

台灣法學基金會叢書 21

都市更新裁判評析(一)

Comments on the Judicial Judgments
of Urban Renewal (I)

謝哲勝 主編

謝哲勝、林家祺、許兆慶
邱若曄、許獻進、陳明燦

合 著

元照出版提供 請勿公開散布

(以發表順序排列)

元 照 出 版 公 司

第一章

緒 論

謝哲勝

都市更新是為了增進公共利益，而由法律規定限制人民的基本權利。我國都市更新條例於1998年公布施行後，歷經8次修正，最近一次於2010年5月12日修正施行，以加強推動都市更新事業。2012年3月爆發文林苑都更案抗爭，因而啟動了內政部修法作業，2013年司法院大法官作出釋字第709號，宣告都市更新條例部分條文違反正當行政程序，更加速了修法作業的進行。但因修正內容遠超過釋字第709號宣告違憲部分的條文，爭議很大，歷經4年反覆討論，2017年11月23日行政院院會通過都市更新條例修正草案，之後送請立法院審議，目前立法院正在審議中。

都市更新與否關係人民的居住安全與品質、不動產財產權價值以及都市機能與市容，都市更新將可增進這些重大公共利益，¹但都市更新也將破壞某些社區居民原有的文化和社會網路，甚至也可能因此將無資力者逐出原有社區，因而也引起部分團體的重視甚至反對。都市更新既可增進重大公共利益，政府機關機構本應主動積極辦理，政府機關機構如不能或不為都市更新事業，自有必要提供民間實施者足夠的誘因，以鼓勵其參與，另一方面對於反對都市更新的原有居民，也應踐行正當行政程序，²對於其應有權利給予充分的保障，而這有

¹ 有關都市更新的公共利益的說明，請參閱謝哲勝主編，都市更新法律與政策，頁119-122、171-172，2015年7月。

² 正當行政程序是對公權力的限制，請參閱謝哲勝主編，都市更新法律與政

2 都市更新裁判評析(一)

賴都市更新條例的妥善解釋。

都市更新事件自2012年的「文林苑都更案」至2017年的「永春都更案」以來，期間爭議不斷，不同意戶的抗爭為媒體大幅報導，並引發諸多訴訟，最近一年的法院判決同樣引起都更同意戶的強烈質疑與批評。³都市更新條例因對相關人等利害關係重大，又有釋字第709號宣告部分條文違憲，再加上修法草案的反覆，都可能影響法院的判決。在權力分立下，司法權並未凌駕行政權之上，⁴在人民主權下，司法權的行使必須符合全體人民利益而符合公共利益，法院裁判的見解是否構成司法權的正當行使，在要求行政機關踐行正當（行政）程序下，司法機關是否也踐行正當（司法）程序，而其對相關條文的解釋適用是否妥當，都值得檢驗，以督促司法機關遵循憲法解釋、都市更新條例規範意旨以及公共利益，而為裁判。

本書第二章從正當行政程序的憲法依據，以及層級化正當行政程序理論，評析都市更新事件關於正當行政程序的裁判；第三章先說明都市計畫與都市更新的關係，接著探討都市更新地區和都市更新單元的劃定，並分別評析相關裁判；第四章敘述都市更新事業計畫概要的申請、同意及核准，並探討主管機關准駁都市更新事業概要的性質與未遵循擬具都市更新事業計畫報核的法律效果；第五章介紹都市更新事業計畫的內容，並評析關於都市更新事業計畫同意書的出具與撤銷、都市更新事業計畫的修正與相關費用提列基準的裁判見解；第六章闡述都市更新權利變換制度，然後評析相關裁判；第七章從參與權和聽審權說明參與程序的必要性，藉此探討正當司法程序，並評析行政法院關於都市更新同意戶「程序參與權」決議和判斷餘地的司法審查的相關裁判；第八章總結各章探討，提出本書結論。

策，頁50、173，2015年7月。

³ 詹宜軒，永春同意戶頂烈日抗議司法扼殺都更，蘋果日報，2017.08.10，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20170810/1179340/>，最後瀏覽日：2017.12.23。

⁴ 行政權有其固有權限，釋字第585號稱為「行政權固有之權能」，並請參閱謝哲勝主編，都市更新法律與政策，頁118，2015年7月。

第二章

正當行政程序

林家祺

摘 要

我國憲法雖未如美國憲法增修條文第5條及第14條有關正當法律程序的一般性之明文規定，但從歷年來之大法官解釋以及學說之闡釋基本上已經肯認「正當法律程序」之要求乃具有憲法位階之原理原則。民國103年3月28日臺北市政府依都市更新條例第36條拆除臺北士林「文林苑」都市更新案被劃為更新單元範圍內之王家祖厝引發抗爭，各界紛紛檢討及批評當時都市更新制度之正當性。而大法官釋字第709號解釋，亦宣告都市更新條例第10條第1項、第2項，及第19條第3項前段，未符合資訊公開及公聽程序之正當行政程序，應在1年內檢討修正，逾期失效。其後，立法院未即時完成立法，本文乃針對在前開違憲之都更條例部分條文失效後，都市更新的正當行政程序提出探討，並探尋未來都更程序應建構之正當行政程序。

4 都市更新裁判評析(一)

第一節 引言

民國（以下同）103年3月28日臺北市政府依都市更新條例第36條拆除臺北士林「文林苑」都市更新案被劃為更新單元範圍內之王家祖厝引發抗爭，喚起政府重新重視都市更新相關程序，各界紛紛檢討及批評當時都市更新制度之合憲性及適法性¹。嗣102年4月26日司法院大法官作出釋字第709號解釋，宣告都市更新條例第10條第1項、第2項，及第19條第3項前段，未符合資訊公開及公聽程序之正當行政程序，應在1年內檢討修正，逾期失效（即103年4月26日起失效）²。其後，立法院亦未即時完成立法，直至106年5月15日內政部始提出官方版之草案³，本文針對在條文失效後之立法空窗期間⁴，實務上對於都

¹ 廖義男，夏蟲語冰錄64——都市更新引發之思辨，法令月刊，第63卷第7期，2012年7月，頁133-139。

² 司法院大法官釋字第709號解釋文略以：「中華民國八十七年十一月十一日制定公布之都市更新條例第十條第一項（於九十七年一月十六日僅為標點符號之修正）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。同條第二項（於九十七年一月十六日修正，同意比率部分相同）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。九十二年一月二十九日修正公布之都市更新條例第十九條第三項前段（該條於九十九年五月十二日修正公布將原第三項分列為第三項、第四項）規定，並未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要求之正當行政程序。」

³ 內政部之草案請參見內政部官網：http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=28013:2017-05-09-14-42-03&catid=92&Itemid=54（最後瀏覽日期：2017年9月16日）。

⁴ 在法律修正期間，地方政府基於公益之必要性，並未因修法期間而停止或緩步辦理都更，臺北市長在2017年9月29日之都更論壇表示，轄內30年以上老房共50萬戶、占全市住宅的58%，加上被颱風吹一吹、地震搖一搖、白蟻咬一咬，讓房屋看起來老舊甚至出現結構問題，所以北市都更絕對「勢在必

市更新的正當行政程序提出探討。

第二節 正當行政程序之憲法依據

壹、正當行政程序

正當程序之乃一國法制程序是否完善之重要指標，比較法上，美國聯邦憲法增修條文第5條明文規定：「任何人……非經法律正當程序（due process of law），不應受生命（life）、自由（liberty）或財產（property）之剝奪⁵」，此一般通稱為「正當程序條款」（Due Process Clause）。論者指明，正當程序條款乃在保障人民之生命、自由與財產，免於遭受國家權力（含立法、行政及司法）恣意暨不合理（arbitrary and unreasonable）之侵害⁶。亦即，為求人民基本權利之實現，而限縮國家限制（或侵害）人民基本權利之可能性或恣意性，此際國家有必要立法建立起完善之正當法律程序以之應因，此即論者主張，行政程序法制化之精神，乃是落實正當法律程序⁷，實屬的論，要言之，正當法律程序係公權力限制或剝奪人民基本權利之要件⁸。美國將「正當程序保障」（due process guarantee）區分為「程序上正

行」。見2017年9月29日中時電子報：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170929003799-260407>（最後瀏覽日期：2017年9月16日）。

⁵ Fifth Amendment to the United States Constitution (“No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the Militia, when in actual service in time of War or public danger; nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation”). See <https://www.whitehouse.gov/1600/constitution> (last visited 2017.9.15).

⁶ 湯德宗，憲法上的正當程序保障，收錄於：《行政程序法論》，2003年10月，增訂2版，頁169。

⁷ 李震山，行政法導論，2012年4月，修訂9版，頁264。

⁸ 謝哲勝，結論，收錄於：《都市更新法律與政策》，2015年7月，頁173。

6 都市更新裁判評析(一)

當程序」(procedural due process)與「實質上正當程序」(substantive due process)。前者為政府限制人民「生命、自由或財產」時，應經如何程序方為正當的問題；後者為法院如何審查法律內容，以確保其為「公平」(fairness)的問題⁹。從國家權力分立之角度，將國家任務分為立法、行政與司法¹⁰，在三種國家任務之實踐過程中，均不可忽略「正當程序之保障」。

貳、正當法律程序之憲法依據

我國憲法雖未如美國憲法增修條文第5條及第14條有關正當法律程序的一般性之明文規定¹¹，但從歷年來之大法官解釋以及學說之闡釋基本上已經肯認「正當法律程序」之要求乃具有憲法位階之原理原則。不過憲法之具體依據為何則有不同之見解，部分學說認為憲法之正當法律程序，乃源自於憲法第8條人身自由之保障憲法明定應「依法定程序」始得限制人身自由，進而據此認為其他憲法保障之權利，亦同時內含了正當法律程序之要求。另一種論理則是直接類推適用憲法第8條之正當法律程序。無論採前述何種見解，認為正當法律程序具憲法位階，且應拘束所有之國家權力作用，包括行政、立法、司法程序均受此原則之拘束。此外，學說認為行政程序法乃是「憲法上正當法律程序」的具體化，具有「準憲法」(quasi-constitutional)，及

⁹ 參湯德宗，憲法上的正當程序保障，收錄於：行政程序法論，2003年10月，增訂2版，頁169。

¹⁰ 參陳愛娥，正當法律程序與人權之保障——以我國法為中心，憲政時代，第29卷第3期，2004年1月，頁359-389。

¹¹ Fifth Amendment to the United States Constitution (“Section 1. All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws”). See <https://www.whitehouse.gov/1600/constitution> (last visited 2017.9.15).

國家圖書館出版品預行編目資料

都市更新裁判評析. 一／謝哲勝等合著.

-- 初版. -- 臺北市：元照， 2018.06

面； 公分. -- (台灣法學基金會叢書；21)

ISBN 978-957-8607-49-1 (平裝)

1.都市更新 2.土地法規 3.論述分析

445.1023

107006018

都市更新裁判評析(一)

Comments on the Judicial Judgments
of Urban Renewal (I)

5D481PA

2018 年 6 月 初版第 1 刷

主 編 謝哲勝
作 者 謝哲勝、林家祺、許兆慶
邱若曄、許獻進、陳明燦 (以發表順序排列)
編印總經銷 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 320 元
專 線 (02)2375-6688
傳 真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-957-8607-49-1