

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

111年度訴字第980號

113年11月20日辯論終結

原告 林義程等12人 詳如附表1所示

共同

訴訟代理人 楊翕翱 律師

被告 內政部

代表人 劉世芳

訴訟代理人 洪天貺

任雅純

劉雅惠

被告 交通部民用航空局

代表人 何淑萍

訴訟代理人 鄭秀蓁

王俊鈞

陳修君 律師

上列當事人間區段徵收等事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴後，原告中之劉戊興於民國113年8月3日死亡，其繼承人劉吉惠、劉桂芬、劉美君及劉家銘聲明承受訴訟；被告內政部(下稱內政部)代表人由徐國勇依序變更為花敬群、林右昌、劉世芳；被告交通部民用航空局(下稱民航局)代表人由林國顯變更為何淑萍，茲分別據新任代表人聲明承受訴訟，核均無不合，應予准許。

01 二、本件經過：

02 (一)、民航局為辦理「桃園航空城機場園區特定區土地區段徵收
03 案」需要，申請徵收桃園市大園區沙崙段埔頂小段22地號等
04 9,871筆土地，經內政部以109年6月19日台內地字第1090122
05 545號函准予區段徵收，桃園市政府繼以109年10月29日府地
06 航字第10902616391號公告。

07 (二)、民航局因本區段徵收範圍內之標的量體龐大，為降低民眾因
08 徵收計畫所造成之影響，配合先建後遷安置工程及興辦事業
09 施工需要，將區段徵收範圍內的土地及土地改良物分別辦理
10 徵收，並依興辦事業計畫需要，將範圍內國二甲、第二種住
11 宅區及第五種住宅區等安置用地及其周邊必要聯外道路等用
12 地上之私有土地改良物列為優先搬遷區(下稱優先區)，前述
13 用地範圍外之私有土地改良物則為其他搬遷地區(下稱其他
14 區)，適用先建後遷原則，預計於113年10月完成搬遷作業，
15 由民航局分別辦理土地改良物徵收作業。其中優先區土地改
16 良物區段徵收計畫，經內政部110年5月10日台內地字第1100
17 262749號函核准徵收、桃園市政府以110年5月26日府地航字
18 第11001232921號公告徵收，公告期間自110年5月31日至110
19 年6月30日。

20 (三)、至其他區之土地改良物徵收作業，於交通部以110年6月4日
21 交航(一)字第1108100100號函檢具其他搬遷地區土地改良物區
22 段徵收計畫書等相關資料報請區段徵收、內政部土地徵收審
23 議小組110年7月7日第224次會議審議通過後，內政部以110
24 年7月9日台內地字第1100263843號函(下稱110年7月9日徵收
25 處分)核准徵收，桃園市政府以110年7月9日府地航字第1100
26 161285、1100171401、1100161182、1100161173號等函(下
27 稱110年7月9日等函)通知原告等各土地改良物所有權人及他
28 項權利人，並檢送補償費、救濟金歸戶清冊等資料，及以11
29 0年7月12日府地航字第11001669031號公告(下稱110年7月12
30 日公告)，公告期間自110年7月15日起至110年8月13日止，
31 並訂於110年8月16日起開始發放補償費、救濟金。

01 (四)、原告如附表1編號1、2、4-9，及編號3之劉戊興，前先後於1
02 09年間、110年5月間就其土地改良物繳交協議價購同意書，
03 繼分別於110年7、8月間與民航局簽訂土地改良物協議價購
04 買賣契約書，並出具切結書簽領雙方合意之協議價購價金。
05 惟其等之仍不服內政部110年7月9日徵收處分，提起訴願，
06 經行政院訴願決定不受理，提起本件行政訴訟。

07 三、原告主張略以：

08 (一)、民航局在110年7月9日徵收處分的公告期間，以「土地改良
09 物徵收補償價格較低，另發給5%簽約金，協議價購可以另
10 外領取地上物補償費、救濟金及建物自拆獎勵金」等詞，說
11 服原告與民航局就系爭土地改良物簽訂協議價購契約。契約
12 簽訂後，民航局即未依土地徵收條例第20條，於徵收公告期
13 滿15日內發給徵收補償費。是以此部分之徵收，自110年8月
14 29日起已失其效力，另協議價購部分，因係於徵收公告期間
15 進行，不合法定程序，亦非適法。

16 (二)、關於徵收法律關係不存在部分：

17 內政部於本件雖然也表示徵收法律關係不存在，但桃園市政府
18 110年7月9日等函，將系爭土地改良物列於徵收清冊之範圍，
19 且經辦理保存登記之土地改良物，建物登記謄本標示欄
20 仍公示記載依桃園市政府110年7月12日公告徵收，公告期間
21 自110年7月15日-110年8月13日，並自公告日起停止辦理分
22 割、合併、移轉登記或設定負擔。由此外觀，徵收法律關係
23 是否存在仍不明確，原告即有確認利益。

24 (三)、關於協議價購契約無效部分：

25 (1)、協議價購是徵收的法定先行且必經之程序，為達行政目的在
26 徵收前的價購，性質上為行政契約，必須在徵收程序即將發
27 動或發動後，且徵收處分作成之前。本件簽訂協議價購的時
28 點在內政部核准徵收後，甚至在徵收公告期滿之後，違反土
29 地徵收條例第11條第1項規定，又以因徵收處分而禁止移轉
30 之土地改良物為契約標的，違反行政程序法第135條但書或
31 第138條，應為無效。另記載「如未於公告期滿完成契約簽

01 訂，視為協議不成或無法協議，後續將以區段徵收方式辦理
02 相關作業」等語，也使原告無交易條件的自由談判空間。

03 (2)、民航局不是以市價與原告進行協議，違反土地徵收條例第11
04 條第4項規定。民航局估算土地改良物市價及補償費的重要
05 依據是桃園市興辦公共工程建築改良物拆遷補償標準(下稱
06 桃園市拆遷補償標準)，民航局依該標準第3條第1項的評點
07 計值以新臺幣(下同)12.1元為基數，然該基數依同標準第3
08 條第2項規定得由桃園市政府依每年7月份行政院主計總處公
09 布營造工程物價總指數調整，並自當年9月1日執行，而行政
10 院主計總處已於110年7月公布營造工程物價總指數調整為1
11 3.8元，將於110年9月1日執行。民航局顯為避免有利原告之
12 評點計值，避免以13.8元進行協議，未另進行查估而匆促簽
13 約，未以市場正場交易價格與原告協議，應為無效，也違反
14 經濟社會文化權利公約之適足住房權及禁止強制驅逐內容。
15 原告等因此評點計值13%(13.8-12.2/12.2)之落差，分別受
16 有42萬餘元至224萬餘元不等之價格損失。

17 (3)、附表1編號3之劉戊興，於110年6月7日經臺灣桃園地方法院1
18 10年度監宣字第124號民事裁定為受監護宣告之人，110年6
19 月28日裁定確定。依民法第1101條第2項規定，監護人代理
20 受監護人處分不動產，非經法院許可，不生效力。本件關於
21 劉戊興之協議價購契約簽訂於110年8月24日，未經法院許
22 可，違反強制或禁止規定，應為無效。

23 (四)、聲明求為判決①確認內政部110年7月9日徵收處分(經桃園市
24 政府110年7月12日公告)對原告所有如附表2所示土地改良物
25 之徵收法律關係不存在；②確認民航局與原告間如附表3土
26 地改良物協議價購契約書、買賣標的所示之協議價購法律關
27 係不存在；③訴訟費用由被告負擔。

28 四、被告方面：

29 (一)、內政部略以：

30 原告在受領徵收補償費前，對徵收標的仍具權利義務，自得
31 本於所有權人與民航局簽訂協議價購買賣契約。而既已分別

01 簽訂協議價購契約，自無於徵收公告期滿15日內發給徵收補
02 償費之必要。系爭土地改良物既未依法定期限發給徵收補
03 償，徵收自己失效，徵收處分已不存在，原告訴請確認徵收
04 法律關係不存在，顯乏確認利益。另因原告已與民航局訂協
05 議價購契約，並完成協議價購程序，桃園市政府業以111年1
06 1月11日府地航字第11103110971號函公告註銷並更正其110
07 年7月12日公告之土地改良物徵收補償清冊，則原告法律上
08 地位並無受侵害之危險而無權利保護必要，未具確認利益等
09 語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

10 (二)、民航局略以：

11 (1)、原告等就土地徵收部分，都已申請抵價地，系爭土地改良物
12 部分，有保存登記部分，並沒有辦理所有權移轉登記。附表
13 1編號3之劉戊興由其監護人代理與民航局簽訂協議價購契
14 約，為債權契約，非民法第1101條第2項所稱之處分行為，
15 該處分行為僅限物權之處分行為，縱未經法院許可，亦非無
16 效。民航局與原告簽訂的協議價購契約，均合法有效。且原
17 告向民航局繳交的價購同意書，關於價格之計算，約定依不
18 動產估價師查估，再據桃園市興辦公共工程地上物拆遷補償
19 自治條例(下稱拆遷補償自治條例)及桃園市拆遷補償標準計
20 算，如有複估，則以複估結果作為計算基準，故雙方進行協
21 議價購時以評點計值12.1為基數(公告施行期間109年9月1
22 日-110年8月31日之評點單價為12.2元)。110年9月1日調整
23 後的評點單價13.8元不適用本件區段徵收案。

24 (2)、另目前依辦理桃園航空城機場園區特定區區段徵收案安置補
25 助救濟獎勵原則(下稱安置補助救濟獎勵原則)，為協助桃園
26 航空城居民重建與安置，務實調整重建補助，考量112年及1
27 10年徵收公告時評點變動幅度(111年9月1日評點單價14.7
28 元，112年9月1日評點單價14.8元)，再加計工程會預估113-
29 114年一般建築物價成長至少3%，以建物補償費加上自拆獎
30 勵金加發25%住家房屋補助費已加發，除劉戊興部分因監護
31 宣告問題外，其餘原告均已另行領取76萬餘元至443萬餘元

01 不等之金額，所領得金額遠大於原告於本件所主張13%之42
02 萬餘元至224萬餘元不等之價格損失(相關對照表詳本院卷三
03 第33頁)，足以確保原告權益，已無權利保護必要等語。並
04 聲明求為判決駁回原告之訴。

05 五、本院查：

06 (一)、關於原告訴請確認如附表2所示徵收標的之土地改良物之徵
07 收法律關係不存在部分：

08 (1)、按行政訴訟法第6條第1項前段規定：「確認行政處分無效及
09 確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確
10 認判決之法律上利益者，不得提起之。」所謂即受確認判決
11 之法律上利益，須因法律關係之存否不明確，致原告在公法
12 上之地位有受侵害之危險，而此項危險得以確認判決除去者
13 而言。此要件之作用，一方面在於對提起確認訴訟有所限制，
14 防止當事人濫訴，另一方面作為權利保護要件的一種。

15 (2)、又土地徵收條例第20條規定：「(第1項)徵收土地或土地改
16 良物應發給之補償費，應於公告期滿後15日內發給之。……
17 (第2項)需用土地人未於公告期滿15日內將應發給之補償費
18 繳交該管直轄市或縣市主管機關發給完竣者，該部分土地或
19 土地改良物之徵收從此失其效力。……」查本件原告所有如
20 附表2所示徵收標的之土地改良物，於經內政部110年7月9日
21 函核准徵收，桃園市政府以110年7月9日等函通知原告，復
22 以110年7月12日公告區段徵收，公告期間自110年7月15日起
23 至110年8月13日止等情，有交通部110年6月4日交航(一)字第1
24 108100100號函及檢具之其他搬遷地區土地改良物區段徵收
25 計畫書等資料、內政部土地徵收審議小組110年7月7日第224
26 次會議紀錄、內政部110年7月9日核准徵收函及所附徵收計
27 畫書、桃園市政府110年7月9日等函、桃園市政府110年7月1
28 2日府地航字第11001669031號公告等附於內政部111年9月19
29 日台內地字第1110265956函所檢送之原處分卷第18-598頁可
30 稽，為可確認之事實。而此徵收處分應發給之補償費未依規
31 定於公告期滿15日發給原告完竣等節，為民航局所不爭執，

01 復有內政部以111年9月19日答辯狀表示因已達成協議價購之
02 買賣行為，並完成買賣價金交付，自無再發給原告徵收補償
03 費之必要等語(見本院卷一第270頁)詳明，則內政部對原告
04 所有如附表2所示土地改良物之徵收，依上開規定及說明，
05 已失其效力，即堪認定。

06 (3)、茲就附表2徵收標的之土地改良物，於內政部110年7月9日核
07 准徵收後之110年7、8月間，原告陸續與民航局簽訂桃園航
08 空城機場園區特定區區段徵收案土地改良物協議價購契約
09 書，並具領協議價購價金(見內政部之原處分卷第658-825
10 頁)，桃園市政府即以111年11月11日府地航字第1110311097
11 1號公告註銷關於該土地改良物部分之110年7月12日徵收公
12 告並辦理更正清冊(見本院卷二第435-442頁)。則原告主張
13 此標的之徵收失去效力，已為內政部所自承，復據桃園市政
14 府辦理徵收公告之更正及註銷，原告執前詞訴請確認徵收法
15 律關係不存在，核難認有何確認利益，其訴為無理由。

16 (二)、關於原告訴請確認如附表3所示買賣標的之土地改良物之協
17 議價購法律關係不存在部分：

18 (1)、由土地徵收條例第11條第1項規定可知，協議價購乃徵收之
19 法定先行且必經之程序，需地機關依該條規定所為之價購，
20 係為達成行政目的。則需地機關為達成行政目的，與土地所
21 有權人達成價購之協議時，其性質即屬行政契約，不因達成
22 價購協議的時間不同，改變其為行政契約之本質。而雖然徵
23 收之前所進行的協議價購，是否實質踐行、有無實質的協議
24 內容等節，有時此等徵收先行程序的瑕疵足以影響徵收實質
25 決定的合法性，但為達行政目的之價購契約，本質就是買賣
26 契約，其內容重在標的與價金的合意，契約是否成立，端視
27 買賣雙方意思表示是否合致，契約成立的時間，不足以影響
28 契約的有效成立。原告認為在核准徵收之後的協議價購，就
29 是無效的行政契約，容有錯誤。

30 (2)、查為桃園國際機場擴建發展需要，民航局為辦理「桃園航空
31 城機場園區特定區土地區段徵收案」需要，申請徵收桃園市
32 大園區沙崙段埔頂小段22地號等9,871筆土地，經內政部109

01 年6月19日函准予區段徵收、桃園市政府109年10月29日公
02 告。因徵收標的量體龐大，為降低影響並配合先建後遷安置
03 工程及施工需要，將土地及土地改良物分別辦理徵收，並依
04 計畫需要將範圍內之土地改良物，部分列為優先區、部分列
05 為其他區。其中優先區土地改良物區段徵收計畫，經內政部
06 110年5月10日函核准徵收、桃園市政府110年5月26日公告徵
07 收。至其他區土地改良物之徵收，經內政部110年7月9日核
08 准徵收、桃園市政府110年7月9日通知、110年7月12日公告
09 ，公告期間自110年7月15日-110年8月13日等情，有內政部
10 之原處分卷第1-598頁為憑。而關於區段徵收範圍內之原告
11 土地改良物，於除附表1編號3以外之原告而言，早於內政部
12 110年7月9日核准徵收前之109年8月至110年5月(見本院卷一
13 第357頁民航局檢送之表列)，即陸續出具同意書與民航局，
14 表達同意出售，供辦理航空城機場園區特定區區段徵收開發
15 用之意，買賣價格則由桃園市政府委託不動產估價師查估，
16 依據拆遷補償自治條例及桃園市拆遷補償標準計算查定之補
17 償總價款作為協議價購價格基礎，達成協議者，建物補償總
18 價款及自拆獎勵金加計5%作為協價購價格，有各該同意書
19 附於內政部之原處分卷第599-657頁可稽。嗣內政部110年7
20 月9日核准徵收、桃園市政府以110年7月9日函通知原告、於
21 110年7月12日公告之後，原告復陸續自110年7月21日至110
22 年8月30日與民航局就附表3所示之土地改良物簽訂協議價購
23 契約書(見內政部之原處分卷第658-807頁)，雙方對於買賣
24 之標的及價金，意思表示一致，如前揭意旨所示，價購契約
25 已然成立。原告訴請確認協議價購之法律關係不存在，自無
26 可採。又因附表2所示徵收標的之土地改良物，雖經內政部1
27 10年7月9日核准徵收，惟之後因未於徵收公告期滿110年8月
28 13日後之15日內發給補償費而失其效力，已如前述，則參之
29 民法第246條但書規定，契約應仍為有效。原告所述以禁止
30 移轉之土地改良物為價購標的而契約無效問題，亦無可取。

31 (3)、此外，買賣就是當事人約定，一方移轉財產權於他方，他方
32 支付價金的契約，當事人就標的物及其價金互相同意時，買
33 賣契約即為成立(民法第345條)，原告與民航局就如附表3之

01 土地改良物及其價金已意思表示合致如前述，則原告所稱評
02 點計值12.1元或13.8元、交易條件等涉及買賣價金的問題，
03 不能影響已有效成立的契約。而協議價購原為徵收的先行程
04 序，未達成協議價購，始得徵收，此乃土地徵收條例第11條
05 所明定。因此，民航局即使曾對原告提醒「如未完成契約簽
06 訂，視為協議不成或無法協議，後續將以區段徵收方式辦理
07 相關作業」等語，也只是重申相關的法令規定，原告以此表
08 示其無交易條件的談判空間，自無可採。

09 (4)、至附表1編號3之劉戊興，未經法院許可之效力問題：

10 ①、劉戊興於110年6月7日經桃園地院110監宣124民事裁定為受
11 監護宣告之人，選定原告之一即附表1編號3-3劉美君為其監
12 護人，110年6月28日裁定確定，有該民事裁定及裁定確定證
13 明書影本附於本院卷一第237-241頁可佐。

14 ②、民法第1101條第2項第1款規定，監護人代理受監護人處分不
15 動產，非經法院許可，不生效力。所稱處分應指以發生物權
16 直接變動為目的之行為，並未包括債權行為。查價購即為買
17 賣契約，此以負擔債務為內容之法律行為，除標的自始客觀
18 不能、無從確定、違反法律強行規定、違反公序良俗及其他
19 法律特別規定外，均為有效，出賣人是否有處分權，在所不
20 問。是此由監護人代理受監護人簽訂的契約，即使尚未得法
21 院之許可，應仍為有效，原告所稱無效，尚無足取。

22 (5)、另如前所述，原告所稱本件土地改良物協議價購當時之評點
23 計值12.1元而非13.8元，致其損失42萬餘元至224萬餘元不
24 等之價格損失乙節，雖不影響其與民航局於110年7、8月所
25 簽訂協議價購契約之有效性。惟民航局為順利推動拆遷作
26 業、加速取得需用地，於113年5月23日修訂安置補助救濟獎
27 勵原則，已調整補助，決定對原告加發76萬餘元至443萬餘
28 元不等金額，除附表1編號3以外之原告均已受領(見本院卷
29 三第76頁筆錄)，併予指明。

30 (三)、綜上，原告所訴各節，均無可採。其訴請判決如聲明所示，
31 為無理由，應予駁回。

32 六、結論，原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前
33 段、第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 113 年 12 月 30 日

02 審判長法官 蘇嫻娟

03 法官 魏式瑜

04 法官 鄧德倩

05 一、上為正本係照原本作成。

06 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
07 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
08 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
09 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
10 繕本）。

11 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
12 逕以裁定駁回。

13 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
14 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
15 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

16

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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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	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。

01

為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

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。

02

中 華 民 國 113 年 12 月 30 日

03

書記官 黃明和