

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第813號

114年12月18日辯論終結

原告 蔡坤塗
蔡坤欉
蔡坤河
蔡坤明

共同

訴訟代理人 吳志勇 律師
白承宗 律師

被告 新北市政府

代表人 侯友宜（市長）住同上

訴訟代理人 王雅芳 律師

上列當事人間土地重劃事件，原告提起行政訴訟，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、程序事項：

行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……」原告起訴時，訴之聲明原為先位聲明：被告於新北市新、泰塭仔圳市地重劃案（下稱系爭市地重劃案）之土地分配中，應將起訴狀附表1（本院卷第31頁）所示土地面積3,366平方公尺，一併列入原告應得參與土地分配之範圍；備位聲明：被告應給付原告新臺幣（下同）181,263,600元（本院卷第11

頁)。嗣於訴訟進行中變更追加備位聲明為：被告應給付原告181,263,600元，「及自原告行政準備(二)暨訴之聲明變更聲請狀繕本送達日翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息」(本院卷第574頁)。經核原告上揭備位聲明之變更追加，其請求基礎事實同一，合於行政訴訟法第111條第3項第2款規定，且無礙於訴訟終結及被告防禦，依前揭規定，應予准許。

二、事實概要：

(一)緣被告(改制前為臺北縣政府)於民國87年3月27日發布實施「變更新莊都市計畫(塭仔圳地區)(三期防洪拆遷安置方案)主要計畫」(下稱系爭主要計畫)案，並循系爭主要計畫案擬定細部計畫，於91年12月31日發布實施「擬定新莊都市計畫(塭仔圳地區)(三期防洪拆遷安置方案)細部計畫」案(下稱系爭細部計畫)，以開啟塭仔圳地區之整體開發，其中，即包含興建「特二號道路(下稱系爭道路)與台一線高架共構路段(新莊市轄區)工程」(下稱系爭工程)。原告共有之分割前新北市新莊區中港厝100-5及107-15地號土地坐落於系爭工程用地範圍內，該2筆土地歷經分割成如起訴狀附表1所示7筆土地(下稱系爭土地)及100-6、100-7、100-9、100-10、100-91、100-15地號土地(下稱100-6地號等6筆土地)。

(二)被告為預先辦理系爭工程用地取得作業，委請改制前新莊市公所(下稱新莊市公所)召開用地協調會；新莊市公所先後3次(90年8月16日、90年12月12日及91年10月9日)召開協調會，因土地所有權人就採取「一般徵收」或「先行同意使用並保留參加市地重劃」無法形成共識，被告乃先採取「土地所有權人同意交付土地予被告先行施作本工程，被告同意給付土地公告現值加三成之獎勵金，倘無法取得全部土地所有權人同意，則改以一般徵收，並將三成獎勵金由徵收補償金內扣除」之方案以製作土地使用同意書(下稱系爭同意書)，經由新莊市公所分別拜訪土地所有權人，原告4人乃

01 分別於92年3月5日簽具系爭同意書，同意交付新莊市興化段
02 932、932-1、中港厝段100-5、107-15地號等4筆土地予被告
03 先行施作系爭工程，及領取91年度土地公告現值三成之土地
04 先行使用獎勵金（下稱系爭獎勵金）。

05 (三)茲因無法取得系爭工程用地範圍全部私有土地所有權人同意
06 先行提供土地使用，即當時用地範圍內土地所有權人無法全
07 部出具同意書（本院卷第43頁原證5），致被告無法先行使
08 用土地施作工程，新莊市公所爰於92年10月15日召開協議價
09 購說明會，於會議中說明如未能達成協議價購則辦理徵收。
10 其後，因未能協議價購，被告於92年11月12日函請新莊市公
11 所製作土地徵收計畫書，報被告審核後，由被告陳報內政部
12 審議，徵收系爭工程用地，續經內政部審議後，以內政部以
13 93年1月16日台內地字第0930065737號函准予徵收（下稱93
14 年1月16日函），原告並於93年2月23日領竣徵收補償。嗣於
15 94年12月開開發佈實施「變更新莊都市計畫（塭仔圳地區）
16 （三期防洪拆遷安置方案）細部計畫（土地使用分區管制要
17 點專案通盤檢討」（下稱94年細部計畫，本院卷第297頁即
18 被證4）。

19 (四)嗣因系爭工程道路寬度由60米改為40米，道路兩側10米土地
20 已無徵收必要，被告所屬工務局乃於109年9月10日與原告簽
21 訂協議書，原告同意以系爭同意書供被告先行使用之土地、
22 嗣經廢止徵收之部分，於被告返還後，仍無償繼續提供作道
23 路供公眾通行使用，倘該等土地於112年底仍未公告重劃計
24 畫，原告應依廢止徵收時繳回之價金售回予被告所屬工務
25 局。原告簽具協議書後，被告乃報請內政部以111年2月15日
26 台內地字第1110260855號函廢止部分土地之徵收。

27 (五)另被告於109年8月公告「新北市新、泰塭仔圳市地重劃案
28 （第一區）重劃計畫」之公辦市地重劃案（即系爭市地重劃
29 案），原告乃以112年5月25日存證信函，向被告請求將系爭
30 如起訴狀附表1所示7筆土地（包含已徵收之40米道路土地在
31 內）納入市地重劃範圍，未獲被告確答，遂依系爭同意書第

2條，提起本件一般給付訴訟，先位聲明請求將起訴狀附表1所示7筆系爭土地面積列入系爭市地重劃案其應得參與土地土地分配之範圍，及備位聲明請求給付金錢。

三、原告起訴主張及聲明：

(一)系爭同意書為行政契約，被告應履行契約，將系爭土地納入重劃分配範圍，不得以嗣後一般徵收程序否定系爭同意書第2條之契約義務，該契約文字並未賦予被告「擇一履行」之權利：

1.系爭同意書第1條約定：「立同意書人同意依91年度土地公告現值三成領取獎勵金將上開土地提供政府興闢各項工程及管理維護使用。」，第2條約定：「土地所有權人其所有面積均保持原狀不予變更，俟該區都市計畫實施時再按面積比率參加分配土地，並保留參與市地重劃權益。」據此，簽署系爭同意書之人有2項權利：1.依第1條取得三成獎勵金之債權，以及2.依第2條參與市地重劃之債權；且系爭同意書僅有第5條約定若於1年內辦理徵收補償時將扣除前開三成獎勵金，並未明文或設定條件可將第2條之約定予以排除。是以，被告依系爭同意書所負擔之債務，不應因嗣後之徵收而予以免除。

2.被告當時考量「進場施工之急迫性」、「政策與時程需要」，故以第2條之「承諾保留同意出具同意書之地主未來參與市地重劃之權利」的條件，同時加上系爭同意書當中所載如第5條等等其他補償金、徵收發生時的金額計算方式等條件，以在前述急迫狀態下換取「各該地主同意土地提供政府先行使用」之利益。原告基於政府之承諾而出具先行提供使用同意書，上情已於內政部105年9月22日台內地字第10513077771號函（下稱內政部105年9月22日函）記載明確，因此並無差別待遇，更無不具正當合理關聯情事，且與系爭細部計畫專案通盤檢討分區辦理要點（下稱系爭細部計畫分區辦理要點）第9點第1項、第2項「（第1項）本地區之公共設施用地如屬重大或緊急工程，得協調土地所有權人同意先行

01 提供使用或租用者，若協調不成者，基於重大或緊急工程之
02 推動，必要時得以一般徵收方式取得。（第2項）本地區依
03 前項規定同意先行提供使用或租用者，保留其土地所有權人
04 參與重劃配地之權利。」規定相符。

05 3.原告係依債權人之地位向被告請求參與市地重劃，並非依據
06 土地徵收條例等規定，被告混淆土地徵收條例之程序及行政
07 契約債權人得主張之權利，稱原告因失去土地所有權人之地
08 位而不得主張第2條之權利云云，其邏輯顯然存在疑義與矛
09 盾。原告之土地雖遭到被告徵收，然並無任何約定或條文明
10 確排除原告之權利，原告亦未放棄、拋棄權利之行使，則原
11 告依據合法有效之系爭同意書，亦應得依約主張參與市地重
12 劃，或退步言之，應得主張債務不履行之損害賠償。按行政
13 程序法第135條前段，並按同法第149條準用民法之規定，債
14 之關係成立後，債務人即有向債權人給付之義務，因此，原
15 告得按系爭同意書進行履約之請求，及內政部105年8月24日
16 土地徵收審議小組第114次會議紀錄（下稱105年8月24日會
17 議）提案編號第114-1案中被告所述，原告參與市地重劃之
18 權益應明確受到保障，是否辦理徵收亦不應影響原告等人之
19 權益，原告得依相關規定，請求於系爭同意書所載土地納入
20 市地重劃，且應包含過往以一般徵收之40米土地在內（若已
21 納入者，則不在此限），如此始符誠實信用原則。

22 4.系爭同意書將「保留參與市地重劃權益」與「徵收補償」分
23 列不同條文，且系爭同意書中並無賦予被告得擇一適用之權
24 利，亦無被告徵收後即排除原告參與市地重劃之約定，不容
25 被告曲解契約文字。至於被告辯稱原告已喪失土地所有權人
26 地位，故不得再以系爭同意書主張權利云云，惟系爭同意書
27 約定之土地所有權人應以簽約當時之狀態為準，始符法理；
28 況原告之主張並未違反現有法令，亦非僅憑系爭同意書即獲
29 得無正當合理關連之利益，與行政程序法第137條第1項規定
30 相符。

01 (二)系爭同意書簽署背景，係因被告考量「進場施工之急迫
02 性」、「政策與時程需要」，故以較優條件「承諾」原告，
03 並未排除「徵收」後參與市地重劃之權益。被告僅執文義未
04 明或時間序上無適用性之系爭細部計畫分區辦理要點第9點
05 文件，即推論「賦予被告得擇一適用之權利」、或「經被告
06 『徵收』後，即排除原告參與市地重劃之權益」云云，違反
07 誠信原則。系爭細部計畫分區辦理要點係於94年12月26日發
08 布，惟由時序觀之，原告簽署系爭同意書係於92年間，被告
09 辦竣一般徵收係於93年間，均早於被告援引之系爭細部計畫
10 辦理要點，故該要點於本件並無參考性；退步言之，亦應參
11 考內政部105年8月24日會議內容，原告與被告訂定系爭同意
12 書之真意係考量「進場施工之急迫性」、「政策與時程之需
13 要」，故以較優渥之條件承諾原告，並非賦予被告擇一適用
14 之權利，或使被告得於徵收後排除原告參與市地重劃之權
15 益。

16 (三)本件時效尚未經過，並以系爭市地重劃案（公布日期109年8
17 月24日至109年9月23日）公布時起算請求權時效10年：
18 被告雖主張系爭細部計畫分區辦理要點第9點記載系爭道路
19 中央40公尺採一般徵收部分之工程費用、地上物補償費及其
20 他費用無需由開發單元負擔，即係將此部分區域排除於重劃
21 範圍外之意，故原告至遲於94年即已知悉系爭土地遭排除於
22 重劃範圍外云云；惟塭仔圳市地重劃案過往僅公布都市計畫
23 主要計畫、細部計畫、防洪拆遷安置方案，迄至109年8月24
24 日止均尚未有實際進行市地重劃案之重劃計畫書，故93年簽
25 具之系爭同意書第2條「俟該區都市計畫實施時再按面積比
26 率參加分配土地」真意應係以實際啟動公辦市地重劃案之都
27 市計畫時，為請求權時效之起算基準，是以，本件請求權時
28 效應自系爭市地重劃案109年8月24日至109年9月23日公布期
29 間屆滿之日起算10年，迄今並未罹於時效。被告辯稱應自94
30 年起算云云，與內政部105年之決議理由「承諾將保留同意

01 出具同意書之地主未來參與市地重劃之權利」及系爭同意書
02 第2條相違背，足證被告所言並無可採。

03 (四)退步言之，被告於給付不能或不完全給付之情形，原告仍得
04 準用民法之規定，請求履行利益之債務不履行損害賠償；依
05 行政程序法第149條準用民法之規定，原告應得請求以參與
06 市地重劃所能得到履行利益之賠償，並以起訴時市價計算；
07 附表一所示土地112年1月公告現值為181,263,600元。被告
08 依據系爭同意書仍應有保障原告參與該地區市地重劃之權
09 益，若認為：1.系爭土地因可歸責於被告之因素，致全數均
10 位於受到系爭重劃計畫書排除之40公尺範圍內，且因重劃計
11 畫書之法規位階，而致使系爭同意書第2條之約定無法履
12 行；或2.若因被告錯誤之事實認定，而誤將系爭土地全部或
13 部分錯誤認定至40公尺範圍之內，而導致因可歸責於被告之
14 任何因素而致原告無法參與市地重劃；或3.純為被告之拒絕
15 給付；則應屬給付不能，或不完全給付準用給付不能之情
16 形，原告仍得準用民法之規定，請求系爭土地公告現值計算
17 之債務不履行損害賠償。依據114年9月15日新莊地政事務所
18 土地複丈成果圖之註記欄記載，其標示紅線範圍，係以實際
19 台65線高架道路的中央線平移外推東西各20公尺，共40公尺
20 範圍，並標示在此範圍內之土地面積。如依系爭市地重劃計
21 畫書「1號道路（特二號）中央40公尺部分採一般徵收開闢
22 之計畫道路」所載，則1號道路（特二號）中央40公尺「以
23 外」之部分均屬重劃範圍，即更應納入市地重劃範圍中，或
24 依法為損害賠償之範圍，原告依據新莊地政事務所實際測量
25 之結果計算1號道路（特二號）中央40公尺「以外」之部
26 分，其面積計703平方公尺，112年1月公告現值計37,359,00
27 0元等語。

28 (五)聲明：

29 1.先位聲明：被告於系爭市地重劃案之土地分配中，應將如起
30 訴狀附表1所示7筆土地之土地面積，列入原告應得參與土地
31 分配之範圍。

01 2.備位聲明：被告應給付原告181,263,600元，及自原告行政
02 準備(二)暨訴之聲明變更聲請狀繕本送達日翌日起至清償日
03 止，按年息百分之5計算之利息。

04 四、被告答辯及聲明：

05 (一)系爭同意書第1、2條均為原告同意提供土地供被告先行使
06 用，第5條為被告無法以同意書取得範圍內所有土地時，應
07 辦理土地徵收，屆時原告同意將已領之系爭獎勵金由徵收補
08 金內扣除，故由系爭同意書之行政目的、行政行為及整體文
09 義可知，原告應知悉倘被告無法先行取得系爭工程之全部土
10 地，則將實施一般徵收，故被告嗣後改採土地徵收，原告於
11 領取徵收補償費、土地所有權移轉予被告後，即無從適用系
12 爭同意書第2條，此為雙方當事人締約真意與客觀事實。又
13 系爭同意書第2條僅為依法律規定之說明，並非請求權基礎
14 ，原告甚至連「先行使用」之條件亦未成就，更非可為原告
15 先位聲明之基礎。

16 (二)系爭細部計畫分區辦理要點第9點第3、4項分別將「依第1項
17 規定採同意先行使用或租用」與「依第1項規定採一般徵收
18 者」列為用地取得之方式，而分別規定開發單元內該闢建公
19 共設施之費用分攤情形與效果，足證該2種土地取得方式確
20 為擇一甚明。原告曲解內政部105年8月24日會議紀錄，被告
21 並無承諾徵收後仍保留原告未來參與市地重劃之權利。

22 (三)原告主張先位被告履約及備位損害賠償權利縱有理由，然依
23 行為時之行政程序法第131條第1、2項規定，本件時效於93
24 年間徵收起開始為時效進行之始期，於98年因時效完成而當
25 然消滅，原告於112年間始提起本件訴訟，顯罹於時效。又
26 系爭細部計畫分區辦理要點第9點第5項亦載明「系爭道路中
27 央40公尺採一般徵收部分之工程費用、地上物補償費及其他
28 費用無需由開發單元負擔。」即謂將此部分排除於重劃範圍
29 外，則原告至遲於94年已知悉系爭土地已然排除於市地重劃
30 範圍內，遲於112年始起訴請求，更可證其請求權顯已罹於
31 時效。

01 (四)原告之備位主張原因事實及請求權基礎，與先位主張相同，
02 同屬系爭同意書第2條，則於先位不成立時，顯然無討論備
03 位之必要。原告主張系爭土地並未在系爭道路中央40公尺之
04 範圍內，而聲請測量，然除量測基準有誤外，亦與系爭同意
05 書效力無關，而無調查之必要。

06 (五)新莊地政事務所測量之「台65線道路」為公路法上意義之
07 「已興闢完成之道路」，於本案應無涉於市地重劃範圍：

08 「特2號道路（1號道路）」為87年發佈實施之系爭主要計畫
09 中，劃設之60米寬園道用地，嗣94年發佈實施系爭細部計畫
10 分區辦理要點第9點規定略以「……本區內屬全區性重大公
11 共設施或設備……惟特2號道路（1號道路）中央40公尺採一
12 般徵收……」，可知特2號道路（1號道路）係於94年系爭細
13 部計畫時確定其範圍。是以，109年發佈之系爭市地重劃
14 案，其重劃範圍排除「1號道路（特2號）中央40公尺部分採
15 一般徵收開闢之計畫道路」，係因新莊市公所93年辦理之60
16 公尺寬用地徵收取得，嗣改以40公尺寬，而將其餘兩側10公
17 尺納入市地重劃範圍所致，與嗣後建造完成之台65線高架道
18 路根本無涉。原告毫無法規依據、亦未依據新莊都市計畫書
19 圖或都市計畫原理，遽為主張以「台65線高架道路」為測量
20 依據以判斷重劃範圍，顯屬無據，更與系爭同意書效力無關
21 等語。

22 (六)聲明：原告之訴駁回。

23 五、本件如事實概要欄所載之事實，有系爭主要計畫書（併卷外
24 放）、系爭細部計畫（併卷外放）、新莊市公所90年8月16
25 日、90年12月12日、91年5月15日協調會議紀錄（本院卷第2
26 74-286頁）、91年10月9日說明會會議紀錄（本院卷第288-2
27 90頁）、92年3月5日系爭同意書（本院卷第35-41頁）、新
28 莊市公所92年10月15日協議價購會議紀錄（本院卷第245-24
29 8頁）、內政部93年1月16日核准徵收函及系爭工程徵收土地
30 計畫書（本院卷第235-240頁）、系爭工程用地地價補償費
31 公告、發放清冊（本院卷第291-295頁）、109年9月10日協

01 議書（本院卷第381-388頁）、內政部111年2月15日准予廢
02 止徵收函及提案編號第236-3案（本院卷第389-392頁）、被
03 告111年2月21日新北府地徵字第11102913822號廢止徵收公
04 告（本院卷第397-398頁）、系爭工程廢止徵收土地補償費
05 公告及繳納清冊（本院卷第399-404頁）、新北市新泰問塹
06 子圳（第一區）市地重劃區地號摘錄簿（本院卷第495-499
07 頁）、新莊地政事務所114年7月28日複丈成果圖（本院卷第
08 531頁）、109年7月變更新莊都市計畫（塹仔圳地區）細部
09 計畫（第一次通盤檢討）書（節錄）（本院卷第613-615
10 頁）、被告110年5月14日新北府地徵字第1100881899號函
11 （本院卷第617-622頁）等資料影本附卷可稽，為可確認之
12 事實，爰就原告先位請求被告將系爭土地面積納入系爭市地
13 重劃案原告得參與土地分配之範圍，有無理由？備位請求被
14 告給付原告181,263,600元及利息，有無理由？判斷如下。

15 六、本院判斷如下：

16 (一)應適用之法令：

- 17 1.平均地權條例第3條第1、2款規定：「本條例用辭之定義如
18 左：一、都市土地：指依法發布都市計畫範圍內之土地。
19 二、非都市土地：指都市土地以外之土地。」第56條規定：
20 「（第1項）各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機
21 關核准後，辦理市地重劃：一、新設都市地區之全部或一
22 部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、公共衛
23 生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。三、都市土地
24 開發新社區者。四、經中央主管機關指定限期辦理者。（第
25 2項）依前項規定辦理市地重劃時，主管機關應擬具市地重
26 劃計畫書，送經上級主管機關核定公告滿30日後實施之。
27 ……（第4項）市地重劃地區之選定、公告禁止事項、計畫
28 之擬訂、核定、公告通知、測量、調查、地價查估、計算負
29 擔、分配設計、拆遷補償、工程施工、地籍整理、交接清償
30 及財務結算等事項之實施辦法，由中央主管機關定之。」

- 01 2.都市計畫法第48條規定：「依本法指定之公共設施保留地供
02 公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購
03 買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得
04 之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」
- 05 3.土地徵收條例第11條第1項規定：「需用土地人申請徵收土
06 地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全
07 急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協
08 議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會
09 未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請
10 徵收。」
- 11 4.市地重劃實施辦法第1條規定：「本辦法依平均地權條例
12 （以下簡稱本條例）第56條第4項訂定之。」第2條第1項規
13 定：「市地重劃由中央、直轄市或縣（市）主管機關辦
14 理。」第6條前段：「重劃地區之範圍，由該管主管機關勘
15 定……。」第14條第1項至第3項：「（第1項）重劃地區選
16 定後，主管機關應舉辦座談會，並擬具市地重劃計畫書，報
17 請上級主管機關核定。（第2項）前項座談會主管機關應以
18 書面載明下列事項，通知土地所有權人：一、重劃區範圍及
19 總面積（附範圍圖）。二、公共設施用地負擔項目及其概略
20 面積。三、舉辦重劃工程項目。四、重劃經費負擔概算及負
21 擔方式。五、預計重劃平均負擔比率。（第3項）第1項重劃
22 計畫書應記載下列事項：一、重劃地區及其範圍。二、法律
23 依據。三、辦理重劃原因及預期效益。四、重劃地區公、私
24 有土地總面積及其土地所有權人總數。五、重劃地區原公有
25 道路、溝渠、河川及未登記地土地面積。六、土地總面積：
26 指計畫範圍內之公、私有土地面積及未登記地之計算面積。
27 七、預估公共設施用地負擔：包括土地所有權人共同負擔之
28 公共設施用地項目、面積及平均負擔比率。八、預估費用負
29 擔：包括土地所有權人共同負擔之工程項目及其費用、重劃
30 費用及貸款利息之總額與平均負擔比率。九、土地所有權人
31 平均重劃負擔比率概計。十、重劃區內原有合法建物或既成

01 社區重劃負擔減輕之原則。十一、財務計畫：包括資金需求
02 總額、貸款及償還計畫。十二、預定重劃工作進度表。十
03 三、重劃區範圍都市計畫地籍套繪圖。」

04 (二)被告以一般徵收方式取得系爭土地即如起訴狀附表1所示7筆
05 土地之經過如下：

- 06 1. 所謂市地重劃，係依照都市計畫規劃內容，將一定範圍之土
07 地進行規劃整理與興辦公共設施，並計算扣除土地所有權人
08 依其受益比例負擔之公共設施用地及重劃相關費用後，按原
09 有土地相關位次重新分配予土地原所有權人之土地改良措
10 施，有促進土地利用、健全都市發展之功能，並為政府取得
11 公共設施保留地之方式（都市計畫法第48條參照）。是以，
12 非都市計畫範圍內之土地，即非得為市地重劃範圍（平均地
13 權條例第2條參照），而得參與市地重劃者，應為市地重劃
14 範圍內之土地所有權人；至於土地徵收，則是國家取得土地
15 所有權之最後手段（土地徵收條例第11條第1項參照）；故
16 而，市地重劃與一般徵收，為兩種不同之政府取得公共設施
17 保留地的方式，二者性質不同，不容混淆。
- 18 2. 系爭道路（特二號快速道路）屬公共設施，為系爭主要計畫
19 及系爭細部計畫中重大交通建設之一（外放之系爭主要計畫
20 第5頁及系爭細部計畫第13頁）；依91年12月31日發布實施
21 系爭細部計畫第五章實質發展計畫第八節事業及財務計畫
22 （外放系爭細部計畫第53頁）記載載「壹、土地開發方式：
23 一、本計畫……原則以市地重劃方式辦理。……但本計畫區
24 內之公共設施用地如屬重大或緊急工程，得經協調土地所有
25 權人同意先行提供使用或租用，若協調不成者，基於重大或
26 緊急工程之推動，必要時得以一般徵收方式取得。」及「變
27 更新莊都市計畫（塭仔圳地區）（三期防洪拆遷安置方案）
28 細部計畫（土地使用分區管制要點專案通盤檢討）」附錄三
29 （本院卷第308頁）「分區辦理要點（下稱系爭細部計畫專
30 案通盤檢討分區辦理要點）第9點第1項、第2項（本院卷第3
31 10頁）」（第1項）本地區之公共設施用地如屬重大或緊急

01 工程，得協調土地所有權人同意先行提供使用或租用者，若
02 協調不成，基於重大或緊急工程之推動，必要時得以一般徵
03 收方式取得。（第2項）本地區依前項規定同意先行提供使
04 用或租用者，保留其土地所有權人參與重劃配地之權利。」
05 是可知，系爭工程用地原則上以市地重劃方式辦理，但基於
06 重大或緊急工程之推動，必要時得以一般徵收方式辦理。易
07 言之，倘若系爭工程用地無法以市地重劃方式辦理，基於系
08 爭工程之重大及緊急性，得以一般徵收方式，由政府完成法
09 定徵收補償程序後，取得土地所有權。

10 3. 系爭如起訴狀附表1所示7筆土地坐落系爭工程用地範圍，為
11 原告共有；新莊市公所為辦理系爭工程用地取得，先後於90
12 年8月16日、90年12月12日及91年5月15日邀集用地範圍之私
13 有土地所有權人，召開3次協調會。於90年8月16日第1次協
14 調會出席之土地所有權人先提出在不影響土地所有權人重劃
15 權益，由土地所有權人同意先行使用土地，請被告提具體配
16 套措施，或是比照泰山轄區內土地以一般徵收方式辦理用地
17 取得等方案；於90年12月12日第2次協調會出席之土地所有
18 權人則一致希望比照泰山轄區內土地以一般徵收方式（公告
19 現值加四成）之條件，辦理用地取得，無法同意用地先行提
20 供工程使用；於91年5月15日第3次協調會則係被告協調以核
21 發獎勵金及保留將來市地重劃之權利方式，取得土地先行使
22 用權，然有過半數土地所有權人不同意或未出席（本院卷第
23 274-286頁）。

24 4. 被告為繼續協調，乃擬具系爭同意書，具體載明「一、立同
25 意書人同意依91年度土地公告現值三成領取獎勵金將上開土
26 地提供政府興闢各項工程及管理維護使用。二、土地所有權
27 人其所有面積均保持原狀不予變更，俟該區都市計畫實施時
28 再按面積比率參加分配土地，並保留參與市地重劃權益。
29 三、土地之地上物同意依現行法令辦理查估發放後15日內拆
30 遷完成。……五、本案道路用地如於簽訂同意書1年內辦理
31 徵收補償時，立同意書人同意將已領之三成獎勵金由徵收補

01 償金內扣除之。六、1年以後政府或任何機關不得以任何理
02 由追回地上物補償款及土地三成獎勵金。……」，交由新莊
03 市公所續與私有土地所有權人協調，新莊市公所並於91年10
04 月9日召開公告土地現值說明會會議，但出席之土地所有權
05 人仍對調整後地價有意見（本院卷第287-290頁），嗣經新
06 莊市公所再予協調，原告雖有簽署系爭同意書，並領取獎勵
07 金（本院卷第35-41頁），惟迄至92年7月間，新莊市公所仍
08 未能以上開方式，取得系爭工程範圍內全部私有土地之先行
09 使用權。

10 5. 因當時台1線高架橋即將完工，而中正機場捷運線亦將動
11 工，致系爭工程有進場施工之急迫性，被告遂依據系爭細部
12 計畫之附帶條件，啟動一般徵收程序。經請需用土地人新莊
13 市公所依土地徵收條例第11條規定，邀集系爭工程用地範圍
14 所有私有土地所有權人，於92年10月15日召開協議價購會
15 議，說明協議價購相關事項及徵收補償相關規定，即協議不
16 成時依法辦理後續之徵收程序，包括徵收補償標準，並重申
17 前述系爭同意書第5點約定，然因地價補償等因素，未能符
18 合出席之土地所有權人要求，致協議不成立，而未出席或未
19 於會後出具協議價購同意書者，經視為協議不成立（本院卷
20 第245-248頁）；被告爰以92年11月12日函請需用土地人新
21 莊市公所製作系爭工程土地徵收計畫書報被告審核後，報經
22 內政部以93年1月16日函准予徵收，被告並於發放徵收補償
23 費完成系爭工程用地取得之法定徵收程序（本院卷第235-24
24 1、291-295頁）。而原告所有系爭土地（即如起訴狀附表1
25 所示7筆土地）亦因完成徵收程序，而移轉登記為新莊市所
26 有（嗣管理者變更為新北市），且迄未經撤銷或廢止徵收
27 （本院卷第399-404頁）。

28 (三)由上述系爭同意書製作及簽署經過，通觀系爭同意書全文，
29 從該意思表示所根基之原因事實、主要目的、社會客觀認知
30 及當事人所欲表示之法律效果，作全盤之觀察，並探求當事
31 人立約時之真意，可知系爭同意書之內容係將系爭細部計畫

之土地開發方式予以具體、明確化，亦即被告係按系爭細部計畫所定土地開發方式，先協調保留原告私有土地所有權，並以發放獎勵金及保留將來市地重劃權利之方式，取得該土地之先行使用權，但如於簽署系爭同意書之1年內，該土地遭徵收時，則原告所領取之系爭獎勵金，應轉為徵收補償金之一部，並由被告發放徵收補償金差額後，完成徵收之法定程序。則系爭土地既已收歸國有，原告即無法再以系爭土地之「土地所有權人」身分，參與市地重劃，亦無保留將來市地重劃權利之可言。原告截取系爭同意書之片段字面，主張被告係因考量系爭工程進場施工之急迫性及政策與時程需要，故以較優渥之條件「承諾」原告，無論土地徵收與否，均不影響原告參與市地重劃之權益，為原告一己主觀之見解，自無可採。

(四)雖原告主張被告於內政部土地徵收審議小組105年8月24日第114次會議紀錄（本院卷第46-51頁原證6）提案編號第114-1案中明確說明，會保障出具同意書之地主未來參與市地重劃之權益等語。惟查：

1. 觀諸該次會議紀錄可知，該提案係被告對於訴外人黃錦成及黃錦助（下合稱黃君）申請撤銷徵收新北市新莊區中港厝段96-66及96-67地號土地及被告申請廢止徵收，提案審議，並決議：「一、撤銷徵收部分：不准予撤銷徵收。二、廢止徵收部分：補正後准予廢止徵收。」其理由如下：(1)關於申請撤銷徵收部分，爰以改制前新莊市公所考慮當時政策與時程需要，依據系爭細部計畫載明之附帶條件，經評估後採一般徵收方式辦理，並無土地徵收條例第49條第1項第2款規定之適用，故不准予撤銷徵收。(2)被告列席說明申請廢止徵收之理由，係考量當時新莊市公所基於政策與時程需要，經評估後採一般徵收方式辦理系爭工程用地取得，雖未牴觸系爭細部計畫之附帶條件（原則以市地重劃方式辦理，基於重大或緊急工程之推定，必要時得以一般徵收方式辦理），但因新莊市公所於徵收前曾召開協調會，承諾將保留出具先行提供

01 土地使用同意書之土地所有權人未來參與市地重劃之權利，
02 原告因而配合政府政策而出具，經評估已取得原告另出具同
03 意於取回被徵收土地所有權後，其土地必須無償繼續供道路
04 使用之協議書，該等土地如廢止徵收，除無礙公益，亦維護
05 政府公信及土地所有權人權益，爰依行政程序法第122條規
06 定，申請廢止徵收等情。觀諸上開說明，105年8月24日第11
07 4次會議顯然沒有在未廢止徵收系爭土地，原告亦未取回被
08 徵收之系爭土地所有權的情況下，仍承諾保留系爭土地未來
09 參與市地重劃權利之意。

- 10 2. 查自分割前原100-5地號分割之100-6、100-7、100-9、100-
11 10地號等4筆土地，及自分割原107-15地號分割出之107-9
12 1、107-15地號2筆土地，均坐落系爭工程道路兩側各10公尺
13 範圍，而於取得原告簽署同意繼續供作道路供公眾使用之協
14 議書（本院卷第381-388頁）後，報經內政部同意後廢止徵
15 收，原告因而得以上開6筆廢止徵收土地參與系爭市地重劃
16 案，此亦係依據系爭市地重劃案內容及市地重劃實施辦法相
17 關規定所生之法律效果，與系爭同意書之約定內容無涉。即
18 上開6筆參與系爭市地重劃案係廢止徵收後發還之土地，足
19 見原徵收之土地必須經廢止徵收發還後，始可依系爭市地重
20 劃案內容及市地重劃實施辦法相關規定所生之法律效果，與
21 系爭同意書之約定及系爭會議紀錄內容均無涉。綜上，原告
22 此部分主張，為不足採。

- 23 (五)原告因簽署系爭同意書，而依系爭同意書第1點規定領取系
24 爭獎勵金，並本於土地所有權人身分，依系爭同意書第2點
25 規定而取得將來參與市地重劃之權益，但嗣後因系爭同意書
26 第5點規定之條件成就，其原所有如起訴狀附表1所示7筆系
27 爭土地遭徵收，並於完成徵收補償法定程序歸於國有，此
28 時，原告既因土地徵收，而喪失系爭土地之所有權，則其原
29 依系爭同意書第2點規定所取得將來參與市地重劃之權益，
30 即失所附麗，隨之喪失，堪認兩造就系爭同意書約定內容，
31 至此已履行完畢。況系爭土地迄未經被告撤銷或廢止徵收

01 (本院卷第399-404頁)，且其中100-14、100-15、100-17
02 地號等3筆土地屬非都市土地(本院卷第625-629頁)，自無
03 可能納入市地重劃，則被告就系爭土地自不因系爭市地重劃
04 案而再生應依系爭同意書第2點履行，或有給付不能或不完
05 全給付，致生應負損害賠償責任之問題，是原告先位及備位
06 請求，均於法無據，不應准許，原告基於系爭同意書之請
07 求，是否已罹於請求權時效此一爭點，即無再予審究之必
08 要。

09 (六)至於原告主張系爭土地實際上有部分坐落於系爭工程中央40
10 公尺道路範圍之外，並未被排除於市地重劃範圍之外，而應
11 屬市地重劃範圍乙節，因本件原告係基於系爭同意書第2條
12 為請求，原告此部分主張核非系爭同意書範圍，即非本件所
13 應審究。是以，本院雖函請新莊地政事務所複丈由台65線高
14 架道路中央線平移外推東西各20公尺之範圍是否含括系爭土
15 地、若有涵蓋，面積為何？經複丈結果(本院卷第531頁)
16 顯示，中港厝段100-5、100-14、107-71、107-84等4筆土
17 地，有部分為台65線高架道路涵蓋，其餘部分經檢視該等土
18 地之正射影像(航照混合)地籍圖(本院卷第623頁)，顯
19 示亦為新五路一段，而仍為道路使用；中港厝段100-11地號
20 土地全部為台65線高架道路涵蓋；中港厝段100-15及100-17
21 地號則位於新五路一段旁，系爭土地似有部分並未為台65線
22 高架道路涵蓋。惟市地重劃範圍為何，仍應以市地重劃計畫
23 書所載重劃地區及其範圍、重劃區範圍都市計畫地籍套繪圖
24 等件為據，而非細部計畫之文字記載說明，即使現況測量有
25 所不符，應屬另案處理之問題，附此敘明。

26 七、綜上所述，原告依系爭同意書第2點約定所取得保留將來參
27 與市地重劃之權利，已因系爭同意書第5點約定之條件成就
28 而喪失，並因系爭同意書第5點徵收程序完成而履行完畢。
29 原告就未經撤銷或廢止徵收之系爭如起訴狀附表1所示7筆土
30 地，再執系爭同意書第2點約定，訴請判決如如其先位及備
31 位聲明所示，原告之備位主張原因事實及請求權基礎，與先

位主張相同，同屬系爭同意書第2條，而原告依系爭同意書第2點約定所取得保留將來參與市地重劃之權利已經喪失，故原告先位及備位聲明，均無理由，均應予駁回。

八、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予說明。

九、結論：原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中 華 民 國 115 年 1 月 15 日

審判長法 官 陳心弘

法 官 彭康凡

法 官 林妙黛

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴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. 上訴人或其代表人、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。

	3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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. 上訴人之配偶、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. 上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02 中 華 民 國 115 年 1 月 15 日

03 書記官 李建德