

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第459號

111年3月31日辯論終結

原告 林春

陳清智

共同

訴訟代理人 謝建弘律師

姜衡律師

孫丁君律師

上一人

複代理人 趙天昀律師

被告 臺北市政府

代表人 柯文哲（市長）

訴訟代理人 張晉豪律師

參加人 聖得福建建設開發股份有限公司

代表人 吳明珠（董事長）

訴訟代理人 南雪貞律師

上列當事人間都市更新事件，原告不服被告中華民國109年2月27日府都新字第10830239153號函，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

參加人為擬訂臺北市大同區延平一小段314地號等36筆土地都市更新事業計畫（下稱本件事業計畫）及權利變換計畫（下稱本件權變計畫）案（以下合稱本件都更計畫）的實施者，前經被告以民國101年11月29日府都新字第10132173200號函核准劃定臺北市大同區延平段一小段314地號等36筆土地為更新單元、以103年4月3日府都新字第10132627602號函

核准都市更新事業概要。參加人於104年10月30日向被告提出本件都更計畫報核，經臺北市都市更新及爭議處理審議會（下稱審議會）幹事會（下稱幹事會）初審、複審；107年8月15日召開聽證程序；審議會107年10月22日第348次、108年5月6日第373次、108年8月26日第388次會議審議後，被告以109年2月27日府都新字第10830239153號函准予核定實施本件都更計畫（下稱原處分）。原告為本件都更計畫範圍內的土地及建物所有權人，不服原處分，提起本件行政訴訟。

## 二、原告起訴主張及聲明：

(一)本件事業計畫第15章財務計畫關於營建工程管理費、人事管理費的編列，明顯違反法令。被告就上述費用的審查，有事實關係涵攝錯誤的違法；原處分亦有違反誠信原則、平等原則、參加人未依審議會委員意見修正等違法情形，雖與權利價值有關，惟非權利價值本身，非屬108年1月30日修正公布的都市更新條例第53條第1項所定異議及審議核復事項，原告提起本件訴訟，應為適法。

(二)被告所屬都市發展局107年7月23日北市都新字第1076002239號函訂頒「都市更新事業及權利變換計畫內有關費用提列總表」（下稱費用提列總表）說明19營建工程管理費第3項規定：「倘由實施者自行辦理工程管理時，本項不予提列。2. 本項費用與人事行政管理費之合計後，其費率不得超過人事行政管理費率提列上限5%。」基於行政自我拘束原則，被告應予遵守。參加人所營項目包含建築經理業，且參加人代表人同時為聖陸營造工程股份有限公司的代表人，主要股東均為參加人代表人的配偶或直系血親，顯為家族企業，依前開費用提列總表規定，不得提列工程管理費。然被告審查時視而不見，亦未說明同意的理由。又參加人提列工程管理費新臺幣（下同）1億7,817萬6,232元，另提列人事行政管理費1億1,280萬1,599元，兩者合計2億9,097萬7,831元，費用率為11.61%（2億9,097萬7,831元÷25億0,670萬2,196元），違反前開費用提列總表說明19第3項規定上限5%的規

01 定。被告審查時亦視而不見，未說明何以同意的理由。再  
02 者，被告107年10月22日第348次審議會審查本件權變計畫  
03 時，游適銘委員表示「本案建築成本偏高（33.9萬/坪），  
04 共同負擔比例達45.12%，請實施者酌降」等等；遲維新委  
05 員表示：「本案位於大同區，建築成本33萬/坪過高且房價  
06 跟成本不成比例」等等，參加人均回應「遵照辦理」，惟參  
07 加人並未依第348次審議會決議降低建築成本。被告對審議  
08 會決議未落實乙情，視而不見，其判斷顯出於錯誤的事實認  
09 定及不完全資訊。參照最高行政法院103年度判字第66號判  
10 決見解，原處分應予撤銷。

11 (三)原告林春於本件事業計畫107年8月15日聽證會表示：「A10  
12 專門是給教會使用，大家使用都是平等的，為何2樓的設計  
13 與3到9樓不同，導致想選配的人無法選配」等等。參加人當  
14 場承諾：「1樓原地原位置讓原住戶選擇」等等。依此，原  
15 告林春應獲分配都市更新後A1-1樓的房屋。豈料該更新後A1  
16 -1樓房屋竟由參加人取得，被告視而不見，明顯違反誠實信  
17 用原則。

18 (四)參加人於2樓規劃坪型725.65平方公尺，於法律上雖不限制  
19 其他地主選配，但事實上已形成其他地主的選擇障礙。被告  
20 107年8月15日第388次審議會審查本件權變計畫時，詹勳敏  
21 委員表示：「一般教堂使用不具市場性，建議實施者參考估  
22 價技術規則第2條第4款用限定價格來估價」等等，參加人則  
23 回應：「1、2樓雖由長老教會（按指財團法人北部臺灣基督  
24 長老教會，下稱長老教會）分回，但並無限制僅能供教會用  
25 途使用，長老教會仍可出租作為店鋪或辦公室使用」等等。  
26 雖現行建築法規並未強制地上2樓的建築配置，然參加人於  
27 規劃地上2樓建築面積時，並無限制長老教會分回1、2樓後  
28 僅能供教會用途使用，卻於原告林春質疑空間坪型規劃時強  
29 調「為達教會使用功能」、「評估教會使用電梯流量」等，  
30 形同透過建築規劃特定該2樓A10空間專屬教會使用，不當限  
31 制其他地主選配2樓的權利。被告未置一詞，已違反平等原

則。縱認教會使用功能特殊而有限制其他地主選配的必要，亦應依特別犧牲法理，補償原告所受損害。

(五)本件都更計畫未載明選配原則，依97年8月5日修正發布的都市更新權利變換實施辦法第11條規定，若同一位置有2人以上申請分配，以及未於規定期限內提出申請時，應以公開抽籤方式辦理。然參加人為本件建築配置的私益，擅將2樓規劃供教會使用的特定坪型，且不顧長老教會為未於期限內提出申請者之一，迂迴以公開抽籤形式，代長老教會抽中1A10及2A10的選配區位，如此巧合，已侵害選配的公平性。被告未予審查，違反行政正當程序原則。

(六)本件權變計畫是由參加人自行指定委請遠見不動產估價師事務所、台住不動產估價師事務所及元宏不動產估價師聯合事務所辦理，並未與權利變換範圍內全體土地所有權人共同指定，有違都市更新條例第50條第2項、都市更新權利變換實施辦法第6條規定。

(七)聲明：原處分撤銷。

### 三、被告答辯及聲明：

(一)本件都更計畫是由幹事會初審、復審，並於107年10月22日召開第348次審議會、108年5月6日召開第373次審議會、108年8月26日召開第388次審議會及聽證程序，相關審議程序皆完備，並無原告所稱違反正當法律程序的情形。又本件經審議會專業組織審查，並無程序瑕疵。依歷次審議過程中委員、幹事及承辦科均有針對相關共同負擔費用提出意見，如幹事會複審時共同負擔比例為45.69%，而審議會時共同負擔比例修正為45.12%，107年10月22日第348次審議會時共同負擔比例再修正為44.14%，至核定時共同負擔比例已修正為43.32%，足見審議會確有實質審議費用的合理性及必要性。又原告雖主張本件不應提列工程管理費等等，然本件並無委託建築經理公司或營建管理公司辦理工程管理，故未提列營建管理工程費，原告主張尚屬誤會。

01 (二)原告未於選配期間申請分配，因此參加人在律師見證下以公  
02 開抽籤進行分配，符合臺北市都市更新權利變換選配作業須  
03 知第2條及都市更新權利變換實施辦法規定，完全公平公  
04 開，無違反誠實信用原則之情。又參加人規劃的戶型亦無任  
05 何不妥。原告空泛指稱：將造成事實上選擇障礙而違反平等  
06 原則等等，與事實不符，各權利人皆可依其需求參與選配，  
07 沒有事實上的選擇障礙。

08 (三)本件估價報告為103年製作完成，適用當時的都市更新權利  
09 變換實施辦法第6條第1項規定，由參加人指定委託3家專業  
10 估價者查估，尚無違誤。原告以108年修正後的都市更新條  
11 例主張參加人未與權利變換範圍內全體土地所有權人共同指  
12 定等等，實屬無據。

13 (四)聲明：原告之訴駁回。

14 四、參加人的陳述及聲明：

15 (一)土地所有權人對於權利變換計畫中關於更新前權利價值、更  
16 新後建築物及土地應有部分之權利價值、共同負擔、應分配  
17 的權利價值、實際分配的權利價值等事項不服，均屬都市更  
18 新條例第32條第1項所稱「對其權利價值有異議」，依最高  
19 行政法院106年度判字第357號判決及本院107年度訴字第130  
20 8號裁定意旨，應循異議程序處理。原告未合法踐行程序，  
21 即提起本件撤銷訴訟，應依行政訴訟法第107條第1項第10款  
22 規定裁定駁回。

23 (二)依臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點第2點第3項規  
24 定，都市更新事業權利變換計畫內有關費用的提列，屬審議  
25 會審議事項，只要合於費用提列總表，審議會決議應有判斷  
26 餘地。本件事業計畫「表15-3營造工程費用估算表」中「管  
27 理費（含保險、利潤）10%」是指「表15-1都市更新事業實  
28 施總經費成本明細表」中「壹、工程費用一、重建費用(二)新  
29 建工程 1.營建費用」的間接工程費用，包括工程營造保險  
30 費、包商工地管理費、利潤及工程雜費等，實務上多以直接  
31 工程成本的10%編列，與「表15-1都市更新事業實施總經費

成本明細表」中「伍、管理費用一、人事行政管理費」及「伍、管理費用二、營建工程管理費」屬不同項目。本件並無委託建築經理公司或營建管理公司辦理工程管理，故未提列營建工程管理費。原告混為一談，指稱參加人提列工程管理費及人事行政管理費共2億9,097萬7,831元，違反費用提列總表上限5%的規定等等，顯無理由。

- (三)有關共同比例的負擔及估價，參加人於第373次審查會時對地政局洪于佩幹事詢問：「本案估價過程和內容雖符合法令規定及區域一般房價行情，但更新後建物採用制震等多項特殊工法，特殊工法造價仍提列高達192,854,365元，其建材使用、建築設計等條件已超越一般市場產品，估價報告雖已就制震項目酌予調整1.3%，惟共負比仍達44.14%（高於近期大同區提送審議案件），房價與造價水準似有不對等情形，請實施者說明後，提請大會討論。」參加人回應：「1. 本案特殊工法提列項目及費用，經第373次審議會討論後，予以同意。2. 有關估價部分，依委員審查意見修正後，2樓以上均價調整為701,658元/坪。3. 各項管理費用已配合委員審查意見修正。4. 整體財務計畫修正後，本案共同負擔為43.53%。」最終審查會決議：「本案人事行政管理費（4.5%）、銷售管理費（5.4%）以九折提列，以及風險管理費（12.25%）以上限提列，共同負擔比例44.14%，經實施者說明，風險管理費部分自願以九折酌降，予以同意。」可知參加人已對各項管理費用回應說明，並依建議修正，再經審議會實質審查後決議，無原告所稱決議違法情形。本件多達73位私地主，整合困難，加上市定古蹟「臺灣基督教長老會大稻埕教會」也在本件都更範圍內，須經文化資產的審議，耗時長久，且教會屬宗教設施，因信仰不同，在銷售上被列為嫌惡設施，亦影響銷售價格，參加人各項成本增加，投入的資本、創意、管理技術及風險承擔提高，故於人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費以90%提列，實屬合法合理。

01 (四)原告未於期限內提出選配申請，故以抽籤方式辦理，無選配  
02 位置的問題，故更新後A1-1房屋由何人取得已與原告無涉，  
03 自無原告所指違反誠信原則的問題。又原告林春原與參加人  
04 談妥參加權利變換可分配面積，參加人已擬妥協議書交原告  
05 林春簽名，然原告林春反悔，參加人只能依法辦理公開抽  
06 籤。未能信守承諾者為原告林春，而非參加人。又長老教會  
07 為地主之一，可獲分配面積達725.65平方公尺，為達其教會  
08 使用功能並評估使用電梯流量，以取得2樓可樓梯到達為最  
09 佳，故規劃2樓完整空間坪型分配予教會，且本件興建2棟建  
10 物，仍有他棟2樓房屋可供地主選配，並無選擇障礙，原告  
11 主張違反平等原則，亦無理由。

12 (五)依103年1月16日都市更新權利變換實施辦法第6條第1項規  
13 定，權利價值由實施者委託3家以上專業估價者查估後評定  
14 之。本件估價報告係於103年完成，適用當時法令規定，由  
15 參加人委託3家專業估價者查估係屬適法。原告引用108年修  
16 正後的規定為論據，主張參加人需與地主共同指定估價業者  
17 等等，應屬有誤。

18 (六)聲明：原告之訴駁回。

19 五、前開事實概要欄所載事實，為兩造所不爭執，且有幹事會初  
20 審、複審會議紀錄（原處分卷第33-60頁）、107年10月22日  
21 第348次審議會會議紀錄、108年8月26日第388次審議會會議  
22 紀錄（本院卷1第43-61、161-171頁）、108年5月6日第373  
23 次審議會會議紀錄、107年8月15日聽證意見回應綜理表（原  
24 處分卷第12-19、30-32頁）、本件都更計畫及原處分（本院  
25 卷1第29-32頁）在卷可證，足以認定為真實。

26 六、爭點：

27 (一)原告提起本件撤銷訴訟是否違反108年1月30日修正公布的都  
28 市更新條例第53條規定？

29 (二)被告對於共同負擔比例的審查，有無判斷瑕疵？

30 (三)原處分關於原告的分配結果，是否違反平等原則、誠信原則  
31 及正當行政程序？

01 (四)權利變換的估價程序，是否違反108年1月30日修正公布的都  
02 市更新條例第50條第2項及108年6月17日修正發布的都市更  
03 新權利變換實施辦法第6條規定？

04 七、本院的判斷：

05 (一)原告提起本件撤銷訴訟沒有違反108年1月30日修正公布的都  
06 市更新條例第53條規定：

07 1.108年1月30日修正公布的都市更新條例第53條（修正公布前  
08 為第32條）第1項至第4項規定：「（第1項）權利變換計畫  
09 書核定發布實施後2個月內，土地所有權人對其權利價值有  
10 異議時，應以書面敘明理由，向各級主管機關提出，各級主  
11 管機關應於受理異議後3個月內審議核復。……。 （第2項）  
12 當事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟。（第  
13 3項）前項異議處理或行政救濟期間，實施者非經主管機關  
14 核准，不得停止都市更新事業之進行。（第4項）第1項異議  
15 處理或行政救濟結果與原評定價值有差額部分，由當事人以  
16 現金相互找補。」本條項所定的審議復核程序，是選擇性的  
17 爭議解決程序。土地所有權人不服權利變換計畫書關於「權  
18 利價值」部分，得先提出異議，經主管機關審議核復，作成  
19 第二次裁決後，仍不服審議核復結果者，再循訴願及行政訴  
20 訟程序救濟；惟如土地所有權人對權利價值的爭議未選擇審  
21 議核復程序，直接以一般訴願、行政訴訟程序救濟，亦非違  
22 法。至於權利價值以外的爭議，例如同意比例的計算、是否  
23 列入參與分配等，則無第53條規定的適用，僅能循一般訴願  
24 、行政訴訟程序救濟（最高行政法院106年度判字第357號判  
25 決意旨參照）。

26 2.依被告作成原處分時所適用108年1月30日修正公布的都市更  
27 新條例第86條第2項規定：「本條例中華民國107年12月28日  
28 修正之條文施行前已報核或已核定之都市更新事業計畫，其  
29 都市更新事業計畫或權利變換計畫之擬訂、審核及變更，除  
30 第33條及第48條第1項聽證規定外，得適用修正前之規定。  
31 」參加人於104年10月30日向被告提出本件事業計畫報核，



01 為都市更新條例107年12月28日修正條文施行前已報核的申  
02 請案，故有關本件都更計畫的擬訂及審核，均得適用108年1  
03 月30日修正公布前都市更新條例的規定（以下所稱都市更新  
04 條例，未有特別說明者均指108年1月30日修正公布前的都市  
05 更新條例）。

- 06 3.依都市更新條例第30條第1項規定：「實施權利變換時，權  
07 利變換範圍內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里  
08 公園、廣場、綠地、停車場等七項用地，除以各該原有公共  
09 設施用地、未登記地及得無償撥用取得之公有道路、溝渠、  
10 河川等公有土地抵充外，其不足土地與工程費用、權利變換  
11 費用、貸款利息、稅捐、管理費用及都市更新事業計畫載明  
12 之都市計畫變更負擔、申請各項建築容積獎勵及容積移轉所  
13 支付之費用，經各級主管機關核定後，由權利變換範圍內之  
14 土地所有權人按其權利價值比例共同負擔，並以權利變換後  
15 應分配之土地及建築物折價抵付；其應分配之土地及建築物  
16 因折價抵付致未達最小分配面積單元時，得改以現金繳納。  
17 」第31條第1項規定：「權利變換後之土地及建築物扣除前  
18 條規定折價抵付共同負擔後，其餘土地及建築物依各宗土地  
19 權利變換前之權利價值比例，分配與原土地所有權人。但其  
20 不願參與分配或應分配之土地及建築物未達最小分配面積單  
21 元，無法分配者，得以現金補償之。」都市更新條例第29條  
22 第3項授權訂定，108年6月17日修正發布前的都市更新權利  
23 變換實施辦法（以下所稱都市更新權利變換實施辦法，未有  
24 特別說明者均指108年6月17日修正發布前的都市更新權利變  
25 換實施辦法）第6條第1項規定：「權利變換前各宗土地及更  
26 新後建築物及其土地應有部分及權利變換範圍內其他土地於  
27 評價基準日之權利價值，由實施者委託3家以上專業估價者  
28 查估後評定之。」第10條規定：「更新後各土地所有權人應  
29 分配之權利價值，應以權利變換範圍內，更新後之土地及建  
30 築物總權利價值，扣除共同負擔之餘額，按各土地所有權人  
31 更新前權利價值比例計算之。」第25條規定：「權利變換完

01 成後，實際分配之土地及建築物面積與應分配面積有差異時  
02 應按評價基準日評定更新後權利價值，計算應繳納或補償  
03 之差額價金，由實施者通知土地所有權人及權利變換關係人  
04 應於接管之日起30日內繳納或領取。」實施權利變換是依照  
05 評價基準日評定更新前各宗土地的權利價值，以及更新後的  
06 土地及建築物總權利價值，再以更新後的土地及建築物總權  
07 利價值，扣除共同負擔的餘額，按各土地所有權人更新前權  
08 利價值的比例計算「更新後各土地所有權人應分配的權利價  
09 值」。其計算步驟如下：(1)「更新後的土地及建築物總權利  
10 價值」－「共同負擔」＝「其餘更新後之土地及建築物總權  
11 利價值」。(2)「其餘更新後之土地及建築物總權利價值」×  
12 「各土地所有權人更新前權利價值的比例」＝「更新後各土  
13 地所有權人應分配的權利價值」。繼而檢視各土地所有權人  
14 「實際分配土地及建築物」的權利價值，是否與其「更新後  
15 應分配的權利價值」有差異，多則應繳納差額價金，少則應  
16 發給差額價金。無論土地所有權人是對更新前權利價值的比  
17 例、更新後應分配的權利價值、共同負擔或實際分配土地及  
18 建築物的權利價值有爭執，任一項目的變動都會影響計算結  
19 果，均應認屬108年1月30日修正公布的都市更新條例第53條  
20 第1項所定「權利價值」的範圍（最高行政法院106年度判字  
21 第203號、第357號判決意旨參照）。

- 22 4.原告對於本件都更計畫中有關人事行政管理費、營建工程管  
23 理費的爭執，均屬於共同負擔的爭議，屬108年1月30日修正  
24 公布的都市更新條例第53條第1項所定「權利價值」的範  
25 圍。然如上所述，此條項規定的審議核復程序為任意性的爭  
26 議解決程序。原告對涉及共同負擔之權利價值的爭議未選擇  
27 審議核復程序，而是以本件都更計畫已經聽證程序審查，依  
28 行政程序法第109條規定，免經訴願程序，逕行提起行政訴  
29 訟救濟，尚無起訴不合法的情形。況原告爭執的事項除上開  
30 涉及權利價值的共同負擔部分外，尚包括更新後建築物分配  
31 面積的規劃、申請分配建築物位置的程序爭議等，均非108

01 年1月30日修正公布的都市更新條例第53條第1項所稱權利價  
02 值本身的爭議。故原告不僅對權利價值為爭執，同時亦對權  
03 利價值以外事項的核定不服，請求救濟，其提起撤銷訴訟，  
04 應屬合法，沒有違反108年1月30日修正公布的都市更新條例  
05 第53條規定。

06 (二)審議會對於共同負擔比例（包含人事行政管理費、銷售管理  
07 費、風險管理費）的審查，應有判斷瑕疵：

08 1.依上述都市更新條例第30條第1項規定，以及同條例第29條  
09 第3項授權訂定的都市更新權利變換實施辦法第13條第1項第  
10 4款及第7款規定：「本條例第30條所定負擔及費用，範圍如  
11 下：……四、工程費用：包括權利變換地區內道路、溝渠、  
12 兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等公共設施與  
13 更新後土地及建築物之規劃設計費、施工費、整地費及材料  
14 費、工程管理費、空氣污染防治費及其他必要之工程費用。  
15 ……七、管理費用：指為實施權利變換必要之人事、行政、  
16 銷售、風險、信託及其他管理費用。」以權利變換方式實施  
17 都市更新時，實施者擬具的權利變換計畫，就必要的工程費  
18 用、為實施權利變換所必要的人事、行政、銷售、風險、信  
19 託等管理費用數額的多寡，將影響權利變換範圍內土地所有  
20 權人的共同負擔，進而關涉更新後各土地所有權人應分配的  
21 權利價值。又都市更新的實施涉及都市土地有計畫的再開發  
22 利用、復甦都市機能及改善居住環境等公共利益，本質上屬  
23 公共事務，縱使基於民眾參與的考量，以法律規定人民在一  
24 定條件下得申請自行辦理都市更新，國家或地方自治團體仍  
25 須為必要的監督及審查決定。因此，主管機關對於實施者所  
26 擬具報核的權利變換計畫辦理審議，應對於上開費用及負擔  
27 是否屬實施權利變換所必要，為實質審查。尤其司法院作成  
28 釋字第709號解釋表示：「……（都市更新條例）未規定由  
29 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  
30 為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不  
31 採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分

01 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  
02 人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要  
03 求之正當行政程序。」主管機關依此解釋意旨舉行聽證程  
04 序，土地所有權人或有關係的利害關係人對於實施者所擬具權  
05 利變換計畫的內容，為不同主張時，主管機關作成是否核定的  
06 判斷時，應斟酌聽證全部結果，並就其形成判斷所採理由  
07 及不採的理由，予以說明，否則即與正當行政程序有違，所  
08 作成的判斷，難謂無恣意的違法。此時，主管機關對於實施  
09 者所擬具的權利變換計畫不能認為已盡實質審查的義務（最  
10 高行政法院107年度判字第591號判決意旨參照）。

11 2.被告為具體化都市更新事業及權利變換計畫內有關必要費用的  
12 內涵，於99年12月訂有費用提列總表（以下均指99年12月  
13 的版本），做為都市更新事業計畫及權利變換計畫的權利變  
14 換共同負擔審議參酌。該費用提列總表說明19規定：「人事  
15 行政管理費(一)定義……指實施者從更新案的啟動至更新完成  
16 期間，所進行土地整合，人事、庶務等行政作業、各項法律、  
17 會計等支出所需費用。(二)提列說明……2. 人事行政管理  
18 費率5%，得視更新單元權利變換範圍內公有土地比例高低  
19 酌減（詳下表）……。」說明20規定：「營建工程管理費(一)  
20 定義……指實施者為保障施工品質及施工進度所需支付之營  
21 建工程管理費。(二)提列說明：依建築經理公司控管或營建管  
22 理公司服務費率提列，須檢具合約。(三)注意事項1. 本項提  
23 列，需檢具合約。2. 倘由實施者自行辦理工程管理時，本項  
24 不予提列。3. 本項費用與人事行政管理費之合計後，其費率  
25 不得超過人事行政管理費率提列上限5%。」說明21規定：  
26 「銷售管理費(一)定義……實施者為銷售更新後取得之折價抵  
27 付房地之費用（變現成本），採『包銷方式』，即包括廣告、  
28 企劃，及銷售等成本費用。(二)提列說明：……實施者實  
29 際分配之單元及車位總價值30億以下部分，銷售管理費率  
30 6%……。」說明22規定：「風險管理費(一)定義……『權利  
31 變換』係以更新後樓地板折價抵付予實施者，風險管理費可

01 視為實施者投入資本、創意、管理技術與風險承擔所應獲取  
02 對應之報酬。(二)提列說明……人數36-75人、面積規模2,000  
03 平方公尺以上，未滿3,000平方公尺，風險管理費率12.25%  
04 ……。」(本院卷2第30-33頁)這是被告基於都市更新條例  
05 主管機關的地位，依其權限規範機關運作所作成非直接對外  
06 發生法規範效力的一般性規定，具行政規則性質。又實施者  
07 為更新事業共同負擔的計算，雖得參考費用提列總表所定的  
08 計算式及費率提列，但非直接適用該費用提列總表。審議會  
09 為審議時，除應就實施者權利變換計畫所載數額，是否合於  
10 費用提列總表規定外，仍應就實施者提列金額的理由，是否  
11 有合理的依據予以審認。如實施者逕以費用提列總表所定的  
12 標準上限提列，審議會應要求實施者說明其依據及理由，經  
13 討論後判斷是否應為調整。此觀費用提列總表規定：「總表  
14 注意事項：……(四)更新案依本提列總表計算之結果，係為提  
15 列上限，各項目之計算結果及其費率，得由審議會視個案提  
16 列負擔情形酌予調整。」(本院卷2第9頁)如審議會未依個  
17 案提列負擔情形實質審議，逕對實施擬具的權利變換計畫案  
18 為通過的決議，其判斷即難謂無恣意的違法(最高行政法院  
19 107年度判字第591號判決意旨參照)。

20 3.對於參加人所提有關共同負擔比例(包含人事行政管理費、  
21 銷售管理費、風險管理費)的審查，幹事會及審議會已有諸  
22 多質疑的意見，分述如下：

23 (1)幹事會初審會議中，被告財政局幹事黃宏玲審查意見16表示  
24 ：「本案人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費皆以上  
25 限提列，且共同負擔比達44.05%，請實施者(即參加人，  
26 下同)檢討調降相關費用。」何芳子委員審查意見2表示：  
27 「……共負比太高，請檢視。」臺北市都市更新處承辦科意  
28 見(三)3表示：「人事行政管理費(5%)、銷售管理費(6%)  
29 、風險管理費(12.25%)均以上限提列，請實施者自行  
30 考量酌降，另風險管理費費用實際金額請釐清。」最終會議  
31 結論五(一)記載：「管理費皆以上限提列，共同負擔達44.05

01 %，費用提列請依報核日提列標準檢討下修，並檢附相關證  
02 明文件。」參加人意見回應及處理情形則為：「本案建材設  
03 備皆依規定提列，並逐項檢視各項建材符合SRC第3級建材規  
04 範，並且本案產權皆屬私有，案件辦理及執行上風險較高，  
05 故相關管理費用皆依規定提列，應屬合理。」有幹事會初審  
06 會議紀錄可參（本院卷2第203、217、223、229頁）。

07 (2)參加人依幹事會初審會議紀錄修正後提出的版本，將共同負  
08 擔比例增加至45.69%。幹事會複審會議中，被告財政局幹  
09 事黃宏玲審查意見7、8表示：「7. 本案人事行政管理費、銷  
10 售管理費及風險管理費皆以上限提列，且共同負擔比達45.6  
11 9%，提請審議。8. 本案前次幹事會共同負擔金額為3,176,9  
12 52,341元，本次提高為3,224,968,452元，共同負擔比由44.  
13 05%提高至45.69%，請實施者說明。」臺北市都市更新處  
14 承辦科審查意見(三)3表示：「人事行政管理費（5%）、銷售  
15 管理費（6%）、風險管理費（12.25%）均以上限提列，請  
16 實施者自行考量酌降，另請補充各項管理費用提列說明。」  
17 最終會議結論三(三)記載：「本案共同負擔比由44.05%提高  
18 至45.69%，人事管理費與銷售管理費請以9折酌降提列計算  
19 後，併風險管理費提請大會討論。」參加人意見回應及處理  
20 情形則為：「遵照辦理，因原計算安置費用誤植及房屋評定  
21 現值調漲修正後營業稅增加，故造成共同負擔比例增加，本  
22 次重新修正後，並將人事管理費……與銷售管理費以九折酌  
23 降提列計算，且銷售管理費因實施者實際分配有異動，調降  
24 順修後管理費用……減少32,394,677元。……共同負擔比例  
25 調降至45.12%。」有幹事會複審會議紀錄可以證明（本院  
26 卷2第235、243-247頁）。

27 (3)107年10月22日審議會第348次會議中，簡裕榮委員意見2表  
28 示：「本案共同負擔比例達 45.12%，請實施者酌降。」遲  
29 維新委員表示：「本案位於大同區，建築成本33萬元/坪過  
30 高且房價跟成本不成比例……。」游適銘委員意見3表示：  
31 「本案建築成本偏高（33.9萬元/坪），共同負擔比達45.12

01 %，請實施者酌降。」最終會議決議(四)3記載：「本案共同  
02 負擔比達45.12%，請實施者酌降，並依委員及幹事意見修  
03 正。」參加人意見回應及處理情形為：「本案人事行政管理  
04 費原為5%已依幹事會意見打九折後調降為4.5%計算，另銷  
05 售管理費為6%調降為5.4%計算，修正後共同負擔比例修正  
06 為44.14%。」有該次會議紀錄可以參照（本院卷1第51-5  
07 5、61頁）。

08 (4)108年5月6日審議會第373次會議中，被告財政局幹事陳進祥  
09 審查意見3表示：「人事行政管理費（4.5%）與銷售管理費  
10 （5.4%）以九折提列，風險管理費（12.25%）以上限提列  
11 ，共同負擔比例為 44.14%，請實施者說明，提請審議會審  
12 議。」地政局幹事洪于佩表示：「……共負比仍達44.14%  
13 （高於近期大同區提送審議案件），房價與造價水準似仍有  
14 不對等情形，請實施者說明後，提請大會討論。」遲維新委  
15 員表示：「……本案共負比太高，即便估價調整完後，還是一  
16 樣高……。」最終會議決議(三)2記載：「本案人事行政管理  
17 費（4.5%）與銷售管理費（5.4%）以九折提列，以及風  
18 險管理費（12.25%）以上限提列，共同負擔比例44.14%，  
19 經實施者說明，風險管理費部分自願以九折酌降，予以同意  
20 。」參加人意見回應及處理情形則為：「遵照辦理。」有該  
21 次會議紀錄可以參照（本院卷2第249、251、257、261-263  
22 頁）。

23 4.綜觀上述歷次審查過程，參加人所提共同負擔比例原為44.0  
24 5%，且人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費均按費  
25 用提列總表規定上限提列；其後則以安置費用誤植及房屋評  
26 定現值調漲修正後營業稅增加等為由，增加共同負擔比例至  
27 45.69%；後來再將人事行政管理費與銷售管理費改以九折  
28 提列，先後修正共同負擔比例為45.12%及44.14%，惟仍較  
29 最初提出的44.05%為高，且高於近期大同區提送審議的案  
30 件；最後參加人同意將風險管理費也改以九折提列，共同負  
31 擔比例則修正為43.32%，然也僅較參加人最初提出的44.05

01 %酌降0.73%。由於參加人編列的管理費用，以其為實施權  
02 利變換計畫而確實支出的必要費用為限，其中人事行政管理  
03 費、銷售管理費及風險管理費的編列既然直接影響共同負擔  
04 費用的高低，更影響土地所有權人更新後權利價值的計算，  
05 對於管理費用採取上限值的合理性與必要性，參加人本應詳  
06 細說明，審議會亦應實質審議，依個案情形審查，並調整費  
07 用項目的計算結果及費率，尚非僅依費用提列總表所定上限  
08 提列，或予以一定比例的折扣酌減，即等同具有必要性與合  
09 理性。上述審議過程顯示已有諸多審查意見指出參加人所提  
10 共同負擔比例過高的問題，並聚焦於人事行政管理費、銷售  
11 管理費及風險管理費純粹按照費用提列總表規定上限提列乙  
12 節，但參加人始終沒有說明其按照費用提列總表所定上限提  
13 列的理由及必要性，僅因委員質疑共同負擔比例過高，即按  
14 固定比例（即九折）予以酌減，卻未說明為何是以九折酌減  
15 ；審議會最終的審查結論也沒有說明何以人事行政管理費、  
16 銷售管理費及風險管理費依費用提列總表所定上限打九折後  
17 ，共同負擔比例就變得合理的理由。依前述法律見解的說明  
18 ，難認審議會已為實質審查。被告作成原處分即有出於不完  
19 全資訊而為判斷的違法情形。

20 5.原告雖主張：參加人所營項目包含建築經理業，且參加人代  
21 表人同時為聖陸營造工程股份有限公司的代表人，主要股東  
22 均為參加人代表人的配偶或直系血親，依費用提列總表說明  
23 20規定（本院卷2第31頁），不得提列營建工程管理費，被  
24 告疏於審查，應有違誤等等。然參加人就本件都更計畫並無  
25 提列營建工程管理費，此觀本件事業計畫第15-3頁「表15-1  
26 都市更新事業實施總經費成本明細表」（本院卷1第133頁）  
27 及第15-12頁的說明（本院卷1第151頁）即明，原告上述主  
28 張，容有誤會。

29 6.原告再指稱：參加人提列工程管理費1億7,817萬6,232元，  
30 另提列人事行政管理費1億1,280萬1,599元，兩者合計2億9,  
31 097萬7,831元，費用率為11.61%，已違反費用提列總表說



明20所定，營建工程管理費與人事行政管理費合計後費率不得超過人事行政管理費率提列上限5%的規定，被告疏於審查，應有違誤等等。然原告所稱工程管理費1億7,817萬6,232元實為本件事業計畫「表15-1都市更新事業實施總經費成本明細表」中「壹、工程費用一、重建費用(二)新建工程1.營建費用」項下的「管理費（含保險、利潤）10%」（本院卷1第131、139頁），而非費用提列總表說明20所稱、列在「表15-1都市更新事業實施總經費成本明細表」中「伍、管理費用」項下的「營建工程管理費」。都市更新權利變換實施辦法第13條第1項第4款所定工程費用中，本即包括工程管理費，而與同條項第7款規定的管理費用有所區隔。又費用提列總表說明2規定：「營建費用（含公益設施樓地板面積）(一)定義……指建築物之營建成本，依『臺北市都市更新審議案（重建區段）建築物工程造價基準』規定，主要按結構、興建樓層數訂立營建單價。(二)提列說明：營建單價依『臺北市都市更新審議案（重建區段）建築物工程造價基準』。」（本院卷2第12頁）臺北市都市更新審議案（重建區段）建築物工程造價基準第1點規定：「一、本工程造價基準……作為都市更新事業計畫及權利變換計畫之工程造價審議參酌。」第3點規定：「建築物工程造價核計原則(一)包含項目：1. 建築工程……。2. 機電工程……。3. 勞工安全衛生費、空氣污染防治費。4. 施工稅捐、利潤及管理費。」第4點營造工程費用估算表「管理費（含保險、利潤）10%」備註欄記載：「（建築工程＋機電工程）×10%」（本院卷2第38-46頁）。依此，營建費用項下本可編列「管理費（含保險、利潤）10%」的工作項目，且其費用提列基準為建築工程與機電工程造價總和的10%，與前引費用提列總表說明20有關營建工程管理費，屬於都市更新權利變換實施辦法第13條第1項第7款規定的管理費用，且提列標準是依合約訂定（本院卷2第31頁）等均有不同。參加人據此編列即屬有據。原告誤認兩項費用的內涵而為上述指摘，應不可採。

01 (三)權利變換的估價程序，應適用103年1月16日修正發布的都市  
02 更新權利變換實施辦法第6條規定，無違反108年1月30日修  
03 正公布的都市更新條例第50條第2項及108年6月17日修正發  
04 布的都市更新權利變換實施辦法第6條規定的問題：

05 108年1月30日修正新增的都市更新條例第50條第1項及第2項  
06 規定：「（第1項）權利變換前各宗土地、更新後土地、建  
07 築物及權利變換範圍內其他土地於評價基準日之權利價值，  
08 由實施者委任三家以上專業估價者查估後評定之。（第2  
09 項）前項估價者由實施者與土地所有權人共同指定；無法共  
10 同指定時，由實施者指定一家，其餘二家由實施者自各級主  
11 管機關建議名單中，以公開、隨機方式選任之。」108年6月  
12 17日修正的都市更新權利變換實施辦法第6條第2項亦規定：

13 「本條例第50條第2項所定專業估價者由實施者與土地所有  
14 權人共同指定，應由實施者與權利變換範圍內全體土地所有  
15 權人共同為之；變更時，亦同。」原告據此主張：本件權變  
16 計畫是由參加人自行指定委請三家不動產估價師事務所辦理  
17 （本院卷1第177-181頁），未與權利變換範圍內全體土地所  
18 有權人共同指定，違反上開規定等等。然被告作成原處分時  
19 所適用108年1月30日修正公布的都市更新條例第86條第2項  
20 已規定：「本條例中華民國107年12月28日修正之條文施行  
21 前已報核或已核定之都市更新事業計畫，其都市更新事業計  
22 畫或權利變換計畫之擬訂、審核及變更，除第33條及第48條  
23 第1項聽證規定外，得適用修正前之規定。」參加人於104年  
24 10月30日向被告提出本件事業計畫報核，為都市更新條例10  
25 7年12月28日修正條文施行前已報核的申請案，故有關本件  
26 都更計畫的擬訂及審核，均適用108年1月30日修正公布前都  
27 市更新條例的規定，已如上述。依108年6月17日修正前都市  
28 更新權利變換實施辦法第6條第1項規定：「權利變換前各宗  
29 土地及更新後建築物及其土地應有部分及權利變換範圍內其  
30 他土地於評價基準日之權利價值，由實施者委託3家以上專

業估價者查估後評定之。」參加人據此委託3家專業估價者查估，尚無違誤。原告此部分主張，應屬無據。

(四)原告主張原處分關於分配結果違反誠信原則部分，尚不可採，惟就分配單位2A10部分，審議會的審查未臻周全，有出於不完全資訊而為判斷的瑕疵：

1.原告主張：參加人於108年8月26日第388次審議會中承諾「1樓原地原位置讓原住戶選擇」（本院卷1第171頁），依此原則原告林春應獲分配更新後1A1房屋，然1A1房屋最後是由參加人取得，違反誠實信用原則等等。然108年6月17日修正前都市更新權利變換實施辦法第11條規定：「（第1項）實施權利變換後應分配之土地及建築物位置，應依都市更新事業計畫表明分配方式辦理；其未表明分配方式者，得由土地所有權人或權利變換關係人自行選擇。但同一位置有二人以上申請分配時，應以公開抽籤方式辦理。（第2項）實施者應訂定期限辦理土地所有權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申請者，以公開抽籤方式分配之。其期限不得少於30日。」參加人於104年8月7日至9月7日辦理權利變換選配即權利變換意願調查，迄至104年9月7日選配截止日，原告未提出申請選配位置，故參加人於104年9月23日以公開抽籤方式辦理，原告林春抽得分配單位1B1，原告陳清智抽得分配單位24B1及24B2，以上可見本件權變計畫第14-1至14-3頁（本院卷2第61-65頁）。原告林春既然沒有提出申請選配位置，而由參加人依上述都市更新權利變換實施辦法第11條第2項規定以抽籤方式辦理，尚難認有何違反誠實信用原則之情。至分配單元1A1部分原是由亦未提出申請選配位置的權利人劉建智，以抽籤方式取得（本件權變計畫第14-3頁），經參加人徵得劉建智同意後，先由參加人取得分配單元1A1（本件權變計畫第13-13頁），保留日後改由原告林春取得的可能性，此觀劉建智104年10月15日出具的聲明書載明：其放棄取得分配單元1A1的權利，以讓與原告林春等等（本院卷2第79頁），應可證明。原告林春亦已於1

01 10年8月18日提出更新後分配位置申請書，主張申請分配單  
02 元1A1、9A7及16A1（本院卷2第59頁）。是以，原告指摘違  
03 反誠信原則部分，尚不成立。

- 04 2.原告指稱：參加人將A棟2樓（即分配單位2A10）規劃為特定  
05 坪型，面積達725.65平方公尺，致其他權利人無從選配，違  
06 反平等原則，且長老教會亦未提出申請選配位置，參加人為  
07 其抽籤竟能抽中分配單元1A10及2A10，如此巧合，顯侵害選  
08 配公平性，違反行政正當程序等等。依都市更新權利變換實  
09 施辦法第11條第1項前段規定：「實施權利變換後應分配之  
10 土地及建築物位置，應依都市更新事業計畫表明分配方式辦  
11 理；其未表明分配方式者，得由土地所有權人或權利變換關  
12 係人自行選擇。」再參酌臺北市都市更新權利變換選配作業  
13 須知第2點規定：「（第1項）實施者於報核都市更新事業計  
14 畫時，應以公平合理方式，考量個案狀況及權利人負擔能  
15 力，敘明理由載明選配原則，作為實施權利變換後應分配之  
16 土地及建築物位置之依據；另更新案如有實分配價值超出應  
17 分配權值、所有權人合併權利價值共同選配或優先選配順序  
18 等情形，亦應載明於選配原則內。（第2項）都市更新事業  
19 計畫中未訂有選配原則者，權利人應得就其應分配權利價值  
20 部分自由選擇更新後房地單元」（本院卷2第67頁）參加人  
21 應得斟酌個案狀況及權利人負擔能力，就長老教會依其宗教  
22 事業的功能及需求而為特殊規劃，並在都市更新事業計畫中  
23 敘明理由載明選配原則。然本件事業計畫未見有關記載，則  
24 參加人所述：在抽籤前將1A10、2A10設定為一個分配單元，  
25 在抽籤時由長老教會抽籤獲配等等（本院卷2第139頁），似  
26 乏依據。又參加人表示：長老教會為地主之一，其所有面積  
27 較大，可獲配面積達300餘坪，為達到其教會使用功能並評  
28 估使用電梯流量，以取得2樓可以樓梯到達為最佳，且管道  
29 間通常設在2樓，長老教會可接受，故規劃2樓完整空間坪型  
30 予長老教會是最佳方案等等（本院卷2第137頁）。然108年8  
31 月26日第388次審議會中，詹勳敏委員表示：「本案範圍內

有長老教會，1、2樓沒有作教堂，是一般事務所，長老教會2樓一般事務所的部分是用一般零售業估價，但是一般教堂使用不具市場性，建議實施者參考估價技術規則第2條第4款用限定價格來估價」等等。參加人回應稱：「……1、2樓雖由長老教會分回，但並無限制僅能供教會用途使用，長老教會仍可出租作為店鋪或辦公室使用」等等（本院卷1第163頁），似顯示有關分配單元1A10及2A10並非為宗教目的使用而為特殊規劃。況且，本件權變計畫第6-3頁記載更新後A棟建物1樓及2樓是作為一般零售業甲組使用（本院卷2第167頁），而臺北市土地使用分區管制自治條例第5條附表規範第19組一般零售業甲組的使用項目為：(一)中西藥品。(二)文教、樂器、育樂用品。(三)化妝美容用品及清潔器材。(四)水電器材。(五)便利商店、日用百貨（營業樓地板面積超過300平方公尺，500平方公尺以下者）。(六)古玩、藝品。(七)地毯。(八)鮮花、禮品。(九)鐘錶、眼鏡。(十)照相器材。□縫紉用品。□珠寶、首飾。□獵具、釣具。□呢絨、綢緞及其他布料。□皮件及皮箱。□醫療用品（一般家庭日常所需之醫療用品與醫療耗材）及一般環境衛生用藥。□茶葉及茶具。□集郵、錢幣。□衣著、鞋、帽、傘、服飾品。□種子、園藝及其用品。□觀賞魚類。□假髮。□彩券。□瓷器、陶器、搪器。□印刷品。□郵購社。□五金（不含建材）。□唱片、錄音帶、錄影節目帶、光碟片等影音媒體。□寵物食品及用品。□機車及其零件等之出售或展示（僅得附屬於第27組：一般服務業□機車修理及機車排氣檢定），均是作為商業用途使用，並無教堂等宗教設施或建築的使用功能，則參加人將分配單元2A10規劃成300餘坪的大面積範圍，有使其他權利人無從選配，而事實上形成專由長老教會獲配的情形，其目的與必要性即有疑義，亦與都市更新權利變換實施辦法第11條第1項規定意旨未盡相符。原告就此部分的指摘尚非全無依據。本件都更計畫於幹事會及審議會審議時，未就此部分為

01 相關審議，容有出於不完全資訊而為判斷的情形，應一併重  
02 新審酌。

03 (五)本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料  
04 經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必  
05 要，一併說明。

06 八、結論：

07 原處分違法，原告訴請撤銷為有理由，應予准許。

08 中 華 民 國 111 年 5 月 5 日

09 臺北高等行政法院第四庭

10 審判長法 官 高愈杰

11 法 官 李君豪

12 法 官 楊坤樵

13 一、上為正本係照原本作成。

14 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表  
15 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判  
16 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

17 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴  
18 訟法第241條之1第1項前段）

19 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同  
20 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。

01

(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。

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 5 月 5 日

03

書記官 高郁婷