

臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第一庭

111年度訴字第1224號

原告 國營臺灣鐵路股份有限公司

代表人 杜微（董事長）

訴訟代理人 葉張基 律師

林韋甫 律師

被告 文化部

代表人 史哲（部長）

訴訟代理人 洪瑞青

侯志翔 律師

上列當事人間文化資產保存事件，原告不服行政院中華民國111年8月3日院臺訴字第1110181923號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)本件訴訟中，被告之代表人由李永得變更為史哲，並經新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷3第127至129頁），核無不合。

(二)又原告於本件訴訟中，由交通部臺灣鐵路管理局改制為國營臺灣鐵路股份有限公司，並由後者概括承受，此部分事務（國營臺灣鐵路股份有限公司設置條例第3條第2項規定參照），並據其具狀承受訴訟在案（本院卷3第401至405頁），亦無不合，均與敘明。

01 二、按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之
02 違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願
03 法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，
04 或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向高等行政法
05 院提起撤銷訴訟。」同法第107條第1項第10款規定：「原告
06 之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。
07 但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、
08 起訴不合程式或不備其他要件者。」又依訴願法第3條第1
09 項、行政程序法第92條第1項規定，所謂行政處分係指中央
10 或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施
11 而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。故原告如對
12 於非屬行政處分者提起撤銷訴訟，其起訴即屬不備合法要
13 件，且不能補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款裁定
14 駁回之。

15 三、又司法院釋字第742號解釋文已指明：「都市計畫擬定計畫
16 機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變
17 更，屬法規性質，並非行政處分。惟『如其中具體項目有直
18 接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其
19 負擔者』，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部
20 分提起訴願或行政訴訟以資救濟……。都市計畫之訂定（含
21 定期通盤檢討之變更），影響人民權益甚鉅。立法機關應於
22 本解釋公布之日起二年內增訂相關規定，使人民得就違法之
23 都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資
24 救濟。」解釋理由並說明：「……又都市計畫（含定期通盤
25 檢討之變更；下同），因屬法規性質，並非行政處分，依現
26 行法制，人民縱認其違法且損害其權利或法律上利益，仍須
27 俟後續行政處分作成後，始得依行政訴訟法提起撤銷訴訟
28 （行政訴訟法第4條第1項參照）。然都市計畫核定發布後，
29 都市計畫範圍內土地之使用將受限制（都市計畫法第6條及
30 第3章至第6章等相關限制規定參照），影響區內人民權益甚
31 鉅，且其內容與行政處分往往難以明確區隔。為使人民財產

01 權及訴訟權受及時、有效、完整之保障，於其財產權因都市
02 計畫而受有侵害時，得及時提起訴訟請求救濟，並藉以督促
03 主管機關擬定、核定與發布都市計畫時，遵守法律規範，立
04 法機關應於本解釋公布之日起2年內增訂相關規定，使人民
05 得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提
06 起訴訟以資救濟。……。」依前開解釋理由諭知，立法機關
07 固於109年1月15日修正新增、同年7月1日施行行政訴訟法第
08 五章「都市計畫審查程序」（即第237條之18至第237條之3
09 1），於第237條之18第1項規定：「人民、地方自治團體或
10 其他公法人認為行政機關依都市計畫法發布之都市計畫違
11 法，而直接損害、因適用而損害或在可預見之時間內將損害
12 其權利或法律上利益者，得依本章規定，以核定都市計畫之
13 行政機關為被告，逕向管轄之高等行政法院提起訴訟，請求
14 宣告該都市計畫無效。」第237條之20規定：「本章訴訟，
15 應於都市計畫發布後一年之不變期間內提起。但都市計畫發
16 布後始發生違法之原因者，應自原因發生時起算。」人民對
17 屬於法規命令性質之都市計畫，至此固已得提起行政訴訟，
18 惟仍須符合新法所訂訴訟成立要件。除此之外，目前行政訴
19 訟之撤銷訴訟，仍以主觀訴訟為主，人民因違法行政處分而
20 有權利或法律上利益受侵害，方有救濟可能（最高行政法院
21 109年度抗字第241號裁定意旨參照）。

22 四、事實概要：

23 被告為國定古蹟「臺灣總督府交通局鐵道部（廳舍、八角樓
24 男廁、戰時指揮中心、工務室、電源室、食堂）」（下稱鐵
25 道部古蹟，本院卷2第55至58頁）、國定古蹟「臺北府城-北
26 門、東門、南門、小南門」（下稱臺北府城古蹟，與鐵道部
27 古蹟合稱系爭古蹟，本院卷2第53頁），及周遭直轄市定古
28 蹟、歷史建築及遺構之整體風貌維護考量，依文化資產保存
29 法（下稱文資法）第37條、古蹟保存計畫作業辦法（下稱作
30 業辦法）第8條等規定，就擬定之「國定古蹟臺北府城暨總
31 督府交通局鐵道部保存計畫」（下稱系爭保存計畫，本院卷

01 1第43至257頁，計畫範圍參本院卷1第51頁）於107年7月19
02 日召開說明會、108年7月4日起辦理公開展覽30日、108年7
03 月16日舉行公聽會後，提經被告之第8屆古蹟歷史建築紀念
04 建築審議會（下稱文資審議會）109年8月28日第2次會議決
05 議通過後，被告即以110年11月10日文授資局蹟字第1103012
06 1791號公告（下稱系爭公告，本院卷1第41頁）系爭保存計
07 畫自即日實施。原告不服，遞經行政院訴願駁回（本院卷2
08 第461至472頁）駁回，遂提起本件訴訟。並求為判決：訴願
09 決定及原處分（即系爭公告）均撤銷。

10 五、系爭公告應非行政處分之性質，原告訴請撤銷，訴不合法：

11 (一)按文資法第4條規定：「（第1項）本法所稱主管機關：在中
12 央為文化部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣
13 （市）政府。但自然地景及自然紀念物之中央主管機關為行
14 政院農業委員會（以下簡稱農委會）。（第2項）前條所定
15 各類別文化資產得經審查後以系統性或複合型之型式指定或
16 登錄。如涉及不同主管機關管轄者，其文化資產保存之策劃
17 及共同事項之處理，由文化部或農委會會同有關機關決定
18 之。」第37條規定：「（第1項）為維護古蹟並保全其環境
19 景觀，主管機關應會同有關機關訂定古蹟保存計畫，據以公
20 告實施。（第2項）古蹟保存計畫公告實施後，依計畫內容
21 應修正或變更之區域計畫、都市計畫或國家公園計畫，相關
22 主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。（第3項）主
23 管機關於擬定古蹟保存計畫過程中，應分階段舉辦說明會、
24 公聽會及公開展覽，並應通知當地居民參與。（第4項）第1
25 項古蹟保存計畫之項目、內容、訂定程序、公告、變更、撤
26 銷、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有
27 關機關定之。」第39條第1項規定：「主管機關得就第37條
28 古蹟保存計畫內容，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園
29 法等有關規定，編定、劃定或變更為古蹟保存用地或保存
30 區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維
31 護。」前開第37條規定於105年7月27日新增之立法理由以：

「為使古蹟保存工作與當地區域計畫、都市計畫或國家公園計畫相結合，明定為維護古蹟並保全其環境景觀，主管機關應會同有關機關訂定古蹟保存計畫，據以公告實施。並提送古蹟所在地之區域計畫委員會、都市計畫委員會或國家公園計畫委員會決議後，納入古蹟所在地之區域計畫、都市計畫或國家公園計畫中。」另第39條於71年5月26日訂定時（斯時條次為第36條）之第1項亦規定：「為維護古蹟並保全其環境景觀，必要時得依都市計畫訂定之程序劃定古蹟保存區，限制其土地或建築物等之使用及建造。」斯時立法理由則指出：「古蹟保存由點及於面為各國潮流所趨，特規定得依都市計畫訂定程序劃定古蹟保存區，對區內土地及建築物等為必要之限制規定，使保存區周圍之自然環境與古蹟構成一體，易於表現傳統與文化。遇有違反都市計畫之情事，並得依都市計畫法第79條及第80條之處罰規定貫徹執行。」可知文化部基於文資法所定主管機關之地位，固得公告實施古蹟保存計畫，惟前開第37條亦明文須踐行納入古蹟所在地之區域計畫、都市計畫或國家公園計畫中之程序，第39條更於立法目的中指明，在涉及對區內土地及建築物等為必要限制規定，而劃定古蹟保存用地或保存區等，透過都市計畫訂定程序之踐行，以利得適用都市計畫法相關處罰規定而貫徹執行古蹟之保存。

(二)次依文資法第37條第4項規定授權訂定之古蹟保存計畫作業辦法（下稱系爭作業辦法）第2條第4款規定：「古蹟保存計畫，應以章節及圖表敘明下列項目：一、計畫範圍。二、基礎調查。三、法令研究。四、體制建構。五、相關圖面。六、其他相關附件。」第3條規定：「前條第1款計畫範圍，應包括下列內容：一、古蹟本體。二、古蹟定著土地。三、古蹟定著土地之周邊範圍。四、主管機關得視實際需要劃設古蹟保存用地、保存區或其他使用用地或分區。五、主管機關得視實際需要，於前款範圍外劃設緩衝地區。」第4條規定：「第2條第2款基礎調查，應包括下列內容：一、歷史脈

01 絡研究：(一)古蹟本體以外，得以體現整體古蹟價值、空間紋
02 理等元素之價值指認與評估及其歷史沿革。(二)得以彰顯古蹟
03 價值之外貌及其觀覽通道之認定及評估。(三)古蹟定著土地周
04 邊範圍及緩衝地區之認定及評估。(四)計畫範圍內其他相關空
05 間紋理論述及城鄉發展造成古蹟環境影響之說明。二、現況
06 調查：(一)有關之文化及自然資源。(二)計畫範圍內之土地權
07 屬、土地使用現況、土地使用計畫。」第5條：「第2條第3
08 款法令研究，應包括下列內容：一、文化資產相關法令。
09 二、土地使用相關法令。三、建築管理相關法令。四、其他
10 有關之法令及計畫。」第6條規定：「第2條第4款體制建
11 構，應包括下列內容：一、必要之土地使用計畫變更建議。
12 二、依本法第34條、第39條、第41條、第42條提出必要規定
13 事項、土地使用管制及獎勵措施之建議。三、依本法第38條
14 提出古蹟定著土地周邊範圍及緩衝地區都市設計審議原則、
15 建築及景觀規範之建議。」可知古蹟保存計畫之內容，雖應
16 表明該計畫所擬保存之古蹟暨所在地、周邊範圍或劃設之緩
17 衝範圍，就有實際需要者並可指明所劃設古蹟保存用地、保
18 存區或其他使用用地或分區等，但針對計畫範圍內之土地
19 (含周邊、緩衝範圍)使用管制等事務，主要仍在說明所進
20 行基礎調查、相關法令情形，而體制建構項下所表述之土地
21 使用計畫變更、土地使用管制或獎勵，甚至範圍內之都市設
22 計審議原則或建築、景觀規範等，則均屬提出「建議」之性
23 質，為系爭作業辦法第6條所明定。另系爭作業辦法第11條
24 復規定：「古蹟保存計畫公告後，發現原計畫資料錯誤或其
25 他不符法令相關規定，致影響人民權益之情事時，主管機
26 關得辦理一部或全部之撤銷，並得另訂失效日期。」

27 (三)經查：

- 28 1.本件被告業已陳明系爭保存計畫雖經公告實施，並未發生
29 其中土地利用有具體範圍及限制等法律上效果，而尚須等
30 待該土地範圍之都市計畫主管機關即臺北市政府依法辦理
31 都市計畫變更程序後，才有具體限制或規制之效力，且計

畫範圍內所列古蹟或歷史建築等，均係前經被告依文資法第9條等規定為指定處分者，系爭保存計畫並無重為或變更前所為指定處分等情，及目前臺北市政府並未依系爭保存計畫進行都市計畫變更之審議或結果，且臺北市政府與被告並無隸屬關係，亦未必全然接受系爭保存計畫所提建議以辦理都市計畫變更，若如此，被告就此亦無進一步之法定處置或措施可資採用；另系爭保存計畫所提出範圍內土地使用之限制等，如第肆章內容均屬抽象方針計畫，並有列記屬建議性質，亦曾有開發案審查結果未全然依系爭保存計畫之建議辦理，可見系爭保存計畫在個案審查中，並未有絕對關聯或直接作為審查依據等語（本院卷3第136至137頁、第249至250頁之筆錄）。已可見職司系爭保存計畫公告實施權責之被告，業已陳明系爭保存計畫內容中，並無重為或變更前已作成之古蹟或歷史建築等指定處分之情形，而僅屬古蹟保存方針之提出，並不以之為具備對外具體規制作用之行政處分性質，甚且認後續尚待依文資法第37條第2項規定由系爭保存計畫範圍所在地之擬定都市計畫主管機關據以辦理都市計畫變更後，系爭保存計畫基於保存古蹟暨保全環境景觀目的，所提出之土地使用管制（包含建築物量體配置及高度管制等）等建議，方有進而落實為具體規範之法律上效果。

- 2.其次，觀之系爭保存計畫第壹章第二節以下之計畫範圍，固可見列載：「保存計畫範圍中東起河溝頭、清代機器局、鐵道部，西至D1東街廓，往南將北門、臺北郵局、臨官道（博愛路、延平南路）兩側第一街廓之建築（臨道路境界線10M範圍內）及中華路城牆範圍……」等旨，並有圖1-1至1-3所示研究範圍、古蹟及歷史建築本體、定著土地圖，及保存計畫範圍示意圖等加以標示，於保存區、緩衝區劃定之說明中，亦有相關示意圖之提出（本院卷1第49至51頁、第87至91頁），惟各該說明及圖例標示所指街廓、道路之確切定位，並未進一步敘及諸如道路如何計算

01 長度、所在地號或門牌號碼等可供特定之事項；再對照第
02 肆章體制建構中針對土地使用管制、周邊景觀風貌管制規
03 範等內容，諸如土地使用分區是否調整為保存區或應如何
04 管制、古蹟周遭建物設計暨量體配置、高度管制，亦均清
05 楚載明為建議之性質，甚且在敘及2種主要計畫變更方式
06 後，針對交通廣場用地、廣場用地是否變更為保存區乙
07 事，仍載明為建議等（本院卷1第89至93頁、第151至183
08 頁），足以證明系爭保存計畫於體制建構項下所提出涉及
09 土地使用管制、建物量體或高度限制等事項，均係依系爭
10 作業辦法第6條規定提出建議，系爭保存計畫內容，既尚
11 未就管制具體項目，有何足以直接、明確限制所定區域內
12 特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔之具體情
13 事，已難認有作成行政處分之實質。

- 14 3.再者，就系爭保存計畫目前有無涉及都市計畫變更程序之
15 辦理乙事，經本院詢問所在地之擬定都市計畫主管機關即
16 臺北市政府所屬都市發展局結果，亦據該局回復稱：被告
17 前曾以111年1月12日文授資局蹟字第1113000594號函表示
18 後續將依都市計畫法第27條規定辦理個案變更，惟目前尚
19 未收到被告之申請，並指明若擬變更使用分區為保存區，
20 屬變更主要計畫層級，得依都市計畫法第26條規定於都市
21 計畫定期通盤檢討時辦理，或依同法第27條規定辦理個案
22 變更，系爭保存計畫所指都市計畫土地使用分區變更及土
23 地使用管制規定之修訂，須在依前開法定程序辦理變更作
24 業完竣後始生效力等旨，且所檢附前述被告111年1月12日
25 函，確亦可見被告表明後續擬就系爭保存計畫，依都市計
26 畫法第27條規定辦理個案變更，及系爭保存計畫所提必要
27 規定、管制事項內容尚未納入都市計畫之都市設計準則
28 前，仍作為被告辦理文資法第34條審議、第38條會同審查
29 或相關規定之執行依循等語（本院卷3第383至393頁、第3
30 97至400頁）。除可見系爭保存計畫公布實施後，被告確
31 有規劃依文資法第37條第2項規定辦理都市計畫之變更，

以利所提建議之土地使用管制等內容能納入都市計畫法之規定，以利建議事項之貫徹執行，但在尚未依法定程序納入都市計畫變更前，臺北市政府都市發展局亦表明僅憑系爭保存計畫，尚不足以發生土地使用分區變更或管制規定據以立即修訂完成之效果，益加佐證系爭保存計畫所提出相關土地暨其上建物之管制，確如被告所稱各該管制建議所為限制，未必全然有拘束個案之具體規制作用，而仍待主管機關於個案審查中，參酌被告所提建議為整體考量後，方得確定個案是否受拘束及受限之具體內容；亦即系爭公告之性質，尚非就公法上具體事件所為決定或其他公權力措施，核非行政處分。

- 4.原告雖主張因其所有土地在系爭保存計畫範圍內，將來擬在土地上興建建物而申請相關許可時，一旦送請被告或經其他主管機關詢問被告有關文資法等規定之適用意見時，被告必然持系爭保存計畫之限制內容而對原告造成所列載建物量體、高度、退縮建築或開放空間利用等有所限制之效果，故謂系爭公告已對其存在實質拘束力，此實係被告得憑系爭公告所公布實施之系爭保存計畫，就該範圍內文資法規定之解釋適用為進一步抽象性法律意見說明之問題，在原告尚未提出如何具體申請內容，且經被告或其他主管機關參酌被告意見而就個別事件對外作成有具體規制效果之決定以前，僅憑系爭公告之建議，尚不足以對原告形成個案具體決定之行政處分效力，對原告之拘束力，至多亦為行政程序法第150條第1項規定所指行政機關基於法律授權訂定之法規命令，而有對多數不特定人民就一般事項發生抽象對外之法律效果而來（被告亦辯稱系爭保存計畫相關管制乃提出建議，尚待辦理都市計畫之個案變更程序，則對原告將來個案申請之影響，本即須視申請事項為何暨其綜合審查結果，方能確知具體決定對原告影響之依據究只來自系爭公告，或尚有其他現行法令須遵循，故系爭公告對原告權益有無影響，現況實屬未定），仍與行政

處分係對個別事件之具體規制力情形，並不相同。尤其，被告亦舉出另開發案審查中，開發行為雖未完全遵循系爭保存計畫，仍有審查結論未全然依系爭保存計畫建議所定標準辦理，而有視個案現場狀況斟酌調整之空間（本院卷3第251至252頁、第337至338頁之書狀），益加佐證系爭保存計畫之抽象性規範效力，於具體個案中仍有視個別狀況、與其他法規如何整體適用等加以綜合審酌後，方能決定具體規制內容之情形。至於系爭作業辦法第11條雖有規定原計畫資料錯誤，或其他不符合法令相關規定，致影響人民權益之情事時，被告得辦理一部或全部撤銷之規定，亦僅屬對系爭保存計畫內容發生錯誤時，如何處理之程序規定，難謂所指撤銷，即為行政處分之撤銷性質。是被告辯稱系爭公告並非行政處分，原告對此提起撤銷訴訟，不合於行政訴訟法第4條規定要件，且此訴不合法情形無從補正，應逕行裁定駁回等語，實為有據。

5. 又無論被告或前述臺北市都市發展局之回函，雖均述及該範圍內相關土地使用申請，涉及文資法第34條、第38條而須經被告審議或會同審查，且被告有清楚表明相關審查仍將依循系爭保存計畫執行等語，固可見被告就系爭保存計畫所提之土地使用管制等建議，業有明示仍將用以為審議憑據而存在相當之事實上拘束力，如前述，至多亦係本於系爭保存計畫有法規命令之對外抽象法律效果，或為被告就如何管制已有提出法規命令建議而尚待依程序變更修正下，可依現有規制作為通案性審查標準之問題，仍屬抽象性規範效力；又因系爭保存計畫並非行政訴訟法第237條之18所規定「依都市計畫法」發布之都市計畫類型，以前述後續尚待依都市計畫法第27條規定辦理個案變更，及系爭保存計畫內容僅針對都市計畫變更與否提出建議等情，亦可見系爭保存計畫之抽象性規範內容，因與現行都市計畫規定內容衝突（此節適亦為原告主張系爭保存計畫違法的理由之一），猶待循法定程序審議修訂；則縱使被告在

依文資法第34條、第38條等規定審查時，仍有斟酌系爭保存計畫以為審查依據之情形，仍須待被告或其他主管機關進行綜合審酌，方可確認原告權益所受具體影響或損害之確切緣由及範圍（被告亦稱並非僅憑系爭保存計畫為審查，由其他相關法規仍可提出同樣之審議見解或意見），在此之前，原告縱因系爭保存計畫之拘束而有疑慮，究尚未達權利或法律已受有侵害之程度，此情容與納入都市計畫後即不得違反之情形，仍有區別。故就本件情形而論，系爭保存計畫係依文資法所公布實施，並非依都市計畫法而發布，不在行政訴訟法第5章特別明定得提起救濟之都市計畫範圍內，且系爭保存計畫縱有對外抽象性法規範效力，對原告造成影響之程度，亦尚難認有令其得援用行政訴訟法第5章等規定提起行政救濟之必要，當予指明。

六、綜上，系爭公告既非行政處分性質，原告仍依行政訴訟法第4條規定提起本件撤銷訴訟，依首揭規定意旨及說明，屬訴不合法，且無從補正，應裁定駁回之。至於原告其餘實體上爭執，即無再予審究之必要，附此敘明。

七、依行政訴訟法第107條第1項第10款、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 2 月 29 日

審判長法官 蕭忠仁

法官 羅月君

法官 林麗真

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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，得不委任律師為訴訟代理人	1. 抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，抗告人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 抗告人之配偶、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. 抗告人為公法人、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，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 113 年 2 月 29 日

書記官 謝貽婷