

調 查 意 見

據訴，臺中市新興自辦市地重劃區籌備會疑利用虛偽買賣增加數百名同意所有權人數，以達自辦重劃申請門檻，惟臺中市政府未依平均地權條例第 58 條第 3 項等規定進行審查，率以 100 年 3 月 23 日府授地劃一字第 1000043311 號函核定該重劃區整體開發區單元十三之重劃計畫書，涉有違失等情乙案。案經本院調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

一、臺中市政府依規定核准新興自辦市地重劃區籌備會擬訂之重劃計畫書，雖籌備會代表人嗣後經判刑確定，惟土地登記簿之記載，並無變更，該府據以計入本區重劃同意比例，依法有據，尚難認有違誤之處

- (一)按平均地權條例第 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。」市地重劃實施辦法第 15 條則規定：「依本條例辦理市地重劃計算重劃人數及面積時，以土地登記簿記載者為準……」，另行為當時(95 年 6 月 22 日)「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」(以下稱獎勵辦法)第 25 條、第 26 條及第 27 條分別規定：「…籌備會核准成立之日後取得土地所有權，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者，不計入同意及不同意人數、面積比例。」、「籌備會應檢附下列書、表、圖冊，向該管直轄市或縣(市)主管機關申請核准實施市地重劃：一、申請書。二、重劃計畫書。三、重劃區土地清冊。四、

土地所有權人同意書。五、土地所有權人意見分析表，包括同意、不同意之意見及其處理經過情形。六、其他有關資料。……」、「直轄市或縣（市）主管機關受理前條申請時，應即進行審查，符合規定者，應予核准；不合規定者，應敘明不予核准之理由並將原件退回。……」是以，主管機關依籌備會申請資料審查，如符合前述人數、面積計算等之規定，當得核准自辦市地重劃之實施（含重劃計畫書）。

- (二)本案臺中市整體開發區單元十三自辦市地重劃區都市計畫沿革，係依據臺中市政府 93 年 6 月 15 日府工都字第 0930091958 號所發布實施之「變更臺中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第三次通盤檢討）（有關計畫圖、第十二期重劃區、部分體二用地、後期發展區部分）」，將原後期發展區變更為整體開發區（另劃分為 14 處分區開發單元），以附帶條件優先獎勵土地所有權人以自辦市地重劃方式辦理開發，細部計畫亦於 100 年 1 月 19 日由該府公告發布實施。98 年間，本重劃區內土地所有權人湯明厚等 7 人依據獎勵辦法第 8 條規定，發起成立臺中市新興自辦市地重劃區籌備會（下稱新興籌備會），並檢具範圍圖及發起人區內土地所有權狀影本申請成立該區自辦市地重劃籌備會，經該府以 98 年 11 月 2 日府地劃字第 0980285558 號函核准成立在案；而籌備會另於 100 年 1 月檢附申請書、重劃計畫書、土地所有權人同意書、意見分析表等文件，向臺中市政府申請核准實施市地重劃，該府依上開獎勵辦法第 26 條及相關規定審查後，認定土地所有權人數及面積均逾半數同意，符合平均地權條例第 58 條第 3 項規定，乃以 100 年 3

月 23 日府授地劃一字第 1000043311 號函核定該區重劃計畫書。

- (三)惟據訴，重劃區內之臺中市北屯區青田段 209-7 地號土地，面積僅 16 平方公尺，卻多達 301 人分別共有，且有 297 人取得日期皆為 98 年 10 月 22 日，均係於新興自辦市地重劃區籌備會成立前，顯係借用他人名義（「虛灌人頭」）登記之情形，以規避相關法令對於市地重劃門檻之規定；嗣後新興籌備會代表人湯明厚亦因違反使公務人員登載不實罪，經臺灣高等法院臺中分院(101 年 9 月 6 日)101 年度上易字第 591 號刑事判決有罪確定，且該籌備會其他理事亦遭另案提起公訴。基上事實，陳訴人等認為臺中市政府應依職權重新審核後撤銷原核定（100 年 3 月 23 日）之重劃計畫書。為釐清此種「虛灌人頭」樣態，主管機關是否應重新納入審查疑義，經函詢臺中市政府表示，本案 209-7 地號登記名義人為張○琳等 301 人，登記原因發生日期均為「98 年 9 月 20 日」，登記原因除為「買賣」外，均於該籌備會成立前既已取得，故依行為時獎勵辦法第 25 條第 2 項規定，據以計入本區重劃同意比例，依法有據。至籌備會代表人湯明厚雖經法院以使公務員登載不實罪判決確定，但土地登記簿之記載，並無變更，該府自無依刑事判決而撤銷原處分之理。況嗣後對張○琳等人所提塗銷所有權移轉登記之民事訴訟，亦經臺灣臺中地方法院判決不准塗銷所有權移轉登記確定(即移轉登記效力確定)。是以，該府原據以計算重劃人數及面積之土地登記簿資料，既經相關判決確定其權屬無所變更，該府前依市地重劃實施辦法第 15 條規定所核計人數及面積，審查認定符合平均地權條例第 58 條第 3 項規定，並核定該

區重劃計畫書，並無違誤。

- (四)至陳訴人等要求臺中市政府應依職權就「人頭所有權人」重新審查，並予撤銷原核准之重劃計畫書乙節，經詢據內政部(地政司)表示，從實務及理論上分析，直轄市或縣(市)主管機關依獎勵辦法第26條、第27條規定審查重劃計畫書時，係以重劃區內土地登記簿所載土地所有權人，審查其同意書等相關資料。而經直轄市或縣(市)主管機關核准之自辦市地重劃計畫書，嗣後已登記之土地權利如因上開原因而為塗銷登記，致未符合平均地權條例第58條第3項，有關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時，自得依職權據以撤銷原核准之處分(惟本案多人共有土地之登記臺灣臺中地方法院已判決不准塗銷所有權移轉登記確定)。是以，倘有未符平均地權條例第58條規定情事發生時，主管機關當得依職權重新審核、據以撤銷原核定之重劃計畫書。
- (五)另依台中高等行政法院100年度訴字第448號裁定理由內容所載，臺中市政府於100年6月14日(府授地劃一字第1000108622號)曾函復陳訴人表示：「……三、至發起人湯明厚先生以假買賣虛增301個人頭地主乙節，經查目前正由……偵辦中，本府尚無法就未經判決確定結果逕行處分，如嗣後判決結果足使旨揭重劃區申請同意重劃土地所有權人之人數、面積產生異動致未達平均地權條例第58條第3項規定時，自當依相關法令核處。……」故由此觀之，倘判決結果確實產生影響平均地權條例所定門檻條件，臺中市政府並無拒絕重新審查之故意。
- (六)綜上所述，臺中市政府依規定核准新興自辦市地重

劃區籌備會擬訂之重劃計畫書，雖籌備會代表人嗣後有經法院判刑確定之情事，惟重劃區範圍內多人共有土地之登記，臺灣臺中地方法院既判決不准塗銷所有權移轉登記確定，故土地登記簿之記載，並無變更，該府據以計入本區重劃同意比例，依法有據，尚難認有違誤之處。

二、為建立更臻公平、合理自辦市地重劃制度，增加土地所有權人之共識，並防杜有心人士利用各種投機方式，扭曲重劃區範圍內真正所有權人的意見，內政部除應審慎研修相關規定，亦應隨時掌握自辦重劃各項動態資訊協同縣市主管機關檢討因應，俾維護土地所有權人權益

(一)查「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」第 18 條規定：「籌備會、重劃會如有違反法令、擅自變更經直轄市或縣(市)主管機關核定之重劃計畫書或廢弛重劃業務者，直轄市或縣(市)主管機關應予警告或撤銷其決議。情節重大者，得命其整理，必要時得解散之。」是以，籌備會、重劃會若查有違法、廢弛業務情事，主管機關當得據以警告、撤銷其決議或解散。因自辦市地重劃旨在藉由地主意願，達成共識，促進土地開發利用，若少數自辦市地重劃區籌備會為取得人數優勢，以「合法卻不合理」之「人頭所有權人」之法規漏洞，藉以掌控重劃會及理事會，使重劃會內真正所有權人的意見表達，受到扭曲，無法以符合公平原則的表決方法，來保障其正當利害關係，而正因重劃進行受到少數人的操縱，亦造成土地可能自始無法有合理使用之虞，且增加公、私部門因此所增加不必要的龐大負擔。

(二)查本案臺灣台中地方法院 102 年 4 月 26 日 101 年度簡上字第 108 號民事二審判決，曾就此種「人頭所有權人」提出意見略以：『……查獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法對於地主人數之計算，並無規定，致使辦理重劃單位為使重劃順利進行，無不設法取得多數地主支持，遂將土地一部分移轉登記與多數人，以達重劃籌備會成立。但為防止所謂「人頭所有權人」，(內政部)已於 101 年 2 月 4 日修正前開重劃辦法，即新法已明確規定地主人數之計算，排除籌備會成立前一年內取得土地所有權人，其面積未達最小分配面積二分之一者，不列入計算，以防止所謂「人頭所有權人」。顯見係屬法令規範不周延所致，……』而本院在調查財團法人天主教會臺中教區所屬南屯天主堂土地遭臺中市政府強行參與(自辦)市地重劃，且該府似有偏袒重劃會違法主導重劃程序之嫌乙案時，針對此種「人頭所有權人」現象，除肯認內政部之努力外，也指出從近年來獎勵重劃辦法之修正觀之，內政部實已試圖建立地方主管機關審核之準據，並增加不實重劃業者虛偽造假之難度，希冀杜絕自辦市地重劃虛增人頭之弊端。然而法令規範之密度與難度或有不足，尚難有效防杜有心人士之規避，並建議內政部允應持續加強檢討因應，並督促地方主管機關落實審核機關之職責，積極主動查處，以維土地所有權人權益。

(三)而為瞭解此種「合法卻不合理」之「人頭所有權人」漏洞防堵情形，經函詢內政部表示，該部於 95 年間及 101 年間修正「獎勵辦法」時，針對虛灌人頭之現象，係以增訂第 11 條、第 13 條及第 25 條規定，明定擔任理事、監事持有土地面積資格；小

面積移轉取得所有權者，於計算同意或不同意重劃之人數、面積比例及會員大會決議事項計算人數、面積之限制，以遏止自辦市地重劃區同意或不同意者，以小面積土地移轉共有，增加人數，操控同意或不同意之人數面積比例，或藉以掌控重劃會，並推選依規定未能分配土地之投機者，擔任理事、監事等惡性競爭之情事。目前該部亦著手研修平均地權條例第 58 條規定，擬增訂獎勵自辦市地重劃之要件、核准條件、程序相關規定，並將現行核准自辦市地重劃同意人數、面積比例，由超過二分之一之相對多數，提高為超過三分之二之絕對多數，以增加土地所有權人之共識，並降低同意重劃或反對者採「人數優勢」之方式對抗，冀能逐步妥善解決是類爭議，並建立公平合理的市地重劃制度。

(四) 綜上，為建立更臻公平、合理自辦市地重劃制度，增加土地所有權人之共識，並防杜有心人士利用各種投機方式，扭曲重劃區範圍內真正所有權人的意見，內政部除應審慎研修相關規定，亦應隨時掌握自辦重劃各項動態資訊協同縣市主管機關檢討因應，俾維護土地所有權人權益。

調查委員：黃煌雄、劉興善