

## 論市地重劃對於建築物所有權補償規範之 合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

何彥陞\*

論文收件日期：110年02月18日  
論文修稿日期：110年08月17日  
論文接受日期：110年10月04日

### 摘 要

市地重劃係依據都市計畫規劃內容來辦理，促使土地作更合理、經濟之利用，以增進都市建設發展的綜合性土地改良事業。市地重劃之機制係以「土地所有權人」之參與為制度核心。惟對於建築物之所有權人，市地重劃相關規範卻無保障權利之規定，為了後續的開發建設，市地重劃範圍之建築物大多數都面臨拆遷的命運，且僅給予拆遷補償費用，導致一定規模之強制遷離。相較於都市更新與土地徵收，市地重劃對於建築物的權利保障已經過於落後，且有違反居住權的疑慮。

本文以「建築物」被劃入市地重劃範圍後，建築物所有權人權益部分進行討論，先探究市地重劃建物拆遷補償的問題，以聯合國兩公約對於適足住房權與拆遷說明建物拆遷補償的規範後，再從有屋無地的土地使用權利開展，就「有屋無地」是否有土地使用權利進行區分，探討市地重劃「有屋無地」的不同類型以及其相對應的權利保障模式。本文建議，從適足住房權的角度觀察，基於市地重劃所帶來的建築物所有權之權利保障，應考量該強制遷居對於居住、與住居有密切關聯之經濟活動，以及對於其他人權的影響，除了建築物的損失之外，也必須衡量該土地開發所導致的強制遷居對於適足住房權造成之影響情形和程度、原居民必須另找尋住居處所、搬家與遷移、家人安頓、繼續或重新開展維生之經濟活動所必要的生活重置成本。

關鍵詞：市地重劃、有屋無地、拆遷補償、重置成本、適足住房權

---

\* 副教授，逢甲大學土地管理學系，TEL：0939134358，E-mail：jefferson.ho@gmail.com。

# **Discussion on the Rational Compensation Norms of Building Ownership in the Urban Consolidation: House Owners without Land Titles are Deemed as Relocation Households?**

**Yen-Sheng Ho\***

## **ABSTRACT**

Urban consolidation is a comprehensive land improvement project based on the content of urban planning to promote more reasonable and economical use of land in order to enhance overall urban construction and development. The mechanism of urban consolidation is based on the strong involvement of the “land owners” within the system. However, the regulations of the urban consolidation do not have provisions to guarantee rights for the owners of the building (house owners). When urban redevelopment is happening for subsequent development and construction, most of the buildings within the scope of the urban consolidation face the threat of demolition where some certain scale of forced eviction will also be carried out with only relocation compensation being given. In comparison with urban renewal and land expropriation, urban consolidation has been too outdated for protecting the rights of building owners, and there are doubts about violation of the right to adequate housing.

This article discusses the rights and interests of building owners as “buildings” are now included in the scope of urban consolidation. Firstly, it explores the issue of demolition compensation for the buildings after the rezoning is being implemented. The two United Nations conventions explain the right to adequate housing and adequate standard of compensation to the people whose houses will be demolished. After the regulation of demolition compensation is being discussed, the rights for leasehold land

---

\*Deputy Professor, Department of Land Management, Feng Chia University, TEL: +886939134358 · E-mail: jefferson.ho@gmail.com.

will be reviewed to distinguish whether there is a land use right for “leasehold land”, and the corresponding rights protection for different types of “leasehold land” in the urban consolidation will be examined. This article suggests that from the perspective of the right to adequate housing and based on the principles of protecting the building ownership rights brought about by the urban consolidation, consideration should be given to the impact of economic activities and other human rights closely related to the forced eviction. Apart from the surrender of buildings, the influence and scale of impact of the forced relocation caused by the urban development on the right to adequate housing must also be measured. In addition, the replacement cost for relocation, settlement and other relevant economic activities for building owners must also be acknowledged.

**Key words:** Urban consolidation, leasehold, right to adequate housing, relocation compensation, replacement cost

## 一、前言

市地重劃係依據都市計畫規劃內容，將都市一定範圍內土地，重新加以規劃整理，使原本雜亂不規則的地形、地界，以及畸零細碎、不合經濟使用的土地，於重劃後劃整為大小適宜、形狀方整、直接臨路且立即可供建築的用地，並興辦各項公共設施，促使土地作更合理、經濟之利用<sup>1</sup>。市地重劃被視為一綜合性土地改良工具，透過市地重劃加速都市特定地區的土地開發，<sup>2</sup>其著重的是「住民參與」，透過重劃範圍內土地權利人的土地「折價抵付」，共同負擔公共設施用地以及興建的成本。<sup>3</sup>是以，市地重劃之機制係以「土地所有權人」之參與（平均地權條例第56、57、58條）為制度核心<sup>4</sup>，共同負擔與分配設計（平均地權條例第60、60-1、62條）皆是以土地所有權人為基礎，也僅有土地所有權人可以參與土地分配。<sup>5</sup>

同樣具有所有權人身分的「建築物所有權人」，不論是合法建築物或是違章建築，依平均地權條例第62-1條之規定，該建築物將被歸納為「應行拆遷之土地改良物」，使得建築物所有權人成為「拆遷戶」，僅能領取拆遷補償費用後離開這片居住已久的土地。雖然市地重劃實施辦法第38條第1項規定，應行拆遷之土地改良物，以有妨礙「重劃土地分配」或「重劃工程施工」所必須拆遷者為限。然而，在重劃實務上，為了落實整體開發的目的，重劃後的土地儘量以「素地」為主，如此一來，日後分配或找補容易，標售抵費地也較為便利。<sup>6</sup>另外，既有建物較為陳舊，往往與日後的開發有落差，導致舊建築物周遭土地在都市景觀或是價格都會有影響。<sup>7</sup>市地重劃範圍之建築物，大多數都被認定為影響重劃工程或分配設計，而

---

1 莊仲甫，2015，市地重劃實務全輯，台北：永然，頁1-6。

2 林子欽、許明芳，2003，個別土地開發前的產權調整——市地重劃區個案觀察，台灣土地研究，第6卷，第2期，頁7。

3 Adam, A. G., 2015, Land readjustment as an alternative land development tool for peri-urban areas of Ethiopia, *Property Management*, 33(1), pp. 36-58.

4 陳明燦，2012，土地重劃：理論與實務，台北：新學林，頁23。

5 Vitikainen, A., 2004, An overview of land consolidation in Europe. *nordic Journal of Surveying and real Estate research*, 1(1), pp. 26-28.

6 張舜淵等，2019，鐵路立體化建設對交通及都市發展之影響分析，交通部運輸研究所，頁8-14。

7 賴碧瑩，2010，市地重劃之地價影響因素研究——以高雄市為例，公共事務評論，第11卷，第2期，頁47-59。

何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

面臨拆遷的命運。<sup>8</sup>

建築物與土地同為法律上重要不動產之一種，應受到憲法之保障（司法院釋字第600號解釋）。傳統的國家控制土地取得之機制中，在應對快速城市化帶來的需求方面，嚴重不足，且相當沒有效率。<sup>9</sup>「有屋無地」的權利保障問題並非市地重劃所獨有，凡涉及土地開發，例如區段徵收、都市更新等都有類似的問題。但是觀察台灣其他土地開發手段，可以發現市地重劃對於建築物之保障過於單薄而不足。例如與市地重劃同為整體開發手段之一的區段徵收，<sup>10</sup>對於有屋無地、安置等有一定的規範基礎。<sup>11</sup>觀察土地徵收條例之規定，針對建築物部分，規範一併徵收（土地徵收條例第5條）之情形與例外，也規定了建築改良物之補償費應按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之（土地徵收條例第31條第一項）。若是區段徵收，「有屋無地」者除可領取建物補償費或拆遷處理費外，尚可選擇配售專案住宅或領取安置費用。<sup>12</sup>至於安置部分，亦規定徵收計畫書應記載安置計畫，且中央主管機關應審查安置計畫是否合理可行（土地徵收條例第13條）。而安置計畫內容包含徵收公告一年前有居住事實之低收入戶或中低收入戶人口，因其所有建築改良物被徵收，致無屋可居住者，或情境相同經直轄市或縣（市）政府社會工作人員查訪屬實者，需用土地人應訂定安置計畫，並於徵收計畫書內敘明安置計畫情形。前項安置，包括安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等。（土地徵收條例第34-1條參照）。

---

8 朱淑娟，2019，多少鳳山車站居民 在重劃大刀下流離失所，朱淑娟專欄，新新聞，網址：<https://www.storm.mg/article/1691524>，瀏覽日期110.06.30。

9 Midheme, E. and Moulart, F., 2013, Pushing back the frontiers of property: community land trusts and low-income housing in urban Kenya, *Land Use Policy*, pp. 35, 73-84.

10 陳明燦，2006，我國都市土地整體開發與使用管制之法制分析：以都市計畫法第17條為中心，*臺北大學法學論叢*，頁1-3、5-46。

11 區段徵收依據被徵收地區不同權屬狀況及不同資格條件之拆遷戶，提供多元且彈性的安置方式供選擇，例如承購專案住宅、協力造屋之承租專案住宅或公共住宅、中繼住宅、房租津貼等。

12 可參臺北市議會，2015年，「臺北市各重劃及區段徵收地區進度與民眾需求落差之檢討及改進方案」，*臺北市議會公報*，2015年1月30日，第98卷第5期，頁705。

此外，在正當行政程序與權利保障常常為人詬病的都市更新<sup>13</sup>，更是賦予「合法建築物」得以分配房地之權利，也維護了「違章建築」的權益。<sup>14</sup>都市更新條例第60條針對權利變換範圍內「合法建築物」之權利，規定得有土地所有權人與建物所有權人自行協議處理。如協議不成，或土地所有權人不願或不能參與分配時，由實施者估定合法建築物所有權之權利價值，於土地所有權人應分配之土地及建築物權利或現金補償範圍內，按合法建築物所有權價值占原土地價值比率，分配或補償予各該合法建築物所有權人，納入權利變換計畫內。其原有之合法建築物所有權始歸消滅。即便是「權利變換範圍內占有他人土地之舊違章建築戶」，都市更新條例第62條亦規定其處理事宜，由實施者提出處理方案，納入權利變換計畫內一併報核。<sup>15</sup>因此，都市更新對於建築物權益的保障較為周延、明確。

反觀市地重劃，不論是合法建築物或是違章建築，建築物的處理方式就是拆遷補償，即便是合法建築物所有權人亦無法享有參與當地發展與不動產分配之權利，<sup>16</sup>使其成「非自願遷居者（Involuntary Resettlemen）」，並忽略了其自身可能面對的困境。<sup>17</sup>而補償金額計算，平均地權條例第62-1條規定「其補償數額，由直轄市或縣（市）政府查定之」。而自辦市地重劃則由理事會依照直轄市或縣（市）政府所定土地改良物或墳墓拆遷補償相關規定查定，並提交會員大會決議後辦理。至於合法建築物則是以其損失補償費以建物重建價格核算<sup>18</sup>，未考量建築物所有權人因拆遷所帶來的生活成本負擔。<sup>19</sup>尤有甚者，市地重劃相關規範對於市地重劃範圍內之建物（不論是合法與否）或是居住者，皆未有安置之相關規範，<sup>20</sup>對於被劃

13 林明鏘，2016，都市更新之正當法律程序—兼論司法院大法官釋字第709號解釋，法令月刊，第67卷，第1期，頁1-27。

14 可參都市更新條例第60、62條規定。

15 張雅惠，2016，都市更新事業中有屋無地不同處理方式之探討，土地問題研究季刊，第15卷，第2期，頁17-22。

16 Peter Moskowitz（吳比娜、賴彥如譯），2018，如何謀殺一座城市：高房價、居民洗牌與爭取居住權的戰鬥，台北：行人，頁23-51。

17 Asthana, R., 1996, Involuntary resettlement: Survey of international experience. *Economic and Political Weekly*, pp. 1468-1475.

18 已臺中市辦理公共工程拆遷建築改良物補償自治條例為例。

19 De Souza, F. A., 2001, The future of informal settlements: lessons in the legalization of disputed urban land in Recife, Brazil. *Geoforum*, 32(4), pp. 483-492.

20 曾智敏、紀俊輝，2015，以市地重劃方式開發舊都市更新地區兼顧原住戶安置之探討——以「體二用地」為例，台中市地政局104年度自行研究發展案件，台中市政府，頁7-10。



何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

入市地重劃的權利人或是住戶，尤其是弱勢族群，導致其權益受到嚴重的損害。<sup>21</sup>

為理解市地重劃有屋無地的情形，本文以「建築物」被劃入市地重劃範圍後，建築物所有權人權益部分進行討論。其中，本文以居住使用之建築物為基礎<sup>22</sup>，先以憲法對於財產權保障之精神進行探討，並就聯合國兩公約對於適足居住權與拆遷說明建物拆遷補償的規範，再從有屋無地的土地使用權利開展，嘗試釐清市地重劃建築物與土地之法律關係，再就「有屋無地」是否有土地使用權利進行區分，探討市地重劃「有屋無地」的不同類型以及其相對應的權利保障模式，並提出本文建議。

## 二、財產權保障與市地重劃之建築物權利

### （一）財產權保障

我國憲法第15條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」財產權係人民之基本權，人民以合法方式所獲得之財產，在法律規定範圍內，得自由使用、處理其財產<sup>23</sup>，其權利應受到國家之保障<sup>24</sup>，避免受到國家非法侵害權利<sup>25</sup>。國家公權力行為僅在基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制<sup>26</sup>。是以，保障財產權除是確保個人在財產領域內有一定之自由活動空間外<sup>27</sup>，亦賦予權利人可資對抗國家干涉其財產權利的防衛權限。

司法院大法官（如司法院釋字第386號解釋）以及學說多立基於德國對憲法財產權保障之法理<sup>28</sup>，認為財產權應給予保障。學者就財產權保護之研究

21 黃子倫，2013，市地重劃制度對區域影響：以臺中市整體開發地區自辦重劃為例，中國地理學會會刊，頁35-51。

22 劃入市地重劃範圍之建築物，其用途可能有很多種，以都市計畫範圍為例，其可能之使用有：住宅、商業、工業等與生活、甚至有住商或住工混合的情形。使用情形可能是合法使用或是違法使用，亦可能是合法建築，但是其使用違反土地使用管制之情形。

23 陳志華，2012，中華民國憲法概要，5版，台北：三民，頁60。

24 陳新民，2011，憲法學釋論，7版，台北：三民，頁320。

25 陳新民，同前註24，頁322。

26 吳信華，2011，憲法釋論，台北：三民，頁345。

27 陳愛娥，1998，司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變，載：憲法解釋之理論與實務，劉孔中、李建良主編，中央研究院人文社會科學研究中心，頁402-403。

28 陳敏，2011，行政法總論，7版，自刊，頁1177。

領域，除憲法學之探討<sup>29</sup>外，亦有從司法院大法官會議解釋分析財產權之概念<sup>30</sup>，或是透過案例研究財產權保障<sup>31</sup>。多數見解認為可以透過「制度性保障」（Institutionsgarantie）來說明財產權的本質及其內涵。<sup>32</sup>

財產權最主要之功用，在於國家對人民財產權侵害之防止，即財產權「防禦權」，國家權力如立法、行政或是司法之侵害，皆為防禦對象<sup>33</sup>，以確保人民根據財產而自由發展其人格與形成生活，此即財產權之「存續保障」（Bestandsgarantie）<sup>34</sup>。此外，如在財產權之本體遭受侵害時給予補償，此即對財產權形成「存續保障」後之「價值保障」（Eigentumwertgarantie）<sup>35</sup>。司法院釋字第400號解釋即謂：「確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之機能」，財產應依其既有狀態而繼續存在，所有權人利用財產之行為也應包含其中。<sup>36</sup>至於價值保障，則關注於財產所生之財富價值（Vermögenswerte）的保障，若因國家公權力措施導致無法踐行個人財產之存續保障，則由價值保障取代，國家應給予相當價值之補償。

另外，對於立法者而言，制度性保障要求立法者於規範人民財產權制度時，應保障人民私有財產制度<sup>37</sup>，並且促使私有財產制度存續並發揮功能。若有違反財產權保障、過度侵害人民財產權之立法制度，立法者須廢棄該立法，或對其為本質上之變更。<sup>38</sup>

惟憲法對於財產權並非絕對性、全面性之保障，財產權之行使不可濫用並危

29 李惠宗，2004，憲法要義，2版，台北：元照，頁231-238；陳慈陽，2004，憲法學，2版，台北：元照，頁566-573；吳庚，2003，憲法的解釋與適用，3版，台北：三民，頁242-265。

30 陳愛娥，同前註27，頁407以下。蘇永欽，1999，財產權的保障與大法官解釋，收錄於：大法官釋憲五十週年學術研討會記錄，頁61以後。

31 葛克昌，2002，納稅人財產權保障，當代公法理論（下）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，頁669-689。

32 李惠宗，2010，財產權保護與土地徵收補償，資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，台北：元照，頁23-27。

33 陳新民，2002，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，憲法基本權利之基本理論（上冊），5版，台北：元照，頁305。

34 陳敏，同前註28，頁1177。

35 陳敏，同前註28，頁1187。

36 吳庚，同前註29，頁249-252。

37 陳新民，同前註24，頁322。

38 陳愛娥，同前註27，頁401、402。



害公益，如濫用財產權恐造成社會生活的爭議<sup>39</sup>，故財產權仍應兼顧社會利益，此體現了財產權不僅具有權利性，同時具有義務性<sup>40</sup>。依司法院釋字第 580 號解釋，「憲法於第15條保障人民之財產權，於第22條保障人民之契約自由……，國家自得於不違反憲法第23條比例原則之範圍內，以法律限制人民締約之自由，進而限制人民之財產權。」因此，財產權得給予適當之限制<sup>41</sup>。若是為增進公共利益之目的，基於法治國原則下之平等原則、比例原則、法益權衡原則、信賴保護原則等<sup>42</sup>，立法者得為了公益之目的而對所有權之內容予以合理之限制，以符合社會發展的需要。<sup>43</sup>若是國家行使公權力導致人民財產之侵害逾越其社會責任所應忍受之範圍，形成財產權人之特別犧牲者，國家應予合理補償。至於財產權人應忍受的「社會義務」與「特別犧牲」之分界，大法官尚無提出具體可操作之標準<sup>44</sup>。

## （二）重劃從私使用性轉變為公益性對於財產權存續狀態之保障

德國對於市土地重劃之規範，普遍被認為是財產權之社會義務。德國聯邦法院（Bundesgerichtshof）即認為：市地重劃之實施，尚屬憲法上人民土地財產權「內容及其限制」（Inhalt und Schranken）之範疇，亦即屬於社會義務或制約，故基本上並不發生損失補償的問題。市地重劃的實施係以「私使用性原則」（Privatnützigkeit），例如透過重劃，盡早獲取建造執照，以利興建等等之目的為主，而與公益較無所涉。惟需注意者，在德國，並非市地重劃都是毫無公益性的。依德國聯邦建設法（Baugesetzbuch）第45條規定，為區域之公共設施開發或重新形塑，已營建及未營建之土地得依位置、形狀及大小，為營建或其他利用，以重劃方式重新規劃，產生合目的形塑之土地。另外，第46條亦規定，為建設計畫之實現或基於為實現整體營建社區內許可利用之有秩序之城鄉建設發展，有重劃之必要者，重劃應由鄉鎮（重劃機關）以自己責任為規劃及實施。是以，德國市地重劃也與區域之公共設施開發或重新規劃，並作為實現都市計畫或有秩序之城鄉建設發展為目的，而具有一定之公共利益。

39 陳新民，同前註24，頁334。

40 法治斌、董保城，2014，憲法新論，6版，台北：元照，頁274。

41 李鴻毅，1996，土地政策論，台北：財團法人中國地政研究所，頁276。

42 陳新民，2002，憲法基本權利之基本理論（上），台北：元照，頁341。

43 蔡維音，2006，財產權之保護內涵與釋義學結構，成大法學，第11期，頁19-20。

44 林明鏞，2017，財產權之特別犧牲與社會義務—評司法院大法官釋字747號解釋，月旦裁判時報，第64期，頁5以後。

至於土地徵收，土地徵收之發動，必須該徵收公益是「對被徵收人而言，而非關自己的利益」（dem Betroffenen gegenüber selbständigen fremden Interesse）。亦即，土地徵收是以公共利益為限，以非被徵收者利益之促進為目標。<sup>45</sup>因此，市地重劃的實施依落實「私使用性」為主，土地徵收則以公共利益為主，要落實的是非關私人的公共利益。

台灣辦理市地重劃已超過70年，學者認為，早期之重劃區規劃開發均以「生產土地」為主，以提供可建築用地為目標，僅能達到土地交換分合之目的，尚未考量該區之整體特色、土地細分、以及其他相關之都市發展內涵。<sup>46</sup>後來，市地重劃可以分為二種，一種是將都市內畸零不整之土地，予以交換分合，測定界址，完成地籍整理，但公共設施工程視都市發展情形另行辦理方法。<sup>47</sup>而另一種市地重劃，則是在都市計畫區域內或邊緣，將面積狹小、畸零不整、不合經濟使用之土地，在不變更所有權原則下，予以交換整合，重新調整其經界，使每一塊土地均成方整、面臨道路，符合建築使用，同時由所有權人共同負擔完成各項公共設施，促進都市發展。自此之後，市地重劃即與都市計畫、都市發展產生連結，亦即「根據都市發展趨勢，將都市計畫區域內，或都市邊緣中，雜亂不規則之地形地界和畸零細碎不合經濟使用之土地，在一定範圍內，依據法令加以重劃整理、交換分合，並配合公共設施之興建，改善道路、公園、廣場、河川等……，由此促使都市土地為更經濟合理便利之利用，進而形成井然有序之都市……」<sup>48</sup>而市地重劃目的之論述，也逐漸聚焦於公共設施之建設改善及增進土地利用。例如有論者認為市地重劃可改善公共設施之建設，促進都市土地利用，提供都市居民寧靜的生活環境，並可發揮私有土地之外部經濟與公益性<sup>49</sup>；市地重劃將區內土地重新整理後，使建築用地成為大小適宜、形狀完整而便於建築使用，即可增進宅地之利用<sup>50</sup>，並分配予原土地所有權

---

45 可參BGH, Urteil vom 21.2.1980 – III ZR 84/78 – NJW 1980,1634；以及BGH, Urteil vom 6.12.1984 – III ZR 174/83 – BRS Band 45 Nr.198 = BGHZ 93,103之判決。

46 楊雅婷、黃崑山，2008，以都市設計理念進行市地重劃之研究—以九份子重劃區為例，第十三屆國土規劃論壇學術研討會，頁4。

47 吳連山，1980，市地重劃概論，台中：逢甲大學，頁6-12。

48 林英彥，1997，市地重劃，臺北，文笙書局，頁1-4。

49 吳容明，1997，市地重劃促進都市建設之研究。台北：現象文化，頁3-12。

50 陳明燦，2013，我國自辦市地重劃公共設施用地指配相關法制問題分析—兼評監察院102年4月12日院台內字第1021930412號函，全國律師，第17卷，第12期，頁14-21。

何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

人<sup>51</sup>，促使都市土地為更經濟合理便利之利用，進而落實都市計畫，<sup>52</sup>解決土地地籍與使用之糾紛，公私兩利的優質化，<sup>53</sup>屬於一種都市整體開發方式。<sup>54</sup>

辦理整體開發之地區，多為原屬非建築用地變更為建築用地、欠缺公共設施而需辦理公共設施用地取得之土地，或低使用價值土地變更為高使用價值之土地，<sup>55</sup>內政部認為透過辦理整體開發方式，可以促進都市分區發展、開闢公共設施，並且基於受益者付費由地主負擔一定之成本，符合都市計畫實施之公平原則及其基本精神。<sup>56</sup>是以，政府推動都市計畫整體開發地區之開發，其目的在於都市發展及取得公共設施用地，提升都市居民生活環境品質，並減輕政府財務負擔的手段。<sup>57</sup>也因為如此，主管機關透過都市計畫整體開發地區處理方案之推動，要求積極辦理市地重劃及區段徵收，並提高財務計畫之自償性，定期督導查核縣市政府推動案件之進度，並迅行檢討評估附帶條件整體開發之方式，使得整體開發成為政府解決財務短絀之最佳手段，並成為近年台灣浮濫圈地之主因。<sup>58</sup>

如前所述，台灣市地重劃已非單純的地籍整理，而是質變為落實都市計畫之重要機制，並且是地方政府取得公共設施的重要開發方式。<sup>59</sup>對此，市地重劃的公共利益就應該更為明確與正視。故從德國的社會義務角度觀察，台灣市地重劃並非僅是「私使用性」的落實，市地重劃更進一步的從「自身生活環境改善的利益」拓展到「都市發展之公共利益」。此時，在權利保障的光譜中，已經移至公共利益的趨向，此與區段徵收的土地開發模式較為類似。對此，不宜單純的以德國市地重劃為財產權社會義務的面向，直接轉換成台灣市地重劃也是財產權社會義務的論述。再者，現行國內的市地重劃涉及整體開發，需透過細部計畫之擬定或變更進行土地使

51 溫豐文，2012，土地法，自版，頁365。莊仲甫，2015，市地重劃實務全輯，永然文化，頁17。陳明燦，同註4，頁164。

52 陳明燦，2015，我國市地重劃制度之分析—兼評高雄高等行政法院103年訴更一字第5號判決，台灣環境與土地法學雜誌，第17期，頁107-113。

53 劉瑞煌，2003，臺灣之市地重劃，土地問題研究季刊，第2卷，第1期，頁41-49。

54 李得全、許雅芝，2016，從都市計畫角度談市地重劃，建築師，523期，頁84-89。

55 紀聰吉，2017，市地重劃法制與實務運作問題之探討，土地開發方式與法律政策，台北：元照。頁67-80。

56 91年07月16日都市計畫整體開發地區處理方案。

57 陳耀東，2020，我國都市計畫整體開發地區推動問題之研析，立法院法制局研究報告，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=200772>，瀏覽日期110.10.20。

58 許博任，2014，浮濫圈地之成因及其抵抗，臺灣人權學刊，2卷3期，頁161。

59 陳明燦，1999，市地重劃實施過程中法律救濟問題之研究，政大法學評論，62期，頁129-165。

用分區之變更與強度的調整。而多數市地重劃則立基於都市計畫之規定，由都市計畫進行整體土地使用分區之規劃以及公共設施用地之設計，進行重劃區內公共設施與土地使用分區之空間規劃，落實都市計畫之內容，達到城市發展之目的。當市地重劃案件透過都市計畫進行使用分區變更與使用強度之調整，則有更高的公共性。而經都市計畫指定辦理市地重劃之地區，則有高度的「公共性」與「公共利益」。

是以，本文贊同陳新民大法官、黃虹霞大法官提出的「釋字第739號解釋部分不同意見書」中，特別說明：「重劃制度不僅在追求私人利益，已經偏向公益導向，超過了一般財產權人的社會義務之界限，另一方面其強制力也顯現在針對特殊個案（實現都市計畫或整建計畫所具體指定的重劃範圍之財產權人），也和徵收的個案效力頗為類似。兩種制度已經日益拉近。」因此，強制劃入一定重劃區域之人民必須參與重劃之制度，其實已經侵犯其保有財產現狀的權利，以致於侵犯其受憲法保障的「存續狀態之保障」（Bestandsgarantie），已經類同於「徵收」之侵害。<sup>60</sup>

### （三）市地重劃有屋無地與財產權保障

#### 1. 有屋無地所涉及之權利

市地重劃有屋無地涉及二個層面的問題，即「有屋」與「無地」。前者指的是「有房屋的所有權」，後者是「無土地所有權」的情形。以前者「有屋」而言，該建築物可能是合法建築或是違章建築。建築法第30條規定：「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。」未具有合法權源使用土地者，無法提供土地權利證明文件，因此應無法依建築法之規定申請建築相關執照。另依違章建築處理辦法第2條規定：「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。」故未依前述程序申請建照者，為違章建築。

若違章建築是由個人建築完成，屬於民法第759條之其他非因法律行為，於登記前已取得不動產物權，即原始取得該違章建築之所有權。至於建造執照、使用執照等起造人名義僅係行政機關管理建築之方法。房屋所有權仍屬於出資興建之原始建築人（最高法院85年度台上字第100號及同院85年度台上字第247號判決意旨參照）。另外，依67年第2次民事庭庭長會議：「違章建築之讓與，雖因不能為移轉登記而不能為不動產所有權之讓與，但受讓人與讓與人間如無相反之約定，應認為讓與人已將該違章建築之事實上處分權讓與受讓人。」亦即肯認違章建築有事實上處分權之概念。

60 陳新民，同前註42，頁314。



違章建築之所有人既然有所有權，並且有事實上之處分權，其財產權是否應予保障？有學說認為違章建築不應受財產權之存續保障與價值保障；另有學說指出人民已預見不得興建違建固不應受存續保障與價值保障，但於違章建築於拆除以前仍受到憲法財產權之保護。<sup>61</sup>

至於後者「無地」，由於市地重劃之機制係以「土地所有權人」之參與為制度核心，沒有土地所有權，即沒有參與重劃後土地分配之可能。惟多數居住於重劃範圍而面臨市地重劃「遷居」壓力者，其實並非「土地所有權人」，而是「土地使用者」。土地使用者可能有合法使用土地之權利，亦可能是無權使用。具有合法「土地使用權利」部分，如具有債權性質的土地承租人，以及具有物權性質的地上權人、農育權人、永佃權人及不動產役權人、抵押權人或典權人等。具有合法土地使用權利部分又可以界定為二種，第一種是具有合法權源使用土地者，亦即建築物所有權人有合法之債權或是物權之權利；第二種是基於歷史因素原本具有合法權源，嗣後未能提出合法證明者。至於無權使用者，則多數屬於未經土地所有權人同意而使用他人土地，又稱為無權占有。

茲以下圖表示之：

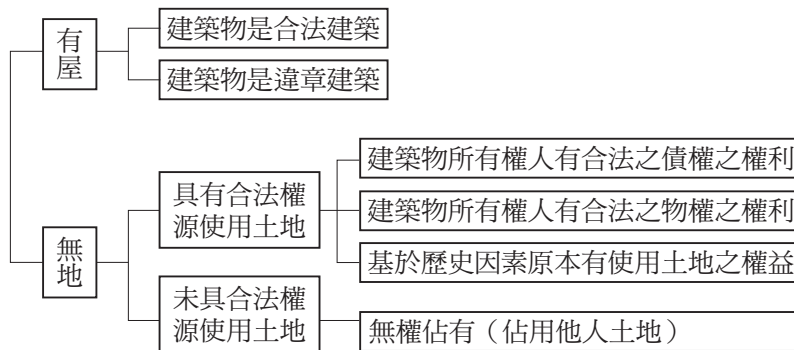


圖1 本研究有屋無地之界定方式

## 2. 財產權所保障之客體

財產權，「乃屬於某特定人的一切權利及權利關係的綜合，包含動產、不動產、債權及其他財產權在內。財產權以具有財產價值的權利為限；在通常情形下，得變價為貨幣之權利。」<sup>62</sup>其性質為「權利集合體（Rechtsgesamtheit）」<sup>63</sup>，財產

61 魏大曉，2014，違章建築物所有人及受讓人之財產權保障，月旦裁判時報，30期，頁74-94。

62 王澤鑑，2014，民法總則，增訂新版，自版，頁259。

63 施啟揚，2009，民法總則，8版，自版，頁216。

權是具有經濟上利益而得為交易客體之權利，所有權人得以擁有與支配某一個特定物品之權利。<sup>64</sup>而經濟上之利益，包括了交換價值與使用價值。於民法體系中，主要分類為債權與物權。<sup>65</sup>

以市地重劃有屋無地的類型觀察，本文認為應視其性質分別探討：

- (1) 若是建築物為合法建築，由於不動產物權為憲法上所保障之財產權，不動產包括土地及建築物，建築物與土地同為法律上重要不動產之一種（司法院釋字第600號解釋）。故其建築物所有權當然應受到憲法財產權之保障。
- (2) 若建築物是「非合法建築」亦即為違章建築，依最高法院之見解，「得以事實上處分權讓與，受讓人所取得之事實上處分權，較之所有權人之權能，實屬無異……」<sup>66</sup>，故有論者認為，從物之性質觀察，違章建築應與不動產無異，得以事實上處分權認定之。另就動態性交易安全保障與靜態性權利保護二者予以觀察，違章建築不必與合法建物等同視之，惟其評價標準則應趨於一致。雖然目前部分最高行政法院判決以「違章建築非屬合法建物」之見解，而認定其非憲法所保障之財產權；惟違章建築既然係人民所創設之財產，具有一定之市場價值<sup>67</sup>，即應予以保障，至於保障內容，從符合平等原則觀之，違章建築應與合法建物之法律保障有差別待遇。<sup>68</sup>
- (3) 具有合法權源使用土地，且建築物所有權人有合法之債權之權利，例如合法之租賃權。參照司法院釋字第596、579號解釋，人民於私法上之債權，係憲法第15條財產權保障之範圍，國家應保護人民私法上之債權。
- (4) 具有合法權源使用土地，且建築物所有權人有合法之物權權利。對於財產權之理解，最常見的即是物權，憲法對私人財產權之保障與物權制度息息相關，物權制度可以說是財產權保障之具體實現。（可參司法院釋字第134、309號解釋）建築物所有權人有合法之物權權利自應予以保障。

64 邊泰明，1994，土地使用變更與財產權配置，土地經濟年刊，第5卷，頁189-212。

65 林誠二，2007，民法總則（上），第3版，台北：瑞興，頁81以後。

66 可參最高法院99年度台上字第1723號民事判決，同見解可參：最高法院67年度第2次民事庭庭長會議決定（一）、依最高法院89年度台上字第284號民事判決、最高法院103年度台上字第2241號民事判決。

67 依不動產估價技術規則第103條規定：附有違章建築之房地估價，其違建部分不予以評估。但委託人要求評估其價值，並就合法建物及違建部分於估價報告書中分別標示各該部分之價格者，不在此限。

68 林俊廷，2017，違章建築與事實上處分權－從公、私法之法秩序統一而論，司法周刊，第1585期，頁4。



- (5) 基於歷史因素原本具有一定的居住「權益」。此種情形，原居住者已於該地居住一段時間，可能基於傳統、歷史、國家政策，甚至是國家默許等因素，因而承繼、佔有和使用部分土地之情形。例如桃園龜山大湖自辦市地重劃案公有地之佔用人為隨國民政府播遷來台之榮民，早期經國防部同意入住該地，佔用人與其後代自民國63年起即持續申請承購或承租，至民國90年完成申請承租作業。惟該段期間公有地管理機關由國防部移轉給省政府住都局再交給國有財產局。<sup>69</sup>於租約屆滿後，該居住者之權利應如何保障？有論者認為，此種具有歷史因素之違建，具有一定之時代意義。尤其是在台灣發展史中，扮演了解決特定時間（如國民政府與軍民播遷來台）之住宅問題，故可以稱為「發展型國家弱勢居民之自力救濟」，為「第一代之社會住宅」。<sup>70</sup>該等違建多坐落於公有地，國家基於財產管理之需要，訂頒如「強化國有財產管理及運用效益方案」、「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」等規範，清理國有地之佔用問題，並透過訴訟排除違建之使用，但卻過度漠視居住權保障之相關配套機制。<sup>71</sup>對此，本類型多是使用人在公有土地上原具有一定之使用「權益」，該權益之賦予可能是經過目的事業機關之同意、許可或是默許，經使用人長期居住使用，嗣後辦理市地重劃時，其原建物受到拆遷要求之情形。故此類型涉及財產權保障與適足居住權「競合」之議題。對於二者競合之處理，有文獻認為，財產權和適足居住權均保護「狀態的存續」，二者不同的是財產權以「特定物」之所有權存續保障出發，而適足居住權則是基於「自己本身及其家人」之需求而生。<sup>72</sup>基於歷史因素原本具有合法權源之居住權利者，其居住權利具有一定的使用權益基礎，並非單純的無權占有，故不得與無權占有及拆屋還地同視之，而應合乎比例原則的執行、救濟與補償方式，並兼顧人權保障層面，如資訊的透明、決策的民主、協商的開放性等。<sup>73</sup>

69 林子勤，2015，非正規住居主張居住權的困境——以龜山大湖自辦市地重劃案為例，法扶報報，財團法人法律扶助基金會，網址：<https://www.laf.org.tw/index.php?action=LAFBaoBao-detail&tag=232&id=105>，瀏覽日期110.07.20。

70 黃麗玲，2015，「違章建築社區」的再思考，全國律師，第19卷第1期，頁18-27。

71 陳冠璋，2017，憲法上居住權之建構與實現：以司法審查為核心，台中，元照，頁230-231。

72 羅雅怡，2018，適足居住權與我國憲法第15條財產權保障之交錯初探，土地問題研究季刊，第17卷第3期，頁108-112。

73 翁燕菁，2015，適足居住權之可裁判性——初探國際人權法及其實踐，全國律師，19：1期，頁11。

(6) 無權占有之情形，則可能屬於「適足居住權與財產權保障之衝突」之情形。所謂的基本權利衝突係指某一基本權利之主體於行使其基本權利時，將會對於另一個基本權利主體之基本權利實現產生影響，因為主張或行使權利，導致不同的權利主體產生對立的問題。例如當事人得否因適足居住權之保障，對於有權之他方所有權或其他權利主張占有之保護？他方之合法權利將如何處理？對此，本文認為，若合法權利之一方長時間消極地不使用其合法權利，放任他人積極之土地利用行為，如該佔用人已有長期、穩定之使用情形，並作為人格發展之基礎，則合法權利人不得逕以強制驅逐之行為迫使佔用人遷居。故如因市地重劃等開發行為在產生前述強迫遷離之疑慮時，國家應關注該佔用人適足居住權之相關議題。

### 三、適足居住權與拆遷補償

#### (一) 概述

為實施聯合國1966年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）（以下簡稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）（以下簡稱經社文公約），健全我國人權保障體系，我國於民國98年4月22日公布公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，並於同年12月20日施行。按該法第2條規定，公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（合稱兩公約），「具有國內法律之效力」，是兩公約當可作為補充我國憲法第22條「人民之其他自由及權利」之基礎。<sup>74</sup>

依兩公約施行法第3條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」居住權的具體內涵，見諸經濟社會文化權利委員會第4號一般性意見、第8號一般性意見，以及開發導致的驅逐與搬遷的基本原則及準則（Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement）等規範，對我國之落實中，該等文件並非僅供參考而已，更是適用（以及判斷應否適用）兩公約時，必須參照之文件。<sup>75</sup>

74 李建良，2014，論國際條約的國內法效力與法位階定序—國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題，憲法解釋之理論與實務（八），頁179-181。

75 孫健智，2018，試析所有權與居住權之衝突—105年度上字第1513號判決為例，全國律師，第22卷第11期，頁10。

何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

## (二) 適足居住權

適足居住權主要是住民對於相當生活水準之權利，其並享有所有經濟、社會權利。<sup>76</sup>與適足居住權有關國際宣言與公約包含世界人權宣言與兩公約，茲說明如下：

### 1. 世界人權宣言

- (1) 第12條規定：「任何人之私生活、家庭、住宅與通信不得任意干涉；其榮譽與名譽不得加以攻擊。人人有權享受法律保護，以免受此種干涉或攻擊。」
- (2) 第25條第一項規定：「人人有權享受為維持其本人與家屬之健康與福利所需之生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療與必要的社會服務；於失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或於其他無法控制之情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」

### 2. 經社文公約

第11條第一項規定：「本公約締約各國承認人人有權為其自己與家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著與住房，並能不斷改進生活條件。各締約國將採取適當之步驟保證實現此一權利，並承認為此而實行基於自願同意的國際合作的重要性。」

第11條第(1)款是適足住房的權利有關條款最為重要的條款之一<sup>77</sup>，人權委員會在其第三屆(E/1989/22，第312段)和第四屆(E/1990/23，第281-285段)會議的一般性討論時，特別針對此議題進行討論，並就1987年《無家可歸者收容安置國際年(international year of shelter for the homeless)》、《到2000年的全球住房策略(Global Strategy for Shelter to the Year 2000)》<sup>78</sup>等文件予以關注。此外，委員會並審查人權委員會與防止歧視及保護少數小組委員會相關之報告與文件。<sup>79</sup>

聯合國經濟、社會、文化權利委員會針對經社文公約第11條第一項所規定「適足居住權」所公布之第7號一般意見(General Comment 7)進一步闡釋涉及強制驅離家園之人權保障，重點如下：

76 可參大會第四十三屆會議正式記錄，補編第8號，增編(A/43/B/Add.1)。

77 例如，世界人權宣言第25條第(1)款、消除一切形式種族歧視國際公約第5條(e)款第三項、消除對婦女一切形式歧視公約第14條第(2)款、兒童權利公約第27條第(3)款、社會進步和發展宣言第10條等。

78 1987年12月11日第42/191號決議1。

79 人權委員會第1986/36號決議、第1987/22號決議。

- (1) 所有人均應擁有一定程度的安全保障，以確保免遭強迫驅離、騷擾及其他威脅。
- (2) 強迫驅離家園之行為，已經表面構成違反經社文公約之規定，且為嚴重之問題（見該一般意見第1段與第2段）。
- (3) 強迫驅離家園之情形不僅發生於武裝衝突、大批流亡或難民移動、國內動亂或種族衝突等情形（見該一般意見第5段至第6段），亦包括土地爭端、開發及基礎建設等「發展」作為理由之驅離（見該一般意見第7段）。
- (4) 國家針對強制驅離家園所應通過之立法保護措施，應包括下列要素：  
「(a) 對房屋與土地的居住者提供儘可能擴大的使用保障；(b) 符合公約的規定；以及(c) 嚴格規定執行驅離家園的條件」（見該一般意見第9段）
- (5) 適當的法律程序上保護與正當的法律程序為所有人權所不可或缺的要素；在強迫驅離問題上尤為重要；因為其涉及兩個國際人權公約所承認的一系列權利。故對強迫驅離所適用的法律程序保護，應包括：(a) 使受影響者享有真正磋商之機會；(b) 在預定驅離日期前，使受影響者享有充分、合理之通知；(c) 使所有受影響之人均有合理的時間預先得知關於擬議的遷移行動，以及在適當時，關於所遷出之房屋及土地嗣後新用途的相關訊息；(d) 於涉及大批居民遭驅離之情形，在遷移時必須有政府官員或其代表在場；(e) 負責執行遷移行動者必須表明其身分；(f) 除非得到受影響者同意，否則遷移行動不得在惡劣氣候或夜間進行；(g) 應提供法律救濟機會；(h) 儘可能對有需要者提供法律上協助（見該一般意見第15段）<sup>80</sup>

### 3. 公政公約

第17條第一項規定：「任何人之私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，其榮譽與名譽不得加以非法攻擊。」

### 4. 以開發為基礎所導致之驅離及遷離家園之基本原則與準則

聯合國於2007年通過之「以開發為基礎所導致之驅離及遷離家園之基本原則與準則」（Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement），確認國際人權條約下之適足居住權（the right to adequate housing），屬於適足生活條件權（the right to an adequate standard of living）的重要元素。而適足居住權之內涵，最少應包含不受不當或違法侵犯隱私、家庭、家園之

80 可參司法院大法官解釋第709號羅大法官昌發提出之部分協同部分不同意見書。



權以及居住於特定地點之權。<sup>81</sup>

人民有「適當住房權」之具體內涵，包括禁止歧視原則、占有之法律保障、可負擔性與獲取性、居住品質及環境之妥適性。<sup>82</sup>公約權利委員會對之也作有第4號及第7號一般性意見，前者指出所謂適當的住房，意味「適當的獨處居室、適當的空間、適當的安全、適當的照明和通風、適當的基礎設施、就業的合適地點、一切費用合理」等等；後者則表示各國政府應保護所有人不受違法之強迫驅離，並對違法之強迫驅離採取補救措施。<sup>83</sup>

釋字第739號理由書認為，市地重劃不僅涉及重劃範圍內不同意參與重劃者之財產權與居住自由，亦涉及重要公益之實現、同意參與重劃者之財產與適足居住環境之權益，以及原有土地上之他項權利人之權益。

此外，依市地重劃實施辦法第9條規定，選定之重劃區須已發布都市計畫細部計畫者或雖無細部計畫但其主要計畫具有細部計畫實質內容者。如尚未發布細部計畫或其細部計畫需變更者，應於完成細部計畫之擬定或變更程序後，再行辦理重劃。因此，市地重劃也是落實都市計畫的重要土地開發工具。因此市地重劃具備一定的公益性。

從前述的適足住房權之論述，在市地重劃範圍內，不論是合法的建築物所有權人或是違章建築之所有權人，皆應有占有之法律保障、可負擔性與獲取性、居住品質及環境之妥適性。如果因為土地開發之緣故導致之遷移或遷居，仍均有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行動，以及在適當時，關於所遷出之房屋及土地嗣後新用途的相關訊息，且應對房屋與土地的居住者提供儘可能擴大的使用保障。

### （三）住房權及禁止迫遷之補償（compensation）

#### 1. 補償為強制遷離的合法性要件

第7號一般性意見亦強調尋找所有可能替代方案的重要性<sup>84</sup>，以及對損失的賠償，第13條規定：「締約國還應確保在執行任何驅離行動之前，特別是當這種驅

81 陳虹穎、徐亦甫，2017，東亞迫遷法庭及台灣居住權運動現況與挑戰，台灣人權學刊，第4卷第2期，頁177-178。

82 魏大曉，2020，適足住房權作為房屋使用利益喪失求償之規範依據—最高法院105年台上第2293號民事判決評析（中），司法周刊，第1993期，頁2-3。

83 何燕堂，2016，被形成的[違占戶]—基隆貴美雜貨店：國土活化政策如何侵犯底層人民的居住權？，台灣人權學刊，第3卷第4期，頁155-166。

84 羅雅怡，同前註72，頁108-112。

離行動牽涉到大批人的時候，必須先行與利害關係人協商，探討所有可行的替代方案，以避免、或至少將使用強迫手段的需要減至最低。亦應當向那些受驅離命令影響的人提供法律救濟方法或程序。締約國也應確保所有相關個人，對其受影響的財產，不論動產或不動產的損失，享有得到適足賠償的權利。在這方面，可以回顧公約第二條第三項要求締約國確保其權利受到侵犯的人士能得到「有效之救濟」，並要求「救濟一經核准，主管機關概予執行」。該一般性意見更強調：「驅離不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必需在其所可使用資源的最大限度內，採取一切適當的措施，確保提供適足的替代住房、替代住區或替代的具有生產能力的土地。」

是以，提供前述之補償是強制驅離之合法性要件，即便是該驅逐已經合於國內法之規定，亦應給予補償；否則將違反兩公約就保障居住權之規範。此處所謂補償，應填補的損失，依第7號一般性意見第13條，似乎僅及於財產上的損失。<sup>85</sup>

## 2. 補償應擴大及於遷移對居住狀態造成的影響

另外觀察「以開發為基礎所導致之驅離及遷離家園之基本原則與準則」第63條之規定：「在重新安置援助所未涵蓋的範圍之內，對經濟損失的評估就應該將下面的損失和費用考量在內，例如：土地和房屋結構、內部物品、基礎建設、抵押或其他債務、臨時住房、行政手續和法律事務費用、替代住房、工資和收入損失、教育機會損失、保健和醫療、重新安置和交通費（特別在安置的地點遠離謀生來源的情形）。如果房屋和土地也是被搬遷的住戶的謀生來源之一，那麼影響和損失評估必須考慮商業損失、設備／存貨、牲畜、土地、樹木／作物、工資／收入的損失／減少等的價值。」

是以，前述之補償應擴大及於強制驅逐對居住狀態造成的影響，必須思考該土地開發對於居住、與住居有密切關聯之經濟活動，以及對於其他人權的影響。<sup>86</sup>並對於前述之影響給予補償。評估該等補償是否適當，並非單純的以財產上的損失，作為衡量之標準，也必須衡量該土地開發所導致的強制遷居對於適足住房權造成之影響情形和程度，也因考量原居民必須另找尋住居處所、搬家與遷移、家人安頓，並且繼續或重新開展維生之經濟活動所必要的成本等等之因素，加以判斷。<sup>87</sup>

85 孫健智，同前註75，頁13。

86 翁燕菁，2018，瑠公圳拆遷爭訟中的公約權利保障，法扶報報，財團法人法律扶助基金會，網誌：<https://www.laf.org.tw/index.php?action=LAFBaoBao-detail&tag=232,233&id=123>，瀏覽日期110.02.10。

87 孫健智，同前註75，頁13-14。



何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

是以，依據「以開發為基礎所導致之驅離及遷離家園之基本原則與準則」之精神，因為開發導致的搬遷，盡可能給受影響的社區提供同等的土地、設施和賺取收入的機會，以便人們維持搬遷之前的生活水準。此即為重置成本之概念。

#### (四) 以適足居住權檢視發動市地重劃之要件

市地重劃實施辦法第7條第二項規定，都市計畫指定整體開發之地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍，並得依都市計畫劃定之開發分區辦理市地重劃。目前實務上市地重劃多透過都市計畫以附帶條件辦理整體開發，重劃範圍亦多以都市計畫指定之範圍框列，以一併辦理土地使用分區以及公共設施之規劃。其面積不僅較一般土地開發為大<sup>88</sup>，也因為市地重劃「素地需求」特性，導致重劃範圍內大多數的既有建築物都將進行拆遷。而多數整體開發地區之屬於公共設施欠缺、使用價值較低之地區，原居住者之經濟條件亦相對薄弱，尤其是有屋無地者，因為建物之拆遷，導致原居住者無法繼續居住於該地，形成一定規模之強制遷離，而有違反居住權的疑慮。<sup>89</sup>

「關於出於發展目的的遷離和搬遷問題的基本原則和準則」即認為：「……基於發展的遷離往往是有計劃的或者以『公共利益』為藉口，例如與發展和基礎設施項目相關的遷離；與城市更新、貧民窟改善、房屋修繕、城市美化或其他土地利用方案等有關的土地徵收措施……」。是以，本研究認為，市地重劃等土地開發方式，宜從適足居住權的觀點，思考其開發是否將會導致強制遷離的問題，在發動市地重劃前，即應評估該市地重劃案件對於拆遷的影響範圍，並且給予其程序上之保障。茲說明如下：

##### 1. 市地重劃與適足居住權

依據前述之說明，人人有權享有適足居住權，包含：隱私、家庭、住宅和保有權（security of tenure）的法律保障，不受任意或非法干涉的權利。第一個層面在於，在市地重劃範圍之住民都應享有質量更好或相同的替代情形，以及可獲取性、可負擔性、適居性、保有權的保障、文化適足性、地點合適性以及例如保健和教育

88 依據內政部之統計，截至109年12月底止台灣地區市地重劃區，總計完成1,091區，總面積17,777餘公頃，取得道路、溝渠等公共設施用地計6,083餘公頃，提供可建築用地面積11,357餘公頃。至於110年3月正在辦理市地重劃者計有113區，總面積2,423公頃。可參內政部網站：<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/71>。瀏覽時間：110.10.20。

89 林子勤，詳註69。

等基本服務的可近性<sup>90</sup>等之權利。第二個層面，是辦理市地重劃時，必須確保住民不受強迫遷離的平等權利，並且平等地享有關於適足居住權之保障，以避免因為市地重劃之遷離而加劇不平等、社會衝突等現象。

## 2. 市地重劃發動要件的調整

於市地重劃之發動要件中，國家必須採取立法與政策等措施，盡可能避免因為市地重劃而發生「不充分」符合國際人權標準之拆遷。於擬具市地重劃計畫書之前，應詳實確認市地重劃範圍內之現況、產權狀況與土地使用情形，確認土地與建物之所有權人、使用人或佔用人，並應盡可能於計畫書合法性審議中，確保重劃範圍之個人、群體和社區不受違反現行國際人權標準的遷離義務。

國家應對有關市地重劃、都市計畫等立法與政策進行檢討，檢視是否有對享有適足居住權有不利之影響，以確保符合國際人權之規定，並且立即採取措施，致力提供重劃範圍內個人、家庭和社區之居住權利，包含有屋無地之所有權人。

於整體開發之情形，國家應確保都市計畫之發展不會增加低收入或邊緣之群體遭受強迫遷離之風險，導致其被迫遷離或被剝奪適足居住之建物或土地。

## 四、具有合法土地使用權利之「有屋無地」之情形

具有合法土地使用權利部分應可以界定為二種，第一種是具有合法權源使用土地者，亦即建築物所有權人有合法之債權或是物權之權利；第二種是基於歷史因素對於土地有使用之「權益」的情形。以下針對前述二種情形分述如下：

### （一）市地重劃「有屋無地」合法使用土地興建房屋之情形

合法使用土地而興建房屋之情形，其合法之權利可能是債權，也有可能是物權。土地與其上之房屋之關係，究屬租賃或其他情形，及當事人間如何行使權利，應由個案查明衡酌當事人繼受情形、當事人間之關係、意思、使用情形、付費與否、雙方間所得利益與所受損害、有無權利濫用、是否違反誠信原則及公共利益等情，分別認定。<sup>91</sup>約定債權而與土地上興建房屋者，較有可能的是租賃。至於物權部分，較有可能興建房屋者，主要是地上權、典權。茲說明如下：

90 可參考1991年經濟社會文化權利委員會適足居住權第4號一般性意見。

91 可參最高法院95年度第16次民事庭會議決議、最高法院103年度臺上字第1386號民事判決。

何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

## 1. 債權之權利保障：租賃契約

### (1) 權利說明

民法第421條規定，稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之契約。前項租金，得以金錢或租賃物之孳息充之。因此，承租人租用土地後，於該土地上興建房屋之「租地建屋」者，屬於本類型。由於租賃屬於債權，是契約之一種，基於契約自由原則，本來就應依約定辦理之。<sup>92</sup>亦即，若出租人與承租人可以在租賃契約中約定，未來發生市地重劃的情形之權利義務關係。惟若該出租之土地被劃入市地重劃部分並非當事人所能預期者，因為市地重劃導致其必須遷移者，該建築物之權利義務關係為何？

### (2) 市地重劃之規定

關於租賃，平均地權條例分為出租耕地以及耕地之外之出租土地二種。平均地權條例第63條規定出租之公、私有耕地因實施市地重劃致不能達到原租賃目的之補償<sup>93</sup>，第63-1條則規定前條以外之出租土地的情形，若因重劃而不能達到原租賃之目的者，承租人得終止租約，並得向出租人請求相當一年租金之補償。其因重劃而增減其利用價值者，出租人或承租人得向對方請求變更租約及增減相當之租金。第63-1條是規定耕地以外之土地租賃情形，承租人可以並得向出租人請求相當一年租金之補償。

觀察前述之規定，平均地權條例似乎僅關注在「土地使用權-租賃」的補償，並未針對承租土地興建房屋的「房屋所有權」有所規定。

### (3) 本文建議

按租地建屋者，係指承租人租用建築基地，以在該基地上自行建築房屋為目的之租賃。<sup>94</sup>基地租賃係以承租人租用基地自行建築房屋為目的，因此承租人租用之基地，其使用分區雖經編列為建築用地，如當事人之租賃目的，在以供堆置器

92 黃茂榮，2010，法律行為與契約之締結（一），植根雜誌，第26卷第3期，頁23。

93 該條規定：「出租之公、私有耕地因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的者，由直轄市或縣（市）政府逕為註銷其租約並通知當事人。由直轄市或縣（市）政府逕為註銷其租約並通知當事人。依前項規定註銷租約者，承租人得依左列規定請求或領取補償：一、重劃後分配土地者，承租人得向出租人請求按重劃計畫書公告當期該土地之公告土地現值三分之一之補償。二、重劃後未受分配土地者，其應領之補償地價，由出租人領取三分之二，承租人領取三分之一。因重劃抵充為公共設施用地之公有出租農業用地，直轄市或縣（市）政府應逕為註銷租約，並按重劃計畫書公告當期該土地之公告土地現值三分之一補償承租人，所需費用列為重劃共同負擔。」

94 吳啟賓，2013，土地法關於基地租賃之規定與適用，中華法學，15，頁3。

材、停車使用、建造鐵塔之用，並非建築房屋，仍為一般土地租賃，非租地建屋租賃。<sup>95</sup>在租地建屋，基地承租人雖非土地所有權人，但本於基地租約之約定得在基地上興建房屋，無須再花費鉅資購地，可以較少資金取得房屋所有權。傳統上認為房屋承租人及基地承租人為經濟弱者，對其應有適當之保護，我國土地法第101條至第105條、民法第422條之1、第426條之1、第426條之2對於租用基地建築房屋之承租人有保護其權益之規定。又土地法為民法之特別法，有關租地建屋之法律適用，自以土地法優先適用。此外，建築房屋之成本相當高，租地建屋之承租人因為建屋之成本較其他使用為大，因此其所投入的資本、勞力等成本較一般使用為多，故多希望可以更長久的使用土地，因此，租地建屋的租賃期限往往亦較長，以達其使用之效率。<sup>96</sup>

另外，租地建物之補償規定，依平均地權條例是乎只有「租賃權」之請求，不及於「建物所有權」部分。而本條僅規定「租用土地」之補償，並未區分「租地建屋」或是其他使用情形，一律適用「相當一年租金」之補償，似未能兼顧各種租用情形補償。準此，本文認為，平均地權條例關於租地建屋者之「土地使用權利」之補償規定，應另外考慮出租土地之期間、建築物之使用狀況、承租人與在地連結等，並且考慮到租地建屋之特色而給予「建築物」明確之補償規定，以彌補現行法規保障不足之問題。

## 2. 地上權

### (1) 權利說明

依民法第832條規定，稱普通地上權者，謂以在他人土地之上下有建築物或其他工作物為目的而使用其土地之權。故設定地上權之土地，以適於建築房屋或設置其他工作物或種植竹林者為限。<sup>97</sup>所謂「其他工作物」，係指建築物以外，在土地上空、土地表面與地下之一切設備而言，例如：池埤、水圳、深水井、堤防、池塘、管筒、橋樑、隧道、高架陸橋、道路、電線桿、鐵塔、銅像、紀念碑、地窖等。<sup>98</sup>是以，地上權設定後，不只是房屋之興建，亦可能出現其他工作物之情

95 最高法院46年臺上字第878號判例參照。

96 楊宏暉，2013，借地建屋爭議之調和與房地分離的權源自治選擇，政大法學評論，第131期，頁169-247。

97 司法院釋字第408號解釋參照。

98 法務部（81）法律字第12926號函釋參照。



何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

形。<sup>99</sup>至於地上權之對價，包含權利金與地租<sup>100</sup>。以國有非公用土地設定地上權作業要點之規定，評定權利金為土地市價之3成至7成計算。至於地租：以土地申報地價年息1%至5%計算，分為隨申報地價調整(年息率不得低於評定時國有土地課徵地價稅之稅率)及不隨申報地價調整二部分。地租低於依法應繳納之地價稅時，改按地價稅計收。

## (2) 市地重劃之規定

關於地上權被劃入市地重劃範圍後之處理，平均地權條例第64條第1項規定地上權、永佃權及地役權因市地重劃致不能達其設定目的者，各該權利視為消滅。地上權人、承佃權人或地役權人得向土地所有權人請求相當之補償。另依平均地權條例施行細則第91條第1項規定：「重劃前土地已設定他項權利而於重劃後分配土地者，主管機關應於辦理土地權利變更登記前，邀集權利人協調，除協調結果該權利消滅者外，應列冊送由該管登記機關按原登記先後轉載於重劃後分配之土地。其為合併分配者，他項權利之轉載，應以重劃前各宗土地面積比率計算其權利範圍；他項權利為地上權、農育權、永佃權、不動產役權或典權者，並應附具位置圖。」

至於自辦重劃，依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第38條規定：「自辦市地重劃區重劃前已設定他項權利或辦竣限制登記之土地，於重劃後分配土地者，重劃會應於辦理土地變更登記前邀集權利人協調。除協調結果該權利消滅者外，應列冊送請直轄市或縣（市）主管機關併同重劃前後土地分配圖冊，轉送登記機關按原登記先後轉載於重劃後分配之土地。其為合併分配者，他項權利及限制登記之轉載，應以重劃前各宗土地面積比率計算其權利範圍；他項權利為地上權、農育權、永佃權、不動產役權或典權者，並應附具位置圖。自辦市地重劃區重劃前已設定他項權利登記之土地，於重劃後未分配土地者，重劃會應於重劃分配結果確定之日起二個月內，邀集權利人協調。達成協議者，依其協議結果辦理；協議不成者，應將其地價補償費提存法院後，列冊送請直轄市或縣（市）主管機關轉送登記機關逕為塗銷登記。第一項規定之轉載及前項規定因協議不成逕為塗銷登記辦竣後，登記機關應通知權利人。」

由上述條文可知，市地重劃範圍之地上權，有二種情形，第一種是歸於消滅，第二種是地上權仍然存續。前者又可以分為二類，第一類是因市地重劃致不能達其設定目的者，各該權利視為消滅。而所謂「不能達其設定目的」，在「地上權」指無法依原約定目的繼續使用之謂。如重劃後原土地所有權人未受分配土地，亦屬不

99 溫豐文，2016，租地建屋之地上權登記，月旦法學教室，第164期，頁12-14。

100 謝哲勝，2009，地上權的權利金，月旦法學教室，第77期，頁12-13。

能達其設定目的之原因。第二類是主管機關/重劃會邀集地上權人出面協議，使地上權歸於消滅。協議不成者，應將其地價補償費提存法院後，辦理塗銷登記。至於前述第二種地上權仍然存續之情形，係重劃後原土地所有權人已受分配土地，且地上權亦可維持其設定目的，地上權得由主管機關列冊送由該管登記機關按原登記先後轉載於重劃後分配的土地或原地主之權利範圍。

### (3) 本文建議

除了所有權以外，地上權可以於該土地興建地上物（包含建築物），故使用收益權益最高的用益物權，地上權人所支付的租金與權利金亦最高。<sup>101</sup>當地上權人設定地上權是興建「房屋」，而非其他之地上物時，其地上權之目的多設定為長期、持續的使用收益權利，而非短暫性之使用而已。<sup>102</sup>其投入的成本遠比其他非興建房屋之工作物要高出許多。

因此，其權利之保障亦應考量其原設定目的與設定之期間。目前市地重劃採取的是「歸於消滅」或是「地上權仍然存續」之情形。對於地上權人之保障似有不周。地上權人只有二選一的情形，而多數市地重劃之土地並不會讓「地上權仍然存續」。因此，當地主與地上權人協議不成時，現行規範只是「將其地價補償費提存法院後，辦理塗銷登記」。地上權人仍然必須拆屋還地，其土地使用權利被迫歸於消滅，法律僅規定「地價補償提存」，並未協助地上權人取得相關權利之補償。

本文建議，應於法制上填補讓地上權人可以透過估算其地上權之價值後，於土地所有權人應分配之土地及建築物權利範圍內，按地上權占原土地價值比例，分配某部分之房地予地上權人等相關規定。

## 3. 典權

### (1) 權利說明

依民法第911條規定，稱典權者，謂支付典價在他人之不動產為使用、收益，於他人不回贖時，取得該不動產所有權之權。典價之支付及典物之移轉占有，應為典權之成立要件。又所稱占有，包括直接占有及間接占有在內<sup>103</sup>。如典物為土地，並位

101 李福隆，2010，物權法現代化之終章或序曲—論普通地上權之實務爭議及新法評析，國立中正大學法學集刊，第29期，頁35-67。

102 陳洸岳，2012，未定期限無償地上權之終止—最高法院一〇〇年度台上字第599號判決，月旦裁判時報，第15期，頁102-105。

103 最高法院32年度上字第5011號及38年度臺上字第163號判例、最高法院86年臺上字第1943號判決參照。



何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

於市地重劃範圍者，典權人於該典物上興建建築物，典權人亦為有屋無地之情形。<sup>104</sup>

## （2）市地重劃之規定

平均地權條例第64條第二項規定，「土地建築改良物」經設定典權，因市地重劃致不能達其設定目的者，各該典權視為消滅。典權人得向土地所有權人請求以其所分配之土地，設定典權。關於本條項所稱之「土地建築改良物」應是指「土地、建築改良物」，因此，在土地上設有典權，而典權人興建建築物者，因市地重劃致不能達其設定目的者，各該典權視為消滅。典權人得向土地所有權人請求以其所分配之土地，設定典權。

同樣的，依平均地權條例施行細則第91條規定與獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第38條之規定，市地重劃範圍之典權亦有二種情形，第一種是歸於消滅，又可以分為二類，第一類是因市地重劃致不能達其設定目的者，各該權利視為消滅。而所謂「不能達其設定目的」。第二類是主管機關/重劃會邀集典權人出面協議，使典權歸於消滅。協議不成者，應將其地價補償費提存法院後，辦理塗銷登記。第二種是典權仍然存續，係重劃後原土地所有權人已受分配土地，且典權亦可維持其設定目的，典權得由主管機關列冊送由該管登記機關按原登記先後轉載於重劃後分配的土地或原地主之權利範圍。

另外，平均地權條例第64-1條規定，若實施重劃未受土地分配者，其原設定典權之權利價值，由重劃機關在不超過土地所有權人應得補償之數額內予以協調清理。此種情形，平均地權條例施行細則第92條規定，依第64-1條規定實施重劃未受分配之土地上原設定典權之權利價值，主管機關應於重劃分配確定之日起二個月內，邀集權利人協調，達成協議者，依其協議結果辦理；協議不成者，應將土地所有權人應得補償地價提存之，並列冊送由該管登記機關逕為塗銷登記。

由於典權具有類似「擔保」之概念<sup>105</sup>，因此目前規定可以協議處理、轉載到地主後來分配之土地、不超過土地所有權人應得補償之數額內予以協調清理等方式辦理，對於典權人之保障算是充足。惟若典權人不是單純的擔保而已，更直接進入該土地進行房屋之興建與使用者，則典權人已經投入非常高的成本在該土地上，其使用之情形已經與設定地上權興建房屋相同。因此，此種情形亦應填補讓此種典權人可以透過估算其權利之價值後，於土地所有權人應分配之土地及建築物權利範圍內，按典權占原土地價值比例，分配某部分之房地予典權人等相關規定。

104 吳光明，2008，典權之探討—兼論典權新修正草案，台灣法學雜誌，第108期，頁171-194。

105 朱柏松，2004，典權關係中之回贖、別賣與留買權，月旦法學雜誌，108期，頁172-182。

## (二) 基於歷史因素原本有使用土地之權益

### 1. 類型說明

本類型的遷居，所指的是原本基於歷史的因素，使用人基於一定的權益使用土地，嗣後並未真正取得證明文件。遷居者可能未擁有其所佔用土地的正式、合法之權利，但是並非單純無權佔有之情形，而是國家並未針對某部分之所有權或使用權，透過確認土地所有權之程序實現其權利，使得一些人基於傳統、歷史因素，而有佔有和使用部分土地，其佔用並未獲得政府給予合法之權利。該等土地之佔有，在市地重劃中，政府於進行市地重劃當時，並未確認其土地所有權或使用權，但是在傳統的因素、原本地主（公、私地主）授與其使用/所有權之權利之歷史背景、或是基於集體土地所有權/使用權等，在某程度受到地主、家族、親屬群體、集體、社區或政府的認可。此時，其「事實上的使用權」不應該就逕予忽略，而是應協助其釐清權利之本質以及居住之事實後，思考其安置之可能措施。

再者，本類情形之使用土地，其所興建之房屋，極小部分仍可能是合法建築物，但是極大多數都是非合法建築物之情形。

### 2. 市地重劃之規定

市地重劃相關規範並未針對原合法使用嗣後無證明文件土地有任何規定。在實務上則將本類型歸類於「無合法土地權利」之類型，不處理其土地使用權利之問題，僅處理其建物是合法或是非合法。

### 3. 本文建議

由於在法律上並未有明確的文件或證明文件可以證明者類型遷居者之合法權利，但是政府之相關記錄、相關法律規定或是透過一定之行政程序可以確認其權利者，再配合部分居住之事實證明，如納稅證明、水電費或電話費帳單、該區域之長者、鄰居或鄉鎮市區相關單位之證詞等，作為確定補償資格之補強資料者，則建議應正視其土地使用之適法權利。

本類受影響之居民，可能世代居住該地，因為市地重劃之開發導致其必須遷居，對於該等居民之生計將造成極大影響。因此，市地重劃之安置計畫必須協助以合法之程序確認其擁有土地所有權或使用權之記錄，並協助其安置。

何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

## 五、不具有合法土地使用權利之違章建築

市地重劃範圍內之住民，並非必然都有合法的「土地使用權利」，若於該土地上興建違章建築，此時該住民是否有任何居住權利可以主張？以下針對此情形進行說明：

### （一）適足居住權下的違章建築

於市地重劃的範圍中，由於違章建築並未有合法使用土地之權利，且可能對於重劃工程或分配設計有一定之影響，故在實務上多面對拆除的命運，此即涉及市地重劃範圍內一定規模之強制拆遷情形，而有居住權討論之議題。

住宅法第53條規定：「居住為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。」居住權包括積極之給付面與消極之防禦面。<sup>106</sup>其中，關於防禦面，依經社文權利委員會「第7號一般性意見」第13至15條所列強制驅逐的合法性要件之內容，包括程序要件之協商、安置、補償、執行程序等之合理性與合比例性。亦即，涉及到強制驅逐課題者，適當的法律程序之保護以及正當法律程序，不容欠缺。<sup>107</sup>

### （二）法院實務對於市地重劃違章建築補償之見解

目前法院實務見解認為，現行市地重劃之規範並未明定土地改良物或墳墓應予「補償」查估之項目、種類或基準包含違章建築，故違章建築非屬市地重劃拆遷補償之範圍。例如：台灣高等法院台中分院104年度重上更（一）字第37號判決認為，平均地權條例第62-1條第二項、市地重劃實施辦法第38條第二項、獎勵重劃辦法第31條第一項均未明定土地改良物或墳墓應予「補償」查估之項目、種類或基準，被上訴人就重劃區內應行拆遷之土地改良物，依91年自治條例規定查定其補償數額，對於合法建物及違章建築異其補償方式及數額，依社會觀念無不符公平合理，難謂違背平均地權條例、獎勵重劃辦法或市地重劃實施辦法各該規定，自無牴觸法律為無效之情形。

106 魏大曉，2020，適足住房權作為房屋使用利益喪失求償之規範依據—最高法院105年台上第2293號民事判決評析（上），司法周刊，1992期，頁2-3。

107 臺灣桃園地方法院104年重訴字第393號民事判決參照。

多數法院見解認為，法律以保障合法為原則，上開條文所稱「土地改良物」，既未特別指明包含違章建築在內，自係指已為保存登記之合法建築物而言。違章建築乃未經申請主管機關審查許可、發給執照而擅自建造之建築物，係屬干擾社會秩序或公共安全之財產權，依法本不應允許其存在，即非屬值得保護之利益，若經主管機關予以強制拆除，均不予補償（建築法第96條之1第1項規定參照），從而對於重劃區內應行拆遷之違章建築，自亦不應予以補償。例如最高法院105年度台上字第2205號判決認為，地方自治規定拆遷補償範圍以合法建物為限，不包括違章建築。徵諸違章建築原不受公益徵收或強制拆除之財產權保障，而不予補償，此觀土地徵收條例第5條第一項第三款、第三項、建築法第96條之一第一項規定即明。平均地權條例第62條之一第二項所定應予補償之土地改良物，解釋上應無不同，即仍須以合法建物為限。若新的自治條例規定對於違章建築按合法建物補償標準百分之七十發給補助金，該項規定仍有不溯及既往之適用，而不適用於新自治條例修正公告前之建物之拆遷補償。

各縣市政府於制定地上物拆遷補償之相關自治條例時，多以一定時間點為基準，對於「舊有違章建築」予以適當之救濟或補償，此乃基於照顧人民之考量，針對平均地權條例第62條之1第2項規定所不及之部分，額外予以救濟或補償，亦即若合於各縣市政府制定地上物拆遷補償條例所規定一定時期以前之舊有違章建築，固得依各該條例規定予以救濟或補償，惟究不得因此逕認平均地權條例第62條之1第2項所規定應予補償之土地改良物，係包括違章建築在內。<sup>108</sup>

### （三）合法建物與違章建築之補償？

#### 1. 依建物所有人是否提出合法證明文件而有不同補償標準

##### （1）合法建築物：

合法建築物<sup>109</sup>之補償，依目前大多數之地方自治條例之規定，目前多以重建價

108 臺灣高等法院97年度重上字第420號民事判決參照。

109 合法建築物於各個直轄市、縣市之定義並不一定相同，例如桃園市興辦公共工程地上物拆遷補償自治條例第四條規定：「本自治條例所稱合法建築物，指下列建築物及雜項工作物：一、依法完成所有權登記之建築物。二、依建築法領有使用執照者。三、中華民國六十年十二月二十二日前，依建築法領有建築執照或建築許可，且其主要構造及位置，均按核准之工程圖樣施工者。四、都市計畫發布實施前建造者。五、未實施都市計畫地區於「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」施行前建造者（施行日期如附表）；及該辦法未指定應申領建築執照地區，於中華民國七十年二月十五日前建造者。前項第四款及第五款之合法建築物，應具備下列文件之一：一、建物謄本。二、戶口遷入證明。三、稅籍證



何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

格計算補償費。該重建價格，以桃園市興辦公共工程建築改良物拆遷補償標準<sup>110</sup>為例，重建價格依補償面積乘以總評點乘以評點計值計算；雜項工作物依補償面積乘以重建單價計算，無重建單價者，依市場實際訪價計算。該標準並規定該價格不因地區、地段之不同而有所差異。是以，實務上補償之重建價格，並非是該合法建築物之「市場價格」，亦非所有權人心中的主觀價格。

## (2) 違章建築之補償：

違章建築未依相關法令申請相關許可，基於不得主張「不法之平等」之原則<sup>111</sup>。違章建築所有權人不得主張其權利。違章建築依其補辦手續可分為「程序違章建築」及「實質違章建築」。前者得依相關程序補辦申請合法證明，則以「合法建築物」辦理補償。若無證明文件，依大多數之自治法規，多數會規定其所有權人於限期內自行拆遷者，按合法建築物補償標準一定比例（例如百分之七十）發給拆遷救濟金。此外，部分縣市還可能再加發以拆遷救濟金額之一定比例（例如百分之三十）之自動拆遷獎勵金。

## 2. 市地重劃之情形

依市地重劃時辦法第38條第一、二項規定，「依本條例第六十二條之一規定，應行拆遷之土地改良物或墳墓，以有妨礙重劃土地分配或重劃工程施工所必須拆遷者為限。前項因重劃拆遷之土地改良物或墳墓，應給予補償。補償金額由主管機關查定之，於拆除或遷移前，將補償金額及拆遷期限公告三十日，並通知其所有權人或墓主；其為無主墳墓者，得以公告代通知。」是以，建築物於市地重劃似乎只有「拆遷補償費」，而非對於「建物所有權」之權利保障。

明。四、自來水接水或電力接電證明。五、區公所或改制前各鄉（鎮、市）公所證明文件。六、航照圖。七、門牌編釘證明。八、其他足資證明文件。」另外，臺中市辦理公共工程拆遷建築改良物補償自治條例第三條對於合法建築的認定較寬，其規定：「本自治條例所稱之建築改良物（以下簡稱建物）指下列各款：一、依建築法興建或完成建物第一次登記之建物。二、依建築法領有建築執照或建築許可，在執照有效期間內興建之建築物，其構造及位置均按核准之工程圖樣施工者。三、臺中市都市計畫重新發布前完成之建物。四、實施都市計畫以外地區建築物管理辦法發布前完成之建物。五、都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法施行前，領有臨時執照或領有建物使用執照、建物登記證明之建物。六、都市計畫及內政部指定建築法適用地區公布前之建物。七、日據時期已實施都市計畫地區，光復後依法重行發布實施都市計畫以前建造之建物。」

110 桃園市興辦公共工程建築改良物拆遷補償標準於民國110年03月02日桃園市府法制字第1100043697號令修訂。

111 陳新民，2001，不法的平等—論平等原則拘束行政權之問題，收錄於陳新民著，法治國家論，台北：學林，頁409以後。



那麼，拆遷補償費的補償標準為何？目前實務上分為二種情形：

(1) 公辦市地重劃

多數地方主管機關係依據該直轄市、縣市政府之公共工程用地地上物拆遷補償自治條例、辦理公共工程用地建築改良物拆遷補償查估基準、辦理公共工程用地核發救濟金要點等規定辦理查估補償。至於標準為何，各直轄市、縣市有不同規定，以桃園市為例，拆遷合法建築物，應發給補償費。前項補償費，應按第一次召開用地及土地改良物拆遷補償協議價購會、徵收公告當時或重劃計畫書公告日，該合法建築物之「重建價格」估定之。故合法建築物之「拆遷補償費」係以「重建價格」估定之，而不另外考慮「建築物」折舊的問題。故公辦市地重劃似乎係以「拆遷補償費」來替代「建物所有權」之價值。

惟關於違章建築部分，多是以「其他建築物」相稱，指非屬合法建築物，而具備合於相關規定文件之一之建築物及雜項工作物。目前此種建築物之補償係「以補償費百分之六十發給拆遷救濟金」。而拆遷補償費係以重建價格」估定，不考慮「建築物」折舊。而拆遷救濟金之計算基礎為「補償費百分之六十」亦不考慮折舊問題，故似乎亦係以「拆遷救濟金」來替代違章建築之「建物事實上之處分權」之價值。

除了拆遷補償費/救濟金之外，應拆遷合法建築物及其他建築物，設有戶籍之現住戶須遷移，其於期限內自動遷移者，應發給人口遷移費。建築物所有權人於規定期限內自動拆遷完竣且安全無虞並經查明屬實者，另加發自動拆遷獎勵金。

惟有問題的是，市地重劃之法制體系並未有明確規定，一律適用公共工程用地地上物拆遷補償自治條例等規範是否合宜？不無疑問。

(2) 自辦市地重劃：由理事會依照直轄市或縣（市）政府所定

獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法31條第一、二項規定：「重劃區內應行拆遷之土地改良物或墳墓，應予補償；其補償數額，由理事會依照直轄市或縣（市）政府所定土地改良物或墳墓拆遷補償相關規定查定，並提交會員大會決議後辦理。」是以，自辦重劃之情形，土地改良物或墳墓拆遷補償相關規定查定，金額與項目應該與公辦市地重劃無異。惟該金額與項目是提交會員大會決議後辦理。而補償金額由開發單位（縣市政府或重劃會）查定之，故實務上往往發生建物拆遷補償費計算爭議問題。<sup>112</sup>對此，市地重劃之法制體系並未有明確而嚴謹的價格評估規定，因此對於價格部分，重劃會與建物所有權人/事實上之處分權人之間往往有認知上的差異，造成紛爭不斷，其是否公允？亦不無疑問。

112 如最高法院100年度臺上字第795號、2071號民事判決。

#### (四) 本文見解

##### 1. 安置補償之合理性

對於無合法土地權利而興建房屋者，當其面臨市地重劃而需要遷居時，其必須搬離的是可能是賴以為生的土地（例如農地）、居住棲身的房屋（例如住戶）、賺取生計之處所（例如資源回收兼居住），因此，市地重劃對於無合法權利使用土地者之影響不一，必須對於受到市地重劃影響之人們進行調查或普查，以確定重劃範圍內無合法使用權利之使用方式與其生活方式。對於本類型之安置合理性部分，本文有以下分析：

經濟社會文化權利國際公約第11條第1項宣示人民有「適當住房權」，而該公約權利委員會對之也作有第4號及第7號一般性意見，前者指出所謂適當的住房，意味「適當的獨處居室、適當的空間、適當的安全、適當的照明和通風、適當的基礎設施、就業的合適地點、一切費用合理」等等；後者則表示各國政府應保護所有人不受違法之強迫驅離，並對違法之強迫驅離採取補救措施。惟上開規定及一般性意見，其實相當於憲法第15條所揭示生存權保障之演繹性宣示。關於所謂國家強迫驅離後之安置，不論是安置機關之指定、得申請安置人身分之確認、安置程度及方式之選定，無不涉及資源分配政策及所謂人民適足生存標準之衡平，也涉及多元利益價值之衝突，各國政經文化條件不一，尚無舉世皆然之統一標準。<sup>113</sup>

觀察我國就國家土地管理機關依民事判決判准而拆屋還地者是否應予安置，如何安置，尚乏相關法律規定，無從以經濟社會文化權利國際公約上開規定及一般性意見，而認其有請求安置之公法上請求權。<sup>114</sup>

然而，2013年於3月1日兩公約人權報告國際審查完成，其「結論性意見」（Concluding Observations）認為我國土地開發對於人權之處理與國際人權標準仍有距離。尤其，第4號一般性意見認為，「即使某些人缺乏某塊土地的所有權，他的住房權仍然不應該被侵犯；尤其是在類似紹興、華光社區這種具有歷史成因的「非正規住區」（informal settlements）中，國家甚至應該立法，例如提供專家所要求的「替代住房」，來落實對居民住房權的保障，而不能逕以『非法』為由，以驅逐創造更多流離失所的境內難民。」<sup>115</sup>

113 可參最高法院104年度判字第447號判決。

114 可參最高法院104年度判字第543號判決。

115 林彥彤、餘宜家、陳虹穎，2013，兩公約人權報告審查一遍地迫遷哀鴻/空談居住正義，2013年3月12日，取自：公視新聞議題中心，網址：<http://pnn.pts.org.tw/main/2013/03/12/%E3%80%90%E5%85%A9%E5%85%AC%E7%B4%84%E4%BA%BA%E6%>

如果無土地合法使用權利者，例如經濟能力較強者，或是違規使用而有盈餘者，其生活並不會受到市地重劃之影響，此時，其可能不需要透過安置以協助其生計之維持。惟部分較為弱勢之群體，尤其部分市地重劃地區位置在都市發展的邊緣，因為地價較低、經濟負擔較低，而使得無法在都市生活的經濟或社會弱勢之人們逐漸群居於此。弱勢群體者尤其是處於貧困線以下之人們、老年人、婦女、兒童、原住民等，其所興建之房屋亦僅屬於遮風避雨之違章建築時，其安置計畫就具有極為重要的意義。若是遷居將會造成其生計無法維持，甚至是更為貧窮時，則安置計畫必須考量其如何維持生計與生活等項目。

另外，國內違章建築之存在，部分係出於政府長期未嚴格執法所致，人民對此違法狀態容或產生一定之信賴，如於重劃拆遷時不予適當之補償，就信賴保護之觀點而言，似乎有欠公允。因此，以一定時間點為基準，對於「舊有違章建築」予以適當之救濟或補償，此乃基於照顧人民之考量，額外予以救濟或補償，即有其必要性。<sup>116</sup>

## 2. 補償之計算基準

市地重劃對於合法建築物是採用「拆遷補償費」來替代「建物所有權」之價值，而「拆遷補償費」則以「重建價格」估定。對於違章建築則採用「拆遷救濟金」補償，其基準是「補償費百分之六十」，故市地重劃是用拆遷救濟金來替代違章建築之「建物事實上之處分權」之價值。

在現行法制之下，雖然有規定建築物所有權之拆遷補償費，以及違章建築事實上處分權之拆遷救濟金等，並且用「重建價格」為推算基準。如以前述兩公約的標準觀察，以重建價格作為估算基準而非折舊後的價格，對於建物所有權人的保障是較高的，因為遷居者不是只有單純的「建物所有權」的被剝奪而已，更是整個「家」的剝奪，因此補償必須讓遷居至少可以回復或重建原本的生活。

然而，我國市地重劃法制的「重建價格」與二公約所闡述之補償的「重置成本」概念並不相同。茲將重置成本的內容整理如下：

- (1) 「重置成本」是指「重新購置同樣資產所需的全部成本，包括公平的市場價值、交易成本、應計利息、過渡和恢復成本，及任何其他適用款項。重置成本不應該考慮資產和建築物的折舊。在市場活動不活躍的地區，重置

---

AC%8A%E5%A0%B1%E5%91%8A%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E3%80%91%E9%81%8D%E5%9C%B0%E8%BF%AB%E9%81%B7%E5%93%80%E9%B4%BB-%E9%81%A9%E8%B6%B3%E5%B1%85%E4%BD%8F%E6%AC%8A/，瀏覽日期110.02.10。

116 可參臺灣高等法院97年度重上字第420號民事判決。

成本等同於所有建築材料的成本、施工的人工成本，以及其他任何交易或搬遷成本。」<sup>117</sup>因此，重置成本並非只是「重建價格」而已，而是回復遷居者原本生活的相關費用亦應包含在內。是以，市地重劃對於建築物的所有權或事實上之處分權之拆遷費與救濟金仍無法回復遷居者的原本生活，對此應有所修正。本文建議對市地重劃導致建築物之拆遷，其安置之補償應以回復或重建遷居戶「整體重置成本」為主。

- (2) 所謂的重置成本包含了建築物重置的成本估值方法，以用於確定資產重置時給予必要之補償。此外，除了前述之建築重置之成本外，還要加上有關而且必要的交易成本。亦即，應以公平的市場價值計算重新購置同樣資產所需的全部成本，再加上交易成本（Transaction Cost）、應計利息、過渡和恢復成本。前述交易成本，是源於交易雙方的主觀成本，在交易發生之前，交易當事人為了知悉交易條件的真相，在交易的初期會花費的時間、勞力及費用成本；另外，由於交易的不確定性，致使當事人的交易行為也會產生交易成本，若以法律訂定及契約法規範，都可以降低交易當事人的不確定性，然而，該等法律制度與契約會另外出現執行成本的問題。<sup>118</sup>

由於社會經濟發展快速，每個人因為其有限理性與能力的侷限，對於社會生活所發生的事物無法全面的掌握與處理，專業分工即成為現代社會的潮流。然而，依據平均地權條例第56條第一項各款之規定，可以劃入重劃之地區，基本上是「新設都市地區需實施開發建設」或是「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」、「都市土地開發新社區」等，亦即亟待發展之地區，或是亟需解決其公共利益需求之地區，甚至是都市發展的邊緣。在該地區之居住者，透過交易行為來維持生活之所需，其專業分工未如都市中高度發展之地區，致使其交易成本往往大過於中高度發展之地區。故重置成本應包含基於建築物拆除、重置的搜尋成本（Searching Cost）、協議成本（Negotiating Cost）、訂約成本（Contracting Cost）、監督成本（Monitoring Cost）、執行成本（Enforcement Cost）<sup>119</sup>。

117 亞洲開發銀行，2012，非自願遷居保障政策計畫與實施成功實踐資料彙編工作檔草案，頁3。

118 Coase, R. H., 1988, The nature of the firm: Origin. *Journal of law, economics, & organization*, 4(1), pp. 3-17.

119 North, D. C., and North, D. C., 1992, Transaction costs, institutions, and economic performance (pp.



- (3) 世界銀行考量了不同市場的重置成本，認為重置成本的計算方式有二：第一，在有效運作的市場機制中，重置成本之計算即是：透過獨立、合格之不動產估價所評估出來的市場價值，加上交易成本。第二，若是該地區不存在有效運作之市場機制，則重置成本需要透過其他方式來評估，例如評估如耕地等生產性之不動產，應找出其耕作物之生產價值；若是針對未具有市場正常價格之建築物，計算方式得為該建築物重置或其他固定資產所需材料，加上人工成本後，不扣除折舊之價值，再加上交易成本。
- (4) 若是因為市地重劃之拆遷，將導致某些原居住者喪失其居所，則重置成本至少需使該居住者確保其足以購買或興建一房屋，且需符合原社區最低可接受生活品質和安全標準。開發單位應努力協助遷居者生活之改善，或者使其生計和生活水準，至少恢復到搬遷前之水準。
- (5) 如果重劃實際支付拆遷安置費用與原本重劃計畫書預計之拆遷安置時間有差距，該時間應加計利息。最後，就是遷居之過渡與恢復期間成本之補償，例如短期生活津貼、暫時失去收入來源期間的補貼或訓練等，至少恢復遷居者原本之生計水準。
- (6) 開發單位應將重置成本之估值方法納入市地重劃重劃計畫書中，並應確認相關安置規劃之內容。為確保補償之內容不會因為時間的推移而受到影響，市地重劃之拆遷補償應依據市場情形，更新重劃拆遷補償之費率，例如依據通貨膨脹程度進行調整。若是當事人受到影響的時間與支付相關補償費用的時間差距過久，亦應針對該等期間進行金額的還原。<sup>120</sup>

---

13-15). San Francisco, CA: ICS Press.

120 世界銀行 (the World Bank) 為了可以更好地管理與借款國投資專案之環境和社會風險，並且改善投資像項目之發展成果，世界銀行於2018年10月1日啟動「環境和社會框架 (Environmental and Social Framework, 簡稱ESF)」，ESF有系統的針對環境和社會風險進行了評估，其中最重要的就是十個「環境和社會標準 (Environmental and Social Standards, 簡稱ESS)」，說明了適用於借款國的環境與社會要求。在「环境和社会框架」之「环境和社会标准 5」，特別針對重置成本進行了說明。可參<https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-standards>。瀏覽日期110.08.10。



## 六、結 論

市地重劃也是都市計畫之一環，乃將都市一定範圍內土地，重新加以規畫整理，促使土地作更合理、經濟之利用，以增進都市建設發展，增進公共利益。市地重劃之相關規範即為此目的而制定，以落實都市計畫。故市地重劃除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經社文公約第11條第一項規定參照）外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。

市地重劃之實施涉及政治、經濟、社會、實質環境及居民權利等因素之考量，本質上係屬國家或地方自治團體之公共事務，故縱使基於事實上需要及引入民間活力之政策考量，而以法律規定人民在一定條件下得申請自行辦理，國家或地方自治團體仍須以公權力為必要之監督及審查決定。是以，不論是公辦或是自辦市地重劃，國家機關依法行使公權力（公辦市地重劃）致人民之財產遭受損失（諸如所有權喪失、價值或使用效益減損等），或是就自辦市地重劃給予必要之監督及審查決定，自應進一步思考其是否對於財產權保障之周延。

對於「有屋無地」的建築物所有權人之權利義務規範，在平均地權條例、市地重劃實施辦法皆未有規定，僅規定拆遷補償處理之。此對於建築物所有權人之權利保障過於單薄。

本文歸納分析市地重劃有屋無地拆遷戶部分，可以分為有權使用土地者，以及無權使用土地者二種，前者具有合法土地使用權利部分應可以界定為二類，第一類是建築物所有權人有合法之債權或是物權之權利；第二種是原本具有合法權源嗣後未能提出合法證明者。

現行法下，市地重劃對於合法建築物是採用「拆遷補償費」來替代「建物所有權」之價值，而拆遷補償費則以重建價格估定。對於違章建築則採用拆遷救濟金補償。從適足住房權的角度觀察，基於土地開發所帶來的遷居補償，應考量該強制遷居對於居住、與住居有密切關聯之經濟活動，以及對於其他人權的影響，除了建築物的損失之外，也必須衡量該土地開發所導致的強制遷居對於適足住房權造成之影響情形和程度、原居民必須另找尋住居處所、搬家與遷移、家人安頓、繼續或重新開展維生之經濟活動所必要的生活重置成本。

## 參考文獻

### 一、專書與論文

- 王澤鑑，2014，民法總則，增訂新版，自版，頁 259。
- 朱柏松，2004，典權關係中之回贖、別賣與留買權，月旦法學雜誌，108 期，172-182。
- 朱淑娟，2019，多少鳳山車站居民在重劃大刀下流離失所，朱淑娟專欄，新新聞，網址：<https://www.storm.mg/article/1691524>，瀏覽日期 2021.02.10。
- 何燕堂，2016，被形成的 [ 違占戶 ]—基隆貴美雜貨店：國土活化政策如何侵犯底層人民的居住權？，台灣人權學刊，第 3 卷第 4 期，頁 155-166。
- 吳光明，2008，典權之探討—兼論典權新修正草案，台灣法學雜誌，第 108 期，頁 171-194。
- 吳庚，2003，憲法的解釋與適用，3 版，台北：三民，頁 242-265。
- 吳信華，2011，憲法釋論，台北：三民，頁 345。
- 吳容明，1997，市地重劃促進都市建設之研究，台北：現象文化，頁 3-12。
- 吳啟賓，2013，土地法關於基地租賃之規定與適用，中華法學，15，頁 3。
- 吳連山，1980，市地重劃概論，台中：逢甲大學，頁 6-12。
- 李建良，2014，論國際條約的國內法效力與法位階定序—國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題，憲法解釋之理論與實務（八），頁 179-181。
- 李得全、許雅芝，2016，從都市計畫角度談市地重劃，建築師，523 期，頁 84-89。
- 李惠宗，2004，憲法要義，2 版，台北：元照，頁 231-238。
- 李惠宗，2010，財產權保護與土地徵收補償，資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，台北：元照，頁 23-27。
- 李福隆，2010，物權法現代化之終章或序曲—論普通地上權之實務爭議及新法評析，國立中正大學法學集刊，第 29 期，頁 35-67。
- 李鴻毅，1996，土地政策論，台北：財團法人中國地政研究所，頁 276。
- 亞洲開發銀行，2012，非自願遷居保障政策計畫與實施成功實踐資料彙編工作檔草案，頁 3。
- 林子欽、許明芳，2003，個別土地開發前的產權調整——市地重劃區個案觀察，台灣土地研究，第 6 卷第 2 期，頁 7。
- 林子勤，2015，非正規住居主張居住權的困境——以龜山大湖自辦市地重劃案為例，法扶報報，財團法人法律扶助基金會，網址：<https://www.laf.org.tw/index>。

何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

php?action=LAFBaoBao-detail&tag=232&id=105，瀏覽日期 2021.02.10。

林彥彤、餘宜家、陳虹穎，2013，兩公約人權報告審查一遍地迫遷哀鴻 / 空談居住正義，2013 年 3 月 12 日，取自：公視新聞議題中心，網址：<http://pnn.pts.org.tw/main/2013/03/12/%E3%80%90%E5%85%A9%E5%85%AC%E7%B4%84%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%A0%B1%E5%91%8A%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E3%80%91%E9%81%8D%E5%9C%B0%E8%BF%AB%E9%81%B7%E5%93%80%E9%B4%BB-%E9%81%A9%E8%B6%B3%E5%B1%85%E4%BD%8F%E6%AC%8A/>，瀏覽日期 2021.02.10。

林明鏘，2016，都市更新之正當法律程序—兼論司法院大法官釋字第 709 號解釋，法令月刊，第 67 卷，第 1 期，頁 1-27。

林明鏘，2017，財產權之特別犧牲與社會義務—評司法院大法官釋字 747 號解釋，月旦裁判時報，第 64 期，頁 5 以後。

林俊廷，2017，違章建築與事實上處分權—從公、私法之法秩序統一而論，司法周刊，第 1585 期，頁 4。

林英彥，1997，市地重劃，臺北，文笙書局，頁 1-4。

林誠二，2007，民法總則（上），第 3 版，台北：瑞興，頁 81 以下。

紀聰吉，2017，市地重劃法制與實務運作問題之探討，土地開發方式與法律政策，台北：元照。頁 67-80。

法治斌、董保城，2014，憲法新論，6 版，台北：元照，頁 274。

施啟揚，2009，民法總則，8 版，自版，頁 216。

孫健智，2018，試析所有權與居住權之衝突—105 年度上字第 1513 號判決為例，全國律師，第 22 卷第 11 期，頁 10。

翁燕菁，2015，適足居住權之可裁判性——初探國際人權法及其實踐，全國律師，19：1 期，頁 11。

翁燕菁，2018，瑠公圳拆遷爭訟中的公約權利保障，法扶報報，財團法人法律扶助基金會，網址：<https://www.laf.org.tw/index.php?action=LAFBaoBao-detail&tag=232,233&id=123>，瀏覽日期 2021.02.10。

許博任，2014，浮濫圈地之成因及其抵抗，臺灣人權學刊，2 卷 3 期，頁 161。

張舜淵等，2019，鐵路立體化建設對交通及都市發展之影響分析，交通部運輸研究所，8-14。

張雅惠，2016，都市更新事業中有屋無地不同處理方式之探討，土地問題研究季刊，第 15 卷，第 2 期，頁 17-22。

- 莊仲甫，2015，市地重劃實務全輯，台北：永然，頁 1-6。
- 陳志華，2012，中華民國憲法概要，5 版，台北：三民，頁 60。
- 陳明燦，1999，市地重劃實施過程中法律救濟問題之研究，政大法學評論，62 期，頁 129-165。
- 陳明燦，2006，我國都市土地整體開發與使用管制之法制分析：以都市計畫法第 17 條為中心，臺北大學法學論叢，頁 1-3、5-46。
- 陳明燦，2012，土地重劃：理論與實務，台北：新學林，頁 23。
- 陳明燦，2013，我國自辦市地重劃公共設施用地指配相關法制問題分析—兼評監察院 102 年 4 月 12 日院台內字第 1021930412 號函，全國律師，第 17 卷第 12 期，頁 14-21。
- 陳明燦，2015，我國市地重劃制度之分析—兼評高雄高等行政法院 103 年訴更一字第 5 號判決，台灣環境與土地法學雜誌，第 17 期，頁 107-113。
- 陳冠璋，2017，憲法上居住權之建構與實現：以司法審查為核心，台中，元照，頁 230-231。
- 陳洸岳，2012，未定期限無償地上權之終止—最高法院一〇〇年度台上字第五九九號判決，月旦裁判時報，第 15 期，頁 102-105。
- 陳虹穎、徐亦甫，2017，東亞迫遷法庭及台灣居住權運動現況與挑戰，台灣人權學刊，第 4 卷第 2 期，頁 177-178。
- 陳敏，2011，行政法總論，7 版，自刊，頁 1177。
- 陳愛娥，1998，司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變，載：憲法解釋之理論與實務，劉孔中、李建良主編，中央研究院人文社會科研究中心，頁 402-403。
- 陳慈陽，2004，憲法學，2 版，台北：元照，頁 566-573。
- 陳新民，2001，不法的平等—論平等原則拘束行政權之問題，收錄於陳新民著，法治國家論，台北：學林，頁 409 以下。
- 陳新民，2002，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，憲法基本權利之基本理論（上冊），5 版，台北：元照，頁 305。
- 陳新民，2002，憲法基本權利之基本理論（上），台北：元照，頁 341。
- 陳新民，2011，憲法學釋論，7 版，台北：三民，頁 320。
- 陳耀東，2020，我國都市計畫整體開發地區推動問題之研析，立法院法制局研究報告，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=200772>。瀏覽時間：110.10.20。

何彥陞：論市地重劃對於建築物所有權補償規範之合理性—有屋無地者等於拆遷戶？

- 曾智敏、紀俊輝，2015，以市地重劃方式開發舊都市更新地區兼顧原住戶安置之探討 -- 以「體二用地」為例，台中市地政局 104 年度自行研究發展案件，台中市政府，頁 7-10。
- 黃子倫，2013，市地重劃制度對區域影響：以臺中市整體開發地區自辦重劃為例，中國地理學會會刊，頁 35-51。
- 黃茂榮，2010，法律行為與契約之締結（一），植根雜誌，第 26 卷第 3 期，頁 23。
- 黃麗玲，2015，「違章建築社區」的再思考，全國律師，第 19 卷第 1 期，頁 18-27。
- 楊宏暉，2013，借地建屋爭議之調和與房地分離的權源自治選擇，政大法學評論，第 131 期，頁 169-247。
- 楊雅婷、黃崑山，2008，以都市設計理念進行市地重劃之研究—以九份子重劃區為例，第十三屆國土規劃論壇學術研討會，頁 4。
- 溫豐文，2012，土地法，自版，頁 365。
- 溫豐文，2016，租地建屋之地上權登記，月旦法學教室，第 164 期，頁 12-14。
- 葛克昌，2002，納稅人財產權保障，當代公法理論（下）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，頁 669-689。
- 臺北市議會公報，2014，臺北市各重劃及區段徵收地區進度與民眾需求落差之檢討及改進方案，第 98 卷第 5 期，頁 705。
- 劉瑞煌，2003，臺灣之市地重劃，土地問題研究季刊，第 2 卷第 1 期，頁 41-49。
- 蔡維音，2006，財產權之保護內涵與釋義學結構，成大法學，第 11 期，頁 19-20。
- 賴碧瑩，2010，市地重劃之地價影響因素研究—以高雄市為例，公共事務評論，第 11 卷第 2 期，47-59。
- 謝哲勝，2009，地上權的權利金，月旦法學教室，第 77 期，頁 12-13。
- 魏大曉，2014，違章建築物所有人及受讓人之財產權保障，月旦裁判時報，30 期，頁 74-94。
- 魏大曉，2020，適足住房權作為房屋使用利益喪失求償之規範依據—最高法院 105 年台上第 2293 號民事判決評析（上），司法周刊，1992 期，頁 2-3。
- 魏大曉，2020，適足住房權作為房屋使用利益喪失求償之規範依據—最高法院 105 年台上第 2293 號民事判決評析（中），司法周刊，第 1993 期，頁 2-3。
- 羅雅怡，2018，適足居住權與我國憲法第 15 條財產權保障之交錯初探，土地問題研究季刊，第 17 卷第 3 期，頁 108-112。
- 邊泰明，1994，土地使用變更與財產權配置，土地經濟年刊，第 5 卷，頁 189-212。



- 蘇永欽，1999，財產權的保障與大法官解釋，大法官釋憲五十週年學術研討會記錄，頁 61 以後。
- Peter Moskowitz (吳比娜、賴彥如譯)，2018，如何謀殺一座城市：高房價、居民洗牌與爭取居住權的戰鬥，台北：行人，23-51。
- Adam, A. G., 2015, Land readjustment as an alternative land development tool for peri-urban areas of Ethiopia, *Property Management*, 33(1), pp. 36-58.
- Asthana, R., 1996, Involuntary resettlement: Survey of international experience. *Economic and Political Weekly*, 1468-1475.
- Coase, R. H., 1988, The nature of the firm: Origin. *Journal of law, economics, & organization*, 4(1), pp. 3-17.
- De Souza, F. A., 2001, The future of informal settlements: lessons in the legalization of disputed urban land in Recife, Brazil. *Geoforum*, 32(4), pp. 483-492.
- Midheme, E. and Moolaert, F., 2013, Pushing back the frontiers of property: community land trusts and low-income housing in urban Kenya, *Land Use Policy*, pp. 35, 73-84.
- Vitikainen, A., 2004, An overview of land consolidation in Europe. *nordic Journal of Surveying and real Estate research*, 1(1), pp. 26-28.