

出國報告（出國類別：出席學術研討會）

第五屆兩岸四地財產法論壇報告

服務機關：國立中正大學法學院

姓名職稱：王志誠教授

派赴國家：中國大陸河南大學

出國期間：106年4月20日-24日

報告日期：106年5月24日

摘要

參加香港大學於 2016 年 4 月 21 日主辦，由河南大學法學院協辦之「第五屆“兩岸四地財產法論壇”」，並發表「臺灣都市更新信託之發展、運用及困境」之學術論文，該文章並收錄於「第五屆“兩岸四地財產法論壇”」論文集，頁 8-20。本人所發表學術論文之主要內容包括：前言、都市更新信託之意義及成立、都市更新利用信託機制之發展現況、都市更新信託之受託機構及執行主體、都市更新事業概要及都市更新事業計畫之同意門檻、都市更新信託之流程管理及融資模式、權利變換計畫之變更與信託登記、受益人之權利轉讓、租稅優惠及激勵機制、推動都市更新之困境、結論及建議等，並獲得極高評價。

目次

一、目的.....	3
二、過程.....	3
三、報告論文全文.....	3
四、心得.....	24
五、建議.....	26

一、目的

在兩岸四地學者的鼎力支持和熱情參與下，“兩岸四地財產法論壇”已成功舉辦四屆，取得了豐碩成果。第五屆“兩岸四地財產法論壇”是由香港大學法學院主辦，河南大學法學院承辦，本次論壇主題為“城鄉統籌發展下的土地制度變革與發展”。透過此次論壇，可獲悉臺灣、大陸、香港及澳門四地土地制度之最新發展，並提出臺灣都市更新信託之發展、運用及困境，以供學界參考，促進學術交流。

二、過程

參加香港大學於 2016 年 4 月 21 日主辦，由河南大學法學院協辦之「第五屆“兩岸四地財產法論壇”」，並發表「臺灣都市更新信託之發展、運用及困境」之學術論文。

其後於 2016 年 4 月 22 日籍 23 日則依河南大學法學院之安排，參觀河南大學及周邊文化古蹟，進行學術訪談。

本人係於第一場次之「主題發言」時段，發表學術論文，其主要內容包括：前言、都市更新信託之意義及成立、都市更新利用信託機制之發展現況、都市更新信託之受託機構及執行主體、都市更新事業概要及都市更新事業計畫之同意門檻、都市更新信託之流程管理及融資模式、權利變換計畫之變更與信託登記、受益人之權利轉讓、租稅優惠及激勵機制、推動都市更新之困境、結論及建議等，並獲得極高評價。

三、報告論文全文

臺灣都市更新信託之發展、運用及困境*

王志誠**

壹：前言

貳：都市更新信託之意義及成立

參：都市更新利用信託機制之發展現況

肆：都市更新信託之受託機構及執行主體

伍：都市更新事業概要及都市更新事業計畫之同意門檻

陸：都市更新信託之流程管理及融資模式

一、流程管理

二、融資模式

柒：權利變換計畫之變更與信託登記

捌：受益人之權利轉讓

玖：租稅優惠及激勵機制

拾：推動都市更新之困境

- 一、資訊不對稱所產生之信賴不足
- 二、政府機關人力不足
- 三、多數決同意門檻設計之兩難

拾壹：結論及建議

關鍵詞：不動產開發信託、價金信託、都市更新信託、續建機制

* 本文初稿發表於香港大學及河南大學法學院於 2017 年 4 月 22 日主辦「第五屆兩岸四地財產法論壇」。又本文資料之蒐集及整理，得力於國立中正大學法學院財經法律研究所程慧晶助理之協助，並此申謝。

** 國立中正大學法學院教授、國立政治大學法學博士

壹：前言

關於老舊社區進行重建、整建或維護，而實施都市更新事業，本質上屬於不動產開發之型態。都市更新事業之實施若運用信託架構，不僅能保障參加都市更新資產之安全性，且因係由受託機構控管興建資金，亦較能確保都市更新事業之完成。依私法自治及契約自由之原則，私人所有之土地及建築物辦理都市更新時，本來即可在銀行之專業指導下採用信託架構。應注意者，由於公有土地及建築物之處分應受國有財產法之規範，為使公有土地及建築物辦理都市更新時，亦得採用信託架構，臺灣於 1998 年 11 月 11 日制定都市更新條例時，即規定公有土地及建築物等公有財產參加或辦理都市更新時，亦可選擇以信託予信託機構辦理都市更新(都市更新條例第 27 條第 3 項第 1 款)；且若由信託機構為實施者以信託方式實施都市更新事業時，應信託予該信託機構(都市更新條例第 27 條第 3 項第 2 款)，以建置其法制基礎。此外，對於利用信託架構實施之都市更新事業，其信託之成立及存續期間所生贈與稅、土地增值稅、地價稅或田賦等之課稅問題，亦設有相關之配套規定(都市更新條例第 47 條、第 48 條)。

其後，都市更新條例於 2008 年 1 月 16 日修正時，基於都市更新事業以信託方式實施時，其所有權人人數之計算究應以委託人、受益人或受託人之人數計算，有所疑義，尚明定其所有權人人數以委託人數計算(都市更新條例第 13 條)，以解決都市更新條例與信託法配合適用時產生之問題¹；且辦理信託登記時，其權利變換計畫之變更，得逕由各級主管機關核定發布實施之，免依第 19 條規定舉辦公開展覽、公聽會及審議(都市更新條例第 29 條之 1 第 1 項第 3 款)，以簡化作業程序。

¹ 參閱劉其昌，都市更新條例修正案分析(三)，現代地政，第 322 期，2008 年 4 月，第 12 頁。

又觀諸行政院於 2012 年 12 月 7 日送請立法院審議之「都市更新條例修正草案」(以下稱 2012 年內政部版「都市更新條例修正草案」)，即為保障參與更新事業之所有權人權益及居住者權益，明定都市更新以權利變換方式實施時，都市更新事業機構或都市更新會及出資者，應將所需資金以信託方式專款專用，以降低實施風險(2012 年內政部版「都市更新條例修正草案」第 61 條)²。亦即，強制要求都市更新事業機構或都市更新會及出資者(如共同投資人或土地所有權人自行出資給付共同負擔者之情形)，將所需資金包括自有資金、融資貸款及銷售所得價金信託予信託業，依信託契約撥入專戶，專款專用於都市更新案，並避免實施者之債權人追償風險或違約風險。期能藉由信託業進行履約管理，辦理資金控管事項，確保工程順利完成，以降低實施風險。

最近，司法院大法官會議於 2013 年 4 月 26 日以釋字第 709 號解釋，認為現行都市更新條例第 10 條第 1 項、第 2 項、第 19 條第 3 項、第 4 項等規定，不符憲法要求之正當行政程序，對臺灣都市更新之推動投下震撼彈，內政部應速重新檢視「都市更新條例修正草案」之相關規定，是否與憲法所要求之正當行政程序或比例原則相互扞格，以完善臺灣之都市更新法制。

本文主要從保護私有土地及私有合法建築物所有權人之觀點，以介紹都市更新信託之基本概念。除探討都市更新信託之法律關係、事務執行、流程管理、融資模式、信託登記、受益人之權利轉讓、租稅優惠及激勵機制等內容外，並分析運用信託架構實施都市更新事業之現況及釐清相關法律疑義，最後介紹臺灣目前都市更新所遭遇之困難。至於都市更新條例之相關規定是否違憲之問題，並非本文之重點。

貳：都市更新信託之意義及成立

所謂都市更新，係指依都市更新條例所規定之程序，在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施。目前都市更新事業之實施者，即可由建商、都市更新會或政府擔任³。至於公有土地及建築物辦理都市更新時，雖可選擇以信託予信託機構[受託機構]辦理都市更新(都市更新條例第 27 條第 3 項第 1 款)，並將公有土地及建築物設定信託給信託機構，由信託機構擔任實施者(都市更新條例第 27

² 參閱 2012 年內政部版「都市更新條例修正草案」第 61 條規定：「都市更新以權利變換方式實施時，都市更新事業機構或都市更新會及出資者應將實施都市更新事業所需資金信託予信託業，並約定由受託人執行履約管理。(第 1 項)前項資金應依工程進度專款專用，並由受託人取得該重建工程及建築物之所有權。(第 2 項)第一項信託契約，應於申報開工前經各級主管機關備查。主管機關應於建築執照上註記該建築物為信託財產，及其委託人與受託人之名稱。(第 3 項)」

³ 應注意者，若由地主自行籌組都市更新會，因其本身並無更新規劃及營建管理之經驗，因此實務上尚可委任建築經理公司擔任代理實施者，以組建專業團隊及負責都市更新事業之管理，並擔任建築執照之起造人。關於都市更新代理實施者之功能及具體案例，參閱陳美珍，都市更新代理實施及信託案例研析，全國律師，第 15 卷第 11 期，2011 年 11 月，第 4-12 頁。

條第 3 項第 2 款)，但目前實務上並無由信託機構擔任實施者之都市更新案。事實上，不論從金融法令之限制及金融業應專業經營之觀點，信託業顯然不適宜擔任實施者，未來應修正之。依內政部營建署之統計資料顯示[表 1.臺灣已核定都市更新事業計畫案實施方式統計表]，截至 2010 年 2 月 1 日為止，已核定都市更新事業計畫案中，由建商擔任實施者之案件共有 201 件，由住戶自己組成之都市更新會擔任實施者之案件共有 108 件，由政府自己擔任實施者之案件僅有 3 件。其中由建商擔任實施者之案件，主要集中在臺北市及新北市二個直轄市。臺灣目前已有三個轄市為辦理都市更新，以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，分別制定有都市更新自治條例，例如臺北市都市更新自治條例、臺中市都市更新自治條例及高雄市都市更新自治條例。

依臺灣推動都市更新之經驗，有愈來愈多之都市更新案件採用信託機制進行，其目的不僅可藉由信託業擔任公正第三者之角色，強化建商與地主間之信任，以確保興建工程能夠順利完成。亦即，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，為自己之利益，將不動產(土地及建築物)、他項權利及興建資金移轉給信託業，而成立都市更新信託，藉由信託業控管興建資金，專款專用，以確保重建、整建或維護之興建工程能順利完成。至於興建完成後，再由信託業依權利變換計畫，將信託財產分配給受益人。

若以建商擔任都市更新事業之實施者為例，都市更新信託之性質為自益信託，是以建商及地主為委託人，由地主將不動產信託移轉登記給信託業，而建商則將興建權利及興建資金(建商之自有資金、銀行融資款項、預售屋購買人所繳交之價金)信託移轉給信託業，其中興建資金應存入信託專戶，由信託業控管用途，以確保興建工程之完成。

表 1.臺灣已核定都市更新事業計畫案實施方式統計表

縣市	案件數	面積(mi)	實施者			實施方式			
			建商	都市更新會	政府	權利變換	協議合建	整建維護	其他
--縣市--	3	1,535.00	1	0	0	0	1	0	0
臺北市	183 *	495,306.00	156	17	2	126	44	7	2
新北市 (原臺北縣)	49	181,738.84	37	6	0	35	13	0	0
桃園市	1	5,086.00	0	1	0	0	0	1	0

新竹縣	1	0.00	0	0	0	0	0	0	0
臺中市	60	19,006.74	4	56	0	60	0	0	0
南投縣	28	32,318.62	0	28	0	17	0	0	0
臺南市	1	197.00	0	0	1	0	0	0	1
高雄市	3	4,388.00	3	0	0	2	1	0	0
合計	329 *	739,576.20	201	108	3	240	59	8	3

1.本表統計自各縣市政府受理依都市更新條例提出申請之都市更新案件。

2.更新日期：2010年2月1日

*依內政部營建署都市更新網之統計資料，臺北市案件數為183件，各縣市合計件數為329件，但臺北市案件數加總後應為185件，各縣市合計件數應為312件。

資料來源：內政部營建署都市更新網，<http://uract.cpami.gov.tw/index.php> (最後瀏覽日：2017年3月27日)。

此外，由於都市更新信託之信託財產包括不動產及興建資金，應屬不動產信託及金錢信託之混合型態，可列為不動產開發信託之一種類型⁴。因此，關於不動產開發案利用信託機制之優點，亦同樣適用於都市更新信託案。簡言之，以信託架構辦理都市更新案，確可降低都市更新案之風險，避免興建工程因土地及建築物所有權人或都市更新實施者之個人或財務因素而中斷。

相對地，由於利用信託機制以實施都市更新事業，必須借重信託業之專業服務，因此通常於信託契約中規定實施者或都市更新會之會員必須支付信託管理費、手續費或其他相關費用。此外，都市更新事業之實施者必須將自有資金(自籌款)、銀行融資款項、預售屋購買人所繳交之價金(預售屋款)等興建資金交由信託業統一控管，實施者對於興建資金即不再享有自由運用之權限。

參：都市更新利用信託機制之現況

依內政部營建署之統計資料顯示[表 2.臺灣民間都市更新事業統計成果]，截至2017年2月28日為止，臺灣已核定公布實施之民間都市更新事業共有601件，已完成及施工中之都市更新事業則有442件。

表 2.臺灣民間都市更新事業統計成果

⁴ 參閱王志誠，信託制度在都市更新之運用：信託是「點石成金」之萬靈丹？，萬國法律，第182期，2012年4月，第3頁。

縣市別	整合中 (概要已 核准)	報核中	已審定	已核定公布實施			總計	2016 年 核定
				已完工	施工中	未動工		
基隆市	0	2	0	1	0	1	4	1
臺北市	484	375	30	153	79	100	1221	30
新北市	0	160	8	27	26	33	254	7
桃園市	0	3	0	2	1	0	6	0
新竹市	0	14	0	0	1	3	18	1
苗栗縣	0	1	0	0	0	0	1	0
臺中市	0	8	2	57	1	6	74	2
南投縣	0	0	0	19	1	9	29	0
彰化縣	0	1	0	0	0	0	1	0
嘉義市	0	0	0	0	0	1	1	1
臺南市	1	3	1	69	2	2	78	2
高雄市	3	6	0	2	1	4	16	1
總計	488	573	41	330	112	159	1703	45

資料更新日期：2017 年 2 月 28 日、核定件數 601。

資料來源：內政部營建署都市更新網，

<http://twur.cpami.gov.tw/urquery/county-1.aspx?MP=MQ==> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

至於已完成及施工中之都市更新事業究竟有多少案件採用信託機制，並無詳細統計資料，但實務上則有愈來愈多之都市更新案件採用信託機制。茲將臺灣實務上較為著名之都市更新信託個案，整理如表 3 所示，以供參考。其中「臺北金融中心大樓」、臺北縣土城市「大慶信義福屯」及「尚華仁愛大樓都市更新自建融資案」等都市更新案，皆是由住戶自行籌組都市更新會自地自建，由住戶將不動產信託移轉給受託機構，並由受託機構提供興建資金之融資。

表 3.臺灣著名都市更新信託個案

建案名稱	年度/狀態	委託人	受託人	備註
筑丰天母 (臺北市士林區雅蘭路二小段 150 地號等	2016 年 10 月 3 日(已完工)	住戶、建商(筑丰興業股份有限公司)	臺灣土地銀行	1. 為確保產權及資金穩定，降低更新案風險，共有 35 位所有權人同意簽署信託合約；因此在核定公告當時，僅有 5 位土地所有權人，包括：1 位受託銀行、2 位公有土地管理機關、2 位尚未簽信託合約所有權人。本案同意比例已趨近百分之

27 筆土地 都市更新 事業)				<p>百，惟針對未出具同意書之所有權人，雖於報核時已依規定辦理公開抽籤，但實施仍尊重該些所有權人之意願，配合其需求再行協調換戶及調整建築設計，充分與全體住戶溝通協調，順利調整全部所有權人都可接受的狀態。</p> <p>2.本案為臺北市第一件由實施者代土地所有權人辦理容積移轉，且依規定將容積移轉費用列入共同負擔。審議期間獲委員重視，為了讓個案更新後對周邊環境貢獻度提高，委員們要求應提供更多環境回饋措施。為確保所有權人權益，審議過程也要求實施者應詳加分析容積移轉前後，各所有權人應分回樓地板積及價值之差異。此外，委員也針對容積移轉產生費用、各項管理費及利息該何以計列有所討論，經過多次的商討後，本案容積移轉費用計入貸款利息並酌減營建費用。</p>
國揚天母 (臺北市士林區雅蘭路二小段 87 地號等 30 筆土地都市更新事業)	2012 年 7 月 31 日(已完工)	住戶、建商(國揚實業股份有限公司)	日盛國際商業銀行	<p>1.由實施者(國揚實業股份有限公司)及所有權人將土地設定信託予日盛國際商業銀行，並辦理成立信託專戶、資金管控及發放(包括相關拆遷補償費用、差額價金及其他實施權利變換地主所必需費用等)、代收購屋款、信託收益處分及信託財產結算與返還事宜。</p> <p>2.本都市更新前所有權人共 34 人，住戶共 30 戶，包括 22 合法建物以及 8 戶未登記之就違章建築。在擬定事業計畫階段中，透過建商與住戶溝通，更新後之分配除了讓原住民全部參與之外，店面戶規劃亦滿足所有權人需求，使事業計畫同意比例從申報核定時的 79% 上升到變更事業計畫核定時的 92%，未出具同意書之所有權人也同意將自己名下的產權信託本案之信託銀行，達成所有權人 100% 實質同意的完美結局。</p>
首善(臺北市大同區雙連段二小段 190 第 58 筆土地都市更新案)	2011 年 3 月 18 日(已完工)	住戶、建商(廣宇建設實業股份有限公司)	臺北富邦商業銀行	<p>1.實施者(廣宇建設實業股份有限公司)為住戶(承租戶)代為標購臺灣銀行所持有之土地，並採用信託機制，包括設立現金信託購地專戶，讓有意願之住戶依原有土地持分比例認購，並由實施者先代為管理標購取得之空地及空屋，將主要土地利益回歸地主。</p> <p>2.融資銀行同意在建商保證下，以三成現金入帳到位後，融資銀行提供七成貸款協助住戶(承租</p>

				戶)辦理購地過戶。 3.由住戶將土地信託給銀行，而建商則提撥興建保證金，銀行並協助有資金需求之住戶，在成立信託前依更新權利價值增加設定或轉移前順位貸款，以確保整個都市更新案之進行。
臺北金融中心大樓(臺北市松山區敦化段二小段一地號[原臺北金融中心大樓基地]都市更新案)	2010年5月31日(已完工)	全體所有權人(「代理實施者」:東亞建築經理公司)	國泰世華銀行、交通銀行(現已改稱「兆豐銀行」)	1.本案所有權人大部分是法人機構，自行出資問題不大，大多數地主考量更新後搬回原地營業，欲分回較大之樓地板面積，故採自行出資方案。 2.本案更新之費用分擔，由全體所有權人依權利價值比例自行出資，且避免施工期間，因少數所有權人資金短缺，而造成資金缺口，故將重建資金及土地交付信託，建立資金風險控管，並委託亦為地主之國泰世華銀行與交通銀行(現改名為兆豐銀行)擔任共同受託人。此外，由於身為地主之法人機構均不願意擔任實施者，為確保工程品質，乃委託東亞建築經理公司擔任「代理實施者」。東亞建築經理公司既不出資，亦不參與分配更新後之房地，純粹扮演更新事業管理者之角色，以確保重建案能順利進行。
太平洋森之丘(臺北市南港區新光段二小段89地號等22筆土地都市更新案)	2010年3月31日(已完工)	土地所有權人(最大地主「太平洋建設股份有限公司」擔任實施者)	日盛國際商業銀行	1.本件都市更新案結合權利變換與信託機制，在更新融資上作出重大突破，創下國內第一宗採用土地信託模式(不動產開發信託模式)之都市更新案，有效解決建商於開發階段資金籌措困難之課題。本案由日盛商業銀行擔任融資銀行及受託銀行兩個角色，使地主將土地產權交付信託，消弭疑慮，太平洋建設公司順利取得日盛商業銀行之融資。 2.太平洋建設公司將已經取得之土地及建物全部設定抵押權並信託給銀行，銀行提供前期資金給太平洋建設公司，並代償原抵押權人之欠款，支付各項權利人款項及規劃設計費用。全案銷售之款項必須撥入信託專戶，銀行配合撥付後期建築融資。待全部房屋興建完成之後，實施者所取得全部房屋土地亦先登記於信託專戶名下。經過清算償還借款後，始返還剩餘之信託財產給太平洋建設公司。
尚華仁愛大樓都市	2009年11月30日(動工日)	土地所有權人(全體)	第一商業銀行	1.該大樓屬於九二一震災戶，在原住戶發起之下，57位住戶全部同意更新，自組都市更新會擔

更新自建 融資案		住戶)	<p>任實施者，並將不動產產權全部交付信託第一商業銀行，建造費用由第一商業銀行設置信託專戶控管，確保資金完全用於建造之上，但由於是住戶自建都更，所以建造期間，住戶必須自行負責遷居費用。</p> <p>2.第一商業銀行整合金控資源，除特別量身訂作融資架構外，搭配信託管理、保險、建築經理及續建機制等，使住戶無需再擔憂資金籌措、施工、督工等問題，即可以安心重建等待新房屋居住。更新後房地每坪售價從 50 萬元提升到 100 萬元以上，坪數增加 30%，更新後高達 34 億元之價值完全屬於原住戶所有。</p>
-------------	--	-----	--

資料來源：本文自行整理自下列資料：

- 1.財團法人都市更新研究發展基金會，<http://www.ur.org.tw/>(最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。
- 2.第一商業銀行網站：經典案例：尚華仁愛大樓，<https://www.firstbank.com.tw/A2.5.6.2.html>(最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

肆：都市更新信託之受託機構及執行主體

鑒於都市更新事業具有相當之專業與複雜性，一般民眾對都市更新事業及信託概念陌生，且不動產信託後，受託人即成為財產之名義所有權人，如受託人未能依信託本旨處理信託事務，對委託人之權益影響至鉅。又因不動產標的之價值甚高，應考量受託人承擔賠償責任能力等之相關因素，就受託人之資格或其他要件加以限制，以保障委託人及受益人之權益。因此，本文以為，擔任都市更新信託之信託機構，應以信託業法所規定之信託業為限，較為允當。本文建議未來於修正都市更新條例時，主管機關應依都市更新事業之特殊性，特別限制受託人之資格。

若都市更新事業以信託方式實施，於住戶或實施者等委託人已依都市更新信託契約之約定，移轉不動產給信託機構時，則有關都市更新事業概要之申請、同意書之出具及參與都市更新後土地及建築物分配位置意願之表達，究應由委託人或受託人為之，抑或由兩者共同為之，實務運作上曾有疑議。依內政部之解釋，信託財產權既已移轉登記予受託人，於信託關係存續中，應由受託人依信託本旨，包括信託契約之內容及目的為之⁵。

⁵ 參閱內政部民國 99 年 4 月 20 日台內營字第 0990066426 號函：「二、有關已信託移轉之不動產，其事業概要之申請、同意書之出具以及參與更新後土地及建築物分配位置意願之表達，應由委託人或受託人為之，抑或由兩者共同為之乙節，本案信託財產權既已移轉登記予受託人，

事實上，信託機構並不得取代都市更新事業實施者之地位⁶。若屬於都市更新事業實施者所應辦理之事項，恐已逾越信託業法及銀行法所規定信託業或銀行得辦理之業務範圍，例如擬定更新事業及權利變換計畫；代為拆遷地上物；申請建照執照、使用執照、建物測量；通知參與地主接管土地建物等工作，均已涉及都市更新專業人員、建設公司、建築師、地政士等專業領域，故信託業或銀行等信託機構並不適合擔任都市更新事業之實施者⁷。

應注意者，若都市更新事業以信託方式實施，雖然受託人因信託財產之管理、處分、滅失、毀損或其他事由取得之財產權，仍屬信託財產(信託法第 9 條第 2 項)，基於信託財產之同一性，都市更新重建開發案之興建中建物，仍為信託財產，但鑑於重建開發案之興建中建築物尚已屬民法第 66 條之定著物，因該建築物或不動產尚未辦理所有權第一次登記，亦未能辦理信託登記，致欠缺信託財產之公示外觀，受託人得否依信託法第 4 條第 1 項對抗第三人，法律適用上及實務執行上實有疑義。為使該興建工程及建築物亦能受信託財產之保障，並確保不動產開發信託機制之順利進行，免除興建工程及建築物遭起造人或實施者之債權人查封、假扣押之風險，內政部版「都市更新條例修正草案」第 61 條 2 項特別明定：「前項資金應依工程進度專款專用，並由受託人取得該重建工程及建築物之所有權。」應予肯定。此外，都市更新重建開發案之興建中及興建完成之建築物雖由受託人取得所有權，但在建築物辦理信託登記前，第三人仍難知悉該建築物已屬信託財產。為避免第三人爭議，內政部版「都市更新條例修正草案」第 61 條 3 項尚明定：「第一項信託契約，應於申報開工前經各級主管機關備查。主管機關應於建築執照上註記該建築物為信託財產，及其委託人與受託人之名稱。」而由主管機關於建造執照之適當欄位上註記信託財產等相關事項，以達使在建工程及興建中之建築物亦能具有公示之實質效果，確保交易安全。同理，當建築物興建完成，主管機關於核發使用執照與雜項執照時，亦於應適當欄位上註記信託財產、委託人與受託人之名稱等相關事項。

伍：都市更新事業概要及都市更新事業計畫之同意門檻

都市更新事業之實施方式，主要包括權利變換方式、協議合建或其他方式。但由主管機關或其他機關辦理者，得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施之

於信託關係存續中，應由受託人依信託本旨，包括信託契約之內容及目的為之。」另參閱法務部民國 99 年 3 月 31 日法律字第 0999010089 號函。

⁶ 現行都市更新條例第 27 條第 3 項第 2 款規定：「前二項公有財產依下列方式處理：.....二、由信託機構為實施者以信託方式實施都市更新事業，應信託予該信託機構。」產生信託機構得否為實施者之疑義。由於實施者所應辦理之事項，已逾越信託業法及銀行法之業務執行範圍，信託業不適宜擔任實施者，因此內政部版「都市更新條例修正草案」第 43 條第 3 項即刪除現行條文第 27 條第 3 項第 2 款有關公有財產信託之規定。

⁷ 參閱行政院金融監督管理委員會民國 93 年 12 月 15 日金管銀（四）字第 0938012036 號令。

(都市更新條例第 25 條第 1 項)。實務上則以權利變換方式及協議合建方式實施，較為常見⁸。又更新團體(都市更新會)或實施者依都市更新條例申請核准都市更新時，其取得土地及合法建築所有權人所簽署之同意書，必須在人數及面積二者均達到法定門檻(都市更新條例第 10 條第 2 項、第 11 條、第 22 條)，始為合法。應注意者，司法院大法官會議釋字第 709 號解釋認為都市更新條例第 10 條第 1 項有關主管機關核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符。都市更新條例第 10 條第 2 項有關申請核准都市更新事業概要時應具備之同意比率之規定，不符憲法要求之正當行政程序。至於都市更新條例第 22 條第 1 項有關申請核定都市更新事業計畫時應具備之同意比率之規定，與憲法上比例原則尚無牴觸，亦無違於憲法要求之正當行政程序。惟有關機關仍應考量實際實施情形、一般社會觀念與推動都市更新需要等因素，隨時檢討修正之⁹。

茲將都市更新事業概要及都市更新事業計畫之同意門檻整理如表 4 所示，以供參考。

表 4.都市更新事業概要及都市更新事業計畫之同意門檻

	都市更新事業概要之同意方法	都市更新事業計畫之同意方法
經劃定應實施更新之地區	都市更新條例第 10 條第 2 項： 私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 1/10，土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 1/10 同意。	都市更新條例第 22 條第 1 項(依第 7 條劃定之都市更新地區)： 私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 1/2，土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 1/2 同意。
		都市更新條例第 22 條第 1 項(其他都市更新地區)： 私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 3/5，土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 2/3 同意。
未經劃定應實施更新之地區	都市更新條例第 11 條： 私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 1/10，土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 1/10 同意。	都市更新條例第 22 條第 1 項(其屬依第 11 條規定申請獲准實施都市更新事業者)： 私有土地及私有合法建築物所有權人均超過 2/3，土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過 3/4 同意。
		都市更新條例第 22 條第 1 項(其屬依第 11 條

⁸ 參閱林旺根，都市更新實務爭議問題，全國律師，第 12 卷第 9 期，2008 年 9 月，第 51 頁。

⁹ 關於司法院大法官會議釋字第 709 號解釋之評論，參閱傅玲靜，都市更新正當程式之解構與再建構，月旦法學雜誌，第 228 期，2014 年 4 月，第 189-208 頁。

		規定申請獲准實施都市更新事業者)： 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。
--	--	---

資料來源：本文自行整理。

問題在於，若都市更新事業以信託方式實施時，其所有權人人數之計算究應以委託人、受益人或受託人之人數計算，早期曾有爭議。依內政部之解釋，即認為所有權人同意人數比例之計算，宜依委託人之人數為計算依據¹⁰。為杜疑義，臺灣都市更新條例於 2008 年 1 月 16 日修正時，則明定其所有權人人數比例，以委託人數計算(都市更新條例第 13 條)¹¹。因此，以信託方式實施之都市更新事業，實施者於擬定或變更都市更新事業概要及都市更新事業計畫時，依都市更新條例第 10 條、第 11 條及第 22 條所規定同意人數比例之計算，應依土地登記規則第 130 條第 1 項規定之信託專簿所記載之委託人數為計算依據，始符合信託契約之本旨。

應注意者，都市更新事業以信託方式辦理更新時，因所有權人與信託機構間所簽署之信託契約係屬私權契約，其內容並不同於已經簽署同意都市更新事業概要、都市更新事業計畫之同意書。

有疑義者，若住戶於參與都市更新前，依其個人需要或特定目的，已將其所有之土地及合法建築物設定信託給受託人，其後受託人再以該信託財產參與都市更新，其後更新團體(都市更新會)或實施者又採用信託方式辦理都市更新事業時，則受託人得否以其自己名義成為都市更新信託之委託人，將其所管理之信託財產移轉給都市更新信託之受託機構，勢必涉及二重信託之合法性爭議。依法務部之解釋，則曾認為信託財產有其獨立性，名義上雖屬受託人所有，惟並非其自有財產，係與受託人之自有財產分別獨立，且受託人須依信託本旨管理或處分信託財產，故受託人似不宜自為委託人而將受託財產之全部或一部再為信託¹²。本

¹⁰ 參閱內政部民國 95 年 10 月 3 日台內營字第 0950156060 號函：「有關依都市更新條例第 13 條規定，以信託方式實施之都市更新事業，依都市更新條例第 10 條及第 22 條規定，實施者於擬定或變更都市更新事業概要及都市更新事業計畫時，其同意人數比例之計算，宜依土地登記規則第 130 條第 1 項規定之信託專簿所記載之委託人數為計算依據，始符合信託契約之本旨。」

¹¹ 應注意者，若以委託人之人數為計算基礎，實務上可能發生建商或地主事先將其土地之應有部分轉讓給數位人頭，將所有權人之人數灌水，以求於同意都市更新事業概要及都市更新事業計畫時，取得優勢地位，順利通過決議門檻。

¹² 參閱法務部民國 88 年 6 月 17 日(88)法律字第 021755 號函：「(二)次按，信託財產有其獨立性，名義上雖屬受託人所有，惟並非其自有財產，係與受託人之自有財產分別獨立(本法第十條、第十一條立法理由一參照)，且受託人須依信託本旨管理或處分信託財產，故受託人似不宜自為委託人而將受託財產之全部或一部再為信託。」另參閱法務部民國 90 年 11 月 26 日(90)法律字第 000727 號函：「三、至信託法第二十五條規定：『受託人應親自處理事務。但信託行為另有訂定或有不得已之事由者，得使第三人代為處理。』查其立法意旨，係指受託人無法親自處理信託事務，而於信託行為另有訂定或有不得已之事由時，例外得使第三人代為處理信託事務，受託

文以為，從受益人最大利益原則之觀點，自應容許受託人本於善管注意義務，依其自由裁量，以決定使第三人代為處理信託事務之方式、對象及範圍，解釋上包括將信託事務委任第三人處理或將信託財產再設定信託關係。因此，若信託契約明定受託人得為二重信託，依私法自治及契約自由原則，並無禁止二重信託之理由。問題在於，若信託契約並未明定得為二重信託，得否藉由解釋以承認二重信託之合法性，不僅涉及臺灣現行信託法第 25 條規定之適用問題，尚牽涉信託法第 22 條、第 34 條及第 35 條等規定之解釋問題，非可一概而論¹³。

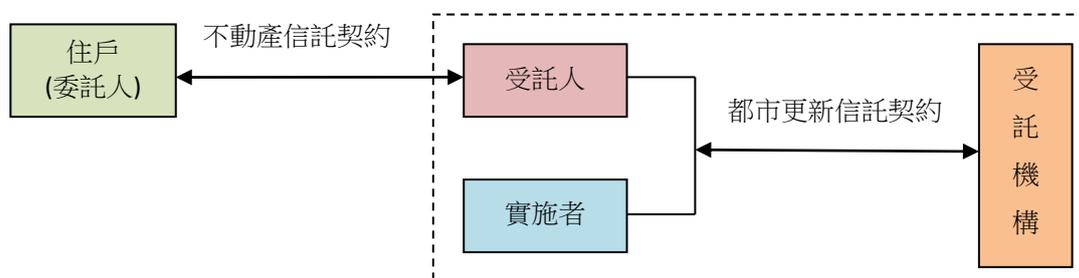


圖 1：二重信託之法律關係示意圖

陸：都市更新信託之流程管理及融資模式

一、流程管理

由於都市更新信託在性質上仍為不動產開發信託之一種型態，因此其基本架構及流程管理，而與不動產開發信託大致相同。又若實施者對於都市更新案所得分配之建物有辦理預售時，則應強制採用預售屋買賣履約保證型之不動產開發信託¹⁴。茲以由建商擔任實施者，以權利變換方式實施都市更新事業，而建商並未計畫預售之都市更新案為例，簡要說明都市更新信託之主要流程如下：

1. 實施者及/或住戶與融資銀行簽訂土地融資契約、建築融資契約及抵押擔保契約。

人與第三人間並未有財產權之移轉。準此，信託法第二十五條尚不得解釋為受託人得自為委託人就原信託財產再為信託之依據。併予敘明。」

¹³ 參閱王志誠，受託人之自己管理義務：從受益人最大利益原則論第三人代為處理信託事務之容許範圍，政大法學評論，第 123 期，2011 年 10 月，第 332-333 頁。

¹⁴ 參閱內政部民國 99 年 8 月 16 日內政部內授中辦地字第 09907251593 號公告修正：預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項第 7 之 1 點、內政部民國 99 年 12 月 29 日內政部內授中辦地字第 0990725747 號公告：預售屋買賣定型化契約應記載事項履約保證機制補充規定第 1 點。

2.住戶、實施者與受託機構三方簽訂信託契約。應注意者，依個案之實際需要，建築經理公司亦可能參與簽訂信託契約，扮演建築執照之起造人角色。

3.實施者及住戶將土地及建築物所有權信託移轉給受託機構，並辦理信託登記。

4.受託機構開立信託專戶控管興建資金(包含實施者及/或地主之自籌款、銀行融資款項)，興建期間由受託機構以信託專戶之資金支付各項工程款、地價稅及相關費用，並確保資金專款專用。

5.實施者與工程承包商簽訂工程承攬契約。

6.在興建期間，融資銀行則依不動產開發案之進度撥款存信託專戶。

7.建築經理公司於興建過程中，負責營建管理及工程勘驗。

8.信託業代繳地價稅及其他稅款。

9.信託業依工程承攬契約之約定，支付工程款項。

10.興建完成並償還銀行貸款後，受託機構依權利變換計畫，配合辦理土地所有權移轉登記給都市更新信託之受益人或歸屬權利人。

二、融資模式

都市更新事業之實施，必須花費巨額資金，因此都市更新事業之實施者或都市更新會之會員皆可能有融資需求，必須向銀行申請貸款，以支應更新期間所需之興建資金。至於其資金用途，主要包括：都市更新事業範圍內之土地及地上物取得費用、工程費用、地權調查整理及拆遷安置費用、稅捐及管理費用、權利變換費用等。

依臺灣都市更新信託之發展狀況，性質上係屬資產控管型之不動產開發信託。因此，興建資金係由實施者及住戶自行籌措，而非由受託機構以自己之名義申辦貸款。亦即，實務上皆是以都市更新信託之委託人名義，先向銀行辦理抵押及興建融資後，再將土地及建築物所有權信託移轉給受託機構¹⁵。因此，若都市更新會會員或實施者之債信不良或財務狀況不佳，金融機構不願承貸時，可能會

¹⁵ 參閱楊祥銘，開發商參與都市更新影響因素之探討(二)，現代地政，第331期，2009年9月，第76頁。

影響都市更新案之推動。

應注意者，若住戶或實施者於更新前以參與都市更新事業之土地及建築物所有權設定抵押權登記，以辦理借款，則應由實施者依都市更新條例第 40 條第 1 項規定，列冊送請各級主管機關囑託該管登記機關，於權利變換後分配土地及建築物時，按原登記先後，登載於原土地所有權人應分配之土地及建築物。惟若實施者以土地所有權人以外身分所取得之建物部分，尚非更新前抵押權轉登載之範圍¹⁶。至於若其後因配合都市更新信託及申請融資而與受託機構、融資銀行協議後辦理抵押權重新設定，在不影響原權利登記先後順序之前提下，其轉登載之權利範圍自得依協議結果辦理¹⁷。

柒：權利變換計畫之變更與信託登記

若以權利變換方式實施都市更新事業時，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，依都市更新條例第 19 條規定程序辦理審議、公開展覽、核定及發布實施等事項；變更時，亦同(都市更新條例第 29 條第 1 項)。但權利變換計畫之變更，係因都市更新事業以信託方式實施時之信託登記而辦理變更者，得逕由各級主管機關核定發布實施之，免依都市更新條例第 19 條規定舉辦公開展覽、公聽會及審議(都市更新條例第 29 條之 1 第 1 項第 3 款)，以簡化作業程序。

又都市更新權利變換若以信託方式實施，土地所有權人、合法建築物所有權人及實施者將其不動產及營運資金設定信託給受託機構實施都市更新時，其更新後不動產之分配名義應為何人，則有疑義。依內政部之解釋，都市更新權利變換以信託方式實施者，其更新後不動產之分配名義，應視該事項是否係發生於信託關係存續中及信託契約之內容及目的，並納入權利變換計畫，經各級主管機關審議通過核定發布實施後據以執行¹⁸。

¹⁶ 參閱內政部民國 99 年 4 月 19 日台內營字第 0990802743 號函：「一、有關實施者於更新單元內持有土地，以原土地所有權人身分參與都市更新，其更新前之抵押權登記，得否由實施者列冊請主管機關囑託登記機關，將該抵押權轉載於實施者「全部」可分得之土地及建築物乙節，查都市更新條例第 40 條第 1 項業明定，權利變換範圍內土地及建築物經設定抵押權登記，除自行協議消滅者外，由實施者列冊送請各級主管機關囑託該管登記機關，於權利變換後分配土地及建築物時，按原登記先後，登載於『原土地所有權人應分配之土地及建築物』；至於實施者以土地所有權人以外身分取得部分，尚非上開更新前抵押權轉載之範圍。」

¹⁷ 參閱內政部民國 94 年 11 月 17 日內授營都字第 0940010956 號函。

¹⁸ 參閱內政部民國 99 年 4 月 19 日台內營字第 0990802743 號函：「二、另有關都市更新權利變換以信託方式實施者，土地所有權人、合法建築物所有權人及實施者將其不動產及營運資金信託予銀行實施都市更新時，其更新後不動產之分配名義疑義乙節，依說明一法務部意見，受託人管理或處分信託財產之效果，於信託關係終止前，仍歸屬於受託人，而受託人依信託本旨為管理或運用而取得之財產，仍屬信託財產，惟信託財產名義雖屬受託人所有，實質上並不認屬

捌：受益人之權利轉讓

實務上，都市更新信託之受託機構通常係由信託業擔任，故身為受益人之住戶或實施者如欲轉讓其受益權，仍應受「信託業營運範圍受益權轉讓限制風險揭露及行銷訂約管理辦法」第 19 條規定之限制。亦即，信託業辦理信託業務，除依信託契約約定不得轉讓受益權外，應於信託契約約定除受益權之轉讓係因繼承、受益人之無償讓與、依法所為之拍賣或每一受益人僅將其受益權全部讓與一人外，其受益權之轉讓應符合下列規定：1. 受益權之受讓人需為專業投資人。2. 受益人分割讓與後之每一受益人所持有之受益權，其表彰之單位金額不得低於新臺幣一千萬元，且受益人總數合計不得逾三十五人。3. 受益人應於轉讓其受益權前，提供受讓人之身分資料、轉讓之受益權單位數及轉讓契約等相關資料予信託業，經信託業同意其轉讓後，受益人始得轉讓其受益權。申言之，若住戶或實施者將其受益權全部讓與一人，雖不受轉讓金額及受讓人之資格或人數等之限制，但應經信託業之同意；又若將其受益權分割讓與數人，除應受轉讓金額及受讓人之資格或人數等之限制外，尚應經信託機構之同意。

玖：租稅優惠及激勵機制

由於都市更新信託之性質為自益信託，故以更新地區內之土地為信託財產，訂定以委託人為受益人之信託契約者，不課徵贈與稅(都市更新條例第 47 第 1 項)。又設定都市更新信託之土地，因信託關係而於委託人與受託人間移轉所有權者，不課徵土地增值稅(都市更新條例第 47 第 2 項、土地稅法第 28 條之 3 第 1 款)，亦不課徵契稅(契稅條例第 14 條之 1 第 1 款)。

此外，為課徵地價稅之便利，以更新地區內之土地為信託財產者，於信託關係存續中，雖應以受託人為地價稅或田賦之納稅義務人(都市更新條例第 48 第 1 項、土地稅法第 3 條之 1 第 1 項)，但因地價稅係採累進稅率，故原則上應與委託人在同一直轄市或縣(市)轄區內所有之土地合併計算地價總額。但若信託利益之受益人為非委託人且受益人已確定並享有全部信託利益者及委託人未保留變更受益人之權利者，則應與受益人在同一直轄市或縣(市)轄區內所有之土地合併計算地價總額(都市更新條例第 48 第 2 項、土地稅法第 3 條之 1 第 2 項)。

再者，為鼓勵住戶及實施者從事都市更新，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，臺灣都市更新條例尚採用賦

受託人自有財產，受託人仍應依信託本旨，包括信託契約之內容及委託人意欲實現之信託目的，管理或處分信託財產。本件有關都市更新權利變換以信託方式實施者，其更新後不動產之分配名義疑義，參酌上開法務部意見，應視該事項是否係發生於信託關係存續中及信託契約之內容及目的，並納入權利變換計畫，經各級主管機關審議通過核定發布實施後據以執行。」

稅減免或投資抵減作為政策工具。茲整理其內容如表 5 所示，以供參考。

表 5.都市更新之賦稅減免或投資抵減表

項目	賦稅減免或投資抵減之內容	法令依據
土地增值稅	1.依權利變換取得之土地，更新後第一次移轉，減徵 40%。 2.以權利變換方式領取現金補償者，如未達最小分配單元者免徵，不參與都市更新者減徵 40%。 3.實施權利變換，以土地抵付權利變換負擔者，免徵土地增值稅。	都市更新條例第 46 條第 3 款、第 4 款、第 5 款、第 6 款
契稅	1.實施權利變換，以建築物抵付權利變換負擔者，免徵契稅。 2.依權利變換取得之建築物，更新後第一次移轉，減徵 40%。	都市更新條例第 46 條第 3 款、第 6 款
地價稅	1.更新期間免徵或減半徵收。 2.更新後減半徵收二年。	都市更新條例第 46 條第 1 款、第 2 款
房屋稅	更新後減半徵收二年。	都市更新條例第 46 條第 2 款
投資抵減	股份有限公司組織之都市更新事業機構投資於經主管機關劃定應實施都市更新地區之都市更新事業，得按其投資總額 20%範圍內，抵減其都市更新事業計畫完成年度應納營利事業所得稅額，當年度不足抵減時，得在以後四年度抵減之。	都市更新條例第 49 條第 1 項

資料來源：本文自行整理。

拾：推動都市更新之困境

促進都市更新，雖是期望能夠提高人民生活品質，然而因都市更新涉及限制財產權及居住自由，其爭議仍然頻傳。臺灣都市更新案中，爆發嚴重爭議之著名案件即為臺北市文林苑案。本案件是由樂揚建設公司擔任實施者所規劃之都市更新事業計畫興建「文林苑」住宅大樓之都市更新案，但地主之一王家不同意所擁有之兩塊土地及建物被納入臺北市政府核定該都市更新案之範圍內。由於王家之建築物為獨棟透天房屋，且分散在兩處，雖然皆位於該都更範圍之一角，但其中間仍夾雜一小塊願意參與都市更新之住戶，一旦王家不願意參與都更且執意維持原地原屋居住，則夾在王家兩塊土地之間之幾戶人家可能就永遠無法參與都市更新，導致本件文林苑事件在先天上就有其困難及特殊之處¹⁹。茲將文林苑都市更新案之發展始末，整理如表 6 所述。

表 6：文林苑都市更新案之大事記

¹⁹ 黃心華，財團法人國家政策研究基金會，士林文林苑事件引發之都市更新爭議及未來修法改善方向分析，<http://www.npf.org.tw/2/10960> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

時間	重大事記
2006 年	當地住戶依照都市更新條例第 10 條發起文林苑都市更新案。
2007 年	樂揚建設開始整合召開說明會，王家表示不願參與 ²⁰ 。
2008 年	樂揚建設舉辦事業計畫及權利變換計畫公聽會，符合同意比例門檻後，報請臺北市政府核定 ²¹ 。
2009 年	1.全案提請臺北市都市更新及爭議處理審議會決議修正並通過，最後取得都市更新劃定範圍內 90%的土地同意書。 2.王家向臺北高等行政法院對臺北市政府提出告訴，但判決結果皆為王家敗訴 ²² 。
2012 年	臺北市政府依法執行判決拆除王家之私有建築，引起一連串之爭議及社會運動 ²³ 。
2014 年	1.經過長期抗爭與訴訟，王家與樂揚建設進行和解談判後，自行拆除組合屋 ²⁴ 。 2.王家在提起十次訴訟並敗訴，而面對建商求償 5300 萬巨款賠償的訴訟壓力下，與建商樂揚建設達成和解，雙方簽字，樂揚建設同意撤消所有訴訟 ²⁵ 。
2016 年 9 月	文林苑完工交屋 ²⁶ 。

資料來源：本文自行整理

文林苑案件引起臺灣各界關注，再再顯示都市更新之進行仍有其困難之處，目前臺灣都市更新所遭遇之困境主要可分為下列幾點討論：

一、資訊不對稱所產生之信賴不足

都市更新推動過程冗長，須透過不間斷地溝通與協調，達到一定比例同意方能申請報核。都市更新事業計畫報核前，須由實施者進行所有權人之意願整合，此時計畫尚未經政府核定實施，故容積獎勵及費用負擔未能確定，加上產權複雜，整合時間長，還有外界許多不可控制之因素，使得建商與住戶間容易因資訊

²⁰ 吳孟璇，關鍵評論，從文林苑、永春案看都更為什麼推不動？
<https://www.thenewslens.com/article/58906> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

²¹ 財團法人都市更新研究發展基金會，回顧文林苑抗爭事件，
http://www.ur.org.tw/news_detail.asp?n_sn=4090 (最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

²² 中時電子報，文林苑都更案 王家盼原地重建敗訴，
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20131212002685-260402>(最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

²³ 今日新聞，文林苑爭議／住戶、建商、都更 誰輸誰贏？
<http://www.nownews.com/n/2012/03/28/404049> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

²⁴ 中時電子報，文林苑王家自拆組合屋 郝：希望爭議平和落幕，
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140314003193-260401> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

²⁵ 林偉信、張嘉文，中時電子報，文林苑爭議 和解，
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140528000400-260102> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

²⁶ 蔡惠芳，中時電子報，文林苑下月交屋 房價漲 3 倍
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160828000052-260202>，最後瀏覽日 2017 年 3 月 24 日。

不對稱而產生不信任感，導致都市更新案之推動更加困難²⁷。

依臺北市政府都市更新處所提出「臺北市政府都市更新願景」之說明，即認為綜觀都市更新事業，主要有「三不」問題，包括住戶對民間實施者之「不信任」、業者與個別住戶協議條件之「不透明」及投資者對於權益之「不確定」。其中核心關鍵又在於都市更新案推動過程中，地主彼此間、實施者與地主間之雙重猜疑與不信任，成為阻礙及延宕都市更新案之最大主因²⁸，故應透過專案及專業協助及機制調整等方式，以期能度解決問題。

此外，為使人民能夠更了解都市更新，應於都市更新各階段提供其正確資訊，以防微杜漸。例如建構提供都更資訊主體雙軌制，即實施者及主管機關有皆提供利害關係人諮詢之義務、法律明定必要之資訊公開項目、增加資源公開方式之多元性，以利人民查詢等方式，增進人民對於都市更新之了解，落實公開透明資訊之正當程序²⁹。

二、政府機關人力不足

都市更新之推動耗時耗力，但政府機關與半官方機構之執行人力，與都市更新先進國家相比，明顯不足，當然會影響推動都市更新之成效。除此之外，由於都市更新之正當行政程序及保護當事人之權益，已成為關注重點，為強化整合型都市更新示範計畫業務之推動，工作量負荷與壓力皆相當大，因此造成工作人員流動率極高，加上受限於政府組織總員額之限制，在現有辦理都市更新行政程序之人力不足下，亦影響都市更新相關業務之推動。面對日益繁雜之都市更新業務，現有行政機構之單位資源與人力，實無法符合都市發展現階段之功能需求，有待通盤檢討改進³⁰。

三、多數決同意門檻設計之兩難

都市更新條例第 10 條所規定多數決之同意門檻，向來為是歷次修正都市更新條例時討論之重點。在現行法下，都市更新之實施者取得更新單元私有土地及私有合法建築物之人數均超過十分之一，並其土地及私有合法建築物樓地板面積均超過十分之一之同意時，即可以多數決之方式，擬具都市更新事業概要，向直

²⁷ 參閱都市更新發展計畫核定本 104-107 年，行政院 104 年 2 月 26 日院臺建字第 1040008054 號函核定，頁 13-14。

²⁸ 吳孟璇，關鍵評論，從文林苑、永春案看都更為什麼推不動？

<https://www.thenewslens.com/article/58906> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

²⁹ 參閱林明鏘，都市更新之正當法律程序——兼論司法院大法官釋字第 709 號解釋，月令法刊，第 67 卷第 1 期，2016 年 1 月，頁 14-16。

³⁰ 參閱都市更新發展計畫核定本 104-107 年，行政院 104 年 2 月 26 日院臺建字第 1040008054 號函核定，頁 14-15。

當地直轄市、縣(市)主管機關申請核准。因此，若實施者依照都市更新條例第 22 條之規定，取得迅行劃定更新地區、優先劃定更新地區或自行劃定更新單元之法定門檻時，便可依照多數決免經全體所有權人同意，將更新單元內之全部合法、非法建物一併拆除重建。

現代社會中，大部分之表決制度係採取多數決，然而多數正義有時卻可能成為多數暴力。在都市更新案中，以多數人之決定來剝奪少數人之權益，究竟是否可行？向來皆為都市更新困境之重點爭議。

雖然許多建議認為應提高劃定都市更新範圍之同意比例門檻，但應注意者，都市更新之進行與否仍需考慮整體都市環境之發展、土地之開發利用、復甦都市機能及景觀之維護等面向為主，方能符合施行都市更新之目的³¹。因此，即便未來修法提高多數決之同意門檻，仍應首重都市更新之目的及必要性，並提供相關之配套措施，以免因提高多數決之同意門檻，反而成為推動都市更新之障礙，方可真正落實都市更新之意義。

拾壹：結論及建議

就臺灣都市更新事業之實施而言，已有愈來愈多之個案採用信託機制。都市更新信託之採用，已成為都市更新事業能否順利進行之催化劑。雖然已完成及施工中之都市更新事業中，究竟有多少案件採用信託機制，並無詳細之統計資料可稽，但實務上已有愈來愈多之都市更新案件採用之。又為鼓勵住戶及實施者從事都市更新，促進都市土地有計畫之再開發利用，在立法政策上，都市更新條例尚採用賦稅減免或投資抵減作為政策工具。

由於都市更新信託在性質上仍為不動產開發信託，因此其基本架構及流程管理，大體上與不動產開發信託並無重大差異。此外，若實施者對於都市更新案所得分配之建物有辦理預售時，則應強制採用預售屋買賣履約保證型之不動產開發信託。

目前臺灣所發展出之都市更新信託，受託機構並不負有取得興建資金之權責，故其性質上屬於資產控管型之不動產開發信託。因此，興建資金必須於都市更新信託成立以前，由實施者及住戶自行向銀行籌措。若都市更新事業以信託方式實施時，其所有權人人數之計算究應以委託人、受益人或受託人之人數計算，早期曾有爭議。為杜疑義，都市更新條例於 2008 年 1 月 16 日修正時，已於都市更新條例第 13 條明定其所有權人之人數比例，應以委託人之人數計算。

³¹ 參閱林清汶，都市更新法制趨勢－論公益與個人財產權衝突之權衡，月旦法學雜誌，第 254 期，2016 年 7 月，頁 13-14。

臺灣金融監督管理委員會亦於近日提出將修改都市更新投資信託公司設置監督及管理辦法，放行「私募型」都市更新投資信託之設置。一般都市更新事業機構籌措都市更新事業財源，多透過金融機構融資貸款或自有資金等方式辦理，但考量大規模資金來源是個相當大之課題，為使更新事業財源籌措更具彈性與充裕，早於都市更新條例第 50 條至 52 條即增闢有多元之融資管道，例如成立都市更新投資信託公司、更新投資信託基金之募集、設立經營都市更新事業之新公司募股、上市公司發行指定用途之公司債等方式，得以更彈性方式籌措都市更新事業財源。問題在於，辦都市更新投資信託公司設置監督及管理辦法雖已頒布多年，但目前仍未曾成立任何一家都市更新投資信託事業。多年前，土地銀行雖曾向金融監督管理委員會申請設立都市更新投資信託，卻遭到金融監督管理委員會否決。當時拒絕理由是都市更新之資金來源多元，無必要專設一家都市更新投資信託公司，且都市更新投資信託基金只能採取公開募集，風險也較大³²。應注意者，日前金融監督管理委員會之副主任委員曾經表態，認為都市更新投資信託基金可以成立，但購買人應僅限於私募基金，希望藉由私募基金來投資，由相關專業之人士來操作³³。

近年來，都市更新一直係臺灣都市發展之重要議題，隨著各界關注及許多爭議之發生，也讓政府越來越重視人民權益及都市更新之正當程序，期望未來都市更新條例修正時，能真正落實都市更新之目的，並突破當前之困境。

四、心得

本次研討會共分成四場次，包括一場主題發言及三場專題研討，本人則於第一場次主題發言報告。茲將主題發言之學者及專題研討之內容，分別介紹如下：

(一)主題發言

主題發言之學者甕有下列七人：1.高富平（華東政法大學財產法研究院院長、民法研究中心主任、教授、博士生導師）。2.王志誠（臺灣中正大學特聘教授）。3.高聖平（中國人民大學法學院教授、博士生導師）。4.樓建波（北京大學法學院副教授、博士生導師）。5.高飛（廣東外語外貿大學土地法制研究院副院長、教授）。6.耿卓（廣東外語外貿大學土地法制研究院副院長、教授）。7.王薇（澳門大學法學院助理教授）。

³² 王孟倫，自由時報，成立都更投信？金管會四點理由「說 NO」，<http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1904526> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

³³ 朱漢崙，中時電子報，金管會 擬放行都更投信，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170323000122-260205> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 27 日)。

(二)專題研討一

共有下列五位學者報告：1.李志國（北京建築大學文法學院副院長、教授）：《論農村集體土地所有權的法律屬性》。2.馬建兵（甘肅政法學院民商經濟法學院副院長、副教授）：《論我國農村土地權利的信託性》。3.申惠文（鄭州大學法學院副教授）：《論農村承包經營戶的死亡》。4.吳義龍（河南大學法學院副教授）：《穩步推進三權分置還是適度修改兩權分離？》。5.樊濤（河南大學法學院副教授）：《我國土地經營權入股的困境與突破》。

(三)專題研討二

共有下列五位學者報告：1.程雪陽（蘇州大學王健法學院副教授）：《“城市的土地屬於國家所有”的規範內涵》。2.孟俊紅（《河南教育學院學報》副主編、河南財政金融學院教授）：《違規建設用地與登記》。3.路乾（中央財經大學經濟學院講師）：《城市的合約性質——民營城市蛟龍工業港》。4.姜炎鵬（香港大學地理系博士後研究員）：Where Does the Role of Chinese Government in Land Development Stand in a Global Context: An International Comparative Study。5.郭中華（北京建築大學經管學院碩士研究生）：《基於社會關係網路模型（Ucinet 軟體）的法律實用性的實證分析——基於北京市建設工程施工合同糾紛案件的審判實踐研究》。

(四)專題研討三

共有下列七位學者報告：1.吳世學（香港大學法學院教授、香港大學亞洲國際金融法研究院創院主任與前主任、科斯產權研究中心副主任）：《香港新界東北發展的土地徵用問題》。2.陳彥良（臺北大學法律學院教授）：《資本原則與土地出資再建構》。3.林盟翔（臺灣銘傳大學法律學院財金法律學系專任助理教授）：《土地發展之新課題——原民金融與民間參與公共建設之重要爭議研析》。4.蔡宗翰（北京建築大學經管學院副教授、住建部村鎮建設司鄉村規劃研究中心村莊發展與土地研究所所長）：《基於經濟變遷視角下的鄉村規劃政策變遷研究——以臺灣地區鄉村規劃政策在不同時期的目標和轉變的分析為例》。5.黃淳鈺（臺灣真理大學法律學系副教授）：《土地所有權之界限——以政府利用地下空間為中心》。6.陳佳聖（臺灣銘傳大學法律學系講師、臺灣文化大學法律學系講師）：《日本「都市法」論之形成與發展初探》。7.賴建宇（臺灣金融研訓院金融研究所助理研究員）：《中國農村土地權利之類型及貸款問題：兼論臺灣農地、原住民保留地及地上權貸款之經驗》。

五、建議

- 1.學術機構應提供更充裕之補助資金，鼓勵學者出國參加學術研討會或國際研討會，增加我國學術界之能見度。
- 2.本次攜回資料為第五屆“兩岸四地財產法論壇”論文集，共收錄 29 篇中英文學術論文。