

憲法	庭
115	年度
憲 A 字第 314 號	



憲法法庭之友意見書

案 號：114 年度憲統字第 12 號（合併案憲統字第 11 號及憲統字第 16 號）自辦市地重劃統一解釋法律及命令案

法 庭 之 友：吳樹欉 住：詳委任狀

法 庭 之 友：劉金龍 住：詳委任狀

法 庭 之 友 兼：吳俊德律師 設：詳委任狀

上 二 人 共 同

代 理 人

及 送 達 代 收 人

1 為 114 年度憲統字第 12 號（合併案憲統字第 11 號及憲統字第 16 號）
2 自辦市地重劃統一解釋法律及命令案件，提出憲法法庭之友意見書事：

3 應揭露事項之聲明

- 4 一、本件憲法法庭之友意見書之相關專業意見或資料之準備、撰寫及提
5 出，與當事人、關係人或其代理人無分工或合作關係。
- 6 二、本件憲法法庭之友意見書之意見與資料之準備、撰寫及提出，由法庭
7 之友兼代理人吳俊德律師無償協助吳樹欉、劉金龍等法庭之友共同提
8 出(後附委任狀二紙)，並無收受當事人、關係人或其代理人其他任何
9 形式之報酬或資助。
- 10 三、本件憲法法庭之友意見書之意見與資料之準備、撰寫及提出，並無接
11 受任何其他人所提供任何形式之報酬或資助。

12 【支持一方當事人之立場】

13 本件憲法法庭之友，共同支持最高法院 111 年度台上字第 1958 號民事
14 判決(本文稱主案)及最高法院 112 年度台上字第 619 號民事裁定(本文稱
15 併案 1)、最高法院 112 年度台上字第 67 號民事判決(本文稱併案 2)，採取
16 最高法院民事大法庭 111 年度台上大字第 1958 號裁定所示之見解。

17 【支持一方當事人之主張】

18 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

1 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
2 例，係指個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
3 比例。且前開規定，係強制規定，不得以會員大會決議之章程或另訂理監
4 事選舉辦法或其他方式降低之。

5 【前言】

6 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
7 與、組織、實施的社區開發顯有差距。乃因自辦市地重劃涉及重劃區域內
8 多數不特定人民、地主之土地、工作物與改良物之權利變動、並課以地主
9 重劃負擔、強迫地主遷移居所等重大權利之限制。縱由地主組織重劃會之
10 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
11 力對人民權利限制無異，仍應遵循憲法上之正當法律程序（參大法官會議
12 第 739 號解釋）。否則對於反對自辦市地重劃之少數住民、地主，即形成嚴
13 重權益剝削。

14 然而，目前大多數重劃多屬建設公司或開發公司為發動核心，並將開
15 發利益透過取得抵費地權益之方式寫入重劃計畫書、重劃會章程中；例如
16 本件聲請統一解釋法律與命令之主案「台中市高鐵新市鎮自辦市地重劃區
17 重劃會」，其章程第十八條為：「本重劃區重劃各項業務之執行及開發總費
18 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」
19 （附件 1）。是以重劃區內土地所有權人，應以其未建築土地以重劃後評定
20 地價折價抵付不足公共設施用地及抵付開發總費用（含重劃各項業務之執
21 行費用、貸款利息等）。如無未建築土地，始能改以現金繳納差額地價。

22 同此情形，本件法庭之友所屬之臺南市第 127 期佃西（一）自辦市地
23 重劃區重劃會（以下簡稱佃西重劃會），在章程中亦明定全數抵費地授權由
24 理事會按本重劃區重劃後評定地價折價抵付予投資人。其章程第十條明
25 定：「本重劃區所需開發費用，由理事會籌措因應，其籌措及償還方式如下：
26 一、出資方式：（一）由理事長或理事尋求出資者後召開理事會決議。（二）經理
27 事會決議代為申請貸款。（三）其他合於法令規定方式。二、償還方式：（一）由

1 收取繳納之差額地價及出售抵費地所得之價金支付。(二)由收取繳納之差額
2 地價及核定重劃後地價計算折抵之抵費地面積登記予出資者。(三)其他合於
3 法令規定方式。(附件 2、3)

4 由於重劃後土地將因地形分合、整併而形成方整、未建築、且社區環
5 境、公共設施都規劃妥適、興建完備，具高度開發利益之建地。同時，為
6 了確保成本費用的可控與抵費地的分配規劃能符合預期位置，因此，投資
7 者或開發公司「必須」掌控執行重劃業務的理事會、監事會，從而可以完
8 全掌控重劃內容之規劃、重劃業務之執行，與未來抵費地的分配，確保最
9 低的土地（抵費地或兼具地主之配回地）取得成本，最優的商業利用價值
10 （透過配地之安排以確保投資者、開發公司取得優勢區位之土地），最終以
11 達到利益的最大化。

12 因此，投資者、開發公司，咸以土地整合開發的名義，預先糾合同意
13 開發之地主，並許以較其他地主更優厚的利益，如配地的位置、補償之金
14 額等，或以明契、或以暗契，於投資者、開發公司實力有所不足時，與部
15 分地主事先形成開發合意，並預先簽立空白授權之委託書，進而於會員大
16 會開會時，透過可掌控的人數優勢，予以通過訂入重劃會組織章程的理事、
17 監事(下稱理監事)選舉規定，或另訂的理監事選舉辦法，再以通過之理監事
18 選舉規定，選出事先安排選定之理監事(甚至安排家屬、親友及員工擔任)。
19 且多數重劃會往往採取「一會到底」的型態，投資者或開發公司藉此方式
20 等於完全掌握理事會、監事會，並對重劃之執行，獲得絕對之主導權，確
21 實掌握、操控重劃會之目的。

22 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
23 辦法(下稱獎勵重劃辦法)第 13 條第 2 項第 2 款、第 3 項規定，關於「會
24 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
25 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
26 意會員之最低程序保障，因此受託執行重劃業務之理監事對於重劃區域內
27 的住民利益或地主利益息息相關，故設計必要門檻規範選任或解任重劃會
28 執行重劃業務之理監事，以維護重劃區域內的住民、地主等之權益，俾能

1 符合大法官釋字第 739 號要求之正當法律程序。

2 然在重劃投資者或開發公司以謀取最大重劃利益下，無不想方設法掌
3 控由其可掌控之理監事所組成的重劃會之理事會、監事會，遂行攫取龐大
4 重劃利益的終極目的，從而流弊不斷。

5 茲再以法庭之友所屬佃西重劃會民事判決案例申述之（附件 4、5），該
6 重劃區於 107 年 5 月 9 日第二次會員大會選出理事 8 人、候補理事 1 人，
7 均為廖姓投資者的家屬、親朋及故舊擔任理事、監事，並由廖姓投資者擔
8 任重劃會理事長（附件 6），完全掌控理事會，將重劃區所有優勢位置的十
9 八筆抵費地以抵付投資金額方式移轉廖姓投資者（理事長），及林姓投資者
10 （附件 7）。

11 因廖姓投資者擔任重劃會理事長，故毫無遵守重劃會章程第 10 條明定
12 投資人及投資金額應經理事會決議確認之規定。即「本重劃區所需開發費
13 用，由理事會籌措因應，其籌措及償還方式如下：一、出資方式：**（一）由理
14 事長或理事尋取出資者後召開理事會決議。**」（參附件 2、3）。故十八筆抵
15 費地抵付投資金額之第 17 次理事會決議，業經臺灣高等法院臺南分院 113
16 年度上更一字第 4 號民事判決（參附件 4）、最高法院 114 年度台上字第 1817
17 號民事裁定（參附件 5），判決無效確定，獲法院發給確定證明書（附件 8）。

18 茲節摘上述二則民事判決重要理由，首就臺灣高等法院臺南分院 113
19 年度上更一字第 4 號民事判決部份（參附件 4）。該判決指出：

20 1. 依重劃計畫書（附件 9），系爭重劃會開發費用籌措方式應為貸款，而非
21 由特定人出資，償還方式應為價金清償，而非以抵費地折價抵付，被上
22 訴人主張：廖堅志等 2 人為出資人，並以抵費地折價抵付該 2 人之出資
23 云云，均與重劃計畫書內容不符。

24 2. 證人廖堅志於另案臺南地院 109 年度訴字第 1780 號給付價金事件證稱：
25 「現在…重劃會…投資人有…宇城公司（即宇城土地開發有限公司）400
26 萬元、立埕公司（即立埕營造股份有限公司）750 萬元、鄭俊杰 350 萬元
27 、陳嘉得 3,000 萬元、歲名公司（即歲名投資有限公司）加凱博公司（即
28 凱博投資開發有限公司，下稱凱博公司）約 5、6,000 萬元，其餘係其出

1 資等語」，並未提及林茂長、陳智文為出資人。

2 3. 被上訴人提出之陳又維、凱博公司聲明書記載：出資 3,000 萬元、1,665
3 萬元等情，被上訴人專用帳戶交易明細之匯款金額分別合計為 1,800 萬
4 元、1,332 萬元，蔣安仁匯款金額合計 2,601 萬元，亦與前開證人廖堅
5 志證述、出資總表記載之金額，不相符合。

6 4. 廖堅志等 2 人出資金額，亦與抵費地出售清冊「出售金額」欄記載，不
7 相符合。觀諸證人陳春雄證述：「理事長說錢是廖堅志、林茂長拿出來的，
8 到底是不是這樣，我也不知道。」，陳春雄並不知出資人為何人，顯見被
9 上訴人提出之出資表主張「陳又維（含陳春雄、陳麗香）出資 2,490 萬
10 元」或「陳又維出資 3,000 萬元」，應為不實。

11 5. 被上訴人提出之林茂長匯款申請書及被上訴人專屬專用帳戶明細表觀之
12 ，其於系爭決議前匯入被上訴人專用帳戶僅有 1 筆匯款金額 1,950 萬元，
13 另 3 筆匯款依序為 1,170 萬元、780 萬元、64 萬 3,440 元，係於系爭決
14 議後所匯入，合計 2,014 萬 3,440 元，核與被上訴人主張林茂長投資金
15 額不合。

16 6. 依被上訴人專用帳戶交易明細，匯入、轉出款項之人及各該金額，亦與
17 被上訴人及證人前開陳述及證述不同，甚至有轉出廖堅志的私人帳戶或
18 其他重劃會帳戶者，或以無資金需求退款，實難確認實際出資人及其比
19 例或金額。

20 7. 被上訴人、證人廖堅志、證人陳春雄對於出資人究為何人及各自出資金
21 額、出資比例若干，彼此之主張及陳述均有不同，而難採信，且被上訴
22 人於訴訟中更數次變更其主張，自無從採信其主張為可採。

23 再就最高法院 114 年度台上字第 1817 號民事裁定(參附件 5)，節摘
24 重要裁定駁回理由，以「系爭決議應適用審議時即修正後系爭章程第 10
25 條規定，上訴人不論於系爭章程修正前、後所籌措開發費用，出資人、
26 出資比例及金額均須由理事會審議確認並決議，始得據以計算開發費用
27 ，並以核定重劃後地價計算折抵之抵費地面積抵付予出資者。惟上訴人
28 理事會未曾審議確認林茂長、廖堅志為出資人及其出資比例或金額，則

1 系爭理事會決議處分系爭抵費地予彼 2 人，違反系爭章程第 10 條第 1
2 項第 1 款第 1 目規定，被上訴人請求確認系爭決議無效，為有理由等情
3 ，…依首揭說明，應認其上訴為不合法。」

4 由上開法庭之友所屬佃西重劃會民事判決案例發現，重劃投資者或開
5 發公司謀取最大重劃利益的工具就是掌控重劃會之理監事，再以人頭理監
6 事來攫取重劃抵費地，及浮報重劃費用。益證個別理事及監事之選任，獲
7 得同意之比例，至關重劃區全體地主的重大權益。以下提出本件法庭之友
8 支持最高法院民事大法庭 111 年度台上大字第 1958 號裁定所示見解之二大
9 理由，析論之。

10 【本件法庭之友支持理由】

11 一、 憲法訴訟法有關人民聲請統一解釋法律及命令之修法沿革與支持事 12 項之關連

13 (一) 本件主、併案聲請統一解釋法律及命令事件，乃聲請人認為最高法
14 院 111 年度台上字第 1958 號民事判決（主案）及最高法院 112 年度
15 台上字第 619 號民事裁定（併案 1）、最高法院 112 年度台上字第 67
16 號民事判決（併案 2），所持最高法院民事大法庭 111 年度台上大字第
17 1958 號裁定關於民國 95 年 6 月 22 日修正發布之獎勵土地所有權人
18 辦理市地重劃辦法第 13 條第 2 項第 2 款、第 3 項規定所示之見解，
19 竟與最高行政法院 101 年度判字第 637 號、102 年度判字第 822 號判
20 決適用同一規定已表示之見解有異，乃依現行憲法訴訟法聲請統一
21 解釋，已摘述 鈞庭公開資訊如前述。

22 (二) 吾等法庭之友，整理現行憲法訴訟法第 84 條人民聲請統一解釋法律
23 及命令之修法沿革（附表一），明確瞭解人民得於有權聲請統一解釋
24 法律及命令係於民國 82 年 1 月 16 日修正司法院大法官審理案件法
25 第七條，始予增訂入法。嗣於民國 107 年 12 月 18 日再修改該法名
26 稱為「憲法訴訟法」，並斟酌釋憲實務修正原法第七條內容成為現今
27 完善的第 84 條內容。

1 (三) 現行憲法訴訟法第 84 條的核心，在於確保人民的憲法上權益，乃廣
2 度大的法規範，揆其修法理由自明：

3 1. 本條之「法規範」，係包含法律、命令及經法院裁判引用之行政機關
4 函釋等等。

5 2. 人民聲請統一解釋須以不同審判體系其終審法院之確定終局裁判適
6 用同一法令見解有異為前提，即為「不同審判權終審法院」間所為
7 確定終局裁判適用法規範見解歧異之情形。

8 3. 得依法定程序聲明不服或後裁判已變更前裁判之見解者，即不得聲
9 請憲法法庭為統一見解之判決。（以上參表 1 之 82 年 1 月 16 日及
10 107 年 12 月 18 日修法理由）

11 (四) 檢視主、併案聲請統一解釋之事實，雖然符合最高行政法院、最高
12 法院二個不同審判體系的終審法院之確定終局裁判，關於民國 95 年
13 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
14 2 項第 2 款、第 3 項規定之見解有歧異之情形，另最高行政法院亦函
15 復 鈞庭，未有後裁判變更前開二裁判見解的情形（參 鈞庭公開最
16 高行政法院民國 114 年 10 月 13 日院都文字第 1140007437 號函）。

17 (五) 惟，吾等法庭之友以為，最高法院民事大法庭 111 年度台上大字第
18 1958 號裁定關於民國 95 年 6 月 22 日修正發布之獎勵土地所有權人
19 辦理市地重劃辦法第 13 條第 2 項第 2 款、第 3 項規定所示之見解，
20 乃相當廣度考慮重劃區少數不同意地主最低、最基本的程序保障，
21 並慮及受託執行重劃業務之理監事應具備代表重劃區住民、地主利
22 益的必要門檻。甚且，上開最高法院民事大法庭裁定，係源自最高法
23 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
24 該法院組織法第 51 條之 2 規定，提交大法庭裁判，以統一見解。嗣
25 經該院 11 位法官（含院長 1 人、所有法官票選各庭代表 1 人計 9 人、
26 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
27 學者意見後，進行言詞辯論程序，始為裁判（參法院組織法第 51 條
28 之 1、第 51 條之 6 至第 51 條之 8 規定）。其強度與深度，符合憲法

1 上正當法律程序的要求。

2 (六) 反觀，最高行政法院上述 101 年度判字第 637 號、102 年度判字第
3 822 號判決適用同一規定已表示之見解，屬審認個案事實爭議而成的
4 法律見解，毫未考慮重劃區少數不同意地主最低、最基本的程序保
5 障，更遑論慮及受託執行重劃業務之理監事應具備代表重劃區內住
6 民、地主利益的必要門檻。更且僅是最高行政法院承審庭法官之合
7 議審認，在程序上誠難比擬前述最高法院民事大法庭裁定程序之嚴
8 謹週延，難謂符合憲法上正當法律程序的要求。

9 (七) 且最高行政法院上述二判決認為，苟有可參與表決選舉之會員二分
10 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
11 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
12 意進行選任或解任理事案，再依不抵觸法令之章程(例如依得票數多
13 寡當選理事)，按投票結果決定理事之選任或解任。更無視該二判決
14 所適用 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
15 辦法第 13 條第 3 項本文「會員大會對於前項各款事項之決議，應有
16 『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
17 二分之一以上者之同意」之「全體會員二分之一以上」，及其所有
18 土地面積「超過重劃區總面積二分之一以上」等決議門檻之明文，
19 卻限縮為「可參與表決選舉之會員二分之一以上」，及其土地面積「超
20 過可參與表決選舉重劃區總面積二分之一以上」之繆誤。難謂符合
21 法令規範，也不符合上述憲法上正當法律程序的要求。

22 (八) 綜上，揆諸現行憲法訴訟法第 84 條有關人民聲請統一解釋法律及命
23 令之修法沿革，在於確保人民的憲法上權益為核心，益證最高法院
24 民事大法庭 111 年度台上大字第 1958 號裁定所示見解，確實能符合
25 保障重劃區少數不同意地主最低、最基本的程序公平，並讓受託執
26 行重劃業務之理監事具備代表重劃區住民、地主利益的必要門檻，
27 也符合憲法上正當法律程序的要求。

1 二、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法有關召開會員大會通知全體所
2 有權人及議案決議門檻之修法沿革與支持事項之關連

3 獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法自 68 年 9 月 10 日訂定後(當
4 時名稱為：獎勵都市土地所有權人辦理重劃辦法)，歷經數次修法(附
5 表二)，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
6 員 1/2 同意，可悉系爭規定所稱同意比例，係指全體會員之同意比例，
7 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
8 載明不容章程規定決議方法並確保會員大會職權行使之決議條件。復
9 明定土地面積不得小於一定規模之計算，不僅係為遏止虛灌人頭參與
10 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，
11 係屬強制規定，不能任由會員大會透過決議以章程、另訂選舉辦法或
12 其他方式調降之。

13 從附表二該法規修正沿革及其理由以觀，獎勵土地所有權人辦理
14 市地重劃辦法第 13 條第 2 項規定之會員大會權責及第 3 項規定之同
15 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
16 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
17 議條件，不容以章程規避之。歷次修法理由一再提到禁止虛灌人頭參
18 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。

19 吾等法庭之友上述論述，自有獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦
20 法歷次修法內容及理由，可茲為憑(參附表二)：

- 21 (一) 自辦市地重劃之法源依據，首見於民國 66 年 2 月 2 日修正之平均地
22 權條例(修正前原名稱：實施都市平均地權條例)，公布全文 87 條，
23 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
24 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……」。
25 該條例又於民國 75 年 6 月 29 日修正第 58 條，增訂第 2 項規定：「重
26 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，
27 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，

1 並經主管機關核准後實施之。」。其理由為：「市地重劃，固為促進
2 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2
3 項規定，以為民間自行辦理市地重劃之依據。」。嗣於民國91年5
4 月29日再修正增訂第2項：「前項重劃會組織、職權、重劃業務、
5 獎勵措施等事項之辦法，由中央主管機關定之。」等授權內容，並
6 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
7 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
8 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
9 保障人民權益，爰為修正。」

10 (二) 獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法於68年9月10日訂定發布時
11 (名稱為：獎勵都市土地所有權人辦理重劃辦法)，尚無平均地權條
12 例第58條的明文授權，故辦法第10條規定會員大會之權責，無同
13 意比例規定。嗣後因該條例修正，上開辦法亦配合實務狀況作多次
14 修正。

15 1. 首於民國77年6月15日修正發布第9條，刪除第3款後段「及
16 其決議證明之方法」，理由為：「會員大會之決議關係全體會員之
17 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
18 有權人權益之保障有欠週延。乃刪除第3款『及其決議證明之方
19 法』，並於原條文第11條增訂會員大會對有關職權行使之決議條
20 件。」而增訂之第11條第2項規定：「會員大會對於前項各款事
21 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
22 上之同意行之。」

23 2. 民國89年7月20日修正發布第11條第3項規定：「會員大會對
24 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
25 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
26 「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
27 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

1 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，
2 除計算同意之會員人數外，並計算其所有土地面積。」

- 3 3. 民國 101 年 2 月 4 日再修正第 13 條第 3 項但書規定，理由載明
4 「又會員大會召開時部分投機者仍以小面積轉為多人共有之方
5 式，藉人數優勢掌控或阻擾會員大會決議之事項，並操控重劃業
6 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
7 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
8 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
9 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
10 止虛灌人數之情形。」

- 11 4. 民國 106 年 7 月 27 日復修正第 13 條第 3 項但書第 2 款規定，理
12 由提到「又現行自辦市地重劃以會員於重劃範圍內所有土地面積
13 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
14 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
15 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
16 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
17 多數人共有，以人數優勢掌控或阻擾重劃業務進行，爰提高其門
18 檻，刪除現行第 3 項第 2 款『二分之一』之規定。」

19 再者，該次修正時於第 7 條第 1 項增訂「舉辦自辦市地重
20 劃座談會、召開重劃會成立大會、會員大會、徵求土地所有權
21 人同意、公告重劃計畫書及重劃分配結果，應通知全體土地所
22 有權人；公告土地改良物或墳墓拆遷補償，應通知土地改良物
23 所有權人或墓主。各項通知應以書面掛號交寄並取得回執或由
24 專人送達簽收。」，增訂理由為「…，第一項應通知事項增訂召
25 開重劃會成立大會，及配合修正條文第 6 條自辦市地重劃主要
26 程序修正，依作業時序調整通知事項順序，並明訂各項通知應
27 向全體土地所有權人為之，以確保其權益」。

1 (三) 上述該辦法之修正歷程沿革，確實提供系爭最高法院三民事裁判，
2 即最高法院 111 年度台上字第 1958 號民事判決（主案）及最高法院
3 112 年度台上字第 619 號民事裁定（併案 1）、最高法院 112 年度台上
4 字第 67 號民事判決（併案 2），採取系爭民事大法庭裁定見解，具備
5 堅實之依據基礎。從文義解釋、法規體系及規範目的，論明自辦市
6 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
7 之同意，始具代表性與正當性，以衡平同意參與重劃者與不同意者
8 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
9 自由之旨，殊值贊同：

10 1. 系爭民事大法庭裁定之理由，摘要節錄如下：

11 民國「95 年及 101 年獎勵重劃辦法第 13 條第 2 項第 3 項規定「會
12 員大會之權責如下：... 選任或解任理事、監事」、「會員大會對於
13 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
14 地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意。...」，其文字已
15 揭明會員大會選任或解任理事、監事應取得全體會員依系爭同意
16 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、
17 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
18 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
19 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。」

20 2. 依民國 95 年獎勵重劃辦法第 29 條、第 36 條，及第 2 條準用市地
21 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
22 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
23 之移轉及建築改良物之新建，對其土地及建築改良物之使用、收
24 益、處分權造成一定之限制；於執行重劃計畫時，亦應依主管機
25 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
26 用、貸款利息，並僅於扣除重劃負擔後之剩餘土地達最小分配面
27 積標準時才可能分配土地等情觀之，自辦市地重劃一旦發動，將

1 使不同意參與重劃者被迫參與市地重劃程序，面臨財產權與居住
2 自由被限制等風險。為確保個人依財產存續狀態行使其自由使
3 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
4 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，
5 實難認於文義之外，尚能有其他調整空間。

6 3. 自辦市地重劃會既以重劃區內全體土地所有權人為會員，其中包
7 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
8 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
9 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
10 果。而會員大會選定之理事、監事組成之理事會、監事會，均屬
11 自辦市地重劃業務之執行機關，其權責分訂如民國 95 年及 101 年
12 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
13 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
14 物或墳墓拆遷補償數額之查定、工程設計、發包、施工、監造、
15 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
16 應辦事項，並得經會員大會授權辦理重劃分配異議協調結果之認
17 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
18 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
19 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
20 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
21 性。

22 4. 則民國 95 年及 101 年獎勵重劃辦法第 13 條第 2 項第 2 款、第 3
23 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
24 體依會議規範所為私法自治之選舉事項，而諸如重劃會會員對於
25 個別之理事、監事人選行使同意權，並授權其依市地重劃之程序
26 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、
27 監事時，自應符合重劃會絕對多數之民意。

1 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
2 係個別理事、監事取得會員同意而得以合法代表會員之必要當選
3 比例，屬強制規定，非自治事項能由會員大會以章程或另訂選舉
4 辦法或決議以符自辦市地重劃之實質正當性，並衡平同意參與重
5 劃者與不同意者之權益及公益。

6 6. 再者，觀諸該辦法之歷次修法沿革，從民國 75 年 6 月 15 日修正
7 條文第 11 條第 2 項原規定全體會員 3/4 出席、出席會員 3/4 同意
8 的比例，修正為 89 年 7 月 20 日第 11 條第 3 項的全體會員 1/2 同
9 意。可悉系爭規定所稱 1/2，係指全體會員之同意比例，非指出
10 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
11 明不容章程規定決議方法，並增訂會員大會職權行使要件，復明
12 定土地面積應予以計算，不僅係為了遏止虛灌人頭與投票部隊，
13 讓會議決議具代表性與正當性，更能彰顯系爭同意比例之性質，
14 係屬強制規定，不能任由會員大會藉由決議程序，另訂選舉辦法
15 或其他方式調降之。

16 (四) 綜上，獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法的歷次修正內容，與系
17 爭最高法院三民事裁判，即最高法院 111 年度台上字第 1958 號民事
18 判決、最高法院 112 年度台上字第 619 號民事裁定、最高法院 112
19 年度台上字第 67 號民事判決，所採取之系爭民事大法庭裁定見解，
20 有堅實黏密的相互關係，符合憲法要求之正當程序及保障人民財產
21 權與居住自由之旨，殊值 鈞庭肯認維持。

22 【主案及併案主張理由不予支持之見】

23 一、主案聲請人台中市高鐵新市鎮自辦市地重劃區重劃會之主張，除引用
24 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、
25 重劃進程及公益等為據。二併案聲請人，即台中市長春自辦市地重劃
26 區重劃會與臺中市黎明自辦市地重劃區重劃會，則提出王靜琇副教授
27 及陳建元教授在最高法院民事大法庭之意見書，表示基於重劃事務順

1 利完成，促進繁榮更加重要。認為個別理監事選舉，倘均須過半數同
2 意，除選舉不易完成，也將帶來更多爭執……云云。

3 二、然查，主案及併案聲請人之主張，及所引相關學者、專家前於最高法
4 院民事大法庭之書面意見，均提出於當時之公開辯論庭，並由民事大
5 法庭11位法官組成的合議庭(參上揭支持理由一(五)所述)、會員方
6 代表及重劃會方代表，依法定程序進行言詞辯論、交互提問及合議庭
7 法官聽審並為詢問等程序後，已不為採信在卷(參大法庭公開該案言
8 辯庭錄音檔、各方狀紙、各學者專家意見書)，而系爭民事大法庭裁
9 定少數意見之不妥處，本案另兩份法庭之友意見書已充分說明，於此
10 不再贅言。

11 三、次查，臺中市黎明自辦市地重劃區重劃會雖援引內政部80年03月14日
12 台(80)內地字第907647號函之附件即省政府地政處80年1月25日地二
13 字第43117號函說明二之意見(參臺中市黎明自辦市地重劃區重劃會
14 統一解釋法律及命令聲請書頁11)，然可顯見省政府地政處函文意旨
15 認重劃會理、監事之選任，應依當時獎勵重劃辦法第10條及第11條之
16 規定辦理(參附件10)，即指在符合當時獎勵重劃辦法第11條第2項所
17 規定「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
18 行之。」之多數決前提下，由獲較多票數者當選理、監事而言，而非
19 指得不適用當時獎勵重劃辦法第11條第2項之規定，僅單純以得票數
20 較多者當選。又內政部於80年3月14日為前揭函文時(此時應係依77年
21 版之獎勵重劃辦法)雖於第10條第1項規定「籌備會應於重劃計畫書核
22 定後二個月內通知土地所有權人召開第一次會員大會，審議章程及互
23 選代表組成理、監事會，分別負責執行業務。」，惟就理、監事之選
24 舉方式(如：候選人產生方式究採登記制或推舉制，投票方式究採記
25 名式或無記名式，採單記法、無限制連記法或限制連記法等)，則未
26 有明文(有賴依當時獎勵重劃辦法第9條第5款之規定，於章程載明)，
27 更未明定「以相對多數決方式，由得票數較多者當選理、監事」。是

1 以，臺中市黎明自辦市地重劃區重劃會援引前揭內政部(80)台內地字
2 第907647號函文為據，主張內政部認理、監事之選任方式，係依函文
3 當時之獎勵重劃辦法第10條第1項規定(即95年6月22日修正後獎勵重
4 劃辦法第11條第1項規定)，以相對多數決之方式行之，由得票數較多
5 者當選，而非適用當時第11條第2項「會員大會對於前項各款事項之
6 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
7 行之(即95年6月22日修正後獎勵重劃辦法第13條第3項規定)。」之規
8 定云云，應屬謬誤。

9 四、綜上所述，上開主案及併案聲請人之主張，不值鈞庭採信。

10 **【本件法庭之友所屬重劃會選舉理監事不符系爭民事大法庭見解之分析】**

11 一、本件法庭之友所屬重劃會為臺南市第127期佃西(一)自辦市地重劃區
12 重劃會(簡稱佃西重劃會)，目前因有107年5月9日召開第二次會員
13 大會、111年8月5日召開第四次會員大會補選理監事不成立等案，繁
14 屬最高法院審理中(附件11、12)。

15 二、吾等法庭之友所屬系爭重劃會於107年5月9日前有多名第一次會員大
16 會選出的理事辭任，加上開發公司廖姓業主已規劃掌控重劃會，進行掌
17 控後續重劃事務之重要事項，例如：重劃工程發包、工程施工、驗收、
18 總費用核報、重劃後土地及抵費地配置、抵費地折價抵付等利益事項。
19 於是廖姓業主與第一屆理事會掌控者交換條件而進行召開107年5月9
20 日之第二次會員大會提案二補選若干名理監事名額(含候補)(附件13)。

21 三、廖姓主導人為能順利讓規劃人選當選理監事，於是先修改第一次會員大
22 會通過的重劃會組織章程，其中修正後章程第6條明訂「本會設理事8
23 人、候補理事1人，均為無給職，由本會會員互選，並依得票數高低順
24 序當選之。理事會設理事長1人，由理事互選之。(第2項)本會設監
25 事1人、候補監事1人，均為無給職，由本會會員互選之，並依得票數
26 高低順序當選之。監事出缺時，由候補監事遞補之。(第3項)」(參附

1 件2)。並同時於該次會員大會通過提案四之「理監事選舉辦法」，亦明
2 訂理監事正候補當選人，亦以得票數高低順序當選之（附件14）。最後
3 廖姓主導人安排的人選，均獲前順序高票數而當選（附件15）。

4 四、但細閱第二次會員大會提案四選舉結果之決議記載「同意人數110人，
5 佔可列入計算會員之總人數63.95%，其同意總面積57753.29平方公尺
6 ，佔可列入計算總面積65.49%。」，明顯以可決議人數視為總會員人數。

7 五、惟查，該次會議紀錄主席報告載明，本重劃區會員人數共有370人，重
8 劃總面積約92771.13平方公尺。出席人數114人（親自出席及委託出
9 席）等資料以觀，暫不論出席人數少於全體會員人數之半數185人（ $370/2$
10 ）的問題。僅就補選理監事議案之決議，即未符合本件法庭之友所支持的
11 的系爭民事大法庭裁定之見解。即個別理監事當選應有全體會員二分之
12 一以上（185人以上，但同意人數僅110人），及其所有土地面積超過
13 重劃區總面積二分之一以上（46385.5650平方公尺以上，同意面積計有
14 57753.29平方公尺）之同意。益證佃西重劃會透過會員大會通過章程修
15 正當選門檻及另訂選舉辦法，降低理監事當選門檻，已明顯違反法令。

16 六、開發公司廖姓主導人這種操作模式，亦在111年8月5日召開的第四次
17 會員大會運籌帷幄。因為其在第二次會員大會掌控的理監事會已經如實
18 完成讓他攫取豐厚的重劃利益（尤指取得全部抵費地，參附件4、5），
19 於是就讓該些人頭理監事全數辭任（目的係在規避不當行為的法律責
20 任），並再發動不知情地主連署獲得台南市政府同意召開第四次會員大
21 會，補選缺額理事（含候補）若干名。

22 七、從第四次會員大會紀錄（附件16），顯而可見為同一套路。先修正第二
23 次會員大會所通過章程的理監事選舉名額及當選門檻，即該次章程第6
24 條「本會設理事7人、候補理事1人，均為無給職，由本會會員互選，
25 並依得票數高低順序當選之。理事會設理事長1人，由理事互選之。（第
26 2項）本會設監事1人、候補監事1人，均為無給職，由本會會員互選
27 之，並依得票數高低順序當選之。監事出缺時，由候補監事遞補之。（第

1 3項)」(參附件3)，亦有另訂理監事選舉辦法(附件17)。

2 八、審視前開第四次會員大會紀錄記載，個別理事同意人數及面積為 甲
3 (112人，54949.93平方公尺)、乙 (111人，54359.00平方公尺)、
4 丙 (111人，53124.00平方公尺)、丁 (111人，53124.00平
5 方公尺)、戊 (111人，53124.00平方公尺)、己 (候補，109
6 人，50519.45平方公尺)(參附件16參選舉理事選舉結果名冊)。

7 九、雖然第四次會員大會未載明總會員人數，但因分配結果已公告確定，依
8 當時有效的獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第3條第2項規定，以
9 第三次會員大會分配重劃後土地登記之總人數379人為第四次會員大會
10 總會員人數，即第四次會員大會總會員人數為379人(附件18)。從而
11 前述理事當選人(正、候補)得票數，均少於190人(379/2)半數以上
12 地主同意，選舉結果仍不符吾等法庭之友所支持的系爭民事大法庭裁定
13 之見解，甚且也透過會員大會通過章程修正當選決議方法及另訂選舉辦
14 法，降低理監事當選門檻，亦屬違反法令規定。

15 十、綜上事實分析，吾等法庭之友所屬重劃會選舉理監事之當選決議門檻誠
16 有違誤，益證最高法院民事大法庭裁定之見解，符合憲法要求之正當程
17 序，得以衡平國家、同意參與重劃者與不同意參與重劃者之權益，敬請
18 鈞庭慎採。

19 **【結語】**

20 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，
21 系爭同意比例，當係指全體會員及全區土地總面積對於個別理監事人選之
22 過半數同意，非指參與投票之會員比例：

23 一、憲法第15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
24 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
25 之侵害，俾實現個人自由、發展人格及維護尊嚴(參大法官釋字第400
26 號)。又憲法第10條規定人民有居住之自由，旨在保障人民有選擇其

1 居住處所，營私人生活不受干預之自由(參大法官釋字第 443 號)。國
2 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
3 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
4 得牴觸其授權之目的、內容及範圍，方符憲法第 23 條法律保留原則(參
5 大法官釋字第 739 號)。

6 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
7 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
8 之同意比例規定，均為整體行政程序之一環，須符合憲法要求之正當
9 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，
10 始為憲法之所許(參大法官釋字第 739 號)。

11 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
12 程序，面臨財產權與居住自由受限制(參大法官釋字第 739 號)，其實
13 施結果，更將產生土地交換分合之效果(參平均地權條例第 60 條之 1
14 及第 62 條規定)，涉及財產重分配，影響人民權利，至深且鉅。

15 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
16 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
17 之正當程序及比例原則，以平衡國家、同意參與重劃者與不同意者之
18 權益，始無違立法保障人民財產權與居住自由之旨。則會員大會選任
19 之理監事，當應取得全體會員絕對多數之同意，始具代表性，並具備
20 辦理重劃事務之正當性，乃自辦市地重劃之重要基石。

21 五、從「保全法律」、「維護法秩序之安定」之消極面向與「開展憲法」、「實
22 踐憲法之規範功能」的積極面向而論，為符合利益均衡與永續發展、
23 兼顧社會正義之實現，唯有嚴格要求會員大會決議(含選任理監事)之
24 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
25 顯憲法保障人民基本權之功能與價值。

26 六、因此，無論自外部監督、內部治理乃至住民、地主參與的正當程序之
27 角度，我們都可以確信，在現行獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法
28 下，所有強化程序控制的節點，皆落在重劃會理監事的選任，要盡可

1 能在主導重劃的投資者，或開發公司以外，應確保另有足以代表重劃
2 區內住民、地主利益的理監事存在。

3 七、而民國 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
4 法第 13 條第 2 項第 2 款、第 3 項規定，關於「會員大會對於選任或解
5 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
6 超過重劃區總面積二分之一以上之同意」，在於規範對個別理監事之選
7 任，均應確保滿足該門檻，乃是對於少數不同意地主最低、最基本之
8 程序保障，及受託執行重劃業務之理監事具備代表住民、地主利益的
9 必要門檻。就此以觀，應以最高法院民事大法庭 111 年度台上大字第
10 1958 號裁定所示之見解，較符合憲法上正當法律程序之要求。

11 八、懇請 鈞庭肯認採納，以維護自辦市地重劃區多數住民、地主之居住、
12 財產、人格等重大權利，致感德便。

13 九、附陳委任狀正本二份、憲法法庭著作權授權書正本三份、憲法法庭揭
14 露資訊陳報書正本三份，及意見書與附件、附表之 WORD 檔、PDF 檔光
15 碟片。

16 敬 呈

17
18 憲法法庭 公鑒

19
20 【附屬文件名稱及件數】詳附屬文件目錄(內容另存於光碟片)

21
法庭之友 吳樹權

法庭之友 劉金龍

法庭之友(兼代理人) 吳俊德律師

中 華 民 國 115 年 2 月 6 日