

高雄高等行政法院判決

110年度訴字第385號

民國111年7月27日辯論終結

原告 羅明政

訴訟代理人 陳忠勝 律師

被告 高雄市政府

代表人 陳其邁

訴訟代理人 阮文泉 律師

參加人 金廣成建設股份有限公司

代表人 陳玫玲

訴訟代理人 林石猛 律師

張思國 律師

上列當事人間都市更新事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

高雄市苓雅區成功段706地號土地（下稱系爭土地）屬未經劃定應實施都市更新之地區，原告為範圍內土地及合法建物所有權人，參加人依行為時都市更新條例第11條及「高雄市都市更新自治條例」第3條、第6條規定自行劃定更新單元，並依行為時同條例第10條第2項後段規定，因其同意比例已達第22條規定門檻，得免擬具都市更新事業概要，爰委託顧問公司於民國104年8月5日向被告申請自行劃定系爭土地為更新單元，並擬定系爭土地之都市更新事業計畫案報核，被告所屬都市更新及爭議處理審議會（下稱都更審議會）幾經

通知補正及開會審議後，以107年12月18日高市府都發住字第10734411200號函准予核定事業計畫之實施。嗣參加人續提出系爭土地之權利變換計畫，迭經被告召開幹事會、聽證會、都更審議會審議後，以110年8月25日高市府都發更字第11033485801號函（下稱原處分）准予核定「權利變換計畫」（下稱系爭權利變換計畫）之實施，原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、以權利變換方式實施都市更新時，參加人擬具之權利變換計畫，就權利變換所產生之必要人事、行政、銷售、風險、信託及其他管理費用數額之多寡，將影響權利變換範圍內土地所有權人之共同負擔。雖權利變換計畫中所列之上開管理費用均為預估未來之費用，然此等費用既關係共同負擔之計算，而影響權利變換範圍內土地所有權人之權利變換後土地及建物之分配。是被告對於參加人擬具之權利變換計畫所為核定處分，土地所有權人對之不服，自得請求救濟。至於都市更新權利變換實施辦法（下稱都更權變辦法）第19條第2項規定，管理費用之計算基準，固應於都市更新事業計畫中為記載，然所記載僅為「計算基準」，其實際金額應以權利變換計畫所載數額為準，又「管理費用」之列估，既係預估值，自應依實際情形之變動予以調整。依此，參加人擬具權利變換計畫就應表明「依本條例第51條第1項規定各土地所有權人折價抵付共同負擔之土地及建築物或現金。」事項（都更權變辦法第3條第1項第9款規定），就權利變換所需費用關於「管理費用」之估列，並不因參加人所擬經被告核定之都市更新「事業計畫」中關於管理費用部分，已有「計算基準」之記載，而不得改變。從而，被告審議參加人所擬權利變換計畫所列管理費用之金額是否屬合理之必要費用，仍應予以審查（最高行政法院107年度判字第591號判決意旨參照）。

01 2、營建工程管理費之提列，應以實施者為保障施工品質及施工
02 進度，確有委請他人辦理營建工程控管事宜之必要，始應准
03 許。本件無法看出參加人有與其他公司簽訂委任辦理營建工
04 程管理契約，是其逕列入「工程管理費」，並提列10%，是
05 否妥適，不無疑義。被告決定採納之理由僅將「工程管理費
06 率」等文字刪除，並未將其原列金額58,726,734元一併刪
07 除，而連同酌減營建費用總額，其總價仍維持829,712,670
08 元不變，並未實質說明其理由。原於110年5月6日第28次都
09 更審議會中審議計畫書件有關「B、營建費用」之說明，在
10 第10-2頁、表10-2列有「營造工程費用估算表」，其中工程
11 項目計有「壹、建築工程費用」、「貳、機電工程費用」、
12 「參、工程管理費（含保險、利潤）（10%）」、「肆、勞
13 工安全衛生費」、「伍、空氣污染防制費」及「陸、營業稅
14 （5%）」等項目，始獲得總計829,712,670元。然而於系爭
15 權利變換計畫中（核定版），上開表10-2之計算式竟變成10
16 -2頁「考量本公司已取得多數產權，私有地主僅餘6位，爰
17 於辦理都市更新過程中，願吸收部分建造成本，以利本案與
18 所有權人協商及執行推動，本案造價仍以47,191元/平方公
19 尺（156,004元/坪）之基準計畫，本案營建費用共計829,71
20 2,670元。」等記載取代。原來列出計算式之表10-2「營造
21 工程費用估算表」被刪除，僅以簡單幾句話帶過，其內容愈
22 修愈簡略。

23 3、參加人對提列風險管理費之說明，僅就事業計畫實施有較高
24 之風險為說明，未就其投入更新事業之資本、所實施重建之
25 設計或規劃是否有創意、管理技術如何等事項為說明，其說
26 明是否已足，不無疑義。又針對人事行政管理費、風險管理
27 費2項管理費之編列，參加人均提到：「本案土地及建物所
28 有權皆為私有，並無公有土地，整合更為困難」乙節，事實
29 上，本件建物共50戶，從參加人申請事業計畫開始，參加人
30 已取得其中42戶所有權，另有5戶亦簽署有參加都更同意
31 書，實際尚未簽署同意書者僅3戶，110年初參加人又取得未

01 同意戶中1戶之產權，換言之，參加人已取得其中48戶之同
02 意書（另有1戶主動參加選配作業），不能一概以「本案土
03 地及建物所有權皆為私有，並無公有土地，整合更為困難」
04 為辭，作為提高各項管理費之理由，事實上參加人已取得超
05 高比例之產權始提出本件都更事業計畫，在產權整合上並無
06 任何困難，只是要取得百分之百同意，尚有努力空間而已。
07 再者，本件既為「權利變換計畫案」，相關支出費用提列比
08 例自應於本件中討論、詳述，並為實質審議，不能逕以其比
09 例業經都更審議會同意帶過。

- 10 4、「高雄市都市更新事業及權利變換計畫共同負擔項目及費用
11 提列總表」（下稱費用提列總表）業於109年12月18日高市
12 都發住字000000000000 號函頒修正（109年版），其中關於
13 「伍、管理費(F)、四、風險管理費F4」已有大幅修正，並
14 訂有「風險費率級距表」供參。其次，參加人係於108年10
15 月8日自辦權利變換計畫公聽會後，申請權利變換計畫報
16 核，原先適用100年版費用提列總表，惟嗣後都更審議會進
17 行至110年3月10日辦理聽證會時，即應依109年版修正之費
18 用提列總表辦理審議。本件所有權人為8人（嗣後減為7
19 人），更新單元面積為1,209平方公尺，風險管理費F4費率
20 應為10.45%，並非上限之12%。而按其說明欄所載：「1. 依
21 都市更新條例第51條、都市更新權利變換實施辦法第19條第
22 1項第7款。2. 事業計畫與權利變換計畫分別申請報核時，應
23 於事業計畫確立公式、風險費率，權利變換計畫得依規定調
24 整基數數字提列。」依上，參加人擬具之權利變換計畫案，
25 關於風險管理費提列之實際金額，被告都更審議會為審議
26 時，除應就參加人權利變換計畫所載數額，是否合於上開提
27 列計算公式（包括基數、費率）之要求外，仍應就參加人提
28 列該金額之理由，是否有合理之依據予以審認；倘參加人逕
29 以前開規定之標準上限提列，都更審議會應要求參加人說明
30 其依據及理由，經討論後判斷是否應為調整，苟都更審議會
31 未依上開程序，逕對實施擬具之權利變更計畫案為通過之決

01 議，其判斷即難謂無恣意之違法（最高行政法院107年度判
02 字第591號判決意旨參照）。

03 5、參加人在110年3月10日聽證會中雖然回覆「選配：本案係依
04 選配原則之規定，辦理權利變換分配事宜……本公司於108
05 年8月23日召開公開抽籤會議，羅先生有出席會議，會議現
06 場仍有再次詢問是否要自行選配，羅先生表明不自行選配同
07 意交由蒞場公證之律師抽籤決定，並無剝奪選配之情事。本
08 案爰依選配原則第4點規定，未於選配截止日前表明參與權
09 利變換者，由實施者或見證人代為抽籤選配應分配價值內之
10 更新後單元。本公司目前持續與土地所有權人協商中，若所
11 有權人有意願選擇其他住宅單元，可在不影響其他所有權人
12 已選配之住宅單元，與本公司合意變更」等語，而被告決定
13 不採納之理由為：「實施者為未選配者以公開抽籤方式選
14 配，符合都市更新相關法令規定，……」，然原告有權利決
15 定主動參加選配或被動的抽籤決定分配位置，該2種選配方
16 式都是原告合法權利的行使，並非有給主動選擇的機會，就
17 無剝奪選配之情事，還是要視被動抽籤決定分配的狀況，爰
18 此，不管是自行選配或是由見證人代為抽籤，都必須從規劃
19 之全部建物中分配。原告被分配的部分是由參加人抽籤，而
20 且僅從「3樓A3及4樓A1、A3」等3戶中抽籤，最後抽到3樓A
21 3，除已限制所有權人的分配權利外，亦不符合經核定之事
22 業計畫及系爭權利變換計畫「應分配價值」上下差距20%內
23 之「選配原則」。縱認依事業計畫及權利變換計畫之「選配
24 原則」，抽籤標的僅限於「應分配價值」之合理範圍內（上
25 下差距20%內），而參加人僅從「3樓A3及4樓A1、A3」等3戶
26 中抽籤，亦不符合參加人訂定之「選配原則」，蓋依參加人
27 計算土地及建築物分配清冊彙整表，原告之「應分配價值」
28 為16,415,028元，其1.2倍應為19,698,033元，在該價值範
29 圍內之標的應包括「3樓A1、A3及4樓A1、A3」共4戶，其中3
30 樓A1的價值為18,768,400元，係在所謂1.2倍之「選配原
31 則」內，縱然再加上機械式停車位850,000元，合計19,618,

01 400元，仍在所謂1.2倍之「選配原則」範圍內，然而參加人
02 在抽籤時，並未將「3樓A1」列入抽籤標的內，已違反其所
03 訂定之「選配原則」，被告亦未加以糾正，難謂無違反都市
04 更新條例規定。

05 6、參加人提出系爭權利變換計畫案報核，被告受理後於109年9
06 月7日辦理公聽會，並於109年11月19日舉辦幹事會議，且於
07 110年3月10日舉辦聽證，其後經都更審議會第28次會議，始
08 作成同意核定之結論，依此過程，固可認被告對系爭權利變
09 換計畫報核有為審議，惟原告對於系爭權利變換計畫所規劃
10 之「工程管理費10%」、「風險管理費12%」等以最上限提
11 列，及進行抽籤標的太少的作法一再提出陳情，參加人對此
12 僅作簡單答覆。其後，被告都更審議會第28次會議審議時，
13 原告仍然對上開問題提出質疑，參加人仍為上開制式回應，
14 都更審議會第28次會議依此即作成：「（一）共同負擔提
15 列：1. 本案工程管理費依實施者提列金額，請實施者納入委
16 員意見修正說明後，予以同意。 2. 本案提列之人事行政管
17 理費2%及風險管理費12%，請依委員意見分項補充提列說明
18 後，原則予以同意。……（二）更新後選配事宜：本案選配
19 原則經審議會討論後予以確認……。」被告乃依上開審議結
20 論，作成原處分。基此，被告對於聽證時，利害關係人提出
21 之意見，依系爭權利變換計畫核定版所載，僅由參加人回
22 應，此回應屬對於不同意見之攻防，並未見都更審議會對於
23 參加人於系爭權利變換計畫案中關於管理費用以上限提列部
24 分，作成同意之決議時，對於何以採納參加人主張之理由，
25 予以說明；亦未見都更審議會對於原告所持不同意見，所以
26 不足採之理由，予以說明，僅概括稱其費用之提列「尚稱合
27 理」，即逕為核定，足見未完盡都市更新條例施行細則第11
28 條之1規定之聽證程序。被告依都更審議會之決議，未附理
29 由作成原處分，尚難認已為實質審查，而符合司法院釋字第
30 709號解釋所揭櫫的「正當行政程序」（最高行政法院107年
31 度判字第591號判決意旨參照）。

01 (二)聲明：原處分撤銷。

02 三、被告答辯及聲明：

03 (一)答辯要旨：

04 1、系爭權利變換計畫經被告依法辦理公聽會、工作小組會議、
05 聽證會後，由被告提請都更審議會110年5月6日第28次會議
06 決議後通過，被告據以作成准予核定實施之原處分。因都更
07 審議會之決議涉及專業，且其審議結果係由都更審議會之合
08 議制委員會所作成，應認享有判斷餘地，除該都更審議會之
09 判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得將依其決議所作成之
10 核定處分予以撤銷或變更外，原則上應予尊重其決議之內
11 容。

12 2、被告109年11月19日都更審議會工作小組109年度第2次會
13 議，即將原告之主張及訴求，加計工作小組成員、列席者及
14 承辦單位意見，要求參加人製作回應表予以說明，並妥為處
15 理回應相關陳情意見，再提送修正計畫書。又被告於110年3
16 月10日舉辦「辦理擬定高雄市苓雅區成功段706地號等1筆土
17 地都市更新權利變換計畫案聽證」，會中參加人答覆要旨
18 為：營造工程費：表10-2之工程管理費係含監造等費用，一
19 般行情為10%，另本案整棟建物為鋼骨構造，依據「高雄市
20 都市更新事業及權利變換計畫共同負擔項目及費用提列總
21 表」標準，建築物工程造價標準單價為187,740元/坪，惟本
22 案因應承辦單位要求，吸收部分建造成本，調降營建成本為
23 157,613元/坪。聽證會主持人結論中表示：「一、……本次
24 聽證紀錄將作為提送都更審議會之審議依據。二、實施者應
25 將本次聽證紀錄納入後續計畫書，並應針對前揭紀錄內容詳
26 與相關權利人溝通說明。」再者，被告於110年5月6日召開
27 都更審議會第28次會議，會中審議委員對此亦多有討論。被
28 告都更審議會第28次會議決議，於審酌聽證內容後，採納理
29 由為「實施者編列之營造工程費尚稱合理，並已內含工程管
30 理費，故同意實施者所提列之工程費，至有關工程管理費率
31 文字予以刪除。」

01 3、被告110年3月10日「辦理擬定高雄市苓雅區成功段706地號
02 等1筆土地都市更新權利變換計畫案聽證」，會中參加人答
03 覆要旨為：管理費用：有關本案共同負擔費用之計算方式，
04 業經都更新事業計畫審議確認，其計算方式說明如下：(1)人
05 事行政管理費係指實施者自更新案啟動至更新完成期間，所
06 進行土地整合、人事、庶務等行政作業、各項法令、會計等
07 支出所需費用，本案土地及建物權屬皆屬私人所有，且自10
08 3年辦理至今歷經7年時間，提列人事行政管理費2%係屬合
09 理。(2)風險管理費可視為實施者投入資本、創意、管理技術
10 與風險承擔所應獲取之利潤。有關本案風險管理費應提列1
11 2%之說明如下：①本案近年受到建築材料大漲、人力成本
12 增加等因素，目前編列造價已有偏低之現象。參酌與本案構
13 造相同之遠雄THE ONE大樓之工程成本，其建築樓層為地下7
14 層、地上68層，全棟採SC鋼骨構造，已於109年4月取得使用
15 執照，其工程造價為215,000元/建坪（104年初發包，各戶
16 室內為毛胚屋）。本案整棟建物為鋼骨構造，本案所需工程
17 造價約202,800元/坪，遠高於所提列之156,004元/坪，本公
18 司約需自行吸收建造成本2.5億元。②另本案土地及建物所
19 有權皆為私有，並無公有土地，整合更為困難，故本案提列
20 12%之風險管理費係屬合理。被告於110年5月6日召開都更審
21 議會第28次會議，會中審議委員對此亦多有討論。被告都更
22 審議會第28次會議決議，於審酌聽證內容後，決議不採納理
23 由為「經審議會討論後，實施者提列之人事行政管理費及風
24 險管理費尚屬合理。另請實施者依委員意見詳予補充各管理
25 費實際內涵、風險因子等。」

26 4、被告110年3月10日「辦理擬定高雄市苓雅區成功段706地號
27 等1筆土地都市更新權利變換計畫案聽證」，會中參加人答
28 覆要旨為：選配：本案係依選配原則之規定，辦理權利變換
29 分配事宜。(1)本案於事業計畫已載明都市更新法定權利變換
30 規範選配原則，本公司於108年7月10日發函檢送「權利變換
31 意願調查表」、「更新後分配位置申請書」、「更新後合併

分配協議書」等選配文件，並告知權利變換申請分配期間為同年7月10日起至8月15日止，亦載明若選配期間未回覆申請書件，則依都市更新權利變換實施辦法第17條規定，將以公開抽籤方式辦理，另本公司於同年8月9日再次發函提醒，但仍未收到回覆之申請文件。爰此本公司於同年8月23日召開公開抽籤會議，羅先生有出席會議，會議現場仍有再次詢問是否要自行選配，羅先生表明不自行選配同意交由蒞場公證之律師抽籤決定，並無剝奪選配權利之情事。(2)本案爰依選配原則第4點規定，未於選配截止日前表參與權利變換者，由實施者或見證人代為抽籤選配應分配價值內之更新後單元。(3)本公司目前持續與土地所有權人協商中，若所有權人有意願選擇其他住宅單元，可在不影響其他所有權人已選配之住宅單元，與本公司合意變更。被告110年5月6日都更審議會第28次會議，會中審議委員對此多有討論。被告都更審議會第28次會議決議，於審酌聽證內容後，不採納理由為「實施者為未選配者以公開抽籤方式選配，符合都市更新相關法令規定，但仍建議實施者與陳情人誠意協商，實施者分配部分供陳情人選配。」

5、由上開公聽會、聽證會及審議過程可明原告於都更權利變換程序之訴求，業經充分之討論，審議會並依聽證內容為合議核定，記載採納或不採納之理由，並依法將審議會之紀錄送達原告，因此並無原告所主張未實質說明理由之違法。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述要旨：

(一)本件都市更新案之事業計畫既係經被告於107年12月18日核定，則系爭權利變換計畫之擬訂、審核，除須適用同年月28日修正後都市更新條例關於聽證之規定外，其餘仍得適用修正前之規定，而為求法規適用之安定性，亦當包括依修正前之規定所發布之相關行政命令。因此，參加人依行為時之相關法令擬訂系爭權利變換計畫並經被告核定在案，並無違誤。又被告分別於109年9月16日舉辦系爭權利變換計畫之公

01 聽會、109年11月19日召開第2次工作小組幹事會、110年3月
02 10日舉行聽證會、110年5月6日召開第28次審議會，由上開
03 歷次會議、公聽會及聽證會之開會通知單、會議紀錄並其簽
04 到表，均可證明被告已依「高雄市政府都市更新及爭議處理
05 審議會設置要點」第7點通知包含原告在內之相關人員出
06 席，對於原告所提之意見，出席委員亦進行實質討論並表示
07 意見，參加人嗣後對於原告及出席委員所表示之意見，亦已
08 具體回復或修正相應之系爭權利變換計畫。系爭權利變換計
09 畫因涉及高度專業性判斷，並藉由具專業知識，並能獨立行
10 使職權之委員，經公開且充分之討論後，合議作成決定，當
11 認享有判斷餘地，司法審查時應予尊重，僅審議會之判斷有
12 恣意濫用及其他違法情事時，始得將依其決議，所作成之處
13 分撤銷或變更。

14 (二)依據100年10月21日都更審議會第2次會議審議通過之費用提
15 列總表，都市更新事業及權利變換計畫內有關費用提列項
16 目，「營建費用」乙項，內含施工費、整地費、材料費、營
17 建工程管理費及空氣污染防制費，因此參加人據此提列上開
18 費用，編製系爭權利變換計畫。參加人於110年3月10日聽證
19 會，已針對原告所提有關「工程管理費」之疑問，提出簡報
20 並加以說明：（1）本案依照都市更新作業手冊規範填寫營
21 造工程費用估算表之內容，該表格載明工程管理費（含保
22 險、利潤）10%；（2）表10-2之工程管理費係含監造等費
23 用，一般行情為10%，而本案提列之比例僅佔總營造工程費
24 用約7%；（3）營建費用包含營建工程管理費，非另外提
25 列；（4）費用提列總表標準，建築物工程造價標準單價為1
26 87,740元/坪，惟吸收部分成本後，調降營建成本為157,613
27 元/坪（按：但參加人所提報之系爭權利變換計畫，是以15
28 6,004元/坪為計算基準），且參照近期缺工、工資上漲及材
29 料調漲調漲幅度約30%，預估實際工程造價恐將達202,800
30 元/坪（按：倘依被告111年2月17日提送審議會第30次會議
31 研議通過之「高雄市都市更新事業（重建區段）建築物工程

造價要項」，建築物工程造價標準單價已高達257,851元/坪)。被告於110年5月6日召開第28次都更審議會，該次會議原告及參加人均出席並表示意見，各委員針對原告之疑問及參加人之答覆及說明進行實質審查，其中黃名義、張鈺光、陳玉霖3名委員均為外部專家，均具備都市更新專業，其對參加人依據156,004元/坪為基準計算工程造價，進而提出營建費用為829,712,670元，經審查後並無意見，僅建請參加人修正「工程管理費」之用語以避免誤會，張鈺光委員亦僅表示其應為工程費而非管理費；審議會最後決議請參加人納入委員意見修正說明後，同意所提報之營建費用金額，參加人公司乃依據決議，修正相關用語。綜上，被告已審酌原告之主張及參加人之說明，由審議會實質審查與討論後，同意參加人提列之上開費用，並要求參加人進行相關修正，並已說明採納/不採納之理由。嗣經參加人依決議修正後，被告始核定系爭權利變換計畫。

(三)依據費用提列總表，都市更新事業及權利變換計畫費用提列項目，有關「管理費用」乙項，內含「人事行政管理費」及「風險管理費」。「人事行政管理費」之提列標準為：「(重建費用+公共設施費用+權利變換費用)×管理費率」，人事行政費率以2%為上限；「風險管理費」之提列標準為：「(重建費用+公共設施費用+權利變換費用+貸款利息+稅捐+人事行政管理費+都市計畫變更負擔費用+容積移轉費用)×風險費率」，風險費率以12%為上限。因此參加人循上開標準，彙整、分析各該費用之因子，計算並提列「人事行政管理費」及「風險管理費」，編製系爭權利變換計畫，並無違反相關規定。參加人於110年3月10日聽證會，已針對原告所提有關「人事行政管理費」及「風險管理費」之疑問，提出簡報並加以說明：(1)依都更權變辦法第13條規定，107年12月28日修正前都市更新條例第30條所定負擔及費用，有關管理費用乙項，係指為實施權利變換必要之人事、行政、銷售、風險、信託及其他管理費用，且所定費

01 用之計算基準，應於都市更新事業計畫中載明；（2）有關
02 「人事行政管理費」及「風險管理費」，本案依上開規定於
03 都市更新事業計畫中載明計算比例，最高百分比分別為2%
04 及12%，並經被告及所轄幹事會及審議會委員實質審查（本
05 案事業計畫於107年12月18日核定實施），已核定比例；於
06 本次權利變換計畫階段，因耗時多年，「人事行政管理費」
07 及「風險管理費」均已超過被告原核定之金額，最高僅能依
08 其核定比例估算費用；（3）「人事行政管理費」係指實施
09 者自更新案啟動至更新完成期間，所進行土地整合、人事、
10 庶務等行政作業、各項法令、會計等支出所需費用，本案土
11 地及建物權屬皆屬私人所有，且自103年辦理至今歷經7年時
12 間，後續至更新完成至少還需4年的時間，本案目前所提列
13 之人事行政管理費2%（約為1,794.81萬元），以人事費用估
14 算，假設每人每月最低薪資為23,800元（不含保險費、業主
15 提繳金額等），人數以10人估算，年期以7年計列（不含後
16 續辦理時程），人事費用為1,999.20萬元，業已超過本案所
17 提列之金額，且尚未計列其他土地整合、庶務、律師及會計
18 等支出之費用；（4）「風險管理費」乃實施者投入資本、
19 創意、管理技術與風險承擔所應獲取之利潤。有關本案風險
20 管理費應提列12%之說明如後：A. 本案近年受到建築材料大
21 漲、人力成本增加等因素，目前編列造價已有偏低之現象。
22 參酌與本案構造相同之遠雄THE ONE大樓之工程成本，其建
23 築樓層為地下7層、地上68層，全棟採SC鋼骨構造，已於109
24 年4月取得使用執照，其工程造價為215,000元/建坪（104年
25 初發包，各戶室內為毛胚屋）。本案整棟建物為鋼骨構造，
26 所需工程造價約202,800元/坪，遠高於所提列之156,004元/
27 坪，參加人約需自行吸收建造成本2.5億元，已遠高於所提
28 列之「風險管理費」（12%約為1.18億元）；B. 都更案的時
29 程較長，本案目前歷經7年時間，辦理進度為都市更新權利
30 變換計畫階段，後續尚有申請建照、興建、備查等程序，若
31 以開發時間8年計算，年投報率為1.5%，遠低於一般購地開

01 發案之投報率4%；C. 本案土地及建物所有權皆為私有，並無
02 公有土地，整合更為困難，故提列12%之風險管理費係屬合
03 理。被告於110年5月6日召開第28次審議會，該次會議原告
04 及參加人均出席並表示意見，各委員針對原告之疑問及參加
05 人之答覆及說明進行實質審查，其中顏炳立、黃名義、陳玉
06 霖3名委員為外部專家，均具備都市更新專業，其對參加人
07 所提列之「人事行政管理費」及「風險管理費」，經審查後
08 並無意見，僅建請參加人將上開費用之風險因子及項目明確
09 列出，以避免誤會。審議會最後亦決議請參加人納入委員意
10 見修正說明後，同意所提報之上開費用金額，參加人乃依據
11 決議，將上開費用之風險因子及項目具體明確列出，將本案
12 所需人事成本說明其合理性並詳列計算式。綜上，被告已審
13 酌原告之主張及參加人之說明，由審議會實質審查與討論
14 後，原則同意參加人所提列之上開費用，並要求參加人進行
15 相關修正，被告並將採納/不採納之理由說明。嗣經參加人
16 依決議修正後，被告始核定系爭權利變換計畫。

17 (四)原告前就被告以107年12月18日高市府都發住字第107344112
18 00號函核定「擬訂高雄市苓雅區成功段706地號等1筆土地都
19 市更新事業計畫案」，提起行政訴訟，其主張該案於權利變
20 換實際估價後，其應分配價值實際上只有低樓層之4戶可供
21 選擇，嚴重限制原合法所有權人之居住自由云云，惟經鈞院
22 以108年度訴字第266號判決駁回其訴在案，後經原告提起上
23 訴，仍遭最高行政法院以109年度上字第409號判決駁回其上
24 訴而確定。參加人於110年3月10日聽證會，已針對原告所提
25 有關限制其分配權利之疑問，提出簡報並加以說明：(1)
26 本件「都市更新事業計畫」已載明都市更新法定權利變換規
27 範選配原則，參加人於108年7月10日發函檢送「權利變換意
28 願調查表」、「更新後分配位置申請書」、「更新後合併分
29 配協議書」等選配文件，並告知權利變換申請分配期間為同
30 年7月10日起至8月15日止，亦載明若選配期間未回覆申請書
31 件，則依108年6月17日修訂之都更權變辦法第17條規定，將

01 以公開抽籤方式辦理，另參加人於同年8月9日再次發函提
02 醒，但仍未收到原告回覆之申請文件。爰此，參加人於同年
03 8月23日召開公開抽籤會議，原告有出席會議，會議現場仍
04 再次詢問其是否要自行選配，原告表明不自行選配同意交由
05 律師抽籤決定，並無剝奪選配權利之情事；（2）本案爰依
06 選配原則第4點規定，未於選配截止日前表明參與權利變換
07 者，由實施者或見證人代為抽籤選配應分配價值內之更新後
08 單元。並依都市更新條例規定辦理差額價金找補。另應分配
09 價值之範圍係依據選配原則第1點規定，以應分配權利價值
10 上下差距20%內進行選配，故實施抽籤之戶數，以符合權利
11 價值範圍內之住宅單元，扣除已被選配的住宅單元後進行抽
12 籤，而非以全部建物進行抽籤；（3）參加人目前持續與土
13 地所有權人協商中，若所有權人有意願選擇其他住宅單元，
14 可在不影響其他所有權人已選配之住宅單元，與參加人合意
15 變更。參加人嗣於分配作業完成後，將土地及建築物分配清
16 冊、公開抽籤作業方式等內容，載明於權利變換計畫並報請
17 被告核定。被告於110年5月6日召開第28次審議會，該次會
18 議原告及參加人均出席並表示意見，各委員針對原告之疑問
19 及參加人之答覆及說明進行實質審查，其中顏炳立、陳玉霖
20 2名委員，對參加人依現行法令所提之選配原則，經審查後
21 並無意見，僅建請參加人與原告協商，調整選配位置及辦理
22 增補差額價金事宜。被告審酌原告之主張及參加人之說明，
23 由審議會實質審查與討論後認參加人所提之選配原則符合法
24 令規定，僅建議參加人與原告誠意協商，分配部分供其選
25 配，並將採納/不採納之理由予以說明。綜上，參加人向來
26 表明若所有權人有意願選擇其他住宅單元，可在不影響其他
27 所有權人已選配之住宅單元，與參加人合意變更，被告乃核
28 定系爭權利變換計畫。

29 （五）參加人自108年10月8日向被告申請系爭權利變換計畫報核以
30 來，歷經109年9月16日公聽會、109年11月19日第2次工作小
31 組幹事會、110年3月10日聽證會、110年5月6日第28次審議

會，歷次會議期間，原告均親自出席並均提出前述主張，而參加人亦已多次向其說明，並依被告或專家委員之意見修正系爭權利變換計畫，然原告於被告核定後仍提起本件訴訟。原告曾於本件都市更新事業計畫核定前之歷次公聽會，主張中高樓層應規劃小坪數單元（見最高行政法院109年度上字第409號判決），並表示房屋選配希望以面向海邊路（面海景觀）較好（見鈞院108年度訴字第266號判決）；於鈞院108年度訴字第266號案件審理時，更提出對都更之具體要求為：希望能到更高樓層的選配，且係其財力可負擔的。茲以原告所有之原建物為2樓面中庭且面積約25餘坪，而新建物最低樓層且最小坪數單元為3樓且面積約51餘坪，依參加人所提之條件，原住戶於興建過程中無須出資，原住戶權利所有權人更新前、後可達「一坪換兩坪」，興建前原住戶尚可先與建築師事前規劃室內空間隔局以利裝潢，因此條件極為優厚；倘如原告希望選配到更高樓層或欲分配其他房型，仍請原告具體提出需求，參加人願在不影響其他所有權人已選配之住宅單元之前提下，與原告協商。參加人願遵依審議會決議及被告指示，在符合法令規定下，與原告進行協商，參加人業於111年4月11日與原告進行權變計畫後續進度的拆屋計畫第一次溝通協商會議。

（六）各審議委員對參加人所提列之各項費用金額並無意見，僅建議修正「工程管理費」之用語以避免誤會，因此參加人據以修正為系爭權利變換計畫核定版內容，尚無違誤。參加人依審議會決議修正相關內容，乃參照「費用提列總表」之格式加以表達，提出如系爭權利變換計畫核定版之「表10-1都市更新事業實施總經費成本明細表」，並無違誤；換言之，表10-2原非「費用提列總表」規範之格式，然因表10-2記載「工程管理費」，而各審議委員既建議修正「工程管理費」之用語，參加人乃遵其建議並參照「費用提列總表」之格式修正相關內容。

01 (七)為利於實施都市更新權利變換，「費用提列總表」係依行為
02 時都市更新條例第30條規定，及行為時都更權變辦法第13條
03 所規範之提列費用範圍，就工程費用、權利變換費用等各大
04 項次，具體訂定各大項次下可提列項目及提列標準，「費用
05 提列總表」之說明一載明其目的係「作為本市都市更新事業
06 計畫及權利變換計畫之權利變換共同負擔審議參酌」，為便
07 於計畫之擬定及執行，都市更新條例第86條第2項乃規定原
08 則上得適用修正前之規定，自當包括修正前所發布之相關法
09 令。參加人乃依103年1月16日修正之都更權變辦法第13條，
10 參採100年費用提列總表，提列風險管理費12%，並無違誤。
11 又依中央法規標準法第18條規定，本件仍應適用較有利於當
12 事人之舊法規即100年費用提列總表。原告援引之最高行政
13 法院107年判字第591號判決，個案事實與本件並不相同，自
14 難比附援引，原告指摘系爭權利變換計畫違反109年費用提
15 列總表之風險費率云云，並非正確。

16 (八)原告前曾表達希望能到更高樓層或以面海景觀之標的做選
17 配，亦曾主張應以全部建物進行抽籤，今又主張應將「3樓A
18 1」列入抽籤標的，已見其實為個人利益事項而興訟，有違
19 誠信原則。參加人依行為時都更權變辦法第6條第1項，以10
20 8年5月20日為評價基準日，選定3家專業估價者查估，並取
21 估價最高者，評定原告之「更新前權利價值」為8,995,165
22 元、「更新前權利價值比例」為1.5372%；「更新後權利價
23 值」總計為2,170,160,012元，加計彼時估算之「共同負擔
24 費用總額」，算定「原告共同負擔額」為17,133,922元，並
25 算定其「應分配價值」為16,225,778元，參加人並曾將上開
26 說明及計算依據提供予包括原告在內之各所有權人。參加人
27 依上開估價及算定結果，依行為時都更權變辦法第11條、
28 「選配原則」等規範，陸續進行分配程序及抽籤作業，並無
29 違誤。又原告主張「應分配價值」16,415,028元之計算，乃
30 依被告核定系爭權利變換計畫之「共同負擔費用總額」1,10
31 2,307,585元而定，其中屬「原告共同負擔額」為16,944,67

2元，相較於辦理分配作業時估算之「原告共同負擔額」17,133,922元，基準已有不同；換言之，參加人依前開法令規定，及被告核定之「都市更新事業計畫」所載之「共同負擔費用總額」估算額，以憑算定原告之「應分配價值」為16,225,778元，此時原告所能選配之標的，自不含「3樓A1」，乃系爭權利變換計畫經被告核定後，「共同負擔費用總額」減列為1,102,307,585元，然此時分配作業已完成，自無原告所稱應再將「3樓A1」列入抽籤標的等情，否則將影響其他所有權人已選配之住宅單元。原告主張應將「3樓A1」列入抽籤標的，已混淆本件時序，實不足採；又「共同負擔費用總額」，經被告審查系爭權利變換計畫後減列為1,102,307,585元，適足以證明被告確實對參加人所提列之相關費用予以實質審查，故原告主張被告未為實質審議云云，亦屬空言。

五、爭點：

- (一)系爭權利變換計畫，其中工程管理費、人事行政管理費、風險管理費之計算，有無違誤？
- (二)系爭權利變換計畫關於原告之權利分配，有無違誤？

六、本院的判斷：

(一)前提事實：

如爭訟概要欄所載等情，業經兩造分別陳述在卷，並有被告107年12月18日高市府都發住字第10734411200號函（第23至25頁）、原處分（第27至29頁）及系爭權利變換計畫核定版（電子檔，第245頁）附本院卷可證，堪予認定。

(二)應適用的法令：

1、都市更新條例：

- (1)第3條第7款：「本條例用詞，定義如下：……七、權利變換：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、實施者或與實施者協議出資之人，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

01 比率及提供資金額度，分配更新後土地、建築物或權利
02 金。」

03 (2)第33條：「（第1項）各級主管機關依前條規定核定發布實
04 施都市更新事業計畫前，除有下列情形之一者外，應舉行聽
05 證；各級主管機關應斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採納之
06 理由作成核定：一、於計畫核定前已無爭議。二、依第4條
07 第1項第2款或第3款以整建或維護方式處理，經更新單元內
08 全體土地及合法建築物所有權人同意。三、符合第34條第2
09 款或第3款之情形。四、依第43條第1項但書後段以協議合建
10 或其他方式實施，經更新單元內全體土地及合法建築物所有
11 權人同意。（第2項）不服依前項經聽證作成之行政處分
12 者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。」

13 (3)第86條第2、3項：「（第2項）本條例中華民國107年12月28
14 日修正之條文施行前已報核或已核定之都市更新事業計畫，
15 其都市更新事業計畫或權利變換計畫之擬訂、審核及變更，
16 除第33條及第48條第1項聽證規定外，得適用修正前之規
17 定。（第3項）前項權利變換計畫之擬訂，應自擬訂都市更
18 新事業計畫經核定之日起5年內報核。但本條例中華民國107
19 年12月28日修正之條文施行前已核定之都市更新事業計畫，
20 其權利變換計畫之擬訂，應自本條例107年12月28日修正之
21 條文施行日起5年內報核。」

22 (4)108年1月30日修正前第16條：「各級主管機關為審議都市更
23 新事業計畫、權利變換計畫及處理有關爭議，應分別遴聘
24 （派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，以合議
25 制及公開方式辦理之；必要時，並得委託專業團體或機構協
26 助作技術性之諮商。」

27 (5)108年1月30日修正前第29條：「（第1項）以權利變換方式
28 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
29 施後擬具權利變換計畫，依第19條規定程序辦理審議、公開
30 展覽、核定及發布實施等事項；變更時，亦同。但必要時，
31 權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦

01 理。(第2項)實施者為擬訂或變更權利變換計畫，須進入
02 權利變換範圍內公、私有土地或建築物實施調查或測量時，
03 準用第23條規定辦理。(第3項)權利變換計畫應表明之事
04 項及權利變換實施辦法，由中央主管機關定之。」

05 (6)108年1月30日修正前第31條第1、2項：「(第1項)權利變
06 換後之土地及建築物扣除前條規定折價抵付共同負擔後，其
07 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
08 配與原土地所有權人。但其不願參與分配或應分配之土地及
09 建築物未達最小分配面積單元，無法分配者，得以現金補償
10 之。(第2項)依前項規定分配結果，實際分配之土地及建
11 築物面積多於應分配之面積者，應繳納差額價金；實際分配
12 之土地及建築物少於應分配之面積者，應發給差額價金。」

13 (7)108年1月30日修正前第32條第1、2項：「(第1項)權利變
14 換計畫書核定發布實施後2個月內，土地所有權人對其權利
15 價值有異議時，應以書面敘明理由，向各級主管機關提出，
16 各級主管機關應於受理異議後3個月內審議核復。但因情形
17 特殊，經各級主管機關認有委託專業團體或機構協助作技術
18 性諮商之必要者，得延長審議核復期限3個月。(第2項)當
19 事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟。」

20 2、108年1月30日修正公布前都更權變辦法：

21 (1)第1條：「本辦法依都市更新條例(以下簡稱本條例)第29
22 條第3項規定訂定之。」

23 (2)第6條：「(第1項)權利變換前各宗土地及更新後建築物及
24 其土地應有部分及權利變換範圍內其他土地於評價基準日之
25 權利價值，由實施者委託3家以上專業估價者查估後評定
26 之。(第2項)前項專業估價者，指不動產估價師或其他依
27 法律得從事不動產估價業務者。」

28 (3)第11條：「(第1項)實施權利變換後應分配之土地及建築
29 物位置，應依都市更新事業計畫表明分配方式辦理；其未表
30 明分配方式者，得由土地所有權人或權利變換關係人自行選
31 擇。但同一位置有2人以上申請分配時，應以公開抽籤方式

01 辦理。（第2項）實施者應訂定期限辦理土地所有權人及權
02 利變換關係人分配位置之申請；未於規定期限內提出申請
03 者，以公開抽籤方式分配之。其期限不得少於30日。」

04 3、108年1月30日修正公布後都更權變辦法第17條：「（第1
05 項）實施權利變換後應分配之土地及建築物位置，應依都市
06 更新事業計畫表明分配及選配原則辦理；其於本條例中華民
07 國108年1月30日修正施行前已報核之都市更新事業計畫未表
08 明分配及選配原則者，得由土地所有權人或權利變換關係人
09 自行選擇。但同一位置有2人以上申請分配時，應以公開抽
10 籤方式辦理。（第2項）實施者應訂定期限辦理土地所有權
11 人及權利變換關係人分配位置之申請；未於規定期限內提出
12 申請者，以公開抽籤方式分配之。其期限不得少於30日。」

13 4、109年3月26日修正前高雄市都市更新及爭議處理審議會設
14 置要點（下稱都更審議會設置要點）

15 (1)第1點：「本府為審議本市都市更新事業計畫、權利變換計
16 畫及處理有關爭議，依都市更新條例第16條規定，特設高雄
17 市都市更新及爭議處理審議會（以下簡稱本會），並訂定本
18 要點。」

19 (2)第3點第1項：「本會置委員17人至21人，其中一人為召集
20 人，由本府都市發展局局長兼任；一人為副召集人，由本府
21 都市發展局副局長兼任；其餘委員由本府就下列人員聘
22 （派）兼之：（一）本府都市更新業務之主管及相關機關代
23 表。（二）具有都市計畫、建築景觀、社會、法律、交通、
24 財經、土地開發、估價或地政等專門學識經驗之學者、專
25 家。（三）熱心公益人士。」

26 (三)按現行都市更新條例第86條第2、3項規定之立法理由表明：
27 「考量本次修正已新增權利變換計畫之報核應取得同意、專
28 業估價者選任方式等，對於進行之都市更新案已依修正前
29 之規定處理者，如無新舊法適用之緩衝時期，所擬之計畫將
30 須重新估價、取得同意，影響推動時程，爰於第2項規定除
31 因應司法院釋字第709號解釋於修正條文第32條及第46條新

01 增之聽證程序規定外，對於已報核或已核定之都市更新事業
02 計畫，其都市更新事業計畫或權利變換計畫之擬訂、審核及
03 變更，得適用修正前之規定，以維持計畫及法規穩定性，降
04 低修法衝擊。惟仍於第3項及第4項限縮適用修正前規定之期
05 限，規定應於一定期限內為之，逾期時，仍須依修正後之規
06 定辦理。」經查，被告係以107年12月18日高市府都發住字
07 第10734411200號函准予核定參加人以系爭土地為都市更新
08 單元所擬事業計畫之實施，其後參加人並於被告核准事業計
09 畫實施後之5年內，即以108年11月18日金字第108111801號
10 函將其所擬之系爭權利變換計畫書送被告所屬都市發展局報
11 核乙節，為兩造及參加人所是認，並有被告及參加人前揭函
12 文在卷可證（處分卷第7頁；本院卷第23至25頁），參諸前
13 揭現行都市更新條例第86條第2、3項規定意旨，關於系爭權
14 利變換計畫書之擬定、審核及變更，除需增設聽證程序外，
15 基於維持計畫及法規穩定性，並降低修法衝擊，本得適用10
16 8年1月30日修正前之都市更新條例及其相關之法規命令與行
17 政規則，此不僅為參加人已具體指明其作為計畫實施者擬訂
18 計畫之法令依據（本院卷第387頁），亦應為被告判斷參加
19 人所擬權利變換計畫書合法與否之準據法規。乃原告逕以被
20 告未依新修定之現行都市更新條例及被告109年12月18日高
21 市都發住字第10935957600號函公布之高雄市都市更新事業
22 及權利變換計畫共同負擔項目及費用提列總表審核系爭權利
23 變換計畫書，其原處分即有違法情事云云，顯有誤解，先予
24 敘明。

25 （四）次按主管機關為審議都市更新事業計畫，依前揭108年1月30
26 日修正前都市更新條例第16條規定，應遴聘（派）學者、專
27 家、熱心公益人士及相關機關代表組成都更審議委員會，以
28 合議、公開之方式辦理。而被告為審議高雄市都市更新程序
29 及處理有關爭議，依修正前都市更新條例第16條之規定，設
30 置都更審議會，並依都更審議會設置要點第3點規定聘請審
31 議會委員，以合議方式為審議。是以，都更審議會之決議，

01 係由具專業知識，並能獨立行使職權之委員，經公開且充分
02 之討論後所作成。因此，對於都更審議會就涉高度專業性判
03 斷之都市更新事業計畫審議作成之結果，司法審查時原則上
04 予以尊重，認其享有判斷餘地，原則上應予尊重，僅於都更
05 審議會之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，始得將依其決
06 議所作成之核定處分予以撤銷或變更。就此，行政法院於審
07 理時應審查之事項包括：行政機關所為之判斷，是否出於錯
08 誤之事實認定或不完全之資訊；法律概念涉及事實關係時，
09 其涵攝有無明顯錯誤；對法律概念之解釋有無明顯違背解釋
10 法則或牴觸既存之上位規範；行政機關之判斷是否有違一般
11 公認之價值判斷標準；行政機關之判斷是否出於與事物無關
12 之考量；行政機關之判斷是否違反法定之正當程序；作成判
13 斷之行政機關其組織是否合法且有判斷之權限；行政機關之
14 判斷是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原
15 則、公益原則等（最高行政法院106年度判字第393號判決、
16 104年度判字第449號判決亦採同此見解）。查系爭權利變換
17 計畫經參加人於108年11月18日送被告報核後，經被告依修
18 正前都市更新條例於109年9月2日以高市府都發住字第10934
19 169000號公告辦理公開展覽，並於109年9月16日舉辦公聽
20 會，經被告都更審議會於109年11月19日就參加人將公聽會
21 意見納入修正計畫書先行召開工作小組幹事會議再邀相關權
22 利人與會討論，並命參加人妥為處理回應相關陳情意見。嗣
23 後參加人於110年1月5日再次檢送修正後之系爭權利變換計
24 畫書，經被告於110年3月10日對該計畫書舉辦聽證後，由被
25 告提請都更審議會110年5月6日第28次會議決議修正後通
26 過，被告嗣據以作成准予核定實施之原處分等事實，亦為兩
27 造所不爭，並有被告提出各該程序進行書證在卷可佐（處分
28 卷第7至164頁），因上開都更審議會之決議涉及專業，且其
29 審議結果係由都更審議會之合議制委員會所作成，應認享有
30 判斷餘地，除該都更審議會之判斷有恣意濫用及其他違法情

01 事時，得將依其決議所作成之核定處分予以撤銷或變更外，
02 本院應予尊重。

03 (五)關於原告主張系爭權利變換計畫之營造工程管理費、人事行
04 政管理費、風險管理費及選配有違法瑕疵部分：

05 1、關於工程管理費、人事行政管理費及風險管理費部分：

06 (1)系爭權利變換計畫審議會版原於表10-2營造工程費用估算表
07 總計為829,712,670元，其中並臚列「工程管理費（含保
08 險、利潤）（10%），單價成本（複價）58,726,734元」
09 （本院卷第31-33頁）。

10 (2)原告於聽證時就表示參加人並未與其他公司簽訂委任辦理系
11 爭土地營建工程管理契約，何以列入工程管理費，並提列1
12 0%？另人事行政管理費、風險管理費均已最上限提列，並
13 不合理等語；參加人則覆以：「表10-2之工程管理費係含監
14 造等費用，一般行情為10%，另本案整棟建物為鋼骨構造，
15 依據『高雄市都市更新事業及權利變換計畫共同負擔項目及
16 費用提列總表』標準，建築物工程造價標準單價為187,740
17 元／坪，惟本案因應承辦單位要求，吸收部分建造成本，調
18 降營建成本為157,613元／坪。……A、人事行政管理費係指
19 實施者自耕新案啟動至更新完成期間，所進行土地整合、人
20 事、庶務等行政作業、各項法令、會計等支出所須費用，本
21 案土地及建物權屬皆屬私人所有，且自103年辦理至今歷經7
22 年時間，提列人事行政管理費2%係屬合理。B、風險管理費
23 可視為實施者投入資本、創意、管理技術與風險承擔所應獲
24 取之利潤。有關本案風險管理費應提列12%之說明如下：
25 a、本案近年受到建築材料大漲、人力成本增加等因素，目
26 前編列造價已有偏低之現象。參酌與本案構造相同之遠雄TH
27 E ONE大樓之工程成本，其建築樓層為地下7層、地上68層，
28 全棟採SC鋼骨構造，已於109年4月得使用執照，其工程造價
29 為215,000元／建坪（104年初發包，各戶室內為毛胚屋）。
30 本案整棟建物為鋼骨構造，本案所需工程造價約202,800元
31 ／坪，遠高於所提列之156,004元／坪，本公司約需自行吸

收建造成本2.5億元。b、另本案土地及建物所有權皆為私有，並無公有土地，整合更為困難，故本案提列12%之風險管理費係屬合理。」等語（處分卷第76、78至79頁）。

(3)嗣被告於都更審議會第28次會議審議前就系爭權利變換計畫進行爭點整理，表示：「本案事業計畫於104年8月5日報核；權變計畫於108年11月18日報核，爰本案共同負擔係依100年版本之提列總表，由實施者自行提列計算。今土地所有權人陳情表示對於人事行政管理費及風險管理費皆以上限之2%與12%提列之合理性有疑義，爰擬提請委員討論，另整理與本市現行規定之比較如下：本計畫重建費用＋公設費用＋權變費用＝897,403,877元，人事行政管理費依100年版本總表提列，上限2%為 $897,403,877 \times 2\% = 17,948,078$ 元；依109年版本總表提列，產權筆數29筆，基地面積未滿1,500平方公尺，應提列為3%，即 $897,403,877 \times 3\% = 26,922,116$ 元。風險管理費依100年版本總表提列，上限12%為 $983,709,591 \times 2\% = 118,045,151$ 元；依109年版本總表提列，人數級別為6至35人，基地面積規模1000至2000平方公尺應提列10.45%，即 $983,709,591 \times 10.45\% = 103,735,439$ 。……五、本案共同負擔提列依（100年10月21日版本）「高雄市都市更新事業（重建區段）建築物工程造價要項」認定28層鋼骨造（SC）第三級為187,746元／坪，經上開要項公示計算，物價調整後應為193,322元／坪。經實施者表明願自行吸收成本，調降工程造價為156,004元／坪，並另以「營建工程費估算表」說明調降依據，今所有權人對於實施者於該估算表「工程管理費」以建築工程及機電工程費用10%估算有疑義，爰擬提請委員討論。」（處分卷第136至137頁）

(4)而第28次都更審議會審理系爭權利變換計畫時，對此部分委員顏炳立表示：「1、陳情人所提意見大多聚焦於本案共同負擔的風險提列部分，經實施者也回應說明，本案在辦理都市更新期間，物價、人事及工人費用皆有上漲，而風險管理費用提列之概念本即是預備一定空間來提供實施者面對物價

01 調整風險。故依目前所提列費用來檢視，個人認為實施者說
02 明尚屬合理，本案辦理上的確需花費較多時間成本，也需較
03 多空間來面對工程提供之風險。而就費率是否提列至12%部
04 分，就實施者所說明實際需要花費之造價及人事費用部分，
05 應屬合理產生之費用，但對於陳情人有疑義部分，仍請實施
06 者再補充說明。2、針對風險管理費用及人事管理費用提列
07 部分，請實施者將調降之內容具體化，不論調降或調整之理
08 由為何，既然認為可行，就將估算金額之方式、細項明確列
09 出，委員會僅需確認實施者確有針對陳情人意見做回應，且
10 修正後數據合理性可被接受，故請實施者依上述建議於計畫
11 說明清楚。」等語；委員黃名義表示：「1、實施者報告中
12 提到『配合市府要求吸收部分成本』敘述多有不妥，無論調
13 降幅度的多寡，皆應依據實際調降理由說明；另同樣說明中
14 提及『實施者自願吸收2.5億成本』部分，該費用究竟是占
15 全部成本中的多少比例？這樣的敘述倘由財務層面來檢視恐
16 產生諸多疑義，請實施者修正相關敘述。2、本案工程造價
17 若以鋼構15.6萬／坪來估算是可行的，就將實際估算成本之
18 方法納入說明，若估算超過該費用卻願以15.6萬／坪來承
19 做，敘述上顯不合理。當然單純以鋼構15.6萬／坪之估算來
20 檢視，市場中鋼構透天案件約為10.5萬／坪，而依本案規劃
21 來看，估價應尚符合合理價格範圍，建議實施者依實際建材成
22 本來估算，而非以『自願犧牲酌減』云云帶過，為利實質審
23 議確認，請實施者妥善修正估算說明。3、針對人事行政管
24 理費及風險管理費用部分，應明確將風險因子及人事等項目
25 明列清楚，如人事行政管理費2%部分，成本敘述合理性恐
26 有疑義、亦產生後續爭議。建議將本案所需人事成本合理說
27 明計算，作為與所有權人溝通互信基礎，以增加協調成功
28 率。」等語；委員張鈺光則表示：「依照『高雄市都市更新
29 事業及權利變換計畫共同負擔項目及費用提列總表』應為工
30 程費而非管理費，請實施者針對用語部分再確認，避免雙方
31 認知誤會。」等語；委員陳玉霖另謂：「1、基本上更新案

件另提工程管理費用的狀況，僅在以更新方式辦理的部分才會出現，一般由實施者所執行之案件，應是沒有工程管理費用之項目提列，故請實施者詳細說明羅列項目之緣由，並仔細斟酌文字使用，避免產生誤解。2、本案鋼構工程造價部分，幹事小組『建議可讓權利人分配較多』之部分，並非市府直接要求，應屬於實施者自行考量去酌降工程造價成本，因此在文字用詞上應精準以免誤導。原則上所提列金額部分，本人並無異議，實施者自行酌降費用，的確能令權利人享有較大權利，故僅要求實施者於敘述上修正清楚。3、本案所提列之人事管理費用2%及風險管理費用12%部分，本人無意見，但是計畫書第10-5頁風險管理費用，實施者應將所面對風險及各項風險之因子內容說明清楚，如銷售風險成本、營建風險成本等。像是臺北市有因風險管理費用未敘明清楚，而造成行政訴訟敗訴的經驗，故請實施者將風險因子分項說明清楚。」等語，後經與會委員對此部分決議：「1、提列工程管理費是否妥適？採納：實施者編列之營造工程費尚稱合理，並已內含工程管理費，故同意實施者所提列之工程費，至有關工程管理費率文字予以刪除。2、人事行政管理費2%、風險管理費12%均以最上限提列並不合理部分：不採納：經審議會討論後，實施者提列之人事行政管理費及風險管理費尚屬合理，另請實施者依委員意見詳予補充各管理費實際內涵、風險因子等。」等語（處分卷第148至150、153頁）。

- (5)而後經都更審議會核定之系爭權利變換計畫書對此部分即記載：「拾、權利變換所需費用：一、權利變換地區範圍成本說明：……（二）更新事業實施經費：本都市更新事業實施費用總額為1,102,307,585元，以下分別就各項目說明：1.工程費用：（1）更新後土地及建築物重建費：……B、營建費用：依據費用提列總表標準，本案規劃地上28層、地下5層之鋼骨造（SC）構造之建築物，總樓地板面積為17,581.88m²（5,318.52坪），以建築物工程造價標準之鋼骨造SC第

三級單價為56,790元/m²（187,740元/坪）。……考量本公司已取得多數產權，私有地主僅餘6位，爰於辦理都市更新過程中，願吸收部分建造成本，以利本案與所有權人協商及執行推動，本案造價仍以47,191元/m²（156,004元/坪）之基準計算，本案營建費用共計829,712,670元（建材設備等級詳附錄6）。……5. 管理費用（F）：（1）人事行政管理費（F1）：人事行政管理費係指實施者自更新案啟動至更新完成期間，所進行人事、行政管理、土地整合、庶務、律師及會計等支出之費用，本案自103年申請都市更新事業，預計於113年完成更新事業，期間包含溝通協調、請照、預售、施工、產權登記、交屋等作業程序，故人事行政管理費，依費用提列總表規定，人事行政管理費＝重建費用(A)＋公共設施費用(B)＋權利變換費用(C)〕×管理費以2%核計＝（853,499,112＋0＋43,904,765）×2%＝17,948,078元。……（4）風險管理費（F4）：依據費用提列總表規定，風險管理費＝〔重建費用（A）＋公共設施費用(B)＋權利變換費用(C)＋貸款利息(D)＋稅捐(E)＋人事行政管理費(F1)＋都市計畫變更負擔費用(G)＋容積移轉費用(H)〕×風險費率（本案採12%計算）＝（853,499,112＋0＋43,904,765＋28,981,658＋39,326,535＋17,948,078＋0＋0）＝118,039,218元。基於以下因素，本案風險管理費用以12%計列：A. 考量本更新單元範圍內主要為5層樓合法建築物，其開發及整合已花費近10年時間，土地及建物之人數及面積同意比例均達80%以上實屬不易。B. 實施者須考量基地條件、開發規模及審查時程等狀況，承擔本案營建工程成本波動、利率調整、不動產市場景氣不確定因素以及分回房地去化等，對成本償付產生不可預期之相關風險，且實施者折價抵付之樓地板面積必須在完全銷售方能償付開發成本，故本項為實施者投入人力、資力、創意、管理技術、保固責任與風險承擔所應取對應之報酬。……。」（核定版第10-1、10-2、10-4、10-5頁）

(6)是由前揭從問題形成、評議及核定過程可知，參加人於都更審議會評議前，確有於系爭權利變換計畫書內將營造工程費之工程管理費單獨列項之舉措，至於人事行政管理費及風險管理費也都依100年版之高雄市都市更新事業及權利變換計畫共同負擔項目及費用提列總表提列最上限；惟後經都更審議會委員審認雖參加人有工程管理費之支出，但每項工程費用理應都內含管理費，沒有獨立列項之必要，且參加人所列營建工程費用總價、人事行政管理費及風險管理費等項目，就市場價格、人事費用、風險評估而言尚屬合理估價，只需刪除工程管理費獨立列項及費率文字部分，並補充人事行政管理費、風險因子內涵即可；嗣後參加人核定版本即依照上開評議結論予以修正。參以100年版之高雄市都市更新事業及權利變換計畫共同負擔項目及費用提列總表所列「可提列項目」中，確無工程管理費之項目，但營建費用項目中，其說明欄有表示該費用「內含施工費、整地費、材料費、營建工程管理費及空氣污染防制費。」等語（本院卷第159頁）；如依109年版之高雄市都市更新事業及權利變換計畫共同負擔項目及費用提列總表，雖風險管理費僅得提列上限為10.45%，但人事行政管理費則得提列至3%，故二者合計之總數與修法前之金額差距不大（處分卷第112頁；本院卷第199至203頁），由是足見營建工程本身就是需要大量人力及物力結合之事業，從初步規劃到建造完成可能就需要數年期間，因而此項事業也最能敏感物價指數之波動，且隨著規劃時間的拉長，人事成本及風險因素就隨之增加，是以為能有效管控營造期間之人事與物流，自然就會衍生工程、人事、風險等管理費用，且此等管理費依通常交易慣行本為必要之工程支出費用，只是依據前揭行政規則規範意旨，營建工程管理費尚無獨立列項之必要而已，此與參加人現在或將來究竟有無規劃發包予其他公司分別承作營造工項實無任何關係。今都更審議會各委員意見既均認參加人所擬營建費用之單價已低於上開總表所稱鋼骨造SC第三級單價，於自願吸

收部分建造成本後，從市場行情觀察，亦經渠等判斷為合理之估價，本無變更總價之必要；且其從103年間舉辦實施者自辦事業計畫公聽會以來，迄至都更審議會進行系爭權利變換計畫書時止，已耗時逾7年時程（處分卷第135頁），109年起又遭遇全球性新冠肺炎疫情，不僅營建人力短缺，甚至物價飛漲亦屬眾所週知之事，然系爭權利變換計畫仍在規劃階段，尚未實際動工興建，自可預見參加人未來營建過程勢必將增加可觀之人事成本及建造成本，則都更審議會判斷參加人所擬之人事行政管理費及風險管理費以最上限提列亦屬合理乙節，均無違失可指，是渠等所為判斷經核與其上位階法規範相符，亦無悖於通常經驗法則，自堪採信。乃原告指陳被告都更審議會僅刪除有關工程管理費率等文字，卻未將該項金額一併刪除，且人事行政管理費及風險管理費逕以最上限提列，又未翔實說明其估價，顯有違法云云，要無足取。

2、關於選配部分：

- (1)查被告107年12月18日核定系爭土地都市更新事業計畫之實施，業已表明選配原則為：「（一）本案土地所有權人及權利變換關係人以其『應分配價值』自由選配1個更新單元及1個車位價值，請各權利人以應分配價值之合理範圍（上下差距20%內）進行選配，若實分配大於『應分配價值』20%以上，應與實施者合意後為之，且以不影響其他所有權人應分配部分優先選配權益為之，並依實際分配價值，向實施者找補差額價金。（二）所有權人得合併參與選配，除依都更權變辦法第12條規定，更新前原土地或建築物如經法院查封、假扣押、假處分或破產登記者，不得合併分配。（三）須與其他權利人合併申請分配者，須於提出更新後分配位置申請書一併繳回更新後合併分配協議書，合併選配申請人須自行協議持分比例。（四）未於選配截止日前表明參與權利變換者，由實施者或見證人代為抽籤選配應分配價值內之更新後單元，並依都市更新條例第31條辦理差額金找補。（五）申

01 請分配期間截止後，權利人若欲修改，需與實施者協議，以
02 確保其他權利人及案件穩定性。（六）若同一單元或車位有
03 重複選配之情形得先協調，若協調不成再以公開抽籤方式決
04 定之。（七）分配之更新單元及停車位之面積、位置，以都
05 更審議會通過版本為主，若有差異以找補金額方式處理。」

06 （處分卷第1至2頁）參加人並以108年7月10日金字第108071
07 001號函、108年8月9日金字第108080901號函、108年8月16
08 日金字第108081601號函將更新後建築物分配單元價值表、
09 更新後停車位價值表、各權利人權利價值說明表（參加人依
10 修法前都更權變辦法第6條第1項，以108年5月20日為評價基
11 準日，選定3家專業估價者查估，並取估價最高之大有國際
12 不動產估價師聯合事務所，評定原告之「更新前權利價值」
13 為8,995,165元、「更新前權利價值比例」為1.5372%；「更
14 新後權利價值」總計為2,170,160,012元，加計估算之「共
15 同負擔費用總額」，算定「原告共同負擔額」為17,133,922
16 元，並算定其「應分配價值」為16,225,778元，見本院卷第
17 381至382頁）、權利變換意願調查表等文件寄送原告，告知
18 108年7月10日至同年8月15日止為本案都更權利變換申請分
19 配期間，並催請原告在108年8月15日前擲還權利變換意願調
20 查表及更新後分配位置申請書，否則將依修法前都更權變辦
21 法第17條及上開選配原則，於108年8月23日辦理公開抽籤等
22 語（處分卷第1至5頁）。

23 (2)雖原告於聽證時表示伊有於公開抽籤時到場，但可供抽籤之
24 戶數太少，又非原告本人抽籤，最後僅抽到3F-A3，明顯限
25 制原告受分配權利等語；參加人則覆以伊已先後寄送上開10
26 8年7月10日、8月9日函予原告，但參加人均未收到回覆之申
27 請文件，遂於同年8月23日召開公開抽籤會議，原告有出席
28 上開會議，經參加人再次詢問是否要自行選配，原告則表明
29 不自行選配同意交由在場公證之律師抽籤決定，並無剝奪其
30 選配權利之情事，且合於上開選配原則第4點規定，參加人
31 也願與原告協商，如原告有意願選配其他住宅單元，可在不

01 影響其他所有權人已選配之住宅單元，與參加人合意變更等
02 語（處分卷第77至80頁），並有公開抽籤紀錄表1份在卷可
03 佐（本院卷第209頁）。

04 (3)嗣被告將之提送都更審議會第28次會議討論時，委員顏炳立
05 表示：「本案不應因陳情人及實施者間選配爭議而延宕案件
06 審議效率，案內權利變換已依選配原則辦理選配完成，若本
07 案後續實施者與陳情人另行約定，以其所分回部分調整選
08 配，僅兩造自行合意即可，非屬審議權責。但是考量本案事
09 業計畫已經審議依法核定在案，為利計畫穩定性，建議實施
10 者承諾陳情人在權利變換計畫核定後，仍開放兩造能協議調
11 整選配位置及辦理增補差額價金事宜。審議確定案件大方向
12 後，再自行去協調，避免導致執行延宕。」等語；委員陳玉
13 霖則表示：「為解決本案選配爭議，請實施者承諾以其在本
14 權利變換計畫選配後所取得之房地，供陳情人重新再選配。
15 無論陳情人打算選擇3至5樓或選擇樓層更高部分，只要陳情
16 人有意願選擇，並在差額價金較大的部分，供陳情人有較大
17 的選擇權，而不是只是以抽籤出來的結果可以選擇。」等
18 語，而後該次會議關於更新後選配事宜決議：「本案選配原
19 則經審議會討論後予以確認，後續經實施者承諾『若所有權
20 人在本案權利變換計畫核定後，仍有意選擇其他住宅單元，
21 願意在不影響其他所有權人已選配之住宅單元狀況下，與陳
22 情人協調合意變更事宜』，準此請實施者後續妥為與所有權
23 人溝通協商選配調整事宜。」等語（處分卷第148至152
24 頁），隨後參加人之意見回覆及處理情形表示：「遵照辦
25 理，本公司目前持續與土地所有權人協商，若土地所有權人
26 有意願選擇其他住宅，可在不影響其他個人所有權人已選配
27 之住宅單元狀況下，就本公司分回之住宅單元進行選配。」
28 （系爭權利變換計畫書核定版第XXXII頁）。

29 (4)是由前揭選配過程及評議結果可知，原告於108年7月10日至
30 同年8月15日得申請分配住宅單元時經估算之「應分配價
31 值」為16,225,778元，依系爭事業計畫案所訂定之選配原則

第1點規定，其僅得就該應分配價值上下差距20%內進行選配，其中3樓A1的價值為18,768,400元，顯已超逾原告應分配價值上下差距1.2倍之範圍，則參加人未將3樓A1列入原告選配範圍，並無違誤；參以原告於出席公開抽籤、聽證陳情等會議時從未表明參加人漏未將3樓A1列入分配之違失，且第28次都更審議會審議過程，亦無任何委員對參加人作成之選配分配結果有何違法性之質疑，委員顏炳立、陳玉霖亦僅建議參加人在不影響其他所有權人已選配之情況下，容許原告就參加人名下之住戶單元更改約定而已；甚至原告於本院準備程序時亦表示其不是要選配3樓A1之住宅單元，只是想藉此主張3樓A1應列入選配而已等語（本院卷第391頁），足見原告只是不滿參加人所列選配之住宅單元太少，而其想要選配之住宅單元又被其他所有權人選走之故，依此，經核定之系爭權利變換計畫尚難認有何違反選配原則情事。乃原告嗣後執經被告都更審議會核定系爭權利變換計畫書將原告「應分配價值」調整為16,415,028元（本院卷第211頁），進而於本院主張依其核定之應分配價值，理應包括3樓A1，詎參加人在抽籤時，並未將「3樓A1」列入抽籤標的內，已違反其所訂定之「選配原則」，被告亦未加以糾正，難謂無違反都市更新條例規定云云，顯有倒果為因之事實誤認，要無足取。

（六）綜上所述，原告前揭主張，均不足取；被告原處分核定之系爭權利變換計畫書並無原告所指關於營造工程管理費、人事行政管理費、風險管理費及選配之違法瑕疵，乃原告對之訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

（七）本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

七、結論：原告之訴無理由。

中 華 民 國 111 年 8 月 17 日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官 李 協 明

法官 邱 政 強

法官 林 彥 君

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

01

是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 111 年 8 月 17 日

03

書記官 謝 廉 縈