

平均地權條例第58條第3項規定涉及違憲之聲請

壹、聲請解釋憲法之目的

為平均地權條例第58條第3項規定（下稱系爭規定），發生牴觸憲法第7條、第10條、第15條、第23條之疑義，聲請解釋並宣告系爭規定違憲而無效。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、疑義之性質與經過：

按法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，各級法院得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請司法院大法官解釋，迭經釋字第371號、第572號、第590號解釋在案。

查聲請人審理臺灣桃園地方法院103年度訴字第2184號撤銷會員大會決議等民事事件，經原告林殿寶、林昌榮、柯焜廷、李明憲等人對被告桃園市小檜溪暨埔子自辦市地重劃區重劃會（下稱小檜溪重劃會）、吳寶田、王鼎然、于家福、郭美珠、吳霖懿、游文元、吳寶順、蘇阿桃等人，以小檜溪重劃會會員大會召集程序、決議方法違反法令為由，請求法院撤銷會員大會之決議。經核原告所主張撤銷事由，乃被告小檜溪重劃會據以適用系爭規定所為「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」之同意比率決議方法，聲請人認其有牴觸憲法第7條、第10條、第15條、第23條之疑義，業已裁定停止其審理程序。

二、涉及之憲法條文：

平均地權條例第58條第3項規定：重劃會辦理市地重劃時，應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，並經主管機關核准後實施之。然此與憲法第7條揭櫫之平等原則、第10條闡釋之居住權維護、第15條指明之財產權保障，及第23條要求之比例原則相悖，致生違憲疑義。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、系爭規定違反實質平等之平等原則：

按憲法第7條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌

規範事物性質之差異而為合理之區別對待，釋字第485號解釋文可參。故本案應檢驗系爭規定就不同事件有無為實質平等之平等原則落實，能否為合理之區別對待，抑或未區分事件性質、屬性之異同，逕以形式上平等規範，致生違反憲法第7條平等原則情事。

又關於系爭規定自辦市地重劃同意比率，性質相似之都市更新條例第22條第1項雖曾經釋字第709號認無違於憲法要求之正當行政程序（註一）；惟都市更新條例第22條第1項實已考量災區迅速重建之特殊需要，併視更新單元是否在已劃定之更新地區內，分別就第7條、第10條或第11條之情形為各種同意比率之規定（註二），以期在不同事件上落實憲法第7條之實質平等。

然系爭規定均一概以「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」為同意比率規範，未區分新設都市地區開發、舊都市地區合理使用、都市土地開發新社區、機關指定限期辦理，或災區事變等不同自辦市地重劃類型，考量實際實施情形、一般社會觀念與推動都市更新需要等因素，予以不同之同意比率規定，反祇以絕對、機械之形式上平等方式規範，實有違憲法第7條揭櫫之平等原則。

是系爭規定未區分事件性質、屬性之異同，僅形式上以齊一之同意比率作為規範，相較性質相近之都市更新條例第22條第1項尚且分就不同事件為同意比率規定，系爭規定顯有違反實質平等之平等原則（註三），並不妥適。

二、系爭規定有違居住正義之適足居住權：

按憲法第10條規定人民有居住之自由，旨在保障人民有選擇其居住處所，營私人生活不受干預之自由，釋字第443號解釋理由書參照；又經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）第11條第1項規定：「本公約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現這一權利，並承認為此而實行基於自願同意的國際合作的重要性。」另人民之生存權、工作權及財產權，應予保障，為憲法第15條所指明。

是由憲法第10條居住自由、第15條財產權保障，及社經文公約第11條第1項規定，可界定所謂「居住正義」，乃指人民之「居住權」與「適足居住權」而言，其「居住權」為憲法所賦予之基本人權，另「適足居住權」則謂任何人都有和平、安全尊嚴地居住在某處之權利；就居住正義體現觀之，為「分配正義」與「應報正義」，著重在人民間之財富、權利、報酬、尊敬等事項分配及侵奪之惡性回應，改善較低財產、所得之人民之居住環境，以滿足其「適足居住權」及維護其「居住權」，避免強制驅逐而剝奪其居住權利（註四）。

但系爭規定僅需「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」，即可迫使重劃區內不同意者接受土地重劃，無法和平、安全尊嚴地居住，進而衍生強制驅逐而剝奪其居住權利可能，無疑有違居住正義之適足居住權。且因系爭規定單純依重劃區內私有土地所有權人數及面積，為計算同意比率依據，未細究其不同意者居住權應如何保障，直接以數量認定公益而完全犧牲少數之利益，對人性尊嚴之居住環境實屬嚴重侵害。

故系爭規定單純依重劃區內私有土地所有權人數及面積計算，直接以數量認定公益與否，完全犧牲少數之利益，違反憲法第10條居住自由、第15條財產權保障，有違居住正義之適足居住權。

三、系爭規定不符合比例原則之要求：

按狹義比例原則本質上是一種衡量，衡量「手段與所追求的目的」間是否不成比例。雖絕多數之情形，在操作比例原則下的適當性與必要性原則，特別是必要性原則的審查，已可相當程度阻絕了過度侵犯基本權之手段，然理論上仍有部分漏網之魚，需援用狹義比例原則，方能衡量達成目的所獲致利益究竟有無大於對私人基本權所造成之侵害（註五）。故如具備目的的正當性、手段適合性者，即應進行狹義比例性審查，就「所欲追求致必須侵害基本權之公益」與「對關係人法益之影響」二者間，加以衡量。

查系爭規定固係因應社會經濟發展、加強實施漲價歸公、配合農地改革、促進土地有效利用，健全都市發展而予修正（註六）；惟因自辦市地重劃屬私權關係，且在重分配財產，重劃後土地面積減少、位置及形狀均改變，涉及土地所有權人權益甚至鉅，其雖具有公共利益，但背後卻隱藏著巨大歸私利益，重劃利益由重劃業者獨享，此與公辦市地重劃盈餘款需回饋地主迥然不同（註七）。是系爭規定縱具備健全都市發展之目的正當性，且其手段與目的具正當合理關聯之適合性，然在衡量係爭規定有無符合狹義比例原則之要求，當應探究其所欲追求致必須侵害基本權之公益為何，始足當之。

惟自辦市地重劃本質上既隱藏重劃業者之私益，自應格外重視所侵害基本權程度，及其重要性與迫切性，兩者間必須有適當之比例，不得有明顯不合比例情形存在。則參酌平均地權條例第57條規定：適當地區內之私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數者之同意，得申請該管直轄市或縣（市）政府核准後優先實施市地重劃；然相較系爭規定自辦市地重劃與第57條公辦市地重劃之同意比率，兩者相同，亦即所侵害基本權程度相同，雖第57條僅促使政府優先實施市地重劃，但依系爭規定重劃業者卻可享受自辦市地重劃之獎勵（註八），顯見其所欲追求公益較之輕微，不具有其重要性與迫切性，因而存在「明顯不合比例情形」，不符合狹

義比例原則。

故系爭規定就自辦市地重劃，其同意比率與平均地權條例第57條請求公辦市地重劃相同，可認所侵害基本權程度相同；惟自辦市地重劃因給予重劃業者私利，所欲追求之公益顯見輕微，利益衡量之結果，自辦市地重劃之人民顯然受到較重之負擔，自有違反狹義比例原則，不符合憲法第23條比例原則之要求。

肆、結論

平均地權條例所規範之自辦市地重劃，其性質與都市更新條例之自辦都市更新相當，均屬私權關係，且在重分配財產，重劃（都更）後土地面積減少、位置及形狀均改變，涉及土地所有權人權益甚至鉅，背後並隱藏著巨大歸私利益；故都市更新條例第22條第1項尚且分就不同事件為同意比率規定，但系爭規定卻一概為齊頭式平等，顯有違反憲法第7條實質平等之平等原則。復系爭規定單純依重劃區內私有土地所有權人數及面積計算，直接以數量認定公益與否，完全犧牲少數之利益，違反憲法第10條居住自由、第15條財產權保障，有違居住正義之適足居住權。且所欲追求之公益顯見輕微，利益衡量之結果，自辦市地重劃之人民顯然受到較重之負擔，自有違反狹義比例原則，不符合憲法第23條比例原則之要求。

是聲請人審理臺灣桃園地方法院103年度訴字第2184號撤銷會員大會決議等民事事件，就原告主張系爭規定「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」之同意比率決議方法，違反法令為由，請求法院撤銷小檜溪重劃會會員大會之決議；因系爭規定為本案會員大會之決議方法有無違反法令，與原因案件具有重要關聯，且本案並非災區事變，其同意比率不應較自辦都市更新為低，此有違平等原則，復悖於居住正義及比例原則，此非單純立法形成自由，已無合憲解釋之空間。故聲請人對系爭規定有合理之確信，認有牴觸憲法第7條、第10條、第15條、第23條之疑義，經提出上述客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，爰裁定停止其審理程序，聲請大法官解釋，宣告系爭規定違憲，以保障人民權益。

註一：釋字第709號理由書：考其立法目的，一方面係為落實推動都市更新，避免因少數人之不同考量而影響多數人改善居住環境、促進都市土地有計畫再開發利用之權益，因而規定達一定人數及一定面積之同意比率，即得申請核定都市更新事業計畫；另一方面又為促使居民事先溝通協調，以減少抗爭，使都市更新事業計畫得以順利執行，同意比率亦不宜太低；復考量災區迅速重建之特殊需要，因而視更新單元是否在已劃定之更新地區內及

是否屬迅行劃定之更新地區，而於上開條文分別就第7條、第10條或第11條之情形為各種同意比率之規定。其目的洵屬正當，且以一定比率之同意規定亦可達成上述立法目的。

註二：都市更新條例第22條第1項規定：實施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，其屬依第10條規定申請獲准實施都市更新事業者，除依第7條劃定之都市更新地區，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過1/2，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過1/2之同意外，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過3/5，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過2/3之同意；其屬依第11條規定申請獲准實施都市更新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過2/3，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過3/4之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過4/5同意者，其所有權人數不予計算。

註三：莊仲甫，〈從大法官709號解釋看自辦市地重劃問題〉，《土地問題研究季刊》，民國103年3月，頁82以下。

註四：聯合國經濟、社會、文化權利委員會針對「適足居住權」公布之第7號一般意見參見。

註五：許宗力，〈比例原則之操作試論〉，收錄於氏著《法與國家權力（二）》，民國96年10月，頁133以下。

註六：平均地權條例第58條民國75年6月29日立法理由謂：平均地權為我國憲法第142條明定的基本國策，其目的在促使地盡其利，達成地利共享。然今臺灣地區土地資源有限，且國家經濟持續發展，人口不斷增加，土地需求日殷，土地問題隨而日趨複雜，行政院為：一、因應當前國家社會經濟發展。二、改進地價地稅制度，加強實施漲價歸公。三、配合第二階段農地改革，加速農業發展。四、促進土地有效利用，健全都市發展。乃就現行平均地權條例，予以修正。

註七：同註三。

註八：平均地權條例第58條第1項規定：為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理之。其獎勵事項如左：一、給予低利之重劃貸款。二、免收或減收地籍整理規費及換發權利書狀費用。三、優先興建重劃區及其相關地區之公共設施。四、免徵或減徵地價稅與田賦。五、其他有助於市地重劃之推行事項。

此 致
司 法 院

聲請人：臺灣桃園地方法院民事庭法官 黃翊哲

中 華 民 國 1 0 4 年 8 月 3 1 日