

裁判字號：臺中高等行政法院 99 年訴字第 125 號行政判決

裁判日期：民國 100 年 03 月 03 日

裁判案由：市地重劃

臺中高等行政法院判決

99年度訴字第125號  
100年2月24日辯論終結

原 告 陳 絹  
輔 佐 人 胡天賜  
被 告 臺中市政府  
代 表 人 胡志強  
訴訟代理人 陳漢洲 律師  
                  陳嘉宏 律師  
參 加 人 臺中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會  
代 表 人 陳重熙  
訴訟代理人 張慶宗 律師  
複 代理人 何孟育 律師

上列當事人間因市地重劃事件，原告不服內政部中華民國99年2月1日臺內訴字第0980214534號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

## 主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

## 事實及理由

一、事實概要：緣鑫新平自辦市地重劃區（後更名為臺中市中科經貿自辦市地重劃區）坐落於臺中市整體開發地區單元八，依被告民國93年6月15日府工都字第0930091958號公布「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）」案有關計畫書中第八章整體開發地區（原後期發展區部分）變更第三節第貳點變更內容三、本計畫整體開發地區發展優先次序原則第1項規定：「優先獎勵土地所有權人彙整開發意願，經各該開發單元範圍內私有土地所有權人1/2以上，及其土地總面積超過範圍內私有土地總面積1/2同意者，得向臺中市政府申請由該府代為擬定細部計畫，以自辦市地重劃方式開發；擬定細部計畫所需費用得列入重劃共同負擔。」嗣被告以95年11月13日府地劃字第0950234341號及95年11月15日府地劃字第0950240068號函核准李錦佃等發起人成立鑫新平自辦市地重劃區籌備會，該籌備會於95年12月8日將同意辦理細部計畫及重劃之同意書送

達被告。該籌備會另於96年10月22日依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第20條規定，以鑫新平字第008號函申請被告核定「鑫新平自辦市地重劃區」範圍及重劃區名稱，被告乃以97年1月22日府地劃字第0970016303號函核定：「．．．說明：．．．二茲核定本重劃區（整體開發區單元八）範圍，除新平社區須以都市更新方式開發外，其餘範圍界線如細部計畫草案說明書所述．．．，並核定重劃區名稱為『鑫新平自辦市地重劃區』。」經被告核算全區內同意辦理都市計畫細部計畫及參加重劃之私有土地所有權人人數為967人、同意人數佔全區私有土地所有權人數53.51%、同意面積為33.7640公頃、同意面積佔全區私有土地面積54.61%，已達前揭「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）案有關計畫書中整體開發地區（原後期發展區部分）案中，整體開發地區發展優先次序原則第1項規定，被告乃應鑫新平自辦市地重劃區籌備會申請代為擬定「擬定臺中市都市計畫（整體開發區單元八）細部計畫」草案，經依程序辦理公開展覽及辦理公開展覽說明會及提交臺中市都市計畫委員會決議後，被告以97年9月8日府都計字第0970205246號公告「擬定臺中市都市計畫（整體開發地區單元八）細部計畫案」計畫書、圖，並自發布日起實施。97年11月6日及12月8日鑫新平自辦市地重劃籌備會以鑫新平字第040號及鑫新平字第42號函檢附該單元內土地清冊、土地所有權人同意參加重劃之同意書清冊、土地所有權人意見分析統計表、徵求土地所有權人等清冊，申請原處分機關核定該單元之重劃計畫書，並更名為「臺中市中科經貿自辦市地重劃區」。經被告書面審核該重劃區取得區內私有土地所有權人半數以上及其所有面積半數以上之同意，認為符合平均地權條例第58條之規定，乃以97年12月19日府地劃字第0970298342號函核定重劃計畫書，交由鑫新平自辦市地重劃籌備會於98年3月10日起至98年4月9日止公告重劃計畫書。該籌備會並於98年5月22日假臺中市北屯區公所召開第一次會員大會，選出理、監事成立臺中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會，上開會議紀錄並報經被告以98年6月10日府地劃字第0980140854號函予以核定。原告不服被告核定鑫新平自辦市地重劃案（臺中市中科經貿自辦市地重劃案），於98年6月6日提起訴願，主張：「1、被告97年1月22日府地劃字第0970016303號函及97年12月19日府地劃字第0970298342號函，係違反行政程序法第110條規定，未送達予利害關係人。2、被告委託鑫新平自辦市地重劃區籌備會辦理平均地權條例市地重劃之程序違法。」遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

## 二、兩造聲明：

(一)原告聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。原處分係指

被告93年6月15日府工都字第0930091958號函、95年11月13日府地劃字第0950234341號、95年11月15日府地劃字第0950240068號、97年12月19日府地劃字第0970298342號（原告誤載為第0970298324號）、97年1月22日府地劃字第0970016303號及98年6月10日府地劃字第0980140854號函。

(二)被告聲明求為判決：駁回原告之訴。

(三)參加人聲明求為判決：駁回原告之訴。

### 三、原告訴稱略以：

(一)按人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，為憲法第143條所明定，而政府機關因實施國家經濟政策，得徵收私有土地，但應以法律規定者為限，有土地法第209條可資參照。又依行政程序法第3條規定，行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。本件都市重劃計畫所涵蓋之範圍包含原告名下不動產，其實質上除形成徵收原告前述範圍之不動產基地之效果外，亦將使原告名下建物必須面臨拆除之命運，故對於原告之財產權形成重大明顯之侵害。而依前述法律規定，形成前述原告之土地徵收結果之權力係專屬於政府機關之公權力，且必須因實施國家經濟政策並依法律規定之程序始得行使之。為促進土地利用並擴大辦理市地重劃之立法政策，平均地權條例第58條雖然例外規定政府得將前述專屬政府之土地徵收權力委託私有土地所有權人所自行組織重劃會行使，惟其前提要件有二，一為應獲得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，二為經主管機關核准後始得實施之，此參平均地權條例第58條第3項規定自明。是主管機關除審查前揭要件，尚須依法實質審查相關重劃計畫之內容是否合法、妥當，以避免有不法或以眾凌寡之不公平情事。若認合法妥當，應先依法核定相關重劃計畫，並依據行政程序法完成公權力委託之程序後，合法受委託之重劃會始得開始進行相關都市重劃程序。於此之前，該自行組織之重劃會與各別私人間除另有約定外，不生任何權利義務關係。

(二)本件前經原告依法聲請訴願，而訴願決定機關則認有關被告為將相關行政處分函文送達予利害關係人一事，係依據獎勵土地所有權人自辦市地重劃辦法（下稱重劃辦法）第23條、第27條規定辦理等語。惟重劃辦法係屬命令之性質，依憲法第171條、第172條及中央法規標準法第11條規定，依法不得與法律相違背，故被告仍應依行政程序法之相關規定辦理核准市地重劃之行政事務。詎訴願決定機關竟認為私人無須經由公權力之委託即得自行辦理徵收私人土地事項，顯然與前揭規定相違背。又平均地權條例第58條所規定獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃之本質即為都市計畫之性質，故該條第3項即規定相關重劃必須經主管機關核准後實施，而此一主管機關核准即屬釋字第156號解釋所稱之公法

上之單方行政行為，並直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，具有行政處分之性質。且依行政程序法第3條規定，其相關程序必須依據行政程序法之規定為之。

(三)本件被告依平均地權條例委託新鑫平自辦市地重劃區籌備會辦理「臺中市中科經貿自辦市地重劃」一案，自始至終均未依行政程序法第102條、第104條之規定進行核定處分，並依據同法第100條規定將書面之核定處分送達相對人及已知之利害關係人，致使原告無從得知相關都市計畫是否業經主管機關依法核定以及其核定之內容為何，同時也違法剝奪原告得對於相關核定處分提起救濟之訴訟權。況被告亦承認僅「新鑫平自辦市地重劃區籌備會」曾將相關重劃計畫書送達原告，被告則自始至終並未將相關函文送達原告。更有甚者，被告亦未依同法第16條規定辦理委託公權力之程序，致原告雖曾收受新鑫平自辦市地重劃區籌備會有關辦理都市重劃之文件，卻無從得知此籌備會是否為合法人民團體及其權力為何？與原告間又有何法律關係？原告曾於98年5月22日依同法第113條規定提請被告確認相關行政處分之合法性，詎被告竟拒絕答覆並函轉「新鑫平自辦市地重劃區籌備會」請其逕復原告。試問被告與該重劃會間究竟有何關連？為何能逕行代表被告答覆該機關之處分是否合法，甚至違法認定行政處分之生效要件？既然訴願決定已明白表示不曾授予公權力與「新鑫平自辦市地重劃區籌備會」或「台中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會」等私人組織，則上述私人機構如何能依法徵收原告名下土地？又如何能作成前揭答覆？其間顯有行政上重大疏失。故被告於93年6月15日府工都字第0930091958號函公布「變更臺中市都市計畫主要計畫」一案所進行之如訴之聲明所述之相關行政處分，其行政程序明顯重大違反法律規定，依法應予以撤銷。

(四)被告雖主張除97年12月19日府地劃字第0970298342號、97年1月22日府地劃字第0970016303號函外，原告對其餘函文並未提起訴願等語，惟原告於訴願時明白表示不服之行政處分為前揭2函及委託新鑫平自辦市地重劃區籌備會辦理平均地權條例市地重劃，其次又於訴願狀補陳理由書說明本次訴願內容包含被告依據平均地權條例第58條第3項對於系爭土地所有權人所自行組織重劃會所擬都市重劃計畫所為之核定處分。是本件訴之聲明之其餘函文，均為訴願主張二所稱「被告委託新鑫平自辦市地重劃區籌備會辦理平均地權條例市地重劃之程序違法」一主張所包括。至於原告之所以未能將相關函文敘明於訴願書狀中，係因原告前依行政程序法第113條規定提請被告確認97年12月19日、97年1月22日行政處分無效時，經被告函轉鑫新平自辦市地重劃區籌備會答覆，顯然有委託該籌備會辦理平均地權市地重劃行使公權力之外觀。況被告所行之所有函文均未曾合法送達原告或以其他方法使原告有知悉之機會，是原告根本無從得知被告核定系爭自

辨市地重劃程序中所為之任何處分，直至原告收受內政部之訴願決定書時，始能知悉被告針對核定辦理系爭自辦市地重劃程序中所為之相關處分。故原告在訴願開始時以「被告委託新鑫平自辦市地重劃區籌備會辦理平均地權條例市地重劃之程序」概括方式陳述所欲撤銷之行政處分，未能具體指明相關函文明細，實係源自於被告未能本於誠信原則依法行政之結果。至被告主張原告並非95年11月15日府地劃字第0950234341號函、97年12月19日府地劃字第0970298342號函之利害關係人乙節，按本件訴願決定已載有「經查，訴願人（即原告）所有之臺中市○○區○○里○○路○○○巷80弄3號建築物位於鑫新平自辦市地重劃區內，依訴願法第18條規定，對原處分機關上開函處分有利害關係。」等語，是原告屬被告所為行政處分之利害關係人，此一事實業經被告之上級機關所確認。

(五)被告另主張其依鑫新平自辦市地重劃區籌備會之申請，核定擬辦重劃範圍及核定該區重劃計畫書，皆依法令規定辦理等語，按行政法規之適用，應適用實體從舊、程序從新原則，此有最高行政法院72年判字第1651號判例、88年度判字第4289號判決可參。按平均地權條例第58條有關自辦市地重劃之規定係於75年6月29日所公布實施，而行政程序法有關行政處分應遵守程序之規定則係於88年2月3日所公布，是有關自辦市地重劃所應遵守之程序而言，行政程序法屬新法，而平均地權條例屬舊法，本於前揭實體從舊、程序從新之原則，行政機關之相關行政程序自應先遵守行政程序法之規定。而被告所稱依平均地權條例第58條第2項規定，鑫新平自辦市地重劃區籌備會依重劃辦法第20條規定辦理一事，顯然對於人民重要權利事項以命令方式定之，且其內容亦違背法律規定，是相關重劃計畫程序明顯違反法律規定，應屬無效。

(六)有關被告主張系爭核定擬辦重劃範圍及核定該區重劃計畫書僅為自辦市○○○○○○段程序，故不屬於行政處分乙節，按被告95年11月13日府地劃字第0950234341號、95年11月15日府地劃字第0950240068號所核准李錦佃等發起人成立鑫新平自辦市地重籌備會之函文，即屬平均地權條例第58條第3項所規定之對土地所有權人所自行組織重劃會所擬都市重劃計畫所為之核定處分之一部分，一旦核定後土地所有權人所自行組織之重劃會即依法取得行使平均地權條例第60條以下有關請求負擔受益費、土地分配、強制拆遷地上物、註銷租約等剝奪並限制人民財產權之公權力。而被告竟將此一重大剝奪且限制人民之行政行為謊稱為「自辦市○○○○○○段程序」，並謂此種程序對人民之權利並未發生任何限制或剝奪，不但與釋字第423號解釋意旨相違背，且其不當剝奪人民依法救濟權利之意圖甚為明顯。被告另主張93年6月15日府工都字第0930091958號函係屬都市計畫通盤檢討所為之變更，並非屬行政處分等語，按釋字第148號、第156號解釋，

係本於當時在行政程序法施行前、行政處分與法規命令之制訂程序並無統一標準之法制背景上，針對都市計畫所涉及之公法上單方行政行為，究竟為行政處分抑或法規命令行政處分之解釋意旨所闡釋之區分標準。是依據現今所施行之行政程序法，行政機關本於都市計畫所為之公法上單方行政行為究竟為行政處分或法規命令，客觀上必須由其形式外觀，依同法第96條、第154條、第157條等規定辨別。本件都市計畫所依據之平均地權條例第58條第3項規定，係於75年6月29日始修訂增入該法中，於釋字第148號解釋時，並無得由土地所有人自辦都市計畫之規定，故釋字第148號解釋之作成者既無法預料未來是否有自辦都市計畫制度，則該解釋應不得適用於本件所爭執之自辦都市計畫。從而判斷都市計畫是否屬於行政處分一事，多數見解均認為應依據行政程序法第92條規定意旨來判斷，即使屬於通盤性檢討之都市計畫，如為影響該區域內人民之權利及利益，依大法官釋字第156號解釋意旨，屬被告具有公權力的行為，即具有行政處分之性質，此見解亦為鈞院98年度訴字第384號判決所採。被告以93年6月15日府工都字第0930091958號函文所表示之公法上單方意思表示，若從外觀而言，既不符合行政程序法第96條之行政處分外觀，而其發布程序亦不符合行政程序法第154、157條規定之程序。是若被告欲本於釋字第148號解釋意旨認定該公法上意思表示屬於法規命令而非行政處分時，則此一法規命令不但因為外觀上違反行政程序法之發布程序而無效，且嗣後本於此一法規命令所為之任何系爭都市計畫之行政處分，亦將因其所本之法規命令無效而有重大瑕疵，鈞院依法更應予以撤銷。被告另主張98年6月10日府地劃字第0980140854號函僅屬觀念通知等語，此與釋字第423號解釋意旨相違。

(七)至被告主張本件無須委託行使公權力乙節，按依法徵收私有土地之公權力為政府機關所有，私人機構依據平均地權條例第58條第3項所行使市地重劃有關徵收私有土地之事項，實必須基於政府機關之授與公權力而來，此亦平均地權條例第58條第3項明文規定和關市地重劃計畫必須經主管機關核准後始得實施之理由。是土地所有權人若欲自行組織重劃會辦理市地重劃並行使同條例第60條以下有關請求負擔受益費、土地分配、強制拆遷地上物、註銷租約等剝奪並限制人民財產權之公權力，依法必須先由主管機關「核准」後，始能取得公權力並實施之，故平均地權條例第58條第3項之規定，即應相當於行政程序法第16條所規定之行政機關得委託其權限于民間團體之法律規定，被告自應依法辦理委託行使公權力。被告既知本件有適用行政程序法之必要，自應先依據行政程序法規定將其核准私人辦理市地重劃之行政處分依法送達予原告，並依法授與公權力予「鑫新平自辦市地重劃區籌備會」後，原告與該籌備會間，始本於被告之委託行使公權

力權關係，於所其委託「鑫新平自辦市地重劃區籌備會」行使市地重劃之事項內發生公法上法律關係。

- (八)系爭重劃案件對於所有土地所有權人之平均重劃負擔比率均一律核定為50%，違反平等原則：按同一地區內之土地價值往往因為該土地之地目而有差異，是主管機關在辦理都市重劃時，理應先行調查各別土地所具有之價值，並以之作為土地所有人分擔重劃負擔比率之基礎。詎系爭都市重劃既未對該重劃區內所有土地之價值進行縝密之調查，並粗率於該計畫中將所有土地所有權人對於平均重劃負擔比率均訂為50%，未依照現行土地之市價而有差異，此舉將使得現行市價較低之土地（如地目為水之水利地）所有人不當獲利，並使原本市價較高之土地（如建地）所有人遭受不當損失。故系爭都市計畫案件因未能斟酌具體案件事實上之差異而為合理不同之處置，違反憲法第7條及釋字第211號解釋所揭示之平等原則。
- (九)本件都市計畫草案第19條之內容，違反內政部76年9月3日（76）台內地字第530796號及76年8月20日台內地字第527126號函：按自辦市地重劃區重劃後分配之土地，其交接事項發生爭議時，應循司法途徑救濟，不得由直轄市、縣（市）政府或重劃會逕行移送法院強制執行，此有內政部76年9月3日（76）台內地字第530796號之函可參。又重劃區內應行拆遷之土地改良物或墳墓，得依平均地權條例第62條之1第1項規定代為拆除或遷葬者，應具備下列要件：1、由直轄市或縣（市）政府公告，並通知其所有權人或墓主，限期自行拆除或遷葬；2、逾期不自行拆除或遷葬。土地所有權人自辦之市地重劃，其拆除或遷葬公告係由參加重劃之土地所有權人組成之重劃會為之，並非由直轄市或縣（市）政府所為，與前開要件，已有不合。且自辦市地重劃，土地所有權人間之權利義務發生爭議，依重劃辦法第25條第2項規定觀之，似屬私權爭議事項之範疇。故本件關於自辦市地重劃區內應行拆除之地上建物或墳墓，所有權人或墓主拒不拆除者，似應循司法途徑救濟，而不得由直轄市或縣（市）政府代為拆除，亦不得由重劃會代為拆除，此則內政部76年8月20日台內地字第527126號函可參。故對於重劃區內應行拆遷之土地改良物或墳墓，若有不同意調處結果之所有權人，該理事會應循司法途徑救濟，待取得確定判決後，再依法聲請強制執行。惟系爭都市重劃區重劃會章程第19條則規定「本重劃區內應行拆遷之土地改良物或墳墓，其補償數額依照臺中市公共工程建築改良物拆遷補償自治條例規定查定，如有異議時，其理事會協調處理；協調不成時由理事會報請臺中市政府予以調處；不服調處結果者，應於30日內訴請司法機關裁判，逾期不訴請裁判者，理事會應依調處結果辦理。但妨礙公共設施工程之地上物，於調處後仍拒不拆遷者，理事會得將補償數額依法提存後，報請臺中市政府依平均地權條例第62條

之1及獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第31條規定代為拆遷。」此一規定明顯與內政部前述函文之意旨有違，不當嚴重損害人民財產權。

#### 四、被告答辯略以：

- (一)依原告所提之訴願請求，似僅就當中97年1月22日府地劃字第0970016303號函、97年12月19日府地劃字第0970298342號函提起訴願，其於部份似未經訴願程序，恐不符行政訴訟法第4條撤銷訴訟訴願先行政程序。
- (二)本件被告依鑫新平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（授權母法：平均地權條例第58條第2項）第20條申請核定擬辦重劃範圍，以97年1月22日府地劃字第0970016303號函核定擬辦重劃範圍，上開籌備會於97年11月6日依獎勵辦法第26條之規定，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，經被告機關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97年12月19日府地劃字第0970298342號函核定該區重劃計畫書，被告依鑫新平自辦市地重劃區籌備會之申請，核定擬辦重劃範圍及核定該區重劃計畫書，皆依法令規定辦理，並無違誤。
- (三)依重劃辦法第6條規定，本件被告核定擬辦重劃範圍及核定該區重劃計畫書，其行政處分之對象為「鑫新平自辦市地重劃區籌備會」，該籌備會經被告核定擬辦重劃範圍及核定該區重劃計畫書後，尚需將重劃計畫書公告並通知土地所有權人，於公告期間有反對意見時向籌備會提出反對理由，並副知被告機關，之後尚有公告、公開閱覽重劃分配結果及其異議之處理，由上可知，本件被告核定擬辦重劃範圍及核定該區重劃計畫書，其僅為自辦市○○○○○○段程序，尚未對於原告作成限制或剝奪其權利之行政處分，原告認為被告機關違反行政程序法第100條、102條、104條之規定，容有誤解。
- (四)按「為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理之，平均地權條例第58條第1項定有明文。本件係依上開規定自辦市地重劃，依法應由土地所有權人以自治方式辦理，此與公辦市地重劃係由行政機關依其職權辦理者，其性質尚有不同。被告係依該條及獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法之相關規定，同意「鑫新平自辦市地重劃區籌備會」核定擬辦重劃範圍及核定該區重劃計畫書，並非將依法執掌業務（例如公辦市地重劃）委託該籌備會辦理，自無行政程序法第16條委託行使公權力之適用，原告主張被告違反上開法律，容有誤解。
- (五)另被告核定「鑫新平自辦市地重劃區籌備會」擬辦重劃範圍及核定該區重劃計畫書後，上開籌備會即依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法等相關規定，公告重劃計畫書，並另以書面通知原告，公告上並載明：「．．．對於本自辦市地重



劃區重劃計畫書、圖內容有反對意見時，請於公告期間內以書面敘明反對項目及詳細內容．．．」，並有送達證書影本附卷可稽，自合於法定程序並無剝奪原告知悉及陳述意見之權利，且上開自辦市地重劃前開依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第6條尚需成立重劃會、測量、調查及地價查估、公告、公開閱覽重劃分配結果及其異議之處理等程序，原告依法理應循上開自辦市地重劃相關程序以維護權益，被告依法辦理，實無違誤。

#### 五、參加人陳述意旨略以：

- (一)按主管機關變更都市計畫行為，固經釋字第156號解釋認定具有行政處分之性質，惟理由書已闡明該變更係指個別變更，苟主管機關係依都市計畫法第26條規定，定期（5年）通盤檢討所作必要變更，即非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔，並非行政處分，應回歸適用釋字第148號解釋，不許人民提起行政訴訟（即現行撤銷訴訟）。被告於93年6月15日府工都字第0930091958號函公布「變更台中市都市計畫主要計畫」係屬第三次通盤檢討所為變更，並非個別變更，依釋字第156號、148號解釋意旨，非屬行政處分，原告不得對之提起本件撤銷訴訟。另被告95年11月13日府地劃字第0950234341號核定函、95年11月15日府地劃字第0950240068號更正函及97年12月19日府地劃字第0970298342號核定函雖均為行政處分，惟原告並非利害關係人，不具撤銷訴訟適格當事人；被告98年6月10日府地劃字第0980140854號備查同意函僅屬觀念通知，並非行政處分，原告提起本件撤銷訴訟，程序上顯有未符。原告雖主張行政程序法公布施行後，法規命令發布須符合第154條、第157條規定，且釋字第148號解釋做成時無法預料未來是否有自辦都市計畫，即判斷都市計畫是否屬行政處分，多數見解均認應依行政程序法第92條規定意旨為之，並舉鈞院98年度訴字第384號判決為例等語。惟釋字第148號及第156號係分別就都市計畫通盤變更及個別變更性質為解釋，迄今仍未經司法院大法官會議決議變更或修正解釋內容，且本件係依平均地權條例第58條第2項規定為自辦市地重劃，並非所謂自辦都市計畫，乃原告以釋字第148號、第156號解釋做成時間據以否定該2號解釋效力，顯屬無據。況最高行政法院93年度判字第1628號判決及94年度裁字第835號裁定均明確認定都市計畫通盤檢討並非行政處分，鈞院98年度訴字第384號判決並未深究都市計畫公告之效力，僅因其發現原告提起訴願逾法定期間，欲以程序判決方式駁回原告之訴，始以假設語氣認系爭公告具行政處分之效力，此觀該判決理由欄載「．．．如系爭公告具有行政處分之效力，．．．」即明，原告竟斷章取義而認都市計畫通盤檢討之性質為行政處分，要無可採。
- (二)本件臺中市整體開發區－單元八，係於95年間由土地所有權人李錦佃等人共同發起成立鑫新平自辦市地重劃區籌備會，

當時發起人已超過七人，於95年11月7日檢附市地重劃範圍圖及發起人在該區內土地所有權狀影本，向被告申請核定，經審核無誤後，依重劃辦法第8條第1項規定，於95年11月13日以府地劃字第0950234341號函予以核定（嗣於95年11月15日府地劃字第0950240068號函更正），程序並無任何違誤。

(三)鑫新平自辦市地重劃區籌備會成立後，於96年10月22日向被告申請核定「鑫新平自辦市地重劃區」範圍（整體開發區單元八）及重劃區名稱，被告於97年1月22日核定該重劃區範圍並核定重劃區名稱為「鑫新平自辦市地重劃區」，程序並無任何違誤。籌備會於97年8月22日發函予各土地所有權人表明重劃計畫書業經徵得私有土地所有權人人數及面積均過半數同意，徵求各土地所有權人是否參加重劃之同意書，原告於97年8月25日收受該通知，籌備會再於97年11月6日及12月8日發函被告台中市政府申請核定「台中市中科經貿自辦市地重劃書」（內容敘明重劃區名稱擬更名為台中市中科經貿自辦市地重劃區，將於第一次會員大會召開時提案追認），被告於97年12月19日同意辦理，程序並無任何違誤，原告訴之聲明第二項訴請撤銷被告97年1月22日及12月19日函，顯屬無據。

(四)籌備會收受被告97年12月19日同意辦理函後，旋依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第27條第2項規定，將重劃計畫書公告30日（公告期間自98年3月10日至98年4月9日止），於98年2月27日通知原告可前來閱覽，原告於98年3月9日收受通知，程序均屬完備，原告當時並未提出反對理由，如今竟又以「重劃計畫書將土地所有人對於平均重劃負擔比率訂為50%，未對重劃區土地價值進行縝密調查，致未依照現行土地之市價差異分配，將使現行市價較低土地所有人不當獲利、原本市價較高土地所有人遭受不當損失」等詞指摘不當，顯屬無據。

(五)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」，本件重劃區所有權人原為1809人（含公有）、總面積90.59公頃（含公有），私有土地所有權人數為1807人、私有土地總面積61.8299公頃，籌備會當時已徵得私有土地所有權人967人、面積33.7640公頃之同意進行重劃，同意人數占全區私有土地所有權人數為53.51%、同意面積占全區私有土地總面積54.61%，已達平均地權條例第58條第3項所規定應予核准之標準。被告於96年3月27日實質審查並重新核算後，認私有土地所有權人共計1788人（其中19人土地面積不足最小建築基地面積70平方公尺，須予扣除）、總面積61.845696公頃，同意人數為992人，同意面積計36.116254公頃，所占總人數達55.48%、占總面積達58.46%！顯見被告同意代為擬定細部計畫及繪圖並無任何違

誤。鑫新平自辦市地重劃區籌備會依法成立後，於98年5月22日下午2時許，在臺中市北屯區公所召開第一次會員大會，出席人數共1130人，占私有土地所有權人總人數59.26%及私有土地總面積77.80%，會中決議成立台中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會並表決通過章程等議案，該第一次會員大會係於98年5月11日寄發開會通知，原告於翌日即已收受（詳見證四），顯見參加人已踐行重劃辦法第7條第1項相關通知義務，原告拒不參加該第一次會員大會，事後竟指摘相關程序違法，實屬無據。

(六)參加人於98年5月22日依法表決成立台中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會並表決通過章程等議案後，將相關文件及資料送請被告核備，被告於98年6月10日以府地劃字第0980140854號函同意備查，該同意備查性質上與參加人所陳報事項之效力無關，應僅屬觀念通知（最高行政法院99年度裁字第2269號、99年度裁字第2778號裁定參照），並非對外直接發生公法上法律效果之單方行政行為，自非行政處分，原告自不得對之提起行政爭訟！原告訴之聲明第三項訴請撤銷該被告98年6月10日函，顯屬無據。

六、本件兩造之爭點為：原告主張撤銷如訴之聲明所示之系爭6函文，是否為行政處分？是否皆已經訴願前置程序，而具備合法起訴之要件？原告主張該等函文未合法送達於原告，系爭重劃案未經合法授予公權力，違反法律保留原則，其平均重劃負擔比率違反平等原則，及系爭重劃章程第19條違反內政部相關函文，是系爭函文應予撤銷等情，是否可採？

七、按大法官釋字第156號解釋意旨，主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟。依被告93年6月15日府工都字第0930091958號公布「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）」案有關計畫書中第八章整體開發地區（原後期發展區部分）變更第三節第貳點變更內容三、本計畫整體開發地區發展優先次序原則第1項規定：「優先獎勵土地所有權人彙整開發意願，經各該開發單元範圍內私有土地所有權人1/2以上，及其土地總面積超過範圍內私有土地總面積1/2同意者，得向臺中市政府申請由該府代為擬定細部計畫，以自辦市地重劃方式開發；擬定細部計畫所需費用得列入重劃共同負擔。」原告之土地位於該函所指都市計畫範圍內，被告該變更都市計畫，如經該開發單元範圍內私有土地所有權人1/2以上，及其土地總面積超過範圍內私有土地總面積1/2同意者，得向被告申請由該府代為擬定細部計畫，以自辦市地重劃方式開發，此內容自影響原告對於土地規劃利用之權能，是

被告該變更都市計畫，對原告而言，具有行政處分之效力。惟按「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內為之。利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾三年者，不得提起。」為訴願法第14條第1、2項所規定，又依行政訴訟法第4條第1項之規定，提起撤銷訴訟，須經訴願程序，原告於被告93年6月15日公布該變更都市計畫後，並未於公告期滿後3年內提起訴願，於本院審理中方主張請求撤銷被告該變更都市計畫，原告該部分請求為未經訴願程序，自非適法，併於本件判決駁回之，不另為裁定。

- 八、另關於原告請求撤銷之被告95年11月13日府地劃字第0950234341號所核准李錦佃等發起人成立鑫新平自辦市地重劃區籌備會之函件(訴願卷71頁)部分，按依平均地權條例第2條之規定，被告為該條例所稱之主管機關，依該條例第58條第3項規定，有權核准自辦市地重劃區辦理市地重劃之申請。而原告為該自辦重劃區內土地所有權人，重劃實施後，原告有依重劃會之計畫，拆遷地上物、分配土地、負擔受益費或收受補償及繳交差額地價等之權利及義務，此等均涉及原告之權益，是上開核准函，自為行政處分。惟原告並未對被告上開處分提起訴願。雖原告稱其曾對被告97年12月19日府地劃字第0970298342號及97年1月22日府地劃字第0970016303號等函提起訴願，因被告該2函件與被告95年11月13日府地劃字第0950234341號函相關，應視其已對被告95年11月13日府地劃字第0950234341號函處分提起訴願，然行政機關之行政處分，係就公法上具體事件對人民作成具有發生公法上法律效果之單方行政行為，被告95年11月13日府地劃字第0950234341號函之內容係核准李錦佃等發起人成立鑫新平自辦市地重劃區籌備會之處分，而被告97年12月19日府地劃字第0970298342號及97年1月22日府地劃字第0970016303號等函之內容，則分別核定臺中市中科經貿自辦市地重劃區範圍、名稱及重劃計畫書，其內容與被告95年11月13日上開處分並不相同，尚不得謂原告對被告該2函件提起訴願，其提起訴願之效力及於被告95年11月13日府地劃字第0950234341號函所為之行政處分，原告主張已對被告此部分之行政處分，提起訴願，尚難採認。又被告95年11月15日府地劃字第0950240068號函(同卷72頁)，係將被告95年11月13日府地劃字第0950234341號函主旨內容「新鑫平自辦市地重劃區籌備會」有誤繕，而釐正為「鑫新平自辦市地重劃區籌備會」，僅為該籌備會名稱之更正，並未有其他公法上之法律效果，自非行政處分，原告自不得對之提起行政訴訟。另被告98年6月10日府地劃字第0980140854號函(同卷80頁)，對於臺中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會第一次會員大會會議紀錄及第一次理、監事會會議紀錄，予以核定，被告主管機關對於上開有關自辦重劃之事項，並非形式上之備查，而係依獎勵土地所有

權人辦理市地重劃辦法第11條第4項之規定，對於自辦市地重劃區重劃會之重劃事務行使行政監督權，而核定之，固屬行政處分，然原告並未對被告該處分提起訴願，是原告請求撤銷被告上開3函件，分別有未經訴願程序及對非行政處分提起撤銷訴訟之情形，均非適法，亦不另為裁定，併於本件判決駁回之。

- 九、又按「土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。」、「為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理之。其獎勵事項如左：一、給予低利之重劃貸款。二、免收或減收地籍整理規費及換發權利書狀費用。三、優先興建重劃區及其相關地區之公共設施。四、免徵或減徵地價稅與田賦。五、其他有助於市地重劃之推行事項。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。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。」分別為都市計畫法第24條及平均地權條例第58條所明定。另按「本辦法依平均地權條例第58條第2項規定訂定之。」、「自辦市地重劃之地區，土地所有權人得依都市計畫法第24條規定自行擬定或變更細部計畫，申請核辦。」、「自辦市地重劃之主要程序如下：一、重劃之發起及成立籌備會。二、申請核定擬辦重劃範圍。三、徵求土地所有權人同意。四、重劃計畫書之擬定、申請核定及公告，並通知土地所有權人。五、成立重劃會。六、測量、調查及地價查估。七、計算負擔及分配設計。八、土地改良物或墳墓拆遷補償及工程施工。九、公告、公開閱覽重劃分配結果及其異議之處理。十、申請地籍整理。十一、辦理交接及清償。十二、財務結算。十三、撰寫重劃報告。十四、報請解散重劃會。」、「自辦市地重劃區徵求土地所有權人同意、公告重劃計畫書、召開會員大會、地上物拆遷補償及土地分配結果等事項，其通知方式應以書面雙掛號函或由專人送達簽收。」、「自辦市地重劃應由土地所有權人過半數或七人以上發起成立籌備會，並由發起人檢附範圍圖及發起人所有區內土地所有權狀影本，向直轄市或縣(市)主管機關申請核定；．．．」、「重劃會於第一次會員大會選定理事、監事後成立。重劃會成立後，應將章程、會員與理事、監事名冊、第一次會員大會及理事會紀錄送請直轄市或縣(市)主管機關核定。」、「籌備會成立後，應備具申請書並檢附下列圖冊向直轄市或縣(市)主管機關申請核定擬辦重劃範圍：一、重劃區範圍及位置圖。二、重劃區都市計畫地籍套繪圖。三、重劃區土地清冊並載明土地所有權人。四、公共設施用地負擔項目及其概略面積

。」、「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。籌備會應於重劃計畫書核定後公告三十日，並通知土地所有權人。」獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第1條、第4條、第6條、第7條第1項、第8條第1項、第11條第4項、第20條第1項、第26條第1項、第27條亦分別定有明文。

- 十、依平均地權條例第58條規定意旨，係國家為促進土地有效利用並減輕財政負擔，鼓勵土地所有權人自行籌組團體進行土地重劃，主管機關對於土地所有權人成立自辦市地重劃籌備會，又依該條例第58條第2項規定授權內政部訂定獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法，如符合該辦法第8條第1項所規定『土地所有權人過半數或七人發起』、『檢附範圍圖』、『發起人所有區內土地所有權狀影本』之要件，即可向地方主管機關申請核定。獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法既係依平均地權條例第58條第2項授權所制訂，其內容在落實平均地權條例所欲達成促進土地有效利用之立法目的。又「本計畫整體開發地區發展優先次序原則：（一）優先獎勵土地所有權人彙整開發意願，經各該開發單元範圍內私有土地所有權人二分之一以上，及其所有土地總面積超過範圍內私有土地總面積二分之一之同意者，得向本府申請由本府代為擬定細部計畫，以自辦市地重劃方式開發；擬定細部計畫所需費用得列入重劃共同負擔。…」為「變更台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〉書」第8章整體開發地區（原後期發展區）變更中第三節附帶條件之變更第貳點變更內容之第三點所明定，此與上開獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第8條第1項之規定，均符合平均地權條例第58條母法所規定之意旨，亦無增加自辦重劃區內土地所有權人之負擔及限制其權利，原告稱被告核准鑫新平自辦市地重劃區籌備會依重劃辦法第20條規定辦理，係對於人民重要權利事項以命令方式定之，其內容亦違背法律規定，相關重劃計畫程序有明顯違反法律規定乙節，並無可採。另平均地權條例第58條之規定，在於國家為促進土地有效利用並減輕財政負擔，鼓勵土地所有權人自行籌組團體進行土地重劃，與大法官釋字第148及156號解釋意旨，係對於主管機關變更都市計畫，闡釋是否為行政處分之性質及人民可否提起行政爭訟之情形不同，亦無原告所稱該2號解釋意旨，有不得由土地所有權人自辦都市計畫之意思，原告

進而據以主張被告不得核准人民自行辦理土地重劃，自屬無據。又土地所有權人得依法自行籌組團體重劃會進行土地重劃，因重劃會係以市地重劃為目的所組織之社團法人，具私法人之性質，主管機關僅處於監督之地位，有關土地重劃之各項事務，悉由自辦重劃會本於自治精神，依辦理市地重劃辦法之規定辦理，其重劃結果雖須經直轄市或縣（市）主管機關同意囑託登記機關辦理登記，重劃分配結果完成登記程序，然並非政府機關行使公權力，與依土地徵收條例規定，強制徵收人民土地，興辦公共事業或其他用途並不相同，且自辦重劃之性質，亦非被告委託自辦土地重劃會行使公權力，原告稱土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，行使平均地權例第60條等有關規定，請求負擔受益費、土地分配、強制拆遷地上物、註銷租約等剝奪並限制人民財產權之公權力，依法必須先由主管機關「核准」後，始能取得公權力並實施之，亦非可採。

十一、再者，鑫新平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20條之規定，申請核定擬辦重劃範圍，被告以97年1月22日府地劃字第0970016303號函核定擬辦重劃範圍，該籌備會另於97年11月6日依該辦法第26條之規定，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，申請核准實施市地重劃，因該重劃區私有土地所有權人總人數為1788人、私有土地總面積61.845696公頃，籌備會當時已徵得私有土地所有權人992人及其私有面積36.116254公頃之同意進行重劃，同意人數占全區私有土地所有權人數為55.48%、同意面積占全區私有土地總面積58.46%，已達平均地權條例第58條第3項所規定應予核准之標準（本院卷90-91頁），被告審查後認定土地所有權人數及面積均逾半數同意（被告所附「附件」證物土地所有權人同意書及圖列同意人數、面積及比例），符合平均地權條例第58條第3項規定，乃以97年12月19日府地劃字第0970298342號函核定該區重劃計畫書，並核定擬辦重劃範圍及核定該區重劃計畫書，自屬有據。又依平均地權條例第58條第3項之規定，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，並無應審酌同一地區內之土地價值高低，及地目之要件。原告主張系爭都市計畫案件因未能斟酌具體案件事實上之差異而為合理不同之處置，違反憲法第7條及釋字第211號解釋所揭示之平等原則，要無可取。另「鑫新平自辦市地重劃區籌備會」於自辦市地重劃之過程中所為之各項申請，均非以自辦市地重劃區內之土地所有人全體名義所提出，被告對此申請所為之准駁，自無送達原告之必要。另被告核定該區重劃計畫書，僅係自辦市○○○○○○段程序，參加人尚未對於重劃區土地作出分配，被告上開2函件未對土地所有權人即原告送達，自無原

告所指有違反行政程序法第100條、102條及104條規定之可言。又依該辦法第7條第1項規定，自辦市地重劃區徵求土地所有權人同意、公告重劃計畫書、召開會員大會、地上物拆遷補償及土地分配結果等事項，其通知方式應以書面雙掛號函或由專人送達簽收，原告為自辦市地重劃區之土地所有權人，參加人亦已依該規定將徵求同意書通知、公告重劃計畫書及圖通知與會員大會開會通知均有郵寄原告(本院卷201-209頁各通知書及回執)，原告對此亦不爭執(同卷169頁準備程序筆錄)，另該辦法第34條第2項規定，土地所有權人得於重劃區土地分配公告期間內提出異議，理事會應予協調處理。並將處理結果送會員大會追認；協調不成時，異議人得依章程所定期限訴請司法機關裁判。是重劃區內之土地所有權人，如對重劃區土地分配公告不服，已有提出異議、協調處理及訴請司法機關裁判之救濟管道。是原告主張被告97年1月22日府地劃字第0970016303號函核定擬辦重劃範圍及97年12月19日府地劃字第0970298342號函核定該區重劃計畫書，並核定擬辦重劃計畫書，未踐行通知原告及給予陳述意見之機會，有上開之違法，均非可取。

十二、另原告稱系爭都市重劃區重劃會章程第19條則規定「本重劃區內應行拆遷之土地改良物或墳墓，其補償數額依照臺中市公共工程建築改良物拆遷補償自治條例規定查定，如有異議時，由理事會協調處理；協調不成時由理事會報請臺中市政府予以調處；不服調處結果者，應於30日內訴請司法機關裁判，逾期不訴請裁判者，理事會應依調處結果辦理。但妨礙公共設施工程之地上物，於調處後仍拒不拆遷者，理事會得將補償數額依法提存後，報請臺中市政府依平均地權條例第62條之1及獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第31條規定代為拆遷。」違反內政部76年9月3日(76)台內地字第530796號及76年8月20日台內地字第527126號函意旨乙節。按依被告97年1月22日府地劃字第0970016303號函及97年12月19日府地劃字第0970298342號函等2函件之核准內容，並未包含該章程，且依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第11條第1項之規定，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。是審議章程係被告核准重劃範圍及重劃計畫書後，籌備會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，方有審議章程之舉。另該章程有關報請被告代為拆遷之規定，亦符合平均地權條例第62條之1及獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第31條等規定，又獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法，係內政部經平均地權條例授權訂定之行政命令，該辦法第31條之規定又訂定於上開內政部76年函釋之後，自應優先適用，系爭都市重劃區重劃會章程第19條之上開規定，亦無原告所稱違法之情事，併予



敘明。

十三、綜上所陳，被告97年1月22日府地劃字第0970016303號函及97年12月19日府地劃字第0970298342號函，尚難認有違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告請求均予撤銷，為無理由，其訴應予駁回。另本件事證已明，兩造及參加人其他主張及陳述，與本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述，亦併敘明。

十四、據上論結，本件原告之訴為一部不合法，一部無理由，依行政訴訟法第195條第1項後段、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 100 年 3 月 3 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法 官 沈 應 南

法 官 王 德 麟

法 官 許 武 峰

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後20日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後20日內向本院提出上訴理由書（須依對造人數附具繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 100 年 3 月 11 日

書記官 許 騰 云