



統一解釋法律及命令聲請書

案號： 年度 字第 號

聲請人 台中市長春自辦市地重劃區重劃會

所在地：

電話： 傳真：

代表人 王松山

身分證明文件字號：

與聲請人之關係：理事長

住所或居所：

電話： 傳真：

訴訟代理人 沈泰基律師

楊淳洧律師

電話： ；傳真：

電子郵件位址：

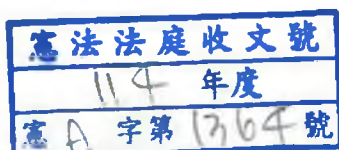
相對人 何炳梓

住

1 為聲請統一解釋法律及命令事，爰提出聲請書如下：

2 應受判決事項之聲明

3 一、 請求統一解釋民國95年6月22日修正施行之獎勵土地所有權人辦
4 理市地重劃辦法第13條第2項第2款、第3項之法規範，係指『選
5 任理、監事事項，須有會員二分之一及面積二分之一以上之會
6 員參與而言，並非指每一當選人均應超過會員二分之一及面積
7 二分之一。可參與表決選舉之會員二分之一以上，且其所有土
8 地面積超過可參與表決選舉重劃區總面積二分之一以上之會員
9 參與選任或解任之投票，至少可認彼等已默示同意進行選任或



1 解任理事案。依不牴觸法令之章程（例如依得票數多寡當選理
2 事），按投票結果決定理事之選任或解任』。

3 二、請求統一解釋民國95年6月22日修正施行之獎勵土地所有權人辦
4 理市地重劃辦法第11條第4項之法規範，係指『若經主管機關已
5 為核定且未撤銷，其效力繼續存在，民事法院應受拘束。』

7 見解發生歧異之經過及所涉法規範

8 壹、按憲法訴訟法第84條規定：「人民就其依法定程序用盡審級救濟
9 之案件，對於受不利確定終局裁判適用法規範所表示之見解，
10 認與不同審判權終審法院之確定終局裁判適用同一法規範已表
11 示之見解有異，得聲請憲法法庭為統一見解之判決。」

12 貳、所涉法規範

13 一、平均地權條例第58條第1項、第2項規定：「為促進土地利用，擴
14 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
15 之。…前項重劃會組織、職權、重劃業務、獎勵措施等事項之
16 辦法，由中央主管機關定之。」

17 其立法理由記載：「配合行政程序法有關法律保留原則之精神，
18 明列授權獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法之訂定內容，使
19 授權訂定該辦法之目的、內容及範圍具體明確，以保障人民權
20 益。」

21 二、內政部依前開規定，於68年9月10日以內政部（68）台內地字第
22 24509號令訂定發布獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法。

23 後內政部再於95年6月22日內政部內授中辦地字第0950724221號
24 令修正發布全文58條（下稱95年獎勵重劃辦法），本件所涉法規
25 範即此次修法之獎勵重劃辦法第13條第2項第2款、第3項規定：

26 「會員大會之權責如下：二、選任或解任理事、監事。會員大
27 會對於前項各款事項之決議，應有全體會員二分之一以上，及

1 其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意。」(附
2 件1)。

3 (後內政部於101年2月4日復再修正前開規定，惟修正後聲請人
4 未再重新召開會員大會，故本件爭執之法規範應為95年6月22日
5 修正實施之前開規定，併予敘明。)

6 三、前開95年獎勵重劃辦法第13條第2項第2款、第3項規定屬行政機
7 關基於法律授權訂定之命令，具有法律規範性質，分別經最高
8 法院大法庭111年度台上大字第1958號裁定、本件112年度台上
9 字第619號裁定表明法律見解。然與最高行政法院101年度判字
10 第637號判決、102年度判字第822號確定終局裁判適用同一法規
11 範已表示之見解有異，得依憲法訴訟法第84條規定，聲請憲法
12 法庭為統一見解之判決。

13

14 參、見解發生歧異之經過

15 一、台中市長春自辦市地重劃區籌備會於96年9月26日召開第一次會
16 員大會，經全體會員2分之1以上，及其所有土地面積超過重劃
17 區總面積2分之1以上之同意(下稱系爭同意比率)，決議通過章
18 程第10條、第12條規定無記名投票方式，在場有會員二分之一
19 及面積二分之一以上之會員參與理事及監事之選舉，並依得票
20 數高低順序當選，選出7名理事及3名監事(證物1)。

21 二、後該重劃會再於100年11月27日召開第三次會員大會，經全體會
22 員2分之1以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積2分之1以
23 上之同意，決議通過章程、理監事選舉辦法，在場有會員二分
24 之一及面積二分之一以上之會員參與理事及監事之選舉，再依
25 該辦法規定之無記名連記法及得票數之多寡，選出13名理事及3
26 名監事(證物2)。

1 三、 依內政部106年9月14日內授中辦地字第1061306154號函闡明：

2 「依修正後獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 10 條第 5
3 款、第11條第1項及第7項規定，自辦市地重劃會理事、監事之
4 名額、選任及解任，應載明於重劃會章程，並於籌備會通知全
5 體土地所有權人召開重劃會成立大會時審議其草案，及互選代
6 表組成理事會及監事會。準此，有關自辦重劃會理事、監事之
7 選任方式，為重劃會章程應記載事項，倘經重劃會成立大會決
8 議同意，且無違反法令之強制或禁止規定，依其章程規定辦
9 理，本案請本於權責依規核處。」(證物3)。

10 及臺中市政府之行政指導，向來認為：「自辦重劃章程可能以下
11 列三種方式規定理監事選舉的方式：1.採多數決方式選舉理監
12 事：個別理監事的得票數不用達重劃區地主人數及其面積過半
13 數的同意，此時一般採不記名投票，而依得票數高低排序選出
14 理監事。」(證物4)

15 則聲請人依前開方式，經全體會員2分之1以上，及其所有土地
16 面積超過重劃區總面積2分之1以上之同意，決議於章程及選舉
17 辦法採多數決方式選舉理監事，且在場有會員二分之一及面積
18 二分之一以上之會員參與理事及監事之選舉，應符合95年獎勵
19 重劃辦法第13條第2項第2款、第3項之同意門檻(附件1)。

20 嗣聲請人依95年獎勵重劃辦法第11條第4項規定，將前開章程、
21 會員與理事、監事名冊、會員大會及理事會紀錄送請主管機關
22 核定獲准，該核定未經主管機關撤銷(證物1、2)。

23 四、 相對人係於重劃過程中，知悉重劃會已成立且已開始重劃作
24 業，為享受重劃帶來之土地利益，而自願購買土地成為重劃會
25 之會員，本身肯定重劃會理事、監事成員。

26 相對人雖於105年間因不滿重劃後土地分配之位置，前以聲請人
27 為被告起訴主張請求確認分配結果無效訴訟，然於第一審程序

1 未曾爭執聲請人之會員大會所選任理事及監事之合法性。臺灣
2 臺中地方法院105年度訴字第1234號判決理由略以聲請人之分配
3 結果係遵循市地重劃辦法第31條第1項第1款及第7款規定，並無
4 違反重劃規定相關法令，因而認定相對人主張無理由而駁回原
5 告之訴（證物5）。

6 五、 遽料，相對人為獲有利判決，竟於第二審程序始開始爭執第一
7 次會員大會、第三次會員大會決議通過之章程、理監事選舉辦
8 法違反95年獎勵重劃辦法第13條第2項第2款、第3項規定，及未
9 合法選任理、監事等情。

10 臺灣高等法院臺中分院105年度上字第544號判決理由略以土地
11 分配結果與市地重劃辦法第31條第1項各款之規定相違背，因而
12 認定土地分配結果無效（證物6）。

13 聲請人再提起上訴，最高法院109年度台上字第620號判決理由
14 略以相對人之前手楊榮賴與得訴外人坤詮公司簽訂重劃合作契
15 約書，相對人參與系爭重劃前土地究為4宗或1宗，涉分配結果
16 是否違反市地重劃辦法規定，有再釐清必要等語，因而廢棄原
17 判決而發回原審法院（證物7）。

18 六、 後臺灣高等法院臺中分院110年度重上更一字第19號判決，理由
19 略以第一次、第三次會員大會選任之理事均未逾全體會員人數
20 之2分之1之同意，復無證據足認有所有土地面積超過重劃區總
21 面積2分之1同意之事實，第一次、第三次會員大會選出上開之
22 理事，已違反獎勵重劃辦法第13條第3項規定，應屬無效等語，
23 因而廢棄原判決而確認決議不成立（證物8）。

24 七、 案經聲請人上訴至最高法院，最高法院大法庭以111年度台上大
25 字第1958號裁定表明法律見解認定：「一、民國95年6月22日、
26 101年2月4日發布施行之獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第
27 13條第3項，關於第2項第2款選任理事、監事決議所定之同意比

例，係指各別理事及監事之選任獲得同意之比例，不得以會員大會決議之章程或另訂理監事選舉辦法而降低之。未達上開同意比例或無法判斷之選任決議，除該當不成立外，應屬無效，重劃會未合法成立，不因主管機關已為核定且未撤銷而受影響。二、以規避上開同意比例之目的而通謀虛偽移轉土地所有權者，受移轉登記人之人數及所有土地面積不列入選任決議計算（證物10）。

本件民事訴訟事件則爰引前開大法庭裁定意旨，經最高法院112年度台上字第619號裁定駁回聲請人之上訴（證物9）。

八、然最高行政法院101年度判字第637號判決、102年度判字第822號確定判決，曾表明95年獎勵重劃辦法第13條第3項之「會員大會對於前項各款事項之決議，應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積合計超過重劃區總面積二分之一以上同意」規定，係指「選任理、監事事項，須有會員二分之一及面積二分之一以上之會員參與而言，並非指每一當選人均應超過會員二分之一及面積二分之一。可參與表決選舉之會員二分之一以上，且其所有土地面積超過可參與表決選舉重劃區總面積二分之一以上之會員參與選任或解任之投票，至少可認彼等已默示同意進行選任或解任理事案。依不牴觸法令之章程（例如依得票數多寡當選理事），按投票結果決定理事之選任或解任。」

（附件2、3）。

九、綜前，聲請人就本件與相對人間確認分配決議無效之民事訴訟事件，已依法定程序用盡審級救濟，且受不利確定終局裁判，又該裁判適用法規所表示之見解，顯然與上述第八點之最高行政法院之確定終局裁判適用同一法規已表示之見解有異。

聲請判決之理由及聲請人對本案所持之法律見解

1 一、關於前開民事法院之法律見解，顯然與行政法院之確定終局裁
2 判適用同一法規範已表示之見解有異：

3 (一) 最高行政法院101年度判字第637號判決意旨闡明：「行為時（即
4 95年6月22日修正發布）重劃辦法第13條…，市地重劃會（籌備
5 會）之會員大會選任或解任理事、監事，概念上固可分為會員
6 大會同意進行選任或解任理事、監事案及進行選任或解任之投
7 票，然實際進行係兩者合一，正如同會員大會是否同意通過或
8 修改章程，並不先表決是否同意通過或修改章程案提交會員大
9 會表決，再進行是否同意章程或其修正內容之投票。苟有可參
10 與表決選舉之會員二分之一以上，且其所有土地面積超過可參
11 與表決選舉重劃區總面積二分之一以上之會員參與選任或解任
12 之投票，至少可認彼等已默示同意進行選任或解任理事案，再
13 依不抵觸法令之章程（例如依得票數多寡當選理事），按投票結
14 果決定理事之選任或解任。而所謂「會員參與選任或解任之投
15 票」，包括領票不投票、領票投廢票之情形。」（附件2）。

16 (二) 最高行政法院102年度判字第822號判決闡明：「所謂「會員參與
17 選任或解任之投票」，包括領票不投票、領票投廢票之情形。本
18 院第1次廢棄判決即已表明此等法律見解。參加人之重劃章程第
19 8條第2項之規定，與上開重劃辦法第13條第3項關於選任或解任
20 理事、監事事項之同意門檻規定相同，亦應作相同之解釋。本
21 件重劃總面積為179,683.64平方公尺，扣除公有抵充土地
22 3,643.03平方公尺，為176,040.61平方公尺，其中國有財產署
23 土地面積為58,297.14平方公尺，又重劃會總人數為255人，重
24 劃會選任理監事時，參與領票之人數包括國有財產局共188人，
25 超過二分之一，其參與領票之土地面積為154,635.25平方公
26 尺，亦超過二分之一，此為原判決依法確定之事實。據此等事
27 實，系爭重劃會會員大會已有全體會員二分之一以上，及其所

1 有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上默示同意進行選任
2 或解任理事、監事。是原判決依參加人章程第14條規定，認係
3 以得票數多寡選出理事7人及監事1人，並非當選獲得之選票，
4 必須是會員二分之一以上，且其所有土地面積超過可參與表決
5 選舉重劃區總面積二分之一，自無不合。…原判決係認重劃章
6 程第8條第2項及重劃辦法第13條第3項之「會員大會對於前項各
7 款事項之決議，應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面
8 積合計超過重劃區總面積二分之一以上同意」規定，係指「選
9 任理、監事事項」，須有會員二分之一及面積二分之一以上之會
10 員參與而言，並非指每一當選人均應超過會員二分之一及面積
11 二分之一，而本件因可參與表決選舉之會員二分之一以上，且
12 其所有土地面積超過可參與表決選舉重劃區總面積二分之一以
13 上之會員參與選任或解任之投票，可認為已默示同意進行選任
14 或解任理事。原判決並非直接認上開規定之「同意」為「參
15 與」。上訴意旨指摘行為時重劃辦法第13條第2項規定「會員大
16 會之權責如下：第2款、選任或解任理事、監事。」、同條第3項
17 規定「會員大會對於前項各款事項之決議，應有全體會員二分
18 之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上
19 之『同意』。」條文既明定「同意」，應不得任意解釋為「參
20 與」。原審法院將行為時重劃辦法第13條第3項規定之「同意」
21 解釋為「參與」，顯判決違背法令云云，顯有誤會。…」(附件
22 3)。

23 二、最高法院盧彥如、林金吾法官對111年度台上大字第1958號提出
24 不同意見書記載：「獎勵重劃辦法第13條第2項規定：「會員大會
25 之權責如下：一、通過或修改章程。二、選任或解任理事、監
26 事。三、監督理事、監事職務之執行。四、追認或修正重劃計
27 畫書。五、重劃分配結果之認可。六、抵費地之處分。七、預

算及決算之審議。八、理事會、監事會提請審議事項。九、本
辦法規定應提會員大會審議之事項。十、其他重大事項」；同條
第3項規定會員大會對於前項各款「事項」之決議，應有系爭同
意比例，可見係針對同條第2項各款所列「事項」為規範。而同
條第2項除第2款外，其他款一望即知均為「事項」；且會議規範
對於「事」之表決及對「人」之選舉，分屬二事予以規定（會
議規範之捌、拾貳規定），另人民團體法就「事項」（會議之決
議）及「理、監事（人）之選舉」，亦分別於第27條、第17條第
1項規範。是獎勵重劃辦法第13條第2項第2款之「選任或解任理
事、監事」，依文義及體系解釋，應指選任或解任理、監事之
「事項」而言。又理、監事經選任後，再分別組成理事會、監
事會，參以同辦法第14條、第15條規定，理事會負責召開會員
大會並執行其決議，監事會則監察理事會執行會員大會之決議
案及重劃業務之執行。是理、監事為理事會、監事會之成員，
性質上為該重劃團體（重劃會）之職員，應依章程及會員大會
決議案執行業務，再依同辦法13條第2項規定，其業務之執行應
併受會員大會之監督、審議，且重劃計畫書、重劃分配結果、
抵費地處分、預算、決算及其他重要事項均須經會員大會決議
通過。揆諸第13條第2項第2款、第3項之規範目的，在使理事
會、監事會之組成應取得會員大會絕對多數之民意授權，以執
行大會其他決議及進行重劃業務，理事會、監事會之業務執行
仍應受會員大會之監督，由此益徵上開規定之系爭同意比例，
應係指該選任或解任理、監事「事項」決議之同意比例，即將
之以一個執行團隊整體為觀察對象，僅須會員投票有效總票數
達到系爭同意比例即足，而非每位理、監事之選任須各自獲得
上開同意比例始為當選。又遍觀同辦法所有條款，並未規範
理、監事之2具體選舉方式，則會員大會經系爭同意比例通過，

1 另於章程訂定理、監事選舉方式，或另訂理、監事選舉辦法，
2 以無記名連記法及得票數多寡選舉理、監事，並於選舉時之會
3 員投票有效總票數亦達系爭同意比例者，仍應認與上開規定文
4 義相符，而無悖於憲法上正當法律程序原則。倘各別理、監事
5 之選任均須獲得系爭同意比例，有選舉不易完成之弊端及爭
6 執。大法庭就此問題採取「各別理、監事之選任應獲得系爭同
7 意比例」之見解，尚難同意，爰為此不同意見書。」(附件4)。

8 三、前內政部地政司司長、現逢甲大學建設碩士在職學位學程兼任
9 副教授王規琇，提出之法律意見書記載：「…章程內可否訂定選
10 舉辦法或表達方式達到取得決議的目的，法並無特別限制。以
11 理監事的選任或解任而言，如於章程訂定選舉的辦法或表決方
12 法，經會員大會決議通過，並經主管機關認可，日後會員大會
13 遭遇此等議案，依章程所定方法執行及審議，應無不可。至於
14 選舉辦法內容如變動選任或解任理監事同意的比例，卻又於會
15 員大會已獲相同比例人數面積之同意，是否得已核准，應可由
16 地方主管機關視實際情況審認決定。因為理、監事性質上為服
17 務團體之職員，應依章程規定及會員大會決議執行業務，而重
18 劃會為臨時性、有特定對象、目的及任務的團體，章程為此團
19 體除了法令規定外最重要的執行依據，因此其選任或解任辦法
20 如業經會員大會通過並列入章程，應可由主管機關衡量重劃區
21 之大小、土地所有權人多寡、地方民情、地方現況，辦法之合
22 理性等因素做為裁量。平心而論，自辦重劃的工作項目不論重
23 劃範圍、重劃計畫書、分配結果、財務計畫、抵費地處分、工
24 程施工等重大項目及標準，不僅法令多已明定，尚應提會員大
25 會審議並由地方主管機關實質審查後核定，會員大會召開會議
26 時地方政府亦須派員列席，而理監事依會員大會決議執行任
27 務，業務執行尚需有理監事四分之三以上之出席，出席理監事

1 四分之三以上之同意，理監事人員之變動對重劃業務之內容影
2 響並非巨大。但對地方政府而言，重劃如能順利完成，及早建
3 設發展繁榮地方可能更加重要。故若重劃會以符合法定同意比
4 例方式，訂定章程或選舉辦法變更理、監事之選解任之同意比
5 例，並經主管機關實質審查後核定時應認定其合法有效。」（附
6 件5）。

7 四、逢甲大學土地管理學系陳建元教授，提出之法律意見書記載：

8 「…就選舉進行的方式而言，應該採較為寬鬆的認定，因為獎
9 勵重劃辦法並沒有明確規定選舉的方式，因為這只是尋求地主
10 同意的起點而非終點，較為適合土地重劃這種既有經濟原則又
11 有政治原則的混和制選舉，也較符合實務操作。在獎勵辦法第
12 10條與第5款中有規定章程應載明“理事、監事之名額以及13條
13 規定都沒有清楚規定理監事該如何選舉，也就是說選舉的方式
14 應該屬於自治事項，因牽涉細節的執行，也因此若重劃會成立
15 之章程中若有明訂“理監事選舉方式”或授權另訂“理監事選
16 舉辦法”且經過應有全體會員1/2以上，及其所有土地面積超過
17 重劃區總面積1/2以上之同意，則按其章程紀載之選任方式或理
18 監事選舉辦法所選出的理監事也應符合13條第2項第2款、第3項
19 之規定，具有合法性。其次，若無理監事選舉之辦法，且實務
20 上也常在重劃大會上同時選舉理監事，且常採多數決的方式選
21 出全部之理監事。若整體理監事之總得票數與其土地持份 總計
22 也超過1/2以上，則應該也要認定符合13條第2項第2款、第3項
23 之規定。至於是否要採個別理監事之同意票數與其土地持份都
24 須過半，個人覺得並不適合。因為獎勵重劃辦法第十條與第十
25 三條並沒有規定理監事該如何選舉，也沒有規定第13條之選任
26 理監事是指個別理監事的選舉都需要達到人數與持份比例同時
27 過半的規定，不應過度狹義解釋且這樣的解釋不符合實務操作

1 與學理。因為理監事之選舉若按每人都需要過半人數的同意，
2 則1/2出席須全部出席者同意，若是2/3出席則須3/4全體出席者
3 同意，在重劃會成立之初，對於未來充滿不確定性，觀望者較
4 多，且有時同意者也可能不方便表達之狀況多有，要達成這樣
5 的同意門檻實務上很困難也不必要，也更增加少數者的拿翹的
6 空間。清也 是為何要將77年的同意門檻由3/4同意人數下修至
7 1/2，就是因為那樣的門檻太高，那時很少自辦重劃能夠成案，
8 而那時政府也需要自辦重劃加速新市區建設，解決台灣過速都
9 市化問題，所以下修至1/2。所以如果狹義來解釋等於回到過
10 去，未來將也無自辦重劃可以成案。更重要的是，理監事是重
11 劃會之重要執行團隊，未來將一起執行重理業務，可否互相配
12 合至關重要。因為如同前述，公司經營的股東爭議往往來自經
13 營方向的不同，而非內部爭奪股東的便宜，對於重劃會或重劃
14 公司而言，由於台灣獎勵重劃制度缺乏對實施者權益有制度性
15 的保障，重幾會最希望的是盡速辦理完成，減少不必要風險，
16 早日將投入的資本回收，而非於內部利益的爭奪，因此重劃會
17 的理監事選舉可視為一個整體執行團隊來看，若取得過半數所
18 有權人與面積過半的標準，就應認定有合法性。如果認定個別
19 理監事選舉都須符合這樣的要件的話，除了選舉不易完成外，
20 也將更將引入更多政治選舉的操作，會帶來更多的爭執，組成
21 的執行團隊可能各路人馬都有，更難合作，自辦重劃也會有更
22 多問題。」(附件6)。

23 24 五、聲請人對本案所持法律見解

25 (一) 前述最高行政法院101年度判字第637號判決(附件2)、102年度
26 判字第822號判決(附件3)，最高法院盧彥如、林金吾法官對
27 111年度台上大字第1958號提出不同意見書(附件4)，專家學者

1 王靚琇教授（附件5）、陳建元教授法律意見書（附件6）之相關
2 見解，均予以爰用，並補充意見如下。

3 （二）以法文之文義解釋：

4 依文義解釋，獎勵重劃辦法第13條第3項規定既已明文『各款事
5 項之決議』，則關於「應有全體會員二分之一以上，及其所有土
6 地面積超過重劃區總面積二分之一以上」之同意門檻，顯係指
7 『對事』之表決而言。

8 解釋上所謂「選任或解任理事、監事」之議案，應係指『會員
9 大會同意進行選任或解任理事、監事案』，而非指選各別、具體
10 每一理事之當選門檻。

11 （三）以「同意」、「不同意」性質上解釋：

12 獎勵重劃辦法第13條第3項規定需經一定比例之『同意』，自係
13 針對「待表決事項」所設之同意門檻。而該「待表決事項」，性
14 質上須得以「同意」或「不同意（即反對）」之二分法供有表決
15 權人選擇時，始能以表決方式予以議決。然自多數會員中選出
16 一定人數之理事、監事之選舉事項，本質上係無從以「同意」
17 或「不同意」之議決方式選出。

18 （四）我國之議事程序準則以「對人之表決應採無記名投票」，「對事
19 之表決，應以記名投票以表示負責」為原則：

20 1. 按會議規範第55條規定：「表決應由主席就下列方式之一行之，
21 但出席人有異議時，應徵議場多數之意見決定之：（五）投票表
22 決。前項第五款，除對人之表決應採無記名投票外，對事之表
23 決，以記名投票表示負責為原則。」

24 及立法院議案關係文書院總第23號委員提案第14754號記載：「說
25 明：一、國父民權初步之精神以及議學之原理，關於會議對人之
26 表決應採無記名投票，對事之表決，應以記名投票以表示負
27 責。」

2. 前揭內政部所頒布之會議規範係為輔導社會民眾或團體組織於舉行會議時，有可資遵循之運作規範，其內容早已廣為一般社會大眾或團體採用為議事程序之準則。

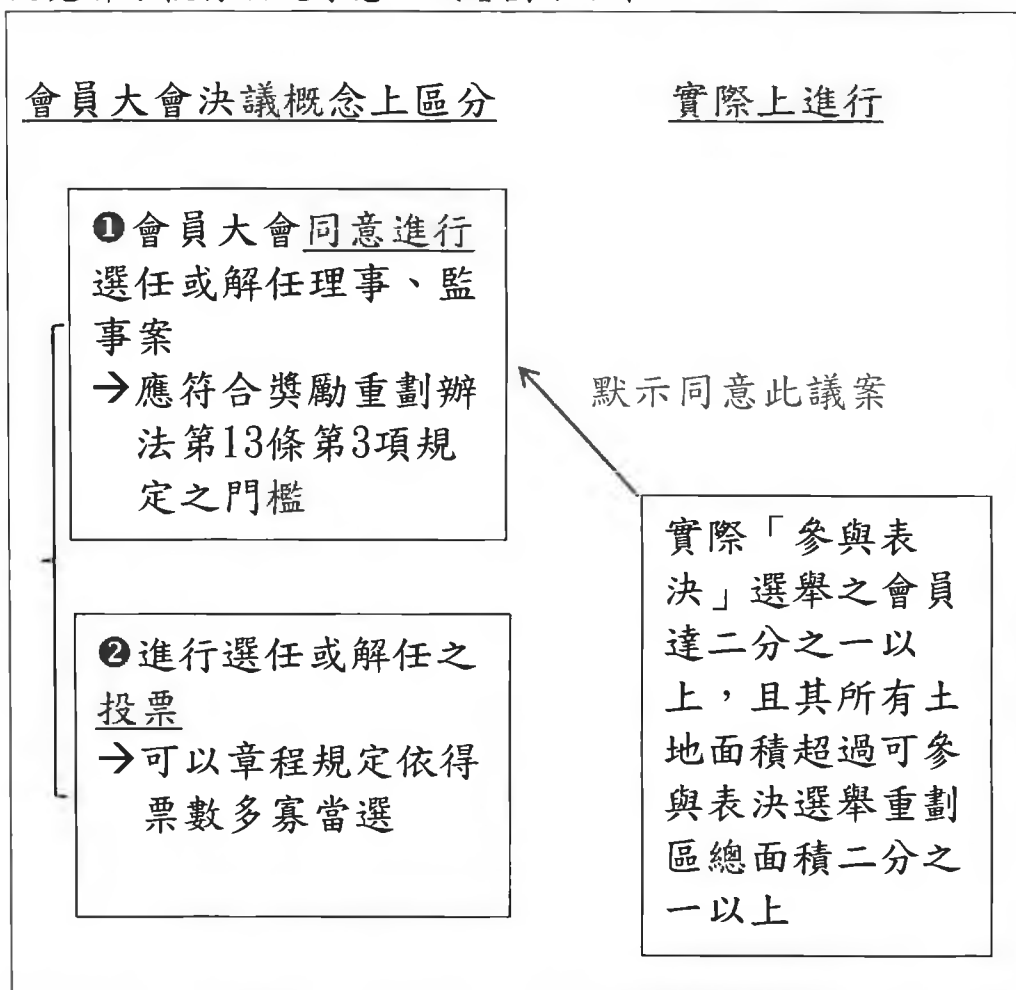
是於解釋獎勵重劃辦法第13條第2項第2款「選任理事及監事之決議」時，自應一併顧及一般議事程序及會議規範之規定，顧及整個法秩序，避免矛盾和規範衝突，以維護法秩序的統一性及一慣性。故體系解釋上，自應將該規定解釋為「會員大會同意進行選任或解任理事、監事案」，而係指對事之表決。

否則若解釋為每一位當選之理、監事之同意，均須達會員二分之一、面積二分之一以上，而屬對人之表決事項時，自應採無記名方式投票，本質上根本無從計算土地面積之比例。

(五) 以「章程規定依得票數多寡當選」，則每一會員僅會有單一投票權，此符合民法第52條第2項規定會員平等之投票權。否則若需再以土地面積加權，則小面積地主權利顯然將遭稀釋，完全無可能有決定理事或監事之機會：

1. 按民法第52條第2項規定：「社員有平等之表決權。」考其立法意旨則記載：「各社員之表決權，則不問其出資之多寡，及社員之身分如何，以平等為公允。」
2. 於「進行選任或解任之投票」之決議時（即選定每一位當選之理、監事）時，若以『章程規定依得票數多寡當選』，則每一會員僅會有單一投票權，此方會符合民法第52條第2項規定揭示不問出資多寡（土地面積）之會員平等之投票權。否則，若仍解釋需經「會員達二分之一以上，且其所有土地面積超過可參與表決選舉重劃區總面積二分之一以上」，則每一會員之表決權，需再以土地面積加權，則小面積地主權利顯然將遭稀釋，完全無可能有決定理事或監事之機會。

- 1 故所謂獎勵重劃辦法第13條2項第2款、第3項規定解釋上係指
2 『會員大會同意進行選任或解任理事、監事案』，而非指選出各
3 理事、監事之同意比例。
4 (六) 關於行政法院之確定終局裁判適用同一法規範已表示之見解，
5 此見解方較符合文原意。試繪圖示如下：



- 6 因實際上會員大會開會時，往往將兩議案合一，故行政法院認
7 定於『**②進行選任或解任之投票**』之決議，實際「參與表決選
8 舉」之會員達二分之一以上，且其所有土地面積超過可參與表
9 決選舉重劃區總面積二分之一以上，即應認定為默示同意『**①**
10 會員大會同意進行選任或解任理事、監事案』，故此時應認定
11 亦符合獎勵重劃辦法第13條第3項規定之門檻。
12 (七) 綜前，95年獎勵重劃辦法第13條第2項第2款、第3項規定，應係
13 指①「選任理、監事事項」，須有會員二分之一及面積二分之一

1 以上之會員參與而言，並非指每一當選人均應超過會員二分之
2 一及面積二分之一。②可參與表決選舉之會員二分之一以上，且
3 其所有土地面積超過可參與表決選舉重劃區總面積二分之一以
4 上之會員參與選任或解任之投票，至少可認彼等已默示同意進
5 行選任或解任理事案。③依不抵觸法令之章程（例如依得票數多
6 寡當選理事），按投票結果決定理事之選任或解任。

7 聲請人第一次、第三次會員大會，經全體會員2分之1以上，及
8 其所有土地面積超過重劃區總面積2分之1以上之同意，決議通
9 過章程、理監事選舉辦法，在場有會員二分之一及面積二分之
10 一以上之會員參與理事及監事之選舉，再依該章程及辦法規定
11 之依多數決，選出13名理事及3名監事，自為法之所許。

12 十、綜上所述，本件聲請人與相對人間關於請求確認土地重劃分配
13 結果無效事件，經臺灣臺中地方法院105年度訴字第1234號判
14 決、臺灣高等法院臺中分院105年度上字第544號判決、最高法
15 院109年度台上字第620號判決、臺灣高等法院臺中分院110年度
16 重上更一字第19號判決、最高法院112年度台上字第619號裁定
17 等判決確定（證物5-9），聲請人已依法定程序用盡審級救濟。
18 且前開民事法院對於聲請人之不利確定終局裁判適用法規範所
19 表示之見解，顯然與最高行政法院101年度判字第637號判決、
20 102年度判字第822號等確定判決所持見解相佐，本件有不同審
21 判權終審法院之確定終局裁判適用同一法規範已表示之見解有
22 異之情形，爰依憲法訴訟法第84條第1項規定，聲請憲法法庭為
23 統一見解之判決。

24 遵守不變期間之證據

25 一、聲請人於114年6月9日收受最高法院112年度台上字第619號裁
26 定，現提出聲請人，應係於送達後三個月之不變期間內（證物
27

1 9)。

2

3 供證明或釋明用之證據

證據編號	證據名稱或內容	備註
證物1	臺中市政府96年10月24日府地劃字第09602408901號函暨第一次會員大會會議紀錄、章程、理監事當選名單影本1份。	
證物2	臺中市政府地政局100年12月27日中市地劃一字第1000042988號函暨第三次會員大會會議紀錄、理監事選舉辦法、理監事當選名單影本1份。	
證物3	內政部106年9月14日內授中辦地字第1061306154號函。	
證物4	臺中市政府地政局重劃科之網頁【重劃熱門點閱專區】★參加自辦重劃注意事項★影本1份	
證物5	臺灣臺中地方法院105年度訴字第1234號判決影本1份。	
證物6	臺灣高等法院臺中分院105年度上字第544號判決影本1份。	
證物7	最高法院109年度台上字第620號判決影本1份。	
證物8	臺灣高等法院臺中分院110年度重上更一字第19號判決影本1份。	
證物9	最高法院112年度台上字第619號裁定影本1份。	
證物10	最高法院111年度台上大字第1958號民事大法庭裁定。	

4 附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件1	民國95年6月22日修正施行之獎勵土地所有權人辦	

	理市地重劃辦法第13條第2項第2款、第3項規定影本1份。	
附件2	最高行政法院101年度判字第637號判決影本1份。	
附件3	最高行政法院102年度判字第822號判決影本1份。	
附件4	最高法院盧彥如、林金吾法官對111年度台上大字第1958號提出不同意見書。	
附件5	王靚琇教授之法律意見書。	
附件6	陳建元教授之法律意見書。	

1

2 此致

3 憲法法庭 公鑒

4

5 中華民國 114 年 8 月 27 日

6

7 聲請人 台中市長春自辦市地重劃區重劃會

8 代表人 王松山

9 代理人 沈泰基律師

10 楊淳洧律師

／ 二十二、重劃會的理、監事是怎麼產生的？

二十二、重劃會的理、監事是怎麼產生的？

A：

- (一)依據內政部106年9月14日內授中辦地字第1061306154號函釋，自辦市地重劃會理事、監事之名額、選任及解任，應載明於重劃會章程，並於籌備會通知全體土地所有權人召開重劃會成立大會時審議其草案，及互選代表組成理事會及監事會。準此，有關自辦重劃會理事、監事之選任方式，為重劃會章程應記載事項，倘經重劃會成立大會決議同意，且無違反法令之強制或禁止規定，依其章程規定辦理。
- (二)不過依據最高法院民事大法庭114年5月23日111年度台上大字第1958號裁定，民國95年6月22日、101年2月4日發布施行之獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第13條第3項，關於第2項第2款選任理事、監事決議所定之同意比例，係指各別理事及監事之選任獲得同意之比例，不得以會員大會決議之章程或另訂理監事選舉辦法而降低之。選任理事、監事之系爭同意比例，係指各別理事及監事之選任獲得同意之比例，屬強制規定，不能由會員大會決議變更。

[友善列印](#)

[回首頁](#)

[TOP](#)

[回上一頁](#)

[展開](#)

[網站安全及隱私權政策](#)

[政府網站資料開放宣告](#)

[資訊安全管理政策](#)

地址：403602 臺中市西區：民權路111號8樓 04-22278911

傳真：04-22278954 04-22278911

電子郵件：04-22278911

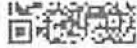
04-22278911

04-22278911

04-22278911

04-22278911

04-22278911



內政部地政司 98 年 12 月 1 日公告
本件係依據 98 年 12 月 1 日公告之「地籍測量
法」施行細則 2025-08-22

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：114/08/22 04:32

裁判字號：最高行政法院 101 年判字第 637 號判決

裁判日期：民國 101 年 07 月 19 日

裁判案由：土地重劃

最 高 行 政 法 院 判 決

101年度判字第637號

上 訴 人 甘錦祥
甘錦裕

上二人共同

訴訟代理人 鄭玉鈴 律師

上 訴 人 林正良

上三人共同

訴訟代理人 連阿長 律師

被 上 訴 人 新北市政府

代 表 人 朱立倫

訴訟代理人 李浩榕

參 加 人 新北市永翠水岸綠能特區（發展單元A B區）自辦
市地重劃區重劃會

代 表 人 簡茂男

訴訟代理人 邱景睿 律師

上列當事人間土地重劃事件，上訴人對於中華民國101年2月23日
臺北高等行政法院100年度訴字第855號判決，提起上訴，本院判
決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、參加人新北市永翠水岸綠能特區（發展單元AB區）自辦市地
重劃區籌備會，依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第26
條規定，於民國98年11月16日檢具市地重劃計畫書、重劃區
土地清冊、土地所有權人同意書等文件向被上訴人申請核准
實施市地重劃。被上訴人以98年12月14日北府地區字第0981
040725號函附條件審核通過，並請該籌備會續行法定程序。
嗣被上訴人分別以99年4月12日北府城審字第09902796371號
、99年4月12日北府城審字第09902796373號公告「變更板橋
都市計畫（江翠北側地區）（配合細部計畫『第一次通盤檢
討』）（第二階段）（市地重劃AB單元）案」之主要計畫及
細部計畫，並於99年4月15日、16日發布實施。參加人於99
年4月14日向被上訴人提出重劃計畫書，被上訴人以99年4月
23日北府地區字第0990357725號函核定，並請參加人依獎勵
土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱重劃辦法）第27條規
定，公告重劃計畫書30日，參加人遂以99年4月23日新永翠

自劃籌字第0990423002號函通知重劃區內土地所有權人，重劃計畫書公告於改制前臺北縣板橋市公所（現為新北市板橋區公所），公告期間自99年4月27日至99年5月27日止。嗣參加人依重劃辦法第11條及第13條規定，於99年6月1日召開第一次會員大會，因該次會員大會未徵得全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上決議，籌備會遂於99年12月1日重行召開第一次會員大會選任理、監事成立重劃會後，將重劃會章程、會員與理事、監事名冊、第一次會員大會及理事會紀錄報請被上訴人核定，並經被上訴人以99年12月20日北府地區字第0991207623號函准予核定（下稱原處分）。上訴人不服，提起訴願，亦遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經原審以100年度訴字第855號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

- 二、上訴人起訴主張：（一）依據99年12月1日參加人所召開會員大會會議紀錄（下稱系爭會議紀錄）關於理監事選任之記載可知，該部分並未如第一案及第二案表明同意人數及其面積，故該投票結果顯係以參加人章程第14條規定為唯一之依據，即以得票數為唯一之依據，並未計算投票人數所擁有土地面積。另依系爭會議紀錄記載重劃會章程表決時，得158票，同意面積為129,362平方公尺，而該決議案財政部國有財產局（下稱國有財產局）及上訴人等均贊成。但國有財產局及上訴人等未選舉理監事，應扣除國有財產局58,297.14平方公尺及上訴人等13,982.44平方公尺，合計72,279.58平方公尺。從而選任理監事同意選任面積最多僅57,082.42平方公尺，何況同意選任人數僅有135人，足證其同意選任面積遠不及依重劃辦法所定同意面積88,021平方公尺。是以，系爭會議紀錄所選任之理監事，各理監事所得票數代表之面積並未達重劃區總面積二分之一以上，與重劃辦法第13條第3項規定不符，其理監事選任依法無效。（二）籌備會為依平均地權條例第58條第1項規定組成之特殊社會團體，依人民團體法第42條規定，社會團體會員不能親自出席會員大會時，得以書面委託其他會員代理，每一會員以代理一人為限。惟據參加人第一次會員大會土地所有權人簽到領票簿記載可知，開會當日係由游泰崴等12人代理尹志成等92人，依前開人民團體法第42條一人僅能代理一人之規定，被代理者僅12人得認定為有效出席。從而當日出席人數應扣除80人（92人－12人＝80人），而依系爭會議紀錄記載，會員總數255人，出席189人，扣除80人，有效出席人數僅109人，根本不及會員人數之二分之一，依人民團體法第27條規定，不得作出任何決議。是以，籌備會99年12月1日所召開之會員大會，實有無效之情形。（三）據臺北縣板橋市○○段800-5、823-4、823-7地號土地清冊及參加人第一次會員大會土地所有權人簽到領票簿記載，可證明領取第一次會員大會選任理監事選票之人，除所代表之面積均在1～4.74平方公尺，以

極小面積即算1張選票，且該等土地所有權人均於同一期間輾轉向當選理監事之簡慶星、簡慶輝購得土地。其企圖以假買賣虛增重劃區內地主人數（人頭）方式操控重劃會理監事選舉。另據800-5地號土地中之人頭陳進丁，回覆訴外人邱創豐委任律師之信函表示：「本人之前因一時不察，將身分證及印章交給一個人保管，並不知其利用本人身分證件將座落新北市○○區○○段○○○○○○號土地所有全持分三萬分之四十二計2.79平方公尺以買賣名義過戶至本人名下，本人從未付款，也不知該土地位置……」，足證前述土地買賣確屬虛偽。是以，假買賣之買受人並無重劃區內之會員資格，從而以人頭會員選任之理監事當然無效，不得行使職權。（四）國有財產局於參加人99年12月1日第一次會員大會當天，沒有參與第三案理監事選舉之投票，有會議紀錄八會員意見表達「本處參與表決一、二案，但不參與理監事選舉」可稽，且為被上訴人所是認。就算事後徵詢國有財產局同意，也不能改變當天沒有投票明示同意之事實。另內政部100年12月28日內授中辦地字第1000726437號函復之解釋內容記載「倘無明確表示反對之意思，宜視為同意……該處究為同意或反對，案關個案執行認定事宜，仍宜向該處查明釐清。」顯係違反法理之解釋等語，為此，訴請將訴願決定及原處分均撤銷。

- 三、被上訴人則以：依重劃辦法第3條第2項、第11條第4項及第13條第2、3項規定，本案第一次會員大會業於99年12月1日重行召開，經分別徵得區內土地所有權人半數以上及土地總面積過半數以上同意辦理選任理事、監事及表決通過章程，並按表決通過章程明載之多數決選任方式及依重劃辦法第11條第3項規定選定理、監事，嗣第一次會員大會紀錄報經被上訴人書面審認後，以原處分函核定，應無違誤。參加人99年12月1日會議當天，國有財產局因為投票一定要投自己，惟因該局身份不適宜擔任理監事，所以選擇不投票，但不代表不同意，參系爭會議紀錄「八、會員意見表達」，國有財產局也表達不參與理監事投票。國有財產局當日確實有出席會議，且有領票，該局土地持分當然可以計入。該局只是為保持行政中立，避免落入支持特定人爭議，故未投票支持特定人選。另關於內政部100年12月28日內授中辦地字第1000726437號函回覆內容，被上訴人認為內政部是依據法規原意做出函釋，該函應屬可採。有關上訴人主張本件籌備會以大量人頭虛增地主人數操控重劃之情事，查土地法第43條規定，被上訴人於受理本件土地重劃申請及後續行政處分，皆依已辦竣登記之標示予以審查，並無違失，倘上訴人主張小地主係屬人頭，其買賣係通謀虛偽意思表示應屬無效，依民事訴訟法第277條應由上訴人負舉證責任。至於，上訴人主張籌備會應依人民團體法第42條規定，會員不能親自出席者，得以書面委託其他會員代理，每一會員以代理一人為限云云

，惟查重劃辦法係自辦市地重劃之特別辦法，此於重劃辦法第2條定有明文，同法第13條於內政部101年2月4日修正重劃辦法前，原僅定有會員大會舉辦時，會員不能親自出席者，得以書面委託他人代理，並未限制其人數，此於內政部101年2月4日內授中辦地字第1016650151號令修正重劃辦法部分條文對照表，詳述甚明，足見原重劃辦法對一人代理多人並無特別規定，上訴人所論不足採等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

- 四、原審駁回上訴人之訴，係以：（一）參加人新北市永翠水岸綠能特區（發展單元AB區）自辦市地重劃區籌備會，於98年11月16日依重劃辦法第26條規定，擬具市地重劃計畫書、土地所有權人同意書等文件向被上訴人申請核准實施市地重劃，經被上訴人98年12月14日附條件審核通過，參加人依內政部93年相關函示，檢具第一次通盤檢討變更都市○○○○○段主要及細部計畫書圖循程序核定後，於99年4月15、16日發布實施「變更板橋都市計畫（江翠北側地區）（配合細部計畫「第一次通盤檢討」）（第二階段）（市地重劃AB單元）案」主要及細部計畫，經被上訴人以99年4月23日北府地區字第0990357725號函核定重劃計畫書，並由參加人自99年4月27日至99年5月27日公告30日。嗣參加人依重劃辦法第11、13條規定，於99年6月1日召開第一次會員大會，然該次會員大會經被上訴人以參加人所報第一次會員大會紀錄，未徵得全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上決議同意，而不予核定。參加人乃定99年12月1日依據被上訴人99年11月19日北地區字第0991107336號函，重行召開第一次會員大會。參加人會員大會提案一、二，上訴人及國有財產局均參與表決；因此計算提案一、提案二會員人數及其所有土地面積，符合重劃辦法第13條第2項之規定（即同意票158票，同意面積為129,362平方公尺，上開計算均加計國有財產局及上訴人，其中國有財產局土地面積高達58,297.14平方公尺；而上訴人全計為13,982.44平方公尺）。至提案三選任參加人理事及監事，因上訴人及國有財產局雖有領票，但未參與投票及表決，因此計算會員人數雖符合重劃辦法第13條第2項之規定；但若將國有財產局土地面積合併計算列入分母時，則同意人之所有土地面積即未達重劃區總面積二分之一；反之將不表示意見之國有財產局土地不列入分母計算時，則提案三決議符合重劃辦法第13條第2項之規定（此亦為兩造及參加人所不爭）。原審法院於100年9月6日發函詢問國有財產局是否同意前述提案三之選舉結果等；嗣經國有財產局於100年9月21日以台財產北改字第10000247351號覆函略以：……國有財產局參與會員大會，並參與表決提案一、二，至於不參與提案三理監事選舉，係為避免落入支持特定人爭議，因此國有財產局不就此一部分提案為意思表示。嗣原審法院檢附相關資料函詢重劃辦

法主管機關內政部相關涉訟法規之立法原則，經內政部100年12月28日內授中辦地字第1000726437號函覆略以：……另依本辦法第23條規定，公有土地應一律參加重劃，故公有土地應配合參與重劃作業之進行，參與會員大會各項事項之決議，倘無明確表示反對之意思，宜視為同意，以免妨礙重劃業務進行之虞，本案依財政部國有財產局臺灣北區辦事處100年9月21日台財產改字第10000247351號函所述，該處不參與本案重劃區理事、監事選舉，係為避免落入支持特定人之爭議，原與會時不就此一部分作意思表示，則是次會員大會推選出擔任理事、監事之人選，該處究為同意或反對，案關個案執行認定事宜，仍宜向該處查明釐清。（二）參照行為時重劃辦法第13條第2項各款及第3項之規定，及重劃辦法主管（即訂定）機關內政部前述100年12月28日內授中辦地字第1000726437號函覆內容可知，會員大會之決議應併計算所有土地面積（二分之一）主要是為避免所有人借土地移轉等增加人頭，以掌控重劃會。因此解釋行為時重劃辦法第13條第3項之「所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意」時，即應先注意上開立法意旨所欲防阻之人頭問題。再按行為時重劃辦法第3條第2項規定略以：「前項重劃會，係以自辦市地重劃區內全體土地所有權人為會員。」因此自辦市地重劃區內之公有土地，除屬重劃前以協議價購或徵收取得之公共設施用地外，並未排除其會員資格及參加會員大會之權利。又重劃辦法第23條規定，公有土地應一律參加重劃；故公有土地應配合參與重劃作業之進行，參與會員大會各項事項之決議，倘無明確表示反對之意思，宜視為同意，以免妨礙重劃業務進行之虞（重劃辦法主管機關內政部前述100年12月28日內授中辦地字第1000726437號亦採相同見解）；兼查，以本件訟爭參加人會員大會之提案三表決言，計算「所有土地面積是否超過重劃區總面積二分之一以上之同意」時，若將表明領票而不投票之國有財產局土地面積58,297.14平方公尺計入分母計算，則系爭參加人會員大會之提案三，即會因國有財產局不表示同意，而永無可能通過，即不能合法選出理監事，進行重劃業務，顯與前開行為時平均地權條例第57條之立法理由「促進土地有效利用，健全都市發展」不符。從而原審法院因認參加人99年12月1日召開之第一次會員大會，其中提案三有關選任理、監事決議，計算所有土地面積，經將國有財產局所有土地面積扣除（自分母中扣除）後，提案三決議，符合行為時重劃辦法第13條第3項超過二分之一之規定。次查參加人重劃會成立後，依法選任之理事及監事，應對重劃區土地上之建物或作物，為查估並發放拆遷補償費等重劃業務；而本件國有財產局已於會員大會後之100年2月18日同意領取前開查估之拆遷補償費，此亦有參加人提出之國有財產局於100年2月18日以台財產北改字第1005000523號函可稽。因此參加人主張本件國有財產

局「同意」參加人99年12月1日召開之第一次會員大會提案三有關選任理、監事決議之選舉結果，始會領取拆遷補償金等語，核自有據。上訴人雖主張提案三之選舉理、監事，不能違反當場投票規定，而於事後詢問國有財產局意見代之，並進而認未違反重劃辦法第13條第3項有關土地所有權逾二分之一規定云云。然查原審法院認國有財產局領票而不投票，故計算土地所有權面積時，不應將國有財產局之土地面積計入分母計算之理由詳如上述；因此上訴人主張應加計國有財產局之土地計入分母計算後，選任理、監事結果不可能超過土地所有權二分之一而有違法云云，即難認有據。又依行為時重劃辦法第13條第2項、第3項規定為強行規定，因此有關選任會員大會之理事、監事之決議，仍應有「全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意」之適用，不能逕以重劃會章程規定為由，而規避上開強行規定，亦應附予敘明。（三）上訴人再主張本件參加人之會員大會，參加人有以大量人頭虛增地主人數操控重劃，及會員大會違反書面委託其他會員代理，每一會員以代理一人為限之規定，因認原處分違法云云。然查：1.行為時重劃辦法第13條第1項規定：「會員大會舉辦時，會員如不能親自出席者，得以書面委託他人代理；其為未辦理繼承登記土地經法院指定遺產管理人者，得由遺產管理人代為行使之；其為政府機關或法人者，由代表人或指派代表行使之。」並未限定以書面委託他人代理出席會員大會，應以一人為限；是上訴人此部分主張，本難認有據。次依內政部101年2月4日內授中辦地字第1016650151號令修正重劃辦法部分條文，其中第13條第1項規定：「會員大會舉辦時，會員如不能親自出席者，得以書面委託他人代理。但區內私有土地所有權人少於十人時，受託人僅接受一人委託；其為未辦理繼承登記土地經法院指定遺產管理人者，得由遺產管理人代為行使之；其為政府機關或法人者，由代表人或指派代表行使之。」故由重劃辦法修正前後條文對照可知，會員如不能親自出席會員大會，而以書面委託他人代理，原則上並未限制受託代理人代理之人數，僅例外於私有土地所有權人少於十人時，受託人則僅能接受一人委託代理。查本件重劃區內土地所有權人超過200人；因此不論重劃辦法之修法前後，均無適用一人僅能代理一人出席會員大會之限制。上訴人援引人民團體法第42條規定，認本件會員大會，一人僅能代理一人出席否則違法云云，即對本件重劃辦法特別規定有誤解，亦應敘明。2.又按土地法第43條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」即土地及不動產之登記，不但是所有權公示之表徵，且具有極高的絕對效力。換言之，任何人主張上開登記為違法，均應負舉證證明之責。本件上訴人雖主張參加人重劃會之會員，有高達87人小地主係屬人頭，其相關土地買賣面積小，且集中於二週內完成過戶或登記時間觀察

不合常理等等，屬通謀虛偽意思，用以虛增地主人數，操控重劃會云云。惟查：本件上訴人並未提出任何具體確實之證據，是其主張會員中87人小地主係屬人頭，該人頭會員取得土地之買賣契約為通謀虛偽意思表示，應屬無效云云，即難認有據。另被上訴人主張依據前開土地法第43條規定，並受理本件土地重劃申請及本件核定會員大會會議紀錄之行政處分，其中審查會員是否為土地所有權人時，悉依前開土地法第43條規定為之，即已審查系爭土地所有權移轉登記之土地登記簿謄本核對相符，故此部分並未違法等語，亦足採據。因此，上訴人上開主張，因除未能提出證明，且被上訴人原處分認定會員亦未違法，均足證明等詞，為其判斷之基礎。

五、本院按：

(一)行為時（即95年6月22日修正發布）重劃辦法第13條：「（第1項）會員大會舉辦時，會員如不能親自出席者，得以書面委託他人代理；其為未辦理繼承登記土地經法院指定遺產管理人者，得由遺產管理人代為行使之；其為政府機關或法人者，由代表人或指派代表行使之。（第2項）會員大會之權責如下：一、通過或修改章程。二、選任或解任理事、監事。三、監督理事、監事職務之執行。四、追認或修正重劃計畫書。五、重劃分配結果之認可。六、抵費地之處分。七、預算及決算之審議。八、理事會、監事會提請審議事項。九、本辦法規定應提會員大會審議之事項。十、其他重大事項。（第3項）會員大會對於前項各款事項之決議，應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意。但重劃前已協議價購或徵收取得之公共設施用地並按本辦法規定原位置原面積分配及依法應抵充之土地，其人數、面積不列入計算。……」上開條文第2項「應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意。」係指表示（明示或默示）同意，如土地所有權人（無論是否為公有土地所有權人）未表示同意，無論有無表示不同意，均不能計入該項規定同意之範圍內，此為上開法令規定之當然解釋。原判決認重劃辦法第23條規定，公有土地應一律參加重劃，故公有土地應配合參與重劃作業之進行，參與會員大會各項事項之決議，倘無明確表示反對之意思，宜視為同意，以免妨礙重劃業務進行之虞一節，法律見解有誤。又原判決並未具體指出計算數字，而認本件計算「所有土地面積是否超過重劃區總面積二分之一以上之同意」時，若將表明領票而不投票之國有財產局土地面積58,297.14平方公尺計入分母計算，則參加人會員大會之提案三，即會因國有財產局不表示同意，而永無可能通過，即不能合法選出理監事，進行重劃業務等語。然依原審卷所附第一次會員大會紀錄所載，本件重劃總面積為179,683.64平方公尺，扣除公有抵充土地3,643.03平方公尺，為176,040.61平方公尺（原審卷第24頁），其二分之一為88

,020.305平方公尺，而依原判決之認定國有財產局之土地所有權面積58,297.14平方公尺，則其餘可參與表決之土地所有權面積為117,743.47平方公尺，是即使國有財產局對會員大會之表決案不表同意，仍有117,743.47平方公尺之所有權人可能表示同意，遠超過可參與表決之重劃面積二分之一之88,020.305平方公尺，原判決此之部分之論述，與卷內資料不符，違反證據法則。上訴意旨指摘原判決認定「本件訟爭參加人會員大會提案三之表決，計算所有土地面積是否超過重劃區總面積二分之一以上同意時，若將表明領票而不投票之國有財產局土地面積58,297.14平方公尺計入分母計算，則系爭提案三，即會因國有財產局不表示同意，而永無可能通過，即不能合法選出理監事，進行重劃業務，顯與行為時平均地權條例第57條之立法理由，促進土地有效利用，健全都市發展，不符」顯有錯誤，尚屬有據。再原判決既認公有土地應配合參與重劃作業之進行，參與會員大會各項事項之決議，倘無明確表示反對之意思，宜視為同意，則據此見解，計算行為時重劃辦法第13條第3項之同意比例時，應將之同時納入分母及分子計算，詎原判決不將本件國有財產局之土地所有權面積納入分母計算，判決理由亦有矛盾。

(二)上開重劃辦法就重劃會會員以書面委託他人代理出席會員大會，就受託人是否僅能受一人委託，並未有規定，苟其他法令有所規定，應依該法令之規定，如其他法令無規定，受託人自不受僅能受一人委託之限制。至101年2月4日修正發布之重劃辦法第13條：「（第1項）會員大會舉辦時，會員如不能親自出席者，得以書面委託他人代理。但區內私有土地所有權人少於10人時，受託人僅得接受一人委託；……。」此但書前段之規定，即使可解釋此重劃辦法已規定私有土地所有權人10人以上時，受託人不受接受一人委託之限制，然基於法律不溯及既往原則，此修正規定自不得適用於99年12月2日舉行之本件會員大會之決議。是以其他法令有無規定受託人受委託人數之限制規定，為本案之重要爭點。查上訴人於原審以籌備會為依平均地權條例第58條第1項規定組成之特殊社會團體，依人民團體法第42條規定，社會團體會員不能親自出席會員大會時，得以書面委託其他會員代理，每一會員以代理一人為限，而主張參加人第一次會員大會有效出席人數不及會員人數之二分之一。原判決對上訴人此項攸關判決結果之攻擊防禦方法，僅以不應適用之上開101年2月4日修正發布之重劃辦法第13條第1項但書規定，未探究本件有無人民團體法之適用而認不可採，法律見解亦屬有誤。

(三)從而，原判決有違反證據法則、適用法規不當及判決理由矛盾之違背法令事由，其或為上訴意旨所指摘，或為本院依職權調查所得，是上訴人求予廢棄，為有理由。因上訴人之請求是否有理由，尚須由原審法院調查事實始能判斷，自應由本院將原判決廢棄，發回原審法院更為審理。又市地重劃會

(籌備會)之會員大會選任或解任理事、監事，概念上固可分為會員大會同意進行選任或解任理事、監事案及進行選任或解任之投票，然實際進行係兩者合一，正如同會員大會是否同意通過或修改章程，並不先表決是否同意通過或修改章程案提交會員大會表決，再進行是否同意章程或其修正內容之投票。苟有可參與表決選舉之會員二分之一以上，且其所有土地面積超過可參與表決選舉重劃區總面積二分之一以上之會員參與選任或解任之投票，至少可認彼等已默示同意進行選任或解任理事案，再依不牴觸法令之章程（例如依得票數多寡當選理事），按投票結果決定理事之選任或解任。而所謂「會員參與選任或解任之投票」，包括領票不投票、領票投廢票之情形。另本件有無人民團體法第42條或民法第52條第2項之適用，攸關判決結果，原審更為審理時應闡明兩造進行攻擊防禦，均併此指明。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 101 年 7 月 19 日

最高行政法院第五庭

審判長法官 林 茂 權

法官 楊 惠 欽

法官 陳 金 圍

法官 蕭 惠 芳

法官 吳 東 都

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 101 年 7 月 19 日

書記官 楊 子 鋒

資料來源：司法院法學資料檢索系統

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：114/08/22 04:33

裁判字號：最高行政法院 102 年判字第 822 號判決

裁判日期：民國 102 年 12 月 30 日

裁判案由：土地重劃

最 高 行 政 法 院 判 決

102年度判字第822號

上 訴 人 甘錦祥

訴訟代理人 鄭玉玲 律師

上 訴 人 甘錦裕

林正良

上三人共同

訴訟代理人 連阿長 律師

張建鳴 律師

被 上 訴 人 新北市政府

代 表 人 朱立倫

訴訟代理人 鍾毓理 律師

參 加 人 新北市永翠水岸綠能特區（發展單元A B區）自辦
市地重劃區重劃會

代 表 人 簡茂男

訴訟代理人 邱景睿 律師

上列當事人間土地重劃事件，上訴人對於中華民國102年7月4日
臺北高等行政法院102年度訴更二字第38號判決，提起上訴，本
院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、參加人依「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」（下稱重
劃辦法）第26條規定，於民國98年11月16日檢具市地重劃計
畫書、重劃區土地清冊、土地所有權人同意書等文件向被上
訴人申請核准實施市地重劃。被上訴人以98年12月14日北府
地區字第0981040725號函附條件審核通過，並請參加人續行
法定程序。嗣被上訴人分別以99年4月12日北府城審字第099
02796371號、99年4月12日北府城審字第09902796373號公告
「變更板橋都市計畫（江翠北側地區）（配合細部計畫「第
一次通盤檢討」）（第二階段）（市地重劃AB單元）案」之
主要計畫及細部計畫，並分別於99年4月15日、16日發布實
施。參加人於99年4月14日向被上訴人提出重劃計畫書，被
上訴人以99年4月23日北府地區字第0990357725號函核定，
並請參加人依重劃辦法第27條規定，公告重劃計畫書30日。
參加人遂以99年4月23日新永翠自劃籌字第0990423002號函

通知重劃區內土地所有權人，重劃計畫書公告於改制前臺北縣板橋市公所（現為新北市板橋區公所），公告期間自99年4月27日至99年5月27日止。嗣參加人依重劃辦法第11條及第13條規定，於99年6月1日召開第1次會員大會，因該次會員大會未徵得全體會員1/2以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積1/2以上決議，參加人遂於99年12月1日重行召開第1次會員大會（下稱系爭會員大會）決議通過章程並選定理事及監事成立重劃會後，將重劃會章程、會員與理事及監事名冊、第1次會員大會及理事會紀錄報請被上訴人核定，並經被上訴人以99年12月20日北府地區字第0991207623號函准予核定（下稱原處分）。上訴人等不服，提起訴願，遭決定駁回，上訴人等遂提起行政訴訟。先經原審法院100年度訴字第855號判決駁回上訴人之訴，次經本院以101年度判字第637號判決（下稱本院第1次廢棄判決）廢棄原審法院原審判決，發回原審法院更為審理，再經原審法院以101年度訴更一字第110號判決撤銷原處分及訴願決定，參加人不服，提起上訴，復經本院102年度判字第97號判決（下稱本院第2次廢棄判決）廢棄原審法院更一審判決，發回原審法院重為審理，嗣經原審法院以102年度訴更二字第38號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

- 二、上訴人起訴主張：（一）本院第2次廢棄判決發回意旨認為重劃辦法第13條未規定每一人以代理會員一人為限非法律漏洞，實有可議：有鑑於土地重劃業務因遭少數有心人士操縱，侵害重劃業務進行，損害其他土地所有權人權益，遂有95年6月22日及101年2月4日重劃辦法之修訂。惟增訂限制後，仍無法防免操縱重劃業務情事發生，亦即仍有法律漏洞存在，更遑論本案行為時未做限制。又既存法律漏洞，自應尋找相似規範作為適用依據，故而本案仍應以民法第52條第3項、人民團體法第42條作為類推適用之依據為妥。（二）依系爭會員大會土地所有權人簽到領票簿暨土地所有人土地面積表記載可見，當日會員大會開會由游泰崴等12人代理尹志成等92人；惟依（或類推適用，下同）民法第52條第3項，會員一人僅能代理一人之規定，系爭會員大會中僅12位被代理人得認定為合法代理而有效出席。從而當日出席人數應扣除80人（92人－12人＝80人），依會議紀錄記載，會員總數255人，出席189人，扣除80人，有效出席人數僅餘109人，根本不及會員人數之1/2。是以，系爭會員大會之決議有不成立或無效之情形。（三）縱使一人能代理多人行使表決，本案行為時（99年12月1日）仍存有人頭會員之問題。申言之，人頭與原土地所有權人從事不動產交易時，既為假買賣屬民法通謀虛偽意思表示（民法第87條第1項），則人頭參與會員大會所做成之決議應屬無效。此外，部分人頭已遭臺灣新北地方法院檢察署（下稱新北地檢署）偵查，且有部分已坦承有虛偽買賣情事。（四）縱使系爭會員大會會員係合

法出席，惟本案依其議事紀錄所載，當日選任理、監事未有提案即交付表決，依法人民團體之決議必以先有提案始能表決。本件無提案選任理、監事即投票選舉，其選舉應屬無效。（五）即使認為提案、選舉程序合法。惟系爭會員大會當選之理、監事所得票數代表之面積並未達重劃區總面積1/2以上，與重劃辦法第13條第3項規定不符，其理、監事選任依法無效，訴請將原處分及訴願決定均撤銷。

三、被上訴人則以：（一）本院第2次廢棄判決業已認定，於代理他人出席時，並無一人僅能代理會員一人之限制，依行政訴訟法第260條第3項規定意旨，此並應為原審法院判決基礎。又系爭會員大會之決議，既無每一人僅能代理一人之限制，此非法律漏洞，自亦無得類推適用民法第52條第3項及人民團體法第42條規定之可能。（二）依行為時重劃辦法第13條第3項前段規定，會員大會對於各項之決議，應有全體會員1/2以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積1/2以上同意。而依系爭會員大會會議紀錄，相關之提案經表決結果，符合同意人數及其持有土地面積均超過1/2之法定要件，是以前述決議成立且有效。另上訴人指稱本件有人頭會員、有虛偽買賣乙節，並未舉證以實其說。且相關之刑事案件業經新北地檢署偵查終結，並為不起訴處分。（三）依內政部公布施行之會議規範第8條會議程序規定，開會應於事先編訂會議程序，其項次如左：1.由主席報告出席人數、2.報告事項、3.討論事項、4.選舉（如有必要，此項得移於討論事項之前）、5.散會。由該規定即明選舉並不包括於討論事項中，毋庸經過提案程序。再由條文明定選舉程序於必要時得移至討論事項之前進行，更足證選舉與討論事項係屬二事，選舉毋庸經過事先提案，是以本件系爭會員大會選舉理、監事程序並無違法之處。（四）本件會員大會召開時，已依重劃辦法第13條第2項追認重劃計畫書及通過章程，並符合同條第3項人數及面積1/2以上之要件，續依已表決通過之章程第14條規定多數決選舉理、監事，前述章程既已由會員大會人數及面積1/2以上同意採多數決方式選舉，當具有其效力，倘任何會員（包括國有財產署或上訴人）對選舉方式有任何意見，均可於通過章程議案時明確表達反對或修正之立場，但上訴人及國有財產署於通過章程案均贊成，故該章程即具有其效力無誤，依該章程所定多數決選舉方式產生之理、監事，難謂違反重劃辦法第13條第3項須會員大會人數及面積1/2以上同意之規定。另據國有財產署於100年9月21日之覆函亦可證明，該署同意本次理、監事選舉案等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以：（一）關於本件重劃會會員大會，其會員不能親自出席時，以書面委託他人代理，每人是否以代理一人為限乙節？本院第2次廢棄判決係採否定見解，行為時重劃辦法第13條未明文規定會員以書

面委託他人代理出席會員大會，受託人每一人以代理會員一人為限，並無法律漏洞，無類推適用民法第52條第3項及人民團體法第42條規定之餘地。上訴人於發回後，雖仍指摘本院第2次廢棄判決，有關上開法律見解於法有誤，不得適用云云。惟本院第2次廢棄判決之發回意旨，業已就重劃會與人民團體法所規範之人民團體及民法所規範之社團，其性質不同；以及重劃辦法第13條於101年2月4日修正之緣由等分別詳予論斷，並明確指明其法律上之判斷，於法確屬的論，原審法院自應受其拘束，並以之為判決基礎。（二）關於重劃會理監事之選任，是否須分2階段表決？亦即先表決要不要選理監事？再表決選何人為理監事？系爭章程規定依得票多寡當選理監事，是否牴觸法令？參加人依系爭章程之規定選出理監事，是否適法乙節？依行為時重劃辦法第11條第1項規定：「籌備會應於重劃計畫書公告期滿日起二個月內通知土地所有權人並召開第一次會員大會，審議章程、重劃計畫書，並互選代表組成理事會、監事會，分別負責執行業務。」足見會員大會之主要職權（職責），係在：（1）審議章程；（2）審議重劃計畫書；（3）選任理、監事。又理事會及監事會為重劃會之「法定機關」，重劃會依法必須組成理事會及監事會，以負責執行重劃業務。因此，會員大會除審議章程及重劃計畫書外，首在選任理、監事，以組成理事會及監事會。系爭會員大會提案三既已載明：「選任新北市永翠水岸綠能特區（單元AB區）自辦市地重劃會理事及監事之提案辦法：依章程第14條規定，以票數最多者選出理事7人及監事1人。」而選舉結果：載「一、各參選理事經各位會員投票結果如下：……理事當選名單：黃啟煌先生、簡慶星先生、簡詩韻女士、簡嘉興先生、張大偉先生、簡茂男先生、簡慶銘先生。二、各參選監事經各位會員投票結果如下：……；監事當選名單：簡嘉成。」足認參與之會員已同意逕行投票選任理監事，自無另行提案討論「是否進行選任理監事」之必要。在本院第1次廢棄判決時，業已明確表明其法律見解，認為：「又市地重劃會（籌備會）之會員大會選任或解任理事、監事案及進行選任或解任之投票，然實際進行係兩者合一，正如同會員大會是否同意通過或修改章程，並不先表決是否同意通過或修改章程案提交會員大會表決，再進行是否同意章程或其修正內容之投票。苟有可參與表決選舉之會員1/2以上，且其所有土地面積超過可參與表決選舉重劃區總面積1/2以上之會員參與選任或解任之投票，至少可認彼等已默示同意進行選任或解任理事案，再依不牴觸法令之章程（例如依得票數多寡當選理事），按投票結果決定理事之選任或解任。而所謂『會員參與選任或解任之投票』，包括領票不投票、領票投廢票之情形。」本件重劃總土地面積為179,683.64平方公尺，扣除公有抵充地3,643.03平方公尺，可表決面積為176,040.61平方公尺，其1/2為88,02

0.30平方公尺。而當日會員大會未領票人面積為21,405.36平方公尺，即已領票人數之總面積為154,635.25平方公尺（176,040.61-21,405.36），已超過半數之88,020.30平方公尺，雖然已領票之國有財產署及上訴人3人和訴外人邱創豐等人合計74,435.58平方公尺未就理監事選任為投票，惟依本院第1次廢棄判決發回意旨，應可認彼等已默示同意進行理監事之選任。（三）至上訴人另主張：本件理監事選任依章程規定以得票數多寡為當選，其面積未逾總面積1/2應屬無效乙節，依本院第1次廢棄判決所言，只要在選任理監事時，其「參與」之會員超過1/2，且參與之面積占1/2以上者，依章程所規定得票數之多寡選出理監事，即屬合法。而所謂「參與」，包括領票不投票及領票投廢票之情形。查本件重劃總面積為179,683.64平方公尺，扣除公有抵充土地3,643.03平方公尺，為176,040.61平方公尺，其中國有財產署土地面積為58,297.14平方公尺。又重劃會總人數為255人，重劃會選任理監事時，參與領票之人數包括國有財產局共188人，超過1/2，其參與領票之土地面積為154,635.25平方公尺（包括上訴人3人、國有財產署及訴外人邱創豐），亦超過1/2。雖事後國有財產署為表示中立而未為投票，惟依廢棄判決意旨，其依章程選任之理監事仍屬合法。又本件重劃章程第8條第2項規定「會員大會對於前項各款事項之決議，應有全體會員1/2以上，及其所有土地面積合計超過重劃區總面積1/2以上同意。」其意義與重劃辦法第13條第3項之規定相同，均係指「選任理、監事事項」，須有會員1/2及面積1/2以上之會員參與而言，並非指每一當選人均應超過會員1/2及面積1/2。（四）關於本件有無虛偽買賣之人頭會員情事乙節：本件上訴人雖主張，重劃會之會員有高達87位地主係屬人頭，其相關土地買賣面積小，且集中於二週內完成過戶或登記時間觀察不合常理等等，屬通謀虛偽意思，用以虛增地主人數，操控重劃會云云。惟按土地法第43條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」即土地及不動產之登記，不但是所有權公示之表徵，且具有極高的絕對效力。原處分係依系爭重劃土地之登記簿冊資料，認定重劃土地之所有權人人數及其面積，據以核定其重劃會會員大會決議，於法本無不合。況主張有利事實者應負舉證責任，上訴人主張系爭重劃土地有虛偽買賣之人頭地主情事云云，並未提出充分之事證以實其說。此外，訴外人邱創豐就上開所謂虛偽買賣人頭地主情事，曾向新北地檢署提出偽造文書之告發，該署業於102年3月26日101年度偵第7960號為不起訴處分，故上訴人此部分，為不足採。（五）至上訴人主張本件重劃會部分會員利用小面積土地移轉而虛增人頭會員，屬脫法行為乙節：脫法行為之成立前提，必須在法律上先有一個強制禁止規定，然後當事人以其他方法規避該禁止規定，俾達到該禁止規定之法律效果始足當之；是以，倘法律上無強制之禁

止規定，則尚無成立脫法行為之可能。綜觀行為時重劃辦法之規定，並無禁止重劃土地小面積之買賣移轉，其中第11條第3項僅規定：當選理事、監事者其土地面積應達最小建築基地面積；另第13條第3項規定：會員大會對於前項各款事項之決議，應有全體會員1/2以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積1/2以上之同意。綜上，可知重劃辦法並未有禁止小面積土地移轉之規定；揆諸上開說明，上訴人主張本件重劃會有利用小面積土地移轉而虛增人頭會員，屬脫法行為云云，容有誤解，亦不足採等語，而駁回上訴人之訴。

五、本院按：原判決駁回上訴人之訴，經核無不合。再論斷如下：

(一)行為時（即95年6月22日修正發布）重劃辦法第13條：「（第1項）會員大會舉辦時，會員如不能親自出席者，得以書面委託他人代理；其為未辦理繼承登記土地經法院指定遺產管理人者，得由遺產管理人代為行使之；其為政府機關或法人者，由代表人或指派代表行使之。（第2項）會員大會之權責如下：一、通過或修改章程。二、選任或解任理事、監事。三、監督理事、監事職務之執行。……（第3項）會員大會對於前項各款事項之決議，應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意。但重劃前已協議價購或徵收取得之公共設施用地並按本辦法規定原位置原面積分配及依法應抵充之土地，其人數、面積不列入計算。……」上開條文第3項「應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意。」該項同意包括明示或默示之同意。又市地重劃會（籌備會）之會員大會選任或解任理事、監事，概念上固可分為會員大會同意進行選任或解任理事、監事案及進行選任或解任之投票，然實際進行常係兩者合一，正如同會員大會是否同意通過或修改章程，並不先表決是否同意通過或修改章程案提交會員大會表決，再進行是否同意章程或其修正內容之投票。苟有可參與表決選舉之會員二分之一以上，且其所有土地面積超過可參與表決選舉重劃區總面積二分之一以上之會員參與選任或解任之投票，至少可認彼等已默示同意進行選任或解任理事案，再依不牴觸法令之章程（例如依得票數多寡當選理事），按投票結果決定理事之選任或解任。而所謂「會員參與選任或解任之投票」，包括領票不投票、領票投廢票之情形。本院第1次廢棄判決即已表明此等法律見解。參加人之重劃章程第8條第2項之規定，與上開重劃辦法第13條第3項關於選任或解任理事、監事事項之同意門檻規定相同，亦應作相同之解釋。本件重劃總面積為179,683.64平方公尺，扣除公有抵充土地3,643.03平方公尺，為176,040.61平方公尺，其中國有財產署土地面積為58,297.14平方公尺，又重劃會總人數為255人，重劃會選任理監事時，參與領票之人數包括國有財產局共188人，超過二分之一

，其參與領票之土地面積為154,635.25平方公尺，亦超過二分之一，此為原判決依法確定之事實。據此等事實，系爭重劃會會員大會已有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上默示同意進行選任或解任理事、監事。是原判決依參加人章程第14條規定，認係以得票數多寡選出理事7人及監事1人，並非當選獲得之選票，必須是會員二分之一以上，且其所有土地面積超過可參與表決選舉重劃區總面積二分之一，自無不合。上訴意旨主張重劃會針對進行理、監事選任議案為同意與否之決議，以及投票選舉何人為理事、何人為監事乙事進行對人之投票，顯屬二事，前者係針對「事」之決議，後者屬於對「人」之選舉，前者之決議同意，為進行對人為投票選舉之前提事項，若未就是否進行理、監事選任議案為同意之決議，即不得逕為選舉理、監事之人的投票，二者不容混為一談，而指摘原判決違法，並不足採。

(二)原判決係認重劃章程第8條第2項及重劃辦法第13條第3項之

「會員大會對於前項各款事項之決議，應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積合計超過重劃區總面積二分之一以上同意」規定，係指「選任理、監事事項」，須有會員二分之一及面積二分之一以上之會員參與而言，並非指每一當選人均應超過會員二分之一及面積二分之一，而本件因可參與表決選舉之會員二分之一以上，且其所有土地面積超過可參與表決選舉重劃區總面積二分之一以上之會員參與選任或解任之投票，可認為已默示同意進行選任或解任理事。原判決並非直接認上開規定之「同意」為「參與」。上訴意旨指摘行為時重劃辦法第13條第2項規定「會員大會之權責如下：第2款、選任或解任理事、監事。」、同條第3項規定「會員大會對於前項各款事項之決議，應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之『同意』。」條文既明定「同意」，應不得任意解釋為「參與」。原審法院將行為時重劃辦法第13條第3項規定之「同意」解釋為「參與」，顯判決違背法令云云，顯有誤會。至重劃會章程關於會員大會選舉理監事，就理監事當選門檻為如何規定，係屬人民團體之自治領域，苟未違法，即不得否認之。上訴意旨質疑重劃會章程第14條所定之選任理監事採多數決，不考慮重劃會會員所持有之土地面積，其結果將使重劃會會員選任理監事每票等值，而與人民團體法規範之社會團體之會員及民法規範之社團之社員，每人在該團體或社團所具之利害關係相同，並無二致，而指摘原判決理由前後矛盾云云，亦屬無據。

(三)行為時重劃辦法第13條未規定每一人以代理會員一人為限，並非法律漏洞，無從類推適用民法第52條第3項或人民團體法第42條之規定，已經本院第2次廢棄判決指明，原判決據以適用法律，並無不合。上訴意旨指原判決市地重劃為避免

由少數人掌控而形成對財產權之侵害，自當類推適用關於民法第52條之規定，而禁止一人代理超過一人，原判決不察，捨與本案相近之都市更新條例不用，迂迴推敲而認本件並無一人不能代理一人之適用，顯然與民法第1條及司法院釋字第790號解釋意旨有違，而造成對土地所有權人保障不足之疑慮，顯有判決違反法令之違誤云云，尚無足取。

(四)原判決已就上訴人所主張參加人重劃會之會員，有高達87人小地主係屬虛偽買賣人頭一節，以上訴人未提起充分事證，以證明其主張，並該部分之刑事告發，已經檢察官為不起訴處分，而認定不足採。核此部分之認定，無違經驗法則、論理法則及證據法則，自難指為不當。此部分事實既已明，上訴人於準備程序終結後聲請調取該刑事告發不起訴處分之偵查卷宗，原判決認不應准許，已說明其理由，此部分係屬原審取捨證據之職權行使事項，亦難指為違法。至原判決關於依行政訴訟法第132條準用民事訴訟法第276條規定之敘述，係屬多餘之論，該部分之敘述是否允當，對於判決結果並無影響。上訴意旨主張上訴人係提起撤銷訴訟，原審法院於審理此撤銷訴訟時，依職權調查證據，依行政訴訟法第132條所準用之民事訴訟法第276條第1項第1款規定，上訴人自仍得於原審行準備程序後，據以為向新北地檢署調取該署101年度偵字第7960號偵查案全卷卷宗之聲請，原判決駁回上訴人此部分調查證據之請求，顯有適用法規不當之違背法令，且「偵查不公開」，上訴人未於原審準備程序提出前開調查證據之聲請，係因不可歸責於上訴人之事由，上訴人應非不得於原審行準備程序後再據以主張，原判決遽爾駁回上訴人此部分調查證據之請求，亦有不適用法規之違背法令云云，均屬無據。又被上訴人於102年5月15日答辯(一)狀已附有上開不起訴處分書，上訴人稱其遲至102年5月底始獲悉有該不起訴處分書乙節，與事實不符，應予指明。

(五)上訴人其餘上訴狀所載關於事實及證據評價之主張，係就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並就原審已論斷者，泛言未論斷不備理由，或就原審所為論斷，泛言其論斷矛盾，均難認有據。

(六)綜上所述，原判決並無上訴人所指有違背法令之情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。又行政訴訟法第177條第1項：「行政訴訟之裁判須以民事法律關係是否成立為準據，而該法律關係已經訴訟繫屬尚未終結者，行政法院應以裁定停止訴訟程序。」查上開法律所稱之「民事法律關係」，係指直接為裁判先決問題之民事法律關係。參加人之部分會員與參加人之會員關係，是否存在，未必影響系爭參加人理監事選舉之合法有效性，並非直接為本件裁判先決問題之民事法律關係。上訴人以其重劃會會員周鈺和、李玫欣、李咸輝、薛碧雲、李宜真、李宜玲、吳佩霜、陳進丁、李春妹、劉松鈞、鄭金茜、劉季蓉、劉穎璇

、劉廷好、喻鍾偉等人與參加人之會員關係不存在，並經臺灣新北地方法院審理在案，若重劃會會員身分確有爭議，而經民事法院判決不存在時，該重劃會會員大會所做成之決議自屬不成立，而重劃會會員大會之決議如不成立，關於其章程追認、理監事選任等事項，亦當不成立，故他案會員關係是否存在，即影響本件重劃會能否成立，亦影響相關行政處分之效力，並不可採，其依行政訴訟法第177條第1項聲請停止訴訟程序，於法未合，自難准許，應予敘明。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 102 年 12 月 30 日

最高行政法院第六庭

審判長法官 林 茂 權

法官 楊 惠 欽

法官 姜 素 娥

法官 許 金 釵

法官 吳 東 都

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 102 年 12 月 30 日

書記官 莊 子 誼

資料來源：司法院法學資料檢索系統

最高法院民事大法庭111年度台上大字第1958號

法律問題（二）不同意見書

法官盧彥如、林金吾

關於民國95年6月22日及101年2月4日施行之獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下合稱獎勵重劃辦法）第13條第2項第2款、第3項本文規定：會員大會對於選任或解任理、監事之決議，應有全體會員1/2以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積1/2以上之同意（下稱系爭同意比例），其意為何？本院民事大法庭111年度台上大字第1958號裁定就此問題採取各別理、監事之選任均應獲得上開比例之同意。茲提出不同意見如下：

- (一)按正當法律程序為法治國之一部分，乃我國憲法上之重要原則，包括程序正當法律程序及實質正當法律程序，前者係指國家行為限制人民之生命、自由、財產時，要如何正當踐行相應之公平、公正程序，後者則在於要求法律之內容須合乎基本的公平正義。是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（司法院大法官釋字第709、689號解釋參照）。
- (二)按為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，平均地權條例除於第58條第1項規定獎勵事項外，並於同條第2項授權訂定獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法。獎勵重劃辦法第13條第3項本文規定：「會員大會對於前項各款事項之決議，應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意」，該項規定旨在平衡「同意參與重劃者」與「不同意參與重劃者」之權益，而為維護參與市地重劃者之財產權與居住自由，避免重劃事務遭少數會員專斷，以保障全體會員於重劃程序中之正當利益，系爭同意比例應屬憲法要求自辦市地重劃之正當程序，乃強制規定，是會員大會所為同條第2項各款之決議應符合上開比例，始能認為有效。

- (三)惟獎勵重劃辦法第13條第2項規定：「會員大會之權責如下：一、通過或修改章程。二、選任或解任理事、監事。三、監督理事、監事職務之執行。四、追認或修正重劃計畫書。五、重劃分配結果之認可。六、抵費地之處分。七、預算及決算之審議。八、理事會、監事會提請審議事項。九、本辦法規定應提會員大會審議之事項。十、其他重大事項」；同條第3項規定會員大會對於前項各款「事項」之決議，應有系爭同意比例，可見係針對同條第2項各款所列「事項」為規範。而同條第2項除第2款外，其他款一望即知均為「事項」；且會議規範對於「事」之表決及對「人」之選舉，分屬二事予以規定（會議規範之捌、拾貳規定），另人民團體法就「事項」（會議之決議）及「理、監事（人）之選舉」，亦分別於第27條、第17條第1項規範。是獎勵重劃辦法第13條第2項第2款之「選任或解任理事、監事」，依文義及體系解釋，應指選任或解任理、監事之「事項」而言。
- (四)又理、監事經選任後，再分別組成理事會、監事會，參以同辦法第14條、第15條規定，理事會負責召開會員大會並執行其決議，監事會則監察理事會執行會員大會之決議案及重劃業務之執行。是理、監事為理事會、監事會之成員，性質上為該重劃團體（重劃會）之職員，應依章程及會員大會決議案執行業務，再依同辦法13條第2項規定，其業務之執行應併受會員大會之監督、審議，且重劃計畫書、重劃分配結果、抵費地處分、預算、決算及其他重要事項均須經會員大會決議通過。揆諸第13條第2項第2款、第3項之規範目的，在使理事會、監事會之組成應取得會員大會絕對多數之民意授權，以執行大會其他決議及進行重劃業務，理事會、監事會之業務執行仍應受會員大會之監督，由此益徵上開規定之系爭同意比例，應係指該選任或解任理、監事「事項」決議之同意比例，即將之以一個執行團隊整體為觀察對象，僅須會員投票有效總票數達到系爭同意比例即足，而非每位理、監事之選任須各自獲得上開同意比例始為當選。又遍觀同辦法所有條款，並未規範理、監事之

具體選舉方式，則會員大會經系爭同意比例通過，另於章程訂定理、監事選舉方式，或另訂理、監事選舉辦法，以無記名連記法及得票數多寡選舉理、監事，並於選舉時之會員投票有效總票數亦達系爭同意比例者，仍應認與上開規定文義相符，而無悖於憲法上正當法律程序原則。倘各別理、監事之選任均須獲得系爭同意比例，有選舉不易完成之弊端及爭執。大法庭就此問題採取「各別理、監事之選任應獲得系爭同意比例」之見解，尚難同意，爰為此不同意見書。