

臺北高等行政法院判決

106年度訴更二字第67號

109年5月7日辯論終結

原告 臺灣永光化學工業股份有限公司

代表人 陳建信（董事長）

訴訟代理人 黃帥升 律師

王龍寬 律師

林庭宇 律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦（市長）

訴訟代理人 王唯鳳 律師

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國103年6月16日台內訴字第1030176979號（案號：0000000000）訴願決定，提起行政訴訟，經本院103年度訴字第1256號判決駁回，原告上訴後，經最高行政法院104年度判字第400號判決廢棄發回，本院再以104年度訴更一字第83號判決駁回，原告上訴後，再經最高行政法院106年度判字第431號判決廢棄發回本院更為審理，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、第一審及發回前上訴審訴訟費用均由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

按「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。」行政訴訟法第111條第1項定有明文。查原告起訴時，原僅提起撤銷訴訟，訴請撤銷訴願決定及被告以102年9月2日府地用字第1020214

5561號公告（下稱「系爭河川區變更公告」）關於原告坐落改制前桃園縣大園鄉（現為桃園市○○區○○○○段○○區○○段40、42地號等2筆土地（下稱「系爭土地」）由「工業區丁種建築用地」變更為「河川區丁種建築用地」（該公告關於系爭土地部分，下稱「原處分」）。嗣於訴狀向被告送達後，原告追加確認之訴之備位聲明為：「確認被告以系爭河川區變更公告將原告所有系爭土地編定為河川區之法律關係不存在。」被告雖表明不同意其追加之意旨，但本院考量原告上開訴之追加與原撤銷訴訟之基礎事實相同，且其追加是因被告否認系爭河川區變更公告為行政處分，為解免系爭土地受系爭河川區變更公告對其河川區法律地位界定之不利利益危險，因而以備位訴訟提起之上述確認之訴，對同一基礎事實紛爭解決有益，應屬適當，其備位之訴的追加，應予准許，合先敘明。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

原告所有系爭土地原土地使用分區是編定為「工業區丁種建築用地」。之後：

（一）被告以水利法主管機關地位，依水利法第9條及河川管理辦法第7條第1項規定，以民國98年6月11日府水河字第09802221292號公告（下稱「被告98年公告」），公告變更老街溪水系主流老街溪（自出海口起至龍南排水與大坑坎排水合流口處）之河川區域。

（二）內政部以99年6月15日臺內營字第0990804311號公告「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）——因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」（下稱「99年區域計畫通盤檢討」），要求通盤檢討變更區域計畫範圍內

之土地使用分區管制，其中包含關於「河川區」之土地使用分區劃定，以「經水利主管機關依法公告○○○區○○○○道治理計畫用地範圍內之土地」為標準。

(三) 經濟部以水利法上級主管機關地位，依水利法第82條規定，以99年12月9日經授水字第09920214681號公告核定「桃園縣管河川老街溪水道治理計畫線及堤防預定線河川圖籍（出海口至斷面56）（第一次修正）」（下稱「經濟部99年公告」），將系爭土地部分範圍劃歸於老街溪堤防預定線範圍內。

(四) 被告依據區域計畫法第15條、第15條之1及行為時「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」（下稱「編定作業須知」）第7點及第11點至第16點規定，以101年6月14日府地用字第1010145887號函（下稱「被告101年變更土地使用分區報准函」），檢送「改制前中壢市○○里段○○路段及洽溪段等3地段計94筆土地○○○鄉○○○段等8地段計363筆土地及平鎮市○○段○○段計32筆土地，擬由特定農業區、一般農業區、工業區、森林區，調整為河川區案」（下稱「系爭河川區變更案」），報經內政部以102年8月20日台內營字第1020808113號函（下稱「內政部102年核備函」）准予核備後，被告即以系爭河川區變更公告公告系爭河川區變更案之使用分區圖、使用編定圖暨編定清冊，公告期間自102年9月23日起至102年10月23日止；其中系爭土地部分由原編定之「工業區丁種建築用地」變更為「河川區丁種建築用地」（該公告關於系爭土地部分，即原處分）。

(五) 原告就原處分不服，提起訴願，經內政部103年6月16日台內訴字第1030176979號訴願決定駁回（下稱「系爭訴願決

定」)，原告仍不服，提起本件行政訴訟，經本院以103年度訴字第1256號判決，就其對原處分所提撤銷訴訟部分，判決駁回其訴（下稱「前審判決」），原告提起上訴，經最高行政法院以104年度判字第400號判決（下稱「第一次發回判決」）廢棄前審判決，發回本院更為審理，又經本院以104年度訴更一字第83號判決（下稱「更一審判決」）駁回原告之訴，原告不服，再提起上訴，最高行政法院復以106年度判字第431號判決（下稱「第二次發回判決」）廢棄更一審判決，發回本院更為審理。

（六）被告在系爭河川區變更公告之外，另以102年9月2日府地用字第1020214556號函（下稱「囑請地政事務所送達通知函」），通知桃園縣中壢市、平鎮市、大園鄉等鄉鎮市公所（現分別改制為中壢區、平鎮區、大園區公所），將系爭河川區變更公告貼於各公所之公告欄，並將編定圖冊陳列於適當地點展示，副本同時抄送中壢地政事務所、平鎮地政事務所及蘆竹地政事務所，協助將土地使用編定結果通知書送達土地所有權人或土地登記簿所載管理人或管理機關。改制前桃園縣蘆竹地政事務所遂以102年9月17日蘆地行字第1021003862號函（下稱「系爭地政通知函」）檢附非都市土地使用分區調整編定結果通知書，通知原告系爭土地之土地使用分區變更之上情。原告對囑請地政事務所送達通知函及系爭地政通知函亦有不服，提起訴願遭決定不受理後，所提起撤銷訴訟部分，則經本院以本院103年度訴字第1256號裁定（下稱「另訴不合法裁定」）駁回其訴後，未據原告抗告而確定。

二、原告起訴主張要旨及聲明：

（一）系爭河川區變更公告影響土地之使用權能，且改制前桃園

01 縣蘆竹地政事務所系爭地政通知函有載明違反區域計畫法
02 之相關罰則及救濟教示，由此可知該公告關於系爭土地之
03 原處分，已對原告使用系爭土地之權利發生公法上法律效
04 果，應為行政處分，得對之提起撤銷訴訟。但若認系爭河
05 川區變更公告為區域計畫通盤檢討之變更，非屬行政處分
06 者，因該公告已限制原告使用系爭土地之權能，則應許原
07 告以備位訴訟之聲明，訴請確認被告以系爭河川區變更公
08 告將原告所有系爭土地編定為河川區之法律關係不存在，
09 合先敘明。

10 (二) 原處分影響原告對系爭土地利用甚鉅，將使原告工廠整廠
11 營運陷入困境，但其作成前卻未依行政程序法第102條規
12 定，給予原告陳述意見之機會，應有違法。至於被告雖引
13 用編定作業須知第13點之1規定，辯稱無須舉辦公開展覽
14 及說明會等，惟該編定作業須知規定不得逾越行政程序法
15 之規範，且「免舉辦公開展覽及說明會」，不等同得免予
16 處分相對人陳述意見之機會。況被告從未舉證水利主管機
17 關依水利法劃定河川區域前，曾辦理公聽會或說明會，而
18 得免於重複辦理。至於被告另提出經濟部90年12月28日經
19 (90)水利字第09020209550號函釋，認為劃定河川區域範
20 圍得不給予人民陳述意見之機會，但不拘束法院，且劃定
21 河川區域範圍本有許多不確定並須考量民眾權益之因素，
22 當然應給予人民陳述意見的機會。原處分作成前未予原告
23 陳述意見有重大瑕疵，應予撤銷。

24 (三) 原處分僅註明系爭土地「部分屬工業區」，惟並未特定究
25 竟何部分屬工業區，是否全部為河川區而受使用限制，均
26 有不明，違反行政明確性原則。

27 (四) 依行為時編定作業須知第7點(一)9.(1)原則規定，被告必

01 須會同水利主管機關，始得將水利主管機關依法公告○○
02 ○區○○○○道治理計畫線或堤防預定(用地範圍)線內之
03 土地，劃定變更為河川區用地。本件被告報請內政部核備
04 系爭河川區變更案前，僅會同被告所屬水務局(下稱「水
05 務局」)確認之，水務局僅是編定作業須知所稱之「水利
06 單位」，並非「水利主管機關」。本件依編定作業須知第
07 7點(一)9.(1)規定而依法公告河川區域之水利主管機
08 關為經濟部水利署，系爭河川區變更案並未會同經濟部水
09 利署即作成河川區變更公告及原處分，應有違法。

10 (五)原處分有裁量濫用及裁量怠惰之違法：

11 1.所謂「平岸排水」，指計畫洪水位低於河岸，故無須預留
12 堤防等用地，而「非平岸排水」則指計畫洪水位高於河岸
13 ，故須預留較大之空間設置堤防等。本件依被告提出之老
14 街溪斷面資料可知，系爭土地地表高程為12.7公尺，遠高
15 於25年洪水位10.46公尺、50年洪水位10.55公尺，甚至比
16 計畫興建之堤防堤頂12.49公尺還高，依此系爭土地以平
17 岸排水即可防洪，被告無視於此，反認系爭土地須興建堤
18 防，且將堤防預定線(即用地範圍線)劃入原告之系爭土
19 地達12至21公尺不等範圍，顯屬裁量濫用及怠惰。

20 2.被告99年擬訂老街溪治理基本計畫報經濟部99年公告核定
21 前，該治理計畫審查委員於會議中已要求被告須考量私有
22 地及建物遭劃入河道問題，必要時應配合斟酌妥處，被告
23 空言承諾遵照辦理，惟根本全未斟酌處理，仍逕將系爭土
24 地劃入河川區，亦屬裁量怠惰。

25 3.被告自承經濟部99年公告核定之老街溪水道治理計畫用地
26 範圍線，與臺灣省政府76年4月18日七六府建水字第14788
27 8號有關老街溪治理基本計畫、水道治理計畫用地範圍圖

公告（下稱「省政府76年公告」）相同，只是76年間因擔心民眾抗爭，才未調整土地○○○區○○○○街溪計畫水道線之擬定應考慮現況地形、地貌、流路、河性、維持河道自然平衡，並盡量利用河川公地等原則，此參被告提出74年7月「老街溪治理規劃報告」及經濟部水利署水利規劃試驗所於97年12月完成之「易淹水地區水患治理計畫-老街溪治理規劃檢討」（下稱「97年老街溪治理規劃報告」）即知。而老街溪現況歷經20餘年持續淤積，系爭土地旁淤積出大片新生地，老街溪河道則離系爭土地越來越遠，離斷面7左岸土地則越來越近，並已逐漸侵蝕該斷面左岸土地，部分河道已逼近堤防預定線，對左岸已生顯而易見危險，鄰近系爭土地之河段現今地形、地貌、流路及河性，與被告提出74年7月「老街溪治理規劃報告」規畫當時有顯然差異；再者，97年老街溪治理規劃報告檢附之「老街溪主流76年公告計畫洪水位、計畫堤頂高與現況比較成果表(1/2)」顯示，系爭土地所在之老街溪斷面7，於省政府76年公告之50年防洪頻率計畫洪水位為10.99公尺，現況50年防洪頻率洪水位則為10.55公尺，還降低近0.5公尺，可知系爭河段洪水威脅較30年前更加輕微。綜此，被告未依老街溪現況，適時檢討水道治理計畫線及堤防預定線（即用地範圍線）兩線之劃設，即直接沿用76年公告之水道治理計畫用地範圍線，原處分並依此將系爭土地部分劃入河川區，有裁量濫用及怠惰之違法。

4. 至於被告引用媒體報導，稱臺東金帥飯店部分坐落水道治理計畫線內而遭大水沖倒，原處分是為避免該情事再發生，才檢討使用分區等語，但臺東金帥飯店與系爭土地之水文、地理及環境條件完全不同，無從比附援引，況金帥飯

店倒塌非因未設堤防，亦非因水道治理線劃設範圍不夠寬，而是因地方政府搞錯搶救對象所致，且被告一方面主張區域計畫應隨時檢討，另一方面卻援用30年前劃定之76年水道治理計畫線，罔顧老街溪河道業已改變之事實，顯屬裁量怠惰。

5.另被告一再主張系爭土地建有堤防，惟依被告於前審提出之老街溪河川圖籍第五號第1頁顯示，該河段內海堤防建於系爭土地隔壁之同小段43地號土地上，顯見被告連系爭土地是否建有堤防都不清楚即逕行劃入河川區，有裁量怠惰。

6.相對於系爭土地鄰近之河段（下稱「系爭河段」），被告對於老街溪斷面10-13及48-56之河段（下合稱「其他共線劃設河段」），就因顧及沿岸土地經濟價值、民眾權益及徵收費用過高，而將水道治理計畫線及堤防預定線（即用地範圍線）採共線劃設，適度修正河道寬度，以防洪工程方式解決，避免將私人土地劃入河川區，但系爭斷面6-7之河段，原告於系爭土地上有多棟廠房及汙水處理池，卻未比照辦理，反而向河道外平移12至21公尺不等方式劃設，違反禁止差別待遇原則與行政自我拘束原則，且違反侵害最小的比例原則。再者，以老街溪最接近系爭土地之斷面7為例，系爭土地右岸地表高程為12.7公尺，遠高於50年或25年計畫洪水位，已如前述，顯見系爭土地無淹水之虞，事實上亦從未淹水，原處分仍將堤防預定線（即用地範圍線）向河道外平移，導致原告難以利用系爭土地而衍生關廠危機，也顯失均衡，違反狹義比例性原則。

7.被告未依區域排水集水區域及治理計畫堤防預定線劃定原則（下稱「堤防預定線劃定原則」）規定，以寬度4至6公

01 尺設置水防道路，或以○○○區○○道路替代水防道路，
02 逕自將水道治理計畫線向外平移12至21公尺不等方式劃設
03 堤防預定線，將系爭土地部分劃入堤防預定線範圍，也違
04 反堤防預定線劃定原則。

05 (六) 系爭土地前編定為工業區，原告享有得作工業使用之相關
06 利益，及地價稅、房屋稅之優惠等，該工業區編定屬授益
07 處分。另原告廠區使用執照標示圖所標示之建照取得時間
08 ，除第二期污水處理池為79年取得外，其餘廠房建造執照
09 於69至74年間即已取得，均在省政府76年公告劃設水道治
10 理計畫線及堤防預定線之前，且原告於79年間在堤防預定
11 線範圍內建造第二期污水處理池，被告也核發建造執照及
12 使用執照而合法使用迄今，原告對此等建築執照（下稱「
13 建照」）已有正當信賴。原處分將系爭土地土地使用分區
14 變更為河川區，系爭土地既有已取得合法建照之廠房及污
15 水處理池等建物，受河川區相關管制規定限制使用，原告
16 第一廠區將因河畔污水處理池無法運作而全廠工作停擺，
17 使營運陷入困境。系爭土地使用分區之變更，將致市值大
18 幅減損，且第一廠區停擺一年損失營業額高達約24億元，
19 如污水處理池予以重建者，將有2年無營收，影響近50億
20 元，另全廠3萬8000坪廠房及機具設備，價值至少4億餘元
21 ，皆將因系爭土地無法再作工業用地使用而化為烏有，更
22 將令近二百名員工衣食無著，原告因原處分受影響之信賴
23 利益達數十億元，與為其他共線劃設斷面10-13河段之數
24 倍，並與斷面48-56河段相當，相較於被告所稱系爭河段
25 如採共線劃設而使河道人工渠化之花費僅1億餘元，原告
26 因原處分所受信賴利益損害遠大於此，原處分自不得變更
27 系爭土地原編定為工業區之法律地位。但原處分卻違背原

告之正當信賴，逕將系爭土地變更為「河川區」，違反誠實信用及信賴保護原則，應予撤銷。況原處分是依經濟部99年公告範圍所為，依行政程序法第124條規定，應於原因（即經濟部99年12月9日公告）後2年內為之，被告遲至102年9月2日始以原處分將系爭土地由「工業區」改編為「河川區」，也逾越法定2年廢止期限。

（七）至被告雖辯稱原處分變更系爭土地之使用分區編定，是依據水利法主管機關之河川區範圍之編定公告，包括臺灣省政府67年4月18日六七府建水字第35148號有關老街溪河川區域線公告（下稱「省政府67年公告」）、省政府76年公告及經濟部99年公告等，故原處分生效前，系爭土地已受水利法主管機關公告為河川區範圍，土地使用已受水利法及相關法令之限制等語。但：

1.被告所提水利法主管機關之歷次公告均無原始相關圖籍，無從得知所稱劃定系爭土地為河川區域之範圍如何，難認其辯稱系爭土地早依水利法劃定為河川區域等語為真。且被告98年公告而報請經濟部99年公告核定之老街溪治理計畫，已指明有變更老街溪河川區域，並將省政府67年公告劃定之老街溪河川區域第1至42號圖籍作廢，顯見經濟部99年公告之老街溪治理計畫與省政府67年所公告範圍並不相符。又被告提出99年9月老街溪治理基本計畫既是修正治理計畫，且註明有更動原治理計畫線0至16.5公尺，更可知並非逕依省政府76年公告、被告98年公告、經濟部99年公告等，去劃設水道治理計畫線或系爭土地之河川區域。

2.依區域計畫法所為土地使用分區管制，其對土地權能影響之法律效果，與前述依水利法所為之公告有所不同，系爭

01 河川區變更公告或原處分應屬獨立於水利法公告之外的行
02 政處分，且省政府76年公告是依水利法第82條規定，對系
03 爭土地使用有所限制，未依被告援引之「臺灣省河川管理
04 規則」（下稱「省河川管理規則」）第17條第1項第3款規
05 定而禁止使用。況依71年1月4日修正發布之省河川管理規
06 則第17條第1項第3款、第34條第1項第2款等規定，系爭土
07 地於省政府76年公告後，於不妨礙老街溪流水前提下，經
08 管理機關許可，仍得新建、增建、改建污水處理池、廠房
09 。而系爭土地在省政府76年公告後，新建、增建、改建之
10 污水處理池及廠房，也歷年經被告詳實普遍檢查，並未違
11 反水利法及相關法令。原告廠區多數廠房建造執照於69至
12 74年間即已取得，均在省政府76年公告劃設水道治理計畫
13 線及堤防預定線之前，且省政府76年公告後，原告於79年
14 間在堤防預定線範圍內建造第二期污水處理池，依規定向
15 被告申請建照，被告也核發建造執照及使用執照而合法使
16 用迄今，顯見被告也不認為省政府76年公告已限制原告對
17 系爭土地之使用權能。

18 3.另就經濟部99年公告部分，系爭土地於經濟部99年公告後
19 至原處分作成前，依水利法第78條第4款規定，僅禁止建
20 造行為，依同法第78條之1則規定，經主管機關許可，仍
21 得增建、改建污水處理池、廠房。因此，原處分仍增加對
22 系爭土地使用權能之限制，並非未變更系爭土地之權利義
23 務。

24 4.省政府76年公告劃設水道治理計畫線及堤防預定線作成時
25 ，行政程序法尚未公布施行，該公告是就老街溪整體治理
26 基本計畫及用地範圍圖所為公告，並非針對特定具體事件
27 所為之行政處分，原告縱得知公告內容，亦無從對之提起

01 訴願。而經濟部99年公告也未依行政程序法第96條第1項
02 第6款表明其為行政處分之意旨及不服之救濟方法，應非
03 行政處分。退步言之，縱認經濟部99年公告為行政處分，
04 原告並非該公告之相對人，至多屬利害關係人，原告對該
05 公告是直至被告於本件訴訟程序提及其為原處分作成之依
06 據，才知悉有公告之存在，應得於公告期滿3年內提起訴
07 願，而原告於102年10月24日對原處分提起訴願時，以及
08 本件訴訟得知經濟部99年公告之初，即已表明新河川線將
09 原告一廠區沿岸廠房及污水處理池劃入河川區內，顯然違
10 法，應予撤銷等語，即已對劃定河川線的經濟部99年公告
11 表明不服之意思，距離經濟部99年公告期滿尚未逾3年，
12 應以合法提起訴願，阻卻其發生形式存續力。且如被告所
13 辯，經濟部99年公告若與原處分均將系爭土地部分劃入堤
14 防預定線內，則經濟部99年公告也與原處分相同，違反比
15 例原則、禁止差別待遇原則等，有裁量濫用及裁量怠惰之
16 違法瑕疵，依「違法性承繼」法理，經濟部99年公告對原
17 處分並無構成要件效力。況經濟部99年公告是依水利法第
18 82條作成，與原處分之法律依據不同，應非原處分之先決
19 事項。再者，經濟部99年公告僅公告於行政院公報，發交
20 改制前桃園縣政府轉交有關鄉、鎮公所陳列，並未送達利
21 害關係人，如認經濟部99年公告於本件發生行政處分構成
22 要件效力者，顯過度限制人民行政爭訟權利。且依水利法
23 第78條之2授權訂定之河川管理辦法第7條第3項規定，須
24 變更土地使用分區時，人民才可能知悉自己土地遭變更為
25 河川區而得依法救濟。被告竟因遭遇抗爭暫緩辦理，遲至
26 102年9月2日始作成系爭河川區變更公告與原處分，顯然
27 違反河川管理辦法上開規定，更應認經濟部99年公告並無

構成要件效力，不能拘束被告依區域計畫法為土地使用分區管制時，必須依經濟部99年公告而作成限制系爭土地僅得以河川區使用之原處分。

（八）聲明：

1.先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

2.備位聲明：確認被告以系爭河川區變更公告將原告所有系爭土地編定為河川區之法律關係不存在。

三、被告答辯要旨及聲明：

（一）系爭河川區變更公告是依99年區域計畫通盤檢討之法規命令，以及經濟部99年公告一般處分，將位於河川區域土地檢討變更為「河川區」之結果告知原告及相關機關，僅屬觀念通知，並非行政處分。

（二）縱使系爭河川區變更公告（含原處分）是行政處分，老街溪為縣市管河川，水利主管機關為水務局，系爭河川區變更公告是被告所屬地政局（下稱「地政局」）依水務局檢送之經濟部99年公告，依編定作業須知第7點（一）9.（1）原則規定，會商水利主管機關即水務局確認劃定範圍與經濟部99年公告相符後，擬定系爭河川區變更案報請內政部核備後作成公告，依編定作業須知第13點之1第3項第2款規定，免舉行公開展覽及說明會，且系爭河川區變更公告並非司法院釋字第742號公布後所發布之都市計畫，不能認為系爭公告沒有召開說明會就是違法，故程序並無瑕疵。

（三）原處分並無裁量瑕疵：

1.依水患治理特別條例計畫保護基準，縣管河川與區域排水防洪標準不同，其劃設堤防預定線依據的原則亦不相同。老街溪屬於縣（市）管河川，其堤防預定線之劃設，是依

據「河川區域劃定及變更審查要點」，非依據堤防預定線劃定原則劃設。原告以縣（市）區域排水防洪標準，主張系爭河段以水道治理計畫線向外平移12至21公尺不等方式劃定堤防預定線而有裁量濫用及違法之情事，容有誤會。又依水利法施行細則第58條規定，堤防預定線指自堤外堤趾線起，包括堤基、堤內水防道路、歲修養護保留使用地及應實施安全管制地之境界線。因此，即使系爭土地以平岸排水或現況護岸已滿足防洪需求，均應自水道治理計畫線至堤防預定線間留設空間設置水防道路、歲修養護保留使用地及應實施安全管制地，且此等須用地並無其他可○○○○區○○○○段規劃自水道治理計畫線外另留設12至21公尺之範圍，包含堤防及其必要附屬設施與應實施安全管制的境界線。另原告雖主張系爭土地老街溪斷面7河段地表高程為12.7公尺，高於50年洪水位10.55公尺等語，但老街溪治理計畫之工程保護標準，除中壢市○○段之外，其餘河段採50年重現期距洪水位+1.5公尺出水高之保護標準。依此，系爭土地保護標準分別為11.09公尺（9.59+1.5）及12.05公尺（10.55+1.5），並非以10.55不溢堤為已足，原告容有誤會。且原告因系爭公告受到影響的廠房區地表高程約僅10.62至11.86公尺不等，低於老街溪治理計畫所要求50年重現期距洪水位+1.5公尺之高度。

2.其他共線劃設河段是因流經大園、中壢或平鎮區等人口密集之繁華市區，因該等區域開發利用較早，沿岸多都市計畫住○區○○○○道受限而無法拓寬，故採用較高成本人工渠化的防洪工程，減少天然河川中之砂石，並於上、下游設置攔河堰控制，提高河道穩定平衡，是因地制宜治理之策略；另斷面5-1與斷面6-1河段也採水道治理計畫線

01 及堤防預定線共線，則因該處並無須施作護岸或堤防等水
02 利設施的必要，才作此規劃。相對的，系爭土地附近多為
03 農地，人口密度相對不高，且系爭土地位於河流蜿蜒處及
04 凹岸沖刷側（即河川攻擊面），確實須劃設堤防預定線來
05 限制河岸周邊土地使用。如束縮系爭河段的計畫河寬，有
06 違老街溪天然狀態，並將造成洪水位抬升、流速增加，導
07 致轉彎沖刷強度增加，護岸堤防損壞風險相對提高，危及
08 上游攔河堰結構與鄰近河段堤後對象之安全，反而違反比
09 例原則。老街溪治理計畫之研擬，除顧及計畫可行性、安
10 全性及經濟性外，尚須不違反河川自然穩定平衡趨勢，發
11 揮河川排洪、取水等功能，經現地實際測量勘查後，因地
12 制宜，採取不同的防洪工事，以水文水理審慎分析，並無
13 所謂不當差別待遇或違反比例原則之情事。

14 3.原告所稱老街溪治理規劃檢討會議中，有委員要求被告須
15 考量私有地及建物遭劃畫入河道內，應詳查實際情形補充
16 說明，斟酌妥處，但被告未斟酌處理，將系爭土地劃入河
17 川區等語，然查被告事後再次檢討，於99年9月提出老街
18 溪治理基本計畫（第一次修正）已清楚說明維持原計畫河
19 寬之理由，經專業審議小組再行斟酌而認系爭河段河寬已
20 無限縮空間並予維持，原告所認容有誤會。

21 4.經濟部99年公告前，經濟部水利署水利規劃試驗所曾委託
22 容泰工程顧問有限公司（下稱容泰公司）進行老街溪水系
23 （含區排龍南、大坑坎）規劃測量報告，其報告書附件資
24 料清楚記載排水溝、植物、廟宇及每地地表高程高度等情
25 形，測量公司確有進行現場勘測之情形。

26 （四）系爭土地於70年2月15日依獎勵投資條例規定公告編為工
27 業區丁種建築用地。省政府76年公告老街溪治理基本計畫

、水道治理計畫用地範圍圖，即已依將部分土地範圍劃入河川區內，其土地使用受水利法及相關法令之限制，在循適法途徑變更為適當用地，並令其變更使用或拆除建築物前，仍得為從來之使用，原有建築物除准修繕外，則不得增建或改建。原告廠房多為76年公告前所興建，至於第二期污水處理池於79年間取得使用執照，應係發照單位即被告所屬工務局審核時未照會水利主管機關所致。嗣後，被告再依98年公告河川區域及河川圖籍，就轄區內已公○○○○區○○○道治理計畫線或堤防預定（用地範圍）線之河川流域，辦理本次使用分區調整，難謂原告信賴利益是因系爭河川區變更公告才受影響。且內政部99年區域計畫通盤檢討，目的在國土保育及落實國土使用管制，避免再次發生臺東金帥飯店案例。該次通盤檢討有規定土地使用分區變更編定為「河川區」之劃定標準，性質屬法規命令，被告依該通盤檢討辦理轄區內非都市土地使用分區編定，並將系爭土地自67年來就一直位於河川區域內之部分土地範圍，變更為「河川區」，僅其丁種建築用地之使用地類別暫予轉載，維持先前容許使用項目及許可使用細目，基於公益優於私益之原則，私有財產利益應退讓，自得依法變更原土地使用分區之編定。況且，區域計畫法主管機關對土地使用分區管制之編定，是為促成公益之一般處分，並非針對個案特定人的授益處分，如系爭土地位於河川區範圍之土地使用分區的變更，也無涉授益處分之廢止，並無相關信賴保護問題。日後系爭土地變更為河川區範圍部分，依「桃園市興辦公共工程地上物拆遷補償自治條例」規定，如因公益需要必須拆除、搬遷致受特別犧牲時，均將視為合法建築物辦理補償。

01 (五) 系爭土地水道治理計畫線及堤防預定線之劃設，是經濟部
02 根據相關專業意見與資料所決定，初由省政府76年公告，
03 經第一次檢討修正後，由經濟部99年公告第一次修正之老
04 街溪水道治理計畫線及堤防預定線迄今，系爭土地所屬河
05 段之堤防預定線部分，於該次檢討修正結果維持省政府76
06 年公告內容不變。經濟部99年公告「水道治理計畫線」及
07 「堤防預定線」是一般處分，迄今未遭撤銷、廢止，亦未
08 因其他事由而失效，效力繼續存在，對於劃設範圍內之土
09 地使用，具有規制效力，不得違反水利法規範而使用。被
10 告嗣後依經濟部99年公告的水道治理計畫線及堤防預定線
11 河川圖等，編定系爭地目及土地使用分區，並無違法或不
12 當。即使廢棄系爭河川區變更公告，系爭土地仍在經濟部
13 99年公告的水道治理計畫範圍線內，原告對地目與土地使
14 用分區之編定爭訴，實難發揮救濟功能。

15 (六) 聲明：原告之訴駁回。

16 四、前提事實：

17 (一) 如爭訟概要欄所載(一)至(三)之事實，有系爭土地土
18 地登記謄本(見訴願卷第86-87頁)、非都市土地使用編
19 定清冊(見本院卷一第392-394頁)、被告98年公告(見
20 本院卷二第159頁、被告答辯卷被證2)、99年區域計畫通
21 盤檢討(節錄)(見本院卷一第26-28頁、被告答辯卷被
22 證3)、經濟部99年公告(見同卷第124頁、本院104年度
23 訴更一字第83號卷，下稱「更一審卷」第189頁)等在卷
24 可供查對屬實。

25 (二) 如爭訟概要欄所載(四)至(六)之事實，則有被告101
26 年變更土地使用分區報准函(見被告答辯卷被證7)、內
27 政部102年核備函(見同卷被證8)、系爭河川區變更公告

01 （見同卷被證9、本院卷一第92-93頁）、訴願決定（見同
02 卷第94-103頁）、另訴不合法裁定（見本院103年度訴字
03 第1256號卷，下稱「前審卷」第222-225頁）等存卷可供
04 佐明為真。

05 五、爭點：

06 （一）系爭河川區變更公告（含系爭土地部分）性質究為行政處
07 分、觀念通知抑或法規命令？

08 （二）系爭河川區變更公告（含原處分）前，是否已依編定作業
09 須知規定，會同水利主管機關辦理？

10 （三）原處分之作成是否違反正當行政程序原則？

11 （四）原處分是否違反平等原則、行政自我拘束原則、狹義比例
12 原則、誠信原則、信賴保護原則，或有其他裁量濫用、裁
13 量怠惰之違法？

14 （五）原告於本件救濟過程中是否曾對經濟部99年公告為不服之
15 意思？

16 六、本院的判斷：

17 （一）系爭河川區變更公告（含關於系爭土地部分）應為行政處
18 分：

19 1. 行政程序法第92條規定：「（第1項）本法所稱行政處分
20 ，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權
21 力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（第2
22 項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵
23 可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分
24 之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，
25 亦同。」又雖非公物，但行政機關以特定範圍之物為對象
26 ，就其性質及法律地位為規制性之決定而對外發布，使人
27 與物之接觸、互動（例如使用）必須接受規制性法律效果

所拘束者，也屬於對物的行政處分（對此可參見陳敏，行政法總論，98年9月6版，第351頁，尤其關於主管機關依水土保持法，對水土保持區之劃設，即屬「對物處分」的說明）。又區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」第15條之1第1項第1款規定：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第11條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。……」第17條規定：「區域計畫實施時，其地上原有之土地改良物，不合土地分區使用計畫者，經政府令其變更使用或拆除時所受之損害，應予適當補償。補償金額，由雙方協議之。協議不成，由當地直轄市、縣（市）政府報請上級政府予以核定。」第21條第1項、第2項規定：「（第1項）違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。（第2項）前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。」次按，區域計畫法施行細則第11條第9款規定：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：……」

九○○○區○○○○道、確保河防安全及水流宣洩，依水利法等有關法規，會同有關機關劃定者。……。」由此可知，區域計畫完成通盤檢討公告實施後，為加強保護水道、確保河防安全及水流宣洩等資源保育目的而檢討變更使用分區，由直轄市政府報經上級主管機關核定，對特定範圍內之非都市土地使用分區變更為河川區，併予公告對外生效者，即已對公告變更為河川區範圍內之土地，就其屬區域計畫範圍內河川區之法律地位為規制性決定，並限制人民僅得按主管機關所定分區管制規則而使用該等河川區，如有違反者，即應受區域計畫法第21條第1項、第2項下命改正，回復該法對土地管制之秩序，或受行政罰。依據首開說明，直轄市政府報經上級主管機關核定，對特定範圍內非都市土地使用分區變更為河川區之公告，當然屬於對物之行政處分。至於此等河川區土地使用分區管制的效果，縱或在具體個案中，其對土地使用權能之限制，可能與水利法主管機關對同筆土地公告為河川區範圍，依水利法所受之限制相當，但此等實際上受規制效果的同一，分別來自區域計畫法與水利法規範效果的競合，且土地受區域計畫法土地使用分區管制為河川區之地位，其法律地位與依水利法公告為河川區域之法律地位及性質，仍有不同，自不因水利法主管機關先對同筆土地公告為水利法上之河川區域，受有一定之土地使用限制，即謂同一土地再受區域計畫法上土地使用分區之公告管制，並非行政處分。

2. 被告在99年區域計畫通盤檢討之後，依區域計畫法第15條、第15條之1等規定，對老街溪所流經改制前中壢市○里段○○○鄉○○○段及平鎮市○○段○○段數筆可得特定

範圍之土地，由原農業、工業、森林等使用分區，變更為河川區，報經內政部核備後，以系爭河川區變更公告（含關係系爭土地之原處分）予以發布生效，參照前開說明，自屬對物之行政處分，不因經濟部99年公告對系爭土地也曾依水利法公告為河川區域，即有不同。被告辯稱系爭土地之前已經水利主管機關公告劃定為河川區域，原處分對其使用限制並未較水利法更多，故非行政處分等語，容有誤會，並不可採。又本件原告先位之訴因原處分不法限制其對系爭土地之財產權，因而提起撤銷訴訟以資救濟，其訴訟種類之選擇亦屬合法，併予敘明。

（二）系爭河川區變更公告（含原處分）前，是否已依編定作業須知規定，會同水利主管機關辦理？

1.行為時即100年11月9日修正之編定作業須知第1點雖稱該作業須知是依區域計畫法施行細則第14條第1項之授權所訂定，但區域計畫法第23條雖有授權內政部擬定報請行政院核定區域計畫法施行細則，但其授權意旨，至多僅授權得以訂定施行區域計畫法所須細節性、技術性之法規命令，並未授權內政部得另以施行細則為授權母法之基礎，再轉授權訂定法規命令或行政規則，以資對人民權利或自由，增加法律所無之限制。故編定作業須知性質上應是內政部本於其職權，對所屬下級機關所發布，就非都市土地使用分區圖及各種使用地之編定作業，統一作業處理方式及裁量基準之行政規則。惟既屬內政部統一各級區域計畫法主管機關編定非都市土地使用分區之作業與裁量準則，基於平等原則及禁止恣意原則，各級區域計畫法機關辦理土地使用分區之編定業務，除非對人民權利或自由有增加法律所無之限制而違反法律保留原則，原則上其組織與程序

應依編定作業須知規定為之。而依行為時編定作業須知第7點(一)9.(1)原則規定：「劃定或檢討變更為河川區一下列之土地得會同水利主管機關等劃定為河川區：……(1)經水利主管機關依法公告○○○區○○○○道治理計畫線或堤防預定(用地範圍)線內之土地，並以其較寬者為界劃定。」據此，經水利主管機關依法公告○○○區○○○○道治理計畫線或堤防預定(用地範圍)線內之土地，區域計畫法主管機關欲依區域計畫法、編定作業須知等規定，劃定或檢討變更其土地使用分區為河川區，自應會同水利主管機關為之。

2.關於前述應會同之水利主管機關，行為時水利法第78條之2規定：「河川整治之規劃與施設、河防安全檢查與養護、河川防洪與搶險、河川區域之劃定與核定公告、使用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定河川管理辦法管理之。」而水利法中央主管機關經濟部依此授權訂定之河川管理辦法第2條規定：「(第1項)本辦法所稱河川，指依中央主管機關認定其屬於水資源開發或國土保育或區域發展關係重大之水系，並經公告之水道。(第2項)前項河川依其管理權責，分為中央管河川、直轄市管河川及縣(市)管河川三類。」因此，河川屬直轄市或縣(市)管理之河川者，依水利法第4條之規定，即由直轄市政府或縣市政府所屬得代表該政府主管水利法執法事務之機關，為其主管機關。

3.經查老街溪於系爭河川區變更公告時，屬於改制前桃園縣之縣管河川，被告所屬地政局擬具系爭河川區變更案，由被告報請內政部核備前，有以101年5月16日桃地用字第1010013381號函請水務局表示意見，經水務局以同年月18日

桃水河字第1010009677號函復其比對桃園縣縣管河川老街溪公告○○○區○○○○道治理計畫線及堤防預定線結果尚符，有水務局上揭函復存卷可憑（見本院卷一第53頁）。且被告101年5月21日召開101年度第2次非都市土地使用分區劃定及調整案件審議專案小組會議，討論系爭河川區變更案時，也有通知水務局派員到場參與討論，有該次專案小組會議紀錄及簽到簿在卷可查（見同卷第60-63頁）。可見系爭河川區變更案在報核備並公告生效前，的確有履踐會同縣管河川之水利主管機關之程序。至於經濟部99年依水利法第82條核定公告對老街溪之水道治理計畫，則是以水利法該條所定上級主管機關之地位，從事核定與公告，經濟部本身並非縣管河川之主管機關。原告主張老街溪水道治理計畫由經濟部核定公告，故應會同經濟部，才得依區域計畫法進行系爭河川區變更公告，容有誤會。

（三）原處分違反正當行政程序原則，且足以影響原處分實體決定之正確性而侵害人民權利，應予撤銷：

1.行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分（下稱「負擔處分」）前，依行政程序法第102條規定，應給予處分相對人陳述意見的機會。此規定旨在落實憲法正當行政程序保障所派生的「聆聽審酌請求權」（又稱聽審權，德文「Recht auf rechtliches Gehör」，關於憲法正當行政程序保障之意旨，可參見司法院釋字第709號解釋）。但此程序性保障，除非法律另有特別規定外，究竟是在輔助行政作成正確實體決定，避免不法侵害人民實體權利，此由同法第103條第5款所定得不給予陳述意見之機會的情形，可得佐證（關於此點，請參見德國行政程序法相同意旨條文在註釋文獻上的說明，Stelkens/ Bonk/Sachs，

VwVfG Kommentar, 9. Aufl., 2018, § 28, Rn.66 ff.)。因此，行政處分的實體合法性若不因未給予處分相對人陳述意見機會而受影響者，該處分相對人實體上權利未因而受有損害，行政法院仍不能只因為未曾給予處分相對人陳述意見之機會，具有程序性違法瑕疵，就予以撤銷，致主觀訴訟性質的撤銷訴訟變質為客觀訴訟。相對而言，行政機關作成負擔處分前，應給予而未給予處分相對人陳述意見的機會，足以影響行政機關正確作成之實體決定，而侵害處分相對人實體上權利者，則應予撤銷。又基於同一法理，上述正當行政程序所保障處分相對人之聽審權，於對物之行政處分的利害關係人，亦應同受保障。

2. 依區域計畫法第3章規定，對區域計畫公告實施範圍內之非都市土地，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後所實施之土地使用分區管制，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫為之（區域計畫法第15條第1項規定參照）。而區域計畫完成通盤檢討公告實施後，政府為加強非都市土地之資源保育而須檢討變更使用分區者，依本法第15條之1第1款規定，雖得由直轄市、縣(市)政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更，但也須符合非都市土地分區使用計畫。由此可知，區域計畫公告實施範圍內對非都市土地依區域計畫法第3章進行土地使用分區管制，屬非都市土地分區使用計畫之一環，是對該範圍內土地將來一定期限內，為達成促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利之目的（區域計畫法第1條規定參照），事前透過對土地上、下空間之使用項目與建蔽率、

容積率等使用密度之規劃、管理（非都市土地使用管制規則之各該管制規定參照），以達成上述目的之設計、規劃行為，性質上核屬行政程序法第163條所定之行政計畫。至於行政程序法該條項所稱行政計畫，由於其概念特徵之描述性，並未排除各別計畫行為因具備直接對外發生法律效果之規制性特徵，且其規範事項之一般抽象或特定具體，而另符合行政程序法上諸如法規命令或行政處分之定義性特徵，而在行政行為定性上，另構成法規命令或行政處分之可能，此由司法院釋字第156號、742號等解釋，就都市計畫定期通盤檢討、個別變更，以及都市計畫定期通盤檢討範圍內，具體項目有直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負擔者，分別認定屬法規命令、行政處分或得準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規定，即可得佐證。

3. 法治國家依法行政對行政行為之法的控制，在計畫法領域，由於計畫法制對行政機關從事計畫行為之規範，不同於傳統條件式規範，以明確構成要件該當定明應發生特定法律效果之判斷決定或裁量，計畫法對計畫多著重於設定計畫目標、原則或方針之綱領性指示，為達成該計畫目標綱領所應遵循之組織或程序，以及具體規劃計畫內容時所應列入衡量之事項，計畫內容則有待計畫主體於規劃時具體形成。因此，計畫主體對計畫內容的形成雖享有相當的「計畫形成自由」（或稱「計畫裁量」）；然而，法治國對計畫行為是否合法之司法審查控制，仍應著重於計畫過程是否符合計畫法所定之組織、程序，以及計畫內容形成上，是否具備計畫必要性之正當性基礎、遵守法定之規劃原則及利益衡量原則（對此，可參見陳愛娥，行政法學的方

法--傳統行政法釋義學的續造，收於月旦法學教室雜誌，
100期，100年2月，第83-87頁；傅玲靜，「都市計畫合法性之司法審查範圍及密度」專題研究計畫，司法院專題研究計畫案，第29-30、39-40頁）。行政計畫法上對公眾參與程序之規定，其功能在協助計畫主體能取得作成利益衡量所需要的重要事實及資訊，除有助於計畫所需之評估預測資訊外，更能瞭解計畫所涉相關公、私益狀況，而得以將法規範所要求的各公私益因素列入考量，併予適當衡量，以便合於法治國家公共行政必須求取公私益間衡平之平等與比例原則。尤其性質上屬於負擔處分之計畫行政行為，依行政程序法規定，本應給予相對人陳述意見之機會，以落實憲法正當行政程序所維護之聽審權，則負擔處分性質之計畫行政行為，更應採行適當程序，使處分相對人之意見得以獲得計畫機關聆聽審酌，納入於計畫裁量之公私益衡量中予以適當考量。倘若計畫機關未踐行公眾參與程序，也未履踐其他足以保障處分相對人聽審權之程序，使相對人所代表之利益無從納入計畫機關之計畫裁量者，則其計畫形成不僅在調查、彙整事實、資訊階段有「衡量怠惰」或「衡量不足」之瑕疵，在評價利益與最終調和、決定計畫內容的階段，未能充分適當考量應衡量之因素，也有「衡量錯估」或「衡量不合比例」之瑕疵，且該瑕疵足以影響立法者藉由程序規範所欲控制計畫內容合於計畫目標綱領之程度，應認該程序瑕疵足以影響計畫行政機關正確作成計畫內容之實體決定，也侵害負擔處分性質之計畫相對人的實體上權利，而應予撤銷。

4.被告依區域計畫法第15條之1第1項第1款規定所為系爭河川區變更公告，因其對公告範圍內土地使用分區歸屬河川

區之性質及法律地位有所規制，且對土地所有權人等利害關係人對該等土地之使用權能形成重大限制，核屬行政處分，且應屬負擔處分，依行政程序法第102條規定，本應給予公告範圍內土地所有權人陳述意見之機會。且基於依法行政之法律優越原則，行政機關所訂定之行政命令，應不得違反該規定。而區域計畫法第23條雖有授權內政部擬定報請行政院核定區域計畫法施行細則，但其授權意旨，至多僅授權得以訂定施行區域計畫法所須細節性、技術性之法規命令，並未授權內政部得另以施行細則為授權母法基礎，再轉授權訂定法規命令或行政規則，以資對人民權利或自由，增加法律所無之限制。而查編定作業須知第1點雖稱該作業須知是依區域計畫法施行細則第14條第1項之授權所訂定，但如上所述，立法者藉由區域計畫法並未授權內政部得再轉授權訂定足以限制人民權利之規定，故其性質應是內政部本於其職權，對所屬下級機關所發布，就非都市土地使用分區圖及各種使用地之編定作業，統一作業處理方式及裁量基準之行政規則，應不得對人民自由或權利增加區域計畫法所無之限制。然而：行為時編定作業須知第13點之1「公開展覽及說明會」第1項、第3項規定：「（第1項）：完成製定非都市土地使用分區之劃定及土地使用編定草圖與清冊後，應於各該直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何土地所有權人或公民團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府參考審查，併同專案小組審議結果報請內政部核備。……（第3項）第1項屬配合目的事業主管機關相關業務辦理使

用分區劃定或變更案件，依下列原則辦理：(一)目的事業主管機關已舉行公開展覽及說明會者，得免重複辦理。(二)配合水利主管機關變○○○區○○○○道治理計畫線而辦理變更者，免舉行公開展覽及說明會。」第14點第1項至第3項規定：「(第1項)完成公開展覽及製作非都市土地使用分區圖及土地使用編定圖草案檢查等作業後，直轄市、縣(市)政府為辦理劃定或變更資源型使用分區，應會同專家學者與農林、環保、水利、水土保持及地政等相關局(處、室)，組成專案小組統籌辦理，並以每季召開一次審議會議為原則。(第2項)前項專家學者應以水利、水土保持、農業及森林等自然資源保育相關背景為主，惟不限制其比例。並得邀請中央目的事業主管機關或其分支單位之代表擔任。(第3項)第1項專案小組審議時，並得邀請中央目的事業主管機關、行政院農業委員會農糧署當地分署、農會、農田水利會、(鎮、市、區)公所及其他相關單位會審，必要時應請相關權利人列席。」第16點第1項規定：「直轄市、縣(市)政府製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地完竣，應依照區域計畫法第15條第1項規定，檢附非都市土地使用分區圖、土地使用編定圖及各種使用地面積統計直轄市、縣(市)5份，土地使用編定清冊1份，非都市土地使用分區檢討(劃定或變更)查核表(格式見附件二)，併同人民陳情意見處理情形與專案小組審議結果，報內政部核備。」第17點第1項：「土地使用分區及土地使用編定圖說奉准核備後，直轄市、縣(市)政府應依區域計畫法第16條第1項規定，在當地鄉(鎮、市、區)公所予以公告30天；其編定結果，並應通知土地所有權人或土地登記簿所載管理人或管理

機關。」由此可知：

(1) 非都市土地使用分區之劃定及土地使用項目之編定在草圖與清冊完成後，原則上應先舉行公開展覽及說明會，其目的除向相關之土地所有權人或公民團體公告使用分區與使用項目編定草案之內容外，顯然更藉此使將來核定後公告，土地權利受公告土地使用分區管制影響之利害關係人，得有陳述意見之機會，落實行政程序法第102條聽審權之正當行政程序保障，並使其本於土地權利人之利益所陳述之意見，得以納入此等區域計畫關於土地使用計畫之公私益綜合衡量，以協助計畫機關得以適當合理地平衡其對土地分區使用規劃之公私益衡量，符合憲法法治國平等原則及比例原則對計畫行政之要求，避免裁量瑕疵。就此部分，編定作業須知的行政規則與行政程序法規定尚未牴觸，可予援用。

(2) 另就編定作業須知第13點之1第3項規定，關於配合目的事業主管機關相關業務辦理使用分區劃定或變更之情形，其中第1款規定目的事業主管機關已舉行公開展覽及說明會者，得免重複辦理，此部分因受將來可能受土地使用分區管制影響其權利之利害關係人，已得有表示意見之機會，也堪認與行政程序法第102條規範意旨相符，而得援用。但就同點項第2款規定而言，配合水利主管機關變○○○區○○○○道治理計畫線而辦理變更者，不論目的事業主管機關是否曾舉行公開展覽及說明會，就逕免舉辦公開展覽及說明會，而行為時水利法第78條之2規定關於河川區域之劃定與核定公告及其他應遵行事項，授權中央主管機關訂定河川管理辦法管理之，經濟部依此授權所訂定河川管理辦法，就河川區域劃定

及變更經核定公告前，應如何聽取利害關係人之意見，則欠缺相關規範。由此顯見，配合水利主管機關之河川區域變更因而辦理土地使用分區之河川區編定或變更者，對於土地利用權利將因使用分區變更為河川區而受影響之利害關係人，不管在水利主管機關變○○○區○○○○道治理計畫線劃定階段，或者區域計畫法主管機關依區域計畫變更土地使用分區與使用項目之階段，都無從享有表示意見的機會，其代表土地利用之私益因素，無法納入土地分區使用計畫之計畫衡量當中，得以進行公私益均衡之適當合理考量。

- (3) 被告雖辯稱配合水利主管機關變○○○區○○○○道治理計畫線而辦理變更使用分區者，因所根據之事實，客觀上明白足以確認，故無庸給予利害關係人陳述意見之機會。但如前所述，水利法主管機關○○○區○○○○道治理計畫線階段，就物（土地）之性質與法律地位之規制性決定，也從未給予利害關係人陳述意見的機會。而水利法主管機關依水利法令變更河川區域之決定，亦足以變更所涉及土地之性質及法律地位，本應給予利害關係人陳述意見之權利，系爭河川區變更公告所依據之99年區域計畫通盤檢討關於河川區劃定之使用說明內，也要求「由水利主管機關於公告河川區域及河川圖籍資料時，加強與民眾之溝通、協調」（見本院卷一第28頁），更足見河川區劃定、變更之土地使用計畫事務，確有聽取民眾意見，進行公私益協調之必要，並非純然由水利主管機關依水利法令規定之劃定標準，即得明確作出判斷與決定。尤其參照經濟部為規範河川區域劃定及變更之劃設原則與審查程序所訂定公布之「河川區域劃

定及變更原則與審查要點」（下稱「河川劃定審查要點」）第2點第2項規定：「本要點所稱河川區域變更係指下列二款情形之一者：（一）河川區域檢討變更：河川區域劃定公告後，因水道、地形、地貌或天然災害引起之水文地理變遷，須依水文分析及水理演算結果辦理變更。（二）河川區域局部變更：河川區域劃定公告後，因其河段依河川治理計畫完成治理工程，或其他特殊原因辦理之局部河段變更。」換言之，河川區域之檢討變更，須調查、蒐○○○區○○○道、地形、地貌、水文地理變遷等資訊，始得對預計洪汛重現時所須河道之規劃，作正確衡量決定。而地形、地貌常受鄰近土地使用活動之影響，水道、水文地理變遷等資訊，則為鄰近土地所有、使用權人所熟知，保障鄰近受影響土地權利人之聽審權，對於河川區域劃設之計畫考量的正確決定，也有助益。況且，諸如系爭老街溪在系爭河段不採水道治理計畫線及堤防預定線共線劃設，肇致系爭土地有部分範圍經原處分公告變更為河川區，但在其他共線劃設河段以及斷面5-1、6-1河段等，則採共線劃設，○○○區○○○道範圍相較大幅縮減，其原因如被告所自承，並非單純河川自然樣貌之因素，主要是考量老街溪流經此等區域之人口密集程度、人類活動的利用狀態，採非共線劃設將致徵收費用不合比例，以及有無施作護岸或堤防等水利設施防洪的必要，才為不同的河道幅寬、河道型態（天然或人工河渠道）、防洪工程的決定，並因此影響河川區域範圍的劃設（參見本院卷一第230-231、257-262頁對該等河段採共線劃設圖及相關土地公告現值與徵收費計算等考量）。再者，依河川劃定審查要

點第4點第2項、第9點規定，採水文分析報告內之2年及25年重現期距洪水流量，並以直接採用或利用面積比法推算等方式計算該河段之洪水流量；對於未訂定河川治理計畫且無堤防、護岸建造物河段者，遇有高崁時，得為重現期距25年洪水到達之範圍劃設，所謂高崁指崁頂高程高於重現期距25年洪水位加1.5公尺出水高。但經濟部99年公告之老街溪水道治理計畫之防洪保護標準，卻採50年重現期距洪水位加1.5公尺計算，亦顯見河川區域範圍的劃設，包括不同區域河川狀況之利益衡量，須經適當計畫裁量才得決定，並非單純以河川天然樣貌資訊之調查、蒐集，毫無任何利益衡量之裁斷，就能依河川劃定審查要點等水利法令之規定，決定河川區域之劃設範圍。綜上，河川區劃定之計畫性決定，不論依水利法令所為河川區域之劃定或變更，或依區域計畫法令對土地使用劃為河川區之編定或變更，均非完全無庸聽取所涉土地權利人之利害關係意見，不必保障其聽審權利，不將其代表土地權利人使用土地對河川影響之利益納入考量，就得對河川區之規劃設定或變更，能有完整正確的利益衡量決定。因此，即使如行為時編定作業須知第13點之1第3項第2款情形，當配合水利主管機關變○○○區○○○○道治理計畫線而辦理變更者，並非屬行政程序法第103條第5款所謂「事實客觀上明白足以確認」之情形，當採行具負擔處分性質之河川區域劃定變更或土地使用分區變更之計畫行為時，仍應給予利害關係人陳述意見之機會，方得以保障其正當行政程序之聽審權，且使其本於土地權利人之利益所陳述之意見，得以納入此等計畫裁量之公私益適當衡量中，作成正確的

計畫決定，以符合憲法法治國平等原則及比例原則對計畫行政之要求。就此而言，系爭河川區變更公告（含原處分）所依據之99年區域計畫通盤檢討（性質上屬法規命令），以及行為時編定作業須知第13點之1第3項第2款規定，均未經授權得違背行政程序法第102條之規定，而得以罔顧負擔處分利害關係人之聽審權的正當程序保障，基於法律優越原則，均應採合憲性限縮解釋，在水利法主管機關劃定河川區域範圍時，未曾給予利害關係人陳述意見機會者，在依區域計畫辦理土地使用分區編定或變更時，即使不辦理公開展覽及說明會之形式聽取意見，也應依行政程序法第102條之規定，以其他方式，使受負擔處分影響之利害關係人，於河川區變更計畫決定作成生效前，能事先知悉其內容，並有向計畫機關表示意見，使其利益能納入依區域計畫變更河川區之計畫利益衡量的機會。若未能依循此程序要求辦理者，如前所述，其違反正當行政程序之聽審權要求，且因相關計畫行政之決定欠缺其利益之妥善平衡考量，有計畫裁量瑕疵，且足以影響計畫內容的正確性，而侵害利害關係人之土地利用權利，應予撤銷。

5.經查，本件系爭河川區公告是依區域計畫法令及99年區域計畫通盤檢討，所為之土地使用分區變更，性質上屬負擔處分，在處分作成前，並未踐行公開展覽或說明會之聽取意見程序，也未依行政程序法相關規定，給予原告陳述意見之機會，或舉行聽證，且此項配合水利主管機關經濟部99年公告對老街溪水道治理計畫線及堤防預定線河川圖籍之修正，水利主管機關在作成該公告之計畫行政決定前，也未曾讓原告有表示意見的機會，被告甚至迨至本件行政

01 訴訟本院前審判決，經最高行政法院第一次發回判決發回
02 本院更為審理後，於105年2月26日所提答辯（四）狀，才
03 查明清楚系爭土地現今由水利法主管機關核定公告為河川
04 區範圍者，是依經濟部99年公告所為（見更一審卷第185-
05 186、189頁）；而原告雖然在102年10月24日所提訴願書
06 中，對系爭土地縱使依水利法規定而遭劃入河川區，也表
07 明不服之意，經核應已於當時就對經濟部99年公告表明不
08 服之意，而得視為對之已提起訴願，但原告也是直至被告
09 於本院更一審程序答辯中陳明並提出該公告影本（見同卷
10 第189頁），才明確知悉有該水利主管機關依水利法所為
11 河川區公告存在，實際上在系爭河川區變更公告前，尚不
12 確知系爭土地部分曾經水利主管機關依水利法為河川區域
13 之公告（見同卷第224頁）。由此可知，經濟部依水利法
14 第82條以水利法上級主管機關核定99年公告之前，從未踐
15 行通知相關利害關係人使其表示意見之程序。參照前開說
16 明，以系爭河川區變更公告對系爭土地部分範圍之土地使
17 用分區變更為河川區之原處分，既然配合目的事業水利主
18 管機關修正河川區範圍，因而進行土地使用分區編定之變
19 更，水利主管機關未舉行公開展覽及說明會等形式之意見
20 聽取程序，被告又未通知原告對依區域計畫法所為系爭河
21 川區變更公告事前表示意見，原處分已違反行政程序法第
22 102條對原告聽審權之程序保障規定，而有程序瑕疵。又
23 :

24 (1)依區域計畫法第15條、第15條之1、編定作業須知第14
25 點第1項至第3項、第16點第1項規定，非都市土地使用
26 分區之變更，在經公開展覽及說明會之意見徵詢程序後
27 ，還須經專案小組審議並將人民陳述意見處理情形一併

報請內政部核備等程序，才得核定公告。且依區域計畫法第4條第2項規定，各級主管機關更依行政院訂定之「各級區域計畫委員會組織規程」，設立區域計畫委員會審議區域計畫。是故，人民對非都市土地遭變更為河川區之資源型使用分區所表示之意見，還須經專案小組審議，且須經報核及核備機關之區域計畫委員會審議，納入計畫之利益衡量，才得作成決定。故此等違反程序規定，未給予當事人陳述意見之機會，並不容許嗣後在訴願程序中，由當事人提起訴願陳述其不服理由之方式，而得予補正其程序瑕疵。

(2)就此程序瑕疵對原處分計畫實體內容之正確性的影響，以抽象層次而論，如前所述，原處分之土地使用規劃，本應納入原告意見所代表利益之考量，才能進行完整之公私利益衡量，使計畫裁量無所瑕疵而正確無誤，原處分未事前參納原告得以陳述之意見，已足以影響其計畫實體內容之正確性，而侵害原告對系爭土地利用之財產權利。具體而論，以本件來說：

A.系爭土地所在之老街溪斷面6、7河段，並非如被告所辯，多屬經濟效益不大之農業使用區域，系爭土地原屬工業區，且系爭土地遭原處分變更為河川區部分，其上有廠房及污水處理設施，有現場空拍照片及廠區使用執照標示圖存卷可供核對（見前審卷第20、22頁），該等廠房及污水處理設施經原處分劃定為河川區後，目前使用地僅暫編定為丁種建築用地，將來勢須改編定為水利用地，該地上物即不合土地分區使用計畫，而得經政府令其變更使用或拆除，對原告造成之損害甚鉅，絕非僅徵收該部分土地時，土地或其地上

物所有權遭剝奪時之損失適當補償，更包括該部分廠房無法繼續合法使用時，使原告工廠整體經營利益上所蒙受之損失更鉅，據原告依購入土地與投入興建廠房之費用，已達4億餘元（見本院卷一第525頁），更遑論廠房、污水處理設備無法繼續運作所致之營業損失究竟多少，被告本應於作成原處分前，聽取原告意見之陳述，才能進行客觀公允調查以資認定，但被告竟僅單方利用土地公告現值之資訊，以其1.4倍估算土地市價損失，作為原告因原處分所受損害之範圍，並依此認定系爭河段不採共線劃設方式劃定河川區域，與其他共線劃設河段相比，並未不合理比例造成原告損失，由此足見被告未給予原告陳述意見之機會，即作成原處分，在計畫裁量時，已有衡量不足、衡量錯估及衡量不合比例之瑕疵，且足以導致公私益調和之計算上錯誤，其計畫裁量瑕疵足以影響最終計畫內容。

B.依水務局103年12月22日桃水河字第1030045794號函附老街溪治理基本計畫在系爭斷面6、7河段之地表高程分別為10.46公尺、12.7公尺（見前審卷第177、180頁），以此而言，應高於50年期洪水位之高度（見本院卷一第480頁），縱使採50年重現期距洪水位+1.5公尺出水高之保護標準，斷面7部分系爭土地地表高程，仍高於該保護標準。被告卻稱據其調查結果，系爭土地地表高程約僅10.62至11.86公尺不等，與水務局在老街溪治理基本計畫中所示不同，究竟何者客觀可信，被告也未提出可資憑信比較判斷之基礎，亦可見被告在原處分之計畫裁量上，對於原告系爭土地利

01 益之調查，顯有怠惰疏誤。

02 C.系爭河川區變更公告是依憑經濟部99年公告老街溪水
03 道治理計畫之老街溪河川區域劃設所為，而經濟部99
04 年公告之河川區域，即該次水道治理計畫修正檢討之
05 水道治理用地範圍，在系爭河段部分，與省政府76年
06 公告之水道治理用地範圍相同，此屢經被告陳明，且
07 依被告所提76年及99年水道治理計畫線及用地範圍線
08 套繪圖（見本院卷一第170頁），兩者相比，99年公
09 告之「水道治理計畫線」（黃線），較諸76年公告之
10 「水道治理計畫線」（黃線）部分，右岸部分更向系
11 爭土地方向凸進擴張，至於「堤防預定線」（紅線）
12 部分，99年所公告者則與76年公告者重疊，作為前後
13 相隔23年所公告一致之水道治理計畫用地範圍線（即
14 河川區域範圍），並有99年公告所附老街溪右岸各河
15 段水道治理計畫線及堤防預訂線修訂表、省政府76年
16 公告、經濟部99年公告對系爭土地面積影響比對圖表
17 等在卷可參（見同卷第169頁、本院卷二第51、53、5
18 7頁）。然而：

19 a.河川區域之變更檢討，須依據變更檢討當時之水文
20 分析及水理演算結果辦理，此參河川劃定審查要點
21 第2點第2項第1款規定即明，被告也稱水道治理規
22 劃應考慮現況地形、地貌、流路、河性，並維持河
23 道自然平衡，儘量利用河川公地之原則（見更一審
24 卷第139頁，及本院卷一第128-129頁所附經濟部水
25 利署97年12月所提老街溪治理規劃檢討報告）。

26 b.但依原告所提老街溪75、85、95、104年之農林航
27 空測量空照圖，以及本件訴訟中對系爭土地沿老街

溪之俯照圖顯示（見更一審卷第245-251、103頁），此20餘年來老街溪在系爭河段之流路與沿岸地形、地貌，一望即知該河段歷來明顯往系爭土地隔溪對（左）岸之農地部分越發突出擴展，並逐漸遠離系爭土地所在右岸部分，右岸沿岸在原告廠區外此期間更因此生成有茂盛植被於其上之陸地。顯見經濟部99年公告之老街溪水道治理計畫對老街溪之河川區域變更檢討，對現況地形、地貌、流路、河性之調查、考量上，並未維持天然河道平衡、盡量使用河川公地之原則。

c.即使該兩次公告之河川區域之劃設，都是參照河川劃定審查要點第12點之規定，取足以影響河川區域範圍認定範圍較寬之堤防預定線（紅線）為界，而所謂堤防預定線，且依行為時水利法施行細則第58條後段規定，堤防預定線，指自堤外之堤址線起，包括堤基、堤內水防道路、歲修養護保留使用地及應實施安全管制地之境界線。惟老街溪在經濟部99年公告前之流路樣貌既然與省政府76年公告當時相比，已有極其明顯變更，水利主管機關預定劃設之堤防位置，亦應適度將之納入考量，如能依天然河道平衡樣貌，在盡量使用河川公地原則下，往已向左岸農地方向偏離之天然流路沿岸規劃，則包括堤防本體、堤基、堤內水防道路、歲修養護保留使用地及應實施安全管制地之境界線等，亦均得往左岸農地方向偏離，而使堤防預定線所占用系爭土地之面積範圍減少，亦足以影響整體河川區域劃設對系爭土地之影響。

d.至於被告雖辯稱經濟部99年公告前，也由經濟部水利署水利規劃試驗所委託容泰公司進行老街溪水系規劃測量報告，有進行現場勘測，原告所稱右岸增生土地，只是高灘地，於洪水來臨時，即淹成河道等語，並提出該公司之規劃測量報告節本、老街溪其他河段或新店溪之高水位照片等為佐（見本院卷二第199-205頁、本院卷一第265-267頁）。然而，比對被告於更一審程序所提省政府76年公告前，由臺灣省政府水利局所提供之老街溪治理規劃報告（外置綠皮報告書）顯示，當時對老街溪流域位置之劃設，則參考老街溪雨量、水位流量、洪水頻率曲線、洪水到達區域等因素為綜合考量，且其間涉及各斷面河心距與洪水位之估算；但被告所提容泰公司之規劃測量報告，對老街溪位置之測量評估，則顯然欠缺此等根據水文、水理資訊之計算評估。且省政府76年公告與經濟部99年公告兩時段老街溪流路既有明顯差異，河心位置亦顯然有變，另雨量、水位流量、洪水頻率曲線、洪水到達區域等因素亦皆有不同，在此前提下，老街溪之水道範圍，包括水道治理計畫線、堤防預定線之規劃，怎可能與省政府76年公告完全一致。再者，依原告所提系爭河段於101年因泰利颱風來襲之系爭河道照片顯示，在因颱風水位高漲期間，老街溪並未將右岸逐漸生成有植被之陸地淹沒，而是往左岸地表高程較低之農地方向漫延（見本院卷一第379頁），對此，被告卻未能提出系爭河段於高水位遭洪水侵襲時，系爭土地所沿右岸廠房外新生植被陸地有遭洪水漫淹

成河道之任何跡證，僅提出其他河段或其他河流堤外灘地遭洪水淹沒之照片，以及一般對「高灘地」之水利說明，實難採信該等新生陸地僅為高灘地，老街溪從76年至99年間流路均未變更之情節為真正。

e. 綜上，經濟部99年公告之老街溪水道治理計畫對老街溪之河川區域變更檢討，對現況地形、地貌、流路、河性之調查、考量上，顯然未按維持天然河道平衡、盡量使用河川公地等原則而規劃。被告依區域計畫法、99年區域計畫通盤檢討等法規，就系爭土地使用分區變更為河川區計畫之合理性，在進行公私益計畫衡量之前，本應聽取所涉利害關係人即原告之意見，就此現場勘查並與歷史水情資料比對即得發現之事實，給予適當分量之評估，並於會同水利主管機關之時，即得將此情反映予水利主管機關，請其提出合理之解釋，以供被告得就所涉公、私益正確認識並予適當比重評估考量，而納入其為土地使用分區變更之計畫裁量。惟被告因未給予原告陳述意見之機會，未能適當調查、蒐集老街溪河川區域歷來變化之正確資訊，就逕以水利主管機關經濟部99年公告之老街溪水道治理計畫所擬河川區域範圍，劃定系爭土地應變更為河川區使用之範圍，顯然前述侵害原告聽審權之程序瑕疵，確已影響系爭河川區變更公告之土地使用計畫裁量之結果，在系爭河段部分即原處分，更已侵及原告對系爭土地之財產權利。

6. 綜上所述，被告作成原處分之前，並未給予原告陳述意見

之機會，侵害其聽審權之正當行政程序保障，且因此導致其計畫裁量在公私益之利益衡量上，有衡量怠惰、不足、錯估與衡量顯失衡平之不合比例的瑕疵，足以導致其在公私益調和之計算上發生錯誤，進而影響本次土地使用計畫變更之裁量內容瑕疵，且足以侵害原告實體上之財產權利，應予撤銷。

（四）至於經濟部99年公告依水利法第82條規定，關於老街溪河川區域之劃設，參酌前開說明，是對老街溪流經土地之物的性質與法律地位為規制的行政處分；此外，也是為防汛之目的，事前就達成該目的所為之水道治理防護之設計與規劃，同時也具行政計畫之特徵而為計畫行為之一種，本院前就原處分審查範圍內所述其計畫裁量之瑕疵，經濟部99年公告依水利法相關規定，在為計畫裁量時，是否亦應予原告陳述意見機會，若應給予聽審權保障而未給予之程序瑕疵，是否足以影響該等依水利法令作成計畫決定內容，因而侵害原告權利，雖非本院得以審查範圍；但查經濟部99年公告並未依行政程序法第96條第1項第6款規定顯示其為行政處分之意旨並為救濟之教示（見本院卷一第124頁），也未送達原告知悉其存在。但該公告乃對物之處分，原告應屬受對物處分規制效力而財產權利受有影響之法律上利害關係人，且如前所述，原告雖然直至收受被告於更一審程序105年2月26日所遞答辯（四）狀時，才知悉經濟部99年公告之存在，但於102年10月24日所提訴願書（訴願卷第270-278頁）中，已對系爭土地依水利法規定遭劃入河川區表明不服之意，應視為已於當時對經濟部99年公告表明不服之意，依行政程序法第99條第2項及訴願法第61條第1項規定，應視為自始向訴願管轄機關提起訴願

，且以該公告於99年12月9日公告之時點計算，並未逾越
訴願法第14條第2項但書所定3年期限，應屬對之已合法提
起訴願，收受其訴願之機關應依訴願法第61條第2項規定
，移送原處分機關即經濟部，並通知訴願人即原告，附此
一併指明。

七、承上所述，原處分違法侵害原告受正當行政程序保障之聽審
權，且足以致其實體決定有瑕疵而侵害原告系爭土地在實體
上之財產權利，應予撤銷，訴願決定予以維持，自屬有誤。
原告先位訴訟聲明訴請撤銷訴願決定及原處分，即有理由，
應予准許。又原告先位聲明既有理由，即無審究其備位訴訟
之必要，另本件事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法經本
院審酌後，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明
，未敘明之。

八、判決結論，本件原告之訴為有理由，判決如主文。

中華民國 109 年 6 月 18 日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法官 張 國 勳

法官 楊 坤 樵

法官 梁 哲 瑋

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，向本院提出上訴狀並表
明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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.上訴人或其法定代理人具備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。	

01

02 中 華 民 國 109 年 6 月 18 日

03 書記官 林 苑 珍