

調 查 報 告

壹、案由：據訴，內政部 101 年 8 月 17 日內授中辦地字第 1016651475 號函釋意旨，疑罔顧法令規定及整體市地重劃政策與制度，顯與法不符，嚴重損及權益等情乙案。

貳、調查意見：

有關據訴，內政部民國（下同）101 年 8 月 17 日內授中辦地字第 1016651475 號函釋意旨，疑罔顧法令規定及整體市地重劃政策與制度，顯與法不符，嚴重損及權益等情乙案，經赴內政部中部辦公室-黎明地政司，詢問地政司重劃科科长及承辦人員，並於當日調借相關檔案原卷，攜回院內審閱，復經函請內政部及各直轄市、縣（市）政府查復說明，嗣後分別約請臺中市政府地政局局長曾○○、內政部地政司司長蕭○○、副司長王○○、內政部主任秘書翁○○等 4 人，到院接受詢問，再邀請法律及地政領域之相關專家學者辦理諮詢會議，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、內政部對於市地重劃區內未列為共同負擔公共設施用地之指配，考量現行都市計畫規劃之公共設施用地種類及開發方式已趨多元，土地所有權人權益不盡然受到影響，爰以 101 年 8 月 17 日內授中辦地字第 1016651475 號函復臺中市政府，如原地主自願切結放棄其調配之權利，應優先尊重土地所有權人之意願，不得以抵費地強行指配，其對於人民財產權益之維護，或有考量。惟經本院諮詢專家學者表示，內政部系爭函釋，不僅牴觸、逾越現行法令，更創設現行法令有關市地重劃指配規定所無之事項，不符依法行政原則，顯有未當。

- (一)內政部 101 年 8 月 17 日內授中辦地字第 1016651475 號函釋(下稱系爭函釋)略以：「查市地重劃實施辦法第 34 條第 1 項規定略以：『重劃區內未列為共同負擔之公共設施用地，除依前二條規定以重劃區內之公有土地優先指配外，得以抵費地指配之。』，旨為維護重劃區未列為共同負擔公共設施用地之私有土地所有權人之權益，藉由參與重劃調配於可建築土地，俾能共享重劃之效益。…」
- (二)按市地重劃實施辦法第 31 條第 1 項規定略以：「重劃後土地分配之位置，以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓之面臨原有路街線者為準，其調整分配方法如左…」，依上開規定，重劃後土地分配之位置，係以「原位次」為準，而非「原位置」，兩者容有不同。經詢問內政部主任秘書、地政司司長及副司長，渠等均自承，系爭函釋所稱之「原位置」，應改為「原位置(次)」，較為周妥，先予敘明。
- (三)查行政程序法第 1、4 條分別規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」、「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」按依法行政原則係一切行政行為所必須遵循之首要原則，向來區分為法律優越及法律保留 2 項原則。法律優越原則，謂行政行為或其他一切行政活動，均不得與法律相牴觸，此項原則不僅為學理上之原則，亦為法制上所確認，如憲法第 171 條第 1 項及第

172 條規定：「法律與憲法牴觸者無效」、「命令與憲法或法律牴觸者無效」。法律保留原則，則謂沒有法律授權行政機關即不能合法的作成行政行為，蓋憲法已將某些事項保留予立法機關，須由立法機關以法律加以規定。故在法律保留原則之下，行政行為不能以消極的不牴觸法律為已足，尚須有法律之明文依據（參照吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，97年9月增訂10版3刷，第86頁）。復參照大法官釋字第443號解釋理由書建立之層級化法律保留體系，其謂：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」簡言之，涉及人民基本權利（包括財產權）事項之限制，須由法律或具體明確授權命令為之。

（四）查市地重劃之實施，除平均地權條例規範若

干重要事項外，中央主管機關即內政部並分別依該條例第 56 條第 4 項、第 58 條第 2 項之授權，訂定市地重劃實施辦法及獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵重劃辦法）作為公辦、自辦市地重劃之作業準據。

- (五)次查平均地權條例第 60 條第 2 項規定：「重劃區內未列為前項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。」、市地重劃實施辦法第 31 條第 1 項及第 34 條第 1 項分別規定：「重劃後土地分配之位置，以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓之面臨原有路街線者為準，其調整分配方法如左：…七、重劃前土地位於共同負擔之公共設施用地或位於非共同負擔之公共設施用地，經以公有土地、抵費地指配者，其分配位置由主管機關視土地分配情形調整之。」、「重劃區內未列為共同負擔之公共設施用地，除依前二條規定以重劃區內之公有土地優先指配外，得以抵費地指配之。同一公共設施用地不能以公有土地或抵費地指配者，應按該公共設施用地範圍內土地所有權人所有土地面積比例分配之，其分配面積不受原街廓原路街線最小分配面積之限制。」另按獎勵重劃辦法第 2 條及第 33 條第 1 項分別規定：「土地所有權人自行辦理市地重劃（以下簡稱自辦市地重劃），依本辦法之規定。本辦法未規定者，準用市地重劃實施辦法之規定。」、「重劃負擔之計算及土地交換分合設計，依市地重劃實施辦法規定辦理。」是以，依現行規定，不論公辦

或自辦市地重劃，市地重劃區內未列為共同負擔之公共設施用地，其土地交換分配，係以公有土地優先或以抵費地指配之。須同一公共設施用地有不能以公有土地或抵費地指配之情形者，始有按該公共設施用地範圍內土地所有權人所有土地面積比例分配之餘地。據本院諮詢專家學者亦表示，從相關法規文義及體系解釋觀之，此3種指配方式係有其適用上之先後順序者。

(六)綜上所述，內政部對於市地重劃區內未列為共同負擔公共設施用地之指配，考量現行都市計畫規劃之公共設施用地種類及開發方式已趨多元，土地所有權人權益不盡然受到影響，爰以系爭函釋復知臺中市政府，如原地主自願切結放棄其調配之權利，應優先尊重土地所有權人之意願，不得以抵費地強行指配，其對於人民財產權益之維護，或有考量。惟經本院諮詢相關專家學者表示，內政部系爭函釋，逕以原地主如自行切結，應許其按原位置（次）仍分配於原非共同負擔之公共設施用地上，不得以抵費地強行指配，顯已違反獎勵重劃辦法第2條及第33條第1項準用市地重劃實施辦法第34條第1項之規定，不僅牴觸、逾越現行法令，更創設現行法令有關市地重劃指配規定所無之事項，不符依法行政原則，顯有未當。

二、系爭非共同負擔之公共設施用地（交通用地）依其都市計畫規定，應整體規劃，未來得依促進民間參與公共建設法規定獎勵民間參與，或以一般徵收方式開發

。惟依內政部系爭函釋意旨辦理，則該公共設施用地之地籍將可能產生畸零、細碎不整，反而延宕開發時程，有違市地重劃促進土地經濟使用與健全都市發展之本旨，且切結書之法律效力容有疑義，不具強制力，未來開發如遇爭議，仍須回歸司法審判，不啻浪費行政及司法資源，徒增困擾，均難謂允當。

(一)查系爭重劃區位於臺中市政府 93 年 6 月 15 日府工都字第 0930091958 號公告「臺中市都市計畫主要計畫（第三次通盤檢討）」案及 96 年 11 月 14 日府都計字第 0960260037 號公告「擬定臺中市都市計畫（整體開發單元二）細部計畫」案之計畫範圍內。臺中市政府嗣以 99 年 8 月 12 日府都計字第 0990216611 號公告「變更臺中市都市計畫（整體開發地區單元二）細部計畫（配合市地重劃個案變更）」案。

(二)系爭非共同負擔之公共設施用地為交通（交六）用地，依上開都市計畫規定，交六用地面積約為 8.2379 公頃，建蔽率 55%、容積率 500%，係供交通建設之場站、轉乘設施、路線（軌道）、交流道、服務區等相關設施及附屬事業之使用。得依「促進民間參與公共建設法」規定獎勵民間參與，或以一般徵收方式開發。其附屬事業得作下列之使用：一般及綜合零售業、餐飲業、批發業、一般及日常服務業、金融保險業、觀光及旅遊服務業、娛樂及健身服務業、醫療保健服務業、事務所及辦公室、住宅、會議及工商展覽中心、倉儲物流業、購物中心及批發量販業、廣告業、運輸服務業、通訊服務業、停車場經營業、加油站及加氣站業、修理服務業、文化及教育

設施及其他依「促進民間參與公共建設法」容許項目之使用，惟住宅使用比例不得超過總樓地板面積之三分之一。另交通用地應整體規劃（包括土地、建築物之使用、營運管理財務計畫相關計畫等），並得分期分區開發興建，其場站及交通設施應優先開發完成。

(三)據本院諮詢專家學者表示，系爭非共同負擔之公共設施用地，其土地使用強度明顯高於同區內之住宅區土地（建蔽率 50%、容積率最高僅 300%），且容許使用項目幾乎等同於商業區，未來可以一般徵收或促參方式開發；如得由原地主自願切結分配於原位置，則該公設用地將可能成為「地籍畸零細碎不整」，未來如採一般徵收或促參方式開發，恐將發生部分地主杯葛、徵收困難或整合不易之情形，影響開發與都市發展，市地重劃之美意亦將打折扣；若市地重劃後之土地無法開發、利用，不符市地重劃本旨；切結書於法律上之效力究如何迭有爭議，尤其自辦市地重劃被認屬私法關係，切結書頂多被定性為私契約，無法逕予強制執行，若嗣後因切結書產生爭議而涉訟，官司勢必纏訟多年，實屬徒增困擾。

(四)按市地重劃係基於受益者付費原則，由重劃區內土地所有權人共同提供公共設施用地，負擔重劃作業與工程費用，將區內土地予以重新規劃整理，使每宗坵塊成為方整臨路且立即可供建築使用之土地，並重新分配予原土地所有權人之行政措施，是一種促進土地經濟使用與健全都市發展之綜合性土地改良

事業。系爭非共同負擔之公共設施用地（交通用地）依其都市計畫規定，應整體規劃，未來得依促進民間參與公共建設法規定獎勵民間參與，或以一般徵收方式開發。是以，如依內政部系爭函釋，得由原地主自願切結分配於原位置（次），則該公共設施用地之地籍將可能產生畸零、細碎不整，難以整體規劃，造成未來開發時，須增加整合地主之時間，反而延宕開發時程，影響都市發展。又即便民眾自行切結，惟因切結書之法律效力容有疑義，不具強制力，未來開發如發生部分地主杯葛、徵收困難或整合不易之情形，仍須回歸司法審判，不啻浪費行政及司法資源，徒增困擾。況查內政部系爭函釋對於各類之非共同負擔公共設施用地是否均得一體適用、土地所有權人應於何時提出何等切結文字，以及主管機關須否盡哪些責任與義務等相關配套措施均付之闕如，執行上難謂無礙。

- (五)綜上所述，系爭非共同負擔之公共設施用地（交通用地）依其都市計畫規定，應整體規劃，未來得依促進民間參與公共建設法規定獎勵民間參與，或以一般徵收方式開發。惟依內政部系爭函釋，則該公共設施用地之地籍將可能產生畸零、細碎不整，反而延宕開發時程，有違市地重劃促進土地經濟使用與健全都市發展之本旨，且切結書之法律效力容有疑義，不具強制力，未來開發如遇爭議，仍須回歸司法審判，不啻浪費行政及司法資源，徒增困擾，均難謂允當。

三、內政部未察系爭重劃區重劃辦理進度，竟於土地分配結果公告後，始作出與多年來法令見解與實務作法不同之法令解釋，干涉既有救濟機制，且導致原土地分配結果效力滋生疑義，殊有不當。

(一)按獎勵重劃辦法第 34 條規定：「(第 1 項)重劃區土地分配完畢後，理事會應即檢具下列圖冊提經會員大會通過後，公告公開閱覽三十日，並通知土地所有權人…(第 2 項)土地所有權人得於前項公告期間內提出異議，理事會得予協調處理。並將處理結果送會員大會追認；協調不成時，異議人得依章程所定期限訴請司法機關裁判。…」及市地重劃實施辦法第 35 條第 3 項規定：「土地所有權人對於第 1 項分配結果有異議時，得於公告期間內向主管機關以書面提出異議。未提出異議或逾期提出者，其分配結果於公告期滿時確定。」

(二)查系爭重劃區業於 100 年 11 月 16 日至同年 12 月 16 日公告土地分配結果，並已辦竣地籍測量及土地登記，且據以換發權利書狀。依上開規定，系爭重劃區土地分配結果公告期間，如權利人未提出異議者，其分配結果即於公告期滿時確定。個別土地所有權人如於重劃分配期間，對於重劃會公告之土地分配結果有異議，亦得由理事會協調處理，協調不成，則訴請司法機關裁判，並由法官依據法律獨立審判。是以，個別土地所有權人如對於系爭重劃會公告之土地分配結果有異議時，自應依該救濟程序辦理；相關救濟途徑尚屬明確完備，且運作無虞。

(三)據本院諮詢專家學者亦表示，個別土地所有權人如於重劃分配公告期間，對於重劃會公告之分配結果有異議時，自得依獎勵重劃辦法第34條第2項規定，循重劃會理事會協調處理，協調不成，再由異議人訴請司法機關裁判之程序辦理；內政部於重劃進行過程中，作出土地分配之法令解釋，使原本存在的「利益競合問題」向某一方傾斜，似乎無法完全消除爭議。

(四)綜上所述，內政部未察系爭重劃區重劃辦理進度，竟於土地分配結果公告後，始作出與多年來法令見解與實務作法不同之法令解釋，干涉既有救濟機制，且導致原土地分配結果效力滋生疑義，徒增困擾，殊有不當。

四、市地重劃後土地之計算負擔與分配設計，事涉原地主財產權益，影響誠屬重大，應由法律或法律具體明確授權命令為之。惟內政部於未修正或增訂相關法令規定之情形下，逕以系爭函釋復知臺中市政府，未登載於政府公報發布之，亦未通令全國一體適用；又系爭函釋究屬個案解釋或通案解釋，於本院調查中，仍混沌不明，顯見作業草率，未盡周延。

(一)土地所有權人參與市地重劃後，其原有土地如何計算負擔與分配設計，事涉其財產權益，影響誠屬重大，依照法律保留原則及大法官釋字第443號解釋理由書闡述之層級化法律保留體系，須由法律或具體明確授權命令為之。按中央法規標準法第7條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院

。」復按行政程序法第 151 第 1 項、第 159 條第 2 項及第 160 條規定：「行政機關訂定法規命令，除關於軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安全者外，應依本法所定程序為之。但法律另有規定者，從其規定。」、「行政規則包括下列各款之規定：...二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」、「（第 1 項）行政規則應下達下級機關或屬官。（第 2 項）行政規則訂定前條第 2 項第 2 款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」另行政院亦訂有中央行政機關法制作業應注意事項，俾供依循。

(二)是以，內政部如認為土地所有權人得以切結方式，選擇按原位置（次）分配於原非共同負擔之公共設施用地上，允宜先於政策上妥為評估，並邀集各直轄市、縣（市）政府研議可行性及相關配套措施後，循法制作業程序辦理後續相關事宜。惟查內政部既未修正或增訂相關法令規定，系爭函釋僅函復臺中市政府，並未通令全國一體適用，亦未登載於政府公報發布之，且作成系爭函釋前，未與各直轄市、縣（市）政府等實務執行機關商議，又本院約詢內政部主任秘書、地政司司長及副司長時，渠等均表示系爭函釋係通案解釋，惟嗣後內政部以書面查復，卻又稱系爭函釋為個案解釋，顯見內政部對於系爭函釋定位不明，不無草率之議。

(三)本院為瞭解目前實務執行情形，經函請各直

轄市、縣（市）政府表示意見，彙整後發現，目前各地方政府對於未列為共同負擔之公共設施用地，實務上仍多以公有土地優先指配或以抵費地指配之，甚少有配予原土地所有權人之案例；部分地方政府亦認為，市地重劃實施辦法第 34 條第 1 項，所謂同一公共設施用地不能以抵費地指配，欠缺明文規範，又如應優先尊重土地所有權人之意願，應配合修正相關法令規定，以茲明確。且本院諮詢專家學者亦表示，未來都市計畫公共設施用地將更趨多元，都市土地高度開發利用，類似案例將愈為增加，建議系爭函釋不應以個案方式規定，應考量以通案方式針對系爭函釋後續衍生之爭議，研擬配套措施，納入相關法令予以修正。

(四)綜上所述，市地重劃後土地之計算負擔與分配設計，事涉原地主財產權益，影響誠屬重大，須由法律或具體明確授權命令為之。惟內政部於未修正或增訂相關法令規定之情形下，逕以系爭函釋復知臺中市政府，未登載於政府公報發布之，亦未通令全國一體適用；又系爭函釋究屬個案解釋或通案解釋，於本院調查中，仍混沌不明，顯見作業草率，未盡周延。

調查委員：余騰芳