

王○樹等五人釋憲聲請書

聲 請 人一 王 ○ 樹

王 ○ 泉

王 ○ 平

聲 請 人二 彭 ○ 三

聲 請 人三 陳 ○ 蘭

共同代理人兼

送達代收人 詹 順 貴 律師

翁 國 彥 律師

李 明 芝 律師

茲依據司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項等規定，聲請解釋憲法，並敘明聲請意旨暨相關事項如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

請求解釋：都市更新條例第 22 條容許興辦都市更新事業時，只需經過更新單元範圍內一定財產權比例之多數決，即可由私人自行選擇一定單元範圍，並採取多數決方式決定單元範圍內所有權人之土地與房屋，是否應被劃入都市更新範圍內，進而導致不同意更新住戶之居住權、財產權利均完全遭到剝奪，出現不具公共利益即可限制人民權利之情事，應與憲法第 10 條、第 15 條及第 23 條之意旨有違。另都市更新條例第 36 條容許都市更新事業實施者對於權利變換範圍內所有權人不願配合拆除遷移的土地改良物，可限期所有權人自行拆除或遷移；逾期仍不拆遷時，即由實施者逕向地方主管機關申

請代為拆遷。此等都更事業實施過程之規範模式，更牴觸憲法權力分立原則，且未給予土地改良物所有權人財產權、居住權被剝奪時之正當法律程序保障。針對以上法律爭議，謹請鈞院作成違憲解釋，以維護憲法保障人民權利之精神。

貳、疑義之性質、經過及所涉之憲法條文

一、聲請人一等四人部分：（註：聲請書原件之聲請人一係列王○樹、王○泉、王○平等三人，惟其內文敘述均記載四人）

（一）緣臺北市政府依據都市更新條例（以下稱都更條例）第 6 條第 2 款規定，於民國（以下同）91 年 10 月 28 日公告劃定臺北市士林區○○附近為更新地區，並於 96 年 5 月 1 日核准訴外人賴○興申請之「臺北市○○區○○段○小段○○地號等 21 筆土地都市更新」事業概要（以下稱系爭都更案）。嗣後樂揚建設股份有限公司（以下稱樂揚公司）擬擔任系爭都更案之實施者，主張依據都更條例第 19 條及第 29 條第 1 項但書等規定，已於 97 年間取得更新單元內私有土地所有權人 73.68%及其所有面積 77.83%之同意，私有合法建築物所有權人 72.34%及其總樓地板面積 79.90%之同意，符合都更條例第 22 條之同意比例門檻後，擬具該等土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案，報請臺北市政府核定。全案經提請臺北市都市更新及爭議處理審議會審查，決議修正後通過，臺北市政府即以 98 年 6

月 16 日府都新字第 09830575302 號函核定准予樂揚公司實施本案。

(二)聲請人一等四人所有之合法建物，均坐落於臺北市○○區○○段○小段○、○地號土地內，而此二筆土地亦均為聲請人所共有，與上開都更範圍內之其他權利人無涉。惟實施者樂揚公司未經聲請人同意，即強行將該等土地納入系爭都市更新事業計畫案之範圍內；臺北市政府未查明事實，復未給予聲請人應有之正當法律程序保障，即率予核定通過系爭都更事業計畫。聲請人等不服，循序提起訴願、行政訴訟後，先後經臺北高等行政法院以 98 年度訴字第 2467 號判決及最高行政法院以 100 年度裁字第 1582 號裁定（附件 1）駁回確定在案。

(三)臺北市政府遂依據都更條例第 36 條、「臺北市政府受理都市更新權利變換實施者依都市更新條例第 36 條請求代為拆除或遷移土地改良物補充規定」等法令，以 101 年 3 月 1 日府都新字第 10130390601 號函限期聲請人於同年 3 月 18 日前自行完成拆遷，否則將於同年 3 月 19 日起代替實施者樂揚公司執行代為拆除作業。臺北市政府最後即於同年 3 月 28 日，以聲請人未於期限前自行完成拆遷為理由，強力動員千餘名警力及工程人員執行拆除作業，聲請人等四人所有之合法建物即於當日化為殘磚碎瓦。惟臺北市政府上開拆除行為，隨即引發社會大眾及輿論之強烈批判，除抨擊臺北市政府動用爭議最大

之都更條例第 36 條「強拆條款」，代替私人拆除民眾合法建物之蠻橫行徑外，都更條例中容許私人興辦都更事業時，可透過多數決方式強制將單元範圍內所有權人土地及房屋均納入都更計畫之規範模式，亦引起牴觸憲法居住權、財產權保障之重大爭議。

二、聲請人二部分：

- (一)聲請人二部分所有座落於臺北市○○區○○段○○小段土地及其上建築物位於臺北市○○區○○段○○小段○○地號等 26 筆土地都市更新事業計畫案（下稱系爭都市更新計畫案）範圍內。系爭都市計畫更新按前由實施者萬宇開發股份有限公司擬訂報經臺北市政府以 94 年府更新字第 09405997900 號公告核定實施在案。於計畫實施中，原實施者變更為森業開發股份有限公司（以下稱森業公司），旋於 95 年 1 月 25 日通知系爭都市更新計畫案各土地所有權人及權利變換關係人等，就是否參與更新後房地分配及分配位置提出申請，未於期限內提出者，以公開抽籤方式分配之。繼而森業公司於 95 年 4 月 20 日向臺北市政府申請變更都市更新事業計畫及擬訂權利變換計畫，於 96 年 12 月 3 日第 88 次委員會通過。森業公司於 97 年 1 月 31 日向臺北市政府申請變更都市更新事業計畫及擬訂權利變換計畫，後經臺北市政府審議同意修正內容，並以 97 年 9 月 9 日府都新字第 09730119002 號函通知

森業公司第 2 次變更計畫及權利變換計畫經核准實施，並以府都新字第 09730119000 號公告第 2 次變更計畫及權利變換計畫案件書圖。

(二)惟聲請人二之土地座落於系爭都市更新計畫範圍內，本件都市更新計畫未經聲請人同意，卻因森業公司取得符合系爭條例第 22 條規定之多數同意比例門檻，強行將其土地及建築物劃入本件都市更新計畫範圍內。另聲請人之程序參與未受到保障，不僅並未被通知參與審議會，即便到場，亦未能表達其意見，視所有權人之意見如無物。聲請人不服，循序提起訴願、行政訴訟後，先後經臺北高等行政法院以 98 年度訴字第 1360 號判決及最高行政法院以 100 年度判字第 2092 號判決（附件 2）駁回確定在案。

(三)都市更新條例第 22 條規定同意比例門檻為土地所有權人數同意比例 71.63%，土地面積同意比例 83.71%，合法建築物所有權人數同意比例 72.66%及其所有合法建築物總樓地板面積同意比例 79.16%，經一定所有權人表明同意即可，無須得全體土地及合法建築物所有權之同意。如此，有牴觸憲法保障人民財產權與居住權之疑義。

三、聲請人三部分：

(一)聲請人三部分所有之土地座落於「臺北市○○區○○路○○段○○地號等 62 筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」（下稱系爭都市更新計畫案），

為臺北市政府於 93 年 5 月 13 日以府都新字第 09309753500 號公告所劃定。由大方建設股份有限公司（以下稱大方建設）擬擔任系爭都市更新實施者。大方建設主張已於 95 年 10 月 5 日至 95 年 11 月 4 日期間，取得本案土地及合法建築物所有權人簽署同意書達都市更新條例第 22 條同意比例門檻後，擬具系爭都市更新計畫案。於 96 年 9 月 7 日報請臺北市政府核定，並經臺北市都市更新及爭議處理審議會審查決議修正後通過。臺北市政府於 99 年 3 月 18 日以府都新字第 09831252702 號處分核定大方建設實施系爭都市更新計畫案。

（二）聲請人主張系爭都市更新計畫案嚴重妨害周遭居民之防災與通行，並忽視文化保存老樹保養之重要都市資產，且於權利價值評定不符平等原則與比例原則。聲請人不服，循序提起訴願、行政訴訟後，先後經臺北高等行政法院以 99 年度訴字第 2552 號判決及最高行政法院以 100 年度判字第 2004 號判決（附件 3）駁回確定在案。

四、所涉及之憲法條文：憲法第 10 條居住權之保障、第 15 條財產權之保障及第 23 條比例原則等憲法基本精神。

叁、聲請解釋憲法之理由，及聲請人對本案所持之立場與見解

一、上開案件確定終局裁判適用之都更條例第 22 條、第 36 條規定是否違憲，與裁判內容具有重要關聯性，應

得作為憲法解釋之對象

- (一)按「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：……二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款定有明文。上開案件聲請人一等四人、聲請人二、聲請人三所有之合法建物，均遭到臺北市政府強行劃入都市更新事業計畫案之範圍內，其中聲請人一等四人之建物嗣後更因臺北市政府執行強制拆除作業，而完全歸於滅失，核屬對聲請人等居住權及財產權之侵害。經依法提起行政救濟後，聲請人之請求均先後遭臺北高等行政法院及最高行政法院裁判駁回確定在案。聲請人認為臺北市政府核定准予實施系爭都更事業計畫案之處分（聲請人一、二、三等三案）、代替實施者強行拆除聲請人所有房屋之拆遷處分（聲請人一部分），以及上開確定終局裁判適用之都更條例第22條、第36條等規定，顯有牴觸憲法多項基本原則之疑義，且聲請人亦已無其他可保護權利之救濟管道，應可依據上開司法院大法官審理案件法之規定，聲請貴院解釋憲法。
- (二)次查，司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款所稱「確定終局裁判所適用之法律……發生有牴觸憲法之疑義」，係指「法令之違憲與否與該裁判有重要關聯性而言。以刑事判決為例，並不限於判

決中據以論罪科刑之實體法及訴訟法之規定，包括作為判斷行為違法性依據之法令在內，均得為聲請釋憲之對象。」貴院釋字第 535 號解釋理由書曾揭明在案。是以在該號解釋中，聲請人所涉之確定終局裁判係關於被告是否觸犯刑法侮辱公務員及公署罪，並以該受侮辱之公務員當時是否依法執行職務為前提；縱使聲請人在刑事審判期間，並未主張公務員依法執行職務所依據之「警察勤務條例」為違憲，但公務員是否依法執行職務既然繫諸於法律違憲與否之判斷，即應認定與確定終局裁判間具有重要關聯性，而得為聲請釋憲之客體。

(三)因此，雖然上開案件確定終局裁判未實質審酌依據現行都更條例第 22 條，一定財產權比例之「多數決」可將都市更新單元範圍內所有權人之土地與房屋劃入都更事業範圍之重大爭議，但觀諸確定終局裁判內引述之爭議事實經過，臺北市政府均認定系爭都更案之實施者已經取得更新單元內私有土地所有權人及其所有面積一定比例之同意，私有合法建築物所有權人及其總樓地板面積一定比例之同意，符合都更條例第 22 條之同意比例門檻，乃核定實施者擬具之都更事業計畫及權利變換計畫案，進而導致聲請人之合法建物遭強行劃入都市更新事業計畫案之範圍內，以及聲請人一等四人之合法建物遭強行拆除而滅失，居住權及財產權利完全被剝奪。是以自原處分機關至行政救濟機關，均認定

系爭都更案業經更新單元範圍內之「多數決」同意，符合都更條例第 22 條規定，而屬合法妥適；反面而言，若都更條例第 22 條為違憲無效，原處分機關絕無可能再核定通過系爭都更事業計畫，行政救濟機關更不可能予以維持。同理，聲請人一等四人原有之合法建物，已因臺北市政府依據都更條例第 36 條強力執行代拆作業而歸於滅失，不但該等財產權遭到完全剝奪，聲請人一更因此喪失世代久居之房屋，足見都更條例第 36 條之「強拆條款」，係伴隨系爭確定終局裁判而來之必然結果，並且是政府剝奪聲請人一行使財產權及居住權之主要公權力來源，自與確定終局裁判間存在重要關聯性。

(四)因此，都更條例第 22 條、第 36 條確實為聲請人居住權、財產權遭侵害之核心基礎，亦為近日國內都更法制是否違憲之爭議重心。都更條例系爭二條文既與確定終局裁判間存在重要關聯性，得作為違憲審查之客體，就此聲請人應具有聲請釋憲之權利保護必要，合先敘明。

二、按都市更新條例第 22 條第 1 項後段規定：「其屬依第十一條規定申請獲准實施都市更新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過三分之二，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過四分之三之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過五分之四同意者，其所有權人數不予計算。」依據本條項規定，私人基

於都市更新條例第 11 條興辦都市計畫時，只需符合更新單元範圍內之一定財產權比例：私有土地及私有合法建築物所有權人超過 2/3，以及所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 3/4 同意，即可申請實施都市更新，並容許私人興辦都市更新時，自行選擇一定單元範圍，透過「多數決」方式強制將單元範圍內所有權人之土地與房屋納入更新事業計畫內。在本次聲請人所涉之三案中，實施者刻意排除土地與房屋面積較大之不同意更新住戶後，即可鋪陳、劃定符合上開多數決比例之都市更新範圍，強行納入不同意參與都市更新、且為獨門獨戶之聲請人，藉以獲取較多容積獎勵。

都市更新條例第 36 條另規定：「權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，由實施者公告之，並通知其所有權人、管理人或使用人，限期三十日內自行拆除或遷移；屆期不拆除或遷移者，實施者得予代為或請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之，直轄市、縣（市）主管機關有代為拆除或遷移之義務……」。該條規定在實務上之運作結果，即是都更案件進入權利變換程序之後，實施者會先公告並通知所有權人、限期自行拆除或遷移土地改良物。若所有權人屆時未自行拆遷，實施者與之進行協調又不成立者，即可直接向地方主管機關申請代為拆遷移土地改良物。

三、都市更新條例第 22 條違反憲法第 23 條之比例原則，並與憲法第 15 條之財產權保障有違

(一)我國憲法第 15 條明文保障人民有財產權，可以自由所有、使用收益和處分其合法取得之財產。由貴院釋字第 203 號、第 400 號、第 422 號、第 464 號、第 494 號、第 549 號與第 596 號等解釋，皆突顯財產權與生存權之密切關連性，可謂財產權是人民生存之物質基礎。其中，所有權為財產權之核心，因為所有權是永久、全面、概括直接支配所有物之權利，決定物之全部權利歸屬。所有權意味所有權人能夠對其物擁有充分自由使用收益之權利，是以財產權尤為財產權保障之核心價值，不受國家與他人干涉，讓所有權人能投資勞力、時間和成本在所有物上，並享受其成果，作為其自我實現之一環。另誠如貴院大法官在釋字第 400 號、第 678 號與第 652 號解釋葉百修大法官之部分協同意見書中所述意旨，財產權保障在於確保個人可以自由使用及處分財產，免於遭受公權力或第三人之侵害，確保財產權具體存續，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。

(二)然而，財產權亦具有其社會性，而需要與其他利益衡量。貴院釋字第 336 號解釋理由書中指出，若公共設施用地造成人民財產價值之減損，以及當事人之不利益，即應給予不同程度之補償。其後，釋字第 400 號解釋提及若限制已導致財產權人無從自由使用收益者，即構成特別犧牲，並進一步為特別犧牲提出初步判斷標準。釋字第 440 號解釋承襲釋

字第 400 號解釋意旨，認為特別犧牲之判斷標準，在於財產權侵害之嚴重性是否妨礙其自由收益和安全。釋字第 564 號解釋則強調比例原則為衡量特別犧牲的主要判斷標準，佐以政府對於受侵害之財產權人有無提供不同形式之優惠，來判斷財產權侵害之輕重。因此，憲法保障人民之財產權，確保得以自由處分和使用收益，僅在符合憲法第 23 條比例原則之前提下，方得限制人民之財產權。

此外，依照釋字第 409 號解釋意旨，對於土地徵收此類嚴重剝奪人民財產權之規定，應採取嚴格審查標準。觀諸都更條例中不同意參與之少數人，其可能受到強制拆除或強制徵收等嚴重限制、剝奪財產權之後果，解釋上亦應採取嚴格審查標準予以檢視。

(三)在貴院釋字第 697 號解釋中，羅昌發大法官之不同意見書所提供之判斷標準，較為符合我國憲法體制，且得依據客觀因素進行實質之價值判斷和利益衡量：「憲法第 23 條規定：『以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。』本條所規定限制自由權利之前提，為須以法律為之（某些情況下，亦得以法律明確授權之命令為之）。如非以法律為之，無論其理由如何正當，均無法通過憲法第 23 條之檢視。在確定有法律作為基礎之前提下，尚須進一步檢視本條所列

舉『為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益』之要件，以及本條之『必要』的要件。針對必要性及所列舉之要件，本席認為，在憲法第 23 條之下，任何限制或影響憲法權利的措施，應先確認有無『為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益』之情形。如其情形非為此等目的之一，則顯然無法通過憲法第 23 條的檢視。在通過此項檢視之後，應再進一步依該條所規定『必要』之要件，予以審查。故憲法第 23 條屬兩階段的檢視審查過程。而『必要』與否的認定，係一種衡量與平衡各種相關因素的過程 (a process of weighing and balancing a series of factors)，包括某種規範『所欲防止妨礙的他人自由』、『所欲避免的緊急危難』、『所欲維持的社會秩序』或『所欲增進的公共利益』的相對重要性，該規範對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能，以及該規範對憲法上權利所造成限制或影響的程度等。在權衡與平衡此等因素之後，憲法解釋者應進一步考量客觀上是否存有『較不侵害憲法權利』的措施及方法存在。」都市更新條例係以法律制定之，尚符合法律保留原則。

且依照都市更新條例第 1 條規定：「為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，特制定本條例。」可知此條例立法目的，雖為增進公共利益，以致人民財

產權將因多數決而受到限制，惟條例全文規定，是否具備增進公共利益之要件，則顯有疑問。

(四)公共利益一則必須受到主體所承認之積極價值，二則是利益之形成及利益價值之認定，恆以社會當時客觀事實來判斷。因此，本案需從主觀面向與客觀社會事實來判斷，是否有公共利益之存在。主觀面向之判斷上，公共利益為植基於個人之人性尊嚴和基本權保障，透過一定之標準衡量，向不確定多數人開放之。倘若只是較小封閉範圍內特定多數人之決定，僅能屬於表達這一群確定且特定多數人之偏好，所呈現為特定群體乃至於階級之利益，與所謂公共利益之意義，尚屬有間。申言之，都更條例第22條第1項後段採取「多數決」之方式，僅是反映特定群體或階級利益；以此方式所促成之都市更新，可能會造成不同意見之少數人意見遭到排除，隨之其財產權也受到限制，公共利益將蕩然無存。

另查，從都更條例立法與修法之歷史進程中，可探求系爭條文之「公共利益」是否客觀存在。都市更新制度早期在國外之實施，將老舊社區不斷剷平，造成社會底層流離失所，紛紛往其他地區移住，形成「社會排除」，遭到後人詬病為推土機式之都市更新。1998年都更條例立法時，亦有此一警覺，不以推土機式之都市更新為主要立法目的。然歷次修法過程之思維，僅著重在追求更新事業實施之迅速方便，提高建商投資之誘因，至於土地

相關權利人之財產權與公共利益為何及相關影響，則迭遭忽略。是以，系爭條文不斷調降同意門檻，僅是一味防杜以少數阻止多數為目的而已；有關公共利益存否之探討，則完全缺席。故系爭規定與增進公共利益之實質關連性是否存在？洵堪質疑。

(五)《經濟社會文化權利國際公約》第 11.1 條，與第 4 號一般性意見書（附件 4）第 8 點中，均提及住屋之文化適足性：「住房的建造形式、所用的建築材料和支持住房的政策必須能恰當地體現住房的文化特徵和多樣化。促進住房領域的發展和現代化的活動應保證不捨棄住房的文化面向，尤其應確保適當的現代技術設施。」蓋住屋乃都市之根本，本條公約之要求，表明相關締約國應注意住屋之多樣性，須保障其文化適足性。如是，對於都市之想像不執著於新型態之建築或高樓大廈，毋寧是立基於住民之多元性與差異性，建立多元包容之都市，在多元豐沛之住民參與中，形成全新之都市景觀和環境，由住民們共同追求公共利益之實現。是故，都市更新制度之設計，應該從高樓大廈之現代都市印象中走出，站在社區住民之立場，維護住民實質利益與程序利益，構造一個多元之都市更新，公共利益之判斷與實現更應以此為基礎。然而，都市更新條例第 22 條規定，單獨以「多數決」為衡量標準，忽視個人房屋住居之財產權在都市中存在之多元

價值，徒然追求最多之容積獎勵，以堆砌高樓大廈之現代性，完全忽視低屋平房之文化價值，已完全顯露在系爭規定之現實、客觀操作上。

(六)退而言之，縱使肯認「多數決」符合增進公共利益之目的，但而其手段是否為必要，亦不無疑問。依照憲法第 15 條規定，國家對於人民財產權有其保護義務，如同貴院釋字第 671 號解釋所揭示：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，不得因他人之法律行為而受侵害。」因此，國家若欲使他人之法律行為得以影響和限制財產權人之財產權時，亦應符合比例原則，始具備正當性。蓋財產權之自由處分，既屬於財產權內涵之核心，土地及房屋所有權人是否願意參與都市更新，也應屬於其財產權自由之範疇之一。以「多數決」限制財產權，於我國法律體系中，可見諸共同之團體法律關係。參與共有關係之所有權人或相關權利人，基於其所有物之性質，為能促進財貨流通，因而容許藉由多數決方式來處分所有物之歸屬（土地法第 34 條之 1 參照）。惟查，一則無論是都市更新地區土地與房屋之財產存續保障，抑或是都市更新條例所追求之目的，皆非為了促進都市更新實施地區範圍內之財貨流通；二則土地與房屋若為特定人獨自所有，居住於都市更新實施地區，難謂實施地區內部之土地與房屋皆成為共同所有物，因此本

質上尚屬有別，而應回歸至個人財產權之判斷為是。再者，都市更新之辦理，財產權人參與與否之意願，應尊重其私人利益與公共利益之衡量，除非因應公辦都市更新特定之目的，如都更條例第 6 條及第 7 條之狀況，否則在沒有特別公共利益之限制下，不區別私辦都市更新中其範圍內之個別土地或建築物之財產權係獨有或共有，而放任由都市更新實施者（可能是地主、也可能是都更條例第 14 條所定以營利為目的之股份有限公司）所刻意劃定之都市更新單元範圍內之財產權，一律透過多數決強制處分，只會造成少數財產權人受到嚴重限制與剝奪，卻未必能促成公共利益之實現。

（七）德國知名法律學者 Radbruch 曾言：「一項法規，如果只想替公共利益服務，卻拒絕為個人權益作任何辯護，那它就根本不配獲得『法』之稱號！」是以都市更新第 1 條所羅列者，為都市更新所企求之極重要公共利益，然而在私人興辦都市更新事業時，並未規定應符合這些極重要公共利益之外，其欲以「多數決」手段達到都市更新事業申請之門檻，就主觀面向僅滿足特定群體或階級之利益，就客觀面向經修法不斷降低多數決門檻，限制財產權人處分和使用收益之自由，變相為建商大開方便之門，無助於都市之多元面貌之存在，應認為系爭規定手段與目的欠缺直接關連性，無法通過比例原則之檢驗，而違反憲法第 15 條財產權保障之意旨。

四、都市更新條例第 22 條違反憲法第 8 條，以及《經濟社會文化權利公約》之程序基本權

(一)憲法第 8 條規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」該條為人身自由保障條款，其中法定程序的內涵，經過貴院釋字第 384 號、第 392 號、第 535 號、第 585 號、第 588 號等解釋之闡明，引進正當法律程序之法理，逐漸確立程序基本權之保障。當保障基本權之程序規定尚不足以保障具體基本權之重要或本質內容時，或程序規定並非以人為目的，反之成為以國家為目的，進而使人成為國家或特定團體之工具時，程序基本權可作為主張之依據。是爾，類推適用憲法第 8 條，以確立各項基本權之程序保障。貴院釋字第 409 號解釋已宣示財產權此一基本權之程序保障，倘若財產權之侵害越大，程序保障更應提高。釋字第 579 號解釋另指明：「國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必需相當」，明確揭示徵收應具備之要件：比例原則、具有公用或公益目的、正當法定程序、合理補償等原則，來拘束國家權力對人民財產權之侵害，並宣示正當法律程序在財產權

限制中的重要性。都市更新條例第 22 條第 1 項後段之要件中，以一定財產權比例多數決，得強制不同意參加都市更新者參加，其法律效果最嚴峻者，在於強制徵收或強制拆除，對於財產權之侵害為最鉅。故應以嚴格審查標準來判斷多數決之程序保障，是否合乎憲法第 8 條之正當法律程序精神。

(二)《經濟社會文化權利國際公約》第 11.1 條及第 7 號一般性意見(附件 5)第 1 點指出：「所有人均應擁有一定程度的住房使用權保障，以保證得到法律保護，免遭強迫驅逐、騷擾和其他威脅。」《公民與政治權利國際公約》第 17.1 條亦補充說明，如果沒有得到充分的保護，任何人有權不受強迫驅逐。該條除其他外，承認任何人的住宅有權享受保護，免受「任意或非法干涉」。值得注意者為，國家有義務確保這種權利受到尊重，不因資源多寡之考慮而改變。其中尤為重要者，在於《經濟社會文化權利國際公約》第 7 號一般性意見之第 15 點：「適當的法律程式上的保護和正當的法律手續是所有人權所必不可少的因素，在強迫驅逐等問題上尤為重要，因為它直接涉及兩個國際人權公約所承認的一系列的權利。委員會認為，對強迫驅逐所適用的法律程式保護包括：(a) 讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會；(b) 在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知；(c) 讓所有受影響的人有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行

動以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的情報；(d) 特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代表在場；(e) 是誰負責執行遷移行動必需明確地認明；(f) 除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行；(g) 提供法律的補救行動；(h) 儘可能地向那些有必要上法庭爭取補救的人士提供法律援助。」因此，上述一般性意見中已指出對於人民住屋構成侵害，特別是會產生驅逐效果時，應該與會受影響之人協商之，探討所有可能之備選方法，避免或減少強迫手段，確立正當法律程序：有真正協商之機會、充分合理之通知、預先安置之資訊與計畫等。是以，都更條例系爭規定之「多數決」模式，法律效果會產生類似驅逐之效果：徵收或拆除，在手段之選擇上，應以財產權之程序基本保障作為出發，決定是否參與都市更新實施計畫。然而，「多數決」只以特定多數人之同意即為已足，少數不同意人不受到程序保障，只有強制參與一途，嚴重影響不同意者之程序基本權。

(三)不確定多數人之利益欲成為公共利益，需要經過民主原則來決定。都市更新所追求者為都市住居民之公共利益，藉由都市更新來保障住居民之生存與財產，建立多元包容的都市環境，促進人民的幸福。所謂公共利益 (Public interest) 不單具有實質面向，亦同時具備程序面向，公共 (public) 即代

表開放人民可以參與及審議，與公部門共同協力尋求都市更新企求之利益。民主法治國家應敞開雙臂，積極邀請與重視人民參與行政程序，一同打造安居樂業之都市空間，如此都市計畫才具有民眾參與和討論之共識基礎，藉此住民方能夠信賴都市更新計畫，強化都市更新之可執行性。尤其，這項民主原則必需是經過立法程序為之，否則會喪失法律之可預見性。就現行法律觀之，以「多數決」為財產權限制與處分之法，如民法分別共有等，其法律關係為所有權人得預先知之，進而自主選擇參與，受到多數決之拘束，自屬當然。然而，依據都更條例第 22 條第 1 項後段規定，原財產權人完全沒有事先可預見性，因為都市更新單元劃定之範圍有其變化空間，可以使得原本不同意參與都市更新之多數透過人為操作瞬間反而變成少數，全然喪失法律之可預見性。

(四)是故，都更條例第 22 條規定之「多數決」，與其目的並無必要性之存在，且未能保障憲法賦予財產權人之程序基本權，以及《經濟社會文化權利國際公約》所要求「反迫遷」之正當法律程序保障，強制都市更新單元範圍內不同意之住戶參與，違反憲法與公約之要求。

五、都市更新條例第 22 條侵害聲請人受憲法與《公民與政治權利國際公約》所保障之家庭權與隱私權

(一)除上述財產權與正當法律程序之侵害外，現行都更

條例第 22 條多數決規定，亦侵害人民受憲法及《公民與政治權利國際公約》所保障之隱私權與家庭權。查人民之隱私權應受憲法第 23 條保障，已為貴院釋字第 585 號、第 603 號、第 631 號、第 535 號、第 293 等號解釋所肯認；而家庭權除受到憲法第 23 條之保障外，更為《公民與政治權利國際公約》第 17 條所明揭：「一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」

(二)又《公民與政治權利國際公約》之主管機關聯合國人權事務委員會，曾於 1997 年 7 月 29 日作成之 Hopuand Bessert v. France 案中明揭：「10.3 委員會評述說，公約的目標是要求對家一詞予以廣泛的解釋，以便能包括在有關締約國社會中為人們所理解的組成家的所有成員。由此可見，在某個特定的情況下界定家一詞時，應考慮到文化傳統。從提交人的聲稱中，可以看出他們將與他們祖先的關係視為他們認特性的一個不可或缺的因素，而且這一關係在他們的家庭生活中起著重要作用」(附件 6)。而人權事務委員會因此認定法國政府允許建商在該案原告祖先埋骨之地點建造飯店，無疑侵害原告等人受到《公民與政治權利國際公約》第 17 條所保障之家庭權與隱私權，進而判決法國政府敗訴。

(三)本件聲請人一之家族六代世居於系爭地點，依我國

慎終追遠、飲水思源之淳厚民情，家家戶戶供奉祖先牌位，珍視祖厝與祖傳土地，可知系爭土地、房屋對於聲請人一與其家族成員而言，實係聯繫家族歷史記憶不可或缺，而構成聲請人之「家庭」不可分割之一部。現行都更條例第 22 條容許以多數決方式強制將聲請人所有之合法建物及土地等納入更新範圍，除強制拆除聲請人祖厝外，更迫遷聲請人之家族成員，使渠等於 101 年 3 月 28 日早晨，手捧公媽祖先牌位自家中倉皇逃出，依據前述人權事務委員會於 Hopuand Bessert v. France 一案中揭示之標準，都更條例第 22 條規定已侵害聲請人之家庭權與隱私權，應屬無疑。

六、都市更新條例第 36 條違反正當法律程序原則

- (一)按《公民與政治權利國際公約》第 12 條第 1 項、第 3 項分別規定：「在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。」、「上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。」對於該條規定的具體適用，聯合國人權事務委員會在 1999 年之「第 27 號一般性意見書：遷徙自由」中，明確指出：「(14) 第 12 條第 3 款明確指出，限制僅僅有利於可允許的用途是不夠的，它們必須是為保護這些意圖而必不可少才行。限制性措施必須符合相稱原則；必須適合於實

現保護功能；必須是可用來實現預期結果的諸種手段中侵犯性最小的一個；必須與要保護的利益相稱」(附件7)。我國立法院制定之兩公約施行法第3條已規定，不論行政或司法機關在適用兩公約時，都應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。以上人權事務委員會透過一般性意見所揭示關於居住自由保護之意見，自然也在審查都更條例第36條違憲與否時，具有極高參考價值及拘束力。

(二)《經濟社會文化權利國際公約》第11條第1項規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之食物、衣著及住房，並能不斷改善生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要」。對於該條規定之具體適用，聯合國經濟、社會、文化權利委員會在1997年「第7號一般性意見書：住屋權及禁止迫遷」(附件5)中，更明確指出：

1. 「(2) 1988年，聯合國大會在其第43/181號決議中通過了《至2000年全球住房戰略(the Global Strategy for Shelter to the Year 2000)》，其中承認：「各國政府有基本義務去保護和改善、而不應損害或拆毀住房和住區」。《21世紀議程(Agenda21)》聲稱：「人民應受到法律保護，不得不公平地從他們的家中或土地上被逐出」。在《人類住區議程(Habitat Agenda)》

中，各國政府作出承諾，『保護所有人不受違法的強迫遷離，提供法律保護並對違法的強迫遷離採取補救措施，同時考慮到人權情況，如果不能避免遷離，則酌情確保提供其他適當的解決辦法』。人權委員會也確認，『強迫驅逐做法構成對人權、尤其是得到適足住房的權利的嚴重侵犯』。」

2. 「(3)『強迫驅逐』一詞……的定義是：個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。」
3. 「(4)強迫驅逐不但明顯地侵犯了《公約》所體現的權利，同時也違反了不少公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私人生活、家庭 and 住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等。」
4. 「(14)如果驅逐被認為是合理的，在執行的時候也應嚴格遵從國際人權法的有關規定，符合合理和適當比例的一般原則。」
5. 「(15)適當的法律程式上的保護和正當的法律手續是所有人權所必不可少的因素，在強迫驅逐等問題上尤為重要，因為它直接涉及兩個國際人權公約所承認的一系列的權利。委員會認為，對強迫驅逐所適用的法律程式保護包括：
(a)讓那些受影響的人有一個真正磋商的機

會；(b)在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知；(c)讓所有受影響的人有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行動以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的情報；(d)特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代表在場；(e)是誰負責執行遷移行動必需明確地認明；(f)除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行；(g)提供法律的補救行動；(h)儘可能地向那些有必要上法庭爭取補救的人士提供法律援助。」

(三)以上分別由《公民與政治權利國際公約》第 12 條、《經濟社會文化權利國際公約》第 11 條揭示關於人民居住自由保護、不遭受強制遷移之權利，均承認國家在一定條件上，得對該等權利進行限制。但在限制或剝奪人民居住自由權利時，必然會形成強制遷移此等可能違反兩公約之狀況，此時觀諸公約及一般性意見之精神，國家負有義務予以落實者，應分別為「保障人民有權選擇並居住於適當的住所」，以及「反對不經法律程序保障」之強制遷移。對於後者，國家不得執行違反國內法律之強制遷移，其情形包括違反比例原則，強制遷移並非國家可選擇手段中侵犯性最小，或強制遷移手段與國家欲落實之目的不成比例。而即使在形式上國家依據法律辦理之狀況下，也必須提供人民適當之法律保

護措施；其方式不僅包括給予適當、合理且即時之補償，正當法律程序之落實更顯重要。是以國家在執行拆遷前，應給予受影響民眾接受通知、表達不同意見、參與磋商、準備搬遷，以及不同意遷移之人有權利進行法律救濟。

(四)現行都更條例第 36 條容許都更案件進入權利變換程序後，實施者公告、通知所有權人限期自行拆遷移土地改良物，逾期不為自行拆遷、協調又不成立者，即可直接由地方主管機關介入代為執行拆遷。換言之，此一直接剝奪人民合法建物之財產權利，以及直接侵害人民居住權利、形成聯合國經濟、社會、文化權利委員會在第 7 號一般性意見書中所稱「嚴重侵犯到適足住房權利」之強制驅逐，現行法律給予被命遷移者之程序保障極為薄弱，不但所有權人針對拆遷通知提起之法律救濟請求，完全無法阻止地方主管機關執行拆遷作業，甚至地方主管機關毋需取得獨立、中立之法院同意，即可逕行拆除土地改良物。

(五)對照國外法制，包括在美國、日本及中國，現行法律均要求必須由主管機關提出聲請，經過法院審查、裁決並取得同意後，方得執行拆遷作業。而對照我國現行建築法制，在實務上最常見之違章建築拆除案件中，建築法授權主管機關可違背所有權人之意願，經通知限期拆除而不為拆除後，即逕行由政府代為拆除該違章建築。相較於違章建築，都更

條例第 36 條所牽涉之爭議，卻是享有合法建物所有權人之權利保障，以及能否在違背其意願之狀況下，由政府剝奪其財產權及居住權利。然而，都更條例第 36 條卻將拆除合法建物之程序保障，壓低至等同於違章建築之拆除程序，允許實施者通知所有權人限期自行拆遷卻逾期未拆遷者，即可申請地方主管機關直接發動代為拆遷之強制力。若合法建物所有權人在憲法上之財產權保障密度，應該比違法建物所有權人之保障密度更強、更高且周全，基於剝奪人民任何權利前都必須踐履之正當法律程序保障原則，地方主管機關在發動都更條例第 36 條之強制代拆權力前，至少經過獨立、中立之法院審查，並取得同意後，再進行拆遷，方能形成更綿密之程序保障。現行都更條例第 36 條允許地方主管機關只需完成通知、申請等行政程序後即可進行拆遷，強令擁有合法建物所有權之人民遷移，欠缺法院由第三者角度進行事前審查及監督，在限制人民財產權及居住權方面之程序保障，顯然不足。

(六)退步言之，即使不問地方主管機關為辦理都市更新而實施之強拆行為，是否應適用「法官保留」原則，但現行都更條例第 36 條提供予房屋所有權人之程序保障，仍嫌過於薄弱。如上所述，對於《經濟社會文化權利國際公約》第 11 條所宣示「確認人人有權享有適當住房」之締約國義務，聯合國經濟、社會、文化權利委員會在第 7 號一般性意見書中，

要求國家若不得不採取強制遷移之手段，仍必須對人民提供適當法律程序保護，並循正當法律手續辦理，包括提供法律上之補救，以及提起訴訟時之法律援助。然而由本案爭議過程即可發現，地方主管機關一旦發動都更條例第 36 條之強制代拆權力，不同意參與都更之民眾即使對此代拆處分循序提起行政救濟，也無法阻止該處分之執行。換言之，在現行都更條例之強制代拆程序中，即使是合法建物所有權人，也無法獲得即時性之司法救濟，引入司法機關針對地方主管機關之代拆決定進行立即性之審查。觀諸都市強拆爭議同樣甚為激烈之中國，最近在修訂《城市房屋拆遷管理條例》時，專家學者普遍認為若無法修正為主管機關須取得法院同意後方得進行拆遷，至少也應規定房屋所有權人一旦對拆遷處分提起司法救濟，法院應在短時間內作出裁決，主管機關只有在法院維持處分時，方得開始進行拆遷。對比之下，我國現行都更條例第 36 條欠缺即時性之法律救濟途徑，地方主管機關違背房屋所有權人意願進行拆遷時，所有權人未獲得合理、有效之法律補救，難認已符合上述第 7 號一般性意見書所揭示「適當的法律程序保護」。

(七)綜上，現行都更條例第 36 條允許地方主管機關只需完成通知、申請等行政程序，即可立即執行拆遷，強令擁有合法建物所有權之人民被迫遷移、被剝奪居住權及財產權利。對照《公民與政治權利國際公

約》及《經濟社會文化權利國際公約》分別揭示對於人民選擇居所、擁有適當住所及不被強制遷移之權利保障，都更條例第 36 條對不同意遷移之民眾所提供之程序保障，顯然嚴重不足，民眾在居住權利遭到剝奪之過程中，也無法引入來自中立、客觀角度之法院審查，或獲得即時性之法律救濟，已導致法律有違反兩公約及一般性意見書解釋的狀況，應有必要透過憲法解釋機關釐清此等法律違憲爭議。

七、都市更新條例第 36 條牴觸權力分立原則

(一)按「權力分立」作為現代法治國家之憲政原則，基本精神為各種國家公權力應分散由不同機關行使，不得集中同一機關。我國憲法也採取相似之「五權分立」基本精神，將國家權力分由行政、立法、司法、監察及考試等五個不同機關行使。其中依據憲法第 77 條規定，司法權掌有民事、刑事、行政訴訟審判及公務員懲戒之權責。是以「審判」既為司法權之核心，具有中立、被動、依據客觀法律進行判斷之本質，行政機關自然不得行使此一審判權力。同理，在私人彼此間之民事爭議中，或在人民與政府間之公法爭議中，也只能由司法權行使仲裁者及審判者之角色，不得由行政機關直接對爭議作成具有拘束力及執行力之決定。行政權所能涵蓋的範圍，至多只能在事後負責執行司法機關所為之裁判，例如民事強制執执行程序（此部分在我國目前由

法院以「司法行政權」的方式行使)，或行政執行程序。

(二)循此原則可知，私人與私人間一旦發生私法上爭議，當事人若決定循司法途徑解決、同意由國家出面解決紛爭，此時在國家權力之功能分配上，將只能由法院作成最終裁決。行政機關既然不具備司法權性格，應不得在爭議中擔任仲裁者及審判者之角色，更不可在立場上偏向任何一方私人、代替某一方私人執行其在爭議中之立場，否則即可能牴觸權力分立原則。同理，在現行都更條例之架構下，因現代國家已無能力親自實施、執行都市更新事業，普遍委由私人建商擔任都更事業之實施者（都更條例第 9 條），一旦實施者欲拆除權利變換範圍內之土地改良物，房屋所有權人卻不願配合都更事業，在法律關係上即形成私人（建商、實施者）與私人（土地改良物所有權人）間之私法上爭議，行政機關應不得在此爭議中擔任仲裁者，遑論立於實施者之立場處理爭議，或純為實現實施者在此爭議中之利益。換言之，都更條例第二章（劃定更新地區）、第三章（實施都更事業）固然均為國家透過公權力之行使，以促進第 1 條所宣示之「公共利益」，性質上屬於公法事件，但都更條例第 36 條所涉之拆遷爭議，卻是源於實施者與房屋所有權人對於都更事業實施方式所持之立場不同，具有私法爭議性質。實施者面對房屋所有權人不願自行拆遷之私法

爭議，應僅能透過司法機關行使「審判權」之憲法功能解決之，而非直接由行政機關以行使國家高權之方式介入。

(三)然而，都更事業實施者與房屋所有權人之間，一旦發生應否拆除權利變換範圍內之土地改良物爭議，現行都更條例第 36 條採取之解決模式，是實施者公告、通知所有權人限期自行拆遷而不拆遷時，即可申請由地方主管機關直接代為拆遷房屋。此等法律設計之爭議解決模式，至少在以下三個面向上，都抵觸上述權力分立之憲法基本原則，並混淆行政機關、司法機關彼此在憲法權力方面之功能區隔：

1. 都更條例第 36 條第 1 項前段規定：「權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，由實施者公告之，並通知其所有權人、管理人或使用人，限期 30 日內自行拆除或遷移；屆期不拆除或遷移者，實施者得予代為（拆除或遷移）……」。依據此一規定，對於因所有權人不願參與都更，導致在權利變換範圍內應行拆遷之房屋，實施者取得逕行拆除之權力。但如上所述，實施者與房屋所有權人間因房屋是否拆遷而發生私法上爭議，何以實施者可在爭議未經司法機關解決前，即直接取得拆除他人房屋之權力？都更條例第 36 條牽涉之強制拆遷權力，涉及對人民居住權及財產權利之剝奪；在現代法治國家中，此等剝奪人民權利之高權行為，已收回而只能由

政府行使，都更條例第 36 條如何能授權由私人逕行行使？更有甚者，都更條例面對此等私法爭議，卻完全偏向實現實施者之利益，而非保障土地改良物所有權人之權利，法律採取之立場更屬偏頗，未平等兼顧人民權益。就此，都更條例授權作為私人之實施者，直接行使只有國家機關可實施之財產權及居住權剝奪行為，違反高權行為應回收單獨由國家行使之法治基本原則，自屬明顯違憲。

2. 此外，都更條例第 36 條第 1 項對於權利變換範圍內所有權人不願自行拆遷房屋之狀況，原則上係由實施者進行拆遷，例外方由實施者申請地方主管機關代為執行拆遷。是以強行拆遷原則上應由實施者處理，若依此將強行拆遷定位為實施者與房屋所有權人間之私法爭議，依據權力分立原則，此時實施者既不得自己行使代為拆遷之國家高權行為，若仍欲實現強行拆遷所代表之利益，實施者即應循司法途徑，由司法機關基於仲裁者之地位作成應否執行拆遷之決定、取得執行名義後，再由執行單位據以執行。然而，都更條例第 36 條允許實施者略過司法權進行審判之程序，直接讓行政機關介入代替實施者執行拆遷，不但有違「私法爭議應先由司法機關完成判斷後方得執行」之權力分立原則，形成「行政機關自己裁決、自己執行」之荒謬狀況，

也破壞行政機關在私法爭議中原本之中立立場，直接立於實現實施者之利益執行拆遷，而非保護爭議另一方即房屋所有權人之利益。再對照在違章建築拆除案件，爭議存在於違章建築所有權人與政府之間，性質屬於公法上爭議，行政機關自得基於國家高權之立場直接作成行政處分、逕行拆除違章建築；但都更條例第 36 條所涉卻是實施者與合法建物所有權人間之私法爭議，若可不經司法機關為仲裁或審理後即直接交由行政機關執行，難道在一般民事糾紛中，均可由行政機關任意代替爭議之某一方執行、實現其利益？由此益見都更條例第 36 條所設計私法爭議解決模式之不合理，並因行政機關可以「自己作自己的法官」，而嚴重牴觸權力分立原則！

3. 上述都市更新條例第 36 條設計之私法爭議解決模式，在實務上呈現之諸多瑕疵弊病，已在本件爭議中暴露無遺。詳言之，都更條例第 36 條要求實施者可申請地方主管機關代為拆遷，後者甚至負有義務代為拆遷，實際結果就是地方主管機關與實施者將處於立場高度一致之狀態，不可迴避地形成牢固之利益共同體。執行面上最大之弊病，在於都更條例第 36 條之強制拆遷權力是否即將發動，完全繫諸實施者是否提出申請。但強制拆遷之決策過程既然完全單方面

由實施者及地方主管機關作出，即導致爭議另一方之房屋所有權人被排除在決策過程外，自始就在行政程序中處於極端不利益之地位。另一方面，實施者取得強制拆遷權力之發動權，在行政程序中具備無比優越之地位，更導致都更條例第 36 條之國家高權行為被澈底商業化，發動、決策及實施等各個面向，完全取決於實施者之商業利潤甚至利益最大化之判斷。都更條例原本欲實現之公共利益因此遭到商業化，公共利益與商業利益之界線嚴重混淆，甚至遭到後者綁架。因此，現行都更條例第 36 條之制度設計模式，使地方主管機關無從落實同法第 1 條揭示之公共利益原則，並因授權行政機關可逾越權限，對強行拆遷權力享有完全之仲裁及執行權限，破壞權力分立原則，而牴觸憲法基本結構。

(四)綜上，都更條例第 36 條顯然仍採取實務上較常見之違章建築處理模式，允許地方主管機關立於高權地位，逕行實施強行拆除及遷移之權力。然而，違章建築案件在性質上屬於國家與所有權人間之公法上爭議，主管機關本享有自行作成處分、據以執行之權限。但都更條例第 36 條所牽涉者卻是私人與私人之私法爭議，實不得仍採取相同規範模式，否則將使地方主管機關對私法爭議取得「自己裁決、自己執行」之權限，破壞行政權與司法權之界

限，並抵觸「私法爭議應先由司法機關完成判斷後方得執行」之權力分立原則。此外，都更條例第 36 條移動地方主管機關在強行拆遷爭議中之地位，直接與實施者之利益結合，並可排除、剝奪房屋所有權人之利益，更嚴重扭曲、破壞都市更新制度最初欲落實之公共利益原則。凡此，顯示都更條例第 36 條實有違憲疑義，應有必要透過憲法解釋機關釐清此等法律違憲爭議。

肆、結論

- 一、本案都市更新條例第 22 條容許興辦都市更新事業時，只需經過更新單元範圍內一定財產權比例之多數決，即可由私人自行選擇一定單元範圍，並採取多數決方式決定單元範圍內所有權人之土地與房屋，是否應被劃入都市更新範圍內，進而導致不同意更新住戶之居住權、財產權利均完全遭到剝奪，出現不具公共利益即可限制人民權利之情事，應與憲法第 10 條居住權保護、第 15 條財產權保護及第 23 條比例原則之意旨有違。此外，都更條例第 22 條建構之「多數決」架構，未能妥適保障憲法賦予財產權人之正當程序基本權，並在實際執行層面上，發生《經濟社會文化權利國際公約》第 11.1 條及《公民與政治權利國際公約》第 17.1 條所稱「強迫驅逐」且侵害家庭權與隱私權之狀況。在我國已簽署兩公約之今日，都更條例第 22 條另抵觸至少具備法律位階之兩公約權利條款，致生違反憲法之疑義。而都更條例第 22 條顯然與原處分

機關核定都更事業計畫之處分，以及各確定終局裁判間存在重要關聯性，並對聲請人之居住及財產權利構成完全剝奪之重大限制，應有必要由鈞院進行憲法解釋，以保障聲請人之基本權利。

二、再查，在我國近年之都更爭議中，主管機關動輒使用放寬容積率限制作為對實施者之獎勵條件，導致建商在都更過程中，無不以追求「容積率最大化」為惟一、首要目標。此一錯誤政策所衍生之惡果，即為實施者利用都更條例進行恣意圈地，將不願配合遷移之居民住屋強行納入都更範圍內，形式上為「多數決」，實質上使用以小吃大之手段，逼迫居民放棄保有房屋之權利，最終導致拒絕配合都更政策之居民完全喪失說「不」之權利，只能成為都更惡法下之無辜犧牲者。惟查，居住權利涉及個人自由、人格、尊嚴之行使，豈是國家可以使用多數決之方式強令不同意見者遷移？而都市更新制度之本意，係社區住民形成更新該地區老舊房屋之共識後，所共同進行改善居住環境之行為，是以都市更新之發動者應為當地居民，而非以追逐利益最大化為首要目標之實施者。但在我國現行制度下，實施者始終立於主導角色，地方主管機關非但不願協助保護居民之居住權利，亦未嘗試介入與實施者間之協調，反而竟與開發者配合無間，動輒搬出強硬之都更條例第 36 條「強拆條款」威脅拒絕搬遷之住戶，進而升高實施者為追逐私利而大舉圈地之企圖，並使實施者與居民間進行協調之可能性喪失殆

盡。故本件聲請人所涉之系爭都更案實具有指標性意義，並將影響國內其他都更案件之執行進程，亟待鈞院正視，針對都更條例第 22 條、第 36 條是否違憲作成解釋，以釐清爭議。

三、綜上所述，本案確定終局判決適用之都更條例第 22 條、第 36 條規定，已牴觸憲法權力分立原則、第 10 條關於居住權保障、第 15 條關於財產權保障、第 23 條比例原則以及兩公約之相關規定，懇請貴院惠予解釋宣告其違憲失效，以保障聲請人之基本權利，並維憲政根基。

此 致

司 法 院

《所附關係文件之名稱及件數》

附件一：最高行政法院 100 年度裁字第 1582 號裁定影本乙份。

附件二：最高行政法院 100 年度判字第 2092 號判決影本乙份。

附件三：最高行政法院 100 年度判字第 2004 號判決影本乙份。

附件四：《經濟社會文化權利國際公約》第 4 號一般性意見書乙份。

附件五：《經濟社會文化權利國際公約》第 7 號一般性意見乙份。

附件六：聯合國人權事務委員會 1997 年 7 月 29 日（Hopuand Bessert v. France）案中譯本乙份。

附件七：《公民與政治權利國際公約》第 27 號一般性意見乙份。

聲請人一 王 ○ 樹

王 ○ 泉

王 ○ 平

聲請人二 彭 ○ 三

聲請人三 陳 ○ 蘭

共 同

代 理 人 詹 順 貴 律師

翁 國 彥 律師

李 明 芝 律師

中 華 民 國 1 0 1 年 5 月 2 5 日

(附件一之一)

最高行政法院裁定

100 年度裁字第 1582 號

上 訴 人 王 ○ 樹

王 ○ 泉

王 ○ 平

王 ○ 雄

共 同

訴訟代理人 蔡 志 揚 律師

被 上 訴 人 臺北市政府

代 表 人 郝 龍 斌

參 加 人 樂揚建設股份有限公司

代 表 人 段 ○ 龍

上列當事人間都市更新事件，上訴人對於中華民國 99 年 5 月

26 日臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2467 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、被上訴人於民國 91 年 10 月 28 日依都市更新條例第 6 條第 2 款規定，公告劃定「士林區○○附近更新地區（捷運淡水線西側）」，並於 96 年 5 月 1 日核准訴外人賴○

興申請之「臺北市士林區○○段○小段○○地號等 21 筆土地都市更新」事業概要。嗣參加人擬擔任實施者，於 97 年 1 月 4 日舉辦事業計畫及權利變換計畫公聽會，在取得更新單元內私有土地所有權人 73.68%及其所有面積 77.83%同意，私有合法建築物所有權人 72.34%及其總樓地板面積 79.90%同意，符合同意比例門檻後，報請被上訴人核定；被上訴人續辦理公開展覽 30 日，並舉辦公聽會，聽取民眾意見後，將全案提請臺北市都市更新及爭議處理審議會決議修正後通過，被上訴人核定准予實施者即參加人實施本案。上訴人等不願所有坐落臺北市士林區○○段○小段○○地號土地及地上建號○○等合法建築物納入上開都市更新事業計畫案之範圍內，遂循序提起行政訴訟，為原審判決駁回，而提起本件上訴。

- 三、上訴人上訴主張略以：原判決認為都市更新條例所定公聽會之程序參與對於更新單元內之所有權人尚不產生損害或重大影響，認為可比照股東會通知採發信主義，顯然漠視都市更新條例所定公聽會之程序功能，並且過分輕忽土地及合法建築物所有權人在都市更新案中之權益與地位，顯有不適用都市更新條例第 10 條第 1 項及第 19 條第 2、3、4 項法規或適用不當之違法。原判決就本件擬具事業概要前及擬定都市更新事業計畫期間之公聽會，實施者均未寄發開會通知予上訴人之事實，均略而不提，僅論就參加人就擬定都市更新事業計畫後、審議前之公聽會是否合法通知上訴人參與之適法

性，顯有判決不備理由、判決不適用法規或適用不當之違法。又本件上訴人間縱有親屬或鄰居關係，惟非代表彼等均時有往來連絡，豈能因嗣後本件訴訟之協力行為，即認定紛爭發生前可將上訴人等一體視之，原判決之認定顯違反論理法則。況參加人之董事長曾經前來遭拒之事，與上訴人知否參加人嗣後所舉辦之公聽會乙事，實無因果關係，原判決之認定顯有矛盾，而原判決稱本件都市更新單元範圍內之鄰居均知此事，不知所由為何，顯有認定事實不憑證據之違法。另查本件都市更新單元範圍之劃定，北側相鄰土地○○地號、南側相鄰土地○○地號之土地上建築物屋齡均與上訴人之建物相去不遠，卻僅因參加人與其相關權利人溝通納入都市更新單元範圍事宜，鄰地所有權人表示不願意參加而未劃入。但本件上訴人一再表明不同意、不願意參加更新，參加人仍執意予以劃入，明顯違反平等原則，原判決未加指摘，顯有判決不適用法規之違法。再者，原判決所稱得自行改建之本件都市更新單元南側之有應公廟，惟該廟宇面積僅 2.42 坪，根本不可能自行改建，又原判決稱上訴人所有○○地號土地所在位置並無面臨建築線，均未敘明理論根據，顯有認定事實不憑證據之違法。經核，原判決業已就本件按都市更新條例第 19 條第 2 項規定，應舉辦公聽會，其目的僅在於聽取民眾之意見，無論是更新單元範圍內之土地、建物所有權人等相關權利人或一般民眾，在都市更新事業計畫擬定後，尚得以書面提出意見；並審諸都市更新程序係採取多數決，公

聽會程序既僅在於聽取民眾意見，更新單元範圍內之所有權人尚不因未參與該公聽會，對其權利產生損害或重大影響。故關於公聽會期日及地點之通知，應採發信主義，只要按應受通知者之住所或居所寄發舉行公聽會之通知時，應認已生通知之效力，至於應受通知者實際有無收受該通知在所不問。而查，參加人於舉行公聽會前，已按上訴人之住居所寄發通知，即已發生送達之效力。況上訴人王○雄已收受該通知；另上訴人王○樹、王○泉、王○平等三人則均因可歸責於渠等自己之事由致招領逾期退回，而上訴人王○雄與上訴人王○樹、王○泉、王○平等 3 人不僅為鄰居，亦為堂兄弟之親屬關係，渠等 4 人並一同向被上訴人陳情及共同提起本件訴訟，且上訴人王○樹等 3 人於訴願及起訴狀所陳報之住所，亦為參加人前揭送達同地址。再者，上訴人亦自承參加人之董事長曾前來協商遭拒，上訴人等執詞渠等未接獲通知，主張參加人舉辦之公聽會程序不合法云云，並無足採。又按符合臺北市都市更新自治條例第 12 條第 1 項規定所列各款情形之一者，即可劃定為都市更新單元，並非應具備全部 5 款之要件，始得劃定之。本件屬被上訴人公告劃定更新單元，並擬具事業概要，申請實施都市更新事業，於事業概要階段已確定實施都市更新範圍。又本件更新單元範圍達 1,923 平方公尺，面積大於 1,000 平方公尺，街廓內相鄰土地計有 13 筆土地，小廟非屬本案相鄰土地，南側相鄰土地為 91 年 3 月 25 日始竣工之地上 9 層，地下 2 層之建築物，業已建築完成，

確無法合併更新；另北側相鄰土地○○地號及南側相鄰土地○○地號，經參加人與其相關權利人溝通納入都市更新單元範圍事宜，鄰地所有權人表示不願參加，且該相鄰土地未納入，無礙於建築設計及市容觀瞻等情，符合臺北市都市更新自治條例第 12 條第 1 項第 4 款之規定，本件都市更新單元範圍之劃定，於法並無違誤。本件都市更新單元南側之郭元益糕餅博物館及廟宇等（名稱：有應公廟）均位於建築線上而得自行改建，此與上訴人所有上開○○地號土地所在位置，並無面臨建築線，且為本件都市更新單元東南側之○○地號等土地包圍之情形而無法改建不同。再查本件於事業概要階段業已確定更新範圍，惟事業概要申請人賴○興在被上訴人劃定為應實施更新之地區自行劃定本件更新單元，雖符合臺北市都市更新自治條例第 12 條規定，但因可能造成街廓內相鄰土地無法劃定更新單元，申請人於舉辦事業概要公聽會時，一併通知相鄰土地及其合法建築物所有權人參加該公聽會，鄰地所有權人表示不願參加，自己符合臺北市都市更新自治條例第 14 條之規定。是以，依臺北市都市更新自治條例第 14 條為徵詢鄰地參與本更新案意見所進行之調查，自不包含更新單元範圍內之土地所有權人，上訴人指摘未對渠等進行訪談及徵詢意願，違反都市更新條例規定云云，亦無足取等情敘述甚詳。本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由，無非係重述其於起訴已主張而為原審所不採之理由，並就原審取捨證據、

認定事實之職權行使，指摘其為不當，且就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷矛盾，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當或行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。而本件都市更新單元範圍之劃定，符合臺北市都市更新自治條例第 12 條第 1 項第 4 款之規定，已如上述，至未與系爭土地相鄰之有應公廟，究能否自行改建，則無礙於系爭土地建築設計及市容觀瞻，亦即與本件都市更新單元範圍之劃定無涉；另上訴人所有○○地號土地所在位置並未面臨建築線，此業經原審依卷內地籍圖等資料而判斷（參原審卷第 345 頁、第 372 頁），並無上訴人所稱原判決有認定事實未依證據之違法；又本件都市更新單元範圍之劃定，北側相鄰土地○○地號、南側相鄰土地○○地號之土地，因均面臨建築線上，尚可自行建築，與本件上訴人所有之土地因未面臨建築線而不能改建，且已列入本件都市計畫更新單元範圍內情況不同，尚難相提併論而謂違反平等原則，附此敘明。

四、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 85 條第 1 項前段、第 78 條，裁定如主文。

中 華 民 國 1 0 0 年 6 月 3 0 日
(附件一之二)

臺北高等行政法院判決

98 年度訴字第 2467 號

99 年 5 月 5 日辯論終結

原 告 王 ○ 樹

王 ○ 泉

王 ○ 平

王 ○ 雄

被 告 臺北市政府

代 表 人 郝 龍 斌（市長）

訴訟代理人 簡 瑟 芳

黃 雅 芳

鄭 如 殷

參 加 人 樂揚建設股份有限公司

代 表 人 段 ○ 龍

訴訟代理人 許 獻 進 律師

上列當事人間都市更新事件，原告等不服內政部中華民國 98 年 10 月 27 日臺內訴字第 0980199551 號（案號：第 0980300026 號）、98 年 10 月 27 日臺內訴字第 0980199106 號（案號：第 0980140095 號）、98 年 10 月 28 日臺內訴字第 0980150276 號（案號：第 0980240096 號）、98 年 10 月 30 日臺內訴字第 0980199554 號（案號：第 0980230095 號）訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)被告於民國 91 年 10 月 28 日依都市更新條例第 6 條第 2 款規定，公告劃定「士林區○○附近更新地區(捷運淡水線西側)」，並於 96 年 5 月 1 日核准訴外人賴○○興申請之「臺北市士林區○○段○小段○○地號等 21 筆土地都市更新」事業概要。嗣參加人擬擔任實施者，依都市更新條例第 19 條及第 29 條第 1 項但書規定，於 97 年 1 月 4 日舉辦事業計畫及權利變換計畫公聽會，在取得更新單元內私有土地所有權人 73.68% 及其所有面積 77.83% 同意，私有合法建築物所有權人 72.34% 及其總樓地板面積 79.90% 同意，符合都市更新條例第 22 條規定同意比例門檻後，擬具「臺北市士林區○○段○小段○○地號等 21 筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」於 97 年 6 月 11 日報請被告核定；被告續於 97 年 9 月 26 日起至 97 年 10 月 25 日止辦理公開展覽 30 日，並於 97 年 10 月 23 日(展覽期間)假臺北市士林區公民會館舉辦公聽會，聽取民眾意見後，將全案提請臺北市都市更新及爭議處理審議會(下稱臺北市都更審議會)98 年 2 月 23 日第 12 次及 98 年 5 月 4 日第 16 次會議審查結果，經決議修正後通過，被告於 98 年 6 月 16 日以府都新字第 09830575302 號函(即原處分)核定准予實施者即參加人實施本案。

(二)原告等不願所有坐落臺北市士林區○○段○小段○○地號土地及地上建號○○等合法建築物納入上開都市更新事業計畫案之範圍內，遂提起訴願，經訴願

決定駁回後，而提起本件撤銷訴訟。本院因認本件撤銷訴訟之結果，將影響參加人之權利或法律上之利益，爰依行政訴訟法第 42 條第 1 項規定，裁定命參加人獨立參加本件訴訟。

二、本件原告等主張：

- (一)原處分之都市更新計畫案係由權利人賴○興發起，由參加人擔任實施者，該案屬民間申請辦理之都市更新案。按都市更新條例第 10 條第 1 項、同條例施行細則第 6 條第 1 項及臺北市都市更新自治條例第 3 條規定，且依主管機關即被告所訂頒「都市更新事業申請人(或實施者)辦理公聽會說明及注意事項」中規定，都市更新事業概要申請主管機關核准前，應舉辦公聽會，區分為三階段(第一階段為事業概要申請前，應舉辦「都市更新事業概要」公聽會；第二階段事業計畫報核前，應舉辦「都市更新計畫」公聽會；第三階段權利變換計畫報核前，應舉辦「都市更新權利變換計畫」公聽會)，對人民財產、權益有絕對規定的保障。被告及參加人均無法提出證據，證明已將舉辦公聽會之通知合法送達原告，僅表示依法辦理，及提出規定程序後段相關卷證，如權利變換公文、不實的掛號通知信函等。惟行政機關應依法行政，未依法定程序作出之處分皆屬違法，尤以對人民財產、權益有深切影響者為是。倘行政機關未依法行政，任由民間團體(財團)操弄，曲解事實，則法律有何存在之目的。被告漠視法律規定、程序，疏於監督，違反上述規定，而

參加人以握有龐大的民間機構資源以被告名義威嚇原告等配合，故原告等請求撤銷有理由。

(二)綜合被告所提各項書狀稱：(1)原告等地區於 91 年 10 月 28 日公告劃定為都更區域，但查臺北市政府網站該都更地區公告日期為 89 年 6 月 26 日，明顯不符。(2)南側區域○○等為 91 年 3 月 25 日竣工完成，表示無法更新，惟依都市更新條例第 24 條規定，如依前項所述該建物合法性可疑。(3)另北側○○及南側○○表示不參加，既可不納入都更，同理比較原告權利何在。(4)指稱原告王○雄於 96 年 12 月 21 日收取通知，但事實上，該公聽會為「都市更新事業暨權利變換計畫」屬都更程序中最後階段，被告企圖扭轉公聽會名稱，掩蓋前二次公聽會未通知之事實。(5)指稱被告於 95 年 12 月 15 日通知原告，惟事實是被告僅以名冊表示而無回執聯信函證明。如上所述被告意圖掩蓋不法之事實，不當解讀法令，撥弄行政規定，舉證不當文書影響判決。又參加人所舉證回執聯（原告王○泉、王○樹、王○平）印有大廈管理戳章，實則原告原址並無設置管理處。至參加人雖稱已於 96 年 12 月 20 日通知原告，惟事實是該名冊內容關於原告王○泉、王○樹、王○平之住址明顯錯誤（塗改），均足證明參加人所舉證文書有變造之嫌。

(三)因此由前事證所陳，被告明顯違反都更條例第 10 條，同條例施行細則第 5 條、第 6 條，臺北市都市更新自治條例第 3 條、第 12 條、第 14 條，臺北市政府所訂

頒之「都市更新事業申請人（或實施者）辦理公聽會說明及注意事項」，行政程序法第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條，公務員服務法第 5 條、第 6 條、第 7 條，及刑法第 213 條規定。參加人明顯違反都市更新條例第 10 條，同條例施行細則第 6 條，臺北市都市更新自治條例第 3 條、第 12 條、第 14 條規定，臺北市政府所訂頒之「都市更新事業申請人（或實施者）辦理公聽會說明及注意事項」，民法第 95 條，刑法第 214 條、第 215 條、第 216 條、第 217 條規定等情。並聲明求為判決：訴願決定、原處分關於原告等位於臺北市士林區○○里○鄰○街○巷○號列為都市更新案部分均撤銷。

三、被告則以：

- (一)按臺北市都市更新自治條例第 12 條第 1 項規定，亦即僅需符合 5 款之一情形，即可劃定更新單元。查系爭計畫案係屬被告於 91 年 10 月 28 日公告劃定「士林區○○街附近更新地區（捷運淡水線西側）」內，賴○興依上開自治條例第 12 條第 1 項第 4 款規定劃定更新單元，並擬具事業概要，申請實施都市更新事業，故系爭計畫案於事業概要階段已確定實施範圍，參加人就前開範圍，依都市更新條例第 19 條規定，據以申請實施都市更新事業並無違誤。
- (二)次查，系爭計畫案更新單元面積達 1,923 平方公尺，面積大於 1,000 平方公尺，街廓內相鄰土地計有 13 筆土地，且小廟非屬系爭計畫案相鄰土地，南側相鄰

土地○○為 91 年 3 月 25 日始竣工之地上 9 層，地下 2 層之建築物，業已建築完成，確無法合併更新。另北側相鄰土地○○地號，及南側相鄰土地○○地號，經參加人與其相關權利人溝通納入都市更新單元範圍事宜，鄰地所有權人表示不願參加。且相鄰土地未納入，亦無礙於建築設計及市容觀瞻，符合該自治條例第 12 條第 4 款規定，並無違誤。至原告等主張相鄰土地未納入，將礙於建築設計及市容觀瞻，按臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點第 2 點、第 3 點第 1 項規定，系爭計畫案業經都審會第 12 次、第 16 次會議審議，均無認為有礙於建築設計及市容觀瞻，原告等主張純屬個人主觀想法，尚無可採。

(三)復查，系爭計畫案於事業概要階段業已確定更新範圍，因事業概要申請人賴○興就主管機關劃定為應實施更新之地區自行劃定更新單元，雖符合上開自治條例第 12 條規定，但因可能造成街廓內相鄰土地無法劃定更新單元，故依同條例第 14 條規定，於 95 年 12 月 15 日舉辦事業概要公聽會時，通知相鄰土地及其合法建築物所有權人參加公聽會，後續經申請人賴君與其相關權利人溝通納入都市更新單元範圍事宜，鄰地所有權人表示不願參加，故申請人賴君以此範圍於 96 年 3 月 9 日向被告提出都市更新概要案申請，符合上開第 14 條之規定。被告所提書證 12 之訪查紀錄係依該自治條例第 14 條規定徵詢鄰地參與該更新案意見所進行之調查，故不包含更新範圍內之土地所有權

人。又按都更條例第 24 條規定，即需經直轄市、縣（市）主管機關公告禁止後，更新地區範圍內之建築物才不可進行建築物之改建、增建或新建及採取土石或變更地形等事項。查系爭計畫案並未有上開禁止公告，原告等主張南側鄰地違反上開規定，係錯誤解讀法令。

（四）另依都更條例第 19 條規定，參加人於申請事業計畫報核前，於 97 年 1 月 4 日召開公聽會，並於 96 年 12 月 20 日寄發相關通知，原告王○雄於 96 年 12 月 21 日收取通知；被告於 97 年 9 月 26 日起至 97 年 10 月 25 日止辦理公開展覽日；及 97 年 10 月 23 日舉辦公辦公聽會，亦寄送通知予原告等，其地址與本件訴訟狀內原告等所載地址係屬一致，經核查前述公聽會皆已發函通知原告等出席表示意見，渠等主張均未收到通知，與事實不符。再者，公聽會之目的，主要係聽取民眾意見，原告等雖主張並未收受通知，惟其對本更新案之意見業經行政救濟程序表達，主要仍係不同意參與本件都市更新，惟更新案依都更條例第 22 條規定係採多數決精神，系爭計畫案同意比例已符都市更新條例規定，且因原告等未出具同意書，故自始未計入同意比例內，原告等不同意參與之意見，對系爭計畫案符合同意比例認定不生影響。若僅因原告等未出席公聽會即撤銷核定處分，將有違比例原則，且本件更新案相關建物業已拆除，基於公益，亦應駁回原告等之訴。

(五)綜上所陳，都市更新係採多數決之模式，如達符合法令規定之同意比例門檻，即可報請審議，被告依法受理參加人申請之系爭計畫案，並依都市更新條例規定辦理公開展覽及舉辦公聽會，透過公平、公開之法定程序辦理審查作業，於第 12 次、第 16 次審議會審議通過，經被告核定實施，於法並無不合等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告等之訴。

四、參加人答辯主張：

(一)參加人僅以大宗掛號信函執據作為公聽會「通知」證明，未附上掛號回執，並無任何違誤：

1. 舉凡法律上之各種「集會」或「開會」之通知，如股東會、董事會及區分所有權人會議之通知等，實務上係採發信主義，此觀諸最高法院 83 年度台上字第 941 號判決、95 年度台上字第 2611 號判決甚明，今實施者以大宗掛號執據作為公聽會「通知」之證明，已比一般開會通知嚴格，故被告之處分自無違誤。況參加人自都市更新程序開始至今數年，不斷與原告等聯絡、商談，縱渠等稱僅在開始前，參加人之董事長曾與其談過而遭拒絕，惟整個都市更新程序，均有舉辦公開展覽、登報甚至里辦公室均有張貼公告，參加人甚至以掛號通知原告等多達 4 次，原告等為鄰居及堂兄弟關係而共同訴訟，在原告王○雄有收取該等通知，其等仍均稱不知都更程序之進行，而無從表示反對意見云云，顯屬無稽。且原告等於都市更新事業計畫核定後，無論參加人

或更新處寄予原告等同地址之文件，原告等都有收受並參加會議，更可證明原告等故意不收受文件為事實。

2. 次查，依 92 年 2 月 7 日內政部解釋令認公聽會之通知方式並無明文規定，可由都市更新處自行送達或交由郵政機關送達即可，且依都更條例第 19 條規定可知，公聽會之目的只是聽取民眾意見，且無最低出席人數之限制，並不若上述股東會等開會係為作成特定決議之目的重要，實務上對該等開會之通知尚僅採取發信主義，何獨認為都市更新之公聽會通知應採取到達主義？原告等援引行政程序法第 68 條第 3 項但書，主張該通知文書應以掛號送達至其本人云云，自無理由。況都更程序對原告等權利有重大影響者，實為都市更新前後「房地之權利價值變換」問題，此在都更條例第 32 條第 1 項規定，故其等對於其所有建物土地之價值有爭議部分，已另有保障之規定，因此公聽會之通知，對原告等之權利義務顯無重大影響，自應與一般開會相同，採取發信主義。

3. 依都更條例第 22 條第 1 項規定可知，更新程序係採取多數決，原告為本件拒絕更新而提出訴訟之少數人，參考多數決之相關立法例，如土地法第 34 條之 1 執行要點第 8 點第 3 項、第 4 項採取「以公告替代到達」之規定；都更條例施行細則第 6 條第 2 項亦規定將「通知」之送達，併採取公示送達之方

式，可見基於多數決利益之目的，自應與土地法第34條之1規定相同，以公告即認為通知為合法，且司法實務上對於公示送達，亦僅以報紙公告為之。若認都市更新公聽會之通知對象未收受送達，需另以公示送達為之，不僅發生開會時間無法短時間確定及送達之困難，且與都更條例併採取公示送達及張貼公告等方法相較，顯有疊床架屋之嫌；若有人逾期收受郵件而退回，即可達到阻止都市更新之目的，故都市更新條例自應採取發信主義，以掛號通知即為合法，不以到達為通知合法之必要條件。

4. 退萬步言，縱認公聽會之通知應採到達主義，亦請參考本件更新單元自96年起已進行數年，此該地區眾所周知之事實，原告等竟推諉不知，且其中三人拒收任何郵件，至計畫核定後，方出面主張無法經由任何管道表達反對之意見云云，自屬權利濫用，違反誠信原則甚明，且原告等援引求撤銷原處分之主張，對於進行數年之都市更新程序而言，亦違反比例原則，原告等自無主張未收受送達，而起訴主張撤銷整個都市更新程序之理由。

(二)本件都市更新符合臺北市都市更新自治條例第12條第4項規定：

1. 查都市更新單元劃定基準應符合上開自治條例第12條之任一項即可，此觀該條文義自明，原告等主張本件都市更新單元劃定不符合該自治條例第12條第3項及第4項規定云云，顯與參加人係依據第

4 項規定申請劃定有違，合先敘明。又本件都市更新單元範圍 1923 平方公尺，符合第 12 條第 4 項面積在 1000 平方公尺以上之規定，原告等顯誤解該條法令，故無該項但書之適用。

2. 依原告等所述之郭元益糕餅博物館及廟宇等均位於建築線上而得自行改建，此與原告等所在位置並無面臨建築線，且為本件都市更新單元東南側之○○地號等土地包圍而無法改建者不同。此外，都市更新係循序漸進，非一次即可全部改善市容，依據上開自治條例第 14 條第 2 項規定，相鄰土地及其合法建築物所有權人表示不願加入更新，主管機關應予尊重。至於「市容觀瞻」部分，依該條例第 8 條及第 16 條規定，審議過程均有專家及學者以合議制及公開方式辦理審議，非原告等少數自己即得認定本件都市更新「有礙市容觀瞻」。反觀原告等若未加入本件都市更新案，依其所在位置並無面臨建築線，且基地深度皆不足 15 公尺之情形，依臺北市土地分區管制規則之規定，屬於畸零地，且因鄰地均已興建完成又未鄰接建築線，依法不可單獨興建，亦無法與他土地合併改建，此將使原告等之房地價值嚴重減損，且違反建築法之相關規定，故原告等主張其不願加入本件都市更新案云云，顯然損人不利己且違反法令，自屬違反誠信原則，原告等主張撤銷自無理由。

五、本件如事實概要（一）所述之事實，為兩造所不爭，並

有被告公告劃定「士林區○○附近更新地區（捷運淡水線西側）」計畫書、96年5月1日府都新字第09630209800號函、參加人96年12月21日樂工（96）函字第252號公聽會開會通知單、97年6月10日樂工（97）函字第097號函、被告97年9月25日府都新字第09730595100號公告、臺北市都市更新處97年10月8日北市都新事字第09731067200號公告、臺北市都更審議會第12次會議紀錄、第16次會議紀錄及原處分附本院卷第274-292頁可按，為可確認之事實。故本件之爭點，在於：

（一）參加人舉辦97年1月4日公聽會，是否已對原告等為合法之通知？

（二）本件都市更新單元之劃定，是否符合臺北市都市更新自治條例第12條之規定？

六、本院判斷如下：

（一）關於參加人舉辦公聽會，是否合法通知原告部分：

1. 按都市更新條例第19條規定：「（第1項）都市更新事業計畫由實施者擬定，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；其屬依第7條第2項規定辦理之都市更新事業，得逕送中央主管機關審議通過後核定發布實施。並即公告30日及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時亦同。（第2項）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3項）都市更新事業計畫擬定或變更後，送各

級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽 30 日，並舉辦公聽會。公開展覽、公聽會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關審議修正者，免再公開展覽。……」第 22 條規定：「實施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，其屬依第 10 條規定申請獲准實施都市更新事業者，除依第 7 條劃定之都市更新地區，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 $1/2$ ，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 $1/2$ 之同意外，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 $3/5$ ，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 $2/3$ 之同意；其屬依第 11 條規定申請獲准實施都市更新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 $2/3$ ，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 $3/4$ 之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過 $4/5$ 同意者，其所有權人數不予計算。前項人數與土地及建築物所有權比例之計算，準用第 12 條之規定。……」及同條例施行細則第 6 條規定：

「依本條例第 10 條第 1 項、第 19 條第 2 項及第 3 項規定舉辦公聽會時，應邀請有關機關、學者專家及當地居民代表參加，並通知更新單元內土地、合法建築物所有權人及其他權利關係人參加。前項公聽會之日期及地點，於 10 日前刊登當地政府公報或新聞紙 3 日，並張貼於當地村（里）辦公處之公告牌。」

2. 揆諸上引都市更新條例第 19 條第 2 項規定可知，實施者於擬定都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，其目的僅在於聽取民眾之意見，作為擬定都市更新事業計畫之參考，並非作成任何決定或決議，對於實施者亦無拘束力，此徵諸同條例施行細則第 6 條規定，實施者舉辦公聽會時，除應邀請有關機關、學者專家及當地居民代表參加，及通知更新單元內土地、合法建築物所有權人及其他權利關係人參加外，並應將公聽會日期及地點刊登當地政府公報或新聞紙，及張貼於當地村（里）辦公處之公告牌，即在使一般不特定民眾亦得參加該公聽會表示意見，以達集思廣益之旨；且依同條第 3 項規定，實施者擬定都市更新事業計畫後，於送請各級主管機關審議前，尚應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽 30 日，並舉辦公聽會聽取民眾意見，任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面提出意見，由各級主管機關予以參考審議。足見無論是更新單元範圍內之土地、建物所有

權人等相關權利人或一般民眾，在都市更新事業計畫擬定後，尚得透過上開公聽會表達意見或在公開展覽期間以書面提出意見；並審諸都市更新程序係採取多數決，依上述同條例第 22 條第 1 項規定，更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積分別均超過 2/3、3/4 之門檻，即得選定實施者擬定都市更新事業計畫申請報核等情，公聽會程序既僅在於聽取民眾意見，對於選定實施者或其如何擬定都市更新事業計畫並無任何拘束力，更新單元範圍內之所有權人尚不因未參與該公聽會，對其權利產生損害或重大影響；況該等所有權人除於公聽會程序外，仍得於日後公開展覽期間以書面提出意見，亦非無從表示意見，而都市更新程序龐雜繁瑣，公聽會為廣泛蒐集民眾意見，除刊登公報（或新聞紙）及張貼當地村（里）辦公處之公告牌，尚須邀請有關機關、學者專家及當地居民代表及通知更新單元內土地、合法建築物所有權人及其他權利關係人參加，因通知與會之人數眾多，倘採到達主義，而於公聽會舉行前仍須先確定開會通知已否全部到達全體應受通知者，則公聽會之舉辦將曠廢時日，而陷整個都市更新程序延宕至不能進行之窘境，顯失立法之原意，故關於公聽會期日及地點之通知，應採發信主義，只要按應受通知者之住所或居所寄發舉行公聽會之通知時，應認已生通知之效

力，至於應受通知者實際有無收受該通知在所不問。

3. 而查，參加人於 97 年 1 月 4 日舉行公聽會前，已按原告等之住居所寄發通知，其中原告王○雄部分，已由其同居該處之兄長王○駿收受該通知；另原告王○樹、王○泉、王○平等兄弟三人均因招領逾期而退回，此有參加人交寄大宗掛號函件執據、招領逾期退回之掛號郵件信封、掛號郵件收件回執及戶籍謄本在卷可稽（見本院卷第 343、416-419、528-532 頁），揆諸前揭說明，參加人於舉辦 97 年 1 月 4 日公聽會前，既已按原告等之住居所以掛號郵件寄發上開公聽會舉行期日、地點通知，即已發生送達之效力。況原告王○雄已收受該通知；另原告王○樹、王○泉、王○平等三人則均因可歸責於渠等自己之事由致招領逾期退回，而原告王○雄與原告王○樹、王○泉、王○平等三人不僅為鄰居，亦為堂兄弟之親屬關係，渠等四人因不願上開房地併入本件都市更新案而一同向被告陳情及共同提起本件訴訟，則在原告王○雄已收受上開公聽會舉行通知之情形下，原告王○樹、王○泉、王○平等三人仍稱對上開公聽會毫無所悉，致無從表示反對意見云云，顯悖於一般生活經驗法則；更不論原告王○樹等三人於訴願及起訴狀所陳報之住所，亦為參加人前揭送達同地址「住臺北市士林區○○里○○街○○巷○○號」，渠等均有收受通知並到庭陳述（見

本院卷第 126-128 頁)，參加人質疑渠等係故意不收受通知文書，並非子虛。再者，本件都市更新案自申請人賴○興申請實施都市更新事業，迄參加人擬定都市更新事業計畫報核，期間長達數年，原告等亦自承參加人之董事長曾前來協商遭拒，且本件都市更新程序之進行，包括舉辦公聽會及公開展覽，均有登報及在里辦公室張貼公告，已如前述，本件都市更新單元範圍內之鄰居均知此事，獨原告等未接獲通知，對整個都市更新案一無所知，迄接獲拆屋通知始知上情云云，衡情亦難採信。原告執詞渠等未接獲通知，主張參加人舉辦之公聽會程序不合法云云，並無足採。

(二)關於劃定本件都市更新單元範圍部分：

1. 按臺北市都市更新自治條例第 12 條第 1 項規定：
「都市更新單元劃定基準，『應符合下列規定之一』：一、為完整之計畫街廓者。二、街廓內面積在二千平方公尺以上者。三、街廓內鄰接二條以上之計畫道路，面積大於該街廓四分之一，且在一千平方公尺以上者。四、街廓內相鄰土地業已建築完成，確無法合併更新，且無礙建築設計及市容觀瞻，其面積在一千平方公尺以上，並為一次更新完成者。但其面積在五百平方公尺以上，經敘明理由，提經審議委員會審議通過者。五、跨街廓更新單元之劃設，其中應至少有一街廓符合第一款至第四款規定之一，並採整體開發，且不影響各街廓內相鄰土地

之開發者。」可知，凡符合上開條項所列各款情形之一者，即可劃定為都市更新單元，並非應具備全部 5 款之要件，始得劃定之。

2. 查本案係屬被告於 91 年 10 月 28 日公告劃定「士林區○○附近更新地區（捷運淡水線西側）」內，前經訴外人賴○興依上引自治條例第 12 條第 1 項第 4 款規定劃定更新單元，並擬具事業概要，申請實施都市更新事業，故本案於事業概要階段已確定實施都市更新範圍，參加人就前開範圍，依上引都市更新條例第 19 條規定，據以申請實施都市更新事業，洵無不合。又本件更新單元範圍達 1,923 平方公尺，面積大於 1,000 平方公尺，街廓內相鄰土地計有 13 筆土地，小廟非屬本案相鄰土地，南側相鄰土地○○為 91 年 3 月 25 日始竣工之地上 9 層，地下 2 層之建築物，業已建築完成，確無法合併更新；另北側相鄰土地○○地號及南側相鄰土地○○地號，經參加人與其相關權利人溝通納入都市更新單元範圍事宜，鄰地所有權人表示不願參加，且該相鄰土地未納入，無礙於建築設計及市容觀瞻等情，此有本件都市更新單元之鄰地範圍示意圖、臺北市政府工務局 91 年 5 月 2 日核發之 91 使字第 0151 號使用執照存根、協調鄰地參與都市更新事業訪談紀錄及鄰地所有人回覆不願合併更新之存證信函在卷可證（見本院卷第 383、305-308 頁），揆諸上引自治條例第 12 條第 1 項第 4 款之規定，本件都

市更新單元範圍之劃定，於法並無違誤。原告等以本件都市更新單元之劃定不符合上引自治條例第12條第1項第3款「街廓內鄰接二條以上之計畫道路」之要件，主張原處分核准本件都市更新案違法云云，顯係誤解該規定，即無足採。

3. 原告等雖復主張上開相鄰土地未納入，將有礙於建築設計及市容觀瞻，即與上開自治條例第12條第1項第4款規定不符云云。惟按，都市更新條例第16條規定：「各級主管機關為審議都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理有關爭議，應分別遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，以合議制及公開方式辦理之；必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商。」被告依上開授權規定，訂定「臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點」，其中第3點第1項之規定，審議會之成員包括主管機關及有關機關代表（例如工務局、地政處、交通局、法規委員會、都市發展局等）；暨具有都市計畫、建築、景觀、社會、法律、交通、財經、土地開發、估價或地政等專門學識經驗之專家學者及熱心公益人士，乃經由不同屬性之專業之代表，透過合議制及公開審議程序，獨立行使職權，共同作成決定，應認享有「判斷餘地」，而在「判斷餘地」範圍內，除非專業機關於判斷時，有「未遵守法定程序」、「基於錯誤之事實」、「未遵守一般有效之價值判斷原則」、「夾雜與事件無關之考慮因

素」等顯然違法之情形外，其專業認定自應受法院之尊重。本件業經臺北市都更審議會進行第 12 次、第 16 次會議審議結果，均無認為有礙於建築設計及市容觀瞻之情形（見本院卷第 283-290 頁），經核該審議會於審議時，亦未見有基於錯誤之事實、未遵守法定程序及一般有效之價值判斷原則，或夾雜與都市更新因素無關之考量，揆諸前揭說明，本院就其審議結果，自應予尊重。況且，原告所述本件都市更新單元南側之郭元益糕餅博物館及廟宇等（名稱：有應公廟）均位於建築線上而得自行改建，此與原告等所有上開○○地號土地所在位置，並無面臨建築線，且為本件都市更新單元東南側之○○地號等土地包圍之情形而無法改建不同（見本院卷第 372、345 頁）；此外，原告等亦未指出上開相鄰土地未合併更新，如何有礙於建築設計及市容觀瞻之具體情事，徒憑個人主觀見解，指摘本件更新單元之劃定，不符上開自治條例第 12 條第 1 項第 4 款規定，委無憑採。

4. 再按，臺北市都市更新自治條例第 14 條規定：「主管機關劃定為應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人自行劃定更新單元者，除應符合第 12 條之規定外，並應以不造成街廓內相鄰土地無法劃定更新單元為原則。無法依前項原則辦理者，應於依都市更新條例第 10 條規定舉辦公聽會時，一併通知相鄰土地及其合法建築物所有權人前述情形

並邀請其參加公聽會，徵詢參與更新之意願並協調後，依規定申請實施都市更新事業。前項協調不成時，土地及合法建築物所有權人得申請主管機關協調。」查本案於事業概要階段業已確定更新範圍，已如前述，惟事業概要申請人賴○興在被告劃定為應實施更新之地區自行劃定本件更新單元，雖符合上引臺北市都市更新自治條例第 12 條規定，但因可能造成街廓內相鄰土地無法劃定更新單元，申請人於 96 年 1 月 3 日舉辦事業概要公聽會時，即依上述自治條例第 14 條規定，一併通知相鄰土地及其合法建築物所有權人參加該公聽會（見本院卷第 384-390 頁所示公聽會通知、交寄大宗掛號函件執據、收件回執），續經其與相關權利人溝通納入都市更新單元範圍事宜，鄰地所有權人表示不願參加，申請人即以此範圍於 96 年 3 月 9 日向被告提出都市更新概要案申請，亦有上述協調鄰地參與都市更新事業訪談紀錄及存證信函可稽（見本院卷第 383、305-308 頁），自己符合上開自治條例第 14 條之規定。是以，上述訪談紀錄係依上開自治條例第 14 條為徵詢鄰地參與本更新案意見所進行之調查，自不包含更新單元範圍內之土地所有權人，原告等援引指摘未對渠等進行訪談及徵詢意願，違反都市更新條例第 5 條規定云云，亦無足取。

5. 又查，本件都市更新單元係位於 91 年 10 月 28 日被告公告劃定「士林區○○附近更新地區（捷運淡

水線西側)」內（見本院卷第 275 頁），已如前述，原告所稱 89 年 6 月 26 日經被告公告劃定「○○附近更新地區」之範圍，應為士林區○○段○小段○○地號至○○地號，與原告等所有坐落同小段之○○地號土地無關（見本院卷第 523 頁），原告等主張本件都市更新單元應屬於「○○附近更新地區」，顯係誤解，並無可採。至原告雖另質疑本件都市更新單元南側鄰地○○地號等土地，為 91 年 3 月 25 日始竣工之建築物，違反都市更新條例第 24 條規定云云。惟按，都市更新條例第 24 條規定：「更新地區劃定後，直轄市、縣（市）主管機關得視實際需要，公告禁止更新地區範圍內建築物之改建、增建或新建及採取土石或變更地形。但不影響都市更新事業之實施者，不在此限。……」經核該條文係規定主管機關「得」視實際需要，公告禁止改建等行為，亦即需經直轄市、縣（市）主管機關公告禁止後，更新地區範圍內之建築物才不可進行建築物之改建、增建或新建及採取土石或變更地形等事項，經查被告並未依上開規定公告禁止本件都市更新地區內建築物之改建、增建或新建，原告主張本件都市更新單元南側上開鄰地違反都市更新條例第 24 條規定，亦屬誤解法令與事實，亦無足採。

七、綜上所述，原告等之主張，均無足採。被告以原處分核定准予參加人實施本件「臺北市士林區○○段○段○○地號等 21 筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫

案」，於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告等仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 9 9 年 5 月 2 6 日
(附件二)

最高行政法院判決

100 年度判字第 2092 號

上 訴 人 彭 ○ 淵
 彭 ○ 亮
 彭 ○ 仁
 彭 胡 ○ 英
 彭 ○ 燾
 彭 ○ 三
 林 ○ 水
 簡 ○ 洋
 簡 ○ 原

共 同

訴訟代理人 蔡 志 揚 律師

被 上 訴 人 臺北市府

代 表 人 郝 龍 斌

參 加 人 森業營造股份有限公司

代 表 人 黃 ○ 琮

訴訟代理人 許 獻 進 律師

上列當事人間都市更新事件，上訴人對於中華民國 100 年 6

月 2 日臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1360 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人所有坐落臺北市信義區○○段○小段○○地號土地及其上建築物位於臺北市信義區○○段○小段○○地號等 26 筆土地都市更新事業計畫案（下稱系爭都市更新計畫案）範圍內。該都市更新計畫案前由實施者萬宇開發股份有限公司（下稱萬宇公司）擬定報經被上訴人以 94 年 2 月 16 日府都新字第 09405997900 號公告核定實施在案。於計畫實施中，原實施者變更為本件參加人森業開發股份有限公司（下稱參加人），參加人旋於 95 年 1 月 25 日以森建字第 0125056 號函通知系爭都市更新計畫案各土地所有權人及權利變換關係人等，於 95 年 1 月 25 日至 95 年 2 月 24 日期間，就是否參與更新後房地分配及分配位置提出申請，未於期限內提出者，以公開抽籤方式分配之。參加人繼於 95 年 4 月 20 日向被上訴人申請變更都市更新事業計畫及擬定權利變換計畫，經被上訴人以 95 年 10 月 23 日府都新字第 09530820000 號公告，自 95 年 10 月 25 日至 95 年 11 月 24 日止，展覽上開變更計畫及權利變換計畫案件書圖，並訂定於 95 年 11 月 20 日舉辦公聽會，復將上開變更計畫及權利變換計畫提請臺北市都市更新審議委員會（現更名為臺北

市都市更新及爭議處理審議會，下稱審議會）召開數次委員會及專案審查會議審議後，而於 96 年 12 月 3 日第 88 次委員會通過。參加人復於 97 年 1 月 31 日向被上訴人申請變更都市更新事業計畫及擬定權利變換計畫，經被上訴人審查發現其部分內容與被上訴人上開第 88 次委員會審議通過之計畫有異，乃於 97 年 2 月 25 日提交審議會第 91 次會議審議決議調整其完成時程為 100 年 5 月，並同意其餘修正內容。被上訴人即以 97 年 9 月 9 日府都新字第 09730119002 號函（下稱原處分）通知參加人第 2 次變更計畫及權利變換計畫經准核定實施，並以 97 年 9 月 9 日府都新字第 09730119000 號公告第 2 次變更計畫及權利變換計畫案件書圖。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，提起行政訴訟，亦遭駁回，提起本件上訴。

- 二、上訴人起訴主張：被上訴人 90 年 2 月 15 日核准萬宇公司實施都市更新事業時，已明示應自獲核准之日起 1 年內（即 91 年 2 月 15 日前）擬具都市更新事業計畫報核，逾期未報核者，被上訴人得撤銷核准更新。但萬宇公司遲至 93 年 12 月 23 日始申請報核，被上訴人卻未依法撤銷核准更新，顯有違誤。又依萬宇公司 94 年取得系爭都市更新計畫案核定實施，當時都市更新條例第 19 條、第 22 條皆未規定可變更實施者，臺北市都市更新自治條例第 27 條，亦非可變更實施者之法律準據，且參加人未完全取得土地及合法建物所有權人之同意書，被上訴人核准系爭都市更新計畫案之實施者由萬宇公司變更

為參加人，於法不合。另本件參加人形式上以權利變換實施都市更新，實際上卻以協議合建方式為之，與部分土地所有權人簽訂合作興建契約書，約定彼此分配之位置及條件，致參加人辦理地主選配申請作業時，並未提供全部實施權利變換後應分配之土地及建築物位置供地主選擇，違反都市更新權利變換實施辦法第 11 條公開抽籤選配之規定。且依都市更新權利變換實施辦法第 20 條規定，參加人未如期發放或提存拆遷補償金，屬權利變換過程中之重大瑕疵。況都市更新事業之實施，具相當於土地徵收之效力，是以，實施者未依法發放或提存拆遷補償金，應類推適用土地徵收條例第 20 條第 3 項之規定，權利變換計畫失其效力。又審議會於 97 年 7 月 10 日召開本案第 2 次專案會議，會前並未通知上訴人與會，上訴人雖到場，但未能進入會場陳述意見，被上訴人竟偽造第 2 次專案小組回應表，且該會主席以警力將上訴人彭○三強押出會場，該會會議紀錄上卻記載彭○三書面陳情仍願意參與系爭都市更新計畫案，顯係偽造文書。該次專案會議於權利人未參與之情形下，作成原則上維持原評價基準日之決議，顯有違誤。又參加人所擬定之土地都市更新事業計畫書載稱，其已與台新國際商業銀行（下稱台新銀行）完成融資簽約事宜，並由安信建築經理股份有限公司（下稱安信公司）控管融資銀行之專款專戶收支。然參加人實際上並未與台新銀行合作，被上訴人竟未就此查證，其予以核定本件變更計畫，實構成違法。另本件都市更新計畫案之權利價值評價基

準日，應適用都市更新權利變換實施辦法第 8 條但書，限於參加人 95 年 4 月 20 日一併報核都市更新事業計畫與權利變換計畫前 6 個月內，亦即應在 94 年 10 月 21 日至 95 年 4 月 20 日期間內，惟本件評價基準日仍訂定為 94 年 2 月 16 日，被上訴人作成核定之原處分，自屬違法。另內政部營建署於 95 年 9 月 11 日針對本案評價基準日召開個案輔導會議，雖決議本案仍應依都市更新權利變換實施辦法第 8 條前段規定，以都市更新事業計畫核定發布日為評價基準日，然經系爭都市更新計畫案土地所有權人蔡○吉等 15 人向內政部營建署陳情，被上訴人為此於 96 年 4 月 3 日以府都新字第 09602487000 號函復內政部營建署，建議本案依都市更新權利變換計畫實施辦法第 8 條規定，其鑑價日期限於權利變換計畫報核日前 6 個月內為宜。內政部營建署未表示意見，函復被上訴人本於權責妥處，顯見內政部營建署係同意本案評價基準日限於權利變換計畫報核日前 6 個月內之見解。然被上訴人辯稱內政部營建署 95 年 9 月 11 日個案輔導會議決議事項對下級機關有拘束力，昧於上開事實，而於第 2 次專案小組會議同意本案維持原評價基準日，實有違誤。況評價基準日之訂定已有法律明文規範，並非審議會委員享有之判斷餘地。本案無論依文義、體系、論理或立法目的解釋，均不應將「變更都市更新事業計畫」逸脫於「都市更新事業計畫」之外，認為無庸依都市更新權利變換實施辦法第 8 條但書辦理，被上訴人仍予核定作成原處分，當有違誤云云。為此，求為判

決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人則以：都市更新實施者為都市更新事業計畫應表明事項之一，都市更新條例第 21 條定有明文，次依 97 年 1 月 16 日新增之都市更新條例第 19 條之 1 規定及其立法理由，可知都市更新事業計畫第 21 條第 2 款實施者之變更，於修法前係依第 19 條規定重新辦理相關程序，本案實施者之變更，乃於法有據。又因系爭都市更新計畫案未取得全部土地及合法建築物所有權人同意，故採權利變換方式為之，且本案土地及建築物之選配方式及選配結果均已載明於權利變換計畫書內，並無不合。另依都市更新條例第 3 條第 5 款規定，參加人為權利變換關係人，其與其他土地所有權人簽訂之合作興建契約書，係屬私權關係，非為被上訴人得以干涉及審議之事項。又依都市更新權利變換實施辦法第 20 條第 2 項規定，實施者係「得」將拆遷補償費提存之，而非「應」提存之，況依該條規定，拆遷補償費係核定實施後方需發放，上訴人以核定後參加人之作為義務，主張被上訴人作成核定之原處分違法，實為不當連結。再者，本案已於審議會第 1 次專案小組會議由各陳情人充分發表意見，是第 2 次專案小組會議係就實施者依上開會議決議，各陳情人之意見回應討論，故並無通知陳情人，並就第 2 次專案小組會議決議，於第 3 次專案小組會議邀請陳情人與會，力求審慎。而第 88 次審議會，並無上訴人所稱駐衛警以暴力相對之情事，至該次會議紀錄關於上訴人彭○三之記載，核屬審議會本於權責之認定，並無不

當。又都市更新個案輔導會議之決議，係中央主管機關本於法定職權就相關規定予以闡釋，對下級機關具有拘束力。是內政部營建署於 95 年 9 月 11 日召開個案輔導會議，決議應依都市更新權利變換實施辦法第 8 條前段規定，以都市更新事業計畫核定發布日，為本件評價基準日，被上訴人依據該次會議決議認定評價基準日，並無違誤。且審議會係依據行為時都市更新審議委員會組織準則第 4 條規定，由主管機關及有關機關代表和都市計畫等專家學者所組成，其所為之審議決議具有高度屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，屬於判斷餘地，應受司法尊重等語，資為抗辯。

四、參加人則以：都市更新實施者依都市更新條例第 21 條規定，為都市更新事業計畫應表明事項，又關於實施者變更時應踐行之程序，臺北市都市更新自治條例第 27 條雖係規範申請建築執照前，實施者變更應踐行之程序，然舉重以明輕，亦得為經該選定之多數建物及土地所有權人同意而變更實施者之法律原則。是系爭都市更新計畫案之實施者由萬宇公司變更為參加人，已踐行相關程序，並無違法。又本件係以權利變換方式實施都市更新，此由擬定權利變換計畫書之內容可證，而選配方式及選配結果均已載明於權利變換計畫書內，亦無違誤。又關於拆遷補償金，依都市更新權利變換實施辦法第 20 條第 1 項規定，本屬核定後實施者之作為義務，上訴人持此爭執原處分違法，實屬無據。又參加人原與台新銀行完成融資簽約事宜，並由安信公司控管融資銀行之專款

專戶，嗣後因更新時程拖延等因素，故參加人依據變更都市更新計畫書內得由其他融資銀行或建築經理公司接續辦理之規定，另於 98 年 11 月 3 日與彰化商業銀行（下稱彰化銀行）簽立信託契約書及協議書，接續辦理本案融資事宜。再者，行為時都市更新權利變換實施辦法第 8 條已明文規定，權利價值評價基準日之訂定係以都市更新事業計畫之核定發布日為準，且 96 年 12 月 18 日之修正，對於修正施行前已核定發布實施之都市更新事業計畫，於修正施行後 6 個月內申請權利變換計畫報核者，仍以都市更新事業計畫核定發布之日為評價基準日，益證本件評價基準日之訂定並無違誤等語。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）按 94 年間施行之都市更新條例第 21 條第 2 款及第 19 條第 1 項至第 3 項之相關規定，足見依當時都市更新條例之規定，實施者係屬都市更新事業計畫應表明事項之一，其有變更，非不得依同條例第 19 條之程序變更之。考諸 97 年 1 月 16 日都市更新條例增訂第 19 條之 1 之立法理由略謂，都市更新事業計畫，如無論變更幅度或範圍，均需依第 19 條規定重新辦理等語，可見在修正增訂該規定之前，變更實施者即為法所許，僅未特別規定其應適用之作業程序，而依同條例第 19 條之規定辦理。而原處分作成時之 97 年 1 月 16 日修正後都市更新條例第 19 條之 1 第 1 款及第 21 條第 2 款規定之作業程序，變更實施者僅須依都市更新條例第 22 條規定徵求同意，並經原實施者與新實施者辦理公證後，由各級主管機關逕

予核定，並無須得全體土地及合法建築物所有權人之同意，則本件都市更新事業之實施者由萬宇公司變更為參加人，既取得符合都市更新條例第 22 條規定之一定比例之土地及合法建築物所有權人同意，並由變更前後之實施者就該變更事項召開變更實施者說明會，並舉辦公聽會，會中與會者就實施者變更之議案無意見通過，核已踐行法定程序，難謂有違法之處。上訴人徒以參加人未取得全部土地及合法建物所有權人之同意書，而否定其變更之效力，於法無據。至於萬宇公司未於被上訴人核准其實施都市更新事業之日起 1 年內擬具都市更新事業計畫報核，被上訴人未依法撤銷核准，乃其行使裁量權之結果，核與本件實施者變更有無違法之認定無涉，上訴人執為指摘原處分違法，容有謬誤。(二)按都市更新權利變換辦法第 11 條第 1 項規定，顯見依權利變換方式實施都市更新者，首由土地所有權人或權利變換關係人自行選擇其應分配之土地及建築物之位置，僅於發生同一位置有 2 人以上申請分配之情況，始以公開抽籤方式定之。是以土地所有權人與權利變換關係人為避免皆選擇同一位置，須再抽籤決定之情形發生，而於行使選擇權之前，彼此約明各自選擇之位置，尚非法所不許。故本件參加人與部分地主先行約定彼此選配位置之原則，既僅生內部拘束力，並不妨礙其他土地所有權人或權利變換關係人就同一位置選配之權利。準此，上訴人僅因參加人及部分地主事先約定各自選配之位置，並依約定行之，而免經抽籤程序，即如願獲取選配之位置，

或部分土地所有權人或權利變換關係人未能如願選配所屬意之位置，即指摘參加人有違反都市更新權利變換辦法第 11 條規定之情形，難謂允洽。次按都市更新權利變換實施辦法第 20 條之規定，顯認因權利變換而拆除或遷移之土地改良物之拆遷補償金額發放與否，原非被上訴人於核定權利變換計畫時，所得審查之事項，自無從憑以指摘原處分違法。另按行為時都市更新審議委員會組織準則第 9 條規定，足見審議委員會就有無邀請土地及建築物所有權人、權利關係人列席說明之必要，原有裁量餘地，要不能因其阻止未受邀請之人進入會場發言，即謂其審議會決議構成違法。是以審議會因審酌第 1 次專案小組會議已由包括上訴人在內之各陳情人與會陳述意見，而於第 2 次專案會議未再邀請其等到會，且阻止上訴人進入會場，不論相關工作人員之行為是否已構成犯罪，亦不問檢察官有無對之起訴，均核與原處分之效力不生任何關連。再按參加人於 94 年 10 月 4 日之前確已與台新銀行洽辦融資簽約事宜，且委由安信公司控管融資銀行之專款專戶之收支事宜，嗣因故未與台新銀行完成授信簽約，而改與彰化銀行簽訂授信契約，並已由彰化銀行會同上訴人與安信公司簽訂信託契約。是固可認參加人於計畫書報核時，其與台新銀行間就融資簽約事宜，因故未完成，而與計畫書所載確有出入，存有瑕疵，然辦理信託契約旨在擔保實施者之義務履行，且參加人已於土地都市更新事業計畫書第 11 項第 3 款載明如有特殊因素情況，得由其他融資銀行或建築經理

公司接續辦理，是上開原存在之瑕疵，核其性質並非不能事後補正，則參加人事後既已辦竣融資及信託之締約事項，該瑕疵即發生治癒，自不構成原處分違法事由。

（三）按 96 年 12 月 18 日修正施行前、後都市更新權利變換實施辦法第 8 條規定，可見新舊辦法就相同事項所規定之法律效果已有變更。再者，關於新舊法之法律效果是否有利當事人，係純依新舊法所規定之抽象內容為比較，並非就該個案情節觀察。查本件參加人係在舊法時向被上訴人報核變更都市更新事業計畫與權利變換計畫，而被上訴人則於新法施行後，始作成原處分。又評價基準日乃對於權利變換各宗土地及更新後建築物及其土地應有部分之權利價值為評定之特定日期，苟未實際比較不同日期之具體物價指數，新舊法之規定原不生何者對實施者有利與否之問題，是本件自應依中央法規標準法第 18 條前段規定，適用修正後都市更新權利變換實施辦法第 8 條規定，作為決定評價基準日之準據，並據以判斷原處分關於評價基準日認定之適法性。又系爭都市更新計畫案之都市更新事業計畫係在都市更新權利變換實施辦法 96 年 12 月 18 日修正施行前即已核定發布實施，而參加人亦在修正施行後 6 個月期限屆至之前，即已申請權利變換計畫報核，則系爭都市更新計畫案之評價基準日，自得以原都市更新事業計畫核定發布日即 94 年 2 月 16 日為準。是故被上訴人審認參加人報核之權利變換計畫以 94 年 2 月 16 日作為評價基準日，於法無違，而作成原處分予以核定，自屬適法。

況本件都市更新事業計畫乃自被上訴人於 94 年 2 月 16 日核定實施後，即賡續進行，並不因實施者變更而使原核定之效力消滅。該計畫雖其間曾經參加人予以修正變更，但對照變更前後之計畫內容，雖有實施者變更、權屬及同意人數比例變更、各項申請獎勵額度變更調整、主體建築平面變更，及公益設施內容微調位置及面積變更、建築計畫變更、權利變換方式實施更新、財務計畫內之「重建總成本預估分析表」格式變更，餘均無更動，而其土地及建物之所有權人雖有異動，但基地土地總面積、基地建築物總樓地板面積並無變動，足認參加人擬定之變更都市更新事業計畫係就原經被上訴人核定實施之都市更新事業計畫為局部調整，仍屬原計畫之延續。況且都市更新條例及都市更新權利變換實施辦法等相關法規，均未有都市更新事業計畫如有變更，其權利變換之評價基準日即應隨之變更之規定。是上訴人主張系爭都市更新計畫案之權利變換價值評價基準日應適用修正前權利變換實施辦法第 8 條但書之規定，委無可採等由，駁回上訴人原審之訴。

六、上訴意旨略謂：行為時都市更新條例並無任何實施者得予變更之規定，然臺北市都市更新自治條例第 27 條明文規定，新實施者應取得原土地及合法建築物所有權人之同意書，方得依法申請建築執照。故從前後法規體系解釋而言，主管機關於事業計畫階段核准實施者申請變更時，即應審查實施者是否檢具原土地及合法建築物所有權人之同意書，否則新實施者後續無法取得建築執

照。原審判決妄加推認增訂前之都市更新條例容許變更實施者，顯有判決不適用法規之違法。又都市更新與土地徵收兩者同樣經由政府核定處分後始生效力，都市更新實施者申請核准實施事業計畫與土地徵收需用土地人申請核准事業計畫亦無差別，且補償費發給之期限均應為 15 日內，故都市更新條例雖未明文規定未依法發給補償費之法律效果，但本於兩者法律作用之性質及類推適用之法理，應認參加人未依都市更新權利變換實施辦法第 20 條規定於期限內發給拆遷補償金，本件權利變換計畫從此失其效力，原審判決不察，顯有判決不適用法規之違誤。另關於融資銀行締約事項，參加人於 98 年 11 月 3 日始與彰化銀行簽立信託契約書及協議書，係於原處分作成後之 1 年有餘，原審判決僅以瑕疵治癒一語帶過，而未說明瑕疵得以補正之法律依據，顯有判決不備理由之違背。再者，修正後之都市更新權利變換實施辦法第 8 條但書明確規定，對於修正施行前已核定發布實施之都市更新事業計畫，權利價值之評價基準日得以都市更新事業計畫核定發布日為準，係指實施者於修正施行日起 6 個月內（即 96 年 12 月 18 日至 97 年 6 月 18 日）申請權利變換計畫報核者而言。復參照該條修正說明，明示但書適用對象係尚未申請權利變換計畫報核之都市更新案者，更見其但書規定之期間係指施行日起 6 個月內。惟原審判決卻將「修正施行日起 6 個月內」，逕自擴張解釋為「在修正施行日後 6 個月期限屆至之前」，亦即 97 年 6 月 18 日之前申請權利變換計畫報

核者，均得以事業計畫核定發布日為評價基準日，其適用法規顯有錯誤。又法律條文乃屬抽象之文字規定，倘不具體適用於個案，如何能為中央法規標準法第 18 條所謂有利或不利之判斷。原審判決未實際比較不同日期之物價指數，遽認本件應依上開條文前段規定，適用修正後都市更新權利變換實施辦法第 8 條之規定，自屬判決違背法令。且本件參加人係於 95 年 4 月 20 日申請變更都市更新事業計畫，並將權利變換計畫一併報核，依修正前都市更新權利變換實施辦法第 8 條但書規定，評價基準日應限於權利變換計畫報核日前 6 個月內。惟本件評價基準日始終維持在 94 年 2 月 16 日，顯非在權利變換計畫報核日 95 年 4 月 20 日前 6 個月內，其不適法至明。又權利變換評價基準日調整之原因，在於日期之差距造成不動產價格波動，而與事業計畫變動之幅度無關。原審判決比較前後 2 事業計畫之變動內容幅度，認為變更都市更新事業計畫為原計畫之延續，故評價基準日無庸變更，顯嚴重誤解評價基準日之規範目的，而有適用法規不當及理由矛盾之違誤云云。

七、本院按：（一）按行為時之都市更新條例第 19 條第 1 項至第 3 項規定：「（第 1 項）都市更新事業計畫由實施者擬定，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；其屬依第 7 條第 2 項規定辦理之都市更新事業，得逕送中央主管機關審議通過後核定發布實施。並即公告 30 日及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告

登記請求權人；變更時，亦同。(第 2 項)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 3 項)都市更新事業計畫擬定或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所公開展覽 30 日，並舉辦公聽會。公開展覽、公聽會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關審議修正者，免再公開展覽。」第 19 條之 1 第 1 款規定：「都市更新事業計畫之變更，得採下列簡化作業程序辦理：一、第 21 條第 2 款所定之變更，於依第 22 條規定徵求同意，並經原實施者與新實施者辦理公證後，由各級主管機關逕予核定，免依前條規定辦理。」第 21 條第 2 款規定：「都市更新事業計畫應視其實際情形，表明下列事項：……二、實施者。」次按都市更新權利變換實施辦法第 8 條規定：「第 6 條及第 7 條之評價基準日，應由實施者定之，其日期限於權利變換計畫報核日前 6 個月內。但本辦法中華民國 96 年 12 月 18 日修正施行前已核定發布實施之都市更新事業計畫，實施者於修正施行日起 6 個月內申請權利變換計畫報核者，其評價基準日，得以都市更新事業計畫核定發布日為準。」第 20 條規定：「(第 1 項)因權利變換而拆除或遷移之土地改良物，其補償金額扣除預估本條例第 36 條

第 2 項代為拆除或遷移費用之餘額，實施者應於權利變換計畫核定發布日起 15 日內發給之。(第 2 項)有下列情形之一者，實施者得將補償金額提存之：一、應受補償人拒絕受領或不能受領者。二、應受補償人所在地不明者。」(二)都市更新之實施者依都市更新條例第 21 條規定，為都市更新事業計畫應表明事項之一，屬都市更新事業計畫之一部，實施者若有變更，應依都市更新條例第 19 條之程序變更之。本件參加人森業公司重新取得符合都市更新條例第 22 條規定之同意比例門檻(即土地所有權人數同意比例 71.63%，土地面積同意比例 83.71%，合法建築物所有權人數同意比例 72.66%及其所有合法建築物總樓地板面積同意比例 79.16%)，經所有權人表明同意實施者由萬宇公司變更為參加人森業公司等情，為原審所確定之事實，則被上訴人准許將實施者由萬宇公司變更為參加人，即無不合。原審判決就本件實施者之變更，無須得全體土地及合法建築物所有權人之同意，於取得符合都市更新條例第 22 條規定之一定比例之土地及合法建築物所有權人同意，並進行法定程序即可等，業於判決理由內詳為論述，經核並無不合。上訴人主張本件未符臺北市都市更新自治條例第 27 條所規定應經土地及合法建築物所有權人同意云云，即無足採。(三)按行為時都市更新權利變換實施辦法第 8 條規定：「第 6 條及第 7 條之評價基準日，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。」經查，系爭都市更新案原實施者萬宇公司依都市更新條例第 19 條第 1 項、第 2 項規定，於 92 年 2 月 12 日擬具「臺北市信義區○○○段○○小段○○地號等 26 筆土地都市更新事業計畫」送被上訴人審議，經被上訴人再送審議會於 93 年 9 月 17 日審議通過，被上訴人乃於 94 年 2 月 16 日函准予核定實施，而原實施者萬宇公司於 92 年 2 月 12 日擬具系爭都市更新事業計畫送被上訴人審議，並未與權利變換計畫一併報核；又系爭都市更新計畫變更前後之內容差異為：1. 實施者變更。2. 權屬（因產權異動）及同意人數比例變更（同意比例增高）。3. 各項申請獎勵額度變更調整，但總申請獎勵額度不變。4. 主體建築平面變更，公益設施內容微調位置及面積變更。5. 建築計畫變更（含配合相關土地所有權人分配需要各層平面變更、立面及造型變更、停車場出口變更、停車位配合變更、使用容積微調、各層樓地板面積變更、A 棟層數變更、建築物高度變更等）。6. 權利變換方式實施更新。7. 財務計畫內之「重建總成本預估分析表」格式變更，餘均無更動，而其土地及建物之所有權人雖有異動，但基地土地總面積 3,945 平方公尺、基地建築物總樓地板面積 6,757.24 平方公尺並無變動，足認參加人擬定之變更都市更新事業計畫係就原經被上訴人核定實施之都市更新事業計畫為局部調整，與前經被上訴人准予核定實施之系爭都市更新事業計畫內容並無重大權利或本質上之變動，仍屬原計畫之延續等情，復經原審判決詳述，

經核亦無不合。從而，本件評價基準日即應以都市更新事業計畫核定發布之日即 94 年 2 月 16 日為準，上訴人主張本件評價基準日應在 95 年 4 月 20 日前 6 個月內云云，仍不足採。(四)又都市更新權利變換實施辦法第 20 條乃係規定有關拆遷補償金領取事項本屬核定實施後，實施者應依都市更新條例第 36 條規定辦理拆遷補償之事項，與變更都市更新事業計畫案業經核定實施之認定無涉，上訴意旨以權利變換計畫之拆遷補償相當於土地徵收之效力，實施者如未依法執行補償金之發放，應類推適用土地徵收條例第 20 條第 3 項規定，認權利變換計畫案失效云云，依法無據，自無足採。至於上訴人其餘主張，業經原審於判決理由內詳為論述，經核仍無不合。上訴人就原審所不採之事由再為爭執，亦不足採。

(五)綜上所述，原審判決駁回上訴人之訴，洵無不合。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

八、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 1 0 0 年 1 1 月 3 0 日
(附件三)

最高行政法院判決 100 年度判字第 2004 號

上 訴 人 (即陳○文之承受訴訟人)

陳 ○ 蘭

陳 ○ 玲

陳 ○ 韻

被 上 訴 人 臺 北 市 政 府

代 表 人 郝 龍 斌

訴訟代理人 張 天 欽 律師

張 雨 新 律師

參 加 人 大 方 建 設 股 份 有 限 公 司

代 表 人 陳 ○ 地

上列當事人間都市更新事件，上訴人對於中華民國 100 年 5 月 5 日臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2552 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣「臺北市文山區○○段○小段○○地號等 62 筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」（下稱系爭都市更新計畫案）所示之土地，前經被上訴人以民國 93 年 5 月 13 日府都新字第 09309753500 號公告（下稱 93 年 5 月 13 日公告）劃定為更新單元，並於 94 年 6 月 3 日核准「臺北市文山區○○段○小段○○地號等 50 筆土地都市更新事業概要」，參加人依行為時都市更新條例第 19 條、第 29 條及都市更新條例施行細則第 6 條規定，於 96 年 5 月 10 日舉辦事業計畫及權利變換計畫公聽會，並依行為時都市更新權利變換實施辦法第 11 條規定，通知土地所有權人及權利變換關係人自 95 年 10 月 5 日

至 95 年 11 月 4 日共計 30 日進行選配作業，於取得本案土地及合法建築物所有權人簽署同意書達都市更新條例第 22 條規定同意比例門檻後，擬具「擬定臺北市文山區○○段○小段○○地號等 62 筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」，於 96 年 9 月 7 日報請被上訴人核定；被上訴人於 97 年 3 月 21 日起至 97 年 4 月 19 日止辦理公開展覽 30 日，並於 97 年 4 月 9 日（展覽期間）由臺北市都市更新處舉辦公聽會，嗣被上訴人將全案提請臺北市都市更新及爭議處理審議會（下稱審議會）98 年 4 月 6 日第 14 次及 98 年 6 月 15 日第 19 次審議會審查，經決議修正後通過，被上訴人乃以 99 年 3 月 18 日府都新字第 09831252702 號函（下稱原處分）核定准予參加人實施系爭都市更新計畫案。上訴人為系爭都市更新計畫案範圍內之土地及建物所有權人之一，不服原處分，提起訴願，經決定駁回，提起行政訴訟，亦遭駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：被上訴人核定系爭都市更新計畫案將現有既成巷道（即臺北市○○路○段○巷，下稱系爭巷道）加以廢止，然廢止系爭巷道已妨害周遭居民之防災與通行，且依臺北市都市更新自治條例第 10 條之規定，現有巷道必須符合「現有巷道全部位於都市更新事業計畫範圍內」或「同一街廓內單向出口之現有巷道自底端逐步廢止者」兩種情形之一者，始得予以廢止，惟參加人自行曲解法條為「現有巷道『之一部分（末端部分）』全部位於都市更新事業計畫範圍內」，即可據以廢止，原

處分就此未加詳查，顯有違法。另依都市更新條例第 31 條、都市更新權利變換實施辦法第 6 條及內政部營建署所訂頒之「都市更新作業手冊」之權利變換程序規定，需先決定評價基準日，始能評定權利價值，於評定權利價值後，始能據以申請分配位置。本件卻將權利價值評估日及權利分配日，訂定於權利價值評價基準日之前，違反上開規定，不符平等原則與比例原則。再者，系爭都市更新計畫案就文化保存、老樹保養等部分，皆未有周全之考量，顯見原處分確有違法之處云云。為此，求為判決原處分及訴願決定均撤銷。

三、被上訴人則以：系爭都市更新計畫案之審查，係由被上訴人依臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點第 2 點、第 3 點之規定，由機關代表及專家組成審議會，並就都市更新事業計畫之規劃、設計為專業之判斷，屬審議會之判斷餘地，應受司法機關之尊重。系爭巷道之廢止，經 98 年 6 月 15 日第 19 次審議會審查，認為該巷道可通行寬度未達 2 公尺，且巷幅過小不利消防安全，遂於原處分要求參加人須於事業計畫中切結保持該巷道通暢以利消防車進出，故並無上訴人指稱之違法情事。另上訴人所提被列管之文化建築物土地公廟，因不符合臺北市舉辦公共工程對於合法建築物及農作改良物拆遷補償暨違章建築處理辦法第 3 條之規定，是被上訴人將其認定為違章建築物；至於老樹保養部分，亦因未達臺北市樹木保護自治條例第 2 條第 1 款至第 3 款受保護樹木之條件，故參加人將之納入規劃設計，亦無違

誤等語，資為抗辯。

四、參加人則以：上訴人主張原處分違法之事項，均非都市更新條例第 32 條、第 38 條、第 39 條及第 41 條規定得提出異議及行政救濟之事項。上訴人不服之事項，非但未經被上訴人審議核復，亦未經訴願機關為訴願決定，故上訴人提起本件訴訟顯非合法。又上訴人主張原處分同意廢止系爭巷道係屬違法、系爭都市更新計畫案並未落實文化保存、老樹保養，且就相鄰之臺北市○○路○段○○號大樓等鄰房，未作安全維護與鑑定、系爭都市更新計畫案未將風力及風壓檢測列入討論等違法情事，惟上訴人並未具體主張違法事證云云。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）按土地所有權人對於權利變換計畫書關於其「權利價值」不服時，依行為時都市更新條例第 32 條第 1 項規定，須於核定發布實施後 2 個月內提出異議，始得提起行政救濟，該異議程序自屬土地所有權人對於權利變換計畫書關於其「權利價值」不服時，提起行政救濟前之必要先行程序。次按行為時都市更新條例第 31 條第 1 項前段、行為時都市更新權利變換實施辦法第 6 條第 1 項規定，是評價基準日及選配時間點之決定，勢將影響土地所有權人權利價值之評定，則上訴人主張原處分違反行為時都市更新條例第 31 條規定及內政部營建署所訂頒「都市更新作業手冊」之權利變換程序，自屬對於權利變換計畫關於其「權利價值」有所爭執，應先循異議程序未獲救濟，始得提起訴願及行政訴訟，且上訴人確已就與

此相同之評價基準日與選配時間點順序之爭議，於 99 年 5 月 19 日向被上訴人提出異議，並經審議會 99 年 8 月 2 日第 45 次會議審議結果同意維持原核定之計畫內容，上訴人就該審議核復不服，復已依行為時都市更新條例第 32 條所設之救濟程序，於 99 年 10 月 20 日向內政部提起訴願審議中。準此，上訴人未經異議及訴願程序，即提起本件訴訟，顯非合法，又屬不能補正，應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款裁定駁回。又按行為時臺北市都市更新權利變換審議核復作業要點第 2 點規定，針對主管機關所核定實施之都市更新計畫案不服，應先經異議程序，始得提起行政救濟者，僅限於行為時都市更新條例第 32 條、第 38 條、第 39 條及第 41 條所定有關權利變換價值之審議核復事項，至不服主管機關核定實施處分之其他違法事項，則仍得循一般行政爭訟程序請求救濟，自屬當然。是參加人所辯上訴人主張原處分之違法事項，均非屬行為時都市更新條例第 32 條、第 38 條、第 39 條及第 41 條所規定得提出異議及行政救濟之事項，且未經被上訴人為審議核復，亦未經受理訴願機關為訴願決定，自不得提起本件訴訟，顯有誤會。

（二）按臺北市都市更新自治條例第 10 條規定，都市更新事業計畫範圍內非屬都市計畫道路之「現有巷道」，僅須符合「現有巷道全部位於都市更新事業計畫範圍內」或「同一街廓內單向出口之現有巷道自底端逐步廢止者」兩種情形之一，即得經審議會審議通過予以廢止。經查，上訴人所有臺北市○○路○段○號建物雖位於系

爭都市更新計畫基地範圍內，惟係面臨○○路○段之計畫道路，與系爭巷道並未直接連通；又上訴人所有臺北市○○路○段○號建物，並未位於系爭都市更新計畫基地範圍內，除可經由面對○○路○段計畫道路之大門出入外，另可由於房屋後方自行私設之後門由系爭巷道出入。是上訴人就系爭巷道之使用僅有反射利益，原處分同意廢止系爭巷道，亦不致損害上訴人之權利或法律上利益，上訴人自不得以原處分同意廢止系爭巷道，損害其權利或法律上利益為由，提起本件撤銷訴訟。又系爭巷道為非都市計畫道路之現有巷道，寬度自 1.49 公尺至 3.23 公尺不等，巷幅過於狹小，部分路段無法通行小客車以上車輛，根本無益於消防救災工作，且為單行道，巷道「禁止進入」之底端出口處與紅磚人行道垂直銜接，與可供通行之垂直道路路面有約 20 公分高低差，原本即非供小客車以上車輛通行之用，且汽機車禁止由巷道底端進入，實與「單向出口」之巷道無異。且系爭都市更新計畫範圍外鄰近計畫道路已開闢完成可供通行，居民多可利用○○路、○○路及○○街出入，系爭都市更新計畫案分別規劃位於○○路○段、○○街及○○路路邊，配合廣場空地留設 3 處位址，足供雲梯消防車救災活動空間，且其救災路線規劃圖，經審議會檢視後亦認定符合內政部 93 年 10 月 7 日所訂定「劃設消防車輛救災活動空間指導原則」之規範，並無上訴人所指有妨害消防救災之情形；另為避免廢止系爭巷道影響其他居民通行，審議會決議及原處分均已載明要求參加人於系爭

都市更新事業計畫中切結保持該巷道通行，且留設通行之最小路寬應大於 2.5 公尺以上，並保持巷道入口通行順暢，以利消防車進出，且於住戶規約中載明不得變更使用用途，自不致發生如上訴人所稱對居民防災或通行有所妨礙之情形，亦不致損害上訴人之反射利益。是上訴人主張原處分同意廢止系爭巷道違反臺北市都市更新自治條例第 10 條之規定，洵不足採。(三) 依參加人檢送之建物登記簿謄本所示，臺北市文山區○○段○小段○建號所有權人之一為陳○章，雖該建物現況為閒置，原所有權人或繼承人亦未辦理建物拆除或滅失登記，惟既屬合法建物，則依都市更新條例第 36 條第 1 項規定，系爭都市更新計畫案自應提列拆除或遷移所應補償之費用。至上訴人所稱陳○章縱已死亡，惟其於系爭都市更新計畫案之權益仍不容忽略，且依都市更新權利變換實施辦法第 16 條規定，陳○章既仍為登記名義人，參加人自應依上開規定提列其補償費用。次依參加人檢送之建物登記謄本所載，○○路○段○號建物為合法建物，屬訴外人林○瑩及葉○鑑所有，該建物雖亦為閒置狀態，惟於辦理拆除或滅失登記前，仍屬合法建物，依都市更新條例第 3 條第 5 款規定，該建物所有權人自得參與系爭都市更新計畫並領取拆遷補償費用，而與建物閒置時間之久暫無關。上訴人主張系爭都市更新計畫案將陳○章列入得支領建物拆遷補償費，復將○○路○段○號廢置之建物列為合法建物土地改良拆遷補償戶，違反都市更新條例有關財務計畫之真實性，要無足採。另

按都市更新條例第 21 條規定，都市更新事業計畫所應表明之各種事項，並未包括「風力檢測項目」及「鄰房安全鑑定」，該 2 項均為建築法及相關子法行政管制之項目，而非原處分所應審查之內容之一，故系爭都市更新計畫案未包括上開項目。上訴人以此為由主張原處分違法，自屬無據。再者，系爭土地公廟位於○○路○段○巷○號建物旁，被上訴人所屬文化局雖依文化資產保存法第 12 條規定，將系爭土地公廟予以「列冊追蹤」。惟列冊追蹤為事實行為，對外並不發生法律效果，行政院文化建設委員會 95 年 6 月 23 日文中二字第 0952052990 號函釋亦同此意旨。故列冊追蹤之系爭土地公廟尚難與古蹟或歷史建築同視。且系爭土地公廟不符臺北市舉辦公共工程對合法建築及農作改良物拆遷補償暨違章建築處理辦法第 3 條所規定合法建築物之標準，故系爭都市更新計畫案將其認定為違章建築物，並計列相關補償費用，原處分據以核定實施，亦無違法。上訴人以此為由主張原處分違法，亦屬無據。又系爭都市更新計畫案範圍內之樹木，前經被上訴人所屬樹木保護權責機關文化局調查該區域內樹木資料，並審查參加人所送現場量測之樹木調查資料後，因皆未達臺北市樹木保護自治條例第 2 條第 1 項第 1 款至第 3 款受保護樹木之條件，故被上訴人所屬文化局僅建議參加人將基地內樹木納入規劃設計，核無違誤。上訴人以此為由主張原處分違法，殊難憑採等由，駁回上訴人原審之訴。

六、上訴意旨略謂：（一）按都市更新條例第 3 條第 5 款、都

市更新權利變換實施辦法第 6 條第 1 項、第 8 條前段、第 10 條規定，必先有評價基準日，始能核算更新基地各土地所有權人、合法建物所有權人更新前權利價值比例與更新後土地及建物之總權利價值，其後方能進行更新後土地與建物之分配。系爭都市計畫更新案權利變換計畫之評價基準日係 96 年 6 月 1 日，但選配作業竟為 95 年 11 月 6 日，在無評價基準日之情形下，實無法核算各權利人可受分配更新後土地建物之權利價值，亦無法分配更新後土地建物之面積、戶數及坐落位置，原處分顯有違背事理之謬誤。又按都市更新條例第 32 條規定之異議與審議核復程序，僅限原評定價值與異議處理或行政救濟之差額，由當事人以現金找補方式解決之，並不及於權利變換計畫之撤銷，至於分配更新後建物面積、戶數、坐落位置之爭議，因非以金錢找補所能解決，自應容許土地所有權人訴請撤銷權利變換計畫，俾重新進行分配作業。況被上訴人及內政部於他案審議核復及訴願程序中，曾認定評價基準日非屬都市更新條例第 32 條權利價值之爭議，自不能容任被上訴人違反行政自我拘束原則。原審判決誤認上訴人之主張係都市更新條例第 32 條權利價值之爭議，而裁定駁回上訴人此部分之訴，顯違背法令。退步言，縱令上訴人之爭議與權利價值有關，然上訴人經一般訴願程序，提起本件訴訟，仍於法無違，原審判決誤認上訴人僅得循都市更新條例第 32 條規定之程序提起行政救濟，不得依一般訴願程序請求撤銷原處分，逕予裁定駁回上訴人此部分之訴，亦有

違誤。(二)又上訴人長期利用系爭巷道，一旦廢巷，上訴人所有臺北市○○路○段○號房屋之後門出入口將無法通行，損及上訴人通行權益，原審判決竟認上訴人對系爭巷道僅有反射利益，顯非適法允洽。又原審判決一方面謂系爭巷道之巷幅過小，無法通行小客車以上車輛，無益消防救災，故需廢巷，另一方面卻謂審議會決議及原處分均載明須「保持巷道入口通行通暢」，以利消防車進出。既要系爭巷道入口保持通暢，卻又認定廢巷，判決理由顯已矛盾。且臺北市都市更新自治條例第10條第2款所稱單向出口，係指死巷，亦即只有一個方向的出口，然系爭巷道為雙向出口，顯非該條款所稱「同一街廓內單向出口之現有巷道」甚明，此尚可依臺灣省建築管理規則或其他縣市建築管理自治條例之定義加以解釋。原審判決以臺北市都市更新自治條例第10條第2款並非建築法規，而排拒上訴人所舉其他相關法令解釋之理由，實非妥適。再者，依臺北市現有巷道廢止或改道申請辦法第11條第4款規定，辦理都市更新地區，除政府機關為興辦公共工程外，不得申請廢止現有巷道。系爭都市更新計畫案並非政府興辦之公共工程，依上開規定，自不得廢止系爭巷道。另被上訴人所屬文化局既將系爭土地公廟依文化資產保存法規定列冊追蹤，顯見該土地公廟具文化保存意義，若將之拆除，顯違文化保存之旨。次老樹之樹齡已超過50年以上，顯符合臺北市樹木保護自治條例第2條第1項第4款受保護樹木之規定，被上訴人所屬文化局既建議將老樹納入都市更

新之規劃設計，但未見系爭都市更新計畫案將之納入規劃設計，顯與該局之意見相左，有違行政一體及行政自我拘束原則云云。

七、本院按：（一）陳○文於上訴後之 100 年 6 月 22 日，經臺灣臺北地方法院 100 年度監宣字第 38 號民事裁定為受監護宣告之人，並指定陳○蘭、陳○玲、陳○韻等 3 人為共同監護人，渠等 3 人聲明承受訴訟，經核並無不合，應予准許。（二）經查，「系爭都市更新計畫案」所示之土地，前經被上訴人以 93 年 5 月 13 日公告劃定為更新單元，並於 94 年 6 月 3 日核准「臺北市○○區○○段○小段○○地號等 50 筆土地都市更新事業概要」，由參加人擔任實施者，嗣參加人依行為時都市更新條例第 19 條、第 29 條及都市更新條例施行細則第 6 條規定，於 96 年 5 月 10 日舉辦事業計畫及權利變換計畫公聽會，於取得本案土地及合法建築物所有權人簽署同意書達都市更新條例第 22 條規定同意比例門檻後，擬具「擬定系爭都市更新計畫案」，於 96 年 9 月 7 日報請被上訴人核定，經被上訴人以原處分核定准予參加人實施「系爭都市更新計畫案」等情，為原審所確定之事實。（三）依參加人所擬具之「擬定系爭都市更新計畫案」內容觀之，參加人係依都市更新條例第 29 條第 1 項但書規定，就都市更新事業計畫與權利變換計畫之擬定一併辦理，並於 96 年 9 月 7 日報請被上訴人核定，則依行為時都市更新權利變換實施辦法第 8 條：「第 6 條及第 7 條之評價基準日，以都市更新事業計畫核定發布日

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6個月內。」之規定，「系爭都市更新計畫案」將評價基準日訂定於96年6月1日，於法尚無不合。至於參加人依行為時同辦法第11條規定，將申請分配時間訂定於評價基準日前之95年10月5日，程序固有未合，然此係涉及權利價值，而不影響原處分之效力，從而，原審判決以上訴人此部分之爭執，係屬都市更新條例第32條規定之權利價值之爭執，因上訴人未循該條規定之異議程序處理，逕提起訴願及行政訴訟，於法未合，駁回上訴人此部分之訴，尚無不合。上訴人主張參加人此程序之瑕疵，影響更新後建物面積、戶數、坐落位置，自得訴請撤銷權利變換計畫，俾重新進行分配作業云云，尚不足採。(四)又查，上訴人所有臺北市○○路○段○號建物雖位於系爭更新計畫基地範圍內，惟係面臨○○路○段之計畫道路，而與系爭既成巷道並未直接連通；又上訴人所有臺北市○○路○段○○號建物，並未位於系爭更新計畫基地範圍內，除可經由面對○○路○段計畫道路之大門出入外，另於房屋後方自行私設後門方便由系爭既成巷道出入等情，亦為原審所確定之事實，足見上訴人就系爭既成巷道之廢止，並無法律上之利害關係。況按臺北市都市更新自治條例第10條規定：「都市更新事業計畫範圍內非屬都市計畫道路之現有巷道，經整體規劃為可供建築用地，如鄰近計畫道路已開闢或自行開闢完成可供通行，且符合下列情形之一

者，得併都市更新事業計畫送本市都市更新審議委員會審議通過後，予以廢止或改道，免依臺北市現有巷道廢止或改道有關規定辦理：一、現有巷道全部位於都市更新事業計畫範圍內。二、同一街廓內單向出口之現有巷道自底端逐步廢止者。」足見都市更新事業計畫範圍內非屬都市計畫道路之「現有巷道」，僅須符合「現有巷道全部位於都市更新事業計畫範圍內」或「同一街廓內單向出口之現有巷道自底端逐步廢止者」兩種情形之一，即得經審議會審議通過予以廢止。本件審議會於 98 年 6 月 15 日第 19 次會議，決議同意本案依臺北市都市更新自治條例第 10 條規定，辦理更新單元範圍內系爭既成巷道廢止事宜，免依臺北市現有巷道廢止或改道有關規定辦理；惟參加人須於系爭都市更新事業計畫中切結該巷道仍保持通行，且最小路寬應大於 2.5 公尺以上，以保持巷道入口通行順暢，並利消防車進出，此有該次會議紀錄附卷為憑。而系爭既成巷道之廢止，符合臺北市都市更新自治條例第 10 條第 2 款之規定，業經原審判決於理由內詳為論述，經核尚無不合。上訴人主張系爭都市更新計畫案並非政府興辦之公共工程，不得廢止系爭巷道云云，不足採信。至於上訴人其餘主張，係就原審判決所不採之事由再為爭執，經核亦不足採。(五)綜上所述，原審判決駁回上訴人之訴，洵無不合。上訴人仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

八、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條

第 1 項、第 98 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法
第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 1 0 0 年 1 1 月 1 7 日

(本件聲請書其餘附件略)