最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第82號

上　訴　人　林雍奇
訴訟代理人　陳丁章　律師
　　黃鳳盈　律師
被 上訴 人　桃園市政府
代　表　人　張善政
訴訟代理人　姜至軒　律師

上列當事人間徵收補償事件，上訴人對於中華民國111年12月1日臺北高等行政法院111年度訴字第217號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、爭訟概要：

上訴人所有坐落桃園市大園區沙崙段沙崙小段207-9地號土地（下稱系爭土地），位屬交通部民用航空局辦理「桃園航空城機場園區特定區區段徵收案」（下稱航空城區段徵收案）內，前經內政部以民國109年6月19日台內地字第1090122545號函核准徵收，被上訴人據以109年10月29日府地航字第10902616391號公告徵收，公告期間自109年11月9日起至109年12月9日止，並以109年10月19日府地航字第1090261428號函檢送地價補償歸戶清冊通知上訴人領取徵收補償費。上訴人對系爭土地之徵收補償價額每平方公尺新臺幣（下同）33,872元不服，於公告期間內提出異議，經被上訴人以110年1月19日府地航字第1100002254號函（下稱異議查處結果）復上訴人查處結果維持原徵收補償價額。上訴人續提復議，經被上訴人提請桃園市地價及標準地價評議委員會（下稱地評會）110年第7次會議決議，仍維持原徵收補償價額，由被上訴人以110年9月23日府地航字第1100236521號函（下稱原處分）通知上訴人復議結果。上訴人猶不服，循序提起

行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷；請求被上訴人變更原補償處分，另為總補償價額應為4,811萬元之處分。經臺北高等行政法院（下稱原審）以111年度訴字第217號判決（下稱原判決）駁回其訴，上訴人仍不服，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：

㈠被上訴人委託辦理土地徵收補償市價查估之不動產估價師業已斟酌考量當地土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、環境污染、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況等影響地價因素，尤以交通運輸因素中之區段內道路大部分為鋪設或闢建，土地改良因素中之建築基地為整平或填挖基地、開挖水溝、鋪築道路或埋設管道等，特殊設施因素中之本區段外距離約1,950公尺有墓地，土地利用現況因素為商業用、住宅用、工業用或空地等，以含有系爭土地在內之桃園市大園區坡堵、埔頂、後厝、圳股頭、沙崙、海方厝小段-臺15線二側等甲種建築用地，有地價相近、地段相連、情況相近等情而劃歸同一第P064-01地價區段，與土地徵收補償市價查估辦法（下稱土地查估辦法）第10條第1項規定相符。

㈡不動產估價師於第P064-01地價區段內，選取具代表性之沙崙段坡堵小段57-5地號土地為比準地；且因本案估價基準日為108年9月1日，蒐集期間除五塊厝段大埔小段1532-2地號土地（交易日期：108年5月16日，下稱比較標的1）之買賣實例外，無適當案例，遂放寬蒐集期間至估價基準日前1年內，亦即107年9月2日至108年9月1日，共蒐集144筆買賣實例，並填載買賣實例調查估價表後，再選取適當之蘆竹區坑子口段海湖小段3-164地號土地（交易日期：107年11月27日，下稱比較標的2）買賣實例作為比較標的，復以比準地與比較標的1、2進行區域因素及個別因素調整後，推估比準

地比較價格為每平方公尺33,435元，再決定第P064-01地價區段比準地之地價為每平方公尺33,500元，並於比準地地價估計表「決定理由」欄詳述：考量鄰近地區不乏同類型用地之買賣實例，及收益實例蒐集不易、實例內容可信度較差，故僅採取比較法一種方法評估價格，並給予100％之權重等語，核符土地查估辦法第18條前段、第17條、第6條第1項及其修正說明、第13條、第7條、第19條、第21條第1項第3款規定。

㈢不動產估價師以前述比準地為基準，參酌系爭土地與比準地之宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等個別因素差異度調整計算結果，認定系爭土地宗地市價為每平方公尺33,500元，被上訴人其後將前揭有關系爭土地地價區段之劃設、比準地地價查估、估計宗地市價等過程資料，提交地評會109年第3次會議評定通過在案，並依該次會議評定通過之大園區市價變動幅度（101.11％）為依據，調整後系爭土地徵收補償價額每平方公尺33,872元，也符合土地查估辦法第20條第1項、第30條及土地徵收條例第30條第1、2項規定，均難認有何瑕疵可指。上訴人對系爭土地徵收補償價額不服，於公告期間內提出異議，經被上訴人以異議查處結果回復維持原徵收補償價額，上訴人提出復議，嗣經地評會110年第7次會議依土地徵收條例及土地查估辦法相關規定，決議維持原徵收補償價額，且無基於錯誤事實、或未遵守一般有效之價值判斷原則、或有夾雜與事件無關之考量因素在內，是其所為專業認定及判斷，應予尊重，則被上訴人據以作成原處分，自屬適法。又原審已採取適當方式當庭提示原處分卷2所附各項文書內容予上訴人閱覽，至上訴人聲請傳喚承辦大園區沙崙產業園區整體開發案之不動產估價師到庭作證，原審認定原處分合法之事證已明，核無必要等語，為其判斷之基礎。

四、本院按：

㈠土地徵收條例第39條第1項規定：「區段徵收土地時，應依第30條規定補償其地價。除地價補償得經土地所有權人申請，以徵收後可供建築之抵價地折算抵付外，其餘各項補償費依第31條至第34條規定補償之。」第48條規定：「區段徵收之程序及補償，本章未規定者，準用第二章及第三章規定。」第30條規定：「（第1項）被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。……（第2項）前項市價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之。（第3項）各直轄市、縣（市）主管機關應經常調查轄區地價動態，每6個月提交地價評議委員會評定被徵收土地市價變動幅度，作為調整徵收補償地價之依據。（第4項）前3項查估市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項等辦法，由中央主管機關定之。」同條例施行細則第30條第1項規定：「本條例第30條第1項所稱徵收當期之市價，指徵收公告期滿次日起算第15日經地價評議委員會評定之當期市價。」可知，被區段徵收土地應按徵收當期之市價補償其地價，該當期市價之查估、評定，應遵循土地徵收條例第30條第4項授權內政部訂定之土地查估辦法所示程序、方法，由地評會具體評定之。

㈡土地查估辦法第2條規定：「本辦法用詞定義如下：一、市價：指市場正常交易價格。二、比準地：指地價區段內具代表性，以作為查估地價區段內各宗土地市價比較基準之宗地，……」第3條規定：「（第1項）直轄市或縣（市）主管機關依本辦法規定辦理土地徵收補償市價查估時，得將查估程序全部或一部委託不動產估價師辦理，委託費用由需用土地人負擔。（第2項）不動產估價師受託查估土地徵收補償市價者，應依本辦法辦理。」第4條規定：「土地徵收補償市價查估之辦理程序如下：一、蒐集、製作或修正有關之基本圖籍及資料。二、調查買賣或收益實例、繪製有關圖籍及調查有關影響地價之因素。三、劃分或修正地價區段，並繪製地價區段圖。四、估計實例土地正常單價。五、選取比準

地及查估比準地地價。六、估計預定徵收土地宗地單位市價。七、徵收土地宗地單位市價提交地價評議委員會評定。」第6條第1項規定：「依第4條第2款調查實例，以蒐集市場買賣實例為主，並得蒐集市場收益實例。調查實例應填寫買賣實例調查估價表或收益法調查估價表。」第7條規定：「買賣或收益實例如有下列情形之一，致價格明顯偏高或偏低者，應先作適當之修正，記載於買賣實例或收益法調查估價表。但該影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整時，應不予採用：一、急買急賣或急出租急承租。二、期待因素影響之交易。三、受債權債務關係影響之交易。四、親友關係人間之交易。五、畸零地或有合併使用之交易。六、地上物處理有糾紛之交易。七、拍賣。八、公有土地標售、讓售。九、受迷信影響之交易。十、包含公共設施用地之交易。十一、人為哄抬之交易。十二、與法定用途不符之交易。十三、其他特殊交易。」第8條規定：「買賣或收益實例除依前條規定辦理外，並應就下列事項詳予查證確認後，就實例價格進行調整，並記載於買賣實例或收益法調查估價表：一、交易價格、租金或權利金等及各項稅費之負擔方式。二、有無特殊付款方式。三、實例狀況。四、有無基本機電、裝修以外之其他建物裝潢費用。」第9條規定：「（第1項）土地徵收補償市價查估應調查影響之區域因素，包括土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、環境污染、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況及其他影響因素之資料等。（第2項）前項影響區域因素之資料，應依地價區段勘查表規定之項目勘查並填寫。」第10條第1項規定：「劃分地價區段時，應攜帶地籍圖及地價區段勘查表實地勘查，原則以鄉（鎮、市、區）為單位，斟酌地價之差異、當地土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、環境污染、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況及其他影響地價因素，於地籍圖上將地價相近、地段相連、情況相同或相

近之土地劃為同一地價區段。」第13條規定：「以買賣實例估計土地正常單價方法如下：一、判定買賣實例情況，非屬特殊情況者，買賣實例總價格即為正常買賣總價格；其為特殊情況者，應依第7條及第8條規定修正後，必要時並得調查鄰近相似條件土地或房地之市場行情價格，估計該買賣實例之正常買賣總價格。二、地上無建築改良物（以下簡稱建物）者，計算土地正常買賣單價。其公式如下：……」第17條規定：「（第1項）依第13條估計之土地正常單價或第14條採用之收益實例租金或權利金應調整至估價基準日。（第2項）前項估價基準日為每年9月1日者，案例蒐集期間以當年3月2日至9月1日為原則。估價基準日為3月1日者，案例蒐集期間以前1年9月2日至當年3月1日為原則。（第3項）前項案例蒐集期間內無適當實例時，得放寬至估價基準日前1年內。」第18條前段規定：「比準地應於預定徵收土地範圍內各地價區段，就具代表性之土地分別選取。」第19條規定：「（第1項）比準地比較價格之查估，應填載比較法調查估價表，其估計方法如下：一、就第17條估價基準日調整後之土地正常單價中，於同一地價區段內選擇1至3件比較標的。二、將前款比較標的價格進行個別因素調整，推估比準地試算價格。三、考量價格形成因素之相近程度，決定比準地地價。（第2項）地價區段內無法選取或不宜選取比較標的者，得於其他地區選取，估計時應進行區域因素及個別因素調整。（第3項）第1項第2款及前項區域因素及個別因素調整，分別依影響地價區域因素評價基準表及影響地價個別因素評價基準表之最大影響範圍內調整。（第4項）以收益法估計之比準地收益價格，與第1項估計之比較價格，經綜合評估，視不同價格所蒐集資料之可信度，考量價格形成因素之相近程度，決定比準地地價。（第5項）比準地地價之決定理由應詳予敘明於比準地地價估計表。」第20條規定：「（第1項）預定徵收土地宗地市價應以第18條選取之比準地為基準，參酌宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境

條件及行政條件等個別因素調整估計之。但都市計畫範圍內之公共設施保留地，不在此限。（第2項）前項宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等影響地價個別因素依影響地價個別因素評價基準表之最大影響範圍內調整。（第3項）依前2項估計預定徵收土地宗地市價，應填寫徵收土地宗地市價估計表。……」第21條規定：「（第1項）比準地地價及宗地市價，應以每平方公尺為計價單位，其地價尾數依下列規定計算：……三、每平方公尺單價逾新臺幣1千元至10萬元者，計算至百位數，未達百位數無條件進位。……（第2項）依第27條土地市價變動幅度調整之宗地市價單價尾數無條件進位至個位數。」第27條第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關計算被徵收土地市價變動幅度之作業步驟如下：一、分二期蒐集去年9月2日至當年3月1日（現期）買賣實例、去年3月2日至去年9月1日（基期）買賣實例。二、分期計算實例市價單價並排序。三、分期計算排序後百分位數25至百分位數75間案例市價單價平均值。四、現期市價單價平均值除以基期市價單價平均值，計算市價變動幅度。」第30條規定：「依第27條計算土地市價變動幅度結果應於每年6月底前送交地價評議委員會評定，於7月前提供需用土地人，作為7月至12月間調整徵收補償地價之依據。」等，係內政部依土地徵收條例第30條第4項之授權，就有關土地徵收補償市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項所為之規定，經核符合授權範圍及目的，自得予適用。

㈢依上開規定可知，直轄市或縣（市）主管機關辦理土地徵收補償市價查估，應先調查案例蒐集期間之買賣實例，案例蒐集期間原則上為估價基準日（含當日）前6個月，案例蒐集期間內無適當實例時，得放寬至估價基準日前1年內。蒐集市場買賣實例後，如買賣實例之價格明顯偏高或偏低，則應視有無土地查估辦法第7條及第8條規定之特殊情況，而就實例進行價格修正或調整，並將之記載於買賣實例調查估價

表，以估計買賣實例之土地正常單價，僅於影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整時，始得不予採用作為買賣實例。再以此為基礎，於預定徵收土地範圍內各地價區段，就具代表性之土地分別選取比準地，並以估價基準日調整後之土地正常單價，於同一地價區段內選擇1至3件比較標的，就其價格進行個別因素調整，推估比準地試算價格，並考量價格形成因素之相近程度，決定比準地地價，而將之填載於比較法調查估價表（如同一地價區段內無法選取或不宜選取比較標的者，得於其他地區選取比較標的，進行區域因素及個別因素調整，以查估比準地地價）。復再以土地查估辦法第18條選取之比準地為基準，參酌宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等個別因素，調整估計預定徵收土地宗地市價，並將之填載於徵收土地宗地市價估計表，提交地評會評定。

㈣經查，交通部民用航空局為辦理航空城區段徵收案，報經內政部核准徵收上訴人所有之系爭土地，被上訴人於109年10月29日公告徵收，公告期間自109年11月9日起至109年12月9日止，被上訴人委託不動產估價師辦理土地徵收補償市價查估並擬評徵收補償價額，以系爭土地使用分區為「甲種建築用地」，斟酌當地土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、環境污染、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況及其他影響因素，將系爭土地劃屬P064-01地價區段；以108年9月1日為估價基準日，選取同區段具代表性之沙崙段坡堵小段57-5地號土地為比準地，因案例蒐集期間除比較標的1之買賣實例外，無適當案例，遂放寬案例蒐集期間至估價基準日前1年內，亦即107年9月2日至108年9月1日，共蒐集144筆買賣實例，並填載買賣實例調查估價表後，再選取適當之買賣實例作為比較標的2，並以比準地與上開比較標的1、2進行區域因素及個別因素調整，比較標的1之區域因素調整百分率8.75％、個別因素調整百分率5％、價格形成因素之相近程度較高、試算價格每平方公

尺32,231元、比較標的權重55%，比較標的2之區域因素調整百分率8.75%、個別因素調整百分率-1%、價格形成因素之相近程度普通、試算價格每平方公尺34,907元、比較標的權重45%，據以推估比準地比較價格為每平方公尺33,435元，依法進位後決定P064-01地價區段內之比準地地價為每平方公尺33,500元，並於比準地地價估計表之「決定理由」欄載明：「考量鄰近地區不乏同類型用地之買賣實例，及收益實例蒐集不易、實例內容可信度較差，故僅採取比較法一種方法評估價格，並給予100%之權重，特此敘明。」等語；嗣再斟酌系爭土地與比準地之宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等個別因素差異程度調整計算結果，求得系爭土地宗地試算價格為每平方公尺33,500元，經被上訴人提交地評會109年第3次會議評定通過在案，並依該次會議評定通過之大園區市價變動幅度（101.11%）為依據，調整後系爭土地徵收補償價額為每平方公尺33,872元等情，為原審確定之事實。

㈤原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以前述理由認定原處分合法有據，固非無見，惟按憲法第16條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」人民權利遭受侵害時，必須賦與其向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲得及時有效救濟之機會，乃訴訟權保障之核心內容。其內涵包括聽審、公正程序、公開審判請求權及程序上之平等權等（司法院釋字第482號、第653號解釋理由書參照）。聽審原則為法治國之訴訟基本原則，係人民訴訟權受憲法保障之核心領域，亦為訴訟上武器平等原則之體現，確保當事人程序主體之地位。聽審請求權保障之內涵，包括知悉權（受訴訟繫屬之合法通知權、資訊獲取權）、陳述意見權、法院審酌義務等，俾保障當事人能參與該審判程序，就裁判之相關訴訟資料，有知悉、閱覽、陳述之權利，為充分之攻擊防禦，進而對於重要之事實或法律爭議，有影響裁判基礎形成之機會。又依行政訴訟法第163條、第165條第1項規定，當事人

有提出文書之義務；當事人如無正當理由不從提出文書之命者，行政法院得審酌情形認他造關於該文書之主張或依該文書應證之事實為真實。據此，行政機關於行政訴訟中，應負有提出與訴訟有關文書之義務，行政機關雖得以保密或其他維護國家利益之理由拒絕，但拒絕理由成立與否應由行政法院判斷之，無正當理由不從提出文書之命者，行政法院得審酌情形認他造關於該文書之主張或依該文書應證之事實為真實。易言之，行政機關本須依個人資訊、營業機密、國家機密保護法等相關法令，決定證據資料是否應保密而不得提出，然其是否有正當理由，則應由法院經辯論而判斷之，事涉相關證據所得證明事項真偽之認定。至行政機關援引政府資訊公開法第18條第1項各款或其他規定所為應予保密或限制閱覽之聲明（或將提出之卷宗編為「不可閱卷」），係協助行政法院判斷應否准許或限制其他當事人閱覽該特定文書，並無拘束行政法院之效力。行政法院仍應妥適衡量具體個案中原告起訴尋求保護之權利或法律上利益之性質、如未准其接觸閱覽，對其訴訟權益之妨害程度、兩造訴訟主要爭點及攻擊防禦方法、如提供閱覽是否將致第三人權益受影響？何種權益受影響？影響程度為何？等因素，據以決定是否應不予准許或限制閱覽。如行政法院就上開因素充分衡平考量後，認有限制閱覽必要，則就閱卷權受限制之當事人，尤其是人民之一造，基於當事人受憲法聽審權保障之原則，應採取妥適有效之措施，以平衡其因閱卷權受限制所生之不利益，包括採取適當之方式（視個案而定，如採分離原則遮隱不宜提供閱覽部分或另製摘要給閱等）揭示該文書內容，強化該當事人所聲請有利證據之調查等，俾兼顧個案中聽審權保障與訴訟上機密維護間之均衡。

㈥被上訴人辦理徵收補償市價查估程序，依法須製作買賣或收益實例調查估價表、地價區段勘查表、地價區段圖、比較法調查估價表、比準地地價估計表、徵收土地宗地市價估計表、徵收土地宗地市價評議表、地評會會議紀錄、土地徵收

補償市價變動幅度表等資料，上開資料攸關徵收補償價額的形成，係判斷徵收補償處分合法性之關鍵證據資料，原審應給予上訴人足夠時間閱覽、複製，始能充分表示意見，俾保障其聽審權及利於訴訟之攻防。而被上訴人於原審提出之原處分卷，其中地評會110年第7次會議紀錄（節本）、P064-01地價區段勘查表、地價區段圖、比較法調查估價表、P064-1比準地地價估計表、買賣實例調查估價表、徵收土地宗地市價估計表、徵收土地宗地市價評議表、地評會109年第3次會議紀錄（節本）、109年土地徵收補償市價變動幅度表（即乙證7、11-15）等資料，均經被上訴人編為「不公開閱覽卷證」，惟觀之該不公開閱覽卷證資料，均屬核定徵收補償市價所必要之資料，似無限制閱覽之必要，縱原審認其中部分資料有限制複製之必要，亦得採分離原則遮隱不宜提供閱覽部分或另製摘要給閱等方式提供該部分內容。而原審於111年6月15日準備程序期日，僅提示該不公開閱覽卷證供上訴人當庭閱覽，但限制不得攝影、抄錄。上訴人於原審之輔佐人則答稱：「被告資料，原告不能閱覽，如何答辯，這些資料需要回去看一週。這是訴訟資料的不對等，……我本身學過不動產估價，這需要比對地號、以及地號的位置，差一點位置差很多，也需要實地勘查，既然看一下沒有用，我就先不看。……」等語，堪認上訴人對原審之揭示方式已表示不服。嗣於言詞辯論期日，原審亦僅當庭提示不公開閱覽卷證請上訴人表示意見。原審就作為判決基礎之編為不可公開閱覽卷證內資料，未能於事實審審理時，適時提供予上訴人複製，俾其有足夠時間閱覽並表示意見，對上訴人聽審權之保障未臻周全，影響其訴訟之攻防，容有不適用法規之違背法令事由。上訴意旨主張：不公開閱覽卷證之查估資料，涉及不動產估價專業層面，如僅供上訴人開庭時閱覽表示意見，不僅時間顯然不足，也強人所難，徒留形式，實非「妥適有效之措施」、「適當之方式揭示該文書內容」，原審未使兩造就不公開閱覽卷證之證據資料為事實上及法律上之辯

論，逕援為裁判之基礎，有判決不適用法規之違誤，即非無據。

㈦綜上所述，原判決既有上揭違背法令事由，且其違法情事足以影響判決結果，上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由，並因事證尚有未明，本院無從自為判決，有由原審再行調查審認之必要，爰將原判決廢棄，發回原審另為適法之裁判。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　14　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　鍾　啟　煒

法官　林　秀　圓

法官　陳　文　燦

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　14　　日

書記官　章　舒　涵