

新北市政府 109 年度自行研究報告

檢視市地重劃中民眾參與機制之研究

研究機關：新北市政府地政局重劃科

研究人員：何奕汝

研究期程：109 年 01 月 01 日至 109 年 10 月 30 日

新北市政府 109 年度自行研究成果摘要表	
計畫名稱	檢視市地重劃中民眾參與機制之研究
期程	109 年 01 月 01 日至 109 年 10 月 30 日
經費	0 元
緣起與目的	<p>市地重劃是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，使成為大小適宜、形狀方整，各宗土地均直接臨路且立即可供建築使用，然後按原有位次分配予原土地所有權人。而重劃範圍內之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園等公共設施及工程費用，則由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，故是一種有效促進土地經濟使用與健全都市發展的綜合性土地改良事業。</p> <p>而民眾參與已成為現代公共治理的趨勢，民眾參與不僅能實現公正、公開、民主之行政程序，透過與民眾溝通之過程，更能瞭解地方民眾的需求，建立彼此的信任與共識，緩解社會矛盾，促進公私協力。</p> <p>因此，市地重劃應該是一個以當地住民為主體而進</p>

	<p>行之區域性都市建設事業，其施行結果對於該地區相關民眾之生存權與營業權會造成重大影響，由主管機關興辦事業之時，應該充分考量該地區內民眾對於當地生活機能之需求，給予充分參與程序之權限與保障，由民眾與政府共同協力完成都市建設事業，並確保都市開發之公益性與正當性，以減少公共資源之浪費。本研究將蒐集、分析民眾參與相關理論之文獻，用以檢視現行市地重劃實施過程中民眾參與之程度，並對於現行制度給予建議。</p>
<p>方法與過程</p>	<p>本研究擬以現行平均地權條例、平均地權條例施行細則及市地重劃實施辦法等相關法令為依據，再以文獻回顧法及個案分析法深入探討現行市地重劃之民眾參與程度，並對於現行制度給予建議。</p>
<p>研究發現及建議</p>	<p>我國公辦市地重劃程序之中，民眾參與的時點，不論是重劃計畫之擬定或者土地分配設計之作成，多於經上級主管機關核定之後始公告周知，並接受民眾所提出之意見。然而，由於該行政行為已經上級機關核定，大致上已經確定，此時，民眾之參與已經難以對行政決定產生影響，則此民眾參與機制幾</p>

	<p>乎無法達成突破政策公益性判斷之界線及情報蒐集之任務，進而正當化行政權之作用。因此，若能於程序進行中，提前使民眾獲知程序進行之相關資訊並充分表達意見，藉由相當之討論過程，以調和各種不同之利益衝突，更能確保市地重劃之公益性與正當性。</p> <p>總而言之，市地重劃應該是一個以當地住民為主體而進行之區域性都市建設事業，其施行結果對於該地區相關民眾之生存權與營業權會造成重大影響，由主管機關興辦事業之時，應該充分考量該地區內民眾對於當地生活機能之需求，給予充分參與程序之權限與保障，由民眾與政府共同協力完成都市建設事業，並確保都市開發之公益性與正當性，以減少公共資源之浪費。</p>
備	註

目錄

摘要	2
壹、緒論	3
一、研究動機與目的	3
二、研究方法與範圍	5
三、與現行業務關聯性	6
貳、理論基礎與文獻回顧	7
一、民眾參與理論	7
二、市地重劃相關法律規範	16
三、市地重劃中之民眾參與	28
參、個案分析—金山地區市地重劃區	34
肆、研究發現	43
一、重劃地區之勘選	44
二、重劃計畫之擬定與核定	46
三、土地改良物或墳墓拆遷補償費之計算	48
四、重劃土地之負擔計算與分配設計	50
五、小結	53
伍、結論與建議	56
陸、參考文獻	59

摘要

市地重劃是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，使成為大小適宜、形狀方整，各宗土地均直接臨路且立即可供建築使用，然後按原有位次分配予原土地所有權人。而重劃範圍內之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園等公共設施及工程費用，則由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，故是一種有效促進土地經濟使用與健全都市發展的綜合性土地改良事業。

而民眾參與已成為現代公共治理的趨勢，民眾參與不僅能實現公正、公開、民主之行政程序，透過與民眾溝通之過程，更能瞭解地方民眾的需求，建立彼此的信任與共識，緩解社會矛盾，促進公私協力。

因此，市地重劃應該是一個以當地住民為主體而進行之區域性都市建設事業，其施行結果對於該地區相關民眾之生存權與營業權會造成重大影響，由主管機關興辦事業之時，應該充分考量該地區內民眾對於當地生活機能之需求，給予充分參與程序之權限與保障，由民眾與政府共同協力完成都市建設事業，並確保都市開發之公益性與正當性，以減少公共資源之浪費。

關鍵字：市地重劃、民眾參與

壹、緒論

一、研究動機與目的

(一)研究動機

現行台灣都市地區整體開發方式主要為市地重劃、區段徵收¹及都市更新²，而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，按原有位次交換分合為形狀方整的各宗土地後，重新分配予原土地所有權人的行政措施。經重劃後各宗土地不但直接臨路、立即可供建築使用；同時由於重劃區內的公共設施如道路、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、零售市場等公共設施用地，都由土地所有權人依照受益比例共同負擔，所以是一種受益者付費的開發方式，且市地重劃可平衡因都市計畫規劃使用分區所產生之不公平，所以亦是都市土地比較公平的土地開發方式。市地重劃除由各級主管機

¹ <土地徵收條例>第4條第1項規定：「有下列各款情形之一者，得為區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。四、非都市土地實施開發建設者。五、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新者。六、其他依法得為區段徵收者。」區段徵收係政府基於新都市建設、舊都市更新、農村社區更新或其他建設目的需要，經過法定程序之公益性及必要性之權衡判斷後，對於一定區域內之土地，全部予以徵收，並重新規劃整理。開發完成後，由政府直接支配使用公共設施用地，其他之可供建築使用土地，部分供作土地所有權人領回抵價地之用，部分作為開發目的或撥供需地機關或專案讓售予特定對象，剩餘土地則辦理公開標售、標租或設定地上權，並以處分土地所得收入償還開發總費用之一種整體建設方式。

² <都市更新條例>第3條第1款規定：「都市更新係指依本條例所定程序，在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施。」

關辦理外，亦可由土地所有權人自行組織重劃會辦理之。不論公辦或自辦市地重劃，對於公共設施用地的取得皆十分有效，對於可建築用地的供給，也有相當的正面意義，其有效緩和房地產的供需失調，同時也疏緩政府取得、興闢公共設施的財政壓力，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。

而民眾參與是現代公共治理不可或缺的一環，透過與民眾溝通之過程，更能瞭解地方民眾的需求，建立彼此的信任與共識，實現公正、公開、民主之行政程序，緩解社會矛盾，促進公私協力。

在市地重劃實行過程之中，對於重劃地區內土地所有權人及相關權利人之意志，市地重劃事業之主管機關應該給予充分表達意見之機會，避免以施行者由上而下之高權，單方面決定重劃事業中會對土地所有權人或相關權利人之權利或利益產生影響之事務。換句話說，隨著各施行階段中之行政行為對於人民權益影響之深淺，於該程序中當然地須建構相應之民眾參與機制及相關之程序保障規範(黃文彥,2006)。因此，本研究將蒐集、分析民眾參與相關理論之文獻，用以

檢視現行市地重劃實施過程中民眾參與之程度，並對於現行制度給予建議。

(二)研究目的

1. 研究市地重劃相關規定中有關民眾參與機制之規定。
2. 檢視現行市地重劃實施過程中民眾參與之程度，並對於現行制度給予建議。

二、研究方法與範圍

(一) 研究方法

本研究擬以現行平均地權條例、平均地權條例施行細則及市地重劃實施辦法等相關法令為依據，再以文獻回顧法及個案分析法深入探討現行市地重劃之民眾參與程度，並對於現行制度給予建議。

(二) 研究範圍

市地重劃是一種綜合性的都市開發，涉及地籍整理（測量與登記）、地價查估、產權分配、土地利用、都市計畫、工程規劃設計等工作（陳正男，2006）。而重劃依照作業期程大致可分為重劃範圍勘選、擬定重劃計畫書、公告重劃書圖、地籍整理、地上物拆遷補償、工程設計及施工、土地分配及點交、財務結算等 8 個作業項目。

依現行市地重劃制度設計，市地重劃可區分政府辦理市地重劃（又稱公辦重劃）與獎勵土地所有權人辦理市地重劃（又稱自辦重劃）。本研究擬以新北市公辦市地重劃為研究範圍。

三、與現行業務關聯性

吾人目前任職於地政局重劃科，身為一名公務員，最核心的價值即是為民眾服務，不論身處任何單位以及任何職位，在法令的規範下應當盡全力維護民眾的權益，並設身處地站在人民的角度去理解政府的政策；現今有許多政府興辦的整體開發計畫，係依照都市計畫之規定辦理，而都市計畫之目的係為創造一個更舒適、更便利的環境給人民生活。

市地重劃即是整體開發方式之一，因此本研究將以民眾參與為主軸，探討重劃作業程序中，從重劃地區之勘選到重劃計畫之擬定與核定、重劃土地之負擔計算與分配設計及土地改良物或墳墓拆遷補償費之計算，是否都有民眾參與機制之規定，並探討民眾參與之程度為何。

貳、 理論基礎與文獻回顧

一、 民眾參與理論

(一) 民眾參與之意義

人民，是國家組成的重要元素之一。在現代民主國家中，強調主權在民的觀念，人民有權利參與國家政府制定公共事務決策的過程，此為民主國家相當重要的機制(湯儒彥，2015)。

民眾參與 (Public Participation)，又可稱為「公民參與 (Citizen Participation)」、「公眾涉入 (Public Involvement)」、「公民涉入 (Citizen Involvement)」、「民間參與」、「社區涉入 (Community Involvement)」等³。

在公共政策制定的過程中，民眾參與是公共利益的表現，公共事務決策的制定關鍵在於民意，具備民意基礎的政策，能夠獲得社會大眾的支持，也更能夠順利地推動、執行(曾昭揚，2014)。

民眾參與為使民眾的意見在某特定政策議題或計畫上，得以保有意見溝通的發言權，詮釋了民眾實質參與公共政策

³ 陳金貴，公民參與的研究(上)，人事月刊，第16卷第1期，頁12~13，1993年1月1日。

決策過程的行為，特別在工業革命後中產階級要求問政的思潮，面對有限社會資源的分配問題而愈形增強的民意需求，民眾參與所反映出的不僅在於參與本身的重要性，亦在於影響公共資源分配工具的價值(何友鋒、劉正智、劉玉屏，2010)。

關於民眾參與之定義，目前仍未有一致之見解，以下綜整各學者對於民眾參與定義的論述，如表 2-1，本研究認為民眾參與係人民對於政府在制定公共政策過程中，能夠獲得充分表達意見的機會及權利，而表達出的意見亦能為政府所參考。

表 2-1 民眾參與定義整理表

學者	名詞	定義
Arnstein(1969)	Citizen Participation	民眾參與是民眾權力之一，是一種權力再分配、藉著民眾的參與，可使得目前被排除在政治、經濟過程外，而沒有權力的民眾可在未來能有計畫地被納入考慮中。
Glass(1979)	Citizen Participation	民眾參與是提供一機會，可供民眾參與政府的決策規劃過程。

Creighton(1981)	Public Participation	公民參與泛指一般公眾或機構組織參與有關政府的一系列程序，此程序係由對政府決策有研究興趣且受其影響之個人、組織機構參與者，而且其參與過程在未來政府機關或自治法人團體之決策中需要某種程度之被諮商和納入考量。
Smith(1984)	Citizen Participation	除了選舉投票外，任何被相關民眾(個人或團體)所採取以影響決策、計畫或政策的行動。
Garson & Williams(1982)	Citizen Participation	民眾參與是在方案的執行和管理方面，政府提供更多施政回饋的管道以回應民意，並使民眾能以更直接的方式參與公共事務，以及接觸服務民眾的公務機關之行動。
張丹(1981)	民眾參與	合法住民(市民)，為某種目的而參加政府的活動。
吳英明(1994)	民眾參與	公民或公民團體基於主權的認知與實踐，以及透過公民意識的覺醒，以追求公共利益為導向，對於政府的作為及政策可

		<p>得充分的資訊，同時也有健全參與的管道，付出自己的情感、知識、意志與行動，以影響公共政策或公共事務的一種自發性的公民行動。</p>
--	--	---

資料來源：王菁雲，2001、黃嗣博，2015

(二) 民眾參與方式

在我國現行實務上，民眾參與之方式有陳述意見、座談會、說明會、公聽會及聽證等，分述如下：

1. 陳述意見

在政府制定公共事務決策的過程之中，為了解相關民眾的意見，陳述意見為民眾參與最基本的形式，並可區分為職權調查及限制人民權利兩種型態，職權調查的陳述意見為行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關人進行陳述意見，而限制人民權利的陳述意見係行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，應給予該處分相對人陳述意見之機會，在實務上，民眾可以各種方式陳述意見，無一定的形式，但民眾陳述意見對於行

政機關最終作成之政策決定或行政處分較無影響(陳錫禎、朱沅若，2015)。

2. 座談會、說明會

行政程序中的座談會、說明會多屬行政機關消極式的政策宣導或告知，民眾主要係享有接收告知權利，在實務上，除法令規定的說明會，只要涉及民眾重要權益而需使民眾了解的政策或法令內容，多以舉辦說明會方式讓民眾知悉(陳錫禎、朱沅若，2015)。

一般而言，座談會、說明會非考量利害關係人之利益，並無嚴格之程序保障，亦無一定之法拘束力，且無救濟之相關規定；座談會一般應用於機關內部溝通，或有邀請專家學者與會討論，係屬於半開放性質，亦有應用於機關對外者；說明會從字面上意涵較傾向強調對參與人說明功能(郭秀裕，2015)。

3. 公聽會

公聽會係行政機關聽取及交換意見的管道，除政策宣導或告知外，尚須聽取並考量民眾見，惟行政機關作成決定時並無採納公聽會全部結果的義務，即民眾雖有法定表達意見的機會，但對於機關而言，民眾表達之意見僅供參

考，對行政機關作成決定並無太大影響力，公聽會並可區分為權利保障之公聽會及基於民主原則之公聽會兩種性質，前者考量利害關係人之利益、讓當事人及利害關係人陳述意見、行政機關負有採納與不採納之說理或回應，甚或須作成公聽會紀錄通知或公告周知參與人，參與結果對於行政決定較具影響力；後者即非考量利害關係人之利益、一般之人民均得參與陳述意見、行政機關僅單純聽取意見，作為行政決定之諮詢或參考，參與結果對於行政決定無影響力。前者相較於後者，參與人範圍較狹隘、程序較嚴謹，且參與結果亦較後者具影響力(陳錫禎、朱沅若，2015)。

4. 聽證

聽證(Hearing)是源自於英美法系上的制度，是一種「透明化」、「參與化」、「論辯化」及「一般化」之有效程序控制之手段(陳錫禎、朱沅若，2015)。

聽證程序主要適用於行政機關作成不利益決定時，對相對人或利害關係人所提供之陳述相關事實、主張或提出證據之機會，屬於重要的行政程序(郭秀裕，2015)。

廣義之聽證，指的是行政、立法及司法機關於行政、立法裁決，或發生爭訟程序時，給予相對人、利害關係人

或專家學者以口頭或書面提供意見之機會，並參則採證、集思廣益，以維持民主效能及公正(陳明堂、郭宏榮,2007)。狹義之聽證，則指當事人得針對「指控」或「擬採取之不利決定」有進行答辯或防禦的機會，乃「兩造兼聽」理念的具體化(周振騷， 2007)。

而行政程序法所稱行政處分之聽證，係指在行政機關作出決定之前，給予當事人、利害關係人提供意見及提出證據之機會，對特定事實進行陳述意見及相互詢答的程序，且行政機關在作成決定前需斟酌全部聽證結果，並說明採納及不採納之理由後方能作成決定，即賦予行政機關需正視問題爭點的義務，讓公共政策或行政計畫在民眾審議過程中落實保障民眾的權益(陳錫禎、朱沅若，2015)。

(三) 民眾參與理論

Sherry Arnstein 於 1969 年提出一個有影響力的類型學文章“公民參與的階梯”(“A Ladder of Citizen Participation”)，她認為公民參與在某些程度上是有價值的。在公民參與階梯中，將公民參與依程度分為八個梯級如下(見圖 2-1)：

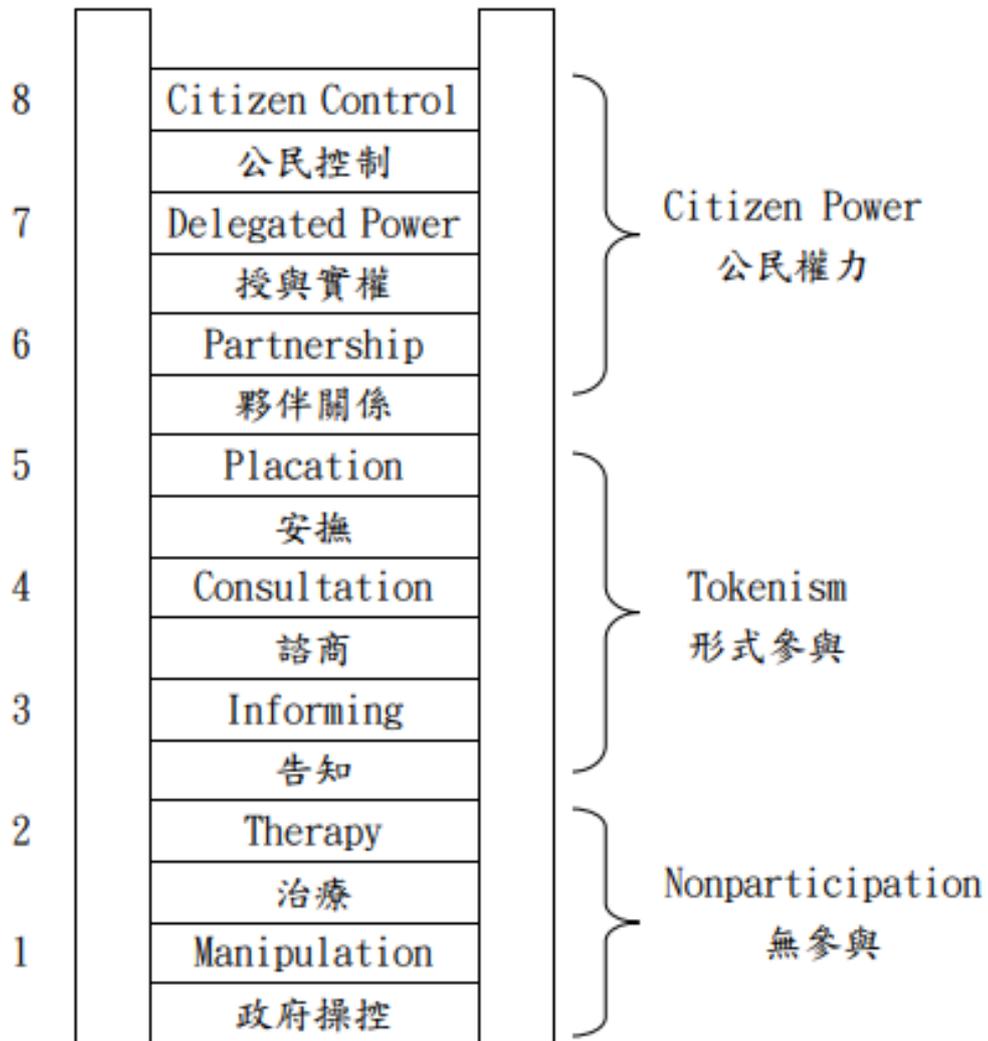


圖 2-1 公民參與階梯

1. 無參與(Nonparticipation)

(1) 政府操控(manipulation)：此為梯級最底部，亦代表公民參與的最低層級。民眾被告知參加由權力支配者所舉辦的說明會或諮詢會議，而過程中權力支配者以教育或遊說的方式，試圖改變及操縱民眾之

意識及認知。公共政策全由政府操控，人民沒有參與的機會與管道。

- (2) 治療(therapy)：此為梯級倒數第二層，此階層中政府認為其決策無瑕疵，權力支配者具有菁英心態，認為民眾需要接受其治療及矯正，故民眾參與被視為是觀念教育及導正之過程和手段。倘遇發生錯誤或損害人民利益時，將以事後補償方式解決爭議。

2. 形式參與(Tokenism)

- (1) 告知(informing)：第 3 梯級，政府施政前，政府僅以單向方式告知民眾政策內容，但民眾並無參與決策及表達意見的機會。

- (2) 諮詢(consultation)：第 4 梯級，民眾有機會表達意見，但並不保證民眾所提出之建議將納入政府決策中。

- (3) 安撫(placation)：第 5 梯級，此梯級中民眾對政府政策已有部分影響力，民眾可充分表達意見，也可要求政府將民眾意見納入決策中，但最終施政計畫仍由政府來審定。

3. 公民權力(Citizen Power)

(1) 夥伴關係(partnership)：第 6 梯級，政府與公民間是水平夥伴關係，彼此共同治理與共同承擔責任。

(2) 授權(delegated power)：第 7 梯級，政府授權其公權力，由公民團體來運作公共事務。

(3) 公民控制(citizen control)：第 8 梯級，政府之決策完全由公民來決定。達到市民參與階梯的最頂端，民眾須對整個決策負起完全的責任，並透過彼此之協商處理事務或共同對抗外來的挑戰。

透過以上八個層次，我們可以檢視政府部門或各項公共政策的推行過程中，公權力的發動與執行過程，以及政策運作的狀態，其公民參與的程度如何，是否真心地推動公民參與（李略，2010）。

二、市地重劃相關法律規範

(一) 市地重劃之意義

市地重劃指已發布都市計畫細部計畫範圍內土地，以交換分合的手段，將地界不整或畸零狹小或未面臨道路的土地，

重新劃定界址及地形，使原來每筆土地都面臨道路成整齊宗地。同時，重劃工程施作，將區內各公共設施予以闢建，使成為公共設施完善立即可建築使用的地區，至於區內公共設施用地及辦理重劃所需的工程費用、重劃費用及貸款利息由土地所有權人按受益比例共同負擔，於扣除費用後，地主即可分配建築用地之一種都市土地改良事業。

(二) 市地重劃之效益

1. 土地價值增漲：重劃區土地所有權人雖需提供土地負擔，但重劃辦理完成後，區內公共設施完備，土地分配井然有序，地價自隨之上漲。
2. 享受減稅之利益：重劃區土地所有權人提供負擔之土地，主辦機關將發給重劃總費用負擔證明書，於重劃後第一次移轉時，可以抵銷土地漲價總數額後再計徵土地增值稅，並依計算之稅額再減徵百分之四十之土地增值稅。又重劃辦理期間地價稅免徵，完成後地價稅可以減半徵收兩年。
3. 促進都市健全發展：重劃區土地係配合都市計畫內容予以整體開發建設或更新，完成各項公共設施建設，環境美化，可形成良好居住環境，加強居民對地區之關懷。

4. 健全地籍管理：重劃後地籍重新整理，便於管理，減少土地經界糾紛並可消除畸零地之問題。
5. 公平負擔：市地重劃係基於「受益者負擔」之公平原則實施，可避免犧牲公共設施保留地所有人之利益，亦可免除公共設施鄰地所有人之不勞而獲。
6. 消除共有土地：對原來產權複雜之共有土地，各共有人可藉辦理重劃之機會，協調分配為個別所有，可節省共有土地分割之費用，並促進共有土地之利用。

(三) 市地重劃實施方式

1. 政府主動辦理：

平均地權條例第 56 條第 1 項規定：「各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：

- 一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
- 二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。
- 三、都市土地開發新社區者。
- 四、經中央主管機關指定限期辦理者。」

2. 人民申請政府優先辦理

平均地權條例第 57 條規定：「適當地區內之私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數者之同意，得申請該管直轄市或縣（市）政府核准後優先實施市地重劃。」

3. 人民自行辦理

平均地權條例第 58 條規定：「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。」

（四）市地重劃之程序

1. 公辦市地重劃

（1）選定重劃區

依平均地權條例第五十六條規定，各級主管機關得就左列地區報經上級主管機關核准後辦理市地重劃：

- I. 新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
- II. 舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。
- III. 都市土地開發新社區者。
- IV. 經中央主管機關指定限期辦理者。

(2) 重劃計畫書之擬定、核定及公告通知

依平均地權條例第五十六條及市地重劃實施辦法規定，重劃地區選定後，主管機關應擬具市地重劃計畫書報請上級主管機關核定。

重劃計畫書經核定後，主管機關應即依法公告，及通知土地所有權人，並舉行座談會，說明重劃意旨及計畫要點。

土地所有權人對重劃計畫書有反對意見者，應於公告期間內以書面提出，由主管機關參酌修訂重劃計畫書重行報請核定，對土地所有權人提出而未採之意見並應說明不能採納之理由，並於核定結果公告實施後，將不能採納之理由函復異議人。

(3) 研訂禁止土地移轉及禁建等事項

為便利重劃各項作業之執行及重劃工程施工，直轄市或縣（市）政府，可依照平均地權條例第五十九條規定，禁止或限制土地移轉、分割、設定負擔或建築改良物之新建、增建、改建或重建及採取土石或變更地形，其禁止或限制期間，以一年六個月為限。

(4) 測量、調查及地價查估

市地重劃計畫書經核定公告滿三十日後，應即實施重劃區範圍、公共設施用地及土地使用現況測量，並調查各宗土地使用現況，編造有關清冊。另辦理地價查估時應調查各土地之位置、交通及利用情形，並斟酌重劃後各宗土地利用價值，相互比較估計重劃前後地價，提經地價評議委員會評定後，作為計算公共用地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償之標準。

(5) 計算負擔及分配設計

計算重劃區內土地所有權人參加重劃依平均地權條例第六十條規定應共同負擔之公共設施用地及費用負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付，經扣除後其餘土地則依原位次分配原則，分配予原土地所

有權人，並配合實地設計街廓分配深度及分配方式據以辦理，必要時並進行位次之調整分配。

(6) 工程規劃設計及施工

依市地重劃計畫書所列公共設施工程項目，進行設計與施工；主要工程項目，依平均權條例施行細則第八十二條規定包括：道路、橋樑、溝渠、地下管道、鄰里公園、廣場、綠地等。

(7) 分配結果公告及通知

主管機關於辦理重劃分配完畢後，應檢附有關圖冊，將重劃土地分配結果公告三十日，並通知土地所在之鄉、鎮、市區公所陳列有關圖冊，以供閱覽。土地所有權人對於分配結果有異議時，得於公告時間內向主管機關以書面提出異議，未提出異議者，其分配結果於公告期滿時確定。

(8) 地籍整理

土地分配結果公告確定後，主管機關應依重劃前後土地分配清冊所載分配面積與重劃後土地分配圖之分配位置，實施埋設界標，辦理地籍測量並將重劃

後土地分配圖冊等資料送由該管登記機關（地政事務所）逕為辦理權利變更登記。

(9) 交接及清償

重劃土地完成地籍測量後，主管機關以書面通知土地所有權人及使用人定期到場接管，土地所有權人未按指定期間到場接管者，自指定之日起自負保管責任。另重劃後實際分配之土地面積多於或少於應分配之面積者，應就其超過或不足部分，按評定重劃後地價，通知繳納或發給差額地價。

(10) 抵費地處理及財務結算

重劃區所留設之抵費地由主管機關於土地分配結果公告確定後訂定底價，辦理公開標售，或按底價讓售為國民住宅、公共事業或行政院專案核准所需用地。

重劃區抵費地出售後所得價款應優先抵付重劃負擔總費用，如有盈餘時，應以其半數撥充實施平均地權基金，半數作為增添該重劃區公共設施建設、管理及維護之費用，如有不足，則由實施平均地權基金

貼補之。市地重劃主管機關在重劃完成之日起一年內，
 應對重劃區之帳務辦理結算公告之。

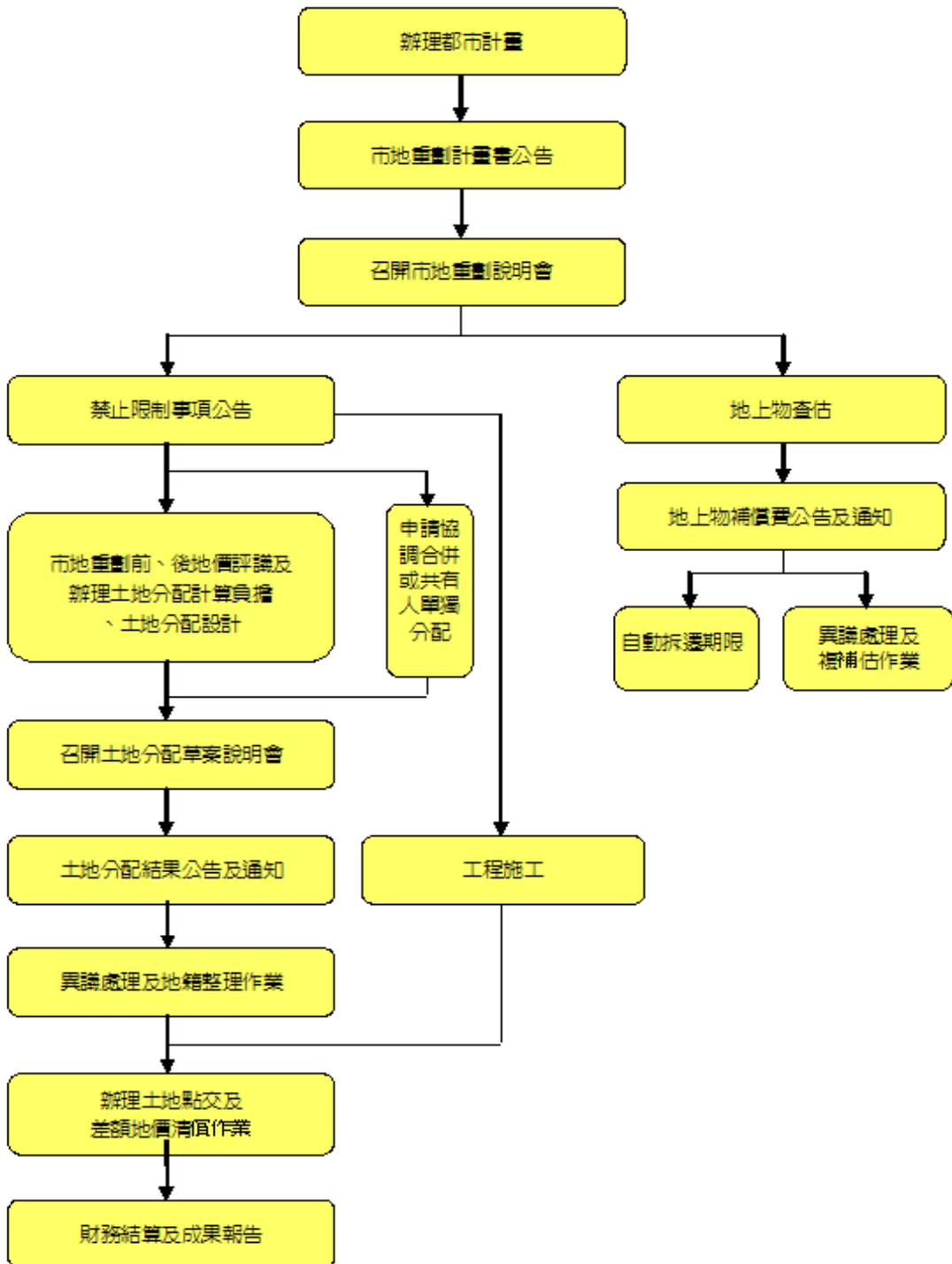


圖 2-2 市地重劃作業程序

2. 自辦市地重劃⁴

(1) 重劃之發起及成立籌備會

由擬辦重劃範圍土地所有權人及其持有土地面積均超過總數 10 分之 3 同意，發起成立籌備會，並由發起人向直轄市或縣（市）主管機關申請核備

(2) 勘選擬辦重劃範圍、研擬重劃會章程草案及舉辦座談會

籌備會成立後，應舉辦座談會說明重劃意旨，並通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及函請主管機關列席。另應研擬重劃會章程草案及勘選擬辦重劃範圍，重劃範圍不得小於一個街廓。

(3) 召開重劃會成立大會

籌備會應於舉辦座談會後，通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及函請主管機關列席召開重劃會成立大會，審議重劃會章程草案，並互選代表組成理事會及監事會，分別負責執行業務。

⁴ 〈獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法〉第 6 條規定：「自辦市地重劃之主要程序如下：一、重劃之發起及成立籌備會。二、勘選擬辦重劃範圍。三、研擬重劃會章程草案。四、召開重劃會成立大會。

五、申請核准成立重劃會。六、申請核定重劃範圍。七、徵求土地所有權人同意。八、重劃計畫書草案之研擬、申請核定及公告，並通知土地所有權人及已知之利害關人。九、測量、調查及地價查估。十、土地改良物或墳墓拆遷補償及工程施工。十一、計算負擔及分配設計。十二、公告、公開閱覽重劃分配結果及其異議之處理。十三、申請地籍整理。十四、辦理交接及清償。十五、財務結算。十六、撰寫重劃報告。十七、報請解散重劃會。」

(4) 申請核准成立重劃會

籌備會應於核准成立之日起 6 個月內，檢附重劃會章程草案、會員與理事、監事名冊、重劃會成立大會及理事會紀錄送請主管機關核准成立重劃會。

(5) 申請核定重劃範圍

重劃會成立後，應召開會員大會審議擬辦重劃範圍，並於審議通過後，備具申請書並檢附有關圖冊向主管機關申請核定重劃範圍。

(6) 徵求土地所有權人同意

重劃範圍核定後，重劃會應以書面載明重劃有關事項，徵求擬辦重劃地區內土地所有權人同意。

(7) 重劃計畫書草案之研擬、申請核定、舉辦聽證及重劃

計畫書公告，並通知土地所有權人及已知之利害關係人重劃會應研擬重劃計畫書草案經會員大會審議通過後，檢附相關書表圖冊向主管機關申請核准實施市地重劃；主管機關受理申請核准實施市地重劃後，應舉行聽證；重劃會應於重劃計畫書核定後公告 30 日，並通知土地所有權人及已知之利害關係人。

(8) 測量、調查及地價查估

重劃計畫書經公告確定後，即辦理重劃區範圍邊界之鑑界、分割測量及重劃前後地價查估。

(9) 計算負擔及分配設計

計算重劃負擔及土地交換分合設計，依市地重劃實施辦法規定辦理。

(10) 土地改良物或墳墓拆遷補償及工程施工

(11) 公告、公開閱覽重劃分配結果及其異議之處理

(12) 申請地籍整理

地籍測量及釐正、土地權利清理、土地權利變更登記及耕地租約註銷或變更。

(13) 辦理交接及清償

自辦市地重劃地區辦竣土地登記後，重劃會以書面通知土地所有權人及使用人定期到場交接土地。

(14) 財務結算

(15) 撰寫重劃報告

(16) 報請解散重劃會。

三、市地重劃中之民眾參與⁵

市地重劃民眾參與是指在重劃作業中，充分發揮區域內各個利益主體的積極性和能動性，使之參與政府決策，政府機關則充分考量其訴求及利益，深入重劃作業之中，以維護各個利益主體的既得利益，並實現區域土地的可持續利用，促進社會、經濟、環境協調發展的過程（劉建生等，2010）。

（一）市地重劃民眾參與的必要性

市地重劃是行政機關為了因應都市發展需要所採行之都市建設手段。藉由土地地界之整理以及合理配置公共設施，目的在建構一個生活機能健全之市街區，以提升居民之生活品質並促進該地區土地之利用。惟特定地區應有何種之生活機能，以及適合何種之土地利用型態。即事業之興辦對於該特定地區乃至整體都市發展具有何等之公益性，是否能由規劃人員單方面決定，不無疑問。況且，土地歷經重劃程序，重新丈量、整理地界，扣除公共設施用地及費用負擔之後，重新分配土地之結果，將使原本存在於重劃前相關權利轉換至重劃後受分配之土地上，甚至歸於消滅。因此，市地重劃實施之結果必然會對重劃地區內之土地所有權人及相關權利

⁵ 文獻主要參考、整理自黃文彥，公辦市地重劃相關法律問題之研究，2006年。

人之權利造成相當程度之影響，其影響可能是有形財產上之增減，亦可能是生活型態改變或破壞等無形損失。

於是，在市地重劃實行過程之中，對於重劃地區內土地所有權人及相關權利人之意志，市地重劃事業之主管機關應該給予充分表達意見之機會，避免以施行者由上而下之高權，單方面決定重劃事業中會對土地所有權人或相關權利人之權利或利益產生影響之事務。亦即，於市地重劃之程序中，應該建構重劃地區內之土地相關權利人之參與機制。

（二）我國現行市地重劃程序中之民眾參與

市地重劃是行政機關為了因應都市發展需要所採行之都市建設手段，其施程序為選定重劃區、重劃計畫書之擬定、核定及公告通知、計算負擔及分配設計、工程規劃設計及施工、分配結果公告及通知、研訂禁止土地移轉及禁建等事項、測量、調查及地價查估、地籍整理、交接及清償、抵費地處理及財務結算，其不同施行階段中各自包含了數個行政行為。這些行政行為作成之結果或多或少會對土地所有權人之權益造成影響，尤其是重劃分配後所產生之所有權重新分配及附著其上之他項權利變更或消滅。此等發生變動之權利，均為憲法上所保障之基本權利。換句話說，隨著各施行階段中之

行政行為對於人民權益影響之深淺，於該程序中當然地須建構相應之民眾參與機制及相關之程序保障規範。

現行有關規範市地重劃實施程序之法令中，有涉及主管機關應參考重劃地區內土地所有權人意見之階段主要有重劃地區選定階段、重劃計畫之核定、重劃土地分配結果之確定以及土地改良物或墳墓拆遷補償費之計算等程序中。以下即簡述現行法令對此等階段中之民眾參與機制之設計：

1. 重劃地區之勘選

重劃地區之勘選，各級主管機關得就符合平均地權條例第 56 條第 1 項⁶之地區，報經上級主管機關核准後辦理市地重劃。〈市地重劃實施辦法〉⁷及〈勘選市地重劃地區評估作業要點〉⁸中，均將土地所有權人之意願列為選取重劃地區時評估因素之一。而經都市計畫指定以市地重劃作為整體開發地區之開發方式者，則主管機關應以都市計畫指定之區域作為重劃地區之範圍；亦即，重劃地區之

⁶ 〈平均地權條例〉第 56 條第 1 項規定：「各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。三、都市土地開發新社區者。四、經中央主管機關指定限期辦理者。」

⁷ 〈市地重劃實施辦法〉第 8 條規定：「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、重劃後地價預期增漲幅度。七、財務計畫。八、其他特殊事項。」

⁸ 〈勘選市地重劃地區評估作業要點〉第 4 點：「評估內容包括下列事項：（一）都市計畫。（二）土地所有權人意願……。」

相關權利人應得於都市計畫公告期間內，藉由說明會之舉辦或相關書圖之展覽，獲取相關資訊並就整體開發範圍之劃定提出異議。

2. 重劃計畫之擬定與核定

在現行法令中，有關重劃計畫擬定階段之民眾參與機制主要規定於〈平均地權條例〉第 56 條第 3 項，在前項公告期間內，重劃地區私有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，主管機關應予調處，並參酌反對理由，修訂市地重劃計畫書，重行報請核定，並依其核定結果公告實施。而此程序之細節性規範則規定於〈市地重劃實施辦法〉第 16 條及第 17 條，依該辦法第 16 條之規定，重劃計畫書經核定後，主管機關應即依法公告，及通知土地所有權人，並舉行說明會，說明重劃意旨及計畫要點。土地所有權人對重劃計畫書有反對意見者，應於公告期間內以書面載明理由與其所有土地坐落、面積及姓名、住址，於簽名或蓋章後，提出於主管機關為之。而同辦法第 17 條第 1 項則規定，當主管機關依平均地權條例第五十六條第三項規定，修訂重劃計畫書重行報請核定之時，對土地所有權人提出

而未採納之意見應說明不能採納之理由，並於核定結果公告實施後，將不能採納之理由函覆異議人。

3. 土地改良物或墳墓拆遷補償費之計算

地上物拆遷補償相關規定於〈平均地權條例〉第 62-1 條⁹及〈市地重劃實施辦法〉第 38 條，因重劃拆遷之土地改良物或墳墓，應給予補償。補償金額由主管機關查定之，於拆除或遷移前，將補償金額及拆遷期限公告三十日，並通知其所有權人或墓主；其為無主墳墓者，得以公告代通知。土地改良物所有權人或墓主對於補償金額有異議時，得於公告期間內以書面向主管機關提出，經主管機關重新查處後，如仍有異議，主管機關應將該異議案件提交地價評議委員會評定之。前項異議內容如為漏估原公告清冊內未載之地上物，須進行補估時，仍應依第二項及前項規定踐行公告三十日及受理異議之程序。

4. 重劃土地之負擔計算與分配設計

⁹〈平均地權條例〉第 62-1 條規定：「重劃區內應行拆遷之土地改良物或墳墓，直轄市或縣（市）政府應予公告，並通知其所有權人或墓主，土地改良物限期三十日內墳墓限期三個月內自行拆除或遷葬。逾期不拆除或遷葬者，得代為拆除或遷葬。前項因重劃而拆除或遷葬之土地改良物或墳墓，應予補償；其補償數額，由直轄市或縣（市）政府查定之。但違反依第五十九條規定公告禁止或限制事項者，不予補償。代為拆除或遷葬者，其費用在其應領補償金額內扣回。」

市地重劃程序中，負擔計算與分配設計程序之公民參與機制規定，主要有主管機關於超額負擔時徵詢土地所有權人同意，以及土地所有權人之應分配土地未達最小分配面積時，主管機關應通知土地所有權人申請合併分配二者。

關於負擔上限同意之規定，依〈平均地權條例〉第60條第3項之規定：「依第一項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。」另，〈市地重劃實施辦法〉第23條第2項規定：「重劃區供公共使用之十項用地以外之公共設施用地，非經重劃區全體土地所有權人之同意不得列為共同負擔。」

於土地分配設計程序中，依照〈市地重劃實施辦法〉第31條第1項第2款之規定，當同一土地所有權人在重劃區內所有土地應分配之面積，未達或合併後仍未達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，主管機關除通知土地所有權人申請合併分配外，應以現金補償之。對於已達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，得協調土地所有權

人合併分配。此外，同條項第 4 款對於分別共有土地，其應有部分未達原街廓原路街線最小分配面積分配標準者，主管機關亦得按第 2 款之規定通知土地所有權人申請合併分配，或協調合併分配。

參、 個案分析—金山地區市地重劃區¹⁰

一、 個案緣起

本重劃區係屬民國 102 年 12 月 10 日經內政部都市計畫委員會第 817 次會議審議通過之「變更金山都市計畫(第三次通盤檢討暨都市計畫圖重製)(第一階段)」案變更內容明細表編號第 11、12-1 及 13 案，其中編號 11(C 單元)與 12-1(A 單元)係於民國 74 年 7 月 3 日發布實施之「變更金山都市計畫(第一次公共設施通盤檢討)」案中由公共設施用地變更為住宅區並規定應擬定細部計畫以市地重劃方式開發；編號 13(B 單元)則於 84 年 10 月 12 日發布實施之「變更金山都市計畫(第二次通盤檢討)」案中將公園用地變更為住宅區，由土地所有權人無償提供 50% 土地或以市地重劃方式開發。

¹⁰ 主要參考「變更金山都市計畫(第三次通盤檢討暨都市計畫圖重製)(第二階段)(變更內容明細表編號第 11、12-1、13)案」、「擬定金山都市計畫(三處市地重劃區)細部計畫案」、「新北市金山地區市地重劃區市地重劃計畫書」

因考量上述地區原附帶條件要求整體開發，公共設施比例高達 50%地主間協調不易，且分別開發公共設施用地將無法統一劃設，仍應以市地重劃整體開發為原則，爰修正附帶條件為「1. 應擬定細部計畫以市地重劃方式開發 2. 原則劃設 37%鄰里性公共設施用地」，以提高市地重劃開發可行性。

本計畫為 104 年 2 月 13 日發布實施之「變更金山都市計畫(第三次通盤檢討暨都市計畫圖重製)(第一階段)」案列為後續階段辦理之案件，俟完成附帶條件規定後再檢具變更主要計畫書、圖報由內政部逕予核定實施。

而金包里老街位於金山都市計畫區中心，大致可以其東側及西側劃分為休閒遊憩及生活居住兩種主要機能，本計畫三個單元均位於生活居住區域內，且屬主要計畫空間發展構想中之生活核心。因此，本計畫區未來應朝向優質住宅社區發展，並配合各單元地理位置特性於住宅區提供適宜且能與周遭環境互相呼應之公共設施與開放空間，改善及提升地區公共設施服務水準，發揮其生活核心價值，為金山區創造高品質之居住新空間。

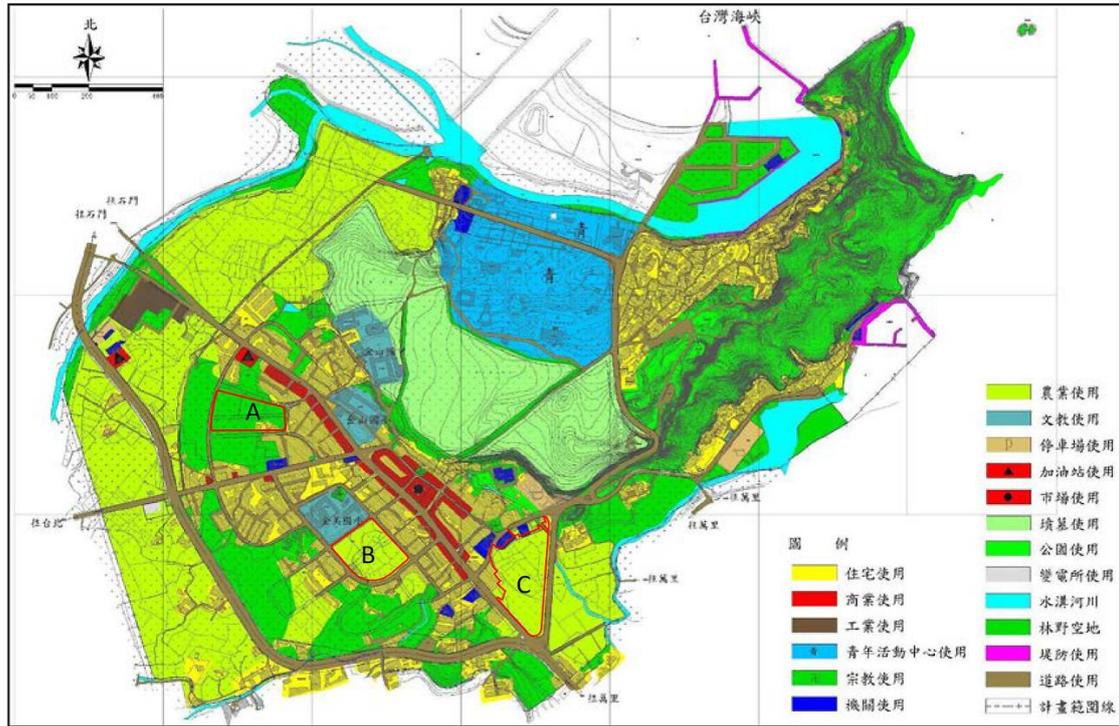


圖 3-1 金山都市計畫土地使用現況示意圖

二、 個案範圍與面積

本重劃區坐落於新北市金山區，共分為三單元，位於擬定金山都市計畫（三處市地重劃區）細部計畫範圍內，範圍包括金美段及中興段內之部分土地，總面積約 6.98 公頃，範圍東以中興路西側為界，南至中山路與中興路交會路口，西至中華路東側，北以金美段 100 地號以南為界，共分三單元分述如下：

A 單元：中華路東側用地，面積約 1.75 公頃。

B 單元：金美國小南側及仁愛路東北側，面積約 2.07 公頃。

C 單元：由民生路、中山路及中興路所包圍(不含住二(再)、河川區及機關用地)，面積約 3.16 公頃。

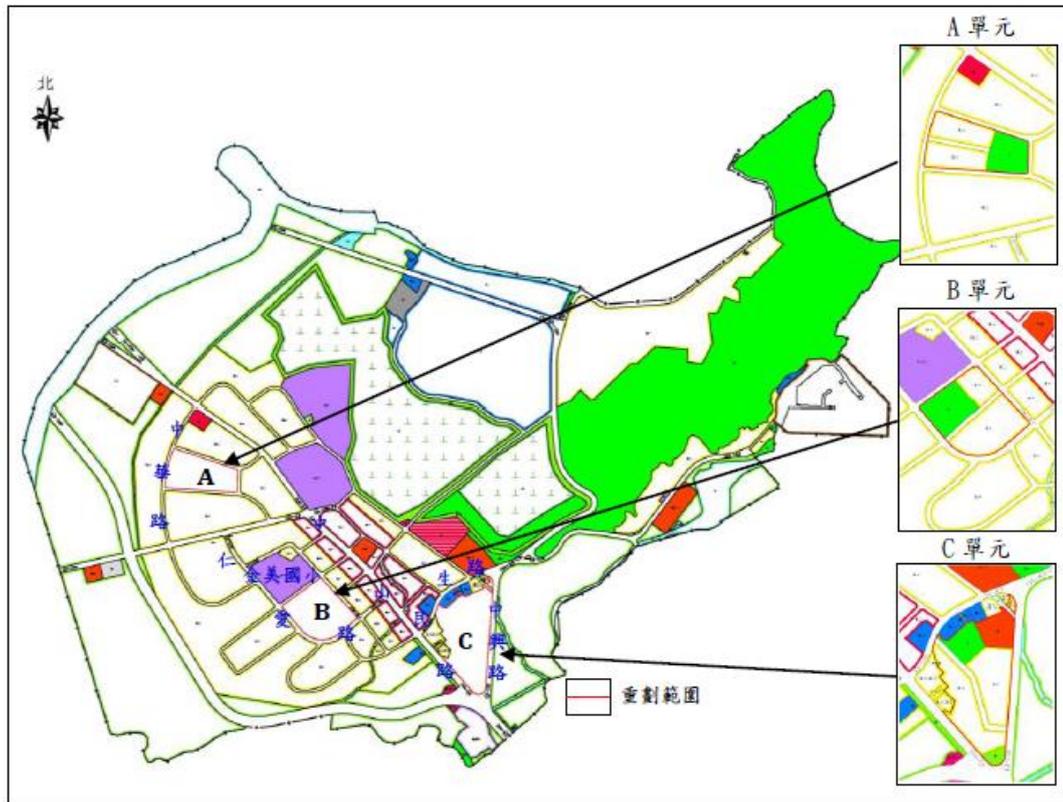


圖 3-2 金山地區市地重劃區範圍圖

三、 個案使用現況

本計畫原為公共設施保留地，因未依附帶條件規定完成市地重劃整體開發，現況除有零星土地建築居住外多為閒置，其中 A 單元現況以林野空地使用為主，並於東南側有部分住宅使用；B 單元現況則均為農業使用；C 單元現況以農業使用為主並夾雜部分住宅使用。



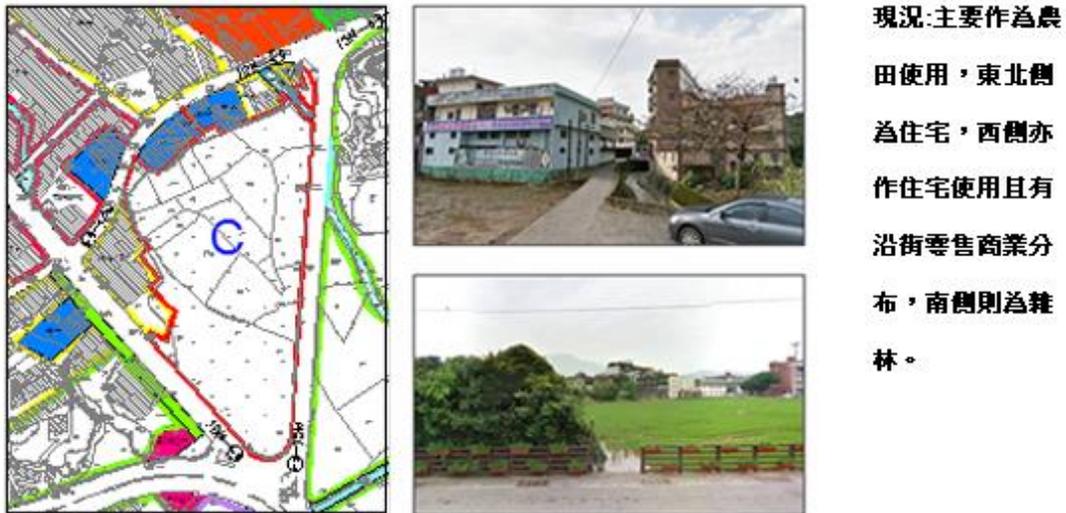
現況：多作為農田使用，少部分閒置供周邊居民停放汽機車使用。

圖 3-3 金山地區市地重劃區 A 單元使用現況



現況：北側作停車場使用，西側為空地，其餘則多作農田使用。

圖 3-4 金山地區市地重劃區 B 單元使用現況



現況：主要作為農田使用，東北側為住宅，西側亦作住宅使用且有沿街零售商業分布，南側則為雜林。

圖 3-5 金山地區市地重劃區 C 單元使用現況

四、 個案土地使用計畫

1. 可建築土地：本重劃區僅住宅區 1 種使用分區（依據都市計畫書，重劃區內為第二種住宅區，其他則剔除在重劃區外），合計面積 4.40 公頃。開發後分配土地予原土地所有權人，剩餘土地則為抵費地，並訂定底價辦理公開標售，售出後所得價款應優先抵付重劃總費用。

表 3-1 重劃區土地使用分區

使用分區	建蔽率	容積率
第二種住宅區	50%	180%

2. 公共設施用地：本案規定以市地重劃方式進行開發，則開發後公共設施使用計畫應依市地重劃相關規定辦理。依照平均地權條例第 60 條規定及市地重劃實施辦法第 21 條規定，本區劃設 37% 共同負擔之公共設施用地（包含道路、公園用地、綠地、綠地兼溝渠用地、停車場用地），合計面積約 2.58 公頃。

五、 個案開發作業流程

- (一) 107 年 01 月 03 日主要計畫發布實施。
- (二) 107 年 01 月 04 日細部計畫核定實施。
- (三) 107 年 01 月 10 日至 107 年 02 月 09 日重劃計畫書公告 30 日，並於 107 年 01 月 23 日於金山區中山堂召開市地重劃說明會。
- (四) 107 年 02 月 12 日至 107 年 03 月 14 日地上改良物拆遷補償費清冊公告 30 日，並於 107 年 02 月 23 日及 03 月 19 日於金山區中山堂集中發放補償費。
- (五) 107 年 04 月 11 日辦理開工動土典禮。
- (六) 107 年 05 月 24 日於金山區中山堂召開土地分配草案說明會。
- (七) 107 年 06 月 11 日至 107 年 07 月 12 日土地分配結果公告 30 日。
- (八) 107 年 10 月 12 日汐止地政事務所辦竣土地權利變更登記。

六、 個案開發效益

- (一) 提升都市景觀：藉由都市計畫訂出都市設計規定，留設充足空地及使用強度限制，建立清晰、優美之都市意象。
- (二) 完善公共設施：健全公共設施並解決金山老街周邊停車空間不足、缺乏休憩空間及周邊電力電信設施影響市容之問題。
- (三) 縮短發展年期：預計民國 107 年完成全區整地及公共設施興建，重劃後有效改善當地部分土地荒廢未利用或低度利用問題，將各宗土地整合成大小適宜、形狀方整之宗地，促進土地有效利用外，並大幅縮短若個別取得公共設施用地及開發所需時間。
- (四) 無償取得公共設施用地 2.59 公頃，節省徵收費用 7.75 億元。

七、 個案公、私有土地面積及土地所有權人數

(一) 公有土地

1. 土地所有權人數：2 人
2. 面積：9,179.07 平方公尺

(二) 私有土地

1. 土地所有權人數：144 人
2. 面積：60,652.40 平方公尺

八、 個案土地所有權人同意重劃情形

(一) 本重劃區土地所有權人辦理重劃意願

本重劃案於 104 年 4 月 16 日於新北市金山區中山堂召開公開展覽說明會暨市地重劃範圍勘選座談會，會中及會後並無土地所有權人表示不同意參與重劃之情形。

(二) 本重劃區土地所有權人平均重劃負擔比率為 44.52%，未超過 45%，無須依平均地權條例第 60 條第 3 項但書規定辦理。

(三) 座談會辦理情形

本重劃區於 104 年 4 月 16 日假金山區中山堂召開本重劃區座談會，計有 46 位土地所有權人到場，會中土地所有權人針對區內使用分區規劃內容及重劃範圍外之再發展

區負擔及使用強度問題提出訴求，前述訴求已召開新北市都市計畫委員會檢討並於 104 年 12 月 24 日審定。

肆、 研究發現

市地重劃是行政機關為了因應都市發展需要所採行之都市建設手段，其施程序為選定重劃區、重劃計畫書之擬定、核定及公告通知、計算負擔及分配設計、工程規劃設計及施工、分配結果公告及通知、研訂禁止土地移轉及禁建等事項、測量、調查及地價查估、地籍整理、交接及清償、抵費地處理及財務結算，其不同施行階段中各自包含了數個行政行為。這些行政行為作成之結果或多或少會對土地所有權人之權益造成影響，尤其是重劃分配後所產生之所有權重新分配及附著其上之他項權利變更或消滅。此等發生變動之權利，均為憲法上所保障之基本權利。換句話說，隨著各施行階段中之行政行為對於人民權益影響之深淺，於該程序中當然地須建構相應之民眾參與機制及相關之程序保障規範。

現行有關規範市地重劃實施程序之法令中，有涉及主管機關應參考重劃地區內土地所有權人意見之階段主要有重劃地區選定階段、重劃計畫之核定、重劃土地分配結果之確定以及土地改

良物或墳墓拆遷補償費之計算等程序中。以下即檢視現行法令對此等階段中之民眾參與機制之程度：

一、 重劃地區之勘選

就市地重劃地區之勘選而言，即確定將來實施市地重劃地區之範圍，而基於市地重劃實施後，將改變原有之位置、面積、權利狀態以及使用方式，因此對於其中仰賴原有土地作為謀生工具之人，可能會影響其生存權之實現。然而依現行行政爭訟制度，重劃地區之勘選雖然具有確定重劃地區及範圍之作用，但並未直接對權利人之權利產生創設或限制效力，且其核定之後並未對外公告（重劃地區之範圍記載於重劃計畫書之中，於重劃計畫經核定之後始對外公告），僅對行政機關內部發生效力，若主管機關有裁量不當之情事時，相關權利人亦無法立刻提起行政救濟。

再者，雖然於〈市地重劃實施辦法〉第 8 條規定將土地所有權人之意願列入重劃地區勘選評估原則之中；然而，此等條文之規範中僅僅將土地所有權人之意願列入評估事項之一，並未針對主管機關應採取何種程序以聽取土地所有權人之意願作進一步之規定，亦未規定土地所有權人之

意願對於主管機關有何等之拘束效力。因此，此一規範對於主管機關而言，極可能淪為訓示性規定，對於後續之司法審查而言，亦無從着力。

除了土地所有權人之意見外，上述之法規範亦未顧及於該等土地上擁有他項權利或租賃權等相關權利人之參與。蓋重劃之結果極可能使此等權利發生變動甚至使其歸於消滅，現行規範中，忽視此等相關權利人之參與過程，無異剝奪其於權益保障中所應具有之意見陳述權。

本重劃案於 104 年 4 月 16 日於新北市金山區中山堂召開公開展覽說明會暨市地重劃範圍勘選座談會，會中及會後並無土地所有權人表示不同意參與重劃之情形，且總計有 46 位土地所有權人到場，會中土地所有權人針對區內使用分區規劃內容及重劃範圍外之再發展區負擔及使用強度問題提出訴求，前述訴求已召開新北市都市計畫委員會檢討並於 104 年 12 月 24 日審定。

綜合上述，勘選重劃地區時，藉由說明會之舉辦或相關書圖之展覽，重劃地區之相關權利人得於都市計畫公告期間內獲取相關資訊並就整體開發範圍之劃定提出異議。行政程序中的座談會、說明會多屬行政機關消極式的政策

宣導或告知，民眾主要係享有接收告知權利，在實務上，除法令規定的說明會，只要涉及民眾重要權益而需使民眾了解的政策或法令內容，多以舉辦說明會方式讓民眾知悉。一般而言，座談會、說明會非考量利害關係人之利益，並無嚴格之程序保障，亦無一定之法拘束力，且無救濟之相關規定；座談會一般應用於機關內部溝通，或有邀請專家學者與會討論，係屬於半開放性質，亦有應用於機關對外者；說明會從字面上意涵較傾向強調對參與人說明功能。而此種民眾參與形式即 Sherry Arnstein 公民參與階梯理論中所稱之「諮詢式參與」，民眾有機會表達意見，但並不保證民眾所提出之建議將納入政府決策中。

二、 重劃計畫之擬定與核定

就公辦市地重劃計畫擬定與核定之程序而言，當主管機關於重劃計畫書擬定時，應就已確定之重劃範圍及參與重劃分配之土地總面積，預估重劃區內需由參與重劃之土地所有權人負擔公共設施、重劃費用以及重劃事業的財務計畫等事項。而於重劃計畫書經核定與公告之後，主辦機關後續之重劃工作即應依循重劃計畫書所規定的內容而進行。當主管機關依據重劃計畫書中所記載之公共設施用地負擔比率、重劃

費用負擔比率、既成社區重劃負擔減輕原則以及財務計畫之內容，進行後續重劃土地分配設計程序時，則會影響到每一位參與重劃土地所有權人之負擔多寡，進而影響土地所有權人所得受分配之比率。由此可知，此等事項之擬定與重劃地區內土地相關權利人之權益息息相關。

端詳重劃計畫擬定與核定相關之程序參與規定可以發現，不論舉行座談會或者是通知土地所有權人提出意見之時點，均在重劃計畫經上級主管機關核定之後。此程序之設計嚴格說起來，僅屬於計畫決定後給予土地所有權人提出異議之事後救濟機制，而非於決定之過程給予相關權利人充分之資訊並與相關權利人進行溝通協調的事前參與程序。而得提出意見者又僅侷限於重劃地區內之土地所有權人，於該土地上擁有其他權利之利害關係人之意見則無從表達。因此，對於重劃計畫擬定之過程，有關決策過程之資訊公開以及與相關權利人溝通協商之機制，仍嫌不足。

本重劃案於 107 年 01 月 10 日至 107 年 02 月 09 日重劃計畫書公告 30 日，並於 107 年 01 月 23 日於金山區中山堂召開市地重劃說明會。

綜合上述，核定後之重劃計畫書公告 30 日及舉行市地重劃說明會說明重劃意旨及計畫要點，土地所有權人對重劃計畫書有反對意見者，應於公告期間內以書面載明理由與其所有土地坐落、面積及姓名、住址，於簽名或蓋章後，提出於主管機關為之。行政程序中的座談會、說明會多屬行政機關消極式的政策宣導或告知，民眾主要係享有接收告知權利，在實務上，除法令規定的說明會，只要涉及民眾重要權益而需使民眾了解的政策或法令內容，多以舉辦說明會方式讓民眾知悉。一般而言，座談會、說明會非考量利害關係人之利益，並無嚴格之程序保障，亦無一定之法拘束力，且無救濟之相關規定；座談會一般應用於機關內部溝通，或有邀請專家學者與會討論，係屬於半開放性質，亦有應用於機關對外者；說明會從字面上意涵較傾向強調對參與人說明功能。而此種民眾參與形式即 Sherry Arnstein 公民參與階梯理論中所稱之「諮詢式參與」，民眾有機會表達意見，但並不保證民眾所提出之建議將納入政府決策中。

三、 土地改良物或墳墓拆遷補償費之計算

地上物拆遷補償相關規定於〈平均地權條例〉第 62-1 條及〈市地重劃實施辦法〉第 38 條，因重劃拆遷之土地改良物

或墳墓，應給予補償。補償金額由主管機關查定之，於拆除或遷移前，將補償金額及拆遷期限公告三十日，並通知其所有權人或墓主；其為無主墳墓者，得以公告代通知。土地改良物所有權人或墓主對於補償金額有異議時，得於公告期間內以書面向主管機關提出，經主管機關重新查處後，如仍有異議，主管機關應將該異議案件提交地價評議委員會評定之。前項異議內容如為漏估原公告清冊內未載之地上物，須進行補估時，仍應依第二項及前項規定踐行公告三十日及受理異議之程序。

本重劃案於 107 年 02 月 12 日至 107 年 03 月 14 日地上改良物拆遷補償費清冊公告 30 日，並於 107 年 02 月 23 日及 03 月 19 日於金山區中山堂集中發放補償費。

綜合上述，因重劃拆遷之土地改良物或墳墓，應給予補償，於拆除或遷移前，將補償金額及拆遷期限公告三十日，並通知其所有權人或墓主，土地改良物所有權人或墓主對於補償金額有異議時，得於公告期間內以書面向主管機關提出，經主管機關重新查處後，如仍有異議，主管機關應將該異議案件提交地價評議委員會評定之。而此種民眾參與形式即 Sherry Arnstein 公民參與階梯理論中所稱之「告知式參與」，

民眾僅被動接受政府政策的宣導、告知，象徵性的參與決策制定過程。

四、 重劃土地之負擔計算與分配設計

市地重劃程序中，負擔計算與分配設計程序之公民參與機制規定，主要有主管機關於超額負擔時徵詢土地所有權人同意，以及土地所有權人之應分配土地未達最小分配面積時，主管機關應通知土地所有權人申請合併分配二者。

關於負擔上限同意之規定，依〈平均地權條例〉第 60 條第 3 項之規定：「依第一項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。」另，〈市地重劃實施辦法〉第 23 條第 2 項規定：「重劃區供公共使用之十項用地以外之公共設施用地，非經重劃區全體土地所有權人之同意不得列為共同負擔。」

本重劃區土地所有權人平均重劃負擔比率為 44.52%，未超過重劃區總面積百分之四十五，無須依平均地權條例第 60 條第 3 項但書規定辦理。

於土地分配設計程序中，依照〈市地重劃實施辦法〉第 31 條第 1 項第 2 款之規定，當同一土地所有權人在重劃區內所有土地應分配之面積，未達或合併後仍未達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，主管機關除通知土地所有權人申請合併分配外，應以現金補償之。對於已達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，得協調土地所有權人合併分配。此外，同條項第 4 款對於分別共有土地，其應有部分未達原街廓原路街線最小分配面積分配標準者，主管機關亦得按第 2 款之規定通知土地所有權人申請合併分配，或協調合併分配。

重劃土地分配之結果，將直接造成相關權利人財產權上之變動，以行政正當法律原則而言，為確保行政決定之正確以保障人民基本權之不受侵害，行政機關必須維持決策之公正。為確保決策判斷基礎之正確，主管機關應於決策過程中公開相關決策之資訊，且應通知受行政決定影響之相關權利人，並由其陳述相關之意見。

而按照〈市地重劃實施辦法〉第 31 條規定，重劃後土地分配之位置，雖然以重劃前相關位次分配為原則，但仍設有各種不同型態之調整分配方式。其中，僅於土地所有權人

重劃區內所有土地應分配之面積或分別共有土地之共有人應有部分面積未達最小分配面積時，始通知土地所有權人申請合併分配或協調土地所有權人合併分配。其餘之情形，則未設有土地所有權人或相關權利人之參與措施，完全由主管機關自行調整分配。

本重劃案於 107 年 05 月 24 日於金山區中山堂召開土地分配草案說明會，並於 107 年 06 月 11 日至 107 年 07 月 12 日土地分配結果公告 30 日。

綜合上述，重劃土地分配之結果，將直接造成相關權利人財產權上之變動，雖然以重劃前相關位次分配為原則，但仍設有各種不同型態之調整分配方式，主管機關於分配結果公告前，將舉辦土地分配草案說明會，而土地所有權人若對於土地分配草案有反對意見者，可於公告期間內提出異議。行政程序中的座談會、說明會多屬行政機關消極式的政策宣導或告知，民眾主要係享有接收告知權利，在實務上，除法令規定的說明會，只要涉及民眾重要權益而需使民眾了解的政策或法令內容，多以舉辦說明會方式讓民眾知悉。一般而言，座談會、說明會非考量利害關係人之利益，並無嚴格之程序保障，亦無一定之法拘束力，且無救濟之相關規定；座

談會一般應用於機關內部溝通，或有邀請專家學者與會討論，係屬於半開放性質，亦有應用於機關對外者；說明會從字面上意涵較傾向強調對參與人說明功能。而此種民眾參與形式即 Sherry Arnstein 公民參與階梯理論中所稱之「諮詢式參與」，民眾有機會表達意見，但並不保證民眾所提出之建議將納入政府決策中。

五、 小結

現行有關規範市地重劃實施程序之法令中，有涉及主管機關應參考重劃地區內土地所有權人意見之階段主要有重劃地區選定階段、重劃計畫之核定、重劃土地分配結果之確定以及土地改良物或墳墓拆遷補償費之計算等程序中。

就重劃地區選定階段而言，勘選重劃地區時，藉由說明會之舉辦或相關書圖之展覽，重劃地區之相關權利人得於都市計畫公告期間內獲取相關資訊並就整體開發範圍之劃定提出異議。此種民眾參與形式即 Sherry Arnstein 公民參與階梯理論中所稱之「諮詢式參與」，民眾有機會表達意見，但並不保證民眾所提出之建議將納入政府決策中。

就重劃計畫之擬定與核定階段而言，核定後之重劃計畫書公告 30 日及舉行市地重劃說明會說明重劃意旨及計畫要

點，土地所有權人對重劃計畫書有反對意見者，應於公告期間內以書面載明理由與其所有土地坐落、面積及姓名、住址，於簽名或蓋章後，提出於主管機關為之。此種民眾參與形式即 Sherry Arnstein 公民參與階梯理論中所稱之「告知式參與」，民眾僅被動接受政府政策的宣導、告知，象徵性的參與決策制定過程。

就土地改良物或墳墓拆遷補償費之計算階段而言，因重劃拆遷之土地改良物或墳墓，應給予補償，於拆除或遷移前，將補償金額及拆遷期限公告三十日，並通知其所有權人或墓主，土地改良物所有權人或墓主對於補償金額有異議時，得於公告期間內以書面向主管機關提出，經主管機關重新查處後，如仍有異議，主管機關應將該異議案件提交地價評議委員會評定之。此種民眾參與形式即 Sherry Arnstein 公民參與階梯理論中所稱之「諮詢式參與」，民眾有機會表達意見，但並不保證民眾所提出之建議將納入政府決策中。

就重劃土地分配結果之確定階段而言，重劃土地分配之結果，將直接造成相關權利人財產權上之變動，雖然以重劃前相關位次分配為原則，但仍設有各種不同型態之調整分配方式，主管機關於分配結果公告前，將舉辦土地分配草案說

明會，而土地所有權人若對於土地分配草案有反對意見者，可於公告期間內提出異議。此種民眾參與形式即 Sherry Arnstein 公民參與階梯理論中所稱之「諮詢式參與」，民眾有機會表達意見，但並不保證民眾所提出之建議將納入政府決策中。

綜上所述，現有市地重劃之參與機制，從重劃地區選定階段、重劃計畫書擬定與核定、重劃土地分配結果之確定以及土地改良物或墳墓拆遷補償費之計算等程序中，民眾參與多僅止於說明會、座談會之形式，即 Sherry Arnstein 公民參與階梯理論中所稱之「形式參與」，進場時機多在重劃規劃完成之後，大致上已經確定，民眾之參與難以產生影響，換句話說，民眾之意見已難以反映於行政決定之中，此等規定難以發揮民眾參與之功能。

市地重劃事業之實施在於透過公共設施之整備改善以促進都市生活環境提升與土地利用效率之增進，因此，行政機關不得僅將市地重劃事業視為取得公共設施用地之工具，必須兼顧創造適宜居住之環境及提升土地利用效率之目的。於是，市地重劃之實施，就土地所有權人或相關權利人對於土地利用方式因重劃所產生的變動，如營業行為的改變，甚至

是土地所有權人對於土地之情感等等無法經由土地交換價值加以衡量之因素，主管機關於實施之時亦應兼顧並加以考量。於是，在程序設計上，更應該強化重劃地區內土地所有權人對於重劃過程之參與，使其能獲得充分之意見陳述機會並尊重其對重劃地區之情感，使重劃後之結果對於土地相關權利人之生活變動降至最低。並且，透過民眾參與制度不僅可監督行政機關，並可反映重劃地區內相關權利人之意志，以確保此等市地重劃公益目的之實現。

伍、 結論與建議

民眾參與已成為現代公共治理的趨勢，民眾參與不僅能實現公正、公開、民主之行政程序，透過與民眾溝通之過程，更能瞭解地方民眾的需求，建立彼此的信任與共識，緩解社會矛盾，促進公私協力。以往公部門面對公民參與乃採取保留心態，認為參與機制可能導致政策的延宕與發散，然而在公民意識高漲之下，公民要求更多的政治參與權，且隨之而來的社會運動，使得公部門不得不開啟民眾參與，甚至，缺乏民眾參與反而可能使得政策無法推動，政府與人民處於對立之中。

公辦市地重劃是由一連串繁複之行政行為所構成，資訊提供之延遲，將使民眾缺乏足夠的時間了解所獲得之相關資訊。況且缺乏相關

資訊，土地權利人亦難以確知其權利之可能變動以及變動之理由，如此一來徒增民眾對於政府行政之不信任感。又對於公告之內容得提出意見書之對象亦應放寬為該行政行為可能影響之人，並就該意見書之審理設立較嚴謹之程序規定，必要時並應給予口頭陳述之機會。而且對於參採民眾意見之後而修改計畫書或換地處分之時，若修改之事項牽涉到民眾權利之變動，亦應再次履行相關之公告與意見陳述程序，以確保相關權利變動者之權利不會因而受到損害。

我國公辦市地重劃程序之中，民眾參與的時點，不論是重劃計畫之擬定或者土地分配設計之作成，多於經上級主管機關核定之後始公告周知，並接受民眾所提出之意見。然而，由於該行政行為已經上級機關核定，大致上已經確定，此時，民眾之參與已經難以對行政決定產生影響，則此民眾參與機制幾乎無法達成突破政策公益性判斷之界線及情報蒐集之任務，進而正當化行政權之作用。因此，若能於程序進行中，提前使民眾獲知程序進行之相關資訊並充分表達意見，藉由相當之討論過程，以調和各種不同之利益衝突，更能確保市地重劃之公益性與正當性。

而現有市地重劃之參與機制，從重劃地區選定階段、重劃計畫書擬定與核定、重劃土地分配結果之確定以及土地改良物或墳墓拆遷補償費之計算等程序中，民眾參與多僅止於說明會、座談會之形式，即

Sherry Arnstein 公民參與階梯理論中所稱之「形式參與」，進場時機多在重劃規劃完成之後，大致上已經確定，民眾之參與難以產生影響，換句話說，民眾之意見已難以反映於行政決定之中，此等規定難以發揮民眾參與之功能。

因此，市地重劃應該是一個以當地住民為主體而進行之區域性都市建設事業，其施行結果對於該地區相關民眾之生存權與營業權會造成重大影響，由主管機關興辦事業之時，應該充分考量該地區內民眾對於當地生活機能之需求，給予充分參與程序之權限與保障，由民眾與政府共同協力完成都市建設事業，並確保都市開發之公益性與正當性，以減少公共資源之浪費。

陸、 參考文獻

李略(2010)。公民參與和審議式民主，《行政》第二十三卷，總第九十期，No. 4，P. 919-925。

陳伶因(2017)。民眾參與在行政法中之實踐—以都市更新程序為例，國立臺北大學法學研究所碩士論文。

陳柏蒔(2017)。論區段徵收制度之民眾參與—以桃園航空城之聽證程序為例，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文。

陳明燦(2012)。土地重劃理論與實務。

黃文彥(2006)。公辦市地重劃相關法律問題之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文。

黃嗣博(2015)。我國環境影響評估法中民眾參與機制之研究-以台北市北投纜車環評過程為例，中國文化大學環境設計學院市政暨環境規劃學系碩士論文。