

# 科技部補助專題研究計畫成果報告 期末報告

## 德國建設法中都市更新衡平費之徵收及相關問題之研究

計畫類別：個別型計畫  
計畫編號：MOST 103-2410-H-004-202-  
執行期間：103年08月01日至104年07月31日  
執行單位：國立政治大學法律學系

計畫主持人：傅玲靜

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：王凌亞  
碩士班研究生-兼任助理人員：趙姿盈

處理方式：

1. 公開資訊：本計畫可公開查詢
2. 「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否
3. 「本報告」是否建議提供政府單位施政參考：否

中華民國 104 年 11 月 01 日

中文摘要：德國建設法（BauGB）中城市更新係在都市計畫的脈絡下所為之規範，強調地方自治團體應依其自治權限確定應實施更新之區域，訂定更新自治規章，確立更新之目的及原則，以指導後續更新程序中採取之相關措施。即使地方自治團體基於公私協力的考量，委託企業協助準備或實施更新程序，亦注意利益衝突及迴避原則，建設法明文禁止建設公司擔任更新實施者，亦禁止更新實施者同時以自己利益實施更新程序並同時擬訂建設指導計畫，而產生有圖利自身的可能。此外，當土地因更新而增值時，德國建設法更明文規定土地所有權人應負擔更新衡平費。除了填補更新所需之財務外，更突顯土地漲價歸公之公平正義理念。反觀我國都市更新之法制及實務，不僅實務上因為都市更新計畫之缺乏，導致都市更新之實施欠缺重要的指導目標及原則，對於都更實施者的資格亦未有限制，往往形成都市更新的公共利益由建設公司掌控的亂象。再者，我國都更條例強調對於都市更新的獎助，訂有容積獎勵、容積移轉及減免稅捐相關規定，卻未重視土地所有權人因都市更新土地增值所獲得的暴利應予衡平的機制。凡此種種法制之缺失，皆成為近年來民間辦理都市更新造成土地不正義之亂源。重視我國都更條例法制上不符都市計畫及公平正義本質的問題，進行根本的修法調整，實為現行當務之急。

中文關鍵詞：都市更新、德國建設法、更新衡平費、更新實施者

英文摘要：In the German BauGB the stipulations of the urban renewal follow the thoughts of the construction leading design. The municipality adopts a statute for the urban renewal and states the city-redeveloping area on account of its planning Highness formally. In the statute the aim and the purposes of the urban renewal will be determined and lead the renewal measures in the following renewal procedures. If the municipality delegates an enterprise to prepare or to execute the renewal procedure, it must also pay attention to the conflicts of interests. In the BauGB it is prescribed that the delegated enterprise may not be a building contractor and the enterprise not as representatives of the municipality for own bill and at the same moment construct the leading plan. Besides, it is also determined that the estate owner has to pay an equity fee in money to the municipality to give a share on the one hand in the expenses of the urban renewal and to correspond, on the other hand, to the justice, because the price of the estate increases because of the urban renewal. The appropriate legal institutions lack in the judicial system in Taiwan and it leads to the injustice and disorder by the city development. We must pay attention to these legal problems and improve the urban renewal law of Taiwan.

英文關鍵詞：Urban Renewal; German BauGB; Renewal Equity Fee; Urban Renewal Delegator

# 報告內容

## 目錄

一、前言.....	1
二、研究目的.....	2
三、文獻探討.....	3
四、研究方法.....	5
五、研究結果與討論.....	5
(一) 現行德國建設法法典的基本架構.....	5
(二) 城市更新之基本規範.....	6
1、城市更新之適用範圍及要件.....	6
2、城市更新之目的.....	7
3、城市更新之程序.....	8
4、委託企業為更新實施者.....	9
(三) 更新衡平費之徵收.....	10
1、更新衡平費之功能.....	10
2、更新衡平費之性質.....	10
3、更新衡平費之計算及徵收方式.....	11
六、結語.....	11
參考文獻.....	13

## 一、前言

2013年4月26日公布之司法院釋字第709號解釋，其理由書第三段中論及都市更新之性質，開宗明義即揭示「都市更新為都市計畫之一環，乃用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」。而都市計畫又屬於地方自治事項（參見地方制度法第18條第6款第1目、第19條第6款第1目），因此都市更新係由地方自治團體在都更條例所設立的規範準則下，另行制定都市更新自治條例（下稱都更條例），作為實施都市更新之法令依據。而目前實施都市更新最力者，當屬臺北市及新北市二大直轄。以臺北市為例，在司法院釋字第709號解釋之前，都市更新多以民間自辦都市更新為主，然而都市更新單元之劃定、同意比例之規定、審議程序的流程、容積獎勵的計算、權利變換的機制、土地相關權利人之定義、違建戶之處理、乃至強制拆遷的程序等等，在在顯示都更條例中許多規範有待加強之處。在司法院釋字第709號解釋之前，不僅報章雜誌有許多報導及評論，亦偶有學術性文獻進行相關討論<sup>1</sup>。而司法院釋字第709號解釋出現後，以該號解釋為中心，對於都市更新正當程序的討論及檢討，更如雨後春筍般出現<sup>2</sup>。其中本計畫主持人撰寫之「都市更新正當程序之解構與再建構」一文<sup>3</sup>，則與多數文章切入的角度不同，而係重新回歸都

<sup>1</sup> 例如：傅玲靜，我國法制中容積獎勵制度運用之檢討—以都市更新容積獎勵為中心，台灣環境及土地法雜誌，第5期，2013年3月，179-200頁；王珍玲，論都市更新地區範圍或更新單元之劃定等相關問題—兼評臺北高等行政法院一〇〇年度訴字第八八三號判決，政大法學評論，第130期，2012年12月，頁1-52；王珍玲，你家被都更了！你知道嗎？，月旦法學雜誌，第206期，2012年7月，頁89-101；蔡志揚，從「文林苑」案看「都市更新條例」修法，月旦法學雜誌，第206期，2012年7月，頁102-114；陳明燦，我國都市土地整體開發與使用管制之法制分析：以都市計畫法第17條為中心，臺北大學法學論叢，第60期，2006年12月，頁1-46；陳立夫，都市更新與土地徵收—釋都市更新條例第二五條之一修正條文，台灣本土法學雜誌，第73期，2005年8月，頁115-121。此外，更有專書對於都市更新的爭議，進行全面性的介紹：蔡志揚，良心律師教你看穿都更法律陷阱，2011年8月。

<sup>2</sup> 例如：李建良，都市更新的正當行政程序（上）—釋字第709號解釋，台灣法學雜誌，第224期，2013年5月，頁52-60；李建良，都市更新的正當行政程序（中）—釋字第709號解釋，台灣法學雜誌，第228期，2013年7月，頁29-36；李建良，都市更新的正當行政程序（下）—釋字第709號解釋，台灣法學雜誌，第229期，2013年8月，頁57-78；林明鏘，都市更新之公共利益—兼評司法院大法官釋字第709號解釋，台灣法學雜誌，第227期，2013年7月，頁121-139；陳仲嶙，審視都市更新條例的合憲性—從審查標準之選擇與運用為司法院釋字第七〇九號補述，月旦法學雜誌，第219期，2013年8月，頁80-101；許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，第23期，2013年10月，頁84-109；許育典，從釋字第七〇九號評析都更案正當程序的憲法爭議：針對「選擇性依法行政」的個案反思，月旦裁判時報，第23期，2013年10月，頁74-83；王珍玲，論都市更新之公共利益—從司法院大法官第七〇九號解釋及正當法律程序原則出發，法學新論，第45期，2013年12月，頁1-16。

<sup>3</sup> 傅玲靜，都市更新正當程序之解構與再建構，月旦法學雜誌，第228期，2014年5月，頁189-208。

市計畫法制的應然角度，試圖架構都市更新程序中各階段應發揮的功能及其應有之法制設計，以供後續修法參考。

除了都市更新之正當程序受到批評外，地方自治團體因財源有限，進而以容積獎勵之方式，達到鼓勵民間參與實施都更事業計畫，以促進都市更新與發展。然而此舉反而造成建商大規模地投入實施都更，甚至以所謂「插旗」的方式成為都市更新單元中的所有權人<sup>4</sup>，以主導都更事業計畫之實施，不僅間接獲取暴利，更因此造成都市計畫容積管制失靈，都市生活環境品質無從確保。而造成建商大規模地投入實施都更的主要誘因，即在於因都市更新而可以獲得之容積獎勵，例如開放空間容積獎勵、都市更新專案容積獎勵、公共設施容積獎勵，以及古蹟容積移轉等。容積，成為地方自治團體為達到促進都市開發目的，並得以解決財政困境的利器。但在建商同時運用多重的容積獎勵及容積移轉的累積效果下，不僅因此使建商得以獲取暴利，且導致地價遽升，更因此影響都市市容及環境品質，使得本欲改善居住正義的都市更新，結果卻是造成更嚴重的居住不正義！

對於都市更新容積獎勵引發的問題，本計畫主持人著有「我國法制中容積獎勵制度運用之檢討—以都市更新容積獎勵為中心」一文<sup>5</sup>（台灣環境及土地法雜誌中，第5期，2013年3月，179-200頁），以臺北市為例，針對各種容積獎勵之法制，包括都市更新容積獎勵、大眾捷運土地開發容積獎勵、土地使用分區管制綜合設計容積獎勵、及專案計畫容積獎勵等，進行檢討。此外，亦觀察外國法制，如美國及日本，在都市更新與都市再開發的制度中，並未將容積直接作為獎勵之誘因，而仍是在都市計畫內劃定特定地區之方式，進行都市再開發，以免使容積喪失土地使用管制之功能，避免違背都市計畫的精神。反觀我國，都市更新容積獎勵之核給，已與都市計畫土地使用管制脫鉤，除違反體系正義之法理外，亦與國外法制有間。

除了都市更新的正當程序外，從都市計畫及都市設計的角度，都市更新案件中因運用容積獎勵及容積移制度對於都市生活品質及都市土地正義所引發的爭議，更是不容忽視的實質問題，亦有待法學界進行深入的研究。

## 二、研究目的

本計畫主持人對於都市更新正當程序已有一定的觀察，並著有專文<sup>6</sup>，對於都市更新的實質正義部分，特別是容積的運用，則希望藉由比較法的觀察，透過本研究計畫，進行更深入的了解。

<sup>4</sup> 所謂插旗，是指建商相中一塊區域，購買住宅或私人道路用地，再以土地所有權人身分依都市更新條例第11條規定申請劃定都更單元，進而實施都更實業計畫；參見 <http://news.pchome.com.tw/magazine/print/po/new7/7443/13334688003334001001.htm>（最後造訪日期：2015年10月31日）。

<sup>5</sup> 傅玲靜，我國法制中容積獎勵制度運用之檢討—以都市更新容積獎勵為中心，台灣環境及土地法雜誌中，第5期，2013年3月，頁179-200。

<sup>6</sup> 參見前註3。

在我國，都市更新經費之籌措，實際上於都市計畫法中已有規定。依都市計畫法第 77 條第 6 款規定，地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為實施都市計畫所需經費之籌措，包括都市建設捐之收入。同條第 2 項規定，都市建設捐之徵收，另以法律定之。本條規定於都市計畫法第 7 章「組織及經費」，位於第 6 章「舊市區之更新」之後，因此解釋上亦適用於都市更新經費之籌措。因此立法者有意以國會保留之層級賦予都市建設捐之法律依據，地方自治團體即無法自行制定自治條例課徵相關稅捐。惟至今立法者未通過與都市建設捐有關之法律，在都市建設捐未經立法落實而欠缺法源依據的情形下，致使地方自治團體缺乏相關稅捐收入，只好另覓都市更新所需之財源。以臺北市為例，臺北市依都市更新條例第 18 條之規定，制定臺北市都市更新基金收支保管運用自治條例，以設置都市更新基金之方式，支應實施都市更新事業之費用。而基金之資金收入來源，依該自治條例第 3 條第 1 項之規定，包括辦理都市計畫變更之所得、辦理都市計畫容積獎勵之所得、運用本基金實施或參與都市更新事業之所得、出售容積之款項及其他經費來源共 11 種，其中不僅未包括對於因都市更新獲利者應課徵稅捐或其他公課，反而包括了辦理都市計畫容積獎勵之所得，因此法制上未對於獲利者課以衡平之金錢給付義務，以回應漲價歸公之公平正義要求，可謂為目前都市更新容積獎勵亂象之根源。如何對於因都市更新而獲利者課以金錢給付義務，以支應都市更新之經費，並且發揮衡平獲利的功能，以使容積得以擺脫財政工具之性質，回歸都市計畫土地使用管制之功能，實為我國都市更新法制設計上須解決之核心問題。

都市更新為地方自治事項，而地方自治團體已將容積獎勵作為財政工具，以達到挹注都市更新所需經費的方式，此與國外法制原則上仍謹守容積為都市計畫中土地使用管制之功能有相當大的差異。相較於我國，本計畫透過對於德國法制之觀察，發現德國建設法（Baugesetzbuch; BauGB）<sup>7</sup>第 154 條以下關於更新衡平費（Ausgleichsbetrag）之徵收制度，不僅可供都市更新之經費來源，更重要地在於維護都市更新實施後的公平正義，衡平因都市更新受益之土地所有權人與其他人間之權益，相關制度，值得我國參考。因此，本研究計畫除了針對德國建設法第 154 條以下關於更新衡平費之徵收制度進行一定的了解外，亦對於德國都市更新制度為整體的觀察，以作為日後我國都市更新法制朝向更公平的方向進行修正時的參考。

### 三、文獻探討

目前我國法學界對於都市更新法制之研究，可區分為司法院釋字第 709 號解釋之前與之後二階段<sup>8</sup>，其間亦不乏學位論文之出現<sup>9</sup>。相關論文，在公法領域中，

<sup>7</sup> Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.9.2004 (BGBl. I, S.2414), zuletzt geändert durch Art.118 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I, S.1474).

<sup>8</sup> 參見前述註 1 及註 2。

<sup>9</sup> 邱紀璇，從經濟社會文化權利國際公約論我國之居住權保障—以都市更新條例為例，中國文化大學法律系碩士論文，2014 年；張芳清，現行都市更新條例中協議合建之

主要多是討論都市更新與居住權之保障以及都市更新之正當程序，而私法的論域，則多著重於都市更新的權利變換制度或信託制度的運用。

對於都市更新中容積制度及容積獎勵運用的討論，相較於都市計畫學界而言，這個議題至今仍非法學界討論的重點。而且法學界與都市更新有關的討論，主要仍以我國法制之檢討為主，少有與德國法制之比較。目前法學界中關於德國都市更新法制有所介紹者，僅有林明鏘教授「論德國都市更新法制—兼論我國都市更新法制」一文<sup>10</sup>。本文之角度相當宏觀，對於德國都市更新之法制進行全面性的介紹，是我國目前少有就都市更新外國法制有所討論的法學研究文獻，但是對於都市更新衡平費之部分僅稍有論及，但並未深論。因此，以財政需求及漲價歸公的角度，研究德國都市更新衡平費之制度，並容積具有財政功能進行批判之法學文獻，目前仍付之闕如。因此本研究計畫所關注者，實為目前法學界中未受關注的議題。儘管如此，在法學以外的其他領域中，則提供申請人相關的資料，可作為研究的參考。例如對於都市更新容積獎勵制度的浮濫運用，於都市計畫領域已有不少理論及個案之研究，供本研究計畫參考<sup>11</sup>。至於都市更新財務的背景知識，亦有相關文獻可參考<sup>12</sup>。相關跨領域之文獻，有助於本研究計畫了解都市更新的背景知識。

---

定位與相關法律問題研究，國立政治大學法律科際整合研究所碩士論文，2013年；吳曼文，現行都市更新條例中協議合建之定位與相關法律問題研究，國立臺北大學碩士論文，2013年；林瑋浩，論都市更新之法律性質及正當法律程序—以公告實施更新地區及核准都市更新事業概要為中心，東吳大學法律系碩士論文，2012年；董又瑜，都市更新條例之重大爭議問題研究—以文林苑為例，中正大學法律系碩士論文，2012年；彭明珠，我國都市更新條例信託制度之研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2011年；何亞宸，銀行以授信或信託架構辦理都市更新業務之研究，東吳大學法律系碩士論文，2010年；姚克勛，不動產投資信託應用於都市更新之研究，中正大學法律系碩士論文，2008年；蔣美龍，我國都市更新法制之研究—以權利變換制度下建築物及他項權利之處理為中心，輔仁大學法律研究所碩士論文，2007年；洪任遠，都市更新與少數之權利人保護，臺灣大學碩士論文，2007年；徐敏健，建構我國都市更新暨投資信託法制之研究，中國文化大學法律研究所碩士論文，2001年。

<sup>10</sup> 林明鏘，論德國都市更新法制—兼論我國都市更新法制，收錄於林明鏘著，國土計畫法學研究，2006，頁185-237。

<sup>11</sup> 如游千慧，我國實施都市更新制度之檢討與修法方向研析，土地問題研究季刊，第11卷第2期，2012年6月，頁23-30；楊謙柔，以環境負荷的觀點探討綠建築容積獎勵課題與對策，第四屆物業管理研究成果發表會論文集，2010年11月，頁1-11；劉貞谷，論「臺北好好看系列計畫一」之容積獎勵，土地問題研究季刊，第9卷第2期，2010年6月，頁115-121；許戎聰，臺北市都市更新課題與策略之探討—以開發商觀點，人與地，第196期，2000年4月，頁29-38。

<sup>12</sup> 如簡龍鳳，民間參與捷運建設與都市更新計畫結合辦理之研究—以容積獎勵機制之初步財務評估分析，臺灣土地金融季刊，第149期，2001年9月，頁97-117；李先良，都市更新之財源與財務負擔，市政學刊，第6期，1974年6月，頁69-74。

## 四、研究方法

本計畫研究範圍採用法釋義研究，對於德國建設法中關於與我國都市更新具有相當性之制度進行觀察外，亦進一步對於第 154 條以下關於更新衡平費之徵收制度，進行相關之了解及認識。並且以比較法之角度，對照我國法制設計，探討我國法制的缺失，以作為我國都市更新法制日後修正之參考。

## 五、研究結果與討論

### （一）現行德國建設法法典的基本架構

德國的建設法（Baurecht）領域，大別為私建設法及公建設法。前者，主要係指民法法典債與物權編及相鄰關係中，與土地利用有關之相關規範；至於公建設法，則是指與土地利用之許可、限制、管制與促進有關之規範。而在公建設法中，則又包括聯邦法規及邦法規。凡與一定區域內空間之利用有關者，與土地利用之規範有關，屬於聯邦法規規範之範圍，而與個別建築規範有關之建築管制法規，則為邦法規規範之範圍。

在聯邦法規中，最重要的法典即為 1986 年 12 月 9 日公布<sup>13</sup>、1987 年 7 月 1 日生效、將原聯邦建設法（Bundesbaugesetz）及城市建設促進法（Städtebauförderungsgesetz）合而為一的建設法法典。本次修法在立法技術上，並非另立新法，而是聯邦建設法的修法，特別是將城市建設促進法之規定融入至原聯邦建設法中，成為一部新的建設法法典<sup>14</sup>。

德國建設法（Baugesetzbuch; BauGB）共 249 條及二個附件，共分為四編，第一編為城市建設法總論（第 1 條至第 135c 條），第二編為城市建設法各論（第 136 條至第 191 條），第三編為其他規定（第 192 條至第 232 條），第四編則為附則（第 232 條至第 249 條）。其中第一編城市建設法總論部分，主要係針對建設指導計畫（Bauleitplanung）及其確保、建設或其他利用行為、補償、土地使用管制、徵收及開發等部分進行規範<sup>15</sup>。此部分多延續原聯邦建設法的規定，並且為文字的對應修正。至於第二編城市建設法各論，主要為將原來的城市建設促進法中有關之更新法規（Sanierungsrecht）列入新的建設法中，包括城市建設更新措施、城市建設發展措施、維護自治規章及城市建設命令、社會計畫及窮困者之補助、租賃及租佃關係、城市建設措施與農業結構改善措施之關係<sup>16</sup>。

1987 年的建設法第一編及第二編，可說是城市建設法規由傳統發展至現代的結合，第一編為城市建設的傳統工具：如建設指導計畫、開發計畫之許可、土地使用管制等），至於第二編，則為自 60 年代發展的新興城市建設工具及程序，如更新、維護自治規章及城市建設命令等。換言之，建設法第二編之規定是將原

<sup>13</sup> BGBl. I, S.2191, 2253.

<sup>14</sup> Krautberger/Löhr, Das neue Baugesetzbuch - Entstehung und Grundzüge der Neuregelung, NVwZ 1987, S.179.

<sup>15</sup> 現行建設法於第一編中，尚包括增訂之自然保育措施相關規定。

<sup>16</sup> 現行建設法於第二編中，尚包括增訂之城市改造、社會城市及私人主導等相關規定。



為特別法、有一定適用範圍的城市建設促進法中與城市更新及發展有關之規定，列入新施行的建設法中，使更新法規成為所有地方自治團體應普遍適用之規範<sup>17</sup>。

## (二) 城市更新之基本規範

### 1、城市更新之適用範圍及要件

建設法關於城市更新的基本規定，為第 136 條。建設法第 136 條第 1 項規定<sup>18</sup>：「都市與鄉村內之城市建設更新措施，其整體之準備及迅速之實施與公益相符時，依本編規定準備及實施之。」由本項規定可知，城市更新之相關規定並非僅適用於都市的範圍，亦適用於鄉村<sup>19</sup>。只要有更新的需求，改善特定區域內現有建設狀況，並符合本條第 4 項第 2 句所列的情形之一，即得依相關規定進行更新。

依建設法第 136 條第 2 項第 1 句規定，城市更新措施係為排除特定區域內城市建設狀況不良（städtebauliche Missstände）之情形而使其能顯著改善或改造的措施。而所謂城市建設狀況不良，依其性質，係指城市建設之秩序受到干擾。當一區域之現實狀況與依其空間及土地利用管制所確定應有之要求有差距時，通常其可認為屬城市建設狀況不良<sup>20</sup>。而建設法第 136 條第 2 項及第 3 項，將城市建設狀況不良區分為二種態樣：狀態缺失（Substanzschwäche）及功能缺失（Funktionsschwäche）。

#### (1) 狀態缺失

所謂狀態缺失，係指「區域依其現存之建設或其他條件，考量氣候保護及氣候調適之利益，不符合健全居住及工作條件之一般需求，或不符合於區域內居住或工作之民眾對於安全之一般需求。」（建設法第 136 條第 2 項第 2 句第 1 款）。依建設法第 136 條第 3 項第 1 款規定，「判斷城市或鄉村地區是否有城市建設狀況不良之情形時，須特別考量居住及工作條件或於區域內居住或工作之民眾之安全，尤其是關於：

- a) 住宅及工作場所之光線、日照及通風；
- b) 建築物、住宅及工作場所之建物狀況；
- c) 基地之可到達性；
- d) 現存居住及工作場所混合之影響；
- e) 已建築及未建築土地，依其種類、規模及現況之使用情形；
- f) 由基地、營業、設備或交通設施所產生之影響，特別是噪音、污染及震動所產生之影響；
- g) 現有之開發；

<sup>17</sup> Batts/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch: BauGB, 10.Aufl., 2007, Vormerkung zu den §§136 bis 164b.

<sup>18</sup> 本文以下之粗體字，為本研究計畫對於德國建設法相關規定所為之中譯。

<sup>19</sup> 因德國法之 Städtensanierung 亦適用於鄉村區域之更新，因此本文對於德國法制即非譯為都市更新，而譯為城市更新，以與我國法制之適用範圍相區隔。

<sup>20</sup> Schrödter, a.a.O.(Fn.24), §136 Rn.28.

h) 考量氣候保護及氣候調適之要求下，區域內之能源狀況、現有建設及污染清除設備之整體效率。

## (2) 功能缺失

所謂功能缺失，係指「區域對於依其區位及功能應負擔任務之完成，顯著受有影響。」(建設法第 136 條第 2 項第 2 句第 2 款)。依建設法第 136 條第 3 項第 2 款規定，「判斷城市或鄉村地區是否有城市建設狀況不良之情形時，須特別考量區域對於下列事項應具備之功能：

- a) 尖峰及離峰的交通狀況；
- b) 考量區域及相鄰範圍之公共照護功能，區域之經濟狀況及發展能力；
- c) 區域內之基礎設施開發狀況，綠地、遊樂與運動場所及公共需求設施之設置情形，特別應考量區域於相鄰範圍內之社會及文化任務。

實務上，須實施更新的區域往往兼具有狀態缺失及功能缺失，因此在適用上此二者並不具有擇一關係，而是綜合考量。

## 2、城市更新之目的

實施城市更新之目的，規定於建設法第 136 條第 4 項：

「城市建設更新措施應促進整體公眾之福祉。並應有助於下列事項：

- 1、聯邦境內所有區域之建設結構依社會、衛生、經濟及文化之需求而發展；
- 2、支持經濟及農業結構之改善；
- 3、居住結構符合環境保護之要求、居民對於健康之生活及工作條件之要求及人口發展之需求；或
- 4、維護、重建或持續發展現存之區域，改善地區及景觀之風貌，且注重文化資產保存之需求。

公益及私益應彼此相互合理權衡。」

本項第 1 句規定揭櫫了城市更新的公益目的，具有綱要性、規劃性的意義<sup>21</sup>。反之，第 2 句規定則不僅為綱要性的規範，而更是要求城市更新之措施應有助於法條所列 4 種情形之任一種情形，並作為判斷城市更新是否符合公益的具體標準。

至於第 3 句規定，則為城市更新之公利益利益權衡的要求。應就公益及私益進行利益衡量者為城市更新之目的及原則，而不是城市更新程序中個別的準備或執行措施<sup>22</sup>。公利益利益權衡原則為法治國家中計畫法的核心要求<sup>23</sup>，所要求的不僅是利益權衡的過程，更要求利益權衡的結果須無瑕疵<sup>24</sup>。由本句規定可知，德國建設法明確地確立了城市更新屬於計畫法的領域，受公利益利益權衡原則規制。

原則上地方自治團體考量特定區域內是否有城市建設狀況不良的情形，亦即是否有狀態或功能之缺失，而認定有實施更新之必要時，依建設法第 142 條第 1

<sup>21</sup> Battis/Krautzberger/Löhr, a.a.O.(Fn.17), §136 Rn.27.

<sup>22</sup> Battis/Krautzberger/Löhr, a.a.O.(Fn.17), §136 Rn.34.

<sup>23</sup> BVerwGE 45, 309 (312 ff.).

<sup>24</sup> Schrödter, Baugesetzbuch: Kommentar, 7. Aufl., 2006, §136 Rn.95.

項及第 3 項規定，須經決議正式確定其為更新區域（正式確定之更新區域；förmlich festgelegtes Sanierungsgebiet）。而正式更新區域之確定，性質上為自治規章，須予以公告。因此於該更新自治規章（Sanierungssatzung）中，即已針對該區域內之城市建設情形，衡量各種公益私益，確定實施城市更新之目的及原則，以作為後續更新程序中實施個別更新措施的指導。而對於此更新自治規章，區域內之土地所有權人、承租人或其他受影響之人民如有不同意見，得向行政法院聲請為規範審查（行政法院法第 47 條第 1 項第 1 款）以為救濟<sup>25</sup>。

因此，德國建設法規範之城市更新，係與一特定區域相關，其目的在於排除該區域內城市建設之不良狀況，並以一整合的理念與計畫為指導，經過長期的更新程序，藉由一連串受更新自治規章規制的更新措施，使該區域能夠發揮其於空間規劃及土地使用管制中應承擔的功能。

### 3、城市更新之程序

建設法規之城市更新程序，分為一般更新程序及簡易更新程序。簡易更新程序則是排除了第三節特別更新規定（建設法第 152 條至第 156a 條）之適用，須於更新自治規章中明文規定之。至於一般更新程序，則分為準備、實施及終結三個階段。

#### (1) 準備階段

此為地方自治團體的責任，主要包括以下事項：

- 準備性調查
- 確定更新之目的及原則
- 擬定城市建設計畫
- 進行公眾參與與機關參與，說明擬實施之更新
- 說明及繼續擬訂社會計畫
- 通過更新自治規章正式確定更新區域

地方自治團體於決議通過更新自治規章時，並應決議通過更新預計實施之期限。依建設法第 141 條第 3 項規定，更新實施期限不得逾 15 年；如逾期程序仍未終結，應以決議延長之。相關期限規定於 2007 年增訂，由此可知，立法者即已預見城市更新本質上為一個長期的都市計畫程序，惟為避免期限過長，即要求地方自治團體須明確以決議方式確定城市更新的期限，以加速程序的進行。

#### (2) 實施階段

建設法第 142 條以下規定城市更新程序之實施，主要包括下列事項：

- 管制措施，如搬遷、土地使用管制、土地之取得、基地之清空、開發設施之設置及變更，此皆為地方自治團體之任務。
- 興建措施，包括現代化及修繕工作、或新建與補充建設、營業場所之遷移等，為土地所有權人之任務，如有共同需求與後續設施之興建，則為地方自治團

<sup>25</sup> 至於更新區域外之土地所有權人，或鄰近更新區域而主張應劃入更新區域之土地所有權人，皆無聲請規範審查之權限；Battis/Krautzberger/Löhr, a.a.O.(Fn.17), §142 Rn.18。

體之任務。

- 成本及財務概算。

### (3) 終結階段之措施

至於更新程序終結之階段，則須採行下列措施：

- 廢止確定區域之更新自治規章
- 廢止個別土地法律效果
- 計算更新措施之費用及徵收衡平費
- 窮困者之補助

### 4、委託企業為更新實施者

城市更新既為都市計畫之一環，性質上為地方自治團體之任務，應由地方自治團體實施前述更新程序。惟相關程序相當複雜，為減輕地方自治團體之負擔，建設法第 157 條規定得委託企業為更新實施者（Sanierungsträger）：

「地方自治團體得委託適當之人準備或執行更新之任務。地方自治團體僅得委託符合第 158 條規定要件之企業為更新實施者，執行下列事項：

- 1、依第 146 條至第 148 條規定，應由地方自治團體實施之城市建設更新措施；
- 2、為準備或實施地方自治團體委託之更新，取得土地或權利；
- 3、營運更新所需之資金。

地方自治團體不得將建設指導計畫之擬訂委託予為自己利益而為行為之同一更新實施者，或與其有法律上或經濟上有附屬關係之企業。」

而建設法第 158 條對於更新實施者之資格，有更詳細的規定：

「企業於符合下列情形者，始得受委託承擔更新實施者之任務：

- 1、企業本身非建設公司或附屬於一建設公司；
- 2、企業依其業務及經濟狀況，具有適當履行更新實施者任務之能力；
- 3、企業除依法無須接受年度業務及經濟狀況之稽查者外，已接受或正接受稽查者；
- 4、企業之代表人或主管人員具備必要之業務可信賴性。」

因此，在公私協力的思維下，地方自治團體委託企業為更新實施者時，除了委託之事項受有限制，受委託者之資格亦有一定限制。更新實施者受委託執行第 157 條第 1 項第 1 款或第 2 款之事項時，得以自己名義為地方自治團體之信託人，亦得以自己名義為自己利益為行為；至於執行同項第 3 款之事項，則以自己名義為地方自治團體之信託人（建設法第 159 條第 1 項）。為了避免利益衝突，當更新實施者以自己名義為自己利益為行為時，即不得同時既為地方自治團體擬訂建設指導計畫，又為地方自治團體執行更新程序中的管制措施及興建措施，以避免更新實施者於擬訂建設指導計畫之草案時，優先考量於後續更新程序中自身可受之建設利益<sup>26</sup>。

更值得注意的是，受委託為更新實施者的企業，除了業務及經濟狀況須健全、具備實施更新之專業力外，消極要件上法律明文規定不得為建設公司。主要之目

<sup>26</sup> Battis/Krautzberger/Löhr, a.a.O.(Fn.17), §157 Rn.7.

的，即在於避免利益衝突，以免同一企業於準備或實施更新時，又同時可以從事建設興建之行為而因此獲有利益<sup>27</sup>。

### (三) 更新衡平費之徵收

#### 1、更新衡平費之功能

早於 1971 年制定之城市建設促進法中即規定城市更新的財務來源，並非由城市或地方自治團體完全負擔相關經費，而是規定更新區域內之土地所有權人亦須於更新程序程序後，依更新而增加之土地價格，負擔更新所需之費用，繳交一定之衡平費<sup>28</sup>。相關規定，亦融入 1987 年修訂之建設法中，凡進行一般之更新程序，地方自治團體即應於更新程序終結後向土地所有權人徵收衡平費。

向更新區域內之土地所有權人徵收更新衡平費，主要之功能在於土地所有權人參與負擔更新費用。更新衡平費與開發捐不同，其計算並非以更新所花費之數額為準，而是以土地因更新而增加之價格為準（建設法第 154 條第 1 項）。如此計算方式，有一定的優點<sup>29</sup>：

- (1) 依客觀之估價程序，估算土地所有權人真正因更新而享有的土地增值。
- (2) 對於更新區域內土地所有權人因負擔額度之分配，依其土地增值的程度而有不同，較為公平。
- (3) 更新衡平費為資助更新所需之財務，並非由土地所有權人負擔更新之全部費用。

除了財務的考量外，向土地所有權人徵收更新衡平費更具有土地法上的功能。土地所有權人因為更新的結果導致土地價格上升，主要係因地方自治團體實施城市更新，改善更新區域之生活品質，為避免土地所有權人因此享受不當的財產增值，因此應向其徵收衡平費，以維持城市更新之公平性<sup>30</sup>。

#### 2、更新衡平費之性質

更新衡平費之徵收，主要目的在於填補更新所需經費之不足，因此更新衡平費性質上並非透過計畫所為之財產價值補償或調整。此外，更新衡平費亦非規費。規費係因國家對於特定人民在行政上為特定之給付時，人民向國家所為之金錢給付，以作為國家提供給付之對待給付（報償）。而土地所有權人繳交更新衡平費，並非因其得使用更新後的設施，進而享有經濟上的優勢或給付，而應向地方自治團體繳交之對待給付。依德國實務及學界之多數見解，更新衡平費為與規費類似之金錢給付，性質上屬於公課（öffentliche Abgabe）的一種<sup>31</sup>。如此的解釋，在德國法上的特性在於，當土地所有權人對於更新衡平費之徵收不服而提起行政爭訟時，依行政法院法第 80 條第 2 項第 1 款規定，不生延宕（停止執行）之效力<sup>32</sup>。

<sup>27</sup> Schrödter, a.a.O.(Fn.24), §158 Rn.3.

<sup>28</sup> Schindhelm/Wilde, Der Ausgleichsbetrag für sanierungsbedingte Bodenwersteigerungen nach §154 BauGB, NVwZ 1992, S.747.

<sup>29</sup> Battis/Krautzberger/Löhr, a.a.O.(Fn.17), §154 Rn.1 ff..

<sup>30</sup> Schrödter, a.a.O.(Fn.24), §154 Rn.3.

<sup>31</sup> BVerwG, DVBl. 1993, S.441ff.; Schrödter, a.a.O.(Fn.24), §154 Rn.4; Schindhelm/Wilde, a.a.O.(Fn.28), S.749.

<sup>32</sup> 行政法院法第 80 條第 2 項第 1 款規定，對於繳交公課或費用之命令提起異議及撤銷

### 3、更新衡平費之計算及徵收方式

建設法第 154 條第 2 項規定，「土地因更新所生之增值，為以下土地價格之差額，即未預計或未實施更新時之土地價格（初始價格），以及土地位於正式確定更新區域內因法律及事實之重新規制後之土地價格（終結價格）。」因此，將終結價格減去初始價格，即為土地因更新而增加的價格。至於關於初始價格及終結價格的調查及評估，於依建設法第 199 條授權訂定之不動產價格調查辦法（Immobilienwertermittlungsverordnung – ImmoWertV）<sup>33</sup>。

一旦確立土地所有權人之土地價格因更新而有增加，地方自治團體於更新程序終結後，即負有課徵更新衡平費之義務，並應作成命土地所有權人繳納更新衡平費之裁決（Bescheid），命土地所有權人於裁決送達後一個月內繳納。為使土地所有權人對於衡平費金額之計算有表示意見的機會，建設法第 154 條第 4 項規定，地方自治團體於確定更新衡平費之金額前，應給予繳納義務人於適當期限內，對於估算土地價格所依據之關係及第 155 條第 1 項規定應計算之金額，有表示意見及說明之機會。

負有繳納更新衡平費之義務者，建設法第 154 條第 1 項明文規定為土地所有權人，依通說見解，僅限於土地所有權人及共同所有人，但不包括地上權人或承租人等<sup>34</sup>，此與得向行政法院聲請規範審查之人範圍不同。因土地增加之價格係歸屬於土地所有權人，由其享有，故由土地所有權人負擔更新所需之費用，亦符合公平事理。

## 六、結語

由上所述可知，德國建設法中城市更新係在都市計畫或城鄉規劃的脈絡下所為之規範，強調地方自治團體應依其自治權限及計畫高權確定應實施更新之區域，訂定自治規章，確立更新之目的及原則，作為更新程序中相關措施之指導。即使基於公私協力的考量而委託企業協助準備或實施更新程序，亦注意利益衝突及迴避原則，明文禁止建設公司擔任更新實施者，亦禁止更新實施者同時以自己利益實施更新程序並同時擬訂建設指導計畫，而產生有圖利自身的可能。

此外，當土地因更新而增值時，土地所有權人財產的增加並非來自於自身的勞動，而是因為更新結果而產生，德國建設法更明文規定土地所有權人應負擔更新衡平費。除了填補更新所需之財務外，更突顯土地漲價歸公之公平正義理念。

反觀我國都市更新之法制及實務，不僅實務上因為都市更新計畫（都更條例

---

訴訟，無延宕之效力。

<sup>33</sup> Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung – ImmoWertV) vom 19.5.2010 (BGBl. I, S.639)。於 2010 年不動產價格調查辦法發布前適用者為價格調查辦法（Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken – WertV），該辦法因 2010 年不動產價格調查辦法之發布施行而廢止。

<sup>34</sup> Battis/Krautzberger/Löhr, a.a.O.(Fn.17), §154 Rn.7; Schindhelm/Wilde, a.a.O.(Fn.28), S.749.

第 5 條)之缺乏，導致都市更新之實施欠缺計畫法上最重要的指導目標及原則，對於都更實施者的資格亦未有詳細限制，往往由建設公司主導都市更新，形成都市更新的公共利益由建設公司掌控的亂象。再者，我國都更條例強調對於都市更新的獎助（都更條例第五章），制定容積獎勵、容積移轉及減免稅捐相關規定，卻未重視土地所有權人因都市更新土地增值所獲得的暴利應予衡平的機制。凡此種種法制之缺失，皆成為近年來民間辦理都市更新造成土地不正義之亂源。因此利用都更條例修法之際，重視我國都更法制不符都市計畫及公平正義本質的問題，進行根本的修法調整，實為現行當務之急。

## 參考文獻

### 一、中文文獻

- 李先良，都市更新之財源與財務負擔，市政學刊，第 6 期，1974 年 6 月，頁 69-74。
- 林明鏘，論德國都市更新法制－兼論我國都市更新法制，收錄於林明鏘著，國土計畫法學研究，2006，頁 185-237。
- 傅玲靜，我國法制中容積獎勵制度運用之檢討－以都市更新容積獎勵為中心，台灣環境及土地法雜誌中，第 5 期，2013 年 3 月，頁 179-200。
- 傅玲靜，都市更新正當程序之解構與再建構，月旦法學雜誌，第 228 期，2014 年 5 月，頁 189-208。
- 游千慧，我國實施都市更新制度之檢討與修法方向研析，土地問題研究季刊，第 11 卷第 2 期，2012 年 6 月，頁 23-30。
- 楊謙柔，以環境負荷的觀點探討綠建築容積獎勵課題與對策，第四屆物業管理研究成果發表會論文集，2010 年 11 月，頁 1-11。
- 劉貞谷，論「臺北好好看系列計畫一」之容積獎勵，土地問題研究季刊，第 9 卷第 2 期，2010 年 6 月，頁 115-121；許戎聰，臺北市都市更新課題與策略之探討－以開發商觀點，人與地，第 196 期，2000 年 4 月，頁 29-38。
- 簡龍鳳，民間參與捷運建設與都市更新計畫結合辦理之研究－以容積獎勵機制之初步財務評估分析，臺灣土地金融季刊，第 149 期，2001 年 9 月，頁 97-117。

### 二、德文文獻

- Battis, Ulrich / Krautzberger, Michael / Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch: BauGB, 10.Aufl., 2007.
- Hagedorn, Wolfgang: Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten nach §§15155 BauGB – Bescheide, Widersprüche und Bodenwerte, NVwZ 2011, S.1239-1243.
- Krautzberger, Michael / Löhr, Rolf-Peter: Das neue Baugesetzbuch - Entstehung und Grundzüge der Neuregelung, NVwZ 1987, S.177-184.
- Schindhelm, Malte /Wilde, Heiko: Der Ausgleichsbetrag für sanierungsbedingte Bodenwersteigerungen nach §154 BauGB, NVwZ 1992, S.747-749.
- Schrödter, Hans: Baugesetzbuch: Kommentar, 7. Aufl., 2006.



# 科技部補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2015/10/31

科技部補助計畫	計畫名稱: 德國建設法中都市更新衡平費之徵收及相關問題之研究
	計畫主持人: 傅玲靜
	計畫編號: 103-2410-H-004-202- 學門領域: 行政法
無研發成果推廣資料	

103年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：傅玲靜		計畫編號：103-2410-H-004-202-					
計畫名稱：德國建設法中都市更新衡平費之徵收及相關問題之研究							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明： 如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	1	3	100%	篇	傅玲靜，都市計畫與撤銷訴訟之程序標的 - 由都市計畫之範圍與層級進行檢討，月旦法學教室，第153期，2015年7月，9-11頁。
		研究報告/技術報告	1	1	100%		法務部2015年7月14日聽證實務研習會技術報告，以都市更新為例。
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	2	0	100%	人次	研究助理對於都市更新有更深入的了解，且其中一人有繼續研究的興趣，並作為專題研究及後續論文寫作的方向。
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	

		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 (外國籍)	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

其他成果 (無法以量化表達之 成果如辦理學術活動 、獲得獎項、重要國 際合作、研究成果國 際影響力及其他協助 產業技術發展之具體 效益事項等，請以文 字敘述填列。)	無
--	---

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

# 科技部補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以100字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表  未發表之文稿  撰寫中  無

專利： 已獲得  申請中  無

技轉： 已技轉  洽談中  無

其他：（以100字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以500字為限）

自司法院釋字第709號解釋以來，法學界對於都市更新正當程序有不少的闡釋。然而，除了都市更新的正當程序外，從都市計畫及都市設計的角度，都市更新案件中因運用容積獎勵及容積移制度對於都市生活品質及都市土地正義所引發的爭議，更是不容忽視的實質問題，亦有待法學界進行深入的研究。本研究計畫透過對於德國法制之觀察，發現德國建設法關於徵收更新衡平費制度，不僅可供都市更新之經費來源，更重要地在於維護都市更新實施後的公平正義，衡平因都市更新受益之土地所有權人與其他人間之權益，相關制度值得我國參考。本研究計畫所關注者，實為目前法學界中未受關注的議題。本研究計畫除了針對德國建設法更新衡平費之徵收制度進行一定的了解外，亦對於德國都市更新制度為整體的觀察，以作為日後我國都市更新法制朝向更公平的方向進行修正時的參考。