

# 司法院釋字第二三二號解釋

中華民國 77 年 11 月 4 日

院台秘二字第 07503 號

## 解 釋 文

公有土地參加依平均地權條例第五十八條之土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，其實質意義與主管機關依同條例第五十六條辦理市地重劃，而將公有土地核定屬重劃區範圍予以重劃同，係為實現憲法平均地權之政策而設，並非土地所有權人以自己之意思使權利發生變更之處分行為，自無土地法第二十五條之適用。

## 解釋理由書

依平均地權條例第五十六條至第五十八條規定，都市土地重劃，有由各級主管機關報經上級主管機關核准後辦理者，有由土地所有權人自行組織重劃會經主管機關核准後實施者。後一情形之重劃，乃國家為促進土地利用，擴大市地重劃，獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃而設，以免主管機關依前一情形辦理重劃多所勞費，兩者均有公有土地夾雜在內之可能，其在手續上固有所不同，但在實質意義上則均為主管機關准否重劃之行政處分，旨在實現憲法平均地權之政策，促進土地利用效益，加速取得公共設施保留地。在後一情形之重劃，祇須重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准即可；在前一情形之重劃，須有重劃地區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總面積半數者表示反對時，主管機關始應予調處，並參酌反對理由修訂重劃計畫書重行報請核定，公告實施，土地所有權人不得再提異議。其中所謂「同意」或「反對」，僅係私有土地所有權人，促使主管機關行使職權或重新斟酌之手段，而與公有土地無涉。且市地重劃交換分配之結果，依上開條例第六十二條前段規定：「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」。就此交換分配言，乃係法律規定之效果，並非土地所有權人以自己之意思使權

利發生變更之處分行為，亦至明顯。

至於土地法第二十五條規定：「省市縣政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分，或設定負擔或為超過十年期間之租賃」，其所謂「處分」，係指基於土地所有權人自己之意思使權利發生變更之行為而言，並不包括上述參加市地重劃之情形在內；其規定應經「行政院核准」，亦與市地重劃依上開條例規定，由中央或地方主管機關核准者有別。從而公有土地參加上述後一情形之市地重劃，自無土地法第二十五條之適用。

大法官會議 主 席 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲  
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚  
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂  
張承韜 張特生 李志鵬

不同意見書 大法官 吳 庚

按縣市議會為縣市之立法機關，縣市政府則為縣市之執行機關，二者行使職權發生歧見，法規已定有解決之途徑。質言之，縣市議會之意思通常表現為決議案，凡經縣市議會依職權決議之事項，縣市政府均應照案執行，如認為窒礙難行時，則應呈經上級政府核可，於一定期間內退回議會覆議；又如議會之決議與中央法令、省法規牴觸或違背基本國策者，則屬無效或應予撤銷之問題，此觀臺灣省各縣市實施地方自治綱要第五十條、第二十四條及第五十八條（臺灣省各縣市議會組織規程，亦有相似條文）之規定，甚為明顯，本件台南市議會來函既稱，聲請解釋係因該會適用法令與他機關即台南市政府已表示之見解有異，自應循上開法規所設之途徑，以謀解決，並無司法院大法官會議法第七條之適用。若謂本件係單純對於法令，見解不相一致，非前述臺灣省各縣市實施地方自治綱要第五十條決議窒礙難行之情形，惟查關於法令歧見或疑義，無論自治監督體系或法規主管機關之觀點而言，縣市議會之上均有省政府及中央主管部會兩個層級存在。本件未經臺灣省政府及內政部表示意見，而台南市政府於致該市議會函件中所引述臺灣省政府地政處另案曾經表示之見解，究非主管



機關正式函釋可比，縱事後本院函查得知，內政部所持見解與台南市議會有異，但司法機關受理案件應先程序而後實體，必程序上已合乎受理要件，而後始能為實體上之審查，本件仍非可由台南市議會越級逕向本院提出聲請。又查大法官會議受理地方議會函請統一解釋，近年雖有兩例：釋字第一八四號及釋字第二一二號，惟前者係台北（直轄）市議會與審計機關適用審計法之見解有異，後者係台北市議會適用工程受益費徵收條例所持見解與內政部不同，提出聲請而為之解釋，均與本件性質上為縣市議會與同級政府間之歧見有別，是以上述案例亦不能作為本件應予受理之依據。爰依司法院大法官會議法第十七條及同法施行細則第七條提出程序上之不同意見如上。

不同意見書 大法官 楊建華 翁岳生 楊日然 馬漢寶

- 一、本件台南市議會係以公有土地參加自辦市地重劃，是否屬於土地之經營、處分、交換之行為，與台南市政府所持見解相異，請予解釋。依其聲請意旨，本院應解釋者，為公有土地參加自辦市地重劃，是否屬於經營、處分、交換之行為。乃過半數大法官決議之解釋文，並未針對上開聲請意旨而為解釋，僅認公有土地參加自辦市地重劃，其實質意義與將公有土地核定屬重劃區範圍內予以重劃同，並非土地所有權人依自己之意思使權利發生變更之處分行為，自無土地法第二十五條之適用。在解釋文中就其是否為經營、處分、交換之行為，並未深論，就統一解釋之功能言，似值商榷。
- 二、依土地法第二十五條規定「省市縣政府對於其所管公有土地，非經該管民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃」。臺灣省各縣市實施地方自治綱要第二十一條第七款亦規定縣市民意機關有議決縣市財產之經營及處分之職權。上開規定之立法理由，係以省縣市民意機關為省縣市之意思決定機關，其所有不動產之權利得喪變更，應由其有先為表示意思之機會，然後由省縣市政府依其決議而為執行。
- 三、該管民意機關為前項之同意或決議，原係基於公地所有權人地位所為之意思表示，此與核定重劃事項乃係基於地政主管機關立場

所為之行政處分，本為兩事。若以地政機關有權核定重劃事項，即逕行認為無土地法第二十五條或各縣市實施地方自治綱要關於公地所有權人意思決定規定之適用（原解釋未就實施地方自治綱要之規定解釋），觀念上似將兩者混淆。

- 四、本件係自辦市地重劃，依法應由土地所有權人以自治方式辦理，此與公辦市地重劃係由行政機關依其職權辦理者，尚有不同。在公辦重劃固非所有權人依自己意思發生權利得喪變更之處分行為，而自辦市地重劃，則係以土地所有權人自己之意思並自行組織重劃會辦理。原解釋將公辦市地重劃與自辦市地重劃混為一談，似有誤會。
- 五、按平均地權條例第五十八條第二項就自辦市地重劃，雖僅規定由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意為之，而未涉及應否經公有土地所有權人之同意。惟該條例既未明示排斥公地所有權人同意之明文，能否以之認為係土地法第二十五條之特別規定，非無斟酌之餘地。且依本院釋字第二號解釋，「省略規定之事項，應認為有意省略」，以及「明示規定其一者，應認為排除其他」之法諺，並非在任何情形下均可適用。公有土地之經營、處分，在土地法及地方自治法規既均有明文規定應經民意機關之同意或議決，為貫徹地方自治之實施，在法律未明示排斥其適用以前，即認為得停止上述土地法及臺灣省各縣市實施地方自治綱要規定之適用，亦非適宜之解釋。
- 六、平均地權條例第六十二條前段，雖有「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，視為原有之土地」，惟土地重劃之結果，必須將重劃區內土地交換分合，並得以現金補償（土地法第一百三十六條，平均地權條例第六十條至第六十二條），就交換分合言，類於民法上之互易（民法第三百九十八條），就金錢補償言，則係以金錢買受土地，補償之「金錢」，既不能「視為原有土地」，若謂此種情形，尚非處分行為，未免漠視事實。
- 七、如認市地重劃，乃為促進土地利用，改良土地之行為，至少亦應

解為係「經營」土地之行為，依臺灣省各縣市實施地方自治綱要第二十一條第七款之規定，亦應經議會之議決。台南市議會係聲請就上述自治綱要併為解釋，而本解釋文及其理由書，僅就土地法部分採否定見解，就併請解釋之臺灣省各縣市實施地方自治綱要，略而未提，似有就已請求解釋之事項未予解釋之嫌。

- 八、如原解釋之意旨，認自辦市地重劃，無庸公地所有權人之同意，不僅公私土地之所有權人在法律上地位不平等，若某區域公地多於私地而自辦市地重劃，則少數私有土地之所有權人即可決定多數公有土地之命運，是否妥適？無待辭費。或謂此種情形主管機關於核准重劃時，自可依平均地權條例第五十七條為斟酌，惟該條乃為公辦重劃，與同條例第五十八條之自辦重劃無關，曾經內政部地政司派員到院說明有案。且若有不屬該管縣市所有公地夾雜其間，如臺灣省之土地夾雜在台北市土地中，台北市政府之斟酌，能否完全摒棄本位主義，亦非無考慮餘地。
- 九、本件如兼籌並顧，宜為下列之解釋：

#### 解釋文

依平均地權條例辦理之市地重劃，既得將原有土地交換分合，並得以現金補償，對土地所有權人而言，乃為處分行為，就促進土地利用言，亦為經營行為，省市縣政府對於其所管公有土地參加自辦市地重劃，應為土地法第二十五條所定公有土地處分行為，或為臺灣省各縣市實施地方自治綱要第二十一條第七款縣市財產之經營及處分行為，仍應依各該條規定，經該管區內民意機關為參加之同意或決議。惟既經同意或決議參加重劃，關於具體之交換分合方法，或如何以現金補償，則依有關之法令規定辦理，無須再經民意機關之同意或決議。

#### 解釋理由書

按都市土地重劃，有由政府依其職權辦理者，有由土地所有權人自行組織重劃會辦理者，平均地權條例第五十六條、第五十七條、第五十八條分別定有明文。其係由土地所有權人自行辦理市地重劃者，乃係以土地所有權人自治之方式辦理，自應尊重重劃區內全部土地所有權人之意思。而土地重劃得將重劃區內土地

交換分合，並得以現金補償，此就土地法第一百三十六條、平均地權條例第六十條至第六十二條各規定可以明瞭。土地重劃既應交換分合或以現金補償，自為處分行為，就促進土地利用之行為言，亦為經營行為。省市縣政府對於其所管公有土地，參加自辦市地重劃，既為土地法第二十五條所定處分行為，或臺灣省各縣市實施地方自治綱要第二十一條第七款之經營及處分行為，仍應依各該條規定經該管區內民意機關為參加之同意或決議。惟既經同意或決議參加重劃，其具體交換分合方法如何？或如何以現金補償？須就重劃區內土地，通盤斟酌，如有異議，平均地權條例第六十條之二另有其解決程序，自無須再依上開法定程序，另經該管區內民意機關之同意或決議。

抄臺灣省台南市議會函 76.12.23 南市議秘法字第三〇八二號

主旨：公有土地參加自辦市地重劃，本會認為係經營、處分、交換之行為，與台南市政府所持見解相異，以致於法令適用上已發生疑義與爭議，謹請准予統一解釋其是否屬於土地（財產）之經營、處分、交換？以解疑義與爭議，至所企禱。

說明：

- 一、本（台南）市自辦土地重劃地區內列有市有土地在內，該土地因參加其重劃而致原狀變更、面積減少、情如交換，損益發生；此情是否屬於公有土地之經營或處分或交換乎？於法令適用上已發生疑義與爭議。
- 二、按土地法第廿五條：「省市縣政府對於其所管公有土地，非經該管民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃」與臺灣省各縣市實施地方自治綱要第廿一條「縣市議會之職權如下：七、議決縣市財產之經營及處分」，又依內政部以台(45)內字第七一四四號函釋示「(三)、關於處分一項，縣市政府如對公有財產之變賣、交換、捐贈、拆除等，似應經民意機關同意後為之」之諸規定，凡關於縣市政府所有「財產」範圍之屬於不動產（包括

土地房屋)部分,其處分、經營及交換等,自應先經該管民意機關同意後為之。惟台南市政府依據臺灣省政府地政處76.11.28七六地二字第七五一三九號函釋示「公有土地之參加重劃及重劃機關依法所為之分配(指配)均非土地法第廿五所定之公有土地處分行為,應不受土地法第二十五條規定之限制。」、「市地重劃區內省市縣有土地,如重劃後應分配之面積未達最小分配面積標準二分之一,依法以現金補償時,依內政部76.5.23台(76)內地字第五0四二三四號函規定:乃原有土地面積過於零碎,實施交換分合之必要措施,得不受土地法第二十五條規定之限制」,是則公(市)有土地參加自辦土地重劃,毋須經該管民意機關同意,而台南市政府乃持此見解,未提經本會同意而逕行參加其重劃。然而,本會認為公(市)有土地參加自辦市地重劃為土地重劃為土地之經營、處分、交換行為之一,與本會職權所繫,自應先經本會同意始可。為此,本會就其職權上適用法律或命令所持見解,與他機關即台南市政府適用同一法律或命令時,所已表示之見解有異,以致已發生疑義與爭議之存在,援依司法院大法官會議法第七條之規定,聲請鈞院大法官會議准予統一解釋「公(市)有土地參加自辦土地重劃,是否屬於土地之經營、處分或交換?」以解疑義與爭議,而明確權責,至所企禱。

台南市議會議長 張坤山