審計部專案審計報告

臺北市都市更新重建案件執行情形



民國 110 年 10 月

審計部

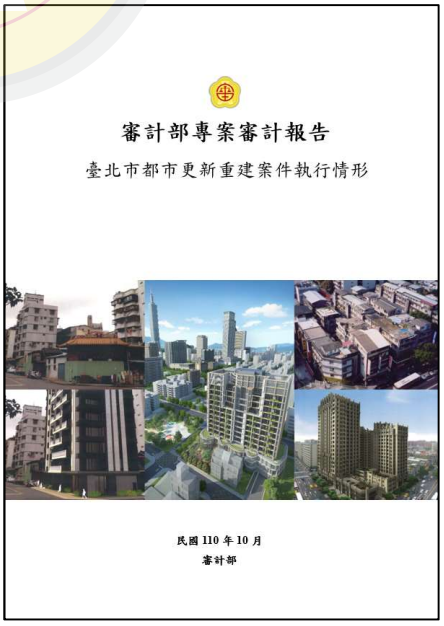
序言

審計部及所屬機關110年度審計人力計有743人(預算員額)，隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計部及所屬機關 109 年審計結果可量化財務效益約 189 億餘元，平均每花費政府預算 1 元至少可節省政府支出或增加收入 14.05 元。

本專案審計報告揭露臺北市政府辦理都市更新重建案件，就更新地區劃定與實施、審議作業及監督管理等層面，尚有未臻完善之處，經促請該府檢討改善，已重新檢討劃定都市更新地區範圍、研擬相關改善對策及行動方案、修訂制度規章及落實都市更新計畫監督管理作為等，提升整體執行效率與效益。

更多有關審計部之資訊，請參閱審計部全球資訊網
（https://www.audit.gov.tw）



目　錄

壹、簡述……1
一、調查緣起……1
二、調查範圍……2
三、調查重點……2
四、調查方法與限制……2
貳、專案調查辦理結果……3
一、業務辦理概況……3
二、主要調查發現……5
三、調查意見及處理……7
參、行政機關回應情形……15
肆、後續改善及整體效益情形……19
伍、結語……21

圖　目　錄

圖 1 都市更新作業流程……4
圖 2 臺北市已劃定都市更新地區分布……5
圖 3 臺北市建築物屋齡分析……8
圖 4 2018 年全球城市承受災難經濟損失排名……8
圖 5 都市更新情感散布情形……13
圖 6 都市更新口碑分析情形……14
圖 7 都市更新 168 專案……16
圖 8 臺北市 103 至 109 年度都市更新核定（准）案件數……20

表　目　錄

表 1 臺北市政府截至 106 年底止核定實施都市更新案件綜效……5
表 2 臺北市都市更新案件審議時間統計……9
表 3 臺北市都市更新地區實施情形……11
表 4 臺北市都市更新涉訟案件經最高行政法院判決北市府敗訴情形……12

臺北市都市更新重建案件執行情形

壹、簡述

一、調查緣起

都市更新係一種全面性的都市再生概念，目的在促進都市土地有計畫的進行再開發利用，整體改善都市空間環境與復甦都市機能，以增進民眾公共利益，促進國家經濟蓬勃發展。臺北市為我國首善之區，歷經數十年經濟快速發展，許多地區之都市機能因時代變遷而不敷需求，並導致交通擁擠、居住品質劣化等情事。依內政部不動產資訊平臺之統計資料，截至 106 年底止，臺北市房屋稅籍住宅數為 89 萬 2,770 戶，其中屋齡 5 年以下之新屋僅 2 萬 7,589 戶（占 89 萬 2,770 戶之 3.09%），為六都最少；而全部房屋平均屋齡 33.1 年，則為六都最老。臺北市屋齡 31 年以上之老屋，其建築結構耐震能力普遍不符現今之建築物耐震設計規範標準，且多有水電管線老舊、缺少無障礙設施或電梯、巷弄狹窄不利消防救災等問題，亟待改善。臺北市政府（下稱北市府）為改善老舊區域居住環境品質、調節都市機能及增進公共安全，於 93 年 3 月成立臺北市都市更新處（下稱都更處）專責辦理都市更新業務，歷經多年積極推動下，已獲致相當成果。惟邇來因部分都市更新制度或規章未臻健全，及民眾居住意識抬頭等因素，致有文林苑、永春都更案等不同意戶強烈抗爭，產生各界爭論及訴訟案件頻生等情事；另近年來臺灣發生多起大地震，造成部分老舊房屋倒塌，民眾嚴重傷亡及財產損失，亦引發社會關切都市再生議題。

依審計法第 2 條、第 65 條及第 67 條規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其效能之程度。審計部臺北市審計處（下稱臺北市審計處）為瞭解臺北市都市更新執行情形及其所面臨之問題，爰於 107 年 7 月間派員辦理調查，期發現執行缺失，提出洞察性、前瞻性之建議意見，促請檢討改善，作為北市府未來施政重點之借鏡，俾增進都市更新執行效率，提升民眾居住安全及生活福祉，有效發揮審計功能。

二、調查範圍

依據都市更新條例第 4 條第 1 項規定，都市更新處理方式分為重建、整建及維護等 3 種，其中重建係指「拆除更新單元內原有建築物，重新建築，住戶安置，改進公共設施，並得變更土地使用性質或使用密度」；整建係指「改建、修建更新單元內建築物或充實其設備，並改進公共設施」；維護則係「加強更新單元內土地使用及建築管理，改進公共設施，以保持其良好狀況」。由於北市府推動都市更新係以重建者為大宗，且該種更新方式向為社會各界所關注，故本調查以重建案件執行情形為調查範圍。

三、調查重點

臺北市審計處歷來均注意追蹤查核北市府辦理都市更新執行情形， 而107 年 7 月所辦專案調查，係就**以下重點深入查核：**

(一)都市更新地區範圍劃定與實施情形。

(二)都市更新事業計畫及權利變換計畫審議作業情形。

(三)都市更新程序正義之落實情形。

(四)對民眾提供都市更新法令諮詢及協助情形。

(五)對實施者執行都市更新事業計畫之監督管理作業情形。

四、調查方法與限制

(一)調查方法

1.考量都市更新與民眾生活關係密切，爰導入利害關係人之觀點進行調查，方法包括：於 106 年 11 月間諮請國立政治大學地政學系張金鶚教授、內政部營建署都市更新組林簡任技正兼科長佑璘、臺北市都市更新學會李理事長欽漢等 3 位專家學者提供意見。另於 107 年 6 月將擬議查核重點登錄至國家發展委員會公共政策網路參與平臺，公開徵詢民眾看法；運用「元智大學社群媒體分析平臺」進行都市更新輿情分析；針



眾開講公開徵詢民眾意見系統畫面
資料來源：公共政策網路參與平臺。

對民眾關切之都市更新議題辦理問卷調查等。

2.自司法院「法學資料檢索系統」、都更處「都市更新審議管理系統」擷取資料，從龐大數據中進行資訊研析，另研閱國內外都市更新相關文獻，並蒐集分析都市更新行政訴訟相關判例，強化資料蒐集之完整性。

3.赴都更處調閱卷證及文件，配合調查工作之進行蒐集相關資料，並與機關承辦人員或主管面談，以瞭解臺北市都市更新執行情形，蒐集適切之審計證據，擬具客觀審核意見。

(二)調查限制

由於臺北市都市更新案件為數眾多，各案更新範圍、條件及適用之法令規定不同，且實施者規劃內容及都更戶參與都市更新意願各異，增加調查困難度。囿於時間及人力之限制，本調查係就調查計畫所列查核範圍及重點，赴機關調閱卷證及蒐集資料，並與機關承辦人員或主管面談，以瞭解北市府及都更處推動都市更新之辦理情形；另調查過程中，都更處「都市更新審議管理系統」登載資料繁多，尚無法逐一驗證其正確性，且問卷調查受固有理論之限制，無法保證發現所有缺失。

貳、專案調查辦理結果

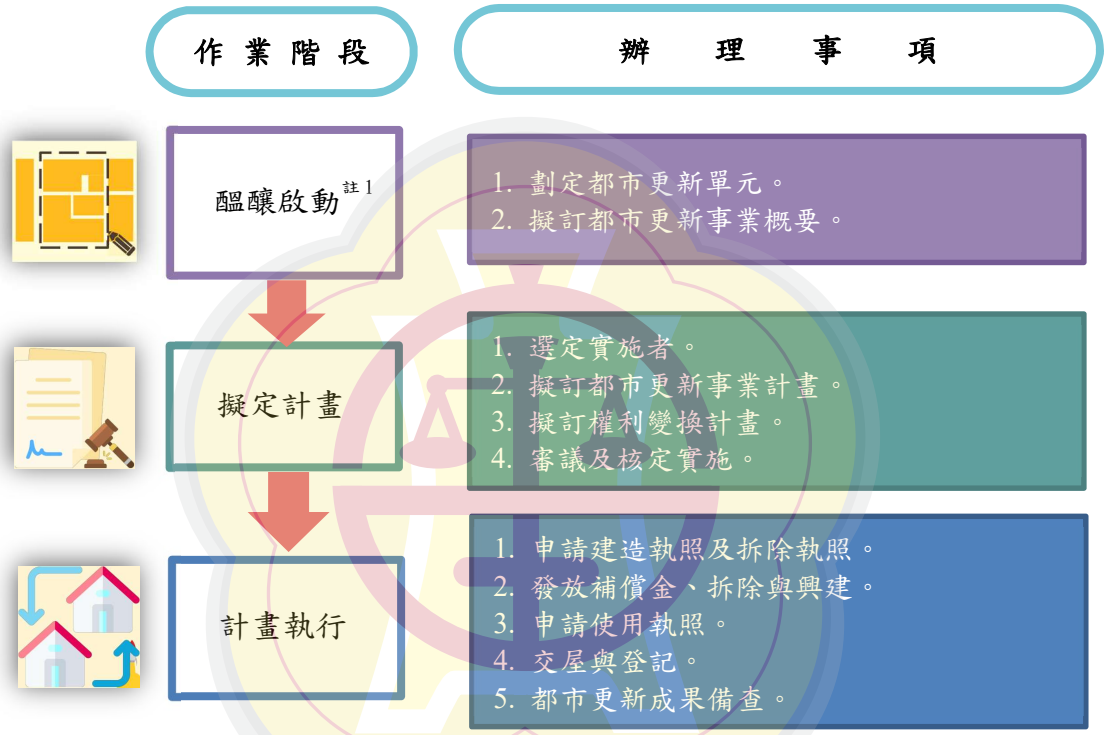
一、業務辦理概況

(一)臺北市都市更新緣起

臺北市早期開發之時，對於都市整體性、長遠性規劃較為缺乏，因此經歷長期快速經濟與都市成長後，逐漸導致居住環境品質劣化及公共設施不足之情況，隨著建築物日漸老舊頹圮，使得建築物重建、整建或維護，成為臺北市永續發展之重要課題。北市府為改善居住環境，復甦都市機能，在中央尚未制定都市更新專法前，於 72 年間即依都市計畫法規定，訂定臺北市都市更新實施辦法，率先開放私人或團體參與辦理都市更新事業。嗣行政院於 86 年通過都市更新方案，政府自 87 年起陸續公布施行都市更新條例及其相關子法後，北市府於 90 年將上開辦法廢止，制定發布臺北市都市更新

自治條例，並於 93 年 3 月成立都更處，負責都市更新政策及法令研（修）訂、更新地區與單元劃定、更新計畫擬定與檢討，暨都市更新事業之擬定、審議、核定及監督管理等有關事項。迄 106 年底止，都更處已訂頒臺北市政府受理都市更新案審查作業要點等四十多種自治法規，據以推動臺北市都市更新事業。有關都市更新之作業流程，詳圖 1。

圖 1 都市更新作業流程



註：1.醞釀啟動階段基本上不具都市更新事業執行之效力，須俟擬定計畫階段經政府核定實施後，方能執行。
2.資料來源：整理自都更處「都市更新快易通市民操作手冊」。

(二)執行概況

統計截至 106 年底止，北市府依都市更新條例規定劃定都市更新地區者計 281 處，面積 535.66 公頃；民間申請自行劃定更新單元者共計 1,068 處，面積 264.31 公頃。都市更新事業計畫部分，共核定實施 315 案，其中已完工 123 案、施工中 68 案。所創造之不動產價值，約 1 兆 2,157 億元；至於核定更新案件於完工後所產生之公共利益，包括安置現住戶、更新戶數、增加汽機車停車位、協助開闢計畫道路及留設人行步道等（表 1）。

二、主要調查發現

臺北市審計處為考核北市府及都更處辦理都市更新之執行成效，於107年7月間派員針對臺北市都市更新地區範圍劃定及實施情形、都市更新案件事業計畫及權利變換計畫審議情形、都市更新程序正義落實情形、對民眾提供都市更新法令諮詢及協助情形，以及對實施者執行都市更新事業計畫之監督及管理情形等深入查核。茲將查核發現分述如次：

表1 臺北市政府截至106年底止核定實施都市更新案件綜效

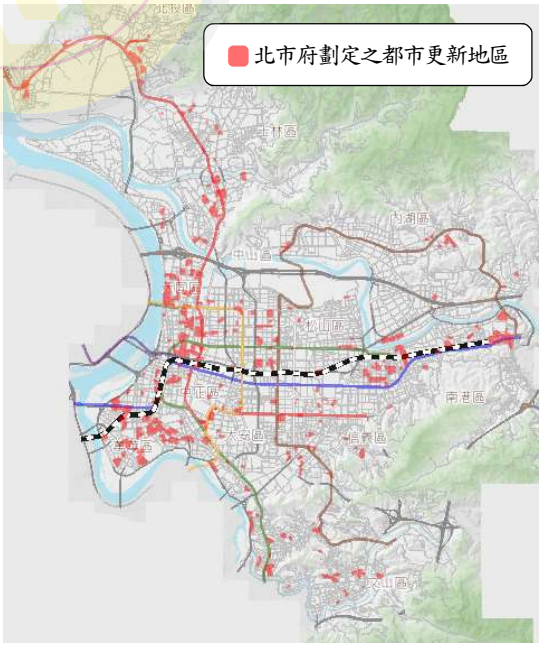
項目		效益
安置現住戶	合法建築（戶）	10,317
	違章建築（戶）	1,696
更新後戶數（戶）		33,673
增加停車位	汽車（個）	46,775
	機車（個）	60,090
開闢計畫道路	面積（平方公尺）	43,049
	節省市庫（百萬元）	3,858
留設人行步道（平方公尺）		158,522
實施費用（百萬元）		475,600
不動產價值（百萬元）		1,215,700

資料來源：都更處提供。

(一)都市更新地區範圍劃定及實施情形

北市府考量臺北市部分區域都市機能不彰、實質環境窳陋等因素，自89年6月26日起，依據都市更新條例第6條至第8條等規定，陸續劃定臺北市都市更新地區範圍，經統計截至107年6月底止，該府公告劃定之都市更新地區，共計283處，面積535.98公頃（分布情形如圖2）。經實施者申請都市更新地區內事業計畫報核之面積為98.70公頃（占總劃定面積535.98公頃之18.41%），其中已核定事業計畫者，為48.21公頃（占上開總劃定面積之8.99%）。另已核定事業計畫中已開工者為33.13公頃，其中已完工者為24.23公頃（僅占上開總劃定面積之4.52%），顯示北市府就已劃定都市更新地區中，實際完成更新之比率偏低。

圖2 臺北市已劃定都市更新地區分布



資料來源：都更處提供。

(二)都市更新案件事業計畫及權利變換計畫審議作業情形

截至 107 年 6 月底止，北市府共核定 336 案都市更新事業計畫，經分析都更處「都市更新審議管理系統」資料庫共 15 萬餘筆資料發現，102 年 4 月 25 日以前，臺北市都更案件自實施者報核或變更事業計畫起及權利變換計畫起，迄該府核定之日止，分別平均費時 545.47 天、809.77 天。嗣司法院大法官（下稱大法官）於 102 年 4 月 26 日釋字第 709 號解釋略謂，都市更新條例未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，不符憲法要求之正當行政程序等情，爰其後該府審議都市更新事業計畫，尚須增辦聽證程序，所需花費之審議時間更長。面對臺北市區龐巨數量之老屋，國內外已有學術單位研究指出，臺北市遭遇大地震時，存有高度致災風險，顯示臺北市都市更新亟待加速執行。

(三)都市更新程序正義落實情形

北市府歷年於作成核定都市更新事業計畫或權利變換計畫之行政處分後，遭民眾或實施者提起行政訴訟者，截至 107 年 6 月底止，計有 171 案。經以司法院「法學資料檢索系統」搜尋並分析結果，自 100 年 1 月 1 日起至 107 年 6 月底止，臺北市都市更新案件涉訟且經最高行政法院判決北市府敗訴確定者，計有 10 案。觀諸北市府敗訴之理由，包括該府未實質審查實施者所提出之共同負擔費用（如永春都更案）等，其每案均影響所有權人或實施者之權益，惟仍獲北市府及其都市更新及爭議處理審議會審查通過，顯示該府落實都市更新程序正義方面，容有加強空間。





永春都更案於 89 年間之屋況；108 年底之重建實施情形；完工模擬圖。

資料來源：都更處提供(左、右)；108 年 12 月 25 日實地拍攝(中)。

(四)對民眾提供都市更新法令諮詢及協助情形

北市府為強化民眾對於都市更新案件執行及實施者之信任，除例行辦理法令說明會外，並於 101 年成立財團法人臺北市都市更新推動中心（下稱都更推動中心），依其成立宗旨於 101 至 103 年間接受民眾諮詢相關法令及推動實務、建立爭議協商平臺、辦理教育訓練及推廣等民間都市更新案件專業服務，以完備都市更新協助管道。惟北市府自 104 年度起將該中心轉型，改以推行公辦都更為其主要業務，至於原先提供民間專業服務等相關工作，則大幅減少或停辦。臺北市審計處經運用「元智大學社群媒體分析平臺」分析發現，網友對都市更新議題多持負面觀感；另經進行初步問卷調查顯示，民眾普遍認為實施者與都更戶之間資訊不對稱，而缺少都更推動中心的協助，對於瞭解及參與都市更新確有影響。

(五)對實施者執行都市更新事業計畫之監督及管理作業情形

臺北市許多都市更新案件於事業計畫核定後，因地主整合困難、權利變換計畫遲未審查通過、法律訴訟等原因無法順利進行，且部分個案進度長期停滯；又都更處辦理都市更新事業計畫實施之稽考作業未臻周延，且部分案件實施進度嚴重落後，卻未能確實檢討原委及督促改善等，均有礙都市更新之推動。

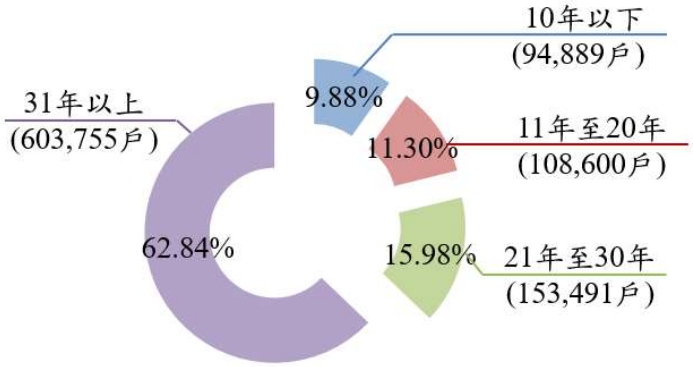
三、調查意見及處理

前述調查發現之缺失，經臺北市審計處依審計法第 22 條規定，於 107 年 9 月 13 日，函請北市府就相關事項研謀改善，茲分述如次：

(一)臺北市轄區既有老舊及危險建築物眾多，遭遇大地震時存有高度致災風險，惟歷來都市更新審議期程冗長，不利推動作業之執行，允宜妥謀善策，加速都更審議及執行效率，達成「健全都市發展」之施政目標

依據臺北市建築管理工程處統計，截至 107 年 6 月底止，臺北市領有使用執照之房屋共計 96 萬 735 戶，其中屋齡 31 年以上之老屋多達 60 萬 3,755 戶（占 62.84%，圖 3）；又自 105 年 1 月 1 日起至 107 年 6 月 30 日止，臺北市房屋所有權人申辦老屋健檢共 588 件（2 萬 2,431 戶），其中評

圖 3 臺北市建築物屋齡分析



資料來源：整理自臺北市建築管理工程處提供資料。

估結果為「耐震能力有疑慮」或「耐震能力確有疑慮」者，合計高達 445 件（1 萬 6,741 戶，占 2 萬 2,431 戶之 74.63%）。參據我國國家災害防救科技中心於 103 年 2 月完成之「大臺北地區大規模地震衝擊情境之災害潛勢與建物人員災損分析」報告載略，若位於臺北之山腳斷層全段錯動而產生地震者，大臺北地區預估將有 2 萬 7,329 棟建築物完全損壞、4 萬 1,409 棟嚴重損壞，並導致 2 萬多人死亡；另劍橋大學賈吉商學院風險研究中心（Centre for Risk Studies, Cambridge Judge Business School）於 2018 年，針對全球 279 座城市可能承受災難經濟損失之評估報告指出，對於地震等 22 種災難威脅承受力最脆弱的城市之中，臺北市排名第 4，其因 22 種災難造成之經濟損失，為 128.8 億美元（圖 4）；其中因地震所導致者，達 19.1 億美元。揆諸上情，臺北市現存老舊及危險房屋數量眾多，在面對地震等災害造成建物倒塌、民眾傷亡及經濟損失等風險威脅之下，都市更新刻不容緩。

圖 4　2018 年全球城市承受災難經濟損失排名



資料來源：劍橋大學賈吉商學院風險研究中心網站。

經查北市府為建構宜居城市，於 93 年成立都更處專責推動都市更新，截至 107 年 6 月底止，共核定 336 案事業計畫，更新 1 萬 1,382 戶房屋（約占 31 年以上老屋 60 萬 3,755 戶之 1.89%），並創造建物更新、增加停車位及留設人行步道等效益。惟經以都更處「都市更新審議管理系統」資料庫共

15 萬餘筆資料分析發現，於大法官 102 年 4 月 26 日作出釋字第 709 號解釋以前，臺北市都市更新案件自實施者報核或變更更新事業計畫、權利變換計畫起，迄該府核定之日止，分別平均費時 545.47 天、809.77 天。102 年 4 月 26 日以後，因應上開大法官解釋，該府須增辦聽證程序等因素，所花費審議時間更長；迄 107 年 6 月 30 日止，尚未核定者，分別平均長達 1,012.67 天、926.40 天（表 2），其中間或都更案情複雜等因素，惟核定期程已逾行為時都市更新條例施行細則（97 年 1 月 3 日修正發布）第 9 條之 1 規定應於 1 年內將計畫審議完成之期限，並多次遭致外界批評臺北市都市老化情形。顯示臺北市都市更新推動進度緩慢，除不利都市機能、景觀與居住環境之再生外，亦成為大規模釀災隱憂。鑑於臺北市轄區內老舊建築物眾多，其中屬危險者具有相當之數量，且據國內外知名單位研究指出，臺北若發生大地震，將產生建物倒塌、人員傷亡及巨大經濟損失，致災風險高。北市府多年來雖將推動都市更新列為施政計畫項目，惟辦理更新事業計畫等審議過程耗時冗長，迭遭各界質疑都市更新執行緩慢，不利都市機能與居住環境之再生。該府允宜妥謀善策，加速都更審議及執行效率，達成「健全都市發展」之施政目標。

表 2 臺北市都市更新案件審議時間統計

項目 / 計畫別	102.4.25 前已核定案件	102.4.26 註1 以後報核案件	
		迄 107.6.30 止已核定	迄 107.6.30 止尚未核定
報核或變更事業計畫	545.47 天 (243 案)	654.10 天 (134 案)	1,012.67 天 (394 案)
報核或變更權利變換計畫	809.77 天 (189 案)	521.85 天 (108 案)	926.40 天 (181 案)

註：1.102.4.26 為大法官作出釋字第 709 號解釋之日期。
2.資料來源：整理自「都市更新審議管理系統」資料庫。

(二)已公告劃定之都市更新地區因時程獎勵失效等因素，實際完成更新之比率偏低，允宜通盤檢討都市更新地區範圍及相關獎勵、運作機制，以誘發民間參與意願，加速都市更新地區之實施與推動

北市府考量臺北市部分區域都市機能不彰、實質環境窳陋等因素，自 89 年 6 月 26 日起，陸續依據都市更新條例第 6 條至第 8 條等規定，劃定臺北

市都市更新地區範圍。經統計截至 107 年 6 月底止，該府公告劃定之都市更新地區，共計 283 處，面積 535.98 公頃，數量高居全國之冠。惟查，該府於 97 年以前所劃定之 208 處都市更新地區（面積 309.29 公頃；占總劃定面積 535.98 公頃之 57.71％），並未依據都市更新條例第 5 條規定，訂定其都市更新計畫，載明基本目標與策略、實質再發展等有關事項。復經統計結果，截至 107 年 6 月底止，各該都市更新地區已逾行為時都市更新建築容積獎勵辦法（97 年 10 月 15 日修正發布）第 9 條所定時程獎勵規定，因而欠缺投資誘因者，高達 237 處、面積 336.33 公頃（占總劃定面積 535.98 公頃之 62.75％），且係集中於 91 年以前公告之更新地區；又由於部分更新地區違建或占用戶偏多、弱勢家戶多、產權不清、基地坐落條件不適合改建或更新後財務效益欠佳等因素，導致該府於 89 年 6 月公告劃定更新地區起，迄 107 年 6 月底止已逾 18 年，實施者申請都市更新地區內事業計畫報核之面積為 98.70 公頃（占總劃定面積 535.98 公頃之 18.41％），其中已核定事業計畫者，為 48.21 公頃（占上開總劃定面積之 8.99％）。另已核定事業計畫中已開工者為 33.13 公頃，其中已完工者為 24.23 公頃（僅占上開總劃定面積之 4.52％），其實際完成都市更新之比率，仍有偏低情形（各行政區辦理情形如表 3）。北市府允宜就近年來臺北市都市之變遷，考量地區發展定位、土地使用現況、老舊及危險建物等情形，通盤檢討已劃定都市更新地區範圍及相關獎勵運作機制等，以誘發民間參與意願，加速都市更新地區之實施與推動。

(三)歷年來更新事業計畫或權利變換計畫核定後，迭遭土地（建築物）所有權人或實施者提起訴訟，且部分案件業經最高行政法院判決北市府敗訴確定，允宜加強落實及踐行都市更新正當法定程序，以減少紛爭並利都市更新之遂行

依據大法官 102 年 4 月 26 日第 709 號解釋理由書第 4 段略謂：「……

表 3 臺北市都市更新地區實施情形

單位：處、公頃

項目 / 行政區	臺北市都市更新地區					
	公告劃定		更新事業計畫面積		更新事業實施面積	
	數量	面積	申請	核定	已開工	已完工
合計	**283**	**535.98**	**98.70**	**48.21**	**33.13**	**24.23**
士林區	21	31.46	2.68	1.43	0.67	0.67
大同區	36	78.67	9.59	6.21	2.94	2.03
大安區	23	53.57	5.04	3.18	1.97	1.57
中山區	29	48.91	5.09	3.47	3.25	2.68
中正區	35	49.68	9.15	3.64	2.13	1.49
內湖區	12	38.53	4.69	3.85	3.67	2.46
文山區	26	28.19	5.79	4.26	3.63	3.63
北投區	14	21.18	4.44	1.79	0.77	0.48
松山區	18	23.20	3.56	2.77	2.67	1.61
信義區	18	29.94	4.66	1.92	0.75	0.36
南港區	19	74.40	35.60	11.72	7.64	4.51
萬華區	32	58.25	8.41	3.97	3.04	2.74

註：1.統計期間為 89 年 6 月 26 日至 107 年 6 月 30 日止。

2.資料來源：都更處提供。

都市更新之實施，……嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由……主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並……踐行……正當行政程序，……以主張或維護其權利……。」按都市更新條例之制定，其目的包括促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境等，除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境與意義外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。都市更新之實施涉及政治、經濟、社會、實質環境及居民權利，政府於都市更新事業計畫及權利變換計畫審議時，允應就實施者所擬具之計畫內容為實質之審查，並踐行正當行政程序，以符合上開大法官解釋意旨，並保障民眾權益。惟查，北市府歷年於作成核定都市更新事業計畫或權利變換計畫之行政處分後，遭土地（建築物）所有權人或實施者等利害關係人提起行政訴訟者，截至 107 年 6 月底止，達 171 案；經以司法院「法學資料檢索系統」查詢並分析結果，100 年 1 月 1 日起至 107 年 6 月底止，臺北市都市

更新案件涉訟且經最高行政法院判決北市府敗訴確定者，計有 10 案。觀諸北市府敗訴之理由，包括實施者大幅修正更新事業計畫，卻未重行辦理公開展覽及公聽會；建築物非屬「因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」之情形，無「重建」更新必要，卻仍納入更新單元內等（表 4），其每案均獲北市府及其都市更新及爭議處理審議會審查通過，嚴重影響所有權人或實施者之權益，顯見北市府對於都市更新之正當法定程序未能澈底落實。北市府允宜檢視現行臺北市都市更新制度規章、審查作業之不足，檢討都市更新涉訟案件敗訴原委及研擬後續精進作為，並加強踐行相關正當法定程序，以減少紛爭並利都市更新之遂行。

表 4 臺北市都市更新涉訟案件經最高行政法院判決北市府敗訴情形

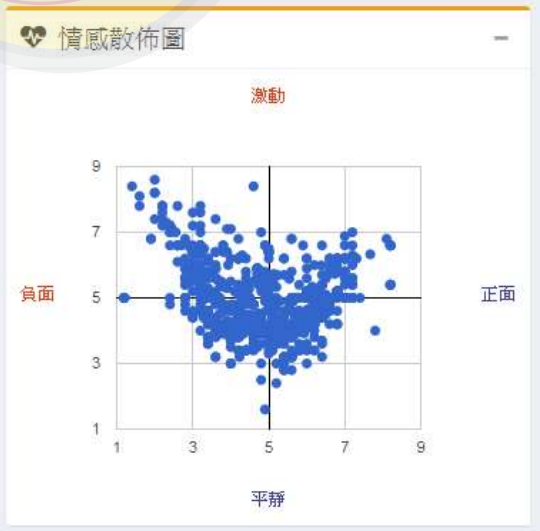
項次	裁判（年度, 字, 號）	案名	主要敗訴理由
1	101,判,647	臺北市仁愛路 2 段、仁愛路 2 段 20 巷、仁愛路 2 段 38 巷及杭州南路 1 段 101 巷所圍街廓之土地再開發利用及更新案	建築物非屬「因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」之情形，無「重建」更新必要，卻仍納入更新單元內。
2	102,判,495	變更臺北市文山區萬慶段三小段 483-3 地號等 16 筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案	實施者於法定期限內申請投資抵減證明，卻以逾期為由拒絕核發。
3	103,判,572	臺北市南港區台肥新村更新地區/擬訂臺北市南港區南港段四小段 120、120-20 地號等 2 筆土地更新單元輻射污染建築物更新案	對於實施者請求放寬容積限制，以過於嚴格之認定標準予以否准。
4	105,判,406	變更臺北市北投區溫泉段四小段 559 地號等 36 筆土地都市更新事業計畫及擬訂權利變換計畫案	不當援引臺北市都市更新自治條例規定辦理廢巷事宜。
5	105,判,641	擬訂臺北市信義區吳興段三小段 196 號等 17 筆土地都市更新事業計畫案	實施者大幅修正都市更新事業計畫，卻未重行辦理公開展覽及公聽會。
6	106,判,753	擬訂臺北市信義區虎林段四小段 38 地號等 120 筆土地都市更新事業計畫案	
7	105,判,380	變更臺北市北投區溫泉段四小段 559 地號等 36 筆土地都市更新事業計畫及擬訂權利變換計畫案	未實質審查實施者所提出之共同負擔費用。
8	106,判,379	變更（第二次）臺北市信義區永吉段四小段 44 號等 26 筆土地都市更新事業計畫及變更權利變換計畫案（即永春都更案）	
9	106,判,357	擬訂臺北市南港區新光段二小段 89 地號等 22 筆土地都市更新事業計畫暨權利變換計畫案	
10	106,判,205	臺北市信義區逸仙段三小段 285 地號等 2 筆土地都市更新事業計畫暨權利變換計畫案	核定之權利變換計畫，未依民眾土地登記持分調整權利價值。

註：1.統計期間為 100 年 1 月 1 日至 107 年 6 月 30 日止。
2.資料來源：整理自司法院「法學資料檢索系統」資料。

（四）土地（建築物）所有權人普遍缺乏都市更新相關法令知識，且與實施者互信基礎較為薄弱，允宜加強提供民間法令諮詢及協商平臺等輔助管道，俾利都市更新事業之整合

按都市更新之法定機制為多數決，必須多數私有土地（建築物）所有權人同意參與始得為之，爰該等所有權人須對都市更新法令、辦理流程及政府運作方式具相當程度之瞭解，並信任實施者所為建築規劃、成本估算及權益分配等，允為都市更新事業整合成功之重要關鍵之一。北市府鑑於實施者與民眾互相興訟事件不時發生，為強化民眾對於都更案執行及實施者之信任，由都更處提供包括 15 人簽名連署即舉辦法令說明會、於櫃檯設置專人負責解答疑問等服務，並於 101 年成立都更推動中心，依其成立宗旨於 101 至 103 年間擔任「輔導型技術服務」之角色，辦理諸如接受民眾法令及推動實務諮詢、建立爭議協商平臺、辦理教育訓練及推廣等民間都更案件專業服務，以完備都市更新協助管道。惟查，北市府自 104 年度起將該中心轉型，改以推行公辦都更為其主要業務，至於原先提供民間專業服務等相關工作，則大幅減少或停辦。經以「元智大學社群媒體分析平臺」進行分析發現，各大新聞、Ptt 等社群媒體於 107 年上半年對於「都更」之總聲量高達 7,490 次，惟相關新聞及網友貼（回）文之口碑，卻多持負面觀感（圖 5、6）。又經於 107 年 5 至 8 月間，以紙本及雲端線上填答方式，針對都市更新利害關係人（包括民眾、都更戶、實施者及機關承辦人員等）進行初步問卷調查結果顯示，民眾不願意參與都更之前 2 個主要原因，分別為「實施者與都更戶之間資訊不對稱，且缺乏公正的協商管道」（59.2%）及「對於都市更新法令及辦理流程不太清楚」（49.5%）；另有 58.5

圖 5 都市更新情感散布情形



註：1.統計期間為 107 年 1 月 1 日至 6 月 30 日。
2.資料來源：元智大學社群媒體分析平臺。

%的民眾認為，缺少都更推動中心之協助，對於瞭解及參與都更，確有影響。綜上顯示，都更推動中心轉型辦理公辦都更雖未違反法令，惟該府最初成立該中心所欲改善之「民眾對都更法令、作業流程不瞭解」、「民眾與實施者互不信任」等問題仍舊存在待解。北市府允宜加強法令諮詢、協商平臺等輔助管道，強化所有權人與實施者兩造間對於都市更新資訊之對等性，提升民眾信任基礎，以利都市更新事業整合之遂行。

圖 6 都市更新口碑分析情形



註：1.統計期間為 107 年 1 月 1 日至 6 月 30 日。
2.資料來源：元智大學社群媒體分析平臺。

(五)諸多都更案件於事業計畫核定後無法順利推動，且稽考作業辦理過程未臻周延，允宜檢討現行稽考標準作業程序之不足，加強研謀改進，以達成都更案件監督及管理之目的

依都更處研訂之都市更新稽考標準作業流程（下稱都市更新稽考 SOP）6.1.3、6.1.4 載以，針對未依預定計畫時程完成之案件進行異常處理，其中就「都更審議程序未終結，推動程序異常者」將予「列管」;「都更審議程序已終結，實施程序異常者」則予「警示」，並賡續追蹤複查。復依「都市更新事業計畫核定後工程期間稽考作業流程圖」(下稱稽考流程圖）所示，初判「列管」或「警示」等異常案件，將進行清查與釐清，若判斷延遲情節嚴重者，將要求實施者至該處說明，必要時並依都市更新條例第 81 條規定處以罰鍰。

經查北市府推動都市更新，截至 106 年底止，共計核定 315 案都市更新事業計畫，惟迄 107 年 4 月底，實施者尚未開工者計 112 案，其中事業計畫核定後超過 2 年、3 年以上仍無法開工者，件數分別高達 57 案、44 案（占 112 案之 50.89%、39.28%），其原因包括地主整合問題、權利變換計畫遲未審查通過、法律訴訟等。顯示都更案件於核定事業計畫後，仍有諸多外在或

內在因素無法順利推動，且部分個案進度長期停滯，似有計畫實施中斷或終止情事。復查，都更處自 102 年起，委外辦理都更事業計畫實施之稽考，雖定期函請實施者回報執行情形，就進度落後項目說明原因等，惟都更處 106 年度及 107 年上半年稽考情形，對於個別都更案件是否需進行「列管」或「警示」等異常處理，並未依據都市更新稽考 SOP 規定，以北市府核定各該都市更新事業計畫所載各項預定計畫（實施）時程為認定基準，而係另行訂定通案之判斷標準（舉如：統一律定「事業計畫核定後超過 2 年未報核權利變換計畫」為「列管」案件；「權利變換計畫核定日起超過 1 年未申請建造執照」為「警示」案件等）並據以辦理，核與都市更新稽考 SOP 之 6.1.3、6.1.4 有關「針對『未依預定計畫時程完成』之案件進行異常處理」之規定不符；此外，都更處對於「擬訂臺北市大安區金華段四小段 508 地號等 11 筆土地都市更新事業計畫案」等 4 案都市更新計畫長年進度幾近停滯，且較更新事業計畫之預定實施進度嚴重落後，僅持續「列管」或「警示」，未依據稽考流程圖要求實施者至都更處說明，或採取進一步措施。

由上可知，臺北市諸多都更案件於事業計畫核定後，因地主整合困難等原因無法順利推動；復都更處辦理都更事業計畫實施之稽考，未依核定事業計畫預定時程進行「列管」或「警示」，卻另行訂定異常判斷標準為之；又部分案件實施進度嚴重落後，惟未能檢討原委及督促改善，顯示該處辦理稽考作業未臻周延，且目前現有之「列管」或「警示」機制，尚難有效督促實施者儘速實施都市更新事業。北市府允宜督促該處清查實施案件進度嚴重落後之原委及促請實施者改善外，並檢視現行都市更新稽考 SOP 規範之不足，加強研謀改進措施，以有效達成都市更新案件監督及管理之目的。

參、行政機關回應情形

臺北市審計處就查核發現之缺失情形，經函請北市府研謀改善後，該府於 107 年 11 月 9 日、108 年 5 月 9 日分別查復相關改善措施。茲摘述如次：

一、推動「都市更新 168 專案」，並提出 7 大改革對策、35 項行動方案，加速都市更新之進行

推動「都市更新 168 專案」，針對都更戶 100%同意且較無爭議之案件，將於召開都市更新幹事會審查時，加邀臺北市都市更新及爭議處理審議會之委員與會，以收斂討論議題，並由專人每周列管催辦進度，加速審議通過時程（原則上事業計畫不超過 6 個月，事業加權利變換計畫不超過 8 個月，圖 7）。另北市府透過舉辦都市更新論壇，蒐集都市更新問題癥結及產官學界意見，組成專案小組就現行都市更新執行困境，提出「都市更新審議效能提升」等 7 大改革對策，針對都市更新辦理流程研擬 35 項行動方案，包括簡化自行劃定單元程序、權利變換估價合理化及透明化、給予金融及專業協助、都更財稅改革與鼓勵投資、簡化大幅修正計畫內容之行政程序、自劃單元優先審查、計畫書標準化、修訂通案重要審議原則及分流排會等，使都市更新加速進行。

圖 7 都市更新 168 專案



資料來源：都更處提供。

二、重新檢討劃定都市更新地區範圍，並研擬重點配套措施及獎勵機制，誘發民間都更效能

北市府考量早期劃定之更新地區已近 20 年未檢討，多數更新地區缺乏都更參與誘因，且現今都市發展及經濟社會環境已有大幅度變動，爰配合臺北市長期發展願景、都市計畫通盤檢討等需求，全面啟動都市更新地區檢討作業，針對既有公劃更新地區，整併劃定 85 處更新地區，面積共計 655 公頃，案經提送臺北市都市計畫委員會審議通過後，於 107 年 12 月 10 日公告、同年月 11 日生效。此外，該府為有效加速更新地區內民間都市更新推動效能，研擬「重新起算都市更新時程獎勵，提高民間都更誘因」、「容積獎

勵項目予以行政審查化，降低都市計畫報核不確定性」、「明確捐贈公益設施項目及程序」、「容積移轉送出基地鼓勵優先以所在行政區為原則」及「逐批公告、定期檢討並辦理地區輔導，滾動式調整更新計畫」等 5 項重點配套措施，其中第 1 項措施，經主管機關劃定應實施更新之地區（單元），對於一定期間內申請實施都市更新事業者，得依其申請時間所在區間之不同，給予相應之獎勵容積，最高為 10%。又該府依重新劃定都市更新地區之發展特性，針對優先開闢公共設施及公益回饋、細部計畫道路整併構想、地區環境改善軟性策略及防救災空間構想等項目，擬定相關都市更新計畫，以達成調節地區發展之實效。

三、就近年北市府敗訴之都更案件逐案檢討及研擬精進作為，加強落實都市更新正當法定程序

北市府針對近年都市更新敗訴案件，已逐案檢討並研擬精進作為，嗣後將加強落實踐行都市更新正當法定程序，考量實務運作情形，適時依都市更新法令制訂或修正各項都市更新作業規定（範）內容並據以執行，以減少紛爭並利都市更新之遂行。茲擇要摘述如下：

(一)最高行政法院 105 年度判字第 380 號、106 年度判字第 379 號及 106 年度判字第 357 號等 3 案，有關北市府未實質審查實施者所提出之共同負擔費用部分，已將具爭議之所有權人之土地劃出於更新單元之外或請實施者補充資料再為審查等；另於 107 年 10 月修正臺北市都市更新事業（重建區段）建築物工程造價要項等規定，將相關管理費用之編列標準明確化據以辦理，以符合目前業界實際情形及減少爭議。

(二)最高行政法院 105 年度判字第 641 號、106 年度判字第 753 號等 2 案，有關實施者大幅修正更新事業計畫，卻未重行辦理公開展覽及公聽會部分，已要求實施者重新辦理公開展覽及公聽會，俾符合法定程序要件；嗣後將依臺北市都市更新案自提修正幅度過大處理方式相關規定確實辦理，避免類案再次發生。

(三)最高行政法院 101 年度判字第 647 號 1 案，對於建築物無重建更新必要卻納入更新單元之判決結果，本案因實施者未依期限開工，故計畫終止執行；嗣後將依臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況評估標準指標三規定，審慎檢討鄰近建築物之條件及是否納入都市更新單元，以減少爭議。

四、辦理都市更新教育講座及說明會，推動估價作業之合理透明，及強化行銷宣傳措施等，促使都更案件順利進行

為順利推動臺北市都市更新重建案件，強化所有權人針對都市更新相關法令之瞭解與認識，已採取以下加強措施：

(一)辦理都市更新法令與業務輔導委辦採購案，除賡續辦理法令說明會外，亦將由專業廠商辦理都市更新相關教育講座、公聽會，並一同出席會員大會、參加社區案例評估會議等，提供專業諮詢與協助；提供民眾 15 人以上連署，即派員進行法令說明之服務；建立居民自主更新團體－更新會個案輔導機制，並編訂更新會通案作業手冊以供參考，強化民眾參與都更案之協助與資訊提供。

(二)推動權利變換過程估價之合理性及透明化，包括：公辦都更案率先推動事前估價、研議推動估價師選任機制、推動選配作業規範給民眾參考，使民眾更為信任估價結果及權利變換作業之公正性。

(三)就實施者申請代為拆除案件，建立都市更新協商平臺，邀集爭議之雙方進行溝通，藉公開討論方式及與會委員之專業知識加以整合雙方意見，釐清爭議，建構完整之協調機制。

(四)將都市更新相關資訊揭露於都更處網站；製作摺頁、宣導品發送，供民眾至該處法令諮詢櫃檯索取；此外，委託都更推動中心辦理專案計畫進行行銷宣傳等，透過上開方式使民眾瞭解都更作業程序與益處，增進都更戶與實施者雙方之互信，使都更案能夠順利執行，共創多贏的局面。

五、修訂都市更新稽考標準作業流程，針對其異常案件研擬處理措施及敦促改善，落實更新案件之監督與管理

實施進度嚴重落後之都市更新重建案件，大部分係受私權問題影響所致，該府除敦促實施者改善外，後續並將針對其異常情形研擬相關處理措施。另有關未依核定事業計畫預定時程進行「列管」或「警示」，及異常案件之處理未臻周延部分，都更處已於 107 年 10 月 11 日修訂都市更新稽考 SOP 中有關「一、標準化作業流程」、「6.2 事業科及工程科進行複查」等章節規定，及新增「6.1.5 異常案件判斷」等，以供異常案件判別與追蹤，嗣後將據以加強對於都市更新案件之監督及管理，俾利發現實施者終止或中斷實施情事並妥為因應，達成都市更新改善居住環境之效益。

肆、後續改善及整體效益情形

臺北市審計處追蹤北市府研擬改善措施之後續執行結果及整體效益情形，分述如次：

一、持續藉由公聽（聽證）會、法令說明會及協調會，使民眾瞭解都市更新之程序與益處

都更處為強化都市更新程序正義，並協助所有權人針對都市更新相關法令之瞭解與認識，於 108 年 1 月 1 日起至 109 年 12 月 31 日期間，至少辦理 150 場公辦公聽會、100 場聽證會；受理都市更新案件代為拆除，及涉及無法單獨申請建築之土地等案件，共辦理 3 場協調會。此外，委託臺北市都市更新發展協會辦理法令說明會 214 場，參加人數共計 4,161 人次；另辦理都市更新系列講座 24 場，參加人數共計 3,331 人次，使民眾瞭解都市更新作業之程序與益處。未來該處將持續辦理都市更新說明會、教育講座及相關公聽（聽證）會，增進都市更新參與意願，減少並儘速解決紛爭，使都市更新案件更加順利進行。

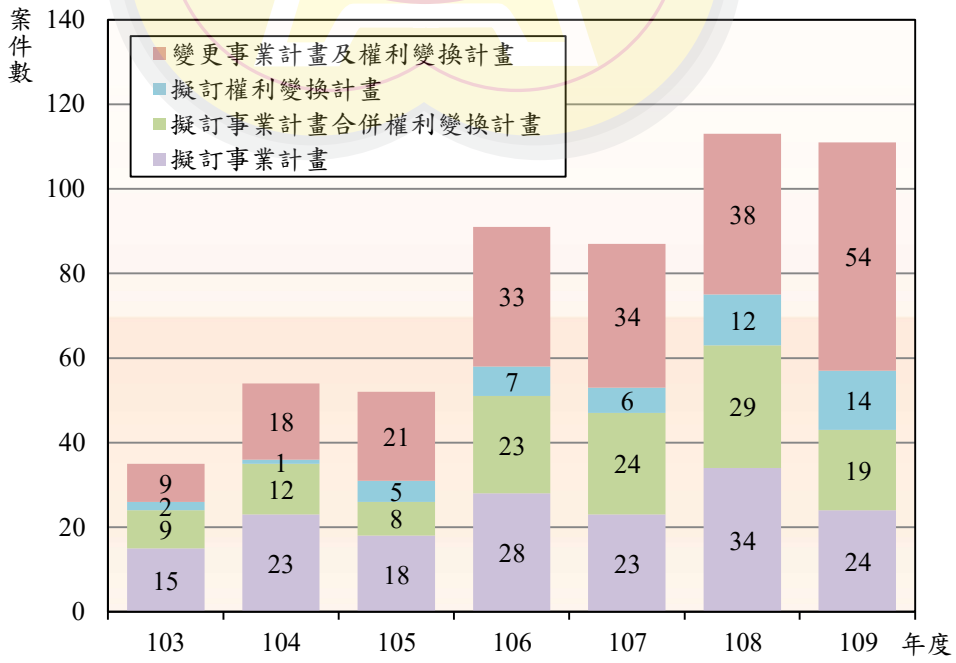
二、加速都市更新案件推動時程，提升整體執行效率及效益

(一)「都市更新 168 專案」部分：統計 108 年 1 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止，北市府共列管 64 案都更戶全數同意且無爭議之都市更新案件，

經以優先審理、優先排會等方式辦理後，已獲審議通過者為 27 案，平均審議時間約 101 天，相較於一般都市更新案件動輒 500 天以上之審議時間，已大幅縮短作業時程；其餘 37 案，亦已辦理公開展覽，或排定臺北市都市更新及爭議處理審議會進行審議，並依照「都市更新 168 專案」所訂時程儘速辦理。

(二)一般都市更新案件部分：北市府經研提審議流程簡化、單一窗口作業、提供獎勵機制等 7 大改革對策及 35 項行動方案後，於 108 年度核定 34 案事業計畫、12 案權利變換計畫、29 案事業計畫及權利變換計畫（併同報核），另核准變更事業計畫及權利變換計畫 38 案，合計核定（准）案件共 113 案；109 年度核定 24 案事業計畫、14 案權利變換計畫、19 案事業計畫及權利變換計畫（併同報核），另核准變更事業計畫及權利變換計畫 54 案，合計核定（准）案件共 111 案，均較以前年度核定（准）件數數量增加（圖 8），已有提升執行效率之效。至於 108 及 109 年度核定案件所創造之不動產價值，約 5,747 億元；而核定更新案件所產生之公共利益，則包括安置現住戶 3,767 戶、更新戶數

圖8 臺北市103至109年度都市更新核定（准）案件數



資料來源：整理自都更處提供資料。

12,107 戶、協助開闢計畫道路 6,268 平方公尺、增加汽車停車位 15,392 個及機車停車位 15,087 個，以及留設人行步道 50,323 平方公尺等，發揮都市更新案件執行效益。

伍、結語

國際最高審計機關組織（International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI）於 1977 年利瑪宣言（Lima Declaration）指出，政府審計為任何管理制度下不可或缺的一環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反法令規定，及財務管理未具經濟、效率、效果性等情事，俾利及時督促採取改正行動、促使相關人員負責、督促研謀預防措施，或至少降低發生的可能性。北市府自 100 年起迄今（110 年），每年均將都市更新列為府層級優先推動施政計畫項目之一，執行結果，已產生安置現住戶、協助開闢計畫道路及留設人行步道等公共利益，並獲致部分居住環境改善、都市機能復甦等成效，惟臺北市審計處於 107 年 7 月派員查核發現，其有關都市更新地區範圍劃定及實施、事業計畫及權利變換計畫審議作業、程序正義落實、對民眾提供法令諮詢及協助，以及對都市更新事業計畫實施之監督管理等，尚有未臻完善之處，經通知檢討改善並經賡續追蹤結果，北市府已研擬改善對策及行動方案，重新檢討劃定都市更新地區範圍、修訂相關制度規章，辦理都市更新教育講座及說明會，推動估價作業之合理透明及落實都市更新計畫監督與管理等，提升整體執行效率與效益。

未來，審計機關除將持續追蹤北市府推動都市更新執行成效外，對於政府其他重要施政工作，亦將本於「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，「善盡審計職責」及「發揮監察功能」之使命，持續審核監督，發掘問題癥結，提出審計意見，促進行政機關施政之透明與確保課責機制之建立，提升計畫執行之經濟性、效率性及效果性，以達成審計機關「踐行優質審計服務，創造最大審計價值」與「促進政府良善治理，實現國家永續發展」之願景，期許對人民生活產生正面之影響。

審計部專案審計報告

臺北市都市更新重建案件執行情形

編　者：審計部
發行人：陳瑞敏
查核團隊：審計部臺北市審計處王挺龍、林志忠、柳昀志、陳曉莉、林政誼
出版者：審計部
地　址：10058 臺北市中正區杭州北路 1 號
電　話：(02)2397-1366
網　址：https://www.audit.gov.tw
印刷者：柏采實業有限公司
地　址：22244 新北市深坑區北深路三段 111 號
電　話：(02)2662-6535
經銷處：五南文化廣場
地　址：40042 臺中市中區中山路 6 號
電　話：(04)2226-0330
國家書店松江門市
地　址：10485 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓
電　話：(02)2518-0207
出版年月：中華民國 110 年 10 月初版
定　價：新臺幣 100 元整
GPN：1011001498　　ISBN：978-986-0724-51-6

著作權管理訊息：
著作權人：審計部
＊欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

審計機關之使命、願景及核心價值

使命

善盡審計職責　發揮監察功能

願景

踐行優質審計服務 創造最大審計價值

促進政府良善治理 實現國家永續發展



審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫線上回饋單。請參閱審計部全球資訊網\審計報告\專案審計報告專區，或掃描封底 QR Code，點選本專案審計報告說明網頁即可填答。



獨立・廉正・專業・創新

ISBN 978-986-0724-51-6
9 789860 724516
GPN：1011001498
定價：新臺幣 100 元
NAO-110-05