

市地重劃土地分配問題初探

正心不動產估價師聯合事務所 黃昭閔 估價師

壹、前言

市地重劃為政府利用都市計畫取得公共設施的方式，亦是落實平均地權促進土地利用的一種地籍整理、地權分配的整體開發，然不管是公辦重劃抑或是自辦重劃，土地所有權人遭受開發者以都市計畫強制性的手段被動式參與，法令上卻仍以市地重劃實施辦法以及獎勵所有權人辦理市地重劃辦法這二個不及法律效果的法規命令，來規範與架構重劃相關作業及約束人民的財產權，實在有檢討修正之必要。

這幾年整體開發市地重劃的糾紛頻繁，土地分配問題尤為甚者，除了以做為分配基礎重劃前後地價查估，尚未有較明確估價準則外，有關土地所有權人之「原位次」分配原則，亦因許多操作模式規定不甚明確、合理。因此，地主的抗爭屢傳，土地公告異議時有所聞，數量之多無形耗費很多的社會成本、行政效能、司法資源，茲就部分問題於本文提出探討，供各界參酌。

貳、現行土地分配方法及位置之規範

有關市地重劃土地分配原則，於平均地權條例並無明確之規定，只有在第 56 條第四項將土地分配之規範及設計之事項，授權給重劃之中央主管機關內政部訂之，故真正有較具體之分配準則，則散見於市地重劃實施辦法第 31 條，共有七大項之條文，茲臚列如下：

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，其調整分配方法如下：

- 一、同一土地所有權人在重劃區內有數宗土地，其每宗土地應分配之面積已達原街廓原路街線最小分配面積標準者，除依第二十二條規定辦理外，應逐宗個別分配；其未達原街廓原路街線最小分配面積標準者，按應分配之面積較大者集中合併分配。但不得合併分配於公共設施用地及依法不能建築之土地。
- 二、同一土地所有權人在重劃區內所有土地應分配之面積，未達或合併後仍未達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，除通知土地所有權人申請與其他土地所有權人合併分配者外，應以現金補償之；其已達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，得於深度較淺、重劃

後地價較低之街廓按最小分配面積標準分配或協調合併分配之。

- 三、同一宗土地跨占分配線兩側，其各側應分配之面積已達原街廓原路街線最小分配面積標準者，應於分配線兩側個別分配之；其中一側應分配之面積，未達原街廓原路街線最小分配面積標準者，應向面積較大之一側合併分配之。
- 四、分別共有土地，共有人依該宗應有部分計算之應分配面積已達原街廓原路街線最小分配面積標準，且經共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意或其應有部分合計逾三分之二之同意者，得分配為單獨所有；其應有部分未達原街廓原路街線最小分配面積標準者，得依第二款規定辦理或仍分配為共有。
- 五、重劃前已有合法建築物之土地，其建築物不妨礙都市計畫、重劃工程及土地分配者，按原有位置分配之。
- 六、重劃區內之都市計畫公共設施用地，除道路、溝渠用地外，在重劃前業經主管機關核准興建者，應仍分配與原土地所有權人。
- 七、重劃前土地位於共同負擔之公共設施用地或非共同負擔之公共設施用地，經以公有土地、抵費地指配者，其分配位置由主管機關視土地分配情形調整之。

重劃前各宗土地如已設定不同種類之他項權利，或經法院查封、假扣押、假處分、破產登記或其他依法律所為禁止處分之登記者，不得合併分配。

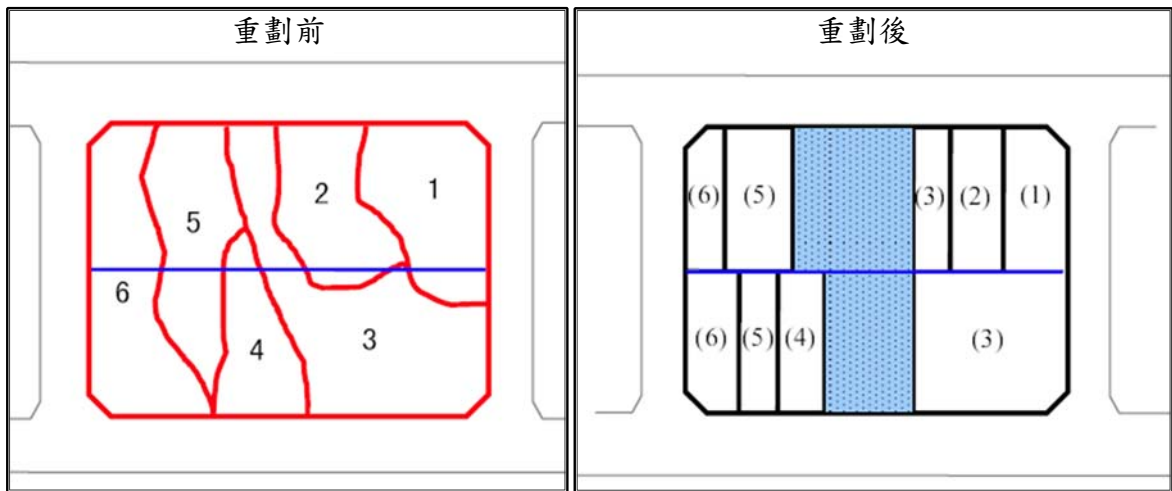
主管機關辦理市地重劃時，為配合整體建設、大街廓規劃或興建社會住宅之需要，得經協調後調整相關土地分配位次，不受第一項分配方法之限制。

重劃前政府已取得之公共設施用地，已依計畫闢建使用，且符合本條例施行細則第八十二條第一款規定之道路、溝渠、河川等用地，依本條例第六十條第一項規定辦理抵充；其餘不屬該條款之用地仍按原位置、原面積分配，不得辦理抵充。

參、原位次分配原則之盲點

然市地重劃後之土地分配位置，有面臨道路條件及街廓有優劣之差異，亦即所臨道路寬度大小及是否為街角地之分，以及是否毗鄰外部性優質或嫌惡之公共設施，未來地價的看漲性，再再影響參與重劃之土地所有權人配地權益。因此，難免會產生地主為自身的利益，而欲爭食較好位置的情形發生，準此，才有前述市地重劃實施辦法第 31 條的配地原則，讓執行配地的相關人員有所依循。

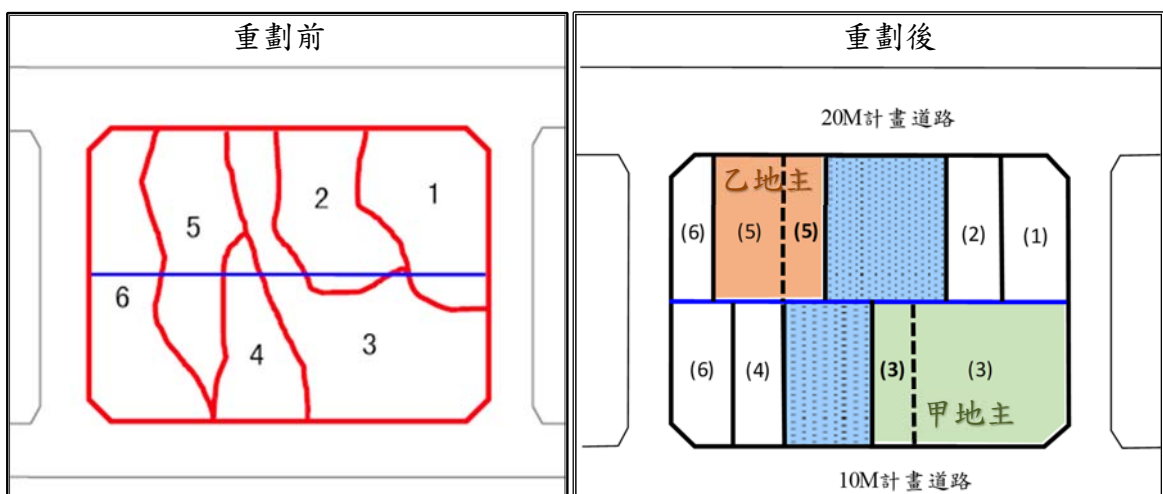
一、然這樣的配地規定，是否能達到所謂的公平與滿足所有地主的期待，於操作面實不無疑義？端看內政部 104 年 2 月所出版的市地重劃作業手冊附錄第 177 頁，就圖 2 土地分配相關位次如下示意圖。



圖例
 —：重劃前地籍線 —：街廓分配線 1：重劃前位置
 —：重劃後地籍線 ■：抵費地 (1)：重劃後分配位置

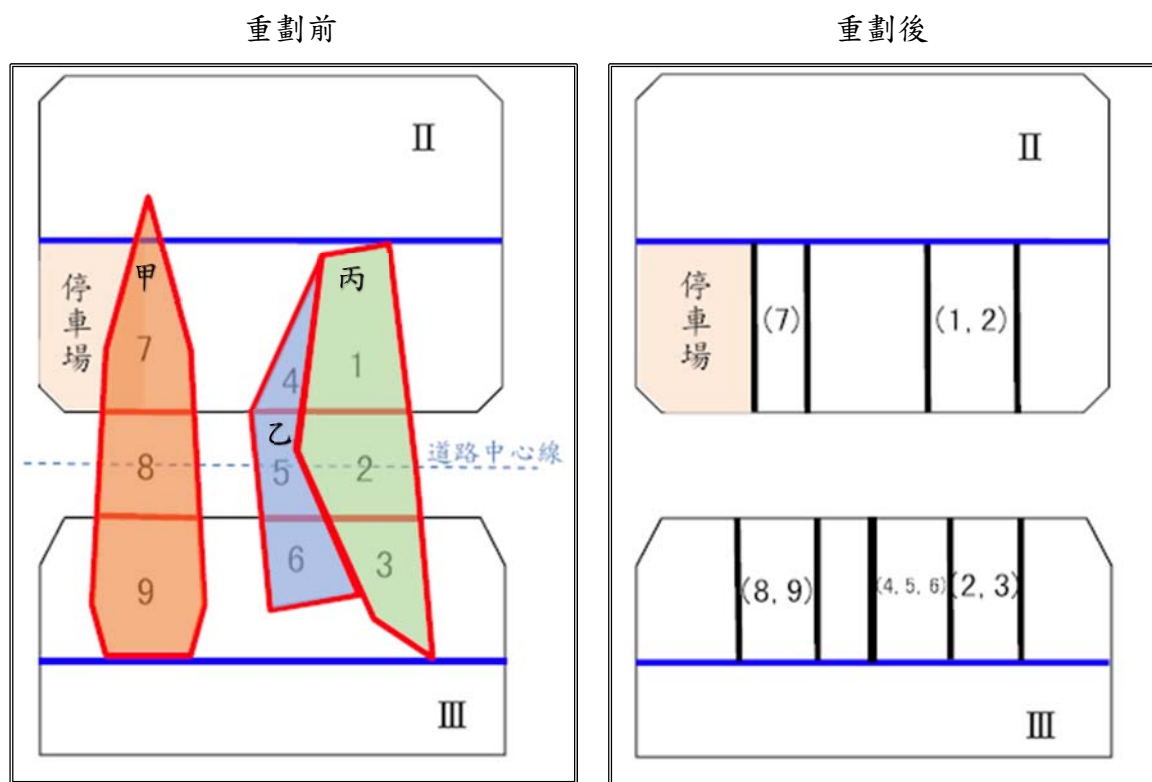
針對編號 3、5 之地主甲和乙，於重劃前為整區塊但地形卻不怎麼方正之土地，然受現行原位次分配規定，重劃後土地必須變成面臨不同臨路條件之二個區塊之土地，看似仍然相接連，但於實際建築規劃上，卻無法整體一併考量。配地過於分散之結果，難以擴大基地規模，提升土地之使用效率，背離原本平均地權條例希望藉由市地重劃促進土地利用之立法精神。

故本文建議若未妨礙鄰地所有權人原位次配地之權益，得由甲、乙地主申請依下圖所示集中重劃後土地於分配線之單側，如此，抵費地亦能完整合併。



圖例
 —：重劃前地籍線 —：街廓分配線 1：重劃前位置
 —：重劃後地籍線 ■：抵費地 (1)：重劃後分配位置

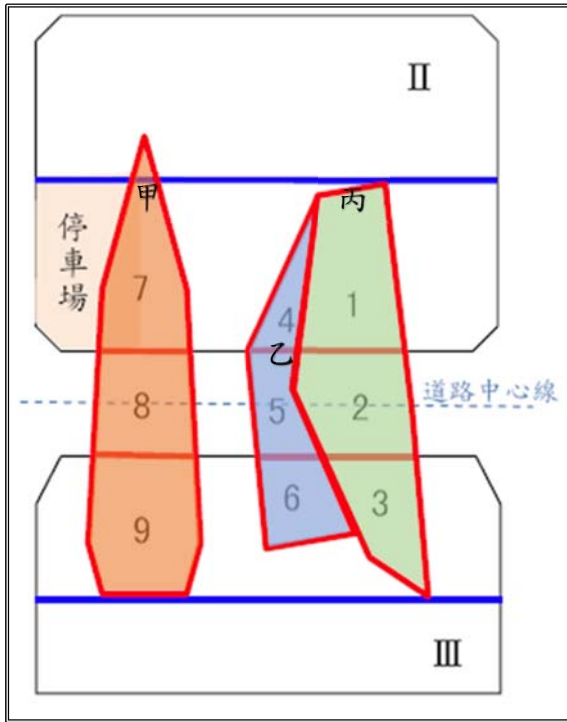
二、再者，若重劃前為完整土地，然因都市計畫細部計畫之街廓分配線，或計畫道路劃設之影響，依重劃作業手冊第 192 頁，圖 17 道路用地分配原則示意圖，土地被迫一分為三，且跨占二個區塊經由計算負擔後，皆達最小分配面積，重劃後受分配土地相較於前個案例，更讓地主無法接受，原本長期持有之整塊土地，重劃後硬是被拆分成二塊。



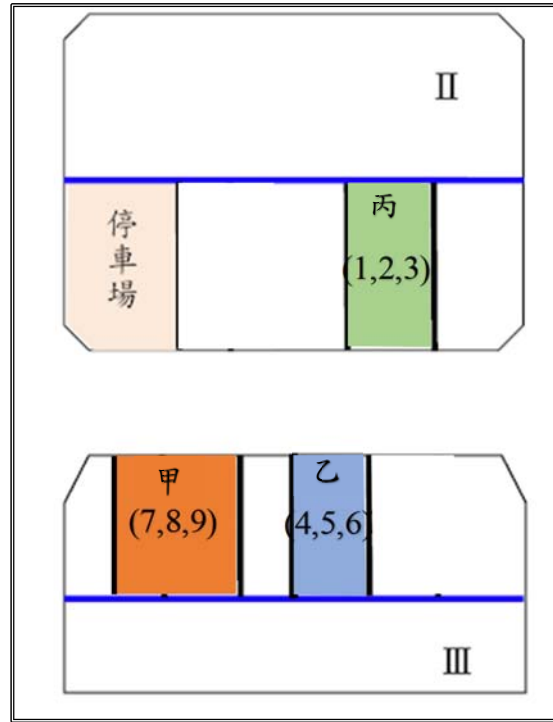
圖例
 — : 重劃前地籍線 — : 街廓分配線 1 : 重劃前位置
 — : 重劃後地籍線 I : 街廓編號 (1) : 重劃後分配位置

因此，本文具體建議在不妨礙鄰地地主原位次分配之原則，且當事人確實申請集中分配之前提下，應該適度以彈性分配方式處理，如下圖所示。如此，將產生另一側土地供其他鄰地地主集中分配，或由抵費地取得，大家互蒙其利、皆大歡喜。

重劃前

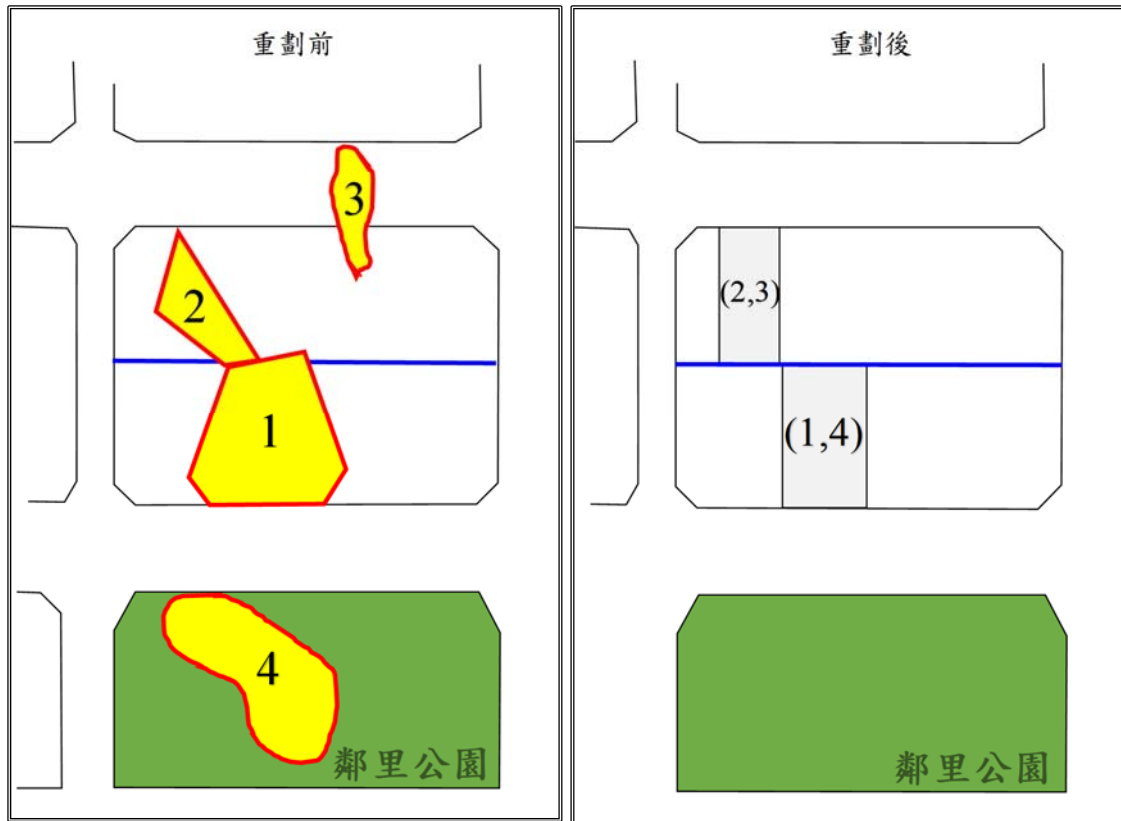


重劃後



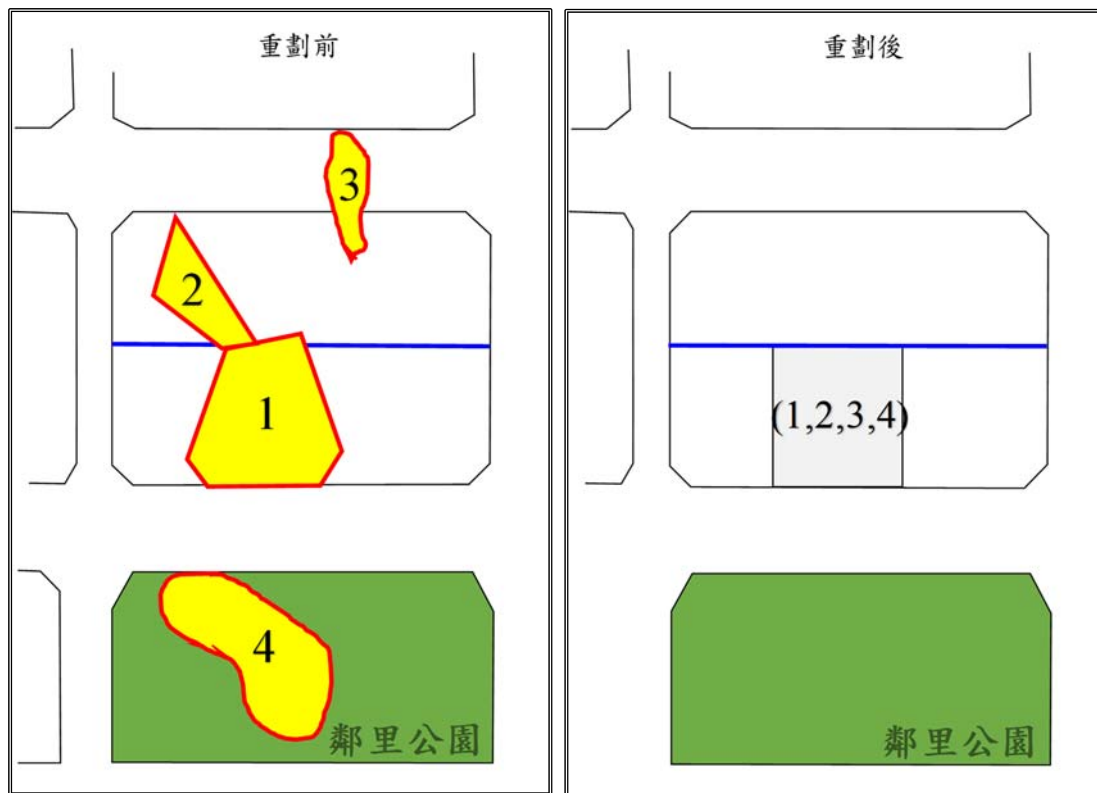
圖例
 — : 重劃前地籍線 — : 街廓分配線 1 : 重劃前位置
 — : 重劃後地籍線 I : 街廓編號 (1) : 重劃後分配位置

三、另外，有關重劃前地主部分土地位於公共設施，或部分土地原位次分配未達最小分配面積，依規定可以取配至同一所有權人與其他可原位次分配之可建築用地合併。但倘若公設面積大於坐落建築用地之原位次土地，執行配地單位深恐影響鄰地原位次分配，故各縣市政府市地重劃委員會大多做成 1:1 比例合併分配之決議，剩餘土地無端被指配到其他街廓，如下圖所示，造成重劃前原同一宗土地，重劃後並未橫跨二個街廓，也硬生生被拆成二個分配區塊之怪異現象。



圖例 —：重劃前地籍線 —：街廓分配線 1：重劃前位置
 —：重劃後地籍線 |：街廓編號 (1)：重劃後分配位置

針對此一態樣，本文具體建議同一所有權人於重劃區內，無論有多少未達最小分配面積土地，抑或是位於公共設施土地面積多寡，只要與原位次分配之母地合併，在不影響鄰地所有權人原位次分配原則之法定權益前提下，皆可申請集中分配，如下圖所示，以利地主之土地之整體利用。



圖例
 —：重劃前地籍線 —：街廓分配線 1：重劃前位置
 —：重劃後地籍 I：街廓編號 (1)：重劃後分配位置

肆、具體建言

既市地重劃為政府將一定範圍內土地，其原本畸零狹小、使用分散之宗地，加以整理合併、重新劃分其地界而使其整齊畫一，使重劃後分配之土地促進經濟使用，合於都市計畫規範之標準宗地，其原理在於交換分合，其核心價值也就是讓所有自願與非自願參與重劃的土地所有權人，都能享受到整體開發所帶來的土地增值與最高利益。

端看另一個型態之整體開發「區段徵收」，不管區內土地所有權人擁有多少筆土地，各筆土地間是否相接連，只要經由不動產估價師精算出徵收補償市價後，再乘上預計抵價地總地價與徵收補償總地價之比值(又稱為權數或漲率)，便可統整一個區段徵收前權利總價值(簡稱權值)，再以抽順序籤方式選配區段徵收後之抵價地。雖沒有像市地重劃般之原位次配地，但同樣經由公平估價過程，以整體開發前後價值轉換模式分配土地，試問同樣公辦之區段徵收能集中分配為何市地重劃不能？

就市地重劃分為公辦與自辦，這二者於配地差異自辦就較為彈性，因自辦重劃一直以來被政府解讀為地主與重劃會間之私權關係，因此，若經重劃會與地主於配地設計達成協議，在不影響其他地主配地權益前提下，可以依其約定辦理之，這也是有一部分地主樂見自辦重劃之原因。

而公辦重劃受制於前揭市地重劃實施辦法第 31 條規定，於配地方式具有僵固化之窘境，縱然申請人及鄰地地主皆同意以調整分配方式互蒙其利，公務承辦人員仍然不敢擅專，令人納悶的是該法令 31 條後段明訂「主管機關辦理市地重劃時，為配合整體建設、大街廓規劃或興建社會住宅之需要，得經協調後調整相關土地分配位次，不受第一項分配方法之限制。」亦即若有特殊情形(公眾利益?)可不受原位次之限制，得協調集中分配?如此差別待遇，恐讓人民有「只許州官放火、不許百姓點燈」之感。

本文一直強調，市地重劃為政府利用都市計畫取得公共設施的手段之一，依現行法令只要超過 1/2 土地所有權人及其面積過半，就可以不論其他地主反對與否強行土地開發，既然具有公法之強行機制，難道就不去顧及原本整宗土地，因細部計畫街廓與公共設施劃設，而造成原土地被橫切成二塊甚至三塊的命運，難怪民眾一聽到市地重劃就有如洪水猛獸，抗爭、異議事件每天不段的上演，原本的美意因為配地操作面的盲點，造成被迫參與重劃的地主權益受損。

在此呼籲中央主管機關，應修改不切時宜的配地法令，在不妨礙原位次地主間的權益時，賦予彈性配地空間，讓鄰地地主間有一個協調配地機制，讓人民真正感受到政府設計市地重劃制度的德政。