

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

113年度訴字第239號

民國115年3月4日辯論終結

原告 胡佑嘉

胡苾芬

胡宜芬

胡佑旗

共同

訴訟代理人 何邦超 律師

何曜任 律師

被告 苗栗縣政府

代表人 鍾東錦

訴訟代理人 劉宇桓

蔡松穎

范振楷

被告 苗栗縣苗栗市公所

代表人 余文忠

訴訟代理人 饒斯棋 律師

羅偉恆 律師

上列當事人間農地重劃事件，原告不服內政部中華民國113年7月23日台內法字第1130124934號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序部分：

01 原告於起訴狀原記載訴之聲明為：「一、先位訴之聲明：1.
02 訴願決定及原處分均撤銷。2. 被告苗栗縣苗栗市公所應將其
03 所有之苗栗縣○○市○○段1415地號土地總面積3208.42平
04 方公尺之土地、同段1416地號土地總面積319.10平方公尺之
05 土地、同段1417地號土地總面積0.81平方公尺之土地為回復
06 原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人共同共有所有
07 權登記之處分。3. 被告苗栗縣政府應給付新臺幣（下同）10
08 2,628,113元予原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人
09 共同共有。4. 訴訟費用由被告等負擔。二、備位訴之聲明：
10 1. 被告苗栗縣政府應將○○市○○段1380、1380-2、1384、
11 1398、1398-4地號等5筆土地都市計畫道路用地解編，並變
12 更編定為住宅用地。2. 訴訟費用由被告等負擔。三、再備位
13 訴之聲明：1. 被告苗栗縣苗栗市公所應就原告胡佑嘉、胡苾
14 芬、胡佑旗、胡宜芬等4人所有○○市○○段1380、1380-
15 2、1384、1398、1398-4地號等5筆土地報請被告苗栗縣政府
16 核轉內政部核准徵收。2. 被告苗栗縣苗栗市公所應給付34,0
17 59,753元予原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人公
18 同共有。3. 訴訟費用由被告等負擔。三、次再備位訴之聲
19 明：1. 被告苗栗縣政府應就原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、
20 胡宜芬等4人所有○○市○○段1380、1380-2、1384、139
21 8、1398-4地號等5筆土地報請內政部核准徵收。2. 被告苗栗
22 縣政府應給付34,059,753元予原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑
23 旗、胡宜芬等4人共同共有。3. 訴訟費用由被告等負擔。」
24 （見本院卷第11至12頁），嗣於本院言詞辯論期日將訴之聲
25 明修正為：「一、先位訴之聲明：1. 訴願決定及原處分均撤
26 銷。2. 被告苗栗縣苗栗市公所應將坐落苗栗縣○○市○○段
27 1415地號土地總面積3208.42平方公尺之土地、同段1416地
28 號土地總面積319.10平方公尺之土地、同段1417地號土地總
29 面積0.81平方公尺之土地，作成回復為原告胡佑嘉、胡苾
30 芬、胡佑旗、胡宜芬等4人共同共有所有權登記之行政處
31 分。3. 被告苗栗縣政府應給付新臺幣（下同）102,628,113

元予原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人共同共有。4. 訴訟費用由被告等負擔。二、備位一訴之聲明：1. 原處分及訴願決定均撤銷。2. 被告苗栗縣政府應作成將坐落苗栗縣○○市○○段1380、1380-2、1384、1398、1398-4地號等5筆土地之使用分區由道路用地變更編定為住宅用地之行政處分。3. 訴訟費用由被告等負擔。三、備位二訴之聲明：1. 被告苗栗縣苗栗市公所應就原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人所有坐落○○市○○段1380、1380-2、1384、1398、1398-4地號等5筆土地報請被告苗栗縣政府核轉內政部核准徵收。2. 被告苗栗縣苗栗市公所應給付34,059,753元予原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人共同共有。3. 訴訟費用由被告等負擔。三、備位三訴之聲明：1. 被告苗栗縣政府應就原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人所有坐落○○市○○段1380、1380-2、1384、1398、1398-4地號等5筆土地報請內政部核准徵收。2. 被告苗栗縣政府應給付34,059,753元予原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人共同共有。3. 訴訟費用由被告等負擔。」（見本院卷第730至731頁），核係就訴之聲明之文字記載部分予以修正、調整，程序上並無不合，先予敘明。

二、事實概要：

原告於民國113年5月7日（被告苗栗縣政府收文日期）向被告苗栗縣政府提出申請書（下稱系爭申請書），申請書主旨記載：「苗栗縣政府應將59.2.23栗府文地劃字第12316號就嘉盛段1583、1583-1、1583-2、1584地號原處分撤銷。原處分機關苗栗縣政府應將苗栗市嘉盛段1584地號（即分割及重測後苗栗市嘉福段1415、1416、1417地號）等土地返還申請人，並應將前揭土地所有權回復登記與申請人。」（下稱系爭申請案件）。經被告苗栗縣政府以113年5月13日府地劃字第1130095515號函（下稱「系爭函文」或「原處分」）復原告：「主旨：有關苗栗市嘉福段1415、1416、1417地號土地（重測前嘉盛段1854地號〈本院按：應係1584地號之誤

載〉) 回復所有權疑義案，如說明，請查照。說明：一、復臺端113年5月1日申請書。二、查胡晉輝重劃前所有土地芒埔段224-10、224—29地號土地參加59年維祥農地重劃，重劃後分配土地為嘉盛段1583、1583-1、1583—2地號土地，臺端指陳重劃後分配土地面積短少，並請求撤銷原分配處分，本府均已函復在案，先予敘明。三、次查本案業經109年8月24日內政部訴願決定書台內訴字第1090420411號決定不受理、110年12月9日臺中高等行政法院109年度訴字第258號判決原告之訴駁回、112年8月10日最高行政法院111年度上字第110號裁定上訴駁回及113年4月9日憲法法庭113年裁審字第231號裁定不受理，是以臺端所請本府礙難照准。」等語。原告不服，提起訴願，經決定（訴願決定書為內政部113年7月23日台內法字第1130124934號）不受理，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張及聲明：

(一)改制前○○縣○○鎮公所（改制後為被告苗栗縣苗栗市公所，下均稱被告苗栗市公所）於48年間，與原告之先人胡晉輝簽訂土地交換使用契約（下稱系爭契約），約定將胡晉輝所有之○○縣○○市○○段（下稱芒埔段）224-10地號土地與被告苗栗市公所所有之芒埔段224-9、226地號土地交換使用。然被告未依上開契約應加成土地給付胡晉輝之約定內容履行，反而於59年間假藉農地重劃名目，以公權力減少胡晉輝所有土地之面積，有監察院109年4月22日院台內字第1091930414號調查報告（下稱監察院報告）、109內正0013號糾正案文可憑。被告苗栗縣政府於59年間舉辦苗栗市維祥農地重劃時，未按照原有位置分配原則進行分配，依被告苗栗縣政府出具之農地重劃前後地籍圖可知，胡晉輝土地即芒埔段224-10、224-29地號土地，重劃前原位置是在南邊，重劃後被掉包、更換至北邊位置即重劃後為○○縣○○市○○段（下稱嘉盛段）1583、1583-1、1583-2地號土地。被告苗栗縣政府實係以不正當方法謀取胡晉輝原有南邊位置之土地，

並未經胡晉輝同意即將之逕行登記予被告苗栗市公所，使被告苗栗市公所得以取得重劃後嘉盛段1584地號土地即現○○縣○○市○○段（下稱嘉福段）1415地號土地總面積3,208.42平方公尺、嘉福段1416地號土地總面積319.10平方公尺、嘉福段1417地號土地總面積0.81平方公尺土地。被告違法濫權之行為，業已侵害憲法第15條所保障之人民財產權，致損害原土地所有權人胡晉輝之權利及利益。胡晉輝原土地位置本是可供開發都市建築之都市用地，土地遭被告調包後，竟被分配為無法利用的都市計畫道路用地，且土地面積較59年農地重劃前短少457平方公尺。被告苗栗縣政府利用違法手段調包土地，將大量的道路用地，刻意交換給農人，造成大量土地無生產效益，經胡晉輝發覺土地被政府掉包後，歷全家三代50年來不斷向政府請求返還土地未果。胡晉輝之繼承人胡國忠死亡後，再由胡國忠之繼承人即原告以系爭申請書向被告苗栗縣政府陳情，經被告苗栗縣政府以系爭函文駁回原告請求。

(二)59年重劃案違法，原告自得請求被告苗栗市公所應將嘉福段1415、1416、1417地號（即分割、重測前嘉盛段1584地號）等3筆土地為回復原告公同共有所有權登記之處分，並給付原告損害賠償新臺幣（下同）102,628,113元：

1.依行政院35年10月31日訂頒土地重劃辦法、臺灣省政府51年11月16日府民地戊字第0730號令、農地重劃條例第22條第1項及同條例第38條第1款規定，可知自51年起農地重劃就已施行按原位置分配土地原則。被告苗栗縣政府逕將胡晉輝原有南邊位置之土地即嘉盛段1584地號土地（現嘉福段1415、1416、1417地號等3筆土地）登記予被告苗栗市公所，致胡晉輝被分配取得無法利用的都市計畫道路用地即嘉盛段1583、1583-1、1583-2地號等3筆土地（現嘉福段1380、1380-2、1384、1398、1398-4地號等5筆土地），土地面積亦較59年農地重劃前短少457平方公尺，已違反上開及行政程序法第6條、第7條等規定，進而違法

01 侵害原土地所有權人胡晉輝受憲法第15條保障之財產權，
02 使其所有嘉盛段1583、1583-1、1583-2地號等3筆土地達
03 到幾乎完全喪失私使用性的程度。原告依行政訴訟法第4
04 條第1項、第5條第2項等規定，提起本件行政訴訟，請求
05 撤銷原處分及訴願決定，並請求被告苗栗市公所應將嘉福
06 段1415、1416、1417地號（即分割及重測前苗栗市嘉盛段
07 1584地號）等3筆土地為回復原告公同共有所有權登記之
08 處分，應為有理由。

09 2.此外，原告亦得依行政訴訟法第7條、第8條第1項、第189
10 條第2項及國家賠償法第2條第2項、第9條第1項、第5條及
11 民法第184條第1項前段等規定，請求被告苗栗縣政府就胡
12 晉輝所受財產上損害負損害賠償責任。蓋被告苗栗縣政府
13 所屬公務員於59年間辦理苗栗市維祥農地重劃時未按照原
14 有位置分配原則進行分配土地予胡晉輝，未依法行政，且
15 被告苗栗縣政府所屬公務員又未經胡晉輝同意即以重劃換
16 地名目強迫更換胡晉輝的土地位置。被告苗栗縣政府並就
17 此恣意逕行變更登記，將胡晉輝原有南邊位置之土地即嘉
18 盛段1584地號土地（現今嘉福段1415、1416、1417地號等
19 3筆土地）逕行登記予被告苗栗市公所，導致胡晉輝原有
20 可供開發都市建築之都市用地被調包為無法利用的都市計
21 畫道路用地即嘉盛段1583、1583-1、1583-2地號等3筆土
22 地（現嘉福段1380、1380-2、1384、1398、1398-4地號等
23 5筆土地），且土地面積較59年間農地重劃前短少457平方
24 公尺，已侵害原土地所有權人胡晉輝受憲法第15條保障之
25 財產權，則被告苗栗縣政府所屬公務員於執行職務行使公
26 權力時，顯然有因故意或過失、怠於執行職務而致胡晉輝
27 之繼承人即原告權利遭受損害之情形，被告苗栗縣政府前
28 揭不法行為，為侵害原告權利之原因。故被告苗栗縣政府
29 自應依民法第184條第1項前段、國家賠償法第3條第1項規
30 定對原告負責。本件應有行政訴訟法第189條第2項規定之
31 適用，以被告苗栗市公所106年7月13日苗市工字第106001

3515號函依據土地徵收條例（下稱土徵條例）認定之市價計算，原告得請求被告苗栗縣政府給付102,628,113元（(1)嘉福段1380、1380-2、1384、1398、1398-4等5筆地號土地市價4,500萬元。(2)胡晉輝短少之土地面積457平方公尺×嘉福段1380、1380-2、1384、1398、1398-4等5筆地號土地每平方公尺市價74,529元（4,500萬元÷嘉福段1380、1380-2、1384、1398、1398-4等5筆地號土地面積總合603.79平方公尺=74,529元）=34,059,753元。(3)嘉福段1410、1412地號土地補償金不足之金額：嘉福段1410、1412地號土地公告現值（598.49平方公尺+77.02平方公尺）×36,000元=24,318,360元-已付補償金75萬元=23,568,360元。以上3者之總合為：102,628,113元，計算式45,000,000元+34,059,753元+23,568,360元=102,628,113元。）之損害賠償予原告公同共有。

3.又本件與前案即本院109年度訴字第258號確定判決並非同一事件，蓋原告係針對不同之行政處分提起救濟，並主張前案並未主張之公法上請求權，本件行政訴訟與前案之訴訟標的自不相同。又原告乃係以不同之事由（被告顯已違反35年10月31日土地重劃辦法第1條、農地重劃條例第22條第1項、農地重劃施行細則第38條第1項、行政程序法第6條、第7條等規定，進而違法侵害原土地所有權人胡晉輝受憲法第15條保障之財產權）對於違法之農地重劃分配結果不服，請求依行政程序法第128條申請程序再開，而被告苗栗縣政府顯然係以原處分拒絕原告所請，自己生法律上之效果，並非僅係觀念通知，訴願決定遽認系爭函文核其性質僅係觀念通知，非屬行政處分，而不予受理即有違誤。

(三)退步言之，縱認原告不得依先位訴之聲明為請求，原告仍得請求被告○○縣○○○○○段1380、1380-2、1384、1398、1398-4地號等5筆土地都市計畫道路用地解編，並變更編定為住宅用地，原告備位訴之聲明所示之請求為有理由。被告

苗栗縣政府以不正當方法調包土地，分配胡晉輝無法利用的都市計畫道路用地，違反35年10月31日土地重劃辦法第1條、農地重劃條例第22條第1項、農地重劃施行細則第38條第1項、行政程序法第6條、第7條等規定，該違法狀態尚在持續中，依行政訴訟法第196條第1項規定、臺北高等行政法院107年訴字第1063號判決及最高行政法院110年上字第393號判決意旨，原告得主張公法上結果除去請求權，請求變更編定為住宅用地，以回復違法公權力干涉前之狀態。原告備位訴之聲明部分乃原告於本件撤銷訴訟中適用行政訴訟法第196條第1項規定，請求本院於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置，並非提起課予義務訴訟。雖系爭申請書未有變更編定之主張，然原告先前確實曾於112年9月7日內政部營建署舉行之內政部都市計畫委員會第五次通盤檢討會議中以口頭方式提出。

(四)再退一步言之，縱認原告不得依先位、備位訴之聲明為請求，被告苗栗市公所仍應就原告所有嘉福段1380、1380-2、1384、1398、1398-4地號等5筆土地報請被告苗栗縣政府核轉內政部核准徵收，並給付34,059,753元之補償金予原告公同共有：

1.依土徵條例第13條、第57條第2項及申請土地徵收注意事項壹、一、(一)(三)等規定、司法院釋字第400號、第440號、第747號、第813號解釋、憲法法庭111年憲判字第15號判決及臺北高等行政法院110年度訴字第33號判決，可知人民的財產權因國家機關為公益目的，行使公權力而受有損害時，基於財產權的社會義務性，在一定程度內為財產權人社會責任所應忍受的範圍，無補償問題（即無須補償的財產權內容界定及限制規範），但若財產權人受損害的程度已逾越社會責任所應忍受的範圍，而有失公平時，即形成個人的特別犧牲，基於憲法第7條平等權、第15條財產權保障，國家應給予合理的補償（即公用徵收，以及應予補償的財產權內容界定及限制規範）。據此，因公益而受

01 特別犧牲的財產權人應享有補償請求權。憲法第15條規定
02 得作為補償請求權的依據，並可類推適用相類似的法令規
03 範訴請法院實現。

04 2.承前所述，縱被告係為公益目的，而行使公權力，被告之
05 行政行為已侵害原土地所有權人胡晉輝受憲法第15條保障
06 之財產權，使其所有嘉盛段1583、1583-1、1583-2地號等
07 3筆土地（現嘉福段1380、1380-2、1384、1398、1398-4
08 地號等5筆土地）達到幾乎完全喪失私使用性的程度，受
09 有特別犧牲，此有監察院報告之說明可佐，則胡晉輝之繼
10 承人即原告應有補償請求權，得類推適用土徵條例第13
11 條、第57條第2項及行政訴訟法第189條第2項等規定，請
12 求被告○○市○○○○○段1380、1380-2、1384、1398、
13 1398-4地號等5筆土地報請被告苗栗縣政府核轉內政部核
14 准徵收後（據「擬定苗栗都市計畫細部計畫書」所載，被
15 告苗栗市公所應為負責徵購苗栗市區計畫道路之機關），
16 並予以金錢補償。以胡晉輝短少之土地面積之市價計算，
17 被告苗栗市公所應給付34,059,753元〈胡晉輝短少之土地
18 面積457平方公尺×嘉福段1380、1380-2、1384、1398、13
19 98-4等5筆地號土地每平方公尺市價74,529元（4,500萬元
20 ÷嘉福段1380、1380-2、1384、1398、1398-4等5筆地號土
21 地面積總合603.79平方公尺=74,529元）=34,059,753元〉
22 之補償金予原告公司共有。

23 (五)又若本院認為被告苗栗縣政府方為負責徵購苗栗市區計畫道
24 路之機關，被告苗栗縣政府仍應就原告所有嘉福段1380、13
25 80-2、1384、1398、1398-4地號等5筆土地報請內政部核准
26 徵收，並給付34,059,753元之補償金予原告公司共有。

27 (六)針對被告苗栗縣政府答辯之回應：

28 1.憲法法庭112年憲判字第20號判決與本件情形，有異曲同
29 工之妙，本件應禁止被告以年代久遠、時效已過為由推諉
30 卸責。系爭59年重劃公告並未行文給胡晉輝及其家人，且
31 胡晉輝及其家人實自62年間起即不斷前往監察院陳情。被

01 告苗栗縣政府稱無人對於系爭59年重劃公告異議，與事實
02 不符。

- 03 2.本院前案關於原告獲配土地有無減少之認事用法有違誤，
04 胡晉輝原土地位置本是可供開發都市建築之都市用地，本
05 無必要參加農地重劃，被告苗栗縣政府卻利用違法手段調
06 包土地，將大量的道路用地，刻意交換給胡晉輝，且苗栗
07 縣政府未經胡晉輝同意即逕自將其土地扣除農水路用地負
08 擔206平方公尺及劃餘地負擔251平方公尺，導致胡晉輝所
09 分得土地面積實際上確實較59年農地重劃前短少457平方
10 公尺，原告之財產權因而遭受重大侵害。

11 (七)針對被告苗栗市公所答辯之回應：

- 12 1.原告前案與本件係針對不同之行政處分提起救濟，並主張
13 前案並未主張之公法上請求權，本件訴訟與前案之訴訟標
14 的自不相同。又被告苗栗市公所主張本件原告不得為前案
15 相反主張、法院不得為相異認定乙節，應係以前訴訟之訴
16 訟標的係後訴訟（訴訟標的）之先決問題者為限，本件並
17 無此情形。
- 18 2.本件所涉年代久遠，且相關證據均為行政機關把持，存在
19 嚴重證據偏在情形且人民無從蒐集證據之案件，其實應當
20 依加重被告之舉證責任，並應依行政訴訟法第136條準用
21 民事訴訟法第277條但書舉證責任減輕之法理，減輕原告
22 應負之舉證責任。若放任肩負掌管相關證據資料並負有權
23 利變更證明事實責任之主管機關任意以年代久遠、證據佚
24 失為由拒絕提出本應永久保存且與重要爭點息息相關之關
25 鍵證據資料，人民勢必將無所適從，此將導致本件訴訟出
26 現嚴重兩造武器不平等之情形等語。

27 (八)聲明：

- 28 1.先位訴之聲明：
- 29 (1)訴願決定及原處分均撤銷。
- 30 (2)被告苗栗縣苗栗市公所應將坐落苗栗縣苗栗市嘉福段14
31 15地號土地總面積3208.42平方公尺之土地、同段1416

01 地號土地總面積319.10平方公尺之土地、同段1417地號
02 土地總面積0.81平方公尺之土地，作成回復為原告胡佑
03 嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人共同共有所有權登
04 記之行政處分。

05 (3)被告苗栗縣政府應給付新臺幣（下同）102,628,113元
06 予原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人共同共
07 有。

08 (4)訴訟費用由被告等負擔。

09 2.備位一訴之聲明：

10 (1)原處分及訴願決定均撤銷。

11 (2)被告苗栗縣政府應作成將坐落○○縣○○市○○段138
12 0、1380-2、1384、1398、1398-4地號等5筆土地之使用
13 分區由道路用地變更編定為住宅用地之行政處分。

14 (3)訴訟費用由被告等負擔。

15 3.備位二訴之聲明：

16 (1)被告苗栗縣苗栗市公所應就原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑
17 旗、胡宜芬等4人所有坐落○○市○○段1380、1380-
18 2、138 4、1398、1398-4地號等5筆土地報請被告苗栗
19 縣政府核轉內政部核准徵收。

20 (2)被告苗栗縣苗栗市公所應給付34,059,753元予原告胡佑
21 嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人共同共有。

22 (3)訴訟費用由被告等負擔。

23 3.備位三訴之聲明：

24 (1)被告苗栗縣政府應就原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡
25 宜芬等4人所有坐落○○市○○段1380、1380-2、138
26 4、1398、1398-4地號等5筆土地報請內政部核准徵收。

27 (2)被告苗栗縣政府應給付34,059,753元予原告胡佑嘉、胡
28 苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人共同共有。

29 (3)訴訟費用由被告等負擔。

30 四、被告答辯及聲明：

31 (一)被告苗栗縣政府：

- 01 1.原告提出系爭申請書，請求撤銷系爭59年重劃公告關於原
02 告所有土地之重劃公告結果，並將1584地號土地（即重測
03 後嘉福段1415、1416、1417地號土地）回復登記予原告所
04 有。經公告期間無人提出異議後，苗栗縣地政事務所據以
05 辦理重劃登記。胡晉輝所有嘉盛段1583、1583-1、1583-2
06 地號土地（即重測後嘉福段1382地號土地），於重劃前為
07 盲埔段224-10、224-29地號土地。被告苗栗市公所所有之
08 嘉盛段1584地號土地（即重測後嘉福段1415、1416、1417
09 地號土地）於重劃前為芒埔段229-9地號土地。
- 10 2.嘉福段1384、1398、1398-4、1380、1380-2等5筆地號土
11 地，為苗栗都市計畫範圍內之道路用地，計畫寬度為8公
12 尺，且尚未經徵收程序取得，屬都市計畫法第51條指定之
13 公共設施保留地。其中1384、1398及1398-4地號等3筆土
14 地，於被告苗栗縣政府以60年7月1日（60年6月30日栗府
15 文建土字第45604號公告）發布實施「苗栗都市計畫」即
16 規劃為道路用地；至於1380、1380-2地號等2筆土地，於8
17 0年7月10日辦理「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）
18 案」公開展覽期間，接獲原告之繼承人胡國忠及原告胡佑
19 嘉陳情該「計畫道路南側銜接豐年路口段」東移訴求，將
20 住宅區變更為道路用地，經都市計畫委員會審議其等訴求
21 與被告苗栗縣政府擬規劃之原意相符，決議變更調整路型
22 為現行都市計畫道路路型，並以88年7月9日府建都字第88
23 00057328號公告發布實施「變更苗栗主要計畫（第三次通
24 盤檢討）案」變更為道路用地，此後，上開5筆土地迄今
25 均無變更。
- 26 3.被告苗栗縣政府刻依都市計畫法第26條規定、內政部102
27 年11月29日台內營字第10203489291號函頒之都市計畫公
28 共設施保留地檢討變更作業原則辦理「變更苗栗都市主要
29 計畫（第五次通盤檢討）案暨變更苗栗都市計畫細部計畫
30 （第一次通盤檢討）案」，有關道路用地之檢討變更原則
31 臚列如下：（一）道路系統之檢討調整應配合交通主管機關之

交通建設計畫及預算，調整後應不影響交通系統之完整性。(二)計畫道路之縮小或撤銷應以無具體事業及財務計畫且不影響建築線之指定者優先處理。(三)整體開發地區周邊之道路用地，應配合整體開發地區道路系統及開發分配建築基地情形，例如部分配回較大建築基地地區，周邊地區之計畫道路如無留設必要者，應予檢討變更。原告關於上開5筆地號土地解編之陳情或訴求盡速徵收補償等節，業經被告苗栗縣政府納入案內積極研議中，並參照都市計畫法第二章「都市計畫擬定、變更、發布及實施」相關規定及前開內政部訂頒之原則覈實檢討。

4.系爭函文僅告知原告之請求已經訴願、行政訴訟等救濟程序，並為憲法法庭裁定不受理，未新生法律效力，僅係觀念通知，非屬行政處分，經訴願決定不受理，是原告提起本件行政訴訟，顯非合法。退步言之，原告對於59年已確定之農地重劃分配結果不服，請求依行政程序法第128條申請程序重開，依本院前案可知，59年農地重劃分配處分業已確定逾5年，依行政程序法第128條第2項但書規定，原告亦不得請求撤銷該行政處分。再原告主張被告苗栗縣政府於59年農地重劃未經胡晉輝同意更換土地位置應予以賠償，然被告苗栗縣政府以系爭59年重劃公告重劃前後土地分配結果，公告期間無人提出異議，是原告主張顯屬無稽。60年7月1日始經發布實施苗栗擴大都市計畫，上開計畫相關土地使用分區及公共設施（如文三學校用地）之配置係依都市計畫相關法令及原則規劃。原告將59年農地重劃、60年擴大都市計畫2件獨立事件連結，並無理由。至原告所稱因農地重劃結果致面積分配短少，侵害憲法第15條所保障之人民財產權，依本院前案就此事實所生確定效力，並無土地短少情事，原告請求賠償並無理由。

5.嘉福段1384、1398及1398-4地號等3筆土地，前經被告苗栗縣政府以60年6月30日栗府文建土字第45604號公告於同年7月1日實施「苗栗都市計畫」即規劃為道路用地，又嘉

01 福段1380及1380-2地號等2筆土地則是於80年7月10日辦理
02 「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」公開展覽期
03 間，接獲原告胡國忠、胡佑嘉陳情該「計畫道路南側銜接
04 豐年路口段」東移後，訴求將部分道路用地（（0.02公
05 頃）變更為住宅區、部分住宅區（0.02公頃））變更為道
06 路用地，經都市計畫委員會審議其訴求，考量提升土地利
07 用價值及利用現有公有農路更改為計畫道路，故決議同意
08 變更調整路型為現行都市計畫道路路型，故其所有道路用
09 地1398-3地號土地（面積277.05平方公尺）變更為住宅
10 區，其所有之住宅區1380及1380-2地號等2筆土地（面積8
11 1.03平方公尺）則變更為道路用地，並以88年7月9日府建
12 都字第8800057328號公告發布實施「變更苗栗主要計畫
13 （第三次通盤檢討）案」變更為道路用地，其等並未提出
14 任何行政爭訟而告確定。此後，上開5筆土地迄今均無變
15 更，係苗栗都市計畫主要計畫範圍內之道路用地，依都市
16 計畫法第28條規定，主要計畫之變更，其有關審議、公開
17 展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第19條至
18 第21條及第23條之規定辦理。是以，上開5筆土地需經被
19 告苗栗縣政府及內政部都市計畫委員會等二級都市計畫委
20 員會審議，並經內政部核定後，始得解編，被告苗栗縣政
21 府尚無法單獨作成行政處分。關於原告訴請被告苗栗縣政
22 府應將○○市○○段1380、1380-2、1384、1398及1398-4
23 等5筆土地都市計畫道路用地解編，並變更編定為住宅用
24 地乙節，依都市計畫法規定，被告苗栗縣政府實無法單獨
25 作成解編土地之行政處分，被告苗栗縣政府業已將原告關
26 於解編之主張納入「變更苗栗都市主要計畫（第五次通盤
27 檢討）案暨變更苗栗都市計畫細部計畫（第一次通盤檢
28 討）案」研議，惟本案尚未經內政部都市計畫委員會作成
29 決議，並無行政處分等作為。

- 30 6.胡晉輝參加農地重劃面積為4599平方公尺，農地重劃後，
31 扣除農水路負擔206平方公尺，劃餘地負擔251平方公尺，

01 配回面積為4142平方公尺，面積減少部分共計457平方公
02 尺為參加農地重劃所負擔部分，有分配清冊可佐，並非新
03 事證。原告所訴重劃後，分配位置被調換，亦已於前案主
04 張，並非新事證，有分配位置圖可參，且59年重劃後胡晉
05 輝從未表達異議。重劃後胡晉輝所分配到的土地，其中嘉
06 福段1386、1387、1390、1391、1392、1393、1394、139
07 5、1397、1399、1400、1401、1402、1403、1404、140
08 5、1406、1407、1408、1409地號土地，已由胡晉輝買賣
09 給伍朝臣等人，嘉福段1410、1412地號土地則分別於79
10 年、78年由被告苗栗市公所、被告苗栗縣政府徵收在案，
11 其餘土地仍為胡晉輝所有，故並未有原告所述，農地重劃
12 造成胡晉輝土地大幅短少之情形等語。

13 7.聲明：原告之訴駁回。

14 (二)被告苗栗市公所：

15 1.本件關於原告先位訴之聲明第2項已於前案為相同主張，
16 訴訟標的完全相同，業經本院駁回確定在案，依行政訴訟
17 法第107條第1項第9款規定，應裁定駁回。縱非同一事
18 件，本件亦不得與前案之判斷為相反之主張，後訴法院亦
19 不得矛盾相反之認定。

20 2.農地重劃條例係於69年12月19日公布，並於70年5月25日
21 經行政院（70）台內字第6958號令指定臺灣省、台北市及
22 高雄市為施行區域。本件59年農地重劃，應依行為時即行
23 政院35年10月31日訂頒之土地重劃辦法處理，無適用農地
24 重劃條例之餘地，原告主張依農地重劃條例第22條暨同條
25 例施行細則第38條第1項規定為本件請求權基礎，自屬無
26 據。被告市公所固曾與胡晉輝訂有系爭契約，然參照系爭
27 契約內容：「一、甲方現在啟文國民學校管理使用土地苗
28 栗鎮芒埔段224-9號內及226號內面積計約0.2260甲與乙方
29 所有同段224-10號內面積約0.1925甲自即日起交換使用。
30 二、查學校依例以加一成之面積與他人土地使用，但因乙
31 方土地上現有地上植物，故上條交換土地面積尚比往例超

01 過0.01425甲給與乙方使用，此為經雙方同意作為與地上
02 物補償以及犁工費等抵銷之。三、甲方經由啟文國民學校
03 管理使用同段224-4號內0.0580甲及144-1號0.0263甲雜地
04 現尚未開墾完成以前，為便利墾成，計自訂約之日起在上
05 列兩條乙方所有土地未賣給與甲方之前給與乙方開墾使
06 用，如經過兩年亦未成立買賣時，該兩筆土地則另行商議
07 條件(但學校如因本身須要使用時除外)。又第一條所列交
08 換土地在甲方尚未使用部分准許乙方無租暫時使用，但至
09 學校須要使用時乙方應即無條件交還學校使用。四、乙方
10 所有土地坐落苗栗鎮芒埔224-10號面積0.4697甲對政府提
11 前繳納地價稅核定時，即甲、乙雙方應訂定買賣議價，同
12 時甲方應需先行墊付款新台幣壹萬元正交與乙方為定頭
13 金。……」等語，僅約定被告苗栗市公所所有之芒埔段22
14 4-4號內0.0580甲及144-1號0.0263甲雜地、第1條所列交
15 換土地在被告苗栗市公所尚未使用部分，准許胡晉輝使
16 用。

- 17 3.依土地重劃辦法第20條第1項規定，土地重劃後，重行分
18 配與原土地所有人之土地於分配結果確定之日起，視為其
19 原有之土地，亦即，因土地重劃取得土地所有權者，性質
20 上屬「原始取得」，即重劃前之土地所有權人不得對重劃
21 後之土地原始取得人主張任何權利。換言之，胡晉輝按照
22 系爭契約雖有權使用芒埔段224-9、226地號土地，惟芒埔
23 段224-9地號土地參與農地重劃後，已由被告苗栗市公所
24 原始取得，原有權使用芒埔段224-9地號土地之胡晉輝已
25 不得再行對該地號土地主張任何權利。是以，系爭契約之
26 締約目的已因59年維祥農地重劃之故而不達，故系爭契約
27 消滅，原告自不得據系爭契約向被告苗栗市公所主張任何
28 權利。且本院前案業已認定胡晉輝獲分配之土地並無短少
29 情事。況依系爭契約「……自訂約之日起在上列兩條乙方
30 所有土地未賣給與甲方之前給與乙方開墾使用，如經過兩
31 年亦未成立買賣時，該兩筆土地則另行商議條件（但學校

如因本身須要使用時除外）。又第一條所列交換土地在甲方尚未使用部分准許乙方無租暫時使用，但至學校須要使用時乙方應即無條件交還學校使用。…」之內容，並未約定被告苗栗市公所有移轉土地所有權予胡晉輝之義務。系爭契約業因胡晉輝參與59年維祥農地重劃後，獲分配土地完畢時即消滅，縱認系爭契約未消滅，原告獲分配之土地並未減少，且原告關於系爭契約主張之契約請求權，亦早已罹於民法第125條規定所定之15年時效，被告苗栗市公所自得行使時效抗辯拒絕履行。是原告以系爭契約，請求被告○○市○○○○○段1415、1416、1417地號土地回復所有權登記予原告公司共有，顯無理由。

4. 至於原告稱胡晉輝於59年維祥農地重劃後所分配之部分土地，於60年之苗栗擴大都市計畫中被劃為道路用地，而認被告藉由農地重劃及都市計畫名目為差別待遇等節，惟依行為時之都市計畫法第16條規定，都市計畫擬定之後，應逐層報內政部對提報之都市計畫進行審查，並作成核定，用以完成該都市計畫之法定效力。內政部對於個別都市計畫之內容有實質決定權限，從而，使都市計畫向外發生法律效力之行政機關，應為內政部，人民如對都市計畫結果不服，應以內政部為被告。就本件而言，實質審查並使「苗栗擴大都市計畫」向外發生法律效力之行政機關，並非被告苗栗市公所，原告如對該次都市計畫結果不服，應向有實質決定權限之行政機關提起救濟，原告逕將於該次都市計畫無決定權限之被告苗栗市公所列為被告，顯未符合行政訴訟中當事人適格之權利保護要件，而有被告不適格之情形，難認原告之起訴合法。

5. 依最高行政法院106年度判字第358號行政判決意旨，對於此種年代久遠之訴訟，若以嚴格之採證標準，則許多無資料可查之徵收處分，勢將被認定無效或失效，就公益與被徵收人民所為特別犧牲』二者加以權衡，就徵收機關有關徵收程序、補償方式適法等待證事實，所為之舉證，不宜

01 採過於嚴格之認定標準，以避免過度認定徵收無效或失
02 效，有害及公益。本件59年參與農地重劃，主管機關為被
03 告苗栗縣政府，據今已有數十年，對於此等年代久遠之農
04 地重劃爭議調查或訴訟，不宜採嚴格之標準，否則許多無
05 資料可查之相關農地重劃處分將有被認定為無效或失效之
06 可能，此舉對於其他同時間參與農地重劃之所有權人多年
07 來之信賴利益有損，且有害於所有權登記公示力之公益，
08 僅單憑原告之主張及套繪圖所示為推論有差別待遇，並非
09 客觀，於本件而言應屬證明力較低之證據。農地重劃分配
10 後，胡晉輝並未提出爭執，亦未異議或提出任何行政爭
11 訟，原告主張該農地重劃分配違法，請求被告苗栗縣政府
12 及被告苗栗市公所將相關土地回復登記於原告以為補償，
13 混淆契約補償法律關係及農地重劃法律關係，自無理由。

14 6. 本件原告起訴主張受憲法15條保障及因受有特別犧牲得類
15 推適用土徵條例第13條、第57條第2項規定為備位二訴之
16 聲明，然依臺北高等行政法院110年度訴字第1065號確定
17 判決意旨所示，土地徵收之法律關係，除法律另有規定
18 外，僅屬需用土地人與國家間之請准徵收，以及國家與被
19 徵收土地所有權人間之徵收補償二面關係，需用土地人與
20 該土地所有權人間不發生任何法律關係。而有無申請徵收
21 必要，需用土地人具有裁量權，一般人民除法律別有規定
22 外（如土徵條例第8條所定一併徵收），並無請求國家徵收
23 或請求需用土地人向徵收主管機關申請徵收其所有土地之
24 公法上權利。是以，土地所有權人向需用土地人請求徵收
25 其所有土地，僅係促請、提醒需用土地人發動徵收申請
26 權，需用土地人並無作成徵收處分之權限，亦無依土地所
27 有權人所請向內政部報請核准徵收之義務。原告援引憲法
28 第7條、第15條及司法院釋字第400號、第747解釋意旨，
29 主張得類推適用土徵條例第13條、第57條第2項及第58條
30 第2項等規定，請求被告苗栗市公所向內政部申請核准徵
31 收原告所有之土地並不足採取，應予以駁回等語。

01 7.聲明：原告之訴駁回。

02 五、本院判斷：

03 (一)前提事實：

04 如事實概要欄所述之事實，有卷附系爭申請書（見本院卷第
05 123頁至第125頁）、原處分（見本院卷第29頁）、訴願決定
06 （見本院卷第33頁至第37頁）等件在卷可稽，堪予認定。

07 (二)按行政程序法第128條規定：「（第1項）行政處分於法定救
08 濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關
09 係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利
10 害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其
11 事由者，不在此限：一、具有持續效力之行政處分所依據之
12 事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。二、發
13 生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處
14 分者為限。三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且
15 足以影響行政處分者。（第2項）前項申請，應自法定救濟
16 期間經過後3個月內為之；其事由發生在後或知悉在後者，
17 自發生或知悉時起算。但自法定救濟期間經過後已逾5年
18 者，不得申請。（第3項）第1項之新證據，指處分作成前已
19 存在或成立而未及調查斟酌，及處分作成後始存在或成立之
20 證據。」

21 (三)申請行政程序重開，係使當事人對已不可爭訟之行政處分，
22 在法定事由具備下，得請求行政機關重開行政程序，以決定
23 是否撤銷、廢止或變更原行政處分，以兼顧法安定性及行政
24 合法性。行政程序重新進行之決定，可分為2個階段，第1階
25 段應先審查申請重開行政程序是否符合法定事由，如不符合
26 重開行政程序法定事由之要件，行政機關既無從開啟已終結
27 之行政程序，即無進入第2階段續行審究原處分是否具有應
28 予撤銷、廢止或變更情事之必要（最高行政法院111年度上
29 字第132號判決意旨參照）。

30 (四)關於先位訴之聲明部分：

- 01 1.查原告向被告苗栗縣政府提出系爭申請書記載略以：「苗
02 栗縣政府應將59.2.23栗府文地劃字第12316號就嘉盛段15
03 83、1583-1、1583-2、1584地號原處分撤銷。原處分機關
04 苗栗縣政府應將苗栗市嘉盛段1584地號（即分割及重測後
05 ○○市○○段1415、1416、1417地號）等土地返還申請
06 人，並應將前揭土地所有權回復登記與申請人。」等語
07 （見本院卷第123頁），業已載明原告向被告苗栗縣政府
08 申請撤銷系爭59年重劃公告之意；佐以原告於起訴狀亦載
09 略以：「……對於違法之農地重劃分配結果不服，請求依
10 行政程序法第128條申請程序再開……」（見本院卷第18
11 頁），原告於本院言詞辯論期日亦陳稱：是要請求苗栗縣
12 政府就59年2月23日栗府文地劃字第12316號公告作成行政
13 程序重開之行政處分等語（見本院卷第733頁），足認原
14 告係請求被告苗栗縣政府就系爭59年重劃公告重開行政程
15 序，以決定是否撤銷、廢止或變更該重劃公告。
- 16 2.按所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之
17 決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行
18 政行為，行政程序法第92條第1項定有明文。依此，行政
19 處分乃行政機關單方所為規制措施。所稱規制，係以設定
20 法律效果為目的，具有法律拘束力之意思表示，而規制之
21 法律效果，在於設定、變更或廢棄權利及義務，或對權利
22 義務為有拘束力之確認（最高行政法院111年度上字第30
23 號判決意旨參照）。查系爭函文說明欄記載略以：「一、
24 復臺端113年5月1日申請書。二、查胡晉輝重劃前所有土
25 地芒埔段224-10、224—29地號土地參加59年維祥農地重
26 劃，重劃後分配土地為嘉盛段1583、1583-1、1583—2地
27 號土地，臺端指陳重劃後分配土地面積短少，並請求撤銷
28 原分配處分，本府均已函復在案，先予敘明。三、次查本
29 案業經109年8月24日內政部訴願決定書台內訴字第109042
30 0411號決定不受理、110年12月9日臺中高等行政法院109
31 年度訴字第258號判決原告之訴駁回、112年8月10日最高

01 行政法院111年度上字第110號裁定上訴駁回及113年4月9
02 日憲法法庭113年裁審字第231號裁定不受理，是以臺端所
03 請本府礙難照准。」，足見系爭函文係以胡晉輝重劃前所
04 有之芒埔段224-10、224-29地號土地，於59年維祥農地重
05 劃後分配為嘉盛段1583、1583-1、1583-2地號土地，且上
06 開土地相關案件業經法院判決駁回等為由，敘明就原告提
07 出之系爭申請書不予准許等節，是系爭函文就否准原告所
08 提之系爭申請書，對原告而言，乃具有設定法律效果而具
09 有規制效力之意思表示，參照前開說明，核屬行政處分。

10 3.然按行政程序重開之規定，是在一般行政救濟途徑以外，
11 另設之特別救濟途徑，使行政機關基於行政處分相對人或
12 利害關係人之申請，就已確定之行政處分所規制之事項，
13 重為實質審查，以達成適當之新決定，且重開行政程序以
14 撤銷、廢止或變更原行政處分，旨在調和法之安定性與目
15 的性間之衝突，以保護相對人或利害關係人之權益，並確
16 保行政處分之合法性。因行政程序重開係一般權利救濟制
17 度之例外救濟法制，為免過度影響法律秩序之安定性，行
18 政程序法第128條第2項明定，行政程序重開之申請期限為
19 自法定救濟期間經過後3個月內；倘得申請之事由發生在
20 後或當事人知悉在後者，則自發生或知悉時起算，但無論
21 如何，申請之最長期限為自法定救濟期間經過後5年內，
22 此為申請行政程序重開期間之限制（最高行政法院112年
23 度上字第797號判決意旨）。如前所述，原告係請求被告
24 苗栗縣政府就系爭59年重劃公告重開行政程序，然其顯然
25 已經逾越法定救濟期間經過後5年，則依行政程序法第128
26 條第2項之規定，原告申請程序重新再開不符合法定要件
27 甚明，既無從開啟已經終結之行政程序，自無須續行審究
28 系爭59年重劃公告應否撤銷、廢止或變更，亦無必要再審
29 究被告苗栗市公所是否應作成將嘉福段1415、1416、1417
30 地號土地回復原告所有之行政處分。從而，系爭函文否准

01 原告之系爭申請案件，核無違誤，原告先位訴之聲明第1
02 項、第2項，均為無理由，無從准許。

03 4.又行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程
04 序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」是當事人
05 於提起行政訴訟時，就同一原因事實請求之國家賠償事
06 件，得適用行政訴訟程序附帶提起損害賠償或其他財產上
07 給付訴訟。倘當事人所提起之行政訴訟，經行政法院審理
08 結果認無理由，則其國家賠償請求之實體要件即難謂有
09 據，亦應併予駁回。查，本件原告先位聲明第3項即訴請
10 被告苗栗縣政府應給付102,628,113元予原告胡佑嘉、胡
11 苾芬、胡佑旗、胡宜芬等4人共同共有部分，依原告起訴
12 狀所載意旨，其是以系爭函文有違法情形，訴請撤銷，依
13 行政訴訟法第7條合併請求國家賠償而附帶提起本件國家
14 賠償訴訟，惟本院既認為原告先位聲明第1項及第2項部分
15 均無理由，依上開法條意旨，其國家賠償請求之實體要件
16 即難謂有據而無理由，亦應併予駁回。

17 (五)關於備位一訴之聲明部分：

18 本件原告訴請撤銷系爭函文部分，為無理由，無從准許，業
19 如前述。又原告備位一訴之聲明第2項部分，原告自陳略
20 以：「……是要提撤銷訴訟，同時再加上公法上結果除去請
21 求權」等語（見本院卷第730頁），其性質上屬於撤銷訴訟
22 中，附帶行使請求除去違法行政處分執行結果之結果除去請
23 求權。而原告所提撤銷訴訟部分，既經本院審理結果認為系
24 爭函文否准原告系爭申請案件並無違誤，則原告此部分附帶
25 請求，即失所依附，應併予駁回。

26 (六)關於備位二、三訴之聲明部分：

27 1.土地徵收條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央
28 為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣
29 （市）政府。」第3條第2款規定：「國家因公益需要，興
30 辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其
31 事業所必須者為限：……二、交通事業。……」第10條第1

01 項、第2項規定：「（第1項）需用土地人興辦之事業依法
02 應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改
03 良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。
04 （第2項）需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許
05 可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之
06 意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說
07 明會者，不在此限。」第11條第1項規定：「需用土地人申
08 請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，
09 因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先
10 與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參
11 與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，
12 始得依本條例申請徵收。」第13條第1項規定：「申請徵收
13 土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫
14 書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計
15 畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣
16 （市）主管機關。」第14條規定：「徵收土地或土地改良
17 物，由中央主管機關核准之。」第19條規定：「徵收土地
18 或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳
19 交該管直轄市或縣（市）主管機關轉發之。」依據上開規
20 定可知，土地徵收係國家因興辦公共事業之需要，對人民
21 受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪。而土地所
22 有權人因徵收致財產損失，係為公共利益所受之特別犧
23 牲，基於財產權保障，國家應給予相當補償。土地徵收之
24 法律關係，僅屬國家與需用土地人間之申請徵收土地，及
25 國家與私有土地所有權人間之徵收關係等二面關係，需用
26 土地人與土地所有權人間原則上不具有徵收法律關係，一
27 般人民除法律別有規定外（例如土地徵收條例第8條、第57
28 條第2項），尚無請求國家徵收其所有土地之公法上請求
29 權；需用土地人或徵收執行機關之直轄市或縣（市）主管
30 機關亦無依土地所有權人請求而作成徵收處分之權限。因
31 此，土地徵收係為確保公共事業實施上不可欠缺之制度，

01 並不受土地所有權人意思拘束，而係由公權力基於法律規定
02 強行剝奪私人財產權之手段，性質上非得由土地所有權
03 人發動徵收程序，僅於特殊情形，法律始有特別規定，土
04 地所有權人得請求徵收；若土地所有權人非本於法律特別
05 規定，即逕向需用土地人請求徵收，性質上僅係促請需用
06 土地人發動徵收申請權，尚非屬公法上請求權（最高行政
07 法院112年度上字第214號判決意旨參照）。

- 08 2. 查胡晉輝所有重劃前為芒埔段224-10、224-29地號土地，
09 於重劃後為嘉盛段1583、1583-1、1583-2地號土地，再經
10 重測、分割為嘉福段1384、1398、1398-4、1380、1380-2
11 等5筆地號土地。該嘉福段1384、1398及1398-4地號等3筆
12 土地部分，前經被告苗栗縣政府以60年6月30日栗府文建土
13 字第45604號發布實施「苗栗都市計畫」規劃為道路用地；
14 另嘉福段1380及1380-2地號等2筆土地部分，經被告苗栗縣
15 政府以88年7月9日府建都字第8800057328號公告發布實施
16 「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」變更為道路
17 用地，上開苗栗市都市計畫擬定機關為被告苗栗縣政府，
18 核定機關為內政部等節，有變更苗栗主要計畫（第三次通
19 盤檢討）變更內容明細表、60年7月1日發布實施「苗栗都
20 市計畫」圖套疊地籍位置、88年7月9日發布實施「變更苗
21 栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」圖套疊地籍位置、苗
22 栗縣政府都市計畫土地使用分區表、嘉福段1384、1398、1
23 398-4、1380、1380-2等5筆地號土地之土地建物資料查詢
24 等在卷可憑（見本院卷第674至676、695至715頁）。然如
25 前所述，土地徵收之法律關係，除法律另有規定外，僅屬
26 需用土地人與國家間之函請徵收，以及國家與被徵收人
27 （所有權人）間之徵收補償二面關係，需用土地人與所有
28 權人間不發生任何法律關係。而有無申請徵收必要，需用
29 土地人具裁量權，一般人民並無請求需用土地人向國家申
30 請徵收其所有土地之公法上請求權。是通常情形僅由國家
31 發動徵收程序，一般人民除法律另有規定外，無請求國家

01 徵收其所有土地或其上土地改良物之公法上請求權，亦無
02 對需用土地人請求發動申請徵收權利，其向需用土地人之
03 請求，僅係促請需用土地人發動徵收申請權，性質上並非
04 公法上請求權。是原告備位二訴請被告○○市○○○○○
05 段1384、1398、1398-4、1380、1380-2等5筆地號土地報請
06 被告苗栗縣政府核轉內政部核准徵收，及備位三聲明訴請
07 被告苗栗縣政府就上開5筆地號土地報請內政部核准徵收，
08 因原告就該5筆地號土地，並無請求國家機關辦理徵收之公
09 法上請求權，亦無請求發動向內政部申請核准徵收之主觀
10 上公權利，原告無權經由行政訴訟請求法院命被告為上開
11 之行為。是原告備位二訴之聲明第1項部分及備位三訴之聲
12 明第1項部分，均為無理由，應予駁回。

13 3.復以，原告備位二訴之聲明第1項部分及備位三訴之聲明第
14 1項部分，均為無理由，業如前述。則原告備位二訴之聲明
15 第2項及備位三訴之聲明第2項部分，原告自陳：「實體法
16 上之請求權基礎為民法第184條第1項前段、國家賠償法第3
17 條第1項。因已經有合法行政訴訟在先，基於行政訴訟法第
18 7條合併請求」等語（見本院卷第735頁），則參照前開說
19 明，本院既認為原告備位二、備位三訴聲明第1項部分均無
20 理由，其國家賠償請求之實體要件即難謂有據而無理由，
21 亦應併予駁回。

22 (七)關於原告具狀聲請函調嘉福段1415、1416、1417地號等3筆土
23 地及嘉福段1384、1398、1398-4、1380、1380-2等5筆地號土
24 地59至61年間之地籍調查表，欲證明被告苗栗縣政府於59年間
25 辦理維祥農地重劃時，胡晉輝未曾到場指界並簽名明確土地經
26 界，被告苗栗縣政府未經胡晉輝同意強迫更換胡晉輝之土地位
27 置；另聲請調閱坐落芒埔段224-10地號土地之啟文國小52至59
28 年間國小校舍建物之建築執照，欲證明被告至遲於54年間即已
29 知悉計畫佈局，卻於59年間利用違法手段調包土地等節（見本
30 院卷第443至444頁），如前所述，本院審認原告請求被告苗栗
31 縣政府就系爭59年重劃公告重開行政程序，已經逾越法定救濟

01 期間經過後5年，則依行政程序法第128條第2項之規定，原告
02 申請程序重新再開不符合法定要件，而原告上開聲請調查證據
03 部分，均涉及系爭59年重劃公告有無違法應撤銷事由之實體認
04 定問題，然原告聲請行政程序重開程序上既已不符合法定要
05 件，無需續行審究系爭59年重劃公告應否撤銷、廢止或變更，
06 是原告前述調查證據之聲請部分，均核無調查之必要，一併敘
07 明。

08 (八)綜上所述，原告上開主張各節，均非可採。本件被告就原告所
09 提系爭申請案件，作成系爭函文予以駁回，認事用法俱無違
10 誤。訴願決定以系爭函文非行政處分為由為訴願不受理，固非
11 可採，然結論並無二致。原告訴請判決如訴之聲明所示，於法
12 均屬無據，應予駁回。

13 六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，經
14 核均與判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

15 七、結論：原告之訴為無理由，爰判決如主文所示。

16 中 華 民 國 115 年 3 月 31 日

17 審判長法官 蔡紹良

18 法官 林學晴

19 法官 陳怡君

20 以上正本證明與原本無異。

21 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表
22 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須
23 按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴
24 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
25 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

26 上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情
27 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

28 得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或

為訴訟代理人。	為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 115 年 3 月 31 日

書記官 許騰云