

2015 中華民國營建工程學會第十三屆營建產業 永續發展研討會

台中市自辦都市土地重劃所遭遇問題之研究

楊錫麒(His-Chi Yang)
中華大學營建管理學系

張鉅岳(Ju-Yue Zhang)
中華大學營建管理學系

賴廷熾(Ting-Chi Lai)
中華大學營建管理學系

摘要

目前台中市已開發完成的市地重劃區計有120區，合計開發面積2743公頃，提供可建築用地1701公頃，除單元6、7、9、10、11列入第13期及第14期由政府公辦外，其餘均以自辦市地重劃方式辦理，故自辦市地重劃對土地所有權人權益之影響極大。

本研究從現有案例，以現況分析及專家訪談找出當前台中市自辦都市土地重劃所遭遇問題之各種因素，其包括：法制面、執行面、財務面、管理面等四個主問題及11個子問題；並以德爾菲專家問卷檢視各問題因素是否合理，最後以實際案例提出解決之建議或對策，期望能對自辦市地重劃推行時提供更多參考。

關鍵字：市地重劃、土地爭議、德爾菲法

Investigation on the Problems Encountered in Taichung City Urban Land Consolidation Implemented by the Private Sector

ABSTRACT

In terms of urban land consolidation work to date, Taichung's government has developed 120 districts, totaling 2,743 hectares, of which 1,701 hectares has been earmarked for new buildings. Except for Unit 6, Unit 7, Unit 9, Unit 10 and Unit 11, which are included in the 13th term and the 14th term of the urban land consolidation implemented by the government, the other units of development are implemented by the private sector. That is why urban land consolidation implemented by the private sector would have a huge influence on landowners.

This research first, by means of case studies and in-depth interviews, has established the factors of the problems encountered in the process of urban land consolidation

implemented by the private sector. The 4 major factors can be defined as legal aspect, implementation aspect, financial aspect and management aspect, which altogether cover 11 minor factors. All of them have been verified by the Delphi Method. Then, suggestions or strategies for solving the problems encountered are presented using the real urban land consolidation projects.

Keywords: Urban land consolidation, Land dispute, Delphi Method

一、前言

1.1 研究背景

都市發展以都市計畫法為藍圖，劃定各項公共設施內容，由政府開闢建設，以提供居民良好及便利生活環境。但在都市經濟高度發展下，造成人口密度過高、地價大幅上漲，各項公共建設用地取得不易，導致建設計畫無法順利推動，在面臨此困境下，以「公私共蒙其利」為概念之市地重劃開發手段，恰提供了一個契機，而為各縣市政府廣為運用在公共建設開發方式。

市地重劃雖為都市土地開發有效工具，但隨著時空環境改變，執行上所面臨問題亦趨多元性，市地重劃係以多數決方式，正當化其公共利益目的，惟在憲法第 15 條明文保障人民財產權前提下，往往導致開發過程的衝突，若未能妥善處理，則無法充分發揮效益，將使正面效益大打折扣。

1.2 研究動機

市地重劃除由政府主動辦理，亦得由土地所有權人自行組織重劃會辦理自辦市地重劃。依現行法令重劃會由區內全體土地所有權人組成，且由理事會執行重劃業務。而實務上，理事會背後往往有開發商參與，主導著重劃區開發事宜。這與法令規範以土地所有權人開發之意旨顯然不同，又開發商缺乏法律地位，在涉及土地所有權人財產權開發機制中產生不信任之因子，衍生社會衝突及不安定，使自辦市地重劃機制，其公益性及正當性倍受到質疑。

1.3 研究目的

市地重劃開發原為創造一個良好優質都市生活品質，使土地所有權人共享開發利益，如因開發過程造成地主財產損失或社會成本增，勢必損及政府形象及開發效益。本研究將從現有案例，探討自辦重劃中各不同角色地位，並透過檢視法令規範，以確保土地所有權人在市地重劃過程有充分參與空間，以充分發揮開發效益，落實土地正義，營造幸福城市。因此本研究之目的如下：

- 一、探討自辦重劃執行所面臨之問題。
- 二、提出自辦重劃執行之對策與建議。

1.4 研究範圍與限制

本研究係依據原臺中市整體開發十四個單元區中的單元一安和自辦市地重劃區、單元三永春自辦市地重劃區及單元十三新興自辦市地重劃區為研究範圍，探討自辦重劃執行上所面臨之問題。自辦市地重劃僅實施者不同，其實施過程均與公辦重劃相同，因此，從市地重劃性質，探討衝突發現關鍵進行研究。

1.5 研究方法

本研究除透過大量文獻的蒐集與閱讀，了解我國土地利用，有關土地重劃管理制度與政策發展歷程、政策目標、相關管制政策理論，並調查實際執行現況，以及採用實地訪查的方式，並與政府主管單位、執行機關、學者和地區居民之訪談與專家問卷調查分析，研究自辦土地重劃推動成效如何？

(一) 次級資料分析法：透過蒐集自辦市地重劃相關學術著作，並探討目前遭遇困境與問題，及相關法令規定，以作為論述依據。

(二) 案例分析：本研究藉由實際案例來分析試圖尋求實務上遇到本論文所提出的問題時因應之道。

(三) 專家訪談與德爾菲專家問卷：

專家訪談，是希望藉由學者、專家的豐富知識來協助研究者了解、找尋、或解決問題，本研究將運用專家訪談協助找出自辦土地重劃推動之難處，並加以分類。及運用專家訪談對於其難處提出看法，以提出合適的解決方案。

德爾菲法屬於一種整合性及群體決策的研究方法，團體中的成員針對某項議題，透過專家匿名，以書面討論方式充分表達個人的意見及團體溝通過程，再經過反覆回饋修正的程序，即可於複雜議題上建立對目標問題一致性的共識。因此，本研究將經由歸納議題之內容所提出之問題經由德爾菲法來檢查是否合理。

二、文獻回顧

市地重劃這個名詞在最近幾年當中，常常聽到大家在討論感覺即耳熟又有些陌生，其實市地重劃已存在市場相當長的時間了，只因為接觸的機會不多所以較少人了解，借這個機會讓我們來探討一下它的領域及流程內容，重劃其實是眾多土地開發方式中的一種但是又比傳統開發方式來著專業許多，依照目前現況市場而言，土地取得成本，土地區位，交通發展，營建成本高漲...等等因素，都是建設營造相關行業之重要考量，傳統開發因土地條件問題已不符合建築業的需求了，因而投入市地重劃，已成建築界的新目光焦點。

2.1 自辦市地重劃

一、自辦市地重劃沿革

內政部為獎勵民間自辦重劃，以擴大土地重劃績效，於民國六十五年訂定「獎勵人民自行辦理土地重劃實施要點」發佈施行，因所訂內容均屬辦理村莊土地重劃有關規定，難以應用於民間自辦重劃上。

二、自辦市地重劃之效益

市地重劃前宗地地形大皆彎曲不整或畸零狹小，且未面臨道路或相同所有人之土地分散不集中，而造成土地無法使用僅能低度利用，重劃後每筆土地皆面臨道路，為達到此結果，勢必需重新劃定土地之地界與地形。

三、自辦市地重劃之流程

(一) 評估作業

- 1.初步分析
- 2.蒐集基本資料
- 3.現場勘查
- 4.初擬定之重劃區範圍

5.計算面積 6.投資效益分析 7.可行性分析 8.全面初步訪查地主意願

(二) 籌備作業

1.自辦市地重劃之發起及成立籌備會 2.申請核定擬辦重劃範圍
3.徵求土地所有人同意 4.重劃計畫書之擬定及申請核定
5.重劃計畫書之公告及異議處理 6.召開第一次會員大會，成立重劃會

(三) 正式重劃作業階段

1.測量、調查 2.重劃前後地價查估 3.計算負擔 4.土地分配
5.土地分配成果公告及異議處理 6.工程規劃設計、施工及驗收
7.埋設土地界樁、申請地籍整理 8.權利清理
9.申請核發土地重劃負擔總費用證明書 10.交接及清償
11.財務結算 12.編造重劃報告書

2.2 自辦市地重劃法律之性質

- 一、公法與私法之區別
- 二、自辦市地重劃的性質
- 三、自辦市地重劃相關文獻與相關爭議
 - 一、自辦市地重劃地區範圍選定問題
 - 二、自辦市地重劃負擔比例問題
 - 三、自辦市地重劃補償問題
 - 四、土地分配位置問題
 - 五、自辦重劃工程施工問題
 - 六、自辦重劃土地分配比率問題

三、專家問卷

3.1 專家問卷設計與執行

在統整目前有關自辦土地重劃執行問題之文獻後，運用文獻回顧彙整建立基本問題架構，再透過德爾菲專家問卷修正及完成問題架構。

3.2 德爾菲專家問卷

3.2.1 問卷設計

本次問卷設計採結構式問項及開放式意見填寫區，屬於半開放式的問卷。問卷答項分別以得分 0、1、2、3、4 分來計算，分數愈高表示該項目或問題愈為重要（0 代表完全不重要；1 代表不太重要；2 代表普通；3 代表重要；4 代表非常重要），請專家針對各項目或問題之重要程度予以填寫。

3.2.2 問卷內容分析

本研究採用半開放式問卷。問卷中專家學者所認同之重要性程度，依據「四分位差」及「標準差」兩方法，來檢測各問項的意見是否收斂。

其四分位差為，當專家意見確立後計算各問項之 1/4 位數及 3/4 位數，1/4 位數至 3/4 位數間至少包含 50% 之專家意見，之後所作之問卷專家給分若界於 1/4 位數至 3/4 位數間，則表示收斂，但本研究為能使專家意見更為嚴謹，所以加入標準差確認是否

收斂，其計算方式為，將兩回合問卷各問項之平均值計算標準差，若計算結果標準差小於 0.1，表示問卷離散情形無明顯差異。

若問卷分析後其「四分位差」及「標準差」皆通過，即表示問卷結果無顯著差異，專家意見已收斂，不需要再繼續進行專家問卷，故停止問卷調查。而「門檻值」一般德爾菲建立之方式，可分為「眾數」及「中位數」兩種。而本研究選擇以「中位數」作為專家群體意見。

本研究經計算結果，其「眾數」及「中位數」均落於 3 分，因此將門檻值設定為 3 分（問卷中選項中亦代表「重要」），計算結果若中位數落於 3 分以下，即表示沒有落於「認同」區間範圍內，則將該問題項目刪除。

四、案例分析

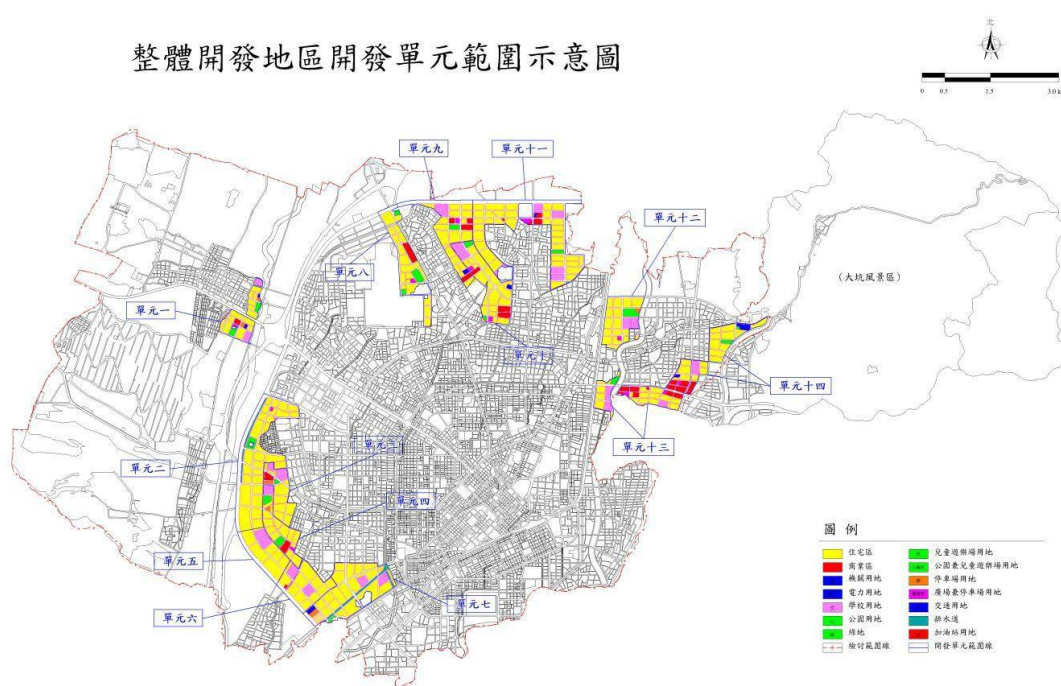


圖 4.1 台中市整體開發地區開發單元示意圖[臺中市政府地政局]

4.1 案例一「單元安和自辦市地重劃」

單元一 安和自 辦市地 重劃	主問題	處理辦法	建議辦法
	法制面	目前僅能依法令規範執行，不合宜的地方也只能強迫接受。	建議立法委員修法。
	執行面	僅能與重劃會溝通協調，如沒結果走司法途徑判決。	重劃會須對上對下保持暢通溝通管道，不要黑箱作業。
	財務面	監事會委員應負監督之責。	監事人選應選第三方公正人士。
	管理面	協調沒結果走司法途徑判決。	建議立法委員修法。

4.2 案例二「單元三永春自辦市地重劃」

單元三	主問題	處理辦法	建議辦法
永春自辦市地重劃	法制面	目前僅能依法令規範執行，不合宜的地方也只能強迫接受。	建議立法委員修法。
	執行面	僅能與重劃會溝通協調，如沒結果走司法途徑判決。	重劃會須對上對下保持暢通溝通管道，不要黑箱作業。
	財務面	監事會委員應負監督之責。	監事人選應選第三方公正人士。
	管理面	協調沒結果走司法途徑判決。	建議立法委員修法。

4.3 案例三「單元十三新興自辦市地重劃」

單元十三	主問題	處理辦法	建議辦法
新興自辦市地重劃	法制面	目前僅能依法令規範執行，不合宜的地方也只能強迫接受。	建議立法委員修法。
	執行面	僅能與重劃會溝通協調，如沒結果走司法途徑判決。	重劃會須對上對下保持暢通溝通管道，不要黑箱作業。
	財務面	監事會委員應負監督之責。	監事人選應選第三方公正人士。
	管理面	協調沒結果走司法途徑判決。	建議立法委員修法。

五、結論與建議

5.1 結論

本研究只針對台中市整體自辦重劃土地分析歸納整理：以台中市開發區的單元土地為案例研究，提出在執行自辦重劃時所面臨之具體問題，同時得與前述四大問題相對照。以下針對本研究之結果，做出以下結論：

1. 自辦市地重劃提高民眾參與的機會，以降低實施過程紛爭、提高開發商與民眾信任，此可透過制度修正，創設新的溝通管道，並充分發揮自辦重劃中私法自治的特性。

2. 承辦自辦重劃的開發業者或重劃公司負責人應需具法律地位，承擔法律責任與義務，這樣才能名正言順地辦理重劃業務並正當取得重劃利益。實務上自辦市地重劃中開發商已成為不可或缺之資金挹注者，為避免開發商隱名操控重劃業務，而投資人為了取得重劃作業的主導權，只好因應重劃相關法令的規定，除了增加自有地主人數以求過半同意外，更須擁有重劃會的理、監事過半的席次，因此才會產生了所謂的「人頭地主」和「人頭理監事」案件。重劃會與開發商透過委託或代理方式，使自辦市地重劃中土地所有權人法律關係更加複雜，除簽屬同意書給予重劃會(籌備會)，必須與開發商另行簽訂私契，而開發商若易主，土地所有權人如何確保權益，而重劃會非法

人團體，其所為事項如何監控不無疑義，因此，界定開發商於重劃中之法律地位，確實有助於減少重劃紛爭。

3.主管機關介入重劃開發之必要性，政府為有效進行管控，則應有明確法令賦予，使政府授予自辦市地重劃開發權之外，對於重劃過程有管控權，並具罰責機制，以確保自辦市地重劃能朝向社會所期待目標進行。

5.2 建議

本研究從實務運作，提出下列建議提供後續研究者參考，以資後續自辦市地重劃之運作更加周延，進而保障民眾參與自辦市地重劃之權益，維護其財產權。

一、開發商明定法律定位：優良開發商確實在自辦市地重劃中擔任良好推動者，不論是資金的挹注或專業提供等，都是在重劃階段所必備。二來土地所有權人可透過開發商背景或實績，選擇一個值得信賴的廠商。自辦市地重劃組織具備私法與公法結構，惟現行法令更加明確，各單位間相互關係更加明確，以減少私法爭議。

二、建立重劃會實施者與民眾間上下溝通管道預防機制減少衝突：建議理事會應訂期將重劃業務進度，告知土地所有權人，且應儘速可促使重劃會多多召開會員大會，建立上下溝通之管道。藉由雙向的調和、預防及有效管理衝突發生。

三、健全主管機關監督機制：主管機關基於公益目的，必須適時介入自辦市地重劃運作。因此，增加罰責機制，以利主管機關適時導正自辦重劃業務執行。

四、重劃會內部組織健全化：重劃會下設有理事會及監事會，負責自辦市地重劃推動，彼此權責可謂相輔相成。但目前監事會權責往往被忽略亦未發揮其功能，建議監事會的組成應有專家學者、政府人員等不受開發商影響之成員。才能使監事之效力發揮，而與理事會相制衡，以發揮其管控並維護民眾財產權之目的。

六、參考文獻

1. 莊仲甫，自辦市地重劃，台北市，現代地政雜誌社，1997。
2. 莊仲甫，市地重劃實務全輯，台北市，永然文化，2009。
3. 翁岳生，行政法（上冊），台北市，元照出版，2006。
4. 邊泰明，土地使用規劃與財產權，台北市，詹氏，2003。
5. 李冠臻，「自辦市地重劃時程管理相關問題之探討-以台中市單元土地為例」，逢甲大學土木工程學系，碩士論文，台中市，2014。
6. 邱品方，「市地重劃實施過程中衝突化解之研究」，國立政治大學地政研究所，碩士論文，台北市，2006。
7. 陳重吉，「影響民間業者推動自辦市地重區之影響因素-以台中市單元八開發案為例」，逢甲大學經營管理碩士在職專班，碩士論文，台中市，2013。
8. 陳鈺傑，「以賽局理論探究市地重劃共同負擔比例之爭議」，國立高雄大學，未出版之碩士論文，高雄，2008。
9. 黃玉萍，「以賽局理論探討自辦市地重劃土地分配率與工程品質之關係」，長榮大學土地管理與開發學系碩士在職專班，碩士論文，台南，2010。
10. 曹輝成，「臺灣現行自辦市地重劃制度之研究」，國立中山大學中山學術研究所，碩士論文，高雄，2008。
11. 覃瓊瑤，「以代理理論分析重劃會與開發商之關係」，逢甲大學土地管理學系，

碩士論文，台中市、2012。

12. 莊仲甫，市地重劃之性質，從高雄論重劃市地重劃 50 週年研討會論文集，2009。
13. 方瑞榕，自辦市地重劃實務執行問題之研究，臺中市政府地政局，2013。
14. 吳存金、紀俊輝，跳脫自辦重劃之範疇落實漲價歸公-委託專案管理辦理市地重劃業務探討，台中市政府地政局，2014。
15. 莊仲甫，監察院公報，P13-14，1997。
16. 莊仲甫，監察院公報，P93-118，2005。
17. 莊仲甫，自辦市地重劃土地分配之困境，土地問題研究季刊，第 6 卷第 4 期，P116-123，2007。
18. 監察院公報，政府機關於獎勵土地所有權人辦理市地重劃制度所扮演角色之專案調查報告（一），第 2602 期，P5-24，2008。
19. 監察院公報，政府機關於獎勵土地所有權人辦理市地重劃制度所扮演角色之專案調查報告（二），第 2603 期，P1-28，2008。
20. 臺中市政府地政局土地重劃課檔案及資料。
21. 臺中市政府都市發展局都市計畫規劃資料。
22. 臺中市政府，臺中市市地重劃成果簡介，中華民國 102 年。
23. 內政部地政司全球資訊網 <http://www.land.moi.gov.tw/>。
24. 內政部地政司網頁，重劃業務地政問答，
<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/landfaq.asp?lclid=13&cid=7>
25. 臺中市政府地政局網頁 <http://www.land.taichung.gov.tw/home.php>
26. 臺中市政府全球資訊網 <http://www.taichung.gov.tw/>
27. 重要法規：土地法，平均地權條例，都市計畫法，都市計畫法台灣省施行細則，市地重劃實施辦法，都市更新條例，都市更新條例施行細則。
28. Agyeman, Julian, Robert D. Bullard and Bob Evans, Editors, *JUSTS sustainabilities—Development in an Unequal World*, Earthcan, 2003.
29. Berke, Philip R., David R. Godschalk, and Kaiser, Edward J. with Daniel A. Rodriguez, *Urban Land Use Planning*, 5th Edition, University of Illinois Press, 2006.
30. Birch, Eugenie L. and Susan M. Wachter, Editors, *Growing Greener Cities—Urban Sustainability I the Twenty-First Century*, university of Pennsylvania Press, 2008.