

市地重劃實施過程遭遇 問題之研究

—以高雄市第 44 期市地重劃區為例

□ 地政處/洪文彥 佳作獎

壹、研究緣起與目的

一、研究動機

都市土地開發方式相當多元，包括市地重劃、區段徵收、都市更新、開發許可及聯合開發等方式，這些開發方式在公部門運用當中以市地重劃和區段徵收等最常見。尤其在財政收入拮据的地方政府，市地重劃開發方式更為各縣市廣為採行之道，市地重劃最重要的精神就是「使用者付費」、「受益者負擔」，此種財政收支平衡之開發方式最適合推行於各縣市政府。

市地重劃就是藉由地籍整理、土地交換分合，促成土地方正完整，增加都市土地開發利用價值，再加上重劃工程的執行、公共設施建設以及道路、溝渠和下水道工程闢建完工之後，重劃區內土地將具備都市發展所需的條件（林英彥，2003，頁 50）。實施市地重劃作業完成後，區內土地皆是可供建築土地，土地之利用價值自然就會提升，又加上重劃區內具備完整的道路系統等公共設施，都市土地開發機會自然就會增加，無論是商業區或者是住宅區都是投資者發揮並創造價值的重要元素，都市發展願景將可藉由實施市地重劃獲得實現，因此市地重劃可謂是都市發展的先驅者。

經過市地重劃開發後，重劃區內土地利用價值將會提高，基於公平正義原則，重劃區內土地必須負擔包含公共設施用地以及重劃過程所需工程、重劃費用及貸款利息等共同負擔，原則上係以重劃區內未建築土地折抵費用負擔，準此，重劃後土地所有權人僅得原重劃前土地之部分，其減少的部分將作為公共設施用地和重劃費用負擔（莊仲甫，1994，頁 8-12）。又抵費地公開標售扣除開發成本有盈餘者，得增添地方公共建設並充裕平均地權基金，間接挹注市政建設費用，此一開發特性可減少政府財政支出，亦可達到社會公平原則，開發成本由享有開發利益者負擔，因此市地重劃方式可謂達成雙贏策略之開發方式。

市地重劃之實施範圍¹¹無論是由主管機關勘選劃定，或依都市計畫所規定之整體開發區為準，辦理方式不管是公辦或自辦，主辦者均依據平均地權條例及其施行細則、市地重劃實施辦法和獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法等相關法令辦理各項重劃作業。然因市地重劃作業攸關人民權益甚鉅，依法行政之餘亦須尊重人民之意願，當人民對主辦者之行政措施提出異議時，主辦者必須先傾聽土地所有權人之訴求，主辦者除向土地所有人委婉說明法源依據及施政之理由外，必要時應考慮土地所有權人所陳情之理由而進行調處，進而修正重劃計畫。因此，市地重劃之適法性與土地所有權人之意願，在實務操作上常會產生落差，尤其是自辦市地重劃，此種衝突屢見不鮮，是以，在執行市地重劃作業所遭遇之問題及其解決方式，就相當值得探討。

高雄市早在日據時期即有重劃，當時稱為區劃整理。自民國 47 年前至今仍廣為應用，本市土地市地重劃開發不僅比國內其他縣市早且活絡，累積近 50 年之市地重劃實施經驗¹²，不但可供本市後學者之研究、借鏡以避免重蹈覆轍，亦可供其他縣市做為參考。本市第 44 期市地重劃區以市立美術館¹³為中心，周圍土地利用型態為住宅區及商業區，公共設施完善且周圍環境之寧適性高，尤其面臨美術館園區優美景地，非常適合都市發展需求，是以本區之發展潛力無限，後市看好。本區開發後效益由建物如雨後春筍般之興建情況，及房地產一再上揚，可見一斑。尤其是該區為工業區變更都市計畫並以重劃方式開發完成，無論是變更都市計畫、拆遷、安置等，實施過程更可作為其他縣市參考之標的。本市公辦市地重劃成果如下：

表 1 本市實施公辦市地重劃成果統計

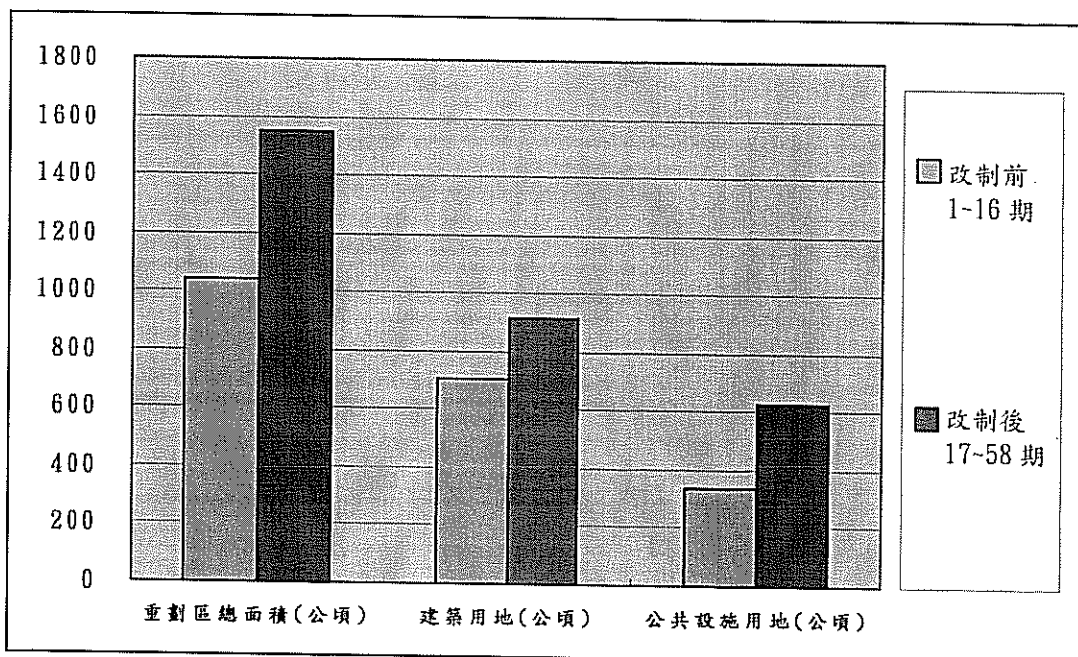
期 別	重劃區總面積 (公頃)	建築用地 (公頃)	公共設施用地 (公頃)
改制前 1-16 期	1043.7979	704.8797	338.9182
改制後 17-58 期	1545.8336	919.1599	626.3737

資料來源：高雄市市地重劃成果統計報告書

¹¹按平均地權條例第 56 條第一項規定，各級主管機關報經上級主管機關核定後辦理；另按市地重劃實施辦法第 7 條第 2 項規定，都市計畫指定整體開發之地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍

¹²按平均地權條例第 56 條第一項規定，各級主管機關報經上級主管機關核定後辦理；另按市地重劃實施辦法第 7 條第 2 項規定，都市計畫指定整體開發之地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍

¹³高雄美術館、高雄文化中心以及科博館等三個高雄市最大的公園均是以市地重劃取得。



本市第 44 期市地重劃區係原為工業區，配合本市未來發展藍圖，並改變該區土地利用型態，經本市都市計畫變更為內惟埤文化園區¹⁴，將原本工廠林立之範圍變更為文化生態園區，再者本區重劃區亦緊鄰本市第 17 期市地重劃區，加上市地重劃作業分配土地原則之特殊性，導致產生跨越此二區之土地所有權人對土地分配產生異議¹⁵；是以，在執行本區市地重劃作業過程中，面臨相當多的阻力及問題，例如如何克服原工業區內工廠遷移時程與重劃工程施工工期配合之困難等，解決這些問題之方式就值得作為往後市地重劃作業時之參考，尤其本市即將開發中都地區，該區情況與本重劃區非常類似，亦由工業區變更為住宅區及商業區，本重劃區所遭遇到之問題，在將來實施中都地區重劃作業時亦有可能再度發生，為避免重蹈覆轍，同時提升行政效率以及開發效率，檢討本區實施過程中所遭遇到之問題確有其必要性。

¹⁴配合都市計畫實施暨都市設計之建立，爭取美術館完成興建暨國立藝術教育館之遷建，將原屬林立工廠之工業區，經重劃開發建立南台灣之文化園區雛形，並成為藝術文化發展中心。

¹⁵市地重劃之土地分配原則係以原位次分配為原則，與區段徵收以抽籤方式分配土地不同。本區因緊鄰本市第 17 期市地重劃區，在實施本區市地重劃作業過程當中借用位於第 17 期重劃區內土地，該土地所有權人申請本區內土地與第 17 期重劃區土地分配在同一區位，可增加其土地利用價值。惟市地重劃方式之土地分配原則並不能因個案有所不同，於法不合，對於土地所有權人而言卻是無法諒解。同時，該土地所有權人部分土地涉及兩期重劃區負擔計算，經土地所有權人與主辦單位協調，均無法接受，導致土地所有權人向中央單位提起訴願，同時提起行政訴訟。

二、研究目的

依據上述說明，本研究之目的有 3 項，包含 1. 探討市地重劃做為都市土地開發之原因，2. 汲取本期重劃區實施作業之經驗，俾供後續重劃作業參考，以及 3. 檢視市地重劃作業適用之侷限性，茲分別敘明如下：

(一) 探討市地重劃做為都市土地開發之理由

都市土地之開發方式相當多種，但以市地重劃做為高雄市都市土地開發方式，卻是佔相當大之比例，可見市地重劃方式確實有可取之處，惟政府執行公權力的同時，必須兼顧法令規範以及人民之意願，這對政府依法行政之作業程序而言，具有相當困難性。以市地重劃方式開發，其共同負擔係以 45% 為上限，否則需取得該重劃區土地所有權人數及其土地面積過半數同意，方可辦理；本區市地重劃共同負擔比率超過法定 45%，甚至超過 50%，在如此高負擔比率情形下仍以市地重劃方式進行開發，其合適性確實有待研析，倘若以其他方式，例如以區段徵收方式或都市更新、聯合該發等其他開發方式，對於保障民眾權益以及政府執行法令之可行性，或許會比市地重劃開發較為適宜？因此本研究報告研析市地重劃方式之特性，進一步探討本區執行重劃作業之過程。

(二) 汲取本期重劃區實施作業之經驗供作後續重劃作業參考

本研究報告係以本市第 44 期市地重劃區作為探討對象，蒐集並整理本期重劃區執行過程之相關資料，進一步去歸納本期重劃區執行過程中所遭遇到之問題，並歸納其解決之方式，俾供後續實施類似案例市地重劃作業之參考，例如開發本市中都地區，亦是由工業區變更為商業區及住宅區等。

(三) 檢視市地重劃適用之侷限性

市地重劃經常作為高雄市都市土地開發方式，因該種開發方式之特性造成執行上一再遭遇問題，以市地重劃作業中土地分配原則為例，和區段徵收之開發方式不同，必須以原位次分配為原則，必要時須集中分配，土地所有權人即對此感到相當困擾，在執行市地重劃作業過程中提出異議，也造成市地重劃作業困難性，因此，本研究報告希望藉由探討本市第 44 期市地重劃作業執行過程中，敘述將遭遇哪些問題，並發掘市地重劃在都市土地開發之限制性，並嘗試加以突破。

貳、研究方法與過程

本研究報告之研究方法將採文獻回顧法以及個案研究方法，做為本次研

究報告，以下說明本研究報告使用文獻回顧法以及個案研究方法之原因：

一、文獻回顧法

市地重劃是都市土地開發方式的一種，都市土地如何在實施市地重劃作業後獲得可開發條件，甚至帶動整個地區都市土地發展，對於瞭解市地重劃的意涵就顯得相當重要；透過蒐集市地重劃實施方式的相關資料，並進一步彙整、歸納之後再介紹市地重劃，藉以說明市地重劃在都市開發過程中，經常被使用作為開發工具之理由。

又市地重劃係非常複雜之土地開發方式，必須透過許多相關的法令據以規範，不僅授權政府執行重劃作業時的權力，同時保障人民應享有在憲法上所賦予之財產權，因此，在敘述市地重劃的同時，還必須將現行相關法令規定包含於其中，進一步說明市地重劃方式的特性。

另本研究報告以本市第 44 期市地重劃區為例，是以本區實施市地重劃作業之過程將是本研究報告探討之重點之一，藉以整理實施本區重劃作業所遭遇之問題，進一步歸納與分析問題發生之原因，並檢視解決問題之方法，以作為後續處理類似案例問題之策略。

二、個案研究法

市地重劃係非常複雜之開發方式，實施的過程亦相當的複雜，因此處理的方式亦會隨著重劃區遭遇到的問題而有所不同，必須藉由整理過去文獻，釐清本期市地重劃作業之程序，並進一步分析遭遇到的問題。因為土地之特性造就不同地區在實施市地重劃作業過程都不盡相同，在符合都市發展需求的同時，必須兼顧人民之權益以及法令之規範，這些都足以說明不同的市地重劃區在實施市地重劃作業時，雖然都依據相同法令規範，在相同的市地重劃實施流程下進行，卻會遭遇不同的問題；況且在不同時空背景下，都市發展之需求以及人民之意願亦會有明顯的差異性，是以不同之重劃區執行作業上都存在著不同之特性，本研究以個案研究深入瞭解本市第 44 期市地重劃執行過程之特性。

叁、研究發現與建議

一、研究結論

市地重劃做為都市土地之開發方式，不僅舒解都市財政壓力，同時可以創造該區土地利用價值，土地所有權人獲得開發後利益，都市土地發展亦有所成長，可謂達到多贏目標。惟在整個實施市地重劃作業過程當中，並非都很順遂，仍然會遭遇許多問題，例如土地所有權人意願、不同單位間協調問題，或者都

市計畫變更等問題，都會直接影響實施市地重劃過程，其中土地所有權人之意願更是扮演著相當重要的角色，甚至影響整個市地重劃開發之成敗，是以，處理土地所有權人所提意見在整個市地重劃實施過程就是一個關鍵。

市地重劃作業必須依循法令規定，然而人民對於法令規範的認知不足，時常影響承辦人員執行重劃作業，以本區為例，本區範圍包含原屬工業區範圍，為順利實施重劃作業必須先解決用地取得問題，依法令規定凡妨礙重劃作業之地上物需拆除，於是就產生有關地上物拆遷補償等重要的問題，以及輔導工廠取得遷建所需用地等處置。重劃工程執行情況將攸關本區重劃作業成功與否的關鍵，縱然法令規範地上物拆遷補償以及遷廠等相關事宜，人民仍然無法接受重劃作業的處置，因為政府的處置將會嚴重影響土地所有人權益，所以承辦人員僅能依據法令規範作業，或其他的措施作為，盡量減少人民反對的情緒，如此將會延長整個市地重劃作業期程。

再者，市地重劃最大的精神在於「使用者付費」、「受益者負擔」，也就是說重劃區內所有土地必須負擔所有的重劃負擔，按土地受益比例負擔，包含土地負擔以及費用負擔，前者為公共設施用地負擔，後者包含工程費用、重劃費用以及貸款利息，假若重劃期程拖延的越長，必然會嚴重影響市地重劃的成果。同時法令規定重劃區內共同負擔比例以 45% 為原則，超過此一原則時需取得法定人數及其面積的同意，因此地主的態度對於市地重劃實施成效具有絕對的影響性，又共同負擔涉及土地所有權人權益甚大，地主的反彈性就相對很大，以本區為例，共同負擔達 50.36%，為取得法定人數及其面積同意，就舉辦多次的座談會以及協商地主取得同意。

另市地重劃後土地分配以原位次分配為原則，承辦人員依據土地分配準則以及相關規定辦理，分配後土地面積以及位置涉及地主權益相當大，因此常常發生地主對土地分配結果產生疑義案件，承辦人員跟地主交涉的過程，除了依照相關法令規定程序辦理之外，或透過調處的方式與地主溝通，若地主仍為無法接受，則需提請內政部裁決，如此情況作業程序也會受到影響，延後整個重劃的作業期程。

綜合上述，市地重劃方式確實存在著侷限性，重劃負擔超過 45% 時要實施重劃作業，即需相當多的人力、時間以及物力做溝通、協調工作，。另都市計畫規定以市地重劃方式辦理整體開發時，必須衡量當地地形及地景等等其他相關因素，亦需要與執行機關相互配合、溝通與協調。

然而，實施本市第 44 期市地重劃區作業雖遭遇相當多的問題，整個開發過程亦花費相當長的時間，惟本區之開發成果卻是有目共睹，以本市美術館為中

心，在完整的交通路線網絡以及完善之公共設施，四周環境成為內惟埤文化園區，儼然是本市新地標，不僅促進本區商業活動，增加本區人口成長，更直接帶動本區附近土地利用價值，復與鄰近農 16 區段徵收區連成一氣，引領北高雄都市蓬勃發展。

二、研究建議

(一)修訂有關實施市地重劃共同負擔超過 45%需徵求土地所有權人同意之限制，將整體開發區摒除在外。

按平均地權條例第 60 條第 3 項規定，市地重劃共同負擔超過 45%時，必須取得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半數以上同意之法定條件，但都市計畫規劃整體開發之地區，以市地重劃方式進行開發時，無法取得上述法定條件者，都市計畫之規劃將無法落實執行開發，整個都市計畫研擬或變更程序將落於形式，不具執行效果，對市政建設無建樹。故都市計畫規定整體開發地區，於實施市地重劃時，建議不受上述平均地權條例第 60 條第 3 項之限制。

(二)都市計畫訂定需符合現況，進行全面瞭解。

都市計畫因需要必須變更或經過通盤檢討，修訂該區之主要計畫及其細部計畫時，勾勒美好都市發展藍圖之理念固然很重要，但是必須衡量都市土地發展現況之侷限性，避免面臨執行面發生不可行時，再回過頭修訂計畫內容，雖有亡羊補牢之效，卻徒增一來一往之資源消耗，都市計畫規劃之主管機關需與將來執行都市計畫之土地開發機關進行密切的溝通與協調，瞭解該區都市土地利用現況，並預測未來都市發展需求，減少規劃錯誤發生，如此，便可達成民眾與政府雙贏之目標。

(三)市地重劃是都市計畫執行手段、非規劃者解決問題之靈丹

市地重劃雖是現行都市土地開發最常使用之方式之一，但藉由本研究可發現，利用市地重劃進行都市土地開發仍存在著相當多的問題，主管機關仍須花費相當多的時間、人力及物力等相當多的資源，解決實施市地重劃進行都市土地開發所造成之問題，是以，本研究建議，都市規劃者可試著以其他方式進行都市土地開發，像是區段徵收或聯合開發等開發方式，畢竟市地重劃開發方式仍存在著相當多侷限性。