

臺北市政府地政局暨所屬機關 106 年度自行研究報告

自辦市地重劃辦法修正後地方政府角色與作為之
探討

研究機關：臺北市政府地政局土地開發總隊

研究人員：謝季庭

中華民國 106 年 11 月

臺北市政府地政局及所屬機關 106 年度自行研究報告提要表
 填表人：謝季庭 電話：8780-7056#513 填表日期：106.11.1

研究項目	自辦市地重劃辦法修正後地方政府角色與作為之探討		
研究單位及人員	地政局土地開發總隊（市地重劃科） 謝季庭	研究期間	106 年 1 月至 106 年 11 月
報告內容摘要	建議事項		建議參採機關
<p>本文先回顧自辦市地重劃制度並解析促成本次修法之司法院釋字 739 號解釋，釐清自辦市地重劃中各個權利主體間之法律關係，進而探討地方政府於自辦市地重劃中之權責及獎勵辦法修正後其權責作法之重要轉變，最後提出修訂重劃制度之相關建議。</p>	<p>一、自辦市地重劃攸關土地所有權人之權益，應以專案立法訂定市地重劃條例。</p> <p>二、地方政府應於合議制審理擬辦重劃範圍時，一併衡量該範圍實施自辦市地重劃之必要性，進而衡量該範圍之同意比率。</p> <p>三、建議於自辦市地重劃制度設計中導入非政府組織，透過非政府組織協助土地所有權人與政府、重劃會及籌備會進行真正溝通對話。</p>		<p>一、內政部</p> <p>二、臺北市政府地政局（土地開發總隊）</p>

目錄

壹、緒論.....	1
一、研究動機.....	1
二、研究目的.....	4
三、研究範圍.....	4
四、研究方法.....	5
貳、自辦市地重劃制度概述.....	6
一、市地重劃之意義及辦理方式.....	6
二、自辦市地重劃法令沿革及法令依據.....	8
參、釋字第 739 號解釋論析.....	10
一、聲請釋憲背景及主要爭點.....	10
二、解釋文理由重點.....	11
肆、自辦市地重劃修法後地方政府角色定位與作為.....	14
一、自辦市地重劃制度中三方之法律關係.....	14
二、地方政府於修法後自辦市地重劃中之權責.....	17
三、地方政府於修法前後權責之改變.....	21
伍、結論與建議.....	26
一、結論.....	26
二、建議.....	28

陸、 參考文獻.....	32
一、 專書	32
二、 期刊、學位論文	32
三、 網路資源、判解函釋	33
附錄：獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法部分條文修正條文對照表	

壹、緒論

一、研究動機

市地重劃係根據都市計畫之規劃內容，將適當範圍內之土地就原有位次予以重新交換調整，並由土地所有權人共同負擔公共設施用地及重劃費用，配合興建道路等公共設施，使重劃後每一筆土地都成為形狀方整，立即可供建築使用的一種綜合性土地改良措施¹。市地重劃之實施，不僅可以順利取得都市計畫之公共設施用地，抵費地的標售亦能回收辦理重劃之成本，同時可提高土地所有權人之土地價值，創造土地增值潛力。

截至 2016 年 12 月底止，臺灣總計完成 992 區市地重劃區，總面積 16,516 餘公頃，取得道路、溝渠等公共設施用地計 5,576 餘公頃，提供可建築用地面積 10,613 餘公頃，節省政府經費共計 9,288 億元；至於目前正在辦理市地重劃者計有 121 區，總面積 2,101 公頃²。由市地重劃之特性及以上數據觀之，市地重劃能解決地方自治財源負擔、利於公共設施興建、提高土地價值³，為促進與解決都市土地開發利用問題的重要方法。綜合來說，政府將市地重劃視為依照

¹溫豐文，2012，『土地法』，臺中，頁 365。

²內政部地政司全球資訊網 <http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content.asp?cid=993&mcid=201>

³賴碧瑩，2010，「市地重劃之地價影響因素研究」，『公共事務評論』，11(2)，49。

都市計畫規劃內容，將一定區域內之土地以交換分合的方式重新分配予原土地所有權人的行政措施，為一種受益者付費的開發方式，可緩和房地產的供需失調，亦可平衡都市計畫規劃所產生之不公平，使得都市的整體開發腳步更為健全、快速⁴，是為一重要的土地開發與規劃手段管理方式，並肯認市地重劃之效益⁵。

自辦市地重劃即係承接此種思維，重劃事業若完全依賴政府辦理，則因政府編制之人員、經費等限制而有所侷限，無法大規模舉行，若能由土地所有權人自行組織團體辦理重劃，政府給予技術上、行政上之支援，即在政府有限之人力與財力下，也能普遍展開重劃事業，積極發揮協助都市建設之功能⁶。因此內政部於 1977 年進行修訂「實施都市平均地權」為「平均地權條例」之際，大幅增加「民間自辦市地重劃」相關條文，另於 1979 年 9 月 10 日訂頒「獎勵都市土地所有權人辦理重劃辦法」⁷，1988 年 6 月 15 日依據「平均地權條例」第 58 條規定修正為「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」（下稱獎勵辦法），觀平均地權條例於 1977 年增訂第 58 條時之立法理由：「土地重劃既可提高土地利用價值，促進都市發展，復可解決

⁴內政部地政司，2011，『地政風華百年聯展展覽專區』，臺北，頁 27。

⁵行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，1988，『平均地權條例立法沿革及理由』，臺北市：179-180。

⁶林英彥，1988，『市地重劃』，臺北，頁 24。

⁷吳容明，1997，『市地重劃促進都市建設之研究』，臺北，頁 28。

公共設施保留地問題，自宜鼓勵民間擴大辦理。」⁸。市地重劃為促進土地利用的有效措施，基於節省國家財政支出與增進政府稅收之雙重考量，對人民申請優先辦理的市地重劃釋出多項獎勵。核其目的，主要在於運用民間豐沛的資金以及效能，來輔助公辦市地重劃之不足⁹。

換言之，由市地重劃的立法緣由及立法理由，可知悉市地重劃對都市發展、土地所有權人而言具有許多正面效益，而自辦市地重劃係為輔助公辦市地重劃，擴大辦理市地重劃而產生之制度，有其存在之必要性。惟自辦市地重劃於實務執行上爭議不斷，桃園地方法院民事法庭法官於 2015 年 8 月 31 日提出平均地權條例第 58 條第 3 項規定涉及違憲之聲請，司法院亦於 2016 年 7 月 29 日公佈司法院釋字第 739 號解釋，宣告獎勵辦法部分條文違反正當行政程序及法律保留原則，應於解釋公布之日起 1 年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。為使自辦市地重劃作業符合憲法精神，以維重劃範圍土地所有權人及利害關係人之權益，內政部於 2017 年 7 月 27 日修正獎勵辦法部分條文¹⁰。過往自辦市地重劃被視為私法性質¹¹，

⁸行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，1988，『平均地權條例立法沿革及理由』，臺北市，頁 179-180。

⁹陳明燦，2011，「我國自辦市地重劃地區範圍劃定制問題探討」，『土地問題研究季刊』，10(4)，頁 66。

¹⁰獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法部分條文修正總說明，頁 1。

¹¹法務部 79 年 10 月 9 日法律字第 14583 號函。

主管機關於重劃過程中僅居於公法關係之輔導監督地位，由於政府部門必須依法行政，而 2017 年 7 月 27 日獎勵辦法修正後，政府於自辦市地重劃中應扮演之角色與作為為何，實有探討之必要。

二、研究目的

本文之主要目的有以下二點：

- (一) 自辦市地重劃的實施是立足於法規制度之下，因此本文欲藉由對自辦市地重劃制度之探討，確立政府於自辦市地重劃中之角色定位與其任務，以利後續實務執行。
- (二) 提出改善自辦市地重劃制度之建議。

三、研究範圍

市地重劃之種類，按實施主體可分為公辦市地重劃與自辦市地重劃，惟與辦主體的不同，其法令依據、作業程序亦有所差異，自辦市地重劃主要法令依據為平均地權條例第 58 條第 2 項授權訂定之獎勵辦法，該辦法於 2016 年 7 月 29 日經大法官釋字第 739 號解釋宣布部分規定違憲，內政部嗣於 2017 年 7 月 27 日修正獎勵辦法部分條文，而本文著重探討獎勵辦法修正後之地方政府角色與作為，因此僅針對自辦市地重劃進行探討。

四、研究方法

本文透過文獻分析法，對國內有關市地重劃制度相關文獻進行蒐集整理，先以我國現行市地重劃法令規範及制度架構作為分析之基礎，並參酌市地重劃現行法規、立法沿革、司法院大法官會議解釋、行政函釋、行政法院判例及判決等相關資料，並以修法後之現行法規檢視自辦市地重劃制度中地方政府與土地所有權人、籌備會及重劃會之法律關係，並分析自辦市地重劃中地方政府之權責，以利釐清其定位與作為。

貳、自辦市地重劃制度概述

一、市地重劃之意義及辦理方式

(一) 市地重劃之意義

都市土地係指依法發布都市計畫範圍內之土地¹²，「市地」係都市土地之簡稱，「重劃」指重新劃分土地宗地位置、形狀或界址。所謂市地重劃，綜合多位學者之見解，可將其定義為「根據都市發展趨勢，而將都市計畫區域內，各宗畸零狹小、使用分散之地坵地塊，在一定範圍內，依據法令，運用科學方法加以重新整理、依原有相關位次交換分合，並配合公共設施之興建，改善道路、公園、廣場等，使各筆土地成為大小適宜，形狀方正，具備清楚之地界，然後分配予原土地所有人，其公共設施用地及重劃費用則由區內土地所有權人按土地受益比例共同負擔之一種綜合性市地改良方式，亦為土地使用結構之一種改革。」¹³。換言之，市地重劃是在已發布都市計畫細部計畫範圍內之土地，將畸零不整之土地，於扣除重劃負擔後，按原有位次交換分合為形狀方整之各宗土地，重新分配予原土地所有權人之都市土地改良措施¹⁴。

¹²參照平均地權條例第3條第1款。

¹³李鴻毅，1993，『土地法論』，頁603；林英彥，1988，『市地重劃』，臺北，頁1。

¹⁴莊仲甫，2015，『市地重劃實務全輯』，臺北，頁17。

市地重劃的特色即在於市地重劃一旦完成，即已配置並完成各項公共設施建設，有助於形成良好之都市發展環境，促進都市健全發展，並透過參加重劃之土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，主管機關可以節省巨額重劃費用以及建設經費支出。再者，重劃完成後地籍均需重新繪製與整理，除可消除畸零地外，亦因土地經界明確得有效排除當事人間之糾紛，並消滅共有關係、創設單獨所有，進而健全地籍管理。由此觀之，可將市地重劃視為一種有效促進都市土地經濟利用與健全都市發展的綜合性土地改良事業，亦屬於都市計畫法上重要之都市計畫事業實現工具¹⁵。

（二）市地重劃之辦理方式

根據平均地權條例之規定，我國市地重劃可依興辦主體之不同，區分為公辦市地重劃及自辦市地重劃。其舉辦方式包括：由主管機關主動勘選重劃區辦理市地重劃¹⁶；由土地所有權人申請主管機關優先實施市地重劃¹⁷；由土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃¹⁸。前兩者通稱為公辦市地重劃，後者則稱為自辦市地重劃。

¹⁵陳明燦，2012，『土地重劃—理論與實務』，臺北，頁 23-24。

¹⁶參照平均地權條例第 56 條。

¹⁷參照平均地權條例第 57 條。

¹⁸參照平均地權條例第 58 條。

二、自辦市地重劃法令沿革及法令依據

(一) 法令沿革

我國自辦市地重劃之法令制度於 1977 年 2 月 2 日修正「實施都市平均地權條例」為「平均地權條例」時，於第 58 條規定「為促進土地利用，擴大辦理土地重劃，中央主管機關得訂定辦法，獎勵土地所有權人自行組織團體辦理之。」，此為人民自行辦理市地重劃之首條法令依據，惟此時尚無詳細之實施辦法，迨至 1979 年間內政部為落實推動自辦市地重劃，以 1979 年 9 月 10 日台內地字第 24509 號令發布「獎勵都市土地所有權人辦理重劃辦法」施行。至此，人民自辦市地重劃始有明確之法令依據可資遵循¹⁹。

內政部基於市地重劃涉及人民權益甚鉅及保護私人財產權之考量，於 1979 年間訂頒之「獎勵都市土地所有權人辦理市地重劃辦法」第 19 條、第 20 條規定，自辦市地重劃籌備會應以徵得重劃區內土地所有權人全體同意為原則，始能獲得核准辦理重劃。嗣施行以來各方反應不佳，認為市地重劃為促進都市土地利用及提高土地價值之有效措施，若以嚴格之全體同意為施行要件，將使自辦市地重劃窒礙難行。故為提高自辦市地重劃之可行性，乃

¹⁹馬以工、謝慶輝、古登美，2005，「政府機關於獎勵土地所有權人辦理市地重劃制度所扮演角色之專案調查研究報告」，監察院，頁 4。

於 1986 年間修正「平均地權條例」，改採多數決，增訂平均地權條例第 58 條第 2 項規定：「重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意」，即放寬須經全體同意之限制，改由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後，即可辦理市地重劃，因此，使自辦市地重劃得較易推動²⁰。

此外，內政部於 1988 年將「獎勵都市土地所有權人辦理市地重劃辦法」修正為「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」，該辦法自 1979 年發布迄今，歷經 6 次修正後，辦理市地重劃之方式及程序，已較為明確。

（二）法令依據

土地所有權人自行辦理市地重劃主要法令依據為平均地權條例第 58 條第 2 項授權訂定之獎勵辦法，土地所有權人自行辦理市地重劃，依其規定，該辦法未規定者，準用市地重劃實施辦法之規定²¹。

²⁰馬以工、謝慶輝、古登美，2005，「政府機關於獎勵土地所有權人辦理市地重劃制度所扮演角色之專案調查研究報告」，監察院，頁 4-5。

²¹參照獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 2 條。

參、釋字第 739 號解釋論析

一、聲請釋憲背景及主要爭點

本件聲請人之一胡天賜²²為鑫新平自辦重劃區內之土地所有權人，因不服臺中市政府核准實施市地重劃之決定²³，遞經訴願、行政訴訟，均遭駁回。聲請人認其財產權與居住自由因自辦市地重劃案受到之限制與侵害，與國家實施區段徵收處分並無不同，國家應經由公權力委託之程序辦理，不能任由私有土地所有權人組成之團體本於自治方式辦理，卻僅處於監督地位。又主管機關核准實施市地重劃之申請前，未給予聲請人陳述意見之機會，亦未將處分決定送達籌備會以外之重劃範圍內其他土地所有權人，致其權利受損，茲以確定終局判決²⁴所適用之平均地權條例第 58 條第 3 項、獎勵辦法第 8 條及第 20 條等規定，有違憲疑義，聲請解釋憲法。

另一聲請人台灣桃園地方法院民事庭法官為審理該院 103 年度訴字第 2184 號撤銷會員大會決議案，認應適用之平均地權條例第 58 條第 3 項申請核准實施自辦市地重劃計畫之同意比率規定，與同條

²²本案確定終局判決（最高行政法院 100 年度判字第 1790 號判決）之當事人為陳絹，聲請人為陳絹之繼承人，因確定判決對之亦有效力，爰聲請人得據以聲請解釋憲法（行政訴訟法第 214 條第 1 項參見）。

²³鑫新平籌備會於 2008 年 11 月 6 日及同年 12 月 8 日分別檢附相關資料，申請臺中市政府核定重劃計畫書，及更名為「臺中市中科經貿自辦市地重劃區」，臺中市政府於 2008 年 12 月 19 日核准實施市地重劃計畫。

²⁴參照最高行政法院 100 年度判字第 1790 號判決。

例第 57 條公辦市地重劃案之要件規定相同，可認所侵害基本權程度相同，惟自辦市地重劃因給予業者私利，所欲追求之公益顯見輕微，利益衡量之結果，違反憲法第 23 條比例原則之要求，而未如同都市更新條例第 22 條規定，就不同事件為同意比率規定，有違實質平等原則。又平均地權條例第 58 條第 3 項依重劃區內私有土地所有權人數及面積計算，直接以數量認定公益與否，完全犧牲少數之利益，違反憲法第 10 條居住自由、第 15 條財產權保障，故依司法院釋字第 371 號、第 572 號、第 590 號解釋意旨，聲請解釋。

二、解釋文理由重點

司法院釋字第 739 號解釋重點可分為以下四點：

- (一) 獎勵辦法第 8 條第 1 項之規定，於擬辦重劃範圍內土地所有權人未達十二人時，僅要求土地所有權人過半數；於土地所有權人為十二人以上時，僅須七人之申請，即可成立籌備會，漏未規定發起人人數占擬辦重劃範圍內土地所有權人總數之比，亦未規定發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總和占擬辦重劃範圍內土地總面積之比率，難謂實質正當，不符憲法要求之正當行政程序。
- (二) 獎勵辦法第 9 條第 3 款、第 20 條第 1 項（籌備會申請主管

機關核定擬辦重劃範圍)、獎勵辦法第 9 條第 6 款、第 26 條第 1 項(籌備會申請主管機關核定及公告重劃計畫書,並通知土地所有權人)等規定,依平均地權條例第 58 條第 1 項規定均屬重劃會之職權,卻交由籌備會行使,超出平均地權條例第 58 條第 2 項規定之授權目的及範圍,違反法律保留原則。

(三)獎勵辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍之程序,未要求主管機關應設置適當組織為審議、於核定前予利害關係人陳述意見之機會,以及分別送達核定處分於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人;同辦法關於主管機關核准實施重劃計畫之程序,未要求主管機關應設置適當組織為審議、將重劃計畫相關資訊分別送達重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人,及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,連同已核准之市地重劃計畫,分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等,均不符憲法要求之正當行政程序。

(四)平均地權條例第 58 條第 3 項規定,有關同意之比率如非太低而違反憲法要求之正當行政程序,當屬立法形成之自由,

縱未如都市更新條例第 22 條第 1 項區分不同類型，採不同之同意比率，尚難遽謂違反比例原則、平等原則。

肆、自辦市地重劃修法後地方政府角色定位與作為

欲探討修法後地方政府角色於自辦市地重劃中之定位與作為，除須對自辦市地重劃制度做一全面性了解，亦應先釐清自辦市地重劃中各個權利主體間之法律關係。自辦市地重劃為主管機關、重劃會及土地所有權人間之三方法律關係，原屬行政機關之市地重劃行政任務，透過立法讓民間可自行辦理市地重劃，主管機關於過程中僅居於公法關係之輔導監督地位。故以下分別探討主管機關、重劃會及土地所有權人間之三方法律關係，並探討地方政府於自辦市地重劃中之權責，最後則對修法後地方政府權責作法重要之轉變進行論述。

一、自辦市地重劃制度中三方之法律關係

(一) 主管機關與籌備會及重劃會之法律關係

市地重劃依據平均地權條例第 58 條第 3 項規定，得由土地所有權人自行發起成立重劃會辦理之。觀平均地權條例於 1977 年增訂第 58 條時之立法理由：「土地重劃既可提高土地利用價值，促進都市發展，復可解決公共設施保留地問題，自宜鼓勵民間擴大辦理。」²⁵。市地重劃為促進土地利用的有效措施，基於節省國家

²⁵行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，1988，『平均地權條例立法沿革及理由』，臺北市，頁 179-180。

財政支出與增進政府稅收之雙重考量，對人民申請優先辦理的市地重劃釋出多項獎勵。核其目的，主要在於運用民間豐沛的資金以及效能，來輔助公辦市地重劃之不足²⁶。是以，依平均地權條例第 58 條第 3 項規定辦理之自辦市地重劃實質意義與主管機關依平均地權條例第 56 條辦理市地重劃相同，旨在實現憲法平均地權之政策²⁷，自辦市地重劃承擔重大之公共利益²⁸，且辦理市地重劃涉及參與重劃土地所有權人之財產及居住自由等權益，政府須以公權力為必要之監督及把關。

直轄市或縣（市）主管機關與籌備會及重劃會於自辦市地重劃制度中之法律關係，應依獎勵辦法之規定辦理。按獎勵辦法之規定，籌備會及重劃會皆負有向主管機關報核之義務，籌備會須向主管機關「申請核准成立籌備會」，重劃會則有「申請核准成立重劃會」、「申請核定重劃範圍」、「申請核准實施市地重劃」、「申請公共設施工程備查」及「申請核定計算負擔總計表」等等，而主管機關對籌備會及重劃會之審核機制則為：核定、核准、備查、派員列席、施工檢查、驗收、解散等七種。

（二）籌備會及重劃會與土地所有權人之法律關係

²⁶陳明燦，2011，「我國自辦市地重劃地區範圍劃定法制問題探討」，『土地問題研究季刊』，10(4)，頁 66。

²⁷參照司法院釋字第 232 號解釋。

²⁸釋字第 739 號解釋部分不同意見書，陳新民、黃虹霞，頁 4。

依據平均地權條例第 58 條第 2 項授權訂定之獎勵辦法自行組成自辦市地重劃區重劃會，本於私法自治原則所作成之土地重劃分配，具有高度之自治性與相當之自主性，並未規定將公權力之行使託付予重劃會，與行政程序法第 2 條第 3 項規定之行政委託之意義並不相同，重劃會與土地所有人間實為集體私法契約關係，並無上下隸屬或服從之關係存在²⁹。

依獎勵辦法之規定，籌備會及重劃會向土地所有權人負有「解說」、「徵求同意」、「通知」、「協調」等義務；土地所有權人則可以向重劃會提出異議，此異議係針對地上物拆遷補償數額或土地分配結果等事項。

（三）主管機關與土地所有權人之法律關係

土地所有權人及相關權利人與主管機關之關係，係基於主管機關對重劃會所為之核定、核准、審查、備查、撤銷、驗收、施工查核等間接影響其權利之行為，主張主管機關於上開行為是否有盡其監督之責，或有無違反行政裁量權限，而有行政怠惰之情事而損及人民權益。進一步言之，實施自辦市地重劃過程中，主管機關依獎勵辦法規定所為之「核定」、「核准」及「解散」行為，不僅直接對籌備會及重劃會發生一定之法律效果，對重劃區內土

²⁹最高法院 104 年台上字第 2118 號民事判決、最高行政法院 102 年裁字第 673 號行政裁定。

地所有權人之權益產生影響，亦可能限制或侵害其財產權及居住自由，為具有法律上拘束力之公權力行為，核其法律性質應屬行政處分。基於財產權之保障，土地權利關係人若認為其財產權因此而受到侵害，自得透過異議、訴願及行政訴訟之行政救濟途徑，謀求救濟，以保障其財產權³⁰。

二、地方政府於修法後自辦市地重劃中之權責

主管機關核定擬辦重劃範圍、核准實施重劃計畫之行政行為，係以公權力對於自辦市地重劃之個案為必要之監督及審查決定，性質核屬行政處分³¹，因而重劃相關法令應規定主管機關應作為之相關規定。

2017年7月27日獎勵辦法修法重點可概分為三大點，一為自辦市地重劃主要程序之修正；二為籌備會成立及任務之調整；三為政府監督密度之提升。基於平均地權條例及獎勵辦法之規定，將本屬行政機關負責辦理之重劃業務，依法授權准許由土地所有權人自行組織重劃會辦理，地方政府於自辦市地重劃中過程中係居於監督、輔導、協助之地位。依獎勵辦法修法後之規定，主管機關之權責³²分

³⁰易仕軒，2017，我國自辦市地重劃法制問題之分析，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文。

³¹參照釋字 739 號理由書。

³²莊仲甫，2015，市地重劃實務全輯，頁 179-181。

述如下：

(一) 具核准權

獎勵辦法規定自辦市地重劃業務須經主管機關核准或核定之具體規定如下：成立自辦市地重劃籌備會之核定(獎勵辦法第 8 條)；重劃會章程草案、會員與理事、監事名冊、重劃會成立大會及理事會紀錄之核定(獎勵辦法第 11 條)；重劃會會員連署申請召開會員大會之核定(獎勵辦法第 12 條)；重劃範圍之核定(獎勵辦法第 20 條)；實施市地重劃之核准(獎勵辦法第 27 條)；重劃區公共設施工程設計書及工程預算之審查與核定(獎勵辦法 32 條第 1、2 項)；重劃工程之會同查核(獎勵辦法第 32 條 5 項)；計算負擔總計表之核定(獎勵辦法第 33 條)；核發市地重劃負擔總費用證明書(獎勵辦法第 36 條)；出售抵費地核准(獎勵辦法第 42 條)；重劃完成解散重劃會之核准(獎勵辦法第 19 條)。

(二) 具監督與管理權責

主管機關應根據獎勵辦法之規定，監督與管理自辦市地重劃業務之執行，惟主管機關對自辦市地重劃之監督與管理實屬被動，並非積極之檢查權。

獎勵辦法規定，主管機關監督與管理自辦市地重劃業務執行

之具體規定如下：直轄市或縣（市）主管機關受理核定重劃範圍申請後，應檢送擬辦重劃範圍都市計畫地籍套繪圖，通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人陳述意見(獎勵辦法第 20 條)、直轄市或縣（市）主管機關受理申請核准實施市地重劃後，應檢送重劃計畫書草案，通知土地所有權人及已知之利害關係人舉辦聽證(獎勵辦法第 27 條)、列席重劃會成立大會、會員大會及理事會，並對會員大會及理事會會議紀錄予以備查(獎勵辦法第 9-1、17 條)、理事會執行重劃業務雇用或委託人員名冊備查(獎勵辦法第 14 條)、財務結算及重劃報告之備查(獎勵辦法第 19、45 條)、公共設施工程於施工前應提報經簽證之監造執行計畫備查(獎勵辦法第 32 條第 1 項)、抵費地出售清冊備查(獎勵辦法第 43 條)、對籌備會未於核准成立之日起 6 個月內申請核准成立重劃會者，具解散之權利(獎勵辦法第 11 條 5 項)、重劃會如有違反法令、擅自變更經直轄市或縣(市)主管機關核定之重劃計畫書或廢弛重劃業務者。直轄市或縣(市)主管機關應予警告或撤銷其決議，情節重大者，得命其整理，必要時得解散之(獎勵辦法第 18 條)、重劃工程會同驗收及接管維護(獎勵辦法第 44 條)等。

(三) 具輔導與協助權責

為使重劃業務能順利推展，並考慮自辦市地重劃籌備會與重

劃會未必具有重劃專業能力，獎勵辦法設有政府對於自辦市地重劃予以輔導並給予協助之規定。

其具體規定如下：提供技術指導(獎勵辦法第 9 條第 3 款)、補償數額異議或拒不拆遷時，理事會協調不成，直轄市或縣(市)主管機關以合議制方式調處(獎勵辦法第 31 條)、辦理地籍測量及土地登記(獎勵辦法第 35、36 條)、耕地租約轉請有關機關註銷或變更租約，及通知當事人(獎勵辦法第 37 條)、抵費地出售清冊通知登記機關作為當事人申請移轉登記之審查依據(獎勵辦法第 43 條)。

(四) 給予獎勵

平均地權條例第 58 條第 1 項規定「為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理之。其獎勵事項如左：一、給予低利之重劃貸款。二、免收或減收地籍整理規費及換發權利書狀費用。三、優先興建重劃區及其相關地區之公共設施。四、免徵或減徵地價稅與田賦。五、其他有助於市地重劃之推行事項。」即政府在自辦市地重劃扮演了獎勵之角色，並於獎勵辦法第四章設置獎勵專章，明確規定獎勵事項。

三、地方政府於修法前後權責之改變

(一) 合議制審查

修法前獎勵辦法對於重劃範圍之劃定、重劃計畫書之核定，僅規定均須經主管機關核准，卻未規範主管機關之審議程序及審議組織，相關法令亦無具體明確規定。如何審查，即屬主管機關內部程序問題。實務上，直轄市或縣（市）政府於受理自辦市地重劃計畫書後，由主管部門審查後，逕依程序陳報直轄市或縣（市）長核定，未經合議制之審查。

內政部 102 年 12 月 23 日修正發布市地重劃實施辦法第 2 條第 2 項規定：「主管機關為協調推動市地重劃，應遴聘（派）專家學者、重劃區所在地鄉（鎮、市）長及相關機關代表，以合議制方式辦理之。」，而臺北市政府考量市地重劃與區段徵收二者同為地政局權管之整體開發，其委員會之召會方式、涉及機關、經費來源等均相同，爰於 103 年 4 月 25 日將「臺北市區段徵收委員會設置要點」修正為「臺北市區段徵收及市地重劃委員會設置要點」。各縣市雖多有訂定市地重劃委員會相關設置要點，惟缺乏明確法令規範，各縣市審議項目並不一致，直至 106 年 7 月 27 日獎勵辦法修正後，於該辦法第 20、27、31 條訂定主管機關應以合議制方

式審議前揭條文，始明訂必須經合議制方式審議之項目。

透過合議制審議，主管機關得借助外界專家學者、相關機關代表之力量，使決策兼顧各方意見，並增進民眾對政府所做出之決策之信賴程度。惟獎勵辦法於修法後，僅明訂應經合議制之審議事項，並未規範審議組織組成與其層級，故政府作為監督重劃之主管機關，得本於權責自行訂定，俾利後續業務推動。

（二）增訂聽證制度

修法前並未明文規定辦理市地重劃應舉行聽證，故市地重劃是否須經聽證程序，應按行政程序法第 107 條之規定：「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。」，由主管機關認為有舉行聽證之必要時，才舉行聽證。惟經司法院釋字第 739 號解釋宣布主管機關核准實施市地重劃之程序，未要求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，說明採納與不採納之理由作成核定，不符憲法要求之正當行政程序。因此，獎勵辦法於 2017 年 7 月 27 日依釋字第 739 號解釋文，為擴大民眾參與、增加民眾陳述意見機會，以符合正當行政程序，並修正第 27 條，增訂應公開舉

辦聽證之相關規定。

依獎勵辦法第 27 條之規定，主管機關應於受理申請核准實施市地重劃後，檢送重劃計畫書草案，通知土地所有權人及已知之利害關係人舉辦聽證，並於機關公告欄及網站公告。可知悉同樣作為重劃准駁之機關，主管機關於修法前僅須本於權責審理，於修法後，則須擔負辦理聽證之責，聽證結果亦須以合議制方式審議，始得作出准駁之決定。

（三）通知義務之轉換

獎勵辦法於修法前，直轄市或縣（市）主管機關核復擬辦重劃範圍僅須讓申請之相對人（籌備會）知悉，而於修法後，獎勵辦法第 20 條第 2 項增訂直轄市或縣（市）主管機關於受理申請核定重劃範圍後，應將擬辦重劃範圍之資訊公告及通知土地所有權人及已知之利害關係人並給予陳述意見之機會。另由於新增主管機關通知之職責，考量通知行政作業費時，且個案因重劃範圍、土地所有權人數等案情複雜程度不一，難以統一規範核復時間，故刪除原直轄市或縣（市）主管機關應於 30 日內核復之規定。

（四）公有土地權利之維護

公有土地被排除行使否決權之條文始於 1988 年 6 月 15 日獎

勵辦法修正，其修正緣由係因應內政部 1981 年 10 月 23 日台內地字第 46853 號函，為表達民間自辦重劃之支持增訂公有土地除已訂有具體利用或處分計畫，且經權責主管核定者外，應一律參加重劃。1988 年 6 月 15 日獎勵辦法修正，即參照內政部意旨新增：「直轄市或縣（市）主管機關核定範圍內之公有土地，應一律參加重劃，並由直轄市或縣（市）主管機關於核定同時列冊通知公有土地管理機關。」。嗣後，獎勵辦法於 1992 年 12 月 30 日及 2006 年 6 月 22 日修正時，僅條次變更，未修正條文。2012 年 2 月 4 日修正時，亦僅為使文句明確，酌作文字修正，未變更其原意。換言之，公有土地只能被動的參與重劃，無論公有土地之面積多寡，只要該公有土地被劃入擬辦重劃範圍內，而該重劃範圍一經核定，即被排除於同意比率之計算，喪失行使否決權之權益。

過去地方政府於審查自辦市地重劃個案應否核准時，實務上並未考量、徵詢被納入擬辦重劃範圍之公有土地主管機關，僅須就籌備會所提出之申請書進行審核。公有土地之管理機關也不一定為核准該案之地方政府，無法就其立場思量該土地之最佳利用，故對被劃入重劃範圍內之公有土地保護不足，因此容易遭到不同意參與重劃之土地所有權人質疑重劃制度設計之半數決實際上並未達到半數，釋字第 739 號解釋不同意見書亦有大法官認為准駁

之機關應對公有財產之權益把關，公有土地強制參與重劃不應解釋為強制剝奪處分權限，而應以追求最大公共利益來處理³³。獎勵辦法於 2017 年 7 月 27 日修正時，刪除原公有土地一律參加自辦市地重劃之規定，得由各公有土地管理機關衡酌公產權益，代表行使表決權，即地方政府可將對公有土地權益之維護交付給該公有土地權管之機關，而重劃區內進行同意權表決亦能避免未達半數決之情形發生。

³³釋字第 739 號解釋部分不同意見書，陳新民、黃虹霞，頁 26-28。

伍、結論與建議

一、結論

內政部於 1977 年進行修訂「實施都市平均地權」為「平均地權條例」之際，大幅增加「民間自辦市地重劃」相關條文，當時自辦市地重劃之同意比例係採完全同意制，後續發現完全同意制無法推行，而於 1986 年改為目前過半數比率，且 1988 年獎勵辦法修正時，規定公有土地應一律參與重劃。故從前揭法規修訂歷程可知悉，自辦市地重劃於經濟政策與資本需求架構下，1986 年由完全契約合意制轉變為契約合議制與單方強制模式之混合，地方政府則從中扮演監督者的角色。2017 年 7 月 27 日獎勵辦法修訂，主要針對籌備會及重劃會之任務及權限作調整，地方政府、籌備會及重劃會、土地所有權人間之三方法律關係並未改變，地方政府在自辦市地重劃制度中仍係扮演監督者之角色，惟對其監督密度及審查方式作出調整。

地方政府須依法行政，其位於監督及審核之立場，獎勵辦法修正前並無修正重劃計畫書、調整重劃範圍之權利，遇有土地所有權人反對納入重劃範圍，亦僅能通知籌備會予以協調處理。修正後，對地方政府監督審核作法重要轉變為地方政府處理重劃範圍、重劃計畫書、補償數額之調處，應以合議制方式辦理。另對重劃會申請

核准實施市地重劃，增訂地方政府應舉辦聽證。

自辦市地重劃與公辦皆涉及參與重劃土地所有權人之財產及居住自由等權益，且其具有公共利益之本質，地方政府監督及審查決定直接影響重劃範圍內之土地所有權人。此次獎勵辦法修正，透過地方政府舉辦公開聽證，提供土地所有權人與重劃會附有實質效力之溝通平台，並訂定合議制之方式審查，藉由專家學者、相關機關代表之力量，地方政府作出行政處分能更兼顧各方意見，亦能提高民眾對重劃之信賴程度。

綜合而論，自辦市地重劃係基於平均地權條例及獎勵辦法之規定，將本屬行政機關辦理之市地重劃任務，依法授權由土地所有權人自行組織重劃會辦理，而地方政府於自辦市地重劃之過程中，分階段扮演協助、輔導及監督之角色。進一步言之，地方政府本於依法行政原則，行政權力之行使必須依據法律之規範，獎勵辦法依大法官釋字第 739 號解釋文修正後，大幅增加民眾參與相關規定，而地方政府則透過積極提供法令諮詢、訂定配套作業程序並於重劃會申請實施市地重劃時辦理聽證，以及按修正辦法對重劃會所提相關申請進行實質審查等作為，以真正落實民眾參與，符合正當行政程序。

二、建議

(一) 短期建議—以非政府組織深入個案提供協助

獎勵辦法第 27 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關應以合議制方式審議第 25 條第 1 項申請案件，並應以公開方式舉行聽證。」，究其制度設計是依大法官釋字第 739 號解釋文，為擴大民眾陳述意見之機會，以符合正當行政程序。換言之，聽證是以民眾為主體，開啟民眾參與溝通之大門。自辦市地重劃欲落實民眾參與，必須讓參與民眾取得充分資訊，使其足以清楚瞭解問題爭議所在，並有能力分辨什麼樣的決定能維護自身權益。

進一步言之，獎勵辦法第 27 條建立民眾參與的機會，但囿於土地所有權人對市地重劃之專業知識與法令基礎等跨領域相關的知識背景，無法於短時間建立，如透過非政府組織提供資訊、分析、解讀之工作，可促進土地所有權人對於該資訊之瞭解及運用。市地重劃之專業知識與法令規範十分龐大且複雜，土地所有權人專長背景、所學與觀念認知與重劃會如不相同，很容易陷入溝通困境。實質的參與除藉由程序規範，亦需要實質的配套方法與措施才能真正落實聽證之目標—民眾參與。故如欲真正達到民眾參與，實必須藉由第三人介入政府與民眾間之溝通，讓民眾清楚地

知悉政策爭議所在、擁有分辨的能力，而此居中協調之第三人應屬民眾可信賴之非政府組織。

聯合國將非政府組織定義為：「非政府組織是公民所成立的地方性、全國性、或國際性非營利、志願性組織，以促進公共利益為工作導向，提供多元的服務，發揮人道的功能，將人民的需求傳達給政府，監督政府政策，鼓勵人民參與地方事務。非政府組織並可提供政策分析與專業技能，建構早期預警的機制，協助監督及執行國際協定。有些非政府組織以人權、環保及衛生為宗旨而創立，各依其目標、管轄、與授權的不同，與聯合國各局、署保持密切的關係。」，換言之，非政府組織係由公民成立，得代表公民，並擁有專業知識且獨立於政府之外，可幫助土地所有權人取得重劃方面的專業知識，並協助將意見、問題提供予重劃會及政府。因此，本文建議於自辦市地重劃制度設計中導入非政府組織，透過非政府組織提供顧問、諮詢之功能，深入每個自辦市地重劃區，協助民眾與重劃會、政府進行真正的溝通對話。當民眾能真正參與，多數的爭議可在程序中體現、化解，政府才能完整掌握在地知識，進而雙方始能達成真正的共識。

（二）長期建議—訂定市地重劃專法

自辦市地重劃係源自 1977 年平均地權條例第 58 條第 1 項之規定，然該條例未見授權主管機關訂定相關辦法，又囿於其本身立法背景與目的，無法完整規定市地重劃相關機制，內政部逕依前項規定作為訂定獎勵辦法之依據，難謂符合法律保留原則；又市地重劃涉及土地所有權人權益甚鉅，僅以法規命令規範，顯有位階不足之疑慮。另行政程序法第 4 條及第 6 條分別規範，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束及不得為無正當理由之差別待遇，而同為土地開發相關法規之農地重劃條例與都市更新條例，均已法律化，僅自辦市地重劃仍為行政機關所訂定之法規命令。類似事件應為相類處理，始為合理，獎勵自辦重劃制度攸關眾多民眾重劃利益，建議應比照農地重劃、都市更新以專案立法方式訂定市地重劃條例。

（三）長期建議—同意比率之判斷標準

自辦市地重劃為能由人民自辦，因而放棄完全合意的契約模式，然為保存自辦的諸多優點，宜採多數決。大法官釋字 709 號解釋表明：「在承認立法者的裁量權時，亦賦予立法者應當要衡量各種不同的公益考量，以及對人民權利影響的輕重，而有不同的門檻設計。」，亦即參與重劃與否之比例訂定，應以被侵犯者的立

場著想，盡可能保留個人擁有不加入重劃計畫的權利³⁴，實現「最小侵犯原則」。惟現行自辦市地重劃相關規範中，並未對不同區別情形如何計算多數設置不同門檻。實務上，並非各個重劃區均有辦理市地重劃之必要，故將使不同意參與重劃之土地所有權人面臨財產權及居住自由被侵害之危險。憲法關於個人財產權原則上為一種存續保障，僅在國家基於公益上需要，得依法加以合法侵害，進而改為價值保障。自辦市地重劃具有公共利益，故可依照重劃相關法令對土地所有權人之財產進行限制。

不同重劃個案具備之公共利益並不相同，採取相同之同意比率實不符比例原則，為能確實維護各個土地所有權人之財產權，建議土地所有權人之同意比率得依循比例原則之「個案判斷」原則，比照都市更新相關規定，對每一個欲行重劃之區域，依其急迫性及是否具備公益性，區分不同等級並賦予不同之同意標準³⁵，換言之，應衡量個案範圍辦理市地重劃之必要性及急迫性，進而訂定該範圍之同意比率，始得凸顯比例原則之重要性及提升對土地所有權人權益之維護。

³⁴釋字第 739 號解釋部分不同意見書，陳新民、黃虹霞，頁 22。

³⁵釋字第 739 號解釋部分不同意見書，陳新民、黃虹霞，頁 23-24。

陸、參考文獻

一、專書

- 內政部地政司(2011)。地政風華百年聯展展覽專區。臺北：內政部。
- 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組(1988)。平均地權條例立法沿革及理由。臺北市：行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組。
- 吳容明(1997)。市地重劃促進都市建設之研究。臺北：現象文化。
- 李鴻毅(1993)。土地法論。臺北：中國地政研究所。
- 林英彥(1988)。市地重劃。臺北：文笙。
- 馬以工、謝慶輝、古登美(2005)。政府機關於獎勵土地所有權人辦理市地重劃制度所扮演角色之專案調查研究報告。臺北：監察院。
- 莊仲甫(2015)。市地重劃實務全輯。臺北：永然文化出版股份有限公司。
- 陳明燦(2012)。土地重劃—理論與實務。臺北：新學林。
- 溫豐文(2012)。土地法。臺中：自版。

二、期刊、學位論文

- 易仕軒(2017)。我國自辦市地重劃法制問題之分析，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文。
- 陳明燦(2011)。我國自辦市地重劃地區範圍劃定法制問題探討。土地問

題研究季刊，10(4)，66-74。

賴碧瑩(2010)。市地重劃之地價影響因素研究。公共事務評論，11(2)，47-69。

三、網路資源、判解函釋

內政部地政司全球資訊網

<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content.asp?cid=993&mcid=201>

司法院釋字第 739 號解釋。

司法院釋字第 232 號解釋。

法務部 79 年 10 月 9 日法律字第 14583 號函。

陳新民、黃虹霞(2017)。釋字第 739 號解釋部分不同意見書。

最高行政法院 100 年判字第 1790 號判決。

最高法院 104 年台上字第 2118 號民事判決。

最高行政法院 102 年裁字第 673 號行政裁定。

黃茂榮(2017)。釋字第 739 號解釋協同意見書。

獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法部分條文修正總說明。

附錄：獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法部分條文修正條文對照表