

國立政治大學地政學系碩士在職專班論文

影響參與都市更新事業意願之探討  
—以台北市都市更新為例

研究生：李姿齡

指導教授：賴宗裕教授

中華民國九十八年元月

記錄編號：G0929230121

# 國立政治大學 博碩士論文全文上網授權書

National ChengChi University

## Letter of Authorization for Theses and Dissertations Full Text Upload

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

(Bind with paper copy thesis/dissertation following the title page)

本授權書所授權之論文為授權人在國立政治大學地政研究所系所 \_\_\_\_\_ 組 98 學年度第一學期取得 碩士學位之論文。

This form attests that the \_\_\_\_\_ Division of the Department of Graduate Institute of Land Economics at National ChengChi University has received a Master degree thesis/dissertation by the undersigned in the \_\_\_\_\_ semester of 98 academic year.

論文題目 (Title)：影響參與都市更新事業意願之探討-以台北市都市更新為例 (Affect the willingness to participate in the urban renewal of business -Taipei City Urban Renewal example)

指導教授 (Supervisor)：賴宗裕

立書人同意非專屬、無償授權國立政治大學，將上列論文全文資料以數位化等各種方式重製後收錄於資料庫，透過單機、網際網路、無線網路或其他公開傳輸方式提供用戶進行線上檢索、瀏覽、下載、傳輸及列印。國立政治大學並得以再授權第三人進行上述之行爲。

The undersigned grants non-exclusive and gratis authorization to National ChengChi University, to re-produce the above thesis/dissertation full text material via digitalization or any other way, and to store it in the database for users to access online search, browse, download, transmit and print via single-machine, the Internet, wireless Internet or other public methods. National ChengChi University is entitled to reauthorize a third party to perform the above actions.

論文全文上載網路公開之時間 (Time of Thesis/Dissertation Full Text Uploading for Internet Access)：

網際網路 (The Internet) ■ 立即公開

● 立書人擔保本著作爲立書人所創作之著作，有權依本授權書內容進行各項授權，且未侵害任何第三人之智慧財產權。

The undersigned guarantees that this work is the original work of the undersigned, and is therefore eligible to grant various authorizations according to this letter of authorization, and does not infringe any intellectual property right of any third party.

● 依據96年9月22日96學年度第1學期第1次教務會議決議，畢業論文既經考試委員評定完成，並已繳交至圖書館，應視爲本校之檔案，不得再行抽換。關於授權事項亦採一經授權不得變更之原則辦理。

According to the resolution of the first Academic Affairs Meeting of the first semester on September 22nd, 2007, Once the thesis/dissertation is passed after the officiating examiner's evaluation and sent to the library, it will be considered as the library's record, thereby changing and replacing of the record is disallowed. For the matter of authorization, once the authorization is granted to the library, any further alteration is disallowed,

立書人：李姿齡

簽名 (Signature)：

Date of signature： 100 1 9 中華民國 年 月 日 (dd/mm/yyyy)

# 國立政治大學地政學系碩士在職專班

李姿齡

君所撰之碩士學位論文

影響參與都市更新事業意願之探討—以台北市都市更新為例

業經本委員會審議通過

論文考試委員會主席

葉清仁

委員

金家禾

賴宗珞

指導教授

賴宗珞

政治大學地政系系主任

徐世榮

中華民國 98 年 1 月 16 日

## 謝 誌

回想參與政大地政系在職班考試時的緊張，考上後的興奮，經過六年的努力當要離開時反而有不捨的心情，在這六年學習過程中，才知道年紀大記憶差學習遲緩的困擾，在老師及同學鼓勵下，今日順利完成畢業論文撰寫，將要帶著豐盛的成果，以及無限的感恩，結束在校的學習，進入人生另一階段的體驗。

誠如金教授在口試時鼓勵說：「學習在乎過程所遇困難的突破」，選擇研究論文題目時不知會遇到這麼多困難，法定權利人的意願一直是左右都市更新成效之關鍵，多數文獻未以法定權利人立場研究之，在資料蒐集之限制下，將有關都市更新資料做分類整理，既耗時又耗力，尤其對只有「一指神功」打字能力的「老歲人」，實在倍感吃力，在小女兒雯惠、莊仲甫同學、麥怡安同學及吳鴻銘學長等鼓勵及建議下，完成資料整理，卻面臨不知如何將理論與實務結合在論文中的困境，造成論文架構的混亂，陷入在「跳躍式」思考的困境中，使得指導老師須先從「修正」思考邏輯開始，老師在過程不知被我打敗了多少次，當我的指導老師比我做學生更辛苦，非常感謝賴老師對我的包容，一路指導困難問題的突破，享受解決問題的喜悅-金教授所言；更要感謝黃教授健二對論文提出的建議，並讓我有機會參與二次日本都市更新實務的考察，對台北市都市更新面臨困境及制度不足處有更深之體會。

學習只是過程不是結果，進入政大學習地政專業知識前，雖然擁有從事十多年不動產買賣、投資及稅務規劃之經歷，尤其是疑難雜症案件的處理，但都市更新卻是從進入政大後才開始學習，如今經過論文及實際案例的洗禮，對該如何經營都市更新相關事務已頗有心得，除感謝指導老師不停提出的問題，讓我有機會整理分析法定權利人意願的脈絡，更要感謝台

北市都市更新處簡總工程師裕榮學長在案例實務經驗的傳承，使本文內容有實際案例為基礎，並且獲得直接訪談法定權利人及實施者之一手資訊，對影響參與意願能深入調查，成為本文分析重要之依據，在此萬分感謝提供案例之實施者的配合，才能使論文順利完成實例分析。

畢業是另一學習的開始，帶著老師、同學及家人的祝福，將面對另一階段人生的考驗，「一日為師，終生為師」，謝謝賴教授宗裕的指導，感謝簡總工程師裕榮的傳授，吳鴻銘學長在我陷入低潮時不斷地鼓勵，感謝上帝賜我一位貼心的女兒，教我如何使用電腦還要成為我牢騷的「垃圾桶」，經常陪我打報告到三更半夜，如金教授所言，學習在乎過程所遇困難的突破，尤其是難題解決時的喜悅，今日辛苦有結果了，在此也要鼓勵及祝福學弟學妹，遇到困難就是祝福的開始，願早日在畢業典禮相會！

感謝楊副院長松齡鼓勵參加政大地政學系考試有機會在政大學習，以及林教授英彥、黃教授健二、顏教授愛靜、邊教授泰明、徐主任世榮、陳教授立夫、林教授左裕及白副教授仁德等優秀老師之教導，將以「今日我以政大為榮，明日政大以我為榮」回報老師之教誨，獻上感恩及祝福。並謹以本篇論獻上敬愛的

**父母親 大人**

**李姿齡 謹識**

九十七年十二月

# 摘要

台北市經過百年發展面臨都市老化的問題，政府面對都市發展之趨勢與需要，在時代環境變遷過程有不同之配套措施，而現今社會人口高齡化及少子化，政策從擴大都市計畫衍生以老舊社區更新為主軸，卻面臨整合不易的窘境。因此政府於民國 87 年 11 月 11 日公佈實施都市更新條例，將都市更新獨立於都市計畫法之外，使民間可自行整合後提交都市更新計畫，但卻依然成效不彰。多數研究認為法定權利人為此一困境之罪魁禍首，並以「貪得無厭」形容法定權利人在協商過程的態度。本研究認為都市更新計畫實屬於公眾利益，僅將問題全指向法定權利人實有欠公平，因此本研究將深入探討影響法定權利人的參與及選擇意願。

都市更新計畫的參與者，可分為法定權利人、實施者、公部門及更新從業人員。為探討影響法定權利人參與更新事業意願選擇行為之問題，本研究針對台北市四件正在進行中的都市更新計畫採取問卷方式進行實例分析，並將 79 位訪談對象分為法定權利人及其餘參與者兩大類，以不同層面深入探討法定權利人之重要性及與其餘參與者之間的互動關係，並根據問卷調查統計分析結果，了解法定權利人與其餘參與者認知之差異。本研究結合相關參考文獻之論點及「有限理性」抉擇行為理論為分析觀點，討論在都市更新計畫實施的過程中，影響法定權利人參與意願的原因，依據分析結果針對法制面及執行面不足之處建議配套措施，使都市更新之美意得在公開、公平及公正下實施，成為都市發展之動力。

本研究針對法定權利人多方討論，但實施者及公部門的部分則須更多研究人員繼續深入探討，並期望未來能針對相關法規尚未釐清之課題，共同突破都市更新長年以來效果不彰之困境。

關鍵字：都市更新法定權利人、實施者、公部門。

## Abstract

Taipei city is facing city of aging problems after hundred years development. The government adapts the change and requirement of city in various periods by establishing different policies in different generation. Because of aging society and declining birthrate, the main urban renewal strategies are changed from city expansion to revitalization of communities, but they still face the difficult of integrated problem. Therefore, the government in Taiwan isolated the urban renewal statute from the urban renewal planning strategies on November 11<sup>th</sup>, 1988, so that citizenry can make urban renewal plan by themselves. However, the effects are still limited. Most researches think that the legal right of people is the reason in this difficult situation, and they use “Insatiable” to describe their attitudes during negotiations. This study believes the urban renewal plan is common interests for every participant. It is not fare to say the only one problem is legal right of people. Therefore, this study is going to have deeper discussion about the effects of their wills to attend and their choices.

The participants in urban renewal plan can be separated to legal right of people, implementers, authority department, and professional employees of urban renewal plan. In order to understand the issue of legal right of people’s wills to participate and choices, this study uses a survey to analysis 4 processing cases in Taipei city by interviewing 79 participants, which are sorted to two types; legal right of people and the others. It uses different aspects to discuss the importance of legal right people, their interaction with the other participants, and their cognitive difference by analyzing the results of the survey. This research combines the related references and “Bounded rationality”, the theory of choice behavior, to be the viewpoint, to discuss the reason to affect legal right of people’s will in the negotiations and reveal the supporting suggestion of law and executive aspects, so that the original purpose of urban renewal becomes the motivation of city development under public, equity, and justice factors.

This research is only concentrated on legal right of people version; not implementers or authority department. Therefore, for the unclear issues of relative polices, this study might provides important information to help further researches and ascertain the urban renewal difficulty.

Keywords: The legal right of people of urban renewal, implementer, authority department.

# 目 錄

<b>第一章 緒論</b> .....	1-1
第一節 研究動機與目的.....	1-1
第二節 研究範圍及內容.....	1-5
第三節 研究方法與流程.....	1-8
<b>第二章 理論基礎及參與都市更新相關文獻回顧</b> .....	2-1
第一節 理論基礎.....	2-1
第二節 參與都市更新相關文獻回顧.....	2-8
<b>第三章 都市更新推動之困境</b> .....	3-1
第一節 政府推動都市更新歷程之困境.....	3-1
第二節 都市更新推動法制面之困境.....	3-10
第三節 都市更新推動執行面之困境.....	3-28
<b>第四章 問卷調查與訪談分析</b> .....	4-1
第一節 問卷設計及內容.....	4-1
第二節 法定權利人調查結果分析.....	4-8
第三節 更新事業參與者調查結果分析.....	4-23
第四節 影響參與意願調查結果比對分析.....	4-31
<b>第五章 影響法定權利人參與意願之分析</b> .....	5-1
第一節 法定權利人有限理性抉擇行為分析.....	5-1
第二節 影響法定權利人參與更新事業意願分析.....	5-19
第三節 引導法定權利人參與意願之對策.....	5-30
<b>第六章 結論與建議</b> .....	6-1
第一節 結論.....	6-1
第二節 建議.....	6-14
<b>參考文獻</b> .....	參 1
<b>附錄一 都市更新法定權利人訪談問卷</b> .....	附 1
<b>附錄二 更新事業參與者訪談問卷</b> .....	附 7

# 圖目錄

圖 1-1 研究流程表.....	1-9
圖 3-1 都市更新事業參與者角色互動圖.....	3-46
圖 4-1 法定權利人問卷大綱圖.....	4-2
圖 4-2 參與更新事業者問卷大綱圖.....	4-2
圖 4-3 A 案地籍圖 .....	4-6
圖 4-4 B 案地籍圖 .....	4-6
圖 4-5 C 案地籍圖 .....	4-7
圖 4-6 D 案地籍圖 .....	4-7
圖 5-1 引導法定權利人參與意願分析圖 .....	5-18
圖 5-2 影響參與意願法制面因素分析圖.....	5-21
圖 5-3 影響參與意願執行面因素分析圖.....	5-24
圖 6-1 都市更新事業整合意願法定程序示意圖 .....	6-3



# 表 目 錄

表 2-1	都市更新範圍劃設問題相關研究文獻.....	2-9
表 2-2	更新事業參與問題相關研究文獻.....	2-10
表 2-3	更新事業開發獎勵與分配問題相關研究文獻.....	2-12
表 2-4	更新事業執行問題相關研究文獻.....	2-15
表 2-5	更新事業參與者間互動問題相關研究文獻.....	2-19
表 2-6	參與更新事業開發鄰里間問題相關研究文獻.....	2-21
表 2-7	更新事業開發環境規劃問題相關研究文獻.....	2-23
表 2-8	參與更新事業開發抉擇行為問題相關研究文獻.....	2-25
表 3-1	以「區段徵收」方式辦理更新之案例分析表.....	3-5
表 3-2	中央與地方於法定權利之法規內容差異.....	3-11
表 3-3	各種法定權利的行使.....	3-14
表 3-4	法定權利人經濟地位之法源.....	3-18
表 3-5	容積獎勵表.....	3-26
表 3-6	都市更新事業權利關係人利益互動表.....	3-28
表 4-1	都市更新事業法定權利人與參與者互動表.....	4-1
表 4-2	訪談個案審議程序資料表.....	4-3
表 4-3	法定權利人基本資料內容表.....	4-4
表 4-4	參與都市更新事業受訪者背景內容表.....	4-5
表 4-5	法定權利人認為實施都市更新好處統計表.....	4-8
表 4-6	法定權利人會考量選擇何種角色參與人數統計表.....	4-9
表 4-7	法定權利人考量選擇同意角色參與綜合分析表.....	4-9
表 4-8	法定權利人對更新事業疑惑法制面統計表.....	4-10
表 4-9	法定權利人對更新容積獎勵之疑惑綜合分析表.....	4-10
表 4-10	法定權利人對權利變換估價公信力之疑惑綜合分析表.....	4-11
表 4-11	法定權利人對資訊取得與了解之疑惑綜合分析表.....	4-11
表 4-12	法定權利人對都市更新執行面疑惑統計表.....	4-12
表 4-13	法定權利人對公權力執行之疑惑綜合分析表.....	4-12
表 4-14	法定權利人對更新後權利分配原則公平性之疑惑分析表.....	4-13
表 4-15	法定權利人對一樓價值認定之疑惑綜合分析表.....	4-13
表 4-16	影響法定權利人參與意願法制面原因統計表.....	4-14
表 4-17	權利價值分配公平性影響法定權利人參與法制面原因表.....	4-14
表 4-18	對少數堅持公權力之處理影響法定權利人參與法制面原因表.....	4-15

表 4-19	權利變換估定之價格影響法定權利人參與法制面原因表....	4-15
表 4-20	影響法定權利人參與意願執行面原因統計表.....	4-16
表 4-21	開發過程時間冗長影響法定權利人參與執行面原因分析....	4-16
表 4-22	實施者信譽影響法定權利人參與執行面原因分析.....	4-17
表 4-23	一樓價值認定之問題影響法定權利人參與執行面原因分析..	4-17
表 4-24	影響法定權利人參與意願經濟面原因統計表.....	4-18
表 4-25	更新可增加財產權價值影響法定權利人參與經濟面分析....	4-18
表 4-26	可獲得建築容積獎勵影響法定權利人參與經濟面分析.....	4-19
表 4-27	參與可享稅賦減免影響法定權利人參與意願經濟面分析....	4-19
表 4-28	影響法定權利人參與意願社會面原因統計表.....	4-20
表 4-29	改善住家之環境品質影響法定權利人參與社會面原因分析..	4-20
表 4-30	多數人同意後才要參加響法定權利人參與社會面原因分析..	4-21
表 4-31	參與者認為實施都市更新好處之人數統計表.....	4-23
表 4-32	參與者認為實施都市更新過程困難統計表.....	4-24
表 4-33	參與者認為影響法定權利人參與意願法制面原因統計表....	4-25
表 4-34	參與者認為影響法定權利人參與意願執行面原因統計表....	4-26
表 4-35	參與者認為影響法定權利人參與意願經濟面統計表.....	4-26
表 4-36	參與者認為影響法定權利人參與意願社會面之性別人數統計	4-27
表 4-37	參與者認為影響實施者參與意願法制面原因之統計表.....	4-28
表 4-38	參與者認為影響實施者參與意願執行面原因統計表.....	4-28
表 4-39	參與者認為影響實施者參與意願經濟面原因之計表.....	4-29
表 4-40	參與都市更新好處比較表.....	4-32
表 4-41	影響法定權利人參與意願法制面認知比較表.....	4-33
表 4-42	影響法定權利人參與意願執行面認知比較表.....	4-34
表 4-43	影響法定權利人參與意願經濟面認知比較表.....	4-35
表 4-44	影響法定權利人參與意願社會面認知比較表.....	4-35
表 4-45	影響參與更新事業意願法制面因素之比較表.....	4-36
表 4-46	影響參與更新事業意願執行面因素之比較表.....	4-37
表 5-1	影響參與意願動機之來源.....	5-19
表 5-2	影響法定權利人參與意願因素分析表.....	5-20
表 5-3	法定權利人之疑惑綜合分析表.....	5-33

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 一、研究動機

都市更新可提供在土地資源有限的區域中，進行土地有效利用，並充實都市機能，實質改善市內破舊窳陋衰敗地區的生活環境及貧民區的社會問題。都市長期發展後，其基礎設施或功能無法因應都市持續發展的需要，經常會面臨所謂“瓶頸階段”，使之對都市更新的需求日益增加（林明鏘，1997：110）。台灣地區經過百年經濟快速成長及產業蓬勃發展，都市人口急遽增加使其規模不斷擴張，實施都市更新以改善都市內舊有的建築結構重建都市機能，並滿足現今社會人口高齡化及少子化的需求，成為持續都市發展的當務之急。

政府於早期發展時就已發現都市更新對未來社會的重要性，因此於民國 28 年頒布「都市計畫法」以奠定都市更新的基礎，台北市政府也率先自民國 48 年中華商場重建計畫起不斷修法並輔導民間進行都市更新，經建會並於民國 85 年召開「當前經濟問題」座談會中，將都市更新列為三大施政重點之一且頒布「都市更新方案」，但都市更新政策的推動至今始終成效未彰。政府為使都市更新政策的執行能“制度化”<sup>1-1</sup>、“規則化”及“組織化”，並以容積獎勵、稅捐減免及其他相關優惠措施，實施重建、整建、維護等方式，鼓勵參與都市更新政策之推動，於民國 87 年 11 月 11 日頒布「都市更新條例」將都市更新獨立於都市計畫法之外，使民間可自行整合後提交都市更新計畫，卻仍無法改變現今都市更新政策的窘境。

為落實更新政策，台北市政府都市發展局於民國 93 年 3 月 3 日成立為都市更新處，期透過專責機構的協助有效率推動更新。爾後都市實施更新事業案件數由 93 年 3 案、94 年 8 案、95 年 11 案、96 年 19 案、97 年 20 件、98 年 20 件至 99 年 14 件，經市府劃定更新地區者 230 處，自行劃定者 471 處，共計 700 處，面積計 526.11 公頃，迄今申請都市更新事業計畫者 131 件，經審議通過者 112 件，核定實施者 104 件，面積 33.57 公頃（已

<sup>1-1</sup> 舒爾茨(T. W. Schultz)，定義制度為「一種涉及社會、政治和經濟行為的經濟規則。」(王耀生，1997：9-10)。依諾斯(Douglass C. North)則說：「制度乃是一個社會的遊戲規則。」(劉瑞華，1994：8)。「制度有如一場球賽的遊戲規則，它是由比賽的所有參與者所必須共同遵從的規定，此種規定是於法有據，並獲得所有參與者的認同與遵守，也就是此遊戲規則在大家的共識下願意配合且受約束的一種遊戲模式。此種模式的建立就是制度的基礎，其主要目的為的就是獲取比賽能夠在公平、公正且有效率的倩境下達成分出勝負的比賽結果。」—呂宗盈、林建元，2002，「由制度面探討台灣土地使用管理制度變遷之研究」，《建築與規劃學報》，3(2)：138 頁。

完工 26 案，施工中 26 案），但為何長期以來政策與法制的建立，仍未見具體成效，成為本研究欲探討之課題。

推動都市更新事業中涉及實施者、公部門、更新從業人員、及法定權利人<sup>1-2</sup>之間複雜關係的整合，政府為創造多贏局面公布的都市更新條例，至今依然面對以下問題：(1) 民間自力都市更新，存在著土地及住戶產權複雜、財務籌措困難及互信等困境；(2) 缺乏合理機制協助提高誘因及增進效率；(3) 法定權利人對實施者的『不信任』，實施者和個別法定權利人的協議條件『不透明』，以及實施者對於權益的『不確定』等『三不』問題；(4) 傳統分區管制，未能有效吸引民間參與。(台北市都市更新處：2008 年都市更新願景)

劉福勳、傅秉豐 (2006：39) 認為造成民間參與推動都市更新投資意願低落之幾項較大的原因：(1) 舊有集合住宅合法建物權利人整合不易；(2) 原合法建築物權利人擴大分享獎勵部分，增加投資者成本；(3) 都市更新執行區域之商機資訊宣導不夠；(4) 都市更新申請案曠日廢時；(5) 更新地區財產權內容複雜，不易處理等。而法定權利人參與意願低落的原因則有：(1) 實施者的債信無法精確掌握。(2) 社區共識整合不易，互信基礎建立不易；(3) 權利價值交換的不定數；(4) 未來環境無法預測；(5) 更新後原位置之優勢未必能保留；(6) 更新區內經濟情況不一，參與能力不同，互相牽制；(7) 都市更新申請流程冗長，住民意見常因時間過長而改變，或無法等待而選擇其他方式，增加執行更新事業的複雜性等。

本研究認為造成參與<sup>1-3</sup>意願低落原因，可由都市更新運行機制架構中的四個體系<sup>1-4</sup>進行分析。在現行法令制度對都市更新事業的規範中，政府將整合土地及合法建築物所有權人意願的工作交由民間自行處理，在資訊

<sup>1-2</sup> 指更新地區內土地及合法建築物所有權人—都市更新條例第三條第五項：

「權利變換」：係指都市更新地區內之土地所有權人、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期土地之應有部分或權利金。

<sup>1-3</sup> 參與之方式包含參與公聽會、協調會、說明會或甚至於公眾透過公民投票來共同決定等方式；。我國現行都市計畫法中公共參與之機制只有第 19 條之公開展覽、登報週知、提出書面意見之規定，但毫無公聽會或者其他共同決定當地規劃內容，所以人民對於法令之增訂或修改，以及主管機關為何做如此內容之規劃與執行。常常有「黑箱作業」之感而抗拒規劃執行；，彙整都市計畫法第 19、22、39 條之規定，依照我國行政實務與民主化之要求，建立包含所有利害關係人皆得參與決定之程序，遵循下列三大原則進行公眾參與，當可減少許多民眾抗爭與弊端發生：(1) 儘早參與原則；(2) 全面參與原則 (3) 必要參與原則。林明鏘，1998，「都市計畫法與現代法治國家」，『律師雜誌』，225 期：17 頁。

<sup>1-4</sup> (1) 思想體系 (2) 行動體系 (3) 法令體系 (4) 財務體系。陳金令，2005，「不動產證券化」的現況趨勢與課題，『中華民國建築師雜誌』，368：114-117。

不對等及對資訊詮釋能力不同下，參與者間認知的差異，使都市更新事業推動在程序、時程及規模受到牽制，而在絕大多數的都市更新案件中，法定權利人扮演決定都市更新事業成功與否的重要關鍵，因此，如何以人類行為之『有限抉擇理論』，探討影響法定所有權人參與更新事業意願原因，其抉擇行為為實施者帶來的阻力，並研擬提升法定權利人參與意願對策，提供參與者之參考，期能提升都市更新的成效，成為本研究之動機。

本研究將藉由問卷方式，訪談目前參與台北市更新事業實例之法定權利人(指有都市更新事業同意權者)及實施者，分析參與者間認知之差異，從法制面及執行面分析影響法定權利人抉擇行為之因素，造成更新計畫在執行過程之困境。

## 二、研究目的

推動都市更新事業的關鍵在於投資者、公部門、法定權利人之間的關係，透過民間、政府、專業三位一體共同規劃，形成具體性之都市更新事業機制，凝聚民眾共識，解決都市更新與重建區段內之權益分配等課題(胡英鵬，2001：4-2)，其中包含許多影響之因素，在都市更新相關研究文獻中，往往以公部門及投資者角度探討其對於更新事業成效之影響，少以法定權利人(即土地及合法建物所有權人)之意願討論，因此本研究從人類有限理性的抉擇行為理論為基礎，探討法定權利人抉擇行為受到制度規範及個人利益極大化的影響，以達到以下目的：

- (一) 藉由相關文獻整理分析，我國都市更新條例實施後，成案依然不多的原因，受法定所有權人抉擇的影響因素，在法令制度限制及利益極大化之考量下，法定權利人與執行更新事業計劃的參與者互動關係，造成影響都市更新事業成效的課題。
- (二) 從都市更新之發展歷程，探討都市更新發展的困境，分別從法令制度面及執行面分析造成推動困境之原因，並分析造成困境的原因與法定權利人之關聯。
- (三) 彙整影響參與更新事業意願之原因相關文獻，並以台北市都市更新事業案實例進行訪談問卷，依據問卷調查分析影響法定權利人選擇行為之緣由，分別從法制面及執行面探討影響參與意願之原因，分

析在現行法令制度下，造成都市更新推動成效不彰受法定權利人意願影響的主要原因；不論由政府主導或民間團體參與，取得法定權利人全體同意是更新事業推動最主要之關鍵，期能藉由研究分析影響參與意願之原因，探討都市更新推動效果不彰問題之癥結。

- (四) 以更新地區土地及合法建築物所有權人立場，分析影響法定權利人抉擇行為的因素，在受到「有限理性」及利益極大化之限制下，藉由都市更新事業實例訪談問卷結果，分析法定權利人在參與都市更新事業選擇時面臨的課題，探討影響法定權利人選擇方案的原因，研擬引導法定權利人參與的對策及配套措施。



## 第二節 研究範圍及內容

### 一、研究範圍

研究都市更新事業參與開發意願之目的，是為瞭解更新事業開發過程的阻力來源，而更新事業開發之參與者可分為法定權利人、實施者、公部門及更新從業人員，各自有不同立場的選擇。從法定權利人而言，對參與更新事業的方式，採取委託或自行開發，及對自我財產權價值的認定與期待，皆受有限理性及法令制度執行的限制。面對整合更新地區所有權人意願的課題，本研究將範圍設定如下：

#### (一) 時間範圍

研究參與影響都市更新之意願，以都市更新條例於民國 87 年 11 月 11 日頒布實施日起為研究時間起點，至民國 97 年 12 月 10 日止，相關文獻對參與都市更新事業影響更新事業成效問題之彙整。

#### (二) 空間範圍

以個案實例問卷訪談法定權利人及參與者，研究分析法定權利人參與意願，在抉擇行為中受法令制度限制及影響更新事業執行的原因。

#### (三) 對象範圍

以台北市都市更新地區土地及合法建築物所有權人(即為為本文中之法定權利人)立場探討之。

### 二、研究內容

國內各項研究都市更新的文獻中，從制度的建立到執行的困境，皆多有探討，在政府政策積極推動下，依然有許多難以克服的課題，因此政府期能透過民間之力量來提升更新事業之成效；更新事業推動過程中最大的阻力來自法定權利人意願之整合，為研究影響來源，本研究從法定權利人角度，以其有限理性抉擇之行為，探討客觀理性與主觀理性在法令規範限制、利益極大化、互動關係與實質受益的影響參與意願因素，將研究內容分述如下：

### (一) 我國都市更新法令制度及執行相關文獻之整理

探討我國都市更新制度及執行之相關文獻，從法令規範的更新單元劃定、參與者資格與組織及更新事業執行機制之問題，以及在利益極大化之經濟考量權利價值、獎勵分配及實質利益等經濟面的問題；從執行面向包括社會面之鄰里關係、人際關係及權利關係，以及實質面的環境規劃、時間成本及抉擇行為等課題；探討地主對更新事業之認知差距的來源，為何長期以來政策與法制的建立，仍未見具體成效，其背後隱含原因。

### (二) 實施都市更新推動之困境

我國推行都市更新事業之過程，在時代背景下採取不同的執行政策，產生不同之成效，執行過程累積的經驗提供政策之修正，從研究都市更新推動歷程之困境，探討影響都市更新事業成效的課題；都市更新事業執行過程，不論是以政府為主導或獎勵民間參與之方式，整合更新地區土地所有權人參與更新事業是都市更新政策成敗之關鍵；從人類有限理性抉擇考量財產權極大化的期待及受資訊限制下，分析影響法定權利人參與更新事業推動的原因；在法令規範下，授與法定權利人之各項權利，成為行使權利考量之依據，考量參與角色是受到資訊來源及詮釋能力之限制，影響與實施者間互動關係之建立，影響都市更新事業之成效；藉由都市更新推動受法制面及執行面而來之困境，分析影響參與都市更新意願之緣由。

### (三) 以實施更新地區之商業區與住宅區個案探討

都市更新事業之執行需有法定權利人之同意及實施者之參與，在資訊不對等下，透過法令制度規範彼此間之權利義務，但彼此立場及目標不同產生之衝突關係，影響更新事業參與意願之整合；政府為獎勵民間參與更新事業之推動，賦予實施者整合更新單元範圍內法定權利人意願之義務，參與更新事業者各自考量因素不同，本研究從更新可帶來之好處、都市更新之疑慮、影響選擇原因之課題等個案問卷內容，分析影響法定權利人參與意願之緣由，藉由親訪都市更新地區法定權利人、實施者、公部門及相關之參與人，探討影響參與之各項原因，分析法定權利人及更新事業之參與者認知之落差，成為分析制度面及執行面阻力來源之依據。

#### (四) 分析影響更新地區法定權利人參與意願之原因

在都市更新事業實施過程中，法定權利人對法令規範之資訊來源及詮釋資訊能力，影響對更新事業擁有權利義務之認知，加上價值觀不一，對環境情勢與目標判定也不同，造成對財產權價值之認知與疑惑，影響更新地區產權整合時參與意願之選擇；解決都市更新事業成效問題的關鍵在於整合參與者之關係，各參與者因內在或外在因素有不同考量立場與目的，面對這些因素之繁雜，若未能了解與處理，造成推動都市更新的阻力。

#### (五) 引導法定權利人參與之對策與配套措施

面對法定權利人資訊的取得與詮釋的能力不一產生整合之困擾，以及複雜產權與少數堅持之處理，現行法令並無規範法定權利人參與義務，對實施者與法定權利人間委託關係交由雙方自行協商，在資訊及資金不對等及有限理性限制下，建立參與者互動機制及配套措施之制定刻不容緩，如何建構可以引導更新地區土地所有權人參與更新事業意願之機制，從制度面及執行面分析引導參與意願之配套措施。

## 第三節 研究方法與流程

### 一、研究方法

本研究之內容是以更新地區範圍之土地及合法建築物所有權人立場探討參與都市更新事業之意願，研究方法如下：

#### (一) 文獻分析法

1. 藉由研究參與都市更新相關文獻之彙整，探討未見具體成效背後之原因，從法令制度及執行面向分述之。
2. 從有關都市更新事業推動歷程與困境的相關文獻，對更新地區土地所有權人參與意願產生實質影響之原因。
3. 參與行為之相關文獻彙整。

#### (二) 實例訪談法

都市更新地區之所有權內容因條件不同難以個案完全論述之，今透過實例訪談法，以住宅區與商業區之案例，針對實例中更新事業之法定權利人、實施者（建築投資業者）、更新從業者、建築師、估價師及專家學者進行問卷訪談，調查影響參與意願課題之選擇，印証有限理性下抉擇對更新事業推動影響之因素，做通則性原則之實例分析。

#### (三) 問卷調查分析法

本研究針對法定所有權人參與更新事業的意願，對更新地區土地所有權人進行訪談，更新事業進行開發影響不參與之原因探討，受人類有限理性的限制下，從人類有限理性抉擇行為的理論基礎，論述選擇行為模式下之抉擇方案，針對都市更新事業之課題，透過問卷為分析影響因素，分析影響參與意願之緣由，研擬互信互動之機制，引導法定權利人之參與意願之對策，成為引導參與意願配套措施之基礎，解決從法定權利人有限抉擇行為之關鍵原因。

二、研究流程

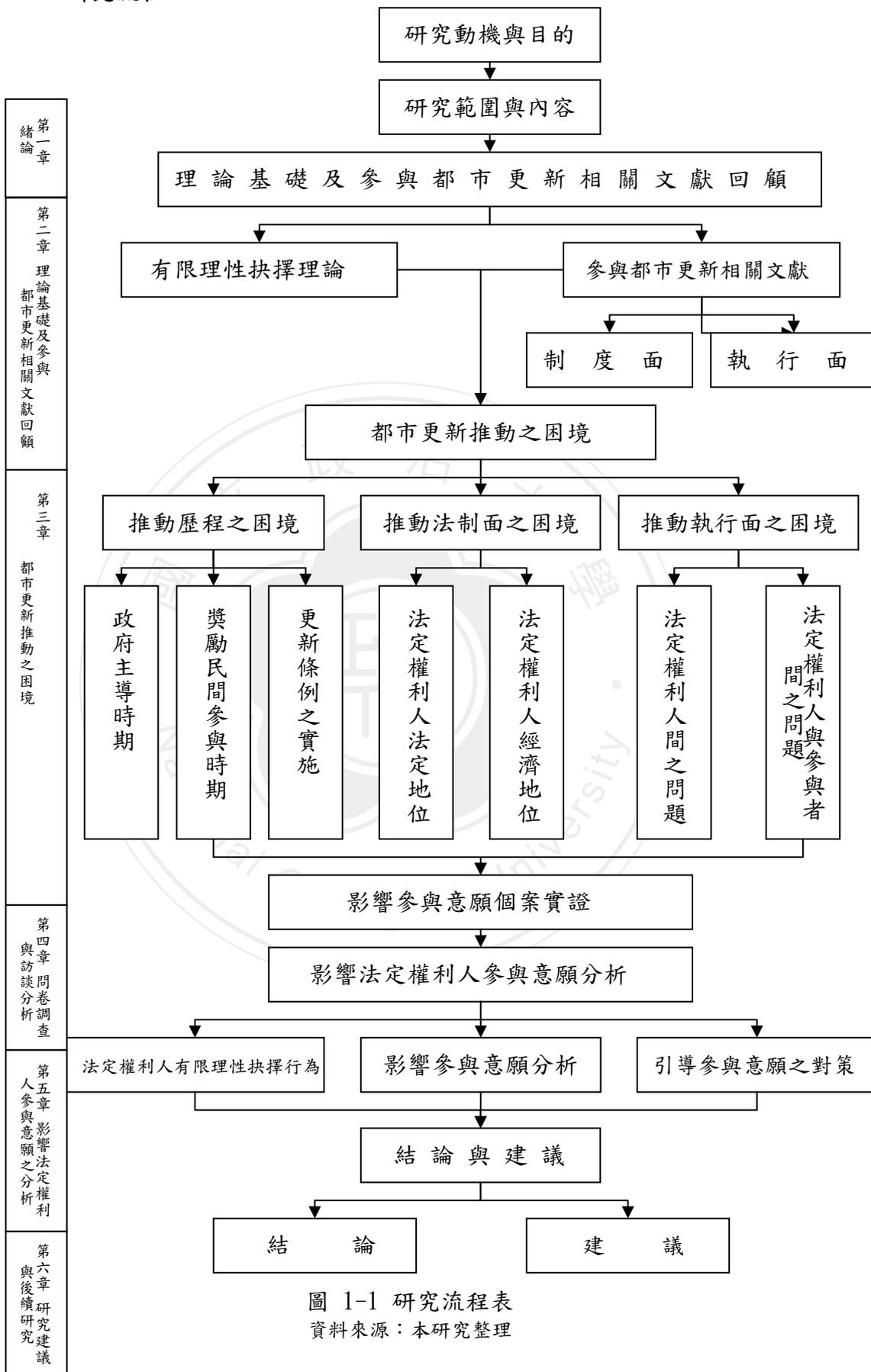


圖 1-1 研究流程表

資料來源：本研究整理



## 第二章 理論基礎及參與都市更新相關文獻回顧

都市更新為轉變都市機能，藉由土地開發之過程，對土地之使用方式重新給予定位，其過程包含一連串的行動，從政府的政策、法令規範到執行的方案及方法，以及參與者的參與，在法令規範之制度下進行土地的開發；然而制度是一個社會的遊戲規則（Douglas North，1983：7），這種規則是人類設定來限制個人行為互動的約束，在共同約定的規則下，進行激烈的競爭。

都市更新參與者的選擇行為受到人類思考模式的影響，從自利到合作行為與集體的行動中，解釋參與意願的行為理論，有從科學、心理學、社會學、經濟學等諸多學理皆有探討；在許多可能的行動中，人在實際決策時只能想到少數幾個選擇，不能知道全部可能的結果，對任何一種行動的結果都只能知道一部分，為解釋都市更新事業參與者之行為模式，以及影響參與意願之選擇的決策由來，以赫伯·賽蒙（Herbert A. Simon，1957）主張「有限理性」的抉擇理論，探討都市更新參與者之意願、決策及策略的行為基礎，這一連串行為是受到何種因素之影響及限制，造成更新事業成效不佳因素的來源；並參考都市更新相關研究文獻，從都市更新參與的意義及課題中，探討過去實施都市更新效果不佳的影響因素，從更新地區土地所有權人立場，受法規制度及執行的因素之相關文獻，探討更新地區權利人抉擇行為之模式，對推動都市更新事業之影響因素。

### 第一節 理論基礎

#### 一、有限理性抉擇理論

賽蒙認為，在每一時刻，行為者或由這些個人所組成的組織，面臨了許多可能的行為。這些行為可能是有意識或無意識的決定與抉擇。所謂決定與抉擇，即是就這些可行的行為方案中，擇一而行（Simon, Herbert A. 1976：67）。理性選擇(rational choice)強調個人主義的方法論，假定個人決策是基於其在不同的行動過程中，如何察覺與權衡所期望的成本與利益，符合自利、完全資訊及良好偏好的假設，能夠正確地評估所面對的選擇，並且因而能夠做出決定，達成所欲的目標（胡至沛，2001：150）。

賽蒙指出客觀理性決策方式只是理性決策的一種假定模式，只是一種

形式理論，非真實世界中個人實際決策方式。此種模式或理論的作用只是在澄清決策程序的理性概念，如同物理學上的無磨擦時的假想。事實上，人只是具有有限理性的動物，在實際決策行為只是「希求理性」，也只能就其心智注意力所及的各種行動可能、行動結果與目標限度內做決定(彭懷恩，1982：98)。故以「有限理性」之抉擇理論分析都市更新參與者之意願、決策及策略的行為，這一連串行為是受到何種因素之影響及限制，造成更新事業成效不佳之原因，探討有限理性抉擇理論之前，須先釐清理性與有限理性的定義。

### (一) 理性的定義

西洋哲學辭典對「理性」有詳細清楚的定義，摘要如下：「"Rational" (理性的)此英文字來自拉丁文"ratio"，從廣義看，與理性這個概念相對應的就是理智的問題。人類的理智即思想官能，亦即非直觀地洞察事物的存有及關係的能力。理智之特性是精神性的，且以精神性事物為其目的，但它卻繫於感覺功能，因而繫於物質事物。在全部思想的過程中，理智也始終與感覺形象保持聯繫，且只有藉著"類比"方能提昇至精神性和超感覺事務的層次。所以其活動也不能脫離推理與抽象的特性。但狹義的推論與抽象思考的官能，通常稱為理性。」(項退結，1989：444)

理性的概念沒有一個公認的規定 2-1，大體上說，理性是與「合理性」、「合目的性」、「合邏輯性」、「合規律性」的概念相聯繫的，通常是用「合理性」來解釋理性，或者用上述其他幾個方面的概念來解釋理性(舒煒光，1984：381)；然而 John Rawls 認為：「理性人擁有一套評估各種選項的固有偏好，並且依照這些選項對其目標俾益程度高低，分別加以列等；理性人依照此排列方式，將做為滿足個人的慾望，並能掌握行動成功的重要契機。」故理性乃是目的與手段之間的合理權衡，意即以最有效、最經濟的手段，來達成一項特定目的，便是理性(rational)，否則便是非理性的(irrational)。(魏麒原，1989：11)

在理性的概念化中，新古典經濟學派在處理「理性」主要有三方面的主張：(1)不討論目標與價值的內涵；(2)假設行為是前後一致；(3)

<sup>2-1</sup> 有人主張理性是符合邏輯一致性(項退結，1989：444)。有人主張理性不僅是符合邏輯一致性，而應需包含其他意涵。(舒煒光，1984：387)。西蒙(Simon)，1976：75，提出理性在難以定義時，可加上副詞來定義理性，如客觀地理性、主觀地理性、有意識地理性、經過深思熟慮地理性、在組織上理性、及個人理性等。

假設世界是對於它整個環境，行為是客觀理性的。而在社會科學對"理性"的處理則是：(1) 尋找以經驗為主，對價值的天性與起源之決定，以及它們隨時間與經驗的變化；(2) 尋找對過程、個人及社會的抉擇；(3) 尋找對具有計算性質且被合理地使用的策略，以便非常有限的資訊一程序化的能力可以應付複雜的現實狀況。(4) 尋找對非理性的程序去影響注意力的焦點，以及對理性程序所設定事實既定的情境之定義的描述與解釋(黃亮文, 1999: 9)。構成理性的概念不同不是在理性本身的事實，而是藉由在假設前提或既定條件的集合之背景下去檢視其行為，對確定的行為之判斷是"理性的"或"有理由的"是可以做到的。

在經濟學裡，以選擇過程的觀點去檢視理性；在其他的社會科學裡，是以使用的過程來檢視理性，所以心理學的理性是程序的理性，經濟學的理性則是實質的理性，因為新古典經濟學派的「理性人」是假設以既定的效用函數之觀點是可以客觀地、實質地作出良好的決策；社會心理學派的理性人是假設根據可獲得的知識，以及具有運算性質的方法以程序上合理之方式做出個人的決策。假設「決策者的計算能力是無限的」則會得到以下重要的結果：(1) 我們不需去區分真實的世界與決策者所知的世界。(2) 從真實世界的知識及沒有決策者所認知或計算模式的知識裡，可以預測到決策者所決定的選擇。(Simon, Herbert A., 1976: 75) 在新制度經濟學的各项假設下 2-2，所有的經濟行為在沒有受限理性和投機行為之假定時，基於契約自由原則將契約訂定的很完整，以完全理性來行動則不會有興訟情事，但事實不是如此，在資訊不對稱的環境下，交易必須花成本與代價，透過制度結構的安排與非市場型態的組織來降低有限理性之影響，避免投機行為造成的危害(Eirik G. Furubotn, 顏愛靜譯, 2006: 26)。

理性問題不僅是有關科學問題，而且是有關人類活動的一個特徵，人的行為是否應該或可以由理性來支配，Simon 提出實際行為不可能合於客觀理性要求理由在：

<sup>2-2</sup> 現代制度經濟學乃引介幾個重要的假定：(1) 方法論的個人主義—有關社會現象的理論，必須起始於且基於對個別成員的觀點與行為的闡釋。(2) 效用極大化—結構運行的限下，作自我的選擇、追求自我的目標。(3) 受限理性—決策者並不具有超理性，因為他們並非無所不知，而在處理訊息的過程中也有其實際困難，故於受限理性與交易成本不為零的情況下，他們無法完全藉由契約來處理現實的複雜問題。(4) 投機行為—由於一些人(無論是當事人或代理人)可能是不誠實的、刻意混淆是非的，也就是存在著「狡詐地追求自利」的情形，加上在事前要區分出投機者與非投機者的成本很高，故要簽訂無所不包的契約註定會失敗。Douglass C. North 著、劉瑞華譯，1994，『制度、制度變遷與經濟成就』(Institutions, institutional change, and economic performance)，台北：時報文化，26 頁。

1. 在許多可能的行動中，人在實際決策時只能想到少數幾個選擇。
2. 客觀理性要求行動者知道全部可能行動的全部結果，實際上一般人不僅不能知道全部可能的結果，對任何一種行動的結果都只能知道一部分。而且在實際決策時也不容考慮許多間接結果，否則就無法決定。同時，決策者在作決定時根本未想到許多可能的行動，更不可能知道這些可能行動的結果。
3. 即使對一行動之實際結果了解正確，在作決定時對此結果之價值估量與得到此結果後之價值體驗未必一致，從決定至實施完成時，價值觀點也可能有變化。

故賽蒙指出客觀理性決策方式只是理性決策的一種假定模式，只是一種形式理論，非真實世界中個人實際決策方式。此種模式或理論的作用只是在澄清決策程序的理性概念，在實際決策行為只是「希求理性」，只能在注意力所及的各種行動可能、行動結果與目標限度內做決定，因為人只是具有有限理性的動物（彭懷恩，1982：98）。

## （二）賽蒙的有限理性抉擇理論

赫伯·賽蒙（Herbert A. Simon）在「人類事務的理性」（Reason in Human Affairs, 1984：4）一書為解釋理性的本質，以系統、科學的途徑闡述理性的模式之運用與限制，建構有限理性的架構，藉以探討人類決策之制定與解決問題的方式，透過有限理性的抉擇建立參與意願之行為模式，以下從其有限理性概念及決策行為模式，分述其有限理性抉擇理論之主張，以茲分析參與都市更新事業意願的選擇行為模式之根基：

### 1. 有限理性之原則

賽蒙認為，在每一時刻，行為者或由這些個人所組成的組織，面臨了許多可能的行為。這些行為可能是有意識或無意識的決定與抉擇。所謂決定與抉擇，即是就這些可行的行為方案中，擇一而行（Simon, Herbert A., 1976：67）。賽門指出抉擇行為的有限理性的定義為：「陳述和解決複雜問題人類心智能力，以及真實世界中需要客觀理性行為來解決的問題之範圍—甚或對這些客觀理性適度近似值—比較起來，是非常狹小的。」。並指出「有限理性原則」有兩個基本特性：（1）抉擇者時常在一個真實情況之有限的、近似的簡化模式中運作。一個行動者希求理性，要求自己建立一個真實情況

的簡化模式；要預測他的行為，我們必須瞭解這一簡化模式建構的方法：這建構確實地考慮到行動者作為一個認知性、思考性、與學習性的心理層面。這簡化模式就是抉擇者的「情況定義」；(2)「情況定義」的因素不是既定的，它們是包括抉擇者本身活動和環境中其他人活動的心理和社會過程的結果。(陳佳吉，2000：54) 決策者在決策場合中，為實現主觀上願望或目的，根據環境的限制，從事一個行動計畫選擇。

都市更新事業參與者的選擇，不論是計畫或策略受到法令制度的規範，基本上對參與的行為已有一定之限制，制度是離不開「選擇」這個核心，在特定的「脈絡」之中，人們所設計的制度，是如何限制、傳輸、或是決定「什麼是可能的選擇」、「選擇議程是如何被制定的」、以及「誰有權力作這些決定」等選擇的問題；(陳敦源，2001：129) 此「脈絡」在賽蒙「人的模式」一書中，指出行動計畫的選擇重點在「決策環境」，而非決策者個人的特性；(H. A. Simon：262) 政府在政策下對實施都市更新事業者，規範了選擇的環境，然而正確的選擇決策是能以有效的手段達到預定的目的，賽蒙提出了「行為選項、行為結果，與價值系統」的行為模式，在此模式中，賽門以更精密的模式來補充「手段目的模式」的缺點，在模式中提出一個概念—「策略」(Strategy)；所謂策略是一系列的決策，這決策是解決問題的歷程。換言之，行為者從行為方案中挑出最佳的選項，再加以實現的過程，就是決策。決策的任務，就在選出產生喜好的行為後果的政策。(彭懷恩，1982：62) 藉由賽蒙抉擇理論的行為模式做為參與都市更新事業選擇行為的依據。

## 2. 賽蒙的抉擇理論

抉擇包含兩個問題：一個是假如一個特殊的目的要在一特定時間內完成，有什麼可能的目的在那時間內必須放棄？另一個是假如一個特殊的目的要在一特定時間內完成，這點如何地限制此目的可能在其它時間內的實行？因此，時間因素對於人類的抉擇行為，更有著一種「不可撤回」(時間無法倒流)的特質，在很多情形下，既定的抉擇又往往會創造出一種新的決策環境，直接間接都會影響未來決策的路線與方向。(彭懷恩，1982：59)

決策是指人作決定之行為，即從多種可能的行動中選擇一種的選擇行為。(華力進，1987：57) 賽蒙 (Herbert A Simon) 在其「決策理論」提出客觀理性決策、有限理性決策及組織與理性決策三項內容，其決策思想是根據基本假設：(1) 組織系統的特性與功能，是由人類解決問題的過程及人類理性選擇的特質引申而來。(2) 組織是個人的擴大，根據其需要及對環境的認識而從事選擇。(3) 人類組織乃是相互依賴行為的制度系統的存在，基本上是屬於比較穩定而變化較小的行為模式，這行為模式的重心是「決定」。賽蒙對決策行為整個的討論，只是在討論如何獲致一個正確決定的程序，所以「決定」是他決策理論中最基本的概念，在其決策理論中所謂「決定」，只是指多種可能的行動中選定一種來實施，選定的過程是否有意識、是否經過考慮、是否合於理性無關；個人或組織在任何時刻都有許多實際可能做的行動，在經過某種程序後，其結果是指實行而放棄所有其他可能的行動，這結果就是決定，或稱為抉擇。(林鐘沂，1987：91)

## 二、有限理性抉擇參與更新事業

「參與」一詞是指個人在團體中投入個人思想、行為及其他資源，以使團體受到影響，產生某種預期結果的活動<sup>2-3</sup>，理查哈奇 (Richard Hatch，1984)認為「參與的真正意義在於對使用者的作用，…。參與提供一個場所讓人們重新學習環境的能力、體驗集體創作的愉悅及發展質疑既有人造世界的能力…。參與的最終目的在於創造好的市民與社會，而非好的建築作品」。都市更新推動的成效關鍵，在於執行過程中須有公部門政策引導、負責執行的實施者及擁有權利的所有權人共同參與，因為人的知識、能力及資訊有限，無法做到「夠好、滿意」的客觀理性的決策，只能達到「較好、較滿意」的有限理性決策模式；決策是一種解決問題的歷程，行為者從行為方案中挑出最佳的選項，再加以實現的過程就是決策，在通常情形下，行為主體的目標，不可能只憑藉著單一的決策就能達成，而是需要經由一連串的決策行為。因此，一個理性的決策，至少包括三個階段：一是列舉所有可能的策略；二是預測每一策略的各種可能結果；三是評估這些可能的結果，在行為選項中選出「最佳者」(彭懷恩，1982：62)。

<sup>2-3</sup>「民間」參與是指由個人或私人團體所主導的都市更新。(孫維潔，1991；陳威成，1997；王敏穎，1998；張友怡，1999)

都市更新的推動需要有社區居民的參與，參與者的能力、認知目標、參與的經驗及參與的期望，只能想到少數幾個選擇，選擇的結果只能知道一部分，得到結果之價值體驗未必一致，在有限的理性下如何做選擇、如何做決定、如何滿足希求的目標，必須深入兩項人類行為特定層面進行分析：(1)動機(2)詮釋環境。許多情況的人類行為並非財富極大化的行為，而是基於利他心以及自我約束。就人們實際的選擇而言，不同的動機大大地改變選擇的結果，詮釋環境的方式則是透過已有的心理構造來處理訊息，現成的心理構造是用來瞭解環境以及解決面臨的問題，要瞭解問題主題所在就必須考慮當事人的計算能力以及問題的複雜程度，根據個人有限理性抉擇來考慮複雜的人類行為(Douglass C. North.、劉瑞華譯，1994：28)，藉以分析參與的目標<sup>2-4</sup>及參與的策略<sup>2-5</sup>。

參與都市更新事業的參與者，各有不同之參與立場，參與的目標呈現多元及分殊的現象，在參與的過程中事實「情況定義」及「價值判斷」，提供選擇行為之原則，採取「可行方案」及「可能行為」之選擇項目，為達到參與之目標及個人之期待，我國都市更新條例提供選擇的環境，為滿足個人偏好及品味，在有限理性的限制下之選擇動機及選擇行為，造成對更新事業推動成效之影響，相關文獻探討都市更新之意義及各種有關都市更新執行之問題中，對「時間價值」的成本及法定權利人的權利義務未詳加分析；從影響參與更新事業抉擇行為之因素中，論述對參與行為之規範與限制，反觀是否造成更新地區所有權人參與更新事業之意願，依據有限理性抉擇行為探求參與行動之影響因素來源，可否有因應策略及方案。

都市更新事業的參與包括公部門、執行更新事業之投資者及提供財產權的法定權利人，各有不同立場與選擇，在人類有限理性之限制下，法定權利人對財產權處分之決定，受到法令制度之規範，法定權利人的決定影響更新事業之執行，在決定的過程，抉擇理論提供選擇的步驟，探討法定權利人對更新事業參與、不參與或如何參與等課題，依有限理性的抉擇理論研究影響決定選擇方案的因素，因研究篇幅有限客觀理性決策及組織與理性決策的理論不在本研究探討範圍。

<sup>2-4</sup> 謝慶達，1984，如保護個人及利益團體的權益、規劃所需得資訊及智慧、規劃者與民眾之教育、支持計畫力量的組織，17頁。

<sup>2-5</sup> 謝慶達，1984，如社區自我實現、權限委讓及辯護、代表控制、輔助決策、教育、獲得支持、操控等項目，19頁。

## 第二節 參與都市更新相關文獻回顧

我國政府於1998年11月11日公佈都市更新條例，做為全國各地實施都市更新事業推動之依據，建立各項獎勵措施的合理性，賦予都市更新事業實施者與參與者之正當性，更新地區所有權人在更新單元確立後，成為當然的參與者，面對更新事業之實施，來至「實施者」「更新事業程序」「整合其他所有權人」「收益及分配」等問題，從相關文獻對這些問題的界定，以影響所有權人抉擇行為之因素分法令制度與執行面向述之；有關更新地區所有權人對參與更新事業的抉擇行為，受到從制度規範的法令面影響其選擇的因素，以及更新事業執行的影響抉擇因素，如環境規劃、鄰里互動等，透過相關文獻界定問題，對都市更新條例實施後，影響所有權人參與意願之影響因素是否獲得改善，或衍生不同的問題，藉以了解推動都市更新事業成效不佳來至所有權人抉擇的原因，提供參與或欲參與更新事業者之參考，以下將有關問題之相關文獻依法令制度和執行面分述如下：

### 一、法令制度面

經濟史學家諾斯（Douglas North）開宗明義指出制度是一個社會的遊戲規則，這種規則是人類設定來限制個人行為互動的約束，在共同約定的規則下，進行激烈的競爭，從合作的行為與集體的行動中，強調制度規則<sup>2-6</sup>對制度結果產生的影響；都市更新條例頒布實施訂定都市更新的遊戲規則，透過規則設定參與更新事業開發的各項遊戲規則，從更新單元劃設到確定約束參與者的資格、人數、範圍、組織、經費負擔、獎勵及分配，在利益極大化的考量下，對權利價值的認定、實質產生的利益及獎勵分配，土地所有權人受到的限制，考量是否參與的影響原因，從影響所有權人抉擇行為的相關因素，分述如下：

#### （一）更新單元劃設

更新單元大小涉及參與範圍、人數、產權、獎勵及分配，更新事業面積規模大小與協商及法定門檻有關，人數面積門檻因地主面積大小不

<sup>2-6</sup> 正式規則，Elinor Ostrom (1986)有長篇深入的討論。Ostrom 將規則結構分成以下幾種：定位規則(position rules)設定出一組職位以及多少人員佔有各個職位；界限規則(boundary rules)設定如何選取人員以佔有職位以及人員如何離開職位；範圍規則(scope rules)設定哪些結果能被影響以及各種結果對應什麼樣的外部利誘和/或成本；權威規則(authority rules)設定在特定環節上的職位可採取的行動；加總規則(aggregation rules)設定在特定環節上的決策函數，用以將行動投射為中間的或最終的結果；訊息規則(information rules)授權各職位上的人員之間溝通的管道，並且設定進行溝通的語言與形式。Douglass C. North.著、劉瑞華譯，1994，《制度、制度變遷與經濟成就》(Institutions, institutional change, and economic performance)，台北：時報文化，67頁。

同，大地主與小地主均為達法定門檻之參與者，參與意願是互相牽制，有關更新單元劃設影響更新事業參與的課題如下：

表 2-1 都市更新範圍劃設問題相關研究文獻

作者	文 獻 名 稱	相 關 研 究 內 容
賴宗裕 詹士樑 2000	辦理都市更新地區區位選擇之探討	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 區位評選偏重實質因素，忽略所在之人文因素及其都市系統之關聯性程度。</li> <li>2. 以台北市都市更新實施地區選擇標準指標表容易偏重主觀考量。</li> <li>3. 評選單位權力極大，易流於政治或經濟目的。</li> <li>4. 選定地區周圍特性未予以一併考量，忽略空間互動效果之外部性，影響更新實施之效益。</li> </ol>
楊茶系 2000	都市更新單元規模之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 更新事業面積規模大小與協商及法定門檻有關。</li> <li>2. 私部門傾向小規模開發，陷入零星建築，無益都市更新區域環境的公共設施的服務品質。</li> <li>3. 人數面積門檻因地主面積大小不同，大地主與小地主為達法定門檻，參與意願互相牽制。</li> </ol>
高筱慧 2001	更新地區優先順序評估之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 改善更新地區實質居住環境外部效果的重要。</li> <li>2. 外部環境包括經濟環境、實質環境及社會環境。</li> <li>3. 士紳化負面影響。</li> </ol>
曾益賢 2001	都市更新區域選定整體評估方法之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 都市生活環境衰敗及麻陋有一定的特徵。</li> <li>2. 「都市更新體系」是含括在「都市發展體系」下之次級體系，其工作流程共分為 15 個程序，在每個程序裡又有一連串的步骤與行動，各自構築成一個較小的系統，都市更新在此體系中，應被視為一整體且不可分的「體系連鎖」。</li> <li>3. 都市更新事業所涉及的範圍與流程相當廣泛，如成立更新組織、區位與優先次序評選、擬定更新目標、更新實施計劃、財務評估、替選方案評估與民眾參與，其中更新實施計劃還可細分為：調查分析、開發主體、土地及建物取得與處分、財源籌措、補償安置、權分配、管理維護、環境影響評估等項目。</li> </ol>
趙文銘 2005	論我國都市更新條例之法制及實務問題—以權利變換為中心	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依據北市都市更新自治條例第 9 條規定劃設都市更新單元。</li> <li>2. 實施者依都市更新條例施行細則第五條規定自行劃定單元並擬具或變更都市更新計畫者，應依都市更新條例第 10 條自行劃定更新單元相關規定辦理，並將相關書圖納入更新計畫書。</li> <li>3. 於政策面上應優先更新地區 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 交通樞紐</li> <li>(2) 老舊市中心商業區</li> <li>(3) 市中心工業區與軍營</li> <li>(4) 水岸更新</li> <li>(5) 住宅社區</li> <li>(6) 產業振興與轉型</li> <li>(7) 災後重建；</li> </ol> </li> <li>4. 建立整體都市更新計畫</li> <li>5. 健全都市更新事業之實施主體</li> <li>6. 縮短更新事業計畫審核程序</li> <li>7. 建立強制參與都市更新制度 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 計畫擬定(變更)之強制性</li> <li>(2) 土地權利關係人之強制參與</li> <li>(3) 計畫實施之強制性</li> </ol> </li> <li>8. 公有土地之強制性</li> <li>9. 建立適於國情之權利變換制度</li> <li>10. 重建區段設有多種更新實施方式</li> <li>11. 建立不動證券化制度，從證券市場募集資金</li> <li>12. 建立建築容積轉移制度</li> <li>14. 建立監督與管理制度，以保障法定權利人之權益</li> </ol>

		<p>15. 規定事業計畫、權利變換計畫之審議等法定程序</p> <p>16. 增設專責機構及人員</p> <p>我國都市更新條例係試圖解決都市內長期以來因土地權屬複雜、地主意見分歧而更新困難之問題，透過公權力之介入而建立都市更新事業之公信力，結合公私部門之資源，整合人力及財力運用，因而提昇都市土地利用效能，進而提高都市整體價值、創造不動產經營利益，鼓勵民間積極參與，將我國都市之發展納入良性循環。</p>
--	--	--

資料來源：本研究整理

## (二) 更新事業的參與

都市再發展須植基於社區參與，參與者資格、組織、資訊成本在參與過程中如何合理地引介居民組織、專業者或非營利組織的制度化管道，相關文獻對參與更新事業問題提出不同理念與課題，研究內容如下：

表 2-2 更新事業參與問題相關研究文獻

作者	文獻名稱	相關研究內容
郭文章 1985	台北市柳鄉社區都市更新對居民影響之研究	<p>社區組織與社區活動乃是社區發展的原動力之一，增強社區的凝聚力，喚起社區參與的熱忱，共同為社區之繁榮與進步而努力，這種組織與活動是具有地域性的，都市更新具有強迫性，降低參與的原因如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 經濟成本之損失</li> <li>2. 被迫遷移</li> <li>3. 下濾現象的產生： 一個或一群特定住宅由高所得之住宅市場流入低所得之住宅市場，高所得及教育者參與意願降低。</li> <li>4. 希望政府介入辦理，權益分配時有制度較公平。</li> </ol>
黃定國 1999	都市老舊住宅社區更新規劃課題及相關準則架構之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 都市更新組織不健全：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 缺乏專責單位，無法處理推動時都市更新之協調、整合與監督的工作。</li> <li>(2) 缺乏推動都市更新開發管理維護之專責機構。</li> </ol> </li> <li>2. 缺乏民眾參與機制</li> <li>3. 缺乏強制參與都市更新法源：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 相關法律缺乏完備強制參與都市更新之規定，致經常遭少數地主惡意抵制與阻撓。</li> <li>(2) 都市更新條例中有關土地及樓地板面積並未詳細規定如何執行。</li> </ol> </li> </ol>
張立立 2000	社區參與都市再發展意願之研究—以台北市大同區迪化街與新站商圈為例	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 發展之實施為都市管理系統之一項，並強調以社區參與導向之都市發展政策的衝擊下，都市再發展須植基於社區參與。</li> <li>2. 參與的概念模型的二項重要元素，一為權利關係人，包括社區及政府單位所組成；另為社區需要所提之目標，並強調這二者必須植根於社區之基礎，結合組織運作與文化信念，共同合作推展社區發展。</li> <li>3. 信任關係及合作模式，需要社區居民長期的聯絡與接觸，體驗到因社會資本發展所帶來的利益。社區意識的高低，是社區凝聚與發展的指標，居民個人基本背景屬性將明顯影響個人之社區意識組成，社區意識組成因素構面如下：「事務參與」、「場所認同」、「鄰里親和」、「社會聯繫」、「社區關懷」及「環境認知」。</li> </ol>

<p>譚鴻仁 2003</p>	<p>民眾參與永續發展</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民主下的政府決策與民眾參與是將決策的正當性置於一個程序正義的原則下，在這個理念之下民主參與著重於一個公平、公開與公正的過程，但這個過程卻不保證決策的結果將符合永續發展的理念。</li> <li>2. 決策的缺失可從下列兩個現象解釋：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 政治多元主義： 文化上或社會上的社會群體產生各自的利益團體，政策的形成就是這些利益團體遊說、交換、妥協的產物。</li> <li>(2) 集體行動的邏輯： Olson(1965)指出，理性的個人傾向不參與公共利益的決策，因為他們不必參與也可以享受其他人參與的成果，所以理性及自利的個人均不會為公共利益而行動，而傾向成為一個搭便車的人(free riders)。</li> </ol> </li> </ol>
<p>蔡孟芳 2005</p>	<p>弱勢社區民眾參與都市更新的迷思：台北是林口社區水源一期整建住宅個案研究</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 都市更新在以保障私人財產權與追求美化市容和機能化都市機能的思維下，在制度上是一種以私人資本部門，尤其是房地產開發商作為主體的便利市場運行的邏輯下所建構的制度。在此等的制度內涵前導之下，所獎勵的民間參與存在定義上的模糊性，也就是在制度上所鼓勵的「民間」實質指陳「私人資本」，而對於更新對象的老舊空間具有實質使用權的居民，並沒有完備的法制以供居民參照，並保證居民組織合法性參與的地位，也欠缺在參與過程中如何合理地引入居民組織、專業者或非營利組織的制度化管道。</li> <li>2. 參與都市更新的過程，必要借助民眾參與的幾組概念：公共領域、市民社會、認同建構、民眾自主。</li> <li>3. 都市更新條例雖有民眾參與的機制，但沒有更詳細的相關規定，而且辦理都市更新事業的流程中，對於相關權利人的權益不夠尊重，以及民眾參與的程度亦不夠深入。</li> <li>4. 參與的概念經常受限於制度背景，以期參與式規劃的結果可以符合官僚式的目標，導致參與原先預期由下而上的培力，結果轉為上而下的再結構。</li> <li>5. 「社區總體營造」理念，旨在教育民眾學習公共事務參與，激發社區意識、活化社區，過程中參與是學習認同的過程、以民眾參與建立社區共同體的意識覺醒。</li> <li>6. 社區團體以高度組織動員的形式，以組織化與集體行動模式自由地表達不滿。</li> <li>7. 以多數決的方式推動都市更新也面臨私人利益與公共利益交鋒的局面。</li> <li>8. 84年《公寓大廈管理條例》規定中，雖然已經訂立管理委員會為法人，賦予其作為借款人、簽約人以登記建物土地所有權。但是在《公寓大廈管理條例》規定下的社區管理委員會，僅具有訴訟能力，在執行維護管理上其實不足，遑論推動更新改建這樣一個複雜的議題。</li> <li>9. Mosse (2001)專文對於弱勢參與的賦權宣稱由在地知識(local knowledge)進行自主發展，然而在地知識卻往往不能決定規劃過程和結果，而是由過程和結果所結構。</li> <li>10. 地方需求與地方知識其實是社會建構的，(Pottier, 1992)受制於地方主宰族群和計畫利益。</li> <li>11. 主張由公部門獎勵實施者與地主結合，主動進行更新事業，政府部門只負責督導的工作，而由民間自行執行更新事業，政府部門只負責督導的工作，而由民間自行執行更新事業，不僅僅可以減輕政府部門之工作負荷，且可運用民間資源達成都市更新之工作(楊松齡, 2000)。</li> <li>12. 都市更新的過程無法是一種使用者參與的過程性規劃，在設計的程序中也無法藉以激化社區意識與活化地方再發展的內涵。因此淪為更新只是建物與地表景觀的「進化」、「美觀化」的展演，致使居住其間居民與空間的演變顯然產生疏離感與隔閡。</li> </ol>

資料來源:本研究整理

### (三) 獎勵與分配

更新事業藉由獎勵措施鼓勵更新地區居民參與，在推動過程中，產權價值的認定與分配，以及共同負擔的比例，對所有權人權益影響甚鉅，衝突爭執的來源，溝通協商的耗時耗力造成推動的困難與時程的延宕，更新事業開發與一般合建不同在於容積的獎勵，獎勵資訊及分配比率原則因需經過審議而不確定，法定權利人對資訊取得的正確性影響選擇方案的決定，相關研究文獻如下：

表 2-3 更新事業開發獎勵與分配問題相關研究文獻

作者	文獻名稱	相關研究內容
黃定國 1999	都市更新有關更新地區劃設及更新容積獎勵準則之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>依據容積獎勵辦法之規定，給予更新地區建築容積獎勵，不得超過各該建築基地 1.5 倍之法定容積，或各該建築基地 0.3 倍法定容積再加其原建築容積。</li> <li>以台北市住三為例： <ol style="list-style-type: none"> <li>既有四層公寓 原建蔽率為 60%，原容積為 240%，其更新容積之計算： a. <math>V=V_0 \times 1.5 = 225\% \times 1.5 = 337.5\%</math> b. <math>V=V_1 \times 1.2 = 240\% \times 1.2 = 288\%</math></li> <li>既有五層公寓 原建蔽率為 60%，原容積為 300%，其更新容積之計算： <math>V=300\% \times 1.2 = 360\%</math></li> <li>既有六層公寓 原容積為 348% (58%<math>\times</math>6)，其更新容積之計算： <math>V=348\% \times 1.2 = 417.6\%</math></li> </ol> </li> <li>依更新條例第四十四條第一項第一款規定：實施容積管制前已興建之合法建築物，其原建築容積高於法定容積者，得依原建築容積建築。</li> <li>都市計劃容積獎勵採不合理的「齊頭式」加碼法，這種方式不規定各土地使用分區容積上限，不能塑造地區的遠景<sup>27</sup>。</li> <li>主張容積增加值應依(1)基地外部公共設施容受力；(2)基地及建築規劃品質；及(3)對社區之回饋等三大項分配之。</li> </ol>
吳秉蓁 1999	都市更新容積獎勵對開發時機的影響	以實質選擇權概念運用至土地評價上，對未開發土地價值，除反應立即開發之價值外，也反應延後開發權利的價值，都市更新為土地開發的一種方式，如果沒有建築容積獎勵，將影響更新案開發時機及利潤，不同容積獎勵值下的最適開發時機，藉由開發投資決策來決定，採實質選擇權的投資決策法則選擇開發時機。
胡英鵬 2000	我國都市更新權利變換制度改善策略之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>我國權利變換有傳統合建分屋的意味，以更新前產權比例方式分配更新後之不動產權利。</li> <li>決定權利變換計畫，我國採都市計畫程序，以「都市更新審議委員會」審議核定之，我國為管制由上而下。</li> <li>自分配確定之日起視為原有，無權利變換日之概念。</li> <li>不動產評價制度不健全。</li> <li>政府與權利變換關係人間無專業審議委員為橋樑</li> <li>都市更新成功的六個條件： 政策目標、共識與熱誠、權利變換機制、可靠的實施者、政府支援、健全法令。</li> </ol>

<sup>27</sup> 「高低密度發展之城鄉享受相同容積獎勵，台灣省較低度發展之鄉鎮市會呈現一些量體、紋理、形式等原有該都市風貌的建築，齊頭式的容積獎勵基準，且不規定各土地使用分區上限，不但未能塑造該鄉鎮市之願景，且加速破壞地區都市機能，如此都市更新意義何在？」黃定國，1999，『都市更新有關更新地區劃設及更新容積獎勵準則之研究』，台北：內政部建築研究所，132 頁。

<p>林啟達 2002</p>	<p>我國都市更新權利變換中產權變換機制問題之研究</p>	<p>下列各方面問題有待解決：</p> <p>(1) 調查方面</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 意願調查效果不彰，延宕更新辦理時程，對於參與權利變換之意願調查結果，應簽訂同意書。</li> <li>2. 合法建物與違建戶之認定</li> </ol> <p>(2) 協調方面</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 土地共同持有，分割困難</li> <li>2. 規劃團隊經驗不足，相關協調不易達成共識。</li> <li>3. 申請分配位置相同以抽籤定之方式不公平。</li> </ol> <p>(3) 鑑價方面</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 鑑價結果，不易為權利人所認同。</li> <li>2. 鑑價機構之選定與鑑價過程之透明化。</li> <li>3. 共同負擔之給付方式。</li> <li>4. 提供權利與資金者於更新後不同之分配模式。</li> <li>5. 違建戶之補償造成合法住戶之共同負擔加重。</li> </ol>
<p>陳奉瑤 2003</p>	<p>可更新土地開發價值之研究</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 更新土地價值的評價，回歸土地基本特性，比較開發前後土地價值差異的觀點，重視效率，成為投資決策的準則。</li> <li>2. 投資者的角度切入，重視未來收益與現在投入成本。</li> <li>3. 土地持有人的角度觀察，其重視現有收益與何時出售/開發最有利，綜合其共同特性，時間與未來收益將是估價應掌握的重點。</li> <li>4. 更新土地之評價方法，除比較法、淨現值法與土地開發分析法外，尚須考量未來決策可能之選擇權。</li> <li>5. 可更新土地價值之收益法與土地開發分析法，面臨忽略最適開發時機選擇之問題。</li> </ol>
<p>楊艾嘉 2004</p>	<p>都市更新地區與周圍地區房價差異之探討：以台北市為例</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 都市更新預期房價之因素包括：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 周圍地區交易價格（市場價格）</li> <li>(2) 每筆土地權利關係人人數</li> <li>(3) 每戶建坪（住宅品質）</li> </ol> </li> <li>2. 每筆土地之權利關係人人數對更新地區預期價格，當關係人人數越多時，為了解權屬複雜問題所支付之交易成本越多，則更新地區之預期房價會越高；因都市更新屬特殊發展條件與一般合建不同，都市更新事業之開發計畫為取得相關權利人的共識，往往需要耗費較多的成本，這些為取得共識所付出之成本稱為交易成本，此交易成本導致更新地區與周圍地區房價產生差異，亦使推動更新事業過程交易產生不確定因素。</li> <li>3. 交易成本主要事項分為「搜尋成本」及「協商成本」。大規模土地開發計畫的首要步驟就是整合土地，而整合成功與否最主要的關鍵在於地主與開發建商的協商技巧，以及地主具有的市場力量。若地主擁有之土地成為稀少財貨時，地主所擁有的市場力量會增強，因而影響整合工作的易行性，亦會延宕開發時機 (Mills, 1980)；故無論每一個地主所擁有的土地規模是大或小，地主擁有危及開發計畫的市場力量 (Eckart, 1985)。具有不可轉換之特殊資產，在進行交易時，往往會使得資產擁有者在和其他交易參與者建立關係時，花費更多成本。其中與土地規劃有關聯者且較為重要之資產特殊性有兩種：區位特定性及時間特定性 (Williamson, 1983)，特定區位之資產為與運輸成本或與聚集經濟有關之特殊區位；特定時間的資產係指資產價值與過去及未來之交易有密切關係 (Masten, 1996)。</li> <li>4. 協商階段因不確定因素所產生之協商成本、計畫擬定期間所產生的順從成本與時間成本、及計畫實施階段所需付出的執行與監督成本。然而，更新計畫實施過程中，最亟需待解決的就是計畫擬定前的協商階段，因為必須先解決權屬問題才能進行後續之更新工作，而影響此階段的主要力量是「地主的市場力量」，因為地主的投機、有限理性、建商與地主間的資訊不對稱、交易氣氛的詭譎等，都將使交易過程(協商過程)變得更不易進行而增加投入成本；此外，在計畫擬定期間有一個都市更新事業計畫所特有的部分(即容積獎勵)，開發者必須與政府商討容積獎勵額度的給定，容積獎勵對建商而言亦是一種開發誘因與利潤。</li> </ol>

趙文銘 2005	論我國都市更新條例之法制及實務問題——以權利變換為中心	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 都市更新之益處：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 大多數人同意即可實施</li> <li>2. 獎勵或協助措施：                   <ul style="list-style-type: none"> <li>建築容積獎勵、容積移轉之許可、給予稅捐減免</li> </ul> </li> <li>3. 都市更新投資信託：                   <ul style="list-style-type: none"> <li>為籌措實施都市更新事業所需財源，依規定實施都市更新事業時可依下列方式，從證券市場募集資金：                       <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 設立都市更新投資信託基金，發行都市更新投資信託受益憑證，募集都市更新投信託資金。</li> <li>(2) 經營都市更新事業為業之新設公司，得公開招募股份，募集股金。</li> <li>(3) 經營不動產投資開發之上市公司，得發行指定用途之公司債，不受公司法之限制。</li> </ol> </li> </ul> </li> </ol> </li> </ul>
-------------	-----------------------------	---

資料來源：本研究整理

#### (四) 小 結

參與都市更新事業之法定權利人或更新從業者或實施者或公部門，在都市更新條例及各項相關法令規範中，因不同立場及目標產生不同的抉擇，法定權利人與參與者資訊不對等各項研究文獻中，針對不同面向提出不同之課題，以上就文獻所提列之課題，提供本研究之參考，從法令制度面向之課題探討影響參與更新事業之各項原因。

## 二、執行面

都市更新是政府基於公共利益來提高都市機能、改善生活環境、促進都市健全發展的一種工具，涉及到政治、文化、經濟等因素的公共政策，包括一系列的政策目標、立法措施、計畫、執行、考核等項目，形成都市更新的行動體系<sup>2-8</sup>，在都市更新行動體系中每一步驟互相影響，直接或間接影響更新計畫內容的實施及效益，更新地區權屬關係在更新事業中屬一體，公共利益與自我財產權互為衝突，此種關係對更新事業財產權重新分配產生不均不平互為影響的結果，影響結果的因素相關文獻分為下列：

### (一) 更新事業執行

更新事業之執行涉及經費來源與分擔，該由誰來執行，執行者的資格、能力及信譽，相關文獻對執行機制的課題，探討內容如下：

<sup>2-8</sup> 「都市更新體系」包括十五個程序：(1)更新政策(2)更新立法(3)更新機構(4)更新調查與分析(5)更新地區之選定與選式(6)更新計畫之擬定(7)更新財源(8)市民參與(9)土地與建築物之取得(10)土地與建築物之整理(11)原住戶之拆遷徙置與重返安置(12)公共設施興修(13)土地與建築物之處分(14)更新計畫工程完成(15)維護保持措施。黃正義著，1987，『都市更新論』再版，台北：臺灣省都市研究研學會，53-54 頁。

表 2-4 更新事業執行問題相關研究文獻

作者	文獻名稱	相關研究內容
張友怡 1998	私部門辦理都市更新問題之研究	<p>私部門辦理都市更新之問題：以建商及民間團體部分</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 相關法規之訂定配合不足： 在相關制度上，如：容積移轉、權利變換或強制收購機構等，不但面臨著其他相關法規制度配合訂定問題，而且在實際執行面上，亦遭受各方之質疑。</li> <li>2. 適用範圍過於狹隘 都市更新地區之選定彈性化，未劃入者申請當中尚未知曉是否通用更新辦法，市府對於私部門所提之申請案，大多數都會予以納入劃定更新區。政府法令無一明確之規範，加上更新過程中之其他因素，亦使得私部門在辦理都市更新時無所適從。</li> <li>3. 地主或土地權利關係人對更新案拘束力過大通常建商進入更新區，大多因地緣關係或仲介人介紹，或當地人脈關係，方進而與地主或土地權利關係人有所接觸。</li> <li>4. 更新區原住戶溝通困難來至於一般合建案與更新案之差異，以第三者之角色，從旁解決建商與地主、土地權利關係人，或是政府與地主間溝通不良的問題；專業服務部門之角色有其迫切及之必要性。</li> <li>5. 審查過程冗長與人為問題： 在審議過程中如專業人員卻提出非其專業領域之建議或投資報酬率認知之差距等問題，令人無所適從。</li> <li>6. 審議的標準混淆不清 獎勵容積不明確，無法事先預估；雖然有逐漸修改獎勵內容，但是審議之標準仍逃離不了僵化計算公式。</li> <li>7. 融貸款及減稅措施</li> <li>8. 更新資訊宣傳不足</li> <li>9. 對原住戶安置之疑慮</li> </ol>
周素卿 1999	再造老台北：台北市都市更新政策的分析	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「都市更新」成為以「都市再開發」的本質與型式在運作，且已從弱勢的都市問題，轉變成為具有政治與經濟潛力的強勢都市政策議題，而其推動與施行更也不免牽動著都市政治的運作與新發展。</li> <li>2. 更新的進展，有相當高的比例是透過民間所盛行的「合建」與「改建」在持續與全面的進行著，由政府單位所主導的都市更新工作絕對不是一個城市都市更新全部。</li> <li>3. 所推行的獎勵民間參與都市更新的制度設計，基本上是一種從都市房地產再開發的觀點出發，是以民間部門，特別是房地產開發商作為主體，並未設計有讓居民組織團體或由非營利團體與組織參與更新的管道，因此，無法將民眾參與都市更新變成為一種制度化的管道，更不可能讓推動都市更新的過程成為一種過程性的規劃，進而利用這樣的一種過程來營造社區意識與推行社區真正的活化與再發展。</li> <li>4. 都市的都市更新是以實質環境面的考量為主，基本上不是從社會、經濟與社區的角度來思考都市更新的意義與所應執行的內容，在都市空間發展上來看，所推展的都市更新也是一種幾何性的空間規劃，而不是著重地方經濟文化的活化與社會關係延續的整體規劃，在都市更新的執行過程所著重的是績效性的，而不是過程性的都市再發展目標，在推行主體與機制上，基本上，也以開發商(企業)為主體的獎勵民間參與機制，而未發展以居民為主體及考量弱勢住民的都市更新機制。</li> <li>5. 都市空間的飽和發展、都市交通系統與交通模式的再造、以及經濟不景氣與區域性的金融危機的陰影下，過去因為問題複雜、資源缺乏而未為市場作用力所穿透消融的窳陋地或都市機能不彰的區域，也無可避免地將要成為房地產市場中不類型的供應商新的競逐場域。再加上「都市更新條例」已公佈實施，過去以地區居民、地主、地域型的小型建商、和地方政府為主要社會作用者的都市更新場域，開始加入了新的強勢作用者—中央政府和中大型的開發商，造成台北市都市更新社會作用者的多元化與權力關係的複雜化。</li> </ol>

<p>孫千智 1999</p>	<p>市中心再發展理念之 與執行機制演變之 研究</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 都市的再發展推動機制應可概分為審議及實施兩部分，一般來說審議角色多由公部門、相關專家學者及民意代表所組成，而實施者角色則可以是公部門、私部門或其他團體。一套好的再發展推動機制，除應將審議及實施兩部分清楚劃分外，對於實施者(主導角色)之權責以及與其他參與角色之關係也應有明確定位。若實施者的權責與態度明確，將有助於再發展事業推動的成敗。</li> <li>2. 八種特色的基本再發展類型：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 住宅社區再發展類型</li> <li>(2) 交通樞紐再發展類型</li> <li>(3) 古蹟文化區保存再發展類型</li> <li>(4) 市中心商業復甦類型</li> <li>(5) 傳統街巷空間保存再發展類型</li> <li>(6) 市中心工業區再發展類型</li> <li>(7) 舊聚落再發展類型</li> <li>(8) 水岸空間再發展類型。</li> </ol> </li> <li>3. 台灣市中心再發展推動成敗的關鍵要素—「都市更新條例」適用性課題如下：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 更新推動流程明顯為重建方式而設計，忽略整建及維護的重要性。</li> <li>(2) 缺乏具法定地位之更新綱要計畫指導都市更新計畫，致使都市中各更新計畫成為孤島式計畫。</li> <li>(3) 再發展地區之劃定原則過於著重以改善實質環境目標，而忽略其他性質目標的達成與再發展地區區位的關連性。</li> <li>(4) 再發展地區劃定程序規定不明，致使各主管機關劃定再發展地區的嚴謹程度可疑。</li> <li>(5) 再發展各種實施主體角色及其權限定位不明，造成再發展之功效與格局大大降低。</li> <li>(6) 再發展審議機制條文模糊，未能防止公部門球員兼裁判的情況產生。</li> <li>(7) 更新計畫擬定時缺乏民眾參與機制。</li> <li>(8) 大力推動權利變換制度，未考慮相關配套措施的建立：                 <ol style="list-style-type: none"> <li>A. 權利變換與其他實施方式的區別</li> <li>B. 權利變換範圍內之公共設施負擔</li> <li>C. 權利的市場價值估算問題</li> </ol> </li> <li>(9) 獎勵標準一視同仁，未能因應再發展地區定位需求來決定，喪失獎勵正當性。</li> <li>(10) 條例中規定的財源籌措方式實施風險高，對於私部門實施者的財產權保障不周。</li> <li>(11) 市中心再發展與其他相關計畫衝突，大幅降低再發展成效。</li> <li>(12) 對再發展地區未能有效賦予新的使用機能及適當結合鄰近地區之發展。</li> <li>(13) 再發展過程缺乏對社會議題的關心。</li> <li>(14) 公私部門互動關係的薄弱，再發展過程缺乏協商、仲裁之管道。</li> </ol> </li> </ol>
<p>林惠華 2002</p>	<p>公私協力機制運用於 都市更新政策之個案 研究：士林夜市之模 擬</p>	<p>來自公、私部門的可能困境</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府政策過程的一環，必須接受民意代表的監督，甚至預算的審議，容易削弱對外之競爭契機。</li> <li>2. 公私部門劃公共事務認知差距，可能產生政策認知或執行上的差異，而造成協力關係的障礙；政府機構層級複雜，私部門對行政體系的運作過程或運作程序無法全然瞭解，徒增合作過程中不必要的誤會或成本。</li> <li>3. 公私部門怕被冠上「官商勾結、圖利他人、利益輸送」之名。</li> <li>4. 公部門有所謂公務機密無法公開，私部門亦可能怕流失競爭力而對所擁有的資訊進行一定程度之封鎖，其結果是雙方壟斷訊息無法流通暢，合作易告失敗。</li> <li>5. 公共財貨或服務的責任難釐清，政府是否會因此而推卸某一部分的公共責任，以及公私合作後責任如何劃分。</li> </ol>
<p>林佑璘 2002</p>	<p>台北市實施都市更新 歷程及影響之研究</p>	<p>(一) 法令制度面</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 容積獎勵未因地區特性不同而有差異，缺乏彈性。</li> <li>2. 協議合建不適用土地增值稅及契稅減免的規定，不合理。</li> <li>3. 整建、維護僅有法源，其實施機制未納入法規內容。</li> </ol>

		<p>4. 對於已取得一定同意門檻以上者，办理流程缺乏彈性，增加辦理的時間。</p> <p>(二)推動策略面</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 現行臺北市都市更新方案僅能稱為整合性的行動方案，缺乏整體觀。</li> <li>2. 目前都市更新仍著重於點的環境改善，對於都市整體、面、線環境改善無法達成。</li> <li>3. 對於弱勢住戶，欠缺經濟輔導或社會救助機制。</li> <li>4. 歷史、文化保存與都市更新未有效配合。</li> <li>5. 缺乏優惠融資貸款機制。</li> <li>6. 缺乏建立公私合夥機制。</li> </ol> <p>(三)執行機制面</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 更新科人力編制不足。</li> <li>2. 更新案涉及其他委員會審議(如都市設計、環境影響評估)，致審議時程長，降低投資意願。</li> <li>3. 民眾對於更新認知不足，都市更新宣導方式、內容、管道有待加強。</li> <li>4. 獎勵措施過於倚重容積獎勵，有違實施容積管制與更新之本意。</li> <li>5. 信託業者對都市更新運作仍不瞭解，造成土地信託制度運用於都市的阻力。</li> </ol>
<p>董政彰 2002</p>	<p>都市更新問題與策 略之研究—以新莊 市「博士的家」重建 計畫為例</p>	<p>(一)實施者選定</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 缺乏個人實施者之參與途徑。</li> <li>2. 建商不能太早介入實施，會被誤會與某些特定的居民掛勾。</li> <li>3. 實施至今(91.12.31)皆由民間申請辦理，尚無公部門主動協助實施者辦理區段徵收、市地重劃等案例。</li> </ol> <p>(二)擬定更新事業計畫</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 未明定同意比例計算之基準日，易造成人頭戶介入。</li> <li>2. 自辦公聽會且主管機關列席為何又要公辦公聽會。</li> <li>3. 不確定的事業計畫內容，不易取得同意書。</li> <li>4. 安置拆遷計畫流於形式。</li> <li>5. 事業計畫牽涉權變計畫內容，沒有權變計劃的草案無法做事業計畫。</li> </ol> <p>(三)公辦公展、公聽會，人民陳請</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 少數居民不理性抗爭</li> <li>2. 人民陳請的意見未全數處理</li> </ol> <p>(四)都市更新審議委員會審議：審議時程應有所規定。</p> <p>(五)主管機關發佈實施 權利人簽訂同意書的計畫內容與審議修改後計畫內容可能不同，容易引起黑箱作業之爭議。</p>
<p>趙文銘 2005</p>	<p>論我國都市更新條 例之法制及實務問 題—以權利變換為 中心</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 實施者之選定： 都市更新事業需要龐大財力，且都市更新事業異常艱鉅繁瑣，非主管機關所能獨力完成，結合公、私部分之力量共同推動，於目標之達成較有效率。是立法之初，訂定其範圍乃包括政府自辦、委辦及人民自辦或委辦。</li> <li>2. 選定之方式             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 政府主動辦理之選定方式： 其由上級主管機關逕為劃定實施更新之地區，自行實施、委辦實施、其他機關(構)辦理。</li> <li>(2) 人民申請辦理之選定方式： 自行辦理方式解釋上應可分為個人自行實施及組織更新團體或委託都市更新事業機構為實施等三種方式。</li> <li>(3) 委託都市更新事業機構： 所謂更新事業機構，係指依都市更新條例規定，在更新地區內從事實施重建、整建或維護之事業機構，例如都市更新公司、建設公司、信託公司及其他經主管機關認許之機構，但以重建方式更新者，其組織需以股份有限公司為限。</li> </ol> </li> <li>3. 主管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)實施都市更新事業時，需由各該實施者依都市更新條例所定程序參酌居民意願擬定相關更新計畫，並於審議過程中讓民眾充分參與即可辦理，此時尚未涉居民之實體權利，尚無須土地權利關係人之同意，俾便使更新地區內早日進入審查更新程序。</li> <li>4. 土地權利關係人自行實施或委託都市更新事業機構實</li> </ol>

		<p>施都市更新時，需依下列規定徵得多數土地及合法建築物所有權人之同意：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 自由權、財產權制度性保障意旨並無相違，具有合憲基礎</li> <li>(2) 主管機關劃定之更新地區，需徵得土地及合法建築物所有權人均超過5分之3其所有土地總面積及合法建築物總面積均超過3分之2之同意。</li> <li>(3) 未經主管機關劃定之更新地區，需徵得土地及合法建築物所有權人均超過3之2，並其所有土地總面積及合法建築物總面積均超過4分之3之同意。</li> <li>(4) 人數與所有權比例之計算，不列入計算者。</li> <li>(5) 不同意更新者之拆遷問題。</li> </ol> <p>5. 尊重少數意見，都市更新條例對於不同意實施更新者，另有更新事業應於更新事業計畫中拆遷安置計畫之要求，亦即就不同意實施更新且拒不配合者，亦設有代為拆除或遷移之機制。(更新條例第36條第1、2項)</p> <p>6. 法規上雖有如此之設計，然實務上仍未見其例，因違於傳統財產權絕對保護思想之故。</p> <p>7. 或其他協議方式實施更新，理論上應屬私法上之處分行為，故如為共有土地及建築物，似得引用土地法第34-1條之規定予以處理；實施更新前之建物如為公寓大廈，因公寓大廈管理條例第14條第2項之規定僅適用於該條例第1項第2、3款之情形，仍得準用該項暨第14條與第31條規定辦理，其實不然，主管機關於核定實施更新者，應認定該建築物有妨礙都市計畫而得運用公權力予以強制執行。實施更新前之建物為獨立建物，既無從參照土地法第34-1條，又無從準用公寓大廈管理條例之規定，將如何令其拆遷？顯然欠缺法律依據而無法執行，有待主管機關儘速修法與以納入，俾利更新之推展。</p>
張松源 2005	台北次都市更新案與改善策略之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 一般都市更新案件由事業概要擬定至事業及權變計畫審議通過約需2年時間，再加上工程施工時間，一個都市更新案開發完成所需時間至少約需4年，此對各個所有權人、開發商、投資人、融資單位等均造成開發變數，且無法背負高度開發風險，以致於遲遲不見啟動更新。</li> <li>2. 都市更新目的其中之一為增進公共利益，因此針對各個都市更新案於審議過程中，有關提供公益設施部分，由於目前相關規範不清，常造成計畫之更動而使審議時程延宕。</li> </ol>
張松源 2005	台北次都市更新案與改善策略之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 一般都市更新案件由事業概要擬定至事業及權變計畫審議通過約需2年時間，再加上工程施工時間，一個都市更新案開發完成所需時間至少約需4年，此對各個所有權人、開發商、投資人、融資單位等均造成開發變數，且無法背負高度開發風險，以致於遲遲不見啟動更新。</li> <li>2. 都市更新目的其中之一為增進公共利益，因此針對各個都市更新案於審議過程中，有關提供公益設施部分，由於目前相關規範不清，常造成計畫之更動而使審議時程延宕。</li> </ol>

資料來源：本研究整理

## (二) 互動關係

都市更新事業的參與者有合夥關係及衝突關係，既是更新事業開發的合夥人，又是更新事業利益衝突者，在參與意願選擇考量其他參與者之互動關係，相關研究課題的文獻內容如下：

表 2-5 更新事業參與者間互動問題相關研究文獻

作者	文 獻 名 稱	相 關 研 究 內 容
陳威成 1996	民間參與都市更新開發評估模式之研究	<p>造成都市更新事業開發土地的取得作業困難重重，在談判過程中所遭遇的問題包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.地主安遷，根本不想賣</li> <li>2.買賣雙方對土地價值認定差異太大(地主有意刁難，哄抬地價)</li> <li>3.租稅負擔協調問題</li> <li>4.更新期間賠償問題</li> <li>5.違建戶既得利益的處理</li> <li>6.建商與地主對未來使用計畫無共識</li> <li>7.土地權利人過多，意願整合不易。</li> <li>8.土地所有權人聯絡不到。</li> <li>9.由於原訂用地變更或權利人自行違規使用，更新後使用用途與現況不符，影響權利人的權益。</li> <li>10.權利人溝通協議之後又變卦。</li> <li>11.開發籌碼未知。</li> </ol>
吳綱立 1998	規劃思潮與公共建設概念的演變—建典構一個新的規範來尋找公共利益	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 社區營造過程中，「公共利益」及「社區營造參與者與現有權力結構的互動關係」，將是社區營造運動的關鍵所在。</li> <li>2. 隨著社會價值觀與規劃思潮的轉變，公共利益的觀念一直在變，沒有絕對恆久不變的定義，必須不斷的去界定，建構在社會脈動及大眾共識的基礎上。</li> </ol>
趙晏辰 2001	夥伴關係承諾與投之機行為決定因素之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 人類的有限理性與投機主義心理，加上未來的不確定性，使契約難以完全規範交易內容。</li> <li>2. 環境的不確定性、複雜性加上人們的有限理性，使交易過程所需資訊無法完全流通，所以會增加許多交易成本。</li> <li>3. 不確定性可分為『環境不確定性』與『夥伴行為不確定性』兩種。</li> </ol>
林惠華 2002	公私協力機制運用於都市更新政策之研究：士林夜市之個案模擬	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公私部門協力合作互動原則：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 平等原則</li> <li>(2) 認清合夥的本質</li> <li>(3) 公私部門協力關係應強調公共責任與利潤</li> <li>(4) 其他原則：合法性原則、責任確認原則、民主原則、效率原則、主動原則、可預測性原則、彈性原則、共贏原則、創新原則、最大公共利益原則。</li> </ol> </li> <li>2. 公私部門互動之困境：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 來自公、私部門的困境：認知或執行上的差異，而造成協力關係的障礙。</li> <li>(2) 來自整體面的阻礙：價值系統、合作的態度、經濟目標無法融合一致。</li> </ol> </li> </ol>
張靜如 2002	都市更新衝突管理機制之研究：以台北縣板橋市民權段都市更新案為例	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 實質利益衝突：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 計畫內容問題</li> <li>(2) 合約問題</li> <li>(3) 分配結果不願意參與更新者</li> <li>(4) 最小分配面積</li> </ol> </li> <li>2. 權力結構衝突：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 少數人之權益</li> <li>(2) 實施者態度</li> </ol> </li> <li>3. 程序性衝突：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 陳情事項未解決</li> <li>(2) 公聽會或協調會參與情形</li> <li>(3) 公部門協助：政府的角色難為，尤其是私人辦理都市更新，政府只能盡量從旁協助，例如在法規解說、公聽會召開、簡短作業時程等方面，平時與地主甚少接觸，然而地主卻希望政府能夠介入，認為公權力介入可以加快案子的進行。</li> </ol> </li> <li>4. 不確定性衝突             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 對於都市更新的瞭解政府應主動辦理都市更新說，明會，使老舊地區或是有意願參與都市更新的地區居民瞭解都市更新的意義及功用，而對於攸關自身權益的事項，居民也應該主動學習瞭解。</li> <li>(2) 對於公司的不信任</li> </ol> </li> </ol>

(續)

楊福銘 2003	從公共利益觀點探 討都市計畫之民眾 參與	<p>1. 衝突的類型：</p> <p>(1) 程序方面的衝突： 由於在規劃過程中缺乏適當的民眾參與程序和決策制訂的透明性。</p> <p>(2) 事實方面的衝突 主要是因太相信工具理性，錯誤地使用科學的資訊和規劃專業知識，以及限制了規劃資訊對民眾的可利用性與可及性所導致。</p> <p>(3) 利益方面的衝突 肇因於規劃實務中不公平地分配成本和利益。</p> <p>(4) 原則方面的衝突 牽涉到幾個規劃上的爭議，如價值觀、正義感、以及效率與公平之間的取捨。</p> <p>2. 衝突的來源：</p> <p>(1) 規劃方面 A. 專家權威式規劃不切合當地民眾實際需求，齊頭式準則不受認同。 B. 規劃理想標準沒有明確顯示且不受當地民眾認同。 C. 決策過程不夠透明化。 D. 未能適當時機徵詢民眾意見。</p> <p>(2) 民眾方面 A. 沒有足夠資訊和知識，未能對都市計畫個案有充分認知。 B. 意見表達多偏私利訴求且不積極。 C. 意見陳述管道不足，由缺乏雙向溝通之機會。 D. 可尋求的救濟途徑有限。</p> <p>(3) 計畫方面 A. 由於計畫完整性需要公共設施配置、鄰避設施配置及古蹟保存維護等損及民眾私人利益。 B. 沒有公共利益共識為準則，涉及民眾私利和公共利益之衝突無法合理安排或缺乏雙贏策略。</p>
張學聖 黃惠愉 2005	都市更新公私合夥 開發模式與參與 知特性之研究	<p>1. 都市更新之推動，近年亦逐漸由公部門主導之型式轉變為民間主導之公私合夥開發模式。</p> <p>2. 實施之經驗未落實平等、分工、共享之合夥精神，以公私部門合作性策略」應用未能充分展現，公私部門互動之執行過程與成效，仍多有爭議與不彰之處。</p> <p>3. 認知普遍存在差距，其包括：在合夥過程中公部門仍以審查者自居，合夥效益未見；公部門懼被冠上「官商勾結」之名，而造成「圖利他人」或「利益輸送」之名，而造成過於保守僵性的作為。</p> <p>4. 合夥開發方式以公部門為主導，政府先決定其開發方案與內涵，然而取得及清理土地後，再尋求有意願依其規劃設計之內容及條例發展之開發者。各地得以採取其適用之方式進行都市更新工作，而逐漸採行由公、私部門雙方協商談判的方式，決定開發之內涵及彼此之權利義務(Frieden, 1990)。</p>

資料來源：本研究整理

### (三) 鄰里關係

更新地區權利人參與的立場不同，期望之參與層次有異，彼此互動關係、信賴關係、利益關係牽制參與的意願，相關文獻對參與社區的研究課題內容如下：

表 2-6 參與更新事業開發鄰里間問題相關研究文獻

作者	文 獻 名 稱	相 關 研 究 內 容
謝慶達 1983	都市更新社區民眾參與之研究—以台北市為例	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「都市更新社區」需具有的良好里鄰社會關係。</li> <li>2. 各別都市更新社區所顯現的：一致性、共同目標、固定的成員、溝通、地區規模、外在的壓力等，說明都市更新社區為進行民眾參與的適當計畫規模與理想場合。</li> <li>3. 參與主體為都市更新社區居民，參與客體為政府。開發者是以投資合夥人的身份參加更新計畫。</li> <li>4. 更新目標仍較少顧及社會性與經濟性目標，專家偏重地區性實質環境的改善。</li> <li>5. 參與目標：居民偏向「保護個人及利益團體的權益」。政府則以「組織支持計畫的力量」或「增加規劃時所需的資訊與智慧」為主。教育功能不受重視。</li> <li>6. 參與者立場不同，期望之參與層次有異。</li> <li>7. 參與技術呈多樣化，但目前仍以說明會和協調會為主。教育程度影響居民接收的訊息來源。且所使用的參與技術，雙向溝通能力不足。</li> <li>8. 參與代表的基礎，原地區居民、受計畫影響之居民、里鄰長、民意代表、學術界、地方熱心或有力人士、志願的個人或團體等，其角色與定義有待澄清。</li> <li>9. 目前參與效果、對居民態度的影響能力、居民的參與評價，皆有待加強。</li> <li>10. 民眾參與的理想、實際情況及地區特性不容忽略。</li> <li>11. 參與者間的關係： 在居民、政府、開發者等三者外，應加入協調者</li> <li>12. 參與原則： 運用三「同」，建立三「信」，推行三「助」，完成三「自」。</li> <li>13. 參與形式： 目前仍以政府主導，應循序推演至平衡型。</li> <li>14. 參與目標： 民眾參與非「零合」。在參與過程中，自有得到統合的可能。</li> <li>15. 參與策略： 在以政府主導時，應加強「輔助決策」與「教育」兩策略。增加雙向溝通的機會。</li> <li>16. 參與技術： (1) 增設社區報紙； (2) 建立集會層級體系，加強集會功能。如集會目的、有效集會的原則、其層級體系、及參加者等。</li> </ol>
郭曉蓉 1995	民眾參與都市更新開發及管理維護之研究：以新區橋車站特定專用區為例	<p>(一) 民眾參與的副作用</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民眾參與可能經常被擁有較多資源者所影響，例如，政治精英、富人、或教育程度較高者。</li> <li>2. 民眾參與的結果不見得一定是推動進步，眾活躍分子或團體的參與有時是為了自己狹隘的利益或身份地位，進而變成衝突式的參與。</li> <li>3. 公部門推動民眾參與時，若只強調政府和民間合作，有時會產生民眾被收編或納編的效果，而無法發揮民眾參與的積極精神，這將造成市民被安撫，而非參與，使其淪為一種形式，從決策方轉為不決策方。</li> <li>4. 有時民眾參與者缺乏宏觀整體的思維，僅針對單一公服務、層面、局部地區或單一團體考量計畫，造成整合上不易。</li> </ol> <p>(二) 不參與的原因</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 不參與和懶惰</li> <li>2. 不參與和渴望隱私權</li> <li>3. 不參與和異議</li> <li>4. 特立獨行者</li> </ol>
施教裕 1997	社區參與的理論與實務	<p>社區參與的旨趣乃在於有目標、組織和行動導向的過程與投入，尤其是在某特定地理區域內，結合社區成員以及有共同利益的相關組織團體，藉以凝聚社區意識和提高社區生產力，以及提昇社區成員品質，或設法解決社區的各種困難和問題。</p> <p>社區參與的目的乃為使政策與服務的當事人或社區居民可以：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 參與決策制定和資源分配；</li> </ol>

		<p>2. 分擔決策或服務方案的設計、執行及管理；</p> <p>3. 確保決策或服務方案的利益和成果落在原定的族群或對象。</p> <p>過去在推動上有下列現象：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 社區參與的主要成員大多屬於社會經濟地位和教育程度高者；相對的弱勢團體(或需要服務的對象)的代表較少。</li> <li>2. 在社區參與上儘管弱勢團體在社區事務決策份子的代表性較少，但一般社區事務的決議大多仍符合其利益。此乃意涵過去社區事務的決策人員大多屬於熱心公益的社會公正人士，凡事不會以私利為考量。</li> <li>3. 社區居民的參與之形式要件，在民主社會中似仍缺乏強制性的社區參與規範。</li> </ol> <p>社區參與是否成功，考量下列因素：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 社區居民制定公約，要求成員普遍參與。</li> <li>2. 社區組織有足夠的權力或影響力要求社區居民參與。</li> <li>3. 社區組織必須被公開認同或接受社區居民的合法發言人，即團體或社區領袖的形象及威望必須確實建立。</li> <li>4. 社區組織對有關社區決策事務必須在資訊上或方案抉擇上，保持暢通的資訊宣達或溝通管道，藉以使居民獲得充分消息和表達意見。</li> <li>5. 社區組織的幹部或工作人員必須可獲得專家學者在技術規劃的諮詢及協助，且為社區居民所信賴和接納，並和社區居民打成一片。</li> <li>6. 社區組織必須有足夠的團體會務運作經費，不必為募款浪費太多人力和時間。</li> <li>7. 社區組織的成員必須在方案規劃及執行過程中，捐輸相當的經費，尤其是各種團體幹部更須以身作則認捐各種經費。</li> <li>8. 社區組織幹部與工作人員必須能夠和睦相處和共事，且瞭解各種方案在行政上和技術上的法令規定及要求。</li> <li>9. 社區組織或團體必須學習如何自主和自立，以免凡事依賴政府的補助和指導。</li> <li>10. 建立各種自助互助體系。</li> </ol>
曾華源 2004	衝突或和諧優先：都市社區總體營造規劃之省思	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 社區組織是營造社區意識的基礎，藉由區民對社區關心的程度，引導居民間互動及交流，增進對未來生活環境的期待。</li> <li>2. 參與時間不能配合。</li> <li>3. 參與者屬熱心積極者，未參與者是否認同、了解或支持大部分居民決議。</li> <li>4. 組織是否能提供充分資訊，以及領導者能力及公正是否受到肯定。</li> </ol>
蔡孟芳 2005	弱勢社區民眾參與都市更新的迷思：台北是林口社區水源一期整建住宅之個案研究	<p>弱勢社區民眾參與的侷限性，Perrons and Skyers (2003)指出對於弱勢社區居民的賦權，倘若僅在形式上納入居民於決策過程，但卻未給予居民足以決定資源分配的權力，則對於改變社區的弱勢困境幫助並不大，所謂參與往往面臨結構性的限制。真正掌握資源分配權力者，往往受制於外在於再發展場域，也就是國家決策層級或區域威權決策層級者。</p>

資料來源：本研究整理

#### (四) 環境規劃

更新事業開發目的為改善原社區環境，對新環境規劃與原有社區環境的關係、規劃目的與外圍環境的依賴關係，期待因人而異，在規劃環境的課題，相關文獻研究內容如下：

表 2-7 更新事業開發環境規劃問題相關研究文獻

作者	文 獻 名 稱	相 關 研 究 內 容
林欣靜 1998	從大同區看老技社區的發展~擺盪在記憶、現實和未來的權衡難題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 老舊地區更新以房地產再開發角度的制度設計，開發前後利差是促成參與更新最主要因素，差距大動力強，差距小誘因小，老舊社區多半缺乏誘因。</li> <li>2. 老舊社區的土地產權，不是持分過細，就是因多次轉手，產權多半相當複雜。若要更新，必須投入大量資本與心力協調，也使得這些區域的更新，更顯不易。</li> <li>3. 公權力的介入，雖減少了建商協調、安置的成本和時間，避免他們的資金擠壓，強制參與精神的引入，有傷害住戶權益之嫌，可能抵觸憲法對人民財產權的保障。住戶的資訊遠不及建商充足，建商如果藉著強制條款巧取豪奪，住戶將更形弱勢。</li> <li>4. 在現行體制下，更新區住戶本身的條件，是影響該筆土地是否可成功引入民眾參與更新的主因。</li> <li>5. 急待更新的區域，大部分都是人口流動頻繁、中低收入戶眾多、住戶的經濟狀況不好的老舊社區。終日為坐落忙碌的住戶，很難凝聚社區意識和住戶自覺，更不要說自發性的參與改造環境的更新工作。</li> </ol>
孫千智 1999	市中心再發展理念之執行與研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 從都市設計觀點思考市中心再發展課題解決之道             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 因地制宜的細緻規範</li> <li>(2) 合理的執行程序</li> <li>(3) 權益平衡的原則</li> <li>(4) 公私部門的互動</li> </ol> </li> <li>2. 制訂法定市中心再發展綱要計畫以指導各再發展地區的開發             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 計劃範疇與時程：                 <p>檢討都市全體的計畫，不可有該地區本位主義的計畫或設計，應使得該地區的更新計畫能為都市全體的計畫的一部份，有統一性或活力性的設計。與全市的土地使用、交通系統、公共設施分佈等因素都有密切的關係，也唯有充分的考量這些影響因子，從全市性甚至是區域性的角度來看市中心的再發展，才能因地制宜的規範重新建立獨特的市中心意象。</p> </li> <li>(2) 公私角色權責及相關配合組織：                 <p>公部門目前對市中心再發展的態度仍停留在照顧地方、被動的供給公共設施，致使推行的更新計畫常與其他政策無關聯甚至造成衝突，公部門的態度對於市中心再發展工作的推動有很大的影響，積極的公部門應主動的提出遠見及扮演引導與管制的角色，並且在現階段更應透過立法程序成立都市再發展專責機構來推動市中心再發展之工作。</p> </li> <li>(3) 計畫執行機制：                 <p>更新計畫執行機制，目前仍以拆除重建為主流，較缺少其他相關執行工具的配合。如同目前的都市設計，空有設計規範而無管制實施的基礎，因為相關的都市設計工具多數無法源基礎。</p> </li> </ol> </li> <li>3. 避免法定都市更新計畫與制訂過程的分離</li> <li>4. 建立全市性的基礎資料庫，以便利市中心再發展計畫的制訂</li> <li>5. 由市中心再發展計畫指導再發展地區劃定程序</li> <li>6. 市中心內應容許為達成不同預期成效而劃設的再發展地區重疊</li> <li>7. 充實市中心空間機能以提升都市競爭力</li> <li>8. 劃定再發展地區或單元時應確實進行可行性評估</li> <li>9. 為加速再發展工作的推動，公部門應依再發展問題的不同發展特性建議辦理的優先順序</li> </ol>

(續)

賴宗裕 詹士樑 2000	辦理都市更新地區 區位選擇之探討	<p>以實質的環境與建物條件為主要考量因素，來決定是否列入更新事業實施地區，以此種實質環境因素為主要評選原則，產生以下問題：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 容易忽視更新地區與都市發展之關係。</li> <li>2. 忽略更新地區之公共設施服務水準及其與鄰近地區之相對關係。</li> <li>3. 忽略當地居民之意願與參與能力。</li> <li>4. 忽略更新地區之規模經濟問題。</li> <li>5. 政府主動介入太深，恐有政治、經濟因素之考量，而忽略社會問題與社區課題之解決。</li> </ol>
洪貴源 2001	社區住民自辦都市 更新程序與權利變 換之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自辦更新之模式，分階段性的關鍵作為包括組織的運作方式、意念的整合溝通、建地的規劃設計、權益的分配決議、工程的品質管理、資金的運作管控、風險的分擔處理。</li> <li>2. 過程應是一套嚴謹之流程，有許多前置事項與關鍵技術予以扣合，而這些問題都必須在展開自辦更新計畫之前有所定論或確立發展軸向，而社區的更新又非僅涉個人權益事項可憑各人意志予以獨斷獨行，在公平與正義的前提下如何兼具更新效率與實質的獲益，是一個必須把持的原則。</li> <li>3. 更新係牽涉許多專業技術綜合運作的社會改造工程，如果僅憑住民之合意是否得以面面俱到，是否有顧此失彼的窘態，更何況不動產的市場機能必須靠許多專業技能加以判斷，以規避風險創造利益，這個部份無法由尋常住民得以勝任，如何順利形成集體的合意並結合專業技術顧問團體的專業支援，依循嚴謹之程序執行並納入適當箝制之機制，方能有順利完成更新與獲享利益之可能。</li> </ol>
黃聖偉 2004	公私合夥參與都市 更新開發財務風險 評估模式之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 過去由於規劃理論與實務間的落差過大，未充分考量民間需求，導致計畫產生「專家偏見」無法落實執行層面。</li> <li>2. 政府僅需訂定原則性的開發目標與方針。</li> <li>3. 針對開發個案之地理環境、區位特性、發展狀況及政策目標等進行彈性多元的規劃設計，確實評估開發風險與實質利益。</li> <li>4. 都市更新計畫之居民支持與否為影響成敗關鍵，更新計畫中，當地商家擔心造成生意流失之散市危機，而對更新重建有所排斥。</li> </ol>
曾華源 2004	衝突或和諧優先：都 市社區總體營造規 劃之省思	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 社區組織是營造社區意識的基礎，藉由區民對社區關心的程度，引導居民間互動及交流，增進對未來生活環境的期待。</li> <li>2. 參與時間不能配合。</li> <li>3. 參與者屬熱心積極者，未參與者是否認同、了解或支持大部分居民決議。</li> <li>4. 組織是否能提供充分資訊，以及領導者能力及公正是否受到肯定。</li> </ol>

資料來源：本研究整理

### (五) 抉擇行為

參與更新事業的委託行為、集體行為及搭便車行為，皆屬權利人的抉擇，影響抉擇行為的相關課題，研究文獻內容如下：

表 2-8 參與更新事業開發抉擇行為問題相關研究文獻

作者	文 獻 名 稱	相 關 研 究 內 容
張友怡 1998	私部門辦理都市更新問題之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 與原住戶溝通問題 建商與原住戶或政府與投資者間，涉及專業問題之溝通，皆需專業人士居中作協調、溝通，甚至教育之工作，假若只是任由建商或投資者進行更新，原住戶在有限之知識下，難免造成雙方產生疑惑或溝通不良，此不僅拖延時間增加企業風險，而且容易被各方言論所誤導，造成更新時程緩慢，意見不一致之情形。</li> <li>2. 地區專業人才問題 一般的民眾假若沒有涉及本身之利益，根本不會關心社區事務，更何況是政府以獎勵方式促進民間辦理都市更新。可引發兩項議題，一為地區用人之問題，另一為更新資訊之推廣及宣傳問題；探究其根源，主要在地區專業人才缺乏。</li> </ol>
陳宇捷 2001	都市更新事業中公私合作機制建立之研究	<p>更新事業的實施應有其不同之目的(或目標)，針對不同的開發目標應有不同的執行模式，以使合作計畫能更切合地區發展所需。提出四種合作執行模式：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 綜合機能模式：成立更新區管理委員會</li> <li>2. B. T. M. 模式：明定商業經營收益之運作方式。</li> <li>3. 古蹟維護模式：成立管理委員會</li> <li>4. 鄰里開發模式：成立管理委員會</li> </ol>
曾冠球 2004	從「代理」到「合夥」：組織建立社會資本的理論分析	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「社會資本」指鑲嵌於組織內部的社會關係，而創造出來的相關資產。這種資產有助於促進成功的集體行動，並且增進組織利益；在該架構下行動之任何面向，包括：義務與期望、資訊網絡、規範與有效懲罰、權威關係、援用性社會組織以及意向性組織；社會組織所具有的特徵如信賴、規範，以及網絡等，其因有助於促成自發性的合作與協調，故可用以改善社會行動。</li> <li>2. 社會資本的最適規模，是策略性選擇過程的一環，旨在強調發展社會資本，必須把組織系絡特別是任務本質的因素納入考量。</li> <li>3. 建立社會資本(信賴機制)卻非是一件主觀的易事，其同樣地面臨集體行動邏輯一搭便車的挑戰。</li> <li>4. 信賴關係的建立，將有效地降低交易成本的問題，建立有助於和緩組織系絡中潛藏的機曾風險。</li> </ol>
蕭惠珠 2004	都市更新專責機構型態之研究－以台北市為例	<p>都市更新成功的要素，繫於更新政策的正確、更新的所有關係人是否達成共識、權利的變動機制合理、合宜的實施者(機構)健全的法；不論何種型態與任何範疇的專責機構皆屬於組織的一種；計畫能否有效執行，組織為主要關鍵。</p> <p>(一)組織的要素： 1. 合作 2. 目標 3. 分工 4. 溝通 5. 效率 6. 權力階層</p> <p>(二)組織類型：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第一部門：私部門-營利組織 都市更新推動中目前主要扮演為投資、計畫執行、實際開發等的角色，為直接影響更新計畫品質的部門，開發方案的執行、投資與財務風險之承擔者，以利潤回收為主要目的，使得舊都市價值較低的地區難以透過私部門的提案來改善與重生。都市無法獲得全面性的能改善，因之，較具創意與機動性，然無法擔任具公眾性的事務執行的角色。</li> <li>2. 第二部門：公部門-官方組織 無法適度反應民間不同類型的須求；無法彈性應付快速流動的地方市場。</li> <li>3. 第三部門：非營利組織 凡不以營利為目的之非營利組織、公私部門共同合夥組織之各類型開發公司皆包括在內，如協會、基金會、聯盟、或多目標公司。</li> </ol>

(續)

趙文銘 2005	論我國都市更新條例之法制及實務問題—以權利變換為中心	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 都市更新條例第 25-1 條之適用性</li> <li>2. 都市更新所欲達成之公益目的而言，是何以都市更新條例協議更新多數決之最低成數竟高於土地法、公寓大廈管理條例規定，依照不同之法律規定，竟得不同之結果，增添少數謀圖鉅額分子要脅之機。</li> <li>3. 更新事業計畫採多數決方式辦理報核者，對於不願參與協議合建之土地或合法建物，依更新條例第 25-1 條辦理，得由實施者委託 3 家以上鑑價機構查估評定價值後，強制價購其產權或提存於法院。另權利關係人對補償價格有異議者，準用都市更新條例第 32 條規定，申請調處處理之。實施者依規定價購或提存應補償之金額後，其申請建築執照準用都市更新條例第 34 條之規定，得以實施者之名義為之，免檢附土地、建物及其他項權利證明文件；減少法規間之衝突及投機心態之產生，使公益得以確保，實有修法與土地法公寓大廈管理條例等規定相同最低成數之必要！</li> </ol>
-------------	----------------------------	--

資料來源：本研究整理

## (六) 小 結

都市更新相關法令規範參與之遊戲規則，提供法定權利人、實施者、公部門、更新從業人等推動更新事業程序及實施之依據，在人類有限理性下，法定權利人及參與者（指都市更新事業之實施者、更新從業者及公部門）如何選擇對自利極大方案參與更新事業之課題，本研究從訪談問卷法定權利人及參與者對課題認知之差異進行分析，就以上文獻所提列之課題，提供本研究訪談問卷之參考，以不同立場相同課題之問卷內容，分別從法制面及執行面向之課題進行問卷訪談及分析，藉由問卷調查結果分析影響參與意願之緣由，成為引導參與意願分析之基礎。

問卷調查表分為法定權利人及參與者（指都市更新事業之實施者、更新從業者及公部門）兩種內容，其中以參與都市更新的好處及影響法定權利人參與都市更新事業意願原因之相同課題，分析法定權利人與參與者認知之差異；並針對法定權利人會選擇以何種角色參與都市更新事業及對都市更新的疑慮之課題，進行都市更新實例範圍法定權利人問卷訪談；另以實施都市更新過程困難之課題，進行參與者（指都市更新事業之實施者、更新從業者及公部門）之書面或親訪，將問卷調查結果依「問卷調查分析法」交叉比對，探討影響參與意願之關鍵課題，針對主要課題提出對策，建立引導法定權利人參與意願之配套措施，達到本研究之目的。

### 第三章 都市更新推動之困境

土地的利用、更新都市機能及增進公共福利，並准由私人及團體參與興辦都市更新建設事業，都市更新係屬一種合夥（Joint Venture）的概念，由土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人或實施者，依其權利價值比例，共享更新後之成果；早期都市更新計畫，都是以強制手段如區段徵收、徵收等方式來取得土地及地上物，讓都市更新主管單位能完全掌握更新計畫，以便早日獲得成果；但是，往往因政府資源有限，使得更新工作一再拖延，毫無效率可言。民眾對於這種以公權力強制參與的都市更新方式不滿，使更新工作更是障礙重重。（楊松齡，2006：517）

1960年代美國藉由「國家環境政策法」（National Environmental Policy Act, 1969）與公路建設計畫，讓「民眾參與」的觀念得以興起，至今「公私合夥」或是「公私合作共同開發」的觀念，成為政府獎勵民間參與更新方法的政策；歷年來我國民間以合建方式進行地方性小規模的更新工作，缺乏具有公平的規範機制可供參循，易生糾紛，對面積廣大權屬複雜的更新地區，難以合建方式進行更新；都市更新條例頒布實施後，政府相關部門積極推動「權利變換」方式的都市更新制度，以更新單元內重建地區之土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人或實施者，分別提供土地、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；在都市更新推動的成效，不論何種更新制度，法定權利人的意願是成效的關鍵，本研究藉由都市更新推動歷程之困境，探討影響推動更新事業法制面及執行面之問題，這些問題與法定權利人考量參與更新事業意願選擇之關聯。

#### 第一節 政府推動都市更新歷程之困境

台北市都市更新之歷程，在政府遷台後，初期將台灣視為暫居之地，無心長期規劃統治，未能妥善安置大量湧入的軍民，導致各主要城市臨時建築物的增加，政府當時的資源無力規劃安置，加速違章建築的成長，使違章建築處理成為至今重要的都市問題；直至民國五十年代才開始提出都市計畫，民國53年修正都市計畫法，於第五章將都市更新納入法令體系，「都市更新」的概念正式引入台灣，（蔡孟芳 2005：16）在政府主導下台北市都市更新之歷程如下：

## 一、第一階段：政府主導時期（1947-1993）

以民國 66 年 2 月台北市政府工務局都計處成立「都市更新科」為界，分中央政府主導時期及地方政府主導時期。

### （一）中央政府主導時期（1947-1977）

此階段政府更新目的主要以工務建設解決居住問題為主，更新方式以大量闢建交通或公共設施為由，拆除違建，或以改善興建市民住宅與眷村為由，拆除違建與以重建，解決居住問題；(蔡孟芳，2005：17)；在這段以拆除違章建築來闢建交通或公共設施，並興建市民住宅和眷村的時期，曾推動的都市更新計畫有「中華商場重建計畫」、「南機場清除計畫」(簡稱南輕計畫)、「整建住宅興建計畫」、「華江舊市場改造計畫」、「萬大計畫」、「巷清計畫」等，從施行內容來看，基本上都是以窳陋地區的更新為名，或配合中心商業區的更新、或配合重大建設、道路闢建和公共設施的興建；更新的成果除中華商場較特殊，為攤棚重建為住家及商業店鋪外，其餘主要以整建住宅，以及道路、停車場、公園等實質設施為主(周素卿，1999：18)；促使整建住宅政策的因素，來至 1950 年代美國以經援及技術支援的方式，將福利國模式帶入貧民區，建議以貧民自助建屋、增加違建居民就業機會與教育訓練、提供暫時性安置等具社會福利意涵的配套方案，在台灣軍事國家和中央集權脈絡中，被簡化為以實質空間為取向的政治方案；(蔡孟芳，2005：17) 在都市計畫被矮化、地方政府權力有限的政治結構中，都市更新和其他大型都市建設計畫一樣，往往是中央政策考量的產物，而非為了回應真實的都市發展課題的對策。(黃麗玲，蔡孟芳，2005：18)

台北市於民國 56 年改制為院轄市後，併入士林、北投、南港、內湖、景美、木柵等區，都市發展漸往郊區擴張，建設重心多在中山、大安等新市區，舊市區的發展與建設受到相當大的忽視，(周素卿，1999：16) 直至民國 61 年當時行政院長蔣經國先生指示下推動與實施「萬大計畫」，將分布於台北市西南隅的萬華地區，進行十八項道路新建拓寬工程，拆除違章建築物 2,609 間，配合國防部撥南機場營地一萬八千坪興建住宅，現地安置拆遷戶，完成高爾夫球場配合興闢青年公園，使原來低矮的棚屋及眷舍轉變為高層國宅；(周素卿，1999：18)「萬大計畫」是早期最具規模的整體性更新計畫，不論是在更新內容或實行主體，都堪稱是台北市早期都市更新的縮影；更新內容主要是拆除違建、安置違

建戶、道路施工、整建房屋四大部分；在推動與實行，更是以行政院為主導及軍方的充分配合下，由地方政府實行都市更新計畫；此計畫代表台北市都市更新上的一個轉折點，促成台北市政府將國宅與違建兩個委員會合併，於民國 64 年成立「國民住宅處」，自此大幅推展國宅建設。(曾旭正，1993：158)

## (二) 地方政府主導時期 (1977-1993)

民國 62 年都市計畫法第二次修法，增列第六章「舊市區更新」專章，賦予都市更新法定地位；第 67 條明定都市計畫由當地直轄市、縣（市）政府或鄉鎮縣轄市公所辦理，依此台北市政府於民國 63 年成立都市計畫處，並於民國 65 年發佈「都市計畫法台北市施行細則」，針對全市 135 處窳陋地區評選優先更新地區；而工務局都市計畫處於民國 66 年成立「都市更新科」，從此，台北市在都市更新推動上，漸漸從中央主導轉為以地方政府為主導的角色，以「國民住宅處」和「都市計畫處（都市更新科）」為推動的主體單位；在此期間為使辦理更新時能有較完備的法令依據，一方面開始研擬都市更新相關的法規，另一方面開始對全市窳陋地區進行全面性調查，劃定更新地區，推動過程依循都市計畫的手段來達成，大多是以「區段徵收」方式進行。(蕭惠珠，2003：3-2)

國宅處成立以後，台北市都市更新是國宅興建計畫當中的一部分，仍舊是以更新違章建築與陳舊雜亂的房屋為主，其中除一些公共設施的改建（如更新舊中央市場），或配合重大計畫所實施的更新（如配合中正紀念堂興建的興隆里更新<sup>3-1</sup>），除興建國宅外，還有相當多部分是公有宿舍及眷村改建為主，都市更新科配合國宅計畫、眷村改建<sup>3-2</sup>及公有宿舍改建的廣義都市更新內容，真正都市更新的面積不若具都市更新意涵之國宅興建之績效，由此可見台北市都市更新實質的重點及其真正的本質；然而都市更新涉及的問題並非單一性質，機構與權屬分立造成日後「都市更新科」在推動都市更新工作時，由於行政位階、事權及資源的有限，以至相當缺乏績效。(周素卿，1999：19) 更新地區內居民多屬弱勢團體，在政府組主導下只能接受政策的規劃。

<sup>3-1</sup> 「1977 年 11 月 21 日公布實施「台北市平均地區基金設置辦法」，成立平均地權基金，市政府於 1977-1979 年積極運用平均地權基金推動新隆里地區更新計畫及宮前地區整體開發計畫。」—林佑璘，2003，「臺北市實施都市更新歷程及影響之研究」，私立中國文化大學建築與都市計劃研究所碩士論文：台北，3-3 頁。

<sup>3-2</sup> 1980 年為協助老舊眷村加速更新改建，中央公布實施「國軍老老舊眷村重建試辦期間作業要點」，規定眷村土地得以 70% 循收支並列方式完成預算程序，輔助眷戶購宅。

台北市政府基於本身需要，於民國 72 年 9 月 12 日頒布「台北市都市更新實施辦法」，作為推動及施行的法令依據，此法為台灣地區第一個地方單行之都市更新專法，此期間以政府為主體配合中長程計畫之考量，完成柳鄉社區、八德路饒河街口附近地區、大龍段蘭州國中北段地區、以及台北工專北側地區等四處的更新，此四處的更新土地公私有各佔一半，且皆以區段徵收的重建方式來辦理更新，平均一個案子要花費七至八億元，更新時程從三年半至七年半不等，在當時都市更新科二十幾個人的人力下，歷經十年僅完成四個案子，總更新面積才四公頃左右，完成新建的戶數(含住宅與商店)也僅約 450 餘戶。(周素卿,1999:22-23)在推動過程中，以公權力強制取得所需土地，對市府財政支出造成相當沉重之負擔，雖在都市計畫法 77、78 條規定，各級地方政府實施都市計畫所需經費來源可從：1. 編列年度預算；2. 工程受益費收入；3. 土地增值稅部分收入；4. 私人捐款；5. 上級政府之補助；6. 其他辦理都市計畫事業之盈餘；7. 都市建設捐之收入；8. 發行公債與土地債券等。似乎籌資管道很多，但實際上辦理都市更新所需之經費，大部分是靠市府編列預算支應，少部分為中央政府補助，只有極小部分由更新地區原地主或權利關係人負擔之(孫思俐,1987:22-23; 陳宇捷,2001:32)，參考表 3-1；公權力介入更新事業，土地及地上物之取得以強制方式，權利人的意願不是接受就是抗爭，溝通管道在法令規範中不足，造成政府承擔成敗而未能有效溝通權利人之意願，毀譽參半成效不彰，嘗試鼓勵民間辦理。

在政府以區段徵收方式推動都市更新期間，每年平均流出 7,413.2 萬元之資金，雖不致於造成嚴重之財政衝擊，仍將造成排擠效果(陳宇捷,2001:32)，引進私人及團體參與興辦之政策，成為減輕政府財政及引進民間人力的重要方法；都市更新的目標從生活環境的改善，提升至促進都市土業，但是施行成效仍然相當有限。

「台北市都市更新實施辦法」最重要是融入「民間參與」的精神，規定更新地區之建設事業，得由私人或團體辦理；而為減少更新工作推動時之阻力，規定對土地及地上物之取得除徵收或區段徵收外，得以協議方式為之，此種作法對土地權利關係人之權益，予以相當程度的尊重與保障，但雙方對補償標準之認定無法達至一均衡點時，阻礙更新工作之推展，未能有效吸引私人或團體積極投入更新工作，政府只能以區段徵收為主要推動的方式。(陳威成,1997:3-15)造成民間無參與意願的

課題如下：

1. 補償費過低的阻礙  
以公告現值為準或加成計算，與市場價值落差不足使原住戶有能力搬遷或安置。
2. 民間期望落差  
抵價地比例受限於平均地權規定以 50% 為原則，與法定權利人分配比例期待落差大。
3. 法定權利人不負擔成本觀念偏差  
民眾不以更新前後價值比較，而要求不支付分文換取較大價值，且期由政府全部協助。
4. 產權過於複雜  
更新地區屬開發時間較早，產權資料有因年代久遠無法查證，或地區內所有權經多次移轉逐漸複雜化，或因法令修正前後法令的不一致，造成產權的細碎且多樣化。
5. 其他救濟配套措施不足  
更新區內居民，所得及工作能力差異，需協助獲補助各有不同，規定偏向經濟面忽視提供改善工作能力之措施

表 3-1 以「區段徵收」方式辦理更新之案例分析表

	柳鄉樹區 更新案	八德路口 更新案	大龍段區 更新案	台北工專地區 更新案	
行政區	萬華區	松山區	大同區	中山區	
土地使用 類別	住四	商三	住三	住三	
更新基地 面積	1.25 公頃	1.00 公頃	1.02 公頃	0.89 公頃	
土地權屬	公有土地：46% 私有土地：15% 祭祀公業：39%	公有土地：52% 私有土地：48%	公有土地：40% 私有土地：46.5%	公有土地：53.5% 私有土地：46.5%	
實施期間	70.5-74.1 (3.5 年)	71.7-77.6 (6 年)	72.1-76.6 (4.5 年)	72.12-80.6 (7.5 年)	
實施方式	區段徵收	區段徵收市地 重劃	區段徵收	區段徵收	
更新規劃 戶數	309	114	45	120	
經費負擔 (千)	政府 支應	273,050	151,170	215,860	101,240
	計入 成本	452,1650	303,050	290,090	283,930
	經費 總計	725,200	464,220	505,950	385,170

資料來源：台北市都市更新獎勵措施與制度之研究，林佑璘，2003，3-4 頁

## 二、第二階段：獎勵民間參與時期（1993-1999）

民國 82 年 9 月 27 日修訂「台北市都市更新實施辦法」，增訂「獎勵私人或團體投資興辦都市更新建設事業」專章，以提高建築容積獎勵方式鼓勵民間投資辦理，自此台北市推動都市更新策略開始由政府主導改由獎勵私人投資辦理，政府的角色由主動辦理逐漸轉而擔任協調、監督的角色。辦法中增訂「獎勵私人或團體興辦都市更新建設事業」專章（第八章），並設置「都市更新審議委員會」負責審查都市更新事業相關之計畫書，期能有效推展都市更新。

在法令規範基礎下，都市更新更新方式由區段徵收改以獎勵民間自辦更新，以及都市發展局辦理地區性整體計畫與特定專用區計畫來推動，完成「大同區整體發展計畫」、「西南舊市區再發展計畫」、「大稻埕地區再發展計畫」等地區整體發展計畫的規劃，以及「南港經貿園區特定專用區細部計畫」、「萬華或車站特定專用區細部計畫案」、「士林、北投舊市區再發展計畫」、「大稻埕地區特定專用區」、「大理街工業區附近地區特定專用區」、「松山火車站特定專用區」等特定專用區之規劃，透過特定專用區的方式，使都市更新的推動架構在地區的整體發展方向。（周素卿，1999：26）

都市更新在實施方式上，台北市政府由政府主辦都市更新的單一作法，改為採用以政府實施區段徵收、獎勵私人或團體投資辦理、以及擬定實施個案地區更新計畫等三種方式同時推動台北市都市更新；（周素卿，1999：26；台北市政府都市發展局，1995：91）但在中央政府長期不重視都市更新的問題，地方政府在缺乏政策工具與有效法令基礎下推動困難，直至民國 85 年 6 月經建會的財經副首長會議，對全國營建業的景氣未能如預期活絡，公共工程成長也與預期目標相差甚遠，該會議提議以都市更新的方式引導營建工程發展，草擬「推動都市更新，刺激營建業發展方案」，將都市更新列為中央政府三大施政重點之一，行政院於民國 86 年 2 月 13 日第 2514 次行政院會議通過「都市更新方案」，訂定四個基本原則：1. 政府規劃優先利用公有土地辦理；2. 整體規劃，根據市場需求分階段辦理；3. 獎勵民間辦理；4. 必要時政府公權力應予介入；（蕭惠珠，2003：3-5；周素卿，1999：28）仍面臨以下問題：

- （一）政府力量有限。
- （二）土地及地上物取得困難。
- （三）獎勵民間參與之誘因不足與不適當。

- (四)居民拆遷安置的社會公平性問題。
- (五)地主整合不易。
- (六)龐大經費籌措困難的問題。
- (七)審議程序耗時耗力。
- (八)民眾對更新地區環境價值觀認知不一。
- (九)財產剩餘價值評價不同。
- (十)實施主體須以開發商為主，住戶自組更新組織的能力不足。

都市更新雖經行政院於民國 86 年會議通過「都市更新方案」，極力推動都市更新，欲振興營建業發展，藉此帶動經濟景氣，依然面臨整合地區內權利人的困境，在民主意識提升個人對財產權的保護，在溝通管道及價值評估基準的公信力不足，更新地區權利人參與意願低落，雖准由私人及團體參與興辦都市更新建設事業，但是施行成效仍然相當有限，「台北市都市更新實施辦法」雖融入「民間參與」的精神，規定更新地區之建設事業，得由私人或團體辦理，為減少更新工作推動時之阻力，規定對土地及地上物之取得除徵收或區段徵收外，得以協議方式為之；台北市在單行法規下執行都市計畫之「舊市區更新」計畫，依然無法處理居民認同、補償費評定、容積管制、地主負擔及稅負等問題，需藉由都市更新專法之訂定，明確配套措施建立執行制度。

### 三、第三階段：都市更新條例之實施（1999-2007）

民國 87 年 10 月 22 日都市更新條例於立法院三讀通過，同年 11 月 11 日公布實施，隔年陸續通過相關子法<sup>3-3</sup>，使都市更新事業推行上有明確法令依據，都市更新獨立於都市計畫法外，成為都市更新的專法；此法精神在於引進民間豐富資金與更具效率的開發建設能力投入都市更新事業，以改善以往成效不彰的情形，再經由政府規劃及公權力協助，結合公私雙方之力量，共創都市更新前景與契機；（陳宇捷，2001：28）條例中引進許多新措施與機制，包括：多數決強制參與、權利變換制度、公有土地強制參與、容積移轉、更新容積獎勵、賦稅減免、土地信託制度、以及不動產證

<sup>3-3</sup> 「都市更新團體設置及解散辦法（88/3/31）、都市更新權利變換實施辦法（88/3/31）、都市更新接管辦法（88/3/31）、都市更新建築容積獎勵辦法（88/3/31）、都市計畫容積移轉實施辦法（88/4/6）、都市更新投資信託公司設置監督及管理辦法（88/5/14）、都市更新投資信託基金募集運用及管理辦法（88/5/14）、都市更新條例施行細則（88/5/21）、都市更新審議委員會組織準則（88/5/21）」。財團法人都市更新研究發展基金會，2002，『都市更新魔法書』，台北：田園城市文化事業有限公司，27 頁。

券化等。

台北市基於本身執行需求，於民國 90 年 4 月修正「台北市都市更新實施辦法」為「台北市都市更新自治條例」，在人口成長趨緩之際，將都市發展政策以永續發展角度思考，回歸追求都市環境品質與舊市區機能的再開發；(蕭惠珠，2003：3-4)以「翻轉軸線、再造西區」為更新政策，將都市更新政策範疇擴大，除實質環境改善外，並包括經濟、社會等不同層，配合重大建設發展，解決老舊社區公共設施不足的問題，結合地區歷史文化凝聚社區意識，建立地區特色，誘導民間力量辦理更新事業，合理調整土地使用以促進更新事業之開發，期以權利變換方式處理產權複雜性及少數堅持者的問題，對法定權利人財產權影響甚鉅，藉由公開程序表述意見降低阻力，地方政府採取「參與式」經營管理方式，由直接服務的角色，授權居民參與執行，並鼓勵及協助自組更新會落實民眾參與之機制。

至此台北市都市更新的實施漸趨成熟，成為都市發展的重要政策與方法，推動策略由政府一手主導的角色，改為協調者將權利適度釋放，強化民眾扮演的角色，增加開發商合建分配的籌碼，以及多數決強制參與的機制，透過相關獎勵機制<sup>34</sup>鼓勵民間參與，將都市更新的理念跨越建築物本體改善的思維，重視更新地區附近環境實質改善，從消除窳陋地區到經濟的更新，但從都市更新條例公布實施至今，依然面臨以下的課題：

- (一)更新推動明顯著重重建方式，忽略整建及維護的重要性。
- (二)都市更新劃定程序不明，各主管機關劃定更新地區嚴謹程度受質疑。
- (三)都市更新未能賦予新的使用機能及適當結合鄰近地區發展。
- (四)各都市更新計畫缺乏整體性發展構想。
- (五)缺乏完善社會計畫。
- (六)缺乏後續維護管理考量。
- (七)更新區位遴選不符所需。
- (八)公私部門更新過程不協調。
- (九)民眾參與管道未能落實。
- (十)社區人口結構仕紳化，經濟弱勢之原住戶的瓦解。

<sup>34</sup> 台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(94/9/1)；台北市都市更新單元規劃設計獎勵容積評估標準(94/9/1)；台北市都市更新整建維護實施辦法(94/8/24)；台北市協助民間推動都市更新事業經費補助辦法(94/8/25)；台北市整建住宅更新初期規劃費補助辦法(94/6/23)；台北市都市更新權利變換調處作業要點(92/3/31)；台北市都市更新基金收支保管運用自制條例(90/4/30)

(十一)權利分配協調不易。

總言之，台北市都市更新是以實質環境面為考量，基本上不是從社會、經濟與社區角度來思考其意義與執行；從都市空間發展而言，都市更新是一種幾何性空間規劃，不是著重地方經濟文化的活化與社會關係的延續之整體性規劃，執行過程著重的是績效性，不是過程性的都市再發展目標；(周素卿，1999：36)所以在推行主體與機制上，多以開發商為主體的獎勵民間參與，未建立原居民為主體及弱勢居民參與的機制，忽略更新地區法定權利人參與意願的重要性；由於都市更新法令限制從業人員須取得法定權利人之意願方可執行都市更新事業，當法定權利人無法由更新事業從業人員取得平等的相關制度資訊，其參與意願大幅降低衍生出政府推行更新事業的困境。現今政府雖將主導更新計畫之權力轉交民間，但其輔導配套措施及法令修改是否解決過去相關問題或衍生新的問題卻仍有待商榷。本研究將分別以法制面、執行面及抉擇行為理論探討影響法定權利人參與意願的理由。

## 第二節 都市更新推動法制面之困境

都市更新事業是依據法規執行更新地區空間及產權重新之配置，在條例中對實施者、更新事業計畫擬定之法定程序、事業計畫應表明事項及報核要件、實施方式同意比例、權利價值分配與共同負擔、合法建築物及其他權利之處理、以及建築容積獎勵與稅賦減免等措施之規範。法令規範法定權利人在是都市更新事業實計畫同意權者，法定權利人行使同意權與實施者交換新財產權。故都市更新事業在推動過程中隱藏各項交易成本，在財產權交換過程，經濟利益奠定法定權利人之角色；在有限資訊與理性下，法定權利人參與意願會受到何種因素的影響，以下從法定權利人在更新事業中法定及經濟地位，瞭解法定權利人擁有的權利及角色，分析法定權利人選擇行使權利之行為對更新事業推動造成之困擾。

### 一、更新事業法定權利人之法定地位

都市更新事業是在更新地區內實施重建、整建或維護事業，更新地區之劃設除因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞，為避免發生重大災害及配合中央或地方重大建設外，對都市窳陋、非防火、年代久遠、排列不良、道路彎曲狹小、環境惡劣等，不符公共安全、公共交通、公共衛生及都市機能等地區之建築物，直轄市、縣（市）主管機關得依規定優先劃定為更新地區，對更新地區範圍之劃定及更新計畫之擬定、變更、報核與發布，應分別依照都市計畫中有關細部計畫之程序辦理；主管機關擬定都市更新計畫時，依更新地區特性及需求，得於計畫內容中明訂更新地區內更新單元劃定基準，作為民眾辦理都市更新事業申請門檻依據。

台北市政府依地方自治法訂定「台北市都市更新自治條例」，市政府為辦理都市更新之主管機關，台北市政府都市發展局為執行機關，指定或自行劃定之更新單元內，土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人或實施者，為都市更新事業之參與者，依據中央法規之都市更新條例及相關辦法，以及地方政府依法制定之自治條例，辦理都市更新事業之實施。

#### （一）法定權利種類及內容

依法賦予法定所有權人參與都市更新事業之權利種類(表 3-2)如下：

表 3-2 中央與地方於法定權利之法規內容差異

法定權利內容	都市更新條例	台北市都市更新自治條例
1. 權利人	直轄市、縣(市)主管機關就都市發展狀況、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—第五條 擬定或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見—第十九條	依都市更新條例實施都市更新事業之機關或團體(實施者)於都市更新事業計畫擬定前，應對每宗土地及建築物使用性質、強度、權屬、人口組織、公共設施地、區境及居民意願等，進行詳細調查，應於都市更新事業計畫內敘明結果—第三條
2. 同意人	都市更新事業報核時，依第七條劃定之更新地區應經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人均超過二分之一同意；依第十條規定須五分之三人數及三分之二面積所有人之同意—第二十二條 都市更新事業計畫採多數決方式(協議合建或其他方式)辦理報核者，得經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人及面積均超過十分之八同意—第二十五條之一	經主管機關核准之實施者申請變更時，應由新實施者檢附原核准實施者、土地及合法建築物所有權人之同意書—第二十七條
3. 實施權人	經劃定實施更新地區，其土地及合法建築物所有權人，得就主管機關劃定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都市更新事業—第十條	土地及合法建築物所有權人自行劃定更新單元，並需不造成街廓內相鄰土地無法劃定更新單元為原則—第十四條
4. 投資人	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、他項權利人獲實施者提供土地、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應有部分或權利金—第三條	
5. 委託人	經劃定實施更新地區，其土地及合法建築物所有權人，得就主管機關劃定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都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之—第十條	
6. 受託人	逾七人之土地及合法建築物所有權人依規定自行實施都市更新事業時，應組織更新團體—第十五條	
7. 發起人	直轄市、縣(市)主管機關受理土地及合法建築物所有權人依條例第十條或第十一條規定申請核准實施都市更新事業—細則第九條	

資料來源：本研究整理

### 1. 都市更新事業的權利人

直轄市、縣(市)主管機關就都市發展狀況、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，

依都市更新條例實施者於都市更新事業計畫擬定前，應對每宗土地及建築物使用性質、強度、權屬、人口組織、公共設施地、區環境及居民意願等，進行詳細調查，應於都市更新事業計畫內敘明結果，並在擬定或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見；對實施更新地區之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而言，參與更新事業與實施更新事業之主體，是以其財產權之處分及收益為標的，參與是權利也是義務。

## 2. 都市更新事業的同意人

都市更新事業報核時，依法先行劃定之更新地區應經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人，人數及面積均超過二分之一同意；依法優先劃定之更新地區須經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人，人數及面積均超過五分之三人數及三分之二面積所有人之同意；都市更新事業計畫採多數決方式（協議合建或其他方式）辦理報核者，得經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人及面積均超過十分之八同意。

不論是由劃定之更新地區單元範圍內土地及合法建築物所有權人為實施者，或委託實施都市更新事業之機關、機構或團體為實施者，皆需更新地區單元範圍內土地及合法建築物所有權人依法定人數及面積之同意，土地及合法建築物所有權人為都市更新事業計畫的同意人。

## 3. 都市更新事業之實施權人

經劃定實施更新地區，其土地及合法建築物所有權人，得就主管機關劃定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都市更新事業，土地及合法建築物所有權人自行劃定更新單元，並需不造成街廓內相鄰土地無法劃定更新單元為原則，或經土地及合法建築物所有權人，委託都市更新事業機構為實施者實施之。

## 4. 都市更新事業之投資人

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、

他項權利人獲實施者提供土地、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應有部分或權利金；土地所有權人或合法建築物所有權人除以其權利參與都市更新事業外，經逾七人之土地及合法建築物所有權人依規定自行實施都市更新事業組織更新團體，或在實施者為以經營都市更新事業為業而公開招募股份時，都市更新事業計畫內不動產所有權人及地上權人應為發起人，且其持有股份不得低於該新設公司股份總數之百分之三十，成為都市更新事業之投資人。

#### 5. 都市更新事業之委託人

都市更新事業委託實施之方式，係由土地及合法建築物所有權人主動實施，由所有權人自組「都市更新會」進行其他所有權人意見之整合，或委託都市更新事業專業機構（指建商或開發公司）實施，透過公開公正方式評選最有能力的公司團體執行更新事業，委託對象評選之過程由法定權利人主導。

#### 6. 更新事業受託人

都市更新事業由土地及合法建築物所有權人主動實施，逾七人之土地及合法建築物所有權人依規定自行實施都市更新事業時，應組織更新團體，由所有權人自組「都市更新會」進行其他所有權人意見之整合，都市更新會執行更新事業，依法令規定需經五分之三人數及三分之二面積所有人之同意，取得其他土地及合法建築物所有權人之同意及意見之整合。

#### 7. 都市更新之發起人

直轄市、縣（市）主管機關受理土地及合法建築物所有權人，依都市更新條例第十條或第十一條規定申請核准實施都市更新事業。

### （二）法定權利人權利之行使

更新地區多位於已發展之舊市區，由於發展較早，區域內的產權經年代久遠產生權屬之複雜性，在整合更新地區權利關係時，不是權利人分散各地或早已不知去向，更因權屬利益分配問題遲未辦理分割繼承

者，造成更新工作時程延宕，或藉機提高權利價值及採取不合作態度，對推動都市更新造成阻礙；在整合權利人的權屬關係中，法定權利人擁有之各種權利，不論權屬持有範圍大小，法定地位一律平等，是權利人個人或小團體間之關係的衝突矛盾來源。

然而都市更新事業推動依據法令規範下法定權利人是當然參與者，行使法律賦予所有權人之各項權利，在更新事業實施必須取得多數甚至全數之法定權利人同意；欲探討影響法定權利人參與更新事業意願前，應先知其可行使之權利種類，在財產權受憲法保障下如何兼顧公共利益及人民財產權保障之調和，法定權利人受有限理性之限制下選擇行使何種權利，即參與角色之選擇，因資訊之來源及詮釋資訊能力之不同，造成法定權利人各有不同立場之選擇（如表 3-3 所列），依法可選擇參與之角色如下：

表 3-3 各種法定權利的行使

權利種類	權利內容	行使模式
更新事業權利人	參與、同意、發起	不可取代，必須參與
更新事業開發權的同意人	同意、委託	法定權利授權
更新事業實施權人	執行、監督	自組團體
更新事業投資人	更新公司發起人及股份參與權—更 52 條	由所有權及地上權人發起、募股
更新事業委託人	委託	委託實施者、委託專業團體或機構
更新事業受託人	組織更新團體	逾七位土地及合法建築物所有權人同意
都市更新發起人	發起	主動參與

資料來源：本研究整理，參考表 3-2

### 1. 發起人角色

法定權利人主動發起都市更新事業的開發，除個人對公共事務的關心與服務熱誠外，都市更新政策的熟悉及執行更新事業的程序資金與技術，是發起更新事業者必備之條件，在已劃設更新地區之法定權利人，多屬早期都市發展地區，深受傳統文化之影響，經濟能力、知識來源及詮釋資訊觀念能否擔負執行更新事業繁雜的各種事物，在公部門尚未提出完整教育法定權利人自行組織，以及執行更新事業的配套措施前，既使有心投入社區更新，礙於更新事業非單獨或有資金即能自行處理的事業。

## 2. 受託人角色

經劃定實施更新地區，其土地及合法建築物所有權人，得就主管機關劃定或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，依法令規定可自行組織更新團體實施該地區都市更新事業，逾七位土地及合法建築物所有權人同意自組更新團體，法定權利人可為其他法定權利人委託成為執行更新事業之更新團體，依據民國 88 年 3 月 31 日訂定「都市更新團體設置管理及解散辦法」辦理之；接受其他法定權利人委託，或主動爭取其他法定權利人認同與委託之法定權利人，在組織更新會後全力投入更新事業執行之各項事務時，除發起人應具備之資格與能力外，須對更新事業成敗負完全之責任，對法定權利人而言，成為受託人非擁有更新事業成果的必要條件，一般而言，除非成為受託實施更新事業是擁有更新成果之必要條件，或無實施者願意代為執行外，法定權利人選擇成為受託者實非屬自利極大化之舉。

## 3. 委託人角色

依法令規定法定權利人可自行組織更新團體實施該地區都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之，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應有部分或權利金。

法定權利人對提供資金及技術之實施者，各有不同認定標準及喜好，在更新單元劃定後範圍內權屬即視為一整體之權利，無法單獨執行計畫或不符自利極大化之原則，只能由一團體執行更新事業；不同更新團體的整合，背後隱含社區內不同次級團體之支持，互相牽制或互相協助，溝通協商需自行進行，在實施者與法定權利人間存在資訊不對等下，受託人角色的認同耗時耗力，甚至使更新事業窒礙難行。

## 4. 實施者角色

依法令規定法定權利人可自行組織更新團體實施該地區都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之，選擇實施者及

委託實施者需經法定權利人之認同，在有限理性限制下，如何選擇實施者之課題，成為更新單元內法定權利人共同之難題，亦是都市更新事業計畫推動最不易決定之工作。

#### 5. 投資者角色

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應有部分或權利金；法定權利人在實施都市更新事業提供其原有財產權價值參與，按原有比例扣除各項成本後，分配於新建築物之應有部分，是依法令規定以權利變換方式實施時之分配。

為協助籌措都市更新事業計畫之財源，更新條例第五十二條明文規定，實施者以經營都市更新事業為業而成立新公司，得公開招募股份，事業計畫範圍內「不動產」之所有權及地上權人應為發起人，且股份不得低於新設公司總股份之百分之三十，「不動產」之所有權及地上權人應優先參與新設公司之發起，法定權利人成為更新事業投資之參與者；實施者為經營不動產投資開發之上市公司者，得發行指定用公司債，不受公司法第 247 條<sup>3-5</sup>之限制，但受公司法的限制對新公司之各項職責負有連帶之責，在現階段都市更新事業發展尚未成熟，僅以實施者身分投入資金及技術為主，由法定權人與實施者共組新公司尚無案例可循。

#### 6. 參與者角色

都市更新事業報核時，依法令規定須經更新單元地區土地及合法建築物所有權人一定比率之同意，不論法定權利人對都市更新之意義是否認同，經劃設為應實施都市更新地區，即政府授與參與同意與否意識表示之責任，更新地區多屬老舊社區，衍生社區特有居住環境，在公共設施不足下居住多時，卻在政策及法令規範下須面臨改變之選擇，選擇參與或不參與之考量，在法令規範下必須抉擇，選擇不合作、不回應或不表示，仍須面臨法令規範之強制執行<sup>3-7</sup>，

<sup>3-5</sup> 有擔保公司債之總額，不得逾公司現有資產減去全部負債及無形資產後之餘額。無擔保公司債之總額，不得逾前項餘額之二分之一。公司法第 247 條

<sup>3-7</sup> 都市更新條例第二十五條之一之規定

對財產權造成威脅，參與是權利也是沉重之義務，為捍衛財產權之不理行爲是可想而知。

#### 7. 少數堅持者角色

為捍衛財產權不合作、不回應、不表示之行爲，從資訊之取得與詮釋能力不同產生不同之堅持，堅持之理由可從經濟利益、實施收益、環境規劃、社區互動等不同面向之考量，個人問題與需求在集體利益中，是否能獲得解決及尊重，還是在公共利益之前提下，成為最後少數關鍵之獲利者或犧牲者，在人類有限理性中選擇適當之角色。

法定權利人對都市更新事業之參與權，在法規制度下之規定，有多重之選擇，基本上，可選擇之權利行使方式，需對法規有充分資訊及了解，否則在有限理性之選擇限制下，可選擇之方式不多，也直接影響參與之意願；在都市更新事業之開發過程中，法定權利人之參與意願是首要工作，也是最困難之工作，選擇何種參與之角色因人而異，還是選擇不合作是最符合自利之極大化，從以下法令授與法定權利之經濟地位，探討影響選擇角色在經濟上之價值與實質利益，對鼓勵參與之影響。

## 二、更新事業法定權利人之經濟地位

法定權利人在法規下之各種權利所產生的經濟價值，是推動都市更新事業的動力。法令授與法定權利人的經濟角色可整理成為財產權價值的提供者、享有者、獎勵措施的受益者、實施風險的承擔者、開發費用的共同負擔者，以及實施成果的受益者（如表 3-4 所列），在此分述如下：

### （一）法定權利人於台北市都市更新條例中的經濟角色

依都市更新條例對權利人財產權價值變動，提供以下權利價值：

#### 1. 都市更新事業權利價值提供者

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、他項權利人獲實施者提供土地、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。

表 3-4 法定權利人經濟地位之法源

權利人 經濟地位	都市更新條例
更新事業權利 價值提供者	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、他項權利人獲實施者提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業—第三條
更新事業權利 價值享有者	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、他項權利人獲實施者提供土地、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，按期更新權利價值及提供資金比例，分配更新後建築物及其土地應有部分或權利金—第三條
更新事業獎勵 受益人	<p>都市更新事業計畫範圍內之建築基地，得視都市更新事業需要，依下列原則給予適當之建築容積獎勵：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 實施容積管制前已興建完成之合法建築物，其原建築容積高於法定容積者，得依原建築容積建築。</li> <li>(2) 因都市更新之實施，致更新後多數原土地及建築物所有權人分配之建築物樓地板面積低於當地居住樓地板面積平均水準者；得適度增加其建築容積。</li> <li>(3) 更新後提供社區使用之公益設施，該公益設施之樓地板面積不得予計算容積。</li> <li>(4) 主管機關依第六條或第七條規定優先或迅行劃定之更新地區，在一定時程內申請實施更新者，給予適度之容積獎勵。</li> <li>(5) 其他為促進都市更新事業之辦理，經地方主管機關報中央主管機關核准者。—第四十四條</li> </ol> <p>更新地區範圍內公共設施保留地、依法應予保存及獲准保留之建築所坐落之土地或街區，或其他為促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部轉移至同一更新地區範圍內之其他建築基地建築使用。前項建築容積經全部轉移至其他建築基地使用者，原有土地應登記為公有。—第四十五條</p> <p>更新地區內土地及建築物，依下列規定減免稅捐：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 更新期間土地無法使用者，免徵地價稅；其仍可繼續使用者，減半徵收。但未依計畫進度完成更新且可歸責於土地所有權人之情形者，依法課徵之。</li> <li>(2) 更新後地價稅及房屋稅減半徵收二年。</li> <li>(3) 依權利變換取得之土地及建築物，於更新後第一次移轉時，減徵土地增值稅及契稅百分之四十。</li> <li>(4) 不願參加權利變換而領取現金補償者，減徵土地增值稅百分之四十。</li> <li>(5) 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。</li> <li>(6) 實施權利變換，以土地及建築物抵付權利變換負擔者，免徵土地增值稅及契稅—第四十六條</li> </ol>
更新事業開發 風險承擔人	都市更新事業核定後，直轄市、縣（市）主管機關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，有下列情形之一者，應限期改善或勒令停止營運並限期清理；必要時，並得派員監管、代管或其他必要之處理：(1) 違反或擅自變更章程、事業計畫或權利變換計畫。(2) 業務廢弛。(3) 事業及財務有嚴重缺失。—第五十五、五十六條
更新事業開發 費用負擔者	實施權利變換時，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，並以權利變換後應分配之土地及建築物折價抵付。—第三十條
開發成果受益人	權利變換後，原土地所有權人應分配之土地及建築物，自分配結果之日起，視為原有一—第三十五條

資料來源：本研究整理

## 2. 都市更新事業權利價值享有者

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、他項權利人獲實施者提供土地、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，按期更新權

權利價值及提供資金比例，分配更新後建築物及其土地應有部分或權利金；更新後各土地所有權人應分配之權利價值，應以權利變換範圍內，更新後之土地及建築物總權利價值，扣除共同負擔之餘額，按各土地所有權人更新前權利價值比例計算之<sup>3-8</sup>。

### 3. 都市更新事業獎勵受益人

都市更新對財產權價值產生變動最主要是因獎勵制度，法定權利人是獎勵的受益人，其受益內容如下：

#### (1) 建築容積獎勵

都市更新事業計畫範圍內之建築基地，得視都市更新事業需要，依下列原則給予適當之建築容積獎勵：

- A. 實施容積管制前已興建完成之合法建築物，其原建築容積高於法定容積者，得依原建築容積建築。
- B. 因都市更新之實施，致更新後多數原土地及建築物所有權人分配之建築物樓地板面積低於當地居住樓地板面積平均水準者；得適度增加其建築容積。
- C. 更新後提供社區使用之公益設施，該公益設施之樓地板面積不得計算容積。
- D. 主管機關依第六條或第七條規定優先或迅行劃定之更新地區，在一定時程內申請實施更新者，給予適度之容積獎勵。
- E. 其他為促進都市更新事業辦理，經地方主管機關報中央主管機關核准者。

#### (2) 稅捐減免

更新地區內土地及建築物，依下列規定減免稅捐：

- A. 更新期間土地無法使用者，免徵地價稅；其仍可繼續使用者，減半徵收。但未依計畫進度完成更新且可歸責於土地所有權人情形者，依法課徵之。
- B. 更新後地價稅及房屋稅減半徵收二年。
- C. 依權利變換取得之土地及建築物，於更新後第一次移轉時，減徵土地增值稅及契稅百分之四十。
- D. 不願參加權利變換而領取現金補償者，減徵土地增值稅

<sup>3-8</sup> 都市更新權利變換實施辦法第十條

百分之四十。

E. 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。

F. 實施權利變換，以土地及建築物抵付權利變換負擔者，免徵土地增值稅及契稅。

#### 4. 都市更新事業開發風險承擔人

都市更新事業核定後，直轄市、縣（市）主管機關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，有下列情形之一者，應限期改善或勒令停止營運並限期清理；必要時，並得派員監管、代管或其他必要之處理：（1）違反或擅自變更章程、事業計畫或權利變換計畫。（2）業務廢弛。（3）事業及財務有嚴重缺失。

#### 5. 都市更新事業開發費用之負擔者

實施權利變換時，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，並以權利變換後應分配之土地及建築物折價抵付。

#### 6. 都市更新事業開發成果之受益人

權利變換後，原土地所有權人應分配之土地及建築物，自分配結果之日起，視為原有。

### （二）法定權利人經濟權利之行使

都市更新事業的開發是為更新地區環境的重新規劃，對社區環境及原住戶活動的改變影響甚鉅，法定權利人面臨是否選擇改變各有不同意願，尤其對改變後的生活方式、實際擁有之空間能否滿足之疑慮外，能否提升改變後之各種經濟價值，是影響參與更新意願的重要考量因素，更重要是為達目的需付出之代價、承擔多少風險，以及獎勵之分配，與現況之差異是否值得參與，或值得開發，才是影響更新事業整合之最大因素。

經濟因素是整合更新地區法定權利人最困難之處，不同產權、不同區位、不同需求、不同價值標準、對未來不同期待，以下將法令制度下授與法定權利人之權利價值成為行使參與權之考量因素，使參與意願受到以下各種價值認定之影響：

### 1. 法定權利之價值

依法授予法定權利人參與都市更新事業權利價值種類如下：

#### (1) 法定容積之財產權

政府以增加可建築容積鼓勵民間參與都市更新，在都市更新事業中除土地使用分區規範之原有法定容積外，可依法申請獎勵容積及容積移轉，提高更新地區土地開發容積之面積，亦增加法定權利人參與之權利價值。

##### A. 可建築容積之價值

商業區與住宅區之法定容積，是建築基地可建築之樓地板面積，建築前後之財產權價值除區位外，土地可使用之強度決定土地價值，商業區之土地除區位影響土地價值外，其可建築之面積多於住宅區之可建築面積，都市更新事業重建地區之土地，除行使重建同意權外，以其法定容積參與分配更新後之樓地板面積，並以其部分土地提供建築之共同付擔，依據其法定容積計算獎勵容積之比例。

##### B. 獎勵容積之價值

實施都市更新事業計範圍位於台北市住宅區、第一種商業區、第二種商業區者，得以原建蔽率及依法規定核計建築容積獎勵額不超過各該建築基地零點一五倍法定容積再加其原建築容積辦理重建<sup>3-10</sup>；依都市更新條例規定給與獎勵之建築容積，不得超過各該建築基地一點五倍之法定容積或各該建築基地零點三倍之法定容積再加其原建築容積<sup>3-11</sup>；以上獎勵不包含建築法規之獎勵值，不因土地所在使用分區之不同而比例不同，商業區與住宅區的容積權利價值差異大，都市更新因獎勵產生權利價值增加，影響權益分配比例，成為法定權利人與實施者間最大衝突之處，也是法定權利人最優的交易條件，影響參與意願主要原因。

<sup>3-10</sup> 台北市都市更新自治條例：第十六條

<sup>3-11</sup> 都市更新建築容積獎勵辦法：第四條（88.3.31 台（88）內營字第 8872659 號函訂定）

### C. 容積移轉之價值

都市更新除法定建築容積及獎勵容積外，依法可移入或移出建築容積，衍生法定權利人行使同意權之經濟權利，雖受法令許可限制，但是實施者可爭取之利潤，卻影響協議過程土地之分配。

#### a. 移入之許可

送出基地申請移轉容積時，以移轉至同一主要計畫地區範圍內之其他可建築用地建築使用為限；都市計畫原擬定機關得考量都市整體發展情況，指定移入地區範圍，必要時得送請上級都市計畫委員會審定<sup>3-12</sup>。

#### b. 移出之許可

接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則；接受基地於申請建築時，因基地條件之限制，而未能完全使用其獲准移入之容積者，得依本辦法規定，移轉至同一主要計畫地區範圍內之其他可建築土地建築使用，並以一次為限<sup>3-13</sup>。

都市更新事業開發的可建築容積與一般合建建築容積之不同，在於容積獎勵，獎勵值的多寡及分配攸關開發之負擔及利潤，不只影響實施者參與意願，更影響法定權利人參與意願，要提供多少權利價值參與更新事業符合權利人最大利益，法規無法給予一定之規範，也就說權利價值由雙方協議認定，法定權利人在行使同意更新事業開發時，其權利價值是交易標的，是交換更新成果價值來源，權利人無一不在乎其權利價值，如何提供可認同之分配比例，是與實施者協商之主要內容，多少才合理不只是權利人個人問題更是權利人間互相角力之處。

### (2) 法定門檻同意權之行使

法定權利人權利行使產生之經濟價值，在於實施更新事業需一定同意比例，「最後堅持」可得額外代價，成為法定權利人行使同意權之經濟價值。

<sup>3-12</sup> 都市計畫容積移轉辦法：第七條

<sup>3-13</sup> 都市計畫容積移轉辦法：第八條、第十一條

#### A. 事業計畫之同意

都市更新由更新事業實施之，需經單元範圍內多數法定權利人之同意，得以協議合建或權利變換方式實施，法定門檻規定不一，權利人行使同意權是同意由實施者執行計畫，單元內基地所有權之整合，依權利之應有部份計算，需人數及面積皆達法定門檻，為達法定門檻同意人數及面積須有一定數量權益人支持，參與條件須經雙方協議方能取得支持，法定權利人之協議條件受限於個人有限之理性，在有限之資訊下，選擇受到不同因素之影響，產生不同之意見與條件，無一定處理之標準，難以一定方式協議之；法定權利人除個人權利處理外，與他權利人間同意權之行使互為牽制，尚須與實施者間進行權益交易之協商，考量有無必要更新之動機與目的，是影響權利人參與意願。

#### B. 少數堅持

都市更新事業採多數決方式報核，對不願或不能參與者得以權利變換方式實施之，或由實施者協議價購，協議不成立者，將協議過程、價購條件及合建條件等相關文件，申請主管機關徵收，按徵收補償金額預繳承買價款，於徵收後讓售予實施者<sup>3-14</sup>；法令對少數沒有參與者，以強制徵收之手段處理之，少數堅持者或屬弱勢族群，亦可能是屬強勢族群，這與法定權利人具有之經濟能力、資訊成本、社會資本等不同，造成堅持理由及立場之不同，對於不同意見參與及溝通，問題癥結及對更新需求之表達，無法有一致性，處理少數堅持無一通則，公權力介入之尷尬，是強制弱者還是強制強者，在執行公權力前還是以溝通協商為主，為滿足及解決少數堅持者之需求與問題，實施者通常採取妥協，爭取支持及爭取開發時程，因而產生額外之分配價值；法定權利人一般皆知悉最後堅持者之價值，不論堅持是無奈的或是有意的，在執行更新事業中有其一定之分量，產生所謂「搭便車」之價值，造成更新事業推動之成本及時間之增加，卻是法定權利人交易之有利條件。

<sup>3-14</sup> 都市更新條例第二十五條之一

### (3) 實施者之委託權

更新事業實施之過程，在制度之建構下，權利人擁有權利價值之認定、分配及整合，在不論權利範圍之大小與多寡，法定地位是相同，彼此間存在著利益衝突與共享之矛盾中，整合權屬利益分配與認定的工作需要由組織來執行，不論是由權利人或專業規劃機構或提供資金技術之實施者，法定權利人授權實施或接受其他權利人委託實施，權利價值成為委託之標的，與實施者分享更新事業開發利益的交易條件。

#### A. 委託權之授權

實施者是執行更新事業之團體或機構，是有組織、有資金、有專業能力者、有溝通整合之能力。對缺乏組織、或資金、或技術之法定權利人，委託擁有能力之個人或團體，是將原有權利價值轉換之必要手段。委託處理更新事業繁雜之產權及分配、整理法定程序之要件、完成重建之營建與交屋等執行都市更新更新事業各項程序，經多數法定權利人授權與實施之團體或機構，達到都市更新目的。

#### B. 委託權之受託

委託實施都市更新事業之團體與機構，執行更新事業過程各項程序，委託機關或團體可由法定權利人共同委託，或個別委託，法定權利人可為其他法定權利人之受託人，即法定權利人可共同委託公私機構、個人或他法定權利人，受託人在受託範圍內執行更新事業各項工作，在法定權利人信任之基礎下，進行產權及意願之整合、開發資金及價值分配、更新事業開發之法定程序等工作，在有限資訊及理性下選擇可信賴之受託人是法定權利人最難處理之問題，擁有都市更新開發多項之權利該由誰來造就新權利價值，在各權利人擁有相同之委託權利下，能否共推同一委託人，在實施更新事業前法定權利人間首先要面臨課題。

### (4) 參與獎勵之分配權

法定權利人授權實施者實施更新事業，是與實施者分享更新事業利益及分擔風險，行使同意權對法定權利人產生之經濟利益，與承擔風險間之矛盾，增加整合法定權利人意願之困擾。

### A. 獎勵容積分配之同意權

政府藉由容積獎勵制度鼓勵更新地區法定權利人之參與，獎勵之取得根據更新單元、建築設計、開發時程、違章建築、公益設施等條件，經審議委員會審議獎勵比例，在委託實施前無法明確知悉獎勵容積多寡，與實施者或其他權利人間之分配應有比例也無法確定，法令制度更無法明文規定，分配之主導權就落在法定權利人；法定權利人之資訊來源是在有限理性下選擇之根據，資訊之來源與認知造成與實施者間價值分配之差異，影響都市更新事業推動之進度及時程之延宕，為爭取時效取得分配同意權，往往需要妥協，臨同意的法定門檻邊緣者，分配權的權利價值越大，法定權利人都希望成為最重要之同意人，即為爭取權利價值之極大化。

### B. 共同負擔之同意權

除獎勵容積的分配權是法定權利人參與權利價值外，該負擔更新事業開發成本比例，影響法定權利人可取回權利價值比例，一般會與容積獎勵分配權一同考量，實施更新過程中之風險是無法預估，有來至大環境之政治面因素及經濟面因素，如 2006 年全球原物料上漲、2007 年次級房貸金融風暴，在無預警下造成開發成本增加，共同負擔比例是實施者之成本，在成本超過共同負擔者，更新事業難以進行，能否將成本反映在容積出售之價格上是另一成本風險，法定權利人考量如何選擇負擔比例，除因此影響取回價值外，更在乎能否完成計劃，故在非必要或取回價值不足期待下，選擇不參與是理智抉擇。

## 2. 容積獎勵之價值

依據都市更新條例施行細則第五條第二項規定，實施者自行劃定更新單元時，應以一完整街廓為原則，在台北市都市更新自治條例第 12 條中，對獎勵私人或團體投資興辦建設事業規模的規定如下：1. 為完整計畫街廓，2. 面積在 2000 平方公尺以上，3. 臨接兩條以上計畫道路，面積大於該街廓四分之一且在 1000 平方公尺以上，4. 相鄰土地業已完成建築無法合併更新者，無礙建築設計及市容觀

瞻者，面積 1000 平方公尺以上，一次更新完成者，5. 跨街廓單元劃設至少有一街廓符合以上規定，並採整體開發；並在自治條例中加入容積獎勵，其獎勵內容如表 3-5 所示。

表 3-5 容積獎勵表  $F=F_0+\Delta F_1+\Delta F_2+\Delta F_3+\Delta F_4+\Delta F_5+\Delta F_6$

公 式	公式說明	容積獎勵上限
F0	基準容積	『 $F_0 \times 1.5$ 』『 $F_0 + \text{基地面積} \times 200\%$ 』二項中取小值為上限
$\Delta F_1$	原建築容積高於法定容積	依原建築容積
$\Delta F_2$	原樓地板面積低於當地居住樓地板面積平均水準	以當地居住樓地板面積平均水準 * 原戶數 - F0
$\Delta F_3$	時程獎勵之容積	公告後：一年內 - $F_0 \times 7\%$ 二年內 - $F_0 \times 6\%$ 法定時程內 - $F_0 \times 5\%$
$\Delta F_4$	考量地區環境狀況之容積獎勵	1. 捐贈公益設施 2. 協助開闢毗鄰基地都市計畫公共設施所需工程、拆遷安置及捐贈道路用地。 3. 協助附近是有建築物進行整件及維護，獎勵額度以法定容積之百分之十為限。
$\Delta F_5$	更新單元規劃設計之獎勵容積	考量與鄰近地區建築物之量體、造型、色彩、座落方位相互調和之建築設計、開放空間廣場、人行步道、保存具歷史、紀念性或藝術價值之建築及更新單元規模等因素，符合規定者。(97.11.5-增列綠建築設計獎勵)
$\Delta F_6$	處理佔有他人舊違章建築戶需要之獎勵容積	實施者現地、異地安置或協議以現金補償基地內舊違章建築戶核計之樓地板面積舊違章建築戶以民國 77 年 8 月 1 日以前興建完成者為限 獎勵額度： $F_0 \times 25\%$
F	獎勵後總容積	

資料來源：台北市都市更新自治條例第 19 條

容積獎勵多寡依都市更新事業計畫書經審議委員會審議之，在審議核准以前更新容積該如何分配才符合公平，各法定權利人對應得之獎勵容積分配方式，法規並無明文規範，造成與實施者協商分配過程無一標準可循，在有限的資訊與理性下，協商耗時、耗力及耗財，不僅影響法定權利人參與更新事業之意願，也影響實施者參與之意願。

### 3. 開發時程之價值

對都市更新事業土地開發而言，因時間所造成的融資利息是一項很大成本，除融資造成時間成本，審議時程過長成本增加及產權變動，對實施者而言，更新事業開發時間越長，對成本負擔越大，法定權利人之配合成為都市更新事業開發時程之關鍵，了解法定權利人參與意願決定時間之成本，衍生對都市更新事業之時間價值。

都市更新權利變換範圍內各宗土地及建築物，更新前後應有部分之價值，評價基準日以都市更新事業計畫核定發布之日為準。但權利變換計畫與都市更新事業計畫一併報核者，應由實施者定之，其日期限於權利變換計畫報核日前六個月內<sup>3-15</sup>；更新前後應有部分之價值評價基準，不只影響分配權利價值，更影響更新事業開發之成本，所以都市更新事業開發之時機產生權利價值之認同差異。

更新地區（單元）公告後，一年內申請實施更新者，給予法定容積之百分之七獎勵容積；二年內申請實施更新者，給予法定容積之百分之六之獎勵容積；其餘依據都市更新條例等相關規定，在都市更新建築容積獎勵辦法所訂時程內申請實施更新者，給予法定容積之百分之五之獎勵容積<sup>3-16</sup>；時程獎勵在於更新事業申請之時間，更新事業提出需達法定之人數及面積，法定權利人參與意願是必要的；政府藉由獎勵措施鼓勵民間投資者投入，期能減少分配不易問題，提升更新事業開發之成效，法定權利人是否能明白參與的時間價值及損失，資訊取得影響法定權利人參與之意願。

### （三）小 結

都市更新條例建立實施都市更新的制度，明文規定更新地區之劃定、都市更新事業之實施及權利變換實施辦法，授與土地及建築物所有權人各種法定權利，更新範圍內土地及合法建築物所有權人，依法定權利價值參與更新事業，都市更新單元劃定後，範圍內土地及建築物所有權人之權屬利益屬於一體，在重建過程中同意門檻雖採多數決，實際實施拆除工作依然需全數同意，為能完成都市更新事業協商是實施者最艱鉅之工作，耗時耗力甚至毫無結果，參與開發的意願因整合法定權利人困難而退卻。

<sup>3-15</sup> 都市更新權利變換實施辦法第六、八條

<sup>3-16</sup> 台北市都市更新自治條例第十九條

### 第三節 都市更新推動執行面之困境

從法令制度規範都市更新事業執行，公部門政策、民間或公部門投資及更新單元內權利人參與，在過程中各有不同的立場與目標（如表 3-6），都市更新條例公布實施後，公部門以獎勵民間投資參與之政策，引導更新事業執行，卻無法對不同區位及不同開發條件之更新地區，賦予不同獎勵引導民間參與，主要原因是對更新範圍地區內權利人意願無法深入了解，周素卿指出，政府主導的獎勵民間參與都市更新制度的設計，基本上，是一種都市再開發的觀點出發，是以民間部門特別是房地產開發商作為主體，未設計以民間組織團體或由非營利團體與組織參與更新的管道，因此，無法將民眾參與變成為一種制度化的管道；法定權利人在擁有憲法及法令對財產權保護下，都市更新條例更明確且加強權利人參與之法定及經濟地位，也就是說，都市更新藉由獎勵措施期待成為提升參與動力，卻先提高了更新地區權利人權利各種價值，在政府無專責機構引導法定權利人使用法定權利現況下，此政策推動都市更新依然成效不佳。（周素卿 1999：35）

表 3-6 都市更新事業權利關係人利益互動表

法定權利人	與權利人	與受託人	與實施者	與公部門
權 利	利益共同	利益共創	利益分享	權利決策者
	互 惠	互 惠	互 惠	權利審議者
	衝 突	信 賴	衝 突	權利賦與者
	競 爭	依 賴	信 賴	權利保障者
義 務	參 與	委 託	委 託	同 意
	同 意	協 商	執 行	監 督
立 場	保護個人及利益團體權益	保護權利人或協助實施者	以利潤為導向	以組織支持計畫
目 標	個人利益極大化	居間協調	追求利潤	更新成效
策 略	搭便車	協調技巧	各個擊破	獎勵民間
方 式	自行安排	個別協商或公開說明會	個別或說明會或公聽會	公聽會

資料來源：本研究整理

法定權利人為何在獎勵政策下不能配合政策推行，面對選擇時如何解決個人或社區團體各種問題，面臨滿足個人或公共利益需求均衡困擾，對為何劃入更新地區及實施更新計畫義務，需要經與公部門互動管道提供資訊，目前實際情況是由實施者提供，在立場不同與道德風險下，資訊不對

等造成風險，影響法定權利人間互動及與實施者間信賴關係，參與都市更新事業的法定權利人、實施者、更新從業者及公部門間因立場不一及目標不同有不同行為表示，如表 3-6 所示，彼此利益牽動互動關係，成為推動都市更新執行成效不佳的課題。

都市更新地區劃定後，成為「一定空間範圍」的社區，可界定為「自然社區」或「法定社區」，(謝慶達，1984：68)是地區內的人、地、事活動之範圍，都市社區由於區位、階層、職業、所得、知識水準、生活習慣等產生差異，而都市更新地區多屬早期發展地區，經居民間長期互動關係之發展產生某種特殊價值與信仰，成為地區內大多數人所遵守之規範，形成有別於都市社會主體文化之次文化<sup>3-17</sup>(Sub-Culture)，探討都市更新事業權利人參與意願時，對更新地區內之次社區文化應了解其特質，從法定權利人間之權利、互動、利益及信任關係中，了解居民對社區發展參與意願及程度，發掘更新地區民眾共同需要，以及地區存在各項問題，解決「問題」與「需要」是培養社區共同意識之根源，促成更新社區環境計畫研擬及執行之先決條件，引導居民參與都市更新事業意願。

在法令制度規範賦予更新事業之法定權利人參與之法定定位，權利人擁有更新事業中經濟地位，成為權利人參與更新事業交換及交易之優勢條件，但權利人間利益及互動關係使更新事業權益分配充滿不定數，以及實施者間信賴關係是整合更新地區權利人意願中最困難之課題，從地區內法定權利人關係在自利與集體利益中，如何取得均衡，不參與會有何結果，分析都市更新事業推動各項問題與地區內法定權利人需要之差異，探討都市更新事業執行問題之根源，研究解決之道。

## 一、法定權利人間之問題

都市更新單元範圍內法定權利人之參與，是更新地區復甦社區機能之先決條件，在多元性社會中參與計畫之管道，以權利利害關係人或以權利關係團體之方式參與之，Davidoff 認為參與之團體可分為：政治團體、利益團體及抗議團體；參與之基本動機是以「功利」或「互利」來誘導，法定權利人間不論權利範圍大小，皆屬團體之一員，彼此間既是夥伴亦是競爭者，影響彼此間關係是在於權利權屬關係、權利互動關係、權屬利害關

<sup>3-17</sup> 一個團體的人所共有的某種特別文化模式，它不同於社會中大多數人所持有的模式。換句話說，次級文化是有某種特殊的價值與信仰，其份子所遵守的規範也與大多數人不同。謝高橋，1997，「社會學」，台北：巨流圖書公司，501 頁。

係，以及彼此間信賴關係；更新地區經更新單元劃定後，地區內權屬關係互相影響，成為「一定空間範圍」利益共同體的社區，了解社區內權利人間之「問題」及「需要」，分析參與計畫意願之影響因素，審視法定制度之不足之處。(Davidoff, 1973: 286)

### (一) 權利權屬關係

都市更新涉及居民權益重整，對居民財產所有權及生活環境產生極大衝擊，社區居民對權利價值觀之不同，引發居民內部衝突，若貿然以強制手段實行更新取得土地及地上物，造成更大的反抗，權利關係整合從都市更新事業政府主導時期，至今依然是最不易解決之問題，以下是更新地區權利人間因權屬關聯而產生之問題：

#### 1. 土地與地上物權屬關係

更新單元內產權權屬關係因時間長久而變動，產生以下問題：

- (1) 土地與地上合法建築物或違章建築戶，分屬不同所有權人。
- (2) 土地與地上權分屬不同所有權人。
- (3) 同一地號上，土地權屬分配比例與合法建築物分配比例不相同。
- (4) 所有權與使用權的不同（如透天厝產權垂直、使用水平）。
- (5) 產權未辦登記。

土地與地上物權屬關係於執行同意權時互相牽制，權利分配時價值歸屬立場衝突，毫無處理標準可言。

#### 2. 地上物空間價值差異

造成地上物空間價值不同之原因如下：

- (1) 位置：更新範圍內之角間、中間、前後之差異。
- (2) 樓層：地上建築物使用樓層有透天、地面層、頂樓、違章。
- (3) 使用分區：土地與地上物同屬單一使用分區或跨一個以上使用分區。
- (4) 面臨巷道：同一使用分區面臨不同寬度巷道。

容積計算依建築法及相關法規規範之，依分區、面臨計劃道路、地形、面積等都市計畫之規定計算可建築及獎勵之面積，更新前已建築容積視為同一價值之容積參與更新事業實屬不公，如何轉換不同空間之使用價值，是影響擁有更新單元內空間使用優勢之法定權

利人不願參與之理由，其他法定權利人是否認同其價值，影響彼此間權利分配之衝突點，實施者參與其中未具公信力未能解決衝突問題，此問題造成多數更新事業難以推展之原因之一，亦是影響法定權利人參與之重要因素。

### 3. 畸零地處理

造成畸零地的由來有下列情況：

- (1) 都市計畫道路之開闢。
- (2) 都市計畫使用分區範圍變動。
- (3) 共有土地之分割。
- (4) 原建築使照未合併的土地。
- (5) 地籍重測調整後剩餘之土地。
- (6) 原有灌溉溝渠地。

在整合更新單元內產權時，畸零地地主在權利比例尚屬弱勢，卻在價值上因位置及地形產生強勢權屬地位，或以權利變換方式可處理之，但受畸零地管制辦法規定保護，牽制其他法定權利人及實施者，列入更新範圍內即須處理之，其地上是否有其他權利或屬單純素地有著不同價值與處理方式，更新範圍內法定權利人對畸零地處理難易有不同看法及態度，處理畸零地的方式在法定權利人選擇是否參與更新事業時之疑慮。

### 4. 共同共有或未辦繼承權屬之整合

產權屬共同共有關係來自於繼承人無法協議分別所有，更新事業整合時更難協商彼此間長期的問題，未辦理繼承者更是整合意願困難，可能來至無人繼承、或繼承人協商不成、或無法連絡繼承人取得繼承資料，在個人權利在未辦理前是無法行使或行使受到限制，既使有參與之意願也無可奈何。

### 5. 所有權以外權屬價值之認定與處理

土地上有長期占有、假扣押、假處分、查封、代管、地上權、地役權、典權、抵押權等所有權以外之權屬，雖在計算法定門檻時可不計入，且在更新條例第三十七條至四十一條規定處理辦法，以及在都市更新權利變換書中明載他項權利人、耕地三七五租約承租

人、占有他人土地之舊違章建築戶名冊，但在實施更新事業時，經實施者協調權利變換關係人與土地所有權人，依估價師估定其權利價值，對不願或未達最小分配面積單元土地所有權人之他項權利，扣除應付之各項稅賦後，以現金代償、回贖或提存法院<sup>3-18</sup>，土地所有權人權利價值在扣除權利變換關係人權利價值後，參與分配或補償<sup>3-19</sup>；對更新前經法院查封、假扣押、假處分或破產登記者，不得合併分配<sup>3-20</sup>；對參與分配之法定權利人之他項權利，按登記先後登載於原法定權利人應分配之土地及建築物，另合併分配者，他項權利以權利變換前各宗土地或各棟建築物之權利價值計算之<sup>3-21</sup>，但以上權利人是否認同與配合處理，牽制土地所有權人參與之意願。

#### 6. 同一地上物分屬不同分區使用管制規則

都市計畫分區使用線將同一建築物區分為不同分區使用之問題，造成法定權利人分配權屬認定上各持己見，但鄰里間互動是影響彼此權利分配關係，在權利價值認定紛歧下，能否認同實施者或估價師建議是整合社區共識之難題。

#### 7. 違章建築物之權屬認定與處理

違章建築物價值認定，依容積獎勵可安置與處理<sup>3-22</sup>，其權利依法應歸屬在民國 77 年 8 月 1 日前興建完成者為限，可提供房屋稅籍、門牌編訂、繳納水電費收據或證明等文件者，認定為舊違章建築戶，對原違章建築者、目前使用者或起造人是否認定之；處理方式依規定由實施者納入權利變換計畫書內報核<sup>3-23</sup>，在實施者未受法定權利人授權前，土地所有權人是否願意參與或願意授權，影響土地所有權人參與意願。

#### 8. 權利人屬法人機構

法人可分為公法人與私法人，公法人依法必須參與更新事業，私法人之參與受公司法限制，需經董事會同意，由法定代表人執行

<sup>3-18</sup> 台北市都市更新自治條例第七條之一、二規定辦理

<sup>3-19</sup> 都市更新權利變換實施辦法第九條

<sup>3-20</sup> 都市更新權利變換實施辦法第十二條

<sup>3-21</sup> 都市更新條例第四十條第一項

<sup>3-22</sup> 台北市都市更新自治條例第十九條第二項第六款規定辦理

<sup>3-23</sup> 都市更新權利變換實施辦法第十八條

決議，協商過程及條件須透過一定程序，能否取得股東同意或處理之共識，充滿不定數及授權之困難。

#### 9. 越界佔有鄰地之處理

越界建築可分為佔有鄰地或被鄰地佔有不同情況，佔有鄰地需拆屋還地原建築物使用或登記面積將減少，影響分配新建築物之面積及價值；被鄰地占有之土地，能否列入更新範圍攸關法定權利人權利價值，採分割或擴大更新範圍，是整體更新範圍內權利人之問題，是否造成整合意願之複雜，影響所有法定權利人之參與意願。

#### 10. 單元範圍內部分建築物已超過法定容積或未達 30 年之建築物

實施容積管制前已興建完成之合法建築物，其原建築容積高於法定容積者，得依原建築容積建築<sup>3-24</sup>；給予獎勵之建築容積，不得超過各該建築基地一點五倍之法定容積或各該建築基地零點三倍之法定容積再加其原建築容積<sup>3-25</sup>；對以上法令獎勵規定外之建築物，造成更新範圍地形不整，是否影響建築容積配置問題，未加考量，將未達三十年之建築物或在建築管制後完成之合法建築物，不能列入容積獎勵規定中，造成更新範圍須繞過以上不列入獎勵之合法建築物，既使有意參與，礙於法規規定，將損害其他權利人之容積分配，理當不參與之。

### (二) 權屬互動關係

都市更新事業範圍是「一定空間範圍」之法定社區，由範圍內擁有權利之「私人」所組成，每一個私人都擁有權利，在不妨礙他人自由下，自由地專求並滿足自己之權利，更新事業範圍內之私人「會合」成為「公共團體」，無論社會地位高低或經濟能力多寡，每一位私人對公共團體之共同議題是公開和公平的，參與的機會是一樣的，是互為參與之主體，藉由共同議題理性之溝通及辯論，將私利會合與轉化為社區之共同理想。Taylor 指出會合之過程需要存在一種互為對焦或相互照會之態度和努力，即公共意見是私人經過理性辯論相互對焦後產生之統整，是讓參與者知道如何規範自己。(蔡孟芳，2005：45)

<sup>3-24</sup> 都市更新條例第四十四條第一項

<sup>3-25</sup> 都市更新建築容積獎勵辦法第四條第一項

透過公共議題引動社區之互動，由於都市化使傳統之社會關係瓦解，居民間互動模式僅在日常生活問題之層面，如婚喪喜慶、宗教祭祀等活動，未能有社區中多數認同、集體意識之代表性組織；法定權利人在都市更新事業整合過程中，與其他權利人、受託人、實施者及公部門間的互動關係，成為整合單元內權利人權屬之關鍵，以下就更新地區權利人個人與鄰里間互動及小團體與小團體間之互動關係，探討「一定空間範圍」的社區權利人間，其社區商議之溝通管道及阻礙，如何影響更新事業的意見整合。

### 1. 權利人個人與鄰里間互動關係

多數法定權利人對都市更新事業抱持著「權利交換」之觀念，對「公共利益優先」之認同是在不影響其利益為前題下，為解決更新單元範圍內社區環境之改善，居民間對環境改善帶來之實質利益及應付出之代價，受彼此價值觀之差異而有所不同，在觀念溝通之過程中，長期以來鄰里互動之關係，對參與更新事業產生兩極化之結果。當共同利益大於個人交換條件時，集體行動產生一股「市民社會」<sup>3-26</sup>之力量，形成利益共同體的社區網絡與團體，會試圖左右更新事業權利之分配；當個人權益大於公共利益時，產生搭便車之行為，等待享有集體行動產生之利益或多於集體利益。

此兩極化的結果來自於對社區共同利益之認同與否，然而凝聚社區的共同意識是要透過社區之網絡，將個人利益經社區互動關係凝聚集體利益，使個人產生參與之投入價值，建立彼此夥伴關係，營造社區之社會資本<sup>3-27</sup>網絡，建立法定權利人長久以來之互動關係。

### 2. 次級團體間互動關係

都市更新事業是更新單元內的市民社會，對社區劃設為實施都市更新之區域，區域內法定權利人藉由市民社會提供之社會資本，在更新事業中既定之角色，與其他權利人間共享規範、價值、信任、

<sup>3-26</sup> J.Cohen & A.Aratro 於 1994 共同出版「市民社會與政治理論」，書中援用哈伯瑪斯的溝通行動理論建構市民社會的模式，對市民社會之定義如下：「市民社會是介於經濟與國家的一個社會互動領域，主要是由親密領域、結社領域、社會運動與公共溝通形式所構成。現代市民社會是經由自我建構與自我動員的形式而創造出來的。它是經由穩定化社會差異的法律與主權權力所制度化與概化的」。(蔡孟芳，2005：45)

<sup>3-27</sup> 1980 年由 Bourdieu (布林迪厄) 在法國《社會科學研究》雜誌上提出社會資本的概念，將社會資本定義為「實際潛在資源的集合，這些資源與由相互默認或承認的關係所組成的持久網路有關，而且這些關係或多或少是制度化的」。丁東紅，社會資本的啓示

態度和信念等社會資本；社會資本可以是互補關係，並可同時在個體、中間和總體層次產生影響力，基於認知性的價值因素非正式之結構可安排，社區次級團體之存在，並不必然表示社區居民間之高程度參與合作互動關係；因為在公共參與中「公與私」之觀念間，存在一種以「公」為最之概念，阻礙公與私間之平等對話與交流，在社區為更新事業進行參與時，必然以公共事務為目標議題。

由於對議題公共性之界定存在模糊性，致使參與者在公共領域與私人領域交界存在曖昧關係，透過社區參與所制訂的「公共」，是否具有公共性，或凌越所有權人私人利益之集合，個人與次級團體間或次級團體間之互動關係會因此改變<sup>3-28</sup>，形成多組織次級團體，對公共利益不同之詮釋，在社區發展中產生之弱勢團體，是否成為各公共利益團體間之犧牲者，或是參與社區更新事務之互動關係中決定性的少數關鍵者，故法定權利人間存在互為牽制之互動關係，對考量是否參與、如何參與、必要參與等問題，能否藉由社會資本之互動，達到公與私之平衡，影響著法定權利人參與意願。

## 二、法定權利人與參與者間之問題

都市更新事業範圍是一整體之法定社區，經法定程序確定更新範圍後，由實施者來執行更新事業之各項事務，包括前兩項內之工作，對更新範圍內權利關係之整理及社區法定權利人關係整理，更重要是要完成各法定權利人之問題與需要，適當地分配在整體利益中，此繁雜之工作非權利人可單獨完成，執行更新事業需具備各項專業能力者，法定權利人得視個人對執行更新事業專業知識是否充足，否則委託執行是參與更新事業之必要行為，受託者之選擇、委託內容與信賴機制之建立面臨以下課題：

### （一）權屬信賴關係

在法定權利人有限理性抉擇行為限制下，建立信賴關係是為解決社區及個人無法解決的課題，以及執行更新事業之各項事務，但面對抉擇的難題，如下所述：

1. 建立信賴關係之目的是為解決以下問題：

（1）更新社區意見之調查與整合：為整合參與更新之意願、

<sup>3-28</sup> 蔡孟芳，2005，「弱勢社區民眾參與都市更新的迷失－台北是林口設區水源路一期整建住宅之個案研究」，臺灣大學地理環境資源學研究所碩士論文：台北，47 頁。

- 方式、組織型態、參與代表等意見之真實表達。
- (2) 資訊管道之不足：審議更新計畫之參與、獎勵措施、執行事項、資金來源等有關更新事業實施所需之配合事項。
  - (3) 與實施者間互動之平台：委託契約之執行及監督。
  - (4) 產權之處理：解決都市更新地區長期造成土地權屬之複雜問題。
  - (5) 輔助公部門與權利人間之管道：政府政策之佈達管道。
  - (6) 權利分配之協調：成本與效益之比例合理範圍之提供。
  - (7) 弱勢住戶之安置：弱勢住戶的認定與安置辦法。
  - (8) 協助風險之控管：信託關係之建立、實施者信譽之資訊。

## 2. 建立信賴機制執行事項

在資訊不對等下藉由機制之建立，達到公開、公平與公正之溝通協商管道，提升法定權利人參與之意願，建立信賴關係是需要執行下列工作<sup>3-29</sup>：

- (1) 組織之運作
  - A. 以建築商為主：組織架構與介入之動機，單純以投資利潤為考量，動機單純，卻忽略都市更新深層的涵義。
  - B. 住戶自辦更新會：權利人以個人或結合少部份地主共同發起，籌組更新會申請都市更新計畫，進行小規模基地重建，較易激發社區意識及活力，卻無較高之組織法定地位，執行相關決策時法令依據不足，委員會組織成員素質直接影響計畫成敗。
- (2) 意念整合及溝通
  - A. 由更新地區內有識之士或次級團體，結合少數居民交換意見，逐步形成共識，對個別需求之掌握，以及社區文化之熟稔。
  - B. 針對法令之引用及疑難雜症之排解，窒礙難行之處逐一協議解決。
- (3) 建地規劃設計
  - A. 針對原住戶直接訴求規劃，由專業建築師搭配外觀設計

<sup>3-29</sup> 洪貴源，2002，「社區住民自辦都市更新程序與權利變換之研究」，淡江大學建築學系碩士論文：台北，44-46頁。

及法規檢討。

B. 對原社區人文風貌意見之整合，以及執行建地之規劃。

(4) 權益分配

A. 標的物價值之認定，以及評估基準。

B. 合建分屋（水平分、立體分）、合建分售、合建分成、委建等方案之規劃及協商。

C. 計算應有之量體、位置及面積，協商分配應有部份之面積及位置，並於完工後登記及交屋。

(5) 工程技術之管理

A. 自行尋覓營造廠商發包或委由建築商代為處理。

B. 工程施工及監督系統之建立。

(6) 資金運作之控管

A. 法定權利人依議定之權益換算應負擔之比例。

B. 開發資金之籌措、運用及控管。

C. 原有債務或糾紛之處理。

D. 拆遷補償及安置費用。

(7) 風險分擔之處理

A. 更新過程之風險：施工、監督、建商債信等。

B. 法定權利人之變動：繼承、查封等。

C. 不動產市場變動：供需不均衡、金融政策、物價波動等。

3. 選擇可信賴者之條件及困難：

選擇可信賴的委託人就法定權利人而言，其基本條件為可維護自己權益者、容易協調大家參與者、不會中途停工提高費用者、施工品質有信用者、設計規劃符合需要、執行時間較短者、補償費較高者、公共設施較完善者（謝慶達，1984：106）；選擇可委託的信賴者除以上在實施過程中之專業能力外，對於資訊之提供是否能以「誠實」之態度，是法定權利人之最大風險，在實施都市更新事業前之資訊是法定權利人行使同意權之根據，將所知之資訊以不完全或故意扭曲之方式來揭露，尤其是經過深思熟慮後之資訊誤導、扭曲、隱藏或迷惑等投機行為，產生彼此間不信任與懷疑之態度，造成談判與資訊蒐集之交易成本，該如何避免投機行為，需藉由建立委託人之信譽資訊系統之網絡，方能減少投機行為之機會，以及各

項交易成本，成為可信賴之委託代理機制建立之基礎。建立信賴關係面臨以下困難：

(1) 信賴關係之基礎

都市更新事業的開發涉及龐大資金的運作，現行法規以信託機制降低信賴關係之風險，依然未能有效建立信賴關係，因信託機制是減少產權、開發基金、完工保證等風險之控管，因信託機構受金融相關法令及人才之限制，對其他應由實施者執行之事項，只能由實施者承擔之。

實施者與法定權利人間信賴基礎如何建立，依現行方式大多需經一段時間之溝通接觸，體驗到因社會資本發展帶來之利益，取得彼此信任之關係和合作之模式，在無法令法度之規範下，信賴關係只能以契約形式規範之，契約屬私人間之約定一旦發生違約事宜，或不周詳之約定內容，甚至因資訊的不對等造成契約之陷阱，卻由法定權利人承擔道德之風險。

契約之簽署根據法定權利人個人理性之判定與抉擇，造成整合意願過程中信賴關係基礎的不同，既耗時且變數最大之處，建立信賴關係之基礎需有法令的保障，才能有效減少因不信任產生之阻力及交易成本。

(2) 執行信賴關係之機制

建立信賴機制是推動更新事業成效之關鍵，在都市更新條例第九條規定：「經劃定應實施更新地區，除本條例另有規定外，直轄市、縣（市）主觀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。」直轄市、縣（市）主管機關在執行都市更新年多經歷中，對實施者之角色非不得已不是優先考量，鼓勵民間團體參與實施之，或依條例第十五條規定，由法定權利人自組更新團體實施都市更新事業，卻未規範公開評選委託實施辦法，法定權利人在有限理性抉擇及資訊不對等之限制下，對執行更新事業所有權利之委託，不得不慎重，因為一切之風險將由法定權利人自行承擔之。

(3) 主導信賴關係之關鍵人

從都市更新事業工作事項之繁雜可知，須靠團體組織來執行更新事業，不論是自組更新會成立更新公司、或由實施者代

為執行，都須設置執行長，統籌執行事項，在更新公司須設立執行理事會之理事長，而一般實施者多為建築公司或建經公司等公司組織，原設有代表人執行董事會之決議，此執行長是更新事業推動成敗之關鍵人，法定權利人如何選擇可勝任者，是否由權利人互推或由政府設定資格，在現行制度中未能加以規範，因而產生同一更新地區不只一組實施團隊，互相競爭及牽制，使原本社區意願整合就不易，更形成對立的局面，造成雙輸之結果，更新時程延宕或遙遙無期。

## (二) 權屬利益關係

都市更新在更新條例公布實施後，對更新地區內之權利人權利的整合採多數決方式，達到法定規定同意門檻，公權力授與執行之許可，法定權利人依法令規定授予參與、同意及實施之義務，並為都市更新事業之權利人、發起人、受託人、委託人、投資人及實施權人，其權利包含之價值除以上之法定權利尚有經濟利益，因權利、時間及獎勵產生高於一般合建之經濟條件，造成法定權利人間、受託人間及實施者間利益分配之衝突，使得分配過程彼此間價值及利益認定之差異，增加更新事業推動之時程及可能無疾而終，因而參與意願低落。

以下分述法定權利人與他權利人、受託人、實施者及公部門，依法定之權利義務之利益關係，因關係產生各種影響參與更新事業意願之原因，以下分析法定權利人間與以及受託人、實施者、公部門之利益關係：

### 1. 法定權利人間之利益關係

因都市更新權屬特殊，發展條件與一般合建不同，都市更新事業計畫為取得相關權利人之共識，往往需要耗費較多之成本，這些為取得共識所付出之成本稱為交易成本，此交易成本導致更新地區與周圍地區房價產生差異，亦使推動更新事業過程交易產生不確定因素，以及法定權利人對負擔成本認定之差異，使法定權利人間利益分配與實施者間衝突關係。

#### (1) 權屬價值認定之差異

都市更新預期房價之因素包括：周圍地區交易價格（市場價格）、每筆土地權利關係人人數、每戶建坪；每筆土地權利關係人人數對更新地區預期價格，當關係人人數越多時，為了解權屬複雜問題所支付交易成本越多，則更新地區預期房價會越

高；新土地價值的評價，回歸土地基本特性，比較開發前後土地價值差異之觀點，重視效率成為投資決策之準則，以投資者之角度，重視未來收益與現在投入成本；以土地持有人角度觀察，其重視現有收益與何時參與最有利，其價值認定來源是對共同利益、預期房價、時間與未來收益等權屬價值之評估。

在大規模土地開發計畫的首要步驟就是整合土地，而整合成功與否最主要之關鍵在於地主與開發建商之協商技巧，以及地主具有的市場力量。若地主擁有之土地成為稀少財貨時，地主所擁有之市場力量會增強，無論每一個地主所擁有土地規模是大或小，擁有危及開發計畫之市場力量，具有不可轉換之特殊性，在進行協商時因不確定因素產生協商成本、計畫擬定期間產生之時間成本、計劃實施階段需付出之執行與監督成本。

然而，更新計畫實施過程中，最亟需待解決是計畫擬定前之協商，因為必須先解決權屬問題才能進行後續更新工作，影響此階段之主要力量是「地主的市場力量」，因為地主之投機、有限理性、建商與地主間資訊不對稱、交易氣氛詭譎等，都將使協商過程變得更不易進行；法定權利人對「搜尋成本」及「協商成本」之承擔或認同，是否能轉嫁實施者或更新事業成本中，牽動法定權利人個人之參與意願及整體權屬之分配。

## (2) 應分配比例之差異

合建分屋係由地主提供土地，建設公司出資合作興建，由建築商與土地所有權人各按其出資額比值取回新建築物的居住單元及其基地持分，地主與建設公司訂定合建契約屬民法上私人契約，並沒有專屬法令認可，與權利變換制度差異僅在制度之正式與否，投資者與地主立場是對立的，分配比例依然需經協商，地主以其土地經更新後未來價值為評估，對現有價值轉換的成本及建築物位置優勢之認定，因各法定權利人價值觀不同產生分配差異之要求，與投資者以成本與盈餘為考量的評估原則相異，造成同一地區土地卻有不同分配標準。

權利變換之分配雖是經估價師估定更新前後不動產價值，難取信於權利人，無公正評估準則，造成權利價值認定差異原因有區位、樓層、面積、位置、分區、屋齡、屋況、權屬、收益、成本負擔、實質收益等不同條件，因社經背景、教育程度、

所得水準等因素在權利人間，造成彼此間互動關係差異，對更新事業整合工作產生不同程度的衝擊及利益衝突。

## 2. 法定權利人與受託人間之利益關係

都市更新事業執行以組織執行，個人是無法單獨完成更新事業繁瑣過程，委託組織執行是必要，不論是由更新地區內權利人或建築開發商來執行，建立委託關係是實施更新事業首要工作，信賴關係建立是為執行組織的運作、意念整合及溝通、權益分配、工程技術管理、資金運作控管、風險分擔之處理等工作，為解決更新社區意見調查與整合、資訊管道不足、與實施者間互動平台、產權處理、權利分配協調、弱勢住戶安置、協助風險控管等問題；法定權利人對「搜尋成本」及「協商成本」承擔或認同，是否能轉嫁實施者或更新事業成本中，關鍵在受託人能否忠實處理委託人交易成本<sup>3-30</sup>。

在簽約前「搜尋成本」及「協商成本」，簽約後「訂約成本」、「監督成本」及「違約成本」；人類行為具有有限理性及投機主義<sup>3-31</sup>之特質，加上交易成本，使得交易雙方總是處於詭譎環境中，需藉由委託與受託間合作機制共享共同目標的一致才能化解疑慮。

合作的機制分為三種形式：「共同的任務活動」、「社會關係」以及共同活動所需的「協調」（含溝通與相互影響在內）<sup>3-32</sup>，在相互尊重之前提下，為追求共同福祉而一起工作之原則，彼此間共同利益之關係是夥伴或是衝突，取決於利益是否能共享，多少利益是法定權利人可接受、可容忍，在負擔營建費用外需考量之委託成本與風險，影響法定權利人個人參與意願，以及整體權屬分配。

<sup>3-30</sup> 「Williamson 說：『交易成本以經濟觀點解釋是交易透過市場自由交易或將交易內部化，以層級（Hierarchy）方式完成。』，Coase 則說：『交易成本是「經濟系統運作的成本」，在交易進行中，簽約前與簽約後所發生的各種相關成本，皆屬交易成本。』，Arrow 說：『組織與市場都是完成經濟交易的替代方法，因為市場機制不完美，當交易成本家市場成本大於組織內部自行生產之成本時，交易成本將被內部化（Internalization），以層級代替市場』由此可知因此，交易成本觀點是以『效率』為主要考量，兩者之間的選擇決定於完成交易之相對效率。—趙晏辰，2001，「夥伴關係承諾與投機主義決定因素之研究」，東吳大學企業管理學系碩士論文：台中，5 頁。

<sup>3-31</sup> 「『投機行為』定義指『以狡獪的伎倆追求自身的利益』或『將所知的資訊以不完全或故意扭曲的方式來揭露，尤其是經過深思熟慮後的資訊誤導、扭曲、隱藏或迷惑』。可以是明目張膽、精明的或與生俱來，在資訊不對稱情況下，產生彼此間不信任與懷疑的態度，造成談判與資訊蒐集的交易成本。」（吳建國，1998：197）

<sup>3-32</sup> 「合作的意義在阿蓋爾（Michael Argyle）在『合作』一書指出：『在工作、閒暇或社會關係中，為追求團體共同的目標，享受共同活動帶來的快樂，或只為了加深彼此關係，而以一种協調的方式一起行動。』」（林蕙苓，2001：9）

### 3. 法定權利人與實施者間之利益關係

都市更新事業範圍內法定權利人就如公司團體中之股東，是利益共享者或獨享者，與執行者間存在合作與利益衝突關係，其關係型式如下：

#### (1) 實質利益衝突

##### A. 計畫內容問題

在規劃更新事業實施內容時，是依建築法規及市場需求為導向之規劃，原權利人應分配權利是否相容，在授權實施者時彼此間之認知能否一致，方能減少衝突的發生。

##### B. 合約問題

在有限理性的既定條件下，契約無可避免是不完全的，在投機行為假設下，契約沒有可信的承諾支持，因此，產生有限理性經濟化之特定統制結構，法定權利人在資訊不足成為投機行為之受害者。

##### C. 分配結果不願意參與更新者

分配比例是法定權利人與實施者間衝突點，費用負擔及利益共享之分配雙方標準不同，需經協商與妥協使原權利人分配不均等，或實施者刻意隱瞞造成分配不公，在資訊之不對等及信賴機制不健全下，影響雙方參與意願。

##### D. 最小分配面積

依法令之規定，未達最小分配面積者以現金補償之，在更新地區之產權經長期變動而產生權屬細碎，多人共同持有一土地或建築物造成共有人選擇困難，是否繼續共有關係或改領現金，從此離開原居住或權屬地區，使少數權屬立場是否能被妥善尊重與處理，影響同意更新事業意願。

#### (2) 權力結構衝突

##### A. 少數人權益

更新事業採多數人同意方式，少數人之權益是受到損害、不公、不利、不滿、不信任或不理智等不同的情況，保障或犧牲少數人權利，在於法令制度給予法定權利行使權力之關鍵地位，或以權利變換執行強制參與，造成法定權利人與實施者間權力結構之牽制與衝突。

##### B. 實施者態度

實施者參與更新事業之動機，多與更新地區市場優勢較多，除非更新地區屬應迅行開發地區，居民在不得不參與下依然有許多個人或團體之問題，長期無法解決社區問題何時是處理的好時機，實施者參與對處理原有問題的能力與誠意，以及選擇適當實施者之共識，來自於實施者對社區開發參與意願，影響實施者參與意願雖不在本研究範圍內，卻是主導更新事業計畫之關鍵，實施者參與更新除市場考量外，最在意是更新地區內地主意願整合難易度；彼此互動互信機制是需要建立的，法令並無規範應如何建立及管理，由雙方自行協商，彼此是互相影響的。

### (3) 不確定性衝突

#### A. 對於都市更新的瞭解

使老舊地區或是有意願參與都市更新的地區居民，瞭解都市更新意義及功用，而對於攸關自身權益事項，居民應該主動學習瞭解，由政府應主動理辦都市更新說明會，是減少因資訊不對等與不正確引起之不信任。

#### B. 對於公司之不信任

選擇可委託的信賴者除以上專業能力外，是否能以「誠實」的態度提供資訊，是法定權利人最大風險，受託人將所知的資訊以不完全或故意扭曲之方式來揭露，尤其經過深思熟慮後之資訊誤導、扭曲、隱藏或迷惑等投機行為，產生彼此間不信任與懷疑，造成談判與資訊蒐集交易成本，為避免投機行為，需藉由受託人信譽資訊系統網絡的建立，減少投機行為機會，建立可信賴的委託代理機制。

### 4. 法定權利人與公部門間之利益關係

都市更新是都市再發展的計畫與機制，主要透過公、私部門與民眾之互動才能成立，在這三個角色當中以公部門的創制、協調角色最為重要，因私部門多以商業利益為依歸，民眾或利益團體亦偏重特定範圍或個人考慮(孫千智,2000:5-28;黃崑山,1996:21-22)。

目前公部門面對都市再發展之態度停留在照顧地方、被動的供給公共設施，致使都市更新計畫與其他政策無關聯甚至造成衝突；一個具連貫性都市再發展計畫，在上位需要有一個全市性之再發展

綱要計畫，以指示都市的發展方向，在下位則應依課題及策略擬定不同實質與非實質的再發展方案計畫，都市更新計畫才能被貫徹，減少不同計劃間衝突，避免更新計畫只以拆除重建為主流，缺少其他執行工具之配合，或空有都市設計規範而無相關管制實施之基礎。

### 三、小 結

台北市至 97 年 12 月止，經市府劃定更新地區者 221 處，自行劃定 198 處，共計 419 處面積約 440.39 公頃，受理民間申辦都市更新共 355 案，面積約 134.83 公頃，截止 97 年 12 月已核定實施 68 案，面積 21.84 公頃（已完工 19 案，施工中 23 案），成案比例依然偏低，仍存在以下困境待突破：

#### （一）都市更新事業推動民間自力都市更新之困境

土地及住戶產權複雜，自力都市更新面臨財務籌措困難及互信等困難，需透過「合理機制」協助，提高誘因及增進效率，研修配套措施，提升容積獎勵誘因，簡化更新程序及審議過程，引導更新業者參與投資環境。

#### （二）弱勢地區社區更新無專責機構協助

更新地區之區位是實施者參與首要考量之問題，對位於不動產市場處於弱勢者，多屬老舊社區，因產權複雜、資金及資訊不足，與實施者缺乏互信等原因，仍難有效推動更新。

弱勢地區面臨『三不』問題，第一是對開發業者之『不信任』，第二是各弊住戶協商條件之『不透明』，第三是投資者權益之『不確定』；政府希望透過一個「民營都市更新開發公司」即「非營利組織」，匯集民間專業及資金，以公司合作方式由政府主導並投資，共同推動台北市都市更新事業。

#### （三）傳統分區管制未能有效吸引民間參與都更

傳統分區管制計畫使土地有計畫的利用，卻面臨經濟快速變遷無法有效配合地區發展需求，研擬調整策略地區容積制度，在策略展地區透過『開發許可制』，引導民間力量投入都市更新，並兼顧現有土地分區管制優點。

#### (四) 都市更新「公共利益」界定

由於都市更新精神是以「公共利益」為目的，但目前開發商及法定權利人仍偏重於社區內部環境營造，對提更都市環境品質及環境衝擊的觀念薄弱，造成都市更新不能獲得最大之公共利益，雖政府以獎勵機制鼓勵大面積整體街廓開發，但在公共利益與自利間法定權利人之選擇，成為推動都市更新事業最難克服之問題，至今依然如此，如本研究所述，未建立法定權利人對都市發展之「社會責任」，卻享有都市更新事業推動之決定權及公共提供之獎勵，如何有效解決都市更新之困境，即如何有效引導法定權利人在有限理性下配合政府政策之推動，是本研究研究之動機與目的。

#### (五) 民眾參與管道不足

在推行主體與機制上，多以開發商為主體的獎勵民間參與，未建立原居民為主體及弱勢居民參與的機制，對更新地區之權利人的意願未加重視，而更新地區權利人之參與是有效推行都市更新的關鍵，從都市更新事業發展的困境分析中，可知引導法定權利人參與管道不足。

#### (六) 整合法定權利人不易

民眾參與難擺脫傳統合建的觀念，在乎與建築商分配比例，對都市更新獎勵及權利變換之資訊看法不同，為保障財產權不受損失，原使用面積不變及增加一停車位，成為基本需求，不願額外負擔更新財務，造成與實施者認知及資訊不對等下隱瞞等現象，失去建立互信基礎，協商溝通成為整合參與意願最大難題，引導參與機制需經由法令規範建立協商平台。

都市更新藉由都市再發展之計畫對舊市區或發展遲緩的地區，重新檢討地區之特性與機能之發揮，對地區內法定權利人之居住環境與財產價值之改變影響甚鉅，在目前都市計畫體制下參與管道侷限於公聽會之方式，僅就計畫擬定之初或完成時進行參與，意見陳述也僅能提供參考，未能建立溝通協調甚至教育民眾之管道或機制，法定權利人對為何劃入更新地區及實施更新計畫之義務，是需要經與公部門互動之管道提供資訊，對為何在政府獎勵政策下享有不同建築容積及稅賦之減免等優惠措施，為取得實質開發利益，如何在政策的目標與執行中訂定應盡之權利

與義務的地位，公部門需要在執行更新計畫時訂定法定權利人之位階，並透過法定程序明定民眾參與的義務與管道，充分宣達更新計畫之目的並落實民眾參與的目的<sup>3-33</sup>，使政府角色不只侷限於照顧者，進而扮演教育者、主導者、決策者及權利的保護者，落實政府獎勵措施提升法定權利人參與之意願，以下透過訪談問卷分析影響參與意願之理由。

為有效推動都市再生，如何引導法定權利人參與更新事業之開發成為成敗之關鍵，對都市發展法定權利人應負擔及應享有之權利與義務，需經法令規範及保障，建立參與機制及管道，在政府獎勵及監督下，減少資訊不對等及有權無責之同意權產生協商立場的對峙與不信任，為分析引導對策及配套措施，將參與更新事業者間角色互動關係以圖示之，如圖 3-1，彼此在更新事業推動過程中，在有限理性限制下法定權利人對更新事業認知及認同之差異，藉問卷調查分析產生差異之緣由，成為探討引導法定權利人參與意願之基礎。

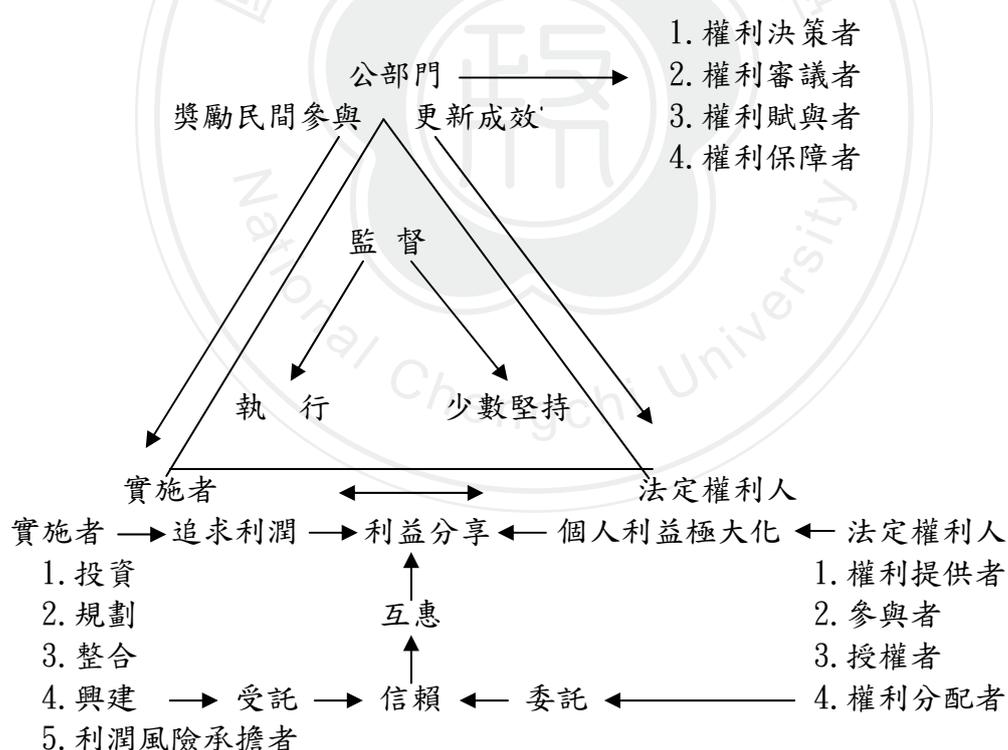


圖 3-1 都市更新事業參與者角色互動圖

資料來源：參考本研究表 3-6 整理

<sup>3-33</sup> 民眾參與機制的建立為達四個目的：1.保護個人及利益團體的權益 2.增加規劃時所需的資訊與智慧 3.教育規劃者與民眾 4.組織支持計畫的力量－市中心再發展理念與執行機制演變之研究。(孫千智，2000：5-35)

## 第四章 問卷調查與訪談分析

都市更新事業之執行需有法定權利人同意，以及實施者參與，在資訊不對等下，透過法令制度規範彼此間權利義務以利更新之進行，但立場及目標不同產生衝突之互動關係(如表 4-1)，影響更新事業參與意願之整合；政府為達都市更新之政策目的，獎勵民間參與更新事業之開發，賦予實施者整合更新單元範圍內法定權利人意願之義務，在人類有限理性限制下，參與者各自考量因素不同，本問卷對政府劃定需實施都市更新地區，從更新可帶來之好處、都市更新之疑慮、影響選擇之原因及建立溝通平台之面向(如附錄一、二)，分析影響法定權利人參與意願之緣由，藉由問卷設計及訪談對象之設計，針對都市更新法定權利人及實施者或相關之參與人，進行問卷調查之訪談，分析影響參與之各項原因，分別以法定權利人及更新事業之參與者不同立場探討認知之落差，研究在制度面及執行面之阻力來源，協助溝通平台之建立，解決推動都市更新來至法定權利人之課題。

表 4-1 都市更新事業法定權利人與參與者互動表

法定權利人	與權利人	與受託人	與實施者	與公部門
立場	保護個人及利益團體權益	保護權利人或協助實施者	以利潤為導向	以組織支持計畫
目標	個人利益極大化	居間協調	追求利潤	更新成效
權利	利益共同	利益共創	利益分享	權利決策者
	互惠	互惠	互惠	權利審議者
	衝突	信賴	衝突	權利賦與者
	競爭	依賴	信賴	權利保障者
義務	參與	委託	委託	同意
	同意	協商	執行	監督
策略	搭便車	協調技巧	各個擊破	獎勵民間

資料來源：參考本研究表 3-6

### 第一節 問卷設計及內容

為探討影響參與更新事業意願分析之依據，本研究採訪談問卷調查方式，問卷內容分為二類，一為法定權利人(如附錄一)，一為更新事業之參與者(如附錄二)，將問卷對象之法定權利人界定為土地及合法建築物所有權人，即依法行使法定同意之權利人；實施都市更新事業之機關、機構或團體，以依公司法設立之股份有限公司為限，稱為實施者；更新事業是由實施者負責執行各項事務，執行程序中自行整合或經由委託從事更新規劃之團體代為協商，首先須完成法定規定之同意門檻，更新計畫需經法定權

利人認同，並同意委託實施者代為執行，執行程序由實施者依法令規定程序辦理，經公部門審查計畫內容，核准計畫實施，在實施更新計畫過程中有公部門、實施者（建築投資業）、更新從業者（規劃整合、建築師、估價師）及專家學者（學術界、金融從業者、律師）等參與，本研究將以上身分者稱為更新事業之參與者，有關問卷設計架構如圖 4-1 及圖 4-2。

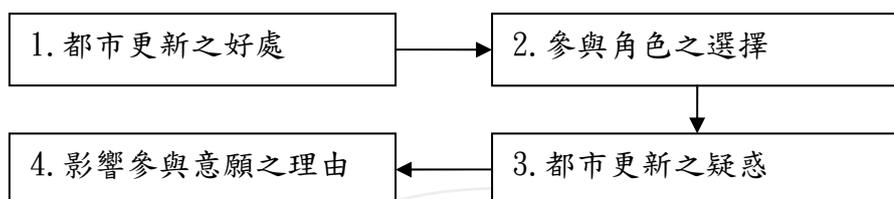


圖 4-1 法定權利人問卷大綱圖

資料來源：本研究整理

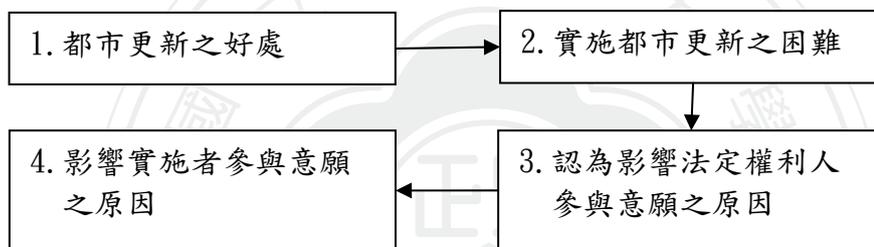


圖 4-2 參與更新事業者問卷大綱圖

資料來源：本研究整理

## 一、問卷調查目的

一般地主專業能力不足，大多委託經驗資源豐富之建築投資商或開發公司；都市更新事業執行過程需經政府部門核准，經審議委員審查實施內容，核准後授權實施者完成更新事業計畫，計畫在審核前需經法定權利人同意，並達到法定同意門檻，方能執行都市更新事業，故三者間（公部門、實施者及法定權利人）互動關係因立場不同，有不同的權利、義務、目標及策略（參考表 4-1），對更新事業成敗具關鍵性影響，本問卷目的為探討影響法定權利人參與都市更新意願之原因，並以公部門、實施者、更新從業者及專家學者立場探討影響參與意願之原因，分析參與者間認知之落差，提供參與溝通協商及政府政策之參考。

## 二、問卷內容

為能以不同立場分析影響參與更新事業意願之原因，將問卷分為二類，問卷主要內容如下：

### (一) 法定權利人問卷內容

1. 法定權利人認為實施都市更新之好處
2. 法定權利人考量選擇參與都市更新事業之角色
3. 法定權利人對都市更新之疑惑
4. 影響法定權利人參與都市更新事業意願之原因

### (二) 參與者問卷內容

1. 參與者認為實施都市更新之好處
2. 參與者認為實施都市更新過程之困難
3. 參與者認為影響法定權利人參與意願之原因
4. 參與者認為影響實施者參與意願之原因

## 三、問卷調查訪談對象

依二類問卷內容，將訪談對象分為法定權利人及參與者兩種，本訪談過程涉及個人隱私及業務立場，不宜以記名方式呈現；本研究以台北市已劃定應實施都市更新地區為限，並選擇已達實施更新事業門檻之案例為訪談範圍（詳如表 4-2），自行劃定之更新地區不在本研究範圍內；以下說明受訪法定權利人及參與都市更新事業者之選擇，並說明案例選擇原則及圖說案例範圍，在說明過程中採匿名方式處理。

表 4-2 訪談個案審議程序資料表

案名	A 案	B 案	C 案	D 案
區域	中正區	北投區	中正區	中正區
使用分區	商業區	商業區	住宅區	住宅區
單元面積	2885 m <sup>2</sup>	3082.7 m <sup>2</sup>	2989 m <sup>2</sup>	3908 m <sup>2</sup>
土地所有權人數	34	44	27	40
建築物所有權人數	30	31	17	25
概要公聽會日期	94.09.26	95.04.08	95.06.15	94.7.16
事業計畫申請日期	95.05.27	97.03.13	95.12.12	97.3.31
事業計畫幹事會日期	96.03.29		96.06.28	
事業計畫核定日期	96.10.01			
受訪人數	20	23	16	20

資料來源：台北市都市更新處，2008.11，本研究整理。

### (一) 受訪法定權利人之選定

本研究為探討法定權利人參與意願受人類有限理性之限制，在抉擇過程受資訊取得及詮釋資訊能力之影響，藉由本問卷法定權利人之教育

學歷、性別、居住社區時間、所有權樓層及年齡等身分背景影響之程度，以上各項內容除個人收入因涉及個人隱私未列入基本資料外，就法定權利人之身分背景對問卷問題之選擇作交叉分析，身分背景內容如下：

1. 性別：分為男與女，分析性別對問題選擇之差異。
2. 居住社區時間（擁有不動產時間）：以 10 年為階段作比較分析。
3. 所有權樓層：樓層別價差會產生不同立場，分為透天、一樓、一樓以上及頂樓。
4. 年齡：不同年齡有不同觀念及需求，以 40 歲為基準，10 歲為一階層，至 60 歲以上者。
5. 教育學歷：探討參與意願受教育程度影響之程度，分為高中（職）、專科、大學及碩士等學歷。

表 4-3 法定權利人基本資料內容表

項目	性別	居住社區時間	所有權樓層	年齡	教育學歷
內容	1. 男 2. 女	1. 10 年以下 2. 10-19 年 3. 20-29 年 4. 30 年以上 5. 不住在社區	1. 透天 2. 一樓 3. 一樓以上 4. 頂樓	1. 40 歲以下 2. 40-49 歲 3. 50-59 歲 4. 60 以上歲	1. 國（初）中以下 2. 高中（職） 3. 專科 4. 大專 5. 碩士

資料來源：本研究整理

## （二）都市更新事業參與者之選擇

本研究以法定權利人立場探討都市更新事業推動之阻力，在人類有限理性限制下分析法定權利人與建築投資業者（通常為實施者）、都市更新從業者（通常為受託人）、公部門及專家學者等認知之差異，參與者間互動關係如表 4-1 所列，目標、立場、權利、義務及策略有共同或衝突之處，分析彼此之異同處，探討推動阻力與法定權利人意願之關聯，提供政府制定政策之參考，以下為參與更新事業者之背景內容：

1. 性別：分為男與女，分析性別對問題選擇之差異。
2. 參與都市更新時間（個人資歷）：分析資歷對問題認知之影響。
3. 年齡：年齡與資歷對更新問題認知之差異，不同年齡有不同觀念及經歷，以 40 歲為基準，10 歲為一階層，至 50 歲以上。
4. 教育學歷：探討參與者教育程度對影響法定權利人及更新事業課題之認知，分為高中（職）、大專、碩士及博士等學歷。

表 4-4 參與都市更新事業受訪者背景內容表

項目	性別	參與都市更新時間	年齡	教育學歷
內容	1. 男 2. 女	1. 1 年以下 2. 1-3 年 3. 4-6 年 4. 7-10 年 5. 15 年以上	1. 40 歲以下 2. 40-49 歲 3. 50 歲以上	1. 高中（職）/專科 2. 大專 3. 碩士 4. 博士

資料來源：本研究整理

### （三）選擇訪談案例原則

在台北市目前申請都市更新案中，分為自劃與已劃定都市更新範圍共 318 件（資料來源台北市都市更新處）審查案，為增加本研究分析之可信度，以台北市劃定都市更新地區申請審議案中之商業區及住宅區為選擇對象，受訪案例之選擇原則如下：

1. 已完成都市更新事業申請或審議通過之案例。
2. 以政府劃定之都市更新地區為主，自劃不在本研究範圍內。
3. 個案以概要公聽會起至申請更新計畫歷經一年以上者為限。
4. 個案法定權利人以達 25 人為主。
5. 受訪個案人數以過半數為原則
6. 選擇二個商業區及二個住宅區已申請審核更新事業案例，案例中使用分區不同分析認知與需求之差異，訪談個案審議程序資料表，詳如表 4-2（為保障實施者之權利，本資料不公布實施者名單及地段號；案例以 A、B、C、D 為案名）。
7. 訪談案例範圍以更新單元內公私有分布之地籍圖表示（如圖 4-3、4-4，4-5，4-6），為保障實施者及法定權利人之隱私，本資料不公布更新地區名稱及公告劃定日期。

## 四、問卷調查份數

本研究問卷調查分為二種，一為法定權利人在案例中土地所有權人共計 145 人，合法建築物所有權人共計 104 人，受訪之法定權利人共計 79 人；另一受訪對象為更新事業參與者，受訪者分為實施者（建築投資業）計 15 人、公部門計 8 人、更新事業從業者（規劃團體及建築師）計 10 人及專家學者（學術界、估價師、金融業及律師）計 16 人，合計參與者共 49 份。

## 五、問卷方式

法定權利人問卷調查是由筆者與實施者發送受訪者，並告知受訪者研究之目的及內容，由法定權利人填寫後回收；更新事業參與者問卷調查由筆者親送或傳送至受訪者，說明研究目的及內容，由參與者填寫完後回收或傳回問卷選項。

## 六、問卷調查時間

本研究問卷調查進行時間，自民國九十七年四月十五日至五月十五日止，共計三十日，依問卷對象親訪法定權利人，並親自聯絡更新事業參與者，期使本研究問卷調查結果能實際反應影響參與意願之理由。

## 七、問卷分析方式

本研究將調查回收問卷進行「比例分析」，藉以了解受訪者對影響參與意願理由，做為本研究後續研議之依據，提供政府部門政策之參考。

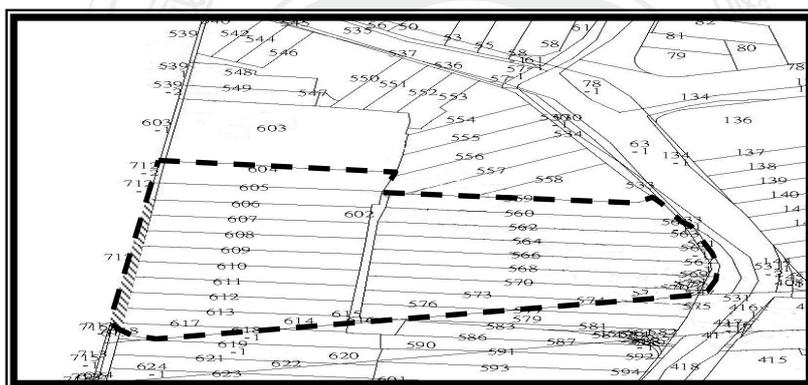


圖 4-3 A 案地籍圖

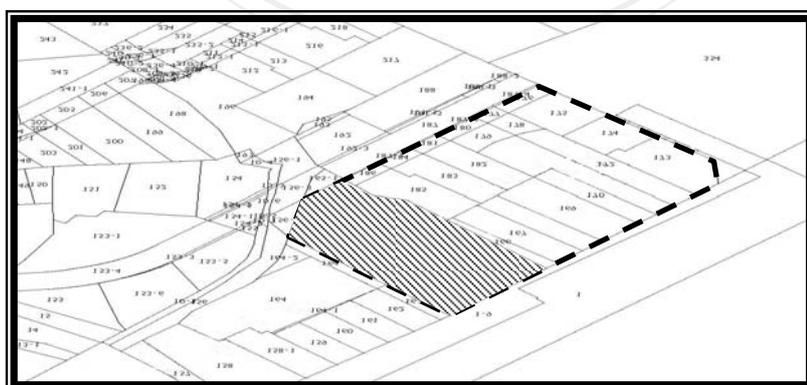


圖 4-4 B 案地籍圖

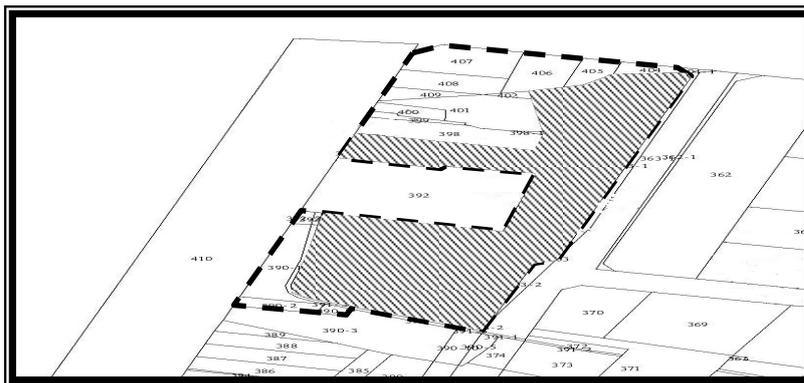


圖 4-5 C 案地籍圖

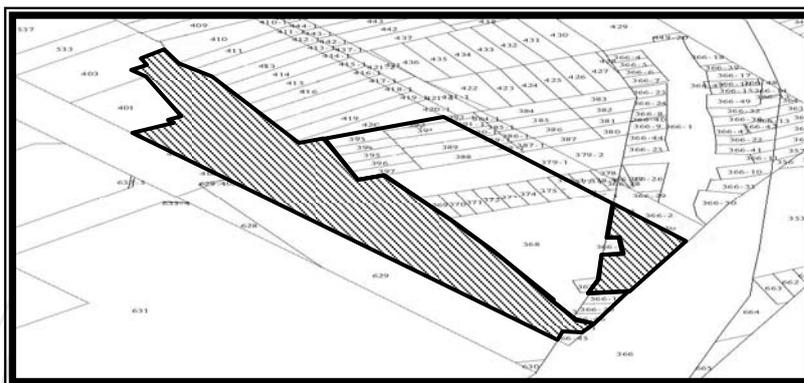


圖 4-6 D 案地籍圖

資料來源：本研究整理 ※斜線範圍所有權屬國有地或公私法人所有

## 第二節 法定權利人調查結果分析

本研究是以法定權利人立場探討影響更新事業參與意願之理由，依據問卷調查結果分析參與之意願受到居住社區時間長短、權屬樓層、年齡、教育學歷及案例區位影響之理由及程度，期能分析實際反應法定權利人在有限理性下考量之選擇。

### 一、法定權利人對實施都市更新好處之分析

實施都市更新對法定權利人之好處，多數認為是可增加產權價值，肯定都市更新帶來財產權增值之益處，從以下統計表 4-5，可知 79.75%之法定權利人認同，參與可享稅賦之減免及提昇更新地區環境品質者佔受訪比例之 62.03%，及可獲得建築容積獎勵並活化更新地區不動產市場，皆為多數法定權利人所認同，至於不需提供資金、不需全數同意及解決少數堅持等好處皆未過 50%，可見容積獎勵及稅賦減免為法定權利人參與主要動機。

表 4-5 法定權利人認為實施都市更新好處統計表

題號	項 目	人數 合計	人數 比例	比例 順序
1	提昇更新地區之環境品質	47	62.03	3
2	活化更新地區不動產市場	44	55.69	4
3	促進都市土地有效利用增加都市競爭力	34	43.04	6
4	更新可增加財產權價值	63	79.75	1
5	實施更新事業不需法定權利人提供資金	34	43.04	7
6	參與都市更新可獲得建築容積獎勵	44	55.69	5
7	參與都市更新之法定權利人可享稅賦之減免	49	62.03	2
8	不需全數法定權利人之同意即可實施	34	43.04	8
9	權利變換提供處理少數堅持及產權問題之途徑	27	34.18	9
10	未作答	1	1.27	10

資料來源：本研究整理

### 二、法定權利人考量選擇參與都市更新事業角色之分析

法定權利人考量以何種角色參與更新事業，影響立場的選擇及整合過程的態度，推動完成更新事業之主要關鍵是法定權利人參與及同意，在受訪案例之法定權利人，多數選擇參與分配之角色，從表 4-6 之統計可知，有 68.3%願意參與分配，願意以同意人參與者佔 48.1%，選擇其餘角色皆未達 30%以上，願意擔任實施者及堅持不參與之比例在 10%以下，可知更新事業之權利分配是影響參與意願之主要原因，會選擇以同意人參與之理由，可從表 4-7 綜合分析同意參與之動機。

表 4-6 法定權利人會考量選擇何種角色參與人數統計表

題號	項 目	人數 合計	人數 比例	比例 順序
1	發起人	7	8.8	5
2	受託人	7	8.8	6
3	同意人	38	48.1	2
4	實施者	6	7.5	7
5	投資者	10	12.6	4
6	參與分配者	54	68.3	1
7	意願整合者	18	22.8	3
8	堅持不參與	3	3.8	8

資料來源：本研究整理

由表 4-7 可知選擇同意參與之年齡在 50 歲以下者居多，學歷以高學歷者為主，居住在社區 20 年以下且居住公寓者為多，產權屬透天者僅有 23.1 % 會同意參與，案例中 B 案及 D 案多屬透天或違章建築，顯示權屬透天之法定權利人在參與意願多屬被動，年紀較高長期居住社區更新之意義與年紀輕者有不同之考量，是更新事業整合意願耗時耗力之原因。

表 4-7 法定權利人考量選擇同意角色參與綜合分析表

項 目	內 容							
	居住社區時間	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上
人數		%	人數	%	人數	%	人數	%
4		57.1	9	90.0	11	44.0	9	37.5
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	23.1	11	68.6	14	77.8	4	66.7
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	64.3	9	56.3	12	44.4	8	36.4
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	4	25.0	7	58.3	21	77.8	5	83.3
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	11	55.0	4	17.4	14	87.5	9	45.0

資料來源：本研究整理

### 三、法定權利人對都市更新疑惑之分析

法定權利人對都市更新事業參與角色以分配者為多，受到資訊及能力之限制選擇擔任實施者、發起人及受託人之意願不高，對都市更新法制面之疑慮更是影響協商之過程，傳達政策之資訊管道是政府之責或實施者之義務，法令未規範詮釋資訊之管道，對更新事業之疑惑牽制參與意願，為探討牽制參與意願之層面分別從對法制面及執行面分析。

## (一) 法制面

法定權利人對法令制度之了解、詮釋及使用資訊能力不同，如表 4-9 及表 4-10 所示，因為建築容積值者占受訪者 65.8% 及財產權價格影響權屬分配之多寡者占受訪者 50.6%，由此可知，能否符合法定權利人之最大利益影響參與意願。

表 4-8 法定權利人對更新事業疑惑法制面統計表

題號	項 目	人數 合計	人數 比例	比例 順序
1	法令規範資訊之取得與了解	39	49.4	3
2	政府推動更新資訊傳達管道	31	39.2	4
3	自組更新會之程序與推動方式	11	12.7	7
4	辦理更新事業之程序與核准之條件	27	34.2	6
5	建築容積獎勵之不確定性	52	65.8	1
6	權利變換估價價格之公信力	40	50.6	2
7	撤銷同意權之行使	6	10.1	8
8	對堅持不參與者之規範	31	39.2	5

資料來源：本研究整理

由表 4-9 可知法定權利人對更新之建築容積獎勵之疑惑，不論居住時間時間、樓層、年齡、學歷及不同使用分區超過 50% 以上認為對都市更新法制面最主要疑惑，可見容積獎勵對法定權利人參與意願之影響。

表 4-9 法定權利人對更新容積獎勵之疑惑綜合分析表

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	5	71.4	9	90.0	14	56.0	14	58.3
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
21	53.8	11	68.8	14	77.8	5	83.3	
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
10	71.4	9	56.3	10	71.4	9	56.3	
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
10	62.5	8	66.7	16	59.3	6	100.0	
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
15	75.0	15	65.2	11	68.8	10	50.0	

資料來源：本研究整理

法定權利人對權利變換估定價格之疑惑，能否透過權利轉換保有原建築使用面積，不論年齡及教育學歷一致認影響參與意願，權利變換價

值轉換是以土地為計算基準，對權屬非透天之所有權人，估定價格之認同，由表 4-10 問卷分析所示頂樓占 100%及一樓以上占 77.8%可知之。

表 4-10 法定權利人對權利變換估價公信力之疑惑綜合分析表

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	3	42.9	7	70.0	10	40.0	12	50.0
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	12	30.8	8	50.0	14	77.8	8	100.0
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	12	85.7	7	43.8	12	85.7	7	43.8
教育學歷	高中(職)		專 科		大 學		碩 士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	56.3	8	66.7	17	63.0	3	50.0
案 例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	13	65.0	6	26.1	8	50.0	13	65.0

資料來源：本研究整理

法令規範資訊取得與了解是法定權利人之弱點，詮釋資訊能力不如實施者，造成資訊不對等，在自利極大化之期待及認定，產生不信任或投機之行為，對資訊需求以高學歷者比例較高，如表 4-11 所示，在法令未規範傳達資訊管道是政府之責或實施者義務，法定權利人對更新事業之疑感受資訊內容及詮釋資訊之影響。

表 4-11 法定權利人對資訊取得與了解之疑惑綜合分析表

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	4	57.1	5	50.0	9	36.0	13	54.2
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	14	35.9	11	68.8	9	50.0	5	83.3
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	7	50.0	10	62.5	7	50.0	10	62.5
教育學歷	高中(職)		專 科		大 學		碩 士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	7	43.8	9	75.0	17	63.0	3	50.0
案 例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	11	55.0	5	21.7	8	50.0	15	75.0

資料來源：本研究整理

## (二) 執行面

更新事業需獲得法定權利人認同及參與，彼此間利益共同體也是利益衝突者，公權力能否處理少數不同意者，從訪談問卷表 4-12 受訪者 64.6%，可知對公權力執行能力之疑惑。

表 4-12 法定權利人對都市更新執行面疑惑統計表

題號	項 目	人數 合計	人數 比例	比例 順序
1	一樓價值之認定	35	48.1	3
2	法定權利人對規劃內容意見之整合	29	36.7	6
3	少數不合作者公權力執行之能力	51	64.6	1
4	規劃團隊之執行能力	21	26.6	8
5	實施者之能力與誠信問題	30	37.9	4
6	更新後權利分配原則之公平性	39	49.4	2
7	違章建築物價值認定與安置補償	29	36.7	7
8	同意權行使後是否一定可完成	30	37.9	5

資料來源：本研究整理

更新事業核准實施雖採多數決，實施單元內產權視為一整體，解決少數不同意者，不只是實施者之難題，公部門對執行強制拆除之顧忌，成為法定權利人對更新事業執行之疑惑，如表 4-13 綜合分析表可知。

表 4-13 法定權利人對公權力執行之疑惑綜合分析表

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	5	71.4	6	60.0	13	52.0	17	70.8
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	26	66.7	10	62.5	11	61.1	4	66.7
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	64.3	12	75.0	16	59.3	14	63.6
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	56.3	7	58.3	18	66.7	6	100.0
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	14	70.0	16	69.6	11	68.8	10	50.0

資料來源：本研究整理

其次影響參與意願之執行面疑惑，是更新後權利分配原則之公平性及一樓價值之認定，佔受訪比例 49.4% 及 48.1%，如前項法制面所述，對權利變換估定價格及分配公平性之疑惑，對所有權能否透過權利轉換達到公

平，是除透天以外之所有權人對更新事業執行面共同質疑，由表 4-14 問卷分析所示可知，尤其以年齡在 50 歲以下者居多。

表 4-14 法定權利人對更新後權利分配原則公平性之疑惑分析表

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	4	57.1	8	80.0	8	32.0	13	54.2
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	15	38.5	8	50.0	11	61.1	5	83.3
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	64.3	8	50.0	12	44.4	10	45.5
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	8	50.0	7	58.3	17	63.0	3	50.0
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	10	50.0	7	30.4	9	56.3	13	65.0

資料來源：本研究整理

由表 4-15 一樓所有權者對價值認定之疑惑占 75%受訪者，權利變換估定是依據土地面積，樓層別價差認定涉及更新後權利之分配，尤其在更新地區位處精華地段者，樓層價值能否透過估價制度取得認同，是法定權利人間公共利益及自利之衝突，從訪談案例 A 及 C 因位處中正區精華地段，受訪者有超過 60%以上對估定一樓價值疑惑可知。

表 4-15 法定權利人對一樓價值認定之疑惑綜合分析表

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	5	71.4	5	50.0	10	40.0	10	47.1
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	15	38.5	8	50.0	11	61.1	5	83.3
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	7	50.0	7	43.8	12	44.4	9	40.9
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	7	43.8	5	41.7	19	70.4	2	33.3
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	12	60.0	4	17.4	10	62.5	9	45.0

資料來源：本研究整理

#### 四、影響法定權利人參與都市更新事業意願原因之分析

依據法定權利人對參與角色之選擇及各項疑惑，可知法規及執行所需資訊及詮釋能力，為取得及詮釋資訊需付出之成本不符利益極大化原則，為探討影響法定權利人參與意願之原因，在人類有限理性限制下受何種原因牽制，除從法制面及執行面探討原因外，藉經濟面及社會面輔助分析。

##### (一) 法制面

法定權利人認為會影響參與意願之法制面原因，如表 4-16 所示，權利價值分配之公平占 56.9%、對少數堅持公權力之處理占 55.7%及權利變換估定之價格占 49.4%等，分析內容詳如表 4-17、4-18 及 4-19 所列。

表 4-16 影響法定權利人參與意願法制面原因統計表

題號	項 目	人數 合計	人數 比例	比例 順序
1	權利價值分配之公平性	45	56.9	1
2	更新單元內產權複雜性	31	39.2	4
3	實施法定門檻	25	31.6	5
4	對少數堅持公權力之處理	44	55.7	2
5	權利變換估定之價格	39	49.4	3
6	自組更新會之可行性	5	6.3	6

資料來源：本研究整理

法定權利人對財產權價值分配受到自利極大化之影響，如表 4-17 除權屬透天及訪談案例 B 之法定權利人外，所示各項比例多超過 50%。

表 4-17 權利價值分配公平性影響法定權利人參與法制面原因表

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	5	71.4	7	70.0	14	56.0	13	54.2
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	12	60.0	8	3	12	75.0	13	65.0

資料來源：本研究整理

公權力處理少數堅持者之能力，從表 4-18 不論學歷、年齡、所有權屬、居住時間，一致對法制規範之質疑，尤其案例 B 從表 4-13 達 69.9 %可知，需藉公權力處理長期社區問題，因案例 B 位於早期開發之窳陋商業區域，權屬多為透天，表 4-14、表 4-15 及表 4-19 分析可知之。

表 4-18 對少數堅持公權力之處理影響法定權利人參與法制面原因表

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	64.3	10	62.5	14	51.9	11	50.0
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	13	65.0	14	60.9	8	50.0	9	45.0

資料來源：本研究整理

權利變換估定價值是分配之法定依據，對 40 歲以下、高學歷者及權屬非透天之影響程度，如表 4-19 所示皆達 50% 以上，估定價格是否能被認定，對非透天者影響超過 60% 甚至高達 83.3%，對案例 B 對透天者影響僅有 4.3%，反應對價值立場不一

表 4-19 權利變換估定之價格影響法定權利人參與法制面原因表

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	4	57.1	7	70.0	11	44.0	12	50.0
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	14	70.0	1	4.3	11	68.8	13	65.0

資料來源：本研究整理

## (二) 執行面

法定權利人認為影響參與意願之執行面原因，主要是更新事業過程之冗長占受訪者 69.6%、實施者之信譽占 56.9%、一樓價值之認定占 41.8%、共有產權之互相牽制占 40.5%，如表 4-20 所示。

表 4-20 影響法定權利人參與意願執行面原因統計表

題號	項 目	人數 合計	人數 比例	比例 順序
1	不知該如何選擇實施者	24	30.4	7
2	實施者之信譽	45	56.9	2
3	更新範圍法定權利人之共識	26	32.9	5
4	開發過程時間冗長	55	69.6	1
5	共有產權之互相牽制	32	40.5	4
6	更新後原位置價值流失	26	32.9	6
7	一樓價值認定之問題	33	41.8	3
8	違章建築之處理不易	22	27.8	8

資料來源：本研究整理

由表 4-21 訪談統計中可知，不論年齡、學歷、所有權樓層、居住時間及訪談案例，參與意願受更新事業執行開發過程冗長影響最大，影響程度從 47.8% 至 100 %，從台北市完成更新事業案例可知，其中整合地主意願及產權分配之協商耗時耗力交易成本無法估算，而且取得多數同意卻不一定保證能實施，少數堅持者公權力之介入也被質疑，開發過程時間冗長成為影響參與意願最主要之執行面原因。

表 4-21 開發過程時間冗長影響法定權利人參與執行面原因分析

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	7	100.0	7	70.0	16	64.0	16	66.7
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	25	64.1	13	81.3	13	72.2	4	66.7
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	12	85.7	10	62.5	18	66.7	15	68.2
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	56.3	9	75.0	22	81.5	5	83.3
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	17	85.0	11	47.8	15	93.8	12	60.0

資料來源：本研究整理

由表 4-22 可知，除執行開發過程冗長外，受實施者信譽受影響程度從 30.8% 至 100 %，實施者是更新事業執行者、成果決定者及未來財產權價值決定權，在選擇實施者時，信譽是主要指標，是法定權利人考量能否完成更新事業信賴關鍵之課題，影響參與意願之執行面原因。

表 4-22 實施者信譽影響法定權利人參與執行面原因分析

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	5	71.4	8	80.0	12	48.0	13	54.2
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	12	30.8	11	68.8	16	88.9	6	100.0
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	11	78.6	11	68.8	13	48.1	10	45.5
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	8	50.0	7	58.3	20	74.1	4	66.7
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	13	65.0	9	39.1	12	75.0	11	55.0

資料來源：本研究整理

一樓價值認定影響分配甚鉅，由表 4-23 可知，權屬一樓者占 75%，由於一樓價值之認定不只影響一樓權利分配，更影響更新事業分配之公平性，影響程度參考表 4-17 可知從 34.8% 高至 83.3%。

表 4-23 一樓價值認定之問題影響法定權利人參與執行面原因分析

項目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	3	42.9	5	50.0	10	40.0	11	45.8
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	12	30.8	12	75.0	8	44.4	1	16.7
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	7	50.0	5	31.3	10	37.0	11	50.0
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	6	37.5	5	41.7	16	59.3	2	33.3
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	10	50.0	8	34.8	8	50.0	7	35.0

資料來源：本研究整理

### (三) 經濟面及社會面

由表 4-24 可知，考量都市更新帶來權利價值增加占受訪者 65.8%、容積獎勵者占 59.5%、稅賦減免者占 55.7%、活絡不動產市場者占 43% 及解決停車問題者占 43% 等經濟因素，在以上所有項目從表 4-25 至 28 分析影響法定權利人參與意願經濟面之考量。

表 4-24 影響法定權利人參與意願經濟面原因統計表

題號	項 目	人數 合計	人數 比例	比例 順序
1	更新可增加財產權價值	24	30.4	7
2	活化更新地區不動產市場	45	56.9	2
3	參與都市更新可獲得建築容積之獎勵	26	32.9	5
4	參與都市更新可享稅賦之減免	55	69.6	1
5	實施更新事業不需法定權利人提供資金	32	40.5	4
6	解決停車問題	26	32.9	6
7	更新事業開發過程各項風險之變數	22	27.8	8

資料來源：本研究整理

由表 4-25 可知，增加財產權價值對參與之影響，除案例 B 中透天所有權人外，影響程度從 54.5% 高至 100%。不論是居住時間、所有權樓層、年齡、學歷皆認為認為財產增值是影響參與意願最主要經濟面原因。

表 4-25 更新可增加財產權價值影響法定權利人參與經濟面分析

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	6	85.7	9	90.0	14	56.0	14	58.3
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	17	43.6	11	68.8	18	100.0	6	100.0
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	13	92.9	11	68.8	16	59.3	12	54.5
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	56.3	10	83.3	23	85.2	5	83.3
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	17	85.0	9	39.1	12	75.0	14	70.0

資料來源：本研究整理

可獲得建築容積獎勵對法定權利人參與意願之影響程度，由表 4-26 可知，影響程度從 50% 至 85%，雖不及增加財產權價值影響大，卻是鼓勵法定權利人及實施者參與之最佳策略。

表 4-26 可獲得建築容積獎勵影響法定權利人參與經濟面分析

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
		1	14.3	7	70.0	14	56.0	16
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	21	53.8	10	62.5	13	72.2	3	50.0
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	7	50.0	12	75.0	15	55.6	13	59.1
教育學歷	高中(職)		專 科		大 學		碩 士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	11	68.8	9	75.0	17	63.0	5	83.3
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	17	85.0	8	34.8	10	62.5	12	60.0

資料來源：本研究整理

都市更新可享稅賦減免是權屬透天者占 51.3%，案例 A 中占 90% 最明顯。案例 A 位於中正區精華地段商業區，臨近大馬路之透天厝，可享稅賦減免是影響參與意願之經濟面主要原因，從表 4-27 分析可知。

表 4-27 參與可享稅賦減免影響法定權利人參與意願經濟面分析

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
		1	14.3	5	50.0	13	52.0	14
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	20	51.3	7	43.8	13	72.2	4	66.7
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	6	42.9	9	56.3	15	55.6	14	63.6
教育學歷	高中(職)		專 科		大 學		碩 士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	10	62.5	9	75.0	14	51.9	5	83.3
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	18	90.0	9	39.1	7	43.8	10	50.0

資料來源：本研究整理

受訪者除受法制面、執行面、經濟面影響外，在社會面影響原因中，以更新可住家環境改善環境品質如表 4-28 所示 73.4% 影響最大，為可解決複雜產權關係者占 43%，為社區共同利益之整合者 41.8%，以及考慮多數人同意後才願意參加占 40.5%，雖未過 50% 卻牽動彼此互動之社

會關係，選擇最後參與或搭便車之最大利益，造成整合參與意願時之阻礙，但不想改變現狀者雖只占 18.9% 居少數，卻是最大阻礙之來源，無法以經濟利益或其他誘因鼓勵參與，在公權力執行能力受質疑下（參考表 4-18），此問題造成更新事業核准後推動困難之主要原因。

表 4-28 影響法定權利人參與意願社會面原因統計表

題號	項 目	人數 合計	人數 比例	比例 順序
1	改善住家之環境品質	58	73.4	1
2	社區共同利益之整合	33	41.8	3
3	新規劃不符期待	26	32.9	5
4	解決老人安養問題	7	8.9	7
5	多數人同意後才要參加	32	40.5	4
6	解決複雜財產權問題	34	43.0	2
7	不想改變現況	15	18.9	6

資料來源：本研究整理

由表 4-29 可知，影響法定權利人參與意願之社會面原因，改善住家環境品質是一致認定最大影響原因，影響程度從 63% 至 88.9%，是影響原因之各面向中認知落差最小的一項，可見法定權利人對更新之需求。

表 4-29 改善住家之環境品質影響法定權利人參與社會面原因分析

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
		24	64.9	34	81.0	24	64.9	34
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	26	66.7	11	68.8	16	88.9	5	83.3
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	11	78.6	13	81.3	17	63.0	17	77.3
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	10	62.5	9	75.0	22	81.5	4	66.7
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	17	85.0	16	69.6	11	68.8	14	70.0

資料來源：本研究整理

由表 4-30 可知，多數人同意後才要參加是受高學歷及不動產區位影響，學歷中大學者占 59.3%，碩士者占 66.7%，區位以中正區精華地段之 A 區，以及中正區高級住宅區之 C 區較受影響。

表 4-30 多數人同意後才要參加響法定權利人參與社會面原因分析

項 目	內 容							
	10 年以下		10 至 19 年		20 至 29 年		30 年以上	
居住社區時間	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
		14	37.8	18	42.9	14	37.8	18
所有權樓層	透天		一樓		一樓以上		頂樓	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	23.1	10	62.5	8	44.4	5	83.3
年齡	40 歲以下		40 至 49 歲		50 至 59 歲		60 歲及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	64.3	5	31.3	9	33.3	9	40.9
教育學歷	高中(職)		專科		大學		碩士	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	9	31.3	5	41.7	16	59.3	4	66.7
案例	A 案		B 案		C 案		D 案	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
	12	60.0	4	17.4	9	56.3	7	35.0

資料來源：本研究整理

## 五、小 結

都市更新之好處有增加財產權價值、享稅賦減免、提昇更新地區環境品質及獲得建築容積獎勵，從表 4-5 及 4-24 之對照可知，法定權利人參與意願受到人類有限理性之限制，對更新事業建築容積獎勵不確定、權利變換估定價格公信力、資訊管道及少堅持公權力處理能力之疑惑，影響參與角色之選擇及意願，以法制面及執行面分析影響法定權利人參與意願之原因，從以上各項訪談問卷統計表綜合分析，作為本研究彙整及建議參考。

都市更新的推動需要有社區居民的參與，在有限的理性下法定權利人如何做選擇、如何做決定、如何滿足希求的目標，分析影響選擇的原因時，必須瞭解人類行為的動機與詮釋環境的能力；都市更新相關法規提供參與都市更新事業計畫之法定權利人及實施者，整合法定權利人意願、申請都市更新事業計畫核准之程序及更新事業計畫核准實施之依據，如前所述，法定權利人擁有行使同意權之法定位階，以及參與都市更新事業計畫經濟利益之分配者，在不同的動機影響選擇的結果，本研究依據相關參考文獻及推動歷程之難題，製作之問卷調查表，進行法定權利人及參與者之問卷訪談，經以上比例分析法分析問卷之結果，得知法定權利人及參與者間認知之差異，從法制面、執行面、經濟面及社會面綜合分析影響法定權利人選擇之因素後，再與本研究以下分析參與者認知之影響因素做比較分析，探討影響都市更新事業成效的癥結；以下為影響法定權利人參與意願之法制面、執行面、經濟面及社會面之綜合分析：

### (一) 法制面影響因素綜合分析

1. 都市更新實業申請前獎勵容積不確定，影響更新事業權屬之分配。
2. 權利變換估定價格之公信力影響權屬分配公平性。
3. 公權力對少數堅持者處理之能力，影響法定權利人對更新事業從業人員的信心及因更新時間冗長而觀望或放棄。
4. 自組更新會既非法定所有權人之最大利益，受限於資訊管道及詮釋資訊之能力，以及更新事業開發之經歷及資金之不足，選擇以分配角色參與更新事業是明智之舉。

### (二) 執行面影響因素綜合分析

1. 地區產權複雜，為整合法定權利人共識，需花費時間及金錢溝通協商以處理法定權利人間互動關係及權屬分配。其過程耗時耗力，成為影響法定權利人參與意願最大主因。
2. 法定權利人需經由實施者或詢問相關專家以滿足對都市更新資訊了解之需求，在互信基礎不足及資訊不對等情況下，如何選擇實施者影響參與意願。
3. 權屬分配之公平性。目前法制規定權屬價值須由三位估價師估定，但估定後的價值是否符合法定權利人認同仍有待商榷，其以一樓店面價值爭議最大。

### (三) 經濟面及社會面綜合分析

1. 都市更新事業可改善住家環境品質是法定權利人共同之期待，為要達到此目的選擇參與是必要之行為，在自利與公共利益之取捨，受到有限理性限制，影響法定權利人參與之意願。
2. 更新可增加財產權價值是法定權利人之共識，符合自利極大化原則，但背後隱藏分配難題，不動產價值認定、分配公平性、最後同意及不參與之價值，皆隱藏交易成本，該由誰來承擔，造成法定權利人間互動關係及牽動與實施者間互信關係。
3. 建築容積獎勵是更新事業與一般合建不同之處，政府以獎勵來鼓勵法定權利人之參與，但在審核更新事業前權屬分配之協商，難有一定標準，受法定權利人需求及要求之牽制，分配公平性難以達成，增加實施者成本及風險，影響法定權利人及實施者參與之意願。

### 第三節 更新事業參與者調查結果分析

都市更新事業是由實施者負責執行各項事務，包括法定權利人意願整合、新社區規劃、法定程序之申請、營建管理、管理及營建之資金及產權之分配等事務，涉及繁瑣事務，實非依個人能力所能及，故實施者之資格依更新條例規範由機關、機構或團體為之，並以公司組織為限（更 3 條及 7 條）；更新事業除需經法定權利人同意參與外，受多數法定權利人授權之實施者，不論是由法定權利人組織更新事業團體或由建築投資商或規劃團體等，執行更新事業風險及事務管理皆須有豐富之經驗及經費，但法定權利人參與意願牽動實施者之參與意願，除實施者參與屬必要性外，尚需建築師、估價師、專家學者及公部門之參與，故將建築投資商、規劃團體、建築師、估價師、專家學者及公部門稱為「更新事業參與者」，如表 4-1 所列，彼此立場、目標、權利及義務皆不相同，從參與者角度分析影響法定權利人參與意願，更能了解彼此互動及認知之差異，以下就問卷內容分析之。

#### 一、參與者人認為實施都市更新好處之分析

針對實施都市更新優點討論，參與者共同認為可提升更新地區環境品質者達 100%、可獲得容積獎勵及活化更新地區不動產市場者達 81.6%、稅賦減免者達 67.3%、不需全數法定權利人同意者達 65.3%，以及藉權利變換處理少數堅持與產權問題之途徑者達 63.3% 等，參與更新事業者一致肯定都市更新機制帶來之益處，從以表 4-31 統計表可知比例順序。

表 4-31 參與者認為實施都市更新好處之人數統計表

題號	項 目	人數 合計	人數 比例	比例 順序
1	提昇更新地區之環境品質	49	100.0	1
2	活化更新地區不動產市場	32	65.3	6
3	促進都市土地有效利用增加都市競爭力	40	81.6	3
4	更新可增加財產權價值	34	69.4	4
5	參與都市更新可獲得建築容積之獎勵	40	81.6	2
6	參與都市更新可享稅賦之減免	33	67.3	5
7	不需全數法定權利人之同意即可實施	32	65.3	7
8	權利變換提供處理少數堅持及產權問題之途徑	31	63.3	8

資料來源：本研究整理

#### 二、參與者認為實施都市更新過程困難之分析

法定權利人在資訊、經驗及資金等不如參與者，需藉由實施者或協商者豐富資源實施更新事業，參與者與法定權利人間互信基礎，建立在實施者信譽及誠意，彼此間存在互利與衝突關係，政府將整合意願之工作交與

雙方協商，彼此因立場及目標不同，使過程耗時耗力，從表 4-32 對參與者協商過程遭遇困難各項因素，作為分析參與者與法定權利人認知落差參考。

表 4-32 參與者認為實施都市更新過程困難統計表

題號	項目	人數合計	人數比例	比例順序	身分							
					實施者		公部門		更新從業者		專家學者	
					人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
1	承擔實施更新事業之各項風險	22	44.9	11	7	46.7	2	25.0	8	80.0	5	31.2
2	法定權利人對都市更新不了解	24	49.0	8	8	53.3	5	62.5	7	70.0	4	25.0
3	取得同意開發權之法定門檻費時費力	29	59.2	3	9	60.0	4	50.0	6	60.0	10	62.5
4	老舊社區產權內容複雜	41	83.7	1	14	93.3	7	87.5	7	70.0	13	81.3
5	建築容積獎勵之不確定性	15	30.6	11	9	60.0	X	X	5	50.0	1	6.3
6	與法定權利人對權利分配立場不同產生之衝突	39	79.6	2	9	60.0	6	75.0	10	100.0	14	87.5
7	權利變換估價價格無法取信於法定權利人	28	57.1	5	10	66.7	5	62.5	6	60.0	7	43.8
8	更新後權利分配沒有原則需自行協商	19	38.8	12	8	53.3	X	X	4	40.0	7	43.8
9	違章建築物價值認定與安置補償之問題	23	47.0	10	9	60.0	4	50.0	4	40.0	6	37.5
10	一樓價值認定及租金損失之補償	25	51.0	7	10	66.7	3	37.5	5	50.0	7	43.8
11	對少數不合作者要求之代價	28	57.1	6	12	80.0	4	50.0	7	70.0	5	31.3
12	法定權利人對規劃內容需求不一	24	49.0	9	9	60.0	4	50.0	3	30.0	8	50.0
13	公權力介入之執行能力	29	59.2	4	13	86.7	1	12.5	10	100.0	5	31.3

資料來源：本研究整理

- (一)老舊社區產權內容複雜是不論性別、參與時間、教育學歷及身分一致認為在參與都市更新事業過程中最困難之課題，占受訪者 87.3%。
- (二)與法定權利人對權利分配立場不同產生之衝突，占受訪者 79.6%。
- (三)取得同意開發權之法定門檻費時費力，占受訪者 59.2%。
- (四)公權力介入之執行能力者，占受訪者 59.2%，但公部門對此課題並不認同僅占受訪者 12.5%。
- (五)權利變換估價價格無法取信於法定權利人者，占受訪者 57.1%。
- (六)對少數不合作者要求之代價者，占受訪者 57.1%，此課題是實施者最困難之問題占受訪之實施者 80%，因公權力介入是對少數堅持者處理之管道，更新從業者占 70%認同此難題，專家學者及公部門對此難題

較不認同，兩者間認同之落差原因，參考表 4-1 互動關係可洞悉。

(七)一樓價值認定及租金損失之補償者，占受訪者 51%，公部門對此難題有不同之立場，如表 4-32 所示。

### 三、參與者認為影響法定權利人參與意願原因之分析

從參與者立場探討影響法定權利人參與意願之原因，分別以法制面、執行面、經濟面及社會面分析，以相同問卷之內容針對法定權利人及參與者進行分析比較。

#### (一) 法制面

由表 4-33 可知，參與者認為影響法定權利人參與意願原因，有權利價值分配公平性者占受訪者 87.8%、權利變換估定價公信力及產權複雜性者占受訪者 61.2%，對少數堅持公權力者占受訪者 53%，從表中比例可知影響程度，但公部門對公權力介入是影響法定權利人參與意願者僅占 37.5%，認為權利變換估定價會影響參與意願者占 87.5%，可見彼此認知差異。

表 4-33 參與者認為影響法定權利人參與意願法制面原因統計表

題號	項目	人數合計	人數比例	比例順序	身分							
					實施者		公部門		更新從業者		專家學者	
					人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
1	權利價值分配之公平性	43	87.8	1	9	60.0	8	100.0	10	100.0	16	100.0
2	更新單元內產權複雜性	30	61.2	2	9	60.0	6	75.0	6	60.0	9	56.3
3	實施法定門檻	11	22.4	5	5	33.3	X	X	3	30.0	3	18.8
4	對少數堅持公權力之處理	26	53.0	4	10	66.7	3	37.5	7	70.0	6	37.5
5	權利變換估定之價格	30	61.2	3	6	40.0	7	87.5	6	60.0	11	22.4
6	自組更新會之可行性	6	12.2	6	1	6.7	1	12.5	2	12.0	2	12.5

資料來源：本研究整理

#### (二) 執行面

參與者認為影響法定權利人參與之執行面原因，受開發時間冗長及更新範圍法定權利人共識者占 67.3%、違章建築之處理不易者占 59.2%、實施者信譽者占 57.1%、一樓價值認定及共有財產互相牽制者占 51%，法定權利人與參與者間認知差異越大影響就會越大，表 4-34 可知。

表 4-34 參與者認為影響法定權利人參與意願執行面原因統計表

題號	項目	人數合計	人數比例	比例順序	身分							
					實施者		公部門		更新從業者		專家學者	
					人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
1	不知該如何選擇實施者	21	42.9	7	7	46.7	5	62.5	4	40.0	5	31.3
2	實施者之信譽	28	57.1	4	9	60.0	6	75.0	5	50.0	8	50.0
3	更新範圍法定權利人之共識	33	67.3	2	11	73.3	6	75.0	6	60.0	10	62.5
4	開發過程時間冗長	33	67.3	1	10	66.7	2	25.0	9	90.0	12	75.0
5	共有產權之互相牽制	25	51.0	6	8	53.3	4	50.0	5	50.0	8	50.0
6	更新後原位置價值流失	12	24.5	8	4	26.7	1	12.5	4	40.0	3	18.8
7	一樓價值認定問題	25	51.0	5	10	66.7	2	25.0	6	60.0	7	43.8
8	違章建築之處理不易	29	59.2	3	12	80.0	4	50.0	7	70.0	6	37.5

資料來源：本研究整理

### (三) 經濟面及社會面

由表 4-35 可知，參與者認為影響法定權利人參與意願經濟面原因，可增加財產權價值者占受訪者 85.7%、可獲得建築容積獎勵者占 83.7%、可享稅賦減免者占 67.3%、解決停車問題者占 53.1%、實施更新事業不需法定權利人提供資金及活化更新地區不動產市場者占 51% 等課題，作為認知差異比較參考。

表 4-35 參與者認為影響法定權利人參與意願經濟面統計表

題號	項目	人數合計	人數比例	比例順序	身分							
					實施者		公部門		更新從業者		專家學者	
					人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
1	更新可增加財產權價值	42	85.7	1	14	93.3	7	87.5	8	80.0	13	81.2
2	活化更新地區不動產市場	25	51.0	5	9	60.0	5	62.5	4	40.0	7	43.8
3	參與都市更新可獲得建築容積之獎勵	41	83.7	2	12	80.0	7	87.5	9	90.0	13	81.2
4	參與都市更新可享稅賦之減免	33	67.3	3	11	73.3	6	75.0	7	70.0	9	56.3
5	實施更新事業不需法定權利人提供資金	25	51.0	6	9	60.0	4	50.0	3	30.0	9	56.3
6	解決停車問題	26	53.1	4	10	66.7	4	50.0	5	50.0	6	35.7
7	更新事業開發過程各項風險之變數	20	40.8	7	4	26.7	5	62.5	6	60.0	5	31.3

資料來源：本研究整理

參與者對影響法定權利人意願之社會原因，有改善住家之環境品質者占受訪者 89.8%、解決複雜產權問題者占受訪者 67.3%、社區共同利益整合者占受訪者 65.3%、不想改變現況者占受訪者 46.9%及多數人參加才參加者占受訪者 40.8%等影響原因，對老人安養問題者僅有 8.2%受訪者認為會影響，如表 4-36 所示。

表 4-36 參與者認為影響法定權利人參與意願社會面之性別人數統計

題號	項目	人數合計	人數比例	比例順序	身分							
					實施者		公部門		更新從業者		專家學者	
					人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
1	改善住家之環境品質	44	89.8	1	14	93.3	8	100.0	7	70.0	15	100.0
2	社區共同利益之整合	32	65.3	3	9	60.0	4	50.0	6	60.0	13	40.0
3	新規劃不符期待	20	40.8	6	6	40.0	3	37.5	5	50.0	6	60.0
4	解決老人安養問題	4	8.2	7	3	20.0	X	X	1	10.0	X	X
5	多數人同意後才要參加	22	44.9	5	9	60.0	2	25.0	5	50.0	6	20.0
6	解決複雜財產權問題	33	67.3	2	10	66.7	5	62.5	6	60.0	12	80.0
7	不想改變現況	23	46.9	4	9	60.0	7	87.5	6	60.0	1	20.0

資料來源：本研究整理

#### 四、參與者認為影響實施者參與意願原因之分析

參與都市更新事業除法定權利人外，建築師、估價師、公部門及負責執行之實施者共同參與，從事都市更新整合者是處於法定權利人與實施者之間，協助法定權利人及實施者間之意見整合，因立場目標不同，對參與更新事業之意願有不同之選擇，在抉擇過程受到不同層面因素之影響，以下分法制面、執行面及經濟面分析影響實施者參與之原因。

##### (一) 法制面

獎勵實施者參與是政府之政策，由表 4-37 可知，認為影響實施者參與意願之法制面原因，有政府之獎勵政策者及法定程序之簡化者占受訪者 81.6%、可建築之容積值者占受訪者 67.3%、審查過程變數多者占受訪者 71.4%及權利變換估定價格之公信力者占受訪者 42.8%等課題，影響實施者參與意願之法制面原因與法定權利人考量之原因差異甚鉅，差異比較於後分析。

表 4-37 參與者認為影響實施者參與意願法制面原因之統計表

題號	項目	人數合計	人數比例	比例順序	身分							
					實施者		公部門		更新從業者		專家學者	
					人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
1	政府之獎勵政策	40	81.6	1	11	73.3	7	87.5	9	90.0	13	81.2
2	申請都市更新法定程序之簡化	40	81.6	2	13	86.7	6	75.0	9	90.0	12	75.0
3	審查過程變數多	35	71.4	4	10	66.7	4	50.0	9	90.0	12	75.0
4	可建築之容積值	37	75.5	3	10	66.7	5	62.5	8	80.0	14	87.5
5	權利變換估定價格之公信力	21	42.8	5	6	40.0	3	37.5	5	50.0	7	43.8

資料來源：本研究整理

## (二) 執行面

更新事業執行過程產權複雜影響整合時程與參與意願，認為會影響實施者參與意願者，由表 4-38 可知，占受訪者 81.6%，認為參與人多寡者占受訪者 69.4%、公權力介入之執行能力者占受訪者 65.3%、取得同意之法定門檻不符開發經濟效益者占受訪者 63.3%、違章建築多寡者占受訪者 59.2%及原建築使用容積大於法定容積者占受訪者 53%等執行面之課題，影響實施者參與之意願。

表 4-38 參與者認為影響實施者參與意願執行面原因統計表

題號	項目	人數合計	人數比例	比例順序	身分							
					實施者		公部門		更新從業者		專家學者	
					人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
1	更新事業參與人數之多寡	34	69.4	2	8	53.3	6	75.0	7	70.0	13	81.3
2	更新地區內公有土地之多寡	23	46.9	7	6	40.0	3	37.5	7	70.0	7	14.3
3	原建築使用容積大於法定容積	26	53.0	6	8	53.3	3	37.5	6	60.0	9	56.2
4	更新地區權屬之複雜性	40	81.6	1	11	73.3	7	87.5	8	80.0	14	87.5
5	違章建築之多寡	29	59.2	5	10	66.7	5	62.5	9	90.0	5	31.3
6	取得同意開發權之法定門檻是否符合經濟效益	31	63.3	4	12	80.0	6	75.0	4	40.0	9	56.3
7	公權力介入之執行能力	23	65.3	3	11	73.3	1	12.5	9	90.0	11	68.8

資料來源：本研究整理

### (三) 經濟面

實施者考量參與更新事業是依據更新地區區位價格、開發規模、可獲得獎勵及開發過程風險多寡，在分析影響參與意願之經濟面因素，從表 4-39 可知，受更新事業範圍之規模是否符合開發經濟效益影響參與意願者占 91.8%，更新地區之區位是否具市場性者占 89.8%，參與都市更新可獲得建築容積獎勵多寡者占 81.6%，更新事業開發過程各項風險變數多寡者占 67.3%等課題之影響，與法定權利人考量之經濟因素不同，造成參與立場及目標不同，影響彼此互動之關係。

表 4-39 參與者認為影響實施者參與意願經濟面原因之計表

題號	項目	人數合計	人數比例	比例順序	身分							
					實施者		公部門		更新從業者		專家學者	
					人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
1	更新地區之區位是否具市場性	44	89.8	2	13	86.7	8	100.0	10	100.0	13	81.2
2	更新事業範圍之規模是否符合開發經濟效益	45	91.8	1	13	86.7	8	100.0	9	90.0	15	93.8
3	參與都市更新可獲得建築容積獎勵之多寡	40	81.6	3	10	66.7	6	75.0	9	90.0	15	93.8
4	更新事業開發過程各項風險變數之多寡	33	67.3	4	10	66.7	5	62.5	9	90.0	9	56.3

資料來源：本研究整理

### 五、小 結

都市更新帶來之好處有更新在法定權利人認為有可增加財產權價值、可享稅賦減免、提昇更新地區環境品質及獲得建築容積獎勵，從表 4-5 可知，法定權利人與實施者對此課題有相同之處，如表 4-31 可知；法定權利人參與意願受到人類有限理性之限制，對更新事業建築容積獎勵不確定、權利變換估定價格公信力、資訊管道及少堅持公權力處理能力之疑惑，影響參與角色之選擇及意願，從實施者對實施過程困難之各項課題，如表 4-32 所示，以老舊社區產權內容複雜、與法定權利人對權利分配立場不同產生之衝突及取得同意開發權之法定門檻費時費力等課題，與法定權利人認知差異明顯，問卷以參與者立場分析影響法定權利人參與意願法制面及執行面之原因，從以上各項訪談問卷統計表綜合分析，作為本研究彙整及差異分析參考。

參與者認為影響法定權利人參與意願之法制面及執行面外，藉由經濟面及社會面佐證之，以下為各面向影響原因綜合分析內容：

### (一) 法制面影響因素綜合分析

對影響法定權利人參與意願法制面原因之看法，依法定權利人與參與者不同立場分別以相同處與相異處分述之。

相同處：權利價值分配之公平性及權利變換估定價格無法取信於法定權利者。

相異處：有老舊社區產權內容複雜、與法定權利人對權利分配立場不同產生之衝突及取得同意開發權之法定門檻費時費力。

### (二) 執行面影響因素綜合分析

對影響法定權利人參與意願執行面原因之看法，依法定權利人與參與者不同立場分別以相同處與相異處分述之。

相同處：有公權力介入之執行能力者、一樓價值認定之問題及開發時間冗長。

相異處：有更新地區產權複雜、更新範圍法定權利人之共識、違章建築之處理不易、實施者信譽及共有財產互相牽制者。

### (三) 經濟面綜合分析

對影響法定權利人參與意願經濟面原因之看法，依法定權利人與參與者不同立場分別以相同處與相異處分述之。

相同處：有可改善住家環境品質、更新可增加財產權價值及建築容積獎勵。

相異處：有可解決複雜產權問題、為社區共同利益整合、不想改變現況者及多數人參加才參加者等。

綜合以上面性之分析，可知政府獎勵政策、法定程序簡化及更新地區權屬複雜性是影響實施者參與更新事業意願最主要之原因，從各面向分析相同處及相異處，可驗證表 4-1 所述，法定權利人與實施者間既是事業夥伴關係，亦是利益衝突者，彼此間信任問題從對實施者信譽認知之差異可知；在資訊不對等下，協商過程使更新事業推動受到信任問題之牽制，更新制度中未對此問題規範應有之權利義務及執行規則，影響參與更新事業之意願，不只影響實施者也影響法定權利人之意願，其理由如前項所述，亦可由下面章節比對分析影響參與意願之理由可證明之。

## 第四節 影響參與意願調查結果比對分析

目前推動更新的程序以重建為主要重點。政府劃定應實施都市更新的地區後，將如何進行其更新工作，交由實施者與法定權利人自行訂定，並針對更新地區整體發展的構想、開發時程與執行機制的決定等問題，加以討論。法定權利人在參與更新事業的過程時，未必能全然了解法令制度規範之規則，且對資訊蒐集的來源、成本及詮釋資訊的能力不同，衍生與實施者不同的期待及態度，影響兩者間的互動關係；如表 4-1 所列。此外，個人的價值觀對共同負擔、獎勵分配及實質利益有不同評價，形成不同次級團體的利益互相牽制，使得公共利益的溝通協商甚至妥協，影響都市更新事業的成效。本研究從以上訪談問卷結果分析影響參與意願之各項原因，以下就法定權利人及參與者不同立場對相同問題之比較分析，探討參與意願之選擇及造成影響意願認知的差異。

### 一、參與都市更新好處之選擇比較分析

從參與都市更新好處之選擇可分析參與者之目標及參與之動機，以法定權利人立場與實施者、公部門及更新從業者之差異比較分析，對都市更新之好處認知異同分析，如表 4-40 所示內容如下：

#### (一) 法定權利人與實施者之比較

相同處：提昇更新地區之環境品質、可增加財產權價值。

相異處：促進都市土地有效利用增加都市競爭力、參與都市更新法定權利人可享稅賦之減免、實施更新事業不需法定權利人提供資金。

#### (二) 法定權利人與公部門之比較

相同處：提昇更新地區之環境品質。

相異處：實施更新事業不需法定權利人提供資金、參與都市更新可獲得建築容積獎勵。

#### (三) 法定權利人與更新從業者之比較

相同處：提昇更新地區之環境品質、參與都市更新之法定權利人可享稅賦之減免。

相異處：促進都市土地有效利用增加都市競爭力、實施更新事業不需法定權利人提供資金

表 4-40 參與都市更新好處比較表

標 題	項 目	參 與 者 身 分											
		法定權利人			實施者			公部門			更新從業者		
		人數	比例	順序	人數	比例	順序	人數	比例	順序	人數	比例	順序
1	提昇更新地區之環境品質	47	59.5	3	15	100.0	1	8	100.0	2	9	90.0	1
2	活化更新地區不動產市場	44	55.7	4	11	73.3	6	6	75.0	5	7	70.0	7
3	促進都市土地有效利用增加都市競爭力	34	43.0	6	12	80.0	3	5	62.5	7	9	90.0	3
4	更新可增加財產權價值	63	79.7	1	12	80.0	2	4	50.0	8	7	70.0	5
5	實施更新事業不需法定權利人提供資金	34	43.0	7	11	73.3	4	8	100.0	1	8	80.0	4
6	參與都市更新可獲得建築容積獎勵	44	55.7	5	11	73.3	5	7	87.5	3	6	60.0	8
7	參與都市更新之法定權利人可享稅賦之減免	49	62.0	2	7	46.7	8	6	75.0	4	9	90.0	2
8	不需全數法定權利人之同意即可實施	34	43.0	8	8	53.3	7	5	63.5	6	7	70.0	6
9	權利變換提供處理少數堅持及產權問題之途徑	27	34.2	9	X	X	X	X	X	X	1	10.0	9

資料來源：本研究整理

## 二、影響法定權利人參與意願之認知比較分析

參與都市更新之好處是推動更新事業之動力，改善社區環境品質是參與者之共識，為達共同目標，在法制規範下實施更新事業，由實施者受法定權利人委託執行更新事業之各項事務，經地方政府審議後核准實施之，在執行過程需達法令規範之法定同意門檻，為取得法定權利人之同意，實施者面臨各項之課題，從法制面及執行面之訪談問卷統計內容，分別與實施者、公部門及更新從業者比較分析影響法定權利人參與意願之原因。

### (一) 法制面

權利價值分配之公平性是所有參與都市更新事業者，共同認定受法制規範影響最大原因，法定權利人對公權力處理少數堅持者影響權利分配之公平性及權利變換估定價格不具信心，以上影響參與意願如表 4-41 所示，法定權利認與實施者、公部門及更新從業者認知之差異如下：

#### 1. 更新單元產權複雜性

在法定權利人立場不是影響之理由，卻是實施者、公部門及更新從業者共同認為是影響參與法定權利人參與意願之理由，如表 4-41 所列。

## 2. 對少數堅持公權力之處理

經訪談問卷統計可知，只有公部門認為法定權利人參與意願受公權力處理少數堅持影響未超過半數，實施者、更新從業者及法定權利人一致認為是主要影響原因，參考表 4-41 統計。

## 3. 權利變換估定之價格

實施者不認為權利變換估定價格會影響法定權利人參與之意願，從表 4-41 可知法定權利人近半數受訪者認為會影響參與意願，尤其公部門認為會影響參與意願者占 87.5%，估定價格未能取信於法定權利人，權利價值分配公平性將影響參與意願，如表 4-41 所列。

表 4-41 影響法定權利人參與意願法制面認知比較表

標 題	項 目	參 與 者 身 分											
		法定權利人			實施者			公部門			更新從業者		
		人數	比例	順序	人數	比例	順序	人數	比例	順序	人數	比例	順序
1	權利價值分配之公平性	45	56.9	1	9	60.0	2	8	100.0	2	10	100.0	1
2	更新單元內產權複雜性	31	39.2	5	9	60.0	3	6	75.0	5	6	60.0	3
3	實施法定門檻	25	44.3	4	5	33.3	5	X	X	X	3	30.0	5
4	對少數堅持公權力之處理	44	55.7	2	10	66.7	1	3	37.5	4	7	70.0	2
5	權利變換估定之價格	39	49.4	3	6	40.0	4	7	87.5	2	6	60.0	4
6	自組更新會之可行性	5	6.3	6	1	6.7	6	1	12.5	5	2	20.0	6

資料來源：本研究整理

## (二) 執行面

在更新事業執行過程法定權利人或參與者，皆認為實施者信譽是影響參與意願主要原因，在整合法定權利人意願過程中，實施者、公部門及更新從業者卻有不同之看法，彼此認知之差異根據表 4-42 分析如下：

### 1. 法定權利人與實施者之比較

實施者認為違章建築處理不易、一樓價值認定問題及共有產權互相牽制會影響法定權利人參與意願，從表 4-42 可知是不會影響。

### 2. 法定權利人與公部門之比較

公部門認為法定權利人共識、不知如何選擇實施者、共有產權互相牽制及違章建築物處理不易會影響意願，從表 4-42 是不會影響。

## 3. 法定權利人與更新從業者之比較

更新從業者與實施者共同認為違章建築處理不易、一樓價值認定問題及共有產權之互相牽制會影響法定權利人參與意願外，尚受更新範圍法定權利人之共識影響，從表 4-42 問卷統計可知是不會影響多數法定權利人。

表 4-42 影響法定權利人參與意願執行面認知比較表

標 題	項 目	參 與 者 身 分											
		法定權利人			實施者			公部門			更新從業者		
		人數	比例	順序	人數	比例	順序	人數	比例	順序	人數	比例	順序
1	不知該如何選擇實施者	24	30.4	7	7	46.7	7	5	62.5	3	4	40.0	7
2	實施者之信譽	45	56.9	2	9	60.0	5	6	75.0	1	5	50.0	5
3	更新範圍法定權利人之共識	26	32.9	4	11	73.3	2	6	75.0	2	6	60.0	3
4	開發過程時間冗長	55	69.6	1	10	66.7	3	2	25.0	6	9	90.0	1
5	共有產權之互相牽制	32	40.5	5	8	53.3	6	4	50.0	4	5	50.0	6
6	更新後原位置價值流失	26	32.9	6	4	26.7	8	1	12.5	8	4	40.0	8
7	一樓價值認定之問題	33	41.8	3	10	66.7	4	2	25.0	7	6	60.0	4
8	違章建築之處理不易	22	27.8	8	12	80.0	1	4	50.0	5	7	70.0	2

資料來源：本研究整理

## (三) 經濟面及社會面

都市更新對更新地區財產價值之增加、可得到建築容積獎勵及稅賦之減免是參與者共同認為影響法定權利人參與意願之經濟面原因，從以下認知比較表 4-43 可知，但法定權利人與參與者間認知之差異如下：

## 1. 解決停車問題

43%受訪的法定權利認為人停車問題會影響其參與意願，但有超過半數以上受訪的實施者、公部門、及更新從業者有相同的看法，其重要性值得再研究。

## 2. 更新事業開發過程各項風險之變數

僅有 36.7%受訪的法定權利人認為公部門與更新從業者人會影響其參與意願，但實施者則認為此一原因會影響參與意願占 26.7%，其差異值得進一步研究。

### 3. 活化更新地區不動產市場

從法定權利人與更新從業者皆不認為會影響參與，但實施者與公部門卻有 60% 以上認為會影響參與意願，可知彼此間認知差異，參考表 4-43 所列。

表 4-43 影響法定權利人參與意願經濟面認知比較表

標題	項目	參與者身分											
		法定權利人			實施者			公部門			更新從業者		
		人數	比例	順序	人數	比例	順序	人數	比例	順序	人數	比例	順序
1	更新可增加財產權價值	52	65.8	1	14	93.3	1	7	87.5	1	8	80.0	2
2	活化更新地區不動產市場	34	43.0	4	9	60.0	5	5	62.5	4	4	40.0	6
3	參與都市更新可獲得建築容積之獎勵	47	59.5	2	12	80.0	2	7	87.5	2	9	90.0	1
4	參與都市更新可享稅賦之減免	44	55.7	3	11	73.3	3	6	75.0	3	7	70.0	3
5	實施更新事業不需法定權利人提供資金	27	34.2	7	9	60.0	6	4	50.0	6	3	30.0	7
6	解決停車問題	34	43.0	5	10	66.7	4	4	50.0	7	5	50.0	5
7	更新事業開發過程各項風險之變數	29	36.7	6	4	26.7	7	5	62.5	5	6	60.0	4

資料來源：本研究整理

影響法定權利人參與社會原因，改善環境品質占 73.4%，其餘原因皆未過半數，表 4-44 所列與參與者之認知差異有社區共同利益整合、解決複雜財產權問題、不想改變現況及多數人同意後才參加等課題。

表 4-44 影響法定權利人參與意願社會面認知比較表

標題	項目	參與者身分											
		法定權利人			實施者			公部門			更新從業者		
		人數	比例	順序	人數	比例	順序	人數	比例	順序	人數	比例	順序
1	改善住家之環境品質	58	73.4	1	14	93.3	1	8	87.5	1	7	70.0	1
2	社區共同利益之整合	33	41.8	3	9	60.0	2	4	62.5	4	6	60.0	3
3	新規劃不符期待	26	32.9	5	6	40.0	5	3	87.5	5	5	50.0	5
4	解決老人安養問題	7	8.9	7	3	20.0	6	X	X	X	1	20.0	7
5	多數人同意後才要參加	32	40.5	4	9	60.0	3	2	25.0	6	5	50.0	6
6	解決複雜財產權問題	34	43.0	2	10	66.7	2	5	62.5	3	6	60.0	2
7	不想改變現況	15	18.9	6	9	60.0	4	7	87.5	2	6	60.0	4
	人數合計	79	X	X	15	X	X	5	X	5	10	X	X

資料來源：本研究整理

### 三、影響參與意願之因素比較分析

都市更新之推動如前所述，須由法定權利人及實施者經公部門審議核准後實施之，推動過程中除政府獎勵政策外，法令規範是執行之依據，法定權利人及參與者有不同之難題需克服，以下就法制面及執行面不同立場比較需要面對之問題比例先後，分析影響參與意願之異同。

#### (一) 法制面

都市更新之資訊對法定權利人而言不若參與者之豐富經歷及詮釋能力，產生法制面之不同疑惑及困境，法定權利人基於財產權價值分配公平原則下，對容積獎勵值不確定及估價公信力質疑，參與意願深受影響，如表 4-8 所列，其比例占受訪者半數以上。

參與者對政府獎勵政策及簡化程序面臨參與時程及利潤之計算，在時效及經濟利益不成比例下影響參與意願，從以下表 4-45 比較可知悉之；更新事業可建築容積需經地方政府審查核准，過程有許多變數，如產權、法規、建築成本等問題，影響參與者參與之意願，比較內容如下：

表 4-45 影響參與更新事業意願法制面因素之比較表

順序	項目	法定權利人		項目	參與者	
		人數	比例		人數	比例
1	建築容積獎勵之不確定性	52	65.8	政府之獎勵政策	40	81.6
2	權利變換估價價格之公信力	40	50.6	申請都市更新法定程序簡化	40	81.6
3	法令規範資訊之取得與了解	39	49.4	可建築之容積值	37	75.5
4	政府推動更新資訊傳達管道	31	39.2	審查過程變數多	35	71.4
5	對堅持不參與者之規範	31	39.2	權利變換估定價格之公信力	21	42.9
6	辦理更新事業之程序與核准之條件	27	34.2	X	X	X
7	自組更新會之程序與推動方式	11	12.7	X	X	X
8	撤銷同意權之行使	6	10.1	X	X	X
	人數合計	79	X	X	49	X

資料來源：本研究整理

#### (二) 執行面

法定權利人選擇以參與分配人及同意人角色參與都市更新事業者居多數，在有限理性與詮釋能力限制下，影響參與意願之原因比例順序如表 4-46 所列；參與者是執行更新事業之實施者，多由建築投資業者擔任之，面對執行之課題有下列幾項，從表 4-46 中比例順序分析影響實施者參與意願之依據，提供政府政策之參考。

表 4-46 影響參與更新事業意願執行面因素之比較表

順序	項 目	法定權利人		項 目	參與者	
		人數	比例		人數	比例
1	開發過程時間冗長	55	69.6	更新地區權屬之複雜性	40	81.6
2	實施者之信譽	45	56.9	更新事業參與人數之多寡	34	69.4
3	一樓價值認定之問題	33	41.8	公權力介入之執行能力	32	65.3
4	共有產權之互相牽制	32	40.5	取得同意開發權之法定門檻 是否符合經濟效益	31	63.3
5	更新範圍法定權利人之共識	26	32.9	違章建築之多寡	29	59.2
6	更新後原位置價值流失	26	32.9	原建築使用容積大於法定容 積	26	53.0
7	不知該如何選擇實施者	24	30.4	更新地區內公有土地之多寡	23	46.9
8	違章建築之處理不易	22	27.8	X	X	X
	人數合計	79	X	X	49	X

資料來源：本研究整理

#### 四、小 結

本研究以法定權利人立場探討影響參與更新事業意願之原因，然而更新事業法定權利人屬參與者之一，推動更新事業需依據政府政策及獎勵，經由多數法定權利人同意更新事業之實施，取得法定權利人授權之實施者，提出更新計畫經法定程序完成更新計畫之核准，並由政府授權實施者完成計畫之實施，故更新事業參與者涵蓋法定權利人、實施者、公部門、建築師、估價師及更新從業者，彼此既是合夥人亦是利益衝突者，面臨更新事業之實施有不同立場、目標及策略，藉由問卷訪談分析影響參與之不同選擇，提供本文分析影響法定權利人選擇行為之參考使用(參考圖 3-1)。



## 第五章 影響法定權利人參與意願之分析

在現行制度未能提供實質參與管道下，整合法定權利人參與意願的過程時，受到人類有限理性的限制，法定權利人對法令制度規範之規則未必能全然了解，資訊蒐集的來源、成本及詮釋資訊的能力各有不同，在自利極大化下衍生不同的期待及態度，造成法定權利人間及法定權利人與實施者間互動關係的影響，如表 4-1 所列；加上對都市更新事業中之共同負擔、獎勵分配及實質利益有不同評價，形成次級團體的利益互相牽制，使得公共利益的共識需經溝通協商，甚至妥協，影響都市更新的推動。

本研究從個案實例訪談問卷之交叉分析，依據相關文獻對人類抉擇行為在「有限理性」限制下，歸納法規制度及執行機制影響法定權利人參與意願之原因，法定權利人在選擇「自利極大化」、「委託」及「不參與」的行為面臨之課題，分析影響參與意願之法制面及執行面原因，透過分析探討引導法定權利人參與之對策，期達到本研究之動機與目的，能以法定權利人立場分析目前制度面及執行面不足之處，對不足之處提出建議及配套措施，建立引導參與之機制，成為推動更新事業的好幫手。

### 第一節 法定權利人有限理性抉擇行為分析

都市更新事業的執行依都市更新條例規範實施，條例中對實施者、更新事業計畫擬定之法定程序、事業計畫應表明事項及報核之要件、實施方式之同意比例、權利價值之分配與共同負擔、合法建築物及其他權利之處理、以及建築容積獎勵與稅賦減免等措施之規範，法定權利人對法令規範資訊的取得與詮釋資訊的能力，影響更新事業計畫單元內參與意願的整合及實施者信任關係的建立，以下就法定權利人在有限理性下抉擇行為，藉由實例訪談問卷分析結果，分析法定權利人可選擇方案之各項課題，期能得知影響參與意願之因素，從影響因素中分析引導參與對策之基礎。

#### 一、法定權利人「自利極大化」之抉擇行為

有限理性的選擇是根據資訊的詮釋所做的決策，在有限的認知及個人立場之考量，面對財產權的變動及生活環境的改變，法定權利人抉擇的行為在法令制度規範下，以自利極大化為原則，由法定權利人組織更新團體執行更新事業，可獨享更新後的利潤，選擇獨享更新利潤是需付出代價，代價必定會影響執行都市更新事業的選擇。

依現行法令規範中，法定權利人依法可選擇實施者角色參與更新事業的推動，經更新範圍內逾七人之土地及建築物所有權人組織更新團體，訂定章程申請當地主管機關核准實施都市更新事業，依據民國 88 年 3 月 31 日訂定「都市更新團體設置管理及解散辦法」辦理之；接受其他法定權利人委託，或主動爭取其他法定權利人認同，或授權其他法定權利人代為執行更新事業。

法定權利人在參與更新會的選擇行為，除須考量自利極大外，預期其他法定權利人的期望為何，而採取相對應的行動，在彼此互動關係決定從參與的行動中如何各取所需；故在有限理性限制下，選擇「自組更新會」推動社區更新事業是否符合「自利極大化」，從訪談問卷分析表 4-6 角色之選擇，以及表 4-8 與表 4-12 對都市更新之疑惑可知，法定權利人選擇「自組更新會」擔任實施者角色時面對的限制；在政府未設置專責輔導機制下，面臨以下課題：

### （一）專業技術能力

更新事業過程除需有團體組織、專業資訊及資金外，執行法定之程序及社區法定權利人意願整合，領導者是否能公平、公正及公開之態度，以及是否有能力處理共同負擔之建築物銷售事宜，法定權利人難與具有豐富經歷及資金之建築投資商相比。

都市更新事業之法定權利人除非是公司法人，個別法定權利人很難擔負執行更新事業之重責大任而毫無所求，在自利極大化下，考量委託專業之實施者成為「個人選擇」中付出最低之交易成本；在有限理性限制下法定權利人多數不會選擇自組更新團體實施都市更新事業。

### （二）資訊來源及詮釋能力

法定權利人的資訊來源受到限制，影響對更新事業成本的認知及利潤分配的期待，對有限資訊的研判有無能力詮釋或花費時間及經費去研究探討，資訊來源既受限制，選擇亦受到限制，在未有可信賴的資訊管道可供諮詢，雖目前推廣社區規劃師制度，但未與都市更新制度完成分工規範，難為資訊的提供者或教育者，成為資訊管道整合法定權利人意願的基礎；在自利極大化原則下，法定權利人面臨以下難題：

## 1. 資訊來源

法定權利人對都市更新事業的法令規定及其相關規範<sup>5-1</sup>資訊的主要來源有公部門、實施者、權利人間及其他相關行業專業人士，透過公部門及實施者提供資訊，兩者差別在於主動與被動的提供。

### (1) 實施者提供資訊之不足

實施者為取得法定權利人的同意及委託，協商過程中對都市更新事業的資訊是無法全部說明，會在法定權利人與實施者的利益間選擇資訊，資訊是被刻意揭露，是否隱瞞或不實詮釋，法定權利人能否判別在於詮釋的能力，或是否符合個人利益。

### (2) 公部門被動式之資訊

公部門對法定權利人的資訊採取被動方式，在更新事業計畫實施過程需由法定權利人主動詢問，問題範圍受已知資訊的限制，法定權利人只能在局部資訊中選擇有利的答案，是否符合個人利益極大化，無法經由公部門提供之資訊中研判角色的選擇，公部門雖然透過公聽會參與的管道，也只能就實施者提出計畫中實施方案範圍之資訊提供意見，實屬不足。

### (3) 法定權利人間資訊之偏差

資訊來源除公部門及實施者外，法定權利人彼此間資訊的互通是另一種來源，此種資訊是根據對已知資訊的詮釋結果，是經過篩選或有限理性下的抉擇方案，受資訊來源的限制易造成偏差，使法定權利人擴大分享都市更新獎勵的期待，或以不完整資訊研判意願的選擇。

## 2. 詮釋能力

都市更新事業執行涉及產權的估價、權屬分配、重建之營造、過程的管理及執行事業的資金，從各項專業領域中詢問不同資訊有不同角度。法定權利人各取所需是否完全知悉所有有關更新事業的成本與利潤，對風險的大小的研判及風險控管的能力能否判斷及承擔，實非法定權利人藉資訊提供可選擇，尚需經多年不動產經驗之累積，豈是窳陋地區權利人可通悉，不只能力不足，資訊來源不若從事多年不動產經驗豐富的建築商，在與建築商協商過程因資訊不對稱的不對等，不信任及不合作的態度左右溝通協商管道的建立。

<sup>5-1</sup> 參考本研究註 3-3

### (三) 資金來源

更新團體屬臨時性之組織，無信用可查，因此自組更新會需面臨金融貸款的問題，現行制度未設專業機構協助更新團體取得資金，尚賴更新團體提供財務計畫，在專業能力與資訊詮釋能力的不足下，很難取得金融機構之貸款，限制法定權利人自組更新團體推動更新事業；故影響參與角色之選擇，對推動社區更新的參與由主動轉為被動，委託實施者是自利極大化之最佳選擇，權利分配公平性成為是否參與之評估標準。

### (四) 風險承擔

都市更新事業的開發涉及龐大資金的運作，現行法規以信託機制降低信賴關係的風險，依然未能有效建立信賴關係，因信託機制是減少產權、開發基金、完工保證等風險的控管，而信託機構受金融相關法令及人才的限制，對其他應由實施者執行的事項，只能由實施者承擔之。

法定權利人組織更新會後，需投入更新事業執行之各項事務，除發起人應具備資格與能力外，須對更新事業成敗負完全之責任，對法定權利人而言，成為受託人非擁有更新事業成果的必要條件；蔡孟芳（2005：41）指出，「社區總體營造」理念旨在教育民眾學習公共事務參與，激發社區意識，過程中參與是學習認同，建立社區共同體的意識覺醒，以高度組織動員之形式推動社區更新，組織推動動機在私人利益與公共利益交鋒下，執行更新事業之各項事宜立場備受質疑；故在自組更新團體中角色選擇受到信任與責任的限制，法定權利人以分配者角色參與是多數的選擇行為，從本研究 3-12、13 頁及表 4-6 統計分析可知。

### (五) 利益分配公平性

更新單元內重建區段之法定權利人、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，在更新事業完成後，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；由此可知，更新後權屬分配是依據更新前權屬比例，或經實施者與法定權利人間協商分配，法定權利人自組更新會實施更新事業，依然需要面對更新地區產權認定與權屬分配原則之整合，更新會接受其他法定權利人委託，面對權益分配難題與建築投資商相同，如後所述，如何能公平、公開及公正能取信於其他法定權利人，而無自肥疑慮，需有長期的信譽為基礎，否則難取信於法定權利人。

住戶自辦更新會是由權利人以個人或結合少部份地主共同發起，籌組更新會申請都市更新計畫，進行小規模基地重建，較易激發社區意識及活力，卻無較高的組織法定地位，執行相關決策時法令依據不足，委員會組織成員素質直接影響計畫成敗。

自辦更新之模式，分階段性的關鍵作為包括組織的運作方式、意念的整合溝通、建地的規劃設計、權益的分配決議、工程的品質管理、資金的運作管控、風險的分擔處理，過程是一套嚴謹之流程，有許多的前置事項與關鍵技術予以扣合，而這些問題都必須在展開自辦更新計畫之前有所定論或確立發展軸向，而社區的更新又非僅涉個人權益事項可憑各人意志予以獨斷獨行，在公平與正義的前提下如何兼具更新效率與實質的獲益，是一個必須把持的原則。(洪貴源，2002：44)

## 二、法定權利人「委託」之抉擇行為

在現代經濟生活，由於科技的一日千里造成生活環境迅速變遷，以專業分工減少資訊不對稱產生的交易成本，而將『所有權』與『經營權』分離之代理機制<sup>5-2</sup>，成為擴張經濟活動空間的重要方法之一；代理機制係基於受託人與委託人間之信賴關係，此信賴關係所建立之委任關係，係經授權行為之意思表示而為代理權之授與，而委任與代理是不同的行為，代理型態是直接委任，而代理權授與是為達委任契約目的之必要手段，故代理權之授與行為得於委任之意思表示出現，兩者雖非同一概念，但有手段(代理)目的(委任)之關係<sup>5-3</sup>；委託人授權與一個或一個以上之代理人(agency)代其行使某些特定的行為，彼此間存在契約關係<sup>5-4</sup>(賴宗裕，2005：381)。委任契約之內容通常亦決定代理權範圍，委任契約之約定或委任人指示代

<sup>5-2</sup> 邱紹群、蔡裕源、朱正一，2004，「組織疆界決策模式之建立－交易成本、代理與資源基礎理論之整合應用」，『慈濟技術學院學報』，6：112。

<sup>5-3</sup> 陳自強，2006，「代理權與經營權之間－民商合一與民商分立」，台北：元照出版有限公司，78頁。日本東京大學教授石田穰認為，代理權授與行為為委任等原因行為之履行行為，亦套用債權行為原因行為，物權行為為履行行為之模式。石田穰，1992，「民法總則」初版，日本：悠悠社，389頁。

<sup>5-4</sup> Von Tuhr/Escher 認為代理權之範圍得從幾個方面界定：  
第一、時間關係上：代理權之授與得附停止條件或始期。  
第二、人之關係上：授權代理人得與所有人為代理行為，或僅得以特定之人為代理行為之相對人。後者之情形，即以限制稱之。  
第三、物之關係上：代理權之範圍得限定於特定行為(特定代理權)、特定種類之行為(種類代理權)，或本人所有之行為。

陳自強，2006.5，「代理權與經營權之間－民商合一與民商分立」，台北：元照出版有限公司，42-43頁。

理人代理行為應如何行使，不僅決定委任事務處理上，受任人對委任人所應負之義務，亦決定代理權之範圍<sup>5-5</sup>。

由於當事人無法直接監督或觀察到代理人的行動和獨特訊息，因而產生了隱藏行動與隱藏訊息的道德危機問題<sup>5-6</sup>；代理人與委託人有不同的偏好及目標，就委託人而言必須設計一個最適契約以讓代理人達成目標，即設計一套誘因方案，使高度努力成為代理人的優勢策略，委託人除以極大化自己的目標外，尚須考量代理人對誘因方案之反應，也就是先決定代理人在一項給定的誘因安排下，為極大化某個目標而選擇努力的程度，然後委託人再就各種誘因安排，選擇最契合自己目標的一個<sup>5-7</sup>。

約束委託人對契約或誘因方案的選擇有兩個限制條件：「(一)委託人必須滿足代理人的『參與條件』，即代理人的淨獲利不能小於其他外在機會所提供的最佳獲利，否則代理人不會願意參與這項合約。(二)委託人期盼代理人努力的程度，必須是代理人自己的最適選擇，這就是『誘因相容條件』」；也就是說，要讓代理人的利益與委託人的利益達成一致<sup>5-8</sup>，但要誘使擁有隱藏資訊的一方不濫用優勢，是必須付出成本的，為了使誠實或努力成為優勢策略而需支付額外誘因之成本，即為「代理成本」<sup>5-9</sup>。

委託更新團體能不付代價而可分享更新利潤分配，然而更新事業範圍內之法定權利人屬一整體權屬關係，法令規範更新事業開發可採多數決方式，在執行上依然需全體法定權利人的參與，在自利極大化及有限理性限制下，影響法定權利人委託實施者之原因如下：

### (一) 信賴關係之影響

實施者與法定權利人間信賴基礎如何建立，依現行方式大多需經一段時間的溝通接觸，體驗到因社會資本發展帶來的利益，取得彼此信任

<sup>5-5</sup> 陳自強，2006.5，「代理權與經營權之間—民商合一與民商分立」，台北：元照出版有限公司，108頁。

<sup>5-6</sup> Eirik G. Furubotn • Rudolf Richter 著、顏愛靜譯，2006，『制度與經濟理論—新制度經濟學之貢獻』(Institution and Economic Theory)，台北：五南圖書出版公司，32頁。

<sup>5-7</sup> Todd Sandler 著、葉家興譯，2004，『經濟學與社會的對話』(Economic Concepts for the Social Sciences, 2001) 5刷，台北：先覺出版公司，168頁。

<sup>5-8</sup> 「代理理論主要在解決代理關係中兩項問題，第一個問題為委託人與代理人間目標衝突或在辨認代理人行為之困難，即資訊不對稱之問題，第二個問題是委託人與代理人對風險態度不同，所產生不同的行為。」(賴宗裕，2005：382)

<sup>5-9</sup> 「關於這代理成本，見 Laffont and Tirole (1993)和 Sandler and Tschirhart (1997：349-5J)，而當事人與代理人之間實際發生的監督費用、擔保成本與剩餘損失，則稱之為代理成本，會受到剩餘請求權持有的類型和決策權分派等之影響。」Eirik G. Furubotn • Rudolf Richter 著，顏愛靜譯，2006，『制度與經濟理論—新制度經濟學之貢獻』(Institution and Economic Theory)，台北：五南圖書出版股份有限公司，32頁。

的關係和合作的模式，在無法令的規範下，信賴關係只能以契約形式規範之，契約屬私人間之約定，一旦發生違約事宜，或不周詳之約定內容，甚至因資訊的不對等造成契約的陷阱，卻由法定權利人承擔道德的風險；契約的簽署根據法定權利人個人理性的判定與抉擇，造成整合意願過程中信賴關係基礎的不同，既耗時且變數最大之處，建立信賴關係的基礎需有法令的保障，才能有效減少因不信任產生的阻力及交易成本。

## (二) 衝突關係之影響

在更新單元劃定後範圍內權屬即視為一整體之權利，無法單獨推動或單獨推動不符自利極大化之原則，只能由一團體執行都市更新事業，不同更新團體的整合，背後隱含社區內不同次級團體之支持，互相牽制或互相協助，溝通協商需自行進行，在實施者與法定權利人間存在資訊不對等下，受託人角色的認同耗時耗力，甚至使都市更新事業窒礙難行。

法定權利人與委託人衝突關係的問題來源是：(1)資訊管道的不足。(2)與實施者間互動的平台。(3)公部門與權利人間的資訊管道不足。(4)無權利分配的協調專責機構。(5)弱勢住戶的認定與安置辦法。(6)無實施者信譽的資訊管道；資訊蒐集需考量來源外，對蒐集資訊項目及時間產生的成本負擔，負擔的能力及需要各有不同，為解決更新社區意見的調查與整合、資訊管道的不足、與實施者間互動的平台、產權的處理、權利分配的協調、弱勢住戶的安置、協助風險的控管等問題，在簽約前之「搜尋成本」及「協商成本」，簽約後之「訂約成本」、「監督成本」及「違約成本」，建立資訊管道為能減少因資訊不對等的不公平及實施者道德的風險，對參與更新事業的成本可在一定範圍內，且增加資訊的可信度及詮釋能力。

## (三) 利益分配之影響

造成都市更新事業開發土地的取得作業困難重重，在談判過程中所遭遇的問題包括<sup>5-10</sup>：

1. 地主安土重遷，根本不想賣
2. 買賣雙方對土地價值認定差異太大(地主有意刁難，哄抬地價)
3. 租稅負擔協調

<sup>5-10</sup> 陳威成，1997，「民間參與都市更新開發評估之研究－以台北市信義區犁和段為例」，國立成功大建築研究所碩士論文，3-20 頁。

4. 更新期間賠償問題
5. 違建戶既得利益的處理
6. 建商與地主對未來使用計畫無有共識
7. 土地權利人過多，意願整合不易。
8. 土地所有權人聯絡不到。
9. 由於原訂用地變更或是權利人自行違規使用，更新後使用用途與現況不符，影響權利人的權益。
10. 權利人溝通協議之後又變卦。
11. 開發籌碼未知。

權益分配內容之協商，在法定權利人及實施者間形成權益與利益衝突，資訊不對等及信任度不足下，協商成本因時間而增加，提高推動過程風險之變數；法定權利人在有限理性下的抉擇方案，受資訊來源的限制易造成偏差，使法定權利人擴大分享都市更新獎勵的期待，或以不完整資訊研判意願的選擇。

在與建築商協商過程因資訊不對稱的不對等，不信任及不合作的態度左右溝通協商管道的建立，對權利分配內容成為委託實施者代為執行更新事業前最主要的考量，在委託過程中對權利內容、價值認定及權利變換價格認同的困難，成為建立委託關係最主要之阻礙。

#### 1. 權利內容認定困難

不論採何種方式分配，權屬內容及價值之認定，是參與者共同認定最不易處理(表 4-33 及 4-38)，產權內容不易處理之問題如下：

##### (1) 權屬關係之問題

- A. 土地與地上物權屬關係之問題<sup>5-11</sup>
- B. 地上物空間價值差異之問題<sup>5-12</sup>
- C. 畸零地之問題<sup>5-13</sup>
- D. 公同共有或未辦繼承權屬之問題<sup>5-14</sup>

<sup>5-11</sup> 1.土地與地上之合法建築物或違章建築戶，分屬不同所有權人。2.土地與地上權分屬不同所有權人。3.同一地號上，土地權屬分配比例與合法建築物分配比例不相同。4.所有權與使用權的不同(如透天厝產權垂直、使用水平)。5.產權未辦登記。本文 3-25 頁。

<sup>5-12</sup> 1.位置：更新範圍內之角間、中間、前後之差異。2.樓層：地上建築物使用樓層有透天、地面層、頂樓、違章。3.使用分區：土地與地上物同屬單一使用分區或跨一個以上使用分區。4.面臨巷道：同一使用分區面臨不同寬度巷道。本文 3-25 頁。

<sup>5-13</sup> 1.都市計畫道路之開闢。2.都市計畫使用分區範圍變動。3.共有土地之分割。4.原建築使照未合併的土地。5.地籍重測調整後剩餘之土地。6.原有灌溉溝渠地。本文 3-25 頁。

<sup>5-14</sup> 參考本研究 3-26 頁

E. 所有權以外權屬價值認定之問題<sup>5-15</sup>

F. 同一地上物分屬不同分區使用管制規則之問題<sup>5-16</sup>

G. 違章建築物之權屬認定及處理問題<sup>5-17</sup>

H. 越界佔有鄰地之處理<sup>5-18</sup>

(2) 權屬認定之問題

除以上財產權屬關係之問題外，尚有其認定之問題，針對產權複雜造成分配問題之原因，提出以下之分析：

A. 不動產登記條例公佈於民國 11 年，民國 17 年援用，因為辦理地籍測量；民國 19 年制定就土地法，統一規定辦理第一次登記程序及登記效力，至民國 25 年 2 月 25 日明令地方開始辦理；陸續公佈「戰時土地權利處理暫行辦法」、「戰時地籍整理條例」；此時臺灣在日本統治下，土地權利種類歸類為業主、地基關係、佃關係、典關係、胎關係及地的役權<sup>5-19</sup>，人民得以自由約定，以致台灣各地土地權利與實質內容未盡相同，不動產物權種類之性質及內容難以區分。

B. 光復後，民國 35 年 4 月 5 日發布「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記」，向人民宣達即將開始辦理土地權利憑證繳驗；規定 5 月 20 日起一個月內無論公私有土地，凡取得關係土地上各種權利之團體或個人，應辦理登記；已申報者，視同為土地法規定之第一次土地所有權登記；在規定期限內不申報之土地，將一律依法作為公有土地，由政府代管<sup>5-20</sup>；台灣土地登記制度從日治時期之「契據登記制」，轉變為我國特有之登記制<sup>5-21</sup>；對依法應登記辦未申報者，未強制收為國有，造成民間權屬認定差異，對未辦登記之土地權屬認定之困難，以至違章建築、占有、無主土地等權屬爭議。

<sup>5-15</sup> 參考本研究 3-26 頁

<sup>5-16</sup> 參考本研究 3-26 頁

<sup>5-17</sup> 參考本研究 3-27 頁

<sup>5-18</sup> 參考本研究 3-27 頁

<sup>5-19</sup> 李志殷，2003，「台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究」，國立政治大學地政研究所碩士論文：台北，8 頁。

<sup>5-20</sup> 同上 75-76 頁。

<sup>5-21</sup> 同上 73 頁。

- C. 民國 64 年擬定「台灣地區土地測量計畫」，採航空測量，取代已不盡其權之原有地籍圖測，依據日治時期之登記直接轉載，造成登記與事實脫節之現象，形成以下現象：
- a. 不可為登記名義者，亦登記之，造成有名無主之土地權屬。
  - b. 民國 64 年以前未設建築物登記簿，權宜以地上權為之，產生土地與建築物分屬不同之權利人，以及不同權屬之狀況。
  - c. 未辦理地籍測量，使用狀況與地籍資料未盡相符，造成權益歸屬不明。
  - d. 民國 69 年後土地登記規則較完善規範建築物登記之規則，在此以前採測量結果依申請人申請之主張辦理權屬登記，無大小公設之區別，以致地下公設附屬地面層所有，露台登記為頂樓所有。
  - e. 民國 69 年登記之建築物與土地之比例未規範，造成如今不成比例之困境。
  - f. 祭祀公業在光復初期即不應存在，使不動產權屬複雜且細碎化。

以上問題使既得利益者在土地上之地上權、建物權屬、公共設施及違章建築等價值之認定，使得整合都市更新事業權屬關係時之不易，無強制執行不同意者之法源立場，直接影響更新權屬分配之公平性。

## 2. 價值認定困難

我國權利變換有傳統合建分屋的意味，以更新前產權比例方式分配更新後不動產權利，權利變換計畫採都市計畫程序，以「都市更新審議委員會」審議核定之，管制由上而下。更新土地價值評價，回歸土地基本特性，比較開發前後土地價值差異，不動產評價制度的不健全，評估價格與實際價格或法定權利人認知價格不符；都市更新預期房價包括：(1) 周圍地區交易價格（市場價格）(2) 每筆土地權利關係人人數(3) 每戶建坪（住宅品質），依投資者角度，重視未來收益與投入成本，但以土地持有人角度，重視現有收益，所以實施時間與未來收益成為法定權利人選擇參與重要考量因素。

每筆土地之權利關係人人數對更新地區預期價格，當關係人人數越多時，為了解權屬複雜問題所支付之交易成本越多，則更新地區預期房價會越高；因都市更新屬特殊發展條件與一般合建不同，都市更新事業計畫為取得相關權利人的共識，往往需要耗費較多的成本，這些為取得共識所付出之成本稱為交易成本，此交易成本導致更新地區與周圍地區房價產生差異，亦使推動更新事業過程交易產生不確定因素。

然而，更新計畫實施過程中，最亟需待解決的就是計畫擬定前協商階段，因為必須先解決權屬問題才能進行後續之更新工作，而影響此階段的主要力量是「地主的市場力量」，因為地主的投機、有限理性、建商與地主間的資訊不對稱、交易氣氛的詭譎以及前項所述產權複雜等，使協商階段因不確定因素所產生之協商成本、計畫擬定期間所產生的時間成本及計畫實施階段所需付出的執行與監督成本，都將使交易過程(協商過程)變得更不易進行而增加投入成本；此外，在計畫擬定期間有一個都市更新事業計畫所特有的部分(即容積獎勵)，實施者必須與政府商討容積獎勵額度的給定，但容積獎勵對建商而言亦是一種推動之誘因與利潤。

大規模土地開發計畫的首要步驟就是整合土地所有權人之意願，而整合能否成功最主要關鍵在於地主與建商的協商技巧，以及地主具有的市場力量多寡；在地主擁有之土地成為稀少財貨時，地主所擁有的市場力量會增強，因而影響整合工作的易行性，亦會延宕開發時機(Mills, 1980)；故無論每一個地主所擁有的土地規模是大或小，地主擁有危及開發計畫的市場力量(Eckart, 1985)。具有不可轉換之特殊資產，在進行交易時，往往會使得資產擁有者在和其他交易參與者建立關係時，花費更多成本。其中與土地規劃有關聯者且較為重要之資產特殊性有兩種：區位特定性及時間特定性(Williamson, 1983)，特定區位之資產為與運輸成本或與聚集經濟有關之特殊區位；特定時間的資產係指資產價值與過去及未來之交易有密切關係(Masten, 1999)。

參與攸關成敗時，參與的同意權可獲取額外的利益，是為使自利與集體利益達到均衡，但額外收益超越集體利益容受力時會產生破局現象，變為毫無意義；在人類有限理性的限制，自利極大化的焦點在於資訊取得是否充足，在資訊充足時行為的抉擇受到有限理

性、投機主義、以及不合作行為的影響，為爭取協商談判時的優勢，將取得資訊的成本轉嫁於協商成本中，透過法令賦予同意、委託及分配的權利義務衍生之價值，成為自利極大化的優勢基礎，個人的期待在自利與集體利益中擁有強勢的市場力量，造成整合協商過程中交易成本的增加，在交換條件使參與是有利的，反而不合作的結果是提供較大的報酬，是法定權利人自利極大化的選擇。

在推動更新過程中需有公開公平的溝通管道，此管道的建立需靠都市更新制度的規範，公部門的參與是減少資訊不對等的方法，而目前推動都市更新政策以實施者的參與為考量下，法定權利人參與更新事業的成本，在於協商過程中的時間、資訊的詮釋及資訊的選擇，受到人類有限理性的限制，抉擇過程耗時耗力，不只影響實施者參與意願，法定權利人的意願更受資訊成本的影響甚鉅，為解決更新社區意見的調查與整合、資訊管道的不足、與實施者間互動的平台、產權的處理、權利分配的協調、弱勢住戶的安置、協助風險的控管等問題，在簽約前之「搜尋成本」及「協商成本」，簽約後之「訂約成本」、「監督成本」及「違約成本」，建立資訊管道為能減少因資訊不對等的不公平及實施者道德的風險，對參與更新事業的成本可在一定範圍內，且增加資訊的可信度及詮釋能力。

### 3. 權利變換估定之價格

依都市更新權利變換實施辦法第六條之規定，由實施者委託三家以上鑑價機構查估後，評定各宗土地及更新前後建築物及其土地應有部份之權利價值，扣除共同負擔之餘額，按更新前應有部份占權利總價值之比例分配於更新後之土地及建築物；影響法定權利人分配的標準依法令規定只有一種，權利變換制度建立的目的是以「等價分配」或「等值分配」財產權之規則，其中的爭議來自「權利價值之評定標準」、「評價之基準日」、「鑑價成果報告」及「鑑價成果之選擇」等標準的不一，造成價格或價值認知之差異，法定權利人對參與更新事業的最大疑惑。

更新事業推動過程需經土地及合法建築物所有權人之同意，同意有一定的門檻比例，在行使同意權前考量的是同意何種開發條件、開發帶來之實質利益、委託信賴的關係、權屬的自主性以及價值極大化的條件等，與其他法定權利人的互動，採合作、不合作或

投機行為的選擇，對執行實施的實施者而言，為取得多數法定權利人同意付出之各項交易成本<sup>5-22</sup>，決定實施者對取得同意權可付出之代價，即法定權利人行使同意權之價值。

整合法定權利人意願之實施者，在公平與正義的前提下，選擇兼具更新效率與實質獲益的極大化原則，求取個人利益之極大與公共利益之均衡，雖經法令規範三家估價師估定權屬比例及不動產價值，但與法定權利人彼間對不動產價值認定之差異，以及對估價結果之質疑，使法定權利人行使同意權時，憑各人意志予以獨斷獨行；都市更新條例賦與權利人處分財產權之「合乎事理」的依據，對財產權之社會義務，即個人私利與社會公益的規範，並未界定與劃分，造成協調過程的阻礙，不只影響開發商參與更新事業之意願，對更新地區權利人參與意願無法可循。

### 三、法定權利人「不參與」之抉擇行為

為捍衛財產權選擇不合作、不回應、不表示的行為，個人的問題與需求在集體利益中，是否能獲得解決及尊重，還是在公共利益的前提下，成為最後少數關鍵的獲利者或犧牲者，人類在有限理性中選擇適當的角色。現行法令並無規範實施者之義務，對實施者與法定權利人間委託關係交由雙方自行協商，在資訊及資金不對等下，法定權利人權利未在法令規範之保障下，在有限理性及資訊管道不足下，選擇不參與是明智之舉。

#### (一) 現行法制之限制

都市更新事業採多數決方式報核，對不願或不能參與者得以權利變換方式實施之，或由實施者協議價購，協議不成立者，將協議過程、價購條件及合建條件等相關文件，申請主管機關徵收，按徵收補償金額預繳承買價款，於徵收後讓售予實施者<sup>5-23</sup>。

少數的堅持者或屬弱勢族群，亦可能是屬強勢族群，這與法定權利人具有的經濟能力、資訊成本、社會資本等不同，造成堅持理由及立場的不同，對於不同意見的參與及溝通，問題的癥結及對更新需求的表達，無法有一致性，處理少數堅持無一通則，公權力介入的尷尬，是強

<sup>5-22</sup> 「Coase (1960) 在其『社會成本問題』一文提出，交易成本可分為：準備簽約的成本（蒐尋與資訊成本）、完成簽約成本（談判與決策成本）、監督與執行契約義務的成本。」（楊艾嘉，2004：2-3）

<sup>5-23</sup> 都市更新條例第二十五條之一

制弱者還是強制強者，在執行公權力前還是以溝通協商為主，為滿足及解決少數堅持者的需求與問題，實施者通常採取妥協，爭取支持及爭取開發時程，因而產生額外分配價值。

## (二) 不參與之價值

法定權利人一般皆知悉最後堅持者的價值，不論堅持是無奈的或是有意的，在執行更新事業中有其一定的份量，產生所謂「搭便車」或關鍵性的額外價值，在政府公權力介入強制執行之能力，從第四章問卷分析中可知，不只是實施者質疑，法定權利人也質疑能否完成社區整體之同意，考量選擇不參與或等待「搭便車」的投機行為。

### 1. 不合作之考量

在法定權利人與實施者雙方資訊不對等時，會使擁有較充分資訊一方欺騙或隱瞞資訊不足者，增加契約簽訂協商成本與監督成本，若協商雙方一開始即處於對立狀態，難免會使整各過程充滿懷疑與不信任；在人類有限理性與投機主義心理影響下，加上對未來環境及夥伴行為的不確定性，使契約難以完全規範交易內容。

都市更新事業是進行原權屬關係及財產權價值的轉換，更新單元內之財產權屬於專屬性的資產，更新單元範圍的區位、建築物、權利人執行能力、選擇委託適當人選、受託組織之商譽、資源時效性等皆屬法定權利人權屬的專屬，這些專屬權利需透過可信的承諾，建立合作的合夥關係，並能提供履約的保證，使雙方交易行為能在隱定與長期持續的約束下完成。

公權力對不參與者之執行在缺乏法源依據下，執行能力受到質疑產生對更新事業推動之阻力，法定權利人在未受規範同意權行使限制及參與管道不足下，為保障權屬之價值及個人需求，選擇不參與不受任何限制時，成為最佳之選擇。

### 2. 選擇投機

投機行為來自於「價值差距」與「資訊差距」，需有「潛在懲罰力」來抵銷，當合作一方未能遵守合作約定，甚至背信時，運用制裁、懲罰、威脅等促成合作行為與產生信任（Dasgupta,1988；Gutlati,1995；Shapiro,Sheppard & Cheraskin,1992；Williams,1988）。更新地區共同價值的公共利益之共識，若無抑制投機行為的懲罰性

機制，投機行為在不合作情況下，產生的效果無法可管，不只鼓勵少數堅持的利益極大化，也相對影響其他參與者的意願。

在無公權力強制介入之助力下，法定權利人等待多數人同意後方參與的觀望態度，降低其參與意願。楊艾嘉(2004：2-13)指出，「更新計畫實施過程中，最亟待解決的就是權屬問題，法定權利人在擁有「市場力量」，造成更新事業推動的成本及時間的增加，不論法定權利人抉擇行為是有限理性或是投機，在協商過程選擇不參與是法定權利人交易的有利的條件。

現行制度對法定權利人之參與採個人自由意識，並未對其強制規範，造成對都市發展應負之社會責任未明文規範和宣導，法定權利人同意權行使成為左右更新成效之關鍵，投機行為無法避免。

### (三) 少數堅持公權力之處理

民國 92 年 1 月都市更新條例增定二十五條之一，增設理由基於「為避免舊都市地區或發生重大災害地區內之土地建物產權不清，應對都市更新事業之實施賦予協助性規定，以鼓勵積極參與都市更新之土地所有權人或實施者」，對於不願參與之法定權利人規定得強制價購或提存，但缺乏明確執行價購之方式及實施提存之效果<sup>5-24</sup>，增設此條例是為都市更新事業用地之取得，解決因產權或不願參與之問題，將「公共利益」視為執行之理由，基於憲法對人民財產權之保障，剝奪私人財產權須合乎公共利益、充分法律基礎、合乎比例原則及公正之補償。

都市更新事業土地係提供私人使用，其目的及效果在政府劃定應實施都市更新地區具有公共利益之意義，除非無法經協商達到共識者，應予實施者及大多數法定權利人之權益保障，但目前尚以協議溝通為主無強制之例，造成協商成本及時間延滯，不確定因素之增加，影響法定權利人及實施者之參與意願；少數堅持者的理由可由個人因素及環境因素來考量：

#### 1. 個人因素考量

在個人的有限理性預期、投機主義及不合作之行為，同意權在具有關鍵性時，堅持是必要的且是理性的，不具關鍵性者，堅持的代價可能需求無法達成，甚至須顧及法令規範下強制的規定。

<sup>5-24</sup> 陳立夫，2007，『土地法研究』，台北：新學林出版公司，299 頁。

## 2. 環境因素考量

非以實施收益為考量的因素，來自對環境改變影響長期的生活方式與社區活動，屬非理性的堅持，收益與代價皆非堅持的原因，同意權具不具關鍵性，毫無影響其不參與的意願，處理堅持的需求不以經濟利益為出發，較依經濟利益堅持者不易處理，透過尋找可替代方案的溝通與委託，強制手段難達有效懲罰作用，反易引起更堅持的態度。

法令對少數沒有參與者，以強制徵收手段處理之，為滿足及解決少數堅持者需求與問題，實施者通常採取妥協，爭取支持及爭取開發時程，因而產生額外分配價值；法定權利人一般皆知悉最後堅持者的價值，不論堅持是無奈或是有意的，在執行更新事業中有其一定的份量，產生所謂「搭便車」的價值，常常造成更新事業推動的成本及時間的增加，卻是法定權利人在無懲罰下有利的交易條件。

## 四、小 結

都市更新事業是更新單元內的市民社會，對社區劃設為實施都市更新之區域，區域內法定權利人藉由市民社會提供之社會資本<sup>5-25</sup>，在更新事業中既定的角色，與其他權利人間共享規範、價值、信任、態度和信念等社會資本；社會資本可以是互補關係，並可同時在個體、中間和總體層次產生影響力，基於認知性價值因素非正式的結構可安排，社區次級團體存在，並不必然表示社區居民間高程度參與合作互動關係；因為在公共參與中「公與私」的觀念間，存在一種以「公」為最的概念，阻礙公與私之間平等對話與交流；賽蒙（Simon, Herbert A. 1976：67）認為，在每一時刻，行為者或由這些個人所組成的組織，面臨了許多可能的行為。這些行為可能是有意識或無意識的決定與抉擇。所謂決定與抉擇，即是就這些可行的行為方案中，擇一而行。

<sup>5-25</sup> 「『社會資本』指鑲嵌於組織內部的社會關係，而創造出來的相關資產。這種資產有助於促進成功的集體行動，並且增進組織利益；在該架構下行動之任何面向，包括：義務與期望、資訊網絡、規範與有效懲罰、權威關係、援用性社會組織以及意向性組織；社會組織所具有的特徵如信賴、規範，以及網絡等，其因有助於促成自發性的合作與協調，故可用以改善社會行動；社會資本的最適規模，是策略性選擇過程的一環，旨在強調發展社會資本，必須把組織系絡特別是任務本質的因素納入考量。建立社會資本(信賴機制)卻非是一件主觀的易事，其同樣地面臨集體行動邏輯一搭便車的挑戰；信賴關係的建立，將有效地降低交易成本的問題，建立有助於和緩組織系絡中潛藏的機會風險。」曾冠球，2004，「從『代理』到『合夥』：組織建立社會資本的理論方析」，『中國行政』，74：107-133。

執行都市更新事業所涉及範圍與流程相當廣泛，如成立更新組織、區位與優先次序評選、擬定更新目標、更新實施計劃、財務評估、替選方案評估與民眾參與，其中更新實施計劃還可細分為：調查分析、開發主體、土地及建物取得與處分、財源籌措、補償安置、權分分配、管理維護、環境影響評估等項目；引導法定權利人參與都市更新的過程，必要借助民眾參與的幾組概念：公共領域、市民社會、認同建構、民眾自主；都市更新條例雖有民眾參與的機制，但沒有更詳細的相關規定，而且辦理都市更新事業的流程中，對於相關權利人的權益不夠尊重，以及民眾參與的程度亦不夠深入，參與的概念受限於制度規範及執行的互動關係。

在社區為更新事業進行參與時，必然以公共事務為目標議題，由於對議題公共性的界定存在模糊性，致使參與者在公共領域與私人領域交界存在曖昧關係，透過社區參與所制訂的「公共」，是否具有公共性，或凌越所有權人私人利益的集合，個人與次級團體間或次級團體間的互動關係會因此改變<sup>5-26</sup>形成多組的次級團體，對公共利益不同的詮釋，在社區發展中產生的弱勢團體，是否成為各公共利益團體間的犧牲者，或是參與社區更新事務的互動關係中決定性的少數關鍵者，故法定權利人間存在互為牽制的互動關係，對考量是否參與、如何參與、必要參與等問題，能否藉由社會資本的互動，達到公與私的平衡，影響法定權利人參與的意願。

影響參與都市更新事業意願之原因，本研究以法定權利人立場分為法制面向及執行面向問卷訪談進行分析，如前所述，依據訪談問卷分析各項影響原因，近一步分析在都市更新事業過程中，因為何種原因造成參與更新事業者互動關係之影響（如表 4-1），本研究期能對都市更新長久以來之困境提供參考，作為促進更新事業之推動，提昇都市之競爭力及改善都市環境之用，歸納影響參與意願原因，從參與動機受法制面及執行面影響之因素分析，並提出解決之對策與配套措施，分析架構如圖 5-1 所示。

<sup>5-26</sup> 參考本研究註 3-28。

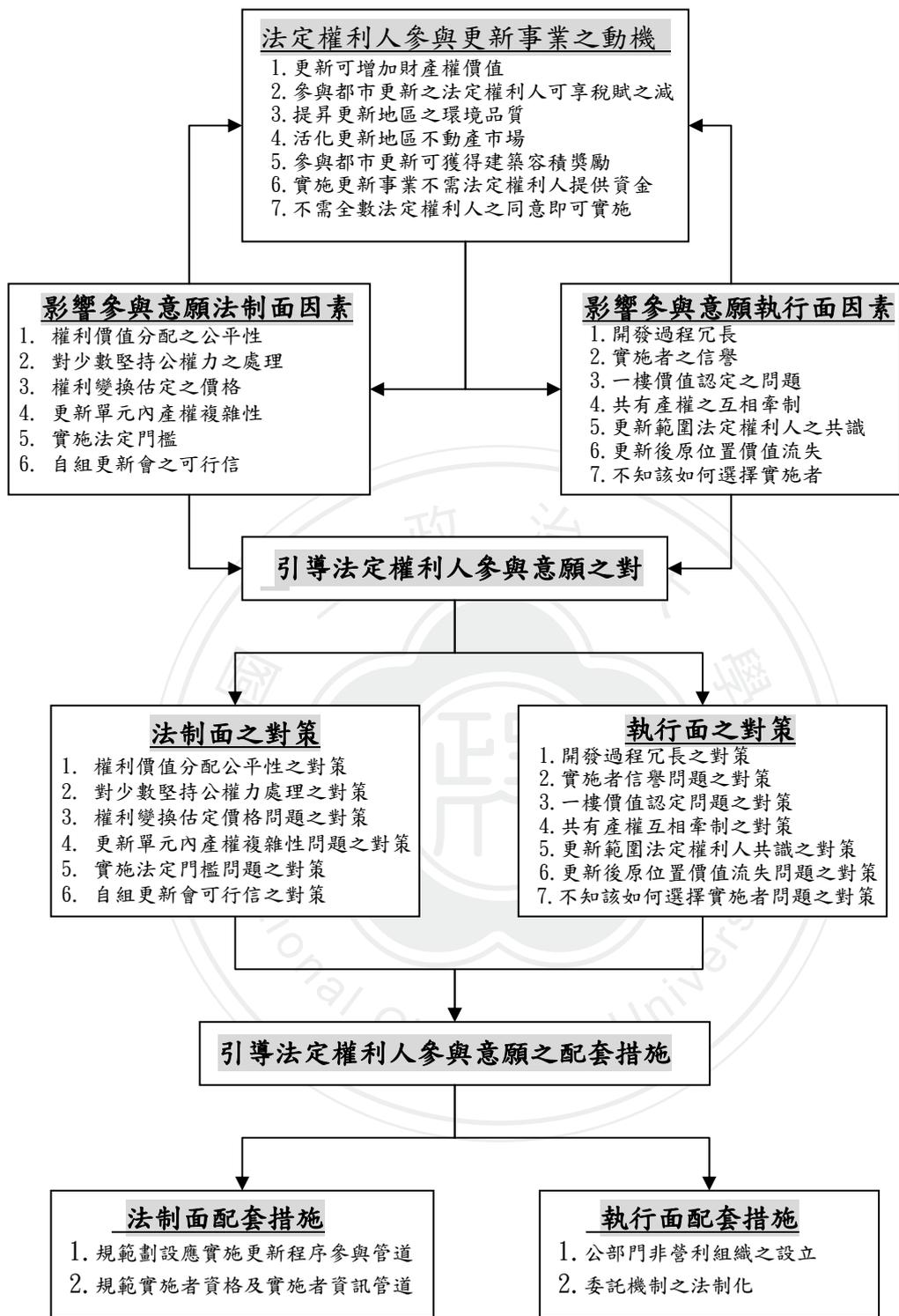


圖 5-1 引導法定權利人參與意願分析圖

資料來源：本研究整理

## 第二節 影響法定權利人參與更新事業意願分析

都市更新事業依都市更新條例及相關法令規範實施，對實施者、更新事業計畫擬定之法定程序、事業計畫應表明之事項及報核之要件、實施方式之同意比例、權利價值之分配與共同負擔、合法建築物及其他權利之處理、以及建築容積獎勵與稅賦減免等措施之規範，在都市更新事業實施過程中，法定權利人期待增加財產權價值、享受稅賦減免、提昇地區環境品質及取得建築容積獎勵等誘因（詳如本研究表 4-5 所列）為參與之動機，但對法令規範之資訊詮釋能力不足，造成對更新事業之認知與疑惑，影響更新事業產權整合時參與意願之選擇，以下歸納構成影響原因之來源。

### 一、法定權利人參與更新事業之動機

法定權利人對都市更新事業利益到底了解多少？做出最佳選擇的能力又有多少？對界定環境情勢與目標、目標選定、以及評估有可能執行方案，找尋最大利原則之決定方案，理性決策過程的能力又有多少？在足夠之誘因下，實質利益是參與之動機。

參與動機是個人或團體理性之行為，依照個人思考邏輯與追求利益最大化方式去行動，但是，由於法制資訊、個人價值、社會環境及文化背景等不同，造成個人對問題認知不一；一般人所謂的理性選擇是依據所得到資訊，自覺地在決策過程中將利益或價值極大化；從訪談問卷中對都市更新帶來之好處可知，法定權利人對參與有好處從表 4-5 按照比例之順序，歸納如表 5-1 所述，是從不同層面影響參與之動機，影響參與意願主要來源是經濟面因素居多，參與動機受到何種原因之牽制？

表 5-1 影響參與意願動機之來源

順序	參與動機	法制面	執行面	經濟面	社會面
1	更新可增加財產權價值			★	
2	參與都市更新之法定權利人可享稅賦之減免	★		★	
3	提昇更新地區之環境品質				★
4	活化更新地區不動產市場			★	
5	參與都市更新可獲得建築容積獎勵	★		★	
6	實施更新事業不需法定權利人提供資金		★	★	
7	不需全數法定權利人之同意即可實施	★	★		★

資料來源：本研究問卷調查表 4-5

為獲得以上好處法定權利人需考量如何參與，選擇可信賴之實施者代為執行更新事業之各項事宜，以及整合多數權利人同意與分配之事宜；集體利益的產生需藉由社區對公共利益的共識，而公共利益的認同在於個人對社區環境實質改善、財產權的增值及社區互動關係的維繫等方面，認同是一種意識的表示，對同一事物產生之價值觀，會因不同的需求產生不同的表示行為，在溝通協商過程是繁瑣且不一的情況，成為牽動法定權利人參與動機之原因，綜合問卷之影響因素，如表 5-2 將牽動參與意願分為法制面及執行面分述緣由，探討引導參與之對策。

表 5-2 影響法定權利人參與意願因素分析表

比例 順序	法制面項目	人數 比例	執行面項目	人數 比例
1	權利價值分配之公平性	56.9	開發過程時間冗長	69.6
2	對少數堅持公權力之處理	55.7	實施者之信譽	56.9
3	權利變換估定之價格	49.4	一樓價值認定之問題	41.8
4	更新單元內產權複雜性	39.2	共有產權之互相牽制	40.5
5	實施法定門檻	31.6	更新範圍法定權利人之共識	32.9
6	自組更新會之可行性	6.3	更新後原位置價值流失	32.9
7	X		不知該如何選擇實施者	30.4

資料來源：本研究整理

## 二、影響參與意願法制面因素

都市更新事業是由法定權利人及實施者透過法定程序共同參與之，法令規範由實施者實施更新事業核准事項，更新範圍劃定、同意門檻整合及更新計畫之擬定、申請與執行，實施者依條例係指實施更新事業之機關、機構或團體，但條例中未規範實施者資格、信譽、義務及權利，法定權利人在選擇實施者需蒐集資訊，在有限資訊及理性下，彼此互動是靠認同及信賴關係之建立，但牽動法定權利人參與意願受法制規範影響，這些影響素之緣由，可由本研究圖 5-2 分析之。

### (一) 權利價值分配之公平性

在整合法定權利人意願過程，權利價值分配是參與意願之關鍵，改變現況付出代價或實質受益，整體利益之分配如何公平，實施者執行分配是否公開、公正及公平，一直是都市更新之困境，不論是由政府主導或由民間參與，權利價值之認定與分配至今無法有一公正分配原則，雖政府透過估價制度採「權利變換」措施，依然無法取信於法定權利人；

法定權利人在參與意願最在乎“權利價值分配之公平性”及基本需求之滿足，實施者與法定權利人在權利價值之認定立場不同，面對整體法定權利人不同之價值觀及需求，實施者在分配權利內容需考量成本與利潤，分配權利價值很難一致性，權利價值分配公平非不行而是不能。



圖 5-2 影響參與意願法制面因素分析圖

資料來源：本研究整理

## (二) 對少數堅持公權力之處理

更新事業將單元劃定後，法定權利人之權利如前所述視為一整體缺一不可，雖法定程序採多數決議，對少數不願參與者規範處理原則，直至目前公部門多以協商代替強制執行，使更新事業雖經核准而無法執行之困境，法定權利人提出同意參與卻無法執行之質疑，面對財產權受憲法之保障，非經法定程序及為公共之利益盡量避免強制徵收，實施者在整合法定權利人意願需有公權力之支持，但在執行立場畏懼被冠上「官商勾結」、「圖利他人」或「利益輸送」之名，互動關係中作為保守與僵硬，因立場、目標與策略不同於法定權利人及實施者，對少數堅持者之處理在無法令規範法定權利人應盡之權利與義務前，以公權力介入在法制立場不足，但公權力處理是影響參與意願法制面最主要之原因。

## (三) 權利變換估定之價格

我國權利變換有傳統合建分屋的意味，以更新前產權比例方式分配更新後之不動產權利，都市更新為土地開發的一種方式屬特殊發展條件與一般合建不同，事業開發計畫為取得相關權利人的共識，往往需要耗費較多的成本，這些為取得共識所付出之成本稱為「交易成本」<sup>5-27</sup>，此交易成本導致更新地區與周圍地區房價產生差異，亦使推動更新事業過程交易產生不確定因素；事業開發計畫的首要步驟就是整合土地，而整合成功與否最主要的關鍵在於地主與開發建商的協商技巧，以及地主具有的市場力量。無論每一個地主所擁有的土地規模是大或小，地主擁有危及開發計畫的市場力量（楊艾嘉，2004:2-13）。

更新計畫實施過程中，最亟需待解決的就是計畫擬定前的協商階段，因為必須先解決權屬問題才能進行後續之更新工作，而影響此階段的主要力量是「地主的市場力量」，因為地主的投機、有限理性、建商與地主間的資訊不對稱、交易氣氛的詭譎等，都將使交易過程(協商過程)變得更不易進行而增加投入成本，交易成本依據協商過程之付出，既無一定標準亦不列入權利變換之共同負擔，估價制度僅就財產權價值比例轉換，如本研究 3-31 頁至 3-34 頁所述，估定之價格既不能被認同，無法成為實際分配依據。

在計畫擬定期間有一個都市更新事業計畫所特有的部分(即容積獎勵及容積移轉)，開發者必須與政府商討容積獎勵額度的給定，容積獎勵

<sup>5-27</sup> 參考本研究註 3-30

對建商而言亦是一種開發誘因與利潤，權利變換制度對獎勵值及移轉值之估定與分配未明確規範，法定權利人雖資訊不足卻擁有市場力量在乎權益之轉換，與實施者在乎之利潤及時效之立場產生對立，權利變換估定價格對實施者是提供法定程序之需，無法成為實際分配之依據，造成法定權利人與實施者對估定價格認知之差異。

#### (四) 更新單元內產權複雜性

都市更新涉及居民權益之重整，對居民財產所有權及生活環境產生極大衝擊，社區居民對權利價值觀之不同，引發居民內部之衝突，若貿然以強制手段實行更新取得土地及地上物，造成更大的反抗，權利關係之整合從都市更新事業政府主導時期，至今依然是最不易解決之問題，更新地區權利人間因權屬關聯而產生之問題，就如第三章因時間長久、地上物空間價值、畸零地、共同共有、長期占有、假扣押、假處分、查封、代管、地上權、地役權、典權及抵押權等所有權以外之權屬，造成產權之複雜性，除此以外，尚有因登記制度變遷造成權屬與實際使用狀況不符之複雜性<sup>5-28</sup>，實施者在整合法定權利人意願時最無可奈何之處，參考表 4-41 及表 4-46，更新地區產權複雜是影響實施者參與意願之最大原因，因為權屬內容是更新後價值分配之依據，影響權屬分配之公平性，牽動法定權利人參與意願原因之來源。

### 三、影響參與意願執行面因素

都市更新事業範圍是「一定空間範圍」之法定社區，由範圍內擁有權利之「私人」所組成，每一個私人都擁有權利，在不妨礙他人自由下，自由地尋求並滿足自己之權利，更新事業範圍內之私人「會合」成為「公共團體」，無論社會地位高低或經濟能力多寡，每一位私人對公共團體之共同議題是公開和公平的，參與的機會是一樣的，是互為參與之主體，藉由共同議題理性之溝通及辯論，將私利會合與轉化為社區之共同理想；本研究圖 5-3 將影響參與意願因素執行面之源由分析之。

#### (一) 開發過程時間冗長

造成更新事業開發過程時間冗長受到以下原因之影響：

<sup>5-28</sup> 參考本研究 3-24 頁

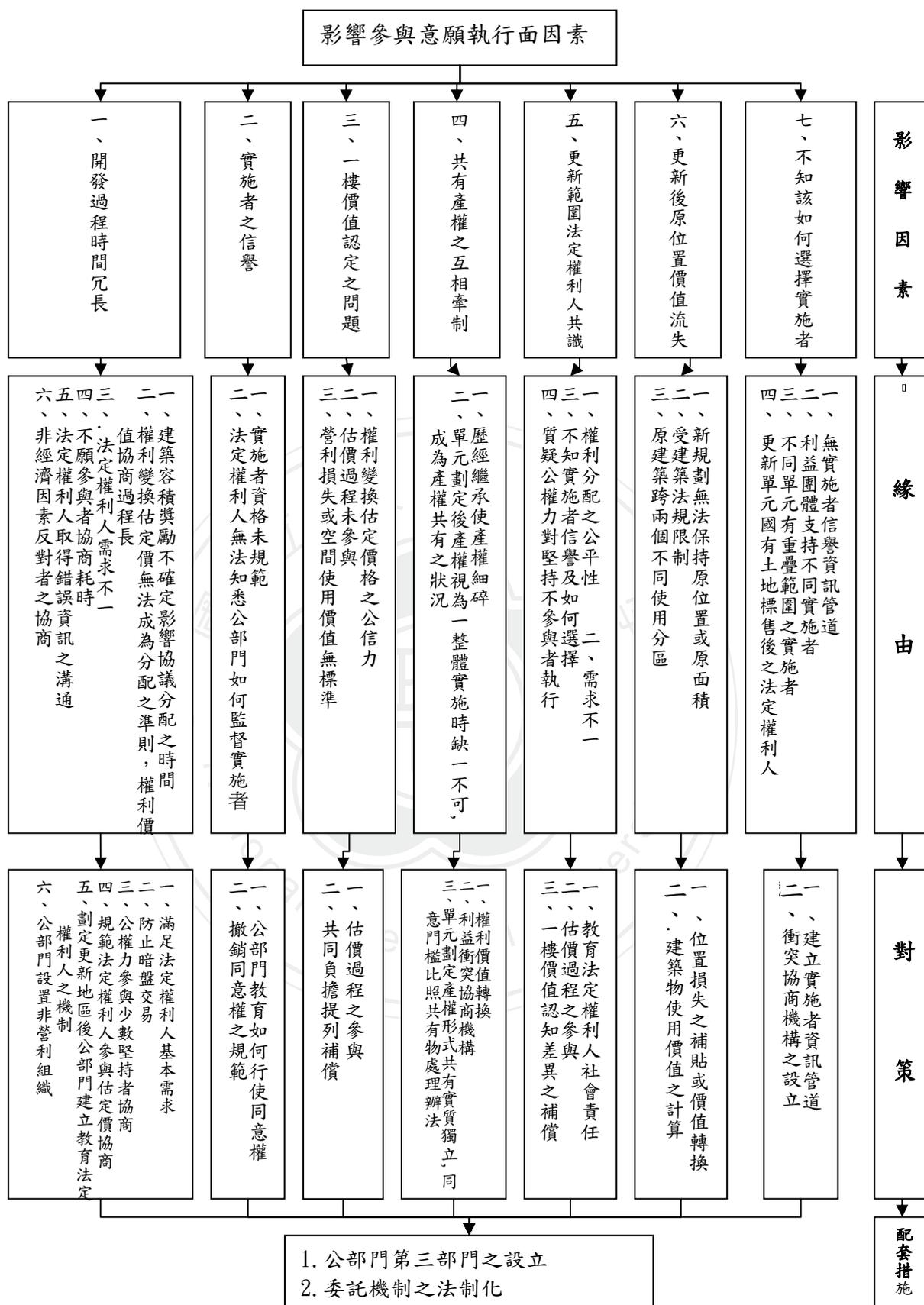


圖 5-3 影響參與意願執行面因素分析圖

資料來源：本研究整理

1. 建築容積獎勵不確定影響協議分配之時間
2. 權利變換估定價無法成為分配之準則，權利價值協商過程長
3. 法定權利人需求不一
4. 不願參與者協商耗時
5. 法定權利人取得錯誤資訊之溝通
6. 非經濟因素反對者之協商

從以上影響之原因不外乎價值認定及需求不一，因為一樓價值認定之問題、更新後原位置價值流失及共有產權之互相牽制影響權利分配，以下對價值認定及需求不一分析牽制參與之緣由。

#### 1. 更新前後價值之認定

更新事業計畫是使空間重新佈置符合都市的景觀與機能，實施前之位置優勢在更新後不一定能保留，甚至造成損失，此時自我利益遠比公共利益更需要捍衛；在開發時程中租金損失及補貼無法全部列入共同負擔中，使得店舖權屬成為更新中最不易取同共識的一環，權利人間因位置排序與面積大小價值認定不同，無法依同一標準處理；依照建築法規使原擁有之空間範圍能否在更新後保有原範圍之價值、改變代價有多高、更新後實質收益是否優於現況及參與更新事業之價值何在，法定權利人價值觀之認定左右自利與集體利益間之抉擇，現行估價制度估定之價值轉換未能獲得權利人認同。

##### (1) 獎勵實質之受益

台北市於1983年全面實施容積管制，各土地依都市機能、使用效能等差異區分不同使用分區，並針對分區差異賦予不同容積率，以成長管理理念管制都市生活、生態、生存、生命等四生環境，為鼓勵都市更新事業服務水準，以及增加整體都市環境額外負擔的社會成本，目的在鼓勵民間的參與，但對於各獎勵項目內容經審議後方能確定，獎勵的分配比率標準交於法定權利人與實施者自行協商，或依權利變換方式處理：不論是參與者自行協商或依權利變換方式進行分配，扣除開發成本之共同負擔費用，剩餘容積之分配對擁有原位置優勢及不同使用分區之權利人，依據相同比例分配是否公平，法定容積及獎勵容積之分配在同一原則下，擁有不同使用空間、位置及權屬關係之建築物，分配原則因權屬及互動關係產生衝突。

容積獎勵是都市整體容積以政策制定分配至迅行或需優先更新之地區，藉由獎勵之容積減少更新之負擔，期能促進更新事業之推動，在現行都市更新制度中，容積獎勵措施之實質受益者及分配標準未明文規定，成為執行更新事業計畫整合時最費神、費時、費力、又費錢之工作，不只使民間開發商參與意願降低，法定權利人期待高價值交換同意權與委託權，投機行為會因「價值差距」與「資訊差距」而產生，自利與集體利益之均衡受法定權利人間權屬、互動、利益關係之影響。

## (2) 原位置價值流失

推動更新事業需有多數法定權利人之參與，在同意權行使未達法定門檻時，產生搭便車之行為，或成為額外要求之受益者，依以往經驗可知，關鍵性之額外要求通常都會成功，造成關鍵性地位除同意權外，尚有更新單元範圍內不動產之位置與地形，如使用分區線、畸零地、關鍵位置（角地、裡地、頂樓、透天厝、地面層、面臨建築線等），法定權利人擁有財產權之特殊性，使其擁有關鍵性之參與地位，價值自然會產生認定上之差異，對自利與集體利益均衡之條件會不同於未擁有者，採取不合作之態度是可想就知的結果。

## 2. 需求不一

參與更新事業是一種行為之選擇，法定權利人選擇是隨著更新之必要性、負擔能力、負擔結果、以及必須承擔信任風險等考量因素，如表 4-24 及表 4-28 所示各項影響參與意願之原因，選擇受以下原因之影響：

### (1) 更新之必要性

更新是改變環境的空間使用及使用性，需經過繁雜的開發過程，過程中更新風險、鄰里關係、委託實施的信任度、資訊不足、開發時機、完成時間不確定、談判能力不足等，負擔能力因人而異，負擔之意願是依據更新之必要性，以及需求問題之實質獲得處理。

### (2) 負擔能力與結果

參與更新事業的經濟能力不同，需要承擔的理由與承擔結

果之要求是要能符合個人之需要，當預期效能與實質收益產生落差，投機或不合作之行為會帶來額外之利益，在可有可無之需求下，公共集體利益須先滿足個人利益極大之需求；當更新具有急迫性或必要性時，經濟能力多寡會產生互動之控制優勢，造成參與能力之不均等，在承擔交易成本之能力不同，產生影響力也會不同，對都市更新事業開發之需求性也不同，又不能不考量其他經濟弱勢者之需求，以免造成少數堅持之困境，從負擔能力與結果產生對更新需求與參與之必要性。

## (二) 實施者之信譽

實施者資格法制未規範之，造成法定權利人不知何選擇實施者之困境，在無實施者信譽管道，選擇可信賴之委託人需經時間之互動產生信賴，同一更新單元可能會出現不同團體支持之實施者，產生競爭在不斷提高交換條件下，在無利可圖造成更新事業無疾而終之結局；實施者資格未在法令中明文規範，法定權利人更無從知道公部門如何監督實施者，為完成更新事業之成效而鼓勵實施者，影響法定權利人之權益，故需建立規範實施者資格及法定權利人與實施者間權利義務之合作機制，降低衝突、減少交易成本、組織有效管理、處理環境之複雜性與不確定性等，為要達成彼此合作關係必須完成合作使雙方有利之認知、分配利益之方法與執行方式等獲得認同，影響建構合作機制因素中，信任因素對雙方關係互動造成最大影響；造成不知該如何選擇實施者，尚有不同單元有重疊範圍實施者之選擇，以及更新單元國有土地標售後之法定權利人，本研究受時間及範圍限制，待有志者繼續研究實施者選擇之各項規範及影響。

## (三) 一樓價值認定之問題

造成對一樓價值認定問題之原因是權利變換估定價格公信力，估定價無法具公信力是法定權利人未參與估價過程，對營利損失及空間使用價值之認定，在估價規則無標準下交由估價師依技術規則及經驗定之，是否能實際反應價值，法定權利人及實施者皆未參與其中，一樓估價是估價技術中最難認定，損失補貼未能列入價值轉換之損失或共同負擔中，所以再整合法定權利人意願中一樓意願最不易，原因及對策詳述於第二節。

#### (四) 共有產權之互相牽制

都市更新事業參與者之產權，雖為單獨登記或多人共同持有一基地，產權在單元確定後即視為一體，事業執行需全體所有權人參與，形成實質共有之準共有產權，溝通協商成為推動執行時最艱鉅之工作，在第二節共有產權互相牽制之對策及前文中詳述之。

#### (五) 更新範圍法定權利人共識

法定權利人共事難達成從問卷中可歸納以下原因，權利分配不公、需求不一、不知實施者信譽及選擇、質疑公權力對少數堅持者之執行力，如何解決詳述於對策中。

#### (六) 更新後原位置價值流失

整合參與意願受使用價值認定牽制，造成認定差異是新規劃無法保持原位置及源面積之需求，受到建築法相關規定之限制，原位置價值及優勢流失是否能將價值轉換，成為協商過程牽動參與意願之緣由。

#### (七) 不知該如何選擇實施者

現行制度無實施者信譽之資訊管道，在不同利益團體支持不同實施者，以及不同單元重疊範圍之實施者，造成不知該如何選擇實施者，同意書之簽訂因範圍不同是否可重複簽署，在都市更新事業執行過程中衍生的問題，國有土地執行拍賣後，新所有權人可否不參與更新事業，或重新選擇實施者，涉及至撤銷權之行使，一般法定權利人時無能力辨別或有選擇實施者之資訊管道，影響參與更新事業之意願。

### 四、小 結

目前推動更新的程序以重建為主要重點，在被劃定為應實施更新之地區後，將如何進行更新工作，交由實施者與更新地區法定權利人自行訂定都市更新計畫，對更新地區整體發展的構想、開發時程與執行機制的決定等問題，缺乏一個具法定地位的都市更新綱要計畫可作擬定都市更新計畫的指導<sup>5-29</sup>；在理論上，更新計畫與更新事業計畫之間應屬主從關係，以更新計畫約束及指導更新事業計畫的實施，依目前都市更新條例所規定，擬定都市更新事業計畫時，忽略全市再發展目標原則、時程及執行機制的綱

<sup>5-29</sup> 孫千智，2000，「市中心再發展理念與執行機制演變之研究」，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文：台南，5-18 頁。

要計畫，多偏重實質環境因素的考量，根據學者賴宗裕（2000：4）研究指出，都市更新事業之實施有著不同的目的，而更新區位之性質差異將直接關係著更新目的的達成，就如以復甦市中心商業區為目的所選定之更新區位，未必與消除窳陋居住環境之更新區位，相同，有些更新區位同時兼具一個以上可以實現之更新目的。

在一開始劃定更新地區與擬定更新計畫時，條文並未明確要求被劃入更新地區的民眾參與及目的，使民眾無法了解全盤更新計畫的構思，民眾參與流於形式，不只造成更新計畫與更新事業計畫的不連貫性；在都市更新事業推動過程法令規範法定權利人有參與之權利義務，但對都市更新之目的卻不需負任何責任，只需以保障自我之財產權為交換行使同意權之代價，所以權屬分配成為更新事業之重心，實施者也以利潤為導向，造成都市更新推動公、私團體與法定權利人對都市更新認知之差異，經濟因素成為阻礙更新成效及影響法定權利人參與意願之主要原因，如表 5-1 所示。

### 第三節 引導法定權利人參與意願之對策

研究影響法定權利人參與更新事業意願之因素，是為探討阻礙都市更新推動之原因來源，針對阻礙原因研擬對策，依據圖 5-2 及圖 5-3 將引導法定權利人參與之對策分為法制面及執行面分析之。

#### 一、引導法定權利人參與意願法制面之對策

依據法定權利人個人有限之價值觀，更新獎勵之資訊因資訊來源及詮釋資訊能力不同，產生不相同財產權價值之認定，尤其一樓或商業活動頻繁之位置，經不動產估價師估定價之認知差異最大，補貼差異之損失無一標準，需由實施者從增加更新負擔中反映成本，相對地，對其他法定權利人權益是否造成不公，引起法定權利人間利益分配之衝突，人不患寡而患不均之心態，是對權屬分配公平之要求，如何能在需求不同下公平分配，不只是實施者之難題，長久以來公部門在實施更新過程中最無彈性，也是最無奈之處，本研究從法定權利人立場分析影響參與意願之原因，並依更新事業參與者間之訪談過程交換意見及問卷分析結果，彙整法制面之對策。

##### (一) 權利分配公平性之對策

造成更新事業開發過程時間冗長之原因，主要來至於整合法定權利人意願之時間，影響協商過程之最主要議題是權利價值分配之公平性，造成原因如前述，有建築容積獎勵之不確定性、權利變換估價價格之公信力、實施者信譽及少數堅持代價認知與需求不一等原因，為能引導法定權利人參與意願，針對問題之對策如下：

##### 1. 滿足法定權利人基本需求

分配原則無一準則可循，只能經實施者與法定權利人雙方自行協商，公部門無參與之立場與必要，在財產權價值認知與需求不一<sup>5-30</sup>影響下，對權屬分配是否公平產生質疑，甚至認為實施者賺取過多利潤，可在最後同意之額外價值認知下，採取搭便車之態度，造成協商耗時耗力及耗財之結果；但法定權利人之基本需求因人而異，如果無需求則社區更新就不具必要性，故法定權利人基本需求可從以下層面考量之：

<sup>5-30</sup> 參考本研究 5-7 及 5-8 頁

### (1) 環境需求

都市更新劃定地區的建築物多屬需再經維護或重新建造，是為避免產生災害及社會安全的問題，在更新地區內之居民是否有此需求，維持現有何不妥，更新後環境的改變能否適應，當更新計畫開始啟動時，法定權利人對環境改變的需求會隨著以下的狀況有不一樣的考量：在此居住時間長短、環境適應力、鄰里關係、空間使用的改變、以及外在環境的逼迫等，改變是否必要，是法定權利人對都市更新事業第一項需要確認的需求。

### (2) 經濟需求

當改變環境具有急迫性時，更新事業才有推動之理由與動力，進而考量更新後實質價值利益與更新前之比較，對急迫性更新的需求可從 921 地震受災戶之重建的過程可見端倪，其更新之必要性來自不堪使用，且有立即危險之虞，更新實質價格利益並不是更新的主要需求，屬於附屬需求非主要目的，在更新後依然居住的權利人，不以出售為目的的更新，目前的實質損失才是造成考量的最大經濟因素，更新未受益之先即需先付出代價，尤其以一樓為商業使用者，租金及目前實質受益之損失，該如何補償，從本研究下文中，對權利變換估定價格問題及更新單元內產權複雜性問題之對策，再詳述之。

### (3) 社會需求

在環境及經濟方面皆有改變現況的必要時，還需面對從非經濟因素的需求，即從人為因素產生的各項互動關係，如前所述，法定權利人間因權屬、利益、信賴的互動關係所牽制，有必要釐清各項牽扯不清的問題時，配合更新事業的意願會隨需要而增強，就如共有財產權之處理、佔有戶之清除、解決違章建築物的問題等，長期無法解決的問題，經更新事業實施可獲得解決的期待性，配合更新事業帶來實質問題之解決，滿足非經濟因素之牽制與困擾。

都市更新事業的開發是屬於集體利益之行動，法令明文規定由實施者執行開發過程的工作，依據法令規範取得更新單元內法定權利人授權同意執行更新事業，從發起至事業完成與法定權利人間之

合作關係<sup>5-31</sup>，藉由開發利益分擔與分享共同完成，信賴、委託與交換是建立合作關係之基礎，在有限理性之既定條件下，為達成更新事業特定的目標需大多數權利人之合作時，實施者在進行整合意見的工作，產生協調成本，簽訂合作契約前，雙方在交易過程中有時間成本、監督成本與執行協議的成本、討價還價成本、與無法彼此合作的損失等項目，影響這些成本高低的因素主要有協調合作之配合程度、估價與資訊獲取的成本、以及對雙方偏好的資訊瞭解程度等，雙方合作關係是要透過完成合作有利雙方之認知、分配利益的方法與執行的方法來完成。

Williamson (1985) 將影響合作之交易成本因素區分為：從事交易者之行為特性因素，以及有關交易本身資產特殊性因素等兩大類，前者受有限理性與投機行為<sup>5-32</sup>的影響，後者受資產特殊性及交易不確定性的影響，因個人計算能力受到不可避免之限制，以致無法將有用之資訊加以處理或應用，都市更新事業在人性具有投機主義之行為特性下，為降低雙方交易協商過程中之衝突及自利行為，促進合作關係取得集體利益之共識；透過個體與團體的交換行為產生對財產權認定的共識，以及集體利益的條件達到自利與集體利益均衡，共同完成更新地區之改造。

## 2. 參與估價之協商

權屬分配公平性之衝突來源有權屬價值分配、額外要求、利益團體、長久恩怨及不想改變，根據本研究問卷分析對估定價不認同之原因可歸納如下：

### (1) 價值基準

法定權利人以其土地、建築物所有權之價值參與更新事業計畫，按更新前權利價值比例分配於更新後建築物及土地之應有部分，此一處理方式關鍵在於估價制度是否完備，依都市更新權利變換實施辦法第六條之規定，由實施者委託三家以上鑑價機構查估後，評定各宗土地及更新前後建築物及其土地應有部份之權利價值，扣除共同負擔之餘額，按更新前應有部份佔權利總價值之比例分配於更新後之土地及建築物，法定權利人

<sup>5-31</sup> 參考本研究註 3-32

<sup>5-32</sup> 參考本研究註 3-31

分配的標準依法令規定只有一種。

都市更新之權利變換制度建立的目的是以「等價分配」或「等值分配」財產權之規則，其中的爭議來自「權利價值之評定標準」、「評價之基準日」、「鑑價成果報告」及「鑑價成果之選擇」等標準的不一，造成價格或價值認知之差異，成為法定權利人對權屬分配公平性的最大疑惑，在估價過程未能面對法定權利人各項質疑，僅以告知估價結果即需接受作為分配之標準，估價結果自難取信於法定權利人，參考表 5-3 可印證之。

表 5-3 法定權利人之疑惑綜合分析表

比例 順序	法制面疑惑項目	人數 比例	執行面疑惑項目	人數 比例
1	建築容積獎勵之不確定性	65.8	少數不合作者公權力執行之能力	64.6
2	權利變換估價價格之公信力	50.6	更新後權利分配原則之公平性	49.4
3	法令規範資訊之取得與了解	49.4	一樓價值之認定	48.1
4	政府推動更新資訊傳達管道	39.2	實施者之能力與誠信問題	37.9
5	對堅持不參與者之規範	39.2	同意權行使後是否一定可完成	37.9
6	辦理更新事業之程序與核准之條件	34.2	法定權利人對規劃內容意見之整合	36.7
7	自組更新會之程序與推動方式	12.7	違章建築物價值認定與安置補償	36.7
8	撤銷同意權之行使	10.1	規劃團隊之執行能力	26.6

資料來源：本研究問卷調查表 4-8、4-12 \*本表各項目問題為複選題

## (2) 位置優劣

容積計算依建築法及相關法規規範之，依分區、面臨計劃道路、地形、面積等都市計畫之規定計算可建築及獎勵之面積，更新前已建築容積視為同一價值之容積參與更新事業實屬不公，如何轉換不同空間之使用價值，是影響擁有更新單元內空間使用優勢之法定權利人不願參與之理由，其他法定權利人是否認同其價值，影響彼此間權利分配之衝突點，實施者參與其中未具公信力未能解決衝突問題，此問題造成多數更新事業難以推展之原因之一，造成地上物空間價值不同之原因如本研究

3-26 頁所述如下：

- A. 位置：更新範圍內之角間、中間、前後之差異。
- B. 樓層：地上建物使用樓層有透天、地面層、頂樓、違章。
- C. 使用分區：土地與地上物同屬單一使用分區或跨一個以上使用分區。
- D. 面臨巷道：同一使用分區面臨不同寬度巷道。

(3) 使用效益

都市計畫分區使用線將同一建築物區分為不同分區使用之問題，造成法定權利人分配權屬的認定各持己見，鄰里間之互動是影響彼此權利分配上之關係，權利價值認定之紛歧能否認同實施者或估價師之建議，是整合社區共識之難題。

法定權利人對使用效益除分區不同外另一難題是違章建築物之價值認定，違章建築物依法其權利歸屬以民國七十七年八月一日前興建完成者為限，可提供房屋稅籍、門牌編訂、繳納水電費收據或證明等文件者，認定為舊違章建築戶，對原違章建築者、目前使用者或起造人是否認定，處理方式依規定由實施者納入權利變換計畫書內報核<sup>5-33</sup>，其價值認定及安置補償涉及更新後權利分配之共同負擔，違章建築物所有權人或使用權人是否願意參與或願意授權，是參與者間權屬價值認定衝突。

依 88 年 3 月 31 日訂定之都市更新權利變換實施辦法第六條規定，更新前後建築物價值及其土地應有部份之權利價值，是由實施者委託三家以上鑑價機構估定之，評價基準日及查估標準是由專業估價師之評選，造成與法定權利人對自有財產權評價之差異，因為法定權利人未能參與查估過程，對估定價之質疑，影響權利分配之公平性，但查估過程法定權利人意見左右估價人員，估定價是否能符合估價技術規則之法定規範，值得商榷；法定權利人參與估價過程可減少因財產權價值引起之爭議，但可參與估定範圍應予規範，不致影響估價單位應遵守之法定規則，故建立規範法定權利人參與估定價協商機制是引導參與之對策。

<sup>5-33</sup> 都市更新權利變換實施辦法第十八條

### 3. 防止暗盤交易

法定權利人在參與更新事業過程中，委託執行各項權利時，需經重複之互動行為建立信任關係，但信任也隱含出賣的可能性，當委託行為成立時委託人居於劣勢，收回委任權需花費更高的交易成本，委託人需承擔受託人之道德風險，在參與者對受託人信任度認知不一下，存在著複雜而多變的相互依賴關係，這種相互依賴或相依性是信任的核心，「信任」不是個體單面獨立的行為，必會涉及兩個或兩個以上的人或團體，在相依中互動，因互動產生複雜的社會關係；<sup>5-34</sup> 法定權利人對更新產生的結果有不同需求與價值的認定，採取合作或不合作帶來利益何者是極大化的，在彼此關係相依中產生互相牽制，即在自我利益與集體利益間考量利益極大化的行為，在同意權行使具有關鍵性時，產生搭便車行為，或成為額外要求之受益者，暗盤交易成為實施者協商妥協之必要行為，關鍵性之額外要求通常都會成功，造成法定權利人間對實施者之分配公平性產生質疑，造成參與者間利益之衝突關係，集體利益之共識更難整合。

法定權利人對都市更新事業的法令規定及其相關規範<sup>5-35</sup> 資訊主要來源有公部門、實施者、權利人間及其他相關行業專業人士，實施者為取得法定權利人的同意及委託，協商過程中對都市更新事業的資訊是無法全部說明，法定權利人能否判別在於詮釋的能力，或是否符合個人利益；公部門對法定權利人的問題採取被動方式，在更新事業計畫實施過程需由法定權利人主動詢問，問題的範圍受已知資訊的限制，無法經由公部門資訊或透過公聽會參與的管道提供研判，只能就實施者提供資訊，實屬不足，如何使法定權利人在公開公平及公正原則下參與更新權利分配及負擔，建立『資訊管道』及『教育使用資訊』之管道，法制明文規範是防止暗盤交易之道。

### 4. 共同負擔之協商

依都市更新條例第三十條及都市更新權利變換實施辦法第十三條之規定，共同負擔知項目有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，以及工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐及管理費，由權利變換範圍

<sup>5-34</sup> 許道然，2001，「組織信任之研究：一個整合性觀念」，『空大行政學報』，11：263。

<sup>5-35</sup> 參考本研究註 3-3

內之「土地所有權人」按其權利價值比例共同負擔，以應分得之土地及建築物折價抵付；現行法規對共同負擔之比例是經由估價師估定之，因估定價與法定權利人認知之差異，一般更新事業之估定價提供更新事業審議使用，實際負擔及分配比例是經由法定權利人與實施者協議之，以契約為共同負擔之約定，在資訊不對等下，同一範圍內之共同負擔比例可有多種不同之約定，協商過程之「三不」造成權利價值分配之無法公平，為爭取開發實施者與法定權利人間暗盤交易不可避免，如何解決權利分配之公平性，不只是實施者之期望，也是推動更新事業之動力。

估定價無法取信於法定權利人尤其是權屬一樓及頂樓者，在於使用價值之認定，土地權屬分配未將樓層效益分配土地比例，乃是一建築物所占之比例分配或依樓層平均分配，土地面積未能顯現使用之價值，共同負擔及分配比例卻依土地權利價值分配，所以整合法定權利人最大阻礙來至一樓所有權人之問題，此問題在更新事業中目前認定是由實施者處理，而非範圍內法定權利人共同之課題，實際上，應納入法定權利人共同承擔之議題，共同協商共同負擔之比例提供實施者之執行依據，方可避免「三不」造成不公平之暗盤交易，議題討論可由實施者、規劃團隊或交由公部門非營利組織協調之，故在執行配套措施中，可參考日本「公團」（2004年更名「都市再生機構」）組織之運作，本研究限於範圍及時間未能詳述之，其有志之士繼續研擬之。

## （二）對少數堅持公權力處理之對策

面對財產權受憲法之保障，非經法定程序及為公共之利益盡量避免強制徵收，實施者在整合法定權利人意願需有公權力之支持，但在執行立場畏懼被冠上「官商勾結」、「圖利他人」或「利益輸送」之名，互動關係中作為保守與僵硬，因立場、目標與策略不同於法定權利人及實施者，對少數堅持者之處理在無法令規範法定權利人應盡之權利與義務前，以公權力介入在法制立場不足。

本研究「公權力參與少數堅持者協商機制」之對策中所述，「社會責任」觀念建立需藉由公部門設置『非營利組織』，可輔助公部門與法定權利人互動之不足，或委託公部門委外更新從業者，經由『更新資訊委託制度』是可避免公部門立場之困境，減少法定權利人對資訊之來源、成

本、使用及詮釋之困擾影響參與意願，避免實施者資訊之不對等及法定權利人詮釋能力不足之互相牽制。

### (三) 權利變換估定價格問題之對策

在計畫擬定期間有一個都市更新事業計畫所特有的部分(即容積獎勵及容積移轉),開發者必須與政府商討容積獎勵額度的給定,容積獎勵對建商而言亦是一種開發誘因與利潤,權利變換制度對獎勵值及移轉值之估定與分配未明確規範,法定權利人雖資訊不足卻擁有市場力量在乎權益之轉換,與實施者在乎之利潤及時效之立場產生對立,權利變換估定價格對實施者是提供法定程序之需,無法成為實際分配之依據,造成法定權利人與實施者對估定價格認知之差異。

反對參與者可能是不理性也可能是理性的,不理性是無知問題,理性是認知問題,無知問題是無法知道權利變換估定價過程而產生的,對估定結果與預期或現實狀況有差異,既無專業知識可判斷,如估價技術規則內容;在未參與估價過程,以及尊重法定權利人對財產權認知之差異,產生對估價結果之疑惑及不認同,是法定權利人對財產權屬分配公平性之質疑。

權屬分配現況是由實施者以契約表示,與申請核准更新事業計畫書中之交換內容不一定一致,成為同意參與有完成簽訂契約者,與未簽訂契約者有不同交換標準之現象,造成權屬分配認知之差異,因誤解而產生不信任問題;但法定權利人在參與估價過程,若未能規範參與之範圍及劃定尊重專業之界線,易造成估價成為財產權極大化之工具,如何在正當正常及公正「三」正之原則下,產生估定價格成為轉換財產權之依據,建立「規範法定權利人參與估定價協商」參與之規則,成為教育法定權利人認知之管道,是減少權屬分配衝突及建立分配公平原則,成為轉換權屬分配共識,解決協商分配造成更新事業開發冗長之課題。

### (四) 更新單元內產權複雜性問題之對策

更新單元內之產權複雜性是影響參與意願之因素,其主要來源是我國產權登記歷經不同制度<sup>5-36</sup>及繼承登記,權屬內容因不同登記方式造成權利內容之認定問題,如民法第 758 條<sup>5-37</sup>不動產物權需經登記始生效

<sup>5-36</sup> 李志殷, 2003, 「台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究」, 國立政治大學地政學系碩士論文, 1-4 頁。

<sup>5-37</sup> 不動產物權, 依法律行為而取得、設定、喪失及變更者, 非經登記, 不生效力。

力，光復前日本統治期間對不動產登記未採登記主義，以約定行為為依據<sup>5-38</sup>，更新地區多屬都市早期開發之區域，經多年產權移轉造成權屬多樣化，土地及建築物所有權分屬不所有權人；光復後之登記為配合環境及民情多次修正登記規則<sup>5-39</sup>，使產權因不同期間登記造成不同型態之內容，例如二層透天房屋土地及建築物不論樓層均分屬二分之一、一樓擁有地下一樓所有權（未屬建築法定容積）及土地與建築物分屬不同所有權人等問題，內容繁多篇幅限制不詳述之，為解決更新單元內產權複雜性問題提出以下之對策：

### 1. 權利價值轉換

我國都市更新權利轉換是以「土地」為依據<sup>5-40</sup>，對建築物之價值認定多以建造成本為計算之依據，作為政府徵收稅賦之用，無法反應實際建築物實際「使用價值」，在權利變換制度中將價值認定交由估價師為之，估價技術規則中對房地之「貢獻」有不同主張，採用何種貢獻說由估價師為之，僅在報告書載明理由，法定權利人對此權利轉換方式之質疑或認同反應不一，卻是執行更新事業權利轉換之依據，在產權複雜之更新地區，權利價值認同牽動法定權利人參與之意願，將土地所有權與使用權同列為權利價值轉換之依據，是解決更新事業法制面之對策。

### 2. 利益衝突協商機構

更新事業將單元劃定後，法定權利人之權利如前所述，視為一整體缺一不可，雖法定程序採多數決議，對少數不願參與者規範處理原則，直至目前公部門多以協商代替強制執行，使更新事業雖經核准而無法執行之困境；更新事業推動最大阻力來至法定權利人之共識，社區共識是由實施者協商法定權利人之需求，並需達到法定程序之同意門檻，在人類有限理性限制下，自利與集體利益之溝通協調不易，實施者與公部門共同認為最不易處理，從都市更新政策執行至今一直困擾都市更新之推動。

#### (1) 衝突來源

<sup>5-38</sup> 李志殷，2003，「台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究」，國立政治大學地政學系碩士論文，135-136頁

<sup>5-39</sup> 我國「土地登記規則」於35.10.2公佈實施後，經69年、75年、79年、80年、84年、88年、90年、92年、97年等修正。

<sup>5-40</sup> 都市更新條例第三十一條：「……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。……」

更新對法定權利人只在乎更新之好處，有無改變之必要及改變能改善環境或帶來實質利益，社區共識非其責任，參與整合反有自肥之嫌；在個人的有限理性預期、投機主義及不合作行為，在同意權具有關鍵性時，堅持是必要的且是理性的；非以實施收益為考量者，來自對環境改變影響長期的生活方式與社區活動，屬非理性之堅持，收益與代價皆非堅持之原因，同意權是否具關鍵性，毫無影響其不參與之意願，處理不以經濟利益為出發者，較以經濟利益堅持不參與者更不易，透過尋找可替代方案之溝通，避免強制手段反易引起更堅持態度。

#### A. 價值認定

在所有權受憲法保障下，除法律另有規定外，非經財產權人之同意不得加以侵奪，需透過意思表示、契約方法，才能使所有權發生變動；都市更新事業採多數決，對反對者之財產權，分配至更新後之新建築物，依其權利價值扣除應負擔按原權利分配比例逕為登記，對少數堅持之處理，依據估價師估定之價值換算為更新後之價值，法令明文規範處理辦法，但估定價格不為實際權利分配之依據，如前所述；都市更新事業採多數決方式報核，對不願或不能參與者得以權利變換方式實施之，或由實施者協議價購，協議不成立者，將協議過程、價購條件及合建條件等相關文件，申請主管機關徵收，按徵收補償金額預繳承買價款，於徵收後讓售予實施者<sup>5-41</sup>。

#### B. 無社會責任之規範

法令對少數沒有參與者，以強制徵收之手段處理之，少數的堅持者或屬弱勢族群，亦可能是屬強勢族群，這與法定權利人具有之經濟能力、資訊成本、社會資本等不同，造成堅持理由及立場之不同，對於不同意見之參與及溝通，問題之癥結及對更新需求之表達，無法有一致性，處理少數堅持無一通則，公權力介入之尷尬，是強制弱者還是強制強者，目前在執行公權力前還是以溝通協商為

<sup>5-41</sup> 都市更新條例第二十五條之一

主，法定權利人一般皆知悉最後堅持者之價值，不論堅持是無奈的或是有意的，在執行更新事業中有其一定之份量，產生所謂「搭便車」之價值，造成更新事業推動之成本及時間之增加，卻是法定權利人交易之有利的條件，對同意參與之法定權利人是否公平，在法定權利人無應盡之「社會責任」下，公權力介入立場難為。

## (2) 非營利組織及資訊委託機制

人類抉擇行為受有限理性的限制，法定權利人、公部門及實施者間之互動關係影響更新計畫之推動，三者間目的、權利、義務不同造成立場及策略不同（如表 4-1），造成不信任、不合作及不參與之結果，溝通協機制須建立在信賴關係上，透過本研究問卷調查分析，更新從業者對法定權利人之意願較公部門與實施者了解，對法定權利人法制面、執行面、經濟面及社會面影響意願之需求較能透析，故建立資訊平台對推動更新事業是公部門與法定權利人互動關係之助力，落實民眾參與從劃定前程序即開始教育法定權利人，成為整合意願、選擇實施者、社會責任及強制執行之基礎，藉由公部門設置『非營利組織』及委託實施者以外之更新從業者，可輔助公部門與法定權利人互動之不足，建立『更新資訊委託制度』是可避免公部門立場之困境，減少法定權利人對資訊之來源、成本、使用及詮釋之困擾影響參與意願，避免實施者資訊之不對等及法定權利人詮釋能力不足，衍生不信任與不公平之堅持不參與問題。

## (五) 實施法定門檻問題之對策

更新事業之實施對少數不參與者之規範卻有礙於憲法對財產權之保障，至今未能有效執行，其主要原因本研究認為未建立法定權利人之「社會責任」，都市更新是私人事務或公共事務並未界定，若非公共事務執行強制執行就無立場可言，我國徵收條例明文規定徵收目的：「促進土地利用」、「增進公共利益」、「保障私人財產」實施土地徵收<sup>5-42</sup>，強制徵收需有公共利益之目的者及一定法定程序方可執行。

都市更新事業是否屬公共利益在都市更新條例第一條已有界定，但執行公共利益之管道卻未建立，本研究對此問題提出建立教育法定權利

<sup>5-42</sup> 土地徵收條例第一條第一款之規定

人社會責任之管道，詳述於配套措施中，對解決實施更新事業法定門檻需藉公權力介入之問題，提出對策以茲參考。

## (六) 自組更新會可行性問題之對策

依據都市更新條例第十條第一款之規定，範圍內土地及合法建築物所有權人自行劃定更新單元，並自行組織更新團體或委託都市更新事業機構為實施者實施該地區都市更新事業，不論法定權利人自行實施，或委託實施面對實施過程所需資訊、資金及技術非個人能擔任，如本研究第三章所述，委託代為執行是參與之必要選擇，對解決自組更新會問題之對策如下：

### 1. 建立代理人機制

交易成本來自法定權利人之委託行為，本研究將成本負擔分為行使同意權前之委託，即「一般性事務代理」不含建築施工業務，以及含建築施工之「特定性業務代理」，都市更新事業依此委託事項性質分為以下不同性質之代理：一般性事務委託及特定性事務委託，內容詳述於本文第五章第三節建立不同性質之委託機制中。

### 2. 公部門設置非營利組織

在社區進行更新事業時，公共事務之議題，需透過社區參與所制訂的「公共」，將所有權人私人利益之集合行程公共之利益，個人與團體間之互動關係會因此改變，參考本研究表 4-1 可知，由於法定權利人普遍對更新法令之規範及建築法規之資訊不足，對應有之權利行使也僅以分配者為限，法定權利人間因教育、經濟及個人需求不一，產生對都市更新之疑惑從表 5-3 可知，資訊取得之管道不一及詮釋能力不同造成疑惑及不信任，為解決自組更新會所需之資訊及委託人信譽之資訊，透過由公部門設立之非營利組織之第三部門，減少資訊不足及管道不足之問題，提供可靠之資訊成為法定權利人選擇之依據，降低資訊不對等之疑惑及不信任，詳如執行面解決開發過程時間冗長之對策中所述。

## 二、引導法定權利人參與意願執行面之對策

都市更新是都市再發展的計畫與機制，主要透過公、私部門與民眾之互動才能成立，在這三個角色當中以公部門的創制、協調角色最為重要，

因私部門多以商業利益為依歸，民眾或利益團體亦偏重特定範圍或個人考慮（孫千智，2000：5-28；黃崑山，1996：21-22）；公部門是法定權利人權利之保障者、賦與者及審議者，透過更新計畫之審議賦與法定權利人之各項法定權利及經濟權益，以公開、公平及公正之原則核定更新事業計畫內容，監督實施者執行之成果，對法定權利人意願整合之工作交由實施者溝通協調，依據法令規定於公聽會聽取意見及解釋法定權利人之各項疑惑，法定權利人對公共事務認知產生對政策認知或執行上的差異，而造成互動關係的障礙，以下就影響參與因素分析引導參與意願之執行面對策。

### （一）開發過程時間冗長之對策

造成都市更新事業開發過程時間冗長之原因有建築容積獎勵不確定影響協議分配之時間、權利變換估定價無法成為分配之準則、權利價值協商過程長、法定權利人需求不一、不願參與者協商耗時、非經濟因素反對者之協商等因素，本研究提出以下對策：

#### 1. 滿足法定權利人基本需求

為解決影響協議分配時間之問題，了解法定權利人基本需求是溝通協商之第一步，都市更新之意義在成就公共利益，為公共利益需犧牲自我利益之可接受範圍，多數法定權利人之基本需求是關鍵，能否滿足基本需求，從本文法制面對策中，詳細分析之。

#### 2. 防止暗盤交易

為解決權利變換估定價無法成為分配之準則，造成權利價值協商過程長之對策，如何防止暗盤交易在協商分配過程中造成之不信任及不公平在關係，在法制面對策中對實施者信譽問題提出防止暗盤交易之方案，不再詳述之。

#### 3. 規範法定權利人參與估定價協商

為解決法定權利人需求對策之一，是建立參與估價之管道，規範參與之規則，其理由及對策內容，詳述於法制面對解決權利變換估定價格公信力之對策中，法令需規範參與之方式與時機，避免法定權利人操控估價過程及結果，因參與是為法定權利人明白估定價格之由來，使估定價非由實施者指定或估定後僅供參考之用，無法成為權利分配之依據。

#### 4. 公權力參與少數堅持者協商

不願參與者之對策，法定權利人與實施者皆期待由公權力解決，而公權介入之困境在本章第一節，牽動法定權利人參與意願法制面原因中已詳述之，其對策在法制面對策中亦述之，不再詳述之。

#### 5. 劃定更新地區後公部門建立教育法定權利人之機制

解決法定權利人取得資訊之對策，是建立教育法權利人社會責任之管道，從劃定更新地區理由及應實施更新之責任成為參與動機，建立教育管道引導參與是為以下之理由：

##### (1) 社會責任觀念之建立

現行制度對為何社區應實施都市更新無告知之義務，以實質獎勵引導民間參與，各項獎勵是法定權利人不需付出任何代價之「公共財」，在擁有法定之各項權利，參與在無需負擔社會責任下，受人類有限理性及財產權保障下，經濟利益及個人需求成為參與意願之主要訴求，個人考量成為左右更新成效之關鍵，忽視都市更新對都市發展之社會責任，宣導都市更新社會責任需由制度建立可靠之管道。

##### (2) 建立實施者信譽資訊管道

從都市更新事業工作事項之繁雜可知，須靠團體組織來執行更新事業，不論是自組更新會成立更新公司、或由實施者代為執行，都須設置執行長，統籌執行事項，在更新公司須設立執行理事會之理事長，而一般實施者多為建築公司或建經公司等公司組織，原設有代表人執行董事會之決議，此執行長是更新事業推動成敗之關鍵人，法定權利人如何選擇可勝任者，是否由權利人互推或由政府設定資格，在現行制度中未能加以規範，法定權利人在有限理性抉擇及資訊不對等之限制下，對實施者之信譽，不得不慎重，因為一切之風險將由法定權利人自行承擔之，在詮釋能力及資訊之限制下，對實施者產生不同之評價與信賴，造成彼此選擇實施者時不同立場與衝突。

#### 6. 公部門設置非營利組織（公益性）

為解決非經濟因素反對者協商之對策，是因為在社區為更新事業進行參與時，必然以公共事務為目標議題，由於對議題公共性之

界定存在模糊性，致使參與者在公共領域與私人領域交界存在曖昧關係，透過社區參與所制訂的「公共」，是否具有公共性，或凌越所有權人私人利益之集合，個人與次級團體間或次級團體間之互動關係會因此改變<sup>5-43</sup>，形成多組的次級團體，在社區發展中產生之弱勢團體，是否成為各公共利益團體間的犧牲者，或是參與社區更新事務互動關係中決定性的少數關鍵者，牽動法定權利人間互動關係(如本研究第三章第三節所述)，藉由公部門設置非營利組織及委外機制，成為諮詢機關、無實施者參與之更新地區計畫之執行、衝突協商機構、解決錯誤資訊造成之堅持，故由公部門成立公益性非營利組織作用如下：

- (1) 無實施者願意參與更新地區之實施  
公辦更新事業或代為徵求實施者、代為徵求一般事務代理人(整合)。
- (2) 成立委託代理機制之主管機關  
監督公辦代為徵求之實施者、一般事務代理人及管理地主委託一般事務之代理人。
- (3) 為教育法定權利人參與之權利、社會責任及法定權利人資訊答詢機關
- (4) 法定權利人參與估價過程之監督執行機關

在推動更新過程中公開公平之溝通管道需靠都市更新制度規範，公部門參與是減少資訊不對等之方法，從問卷表 5-3 法定權利人對參與更新事業之疑惑可知，法定權利人一般對都市更新之資訊不如實施者，對都市更新義務權利認知，影響對參與方式之選擇，由公部門建立『非營利組織』可解決法定權利人各項疑惑，以及資訊公正性之問題。

## (二) 實施者信譽問題之對策

從都市更新事業工作事項之繁雜可知，須靠團體組織來執行更新事業，不論是自組更新會成立更新公司、或由實施者代為執行，一般實施者多為建築公司或建經公司等公司組織，法定權利人如何選擇可勝任者，在現行制度中未規範「公開評審程序」之辦法，資格僅以依公司法

<sup>5-43</sup> 參考本研究註 3-38

設立之股份有限公司為限，實施者之信譽、權利、義務及罰責皆未規範之，對實施者與公部門及法定權利人應負之義務，三者互動平台在無法令規劃下，法定權利人在有限理性抉擇及資訊不對等之限制下，對實施者之信譽，不得不慎重，因為一切之風險將由法定權利人自行承擔之，在詮釋能力及資訊之限制下，對實施者產生不同之評價與信賴，造成彼此選擇實施者時不同立場與衝突，建立實施者信譽資訊管道是引導法定權利人參與必要措施。

實施者接受法定權利人委託執行更新事業，直接面對法定權利人意願處理之立場，既是利益共同體亦是利益衝突者，公部門無立場介入權屬分配，產生衝突時自行協商，建立不同性質之委託，使無利益衝突下之整合協商機構，成為法定權利人與實施者間溝通平台，並且接受第三部門之監督，彌補公部門立場之不足處，引導法定權利人與實施者間理性溝通協商，目前法規未規範其法定地位，不受法令限制，故信譽問題受到質疑，建立法制化之『委託機制』是提供有效執行更新事業之對策。

### (三) 一樓價值認定問題之對策

更新事業整合法定權利人意願過程中，一樓價值認定及重新分配協商過程是最耗時耗力，也是引起分配不公及成本增加之主要原因，解決此課題可藉由參與估價過程及提列共同負擔補償對策，引導參與意願。

#### 1. 估價過程之參與

解決權利變換估定價格公信力之問題，透過參與管道之建立，對財產權認定之價值提供意見，一則可使法定權利人藉參與過程對權利價值之認同，二則避免黑箱作業，估定價成為參考或僅提供稅賦計算之用，法定權利人與實施者須另訂契約，使暗盤交易成為不可避免之現象；估價過程中最爭議來至一樓價格之認定，在本文法制面中，為解決更新單元內產權複雜性之對策，對一樓價格引起之問題，提出以權利價值轉換及建立利益衝突協商機構，內容如前述。

#### 2. 共同負擔提列補償

造成地上物空間價值不同之原因如本研究 3-26 頁前文所述；一樓價值認定涉及使用分區、位置、面臨巷道寬度及空間大小，如何能實際反應價值或價格，目前法令規範以估價師估定價為依據，造成價格或價值認知差異，成為對一樓價值認定的最大疑惑，關鍵在

未建立「參與財產價值估定之管道」，使估價過程尊重法定權利人對財產權價值之認定，在法令規範參與之範圍內表達意願，減少認知差異產生之堅持與不合作之行為，成為引導參與意願之可行對策。

#### (四) 共有產權之互相牽制

更新事業範圍產權歷經不同登記規則規範下，產生權屬複雜性，如本文第三章所述，更新單元產權視為一體，權屬型態類似共有互相牽制，權屬轉換及利益衝突處理可否比照共有物處理辦法，值得再研究。

##### 1. 權利價值轉換

更新單元劃定後產權視為一整體，實施更新事業時缺一不可，成為產權共有狀況，現行制度對共有之處理，以達最小分配面積為準，未達者以現金折算之，對願意參與或不願意參與之共有人標準一致，造成共有產權互相牽制，多數同意參與之共有人，能透過權利轉換取得更新後共有產權之建築物，而非僅有一種選擇，在解決更新單元內產權複雜性問題之對策中，將共有產權視為一體經權利轉換，避免互相牽制造成無可奈何之選擇。

##### 2. 利益衝突協商機構

共有產權是歷經繼承造成產權細碎，家族性恩怨之累積，若未能妥善處理，彼此衝突可陷入非理性溝通模式，在利益及大化下衝突是無法以理性處理，造成牽動其他共有人或實施者之參與意願，採取觀望態度或堅持不參與，雖可依法處分共有物，但衝突協商交由實施者處理，未有公權力介入難有成效，公部門成立『非營利』第三部門可提供協商管道，有如調解委員會之功能，成為具有公信力之協商機構。

##### 3. 單元劃定產權形式共有實質獨立，同意門檻比照共有物處理法

如前所述，單元劃定後範圍內產權視同一整體，在事業計畫核准後將土地產權合併，能否比照共有物處理辦法，土地面積達三分之二以上者人數不計，人數及土地面積達二分之一者可處分整體共有物，使法規及執行一致性，此措施涉及法定同意門檻之比例，值得研討，本文受限範圍未以詳述之，其有志者研究可行性及法規規範。

## (五) 更新範圍法定權利人之共識

更新事業參與者共識可藉由教育法定權利人社會責任、參與產權價格認定過程及一樓價值認定差異補償凝聚之。

### 1. 教育法定權利人社會責任

在研究問卷法過程中，法定權利人對更新應負「社會責任」毫無所知，亦不符合自利及大化之原則，從對權利分配公平性對策及少數堅持處理對策之分析中，可知教育公共利益之觀念，對推動更新事業成效之重要性，至今推動政策中依然未重視此問題，而以提高容積獎勵方式鼓勵經由實施者解決，在法定權利人與實施者間存在之利益衝突及互惠關係下，協商耗時耗力之局面，建立教育法定權利人可經公部門成立非營利組織推廣之，將有利於更新範圍內法定權利人共識之凝聚。

### 2. 估價過程之參與

建立參與估價過程之對策已於本文詳述之，使估價制度成為法定權利人權利分配之依據，避免「三不」造成之分配、信賴、不參與等問題之產生，參與估價過程能提升法定權利人之參與意願，解決分配不公平之疑惑，凝聚分配原則之共識。

### 3. 一樓價值認知差異之補償

在本節對一樓價值認定問題及滿足法定權利人基本需求之對策中，已詳述共同負擔之提列內容，不再詳述之。

## (六) 更新後原位置價值流失

更新規劃對原位置之設計受限於各項法規，難以滿足既得利益者之價值或原位置之利益，提出解決之對策如下：

### 1. 位置損失之補貼或價值轉換

位置損失現象發生在一樓作商業使用者，或一樓擁有地下層之使用及頂樓違規使用者，補貼或價值轉換造成權利分配公平問題及實施者成本之風險，一直是協商最難妥協之處，不補貼使更新事業無法進行，在訪談過程中，權屬非一樓及頂樓者對補貼在合理可接受範圍內，為使社區更新事業能推動多少是「合理」可接受，需經法定權利人共同協商，透過實施者或公部門非營利組織皆適合擔任。

## 2. 建築物使用價值之計算

如前所述，使用權與所有權需分別估價合併計算，土地價格非惟一標準，方能解決使用受益造成權利價值不同，避免對財產權價值認定差異產生之對峙與堅持，使用權認定應列入估價中。

### (七) 不知該如何選擇實施者

在缺乏實施者信譽之資訊管道下，由於不同利益之團體支持不同之實施者，此現象在國有地佔多數或更新地區具市場性者居多，造成單元重疊，實施者之競爭及互相牽制，透過公部門協商，故建立實施者資訊管道及衝突協商機構，才能解決不知如選擇實施者之問題。建立「實施者資訊管道」及「衝突協商機構」之詳細內容，參考實施者信譽問題之對策及公部門設置非營利機構對策中。

## 三、小 結

都市更新是都市再發展計畫與機制，主要透過公、私部門與民眾互動才能成立，在這三個角色當中以公部門的創制、協調角色最為重要，因私部門多以商業利益為依歸，民眾或利益團體偏重特定範圍或個人考慮（孫千智，2000：5-28；黃崑山，1996：21-22）；公部門是法定權利人權利之保障者、賦與者及審議者，透過更新計畫審議賦與法定權利人各項法定權利及經濟權益，以公開、公平及公正之原則核定更新事業計畫內容，監督實施者執行成果，對法定權利人意願整合之工作交由實施者溝通協調，依據法令規定於公聽會聽取意見及解釋法定權利人各項疑惑，法定權利人對公共事務認知產生對政策認知或執行上的差異，而造成互動關係的障礙。都市更新工作從政府主導時期至今，依然面臨法定權利人不合作之困境，公部門對法定權利人之互動關係停留在都市再開發績效之空間規劃，未對法定權利人應盡之社會責任及法規資訊協助詮釋之；解決都市更新事業成效問題關鍵在於參與者之關係，各參與者有不同立場與目的，造成執行更新事業的阻力，政府獎勵民間團體投資開發，卻未建立互動之機制。

從更新地區劃設起，範圍內權利人之意願須在程序中被建立有法定地位之權利義務，政府應有說明更新地區對都市成長義務及責任，即公共利益觀念之建立，藉由政府協助建立與實施者間溝通與信賴之機制，才能在公開、公平及公正之機制下進行權益之分配，達到公私合作推動都市更新之政策，建立引導法定權利人參與之管道。

## 第六章 結論與建議

台北市政府將都市更新列為重要施政工具，在「引入都市再生，營造永續環境」、「淡水河案再生，提昇城市魅力」、「多元都市更新策略，創造多樣都市活動，增進地方特色並活絡地方產業發展」、「建構完善的都市更新機制，有效推動都市更新」之政策及策略下，積極推動更新事業之實施，透過民眾參與及民間組織力量，並由市政府提供行政及技術之協助，期待改善台北市公共設施質與量之提升及老舊地區之環境與商圈再繁榮；在推動過程面臨長久以來最不易處理之法定權利人認同問題，透過法令規範獎勵依然是更新事業成效最主要之阻礙。

本研究有鑑都市更新條例實施後，來至法定權利人問題依然未獲改善，以「貪得無厭」來形容法定權利人在協商過程的態度，實有欠公平，何種力量在影響更新事業之推動，引起研究之興趣與動機，為達實際反應法定權利人選擇行為之問題，採取問卷分析法進行研究，選擇台北市實例分為法定權利人及參與者兩種問卷內容，針對相同問題會有何種不同之處，探討法定權利人與參與者認知之差異，根據問卷調查統計分析結果，在人類有限理性之限制下可選擇之方案，探討影響法定權利人參與意願之緣由，進一步研擬對策，並詳細內容明述於各章節中，提出法制面及執行面不足之處，建立參與管道及法令配套措施，期能透過本研究深入了解法定權利人之意願，解決長久以來法定權利人參與及認同之問題，使政府推動都市更新之美意得以落實。

本文研究受限於範圍及時間，對更新事業推動困境之課題，僅以法定權利人立場為限，公部門及實施者立場未能詳述於本研究中，願提供有志之士繼續研究之課題，期待共同突破都市更新長年以來效果不彰之困境。

### 第一節 結論

我國都市更新法制中，未區別準備程序及執行程序，法定權利人劃定應實施更新地區之準備過程未參與，在劃設前無法提出意見或被告知應盡之社會責任，是否有必要劃定為應實施更新地區，過程是由直轄市或縣(市)政府自行決定，無法儘早使參與者諮商執行之責任歸屬，避免法定權利人因認為無更新之必要，或自我利益與公共利益之衝突而堅持不參與之困境；現行制度對為何社區應實施都市更新無告知之義務，以實質獎勵引導

民間參與，各項獎勵是法定權利人不需付出任何代價之「公共財」，在擁法定之各項權利，參與在無需負擔社會責任下，整合法定權利人參與意願受本文研究分析之各項因素所牽制，建議建立可信賴之委託代理機制是需要參與者能在明確之權利與義務規範下，共享都市更新之成果，建立有權有責之執行機制是引導法定權利人之參與有效措施，以下依法制面及執行面分述建議建立之配套措施。

## 一、法制面配套措施

我國都市更新法制中，未區別準備程序及執行程序，法定權利人劃定應實施更新地區之準備過程未參與，在劃設前無法提出意見或被告知應盡之社會責任，是否有必要劃定為應實施更新地區，過程是由直轄市或縣(市)政府自行決定，無法儘早使參與者諮商執行之責任歸屬，影響更新事業推動時，法定權利人因認為無更新必要或公共利益衝突而堅持不參與之困境。

為減少資訊收集成本及來源之正確性與可信度，成為權利人選擇依據，給予公權力執行的宣達與公示法定權利人須承擔的公共義務，可減少投機心態，建議法制規範引導法定權利人資訊之配套措施如下：

### (一) 規範劃設應實施更新程序之參與管道—建立社會責任

更新是否必要與當地意願相同或不同，取得社區認同，劃設的必要性須接受權利人的考驗，並尊重權利人意願，宣導享受公共財之容積及稅捐減免優惠，也需承擔享受之責任，建立參與更新程序管道理由：

1. 資訊應由政府宣導—資訊傳達、減少資訊成本及增加可性度。
2. 劃定更新地區理由的說明—傳達參與權利義務。
3. 法定權利人可選擇是否劃入更新地區—落實民眾參與。
4. 同意劃設後責任制度之啟動及執行—成為公權力介入之依據。
5. 輔助實施方式管道與選擇—自辯、委託私人團體辦或公辦(採市地重劃多數決過半數)。

故將都市更新劃定程序中，民眾參與之機制從未劃設前準備程序時開始，分為說明會、多次協商會、決議會及公辦抉擇會，而不是只有劃定後申請更新單元時舉辦公聽會或協調會之法定程序，形式性之參與，建立實施參與管道可減少法定權利人因資訊不足、認知不足及過度以經濟利益為考量之選擇行為，經過溝通協商後採多數決共識，成為實行更新事業依據，可有效減少整合法定權利人意願之時程及少數堅持來源，

提供程序冗長影響參與意願之解決方案，將都市更新事業整合意願程序列圖說明，如圖 6-1。

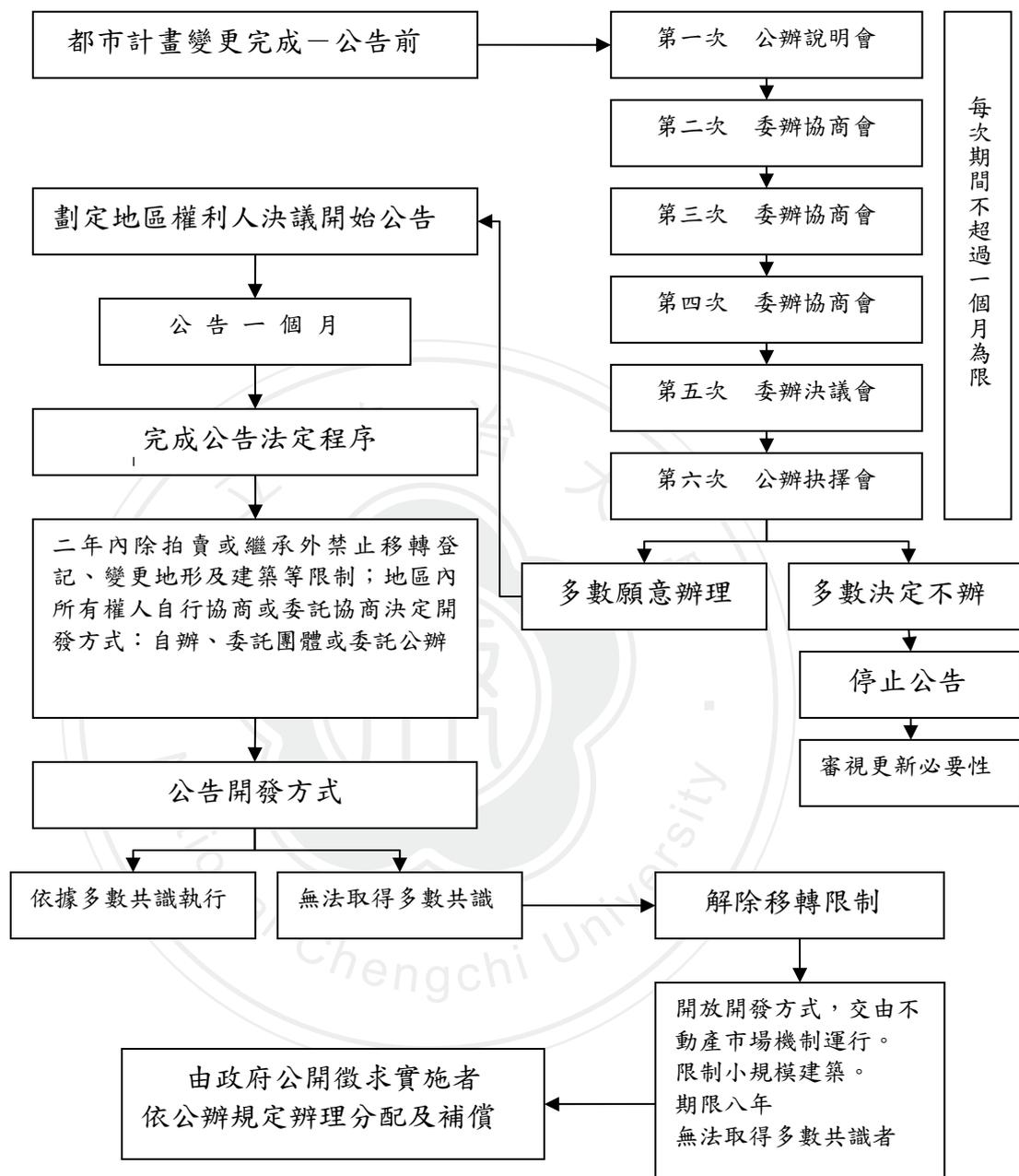


圖 6-1 都市更新事業整合意願法定程序示意圖

資料來源：本研究整理

## (二) 規範實施者資格及實施者資訊管道—建立委託制度規則

實施都市更新是改善都市環境品質，復甦都市機能的手段之一，有關老舊市區之改造，法令規範實施之準則，歷經多年修正成效依然不彰，

政府為有效促進土地有計畫之再開發利用，引導以私人為實施主體之權利變換及協議合建之更新方式（陳立夫，2007：292~295），於1998年11月制定都市更新條例，經劃定為應實施更新地區，由直縣市或縣（市）政府自行實施，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，並由更新地區土地及合法建築物所有權人（本文稱為法定權利人）自行組織更新團體或委託都市更新機構為實施者實施之；法規中卻未規範「公開評審程序」之辦法，資格僅以依公司法設立之股份有限公司為限，實施者之信譽、權利、義務及罰責皆未規範之，對實施者與公部門及法定權利人應負之義務，三者互動平台在無法令規劃下，現行制度在資訊不對等下建立信賴合作關係耗時且具風險，成為推動都市更新之阻礙，影響實施者及法定權利人參與意願之最主要原因，以下就制度不足之處提議建立信賴代理機制之理由。

### 1. 實施者信譽之規範與資訊管道

實施者資格藉由法令規範之，是公部門監督之責，法定權利人選擇之可靠資訊，減少與實施者建立信賴關係之時間，可降低不信任產生之不理智行為，有助整合法定權利人之意願。

### 2. 法定權利人權義義務教育之管道

公部門與法定權利人之溝通管道，法令明文規定是經公聽會聽取權利人之意見，法定權利人對法令常識一般是不足的，公聽會在有限時間內無法將更新事業相關法令詳加說明，資訊揭露是經過實施者深思熟慮後局部告知，法定權利人無從知悉對更新事業應負之社會義務，只知更新事業推動需經同意及委託，權利價值轉換成為主要之考量，價值分配成為影響法定權利人參與意願最主要之原因。

### 3. 參與財產價值估定之管道

依88年3月31日訂定之都市更新權利變換實施辦法第六條規定，新前後建築物價值及其土地應有部份之權利價值，是由實施者委託三家以上鑑價機構估定之，評價基準日及查估標準是由專業估價師之評選，造成與法定權利人對自有財產權評價之差異，因為法定權利人未能參與查估過程，對估定價之質疑，影響權利分配之公平性，但查估過程法定權利人意見左右估價人員，估定價是否能符合估價技術規則之法定規範，值得商榷；法定權利人參與估價過程

可減少因財產權價值引起之爭議，但可參與估定範圍應予規範，不致影響估價單位應遵守之法定規則。

#### 4. 公權力對少數堅持者處理之原則與執行之規範（可執行之方案）

公權力對少數堅持處理能否成為公共利益最後守護者，是實施者與法定權利人共同疑惑，也是法定權利人認為參與不一定能執行之原因，產生等到多數參與才參加之觀望態度；法令雖有各項規範能否落實執行公部門有不同之立場及困境，建立執行機制是必要的。

#### 5. 參與更新事業同意權與撤銷權行使之規範

更新事業法定權利人參與是經過同意書之簽署，不同範圍是否可簽署不同之同意書，法令未加規範，只能由公部門之審議，但應以何者為依據無明文規範。撤銷權之行使關係實施者權益及更新事業之推動，影響法定權利人與實施者之互動關係，更牽動都市更新制度與政策，撤銷權行使需慎重，值得研究。

### （三）建立委託機制之法源

在現代經濟生活，由於科技的一日千里造成生活環境迅速變遷，以專業分工減少資訊不對稱產生的交易成本，而將『所有權』與『經營權』分離之代理機制<sup>6-1</sup>，成為擴張經濟活動空間的重要方法之一；都市更新事業的開發涉及龐大資金的運作，現行法規以信託機制降低信賴關係的風險，依然未能有效建立信賴關係，因信託機制是減少產權、開發基金、完工保證等風險的控管，而信託機構受金融相關法令及人才的限制，對其他應由實施者執行的事項，只能由實施者承擔之，

現行法令並無規範實施者之義務，對實施者與法定權利人間委託關係交由雙方自行協商，在資訊及資金不對等下，法定權利人權利對法令規範之詮釋，在有限理性及資訊管道不足下，選擇不參與是明智之舉或選擇自利極大化待價而沽權利之最大值，故建立委託代理機制提供可供信賴之資訊管道，減少資訊不對等或受資訊詮釋之影響，成為推動都市更新好幫手。

### （四）規範參與估價過程之規則

權利分配公平性在現行法制下影響法定權利人參與之最主要原因，

<sup>6-1</sup> 參考本研究註 5-2

對財產權價值認定不只是與實施者間之差異，法定權力人間認定也不一，對估價制度提供之權屬價值僅供參考，認知落差來至未參與估價過程，法令需規範參與之規則，期能實際反應價值與價格避免黑箱作業，共同負擔之承擔與分配權屬之公平有共識，減少因分配問題協商時程與不信任，建立參與估價程序之法定程序是解決權利分配公平性之措施。

## 二、執行面配套措施

從政府推動都市更新歷程中，造成績效不佳主要原因與法定權利人參與意願息息相關，價值認定、補償安置公平性、產權複雜性及過程冗長等問題依然牽制參與意願，都市更新條例實施後獎勵民間參與，法定權利人意願依然牽動實施者，在未有法定參與機制下衍生法定權利人不知如何選擇實施者之課題，故建議引導法定權利人參與執行面之配套措施如下：

### (一) 公部門非營利組織之設立

都市更新成功的要素，繫於更新政策、更新關係人是否達成共識、權利變動機制之合理、合宜之實施者（機構）及健全之法規等；不論何種型態與任何範疇之專責機構皆屬於組織的一種，是計畫能否有效執行主要關鍵，組織為要達合作、目標、分工、溝通及效率，類型可分為：

#### 1. 第一部門：私部門-營利組織

都市更新推動中目前主要扮演為投資、計畫執行、實際開發等之角色，為直接影響更新計畫品質之部門，開發方案之執行、投資與財務風險之承擔者，以利潤回收為主要目的，使得舊都市價值較低之地區難以透過私部門的提案來改善與重生，雖較具創意與機動性，然無法擔任具公眾性的事務執行之角色。

#### 2. 第二部門：公部門-官方組織

無法適度反應民間不同類型需求；無法彈性應付快速流動之地方市場。

#### 3. 第三部門：非營利組織

凡不以營利為目的之非營利組織、公私部門共同合夥組織之各類型開發公司皆包括在內，如協會、基金會、聯盟、或多目標公司。

在社區為更新事業進行意願整合時，必然以公共事務為目標議題，

由於對議題公共性之界定存在模糊性，致使參與者在公共領域與私人領域交界存在曖昧關係，透過社區參與所制訂的「公共」，是否具有公共性，或凌越所有權人私人利益之集合，個人與次級團體間或次級團體間之互動關係會因此改變<sup>6-2</sup>，形成多組的次級團體，牽動法定權利人間互動關係（如本研究第三章第三節所述），藉由公部門設置非營利組織及委外機制，成為諮詢機關、無實施者參與之更新地區計畫執行、衝突協商機構、解決錯誤資訊造成之堅持，故由公部門成立非營利組織之作用如下：

1. 無實施者願意參與更新地區之實施

公辦更新事業或代為徵求實施者、徵求一般事務代理人(整合)。

2. 成立委託代理機制之主管機關

監督公辦代徵求之實施者、一般事務及管理地主委託之代理人。

3. 為教育法定權利人參與之權利、社會責任及資訊之答詢機關。

4. 法定權利人參與估價過程之監督執行機關。

在推動更新過程中有公開公平溝通管道，管道建立需靠都市更新制度規範，公部門參與是減少資訊不對等之方法，依據問卷表 5-2 法定權利人對參與更新事業之疑惑可知，目前推動都市更新政策以實施者的參與為考量下，更新事業成本在於協商過程中之時間，法定權利人受到人類有限理性之限制，抉擇過程耗時耗力，影響實施者及法定權利人參與意願甚鉅；法定權利人一般對都市更新之資訊不如實施者，對都市更新義務及權利行使，由公部門建立非營利組織可解決法定權利人各項疑惑，如表 5-3 所示。

## (二) 委託機制之法制化

實施者與更新事業之法定權利人間，存在著既是夥伴亦是利益競爭者，衝突來源在於共同負擔之分配與利益分享之矛盾，協商過程衍生交易成本，各項交易成本關鍵在受託人能否忠實處理委託人之委託，信賴關係及合作模式成為交易成本之指標；信任關係和合作模式在無法令法度之規範下，信賴關係只能以契約形式規範之，契約屬私人間之約定一旦發生違約事宜，或不周詳之約定內容，甚至因資訊的不對等造成契約之陷阱，卻由法定權利人承擔交易之風險；契約簽署根據個人理性判定與抉擇，造成整合意願過程中信賴關係基礎的不同，耗時且變數大。

<sup>6-2</sup> 參考本研究註 3-28

### 1. 建立委託機制法制化之目的

在更新單元劃定後範圍內權屬即視為一整體之權利，無法單獨進行開發或單獨開發不符自利極大化之原則者，只能由一團體執行更新事業，不同更新團體背後隱含社區內不同次級團體之支持，互相牽制或互相協助，溝通協商需自行進行，在實施者與法定權利人間存在資訊不對等下，需建立信賴關係解決以下的問題：

- (1) 社區更新意見調查與整合：對參與更新意願、方式、組織型態、參與代表等意見之真實表達。
- (2) 解決資訊管道不足：審議更新計畫的參與、獎勵措施、執行事項、資金來源等有關更新事業實施所需之配合事項。
- (3) 與實施者間互動的平台：委託契約的執行及監督。
- (4) 產權處理：解決都市更新地區長期造成土地權屬複雜問題。
- (5) 輔助公部門與權利人間管道：政府政策的佈達管道。
- (6) 權利分配協調：成本與效益之比例合理範圍的提供。
- (7) 弱勢住戶安置：弱勢住戶的認定與安置辦法。
- (8) 協助風險控管：信託關係的建立、實施者信譽的資訊。

建立信賴關係之基礎需有法令的保障，才能有效減少因不信任產生之阻力及交易成本，故委託機制法制化之目的如下：

#### (1) 規範法定權利人委託事項之代理

由法規制定成為法定權利人可諮詢及有法令保障之委託，經由委託代為執行都市更新事業，減少資訊不對等影響因素。

#### (2) 規範公部門委託事項之代理

依據都市更新條例第九條及施行細則第五之一條明文規定，經公開評選程序委託都市更新事業機構為實施者，評選相關事項卻未在更新條例規範，而是沿用促進民間參與公共建設法之規範，將都市更新列為公共建設，其規範用地取得採區段徵收方式辦理<sup>6-3</sup>，限制委託機制功能，應規範專屬都市更新委託人管理辦法，有效規範管理實施者及一般事務代理人執行，成為推動都市更新事業好幫手，有效引導法定權利人參與意願。

#### (3) 實施者權利義務之規範與監督

實施者接受法定權利人委託執行更新事業，直接面對法定

<sup>6-3</sup> 促參條例第十三條

權利人意願處理之立場，既是利益共同體亦是利益衝突者，公部門無立場介入權屬分配，產生衝突時自行協商，建立不同性質之委託，使無利益衝突下之整合協商機構，成為法定權利人與實施者間溝通平台，並且接受第三部門之監督，彌補公部門立場之不足處，引導法定權利人與實施者間理性之溝通協商，目前法規未規範其法定地位，不受法令限制信譽問題受到質疑，建立法制化之委託機制是提供有效執行更新事業之對策。

## 2. 委託機制法制化之功能

都市更新之執行在以保障私人財產權與追求美化市容和機能化都市機能之思維下，制度上是一種以私人資本部門，尤其是房地產開發商作為主體之便利市場運行的邏輯下所建構之制度；對於更新對象的老舊空間具有實質使用權之居民，並沒有完備之法制以供居民參照，並保證居民組織合法性參與之地位，也欠缺在參與過程中如何合理地引介居民組織、專業者或非營利組織之制度化管道；參與都市更新之過程，必要借助民眾參與之幾組概念如公共領域、市民社會、認同建構及民眾自主；都市更新條例雖有民眾參與之機制，但沒有更詳細的相關規定，參與之概念經常受限於制度背景符合官僚式之政策目標，導致參與結構型式受傳統觀念之牽制。

在「社區總體營造」之理念，旨在教育民眾學習公共事務參與，激發社區意識、活化社區，過程中參與是學習認同的過程、以民眾參與建立社區共同體之意識覺醒，社區團體以高度組織動員之形式，以組織化與集體行動模式自由地表達不滿或參與之意願；都市更新以多數決方式推動，也面臨私人利益與公共利益<sup>64</sup>交鋒的局面，推動更新改建複雜之議題，是受制於地方主宰族群和計畫之利益，建立溝通協商平台，處理法定權利人之疑惑及不信任之課題，提供諮詢及協助各項影響參與之疑問，成為與實施者及公部門互動關係之橋樑，故委託機制之功能如下：

### (1) 建立應參與都市更新程序之管道

我國都市更新法制中，未區別準備程序及執执行程序，法定

<sup>64</sup> 「利己主義認為：根本沒有公共利益；市場論者：透過市場競爭、價格機制的運作，將資源分配引導至最合理的狀態；實利觀者：滿足大多數人的需求，使最多數人獲得最大的快樂，而少數人的利益，必要時應可犧牲。」吳綱立，1998，『人與地』，179-180：75。

權利人劃定應實施更新地區之準備過程未參與，在劃設前無法提出意見或被告知應盡之社會責任，是否有必要劃定為應實施更新地區，過程是由直轄市或縣（市）政府自行決定，無法儘早使參與者諮商執行之責任歸屬，影響更新事業實施時，因認為無更新之必要或公共利益之衝突而堅持不參與之困境。

現行制度對為何社區應實施都市更新無告知之義務，以實質獎勵引導民間參與，各項獎勵是法定權利人不需付出任何代價之「公共財」，在擁有法定之各項權利，參與在無需負擔社會責任下，受人類有限理性及財產權保障下，經濟利益及個人需求成為參與意願之主要訴求，個人考量成為左右更新成效之關鍵，忽視都市更新對都市發展之社會責任，宣導都市更新社會責任需由制度建立可靠之管道，建立管道是引導參與意願之可行方式，藉由程序前之參與，宣達政府對都市更新之政策與執行方案，使法定權利人在未參與都市更新事業前，已能明確應盡之責任及可享之權利，減少因資訊不足及詮釋問題產生之風險及對抗，有助社區共識之整合。

## (2) 建立不同性質委託之機制

依據對實施者信譽規範與資訊管道之分析中，將實施者執行個人或群體所有權交換時之交易成本<sup>6-5</sup>，分為事前委託成本與事後委託成本，其中事前委託成本包括：資訊收集成本、談判成本、契約訂定成本；事後委託成本包括：營運成本、討價還價成本、監測成本、突發事件成本；以上交易成本來自法定權利人委託行為，本研究將成本負擔分為行使同意權前之委託，即「一般性事務代理」不含建築施工業務，以及含建築施工之「特定性業務代理」，都市更新事業依此委託事項性質分為以下不同性質之代理：

### A. 一般性事務委託—主要業務內容：

- a. 組合事務（行政事務、整合事務、產權事務、規劃事務及諮詢事務）
- b. 協調業務（組合成立、解散、事業推動活動、資金計劃、管理營運計畫、權利者對應業務、權利變換

<sup>6-5</sup> 參考本研究註 3-30

計畫等)

c. 調查設計計劃業務 (調查、測量、基本計畫、設配建築物設計、公共設備設計、商業設備計畫等)

d. 工事監理事務

B. 特定性事務委託—主要業務內容：含工事施工業務如解體、整地、臨時設施、設備建築物、公共設備工事等。

C. 教育事務委託—法定權利人或公部門委託之諮詢業務  
不同性質事務之代理可由不同戴立人為之，或可由同一戴立人為之。

不論是委由更新地區內之權利人或建築開發商來執行，建立委託關係是實施更新事業之首要工作，信賴關係之建立是為執行組織的運作、意念整合及溝通、權益分配、工程技術之管理、資金運作之控管、風險分擔之處理等工作，為解決更新社區意見調查與整合、資訊管道不足、與實施者間互動平台、產權處理、權利分配協調、弱勢住戶安置、協助風險控管等問題；整合權屬利益分配與認定的工作需要組織來執行，在實施都市更新事業前之資訊是法定權利人行使同意權的根據，藉由委託人之信譽資訊系統網絡的建立，減少投機行為之機會及衝突之發生，成為可信賴的委託機制建立之基礎，使法定權利人在資訊充足下可明智選擇實施者，執行法令授與之委託權，減小因資訊不對等的投機行為及不合作的衝突。

### (3) 建立參與者合作機制

合作機制的建立是為降低衝突、減少交易成本、組織有效管理、處理環境的複雜性與不確定性等誘因，為要達成彼此合作關係必須完成合作使雙方有利的認知、分配利益的方法與執行方式等獲得認同，影響建構合作機制因素中，信任因素對雙方關係互動造成最大影響；Lyons and Mehta (1997) 依據人類行為傾向的差異為基礎，將信任的類型區分為以下兩種，一種是自利的信任<sup>6-6</sup>，另一種為社會導向的信任<sup>6-7</sup>，前者之信任

<sup>6-6</sup> 「『自利的信任』(self-interested trust, SIT)：建立在追求手段合理性與合法性，手段合理性的行為是做每一件事的步驟、方法與目的都是經過深思熟慮的(即有目的的計算)，手段合法性主要是考量符合法律規範，避免弊大於利的制度；在此行為假設下，決定是否信任對方，是基於事先評估交易關係帶來的利益與成本。」吳建國，2002，「交易成本、信任與統治結構之選擇」，『企銀季刊』，25(3)：201-202

<sup>6-7</sup> 「『社會導向的信任』(socially-oriented trust, SOT)：建立在傳統行為，即日常生活的傳統

行為是依據未來純收益大小為主要考量，後者建立的信任關係已非侷限在商業行為，是一種非條件而是情感本位以過程為基礎的信任，本著忠誠、公平與仁慈的特質；在資本主義經濟體制下的交易過程，應先從專業能力的表現建立交易夥伴自利的信任，進展至社會導向的信任。

合作的機制分為三種形式：「共同的任務活動」、「社會關係」以及共同活動所需的「協調」（含溝通與相互影響在內）<sup>6-8</sup>，為要達成彼此合作關係，必須使雙方有利之認知、分配利益之方法與執行方式等獲得認同。法定權利人在參與更新事業過程委託各項權利時，需經由重複性互動行為建立信任關係。但信任也隱含出賣的可能性，當委託行為成立時委託人居於劣勢，收回委任權需花費更高的交易成本，委託人需承擔受託人之道德風險，在參與者對受託人信任度認知不一下，信任因素對雙方關係互動造成最大影響；但社會中個人或組織之間都存在著複雜而多變的相互依賴的關係，這種相互依賴或相依性是信任的核心；信任不是個體單面獨立的行為，必會涉及兩個或兩個以上的人或團體，在相依中互動，因互動產生複雜的社會關係<sup>6-9</sup>；在對事物的需求與價值認定不同下，產生互相牽制的現象，採取合作或不合作帶來的利益何者是極大化，即在自我利益與集體利益間考量利益極大化的行為，需建立合作機制才能有效解決彼此之差異。

整合法定權利人參與意願受本文研究分析之各項因素所牽制，建立可信賴之委託代理機制是需要參與者能在明確之權利與義務規範下，共享都市更新之成果，如何建立有權有責之執行機制是值得研究，本研究受範圍及目的之限制不能詳述之。

---

習慣所產生的行為；合理價值的行為，即奉行個人的道德標準之價值準則所產生的行為，此信念涉及自我意識的價值觀判定，個人或群體會依循自設的標準從事各種活動，有時甚至會部計成本而做出自認為應該履行的義務，並視為一種榮耀；感情的行為，即表現出的行為模式是受到當時的情緒所影響，有時會因一時的衝動做出不合情理或不符合平時表現的行為來。」吳建國，2002，「交易成本、信任與統治結構之選擇」，『企銀季刊』，25(3)：201-202

<sup>6-8</sup> 參考本研究註 3-32

<sup>6-9</sup> 許道然，2001，「組織信任之研究：一個整合性觀念」，『空大行政學報』，11：263。

### 三、小 結

人類行為具有有限理性及投機主義之特質，衍生交易需有成本，交易雙方處於詭譎之環境中，需藉由委託與受託間合作機制共享目標的成果才能化解疑慮，如何在有限理性下降低衝突、減少自利行為、取得自利與他利的均衡，以及集體利益之公共利益的共識；建構合作機制是為降低衝突、減少交易成本、組織有效管理、處理環境之複雜性與不確定性等，為要達成彼此合作關係必須完成合作使雙方有利之認知、分配利益之方法與執行方式等獲得認同；在相互尊重之前提下，為追求共同福祉而一起工作之原則，彼此間共同利益之關係是夥伴或是衝突，取決於利益是否能共享，多少利益是法定權利人可接受、可容忍，在負擔營建費用外需考量之委託成本與風險，牽動法定權利人個人之參與意願，以及整體權屬之分配。

實施者與法定權利人間，存在著既是夥伴亦是利益競爭者，信任關係和合作模式在無法令法度之規範下，信賴關係只能以契約形式規範之，契約屬私人間之約定一旦發生違約事宜，或不周詳之約定內容，甚至因資訊的不對等造成契約之陷阱，卻由法定權利人承擔道德之風險；契約之簽署根據法定權利人個人有限理性之判定與抉擇，造成整合意願過程中信賴關係之基礎的不同，既耗時且變數最大之處，建立信賴關係基礎需有法令保障，才能有效減少因不信任產生之阻力及交易成本，建立可行之參與管道。

## 第二節 建議

本研究以法定權利人立場探討引導參與之配套措施，需法令規範執行之規則，在建構執行規則前，對目前都市更新相關法規尚待釐清之問題，因本研究受過程之限制未能明述課題，提出後續研究建議，建議內容如下：

### 一、劃定應實施更新地區法定權利參與管道

參與管道不足是本研究從分析法定權利之認知中，對政府提供容積獎勵之意義不明，「公共財」觀念薄弱，故以「自利極大化」為依據，「社會責任」對法定權利人毫無意義，對強制執行反抗可想而知。

### 二、規範法定權利人參與估定價之管道

目前估價各項基準數之選擇，是以估價技術規則為原則，由估價師依據專業定基準數，難取信於法定權利人，透過參與管道提供對財產權價值認定作為參考，了解落差之緣由，方能成為權利變換估定價之實質依據。

### 三、委託機制法制化之規範

更新事業開發過程除需充分資訊及技術外，資金及風險控管非一般法定權利人能承擔，需透過委託實施者執行，現行法規卻以公司組織為資格，門檻未設限及信譽資訊未設管道，使法定權利人不知如何選擇實施者。

### 四、公部門非營利組織之設置

專責機構設立是政府期待政策，設立有必要性如本文所述，可參考日本「公團」(今稱「都市再生機構」)組織之運作，本文篇幅限制未加詳述。

### 五、設立不同性質之諮詢管道

資訊是法定權利人之弱點，在來源及詮釋不一情況下，可理性或不理性，經由政府委託設置各項諮詢管道，成為教育及輔助政府政策推動幫手。

### 六、建立實施者權利義務及監督之規範

法定權利人行使同意權後對實施者只能期待不違約定，契約不足處需經司法程序或異議處理，權屬保障實屬不足，造成協商之耗時與不信任。

### 七、規範法定權利人行使同意權與撤銷權

法定權利人對同意權行使效力及何時行使撤銷權，資訊不足或完全不知，在無社會責任規範下，同意權是牽制來源，撤銷權是需謹慎規範之。

以上課題期待有志之士繼續研究，成為推動都市更新事業之動力，提供政府及法定權利人之參考。

## 參考文獻

### 一、中文參考文獻

#### (一) 中文期刊：

- 小林傳司，2005，「科技民主與民眾參與」，『當代』，217：14-29。
- 王文宇等，1999，「從經濟觀點論保障財產權的方式—以財產法則與補償法則為中心」，『法學叢刊』，174：121-142。
- 丘昌泰、洪鴻智、陳金貴，2002，「建立市民導向的社區參與制度：北市經驗之評析」，『行政暨政策學報』，35：1-44。
- 丘海雄、張應祥，1998，「理性選擇理論述評」，『中山大學學報』，社科版。
- 司徒達賢、熊欣華，2004，「投機行為分析—價值差距、資訊差距與潛在懲罰力之影響」，『中山管理評論』，12(4)：675-707。
- 何友鋒、簡字伶，2000，「都市更新地區選定評估模式之研究—以台北市為例」，『朝陽設計學報』，1：53-72。
- 何明修，2001，「溝通行動理論與市民社會」，『社會理論學報』，4(1)：147-176。
- 吳建國，2002，「交易成本、信任與統治結構之選擇」，『企銀季刊』，25(3)：195-211。
- 吳彩珠，2002，「都市更新法制變遷之制度經濟分析」，『中國行政評論』，11(3)：63-94。
- 吳綱立，1998，「規劃思潮與公共利益概念的演變—建構一個新的規畫典範來尋找公共利益」，『人與地』，180：74-86。
- 呂宗盈、林建元，2002，「由制度面探討台灣土地使用管理制度變遷之研究」，『建築與規劃學報』，3(2)：136-158。
- 周素卿，1999，「再造老台北：台北市都市更新政策的分析」，『國立臺灣大學地理學系地理學報』，25：15-44。
- 林文澤，2001，「全球環境永續發展之民眾參與的意義與實例探討」，『全球變遷通訊雜誌』，31：7-10。
- 林明鏘，1998，「都市計畫法與現代法治國家」，『律師雜誌』，225：17。
- 林鈺琴、蔡明慶，2003，「社會交換系統與組織控制系統對組織公民行為之影響」，『亞太社會科技學報』，3(1)：1-25。
- 邱紹群、蔡裕源、朱正一，2004，「『組織疆界』決策模式之建立—交易成本、代理與資源基礎理論之整合應用」，『慈濟技術學院學報』，6：111-126。
- 邱漢誠，2000，「哈伯瑪斯-溝通行動理論-之析論」，『復興崗學報』，69：263-283。
- 施教裕，1997，「社區參與的理論與實務」，『社會福利』，129：1-8。
- 胡至沛，2001，「新制度主義的檢視與反思」，『中國行政評論』，11(1)：145-162。
- 夏鑄九，1999，「市民參與和地方自主性：台灣的社區營造」，『城市與設計學報』，9：175-185。
- 徐世榮、許紹峰，2001，「以民眾觀點探討環境影響評估制度」，『臺灣土地研究』，2：101-130。

- 財團法人都市更新研究發展基金會，1998，「都市更新條例闡釋與思考」，『空間』，111：49-59。
- 張立立，2000，「社區參與都市再發展意願之研究—以台北市大同區迪化街與新站商圈為例」，『人與地』196：17-28。
- 張學聖、黃惠愉，2005年6月，「都市更新公私合夥開發模式與參與認知特性之研究」，『立德學報』，22：59-76。
- 許戎聰，2000，「台北市都市更新課題與策略之探討—以開發商觀點」，『人與地』，196：29-38。
- 許道然，2001，「組織信任之研究：一個整合性觀念」，『空大行政學報』，11：253-296。
- 陳佳吉，2000，「賽蒙的決策理論初探」，『立法院院聞』，28(8)：48-59。
- 陳奉瑤，2001年5月，「可更新土地開發價值之研究」，『台灣土地研究』，6(1)：1-16。
- 陳金令，2003，「台灣都市更新法制的省思」，『中華民國建築師雜誌』，29(12)：112-115。
- 陳敦源，2001年8月，「新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視」，『行政院暨政策學報』，3：129-184。
- 陳麗春，1999，「台灣都市再生策略」，『台灣土地金融季刊』，36(4)：25-33。
- 陳麗紅、許士奕，2004，「民眾參與都市計畫權利之法令競分析」，『立法院院聞』，22(6)：47-55。
- 彭光輝，2003，「以規劃協議規範社區公益之計畫省思」，『臺灣土地金融季刊』，40(3)：33-58。
- 曾冠球，2004，「從「代理」到「合夥」：組織建立社會資本的理論分析」，『中國行政』74：107-133。
- 曾華源，2004，「衝突或和諧優先：都市社區總體營造規劃之省思」，『社區發展季刊』，107：64-77。
- 曾鼎甲，1997，「道格拉斯·諾斯與新經濟史—兼論經濟史研究趨向之變遷」，『中興史學』，3：83-110。
- 黃定國，1999，「都市老舊住宅社區更新規劃課題及相關準則架構之研究」，『台北科技大學學報』，32-1：469-504。
- 黃家齊，2002，「組織控制、交換關係與組織公民行為—組織公正的中介效果」，『輔仁管理評論』，9(2)：1-34。
- 黃麗玲，1999，「從文化認同到區域治理—921地震災後重建工作對『社區總體營造』論述的挑戰」，『城市與設計學報』，(9)：147-174。
- 劉福勳、傅秉豐，2006，「以 AHP 多準則目標策略評估民間參與都市更新重建低落之研析」，『現代營建』，316：39-47。
- 賴宗裕，1997，「土地開發方式之新觀念—日本東京都 Opera City 重劃區訪問心得」，『人與地』，162：9-12。
- 賴宗裕，1998，「民眾參與都市建設事務之意義與限制」，『人與地』，173：21-31。
- 賴宗裕，2001，「現行都市更新相關法規之評析」，『人與地』，209：4-11。
- 顏愛靜，2001，「新制度經濟學的評論—【制度與經濟理論】導讀」，『人與地』，210：19-36。
- 魏光苕，2001，「『溝通理性』與多元規劃理論：社區規畫方法初探」，『環

境與藝術學刊』，2：1-11。

邊泰明，1997，「土地開發權賦與過程中協商制度之差異經驗」，『經社法制論叢』，20：217-241。

譚鴻仁，2003年5月，「民眾參與永續發展」，『師大地理研究報告』，38：55-65。

## (二) 中文論文

王敏穎，1998，「邁向"美麗新世界"?!從都市更新容積獎勵辦法剖析都市更新問題」，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文：台北。

江慕濤，1981，「計畫單元整體開發的可行性以住宅社區開發為例」，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文：台北。

吳秉蓁，1999，「都市更新容積獎勵對開發時機的影響」，國立政治大學地政學系碩士論文：台北。

呂宗盈，2003，「環境變遷與土地使用管理制度關係之研究—土地與法律互動模式之應用」，國立台北大學都市計畫研究所博士論文：台北。

李志殷，2003，「台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究」，國立政治大學地政學系碩士論文：台北。

李宗信，2000，「台灣地區都市計畫整體開發之演進歷程及改進方向」，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文：台南。

林佑璘，2003，「台北市實施都市更新歷程及影響之研究」，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文：台北。

林欣靜，1998，「從大同區看老舊社區的再發展—擺盪在記憶、現實和未來的權衡難題」，國立臺灣大學新聞研究所碩士論文：台北。

林啟達，2002，「我國都市更新權利變換中產權變換機制問題之研究」，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文：台北。

林惠華，2002，「公私協力機制運用於都市更新政策之研究：士林夜市之個案模擬」，國立政治大學公共行政學系碩士論文：台北。

林蕙苓，2001，「民眾參與社區環境營造合作關係之調查研究」，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文：台北。

林鴻偉，2001，「從交易成本分析與關係交換理論之觀點探討投機主管理機制」，大葉大學工業關係學系碩士論文：彰化。

帥韻儀，2003，「以問題解決為導向之衝突問題解決模式建立之研究」，中原大學企業管理學系碩士論文：桃園。

洪許真，2003，「民眾參與社區公共事務態度之研究」，淡江大學公共行政學系碩士論文：台北。

洪貴源，2002，「社區住民自辦都市更新程序與權利變換之研究」，淡江大學建築學系碩士論文：台北。

胡志平，2000，「應用 AHP 方式評選更新方式-以新竹市城隍廟及周圍環境空間改造計畫為例」，中華大學建築與都市計畫學系碩士論文：新竹。

胡英鵬，2000，「我國都市更新權利變換制度改善策略之研究」，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文：台北。

孫千智，2000，「市中心再發展理念與執行機制演變之研究」，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文：台南。

- 孫思俐，1986，「應用「權利變換方式」以實施都市更新之研究—以台北市雙園國小西側更新區為例」，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文：台中。
- 孫榮岩，2002，「社區規劃之參與設計支援系統建立」，朝陽科技大學建築及都市設計研究所碩士論文：台中。
- 孫維潔，1991，「臺北市獎勵民間參與都市更新制度之研究」，國立政治大學地政研究所碩士論文：台北。
- 高筱慧，2001，「更新地區優先順序評估之研究」，國立政治大學地政研究所碩士論文：台北。
- 張友怡，1999，「私部門辦理都市更新問題之研究」，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文：台北。
- 張松源，2005，「台北市都市更新執行問題與改善策略之研究」，國立台灣科技大學建築研究所碩士論文：台北。
- 張靜如，2002，「都市更新衝突管理機制之研究—以台北縣板橋市民權段都市更新案為例」，國立政治大學地政研究所碩士論文：台北。
- 郭文章，1985，「台北市柳鄉社區都市更新對居民影響之研究」，淡江大學建築研究所碩士論文：台北。
- 陳宇捷，2000，「都市更新事業中公司合作機制建立之研究」，國立政治大學地政學系碩士論文：台北。
- 陳威成，1997，「民間參與都市更新開發評估之研究—以台北市信義區離合段為例」，國立成功大學建築研究所碩士論文：台南。
- 陳炫璋，2002，「轉換成本與合作意圖—社會交換理論與交易成本理論的觀點」，東海大學企業管理學系碩士論文：台中。
- 陳登輝，2001，「土地整體開發方式評選—多屬性決策方法之應用」，國立中山大學公共事務管理研究所：高雄。
- 郭曉蓉，1995，「民眾參與都市更新之開發及管理維護事業之研究—以新板橋車站特定專用區為例」，國立政治大學地政研究所碩士論文：台北。
- 彭柏錚，2000，「都市更新社會經濟效益分析—以眷村改建國宅為例」，中華大學建築與都市計畫學系碩士論文：台北。
- 曾旭正，1993，「戰後臺北的都市過程與都市意識形構之研究」，國立臺灣大學土木工程研究所博士論文：台北。
- 曾益賢，2001，「都市更新區域選定整體評估方法之研究」，朝陽科技大學建築及都市設計研究所碩士論文：台中。
- 黃亮文，1999，「理性抉擇之研究」，國防大學決策科學研究所碩士論文：桃園。
- 黃聖偉，2004，「公私合夥參與都市更新開發財務風險評估模式之研究」，朝陽科技大學建築及都市設計研究所碩士論文：台中。
- 楊艾嘉，2004，「都市更新地區與周圍地區房價差異因素之探討—以台北市為例」，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文：台南。
- 楊棻系，2000，「都市更新單元規模之研究」，國立政治大學地政研究所碩士論文：台北。
- 楊福銘，2003，「從公共利益觀點探討都市計劃之民眾參與」，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文：台南。

- 董政彰，2002，「都市更新實施問題與策略之研究—以新莊市「博士的家」重建計劃為例」，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文：台北。
- 趙文銘，2005，「論我國都市更新條例之法制及實務問題—以權利變換為中心」，國立台北大學法學系碩士論文：台北。
- 趙晏辰，2001，「夥伴關係承諾與投機行為決定因素之研究」，東吳大學企業管理學系碩士班論文：台中。
- 劉文中，1997，「住宅社區整體開發之研究」，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文：台中。
- 劉玉湖，1991，「整體開發容積獎勵之研究」，逢甲大學建築及都市計畫研究所：台中。
- 蔡孟芳，2005，「弱勢社區民眾參與都市更新的迷失—台北是林口設區水源路一期整建住宅之個案研究」，國立台灣大學地理環境資源研究所碩士論文：台北。
- 蔡宗燁，2004，「以生態文化與科技文明環境共生理念探討歷史街區之再生—以台北市萬華區龍山寺歷史街區為例」，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文：台北。
- 蕭惠珠，2003，「都市更新專責機構形態之研究—以台北市為例」，中國文化大學環境設計學院市政暨環境規劃研究所碩士論文：台北。
- 賴宗明，1998，「建築投資業參與都市更新事業之研究—以台南市為例」，國立成功大學都市計畫學系碩士論文：台南。
- 謝志達，2003，「生態環境共生支持力評量模式之建立」，中國文化大學環境建築及都市計畫研究所：台北。
- 謝慶達，1984，「都市更新社區民眾參與之研究—以台北市為例」，淡江大學建築研究所碩士論文：台北。
- 魏麒原，1988，「理性抉擇與革命參與」，國立政治大學政治研究所碩士論文：台北。

### (三) 中文專書

- 丁致成，1997，『城市多贏策略—都市計畫與公共利益』，創興出版社股份有限公司。
- 林明鏘，2006，『國土計畫法學研究』，台北：元照出版公司。
- 林鐘沂，1987，『人類事務的理性』(Reason in Human Affairs)，台北：政治作戰學校。
- 施鴻志，2002，『地區發展管理』，新竹：建都文化事業股份有限公司。
- 財團法人都市更新研究發展基金會，2002，『都市更新魔法書』，台北：田園城市文化事業公司。
- 張承漢，1994，『社會組織與社會關係』，台北：幼獅文化事業公司。
- 陳立夫，2007，『土地法研究』，台北：新學林出版公司。
- 陳自強，2006，『代理權與經營權之間—民商合一與民商分立』，台北：元照出版有限公司。
- 彭懷恩，1982，『決策論奇才—賽門』，台北：允晨出版社。
- 舒煒光，1984，『科學哲學導論』，台北：五南圖書出版社公司。
- 華力進，1995，『政治學』，台北：五南圖書出版股份有限公司。

- 黃正義，1987，『都市更新論』，台北：文笙書局。
- 項退結，1989，『西洋哲學辭典』，台北：國立編譯館。
- 謝高橋，1983，『社會學』，台北：三民書局。
- 邊泰明，2003，『土地使用規劃與財產權理論與實務』，台北：詹氏書局。
- Alfred Schutz 著，盧嵐蘭譯，1997，『社會世界的現象學』，台北：桂冠圖書公司。
- David D. Friedman 大衛·傅利曼著，葉家興審訂，徐元豐譯，2002，『經濟學與法律的對話』(Law's order, 2000)，先覺出版股份有限公司。
- Douglass C. North 著、劉瑞華譯，1994，『制度、制度變遷與經濟成就』(Institutions, institutional change, and economic performance)，台北：時報文化。
- Eirik G. Furubotn • Rudolf Richter 著、顏愛靜譯，2006，『制度與經濟理論-新制度經濟學之貢獻』(Institution and Economic Theory)，台北：五南圖書出版股份有限公司。
- Mancur Olson. 奧爾森著、董安琪譯，1984，『集體行動的邏輯』(The Logic of Collective Action)，台北：允晨文化實業股份有限公司。
- Peter M. Blau 布勞著、孫非譯，1998，『社會生活中的交換與權力』(Exchange and Power in Social Life)，台北：桂冠圖書股份有限公司。
- Sir John Egan 著、李永展譯，2005，『建構永續社區的技能』(The Egan Review: Skills for Sustainable Communities)，台北：五南圖書出版股份有限公司。
- Todd Sardler 著、葉家興譯，2004，『經濟學與社會的對話』(Economic Concepts for the Social Sciences, 2001)，台北：先覺出版股份有限公司。

#### (四) 會議論文

- 楊松齡，2006，「都市更新權利變換機制之產權結構分析」。論文發表於〈2006年海峽兩岸、兩岸四地土地學術研討會〉，國立政治大學地政系：台北，民國95年9月13日至9月14日。
- 賴宗裕、詹士樑，2000，「辦理都市更新地區區位選擇之探討」。論文發表於第四屆〈國土規劃論壇〉，國立成功大學都市計畫系：台南。

#### (五) 其他

- 林將財，1993，「台灣地區實施計劃單元整體開發制度之研究」，內政部建築研究所籌備處專題研究計畫成果報告。
- 黃定國，1999，「都市更新有關更新地區化社及更新容積獎勵準則之研究」，內政部建築研究所成果報告書。

## 二、外文參考文獻

### (一) 外文期刊

- Coase, R. M., 1937, "The nature of the firm," *Economic*, 4:pp.386-405.
- MacNeil, I. R., 1985, "Relational Contract: What We Do and Do not Know",

*Wisconsin Law Review*, 483:pp.483-525.

Rousseau, D. M., and Parks, J. M., 1993, "The Contracts of Individuals and Organizations", *Research in Organizational Behavior*, Vol.15:pp.1-43.  
日本全國市街地再開發協會，1996，「關於市街地再開發事業期望之業物  
務代理方式的活用推進」，『新都市』，50(8)：47-50。

## (二) 外文專書

Blau, P., 1964, *Exchange and Power in Social Life*, New York: Wiley Press.

Ben-Akiva, Moshe and Steven R. Lerman, 1994, *Discrete choice analysis :  
theory and application to travel demand 6<sup>th</sup> edition*, Cambridge: MIT  
Press.

Davidoff Paul, trans., 1973, *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon  
Press.

Katz, D. and Kahn. R. L., 1978, *The Social Psychology of Organizations 2<sup>nd</sup>  
edition*, New York: Wiley Press.

Michael, Argyle, 1996, *Cooperation : The Basis of Sociability*, Cambridge: MIT  
Press.

Nicholsen, W. and Stark, Jerry A., trans., 1988, *On the Logical of the Social  
Sciences*, Cambridge: Basil Blackwell Press.

Olsen, M., 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of  
Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Williamson, O.E., 1975, *Markets and Hierarchies : Analysis and antitrust  
implications*, New York, NY: Free Press.



## 附錄一 都市更新法定權利人訪談問卷

各位更新地區法定權利人：您好！

都市在經過長期發展後成長受到限制產生衰敗，造成都市競爭力的下降，為解決都市成長問題，政府提出都市更新政策，以促進都市土地有計畫之再開發利用、復甦機能、改善居住環境、增進公共利益等目的，但至今仍然成效不彰，其原因值得探討。本研究為深入了解更新地區內土地和合法建築物所有權人（以下簡稱法定權利人）對更新事業的影響，以及影響法定權利人參與都市更新意願的因素，期待經由本問卷調查分析，探討現行都市更新制度法令面所存在的問題，以供政府相關單位之參考。

現行法令對都市更新事業的規範中，將整合法定權利人意願的工作交由民間自行處理，在資訊不對等及對資訊詮釋能力不同下，產生整合意願的困難，影響對都市更新事業推動的程序及規模，阻礙都市更新的成效，由此可知，法定權利人參與意願是有效推動更新事業的關鍵。本研究以台北市已劃設為都市更新地區為探討範圍，了解現行法令規範不足之處，期待經由您的問答中得到解答，為感謝您提供寶貴時間及意見，問卷僅供本論文之用，並保護受訪者之身分，本問卷不做其他用途使用，在此感謝您的合作與配合！並請多多指教！

國立政治大學地政學系

指導教授：賴宗裕博士

研究生：李姿齡

聯絡電話：0921-053133

E-mail [amikoko@msn.com](mailto:amikoko@msn.com)

日期：2008年4月

## 研擬「影響參與都市更新事業開發意願之探討」

### 訪談問卷表

#### 壹、名詞定義

##### 一、都市更新事業

依都市更新條例第三條規定，在更新地區內實施重建、整建或維護事業，即實施者在更新地區劃定更新單元範圍經核准後，實施更新單元內建築物之重建、整建或維護的工作。

##### 二、法定權利人

依都市更新條例第二十二條規定，報核都市更新事業計畫時，需經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人一定比例的同意，並通知地上權人、永佃權人或三七五租約承租人、抵押權人或典權人；依更新條例第三十條規定，以權利變換方式實施更新事業時，共同負擔依土地所有權人權利範圍所占之比例負擔之；本研究將參與都市更新事業之法定權利人界定為土地及合法建築物所有權人，行使同意都市更新事業開發的權利人，稱為法定權利人。

##### 三、實施者

依都市更新條例第三條規定，係指實施都市更新事業之機關、機構或團體，都市更新事業機構以依公司法設立之股份有限公司為限，法定權利人依條例第十五條規定，可自行組織更新團體，並參與不動產投資開發專業公司以實施都市更新事業，一般地主專業能力不足，大多委託經驗資源豐富之建築商或開發公司。

##### 四、都市更新事業之參與者

都市更新事業需經政府部門的核准，經審議委員審查實施內容，核准後授權實施者完成更新事業計畫，計畫在審核前需經法定權利人之同意，並達到法定之同意門檻，方能執行都市更新事業，故三者間（公部門、實施者及法定權利人）的互動關係因立場不同，有不同的權利、義務、目標及策略，對更新事業成敗具關鍵性的影響，本問卷除對法定權利人進行訪談問卷外，並對公部門、實施者及專家學者進行訪談問卷，探討立場落差及建立溝通平台的重要。

## 貳、訪談問卷內容

問題一：請問您認為實施都市更新有哪些好處？（可複選）

1. 提昇更新地區之環境品質
2. 活化更新地區不動產市場
3. 促進都市土地有效利用增加都市競爭力
4. 更新可增加財產權價值
5. 實施更新事業不需法定權利人提供資金
6. 參與都市更新可獲得建築容積獎勵
7. 參與都市更新之法定權利人可享稅賦之減免
8. 不需全數法定權利人之同意即可實施
9. 權利變換提供處理少數堅持及產權問題之途徑
10. 其他\_\_\_\_\_

問題二：請問您會考量選擇何種角色參與都市更新事業？（可複選）

1. 發起人
2. 受託人
3. 同意人
4. 實施者
5. 投資者
6. 參與分配者
7. 意願整合者
8. 堅持不參與
9. 其他\_\_\_\_\_

問題三：請問您對都市更新有哪些疑慮？

一、法制面（可複選）

1. 法令規範資訊之取得與了解
2. 政府推動更新資訊傳達管道
3. 自組更新會之程序與推動方式
4. 辦理更新事業之程序與核准之條件
5. 建築容積獎勵之不確定性
6. 權利變換估價價格之公信力
7. 撤銷同意權之行使
8. 對堅持不參與者之規範

二、執行面（可複選）

1. 一樓價值之認定
2. 法定權利人對規劃內容意見之整合
3. 少數不合作者公權力執行之能力
4. 規劃團隊之執行能力
5. 實施者之能力與誠信問題

- 6. 更新後權利分配原則之公平性
- 7. 違章建築物價值認定與安置補償
- 8. 同意權行使後是否一定可完成

**問題四：影響您參與都市更新事業意願之原因有那些？**

一、法制面之原因（可複選）

- 1. 權利價值分配之公平性
- 2. 更新單元內產權複雜性
- 3. 實施法定門檻
- 4. 對少數堅持公權力之處理
- 5. 權利變換估定之價格
- 6. 自組更新會之可行性
- 7. 其他\_\_\_\_\_

二、執行面之原因（可複選）

- 1. 不知該如何選擇實施者
- 2. 實施者之信譽
- 3. 更新範圍法定權利人之共識
- 4. 開發過程時間冗長
- 5. 共有產權之互相牽制
- 6. 更新後原位置價值流失
- 7. 一樓價值認定之問題
- 8. 違章建築之處理不易
- 9. 其他\_\_\_\_\_

三、經濟面之原因（可複選）

- 1. 更新可增加財產權價值
- 2. 活化更新地區不動產市場
- 3. 參與都市更新可獲得建築容積之獎勵
- 4. 參與都市更新可享稅賦之減免
- 5. 實施更新事業不需法定權利人提供資金
- 6. 解決停車問題
- 7. 更新事業開發過程各項風險之變數
- 8. 其他\_\_\_\_\_

四、社會面之原因（可複選）

- 1. 改善住家之環境品質
- 2. 社區共同利益之整合

- 3. 新規劃不符期待
- 4. 解決老人安養問題
- 5. 多數人同意後才要參加
- 6. 解決複雜財產權問題
- 7. 不想改變現況
- 8. 其他\_\_\_\_\_

**問題五：受訪者基本資料：**

1. 受訪者性別

- (1) 男性 (2) 女性

2. 居住社區之時間

- (1) 10 年以下 (2) 10 年至 19 年 (3) 20 年至 29 年  
(4) 30 年以上 (5) 不住在社區內

3. 所有權之樓層

- (1) 透天 (2) 一樓 (3) 一樓以上  
(4) 頂樓

4. 年齡

- (1) 30 歲以下 (2) 30 歲至 39 歲 (3) 40 歲至 49 歲  
(4) 50 歲 59 歲 (5) 60 歲至 69 歲 (6) 70 歲至 79 歲  
(7) 80 歲以上

5. 教育學歷

- (1) 國(初)中以下 (2) 國(初)中 (3) 高中(職)  
(4) 專科 (5) 大專 (6) 碩士  
(7) 博士

謝謝您的合作及幫忙，祝您身體健康 事事順心！



## 附錄二 更新事業參與者訪談問卷

各位參與更新事業者 您好：

都市在經過長期發展後成長受到限制產生衰敗，造成都市競爭力的下降，為解決都市成長問題，政府提出都市更新政策，以促進都市土地有計畫之再開發利用、復甦機能、改善居住環境、增進公共利益等目的，但至今仍然成效不彰，其原因值得探討。本研究為深入了解更新地區內土地和合法建築物所有權人（以下簡稱法定權利人）對更新事業的影響，以及影響法定權利人參與都市更新意願的因素，期待經由本問卷調查分析，探討現行都市更新制度法令面所存在的問題，以供政府相關單位之參考。

現行法令對都市更新事業的規範中，將整合法定權利人意願的工作交由民間自行處理，在資訊不對等及對資訊詮釋能力不同下，產生整合意願的困難，影響對都市更新事業推動的程序及規模，阻礙都市更新的成效，由此可知，法定權利人參與意願是有效推動更新事業的關鍵。本研究以台北市已劃設為都市更新地區為探討範圍，了解現行法令規範不足之處，期待經由您的問答中得到解答，為感謝您提供寶貴時間及意見，問卷僅供本論文之用，並保護受訪者之身分，本問卷不做其他用途使用，在此感謝您的合作與配合！並請多多指教！

國立政治大學地政學系

指導教授：賴宗裕博士

研究生：李姿齡

聯絡電話：0921-053133

E-mail [amikoko@msn.com](mailto:amikoko@msn.com)

日期：2008年4月

## 研擬「影響參與都市更新事業開發意願之探討」

### 訪談問卷表

#### 壹、名詞定義

##### 一、都市更新事業

依都市更新條例第三條規定，在更新地區內實施重建、整建或維護事業，即實施者在更新地區劃定更新單元範圍經核准後，實施更新單元內建築物之重建、整建或維護的工作。

##### 二、法定權利人

依都市更新條例第二十二條規定，報核都市更新事業計畫時，需經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人一定比例的同意，並通知地上權人、永佃權人或三七五租約承租人、抵押權人或典權人；依更新條例第三十條規定，以權利變換方式實施更新事業時，共同負擔依土地所有權人權利範圍所占之比例負擔之；本研究將參與都市更新事業之法定權利人界定為土地及合法建築物所有權人，行使同意都市更新事業開發的權利人，稱為法定權利人。

##### 三、實施者

依都市更新條例第三條規定，係指實施都市更新事業之機關、機構或團體，都市更新事業機構以依公司法設立之股份有限公司為限，法定權利人依條例第十五條規定，可自行組織更新團體，並參與不動產投資開發專業公司以實施都市更新事業，一般地主專業能力不足，大多委託經驗資源豐富之建築商或開發公司。

##### 四、都市更新事業之參與者

都市更新事業需經政府部門的核准，經審議委員審查實施內容，核准後授權實施者完成更新事業計畫，計畫在審核前需經法定權利人之同意，並達到法定之同意門檻，方能執行都市更新事業，故三者間（公部門、實施者及法定權利人）的互動關係因立場不同，有不同的權利、義務、目標及策略，對更新事業成敗具關鍵性的影響，本問卷除對法定權利人進行訪談問卷外，並對公部門、實施者及專家學者進行訪談問卷，探討立場落差及建立溝通平台的重要。

## 貳、訪談問卷內容

**問題一：請問您認為參與都市更新有那些好處？（可複選）**

1. 提昇更新地區之環境品質
2. 活化更新地區不動產市場
3. 促進都市土地有效利用增加都市競爭力
4. 更新可增加財產權價值
5. 參與都市更新可獲得建築容積之獎勵
6. 參與都市更新可享稅賦之減免
7. 不需全數法定權利人之同意即可實施
8. 權利變換提供處理少數堅持及產權問題之途徑
9. 其他\_\_\_\_\_

**問題二：請問您認為實施都市更新過程有那些困難？（可複選）**

1. 承擔實施更新事業之各項風險
2. 法定權利人對都市更新不了解
3. 取得同意開發權之法定門檻費時費力
4. 老舊社區產權內容複雜
5. 建築容積獎勵之不確定性
6. 與法定權利人對權利分配立場不同產生之衝突
7. 權利變換估價價格無法取信於法定權利人
8. 更新後權利分配沒有原則需自行協商
9. 違章建築物價值認定與安置補償之問題
10. 一樓價值認定及租金損失之補償
11. 對少數不合作者要求之代價
12. 法定權利人對規劃內容需求不一
13. 公權力介入之執行能力
14. 其他\_\_\_\_\_

**問題三：請問您認為影響法定權利人參與都市更新事業意願之原因有那些？**

一、法制面之原因（可複選）

1. 權利價值分配之公平性
2. 更新單元內產權複雜性
3. 實施法定門檻

4.  對少數堅持公權力之處理

5.  權利變換估定之價格

6.  自組更新會之可行性

7.  其他\_\_\_\_\_

二、執行面之原因（可複選）

1.  不知該如何選擇實施者

2.  實施者之信譽

3.  更新範圍法定權利人之共識

4.  開發過程時間冗長

5.  共有產權之互相牽制

6.  更新後原位置價值流失

7.  一樓價值認定之問題

8.  違章建築之處理不易

9.  其他\_\_\_\_\_

三、經濟面之原因（可複選）

1.  更新可增加財產權價值

2.  活化更新地區不動產市場

3.  參與都市更新可獲得建築容積之獎勵

4.  參與都市更新可享稅賦之減免

5.  實施更新事業不需法定權利人提供資金

6.  解決停車問題

7.  更新事業開發過程各項風險之變數

8.  其他\_\_\_\_\_

四、社會面之原因（可複選）

1.  改善住家之環境品質

2.  社區共同利益之整合

3.  新規劃不符期待

4.  解決老人安養問題

5.  多數人同意後才要參加

6.  解決複雜財產權問題

7.  不想改變現況

8.  其他\_\_\_\_\_

**問題四：請問您認為影響實施者參與都市更新事業意願之原因有那些？**

一、法制面之原因（可複選）

1. 政府之獎勵政策
2. 申請都市更新法定程序之簡化
3. 審查過程變數多
4. 可建築之容積值（含容積獎勵及容積移轉）
5. 權利變換估定價格之公信力
6. 其他\_\_\_\_\_

二、執行面之原因（可複選）

1. 更新事業參與人數之多寡
2. 更新地區內公有土地之多寡
3. 原建築使用容積大於法定容積
4. 更新地區權屬之複雜性
5. 違章建築之多寡
6. 取得同意開發權之法定門檻是否符合經濟效益
7. 公權力介入之執行能力
8. 其他\_\_\_\_\_

三、經濟面之原因（可複選）

1. 更新地區之區位是否具市場性
2. 更新事業範圍之規模是否符合開發經濟效益
3. 參與都市更新可獲得建築容積獎勵之多寡
4. 更新事業開發過程各項風險變數之多寡
5. 其他\_\_\_\_\_

**問題五：受訪者基本資料：**

1. 受訪者性別

- (1) 男性 (2) 女性

2. 參與都市更新之時間

- (1) 1 年以下 (2) 1 年至 3 年 (3) 4 年至 6 年 (4) 7 年至 10 年  
(5) 11 年至 14 年 (6) 15 年以上

3. 年齡

- (1) 30 歲以下 (2) 30 歲至 39 歲 (3) 40 歲至 49 歲 (4) 50 歲至

59 歲

(5)  60 歲至 69 歲 (6)  70 歲以上

4. 教育學歷

(1)  國（初）中以下 (2)  國（初）中 (3)  高中（職） (4)  專科

(5)  大學 (6)  碩士 (7)  博士

5. 目前從事的行業

(1)  公部門 (2)  學術界 (3)  建築投資業 (4)  建築師

(5)  更新從業團體 (6)  估價師 (7)  金融業 (8)  其他

**謝謝您的合作及幫忙，祝您身體健康 事事順心！**

