

## 調 查 意 見

壹、案由：據訴，高雄市政府為辦理鳳山地區鐵路地下化工程「擬定鳳山市都市計畫（車站專用區）細部計畫案」，欲將陳訴人一家11口人歷居四代賴以存續之建物拆除，未優先審酌使用國有地，而規劃為道路用地，且未擬具合理之安置措施，疑違反都市計畫法第42條等及平均地權條例第60條第1項等規定情事。究本案實情如何？有無人員涉違法失職致侵害人民權利？均有調查釐清之必要案。

### 貳、調查意見

一、高雄市政府辦理「擬定鳳山市都市計畫（車站專用區）細部計畫案」及「高雄市第85期市地重劃區重劃案」，其擬定、審議及發布實施程序，與法令規定尚無不符，亦無違反內政部都市計畫委員會第577次決議之處。

(一)按都市計畫法第18條第1項規定：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。」第19條第1項規定：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙或新聞電子報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」第21條第1項規定：「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）（局）政府應於接到核定或備案公文

之日起30日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期刊登新聞紙或新聞電子報周知。」第23條規定：「細部計畫擬定後，除依第14條規定由內政部訂定，及依第16條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施（第1項）。細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依第17條第1項、第18條、第19條及第21條規定辦理（第5項）。」

(二)陳訴人稱：高雄市政府為配合鳳山鐵路地下化之政策，乃於93年辦理「變更鳳山市主要計畫（第二次通盤檢討）案」，經內政部都市計畫委員會（下稱內政部都委會）第577次會議審議決議，附帶條件：車站專用區應另行擬定細部計畫，含配置適當之公共設施與擬具具體公平合理之事業及財務計畫並於本通盤檢討案發布實施5年內完成細部計畫規劃，再檢具主要計畫書、圖，報請內政部核定。上開第二次通盤檢討計畫案於93年6月30日發布實施後，因99年12月25日五都升格案生效，高雄縣、市合併，遂由高雄市政府依內政部都委會第577次會議決議另行辦理「擬定鳳山市都市計畫（車站專用區）細部計畫案」（下稱系爭細部計畫），於101年6月舉辦細部計畫說明會，然已超過法定時效。且於公展期間包含交通部鐵路改建工程局、國防部軍備局、交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）、中欣開發股份有限公司、重劃區內土地所有權人等均提出不同意重劃、時效過期及土地如何分配、建蔽率……等重要議題，並經高雄市政府整理後，送都市計畫審議委員會審議，惟均不予理會等語。

(三)查原高雄縣政府93年辦理「變更鳳山市主要計畫（第

二次通盤檢討)案」，送經內政部核定(都委會第577次會議審議通過)，該府即依都市計畫法第21條第1項規定於同年6月30日發布實施。嗣99年12月25日高雄縣、市合併，高雄市政府依同法第23條規定及內政部都委會第577次會議審議(變更編號15案)之專案小組審查意見：「為配合鳳山市火車站周邊地區整體開發需要，原則同意變更，……本案應俟細部計畫經高雄縣都委會審定後，再檢具變更主要計畫書、圖報由本部逕予核定後實施。」另行擬定系爭細部計畫，並依同法第19條第1項規定於101年6月29日起至101年8月2日止公開展覽30天、同年7月25日舉辦說明會，依同法第23條規定於102年3月28日經高雄市都委會第27次會議審議通過，併同主要內容送經102年8月27日內政部都委會第810次會議審議通過，分別於同年10月4日、28日公告發布實施主要計畫及系爭細部計畫，其擬定、審議及發布實施程序，與法令規定尚無不符。

(四)又據高雄市政府查復，系爭細部計畫書第二節、二之「原變更鳳山市主要計畫(第二次通盤檢討)變更案第15案暫予保留附帶條件。」係指上開內政部都委會第577次會議決議(略以)：「二、本案應擬定細部計畫，俟細部計畫經高雄縣都委會審定後，再檢具變更主要計畫書、圖報由本部逕予核定後實施。」爰此，該府先擬定並完成細部計畫審定後，方報內政部核定，非陳訴人所稱於通盤檢討發布實施5年內完成細部計畫規劃之規定。此外，該府擬定系爭細部計畫草案，於公告公開展覽後，業已參酌公民或團體陳情意見，修正部分內容及市地重劃整體開發範圍。

(五)陳訴人於系爭細部計畫審議期間向該府陳情(略以)

「有關本市鳳山區車站專用區細部計畫內之私人土地(鳳山區○○路○○○巷○號)若仍需依計畫辦理徵收、重劃，陳請准予免計公共設施用地負擔及全部之費用負擔。」該府依都市計畫法19條規定，納入系爭細部計畫公開展覽期間公民或團體陳情意見表(編號第○○案)，嗣經該市都委會審議決議：基於公共設施負擔一致性與土地增值回饋差異性，請於計畫書內敘明重劃範圍內原計畫屬商業區或住宅區之土地，辦理市地重劃時，……免計公共設施用地負擔，且得減輕其一部分或全部之費用負擔，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。上述免計及減輕之重劃負擔應由重劃區內其他土地所有權人負擔。

- (六)又按平均地權條例第56條規定：「各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。三、都市土地開發新社區者。四、經中央主管機關指定限期辦理者(第1項)。依前項規定辦理市地重劃時，主管機關應擬具市地重劃計畫書，送經上級主管機關核定公告滿30日後實施之(第2項)。在前項公告期間內，重劃地區私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總面積半數者，表示反對時，主管機關應予調處，並參酌反對理由，修訂市地重劃計畫書，重行報請核定，並依其核定結果公告實施(第3項)。」市地重劃實施辦法第14條第1項規定：「重劃地區選定後，主管機關應舉辦座談會，並擬具市地重劃計畫書，報請上級主管機關核定。」第16條規定：「重劃計畫書經核定後，主

管機關應即依法公告，及通知土地所有權人，並舉行說明會，說明重劃意旨及計畫要點。土地所有權人對重劃計畫書有反對意見者，應於公告期間內以書面載明理由與其所有土地坐落、面積及姓名、住址，於簽名或蓋章後，提出於主管機關為之。」

(七)陳訴人謂：103年高雄市政府地政局於鳳山行政中心多媒體視聽會議室辦理鳳山市車站專用區擬辦市地重劃整體開發範圍土地所有權人座談會。座談會中該局並未依據內政部都委會第577次會議紀錄決議事項第11案會議紀錄（略以）：「(三)整體開發可行性(含財務可行性分析)……前項可行性評估至少包括土地及地上物現況調整、土地所有權人參加市地重劃或區段徵收意願調查、財務可行性分析、辦理完成市地重劃或區段徵時程等項，並應先行廣徵民意及進行土地所有權人參加市地重劃或區段徵收意願調查，作為辦理市地重劃或區段徵收之依據……」等語。

(八)據高雄市政府查復，內政部都委會第577次會議審議（變更編號15案）之專案小組審查意見：「一、有關開發方式經縣府列席代表說明係以市地重劃方式開發，必要時得以都市更新方式辦理。如經評估可行者，應檢附高雄縣政府地政局認可之可行性評估相關證明文件，納入計畫書敘明；如經評估不可行者，應維持原計畫。」<sup>1</sup>並無明列重劃意願調查事項。且按平均地權條例第60條第3項規定，土地所有權人共同負擔如超過45%，始須經重劃區內私有

---

<sup>1</sup>內政部都委會第577次會議紀錄所附專案小組建議暫予保留擬以市地重劃、區段徵收及其他方式辦理整體開發之案件（變更內容明細表編號十、十一、十二、十四），係屬大規模開發個案，且涉及該會有關整體開發案件之通案性決議，應補充整體開發可行性等資料（包括土地所有權人參加市地重劃或區段徵收意願調查、財務可行性分析等事項）後續提專案小組審議，變更編號十五案非屬該暫予保留案件。

土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意。該府地政局估算土地所有權人平均重劃負擔比率為44.98%，以市地重劃方式辦理開發尚屬可行，爰由該府將系爭細部計畫併同主要計畫送經內政部都委會審議通過。

(九)該府於102年10月28日系爭細部計畫於發布實施後，同年11月11日至現場會勘劃定市地重劃整體開發範圍，研擬「高雄市第85期市地重劃區重劃案」（下稱系爭市地重劃案）計畫作業。103年4月2日依據市地重劃實施辦法第14條規定舉辦「鳳山車站專用區擬辦市地重劃整體開發範圍土地所有權人座談會」，計有60位土地所有權人到場。會中說明重劃意旨及計畫草案，土地所有權人提問議題包括都市計畫規劃配置、重劃後土地使用強度、整體開發範圍、地上物拆遷及土地分配等，該府分就都市計畫及市地重劃問題詳予說明，並另請該府都市發展局會後再以書面完整論述都市計畫規劃理念<sup>2</sup>。該府評估土地所有權人參與重劃之意願，擬具重劃計畫後，於103年5月19日報請內政部核定，該部於105年11月8日核定，該府爰依同辦法第16條規定於同年11月15日公告系爭市地重劃計畫書（公告期間自105年11月21日起至105年12月21日止共計30日），並於12月2日舉辦土地所有權人說明會，說明重劃意旨及計畫要點。核其擬定、審議及發布實施程序，與法令規定亦無不符。

(十)綜上，高雄市政府辦理系爭細部計畫及市地重劃案，其擬定、審議及發布實施程序，與法令規定尚無不符，亦無違反內政部都委會第577次決議之處。

---

<sup>2</sup> 土地所有權人共119人，60人到場，其中9人(含陳訴人)發言詢問，3人會後提書面意見，該府逐一說明並參採部分具體意見納入重劃後續作業。

二、鐵道局稱系爭細部計畫中聯接東側博愛路及西側（編號-25-20M）計畫道路之道路，於東側博愛路接鳳松路口處，向南彎曲後再聯接西側之設計，致需使用更多私人土地，係考量地下隧道及「車專二」區作為站體，該道路規劃確實已依都市計畫法第42條規定評估。惟該局並非細部計畫擬定或核定機關，評估過程亦未記載於系爭細部計畫書，或高雄市都委會審議紀錄內，殊無證據足以認定確已經都委會所討論或於審議過程中評估，且鳳山車站地上層結構體僅佔目前劃定之「車專二」區之一部分，該地上層結構南側尚有部分土地規劃為一般綠地，則此非地上層結構體使用之部分，其地面層是否全然無法供作道路使用？亦非無疑。本院尚難僅憑其單方陳述，遽認高雄市政府與該市都委會就上開道路規劃，已盡都市計畫法第42條規定之評估與審查責任。

（一）都市計畫法第42條規定：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地。二、學校、社教機構、社會福利設施、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」另按都市計畫細部計畫審議原則第11條亦規定：「細部計畫內公共設施用地之劃設與配置，應依下列原則審議：……（六）公共設施應儘量優先利用公有土地劃設之。」。

（二）陳訴人稱：其為系爭重劃範圍內土地及合法建物所有權人，高雄市政府為配合鳳山鐵路地下化工程，未擬具合理之安置措施，遽以陳訴人所有之地上物

妨礙道路及綠地工程，而欲將陳訴人一家賴以存續之建物全部拆除，致渠等住居無著；系爭重劃案所欲開闢之聯接東側博愛路及西側編號-25-20M道路之都市計畫道路，乃係規劃以計畫區東側之博愛路（編號◎-4-25M）為起點，新設道路聯接西側為其開闢目的，此觀系爭細部計畫書所載「交通系統計畫」即明。是依此開闢目的，其道路直線距離已有臺鐵路管理之國有土地可資使用。惟依系爭細部計畫之道路規劃，其係逕於東側博愛路接鳳松路口處，向南彎曲後新設聯接西側之道路，如此道路開闢雖可減少公有土地之使用，卻相形大幅增加私有土地遭納入道路用地之面積；該府於都市計畫擬定階段，未審酌優先使用該等國有土地之可能性，逕將私有土地規劃為公共設施用地，顯與都市計畫法第42條規定不符，致過度侵害陳訴人之財產權及居住自由等語。

(三)據高雄市政府查復，陳訴人所有坐落於系爭細部計畫範圍內之鳳山區○○段○○○地號（面積：○○平方公尺）、○○○地號（面積：○平方公尺）、○○○-○地號（面積：○○平方公尺）等3筆土地（下稱系爭土地），於62年鳳山都市計畫劃設為住宅區（○○○、○○○地號）、道路用地（○○○-○地號），嗣於80年鳳山主要計畫（第一次通盤檢討）時，配合鳳山火車站前汽車站興築，將○○○、○○○地號2筆土地由住宅區變更為車站用地，後於93年鳳山主要計畫（第二次通盤檢討）時配合鐵路地下化政策，將車站用地與道路用地變更為車站專用區；因系爭土地位於系爭細部計畫之主要道路範圍，爰將系爭土地擬定為道路用地。

(四)該府復表示，系爭細部計畫擬定過程，配合鐵道局

(原鐵路改建工程局)96年重新辦理「鳳山地區鐵路立體化方案研究」，此研究結果經原行政院經濟建設委員會(103年1月22日改制後為國家發展委員會)同意鳳山地區鐵路立體化採用地下化方式辦理後續綜合規劃，99年12月行政院核定，完成「高雄鐵路地下化延伸鳳山綜合規劃報告」。依此，系爭細部計畫擬定內容以鐵路地下化鳳山計畫為主軸，並將相關車站、路線、空間等規劃設計項目納入整體計畫考量。在配合鐵路地下化工程需求之條件下，該府僅就原核定方案之公共設施配置做局部微調，考量地下隧道及車專區二作車站站體，予以車站站體前配合劃設15-20M環狀道路系統。

(五)又據國發會表示，該會係依據「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」辦理「鳳山地區鐵路立體化方案研究」審議工作，包括「計畫緣起」、「計畫目標」、「現行相關政策及方案之檢討」、「執行策略及方法」、「期程與資源需求」、「預期效果及影響」、「財務計畫」等，審議過程亦邀請原高雄市及高雄縣政府共同研商，主要係針對計畫目標、經費及期程進行審議，對於其規劃內容，原則尊重交通部陳報行政院之專業規劃。本案經行政院99年12月16日核定後，接續辦理變更都市計畫，系爭計畫道路之規劃及是否優先使用國有土地等，仍需循都市計畫法定程序辦理，包括公開展覽、說明會、接受陳情意見等。

(六)另據鐵道局說明：

- 1、考量鳳山地下化車站施工時，鳳山車站仍需維持營運，故需於地下車站北側重新佈設臨時軌，礙於臨時軌已緊臨和平路南側及鳳松路平交道旁民宅，如將鳳山地下車站向北移設，該臨時軌則

須配合北移，此作法將導致增加徵用拆遷和平路南側及鳳松路平交道旁民宅，並使用更多車專區東西端之土地，肇致工程需使用更多私有地及更大範圍之拆遷，且大幅增加所需經費及用地取得之困難度。

- 2、永久軌之線形，需考量列車通過之安全性及舒適性，爰軌道線形係以直線線形配置，如車站往北移設，則導致車站前後端線型為雙曲線，線形不佳，將影響列車通過速限。
- 3、承上述，鳳山地下化車站北移除不利減少使用私有地之原則外，亦造成工程執行困難及列車營運需求不佳；惟若評估鳳山地下化車站維持原位置，縮減該車站站前廣場規模，令系爭道路北移，避開陳情人用地之可行性，評估結果如下：
  - (1) 目前鳳山地下化車站站前廣場下方為地下停車場空間，倘地下停車場內縮改設於車站月台層上方，惟該地下車站距隧道引道僅約1公里，位處縱坡爬升段，車站結構體上方覆土深度不足設置停車場，無法滿足法定停車數量需求，故永久軌縱坡需向下調整，致地下隧道開挖深度增加，亦需延伸地下隧道長度，將增加大量工程經費。
  - (2) 倘地下停車場內縮改設於該車站月台層下方，則增加該車站站體開挖深度，且需另再考量該深層地下停車場之消防排煙及車輛進出動線，不利日後營運維管及安全。
- 4、綜上，鳳山地下化車站及地下隧道等結構物位置係經縝密評估，目前所配置之位置對軌道線型、工程經費、用地需求及營運維管等皆屬最佳方案；另該車站已完工啟用，亦無再調整之可能性。

(七)惟揆諸司法院大法官釋字第709號解釋理由書謂：

「都市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。都市更新條例即為此目的而制定，除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化權利國際公約第11條第1項規定參照）外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。……憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序（本院釋字第689號解釋參照）。……為使主管機關於核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度，本條例除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。」是都市計畫之擬定與實施，固有其公共利益目的，然其與都市更新同以限制人民財產權及居住自由為結果，其規劃內容自應經法律明定，且係由多元、專業成員組成之公正組織審議，乃與前揭正當法律程序原則無違，此亦為釋字第739號解釋所重申在案。

(八)續按「按大學教師違反聘約是否達情節重大程度，應就個案違反聘約之相關事由為判斷，所屬大學教

評會對違反聘約情節是否重大具判斷餘地，其判斷之結果，在大學自治下，應予高度之尊重，惟其判斷理由，應於教評會審查時討論，決議時應說明其理由，教育部為主管機關，基於行政監督職責，得對之為適法性監督；行政法院為司法審查時，亦係為合法性審查，均不得代大學教評會為教師違反聘約是否達情節重大之認定。因此，本件參加人所屬教評會於決議上訴人不續聘，除審查已為違反聘約情節重大之認定，得於訴訟程序中補提證據，並為理由補充外；如參加人教評會未對上訴人違反聘約情節為重大予以認定時，參加人亦無藉由訴訟審理程序代其陳述而為補正。」、「教師在考核學年度期間，究竟有何等得考列教師成績考核辦法第4條第1項各款之事由，應經公立高中考核會審議，此為年終成績考核必經而不可替代之正當行政程序，縱使考核機關嗣後於申訴、再申訴之行政自省兼救濟程序，或者行政訴訟之司法救濟程序中補行提出，也無從補正其程序。依此而言，不論受考核教師在事實關係上，是否有得考列教師成績考核辦法第4條第1項各款之情事，倘未經考核會初核審議者，該事由即非年終考核決定之理由，也不能由考核機關於申訴、再申訴或行政訴訟程序中予以追補。簡言之，行政法院於行政訴訟程序中所審查教師年終考核決定合法性之範圍，僅經過考核機關之公立高中考核會實質審議而決議之事項，不包括考核學校嗣後於申訴、再申訴與行政訴訟程序所追補之考核理由，先予敘明。」此有最高行政法院105年度判字第384號判決、臺北高等行政法院107年度訴字第1097號判決可資參照。茲是，法律明定以多元、專業組成之審議組織，為主管機關做成特定行政決定

前之決策機制者，其最終決定所依據之理由，必以出自該審議組織為限；從而，倘容許主管機關於行政程序終結後，另於其他調查或司法程序追補未經該組織審議之理由，不啻形同規避法定審議機制，而逕由其內部單位意見形成決策，要難謂與正當法律程序無違。

- (九)茲按「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)(局)為縣(市)(局)政府。」、「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。其依第13條、第14條規定由內政部或縣(市)(局)政府訂定或擬定之計畫，應先分別徵求有關縣(市)(局)政府及鄉、鎮、縣轄市公所之意見，以供參考。」、「細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依第17條第1項、第18條、第19條及第21條規定辦理。」都市計畫法第4條、第18條及第23條第5項定有明文；另依都市計畫法第74條第2項訂定之各級都市計畫委員會組織規程第4條則規定：「……(第3項)都市計畫委員會委員，由內政部，各級地方政府或鄉(鎮、市)公所首長分別就左列人員派聘之：一、主管業務機關首長或單位主管。二、有關業務機關首長或單位主管或代表。三、具有專門學術經驗之專家。四、熱心公益人士。(第4項)依前項第1款及第2款派聘之委員，總合不得超過委員總人數二分之一。但內政部都市計畫委員會不在此限。(第5項)內政部及直轄市政府依第3項第3款派聘之委員，應具備都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通之專門學術經驗。」準此，都市計畫內容是否妥適，依法應由具備多元專業背景之都市計畫委員會審議之，用以確保都市計畫之公益性，尚不

得由都市計畫擬定或核定機關逕為判斷，此與前揭大法官解釋諭示之正當法律程序原則亦屬一致。是就都市計畫具體內容是否妥當，抑或有無違反都市計畫相關法規等節，既事涉都委會法定權責，本院調查之依據，自應限於該都市計畫審議紀錄中可見，從而足認確為都委會議決該計畫之理由者；如本院以相關機關於調查程序所為、未見於都市計畫審議紀錄之陳述，遽為認定有無違失之基礎，則有以本院調查程序取代法定都市計畫審議程序之虞，當與都市計畫法第18條規範旨趣有杵。

- (十)鐵道局固於本院調查程序中補充前述系爭細部計畫內聯接東側博愛路及西側（編號-25-20M）計畫道路之道路，其向南彎曲之方案，係考量地下隧道及「車專二」區作為站體，該道路規劃確實已依都市計畫法第42條評估等語。惟查，鐵道局並非系爭細部計畫擬定或核定機關，上述補充之評估過程亦未記載於細部計畫書，或高雄市都委會審議紀錄內，殊無證據足以認定上述鐵道局補充說明，確已經都委會所討論或於審議過程中評估。矧稽諸卷附99年12月核定之「高雄鐵路地下化延伸鳳山綜合規劃報告」鳳山車站站區聯外道路系統圖（如）所示，鳳山車站地上層結構體僅佔目前劃定之「車專二」區之一部分，該地上層結構南側尚有部分土地規劃為一般綠地，則此非地上層結構體使用之部分，其地面層是否全然無法供作道路使用？亦非無疑。本院尚難僅憑鐵道局單方陳述，遽認高雄市政府與該市都委會就上開道路規劃，已盡都市計畫法第42條規定之評估與審查責任。

三、系爭重劃區內非原住商土地之重劃負擔均係依個別土地受益程度計算，尚無原住商土地免計及減輕之重

劃負擔轉由其他使用分區之土地負擔之情事與不公平之處；該重劃計畫書雖記載「依據本區都市計畫細部計畫規定，重劃範圍內原屬商業區及住宅區之土地，免計公共設施用地負擔，且得減輕其一部分或全部之費用負擔」等語，實質上並無抵觸平均地權條例第60條第1項受益比例負擔原則之規定。

- (一)按平均地權條例第60條第1項規定：「依本條例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。」市地重劃實施辦法第21條第1項則規定：「土地所有權人依本條例第60條規定，應共同負擔之項目如下：一、公共設施用地負擔：指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，扣除重劃區內原公有道路、溝渠、河川及未登記地等土地後，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例所算得之負擔。二、費用負擔：指工程費用、重劃費用及貸款利息，由參加重劃土地所有權人依其土地受益比例，按評定重劃後地價折價抵付之負擔。」
- (二)陳訴人稱：市地重劃之整體開發成果既歸屬於重劃區內全體土地，則其開發成本自應由全體土地共同負擔；是如重劃區內特定土地無需負擔此開發成本，致此免除之負擔轉嫁至其他土地，其重劃負擔之分配即難謂公平，殊與平均地權條例第60條第1

項不符。經查，高雄市政府為配合高雄市區鐵路地下化工程，擬具「高雄市第71期市地重劃計畫書」送內政部審核，惟經本院調查結果，認該案違反前揭平均地權條例規定，前已遭糾正在案，乃又於系爭重劃計畫書明定「依據本區都市計畫細部計畫規定，重劃範圍內原屬商業區及住宅區之土地，免計公共設施用地負擔，且得減輕其一部分或全部之費用負擔，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，上述免計及減輕之重劃負擔應由重劃區內其他土地所有權人負擔。」顯將原應由重劃區內全體土地共同負擔之重劃費用，轉由非原商業區及住宅區之土地所有權人集中負擔，殊非公平，於法顯有未洽等語。

- (三)按本院調查高雄市政府99年3月2日公告發布實施「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)」時，發現該府及內政部辦理該都市計畫變更案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，始退回該府重行研議，而該府則於「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，其都市計畫變更案之審議及核定作業，顯有疏失，爰依法予以糾正。

(四)惟本院於上開調查案之調查報告亦已指明<sup>3</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，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。高雄市政府為配合中央重大建設，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，該府仍應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。故有關重劃負擔之計算均應依「平均地權條例」及「市地重劃實施辦法」相關規定辦理，倘有特殊情形擬減輕其重劃負擔者，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。

(五)依高雄市政府提供統計資料，系爭重劃案之重劃負擔（公共設施用地、費用、貸款利息）及比率之計算方式如下：

1、公共設施用地平均負擔比率約34.77%<sup>4</sup>，計算方式如下：

$$\begin{aligned}
 \text{公共設施} & \text{公共設施用地負擔總面積-重劃前原} \\
 \text{用地平均} & \text{公有道路、溝渠、河川及未登記面積} \\
 \text{負擔比率} & = \frac{\hspace{10em}}{\text{重劃區總面積-重劃前原公有道路、溝渠、河川及未登記地面積}} \times 100\% \\
 & = \frac{27,895-300}{79,657-300} \times 100\% \\
 & = 34.77\%
 \end{aligned}$$

<sup>3</sup> 「柒、調查意見」第2點參照。

<sup>4</sup> 土地所有權人負擔公共設施用地面積=共同負擔之公共設施用地及面積-抵充之原公有道路、溝渠、河川及未登記地等土地面積。

2、費用平均負擔比率8.36%，計算方式如下：

$$\begin{aligned}
 \text{費用平均負擔比率} &= \frac{\text{公共設施用地負擔總面積}-\text{重劃前原公有道路、溝渠、河川及未登記面積}}{\text{重劃區總面積}-\text{重劃前原公有道路、溝}} \times 100\% \\
 &= \frac{173,015,000+282,506,000+41,979,000}{75,000 \times (79,657-300)} \times 100\% \\
 &= 8.36\%
 \end{aligned}$$

3、土地所有權人平均重劃負擔比率約為43.13%：

$$\begin{aligned}
 \text{平均重劃負擔比率} &= \text{公共設施用地平均負擔比率} + \text{費用負擔比率} \\
 &= 34.77\% + 8.36\% \\
 &= 43.13\%
 \end{aligned}$$

系爭重劃區重劃負擔及比率計算表

項目	比率	項目	面積(公頃)
公共設施負擔	34.77%	綠地(帶)	0.3670
		廣場	0.3277
		道路	2.0948
		小計	2.7895
		抵充地	0.0300
費用負擔	8.36%	工程費用(元)	173,015,000
		重劃費用(元)	282,506,000
		貸款利息(元)	41,979,000
平均重劃負擔	43.13%	合計	497,500,000

- (六)據該府查復，都市計畫法第27條之1第1項規定：「……擬定計畫機關依第26條或第27條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。」故都市計畫分區變更應捐贈部分土地者，係由原計畫為公共設施用地者負擔，原住商等可建築土地非公共設施用地，故無需回饋。此外，系爭重劃區原住商土地重劃前地籍散碎，且多數私有土地未接鄰計畫道路；經重劃後地籍方整，土地接鄰計畫道路，重劃仍有受益，地上物並有領取拆遷補償，故仍應負擔重劃費用，但斟酌原住商地主是以重劃前可建築的狀態，配合政策參與重劃，故費用負擔由7.59%酌減至7%。故系爭市地重劃案之計畫書所載「依據本區都市計畫細部計畫規定，重劃範圍內原屬商業區及住宅區之土地，免計公共設施用地負擔，且得減輕其一部分或全部之費用負擔」等語，即依上述都市計畫相關法令規定辦理，使原屬受益程度較低之商業區及住宅區土地減輕負擔，且經107年6月4日該府市地重劃及區段徵收會第10次會議第6案「原住商土地負擔計算」決議在案。上述原住商土地減輕的0.59%費用負擔，係由重劃主辦單位吸收，並未轉由非原商業區及住宅區之土地負擔。
- (七)此外，依系爭細部計畫及重劃計畫書規定，重劃範圍內之公共設施用地負擔，雖由原非商業區及住宅區之土地負擔，惟其重劃後應配面積，仍按平均地權條例第60條第1項規定，依其個別土地受益比例計算。陳訴人重劃前土地有可建築之住宅區及不可

建築之道路用地，重劃後都分配於可建築之「車專一」區，顯見兩類土地受益程度差異大，其中重劃前道路用地依市地重劃實施辦法第29條規定之公式計算應分配面積，分配率65.80%，即重劃負擔比率34.20%，低於系爭重劃區平均重劃負擔比率41.59%。住宅區土地重劃後分配為車站專用區土地，受益程度較非住商土地低，故已免計用地負擔及減輕費用負擔，但因仍有受益<sup>5</sup>，其分配率為85.30%，重劃負擔比率為14.70%，無不公平問題。

(八)再者，系爭重劃區平均重劃負擔比率41.59%，即平均分配率58.41%，個別重劃負擔比率高於均值者有農田水利會（59.10%）、該府交通局（58.26%）及工務局（56.79%）、國有財產署（48.74%）及臺鐵路（46.23%）等，該等土地重劃前與上述陳訴人道路用地雖同為非原住商土地，但其重劃負擔比率較陳述人的道路用地高，實乃因該等重劃前已實際作為水利溝渠、綠地、廣兼停或鐵路用地等使用，而陳訴人重劃前道路用地建有地上物與其住宅土地共同使用，二者使用現況價值有顯著差異，故個別重劃負擔比率之差異即為受益程度不同造成。計算因子包括有個別土地重劃前評定地價及重劃後土地分配位置評定地價、臨路寬度、宗地寬度及深度等。

(九)綜上，系爭重劃區內非原住商土地之重劃負擔均係依個別土地受益程度計算，尚無原住商土地免計及

---

<sup>5</sup> (1)土地使用強度增加：重劃前住宅區之建蔽率60%，容積率240%，重劃後車站專用區一之建蔽率50%，容積率250%，雖建蔽率略減，但可建築使用之總樓地板面積增加10%，故重劃後有受益。(2)土地使用項目較多：依都市計畫土地使用分區管制要點規定，可知車專一土地類同商業區土地，於不動產市場而言，使用強度相當的土地，商業區土地較住宅區價值高，故重劃後有受益。(3)除上述兩點受益面，再比較其重劃前後土地臨路條件（道路寬度：重劃前土地臨2~4米不等之既成巷道，重劃後土地臨15米計畫道路）及整體環境，陳訴人住宅區土地參與重劃開發確有受益。

減輕之重劃負擔轉由其他使用分區之土地負擔之情事與不公平之處，該重劃計畫書雖記載「依據本區都市計畫細部計畫規定，重劃範圍內原屬商業區及住宅區之土地，免計公共設施用地負擔，且得減輕其一部分或全部之費用負擔」等語，實質上並無牴觸平均地權條例第60條第1項受益比例負擔原則之規定。

四、系爭細部計畫書中，並未對於地下化車站及地下隧道等結構物，以及相關路線、空間等規劃設計項目之配置方式，提出詳細完整之分析或資料，加以證明目前之配置方式，確屬縝密評估後之最佳方案，並已儘量避免民眾房屋須配合拆遷之情形，符合兩公約所揭櫫「探討所有可行的替代方案，以避免或儘可能減少使用強迫手段」之精神；而高雄市都委會於審議系爭細部計畫過程，有否確實依上開都市計畫細部計畫審議原則第11條規定，審酌優先使用國有土地之可能性，於其會議記錄中，亦未見任何記載，故系爭細部計畫之擬定與審議過程，仍有未盡周妥之處；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，是否符合公益性、正當性、必要性的審議原則，以及兩公約之精神，均宜加以探究。

(一)按「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」於1966年12月19日發布。「公民與政治權利國際公約」已於1976年3月23日生效，「經濟社會文化權利國際公約」則在1976年1月3日生效（下稱兩公約）。我國之兩公約施行法於98年4月22日公布，第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第3條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」第4條規定：「各級政府機關行使其

職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」因此，我國各級政府機關應依上開「經濟社會文化權利國際公約」第11條與第4、7號一般性意見之規定，給予所有土地及房屋使用人「適當住房權」及「使用權的法律保障」，使其享有一定程序之使用保障，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅，並應保證在執行驅逐行動前，特別是牽涉到大批人時，須先與受影響者商量，探討所有可行的替代方案，以避免或儘可能減少使用強迫手段，使受驅逐通知者有法律救濟方法，使財產損失者得到適當賠償。

(二)又按都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置各款公共設施用地，並應儘先利用適當之公有土地，都市計畫法第42條第2項定有明文，土地徵收條例第3條之1第1項亦有類似之規定<sup>6</sup>。另都市計畫細部計畫審議原則第11條規定：「細部計畫內公共設施用地之劃設與配置，應依下列原則審議：公共設施用地應儘量優先利用公有土地劃設之。(第6款)」故都市計畫地區設置之各款公共設施用地，應優先利用公有土地，地方都委會審查細部計畫時，應就是否符合該原則進行審議。

(三)本院於上開調查案<sup>7</sup>之調查報告亦已指明，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。高雄市

---

<sup>6</sup> 需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。

<sup>7</sup> 「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)」

政府為配合中央重大建設，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，系爭細部計畫及重劃案，亦有相同之情事。該府及鐵道局固略稱，系爭細部計畫擬定內容以鐵路地下化鳳山計畫為主軸，並將相關車站、路線、空間等規劃設計項目納入整體計畫考量。該計畫中聯接東側博愛路及西側之都市計畫道路（編號-25-20M），係考量地下隧道及「車專二」區作為車站站體，予以配合劃設之15-20M環狀道路系統。該計畫道路於東側博愛路接鳳松路口處，向南彎曲後再聯接西側之設計，主要係配合鐵路地下化工程需求，該工程對於地下化車站及地下隧道等結構物之配置，係屬縝密評估後之最佳方案。

(四)惟系爭細部計畫書中，並未對於地下化車站及地下隧道等結構物，以及相關路線、空間等規劃設計項目之配置方式，提出詳細完整之分析（例如：不同之配置方式對整體環境及效益造成之影響）或資料，加以證明目前之配置方式，確屬縝密評估後之最佳方案，並已儘量避免民眾房屋須配合拆遷之情形，符合兩公約所揭櫫「探討所有可行的替代方案，以避免或儘可能減少使用強迫手段」之精神；而高雄市都委會於審議系爭細部計畫過程，有否確實依上開都市計畫細部計畫審議原則第11條規定，審酌優先使用國有土地之可能性，於其會議記錄中，亦未見任何記載，故系爭細部計畫之擬定與審議過程，實難以證明高雄市政府及鐵道局所稱評估一情屬實，允有違失。

(五)另據內政部表示<sup>8</sup>，該部為改善都市計畫、都市更

---

<sup>8</sup> 內政部105年10月12日台內營字第1050814279號函復本院有關「我國至民國99年底，已依都

新、市地重劃與土地徵收之計畫審議制度，於105年9月22日召開該部計畫審議制度改善與實務問題座談會，邀集都市計畫、地政、城鄉發展及法律等領域之專家學者，探討計畫規劃之公益性、正當性、必要性的審議原則，正當法律程序與民眾參與的改革方向，公共工程拆遷安置處理原則及現階段可改善的作為，建立該部聽證制度等精進作為，與會者意見將納供該部修正相關法令之參據。以系爭細部計畫為例，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，是否符合公益性、正當性、必要性的審議原則，以及上述兩公約之精神，均值加以探究。

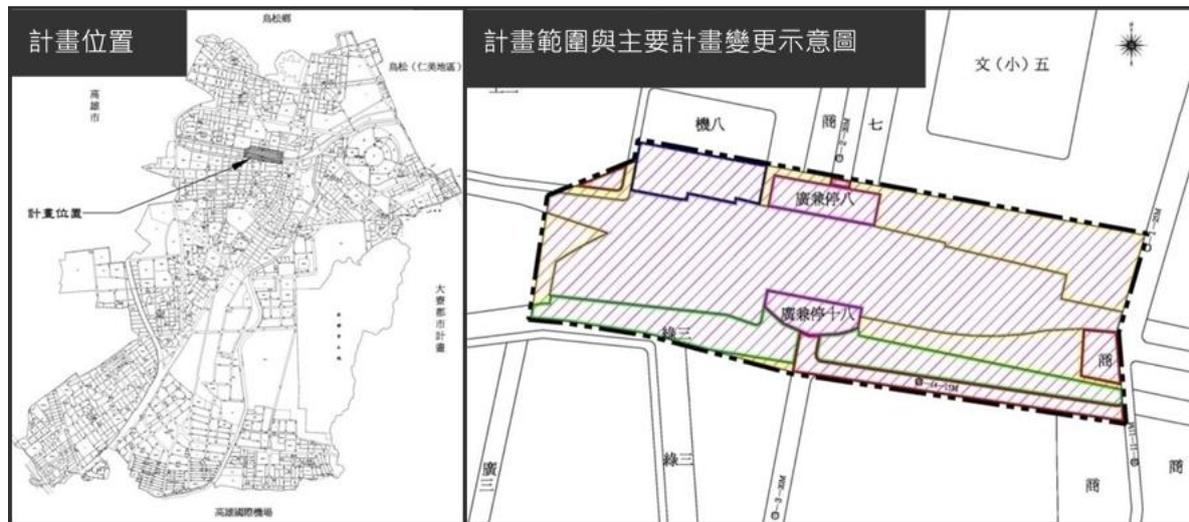


圖1 系爭細部計畫位置、範圍及主要計畫變更示意圖

市計畫法發布431個都市計畫區，區內人口數約占總人口數之8成，惟查多數都市計畫之實施，包括規劃、發展及土地使用管制等，與原計劃目標落差甚大，嚴重影響都市居民生活品質。究中央及地方主管機關是否涉有違失？認有就法制、組織、執行等層面進行總體檢之必要」(103內調87) 調查意見辦理情形。



### 參、處理辦法

- 一、調查意見，函復陳訴人。
- 二、調查意見四，函請高雄市政府檢討改進見復。
- 三、調查意見四，函請內政部參考。
- 四、調查意見上網公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：高涌誠