



# 臺中市政府未善盡 自辦市地重劃審查監督案

調查委員：施錦芳、高涌誠

113年10月9日

# 調查緣起

- 本案緣於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
- 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

# 本案相關自辦市地重劃案的基本資料

重劃區	地點	面積 (公頃)	土地所有權人數			平均負擔比率(%)		
			私有	公有	合計	公設負擔	費用負擔	合計
黎明 (單元二)	西屯區 南屯區	186.27	2,547	2	2,549	34.32	13.68	48.00
辰億	西屯區 南屯區	15.17	595	2	597	28.89	19.12	48.01
弘富	潭子區	19.36	503	1	504	32.55	15.45	48.00
大夫第	神岡區	1.72	317	3	320	16.18	26.97	43.15

註1：本表數據是依照各該重劃計畫書的內容整理製作；與計算負擔總計表核定內容或有不同

註2：陳訴人中尚有山城科技園區，但在本案調查期間，臺中市政府已於112年7月12日解散該重劃會

# 本案相關自辦市地重劃案的同意比率

重劃區	同意比率	
	私有土地人數	私有土地面積
黎明（單元二）	64.26%	68.63%
辰億	53.10%	51.63%
弘富	54.87%	62.01%
大夫第	52.80%	63.80%

註：本表數據是依照各該重劃計畫書的內容整理製作

# 本案相關自辦市地重劃案的辦理進度

資料來源：臺中市政府網站

## 黎明自辦市地重劃區重劃歷程

大事記	日期
成立籌備會	095.03.03
核定重劃範圍	096.11.07
核定重劃計畫書	097.01.29
公告重劃計畫書	097.01.31~097.02.29
第一次會員大會	097.03.12
成立重劃會	097.04.08
核定工程預算書圖	097.08.29
	097.10.13
評定重劃前後地價	099.12.14
核定計算負擔總計表	100.10.05
土地分配公告	100.11.16~100.12.16
地籍整理及權利變更登記	101.05.31
交接土地	101.10.18
公共設施點交接管	102.01.07
重劃完成	102.01.07
公共設施保固期	102.01.07~105.01.06
財務結算	尚未辦理
成果報告	尚未辦理
解散重劃會	尚未辦理

重劃工程已完工點交；保留抵費地10筆，面積約8.61公頃，暫緩出售

## 辰億自辦市地重劃區重劃歷程

大事記	日期
成立籌備會	103.11.26
座談會	104.12.22
重劃會成立大會	107.08.28
成立重劃會	107.12.05
核定重劃範圍	104.03.30
第一次會員大會	108.07.19
重劃計畫書草案聽證	109.08.01
核定重劃計畫書	109.12.02
公告重劃計畫書	109.12.11~110.01.10
核定工程預算書圖	110.04.23
公告禁止或限制移轉、分割及建築等	110.09.10~111.03.09
	111.06.10~111.12.09
評定重劃前後地價	111.06.24
核定計算負擔總計表	111.10.11
土地分配公告	112.06.05~112.07.04
地籍整理及權利變更登記	尚未辦理
交接土地	尚未辦理
公共設施點交接管	尚未辦理
重劃完成	尚未辦理
公共設施保固期	尚未辦理
財務結算	尚未辦理
成果報告	尚未辦理
解散重劃會	尚未辦理

截至113.7止，工程進度97.71%；取得抵費地11筆，刻正出售中

# 本案相關自辦市地重劃案的辦理進度

資料來源：臺中市政府網站

## 弘富自辦市地重劃區重劃歷程

大事記	日期
成立籌備會	096.05.09
核定重劃範圍	096.09.14
核定重劃計畫書	097.04.01
公告重劃計畫書	097.04.03~097.05.03
第一次會員大會	097.06.24
成立重劃會	097.07.30
核定工程預算書圖	098.04.22
評定重劃前後地價	099.12.13
公告禁止或限制移轉、分割及建築等	100.09.16~101.10.15
核定計算負擔總計表	103.11.19
土地分配公告	105.01.18~105.02.26
地籍整理及權利變更登記	106.10.26、108.01.19、108.04.19、108.08.21、 110.02.08、110.06.11
交接土地	106.11.23 起陸續辦理
公共設施點交接管	106.07.06
重劃完成	尚未辦理
公共設施保固期	106.07.26~109.07.25
財務結算	尚未辦理
成果報告	尚未辦理
解散重劃會	尚未辦理

重劃工程已完工點交；保留抵費地7筆，面積約0.27公頃，暫緩出售

## 大夫第自辦市地重劃區重劃歷程

大事記	日期
成立籌備會	100.01.25
核定重劃範圍	100.06.01
核定重劃計畫書	101.10.26
公告重劃計畫書	101.11.02~101.12.03
第一次會員大會	101.12.23
成立重劃會	102.02.08
核定工程預算書圖	103.07.18
暫緩施工	107.05.01
評定重劃前後地價	尚未辦理
核定計算負擔總計表	尚未辦理
土地分配公告	尚未辦理
地籍整理及權利變更登記	尚未辦理
交接土地	尚未辦理
公共設施點交接管	尚未辦理
重劃完成	尚未辦理
公共設施保固期	尚未辦理
財務結算	尚未辦理
成果報告	尚未辦理
解散重劃會	尚未辦理

自107年5月暫緩施工迄今

# 調查發現

現行法令規範有沒有不周全的地方？

自辦市地重劃有沒有盈餘？盈餘如何處理？

對於財務計畫、費用負擔的審核是否確實？

土地所有權人為什麼一定要參加自辦市地重劃？

核准實施自辦市地重劃的審核要件是什麼？

對於不同意參加自辦市地重劃的意見如何處理？



# 自辦市地重劃範圍內之全體土地所有權人均為會員

- **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**

- **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，不符正當行政程序**
- **都市計畫是市地重劃之上位指導計畫，而且都市計畫影響層面比市地重劃更為廣泛，兩者對於正當行政程序之要求應無二致**
- **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，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**

# 都市計畫規定「優先實施自辦市地重劃」無法源依據

- **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」
- 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**
  - 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
  - 土地法、平均地權條例、或都市計畫法，並無優先實施自辦市地重劃之法源依據
  - 要由主管機關主導以公辦方式辦理，或者由土地所有權人自行辦理，**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**
  - 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**

# 臺中市政府忽視不同意者的意見，只考量同意比率

平均地權條例第58條第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。**

獎勵重劃辦法第25條：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。其中一項為**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。**

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

- 黎明：沒有「處理經過情形」欄位
- 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
- 弘富：同意者均為空白，未同意者全部填寫「徵求同意中」

從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
- 是否符合公益性、必要性，以及是否適當與合理，均無相關評估與審查
- 尤其**大夫第籌備會申請之擬辦重劃範圍，並非都市計畫指定應以市地重劃整體開發之地區，該府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**

# 臺中市政府對於自辦重劃的糾紛，多認為是私權問題

## ■ 以辰億自辦市地重劃區為例，當地民眾提出諸多問題

- 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

## ■ 但是臺中市政府的回應多為消極處理

- 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

# 臺中市政府對於費用負擔之估列，疏於監督審核

- 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，重要性不容忽視。

## 重劃計畫書應記載下列事項：

- 一、重劃地區及其範圍。
- 二、法律依據。
- 三、辦理重劃原因及預期效益。
- 四、重劃地區公、私有土地總面積及其土地所有權人總數。
- 五、重劃地區原公有道路、溝渠、河川及未登記地土地面積。
- 六、土地總面積。
- 七、預估公共設施用地負擔。
- 八、預估費用負擔。
- 九、土地所有權人平均重劃負擔比率概計。
- 十、重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則。
- 十一、財務計畫：包括資金需求總額、貸款及償還計畫。
- 十二、預定重劃工作進度表。
- 十三、重劃區範圍都市計畫地籍套繪圖。

# 臺中市政府對於費用負擔之估列，疏於監督審核

重劃區	資金需求	重劃計畫書頁數
黎明	66.58億元	10頁
辰億	7.23億元	11頁
弘富	5.52億元	8頁
大夫第	1.53億元	13頁

- **自辦市地重劃資金需求規模龐大**
- **但是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）**
- **內容過於簡略，缺乏完整的財務計畫**

# 以黎明自辦市地重劃區之重劃計畫書為例（其他各區情況雷同）

## 八、預估費用負擔

### （一）費用負擔總額概估：

項目	金額（元）	備註
1.整地工程費	678,030,000	本項費用以本區重劃工程規劃設計書圖及預算送請台中市政府核定金額為準。
2.道路工程費(含路燈)	412,340,000	
3.排水工程費	492,840,000	
4.雜項及其他工程費(含公園、廣停、公兒、國道等公共設施建設費)	146,260,000	
(一) 工程費	5 工程管理費(含工程規劃設計、空污費)	230,410,000
	6.污水工程費	144,000,000
	7.共同管道工程費	34,840,000
	8.電力管線工程費(地下化)	279,000,000
	9.電信管線工程費(地下化)	93,000,000
	10.自來水管線工程費	139,500,000
	11.瓦斯管線工程費	143,830,000
	小計	2,794,050,000
(二)地上物拆遷補償費	2,698,330,631	本項費用以理事會查定提交會員大會通過送請主管機關核備之金額為準。
(三)重劃作業費	186,270,000	含擬定細部計畫、地形測量、都市計畫樁位測釘、委託不動產估價師查估重劃前後地價、地上物拆遷補償費查定、地籍測量及重劃各項工作等。 詳附件一、作業費明細概估表。
小計	5,678,650,631	
(四)貸款利息	978,999,369	以五大銀行平均基準利率 4.31%，期間 4 年計算
(五)開發總費用	6,657,650,000	

### （二）預估費用負擔比率：

$$\begin{aligned}
 \frac{\text{費用平均}}{\text{負擔比率}} &= \frac{\text{工程費用總額} + \text{地上物拆遷補償費} + \text{重劃作業費用總額} + \text{貸款利息總額}}{\text{重劃後平均地價} \times (\text{重劃區總面積} - \text{原公有道路、溝渠、河川及未登記地等土地抵充面積})} \\
 &= \frac{6,657,650,000 \text{ (元)}}{30000 \text{ (元/} \text{m}^2\text{)} \times (1862709.29 \text{ m}^2 - 240475 \text{ m}^2)} \\
 &= 13.68 \%
 \end{aligned}$$

## 十一、財務計畫

- （一）資金需求總額：新台幣 6,657,650,000 元。
- （二）貸款計畫：前款所需費用由理事會委由開發機構先行墊支。
- （三）償還計畫：由區內土地所有權人以其未建築土地折價抵付之抵費地出售款或繳納差額地價優先償還。

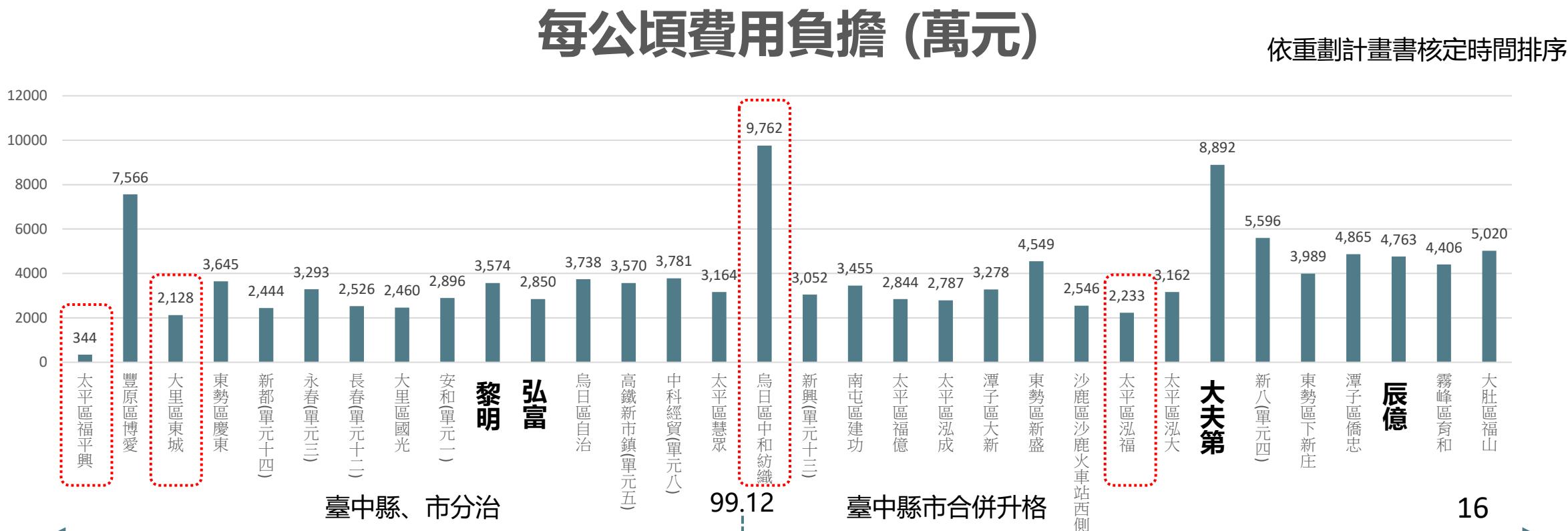
- **對於重劃費用估算及財務計畫僅以1張費用負擔總額的概估表，及寥寥數語帶過**
- **增加財務風險與執行過程中潛在爭議的可能性，亦不符合重大開發案件應有的審慎態度**

# 臺中市政府對於費用負擔之估列，疏於監督審核

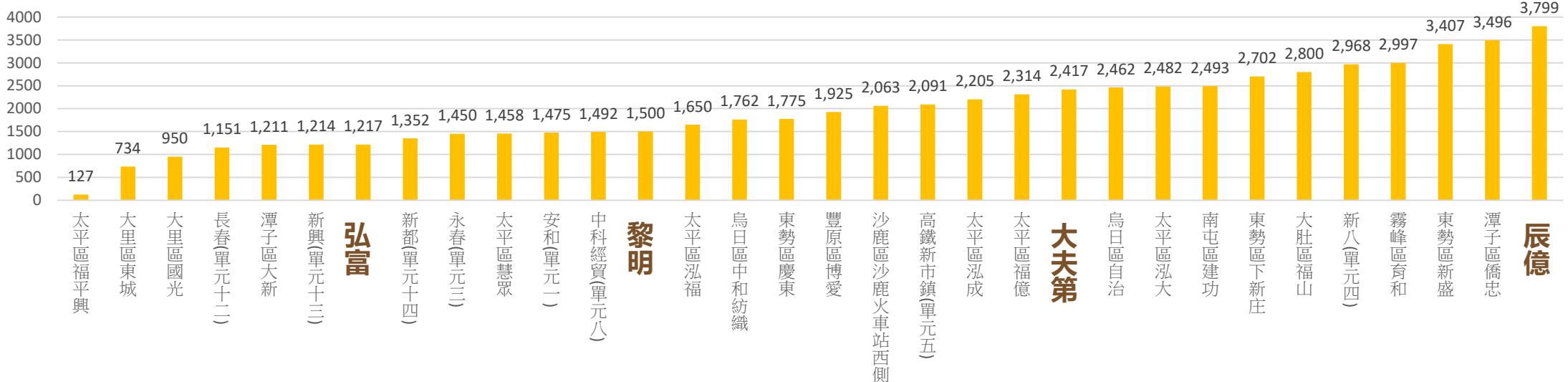
重劃區名稱	重劃計畫書 核定日期	重劃區面積 (公頃)	總負擔比率 (%)	費用負擔比率(%)	每公頃費用負擔 (萬元)
黎明	97.1.29	186.27	48.00	13.68	3,574
弘富	97.4.1	19.36	48.00	15.45	2,850
大夫第	101.10.26	1.72	43.15	26.97	8,892
辰億	109.12.2	15.17	48.01	19.12	4,763

- 黎明、弘富、大夫第及辰億等自辦市地重劃區**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**
- **黎明自辦市地重劃區之前因虛增重劃費用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)，**遭臺灣臺中地方檢察署提起公訴**
- **大夫第及辰億兩區的重劃費用，以重劃面積換算平均單價後，平均每公頃的費用負擔竟然還高於黎明自辦市地重劃區**

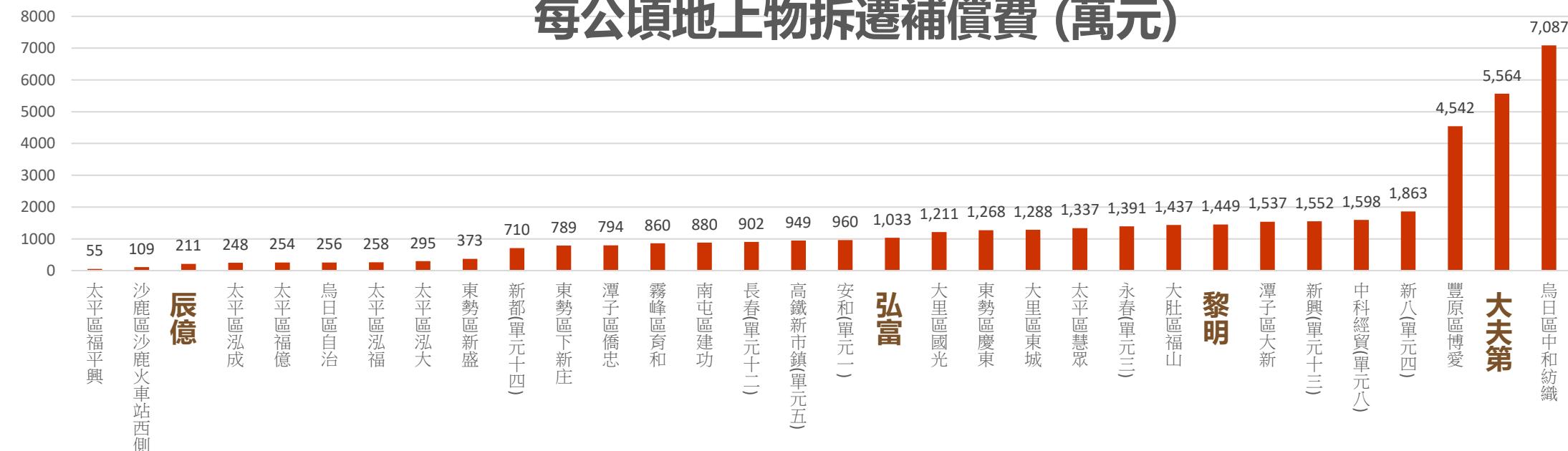
- 進一步調查臺中市（含改制前臺中縣）轄內核定過32案自辦市地重劃計畫書（包含已解散的重劃會）。
  - 各該自辦市地重劃區之費用負擔，介於每公頃344萬元至9,762萬元間，平均為3,849萬元
  - 即便考量早年或因物價水準較低，而不將太平區福平興自辦市地重劃區納入計算，次低的費用負擔為每公頃2,128萬元，與最高負擔每公頃9,762萬元相比，兩者差距超過4倍（9,762萬元/2,128萬元 ≈ 4.59）
  - 各重劃區彼此間的費用負擔差異甚鉅，且難以從重劃區的面積或核定時間找出合理關聯性，反映出臺中市政府對於重劃會估算之費用負擔缺乏具體且一致的審核標準



## 每公頃工程費用 (萬元)



## 每公頃地上物拆遷補償費 (萬元)



# 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)	<b>4,719</b>	<b>4,012</b>	<b>4,108</b>
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 (%)	<b>9.03</b>	<b>10.45</b>	<b>9.78</b>
重劃後地價 (元/m <sup>2</sup> )	<b>53,600</b>	<b>43,046</b>	<b>45,000</b>

## 與公辦市地重劃的比較

### ■ 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%**
- 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

### ■ 從每公頃費用負擔來看

- 自辦市地重劃區**平均每公頃費用負擔約**3,849萬元**，雖然低於**公辦市地重劃區**平均每公頃費用負擔**4,280萬元**
- 但是公辦市地重劃的費用負擔比率卻是低於**自辦市地重劃費用負擔比率
- 隱含重劃後平均地價有低估之情形

# 對於重劃開發公司的監督管理缺乏明確規範

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。」

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。」

獎勵重劃辦法第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……。」

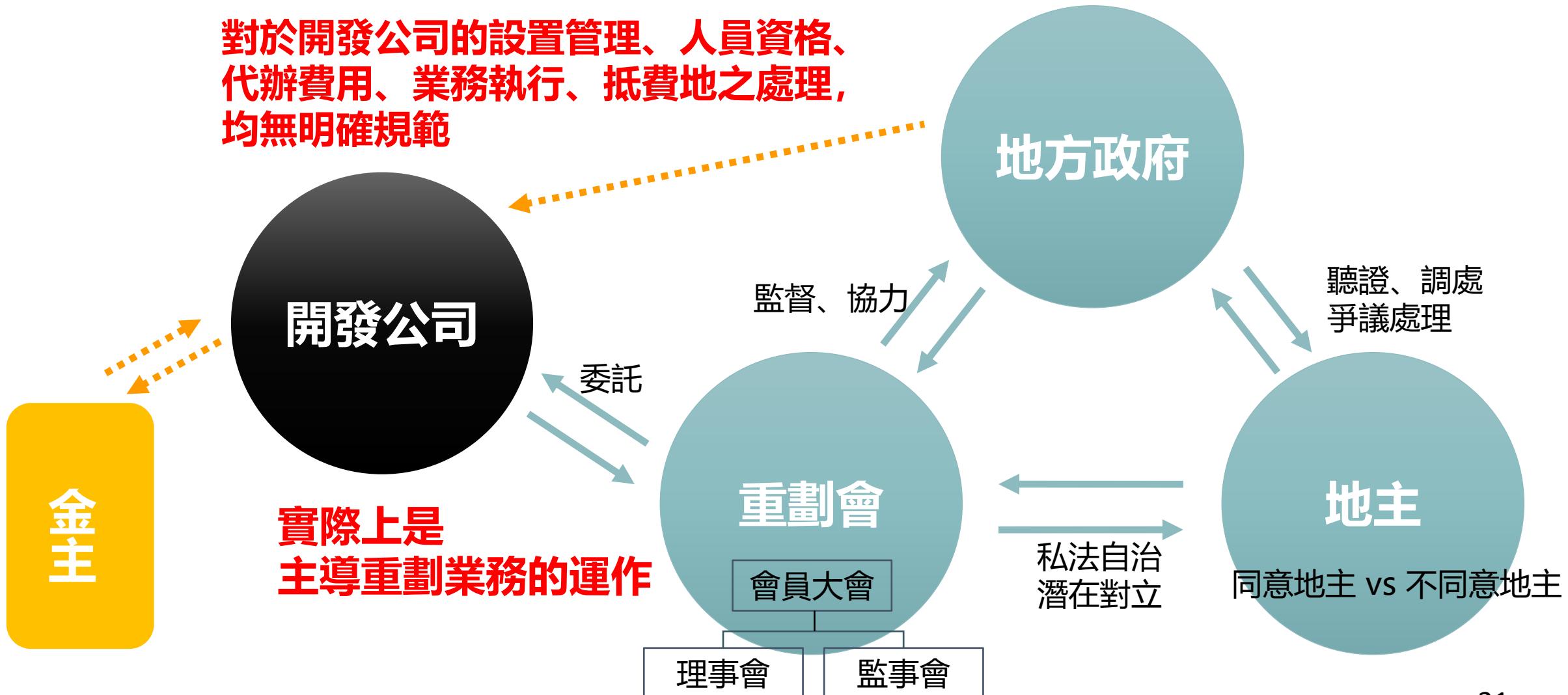
- 自辦市地重劃本應由土地所有權人自行組織重劃會，藉著會員大會、理事會及監事會之成立與各司其職，完成相關重劃工作，並使土地所有權人共享開發利益。
- 理事會得視實際需要，雇用各種專業人員或委託法人、學術團體辦理重劃業務，以因應業務執行上之需要。

## 對於重劃開發公司的監督管理缺乏明確規範

- 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，發現富○公司當時負責人與黎明重劃會的理事長均為同一人，富○公司的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。
- 本案進一步調查，不僅黎明重劃會如此，
  - 弘富重劃會委託的富○土地開發公司
  - 辰億重劃會委託的準○土地開發有限公司
  - 大夫第重劃會委託的家○土地開發股份有限公司均有相同情形

# 對於重劃開發公司的監督管理缺乏明確規範

對於開發公司的設置管理、人員資格、代辦費用、業務執行、抵費地之處理，均無明確規範



# 自辦重劃利益全歸開發公司；公設維護卻由政府負責

## 自辦市地重劃案財務收支結算情形

重劃區名稱	收支盈餘(元)	結算時間
太平區慧眾	-1,600,097	102.11
潭子區大新	0	103.10
大里區國光	-9,381,964	104.12
太平區泓大	-7,747,791	106.6
中科經貿(單元八)	-2,600,587	107.8
太平區泓成	-17,741,533	107.11
太平區泓福	-5,952,311	107.11
太平區福億	-152,403	108.10
豐原區博愛	-626,460	109.9
潭子區僑忠	-6,202,310	109.10
大里區東城	-2,756,582	110.4
南屯建功	-11,927,566	111.8

- 截至113年5月底，臺中市轄內之自辦市地重劃案，計有**12處自辦市地重劃區完成財務結算**
- 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**
- 相較臺中市政府公辦市地重劃盈餘動輒數千萬元，甚或百億元以上，**不僅不合理，更是難以想像**

# 自辦重劃利益全歸開發公司；公設維護卻由政府負責

## 自辦市地重劃案財務收支結算情形

重劃區名稱	收支盈餘(元)	結算時間
太平區慧眾	-1,600,097	102.11
潭子區大新	0	103.10
大里區國光	-9,381,964	104.12
太平區泓大	-7,747,791	106.6
中科經貿(單元八)	-2,600,587	107.8
太平區泓成	-17,741,533	107.11
太平區泓福	-5,952,311	107.11
太平區福億	-152,403	108.10
豐原區博愛	-626,460	109.9
潭子區僑忠	-6,202,310	109.10
大里區東城	-2,756,582	110.4
南屯建功	-11,927,566	111.8

## 公辦市地重劃案財務收支結算情形

期別	重劃區名稱	收支盈餘(元)	結算時間
第4期	中正	759,060,382	79.2
第5期	大墩	25,725,974	79.2
第6期	干城	1,945,429,739	80.11
第7期	惠來	12,918,904,461	85.5
第8期	豐樂	5,122,740,858	85.2
第9期	旱溪	890,912,313	86.3
第10期	軍功、水景	375,253,704	90.12
第11期	四張犁	297,173,633	88.6
第12期	福星	3,380,362,490	101.3

# 自辦重劃利益全歸開發公司；公設維護卻由政府負責

臺中市各自辦市地重劃區重劃會章程，對於抵費地之處理，大致上可以歸納為以下方式：

- 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。
  - 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。
  - 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。
  - 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。
- 
- 臺中市政府歷年來核定32案自辦市地重劃，總面積約879.38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。
  - 公辦市地重劃的盈餘款，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
  - **自辦市地重劃盈餘款的處理**，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。

# 自辦市地重劃的發動與實施，相關監督機制未臻完備

法律性質

發動實施

處分權限

土地分配

退場銜接

法律位階

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

■ **內政部：**

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。

■ **法務部79年10月9日（79）法律字第14583號函：**

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。

■ **最高法院及最高行政法院也有相關裁判**

# 自辦市地重劃的發動與實施，相關監督機制未臻完備

法律性質

發動實施

處分權限

土地分配

退場銜接

法律位階

然據諮詢之專家學者表示，此等立論，殊值商榷

- 重劃區內之少數私有土地所有權人，即使**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，被強制參與重劃**，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**。
- 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**。
- 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。
- **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。
- 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**。

# 自辦市地重劃的發動與實施，相關監督機制未臻完備

## 法律性質

- 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
- 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，難謂允當

## 發動實施

## 處分權限

## 土地分配

## 退場銜接

## 法律位階

# 自辦市地重劃的發動與實施，相關監督機制未臻完備

法律性質

發動實施

處分權限

土地分配

退場銜接

法律位階

## 核准實施自辦市地重劃的判斷基準，付之闕如

- 自辦市地重劃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
  - 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
  - 財產權與居住自由因自辦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
- 然而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納入重劃計畫書應記載事項
  - 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

# 自辦市地重劃的發動與實施，相關監督機制未臻完備

法律性質

發動實施

處分權限

土地分配

退場銜接

法律位階

## 主管機關的處分權限難以發揮查核管控的作用

主管機關對於重劃會（籌備會）違反法令或者廢弛重劃業務，能夠採行的處分措施包括：

- 警告
- 撤銷決議
- 命其整理
- 要求解散

（獎勵重劃辦法第18條）

➤ 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

# 自辦市地重劃的發動與實施，相關監督機制未臻完備

法律性質

發動實施

處分權限

土地分配

退場銜接

法律位階

## 土地分配為市地重劃核心，竟未課予主管機關事前或事後介入審查之權限

- 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
- 異議→理事會協調處理→司法機關裁判
- 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)

- 自辦市地重劃諸多程序中，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**



- 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**。

# 自辦市地重劃的發動與實施，相關監督機制未臻完備

法律性質

發動實施

處分權限

土地分配

退場銜接

法律位階

## 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，均未規範

- **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**

# 自辦市地重劃的發動與實施，相關監督機制未臻完備

法律性質

發動實施

處分權限

土地分配

退場銜接

法律位階

## 市地重劃欠缺統一整合的法典，且宜提升至法律位階

- 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

# 調查意見

# 調查意見

一、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**。

# 調查意見

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。

# 調查意見

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。

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。

# 調查意見

**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，顯有急失。內政部實有從法制面通盤檢討之必要。

# 調查意見

- 五、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」，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。
- 六、國際人權公約與一般性意見就適足住房權已有明確規範，不論公部門或  
私部門均應遵循，自辦市地重劃亦不能例外。主管機關允應全面檢視現  
行相關重劃法令及實務運作，針對不足或違反之處，儘速研議修訂法令  
規定，並於自辦市地重劃涉及地上物拆除與住戶搬遷等情形時，特別注  
意是否符合適足住房權之規範，確保人民居住權益獲得保障。

# 處理辦法

- 調查意見一至五，提案糾正內政部及臺中市政府。
- 調查意見六，函請內政部督同相關機關確實檢討改進見復。
- 調查報告之案由、調查意見、處理辦法，以及相關附件，於個資隱匿後，上網公布。
- 檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

# 簡報完畢 敬請指教

# 簡報完畢

