

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第264號

上 訴 人 大地昌興業股份有限公司

兼 代 表 人 謝明峻

共 同

訴訟代理人 張浩倫 律師

被 上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 張善政

參 加 人 桃園市平鎮區長安貨物轉運中心自辦市地重劃區重
劃會

代 表 人 陳立德

訴訟代理人 蘇文斌 律師

郭子誠 律師

方彥博 律師

上列當事人間土地重劃事件，上訴人對於中華民國112年2月9日
臺北高等行政法院111年度訴字第213號判決，提起上訴，本院判
決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、按行政訴訟法施行法第19條第1項規定：「修正行政訴訟法
（指民國111年6月22日修正公布，112年8月15日施行）施行
前已繫屬於最高行政法院，而於修正行政訴訟法施行後，尚
未終結之事件，由最高行政法院依舊法審理。」本件於112
年8月15日修正行政訴訟法施行前已繫屬於本院，於施行後
尚未終結，依上開規定，應由本院依舊法（下稱行政訴訟
法）規定審理，先予敘明。

二、爭訟概要：

01 (一)上訴人大地昌興業股份有限公司（下稱大地昌公司）所有之
02 坐落桃園市平鎮區○○段200、202、203、203-1、204、21
03 0、210-1、258、258-1、259、259-1地號土地，及上訴人謝
04 明峻所有之同段215、216、216-1、217地號等計15筆土地
05 （下合稱系爭土地），位在68年公告之「高速公路中壢及內
06 壢交流道附近特定區計畫」（下稱68年主要計畫）土地範圍
07 內，經前桃園縣政府（已改制為被上訴人）於91年1月公告
08 實施「擬定高速公路中壢及內壢交流道附近特定區計畫貨物
09 轉運中心細部計畫」案（下稱91年細部計畫），嗣108年被
10 上訴人再辦理「變更高速公路中壢及內壢交流道附近特定區
11 計畫（配合貨物轉運中心檢討）」案（下稱108年變更計
12 畫），報經內政部都市計畫委員會於108年4月2日第943次會
13 議審議，同意調整變更分區配置及使用管制內容，惟維持市
14 地重劃整體開發範圍，被上訴人再於108年7月11日重新公開
15 展覽，並於108年8月1日舉辦說明會後，報經內政部都市計
16 畫委員會109年3月24日第965次會議審定在案。

17 (二)參加人經被上訴人於109年11月30日以府地重字第109030393
18 1號函（下稱109年11月30日函）核准成立後，乃於110年3月
19 31日召開第1次會員大會審議通過擬辦重劃區範圍（包含系
20 爭土地在內），並於110年4月13日向被上訴人申請核定重劃
21 範圍，經被上訴人市地重劃會於110年7月30日以110年第3次
22 會議，同意參加人所提送之重劃範圍，被上訴人遂於110年9
23 月7日以府地重字第1100226381號函（下稱原處分）核定申
24 請重劃範圍在案。上訴人大地昌公司及謝明峻均不服，分別
25 提起訴願經決定駁回，併向臺北高等行政法院（下稱原審）
26 提起行政訴訟，聲明：原處分及訴願決定均撤銷。經原審以
27 111年度訴字第213號判決（下稱原判決）駁回其訴後，上訴
28 人仍不服，於是提起本件上訴。

29 三、上訴人起訴主張及被上訴人在原審答辯及參加人之陳述，均
30 引用原判決所載。

31 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

01 (一)68年主要計畫或91年細部計畫均敘明整體開發之地區採行市
02 地重劃方式，故依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下
03 稱自辦市地重劃辦法）第22條第3項規定，自應以整體開發
04 地區為重劃範圍，並得劃定開發分區辦理市地重劃。又被上
05 訴人於受理參加人擬辦之市地重劃範圍後，旋依自辦市地重
06 劃辦法第20條第2項、第3項規定，通知擬辦重劃範圍全體土
07 地所有權人及已知之利害關係人陳述意見，復於110年7月30
08 日召開110年第3次市地重劃會審議，會中認為因經內政部都
09 市計畫委員會第965次會議審酌，決議維持整體開發範圍並
10 酌予調整使用分區配置及使用管制內容，遂不予採納上訴人
11 陳述意見；則被上訴人以自辦市地重劃方式，由參加人擬辦
12 市地重劃範圍，經聽取系爭土地所有權人即上訴人之陳述意
13 見後，由市地重劃會審議符合規定而予以照案通過，另不予
14 採納上訴人之陳述意見，已考量本件市地重劃案為指定之整
15 體開發地區，及重劃範圍有關土地所有權人及利害關係人之
16 權益保障，原處分基此准予核定，並無不合。

17 (二)參加人經被上訴人109年11月30日函核准成立，固此與91年
18 細部計畫所載「以縣政府辦理為原則」有別，惟本件市地重
19 劃案究採公辦或自辦，屬前開重劃會核准函爭議事項，而上
20 訴人或其他人並無對前開重劃會核准函提出行政爭訟，且本
21 件訴訟標的亦僅為被上訴人核定參加人擬辦之市地重劃範圍
22 當否，今上訴人猶謂本件市地重劃應由政府辦理，顯非本件
23 訴訟標的所應審究之事項，自屬無據。況原處分所核定之重
24 劃範圍，與公告實施之68年主要計畫及91年細部計畫範圍相
25 同，並無更易市地重劃整體開發範圍之情，內政部都市計畫
26 委員會第965次會議審議變更計畫案亦無變動市地重劃範
27 圍，當無上訴人所指核准之重劃範圍大幅增加住宅區與商業
28 區面積、縮減物流區面積，與68年主要計畫及91年細部計畫
29 大為不同之違誤；至參加人所提初步分析規劃分布情形、坐
30 落街廓、最小開發面積限制、土地分配等事項所涉者乃後續

重劃執行，與本件重劃範圍之核定係屬二事，自無從執為原處分有違有利不利一律注意原則之論據。

(三)上訴人稱其所信賴之臺灣桃園地方法院91年4月19日桃院丁民執五字第3899號「特別拍賣後之減價拍賣」公告，別無任何使應買人有創設權利之情，則上訴人經法院拍賣取得系爭土地後，仍應恪遵有關法規，以適法做工業使用，不生信賴保護之慮。況系爭土地早在68年主要計畫範圍內，且在前桃園縣政府公告實施91年細部計畫，上訴人取得所有權之後，並無何都市計畫更易本件市地重劃範圍；亦即早在上訴人取得所有權之前，系爭土地已經劃入市地重劃範圍內，上訴人自應受此拘束，其所持臨時工廠登記證、特定工廠登記證，亦僅為暫時性之權利義務規範，不論屬合法工廠與否，均非有排除市地重劃範圍之效力，上訴人無由以此認有應優先保護之權，更無所謂之信賴保護疑慮。至被上訴人市地重劃曾經依自辦市地重劃辦法第20條第2項規定，通知重劃範圍有關土地所有權人及利害關係人陳述意見，復在會中就上訴人所陳意見，認不予採納而照案通過，業如前述，尚無上訴人所陳未予斟酌之裁量怠惰等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。茲就上訴意旨論斷如下：

(一)平均地權條例第56條規定：「（第1項）各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。三、都市土地開發新社區者。四、經中央主管機關指定限期辦理者。（第2項）依前項規定辦理市地重劃時，主管機關應擬具市地重劃計畫書，送經上級主管機關核定公告滿30日後實施之。（第3項）在前項公告期間內，重劃地區私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總面積半數者，表示反對時，主管機關應予調

處，並參酌反對理由，修訂市地重劃計畫書，重行報請核定，並依其核定結果公告實施。（第4項）市地重劃地區之選定、公告禁止事項、計畫之擬訂、核定、公告通知、測量、調查、地價查估、計算負擔、分配設計、拆遷補償、工程施工、地籍整理、交接清償及財務結算等事項之實施辦法，由中央主管機關定之。」第58條規定：「（第1項）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。（第2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。（第3項）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。」依平均地權條例第56條第4項授權訂定之市地重劃實施辦法第7條規定：「（第1項）重劃地區範圍應儘量配合都市計畫之閭鄰單位辦理，其邊界並應依下列原則劃定：一、明顯之地形、地物。二、非屬整個街廓納入重劃區者，依街廓分配線。三、計畫道路中心線。但路寬在8公尺以下或都市計畫附帶以市地重劃方式開發者，得將道路全寬納入重劃區。（第2項）都市計畫指定整體開發之地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍，並得依都市計畫劃定之開發分區辦理市地重劃；其經依第8條評估實施市地重劃確有困難者，應檢討都市計畫後再行辦理重劃。」依平均地權條例第58條第2項授權訂定之自辦市地重劃辦法第20條規定：「（第1項）重劃會於擬辦重劃範圍經會員大會審議通過後，應備具申請書並檢附下列圖冊向直轄市或縣（市）主管機關申請核定重劃範圍：一、擬辦重劃範圍及位置圖。二、擬辦重劃範圍都市計畫地籍套繪圖。三、

01 擬辦重劃範圍土地清冊並載明土地所有權人及已知之利害關
02 係人。四、公共設施用地負擔項目及其概略面積。（第2
03 項）直轄市或縣（市）主管機關受理前項申請後，應檢送擬
04 辦重劃範圍都市計畫地籍套繪圖，通知擬辦重劃範圍全體土
05 地所有權人及已知之利害關係人陳述意見，通知應於受理陳
06 述意見截止日15日前為之，並於機關公告欄及網站公告，公
07 告期間自通知之日起，不得少於15日。（第3項）直轄市或
08 縣（市）主管機關應以合議制方式審議第1項申請案件。經
09 審議符合規定者，應核定重劃範圍，核定處分書應送達重劃
10 範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人，並於機關公告
11 欄及網站公告；不予核定重劃範圍者，應敘明理由駁回。

12 （第4項）第1項第3款、前2項、第25條第1項第3款、第27
13 條、第27條之1第1項、第2項及第4項所稱已知之利害關係
14 人，指重劃範圍土地登記簿所載土地他項權利人、囑託限制
15 登記機關、預告登記請求權人、耕地三七五租約承租人及合
16 法建物所有權人。」第22條第3項規定：「都市計畫指定整
17 體開發之地區以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整
18 體開發地區為重劃範圍，並得依都市計畫規定或劃定之開發
19 分區辦理市地重劃。」

20 (二)市地重劃係依照都市計畫規劃內容，將一定範圍內畸零細
21 碎、形狀不整之土地，按原有位次，交換分合為形狀整齊的
22 土地後，重新分配予原土地所有權人，並由土地所有權人按
23 其土地受益比例共同分擔公共設施用地及其所需興建費用的
24 綜合性都市土地改良措施，為實現都市計畫目標的工具，有
25 促進土地利用、加速經濟發展之功能，並為政府取得公共設
26 施保留地之方式，具有重要公共利益。依平均地權條例第58
27 條規定可知，自辦市地重劃實施制度，係為促進土地利用效
28 益、擴大辦理市地重劃，同時減免主管機關依平均地權條例
29 第56條規定發動辦理市地重劃之勞費（司法院釋字第232號
30 解釋理由書參照），而獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦
31 理市地重劃所設，在執行上具有私法自治的特性，惟市地重

劃本質上為公行政任務，涉及參與重劃土地所有權人之財產權及居住自由等重要權益，且影響政府取得公共設施保留地等重要公共利益，主管機關仍須以公權力為必要之監督及審查決定，以盡國家擔保責任。

(三)經查，上訴人所有系爭土地，位在68年主要計畫土地範圍內，經前桃園縣政府於91年1月公告實施91年細部計畫，被上訴人再辦理108年變更計畫，報經內政部都市計畫委員會109年3月24日第965次會議審定在案；參加人經被上訴人以109年11月30日函核准成立後，於110年3月31日召開第1次會員大會審議通過擬辦重劃區範圍（包含系爭土地在內），並於110年4月13日向被上訴人申請核定重劃範圍，被上訴人受理後依自辦市地重劃辦法第20條第2項、第3項規定，通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人陳述意見，於110年7月30日召開110年第3次市地重劃會審議結果，認參加人檢附之書表圖冊經審查與自辦市地重劃辦法第20條規定尚無不合，且擬辦範圍與91年細部計畫及108年變更計畫範圍相符，決議參加人申請核定重劃範圍一案照案通過，被上訴人遂於110年9月7日以原處分核定重劃範圍等情，業據原審依調查證據及辯論結果，詳述得心證之理由，並就上訴人主張依91年細部計畫規定，市地重劃應由政府辦理，不得任由民間自辦，原處分以尚未實施發布之變更計畫准予參加人辦理本件市地重劃，已違反91年細部計畫；原處分核准之重劃範圍大幅增加住宅區與商業區面積、縮減物流區面積，與68年主要計畫及91年細部計畫大為不同，有違「達成貨暢其流、物盡其用之或運輸樞紐」之核心目的；上訴人因信賴法院法拍公告，取得系爭土地作廠房使用，更先後於101年8月取得臨時工廠登記、109年11月取得特定工廠登記，才投入大量成本積極利用開發系爭土地，無信賴不值得保護之情事等各節，何以不足為有利於上訴人之認定，予以論駁甚明，經核與卷內證據尚無不符，無違反經驗法則、論理法則或其

01 他證據法則，則依上開說明，原判決維持原處分，並無不
02 合。

03 (四)上訴意旨主張：上訴人於原審主張本件市地重劃應由政府辦
04 理，不得任由民間辦理，原判決未附隨審查被上訴人109年1
05 1月30日函核准重劃會成立之合法性，逕以該函未經撤銷而
06 為原處分之認定基礎，實未能盡調查之能事，有違背職權探
07 知主義、職權調查原則之違法，違背法治國原則、依法行政
08 原則與實質有效之權利保障；此外，原判決亦違背本院裁判
09 所揭「違法性承繼」之法理，有違背法令之情事等語。經
10 查，自辦市地重劃之實施行為（自辦市地重劃辦法第6條參
11 照），依同辦法第8條、第11條、第20條、第25條、第27
12 條、第27條之1、第29條、第33條等規定，應依序由擬辦重
13 劃範圍土地所有權人發起成立籌備會、申請核准成立重劃
14 會、申請核定重劃範圍、檢送重劃計畫書申請核准實施市地
15 重劃、申請核准重劃計畫書之修正、申請公告土地權利限制
16 及申請核定計算負擔總計表等重劃事項，均須逐項報請主管
17 機關為核定或核准，係為維護公共利益及確保少數不同意重
18 劃之土地所有權人的權益，由主管機關在自辦市地重劃的不
19 同階段程序中，以公權力為必要之監督及審查決定，具有行
20 政處分性質，土地所有權人或利害關係人就主管機關於各階
21 段程序所為之核定或准駁處分，如有不服，自得對各該行政
22 處分提起行政爭訟請求救濟。故主管機關核准成立重劃會
23 後，如重劃範圍內土地所有權人或利害關係人認該重劃會未
24 經合法成立，自應就主管機關核准成立重劃會之處分，提起
25 行政爭訟請求救濟。若核准成立重劃會之處分已告確定，即
26 不得在主管機關其後另行審議重劃範圍程序中，再以主管機
27 關之前核准成立重劃會之處分違法為由，據以請求撤銷主管
28 機關核定重劃範圍之處分。從而，原判決敘明：本件市地重
29 劃案究採公辦或自辦，屬被上訴人109年11月30日函爭議事
30 項，然查無上訴人或其他人對前開核准函提出行政爭訟，且
31 本件訴訟標的僅為被上訴人核定參加人擬辦之市地重劃範圍

01 當否，今上訴人猶謂本件市地重劃應由政府辦理，顯非本件
02 訴訟所應審究之事項，自屬無據等語，於法並無違誤。

03 (五)上訴意旨另主張：上訴人於原審業已明確指出原處分核定之
04 重劃範圍，大幅增加住宅區、商業區面積，縮減物流區面
05 積，甚至變更91年細部計畫之道路動線，進而使該細部計畫
06 形同虛設，原判決對此主張未予審酌，亦未交代何以不採之
07 理由，逕為不利上訴人之認定，顯有不適用或適用自辦市地
08 重劃辦法第20條第1項規定不當及理由不備之違法；且原處
09 分應適用68年主要計畫與91年細部計畫，原判決一方面認定
10 68年主要計畫及91年細部計畫未遭取代，另方面卻以108年
11 變更計畫作為論斷之依據，彼此顯有矛盾等語。經查，被上
12 訴人核定之重劃範圍，與公告實施之主要及細部計畫範圍相
13 同，並無更易市地重劃整體開發範圍，為原審依職權認定之
14 事實，核與卷內證據資料相符。至於108年變更計畫變更91
15 年細部計畫之使用分區配置及使用管制內容，係因時空環境
16 之變遷及相關重大建設之推動，需重新檢討土地使用計畫內
17 容，以因應都市環境快速發展需求，而依都市計畫法第27條
18 第1項第4款規定辦理之個案變更，上訴人如對該個案變更有
19 所不服，應就108年變更計畫另行提起行政救濟。本件被上
20 訴人所為原處分僅係核定重劃範圍，並無涉及使用分區配置
21 及使用管制內容之變更，是原審所應審究者乃原處分核定重
22 劃範圍之合法性，尚無審究108年變更計畫變更使用分區配
23 置及使用管制內容之適法性之必要。上訴人此部分主張，並
24 不可採。

25 (六)上訴意旨又主張：原判決先肯認特定工廠登記證屬暫時性之
26 權利義務規範，卻話鋒一轉，逕謂該登記證並無任何優先保
27 護之權與信賴保護原則之適用，顯有理由矛盾之違法等語。
28 經查，原判決論明：法院「特別拍賣後之減價拍賣」公告，
29 只在其他特殊拍賣條件敘明「本標的物雖非依促進產業升級
30 條例開發之工業區，應買人並無資格限制，惟登記簿上載建
31 物之主要用途及土地之使用分區分別為『廠房』及『工業用

地』，依桃園縣政府函釋買受本標的物後仍須作『工業使用』，請應買人注意」，別無任何使應買人有創設權利之情，則上訴人經法院拍賣取得系爭土地後，仍應恪遵有關法規，以適法為工業使用，不生信賴保護之慮；況系爭土地早在68年主要計畫範圍內，且於91年細部計畫公告實施，上訴人取得所有權之後，並無任何都市計畫更易本件市地重劃範圍，上訴人自應受此拘束，其所持臨時工廠登記證及特定工廠登記證，亦僅為暫時性之權利義務規範，均非有排除市地重劃範圍之效力，上訴人無由以此認有應優先保護之權，更無所謂之信賴保護疑慮等語，於法並無不合。上訴人執此主張原判決顯有理由矛盾之違法，容屬其主觀歧異見解，亦不可採。

(七)至上訴意旨主張：就上訴人於原審主張相信前桃園縣政府90年8月9日90府建工字第406306號函，購得系爭土地作為廠房與工業使用，且已取得特定工廠登記，被上訴人作成原處分牴觸誠信原則，原判決根本未加審酌，亦未交代何以不採之理由，構成理由不備之違法乙節。經查，前桃園縣政府90年8月9日90府建工字第406306號函係函復臺灣桃園地方法院，告以該案拍賣土地及建物之應買人無須具備促進產業升級條例規定興辦工業人資格，並未授予應買人任何權利或法律上利益，另取得特定工廠登記並無排除實施市地重劃之效力，故被上訴人作成原處分並無牴觸誠信原則。上訴人於原審係以同一理由主張原處分違反誠信原則及信賴保護原則，而原判決業已敘明原處分不生違反信賴保護原則之問題，已如前述，則原判決未就上訴人關於違背誠信原則之主張，併予論述，核與判決結論尚無影響，上訴意旨執此指摘原判決有理由不備之違法，亦無可採。

(八)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，認事用法俱無違誤。上訴意旨仍執前詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

01 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
02 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
03 前段，判決如主文。

04 中 華 民 國 113 年 3 月 14 日

05 最高行政法院第二庭

06 審判長法官 陳 國 成

07 法官 簡 慧 娟

08 法官 蔡 如 琪

09 法官 林 淑 婷

10 法官 陳 文 燦

11 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

12 中 華 民 國 113 年 3 月 14 日

13 書記官 章 舒 涵