

提升城市競爭力

跳脫自辦重劃之範疇落實漲價歸公

-委託專案管理辦理市地重劃業務

探討

研究機關：臺中市政府地政局

單位：重劃科

研究人員：副局長 吳存金

科員 紀俊輝

研究期間：103年02月01日至

103年08月10日

中華民國 103 年 08 月 11 日

目 錄

=====

壹、 研究緣起與目的	1
一、 研究緣起	1
二、 研究目的	3
貳、 問題背景與現況	4
一、 自辦市地重劃作業程序	4
二、 自辦市地重劃實務與法令問題爭議	11
參、 研究方法與內容	21
一、 簡述政府業務委託民間辦理	21
二、 專案管理制度探討	23
三、 委託專案管理辦理市地重劃	28
肆、 研究發現與結論	35
伍、 研究建議	39
陸、 參考文獻	41

圖 目 錄

圖 1	研究流程圖	3
圖 2	自辦重劃办理流程圖	10
圖 3	組織型態（專業管理顧問公司擔任專案管理機構）	24
圖 4	委託專案管理辦理市地重劃流程	33
圖 5	公辦、自辦重劃與委託專案管理辦理市地重劃優缺點	34

表 目 錄

表 1	公辦與自辦市地重劃作業程序比較表	29
-----	------------------------	----

壹、研究緣起與目的

一、研究緣起

在政府所採用之各種都市建設方法中，市地重劃係依據都市計劃規範內容，將一定地區內，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。使各宗土地成為形狀完整而適合開發土地之都市開發方式。於市地重劃制度中，更基於受益者付費概念，由重劃地區內之土地所有權人依照受益比例，負擔重劃地區內道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園等公共設施用地以及重劃之費用。於是，辦理市地重劃，除了能將畸零土地整理為地界方整之土地外，更可以直接依據都市計劃之規範內容匡正都市土地之不當利用，無形中提升了都市之生活品質，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，政府更能無償取得公共設施用地以供都市建設之用，並藉此引導人口及產業活動合理分佈。

因此，市地重劃實行之結果不僅對於土地之物理性質造成改變，土地重新分配之結果亦會造成土地相關權利發生變化。亦即，市地重劃事業是實現都市計劃之物理性過程，同時也是重新形塑與土地相關權利關係之法律過程，實施市地重劃，既可促進都市建設發展，節省政府公共設施用地取得及開發工程等經費，土地所有權人亦可因此而獲得土地價值增漲之實益，可謂公私均蒙其利。

不過為顧及政府因人力、財力有限，常因此而難以適時配合實施，故有獎勵民間自辦市地重劃之必要，俾擴大市地重劃之績效。自辦重劃主要依照平均地權條例第 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，政府獎勵土地所有權人辦理市地重劃，除可促進土地利用外，更重要的是能無償取得平均地權條例第 60 條所列之公共設施用地，並紓解公部門人力不足之問題。

從市地重劃法制之推演，由過去「政府主導」轉變為亦得「獎勵民間興辦」，藉由私部門資金整合，以確保計畫實施之可行性與持續性，並賦予民間擔任主力進行更新建設事業之權利，分散公部

門財政及人力支出，創造更高的經濟與社會效益，始公私部門得以互蒙其利¹。然自辦重劃係屬私法性質，其執行法源卻是由政府所賦與，由重劃區內土地所有權人籌組籌備會，經徵得所有權人及其所有面積過半數同意，即可成立重劃會並選舉理監事會執行業務²，且自民國 68 年訂頒獎勵都市土地所有權人辦理市地重劃辦法以來，前後歷經二十餘年，其執行過程迭生爭議，民眾反映權益受損等弊案問題層出不窮，實應考量採行目前工程主辦機關委託專案管理制度之方式辦理市地重劃，達成紓解人力，提升人民信任感。

自一九八〇年代以來，全球化公共管理革新的具體實踐，主要以「生產力」、「市場化」、「服務導向」、「分層負責」、「政策取向」及「績效責任」等六項主題為核心。其中「市場化」主題強調政府運用市場誘因，透過民營化措施（如出售國營事業）或運用非政府型態（包括民間企業、非營利組織）的方式提供服務（如委託外包），試圖調整公共政策的驅動誘因。此種市場化的改革策略，其深層結構意涵在於以市場的策略來替換傳統官僚體系的命令與控制機制，同時運用這些策略改變負責施政計畫的管理階層；至於「政策取向」主題亦強調政府如何改善其治理能力，藉由設計良好的政策加以追蹤管制，並將政府的角色從「自行生產服務者」調整定位為「服務的購買者」³。

「專案管理」是將管理知識、技術、工具和方法綜合運用到整各專案活動上，以期能符合專案的需求。意旨在組織中因為一個特定目標，成立一個暫時性的組織並在一定時程內結合各項人員、技術及資源以完成特定目標所要求之工作⁴。

主管機關委託專案管理辦理市地重劃，其角色就如同主辦機關之分身，重劃進行中得以專案管理為意思之表示，使主辦機關在一定授權與合約關係下，於既定期程內獲得高品質且高效益之工程及重劃進度。故專案管理制度可避免以往自辦市地重劃理、監事會將管理機制與規劃、設計、施工、土地分配、抵費地處分等應由會員

1. 陳振德，2014，我國自辦市地重劃相關法律問題之研究

2. 監察院公報，2008，第 2602 期

3. 江岷欽，2002，全球化視野之公共管理革新：以西敏寺模式與政府再造模式為例

4. 陳瑾文，2009，公部門機關代辦公共工程專案管理績效分析之研究

大會決議事項透過章程規定授權理事會，形成球員兼裁判之情形，是以透過專案管理超然的功能，俾能專責且專精於管理工作，如此才能真正落實執行重劃業務，使主辦機關之權益與工程獲得更大之實質效益。

二、研究目的

本研究目的係透過研析政府業務委託民間政策特性，結合市地重劃業務，於都市計畫劃定整體開發區後，以工程採購委託專案管理之模式，將重劃業務委由專業廠商執行，受政府監督管理，以取代傳統自辦市地重劃，期望透過本研究，同時達成紓解公部門人力，加速未來本市辦理市地重劃期程，減低土地所有權人因自辦重劃爭議衍生之問題。

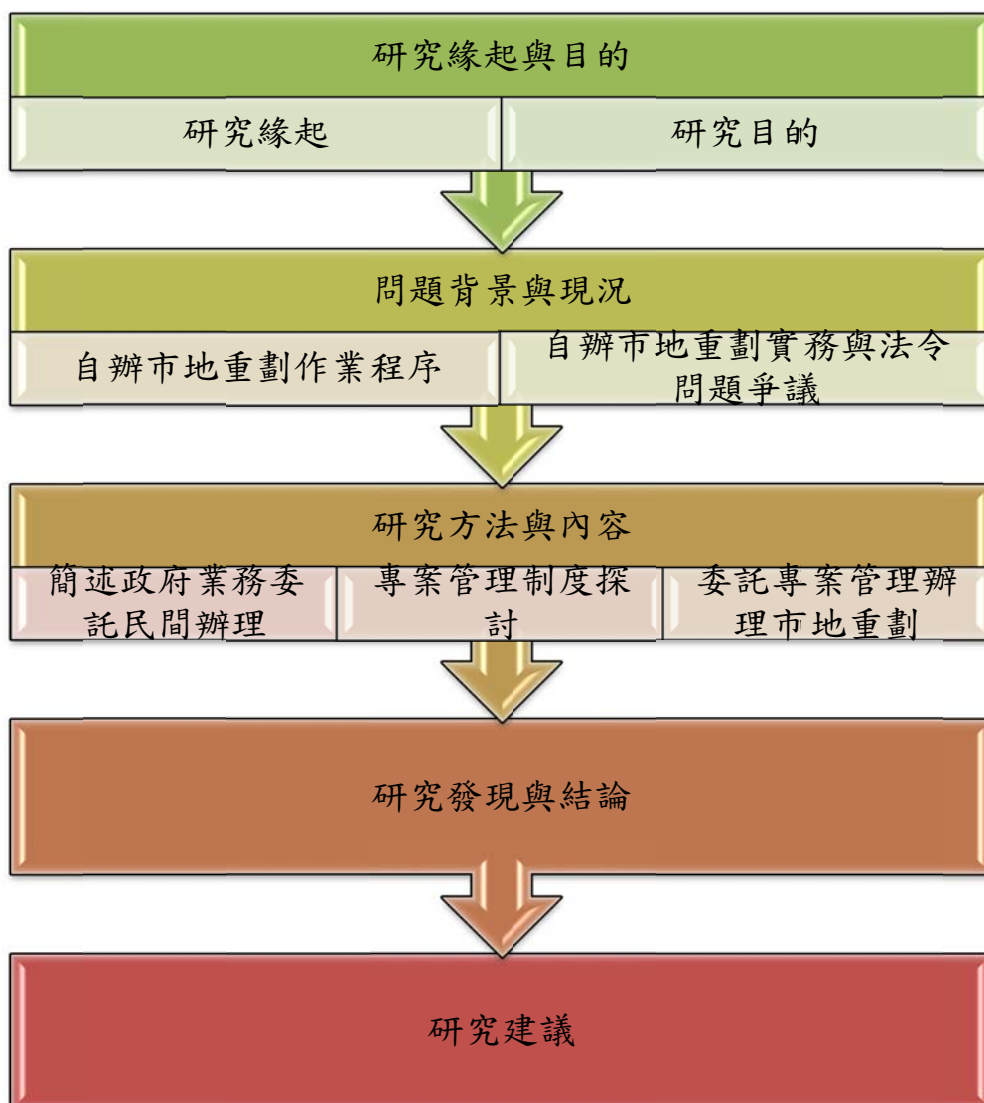


圖 1 研究流程圖

貳、問題背景與現況

一、自辦市地重劃作業程序⁵

現行自辦市地重劃作業程序，說明如下：

1. 重劃發起及成立籌備會

自辦市地重劃應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第八條規定，由土地所有權人過半數或七人以上發起成立籌備會，並由發起人檢附範圍圖及發起人所有區內土地所有權狀影本，向直轄市、縣（市）政府申請核定。

2. 申請核定擬辦重劃範圍

- (1) 籌備會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第二十條第一項規定，檢具擬辦重劃範圍及位置圖、都市計畫地籍套繪圖、土地清冊向直轄市、縣（市）政府申請核定擬辦重劃範圍。
- (2) 籌備會申請擬辦市地重劃之範圍，如有獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第五條、第二十一條規定之情形者，應通知其補正或不予核准。
- (3) 申請擬辦重劃範圍內土地所有權人應提供之共同負擔公共設施用地面積比例，未達獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第二十二條規定百分之十五之標準者，直轄市、縣（市）政府應通知籌備會依該條第一至第三項次序檢討辦理。
- (4) 直轄市或縣市政府應視擬辦重劃範圍情形，通知各相關主管機關及籌備會訂期辦理實地會勘，並請主管機關於實地會勘後就有關開發工程應否辦理環境影響評估、交通衝擊評估、水土保持計畫、申請開發許可、申請雜項執照、申請都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議及調查古蹟、歷史建築、受保護樹木等事項提供意見。會勘紀錄應分送各相關主管機關及籌備會。
- (5) 直轄市或縣市政府應將核定之自辦市地重劃區範圍函告籌備會，同時依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第二十三條規定，通知範圍內公有土地管理機關。

5. 臺北市政府，2007，臺北市政府辦理土地所有權人自辦市地重劃作業程序

3. 徵求土地所有權人同意，重劃計畫書之擬定、申請核定及公告並通知土地所有權人

- (1) 籌備會於重劃範圍核定後，應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第二十五條規定，舉辦座談會，並以書面徵求土地所有權人意見，作為擬具市地重劃計畫書之依據。
- (2) 籌備會擬具重劃計畫書時，除依市地重劃實施辦法第十四條第二項規定辦理外，應視直轄市或縣（市）政府轉知之各主管機關意見性質，分別納入重劃計畫書之工程項目、重劃費用、重劃工作進度表等內容。
- (3) 籌備會依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第二十六條第一項規定申請核准實施市地重劃時，應檢具申請書、重劃計畫書圖、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。直轄市或縣（市）政府於審查相關文件無誤後，核定准予實施市地重劃。
- (4) 重劃計畫書經直轄市或縣（市）政府核定後，籌備會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第二十七條規定，辦理公告並通知土地所有權人。

4. 成立重劃會

籌備會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第十一條規定，於重劃計畫書公告期滿日起二個月內召開第一次會員大會，並組成理事會、監事會後，應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第十一條第四項規定，將章程、會員與理監事名冊、第一次會員大會及理事會紀錄送請直轄市或縣（市）政府核定後，成立重劃會。

5. 現況測量及調查

重劃會應辦理現況地形測量及調查，得視需要依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第二十八條及第四十八條第二、三項規定，向直轄市或縣（市）政府申請辦理重劃區範圍邊界之鑑界、分割測量及登記，其費用減半收取；直轄市、縣（市）政府應優先辦理重劃區內公共設施用地分割測量且免收測量費用。

6. 拆遷補償

- (1) 重劃區內妨礙重劃土地分配或工程施工之土地改良物、墳墓，重劃會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十一條第一項規定查定補償數額並提交會員大會通過；其補償數額及拆遷期限，重劃會應依平均地權條例第六十二條之一規定公告，並通知土地改良物所有權人或墓主辦理拆遷。
- (2) 土地改良物所有權人或墓主對於補償數額有異議、拒不拆遷或阻撓施工時，重劃會之理事會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十一條第二、三項規定辦理。

7. 施工前置作業

- (1) 重劃計畫書經公告期滿後，應提經會員大會追認，理事會並應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十二條規定，按直轄市或縣（市）政府核准之重劃計畫書所列工程項目及直轄市或縣（市）政府訂頒之設計相關規定，進行重劃區公共設施工程之規劃及設計，且委由合格之相關工程技師簽證後，依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十二條第一、二項規定，檢送設計書圖及工程預算，請直轄市或縣（市）政府各該工程主管機關核定。
- (2) 施工前，理事會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十二條第一項規定，提報經簽證之監造執行計畫，送請各該工程主管機關備查。

8. 地價查估及評定地價

重劃會於辦理重劃土地分配設計前，應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十條規定，委託不動產估價師查估後，將重劃前後地價評議圖及評議表，提經會員大會通過後，送請直轄市或縣（市）政府提交地價評議委員會評定之。

9. 核定計算負擔總計表

重劃會於辦理重劃土地分配前，應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十三條規定計列工程費用、重劃費用、貸款利息，並製作負擔總計表送直轄市或縣（市）政府核定。

10. 工程施工及驗收接管

- (1) 理事會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十二條第三項規定，督促監造單位及施工廠商依本府工務局及其他機關有關施工規範辦理，並定期申請各該工程主管機關會同實施查核。
- (2) 重劃工程如涉及工程施工變更者，理事會應完成法定程序並據以施工。
- (3) 理事會於申請驗收接管時，應檢具竣工圖說、結算資料等書圖，依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第四十四條規定送請各該工程主管機關會同驗收。
- (4) 經驗收合格，由承包商依各該工程主管機關接管項目之工程結算金額繳交保固保證金後，送請各該工程主管機關接管養護，保固期滿無事故者，該保固保證金無息退還承包商。

11. 計算負擔及分配設計

重劃負擔之計算及土地交換分合設計，應依市地重劃實施辦法規定辦理。

12. 土地分配結果公告及異議處理

重劃會辦理土地分配結果公告及異議處理之作業程序如下：

- (1) 重劃區土地分配完畢後，理事會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十四條第一項規定，辦理土地分配結果公告，並通知土地所有權人。
- (2) 土地所有權人於公告期間內提出異議者，理事會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十四條第二項規定協調處理，並將處理結果送會員大會追認。
- (3) 前項土地所有權人之異議，協調結果如為協調不成或依原公告結果辦理分配或相關土地所有權人均同意辦理調整分配而未涉及抵費地之調整，可免提會員大會追認。

13. 地籍整理

- (1) 重劃土地分配結果公告期滿確定後，重劃會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十五條規定實地埋設界樁，並檢附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，向直轄市或縣（市）政府申請辦理地籍測量。

- (2) 地籍測量之實測面積與重劃後土地分配面積不符部分，應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十六條第一項規定，列冊通知重劃會更正土地分配清冊之面積。
- (3) 重劃區重劃前訂有耕地租約之公、私有土地者，重劃會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十七條規定，協調終止租約或補償承租人，並函知直轄市或縣（市）政府轉請轄區區公所註銷租約或為租約標示變更登記。
- (4) 重劃區重劃前已設定他項權利或辦竣限制登記之土地者，重劃會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十八條規定邀集權利人協調，並將協調結果列冊。
- (5) 重劃會應將重劃前土地地號清冊、重劃前後土地分配清冊、重劃後土地分配圖、重劃前後地號圖、宗地資料檔、地號界址檔、界址坐標檔、控制點坐標檔、他項權利塗銷及轉載清冊限制登記塗銷及轉載清冊、耕地租約塗銷及轉載清冊、已登記建物全清冊，送直轄市或縣（市）政府轉請轄區地政事務所辦理權利變更登記。

14. 土地交換、清償及核發重劃負擔總費用證明書

- (1) 自辦市地重劃地區辦竣土地登記後，重劃會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第四十條規定，以書面通知土地所有權人及使用人到場交接土地，並限期辦理遷讓或接管。逾期不遷讓者，得經理事會通過復訴請司法機關裁判。
- (2) 土地所有權人未分配土地或申請放棄分配土地，重劃會應依市地重劃實施辦法第五十三條規定發給現金補償。
- (3) 應繳納差額地價逾期未繳清者，得由重劃會依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第四十一條規定，訴請法院裁判，並得依保全程序聲請司法機關限制其土地移轉登記。
- (4) 土地登記辦竣，且重劃工程經各該工程主管機關接管後，直轄市或縣（市）政府應通知重劃會依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第三十六條第二項規定按宗計算每一土地所有權人重劃負擔總費用數額，列冊送審後，發給市地

重劃負擔總費用證明書。

15. 抵費地處分及財務結算

- (1) 理事會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第四十二條第二項規定訂定自辦市地重劃抵費地之出售方式、對象、價款，並於提報會員大會通過後辦理之。但經會員大會授權理事會為抵費地處分事宜者，免再提報會員大會通過。
- (2) 重劃會應於土地現金補償、土地改良物及墳墓拆遷補償清償完竣後，依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第四十二條第一項規定，報請直轄市或縣市政府同意出售重劃區內抵費地。
- (3) 抵費地出售後，重劃會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第四十三條規定，造具出售清冊兩份，送請直轄市或縣（市）政府備查。直轄市或縣（市）政府於備查同時，須檢附清冊一份送轄區地政事務所作為當事人申請移轉登記時之審核依據。
- (4) 出售抵費地所得價款，重劃會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第四十二條第二項規定優先償還重劃費用、工程費用、貸款及其利息；如有盈餘，盈餘款之處理應提交會員大會通過。
- (5) 辦竣土地交接及債務清償完畢後，理事會應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第四十五條規定，於三個月內辦理結算，並編造財務結算表，報請直轄市或縣（市）政府備查後公告。

16. 撰寫重劃報告及報請解散重劃會

重劃會於完成財務結算後，應依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第十九條規定，將重劃報告送請直轄市或縣（市）政府備查，並報請解散。

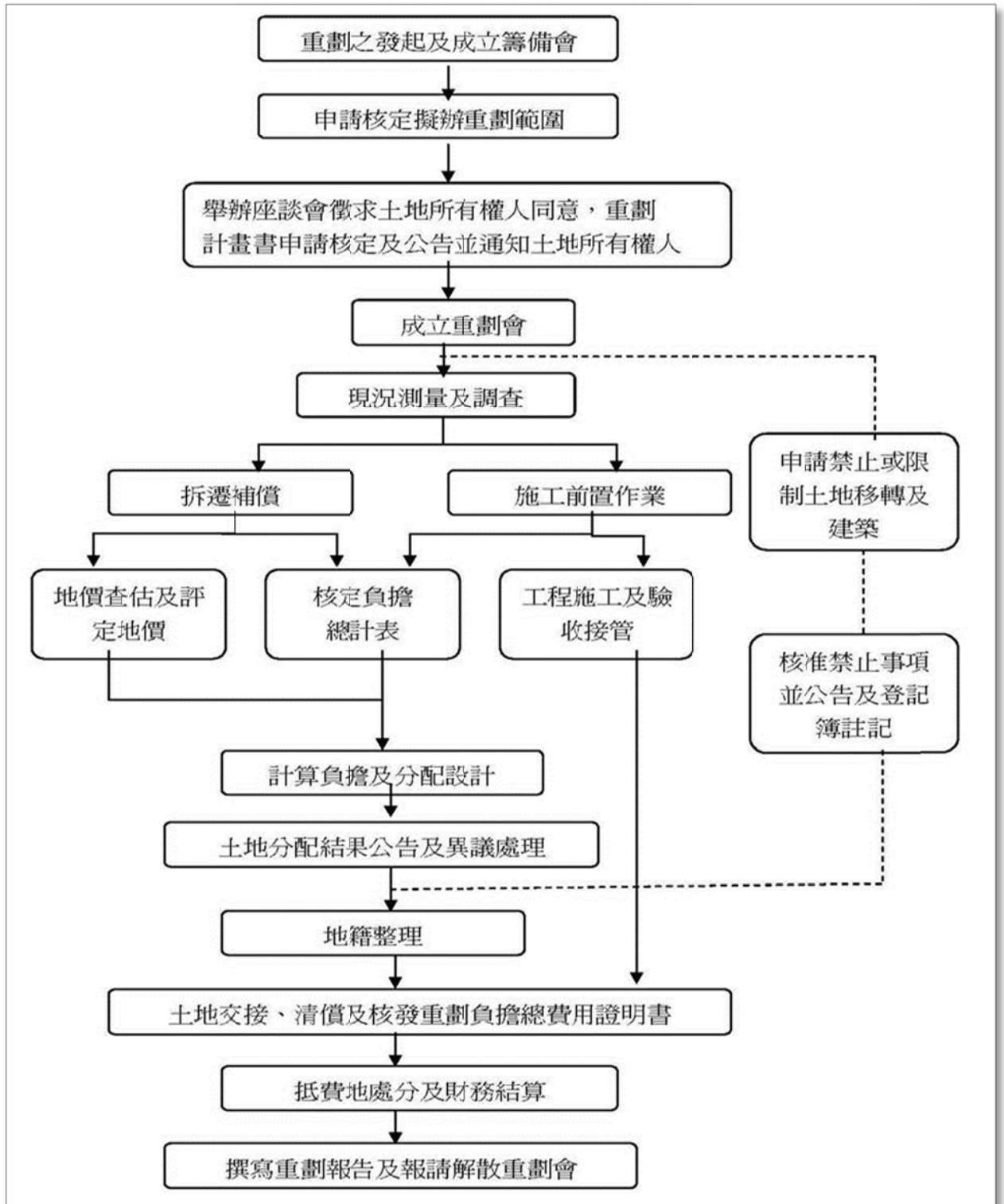


圖 2 自辦重劃辦理流程圖⁶

6.內政部，2013，102 年度市地重劃業務研習會會議資料