

# 最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第487號

01  
02  
03 上 訴 人 高 雄 市 政 府  
04 代 表 人 陳 其 邁  
05 訴 訟 代 理 人 李 昌 明 律 師  
06 被 上 訴 人 陳 文 華  
07 訴 訟 代 理 人 簡 凱 倫 律 師

08 上列當事人間土地重劃事件，上訴人對於中華民國110年4月30日  
09 高雄高等行政法院109年度訴字第233號判決，提起上訴，本院判  
10 決如下：

## 主 文

11 上訴駁回。

12 上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

## 理 由

### 一、爭訟經過

16 (一)上訴人為配合鳳山地區鐵路地下化計畫，並開發及活化週邊  
17 土地，於民國102年10月4日公告發布實施「變更鳳山市主要  
18 計畫(第二次通盤檢討)編號第十五(鳳山車站專用區)案」都  
19 市計畫書、圖；同年10月28日公告發布實施「擬定鳳山市都  
20 市計畫(車站專用區)細部計畫案」都市計畫書、圖(下稱系  
21 爭細部計畫)，並劃定計畫區以市地重劃方式整體開發。上  
22 訴人續依平均地權條例第56條第1項第2款及市地重劃實施辦  
23 法第14條規定，擬具「高雄市第85期市地重劃計畫書、圖」  
24 (下稱系爭重劃計畫書)報經內政部核定後，以105年11月15  
25 日高市府地發字第10571440301號公告系爭重劃計畫書在  
26 案。嗣上訴人辦理重劃分配完畢後，以107年6月19日高市府  
27 地發字第10770823401號公告(下稱107年6月19日公告)重劃  
28 區土地分配結果(公告期間：107年6月22日起至同年7月23日  
29 止)，並於同日函知重劃區內土地所有權人。

30 (二)被上訴人所有重劃前高雄市○○區○○段493、494及494-1  
31 地號土地，重劃後分配至同區○○段71地號土地，被上訴人

01 對土地分配結果不服，於公告期間提出書面異議，經上訴人  
02 函復查處結果，被上訴人仍有異議，經上訴人之市地重劃及  
03 區段徵收會於108年12月4日召開第19次會議予以調處，調處  
04 決議維持原分配結果，而調處不成立。上訴人乃擬具處理意  
05 見報請內政部裁決，經內政部以109年2月7日台內地字第109  
06 0260450號函復同意上訴人所擬處理意見維持原公告結果辦  
07 理，上訴人據以109年2月12日高市府地發字第10900677600  
08 號函通知被上訴人上開裁決結果(下稱原處分)。被上訴人對  
09 原處分不服，循序提起撤銷訴訟，經原審法院判決撤銷訴願  
10 決定及原處分，上訴人遂提起上訴。

11 二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之聲明及答辯，均引用原  
12 判決之記載。

13 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，為上訴人不利之判  
14 決，係以：

15 (一)依上訴人之市地重劃及區段徵收會設置要點規定，有關重劃  
16 土地分配事項，係由上訴人之市地重劃及區段徵收會組成委  
17 員11人，以合議制方式審查，並以多數決方式作成決議。然  
18 觀諸該會107年6月4日第10次會議(下稱第10次會議)會議紀  
19 錄，就系爭重劃區土地調配方式審議案(即編號5)，僅記載  
20 決議依提案單位所提辦法照案通過，並未記載表決方法及結  
21 果；復綜觀上開會議紀錄所附編號5審議案提案單位之說  
22 明、辦法、發言內容摘錄各節，顯無法得知主席於提付表決  
23 前，曾以何等方式表決或徵詢全體出席人將以無異議認可方  
24 式表決，或全體出席人均對主席之詢問無異議而同意；如未  
25 採無異議方式之表決，表決結果究竟有多少人贊成、多少人  
26 反對或棄權等情。上訴人雖主張主席已詢問過與會各委員，  
27 全體均無意見，此亦是一種表決形式，即為通過決議云云，  
28 然經原審請上訴人提出該會議表決過程及詳細討論經過，上  
29 訴人表示已無相關書面資料可資提供等語，自無從為對上訴  
30 人有利之認定。是前揭會議紀錄既未記載就系爭重劃區土地  
31 調配方式審議案之「表決方法及結果」，無從證明該次會議

01 已遵循會議規範規定之表決程序，其決議之程序即屬違法，  
02 違反正當程序原則。

03 (二)市地重劃為都市計畫主管機關實現都市計畫之開發方法，依  
04 都市計畫法第48條規定，上訴人以市地重劃進行都市計畫之  
05 開發，並為車站廣場之設置，固無違誤；惟有關廣場公共設  
06 施用地負擔部分，依內政部71年11月2日台內地字第117584  
07 號函釋可知，市地重劃區列為共同負擔之公共設施用地，公  
08 園綠地以鄰里性質為限，核該函雖非針對廣場為解釋，然考  
09 諸廣場與公園綠地均具有針對重劃地區居民使用需求而設之  
10 活動空間，二者應為相同解釋，是廣場用地亦應具有鄰里性  
11 (亦稱重劃地區性)為限，並以重劃區內土地所有權人作為此  
12 等設施主要受益對象，由其等按其受益程度負擔重劃公共設  
13 施成本，於受益程度與重劃負擔之間，具有合理關聯，尚屬  
14 合理公平；反之，倘若廣場用地並非主要為重劃區內土地所  
15 有權人群體提供受益利用，享有利用受益可能性的主體為廣  
16 泛跨區域性之不特定公眾，卻要求重劃區內土地所有權人承  
17 擔此公共設施之建設成本，與平均地權條例第60條規範意旨  
18 即相違背。

19 (三)系爭重劃區內之廣場用地，包括位於車專二(車站體用地)前  
20 道路兩側之2處站前廣場及位於車專三旁之1處入口廣場。而  
21 查，依系爭細部計畫及系爭重劃計畫書之內容說明，站前廣  
22 場係為因應舊有車站存有道路狹窄、交通擁擠、停車不易而  
23 設計，入口廣場亦有窄小、開放空間不足等問題，始為相關  
24 都市規劃；且因應車站交通節點，為使人流、車流順暢運轉  
25 而設置廣場作為開放空間使用。故系爭重劃區內之廣場設施  
26 顯係為將來車站所衍生之相關交通秩序、景觀設計規劃所準  
27 備。至於該廣場是否具有鄰里性，與重劃區內居民生活需求  
28 間之關聯性為何，經原審通知上訴人答辯，上訴人僅提出都  
29 市計畫書等資料，然其未為鄰里性相關說明，原審自無從得  
30 知上訴人將廣場用地認定為鄰里性公共設施用地之具體理  
31 由。又細觀系爭重劃區都市計畫地籍圖可知，站前廣場係作

01 為車站交通樞紐及轉運之開放空間，其使用目的顯係方便公  
02 眾往來車站或轉乘接駁通行使用，亦為車站附屬設施一環，  
03 與重劃區內居民生活需求並無合理之直接關聯，亦難想像重  
04 劃區內居民得以利用該廣場舉辦各種活動及聚會之可能性，  
05 該廣場不具有鄰里性甚明。而入口廣場則連結已整治之曹公  
06 圳綠帶及車專三、五，以增加行人之服務功能，形成鳳山市  
07 中心地標意象，足見該廣場明顯係為重劃區外不特定公眾接  
08 近使用車站時享有開闊景觀，塑造車站周邊的開放空間意象  
09 而設，其主要目的及功能亦非在提供重劃區內居民之生活需  
10 求使用，亦不具有鄰里性之特質。是以，系爭重劃區內規劃  
11 廣場用地之主要目的或功能在服務重劃區外不特定公眾的需  
12 求，不具鄰里性(重劃地區性)之特質，不符合平均地權條例  
13 第60條第1項之受益者付費精神，原處分卻將廣場用地列入  
14 系爭重劃區公共設施用地負擔，自有違誤等語為論據。

15 四、本院按：

16 (一)平均地權條例第56條規定：「(第1項)各級主管機關得就下  
17 列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：……  
18 二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土  
19 地合理使用之需要者。……(第4項)市地重劃地區之選定、  
20 公告禁止事項、計畫之擬訂、核定、公告通知、測量、調  
21 查、地價查估、計算負擔、分配設計、拆遷補償、工程施  
22 工、地籍整理、交接清償及財務結算等事項之實施辦法，由  
23 中央主管機關定之。」第60條第1項規定：「依本條例規定  
24 實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童  
25 遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停  
26 車場、零售市場等10項用地，除以原公有道路、溝渠、河川  
27 及未登記地等4項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重  
28 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  
29 比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未  
30 建築土地者，改以現金繳納。」內政部據上法律授權訂定之  
31 市地重劃實施辦法第21條第1項亦明定：「土地所有權人依

01 本條例第60條規定，應共同負擔之項目如下：一、公共設施  
02 用地負擔：指重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂  
03 場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車  
04 場、零售市場等10項用地，扣除重劃區內原公有道路、溝  
05 渠、河川及未登記地等土地後，由參加重劃土地所有權人按  
06 其土地受益比例所算得之負擔。二、費用負擔：指工程費  
07 用、重劃費用及貸款利息，由參加重劃土地所有權人依其土  
08 地受益比例，按評定重劃後地價折價抵付之負擔。」

09 (二)所謂市地重劃，係依照都市計畫規劃內容，將一定範圍之土  
10 地進行規劃整理與興辦公共設施，並計算扣除土地所有權人  
11 依其受益比例負擔之公共設施用地及重劃相關費用後，按原  
12 有土地相關位次重新分配予土地原所有權人之土地改良措  
13 施，有促進土地利用、健全都市發展之功能，並為政府取得  
14 公共設施保留地之方式(都市計畫法第48條參照)。足知，市  
15 地重劃之制度設計，係透過受益者負擔(或稱受益者付費)之  
16 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  
17 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  
18 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  
19 神，重劃負擔之必要性，應立基於受益與負擔之平衡，不得  
20 使重劃區內土地所有權人之負擔超過其受益之範圍；申言  
21 之，重劃區內土地所有權人應負擔之公共設施項目，必須考  
22 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  
23 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  
24 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  
25 過度負擔，致生侵害人民財產權之情事。因此，當重劃區內  
26 依都市計畫配置之公共設施，屬於平均地權條例第60條第1  
27 項所列之10項公共設施時，主管機關並非一律應將之列入重  
28 劃負擔，主管機關仍應從都市規劃之觀點，衡量都市計畫配  
29 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  
30 否列入重劃公共設施用地負擔；以廣場為例，若依其面積與

01 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  
02 劃區之範圍者，即不應列入重劃負擔。

03 (三)經查，原審係依系爭細部計畫、系爭重劃計畫書及系爭重劃  
04 計畫書地籍圖等資證，斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，  
05 論明：系爭重劃區內設置之廣場用地有3處，包括車專二(車  
06 站體用地)前道路兩側之2處站前廣場及車專三旁之1處入口  
07 廣場，而依系爭細部計畫內容之說明，站前廣場、入口廣場  
08 之設置，係為解決舊有車站及周邊開放空間不足等問題，始  
09 為相關都市規劃；系爭重劃計畫書亦載明因應本計畫區為鳳  
10 山區之交通節點，為使人流、車流在區內順利運轉，故規劃  
11 於計畫區東側入口處及曹公路兩側配置廣場用地，並配合曹  
12 公圳留設帶狀綠地，營造親水性人行空間場域，顯見系爭重  
13 劃區內設置上開廣場設施係為將來車站所衍生之相關交通秩  
14 序、景觀設計規劃所準備。又站前廣場既作為車站交通樞紐  
15 及轉運之開放空間，顯係供方便公眾往來車站或轉乘接駁通  
16 行使用，為車站附屬設施一環，與重劃區內居民生活需求並  
17 無合理之直接關聯；另入口廣場則連結已整治之曹公圳綠帶  
18 及車專三、五，以增加行人之服務功能，形成鳳山市中心地  
19 標意象，其主要目的及功能亦非在提供重劃區內居民之生活  
20 需求使用，是以，系爭重劃區內之廣場用地既係為車站交通  
21 秩序及景觀所設計之空間規劃，主要目的或功能在服務重劃  
22 區外不特定公眾的需求，不具鄰里性(重劃地區性)之特質，  
23 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，  
24 上訴人將廣場用地列入土地所有權人公共設施用地之重劃負  
25 擔，使被上訴人之重劃負擔超過其受益範圍，自有違誤等  
26 情，已詳述得心證之理由及法律上意見，經核與卷內證據尚  
27 無不符，亦無違反論理法則、經驗法則或理由不備之情事，  
28 原判決據以撤銷訴願決定及原處分，揆諸上開規定及說明，  
29 即無不合。又市地重劃固為實現都市計畫之開發手段，但都  
30 市計畫規劃內容與市地重劃範圍內土地所有權人共同負擔之  
31 界限，乃屬二事；基於受益者負擔原則，並非重劃區內設置

01 之公共設施屬於平均地權條例第60條第1項所列之公共設  
02 施，均應列入重劃負擔，主管機關仍應衡量都市計畫配置公  
03 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  
04 重劃區土地所有權人負擔之公共設施用地，業經論述如前；  
05 且主管機關於重劃區內規劃設置之公共設施是否符合法令規  
06 定之鄰里性或地區性公共設施，核屬事實認定之問題。上訴  
07 意旨援引主張都市計畫法臺灣省施行細則第34條第2項明定  
08 將廣場用地列入鄰里性公共設施用地，且系爭細部計畫已將  
09 廣場用地納入系爭重劃區公共設施用地範圍；再者，系爭細  
10 部計畫案就本計畫區之開發係為建構一新型態商業空間，顯  
11 見廣場用地劃設目的，係為提供計畫區內商業空間完整環境  
12 支援體系與景觀環境，非如原審所認定僅係車站交通及景觀  
13 所設計之空間規劃，指摘原判決有判決適用法規不當及理由  
14 不備之違法云云，無非係其主觀之見解及就原審認定事實之  
15 職權行使事項為爭議，並無可採。

16 (四)公辦市地重劃實施流程為多階段的執程序(平均地權條例  
17 第56條第4項參照)，重劃計畫書之擬訂、核定與重劃負擔之  
18 計算，係分屬前後不同階段之公辦市地重劃執程序，平均  
19 地權條例及市地重劃實施辦法均設有不同之規範條文。依平  
20 均地權條例第56條第2項、第3項規定，主管機關應擬具市地  
21 重劃計畫書，送經上級主管機關核定，以確定市地重劃書內  
22 容；而依市地重劃實施辦法第14條第3項規定，市地重劃計  
23 畫書記載內容，有關「預估公共設施用地負擔」項目、面積  
24 及「預估費用負擔」金額僅屬預估值。至土地所有權人實際  
25 負擔之公共設施用地項目、面積及費用負擔金額，係由主管  
26 機關依市地重劃實施辦法第5章「計算負擔及分配設計」規  
27 定計算重劃負擔，據以辦理重劃土地分配；而土地分配面積  
28 之計算，係以重劃前土地面積扣除重劃負擔(同辦法第29條  
29 第1項之附件二計算公式參照)，足見重劃負擔影響重劃後分  
30 配土地之面積。故市地重劃實施辦法第35條第1項第1款明  
31 定，主管機關辦理重劃分配完畢後，依該項規定公告土地分

01 配結果時，應檢附「計算負擔總計表」以供土地所有權人閱  
02 覽。從而，土地所有權人對於主管機關計算公共設施用地負  
03 擔或費用負擔如有爭議，就主管機關公告之重劃土地分配結  
04 果不服，依市地重劃實施辦法第35條第2項、第3項規定，循  
05 序提起行政訴訟請求救濟，行政法院自應審認主管機關計算  
06 公共設施用地負擔項目、面積或費用負擔金額是否合法，據  
07 為土地所有權人之訴有無理由的判決。上訴意旨以其主觀之  
08 意見，主張原處分之法源為已確定之系爭重劃計畫書，依系  
09 爭重劃計畫書第8項「預估公共設施用地負擔」已將廣場用  
10 地約3,277平方公尺列入公共設施用地負擔範圍，原審卻以  
11 廣場用地納入系爭重劃區公共設施用地負擔，係違反平均地  
12 權條例第60條第1項規定，據以認定原處分違法，顯已侵犯  
13 行政處分之確定力而違背法令云云，委無足採。

14 (五)又查，被上訴人因對於重劃之分配結果不服，依市地重劃實  
15 施辦法第35條第3項規定，提出書面異議，復不服上訴人查  
16 處結果，經調處不成立，上訴人遂擬具處理意見報經內政部  
17 核准後，以原處分通知被上訴人維持原土地分配結果，被上  
18 訴人仍不服，提起本件行政訴訟，聲明：撤銷訴願決定及原  
19 處分，此有上開各書函及被上訴人起訴狀附卷為憑，足見原  
20 審認被上訴人之訴為有理由，而依被上訴人之聲明判決撤銷  
21 之原處分，係上訴人就被上訴人之異議所為維持原土地分配  
22 結果之決定，並非上訴人依市地重劃實施辦法第35條第1項  
23 規定所為公告系爭重劃區土地分配結果之107年6月19日公  
24 告。上訴意旨主張依平均地權條例第60條之2、第62條前段  
25 規定，土地所有權人於土地分配結果公告期間，未對於重劃  
26 分配結果提出異議者，其分配結果於公告期滿時確定，並自  
27 分配結果確定之日起，重行分配之土地視為其原有土地，且  
28 被上訴人行使市地重劃實施辦法第35條規定之異議權，亦僅  
29 能就其個人所分配土地之結果，原判決撤銷原處分所公告系  
30 爭重劃區市地重劃土地全部分配結果，已與平均地權條例第  
31 60條之2第1、2項及第62條前段規定產生矛盾，指摘原判決

01 有未適用法規及適用不當之違法云云，顯係誤認被上訴人起  
02 訴之訴訟標的及原處分之內容，亦無足取。

03 (六)會議規範第58條第1項規定：「表決除本規範及各種會議另  
04 有規定外，以獲參加表決之多數為可決，可否同數時，如主  
05 席不參與表決，為否決。」第60條規定：「(第1項)……左  
06 列各款，得由主席徵詢全體出席人意見，如無異議，即為認  
07 可，如有異議，仍應提付討論及表決。……(第2項)第58條  
08 所定以獲參加表決之多數為可決之議案，得比照前項規定以  
09 徵詢無異議方式行之，……。」查有關高雄市市地重劃土地  
10 分配事項，依上訴人之市地重劃及區段徵收會設置要點規  
11 定，係由上訴人之市地重劃及區段徵收會組成委員11人，以  
12 合議制方式審查，並以多數決方式作成決議。經查，依上訴  
13 人之市地重劃及區段徵收會第10次會議紀錄有關係爭重劃區  
14 土地調配方式審議案之發言內容摘要欄內容所示，會議主席  
15 係於出席委員就上開議案分別提出意見，並經提案單位當場  
16 回覆完畢後，繼而表示「『若委員無其他意見』，本案照提  
17 案單位所提辦法通過」等語，衡諸一般經驗法則，應可認會  
18 議主席已表達徵詢全體出席委員意見，如無異議，該議案即  
19 照案通過之意，核與會議規範第58條第1項、第60條規定尚  
20 無違背，原審未詳究第10次會議紀錄內容本旨，逕以該次會  
21 議紀錄未記載就系爭重劃區土地調配方式審議案之「表決方  
22 法及結果」，無從證明該次會議就該議案已遵循會議規範規  
23 定之表決程序，認其決議有程序上之瑕疵，違反正當程序原  
24 則，固有未洽，惟因與原判決結論無影響，雖上訴意旨據以  
25 指摘，原判決仍應維持。

26 (七)綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，核無違誤，上訴  
27 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理  
28 由，應予駁回。

29 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2  
30 項、第98條第1項前段，判決如主文。

31 中 華 民 國 112 年 2 月 23 日

01  
02  
03  
04  
05  
06

最高行政法院第三庭

審判長法官 胡 方 新  
法官 曹 瑞 卿  
法官 林 惠 瑜  
法官 梁 哲 璋  
法官 蕭 惠 芳

07  
08  
09

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異  
中 華 民 國 112 年 2 月 23 日  
書 記 官 高 玉 潔