

# 從產權分離探討都市更新之激勵機制<sup>1</sup>

楊松齡<sup>2</sup> 卓輝華<sup>3</sup>

論文收件日期：98年10月12日

論文接受日期：99年8月11日

## 摘 要

本文將都市更新事業過程的控制權，區分為提議、同意、執行、監督等四步驟，當土地權利人與實施者，共同於一都市更新單元，組成共同開發體時，土地權利人初期擁有較強的提議與同意之控制權，隨著實施者握有超過都市更新法定之同意書門檻後，實施者掌握較強的執行控制權，土地權利人擁有較弱的監督控制權。又現行都市更新權利變換的價值分配，是實施者投入共同負擔費用，並以更新完成後之土地與建築物部分折價抵付，其餘土地及建築物則分配與原土地所有權人，因此土地權利人得到大部分的剩餘索取權。這樣的控制權與剩餘索取權分離狀態下，其權利變換價值分配模式，是否為適當的產權安排？對於都市更新參與人能否有所激勵？能否促進都市更新之推動效率？是本文主要的探討分析重點。

關鍵詞：都市更新、權利變換、控制權、剩餘索取權、激勵

---

<sup>1</sup> 感謝兩位匿名審查委員所提供之寶貴意見，使本文在結構與內涵更加嚴謹與完善，惟文中如有任何疏漏之處，由作者自行負責。

<sup>2</sup> 國立政治大學地政系教授兼社會科學學院院長  
TEL：(02) 29393091#51368，E-mail: slyang@nccu.edu.tw。

<sup>3</sup> 國立政治大學地政博士，E-mail: alpha@hondapac.com.tw。

# An Analysis on the Incentive Mechanism of Urban Renewal from the Separation of Property Rights Viewpoint

Song-Ling Yang<sup>2</sup> and Hui-Hua Cho<sup>3</sup>

## Abstract

This paper divides the residual right of control for urban renewal business into four steps: proposing, agreement, implementation and monitoring. When the land owners and the implementers organize as a common development entity on a very urban renewal unit, the land owners initially hold stronger control rights on both proposing step and agreement step; along the implementers hold agreement letters exceeding the official threshold of urban renewal regulations, they will control better execution rights, and the landowners hold weaker surveillance control rights. The current value allocation of rights transformation for urban renewal employs common sharing of expenses with the implementers. After deducting the common sharing of the discounted price substitute payment of the land and buildings after the rights transformation, the remaining lands and buildings shall be allocated to the original landowners according to the rights value proportion before each piece of land rights was transformed. In so doing, the land owners obtain most of the residual claim. Under such separation of the control rights and the residual claim, whether the value allocation of the rights transformation is as suitable arrangement for property rights? Will it be the incentives to the urban renewal participants? Whether it will facilitate the efficiency of urban renewal promotion? These are the main points of the analysis of this paper.

**Keywords:** Urban Renewal, Rights Transformation, Control Right, Residual Claim, and Incentive

---

<sup>2</sup> Professor of Land Administration Department, and Dean of the Social Science College, NCCU, TEL: +886-2-29393091 # 51368, E-mail: slyang@nccu.edu.tw.

<sup>3</sup> Ph.D, Land Administration Department, NCCU, E-mail: alpha@hondapac.com.tw.

## 一、前 言

都市更新權利變換制度<sup>註1</sup>是一種新的產權建構，該機制設計為土地所有權人提供土地，建築物所有權人提供建築物，他項權利人提供權利，實施者提供資金，政府提供都市更新執行之法律<sup>註2</sup>與審議平台，共同為促進都市土地有計畫之再開發利用，以復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益<sup>註3</sup>。對於都市更新之進行，邊泰明（2003）指出頒布都市更新條例，最重要的貢獻就是重新界定財產權，排除了少數堅持者，使得更新工作得以順利進行。楊松齡（2006）從權利結構的觀點，分析參與者分別就其擁有之財產權，投入都市更新權利變換制度，再依規定型塑一個新的產權後，分配給原來的參與者；並認為都市更新之權利變換係屬合夥（joint venture）的概念，土地權利人與實施者共同參與、共享成果或共同分擔風險。鍾中信（2007）研究認為土地權利人與實施者之關係，可能是合夥、聯合開發、承攬、代工等性質；以上兩者皆由團隊生產活動的觀點，看待國內都市更新的產權之形塑。就團隊生產的觀點而言，Coase（1960）認為在交易成本為正的情形下，產權結構會對經濟效率產生影響；Grossman and Hart（1986），Hart and Moore（1990）認為透過產權安排，將所有權或剩餘控制權（residue right of control）作最佳配置，可實現最大化總剩餘的最佳所有權結構，指出了產權結構對團隊生產效率之影響。

都市更新條例立法之前的任何土地開發行為，土地權利人等<sup>註4</sup>擁有完整的所有權，可以自由使用、收益、處分其權利，如果有建築開發商要談合作開發建築，土地權利人可以依自主意願，採取不願參與開發，或出售土地、或協議合建等方式處分其所有權。而建築開發商對於計畫開發的基地，可以個別買下地主之土地，或與地主談條件合建，對於不願出售且不參與共同開發的地主，建築開發商必須充分尊

---

註1. 本文從都市更新權利變換的方向提出，協議合建、重劃或區段徵收方式之都市更新，不在探討範圍之內。依都市更新條例第三條第一項第五款規定：權利變換係指更新單元內重建區段之土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人或實施者，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業，於都市更新事業計畫實施完成後，按其更新前權利價值及提供資金比例，分配更新後建築物及其土地之應有部分或權利金。

註2. 都市更新條例於中華民國八十七年十一月十一日華總一義字第八七〇〇二三四六〇號總統令公布。

註3. 參見都市更新條例第一條之立法宗旨與目的。

註4. 本文對於都市更新條例中之土地所有權人、建築物所有權人、他項權利人等，統一以土地權利人為代表稱之。

重私有財產權利，耐心談判，若有少數地主堅持不願參與合建，則建築開發商雖取得多數地主的合建同意契約，仍無法展開重建工作，其必須得到開發單元之全部土地權利人同意，才能開始重建開發。

依據台北市政府都市更新處資料分析，自民國91年3月21日至98年12月31日止，共計通過93件都市更新事業計畫或權利變換計畫，其中以建築開發業者為實施者之都市更新事業機構佔81家，另12家為土地權利人自組更新會擔任實施者。土地權利人與實施者<sup>註5</sup>透過法定的都市更新制度，在同一都市更新單元內，組成一個共同開發體。一旦土地權利人的土地依規定納入都市更新地區之更新單元，土地權利人擁有都市更新事業之發起權、同意權與監督權，但當實施者握有多數決的同意權比例<sup>註6</sup>時，即使少數土地權利人無開發意願，惟因制度之設計，同一更新單元之都市更新事業計畫之擬定或變更，只需多數人同意即可申請獲准，影響了不願參與開發土地權利人的處分權。林美娟（2006）、鍾中信（2007）認為當實施者握有多數決的同意比例時，實施者在都市更新過程中，擁有最大的主導權與控制權。實施者在此機制下，主導與控制著都市更新事業計畫與權利變換計畫的推動，土地權利人僅於公聽會或公開展覽期間有機會表達意見。但是在權利價值的分配上，實施者於都市更新前所投入的相關共同負擔費用，在都市更新權利變換後，只能就所完成之土地與建築物部分折價抵付，就實施者而言，這是一種只有回收固定投資成本加計管理與利潤概念的等價值權利變換模式。在扣除折價抵付之共同負擔後，其餘土地及建築物則依各宗土地權利變換前之權利價值比例，分配與原土地權利人。楊松齡（2006）發現在現行都市更新制度設計下，參與者之間產權結構失衡，即實施者擁有強大的控制權，而僅有薄弱的收入權；反之，土地所有權人幾乎擁有全部的剩餘索取權（residue claim），但卻僅有薄弱的控制權。在這樣的產權結構下，對都市更新的推動是有所缺陷的。

---

註5. 依都市更新條例第三條第一項第四款規定：實施者係指依本條例規定實施都市更新事業之機關、機構或團體。本文所稱之實施者，係以都市更新條例第十四條規定，以公司法設立之股份有限公司且以建築開發業為主要業務之都市更新事業機構。由政府主管機關或地主自組更新會之實施者，本文暫未探討。

註6. 參見都市更新條例二十二條第一項規定：實施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，其屬政府劃定更新地區，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二分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之一之同意外，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五分之三，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過三分之二之同意。本文對於上述規定之同意門檻均以多數決同意權稱之。

政府介入都市更新之目的，應是促進都市發展，同時兼顧實施者與土地權利人間利益之均衡。惟現有都市更新機制，對實施者採取投資成本加計固定利潤與風險負擔，為其取回之利益，實施者之剩餘索取權相當於零。在經濟活動中，有關團體（Team）組織活動的問題，Alchian and Demsets（1972）強調監督機制安排與權利分配的重要，讓代理人擁有剩餘控制權，並分享剩餘索取權才能有激勵的效果。Hart（1995）認為所有者出於對風險的規避與剩餘索取的關心，將成為企業發展的動力，因此，剩餘索取權是企業行為的基礎，然而剩餘索取權無法自我完成，其必須經由控制權來完成，所以控制權是產權實現的具體表現。循此理念，在都市更新活動中，當實施者未能分享剩餘索取權，在機會主義的動機下，將運用其執行都市更新事業之控制權，來爭取更新後最大之利益，而造成實施者在都市更新過程中，一方面想盡辦法以增加共同負擔成本，另一方面以低估更新重建後房地產價值之方式，以為提升其更新後分配的權利價值比例。

土地權利人與建築開發商為主體的實施者之間，在都市更新制度中，為一個更新重建的生產團隊，在機會主義與有限理性下，皆為追求自身土地開發與資本效益之最大化。本研究擬從土地權利人與以建築開發業為主要業務之都市更新事業機構之實施者之間，就產權結構配置角度，探討都市更新權利變換與傳統合建的產權結構差異為何？在現行都市更新權利變換下，土地權利人與實施者之控制權與剩餘索取權的配置關係為何？這樣的配置能否激勵雙方實現都市更新事業的最大利益？此外在雙方的目標與利益衝突下，如何藉由產權安排來協調與激勵，以為未來都市更新制度調整之參酌？

## 二、產權結構與激勵

產權結構與經濟效率是產權經濟學研究之核心內容，Coase（1960）認為在交易成本為正的情形下，產權結構會對經濟效率產生影響，並提出：「如果考慮到進行交易時會發生成本，則一開始的合法權利界定，將對經濟制度的運作效率產生影響。」<sup>註7</sup>，Coase認為在交易成本大於零的情況下，不同的產權制度界定，其資源配置的效率將有所不同，所以，為增進資源配置與運用的效率，產權制度的界定是必要的。在交易成本為正的情形下，追求收益最大化的動機，將促使人們設計某些組織或制度，以降低交易成本，提高經濟效率。因此，從Coase的理論分析，政府

註7. 參見Coase, R. H. (1960), "The Problem of Social Costs." *Journal of Law and Economics*, 3: p16。

的相關法律管制，皆為了降低交易成本與提高經濟效率而產生的。而都市更新機制之設計目的，本即在解決舊市區土地開發之產權整合問題，為促進重建之經濟效益，其必須有清晰的權利界定及建立適當的產權結構，使都市更新的各方參與者，能在此基礎上進行公平的權利轉移和權利重組。

就團隊的生產激勵而言，Alchian and Demsets (1972) 在其發表的團隊生產理論中，論證團隊成員間的無效率性與偷懶 (shirking) 的必然性，為監督者與剩餘索取權的必要性提出經濟解釋；同時提出在產權關係的安排中，強調監督機制的重要，認為不僅在契約關係存續中，存在代理成本和監督問題，在團隊生產中也需要建立監督與剩餘索取權的機制。

Alchian and Demsets (1972) 認為由團隊向市場提供的產品，為團隊所有成員的貢獻，生產過程中，若無法有效觀察和衡量個別成員的努力，將導致個別成員搭便車問題 (free ride problem) 和偷懶的行為，使團隊生產效率降低。並認為在團隊生產中，要減少偷懶行為的方法是引進專業監督者；為有效監督這個「專業監督者」避免其偷懶，要讓監督者成為「剩餘收益」的「索取者」，以為激勵。並定義「扣除支付給其他投入者報酬後的團隊淨收益」<sup>註8</sup>為剩餘索取權。Alchian and Demsets將產權視為剩餘索取權，只有資產的所有者擁有剩餘索取權，才有激勵的動力，去監督或解決團隊生產的偷懶現象。

在團隊生產之形成的過程上，彼此間的權益關係，大都經由契約來形成，Grossman and Hart (1986)，Hart and Moore (1990) 等人分析契約的不完全性 (incomplete)，提出契約不完全是產權配置具有效率的原因。基於交易成本、訊息不對稱與有限理性的影響，人們不可能透過契約的簽訂，對未來各種情況皆能掌控，或對未來的權責明確規定，因此，在契約中未規定的情況發生時，誰有權做決定？該權利應由誰擁有？就成為重要問題。因此，關於財產未規定的使用方式，其控制權的安排就會影響經濟效率，所以就存在財產所有權最佳配置的問題。透過產權安排，將所有權或剩餘控制權作最佳配置，應可獲致在次優條件下，實現最大化總剩餘的最佳所有權結構。

Hart and Moore (1990) 認為企業活動要在契約中載明各種相關權利內容的成本太高，因此，只要對其中重要的權利作規定，而其他未規定的權利就是剩餘權利。他們將企業的契約控制權分為剩餘權利 (residual rights) 和特定權利 (specific rights)。特定權利係指能於事前以契約形式加以明確規範的控制權權利，剩餘權

---

註8. Alchian, A. and H. Demsets. (1972), "Production, Information Costs, and Economic Organization." *American Economic Review*. 62:781

利為在事前未於契約中明定如何使用的權利，即資產在契約中被限定的權利之外的使用權力。

Grossman and Hart (1986) 等人認為相對於剩餘索取權，「剩餘控制權可以定義為企業的所有權」<sup>註9</sup>，即任何非與先前契約、習慣或法律違背的方式，處理資產的決策的權力。如果剩餘索取權和剩餘控制權分開時，將產生套牢 (hold up) 的問題，所以剩餘控制權與剩餘索取權具有高度互補性。

Aghion and Tirole (1997) 將企業的權利劃分為名義權利 (formal authority) 與實際權利 (real authority)。名義權利係有權利做決定的一方，實際權利係對決策能加以有效控制的一方。名義權利與實際權利並非對稱的，實際權利係由組織中的資訊結構來決定，其證明在一個組織中，雖然委託者授權予代理人實際權利，將使委託人在一定程度喪失控制權，但是可以促使被授權者積極參與，亦可激勵被授權者收集與提供資訊給授權者，有利於組織目標的達成。

就團隊生產的決策程序，Fama and Jensen (1983) 透過對公開發行股份有限公司、專業合夥組織、金融保險公司和非營利事業等組織進行探討，將企業視為各生產要素間連結的一種契約關係，認為企業剩餘是企業中的不確定收入與契約中規定給予代理人固定報酬的差額，即企業的淨現金流量，而淨現金流量的所有者為剩餘索取者。並討論契約中決策程序、風險承擔與剩餘索取權的關係，印證決策管理 (decision management) 與決策控制 (decision control) 的分離機制，在各種組織中差異不大。

Fama and Jensen提出決策程序包含四個步驟，即：

1. 開始 (initiation)：提出資源利用與契約之擬定
2. 認可 (ratification)：對需要執行的初始決策做選擇
3. 執行 (implementation)：執行已認可的決策
4. 監督 (monitoring)：考核與獎勵決策代理人的績效

決策之開始與執行通常由代理人負責，稱為決策管理；決策的認可與監督稱為決策控制。決策管理和決策控制是組織的決策程序和制度的構成要素。

都市更新權利變換過程中，土地權利人提供土地等資產，實施者提供資金與專業，形成的共同開發體，可視為團隊生產的概念。當兩者皆為實現最大重建利益，而進行資產重組的生產團隊，應透過適當的監督機制及剩餘索取權的安排，方能有效激勵都市更新事業之進行。

---

註9. Grossman, S. and O. Hart, (1986) ,“The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration.” *Journal of Political Economy*, 94: p.693.

都市更新從政府劃定更新地區與單元、土地權利人擬具事業概要、實施者擬訂事業計畫與權利變換計畫的一系列過程中，土地資產的權利人，擁有參與都市更新的部份控制權，並委託實施者進行更新相關規劃，實施者也擁有部分控制權，進行擬定事業計畫、權利變換計畫與相關更新重建事業。土地權利人與實施者於談判、協調過程，都要面臨諸多的不確定性，而該兩者追求自身開發利益的最大化則是確定的。其協議、談判與擬定計畫之各個執行步驟中的控制權配置，將影響未來都市更新事業的決策結果。又都市更新事業計畫與權利變換計畫書雖能明確規定相關的規劃內容與權利，惟擁有控制權的一方，將主導權利變換價值之分配，其運用控制權，以透過共同負擔費用與更新後房地價值查估之方式，則能在無法明確規定的權利中獲取剩餘索取權。本文將探討目前都市更新機制下的控制權與剩餘索取權的安排方式，是否足以提高土地權利人與實施者之互信，以促進都市更新實施成效？

本文依據上述文獻分析與都市更新條例之內容，將控制權與剩餘索取權定義如下：

控制權係指：都市更新法令明確規範土地權利人或實施者擁有的權利、義務與作為，例如土地權利人發起事業概要、委託實施者或簽署同意權之決定等控制權，實施者執行都市更新事業計畫與權利變換計畫的擬訂提報與執行等控制權。

剩餘索取權係指：實施者於都市更新事業中明定的權利價值分配，係為共同負擔費用，並由土地權利人按更新前之權利價值比例共同分攤之；土地權利人的權利價值分配，係從更新後房地總價中扣除共同負擔總費用後之房地價值，按其更新前權利價值比例分配之。惟實施者與土地權利人在共同負擔與更新後房地價值的評估基礎上，將同時爭取最大總樓地板面積與權利價值之分配，擁有較強控制權的一方，將透過都市更新事業計畫與權利變換計畫的執行，擁有對共同負擔費用與更新後房地價值的優勢決策，以為掌控分配得較多的剩餘索取權。

由於土地權利人與實施者合作完成都市更新事業的成果，就是更新重建後的建築物及其座落基地的價值，兩者之控制權與剩餘索取權將在更新重建後的總價值進行權利分配，雙方所擁有的控制權與剩餘索取權之配置，將決定更新重建後的利益分配與都市更新的執行效率，得到較多控制權的一方，是否將有較大的激勵，獲取較大的剩餘索取權？進而影響另一方的剩餘索取權？



### 三、都市更新的產權結構分析

傳統上，建築開發商與土地權利人的合作開發模式，多以合建<sup>註10</sup>方式為主，少數不參與開發的土地權利人，建築開發商可採取購入其不動產或土地，而成為開發單元的地主之一；對於不願出售土地且不參與共同開發的地主，建築開發商必須充分尊重私有財產權利，此時只能以時間換取空間，提出開發後更優惠分配價值之條件爭取地主之同意，或是將該部分土地摒除於合建開發單元之外。

合建之權利價值分配，一般分成兩種模式：一為按提供價值比例分配模式（如圖1），即房地所有權人以其原房地價值，佔原房地價值加計建築開發商提供資金之比例，分配重建後房地價值；建築開發商以其提供資金價值，佔原房地價值加計建築開發商提供資金之比例，分配重建後房地價值。二為按議定價值分配模式（如圖2），即建築開發商與房地所有權人於合建開發前，先協議房地所有權人於合建開發後能分配之固定價值，重建後總價值扣除分配給原房地所有權人之固定價值後，剩餘之房地價值歸屬於建築開發商所有。

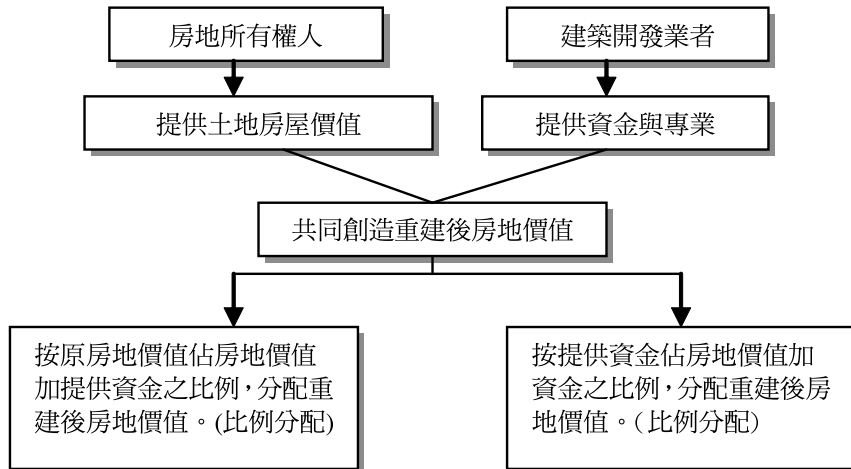


圖1 傳統合建分屋型態一（依價值比例分配）

資料來源：作者整理

註10. 所謂合建係指建築開發商與地主在共同合作的前提下，地主擁有土地的所有權價值，建築開發業者提供資金及專業等價值，雙方透過協議與訂約，將未來重建後可分配之利益，以開發前各自投入的價值為基準，依各自所佔有的價值比例或協議進行分配，此即為「合建」。

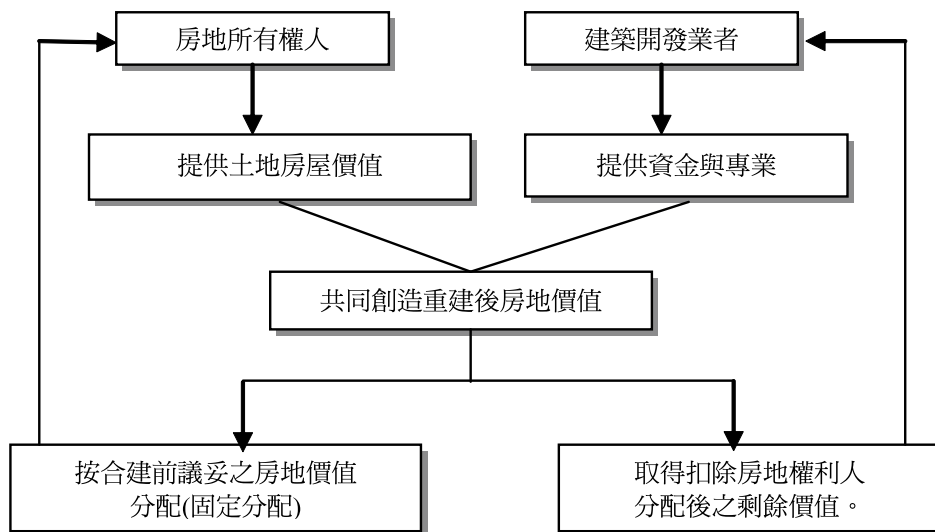


圖2 傳統合建分屋型態二（依議定價值分配）

資料來源：作者整理

按提供價值比例分配之合建模式，房地所有權人透過事前協議，在已知的事後分配條件下簽約，可以避免套牢的風險；就建築開發商而言，其擁有事前之控制權及事後分配的價值比例，可以精算投資之可行性。又按議定價值分配之合建模式，房地所有權人同樣透過事前協議，於事前擁有控制權，以決定固定之分配價值，可以降低事後風險；建築開發商則擁有事前之控制權，能就事後分配的剩餘價值，於事前進行投資評估。

傳統合建開發模式，固然有其可行性，然而建築開發商與房地所有權人於事前均擁有高度的控制權，導致對於開發單元內產權零細、面積小且眾多權利人的協調花費成本較高，尤其是少數權利人無參與開發意願時，整個開發計畫即無法順利進行。

合建係土地權利人與建築開發商依契約約定之行為，都市更新則是經由法制化的特別約定之「強制合建」行為，兩者在合作開發過程中，有不同的產權架構規範。都市更新實施過程中，其產權結構的變化，可劃分為四個主要階段：一為劃定為都市更新地區階段，二為擬具都市更新事業概要階段，三為實施者擬定都市更新事業計畫階段，四為實施者擬訂都市更新權利變換計畫階段<sup>註11</sup>。

註11. 依據都市更新條例九條第一項之規定，以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫…。但必要時，權利變換計畫之擬定報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。本文內容係探討以都市更新事業計畫核定發布實施後，方為擬具權利變換計畫。

### 第一階段：政府劃定都市更新地區

直轄市、縣（市）主管機關就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估之後，劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都市更新計畫<sup>註12</sup>。經劃定應實施更新之地區，縣市主管機關得自行實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構、同意其他機關（構）為實施者，實施都市更新事業<sup>註13</sup>。劃定都市更新地區之條件主分為二：一為地方政府經調查評估後優先劃定者，一為因應重大情事迅行劃定者。

此一階段，政府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，增進公共利益等目的，將特定地區劃定為都市更新地區；被劃定為都市更新地區之土地，將於都市更新法定行為發起時，有條件的受到都市更新條例等相關法令之規範。此階段，土地權利人仍保有對土地權利自由行使使用、收益、處分的權利，而實施者之資金尚未投入都市更新事業；因此，土地權利人與實施者各自擁有獨立自主且完整的產權權利。

### 第二階段：擬具都市更新事業概要

經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元；或未經劃定應實施更新之地區，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元；並經該更新單元範圍內，私有土地及私有合法建築物所有權人均超過十分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過十分之一之同意申請，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體，實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之<sup>註14</sup>。

此一階段，產權權利參與都市更新行為的行使，僅需都市更新單元內，少數土地權利人的提議發起，即超過十分之一的人地權利，即可進行都市更新事業概要的發起申請，並不需要徵求大部分或全體土地權利人的同意。實施者得直接經過土地權利人之同意，進行申請事業概要。此階段由少部份產權權利開始行使都市更新賦予的權利，而同一更新單元內之其他土地產權，亦開始受都市更新相關法規之規範與約束。

---

註12. 參見都市更新條例第五條。

註13. 參見都市更新條例第九條。

註14. 參見都市更新條例第十、十一條。

### 第三階段：實施者擬定都市更新事業計畫報核

經劃定應實施更新之地區，並申請獲准實施都市更新事業者，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五分之三，及其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過三分之二之同意，實施者擬定之都市更新事業計畫得申請向主管機關報核。自行劃定更新單元，申請獲准實施都市更新事業者，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<sup>註15</sup>，實施者擬定之都市更新事業計畫得申請向主管機關報核。政府劃定應實施更新之地區，或自行劃定更新單元，申請獲准實施都市更新事業者，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<sup>註16</sup>，實施者擬定之都市更新事業計畫得申請向主管機關報核。

此一階段為土地權利人行使同意權之重要階段，土地權利人擁有同意某實施者可否實施都市更新事業之權利。當實施者在都市更新單元內，尚未取得多數決的同意書之前，土地權利人仍握有完全的產權行使之同意決定權。當實施者在都市更新單元內，握有多數決的人地權利同意書比例時，實施者即擁有實施都市更新事業計畫的控制權，少數土地權利人未簽署同意書或反對參與者，其產權權利的行使，需依都市更新法令的規定，配合參與都市更新事業；換言之，該少數土地權利人的產權權利行使，必須配合多數決的同意，參與都市更新事業。當實施者握有多數決的同意書比例時，土地、建物、他項權利與資金，即共同形塑成為同一開發體之產權結構，共同進行都市更新事業計畫。土地權利人對於其土地權利仍擁有自由使用、收益與處分的權利，惟其必須依法於都市更新事業計畫指導下，參與更新重建的開發行為。

### 第四階段：實施者擬訂權利變換計畫

實施者於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫，權利變換計畫書核定發布實施後二個月內，土地所有權人對其權利價值有異議時，應以書面敘明理由，向各級主管機關提出，各級主管機關應於受理異議後三個月內審議核復。當事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟。前項異議處理或行政救濟期間，實施者非經主管機關核准，不得停止都市更新事業之進行<sup>註17</sup>。

註15. 參見都市更新條例第二十二條第一項。

註16. 參見都市更新條例第二十二條第一項。

註17. 參見都市更新條例第三十二條第一項、第二項。

此一階段，產權權利於都市更新行為的行使，就土地權利人而言，不論先前是否簽訂同意書，如對實施者擬具之權利變換價值不同意者，僅得透過異議處理或行政救濟方式，尋求解決權利價值之爭議，非經主管機關之同意，土地權利人之產權權利必須參與都市更新事業之進行；同時禁止其土地及建築物之移轉、分割或設定負擔，禁止建築物之改建、增建或新建等權利之行使<sup>註18</sup>。此階段實施者擁有擬定都市更新權利變換計畫的較強控制權，土地權利人擁有較弱的監督權。土地權利人與實施者將依權利變換計畫，依原提供之土地、建物、他項權利與資金之權利價值比例，分配更新重建後之新建構的房地產權利價值。

經由上述分析，都市更新事業過程的產權結構變化（如表1），於初期政府劃定都市更新地區階段，土地權利人對土地產權保有自由使用、收益、處分的權利，實施者此時並未介入個別土地權利人之產權權利，因此，土地權利人與實施者各自擁有產權與資金使用、收益與處分之決定權。次於擬具都市更新事業概要階段，只要更新單元內超過十分之一的人地權利，即可發起都市更新事業概要申請，少數土地權利人得自行或同意實施者申請事業概要，此時，因為依據法令規定發起都市更新事業，其產權權利開始受到都市更新相關法規之約束。在實施者擬定都市更新事業計畫報核前之階段，當實施者未取得多數決的同意書時，土地權利人握有參與都市更新產權行使之同意權；但是當實施者握有多數決同意書時，少數土地權利人的產權權利必須配合多數決參與都市更新，同時實施者擁有實施都市更新事業計畫的控制權；此一階段土地權利人之土地產權與實施者之資金，依都市更新法令之約定，共同形塑成為同一開發體之產權結構。進入權利變換計畫階段時，土地權利人的個別土地權利，與實施者提供的資金，已經成為同一更新單元的產權結構，並將於都市更新事業中，重新建構更新後的房地產權利，其權利價值將由實施者擬定的權利變換計畫中，重新分配新的產權。土地權利人不論是否已經簽訂同意書，僅得透過異議處理或行政救濟方式，尋求解決權利價值之爭議。

從產權結構的觀點，都市更新機制立法之後，打破部分產權結構的安排，透過政府立法的都市更新制度，在劃定為都市更新地區之同一都市更新單元內，土地權利人與實施者形成一個共同開發體。土地權利人初期擁有都市更新事業概要的發起提議權，之後，實施者介入規劃與爭取土地權利人的同意權，這時的土地權利人擁有決定參與都市更新事業之同意權，惟當實施者握有多數決的同意權比例時，實施者即擁有都市更新事業的控制權，雖然仍受政府主管機關與土地權利人的監督，但是少數土地權利人即使無開發或參與都市更新意願，卻因鄰地權利人的開發同

註18. 參見都市更新條例第三十三條。

表1 都市更新過程產權結構變化

都市更新階段	土地權利人	實施者	產權結構變化
一、政府劃定都市更新地區	對土地產權有自由使用、收益、處分的權利	尚未參與都市更新	土地權利人與實施者各自擁有完整產權
二、擬具都市更新事業概要	超過十分之一的人地權利，即可發起都市更新事業概要申請	土地權利人得直接同意實施者申請事業概要	產權權利開始受都市更新相關法規之約束
三、實施者擬定都市更新事業計畫報核	握有產權行使之同意權；當實施者握有多數決同意書時，少數土地權利人的產權權利必須配合參與都市更新。	當實施者握有多數決的同意書比例時，實施者擁有實施都市更新事業計畫的控制權。	土地、建物、他項權利與資金，於多數決同意權成立時，形塑成共同開發體之產權結構。
四、實施者擬訂權利變換計畫	不論是否簽訂同意書，僅得透過異議處理或行政救濟方式，尋求解決權利價值之爭議。	權利變換計畫之主導與擬定	土地權利人與實施者分配更新重建後，新建構的房地產權利價值。

資料來源：作者整理

意權，授權給實施者的同時，影響了不願參與更新地主的處分權利；連同其他授予同意權給實施者的土地權利人，對於權利變換計畫有關更新後權利價值分配之控制權，仍由實施者取得主導地位。

#### 四、所有權與控制權的分離

Alchian and Demsets (1972) 指出廠商是一種團隊生產的方式。都市更新權利變換係土地權利人提供土地等資產，實施者提供資金與專業，所形成的共同開發體，於開發重建完成後，共同分配重建利益，這種行為模式無論是合夥或聯合開

發，其均係為團隊生產的概念。因此，楊松齡（2006）認為都市更新係一種合夥（Joint Venture），鍾中信（2007）提出都市更新權利變換制度是一種共同參與聯合開發的概念。

當都市更新事業團隊的土地權利人擁有資產所有權，實施者擁有資金與專業執行權，兩者皆為實現最大重建利益而組合的生產團隊，應有適當的所有權與控制權安排，方能有效執行都市更新事業。

### （一）都市更新的控制權配置

都市更新權利變換機制中，主要參與對象包含政府、土地權利人與實施者，三者之間在都市更新法令規範下，皆擁有相關的權利、義務與作為，以完成都市更新事業之推動。本文以Fama and Jensen（1983）提出決策程序的四個步驟，即：開始、認可、執行、監督等四個步驟為基礎，將都市更新事業過程中的決策程序，劃分為提議、同意、執行、監督等四項控制權，並就土地權利人與實施者於都市更新事業發展之各階段，探討其控制權配置之狀態（如表2）：

表2 都市更新權利變換的控制權配置

都市更新過程	提議權	同意權	執行權	監督權
劃定都市更新單元	土地權利人	土地權利人	土地權利人	
擬具都市更新事業概要	土地權利人	土地權利人	土地權利人 實施者	
委託都市更新事業機構	土地權利人	土地權利人	土地權利人	
擬訂都市更新事業計畫		土地權利人	實施者	土地權利人
都市更新事業計畫報核		土地權利人	實施者	
擬訂權利變換計畫			實施者	土地權利人
權利變換計畫報核			實施者	

資料來源：作者整理

#### 1. 提議：係依都市更新相關法令規定，擁有主動提議、發起都市更新事業之控制權。

都市更新實務運作時，建築開發商通常於政府劃定都市更新地區或單元，扮演積極角色，主動洽談、整合有意願辦理都市更新的土地權利人；惟於都市更新條例第10條規定，事業概要的發起，應由土地權利人擬具後提送主管機關核准，或得直接同意實施者申請事業概要。因此，土地權利人於法擁有都市更新的提議權。

就土地權利人的都市更新提議權，包括（1）土地權利人得就主管機關劃定之

更新單元，或依所定更新單元劃定基準，自行提議劃定都市更新單元<sup>註19</sup>，舉辦公聽會。（2）擬具都市更新事業概要<sup>註20</sup>，申請當地主管機關核准。（3）自行組織更新團體實施都市更新事業。（4）委託都市更新事業機構為實施者實施<sup>註21</sup>等。

就實施者而言，實施者得於政府或土地權利人劃定之都市更新單元，得主動或被動尋求被委託實施都市更新事業之機會，其在都市更新機制之設計，於都市更新初期，扮演著被委託或被同意之角色，並不具有主動提議發起之控制權利。

## 2. 同意：係依都市更新相關法令規定，擁有同意實施都市更新事業之控制權。

就土地權利人的同意權而言，包括（1）同意劃定更新單元與擬具事業概要：都市更新單元內土地及合法建築物所有權人及其面積均超過十分之一以上之同意時，土地權利人得自行劃定都市更新單元<sup>註22</sup>，並擬具都市更新事業概要<sup>註23</sup>，自行組織更新團體實施都市更新事業，或同意委託都市更新事業機構<sup>註24</sup>為實施者實施之。（2）同意實施者執行都市更新事業計畫：於實施者提出都市更新事業計畫報核前，土地權利人得簽具同意書<sup>註25</sup>；經全體土地權利人同意者，得以協議合建或其他方式實施都市更新之重建<sup>註26</sup>；未能取得全體土地權利人同意者，得經更新單元範圍內私有土地總面積及私有合法建築物總樓地板面積均超過五分之四之同意，就達成合建協議部分，以協議合建方式實施之<sup>註27</sup>等。

就實施者而言，依都市更新立法之精神，實施者需被同意委託成為實施者之後，方有權利開始進行都市更新概要與事業計畫草案等相關事務；又於取得多數決同意權之後，方被授權將都市更新事業計畫提送報核。

## 3. 執行：係依都市更新相關法令規定，實質進入都市更新事業程序時，擁有實際運作與執行都市更新事業計畫與權利變換計劃相關作業之控制權。

---

註19. 參見都市更新條例第十、十一條。又政府主動辦理都市更新計畫、劃定都市更新地區與單元，係為政府推動都市更新之重要政策與步驟，惟非為本文探討內容。

註20. 參見都市更新條例第十、十一條。

註21. 參見都市更新條例第九、十條。

註22. 參見都市更新條例第十、十一條。

註23. 參見都市更新條例第十、十一條。

註24. 參見都市更新條例第九、十條。

註25. 參見都市更新條例第二十二條。

註26. 參見都市更新條例第二十五條。

註27. 參見都市更新條例第二十五條之一。



就土地權利人而言，土地權利人得自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之。如為自行組織更新團體，則土地權利人應擬具都市更新事業計畫概要、都市更新事業計畫及權利變換計畫<sup>註28</sup>。

就實施者而言，土地權利人得就主管機關劃定之更新單元，委託都市更新事業機構為實施者實施之，所以實施者得受委託執行都市更新事業概要。又依都市更新條例第十九條規定都市更新事業計畫由實施者擬訂，同條例第二十九條規定以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫。

#### 4. 監督：係依都市更新相關法令規定，對於實施者執行都市更新事業及權利變換計畫過程中之相關作業，有表達不同意見、建議修正等監督之控制權利。

就土地權利人而言，土地權利人於都市更新實施過程中，得隨時了解實施者所提之建築規劃與權利分配事宜，並得於實施者與主管機關辦理之公開展覽、公聽會，以口頭或書面向主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議<sup>註29</sup>。對其權利價值有異議時，得向各級主管機關提出異議處理與行政救濟<sup>註30</sup>事宜等監督控制權。

就實施者而言，由於都市更新事業計畫與權利變換計畫由實施者執行擬定，實施者擁有較強的執行控制權，因此，其執行控制權受到政府主管機關與土地權利人的監督。

## (二) 都市更新的所有權與控制權關係

楊松齡（2006）指出都市更新是一種財產權的分離、解構、型塑、再分配的過程。都市更新權利變換機制下的土地所有權，隨著都市更新過程的展開，由於控制權的介入，將逐漸與原土地權利人分離，以下就都市更新過程有關所有權與控制權的分離，析分為五個步驟：

### 1. 劃定都市更新地區階段

都市更新地區以外的任何土地開發單元，或都市更新地區尚未劃定更新單元之土地，其土地權利人本即依法擁有完整的所有權，可以自由使用、收益、處分其權利<sup>註31</sup>，如果有建商要談合作開發建築，土地權利人可以依自主意願，採取不願參

註28. 參見都市更新條例第十、十九、二十九條。

註29. 參見都市更新條例第十九、二十九條。

註30. 參見都市更新條例第三十二條。

註31. 依我國民法第765條規定：所有人於法令限制範圍內，得自由使用、收益、處分其所有

與開發，或出售土地，或協議合建等方式處分其所有權。而建築開發商對於計畫開發的基地，可以個別買下地主之土地，或與地主談判合建條件，對於不願出售且不參與共同開發的地主，建商必須充分尊重私有財產權利。

此一階段，土地權利人擁有完全所有權，得自由支配其土地權利，其亦擁有對土地使用的完全控制權。

## 2. 擬具都市更新事業概要階段

當土地被劃定為都市更新地區，經過十分之一以上地主之同意，由土地權利人自行提出或委託實施者提出都市更新事業概要，包括應擬具確定之都市更新事業單元之範圍、未來發展方向，並於擬具事業概要之前召開公聽會，向主管機關申請等程序。所擬具之都市更新事業概要，經主管機關核准後，都市更新單元內之土地與土地權利人，形成一個初期共同開發體的概念。

此一階段，少數擁有所有權的土地權利人，若委託實施者提出都市更新事業概要，實施者即開始擁有小部分的執行控制權，可以決定都市更新單元範圍與初步的開發重建方向；大部分土地權利人仍擁有完全所有權及對參與都市更新之大部分同意與監督控制權。

## 3. 規劃都市更新事業計畫階段

當實施者投入參與都市更新事業計畫之擬定，實施者逐漸掌握規劃與開發的執行控制權，並依其專業擬定都市更新計畫目標、細部計畫圖說、區內公共設施興修計畫、土地使用計畫、建築物配置及設計圖說、都市設計或景觀計畫、實施方式及有關費用分擔、拆遷安置計畫、財務計畫、實施進度、效益評估、申請獎勵項目及額度等都市更新事業計畫內容<sup>註32</sup>。同時，實施者運用私下拜訪與公聽會之方式，呈現與說明都市更新事業計畫草案<sup>註33</sup>內容，展開徵求土地權利人參與都市更新事業的同意書。

此一階段，實施者已經擁有大部分的執行控制權，但是實施者尚未能取得多數決的同意書，所以土地權利人仍擁有完全所有權及對參與都市更新之大部分同意與監督控制權。

---

物，並排除他人之干涉。

註32. 參閱都市更新條例第二十一條規定。

註33. 未經過都市更新審議委員會通過定案之都市更新事業計畫，名之為草案，但是依都市更新條例第二十二條第二款規定，土地權利人出具同意書與報核時之都市更新事業計畫權利義務相同者，不得撤銷其同意書。

#### 4. 都市更新事業計畫報核階段

實施者獲得超過都市更新法定比例同意權以上時，實施者得將擬具之都市更新事業計畫向主管機關提出申請報核，並經都市更新審議委員會審議通過，主管機關核定發布實施後，該都市更新單元內之土地權利人與實施者及其投入之土地權利與資金之關係，正式形成具體的都市更新事業共同開發體。此時，土地權利人與實施者共同擁有都市更新單元的開發權利，只要符合都市更新相關法令規定，已簽署同意書之土地權利人不得退出都市更新事業，而少數未簽署同意書之土地權利人，亦須加入都市更新事業之行列<sup>註34</sup>。

此一階段，都市更新事業共同開發體中，實施者完全掌握都市更新事業的執行控制權，至於土地權利人，無論已經同意或未簽署同意書，僅為土地登記之名義權利人，擁有名義上之所有權，並握有監督之控制權。

#### 5. 都市更新權利變換計劃階段

實施者依據都市更新事業計畫發布實施之內容，擬定權利變換計劃，其主要內容包括更新前權利價值及其比例、土地改良物拆遷補償、違章建築處理、權利變換共同負擔費用、更新後價值評估、更新後分配位置與面積、地籍整理計畫等。土地權利人得於權利變換計畫書核定發布實施後二個月內，對其權利價值有異議時，以書面敘明理由，向各級主管機關提出，各級主管機關應於受理異議後審議核復；當事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟；但是異議處理或行政救濟期間，實施者非經主管機關核准，不得停止都市更新事業之進行<sup>註35</sup>。權利變換範圍內土地權利人於權利變換後，由實施者列冊送請主管機關囑託登記機關辦理所有權移轉登記<sup>註36</sup>；該權利變換登記應以都市更新登記為申請登記事由，權利變換為登記原因，分配結果確定之日為原因發生日期<sup>註37</sup>。

此一階段，都市更新事業共同開發體中，實施者主導都市更新權利變換計畫的執行控制權，至於土地權利人，仍為原土地權利之名義上登記人，因為已於事業計畫階段完成同意之控制權，於此階段僅能對權利價值有監督控制權，若對其權利價值有異議時，得採行政救濟等方式處理。另於都市更新權利變換計畫中，原有土地權利與資金整合開發後，已經形塑成另一新的房地權利主體，進行權利之重新分

註34. 參閱都市更新條例第二十二、三十二條規定。

註35. 參閱都市更新條例第三十二條規定。

註36. 參閱都市更新權利變換實施辦法第七條之二。

註37. 參閱辦理都市更新權利變換相關登記作業注意事項第二點第二項。

配，並由實施者列冊送請主管機關囑託登記機關辦理所有權移轉登記。

就上述都市更新事業過程中，土地權利人與實施者對所有權與控制權的權益主張分析，發現以都市更新事業計畫通過報核前後作為分界，土地權利人與實施者的控制權強弱有明顯差異（如圖3）。在都市更新事業計畫報核之前，土地權利人擁有較強的提議、同意與監督控制權，實施者僅有較弱的執行控制權；在都市更新事業計畫報核之後，土地權利人僅擁有較弱的監督控制權，實施者擁有較強的執行控制權。對所有權配置而言，在多數決同意權未達成前，土地權利人與實施者仍擁有獨立產權的行使權力，但當達成多數決同意權之後，更新單元共同開發體的產權結構初步形成。當權利變換計畫發布實施後，則形塑成新的權利主體，土地權利人與實施者依其投入土地權利與資金之比例，共享且分配更新重建後應有之所有權利。由於實施者與土地權利人的資訊不對稱與目標價值不一致的情況下，在未有適當激勵之情況下，掌握控制權者，將能以其控制權謀取契約中未明定的剩餘權利。

## 五、權利變換的激勵與剩餘索取權配置模式

### （一）都市更新激勵機制

都市更新所設計的獎勵方式，係歸因政府囿於人力、財力的困境，乃犧牲都市的空間權，以增加開發利潤，鼓勵地主與開發商投入都市更新事業<sup>註38</sup>。目前都市更新法令給予激勵之誘因，包括：1.都市更新事業計畫範圍內之建築基地給予建築容積獎勵<sup>註39</sup>；2.更新地區內公共設施保留地等得建築容積移轉<sup>註40</sup>；3.更新地區內土地及建築物之減免稅捐<sup>註41</sup>；4.更新地區內之土地為信託財產之減免稅捐<sup>註42</sup>；5.股份有限公司組織之都市更新事業機構營利事業所得稅減免<sup>註43</sup>。上開獎勵機制設計，係鑑於都市更新地區具有權利人眾多、權利關係複雜，故以獎勵土地相關權利

---

註38. 邊泰明(2003)、林美娟(2006)、韓莉雯(2007)、王敏穎(1997)、楊少瑜(2006)等從社會福利、都市環境等角度研究，認為提高容積所帶來的負面效應，宜有相關配套措施因應，本文不予探討。

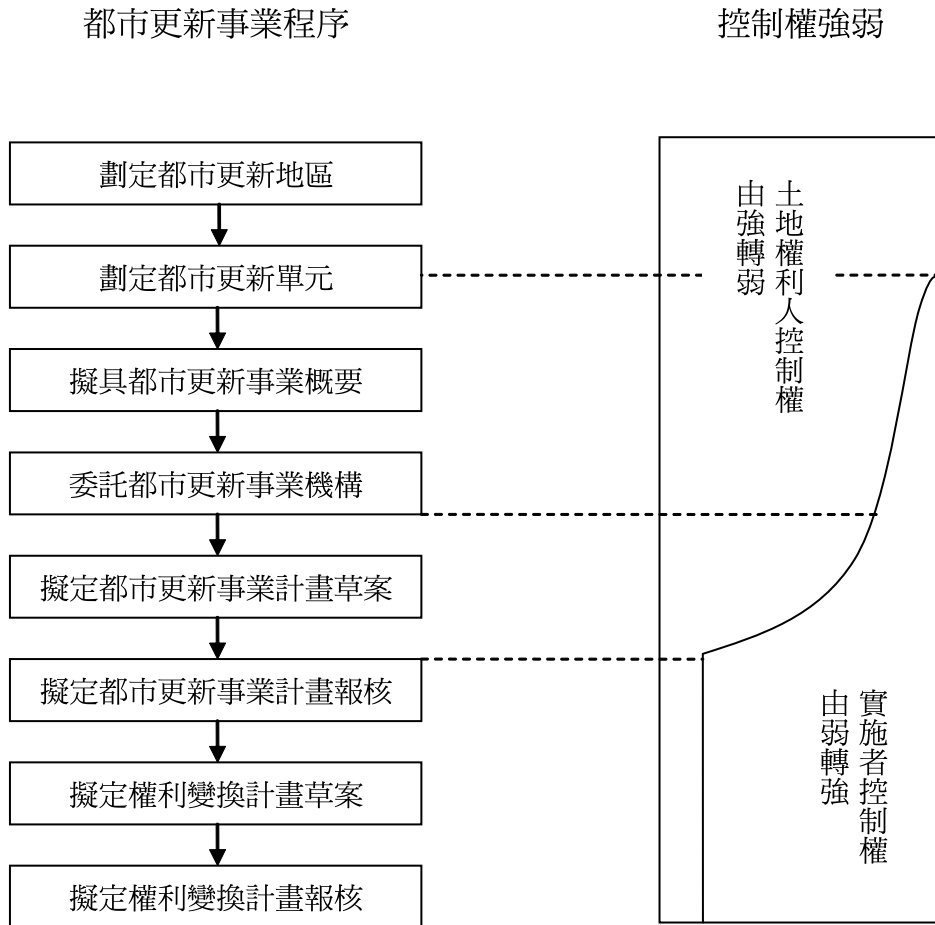
註39. 參都市更新條例第四十四條。

註40. 參都市更新條例第四十五條。

註41. 參都市更新條例第四十六條。

註42. 參都市更新條例第四十七條、四十八條。

註43. 參都市更新條例第四十九條。



人為誘因，以多數決同意之強制辦理為手段<sup>註44</sup>；因此上述第1至4項是對土地相關權利人之獎勵，僅第5項是對實施者之獎勵。

從參與都市更新的目的而言，實施者與土地權利人都追求分配更新重建後最大價值或最多樓地板面積為目標，但更新後的房地價值或面積係固定的，因此某一方利益增加，另一方利益即將減少。爭取最大獎勵容積的分配，最後將由實施者或土地權利人所擁有的控制權與剩餘索取權而定。

註44. 參見立法院公報第八十七卷第四期委員會紀錄第302頁。

## (二) 權利變換的價值配置模式

台灣地區都市更新權利變換係源於民間所採行土地開發方式中的協議「合建」(卓輝華、潘俊和, 2006)。因此, 開發事業是否能圓滿達成的關鍵前提, 即為其雙方對於所投入的開發資源價值(成本價值)及開發後成果的價值(收益價值)認定, 加上權利轉換分配方式的條件協議, 此觀念亦即為我國現行「權利變換」的前身(江麗玲, 1990)。

都市更新權利變換價值分配, 一般來說可劃分為「等價值交換模式」與「等價值比例交換模式」兩種(卓輝華、潘俊和, 2006)。等價值交換模式, 係於更新前評定之權利價值, 已內含土地權利價值與預期開發效益之分配價值在內, 因此直接用更新前評定之價值, 將其等值轉換更新後之價值。等價值比例交換模式, 係更新前評定之權利價值, 僅屬其更新前土地權利價值, 並未包含預期開發效益之分配價值在內, 而是藉由更新前權利價值比例, 平均分配更新後總價值, 來達到利益共享與風險共攤的目的。

都市更新條例權利變換一詞之定義<sup>註45</sup>, 有等價值比例交換之意義。其係指都市更新事業由土地所有權人提供土地、合法建築物所有權人提供建築物、他項權利人提供他項權利以及實施者提供資金, 並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。這是一種實施者與土地權利人之等價值比例交換模式。

然而實務上(如圖4), 依都市更新條例的規範, 都市更新事業中之公共設施負擔及實施者提供之工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐及管理費用等列為共同負擔, 須經各級主管機關核定後, 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<sup>註46</sup>。因此, 實施者於都市更新前所投入的相關費用, 在都市更新權利變換後, 只能就所完成之土地與建築物部分折價抵付。就實施者而言, 這是一種只有回收固定投資成本加計管理與利潤概念的等價值交換模式。

註45. 參都市更新條例第三條第一項第五款之規定。

註46. 參都市更新條例第三十條第一項之規定: 「實施權利變換時, 權利變換範圍內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等七項用地, 除以各該原有公共設施用地、未登記地及得無償撥用取得之公有道路、溝渠、河川等公有土地抵充外, 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, 經各級主管機關核定後, 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。其應分配之土地及建築物因折價抵付致未達最小分配面積單元時, 得改以現金繳納。」

另一方面，權利變換後之土地及建築物，扣除折價抵付共同負擔後，其餘土地及建築物依各宗土地權利變換前之權利價值比例，分配與原土地所有權人<sup>註47</sup>。因此，就土地權利人而言，則是一種等價值比例交換模式。

### （三）權利變換剩餘索取權的配置失衡

楊松齡（2006）發現都市更新參與者之間產權結構失衡，即實施者擁有強大的控制權，而僅有薄弱的收入權；反之，土地所有權人幾乎擁有全部的剩餘索取權，但卻僅有薄弱的控制權。Alchian and Demsets（1972）認為資產的所有者擁有剩餘索取權，才有監督的激勵動力。

當都市更新權利變換的價值分配模式之於土地權利人，其將獲取更新後房地總價值扣除實施者所投入之共同負擔後的總剩餘，此一都市更新機制設計，給予土地權利人較大的激勵誘因，亦即土地權利人擁有大部分的剩餘索取權，此將鼓勵土地權利人積極參與都市更新。惟，現實上，土地權利人的土地開發重建只有一次機會，其必須慎選實施者，而實施者挾其資金與專業，可以有多次或多個投資開發個案與機會；況且，土地權利人在都市更新事業過程中，雖擁有較強的同意控制權，卻無法有效發揮監督控制權，來監督實施者的執行控制權。因此，土地權利人成為一風險規避者，謹慎運用其同意控制權，因而延緩參與更新的決策，導致都市更新執行的績效無法彰顯。

另一方面，都市更新權利變換之於實施者，係為等價值交換之模式，實施者努力爭取的獎勵容積與更新後重建價值，大部分剩餘索取權權益均歸屬於土地權利人，實施者沒有被激勵的誘因。其執行都市更新事業，僅係一種代墊資金、規劃整合與營建施工的行為，實施者會傾向作為一風險規避者，出現偷懶與機會主義行為等道德危機，進而影響實施者與土地權利人之不信任與目標衝突，導致都市更新事業計劃無法有效開展。

控制權與剩餘索取權均係一種激勵的工具。現行都市更新權利變換機制設計，賦予實施者擁有大部分的控制權，土地權利人擁有大部分的剩餘索取權。因此，土地權利人與實施者之間，目標均在同一更新單元所創造的更新後利益，爭取各自最大的效益，但因大部分剩餘收益歸屬於土地權利人，實施者的努力行為，將得到較小的激勵；同樣的，土地權利人在都市更新事業中，雖然希望獲得土地開發最大的利益，但是卻擁有少部分的控制權，其能否獲取最大利益之控制權由實施者掌握。這種產權結構的失衡，將會讓土地權利人與實施者的代理問題加劇，而影響都市更新開發效益。

註47. 參都市更新條例第三十一條第一項規定。

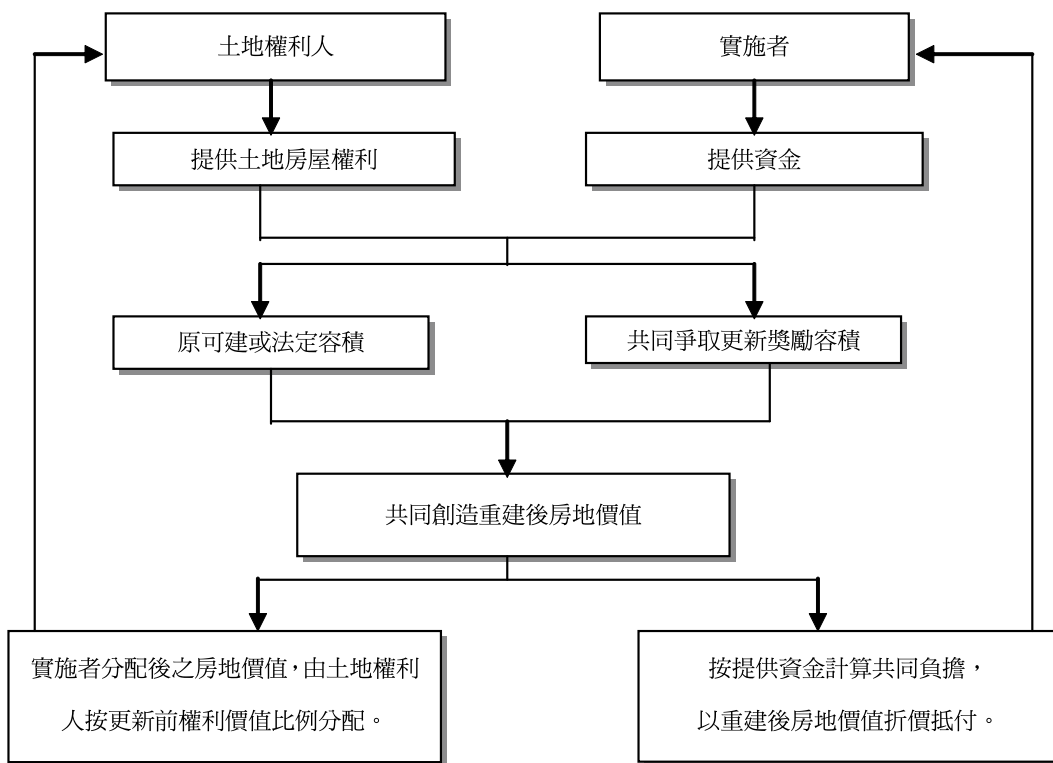


圖4 權利變換價值配置模式

資料來源：作者整理

在更新過程中，實施者具有最大的主導角色，更新地區內之住戶能夠參與的程度相當侷限，這種侷限性主要在於制度設計本身存在不均等的關係（林美娟，2006）。在實務操作上，實施者掌握了整個權利變換的控制權，在實施者追求利潤或利益極大化的前提下，實施者只好隱藏利潤於費用之中，以獲取剩餘利益（鍾中信，2007）。

如果實施者無剩餘索取權之權利，都市更新獎勵容積只對土地權利人具有激勵誘因，即使實施者不努力爭取最高獎勵容積，仍能分配到基本投入的共同負擔成本；現今，實施者仍努力爭取最大之容積獎勵，目的在透過所掌握之控制權，設法在都市更新事業未明確的分配權利價值中，獲取其報酬的最大化。實施者運用執行控制權，爭取剩餘索取權分配主要以墊高共同負擔費用與降低更新後的房地總價值兩種方式。墊高共同負擔成本，主因係實施者的剩餘分配為等價值分配模式，在更新後房地總價值不變情況下，共同負擔成本越高，實施者能分配的房地價值比例越



高。其次，在共同負擔成本不變的情況下，則更新後房地價值越低，實施者能分配的房地價值比例就越高。

為杜絕實施者無上限提列墊高共同負擔費用，台北市政府於民國92年9月17日起、台北縣於民國96年1月1日起，方才分別頒佈都市更新權利變換計畫提列共同負擔項目及金額審議原則之規定。然而，該標準影響共同負擔費用最大項目為營建成本，營建成本以更新後興建樓層數或高度，以及建材等級，決定營建成本，實施者多以上限提列，土地權利人或審查機關僅能書面審議，而最終之實際發包成本，只有實施者自己有辦法掌握。

低估更新後房地價值之方式，一係以修法將更新後房地價值定義為新成屋價格，而非市場上之預售屋房價<sup>註48</sup>。二係實施者委託專業估價者，以其法定與支付服務費的委託者身分，要求專業估價者低估更新後房地價格，如無法遂其所願，得更換專業估價者；另，如有土地權利人或審查委員提出更新後房價太低之意見，實施者再與之解釋或勉強稍微提高房地價，若土地權利人與審查委員稍不注意，其即以低房價通過審查，從而獲取剩餘索取權。

從實務運作觀點，都市更新條例雖以法律形式，授權給土地權利人擁有提議、同意與監督之控制權，卻無法保證土地權利人能有效監督實施者之執行控制權。土地權利人僅擁有類似於Aghion and Tirole（1997）所稱之名義權利，即土地權利人基於時間、能力或資訊不對稱等限制，或由於搭便車的理性選擇，有提議與同意實施者執行都市更新事業計畫，當大多數人簽訂參與都市更新事業之同意書時，實施者完全掌控執行控制權，即使少數土地權利人未執行其同意權，但在多數決的都市更新機制下，其名義權利都將被剝奪。

## 六、結論與建議

都市更新以一種政府立法的方式，規範土地開發行為，授權政府可以規劃都市更新地區、劃定更新單元、自行實施或委託都市更新事業機構實施都市更新事業；土地權利人等可以依法發起都市更新事業概要，自組更新會或委託都市更新事業機構為實施者進行都市更新事業；實施者則依相關更新規定，於爭取多數決的土地權利人同意書後，主導都市更新事業之推動。

經由本文分析都市更新實施過程中的產權結構變化，包含四個主要階段：一為

---

註48. 參見不動產估價技術規則第128條規定。

劃定為都市更新地區階段，二為擬具都市更新事業計畫概要階段，三為實施者取得多數決的同意書階段，四為權利變換階段。這四個階段的發展，使得土地權利人與實施者，從個別獨立資產所有權形態，藉由兩者提供的土地權利與資金的結合，逐漸構築成一共同開發體的新的產權結構，都市更新事業中的所有權與控制權，逐漸明顯的分離運作。

在新的產權結構形成後，土地權利人在都市更新事業計畫報核之前，擁有較強的提議、同意與監督控制權，實施者僅有較弱的執行控制權。隨著實施者握有超過都市更新立法之同意書門檻後，實施者擁有都市更新的完全主導權，亦即在實施者依法得提出都市更新事業計畫報核時，實施者開始擁有較強的執行控制權，土地權利人僅擁有較弱的監督控制權。少數土地權利人雖然不願或不能參與都市更新開發，卻因同一更新單元，其他土地權利人的開發同意權，授權給實施者的同時，少數土地權利人喪失其土地所有權行使之權利，同時不得阻礙都市更新事業的進行。

實施者在都市更新權利變換運作機制中，擁有大部分的控制權，但是更新重建後的利益，卻由土地權利人擁有大部分的剩餘索取權。此一產權結構，導致實施者的努力行為，得不到適當的激勵；實施者只好以掌握的執行控制權，在追求利潤或利益極大化的前提下，將利潤隱藏於費用之中，或以低估更新後房地價值方式，以獲取較高利益。

從都市更新權利變換運作過程中，發現所有權從初期的獨立產權到共同開發體的產權結合，將提議、同意、執行與監督等控制權分離運作，均為激勵都市更新參與者的一種新的產權結構安排。惟目前控制權與剩餘索取權分配不均衡情況下，土地權利人與實施者之間的目標衝突不易協調，進而影響推動都市更新的績效。

從本文之分析，建議對控制權與剩餘索取權進行適度的調整，將有利於都市更新事業的推動：

（一）實施者與土地權利人的控制權均衡安排。即將都市更新事業計畫與權利變換計劃同時擬妥，並採一次性送請主管機關報核，讓都市更新事業的權利義務明確與對等的原則下，實施者仍握有較強的執行控制權，而土地權利人的同意控制權，將能被有效的激勵簽定同意書，其監督控制權亦能保障其參與都市更新之利益。

權利變換計畫中，對於權利價值分配計算有三大影響數據，即土地權利人更新前的權利價值比例、實施者的共同負擔費用與更新後房地價值。採取都市更新事業計畫與權利變換計劃同時擬妥，並採一次性送請主管機關報核，實施者提出明確的

更新規劃方案與價值分配意見，能讓土地權利人於資訊對稱的情形下，加速其同意權簽訂的決策。由於土地權利人更新前的權利價值與其比例，不會受到主管機關審議結果而有更動；更新後的房地價值水準在專業估價者評估後，於談判協議的公聽會期間，經土地權利人確定。未來唯一會變動的影響因素是共同負擔費用，該變動得以都市更新事業計畫審查獎勵容積或建築規劃設計確定後，所更動之建築量體，依相關比例調整共同負擔費用。此一作法，讓在土地權利人在權利價值與更新後房地水準穩定的情形下，只要監督共同負擔費用之合理性，將可加速土地權利人之同意權決策。

(二) 將都市更新土地權利人與實施者之間的權利變換，從等價值交換模式轉化為等價值比例交換模式，讓剩餘索取權由土地權利人提供的土地價值，與實施者提供資金的貢獻比例均衡配置，此將減少土地權利人的剩餘索取權，增加實施者的剩餘索取權，此一機制將促使實施者努力爭取最高容積獎勵，及創造更新後最大房地總價值的被激勵的誘因。

## 參考文獻

- 王敏穎，1997，《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》，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 江麗玲，1990，《捷運場站聯合開發權利轉換之研究》，國立政治大學地政學系碩士論文。
- 林美娟，2006，《都市更新權利變換制度實施之研究—以台北市更新重建個案為例》，國立政治大學地政學系碩士論文。
- 卓輝華，2007，都市更新權利變換合理估價程序之探討，中華民國土地估價學會研討會。
- 卓輝華、潘俊和，2006，都市更新權利變換前後權利價值評定問題之探討—以九二一震災後集合住宅重建為例，《中國地經濟學會與土地估價學會聯合年會暨研討會論文集》：中國地經濟學會、土地估價學會。
- 楊少瑜，2006，《從公私部門角度探討容積獎勵機制之目標與效益—以台北市為例》，國立成功大學都市計劃學系碩士論文。
- 楊松齡，2006，都市更新權利變換制度之產權結構分析，《2006年兩岸四地土地學術研討會論文集》：中國地政研究所、國立政治大學地政學系。

- 鍾中信，2007，《從產權結構論都市更新之權利變換制度》，國立政治大學地政學系碩士在職專班論文。
- 韓莉雯，2007，《容積獎勵與建築高度限制對都市更新之影響》，國立交通大學工學院在職專班營建技術與管理組碩士論文。
- 顏愛靜，2001，《制度與經濟理論》，台北：五南圖書出版公司。
- 邊泰明，2003，《土地使用規劃與財產權》，台北：詹氏書局。
- 台北市都市更新處網站，<http://www.uro.taipei.gov.tw>。
- Alchian, A. and H. Demsetz, 1972, Production, Information Costs and Economic Organization, *American Economic Review*, 62, pp. 777-795.
- Aghion, P. and J. Tirole, 1997, Formal and Real Authority in Organization, *Journal of Political Economy*, 105, pp. 1-29.
- Coase, R. H., 1960, The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.
- Grossman, S. and O. Hart, 1986, The Costs and Benefits of Ownership, pp. A Theory of Vertical and Lateral Integration, *Journal of Political Economy*, 94, pp. 691-719.
- Hart, O. and J. Moore, 1990, Property Rights and the Nature of the Firm, *Journal of Political Economy*, 98, pp. 1119-1158.
- Hart, O., 1995, Corporate Governance: Some Theory and Implications, *The Economic Journal*, 105(5), pp. 679-689.
- Fama, E. F. and M. C. Jensen, 1983, Separation of Ownership and Control, *Journal of Law and Economics*, 26, pp. 301-325.