

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
114年度訴更二字第32號
115年4月16日辯論終結

原告 江燦雄
林宜璇
游伯軒
鄭玉欣（鄭讚枝之承受訴訟人）

陳氏玉玲（鄭讚枝之承受訴訟人）

共同
訴訟代理人 黃馨雯律師
羅芳晨律師
被告 新北市政府

代表人 侯友宜
訴訟代理人 黃文承律師
參加人 好魚田股份有限公司

代表人 黃石堂
訴訟代理人 許英傑律師
廖芷儀律師
陳亭熹律師

上列當事人間文化資產保存事件，原告不服文化部中華民國109年1月16日文規字第1093002264號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院109年7月2日109年度訴字第306號判決後，由最高行政法院111年8月4日109年度上字第871號判決廢棄發回，繼經本院112年9月7日111年度訴更一字第53號判決後，由最高行政法院114年6月19日112年度上字第816號判決廢棄發回，本院更為判決如下：

01 主 文

02 訴願決定及原處分均撤銷。

03 被告應就原告民國107年11月20日之申請，依本判決之法律見解
04 作成適法之處分。

05 原告其餘之訴駁回。

06 第一審及發回前上訴審訴訟費用均由被告負擔。

07 事實及理由

08 一、事實概要：原告均為位於新北市貢寮區「馬崗漁村聚落」（
09 下稱系爭聚落）所在地居民，其等與其他在地居民共22人，
10 於民國107年11月20日向被告提出申請將系爭聚落登錄為聚
11 落建築群（下稱系爭申請案）。被告因此進入審議程序，於
12 107年12月10日製作會勘通知單記載：被告所設古蹟歷史建
13 築紀念建築聚落建築群史蹟文化景觀審議會（下稱文資審議
14 會）專案小組訂於同年月22日至系爭聚落現場會勘，依文化
15 資產保存法（下稱文資法）第20條第1項規定，系爭聚落自
16 該通知單發文日起為暫定古蹟等意旨。文資審議會專案小組
17 於會勘並作成「本府第4屆古蹟歷史建築紀念建築聚落建築
18 群史蹟暨文化景觀審議會專案小組會勘—『馬崗漁村聚落』
19 登錄聚落建築群案會勘紀錄」，被告復委託文資審議會委員
20 張震鐘進行文化資產價值評估，並於108年4月29日召開公聽
21 會後，經文資審議會專案小組會議於同年6月3日作成「建議
22 不登錄為聚落建築群」之決議。嗣張震鐘委員於108年7月2
23 日製作完成「馬崗漁村聚落登錄聚落建築群文化資產價值評
24 估報告」（下稱系爭評估報告），文資審議會於同年月17日
25 召開108年度第7次會議（下稱系爭會議）審議系爭聚落登錄聚
26 落建築群案，因張震鐘委員受託辦理系爭聚落文化資產價值
27 評估，迴避該議案審議表決，而經其餘出席委員8人審議後
28 全數同意決議：建議不登錄聚落建築群。被告遂以108年8月
29 5日新北府文資字第1081389774號函（下稱原處分）通知系爭
30 申請案之申請人，略以：系爭聚落經系爭會議決議建議不登
31 錄聚落建築群，並自發文日起解除暫定古蹟之意旨。原告不

服，循序提起行政訴訟，聲明：「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告對於系爭申請案應作成准予將系爭聚落登錄為聚落建築群之處分。」經本院109年7月2日109年度訴字第306號判決(下稱109訴306號判決)撤銷訴願決定及原處分；被告對於系爭申請案，應依該判決之法律見解作成適法之處分。被告不服，提起上訴，經最高行政法院111年8月4日109年度上字第871號判決將109訴306號判決廢棄，並發回本院審理。嗣經本院112年9月7日111年度訴更一字第53號判決(下稱11訴更一53號判決)駁回原告之訴。原告不服，提起上訴，經最高行政法院114年6月19日112年度上字第816號判決將11訴更一53號判決廢棄，發回本院更為審理。

二、原告主張：

(一)系爭會議組成不合法：

本件審議系爭聚落能否登錄為聚落建築群之文資審議會委員與另案審議「馬崗街11、12號民宅」登錄為新北市歷史建築之文資審議會委員均為新北市政府108-109年度第5屆文資審議會委員，而後者業經最高行政法院113年度上字第253號判決(下稱113上253號判決)認定新北市政府108-109年度第5屆文資審議會委員無民間團體代表，其決議程序違反108年4月22日修正之文化資產審議會組織及運作辦法(下稱組織及運作辦法)第4條第1項、第2項規定，有程序違法之瑕疵，而撤銷該案之108年12月19日新北府文資字第10823419301號公告。準此，被告依據系爭會議決議作成原處分亦屬違法，應予撤銷。

(二)原處分由被告文化局委託張震鐘委員執行文資價值評估，而非由專案小組辦理，違反文資法施行細則第14條第2項、第3項之法定評估程序，與正當法律程序不符：

系爭聚落於107年11月20日包含原告在內之所在地居民申請登錄為聚落建築群，文資審議會專案小組於107年12月22日進行會勘，108年1月21日專案小組會議決議請文化局就提報範圍，以及漁港、藻礁等位置，請地政事務所協助測量，10

01 8年3月15日被告文化局委託張震鐘委員執行系爭評估報告，
02 108年4月29日被告召開系爭聚落登錄聚落建築群之公聽會，
03 108年6月3日專案小組會議決議建議不登錄為聚落建築群，1
04 08年7月2日張震鐘委員完成被告文化局所委託之系爭評估報
05 告，108年7月17日系爭會議決議建議不予登錄、108年8月5
06 日被告作成不予登錄之原處分。由上開審議程序可知，系爭
07 評估報告不僅係以張震鐘委員單獨一人之名義提出，且係在
08 108年6月3日專案小組會議決議後方才作成，並非由專案小
09 組進行文化資產價值評估、以專案小組為主體提出之評估報
10 告。被告作成原處分時，既係以被告文化局委託張震鐘委員
11 撰寫之系爭評估報告，充作本案之文資價值評估報告，則原
12 處分所踐行之文化資產價值評估程序，即與文資法施行細則
13 第14條第2項、第3項之法定評估程序不合致。又被告逕行指
14 定由張震鐘委員出具報告，實已侵越審議會決定推派或邀請
15 何人研擬意見之專業裁量空間，是原處分之行政程序亦難謂
16 正當。

17 (三)張震鐘委員不符合迴避事由，被告僅因其認定系爭聚落具有
18 文資價值即強行要求其迴避，違反迴避規定，原處分作成之
19 組織不合法，且原處分顯非「獨立行使職權之成員」合議機
20 構作成：

21 審議文化資產時，為衡酌「申請或提報標的」是否具有文化
22 資產價值，通常會依法進行文化資產價值評估。惟受任之文
23 資評估委員，身兼審議委員參與本件基礎調查，通常僅係對
24 此方面有專門知識，而參與調查提供專業意見，依最高行政
25 法院判107年度判字第630號判決見解，此種情形並非行政程
26 序法第32條所定應迴避之事由。又依法行政乃是行政機關執
27 法最高圭臬之一，於法無明文之情形，行政機關即不得恣意
28 要求迴避。張震鐘委員就系爭聚落之文資價值進行評估、出
29 具意見，不構成行政程序法第32條任何一款應迴避之事由，
30 被告無從依同法第33條第5項要求文資評估委員迴避。被告
31 僅因張震鐘委員認定系爭聚落具有文資價值，即於無迴避事

01 由之情況下命其迴避，明顯違反行政程序法第1條規定及最
02 高行政法院107年度判字第630號判決、112年度上字第765號
03 裁定等見解，文資審議會之委員參與現勘、研擬意見，並不
04 構成行政程序法第32條各款所示迴避事由之意旨。職是，本
05 件張震鐘委員不應迴避而遭命迴避，系爭會議組織不合法。
06 被告任意排除因受任評估而肯認系爭聚落文資價值之委員，
07 而間接控制、影響審議結果，原處分顯非由專業及獨立行使
08 職權之成員合議機構作成。

09 (四)被告未盡調查義務，原處分欠缺事實及證據基礎，顯有違誤
10 ：

11 被告依行政程序法第36條、第43條及文資法施行細則第14條
12 第2項、第15條第1項等規定，就原告之系爭申請案有法定義
13 務就系爭聚落之歷史、藝術、科學、自然等價值進行調查、
14 研究、評估（作成評估報告）、現場勘查或訪查（作成結果
15 紀錄）。被告卻辯稱主管機關於基於普查或其他第三人之提
16 報而辦理列冊審查時，方得基於「職權」決定是否依其文化
17 價值辦理後續之調查及登錄審查，反之，依文資法第19條第
18 2項、聚落建築群登錄辦法第2條之1等規定，申請人檢具相
19 關申請、具備價值之理由，送請主管機關審查，主管機關僅
20 就資料完整性提供相關諮詢、資訊或必要之輔助，相關申請
21 資料仍應由申請人自行提出，主管機關並無依職權自行辦理
22 「一切可能性」調查之義務云云。被告顯係將108年8月16日
23 增訂之現行聚落建築群登錄辦法第2條之1，錯解為「所在地
24 居民負有『申請標的具備登錄基準之舉證義務』，主管機關
25 僅居於補充性地位」。實則，該條係給予行政機關裁量空間
26 ，除可對所在地居民或團體所提出資料進行形式審查，並可
27 依個案情況，輔助所在地居民周妥行使其「申請登錄聚落建
28 築群」之公法上請求權，而非欲以「所在地居民提交資料、
29 主管機關審查」之程序，取代文資法施行細則第14條所定之
30 審議程序。否則，不啻架空聚落建築群之審議程序規定。由
31 於被告有上開之錯認，乃至於頻以「申請人提出資料不足」

逕認申請標的未臻登錄基準，顯見被告作成原處分，實有未盡調查義務之瑕疵。

(五)原處分之不予登錄理由，實有「僅有結論而無理由」、「判斷基準不明」、「未查明建物現況、復以不正確之建物現況推斷申請標的文資價值，與文資法規定有違」等違法瑕疵：原處分記載3點不予登錄理由，略以：「馬崗漁村所屬之環境……與東北角各漁村雷同，缺乏個別獨特性」；「本區域人群之移居、家系構成乃至宗族發展，欠缺歷史脈絡與紋理完整性」；「石頭屋及防風浪牆是聚落家屋建築特色，但由於年久失修，又諸多建築改建為新式建築……致該區域全貌協調價值深受影響」。其中不予登錄理由1固稱馬崗漁村環境「與東北角各漁村雷同」，惟就「東北角各漁村之環境」究為何指，未見評估報告、相關現勘、公聽會、專案小組、系爭會議中，有提供東北角其他聚落之任何資訊，則被告究何以「東北角各漁村之環境」為憑據論斷系爭申請標的「與之雷同」，其判斷系爭聚落相較於其他東北角漁村不具獨特性之理據何在？皆屬未明。又由系爭評估報告之記載可知，馬崗在漁業發展的歷史地位上，具有重要性。惟不登錄理由2卻隻字未提馬崗在「漁業歷史發展」的重要地位，而以「家系構成乃至宗族發展」作為判斷歷史脈絡之依據，過度窄化歷史脈絡的範圍。況對於文化資產之文資價值，被告具有「調查評估之義務」，並依據調查評估之結果作出判斷，被告卻未對「家系構成、宗族發展」進行調查評估，反以「家系構成、宗族發展」資料不完足為由不予登錄，使原告即聚落建築群申請人承擔資料不足之後果。且依前所述，被告依行政程序法及文化資產相關法規，有義務就系爭聚落為職權調查，被告尚未履行其就系爭申請案重要事實「聚落居民的移民歷史脈絡」所應踐行之調查義務，即草率作成原處分，顯有未盡職權調查義務情事，在欠缺事實及證據基礎、或基於錯誤之事實認定下，被告所為原處分即有違誤。另被告以

01 系爭聚落年久失修、部分改建作為不登錄之理由³，惟文資
02 保存之目的即是為了避免文化之流失，而要求政府挹注資源
03 ，並制定維護措施加以保護，對於即將消失的文化更是如此
04 ，澎湖望安花宅、虎尾建國眷村、臺中瑞成堂皆然。換言之
05 ，正是因為各項潛在文化資產迭遭天災人禍之破壞，若主管
06 機關持續不作為，其損壞恐將不可回復，此際反而更有挹注
07 資源、制定管制措施予以保存之必要性及急迫性。況且，馬
08 崗多數石頭屋仍維持原本樣貌，部分雖已漆上油漆，然仍可
09 剝除油漆回復原狀，相關資源和技術，皆有賴被告通過文資
10 審議後，予以協助，以保存馬崗為抵抗東北季風和潮濕的氣
11 候，就地取材所建造之特有建築文化。此外，系爭聚落之石
12 頭屋數目、建築體是否仍維持砌石工法、外觀修復之可行性
13 等，尚待詳細調查。是原處分此點不予登錄理由，所依憑之
14 事實或資訊基礎亦存在瑕疵。

15 (六)被告於訴訟中所提出之「審議委員會補充說明理由」，與行
16 政程序法第114條所定理由補正不符，亦非適法之訴訟中理
17 由追補：

18 被告臨訟作成111年12月23日111年度第13次文資審議會（下
19 稱111年12月23日審議會）會議紀錄，試圖補正原處分。然系
20 爭聚落建築群之登錄審議，於被告作成原處分後即告終結，
21 被告究係依新北市文資會議設置要點第2點何款事由召開111
22 年12月23日審議會？被告如無權召開該次審議會，依行政訴
23 訟法第4條第2項規定，111年12月23日審議會之召開實屬違
24 法。又作成原處分之審議會係108-109年度第5屆審議會委員
25 ，而111年12月23日召開之110-111年度第6屆審議會出席委
26 員無權替第5屆委員補充說明其決議之理由，況111年12月23
27 日審議會復未通知文資所有人、管理人、使用人陳述意見，
28 亦違反組織及運作辦法第2條、第6條第4項規定。再者，被
29 告遲至本件更一審訴訟期間，始召開111年12月23日審議
30 會，以會議決議方式補正原處分之理由，顯已逾越行政程序
31 法第114條第2項所定補正期間，而不得補正，且被告此舉適

01 足證明原處分理由不備，亦即可證明被告確實未在原處分中
02 說明馬崗漁村聚落和其他漁村聚落雷同之處，亦未說明何以
03 具有文資價值之標準僅限於「家族歷史脈絡」而排除「漁業
04 歷史脈絡」，是被告自認原處分理由不備，至為灼然。另11
05 1年12月23日審議會會議紀錄載稱：「由於提報資料缺乏家
06 族移居及家系構成的史料，無法建構他們各家族發展的過
07 程」等語，仍未主動調查或曉諭原告補充申請資料，亦違反
08 職權調查義務，審議會內容亦有混淆東北角其他「單體石頭
09 厝」和系爭聚落屬石頭厝「建築群」間差異之違誤等語。

10 (七)並聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告對於原告107
11 年11月20日之申請，應作成准予將系爭聚落登錄聚落建築群
12 之處分。

13 三、被告則以：

14 (一)本件於108年3月15日以限制性招標委託張震鐘委員辦理調查
15 後，張震鐘委員於108年4月29日雖有於公聽會中提出簡報向
16 民眾說明，惟該簡報並非其最終評估意見，亦非正式之評估
17 報告及提報審議大會參考之最終價值評估結論，僅係於公聽
18 會中向民眾說明系爭聚落之歷史脈絡及相關文資價值初步評
19 估意見，俾使民眾能瞭解並凝聚共識。原告主張文資審議會
20 並未參考或依照該簡報內容為相關釐清或說明，已有誤會。
21 嗣系爭評估報告完成後，被告將之提送系爭會議作為參考資
22 料，則張震鐘委員就系爭申請案，因此產生一定之利益衝突
23 ，即「張震鐘委員是否需捍衛其報告之價值評估內容之專業
24 性，以確保完美達成專案委託之工作？抑或以專家學者身分
25 ，客觀中立參與討論馬崗漁村聚落是否符合指定聚落建築群
26 之要件？」是被告依行政程序法第32條、第33條規定命張震
27 鐘委員迴避，實無違法。退萬步言，張震鐘委員縱使未迴避
28 ，依最高行政法院109年度上字第871號判決理由，系爭會議
29 之其他出席委員8人亦全數同意作成不登錄聚落建築群之決
30 議，無論是否加入張震鐘委員之投票，均未影響表決之結果
31 ，遑論張震鐘委員於出具系爭評估報告時業有加入保留意見

01 。是原告主張張震鐘委員不應迴避而迴避，係違反審議組織
02 云云，尚有誤會。

03 (二)關於原告主張系爭會議未充分考量張震鐘委員於文資審議會
04 108年6月3日專案小組會議提出之簡報意見，原處分有恣意
05 濫用之情事云云。惟該簡報係張震鐘委員於108年6月3日專
06 案小組會議召開時之說明階段資料，而原告所主張之張震鐘
07 委員簡報意見，則為「文化資產價值評估報告-分析與影響
08 評估」即張震鐘受託撰寫之系爭評估報告內容說明，並非該
09 次專案小組審議之結果。另系爭聚落是否具備聚落建築群之
10 價值，依107年12月22日專案小組會勘意見，仍有待進一步
11 研究方能確認，故方有後續被告委託張震鐘委員辦理專案評
12 估之流程。原告主張本件因107年12月22日會勘意見、108年
13 6月3日專案小組會議之簡報說明等，即可證明系爭聚落具有
14 文資價值，尚有誤會。

15 (三)被告所提111年12月23日審議會補充說明理由為理由之追補
16 ，此係應對原告於訴訟中所提出之新主張，程序上並無疑義
17 。蓋原告於本院111訴更一53號判決審理時提出專家學者(即
18 蕭文杰)意見書作為新證據，且法官表示不予指定理由無詳
19 細說明，請被告補充說明相關認定之理由，被告始提出111
20 年12月23日審議會之補充說明，純係請審議會協助提供補充
21 說明，作為被告補充回應之論述，並非主張該會議結論為行
22 政處分、或主張原告應受拘束之意，僅為不予登錄理由之補
23 充，尚無違法。又111年12月23日審議會之組織成員，依該
24 次會議簽到表所示，專案小組成員周宗賢、戴寶村、張震鐘
25 均有於111年12月23日出席提供補充說明意見，另第6屆(110
26 年1月1日至111年12月31日)之委員名單，對照第5屆之委員
27 名單與簽到表，僅有「編號1：文化局局長；編號6：法制領
28 域-陳愛娥、編號15：臺北市政府都市發展局主任秘書；編
29 號16：新北市政府工務局專門委員」共4名委員更換，具備
30 文資專業之外聘專家委員均無異動，自可認被告所提出之上
31 開補充說明應有足夠之專業性及可信性。

01 (四)按108年4月22日施行之組織及運作辦法第1、3、4條規定可
02 知，專家學者及民間團體代表，係規範「不得少於委員總人
03 數4分之3」，並無限制「專家學者或民間團體最少需有1席
04 委員代表」。是縱審議會實際上並無民間團體代表，亦應無
05 影響審議會之組成。另上開規定文字因有不明確之處，造成
06 部分實務見解認為應有民間團體代表參與，惟對民間團體代
07 表係指「團體指定即可？團體代表人？」又「該代表人需具
08 備相關學術專長或實務經驗？或該團體需具備學術專長或實
09 務經驗？」等，均無任何規範可資遵循，造成法院先解釋法
10 令創造新制、再透過後續判決補充制度之結果。惟因實務上
11 窒礙難行，故文化部以114年6月17日文授資局綜字第114300
12 58932號公告組織及運作辦法部分條文修正草案，修正第4條
13 第1項、第2項規定，以杜絕字義解釋所造成審議程序誤解。
14 退步言之，本件第5屆文資審議會之委員是否符合108年4月2
15 2日施行之組織及運作辦法第4條之要件，並有民間團體代表
16 部分，組織及運作辦法106年7月27日與108年4月22日之修正
17 說明，均未就民間團體代表之資格有任何說明或限制，應認
18 相關委員同時具備民間團體代表之身份，即符合此規定之規
19 範。第5屆外聘委員於民間團體任職包括有董事、主任委
20 員、理事等，雖無單獨以民間團體代表身份擔任，惟上開法
21 令修正時，本無定義何謂「民間團體」（人民團體法？非法
22 人團體？），何謂民間團體？又代表資格為何？均無具體規
23 範，自應從寬認定，方符合法律解釋。況組織及運作辦法於
24 法院主動代替主管機關為補充立法後，文化部已主動再次修
25 正，以避免爭議，自應認被告所屬第5屆文資審議會之委員
26 同時兼具民間團體代表身份即符合規範等語，資為抗辯。

27 (五)並聲明：駁回原告之訴。

28 四、參加人則以：

29 (一)原處分已依文資法相關規定踐行，並無不符正當法律程序之
30 情形：

01 1.被告文資審議會依法組成專案小組，先於107年12月22日進
02 行現場會勘，實地掌握系爭聚落之環境、建築現況及周邊自
03 然條件；復於108年1月12日召開專案小組會議，就初步調查
04 資料進行討論分析；繼於108年4月29日舉行公聽會，當日多
05 方代表均有參與並充分表示意見，專案小組亦就各方意見予
06 以蒐整並納入後續評估考量，以廣納多元意見並確保程序之
07 公開透明。專案小組於108年6月3日再召開專案小組會議，
08 綜合前揭會勘結果、建築物外觀改建情形、歷史發展脈絡及
09 公聽會各方意見，實質評估系爭聚落之文資價值後，始形成
10 建議不予登錄之結論，最終於系爭會議由委員作成不予登錄
11 之決議。足見自專案小組評估至審議會審議，均已依循法定
12 程序踐行，程序完備，並無由單一人員取代專案小組進行評
13 估之情形。又依組織及運作辦法第9條第1項、第2項規定，
14 並未排除主管機關依個案委託專家辦理文化資產調查之可能
15 性。且行政機關於作成行政處分前，本得依個案需要，蒐集
16 及調查相關資料，惟該等資料僅具輔助性質，最終仍應由文
17 資審議會依法審議作成決定。是以張震鐘委員所提出之簡報
18 ，充其量僅屬專案小組之參考資料之一。實際上，專案小組
19 係就環境特性、歷史價值及建築保存現況等多面向進行整體
20 性審酌，並經綜合評估後始形成結論，此參108年6月3日專
21 案小組會議紀錄即可明晰。且張震鐘委員亦有參與該次會議
22 ，與其他委員共同討論，最終由專案小組作成「建議不登錄
23 為聚落建築群」之決議。

24 2.被告於審議前曾委託張震鐘委員進行文化資產價值評估，為
25 免外界質疑其於審議過程中已有既定立場，而於審議會中令
26 其迴避，此係行政機關為提高程序公正性所採之措施，與「
27 應迴避而未迴避」不同，並不構成原處分違法應予撤銷之事
28 由。再依系爭會議紀錄可知，當日出席委員共8人，最終均
29 同意作成不予登錄聚落建築群之決議。故縱將張震鐘委員列
30 入應到委員人數之計算，並將其意見納入計算，亦不足以變
31 更審議會之決議結論。足見上開迴避措施既未影響審議結果

，自難認原處分有何程序違法之處。況張震鐘委員有參與108年6月3日專案小組會議，該次會議紀錄結論為「建議不予登錄」，與系爭會議結論相同，益見張震鐘委員是否迴避，均不影響決議，自無原告所稱程序違法之情形。

(二)東北角地區乃至相鄰區域，尚有多處同類「石頭屋」或「以石材構築之堤防、牆體」等景觀，並非馬崗或卯澳所獨有。除原告所提出之蕭文杰學者意見書提及之馬崗、卯澳外，東北角地區由北到南：南雅、鼻頭、龍洞、和美、澳底、福隆、桂安、香蘭、石城等處均可見相同或近似型態之石材建築或設施，此參東北角石頭屋相關照片即可證明。是蕭文杰學者意見書斷言系爭聚落乃東北角僅存具石頭屋聚落型態而「非常具罕見性」云云，顯與客觀現況不符，不具可信度。又漁業經濟在系爭聚落已非主要產業，實際從事漁業人數低落，無從保存在地原始漁業生活方式。且多數建物已遭塗裝改建，重建為現代建築樣貌，不復原始石頭屋材質及外觀，新舊建物參差不齊、混亂無章，縱有石頭砌牆體，內部亦遭水泥油漆粉刷、屋頂改為水泥瓦、裝設鐵鋁門窗等，整體環境缺乏協調風貌及完整性，亦無地方特色可言。其中門牌號碼新北市○○區○○街00號建物，由其外觀及內部照片可知，使用人早已將該建物多次改裝粉刷以經營咖啡廳，建物外觀已不復石頭屋樣貌。系爭聚落建物外觀既已多為新式建物，不具地方特色及協調風貌，亦欠缺歷史脈絡，自不符合登錄基準，原處分本於專業作成判斷，應屬適法。至原告所據學者蕭文杰意見書係原告單方面洽請學者作成，為原告單方之委託意見，非由中立機關依職權調查所取得，亦非兩造共同選任之鑑定或經法院囑託之專業鑑定。此種單方取得之意見，自易受原告委託之目的影響，立場當有偏頗，原告自不得以此片面資料，逕認被告專業之判斷違法。

(三)原告提起本件行政訴訟時，人數原為19人，迄今僅餘5人，其中鄭玉欣、陳氏玉玲係鄭讚枝之承受訴訟人，實際上僅餘4人，而該5人與參加人間均有民事無權占有土地或越界之爭

01 議。此外，已撤回之原告中，僅有6人係因非當初登錄申請
02 人身分而撤回，其餘撤回之原告則多係於與參加人間之相關
03 民事紛爭達成和解，或其個別權利關係已獲解決後，即撤回
04 本件行政訴訟。由是可知，原告提起系爭申請案及後續行政
05 訴訟，顯非單純出於文化資產保存之公益目的，而係藉由文
06 資程序之進行，達到阻卻或拖延他人行使民事權利，甚或延
07 緩強制執行，以維持其占用現狀。此由原告等人於前案中曾
08 聲請定暫時狀態假處分、主張須維持一定期間現狀，且原告
09 游伯軒亦明確陳述係因「走投無路」而訴諸文資法以取得「
10 安全期」等情，足資證明。又系爭聚落人口應為300餘人，
11 現僅餘原告5人、戶數僅4戶，且多與參加人間存有土地爭議
12 ，則原告5人是否具有代表多數居民之正當性，自屬有疑。
13 綜觀原告人數之變動情形、其與民事紛爭解決之時間關聯，
14 以及其於前案程序中之主張與陳述，足認原告提起系爭申請
15 案，已明顯偏離文化資產保存制度之立法目的，顯係將本件
16 文資程序作為私人土地爭議之對抗手段，核屬權利濫用，違
17 反誠信原則，其訴之主張自不足採，應予駁回等語。

18 (四)並聲明：駁回原告之訴。

19 五、前揭事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有107年1
20 1月20日聚落建築群提報表/申請表(原處分卷第1-16頁)、系
21 爭會勘紀錄(原處分卷第19-20頁)、108年6月3日專案小組會
22 議紀錄(原處分卷第466-488頁)、系爭評估報告(原處分卷第
23 41-58頁)、系爭會議會議紀錄及簽到表(原處分卷第323-344
24 頁)、原處分(原處分卷第65-66頁)及訴願決定(原處分卷第5
25 67-578頁)等件在卷可稽，此部分之事實，堪以認定。

26 六、本院之判斷：

27 (一)本院依行政訴訟法第260條第3項規定，應以最高行政法院法
28 律上判斷為本案判決基礎，認定原告享有申請「登錄聚落建
29 築群」之公法上請求權：

30 1.按行政訴訟法第5條第2項所規定之「依法申請之案件」，係
31 指人民依據法令之規定，有向機關請求就某一特定具體之事

件，為一定處分之權利而言。而在判斷某法律規範是否有保障特定人之權利或法律上利益而賦與公法上請求權，應就具體個案而論，倘法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，即可採認無疑（司法院釋字第469號解釋理由書參照）。人民若因其依法申請之案件，經行政機關予以駁回，因而公法上請求權未獲滿足，認其權利或法律上利益受違法損害者，經合法訴願前置程序，即得提起課予義務訴訟以資救濟。

- 2.文資法第1條規定：「為保存及活用文化資產，保障文化資產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。」第3條第1款規定：「本法所稱文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有形及無形文化資產：一、有形文化資產：(一)古蹟：…。(二)歷史建築：…。(三)紀念建築：…。(四)聚落建築群：指建築式樣、風格特殊或與景觀協調，而具有歷史、藝術或科學價值之建造物群或街區。(五)考古遺址：…。(六)史蹟：…。(七)文化景觀：…。(八)古物：…。(九)自然地景、自然紀念物：…。」第17條第2項規定：「『建造物所有人』得向主管機關『申請』指定古蹟，主管機關應依法定程序審查之。」第18條第2項規定：「『建造物所有人』得向直轄市、縣（市）主管機關『申請』登錄歷史建築、紀念建築，主管機關應依法定程序審查之。」第19條第2項規定：「『所在地居民或團體』得向直轄市、縣（市）主管機關『申請』登錄聚落建築群，主管機關受理該項申請，應依法定程序審查之。」第81條第2項規定：「『具自然地景、自然紀念物價值之所有人』得向主管機關『申請』指定，主管機關應依法定程序審查之。」另文資法第14條第1項、第43條第1項、第60條第1項、第65條第2項、第79條第1項依序規定，主管機關應定期普查或接受個人、團體「提報」具「古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群」、「考古遺址」、「

史蹟、文化景觀」、「古物」、「自然地景、自然紀念物」價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。依上開文資法各規定予整體觀察可知，文資法就主管機關啟動上述各種有形文化資產之指定或登錄之審議程序，有明確區分源自「特定人之申請」與「由主管機關依職權發動（含主管機關定期普查及經個人或團體提報以促請之）」二途徑，文資法所謂「申請」與「提報」性質上顯屬有別。又考諸文資法第19條第2項於94年2月5日修正新增時（原條次為第16條第1項）之立法理由為：「聚落之保存，應於所在地居民有保存共識的前提下進行，方能與在地生活相結合，爰於第1項明定聚落由所在地居民或團體向地方主管機關申請，經審查後登錄之……。」可知，該條文規範所保護之對象，限於聚落所在地居民或團體，已明確賦予特定之「所在地居民或團體」，得享有向地方主管機關申請「登錄聚落建築群」之公法上請求權，主管機關因此負有受理該項申請並依法定程序審查後，作成決定准否登錄為聚落建築群之義務。因此，倘若「所在地居民或團體」因主管機關對其依文資法第19條第2項規定申請之案件，予以駁回，認為其此一公法上請求權受違法損害，經合法訴願程序後，自得依行政訴訟法第5條第2項規定，提起課予義務訴訟，請求救濟。

- 3.經查，原告於申請當時均為系爭聚落所在地居民，其等與其他在地居民係依文資法第19條第2項規定向被告提出系爭申請案，被告因此進入審議，經邀集文資審議會專案小組辦理現場會勘、召開公聽會後，文資審議會專案小組會議於108年6月3日作成「建議不登錄為聚落建築群」之決議；被告並委託文資審議會委員張震鐘進行文化資產價值評估及製作系爭評估報告後，文資審議會於108年7月17日召開系爭會議審議系爭聚落登錄聚落建築群案，因張震鐘委員受託辦理系爭聚落文化資產價值評估，迴避該議案審議表決，而經其餘出席委員8人審議後全數同意決議：建議不登錄聚落建築群，被告據以作成原處分通知原告等情，依前揭規定及說明，原

告既為系爭聚落所在地居民，其等依文資法第19條第2項規定，申請被告將系爭聚落登錄為聚落建築群，經被告以原處分通知依系爭會議決議建議系爭聚落不登錄為聚落建築群，而駁回原告之請求，其等自得依行政訴訟法第5條第2項規定，提起課予義務訴訟請求救濟。

(二)系爭會議之組織，因不具有任何一位民間團體代表參與，違反組織及運作辦法第4條第1項、第2項之規定，而有程序違法情事，原處分應予撤銷：

1.文資法第3條第1款第4目規定：「本法所稱文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有形及無形文化資產：一、有形文化資產：……(四)聚落建築群：指建築式樣、風格特殊或與景觀協調，而具有歷史、藝術或科學價值之建造物群或街區。……」第6條規定：「(第1項)主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄、廢止及其他本法規定之重大事項，應組成相關審議會，進行審議。(第2項)前項審議會之任務、組織、運作、旁聽、委員之遴聘、任期、迴避及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」108年4月22日修正發布之組織及運作辦法第4條規定：「(第1項)審議會置召集人1人，由主管機關首長或其指派之代表兼任；置委員9人至21人，除召集人為當然委員外，由主管機關首長遴聘主管機關或有關機關代表、專家學者及民間團體代表擔任。(第2項)前項專家學者、民間團體代表應具備該審議會所涉文化資產類別之相關學術專長或實務經驗，專家學者及民間團體代表委員人數不得少於委員總人數4分之3。……」第6條第5項、第6項規定：「(第5項)審議會之決議，以過半數委員之出席，出席委員3分之2以上同意行之。(第6項)前項出席委員中，專家學者及民間團體代表委員人數不得低於2分之1。」文資法第6條為94年2月5日修正公布全文時所新增，依94年11月18日該條第2項授權訂定之文化資產審議委員會組織準則第3條規定，審議會之組成委員由機關代表及專家學者擔任，並不包括民間團體之代

01 表。106年7月27日修正全文並更名為「文化資產審議會組織
02 及運作辦法」後，始於第4條第1項規定審議會委員之組成，
03 除召集人為當然委員外，其他由主管機關首長遴聘主管機關
04 或有關機關代表、專家學者及民間團體代表擔任，自此將民
05 間團體代表納入為審議會成員。組織及運作辦法第6條第5項
06 、第6項尚規定審議會之決議，以過半數委員之出席，出席
07 委員3分之2以上同意行之；出席委員中，專家學者及民間團
08 體代表委員人數不得低於2分之1。比較修正前後之規定可知
09 ，106年7月27日修正規定納入民間團體代表為文資審議會成
10 員，並要求其與專家學者出席文資審議會參與討論表決之人
11 數，不得低於出席總人數之一半，足見使民間團體參與文化
12 資產保存事項之民主審議程序，為修正後規定有意實現公民
13 社會之理念，提供公民參與公共事務，增進對話機會，廣收
14 多元意見，藉以減少衝突及消弭誤會，並經由相互辯證，彼
15 此說服，尋求彼此尊重可供接受之基礎。此由本條規定後於
16 108年12月31日再度修正，將委員人數提高至11人至23人，
17 且具專家學者、民間團體代表身分之委員人數不得少於委員
18 總人數4分之3。修正理由先後敘明：「一、為強化文化資產
19 審議專業及提升公民參與，將專家學者及民間團體代表委員
20 人數不得少於委員總人數『3分之2』修正為『4分之3』」、
21 「為強化文化資產審議專業及提升公民參與，爰修正第1項
22 將委員總人數由『9人至21人』修正為『11人至23人』」等
23 語，一再加重公民參與之強度，可資佐證。

24 2.經查，觀諸原告所提出之第5屆新北市政府古蹟歷史建築紀
25 念建築聚落建築群史蹟文化景觀審議會委員名單（本院卷一
26 第489頁），各外聘委員之專業領域分屬歷史、法制、建築、
27 都市設計、工程領域，並未有任何一位民間團體代表，再參
28 諸系爭會議，係由周宗賢擔任主持人，出席委員包含王惠君
29 、王維周、洪健榮、張震鐘、陳愛娥、劉秀美、賴志彰、戴
30 寶村等人，有系爭會議簽到表可證（原處分卷第325-326頁）

01 ，堪認系爭會議因與會委員沒有任何一位代表民間團體，其
02 決議程序違反組織及運作辦法第4條第1項、第2項規定，而
03 有程序違法之瑕疵，被告依據系爭會議決議以作成原處分為
04 違法，應予撤銷。

05 3.被告雖稱108年12月31日修正前之組織及運作辦法第4條第3
06 項係規範專家學長及民間團體代表「不得少於委員總人數4
07 分之3」，並無限制「專家學者或民間團體最少需有1席委員
08 代表」，是縱審議會實際上並無民間團體代表，亦應無影響
09 審議會之組成云云，惟組織及運作辦法第4條於108年4月22
10 日及108年12月31日修正時，其修正理由已明確揭櫫「為強
11 化文化資產審議專業及提升公民參與將專家學者及民間團體
12 代表委員人數不得少於委員總人數『3分之2』修正為『4分
13 之3』」、「為強化文化資產審議專業及提升公民參與，爰
14 修正第1項將委員總人數由『9人至21人』修正為『11人至23
15 人』」等之意旨，被告之主張，顯然違反上開第4條第3項「
16 專家學者『及』民間團體代表委員人數不得少於委員總人數
17 4分之3」之規定，自不足採。被告雖又主張上開組織及運作
18 辦法第4條於106年7月27日及108年4月22日修正說明均未就
19 民間團體代表之資格有任何說明或限制，應認相關委員同時
20 具備民間團體代表之身份，即符合此規定之規範。本件第5
21 屆外聘委員於民間團體任職包括有董事、主任委員、理事等
22 ，雖並無單獨以民間團體代表身份擔任，惟上開法令修正時
23 ，本無定義何謂「民間團體」？又代表資格為何？均無具體
24 規範，自應從寬認定，方符合法律解釋云云。惟組織及運作
25 辦法第4條所稱「民間團體代表」，除須經該民間團體推派
26 之外，尚須經主管機關遴聘並公布於機關網站，始足當之，
27 非謂文資審議會委員具有民間團體之董監事身分，即屬民間
28 團體代表，業經最高行政法院113上253號判決闡述甚明。是
29 以，縱如被告所稱部分委員有民間團體之董監事身分，然依
30 被告文化局於網站上所公布之第5屆新北市政府古蹟歷史建
31 築紀念建築聚落建築群史蹟文化景觀審議會委員名單，14位

01 外聘委員除1位係擔任臺北市政府都市發展局主任秘書外，
02 其餘均係大學教授、副教授及助理教授，且其專業領域分屬
03 歷史、法制、建築、都市設計、工程領域，難認第5屆文資
04 審議會外聘委員有以民間團體代表之身分而擔任文資審議會
05 委員。被告上開主張，核屬其一己主觀見解，並不可採。至
06 於被告主張文化部114年6月17日公告之組織及運作辦法部分
07 條文修正草案，將第4條「專家學者及民間團體代表」修正
08 為「專家學者或民間團體代表」乙節，於本件尚無適用之餘
09 地，被告據以主張認為被告所屬第5屆文資審議會之委員同
10 時兼具民間團體代表身份符合規範云云，亦不足採。

11 七、綜上所述，被告所為之原處分既有前述違誤，訴願決定未予
12 糾正，亦有未合，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。至
13 原告請求判命被告對於原告107年11月20日之申請，應作成
14 准予將「馬崗漁村聚落」登錄為聚落建築群之處分部分，因
15 尚待合法之文資審議會重新審議及表決，此部分事證尚未臻
16 明確，爰依行政訴訟法第200條第4款規定，命被告依本判決
17 之法律見解作成決定。是原告此部分之請求，本院無從逕予
18 准許，此部分原告所訴為無理由，應予駁回。

19 八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，經核於判
20 決結果不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

21 九、結論：本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，判決如主
22 文。

23 中 華 民 國 115 年 5 月 28 日

24 審判長法 官 蘇嫻娟

25 法 官 鄧德倩

26 法 官 魏式瑜

27 一、上為正本係照原本作成。

28 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
29 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
30 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	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 5 月 28 日

03

書記官 林俞文