

裁判字號：高雄高等行政法院 104 年度簡上字第 39 號 行政判決

裁判日期：民國 104 年 11 月 05 日

案由摘要：徵收補償

高雄高等行政法院判決

104 年度簡上字第 39 號

上訴人 林添旺

被上訴人 嘉義縣政府

代表人 張花冠 縣長

上列當事人間徵收補償事件，上訴人對於中華民國 104 年 6 月 1 日臺灣嘉義地方法院 103 年度簡字第 31 號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

### 主 文

原判決廢棄，發回臺灣嘉義地方法院行政訴訟庭。

### 理 由

一、本件被上訴人為辦理「嘉 106-2 線拓寬改善工程」（下稱系爭工程），需用上訴人所有坐落嘉義縣民雄鄉○○○段 233-6、233-7 地號土地（分割自 233-3 地號，下稱系爭土地），前經內政部以民國 102 年 5 月 14 日臺內地字第 1020199448 號函核准徵收，並經被上訴人以 102 年 5 月 14 日府地權字第 1020086859 號公告在案，嗣被上訴人以 102 年 5 月 14 日府地權字第 10200868591 號函通知上訴人領取補償費，完成徵收程序。上訴人因認系爭土地補償費每平方公尺新臺幣（下同）1,900 元未盡合理，於公告期滿後 102 年 6 月 24 日提出異議，案經轉據嘉義縣大林地政事務所查明後，被上訴人乃依該所查處情形回復上訴人。惟上訴人再於 102 年 8 月 21 日表示不服查處結果，被上訴人乃依土地徵收條例第 22 條規定提交嘉義縣地價及標準地價評議委員會復議，經決議維持原補償價格，被上訴人乃以 102 年 12 月 18 日府地權字第 1020233628 號函復上訴人復議結果。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經原審法院以 103 年度簡字第 31 號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回其訴，上訴人猶未甘服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：

(一) 被上訴人 102 年 5 月 14 日府地權字第 1020086859 號公告徵收上訴人所有系爭土地，上訴人 102 年 6 月 24 日陳情略以：「本案用地補償費被上訴人將平地與山坑地（臺語）均以 1,900 元/平方公尺為單價並非無議，如他人所有○○○段 235-2 地號之地形陡峭，公告現值 1,100 元/平方公尺，上訴人所有徵收分割後為 233-6 及 233-7 地號土地為平地，公告現值 1,700 元/平方公尺，被上訴人竟以相同單價 1,900 元/平方公尺計價，不公不義難以服人。被上訴人既將公告現值 1,100 元/平方公尺者以 1,900 元/平方公尺計價補償，故上訴人土地應以『(1,900/1,100) 1,700』為單價為宜。」茲表列如下：

地號	原所有人	地形屬性	公告現值	徵收補償
233-6	上訴人	平地	1,700/m <sup>2</sup>	1,900/m <sup>2</sup>
233-7				
235-15	他人	山坑地 (地形陡峭)	1,100/m <sup>2</sup>	1,900/m <sup>2</sup>

(二) 協議價購時平地單價高於山坑地，徵收時兩者單價為何相同：

土地權屬	地號	地形屬性	協議價購單價 A	徵收單價 B	B-A
			(102.2.26)	(102.5.14)	
上訴人	○○○段 233-6、233-7	平地	公告現值 1,700 元/1.4=2,380 元/	1,900/m <sup>2</sup>	-480 元/m <sup>2</sup>

			m <sup>2</sup>		
他人	○○○	山坑地	公告現值	1,900/m <sup>2</sup>	+360 元
	段 235-	(地形	1,100		/m <sup>2</sup>
	15	陡峭)	1.4=		
			1,540 元/		
			m <sup>2</sup>		
他人	○○○	山坑地	公告現值	1,900/m <sup>2</sup>	+360 元
	段 235-	(地形	1,100		/m <sup>2</sup>
	17	陡峭)	1.4=		
			1,540 元/		
			m <sup>2</sup>		

依上表內容，先前協議價購時以公告現值加成為補償單價，後之強制徵收時則不分平地或山坑地均採同一單價，形成平地之徵收單價比協議價購單價少（-480 元/m<sup>2</sup>）而山坑地則反之（+360 元/m<sup>2</sup>），足見被上訴人蓄意不利於上訴人。

- (三) 本件有無買賣實例：被上訴人 102 年 7 月 26 日府地權字第 1020137592 號函及同年 12 月 18 日府地權字第 1020233628 號函均稱：「經調查鄰近買賣實例價格係為在 1,500~1,800 元/m<sup>2</sup>之間」，惟上訴人訪查鄰近並無買賣實例，然 103 年 2 月 19 日被上訴人訴願答辯仍稱：「經調查鄰近買賣實例價格係為在 1,500~1,800 元/m<sup>2</sup>之間」，亦辯稱：「應屬對近鄰範圍認知不同所致」，更稱：「買賣實例…已屬個人資料保護法規定之範疇」，訴願決定書竟改稱：「第 1 地價區段無買賣實例」，然公開大崎腳段 60-2 地號土地為比較標的，經估計土地正常單價為 2,664 元/m<sup>2</sup>，由於答辯書並無 2,664 元/m<sup>2</sup>等，經 103 年 5 月 14 日電詢訴願會據告係由補充答辯書附件五相關表所摘取，而該補充答辯未副知上訴人，顯違反訴願法第 58 條第 4 項規定。試問：大崎腳段 60-2 地號土地距系爭土地以直線丈量即長達

3.5 公里，又跨越松子腳段可謂鄰近？此足見被上訴人 102 年 7 月 26 日函及同年 12 月 18 日函所稱之鄰近買賣實例（價格在 1,500~1,800 元/m<sup>2</sup>之間）及屬個人資料保護法規定之範疇為謊言，因此，被上訴人不公開附件五已違反行政程序法第 46 條。

（四）被上訴人能於未徵收之土地築高牆乎：上訴人於復議書說明二略以：「本人土地為平地，他人所有如○○○段 235-15 地號之地形陡峭，拓寬後路面之混凝土牆高於地面超過 3 公尺以上，兩者地價顯然不同」，而被上訴人 102 年 12 月 18 日府地權字第 1020233628 號函覆略以：「混凝土牆高超過 3 公尺係築於非本案徵收範圍內之 235-14 地號土地」。試問：未徵收之土地被上訴人能築高牆乎？誠腐敗透頂，相關人員心中無人民乎？被上訴人均無述及「超過 3 公尺」，再依照片證物觀之，足證被上訴人已默認上訴人土地為平地，他人土地為山坑地。

（五）被上訴人不提供「買賣實例調查估價表」之違法：

1. 政府資訊公開法與行政程序法第 46 條關係如下：按行政程序法第 46 條第 1 項規定：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。」此係行政程序中卷宗閱覽請求權之規定，與政府資訊公開請求權性質不同。該二種權利之區別略為：(1)規範內容及權利主體不同；(2)程序或實體規定之不同；(3)權利存續期間不同；(4)個案性有無不同；(5)救濟方法不同（詳參法務部 91 年 9 月 2 日法律字第 0910033663 號函）。
2. 次按行政程序法第 1 條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對政府之信賴，特制定本法。」又政府資訊公開法第 1 條明定立法目的為保障人民知的權利。同法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」將政府資訊公開法定位為普通法。
3. 買賣實例調查估價表為徵收之依據，上訴人應有知之權利

，被上訴人拒絕提供，訴願決定書文末何稱係「徵收補償目的外之使用」？目前內政部推動「不動產買賣實價登錄」制度，任何人可自內政部網站查閱相關資料，故該資料自非個人資料保護法所規範，況徵收土地為行政處分，不公開該表已違反行政程序法公正、公開、民主之主旨。

4. 綜上，本件非僅關於知之權利，而係徵收土地屬行政處分之行政行為，故本件應適用行政程序法無疑，被上訴人援引政府資訊公開法以混淆卸責，實屬不當。

(六) 被上訴人地政處長徐寶璋參與 102 年 12 月 3 日之地價及標準地價評議委員會未為迴避。徐寶璋處長為徵地作業之主管，具有業務利害關係，當依地價及標準地價評議委員會組織規程第 8 條迴避與會，鈞院 99 年度再字第 9 號作官官相護之判決，豈能參照？

(七) 內政部訴願審議委員會未依行為時土地徵收補償市價查估辦法第 9 條、第 10 條之「自然條件」審案：上訴人認為依行為時土地徵收補償市價查估辦法第 10 條「自然條件」為影響地價因素之一，查估作業手冊附件 24 之「影響農業用地區域因素評價基準表」規定地勢（高亢或低窪）、傾斜度最大影響百分比共 40%，故系爭土地既屬平地，與他人所有山坑地（235-15 地號土地）採同單價補償，顯見被上訴人未依法行政。然訴願決定書何無隻字著墨？決定書稱：「此系爭土地與同段 235-15 地號土地均以同一價格補償，核無違誤」，訴願審議委員會不依內政部制定法規參以「自然條件」審案，竟認同平地與山坑地同單價補償，此為一般人能知之事。

(八) 綜上，鄰近既無買賣實例，平地與山坑地同價補償之無法服人，上訴人深知公告現值其評定有一定之規範，必要時不妨採用於補償，山坑地公告現值 1,100 元/m<sup>2</sup>，被上訴人既以 1,900 元/m<sup>2</sup>補償，而系爭土地（平地）公告現值為 1,700 元/m<sup>2</sup>，故被上訴人應以「(1,900/1,100) 1,700 元/m<sup>2</sup>」為單價計算土地補償費發放予上訴人。再者，被上訴人徵收補償未依法行政，上訴人僅依理推算補償費，以早日息事寧人等情。並聲明求為判決：(1)被上訴人 102 年

12月18日府地權字第1020233628號函原處分判決撤銷；(2) 訴願決定撤銷；(3)被上訴人應給付上訴人39,886元。

三、被上訴人則以：

- (一) 系爭嘉106-2線係為連接嘉106線及嘉108線之重要聯絡道路，因目前道路（民雄鄉三興村及松山村內路段）路寬狹窄、彎曲過大及交通安全設施不足，為保障用路人行車安全及促進地方居民與相關產業交通往來之順暢，爰就現有道路作規劃拓寬改善，以解決現有道路線型不佳、狹窄會車不易等問題。案經先行辦理協議價購程序，惟因部分土地所有權人不滿意協議價格或因未辦理繼承登記或因所有權人拒絕參與協議等原因，致使協議不成，基於公益之需，遂依土地徵收條例第3條第2款申辦徵收。該協議價購之市價係參考嘉義縣大林地政事務所所提供鄰近土地買賣實例，並斟酌該區域土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況及其他影響因素等資料綜合考量後所訂定，該協議價購市價之訂定，核屬依法令及法定作業程序規定辦理，上訴人指稱協議價購金額以公告現值加成作為擬定單價補償，自屬誤解。
- (二) 系爭徵收補償之價格形成係依行為時土地徵收補償市價查估辦法第13條、第17條、第18條及第19條規定辦理，其地價區段比準地之比較標的選擇、比準地所查估補償價格程序等，茲分述如下（此部分屬不予公開資訊）：
1. 地價劃分區段之形成：按行為時土地徵收補償市價查估辦法第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，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、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。」嘉義縣大林地政事務所依前項規定於辦理市價查估前攜帶有關地籍圖及地價區段勘查表實地勘查後，將民雄鄉○○○部落往松田崗農場嘉106-2縣道道路兩

側，劃設為第 1 及第 3 地價區段（第 1 地價區段為農牧用地、第 3 地價區段為丙種建築用地）。

2. 估計土地正常單價之形成：系爭工程買賣實例蒐集之法定期間為 101 年 3 月 2 日至同年 9 月 1 日，然因特定農業區第 1 地價區段於該期間內無買賣實例，爰以選取鄰近並隸屬同一供需圈內之特定農業區第 2 地價區段內民雄鄉大崎腳段 60-2 地號作為比較標的，經估計土地正常單價為每平方公尺 2,664 元，調整至估價基準日單價為每平方公尺 2,637 元，此節亦有卷附買賣實例調查估價表影本（第 2 地價區段）、影響地價區域因素分析明細表、比準地地價估計表影本各 2 紙可稽，核與行為時土地徵收補償市價查估辦法第 13 條及第 17 條規定無違。
3. 選取比準地及查估比準地地價：系爭工程第 1 地價區段內選取一比準地，即民雄鄉○○○段 231-6 地號土地為第 1 地價區段之比準地；而因第 1 地價區段內無買賣實例，以鄰近第 2 地價區段內比較標的（民雄鄉大崎腳段 60-2 地號土地）與第 1 地價區段內之比準地（民雄鄉○○○段 231-6 地號土地）進行區域因素及各項個別因素調整後，決定該地價區段比準地地價為每平方公尺 1,900 元，並以該地價為區段地價。亦合於行為時土地徵收補償市價查估辦法第 18 條及第 19 條規定。
4. 估計系爭土地市價，提交地價及標準地價評議委員會評定：預定徵收土地宗地市價應以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。系爭土地計算結果為每平方公尺 1,900 元，並提經嘉義縣地價及標準地價評議委員會 102 年第 1 次評議委員會評議通過，作為徵收補償地價。爰相關程序亦合乎行為時土地徵收補償市價查估辦法第 20 條規定及土地徵收條例第 30 條規定。

（三）上訴人指摘之買賣實例第 1 地價區段係依行為時土地徵收補償市價查估辦法第 10 條第 1 項規定於辦理市價查估前攜帶有關地籍圖及地價區段勘查表實地勘查後，將民雄鄉陳厝寮部落往松田崗農場嘉 106-2 縣道道路兩側，劃設為第 1

及第3地價區段，估價基準日為101年9月1日（買賣實例蒐集期間為101年3月2日至同年9月1日間之交易案例），然因特定農業區第1地價區段於該期間內無買賣實例，爰選取鄰近並隸屬同一供需圈內之特定農業區第2地價區段內民雄鄉大崎腳段60-2地號作為比較標的，核與行為時土地徵收補償市價查估辦法第13條及第17條規定無違。另依不動產估價技術規則第2條第12款：「近鄰地區：指勘估標的或比較標的周圍，供相同或類似用途之不動產，形成同質性較高之地區。」所蒐集之近鄰地區買賣實例與為系爭土地周圍且相同用途之不動產，而非上訴人誤指與系爭土地距離若干，來判定鄰近關係。

- (四) 又上訴人所有系爭土地（分割自○○○段233-3地號，使用分區為一般農業區交通用地）與鄰地同段235-15地號（分割自235-2地號，使用分區為一般農業區農牧用地）土地位於○○○部落南端邊緣處，嘉106-2線往松田崗農場道路兩側，經現場勘查，現況皆作道路使用，雖稍有地勢高低落差但程度差異不大，並不影響其使用現況，其地理位置與比準地相近，且使用性質及條件皆相同或相近，其土地使用管制皆為一般農業區，此附勘查照片足稽，爰於辦理市價查估作業時，依行為時土地徵收補償市價查估辦法第10條規定劃為同一地價區段，故系爭土地與同段235-15地號土地均以同一價格補償，上訴人爭執該土地是否確實築有高牆，尚不影響此一認定，另上訴人主張地形陡峭之山坑地部分則非屬系爭工程徵收範圍。
- (五) 上訴人爭執提供買賣實例調查表乙節：按土地徵收補償市價查估辦法第4條第2款、第3款規定：「土地徵收補償市價查估之辦理程序如下：…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。」次按內政部91年1月18日臺內地字第0910002115號函略以：「…地價區段勘查表係地價調查估計作業程序中之紀錄表，為基層地價人員辦理公告地價及公告現值時內部作業原始資料，故該表屬行政程序法第46條第2項第1款及行政資訊公開辦法

第5條第3款之準備作業文件，…。」可知，買賣實例調查表等亦同屬該作業之紀錄表，又該表於辦理市價查估作業徵收補償價額決定之參考準備重要文件，且按個人資料保護法第2條第1款規定，該表上既有基地坐落、交易日期、土地面積、買賣實例總價額等資料登載，輔以任何人都可向地政事務所查知地號所有權人姓名前提下，該表當屬該條文所規定之個人資料範疇（得以直接或間接方式識別該個人之資料，尤以財務情況為然），故依同法第16條規定拒絕提供徵收補償目的外之使用予上訴人。如上所述，上訴人要求提供買賣實例調查表，除有符合該法條規定情形外，被上訴人依法不應提供。

(六) 上訴人訴稱應按土地徵收補償市價查估作業手冊附件24「影響工業用地區域因素評價基準表」地勢項目之最大修正係數為40%，核係上訴人引用錯誤，系爭針對買賣實例是以該作業手冊附件26「影響農業用地個別因素評價基準表」地勢項目之最大影響範圍為10%作個別修正。且系爭工程每筆宗地經各項個別因素條件修正後，其原始查估價格不盡相同，係因依據行為時土地徵收補償市價查估辦法第21條規定，無條件進位後始皆為每平方公尺1,900元。

(七) 有關上訴人指摘被上訴人未依規定蒐集市場收益實例及選取大崎腳段60-2地號土地作為比較標的乙節：

1. 按行為時土地徵收補償市價查估辦法第6條第1項、第2項、第10條第1項及第13條第1款規定：「(第1項)依第4條第2款調查實例，以蒐集市場買賣實例為主，無市場買賣實例者，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實例調查估價表。(第2項)前項收益實例，指租賃權或地上權等他項權利，且具有租金或權利金等對價給付之實例。」「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，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、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。」「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。」次按不動產估價技術規則第2條第12款規定，近鄰地區係指勘估標的或比較標的周圍，供相同或類似用途之不動產，形成同質性較高之地區。

2. 查嘉義縣大林地政事務所將被徵收土地（民雄鄉○○○部落往松田崗農場嘉106-2縣道道路兩側）劃設為第1（農牧用地）及第3（丙種建築用地）地價區段，因在估價基準日101年9月1日（買賣實例蒐集期間為101年3月2日至同年9月1日間之交易案例）無買賣實例，爰依前揭查估辦法第13條規定調查鄰近相似土地或房屋之市場行情價格，因第2地價區段內民雄鄉大崎腳段60-2地號相鄰近並隸屬同一供需圈內之農業區，故選取為買賣實例，並以該買賣實例估計比準地之價格。
3. 本件既已選取民雄鄉大崎腳段60-2地號作為買賣實例，無須另蒐集收益實例。本件所蒐集之近鄰地區買賣實例應為與系爭土地周圍且相同用途之不動產，此觀之行為時土地徵收補償市價查估辦法第6條及不動產估價技術規則第2條第12款規定可明，上訴人以土地距離，來判定鄰近關係，對法規容有誤解。

（八）有關建置擋土牆乙節，查系爭工程設置擋土牆，係為考量道路安全將原既有道路路面略為拓寬並配合調整全段工程路面高程，以改善原有道路坡度而所建置，實乃因應道路交通安全而設置。惟查本件被徵收之土地市價係經嘉義縣地價及標準地價評議委員會101年第4次評議委員會會議評定在案，而系爭工程核定開工時間係於102年3月4日，按市價查估時係就勘查被徵收土地當時之實際使用情形為考量，其徵收後擋土牆建置造成地形高低變化，非系爭土地徵收補償價格之調整因素項目，足徵地價補償價額與規劃設計之擋土牆實無關聯性。然上訴人一再執以系爭工程築

高牆造就高牆外土地高低落差 3 公尺部分（非屬系爭工程徵收範圍內），顯有未洽。

- (九) 上訴人指稱徐寶璋處長參與 102 年 12 月 3 日地價及標準地價評議委員會未迴避乙節。按行為時地價及標準地價評議委員會組織規程第 3 條第 6 款、第 4 條第 11 款及第 8 條分別規定：「本會任務為下列事項之評議：…六、依法復議之徵收補償價額。」「本會置委員 17 人至 19 人，其中 1 人為主任委員，由直轄市市長或副市長、縣（市）長或副縣（市）長兼任；1 人為副主任委員，由直轄市政府或縣（市）政府秘書長或副秘書長兼任；其餘委員，由直轄市或縣（市）政府就下列人員遴聘之：…十一、地政主管人員 1 人。」「本會委員對具有利害關係之議案，應自行迴避。」次按行政程序法第 32 條明定：「公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：一、本人或其配偶、前配偶、4 親等內之血親或 3 親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。二、本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。三、現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。四、於該事件，曾為證人、鑑定人者。」地價及標準地價評議委員本即應包括地政主管人員，且上訴人所指徐寶璋處長並無地價及標準地價評議委員會組織規程第 8 條及行政程序法第 32 條所規定應迴避之情形（參照鈞院 99 年度再字第 9 號判決）。
- (十) 另上訴人訴稱被上訴人竄改查估作業手冊乙節。查上訴人所有系爭土地（分割自○○○段 233-3 地號，使用分區為一般農業區交通用地）、鄰地同段 235-15 地號（分割自 235-2 地號，使用分區為一般農業區農牧用地），與上訴人主張比較對象同段 235-17 地號土地（分割自 235-6 地號，使用分區為一般農業區農牧用地），於辦理市價查估作業前嘉義縣大林地政事務所至現場辦理勘查結果，該現況皆作道路使用，雖稍有地勢高低落差但程度差異不大，並不影響其使用現況，其地理位置與比準地相近，且使用性質及條件皆相同或相近，土地使用管制亦皆為一般農業區，

爰辦理市價查估作業時，劃分為第 1 地價區段。並且在估計被徵收土地各宗土地市價時，依據土地徵收補償市價查估辦法第 20 條第 2 項及內政部編印之土地徵收補償市價查估作業手冊附件 26 規定，就「影響地價個別因素評價基準表」之農業用地項目下，以比準地價格作個別因素修正推估徵收範圍內各宗地之價格。是上訴人主張應按上開作業手冊附件 24「影響工業用地區域因素評價基準表」作修正，尚屬無據。另外，有關上訴人指稱被上訴人函稱調查鄰近買賣實例價格在 1,500 元/m<sup>2</sup>至 1,800 元/m<sup>2</sup>之間，泛指辦理徵收作業前調查該徵收範圍鄰近地區之買賣實例，上訴人所指應係誤解，併此陳明等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，係以：

- (一) 按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：1. 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2. 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3. 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。4. 行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5. 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6. 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7. 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8. 行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由書參照）。

(二) 次按國家因公益需要，興辦交通事業，得徵收私有土地。需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。土地徵收條例第 3 條第 2 款及第 11 條第 1 項分別定有明文。被上訴人為辦理系爭工程徵收系爭土地，徵收前先行辦理協議價購程序，惟因系爭工程部分土地所有權人不滿意協議價格或因未辦理繼承登記或因所有權人拒絕參與協議等原因，致使協議不成，遂依同條例第 3 條第 2 款申辦徵收等情，為兩造所不爭執，是上訴人主張協議價格如何計算，既與本案無關，自難據此認原處分有何違法或不當。

(三) 上訴人主張徐寶璋未迴避一節：

1. 按「本會置委員 17 人至 19 人，其中 1 人為主任委員，由直轄市市長或副市長、縣（市）長或副縣（市）長兼任；1 人為副主任委員，由直轄市政府或縣（市）政府秘書長或副秘書長兼任；其餘委員，由直轄市或縣（市）政府就下列人員遴聘之：一、議員代表 1 人。二、地方公正人士 1 人。三、對地價有專門知識之專家學者 1 人或 2 人。四、不動產估價師 2 人或 3 人。五、地政士公會代表 1 人。六、不動產經紀業公會代表 1 人。七、建築師公會代表 1 人。八、建築開發商業同業公會代表 1 人。九、銀行公會代表 1 人。十、農會代表 1 人。十一、地政主管人員 1 人。十二、財政或稅捐主管人員 1 人。十三、工務或都市計畫主管人員 1 人。十四、建設或農業主管人員 1 人。」「本會委員對具有利害關係之議案，應自行迴避。」行為時地價及標準地價評議委員會組織規程第 4 條及第 8 條分別規定明確。
2. 被上訴人遴聘時任地政處處長之徐寶璋為地價及標準地價評議委員會委員，乃依上開規程第 4 條第 11 款之規定所為，且系爭土地與徐寶璋個人並無何利害關係，故上訴人主張徐寶璋依法應迴避，顯係對法令有所誤解，自難採認。

(四) 上訴人主張依行政程序法第 46 條適用部分：

1. 按「直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年1月1日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。」為平均地權條例第46條所明定。次按「（第1項）被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。（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。」土地徵收條例第30條定有明文。復依土地徵收條例施行細則第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。」另按「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：…三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。」「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。」政府資訊公開法第18條第1項第3款及行政程序法第46條第1項、第2項第1款分別定有明文。
2. 依上開規定可知，為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，固賦予人民有申請提供政府資訊之權，惟為保障機關作成決定得為翔實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開，是以政府資訊公開法第18條第

1 項第 3 款、行政程序法第 46 條第 2 項第 1 款明定如屬政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業有關之資訊，應限制公開或不予提供。

3. 查本件系爭土地徵收當期之市價是由地價評議委員會討論作成，被上訴人調查地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價等查估市價之程序是作成市價評定之行政內部程序，且涉及其他買賣實例土地之秘密實例，而各委員就相關地價之評議過程，既屬各委員基於自由意志之意見交換、溝通，又會議紀錄涉及其他土地之秘密資訊，依前揭規定，被上訴人自得予以限制公開或不予提供，故此項規定於被上訴人作成意思決定前、後均有其適用。是以，被上訴人拒絕提供買賣實例調查估價表等與徵收價額有關之上開資訊，自屬有據。

(五) 上訴人主張本件被上訴人先稱有買賣實例，後承認無買賣實例部分：

1. 按土地徵收條例施行細則第 31 條之 1 規定：「(第 1 項) 依本條例第 30 條規定辦理徵收補償市價查估作業，需用土地人應將預定徵收土地範圍資料函文通知直轄市、縣(市) 主管機關。(第 2 項) 需用土地人為前項之通知，應於每年 9 月 1 日前送達直轄市、縣(市) 主管機關，作為次年土地徵收補償查估之依據。但屬當年具急迫性或重大公共建設推動之需者，得於當年 3 月 1 日前送達。(第 3 項) 需用土地人未及於前項期限前提供直轄市、縣(市) 主管機關辦理徵收範圍市價查估作業所需資料者，應提供查估之市價予直轄市、縣(市) 主管機關，或協調直轄市、縣(市) 主管機關查估市價，提交地價評議委員會評定，所需費用並得由需用土地人負擔。」
2. 土地徵收補償市價查估辦法乃依土地徵收條例第 30 條第 4 項授權所訂定關於補償市價查估之法規命令，上述規定係關於如何劃分地價區段、查估補償市價及認定徵收補償地價之技術性及細節性規定，並未逾越授權範圍，且合於授權意旨，自得予以援用，應於進行查估補償市價及評定單位市價時予以遵守，依此地價評議委員會評定之補償市價

，則係作為主管機關補償徵收土地地價之依據。

3. 按行為時土地徵收補償市價查估辦法第 4 條、第 6 條、第 17 條及第 19 條分別規定：「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。」「依第 4 條第 2 款調查實例，以蒐集市場買賣實例為主，無市場買賣實例者，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實例調查估價表。前項收益實例，指租賃權或地上權等他項權利，且具有租金或權利金等對價給付之實例。第 1 項調查得向當事人、四鄰、不動產估價師、不動產經紀人員、地政士、金融機構、公有土地管理機關、司法機關或有關機關（構）為之。」「（第 1 項）依第 13 條或第 14 條估計之土地正常單價應調整至估價基準日。（第 2 項）前項估價基準日指每年 9 月 1 日，案例蒐集期間為當年 3 月 2 日至 9 月 1 日。但屬第 27 條第 1 項但書規定者，估價基準日指 3 月 1 日，案例蒐集期間為前一年 9 月 2 日至當年 3 月 1 日。」「比準地地價之查估，應填載比準地地價估計表，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。地價區段內無法選取比較標的者，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 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。」
4. 查系爭工程於 101 年決定要使用上訴人系爭土地，依行為時土地徵收補償市價查估辦法第 17 條之規定，以 101 年 9 月 1 日為估價基準日，並以 101 年 3 月 2 日至 101 年 9 月 1 日為案

例蒐集日；另系爭工程欲徵收的數宗土地，被上訴人勘查地價時，分為兩個區段，第一個區段是○○○部落南側嘉106-2鄉道近鄰道路之農地，另一個是嘉義縣166線道竹崎交流道東側近鄰道路之農地，而系爭土地係○○○段部落南側嘉106-2鄉道近鄰農道之農地，該區段之土地，於101年3月2日至101年9月1日並無買賣實例，是被上訴人依行為時土地徵收補償市價查估辦法第19條選取鄰近地區之民雄鄉大崎腳段60-2地號土地（交易日期為101年6月間）作為上訴人系爭土地所屬區段比準地，市價查估之標準，並由嘉義縣地價及標準地價評議委員會評議據以認定上訴人系爭土地所屬區段比準地之徵收市價等情，有地價區段勘查表、買賣實例調查估價表、影響地價區域因素分析明細表、比準地地價估計表、徵收土地宗地市價估計表、嘉106-2線道路拓寬工程一比準地（農牧）地價區段圖、嘉義縣地價及標準地價評議委員會102年第1次評議委員會會議紀錄附卷可佐。是系爭土地之地價區段內，於101年3月2日至101年至9月1日無買賣實例無法選取比較標的者，故被上訴人選取其他地區之買賣實例，而決定比準地之價額，與上揭規定無違。上訴人主張被上訴人先稱有買賣實例後承認無買賣實例等些，顯屬誤會，亦難據此認原處分應予撤銷。

（六）上訴人主張被上訴人未依土地徵收補償市價查估作業手冊查估市價部分：

1. 按行為時土地徵收補償市價查估辦法第10條第1項及第30條規定：「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，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、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。」「本辦法所需書、表格式，由中央主管機關定之。」內政部並據以訂定「土地徵收補償市價查估作業手冊」。
2. 上開作業手冊係被上訴人為執行土地徵收補償市價查估之

之細節性、技術性事項所訂頒之行政規則，而被上訴人依上開作業手冊，編製地價區段勘查表、買賣實例調查估價表、影響地價區域因素分析明細表（住宅用地）、比準地地價估計表、影響地價區域因素分析明細表（農業用地）、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、徵收土地宗地市價清冊、位置圖、比準地地價估計表、比準地現況照片、比準地（農牧）地價區段圖、徵收土地宗地市價估計表、比準地地價估計表、徵收土地宗地市價評議表等附原處分卷可佐。

3. 上訴人所稱上開圖表附於上開作業手冊之表次編號，因上訴人所引 91 年之作業手冊，與被上訴人說明時所引用最新之作業手冊號次不同，惟其內容既無差異，而被上訴人業已依系爭作業手冊編制相關土地徵收市價查估書表，自難認上訴人之主張可採。

4. 另上訴人主張與系爭土地同段之 235-15、235-17 地號土地地形陡峭，不應與系爭土地劃為同一區段云云。經查，同段 235-15 及 235-17 地號土地，其使用性質及條件相同或相近，且土地地理位置與比準地相近，縱地勢稍有高低落差，惟經被上訴人斟酌地價之差異、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、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等因素，認系爭土地與同段 235-15 地號、235-17 地號等宗地，均應與比準地劃為同一區段，法院基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，揆諸前開說明，被上訴人既無恣意濫用及其他違法情事時，自難遽予撤銷或變更。

（七）上訴人指稱徵收時不分平地、山坡地，均同一單價 1,900 元/m<sup>2</sup>部分：

1. 按行為時土地徵收補償市價查估辦法第 20 條、第 27 條及第 29 條分別規定：「（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 4 項) 第 1 項預定徵收土地其範圍內各宗地個別因素資料及地籍圖，以需用土地人函文通知直轄市、縣(市)主管機關者為準。」「(第 1 項) 需用土地人依第 20 條第 4 項所為之通知，應於每年 9 月 1 日前送達直轄市、縣(市)主管機關，作為次年土地徵收補償查估之依據。但屬當年具急迫性或重大公共建設推動之需者，得於當年 3 月 1 日前送達。(第 2 項) 需用土地人未及於前項期限前提供直轄市、縣(市)主管機關辦理徵收範圍市價查估作業所需資料者，應提供查估之市價予直轄市、縣(市)主管機關，或協調直轄市、縣(市)主管機關查估市價，提交地價評議委員會評定，所需費用並得由需用土地人負擔。」「依第 26 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。」

2. 經查，本件系爭土地屬非都市計畫土地，為兩造所不爭執，被上訴人於 101 年 3 月核定辦理系爭工程並使用系爭土地，於 101 年 8 月 21 日函請納入同年度地價評議委員會評定市價，並於同年 8 月 27 日函送宗地個別因素清冊資料，嘉義縣大林地政事務所於 101 年 11 月 23 日將系爭土地有關之徵收土地宗地市價評議表等函覆被上訴人，嗣被上訴人於 101 年 12 月 4 日召開嘉義縣地價及標準地價評議委員會 101 年第 4 次評議委員會會議，經該次會議第 5 案決議「協議價購後，再提下次地價評議會討論。」被上訴人於 101 年 12 月 22 日函請需地機關即被上訴人所屬建設處依會議結論完成協議價購程序，經於 102 年 2 月 26 日完成協議價購程序，被上訴人遂於 102 年 3 月 4 日再次檢送系爭工程之宗地個別因素清冊函請嘉義縣大林地政事務所納入 102 年 3 月份地價評議委員會評定。嘉義縣大林地政事務所於 102 年 3 月 5 日勘查並完成地價區段勘查表等相關文件，遂於 102 年 3 月 11 日函

送被上訴人系爭工程徵收土地宗地市價評議表，由被上訴人送請嘉義縣地價及標準地價評議委員會評議，經嘉義縣地價及標準地價評議委員會於102年3月20日第1次評議委員會決議系爭工程第1區域之比準地價格為1,900元/平方公尺，而上訴人系爭土地之評定價格亦為1,900元/平方公尺，並表示本案徵收補償市價自評定後，至102年12月31日止適用，7月至12月則依地價評議委員會評定土地市價變動幅度調整徵收補償地價。嗣後被上訴人於102年3月26日通知各機關，需地機關即被上訴人所屬建設處遂依法擬具徵收計畫書，向內政部申請徵收，並由嘉義縣大林地政事務所於102年4月3日以嘉林地價字第1020001774號函送徵收土地宗地市價清冊，而內政部則於102年5月14日准予徵收，被上訴人並依法於同日公告徵收，上訴人不服徵收價額，依法陳情，並進而開始本件訴訟。

3. 又查，本件被上訴人102年5月14日府地權字第1020086859號徵收公告，公告期間自102年5月15日起至同年6月14日止，依土地徵收條例施行細則第30條第1項之規定，徵收土地之當期市價，是應以102年6月14日次日起算15日即102年6月30日，經地價評議委員會所評定適用於該日之當期市價。經查，嘉義縣地價及標準地價評議委員會於102年3月20日召開之102年第1次會議，對於嘉義縣大林地政事務所辦理102年預定徵收土地徵收補償市價查估案別及比準地價格中，針對系爭工程第1區段比準地價格評定為每平方公尺1,900元，且「本案徵收補償市價自評定後，至102年12月31日止適用，7月至12月則依地價評議委員會評定土地市價變動幅度調整徵收補償地價。」有嘉義縣地價及標準地價評議委員會102年第1次評議委員會會議紀錄附卷可參，是該價格確為地價評議委員會依法評定之當期市價，應可認定。
4. 又按「依地價及標準地價評議委員會組織規程第4條之規定，地價及標準地價評議委員會之成員，包括議員代表、地方公正人士、對地價有專門知識之人士、建築師公會代表、銀行公會代表及地政、財政、工務或都市計畫、建設

及農林機關主管等。顯見有關地價及徵收補償地價加成補償成數之判斷，係經由委員會所作成，而其特性在於經由不同屬性之代表，根據不同之見解，獨立行使職權，共同作成決定，應認享有判斷餘地。在判斷餘地範圍內，行政法院祇能就行政機關判斷時，有無遵守法定秩序、有無基於錯誤之事實、有無遵守一般有效之價值判斷原則、有無夾雜與事件無關之考慮因素等事項審查，其餘有關行政機關之專業認定，行政法院應予尊重。」最高行政法院 95 年度判字第 2143 號判決參照。又「徵收土地應補償之地價，依土地法及有關法令之規定，原有一定之程序與標準，如已踐行法定程序並合乎標準，當事人自不能因不滿意於補償地價之數額，而遽指為違法。」最高行政法院 48 年判字第 111 號判例參照。準此，地價評議委員會對於地價及徵收補償地價加成補償成數之評定，係基於法律授權之專屬性，除其評定過程有未遵守相關之程序，或其判斷、評定有恣意濫用或其他違法情事，否則法院即應尊重其判斷。而本件查估市價嗣經地價評議委員會 102 年度第 1 次會議決議通過，將系爭土地所屬之第 1 區段地價評議為每平方公尺 1,900 元，作為徵收公告之市價，即本件徵收當期之市價，係地價評議委員會本其專業知識所作成之決定，並無未遵守法定秩序、或基於錯誤事實所為，未遵守一般有效之價值判斷原則，及判斷時有無夾雜與事件無關之考慮因素等事項予以審查之恣意等情事，是其所為之判斷，行政法院亦應予以尊重。上訴人主張應以「1,900/1,100 1,700 元/m<sup>2</sup>」為徵收之市價，自非可採等由，駁回上訴人於原審之訴。

五、上訴人上訴意旨略以：

- (一) 上訴理由應表明事項：依判決書末，上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。
- (二) 被上訴人「嘉 106-2 線」徵地補償不公平表：

區	分	平地單價 A	山坡地單價 B	A	B
---	---	--------	---------	---	---

協議價購 C	2,380 元/m <sup>2</sup>	1,540 元/m <sup>2</sup>	1.55
徵收 D	1,900 元/m <sup>2</sup>	1,900 元/m <sup>2</sup>	1.00
D-C	-480 元/m <sup>2</sup>	+360 元/m <sup>2</sup>	

(三) 開庭期日、起訴與答辯一覽表：

1. 臺灣嘉義地方法院開庭期日表：

次別	開庭日期	說明
1	103.9.22	
2	103.10.27	
3	103.11.24	
4	103.12.22	宣示 104.1.5 宣判，103.12.31 裁定於 104.1.19 再開庭
5	104.1.19	
6	104.4.13	
7	104.5.18	宣示 104.6.1 宣判

2. 起訴與答辯情形一覽表

序	上訴人起訴狀、 理由狀	被上訴人答辯狀	答辯承辦人
1	103.6.16 起訴狀	103.9.10 答辯狀	

	5 頁		
2	103.9.22 理由狀 14 頁 (於 103.9. 10 答辯狀加註 見)	103.10.23 補充 答辯狀	龔孟玉
3	103.10.27 理由 狀 8 頁 (於 103. 10.23 補充答辯 狀加註意見 )		
4	103.11.24 補充 理由狀 2 頁 (104 .1.19 修正)		
5		104.1.16 補充答 辯	龔孟玉
6	104.1.19 補充理 由狀 1 頁	104.3.31 補充答 辯	羅振維
7		104.4.10 補充答 辯	羅振維
8	104.4.13 理由狀 13 頁 (於 104.3. 31 補充答辯加註 意見)		
9		104.4.15 補充答 辯	鄭詠楸

10	105.5.18 補充理		
	由狀 2 頁		

- (四) 行政處分證物訴訟前已完備，法官何等 8 個月為被上訴人開恩？103 年 8 月 13 日原審法院通知書備註欄載明：「本件適用簡易訴訟程序，當事人務於期日攜帶所有證物（原本及影本）及偕同所舉證人到場。」準此，被上訴人 103 年 9 月 22 日第 1 次庭即帶來所有證物，為何前後共 8 月共開 7 次庭以等候該證物？
- (五) 協議價購如何計算與本案強制徵收之關連性：協議價購時平地單價為山坡地之 1.55 倍，斯時公告現值平地 1,700 元/m<sup>2</sup>亦為山坡地 1,100 元/m<sup>2</sup>之 1.55 倍，協議價購與強制徵收均為土地移轉，不因移轉方式不同致強制徵收時其單價比率大幅縮減為 1.00 倍（如上表），原判決何稱：「協議價格如何計算與本案（按為強制徵收）無關」？難道原有之自然條件（平地、山坡地），徵收時會變成（平地、平地）或（山坡地、山坡地）？此部分違反原判決所揭禁之「一般公認之價值判斷標準」。
- (六) 徐寶璋委員未迴避一節：地政處長徐寶璋為地價評議委員會委員，審議一般案件當然依法不必迴避，但 102 年 12 月 3 日評議會議是評議上訴人不服之復議案件有無違失，徐處長為該案件之主管，若徐處長與會，其他委員發言必有所顧忌，應屬「本會委員對具有利害關係之議案」，故徐委員何能不自行迴避？此部分判決違反地價及標準地價評議委員會組織規程第 8 條，該評議為無效文書。
- (七) 行政程序法第 46 條部分：
1. 按「行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。」  
「當事人就第 1 項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。」行政程序法第 46 條第 2 項第 1 款、第 4 項定有明文。查「其他」依字典為「別的」之意，意即別的可不提供，故「有關」行政處

分之資料或卷宗（亦非擬稿），均應提供於上訴人，參以該條第4項之「錯誤得請求更正」，若不給當事人看，如何知錯而更正？益證不提供相關各處分書表之違反行政程序法第46條。且行政程序法第46條第2項第1款係規定行政決定「前」之擬稿或準備作業文件不必提供，是上訴人認為行政決定「後」之有關行政處分之資料或卷宗應予提供。又被上訴人就於104年5月18日庭上未表示異議，足見訴辯雙方已無爭，原判決何稱：「被上訴人拒絕提供買賣實例調查估價表等與徵收價額有關之上開資訊，自屬有據」？

2. 內政部自101年8月起實施「不動產買賣實價登錄」制度公開化。故「有關」行政處分之資料或卷宗（亦非擬稿），均應提供於上訴人，否則違反行政程序法第46條。

(八) 上訴人主張本件被上訴人先稱有買賣實例，後承認無買賣實例部分：

1. 本件土地徵收，依土地徵收補償市價查估辦法第4條調查買賣實例或收益實例，被上訴人共3次明文函稱調查鄰近買賣實例價格在1,500元/m<sup>2</sup>至1,800元/m<sup>2</sup>之間，如下表：

序	日期文號位置
1	102.7.26 府地權字第1020137592號函說明四
2	102.12.18 府地權字第1020233628號函說明二 之(一)之1
3	103.2.19 府地權字第1030027356號訴願答辯書 理由三之(四)

2. 被上訴人103年9月10日行政訴訟答辯狀理由四之2、3及理由五改承認略以：「第1地價區段於該期間內無買賣實例，爰以選取…民雄鄉大崎腳段60-2地號作為比較標的，經估計土地正常單價為每平方公尺2,664元，…。」

」足證先前3次所稱之買賣實例為1,500元/m<sup>2</sup>至1,800元/m<sup>2</sup>之間為「騙局」。

3. 上訴人起訴狀理由八(三)4稱：「且大崎腳段60-2地號土地之比較標的亦未經地價及標準地價評議委員會審議有違程序。」惟原判決隻字未提。103年11月24日(104年1月19日修正)上訴人補充理由狀(2頁)參之二稱：「  
•足見該標的未經102年第1次地評會審議，涉程序違法。  
。」且104年4月13日理由狀第2頁，上訴人以顯明之圖示異議，然原判決竟稱：「有嘉義縣地價及標準地價評議委員會102年第1次評議委員會會議紀錄附卷可參，...。」上訴人認為102年第1次地價評議委員會於102年3月20日召開，103年9月10日答辯狀改稱之大崎腳段60-2地號作為比較標的必無法經1年半前之102年3月20日地價評議委員會評定，故該會議紀錄必為近期所竄改，竄改之事何能作判決依據？此部分違反土地徵收補償市價查估辦法第4條第7款提交地價評議委員會評定之規定。另被上訴人共3次明文函稱調查鄰近買賣實例價格在1,500元/m<sup>2</sup>至1,800元/m<sup>2</sup>之間，103年9月10日答辯狀理由五改稱「無買賣實例」，103年10月23日補充答辯狀理由五何誣稱「上訴人泛指」及「上訴人所指，應係誤解」？(按「泛」為「不切實」之意)。

- (九) 上訴人主張被上訴人未依查估作業手冊查估市價部分：按「自然條件」為影響地價因素之一，平地與山坑地(山坡地)同單價，已違行為時土地徵收補償市價查估辦法第10條規定，依該條規定，平地與山坑地(山坡地)應劃為不同地價區段，然被上訴人竟將平地與山坑地(山坡地)劃為同一地價區段，未依「影響農業用地區域因素評價基準表」作調整以確定各比準地單價，形成平地與山坡地同價，有違一般公認之價值判斷標準。被上訴人103年9月10日答辯狀理由八所稱之「核係上訴人引用錯誤」，十足證明被上訴人最初未依該表作調整，再言若有依該表作調整，平地單價必大於山坡地單價，原判決所稱之影響地價區域因素分析明細表(農業用地)、比準地地價估計表等，必

為近期所補充，此部分違反行為時土地徵收補償市價查估辦法第 10 條（情況相同者才能劃規同一地價區段）、第 19 條（未依影響地價區域因素評價基準表等作調整）。

（十）上訴人指稱徵收時不分平地、山坡地，均同一單價 1,900 元/m<sup>2</sup>部分：說明同前（九）。

（十一）原判決竄改及刪除訴狀略舉表：行政訴訟法未規定判決可竄改或刪除訴狀。上訴人認為被上訴人無法答辯而法官亦未審酌者，是上訴人有理由。

項目	內容或位置
判決竄改訴狀	<p>1. 起訴狀原文：「…土地」，經訴願書略以：「試問未徵收之土地該府能築高牆乎？」「誠腐敗透頂，相關人員心中無人民乎？」反駁，被上訴人 103. 2. 19 訴願答辯書既無隻字述及「超過 3 公尺」「訴願書附件四之照片證物，足證…」為何刪除「訴願書」3 處？訴願書若照列，表示已經訴願仍無果，足見法官欲為被上訴人降溫。</p> <p>2. 103. 11. 24 理由狀肆：「以上足證被上訴人辦理徵收未依法行政，上訴人只好依理推算補償費以早日息事寧人，如…。」上訴人提出多項理由，用「以上」涵蓋，原判決何以刪除該理由？而稱：「上訴人僅依理推算補償費」，此足見裁判偏袒被上訴人。</p> <p>3. 上訴人於 103. 9. 22 理由狀第 1 頁稱：「103. 3. 13 修正之訴願書事實一指『鄰近並無買賣實例』，本答辯狀終於承認無買賣實例，足證被上訴人 102. 12. 18 函稱『買賣實例』為偽造文書。」故非被上訴人自承，而是上訴人舉發後被上訴人才承認，足見裁判書蓄意為被上訴人美言卸責。</p> <p>4. 上訴人 103. 11. 24 (104. 1. 19 修正) 補充理</p>

由狀原文：「僅依附件 24 之自然條件…」為「被上訴人未依附件」之意，原判決：「被上訴人僅依參考附件 24 之自然條件…」。「被上訴人有參考附件」為原判決所竄改，蓄意掩護被上訴人，是否擔心裁判書上網後無法服眾？此足見上訴人有理由也。

- 
- 漏未斟酌（判決刪除上訴人訴狀、理由狀）
1. 平地公告現值為山坑地（按為山坡地）之 1.5 倍（103. 11. 24 補充狀參之三）。
  2. 協議價購時，平地單價為山坡地之 1.55 倍，徵收單價為何相同？（104. 4. 13 理由狀第 13 頁簡表 9）。
  3. 同上 2（104. 5. 18 理由狀第 1 頁三）。
  4. 試問被上訴人先於 102. 3. 4 開工，次 102. 3. 20 地評會，後於 102. 5. 14 公告徵收，豈非土匪行政？（103. 10. 27 理由狀駁 15）。
  5. 內政部 102 年 3 月另編印之查估手冊，該部 102. 4. 3 臺內地字第 1020154392 號函始檢送有關機關，被上訴人何能於 102. 3. 20 地評會引用？【103. 11. 24（104. 1. 19 修正）理由狀第 1 頁末】。
  6. 可種植高經濟鳳梨之平地，地價會與僅為雜林及竹林之山坑地（山坡地）相同？【103. 11. 24（104. 1. 19 修正）理由狀參之三】。
  7. 土地徵收市價查估書表為徵收補償之依據，並非「擬稿」，亦非「其他（不相關之意）」【103. 11. 24（104. 1. 19 修正）理由狀參之五】。
  8. 公告後逾 1 年改稱之資料，何時地評會評議？（104. 4. 13 理由狀第 2 頁之示意圖）。
  9. 法官論述無隻字述及「拓寬後露面之混凝土牆高於地面超過 3 公尺以上」「超過 3.5 公尺之上訴人照片證物」。

10.104.4.13 開庭，法院葉宥鈞小姐曾提出數張文件，上訴人在第 1 張匆促簽名，內容不詳，茲請求法官給上訴人過目該文件（104.5.18 理由狀五）。

(十二) 總之，鄰近既無買賣實例；被上訴人 103 年 9 月 10 日答辯狀所稱之大崎腳段 60-2 地號之比較標的亦未經 102 年 3 月 20 日 102 年第 1 次地價評議委員會評定；又徐寶璋委員未迴避 102 年 12 月 3 日地價評議委員會（針對上訴人所提之復議），違反地價及標準地價評議委員會組織規程第 8 條；另將平地與山坡地（山坑地）劃為同一地價區段，違反行為時土地徵收補償市價查估辦法第 10 條；又不提供閱覽、複製，違反行政程序法第 46 條等違失；平地與山坑地同價補償之無法服人，吾人深知公告現值其評定有一定之規範，必要時不妨採用於補償，他人之山坡地公告現值 1,100 元/m<sup>2</sup>，被上訴人既以 1,900 元/m<sup>2</sup>補償，而系爭土地（平地）公告現值為 1,700 元/m<sup>2</sup>，故被上訴人應以「(1,900/1,100) 1,700 元/m<sup>2</sup>」為單價計算追加土地補償費發放予上訴人，緣於被上訴人之不依法行政如上，上訴人只好依理為之以早日息事寧人，亦無奈矣。苟未蒙採納，請將平地、山坡地劃為不同地價區段重新計價，按規定各筆土地重辦（牽涉廣泛並非妥當）。為此請求判決：1. 被上訴人 102 年 12 月 18 日府地權字第 1020233628 號函原處分判決撤銷；2. 內政部訴願決定判決撤銷（案號：1030430014）；3. 臺灣嘉義地方法院行政訴訟判決（103 簡 31 號）撤銷；4. 被上訴人應再以「(1) (1,900/1,100) 1,700 元/m<sup>2</sup> 75 1/2—保管專戶 71,250=38,750 元) (2) (1,900/1,100) 1,700 元/m<sup>2</sup> 2 1/2—保管專戶 1,900=1,036 元」為追加土地補償費發放予上訴人。

六、本院按：

(一) 一般給付訴訟與課予義務訴訟之共通點，固皆為實現公法上給付請求權而設，惟就行政訴訟法第 8 條第 1 項規定觀之

，提起一般給付訴訟者，應以所請求者係公法上原因所發生之財產上給付或行政處分以外之其他非財產給付為要件，顯與同法第 5 條規定課予義務訴訟應以請求作成行政處分或特定內容之行政處分有別，此乃因一般給付訴訟之制度功能，係於課予義務訴訟之外復行提供一項有效之訴訟種類，以資解決所有公法上之爭議，而具有「補餘訴訟」之性質，故自邏輯上言，一般給付訴訟與課予義務訴訟於本質上應互為非可兩立之訴訟類型，此即謂公法上之給付請求權事件，依事件性質應提起課予義務訴訟者，恆無提起一般給付訴訟之可能及必要，僅非屬課予義務訴訟救濟之範疇者，始可能歸入一般給付訴訟之適用對象。又被徵收之土地，其應受之補償費，依土地徵收條例及有關法令之規定，原有一定之估定程序與標準，足見補償費之金額須由行政機關經由一定程序而估定，亦即須由行政機關以行政處分之方式為之，行政機關如已就徵收補償費評定並經公告對外發生法律上之效果，當事人縱不滿意於評定補償之數額，亦應於公告期間內提出異議，請求行政機關另為再補償（即原核定補償費之外）之處分，提起課予義務訴訟願及課予義務訴訟，以為救濟，而不得就其請求再為補償部分不經原行政機關核定，即逕依行政訴訟法第 8 條之規定提起一般給付訴訟。再按行政訴訟法第 125 條規定，行政訴訟執法者，須受高度技術性法律之拘束，於具體案件必須分析行政處分內容及當事人主張，以辨明或闡明應適用何種訴訟類型，若未盡闡明義務而為判決，其判決即屬違背法令。查，本件上訴人因認系爭土地補償費以每平方公尺 1,900 元計算未盡合理，且主張該土地補償費應以每平方公尺 2,936 元計算始合法，故被上訴人應再補償其 39,886 元，因而循序提出異議及復議，案經嘉義縣地價及標準地價評議委員會復議結果，維持原補償價格，被上訴人乃以 102 年 12 月 18 日府地權字第 1020233628 號函（即本件原處分）回復上訴人前揭復議結果，故被上訴人上開函顯有否准上訴人請求補償超過每平方公尺 1,900 元部分，至於系爭土地補償在每平方公尺 1,900 元部分則仍予維持

，且維持部分對上訴人並無何不利可言，故上訴人提起本件訴訟應係僅就訴願決定及原處分對其不利部分請求撤銷，並請求被上訴人應依其請求(申請)作成准予再為補償 39,886 元之處分，其訴訟類型應為課予義務訴訟，雖上訴人訴之聲明第 3 項誤以一般給付訴訟之方式記載「被告應給付原告 39,886 元」，揆諸前揭法律規定及說明，承審法官有依行政訴訟法第 125 條規定，就具體案件分析行政處分內容及當事人主張，以辨明或闡明應適用何種訴訟類型，並應對當事人為闡明，本件承審法官未盡闡明義務，使上訴人為正確之訴之聲明，並誤用訴訟類型而為判決，其判決即屬違背法令。

- (二) 次按憲法第 16 條所保障之訴訟權，性質上屬於程序權，乃人民為實現其憲法上所保障之其他各種權利，向司法機關請求救濟之手段性的基本權利，國家應提供制度性保障。其中，法院踐行訴訟程序必須符合正當法律程序原則，乃為訴訟權核心。行政訴訟法上，下列規定可視為此項原則之要者：當事人有委任律師或其他適當人員代理訴訟之權利(第 49 條)、當事人有利用訴訟文書之權利(第 96 條)、審判長應善盡闡明義務，使當事人得就事實上及法律上為適當完全之辯論或陳述(第 125 條)、當事人應就調查證據之結果有辯論機會(第 141 條)、當事人之發問權(第 154 條)、法院之判決應以辯論及證據為基礎(第 189 條)；所實踐者，其實即為貫徹言詞審理原則及直接審理原則之精神。上開正當程序之違反，未能補正者，均屬判決違背法令，得上訴本院。其中，行政訴訟法第 96 條第 1 項「當事人得向行政法院書記官聲請閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。」所規定之正當程序，明白揭示凡法院所應保存之訴訟文書(當事人書狀、筆錄、裁判書及其他關於訴訟事件之文書)而經書記官編為卷宗者(行政訴訟法第 95 條參照)，當事人均得向書記官聲請為訴訟上利用，書記官僅得因期日之安排、利用方式之選擇及費用預納之完足等行政上事項，而為該聲請否准與否之依據；此無關乎該聲請閱覽卷宗

是否為「機密」，得否「公開」等之審判上判斷，純屬「法院行政」事宜。蓋行政訴訟之言詞審理、直接審理，所要求者並非法院進行「形式上」之言詞辯論，而係在言詞辯論中，當事人確實得接觸證據資料，而為攻擊防禦，並提出其事實及法律見解，法院從而得認知及斟酌有關之裁判資料，而與當事人為事實上及法律上之討論；而此，當然有賴於訴訟資料之公開，否則如何辯論而形成法院之心證基礎。

(三) 惟，卷宗閱覽權與行政訴訟法第 163 條當事人提出文書義務，其實為不同層次之問題，應予辨明。此因，行政機關在現代國家中仍為資訊之最主要獨占者，行政訴訟基本上為人民對抗官署之訴訟，就資訊掌握而言，先天上處於不對等地位，欲達武器平等目的，除當事人得閱覽各種訴訟文書權利外，行政機關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，但拒絕之理由成立與否應由行政法院判斷之，無正當理由而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（行政訴訟法第 165 條參照）。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，惟其是否有正當理由，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；當然，未經行政機關提出者，既不存在於法院訴訟卷宗內，不可能成為裁判基礎，當事人無從也無須請求卷宗閱覽而為利用。至於凡經行政機關提出於法院，得進行公開辯論而為裁判基礎者，當事人即當然得依行政訴訟法第 96 條為卷宗閱覽之請求，此訴訟權之基本保障。

(四) 徵諸原審卷證，本件被上訴人提出於原審法院之地價區段勘查表、買賣實例調查估價表、影響地價區域因素分析明細表、比準地地價估計表、影響地價區域因素分析明細表（農業用地）、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、徵收土地宗地市價清冊、位置圖、比準地地價估計表、比準地現況照片、比準地

(農牧)地價區段圖、徵收土地宗地市價估價表、比準地地價估計表、徵收土地宗地市價評議表及嘉義縣地價及標準地價評議委員會 102 年 3 月 20 日第 1 次評議委員會會議紀錄等資料，無非欲以上開資料證明被上訴人有依土地徵收補償市價查估辦法之規定踐行查估之程序，及送請嘉義縣地價及標準地價評議委員會評議決議上訴人系爭土地之評定價格為每平方公尺 1,900 元；然被上訴人提出上開資料時已表明上開資料屬不予公開資訊(詳見原處分卷第 28-62 頁、原審卷一第 70-86、163-164、216 頁、原審卷二第 68-83、107-112、115-136、156-190 頁、原審卷三第 5-25 頁)，原審於 103 年 12 月 22 日行言詞辯論程序時，除提示原審卷一第 163-164 頁系爭工程竣工圖及嘉義縣地價及標準地價評議委員會 102 年 3 月 20 日第 1 次評議委員會會議紀錄(詳見原審 103 年 12 月 22 日言詞辯論筆錄第 2、4 頁)供上訴人當庭閱覽外，另於 104 年 4 月 13 日行言詞辯論程序時，片面提示原審卷二第 74、75 頁地價區段勘查表、買賣實例調查估價表、第 76 頁影響地價區域因素分析明細表、第 77 頁比準地地價估計表、第 77 頁反面及第 78 頁徵收土地宗地市價估計表及第 79 頁地價區段圖予被上訴人說明各該資料之用途，然卻未提示上開資料供上訴人閱覽及辯論(詳見原審 104 年 4 月 13 日言詞辯論筆錄第 3-5 頁)，其餘資料原審既禁止上訴人閱覽，於言詞辯論時亦未提示供上訴人辯論，即援引為判決認定事實之基礎(詳見原判決第 26、28-30 頁)，致上訴人就未提供其閱覽之證據之證據能力及證明力根本無辯論可能。揆諸前揭法律規定及說明，已然違背當事人卷宗閱覽、直接審理及言詞審理等多項法律正當程序之要求。原判決雖謂：依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及行政程序法第 46 條第 1 項、第 2 項第 1 款規定可知，為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，固賦予人民有申請提供政府資訊之權，惟為保障機關作成決定得為翔實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開，是以上開法律明定如屬政府機關作成意思決

定前，內部單位之擬稿或其他準備作業有關之資訊，應限制公開或不予提供云云。然而行政機關是否應基於相關法規保密要求而取捨證據之提出；與證據提出於法院後，當事人得否請求閱覽，乃不同層次的問題，業如前述，原判決將二者混淆，自有違法。按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及行政程序法第 46 條第 2 項第 1 款規定限制公開政府資訊之立法理由，無非係以政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供，惟行政機關如何就現存證據資料取捨，兼顧保密與待證事實之證明，本為主管機關之職責，應自行承擔訴訟勝敗之風險。以本件而言，被上訴人就土地徵收補償市價查估所為之調查及製作之相關表格等證據資料，如將相關承辦人員之身分資料掩蓋，是否即足以保護各該承辦人員，或能否以其他方式予以技術上處理以利訴訟運用？均未見原審予以審究，即逕為禁止上訴人為上開證據之閱覽，復引為裁判基礎，自有違法。

(五) 綜上，原審進行訴訟程序，就本件訴訟類型為課予義務訴訟，上訴人訴之聲明第 3 項誤為一般給付訴訟之聲明，原審未盡闡明義務，使上訴人為正確之聲明，已有違誤，復違背當事人卷宗閱覽、直接審理及言詞審理等多項行政訴訟法律正當程序之要求，有不適用法規之違背法令事由，上訴人求予廢棄，為有理由。因事證尚有未明，有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審更為審理。

七、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第 236 條之 2 第 3 項、第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中華民國 104 年 11 月 5 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 邱 政 強

法官 林 勇 奮

法官 李 協 明

以上正本係照原本作成。

不得上訴。

中 華 民 國 104 年 11 月 5 日

書記官 黃 玉 幸

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（104年版）第95-136頁