

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第253號

上 訴 人 新北市政府
代 表 人 侯友宜
訴訟代理人 李承志 律師
黃文承 律師
輔 助 參 加 人 江 芑 萍
江 美 惠
江 燦 雄
共 同
訴訟代理人 黃馨雯 律師
複 代 理 人 羅 芳 晨 律師
被 上 訴 人 好魚田股份有限公司

代 表 人 黃石堂
訴訟代理人 許獻進 律師
李仲翔 律師
周宛萱 律師

上列當事人間文化資產保存事件，上訴人對於中華民國113年3月21日臺北高等行政法院112年度訴更一字第37號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 一、上訴駁回。
- 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

- (一)被上訴人為坐落新北市貢寮區田寮洋段萊萊小段42-17、42-59及42-60等3筆地號土地（下合稱系爭土地）之共有人。緣坐落同小段34、42-17、42-59等3筆地號土地上之門牌號碼新北市貢寮區馬崗街11號建物，與坐落同小段42-59、42-60

01 等2筆地號土地上之門牌號碼馬崗街12號建物（以下將前者
02 稱系爭11號建物，後者稱系爭12號建物，二者合稱系爭建
03 物），經輔助參加人江芑萍於民國107年7月4日提報為具歷
04 史建物價值。上訴人受理上開提報案件，經邀集所設古蹟歷
05 史建築紀念建築聚落建築群史蹟文化景觀審議會（下稱文資
06 審議會）中之3名委員，並通知提報人即輔助參加人江芑萍
07 與系爭土地共有人即被上訴人等人，於107年8月1日至現場
08 辦理系爭建物（貢寮區石頭厝）文化資產保存價值會勘後，
09 決議列冊追蹤。其後，上訴人將上開提報案件列為貢寮區
10 「石頭厝」登錄歷史建築審議案（下稱系爭提報審議案），
11 再邀集上開文資審議會中之3名委員，並通知輔助參加人江
12 芑萍及被上訴人在內之系爭土地所有權人等，於108年7月9
13 日至現場辦理系爭提報審議案文資審議會專案小組會勘（下
14 稱108年7月9日會勘）後，於108年8月12日召開文資審議會
15 專案小組會議（下稱108年8月12日專案小組會議），決議建
16 議系爭建物登錄為歷史建築，名稱為「馬崗街11、12號民
17 宅」。

- 18 (二)上訴人嗣於108年11月25日召開108年度第12次文資審議會會
19 議（下稱108年11月25日文資審議會會議）審議系爭提報審
20 議案，會中決議建議系爭建物登錄為「歷史建築」，俟核定
21 後公告內容如下：1.名稱：馬崗街11、12號民宅。2.種類：
22 宅第。3.位置或地址：新北市貢寮區馬崗街11、12號。4.歷
23 史建築及其所定著土地範圍之地號及面積：(1)歷史建築本
24 體：建築物本體，面積計248平方公尺。(2)定著土地範圍之
25 地號及面積：新北市貢寮區萊萊小段34、42-17、42-59、42
26 -60、348地號（均為部分面積），面積計365平方公尺。5.
27 登錄理由：(1)建物坐落於臺灣極東海角之石砌建物，早期居
28 民就地取材自附近石頭建屋及防浪之厚堤，牆厚約1公尺，
29 反映在地生活條件與物理環境影響之特色。符合108年8月22
30 日修正公布之歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法
31 （下稱歷史建築審查辦法）第2條第1項第1、3款之登錄基

01 準。(2)建物格局為圍合型式，包括原有正廳次間與護龍，仍
02 具原有隔局，保存舊有石門楣及門臼等原始做法。符合歷史
03 建築審查辦法第2條第1項第1、3款之登錄基準。

04 (三)上訴人遂依據108年11月25日文資審議會會議決議內容，於1
05 08年12月19日以新北府文資字第10823419301號公告（下稱
06 原處分）「馬崗街11、12號民宅」登錄為新北市歷史建築。
07 被上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起
08 行政訴訟，訴請撤銷原處分及訴願決定，經原審109年度訴
09 字第623號判決（下稱前審判決）駁回其訴後，提起上訴，
10 經本院110年度上字第530號判決前審判決廢棄，發回原審更
11 為審理。嗣經原審112年度訴更一字第37號判決（下稱原判
12 決）撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，提起本件上訴。

13 二、被上訴人起訴主張、上訴人在原審之答辯及輔助參加人在原
14 審之陳述均引用原判決之記載。

15 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

16 (一)依據上訴人所提出之第五屆新北市政府文資審議會委員名單
17 （詳如原判決附表所示）可知，其中未有任何一位民間團體
18 代表，再觀諸108年11月25日文資審議會會議紀錄，係由戴
19 寶村擔任主持人，出席委員包含周宗賢、賴志彰、王惠君、
20 王淳熙、洪健榮、張震鐘、陳愛娥、詹添全、劉美秀、王維
21 周、戴寶村、劉源清、蘇琬絢等人，對照原判決附表所示各
22 委員之專業領域分屬歷史、法制、建築、都市設計、工程領
23 域，益證108年11月25日文資審議會會議，因與會委員沒有
24 任何一位代表民間團體，其決議程序違反文化資產審議會組
25 織及運作辦法（下稱組織及運作辦法）第4條第1項、第2項
26 規定，而有程序違法之瑕疵，上訴人依據108年11月25日文
27 資審議會會議決議而作成原處分為違法，應予撤銷。

28 (二)依106年7月27日修正之文化資產保存法（下稱文資法）施行
29 細則第14條、組織及運作辦法第9條第1項規定，主管機關為
30 進行文化資產之審議，應組成專案小組進行現場勘驗或其他
31 調查程序，評估文化資產之價值，及未來保存管理維護、指

01 定登錄範圍之影響，以供文資審議會委員判斷審議。專案小
02 組應提出評估報告，其內容包括未來保存管理維護及對指定
03 登錄範圍之影響，涉及文化資產之價值估算、維護管理之財
04 務預算及所坐落土地之損失，關係未來活化文化資產之方式
05 及其可能性，並攸關未來建造物所有權人等有如何之維護責
06 任，及坐落基地所有權人應提供若干面積之土地為必要。可
07 知，文資審議會專案小組之評估報告甚為重要，如有欠缺，
08 不僅係正當程序未予踐行，尚涉及審議結論是否出於不完足
09 之資訊而屬判斷違誤。

10 (三)被上訴人主張108年11月25日文資審議會會議決議建議系爭
11 建物登錄為「歷史建築」，是基於以簡報形式呈現之簡報資
12 料。惟稽之該次會議之簡報資料，其標題雖冠以「文化資產
13 價值評估報告」名稱，但該資料係供簡報使用之文字投影片，
14 無從憑認為專案小組出具之評估報告原件。經原審請上
15 訴人提出專案小組出具之評估報告原件供審閱，上訴人陳稱
16 係以系爭建物文化資產價值評估說明、108年7月9日會勘紀
17 錄、108年8月12日專案小組會議紀錄作為評估報告內容，然
18 系爭建物文化資產價值評估說明未經具名不知何人於何時撰
19 寫，其價值分析欄位僅記載：「108年7月9日專案小組會勘
20 結論：出席委員初步認定本案建物文化資產價值尚待審
21 議。」未來管理維護財務規劃欄位記載：「1.修復及再利用
22 計畫：預估新臺幣60萬元。2.設計監造及因應計畫：依修復
23 或再利用計畫成果報告評估。3.工作報告書：依修復或再利
24 用計畫成果報告評估。4.修復工程：依修復或再利用計畫成
25 果報告評估。5.後續日常管理維護：預估每年新臺幣10萬
26 元。」登錄範圍影響評估欄位記載：「該建築靠海岸，須注
27 意海岸氣候之影響。」且係於訴訟程序進行中，上訴人始補
28 請專案小組成員簽名，系爭建物文化資產價值評估說明空泛
29 的文字敘述，顯然完全無法達到專案小組提出評估報告，應
30 具體說明文化資產之價值估算、維護管理之財務預算及所坐
31 落土地之損失，以及未來活化文化資產之方式及其可能性，

01 108年8月12日專案小組會議紀錄對此也沒有多加說明。另10
02 8年7月9日會勘紀錄所載內容，僅分別敘述文資審議會委員
03 洪健榮、李乾朗及王惠君等3人各自勘查所悉情形及意見，
04 亦無作成所稱之「會勘結論」；就「修復及再利用計畫」與
05 「後續日常管理維護」2項則依序記載：「預估新臺幣60萬
06 元」與「預估每年新臺幣10萬元」，並未區分系爭11號建物
07 或系爭12號建物之結構大小與損害程度等具體情形，及查估
08 各項修復所需工料之費用資料；至於「設計監造及因應計
09 畫」、「工作報告書」、「修復工程」等3項仍一律載謂：
10 「依修復或再利用計畫成果報告評估」。因專案小組未依照
11 文資法施行細則第14條第2項、第3項規定切實提出評估報
12 告，所以108年11月25日文資審議會會議審議系爭提報審議
13 案時，所參照的簡報資料關於價值分析乙項均謂：「108年7
14 月9日專案小組會勘結論：出席委員初步認定本案建物文化
15 資產價值尚待審議。」等語，對於系爭建物之歷史、藝術、
16 科學或自然等價值、未來保存管理維護及指定登錄範圍之影
17 響如何等節，均無著墨，故108年11月25日文資審議會會議
18 審議結論建議將系爭建物登錄為歷史建築，應有審議結論出
19 於不完足資訊而為判斷之違誤，上訴人基此作成原處分，自
20 為違法等語，判決撤銷訴願決定及原處分。

21 四、本院的判斷：

22 (一)文資法第3條第1款第2目規定：「本法所稱文化資產，指具
23 有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有
24 形及無形文化資產：一、有形文化資產：……(二)歷史建築：
25 指歷史事件所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、
26 藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施。……」第6條規
27 定：「(第1項)主管機關為審議各類文化資產之指定、登
28 錄、廢止及其他本法規定之重大事項，應組成相關審議會，
29 進行審議。(第2項)前項審議會之任務、組織、運作、旁
30 聽、委員之遴聘、任期、迴避及其他相關事項之辦法，由中
31 央主管機關定之。」108年4月22日修正發布之組織及運作辦

01 法第4條規定：「（第1項）審議會置召集人1人，由主管機
02 關首長或其指派之代表兼任；置委員9人至11人，除召集人
03 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
04 表、專家學者及民間團體代表擔任。（第2項）前項專家學
05 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
06 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
07 得少於委員總人數4分之3。……」第6條規定：「……（第5
08 項）審議會之決議，以過半數委員之出席，出席委員3分之2
09 以上同意行之。（第6項）前項出席委員中，專家學者及民
10 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
11 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
12 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
13 議會之組成委員並不包括民間團體之代表。106年7月27日修
14 正全文並更名為文化資產審議會組織及運作辦法後，始於第
15 4條第1項規定審議會委員之組成，除召集人為當然委員外，
16 其他由主管機關首長遴聘主管機關或有關機關代表、專家學
17 者及民間團體代表擔任，自此將民間團體代表納入為審議會
18 成員。第6條第5項、第6項尚規定審議會之決議，以過半數
19 委員之出席，出席委員3分之2以上同意行之；出席委員中，
20 專家學者及民間團體代表委員人數不得低於2分之1。比較修
21 正前後之規定可知，106年7月27日修正規定納入民間團體代
22 表為文資審議會成員，並要求其與專家學者出席文資審議會
23 參與討論表決之人數，不得低於出席總人數之一半，足見使
24 民間團體參與文化資產保存事項之民主審議程序，為修正後
25 規定有意實現公民社會之理念，提供公民參與公共事務，增
26 進對話機會，廣收多元意見，藉以減少衝突及消弭誤會，並
27 經由相互辯證，彼此說服，尋求彼此尊重可供接受之基礎。
28 此由本條規定後於108年4月22日、12月31日二度再修正為現
29 行規定，將委員人數提高至11人至23人，且具專家學者、民
30 間團體代表身分之委員人數不得少於委員總人數4分之3。修
31 正理由先後敘明：「一、為強化文化資產審議專業及提升公

01 民參與，將專家學者及民間團體代表委員人數不得少於委員
02 總人數『3分之2』修正為『4分之3』」、「為強化文化資產
03 審議專業及提升公民參與，爰修正第1項將委員總人數由『9
04 人至21人』修正為『11人至23人』」等語，一再加重公民參
05 與之強度，可資佐證。又所稱「民間團體代表」，除須經該
06 民間團體推派之外，尚須經主管機關遴聘並公布於機關網
07 站，始足當之，非謂文資審議會委員具有民間團體之董監事
08 身分，即屬民間團體代表。

09 (二)經查，依上訴人所提出如原判決附表所示之第五屆文資審議
10 會委員名單，其中並未有任何一位以民間團體代表身分擔任
11 者，為原判決依法認定之事實，經核與卷內證據相符，且為
12 兩造所不爭執。原判決據以論明：108年11月25日文資審議
13 會會議，因與會委員沒有任何一位代表民間團體，其決議程
14 序違反組織及運作辦法第4條第1項、第2項規定，而有程序
15 違法之瑕疵，上訴人依據108年11月25日文資審議會會議決
16 議以作成原處分為違法，應予撤銷等語，經核並無違反論理
17 法則、經驗法則或違背法令之情事。上訴意旨主張：組織及
18 運作辦法第4條第1項雖規定：「專家學者及民間團體代表擔
19 任」，但同條第2項亦載明：「專家學者、民間團體代表應
20 具備該審議會所涉及文化資產類別之相關學術專長或實務經
21 驗」，細繹其前後條文之內容，前者雖以「及」表示，但後
22 一項卻以「、」表示，佐以「民間團體代表需受同條第2項
23 之專業限制」，且該專業係「民間團體需具備？抑或代表人
24 需具備？或指定之代表需具備？」，就此等重要事項於該二
25 項規定中「全無定義或說明」，亦未見有「刻意保留或設計
26 此等制度」之目的，顯見立法者就此部分僅為「專家學者或
27 民間團體代表」需達委員會總人數3/4，並無要求「專家學
28 者及民間團體代表」至少需有一席，況李乾朗、賴志彰、王
29 惠君、黃士娟、王淳熙等委員均有民間團體董事、理事身
30 分，亦可認文資審議會成員確有民間團體代表，原判決未見
31 於此，逕認本案無民間團體代表係違法，實有悖於組織及運

01 作辦法之體系解釋，而有不適用法規或適用不當之違背法令
02 等語，核屬其一己主觀見解，並不可採。至於輔助參加人主
03 張：文化部114年6月17日公告之組織及運作辦法部分條文修
04 正草案，擬將第4條「專家學者及民間團體代表」修正為
05 「專家學者或民間團體代表」乙節，於本件尚無適用之餘
06 地。

07 (三)108年12月12日修正發布文資法施行細則第14條規定：
08 「（第1項）主管機關依本法第6條組成文化資產審議會（以
09 下簡稱審議會），應依本法第3條所定文化資產類別，分別
10 審議各類文化資產之指定、登錄、廢止等重大事項。（第2
11 項）主管機關將文化資產指定、登錄或文化資產保存技術及
12 保存者登錄、認定之個案交付審議會審議前，應依據文化資
13 產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、藝術、科
14 學、自然等價值進行評估。（第3項）文化資產屬古蹟、歷
15 史建築……，前項評估應包括未來保存管理維護、指定登錄
16 範圍之影響。」組織及運作辦法第9條第1項規定：「審議會
17 審議時，得參酌本法施行細則第14條第2項、第3項規定之評
18 估報告內容，進行文化資產指定、登錄或文化資產保存技術
19 及保存者登錄、認定之審議。」文化部107年8月15日文授資
20 局綜字第1073009181號函釋略以：「該規定（指106年7月27
21 日修正前之文資法施行細則第7條之1，於106年7月27日修正
22 條次為同細則第14條，並為文字之修正）之立法目的是認為
23 主管機關審議各類文化資產之指定、登錄前，應有事先之評
24 估機制，俾使文化資產之指定、登錄程序更為完善，並有助
25 於未來文化資產之管理維護工作。其規定『應』係為強化主
26 管機關於文化資產指定、登錄前，應就文化資產之歷史、藝
27 術、科學、自然等價值進行評估之義務，且依文化資產審議
28 會組織及運作辦法第9條第1項規定，該項價值評估報告尚須
29 送審議會，供審議委員參酌判斷之參考。爰文資法施行細則
30 第14條乃法定應踐行之必要程序，……。」此外，佐以文資
31 法施行細則第14條第2項再度於111年1月28日修正，明文要

01 求作成評估報告「……內容應包括專案小組成員、個案基本
02 資料說明、相關會議紀錄、文化資產價值評估內容及評估結
03 果等。」修正理由敘明：「……，為使主管機關製作評估報
04 告時有所依循，並減少外界疑慮，爰增訂評估報告應具備之
05 內容。……」即係強調評估應詳實，有所依據，並應作成紀
06 錄以供理由之充分說明。是可知，主管機關將歷史建築之登
07 錄交付審議會審議前，應組成專案小組進行現場勘驗或其他
08 調查程序，評估該建築之價值，及未來保存管理維護、指定
09 登錄範圍之影響，並依評估結果作成報告，以供審議委員判
10 斷審議，其目的無非在蒐集必要資料以供審議會審議表決，
11 確認審議之特定建造物及其附屬設施符合文資法第3條第1款
12 第2目所定義之歷史建築，並適合如何之定著位置及提供若
13 干定著面積，以符合文資法第1條「為保存及活用文化資
14 產」之立法目的。如評估報告之實質內容有所欠缺或不足，
15 審議委員將失所依憑，無以充分說明理由，不僅係正當行政
16 程序未予踐行，尚涉及審議結論是否出於不完足之資訊。

17 (四)經原審請上訴人提出文資審議會專案小組出具之評估報告原
18 件以供審閱，上訴人陳稱係以系爭建物文化資產價值評估說
19 明、108年7月9日會勘紀錄、108年8月12日專案小組會議紀
20 錄作為評估報告內容。原審審酌上開評估說明、會勘紀錄及
21 會議紀錄，論明：系爭建物文化資產價值評估說明未經具名
22 不知何人於何時撰寫，嗣於本案進行中，上訴人始補請專案
23 小組成員簽名，且價值分析欄位僅記載：「108年7月9日專
24 案小組會勘結論：出席委員初步認定本案建物文化資產價值
25 尚待審議。」未來管理維護財務規劃欄位記載：「1.修復及
26 再利用計畫：預估新臺幣60萬元。2.設計監造及因應計畫：
27 依修復或再利用計畫成果報告評估。3.工作報告書：依修復
28 或再利用計畫成果報告評估。4.修復工程：依修復或再利用
29 計畫成果報告評估。5.後續日常管理維護：預估每年新臺幣
30 10萬元。」登錄範圍影響評估欄位記載：「該建築靠海岸，
31 須注意海岸氣候之影響。」系爭建物文化資產價值評估說明

01 空泛的文字敘述，顯然完全無法達到專案小組提出評估報
02 告，應具體說明文化資產之價值估算、維護管理之財務預算
03 及所坐落土地之損失，以及未來活化文化資產之方式及其可
04 能性，108年8月12日專案小組會議紀錄對此也沒有多加說
05 明；而108年7月9日會勘紀錄所載內容，僅分別敘述文資審
06 議會委員洪健榮、李乾朗及王惠君等3人各自勘查所悉情形
07 及意見，並無作成所稱之「會勘結論」，就「修復及再利用
08 計畫」與「後續日常管理維護」2項則依序記載「預估新臺
09 幣60萬元」與「預估每年新臺幣10萬元」，並未區分系爭11
10 號建物或系爭12號建物之結構大小與損害程度等具體情形，
11 及查估各項修復所需工料之費用資料；至於「設計監造及因
12 應計畫」、「工作報告書」、「修復工程」等3項則一律記
13 載：「依修復或再利用計畫成果報告評估」；因專案小組沒
14 有依照文資法施行細則第14條第2項、第3項規定切實提出評
15 估報告，所以108年11月25日文資審議會會議審議系爭提報
16 審議案時，所參照的簡報資料關於價值分析乙項均謂：
17 「108年7月9日專案小組會勘結論：出席委員初步認定本案
18 建物文化資產價值尚待審議。」對於系爭建物之歷史、藝
19 術、科學或自然等價值、未來保存管理維護及指定登錄範圍
20 之影響如何等節，均無著墨，故108年11月25日文資審議會
21 會議審議結論建議將系爭建物登錄為歷史建築，應有審議結
22 論出於不完足資訊而為判斷之違誤，上訴人基此作成原處
23 分，自為違法等語，經核亦無違反論理法則、經驗法則或違
24 背法令之情事。上訴意旨主張：上訴人於原審112年12月28
25 日開庭時有說明本件符合文資法施行細則第14條第2項之規
26 定，依該規定，只要求要作出報告，並有規範報告的應具備
27 內容，並無要求以單一報告書或條列逐項說明之格式，於本
28 件而言，係依照歷史建築審查辦法第2條第1項所規定之3個
29 基準判定，包括地域風貌或民間藝術、具建築史或技術史、
30 具地區性建造物特色，只要符合其中1個，就構成指定登錄
31 之標準，並無需審查科學、自然價值之必要，故108年8月12

01 日專案小組會議已就具備歷史價值加以說明，應符合上開規
02 定，且相關評估報告內容僅係審議會「得」參酌之資料，審
03 議會本需基於相關客觀資料依其專業加以審認，並無「參考
04 專案小組價值判斷」之必要，原審不查，其判決理由除違背
05 法規之體系解釋外，更有判決不備理由、不適用法規或適用
06 不當之違法等語，無非重述其於原審提出而為原判決所不採
07 之主張，復執陳詞為爭議，及就原審取捨證據、認定事實之
08 職權行使，指摘其為不當，亦無可採。

09 (五)綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，尚無不合。上訴
10 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
11 由，應予駁回。又系爭提報審議案尚未終結，上訴人應於法
12 定期間內另為適法之處分，併予指明。

13 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
14 項、第98條第1項前段，判決如主文。

15 中 華 民 國 114 年 11 月 6 日

16 最高行政法院第四庭

17 審判長法官 王 碧 芳

18 法官 王 俊 雄

19 法官 鍾 啟 煒

20 法官 羅 月 君

21 法官 陳 文 燦

22 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

23 中 華 民 國 114 年 11 月 6 日

24 書記官 章 舒 涵