

## 議題研析

### 一、題目：自辦市地重劃法制問題探討

### 二、議題所涉法規

平均地權條例、市地重劃實施辦法、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法

### 三、背景說明（緣起）

(一)市地重劃係依照都市計畫規劃內容，將一定區域內，畸零細碎不整之土地，加以重新整理、交換分合，並興建公共設施，使其成為直接臨路且立即可供建築使用之各宗土地，再按原有位次分配予原土地所有權人之整體開發手段。重劃範圍內之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園等公共設施及工程費用，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔<sup>1</sup>，不僅可節省政府取得公共設施用地及建設經費，亦能有效提升土地利用及經濟價值，藉此促進都市建設發展，使公私互蒙其利。

(二)除由各級主管機關辦理外，依平均地權條例第 58 條第 3 項規定，經重劃區內私有土地所有權人半數以上及其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者同意，並經主管機關核准者，得由土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃(下稱自辦市地重劃)，以鼓勵土地所有權人自行整合辦理市地重劃，加速實現都市計畫之藍圖與目標。然因自辦市地重劃於實務執行上爭議不斷，監察院於 113 年 10 月 16 日對內政部等機關提出糾正案<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 內政部地政司，地政學堂>地政名詞>市地重劃，網址：<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/landna-me/46>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 25 日。

<sup>2</sup> 監察院，臺中自辦市地重劃問題頻出 監察院糾正市府疏失 並促內政部檢討法制 強化監管，113 年 10 月 16 日，網址：[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=792&s=31867](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=792&s=31867)，最後瀏覽日

## 四、問題爭點

前揭糾正案文<sup>3</sup>指出，地方政府核准實施自辦市地重劃案時，僅以土地所有權人及其面積過半數同意作為核准依據，忽視不同意者意見，且缺乏公益性與必要性之審慎評估。重劃計畫書內容過於簡略，且疏於監督審查費用負擔，重劃開發公司之定位及管理亦缺乏明確規範，相關審查監督機制亟待改善，均有從法制面通盤檢討之必要。

## 五、探討研析

### (一) 基於自辦市地重劃之公益性與必要性，宜強化主管機關監督審核責任

行政實務向來認為，自辦市地重劃係以土地所有權人組成之重劃會，經由會員多數決方式決定，本於私法自治之原則作成土地重劃分配，其性質屬於私法關係，以私法自治為原則，故其爭議應由重劃會與各土地所有權人循民事訴訟程序解決<sup>4</sup>。相關司法實務亦持相同見解<sup>5</sup>。

惟有論者認<sup>6</sup>，無論市地重劃係採取「公辦」或「自辦」，皆無法否認實施市地重劃之重大公共利益性質，且若從土地重劃後政府對人民依法所進行之補償的觀點來看，人民之土地被強制重劃後，縱然有人可換得一定土地，但亦有不少地主因無法分配到土地而須以現金補償之<sup>7</sup>，顯示因市地重劃遭強制重劃者之財產權益，應與土地徵收被徵收人之財產權保障同視。

---

期：113 年 10 月 25 日。

<sup>3</sup> 監察院，糾正案文，113 內正 0011，頁 1，113 年 10 月 18 日，網址：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=48890>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 28 日。

<sup>4</sup> 監察院，調查報告，113 內調 0053，頁 40，113 年 10 月 22 日，網址：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=48889>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 28 日。

<sup>5</sup> 請參照最高法院 103 年度台上字第 1661 號、104 年度台上字第 2118 號、106 年度台上字第 182 號民事判決；最高行政法院 103 年度裁字第 474 號裁定、107 年度判字第 444 號及 109 年度判字第 390 號判決。

<sup>6</sup> 徐良維，談自辦市地重劃法制之合憲性及地方政府之執法難題（一），現代地政—人與地，第 367 期，107 年 7 月，頁 20-21。

<sup>7</sup> 平均地權條例第 60 條之 1 第 1 項：「重劃區內之土地扣除前條規定折價抵付共同負擔之土地後，其餘土地仍依各宗土地地價數額比例分配與原土地所有權人。但應分配土地之一部或全部因未達最小分配面積標準，不能分配土地者，得以現金補償之」。

亦即，論者認<sup>8</sup>，憲法第 15 條明定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。而都市發展建設，須兼顧公益性及必要性，同樣地，市地重劃作為土地開發的手段，更須審視其公益性及必要性。

因此，監察院調查報告指出，自辦市地重劃僅需重劃區內私有土地所有權人及其土地面積超過半數以上之同意，即得申請主管機關核准實施，縱有部分土地所有權人表示不同意，也會被「強制參與重劃」，此乃國家法律課予人民財產權之外在限制<sup>9</sup>。次究其目的，自辦市地重劃與公辦市地重劃同樣在於促進土地利用、實現憲法平均地權之政策，兼具公益性質。縱認重劃會係以私法團體地位，透過自治方式協力促成公益目的之遂行，惟為確保重劃中私法關係形成之過程適法、未侵害人民之基本權，以及其執行結果得以達成重劃制度目的，仍應課予國家機關對此制度之擔保責任。對重劃程序中涉及公法性質（事件本質涉及公益者）者，例如重劃範圍及其計畫書、地上物拆遷及其補償數額，地方主管機關須強化行政干預，以公權力為必要之監督及審查決定<sup>10</sup>。

參照司法院釋字第 709 號解釋理由書意旨，縱使基於事實上需要及引入民間活力之政策考量，而以法律規定人民在一定條件下得申請自行辦理，國家或自治團體仍須以公權力為必要之監督及審查決定。因此，在法制上強化主管機關對自辦市地重劃之審議機制，以加強其監督審核責任，自有其必要。

## （二）立法政策上，是否評估制定市地重劃專法，尚存討論空間

有論者認<sup>11</sup>，自辦市地重劃即使為私人辦理，仍具有極為重大

---

<sup>8</sup> 鍾麗娜，從釋字第 739 號解釋之震撼審視市地重劃之結構性問題，土地問題研究季刊，第 17 卷，第 2 期，107 年 6 月，頁 30。

<sup>9</sup> 監察院，同註 4，頁 45。

<sup>10</sup> 監察院，同註 4，頁 45-46。

<sup>11</sup> 徐良維，談自辦市地重劃法制之合憲性及地方政府之執法難題（三），現代地政—人與地，第 369 期，108 年 1 月，頁 42。

的公益性，再加上核定實施之重劃具有強制性，影響人民憲法保障之財產權與居住自由權甚鉅，相關之程序規範自應依中央法規標準法第 5 條及第 6 條規定以法律定之，而不宜授權行政機關發布命令訂之，否則即有違憲法「法律保留原則」，亦即現行「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」之相關規定恐有違法律保留原則之疑慮，應回歸法律規範。

另有論者認<sup>12</sup>，自辦市地重劃制度，僅有平權地權條例第 58 條作為法律依據，其餘均委由行政機關訂定，對此攸關許多人民重劃利益的制度，似乎已違背法律明確性原則。

因此，監察院調查報告指出，現行市地重劃之法律依據，為土地法(第六章土地重劃，第 135 條至第 142 條)及平均地權條例(第六章土地使用，第 56 條至第 67 條)，實務執行相關程序性、細節性事項係依平均地權條例第 56 條第 4 項授權訂定之「市地重劃實施辦法」，以及同條例第 58 條第 2 項授權訂定之「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」規定辦理。囿於現行法律規範密度不足，以致諸多涉及人民權利義務事項相關細節規定，如重劃地區選定、重劃計畫作成之程序、重劃費用計算負擔、土地分配設計及地上物拆遷補償查估等，均委諸前揭法規命令規範。因此建議參照土地徵收及都市更新制定「土地徵收條例」及「都市更新條例」專法規範之例，將現行重劃法律及法規命令予以整併，研擬制定「市地重劃條例」<sup>13</sup>，以健全重劃法制，或可請主管機關參採進行評估。

撰稿人：陳宏明

---

<sup>12</sup> 司法院釋字第 739 號解釋陳新民大法官提出、黃虹霞大法官加入之部分不同意見書，頁 34-35。

<sup>13</sup> 監察院，同註 4，頁 51。