臺北高等行政法院判決

105年度訴字第1849號

109年7月9日辯論終結

原　　告　王東貞

　　鄭資英

　　瑞豐製衣有限公司

上　一　人

代　表　人　鄭慶生（董事）

原　　告　林澤賢

　　林均煜（原名林楷迪）

共　　同

訴訟代理人　蔡易廷　律師

被　　告　宜蘭縣政府

代　表　人　林姿妙（縣長）

訴訟代理人　林國漳　律師

　　許進星

　　黃麗娟

上列當事人間土地重劃事件，原告王東貞、鄭資英不服內政部中華民國105年10月25日台內訴字第1050068432號（案號0000000000）訴願決定，原告瑞豐製衣有限公司不服內政部105年10月26日台內訴字第1050070589號（案號0000000000）訴願決定、原告林澤賢不服內政部105年11月22日台內訴字第1050082626號（案號0000000000）訴願決定，原告林均煜不服內政部106年12月29日台內訴字第1060083680號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告對原告於民國104年10月7日以異議書函所為之申請，應依本判決之法律見解，作成適法之決定。

三、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、本件訴訟進行中，原告瑞豐製衣有限公司（下稱「瑞豐公司」）代表人由鄭萬泰變更為鄭慶生，被告代表人由林聰賢先後變更為吳澤成、陳金德，再變更為林姿妙，並均具狀聲明承受訴訟，應予准許。

二、本件起訴時原告僅王束貞、鄭資英、瑞豐公司、林澤賢等4人，嗣於訴訟進行中追加原告林均煜（原名林楷迪），及其相關課予義務之訴訟聲明，經被告表示同意而為本案之言詞辯論，其訴之追加合法，先予敘明。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

（一）被告為辦理「羅東都市○○○○路○○○區○○○路以西市地重劃」（下稱「系爭重劃」）檢陳系爭重劃計畫書（下稱「系爭重劃計畫」）」，報經內政部以102年10月24日內授中辦地字第1026039754號函（下稱「內政部核准重劃函」）核准辦理。被告便據以102年12月5日府地開字第1020197018號公告（下稱「系爭重劃計畫公告」），公告系爭重劃計畫的計畫書圖，並於103年12月19日將系爭重劃前、後的地價查估結果，提交宜蘭縣地價及標準地價評議委員會（下稱「地評會」）103年第5次會議審議通過，據以辦理土地分配作業。被告續以104年9月2日府地開字第0000000000A號公告（下稱「土地分配草案公告」）公告系爭重劃區土地分配各項圖冊，公告期間自104年9月9

日起至104年10月9日止計30日。

（二）依據前開土地分配草案公告，重劃前原告王束貞、鄭資英、瑞豐公司、林澤賢等4人（下稱「原告王束貞等4人」）各自所有坐落宜蘭縣○○鎮○○段如附表一所示土地，在重劃後獲配坐落同段如附表一所示暫編地號土地。另重劃前原告林均煜（原名林楷迪）所有坐落同段如附表二所示土地，重劃後獲配坐落同段如附表二所示暫編地號土地（如附表一、二所示重劃前土地，下合稱「系爭土地」）。原告王束貞等4人均不服重劃前後地價查估、重劃後土地分配位次及公共設施負擔比例等事項，原告林均煜不服公共設施重劃負擔比例，於公告期間內的104年10月7日共同出具書函提出異議（下稱「系爭申請」），經被告查處後，以104年11月6日府地開字第1040167863號函（下稱「異議查處函」）通知查處結果。原告仍有不服，被告將異議案件提交105年1月5日宜蘭縣105年度第1次市地重劃委員會調處（原告瑞豐公司部分的訴願決定書，將原告瑞豐公司部分，誤載為105年1月6日宜蘭縣105年度第2次市地重劃委員會調處），經調處結果，仍維持土地分配草案公告的分配結果，被告並以105年1月28日府地開字第1050016314號函（下稱「調處紀錄通知函」）檢附宜蘭縣105年度第1次市地重劃委員會調處會議紀錄，通知原告。原告均不服調處結果，於105年2月3日共同擬具書函聲明不服。

（三）就原告王束貞等4人對調處結果不服部分，被告擬具維持原公告結果之處理意見，報請內政部裁決，經內政部分別以下列各裁決函，同意依被告所擬處理意見辦理，即維持原土地分配草案公告結果，被告則據之各以下列各行政處分，分別通知原告王束貞等4人，其等就系爭重劃應分配

土地，維持土地分配草案公告如附表一的分配成果：

1.就原告王東貞、鄭資英（下稱「原告鄭資英2人」）部分，內政部以105年7月19日內授中辦地字第1051305379號函（下稱「原告鄭資英2人的內政部裁決函」）裁決，被告則以105年7月25日府地開字第1050119265號函（下稱「原處分一」），通知原告鄭資英2人。

2.就原告瑞豐公司部分，內政部以105年4月27日內授中辦地字第1051303346號函（下稱「原告瑞豐公司的內政部裁決函」）裁決，被告則以105年5月18日府地開字第1050068539號函（下稱「原處分二」），通知原告瑞豐公司。

3.就原告林澤賢部分，內政部以105年7月11日內授中辦地字第1051305381號函（下稱「原告林澤賢的內政部裁決函」）裁決，被告則以105年7月25日府地開字第1050113065號函（下稱「原處分三」），通知原告林澤賢。

（四）就原告林均煜部分，被告雖擬具維持原公告結果的處理意見報請內政部裁決，但經內政部以105年3月18日內授中辦地字第1051302709號函（下稱「原告林均煜的內政部第一次裁決」）復略以：「……本案異議內容大都涉及都市計畫事宜，是否屬土地分配異議案件？請先行查明釐清，倘確屬與土地分配異議案件，亦請分案報部裁決。」被告據以檢視原告林均煜異議內容，認原告林均煜在土地分配草案公告期間並未就所持有受分配土地位次異議情形具體論述，並無具體理由足以擬具意見報內政部裁決，故以105年9月5日府地開字第1050146293號函（下稱「對原告林均煜的前處分」）復原告林均煜：「……說明：……四、……爰本案業依市地重劃實施辦法第35條第4項規定之調處結果辦理，分配結果符合市地重劃實施辦法第31條第1項

規定，台端應分配土地維持原土地分配公告結果。……」原告林均煜不服，對前處分提起訴願，經內政部105年12月28日台內訴字第1050083325號訴願決定（案號0000000000號，下稱「對原告林均煜前訴願決定」）撤銷前處分，並命被告於2個月內另為適法之處理，其餘部分訴願不受理。之後，被告以106年1月13日府地開字第1050214452號函（下稱「對原告林均煜的第二次查處結果」），通知原告林均煜略以：經查處後，仍應維持原土地分配公告結果。原告林均煜對第二次查處結果不服，提出異議，經宜蘭縣市地重劃委員會106年度第1次會議調處維持原土地分配公告結果。原告林均煜仍不服，被告擬具處理意見書函報內政部裁決，內政部以106年7月25日內授中辦地字第1060030372號函（下稱「原告林均煜的內政部裁決函」），同意依被告所擬處理意見辦理，即維持原土地分配草案公告結果，被告則據之以106年7月28日府地開字第1060119686號函（下稱「原處分四」），通知原告林均煜，其就系爭重劃應分配土地，維持土地分配草案公告的分配成果。

（五）原告對原處分一、二、三、四（下合稱「原處分」），分別提起訴願，原告鄭資英2人部分，遭內政部以105年10月25日台內訴字第1050068432號（案號0000000000）訴願決定（下稱「訴願決定一」）駁回，原告瑞豐公司部分，遭內政部以105年10月26日台內訴字第1050070589號（案號0000000000）訴願決定（下稱「訴願決定二」）駁回，原告林澤賢部分，遭內政部以105年11月22日台內訴字第1050082626號（案號0000000000）訴願決定（下稱「訴願決定三」）駁回，原告林均煜部分，遭內政部以106年12月29日台內訴字第1060083680號訴願決定（下稱「訴願決定

四」，並與訴願決定一至三等，合稱「訴願決定」）駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告主張要旨及聲明：

（一）依市地重劃實施辦法規定，重劃區內土地所有權人於重劃後得獲分配的可供建築用地面積，以區內土地重劃前後的評定地價為計算基礎。又依同辦法第20條規定：重劃前後地價應提請地價評議委員會評定之。則重劃前地價查估，應以調查重劃區內買賣實例為必要，且地評會應就區域內重劃前各宗土地逐宗評定，並敘明其評定理由，否則恣意而有判斷瑕疵。本件重劃前後地價並未依法提請地評會審議，且縱有提請地評會審議，被告也未調查系爭重劃區內各宗土地買賣實例，直接以102年度公告現值為評定基礎，只依重劃前土地公告現值及臨路條件等因素，將系爭重劃區內土地的重劃前地價劃分為8個區域，就送請地評會為逐宗的評定，地評會103年第5次會議只依被告說明就照案通過，未就評定理由有所說明，與市地重劃作業手冊要求不符，地價評定結果是恣意判斷，更與市地重劃實施辦法第20條規定及最高行法院103年度判字第198號判決意旨牴觸。而系爭重劃經內政部於102年10月24日核定實施時，重劃範圍內及鄰近周遭地區的土地成交價格，有達每坪34萬7,676元（每平方公尺約為10萬4,000元）及21萬883元（每平方公尺約為6萬3,264元）。但系爭重劃公告的重劃前每平方公尺平均地價僅4萬5,027元。原告鄭資英2人所有如附表一所示16筆土地中，除684、684-1、685、685-1地號外，重劃前地價均低於平均地價甚多；原告瑞豐公司所有之522地號等土地，重劃前地價也一概僅為每平方公尺3萬7,000元。無論是系爭重劃區內平均值或原告所有

的土地，其重劃前宗地地價與實際交易市價均相去甚遠，可見本件重劃前地價的評定便宜行事，未能審酌系爭重劃區內買賣實例，難以切確反應各宗土地重劃前的客觀價值，低估原告土地重劃前地價，錯估原告因重劃的受益程度及上漲率，而課予更高的共同負擔，影響原告權益，原處分土地分配結果不適法。

（二）重劃區內供公共使用的公共設施，其興建成本及用地始可由重劃區內土地共同負擔。又參市地重劃實施辦法第24條規定，重劃區內公共設施只有具「區域性」、「鄰里性」性質者，其興闢成本始可透過市地重劃方式歸由重劃區內土地負擔。且重劃不同於徵收，就在於重劃區範圍內公共設施以區內居民為其主要服務對象，始得由重劃範圍內土地所有權人負擔其開闢成本之公共設施，才符合受益付費原則；否則主要供重劃區外公眾使用的公共設施仍由區內居民負擔其興建費用，就構成特別犧牲。本件系○○○區○○○道路原皆已劃設完整且達90％開闢完成，區域內公共設施業臻完備，無再行辦理重劃的必要。至於宜蘭縣○○鎮○○路○段（下稱「傳藝路三段」）的拓寬，是系爭重劃所依據「變更羅東都市計畫主要計畫（配合擬定鐵路以東地區細部計畫）計畫書」（下稱「系爭都市計畫」），將該路列為主要道路○○○區○○鄰里○○○道的次要道路○○○區○道路，傳藝路三段的拓寬，是為因應國道五號通車後，往來羅東市區的交通需求，以及羅東後火車站啟用所帶來衝擊，而不是僅以系爭重劃區範圍為服務腹地，重劃區內居民藉由拓寬前的原傳藝路三段道路，就可聯絡上述交通設施，根本不用拓寬，此道路拓寬的公共設施興建，不具區域性特質，其興闢費用，不得列為系爭重

劃區土地的共同負擔。惟系爭重劃將該路段拓寬用地列為重劃區土地的共同負擔，與市地重劃原理不符，更抵觸市地重劃實施辦法第21條、第24條規定，原處分土地分配結果自屬違法。至於被告辯稱傳藝路三段拓寬是因應重劃區內使用分區變更而為，則應提出依市區道路及附屬工程設計標準第8條規定所為的分析資料。況且，依系爭都市計畫的計畫書圖所示，傳藝路三段兩側土地使用分區為「商三（2）」及「商三（3）」，但重劃區內西南側土地的使用分區也屬「商三」，而其間道路也僅維持8公尺路寬，並未因劃設○○區○○○道路，更見被告所辯並非屬實。

（三）原告鄭資英2人所有重劃前坐落宜蘭縣○○鎮○○段677-1、677-2、677-4、677-5、677-6等5筆土地（合計565平方公尺，下稱「鄭資英2人所有系爭5筆土地」），與訴外人林澤斌所有重劃前坐落同段677、677-3、678地號等3筆土地（合計451平方公尺，下稱「林澤斌所有系爭3筆土地」），位置相鄰且屬同一街廓，原告鄭資英2人所有系爭5筆土地重劃後獲配至暫編地號為「C3-7-合3」的土地，林澤斌所有系爭3筆土地則分配至暫編地號「C3-7-37」的土地，仍屬同一街廓相鄰土地。但原告鄭資英2人重劃後就上開土地僅獲配397.17平方公尺，林澤斌卻可獲配高達447.54平方公尺，幾乎無需負擔重劃成本，以重劃前後土地位置、條件極為相似而言，重劃負擔卻明顯有落差，與平等原則不符。

（四）聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告對原告104年10月7日系爭申請，應依本判決之法律見解，另為適法之處分。

三、被告答辯要旨及聲明：

（一）系爭重劃區重劃前的土地估價作業，是依市地重劃實施辦法第20條及不動產估價技術規則相關規定進行。因公告現值是地政機關蒐集經常性的地價動態資料，已充分反映影響重劃前地價各項因素，具相當程度參考價值，故重劃前地價評估是參酌宜蘭縣102年公告現值及102年度地價區段查估，將鄰近且公告現值相同或相近者，調整成同一區段，以反映原有公告現值分佈趨勢，同時針對各筆土地臨路條件差異與重劃前原始使用現況等因素（位置、地勢、交通、道路使用狀況、使用分區等），劃分重劃前地價區段。至於重劃後地價，則參酌重劃後各街廓土地區位與各種條件、土地使用分區及預期發展情形等因素估計，考量與重劃前地價關連性，以期地主負擔的公平合理。重劃前、後地價的查估均委由不動產估價師依市地重劃實施辦法及不動產估價技術規則相關規定辦理後，有提交地評會103年第5次會議審議，該次會議提案二、三就在評議系爭重劃案的重劃前後地價，只是未如地評會評議徵收補償市價一般，公開於機關網站。原告主張本件重劃前後地價評估未經地評會評議，應屬誤會。而系爭重劃區除參酌102年度公告現值及102年度地價區段外，並針對各筆土地臨路條件差異與重劃前原始使用現況等因素，將全區土地區分為8種重劃前地價區段並估計重劃前地價，同時選定重劃後街廓編號C3-7為比準街廓，各區段土地價格依面積、地形、臨街情形、主要道路寬度、面寬、平均深度等個別條件進行調整，評估結果重劃後共分為12個地價區段，估計各區段地價後，始提交地評會103年第5次會議評議，由地評會綜合客觀因素依其專業討論後評定。

（二）依平均地權條例第60條第1項及市地重劃實施辦法第21條規定，土地所有權人持有土地參加市地重劃，就應共同負擔供公共使用道路等公共設施用地，扣○○○區○○○○道路、溝渠、河川及未登記地等土地後，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例所算得的負擔，以及該等公共設施的工程費用、重劃費用及貸款利息等費用負擔（下稱「公設闢建成本」）。至學者所指「通過性」公共設施及其建設費不應列為重劃區共同負擔的意見，純屬個人學術見解。系爭都市計畫公告劃定在重劃區內的公共設施，屬平均地權條例第60條規定供公共使用10項用地，其公設闢建成本，應由參加重劃土地所有權人依其土地受益比例，按評定重劃後地價折價抵付。系爭重劃區內列入共同負擔的公共設施用地項目及面積，計有廣場用地、停車場用地、綠地用地及道路用地等，上開設施既供公共使用，就應由全體土地所有權人共同負擔，且本區實施市地重劃，自得將道路工程、照明工程、排水工程等工程費用、貸款利息等，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區未建築土地折價抵付。

（三）為因應北宜高速公路及羅東聯絡道（傳藝路）開闢帶來衝擊，羅東後火車站前道路服務水準不足，將造成後火車站周邊地區環境品質下降及救災安全疑慮，被告公告系爭都市計畫變更後火車站前部○住○區○道路用地，傳藝路三段是系爭都市○○區○○○○○道路○○區○○道路，現況路寬已18公尺，拓寬30公尺，以提升道路服務水準，並將該段道路於都市防災計畫指定為緊急道路，滿足周邊地區交通與防救災需求，該道路拓寬有其必要性。光榮路以西的傳藝路三段兩側原本是住宅區，於系爭都市計畫變更

為商業區，開發使用強度增加，並引進商業活動及交通人口，故須提高道路容量，因應都市發展的需要，否則將會影響該區域內居民交通出入、生活品質，使土地及建物使用效益降低。傳藝路三段的拓寬，直接受益最大者即道路兩側土地所有權人，包括土地使用分區由住宅區變更為商業區、容積率大幅提升、使用強度增加與景觀視覺等附帶效應，故由系爭重劃區全體土地所有權人按土地受益比例共同負擔屬適法，也符合社會公平及受益者付費原則。至於傳藝路三段拓寬除重劃區內居民外，一般人雖也得使用，僅屬反射利益。退萬步言，即便認原處分有瑕疵，因系爭重劃除如附表一、二所示土地外，均已分配完成，應依行政訴訟法第198條第1項規定，為情況判決，駁回原告之訴。

（四）依市地重劃實施辦法規定，重劃後土地分配位置，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，其調整分配方法為，如同一土地所有權人於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22條規定辦理外，應逐宗個別分配，又重劃前已有合法建築物的土地，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。本件原告瑞豐公司所有土地應分配面積已達該街廓最小分配面積標準，原有合法建物坐落土地，部分建物雖為合法建物，但已妨礙本件重劃工程及土地分配，部分則非合法搭建的棚架，故就上述少部分合法建物及非合法搭建的棚架已妨礙本件重劃工程及土地分配，予以拆遷，並依宜蘭縣興辦公共工程建築改良物拆遷補償自治條例給予合理拆遷補償及門面修復費、自動拆除獎勵金等，其他原建物

大部分保留，於法並無違誤，

（五）系爭重劃計畫記載全區所有權人平均負擔比率為29%，實際應分配面積除了一般負擔比率及費用負擔比率等為全區一致以外，其餘各宗分配土地還會受到重劃前後地價高低、街廓深度、分配面寬、面臨道路及寬度等情形而有所不同。又依市地重劃實施辦法第29條規定附件二所列公式的意旨，開發區範圍內土地分配率（應分配面積），還會因重劃受益程度不一而有所差異。系爭重劃區各土地所有權人均按其土地受益比率計算重劃負擔，依法辦理分配，並無分配不公的情事。至於鄭資英2人所有系爭5筆土地與林澤斌所有系爭3筆土地分配面積不同的理由在於，此等土地重劃前坐落重劃後公共設施（廣場及道路）用地上，無法以原有街廓辦理分配，須依市地重劃實施辦法第29條附件二公式，及內政部訂頒的市地重劃作業手冊的作業規範計算。而此等土地重劃前土地位置、交通及使用狀況等因素雖然相近，但參酌公告現值，查估的重劃前地價，林澤斌所有系爭3筆土地宗地評定地價均顯高於原告鄭資英2人所有系爭5筆土地，且在重劃後，是調整分配到重劃前宗地平均單價相同的同一街廓辦理分配，依市地重劃實施辦法第29條規定公式計算，林澤斌所有系爭3筆土地換算於重劃後預計分配街廓的宗地面積就會比較多，被告依規定公式辦理重劃區土地分配，並未不法。

（六）聲明：原告之訴駁回。

四、前提事實：

（一）如爭訟概要欄（一）所載之事實，有內政部核准重劃函（見訴願卷四第141頁）、系爭重劃計畫公告（見同卷第142頁）、地評會103年第5次會議實錄（見同卷第144-153頁

、原處分藍皮卷第6-9頁）、土地分配草案公告（見同卷第17-18頁）、原告土地分配清冊（見本院卷二第31-43頁）等在卷可佐證屬實。

（二）如爭訟概要欄（二）所載之事實，有系爭重劃區重劃前後土地分配清冊（見本院卷二第31-43頁）、系爭申請（見訴願卷四第48-52頁）、異議查處函（見同卷第53-57頁）、調處紀錄通知函（見訴願卷一第65-78頁）、原告不服調處結果於105年2月3日共同聲明不服書函（見原處分紅皮卷第20頁）等存卷可以為憑證。

（三）如爭訟概要欄（三）所載之事實，有原告鄭資英2人的內政部裁決函（見訴願卷一第90頁）、原處分一（見本院卷一第28頁）、原告瑞豐公司的內政部裁決函（見訴願卷二卷第106頁）、原處分二（見本院卷一第27頁）、原告林澤賢的內政部裁決函（見訴願卷三第111頁）、原處分三（見本院卷一第29頁）等在卷可資參照。

（四）如爭訟概要欄（四）所載之事實，有原告林均煜的內政部第一次裁決（見訴願卷四第159頁）、對原告林均煜的前處分（見同卷第113-115頁）、對原告林均煜前訴願決定（見同卷第1-8頁）、對原告林均煜的第二次查處結果（見訴願卷五第141-145頁）、原告林均煜的內政部裁決函（見本院卷一第199-206頁）、原處分四（見同卷第197頁）等在卷可證。

（五）如爭訟概要欄（五）所載之事實，有訴願決定一（見本院卷一第41-47頁）、訴願決定二（見同卷第32-39頁）、訴願決定三（見同卷第49-55頁）、訴願決定四（見同卷第207-216頁）等在卷可為查證。

五、爭點：

（一）本件原告應提起何種類型之訴訟？

（二）系爭重劃區市地重劃前、後地價的查估程序及地評會103年第5次會議審查程序有無違反市地重劃實施辦法第20條規定？

（三）原處分對原告的土地分配結果，是否違反「受益付費原則」？

（四）原處分對原告的土地分配結果，是否違反平等原則？

六、本院的判斷：

（一）本件原告應提起課予義務訴訟：

1.市地重劃，參照平均地權條例第56條第1項、第60條、第60條之1、第62條前段、都市計畫法第42條、第48條規定（見附件一）的意旨，是為提升一定區域內土地經濟利用價值，並配合都市計畫的整體建設發展，而對該區域內畸零細碎不整的土地交換合併，重新規劃為形狀方整的各宗土地，重新分配予原土地所有權人的土地改良措施。而依平均地權條例第60條之1規定，辦理市地重劃機關，於實施重劃時，不待重劃區內參與重劃土地所有權人提出申請，就有義務將重劃區內土地於扣除折價抵付共同負擔土地後，將其餘土地依各宗土地地價數額比例分配與原土地所有權人，就不能分配土地者，以現金補償之，就實際分配面積少於應分配之面積者，則應發給差額地價。具體而言，依憲法保障人民財產權的意旨，該條規定也是土地所有權人公法上請求權的法律基礎，得據以向辦理市地重劃主管機關請求依法分配重劃後土地、現金補償或差額地價　關於此點，可比較德國建設法第56條第1項，相近於我國平均地權條例第60條之1關於重劃後土地應如何分配予參與重劃土地所有權人的規定（條文中譯，見附件二），在德

國建設法法理上，就是為落實憲法財產權保障意旨，而賦予土地所有權人對重劃分配的應得請求權(Sollanspruch)，關於此點，可參見德國建設法逐條釋義文獻說明，Otte, in:Ernst/Zin kahn/Bielenberg/Krautzberger, 56, Rn.2 f., Baugesetzbuch(Kommentar), Feb. 2020∨。

2.平均地權條例第60條之2規定：「（第1項）主管機關於辦理重劃分配完畢後，應將分配結果公告30日，並通知土地所有權人。（第2項）土地所有權人對於重劃之分配結果，得於公告期間內向主管機關以書面提出異議；未提出異議者，其分配結果於公告期滿時確定。（第3項）前項異議，由主管機關調處之；調處不成，應報請上級主管機關裁決之。」依平均地權條例第56條第4項授權訂定的市地重劃實施辦法第35條則規定：「（第1項）主管機關於辦理重劃分配完畢後，應檢附下列圖冊，將分配結果公告於重劃土地所在地鄉（鎮、市、區）公所30日，以供閱覽：一、計算負擔總計表。二、重劃前後土地分配清冊。三、重劃後土地分配圖。四、重劃前地籍圖。五、重劃前後地號圖。六、重劃前後地價圖。（第2項）主管機關應將前項公告及重劃前後土地分配清冊檢送土地所有權人。（第3項）土地所有權人對於第1項分配結果有異議時，得於公告期間內向主管機關以書面提出異議。未提出異議或逾期提出者，其分配結果於公告期滿時確定。（第4項）主管機關對於土地所有權人提出之異議案件，得先予查處。其經查處結果如仍有異議者或未經查處之異議案件，應依第2條規定以合議制方式予以調處；調處不成者，由主管機關擬具處理意見，連同調處紀錄函報上級主管機關裁決之。但分別共有之土地依第31條第1項第4款規定調整分配為

單獨所有者，共有人如提出異議，主管機關得不予調處，仍分配為共有。」依此，縣政府辦理市地重劃分配（草案）完畢後，雖有義務將分配草案依上開規定公告並檢送公告及重劃前後土地分配清冊予土地所有權人，並開始辦理實際分配事宜，惟如前述，土地所有權人也有請求依法分配的權利，參照最高行政法院109年度大字第1號裁定意旨（要旨見附件三），尚不因主管機關是主動作成重劃分配的處分，即謂遭重劃分配的土地所有權人對分配結果不服，因欠缺「依法申請」的程序，就不得提起課予義務訴訟。況且，土地所有權人對分配結果不服，依平均地權條例第60條之2第2項及市地重劃實施辦法第35條第3項規定，須於公告期間內先向縣政府以書面提出異議，雖屬行政救濟的先行程序，但其異議行為的目的與性質，實質上也在向縣政府機關行使其依法分配的請求權利。而經縣政府查處結果，土地所有權人仍有異議，復經縣政府調處不成，由縣政府擬具處理意見，報經內政部以裁決程序行合法性監督後，維持縣政府所擬處理意見，縣政府再通知土地所有權人維持原土地分配結果者，該縣政府關於重劃土地維持原分配結果的通知，也具有否准土地所有權人依其法律見解主張而請求分配的規制性效力，為否准人民依法申請的行政處分，土地所有權人為使其公法上重劃分配請求權能得到及時充分的司法救濟，對該重劃土地維持原分配草案結果的規制性處分，自得循序提起行政訴訟法第5條第2項的課予義務訴訟，以為權利保護。

3.本件原告不服原處分對於系爭重劃土地分配結果，主張被告對於重劃前後地價查估、評定違法有誤，且關於重劃區內不具「鄰里性」的公共設施用地及公設闢建成本，不應

由原告共同負擔而自重劃後分配土地中抵付扣除，又與相鄰同樣條件土地的分配結果顯有不合理差異，導致原處分對土地的分配結果，少於原告依法應受分配重劃後土地的比例，其訴請權利保護之目的，在請求被告應依法分配更高的重劃後土地面積予原告（見本院卷一第134頁），而原告已依平均地權條例第60條之2第2項及市地重劃實施辦法第35條第3項規定，於土地分配草案公告期間內，以書面向被告提出異議，表明其行使依法分配重劃後土地、現金補償或地價差額權利的意旨，參照前開說明，既已依法提出關於行使公法上請求權的申請意旨，被告對該等申請也藉由原處分而為否准的表示，且土地重劃的分配，不論是以土地、現金補償或差額地價如何方式的分配，均須由主管機關作成規制性決定後，才得具體化請求權人的權利內容，在主管機關未作成規制性決定前，尚無特定土地、價金範圍得供權利人直接請求給付，又目前系爭重劃區內土地除原告部分外，雖均已執行分配完畢，若原處分分配予原告土地面積確實少於其依法得請求之面積者，固無得供建築土地可資分配，但被告仍得依平均地權條例第60條之1規定，以發給差額地價方式，滿足原告的重劃分配請求權，尚未達給付不能的程度，此並經被告確認無誤（見本院卷二第713頁），顯有回復原狀可能，則原告為救濟其公法上重劃分配請求權遭原處分不法侵害，在依法經訴願前置程序後，自應提起課予義務訴訟，始能得到及時充分的權利保護，合先敘明。

（二）系爭重劃區土地重劃前地價查估與評定，未切實遵守平均地權條例施行細則第81條、市地重劃實施辦法第20條的正當法律程序，並足以影響原告重劃後土地分配的權利：

1.「憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。」、「人民之財產權應予保障，憲法第15條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。」司法院釋字第400號、第440號解釋分別闡述甚明。而「……補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第15條規定，人民財產權應予保障之意旨。……」、「徵收人民土地，屬對人民財產權最嚴重之侵害手段，基於憲法正當程序之要求，國家自應踐行最嚴謹之程序。……」亦經司法院釋字第516號解釋文及同院第763號解釋理由各予闡明。綜合可知，憲法對人民財產權的保障，及於個人財產存續狀態的確保，免受國家公權力侵害。國家因公益目的必要，依法剝奪人民財產權或使其財產權能受到限制，只要超過社會責任所應忍受的範圍，形成人民財產權因公益受到特別犧牲，就應給予合理補償，補償應相當且儘速，且類如徵收對人民財產權最嚴重的侵害，基於憲法正當程序要求，就應踐行嚴謹的程序。另參照司法院釋字第709號解釋理由稱：「……憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功

能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序……。都市更新之實施，不僅攸關重要公益之達成，且嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由，……本條例除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分之內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，……而於都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，本條例並應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，始無違於憲法保障人民財產權……之意旨。……舊都市更新條例第10條第1項……上開規定及其他相關規定並未要求主管機關應設置適當組織以審議都市更新事業概要，……與前述憲法要求之正當行政程序不符，有違憲法保障人民財產權……之意旨。」更可得知，依憲法保障人民財產權，須確保個人財產存續狀態免受國家公權力侵害的意旨，對人民財產權構成嚴重影響者，即使未達徵收的最嚴重侵害手段，也應踐行正當法律程序。而立法者鑑於此，考量所欲追求公共利益、決定機關的功能合適性等因素，所制定關於作成足以嚴重影響人民財產權的行政決定，事前所須遵循的適當組織與審議程序，當屬落實上開憲法解釋意旨的正當行政程序，執法機關即應切實遵守。

2.如前所述，市地重劃是對一定區域內畸零細碎不整的土地進行交換合併，重新規劃為形狀方整的各宗土地，再分配予原土地所有權人的土地改良措施。從憲法對財產權保障

的角度而言，市地重劃即使負有土地整理及配合都市計畫整體建設發展之公益目的，但既然是為了提升土地利用價值所進行的土地改良措施，本質上就應建立在土地原存續狀態的經濟價值得以維持的基礎上予以促進，且在將整理結果重新分配予原土地所有權人的程序中，應盡可能使重劃前原土地存續狀態得以延續，僅在上述公益目的必要範圍內，變動整理後，使重劃後分配的土地秩序得以整體提升。因此，平均地權條例第60條之1關於重劃後土地分配方式，才會規定在扣除同條例第60條規定10項公共設施用地及工程費用、重劃費用與貸款利息等折價抵付的共同負擔用土地之後，其餘土地都要依各宗土地地價數額比例分配與原土地所有權人，不能分配或實際分配面積少於應分配之面積者，還須以現金補償或發給地價差額，另外，在重劃後土地分配的位置上，也才須如市地重劃實施辦法第31條所規定一般，以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓，再依面臨原有路街線的經濟利用狀態為基準，為重劃後的調整分配。此等法規範的安排，都在體現憲法基於財產權保障意旨，確保個人對其所有土地依其存續狀態的財產權利內涵，不因配合土地利用價值提升與促進都市整體發展等社會義務的同時，超過應忍受的範圍而形成特別犧牲。這也是平均地權條例第59條規定重劃程序開始，選定重劃地區選定後，直轄市或縣（市）政府，得視實際需要報經上級主管機關核定後，得以在1年6個月的短期內暫時限制重劃區內土地、建築改良物的處分權限，卻無庸予以補償的正當性基礎。而既然市地重劃是本於財產權社會義務所應容忍的土地改良措施，就應以達成提升土地經濟價值目的之適當性手段，無悖於比例原則，才不致於超過社

會責任可期待一般人可容忍程度，形成對財產權不平等的特別犧牲（關於財產權如何範圍內可認定為社會義務容忍範圍的判斷標準，可參見司法院釋字第564號解釋理由）。因此，市地重劃目的既在提升各宗土地經濟利用價值，基於上述憲法對財產權存續保障的意旨，就應遵循「等值擔保（德文：Wertgarantie）原則」，也就是重劃後所獲分配土地的價值，應高於或至少不低於重劃前原土地的價值，才不致於造成土地經由重劃卻無法達到經濟利用價值提升之目的，越重劃越無價值，並使土地所有權人依土地原有存續狀態的權益，無端在重劃程序中蒙受特別犧牲

關於重劃的土地改良措施，從憲法保障財產權意義上，性質上屬於基於財產權社會義務拘束範疇，原則上不構成徵收侵害，無庸補償，但在此基礎上，更應基於財產權存續保障的意旨，使重劃後土地分配盡可能延續重劃前原土地存續狀態，包括面積、位置，甚至土地價值不得低於重劃前擔保等的說明，國內尚欠清楚直接的法理說明文獻，但可參見德國建設法上，關於此部分的闡述，見前引德國建設法逐條釋義文獻，Otte, in: a.a.O., 45, Rn.10，以及Reidt, in:Battis/Krautzberger/Lohr,Vorb. 45-84, Rn. 7 f., Baugesetzbuch(Kommentar),14. Aufl. 2019∨。

3.平均地權條例施行細則第81條規定：「依本條例第56條辦理市地重劃時，應由直轄市或縣(市)主管機關調查各宗土地之位置、交通及利用情形，並斟酌重劃後各宗土地利用價值，相互比較估計重劃前後地價，提經地價評議委員會評定後，作為計算公共用地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償之標準。」市地重劃實施辦法第20條規定：

「重劃前後之地價應依下列規定查估後，提請地價評議委員會評定之：一、重劃前之地價應先調查土地位置、地勢、交通、使用狀況、買賣實例及當期公告現值等資料，分別估計重劃前各宗土地地價。二、重劃後之地價應參酌各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施、土地使用分區及重劃後預期發展情形，估計重劃後各路街之路線價或區段價。」而地價評議委員會，依平均地權條例第4條規定，是由直轄市或縣（市）政府（下合稱「地方政府」）組織之，並應由地方民意代表及其他公正人士參加，其組織規程，由內政部定之。依內政部所訂定的「地價及標準地價評議委員會組織規程」（下稱「地評會組織規程」）第4條及第7條規定，委員由議員代表、地方公正人士、對地價有專門知識之專家學者、不動產估價師、地政士公會代表、不動產經紀業公會代表、建築師公會代表、建築開發商業同業公會代表、銀行公會代表、農會代表、地政主管人員、財政或稅捐主管人員、工務或都市計畫主管人員、建設或農業主管人員組成，開會時得邀請經辦估價人員列席。評議異議或復議案件時，得通知異議人或復議人列席說明，並以合議制作成決定。綜合可知，重劃前、後地價的查估，並提經地價評議委員會評定的結果，是作為計算公共用地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償的標準，實際上對於土地所有權人參與重劃是否能維持其存續狀態的財產權益，有直接且實質重大的影響。是故，平均地權條例施行細則第81條、市地重劃實施辦法第20條，以及地評會組織規程上揭規定所建構的查估、評定程序，應是為確保土地在市地重劃的整理改良過程中，土地所有權人財產權利既存狀態得以維持，前述「等值擔

保原則」得以貫徹，不致於因參與重劃而無端減損，蒙受特別犧牲的正當法律程序。尤其平均地權條例施行細則第81條特別規定在查估重劃前地價時，應調查各宗土地的位置、交通及利用情形，並斟酌重劃後各宗土地利用價值，市地重劃實施辦法第20條則進一步要求應調查土地位置、地勢、交通、使用狀況、買賣實例及當期公告現值等資料，其用意都在具體落實憲法保障財產權意旨，使主辦市地重劃地方政府在進行重劃土地改良措施前，必須先就土地所有權人對其財產權標的之土地既存價值狀態，為符合真實的調查與認定，才得避免財產權的存續，在次階段重劃重新分配財產權支配客體的過程中，蒙受特別損失　在民事私法關係的意義上，配合憲法對重劃屬於社會義務容忍範圍而未侵及財產權的定性，則將重劃理解為「同一所有權」在「支配客體」上的替換，因而也須避免價值減損引發權利同一性的變動，這除了可以參見比較法上德國建設法文獻對此的清楚說明外（見前引德國建設法逐條釋義，Otte,in:a.a.O.,　45, Rn.7 ff..），另由平均地權條例第62條前段規定：「市地重劃後，重行分配與原土地所有權人之土地，自分配結果確定之日起，視為其原有之土地。……」也可得到映證Ⅴ。而土地公告現值是地方政府依平均地權條例第46條規定，對於轄區內土地經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定而依年度公告的土地價值資料。參酌土地徵收條例第30條規定於101年1月4日修正公布，並於同年9月1日施行以前，被徵收土地是按徵收當期的公告土地現值，補償其地價，同條該次修正後，則改按照徵收當期市價補償其地價，其立法理由更強調：「現行徵收土地，實務

以公告土地現值加成補償方式各方指教意見甚多，……不乏主張採市價補償，……較為公平合理」等語，顯見以土地徵收對財產權構成特別犧牲的情形下，立法者猶重視應以市價作為財產權無法存續而改採「價值保障」時的權益價值基準，舉重以明輕，重劃這種只是出於財產權社會義務而進行的土地改良程序，原財產權利仍維持以「存續保障」方式延續（關於重劃整體措施在憲法財產權保障層次意義上，仍是「存續保障」而非改以「價值保障」替代，可參見上引述德國建設法逐條釋義的說明），依合於憲法對財產權保障意旨的體系性解釋，市地重劃實施辦法第20條所規定，重劃前地價應先調查土地位置、地勢、交通、使用狀況、買賣實例及當期公告現值等資料，也要求地方政府應透過上述方式的調查，查估重劃前土地的市價，作為財產權以存續保障方式進行重劃的基準，且該重劃前土地市價的查估，當期公告現值固然得為參考資料之一，但實際查估方式應不得逕以此等區段式概略調查的公告現值，作為主要參考依據予以加成計算，而應以每宗土地為對象調查估計，方得提請地評會評定，且地評會也應本於上旨，就參與重劃的每宗土地重劃前地價予以評定。否則，足以影響重劃財產權既存權益內涵延續保障的地價查估、評定，竟得便宜行事，逕以公告現值為主要參考依據而予查估評定，不啻使整體重劃程序所受正當法律程序保障低於徵收的價值存續性保障方式，顯失體系平衡，而與憲法保障財產權意旨不符。依此，辦理重劃地方政府主管機關的查估與各地地評會的評定程序，自應依平均地權條例施行細則第81條及市地重劃實施辦法第20條等規定所寓上述正當行政程序意旨，切實遵循之。

4.本件系爭重劃的重劃前地價，在程序上有經被告將查估結果提送地評會103年第5次會議決議而評定，此經本院於前提事實認定明確如前，原告主張其等所有重劃前系爭土地的重劃前地價查估結果，並未依規定送請地評會評定，應屬誤會，先予敘明。然而，在提請地評會評定前，被告就參與重劃的系爭土地重劃前地價的調查估計，並未依平均地權條例施行細則第81條、市地重劃實施辦法第20條所定的正當行政程序，以各宗土地為實際調查對象，未切實依各宗土地的位置、地勢、交通、利用情形、買賣實例等各項參考準據，為個別市價的調查估計，至多只以定期區段式概略調查公告的當期公告現值及公告地價作為參考依據，即作成相關查估結果，並提請地評會進行評定程序，而地評會也未具體就各宗土地的重劃前市價詳為調查審議，就照被告所提查估結果照案通過評定，此參卷附地評會103年第5次會議紀錄為此記載即明（見原處分藍皮卷第7-10頁），且被告經本院受命法官於準備程序定期請其提出相關事證，以證明除依據公告現值外，仍有調查評估上述其他查估參考準據的事實狀況，將之納入以查估、評定重劃前市價（見本院卷一第256頁），被告卻直至言詞辯論終結時，都僅提出書狀或以當庭陳述，辯稱確有依平均地權條例施行細則及市地重劃實施辦法上開規定，辦理地價查估，且強調所參酌宜蘭縣102年度公告現值本身，就是地價動態資料的經常性蒐集，已充分反映影響重劃前地價的各項因素，對重劃前地價（區段地價）具備相當程度的參考價值，另地評會評定應享有判斷餘地，法院應予尊重等語（見同卷第292、512、528頁，本院卷二第694頁），然而就其調查系爭各宗土地的位置、地勢、交通、使用狀況

、買賣實例等證據資料，以及地評會如何就系爭各宗土地具體地價情形為審議評定的佐證，則均付之闕如，無從為有利之證明。尤其，被告針對原告主張原告鄭資英2人所有系爭5筆土地，與訴外人林澤斌所有系爭3筆土地，在重劃土地位置、條件極為相似情形下，為何重劃後分配有明顯落差，被告答辯雖承認兩方土地重劃前土地位置、交通及使用狀況等因素雖然相近，但以查估重劃前地價依規定仍須參酌公告現值，林澤斌所有系爭3筆土地評定當時公告現值，與原告鄭資英2人所有系爭5筆土地公告現值顯有差距為理由，而正當化兩方土地分配的差異（見本院卷二第550-553頁），更顯見被告對系爭土地重劃前地價的查估，確實僅以宜蘭縣102年公告現值為主要參考依據而加成估計，並送請地評會就照案決議評定。參照前開說明，本件系爭土地重劃前地價查估、評定，並未切實遵照平均地權條例施行細則第81條、市地重劃實施辦法第20條的正當行政程序而為，且因該地價查估、評定結果，是作為計算系爭重劃公共用地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償標準，其程序瑕疵足以影響原告重劃後土地分配的權利，也就是說被告作成原處分前的程序瑕疵，足以影響其實體決定正確性。

（三）原處分對原告就系爭重劃土地的分配，使原告超過其受益範圍而負擔重劃公共設施建設成本，違反平等原則及受益付費原則，使原告受有特別犧牲，違反重劃的本旨：

1.依憲法平等原則及財產權保障意旨，市地重劃區內得由重劃土地所有權人按土地受益比例共同負擔用地、工程費等建設成本的公共設施，應具備「主要供重劃區內民眾使用」的「重劃地區性」（或稱「鄰里性」）特質：

參照前述司法院釋字第400號、第440號解釋意旨，國家機關依法行使公權力致人民財產遭受損失，逾越社會責任所應忍受範圍而形成個人特別犧牲，如果未給予合理補償或性質上無從補償者，就將對人民財產權構成違反平等原則的不法侵害，與憲法第15條保障人民財產權的意旨不符。平均地權條例第60條第1項規定：「依本條例規定實施市地重劃時，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。如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。」依此，主管機關依平均地權條例第56條規定辦理市地重劃時，將道路、鄰里公園、廣場等10項重劃區內公共設施所需用地及工程費用、重劃費用與貸款利息等（下合稱「重劃公設成本」），歸由參加重劃土地所有權人按其土地的受益比例，以重劃區內未建築土地折價抵付或以現金繳納的方式，共同負擔，雖有法律依據而符合法律保留原則。然而，「依法行政原則」並非僅止於其侵益性措施應有法律依據的「法律保留原則」，還包括其行政措施內容必須符合憲法、法律等上位階規範對實質合法性要求的「法律優越原則」。就此而言：

(1)平均地權條例第60條第1項規定既然明文限定土地所有權人「按其受益比例」負擔重劃公設成本，且核其立法用意，參照內政部107年11月26日內授中辦地字第10713

06936號函復本院的說明，在使受益者（即重劃區內土地所有權人）藉由現金或可折價為現金的重劃區內未建築土地的抵付，負擔該建設成本，使政府可以無償取得取得該10項公共設施用地，節省政府用地徵收補償費與建設經費（見本院卷一第420-421頁），按其性質，就是附有節省公庫支出之財政目的，而向受益對象群體所徵用具「受益費」性質的「非稅公課」（「受益費」這項「非稅公課」公法上措施的意義，請參見柯格鐘，「公課與稅捐概念」，收於「月旦法學教室」，第168期，第48-49頁，及張志偉，「特別公課的憲法框架—以德國聯邦憲法法院裁判及其學理檢討為借鏡」，收於「興大法學」，第23期，67-72頁等的說明）。

(2)鑑於國家基於一定之公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務，涉及人民受憲法第15條保障之財產權，除了應符合法律保留原則，「其課徵之目的、對象、額度應以法律定之，或依法律具體明確授權，由主管機關以命令為必要規範」之外，有關「繳納金錢之義務，則應本於正當之立法目的，在必要範圍內對適當之對象以合理之方式、額度予以課徵」，才符合憲法所規定平等原則與比例原則。此經司法院釋字第788號、第593號解釋甚明。而「受益費」性質的非稅公課，在依法課徵與利用上，就必須符合「受益與負擔平衡原則」及「受益群體共同受益利用性原則」，才屬於「對必要範圍內的適當對象以合理方式、額度」的課徵，而與平等原則及比例原則相符，並避免國家恣意藉由立法手段，使特定群體特別犧牲其財產權利，超過其受益利用範圍，而承擔為廣泛公眾所享用的他益性公共任務所須財政成

本的所謂「他益公課」，致與憲法平等原則及財產權保障意旨相違背（關於受益費的非稅公課在課徵、利用上的合憲性要件，可見柯格鐘，上揭文第49頁、張志偉，上揭文第79-84、91-92）。

(3)在前述憲法對受益費之非稅公課的實質合法性誡命要求，平均地權條例第60條第1項所定性質上屬於受益費「非稅公課」的重劃公設成本，在何等條件下，得由重劃區內土地所有權人共同負擔，就應以前述「受益與負擔平衡原則」及「受益群體共同受益利用性原則」加以檢驗　關於重劃公設成本，性質上等同「開發受益費」(Erschliessungsbeitrag)，應受受益費「公課」法制相關法理要求的拘束，可參見德國建設法註釋文獻對此的分析說明，見前引德國建設法逐條釋義，Burmeister /Neure ither, in:Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 55, Rn.45 f., a.a.O.V。經核同條項內諸如鄰里公園、國民小學、國民中學等例示性公共設施，都具有針對重劃地區居民使用需求而設的鄰里特性，重劃區內土地所有權人為此等設施主要受益對象，由其等共同負擔其重劃公設全數成本，在受益比例與負擔之間，具有合理關聯，尚屬合理公平；相對於此，同條項內其他諸如道路、溝渠、兒童遊樂場、廣場、綠地、停車場、零售市場等，概念具開放性，是否主要以提供重劃區內居民使用，須視其配合都市計畫設立此公共設施之規劃目的與功能而定。倘若：

A.該等公共設施的建設，在都市計畫對計畫區域整體建設發展規劃當中，其主要目的或功能是在滿足跨越重劃區內、外不特定公眾的都市交通、衛生、休憩、交

易等生活上需求，而屬跨重劃區域性的公共設施者，則針對此種主要目的或功能不具「重劃地區性」特質的公共設施，重劃區內土地所有權人的利用及受益可能性，原則上毋寧與重劃區外不特定公眾利用受益的意義相當。因此，若要求重劃區內土地所有權人也應為跨重劃區域性公共設施的重劃公設成本全數共同負擔，則不僅在此受益費公課的課徵上，顯失受益與負擔的平衡，在公課的用途上，因不具「重劃地區性」特質的公共設施，並非主要為重劃區內土地所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泛跨區域性的不特定公眾，卻要求土地所有權人為廣泛公眾所享用的他益性公共設施承擔建設成本，形成所謂「他益公課」，違反前述「受益與負擔平衡原則」及「受益群體共同受益利用性原則」，而與憲法平等原則及財產權保障意旨相違背，形成重劃區土地所有權人的特別犧牲，且其公課措施本意在將公共建設財政成本轉嫁人民，性質上無從為此特別犧牲再提供補償（如果還須金錢補償其損失，則自始就不應將此等公設成本轉嫁），應自始為法所不許。

B.但若前述道路、溝渠、兒童遊樂場、廣場、綠地、停車場、零售市場等開放性公共設施，在都市計畫對計畫區域整體建設發展規劃當中，主要目的或功能是在滿足重劃區內居民的生活需求，而具「重劃地區性」特質者，則與鄰里公園近似，屬重劃區土地所有權人受益群體共同受益利用，由其等共同負擔重劃公設成本全數，就符合「受益與負擔平衡原則」及「受益群體共同受益利用性原則」，才與憲法平等原則及財產

權保障意旨相符。

(4)基於前述說明，依合憲解釋原則，平均地權條例第60條第1項所列10項重劃區內公共設施，應採取合於憲法意旨的限縮解釋，只限於該等公共設施之目的或效果具備「主要供重劃區內民眾使用（受益）」的「重劃地區性」特質，才符合公課法制上的「受益負擔平衡原則」及「受益群體利用性原則」，而與憲法平等原則與財產權保障意旨相符，得適用平均地權條例上開規定，由重劃區內土地所有權人共同負擔其全數建設成本。至於市地重劃區域範圍內，為配合都市計畫實施的必要，所劃定開發的公共設施，如果欠缺上開「重劃地區性」特質，例如聯絡重劃區兩側而屬跨區域性，主要供不特定公眾經○○○區○○○○○道路（德文：ueberoertliche Ortsdurchfahrt)，而非主要在滿足重劃地區內利用需求的重劃地區性（德文：oertlich）道路，這種都市計畫範圍內，由人民提供不特定公眾他益使用的公役性道路，對照司法院釋字第400號解釋意旨，對於提供土地供他益性公役使用之人，已形成不公平的特別犧牲，而應補償，自不容許另藉由市地重劃的形式，僅以「重劃後土地總值提升會受益」為藉口，忽視受益與負擔的合理關聯，規避特別犧牲的補償責任，反要求重劃區內土地所有權人無條件一概提供公共建設用地使用，甚且負擔其建設費用　比較法制上，德國建設法第55條第2項規定，就基於憲法平等原則及財產權保障意旨，就重劃公設成本得由重劃區內所有權人負擔者，設有「重劃地區性」的合憲性要件，並以該等重劃區內公共設施是否「主要（primaer;ueberwiegend）為重劃區居民需求而

提供受益使用」為判斷，參見附件二德國建設法第55條第2項規定中譯文，以及前引德國建設法逐條釋義的說明，Burmeister/Neureither, in:Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 55, Rn.44 ff..60 ff.., a.a.O.以及Reidt, in:Battis/Krautzberger/Lohr, 55 , Rn.20ff..,a.a.O.∨。

(5)惟須另予說明的是，就市地重劃區域範圍內配合都市計畫實施，所劃定開發不具「重劃地區性」特質的公共設施，雖屬重劃區域內、外不特定公眾均得共益享用，但仍不排除此項共益性開發工程，使緊鄰開發公共設施的土地所有權人（例如道路的沿路兩側土地）「較一般公眾享有更特別的受益」，就此特別受益的條件，自得依工程受益費徵收的相關法理，適用工程受益費徵收條例相關規定，由都市計畫實施機關，對此等較一般公眾享有更特別受益的開發受益者，課徵工程受益費，而分擔建設成本，在符合「受益與負擔平衡原則」下，使其為公平合理的負擔。然而，工程受益費徵收條例的課徵條件、限制（例如上限規定方式）等，與平均地權條例對市地重劃的重劃公設成本負擔，有其明顯相異之處，自為適用不同法律課徵不同性質受益費機關所應一併注意，附此指明（這點，也為德國建設法文獻一併剖析明確，可參見Burmeister/Neureither, in:Ernst/Zinkahn/Bi elenberg/Krautzberger,a.a.O., 55, Rn.46）。簡言之，都市的開發建設，不能無視前述本於憲法誡命要求的法理原則，只圖節用公庫財政之便，浮濫以市地重劃而無償徵用人民私有土地作他益公用，致使重劃區內土地所有權人的財產權蒙受特別犧牲的不法侵害。

2.系爭重劃區內列為參與重劃土地所有權人共同負擔的公共設施項目，包括原告主張之宜蘭縣○○鎮○○路○段（下稱「傳藝路三段」）予以拓寬的道路用地，以及鄰近由私有土地所變更的廣場，且共同負擔重劃公設成本的公共設施，共僅綠地、廣場、停車場及道路等4項：

(1)經查，傳藝路三段，坐落宜蘭縣○○鎮○○路以西、站東路以東，在系爭重劃前，是經被告於93年間公告發布實施都市計畫，以一般徵收方式取得用地而開闢為東西向道路，原道路寬度已達18公尺，此經原告陳述明確，且為被告所肯認（見本院卷一第86頁），並有被告於93年8月間製成後經公告之「變更羅東都市○○○○○道路用地(供高速公路使用）、乙種工業區、公園用地為道路用地(供高速公路聯絡道使用）、部分道路用地(供高速公路使用）為乙○○○區○○○道路用地兼供高速公路使用為道路用地】說明書」之都市計畫圖（見原處分藍皮卷第145-146頁）、標明重劃前傳藝路三段寬度之重劃地籍圖（見本院卷一第299頁)等在卷可證。而系爭重劃計畫坐落宜蘭縣○○鎮○○○○○路為界，西以站東路為界，南以中山路2段為界，北以東宜四路及黎明街為界，是依據被告102年10月14日以府建城字第0000000000B號公告發布實施的「變更羅東都市計畫主要計畫（配合擬定鐵路以東地區細部計畫）」（下稱「系爭都市計畫」）而辦理，辦理原因是為配合系爭都市計畫的規劃緣由，以「市地重劃開發帶來完整交通系統、健全生活機能，改善本區居民生活品質，提供良好居住環境」的方式，以促進系爭都市計畫早日開發，此參卷附系爭重劃計畫書關於重劃地區及範圍、辦理依據、辦理

重劃原因等之記載即明（見原處分藍皮卷第139-140頁）。

(2)系爭都市計畫將原來徵收闢建18公尺寬的傳藝路三段，在陽明路以東、光榮路以西的路段，編為系爭都市計畫「北41號」的道路，拓寬至30公尺寬，該路段往南街廓，在緊鄰傳藝路三段的北側沿路東西向部分變更編為「廣(3)」的廣場用地；至於在陽明路以西、站東路以東的原傳藝路三段路段，則整體變更編為「廣(1)」的廣場用地，且往南延伸至與東側街廓上述「廣(3)」的廣場用地南緣相一致，此觀系爭都市計畫圖就可辨明（見本院卷二第513頁）。

(3)而系爭重劃計畫就依照系爭都市計畫上開規劃，將上述再拓寬12公尺寬達總寬度30公尺編為「北41號」的傳藝路三段路段，以區塊編號「C3-5」、公共設施名稱「30米正街」，列為重劃區內土地所有權人共同負擔用地，至於上述變更為廣(1)、廣(3)的廣場，則與重劃區內另一筆坐落傳藝路三段北側、陽明路以西街廓內編為「廣(2)」的廣場，一同以「廣場用地」為公共設施名稱，列為重劃區內土地所有權人共同負擔用地，此參在卷系爭重劃所製作「市地重劃計算負擔總計表」內所附系爭重劃區地籍套繪圖（見原處分藍皮卷第152頁）及「重劃區公共設施用地負擔面積統計表」（見同卷第150-151頁），並比對附於本院調取本院104年度訴字第611號卷內所附系爭都市計畫書內之實施市地重劃範圍示意圖（見本院104年度訴字第611號，下稱「本院104年度另案」卷一第61頁），兩相互核一致，即可明瞭。且由上開「重劃區公共設施用地負擔面積統計表」內所列公

共設施項目可知，系爭重劃編定由區域內參與重劃土地所有權人共同負擔其全數重劃公設成本的公共設施，就只有表列綠地、廣場、停車場及道路等共4項。

3.傳藝路三段的拓寬，及編為廣(1)、廣(3)的廣場等公共設施興建（下合稱「系爭工程」），不具「重劃地區性」特質，其重劃公設成本不應完全由包含原告在內之重劃區土地所有權人共同負擔：

(1)傳藝路三段前稱「公正東路」，重劃實施前迄今整個路段均供車輛通行的道路使用，往西盡頭站東路交岔口，即抵達羅東火車站後站前方，且交岔路口處在傳藝路三段北側、站東路東側街廓角落，就是門牌號碼為宜蘭縣○○鎮○○路○段000號，供公車客運停站載客運輸的羅東臨時轉運站；傳藝路三段向東越過光榮路口，跨出系爭重劃區之外，續連接○○○鄉○○路○段，沿路行駛可藉由交流道相接，通抵國道五號北宜高速公路。傳藝路一段、二段的路段，是97年間啟用編定為北宜高羅東聯絡道。換言之，重劃區內現行的傳藝路三段，往西可抵達鐵路運輸的羅東火車站及公路運輸的羅東臨時轉運站，往東接上羅東聯絡道可通往國道五號北宜高速公路等情，綜合卷內維基百科網頁對羅東（臨時）轉運站之說明（見本院卷二第435頁）、傳藝路三段地圖（見同卷第555頁）、系爭都市計畫交通規劃說明內附「羅東鎮市區道路景觀與綠美化營造計畫」通廊系統圖（見同卷第477頁）、羅東臨時轉運站周邊地圖（見同卷第490頁），以及首都客運股份有限公司以108年5月30日業字第1080536號函與國光汽車客運股份有限公司以108年6月18日國光業營字第1080020755號函等，回復本院該

二公司公車客運由臺北市出發，均經國道五號高速公路下羅東交流道，就可轉○○○鄉○○路○段，並接○○○鎮○○路○段而抵達羅東臨時轉運站，或由該站沿上述路線返回臺北市等語（見同卷第527、543-544頁），就可得證明。而傳藝路三段目前已依系爭都市計畫規劃拓寬為30公尺完成，此為兩造不爭的事實（見同卷第601頁），且參卷存交通部公路總局臺北區監理所宜蘭監理站105年2月4日北監宜站字第1050027942號函附105年2月3日該監理站會同客運公司辦理現場會勘時所攝照片，呈現該道路已依計畫拓寬後之情形（見同卷第613-614頁），亦可得佐證。而公車客運所使用的羅東轉運站，依系爭都市計畫的規劃，預計於110年由上述現坐落傳藝路三段的位址，遷移緊鄰系爭重劃區東側，坐落傳藝路二段以南、光榮路以東的街廓交通用地上，則經被告輔佐人○○處職員李長晃陳明（見同卷第604頁），並有被告提供羅東轉運站遷移後地圖（見同卷第431頁）、系爭都市計畫交通規劃說明內附○○○區區○道路示意圖」（見同卷第488頁）等可資佐證。綜言之，原稱「公正東路」的傳藝路三段，現依系爭都市計畫的規劃拓寬為30公尺後，至今仍維持道路使用，公車客運現由外縣市○○道○號高速公路至羅東轉運站，均經由傳藝路二段的羅東聯絡道，銜接傳藝路三段，輸送旅客抵達羅東臨時轉運站，或由該轉運站載送旅客經傳藝路三段接羅東聯絡道後，上高速公路聯絡外縣市。亦即系爭都市計畫所規劃傳藝路三段在陽明路以西、站東路以東路段拓寬後變更為「廣(1)」的廣場用地部分，目前還維持車行道路用途。

(2)系爭都市計畫是鑑於北宜高速公路及羅東連絡道的開闢及羅東火車站後站啟用後，後站地區聯外交通便利性大幅提昇，可預見羅東地區都市發展漸往後站地區延伸，北宜高速公路規劃路線自羅東鎮東側穿越直接連○○○鎮○○道（光榮路），再銜接公正東路（即改名後的傳藝路三段）至羅東火車站後站，將使羅東鎮都市發展情況產生結構性變化，為因應後站地區交通需求及土地利用型態轉變，解決站前地區混亂交通與景觀課題，才予擬定，藉由都市設計，改善都市整體景觀，因應發展需要而配設各項公共工程。且系爭都市計畫內所規劃的羅東（正式）轉運站，在規劃當時是預計國道五號臺北至宜蘭段間通車後，恐假日出現大量車流，需推動大眾運輸發展，提供臺北與宜蘭間點對點運輸路線，且需相當規模轉運站提供不同交通工具與營運路線的整合服務，又配合交通部運研所關於臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估，建議西部地區民眾直接利用國道客運或利用高鐵、鐵路至臺北後，轉搭國道客運至羅東轉運站，並利用公車接駁至鐵路羅東站，再轉乘鐵路續往花蓮臺東地區，因而計畫設置羅東轉運站。而羅東（正式）轉運站所在交通特定專用區位於羅東聯絡道（傳藝路二段）與光榮路口，離羅東火車站約300公尺（按，中間的間隔就是現在的傳藝路三段），系爭都市計畫也考量羅東轉運站設置須要處理周邊交通問題與行車秩序，並提供民眾良好大眾運輸使用環境而為規劃；再者，系爭都市計畫對公共設施的規劃，在廣場用地部分則是為塑造羅東火車站周邊的開放空間意象，因而變更部分商業區○住○區○道路用地而為廣場用地，道路用地是為配合

系爭都市計畫及羅東聯絡道的開闢，考量整體道路系統的健全而鋪設等情，可由參閱附於本院所調取104年度另案卷內的系爭都市計畫書所載計畫緣起、規劃構想、土地使用及公共設施計畫等章節內容，即可知悉（見本院104年度另案卷一第33-34、38、41、46-47頁）。

(3)關於羅東火車站後站前方廣(1)、廣(3)的廣場，並不具「重劃地區性」，主要提供不分重劃區內外的不特定公眾受益使用的理由：

A.依照前揭系爭都市計畫書的說明，羅東火車站後站正前方的廣(1)、廣(3)廣場，明顯是為了塑造羅東火車站周邊的開放空間意象，但羅東火車站本身是重劃區範圍外的交通建設，此觀重劃地籍圖以火車站所臨站東路東側邊緣為界，即可明晰，則為了任何前來羅東火車站經過的不特定公眾，營造站前開放空間的景觀意象，其目的與功能顯然與重劃區內居民的生活需求無關。

B.由前述系爭都市計畫說明書內所附「交通轉用區規劃內容示意圖」（見同卷第42頁反面），對照系爭重劃重劃區地籍套繪圖（見原處分藍皮卷第152頁），可清楚看出，廣(1)、廣(3)東西向相延續的帶狀廣場用地，在系爭都市計畫中，除作為塑造羅東火車站後站前方的景觀廣場外，並串連羅東火車站後站與羅東（正式）轉運站之間，供民眾為從事鐵、公路運輸接駁而來往通行使用，此點並經被告輔佐人○○處職員李庚陽當庭陳述明確（見本院卷二第605-606頁），更可見此等廣場是如系爭都市計畫所規劃，為提供民眾由西部搭乘公路客運遠來，再轉至火車站接駁鐵路

運輸前的通行使用，與重劃區內居民生活需求的滿足間，並無合理的直接關聯。

C.況且，原告王柬貞等4人對原處分一至四異議，主張重劃區內廣場是為因應國道五號及羅東聯絡道完成，整合○○○區○路○○路交通運輸而設置，其服務範圍及受益民眾，不以系爭重劃區內土地及土地所有權人為限時，被告所擬具的查處結果意見，更明白陳稱：「……查主要計畫之變更及擬定細部計畫，係因應北宜高速公路通車及羅東連絡道路開通後，羅東後火車站未來交通需求及土地利用型態轉變，配合轉運站之重大設施興建，並已載明於主要計畫第1章……就交通面：……東部地區與北部間……複合運輸之基本構想及相關配合措施配套……透過運具整合方式，提供不同運具間搭配使用，可見羅東轉運站對於東部運輸確實扮演一重要角色。……都市發展面：羅東火車站為羅東地區主要對外出入口，……故於後火車站與轉運站間設置廣場，以提供鐵路與轉運站間轉換乘之運輸需求，……」等語（見原處分藍皮卷第89-90、100-101、108-109頁）。

D.綜上可認，系爭都市計畫所設，並由系爭重劃計畫定由重劃區內土地所有權人共同負擔的廣(1)、廣(3)廣場，顯然是為重劃區外不特定公眾接近使用羅東火車站時，享有開闊站前景觀，且為了提供該火車站與預計遷移的羅東（正式）轉運站之間，旅客在公路、鐵路不同運輸系統接駁時的通行使用，其主要目的或功能，並不在提供重劃區內居民或土地所有權人的生活需求使用，不具有「重劃地區性」特質。

(4)關於傳藝路三段由現行18公尺寬再拓寬12公尺的道路工程部分，也不具「重劃地區性」的理由：

A.參酌系爭都市計畫的前開說明，該都市計畫本身就是為因應國道五號北宜高速公路與羅東聯絡道完成後，北宜高速公路藉由羅東聯絡道直○○○鎮○○道即光榮路以後，須再銜接原名「公正東路」的傳藝路三段，才抵達羅東火車站後站，而使羅東鎮都市發展有因應此交通系統變動產生變化，且火車站後站的站前地區交通秩序可能產生混亂與景觀問題，才為相關都市規劃。由此已可看出傳藝路三段原路寬不足，可能造成羅東聯絡道完成後，由高速公路經該聯絡道前往羅東火車站後站前方，所引起的交通秩序與景觀紊亂問題，因而才於該都市計畫中，將傳藝路三段一併拓寬。且被告迄至本件行政訴訟初答辯時，也強調傳藝路三段拓寬，是因整個傳藝路一段、二段（即羅東聯絡道）都是30公尺以上道路，到了三段突然縮減為18公尺，會影響交通等語，亦可得進一步映證。

B.傳藝路三段拓寬為路幅30公尺道路，在陽明路以西、站東路以東的路段，將來在羅東轉運站由臨時站遷移至重劃區外的交通用地後，該編為「廣(1)」廣場用地路段，將轉變為站前廣場使用，故此部分路段的拓寬，是為將來站前廣場所準備，如前所述，本身就不具有「重劃地區性」特質。

C.卷附被告委外製作關於系爭都市計畫的交通規劃說明，將編號「北41號」傳藝路三段路段（陽明路以東、光榮路以西）編為「主要道路」，以承接主要交通量並銜接聯外道路即羅東聯絡道，因而拓寬為30公尺，

其中更說明「……以現狀臨時轉運站設置於商四(1)的情況，廣(1)及北-41為轉運站主要進出動線，建議配置雙向4車道……」等語，且於○○○區區○道路功能分析及交通量預測」表當中，將「北41」傳藝路三段的道路功能標名為「臨時轉運站、臺鐵車站聯外動線」依上述交通量預測所需的道路寬度，規劃為30公尺，與其他諸如「細18」、「細7」、「細16」、「北43-1」、「細28」、「北46」、「北31」、「細12」、「北43」、「細28」等道路，在其道路功能標明「服務道路兩側民眾進出」，甚至外加「臨時轉運站聯外動線」之功能的道路寬度僅8至20公尺相比，相去甚遠（見本院卷二第486頁），又在「臨時轉運站改善構想」章節中，詳述時稱「公正東路」的傳藝路三段，在將來羅東轉運站正式遷移至交通用地，既有聯外道路「公正東路」後續納入廣(1)廣場用地以前，現有羅東臨時轉運站之大客車經由該道路進出轉運站的規劃等語（見本院卷二第479-490頁）。另參酌前述首都客運、國光客運等有關目前大型客運公車往來臺北市至羅東鎮之間，就是循國道五號高速公路、羅東聯絡道，銜接目前整段仍作車行道路使用的傳藝路三段，才能抵達羅東臨時轉運站，顯見在羅東轉運站尚未正式遷移前，傳藝路三段整段道路無疑都承載民眾搭客運公路運輸，由高速公路前往羅東鎮，或到羅東鎮的轉運站下車後，步行越過站東路即抵達羅東火車站，轉乘火車前往花東地區，或者反向交通行進的大流量交通功能。

D.至於被告至本院受命法官準備程序，表明市地重劃與

徵收在財產權保障意涵上的差異，及市地重劃公設成本得由土地所有權人共同負擔的界限，並請被告說明傳藝路三段的拓寬，為何是為重劃區內土地所有權人受益而為時，方才改稱：傳藝路三段兩側原本是住宅區，於系爭都市計畫變更為商業區，開發使用強度增加，須提高道路容量，才予拓寬等語，雖提出系爭都市計畫內關於土地使用分區管制變更的相關資料，然而，遍查附於本院104年度另案卷內系爭都市計畫說明書內容，除前述強調系爭都市○○○○○道高速公路、羅東聯絡道與羅東火車站間的交通聯繫，因而衍生相關交通秩序、景觀的設計規劃外，均未敘及系爭重劃區內土地使用變更，因土地使用強度增加，就有放寬傳藝路三段路幅的必要，被告所公告的系爭都市計畫交通規劃說明中，甚至明確計算交通流量與拓寬傳藝路三段之間的關聯性，被告所辯，已難信為真。尤其被告雖稱因住宅區變更○○○區○○○○區街廓中間所夾的傳藝路三段就有拓寬的必要等語。然查，依據系爭都市計畫交通規劃說明內之「計畫區道路系統層次定位」圖，比對○○○區區○道路功能分析及交通量預測」表可發現（見本院卷二第482、486頁）系○○○區○○○○○路，以及標為「細7」、「細16」、「北43-1」等，道路兩側均為商業區街廓，且「細7」、「細16」、「北43-1」等，道路功能更明載「服務道路兩側民眾進出」，但陽明路路寬僅15公尺（此可比對同卷第513頁系爭都市計畫圖），其他服務道路民眾進出的「細7」、「細16」、「北43-1」等道路，路寬更只有8至15公尺，與傳藝路三段寬3

0公尺差距甚大，更顯見被告辯稱傳藝路三段拓寬是因為兩側土地使用分區為商業區的主張，與事實並不相符，並不可採。

E.承上所述，傳藝路三段由現行18公尺寬再拓寬12公尺至30公尺路幅的道路工程部分，主要目的與功能，是為配合系爭都市計畫施行，為因應國道五號高速公路及羅東聯絡道，往西經過傳藝路三段，聯絡至羅東火車站及羅東臨時轉運站，以達成旅客利用國道客運至羅東轉運站接駁鐵路轉乘至花東地區的交通運輸需求，或於羅東轉運站遷移後，陽明路以西、站東路以東路段變更為廣(1)廣場，方便客運旅客在轉運站與火車站間轉乘接駁通行使用，並非在滿足系爭重劃區內居民的生活需求，也不具「重劃地區性」特質。

(5)至於系○○○區○○○道路、廣場、綠地、停車場等公共設施用地，參照卷附系爭重劃地籍圖，廣(2)位於傳藝路三段北側與陽明路以西街廓角落，綠地及停車場所在位置，與前述因應羅東聯絡道通往羅東火車站引發交通系統變化，因而產生不特定公眾使用需求的關聯性，均不明顯，其他道路拓寬工程，依前開○○○區區○道路功能分析及交通量預測」表，則多有服務道路兩側居民進出的功能，尚難認其等不具「重劃地區性」，而主要目的或功能在服務重劃區外不特定公眾的需求，故此等部分，系爭重劃土地分配草案公告，將之歸為重劃區內土地所有權人共同負擔，尚屬公平合理。

(6)綜上，系爭重劃所列由區內土地所有權人共同負擔的公共設施，包括傳藝路三段的拓寬，及編為廣(1)、廣(3)的廣場等部分，不具「重劃地區性」特質，不符合受益

費負擔的「受益與負擔平衡原則」及「受益群體共同受益利用性原則」，參照前開說明，依平均地權條例第60條第1項規定合憲性限縮解釋，其重劃公設成本不應依該條項規定，完全由包含原告在內之重劃區土地所有權人共同負擔，原處分卻將此等重劃公設成本，全數計由原告等重劃區土地所有權人共同負擔，使原告超過其受益範圍而負擔重劃公共設施建設成本，違反平等原則及受益付費原則，並使原告受有特別犧牲，於法即有違誤。

七、綜上所述，被告違反正當行政程序原則，未就重劃前地價依法切實查估、評定，且結果足以影響原處分正確性，且就原告以異議書函所為之申請，原處分在重劃後土地分配的計畫上，將系爭工程的重劃公設成本依平均地權條例第60條第1項規定，全數計由原告與其他相關重劃區土地所有權人共同負擔，以系爭重劃區內可建築土地折價抵付後，所餘土地再分配予原告等土地所有權人，使原告依法應分配土地面積實質減少，損害其重劃後土地分配請求權，於法有違，訴願決定未予糾正，也有違誤。但關於系爭申請應如何具體分配，始能依法滿足原告土地分配請求權，還須被告、地評會依法定正當程序為重劃前地價正確查估、評定，且重劃後土地的分配，還涉及將系爭工程的用地及工程費等公設成本之前納入共同負擔折價抵付部分，依本判決前述見解，重為公允計算，並視重劃區內有無可供建築土地，或由被告依其裁量改以其他區域之可供建築土地分配，或改發給差額地價方式分配，並未達給付不能或無法回復原告請求權依法得以請求之原狀的程度，也不致變更重劃區其他已供公共設施使用或已分配土地確定的秩序，即使撤銷原處分，並命被告另為適法

決定，於公益並無重大損害，不符合行政訴訟法第198條規定情況判決的要件。因此，原告第1項聲明訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，至系爭申請部分，因前述理由，非本院所能代為踐行正當行政程序與分配裁量，故原告依行政訴訟法第200條第4款規定，以第2項聲明訴請被告依本判決的法律見解，對於原告系爭申請另作成適法的決定，也有理由，應予准許。

八、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

九、判決結論：本件原告之訴為有理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　20　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　張　國　勳

法　官　楊　坤　樵

法　官　梁　哲　瑋

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件

(續上頁)

符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合　、　之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出　所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　20　　日

書記官　林　苑　珍

附件一

平均地權條例第56條第1項、第60條、第60條之1、第62條前段、都市計畫法第42條、第48條規定

【平均地權條例】

第56條第1項：

各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：

一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。

二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。

三、都市土地開發新社區者。

四、經中央主管機關指定限期辦理者。

第60條：

（第1項）

本條例規定實施市地重劃時，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。如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。

（第2項）

重劃區內未列為前項共同負擔之其他公共設施用地，於土地交換分配時，應以該重劃地區之公有土地優先指配。

（第3項）

依第1項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各

該重劃區總面積百分之45為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。

第60條之1：

（第1項）

重劃區內之土地扣除前條規定折價抵付共同負擔之土地後，其餘土地仍依各宗土地地價數額比例分配與原土地所有權人。但應分配土地之一部或全部因未達最小分配面積標準，不能分配土地者，得以現金補償之。

（第2項）

依前項規定分配結果，實際分配之土地面積多於應分配之面積者，應繳納差額地價；實際分配面積少於應分配之面積者，應發給差額地價。

（第3項）

第2項應繳納之差額地價經限期繳納逾期未繳納者，得移送法院強制執行。

（第4項）

未繳納差額地價之土地，不得移轉。但因繼承而移轉者，不在此限。

第62條前段：

市地重劃後，重行分配與原土地所有權人之土地，自分配結果確定之日起，視為其原有之土地。

【都市計畫法】

第42條：

（第1項）

都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：

一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。
二、學校、社教機構、社會福利設施、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。
三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。
四、本章規定之其他公共設施用地。
（第2項）
前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。
第48條：
依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：
一、徵收。
二、區段徵收。
三、市地重劃。
附件二
【德國建設法】
第55條第2項：
下列土地，如依建設計畫已確定或基於有秩序之城鄉建設發展，為實現第34條許可利用而有必要者，應事先排除並分配予鄉鎮或其他公共設施開發主體：
1. 街、道及包括人行與住宅通道、廣場及騎樓之重劃地區性交通用地；
2.土地應主要有助於重劃區內居民之需求者，不屬於第一款所稱交通設施部分之停車場用地、綠化設施、包括兒童遊樂場之用地，聯邦污染防治法所稱防治對環境有害影響之用地，及雨水淨化糟與雨水溢流收集糟之用地。

第56條第1項：

參與重劃之土地所有權人由分配總量應得部分（Sollanspruch；應得請求權），應依重劃前原土地面積或其價值之比例計算。分配標準係由重劃機關於合理衡量當事人利益下，視其目的依合義務性裁量一致決定之。

附件三

最高行政法院109年度大字第1號裁定要旨：

主　　文

被徵收土地所有權人對徵收補償價額不服，依土地徵收條例第22條第2項規定以書面提出異議，經主管機關為維持原補償價額之查處，如有不服，循序提起行政訴訟，其訴訟種類應為行政訴訟法第5條第2項規定之課予義務訴訟。

理　　由

……

三、本院大法庭裁定如主文所示之統一法律見解，理由如下：

(一)國家徵收私有土地，人民應享有補償請求權

……

(二)對土地徵收補償價額不服，得依法循序提起課予義務訴訟

……

2.課予義務訴訟與撤銷訴訟，雖均以行政處分為訴訟之程序標的，惟前者係在於請求作成授益處分，以貫徹人民對行政機關之請求權，並使人民取得強制執行之名義，後者則在於除去已作成之行政處分，以排除行政機關強制執行之可能性。於被徵收土地所有權人認補償價額不足而提起行政訴訟之情形，其自當提起課予義務訴訟請求主管機關另作成給付補償差額之授益處分，或變更原補償處分另為補償價額較高之授益處分，方可取得對主管機關強制執行之名義，以達成其提起訴訟之目的，而

非提起撤銷訴訟，請求撤銷對其授益之補償處分。縱然行政法院依行政訴訟法第200條第4款作成主管機關應依照判決之法律見解對原告作成決定，此部分亦可以強制執行之科怠金方式（本院106年1月份第1次庭長法官聯席會議決議參照）促使主管機關作成核發補償價額差額之處分，同時也不會發生如以撤銷訴訟判決撤銷原補償處分，在未作成新補償處分前，土地所有權人原受領之補償費失其法律上原因之不當結果。

3.行政訴訟法第5條規定……之『申請』係因人民是否行使其公法上請求權為其自由，主管機關自不得在其申請前為給付。惟在主管機關依法應主動為給付之情形，既不以人民申請作為主管機關始得為給付之要件，在主管機關不為給付時，人民自得循序提起課予義務訴訟，而不以先向主管機關申請為必要。依土地徵收條例第30條規定之解釋，可認被徵收土地所有權人有申請補償之公法上權利，已如前述，國家徵收私有土地時，主管機關如未於徵收公告期滿後15日內發給補償費，其徵收處分將因此失效，故於徵收土地之同時，依法即應主動作成處分發給補償，不待被徵收土地所有權人提出申請。然國家既有補償義務，且被徵收土地所有權人有補償請求權，自不因主管機關主動作成補償處分，即謂被徵收土地所有權人就補償價額不服之情形，因欠缺『依法申請』之程序，而不得提起課予義務訴訟。況被徵收土地所有權人如已依土地徵收條例第22條第2項規定，就徵收補償價額以書面向主管機關提出異議，而經主管機關為維持原補償價額之查處通知時，該查處通知本質上即屬否准被徵收土地所有權人補償價額差額請求之處分，自得循序提起行政訴訟法第5條第2項之課予義務訴訟以為救濟。……土地權利關係人提出異議係促請主管機關自我檢視補償價額是否因查估錯誤而有不足，縱屬行政救濟之先行程序，亦無礙於此

行為之性質實係向主管機關申請補償價額之差額。

……

5.土地徵收條例第30條第1項及第2項規定……是被徵收土地之補償價額，須經主管機關提交地價評議委員會評定其徵收當期之市價，並據以核定補償處分後，始得確定人民之給付請求權，尚非得由人民直接向主管機關請求金錢給付，則被徵收土地所有權人對補償價額不服，尚不得逕依行政訴訟法第8條提起一般給付訴訟，請求主管機關發給補償費。