實施者以共同負擔總額為其提供之資金，就其提供資金多寡，分配不動產總價值之比例。因此，如若少數權利人無法了解整體更新單元相對價值之公平性，僅對自身不動產權利價值提出異議，未來於調解、調處、訴願或行政訴訟時，都將造成主管機關或審議委員之困擾。

#### 六、都市更新權利變換過程中應否召開估價會議

由於都市更新地區多位於老舊窳陋、地籍畸零、產權複雜的地區內，所以遇到的估價問題，正是最多樣複雜、也是最難解決的。例如：同樣建築面積，卻有不同土地持份；地下室產權未登記；公共設施產權未登記；地上權、地役權、繼承問題；地籍分散細碎，無法單一利用；同一更新單元有素地、透天厝、公寓大廈等建築型態；違章建築、違法佔用等，在在都是需要於權利變換估價前，就上述權利課題一一釐清確定，如果沒有一致共識，可能每個估價師都以自己的判斷進行估價，將會產生估值極大的差異結果與爭議。

從估價理論與實務操作，不動產估價師於完成估價委託的同時，應與委託人就估價標的之標示、估價目的與用途、價值種類與估價條件等一併敘明，並於估價完成後，直接提供委託者報告與負責。惟一般估價只有較為單一的委託單位，與不甚確定的未來使用估價報告者；而都市更新權利變換不動產估價，面對的是確定的委託者（大部分是實施者），以及明確的權利變換主體與審查主管機關。然而，於都市更新權利變換過程中，雖然有數次公聽會之舉辦，卻極少安排專門時間討論估價事宜，包括估價前後有關程序、條件與結果之說明與討論。

有人認為公聽會專門為估價事宜而召開，將拖延整體都市更新事業之時程？有人認為不召開估價會議，將衍生日後估價問題與權利分配之爭議？有人認為估價事務太專業，權利人等也討論不出所以然？

## 參、合理估價委託機制分析

由以上分析得知，現行權利變換估價機制，仍存在相當課題極待解決。以下筆者僅就適當的委任人、選定不動產估價事務所之方式、確定估價條件之方式、估價結果與權利價值之決定，提出分析與建議。

### 一、適當的委任人

專門職業技術人員與委託者的業務關係，是委任性質（註 7），依民法第 535 條規定：「受任人處理委任事務，應依委任人之指示，並與處理自己事務為同一之注意，其受有報酬者，應以善良管理人之注意為之。」雖然委任行為需尊重受任專業人員的判斷與建議，然而，對委託人之約定或指示之條件進行受託事務，需以處理自己事務為同一之注意，若受有報酬者，更應以善良管理人之注意為之。都市更新過程中，權利變換主要的參與者有政府、實施者與權利人，茲先就該三種角色與功能略述如下：

#### （一）、政府的角色與功能

- 1、作為實施者：依都市更新條例第九條規定，「經劃定應實施更新之地區，…直轄市、縣（市）主管機關得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）為實施者，實施都市更新事業；」
- 2、作為審議者：依都市更新條例第十六條規定，「直轄市、縣（市）政府為審議都市更新事業計畫、權利變換計畫及調處有關爭議，應設都市更新審議委員會公開辦理之；…」
- 3、作為主管業務之推動者：依都市更新條例第十七條規定，「各級主管機關應設專業人員辦理都市更新業務。直轄市、縣（市）主管機關為實施都市更新事業得設置專責機構。」
- 4、作為檢查、監管、代管與接管者：依都市更新條例第五十五條規定：「都市更新事業計畫核定後，直轄市、縣（市）主管機關得視實際需要，隨時或定期檢查實施者對該事業計畫之執行情形。」。又依都市更新條例第五十六條規定：「前條之檢查發現有下列情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關應限期令其改善或勒令其停止營運並限期清理；必要時，並得派員監管、代管或為其他必要之處理：一、違反或擅自變更章程、事業計畫或權利變換計畫。二、業務廢弛。三、事業及財務有嚴重缺失。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。」

#### （二）、實施者的角色與功能

依都市更新條例規定，實施都市更新事業之機關、機構或團體，或土地與建築物權利人自組都市更新會，皆可為實施者。除政府相關機關或都市更新會外，目前實務上，大部分實施者係由建築開發公司為主力。

實施者在都市更新之角色與功能主要有：

- 1、提供資金，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。
- 2、實施都市更新前，取得更新單元內，土地及合法建築物所有權人之同意。
- 3、擬定或變更都市更新事業計畫與權利變換計畫。
- 4、舉辦公開展覽及公聽會。
- 5、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。

### (三)、權利人的角色

- 1、自組更新團體作為實施者
- 2、委託實施者實施都市更新事業

依都市更新條例第十條規定：「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，……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。」

- 3、提供土地、建築物、他項權利，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例，分配更新後建築物及其土地之應有部分或權利金。

前述實施者、政府機關與權利人，構成都市更新事業的主要角色；此外，規劃顧問、不動產估價師、建築師等專業人員，皆為都市更新的輔助角色。既然實施者要負責統合都市更新事業，政府要負責督導、監管都市更新全程，權利人則是提供權利的主體。因此，估價單位之委託，理應透過上述三者之決定。最後無論是由任何一方主導委託事宜，都應得到其他兩方之授權，或徵詢另外兩方之同意意見。

由於委任估價事務時，受任人就相關受託事宜，須盡善良管理人注意之責任，委任人亦負有義務，將需要提供之服務內容告知受任人。受託不動產估價師於受託事宜完成時，應依委託契約之約定，就估價過程與結果，以書面或口頭告知委任人。事實上，任何不動產估價案件，不動產估價師應可接受任何一方之委託；然而權利變換估價，影響到相關權利人之權益，如果任何一方擔任委託人，能經過其他兩造之同意簽訂估價委託契約，並提供相關資料，應是較為周全之辦法。

## 二、選定不動產估價事務所之方式

不動產估價師制度實施之後，每一開業不動產估價師均具備資格接受各界委

託估價事宜。在自由競爭市場機制之下，委託者可以依自己需要的服務內容與方式，遴選受任之不動產估價師事務所。

都市更新權利變換估價作業，於選定不動產估價師事務所之方式，牽涉到不動產估價師應對委託者提報估價結果，而且未來不動產估價結果，是否會受到委託單位左右之課題，而對其他權利人不公平之顧慮。

如何選定不動產估價單位，曾有專家學者提議以下之方式：(註 8)

- (一)、維持現狀，由實施者或其規劃團隊，主導三家不動產估價師事務所之選定與委託事宜。  
其優點是估價委託事宜之效率性較高；缺點是擔心實施者會主導估價條件並以自己最大利益考量。
- (二)、三家不動產估價師事務所分別由主管機關、實施者與權利人，各決定一家，再以實施者名義委託。  
其優點是具有公平客觀之推薦；缺點是同一估價委託事宜，卻要主管機關、實施者與權利人重複作業。
- (三)、政府機關與實施者共同主導與委託，即政府主管機關以發函公會方式，請公會指派一家不動產估價師事務所承辦；另外兩家，由實施者決定並負責委託事宜。  
其優點是政府介入主導與監督，且由公會指派之估價師事務所較為公正客觀；缺點是同一估價委託事宜，卻要主管機關與實施者重複作業。
- (四)、三家不動產估價師事務所，一律由實施者發函公會，並由公會指派三家會員參與估價。  
其優點是估價委託事宜之效率性較高；缺點是擔心由公會指派，其實與委託同一家相似，失去委託三家估價單位之意義。

座談會後，不動產估價師公會全國聯合會與台北市公會再召集會議討論，得出折衷建議方式，並由公會發函台北市政府：

- (一)公辦都市更新者，其中一家由主管機關發函公會，委託由公會選任之輪值估價師事務所擔任，其餘兩家則交由實施者選任。
- (二)自辦都市更新者，其中一家由主管機關建議實施者發函委託公會選任之輪值估價師事務所擔任，其餘兩家則交由實施者或相關權利人選任。

推敲估價師公會之決議，是認為在自由市場機制下，都市更新權利變換估價之委託作業，需考量公平與效率。公辦都市更新時，由主管機關與實施者各自選定估價單位；自辦都市更新時，主管機關站在監督管理立場，則採建議實施者委託公會推薦之估價單位。事實上，如能藉助公會輪值估價師事務所之協助，實施者也能自行委託估價事務所，未來於估價程序、條件及結果，均較能兼顧各權利人之公平合理性，並減少未來估價結果之爭議。



### 三、確定估價條件之方式

#### (一)、確定哪些估價條件

依據不動產估價技術規則第八條規定，不動產估價作業程序的第一步要確定估價基本事項。其第九條規定估價基本事項，包括如下事項：1、勘估標的內容。2、價格日期。3、價格種類及條件。4、估價目的。

基本事項中，勘估標的內容可依權狀或謄本資料確定，價格日期依都市更新權利變換辦法規定的評價基準日為準，估價目的則明確為都市更新權利變換估價，價格種類以正常價格為原則。

惟一較有爭議而待釐清的事項是價格條件，筆者於過去執行都市更新權利變換估價時，所遭遇到較重大而又爭議的估價條件課題，列舉數項說明如下：

- 1、都市更新單元內各筆基地條件有面臨主要道路者、有面臨巷道者、也有未臨接道路者。都市更新權利價值評估時，要以整宗更新單元視為一宗基地估價？或各筆土地個別估價？以為權利價值比例之基礎。
- 2、公寓或大樓之地面層，有兩戶以上個別登記產權之區分建物，其中有面臨主要街道、具店面商業價值者，或有面臨巷道不具店面效益者，如果該兩單位區分建物同屬一個所有權人時？或分屬兩個所有權人時？估價條件有無差異？
- 3、都市更新後區分建物及其土地持份之合理價值，應以評價基準日之預售房屋價格？或新成屋價格為準？
- 4、同棟區分建物型態之公寓或大樓，若區分建物產權面積相同，而土地持份不同或差異極大之情形下，應如何處理？
- 5、同棟區分建物型態之公寓或大樓，有不同之公共設施比例時，應如何處理？
- 6、違章建築物殘餘價值評估之基礎，應如何釐定？
- 7、同棟區分建物型態之公寓或大樓，若出現有土地產權，卻無建物產權，或有建物產權卻無土地產權時，其估價基準應如何？
- 8、都市更新單元內之現有巷道，土地使用分區為住宅區或商業區，其估價基準應如何？

#### (二)、誰來確定估價條件

實施都市更新過程中，實施者雖然要進行產權與地籍狀態調查、地上物清查等程序，然而是否全面了解權利人之間的權利價值關係？實施者是否有權力替代權利人就其權利條件下定義？都是值得探討的課題。

誰來擔任確定估價條件的角色，有下列幾種方式：

- 1、實施者或都市更新規劃團隊，依據不動產產籍資料，自行認定估價條件，並於簽定估價委託書上確認。

此為目前實務上最常見之方式，一切由實施者主導估價條件的訂定。惟估價條件與結果有爭議時，仍由估價師出面解釋說明，甚至權利人會要求重新再

界定估價條件與重新估價。

2、不動產估價師依據估價理論與經驗，自行判定估價條件。

不動產估價師如未與相關權利人，召開估價條件協調會議，亦無法判定合理的估價條件，如逕為訂定估價條件，則三家估價單位之估價結果有所爭議，仍難避免。

3、實施者徵詢權利人意見後，以書面告知不動產估價師相關之估價條件。

由實施者徵詢權利人意見後，就確定之權利條件作為估價基礎，可以減少日後估價之爭議。但是實施者若採取個別徵詢意見，其意見仍是個別權利人的看法，並未與其他權利人達成共識，日後估價結果有涉及權利人之間的相關條件時，估價爭議仍會存在。

4、由不動產估價師協助實施者釐清與確定估價條件，並經權利人同意後，作為不動產估價基礎。

以不動產估價師的專業基礎，協助釐清與確定估價條件，再由實施者徵得權利人同意，可以減少日後估價之爭議。但是未經公開會議程序，達成估價條件共識；以及實施者可能先以有利於己之估價條件，去個別徵詢權利人之意見，也會有日後估價之爭議。

5、於簽定估價委託書後，由實施者召開估價會議，於會中達成估價條件共識，作為不動產估價基礎。

由實施者發起權利人召開估價會議，可以將權利條件之爭議問題提前討論並達成共識，以減少日後之爭議。其缺點是會增加權利變換估價協調作業時間。

權利變換的結果，應追求權利人間權利價值之協調與均衡。如若權利人間，對於現存不動產權利條件，未能達成共識；或對他人與自身間之權利條件認定有歧見，則權利價值之估價結論，當然容易造成爭論！為避免作業過程之浪費或日後估價結果之爭論，宜於估價之前確定估價條件；另為達成權利人間彼此之共識，宜以公開之方式確認估價條件。不動產估價師公會曾多次建議主管機關，應於估價之前召開估價會議，達成估價條件之決議，以為估價作業基礎。

筆者之建議：權利變換估價條件之決定方式，可以由不動產估價師協同實施者，根據都市更新單元內土地與合法建築物之權利與個別因素，訂定初步之估價條件內容。實施者於舉辦都市更新，向權利人爭取簽訂更新同意書時，個別徵詢權利人有關估價條件之意見；之後於權利變換估價時，以法定程序之方式，由實施者召開估價會議，於會中達成估價條件共識，並做成會議紀錄，以為不動產估價之基礎。

#### 四、估價結果與權利價值之決定

估價結果將作為權利變換價值之基礎，對於估價結果應用於權利變換價值，可以有如下選項：

- 1、實施者就三家不動產估價報告中選定一家，並說明選定之理由。
- 2、實施者採其中兩家或三家不動產估價結果之平均值決定之。
- 3、實施者就三家不動產估價結果中，選取對權利人最有利之價值組合，作為權利變換價值之基礎。
- 4、實施者依據三家不動產估價結果，以都市更新事業計畫需要，自行調整權利變換價值，並說明調整理由。
- 5、都市更新審議委員會審議時，就權利人提出之相關意見，請實施者修正權利變換價值之內容，並於權利變換計畫中說明理由。

筆者認為估價結果應依據都市更新條例十九條規定，於擬訂權利變換計畫書期間，及都市更新權利變換計畫擬定後，送都市更新審議委員會審議前，於所舉行之公聽會中，請三家執行不動產估價之估價師，就估價內容充分說明，併請實施者同時就權利變換價值決定理由說明後，再由權利人於公聽會中，表達其對權利價值相關意見。

因此，對於估價結果之選定，建議如下：

- 1、決定更新前後權利價值前，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之報告。
- 2、更新前後權利價值，可由實施者或權利人共同選定其中一家之估價結果，或採其中兩家或三家之平均值決定之。
- 3、更新前後權利價值，得依據說明會或公聽會參與權利人之相關意見，再由實施者依據三家之估價結果，擬訂權利價值。
- 4、選定方式與程序，應於權利變換計畫書中載明。
- 5、實施者依據估價結果擬訂之權利價值，應於權利變換計畫書中載明。

## 肆、結論

都市更新權利變換的精神，在於以各權利人間更新前的權利價值比例，去適當分配更新後所創造出來的價值，合理權利價值比例可以依據不動產估價機制決定之。都市更新權利變換機制，也是公開透明度非常高的重建辦法，其中權利人之間的協議共識、或權利人與實施者之間的協議共識，皆為都市更新事業成功不可缺少的要件。基於都市環境改造與維護權利人合理權益的目標，政府主管機關以公平正義原則，站在監督、輔導與協助之立場，更是加速都市更新事業實施的利器。

都市更新權利變換機制與不動產估價機制，兩者息息相關，雖然都為內政部主管，但是分屬營建署與地政司管轄，同時也有不同的法令依據。都市更新條例及其相關細則與辦法擬訂之初，應已考量不動產估價的重要性，惟不動產估價已有專法，所以未多加著墨。而不動產估價相關法令屬通案之估價規範，亦未對都市更新權利變換機制專案考量。雖然不動產估價機制現已有明顯功效，解決多數

都市更新權利變換之價值問題，但是仍有一些爭議，亟待更好的規範加以配合。

隨著政府積極推動與宣導都市更新，參與都市更新的權利人，從早期聽由實施者決定整個都市更新事務，到現在已轉為積極參與表達意見、以維護自身權益。未來參與都市更新的權利人，對都市更新的各項辦法內容，將會越來越熟悉，所以舉辦公聽會、說明會與公開展覽等權利人參與方式，會朝公平、公開、公正的程序邁進。本文探討的都市更新權利變換與不動產估價機制中，目前尚有一些尚未完全公開透明的過程，有必要及早建立一套行政作業規範，將有關不動產估價相關課題，提前讓權利人與實施者公開討論、建立共識；畢竟權利變換就是要尊重實施者與相關權利人的權益，而且也是一種協議的過程，權利人之間或是權利人與實施者之間的溝通與妥協，對日後的爭議將可減少到最低，有利於都市更新事業之推動。

## 註釋

註 1：依都市更新條例第 3 條第 5 款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。

註 2：依都市更新條例第 3 條第 5 款之定義：權利變換係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、他項權利人或實施者，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。

註 3：依都市更新條例第 30 條：實施權利變換時，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，除以各該原有公共設施用地、公有道路、溝渠、河川及未登記地等土地抵充外，其不足土地與工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐及管理費用，經直轄市、縣（市）主管機關核定後，由權利變換範圍內之土地所有權人按其權利價值比例共同負擔…。

註 4：都市更新條例第三十九條規定：「權利變換範圍內合法建築物及設定地上權、永佃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、永佃權人或耕地三七五租約之承租人於實施者擬定權利變換計畫前，自行協議處理。

前項協議不成，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物所有權之權利價值及地上權、永佃權、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範圍內，按合法建築物所有權、地上權、永佃權或耕地三七五租約價值占原土地價值比例，分配予各

該合法建築物所有權人、地上權人、永佃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、永佃權或耕地三七五租約消滅或終止。」

註 5：依據都市更新權利變換實施辦法第七條規定「本條例第三十九條第二項由實施者估定合法建築物所有權之權利價值及地上權、永佃權或耕地三七五租約價值者，由實施者協調土地所有權人及權利變換關係人定之，協調不成時，準用前條（第六條）規定估定之。」

註 6：不動產估價，P.100，美國估價學會授權宏大不動產鑑定股份有限公司翻譯出版

註 7：民法 528 條，稱委任者，謂當事人約定，一方委託他方處理事務，他方允為處理之契約

註 8：台北市政府於今(96)年元月二十六日舉辦「都市更新權利變換估價座談會」筆者整理之發言內容。