



## 市地重劃共同負擔的 界線與受益者負擔原則

——簡析最高行政法院110年度上字  
第487號判決

簡凱倫

本全律師事務所  
合夥律師

目次	壹、事實概要	肆、重劃實施者的抗辯
	貳、規範架構與核心爭點	伍、結語
	參、受益者負擔原則	

### 壹、事實概要

緣高雄市政府為配合鳳山地區鐵路地下化計畫，而於民國（下同）102年10月4日發布實施「變更鳳山市主要計畫（第二次通盤檢討）編號第十五（鳳山車站專用區）案」都市計畫書、圖，並於同年10月28日發布實施「擬定鳳山市都市計畫（車站專用區）細部計畫案」都市計畫書、圖（下稱「系爭細部計畫」），並擇定以市地重劃方式辦理計畫

區之開發。隨後高雄市政府即依平均地權條例第56條第1項第2款及市地重劃實施辦法第14條規定，擬具「高雄市第85期市地重劃計畫書、圖」並報內政部核定，隨後辦理重劃分配並以107年6月19日高市府地發字第10770823401號公告重劃區土地分配結果。

嗣某甲對土地分配結果不服，於公告期間歷經提出異議、對查處結果再異議及調處程序決議維持原分配結果後，高雄市政府即擬具處理意見報請內政部

裁決。嗣內政部函復同意高雄市政府維持原公告結果辦理，高雄市政府即以109年2月12日高市府地發字第10900677600號函通知某甲上開裁決結果（即原處分）。某甲對原處分不服，而提起行政訴訟。

## 貳、規範架構與核心爭點

於重劃實務上，關於土地分配結果經常衍生的爭議，除土地分配的位置，是否有按市地重劃實施辦法第31條所定原位次、原街廓及路街線等原則辦理分配外，另一項爭議的重點，在於所有權人得配回土地之比例或面積為何，而此又牽動納入重劃區共同負擔的項目及計算是否合理（重劃負擔及分配面積之計算式，可參市地重劃實施辦法第29條附件二）。

於現行制度，平均地權條例第60條第1項規定，「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」。亦即列舉十項公共設施用地，於經以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等四項土

地抵充後，如仍有不足土地及工程費用，則由重劃區土地所有權人按其土地受益比例共同負擔。市地重劃實施辦法即循此而於第21條第1項之規定，將土地所有權人應共同負擔之項目，區分為「公共設施用地負擔」（即平均地權條例第60條第1項所列舉十項用地），及「費用負擔」（包括工程費用、重劃費用及貸款利息）二者。

問題是，關於上揭平均地權條例所列舉十項公共設施，是否只要形式上符合法律文義要件，即得不論其是否具有鄰里性，或以數個行政區乃至以整體城市為服務範圍，而一概納為重劃區的共同負擔？

例如本案，系爭細部計畫為配合鳳山鐵路地下化，而於車專二（車站體用地）前道路設置2處站前廣場，車專三分區旁則設置1處入口廣場，此3處廣場雖符合平均地權條例第60條有關「廣場」公共設施之文義，是否即得逕劃為共同負擔項目，而由重劃區所有權人為土地及工程費用之負擔？

## 參、受益者負擔原則

欲解決上揭爭點，需先釐清一項課題，亦即強制重劃區土地所有權人無償提供抵費地，以抵付公共設施的正當性與法理究竟為何？難道公共建設不應均由國家負擔嗎？對此，學者提出「土地

交換價值理論」及「受益者負擔原則」二項理論基礎予以說明<sup>1</sup>。

於「土地交換價值理論」，認為市地重劃之實施，目的係為改善公共設施並促進土地合理利用，具有落實都市計畫並創造良好生活環境之功能，從而抵費地的提供，為土地所有權人所應忍受之財產權社會義務；且市地重劃的實施結果，已藉由土地交換分合而使土地形狀完整，加之公共設施的改善，業增加土地的交換及利用價值，從而土地所有權人儘管因抵費地之提供，致分配後之土地面積少於重劃實施前，但因土地價值有所提升，難謂對所有權人構成實質損失<sup>2</sup>。

然而，「土地交換價值理論」並無法說明，即便本於財產權社會義務及重劃後土地價值提升的理論基礎，惟倘若重劃區內公共設施本質並非單純為重劃區提供服務，而係為整體都市之需求而設置，如此將該公共設施所需土地及工程費用全數責令重劃區土地所有權人負擔，是否有違反公平原則的疑慮？

是以，「受益者負擔原則」即認為，都市計畫範圍內公共設施，得界分為供地區居民使用的「鄰里性」（地區性）設施，以及整體都市發展必要的「區域性」（全市性）設施。倘若為「鄰里性」設施且受益者僅為地區（重劃區）居民，其公共設施所需用地及費用仍由國家支出，不啻由全民替特定人支付成本而有

所不公，此時令重劃區土地所有權人按其受益比例為負擔，即有正當性；同理，倘若為「區域性」設施，服務範圍既為橫跨數行政區乃至全市，卻僅由特定地區（重劃區）土地所有權人無償提供抵費地，不啻由特定人為全民埋單，亦與財產權保障意旨未合<sup>3</sup>。

「受益者負擔原則」之法理依據即為最高行政法院110年度上字第487號判決所採納，法院明確指出：「市地重劃之制度設計，係透過受益者負擔（或稱受益者付費）之機制，由因公共設施設置而直接受有利益之土地所有權人負擔公共設施用地與興建成本，政府則無償取得相關公共設施用地之所有權。故依憲法保障人民財產權及受益者負擔之精神，重劃負擔之必要性，應立基於受益與負擔之平衡，不得使重劃區內土地所有權人之負擔超過其受益之範圍；申言之，重劃區內土地所有權人應負擔之公共設施項目，必須考量該等設施之服務機能及範圍與重劃區是否相當，對於明顯非為服務重劃區內居民而設置之公共設施，應將之排除於重劃公共設施用地負擔項目，以免造成重劃區土地所有權人之過度負擔，致生侵害人民財產權之情事。」

循此，關於如何對平均地權條例第60條第1項所列舉十項公共設施為合憲性解釋，最高行政法院進一步指出：「主管機關仍應從都市規劃之觀點，衡量都

市計畫配置該公共設施之服務範圍對象與重劃區是否相當，而決定是否列入重劃公共設施用地負擔；以廣場為例，若依其面積與設置目的，係以全市或數個行政區為服務範圍而明顯超越重劃區之範圍者，即不應列入重劃負擔。」亦即從合憲性觀點對平均地權條例第60條第1項採取限縮性解釋，認為該條所列十項公共設施應限於具鄰里性（重劃地區性）之性質。

從而於本案，儘管系爭細部計畫於鳳山車站前及入口處所設置3處廣場，文義上符合前揭平均地權條例規定，但依系爭細部計畫及重劃計畫書之記載，站前廣場與入口廣場之設置，係為解決舊有車站及周邊開放空間不足等問題，並因應系爭計畫區作為鳳山區之交通節點，而使人流、車流得以在區內順利運轉，因此站前廣場之設置，本質係作為鳳山車站交通樞紐及轉運之開放空間，為車站之附屬設施，與重劃區內居民之生活需求並無合理直接關聯；入口廣場則為連結曹公圳綠帶而形成鳳山市中心地標意象，主要目的及功能亦非在提供重劃區內居民之生活需求。是以，法院認為該3處廣場用地「主要目的或功能在服務重劃區外不特定公眾的需求，不具鄰里性（重劃地區性）之特質，不符合平均地權條例第60條第1項規定之受益者付費精神」，並依此認定原審法院據以

撤銷原處分係屬有據。

## 肆、重劃實施者的抗辯

「受益者負擔原則」為平均地權條例第60條第1項之規定提供明確的法理基礎，已如前述。但於實務上，不乏重劃實施者提出一項觀點，殊值在此討論：市地重劃既然作為落實都市計畫及用地取得手段，則重劃區之土地往往伴隨都市計畫使用分區變更（例如住宅區變更為商業區），致增加土地之建蔽率及容積率並提升其交換與利用價值，從而對於此一土地增值的部分，重劃實施者本得適當令其負擔重劃區內公共設施，只要遵循重劃後所取得土地價值不低於重劃前價值之原則，對所有權人而言並無實質利益或價值減損。

此觀點與上揭「土地交換價值理論」頗為類似，僅前者觀點是直接從都市計畫層次對土地產生的增值效應（土地使用分區變更），而嘗試對重劃區公共設施負擔提供正當性基礎。

但此觀點仍面臨的問題在於，現行都市計畫法第27條之1第1項已規定：「擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市

公所」，亦即都市計畫主管機關對於因土地使用分區變更產生的增值，得採取捐贈土地或回饋金（代金）等方式，要求土地所有權人為一定「增值回饋」。例如，嘉義縣政府即依都市計畫法第27條之1規定，訂定「嘉義縣都市計畫土地變更回饋審議原則」，為都市計畫土地使用分區變更提供各項土地回饋比例標準及代金繳納計算方式之審議原則<sup>4</sup>。

且都市計畫法第27條之1立法理由已載明：「第一項明定土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫、或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，以落實『使用者負擔』、『受益者付費』之公平原則。」可知關於土地使用分區變更所產生的增值效應，現行制度下本即由計畫主管機關依上揭規定及相關審議原則，裁量應予回饋之土地比例或代金，且背後立法的法理基礎，正係「使用者負擔」與「受益者付費」原則，令受益之土地所有權人應負擔一定的「增值回饋」<sup>5</sup>。

是以，倘若僅因都市計畫土地使用分區變更所帶來的「增值」，逕認重劃區土地所有權人應負擔公共設施（不限於鄰里性設施）所需土地及工程費用，但

另一方面又於都市計畫要求所有權人應藉土地捐贈或繳納代金而履行「增值回饋」，無疑將產生重複課取之疑慮，且有混淆都市計畫法及平均地權條例（暨市地重劃實施辦法）不同規範層次之嫌；更何況，使用分區變更所帶來增值之回饋，係立基於「受益者付費原則」，有受益方有回饋，倘若僅因使用分區之增值而認定土地所有權人對於重劃區內「不具鄰里性」之公共設施亦應予負擔，將無法解釋何以於都市計畫階段應受「受益者付費原則」拘束，但於重劃階段又得以跳脫該原則，而要求重劃區特定人應對服務全市之公共設施予以埋單？無疑形成內在法理的衝突與矛盾。

## 伍、結語

關於重劃區公共設施負擔的界線劃分，所涉及者除憲法所保障人民財產權意旨外，有學者亦已指出此牽涉國家職能的基本課題，亦即當國家對人民之生存權與居住所需基本公共設施負有保護義務時，如果不論公共設施是否具備鄰里性而一概責令特定人負擔，形同變相將國家應履行之義務轉嫁由少數人民承擔之嫌<sup>6</sup>。而最高行政法院甫作成的110年度上字第487號判決，援引「受益者負擔原則」並正式為市地重劃公共設施之負擔立下明確的界線，除提供清楚的判別標準外，亦為平均地權條例第60條規

定提供合憲性解釋的法理基礎，誠屬有重要參考價值之判決。

然於文末需指出者在於，「受益者負擔原則」僅能為市地重劃共同負擔提供明確依循標準，但無從依此即擔保市地重劃實施的公益性與必要性<sup>7</sup>。詳言之，現行都市計畫法第48條關於公共設施保留地之用地取得，提供三種手段：徵收、區段徵收及市地重劃。此導致於實務上，經常可見計畫擬定機關於都市計畫書即直接規定採取徵收、區段徵收或市地重劃作為用地取得之方式，一旦上位都市計畫為相關規定，衍生的課題即

為：都市計畫書圖本身，是否足以擔保實施徵收乃至重劃的公益性及必要性<sup>8</sup>？以及於都市計畫審議程序階段，是否即適合將用地取得之公益性及必要性之審查（尤其為侵害最具嚴重性之徵收）提前至計畫階段進行<sup>9</sup>？尤其當計畫階段根本未為相關利益衡量時，徵收或重劃等用地取得手段之記載本身，是否將產生衡量不足或未為衡量之瑕疵？目前關於前者已有最高行政法院提出相關見解（例如最高行政法院102年度判字第371號），但就後者仍有待將來司法於都市計畫訴訟為進一步之釐清。♣

## 註釋

1. 此二個理論基礎的介紹，請參閱陳立夫，市地重劃共同負擔與分配相關法律議題之探討——以高雄市第68期公辦重劃案相關裁判為中心素材，收錄於：土地法研究（三），2021年4月，159-162頁。
2. 同前註，159-160頁。
3. 同註1，160-161頁。
4. 類似文件，亦可參「臺中市都市計畫住宅區變更為商業區回饋要點」。
5. 最高行政法院105年度判字第385號判決，即根據都市計畫法第27條之1立法理由，闡釋：……關於計畫變更之回饋，旨在實現「使用者負擔」、「受益者付費」原則之意旨。蓋因使用分區之變更，土地使用強度提升，將使地主獲致高額之土地增值，此非屬於變更申請者或地主施以勞力、資本而增值，不應歸於私人所獨享，基於漲價歸公理念，應回饋社會大眾共享；另由於土地使用變更造成公共設施需求與對環境之衝擊，基於外部成本內部化，應由開發者負擔。因此，都市計畫法第27條之1之回饋內容，包括增值回饋（與土地增值稅課徵之法理相同）及成長付費（相當於區域計畫法第15條之3第1項、第4項所稱開發影響費）。
6. 就此，戴秀雄教授於2016年7月29日內政部「檢討市地重劃之相關規範」公聽會發言紀錄，足資參考：「……現代租稅法律國家很重要的基本觀念，是國家原本對於人民的生存權與基本居住需求的公共設施，本來就有義務建設，是屬於國家基礎建設與保護義務的一環，而且必須以公務支出，因此，土地所有權人願意再

投入土地、資金，只能作為鄰里性公共設施，以改善生活，因此根本不適合進行大面積之重劃，可是我們現在談到公共負擔，分擔基礎建設，這樣對嗎？」

7. 參陳立夫，同註1，162頁，
8. 實則依釋字732號解釋之見解，市地重劃相較於徵收，因為有得配回土地的制度設計，因此對於基本權侵害尚不及徵收為嚴重，此可參解釋理由書揭示：「另為達利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，非不得以適當優惠方式與土地所有權人合作進行聯合或共同開發、以市地重劃之方式使原土地所有權人於土地重新整理後仍分配土地、以區段徵收使原土地所有權人取回與原土地同價值之土地、或以其他適當且對土地所有權侵害較小之方式達成。」然而，市地重劃的實施等同強制地主參與土地重分配，影響其財產權及居住自由，仍無從免除應符合比例原則之檢視，釋字739號即闡釋鑑於土地重劃對所有權人財產權及居住自由之侵害，獎勵重劃辦法「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」，核屬違反憲法要求之正當行政程序。
9. 殊值留意者，最高行政法院102年度判字第371號判決，認為區域計畫階段所為之利益衡量，與徵收階段所為公益性、必要性之評估二者目的並不相同，前者沒有得擔保後者的問題：「本案特定區計畫屬新訂都市計畫案，規劃中將執行包括開發新市鎮、產業專區之開發行為，雖該開發案業經被上訴人之區域計畫委員會審查通過，然於申請開發非都市土地時，被上訴人之區域計畫委員會對土地利用所為利益之衡量，與於徵收階段，被上訴人之土地徵收審議委員會應衡量徵收之公益性、必要性及符合比例原則等，目的並不相同，因此，尚難以於申請開發時所已為之衡量逕作為徵收階段之擔保。」類似見解，亦可參最高行政法院101年度判字第953號判決。

---

關鍵詞：市地重劃、共同負擔、受益者負擔原則

DOI：10.53106/279069731413

（相關文獻 ● 月旦知識庫 [www.lawdata.com.tw](http://www.lawdata.com.tw)；  
更多裁判分析 ● 月旦法律分析庫 [lawwise.com.tw](http://lawwise.com.tw)）