新北市政府 110 年度自行研究報告

自辦市地重劃問題之研究

研究機關：新北市政府地政局重劃科

研究人員：黃韻蓮

研究期程：109 年 11 月 30 日至 110 年 10 月 30 日

新北市政府 110 年度自行研究成果摘要表	
計　畫　名　稱	自辦市地重劃問題之研究
期　　程	109 年 11 月 30 日至 110 年 10 月 30 日
經　　費	新臺幣 0 元
緣起與目的	市地重劃雖為都市土地開發有效工具，但隨著時空環境改變，執行上所面臨問題亦趨多元性，市地重劃系以多數決方式，正當化其公共利益目的，惟在憲法第 15 條明文保障人民財產權前提下，往往導致開發過程的衝突，若未能妥善處理，則無法充分發揮效益，將使正面效益大打折扣。因此，本研究將探討範圍放置於自辦市地重劃，並輔以公辦重劃作為對照來檢視自辦重劃下的爭議。
方法與過程	本研究在於分析現行市地重劃實施辦法、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法等相關法令，透過蒐集自辦市地重劃相關學術著作，再以文獻回顧法、個案分析比較公辦與自辦市地重劃之優缺點，對於現行制度給予建議，以回饋現行自辦市地重劃法令設計之機制。

研究發現及建議	民國 68 年內政部訂頒獎勵辦法，其對自辦市地重劃制度之設計係比照公辦市地重劃，除實施主體由直轄市或縣(市)政府改變為重劃會外，其辦理無一按照公辦市地重劃模式為之，但是這樣的一個制度，在執行上卻是有落差的。在舉辦主體上，法令設計了重劃會，但實務上，絕大多數之重劃會缺乏技術與財力，在最重要之資金籌措方面，欲以土地所有權人土地作為擔保向金融機關抵押取得所需經費，亦有實際困難。故為因應實際需要，實務上即出現重劃公司或投資人出面主導自辦市地重劃，這些重劃會組織幾乎是形式上被操控著，實際掌控者是自辦市地重劃投資者。 因此，本文建議監事會的組成應有專家學者、政府人員等不受開發商影響之成員。此設計才能使監事之效力發揮，而與理事會相制衡，以發揮其管控並維護民眾財產權之目的。
備註	

目錄

摘要 vi

壹、緒論 1

一、研究動機與目的 1

二、研究方法與範圍 2

三、與現行業務關聯性 3

貳、理論基礎與文獻回顧 4

一、理論基礎 4

二、文獻回顧 5

參、市地重劃概述 9

一、市地重劃之意義 9

二、市地重劃實施方式 9

三、自辦市地重劃之程序 10

四、自辦市地重劃組織權責 15

五、市地重劃之負擔 16

六、重劃負擔之方式及比例 17

七、市地重劃之效益 18

肆、研究內容 20

一、公辦重劃與自辦重劃之差異 20

二、土地分配困境.....22
三、自辦重劃權利救濟途徑.....22
四、政府監督權法令規定.....24
伍、研究發現.....26
陸、結論與建議.....28
一、重劃會內部組織健全化.....28
二、建權主管機關監督機制.....28
柒、參考文獻.....29

摘要

自辦市地重劃（下稱自辦重劃）是執行土地政策實施都市計畫內土地開發方式之一種，自政府設立此一制度後，土地所有權人可自行組織重劃會，並經主管機關核准後辦理市地重劃，但其過程中卻產生許多爭議，包含土地所有權同意重劃爭議、抵費地爭議、自拆獎勵…等，使得自辦重劃的功能無法有效發揮。因此，若將土地妥善利用開發、規劃建造公共建設可以促進經濟發展和提升人民生活品質，即便過程中可能會犧牲少數人民權益，相信在理性協調和合理補償之下還是能夠找到雙贏的平衡點。

本研究旨在以新北市整體開發地區為例探討自辦重劃制度缺失及影響為何，並由案例經驗提供建議以減少未來政府推動市地重劃糾紛。

關鍵字：自辦市地重劃、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法、公辦市地重劃

表 1 市地重劃成果統計表

至108年12月底止

縣市	項目	辦理完竣地區				
		重劃區數	重劃面積（公頃）	提供可建築用地面積（公頃）	取得公共設施用地面積（公頃）	節省政府建設經費（百萬元）
公辦重劃	臺灣省	122	2,280	1,547	729	53,863
	臺北市	41	928	548	291	127,403
	新北市	21	1,391	861	494	181,968
	桃園市	31	1,095	722	362	35,539
	臺中市	26	2,385	1,464	913	107,079
	臺南市	27	1,831	1,225	604	56,459
	高雄市	121	3,526	2,222	1,287	179,859
	小計	389	13,436	8,589	4,680	742,170
自辦重劃	臺灣省	193	734	499	192	41,286
	臺北市	11	92	69	22	15,929
	新北市	36	310	195	112	64,826
	桃園市	119	397	268	110	27,048
	臺中市	104	878	524	320	45,564
	臺南市	115	592	402	181	33,888
	高雄市	91	577	378	143	33,903
	福建省	1	2	1	1	67
	小計	670	3,582	2,336	1,081	262,511
總計		1,059	17,018	10,925	5,761	1,004,681

資料擷取日期：109年1月31日

（資料來源：內政部地政司 108 年業務年報，2020）

壹、緒論

一、研究動機與目的

（一）研究動機

市地重劃係土地重劃之一種，一般而言，土地重劃係將一定區域內各宗畸零地狹小、使用分散之地坵地塊，加以整理合併，重新規定其地界，而使其成為整齊劃一，適合經濟使用之規格與面積之標準宗地單位，再按交換方式，分配與原土地所有權人，增加土地經濟供給，提高土地利用價值之綜合性土地改良[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 108 年 12 月底止，臺灣總計完成 1,059 區市地重劃區，總面積 17,018 餘公頃，取得道路、溝渠等公共設施用地計 5,761 餘公頃，提供可建築用地面積 10,925 餘公頃，節省政府經費共計 1 兆 46 億餘元；至於目前正在辦理市地重劃者計有 113 區，總面積 2,423 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，為促進與解決都市土地開發利用問題的重要方法，因此，本研究將探討範圍放置於自辦重劃，並輔以公辦重劃作為對照來檢視自辦重劃下的爭議。

---

[1] 李鴻毅(1985)，「土地法論」，頁 573。
[2] 內政部地政司全球資訊網 https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/71。

（二）研究目的

1. 透過市地重劃理論與實證分析，探討當前新北市自辦重劃制度之缺失及其影響。

2. 提供改善自辦重劃制度之建議，已為後續研究此一問題之新方向。

二、研究方法與範圍

(一)研究方法

本研究在於分析現行市地重劃實施辦法、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎辦）等相關法令，透過蒐集自辦重劃相關學術著作，再以文獻回顧法、個案分析比較公辦與自辦重劃之優缺點，對於現行制度給予建議，以回饋現行自辦重劃法令設計之機制。

(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)。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（俗稱公辦重劃）與獎勵土地所有權人辦理市地重劃[3]（俗稱自辦重劃)，本研究擬以新北市自辦重劃為研究範圍。

[3] 參閱平均地權條例第 56 條、第 58 條規定。

三、與現行業務關聯性

吾人目前任職於地政局重劃科，身為一名公務人員，其核心價值即是為民服務，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，因此本研究將以自辦重劃及公辦重劃之差異為主軸，探討兩者重劃性質，發現衝突關鍵，再究自辦重劃救濟途徑、政府監督權法令規定進行討論，作為後續修改之方向及建議。

貳、理論基礎與文獻回顧

一、 理論基礎

(一) 財產權

財產權被認為是基本人權之一，尤其是在現代民主國家和西方國家中財產權受到憲法保護，財產權包括占有、利用、管理收入、資本、安全、遺贈、有害利用禁止之權利，然隨著社經條件之轉變，除有體物外，尚包括無體物、智慧財產權，其範圍以擴充至「任何具財產權之私權利」(Private Vermogenswerte Rechte Aller Art)[4]。我國憲法第 15 條規定：「人民的生存權、工作權及財產權應予保障。」第 143 條指出：「中華民國領土內之土地屬國民全體。人民依法取得土地所有權，應受法律保障與限制。」由此可知，財產權係屬人民重大權利之一，其保障人民得自由支配有體物或無體物，並間接使人民得善用、保管其所有物以發揮最大經濟效用。

(二) 平等權

在保障人權的浪潮之下，民主國家的憲法均將人民的平等權入憲，其中規定最早、最為完整者為 1919 年的德國威瑪憲法，威瑪憲法除了對平等原則的宣示外，尚進一步對弱勢團體給予特別保護，其後各國憲法紛紛仿效。我國憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分

[4] 陳明燦(2001)，財產權保障、土地使用限制與損失補償，頁 48。

男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」所謂的平等，並非齊頭式的「形式平等」，或機械式的平等，而強調的是「實質平等」，係屬一種相對的平等，其也不強調「結果平等」而要求「機會平等」。由於強調實質平等，有時我們會對弱勢者給予合理的優惠待遇，若從形式平等的角度來看或許不公，但可符合實質平等的精神。

二、 文獻回顧

（一）吳容明（1990）市地重劃效益分析及其評估模式之研究：

文中指出今後對民間自行辦理重劃宜機及採取具體的實質獎勵措施及給予輔導與便利，以有效運用民間力量，促進土地開發利用，協助發展地方建設，而獎勵民間辦理重劃並不即意謂政府可不辦重劃，應在其可能範圍內盡力辦理。

（二）黃文彥（2006）公辦市地重劃相關之法律問題之研究：

一文中指出由於我國公辦重劃實行之相關程序規範散見於土地法、平均地權條例等法律即其授權訂定法規命令與行政規則中。施行長久以來衍生出如：民眾參與機制之設計是否以保障私人之程序參與權、公共設施用地負擔之界線如何判定以及重劃救濟途徑規範等問題。

（三）邱品方（2005）市地重劃實施過程中衝突化解之研究：

文中指出土地所有權人認為最易引起爭議而產生衝突之原因分

別為重劃辦理期間過長，施工期間造成民眾生活極大干擾與衝動，以及重劃負擔比例過高與預期利益有偏差等項；而政府部門受訪者則認為都市計畫與通盤檢討未能配合實際需要，以及土地所有權人對重劃土地分配區位不滿意為造成衝突之主因，化解方式以透過協調、協商及加強政策宣導等雙向溝通以減低衝突發生。

（四）謝靜琪（2003）市地重劃之學理初探：

文中指出臺灣地區市地重劃之政策目的，在相關法規制定及些定過程中，自單純的第及轉變成地籍整理並配置有必要的公共設施，在轉便取得公共設施用地的重要手段，反應於臺灣地區經濟發展不同階段對市地重劃之不同定位。

（五）莊仲甫（2006）對「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」修正地上拆遷補償規定之評析：

一文中指出自辦市地重劃仍存在著許多問題，而讓土地所有權人覺得其權益常被侵犯，重劃業者也抱怨其投資沒有保障，政府則常視業者為追求利益而不擇手段之徒，此皆以偏難政府獎勵自辦重劃之政策目標。自辦重劃問題有許多是肇因於法令規定不夠完善，故如何建構一個完善的獎勵辦法及是中央主管機關需努力的方向，建議地上物之拆遷與補償事關人民財產權，影響至鉅，僅以行政命令規範於保障人民財產權有不足，且有違法律保留原則，宜於平均地權條例明確規

定，有關由直轄市或縣(市)主管機關調處及代為拆遷地上物之規定，那入調處辦法之適用範圍或由市地重劃委員會與以調處。

（六）莊仲甫（2007）自辦市地重劃土地分配之困境：

文中指出為使自辦重劃事業能健全發展，使土地所有權人以及投資人之權益皆能獲得保障，自辦重劃制度宜有所改革，應拋棄既有比照公辦重劃之模式，確立實施者制度，並確定自辦土地重劃應屬私權關係，宜由投資人(實施者)與土地所有權人間自行協議土地分配相關事宜，讓自辦重劃實施者能有更大之彈性處理重劃業務。

（七）洪再利（1977）再「臺灣現行市地重劃問題之研究」：

一文中指出市地重劃之原理，是公共設施所需要之基地，不以收買之方式取得，而是由市地重劃地區之土地所有權人比例分攤，可見再實施市地重劃之地區，政府可以不費一分錢即可取得公共設施用地改善市容環境，故市地重劃市一項非常理想之都市建設手段，尤其在地價高漲公共設施用地之取得極端困難之情況下，更能顯示出市地重劃之優點，對於自辦重劃區所應具備之條件，如何監督與指導及如何處理有關糾紛事件應在「獎勵民間辦理重劃辦法」中規定。

（八）周良惠（1985）市地重劃土地分配對促進市地利用之評估研究：

文中指出土地分配作業是市地重劃的心臟作業，土地分配的成功

與否，代表著市地重劃的成功或失敗，故土地分配是以促進市地利用為大前提，方能達成市地重劃目標。

參、市地重劃概述

一、 市地重劃之意義

為促進都事土地利用，增進土地經濟價值，執行都市計畫，促成都市建設發展與景觀之維護，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[5]：

（一）新設都市地區之全部或一部，實施開發建設。

（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。

二、 市地重劃實施方式

（一）政府主動辦理

政府為開發新設都市社區、新社區，以及舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共環境、公共交通貨促進土地合理使用之需要者，得選擇或指定適當地區辦理市地重劃，但在重劃計畫書公告期間內，重劃區土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區土地總面積半數者表示反對時，該管主管機關應與調處並參酌反對理由修訂重劃

[5] 參照平均地權條例第 56 條、市地重劃實施辦法第 48 條。

計畫書，重行報請核定，並依核定結果公告實施[6]。

（二）人民申請政府優先辦理

土地所有權人為土地及早開發、盡速有效利用，於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，得申請政府核准後優先實施市地重劃。

（三）人民自行辦理

依平均地權條例第 58 條規定，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，並經主管機關核准者，得由土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，其目的在運用民間資源及力量，擴大辦理市地重劃，加速促進都市土地利用開發。政府並予下列獎勵措施[7]：

1. 給予低利之重劃貸款。
2. 免收或減收地及整理規費及換發權利書狀費用。
3. 政府配合優先興建重劃區及其相關地區之公共設施。
4. 免徵或減徵地價稅。
5. 其他有助於市地重劃之推行事項。

三、 自辦市地重劃之程序[8]

（一）重劃之發起及成立籌備會

[6] 參照平均地權條例第 56 條。
[7] 參照平均地權條例第 57 條。
[8]參照獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 6 條。

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。

（二）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。

（三）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。

（四）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。

（五）申請核定擬辦重劃範圍

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。

（六）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。

（七）重劃計書書草案之研擬、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。

（八）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。

（九）土地改良物或墳墓拆遷補償及工程施工

（十）計算負擔及分計

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。

（十一）公告、公開閱覽重劃分配結果及其異議之處理

（十二）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。

（十三）辦理交接及清償

自辦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。

（十四）財務結算

（十五）撰寫重劃報告

（十六）報請解散重劃會

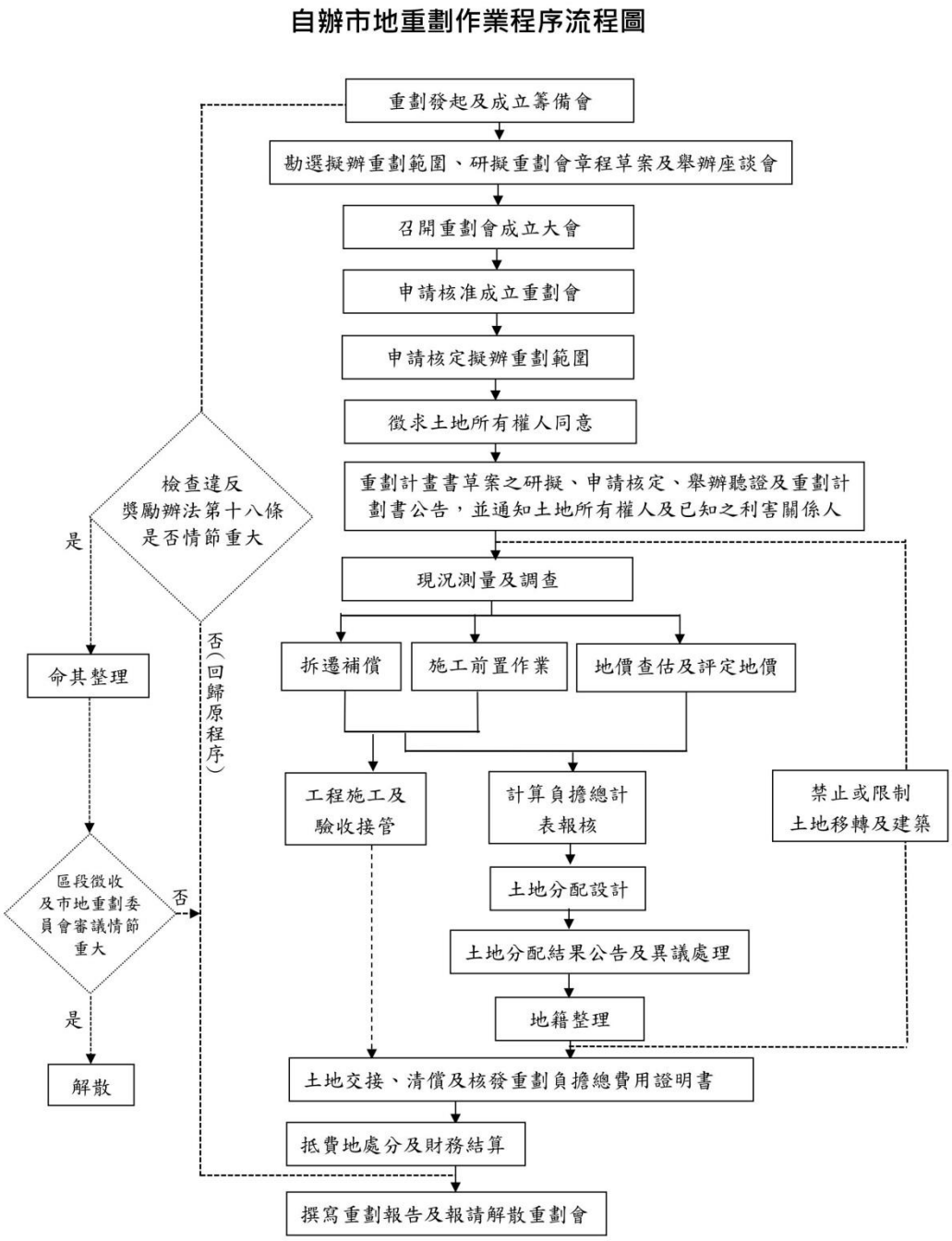

圖 1 自辦市地重劃作業流程圖

（資料來源：新北市政府地政局網站，2020）

四、 自辦市地重劃組織權責

從自辦重劃辦理程序其涉及專業領域甚廣，為使其有效運作，獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法則明定由土地所有權人組成各責任編制，以進行冗長及專業的實施過程及責任分工。

(一) 籌備會

籌備會職掌明定於獎辦第 9 條，主要任務為徵求土地所有權人意願，將重劃概念職入土地所有權人心中，並取得實施權利。並於召開第一次會員大會、重劃會成立後解散。

(二) 重劃會

重劃會是自辦重劃實施主體,依獎辦第 3 條第 2 項規定係以自辦市地重劃區內全體土地所有權人為會員,其主要公辦重劃中地方政府之角色，對外行使權利義務。並就區內重大事項例如章程、選任理監事、分配結果、抵費地處分等進行審議。

(三) 理事會

理事會由理事 7 人以上組成，並互選 1 人為理事長，作為對外代表。理事會權則規範在獎辦第 14 條，包括 1.召開會員大會並執行其決議。 2.代為申請貸款。 3.土地改良物或墳墓拆遷補償數額之查定。 4.工程設計、發包、施工、監造驗收及移管。 5.異議之協調處理。 6.撰寫重劃報告。 7.其他重劃業務應辦事項。理事會可說是重

劃工作推動核心，必須具備專業能力方可進行異議協調適宜，對於地上物補償及工程施工，更應有了解實務運作，才能順利推動重劃業務。

（四）監事會

監事會亦由會員大會選任代表組成，其名額不得過理事名額之 3 分之 1。但重劃會會員人數為 8 人以下時，得選任 1 人為監事，其餘為理事。其權則規範於獎辦第 15 條，包括 1.監察理事會執行會員大會之決議案。 2.監察理事會執行重劃業務。 3.審核經費收之。 4.監察財務及財產。 5 其他依權責應監察事項。

綜上，自辦市地重劃重劃會，由地主全體組成，下設理事會及監事會，實際推動重劃作業，角色如公辦重劃中之縣市政府，而監事會又負責監督理事會所執行業務，具備行政監督角色。理事會自不會因具備實權，而疏忽會員權益，如有不妥適部分，當由監事會介入予以糾正，包括經費支應亦受監事會審核，可謂在法令設計以將重劃會之運作如同法人團體，具備高度自治色彩。

五、 市地重劃之負擔[9]

（一）公共設施用地負擔

指重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、

[9] 參照市地重劃實施辦法第 21 條。

廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等 10 項用地，扣除重劃區內原公有道路、溝渠、 河川及未登記地等土地後，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例所算得之負擔。

公共設施用地負擔包括：

1. 臨街地特別負擔，指重劃後分配於道路兩側之臨街地，對其面臨之道路用地，按路寬比例所計算之負擔。
2. 一般負擔，指公共設施用地負擔扣除道路兩側臨街地特別負擔後，所餘之負擔。

(二) 費用負擔

指工程費用、重劃費用及貸款利息，由參加重劃土地所有權人依其土地受益比例，按評定重劃後地價折價抵付之負擔。前述所定重劃區內供公共使用之道路，包括道路之安全島、綠帶及行人步道；所稱重劃區內供公共使用之溝渠，指依都市計畫法定程序所劃設供重劃區內公共使用之排水用地。

六、 重劃負擔之方式及比例

(一) 負擔方式

重劃區內供公共使用之 10 項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等 4 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。

（二）負擔比例

依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之 45% 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。又重劃區內供公共使用之 10 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。未列為共同負擔之其他公共設施用地，於土地交換分配時，應以該重劃地區之公有土地優先指配。

七、 市地重劃之效益[10]

（一）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。

（二）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，可以抵扣土地漲價總數額後

[10] 參照內政部地政司網 https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/landQA/55?qphclass=&pagenum=55。

再計徵土地增值稅，並依計算之稅額再減徵 40% 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 2 年。

（三）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。

（四）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。

（五）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。

（六）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。

肆、研究內容

自辦重劃僅實施者不同，其實施過程均與公辦重劃相同，因此，本文探討公辦重劃與自辦重劃之差異，再就土地分配困境、自辦重劃救濟途徑、政府監督權法令規定進行討論：

一、 公辦重劃與自辦重劃之差異

1. 重劃範圍與公共設施負擔比例限制

自辦重劃對於重劃範圍規定不得小於一個街廓，且公共設施負擔比例不得低於 15%，公辦重劃較無相關規定。

2. 重劃計畫之核定

公辦重劃與自辦重劃都須擬定重劃計畫書報請核定，前者由上級主管機關核定，後者則由直轄市或縣(市)主管機關核定。

3. 分配成果異議案件之處理

公辦重劃而言，主管機關對於土地所有權人提出之異議案件，得先予查處，經查處結果仍有異議者，依市地重劃辦法第 2 條規定以合議制方式調處，調處不成有主管機關擬具處理意見，連同調處紀錄函報上級主管機關裁決之。

自辦重劃方面，土地所有權人得於公告期間內提出異議，理事會與以協調處理，如協調不成，異議人得依章程所訂期限訴請司法機關裁判。

4. 土地改良物拆遷補償異議處理

公辦重劃方面，土地改良物所有權人或墓主對補償金額有異議時，得於公告期間內以書面向主管機關提出，經重新查處後如仍有異議，主管機關將該異議案件提交地價評議委員會評定之。

自辦重劃而言，土地改良物所有權人或墓主對補償金額有異議時，得由理事會協調；協調不成時，由理事會報請直轄市或縣(市)主管機關調處；不符調處者，應於 30 日內訴請司法機關裁判。

5. 抵費地之處分

公辦重劃抵費地處理方式包括標售、讓售、標租及設定地上權，處理方式已明訂較無彈性；自辦重劃僅有出售(包括標售及讓售)一種，並無標租或設定地上權，因僅對處分程序作原則性之規定，並無具體內容，相對公辦重劃較有彈性。

6. 抵費地盈餘款之處理

公辦重劃方面，抵費地售出後所得價款應優先抵付重劃總費用，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、維護之費用；如有不足，應由實施平均地權基金貼補之。

而自辦重劃盈款之處理，應由理事會訂定並提報會員大會通過後辦理之，不似公辦重劃有明訂之用途。

二、 土地分配困境

1. 計算公式複雜，非一般土地所有權人所能了解及檢驗

市地重劃土地所有權人應分配面積之計算公式，過於繁雜，並非一般人所能輕易了解及檢驗[11]，如分配深度、宗地角度等。一般而言，由於公辦市地重劃較具公信力，土地所有權人比較能相信政府的土地分配成果，但對重劃會是否有相同的信賴，則非肯定，尤其不同意參加自辦市地重劃之土地所有權人，對土地分配面積會有更多之質疑。

2. 無法集中土地分配，以利土地使用

依市地重劃實施辦法之規定，土地分配係以逐宗原位次分配為原則，除非有特定情形，否則難以集中分配[12]。但同一土地所有權人在自辦市地重劃區若有多筆土地，總會希望能集中分配，而使基地規模變大。這對籌備會或重劃會或投資人就形成了困境，不答應就無法獲得土地所有權人之同意或支持;如予以答應，卻可能與法令規定不合，而遭主管機關糾正改善。

三、 自辦重劃權利救濟途徑

公辦重劃多屬公法領域，因此權利關係人對於爭議事項可據以提起行政救濟，以解決紛爭。但自辦市地重劃則不然，按獎辦第 31 條、

---

[11] 如每一土地所有權人都願接受土地分配均按照市地重劃實施辦法規定辦理，即無須與土地所有權人協議分配比例及位置，但比例式分配則須與土地所有權人協議土地分配事宜，前者無協議成本，後者即有較高之協議成本。

[12]莊仲甫，自辦市地重劃，頁 240。

第 34 條、第 40 條及第 41 條定，涉及地上物處理、土地分配公告處理、土地登記後交接、應繳差額地價等係採理事會協調、司法機關裁判等私法紛爭之民事救濟途徑。但自辦重劃依據平均地權條例第58條規定具公益目的，且主管機關基於監督立場，對於因自辦所生之紛爭則有進行處理之義務。

1. 尋求主管機關協助

自辦重劃係依據平均地權條例第 58 條規定由主管機關核准後實施，申請自辦重劃僅須過半數人數及面積之同意，則達法定要件，無特殊原因，主管機關無拒絕核定之權利。相對而言，重劃區仍有幾近半數地主未贊同重劃，土地所有權人為保障其權利，往往會透過不同管道及手段阻擾自辦重劃之進展，除有明顯違法事證，主管機關可合理給予行政處分外，如屬雙方意見未妥事宜，依法仍由理事會處理，縱主管機關介入協調，屬行政指導性質，並不具法律上效力。

2. 司法機關救濟途徑

依據獎勵辦法，針對重劃異議之處理即明定為理事會權責，理事會有權利及義務進行協調，而理事會協調不成時則必須只有司法機關裁判一途，但訴訟程序相當廢時，異議人則會評估所獲利益，才會進行訴訟程序。

一般而言，重劃會不會主動發起，除非地上物拆遷補償或拒不拆

遷者，而影響重劃工程進度[13]。雖然司法裁判途徑與自辦重劃的私法自治相呼應，但訴訟程序曠日廢時，易造成自辦重劃作業延宕，影響共同負擔重劃開發費用之土地所有權人之權益。

表 2 自辦重劃權利救濟途徑方式

獎勵土地所有權辦理市地重劃辦法	重劃作業項目	處理方式
第 31 條	地上物拆遷補償	1. 理事會協調 2. 政府調解 3. 司法機關裁判
第 34 條	土地分配結果公告	1. 理事會協調 2. 司法機關裁判
第 40 條	土地遷讓接管	司法機關裁判
第 41 條	差額地價未繳	司法機關裁判

（資料來源：曹輝成，2008，頁 197）

四、 政府監督權法令規定

主管機關於自辦重劃中，無法發揮其監督效果，除上開異議處理上缺乏法之效力外，在管控層面上，亦無箝制重劃會之有效規定，因為重劃開發係屬公共設施開發及用地之取得，關乎公共利益，因此，土地所有權人面臨與重劃會衝突時，會尋求主管機關救濟，但基於現

[13]獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 31 條規定。

行法令，政府機關僅能消極介入，無法有積極權源賦予主管機關監督機制相關地主間之紛爭，地主之間的紛爭由理事會進行協調，協調不成則訴請司法裁判。

伍、研究發現

民國 68 年內政部訂頒獎勵辦法，其對自辦重劃制度之設計係比照公辦重劃，除實施主體由直轄市或縣(市)政府改變為重劃會外，其辦理按照公辦市地重劃模式為之，但在這樣的一個制度執行上卻是有落差的。在舉辦主體上，法令設計了重劃會，但實務上，絕大多數之重劃會缺乏技術與財力，在最重要之資金籌措方面，欲以土地所有權人土地作為擔保向金融機關抵押取得所需經費，亦有實際困難。故為因應實際需要，實務上即出現重劃公司或投資人出面主導自辦重劃，這些重劃會組織幾乎是形式上被操控著，實際掌控者是自辦重劃投資者。

而因投資人掌控了自辦劃業務及抵費地支配權利，故其即有權決定每一土地所有權人土地分配比例，甚至分配之位置，以及差額地價是否須繳納。以抵費地而言，辦理重劃後權利變更登記時，都不能直接登記為其所有[14]，仍須經會員大會通過後再辦理所有權移轉登記取得之[15]。在此狀況下，投資人會想盡辦法確保其權益，例如以大量人頭取得小面積或微小持分土地，以掌控重劃會，俾各種議案能在會員大會或理事會或監事會順利通過，進而能使重劃業務依其構想逐步推

[14] 參獎勵土地所有權人自辦市地重劃辦法第42條。

[15] 參內政部71年10月27日台內地字第117585號函。

動。

對於上述人頭問題，民國 95 年修正獎勵辦法時，曾做了一些規定，包括理事、監事個人所有重劃前土地面積應達該重劃區都市計畫規定最小建築基地面積2分之1(11 條第 3 項)、籌備會核准成立之日後取得土地所有權，除繼承取得者外，其持有土地面積合計未達該重劃區都市計畫規定最小建築基地面積2分之1者，不計入同意及不同意人數、面積比例(25 條第 2 項)，以防堵這些現象，但這僅是治標方法，重新建構一個新的自辦市地重劃制度應該是必要的，如此才能使自辦市地重劃事業健全發展，業者與土地所有權人之權益才能兼顧。

陸、結論與建議

一、 重劃會內部組織健全化

自辦重劃具有私法自治機制，重劃會下設有理事會及監事會，負責自辦重劃推動，彼此權責可謂相輔相成，但目前監事會權責往往被忽略亦未發揮其功能，本文建議監事會的組成應有專家學者、政府人員等不受開發商影響之成員，此設計才能使監事之效力發揮，而與理事會相制衡，以發揮其管控並維護民眾財產權之目的。

二、 建權主管機關監督機制

本文認為現行制度對於主管機關所賦予監督方式確有不足，主管機關基於公益目的，必須適時介入自辦重劃運作，因此，增加罰責機制，以利主管機關適時導正自辦重劃業務執行。開發者如有違法事宜，透過罰責機制向企業者進行裁罰，將不必增加開發成本，而所收之罰款將回饋該重劃區做為建設使用。

自辦重劃制度之改革涉及層面甚大，本文僅提出粗淺之看法，制度如欲改革仍需要有充分之研究、提出完整之架構及經歷實務考驗，才能使制度更加周延，使自辦市地重劃更符合社會需求，並維護參與重劃開發者權益，使其財產權在重劃開發過程中，更進一步創造增值空間。

柒、參考文獻

莊仲甫(2014)，市地重劃實務全輯。

曹輝成(2008)，台灣現行自辦市地重劃制度之研究，國立中山大學中山學術研究所碩士論文。

蔡仁銓(2012)，台中市辦理市地重劃負面效益之研究，國立彰化師範大學地理學系教學碩士班碩士論文。

施慈航(2010)，自辦市地重劃的主要問題與對策。

莊仲甫(2007)，自辦市地重劃土地分配之困境。