

法庭之友 意見書

案 號：114 年度憲統字第 12 號自辦市地重劃統一解釋案

陳述意見人：林金連

均 詳卷

陳述意見人：吳銘麟

陳述意見人兼：劉繼蔚律師

上二人共同

程序代理人

憲法法庭收文號

114 年度

憲 A 字第 2432 號



為 114 年度憲統字第 12 號自辦市地重劃統一解釋案件，提出法庭之友意見事：

應揭露事項之聲明

一、 本次法庭之友意見與資料之準備及提出，林金連、吳銘麟與原因案件民事大法庭裁定之涉案重劃會，就重劃事務之執行有案件爭訟中，具有案件實質關係人或類似實質關係人之關係。

二、 本次法庭之友意見與資料之準備及提出，由劉繼蔚律師無償協助其他法庭之友共同提出，並無收受當事人、關係人或其代理人其他任何形式之報酬或資助。

三、 本次法庭之友意見與資料之準備及提出，並無接受任何其他人所提供的任何形式之報酬或資助。

支持一方當事人之立場

法庭之友共同支持最高法院 111 年度台上字第 1958 號民事判決採取、最高法院民事大法庭 111 年度台上大字第 1958 號裁定所示、亦即對聲請人一方重劃會不利見解之立場。

陳述意見之摘要

一、 市地自辦重劃涉及重劃區域內多數不特定人民之土地、工作物與改良物之權利變動、並課以其重劃負擔、強迫其遷移居所等重大權利之限

制，縱由人民組織重劃會之自辦重劃方式為之，本質上仍具有拘束不同意者之強制力而實質與公權力對人民權利限制無異，仍應遵循憲法上之正當法律程序。

二、中華民國 95 年 6 月 22 日修正發布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 款規定，關於「會員大會對於選任或解任理事、監事事項，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」，係對於少數不同意會員之最低程序保障，與受託執行重劃業務之理、監事具有住民利益代表性的必要門檻，以符合憲法上正當法律程序之要求。

三、上開規定所謂選任理事、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。

陳述意見

壹、本件聲請人與最高法院大法庭時參與之重劃會對造，實則均應可認為本案程序上之實質關係人，懇請 鈞庭斟酌未來本案評決前如舉行言詞辯論，或可指定相關重劃會會員為關係人，到庭以言詞陳述意見，並另行通知未到庭之關係人以書面陳述意見，以保障關係人受憲法保障之聽審請求權與陳述意見之權利。

貳、我國自辦市地重劃具有高度之強制性，與理想中基於市民團體自發參與、組織、實施的社區開發想像顯有差距，於此情形對於反對開發之少數，即形成三重之剝削，並產生顯著的流弊空間：

一、司法院釋字第 739 號從結果面闡釋自辦市地重劃之影響：「自辦市地重劃個案係由部分土地所有權人申請主管機關核定成立之籌備會發動，此發動將使重劃範圍（平均地權條例第五十六條至第六十條之一所稱重劃區、重劃地區，及獎勵重劃辦法所稱重劃區、重

劃範圍、重劃區範圍等語，本解釋概稱重劃範圍）內之土地所有權人，被迫參與自辦市地重劃程序，面臨人民財產權與居住自由被限制之危險。又土地所有權人於自辦市地重劃範圍經核定後，因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（平均地權條例第五十九條、第六十條、第六十條之一、獎勵重劃辦法第二條、市地重劃實施辦法第十一條至第十三條規定參照），而受有財產權及居住自由之限制。」，陳述意見人以為確係自規範面，闡釋重劃區域的在地住民，因重劃之發動而受到基本權保障之衝擊。

二、 然而陳述意見人以為，這樣的說法，特別是將重劃形容為「住民自發改善社區環境」的烏托邦想像，對於我國社會「安土重遷」的民族性，恐有極大的誤解。俗諺：「金窩銀窩不如自己的狗窩」，即已透徹指出生活的「慣性」對於人的影響。

也因此，多數重劃會都有為核心的建設或開發公司發動，並將開發公司取回抵費地之權益寫入章程；如本件主案之高鐵新市鎮自辦市地重劃區重劃會，其章程（附件 1）第 18 條為：「第十八條：本重劃區重劃各項業務之執行及開發總費用之籌措墊支委由安居建設開發股份有限公司或其指定之第三人辦理。」

區內土地所有權人應以其未建築土地折價抵付公共設施用地及抵付開發總費用（含重劃各項業務之執行費用）。如無未建築土地，得改以現金繳納差額地價。

1 本重劃區全數抵費地授權由理事會按本區總開發成本出售予安居
2 建設開發股份有限公司或其指定之第三人，以抵付安居建設開發股
3 份有限公司或其指定之第三人籌措墊支之第一項重劃開發總費用
4 及各項重劃業務之執行費用。

5
6 本重劃區開發盈虧由安居建設開發股份有限公司或其指定之第三
7 人自負之，不得藉故要求區內土地所有權人繳納其他任何費用。」；
8 此種章程之規定，將重劃的成本費用，以一般而言低於市價之估價
9 價格，將因重劃分合、整併而釋出的、方整、未建築、且社區環境、
10 公共設施都規劃妥適、興建完備，具高度開發利益之抵費地，加以
11 抵充。

12
13 同時，為了確保成本費用的可控與抵費地的整體開發規劃能符合預
14 期，因此，開發公司「必須」掌控執行重劃業務的理監事會，從而
15 可以完全掌控重劃內容之規劃、重劃業務之執行，與未來抵費地的
16 分配，確保最低的土地（抵費地或兼具地主之配回地）取得成本，
17 最優的商業開發價值（透過配地之安排以確保開發公司取得土地之
18 區位），最終足以達到利益的最大化。

19
20 因此，為了確保掌握、操控重劃會之目的，部分開發公司，會以土
21 地整合開發的名義，預先糾合同意開發之地主，並許以較其他地主
22 更優厚的利益，如配地的位置、補償之金額等，或以明契、或以暗
23 契，於開發公司實力有所不足時，與部分地主事先形成開發合意，
24 並預先簽立空白授權之委託書，進而於會員大會上，取得人數優
25 勢，安排事先選定之理、監事，因為多數重劃會往往採取「一會到
26 底」的型態，開發公司藉此基本等於完全掌握理、監事會，並對重
27 劃之執行，獲得絕對之主導權。

另由於許以額外利益之成本較高，部分開發公司，則會透過如虛增小面積人頭地主之目的，左右會員大會之選舉結果，選任開發公司人員為理、監事。如本案主案高鐵新市鎮重劃會，安居公司相關人員即因虛增人頭地主乙節，經臺灣臺中地方法院 104 年度易字第 1135 號判決、臺灣高等法院臺中分院 105 年度上易字第 1055 號刑事判決及臺灣臺中地方法院 109 年度簡字第 669 號刑事判決（附件 2）有罪定讞。

三、人心慾壑難填，平均地權條例第 60 條第 3 項規定，抵費地上限以重劃區總面積 45% 為限，且其中部分抵費地實則需用以開發、興建重劃區域內之公共設施，為確保開發公司有足夠的開發利益，是開發公司或透過重劃計畫書的內容，或透過章程的規劃，將此抵費地上限進一步提高到接近百分之五十，如本件主案高鐵新市鎮重劃區之重劃計畫書（附件 3），預計成本費用之總負擔即百分之五十。

除此之外，開發公司必須盡可能地，使開發過程發生的成本費用，加總起來盡可能達到計畫書內的預估換價比例，以實現開發公司於規劃時，所預期取得用以炒作、開發之土地。此舞弊之手法可參考聲請人於聲請時提出之黎明重劃會，經監察院糾正、並經檢察官起訴、法院審理之所調查、認定之手法（附件 4）：除有安排人頭地主外，由於需安插理、監事因獎勵辦法規定須持有一定面積之土地，因此亦須轉移相當之土地於所安排之理、監事；於執行重劃過程中，因發現實際查估所需相關成本費用，不足以達到重劃計畫書所預定之比例，因此透過虛增拆遷補償費用、虛增工程費用等手法，使重劃所需之成本費用，能與開發公司預期規劃相符。

由此我們可以發現，土地重劃從傳統土地分合交換、整併，提高土地利用效率，促進公共設施建設的開發工具，搖身一變成資本集團的財富密碼。這個印鈔機的關鍵節點，就在於按照重劃計畫書執

行，確保重劃後具高開發價值的素地，能按照計畫分配、或折價抵付於開發公司、或其合作夥伴或交易相對人，也就是基於會員大會與章程授權下的、幾近全權處理重劃業務的，重劃會理、監事會。掌控了理、監事會，就可以隨時確認重劃工程的進行、「微調」重劃的成本與費用，就可以選用合適的規則配地，就可以按照預先的規劃處分抵費地。

四、也因此即如聲請人強調，司法院先前解釋，即已特別強調了，土地重劃的強制性，且因為一次性強迫人民負擔公共設施之建設，重劃區域之人民的財產權，即使從財產價值之角度，亦未必獲得充分之保全，然而幾乎都要面臨「迫遷」之損害，而對住民的居住自由，產生極大的威脅，而與徵收無異。此種強制性，不因自辦市地重劃假以住民自治團體的形式推動而獲得緩和，反而構成大型資本借道逐利之終南捷徑，「商人重利輕義」乃資本之本質，因此，缺乏在地連結、而純粹出於利益計算之資本，作為主導重劃之開發者，本質就與住民的社區利益，有潛在價值排序不同之實質利害衝突。若住民於開發過程中，作為配合地主而通過明契、暗契獲得額外的利益保全，相對受損或可較輕，然對於反對開發之少數，殊難想像商人有何誘因，耗費自己的開發利益，而求整體重劃開發之圓滿執行，此際，開發公司與其掌控之理、監事會，即得挾法律賦予開發之強制性，對反對之住民進行壓迫，即形成三重之剝削：

- (一) 反對居民之住居財產，強迫受到類似徵收之損害。
- (二) 反對居民被迫以其住居財產，負擔新社區公共設施之建設。
- (三) 資本導向的重劃實施過程，對反對居民所造成、其他事實上不利益。

五、此際，重劃所導入之土地開發行為，事實上為資本、財團所主導，因此其運作，即與預期想像中、本於住民積極參與的自治團體不同，雖然形式上看似仍為私法領域下，住民所自發形成的結社群體，並本於共同行為對外為決定，然實際上住民都是在開發公司本

於開發利益，透過法律制度工具，而被動、強制參與，實際上在動輒以億為單位的大型重劃土地開發案，住民亦欠缺實質辦理重劃之能力與意願，現實上也只能淪為開發公司剝削的魚肉。

準此，於考慮團體「自治性」時，即應注意重劃會與其他私人的團體結合有所不同，倘若完全訴諸「自治」，毋寧就是容忍住民可以被開發公司所「宰制」、剝削，而嚴重侵害住民的財產權與居住自由，因而其團體之運作，應注意其「內部治理」、「外部監督」與促進「住民參與」三個面向，以確保重劃由土地所有權人自發執行時，其重劃程序之正當適法，俾求與憲法上正當法律程序相符。

參、中華民國 95 年 6 月 22 日修正發布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 條規定，關於「會員大會對於選任或解任理事、監事事項，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」，係規範對個別理、監事之選任均應確保滿足該門檻，乃是對於少數不同意會員最低、最基本之程序保障，與受託執行重劃業務之理、監事具有住民利益代表性的必要門檻。就此以觀，應以最高法院大法庭統一見解所持意見，較符合憲法上正當法律程序之要求。

一、市地重劃強制對重劃範圍內之人民土地分合、整併，事實上將限制人民受憲法保障之財產權與居住自由，縱形式上係以重劃區內居民組織重劃會實施、執行，仍應遵循憲法上之正當法律程序原則：

所謂正當法律程序原則，依 鈞庭 113 年度憲判字第 8 號判決，係指：「人之生命、自由、財產，非依正當法律程序，不得任意侵害。基於憲法之法治原則，國家對於人民生命、自由、財產及其他權利之限制，除應符合憲法第 23 條所定法律保留原則、比例原則等要件外，亦應符合正當法律程序之要求。至於限制人民權利之相關程序規範是否正當，則應考量憲法有無特別規定、所涉權利之種類、

侵害權利之範圍與強度、案件涉及之事物領域、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定（司法院釋字第 639 號、第 689 號及第 690 號解釋參照）。」

是以，凡對於人民生命、自由、財產即其他權利之限制，基於法治國原則，形式上須符合憲法第 23 條所定法律保留原則、比例原則等要件外，亦應符合正當法律程序之要求。自辦市地重劃程序，雖是由重劃區內土地所有權人組織重劃會的方式為之，然既得違背重劃區內不同意重劃開發之住民意願，本質上仍然具有強制性，限制人民之財產、強迫人民遷移離開安寧居住之環境，仍應有憲法上正當法律程序原則之適用。

二、根據前述對於重劃會的運作，與其主要的「重劃成本費用」至「抵費地/配地」回流的，即開發公司從中獲利的操作流程可知，準現行「一會到底」的實務，理、監事之選任，為流程中最重要之節點，應為程序規劃中最應重點關注之流程。

如前所述，重劃所導入之土地開發行為，與預期想像中、本於住民積極參與的自治團體自發組織實施不同，事實上為資本、財團本於商業利益所主導，因此於考慮重劃會團體運作，不能全然自「住民自治」之領域著眼而放鬆管制，並應注意其組織之「內部治理」、「外部監督」與促進「住民參與」之正當程序三個面向，此種規制實質上也是在落實憲法上正當法律程序的要求。

進一步檢討這三個面向：

(一) 其中外部監督部分，即地方政府之把控，我國係採「節點式」控制，即在重劃進行至特定階段時，需報經主管機關「核定」始得繼續實施進行，如核定重劃範圍、核定重劃計畫書、核定公共工程之施作並審查工程費用、核定計算負擔總計表等；此

1 外，主管機關並得一般性地，於重劃會違反法令、擅自變更經
2 核定之重劃計畫書或廢弛重劃業務者，得由主管機關警告或撤
3 銷其決議，情節重大時並可命其整理或於必要時解散重劃會（獎
4 勵辦法第 18 條）。

5 然由前述黎明重劃會刑事案件舞弊的手法中，重劃會虛增公共
6 工程費用，並且虛增拆遷補償並以此不實之重劃成本費用，進
7 而製作不實之計算負擔總計表，然而主管機關並未於核定時，
8 發現其中之弊端並將之糾正。直至本案起訴時為止，主管機關
9 亦未為任何實質監管行為，外部監管可謂「完全失靈」。

10
11 聲請人無意指摘或暗示其中是否有人謀不臧之情事，在此應指
12 出者，由此反而可以看出，「外部監督」具有嚴重的侷限性，除
13 非能像偵查程序一般，藉由強制處分之干預蒐集完整、全面的
14 資訊，並進行詳細之勾稽、審查，否則主管機關對於重劃會所
15 提報的資料，就算沒有專業上的落差，也會有資訊上的不對等，
16 再加上現實上亦不可能要求主管機關，亦步亦趨地全面掌握重
17 舉會的所有動作與資訊，因此僅仰賴特定節點之把控，其審查
18 亦如霧裡看花，至多進行形式上之校驗，不可能進行實質上的
19 審驗。

20
21 因此，對於自辦重劃而言，外部監督是在法規上存在相應的管
22 制工具，但主管機關基本上欠缺主動發動的能力；實則，如聲
23 請人所引用刑事判決，相關案件之揭發，多由關係人告訴、告
24 發所致，亦可為佐證。

25
26 （二）其中內部治理部分，如前所述，自辦重劃表面上係由住民自
27 治實施執行，然而現實上均係由開發公司所主導推動。開發公
28 司為確保其開發利益，則進一步需要透過完全掌控重劃之理、

1 監事會，達到將重劃業務之規劃與執行，全由開發公司所支配
2 之程度。

3
4 參考黎明案刑事判決之手法，此際，理、監事會暨完全由開發
5 公司所掌控，則理、監事基本淪為開發公司之橡皮圖章，理、
6 監事間完全不具有重劃組織內部制衡、監理之機能。

7
8 換言之，如果要強化重劃會的內部治理，那麼，保障重劃會理、
9 監事會的多元組成，即有其必要。如果為效率考量，不能確保
10 少數、反對意見可以在決議中有掣肘的力量，但應該至少要確
11 保少數、反對的代表，可以透過理、監事會的參與，取得重劃
12 的內部資訊。

13
14 從而，當重劃可能發生弊端時，即可藉由少數、反對之理、監
15 事，以其手上完整、充分之資訊，委請專家協助，並由此為支
16 點，引入外部監管機制的實質介入，才有可能使目前被開發公
17 司「壟斷」的內部治理，發揮內部制衡、監察的效用。

18
19 此種內部治理結構，至少必須確保不同利害群體的代表，都在
20 理、監事會中存在，才能及時由對立側的理、監事，發動外部
21 監督機制的介入。

22 (三) 其中擴大住民參與的正當程序部分，之所以自辦市地重劃，
23 現實上均係由開發公司所主導推動，即在於住民沒有自發破壞
24 自己向來居住慣性的動機，欠缺發動如此大規模土地開發的資
25 力與專業能力。

26
27 開發公司也正是利用此點，往往會透過章程或會員大會決議，
28 將大部分會員大會的權限，授權理、監事會行使，避免反覆召

開會員大會。如主案聲請人章程第九條第三項：「第一項之權責，除第一款至第四款及第八款外，其餘各款及依法公告禁止、限制及起迄日期等事項、重劃前後地價審議、地上物查估補償數額及土地分配結果公告期間異議案件之協調處理結果追認、參與重劃土地之受益程度認定及抵費地處分、盈餘款之處理等事項，均授權理事會辦理。」

更重要的是，由開發公司所預定之章程，通常都明定理、監事為無給職，如本件主案聲請人章程第十條：「本會設理事十三人，候補理事三人，為無給職，...」、第十四條：「本會設監事三人，候補監事一人，為無給職，...」，即屬常例。

蓋因理、監事係由開發公司安排關係人或員工擔任，而開發公司通常為「一案公司」（即開發公司組成之目的即在辦理特定重劃案，重劃完成即解散），受公司指派擔任理、監事之員工，其日常工作便是根據依公司本於勞動關係之指揮、監督，辦理重劃業務，並因此受有薪資之對價，甚至還有土地開發後的高額分紅獎金，因此無須更為給付報酬，自不待言，更可顯示理、監事「兩袖清風」之「高風亮節」。

反之，對於無資力、亦無專業背景，且各自有正職工作之重劃區內其他人民而言，既沒有時間，也沒有經濟上的誘因，去參與由開發公司所掌握的重劃核心組織，即理、監事會之繁重工作。

從這個角度來看，如果要強化住民的參與，勢必要透過類似「代理人間接參與」的型態，即選任足以代表住民群體的代理或代表人，並確保重劃的核心資訊對該代理/代表人而言充分透明，

1 以在不提供額外經濟上誘因的情況，進行最低限度資訊性監
2 督，以及代理人與住民間的資訊流通，並在有疑問時，可以及
3 時在內部提出質疑，或對外引入主管機關之外部監督，作為低
4 到不能再低、最基本的程序保障。

5

6 而在現行獎勵辦法下，具有這項權能的其實就是重劃會的理、
7 監事，也就是，應該要保障住民可以打破重劃公司對理、監事
8 會的壟斷，選任真正能監督理、監事會、在開發公司外足以代
9 表住民群體利益的獨立理、監事。

10

11 小結：由上述分析可知，無論自外部監督、內部治理乃至住民參與
12 的正當程序的角度，我們都可以發現，在現行獎勵辦法下，所有強
13 化程序控制的節點，都落在重劃會理、監事的選任，要盡可能確保
14 能在主導重劃的開發公司以外，另有足以代表重劃區內住民利益的
15 理、監事存在。

16

17 這件理想如果進一步具體化為更具可操作性的結論，就是要求理、
18 監事之選任方式，不能讓開發公司，在選任重劃會的理、監事階段，
19 輕易走進「贏者全拿」、「多數者通殺」的局面。

20 三、中華民國 95 年 6 月 22 日修正發布之獎勵土地所有權人辦理市
21 地重劃辦法第 13 條第 2 項第 2 款、第 3 條規定，關於「會員大會
22 對於選任或解任理事、監事事項，應有全體會員二分之一以上，及
23 其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意」，係規範
24 對個別理、監事之選任均應確保滿足該門檻，乃是對於少數不同意
25 會員最低、最基本之程序保障，與受託執行重劃業務之理、監事具有
26 住民利益代表性的必要門檻。就此以觀，應以最高法院大法庭統
27 一見解所持意見，較符合憲法上正當法律程序之要求。

由前述分析可知，重劃限制重劃區內住民之財產權與居住自由，並具有可不受少數反對住民意見之拘束強制為之，不因形式上係由住民群體組織重劃會，自發規劃、實施執行，似有「住民自治」之外觀，而否定其強制性質；或至少為求增進其效率，而採多數決而非一致決時，對少數不同意住民之強制性質。因此，其重劃進行之程序，特別需考慮少數、反對之住民所具有、強迫干預其受憲法保障之各該基本權，必需符合憲法上正當法律程序原則，為相應之程序保障。

另由前述分析可知，強化對重劃會管制之核心節點，都在於如何避免開發公司在第一次會員大會「壟斷」理、監事席次，從而達到完全掌控重劃會，並使重劃之真正執行細節，掩藏在理、監事會背後，而使重劃之「外部監督」、「內部治理」與「住民參與」全面失靈，而根本無從防杜重劃弊端之出現。

因此作為在現行制度下，最後一道程序門檻的理、監事選任，中華民國 95 年 6 月 22 日修正發布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，就規定「會員大會對於選任或解任理事、監事事項，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」，由此種觀點以觀，其全體會員二分之一之要件，應認係對於理、監事，具有「住民多數代表性」的確保，而所有土地面積二分之一之要件，則具有「區內土地利益多數代表性」的確保。

而如果採取個別理、監事，都要符合這一門檻，雖然這樣的門檻，形式上並未擔保有給予少數、反對住民的理、監事，但至少可以確保「每一席」理、監事的選任程序，都足以確保該席理、監事的「住民多數代表性」與「區內土地利益多數代表性」。此外，這種「多

1 輪投票」的程序，更重要的程序意義是，讓開發公司以外的其他支
2 持多數意見的住民，在多次投票中能考慮，是否要讓開發公司「整
3 碗捧去」。

4

5 反對者可能會說，如果開發公司已經掌握了多數投票權，可以通過
6 重劃、通過章程，就算把理、監事，個別分開投，難道有差別嗎？
7 此種反對意見的質疑，顯然就是小看了「程序」的妙用。

8

9 固然，當開發公司「完美掌控」、「絕對多數」的會員，具有實體上
10 的絕對優勢時，程序縱如七十二變的孫悟空，回歸實體終究逃不出
11 實體如來佛的五指山。然而，當開發公司並沒有完全掌控，而是部分
12 仰賴重劃區居民的「慣性」、「附和」、「沉默」等消極不抵抗的天
13 性時，單獨對於重劃公司隨便推出來，不知道哪根蔥哪跟蒜的普通
14 小職員，對其進行理、監事選任的投票時，是否能得到其他會員積
15 極表態同意，而達到選任的雙二分之一門檻，則在未定之天。

16

17 以代理人曾代理確認重劃會不成立之案件，對於逐一表決，逐一選
18 任究竟有何問題時，重劃會代理人回答得很直白：「章程規定理事 9
19 席、監事 3 席，如果逐一表決可能會有部分理事不符合人數及面積
20 2 分之 1 以上同意之要件，如有一席未通過就不符合章程規定，亦
21 不符合法定人數。」（附件 5，第 5 頁 21 行至第 24 行），其實就是
22 很簡單，重劃區內其他居民也有自由意志，不是開發公司隨便推甚
23 麽人出來都會得到同意。此亦可對照聲請人有關之黎明重劃會理、
24 監事選舉投票結果（無記名投票限制連記法，按票數高低決之，附
25 件 6）與主案高鐵重畫會之投票結果（參附件 1 理事、監事名冊），
26 並非所有理、監事得票都超越令定會員人數二分之一之門檻，亦可
27 明瞭。

1 反之，如將選任之決議程序簡化，僅需程序本身總計有會員及所有
2 土地面積二分之一以上參與並支持該決議程序，固然不能否認會員
3 大會對於規劃、執行重劃之團隊，以一定的內部方法議決出，這樣
4 一種意思形成的用意；但這個議決的過程所選出團隊中的「個別
5 理、監事」，並不具備有程序上表彰「住民多數代表性」與「區內
6 土地利益多數代表性」的擔保，依決議方式的極端情況，即使只獲得
7 一票支持，也可能擔任重劃會之理、監事。

8
9 由此可知，中華民國 95 年 6 月 22 日修正發布之獎勵土地所有權人
10 辦理市地重劃辦法第 13 條第 2 項第 2 款、第 3 項規定，關於「會員
11 大會對於選任或解任理事、監事事項，應有全體會員二分之一以
12 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」，
13 係規範對個別理、監事之選任均應確保滿足該門檻，乃是對於少數
14 不同意會員最低、最基本之程序保障，與受託執行重劃業務之理、
15 監事具有住民利益代表性的必要門檻。就此以觀，應以最高法院大
16 法庭統一見解所持意見，較符合憲法上正當法律程序之要求。

17 四、 應值補充者，獎勵辦法所定會員大會之權責，實係全體會員形
18 成共同意思之機關，因此就理、監事選、任，乃私法上委任各理、
19 監事之意思表示，共同意思之合致以全體一致為原則，獎勵辦法應
20 有全體會員二分之一以上、及土地面積二分之一以上會員之同意，
21 已是對共同意思之成立，囿於現實需要而降低其門檻。

22
23 自正當法律程序之角度，參以司法院釋字第 739 號解釋理由書：「如
24 土地所有權人未達十二人時，僅須過半數土地所有權人，即可申請
25 核定成立籌備會，不問發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總
26 和應占擬辦重劃範圍內土地總面積比率為何；土地所有權人十二人
27 以上時，僅須七人即可申請核定成立籌備會，不問發起人人數所占
28 擬辦重劃範圍內土地所有權人總數之比率為何，亦不問發起人於擬

辦重劃範圍內所有土地面積之總和應占擬辦重劃範圍內土地總面積之比率為何，皆可能迫使多數土地所有權人或擁有更多面積之其他土地所有權人，面臨財產權與居住自由被侵害之危險，難謂實質正當，不符憲法要求之正當行政程序，有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。」中「不問發起人人數所占擬辦重劃範圍內土地所有權人總數之比率為何，亦不問發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總和應占擬辦重劃範圍內土地總面積之比率為何」與憲法上正當法律程序原則不符之意旨，自不容許低於此項同意門檻之會員，受選、任為理、監事。

尤以根據體系解釋，會員大會之權責，均係指明其共同意思之成立要件，苟僅「理、監事」之選任，特別為相異之理解，顯然因此發生體系矛盾，應非合理。

於此特應強調者，自辦重劃之實施，具有高度之「強迫性」組織，本於自願積極參與之「自治性」重劃會，僅是一種與現實不符之理想。因此參前引司法院釋字第 739 號解釋意旨，其自治性應受到憲法上正當法律程序原則之限制，以免多數利用程序霸凌少數，即使規範上不排除會員大會可以自行議定議事方法，惟不能以抵觸獎勵辦法應有全體會員二分之一以上、及土地面積二分之一以上會員之同意之方式為之，否則即有違強行禁止規定，其選舉方法亦屬無效。

尤其人頭地主、通謀虛偽地主或借名登記地主之出現，以及重劃無論如何修訂獎勵辦法，仍層出不窮、屢禁不止之「虛增小面積地主而虛增會員」、「濫行大量使用委任書」等，藉以建立會員人數之優勢，架空實質上之「住民自治」，並選任事先安排之理、監事，達到壟斷理、監事會，完全掌控重劃業務之規劃、執行，乃至「分贓」，理監事間欠缺內部對抗的「內部治理」，資訊不透明而失能的「外

1 部監理」，與重劃區僅能消極抵抗，無專業與資力對抗開發公司，
2 不可期待的直接「住民參與」，如不考慮將獎勵辦法「砍掉重練」
3 的可能性，則程序上重劃制度唯一最後有效控制的程序節點，即正
4 當法律程序不能退守的最後陣地，就是理、監事之選任。

5
6 因此，如從重劃涉及重劃區域內居民權利的重大利害，為保障少數
7 住民不受多數意見、或開發公司不受相當於強制徵收程度之無理
8 「剝削」，就此「理、監事」選任之重要程序節點，即應強化「少
9 數對抗」之實力與能力。目前重劃辦法僅以「會員人數」及「土地
10 面積」均達二分之一以上，最高法院所採見解無非使此種極弱之程
11 序保護，更有發揮實益之可能，實際上仍屬保護不足，遑論最高行
12 政法院所採之見解。

13 肆、關於重劃安定性的問題：

14 聲請人以為，如考慮到釋字 739 號解釋所闡釋正當法律程序之意見，
15 個別選任理、監事，並以至少雙二分之一之低門檻，確保個別理、監
16 事均具備住民利益代表性，實已接近必然之理。又現在投開票技術發
17 達，透過劃卡與讀卡機的使用，可以短時間進行多次反覆的投開票與
18 計票作業，實則進行個別理、監事選任決議，對現行重劃會而言毫無
19 技術上的困難。

20
21 因此，之所以產生此種爭議，無非是過去重劃會因會員大會召開不
22 易，並且人多嘴雜，為了開會的宴會廳在「放飯」前，讓那些因為可
23 以吃頓飯而前來開會的會員，順利完成所有應決議事項的決議，而不
24 至於有欠缺導致無法完備程序，不得不「簡化」程序到「一切從簡」
25 的程度。代理人亦曾代理會員，參與主案聲請人，因涉及「瑞成堂」
26 文化資產保存，而必須修改重劃計畫書的會員大會，並親自作為異議
27 者，親身見證異議會員在現場「狗吠火車」，然後被重劃列車無情輾
28 過的實然。

所以進一步產生本件統一解釋的兩種處理法，聲請人以為，最高法院的統一見解，毋寧是根據司法院釋字第 739 號解釋，與憲法上正當法律程序原則所為的闡釋，此亦可參接近大法庭決定辯論前，最高法院 112 年度台上字第 442 號民事判決：「按土地所有權人自辦市地重劃，應組織重劃會，以○○市○○○區內全體土地所有權人為會員；重劃會會員大會具有通過或修改章程、選任或解任理事、監事、追認或修正重劃計畫書等權責，為參與重劃土地所有權人之意思機關及最高權力機關，此觀平均地權條例第 58 條及 101 年版獎勵重劃辦法第 3 條、第 13 條第 2 項規定自明。另依同辦法第 13 條第 3 項規定，會員大會對於上開權責事項之決議，除有該項但書所定不列入計算之情形外，應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之同意，此為法定必要程序，以衡平同意參與重劃者與不同意參與重劃者之權益。」，其中對於自辦市地重劃重劃會，就獎勵辦法所定權責事項，應得會員及所有土地面積均達二分之一以上之同意，認為此屬「法定必要程序」，且其目的在「衡平同意參與重劃者與不同意參與重劃者之權益」，乃在此之前統一見解之多數意見所未見，但與統一見解作成之理路，並與本文聲請人意見相符；聲請人以為，此係最高法院多年來先從結論與技術性法條的操作，漸次經歷理論的摸索與思考後，最終以憲法上正當法律程序為論述基礎，與自少數、反對者立場觀察法令對其實體與程序上應有的保護，所得出之結論，確值贊同。

反之，最高法院統一見解之少數意見，與最高行政法院之意見，雖然其論理係以「住民自治」、「議事自治」等團體自治事項為基礎，然而並沒有注意到重劃會的會員，有「強迫參與」的特性，不僅組織性質上不能與「自主積極」組成之自治團體相提並論，就重劃之實施對少數、反對者之「強迫性」而言，亦有不能完全放鬆國家管制的性質，

1 也顯然有所忽視。聲請人以為，對少數意見與最高行政法院之所以特
2 別採此見解，更多是著眼於重劃之「安定性」。

3
4 亦即最高法院 111 年度台上大字第 1958 號民事裁定最後之提醒：「市
5 地重劃一旦開始施行，隨著程序之進展，土地不論實體或權利內容將
6 逐漸變動，並趨複雜。審酌自辦市地重劃涉及土地所有權人之財產
7 權、居住自由，對公共利益亦有重大影響，民事法院對重劃會是否因
8 未合法選任理事、監事而未合法成立之審查權限，雖不因重劃業務進
9 行之程度而受限，但主張重劃會不成立之會員，其行使權利仍不能違
10 背誠信原則，乃屬當然，附此敘明。」，由於所挑剔之瑕疵發生於第
11 一次會員大會，而重劃進行至訴訟到終審法院，則多已來到配地等重
12 劃後期、甚至重劃之尾聲，縱僅個案發生變動，亦難免「牽一髮而動
13 全身」，遑論此種瑕疵可能導致整體重劃「推倒重來」之重大瑕疵。
14 因此從程序安定性之考量，不得不苦心孤詣，對違反正當法律程序而
15 不合法的理監事選任，強行「合法化」。

16
17懇請 鈞庭斟酌，重劃對不同意會員而言，與財產面臨國家徵收無
18 益。基於住民自治，國家對於重劃的實體管制，即重劃的外部、實體
19 監管，已嫌過度寬鬆卻引發流弊，即如黎明重劃會所示。如重劃確有
20 違反正當法律程序之瑕疵，更不應該以法安定性，作為國家自實體至
21 程序全面退守，放任開發公司如同司法院釋字第 739 號解釋，陳大法
22 官新民意見書中諱諱指陳：「吃公」、「吃小」，魚肉百姓的結果。

23
24過度尊重既得權利狀態之結果，毋寧是承認重劃可以「積非成是」，
25 握一揮衣袖，放任人民承擔開發公司「三重剝削」之結果，並歷經多
26 年的爭訟，卻只是徒勞無功，繼續被原重劃會、或下一個重劃會所承
27 接的重劃畫，轉動重劃的巨輪，輾過所有反對開發會員的家庭與人
28 生，毋寧只是「拖時間」的凌遲。

1 伍、末懇請 鈞庭斟酌聲請人林先生之小兒子，於 106 年在其高三時對時
2 任台中市長林佳龍先生的當面陳情內容（附件 7），悼念一個不再實現
3 的夢想，緬懷一個逝去家園的鄉愁。

4

5 安居樂業、守素安常的夢想沒有錯，錯的是自己的家擋在開發公司牟
6 利的道路上。與資本巨鯨的鉅額開發利益相比，跟周邊一棟棟高聳的
7 豪宅建案、一間間光鮮亮麗的文青咖啡相比，這樣的家園、這樣的夢
8 想，太過陳腐破舊，足以千夫所指：不合時宜。

9

10 然而代理人仍然以為，堅持守護自己的家園，堅持守護家人的夢想，
11 是我們憲法保障的價值，是我們法律認可的價值，也是我們社會應該
12 予以守護的價值。

13 陸、本件原因案件雖僅為「統一解釋」，有相關憲法意旨闡明上之界線。

14

15 然關於市地重劃，誠如陳大法官新民於司法院釋字第 739 號解釋部分
16 不同意見書（附件 8）的懇切陳詞，特別是從憲法法理基礎上：「本號
17 解釋多數意見之立論，顯然與釋字第七〇九號解釋一樣，僅著眼於程
18 序正當部分，但真正的關鍵之處，應當置於少數不參與重劃者的財產
19 與居住自由權之上。同時，應以憲法的高度—尤以確保財產權『存續
20 保障』之真諦—論究重劃制度的意義、公益份量（與私人法益之衡量
21 問題）能否合理化人民負擔重劃區公共建設費用，與本號解釋所涉及
22 的『自辦重劃』制度的合憲問題。」、「原本不願重劃者被強制劃入重
23 劃區，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
24 『存續狀態之保障』（Bestandsgarantie），而後儘管可再獲分配土地，
25 但已經違背其意志，造成強制更易財產標的之結果，不能不謂類同徵
26 收之侵害也。」等，乃至認為「自辦重劃」制度乃徹底違憲之立論，
27 聲請人以為，均屬鞭闢入理、擲地有聲之謠論，聲請人均援為主張，
28 懇請 鈞庭垂鑒。

實則，我國自辦重劃制度早已病入膏肓，由前引各刑案判決，與最高法院大法庭匯集諸多重劃會爭議的實況，亦可窺見其弊端叢生之實然。雖然本案僅能以法律之解釋、適用，如裱糊匠般，坐視其弊端而勉予作合憲性地維持，對此中遭害之人民，無異遭受來自於國家與財團的聯手霸凌！

仍懇請 鈞庭斟酌，以自辦市地重劃涉及重劃區域多數人民之居住、財產、人格等重大權利之變動，原則上應就其要項以法律位階之法規範直接具體之規定為之，且重劃涉及重劃區內重大公益與公共事務之推動，亦原則上應保持政府的高度介入與監管，惟現行獎勵辦法幾乎將重劃規範概括授權由行政機關以命令為之，實有違法律保留原則，且實質上幾近於放任住開發公司從中漁利，均有違憲法保障人民財產權與居住自由，並相應應遵守憲法上正當法律程序原則之意旨。

縱使本件受限案件類型，未便就整體自辦重劃制度，逕以判決對其進行檢討，惟非不能於結案文書中，宣示相關憲法意旨，不僅可使各級法院裁判適用相關法令時，能有穩固的憲法原則加以依循，更可促請有關機關即時修法改正，以符憲法保障人民財產權、居住自由與正當法律程序原則之意旨。

柒、 狀請 鈞庭鑒察，實感德澤。

謹 狀

憲法法庭

公鑒

【附件及證據】

附件 1：台中市政府地政局公告版台中市高鐵新市鎮自辦市地重劃區重劃會章程、理事、監事名冊、第一次會員大會會議紀錄、第一次理事會議紀錄。

附件 2：高鐵新市鎮重劃會人頭地主案相關刑事判決

附件 3：台中市政府地政局公告版高鐵新市鎮重劃區之重劃計畫書

附件 4：黎明重劃會舞弊案相關監察院文書、起訴書、刑事判決
附件 5：台中地方法院 112 年度訴字第 1474 號確認重劃會不成立事件 112
年 7 月 18 日於台中地方法院民事第 5 法庭公開言詞辯論筆錄
附件 6：遮掩部分人名之黎明重劃會理事、監事投票結果
附件 7：聲請人子女向 106 年向林佳龍市長當面陳情內容
附件 8：司法院釋字第 739 號解釋陳大法官新民提出、黃大法官虹霞加入之
部分不同意見書
以上均影本

具狀人 林金連

吳銘麟

劉繼蔚律師

撰狀人 劉繼蔚律師

中華民國 114 年 12 月 26 日