

正 本

## 法庭之友意見書

案號：114 年度憲統字第 12 號

法庭之友 怡元興業股份有限公司

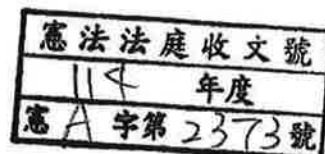
詳委任書

代表人 賴俊宇

詳委任書

代理人 吳貞良律師

詳委任書



為憲法法庭審理 114 年度憲統字第 12 號統一解釋法令案件，提出法庭之友意見書：

### 【應揭露事項】

- 一、相關專業意見或資料之準備或提出，是否與當事人、關係人或其代理人有分工或合作關係：否。
- 二、相關專業意見或資料之準備或提出，是否受當事人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值：否。
- 三、其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值：無。

### 【支持一方當事人之立場】

支持最高法院 111 年度台上字第 1958 號民事判決見解。

### 【主張】

民國 95 年 6 月 22 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 項規定，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，非指參與決議之會員比例。且前開規定，係強制規定，不得以會員大會決議之章程、另訂理監事選舉辦法或其他方式降低之。

### 【前言】

本件 114 年度憲統字第 12 號聲請案（主案）與 114 年度憲統字第 11 號聲請案（併案），係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示之見解有異，爰由憲法法庭為統一見解之判決（憲法訴訟法第84條第1項規定參照）。前開不同審判權之確定終局裁判，其中最高法院111年度台上字第1958號民事判決（主案，下稱系爭民事判決）及112年度台上字第619號民事裁定（併案），均係依據同院民事大法庭111年度台上大字第1958號裁定（下稱系爭民事大法庭裁定）。至於最高行政法院101年度判字第637號、102年度判字第822號判決（下稱系爭行政判決），前者係廢棄判決、後者始為確定終局判決，屬單一個案之裁判見解。

本案乃不同審判權之終審法院見解有異，涉及法律解釋。惟法律解釋，最終仍在適用於具體事件，以求個案裁判之妥適公平，實踐司法正義。故本意見書，先從自辦市地重劃之法規沿革出發，探討原因案件之爭議問題核心；次由系爭民事大法庭裁定、系爭行政判決與實務狀況，分析比較正反意見及所生影響；最後，不論就法律作出任何解釋，均涉及價值判斷，須衡量憲法保護人民基本權所欲彰顯之價值，爰以此角度綜合陳述意見並提出資料供參。

## 【理由】

### 一、自辦市地重劃之法規沿革與爭議問題核心

（一）從法規沿革及修正理由以觀，獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱本辦法）第13條第2項規定之會員大會權責及第3項規定之同意比例，係指全體會員之同意比例，非指參與決議之會員比例。且會員大會決議，攸關全體土地所有權人之權益甚鉅，法定同意比例係決議條件，不容以章程規避之。歷次修法理由，一再提到遏止虛灌人頭參與投票，目的無非係為維護確保會員大會決議之正當性與代表性：

1. 自辦市地重劃之法源依據，首見於平均地權條例（下稱本條例）在66年2月2日修正名稱（原名稱：實施都

市平均地權條例、新名稱：平均地權條例）並公布全文 87 條，其中第 58 條規定：「為促進土地利用，擴大辦理土地重劃，中央主管機關得訂定辦法，獎勵土地所有權人自行組織團體辦理之．．．」，嗣經下列修正：

①75 年 6 月 29 日修正第 58 條，增訂第 2 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。」其理由為：「市地重劃，固為促進土地利用提高土地價值之有效措施，惟因涉及私人權益，乃增訂第二項規定，以為民間自行辦理市地重劃之依據。」

②91 年 5 月 29 日再修正增訂第 2 項：「前項重劃會組織、職權、重劃業務、獎勵措施等事項之辦法，由中央主管機關定之。」之授權規定，並將原第 2 項移列為第 3 項。理由載明：「一、配合行政程序法有關法律保留原則之精神，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，以保障人民權益。爰修正第一項，並增訂第二項。二、原第二項遞移為第三項。」（以上見附件 4）。

2．本辦法於68 年 9 月 10 日訂定發布時，第 10 條規定會員大會之權責，無同意比例規定，乃因當時平均地權條例第 58 條「獎勵土地所有權人自行組織團體辦理之」，並無同意比例之規定，故要求須經全體土地所有權人同意（內政部 102 年 3 月 25 日內授中辦地字第 1026650560 號函參照，見釋字第 739 號解釋其他公開卷內文書）。嗣因本條例修正，本辦法亦配合實務狀況作多次修正：

①77年6月15日修正發布修正第9條，刪除第3款後段『及其決議證明之方法』，理由載明：「會員大會之決議關係全體會員之權益甚鉅，如任令重劃會章程規定其決議方法，對重劃區土地所有權人權益之保障有欠週延。爰刪除第三款『及其決議證明之方法』，並於原條文第十一條增訂會員大會對有關職權行使之決議條件。」，增訂之第11條第2項規定：「會員大會對於前項各款事項之決議，應有會員四分之三以上之出席，出席會員四分之三以上之同意行之。」

②嗣於89年7月20日修正發布第11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。」，理由載明：「現行規定重劃會之決議，係以計算會員出席及同意人數之方式處理，惟因部分自辦市地重劃，有藉土地移轉共有，增加人頭，以掌控重劃會之情事，為避免此種情況，爰修正會員大會之決議，除計算同意之會員人數外，並計算其所有土地面積。」

③101年2月4日再修正第13條第3項但書規定，理由載明：「又會員大會召開時部分投機者仍以小面積移轉為多人共有方式藉人數之優勢掌控或阻擾會員大會決議之事項，並操控重劃業務之進行，爰增訂籌備會核准成立之日前一年起至重劃完成前取得土地所有權，除繼承取得者外，其持有土地面積合計未達該重劃區都市計畫規定最小建築基地面積二分之一或土地分配後重劃區最小分配面積二分之一者，其人數、面積不列入計算，俾遏止虛灌人數之情形。」

④其後 106 年 7 月 27 日復修正第 13 條第 3 項但書第 2 款規定，理由仍提到：「又現行自辦市地重劃以會員於重劃範圍內所有土地面積合計是否達都市計畫規定最小建築基地面積二分之一或土地分配後重劃區最小分配面積二分之一作為計算會員大會同意比率之基準時，因其門檻較低，近年仍有個案自辦重劃區因虛灌人頭滋生糾紛，影響土地所有權人權益，為遏止投機者藉小面積移轉多數人共有，以人數優勢掌控或阻擾重劃業務之進行，爰提高其門檻，刪除現行第三項第二款『二分之一』之規定。」（以上見附件 5）。

## （二）爭端起因與問題核心

1. 自辦市地重劃，雖係以重劃區內全體土地所有權人為會員組成重劃會，並以會員大會為最高意思機關（本辦法第 3 條及第 13 條第 2 項參照）。然因理事、監事（以下合稱理監事）權責極大（本辦法第 14 條、第 15 條參照），除第一次會員大會必須召開，選定理監事後始能成立重劃會外（本辦法第 11 條第 4 項前段規定參照），其後未必召開第二次會員大會。例如台中市黎明自辦市地重劃區重劃會（下稱黎明重劃會）一直到重劃事務完成、公告配地結果，未曾開過第二次會員大會。
2. 也正因理監事權責極大，又無任期限制，幾乎掌控全部重劃事務，成為兵家必爭之地，以致實務上屢見有心人士藉假買賣、贈與、借名登記等方式，將小面積土地移轉給數十人、甚至數百人共有，使原本 1 人投 1 票，變成數十人投數十票、數百人投數百票，影響投票結果。此見系爭民事判決、系爭行政判決之原因案件，都有記載人頭地主參與投票。另系爭民事大法庭併案的每一個

重劃會，也都有大量人頭地主參與投票，例如黎明重劃會就有4百多名小面積人頭地主參與投票（詳下述）。

- 3．為遏止虛灌人頭，影響會員大會決議，本辦法雖屢次修正，仍難完全禁絕。自辦市地重劃之弊端不斷，監察院曾對主管機關臺中市政府迭次提出糾正，調查報告指出自辦市地重劃名義上雖係獎勵人民自辦，但因所涉層面甚廣，加上龐大財務需求，因此實務上普遍係由開發公司出資並主導重劃業務，更直接將重劃抵費地以開發成本全數交付開發公司，美其名以重劃後取得之抵費地抵付開發成本，盈虧自負，實際上卻造成重劃盈餘全歸開發公司所有，開發利益淪為私人壟斷，嚴重違反社會公平正義，不僅違反獎勵土地所有權人自行辦理市地重劃之立法意旨，更讓『自辦』淪為話術（詳下述）。

- 4．本案主要爭議，乃本辦法第13條第2項第2款及第3項規定（以下合稱系爭規定），關於選任理監事決議之同意比例（下稱系爭同意比例），係指各別理監事當選之同意比例？抑或指參與決議之會員比例？其問題核心，係會員大會選任理監事之決議，屬整體自辦市地重劃之一環，應要求程序正當性及當選者應具代表性，始具辦理重劃事務之正當性，以符合自辦市地重劃之本質與憲法保障人民財產權及居住自由之旨。

二、系爭民事判決引據之系爭民事大法庭裁定理由堅實，從文義解釋、法規體系及規範目的，論明自辦市地重劃本質與重劃會理監事權責極大，當選人應獲得絕對多數會員同意，始具代表性與正當性，以衡平同意參與重劃與不同意者之權益及公益，符合憲法要求之正當程序及保障人民財產權與居住自由之旨，殊值贊同：

（一）系爭民事大法庭裁定之理由，摘要節錄如下：

1. 「95 年及 101 年獎勵重劃辦法第 13 條第 2 項第 2 款、第 3 項規定：『會員大會之權責如下：...選任或解任理事、監事』、『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。...』，其文字已揭明會員大會選任或解任理事、監事應取得全體會員以系爭同意比例同意之文義，並符合授權母法平均地權條例第 58 條第 1 項、第 3 項：土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，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規範意旨。」
2. 「依 95 年獎勵重劃辦法第 29 條、第 36 條，及第 2 條準用市地重劃實施辦法第 31 條、第 53 條規定，土地所有權人於自辦市地重劃範圍經核定後，主管機關得公告禁止或限制重劃範圍內土地之移轉及建築改良物之新建等，對其土地及建築改良物之使用、收益、處分權能已造成一定之限制；於執行重劃計畫時，亦應依主管機關核定之重劃計畫內容，負擔公共設施用地、工程費用、重劃費用、貸款利息，並僅於扣除重劃負擔後之其餘土地達最小分配面積標準時才可受土地分配等情觀之，自辦市地重劃一旦發動，將使不同意參與重劃者被迫參與自辦市地重劃程序，面臨財產權與居住自由被限制之危險。為確保個人依財產存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，應認系爭同意比例係自辦市地重劃符合憲法要求保障財產權之正當程序，執法者應以嚴謹之態度看待，實難認於文義之外，尚能有其他調整空間。」

3. 「自辦市地重劃會既係以重劃區內全體土地所有權人為會員，其中包括不同意參與重劃而被迫參與者，其性質實有別於一般依自由意思成立或參與之私法自治團體；其所從事市地重劃之本質復涉及人民私有土地之取得及重新分配，致生財產權得喪變更之法律效果。而會員大會選定之理事、監事組成之理事會、監事會，均屬自辦市地重劃業務之執行機關。其權責分如 95 年及 101 年獎勵重劃辦法第 13 條第 4 項、第 14 條第 1 項、第 15 條第 1 項規定，包括召開會員大會並執行其決議、代為申請貸款、土地改良物或墳墓拆遷補償數額之查定、工程設計、發包、施工、監造、驗收及移管、異議之協調處理、撰寫重劃報告，及其他重劃業務應辦事項，並得經會員大會授權辦理重劃分配結果之認可、抵費地之處分、預算及決算之審議等重大事項，及上開執行事務暨重大事項之監理。足認為執行重劃業務而由會員大會選任之理事、監事，性質上係受重劃區內土地所有權人委任為財產權之處分，自須取得土地所有權人之充分授權，始具代表性及正當性。」
4. 「則 95 年及 101 年獎勵重劃辦法第 13 條第 2 項第 2 款、第 3 項規定會員大會對於選任理事、監事之決議，當非僅一般人民團體依會議規範所為私法自治之選舉事項，而係重劃會會員對於各別之理事、監事人選行使同意權，並授權其依市地重劃之程序代為處分財產之行為，故在選定實際主導市地重劃進行之理事、監事時，自應符合重劃會絕對多數之民意。」
5. 「職是，所謂系爭同意比例，應本其法條文義及規範目的，解釋為係各別理事、監事取得會員同意而得合法代



表會員之必要當選比例，屬強制規定，非自治事項，不能由會員大會以章程或另訂選舉辦法或決議予以調降，以符自辦市地重劃之實質正當性，並衡平同意參與重劃者與不同意者之權益及公益。」

(二) 另補充者，乃本辦法之歷次修法沿革，從原定全體會員 3/4 出席、出席會員 3/4 同意，修正為全體會員 1/2 同意，可明系爭規定所稱 1/2，係指全體會員之同意比例，非指出席參與投票之會員比例。且修法刪除章程規定決議方法，理由載明不容章程規定決議方法，並增訂會員大會職權行使之決議條件，復明定土地面積應予計算，不僅係為遏止虛灌人頭參與投票，使會議決議具代表性與正當性，更有彰顯系爭同意比例之性質，係屬強制規定，不能任由會員大會藉決議以章程、另訂選舉辦法或其他方式調降之。

(三) 主案聲請人高鐵重劃會於 98 年 1 月 17 日召開第一次會員大會、併案聲請人長春重劃會於 96 年 9 月 26 日召開第一次會員大會，就理監事之選舉，均採無記名方式投票（見各該聲請書）。既係無記名，即無法辨識係何人投票，也無從計算投票者之土地面積是否符合系爭同意比例，其確定終局裁判認定違反系爭規定（人數及面積均須過半），並無違誤。

### 三、系爭行政判決之見解，容非適法允洽：

(一) 系爭行政判決將會員大會選任理監事之決議，應有全體會員 1/2 以上及超過重劃區總面積 1/2 以上同意之規定，解釋為有參與投票會員及其土地面積之比例，進而認定有參與投票即視為有默示同意，其理由如下：

1. 「行為時（即 95 年 6 月 22 日修正發布）重劃辦法第 13 條：．．．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。」

2. 「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。」

3. 「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。」

(二) 然前開判決所持見解，有下列問題，誠非允妥：

1. 全體會員未必都會出席會員大會，出席會員人數，未必等同全體會員人數。即使出席，也未必會領票；就算領票，也不一定會投票；縱有投票，更未必投下同意票。則在全體會員、出席會員、領票會員、投票會員及同意會員之人數未必相同、概念亦有不同之情形下，若將法定之全體會員，解釋為參與領票之會員比例者，難謂無違文義解釋與論理解釋。
2. 系爭規定既為：『應有全體會員 1/2 以上之同意』，文義極為明確，如何可將『參與領票』解釋為『同意』？何況有領票、但未投票之會員，既無投票行為之舉動，如何解釋為有『默示同意』？蓋意思表示，係內心效果意思，藉由外部行為表現出來，乃法律行為之核心要素。沒有外部表示行為，如何推認內心效果意思？怎能將『領票不投票』，視為有『參與投票』？甚至將『參與投票』，解釋為『默示同意』？
3. 系爭行政判決採『依得票數多寡當選理監事』之見解，不問得票數佔全體會員總數之比例多少？亦有架空系爭同意比例『應有全體會員 1/2 以上同意』之問題。在極端情形下，難道連得 1 票者，也可當選？未獲會員總數過半同意選任之理監事，掌理攸關全體會員權益之重劃事務，豈有代表性與正當性？微論本辦法第 13 條第 2 項規定之會員大會權責，均適用同條第 3 項規定之同意比例始能成立生效，怎能獨將第 2 項第 2 款規定選任理監事之決議予以排除，而認毋庸符合系爭同意比例？
4. 況且重劃業務，沒有理事無法執行，第一次會員大會必須選定理監事，重劃會才能成立（本辦法第 11 條第 4

項前段規定參照)，沒有不選之理。選任理監事之決議，當係針對理監事之人選，行使同意權，才有意義。猶如解任理監事，也是針對被解任之人選，行使同意權，非指是否啟動解任之程序而已。若將選任決議，解釋為要否進行選任之事項投票，不僅殊乏意義，藉章程或另訂選舉辦法，使當選者毋庸獲得全體會員及全區土地總面積 1/2 同意，剝奪會員行使對理監事人選之同意權，無異架空系爭同意比例之規定，難謂適法允當。

5. 尤其，一旦實施市地重劃，不論重劃區內土地所有權人是否同意參與重劃，均將產生土地強制交換分合之法律效果，攸關人民財產權與居住自由之權益甚鉅，尤應嚴守程序正義，使重劃會組織及其職權，具公平性、正當性與妥適性。衡諸理監事權責極大，為使當選之理監事具代表性與正當性，更應從嚴解釋系爭規定，為各別人選應獲得全體會員及總面積過半數之同意，不得以章程、另訂選舉辦法或其他方式降低，以免當選門檻過低，連半數同意都不到。否則，私法自治之財產自主權與締約自由，因市地重劃之公益性，由共同合意之全數同意、退縮至過半數之多數決，若還被降低，難謂符合程序正義與正當性，亦難謂符合憲法保障人民財產權與居住自由之旨。

四、另就本案聲請人與併案聲請人主張不可採之理由，指駁如下：

- (一) 主案聲請人高鐵重劃會之主張，除引用系爭行政判決理由，並以林明鏘教授意見、會議規範、會員平等原則、重劃進程及公益等為據。經查：

1. 林教授意見，係出自民事大法庭審理時，由重劃會方提出之專家學者意見，業經民事大法庭審酌。雖林教授認

為，若要求每位候選人達到人數及面積之同意，將使理監事選舉難以完成，亦將致少數地主藉消極不投票或投廢票而癱瘓程序。惟查：

①全國各地重劃會選任理監事之決議，符合系爭同意比例之規定，不勝枚舉（見附件 6，各重劃會會員大會會議紀錄均屬網路上可查得到）。不能因有部分重劃會不符合規定，即謂窒礙難行。

②系爭同意比例之規定，與平均地權條例第 57 條、第 58 條第 3 項規定之同意比例相當。若未能取得會員及全區土地總面積過半數之同意，根本無法依前開條例第 57 條規定申請優先公辦市地重劃、也無法依同條例第 58 條第 3 項規定申請自辦市地重劃。

③依私法自治之締約自由原則，本應由全體會員形成集體共識之合意。縱因市地重劃具公益性，且各會員利害關係不同，達成集體共識有困難性，然選任理監事此一重要事項，仍應藉由不同意見之會員間折衝協調，尋求最大公約數，始具正當性基礎。相較全體同意，系爭規定過半數同意，已屬退讓，誠無再以尋求共識不易為由，忽視系爭同意比例之規定。

2．聲請人所提之會議規範，並非法律、亦無法律效力。本辦法對於系爭同意比例既有明文規定，更無從以會議規範取而代之。尤其自辦市地重劃之實施，產生土地交換分合之效果，即使不同意參與市地重劃，也會被迫參加，會員大會決議，對於會員之權利義務影響重大，殊非一般人民團體基於自主意思參加之會議所可比擬。

3．聲請人雖稱以『章程規定依得票數多寡當選』，則每一

會員僅有單一投票權，符合會員平等原則，無須再以土地面積加權，否則將使小面積地主權利遭稀釋云云。然而本辦法規定之同意比例，原以全體會員 3/4 出席、出席之會員 3/4 同意，後因實務上屢見藉虛偽登記移轉為共有、製造大量小面積人頭地主，故修法將土地面積計入同意比例，已如前述。今高鐵重劃會稱不應計算土地面積，所言與系爭規定有悖，乃其為重劃區內 66 位通謀虛偽買賣登記人頭地主解套之詞，殊非可取。

4. 聲請人稱系爭同意比例，若狹義解釋為針對每一位董監事人選均須符合人數及面積過半者，將增加選任之障礙，延滯重劃進程，使地主失去原可期待之重劃利益，有違公益原則。核其所言，無非係挾重劃利益及公益為名，行瓦解法定程序正當性之實，難謂符合憲法保障人民財產權與居住自由不受違法侵害之旨。

(二) 併案聲請人長春重劃會主張，亦引用系爭行政判決，並執系爭民事大法庭不同意見書、王靚琇副教授及陳建元教授意見為據（與高鐵重劃會相同部分，不另於此贅述）。經查：

1. 系爭民事大法庭裁定，係源自最高法院民事庭前已存在之裁判見解互有歧異，各庭見解亦有不同，故依法院組織法第 51 條之 2 規定，提交大法庭裁判，以統一見解。嗣經 11 位法官（含院長 1 人、所有法官票選並以各庭代表 1 人計 9 人、提案受命法官 1 人）組成合議庭，經重劃會方與會員方各自提出專家學者意見後，進行言詞辯論程序，始為裁判（法院組織法第 51 條之 1、第 51 條之 6 至第 51 條之 8 規定參照）。其強度與深度，誠非系爭行政判決單一個案見解，可等同視之。

2. 雖系爭民事大法庭裁定，有 2 位法官提出不同意見書，

認為本辦法第 13 條第 2 項規定之會員大會決議，係指「事項」，並以會議規範、人民團體法對事之表決及對人之選舉分屬二事予以規定，為立論基礎，進而認定系爭同意比例，係針對事項，即以一個執行團隊整體為觀察對象，非指每位理監事須各自獲得系爭同意比例始為當選，否則有選舉不易完成之弊端及爭執。惟其見解尚非妥適，本意見書前已有論辯，不另於此贅述。

3. 至於長春重劃會所提王靚琇副教授及陳建元教授之意見書，亦曾提出於民事大法庭。該 2 位教授雖均從實務觀點出發，認為重劃事務順利完成，促進繁榮更加重要，若認個別理監事選舉均須過半數同意，除選舉不易完成、也將帶來更多爭執。然而，過半數同意與程序正當性，乃自辦市地重劃之重要基石。不該以囿於選舉困難或重劃有利為由，使法定同意比例遭到侵噬、規避。也正因理監事職權極大，成為兵家必爭之地，導致實務上出現大量人頭地主參與投票，甚至理監事利用職權，虛增重劃費用、損人利己，經刑事判決有罪確定。監察院亦迭次就自辦市地重劃之弊端不斷、公權力不彰，對主管機關臺中市政府提出糾正（詳下述）。

4. 另長春重劃會所提臺中市政府行政指導，係網頁資料，既非公文、亦無法效性，更無牴觸、取代本辦法規定之效力。人事同意權，本得進行表決或採選舉方式行使，亦非該重劃會所稱無從以表決方式選出。實務上，全國各地重劃會選任理監事之決議，符合系爭同意比例規定，比比皆是，已如前述（詳附件 6）。

五、實務狀況，自辦市地重劃弊端叢生，亟須藉外部力量制衡，包括法規之訂定、適用與主管機關之監督、控管，始能導入正軌：

(一) 監察院就自辦市地重劃弊端不斷，對主管機關提出糾正：

1. 109 年 11 月 11 日公告 (109 內正 29) 對臺中市政府提出糾正，調查報告 (109 內調 102) 指出：

- ① 「被告林○○為使富○公司及臺中市黎明自辦市地重劃區籌備會（下稱黎明重劃籌備會）取得單元二之重劃主導權，並使競爭對手無法取得重劃開發資格，由富○公司出資於 95 年間向鄭○○購買西屯區龍門段 3\*\*、3\*\*地號土地，分別以買賣名義申請登記在黃○○等 300 人、余○○等 168 人名下，每人持有面積約 24 至 28 公分見方，約 A4 紙張大小」。
- ② 「臺中市政府對於黎明重劃會所查定之土地改良物或墳墓拆遷補償數額，未建立審查機制，毫無監督作為，肇致黎明重劃會虛增拆遷補償費」「臺中市政府未核實審查黎明重劃會所送之工程預算書，肇致黎明重劃會虛增公共設施工程費用，影響區內土地所有權人權益，顯有怠失」「黎明重劃會虛增重劃費用將近 12 億餘元，占臺中市政府核定費用負擔總額比率達 18.29%，勢然影響計算負擔總計表與重劃土地分配之正確性。」「黎明重劃會送請臺中市政府提交該市地價及標準地價評議委員會審議之估價報告書，是否確經不動產估價師查估簽證，顯有疑義，臺中市政府卻未能針對關鍵問題深究釐清，置政府公權力於不顧，怠忽職守，殊有未當。」
- ③ 「富○公司相關人員利用虛增人頭地主與不實購地等方式，取得黎明重劃會理、監事席次，全面掌控該區自辦市地重劃業務」「經查黎明重劃區土地總面積為 1,865,298.44 平方公尺（約 186 公頃），黎明重



劃會全部 13 席理事 於區內持有土地總面積為 18,093.78 平方公尺，占重劃區總面積之比率為 0.97%。．．．其等除購地不實，涉犯使公務員登載不實公文書罪嫌外，其等形式上持有土地面積甚是稀少，卻透過虛增人頭地主方式，掌握理事會席次，掌控黎明重劃會之運作，操弄全區 186 公頃土地之自辦市地重劃事務，形成『小吃大』之現象，顯不合理。」「此舉造成有心人士（或投機者）容易以土地小面積移轉共有，藉以取得選任理監事之資格，進而組成理事會及監事會，操控重劃業務。」

2. 113 年 10 月 18 日再次對臺中市政府提出糾正，調查報告（113 內調 53）指出：

- ①「截至 113 年 5 月底，臺中市轄內總計有 12 件自辦市地重劃案完成財務結算，然而，其中竟然有 11 案呈現虧損狀態，虧損金額自 15 萬 2,403 元至 1,774 萬 1,533 元不等，相較臺中市政府公辦市地重劃盈餘動輒數千萬元以上，不僅不合理，更是難以想像。自辦市地重劃名義上雖係獎勵人民自辦，但因市地重劃所涉及的層面甚廣，加上龐大的財務需求，因此，實務上自辦市地重劃普遍係由開發公司出資並主導重劃業務運作，更直接將重劃取得之抵費地以開發成本全數交付開發公司，美其名開發公司以重劃後取得之抵費地，抵付其投入之開發成本，盈虧自負，實際上卻造成重劃盈餘全歸開發公司所有，開發利益淪為私人壟斷，嚴重違反社會公平正義之負面結果，不僅違反獎勵土地所有權人自行辦理市地重劃之立法意旨，更讓『自辦』一詞淪為話術。」

②「重劃公司利用虛增人頭地主與不實購地等方式，取得重劃會理、監事席次，全面掌控該地區自辦市地重劃業務，屢見不鮮。本院先前調查黎明重劃會虛增重劃費用一案（109 內調 0102）時，就發現．．．富○公司當時負責人與黎明重劃會之理事長均為同一人，富○公司負責人擔任重劃會理事長，該公司卻又受託執行重劃業務，不僅有利益衝突之疑慮，更顯示真正掌控自辦市地重劃業務者，並非重劃組織，而是富○公司。」「本案進一步調查，不僅黎明重劃會如此，弘富重劃會委託之富○土地開發公司、辰億重劃會委託之準○土地開發有限公司，以及大夫第重劃會委託之家○土地開發股份有限公司，均有相同情形。」

③「本院諮詢之專家學者更進一步指出，自辦市地重劃欠缺專業代理實施者之管理規範，使得理事會被少數把持，甚或與受託辦理之專業機構合謀藉機牟利，導致土地所有權人權益嚴重受損，頗不公平；自辦市地重劃因為民間開發業者的介入，利用資訊之不對稱，以及主管機關長期尊重私法上意思形成之自由，衍生許多爭議，諸如虛報人頭、虛增重劃費用、配地方式不公等糾紛」「本院詢問內政部，該部亦自承，現行並無主管機關直接監督重劃公司之相關規定；至於實務上有重劃公司透過虛增人頭、掌握理事會及監事會席次，進而掌控重劃會運作之案例，該部已參酌各界提供修法建議及近年法院對於個案自辦市地重劃判決，持續檢討獎勵重劃辦法」（以上見附件 7）。

（二）前開監察院調查報告（109 內調 102）指出黎明重劃會弊端，經臺中地院 108 年重訴字第 539 號、臺中高分院 111 度上訴

字第 30 號、最高法院 112 年台上字第 4291 號刑事判決，理監事購地不實，虛增地上物拆遷補償費 2 億 3,116 萬 4,581 元、公共設施工程費 10 億 9,976 萬 1,642 元，合計虛增重劃費用 13 億 3,092 萬 6,223 元，違反商業會計法、偽造文書及背信等罪確定，並宣告沒收富有公司不法取得之抵費地。

六、從憲法保護人民基本權之功能、價值及程序正當性、比例原則以觀，系爭同意比例，當係指全體會員及全區土地總面積對於各別理監事人選之過半數同意，非指參與投票之會員比例：

（一）「憲法第十五條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（本院釋字第四〇〇號解釋參照）。又憲法第十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（本院釋字第四四三號解釋參照）。國家為增進公共利益，固得以法律或法律明確授權之法規命令對於人民之財產權或居住自由予以限制，惟依法律授權訂定之法規命令，仍不得牴觸其授權之目的、內容及範圍，方符憲法第二十三條法律保留原則。」（釋字 739 號解釋理由書參照）。

（二）「申請主管機關核定成立籌備會之要件、主管機關核定擬辦重劃範圍及核准實施重劃計畫應遵行之程序，暨申請核准實施重劃計畫合法要件之同意比率規定，均為整體行政程序之一環，須符合憲法要求之正當行政程序，以衡平國家、同意參與重劃者與不同意參與重劃者之權益，始為憲法之所許」（釋字 739 號解釋理由書參照）。

（三）衡諸自辦市地重劃，不僅使重劃範圍內土地所有權人，被迫參與重劃程序，面臨財產權與居住自由遭限制（釋字 739 號

解釋理由書參照），其實施結果，更將產生土地交換分合之效果（平均地權條例第 60 條之 1 及第 62 條規定參照），涉及財產重分配，影響人民權利，至深且鉅。

（四）重劃會會員大會之召開、權責及決議之作成，包括選任理監事應符合之同意比例，既屬自辦市地重劃整體程序之一環，當應符合憲法要求之正當程序及比例原則，以平衡國家、同意參與重劃與不同意者之權益，始無違憲法保障人民財產權與居住自由之旨。則會員大會選任之理監事，當應取得全體會員絕對多數之同意，始具代表性，以具辦理重劃事務之正當性，厥為自辦市地重劃之重要基石。

（五）從「保全法律」、「維護法秩序之安定」消極面向及「開展憲法」、「實踐憲法之規範功能」積極面向而論，為符合利益均衡與永續發展之解釋，考察社會正義之實現，唯有嚴格要求會員大會決議（含選任理監事）之正當性與代表性，始能落實人民財產權與居住自由免受不法侵害，彰顯憲法保障人民基本權之功能與價值。

敬呈

憲法法庭 公鑒

【附屬文件名稱及件數】：詳附件目錄。

中 華 民 國 114 年 12 月 17 日

法庭之友 怡元興業股份有限公司

代表人 賴俊宇

代理人 吳貞良律師