

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部、臺中市政府。

貳、案由：臺中市政府核准實施自辦市地重劃時，僅以土地所有權人及其面積超過半數同意作為核准依據，未確實審核土地所有權人意見分析表及其處理經過情形，且常以涉及私權糾紛為由草率回應異議，對於重劃會估列之費用負擔長期疏於監督審核，顯有不當；自辦市地重劃糾紛頻傳，公益性與必要性長期以來未受重視，相關監督機制未臻完備，開發公司之定位及管理缺乏明確規範，內政部未能提出有效因應對策，亦無法督導地方政府落實審查重劃業務，顯有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於民國（下同）112年3月9日來自全國各地共13個自辦市地重劃自救會向本院陳訴，認為現行獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵重劃辦法）違反憲法保障之結社權、生存權、財產權及居住遷徙自由，要求政府立即停止自辦市地重劃。

嗣於112年5月12日赴臺中市進行年度地方巡察，並針對臺中市黎明、辰億、弘富、大夫第、山城科技園區等自辦市地重劃案，請臺中市政府地政局及都市發展局就相關爭議及辦理進度，進行專案簡報，同時邀請相關自救會代表出席陳述意見。

鑑於臺中市自辦市地重劃案糾紛頻仍，爭議難解，主管機關有無善盡審查及監督之職責，以及現行法令規範有無不周，均影響重劃區土地所有權人權益，實有關注瞭解之必要，因此申請自動調查。

案經112年8月10日、8月14日、9月19日舉辦諮詢會議，邀請相關專家學者與會提供意見；函請臺中市政府、內政部查復說明；嗣於113年3月6日詢問內政部地政司、臺中市政府地政局等相關業務主管人員；再於113年3月18日赴案內各自辦市地重劃區現場履勘，並經臺中市政府地政局補充資料到院。經調查發現，臺中市政府及內政部涉有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、自辦市地重劃對於土地所有權人財產權益影響甚鉅，主管機關受理申請時，必須確認該重劃案具有顯著的公共利益，方能核准實施。尤其為避免徵求同意僅達到平均地權條例第58條規定的最低門檻後，便匆促提出申請，而疏於徵詢其餘土地所有權人之意見，因此，主管機關於核准自辦市地重劃前，應確實瞭解土地所有權人之意見，俾兼顧公益考量與私益維護，並提升決策過程的透明度。惟查臺中市政府在受理黎明、辰億、弘富、大夫第等自辦市地重劃區申請核准實施自辦市地重劃時，僅依據私有土地所有權人及其面積超過半數以上之同意，作為核准的唯一考量，至於是否符合公益性、必要性，以及是否適當與合理，均未見有相關評估與審查，甚至未確實審核土地所有權人意見分析表及其處理經過情形，忽視不同意參加市地重劃者之意見。另外，該府對於重劃期間異議者的陳訴意見，又常以其涉及私權糾紛為由草率回應，未能充分正視，顯有不當。

- (一)臺中市政府針對黎明、辰億、弘富、大夫第及山城科技園區等自辦市地重劃區陳訴意見的處理情形，綜整如下：

- 1、黎明（單元二）自辦市地重劃區：

(1) 籌備會發起與重劃會成立：

依臺中市政府112年5月12日簡報資料顯示，該府係於95年3月3日核准成立籌備會，96年11月7日核定重劃範圍，97年1月29日核定重劃計畫書，該重劃區嗣於97年3月12日召開第一次會員大會，並於97年4月8日成立重劃會。

另外，臺中市政府已於100年10月5日核定計算負擔總計表。依據計算負擔總計表的記載，該區總面積186.53公頃，土地所有權人總計2,578人（包括私有2,572人、公有6人），平均總負擔比率47.38%（其中公共設施用地負擔比率33.61%、費用負擔比率13.77%）。

(2) 臺中市政府針對陳訴意見之回應：

針對陳訴人指稱黎明幼兒園遭強制納入自辦重劃範圍面臨拆除一節，臺中市政府表示，該重劃區係依「擬定臺中市都市計畫（整體開發單元二）細部計畫案」規定，以「整體開發地區（單元二）」之範圍為重劃範圍。黎明幼兒園坐落土地納入黎明自辦市地重劃區範圍，符合行為時市地重劃實施辦法第7條及獎勵重劃辦法第20條至第22條規定。

(3) 訴請司法機關審理情形：

該重劃區土地改良物補償清冊前於97年8月23日公告期滿。黎明自辦市地重劃區重劃會於98年間以黎明幼兒園坐落位置妨害重劃施工，有拆除必要為由，依行為時獎勵重劃辦法第31條規定，向司法機關訴請拆除黎明幼兒園。案件經過多次審理，臺灣高等法院臺中分院在109年度重上更四字第67號民事判決中認定，該重劃會部分理、監事之資格與選任違反

獎勵重劃辦法規定，因而判決黎明自辦市地重劃區重劃會敗訴。然而，該重劃會不服，提起上訴，案件後續經最高法院111年度台上字第2317號民事判決，第5次發回更審。目前案件繫屬臺灣高等法院臺中分院審理中。

## 2、辰億自辦市地重劃區：

### (1) 籌備會發起與重劃會成立：

依臺中市政府112年5月12日簡報資料顯示，該府係於103年11月26日核准成立籌備會，104年3月30日核定重劃範圍，107年12月5日成立重劃會，嗣於108年7月19日召開第一次會員大會，並於109年12月2日核定重劃計畫書。

另外，臺中市政府已於111年10月11日核定計算負擔總計表。依據計算負擔總計表的記載，該區總面積15.17公頃，土地所有權人總計582人（包括私有580人、公有2人），平均總負擔比率48.01%（其中公共設施用地負擔比率29.56%、費用負擔比率18.45%）。

### (2) 臺中市政府針對陳訴意見之回應：

針對陳訴人指稱，辰億自辦市地重劃區籌備會逾期未申請核准成立重劃會、理監事選舉不合法、未將已死亡會員之繼承人納入計算會員人數、未依都市計畫保留知○段1○○-24、1○○-4地號上之祖塋、重劃後地價過低致費用負擔過高等情，臺中市政府說明略以：

- 〈1〉獎勵重劃辦法第11條第5項規定，係主管機關「得」解散籌備會。且參照106年7月27日修正條文對照表的說明：「七、本辦法106年7月27日修正施行前，已核准成立之籌備會，仍應限期申請核准成立重劃會，以為管制，

避免籌備會拖延重劃作業，影響土地所有權人權益，爰增訂第八項規定，……。」是以，獎勵重劃辦法第11條第5項並非強制應予解散籌備會之規定。辰億自辦市地重劃區籌備會於107年5月18日展延期限內，已通知重劃區內土地所有權人召開重劃會成立大會，並於107年8月28日召開重劃會成立大會。相關議案，包括重劃會章程及理監事選舉結果，皆經過半數地主人數及面積同意，爰依獎勵重劃辦法第11條規定准予成立。

- 〈2〉辰億自辦市地重劃區於107年8月28日召開重劃會成立大會，依據會議紀錄，該次大會經提案一審議通過重劃會章程草案後，即續依通過之重劃會章程第17條規定採無記名投票全額連記法選任理事及監事，選舉結果共選出9名理事、2名候補理事、3名監事及1名候補監事。前開理事、監事投票結果並提經該次大會提案二審議，決議為：「經出席會員表決331人同意，占全區會員613位之54.00%，其同意面積為75,486.1938m<sup>2</sup>，占決議面積136,043.5691m<sup>2</sup>之54.83%；無效票1票，無效票面積2,677.85m<sup>2</sup>，本提案同意人數及面積符合『獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法』第13條第3項規定，故照案通過。」
- 〈3〉有關陳訴人訴稱，陳○源等28人（陳○淙全體繼承人）、陳○洲等29人（陳○龍全體繼承人）應計入重劃計畫書會員人數一節，其等係於109年10月12日向辰億自辦市地重劃區重劃會申請加入會員，但申請時間已超過108年7月19日第1次會員大會召開的日期，該次

大會已審議並通過重劃計畫書草案。另據重劃會回復表示：「……無相關法律授權或資源，足以認定台端所附繼承人清冊是否為『全體』且『合法』之繼承人；且地籍謄本上登記名義人陳○龍（陳○淙），與台端所提示被繼承人陳○龍（陳○淙）是否同一；是否旁系繼承系統；是否有拋棄或限定繼承等情事，都將影響到本會辦理重劃業務之公正性……」，因此於109年10月16日函請陳訴人儘速向地政機關辦理繼承登記，並未將陳訴人所列繼承人清冊計入會員。

- 〈4〉祭祀公業法人臺中市陳○綱於101年10月16日檢送陳情書及調整前後之都市計畫圖，向臺中市政府申請保留該法人之祖塋，依據其提供之調整前後圖，調整前有1座陳氏祖塋位於計畫道路上，調整後將該計畫道路北移，陳氏祖塋即位於乙工分區上。辰億自辦市地重劃區係依都市計畫<sup>1</sup>指定以市地重劃方式開發之整體開發地區。重劃計畫書所列之重劃區範圍及其使用分區，符合都市計畫內容，並未調整計畫道路之位置。辰億自辦市地重劃區重劃會委託卓○不動產估價師事務所查估重劃區內應行拆遷土地改良物之補償費，並提經110年5月3日第8次理事會審議通過，其中陳訴人所陳坐落知○段1○○-24、1○○-4地號土地上之2座墳墓皆屬調查結果

---

<sup>1</sup> 其都市計畫依據為臺中市政府 103 年 6 月 11 日府授都計字第 1030103439 號公告發布實施「變更臺中市都市計畫（臺中工業區及工業住宅社區）（三期工業區尚未徵收整體開發地區）細部計畫案」，以及 103 年 11 月 20 日府授都計字第 1030234121 號公告發布實施「訂正變更臺中市都市計畫（臺中工業區及工業住宅社區）（三期工業區尚未徵收整體開發地區）細部計畫（計畫範圍部分）案」。

應行拆遷之墳墓，且上開2筆土地皆與祭祀公業法人臺中市陳○綱101年10月16日陳情保留之陳氏祖塋位置不同。

〈5〉獎勵重劃辦法第30條規定：「重劃前後地價，應於重劃範圍公共設施工程開工後，辦理重劃結果分配設計前，由重劃會委託不動產估價師查估後，送理事會提經會員大會通過後，送請直轄市或縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之。」辰億自辦市地重劃區重劃會章程第9條第3項已將「審議重劃前後地價」之會員大會權責授權理事會辦理。111年4月15日，該重劃會召開第11次理事會，審議通過擬定之重劃前後地價，嗣於111年4月22日檢送不動產估價報告書，申請評議重劃前後地價。隨後，臺中市政府於111年6月24日召開臺中市地價及標準地價評議委員會111年第5次會議（第4案）中修正通過。評議通過之重劃後可分配土地平均地價為每平方公尺新臺幣（下同）27,000元。

（3）訴請司法機關審理情形：

〈1〉林○章認為辰億自辦市地重劃區重劃會於107年8月28日召開成立大會，該重劃會章程第17條規定以「無記名投票全額連記法及相對多數決之方式」選任理、監事，不符合獎勵重劃辦法第13條第3項第2款、第4項前段所定，「選任、解任理事及監事」事項之決議，「應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意」之要件。因此，其主張上述章程規定應屬無效，該重劃會依據該無效章程於107年8

月28日所為系爭決議亦屬不成立或無效。系爭決議既未合法有效成立，則經由系爭決議選任之理、監事亦非合法，該重劃會即非經由有召集權人所合法召開，與獎勵重劃辦法第11條第4項所定程式不符，自亦不成立。爰向臺灣臺中地方法院先位請求確認辰億自辦市地重劃區重劃會不成立，備位請求確認該重劃會所為之系爭決議為不成立或無效。嗣經臺灣臺中地方法院112年度訴字第1474號民事判決，確認107年8月28日重劃會成立大會會議紀錄「九、選舉理監事」暨「十、討論事項二：本重劃區之理事、監事選舉投票結果，提請大會審議」之決議無效。重劃會不服，提起上訴，目前繫屬臺灣高等法院臺中分院審理中。

〈2〉此外，陳○輝等5人及林○達等7人亦分別向法院提出「確認重劃會不成立」、「確認決議無效」等訴訟，刻由臺灣臺中地方法院審理中。

### 3、弘富自辦市地重劃區：

#### (1) 籌備會發起與重劃會成立：

依臺中市政府112年5月12日簡報資料顯示，該府係於96年5月9日核准成立籌備會，96年9月14日核定重劃範圍，97年4月1日核定重劃計畫書，該重劃會嗣於97年6月24日召開第一次會員大會，並於97年7月30日核定第一次會員大會會議紀錄等資料。

另外，臺中市政府已於103年11月19日核定計算負擔總計表。依據計算負擔總計表的記載，該區總面積19.35公頃，土地所有權人總計



521人（包括私有520人、公有1人），平均總負擔比率48.00%（其中公共設施用地負擔比率31.30%、費用負擔比率16.70%）。

(2) 臺中市政府針對陳訴意見之回應：

針對陳訴人指稱，座談會未通知及送達、代簽同意書、有23位被繼承人已往生卻未通知繼承人、理事及理事長持有土地面積不足49平方公尺、祭祀公業派下員人數虛增、抵費地及安置未依規定處理、地主無法提領提存金，以及要求將不同意參與自辦市地重劃者劃出重劃範圍外等情，臺中市政府說明略以：

- 〈1〉該籌備會於96年4月10日申請成立，適用內政部95年修正發布之獎勵重劃辦法。依當時規定，座談會舉辦尚無通知及送達方式之規範。
- 〈2〉弘富自辦市地重劃區之抵費地皆分配於可建築用地，並無指配於未列為共同負擔之公共設施用地之情事。現行市地重劃相關法令並無關於安置之相關規定。
- 〈3〉弘富自辦市地重劃區係依行為時獎勵重劃辦法第31條規定辦理地上物拆遷補償。根據規定，重劃範圍內應行拆遷之土地改良物或墳墓，應予補償。惟民眾所陳由執行處完成拆屋還地及無法提領提存金一節，涉司法訴訟及私權爭議，民眾應提供相關事證，逕向司法機關釐清。
- 〈4〉弘富自辦市地重劃區的範圍，係依據原臺中縣政府74年4月11日府建都字第54232號變更潭子都市計畫（第二次通盤檢討）案附帶條件，應以市地重劃方式整體開發之地區，並

經原臺中縣政府96年9月14日府地劃字第0960259861號函同意辦理。該區已辦理重劃多年，且登記為可建築用地之比率已達95%，劃出重劃範圍與相關規定不符。

〈5〉其他爭議事項，臺中市政府援引107年5月18日臺灣臺中地方檢察署106年度偵字第29539號不起訴處分書，作出以下說明：

《1》告訴人或告訴代理人並未指出何人出具之同意書係為不實，復未能提出其他客觀事證以實其說，自難僅以告訴人片面指訴，據此認定被告等人有偽造文書之嫌。

《2》依獎勵重劃辦法第13條第4項、弘富自辦市地重劃區重劃會章程第8條第1項第5、7款規定，重劃分配結果之認可、預算及決算之審議事項，係屬會員大會授權理事會辦理事項，自無須再經會員大會決議，告訴人指稱被告等14人未召開會員大會，逕以理事會通過土地分配決議及包含地上物拆遷補償費在內之決算送主管機關核定，而違背弘富重劃會委任處理重劃業務，致生損害於弘富重劃區內所有地主之利益云云，應屬誤會。

《3》該區重劃計畫書係依據市地重劃實施辦法第15條規定，將祭祀公業派下員比照公同共有土地方式計算同意人數及面積。

《4》按101年2月4日修正前獎勵重劃辦法第11條第3項規定，「理事、監事個人所有重劃前土地面積應達該重劃區都市計畫規定最小建築基地面積二分之一」，即需持有重劃區內至少24.5平方公尺（49平方公尺

之二分之一)之土地，方可得擔任理事及監事。該案被告等8人持有土地面積符合前揭規定，因此無背信問題。

(3) 訴請司法機關審理情形：

林○鉸等3人主張弘富自辦市地重劃區重劃會第一次會員大會之會員未經合法代理，有虛灌人頭會員等脫法行為，不符同意比率之決議人數與面積，以及傅○道並非弘富自辦市地重劃區重劃會之理事及理事長，卻於104年10月26日以該重劃會之法定代理人身分，召開第22次理事、監事會議所審議通過之「有關本重劃區土地分配結果之認可，並送請臺中市政府准予公告，提請審議」之決議，及於105年1月11日公告之土地分配相關圖冊，通知區內各地主所為之該重劃區重劃後土地分配結果均屬不成立等情，爰訴請確認上述相關決議無效。經臺灣高等法院臺中分院108年度上字第213號民事判決，認為弘富自辦市地重劃區重劃會第一次會員大會並未合法選任理事、監事，該重劃會尚未成立，爰將原判決廢棄<sup>2</sup>，並確認弘富自辦市地重劃區重劃會於97年6月24日第一次會員大會所為「臺中縣潭子鄉弘富自辦市地重劃區重劃計劃書追認案」、「臺中縣潭子鄉弘富自辦市地重劃區重劃會章程案」、「臺中縣潭子鄉弘富自辦市地重劃區重劃會理事、監事選舉辦法案」之決議均不成立，以及104年10月26日第22次理事、監事會議所為「有關本重劃區土地分配結果之認可，並送請臺中市政府准予公

---

<sup>2</sup> 前判決為臺灣臺中地方法院 108 年 1 月 29 日 105 年度訴字第 1243 號民事判決。

告，提請審議」之決議不成立。弘富自辦市地重劃區重劃會不服，提出上訴，經最高法院112年度台上字第2229號民事判決，廢棄原判決關於確認決議不成立及該訴訟費用部分，發回更審。

#### 4、神岡大夫第自辦市地重劃區：

##### (1) 籌備會發起與重劃會成立：

依臺中市政府112年5月12日簡報資料顯示，該府係於100年1月25日核准成立籌備會，100年6月1日核定重劃範圍，101年10月26日核定重劃計畫書。隨後，該重劃區於101年12月23日召開第一次會員大會，並於102年2月8日成立重劃會。

依據重劃計畫書的記載，該區總面積1.72公頃，土地所有權人總計320人（包括私有317人、公有3人），平均總負擔比率43.15%（其中公共設施用地負擔比率16.18%、費用負擔比率26.97%）。

##### (2) 臺中市政府針對陳訴意見之回應：

針對陳訴人指稱，籌備會發起人未檢附土地所有權狀、籌備會僅通知少數地主參加座談會、第一次會員大會開會通知未合法送達且涉及代簽、籌備會成立後未於1年內申請核定重劃計畫書、籌備會涉未通知祭祀公業及往生會員繼承人提出派下全員證明文件或戶籍資料、重劃計畫書的財務計畫與章程規定的資金籌措責任不符等情，臺中市政府說明略以：

- 〈1〉依據95年修正發布之獎勵重劃辦法第8條規定，發起人應檢具所有區內土地所有權狀影本。其目的係讓主管機關審查發起人是否具

有重劃範圍內土地所有權人之身分，以及是否確實為發起人。該案發起人雖未附土地所有權狀影本，但已檢附土地登記第一類謄本。土地所有權狀影本或第一類謄本皆可用以審查發起人身分。

- 〈2〉雖然大夫第自辦市地重劃區籌備會未在成立後1年內向市府申請核准實施市地重劃，但95年及101年修正發布之獎勵重劃辦法第11條第5項僅規定，「……主管機關『得』解散之……」，並非強制規定，故未解散該籌備會，並無違法。
- 〈3〉重劃計畫書所載的財務計畫係依市地重劃實施辦法第14條制訂，而章程則依獎勵重劃辦法訂定。兩者皆依95年修正發布之獎勵重劃辦法第13條規定經會員大會追認及通過，與相關法令並無牴觸。
- 〈4〉臺中市政府援引臺灣高等法院臺中分院108年度上字第595號民事判決，進一步說明：
  - 《1》依據95年修正發布獎勵重劃辦法第7條第1項之規定，並未規定舉辦座談會需以書面雙掛號函或由專人送達簽收，復未規範座談會舉辦方式或規模大小。由於該籌備會舉辦座談會係於101年2月4日獎勵重劃辦法修正前召開，依法律不溯及既往原則，自不能以修正後之規定，回溯指摘籌備會舉辦座談會程序違法。因此，縱使該籌備會未以書面雙掛號函或由專人送達簽收，且多數地主未到場參與，尚不能因此認定所舉辦之座談會不合法。
  - 《2》依據101年修正發布之獎勵重劃辦法第7

條規定，須公示送達之文書並不包括第一次會員大會開會通知。則該籌備會未就未能送達之開會通知，進行公示送達或報請臺中市政府公告，並無不合。

《3》每人簽名之運筆，常因時間、地點、環境及身、心理狀況，可能有所不同，上訴人徒憑一己意見猜測某些筆跡非本人所簽，並認未召開第一次會員大會，已難遽採。

《4》按95年修正發布之獎勵重劃辦法第2條，以及92年修正發布之市地重劃實施辦法第15條規定：「……其為祭祀公業或未辦理繼承登記土地部分，經其派下員或合法繼承人提出該祭祀公業派下全員證明文件或全體合法繼承人戶籍資料者，比照公同共有土地計算方式辦理。但未提出上開證明文件或戶籍資料者，以土地登記簿上登記名義人為單位計算之。」籌備會既無法知悉會員是否已死亡，亦無調查繼承人或祭祀公業派下員之權利，則其依土地登記簿謄本上之地址或已知繼承人實際所在之地址發送通知，即生送達效果。

(3) 訴請司法機關審理情形：

曾○源先生等數人提起確認大夫第自辦市地重劃區重劃會不成立事件之訴訟，歷經臺灣臺中地方法院108年8月20日106年度訴字第3764號民事判決、臺灣高等法院臺中分院111年8月17日108年度上字第595號民事判決敗訴後，向最高法院提起上訴，經最高法院112年10月19日112年度台上字第442號民事判決，將原

判決廢棄，發回更審，目前繫屬臺灣高等法院臺中分院審理中。

5、山城科技園區自辦市地重劃區：

(1) 籌備會發起與重劃會成立：

依臺中市政府112年5月12日簡報資料顯示，該府係於103年4月10日核准成立籌備會，107年1月17日召開重劃會成立大會，107年5月22日核准成立重劃會。

(2) 臺中市政府已於112年7月12日解散山城科技園區自辦市地重劃區重劃會<sup>3</sup>。解散理由如下：

〈1〉山城科技園區自辦市地重劃區重劃會於107年7月10日召開第一次會員大會，審議擬辦重劃範圍，然因會員投票表決同意人數及面積皆未過半數，致未通過擬辦重劃範圍。由該重劃會持續與土地所有權人進行溝通協調。

〈2〉惟自109年7月10日後，該重劃區即未依該府「臺中市自辦市地重劃區監督管理計畫」函報每月進度表。為此，該府於112年6月17日以府授地劃一字第1120168234號函請該重劃會查告目前辦理情形並擬定後續因應對策。

〈3〉該重劃會嗣以112年6月21日東勢山城劃字第112062101號函復略以：「……部分地主對重劃程序的辦理表示不願配合，並屢以陳情的方式阻撓重劃進程，為地方民眾和諧，決定停止重劃開發，謹請貴府核准解散重劃會。」

〈4〉該府爰依據獎勵重劃辦法第18條規定，解散山城科技園區自辦市地重劃區重劃會。

---

<sup>3</sup> 臺中市政府 112 年 7 月 12 日府授地劃一字第 1120179382 號函。

(二)總結臺中市政府上述說明，該府認為其對於各自辦市地重劃區的陳訴意見，均依據行為時的法令規定進行回應，並強調各該自辦市地重劃區從籌備會發起、重劃會成立乃至重劃計畫書核定等程序，皆符合法令規定，至於部分爭議需透過司法程序處理。

(三)臺中市政府僅依據私有土地所有權人及其面積超過半數以上之同意，作為核准實施自辦市地重劃的唯一考量，未確實審核土地所有權人意見分析表及其處理經過情形，忽視不同意參加市地重劃者之意見：

1、按平均地權條例第58條第3項規定：「重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後實施之。」復按95年6月22日修正發布之獎勵重劃辦法第26條（106年7月27日修正為第25條）規定，向縣（市）主管機關申請核准實施市地重劃時，應檢附相關書、表、圖冊，其中之一為土地所有權人意見分析表，且該分析表應包括同意、不同意之意見及其處理經過情形。

2、臺中市政府就其核准實施自辦市地重劃之審核基準，以及如何審核土地所有權人意見分析表等情，復稱略以：

(1) 受理重劃會申請核准市地重劃時，係依獎勵重劃辦法第25條至第27條之1規定予以審查。

(2) 獎勵重劃辦法第25條至第27條之1內容，並未規定核准自辦市地重劃實施需審查必要性與公益性。

(3) 黎明、弘富、大夫第及辰億自辦市地重劃區係分別於97年1月29日、97年4月1日、101年10月



26日及109年12月2日核准實施市地重劃，除辰億自辦市地重劃區依行為時之獎勵重劃辦法規定需辦理聽證及以合議制審查外，黎明、弘富及大夫第等自辦市地重劃區均已依行為時之獎勵重劃辦法規定予以審查並核准實施。

(4) 籌備會申請核准實施市地重劃前，應先以書面徵求土地所有權人同意或不同意，並於申請時檢附土地所有權人同意書及土地所有權人意見分析表等資料，由該府予以審查。該意見分析表係由重劃會依據徵求同意或不同意或出具同意書之結果予以彙整，按行為時獎勵重劃辦法之規定，未表示同意者，視為不同意。爰除土地所有權人明確表示不同意者外，其餘未出具同意書者，依規視為不同意，分析表中載明徵求同意中，係表示重劃會持續與地主溝通之過程。該府除審查同意參加重劃之私有土地所有權人人數及面積是否符合規定外，並檢視分析表內容與所附文件資料是否相符。

3、經查，自辦市地重劃對於土地所有權人財產權益影響甚鉅，因此主管機關受理申請時，應經利益衡量，確認該自辦市地重劃之實施具備重大公共利益，始有核准實施之必要。尤其，為避免籌備會（106年修法後為重劃會<sup>4</sup>）於徵求土地所有權人同意僅達到平均地權條例第58條規定的最低門檻後，便匆促提出申請，而疏於徵詢其餘土地所有權人之意見，致部分土地所有權人未能充分獲知重劃訊息，影響其等權益，主管機關於核准自辦市地重劃前，應確實瞭解土地所有權人之意

---

<sup>4</sup> 獎勵重劃辦法 106 年修法前，徵求土地所有權人同意為籌備會之任務。

見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，並提升決策過程的透明度。

- 4、然而，經調閱臺中市政府相關簽辦公文發現，該府受理黎明、辰億、弘富、大夫第等自辦市地重劃籌備會申請核准實施自辦市地重劃時，該府僅以是否徵得私有土地所有權人及其面積超過半數以上之同意，作為核准的唯一考量。至於該自辦市地重劃是否符合公益性、必要性，以及是否適當與合理，均未見有相關評估與審查，難以認定該府已善盡公私法益衡量之義務。尤其臺中市政府明知大夫第籌備會申請之擬辦重劃範圍，並無都市計畫指定應以市地重劃方式整體開發之規定（該區並非都市計畫指定應以市地重劃整體開發之地區），卻未審慎評估其是否有實施自辦市地重劃之必要性與公益性，率予核准，顯未善盡主管機關監督審核之責。
- 5、再從黎明、辰億、弘富、大夫第等籌備會報送之土地所有權人意見分析表來看，該表「處理經過情形」欄位幾乎皆為空白<sup>5</sup>，顯示各該籌備會均未詳實填載土地所有權人意見、回應與處理情形，以供主管機關審核參考。然而臺中市政府卻未退回要求補正，該府未確實審核土地所有權人意見分析表及其處理經過情形，忽視不同意參加市地重劃者之意見，導致法令規定形同具文，相關審核程序流於形式。

#### （四）臺中市政府對於重劃期間異議者的陳訴意見，常以

---

<sup>5</sup> 各該籌備會填寫情形整理如下：

- （1）辰億、大夫第：不管同意或不同意，「處理經過情形」欄位都是空白。
- （2）弘富：同意者均為空白，未同意者全部填寫「徵求同意中」。
- （3）黎明：甚至沒有「處理經過情形」欄位。

其涉及私權糾紛為由草率回應，顯有不當：

以辰億自辦市地重劃區為例，當地民眾提出諸多問題，如重劃會成立大會未合法選任理監事、未達私有土地所有權人半數以上同意、疑似虛增人頭地主炒作土地、未確實審核計畫書經費、施工廠商阻擋地主進入等。然而，臺中市政府的回應多為消極處理，如：「陳訴人已提起『請求確認重劃會不成立等』之民事訴訟，刻由臺灣臺中地方法院審理中」、「陳訴人如對於辰億重劃會會員人數及會員大會通過重劃計畫書草案之決議有爭執，自應循民事途徑處理」、「如陳訴人有辰億重劃區重劃會相關違法之具體事證，建議向檢察或司法機關訴請處理」、「陳訴人如對於辰億重劃會成立大會審議通過之重劃會章程所定抵費地處分方式有爭執，自應循民事訴訟途徑處理」、「辰億重劃區之土地分配爭議係屬民事爭議，地主對於土地分配結果如有爭議，得依前揭（獎勵重劃辦法第34條第2項）規定辦理」、「阻擋地主進入一節，涉私權爭執，建議循司法程序處理」。從上述回應顯示，臺中市政府對於自辦市地重劃所引發之糾紛，多將其視為私權問題，鮮少積極介入或處理，反映出整體態度的消極與被動。

- (五)綜上所述，自辦市地重劃對於土地所有權人財產權益影響甚鉅，主管機關受理申請時，必須確認該重劃案具有顯著的公共利益，方能核准實施。尤其為避免徵求同意僅達到平均地權條例第58條規定的最低門檻後，便匆促提出申請，而疏於徵詢其餘土地所有權人之意見，因此，主管機關於核准自辦市地重劃前，應確實瞭解土地所有權人之意見，俾兼顧公益考量與私益維護，並提升決策過程的透明

度。臺中市政府雖然聲稱其針對黎明、辰億、弘富、大夫第等自辦市地重劃區的陳訴意見，均依據行為時的法令規定進行回應，並強調各該自辦市地重劃區從籌備會發起、重劃會成立乃至重劃計畫書核定等程序，皆符合法令規定。惟查臺中市政府在受理上述自辦市地重劃區申請核准實施自辦市地重劃時，僅依據私有土地所有權人及其面積超過半數以上之同意，作為核准的唯一考量，至於是否符合公益性、必要性，以及是否適當與合理，均未見有相關評估與審查，甚至未確實審核土地所有權人意見分析表及其處理經過情形，忽視不同意參加市地重劃者之意見。另外，該府對於重劃期間異議者的陳訴意見，又常以其涉及私權糾紛為由草率回應，未能充分正視，欠缺應有的謹慎與公正，顯有不當。

二、黎明、辰億、弘富、大夫第等自辦市地重劃案均涉及龐大的資金需求，然而送交臺中市政府核定之重劃計畫書卻過於簡略，缺乏完整財務評估與詳細成本分析，增加財務風險與執行過程中的潛在爭議。進一步檢視歷年來臺中市政府核定之自辦市地重劃計畫書，各區費用負擔從每公頃344萬元至9,762萬元不等，不但彼此間差異甚鉅，而且其中半數地區之費用負擔比率超過15%，部分地區甚至超過20%。相較該府近年來公辦市地重劃的費用負擔比率僅介於9.03%至10.45%，顯不合理，亦隱含重劃後平均地價或有低估的可能性。臺中市政府對於重劃會所估列之費用負擔，長期以來疏於監督審核，實屬可議。

(一)按獎勵重劃辦法第2條規定：「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。」第25條規定：「(第1項)重劃計畫書草案經會員大會審議通過後，重劃會應檢附下列書、表、圖冊，向直轄市或縣(市)主管機關申請核准實施市地重劃：一、申請書。二、重劃計畫書草案。三、重劃範圍土地清冊並載明土地所有權人及已知之利害關係人。四、土地所有權人同意書。五、土地所有權人意見分析表，包括同意、不同意之意見及其處理經過情形。六、其他有關資料。(第2項)前項第2款重劃計畫書草案，應載明市地重劃實施辦法第14條第3項規定事項。」第27條規定：「(第1項)直轄市或縣(市)主管機關受理申請核准實施市地重劃後，應檢送重劃計畫書草案，通知土地所有權人及已知之利害關係人舉辦聽證……。(第2項)直轄市或縣(市)主管機關應以合議制方式審議第25條第1項申請案件，並應以公開方式舉行聽證，斟酌全部聽證之結果，說明採納及不採納之理由，作成准駁之決定。經審議符合規定者，應核准實施市地重劃，核准處分書應連同重劃計畫書、聽證會紀錄及合議制審議紀錄，送達重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人，並於機關公告欄及網站公告；不予核准實施市地重劃者，應敘明理由駁回。(第3項)重劃會應於重劃計畫書核定後公告30日，並通知土地所有權人及已知之利害關係人。」依上述規定，申請核准實施自辦市地重劃時，重劃會應擬具市地重劃計畫書草案，送交主管機關審查核定，並於公告期滿30日後實施。重劃計畫書一經公告期滿，即具有法定效力，重劃會須依據該重劃計畫書及相關法令規定處理自辦市地重劃的各項事宜，其重要性不容忽視。

(二)復按市地重劃實施辦法第14條第3項規定：「第1項重

劃計畫書應記載下列事項：……七、預估公共設施用地負擔：包括土地所有權人共同負擔之公共設施用地項目、面積及平均負擔比率。八、預估費用負擔：包括土地所有權人共同負擔之工程項目及其費用、重劃費用及貸款利息之總額與平均負擔比率。九、土地所有權人平均重劃負擔比率概計。……十一、財務計畫：包括資金需求總額、貸款及償還計畫。……。」

(三)據臺中市政府表示，重劃計畫書之負擔比率係屬預估負擔，於辦理土地分配前，重劃會應依法令規定，將相關數額填入計算負擔總計表送請主管機關核定，以作為土地分配之基準；費用平均負擔比率高低會受各項數額影響，尤其在開發區面積較小之情形，相關數額之變動影響相對更為顯著；獎勵重劃辦法第33條第3項、第33條之1，已明定各項費用認定依據；重劃工程費用、地上物拆遷補償費、重劃作業費係參酌所轄其他重劃區之費用，由重劃會予以說明，另重劃計畫書內之重劃後平均地價則要求提供不動產估價師出具報告摘要並簽證，併計畫書全卷內容提該市市地重劃委員會審議。

(四)惟查，黎明、辰億、弘富、大夫第等自辦市地重劃案所預估之資金需求分別高達66.58億元、7.23億元、5.52億元、1.53億元，資金規模龐大。然而各該重劃計畫書卻只有10頁、11頁、8頁、13頁（含封面、不含附件），內容不但過於簡略，而且缺乏完整的財務計畫，對於重劃費用估算及財務可行性評估更是僅以1張費用負擔總額的概估表及寥寥數語帶過，除增加財務風險與執行過程中潛在爭議的可能性外，亦不符合重大開發案件應有的審慎態度。

(五)再從臺中市政府核定之黎明、弘富、大夫第及辰億等自辦市地重劃區重劃計畫書所估算之重劃負擔來看，總負擔比率分別為48.00%、48.00%、43.15%、48.01%，每公頃的平均費用負擔分別為3,574萬元、2,850萬元、8,892萬元和4,763萬元（詳見表1）。然而，黎明自辦市地重劃區重劃會此前方因虛增重劃費用12億7,668萬3,589元（地上物拆遷補償費虛增2億3,116萬4,581元，工程費用虛增10億4,551萬9,008元，兩者合計12億7,668萬3,589元），被臺灣臺中地方檢察署查獲並提起公訴。詎大夫第及辰億自辦市地重劃區的重劃費用以重劃面積換算平均單價後，每公頃的費用負擔竟然還高於黎明自辦市地重劃區。此中是否有虛增或超列經費之情？臺中市政府是否核實審查？非無疑義。

表1、黎明、辰億、弘富、大夫第等自辦市地重劃區重劃計畫書  
估算之重劃負擔一覽表

重劃區名稱	重劃計畫書 核定日期	重劃區面積 (公頃)	總負擔比率 (%)	費用負擔比率 (%)	每公頃費用負擔 (萬元)
黎明	97.1.29	186.27	48.00	13.68	3,574
弘富	97.4.1	19.36	48.00	15.45	2,850
大夫第	101.10.26	1.72	43.15	26.97	8,892
辰億	109.12.2	15.17	48.01	19.12	4,763

註：本表依重劃計畫書核定日期進行排序。

資料來源：本院依臺中市政府核定之重劃計畫書整理製作。

(六)進一步調查發現，臺中市（含改制前臺中縣）轄內核定過32案自辦市地重劃計畫書（包含已解散的重劃會亦計算在內）。各該重劃計畫書之核定日期及預估之費用負擔數額與費用負擔比率，整理如表2（至於各該自辦市地重劃計畫書預估之工程費用及地上物拆遷補償費用，則詳見表3、4）。根據上

述統計數據顯示，各該自辦市地重劃區之費用負擔，介於每公頃344萬元至9,762萬元間，平均為3,849萬元，即便考量早年或因物價水準較低，而不將太平區福平興自辦市地重劃區納入計算，次低的費用負擔為每公頃2,128萬元，與最高負擔每公頃9,762萬元相比，兩者差距超過4倍（ $9,762 \text{ 萬元} / 2,128 \text{ 萬元} \doteq 4.59$ ），顯示各重劃區彼此間的費用負擔差異甚鉅，且難以從重劃區的面積或核定時間找出合理關聯性，反映出臺中市政府對於重劃會估算之費用負擔缺乏具體且一致的審核標準，淪為漫天喊價，實屬可議。



表2、臺中市內已核定自辦市地重劃計畫書之費用負擔情形一覽表

項次	重劃區名稱	重劃計畫書 核定日期	重劃區面積 (公頃)	每公頃費用負 擔 (萬元)	費用負擔 比率(%)	重劃後地價 (元/m <sup>2</sup> )
1	太平區福平興	80.11.2	1.52	344	10.66	3,300
2	豐原區博愛	88.11.9	1.07	7,566	17.85	54,700
3	大里區東城	89.10.9	1.32	2,128	16.41	13,000
4	東勢區慶東	89.11.3	0.71	3,645	12.42	29,250
5	新都(單元十四)	95.5.26	65.45	2,444	18.39	15,292
6	永春(單元三)	96.1.5	53.79	3,293	12.01	30,615
7	長春(單元十二)	96.8.16	76.82	2,526	10.52	25,235
8	大里區國光	97.1.4	4.79	2,460	19.37	16,000
9	安和(單元一)	97.1.28	55.99	2,896	9.79	31,500
10	黎明(單元二)	97.1.29	186.27	3,574	13.68	30,000
11	潭子區弘富	97.4.1	19.36	2,850	15.45	19,100
12	烏日區自治	97.10.17	0.39	3,738	16.55	28,500
13	高鐵新市鎮(單元五)	97.10.20	70.25	3,570	14.23	29,405
14	中科經貿(單元八)	97.12.19	90.1	3,781	13.98	30,000
15	太平區慧眾	99.12.21	2.89	3,164	21.09	15,470
16	烏日區中和紡織	100.3.8	6.35	9,762	25.70	38,383
17	新興(單元十三)	100.3.23	102.54	3,052	14.73	22,700
18	南屯區建功	100.3.23	10.25	3,455	13.30	28,000
19	太平區福億	100.5.20	3.6	2,844	14.97	19,000
20	太平區泓成	100.7.6	6.06	2,787	16.49	18,000
21	潭子區大新	100.8.12	1.88	3,278	8.27	40,000
22	東勢區新盛	100.10.12	4.49	4,549	22.93	20,520
23	沙鹿區沙鹿火車站西側	100.12.28	9.16	2,546	9.96	25,700
24	太平區泓福	101.7.26	0.62	2,233	11.53	21,000
25	太平區泓大	101.8.21	5.26	3,162	16.04	20,000
26	神岡區大夫第	101.10.26	1.72	8,892	26.97	35,000
27	新八(單元四)	102.8.13	62.76	5,596	18.35	33,600
28	東勢區下新庄	105.2.22	2.85	3,989	17.67	24,000
29	潭子區僑忠	107.11.29	4.36	4,865	13.31	36,800
30	西、南屯區辰億	109.12.2	15.17	4,763	19.12	27,000
31	霧峰區育和	109.12.28	5.23	4,406	13.13	34,800
32	大肚區福山	110.4.6	6.36	5,020	17.10	30,000

註：本表係依重劃計畫書核定日期排序。

資料來源：本院依臺中市政府提供資料及該府網站資料整理製作。

表3、臺中市內各該自辦市地重劃計畫書之工程費用一覽表

重劃區名稱	重劃區面積 (公頃)	工程費用 (元)	每公頃工程費用 (萬元)
太平區福平興	1.52	1,929,000	127
大里區東城	1.32	9,690,000	734
大里區國光	4.79	45,500,000	950
長春(單元十二)	76.82	884,190,000	1,151
潭子區大新	1.88	22,770,000	1,211
新興(單元十三)	102.54	1,245,100,000	1,214
潭子區弘富	19.36	235,630,000	1,217
新都(單元十四)	65.45	885,000,000	1,352
永春(單元三)	53.79	780,000,000	1,450
太平區慧眾	2.89	42,150,000	1,458
安和(單元一)	55.99	825,650,000	1,475
中科經貿(單元八)	90.1	1,344,733,000	1,492
黎明(單元二)	186.27	2,794,050,000	1,500
太平區泓福	0.62	10,227,000	1,650
烏日區中和紡織	6.35	111,877,000	1,762
東勢區慶東	0.71	12,600,000	1,775
豐原區博愛	1.07	20,600,000	1,925
沙鹿區沙鹿火車站西側	9.16	189,000,000	2,063
高鐵新市鎮(單元五)	70.25	1,468,952,500	2,091
太平區泓成	6.06	133,600,000	2,205
太平區福億	3.6	83,300,000	2,314
神岡區大夫第	1.72	41,580,000	2,417
烏日區自治	0.39	9,600,000	2,462
太平區泓大	5.26	130,577,500	2,482
南屯區建功	10.25	255,518,132	2,493
東勢區下新庄	2.85	77,000,000	2,702
大肚區福山	6.36	178,080,000	2,800
新八(單元四)	62.76	1,863,000,000	2,968
霧峰區育和	5.23	156,764,820	2,997
東勢區新盛	4.49	152,975,673	3,407
潭子區僑忠	4.36	152,437,000	3,496
西、南屯區辰億	15.17	576,285,200	3,799

註1：本表係依各該重劃區之每公頃工程費用進行排序。

註2：根據上述統計資料，臺中市各該自辦市地重劃區之工程費用，每公頃介於127萬元至3,799萬元，平均每公頃工程費用為1,973萬元。

資料來源：本院依臺中市政府提供資料及該府網站資料整理製作。

表4、臺中市內各該自辦市地重劃計畫書之地上物拆遷補償費一覽表

重劃區名稱	重劃區面積 (公頃)	地上物拆遷補償費 (元)	每公頃地上物拆遷補償費 (萬元)
太平區福平興	1.52	839,660	55
沙鹿區沙鹿火車站西側	9.16	10,000,000	109
西、南屯區辰億	15.17	32,000,000	211
太平區泓成	6.06	15,000,000	248
太平區福億	3.6	9,150,000	254
烏日區自治	0.39	1,000,000	256
太平區泓福	0.62	1,600,000	258
太平區泓大	5.26	15,500,000	295
東勢區新盛	4.49	16,753,213	373
新都(單元十四)	65.45	464,512,000	710
東勢區下新庄	2.85	22,500,000	789
潭子區僑忠	4.36	34,627,000	794
霧峰區育和	5.23	45,000,000	860
南屯區建功	10.25	90,243,600	880
長春(單元十二)	76.82	693,110,000	902
高鐵新市鎮(單元五)	70.25	666,952,772	949
安和(單元一)	55.99	537,600,000	960
潭子區弘富	19.36	200,000,000	1,033
大里區國光	4.79	58,000,000	1,211
東勢區慶東	0.71	9,000,000	1,268
大里區東城	1.32	17,000,000	1,288
太平區慧眾	2.89	38,650,000	1,337
永春(單元三)	53.79	748,310,000	1,391
大肚區福山	6.36	91,390,000	1,437
黎明(單元二)	186.27	2,698,330,631	1,449
潭子區大新	1.88	28,888,480	1,537
新興(單元十三)	102.54	1,591,000,000	1,552
中科經貿(單元八)	90.1	1,440,160,000	1,598
新八(單元四)	62.76	1,169,000,000	1,863
豐原區博愛	1.07	48,600,000	4,542
神岡區大夫第	1.72	95,702,300	5,564
烏日區中和紡織	6.35	450,000,000	7,087

註1：本表係依各該重劃區之每公頃地上物拆遷補償費進行排序。

註2：根據上述統計資料，臺中市各該自辦市地重劃區之地上物拆遷補償費，每公頃介於55萬元至7,087萬元，平均每公頃地上物拆遷補償費為1,346萬元。

資料來源：本院依臺中市政府提供資料及該府網站資料整理製作。

(七)再從費用負擔比率來看，各該自辦市地重劃區預估之費用負擔比率介於8.27%至26.97%不等，只有3區低於10%，不僅半數超過15%，甚至還有高達26.97%（神岡區大夫第）之情形，相較臺中市政府近年來公辦市地重劃預估之費用負擔比率介於9.03%至10.45%，顯不合理（近10年臺中市公辦市地重劃計畫書預估之費用負擔詳表5）。

表5、近10年臺中市公辦市地重劃計畫書之費用負擔情形一覽表

公辦市地重劃區	大里杙	大慶	美和庄
重劃計畫書 核定日期	107.10.18	108.2.20	108.8.26
總面積 (公頃)	6.96	229.57	403.90
費用負擔總額 (元)	328,464,900	9,210,934,110	16,594,193,396
每公頃費用負擔 (萬元/公頃)	4,719	4,012	4,108
工程費用 (元)	194,880,000	6,142,116,000	11,483,484,374
每公頃工程費用 (萬元/公頃)	2,800	2,675	2,843
地上物拆遷補償費 (元)	104,400,000	2,158,515,819	4,101,418,094
每公頃地上物補償 費 (萬元/公頃)	1,500	940	1,015
費用負擔比率 (%)	9.03	10.45	9.78
重劃後地價 (元/m <sup>2</sup> )	53,600	43,046	45,000

資料來源：本院依臺中市政府提供資料及該府網站資料整理製作。

(八)另按費用負擔，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（市地重劃實施辦法第21條第1項第2款參照），而費用平均負擔比率之計算式為

$$\frac{\text{工程費用總額} + \text{重劃費用總額} + \text{貸款利息總額}}{\text{重劃後平均地價} \times (\text{重劃區總面積} - \text{重劃前原公有道路、溝渠、河川及未登記地面積})}$$

。承上所述，臺中市各該自辦市地重劃區平均每公頃費用負擔約為3,849萬元，相較臺中市政府公辦市地重劃區平均每公頃費用負擔約4,280萬元為低，然而公辦市地重劃之費用負擔比率僅約9%至10%，自辦市地重劃之費用負擔比率卻幾乎高達15%，部分地區甚至超過20%以上，隱含重劃後平均地價有低估之情形，將影響土地所有權人財產權益。本院諮詢之專家學者即指出，重劃前後地價查估之適當與否，關係到分配設計成果是否正確，負擔是否公允，地主相互間之清償是否合理，以及抵費地之配置、出售等問題，故重劃前後之地價查估乃為土地重劃交換分配計算負擔之基礎作業，為重劃成果是否合理公平之主要關鍵；重劃會若低估重劃後地價，將使配回土地之權利價值下修，進而降低土地所有權人應配回之面積；重劃後地價涉及抵費地面積的扣抵，重劃後地價越高者抵扣抵費地的面積越少，反之，重劃後地價越低者所扣抵費地面積則越多。所以自辦重劃業者（重劃公司），往往盡量壓低重劃後地價，才能多扣抵費地，造成重劃後地價脫離一般市價行情的情形。

(九)綜上所述，重劃會申請核准實施自辦市地重劃時，應依市地重劃實施辦法規定擬具市地重劃計畫書草案，送交主管機關審查核定，並於公告期滿30日後實施。重劃計畫書一經公告期滿，即具有法定效力，重劃會須據以處理自辦市地重劃各項事宜。是

以主管機關對於重劃會所送之市地重劃計畫書草案即應確實審核，以維土地所有權人財產權益。惟查黎明、辰億、弘富、大夫第等自辦市地重劃案均涉及龐大的資金需求，然而送交臺中市政府核定之重劃計畫書卻過於簡略，缺乏完整財務評估與詳細成本分析，增加財務風險與執行過程中的潛在爭議。進一步檢視歷年來臺中市政府核定之自辦市地重劃計畫書，各區費用負擔從每公頃344萬元至9,762萬元不等，不但彼此間差異甚鉅，而且其中半數地區之費用負擔比率超過15%，部分地區甚至超過20%。相較該府近年來公辦市地重劃的費用負擔比率僅介於9.03%至10.45%，顯不合理，亦隱含重劃後平均地價或有低估的可能性。臺中市政府對於重劃會所估列之費用負擔，長期以來疏於監督審核，實屬可議。

- 三、截至113年5月底，臺中市轄內總計有12件自辦市地重劃案完成財務結算，然而，其中竟然有11案呈現虧損狀態，虧損金額自15萬2,403元至1,774萬1,533元不等，相較臺中市政府公辦市地重劃盈餘動輒數千萬元以上，不僅不合理，更是難以想像。自辦市地重劃名義上雖係獎勵人民自辦，但因市地重劃所涉及的層面甚廣，加上龐大的財務需求，因此，實務上自辦市地重劃普遍係由開發公司出資並主導重劃業務運作，更直接將重劃取得之抵費地以開發成本全數交付開發公司，美其名開發公司以重劃後取得之抵費地，抵付其投入之開發成本，盈虧自負，實際上卻造成重劃盈餘全歸開發公司所有，開發利益淪為私人壟斷，嚴重違反社會公平正義之負面結果，不僅違反獎勵土地所有權人自行辦理市地重劃之立法意旨，更讓「自辦」

一詞淪為話術。內政部固於81年12月修正發布獎勵重劃辦法，新增規定允許理事會執行重劃業務時，得視實際需要雇用專業人員或委託法人、學術團體辦理，然而對於開發公司的設置管理、人員資格、代辦費用、業務執行及抵費地之處理，迄今均無明確規範，該部數十年來均未正視此一問題，殊值檢討。

(一)自辦市地重劃本應由土地所有權人自行組織重劃會，藉著會員大會、理事會及監事會之成立與各司其職，完成重劃工作，並使土地所有權人共享開發利益。然而實務上自辦市地重劃普遍係由開發公司出資並主導重劃業務運作：

1、按平均地權條例第58條第1項前段規定：「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。」復按獎勵重劃辦法第11條第1項規定：「籌備會應於舉辦座談會後，通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及函請直轄市或縣（市）主管機關列席召開重劃會成立大會，審議重劃會章程草案，並互選代表組成理事會及監事會，分別負責執行業務。」第14條第3項規定：「理事會執行重劃業務時，得視實際需要雇用各種專業人員辦理或委託法人、學術團體辦理……。」是以，自辦市地重劃本應由土地所有權人自行組織重劃會，藉著會員大會、理事會及監事會之成立與各司其職，完成相關重劃工作，並使土地所有權人共享開發利益。另外，理事會得視實際需要，雇用各種專業人員或委託法人、學術團體辦理重劃業務，以因應業務執行上之需要。

2、然而重劃公司利用虛增人頭地主與不實購地等方式，取得重劃會理、監事席次，全面掌控該地

區自辦市地重劃業務，屢見不鮮。本院先前調查黎明重劃會虛增重劃費用一案（109內調0102）時，就發現黎明重劃會於其章程規定，黎明重劃區重劃各項業務之執行及開發總費用之籌措墊支，委由富○公司或該公司指定之人士辦理；並授權理事會與該公司或該公司指定之人士簽訂委辦合約書。該章程另規定，黎明重劃區全數抵費地授權由理事會按該區總開發成本出售予富○公司或該公司指定之人士；黎明重劃區開發盈虧由富○公司自負之，不得藉故要求其他費用（黎明重劃會章程第17條參照）。惟富○公司當時負責人與黎明重劃會之理事長均為同一人，富○公司負責人擔任重劃會理事長，該公司卻又受託執行重劃業務，不僅有利益衝突之疑慮，更顯示真正掌控自辦市地重劃業務者，並非重劃組織，而是富○公司。本院進而提出調查意見，指出相關重劃法令對於理、監事資格，重劃公司設置管理、業務執行，以及政府對於重劃公司督導責任等，欠缺應有之規範，對於利害關係之揭露亦付之闕如，亟待檢討補強。本案進一步調查，不僅黎明重劃會如此，弘富重劃會委託之富○土地開發公司、辰億重劃會委託之準○土地開發有限公司，以及大夫第重劃會委託之家○土地開發股份有限公司，均有相同情形。

- 3、本院諮詢之專家學者即表示，由於自辦市地重劃相較於公辦市地重劃，是由土地所有權人自行組織重劃會辦理重劃事務，因重劃開發費用龐大，過程中須先行投入大筆資金，一般情況下土地所有權人未必能具備足夠資金，即便具備相當資金，考量重劃作業涉及專業層面廣泛且開發期程



長，多數土地所有權人亦不願自行先投入資金，導致自辦市地重劃資金財源籌措困難。因此，實務上多由開發公司，即重劃公司，先行投入資金並主導自辦市地重劃之開發運作，並由重劃會與開發公司簽署契約，將重劃區開發費用之籌措及相關重劃事務之執行委由開發公司負責。開發公司則藉此換取抵費地抵付其開發成本。在抵費地與重劃土地配回之概念下，開發公司與土地所有權人間往往產生糾紛。而因開發公司基於與重劃會之契約關係，通常實際掌握重劃會重劃作業之推動，故開發公司與土地所有權人間之對立關係，實際上會演變為重劃會與土地所有權人間之對立，此於實務上滋生諸多爭議，並且經常導致雙方對簿公堂。

- 4、本院諮詢之專家學者更進一步指出，自辦市地重劃欠缺專業代理實施者之管理規範，使得理事會被少數把持，甚或與受託辦理之專業機構合謀藉機牟利，導致土地所有權人權益嚴重受損，頗不公平；自辦市地重劃因為民間開發業者的介入，利用資訊之不對稱，以及主管機關長期尊重私法上意思形成之自由，衍生許多爭議，諸如虛報人頭、虛增重劃費用、配地方式不公等糾紛；現行法令對開發公司在自辦市地重劃中的角色缺乏明確規範，開發公司與土地所有權人之間主要透過私權契約進行規範，此外投資人身分通常隱晦不明，又可以透過投資契約取得抵費地，然而上述契約約定是否合理，是否存在明顯不利於土地所有權人之條款，是否違反消費者保護法，這些問題從無人過問，一旦發生爭議，僅能循民事程序解決，惟大多業者即投資人受到所簽訂契約之

保護，受害的土地所有權人通常無處申訴。

- 5、本院詢問內政部，該部亦自承，現行並無主管機關直接監督重劃公司之相關規定；至於實務上有重劃公司透過虛增人頭、掌握理事會及監事會席次，進而掌控重劃會運作之案例，該部已參酌各界提供修法建議及近年法院對於個案自辦市地重劃判決，持續檢討獎勵重劃辦法，研議增訂擔任重劃會理、監事之資格限制，以避免理事會及監事會遭重劃公司掌控，致影響土地所有權人權益之情形。
- 6、基於上述，自辦市地重劃囿於資金籌措、專業層面與開發期程等因素，於實務上幾乎是由開發公司介入主導，然而現行重劃法令對於開發公司之定位與管理均缺乏明確規範，進而在資訊不對稱的情況下，衍生諸多爭議，影響土地所有權人財產權益。

(二)實務上自辦市地重劃普遍係由開發公司出資並主導重劃業務運作，美其名開發公司以重劃後取得抵費地，抵付其投入之開發成本，盈虧自負，實際上卻造成重劃盈餘全歸開發公司所有之負面結果：

- 1、按獎勵重劃辦法第42條規定：「(第1項)自辦市地重劃區內抵費地之出售，應於重劃工程竣工驗收，並報經主管機關同意後為之。但重劃工程未竣工驗收係因不可歸責於重劃會之事由，並經主管機關同意者，不在此限。(第2項)前項抵費地出售方式、對象、價款及盈餘款之處理應由理事會訂定並提報會員大會通過後辦理之。所得價款應優先償還重劃費用、工程費用、貸款及其利息。」第45條第1項規定：「自辦市地重劃於抵費地全數出售前，理事會應先辦理結算，並報請直

轄市或縣（市）政府備查後公告。」第19條規定：「重劃會應於完成財務結算後，檢附重劃報告，送請直轄市或縣（市）主管機關備查，並報請解散。」

2、據本院統計，截至113年5月底，臺中市轄內之自辦市地重劃案，計有中科經貿（單元八）等12處自辦市地重劃區完成財務結算，各該自辦市地重劃區開發盈虧彙整如表6。然而，各該自辦市地重劃區竟然均無盈餘，除潭子區大新重劃區收支平衡外，其餘11處財務結算均呈現虧損狀態，虧損金額自15萬2,403元至1,774萬1,533元不等，相較臺中市政府公辦市地重劃盈餘動輒數千萬元以上，不僅不合理，更是難以想像（臺中市政府公辦市地重劃案財務收支情形詳表7）。

表6、臺中市轄內自辦市地重劃案財務收支結算情形一覽表

單位：元

重劃區名稱	重劃事業收入	重劃事業支出	收支盈餘	結算時間
太平區慧眾	105,548,015	107,148,112	-1,600,097	102.11
潭子區大新	197,289,817	197,289,817	0	103.10
大里區國光	181,130,519	190,512,483	-9,381,964	104.12
太平區泓大	176,096,653	183,844,444	-7,747,791	106.6
中科經貿(單元八)	3,837,308,184	3,839,908,771	-2,600,587	107.8
太平區泓成	185,554,713	203,296,246	-17,741,533	107.11
太平區泓福	14,080,791	20,033,102	-5,952,311	107.11
太平區福億	110,662,202	110,774,605	-152,403	108.10
豐原區博愛	108,484,326	109,110,786	-626,460	109.9
潭子區僑忠	264,729,285	270,931,595	-6,202,310	109.10
大里區東城	60,878,700	63,635,282	-2,756,582	110.4
南屯建功	455,271,236	467,198,802	-11,927,566	111.8

註：本表依結算時間進行排序。

資料來源：本院依臺中市政府提供資料及該府網站資料整理製作。

表7、臺中市政府公辦市地重劃案財務收支結算情形一覽表

單位：元

期別	重劃區名稱	重劃事業收入	重劃事業支出	收支盈餘	結算時間
第4期	中正	6,246,029,991	5,486,969,609	759,060,382	79.2
第5期	大墩	3,201,969,309	3,176,243,335	25,725,974	79.2
第6期	干城	3,397,698,093	1,452,268,354	1,945,429,739	80.11
第7期	惠來	17,576,256,927	4,657,352,466	12,918,904,461	85.5
第8期	豐樂	7,182,966,323	2,060,225,465	5,122,740,858	85.2
第9期	早溪	2,759,236,308	1,867,323,995	890,912,313	86.3
第10期	軍功、水景	5,520,506,924	5,145,253,220	375,253,704	90.12
第11期	四張犁	3,985,516,326	3,688,342,693	297,173,633	88.6
第12期	福星	5,932,818,478	2,552,455,988	3,380,362,490	101.3

註1：本表不含原臺中縣部分。

註2：本表依辦理期別進行排序。另外，第13期大慶、第14期美和庄、第15期大里杙尚未辦理財務結算。

資料來源：本院依臺中市政府提供資料及該府網站資料整理製作。

### 3、據內政部表示：

- (1) 市地重劃為財務自償之開發方式，公辦市地重劃之重劃費用係由地方政府籌措，依平均地權條例施行細則第84條第3項規定，以抵費地處分價款抵付。自辦市地重劃與公辦重劃類似，需自行籌措重劃費用及財務自償，依獎勵重劃辦法第14條第1項第5款規定，申請貸款為理事會權責，即由理事會負責重劃費用籌措事宜，實務上部分理事會係向特定對象(出資者)借貸。
- (2) 依獎勵重劃辦法第13條第3項第12款及第5項規定，審議抵費地之處分為會員大會權責，並得經會員大會決議授權由理事會辦理。同辦法第42條第2項規定，抵費地出售方式、對象、價款及盈餘款之處理應由理事會訂定並提報會員大會通過後辦理之。因重劃費用由理事會籌措，故實務上處分抵費地作業多經會員大會授

權理事會辦理，並以重劃開發成本出售予特定對象（出資者），以符合財務自償。

- (3) 重劃會向地方主管機關申請核准實施自辦市地重劃時，其重劃計畫書預估之財務計畫，須至少可達財務平衡。且依獎勵重劃辦法第10條規定，成立重劃會時應於章程載明出資方式及財務收支，實務上並常見以重劃後取得抵費地，抵付借貸之資金，至於抵費地是否增值及其增值幅度，因受重劃後抵費地分配位置不確定及不動產市場行情波動等因素影響，地方主管機關難以預料土地增值數額，爰重劃區如有盈餘，其盈餘款是否回饋土地所有權人，依獎勵重劃辦法第42條第2項規定，由會員大會決議或經會員大會決議授權由理事會辦理。

4、本院綜整臺中市轄內各自辦市地重劃區重劃會章程中，有關抵費地處理之規範，其等對於抵費地之處理大致上可以歸納為以下方式：

- (1) 各該重劃區重劃各項業務之執行，以及開發總費用之籌措墊支，委由某某公司或其指定之人士辦理；並授權理事會與某某公司或其指定之人士簽訂合約書。
- (2) 區內土地所有權人以其未建築土地折價抵付公共設施用地及抵付開發總費用。如無未建築土地，改以現金繳納差額地價。
- (3) 各該重劃區全數抵費地授權理事會按重劃區開發總成本售予某某公司或其指定之人士。
- (4) 各該重劃區開發盈虧由某某公司自負之，不得藉故要求其他費用。

5、申言之，自辦市地重劃對於抵費地之處理，不僅於重劃開發之初，即由重劃會（或授權理事會）

與開發公司簽署契約，將重劃區開發費用之籌措及相關重劃事務之執行委由開發公司負責，更直接將重劃取得之抵費地全數交付開發公司，美其名用來抵付其先行投入之開發成本，並由開發公司自負盈虧，然而各該自辦市地重劃區取得之抵費地均係按開發成本售予開發公司，而非以市價或是競標方式為之，造成抵費地出售盈餘全歸開發公司，開發利益淪為私人壟斷，嚴重違反社會公平正義。

- 6、本院諮詢之專家學者即表示：抵費地出售對價之高低，除影響重劃區內土地所有權人是否需另以其他土地或財務抵付重劃費用外，在重劃會授權理事會將抵費地按開發總成本金額出售予開發商、由該開發商自負盈虧之情形下，更有可能會因為開發成本低於市價甚多，導致發生抵費地之出售盈餘全歸開發商，而未能回饋至地主之情形，基此，應仍有必要使主管機關基於國家擔保理論等法理基礎，就抵費地之具體出售條件於事前為適當之審查；自辦重劃業者或重劃公司多會在會員大會時，通過將抵費地出售予自辦重劃公司或特定出資者，以確保重劃投資的回收，但因評定之重劃後地價偏低，所扣取的抵費地於其出售後得款，往往超過投資額，又一個重劃區執行期間往往需要好幾年，開發後也會造成地價的大幅上漲，重劃公司或投資者往往有獲取鉅額盈餘款之暴利，其結果就是漲價歸私，有失公平正義。公辦重劃政府獲取之盈餘款，仍用於公眾利益的建設<sup>6</sup>，比較容易讓人接受，但自辦重劃業者

---

<sup>6</sup> 臺中市政府歷年來已核定 32 案自辦市地重劃計畫書，上述自辦市地重劃總面積為 879.38

或出資者獲取暴利且漲價歸私，等於竊取整個社會進步的成果，有利於炒作土地，難免令人憤恨不平。根本解決之道，就是廢除自辦，全改為公辦。

(三)綜上所述，截至113年5月底，臺中市轄內總計有12件自辦市地重劃案完成財務結算，然而，其中竟然有11案呈現虧損狀態，虧損金額自15萬2,403元至1,774萬1,533元不等，相較臺中市政府公辦市地重劃盈餘動輒數千萬元以上，不僅不合理，更是難以想像。自辦市地重劃名義上雖係獎勵人民自辦，但因市地重劃所涉及的層面甚廣，加上龐大的財務需求，因此，實務上自辦市地重劃普遍係由開發公司出資並主導重劃業務運作，更直接將重劃取得之抵費地以開發成本全數交付開發公司，美其名開發公司以重劃後取得之抵費地，抵付其投入之開發成本，盈虧自負，實際上卻造成重劃盈餘全歸開發公司所有，開發利益淪為私人壟斷，嚴重違反社會公平正義之負面結果，不僅違反獎勵土地所有權人自行辦理市地重劃之立法意旨，更讓「自辦」一詞淪為話術。內政部固於81年12月修正發布獎勵重劃辦法，新增規定允許理事會執行重劃業務時，得視實際需要雇用專業人員或委託法人、學術團體辦理，然而對於開發公司的設置管理、人員資格、代辦費

---

公頃，重劃完成後預計取得共同負擔之公共設施用地面積 359.35 公頃。按公辦市地重劃盈餘款之處理，係依市地重劃實施辦法第 56 條規定：「重劃區之抵費地售出後所得價款應優先抵付重劃總費用，如有盈餘時，應以其半數撥充實施平均地權基金，半數作為增添該重劃區公共設施建設、管理、維護之費用；如有不足時，應由實施平均地權基金貼補之。」辦理。至於自辦市地重劃區如有盈餘，其盈餘款如何處理，則係依獎勵重劃辦法第 42 條第 2 項規定，由會員大會決議或經會員大會決議授權由理事會辦理。臺中市政府為管理維護自辦市地重劃區公共設施需要，於 100 年 6 月制定公布臺中市自辦市地重劃地區管理維護基金自治條例，要求重劃會依據該府核定之重劃工程費用百分之五繳交公共設施管理維護費，且該費用不得計入共同負擔。但該府 99 年 12 月 25 日前已核准重劃計畫書之自辦市地重劃區，不適用該自治條例之規定。

用、業務執行及抵費地之處理，迄今均無明確規範，該部數十年來均未正視此一問題，殊值檢討。

四、自辦市地重劃之發動與實施，攸關重劃區內之公共事務與公共利益，主管機關須以公權力為必要之監督及審查決定。然而在「受益者付費」與「公私均蒙其利」觀念影響下，自辦市地重劃之公益性與必要性，長期以來未受重視，不僅核准實施之判斷基準付之闕如，相關監督機制亦未臻完備，甚至將整體自辦市地重劃業務導向私法自治之私法事件，造成有異議之民眾只能循民事途徑解決。自辦市地重劃的法規疏漏頻傳，虛灌人頭、袒護業者、暴利歸私等質疑更是時有所聞，內政部未能提出有效因應對策，亦無法確實督導地方政府落實審查自辦市地重劃業務，造成自辦市地重劃成為財團圈地掠奪私人財產的工具，顯有怠失。內政部實有從法制面通盤檢討之必要。

(一)自辦市地重劃是由土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃：

- 1、按平均地權條例第56條第1項規定：「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……。」第58條規定：「(第1項)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。……(第2項)前項重劃會組織、職權、重劃業務、獎勵措施等事項之辦法，由中央主管機關定之。(第3項)重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後實施之。」市地重劃除由各級主管機關辦理外，亦可由土地所有權人自行組織重劃會辦



理之，後者即所謂自辦市地重劃。

- 2、據內政部之見解，市地重劃是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，按原有位次交換分合為形狀方整之各宗土地後，重新分配予原土地所有權人之行政措施。且因重劃後各宗土地不但直接臨路、立即可供建築使用，同時由於重劃區內的公共設施如道路、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、零售市場等公共設施用地，都由土地所有權人依照受益比例共同負擔，所以是一種「受益者付費」的開發方式，而且可以衡平因都市計畫規劃使用分區（如有住宅區、商業區、公共設施用地等），所產生之不公平。<sup>7</sup>
- 3、內政部進一步表示，市地重劃為實現都市計畫的手段之一，各地方政府依據其整體發展規劃擬定都市計畫後，並得就特定地區擇定採市地重劃整體開發，然因受限於地方主管機關人力及財力考量，就管轄範圍內土地應施行市地重劃地區，難以同時開辦市地重劃作業。為使各地區均衡發展並兼顧各土地所有權人權益，於衡酌地方政府財力、人力及土地所有權人權益各項條件下，得裁量個案地區由土地所有權人自行辦理市地重劃作業。自辦市地重劃之目的在於「公私協力」的基礎上，由政府部門運用民間資金及效能，輔助公辦市地重劃之不足，進而實現都市計畫目標。

**(二)實務上向來多認為自辦市地重劃之性質屬於私法關係，以私法自治為原則。然據本院諮詢之專家學者表示，此等立論，殊值商榷，並認為自辦市地重**

---

<sup>7</sup> 參照內政部地政司全球資訊網/地政學堂/重劃業務；<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/71>，瀏覽日期：113年5月21日。

劃本質上為私法關係，以自治為原則之立論，實屬誤解市地重劃制度之本質：

- 1、內政部表示，依照平均地權條例第58條規定，自辦市地重劃係由重劃區內私有土地所有權人半數以上及其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，經主管機關同意後實施。各項重劃作業之推動，係以土地所有權人組成之重劃會，經由會員多數決方式決定，本於私法自治之原則作成土地重劃分配，屬私法性質。
- 2、相關司法實務亦持相同見解，舉其要者臚述如下：

(1) 法務部：

〈1〉79年10月9日(79)法律字第14583號函：「查主管機關辦理之市地重劃，依據市地重劃實施辦法第29條規定，於重劃分配完畢後，應將分配結果公告30日。公告期間如土地所有權人提出異議，主管機關應予調處，調處不成，報由上級主管機關裁決之。又依據同辦法第42條第1項之規定，主管機關限期通知土地所有權人繳納差額地價，逾期未繳納者，得移送法院強制執行。反觀自辦市地重劃，依據獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第29條第2項之規定，土地所有權人如對分配結果於公告期間內提出異議，自辦市地重劃會之理事會應予協調；協調不成，異議人得訴請司法機關裁判。但對於土地所有權人逾期未繳納差額地價，並無得移送法院強制執行之規定。足見二者性質不同，主管機關辦理之市地重劃，係屬公法性質；而自辦市地重劃，則屬私法性質，故其爭議應由重劃會與

各土地所有權人循民事訴訟程序解決。……。」

- 〈2〉101年7月9日法律字第10100025780號函：  
「……按獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（以下簡稱獎勵重劃辦法）第31條第1項規定：『重劃區內應行拆遷之土地改良物或墳墓，應予補償；其補償數額，由理事會依照直轄市或縣（市）政府所定土地改良物或墳墓拆遷補償相關規定查定，並提交會員大會決議後辦理。』故土地所有權人依法自行籌組團體重劃會進行重劃，主管機關僅處於監督之地位，有關土地重劃之各項事務，悉由自辦重劃會本於自治之精神，依辦理市地重劃之規定辦理，自辦重劃之性質，並非政府機關行使公權力（最高行政法院100年度判字第1790號判決意旨參照）。是以有關重劃區內拆遷補償數額，係屬民事事件……。」

（2）最高法院：

- 〈1〉103年度台上字第1661號民事判決：「……自辦市地重劃方面，係由參加市地重劃之土地所有人，根據獎勵重劃辦法自行組成自辦市地重劃區重劃會，本於私法自治之原則所作成之土地重劃分配，乃具有高度之自治性與相當之自主性，與市地重劃辦法所實施之公辦市地重劃，兼具公益與私益性，而帶有部分行政管制及強制之色彩（平均地權條例第60條之2、市地重劃實施辦法第35條第3項參照），尚有不同……。」
- 〈2〉104年度台上字第2118號民事判決：「……自辦市地重劃，係由參加市地重劃之土地所有

人，根據平均地權條例第58條第2項授權訂定之獎勵辦法自行組成自辦市地重劃區重劃會，本於私法自治之原則所作成之土地重劃分配，具有高度之自治性與相當之自主性，並未規定將公權力之行使託付予重劃會，與行政程序法第2條第3項規定之行政委託之意義並不相同，其與土地所有人間實為集體私法契約關係，並無上下隸屬或服從之關係存在。是重劃會與土地所有人間就市地重劃之重劃土地分配、差額地價補償及重劃費用之負擔，遷讓、交接土地等爭議，自屬民事爭議。……。」

〈3〉106年度台上字第182號民事判決：「……自辦市地重劃，係由參加市地重劃之土地所有權人，根據平均地權條例第58條第2項授權訂定之獎勵辦法自行組成自辦市地重劃區重劃會，本於私法自治之原則所作成之土地重劃分配。核其目的在於『公私協力』之基礎上，由政府部門運用民間資金及效能，輔助公辦市地重劃之不足，進而實現都市計畫目標。政府於此並未將公權力行使委託重劃會，與行政程序法第2條第3項之規定有間。是重劃會與土地所有權人間，就市地重劃之土地地上物拆遷爭議，自屬民事爭議，於其實施重劃業務之職權，為完成重劃計畫，得依獎勵辦法第31條第2項規定提起民事訴訟。……。」

(3) 最高行政法院：

〈1〉103年度裁字第474號裁定：「……依平均地權條例第58條第3項及獎勵重劃辦法第8條等規定，自辦市地重劃乃由土地所有權人為會

員，自行組織籌備會（重劃會）經主管機關核准後實施，上開規定係國家為促進土地利用，擴大市地重劃，獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃而設，旨在實現憲法平均地權之政策，促進土地利用效益，加速取得公共設施保留地。依上開規定所組織之籌備會乃係以自辦市地重劃為目的所組織之非法人團體，屬私法人之性質，其職權及重劃業務均由獎勵重劃辦法所規定，而非由縣（市）主管機關委託辦理，故其辦理市地重劃性質上非屬受委託行使公權力之行為，核與行政訴訟法第25條規定不同。本件相對人於所提之重劃計畫書經核定後，應依獎勵重劃辦法第11條、第27條等規定為重劃計畫書之公告、通知、召開會員大會等後續有關成立重劃會而進行之程序行為，亦屬私法關係，並無疑義。……。」

〈2〉107年度判字第444號判決：「……按市地重劃，乃重劃區之土地所有人，為促進地方區域之發展，增進土地資源之效用，及維護公共安全、改善公共衛生與建設公共交通，將一定範圍內地形不規則及畸零細碎不合經濟使用之土地，加以重新整理，交換分合，並興辦區域內之公共設施，於扣除相關費用負擔後，再將已成為形狀整齊，適宜開發使用之土地分配予原所有權人，以落實都市計畫之內容，及利於區域內公共設施用地之取得，使原土地所有人受分配之土地，得因宗地條件良好，區域公共設施完善，而可增加其利用之價值。其中自辦市地重劃，係由參

加市地重劃之土地所有人，根據獎勵辦法自行組成自辦市地重劃區重劃會，其本於私法自治之原則所作成之土地重劃分配，具有高度之自治性與相當之自主性，與市地重劃辦法所實施之公辦市地重劃，兼具公益與私益性，而帶有部分行政管制及強制之色彩（市地重劃辦法第31條第3項參照），尚有不同。……。」

〈3〉109年度判字第390號判決：「……依行為時獎勵辦法第30條規定，重劃前後地價，由重劃會委託不動產估價師查估後，須送理事會提經會員大會通過，須再送請地評會評定之。此乃由於一方面考量自辦市地重劃本質上為私法關係，以自治為原則，重劃前後地價既經會員大會通過，即為全體或多數土地所有權人同意，且僅作為計算負擔及變通補償之用，應屬重劃會內部關係，其高低與政府無關，亦不涉公共利益；惟另一方面考量重劃前後地價高低攸關土地所有權人權益至鉅，允宜由專家學者、社會公正人士所組成之地評會予以審議評定，對於土地所有權人有較好之保障。……。」

3、然據本院諮詢之專家學者表示，此等立論，殊值商榷，並認為自辦市地重劃本質上為私法關係，以自治為原則之立論，實屬誤解市地重劃制度之本質。專家學者諮詢意見臚述如下。

(1) 所謂「私法自治（私法自治原則）」，係指個人得依其自主的意思，自我負責地形成其私法上之權利義務；亦即，公共事務範圍外私人領域之法律關係，應任由私人自行建立及變更，尊

重當事人之自由與自主，國家儘量不應加以干預，只能消極維持基本之秩序。然而，自辦市地重劃，依法應組織重劃會，固然自辦市地重劃區內全體土地所有權人為重劃會會員（獎勵重劃辦法第3條第2項）；但自辦市地重劃之發起，僅需擬辦重劃範圍土地所有權人總數十分之三，及其於該範圍所有土地面積合計逾該範圍土地總面積十分之三之同意，即得申請成立籌備會（獎勵重劃辦法第8條第2項）。嗣成立重劃會後，又僅需重劃區內私有土地所有權人半數以上，及其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，即得申請主管機關核准實施之（平均地權條例第58條第3項）。於是，重劃區內之少數私有土地所有權人，即使不同意市地重劃（或不同意自辦市地重劃），亦將於主管機關核准重劃會實施市地重劃時，即被強制參與重劃，並進而須提供重劃負擔，甚至有無法分配重劃後土地而僅得受現金補償者。是此「強制參與重劃」，乃國家法律課予人民財產權之外在限制。

- (2) 自辦市地重劃固為土地所有權人自行組織重劃會而發起之土地重劃方式，然究其目的，實仍與公辦市地重劃同樣在於達成促進土地利用、擴大市地重劃，實現憲法平均地權之政策，故應認自辦市地重劃除涉及人民權利之私益外，尚兼具公益性質。
- (3) 縱使肯認重劃會係以私法團體地位，透過自治方式協力促成公益目的之遂行，惟為確保重劃中私法關係形成之過程適法、未侵害人民之基本權、以及其執行結果得以達成重劃制度目

的，仍應課予國家機關於此制度中之擔保責任，例如由機關於重劃程序中依法踐行審核機制（包括主管機關應依獎勵重劃辦法規定，核准籌備會成立申請、核准重劃會成立申請、計算負擔總計表核定申請等），以及給予適當之輔導協助（包括辦理重劃區範圍邊界之鑑界、配合辦理限建公告、分配結果公告期滿確定之地籍測量與土地登記）。

- (4) 自辦市地重劃固屬私法性質，但重劃範圍、重劃計畫等須經主管機關審查核定，均具有公法上之行政處分性質。主管機關之監督與審查權責，已無可規避。
  - (5) 自辦市地重劃應是公、私法兼具之性質，涉及公法性質者（事件本質涉及公益者），例如重劃範圍及其計畫書、地上物（尤指合法建物）拆遷與安置計畫，以及地上物拆遷補償數額，地方主管機關須強化行政干預。
  - (6) 市地重劃本身就是公共事務，涉及公共利益與公權力行使，然因法規制度定位不清，導致若干問題，應從制度面重新定位。
- 4、參照司法院釋字第709號解釋理由書之意旨，縱使基於事實上需要及引入民間活力之政策考量，而以法律規定人民在一定條件下得申請自行辦理，國家或自治團體仍須以公權力為必要之監督及審查決定。林大法官錫堯在司法院釋字第709號解釋協同理由書中，進一步將其稱為國家之擔保責任，認為縱以法律規定得委託民間團體或個人辦理或人民在一定條件下得申請自行辦理，國家或地方自治團體仍須負終局責任，公權力仍應為必要之介入及監督。近來相關司法實務



亦開始認為，獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，在執行上固然具有私法自治之特性，惟市地重劃本質上為公行政任務，參與重劃土地所有權人之財產權及居住自由等重要權益，且影響政府取得公共設施保留地等重要公共利益，主管機關仍須以公權力為必要之監督及審查決定，以盡國家擔保責任（最高行政法院108年度上字第484號判決、109年度上字第1151號判決參照）。是以，自辦市地重劃之發動與實施，攸關重劃區內之公共事務與公共利益，地方主管機關若以自辦市地重劃事涉私法自治為由，將自辦市地重劃事務一律視為私法事件，而將公權力置身事外，或消極被動，甚至毫無監督或審查作為，自難謂允當。然而，在「受益者付費」與「公私均蒙其利」之觀念影響下，自辦市地重劃之公益性與必要性，長期以來未受重視，甚至將整體自辦市地重劃業務導向私法自治之私法事件，造成主管機關消極被動，有異議之民眾只能循民事途徑解決紛爭。

**（三）政府核准實施自辦市地重劃應經利益衡量，確認該自辦市地重劃之實施具備重大公共利益，惟現行相關法令規定，對於核准實施自辦市地重劃所需必要性與公益性之判斷基準卻付之闕如：**

- 1、按土地徵收係基於興辦公共事業需要，為實現公益目的而侵害人民財產權之不得已措施，由於土地徵收影響人民財產權、生存權及工作權等基本權利甚鉅，故應經具體衡量，以判斷其必要性、公益性及是否符合比例原則，對此，101年1月4

日土地徵收條例修正公布第13條<sup>8</sup>，並增訂第3條之2<sup>9</sup>、第13條之1<sup>10</sup>等相關規定，就土地徵收之必要性與公益性，明文規範應於徵收計畫書記載評估報告、應評估分析之因素，以及核准徵收機關應審查事項。

- 2、參照都市計畫法第48條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」因此自辦市地重劃視為都市計畫事業開發手段之一，可替代土地徵收，達成與土地徵收相同之公共目的，又土地所有權人被迫參與自辦市地重劃後，不僅其土地建物的使用收益受到限制，還須面對地上物拆除、強制搬遷、重劃負擔、土地最小分配面積等限制，換言之，其財產權與居住自由因自辦

---

<sup>8</sup> 土地徵收條例第13條規定：「(第1項)申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣(市)主管機關。(第2項)中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。六、依本條例第三十四條之一提出之安置計畫是否合理可行。七、其他依法應為或得為審查之事項。……」

<sup>9</sup> 土地徵收條例第3條之2規定：「需用土地人興辦事業徵收土地時，應依下列因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析：一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。二、經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。四、永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。」

<sup>10</sup> 土地徵收條例第13條之1規定：「(第1項)前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：一、徵收土地或土地改良物原因。二、徵收土地或土地改良物所在地範圍及面積。三、興辦事業之種類及法令依據。四、興辦事業計畫之必要性說明。五、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形。六、公益性及必要性評估報告。……」

市地重劃受到的限制與侵害，相較政府實施土地徵收處分，並無二致。因此，核准實施自辦市地重劃實應經利益衡量，確認該自辦市地重劃之實施具備重大公共利益，始足當之。

- 3、惟查，平均地權條例第58條第3項僅規定：「重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後實施之。」內政部雖稱該條文所規定之同意比率，僅為申請自辦市地重劃之基本要件，地方主管機關仍應就個別地區是否開放自辦市地重劃予以審酌。然而觀諸平均地權條例、市地重劃實施辦法、或獎勵重劃辦法，現行相關法令並未將自辦市地重劃必要性與公益性之評估分析，明定納入重劃計畫書應記載事項，甚至對於核准實施自辦市地重劃之審查事項、審查標準，以及如何衡酌自辦市地重劃所需具體公共利益之規範，均付之闕如，內政部允應於相關法令予以明定，俾重劃主管機關於核准實施自辦市地重劃，以及司法機關為適法性審查時，有所依循。

**(四) 自辦市地重劃之發動與實施，攸關重劃區內之公共事務與公共利益，主管機關須以公權力為必要之監督及審查決定，然而相關監督機制未臻完備：**

- 1、按獎勵重劃辦法第18條規定：「籌備會、重劃會如有違反法令、擅自變更經直轄市或縣（市）主管機關核定之重劃計畫書或廢弛重劃業務者，直轄市或縣（市）主管機關應予警告或撤銷其決議。情節重大者，得命其整理，必要時得解散之。」該規定固然授予主管機關對於重劃會得為警告、撤銷決議、命其整理、要求解散等處分權限，

然而，其中除解散處分對於重劃會有明顯處罰效果外，其餘之警告、撤銷決議、命其整理等處分，不僅執行方式與作用不明，更乏威嚇效果，難以發揮有效查核管控之作用。

- 2、次按獎勵重劃辦法第33條第1項規定：「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。」第34條規定：「(第1項)理事會經研擬重劃分配結果草案後，應即檢具下列圖冊提經會員大會通過，公告公開閱覽30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對重劃分配結果提出異議，理事會應予協調處理，並將協調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。……。」由於相關法令對於自辦市地重劃土地分配之處理，並無主管機關如何介入審查之規定，因此內政部曾以行政函釋，要求直轄市或縣(市)主管機關於備查重劃會(或經其授權之理事會)議決之土地分配成果會議紀錄時，應審核重劃範圍內之土地有無摘錄地號錯誤、有無遺漏地號未配或取配面積與重劃前土地面積是否相符等事項，但是免實質審核其分配內容(內政部89年12月5日台(89)內中地字第8972065號函參照)<sup>11</sup>。然查自辦市地重劃諸多程

---

<sup>11</sup> 以弘富自辦市地重劃區為例，該區內重劃前安○段 1003、1003-1 地號等 2 筆土地(重劃前土地面積分別為 442.58 及 87.84 平方公尺)於重劃後分配為弘○段 172 地號(重劃後土地面積 274.83 平方公尺)。上述 2 筆土地固因位於公二用地與道路用地，屬於共同負擔之公共設施用地，而由重劃會依市地重劃實施辦法第 31 條第 1 項第 7 款規定，調整其分配位置。惟查市地重劃實施辦法第 1 項前段規定：「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。」重劃會雖將上述 2 筆土地調整分配至鄰近之住宅區街廓，卻將其配置於街廓南側，不僅未面臨原有道路，而且所面臨之道路更從 12 米道路變為 8 米道路，與上述規定似有不符。然而臺中市政府卻以內政部函釋為由，僅審核重劃範圍內之土地有無摘錄地號錯誤、有無遺漏地號未配或取配面積與重劃前土地面積是否相符等事項，而未實質審核其分配內容。

序中，例如重劃範圍、重劃計畫書草案、公共設  
施工程之設計書圖及工程預算、計算負擔總計表  
等，均明文規範應送請主管機關審查核定，土地  
分配既為市地重劃核心所在，竟未於事前課予主  
管機關介入為適當審查之權限，事後對於不服分  
配結果之救濟，又全交由重劃會自主處理，與整  
體制度體系顯有未合，本院諮詢之專家學者即表  
示，此於制度設計（法律規範）上，難謂妥適。

3、再按市地重劃業務涉及一系列作業程序，包括地  
上物拆遷補償、重劃工程規劃設計與施作、土地  
交換分合、地籍整理、點交接管、財務結算等，  
具有長期性、連續性、多階段性等特色，惟現行  
法令對於重劃會中途解散或退場，辦理中或尚未  
辦理之重劃業務後續如何銜接因應，卻均未規範。  
以黎明重劃會為例，該重劃會部分理監事因為涉  
及刑事案件，除經臺灣高等法院臺中分院111年度  
上訴字第30號刑事判決有期徒刑外，並沒收抵費  
地面積約3.25公頃。該重劃會雖已提出上訴，臺  
中市政府並以暫緩該重劃區抵費地登記或移轉作  
為因應，然而涉案之理監事倘經判刑確定，則該  
重劃會、理事會是否還有能力執行重劃業務？虛  
增之重劃費用如何返還？後續重劃作業如何辦  
理？現行法令均無規範，中途退場與後續銜接  
機制淪為空談。

4、未按現行市地重劃法源依據，為土地法及平均  
地權條例，然而更多的實務執行規定則散見於市  
地重劃實施辦法、獎勵重劃辦法等相關子法，相  
較都市更新或土地徵收而言，市地重劃不僅無一  
部統一整合的法典，更有諸多涉及人民權利義  
務事項，如重劃土地分配原則與例外之規定等，未以

法律規範，恐有適法性，乃至合憲性等問題（違反重要事項應由法律規定之法律保留原則），本院諮詢之專家學者即建議應將現行重劃法規、行政規則加以檢視，將涉及人民權利義務事項，提升至法律位階，建立市地重劃條例，既利執行，並臻適法。

- (五)綜上所述，自辦市地重劃之發動與實施，攸關重劃區內之公共事務與公共利益，主管機關須以公權力為必要之監督及審查決定。然而在「受益者付費」與「公私均蒙其利」觀念影響下，自辦市地重劃之公益性與必要性，長期以來未受重視，不僅核准實施之判斷基準付之闕如，相關監督機制亦未臻完備，甚至將整體自辦市地重劃業務導向私法自治之私法事件，造成有異議之民眾只能循民事途徑解決。自辦市地重劃的法規疏漏頻傳，虛灌人頭、袒護業者、暴利歸私等質疑更是時有所聞，內政部未能提出有效因應對策，亦無法確實督導地方政府落實審查自辦市地重劃業務，造成自辦市地重劃成為財團圈地掠奪私人財產的工具，顯有怠失。內政部實有從法制面通盤檢討之必要。

五、市地重劃係實現都市計畫之開發方式，實務上都市計畫是以附帶條件方式，劃設整體開發區，指定以市地重劃方式辦理開發，部分都市計畫甚至規定優先由土地所有權人依獎勵重劃辦法自行辦理。然而現行都市計畫相關法令，並無優先實施自辦市地重劃之法源依據，亦未規定應以公開方式舉辦聽證，不符正當行政程序之要求，殊值檢討。

- (一)現行都市計畫相關法令，並無優先實施自辦市地重劃之法源依據，各級都市計畫委員會無權替重劃主

### 管機關指定是否優先實施自辦市地重劃：

- 1、按市地重劃係指主管機關依照都市計畫之規劃內容，將都市一定範圍內之土地，全部重新加以規劃整理，興辦各項公共設施，並於扣除參與重劃土地所有權人之法定共同負擔公共設施用地及供抵繳工程費用、重劃費用與貸款利息等所需土地後，依都市計畫之規定將原有土地予以交換分合，使其成為形狀整齊之土地，再重新分配予土地原所有權人之一種實現都市意象之整體開發方式或工具（最高行政法院109年度上字第1068號判決參照）。實務上，都市計畫往往是以附帶條件方式，指定以市地重劃方式辦理整體開發，部分都市計畫甚至規定優先由土地所有權人依獎勵重劃辦法規定自行辦理。
- 2、如臺中市政府93年6月15日公告發布之「變更臺中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第三次通盤檢討）、（有關計畫圖、第十二期重劃區、部分體二用地、後期發展區部分）案」，即於計畫書規定，解除後期發展區開發限制後之整體開發地區，應依該計畫整體開發地區發展優先次序原則，次第擬定細部計畫，以市地重劃方式整體開發，並優先由土地所有權人依獎勵重劃辦法規定自行辦理。<sup>12</sup>
- 3、惟查，都市計畫係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂

---

<sup>12</sup> 據92年11月11日內政部都市計畫委員會第572次會議紀錄（第11案）顯示，該案准照該會專案小組審查意見通過。其中針對後期發展區部分，專案小組原則同意市府解除後期發展區附帶條件規定，並就整體開發地區開發方式，有關臺中市政府92年9月24日府工都字第0920150274號函送之研析意見，建議修正如次：「1、解除後期發展區開發限制後之整體開發地區，應依本計畫整體開發地區發展優先次序原則，次第擬定細部計畫，以市地重劃方式整體開發。2、前項市地重劃開發，優先由土地所有權人依『獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法』規定自行辦理。……」

等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言（都市計畫法第3條參照），都市計畫法第48條僅規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」市地重劃為主管機關獲取公共設施保留地的方式其中之一，為擴大辦理市地重劃，固得由土地所有權人自行組織重劃會辦理之，然而綜觀土地法、平均地權條例、或是都市計畫法，並無優先實施自辦市地重劃之法源依據，一定地區縱使應以市地重劃方式開發，然究應由主管機關主導以公辦方式辦理，抑或由土地所有權人自行辦理，仍應由重劃主管機關衡酌人力、財力，在均衡區域發展，與兼顧土地所有權人權益等前提下，視個案狀況予以裁量，基此，在都市計畫規劃階段，各級都市計畫委員會實無權替重劃主管機關指定是否優先實施自辦市地重劃。

**(二)都市計畫劃為整體開發區，指定以市地重劃方式開發，對人民權利及公共利益實有重大影響，然而現行都市計畫法僅規定應辦理公開展覽及舉行說明會，並未規定應以公開方式舉辦聽證，不符正當行政程序之要求：**

- 1、按行政程序法第163條規定：「本法所稱行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。」第164條規定：「(第1項)行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之



設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。(第2項)前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。」

- 2、司法院釋字第739號解釋前已指出，獎勵重劃辦法對於主管機關核准實施重劃計畫之程序，未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核准之市地重劃計畫，分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，致未能確保其等知悉相關資訊及適時參與聽證之機會，以主張或維護其權利，均不符憲法要求之正當行政程序<sup>13</sup>。
- 3、因應司法院釋字第739號解釋，內政部於106年修正獎勵重劃辦法第27條規定，增訂直轄市或縣(市)主管機關受理申請核准實施市地重劃後，應為通知及以公開方式舉辦聽證，並以合議制方式審議，且核定處分書應送達重劃範圍土地所有

---

<sup>13</sup> 司法院釋字第739號解釋理由書指出：「主管機關核定擬辦重劃範圍、核准實施重劃計畫之行政行為，係以公權力對於自辦市地重劃個案為必要之監督及審查決定，性質核屬行政處分，不僅限制重劃範圍內不同意參與重劃者之財產權與居住自由，並影響原有土地上之他項權利人權益(獎勵重劃辦法第37條、第38條規定參照)。相關法令除應規定主管機關應設置適當組織為審議外，並應按審查事項、處分內容與效力、對於權利限制之程度分別規定應踐行之正當行政程序(本院釋字第709號解釋參照)。獎勵重劃辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議，亦未要求主管機關於核定前給予利害關係人陳述意見之機會，又未將核定處分分別送達於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人，致未能確保其等知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，以主張或維護其權利；同辦法關於主管機關核准實施重劃計畫之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議，又未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核准之市地重劃計畫，分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，致未能確保其等知悉相關資訊及適時參與聽證之機會，以主張或維護其權利，均不符憲法要求之正當行政程序。」

權人與已知之利害關係人，以確保其等知悉重劃計畫書資訊及陳述意見，俾符合正當行政程序。

- 4、惟查市地重劃係依都市計畫規劃內容據以辦理，選定之重劃區須已發布都市計畫細部計畫者或雖無細部計畫但其主要計畫具有細部計畫實質內容者。如尚未發布細部計畫或其細部計畫需變更者，應於完成細部計畫之擬定或變更程序後，再行辦理重劃。是以，市地重劃與都市計畫不僅具有相互緊密扣合之關係，都市計畫更是市地重劃之上位指導計畫，都市計畫影響層面比市地重劃更為廣泛，從而兩者對於正當行政程序之要求應無二致。
- 5、尤其只要被都市計畫劃為整體開發區，並指定以市地重劃方式開發者，即應以都市計畫指定整體開發地區為重劃範圍，嗣經主管機關核准實施自辦市地重劃後，該重劃範圍內之全體土地所有權人均為會員，不論同意或不同意，一律參加重劃（市地重劃實施辦法第7條第2項、獎勵重劃辦法第3條第2項規定參照）。換言之，只要被都市計畫劃為整體開發區，人民的土地所有權乃至財產權益，就有可能受到限制或剝奪，對人民權利及公共利益實有重大影響，因此為何劃入整體開發區，何以須採市地重劃方式開發，須有嚴謹要件，同時要確保相關利害關係人知悉都市計畫之資訊並及時陳述意見與論辯，以強化行政程序之正當性基礎，然而現行都市計畫法僅規定應辦理公開展覽及舉行說明會，充其量只是用於資訊發布或作為廣泛蒐集意見之用途，並未規定主管機關應以公開方式舉辦聽證，對於正當行政程序之要求，洵有不足。

(三)綜上所述，市地重劃係實現都市計畫之開發方式，實務上都市計畫是以附帶條件方式，劃設整體開發區，指定以市地重劃方式辦理開發，部分都市計畫甚至規定優先由土地所有權人依獎勵重劃辦法自行辦理。然而現行都市計畫相關法令，並無優先實施自辦市地重劃之法源依據，亦未規定應以公開方式舉辦聽證，不符正當行政程序之要求，殊值檢討。

據上論結，臺中市政府受理黎明、辰億、弘富、大夫第等自辦市地重劃區申請核准實施自辦市地重劃時，僅依據私有土地所有權人及其面積超過半數以上之同意，作為核准的唯一考量，至於是否符合公益性、必要性，以及是否適當與合理，均未見有相關評估與審查，甚至未確實審核土地所有權人意見分析表及其處理經過情形，忽視不同意參加市地重劃者之意見。另外，該府對於重劃期間異議者的陳訴意見，又常以其涉及私權糾紛為由草率回應，未能充分正視，顯有不當；上述自辦市地重劃案均涉及龐大的資金需求，然而送交臺中市政府核定之重劃計畫書卻過於簡略，缺乏完整財務評估與詳細成本分析，增加財務風險與執行過程中的潛在爭議。進一步檢視歷年來臺中市政府核定之自辦市地重劃計畫書，各區費用負擔差異甚鉅，相較該府近年來公辦市地重劃，費用負擔比率偏高且不合理，亦隱含重劃後平均地價或有低估的可能性，臺中市政府對於重劃會所估列之費用負擔，長期以來疏於監督審核，實屬可議；實務上自辦市地重劃普遍係由開發公司出資並主導重劃業務運作，更直接將重劃取得之抵費地以開發成本全數交付開發公司，美其名開發公司以重劃後取得之抵費地，抵付其投入之開發成本，盈虧自負，實際上卻造成重劃盈

餘全歸開發公司所有，開發利益淪為私人壟斷，嚴重違反社會公平正義之負面結果，不僅違反獎勵土地所有權人自行辦理市地重劃之立法意旨，更讓「自辦」一詞淪為話術。獎勵重劃辦法固然規定理事會執行重劃業務時，得視實際需要雇用專業人員或委託法人、學術團體辦理，然而對於開發公司的設置管理、人員資格、代辦費用、業務執行及抵費地之處理，迄今均無明確規範，殊值檢討；在「受益者付費」與「公私均蒙其利」觀念影響下，自辦市地重劃之公益性與必要性，長期以來未受重視，不僅核准實施之判斷基準付之闕如，相關監督機制亦未臻完備，甚至將整體自辦市地重劃業務導向私法自治之私法事件，造成有異議之民眾只能循民事途徑解決。自辦市地重劃的法規疏漏頻傳，虛灌人頭、袒護業者、暴利歸私等質疑更是時有所聞，內政部未能提出有效因應對策，亦無法確實督導地方政府落實審查自辦市地重劃業務，造成自辦市地重劃成為財團圈地掠奪私人財產的工具，顯有怠失；市地重劃係實現都市計畫之開發方式，實務上都市計畫是以附帶條件方式，劃設整體開發區，指定以市地重劃方式辦理開發，部分都市計畫甚至規定優先由土地所有權人依獎勵重劃辦法自行辦理。然而現行都市計畫相關法令，並無優先實施自辦市地重劃之法源依據，亦未規定應以公開方式舉辦聽證，不符正當行政程序之要求，殊值檢討。爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：施錦芳

高涌誠