

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部、高雄市政府。

貳、案由：高雄市政府及內政部辦理變更「高雄市都市計畫主要計畫(配合交通部『臺鐵捷運化—高雄市區鐵路地下化計畫』)案(第 2 階段：站區及站東)」之審議及核定作業過程中，均未察覺該計畫及細部計畫書中明載整體開發區內商業區土地辦理重劃時，免計公共設施用地負擔等文字，不符「平均地權條例」第 60 條規定，直至內政部地政司審核「高雄市第 71 期市地重劃計畫書」方發現違反上開條例規定，並退回高雄市政府重行研議，嚴重斲傷政府信譽，顯有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、政府為利臺灣鐵路(下稱臺鐵)營運轉型、強化高雄地區之服務功能及增設通勤車站，並進行現有高雄車站及鐵路廊帶沿線地區都市改造再生，俾提高站區及其周邊土地價值暨促進區域發展，將「高雄市區鐵路地下化計畫」納入「新十大建設」之「臺鐵捷運化」項下辦理。嗣高雄市政府依「都市計畫法」第 27 條第 1 項第 4 款「配合中央、直轄市或縣(市)興建之重大設施」規定，辦理「臺鐵捷運化—高雄市區鐵路地下化計畫」都市計畫變更¹，將「站區及站東(高雄車站及機檢段)」列入第二階段報核後依法公告發布實施範圍，並依循高雄市區鐵路地下化都市計畫主要計畫內

¹ 變更高雄市都市計畫主要計畫(配合交通部「臺鐵捷運化—高雄市區鐵路地下化計畫」)案(第二階段：站區及站東)。

容及指導原則，擬定細部計畫土地使用計畫，嗣並擬定高雄市第 71 期市地重劃計畫，合先敘明。

二、變更都市計畫部分：

(一)查高雄市政府辦理都市計畫變更當時，基於整體規劃需要，將原商業區土地納入市地重劃開發，重劃分回後仍為商業區，故為兼顧原私有商業區土地所有權人權益及提高計畫可行性，原於 96 年 10 月 12 日公告公開展覽之細部計畫²中，定有「整體開發區內原私有商業區土地除不列都市計畫用地變更及市地重劃負擔外，辦理市地重劃時並以等值、等面積或其他協調方式辦理……。」之文字，嗣於 97 年 5 月 8 日高雄市都市計畫委員會(下稱高雄市都委會)第 325 次會議審議決議修正上開文字為：「整體開發區內商業區土地辦理重劃時，免計公共設施用地負擔，重劃區內原屬已合法建築之商業區土地僅按受益比例負擔費用，惟得減輕其一部或全部之費用負擔，減輕比例授權重劃主管機關依市地重劃相關法令規定辦理」。「變更高雄市都市計畫主要計畫(配合交通部「臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫」)案(第二階段：站區及站東)」前經內政部 99 年 2 月 12 日台內營字第 0990029306 號函核定，以及高雄市政府 99 年 3 月 1 日高市府都一字第 0990010000 號公告發布實施；細部計畫另經高雄市政府 99 年 3 月 2 日高市府都一字第 0990011497 號公告發布實施在案。

(二)據內政部查復略以³：查「變更高雄市都市計畫主要

² 擬定高雄市都市計畫細部計畫(配合交通部「臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫」)案(第二階段：站區及站東)。

³ 內政部 106 年 11 月 7 日內授中辦地字第 1061307151 號函。

計畫（配合交通部「臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫」）案（第二階段：站區及站東）」、「拾、開發方式」、「二、站區及站東商業區土地整體開發原則」、「(二)計畫範圍內原屬商業區土地」中記載「2.辦理重劃時，免計公共設施用地負擔……。」有關主要計畫書記載「計畫範圍內原屬商業區土地……辦理重劃時，免計公共設施用地負擔……」之文字，係高雄市政府報請該部審議草案時，即已於計畫書中敘明者，該部都市計畫委員會(下稱內政部都委會)98年3月10日第702次會議及同年12月8日第720次會議審議該案過程中，尚無與會機關代表及專家學者委員對上開記載之事項提出異議，故准照該府核議意見通過等語。

三、擬定市地重劃計畫部分：

(一)104年4月7日，高雄市政府依「平均地權條例」第56條規定，檢送「高雄市第71期市地重劃計畫書」報內政部審核。經內政部於104年5月18日召開審查會，會議結論略以：「本區和高雄市第85期市地重劃區（鳳山車站），均有將減輕原住商用地重劃負擔部分轉嫁增加至原非住商用地土地所有權人之疑慮，是否符合『平均地權條例』及『市地重劃實施辦法』相關規定⁴，請高雄市政府詳予釐清，或與原非住商土地所有權人協商取得同意。」同年10月8日審查「高雄市第71期市地重劃計

⁴ 按「平均地權條例」第56條、第60條及「市地重劃實施辦法」第2條、第29條規定甚明，中央、直轄市、縣(市)主管機關為促進土地合理使用，或為開發新設都市地區、新社區以及舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要者，得選擇或指定適當地區辦理市地重劃。又實施市地重劃時，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。

畫書」，會議結論略以：「本案雖經高雄市政府說明本區都市計畫變更案應回饋公共設施用地總面積僅按原都市計畫廣場、機關用地及鐵道用地等用地總面積計算所得之結果，原都市計畫商業區用地並無需負擔回饋公共設施用地，應無重劃負擔部分轉嫁增加至原非住商用地土地所有權人之情事。惟查市地重劃係由土地所有權人按其受益比例共同負擔 10 項公共設施用地及建設費用，有關重劃負擔費用之計算均應依『平均地權條例』及『市地重劃實施辦法』等相關規定辦理，倘有特殊情形擬減輕其負擔者，亦應審慎評估其公平性及不得因此而增加其他所有權人之負擔。有關原商業區用地擬減輕重劃負擔部分，因都市計畫之規定與現行重劃法令似有競合，仍請市府審慎詳予釐清。」高雄市政府爰於「變更高雄市原都市計畫區（三民區部分）細部計畫（第三次通盤檢討）（第二階段）案」檢討作業期間，提案刪除「免計公共設施用地負擔」之記載。

（二）據高雄市政府查復略以⁵：「原商業區免計公共設施用地負擔」旨在保障原商業區土地所有權人權益，非承諾純屬安撫地主之權宜策略。」另據內政部查復略以⁶，該部於 104 年 10 月 8 日邀請專家學者召開該區重劃計畫書審查會，會議結論：「有關原商業區用地擬減輕重劃負擔部分，因都市計畫之規定與現行重劃法令似有競合，仍請市府審慎詳予釐清」。經高雄市政府檢討後重新檢送該區重劃計畫書

⁵ 高雄市政府 106 年 8 月 8 日、10 月 20 日高市府都發規字第 10632943300、10633880500 號函。

⁶ 內政部 106 年 8 月 24 日、11 月 7 日內授中辦地字第 1061305284、1061307151 號函、內政部營建署 106 年 10 月 11 日營署都字第 1060064749 號函。

到部，經查原計畫書記載都市計畫規定原商業區減輕重劃負擔之相關文字已刪除，又依修正後計畫書所載，其公共設施用地負擔比率之計算，尚符「平均地權條例」及市地重劃相關法規規定，爰經該部 105 年 2 月 4 日內授中辦地字第 1051301265 號函核定在案等語。

四、查「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質……。」、「……都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫……。」司法院釋字第 156、513 號解釋分別著有明文。顯見都市計畫書之記載並非法律，不得與法律規定抵觸。復查「平均地權條例」第 60 條規定：「實施市地重劃時，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 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。」有關主要計畫書記載「計畫範圍內原屬商業區土地…辦理重劃時，免計公共設施用地負擔……」及細部計畫書記載「整體開發區內商業區土地辦理重劃時，免計公共設施用地負擔……」之文字是否妥適一節，據內政部查復略以⁷：查「都市計畫法」僅規定公共設施保留地得以市地重劃方式取得。至於市地重劃之執

⁷ 內政部 106 年 11 月 7 日內授中辦地字第 1061307151 號函。

行仍應依「平均地權條例」及「市地重劃實施辦法」等規定辦理等語；另據高雄市政府表示⁸：查「都市計畫法」僅規定公共設施保留地得以市地重劃方式取得，並未規範重劃相關作業；市地重劃之執行仍應依「平均地權條例」及「市地重劃實施辦法」等規定辦理；此外，都市計畫書「整體開發區內商業區土地辦理重劃時，免計公共設施用地負擔」之記載係屬法規命令，因與「平均地權條例」未符，又非「市地重劃實施辦法」第 14 條規定重劃計畫書應記載事項，自不應納入重劃計畫書內等語。是以，本案高雄市政府配合「臺鐵捷運化—高雄市區鐵路地下化計畫」變更「高雄市都市計畫主要計畫(配合交通部『臺鐵捷運化—高雄市區鐵路地下化計畫』)案(第二階段：站區及站東)」並擬定細部計畫，於計畫書中明載整體開發區內商業區土地辦理重劃時，免計公共設施用地負擔等文字，核與「平均地權條例」第 60 條規定不符，惟高雄市政府及內政部辦理上開計畫審議及核定作業過程中卻均未察覺，直至內政部地政司審核「高雄市第 71 期市地重劃計畫書」方發現違反上開條例規定，並退回高雄市政府重行研議，嚴重斲傷政府信譽，顯有疏失。

綜上所述，高雄市政府及內政部辦理變更「高雄市都市計畫主要計畫(配合交通部『臺鐵捷運化—高雄市區鐵路地下化計畫』)案(第 2 階段：站區及站東)」之審議及核定作業過程中，均未察覺該計畫及細部計畫書中明載整體開發區內商業區土地辦理重劃時，免計公共設施用地負擔等文字，不符「平均地權條例」第 60 條規定，

⁸ 高雄市政府 106 年 8 月 8 日、10 月 20 日高市府都發規字第 10632943300、10633880500 號函。

直至內政部地政司審核「高雄市第 71 期市地重劃計畫書」方發現違反上開條例規定，並退回高雄市政府重行研議，嚴重斲傷政府信譽，顯有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。