

前言

彰化縣第八期員林都市計畫整體開發單元 1-10 市地重劃區，係公辦市地重劃，重劃前為「農業區」，重劃完成後變更為「住宅區」，期間彰化縣政府依法按市地重劃程序陸續進行，惟於土地分配公告之階段，經參與市地重劃之所有權人就差額地價之計算方式提起異議，遂衍生有關計算重劃前土地重劃負擔費用及重劃後差額地價之相關法律適用疑義，彰化縣政府在本件市地重劃之相關行政行為是否符合平等原則保障所有權人之利益有諸多討論，以下篇章將逐步探討有關本件市地重劃其理論及法令依據、背景事實說明、主管機關相關之行政處分作成、法律原則之適用與解釋等主題，就市地重劃之法制面角度，為如何有助於未來市地重劃業務之順利開展，且達到公平分配保障所有權人利益之目標切入研究。

一、市地重劃之理論及運作

市地重劃係以土地所有權人之「私使用性」為著眼點，藉以改善其土地之區位與形狀，並提高其土地利用效益為目的，於重劃完成後，原則上土地所有權人能保有其原有土地之權利，此即「財產權存續保障原則」，倘若存有分配之法律或技術上困難者(例如被劃為公共設施保留地)，此際主管機關乃以具有相同價值之他土地配予原所有權人。主管機關對於因重劃所生損益均應平等對待，此即「平等對待原則」，重劃費用之分攤更須謹守「平等負擔原則」，依據土地重劃利得程度決定負擔內容，以符「利得平衡原則」，我國市地重劃制度及法令應恪遵前開原則設計實行之。¹

(一) 市地重劃制度之內涵

1.陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁 15-18

市地重劃係依照都市計畫規劃內容，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，並於扣除法律規定應由參與重劃之土地所有權人共同負擔之公共設施用地及供抵繳工程費用、重劃事業費用、貸款利息等所需土地（亦即「抵費地」）後，按原有土地予以交換分合，使其成為形狀整齊之土地，再重新分配土地所有權人的一種都市整體開發方式。市地重劃完成後之各宗土地由於均直接面臨道路，故可立即取得建築執照（即所謂「建築成熟地」），不但可增進土地利用，對於都市建設發展亦甚有助益，對於參加市地重劃之土地所有權人可提升其參與之誘因。²

經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，而且市地重劃可平衡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，所以亦是都市土地比較公平的土地開發方式。

市地重劃除由政府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，分為「公辦市地重劃」以及「自辦市地重劃」。不論公辦或自辦市地重劃，對於公共設施用地的取得皆十分有效，對於可建築用地的供給，也有相當的正面意義，其有效緩和房地產的供需失調，同時也疏緩政府取得、興闢公共設施的財政壓力，亦可平衡都市計畫規劃所產生之不公平，使得都市的整體開發腳步更為健全、快速。³

2.陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁23

3.內政部地政司，<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/71>（最後瀏覽日期 05/31/108）

高雄市首先於 47 年試辦市地重劃，台中市於 54 年辦理第 1 期大智路市地重劃區，臺北市亦於同年辦理松山 1 期市地重劃區，開啟以市地重劃方式開發都市建設及促進經濟發展。迄今陸續完成之市地重劃或促進都市建設發展如林口新市鎮開發及目前最大市地重劃區臺南市第五期新市區市地重劃區（開發面積約 605 公頃），或活化土地利用如臺南平實營區，或推動地區經濟發展如臺北信義計畫區及高雄亞洲新灣區等。截至 107 年 12 月底止台灣地區市地重劃區，總計完成 1,040 區，總面積 16,853 餘公頃，取得道路、溝渠等公共設施用地計 5,703 餘公頃，提供可建築用地面積 1 萬 819 餘公頃，節省政府建設經費共計 9,708 億餘元。至於目前正在辦理市地重劃者計有 118 區，總面積 2,452 公頃，可有效促進土地經濟利用與健全都市整體建設發展。⁴

（二）我國市地重劃法令之沿革

市地重劃是依據「平均地權條例」及其施行細則暨內政部訂頒之「市地重劃實施辦法」等相關法令規定辦理，如為自辦市地重劃除依上開法令外，內政部並另訂頒有「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」做為實際執行之依據。

「實施都市平均地權條例」於 43 年 8 月 26 日公布施行後，於 66 年 2 月 2 日修正公布名稱為「平均地權條例」，其後歷經 16 次修正，最近一次係於 107 年 11 月 20 日修正公布。其中有關辦理市地重劃之依據及方式，分別規定於第 56 條至第 67 條，細節執行事項及相關名詞定義則可見於平均地權條例施行細則第 81 條至第 92 條。另因平均地權條例規定授權，內政部另訂頒「市地重劃實施辦法」，其原名稱為「都市土地重

4.內政部地政司，<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/71>（最後瀏覽日期 05/31/108）

劃實施辦法」，最初係內政部於 68 年 6 月 22 日依職權訂定，於 77 年 6 月 13 日依據平均地權條例第 56 條第 4 項⁵授權規定，修正為現行名稱並作全文修正，作為辦理市地重劃之依據，歷經 13 次修正，最後一次修正發布為 104 年 7 月 13 日。

民國 19 年最初制定之土地法第 18 條、第 152 條及第 211 條⁶等條文已有土地重劃之相關規定，及至 47 年修正實施都市平均地權條例時，於第 35 條規定⁷，直轄市及縣（市）政府得視都市發展之需要，選擇無建築物地區，徵得一定比例之同意舉辦土地重劃；其後該同意比例又數次修正，19 年制定公布之舊土地法第 218 條係規定「自公告之日起三十日內，有關係之土地所有權人半數以上，而其所占土地面積，除公有土地外超過重劃地區總面積一半者，表示反對時，地方政府應停止其重劃計劃。」；35 年修正公布之土地法第 140 條規定「土地重劃，自公告之日起三十日內，有關係之土地所有權人半數以上，而其所有土地面積，除公有土地外，超過重劃地區內土地總面積一半者，表示反對時，市縣地政機關應即呈報上級機關核定之。」；47 年修正公布之實施都市平均地權條例第 35 條規定：「直轄市及縣（市）政府得視都市發展之需要，選擇無建築物地區，徵得該地區私有土地全體所有權人三分之二，而其所有土地面積亦超過重劃區內土地總面積三分之二之同意

5.75 年 6 月 29 日公布之平均地權條例第 56 條第 4 項規定：「市地重劃實施辦法，由中央主管機關定之。」

6.19 年 6 月 30 日公布之土地法第 18 條、第 152 條及第 211 條規定：「因一定區域內之土地，其分段面積不合經濟使用者。得由主管地政機關，就該區域內土地之全部，重行劃分，並將重劃地段，分配於原土地所有權人。」、「全部或大部皆未建築之建築區，因路線通過，致其中各地段有面積過小或形式不整，不適於建築房屋，或其他置不臨街道者，市政府得依本法關於土地重劃之規定，於路線公布後一定期限內整理之。」、「地政機關於該管區域內之土地，有左列情形之一時，得依第十八條之規定，為土地重劃。一區內之土地，其各地假有面積狹小奇零，不合耕作之經濟使用者。二有第一百五十二條或第一百五十四條之情形者。」

7.47 年 7 月 2 日修正公布之實施都市平均地權條例第 35 條規定：「直轄市及縣（市）政府得視都市發展之需要選擇無建築物地區徵得該地區私有土地全體所有權人三分之二而其所有土地面積亦超過重劃區內土地總面積三分之二之同意舉辦土地重劃其重劃區內供公共使用之道路溝渠廣場等所需土地由該地區土地所有權人按其土地受益比例共同負擔其餘土地依各宗土地原定地價數額比例分配與原所有權人」

舉辦土地重劃。」；53年修正時降低同意比例，規定於第41條「直轄市及縣（市）政府得視都市發展之需要，選擇適當地區，徵得該地區私有土地全體所有權人二分之一而其所有土地面積亦超過重劃區內土地總面積二分之一者之同意，舉辦土地重劃。」而至66年修正公布之平均地權條例，其分別於第56條及57條規定「重劃地區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，該管主管機關應參酌反對理由，修訂土地重劃計畫書，重行報請核定，並依其核定結果公告實施。」、「適當地區內之土地所有權人過半數，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數者，得申請該管直轄市及縣（市）主管機關優先實施土地重劃。」修法擴大重劃適用範圍及優先實施重劃之條件，以期更有效率推行土地重劃，即縱未達所有權人同意人數及合計總面積之比例，於主管機關參酌反對意見修訂計畫書重行報請核定後，仍得舉辦土地重劃，並為獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理土地重劃授權另訂相關辦法。

平均地權條例第58條第1項⁸規定土地所有權人可自辦市地重劃，其除應依循前揭平均地權條例及其施行細則、市地重劃實施辦法之規定外，另有平均地權條例授權訂頒之「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」，其原名稱為「獎勵都市土地所有權人辦理重劃辦法」，最初係內政部於68年9月10日依職權訂定，於77年6月15日依據「平均地權條例」⁹之授權修正為現行名稱，並修正全文，復歷經6次修正，最近一次修正

8.91年5月29日公布之平均地權條例第58條第1項規定：「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。其獎勵事項如左：一、給予低利之重劃貸款。二、免收或減收地籍整理規費及換發權利書狀費用。三、優先興建重劃區及其相關地區之公共設施。四、免徵或減徵地價稅與田賦。五、其他有助於市地重劃之推行事項。」

9.75年6月29日公布之平均地權條例第58條第1項規定：「為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，中央主管機關得訂定辦法，獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理之。」

於108年4月9日發布，作為民間自行辦理市地重劃之依據。

(三) 我國公辦市地重劃實施之程序¹⁰

市地重劃是一種地籍整理也是一種土地開發方式，基於受益者付費的精神，將都市一定範圍內土地，全部重新加以規劃整理、興辦各項公共設施，並由參與重劃土地之全部所有權人共同負擔公共設施用地及重劃相關費用，是一種公平、有效率，且能為土地所有權人及政府創造雙贏的地政手段。¹¹以下揭述之程序雖然繁瑣，但透過完成以下程序，也為土地所有權人及政府間的雙贏紮下穩固的根基。

1. 選定重劃地區

依照平均地權條例第56條及市地重劃實施辦法第2條規定，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。

依照平均地權條例第57條規定，適當地區內之私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意，得申請該管直轄市或縣（市）政府核准後優先實施市地重劃。

2、舉行土地所有權人座談會、市地重劃計畫書報核

依照市地重劃實施辦法第14條規定，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。計畫書研訂方式如下：

(1) 蒐集基本資料：

A. 訂正地籍圖。

10.基隆市政府地政處，<https://land.klcg.gov.tw/business/More?id=171>（最後瀏覽日期05/31/108）

11.王靚琇總編輯，《市地重劃作業手冊》，初版，(台北：內政部，2015)，序言

- B. 編造地號摘錄簿。
- C. 編製重劃範圍內土地使用分區圖、公共設施分佈圖、統計各類用地面積。
- D. 編造重劃前土地清冊。
- E. 編造土地抵充清冊。
- F. 統計共同負擔公共設施用地重劃前業經各公共設施主管機關依都市計畫規劃內容，以協議價購、徵收、有償撥用、容積移轉或公私有土地交換等方式取得者之面積。
- G. 歸戶統計公、私有土地面積、人數。

- (2) 研擬市地重劃計畫書。
- (3) 擬具重劃計畫書應注意事項。
- (4) 報內政部核定。

3. 公告重劃計畫書、舉行土地所有權人說明會及處理反對意見
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，向重劃區所在之直轄市或縣（市）政府提出。

直轄市或縣（市）政府接獲土地所有權人之書面反對意見時，應將處理情形函復異議人。

4. 辦理禁建及禁止土地移轉等事項

為重劃各項作業之順利執行，依照平均地權條例第 59 條規定重劃地區選定後，直轄市或縣（市）政府得視實際需要報經上級主管機關核定後，分別或同時公告禁止或限制土地移轉、分割、設定負擔或建築改良物之新建、增建、改建或重建及採取土石或變更地形，其禁止或限制期間，以 1 年 6 個月為限。

5. 測量製圖及面積計算

市地重劃計畫書經核定公告滿 30 日後，應即實施重劃區範圍、公共設施用地及土地使用現況測量，重劃各項測量應確實依據地籍測量實施規則及都市計畫樁測定及管理辦法等有關規定辦理。作業程序如下：

- (1) 作業準備。
- (2) 加密控制測量。
- (3) 圖根測量。
- (4) 都市計畫樁位檢測及聯測。
- (5) 範圍邊界逕為分割測量及登記。
- (6) 現況測量。
- (7) 面積計算。

6. 現況調查及拆遷補償

現況調查各宗土地使用現況，並編造相關表冊，以利了解地上物情形及計算地上物拆遷補償費。

重劃區內應行拆遷之土地改良物或墳墓，直轄市或縣（市）政府應予公告及補償，其補償金額由主管機關查定。但違反依平均地權條例第 59 條規定公告禁止或限制事項者，不予補償。直轄市或縣（市）政府並應通知土地所有人或墓主，土地改良物限期 30 日內，墳墓限期 3 個月內自行拆除或遷葬。逾期不拆除或遷葬者，得代為拆除或遷葬，其費用在其應領補償金額內扣回。

7. 工程設計

依市地重劃計畫書所列公共設施工程項目，進行設計與施工。工程項目及費用，依平均地權條例施行細則第 82 條規定包括：道路、橋樑、溝渠、地下管道、鄰里公園、廣場、綠地等

公共設施之規劃設計費、施工費、整地費、材料費及工程管理費。而重劃區範圍內之電力、電信、自來水管線工程所需費用，除法規另有規定，從其規定外，由參加重劃土地所有權人與管線事業機關依平均地權條例第 82 條之 1 規定分擔原則辦理。

8. 編造各種清冊，即編造重劃前清冊如下：

- (1) 重劃前土地清冊。
- (2) 重劃區他項權利清冊。
- (3) 重劃區限制登記清冊。
- (4) 重劃區公有出租土地清冊。
- (5) 重劃區三七五出租耕地清冊。

9. 查定地價

辦理地價查估時應調查各土地之位置、交通及利用情形，並斟酌重劃後各宗土地利用價值，相互比較估計重劃前後地價，提經地價評議委員會評定後，作為計算公共設施用地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償之標準。

10. 計算負擔及分配設計

依平均地權條例第 60 條規定應共同負擔之公共設施用地及費用負擔，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，經扣除後其餘土地則以重劃前原有土地相關位次之分配原則，分配予原土地所有權人，並配合實地設計街廓分配深度及分配方式據以辦理，必要時並進行位次之調整分配。

11. 分配成果公告通知及異議處理

主管機關於辦理重劃分配完畢後，應檢附有關圖冊，將重劃土地分配結果公告 30 日，並通知土地所在之鄉（鎮、市、區）公所陳列有關圖冊，以供閱覽。土地所有權人對於分配結

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。

主管機關對於土地所有權人提出之異議案件，得先予查處其經查處結果如仍有異議者或未經查處之異議案件，應提交市地重劃委員會調處；調處不成者，由主管機關擬具處理意見，連同調處紀錄函報上級主管機關裁決。但分別共有之土地依市地重劃實施辦法第 31 條調整分配為單獨所有者，共有人如提出異議，主管機關得不予調處，仍分配為共有。

12. 地籍整理及地價換算

土地分配結果公告確定後，主管機關應依重劃前後土地分配清冊所載分配面積與重劃後土地分配圖之分配位置，實地埋設界標，辦理地籍測量並將重劃後土地分配圖冊等資料送由該管登記機關（地政事務所）逕為辦理權利變更登記。

依平均地權條例施行細則第 88 條第 3 項規定，土地所有權人重劃後分配之土地，其重劃前各宗土地之平均申報地價、平均原規定地價或平均前次移轉申報現值等地價之計算，應於重劃土地地籍整理後 1 個月內完成。

13. 交接及清償

重劃土地完成地籍測量後，主管機關以書面通知土地所有權人及使用人定期到場接管，土地所有權人未按指定期間到場接管者，自指定之日起自負保管責任。

重劃後實際分配之土地面積多於或少於應分配之面積者，應就其超過或不足部分，按評定重劃後地價，通知繳納或發給差額地價，逾期未繳納者，依法移送強制執行。

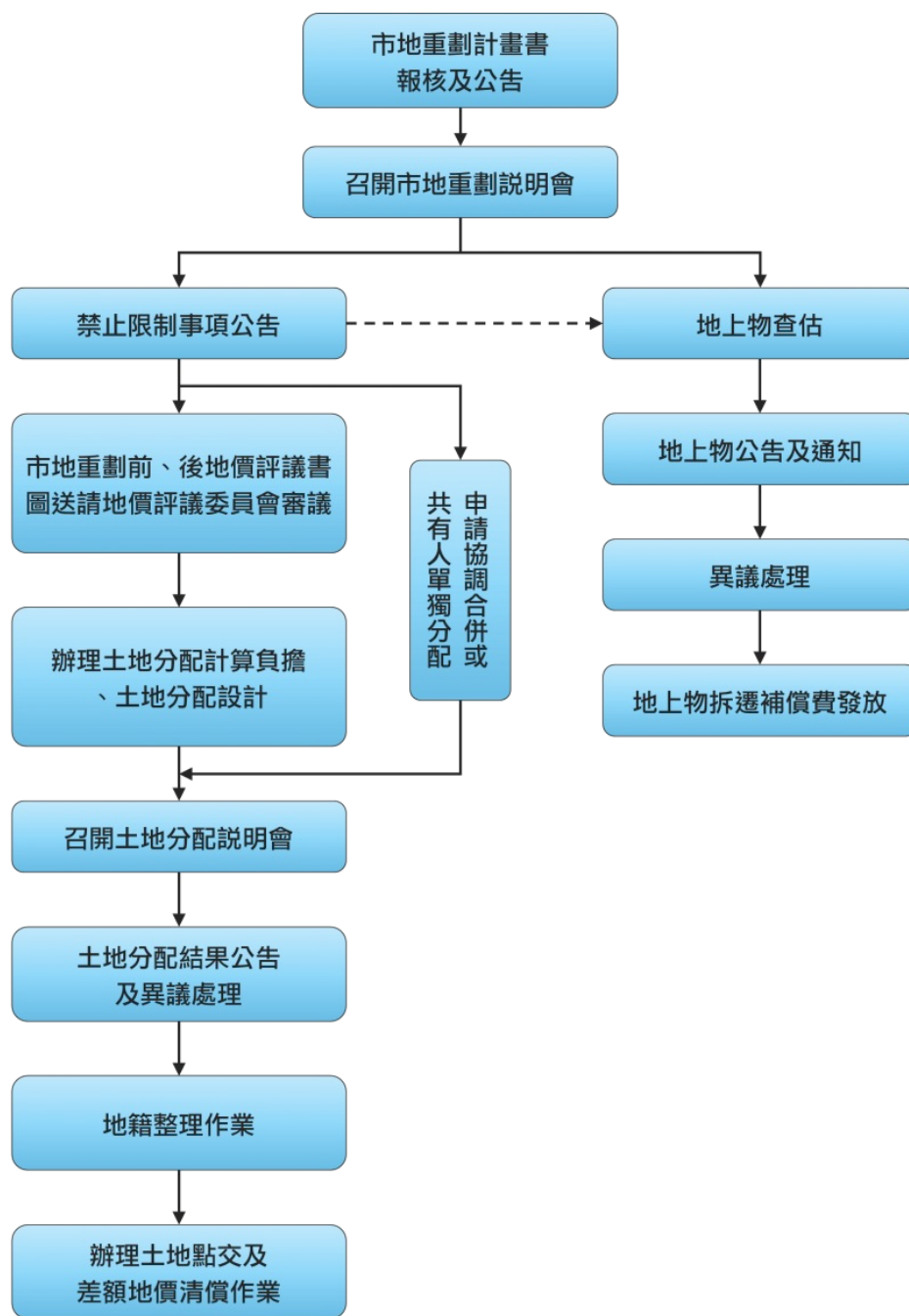
14. 財務結算及成果報告

重劃區所留設之抵費地由主管機關於土地分配結果公告確

定後應訂定底價，辦理公開標售，或按底價讓售為國民住宅、公共事業或行政院專案核准所需用地。

主管機關對於每一重劃區之帳務，應於重劃完成之日起1年內辦理結算公告之，市地重劃完成結算後，應於6個月內撰寫重劃報告書，層轉內政部備查。

表 1：公辦市地重劃作業程序簡圖¹²



12.新北市政府地政局，<http://www.asia-survey.com.tw/linkou/about.php#3>（最後瀏覽日期 05/31/108）

二、行政訴訟案之背景

本自行研究計畫是採「個案研究」之方式，針對彰化縣政府所辦理之一公辦市地重劃案所衍生之行政訴訟案進行分析、研究，以下就該行政訴訟案件之背景情形，分述如下：

(一)彰化縣第八期員林都市計畫整體開發單元1-10市地重劃概況

彰化縣(以下簡稱本縣)第八期員林都市計畫整體開發單元1-10市地重劃區，係依「擬定員林都市計畫(整體開發單元1-10)細部計畫」附帶條件規定應以市地重劃方式開發，全區範圍環繞員林舊市區外圍，重劃前為「農業區」，重劃完成後變更為「住宅區」。

內政部98年8月24日內授中辦地字第0980048639號函核定重劃計畫書，彰化縣政府(以下簡稱本府)98年9月17日府地價字第0980224259A號公告，公告期間自98年9月25日起至98年10月26日止；至於土地分配成果係經本府101年6月11日府地價字第1010163234號公告，公告期間自101年6月19日起至101年7月19日止。

(二)個案背景事實簡介(含大事紀)

1. 本案土地所有權人(以下簡稱甲)因其所有坐落員林市三和段352、352-1及384地號等3筆土地參加本縣第八期員林都市計畫整體開發單元1-10市地重劃，因同段352及352-1地號土地上有建物保留，於計扣重劃負擔後無法完整保留建物，爰依平均地權條例第60條、市地重劃實施辦法第22條規定，將未建築土地(同段384地號)取配部分土地併入分配於同段1011地號土地，剩餘部分另分配於同段984地號土地(如圖1所示)，甲無需繳納差額地價。復因系爭重劃區內原有合法建

物及既成社區地主受益比例較低，其應繳差額地價於 101 年 8 月 6 日提經彰化縣市地重劃委員會（下稱彰化縣重劃會）101 年第 2 次會議決議減輕 50%。

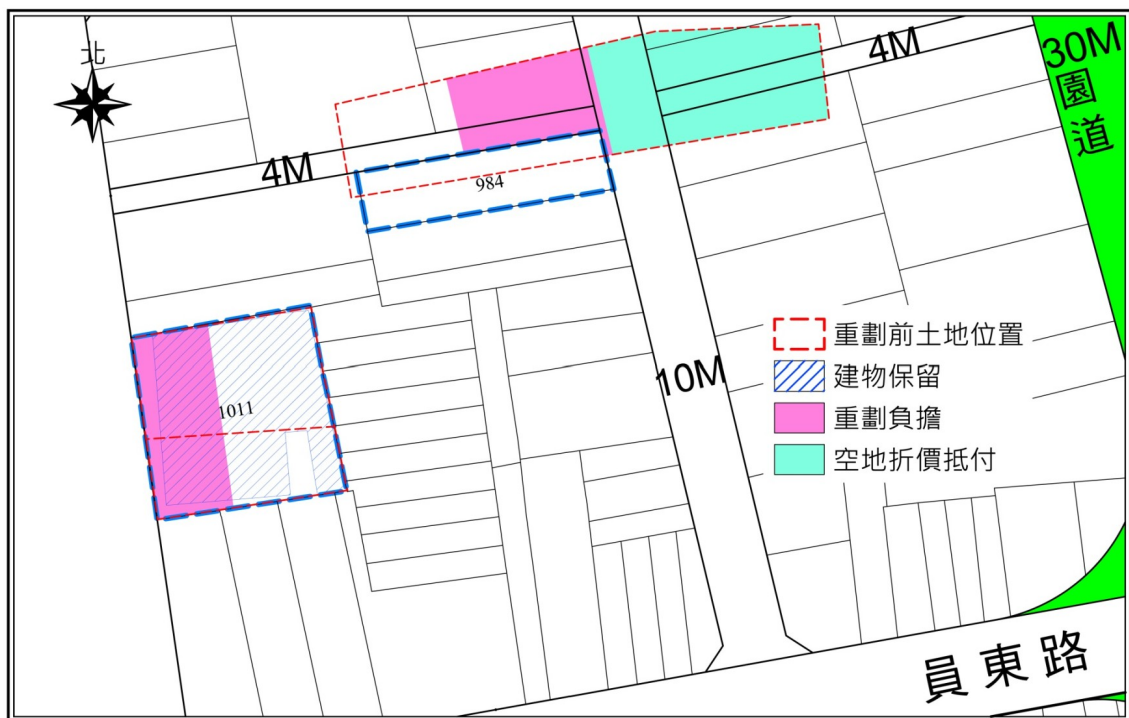
2. 甲於本區土地分配公告期間內提出異議，認為以未建築土地折價抵付重劃負擔者，應比照差額地價減輕者辦理，本府經依上開辦法第 35 條第 4 項規定進行查處，並通知甲查處結果，甲不服，復於 102 年 5 月 13 日就其異議召開土地分配調處會議，及 102 年 6 月 7 日提經本縣市地重劃委員會 102 年第 1 次委員會審議，審議決議「依查處結果報請內政部裁決」，本府遂檢陳相關資料及處理意見報請內政部裁決，內政部於 102 年 10 月 21 日以内授中辦地字第 1026652021 號函復「請貴府依法妥處」，本府於 102 年 10 月 23 日以府地價字第 1020330811 號函復甲，甲於 102 年 11 月 20 日提出訴願，經內政部於 103 年 1 月 22 日以台內訴字第 1030066206 號訴願決定原處分撤銷後，本府於 103 年 3 月 20 日以府地價字第 1030079616 號函另為處分，甲復於 103 年 4 月 2 日提出訴願，復經內政部於 103 年 9 月 24 日以台內訴字第 1030236819 號訴願決定原處分撤銷，本府又於 103 年 11 月 26 日以府地價字第 1030390261 號函另為處分，甲復於 103 年 12 月 25 日提起訴願，內政部於 104 年 5 月 5 日以台內訴字第 1042200538 號訴願決定原處分撤銷。104 年 5 月 11 日監察院調查意見指出，本府未依循主管機關內政部先後為裁決及二次訴願決定之「一體適用之公平原則」，罔顧陳情人權益，顯有違失。104 年 7 月 3 日內政部函請本府評估財務狀況及地主受益程度，研擬符合一體適用公平原則之方案。本府再提本縣市地重劃委員會 104

年第2次會議決議，以甲土地分配公告時之減輕成數25%計算差額地價發還（金額為新臺幣338萬3,721元），本府於104年8月5日以府地價字第1040263556號函復甲，甲仍有不服，遂於104年8月9日再提起訴願，經內政部於104年12月25日以台內訴字第1042201510號訴願決定駁回，因甲不服，遂提起行政訴訟，經臺中高等行政法院105年12月22日以105年度訴字第59號判決訴願及原處分均撤銷，經本府提起上訴，最高行政法院於106年7月8日以106年度判字第352號判決駁回。經邀請相關單位及人員研商並請示內政部後，提本縣107年第2次市地重劃委員會審議通過，本府於107年7月11日以府地價字第1070229776號函復甲，甲不服，再提訴願，內政部於107年11月5日以台內訴字第1070058139號訴願決定原處分撤銷。再提本縣107年第3次市地重劃委員會決議，本府於107年12月22日以府地價字第1070453871號函復甲，甲仍有不服再提訴願，內政部於108年2月25日以台內訴字第1080005274號訴願決定原處分撤銷。

3. 經提本縣108年第1次市地重劃委員會決議，本府於108年4月26日以府地價字第1080136280號函復甲，依平均地權條例第60條「按土地受益比例負擔規定」及市地重劃實施辦法第14條「原有合法建物重劃負擔減輕原則」，採用具計算基礎及減輕負擔比例50%為原則，針對合法建物(含法定空地)之重劃負擔減輕50%計算，退還金額為新臺幣(下同)427萬4,178元，甲仍有不服，遂提起訴願，內政部於108年7月23日以台內訴字第1080038179號訴願決定撤銷原處分。再提本縣市地重劃委員會108年第3次會議決議，依訴願決定意旨試算後，

如未以三和段 384 地號土地(空地)併入分配，甲應繳納差額地價 1,353 萬 2,610 元，再以該金額之 50% 作為減輕額度，即依訴願決定減輕重劃負擔為 676 萬 6,305 元，並依市地重劃實施辦法第 37 條規定：「...非由土地所有權人負擔之重劃費用，不得計入重劃負擔總費用證明書。」；本府於 108 年 9 月 20 日以府地價字第 1080332016 號函復甲上述審議內容。

圖 1：三和段 1011 地號系爭土地【以其他地號之空地抵付重劃負擔】



本件行政訴訟案事件表(大事紀)

日期	事件
98年8月24日	本縣第八期員林都市計畫整體開發單元1-10市地重劃計畫書前經內政部核定
98年9月17日	上述市地重劃計畫書經本府公告，公告期間自98年9月25日起至98年10月26日止
101年6月11日	以府地價字第1010163234號公告系爭重劃區土地分配成果，公告期間自101年6月19日起至101年7月19日止
101年8月6日	本縣市地重劃委員會101年第2次會議決議應繳差額地價減輕50%，甲提出異議
102年4月1日	以府地價字第1020096046號函通知甲查處結果；甲仍不服再提異議
102年5月13日	就甲之異議召開土地分配調處會議
102年6月7日	本縣市地重劃委員會102年第1次委員會審議，審議決議「依查處結果報請內政部裁決」
102年10月23日	以府地價字第1020330811號函（第一次處分）否准甲比照差額地價減輕50%之請求，甲不服提起訴願
103年1月22日	內政部以台內訴字第1030066206號訴願決定（第一次訴願決定）撤銷本府第一次處分
103年3月20日	以府地價字第1030079616號函（第二次處分）否准甲比照差額地價減輕50%之請求
103年9月24日	內政部以台內訴字第1030236819號訴願決定（第二次訴願決定）撤銷本府第二次處分
103年11月26日	以府地價字第1030390261號函（第三次處分）否准甲比照差額地價減輕50%之請求
104年5月5日	內政部以台內訴字第1042200538號訴願決定（第三

	次訴願決定) 撤銷本府第三次處分
104年5月11日	監察院調查意見指出，本府未依循內政部「一體適用之公平原則」，罔顧陳情人權益，顯有違失
104年7月29日	本縣市地重劃委員會104年第2次會議審議，決議採方案一，以重劃後受益程度區分發還成數，較能符合一體適用之公平原則
104年8月5日	以府地價字第1040263556號函(第四次處分)作成以土地分配公告時之減輕成數25%計算差額地價發還甲，金額為338萬3,721元，甲不服提起訴願
104年12月25日	內政部以台內訴字第1042201510號訴願決定駁回，甲提起行政訴訟
105年12月22日	臺中高等行政法院以105年度訴字第59號判決訴願及原處分均撤銷，本府不服提起上訴
106年7月8日	最高行政法院以106年度判字第352號判決駁回
107年6月22日	本縣市地重劃委員會107年第2次市地重劃委員會審議通過，本案依法無差額地價可供減輕，亦不宜以重劃負擔減輕
107年7月11日	以府地價字第1070229776號函復甲(第五次處分)，甲不服提起訴願
107年11月5日	內政部以台內訴字第1070058139號訴願決定撤銷原處分
107年12月12日	本縣市地重劃委員會107年第3次市地重劃委員會審議通過，以減輕「重劃負擔」50%方式處理(約166萬元)
107年12月22日	以府地價字第1070453871號函復甲(第六次處分)，甲不服提起訴願

108年2月25日	內政部以台內訴字第1080005274號訴願決定撤銷原處分
108年3月29日	本縣市地重劃委員會108年第1次市地重劃委員會審議通過，授權業務單位於較前次處分有利下，以有法定計算基礎及減輕負擔比例50%為原則，做成修正方案(約427萬4,178元)
108年4月26日	以府地價字第1080136280號函復甲(第七次處分)，甲不服提起訴願
108年7月23日	內政部以台內訴字第1080038179號訴願決定撤銷原處分
108年9月6日	本縣市地重劃委員會108年第3次市地重劃委員會審議通過，依訴願決定減輕重劃負擔為676萬6,305元
108年9月20日	以府地價字第1080332016號函復甲(第八次處分)

(三)爭點：

承上，就本件行政訴訟案所涉及之彰化縣第八期員林都市計畫整體開發單元1-10市地重劃概況及個案背景事實簡介進行探討後，得歸納出以下爭點內容：

1. 彰化縣市地重劃委員會101年第2次會議召開之原因、決議及理由之適法性。
2. 平均地權條例第60條規定之抵付順序之適用與否。
3. 重劃費用負擔比例之爭議。

三、行政訴訟案之判決研析

本件行政訴訟案，受處分人本其憲法上所賦予之訴訟權，進行後續行政及司法救濟，本文就實務見解即臺中高等行政法院及最高行政法院之見解，歸納敘述如下：

(一)臺中高等行政法院見解部分¹³

13. 臺中高等行政法院105年度訴字第59號判決要旨參照。

1. 本件紛爭之關鍵，係各地方政府主管機關，為避免市地重劃之所有權人須於重劃前「現金繳納」重劃費用，導致土地所有權人參與市地重劃之意願降低，乃以便宜行事之措施，違反平均地權條例第 60 條第 1 項所有權人應於重劃前『現金繳納』重劃費用，而以重劃後土地所有權人增配土地必須繳納之『差額地價』權充替代。然此項地政實務之慣例，忽視『現金繳納』之重劃費用依法得享有減免重劃負擔之優惠，而增配土地必須繳納之『差額地價』，則具有損益補償之性質而不得任意減免。上述行政機關之實務操作或許行之有年，但其違反市地重劃之法律明文規定與理論基礎，且其任意挪移減免項目之結果，亦將導致人為操縱市地重劃所有權人間之利益均衡狀態，自非適法。
2. 本件爭議，前經內政部於 102 年 10 月 21 日函令被告（即本府）應依法考量重劃負擔減輕一視同仁之原則；嗣後 103 年 1 月 22 日第一次訴願決定、103 年 9 月 24 日第二次訴願決定及 104 年 5 月 5 日第三次訴願決定，均認被告違反上述異議意旨，而撤銷被告拒絕將減免「差額地價」50%之決定，適用於原告（即甲）主張減免重劃負擔 50%。嗣後被告雖然以原處分作成減免 25%之決定，並獲 104 年 12 月 25 日之訴願決定予以維持，然原處分及 104 年 12 月 25 日之訴願決定疏未考量『重劃負擔』與『差額地價』之概念有別，逕自援引減輕重劃負擔之法律依據（市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款規定），套用於法無明文得以減免之『差額地價』（平均地權條例第 60 條之 1 第 2 項及市地重劃實施辦法第 52 條第 1 項規定），於法不符，應予撤銷。

3. 被告先前三次否准原告請求比照減輕差額地價 50% 之標準，嗣經異議函令及三次訴願決定指摘後所為本件原處分，僅即比照差額地價減輕 25%，其裁量是否違反平等原則而有裁量濫用？內政部亦認本件上訴人係以「差額地價」名義，實則係為減輕重劃負擔之本質。重劃負擔減輕之法律依據，即係市地重劃實施辦法第 14 條第 1 項及第 2 項第 10 款所稱之「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔」。因此如何減輕及其減輕程度，悉依合法建物或既成社區因為市地重劃之受益程度而定，倘若捨此不為，另以重劃後所有權人是否另行分配土地作為裁量標準，於法即有未合，無異自行創設法律並無之要件，即本件原處分所採之「重劃後是否另行配地」，據為是否減輕重劃負擔之標準，顯屬不當聯結。上訴人所為減輕 25% 差額地價發還地主之裁量決定，因有不當聯結及裁量濫用之瑕疵，自非適法。
4. 至於，原告訴之聲明第 2 項請求上訴人應作成彰化縣員林市第八期員林都市計劃整體開發單元 1-10 市地重劃區內合法建物或既成社區所有權人被上訴人，以同重劃區內以有未建築土地抵付重劃負擔者，亦應減輕 50% 之重劃負擔之處分等語。然查市地重劃如何減輕重劃區內原有合法建物及既成社區之重劃負擔，要屬行政機關裁量之權限，苟其裁量並無濫用，即難指為違法。

(二)最高行政法院見解部分¹⁴

1. 「差額地價減輕」與「重劃負擔減輕」間在規範體系上之意義及區辨，恐怕不宜引用未經實證環境分析之學理論述，單憑實證法文字之形式推導，逕行導出「二者規範作用不同，不能混同運用」之法律論斷。

14.最高行政法院 106 年度判字第 352 號判決要旨參照。

2. 原判決理由雖屬不當，但依其他理由，其終局判斷仍屬正當，其具體理由如下：

- (1) 被上訴人（即甲）「訴之聲明」之更正與原判決主文第 2 項之諭知，其中「減輕重劃負擔」部分仍可解為內含「減輕差額地價」之選項。上訴人（即本府）「許可被上訴人一部減輕差額地價 25%，而否准另一部減輕差額地價 25% 請求」之原處分，就否准部分而言，確有違法情事存在，則原判決之主文諭知，就其終局判斷結論而言，即無違法可言。
- (2) 原處分之「一部否准」部分，確有違反「平等原則」之裁量濫用情事存在，仍應予以廢棄，發回上訴人處，依法院（係指本院，不過本院見解與原判決之見解，僅有「差額地價」與「重劃負擔」應如何定義之形式差異，但實質上卻一致認為被上訴人本件負擔之減輕要遵守原來之通案決議，此點需特別指明）揭示之法律見解，重為裁量之必要，故原判決之終局判斷結論即無違法，應予維持。
- (3) 彰化縣重劃會於 101 年 8 月 6 日，針對本件土地重劃案，以 101 年第 2 次會議作成「合法建物及既成社區差額地價減免繳納成數提高至 50%」之決議。依此決議，在本件土地重劃案中，以有建物土地參與土地重劃，如其實際分得土地面積「大於」應分配之土地面積，就其面積差額所需補繳之差額地價，得減半負擔。被上訴人亦屬「以有建物土地參與本件土地重劃案，且其實際分得土地面積，同樣『大於』應分配之土地面積」，但其沒有繳納「差額地價」，因為其該繳納之「差額地價」，已經由「將上訴人原 384 地號土地切割部分面積，充為抵價地，」用以抵償前開「差額地價」。

- (4) 上訴人因此認為本案與前開決議內容所立基之法律事實有所差異，被上訴人在以他筆空地抵付重劃負擔（因此無需繳納差額地價）後，還另外分配有「無建物之素地」，此等素地可以即時建築或買賣，因此與重劃後僅取得已建築房地之地主相較，被上訴人顯然享有「本件土地重劃案所創造」之額外增益，因此有給予差別處遇之正當性。
- (5) 惟土地重劃所生增益之「公平」配置，其權衡標準與連繫因素，只能立基於「土地」客體，而與「特定地主」之主體特徵無涉，一個地主因土地重劃所享有之增益，是各筆土地受益之加總，不能因為其土地面積較大，土地筆數較多，即謂其應分得之重劃增益總量可遞減或其應分攤之重劃成本總量應遞增。上訴意旨所稱「重劃土地如有 2 筆以上，受益程度相互牽動，不能割裂單獨一區塊來衡量其受益程度」云云，此等論點無規範上之正當性。故上訴人以「被上訴人有無因重劃案而取得他筆素地」一事，作為給予差別處遇之理由，顯然是針對「規範評價不應給予差別處遇」之事項，而給予差別處遇，自屬平等原則之違反，難謂合法。
- (6) 財務因素是通案之考量，而非個案之考量，如果上訴人已對「有建物土地地主參與土地重劃後，應繳納差額地價作成決策」，在此適用範圍內之地主，即可引用平等原則來主張其權益，財務平衡因素即不應再行考量。況實施土地重劃作業之公部門，在法制上本享有高度之優勢地位，其對土地重劃之財務風險即應自行吸收，不能任意推卸自身之實施責任。現行土地重劃法制，就實施重劃之財務控管事項，賦與實施重劃作業之公部門，如此強大及優勢之壟斷地位，卻不能要求其承擔財務預估失準之風險，不僅在「重劃土地地主與實施重劃公部門之利益衡量」上，失去公平

性與均衡性，而且也會讓實施重劃作業之公部門，失去「謹慎保守進行成本投入」之誘因，難謂符合土地重劃法制之立法精神。

(7)土地重劃法制，並無「財富重分配」之功能，實施土地重劃作業之公部門實「無權」要求「參與重劃地主中土地資源較多者，要為土地資源較少者作出犧牲，承擔較多之重劃成本，分潤較少之重劃增益」。因此上訴人以上「差別處遇」之法律論點，明顯違反平等原則。

(8)原判決認為本案有裁量違法情事，雖係以「不當聯結」之法律觀點切入，但其理由形成基本上與本院前開「違反平等原則」之論述相容，應認合法有據。又因事涉裁量，原判決將之發回，亦屬無誤，原判決應予維持。

四、相關市地重劃行政處分之研究

市地重劃涉及人民財產權限制，屬於我國憲法第15條「財產權保障」重大基本權利限制，同時，行政機關在市地重劃過程中須扮演積極主動之角色，其所為諸多行政行為，如行政處分等，基於「行政行為明確性」原則，法律或法律授權之命令亦應明確規定行政行為對於市地重劃之計畫擬定、核定及公告通知等應作為之內容，俾符合明確性原則及比例原則等，其相關事項分述如下：

(一) 重劃計畫書之擬定、核定及公告通知

1. 重劃計畫書之擬定¹⁵

按於「重劃區之選(劃)定」之後，主管機關須為「重劃計畫書之研訂」，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3項並規定第1項「**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：指計畫範圍內之公、私有土地面積及未登記地之計算面積。
- 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、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。」

2. 重劃計畫書之核定

15. 陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁53

按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**。」上級主管機關於接到地方主管機關函送之市地重劃計畫書之後，應依法予以「**實質審查**」作成決定，上級主管機關並應依法裁量，有學者指出¹⁶，此時主要考量點為：市地重劃之實施對於實現都市計畫所列目標是否具「**必要性**」，是否符合「**比例原則**」之意旨，參照國外法，市地重劃之實施不僅屬「地方自治權限（利）」之事項，亦為其之「義務責任」。因此，只要合於客觀事實，地方重劃主管機關須為「**合義務性裁量決定**」，而無不核准市地重劃之理。而我國之市地重劃擬定機關屬中央主管機關即「**內政部**」。職此，重劃地選定後，主管機關擬具市地重劃計畫書即應報請內政部核定之。

3. 重劃計畫書之公告通知

- (1) 依市地重劃實施辦法第16條第1項規定，重劃計畫書經核定後，主管機關應依法公告以及通知土地所有權人，並舉行座談會，**說明重劃意旨及計畫要點**。同法第14條第2項規定，座談會主管機關應以書面載明下列事項，通知土地所有權人：
 - 一、重劃區範圍及總面積（附範圍圖）。
 - 二、公共設施用地負擔項目及其概略面積。
 - 三、舉辦重劃工程項目。
 - 四、重劃經費負擔概算及負擔方式。
 - 五、預計重劃平均負擔比率。
- (2) 重劃計畫書內容所載事項與土地相關權利人之權益息息相關，其得於平均地權條例第56條第2項之公告期間內，（30日）藉由主管機關所舉辦座談會或其他方式表達意見，以瞭解重劃計畫之內容。
- (3) 有學者指出¹⁷，市地重劃實施辦法第16條第1項之通知對象僅限於「土地所有權人」而不及於他項權利人，似非妥適，蓋重劃之實施結果影響不以土地所有權人為限。

（二）研訂禁止土地移轉及禁建等事項¹⁸

承前所述，因市地重劃具重大公益並費時甚久，為避免人民土地權利移轉影響重劃計畫，應限制人民就其財產權一定之行使，依司法院釋字第443號解釋意旨，若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第23條所定必要之程度，並以法律定之

16.陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁45

17.陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁45

18.陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁47

或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定，因此對人民財產權之限制須以法律或法律授權命令加以規定，始符合「法律保留原則」，基此，於市地重劃中關於禁止土地移轉及禁建規定分述如下：

1. 為便利重劃各項作業之執行及重劃工程施工，直轄市或縣（市）政府可依平均地權條例第 59 條規定，於「重劃地區選定」之後，得視實際需要報經上級主管機關核定之後，分別或同時公告禁止或限制土地移轉、分割等，其禁止或限制期間，以 1 年 6 個月為限。
2. 上述所稱「土地處分與變更禁止」之實施非毫無限制，此限制之「界限」應考量是否逾越依據參與重劃地之「情狀關連性」所生之「程度」，其內容屬個案與事實認定範疇，例如老舊市區與新市區之重劃地是否實施「土地處分與變更限制」之程度不同，而主管機關並非一定須發布此措施，若不影響重劃作業，得免予發布。
3. 有學者指出，倘禁止期間屆滿，主管機關若繼續實施禁止措施，基於我國憲法第 15 條「財產權保障」意旨，如可歸責於主管機關之事由，可能導致「須補償」之法律效果，蓋「延長禁止期間」與土地徵收相較，實質上已具有相同法律效果。
4. 重劃主管機關為旨揭「土地處分與變更禁止」之後，原則上該管登記機關即應受理其禁止或限制事項有關之登記申請案，惟若基於「法律事實」（如繼承登記）或「限制登記」（如強制執行登記等），因該等登記對於上述因重劃而為之處分與使用限制登記具有對抗效力，對於重劃作業之進行並無「妨礙」或「不利」之虞。

(三)測量、調查及地價查估

按於重劃計畫書合法發生效力之後，依據市地重劃實施辦法第 19 條之規定，「重劃計畫書經核定公告滿三十日後，主管機關應即實施重劃區範圍、公告設施用地及土地使用現況之測量，並調查各宗土地使用現況，編造有關清冊。」。復依據同辦法第 20 條規定，「重劃前後之地價應依下列規定查估後，提請地價評議委員會評定之：一、重劃前之地價應先調查土地位置、地勢、交通、使用狀況、買賣實例及當期公告現值等資料，分別估計重劃前各宗土地地價。二、重劃後之地價應參酌各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施、土地使用分區及重劃後預期發展情形，估計重劃後各路街之路線價或區段價。」

另重劃前後之價格影響因素亦不相同，惟無論如何重劃區內每宗土地之重劃前後地價，均應查估，且均須提請地價評議委員會審議，資以作為後續計算重劃負擔與分配土地之基礎。

(四)計算負擔及分配設計

按平均地權條例第 60 條之規定，「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、零售市場等十項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等四項土地抵充外，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。如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。」依該條規定之意旨，主管機關應計算重劃區內土地所有權人參加重劃所應共同負擔之「公共設施用地」及「費用負擔」，並以重劃區內未建築土地折價抵付，經扣除後其剩餘土地則依原「位次」分配予原土地所有權人，並配合實地設計街廓分配深度及分配方式據以辦理，必要時須進行位次之調整分配。事實上，「重劃負擔額度」攸關「土地分配」之數量，從而，兩者關係密切。¹⁹

(五)分配結果之公告及異議處理

按平均地權條例第 60 條之 2 規定，「主管機關於辦理重劃分配完畢後，應將分配結果公告三十日，並通知土地所有權人。土地所有權人對於重劃之分配結果，得於公告期間內向主管機關以書面提出異議；未提出異議者，其分配結果於公告期滿時確定。前項異議，由主管機關調處之；調處不成，應報請上級主管機關裁決之。」是主管機關於辦理重劃分配完畢後，應檢附有關圖冊，將重劃土地分配結果公告 30 日，並通知土地所在之鄉、鎮、市區公所陳列有關圖冊，以供閱覽。土地所有權人對於分配結果有異議時，得於公告期間內向主管機關以書面提出異議，未提出異議者，其分配結果於公告期滿時確定，若土地所有權人提出異議，則由主管機關予以調處，調處不成，則由上級主管機關予以裁決。

1. 公告：

公告期間為 30 日，其公告之內容主要為：

- (1) 計算負擔總計表
- (2) 重劃前後土地分配清冊

19.陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁 53

- (3) 重劃後土地分配圖
- (4) 重劃前地籍圖
- (5) 重劃前後地號圖
- (6) 重劃前後地價圖

2. 通知:

主管機關須以雙掛號函件寄達每一土地所有權人，或由專人送簽收，以資慎重。

3. 異議處理:包括

- (1) 異議提出時間:須於分配成果公告期間內以書面為之
- (2) 異議提出主體:須以土地所有權人為限
- (3) 異議處理方式:須先由主管機關予以調處，必要時得送交市地重劃委員會審議，若調處不成，則由上級主管機關予以裁決。

(六) 本案相關之市地重劃行政處分

本件甲所有系爭土地參加彰化縣第八期員林都市計畫整體開發單元1-10市地重劃，系爭三和段352及352-1地號土地上存有合法建物，於扣計重劃負擔後無法完整保留建物，本府乃將未建築之同段384地號土地取配部分土地併入分配於同段1011地號土地，剩餘部分另分配於同段984地號土地，甲無需另行繳納差額地價。復因該重劃區內原有合法建物及既成社區地主受益比例較低，其應繳差額地價於101年8月6日提經彰化縣重劃會101年第2次會議決議減輕50%。甲提出異議，主張未建築土地折價抵付重劃負擔者，應比照差額地價減輕者辦理，經本府以102年4月1日府地價字第1020096046號函予以否准，甲再提異議，案經本府以102年7月1日府地價字第1020199173號函檢陳相關資料及處理意見報請內政部裁決，經內政部以102年10月21日內授中辦地字第1026652021號函復在案，本府乃以第一次處分回復原告無法比照差額地價減輕50%。甲不服，提起訴願，經內政部第一次訴願決定撤銷第一次處分。嗣本府以第二次處分回復原告無法比照差額地價減輕50%，甲不服，提起訴願，經內政部以第二次訴願決定撤銷第二次處分，本府再以第三次處分否准原告比照差額地價減輕50%之請求，甲不服，提起訴願，經內政部以第三次訴願決定撤銷，本府乃再以第四次處分通知原告因其尚有剩餘空地另行配地，受惠於重劃建設增值之效益，其

受益程度確實高於重劃後僅有已建築房地者，以土地分配公告時之減輕成數 25%計算差額地價發還，金額為 338 萬 3,721 元，內政部以第四次訴願決定駁回，甲提起行政訴訟臺中高等行政法院以 105 年度訴字第 59 號判決訴願及原處分均撤銷，本府不服提起上訴，最高行政法院以 106 年度判字第 352 號判決駁回。

本縣市地重劃委員會 107 年第 2 次市地重劃委員會審議通過，本案依法無差額地價可供減輕，亦不宜以重劃負擔減輕以第五次處分函復甲，甲不服提起訴願，內政部以第五次訴願決定撤銷原處分。本縣市地重劃委員會 107 年第 3 次市地重劃委員會審議通過，以減輕「重劃負擔」50%方式處理(約 166 萬元)，以第六次處分函復甲，甲不服提起訴願；本縣市地重劃委員會 108 年第 1 次市地重劃委員會審議通過，授權業務單位於較前次處分有利下，以有法定計算基礎及減輕負擔比例 50%為原則，做成修正方案(約 427 萬 4,178 元)以第七次處分函復甲，甲不服提起訴願；內政部於 108 年 7 月 23 日以台內訴字第 1080038179 號訴願決定撤銷原處分。再提本縣市地重劃委員會 108 年第 3 次會議決議，依訴願決定意旨試算後，如未以三和段 384 地號土地(空地)併入分配，甲應繳納差額地價 1,353 萬 2,610 元，再以該金額之 50%作為減輕額度，即依訴願決定減輕重劃負擔為 676 萬 6,305 元，並依市地重劃實施辦法第 37 條規定：「...非由土地所有權人負擔之重劃費用，不得計入重劃負擔總費用證明書。」，本府於 108 年 9 月 20 日以第八次處分函復甲上述審議內容。至本府所為處分是否符合「分配正義原則」及「利得平衡原則」，則詳下述。

五、有關重劃負擔及差額地價處分如何兼顧分配正義原則及利得平衡原則之研究

市地重劃區內每位參與之土地所有權人均須依據其因重劃所得利益公平地承擔「重劃共同負擔」所需費用，此為「利得平衡原則」之體現，且主管機關亦必須遵守「分配正義原則」，亦即無人得於市地重劃完成後獲較重劃前更多之利益，如有獲取增值，主管機關須予以汲取，以符合等值原則之意旨²⁰。有關重劃負擔及差額地價處分如何兼顧正義原則及利得平衡原則，以下分述之：

(一) 正義原則之概述

正義(justice)一詞為涵義精深、廣被運用的哲學觀念，不論是法律哲學、政治哲學、社會哲學、經濟哲學及倫理學均以正義為核心課題。就亞里斯多德(Aristotle)的正義觀而言，正義有廣義的「普遍正義」(universal justice)及狹義的「特殊正義」(particular justice)之別。就前者言之，「正義就是合法、守法而又行事公正」，「一切德行在正義之中得到成全。」亦即是「全德」(complete virtue)。就後者(狹義)言之，正義指涉與公平概念相關的殊德(particular virtues)，亦即指行事公平或公正，這種狹義的特殊正義包括(一)分配正義(distributive justice)-基於公平分配財貨或資源；(二)矯治正義(rectificatory justice)-對於某種既成的不義結果予以矯正或重新分配。

20.陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁18

就市地重劃而言，正義原則所體現者，為分配正義，而所謂分配正義²¹係指國家透過公權力將社會資源、財產為平等分配，使每個人均有一定程度的物質享受。舉例而言，國家將教育資源平分於各縣市，或者國家透過課稅的方式，再一次進行個人財產的分配。與分配正義相類似的概念，則為矯治正義。

(二) 公平原則與利得平衡原則概述

以市地重劃為例²²，於重劃實施地區內，所有土地不論公、私有，一律均應參加重劃，而將總土地視為所謂「重劃總量」之概念，以作為配地之用。又市地重劃主管機關對於因重劃所生損益均應公平分攤，此為所謂「平等對待原則」（公平原則）。而對於重劃費用之分攤更須謹守「平等負擔原則」，但非謂「齊頭式」平等，而是必須依據土地因「重劃利得」程度以決定負擔內容，此為「利得平衡(回饋)原則」之意旨。

此外，主管機關亦必須遵守「分配正義原則」，亦即無人得於市地重劃完成後獲較重劃前更多之利益，如有獲取增值，主管機關須予以汲取，以符合等值原則之意旨。若細繹重劃之立論基礎，事實上應係植基於所謂「利害共同體」此一思維上，此亦為維繫土地重劃不可或缺之重要基石，蓋唯有如此，才能提升土地所有權人參與土地重劃之意願。

旨揭所稱平等負擔原則，其負擔項目可包括兩大部分，一為供作共同使用所需土地(如公園與兒童遊戲場等)之「扣除地」；另一為因重劃受益之「捐贈(回饋)地」。以市地重劃為例，於重劃完成後之土地分配原則，主管機關所據以配地之思維主要可歸納為兩種主義，一為「價值分配主義」；另一為

21. 淺論契約資訊分配正義，李冠衡律師，<https://zoomlaw.pixnet.net/blog/post/66081828>（最後瀏覽日期 07/26/108）

22. 陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁 18-19

「面積分配主義」，惟無論如何，主管機關須依法裁量，而不得恣意為之，當然，倘若參與人全體同意的話，則尚有第三種分配方式之可能性，例如得以土地之「全體使用強度(如容積率)」作為分配之基準，茲不贅述。

(三) 重劃負擔及差額地價之問題分析

依前述所稱之「平等對待原則」與「平等負擔原則」對於重劃參與人扮演極為重要之角色²³，亦即重劃區內每位參與之土地所有權人均須依據其因重劃所得利益公平地承擔「重劃共同負擔」所需費用，至於所稱「利益」如何衡量，主要係以重劃前、後土地地價為判定之指標。而「重劃共同負擔」主要可分為兩大項目：一為「公共設施用地」負擔；另一為「重劃相關費用負擔」，依實務之經驗法則得知，前者比率大約為重劃總面積之30%至40%；而後者約為5%至15%，依平均地權條例第60條第3項規定²⁴，原則上兩者合計不超過重劃總面積之45%。

表1：市地重劃之負擔簡圖²⁵



而關於「重劃共同負擔」及「重劃相關費用負擔」內容分述如下²⁶：

1. 公共設施用地負擔

其內容可細分如下：

23. 陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁86

24. 平均地權條例第60條第3項規定：「依第一項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有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者，不在此限。」

25. 臺北市政府地政局，<https://www.lida.gov.taipei/cp.aspx?n=D5296A4CACA833D9>（最後瀏覽日期08/16/108）

26. 陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁87-90

(1)法定公共設施用地

所謂「法定公共設施用地」，依據市地重劃實施辦法第21條第1款規定²⁷，係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種用地之謂，其扣除重劃區內原公有道路、溝渠、河川及未登記地等土地後，須由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例計算予以負擔。旨揭10種用地多具「閭鄰性」公共設施之性質，是其服務腹地須與市地重劃實施之「地區範圍」相符。

(2)非法定公共設施用地

依平均地權條例第60條第2項規定²⁸，對於未列為共同負擔之「法定公共設施用地」（如體育場用地），主管機關仍得以重劃區內公有土地予以「優先指派」（亦即「指定分配」之謂）。茲所稱「公有土地」係指公有未建築用地或已存有建物但因實施重劃而須拆除土地之謂，依據市地重劃實施辦法第32條第1項規定²⁹，公有地提供（指派）之順序為：1. 本直轄市、縣（市）有土地。2. 本鄉（鎮）有土地。3. 國有土地。4. 他直轄市、縣（市）有土地。5. 他鄉（鎮）有土地，此一「先本區、後他區」之指派原則。應可資贊同。而若與市地重劃性質較為相似之

27.市地重劃實施辦法第21條第1項第1款規定：「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、零售市場等十項用地，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。」

28.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。」

29.市地重劃實施辦法第32條第1項規定：「依本條例第六十條第二項指配之公有土地，以未建築或已有建築物因實施重劃而須拆除之土地為限。其提供順序如左：一、本直轄市、縣（市）有土地。二、本鄉（鎮）有土地。三、國有土地。四、他直轄市、縣（市）有土地。五、他鄉（鎮）有土地。」

「區段徵收」以論，依據土地徵收條例第 43 條第 1 項規定³⁰，原則上，其區內公有土地係以「作價」（出售）或「領回土地」（亦即領回「抵價地」）之方式參與區段徵收，而若需地人（例如體育場所主管機關）擬取得該「優先指配地」（亦即公有土地）者，仍須予以價購，而非得以「無償取得」，俾利「優先指配地」所有權人可獲得售價，而需地人亦得獲取所需用地，誠屬一舉兩得。又按市地重劃實施辦法第 23 條第 2 項規定³¹，倘若經重劃區全體所有權人同意者，仍得增設相關「非法定公共設施用地」，使其成為「重劃共同負擔項目」。

上述 10 種法定公共設施用地係為重劃區內全體土地所有權人之「共同負擔」，其內容尚得細分為「臨街地特別負擔」與「一般(用地)負擔」兩種，分述如下：

臨街地特別負擔，依市地重劃實施辦法第 25 條第 2 項規定³²，所謂臨街地特別負擔，係按重劃後分配於道路兩側之臨街地，對其面臨之道路用地，按路寬比例所計算之負擔。

一般(用地)負擔，依市地重劃實施辦法第 25 條第 3 項規定³³，係指公共設施用地(指已扣除「抵充地」者)扣除道路及兩側臨街地特別負擔後餘額負擔，從而，其負擔不像旨揭「臨街地特別負擔」僅限於「道路用地」而已，尚包括 9 種法定公共設施用地。

30. 土地徵收條例第 43 條第 1 項規定：「區段徵收範圍內之公有土地，管理機關應以作價或領回土地方式撥供該管區段徵收主管機關統籌規劃開發、分配。但區段徵收前已作為第四十四條第一項第二款用地使用者，應無償撥供主管機關統籌規劃開發。」

31. 市地重劃實施辦法第 23 條第 2 項規定：「重劃區供公共使用之十項用地以外之公共設施用地，非經重劃區全體土地所有權人之同意，不得列為共同負擔。」

32. 市地重劃實施辦法第 25 條第 2 項規定：「前項之臨街地特別負擔，指重劃後分配於道路兩側之臨街地，對其面臨之道路用地，按路寬比例所計算之負擔。」

33. 市地重劃實施辦法第 25 條第 3 項規定：「第一項之一般負擔，指公共設施用地負擔扣除道路兩側臨街地特別負擔後，所餘之負擔。」

2. 市地重劃相關費用負擔

所謂「重劃相關費用負擔」，其係由參加重劃土地所有權人依其土地受益比例而為負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付，此土地即為「抵費地」，至於重劃費用負擔之內容可細分如下：

(1) 工程費用³⁴

包括道路、橋樑、溝渠、鄰里公園、地下管道等公共工程之規劃設計費、施工費、材料費、工程管理費。

(2) 重劃費用

包括地上物拆遷補償費、地籍整理費及辦理本重劃區必要之業務費。

(3) 貸款利息

係指重劃機關向金融機構借貸旨揭費用所須支付之本金與利息。

3. 差額地價之探討³⁵

所謂「差額地價」係指參加市地重劃土地所有權人「實際分配」與應當分配之面積不符之際，主管機關針對兩者之差額依據重劃後地價決定所應「繳納」或所應「領取」地價數額之謂，是其應具有「損益補償」之特性，而亦為土地法第 139 條所肯認，蓋其規定：「土地重劃後，土地所有權人所受之損益，應互相補償，……。」對此，市地重劃實施辦法第 52 條與第 53 條乃對於「市地重劃」予以進一步規定，前者謂：「重劃後實際分配之土地面積多於應分配之面積者，主管機關應於重劃土

34. 臺北市政府地政局，<https://www.lda.gov.taipei/cp.aspx?n=D5296A4CACA833D9>（最後瀏覽日期 08/16/108）

35. 陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，（台北：新學林，2012），頁 151

地接管三十日內通知土地所有權人，就其超過部分按評定重劃後地價限期繳納差額地價；逾期未繳納者，依法移送強制執行(第1項)。重劃後實際分配之土地面積少於應分配之面積者，主管機關應於重劃土地接管後三十日內通知土地所有權人，就其不足部分，按評定重劃後地價發給差額地價補償；逾期未領取者，依第五十三條之一規定存入專戶保管(第2項)。」後者則規定：「土地所有權人重劃後應分配之土地面積未達重劃區最小分配面積標準二分之一而不能分配土地時，主管機關應於重劃分配結果公告確定之次日起六十日內，以其重劃前原有面積按原位置評定重劃後地價發給現金補償。但重劃範圍勘定後，除因繼承或強制執行者外，土地所有權人申請分割土地，致應分配土地面積未達重劃區最小分配面積標準二分之一者，以其重劃前原有面積按原位置評定重劃前地價發給現金補償；逾期未領取者，依第五十三條之一規定存入專戶保管(第1項)。土地所有權人重劃後應分配土地面積已達重劃區最小分配面積標準二分之一，經主管機關按最小分配面積標準分配後，如申請放棄分配土地而改領現金補償時，應以其應分配權利面積，按重劃後分配位置之評定重劃後地價予以計算補償(第2項)。」此乃肇因於市地重劃區內除土地產權複雜外，又必須受到都市計畫以及土地利用相關計畫之拘束(例如使用分區、用地種類以及最小建築基地面積等)，從而，差額地價此一機制之存在，確有其必要性。

(四) 小結

1. 就最高行政法院於本案之見解，其認為原處分之「一部否准」部分，確有違反「平等原則」之裁量濫用情事存在，且土地重劃法制，並無「財富重分配」之功能，行政機關無權要求「參與重劃地主中土地資源較多者，要為土地資源較少者作出犧牲，承擔較多之重劃成本，分潤較少之重劃增益」，此違反平等原則。
2. 且市地重劃與土地徵收之本質不同，於其實施與否之考量因素中，公、私利益具同等重要性，公利益不得凌駕私利益之上，從而市地重劃仍應是側重「調和私利」之工具，而針對公辦市地重劃，行政機關如何合理行使其行政高權，並取得重劃區內土地權利相關人之信賴，將是推動土地重劃成功之不二法門。而本文以為，欲取得土地權利相關人之信賴，行政機關辦理市地重劃時，應符合分配正義原則、利得平衡原則及平等原則。
3. 惟就本案而言，本文以為行政法院應尊重行政機關於本個案之專業判斷餘地，因係由本府社會多元利益代表或專家組成的委員會所作成的決定，且本府於本案中，應認就個案之法安定性和平等原則應適度調和。

六、公法上公平原則等與市地重劃處分法安定性的優先性之研究

(一) 法安定性概述

1. 法安定性之內涵

法安定性係現代法治國家之基本原則之一，乃具有憲法位階的原則，司法院大法官解釋亦不乏明白援引法安定性作為立論基礎而作出憲法解釋³⁶。所謂法安定性，有論者認為其概念為廣義法安定性，內涵包含兩種概念，其一為藉由法律達成之安定，又稱不可破壞性、穩定性，此為通常所謂的法安定性，其二為關於法律本身之安定，亦稱法之確實性³⁷。

2. 法安定性之要素

法安定性原則得拘束一切國家行為，包含立法、行政命令、行政處分和裁判，基於法安定性原則，國家立法原則不得溯及既往，行政機關所為之行政處分發生存續力，裁判亦發生確定力。所謂法安定性具有下列四個要素：1. 秩序之安定性，指方向安定性，著重在對未來國家之法行為與法效果之可預見性，另一觀點指法律之確定性，重點在於法律內容之明確性、簡易性、可了解性及法律要件及效果之確定性。2. 法律之不可破壞性和可實現性，指法貴在可行，故法律須具備實效性。3. 法律和平性，指團體內部之和平安定秩序，排除多重的有疑義的法律裁判，避免糾爭及法律爭議之發生，一旦發生爭議，可以透過法定程序加以解決。4. 法律之穩安性，並非指法律之不可變更性，而係指法律不得作快速的、頻繁的和急遽的改變。在法律發展和變遷過程中保持穩定性。³⁸

36. 例如：釋字第410號、釋字第432號、釋字第446號、釋字第574號、釋字第570號、釋字第574號、釋字第592號、釋字第613號、釋字第620號、釋字第629號、釋字第728號、釋字第761號、釋字第771號。

37. 城仲模，行政法上一般法律原則，83年出版，頁272。

38. 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎，行政法入門，頁30，2009年9月。

法安定性雖然多展現在法律之修訂方面，但在行政領域方面，亦係不可忽略之原則，國家在某些行政事務上，為了使行政任務須能夠在執行上，提高可行性，以順利達成行政目的，又國家從事某種行政事務時，其所涉團體間所形成之法律關係應該要能夠安穩，具有和平安定秩序，故本文認為承認行政機關在特定行政領域上具有「判斷餘地」，以尊重行政機關之決定，法院不宜輕易撤銷，除使行政任務能夠實踐，亦具有因行政行為所形成之法律關係秩序能夠安定，具有法安定性之性質與達成法安定性之作用存在。

3. 釋憲實務之見解

法安定性係從法治國原則所導引出，不論在憲法層次或行政法層次都有其適用，從法安定性之內容與定義亦可衍生出「明確性原則」、「信賴保護原則」、「法律不溯及既往原則」等原則，均蘊合法安定原則之精神，司法院大法官解釋第432號解釋謂：「專門職業人員違背其職業上應遵守之義務，而依法應受懲戒處分者，必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則。」為了確保人民經濟活動之預測可能性，基於法安定性原則，要求課以人民義務負擔或處罰人民之法律規定內容，應當僅可能具體明確，使人民事先預測其法律上義務負擔內容，或其違規行為被處罰之要件和法律效果為何。³⁹再者，司法院大法官第525號解釋謂：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，…。」深言之，人民對於國家行為

39.程明修、陳清秀、胡博硯、宮文祥、范文清、范秀羽、揚奕華合著，憲法講義，頁37，2018年10月出版2刷。

產生合理信賴，具有信賴基礎及值得保護之信賴利益時，國家應予以適當保護，此原則之作用乃在維持法秩序之安定，具有法安定之精神。另法律不溯及既往原則亦蘊含法安定性，司法院大法官第 574 號解釋謂：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。惟人類生活有其連續性，因此新法雖無溯及效力，而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生影響。此時立法者於不違反法律平等適用之原則下，固有其自由形成空間。惟如人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。」

4. 法安定性乃不容忽視之原則

由上述論述可知，法安定性屬於憲法位階之原則，攸關人民對於法律秩序之信賴，亦影響人民權益甚鉅，故國家在從事公任務行為時，不論係行政、司法、立法等國家行為除須遵守法令規定外，在考量各項原理、原則時，具有憲法位階之法安定性不應被忽視，亦應一併加以考量，以免削減國家行為在個案所為決定之合法性與適當性。

(二) 本案法安定性之探討

1. 關於本案而言

本案市地重劃於內政部 98 年 8 月 24 日核定重劃計畫書，本府於 98 年 9 月 17 日公告，復因考量該重劃區內原有合法建物及既成社區地主受益比例較低，其應繳差額地價，彰化縣重劃會 101 年第 2 次會議決議減輕 50%，重劃區內土地所有權人甲

不服該決議，迭經數次訴願後，本府重新評估財務狀況及地主受益程度，研擬符合一體適用公平原則之方案，再提送本縣市地重劃委員會作出 104 年第 2 次會議之決議⁴⁰，惟甲仍不服該決議，經過第 4 次的訴願程序後，提起行政訴訟，105 年 12 月 22 日臺中高等行政法院以「重劃負擔」與「差額地價」之概念有別，前者係以「重劃費用」實際所須費用為計算基準，而「差額地價」則係以重劃「完成後」之地價作為計算基準，兩者性質並不相同，重劃負擔得依受益程度不同，依法享有減輕之優惠；差額地價則係損益補償之公益性質，必須全數繳納，法律上並無減免差額地價之規定。換言之，「重劃後」增配土地之所有權人應該繳納之「差額地價」如能任意減輕，等於證明「重劃前」關於「重劃負擔」之計算不實，無異於係由重劃後短配土地之所有權人補貼重劃後增配土地之所有權人，不符上述「等值配地主義」、「平等對待原則」、「利得平衡原則」之法律原則。並認為 3 次訴願決定意旨認為本府係以減輕差額地價之名義，但實則係為減輕重劃負擔之本質，然重劃負擔之法律依據，即市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔」。因此如何減輕及其減輕程度，悉依合法建物或既成社區因為市地重劃之受益程度而定，倘若捨此不為，另以重劃後所有權人是否另行分配土地作為裁量標準，於法即有未合，無異自行創設法律並無之要件，即本件原處分所採之「重劃後是否另行配地」，據為是否減輕

40.104 年 7 月 29 日召開本縣市地重劃委員會 104 年第 2 次會議審議，方案一略以：1.以他筆空地抵付重劃負擔後無須繳納差額地價，且未另外分配土地者，因公告確定未能另行分配土地，以減輕成數 50%計算差額地價發還地主。2.以他筆空地抵付重劃負擔後無須繳納差額地價，但剩餘空地另行配地者，因尚有立可建築或買賣處分之土地，受惠於本區重劃建設增值之效益，其受益程度確實高於重劃後僅有已建築房地者，以土地分配公告時之減輕成數 25%計算差額地價發還地主，……；方案二：以他筆空地抵付重劃負擔後無須繳納差額地價者，一律以土地分配公告時之減輕成數 25%計算差額地價發還地主。經出席委員討論後決議：經討論後，委員贊同方案一以重劃後受益程度區分發還成數，較能符合一體適用之公平原則，決議採方案一，請業務單位據以辦理。

重劃負擔之標準，屬不當連結等理由判決本府敗訴。本府提起上訴，106年7月8日最高行政法院之判決理由與臺中高等行政法院所持理由不同，認為「重劃負擔減輕」，其實施結果，給予逾越市地重劃實施辦法第29條所定附件二計算公式法定標準之「特別優惠」，而手段之選擇公部門享有一定之裁量權限，「減輕差額地價」也算是「減輕重劃負擔」多種手段中之一種。並認為即使在決定「重劃負擔」之程序階段，「減輕」自合法建物或既成社區地主肩上所卸下之負擔，還是要轉由實施土地重劃作業公部門負擔。此與「差額地價」之減輕，實無本質差異。惟仍認為本府以「甲有無因重劃案而取得他筆素地」一事，作為給予差別處遇之理由，顯然是針對「規範評價不應給予差別處遇」之事項，而給予差別處遇，自屬平等原則之違反，難謂合法。

2. 法院裁判見解對本案影響

本案市地重劃自98年核定後至106年最高行政法院作出判決，歷經長達8年之久，造成長久以來本案市地重劃之法律關係未能終結而懸而未決，其主要癥結在於彰化縣重劃會考量重劃區內原有合法建物及既成社區地主受益比例較低，其應繳差額地價予以減輕之幾次決議(101年第2次會議決議、104年第2次決議)，重劃區內土地所有權人甲不服此決議，進而提起訴願、行政訴訟。然本案市地重劃之主要爭點在於本府、土地所有權人甲、訴願審議機關內政部、行政法院間對於如何減輕「差額地價」(或重劃負擔⁴¹)之評估計價才符合平等原則持有不同見解，此見解歧異除導致本案法律關係之確定需耗時長久，影響到本案市地重劃法律秩序之安定，再者，倘行政法院之見

41. 本案本府所為減輕差額地價之處分，臺中高等行政法院判決認為該處分雖係減輕差額地價之名，但實質上則係減輕重劃負擔，但最高行政法院判決認為二者概念相當並無本質之差異。

解與市地重劃主管機關減輕差額地價之決定迥異時，將造成主管機關必須重新進行檢討「差額地價」（或重劃負擔）之評估計價，如此將造成重劃區內為數眾之多土地所有權人原本已信賴應繳納之「金錢」，必須重新進行找補價額之作業程序，不僅動搖重劃區內土地所有權人對於辦理市地重劃公部門所為「差額地價」（或重劃負擔）之評估計價決定之方向安定性，亦會恐將牽動本區負擔總表及重劃負擔總費用證明書之重新計算，且依照平均地權條例第 62 條規定：「市地重劃後，重行分配與原土地所有權人之土地，自分配結果確定之日起，視為其原有之土地。」市地重劃分配成果之公告，將確定土地分配交換分合之結果，使原土地所有權人發生權利得、喪、變更之權利變動，如未考量法律安定，恐將牽動土地分配成果，影響有近三千筆土地，而本區有 99% 以上土地已重劃完成，自 103 年來已有不少原土地所有權人因移轉使用而獲得重劃利益，如因個案土地所有權人甲提起行政救濟而溯及而必須重新計價，將導致後續變動其他 99% 以上土地分配之效力而面臨土地分配之不確定性，並增加其他土地所有權人之負擔，影響土地所有權人之信賴，也造成市地重劃之法律關係長期處於不確定狀態，影響土地所有權人對於公部門辦理市地重劃行為之可預見性而破壞市地重劃法律秩序之安定。

(三) 市地重劃處分公平原則與法安定性衝突優先性之衡量標準研析

1. 實務與學界仍有待探討

市地重劃制度固然側重於受益者負擔的公平原則，亦即公部門對於土地分配、重劃負擔、差額地價之分配計算等決定涉及分配正義，而以符合公平原則為其精神，但由於法安定性

亦源自於法治國原則，兩者皆同為屬憲法位階，因此個案中當法公平性原則與法安定性發生衝突時，應如何解決始為合理？一旦發生衝突法安定性是否應即全面地、一味地退讓，而以保護法公平性原則為優先，是值得商榷的。本案因為重劃區內所有權人甲對於辦理市地重劃之主管機關即本府所為減輕之決定（幸不論減輕的是重劃負擔或差額地價），認為係違反平等公平原則進而提起行政救濟，訴訟結果導致本府必須重新辦理「分配」作業，耗費時間，行政成本等資源，再者，本案高等行政法院與最高行政法院均秉持著以平等，公平原則為立論基礎而作出判決，卻忽略了法安定性之要求，其結果影響本案市地重劃法律關係之秩序，恐有違法安定性，所以個案中當法公平性原則與法安定性發生衝突時，應如何解決始屬允當，目前實務與學者對此部分似未多有著墨。

2. 承認判斷餘地具有法安定性之性質及維持之作用

行政事務之決定若係由社會公正人士或專家組成之委員會所為者，因其成員多係代表各種利益，且其決定需經過一定程序，故與一般公務員基於本位所做之判斷，有所不同，行政法院原則上應予尊重⁴²。基此，當本案市地重劃過程中，公部門所為減輕發生法公平性與法安定性兩種不同規範價值之衝突時，究應優先保障哪種價值為宜，本文認為以判斷餘地之精神並以利益權衡作為判斷基礎或許係可以作為思考的基本方向，有鑑於市地重劃制度乃係公部門將已發布都市計畫細部計畫範圍內土地，以交換分合的手段，將地界不整或畸零狹小或未面臨道路的土地，重新劃定界址及地形，使原來每筆土地都面臨道路成整齊宗地，其關鍵技術在於土地交換分合，具有高度技

42. 李惠宗，案例式法學方法論，頁 342，2014 年 9 月二版一刷

術性，且依照平均地權條例施行細則第 81 條規定：「依本條例第五十六條辦理市地重劃時，應由直轄市或縣(市)主管機關調查各宗土地之位置、交通及利用情形，並斟酌重劃後各宗土地利用價值，相互比較估計重劃前後地價，提經地價評議委員會評定後，作為計算公共用地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償之標準。」由於重劃負擔與土地分配之計算涉及費用與公共設施用地負擔之計算，並依土地受益比例負擔、重劃前後地價評估，是以重劃負擔或差額地價之計算合理與否，不僅亦具有高度專業性，而重劃區內土地之地形地勢位置交通環境等情形，所轄主管機關理應該較為熟稔，故尊重主管機關之專業裁量權限乃較為理想之作法，況市地重劃委員會其係以委員會之組織型態設置，委員組成亦具有兼顧各方利益，除有機關代表外，尚有專家學者參與，甚至包含重劃區內土地所有人代表作為委員，具有作為民眾參與的機能，已有足夠的程序保障，能並確保主管機關能公正衡量分配之目的，基此，主管機關基於市地重劃委員會決議所為重劃負擔差額地價等方面之決定，應具有判斷餘地精神之決定，如僅因重劃區內個案土地所有人認因違反公平原則而重新分配，對比造成動搖土地分配成果之效力、影響其他多數土地所有權人之利益程度甚鉅與其信賴，以及基於市地重劃制度可增進土地利用，對於都市建設發展亦甚有助益，具有追求公共利益之重要目的等，兩相衡量下，此時公平原則理應退讓，而有優先維持法安定性之必要，以求市地重劃法律秩序安定，故行政法院宜如同判斷餘地之審查，尊重辦理市地重劃之行政機關所為之判斷決定。

(四)小結

法公平原則與法安定性原則皆為憲法位階，惟當法公平性與法安定性兩種不同之規範價值發生衝突時，究應優先保障哪種價值為宜，在市地重劃案件中有關本府所為減輕之決定，本文認得以判斷餘地為精神並以利益權衡作為判斷基礎。

由於重劃負擔或差額地價之計算合理與否，具有高度的專業性，而市地重劃委員會之組成係以委員會型態，委員組成已有兼顧各方利益，並具有作為民眾參與的機能，提供足夠的程序保障，並確保主管機關能公正衡量分配，故行政法院宜如同判斷餘地之審查，尊重辦理市地重劃之行政機關所為之專業判斷。本府基於市地重劃委員會所為之減輕決定，行政法院應予尊重，不宜撤銷。

七、 結論與建議

(一) 結論

1. 實施市地重劃之主管機關有一定之裁量權限

本案依最高行政法院 106 年判字第 352 號判決意旨，對「減輕重劃負擔」手段之選擇，實施土地重劃作業之公部門享有一定之裁量權限，而「減輕差額地價」也可算是多種手段中之一種。其正當性首先是市地重劃實施辦法第 29 條所揭示之重劃負擔計算公式，對受益程度較低之重劃土地地主而言，並不能精準反應其受益比；再者則是公部門在取得重劃增益之過程中，享有優勢地位，其可以預估重劃地主之純益比，因此有機會取得較多面積之抵費地。且抵費地之估價又多低於市場價格，因此可以透過拍賣抵費地，取得更多之土地重劃收益，因此有「減輕」有建物土地重劃負擔之財務能力，爰以「減輕差額地價」之手段達到「減輕重劃負擔」，仍得兼顧分配正義原則及利得平衡原則。

2. 市地重劃委員會之組織及決議具有高度專業性

至本案所有權人甲因不服彰化縣政府所為減輕差額地價成數之行政處分，主張其權益受損提起行政救濟，歷經內政部訴願程序、高等行政法院及最高行政法院判決彰化縣政府敗訴，其中涉及公平原則與法安定性衝突時其優先性之衡量，前開最高行政法院判決意旨固然認為「土地重劃法制並無『財富重分配』之功能，實施土地重劃作業之公部門實『無權』要求『參與重劃地主中土地資源較多者，要為土地資源較少者作出犧牲，承擔較多之重劃成本，分潤較少之重劃增益』。」而有違反「平等原則」之裁量濫用情事存在，

然誠如前述，本文試圖以「判斷餘地」概念並以利益權衡作為判斷基礎，重劃負擔或差額地價之計算合理與否，具有高度專業性，而重劃區內土地之地形地勢位置交通環境等情形，所轄主管機關得本其行政專業蒐集調查，故尊重主管機關之專業裁量權限係較為理想並符實際之方式，且市地重劃委員會之組織型態，其委員組成亦兼顧各方利益，除有機關代表外，尚有專家學者參與，甚至包含重劃區內土地所有人代表作為委員，具有作為民眾參與的機能，已有足夠的程序保障，並能確保主管機關能公正衡量分配之目的。

(二)建議

1. 司法機關應尊重行政機關高度專業性之決定，採取較低之審查密度

司法機關如能以行政機關就其職權事項之決定具有高度專業，且係由專家組成之委員會作成之決議，肯認其「判斷餘地」，法院原則上即應尊重行政機關之判斷並採取較低之審查密度，僅於其判斷有恣意濫用及其他違法情事時，始得予撤銷或變更，以避免造成市地重劃之法律關係長期處於不確定狀態，影響土地所有權人對於公部門辦理市地重劃行為之可預見性而破壞市地重劃法律秩序之安定。

2. 遵守法律原則與尊重專業判斷應並行不悖

市地重劃係為完成都市整體開發，其中土地重新分配及重劃費用負擔如何兼顧所有參與人之利益考驗著主管機關法令熟稔之程度及其專業能力，而除依據相關土地法令辦理以外，實際運作所生之結果是否確實實現法令規範之目的，即是否符合「平等」、「公平」等一般法律原理原則？法律原則相互衝突時之解決手段選擇適當與否？皆有待檢驗釐清，

此即為本文案例所欲探討研究者，透過本次案例研究得出之上開結論，期待有助於未來之公辦市地重劃，能在遵守法律原則與尊重專業判斷二者兼備下實行辦理，以期創造土地所有權人及政府雙贏局面，達到人民生活機能提升之目標，而重劃後城鎮地區發展亦能更臻順利。

3. 依法行政下法安定性及公平原則發生衝突時，應優先保障法安定性

由上述可知，公辦市地重劃一案應以判斷餘地之精神並以利益權衡作為判斷基礎，本案彰化縣政府行使其職權，並組成專業之市地重劃委員會，依據平均地權條例相關規定進行土地之交換分合，重新劃定界址及地形，計算重劃負擔費用及差額地價，此具有高度專業性，其依法所作成之專業判斷，自應受到尊重，重劃區內絕大多數之土地所有人並因此信賴其重劃成果，而依據司法院釋字第525、574號解釋意旨，人民對於國家行為產生合理信賴，具有信賴基礎及值得保護之信賴利益時，國家應予以適當保護，以維持法秩序之安定。重劃區內個案土地所有人1人如主張因有違反公平原則情事而應重新分配，司法機關審理時即應尊重行政機關高度專業性之決定，採取較低之審查密度，考量對比造成動搖土地分配成果之效力及影響其他絕大多數土地所有人之利益與其信賴，此際公平原則即有退讓之必要，以求市地重劃法律秩序安定，並維護公共利益，避免市地重劃之法律關係長期處於不確定狀態。

八、參考文獻

- (一)陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁15-18
- (二)陳明燦，《土地重劃理論與實務》，第一版，(台北：新學林，2012)，頁23
- (三)內政部地政司，<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/71> (最後瀏覽日期05/31/108)
- (四)基隆市政府地政處，<https://land.klcc.gov.tw/business/More?id=171> (最後瀏覽日期05/31/108)
- (五)王靚琇總編輯，《市地重劃作業手冊》，初版，(台北：內政部，2015)，序言
- (六)新北市政府地政局，<http://www.asia-survey.com.tw/linkou/about.php#3> (最後瀏覽日期05/31/108)
- (七)臺中高等行政法院105年度訴字第59號判決。
- (八)最高行政法院106年度判字第352號判決。
- (九)淺論契約資訊分配正義，李冠衡律師，
<https://zoomlaw.pixnet.net/blog/post/66081828> (最後瀏覽日期07/26/108)
- (十)臺北市政府地政局，
<https://www.lta.gov.taipei/cp.aspx?n=D5296A4CACA833D9> (最後瀏覽日期08/16/108)
- (十一)司法院釋字第410號、釋字第432號、釋字第446號、釋字第574號、釋字第570號、釋字第574號、釋字第592號、釋字第613號、釋字第620號、釋字第629號、釋字第728號、釋字第761號、釋字第771號。

- (十二)城仲模，行政法上一般法律原則，83年出版，頁272。
- (十三)林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎，行政法入門，
頁30，2009年9月。
- (十四)程明修、陳清秀、胡博硯、宮文祥、范文清、范秀羽、揚奕
華合著，憲法講義，頁37，2018年10月出版2刷。
- (十五)李惠宗，案例式法學方法論，頁342，2014年9月二版一刷

九、附錄

- (一)內政部 98 年 8 月 24 日內授中辦地字第 0980048639 號函。
- (二)彰化縣政府 98 年 9 月 17 日府地價字第 0980224259A 號公告。
- (三)彰化縣政府 101 年 6 月 11 日府地價字第 1010163234 號公告。
- (四)彰化縣政府 102 年 4 月 1 日府地價字第 1020096046 號函。
- (五)102 年 5 月 13 日彰化縣第八期員林都市計畫整體開發單元 1-10 市地重劃區土地分配會議【三和段第 49 案】會議紀錄。
- (六)102 年 6 月 7 日彰化縣市地重劃委員會 102 年第 1 次委員會會議紀錄。
- (七)彰化縣政府 102 年 10 月 23 日府地價字第 1020330811 號函。
- (八)內政部 103 年 1 月 22 日台內訴字第 1030066208 號函附訴願決定(案號：1020430233)。
- (九)彰化縣政府 103 年 3 月 20 日府地價字第 1030079616 號函。
- (十)內政部 103 年 9 月 24 日台內訴字第 1030236819 號函附訴願決定(案號：1030100090)。
- (十一)彰化縣政府 103 年 11 月 26 日府地價字第 1030390261 號函。
- (十二)內政部 104 年 5 月 5 日台內訴字第 1042200538 號函附訴願決定(案號：1030310267)。
- (十三)監察院 104 年 5 月 11 日院台內字第 1041930333 號函附調查意見。
- (十四)104 年 7 月 29 日彰化縣市地重劃委員會 104 年第 2 次委員會會議紀錄。
- (十五)彰化縣政府 104 年 8 月 5 日府地價字第 1040263556 號函。
- (十六)內政部 104 年 12 月 25 日台內訴字第 1042201510 號函附訴願決定(案號：1040260161)。
- (十七)臺中高等行政法院 105 年度訴字第 59 號判決。

- (十八)最高行政法院 106 年度判字第 352 號判決。
- (十九)107 年 6 月 22 日彰化縣市地重劃委員會 107 年第 2 次委員會會議紀錄。
- (二十)彰化縣政府 107 年 7 月 11 日府地價字第 1070229776 號函。
- (二十一)內政部 107 年 11 月 5 日台內訴字第 1070058139 號訴願決定
(案號：1070100059)。
- (二十二)107 年 12 月 12 日彰化縣市地重劃委員會 107 年第 3 次委員會會議紀錄。
- (二十三)彰化縣政府 107 年 12 月 22 日府地價字第 1070453871 號函。
- (二十四)內政部 108 年 2 月 25 日台內訴字第 1080005274 號訴願決定
(案號：1070430114)。
- (二十五)108 年 3 月 29 日彰化縣市地重劃委員會 108 年第 1 次委員會會議紀錄。
- (二十六)彰化縣政府 108 年 4 月 26 日府地價字第 1080136280 號函。
- (二十七)內政部 108 年 7 月 23 日台內訴字第 1080038179 號訴願決定
(案號：1080430039)。
- (二十八)108 年 9 月 6 日彰化縣市地重劃委員會 108 年第 3 次委員會會議紀錄。
- (二十九)彰化縣政府 108 年 9 月 20 日府地價字第 1080332016 號函。