

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第645號

115年1月29日辯論終結

原告 鄭淑媛

被告 桃園市政府

代表人 張善政

訴訟代理人 池宛頻

陳勇伸

被告 桃園市楊梅地政事務所

代表人 林坤龍

訴訟代理人 江志堅

上列當事人間有關土地登記事務事件，原告不服中華民國113年3月26日內政部台內法字第1130013448號訴願決定、中華民國113年5月9日桃園市政府府法訴字第1130041978號訴願決定及中華民國42年4月27日改制前桃園縣政府桃府地籍字第8439號公告，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分（被告桃園市楊梅地政事務所「桃園市楊梅區二重溪段281地號共有耕地自耕保留部分持分交換移轉」第二次調處會議調處結果所為自耕保留土地持分交換登記）均撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告桃園市楊梅地政事務所負擔三分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

01 被告桃園市楊梅地政事務所（下稱被告楊梅所）代表人原為
02 李淑貞，訴訟進行中變更為林坤龍，茲據其承受訴訟（本院
03 卷一第365頁），核無不合，應予准許。

04 二、本件經過：

05 (一)、緣改制前桃園縣楊梅地政事務所（下稱桃縣楊梅所，現改制
06 為被告楊梅所）辦理桃園縣楊梅鎮（現改制為桃園市楊梅
07 區）二重溪段281地號共有耕地（下稱系爭土地）自耕保留
08 部分持分交換移轉案，經桃縣楊梅所審認系爭土地原所有權
09 人為訴外人鍾文其、鍾文清、鍾文煥、鍾文隆、鍾文美等5
10 人（持分各5分之1），鍾文其、鍾文隆分別於民國41年10月
11 24日及42年1月22日因買賣將其持分移轉予鍾江源妹。後因4
12 2年間實施耕者有其田政策，故以改制前桃園縣政府（下稱
13 桃縣府，現改制為被告桃園市政府〔下稱被告桃市府〕）42
14 年4月27日桃府地籍字第8439號公告（下稱桃縣府42年4月27
15 日公告）辦理附帶徵收（下稱系爭附帶徵收）並放領予鍾文
16 煥（持分2分之1），並於68年5月8日登記完畢。剩餘持分2
17 分之1為自耕保留部分，於68年辦理自耕保留土地交換移轉
18 登記，交換後登記為鍾文煥、鍾文美、鍾江源妹等3人共有
19 （持分各3分之1）。桃縣楊梅所遂據上開事實及105年1月14
20 日廢止之桃園縣共有耕地自耕保留部分交換移轉登記清理自
21 治條例（下稱桃縣自耕登記自治條例）第7條規定刪除系爭
22 土地鍾文清持分，並計算剩餘共有人持分後，依桃縣自耕登
23 記自治條例第8條規定以101年4月17日楊地價字第101500026
24 9號公告（下稱桃縣楊梅所101年4月17日公告）3個月（公告
25 期間自101年4月27日至101年7月27日止），並以101年4月17
26 日楊地價字第1015000271號函知系爭土地之全體共有人及其
27 繼承人。嗣鍾文清之繼承人鄭鍾秋榮、盧仁琳等2人（下稱
28 異議人）於101年7月22日向桃縣楊梅所提出書面異議，經桃
29 縣楊梅所報請改制前桃園縣政府地政局（下稱桃縣地政局）
30 核定後依審查結果辦理登記，並以101年10月3日楊地價字第
31 1015000828號函（下稱桃縣楊梅所101年10月3日函）知全體

01 共有人及其繼承人。後異議人循序提起行政訴訟，經本院10
02 2年度訴字第498號判決（下稱102訴498判決）訴願決定及桃
03 縣楊梅所101年10月3日函均撤銷，回復登記簿未辦持分交換
04 移轉登記前之狀態。

05 (二)、嗣被告楊梅所分別於111年3月23日、111年5月24日召開辦理
06 系爭土地自耕保留土地交換移轉第1次及第2次協議會議，均
07 未能達成協議，被告楊梅所遂依桃園市共有耕地自耕保留部
08 分交換移轉登記清理自治條例（下稱桃市自耕登記自治條
09 例）第11條規定報請被告桃市府調處。經被告桃市府分別於
10 111年11月2日、112年2月8日召開2次調處會議，於第2次調
11 處會議（下稱系爭調處會議）作成調處結果（下稱系爭調處
12 結果）略以：「本案業依桃市自耕登記自治條例規定辦理清
13 查、公告及通知。異議人不同意審查結果，未提出足資證明
14 文件。依桃縣楊梅所101年4月17日公告清查結果……確定產
15 權。」並以112年2月15日府地籍字第1120036043號函（下稱
16 桃市府112年2月15日函）檢送系爭調處會議紀錄予原告（即
17 鍾文清之外孫女、鄭鍾秋榮之女），並敘明如不服調處結果
18 者，應於收到調處結果通知後15日內，以對造人為被告，訴
19 請法院審理，並應於訴請法院審理之日7日內將訴狀繕本送
20 被告桃市府，逾期不起诉者，依調處結果辦理，該函於112
21 年2月20日送達原告。

22 (三)、嗣被告楊梅所以112年3月23日楊地行字第1120003265號函
23 （下稱被告楊梅所112年3月23日函），詢問被告桃市府有關
24 系爭土地共有耕地自耕保留部分持分交換移轉登記案，有無
25 當事人起訴情事，經被告桃市府以112年3月25日府地籍字第
26 1120077663號函（下稱被告桃市府112年3月25日函）回覆，
27 系爭調處會議紀錄送達當事人已逾22日，迄未收到訴狀繕
28 本，請被告楊梅所依系爭調處結果辦理。被告楊梅所遂依系
29 爭調處結果，於112年4月17日依系爭調處結果辦畢自耕保留
30 土地持分交換登記（即被告楊梅所112年4月17日112年楊地
31 字第31020號，下稱原處分），並以112年5月18日楊地行字

第1120005977號函（下稱被告楊梅所112年5月18日函），通知原告及其他共有人。

(四)、惟原告不服系爭調處結果，以112年3月6日民事訴訟起訴狀（下稱原告112年3月6日起訴狀）向臺灣桃園地方法院（下稱桃院）提起民事訴訟，以桃園市政府地政局（下稱桃市地政局）為被告，請求撤銷原處分，再以112年5月3日租佃爭議事件陳報回函（下稱原告112年5月3日陳報函）訴請回復鍾文清之系爭土地權利範圍5分之1，復以112年6月14日民事訴訟起訴追加被告狀（下稱原告112年6月14日追加被告狀）向桃院追加系爭土地共有人即訴外人鍾國萍、鍾國盛、鍾李錢妹、鍾國鑑、鍾國暉、鍾國允及鍾皓如等7人（下稱鍾國萍等7人）為共同被告，並請求確認系爭土地登記於鍾國萍等7人名下應有部分共計5分之1部分，為鍾文清之全體繼承人公同共有，嗣原告於112年12月8日桃院言詞辯論期日撤回對鍾國萍等7人之前開部分之訴，桃院認原告已撤回對鍾國萍等7人之前開部分之訴，至其餘起訴部分，乃係對系爭附帶徵收及放領處分、原處分不服而提起救濟，本應向訴願管轄機關提起訴願，卻誤向該院提起不服，依訴願法第61條規定，移請被告桃市府辦理，並簽結該民事訴訟事件，桃院以113年1月16日桃院增文字第1130100107號函（下稱桃院113年1月16日函）轉原告112年3月6日起訴狀予被告桃市府，再經被告桃市府以113年2月2日府地籍字第1130032428號函（下稱被告桃市府113年2月2日函）轉原告112年3月6日起訴狀予內政部。經內政部以113年3月26日台內法字第1130013448號訴願決定（下稱內政部訴願決定）原告不服桃市府112年2月15日函部分不受理；被告桃市府以113年5月9日府法訴字第1130041978號訴願決定（下稱桃市府訴願決定）駁回原告不服原處分部分。原告仍未甘服，提起本件行政訴訟，訴請撤銷內政部訴願決定及桃市府112年2月15日函、桃市府訴願決定及原處分，嗣追加桃縣府42年4月27日公告為程序標的，請求撤銷該公告。

01 三、原告主張略以：

- 02 (一)、臺灣省新竹縣楊梅鎮梅溪里私有耕地租約（下稱系爭租約）
03 登記申請書無任何文件有他項工具、建地、房舍租與鍾文煥
04 且無建地、房舍租約、收租。比對臺灣土地銀行桃園（行/
05 處）補償（征收耕地/附帶征收）地價結計清單（下稱系爭
06 結計清單）及桃園縣楊梅鎮梅溪里9鄰10戶私有耕地徵收清
07 冊（下稱系爭徵收清冊）資料，系爭租約應每筆被徵收為4
08 0%，但細看只將總數調成40%，折算稻穀/甘藷亦有誤差，
09 系爭徵收清冊已修改多次，不管如何與總數對不上，也不管
10 內容如何，其也已達耕者有其田徵收名義為徵收目的；不管
11 金額/土地多少，結果已結束。系爭土地不應因田地、旱地
12 被全部徵收而被附帶徵收。
- 13 (二)、鍾文煥、鍾文其（鍾江源妹）、鍾文美等人對於系爭土地持
14 分251坪扣掉建物29坪及豚舍面積5坪尚有217坪，用於農作
15 綽綽有餘，尚有5兄弟各有5分之1的同段279號建地，何須硬
16 要附帶徵收。尚且鍾文清有祖先留下的林地產業，系爭土地
17 乃是棲身之地，全部徵收，當不可行，也沒道理。
- 18 (三)、桃園縣楊梅鎮梅溪里9鄰10戶附帶徵收清冊（下稱系爭附帶
19 徵收清冊）有下列疑點，疑為事後填寫資料：1.徵收地價未
20 折合甘藷。2.所有權鍾文清及鍾文隆2人應是5分之2而非4分
21 之2，超額徵收未有協議書。3.坐落系爭土地之房舍門牌號
22 應為102號。4.被告楊梅所標示是在正式登記建物的左側，
23 但與鍾文清孫子確認在徵收時無此左側房建物存在，當時連
24 豚舍都登錄，何況32坪怎會沒登錄在權狀裏，唯一符合是在
25 279地號上的建物，那是鍾文其所住的家。5.果樹竹木欄種
26 植土地之地號334-3，該筆在桃園縣楊梅鎮梅溪里9鄰9戶私
27 有耕地放領清冊已有填寫，故重複。
- 28 (四)、67年12月2日協議書（下稱系爭協議書）被徵收部分土地全
29 未列系爭土地及其剩餘分配，67年12月2日書狀減失補發理
30 由書也沒這筆，亦即當時當事人自始也沒認為系爭土地該被
31 附帶徵收。系爭協議書已全部列出所有系爭租約及鍾文清保

01 留地，也就是鍾文清所有田/旱地全部被清成零，但就是沒
02 有系爭土地。依82年7月30日廢止之實施耕者有其田條例第1
03 7條、第13條規定，附帶徵收也應比照辦理，沒有列出也就
04 是未被認定徵收，所以系爭土地持分就應回歸原先5分之1的
05 持分。

06 (五)、且系爭協議書已載明：「經取得全體共有人之議請由政府逕
07 為辦理交換移轉登記於自耕之共有人所有，如實耕面與應有
08 持分面積稍有增減時亦由其共有人間自行協議解決，日後決
09 無議，恐口無憑，特立協議書交政府存案辦理」並未有附帶
10 徵收的系爭土地此筆，被告楊梅所不應於68年5月8日自做登
11 記及之後的移轉登記。

12 (六)、桃市府訴願決定有陳述系爭土地承領範圍為2分之1，當時並
13 未隨同辦理持分交換，但鍾文清5分之1持分的繼承人持續有
14 收到地價稅繳款書並繳納。

15 (七)、綜上，系爭土地是建地，住家用，未與鍾文煥有租約，收租
16 金，系爭附帶徵收清冊上之地址、持分、田寮資料不對，個
17 人自有面積足夠農作，鍾文清之繼承人持續繳納持分5分之1
18 部分地價稅，系爭協議書無此筆，系爭土地沒有理由被附帶
19 徵收等語。

20 (八)、並聲明：1.內政部訴願決定及桃市府112年2月15日函均撤銷
21 。2.桃市府訴願決定及原處分均撤銷。3.桃縣府42年4月27
22 日公告撤銷。

23 四、被告桃市府答辯略以：

24 (一)、辦理系爭土地附帶徵收時，經桃縣府42年4月27日公告徵
25 收，依實施耕者有其田條例第17條第2款、第3款規定，經法
26 定公告期間30日而無人申請更正，其徵收即具有形式之確定
27 力，不容當事人或利害關係人更以行政爭訟之方法而爭執。
28 桃市府112年2月15日函僅係被告桃市府檢送系爭調處會議紀
29 錄，屬觀念通知，非屬行政處分，不得對之提起訴願及行政
30 訴訟。

01 (二)、按臺灣省實施耕者有其田工作手冊所載附帶徵收放領須知，
02 依實施耕者有其田條例第13條規定附帶徵收放領之種類為房
03 舍、基地、曬場、池沼、果樹竹木等，其範圍為在徵收耕地
04 以外，為現耕農民使用上所必需者，得經現耕農民之申請而
05 附帶徵收之。又附帶徵收物處理原則，房舍附帶徵收，其基
06 地一同徵收。系爭附帶徵收清冊，基地、晒場及池沼附帶徵
07 收原因欄位記載「基地」、房舍附帶徵收原因記載「田
08 寮」，與上開規定相符。原告主張系爭租約無建地、房舍租
09 約及系爭土地為建地，其上建物主要用途是住家用，附帶徵
10 收不具正當性乙節，應係誤解。

11 (三)、原告主張系爭協議書出租人鍾文清、鍾文隆與承租人鍾文煥
12 未就系爭土地協議分配比例，認為系爭附帶徵收無理由乙
13 節。查系爭協議書係就二重溪段195地號等經逕為分割之未
14 放領移轉土地，協議辦理自耕保留地持分交換移轉登記予鍾
15 文煥、鍾文美、鍾江源妹等3人。系爭協議書尚非辦理徵收
16 之依據，僅能證明系爭土地非屬協議之標的，並不影響徵收
17 效力。

18 (四)、原告主張系爭附帶徵收清冊資料不對乙節。查桃園縣楊梅鎮
19 放領耕地徵收地價歸戶底卡載有系爭土地，系爭結計清單補
20 償地價分配欄記載：附帶徵收價款全數以甘藷實物土地債券
21 補償，地價領收人為共有人鍾江源妹1人於42年1月26日依法
22 代表領收，足證系爭土地徵收放領時，原土地所有權人並無
23 異議，且未申請更正，徵收放領處分已公告確定，原告之主
24 張並無理由等語。

25 (五)、並聲明：原告之訴駁回。

26 五、被告楊梅所答辯略以：

27 (一)、系爭調處結果於112年2月20日送達，原告於112年3月6日起
28 訴，惟原告以桃市地政局為被告，與應以對造為被告之規定
29 未符，且未於訴請法院審理之日起7日內將訴狀繕本送被告
30 桃市府，被告楊梅所依桃市自耕登記自治條例第11條第2項
31 規定，依系爭調處結果辦理登記，尚無違誤。另按土地登記

01 規則第7條規定：「依本規則登記之土地權利，除本規則另
02 有規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登
03 記。」原告對被告楊梅所依系爭調處結果所為登記提起訴願
04 及行政訴訟，於法未合。

05 (二)、本院102訴498判決結果，僅認為被告楊梅所未依桃縣自耕登
06 記自治條例第11條規定進行異議之處理，逕行陳報桃縣府核
07 定後，所為系爭土地自耕保留土地持分交換移轉登記之決
08 定，於法有違。被告楊梅所業依桃市自耕登記自治條例相關
09 規定辦理相關異議處理程序，被告楊梅所已依法定程序辦
10 理，並無錯誤。復按本院102訴498判決所述，在共有人對於
11 調處結果異議的情況下，自耕保留部分所有權的歸屬，最終
12 是透過民事訴訟途徑釐清權利關係。

13 (三)、綜上所述，本案相關處理程序均依法定規定程序辦理，原處
14 分及桃市府訴願決定於法並無違誤等語。

15 (四)、並聲明：原告之訴駁回。

16 六、本院之判斷：

17 (一)、如本件經過欄所載之事實，有桃縣府42年4月27日公告（桃
18 市府答辯卷第73至74頁、內政部訴願卷第554至555頁）、桃
19 縣楊梅所101年4月17日公告（桃市府訴願卷第235至236頁、
20 桃院112年度訴字第1317號〔下稱桃院112訴1317〕卷二第51
21 至52頁）、桃縣楊梅所101年4月17日楊地價字第1015000271
22 號函（楊梅所原處分卷第174至175頁、楊梅所言辯卷第174
23 至175頁、桃市府訴願卷第237至238頁、桃院112訴1317卷二
24 第57至58頁、本院102訴498卷第51至52頁）、楊梅地政事務
25 所101年10月3日楊地價字第1015000828號函（桃院112訴131
26 7卷二第113至114頁、本院102訴498卷第62頁、本院102訴49
27 8處分卷三第61至63頁）、本院103年12月18日102訴498號判
28 決（楊梅所原處分卷第25至36、232至243頁、楊梅所言辯卷
29 第25至36、232至243頁、內政部訴願卷第47至58、205至22
30 7、446至457頁、桃市府訴願卷第25至32、111至122、297至
31 308頁、桃院112訴1317卷一第51至73頁、桃院112訴1317卷

01 二第115至126頁、本院102訴498卷第222至227頁、本院105
02 年度聲字第91號卷第10、22至27頁、本院卷一第103至125
03 頁）、111年3月23日楊梅地政事務所第1次土地交換移轉協
04 調會（楊梅所原處分卷第41至43頁、楊梅所言辯卷第41至43
05 頁、內政部訴願卷第63至65、237至241、462至464頁、桃市
06 府訴願卷第127至129頁、桃院112訴1317卷一第83至87頁、
07 本院卷一第135至139頁）、111年5月24日楊梅地政事務所第
08 2次土地交換移轉協調會（楊梅所原處分卷第44至45頁、楊
09 梅所言辯卷第44至45頁、內政部訴願卷第66至67、243至24
10 5、465至466頁、桃市府訴願卷第130至131頁、桃院112訴13
11 17卷一第89至91頁、本院卷一第141至143頁）、桃園市（楊
12 梅區、新屋區）111年11月2日自耕保留交換調處紀錄表（楊
13 梅所原處分卷第53至54頁、楊梅所言辯卷第53至54頁、內政
14 部訴願卷第74至75、259至261、473至474頁、桃市府訴願卷
15 第138至139頁、桃院112訴1317卷一第105至107頁、本院卷
16 一第157至159頁）、系爭調處會議紀錄（楊梅所答辯卷第12
17 至13、247至248頁、楊梅所原處分卷第12至13、247至248
18 頁、內政部訴願卷第30至31、179至181、429至430頁、桃市
19 府訴願卷第98至99、313至314頁、桃院112訴1317卷一第25
20 至27頁、桃院112訴1317卷二第133至134、141至142頁、本
21 院卷一第69至71、287至289頁）、桃市府112年2月15日函
22 （桃市府答辯卷第75至76頁、楊梅所原處分卷第11、245至2
23 46頁、楊梅所言辯卷第11、245至246頁、內政部訴願卷第2
24 9、177、428頁、桃市府訴願卷第97、311至312頁、桃院112
25 訴1317卷一第23頁、桃院112訴1317卷二第139至140、153至
26 154頁、本院卷一第67、285頁）、原告112年3月6日起訴狀
27 （楊梅所答辯卷第4至10頁、桃市府答辯卷第29頁、楊梅所
28 原處分卷第4至10頁、內政部訴願卷第34、163至175、433
29 頁、桃市府訴願卷第90至96頁、桃院112訴1317卷一第9至21
30 頁、本院卷一第77頁）、被告楊梅所112年3月23日函（楊梅
31 所原處分卷第250頁、楊梅所言辯卷第250頁、桃市府訴願卷

第317頁、桃院112訴1317卷二第145頁）、桃市府112年3月25日函（楊梅所答辯卷第251頁、楊梅所原處分卷第251頁、桃市府訴願卷第319頁、桃院112訴1317卷二第147頁）、有土地登記公務用謄本（標示部及所有權部）楊梅區二重溪段281地號（本院卷二第21至27頁）、原告112年5月3日陳報函（楊梅所答辯卷第103至105頁、楊梅所原處分卷第103至105頁、內政部訴願卷第357至361頁、桃市府訴願卷第185至187頁、桃院112訴1317卷一第203至207頁）、被告楊梅所112年5月18日函（楊梅所答辯卷第252至253頁、楊梅所原處分卷第252至253頁、桃市府訴願卷第321至322頁）、原告112年6月14日追加被告狀（楊梅所原處分卷第112至115頁、楊梅所言辯卷第112至115頁、內政部訴願卷第375至381頁、桃市府訴願卷第194至197頁、桃院112訴1317卷一第221至227頁）、112年12月8日桃院112訴1317言詞辯論筆錄（桃院112訴1317卷二第169至171頁）、桃院113年1月16日函（桃市府答辯卷第25頁、楊梅所原處分卷第132頁、楊梅所言辯卷第132頁、內政部訴願卷第35、434頁、桃市府訴願卷第56、215頁、本院卷一第79頁）、桃市府113年2月2日函（桃市府答辯卷第31頁）、內政部訴願決定（桃市府答辯卷第1至4頁、內政部訴願卷第2至5、416至419頁、本院卷一第29至32頁）及桃市府訴願決定（楊梅所原處分卷第146至157頁、楊梅所言辯卷第146至157頁、桃市府訴願卷第7至16頁、本院卷一第37至48、293至304頁）等在卷可稽，此部分之事實，堪以認定。

(二)、上開原告聲明2.部分：

1.應適用之法令及說明：

- (1)我國於42年間因實施耕者有其田政策辦理土地徵收放領作業，倘若一宗土地部分出租，依實施耕者有其田條例規定，其屬出租部分已就出租部分之土地所有權全部，由出租之共有人受領該項徵收補償地價，由於出租共有人對共有耕地之權利持分已因徵收而喪失，殘餘自耕保留部分之耕地所有

01 權，自應全部歸自耕之共有人所有，惟因當時對於上開殘餘
02 自耕保留部分之耕地所有權並未隨同辦理移轉登記為自耕共
03 有人單獨所有，以致地籍之記載仍維持徵收放領前之共有權
04 利持分狀況，而後於辦理土地權利變更登記時，鑑於出租共
05 有人不同意或因部分出租共有人死亡行蹤不明而無法辦理，
06 致目前地籍資料上仍有共有耕地自耕保留部分未辦理持分交
07 換登記，尚待解決。

08 (2)地方制度法第19條第1款第4目規定：「下列各款為縣（市）
09 自治事項；一、關於組織及行政管理事項如下：……（四）
10 縣（市）土地行政。……」第25條規定：「直轄市、縣
11 （市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規
12 之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並
13 由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政
14 機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」據此，改制前
15 桃園縣及桃園市針對共有耕地自耕保留部分交換移轉登記清
16 理事宜，並健全地籍管理，制定桃縣自耕登記自治條例（10
17 5年1月14日廢止）、桃市自耕登記自治條例，為當時適法有
18 效之自治規章。

19 (3)桃市自耕登記自治條例第1條規定：「為辦理本市共有耕地
20 自耕保留部分交換移轉登記，並健全地籍管理，特制定本自
21 治條例。」第2條規定：「本自治條例所稱共有耕地自耕保
22 留部分（以下簡稱自耕保留部分），係指經政府依實施耕者
23 有其田條例徵收共有出租耕地，其中出租部分因徵收而喪失
24 權利後，自耕保留部分未辦交換移轉登記之耕地。」第8條
25 第1項規定：「地政事務所於審查或實地調查後，應將其結
26 果公告3個月，並以書面通知全體共有人或其繼承人。」第1
27 0條第1項規定：「共有人不同意審查結果者，應於公告期間
28 內檢具證明文件，以書面向土地所在地地政事務所提出異
29 議。」第11條規定：「（第1項）依前條規定期限提出異議
30 者，土地所在地地政事務所應訂期以書面通知共有人及其繼
31 承人進行協議。協議成立者，依協議結果報本府核定後，以

其協議內容辦理登記。(第2項)前項協議未成立者，由土地所在地地政事務所報請本府調處。不服調處結果者，應於收到調處結果通知後15日內，訴請司法機關裁判，並於7日內將訴狀繕本送本府，逾期不起诉者，依原調處結果辦理登記。(第3項)本府應設立自耕保留交換調處會辦理前項調處，其設置規定由本府另定之。」第12條第1項規定：「自耕保留部分交換移轉登記之有關登記程序，依土地登記規則及有關規定辦理，並以自耕保留地交換移轉登記為登記事由、自耕保留地持分交換為登記原因。」第13條規定：「附帶徵收放領保留部分之土地，準用本自治條例之規定。」

(4)按民事訴訟法第249條第1項、第2項規定：「(第1項)原告之訴，有下列各款情形之一者，法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……。(第2項)原告之訴，有下列各款情形之一者，法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：一、當事人不適格或欠缺權利保護必要。……」第255條規定：「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但有下列各款情形之一者，不在此限：一、被告同意者。二、請求之基礎事實同一者。三、擴張或減縮應受判決事項之聲明者。四、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明者。五、該訴訟標的對於數人必須合一確定時，追加其原非當事人之人為當事人者。六、訴訟進行中，於某法律關係之成立與否有爭執，而其裁判應以該法律關係為據，並求對於被告確定其法律關係之判決者。七、不甚礙被告之防禦及訴訟之終結者。(第2項)被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」準此，提起民事訴訟，應具備訴訟要件，起訴欠缺訴訟要件而其情形可以補正者，原告可以補正，審判長定期間命其補正仍未補正者，法院方得以裁判駁回之；訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴，但有民事訴訟法第25

01 5條第1項但書各款情形之一者，原告仍得將原訴變更或追加
02 他訴。

03 (5)徵收放領後自耕保留部分的所有權誰屬，是私權範疇，並非
04 行政機關所得僭越。此之所以當地政事務所依桃市自耕登記
05 自治條例第6條調閱相關租約、徵收放領清冊、補償地價結
06 計清單等文件，並依循桃市自耕登記自治條例第7條規定的
07 注意事項進行審查，於將審查結果公告並通知後，共有人不
08 同意地政事務所的審查結果，而於公告期間提出異議時，在
09 桃市自耕登記自治條例自治條例第11條規範通知協議，協議
10 不成報請調處，不服調處訴請司法機關裁判的異議處理程
11 序，益見在共有人異議之情況下，自耕保留部分所有權的歸
12 屬，最終是透過民事訴訟途徑釐清權利關係，共有人逾期未
13 起訴者，因無自耕保留部分所有權屬之私權爭訟，地政事務
14 所方得依原調處結果辦理登記。因此，桃市自耕登記自治條
15 例第10條規定第1項所稱共有人異議時，所檢具的證明文
16 件，應該是指異議人為說明其不同意審查結果，主觀上認為
17 審查結果有誤之相關文件，桃市自耕登記自治條例第11條第
18 2項所稱訴請司法機關裁判，應該是指異議人不服調處結
19 果，為釐清自耕保留部分所有權歸屬權利關係而透過民事訴
20 訟途徑訴請民事法院裁判而言，至異議人提起民事訴訟，所
21 列當事人是否適格、是否欠缺其他訴訟要件、異議人應受判
22 決事項聲明為何，應非所問。否則，由地政事務所以異議人
23 提起民事訴訟繫屬於法院中所列被告非適格當事人、起訴之
24 訴訟標的及聲明非確認民事實體法律關係之私法爭議，為判
25 斷有無訴請司法機關裁判的標準，無異由地政事務所取代民
26 事法院來認定異議人就徵收放領後自耕保留部分所有權有無
27 私權爭訟、異議人是否得補正訴訟要件、是否得將原訴變更
28 或追加他訴，尚非桃市自耕登記自治條例第11條之規範本
29 旨。

30 2.按撤銷之訴之訴訟標的，為原告主張行政機關之處分違法並
31 損害其個人權利或法律上利益，行政法院之任務在於審查行

政處分是否以其發布時之事實及法律狀態為據，進而判斷有無違法及損害原告權益，並決定其撤銷與否。在行政處分發布後事實或法律狀態變更，既非原處分機關作成時所能斟酌，自不能以其後（從原處分發布至行政法院言詞辯論終結之間）出現之事實或法律狀態而認定原處分為違法。故撤銷訴訟判斷行政處分合法性之基準時，為原處分發布時之事實或法律狀態（最高行政法院101年度判字第612號判決、101年度判字第819號判決參照）。查原告起訴就原處分之訴訟類型為撤銷訴訟，本院就原處分之審查自應以原處分發布時之事實及法律狀態為據。

- 3.查原告於112年3月6日向桃院提起民事訴訟，以桃市地政局為被告，其訴狀記載略以：不服桃市府112年2月15日函系爭土地經調處結果鍾文清權利持分原為5分之1以桃園市共有耕地自耕保留部分交換移轉財產權變為零。起訴之聲明：1.依桃市自耕登記自治條例第11條第2項提起訴訟。2.因不是系爭土地權利共有人的錯誤，而係楊梅地政單位自行處理，損及鍾文清1/5權利持分。主張系爭土地無理由被連帶徵收等語；被告於112年4月17日辦理系爭土地自耕保留土地交換移轉登記；桃院112年4月19日桃院增民禮112年度補字第249號函通知原告陳報(一)原告不服被告桃市府調處，應以對造為被告提起訴訟，原告列地政局為被告是否有誤；(二)訴之聲明（請求被告作何事情或確認原告有何權利）等事項；原告112年5月3日陳報函陳報其以被告桃市府調處為被告之理由，及訴之聲明為請求恢復281建地地號權利原狀，意即原五兄弟各持1/5的權利持分，鍾文清為1/5非移轉變為零持分等語；原告以112年6月14日追加被告狀向桃院追加鍾國萍等7人為共同被告，訴之聲明為桃市地政局應與追加被告鍾國萍等7人恢復系爭土地鍾文清1/5的權利持分等語；原告於112年12月8日撤回對鍾國萍等7人之前開部分之訴，桃院認原告已撤回對鍾國萍等7人之前開部分之訴，至不服原處分部分，本應向訴願管轄機關提起訴願，卻誤向該院提起不服，

01 依訴願法第61條規定，移請被告桃市府辦理，並簽結本案等
02 情，有桃院民事庭112年4月19日桃院增民禮112年度補字第2
03 49號函（稿）（楊梅所原處分卷第101、106頁、楊梅所言辯
04 卷第101頁第106頁、內政部訴願卷第353、363頁、桃市府訴
05 願卷第183-2、188頁、桃院112訴1317卷一第199、209
06 頁）、上開土地登記公務用謄本（標示部及所有權部）楊梅
07 區二重溪段281地號、原告112年3月6日起訴狀、原告112年5
08 月3日陳報函、原告112年6月14日追加被告狀、桃院113年1
09 月16日函檢送該院112年度訴字第1317號原告租佃爭議事件
10 之原卷相關資料在卷可佐，足見原告不服系爭調處結果，於
11 112年3月6日向桃院提起民事訴訟，以桃市地政局為被告，
12 請求撤銷原處分，經桃院函知其陳報其不服被告桃市府調
13 處，應以對造為被告提起訴訟，列地政局為被告是否有誤以
14 及訴之聲明為何等事項，其於112年5月3日陳報其以桃市地
15 政局為被告、系爭調處結果為訴訟標的之理由，及訴之聲明
16 為請求恢復鍾文清之系爭土地5分之1權利持分，於112年6月
17 14日追加鍾國萍等7人為共同被告，並請求確認系爭土地登
18 記於鍾國萍等7人名下應有部分共計5分之1部分，為鍾文清
19 之全體繼承人公同共有，嗣於112年12月8日撤回對鍾國萍等
20 7人之前開部分之訴；被告則於112年4月17日辦理系爭土地
21 自耕保留土地交換移轉登記，是以，原告不服系爭調處結
22 果，於112年2月20日收受調處結果通知後，業於112年3月6
23 日依規定提起民事訴訟訴請民事法院裁判，被告於112年3月
24 6日後之112年4月17日仍作成原處分，斯時原告就系爭土地
25 自耕保留部分所有權歸屬之民事訴訟仍繫屬於桃院，原告起
26 訴時已表示其不服系爭調處結果將鍾文清對於系爭土地之權
27 利持分5分之1，以共有耕地自耕保留部分交換為由，移轉予
28 其他共有人，系爭土地並無理由附帶徵收等語，顯係為釐清
29 系爭土地自耕保留部分所有權歸屬權利關係所提起之民事訴
30 訟，至其起訴時以桃市地政局為被告、請求撤銷原處分，仍
31 無礙於其不服系爭調處結果業已依規定於15日期限內訴請法

01 院裁判，自非原告逾期未對系爭調處結果起訴之情形，是被
02 告以原告對於系爭調處結果逾期不起訴為由，逕依原調處結
03 果辦理登記，自屬有誤。至原告於112年12月8日撤回對鍾國
04 萍等7人之前開部分之訴，乃係被告作成原處分後發生之事
05 實，無從執此為被告112年4月17日作成原處分之有利認定。

06 (二)、上開原告聲明 1.部分：

07 1.按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下
08 列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可
09 以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程
10 式或不備其他要件。」同法第4條第1項規定：「人民因中央
11 或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利
12 益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個
13 月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得
14 向行政法院提起撤銷訴訟。」此所謂「行政處分」，依行政
15 程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，係指中央或
16 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而
17 對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。行政機關所為
18 單純的事實之敘述或理由之說明，不因該項敘述或說明而生
19 何法律上之效果，自非行政處分，人民即不得對之提起行政
20 爭訟訴請撤銷。是人民以非屬行政處分之函文為程序標的提
21 起撤銷訴訟請求撤銷，為不備起訴合法之程序要件，且無從
22 命補正，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定
23 裁定駁回起訴。

24 2.查桃市府112年2月15日函略以：「主旨：檢送本府112年2月
25 8日召開『桃園市楊梅區二重溪段281地號地號共有耕地自耕
26 保留部分持分交換移轉』第2次調處會議紀錄1份……說明：
27 ……二、依上開自治條例第11條第2項規定，臺端如不服調
28 處結果，應於接到本調處結果通知後15日內，以對造人為被
29 告，訴請法院審理……逾期不起訴或經法院駁回或撤回其訴
30 者，依調處結果辦理。」等語，有上開桃市府112年2月15日

01 函存卷可佐，足見桃市府112年2月15日函係檢送系爭調處會
02 議紀錄，及說明自耕登記自治條例第11條第2項規定，乃被
03 告檢送會議紀錄之敘述及法律規定之說明，不因該項敘述及
04 說明而生何法律上效果，核屬觀念通知，並非被告桃市府就
05 公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而規制任何
06 權利義務關係，未對外直接發生法律效果，非屬行政處分，
07 不得對之提起撤銷訴訟。原告對桃市府112年2月15日函提起
08 撤銷訴訟，揆諸前揭規定及說明，其此部分之訴，於法未
09 合。

10 (四)、上開原告聲明3.部分：

- 11 1.按行政訴訟法第4條、第107條第1項第10款規定，已如前
12 述，是以，提起撤銷訴訟，必須先經訴願程序而未獲救濟者
13 始能提起，未經訴願前置程序者，當屬不備撤銷訴訟之起訴
14 要件且不能補正，其訴即屬於法未合。
- 15 2.按42年1月26日公布施行之實施耕者有其田條例（82年7月30
16 日廢止）第5條規定：「本條例所稱耕地，指私有之水田
17 （田）及早田（畑）。」第8條第1項規定：「左列出租耕
18 地，一律由政府徵收，轉放現耕農民承領：一、地主超過本
19 條例第10條規定保留標準之耕地。二、共有之耕地。三、公
20 私共有之私有耕地。四、政府代管之耕地。五、祭祀公業宗
21 教團體之耕地。六、神明會及其他法人團體之耕地。七、地
22 主不願保留申請政府徵收之耕地。」第13條規定：「（第1
23 項）被徵收耕地範圍內，現供佃農使用收益之房舍晒場池沼
24 果樹竹木等定著物，及其基地，附帶徵收之。（第2項）前
25 項定著物及其基地之價額，由鄉（鎮）（縣轄市）（區）公
26 所耕地租佃委員會評估，報請縣（市）政府耕地租佃委員
27 會議定後，層報省政府核定之；其價額併入地價內補償之；
28 但原有習慣土地買賣時定著物不另計價者，從其習慣。」第17
29 條規定：「（第1項）徵收耕地之程序如左：一、縣（市）
30 政府查明應予徵收之耕地，編造清冊予以公告，公告期間，
31 為30日。二、公告徵收之耕地，其所有權人，及利害關係

01 人，認為徵收有錯誤時，應於公告期內，申請更正。三、耕
02 地經公告期滿確定徵收後，應由縣（市）政府通知其所有權
03 人，限期呈繳土地所有權狀，及有關證件；逾期不呈繳者，
04 宣告其權狀證件無效。四、耕地所有權人，於呈繳土地所有
05 權狀及有關證件，或其權狀證件經宣告無效後，應依本條例
06 規定，領取地價，逾期不領取者，依法提存。（第2項）依
07 本條例第13條規定，附帶徵收之定著物及其基地，亦依前項
08 規定之程序辦理。」42年4月23日訂定發布之實施耕者有其
09 田條例臺灣省施行細則第50條規定：「地主或權利關係人，
10 依本條例第17條第1項第2款，在公告期內申請更正時，應附
11 具更正申請書，檢同有關證件，向耕地所在地鄉鎮區公所提
12 出之。鄉鎮區公所應於接受申請後3日內，查明報請縣市政
13 府核定。」35年4月29日修正公布之土地法第235條規定：
14 「被征收土地之所有權人，對於其土地之權利義務，於應受
15 之補償發給完竣時終止，在補償費未發給完竣以前，有繼續
16 使用該土地之權。但合於第231條但書之規定者，不在此
17 限。」

- 18 3.查桃縣府42年4月27日公告附帶徵收系爭土地，經公告期間3
19 0日期滿而無人申請更正，系爭土地已辦理附帶徵收，且已
20 放領予鍾文煥，並於68年5月8日登記完畢等情，有上開桃縣
21 府42年4月27日公告、系爭徵收清冊（楊梅所原處分卷第57
22 至58、219至220、267至268頁、楊梅所言辯卷第57至58、21
23 9至220、267至268頁、內政部訴願卷第78至79、85至86、26
24 7至269、477至478、484至485頁、桃市府訴願卷第81至82、
25 142至143、281至282頁、桃院112訴1317卷一第113至115
26 頁、桃院112訴1317卷二第93至94頁、本院102訴498卷第24
27 至25、65至66、120至121、125至126頁、本院卷一第165至1
28 67、179至181頁）、系爭附帶徵收清冊（桃市府答辯卷第10
29 1頁、楊梅所原處分卷第61頁、楊梅所言辯卷第61、271頁、
30 內政部訴願卷第87、275、486、592頁、桃市府訴願卷第8
31 5、146頁、桃院112訴1317卷一第121頁、桃院112訴1317卷

01 二第25、185頁、本院102訴498卷第56、96頁、本院102訴49
02 8處分卷五第449頁、本院卷一第183頁）、桃園縣楊梅鎮私
03 有耕地放領清冊（楊梅所原處分卷第59至60頁、楊梅所言辯
04 卷第59至60、269至270頁、內政部訴願卷第80至81、271至2
05 73、479至480頁、桃市府訴願卷第83至84、144至145頁、桃
06 院112訴1317卷一第117至119頁、本院102訴498卷第67至6
07 8、122至123頁、本院102訴498處分卷五第441至447頁、本
08 院卷一第169至171頁）、桃園縣楊梅鎮二重溪段佃農承租私
09 有耕地複查表（楊梅所原處分卷第272頁、楊梅所言辯卷第2
10 72頁、桃市府訴願卷第86頁）、系爭結計清單（桃市府答辯
11 卷第103頁、楊梅所原處分卷第218頁、楊梅所言辯卷第218
12 頁、內政部訴願卷第84、483、565頁、桃市府訴願卷第280
13 頁、桃院112訴1317卷二第92頁、本院102訴498卷第23、6
14 4、119頁、本院卷一第177頁）、桃園縣鄉鎮市共有自耕保
15 留土地登記持分計算表（楊梅所原處分卷第65頁、楊梅所言
16 辯卷第65頁、內政部訴願卷第90、281、489頁、桃市府訴願
17 卷第149頁、桃院112訴1317卷一第127頁、本院102訴498卷
18 第34至35、99至100、130至131頁、本院卷一第189頁）、土
19 地登記第一類謄本（所有權個人全部）-楊梅區二重溪段281
20 地號（楊梅所原處分卷第78至81頁、楊梅所言辯卷第78至81
21 頁、內政部訴願卷第103至103、307至313、502至505頁、桃
22 市府訴願卷第162至166頁、桃院112訴1317卷一第153至159
23 頁、本院卷一第215至221頁）、建物登記第一類謄本（所有
24 權個人全部）-楊梅區二重溪段30建號（楊梅所原處分卷第8
25 2頁、楊梅所言辯卷第82頁、內政部訴願卷第107、315、506
26 頁、桃院112訴1317卷一第161頁、桃院112訴1317卷二第179
27 頁、本院卷一第223頁）、臺灣省桃園縣土地登記簿（楊梅
28 鎮二重溪段281地號）（桃市府答辯卷第5至8頁、楊梅所原
29 處分卷第83至86、203至205、263至266頁、楊梅所言辯卷第
30 83至86、203至205、263至266頁、內政部訴願卷第108至11
31 1、317至323、507至510、544至547頁、桃市府訴願卷第77

01 至80、167至170、263至268頁、桃院112訴1317卷一第163至
02 169頁、桃院112訴1317卷二第15至18、77至79頁、本院102
03 訴498卷第89至90、150至153頁、本院102訴498處分卷三第1
04 5至18頁、本院102訴498處分卷五第247至255頁、本院卷一
05 第225至231頁）、楊梅鎮二重溪段281地號上建物地址資料
06 （內政部訴願卷第115至117、514至516頁、本院卷一第239
07 至243頁）在卷可稽，桃縣府以42年4月27日公告所為附帶徵
08 收系爭土地部分，性質上屬於行政處分，經公告期間30日而
09 無人申請更正，復未提起訴願或行政訴訟，業據原告陳明在
10 卷（本院卷一第420頁），是原告於114年7月4日逕行起訴請
11 求撤銷該行政處分（見行政訴訟起訴〈起訴聲明補正〉狀本
12 院收文章，本院卷一第401頁），未於法定期間內踐行訴願
13 前置程序，揆諸前開規定及說明，原告此部分之訴顯不備起
14 訴要件，於法不合。

15 七、綜上所述，原告聲明2.部分，被告楊梅所112年4月17日辦理
16 系爭土地自耕保留土地持分交換移轉登記之決定，於法有
17 違，訴願決定未予糾正，即有未洽，原告訴請撤銷，為有理
18 由，應予准許。原告聲明1.部分，其以非屬行政處分之桃市
19 府112年2月15日函為標的，訴請撤銷，於法未合，訴願決定
20 為不受理，即無不合；原告聲明3.部分，其未於法定期間內
21 踐行訴願前置程序，逕以桃縣府42年4月27日公告為標的，
22 訴請撤銷，於法未合，原告訴請判決如聲明1.及3.所示，顯
23 非合法，且其情形無從補正，應予駁回。

24 八、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決
25 結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

26 九、據上論結，本件原告之訴為一部有理由、一部不合法，依行
27 政訴訟法第104條，民事訴訟法第79條規定，判決如主文。

28 中 華 民 國 115 年 3 月 5 日

29 審判長法 官 魏式瑜

30 法 官 鄧德倩

31 法 官 林季緯

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

01

	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 3 月 5 日

03

書記官 林怡雯