

新北市政府 110 年度自行研究報告

我國公辦市地重劃制度由土地所有權人
承受所有重劃共同負擔之合理性分析

研究機關：新北市新莊地政事務所

研究人員：蔡宜錚

研究期程：110 年 1 月 1 日至 110 年 10 月 31 日

新北市政府 110 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	我國公辦市地重劃制度由土地所有權人承受所有重劃共同負擔之合理性分析
期 程	110 年 1 月 1 日起至 110 年 10 月 31 日止
經 費	無
緣 起 與 目 的	<p>市地重劃為促進我國都市地區土地整體開發利用之重要手段，新北市現正開發中之公辦市地重劃案有林口工一市地重劃區、新、泰塭仔圳市地重劃區（第一、二區），皆屬新莊地政事務所之轄區範圍。立基於「受益者付費」原則，重劃範圍內之土地所有權人須依「受益比例」背負重劃費用與公共設施用地之提供，故土地所有權人受益程度之認定將影響其所需承受之共同負擔，進而影響重劃後所得配回之土地，故共同負擔與配地兩者為重劃之核心。</p> <p>隨著人權意識抬頭，司法上之實務見解對於人民財產權保障之審認密度已逐漸提高，自大法官釋字第 739 號解釋起，市地重劃之相關法規已逐步修正，重劃共同負擔之內容與共同負擔減輕原則之審認亦逐漸受到重視，惟本文發現現行重劃共同負擔制度，似仍有違憲法保障人民財產權意旨之部分。本文之研究目的係為分析探討現行市地重劃之重劃共同負擔制度，以作為現行制度調整方向之參考。</p>

<p>方 法 與 過 程</p>	<p>本文透過文獻分析法，爬梳有關財產權保障之重要原理原則、我國公辦市地重劃之相關學術文獻、相關法規及實務見解，建構公辦市地重劃中土地所有權人承受重劃共同負擔之制度架構與合憲性基礎，以此作為我國現行市地重劃制度改善之參考。</p>
<p>研 究 發 現 及 建 議</p>	<p>一、研究發現</p> <p>(一) 現行市地重劃實施辦法第 24、26 條規定之區域性道路等公共設施項目之服務規模究竟屬提供重劃區內土地所有權人使用，或為服務效益超過重劃區範圍而屬具公益性質之公共設施之判斷標準未具體明確，於實務操作上易產生未合於平均地權條例第 60 條以受益者付費為運作核心之合憲性爭議，有違反法律保留原則之虞。</p> <p>(二) 重劃區內土地權人承受重劃共同負擔程度之衡量，於實務操作上尚難認有就「同一重劃範圍內不同區域間收益之『相對』差異性」為依據進行實質審認之情形，致重劃負擔減輕原則之規範形同具文。查新北市政府之公辦市地重劃計畫書現似已較早期更加著重於前述內容之審理，惟實際成果因委員會審議資料未公開而難以認定。</p> <p>二、建議</p> <p>為提升人民財產權之保障密度，本文提出行政層面及法規層面之建議如下：</p> <p>(一) 實務層面：因重劃共同負擔減輕原則之評估攸關土地所有權人重劃前後財產價值之衡平，建議重劃委員會對於重劃共同負擔減輕原則是否適用之審認內容或會議記錄決議應於重</p>

	<p>劃計畫書內詳細敘明，或另以附件方式公開於線上平臺，便於利害關係人或需用機關調閱。</p> <p>(二)法規層面：建議針對市地重劃實施辦法第 24、26 條所謂之重劃區內區域性道路等共同負項目，就不同規模之服務範圍是否僅限重劃區內之土地所有權人訂定具體明確之標準加以區別，並就前述辦法第 24 點規定平均地權條例所列之共同負擔項目所無之地下管道加以檢討，使重劃共同負擔項目限於鄰里性之公共設施，以貫徹平均地權條例第 60 條以受益者付費為運作核心之合憲性基礎。</p>
備	註

目錄

壹、 問題意識.....	6
貳、 研究方法.....	8
參、 相關研究與文獻回顧.....	9
肆、 研究分析.....	18
伍、 結論與建議.....	21
陸、 參考資料.....	24

壹、問題意識

市地重劃¹係指在都市計畫範圍內，以促進土地使用之經濟效率為目的，依都市計畫之指導²，將一定範圍內土地分宗整理，由土地所有權人依其受益比例共同負擔重劃費用與公共設施用地後，按原位次重新配回給原土地所有權人之財務自償性的開發改良措施。新北市現正開發中之公辦市地重劃案有林口工一市地重劃區、新、泰塭仔圳市地重劃區（第一、二區），皆屬新莊地政事務所之轄區範圍，其中林口工一重劃區現已執行至公告土地分配結果階段，新、泰塭仔圳市地重劃區（第一、二區）則已執行至補償費提存及發價作業，日後將辦理土地重劃登記。市地重劃作為都市計畫之施行手段，係具有促進土地經濟利用效益與健全都市發展之公益性質，惟此制度實務運作上爭議不斷。

首先，市地重劃範圍之勘選以都市計畫之閭臨單元界線或計畫指定之整體開發地區為原則，儘管市地重劃實施辦法第 8 條第 1 項³第 2 款明文重劃地區勘選應評估土地所有權人之意願，但勘選市地重劃地區評估作業要點第 4 點⁴作為評定辦理地區優

¹ 有關市地重劃之定義得參：溫豐文，2015，『土地法』2015 年八月修訂版，頁 365-366；莊仲甫，2009，『市地重劃實務全輯』，初版，頁 18-19；陳明燦，2012，『土地重劃理論與實務』，初版，頁 23。

² 有關都市計畫與市地重劃之關聯者，依都市計畫法第 48 條：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」同法第 58 條：「縣（市）（局）政府為實施新市區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施區段徵收或土地重劃。（第一項）依前項規定辦理土地重劃時，該管地政機關應擬具土地重劃計畫書，呈經上級主管機關核定公告滿三十日後實施之。（第二項）在前項公告期間內，重劃地區內土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總面積半數者表示反對時，該管地政機關應參酌反對理由，修訂土地重劃計畫書，重行報請核定，並依核定結果辦理，免再公告。（第三項）土地重劃之範圍選定後，直轄市、縣（市）（局）政府得公告禁止該地區之土地移轉、分割、設定負擔、新建、增建、改建及採取土石或變更地形。但禁止期間，不得超過一年六個月。（第四項）土地重劃地區之最低面積標準、計畫書格式及應訂事項，由內政部訂定之。（第五項）」以及市地重劃實施辦法第 9 條：「選定之重劃地區尚未發布細部計畫或其細部計畫需變更者，應於完成細部計畫之擬定或變更程序後，再行辦理重劃。但選定重劃之地區，其主要計畫具有都市計畫法第二十二條第一項規定之內容者，得先依主要計畫辦理重劃，以配合擬定細部計畫。」重劃地區之選定相關規定，請參市地重劃實施辦法第 6 條至第 9 條規定。

³ 市地重劃實施辦法第 8 條第 1 項規定：「主管機關勘選市地重劃地區時，應就左列事項加以評估：一、都市計畫。二、土地所有權人意願。三、地區發展潛力。四、人口成長情形與建地需求量。五、地區現況。六、重劃後地價預期增長幅度。七、財務狀況。八、其他特殊事項。」

⁴ 勘選市地重劃地區評估作業要點第 4 點第 1 項對於市地重劃地區之評估內容同市地重劃實施辦法第 8 條第 1 項之規定，第 2 項則規定：「前項各款之評估細目及評估條件，如附勘選市地重劃地區評估表。為配合各地區實際情形，主辦單位得酌為增減細目，必要時亦得自行訂定各評估項目之權重，以為評定辦理地區優先順序之依據。」

先順序依據之評估細項及條件，對於土地所有權人意願係以權重方式評定，而非單一項目不合致即不辦理重劃，故公辦市地重劃之重劃範圍劃定並不受土地所有權人意思之拘束，而產生強制參與重劃的情形。於此前提，重劃範圍內土地所有權人財產權保障的關鍵即在於重劃前後財產價值之衡平，透過重劃前地價扣除土地所有權人依其受益比例之共同負擔後之地價，與重劃後地價進行折算、配地達成，因此土地所有權人受益程度之認定將影響其所需承受之共同負擔，進而影響重劃後所得配回之土地⁵，故共同負擔與配地兩者為重劃之核心，惟實務上重劃區內土地所有權人重劃前後財產價值之衡平仍為常為訴訟爭執點，如高雄市第 68 期公辦重劃案即重劃後土地所有權人之土地價值不增反減所生之爭議⁶。

其次，土地所有權人須依「受益比例」背負重劃費用與公共設施用地（以下合稱共同負擔）之提供，目前通說認為由於重劃後土地享有因公共設施完備、地塊方整且直接臨路、可立即供建築使用等開發利益，應由受有利益之區域範圍內之土地所有權人承受負擔，故可得知市地重劃之運作原理是基於「受益者付費⁷」原則而生，在法規適用與操作上自應謹守此原則。現行實務上公辦市地重劃之案例不乏就都市計畫內容中符合平均地權條例第 60 條及市地重劃實施辦法第 21 條⁸所列之公共設施項目全數列

⁵ 有關共同負擔對土地所有權人重劃後可配回土地之影響，可見於平均地權條例第 60 條之一第一項前段：「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。」

⁶ 高雄市第 68 期公辦重劃案重劃後土地所有權人之土地價值不增反減之案例，相關分析論述請參陳立夫，2018，「市地重劃相關爭議問題之探討－以高雄市第 68 期公辦重劃案相關裁判為中心素材」，頁 10-11、23-24。論文發表於〈2018 公法研討會〉，台中高等行政法院與中興大學法律學系暨公法研究中心：台中，民國 107 年 11 月 16 日。

⁷ 認市地重劃是一種基於「受益者付費」原則運作之開發方式者，可參內政部地政司網站（<https://www.land.moi.gov.tw/pda/content.asp?cid=993>，最後檢索日期：2021 年 5 月 18 日）。黃文彥，2006，「公辦市地重劃相關法律問題」，國立政治大學地政學系研究所，頁 10。林鋒文，2000，「市地重劃負擔公平性之研究－以已建合法房屋減輕負擔為例」，國立政治大學地政學系研究所，頁 24-25。

⁸ 平均地權條例第 60 條第 1 項規定：「依本條例規定實施市地重時，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期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。」而市地重劃實施辦法第 21 條第 1 項所列之公共設施用地負擔與費用負擔即平均地權條例所列之共同負擔項目。

入重劃計畫書內作為土地所有權人之公共設施用地負擔之案例。然而現行法所列舉之公共設施用地共同負擔項目及負擔程度，是否即僅供重劃範圍內土地所有權人使用、受益，負擔程度是否確以土地所有權人重劃前後受益差異衡量，而得基於受益者付費原則由土地所有權人承受用地與費用之負擔，於實務上亦為訴訟爭點，如羅東都市計畫（鐵路以東部分）光榮路以西市地重劃相關判決，即因重劃區內存有既成社區而未能於重劃計畫書判斷是否有受益程度差異而須予以土地所有權人負擔減輕所生之爭議。

綜合上述，公辦市地重劃之重劃範圍既非依照土地所有權人之意願選定，而產生強制參與重劃之情形，於重劃中土地所有權人又須依規定承受重劃共同負擔，惟現行制度下重劃共同負擔之項目與承受程度之規範仍導致實務操作上之爭議不斷，徒增土地所有權人之爭訟成本之外，更有危害土地所有權人財產權之虞。以下將以「受益者付費原則」為核心，就市地重劃有關共同負擔之公共設施用地負擔與費用負擔之法規範並加以檢視，先就上位法之平均地權條例第 60 條之範圍加以界定，後再檢視其授權訂定之市地重劃實施辦法之相關規定是否符合法律保留原則，以分析現行重劃制度使土地所有權人承受所有共同負擔是否合理。

貳、研究方法

本文採用文獻分析法，爬梳有關財產權保障之重要原理原則、相關學術文獻、法規及實務見解，探究公辦市地重劃中土地所有權人承受重劃共同負擔之制度架構與合憲性基礎，以此作為實務執行與制度調整方向之參考。

參、相關研究與文獻回顧：公辦市地重劃由土地所有權人承受共同負擔之合憲性

一、法律保留原則之概述與其於市地重劃共同負擔之適用

(一) 法律保留原則之概述

依法行政原則指法治國家應以追求實質正義之法治體系為目標⁹，又法律保留原則¹⁰為積極的依法行政原則，意即無法律授權行政機關便不能合法地作成行政行為，其中干涉行政因涉及對人民生命、自由及財產之保障，非有法律或依法律授權之命令，行政機關不得作成行政處分或其他措施，否則會有違法之虞。司法院解釋第 443 號解釋理由書：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障。」提出層級性法律保留原則之概念，認為對於何種事項應以法律直接規範或得委由命令規定，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而為規範密度之區別，而容許合理之差異。該號解釋將法律保留原則劃分為「絕對法律保留」、「相對法律保留」與「非法律保留」三種不同層級¹¹，意即如規範密度對受規範對象之基本權利造成嚴重剝奪或侵害者應以法律規定；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，得由主管機關發布命令為必要之規範，並應遵守明確性原則；若僅對人民產

⁹ 陳清秀，2011，「依法行政之考核與監督」，法令月刊，第 62 卷 10 期，2011 年 10 月，頁 74-75。

¹⁰ 法律保留原則之內容，請參吳庚及盛子龍，2018，『行政法之理論與實用』增訂十五版三刷，台北：三民。頁 75-81。

¹¹ 司法院解釋第 433 號解釋理由書：「諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」依該號解釋而將法律保留原則做三種密度區分者，如許玉秀大法官在司法院解釋第 612 號之不同意見書中將第 443 號解釋解讀為高、中、低三中不同審查密度；又另有將該號解釋之層級化法律保留原則另作二分者，例如彭鳳至與徐璧湖大法官則於釋字第 612 號解釋的協同意見書中採嚴格審查與寬鬆審查二種區別。

生不便或輕微影響者則不需以法律或法規命令為之。

其後司法院解釋第 684 號解釋陳春生大法官協同意見書引用德國「重要性理論¹²」強化對基本權利之保護，而所謂重要性理論，依照德國法之解釋，即對基本權利之實現，若為重要部分者應保留給法律規範。重要性理論因過於概括與不確定，於我國法之適用上一尤其在給付行政方面一固有其爭議存在，但在會侵害到人民基本權利之干預行政部分則是強化（或是擴張）法律保留原則，其牽涉透過組織與程序保護基本權利問題，認為基本權之保護不僅限於實體之保護，也須有相應之組織與程序之要求（經由組織與程序之基本權利保護）加以強化。意即重要性理論將絕對法律保留原則之範圍加以延伸，只要事涉基本權利實現之重要部分，不論為實質或形式上，皆應受到法律密度的保障。

（二）市地重劃共同負擔規定適用法律保留原則之密度

我國市地重劃制度係由平均地權條例第 56 條授權訂定之市地重劃實施辦法所規範，並依平均地權條例第 60 條為法源依據，於市地重劃實施辦法第 21 條以下訂定市地重劃共同負擔之相關規定。市地重劃由土地所有權人按其受益比例以重劃後未建築土地折價抵付，承受公共設施用地與費用負擔，故共同負擔之承受自為一種干預行政。市地重劃不僅具有公益性質，也涉及人民應受憲法保障之財產權及居住自由等基本權利。依據都市計畫法第 58 條及市地重劃實施辦法第 6 條之規定，依都市計畫規定採市地重劃方式實施開發建設者，公辦市地重劃時之重劃範圍劃定，土地所有權人之意思並不具拘束效力，因而導致強制參與重劃之情形。又平均地權條例第 60 條規定，重

¹²關於重要性理論請參司法院解釋第 684 號解釋陳春生大法官協同意見書，頁 4-7；許宗力，1992，「論法律保留原則」。頁 42-46，收錄於國立台灣大學法學叢書編輯委員會編，『法與國家權力』，台北：三民。

劃範圍內之土地所有權人應按其受益比例承受共同負擔，意即依據重劃前後地價折算出之重劃後土地面積須先扣除因受益而需負擔之共同負擔後，剩餘面積始為其所能配回之土地面積，因此共同負擔之範圍與承受程度若認定上出現偏誤，將對土地所有權人之財產權造成重大影響，自有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。

況且土地所有權人之所以須承受共同負擔，係基於立法之政策考量而生¹³，攸關重劃後所得配回面積之共同負擔之認定，將對市地重劃對範圍內之土地所有權人之財產權存續造成影響，基於司法院解釋第 400 號解釋理由書認為避免財產權受到侵害為實現個人自由、發展人格及維護尊嚴之基礎，故財產權之保障應屬高密度法律保留之事項，故於法律位階之平均地權條例第 56 條至第 67 條對市地重劃為基本之規範，並於第 56 條第四項授權中央主管機關另為訂定實施辦法（即現行之市地重劃實施辦法）為相關操作之規範。由法律授權以命令方式為細部操作為細節性、技術性、不涉及人民基本權利之規定¹⁴，應可認符合相對法律保留原則之精神。

二、現行市地重劃共同負擔之相關規範

市地重劃的相關法規範存在於平均地權條例第 56 條至第 67 條，並於民國 68 年依平均地權條例第 56 條及 58 條之授權，頒布「都市土地重劃實施辦法」與「獎勵都市土地所有權人辦理市地重劃辦法」，配合平均地權條例之

¹³請參民國 60 年 1 月 19 日修訂工程受益費徵收條例之立法院公報第 59 卷 12 期 0 號委員會紀錄頁 30，市地重劃範圍內之公共設施會列為土地所有權人之共同負擔，除了參酌國外法例之受益者付費原則之外，係基於當時美援停止政府財政短缺難以支應之故。

¹⁴法律保留原則之高密度法律保留（國會法律保留）所禁止授權者為具一般、抽象特性之規範基礎之訂定；而授權行政機關做成以執行法律為目的之個案決定，甚至一併受與一定之裁量空間原則不在禁止之列，例如有因地制宜需要之事務、施行或細節性規範皆得以命令為之（許宗力，1992：197-204）。另認同公共建設從重要性理論法律保留觀點以及確保地方經濟活動的公共性及必要性，適度的框架指導性規定為必要者，請參林明鏘，2014，「促進民間參與公共建設法制與檢討－從地方自治團體有效管制觀點出發」，月旦法學雜誌，第 234 期，頁 49-50。

修訂而變革，並分別於民國 77 年及 88 年修正該二辦法名稱為「市地重劃實施辦法」與「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」，以上法律與法規命令共同架構出我國現行市地重劃（公辦與自辦）之實施依據¹⁵、¹⁶。又其中關於公辦市地重劃之共同負擔者，則是平均地權條例第 60 條以及市地重劃實施辦法第 21 條至第 28 條。

（一）公共設施用地負擔

依據平均地權條例第 60 條第一項及市地重劃實施辦法第 21 條規定，市地重劃之共同負擔包含公共設施用地負擔與費用負擔兩部分，其中公共設施用地負擔包含道路、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、零售市場十項公共設施用地，扣除重劃區內原有公有道路、溝渠、河川及未登記地後，由參加重劃之土地所有權人依其土地受益比例，按重劃後地價折價抵付。

另依市地重劃實施辦法第 25 條規定，公共設施用地負擔又細分為鄰接地特別負擔與一般負擔，前者指重劃後分配於道路兩側之鄰接地所面臨之道路用地，需依照面聯之路寬按比例所計算之負擔；後者則指公共設施用地負擔扣除鄰接地負擔後所餘之其他負擔。而鄰接地特別負擔之計算方式，則按其面臨路寬四到八公尺、八到二十公尺以及二十公尺以上依不同比例負擔，若為街角地者還須再額外承受側面道路之鄰接地特別負擔。

（二）重劃費用負擔

費用負擔之部分則是包含重劃費用、工程費用與貸款利息，由參與重劃土地所有權人依受益比例

¹⁵又民國 47 年 7 月 2 日實施都市平均地權條例修正納入市地重劃之規定前，土地重劃（包含市地重劃與農地重劃）之實施依照民國 35 年土地法設立之土地重劃專章，依土地法第 139 條規定，重劃後土地所有權人所受之損益應相互補償，供道路或其他公共使用所用土地之地價則由政府補償，而後再依同法第 147 條但書規定向土地所有權徵收工程受益費。

¹⁶關於我國市地重劃法令規範之走向，請參黃文彥，2006，「公辦市地重劃相關法律問題」，國立政治大學地政學系研究所，第二章，頁 12-15。

折價抵付。工程費用之部分，依照市地重劃實施辦法第 21 條第四項，則包括上述平均地權條例第 60 條第一項及市地重劃實施辦法第 21 條第一項所列舉之公共設施項目（除國民中學與國民小學、零售市場外）與地下管道之規劃設計費、施工、整地、材料、工程管理費用及應徵收之空氣汙染防制費，以及同辦法第 24 條區域性道路與下水道等公共設施之工程費用。

三、我國公辦市地重劃由土地所有權人承受共同負擔之合憲性基礎

（一）受益者付費原則

在民國 47 年 7 月 2 日實施都市平均地權條例第 35 條¹⁷增訂市地重劃之規定前，我國之土地重劃依據民國 35 年修正公布之土地法第 139 條之規定操作，重劃後土地所有權人所受之損益應相互補償，供道路或其他公共使用所用土地之地價則由政府補償，至於工程建設費用則另依同法第 147 條以工程受益費之方式向土地所有權人徵收。參民國 47 年 7 月 2 日實施都市平均地權條例修正案之提案內容，都市道路、溝渠、廣場之修築，政府須先行支付價款從事徵收或收購民地，後再向土地所有權人徵收工程受益費，造成政府巨額墊款之壓力而致興辦不易，當時因考量土地法第 139 條規定公用土地之地價由政府補償，在政府財政困乏之狀況下辦理困難，加上重劃後土地享有因公共設施完備、地塊方整且直接臨路、可立即供建築使用等開發利益，而參採日本法例，導入「受益者付費原則」，使政府無需補償公用地地價，而將來徵收工程受益費時對於原應由政府給予補償

¹⁷民國 47 年 7 月 2 日實施都市〈平均地權條例〉修正公布第 35 條：「直轄市及縣（市）政府得視都市發展之需要選擇無建築物地區徵得該地區私有土地全體所有權人三分之二而其所有土地面積亦超過重劃區內土地總面積三分之二者之同意舉辦土地重劃其重劃區內供公共使用之道路溝渠廣場等所需土地由該地區土地所有權人按其土地受益比例共同負擔其餘土地依各宗土地原產地價數額比例分配與原所有權人。」

之地價部分亦不再收取，以減少行政手續¹⁸，自始奠定我國市地重劃制度以受益付費為原則，而由土地所有權人依受益比例承受公共設施用地負擔之運作核心。

又所謂之受益者付費原則之概念，其係指以人民個人因政府提供之勞務或財貨中所享受之利益（或因而產生之額外成本）為負擔之依據¹⁹，因此，原則上應以具有「利益可分割性之準公共財²⁰」為此原則之適用範圍，在實際運用上並應盡可能明確界定個人所享有之利益。既受益者付費原則之概念是按個人從某項財貨所獲得之利益為給付多寡之基準，在「所受利益」之衡量，雖難以做到精確之區別，仍應盡可能地妥適、明確。

而市地重劃之制度運作，由重劃區內土所有權人按其重劃前後地價計算出之受益比例，就其重劃後未建築土地折價抵付共同負擔，故重劃後土地所有權人配回之土地將較重劃前面積來的小。為避免重劃前後土地所有權人之所有權受到侵害，重劃後之土地價值應大於或等於重劃前之價值，始無違反憲法保障人民財產權之意旨²¹。

而在區域性道路與下水道等公共設施費用部分，依市地重劃實施辦法第 24 條²²規定，原則上亦由土地所有權人按其受益比例負擔，而產生土地所有權人須承受重劃區內所有共同負擔之情形。如此之規定未合於平均地權條例將市地重劃以受益者付

¹⁸請參立法院公報第 47 卷 21 期號 7 冊，頁 61-62。

¹⁹請參張則堯，1991，『公共財及受益者付費問題』初版，台北：中國經濟月刊社，頁 32-34。

²⁰所謂之準公共財，係指具有共享性質（意即與他人共同享用時不會減損任何一方享用之效益，又稱非敵對性）、並透過收費之方式達到排他效果之財貨。

²¹請參陳立夫，2018，「市地重劃相關爭議問題之探討－以高雄市第 68 其公辦重劃案相關裁判為中心素材」，頁 7-8。論文發表於〈2018 公法研討會〉，台中高等行政法院與中興大學法律學系暨公法研究中心：台中，民國 107 年 11 月 16 日。

²²市地重劃實施辦法第 24 條規定：「重劃區內之區域性道路、下水道等公共設施，除其用地應由重劃區內土地所有權人按其土地受益比例共同負擔外，其工程費用得由政府視實際情況編列預算補助，或由政府視實際情況配合施工。」

費為運作核心之意旨，似有違反法律保留原則而有加以探討之必要。

(二) 平均地權條例第 60 條公共設施共同負擔項目之範圍界定

平均地權條例為現行我國市地重劃制度之法位階規範，其中第 60 條規定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、零售市場十項用地為重劃區內土地所有權人之公共設施共同負擔項目。由於我國之市地重劃制度係依受益者付費原則運作，而受益者付費原則本身之概念係基於個別利益報償或成本補償之考量，將對特定人提供之公共勞務由該特定人負擔以達負擔公平，至於一般性公共勞務則由全體納稅人負擔²³，因此平均地權條例第 60 條之市地重劃共同負擔項目應界定為以專供重劃區內土地所有權人使用、受益者為限，始符合市地重劃以受益者付費原則使土地所有權人承受共同負擔之合憲性解釋。

至於專供重劃區內土地所有權人使用、受益之公共設施範圍該如何拿捏，如學者陳立夫²⁴、莊仲甫²⁵之見解，應僅限於「鄰里性、區域性」之公共設施始符合受益者付費原則。

四、重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕原則之適用情形

前述土地受益比例之衡量指標係依市地重劃實施辦法第 29 條第 1 項附件二之公式計算而得，但該指標之衡量因素僅考量地理位置與預估價格而有過於簡化之虞，致

²³參註腳 20，頁 26-28。另民國 60 年 1 月 19 日修訂工程受益費徵收條例之立法院公報第 59 卷 12 期 0 號委員會記錄頁 30，論及工程受益費之徵收原因亦是基於工程為地區性，若以全民納稅而為少數人興建工程而不徵收工程受益費有失公平，且容易助長土地投機之故。

²⁴參註腳 22，頁 7-8。

²⁵參註腳 1，頁 298-301。

實務運用上常造成失衡結果。為改善重劃後重劃區內土地使用效益之提升未依各宗土地實際使用情況調整其負擔程度之情況，制定市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款，以使受益程度之衡量更為精準。市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 點規定，重劃計畫書應包含重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則，透過前揭負擔減輕原則之規範，藉由實際審酌各宗土地有無合法建物或是否已為既成社區而有受益程度較低進而調整重劃區內土地所有權人承受共同負擔之程度。

又依平均地權條例第 60 條第 1 項及市地重劃實施辦法第 22 條實施規定，重劃之公共用地與重劃費用分攤標準係按因重劃而土地價值增長之地主之土地受益比例決定，且以「重劃區內未建築土地折價抵付」為原則，僅於重劃後未配得為建築土地者得以金錢給付。而針對重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則所欲追求之規範目標，最高行政法院 106 年度判字第 513 號判決指出兩種不同見解，其一法律觀點認為，如果重劃前土地上有建物，重劃後原有之建物已被拆除而取得素地，則土地所有權人已獲得拆遷補償費，該拆遷補償費亦計入重劃費用中，則該地主因為重劃後取得素地，沒有減輕其重劃負擔之正當性。另一法律觀點（即最高法院 105 年度判字第 486 號判決及 106 年度判字第 513 號判決所採之觀點）則認為，縱於前述情形下土地所有權人已因重劃後地上建物拆除領受拆遷補償費，惟從區域整體之角度考量，該地主受益仍較其他地主低，即使在重劃後取得素地，仍然有減輕其重劃負擔之必要。

綜合上述，市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕原則應係為解決原重劃負擔之承受採「齊頭式平等」之方式，未考量各宗土地實際使用情況會因原始開發利用程度之差異而影響各土地所有權人於重劃後實際享受之開發利益程度之差異而加以調整其負擔程度之情況而生，縱使重劃區開發將繼承建物拆除以為拆遷補償費之發給，該補償費

性質仍與各土地所有權人享受重劃開發利益程度之差異有別，若重劃區內原有合法建物或既成社區所在區塊與其他素地地區於重劃開發前後有明顯的「已開發區及未開發區」區別，則應認有原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕原則之適用，始符合受益者付費原則之精神，最高法院 105 年度判字第 486 號判決及 106 年度判字第 513 號判決所採之觀點可茲贊同。

肆、研究分析：由土地所有權人承受所有共同負擔之合理性分析

一、市地重劃實施辦法第 24 條之公共設施項目與規模有違法律保留原則

現行市地重劃實施辦法第 24 條規定，重劃區內之區域性道路、下水道等公共設施用地原則上由重劃區內土地所有權人按其受益比例共同負擔，然而所謂區域性道路²⁶之定義於現行法上皆無明確規範，但以高雄市第 68 期公辦市地重劃案相關判決內容為例，可知實務上係根據同辦法第 26 條之規定，不論路寬大小一律計入土地所有權人之共同負擔，縱土地所有權人對此有所不服，判決上亦因認如此作法與市地重劃實施辦法之規範無違而判土地所有權人之主張無理由。然而如市地重劃實施辦法第 24 條與第 26 條，未就不同規模道路之服務範圍是否僅限重劃區內之土地所有權人加以區別，而以區域性道路如此定義模糊之規定，使四到二十公尺以上路寬之道路皆為土地所有權人承受之共同負擔範圍，甚至增加地下管道此一未於平均地權條例規定之共同負擔項目，如此之規定未合於平均地權條例第 60 條以受益者付費為運作核心之合憲性解釋下僅限於鄰里性之公共設施項目，應認有司法院解釋第 406 號解釋所謂命令逾越法律授權，增加平均地權條例所無之規定，而有違反法律保留原則之情況。

二、共同負擔中公共設施項目之服務規模未考量是否僅重劃區內土地所有權人受益，而全數由土地所有權人承受共同負擔

在都市規劃領域中，土地使用、交通運輸與公共設施三者為架構都市機能之重要元素，市地重劃之目的便是立基於促進都市地區之使用效率與經濟價值，而調整土地使用分區與基地單元劃設、建立適足之道路系統與公共設施，以提升地區生活品質並促進經濟發展，故市地重劃後所帶來之效益並不限於重劃範圍內之土地所有權人，而同時具備

²⁶陳立夫（2018）將此處所謂之區域性道路解為依市區道路條例第 32 條授權訂定之市區道路及附屬工程設計標準第 2 條中之快速道路、主要道路及次要道路。請參註腳 22，頁 15。

公益之性質。因此儘管市地重劃是基於使用者付費原則而使土地所有權人承受共同負擔，惟因市地重劃而受益者及於政府、重劃區毗鄰地區之土地所有權人或居民，甚至整個縣市，因此將原則上由土地所有權人負擔所有重劃共同負擔之規定，其公平性有相當之爭議²⁷。

依據內政部營建署編修之都市計畫規劃作業手冊（2012：參-93、94）中對於道路系統規劃與公共設施配置之檢討標準，道路系統部分分為聯外道路系統、區內道路系統與其他道路系統三個層級；公園則是分為閭鄰地區範圍配置之閭鄰公園（每一計畫處所最小面積為 0.5 公頃）以及依照人口規模配置之社區公園（5 萬人以下每千人 0.15 公頃；5-10 萬人，逾 5 萬人之部分每千人 0.175 公頃等等），以及兒童遊戲場（每千人 0.08 公頃，每處最小 0.1 公頃）；國民小學以每一閭鄰單元或服務半徑 600 公尺內配置為原則，並依人口規模計算校地面積；國民中學則以每一社區或服務半徑不超過 1500 公尺為配置原則，依人口規模計算配置面積。故在道路與公園部分符合「鄰里性、區域性」者，應認以區內道路系統及閭鄰公園為準。

林英彥（1992：142-170）在市地重劃設計將都市道路分為：1.都市高速公路、都市間高速道路等汽車專用道路；2.能大量處理都市間交通及通勤交通之主要幹線道路；3.幹線道路；4.支線道路；5.街區道路；6.步行道路，前二種因服務範圍不以重劃地區為主而不應為共同負擔範圍，並將住宅區中街區道路路寬認定以 6 公尺以上能容納兩車道及兩人行道為準、支線道路 12-15 公尺、幹線道路 15-18 公尺；重劃區內之公園，認為僅鄰里公園及兒童公園為限，並認為重劃範圍之劃定應要以能配置鄰里公園之規模為原則，並按人口規模計算應配置之公園面積；國民小學則是以人口及最遠步行距離一公里為判定區位及規模之基準；市場則以每千人 0.1-0.2 公頃計算。

由上述可發現，重劃區內公共設施之規模多依照重劃

²⁷同樣論點者，請參莊仲甫，2009，『市地重畫實務全集』，台北：永然文化，頁 298-301。

區劃定之範圍大小及人口數決定，而我國現行市地重劃之範圍從小至幾十公頃、大至 400 多公頃者皆有所聞，儘管同為鄰里性之公共設施，其規模亦會隨著人口數量之多寡而有所不同。既市地重劃公共設施之規模將隨重劃區範圍大小而有所不同，實難以透過路寬或公共設施面積之規定來判別何等規模逾越土地所有權人應負擔之範圍。然而依照人口數估算所需公共設施規模者，係依重劃後預期人口規模做推估，意即公共設施之規模勢必大過於原區內土地所有權人實際所需之規模，而有部分屬於為提供與開發後所增加之人口使用，並非僅限於重劃前之土地所有權人受益，然共同負擔卻是由重劃當時之重劃區內土地所有權人承受，難認符合受益者付費原則，而有損及土地所有權人之財產權，不僅不合理，甚至牴觸憲法保障人民財產權之意旨。

三、重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕原則之實務運用狀況透明度不足

當前我國之市地重劃制度除前述重劃共同負擔項目內容之認定有疑義外，重劃區內土地權人承受重劃共同負擔程度之衡量，於實務操作上亦有未確實落實重劃負擔減輕原則適用與否之審認之虞。最高行政法院 106 年度判字第 513 號判決已點出，市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之適用前提，乃是「同一重劃案中，不同區域間，收益之『相對』差異性」之情況，惟該判決審理之「羅東都市計畫（鐵路以東部分）光榮路以西市地重劃」案之被上訴人宜蘭縣政府與原審判決並未就市地重劃實施辦法地 14 條第 2 項第 10 款規定之意旨論述，而將論述重點誤置於「上訴人將因土地重劃結果而有新收益之取得，故無減輕重劃負擔之必要」，故最高法院認原判決該部分存有「重要事實未經調查」與「理由不備」之違法情事，而廢棄發回。

早期之新北市二重疏洪道兩側附近地區市地重劃計畫書、高雄市 73 期、76 期市地重劃計畫書、花蓮縣第 8 期玉里鎮和平市地重劃區重劃計畫書、臺南縣第 7 期麻豆鎮麻豆

國中西側市地重劃區重劃計畫書、嘉義縣高速公路交流道附近特定區貨物轉運中心區市地重劃計畫書，就該「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則」，均記載無訂定減輕負擔原則，至於該等市地重劃案對於市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之負擔減輕原則之審理與判斷基準，是否與最高行政法院 106 年度判字第 513 號判決指出之「同一重劃範圍內不同區域間收益之『相對』差異性」審認依據一致，則無從得知。又參新北市新、泰塭仔圳市地重劃區（第一區）重劃計畫書核定版，記載「將按各式合法建物或既成社區實際情形及其受益比例考量研擬減輕負擔之原則，並提新北市政府市地重劃委員會審議負擔減輕之原則」，對於土地所有權人之財產權保障密度似已較為提高，惟尚查無委員會審議負擔減輕結果，現該原則之實際施行狀況仍有待觀察。

伍、結論與建議

一、結論

我國之市地重劃制度自民國 47 年 7 月 2 日實施都市平均地權條例修正時起確立了受益者付費之運作原則，由土地所有權人依其受益比例承受共同負擔，並於多次修法後以平均地權條例以及市地重劃實施辦法為我國公辦市地重劃之規範，奠定了以重劃後未建築土地折價抵付共同負擔之規定。基於財產價值衡平之考量，平均地權條例中強制土地所有權人承受共同負擔之相關規定，在法解釋上勢必要謹守受益者付費原則，僅得就土地所有權人所受利益之部分、意即鄰里性之公共設施用地及費用部分，使得要求土地所有權人負擔，始合乎憲法保障人民財產權之意旨。然而現行市地重劃並非確實依循該原則運作，市地重劃實施辦法第 24 條及第 26 條未就不同規模道路之服務範圍是否僅限重劃區內之土地所有權人加以區別，甚至增加未於平均地權條例規定之地下管道為共同負擔項目，如此之規定未合於平均地權條例第 60 條以受益者付費為運作核心之合憲性解釋下僅限於鄰里性之公共設施項目，違反法律保留原則。

然而依照我國都市計畫在公共設施量體規劃上之判斷依據，儘管列為鄰里性之公共設施，其規模亦會因人口數量之不同而受影響，而市地重劃之目的便是要提供可建築用地以提升都市地區之土地使用效率，故重劃後之可建築用地增加勢必會產生人口移入、或至少會增加在該範圍內活動之人次，因此市地重劃計畫書中之公共設施規劃必是依照預期增加人口（或人次）為基準，換言之，即重劃後之公共設施之服務對象與因而受益之對象絕非僅限於重劃範圍內之土地所有權人，然而現行市地重劃制度卻以區內土地所有權人為所有共同負擔之承受人，不符合使土地所有權人承受共同負擔之合憲性基礎—受益者付費原則，因此有侵害土地所有權人之財產權而造成違憲的情形，實有必要對於市地重劃制度進行檢討。況且公共設施之提供本係屬於國家之職責，在現行公辦市地重劃未對土地所有權人之意願加以考量便強制其參加市地重劃，又令其負擔超過其實際受益之公共設施項目用地與費用，實有未妥。

又規範重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則之市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款，其目的係為改善重劃後重劃區內土地使用效益之提升未依各宗土地實際使用情況調整其負擔程度之情況，以精準化受益程度之衡量。惟觀察司法判決結果，公辦市地重劃之實務操作上對於重劃區內土地權人承受重劃共同負擔程度之衡量，尚難認有就「同一重劃範圍內不同區域間收益之『相對』差異性」為依據進行實質審認之情形，致重劃負擔減輕原則之規範形同具文。以新北市新、泰塹仔圳重劃區（第一區）市地重劃案以觀，似已較早期新北市二重疏洪道兩側附近地區市地重劃更加著重於前述內容之審理，對於土地所有權人之財產權保障密度似已較為提高，惟實際成果因委員會審議資料未公開而難以認定。

市地重劃制度為現行整體開發之重要手段，其固然立意良善，但現行法規與實務操作上仍存在許多問題，基於財產權保障之角度，應更積極就現有規範與作業方式加以調整。

二、建議

市地重劃為都市地區整體開發之重要手段，重劃範圍內土地所有權人縱能藉由重劃區內土地利用效益之提升與生活品質改善等獲得開發利益，惟其財產權是否得獲得保障的關鍵仍在於重劃前後財產價值之衡平，而財產價值之衡平與否則與重劃共同負擔項目與負擔程度息息相關。為提升人民財產權之保障密度，本文提出實務層面及法規層面之調整方向建議如下，以期市地重劃制度能在提升都市發展之餘更加兼顧人民權益：

（一）實務層面

因重劃共同負擔減輕原則之評估攸關土地所有權人重劃前後財產價值之衡平，建議重劃委員會對於重劃共同負擔減輕原則是否適用之審認內容或會議記錄決議應於重劃計畫書內詳細敘明，或另以附件方式公開於線上平臺，便於利害關係人或需用機關調閱。

（二）法規層面

建議針對市地重劃實施辦法第 24、26 條所謂之重劃區內區域性道路等共同負項目，就不同規模之服務範圍是否僅限重劃區內之土地所有權人訂定具體明確之標準加以區別，並就前述辦法第 24 點規定平均地權條例所列之共同負擔項目所無之地下管道加以檢討，使重劃共同負擔項目限於鄰里性之公共設施，以貫徹平均地權條例第 60 條以受益者付費為運作核心之合憲性基礎。

陸、參考資料

內政部地政司網站，

<https://www.land.moi.gov.tw/pda/content.asp?cid=993>，最後檢索日期：2021年5月18日。

立法院公報，1958，第47卷21期號7冊。

立法院公報，1970，第59卷12期0號委員會紀錄。

司法院解釋第684號解釋陳春生大法官協同意見書。

林英彥，1977，『市地重劃』初版，台北：自行出版。

林鋒文，2000，「市地重劃負擔公平性之研究—以已建合法房屋減輕負擔為例」，國立政治大學地政學系研究所。

林明鏘，2014，「促進民間參與公共建設法制與檢討—從地方自治團體有效管制觀點出發」，月旦法學雜誌，第234期，頁49-50。

吳庚及盛子龍，2018，『行政法之理論與實用』增訂十五版三刷，台北：三民。

莊仲甫，2009，『市地重畫實務全集』，台北：永然文化。

許宗力，1992，「論法律保留原則」。頁117-213，收錄於國立台灣大學法學叢書編輯委員會編，『法與國家權力』，台北：三民。

陳立夫，2018，「市地重劃相關爭議問題之探討—以高雄市第68其公辦重劃案相關裁判為中心素材」，論文發表於〈2018公法研討會〉，台中高等行政法院與中興大學法律學系暨公法研究中心：台中，民國107年11月16日。

陳清秀，2011，「依法行政之考核與監督」，法令月刊，第62卷10期，2011年10月。

黃文彥，2006，「公辦市地重劃相關法律問題」，國立政治大學地政學系研究所。

張則堯，1991，『公共財及受益者付費問題』初版，台北：中國經濟月刊社。

謝正昌，劉培東，王東永等，2012，『都市計畫規劃作業手冊』，台北：
內政部營建署城鄉發展分局。