

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 113-303）

2 府行訴字第 1130016429 號

3 訴 願 人 ○○○

4 住○○縣○○鄉○○村○○路○○○之○號

5 訴願人因土地更正編定事件，不服本縣和美地政事務所（下稱和美
6 地政事務所）112 年 12 月 29 日和地二字第 1120006771 號函（下稱
7 系爭函文），提起訴願，本府依法決定如下：

8 主 文

9 訴願不受理。

10 理 由

11 一、緣訴願人共有坐落本縣○○鄉○○段○○○○-○地號土地
12 （權利範圍 40000 分之 35675，為非都市土地，下稱系爭土
13 地），經查得有遺漏編定使用分區及使用地類別之情事。案經
14 和美地政事務所報請本府補辦編定並經本府同意後，和美地
15 政事務所乃以 110 年 6 月 2 日和地二字第 1100002822 號函檢
16 送異動編定結果通知書，通知訴願人系爭土地之使用分區及
17 用地補編為特定農業區農牧用地。訴願人遂多次向和美地政
18 事務所提出陳請函，主張系爭土地原為建地目且原即有建
19 物，故應將系爭土地更正編定為建築用地等語。嗣經和美地
20 政事務所實地測量後，再檢具資料函報本府辦理更正編定事
21 宜，惟本府認定本件尚有應補正事項，爰以 112 年 10 月 20
22 日府地用字第 1120391982 號函請和美地政事務所再為補正，
23 經和美地政事務所重新於 112 年 11 月 7 日會同線西鄉公所辦
24 理實地會勘後，爰以系爭函文通知訴願人至和美地政事務所
25 就更正編定土地之預為分割認章，俾憑函報本府辦理。訴願
26 人不服，遂提起本件訴願。

- 1 二、按訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之
2 行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依
3 本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」第 3 條第 1
4 項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法
5 上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法
6 律效果之單方行政行為。」第 77 條第 8 款規定：「訴願事件
7 有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於
8 非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願
9 者。」
- 10 三、次按區域計畫法第 4 條第 1 項規定：「區域計畫之主管機關：
11 中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）
12 政府。」第 15 條第 1 項規定：「區域計畫公告實施後，不屬
13 第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按
14 照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，
15 並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。
16 變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」同
17 法施行細則第 14 條第 1 項規定：「依本法第 15 條及第 15 條
18 之 1 第 1 項第 1 款製定非都市土地使用分區圖、編定各種使
19 用地與辦理非都市土地使用分區及使用地編定檢討之作業方
20 式及程序，由中央主管機關定之。」
- 21 四、復按內政部依區域計畫法施行細則第 14 條第 1 項規定授權訂
22 定之「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須
23 知」第 3 點第 2 款規定：「三、作業單位：……（二）主辦
24 單位一直轄市、縣（市）主管機關、地政事務所。」第 9 點
25 第 2 款第 2 目規定：「非都市土地各種使用地之編定原則：……
26 （二）現已為某種使用之土地，依下表及說明規定，按宗分別
27 編定之：……2. 合於下列情形之一土地，在山坡地範圍外之
28 農業區或特定專用區編為甲種建築用地；在山坡地保育區、

1 森林區、風景區及山坡地範圍之農業區編為丙種建築用地：
2 (1)於使用編定結果公告前屬『建』地目。(2)於使用編定結
3 果公告前已奉准變更為『建』地目。(3)於使用編定結果公告
4 前實際已全部（宗）作建築使用或已依法完成基礎工程者。
5 但原依土地法規定編定為農業用地之土地，非法變更作建築
6 使用以及依實施都市計畫以外地區建築物管理辦法申請建築
7 農舍之土地，仍編為農牧用地。」第 23 點規定：「經編定使
8 用之土地，如土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編定
9 期間已變更使用之合法證明文件，依照第 9 點第 2 款編定原
10 則表及說明辦理更正編定。」第 24 點規定：「非都市土地更
11 正編定、山坡地補註用地及註銷編定等案件，由直轄市、縣
12 （市）主管機關核定。」

13 五、再按行政機關於作成完全及終局之決定前，為推動行政程序
14 之進行，所為之指示或要求，學理上稱之為「準備行為」，
15 準備行為未設定有拘束力之法律效果者，因欠缺規制之性
16 質，並非行政處分；如具有規制之性質，亦因其並非完全、
17 終局之規制，為程序經濟，不得對其單獨進行行政爭訟，而
18 應與其後之終局決定，一併聲明不服。行政程序法第 174 條
19 前段規定：「當事人或利害關係人不服行政機關之行政程序
20 中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲
21 明之」，即是本於此意旨而訂定。（最高行政法院 94 年度裁
22 字第 150 號裁定意旨參照）。

23 六、另按行政程序法第 40 條規定：「行政機關基於調查事實及證
24 據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或
25 物品。」惟此僅係規定當事人於行政程序上之「協力負擔」，
26 並未課予當事人配合調查之「協力義務」，故當事人未配合
27 調查時，行政機關不得依上開規定實施強制調查，而須有其

1 他法律依據，始得為之（法務部 103 年 2 月 25 日法律字第
2 10303502350 號書函參照）

3 七、未按非都市土地使用分區圖及編定各種使用地之主辦單位為
4 直轄市、縣（市）主管機關、地政事務所，固為前開作業須
5 知第 3 點所規定，惟依區域計畫法第 15 條第 1 項規定，不屬
6 該法第 11 條之非都市土地，其編定、變更及實施管制，為直
7 轄市或縣（市）主管機關之權責。各地政事務所固於函縣府
8 核定前，有受理案件、書面審查及勘查、併案分割、核對原
9 編定圖冊、列印異動清冊等業務，然此等更正編定前之審查
10 準備作業，均係為便於縣政府就非都市土地更正編定申請之
11 審核，所為內部單位之權責分配，非謂各地政事務所於從事
12 此項前置作業時，就非都市土地更正編定得為准否之決定，
13 意即各地政事務所雖為主辦單位，得受理非都市土地更正編
14 定之申請，然於前置作業程序中，無論依其初步審查、勘查
15 之結果，申請人是否符合更正編定規定或其範圍疑義處理，
16 均須於完成準備作業後，報請有決定權限之縣政府為決定，
17 故各地政事務所，並無逕對人民申請辦理非都市土地更正編
18 定案件為終局准駁決定之權限。（臺北高等行政法院 106 年度
19 訴字第 507 號判決意旨參照）。

20 八、依前開法令、作業須知、函釋及裁判意旨可知，非都市土地
21 之更正編定案件，以本縣而言，其辦理程序應先由各地政事
22 務所協助本府辦理受理案件、書面審查及勘查、併案分割、
23 列印異動清冊等更正編定前之之準備作業，最終仍應由地政
24 事務所檢附資料報請本府核定，故有關非都市土地更正編定
25 之最終決定權限機關應為本府，而地政事務所應僅係負責協
26 助本府為調查、造冊等行政程序中之準備行為。

27 九、經查，本件原經和美地政事務所檢附相關資料報請本府核定
28 後，經本府認定尚應會同建築、農業及鄉公所等單位共同會

1 勘系爭土地當時實地存在之建物位置，如經認定為合法建物
2 再依申請人所附證明文件所載面積辦理，爰退請和美地政事
3 務所辦理。嗣經和美地政事務所會同相關單位重新勘查並初
4 步計算本件合法建物(含法定空地)之面積為 307 平方公尺，
5 並就更正編定後之系爭土地預為分割，爰另以系爭函文通知
6 訴願人及其他所有人簽章確認，之後將另函報本府核定。準
7 此，系爭函文應僅係和美地政事務所於報請本府最終作成實
8 際核定非都市土地更正編定面積之處分前之程序行為，其性
9 質為行政程序中之準備行為，和美地政事務所並未就本案作
10 成終局准駁決定。又預為分割乃正式分割之參考依據，後續
11 仍需報主管機關核准方能就土地辦理分割登記，尚難認預為
12 分割已涉及土地權利移轉變更，而對外直接發生法律效果。
13 故系爭函文請訴願人於 15 日內就預為分割案認章，雖具有課
14 予訴願人協力負擔之性質，然對訴願人之公法上權利義務並
15 無規制效力，屬觀念通知，而非具有法效性之行政處分。訴
16 願人如有不服，應俟本府最終作成更正編定之處分後始得提
17 起訴願。是訴願人就系爭函文遽向本府提起訴願，揆諸前揭
18 規定，程序尚有未合，自非法之所許，應不受理。

19 十、據上論結，本件訴願為不合法，爰依訴願法第 77 條第 8 款規
20 定，決定如主文。

21 訴願審議委員會	主任委員	林田富（請假）
22	委員	吳蘭梅（代行主席職務）
23	委員	常照倫
24	委員	張奕群
25	委員	李惠宗

1 委員 蕭淑芬

2 委員 呂宗麟

3 委員 林宇光

4 委員 王育琦

5 委員 劉雅臻

6 委員 蕭源廷

7 中 華 民 國 1 1 3 年 3 月 1 4 日

8 縣 長 王 惠 美

9

10 本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內
11 向臺中高等行政法院高等行政訴訟庭提起行政訴訟。

12 (臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號)