

## 議題研析

### 一、題目：整體開發地區土地供興建社會住宅修法研析

### 二、議題所涉法規

都市計畫法、土地徵收條例、平均地權條例

### 三、背景說明（緣起）

(一)內政部 113 年 10 月 1 日表示，為達成 114-121 年直接興辦社會住宅 25 萬戶目標，112 年 12 月行政院第 3884 次院會通過「提升社宅用地供給精進措施」，各縣市辦理整體開發<sup>1</sup>時，直轄市應留設 5%、其餘縣市應留設 3%土地供興建社會住宅使用，並以生活圈方式統籌規劃。刻正研擬「整體開發地區社會住宅土地規劃及取得實施方案」(草案)，並將報奉行政核定，以利相關單位依循辦理<sup>2</sup>。

(二)另有民間團體倡議將社會住宅列為區段徵收及公辦市地重劃應取得必要公共設施，並採「合建分屋」方式興辦社會住宅，導入民間興辦量能，以加速興辦<sup>3</sup>。

### 四、問題爭點

(一)於市地重劃地區留設興建社會住宅之土地，如屬公共設施用地，涉及土地所有權人對公共設施用地負擔之界限，容有加以釐清之

---

<sup>1</sup> 整體開發係指政府機關依據都市計畫內容，於劃定範圍內重新規劃整理土地，興建各項公共設施，留設區塊方整之建築街廓，引導都市建設發展之方式，常見方式包括區段徵收及市地重劃。

<sup>2</sup> 內政部，國土管理署：社宅用地已採多元方式取得 並納入整開區積極取得設施 籲請地方政府積極配合，113 年 10 月 1 日，網址：[https://www.moi.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=8&s=321519](https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=8&s=321519)，最後瀏覽日期：113 年 11 月 5 日。

<sup>3</sup> OURs 都市改革組織，《住宅法》民間修法意見說明，113 年 9 月 19 日，網址：<https://ours.org.tw/2024/09/19/housingact/>，最後瀏覽日期：113 年 11 月 5 日。

必要。

(二) 行政院要求地方政府於整體開發地區留設一定比例之社會住宅用地，探討相關修法之必要性。

## 五、探討研析

### (一) 基於受益者負擔原則，市地重劃之公共設施用地負擔有其界限

行政院院會通過之「提升社宅用地供給精進措施」，要求地方政府辦理市地重劃、區段徵收等整體開發案時，應配合發展需要劃設社會住宅用地，6 個直轄市應留設 5%、其餘縣市應留設 3% 土地供興建社會住宅使用。另有論者倡議將社會住宅列為區段徵收及公辦市地重劃之必要公共設施<sup>4</sup>。

然有司法實務見解<sup>5</sup>認，市地重劃之制度設計，係透過受益者負擔(或稱受益者付費)之機制，由因公共設施設置而直接受有利益之土地所有權人負擔公共設施用地與興建成本，政府則無償取得相關公共設施用地之所有權。故依憲法保障人民財產權及受益者負擔之精神，重劃負擔之必要性，應立基於受益與負擔之平衡，不得使重劃區內土地所有權人之負擔超過其受益之範圍。另有論者<sup>6</sup>指出，基於受益者負擔原則，有關公共設施用地負擔部分，應僅限於專供重劃區內土地所有權人使用受益之公共設施用地，亦即應僅限於重劃區內之地區性(或鄰里性)公共設施用地。

鑒於市地重劃之公共設施用地負擔有其界限，且社會住宅用地非屬平均地權條例第 60 條第 1 項<sup>7</sup>所列由土地所有權人共同負擔之 10 項公共設施用地，爰主管機關於都市計畫劃設前揭用地

<sup>4</sup> 同前註。

<sup>5</sup> 最高行政法院 110 年度上字第 487 號判決。

<sup>6</sup> 陳立夫，市地重劃公共設施用地負擔之界限，月旦實務選評，第 3 卷第 5 期，112 年 5 月，頁 89-90。

<sup>7</sup> 平均地權條例第 60 條第 1 項：「依本條例規定實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等四項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。」

時，應將其列為非共同負擔之公共設施用地，以免造成重劃區土地所有權人之過度負擔，致生侵害人民財產權之情事。

## (二) 立法政策上，似宜明定劃設社會住宅用地之法律依據

司法院釋字第 707 號解釋理由書指出：「基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。」另有論者<sup>8</sup>認，都市計畫係具有公益重要性之事務，屬於國家事務中的重要事項，故都市計畫應以法律加以規範，尤其是都市計畫的核心部分，例如都市計畫的基本理念、目的、計畫衡量基準等，法律應作指示性的框架規定。

區段徵收及市地重劃固為實現都市計畫之開發手段，然於前開整體開發地區留設一定比例之社會住宅用地，涉及都市計畫之訂定(含定期通盤檢討之變更)，影響人民權益甚鉅<sup>9</sup>。立法政策上，似宜將「社會住宅用地」增訂為都市計畫法第 42 條第 1 項第 2 款及第 46 條<sup>10</sup>所列公共設施用地項目之一，並於同法「第五章 新市區之建設」中增訂關於劃設時機、衡量因素及面積比例等指示性之框架規定，賦予相關機關於都市計畫劃設社會住宅用地明確之法律依據，俾符法律保留原則。

撰稿人：陳宏明

<sup>8</sup> 陳惠美，法律保留原則與都市計畫法制，全國律師，第26卷第10期，111年10月，頁87。

<sup>9</sup> 司法院釋字第 742 號解釋理由書。

<sup>10</sup> 都市計畫法第 42 條第 1 項：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。二、學校、社教機構、社會福利設施、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。」第 46 條：「中小學校、社教場所、社會福利設施、市場、郵政、電信、變電所、衛生、警所、消防、防空等公共設施，應按閭鄰單位或居民分布情形適當配置之。」