

## 調 查 意 見

壹、案由：據訴，依據民國(下同)99年3月2日公告發布實施「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2階段：站區及站東)」事業及財務計畫第1點第2項原規定：「另基於整體規劃開發需要、兼顧原商業區土地所有權人權益以及提高計畫可行性都市計畫之考量，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，……。」陳訴人所有之土地係因第2次參加重劃，其位處商業區之土地辦理重劃時，原得免計公共設施用地負擔，惟高雄市政府辦理第71期市地重劃，卻假「內政部認都市計畫稱免計公共設施用地負擔似有違『平均地權條例』第60條」之名義，以市地重劃須共同負擔，要求變更上開都市計畫，除漠視多年來協調結果，也造成陳訴人權益受損等情案。

### 貳、調查意見：

據訴，依據民國(下同)99年3月2日公告發布之實施「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2階段：站區及站東)」事業及財務計畫第1點第2項原規定：「另基於整體規劃開發需要、兼顧原商業區土地所有權人權益以及提高計畫可行性都市計畫之考量，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，……。」陳訴人所有之土地係因第2次參加重劃，其位處商業區之土地辦理重劃時，原得免計公共設施用地負擔，惟高雄市政府辦理第71期市地重劃，卻假「內政部認都市計

畫稱免計公共設施用地負擔似有違『平均地權條例』第60條」之名義，以市地重劃須共同負擔，要求變更上開都市計畫，除漠視多年來協調結果，也造成陳訴人權益受損等情。案經本院函詢及調閱高雄市政府、內政部有關案卷資料，並於106年9月28日詢問高雄市政府都市發展局副局長王啟川、科長唐一凡、地政局副局長陳冠福、科長吳玉蓮、股長林川田、內政部營建署副署長王榮進、副組長廖耀東、技士溫碧鎔、地政司司長王靚琇、科長姬世明等相關主管人員。全案已調查完畢，調查意見如下：

一、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，不符「平均地權條例」第60條規定，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。

(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<sup>1</sup>，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：

- 1、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<sup>2</sup>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

<sup>1</sup> 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)。

<sup>2</sup> 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)。

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。

- 2、據內政部查復略以<sup>3</sup>：查「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）」、「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：

- 1、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<sup>4</sup>，請高雄市政

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

<sup>4</sup> 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，

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。

2、據高雄市政府查復略以<sup>5</sup>：「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

---

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。

<sup>5</sup> 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。

政部查復略以<sup>6</sup>，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，不得與法律規定牴觸。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

---

<sup>6</sup> 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。

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<sup>7</sup>：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<sup>8</sup>：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。

---

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

<sup>8</sup> 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。

二、以往各縣市政府辦理變更都市計畫並以市地重劃方式開發之案件，因商業區之土地價值高，鮮少將已劃設並開發完成之商業區土地納入市地重劃範圍。然本案高雄市政府為配合中央重大建設，依「都市計畫法」第27條第1項第4款規定，辦理都市計畫個案變更，將開發完成之商業區土地納入市地重劃範圍，且未按原位置分配，實屬少數特殊案件。該重劃區開發完成後因各項公共設施完備，生活機能及土地利用價值，固勢將有所改善暨提升，高雄市政府仍允宜充分考量原商業區土地納入重劃範圍之特殊背景及重劃前後受益程度之差別，合理分配土地，依法維護相關民眾之應有權益。

- (一) 高雄市第 71 期市地重劃區坐落該市三民區哈爾濱街以東，民族路橋以西，九如路以南，建國路以北，總面積約 24.7438 公頃。公有土地人數 2 人，面積 23.9842 公頃(約占 96.93%)，私有土地人數 107 人，面積 0.7596 公頃(約占 3.07%)。預計開發車站專用區約 9.8145 公頃、特定商業區約 5.6158 公頃以及商業區約 0.5455 公頃，無償取得公共設施用地約 8.7680 公頃。預計將可消弭鐵路兩側阻隔不連貫之都市發展怪象，縫合鐵路南北都市紋理，配合重劃工程消除土地畸零或不整現象，整合車站及鐵道沿線周邊土地，有效活化土地使用，提升土地利用價值，達到地盡其利之目的。
- (二) 按市地重劃係依照都市計畫規劃內容，將一定區域內，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，並按原位置(次)分配予原土地所有權人。惟查高雄市第 71 期市地重劃區重劃前原商業區土地，其都市計畫土地使用分區已變更為公共設施用地，原商業區土地之合法建物因妨礙都市計畫及重劃工程應全面拆遷補償，因此重劃時未能按原位置分配。

(三)再按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。惟查本案原私有商業區土地本屬開發完成之可建築用地，今為配合市府重大建設，基於公益需要而納入整體開發範圍並以市地重劃方式開發(原土地位於都市計畫變更後之車站專用區、兼具綠美化景觀與運輸機能之園道、自由路、復興路等計畫道路上)，此與其他公共設施用地、工業區或農業區於都市計畫變更後變更為住宅區、商業區之情形有別，其重劃受益程度相較於其他公共設施用地、工業區或農業區土地調配於住宅區、商業區明顯為低。

(四)據內政部查復略以<sup>9</sup>：「以往各縣(市)政府辦理變更都市計畫並以市地重劃方式開發之案件，因商業區之土地價值高，故鮮少將已劃設並開發完成之商業區土地納入市地重劃範圍，似無相關免計公共設施用地負擔之類似案例。本案高雄市區鐵路

---

<sup>9</sup> 內政部 106 年 11 月 7 日內授中辦地字第 1061307151 號函。

地下化計畫係行政院核定之重大交通建設計畫，高雄市政府配合中央興建之重大設施依『都市計畫法』第 27 條第 1 項第 4 款規定辦理都市計畫個案變更，並調整車站周邊土地使用分區及公共設施用地，屬於少數之特殊案件」等語。

- (五)然另據高雄市政府查復略以<sup>10</sup>：「由於都市計畫所劃設公共設施用地比例仍僅計算原使用分區為公共設施用地變更為車站專用區、商業區、特定商業專用區者，且現行市地重劃法令已有機制將原本商業區土地分配比率提高(預估原本商業區土地分配率將高於 90%)，刪除免計公共設施用地負擔之記載，實際上並未違反都市計畫保障原商業區土地所有權人權益之意旨，亦未影響原商業區土地所有權人之權益。……本案回歸『平均地權條例』執行市地重劃，除原商業區土地分配率不低於都市計畫變更階段重劃土地分配率外，重劃後土地第一次移轉稅賦上會有較優之減免，對土地所有權人更為有利」等語；內政部亦進一步表示<sup>11</sup>：「本重劃區開發後各項公共設施完備，生活環境及土地利用價值，均有改善提升……。本區重劃前商業區土地，辦理土地交換分合，重劃後調配到特定商業專用區，經高雄市政府換算權利價值後，因受益程度相較於公共設施用地調配到特定商業專用區或車站專用區為低，該府預估土地分配率將可高於 90.93% 以上，與都市計畫保障原商業區土地所有權人權益之意旨相符，且合於法令規

---

<sup>10</sup> 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。

<sup>11</sup> 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。

定，尚無影響原商業區土地所有權人之權益」等語。

「修正『擴大及變更高雄市主要計畫(通盤檢討)案』之都市計畫土地使用分區變更後公共設施用地及其他都市發展用地負擔比例規定」之變更負擔原則一覽表

原使用分區	變更為住宅區負擔比例(I)	剩餘住宅區變更為商業區負擔比例(C)	剩餘商業區容積增加負擔比例(F)	負擔比例總計 D=I+C+F	適用變更後使用分區 <sup>12</sup>
公共設施	42%	5.8%	1.305%×△F	47.8%+1.305%×△F	車站專用區 特定商業區 商業區
			1.827%×△F	47.8%+1.827%×△F	車站專用區 特定商業區 商業區

註：D=I+C+F

$$C=(100\%-I)\times 10\%$$

$$F=[100\%-(I+C)]\times 2.5\%\times \Delta F(\text{商三(含)以上, } 2.5\% \text{ 改 } 3.5\%)$$

D: 土地負擔比例(%)

I: 1. 若土地使用性質由住宅區變更為商業區，則 I=0，(I+C)為 10%，  
F=2.25%(商三(含)以上為 3.15%)×△F，商業區則(I+C)為 0，  
F=2.5%(商三(含)以上為 3.5%)×△F。

2. 工業區則 I 等於 32%。

3. 公共設施用地則 I 等於 42%。

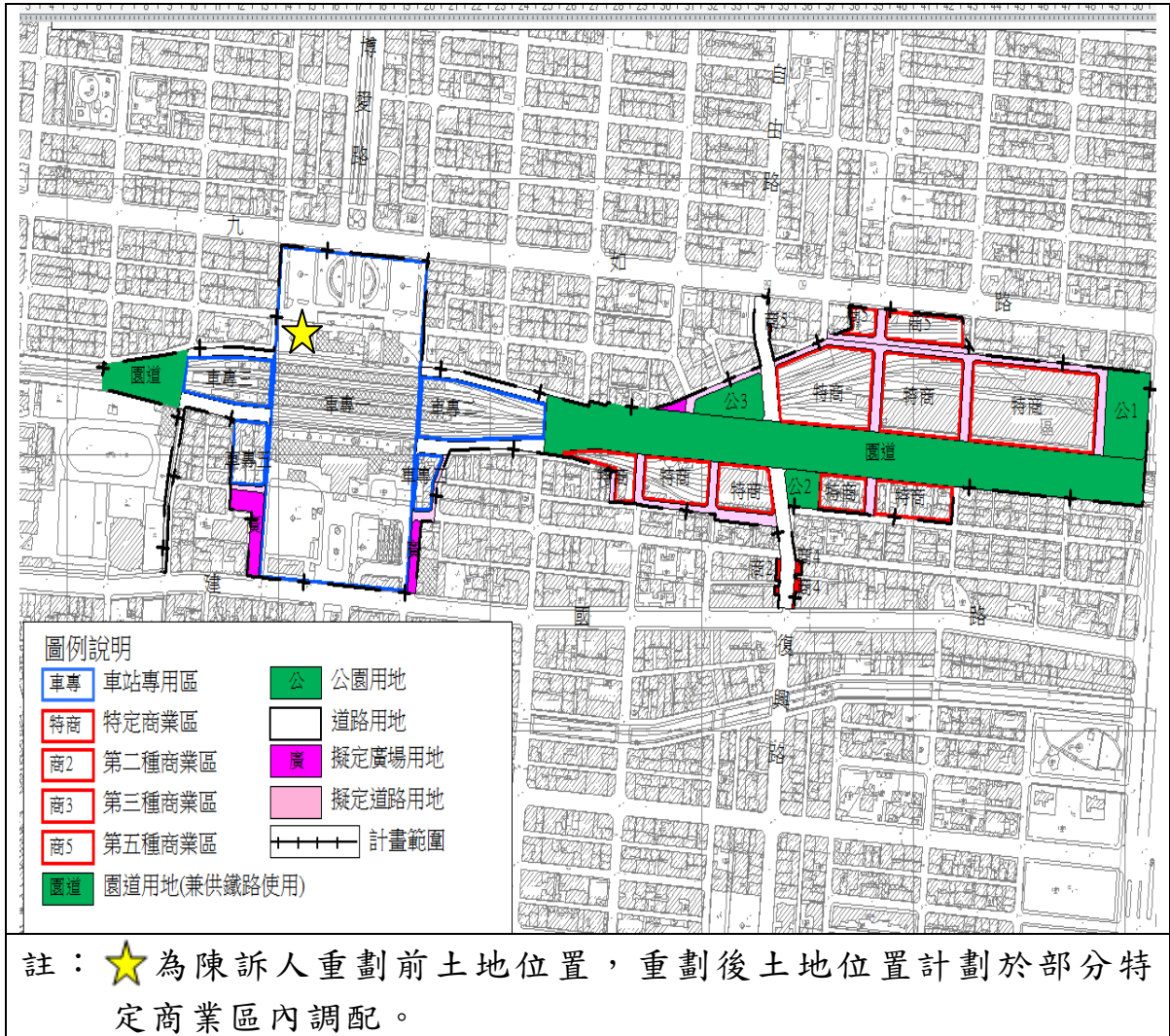
4. 農業區、保護區則 I 等於 50%。

△F: 住宅區、商業區變更前後容積增量(變更後計畫容積率)減(變更前容積率)。

農業區、保護區、工業區、公共設施用地：(變更後計畫容積率)減(以該地區細部計畫住宅區標準認定之容積率)。

資料來源：高雄市政府。

<sup>12</sup> 「適用變更後使用分區」係指變更後之都市計畫分區。



### 陳訴人重劃前、後土地位置示意圖

資料來源：本院轉繪自「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)」及高雄市政府提供資料。

(六)綜上，以往各縣市政府辦理變更都市計畫並以市地重劃方式開發之案件，因商業區之土地價值高，鮮少將已劃設並開發完成之商業區土地納入市地重劃範圍。然本案高雄市政府為配合中央重大建設，依「都市計畫法」第 27 條第 1 項第 4 款規定，辦理都市計畫個案變更，將開發完成之商業區土地納入市地重劃範圍，且未按原位置分配，實屬少數

特殊案件。惟原商業區土地於市地重劃後調配到特定商業專用區，其受益程度相較其他用地調配到特定商業專用區為低。該重劃區開發完成後因各項公共設施完備，生活機能及土地利用價值，固勢將有所改善暨提升，高雄市政府仍允宜充分考量原商業區土地納入重劃範圍之特殊背景及重劃前後受益程度之差別，合理分配土地，依法維護相關民眾之應有權益。

**參、處理辦法：**

- 一、調查意見一，提案糾正高雄市政府、內政部。
- 二、調查意見二，函請高雄市政府檢討改進見復。
- 三、影附調查意見一、二，函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會聯席會處理。

調查委員：陳小紅

中 華 民 國 1 0 6 年 1 2 月 7 日  
附件：本院106年6月14日院台調壹字第1060800101號函暨相關案卷。