

裁判選輯及評釋：行政

楊岡儒*

【裁判字號】最高行政法院113年度抗字第86號裁定

【裁判日期】民國113年11月21日

【裁判案由】文化資產保存（古蹟保存計畫、文資法適用）

【裁判要旨】

「古蹟保存計畫，旨在前述對於營建工程或其他開發行為之個案審查方式外，要求文資法主管機關提前對於古蹟及其環境景觀之維護及保全作通盤構想，而會同有關機關訂定古蹟保存計畫後，將該『抽象方針性質之計畫』提送古蹟所在地之區域計畫委員會、都市計畫委員會或國家公園計畫委員會，供各該委員會規劃區域、都市或國家公園發展及土地使用等計畫之考量，並於其規劃決議後，納入古蹟所在地之區域計畫、都市計畫或國家公園計畫，以此方式落實維護古蹟並保全其環境景觀之目的。…文資法規定之古蹟保存計畫係抽象之方針，意在整合行政機

關合力落實計畫目標，其所為之都市計畫變更建議，對於一般人民，並非直接發生法律效果之行政處分。」

前言：鐵道古蹟保存計畫之作業或施行所生爭議

本件為《文化資產保存事件》，原審為臺北高等行政法院111年度訴字第1224號裁定¹，原告（國營臺灣鐵路股份有限公司）不服行政院民國（下同）111年8月3日院臺訴字第1110181923號訴願決定²。由該號訴願觀察，訴願人為「交通部臺灣鐵路管理局」，訴願人因古蹟保存計畫事件不服文化部110年11月10日文授資局蹟字第11030121791號公告而提起訴願，經行政院決定「訴願駁回」。

是以，文化部《文授資局蹟字第11030121791號公告³》係載：「公告『國定古蹟臺北府城

* 本文作者係執業律師

註1：懇請參考：司法院法學檢索系統，網址：

<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TPBA,111%2c%e8%a8%b4%2c1224%2c20240229%2c1>；最後紀錄日期2025/9/15。

註2：懇請參考：行政院訴願決定查詢（官網：<https://appeale.gov.tw/Search/Search01/>），網址：

<https://appeale.gov.tw/File/Decision/2d2b5cd7-dad5-4aa2-8689-a5c24847b36a>；最後紀錄日期2025/9/15。

註3：懇請參考：文化部公告，網址：

<https://themefile.culture.tw/file/2021-11-30/dda4d6ba-98bc-478e-ab0f-83de4a21545d/%E5%BD%A9%E8%89%B2%E5%85%AC%E5%91%8A.pdf>；最後紀錄日期2025/9/15。

暨總督府交通局鐵道部保存計畫』，自即日實施。」案經訴願，其決定略以「關於系爭古蹟保存計畫，既係主管機關為維護系爭古蹟並保全其環境景觀，會同有關機關臺北市政府等辦理，並於擬定過程中，踐行舉辦說明會、公聽會及公開展覽，並通知當地居民含訴願人參與後，提經文化部109年8月28日審議會決議通過。核其審議涉及高度專業性之判斷，且經合法組成之審議會審議，過程亦已踐行法定程序，所為判斷自應予以尊重。原處分應予維持。」其關鍵理由在於「文化部（答辯）及列席說明，係依《文資法》第17條規定，區分古蹟為國定、直轄市定及縣（市）定三類，以上均需擬定《古蹟保存計畫》。依照相關作業辦法，其計畫範圍應包括『古蹟本體、古蹟定著土地、古蹟定著土地之周邊範圍、主管機關得視實際需要劃設古蹟保存用地、保存區或其他使用用地或分區及劃設緩衝地區』等內容。」據此，可初步觀察《古蹟保存暨計畫、作業或施行》所生爭議。故本件所述「鐵道部古

蹟」之行政作業、處理及行政救濟過程等，並可量此類紛爭，深值得實務參考。

壹、鐵道古蹟該案事實概要、程序事項及程序爭點

一、引用臺北高等行政法院111年度訴字第1224號裁定⁴（原審裁定）所載可知

被告（文化部⁵）為國定古蹟「臺灣總督府交通局鐵道部（鐵道部古蹟）」、「臺北府城——北門、東門、南門、小南門（臺北府城古蹟）」（二者合稱「系爭古蹟」）及周遭直轄市定古蹟、歷史建築及遺構之整體風貌維護考量，依文化資產保存法第37條等，擬定之「國定古蹟臺北府城暨總督府交通局鐵道部保存計畫」，案經歷次會議決議通過後，被告即以110年11月10日文授資局蹟字第11030121791號公告系爭保存計畫自即日實施。原告（台鐵）不服，遞經行政院訴願駁回駁回，遂提起本件訴訟。並求為判決：「訴願

註4：該案細部事實及爭議，懇請一併參閱前註之訴願決定，該決定記載整理如下：內政部前以87年9月3日台（87）內民字第8787234號公告將第一級古蹟「臺北府城北門（承恩門）」名稱及範圍變更為國定古蹟「臺北府城——北門、東門、南門、小南門」，土地所有人為臺北市，管理人現為臺北市政府文化局。另前行政院文化建設委員會（101年5月20日改制為文化部）以96年5月25日文中一字第0962053373號公告指定「臺灣總督府交通局鐵道部（廳舍、八角樓男廁、戰時指揮中心、工務室、電源室、食堂）」為國定古蹟，土地所有人為訴願人即交通部臺灣鐵路管理局，管理人現為國立臺灣博物館。嗣文化部為維持系爭古蹟及其周遭直轄市定古蹟、歷史建築及遺構之整體風貌，依文資法第37條及古蹟保存計畫作業辦法第8條規定，會同有關機關臺北市政府等擬定國定古蹟臺北府城暨總督府交通局鐵道部保存計畫，並於107年7月19日召開第1頁案號：A-110-001887系爭古蹟保存計畫說明會、108年7月4日起辦理公開展覽30日、108年7月16日舉行公聽會後，提經文化部第8屆古蹟歷史建築紀念建築審議會109年8月28日第2次會議決議通過後，於110年11月10日以文授資局蹟字第11030121791號公告系爭古蹟保存計畫，自即日實施。

註5：關於兩造之行政組織改制或變更等，請詳歷年行政救濟訴願及行政法院判決，略如：原告於本件訴訟中，由交通部臺灣鐵路管理局「改制」為國營臺灣鐵路股份有限公司，以及被告文化部，先前為行政院文化建設委員會（文建會）並已於2012年5月「改制」為文化部。

決定及原處分（即系爭公告）均撤銷。」

二、程序事項：行政程序法第237條之

18第1項、第237條之20規定

據此，並觀察程序事項，引用司法院釋字第742號解釋文可知，行政訴訟法109年1月15日修正新增（同年7月1日施行）第五章《都市計畫審查程序（即第237條之18至第237條之31）》，參照最高行政法院109年度抗字第241號裁定意旨：「行政程序法第237條之18第1項、第237條之20規定，人民對屬於法規命令性質之都市計畫，至此固『已得提起行政訴訟』，惟仍須符合新法所訂訴訟成立要件。除此之外，目前『行政訴訟之撤銷訴訟』，仍以『主觀訴訟為主』，人民因『違法行政處分』而『有權利或法律上利益受侵害』，方有救濟可能。」

就此觀察「程序爭點」。該案對於「系爭古蹟保存計畫」等提起訴願及行政訴訟，首應審酌「系爭古蹟保存計畫提起行政撤銷訴訟」，是否具有程序問題或障礙？亦即「系爭計畫是否為行政處分？」原告（含機關）是否得提起「行政撤銷訴訟？」以上均值得深思及研究之。

貳、原審對系爭古蹟保存計畫之判斷

一、爭點及思考

例示以明。例如：原審裁定（臺北高等行政法院111年度訴字第1224號裁定）「系爭古蹟保存計畫內容，既尚未就管制具體項目，有何足以直接、明確限制所定區域內特

定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔之具體情事，已難認有作成行政處分之實質。」以上該段節錄，雖係針對「爭保存計畫某章節之計畫範圍」，但不可諱言，確實「對系爭計畫各章節內容」於性質上應判斷「是否具體及具有行政處分之效力？」

另請觀察，原審之裁定理由：「系爭公告既『非行政處分性質』，原告仍依行政訴訟法第4條規定提起本件撤銷訴訟，依首揭規定意旨及說明，屬『訴不合法』，且無從補正，應裁定駁回之。至於原告其餘實體上爭執，即無再予審究之必要，附此敘明。」

二、觀察原審之裁定細部理由，主要係以

- （一）「被告系爭保存計畫雖經公告實施，並未發生其中土地利用有具體範圍及限制等法律上效果，而尚須等待該土地範圍之都市計畫主管機關即臺北市政府依法辦理都市計畫變更程序後，才有具體限制或規制之效力」。
- （二）「系爭保存計畫內容，既尚未就管制具體項目，有何足以直接、明確限制所定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔之具體情事，已難認有作成行政處分之實質」。
- （三）「系爭保存計畫…仍待主管機關於個案審查中，參酌被告所提建議為整體考量後，方得確定個案是否受拘束及受限之具體內容；亦即系爭公告之性質，尚非就公法上具體事件所為決定或其他公權力措施，核非行政處分」。
- （四）「原告雖主張…謂系爭公告已對其存在實質拘束力⁶，是被告辯稱系爭公告

並非行政處分，原告對此提起撤銷訴訟不合於行政訴訟法第4條規定要件，且此訴不合法情形無從補正，應逕行裁定駁回。」

（五）「就本件情形而論，系爭保存計畫係依文資法所公布實施，並非依都市計畫法而發布，不在行政訴訟法第5章特別明定得提起救濟之都市計畫範圍內，且系爭保存計畫縱有對外抽象性法規範效力，對原告造成影響之程度，亦尚難認有令其得援用行政訴訟法第5章等規定提起行政救濟之必要，當予指明。」（以上引用原審裁定為整理）

三、權責之思辨：古蹟計畫及行政處分？

由上述觀察，或可從節錄一小段為觀察：「可見職司系爭保存計畫公告實施『權責』之被告，業已陳明系爭保存計畫內容中，並無重為或變更前已作成之古蹟或歷史建築等指定處分之情形，而僅屬古蹟保存方針之提出，並不以之為具備對外具體規制作用之行政處分性質，甚且認後續尚待依文資法第37

條第2項規定由系爭保存計畫範圍所在地之擬定都市計畫主管機關據以辦理都市計畫變更後，系爭保存計畫基於保存古蹟暨保全環境景觀目的，所提出之土地使用管制（包含建築物量體配置及高度管制等）等建議，方有進而落實為具體規範之法律上效果。」

參、古蹟保存計畫屬於該「抽象方針性質之計畫？」觀察抗告理由及最高行政法院之本號裁定

一、抗告理由：認為本件古蹟計畫屬於行政處分

（一）系爭古蹟保存計畫範圍內，具有新建工程（開發商、投資人）規劃，依文資法第34條第2項規定，應經主管機關召開古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群審議會審議通過後，始得進行工程或開發行為。

（二）相對人文化部對○公司之審議申請召開之數次審議會，均適用系爭古蹟保存計畫（草案）之內容作為審查標

註6：此部分涉及「法規命令」及「行政處分」之區別暨判斷，臺北高等行政法院111年度訴字第1224號裁定認為：「此實係被告得憑系爭公告所公布實施之系爭保存計畫，就該範圍內文資法規定之解釋適用為進一步抽象性法律意見說明之問題，在原告尚未提出如何具體申請內容，且經被告或其他主管機關參酌被告意見而就個別事件對外作成有具體規制效果之決定以前，僅憑系爭公告之建議，尚不足以對原告形成個案具體決定之行政處分效力，對原告之拘束力，至多亦為行政程序法第150條第1項規定所指行政機關基於法律授權訂定之《法規命令》，而有對多數不特定人民就一般事項發生抽象對外之法律效果而來，仍與《行政處分》係對個別事件之具體規制力情形，並不相同。尤其，被告亦舉出另開發案審查中，開發行為雖未完全遵循系爭保存計畫，仍有審查結論未全然依系爭保存計畫建議所定標準辦理，而有視個案現場狀況斟酌調整之空間，益加佐證系爭保存計畫之『抽象性規範效力』，於具體個案中仍有視個別狀況、與其他法規如何整體適用等加以綜合審酌後，方能決定具體規制內容之情形。至於系爭作業辦法第11條雖有規定原計畫資料錯誤，或其他不符合法令相關規定，致影響人民權益之情事時，被告得辦理一部或全部撤銷之規定，亦僅屬對系爭保存計畫內容發生錯誤時，如何處理之程序規定，難謂所指撤銷，即為行政處分之撤銷性質。」

準，而影響該公司建築執照之申請。

(三) 系爭古蹟保存計畫對「範圍內（東半街廓、西半街廓）」具有限高限制，或因系爭古蹟保存計畫區域內存在考古遺址，應送審議且限制某區街廓開發方式，違背「特定專用區等主要計畫」等⁷。

(四) 參系爭相關實務諸函，足認系爭古蹟保存計畫乃具有對外規制力之「行政處分」，不因其用語、形式，以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而異。原裁定無視系爭古蹟保存計畫已有直接限制抗告人之權益或增加其負擔之具體項目及抗告人提出之眾多具體事證，片面採信相對人與事實不符之陳明，顯然違反行政程序法第92條規定。

二、本號裁定（最高行政法院113年度抗字第86號裁定）見解

(一) 依《文資法》第4條、第34條、第35條、第38條等規定⁸，上開規定係針對「個別營建工程及其他開發行為進行前」，先就涉及古蹟等事項直接加以審查控管，一方面先由主管機關就涉及古蹟之事項，先為審議，避免其破壞古蹟、遮蓋古蹟外貌或阻塞其觀覽

之通道；另一方面則在各目的事業主管機關核准古蹟定著土地之周邊公私營建工程或其他開發行為之建築或許可開發申請前，於都市設計審議階段，會同主管機關就公共開放空間系統配置及其綠化、建築量體配置、高度、造型、色彩及風格等影響古蹟風貌保存之事項進行審查，以強化古蹟周邊環境之保存維護工作。是以主管機關及目的事業主管機關依據上開規定，本即應對個別營建工程及其他開發行為進行上述古蹟等事項之審議管制，不因主管機關已否訂定《文資法》第37條所列《古蹟保存計畫》而異。

(二) 古蹟之調控機制：略如早期86年間之文資法第36條規定，現行《文資法》第35條第1項乃規定：「古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群所在地都市計畫之訂定或變更，應先徵求主管機關之意見。」用以兼顧「古蹟保存」與「都市計畫」具有密切關係，可藉都市計畫保存古蹟及避免因都市計畫之實施而移遷古蹟等。故105年7月27日修正公布之文資法，分別於第37條及第39條規定。

(三) 古蹟保存計畫，旨在前述對於「營建工程」或「其他開發行為」之個案審

註7：此部分之抗告理由，本件裁定認為「顯係對法令之誤解，並不可採。」細部懇請參考《文資法》第34條第2項、第37條及第39條等規定。又，《系爭古蹟保存計畫》所為之《都市計畫變更建議》，既然均待都市計畫主管機關納入都市計畫之檢討「考量」，經過都市計畫變更程序方能具體變更落實，自不生系爭古蹟保存計畫「牴觸」現有都市計畫之問題。

註8：例示《文資法》第35條第1項規定：「古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群所在地都市計畫之訂定或變更，應先徵求主管機關之意見。」同法第38條規定：「古蹟定著土地之周邊公私營建工程或其他開發行為之申請，各目的事業主管機關於都市設計之審議時，應會同主管機關就公共開放空間系統配置與其綠化、建築量體配置、高度、造型、色彩及風格等影響古蹟風貌保存之事項進行審查。」

查方式外，要求文資法主管機關提前對於古蹟及其環境景觀之維護及保全作通盤構想，而會同有關機關訂定古蹟保存計畫後，將該《抽象方針性質之計畫》提送古蹟所在地之區域計畫委員會、都市計畫委員會或國家公園計畫委員會，供各該委員會規劃區域、都市或國家公園發展及土地使用等計畫之考量，並於其規劃決議後，納入古蹟所在地之區域計畫、都市計畫或國家公園計畫，以此方式落實維護古蹟並保全其環境景觀之目的。據此，可認為「古蹟保存計畫」性質屬於「抽象方針性質」⁹，似非抗告理由中所提「行政處分」。然而若就個案觀察，是否得就「個案之（古蹟）計畫」，再行判斷是否具有『具體』行政處分效力之實質處分？」

（四）行政處分之判斷：所謂行政處分，係指行政機關就公法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律效果之單方行政行為。《文資法》規定之古蹟保存計畫係抽象之方

針，意在整合行政機關合力落實計畫目標，其所為之都市計畫變更建議，對於一般人民，並非直接發生法律效果之行政處分，此建議須待各主管機關依據該計畫採行具體影響人民權利義務之措施時始對人民發生直接之規範效力。

三、參酌前揭抗告理由及本害裁定理由

例如：本號裁定認為：《系爭古蹟保存計畫》乃相對人（文化部）考量北門及鐵道部周邊的歷史脈絡特質，依據文資法第37條規定，進行景觀視覺影響評估及古蹟保存計畫之擬定，並以古蹟保存計畫範圍為基礎，擬定景觀風貌管制及都市計畫之變更建議，以達到維護北門及鐵道部周邊環境景觀之目的。依其計畫書內容所涉土地使用計畫變更、土地使用管制變更、建築管理、古蹟及其周邊景觀風貌管制，均屬都市計畫及都市設計之變更建議，均有待都市計畫主管機關依都市計畫程序納入考量審議，作成都市計畫之變更始能具體落實，有該計畫書附卷可資對照等等，細部為逐一論證並依法駁回本件抗告¹⁰。

註9：此部分亦即該號裁定所認：「從而，抗告人對系爭古蹟保存計畫提起撤銷訴訟，原審以該計畫非行政處分，認抗告人提起本件撤銷訴訟不備起訴要件，予以裁定駁回，即無不合。抗告意旨猶執前詞，指摘原裁定違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。」該案於原審及最高行政法院均以裁定駁回之，歷審之裁定理由論證關鍵在此點為主軸。惟查，實務上此類古蹟計畫事涉開發、各種實務上爭議或紛爭，在法制建構之層級規範（包含文資法、都市計畫法及地方制度法等）。

註10：如細探此部分之理由，宜注意（筆者以雙引號『』特別標明）：「凡此足見，系爭古蹟保存計畫實係對有關都市計畫及都市設計之變更建議，並『非行政處分』甚明。又古蹟保存作為歷史意義的載體，為賦予其土地及建築之意義，主管機關醞釀之評估規劃及中心構想當係沿續至古蹟保存計畫之訂定或修正，故即便沒有古蹟保存計畫，主管機關於營建工程或開發行為『進行前』，依據文資法第34條及第38條所為之審議主要標準縱與日後之古蹟保存計畫草案或公告實施之計畫吻合，或在都市計畫變更前以古蹟保存計畫作為審議之『構想』，核乃不脫其古蹟保存之初衷構想而為沿續其古蹟保存主軸脈絡之當然之理。依此，相對人111年1月12日函及北市都發局112年12月1日函，

肆、代結論：從早期實務見解觀察 併參考古蹟之指定及公告、權 責及地方制度法規定

以下筆者整理引用數則實務見解，懇請司法賢達、實務研究者及學者們卓參，或可查見此類爭議之始末及當來相類似紛爭之解決。

一、行政法院89年度判字第1575號判決¹¹ （原告臺灣土地銀行、被告臺北市 政府）

「古蹟雖可由內政部、省市政府、縣市政府分別審查，予以指定，惟構成古蹟之定義則僅有一個，即須符合前述文化資產保存法第二條第三款及該法施行細則第二十七條之規定，始得指定為古蹟，不論國定、省（市）定、（市）定之古蹟，均應依此標準定之。」是以本件判決認為：「本件被告依《台北市市定古蹟及紀念性建築物指定作業要點》規定，邀集專家學者實地勘查並出席民政局所召開之古蹟及紀念性建築物審查會

議，『決定指定』原告所有台北市○○路○○○號系爭建物為古蹟，固已遵守被告為指定古蹟所定前述作業要點規定之程序。惟查，『同一建築物』經『內政部』於八十八年十月二十七日召開古蹟指定審查會議，認為不具備『國定古蹟價值』，不列入國定古蹟，有會議記錄附卷可稽。惟文化資產保存法對古蹟定義既僅有一，不因指定權主體不同而異，已如前述，則內政部所召開之古蹟審查會議既認為系爭建物不具古蹟保存價值，『被告指定』系爭建物為古蹟是否合於文化資產保存法規定，非無再行探究必要，爰撤銷再訴願決定、訴願決定及原處分，另由被告另為適法之處理。」

二、最高行政法院96年度判字第569號 判決¹²（上訴人師範大學、被上訴 人台北市政府）：簡要整理如下

（一）「有關古蹟之指定及公告，依行為時《文化資產保存法》第27條第1項規定，古蹟區分為國定、直轄市定及縣（市）定3類，直轄市定古蹟係由直轄

表示在都市計畫變更前保存計畫範圍內之都市設計審議及建照等申請程序，均徵詢文資主管機關意見，及有關保存計畫所提必要規定、管制事項內容尚未納入都市計畫之都市設計『準則前』，仍作為相對人辦理文資法第34條之審議、第38條會同審查或相關規定之執行依循等語，乃自明之理。上開個案審議，『仍待相對人依據文資法第34條及第38條對營建工程或開發行為作成審議結果之決定，方屬行政處分』，系爭古蹟保存計畫『不因於具體個案審議中被援用為其中之看法』即單獨成為『直接』對人民發生法律效果之『行政處分』。抗告人執上開函文主張系爭古蹟保存計畫乃具有對外規制力之行政處分，並無可採。」

註11：懇請參考：司法院法學檢索系統，網址：

<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TPAA,89%2c%e5%88%a4%2c1575%2c20000518>；最後紀錄日期2025/9/15。

註12：懇請參考：司法院法學檢索系統，網址：

<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TPAA,96%2c%e5%88%a4%2c569%2c20070404%2c1>；最後紀錄日期2025/9/15。

市政府審查指定及公告之，並報內政部備查；又同法施行細則第37條第1項前段並未明定應到場實地勘察之學者專家人數及其成員，亦未明定實地勘察之機關、學者、專家是否應全部參與指定審查程序，且未授權古蹟之中央主管機關內政部訂定有關辦理國定、直轄市定及縣（市）定『古蹟指定』『審查之程序或作業要點』。再依地方制度法第18條第4款第4目規定，直轄市文化資產保存乃屬直轄市自治事項，故古蹟之指定及歷史建築之登錄，被上訴人（臺北市政府，下同）自得自行訂定自治規則規範之。」

（二）「從而被上訴人本於審查指定市定古蹟之主管機關職權，為執行前揭文化資產保存法第27條及第27條之1古蹟指定暨歷史建築登錄之必要而訂定之《臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點》，並未違反文化資產保存法之立法意旨及規範目的，亦未牴觸法律保留原則，自得予以適用。」

（三）「至上訴人（臺灣師範大學，下同）主張被上訴人於辦理市定古蹟之審查指定，應遵循內政部訂頒之《古蹟指定審查處理要點》為之，並以本件指定審查會議違反內政部訂頒前開處理要點第5點應有實際參與勘察學者專家三分之二以上出席始得開會之規定，指稱本件古蹟指定審查會議之程序為違法云云，經查自治規則與憲法、法律、

基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效，固為地方制度法第30條第2項所明定，惟查內政部所訂頒之《古蹟指定審查處理要點》，乃係內政部自行頒訂，而非出於法律授權為之，此觀其要點內容自明，而內政部復非屬被上訴人上級自治團體，自無《臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點》有關審查程序牴觸內政部所頒布之《古蹟指定審查處理要點》，而有地方制度法第30條第2項之適用。」

（四）「內政部頒定之《古蹟指定審查處理要點》第1點雖規定：『為古蹟主管機關辦理國定、省（市）定、縣（市）定古蹟之指定審查，特訂定本要點』，惟查文化資產保存法第14條將古蹟分為國定、省（市）定、縣（市）定，係為強化地方自治精神，賦予各級地方政府指定轄內古蹟之實際主管權責，上開《古蹟指定審查處理要點》就直轄市、縣（市）之古蹟指定審查部分所為細節性規定，自無拘束被上訴人之效力。」

三、觀察以上兩則實務見解，固有其論述重點

惟查，攸關《古蹟之認定及作業等》，乃至觀察計畫及施行等層面，系爭事件之法規及行政命令等，仍應具體判斷之。筆者檢閱行政法院79年判字第770號判決¹³（79.5.11）：「原告祠堂周圍前後院庭園及側廊景觀部

註13：懇請參考：植根法律網（行政法院裁判要旨彙編第十輯第156頁），網址：

<https://www.rootlaw.com.tw/JudicialContent.aspx?TOID=113773&LCode=54>；最後紀錄日期2025/9/15。

分，應否劃定為古蹟保存區，屬都市計劃是否妥適之問題，與本件核准徵收無關。」早年筆者曾處理「祠堂（古厝）」等建築是否定為「歷史建築、古蹟」等實務案例¹⁴，該實務概況頗為複雜，併有當時各類紛爭及後代對古厝存廢之爭議¹⁵，惟案經公告及事隔多年將「左營廊後薛家古厝」公告為直轄市定古蹟，乃免於爭議暨古厝建物拆除之情。

而實務上類似之紛爭，除祠堂、古厝、祭祀公業（派下意見）、寺廟、道觀或宗教團體場所等，所涉建物及土地等問題繁雜，尚祈鑒察。

四、結語

再度回到相關實務案例，例示高雄高等行政法院102年度訴字第180號判決¹⁶（內惟李

註14：請參閱《維基百科》薛家古厝，網址：

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%96%9B%E5%AE%B6%E5%8F%A4%E5%8E%9D>；最後紀錄日期2025/9/15。

註15：筆者早年處理個案時，隱喻言之。古厝尚未指定為古蹟之前，已經迭有爭議，嗣進入古蹟申請程序，有後代認為「應拆遷」（或因拆除可建構大樓）等，實際上有雇用怪手至現場將「建物部分屋頂牆垣拆除之情」；或兩造各有主張及意見，法律或不能全盤解決一切紛爭或問題，惟然個案依法處理，此為法律規定之權益及理所當然，相較實務上此類紛爭，建請較為完整規範，或善用民訴、行訴等《保全程序》及《暫時權利保護》等機制，俾使法院就個案妥適處理。

例如：最高行政法院106年度裁字第106號裁定，聲請定暫時狀態處分（行政訴訟法第298條第2項規定）：其要件有三：

1.須聲請人與相對人彼此間因公法上法律關係（權利義務關係）發生爭執：所謂爭執之公法上法律關係，即為假處分所保全之本案行政爭訟標的之公法上法律關係，係指特定生活事實之存在，因法規之規範效果，在兩個以上權利主體間所產生之權利義務關係，或產生人對權利客體間之利用關係，故必以自己對於債務人現在或將來有基於本案請求提起本案訴訟之可能為前提要件，否則將使欠缺本案訴訟當事人適格之人，卻得以定暫時狀態處分方式，達成本案訴訟請求之目的，有違定暫時狀態處分之規範目的。

2.須為防止發生重大之損害或避免急迫之危險：所謂「重大之損害」，應依利益衡量原則，就聲請人因該假處分所獲得之利益或防免之損害，是否逾相對人因該假處分所受之不利或損害，以及該假處分對公共利益之維護，再斟酌社會經濟等其他主、客觀因素，綜合判斷之；而所稱「急迫之危險」係指危險刻不容緩，無法循行政爭訟程序處理者而言，在一般社會通念上，並非不能以金錢賠償或回復，即難謂有急迫危險或重大損害情事，而有必要聲請為定暫時狀態之處分。

3.行政法院認為有定暫時狀態之必要：聲請法院定暫時狀態處分，所保全者既為本案權利，於聲請人本案權利存在之蓋然性較高時，法院始有必要以較為簡略之調查程序，依其提出之有限證據資料，權宜性並暫時性地決定先給予其適當之法律保護，以免將來之保護緩不濟急；且此一必要性要件之審查，在關於滿足性處分之裁量時益形明顯，蓋滿足性之處分可使聲請人於本案訴訟勝訴確定前先獲得權利之滿足，形同喪失其對本案訴訟原有之附隨性、暫定性等本質，而實現如本案訴訟勝訴判決之內容，且發揮類似於本案訴訟之效力，基於其影響之重大性，並平衡當事人雙方之利害關係，以及訴訟程序之充分性及完整性等考量因素，此種定暫時狀態處分之聲請，必須其本案權利存在之蓋然性較高時，始得謂有准許之必要性。

註16：懇請參考：司法院法學檢索系統，網址：

<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=KSBA,102%2c%e8%a8%b4%2c180%2c20150930%2c6>；最後紀錄日期2025/9/15。當觀察《內惟古厝》該案，例如引用原告主張：「內

氏祖厝指定古蹟之申請案），以及高雄高等行政法院93年度訴字第892號判決（屏東、九塊厝三山國王廟案）¹⁷，由以上實務案例觀察，包含訴願、訴訟主體、訴訟標的及主張（訴之聲明）等觀察，自得體察該類個案之具體複雜程度，各有主張及訴求，乃至均有各自表述之理由，應予通盤衡量委由法院就具體個案依法判斷之。而筆者建議，此類

「文資法及建物等指定古蹟之紛爭」，隨時空發展日益複雜，或可就訴訟主體、訴訟標的及訴之聲明，併審酌實務上此類古蹟計畫事涉開發、爭議或紛爭類型，在法制建構之層級規範（包含文資法、都市計畫法及地方制度法等）之整體規範，用以增列行政訴訟類型及法制上整體修法配套，俾使法院發揮權能，針對具體個案較能完整解決紛爭。

惟李氏祖厝具備古蹟指定之基準，被告應作成指定古蹟處分。蓋李氏祖先於清代末年開始興建內惟李氏祖厝，又於1916年（大正5年）修建，至少具百年以上年歷史，合於《古蹟指定及廢止審查辦法》第2條第1款，具人文歷史與文化價值，亦為僅存少數之民間信仰祭祀『太陽公』之唯一地點，該宗祠合於同辦法第2條第1款、4款，具文化價值、稀少性，不易再現，且建築物極具特殊建築特色，李氏家族過半數均已同意將李氏宗祠捐獻作為古蹟，足徵內惟李氏祖厝符合指定為古蹟之要件等情，並聲明求為判決：(1)訴願決定撤銷。(2)被告就原告99年12月27日申請指定內惟李氏祖厝為古蹟之申請案，作成『准予指定為古蹟』之行政處分。」被告高雄市政府則以：「原告並無申請指定古蹟之公法上請求權、原告無權單獨申請指定古蹟、原告不得訴請被告直接作成指定古蹟處分，及被告已為駁回處分，並無怠為處分之情形」等為答辯。（另懇請參考，本案參加人之主張，文繁略之）

而該案主文：「主文訴願決定撤銷。被告就原告民國99年12月27日申請門牌高雄市○○區○○路○○○號『內惟李氏祖厝』指定古蹟之申請案，應依本判決之法律見解作成行政處分。」其判決重要理由略如：「原告主張被告就其申請指定古蹟案件，有於法令所定期間怠為行政處分情形，業如前述，則原告提起課予義務訴願，訴願決定未予指定相當期間，命被告速為一定之處分，而予以維持，洵有違誤。原告訴請判決撤銷訴願決定，為有理由，應予准許，爰判決如主文第1項所示。另原告訴請判決命被告應依其申請，作成准予指定內惟李氏祖厝為古蹟之行政處分部分，尚應由文資審議委員會進行審議判斷，是本件事證尚未臻明確且涉及行政機關之行政裁量，本院自無從代為判斷，自應由被告依本判決之法律見解，對於原告99年12月27日指定古蹟之申請，踐行法定行政程序作成實質審議及准駁之決定。而原告就此部分之主張因尚未達全部有理由之程度，本院無從准許，應予駁回。」

註17：懇請參考：司法院法學檢索系統，網址：

<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=KSBA,93%2c%e8%a8%b4%2c892%2c20050927%2c1>；最後紀錄日期2025/9/15。該案原告為「九塊厝三山國王廟管理委員會」，原告委任周春米大律師及陳旻沂大律師，被告為屏東縣政府，作成判決日期為民國94年09月27日。簡要論之，例如裁定理由載：「被告於公告指定屏東縣九如鄉「三山國王廟」為縣定古蹟前，業已賦予原告充分表達意見之機會，並未剝奪原告就系爭指定古蹟事項之參與權。是原告指摘被告未使原告有參與、勘查及審查之機會，逕行指定為縣定古蹟，顯屬違法云云，自難採據。」、「故本件九如鄉鄉民代表會於九十二年五月五日所為「照案通過指定三山國王廟為古蹟」之決議，應認為具有代表九如鄉全體鄉民民意之效力，抑且，由上開決議之作成，益足徵系爭三山國王廟本身具有古蹟歷史價值之意義，成為九如鄉全體鄉民所認同。至原告雖於八十九年七月八日及九十二年十二月一日二次召開信徒代表大會，並經大多數信徒同意以擲聖杯方式決定是否重修或重建，並於九十三年四月二十七日以擲聖杯方式決定將系爭三山國王廟原地拆除重建，然此一信徒大會之『決議』僅能表達特定信徒之意見，自無法與具有普遍民意代表性之鄉民代表會之決議相提並論。」