

# 自辦市地重劃實務執行問題之研究

## 究

研究機關：臺中市政府地政局

單位：重劃科

研究人員：方瑞榕

研究期間：102年1月1日至102年8月26日

中華民國 102 年 8 月 26 日

## 目 錄

壹、 研究緣起與目的.....	1
貳、 問題之背景與現況.....	1
(一) 問題背景.....	1
(二) 辦市地重劃實施現況情形.....	2
參、 自研究方法與內容.....	11
(一) 研究方法.....	11
(二) 研究內容.....	11
肆、 研究發現與結論.....	17
(一) 研究發現.....	17
(二) 結論.....	22
伍、 建議事項.....	23

# 自辦市地重劃實務執行問題之研究

## 陸、 研究緣起與目的

都市發展以都市計畫法為藍圖，劃定各項公共設施內容，由政府開闢建設，以提供居民良好及便利生活環境。但在都市經濟高度發展下，造成人口密度過高、地價大幅上漲，各項公共建設用地取得不易，導致建設計畫無法順利推動，在面臨此困境下，以「公私共蒙其利」為概念之市地重劃開發手段，恰提供了一個契機，而為各縣市政府廣為運用在公共設建開發方式。

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，市地重劃係以多數決方式，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。

又市地重劃除由政府主動辦理，亦得由土地所有權人自行組織重劃會辦理自辦市地重劃。依現行法令重劃會由區內全體土地所有權人組成，且由理事會執行重劃業務。惟實務上，理事會背後往往有開發商參與，主導著重劃區開發事宜。這與法令規範以土地所有權人開發之意旨顯然不同，又開發商缺乏法律地位，在涉及土地所有權人財產權開發機制中產生不信任之因子，衍生社會衝突及不安定，使自辦市地重劃機制，其公益性及正當性倍受到質疑。

市地重劃開發原為創造一個良好優質都市生活品質，使土地所有權人共享開發利益，如因開發過程造成地主財產損失或社會成本增加，勢必損及政府形象及開發效益。本研究將從現行法令制度面，探討自辦重劃中各不同角色地位，並透過檢視法令規範，提供建議，以確保土地所有權人在市地重劃過程有充分參與空間，以充分發揮開發效益，落實土地正義，營造幸福城市。

## 柒、 問題之背景與現況

### 一、問題之背景

市地重劃是由政府和人民互相合作，透過政府行政施與技術服務，由重劃區內土地所有權人共同提供公共設施用地，並按受益比例負擔開發成本。重劃之後地主可獲地價增長及提前進行土地開發之利益，

而政府也可無償取得公共設施用地進而促進都市發展。

本市後期發展區的土地於 2005 年解禁後，目前如火如荼採市地重劃方式進行開發，共計 14 個整體開發單元，總面積近一千四百公頃，除單元 6、7、9、10、11 列入第 13 期及第 14 期由政府公辦外，餘均以自辦市地重劃方式辦理，其影響包括南屯及北屯之土地所有權人，範圍之大可想而知。市地重劃係綜合性的土地改良事業，重劃區內公共設施用地以及工程建設費用均由土地所有權人共同負擔，其間涉及拆遷補償作業及土地權利之交換分合，在在都牽涉財產權調整。制度原可以減少參與者在過程中的社會成本，而自辦重劃立法意義則是補救政府資源不足，因應社會需求而產生的開發方式，但目前卻因自辦單位缺乏公信力，而滋生爭訟紛爭。

市地重劃制度透過強制力合法侵害人民財產權之都市開發制度，極易讓土地所有權人產生反感而造成執行中衝突，更何況在缺乏公信力之自辦重劃團隊，衝突絕不會少於公辦重劃。目前本市自辦重劃區除了土地所有權人異議不斷、更多政治角力介入，讓衝突不斷上演，而政府卻苦於無監督機制著力點，無法有效根絕亂象。再者財團開發商加入，於配回土地扣除開發費用，動輒獲利達上百億，小地主往往僅能望洋興嘆，原本重劃公益性效益將大打折扣。

因此，本市因推動市地重劃，卻衍生不同角色間的衝突，居民財產權的損失等負面影響，尤以自辦市重劃更加令人所詬病，財團介入開發，已使民眾懷疑重劃利益是否被財團技術性吞食，本市自辦重劃又負面消息頻傳，不僅是工程品質、破壞老樹及文化古蹟、公有地非法抵充等事宜，在在都使自辦重劃區居民無法安居樂業，本因開發公共設施須承受社會特別犧牲，心中已有苦楚，若在開發過程仍任由財團宰割，自己家園何去何從的不確定性，往往使生活幸福感大大降低，對於財產權損失的感受益加明顯，若未能將自辦市地重劃不確定因素，及推動過程中所造成紛爭及財產權損失降低，將有違本市打造幸福城市理想，雖然重劃是建設公共設施之階段手段，硬體建設雖可創造進步的都市環境，但過程中土地所有權人之實質感受，卻是幸福重要指標。實有必要就自辦市地重劃制度，進一步探討。

二、自辦市地重劃實施現況情形

## (一) 自辦市地重劃的法源依據

依據土地法第 135 條、第 141 條及都市計畫法第 58 條規定係參採土地所有權人意見後，採強制公辦土地重劃主義為原則。早期為有效擴大辦理市地重劃績效並解決政府人力、財力不足的問題，以借助民間力量參與市地重劃之工作，加速土地利用增加公共利益及節省時間及金錢的耗費，於 65 年 2 月 21 日台內地字第 659658 號函頒「獎勵人民自行辦理土地重劃實施要點」發布實施，惟因內容均村莊土地重劃規定，尚難應用於民間自辦市地重劃。嗣於 66 年 2 月 2 月修正公布平均地權條例第 58 條規定：「為促進土地利用，擴大辦理土地重劃，中央主管機關得訂定辦法，獎勵土地所有權人自行組織團體辦理之....。」，此為自辦市地重劃之法律授權根源。迄至 68 年間內政部為使自辦重劃有所依循，於 9 月 10 日台內地字第 24509 號令發布「獎勵都市土地所有權人重劃辦法」，至此自辦市地重劃始有明確之法令依據可資遵循。

按市地重劃涉及人民權益甚鉅，基於保護私人財產權考量，內政部 68 年間訂頒之「獎勵都市土地所有權人重劃辦法」第 10 條及第 20 條規定，自辦市地重劃籌備會應以徵得重劃區土地所有權人全體同意為原則，惟各方反應不佳致成效不彰，乃至 75 年改採多數決，增訂平均地權條例第 58 條第 2 項規定，將經全體同意之限制放寬由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，並經主管機關核准後實施，這樣修正方向使自辦重劃迅速成為一般民眾廣為運用的土地開發的重要機制。從而配合實際情形，經多次修正為現行獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法。

## (二) 自辦市地重劃之主要程序

依據現行獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法，自辦市地重劃係由諸多步驟結合而成，就現行法令內容如下；

### 1. 籌備會申請核定

按獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法(以上稱獎辦)第 8 條規定，籌備會由土地所有權人過半數或 7 人以上發起成立籌備

會。其任務依據同辦法第 9 條規定如下：調查現況、申請提供都市計畫及地籍資料與技術指導、申請核定擬辦重劃範圍、舉辦座談會說明重劃意旨、徵求土地所有權人同意、重劃計畫書申請核定及公告、擬定重劃會章程草案、召開第一次會員大會。

## 2. 擬辦重劃範圍之申請核定

籌備會向各縣市主管機關申請核定辦理範圍，其檢具文件依據獎辦第 18 條規定除相關圖冊外，應包括公共設施負擔比率，及面積規劃，更應注意開發基地及街廓的完整性，聯外道路及排水系統之考量。

## 3. 徵求土地所有權人同意

重劃範圍核定後，籌備會應舉辦座談會說明重劃意旨<sup>1</sup>，以便地主瞭解市地重劃相關事宜，以利辦理徵求土地所有權人參與重劃。而徵求重劃意願時應以書面雙掛號或專人送達簽收<sup>2</sup>，對於住所不明者，得準用民事訴訟法規定向法院聲請裁定准為公示送達，或連續刊登當地報紙 3 日並於重劃區所在鄉鎮公所公告之。且本項徵求事宜應向土地所有權人全體為之，並達到平均地權條例第 58 條第 2 項規定「重劃會辦理市地重劃時，應由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，並經主管機關核准後實施之。」之標準，始可獲得進行重劃之權利。

## 4. 重劃計畫之擬定、申請核定及公告，並通知土地所有權人

籌備會應檢齊申請書、重劃計畫書、重劃區土地清冊、土地所有權人同意書、土地所有權人意見分析表及其他有關資料，向主管機關申請核准實施市地重劃<sup>3</sup>，經主管機關核准後，籌備會應於重劃計畫書核定後公告 30 日，並通知土地所有權人。

## 5. 擬定重劃會章程草案並召開第一次會員大會及成立重劃會

籌備會應於重劃計畫書公告滿日起二個月內以書面雙掛號函或由專人送達第 1 次會員大會通知單，並審議章程、重劃計畫

<sup>1</sup> 獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 25 條規定。

<sup>2</sup> 獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 7 條規定。

<sup>3</sup> 獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 26 條規定。

書，及互選代表組成理事會、監事會、分別負責執行業務。於主管機關核定會員大會紀錄後，由重劃會正式成立，成為推動重劃主體。

#### 6. 禁止或限制土地處分及建築使用

重劃會經會員大會決議，送請縣市政府依平均地權條例第 59 規定，公告土地處分禁止或使用限制，以利配合地上物拆遷補償查估及重劃會會員人員之確定。

#### 7. 土地改良物或墳墓拆遷補償及工程施工

依據獎辦第 31 條規定，重劃區內有妨礙重劃土地分配或工程施工之地上物應進行拆遷並給予補償，其補償數額由理事會依照直轄市或縣市政府所定土地改良物或墳墓拆遷補償相關規定查定，並提交會員大會決議後辦理。倘若土地改良物所有人或墓主對於補償數額有異議或拒不拆遷時，得由理事會協調；協調不成則報請直轄市或縣市政府予以調處。不服調處者應於 30 日內訴請司法機關裁判。至於妨礙公共設施工程之地上物，於調處後仍拒不拆遷者，理事會得將補償數額依法提存後，送請直轄市或縣市主管機關依平均地權條例第 62 條之 1 規定代為拆遷。

自辦工程設計、施工、監造及驗收均為理事會權責<sup>4</sup>，其設計圖及工程預算須送請各該工程主管機關核定，始得辦理發包。重劃工程施工期間，理事會應督促監造單位及施工廠商依有關施工規範辦理，並定期申請各該工程主管機關會同實施查核。

#### 8. 土地分配結果公告及異議處理

土地分配結果經會員大會認可後，理事會應辦理土地分配公告，並通知土地所有權人，如土地所有權人於公告期間內提出異議者，則理事會應依獎辦第 34 條第 2 項規定協調處理，並將其結果送會員大會追認，若協調不成，異議人得訴請司法機關裁判。

#### 9. 地籍整理與土地登記

重劃會於重劃土地分配公告期滿確定後，應即辦理實地界設

---

<sup>4</sup> 獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 14 條規定。

樁，並檢具重劃前後土地分配清冊、重劃後土地分配圖及重劃前後地號圖等資料，向直轄市或縣市主管機關辦理地籍測量及土地登記。

#### 10. 交接清償及解散重劃會

依據獎辦第40條規定規定，自辦市地重劃區辦竣土地登記後，重劃會應以書面通知土地所有權人及使用人定期到場交接土地。至於清償作業則包括抵費地出售、收取及發放差額地價。抵費地依獎辦第39條第2項未出售前以直轄市或縣市主管機關為管理機關，出售後登記予承受人。抵費地出售方式、對象、價款及盈餘款之處理由理事會訂定並提報會員大會通過後辦理之。

另於交接土地及清償債務後，理事會應於3個月內辦理結算，並報請直轄市或縣市政府備查公告，依據獎勵第19條規定重劃會應於完成財務結算後，檢附重劃報告，送直轄市或縣市主管機關備查，並報請解散。



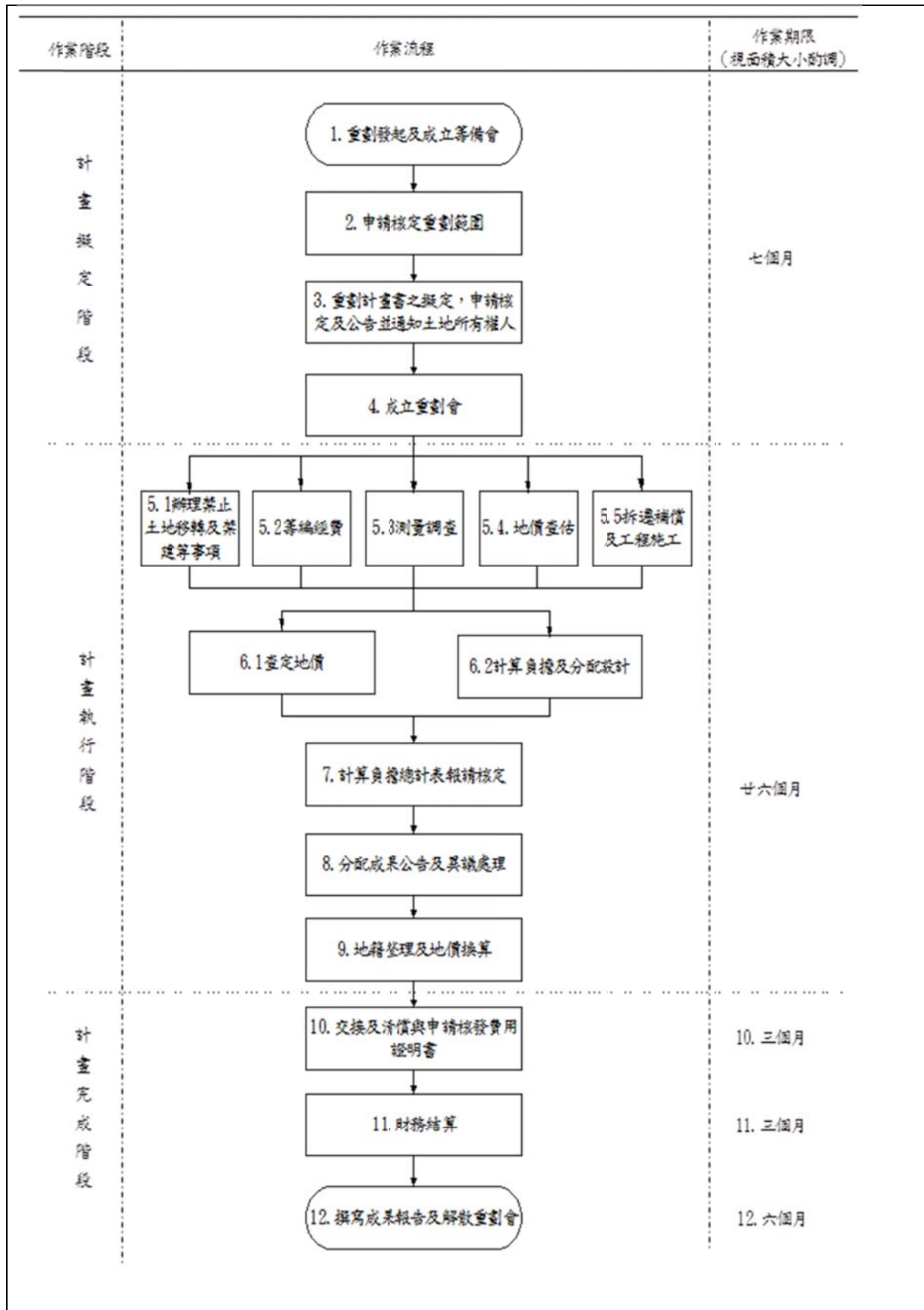


圖 1 自辦市地重劃辦理流程 資料來源：新北市政府地政局網站

### (三) 自辦市地重劃組織權責

從自辦市地重劃辦理程序其涉及專業領域甚廣，為使自辦重劃有效運作，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。

#### 1. 籌備會

籌備會，係自辦重劃之發軔者，其職掌明定於獎辦第 9 條，主要任務為徵求土地所有權人意願，將重劃概念植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，

#### 2. 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<sup>5</sup>，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。

#### 3. 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。理事會權責規範在獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 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、對於重劃法令必須有一定程度的熟稔，方可進行異議協調事宜。對於地上物補償及工程施工，更應有瞭解實務運作，才能順利推動重劃作業。

#### 4. 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三分之一。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。其權責規範於獎勵土地所有權人辦理市地重

---

<sup>5</sup> 獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 3 條第 2 項規定：前項重劃會，係以自辦市地重劃區內全體土地所有權人為會員。但土地分配結果公告期滿後，以土地分配結果公告期滿之日土地登記簿所載土地所有權人為會員。

劃辦法第 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. 審核經費收支。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。理事會受監事會監督並對重劃會負責，如按法令計設運作，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。可謂在法令設計已將重劃會之運作如同法人團體，具備高度自治色彩。

#### (四) 現行自辦市地重劃實務作法

按獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法之立法精神，係由土地所有權人自己主導自辦市地重劃作業，重劃工作之執行以會員大會、理事會與監事會各司其職，透過會議協商與民主表決來完成，並由全體土地所有權人共同出資辦理，於重劃完成後取得抵費地優先清償開發成本後，如有盈餘再交由會員大會決議。

##### 1. 開發商介入重劃開發

由於土地所有權人未必有足夠之資金可供運用，且多數人對於重劃並不熟悉，且重劃作業涉及專業層面太多、開發期程太長，多不願投入資金，再者，重劃區開發無須徵得全體土地所有權人之同意，僅要符合平地地權條例第 58 條規定「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」之要件，則取得全面實施之權利。對於不同意參與重劃的土地所有權人而言，要求其共同支付重劃費用恐怕更為困難，因此資金籌措上將面臨極大困難。如依內政部「民間團體辦理市地重劃貸款要點」辦理貸款籌措資金，必須以重劃區內私有土地或銀行認可之適當擔保品提供擔保<sup>6</sup>，銀行往往希望以區內

<sup>6</sup> 民間團體辦理市地重劃貸款要點第 8 條：「申請重劃貸款應以重劃區內之私有土地，或銀行認可之適當擔保品提供擔保，土地重劃會全體理監事就其貸款，應負連帶保證責任。」

土地作為擔保，但重劃過程並無須移轉所有權，土地仍屬原有地主所有，因開發存有風險，一般地主自然不會同意將自有土地作為抵押品，更何況對於不同意參與重劃之地主而言，更是無法接受。在這樣的情況下，資金籌措對於自辦市地重劃辦理將是一大門檻。

自辦重劃因具有資金籌措上的困難，因此，實務上自辦市地重劃普遍由開發商出資並主導自辦重劃運作，但這與現行法令立法精神並不相符，現行法規並未見開發商之法律定位，其在整個重劃開發確實扮演了舉足輕重之地位，但在重劃過程中，身分卻是妾身未明的尷尬，如下圖自辦重劃相關角色關係圖可知，政府單位雖心知肚明任一自辦重劃區均有重劃開發公司主導重劃開發，惟只能礙既有法令規範，予以忽視，亦未能積極要求其所謂社會責任。因此，土地所有權人在不瞭解重劃法令規定下，對於這法無明文身分之開發商當然無法信賴任。一般而言，主管機關對於自辦市地重劃所衍生紛爭，因自辦市地重

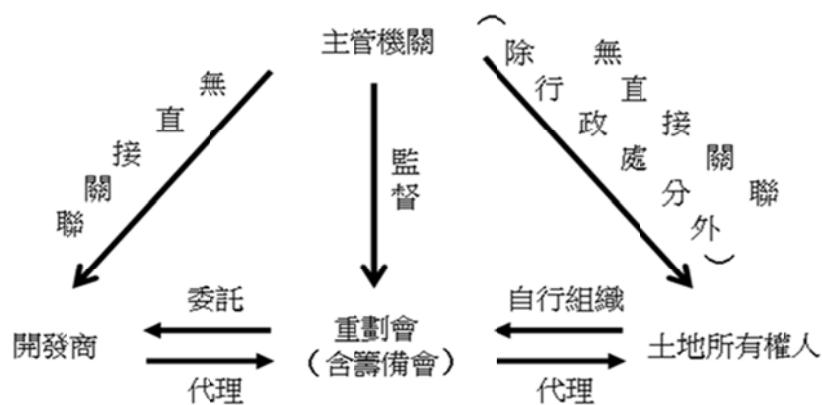


圖 2 自辦市地重劃相關角色關係圖，資料來源：覃瓊瑤，2012

劃具有私法自治能力，均採消極態度顯少有積極處理之情形。在重劃區地主與開發商無法相互取得信賴，且雙方基於資訊嚴重不對稱之情形下，產生不必要之猜疑、揣測及紛爭的社會成本。綜上，任何一項開發必須有資金的挹注，才有推動實施之可能性，實務上，開發商參與重劃已為常態，更是有其必要性，使重劃會不因資金的短缺而使重劃中斷之虞。但如何減少土地所有權人與開發商間衝突，其身分角色與重劃會如何合作或區隔，有待其法

律地位界定。

## 2. 私法性質主管機關監督困難

實務上，開發商參與重劃事業開發已成為普遍現象，但並非所有開發商都願意以資金換取開發完成後之抵費地作為報酬，有些開發商亦無投入資金之打算，抱持短打戰術，於爭取過半私有地主同意後，即將開發權轉讓其他開發商，因法無禁止，且亦未會變更重劃會名稱，自無須對土地所有權人負責。原本開發商之承諾自無法兌現，新開發者須重新衡量其成本，亦無概括承受原開發商契約承諾之必要，此種情形，造成土地所有權人之損害。但因開發商缺乏法律地位，主管機關對此僅愛莫能助。再者，因自辦市地重劃屬私法性質，於籌備會階段為徵得大部分土地所有權人重劃意願，往往藉由私契簽署協議條款以獲取支持，雖重劃會可繼受籌備會責任，惟重劃會僅具有訴訟能力，不具法人地位，因此，大部分簽署同意書者均一併與開發商簽定開發私契，以確保其權益。雖與開發商簽署私契可進行民事訴訟，但其於重劃階段地位為何？權利義務又如何監控？不無疑義。

## 捌、 研究方法與內容

### 一、 研究方法

- (一) 文獻回顧法：透過蒐集自辦市地重劃相關學術著作，並探討目前遭遇困境與問題，及相關法令規定，以作為論述依據。
- (二) 比較分析與綜合歸納：本文比較市地重劃與自辦市地重劃現行法令之規範，分析其優缺點，並著重政府、開發者及土地所有權人權利義務比較，提出建議事項，以回饋現行自辦市地重劃法令設計之機制。

### 二、 研究內容

自辦市地重劃僅實施者不同，其實施過程均與公辦重劃相同，因此，本文從市地重劃性質，探討衝突發現關鍵，再就自辦市地重劃救濟途徑、政府監督權法令規定進行討論：

## (一) 市地重劃實施過程之衝突本質

市地重劃係為實現都市計畫之機制，透過由區內土地所有權人之共同負擔方式，提供公共設施所需土地及開發所需費用。並透過土地分配方式，重新分配財產權，將重劃後土地一分為三，由土地所有權人、公共設施用地管理機關及重劃主管機關保有(莊仲甫，2009，頁 201)，而且重劃必須進行地上物拆遷補償作業，不但影響居住權，其補償數額亦須符合損失補償原則，因此，重劃制度過程可謂是權利重新分配，隱著不可避免之衝突，而這些衝突係由不同角色參與者，基於自身立場為了追求有限資源而產生的自利行為(邱品方，2009)。從衝突理念之觀點來看，市地重劃開發過程其實乃是一種不斷之衝突與協調、整合下之產物。以下就重劃過程中，易產生衝突之階段進行說明：

### 1. 重劃負擔補償問題

#### (1). 重劃共同負擔

市地重劃負擔，係指參與重劃者按其受益比例分擔公共設施用地、工程費用、重劃費用及貸款利息而言，但實際辦理時除公共設施用地面積業經都市計畫確定外，各項費用是否合理，貸款利息如何確定等往往產生不確定因素，引起爭議，如為公辦重劃尚可透過公部門稽查機制予以防弊，自辦重劃則仍掌握在理事會，而所謂受益比例並無法量化或具體呈現之事證，驗證上亦有困難。

#### (2). 地上物拆遷補償

至於地上物拆遷補償事宜，係因公共目的而產生特別犧牲，為保障人民財產權，應給補償。實務上均委由專業查估進行現勘事宜，若查估單位未能仔細詳實為民眾設想，則易造成漏估或錯估之情事，雖設有異議處理機制，但屬事後救濟。且目前各縣市政府均按其訂定補償自治條例所定標準給予補償，但受補償人因稟賦效果之影響，往往衍生民意代表陳情、抗議等額外的行政成本。無論公辦或自辦重劃，在面臨地上物拆遷補償作業時，確實如履薄冰備受壓力。

### 2. 土地分配問題

土地分配為辦理市地重劃地主最關心之問題，也是區內地主參與重劃意願之指標，雖市地重劃實施辦法明定土地分配之公式，但因參數過多，公式意義除從事土地分配專業人員較為瞭解外，一般人無法運用該公式驗算分配面積是否足夠。再則，分配位置亦是一門藝術，雖市地重劃實施辦法訂有分配原則，但無法適用在各種土地產權情形，而在自辦重劃因訂有私契之因素，其變數更無法掌控，使土地所有權人資訊顯有不足，無法立足於同一平等地位，易衍生黑箱作業疑義。

### 3. 民眾參與方面

民眾參與應具有溝通、教育、獲得支持、幫助決策、提供具代表性之資料及意見等功能。因為民眾對於市地重劃法制及效益往往認識不足，加以市地重劃將其土地重新分配影響其財產權，且開發期間又長，施工期間又易造成不便及私人營業利益的損失，亦產生陳情抗爭之衝突情形。市地重劃實施過程中涉及民眾參與階段分述如下：

#### (1). 重劃計畫書公告時提出異議

市地重劃計畫經核定後，主管機關應辦理公告及通知土地所有權人，並舉行座談會。土地所有權人可提反對意見。而其反對人數達半數以上，主管機關應予調處，並參酌反對理由修正重劃計畫書，重行報請核定，並依其核定結果公告實施，土地所有權人不得再提異議<sup>7</sup>。

#### (2). 土地分配公告

主管機關於辦理重劃分配完畢後，應將分配結果公告 30 日及通知土地所有權人。土地所有權人如對分配之結果有異議時，得於公告期間以書面提出異議，未提異議者，其分配結果於公告期滿時確定<sup>8</sup>。

### 4. 小結

上述意見參與方式以書面方式，並經主管機關參酌考量後決議採納與否，又重劃計畫書修正後則明定民眾不得再提異議，

<sup>7</sup> 市地重劃實施辦法第 17 條規定。

<sup>8</sup> 市地重劃實施辦法第 35 條規定。

顯然扼減民眾參與權利。再探究土地分配而言，民眾以書面提出後，由政府查處，如無須修正則以書面函覆，若須修正，該區可分配位置亦因其他土地所有權人權利公告期滿確定，而減少了選擇之機會，對於該民眾顯然不公。

加上，資訊不足使民眾與政府不能相互信賴，使民眾不能充分認同而給予支持，往往在缺乏共識之情形下，民眾多以私益為主，對於公益則漠不關心。參與不足，使民眾與政府間缺乏雙向、理性溝通，難免有猜忌及黑箱作業之懷疑。在自辦市地重劃中，此現象更加明顯，因為重劃會或理事會均由地主組成，如若實務上開發公司之報酬為抵費地而言，其利益是與民眾相對立，衝突是不可避免。

## （二）自辦市地重劃權利救濟途徑

公辦市地重劃之法律性質，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，按獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 31 條、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。但自辦市地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

因自辦市地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，因此，民眾對於自辦市地重劃未盡周全之處，均會向主管機關陳情，以獲得援助。但因自辦市地重劃之實施，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，避免權益被侵犯，往往會透過不同管道及手段阻擾自辦市地重劃之進展。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。



雖然民眾於自辦市地重劃辦理過程，遇有不妥事宜，最易尋求救濟是主管機關，但因自辦市地重劃為一自治事項，主管機關往往缺乏法令賦予裁判權，而有負民眾期待。因此，異議之處理最重要的仍是雙方有否誠意解決紛爭。主管機關法令授權之處理範疇，顯然有限，此易造成民眾誤解，認為主管機關未居於公正立場、或消極放任重劃會為所欲為。

## 2. 司法機關救濟途徑

依據獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法，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，但理事會亦可能基於多數土地所有權人之支持，在異議影響範圍不致於造成重劃推動困難之情況下，怠於處理異議事項或消極不尋求解決方向。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<sup>9</sup>。雖然司法裁判途徑與自辦市地重劃的私法自治相呼應，但訴訟程序曠日廢時，易造成自辦市地重劃作業延宕，影響共同負擔重劃開發費用之土地所有權人之權益，對於政府及社會大眾對公共建設預期心理亦可能產生不利之影響，顯然不是一個有效率的方法，尤其重劃作業極具衝突本質而言，隨時都可能引發民眾爭議。

表格 1 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

<sup>9</sup> 獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 31 條規定。

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

### (三) 政府監督權法令規定

按內政部於民國 65 年訂頒獎勵自辦重劃辦法時，事實上，其與市地重劃實施辦法之差異僅是「實施主體」不同而已，其餘均比照公辦重劃模式，完全未考量主管機關對於自辦市地重劃應具備管制權力。主管機關於自辦市地重劃中，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，為保障其權利，則會尋求主管機關救濟，但基於現行法令，政府多扮演輔導鼓勵的角色，相關地主間之紛爭，由理事會進行協調，協調不成則訴請司法裁判。

現行自辦重劃法規，除擬辦重劃範圍、工程設計預算書圖及工程預算、市地重劃計畫書圖採書面核定，及部分重劃工程之施工檢查及驗收外，大部分攸關地主權益工程施工、地價查估、土地分配等實質問題，均屬重劃會自行執行之，如有異議亦由重劃會協調，不服最終則訴請司法程序，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。

綜觀獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法全文，除規範主管機關配合自辦重劃行政上核定備查外，僅查有獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 18 條「重劃會如有違反法令、擅自變更經直轄市或縣(市)主管機關核定之重劃計畫書或廢弛重劃業務者，直轄市或縣(市)主管機關應予警告或撤銷其決議。情節重大者，得命其整理，必要時得解散之。」之懲戒條款，惟僅解散之行政處分對於重劃會影響重大外，警告、撤銷決議及命其整理均缺乏明確懲罰之效果，使主管機關在自辦市地重劃缺乏主控權及公信力。除此，主管機關對於重劃會僅以消極抵制重劃會業務核定或備查事宜。惟這樣處理方式往往造成土地所有權人對於政府不信任，

甚至質疑官商勾結，衝擊政府形象。原本自辦市地重劃係為解決政府人力、財力不足問題而產生，卻因制度設計產生政府無法介入私權問題，徒增社會成本，影響土地所有權人權益。

## 玖、 研究發現與結論

### (一) 研究發現

#### (一) 自辦市地重劃兼具公益及私法特色

##### 1. 具公益性公法色彩

從重劃法令沿革，自辦重劃除辦理主體改由土地所有權人外，大部分法令規範均比照公辦，且自辦市地重劃產生主要在於補救政府人力財力不足，仍具有促進土地利用，增進公共利益之社會責任。再則平均地權條例第 58 條第 2 項規定，經「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半數以上之同意」後，經主管機關核准實施，其重劃辦理之效力即及於重劃區內全部土地所有權人，縱不同意之土地所有權人，亦視為重劃會之會員，受其拘束，具有強制色彩。且在獎辦第 2 條規定，得準用向認有強制色彩之「市地重劃實施辦法」之有關規定。此外，重劃分配之土地經公告 30 日期滿後，依平均地權條例第 62 條規定，自分配結果確定之日起，視為獲分配者之原有土地，亦顯無須徵得原有土地所有權人之同意，即可發生其所有權變更之法律效果，在在均彰顯重劃所具備之強制性質。又依據平均地權條例第 56 條及第 58 條規定，辦理之土地重劃之目的在於改善土地使用結構，提高土地利用價值，促進土地有效利用，為國家整體土地利用結構之改善與提升，具有公益性。

##### 2. 具私法自治色彩

有關自辦市地重劃係由土地所有權人組成之重劃會、理事會及監事會構成，重劃會為全體土地所有權人所組成，重劃會之下設有理事會及監事會，分別執行重劃業務，及監察重劃業務及經費之支應而並進行重劃業務執行及監督。重劃區之土地所有權人為達到地盡其利，促進地方快速發展之目的，共同協

調合致，召開會員大會決議通過各項重劃業務，具有高度自治性，儼然具有目的性之社團法人。再就自辦市地重劃其權利救濟途徑而言，參照獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 31 條、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，充分展現私法領域。又內政部 79 年 10 月 24 日(79)內地字第 841903 號函附法務部 79 年 10 月 9 日法(79)律 14583 號認為「自辦市地重劃」屬私法性質。

因此，在公法領域主管機關監控有其必要性，而給予政府於自辦市地重劃中主控權。而在私法性質上，應讓土地所有權人瞭解自辦市地重劃具有私法性質，如何透過私人間協調談判獲取較佳利益，對於重劃瞭解實有其必要性，主動及積極參與籌備會或重劃會運作，充分展現其會員權益。

## (二) 重劃衝突之預防機制問題

重劃本質因涉及人民財產，極具有專業性不容易為土地所有權人瞭解，易生衝突。因此，由重劃程序可以瞭解到衝突事件主要在於補償及土地分配方面，應可透過制度建立，增加民眾參與的機會及溝通管道。

### 1. 民眾參與增加

公辦重劃在重劃計畫書公告期間及土地分配草案完成時，均有辦理座談會<sup>10</sup>，藉以瞭解民眾意見。而自辦市地重劃中，公告重劃計畫期滿後再透過會員大會進行追認，對於公告期間異議處理並無明文，如有重行修正計畫之必要時，重新公告而土地所有權人則不得再提異議之適用？雖自辦市地重劃具有公益目的及強制力，法定半數之要件已不足服眾之虞，如未能在一開始杜絕紛爭，則顯草率。應在籌備會階段建立重劃計畫書圖事前說明會，以使民眾充分參與。

另外，土地分配應由理事會提請會員大會通過<sup>11</sup>，但大部分重

<sup>10</sup> 市地重劃實施辦法第 16 條及內政部編訂市地重劃作業手冊-拾壹、計算負擔及分配設計。

<sup>11</sup> 獎勵土地所有權人辦理市志重劃辦法第 34 條。

劃會均在第一次會員大會，在法令的允許下<sup>12</sup>授權由理事會辦理，完全阻斷土地所有權人參與機會，致使土地所有權人於第1次瞭解土地分配位置時，即具有法令效力，若未及時提出異議，則因公告期滿確定而不能再提異議。又其提出異議亦僅能與抵費地位置交換，可謂另類選擇權的剝奪，顯然較公辦重劃更不受重視。既然土地分配攸關土地所有權財產權，更應重視民意，對於法令可授權乙節，應有討論空間。

## 2. 建立地主與重劃會雙向溝通的管道

一般而言，衝突過程都是具有階段性，開始於雙方不良溝通開始，之後不信任，演變最後抗爭。因此，重劃會（包括籌備會）階段必須建立一條暢通的溝通管道，以供彼此交換意見。設立重劃會會址是最初階方式。因為市地重劃事業的推行牽涉人民權益甚深，如重劃會應設立諮詢中心、工作站，以方便民眾意見表達或溝通。但實務上，不同意重劃之土地所有權人，大部分對於重劃會不信任，自然無法至重劃會所設立地點，以排除疑慮。因此，政府中間橋樑有其必要性，利用政府單位公眾場域，建立民眾安全感，並使雙方獲得對等立足點。惟目前政府為避免造成官商勾結或與重劃會過從甚密，引起民眾不必要聯想，往往與重劃會保持一定距離，若就現行法令規範，自辦市地重劃自治特色，顯然有其困難度。

## 3. 重劃會推動重劃人力及專業知識問題

由於市地重劃其內容包羅廣泛，涉及層面亦廣，從土地規劃、設計、測量、分配、計算負擔、地上物拆遷補償，以及重劃工程，均屬重劃的業務範圍，須要充足人力及專業能力得以順利推展。自辦市地重劃除實施主體與公辦重劃不同外，其須辦理事項與公辦並無不同，雖法規明定理事會執行重劃業務，得視實際需要雇用各種專業人員辦理或委託法人、學術團體辦理，但是否會因節省經費或人情因素，無法選擇優良廠商。而主管機關對於此項亦無法置喙或給予考評。但不具專業能力廠商，不但會增加重劃時程，更可能損及土地所有權人權益，而增加

---

<sup>12</sup> 獎勵土地所有權人辦理市志重劃辦法第 13 條第 4 項。

民眾陳情抗爭之情形，並造成政府行政成本增加，浪費社會資源。

### (三) 正視開發商在自辦市地重劃中角色

在獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法中，民間組織扮演極為重要的中間角色，且在法令設計之初，亦希藉由土地所有權人建立組織，並配合議事程序運作及司法救濟途徑，而達到自治之目標，主管機關不直接介入重劃會與土地所有權人的關係中(參閱圖 2)。但重劃會因籌措之因素，使開發商普遍存在於各自辦市地重劃區。

雖然法令上並無開發商之角色，但在自辦過程中，其存在已不容忽視。開發商參與公共開發之型式，於各大建設均可見，例如都市更新條例導入實施者的機制<sup>13</sup>，若擔心開發商會透過開發過程獲取利益，應朝向建立有效監督機制為主要方向，而主管機關非一味掩耳盜鈴，再者，時代的演進，民眾對於公共建設品質及民眾參與機會均已提升，不論是政府單位或民間團體須具高度專業能力，才能打造符合民眾所需公共建設及開發機制服務品質。就開發商立場而言，以獲取重劃後抵費地方式作為報酬，當開發商加入重劃開發並主導重劃作業，可利用重劃知識不對稱的優勢地位，設計重劃負擔或分配對其有利的結果。如重劃區開發成本不太高，大部分開發商均樂於投入資金。

我們可以確定開發商參與重劃確實有正面效益，已為自辦重劃開發常態現象。如何防弊開發商獲取暴利，實應透過法制方式確定其開發地位，並以建立一套合理報酬規定，使開發者報酬透明化，減少民眾負面觀感。重劃會與開發商關係亦可藉由開發商身分建立，明確界定彼此間權利義務，讓民眾更容易瞭解重劃運作中各項組織權責，如同圖 3，透過政府、地主、重劃會及重劃公司交互運作，彼此間維持平衡狀況，以達到有效運作機制。

<sup>13</sup> 都市更新條例第 3 條：「…四、實施者：係指本條例規定實施都市更新事業之機關、機構或團體。…」，都市更新條例第 14 條：「都市更新事業機構以依公司法設立之股份有限公司為限。…」。

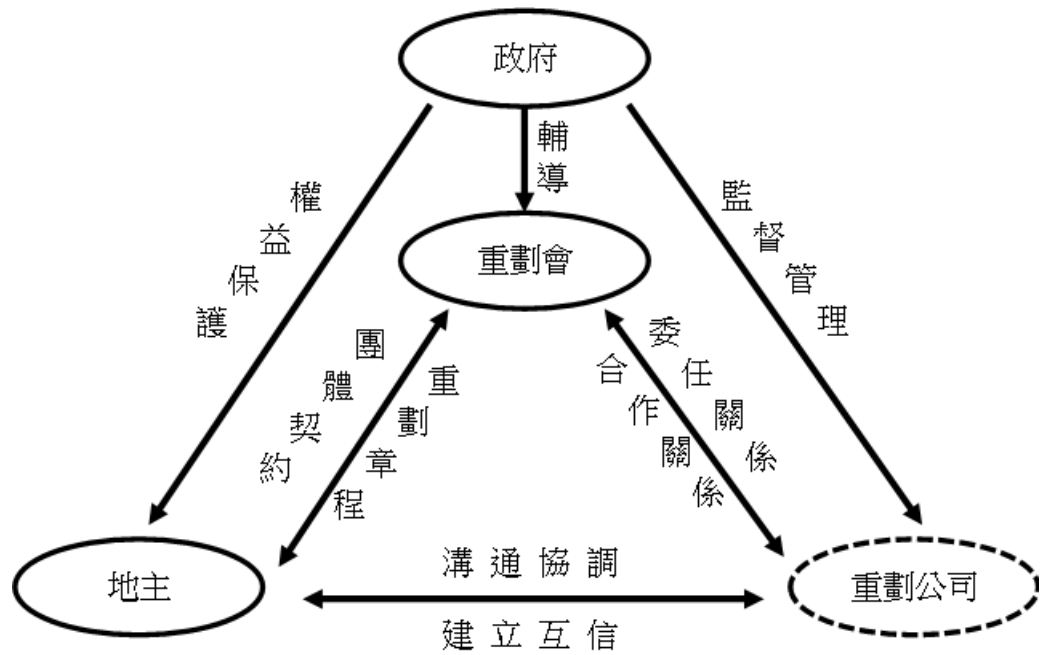


圖 3 許松(2011)，慶祝建國百年全國土地政策規劃及展望系列研討會

#### (四) 主管機關監督機制不足

在獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法中僅第 18 條訂有主管機關對於重劃會監督機制，對於重劃複雜、專業且長期办理流程，顯然不足。自辦市地重劃原立法背景及精神，係基於鼓勵土地所有權人自行辦理重劃，以補充政府行政上財力及人力不足，故對於防弊及罰責較少規範。惟社會變遷，自辦市地重劃參與者成員已有所變動(增加開發商、投資者)，其原本公共建設目的，也摻入土地開發投資的色彩，自辦市地重劃所產生問題越來越複雜，主管機關仍尊重私法自治，採消極處理態度，不符合社會對於政府期待。

參照其他民間參與公共建設開發規定則就監督與管理訂有專章<sup>14</sup>，相較而言，獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法顯然不足。在公辦重劃，透過政府採購法運作，可選擇值得信賴廠商提供民眾專業優質的重劃作業服務。自辦市地重劃則無此機制，如法令已界定開發商地位，主管機關則可透過法令設計規範，提供民眾

<sup>14</sup> 促進民間參與公共建設法第 49~54 條及獎勵民間參與交通建設條例第 40~45 條明定。

較優質廠商的選擇。另一方面，法令如能周延政府監督機制，則可有效管控重劃會或開發商，如下圖由政府、土地所有權人、重劃會及開發商建構相輔相成的重劃團隊，以維護民眾財產權。

## (二) 結論

市地重劃作業各階段，因涉及民眾財產，各角色的衝突勢必無法避免，因此，對於由民間發起自辦市地重劃，更應著重辦理程序正當性。本次研究發現如下：

1. 自辦市地重劃提高民眾參與的機會，以降低實施過程紛爭、提高開發商與民眾信任，此可透過制度修正，創設新的溝通管道，並充分發揮自辦重劃中私法自治的特性。
2. 實務上自辦市地重劃中開發商已成為不可或缺之資金挹注者，為避免開發商隱名操控重劃業務，重劃會與開發商透過委託或代理方式，使自辦市地重劃中土地所有權人法律關係更加複雜，除簽置同意書予重劃會(籌備備)，必須與開發商另行簽訂私契，而開發商若易主，土地所有權人如何確保權益，又重劃會非法人團體，其所為事項如何監控不無義，因此，界定開發商於重劃中之法律地位，實有助於減少重劃紛爭。
3. 主管機關介入重劃開發之必要性，市地重劃係由區內土地所有權人共同負擔，開發後所產生盈餘回饋重劃區地主共享<sup>15</sup>，自辦市地重劃對於抵費地盈餘亦有相同規定<sup>16</sup>，但實務上，往往透過技術性專業操作，財務結算均為平衡，無盈餘產生。開發所生利益則可能歸開發商，此為社會大眾對於自辦市地重劃最為詬病之所在。自辦市地重劃既具公益性及強制力，政府對於土地所有權人財產自應負起責任。政府為有效進行管控，則應有明確法令賦予，使政府授予自辦市地重劃開發權之外，對於重劃過程有管控權，並具罰責機制，以確保自辦市地重劃能朝向社會所期待目標進行。
4. 重劃會組織權責之運作缺乏自我監督機制：自辦市地重劃組織，

<sup>15</sup> 平均地權條例施行細則第 84 條規定。

<sup>16</sup> 獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 42 條規定。



係以土地所有權人全體組成重劃會，並透過會員大會決議重大事宜。重劃會下設理事會及監事會。實務上，監事會之權能顯少發揮，各重劃會召開監事會之情形甚少，形同虛設。因此，行政與監督無法平衡，亦無法維護全體會員之權益。為加強監事會之機能，應從組織成員著手，或透過訂期召開方式，對於理事會進行監督。

#### 壹拾、 建議事項

自辦市地重劃有高度公益性是無庸置疑，不但帶來重劃後地價翻漲的稅收，政府取得大量公共設施的土地，都市土地亦可獲得整體開發，地籍經重新調整後井然有序，各宗土地亦可立即建築，土地所有權人享有環境品質提升及土地增值的利益，堪稱為雙贏開發方式。但自辦重劃爭訟頻繁，造成自辦市地重劃負面效益，本文從實務運作，提出下列建議以補充現行法令規範，以資後續自辦市地重劃之運作更加周延，進而保障民眾參與自辦市地重劃之權益，維護其財產權。

##### 一、開發商明定法律定位，以減少交易成本，以符實務

制度之設計目的在於減少交易成本，包括監督成本、協商成本與擔保成本，目前自辦市地重劃實際辦理者與獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法立法意旨已有悖離，在重劃會與土地所有權人間，額外增加一層代理關係，而在資訊不對稱而引發土地所有權人在監督開發商時所產生的各項訟源與抗爭行為。此外，在辦理過程中，土地所有權人為了避免因資訊不對稱所可能產生的逆選擇或者道德危機，其額外付出的監督成本也往往由主管機關或社會大眾買單。因此，本研究建議獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法應將開發商納入規範，以使實務與制度結合。開發商角色應賦予法律地位，而不再隱名方式參與重劃，一方面使其享有出資及勞務付出之權利，另一方面受政府監督，負起其應有社會責任。本研究認為將開發商的資格納入管理的範圍內是必須的，一來優良開發商確實在自辦市地重劃中擔任良好推動者，不論是資金的挹注或專業提供等，在在都是在重劃階段所必備。二來土地所有權人可透過開發商背景或實績，選擇一個值得信賴的廠商。自辦

市地重劃組織具備私法自治結構，惟現行法令更加明確，各單位間相互關係更加明確，以減少私法爭議。

## 二、建立重劃會實施者與民眾間上下溝通管道預防機制減少衝突

自辦市地重劃與土地分配為民眾所關切，目前法令給予民眾不足，市地重劃計畫公告，應由籌備會召開座談會，使民眾有機會進行意見溝通。土地分配更是關乎民眾重劃後財產權，重劃效益除公共設施工程品質外，土地分配可是精髓及重點，自辦市地重劃原應提請會員大會審議，惟因法令授權均由理事會自行處理，顯有不足，建議土地分配事宜仍應提請會員大會審議，以擴大民意表達。

會員大會原為達土地所有權人全體意見交流所設計，實務上，重劃會顯少召開，而造成區內土地所有權人無法瞭解理事會推動業務之情形。因此，建議理事會應訂期將重劃業務進度，告知土地所有權人，且應儘速可促使重劃會多多召開會員大會，建立上下溝通之管道。藉由雙向的調和、預防及有效管理衝突發生。

## 三、健全主管機關監督機制

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，必須適時介入自辦市地重劃運作。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。開發商如具有重劃法律地位，主管機關基於維護土地所有權人權益，並確保開發商中途退場，可參考履約保證方式，加重開發者義務。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。

## 四、重劃會內部組織健全化

自辦市地重劃具有私法自治機制，重劃會下設有理事會及監事會，負責自辦市地重劃推動，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。

## 五、建立重劃專業證照制度

重劃涉及層面甚廣，從土地規劃、設計、測量、分配、計算負擔、地上物拆遷補償，以及重劃工程，均屬重劃的業務範圍，在在都須專業能力，如何選擇專業團隊推動重劃開發，不僅民眾有瞭解之必要，主管機關亦須對開發者專業進行把關，以維護民眾權益。透過重劃專業證照認可，可減少查證困難，以免造成劣幣驅逐良幣之情形。不具專業能力廠商，不但會增加重劃時程，更可能損及土地所有權人權益，而增加民眾陳情抗爭之情形，並造成政府行政成本增加，浪費社會資源。因此，透過專業證照制度建立，可確保民眾權益，減少社會成本。

制度設計必須經歷實務考驗，才能使制度更加周延，現行獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法，亦是經過多次修正而更加完善，本文僅就開發商定位、民眾參與、政府監督機制、監事會及建立證照制度等方面提供建議方案，以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，不致損失，更進一步創造增值空間，以發揮自辦市地重劃正面效益，並打造幸福都市環境，不論在硬體方面或實施過程中人民感受都是優質。

## 壹拾壹、 參考文獻

- 邱品方，2006，市地重劃實施過程中衝突化解之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 曹輝成，2008，臺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。
- 覃瓊瑤，2012，以代理理論分析重劃會與開發商之關係，逢甲大學土地管理學系碩士論文。
- 莊仲甫，2007，自辦市地重劃土地分配之困境，土地問題研究季刊，第6卷第4期，頁116-123。
- 莊仲甫，2009，市地重劃之性質，從高雄論重劃市地重劃50週年研討會論文集。

陳明燦，2009，從財產權保障觀點論我國自辦市地重劃制度，從高雄論重劃市地重劃 50 週年研討會論文集，

高監察院公報，2008，政府機關於獎勵土地所有權人辦理市地重劃制度所扮演角色之專案調查報告（一），第 2602 期，頁 5-24 雄市政府地政處，頁 36-55。

監察院公報，2008，政府機關於獎勵土地所有權人辦理市地重劃制度所扮演角色之專案調查報告（二），第 2603 期，頁 1-28。