

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

108年度訴字第313號

112年11月28日辯論終結

原告 南一書局企業股份有限公司

代表人 蘇建中
原 告 蘇俊文
王金鑾
王欽昭
王蘭貞
江吳美慧
林許梅英
孫盟堯
張玲綿
許進榮
曾錦麟
黃戴素卿

葉王秀卿
蘇福成

鄭椅發
楊芳文
叢德仁
叢德莉
陳儀盆
蘇建元
蘇李玉梅
蔡謝慧琴
張文昭

01	張多巧
02	張文耀
03	胡慧泰
04	蘇秋香
05	張梅枝
06	王麗珠
07	陳明豐
08	陳耀南
09	劉美英
10	蔡吳月娥
11	林韡蓁
12	朱蔡玉葉
13	陳鈴櫻
14	陳麗珠
15	莊許于
16	王麗琴
17	陳致曉
18	王振珂
19	呂瑞成
20	呂秀美
21	潘青虹

01		張云譯
02		張雲鶯
03		呂榮井
04		呂玫勳
05		張陳愛玉
06		張可望
07		曾俊源
08		曾肇陽
09		曾俊壽
10		曾士芳
11		孫瑞津
12		曾永霖
13		林美淑
14		李文彥
15		沈照美
16		王田多美
17		劉繁致
18		林楊美玉
19		方杜鳳
20		洪天
21		陳蔡信美
22	共	同
23	訴訟代理人	簡凱倫律師
24	被	告
25	代 表 人	林右昌
26	訴訟代理人	王怡雯律師
27	參 加 人	臺南市政府
28	代 表 人	黃偉哲
29	訴訟代理人	許雅芬律師

01 複 代 理 人 蔡宜君律師
02 參 加 人 交通部鐵道局

03 代 表 人 楊正君
04 訴訟代理人 黃豐玠律師
05 吳篤維律師

06 上列當事人間土地徵收事件，原告不服行政院中華民國108年6月
07 20日院臺訴字第1080179433號訴願決定，提起行政訴訟，本院判
08 決如下：

09 主 文

10 一、原告之訴駁回。
11 二、訴訟費用由原告負擔。

12 事實及理由

13 壹、程序方面

14 一、被告代表人原為徐國勇，於本件訴訟審理中陸續變更為花敬
15 群、林右昌，均經其新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷
16 六第217頁、第232頁），核無不合，應予准許。

17 二、參加人交通部鐵道局（下稱鐵道局）代表人原為胡湘麟，於
18 本件訴訟審理中陸續變更為變更為伍勝園、楊正君，均經其
19 新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷五第470頁、卷八第6
20 頁），核無不合，應予准許。

21 貳、實體方面

22 一、爭訟概要：

23 （一）參加人臺南市政府（下稱臺南市政府）為○○市區○路地下
24 化興建工程，依都市計畫法第27條第1項第4款規定，以民國
25 104年7月30日府都綜字第00000000000號函檢陳經臺南市都
26 市計畫委員會同年5月14日第40次會議決議通過「變更臺南
27 市主要計畫（配合○○市區○路地下化計畫）案」（下稱系
28 爭變更計畫案）、「變更臺南市主要計畫（配合○○市區○
29 路地下化計畫）（部分鐵路用地、住宅區變更為公園道用
30 地）案」，報經被告以105年9月10日台內營字第0000000000

01 號函核定，臺南市政府據以105年9月20日府都綜字第000000
02 00000號公告前述2變更計畫案自105年9月21日零時起發布實
03 施生效（原告蘇俊文等不服，循序提起行政訴訟，業經最高
04 行政法院109年度上字第684號判決駁回確定）。

05 （二）嗣鐵道局為辦理臺南市區鐵路地下化計畫（東區）、（北
06 區）工程，需用臺南市東區育樂段1356-1地號等146筆（合
07 計面積0.689667公頃）及北區開元段3-3地號等65筆（合計
08 面積0.309301公頃）土地，乃分別檢附徵收土地計畫書、圖
09 等有關資料，由交通部報經被告土地徵收審議小組（下稱審
10 議小組）於107年9月19日第166次會議決議准予徵收，被告
11 遂以107年10月24日台內地字第00000000000號及第10700729
12 362號函（以下合稱原處分）核准徵收，及一併徵收土地改
13 良物，交由○○市○○○○區部分以107年10月30日府地用
14 字第00000000000號公告、同日府地用字第00000000000號函
15 知所有權人；北區部分則以107年11月5日府地用字第000000
16 00000號公告，同日另以府地用字第00000000000號、第1071
17 229871G號函知所有權人。原告等不服原處分而提起訴願，
18 除原告陳儀盆、陳致曉經訴願決定不受理外，其餘原告均遭
19 訴願決定駁回，於是共同提起本件行政訴訟。

20 二、原告起訴主張及聲明：

21 （一）本件徵收有違反比例原則之違法：

22 1、系爭變更計畫案關於用地取得之方式雖記載為徵收，然依最
23 高行政法院101年度判字第953號、102年度判字第371號判決
24 意旨，被告審議小組審議系爭之徵收案時，仍應就需用土地
25 人申請土地徵收案件是否合於比例原則予以審議判斷。又依
26 司法院釋字732號解釋理由書、最高行政法院107年度判字第
27 2號、109年度上字第816號、臺北高等行政法院110年度訴字
28 第860號判決意旨，可知對於攸關徵收必要性之重要事項，
29 例如需地機關是否有其餘可資交換之公有非公用土地？除徵
30 收外是否有諸如市地重劃、都市更新、區段徵收及聯合開發
31 等侵害較輕微方式可行？為被告徵審小組應核實審議之權

責，倘若被告徵審小組均未衡量及評估，其審議程序即有違法，原處分即有違反比例原則。

2、就本徵收案得採取「以地易地」之較小侵害方式而論：

(1)參加人臺南市政府固提出106年度至109年度公告，主張106年度至109年度均無可供交換之公有非公用土地，故採以地易地方式並不可行云云。惟上揭公告非行政處分或直接對人民權利發生變動之措施而得提起救濟，要不能以此脫免比例原則之拘束。

(2)本件都市計畫係規定採一般徵收作為用地取得手段，非屬都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交換辦法（下稱土地交換辦法）第4條所○○市○○○○區段徵收等整體開發方式取得，且亦無土地交換辦法所定其他不得交換之情形，是本件被徵收土地係屬得與公有非公用土地辦理交換之土地。

(3)臺南市政府所屬財稅局分別於108年及109年公告達8次公有非公用土地之標售；尤其本件徵收之土地主要位於○○市○區及東區，依「臺南市政府非公用土地清冊」可知，臺南市政府位於北區之市有非公用土地達241筆，位於東區之市有非公用土地則多達367筆，然鐵道局不僅於107年4月27日協議階段聲稱「並無多餘土地可供辦理以地易地事宜」，復於徵收計畫書記載「並無多餘之土地可供交換」、「經臺南市政府表示並無餘裕之公有土地可供交換」等語。惟遍觀被告土地徵收審議小組107年9月19日第166次會議紀錄，對於臺南市政府上揭多達數百筆市有「非公用」土地，究竟有何土地交換辦法第6條第2項所定7款不予列入交換之情形？是否存在土地交換之客觀障礙？被告徵審小組均未核實審議；再依土地交換辦法第5條第1項所定「應由中央政府取得之私有公共設施保留地，以國有非公用土地辦理交換；無可供交換之國有非公用土地者，以直轄市有非公用土地辦理交換」之原則，可知無論臺南市政府是否有市有非公用土地可資交換，均應優先審酌是否有國有非公用土地可資辦理，則於本

01 件107年辦理協議及徵收程序同時，國有財產署卻多次公開
02 標售大量位於臺南市（包括東區、北區、南○○市○○○
03 段）國有非公用土地，則於本件協議階段及徵收審議階段是
04 否確實沒有可資交換之國有非公用土地？對此攸關徵收必要
05 性或徵收最後手段性之重要事項，亦未見被告徵審小組核實
06 審議並附具理由，本件徵收審議程序顯有瑕疵。

07 (4)依最高行政法院107年度判字第2號所揭示公有地互易方式取
08 得用地之方式，既係源於最小侵害原則之上位規範，可知互
09 易之土地自不侷限於依土地交換辦法第6條主動造冊羅列之
10 土地，否則形同有關機關得藉消極不作為（不造冊列入）以
11 規避最小侵害原則之實踐。於本件即清楚可見於107年間辦
12 理土地徵收時，一方面於徵收計畫書記載無可資交換之公有
13 非公用土地，卻同時透過國有財產署大量標售位於臺南市之
14 國有非公用土地；而臺南市政府則於106年至109年公告無可
15 資交換之公有非公用土地同時，卻另一手大量標售市有非公
16 用土地，足徵倘若容許國家得以消極不造冊方式規避最小侵
17 害原則之實踐，無疑將使徵收最後手段性形同具文。

18 (5)臺南市政府固提出資料稱107年度確實無可供交換之公有非
19 公用土地云云。惟臺南市政府財稅局僅以「本局目前無經管
20 可供交換土地」一語帶過，對於如何依土地交換辦法第6條
21 從事土地清查之程序？對於○○市○區達241筆市有非公用
22 土地，東區達367筆市有非公用土地如何不得交換？又何以
23 於隔年（108年）即大量標售市有非公用土地？均不得而
24 知，其清查已有恣意之虞；財政部國有財產署同樣未能說明
25 於當年度（107年）國有財產署所多次公開標售大量位於臺
26 南市（包括東區、北區、南○○市○○○段）國有非公用土
27 地為何屬於不適於列入交換之土地？可知其等依土地交換辦
28 法所為清查程序，根本不足以擔保原處分已符合徵收最後手
29 段性原則，被告於比例原則之拘束下，自應於徵收審議階段
30 詳為評估及釐清，然對此攸關徵收必要性事項，被告卻均未
31 予評估，本件審議程序顯有違法。

01 3、就本件得採取「市地重劃」之較小侵害方式而論：

02 (1)本件徵收案所源之事業計畫，為行政院經濟建設委員會98年
03 8月19日都字第0000000000號函許可之○○市區○路地下化
04 計畫綜合規劃報告核定本（下稱系爭綜規報告），此亦有徵
05 收計畫書第1頁記載可稽。本件徵收既為源於上揭興辦事業
06 計畫，則除徵收外，是否尚有其他較小侵害方式，自應就發
07 動本件徵收之源頭即系爭綜規報告為整體觀察。

08 (2)該事業計畫對鐵路地下化沿線係規劃為3個開發區段，即北
09 區、中區及南區。其中「中區：休閒文化、複合商業、轉運
10 核心區」之規劃，係將騰空出來之車站站區土地規劃為「住
11 商混合」、「旅館會議中心」、「辦公商業」等使用，可供
12 開發之土地面積約13.2公頃，遠較核定案總徵收面積5.14公
13 頃為多，且13.2公頃可開發土地大部分為公有地，其中達10
14 公頃則為交通部臺鐵局所管有，系爭綜規報告並載明「站區
15 未來開發時，需配合都市計畫變更」。

16 (3)依上述事實可知，該事業計畫之整體規劃係藉鐵路地下化工
17 程而創設北、中、南三區之廊帶，並藉此整合鐵路沿線土地
18 （尤其臺南車站站區土地）併為開發以提升土地利用價值，
19 其中關於鐵路地下化工程所需土地，主要採取一般徵收方式
20 取得，關於站區土地開發則多為利用交通部臺鐵局管有之公
21 有地，此亦有系爭綜規報告之計畫目標載明「促進都市整體
22 發展，提高土地利用價值」、「強化臺南古都風貌促進都市
23 整體發展」等語可稽。

24 (4)該事業計畫之本質既為結合鐵路地下化工程及站區土地而為
25 整體開發，以提○○市區○路沿線土地利用價值，依平均地
26 權條例第56條第1項第2款及土地徵收條例第4條第1項第2款
27 等規定，非不得採取較小侵害方式即市地重劃甚或區段徵
28 收，辦理取得包括地下化工程在內所需土地，使被徵收土地
29 所有權人得藉該等程序而配回至鐵路沿線（含站區）其他土
30 地。且重大交通建設結合周邊土地整併開發並○○市○○○
31 ○區段徵收辦理者，我國相關案例比比皆是，例如高雄市第

85期市地重劃案、高速鐵路路線行經臺中市後期發展地區案。於實務上，「南港高鐵沿線」之區域軸帶更新，即採跨區市地重劃方式辦理相關重大建設及公共設施用地取得，以符合徵收最後手段性原則。

(5)本件同為藉重大交通建設整合周邊土地開發之案例，本即得採市地重劃方式辦理，縱然工程有其施作期程之要求，亦得藉由當地居民先行提供土地供鐵路地下化工程使用，並保留將來實施重劃時之土地分配權辦理。則於本件徵收審議階段，是否有市地重劃之整體開發方式可資採行？或是否有與土地所有權人先行協議取得於其土地施作工程之使用權，並保留其將來得與臺南站區土地為整併開發之權利之可行性？凡此均攸關徵收必要性或最後手段原則，然遍觀徵收計畫書對於是否得採行市地重劃、聯合開發或都市更新等較小侵害方式之可行性評估，不僅均付之闕如，被告徵審小組第166次審議會紀錄，其作成決議前對上揭重要事項亦完全未予審議並附具理由，其審議程序顯有違法。

(6)至於被告辯稱本件用地取得，係需用土地人專為興辦○○市區○路地下化工程，並非針對一定區域內之土地進行重新規劃，而與市地重劃不同云云。惟被告為此抗辯，顯係僅對徵收範圍為重複性說詞，但關於手段選擇，顯完全無視發動本件徵收之源由即該興辦事業計畫，足證被告確自始未評估採取市地重劃辦理之可行性。

(7)臺南市政府固抗辯若要取得鐵路地下化工程用地約17公頃，以45%共同負擔之公共設施土地計，則重劃面積將超過30公頃，將造成更多受拆戶云云。惟本件臺南鐵路地下化工程，非鄰里性設施，依最高行政法院110年上字第487號判決揭示重劃之共同負擔，應遵行「受益者負擔原則」之意旨，本件鐵路地下化工程本即不得列為重劃工程費用而加諸於重劃區之土地所有權人負擔，又何來應擴大拆遷範圍以增加抵償公共工程費用之抵費地？更何況，臺南車站站區將來得開發土地高達13.2公頃，其中大部分為公有土地，顯遠大於本件徵

01 收面積1.122893公頃（東區0.690298公頃＋北區0.432595公
02 頃）而足敷分配予受拆遷戶，從而得參酌前揭高速鐵路路線
03 行經臺中市後期發展地區案例，採取由土地所有權人先行提
04 供土地以供鐵路地下化工程施作，並保留將來參與重劃之權
05 利，或保留參與將來站區土地實施都市更新後權利變換之權
06 利。

07 4、就本件得採取都市更新之較小侵害方式而論：

08 (1)系爭綜規報告關於臺南車站站區之開發構想，乃「未來配合
09 鐵路地下化，站區空間發展機能上應以大眾運輸導向來進
10 行，而在滿足都市生活需求下，站區空間發展應提供交通轉
11 運、住商混合、辦公商業、會議旅館及創意文化等功能」，
12 故於計畫目標上，即包括「重新恢復站區應有的轉運機能，
13 並善加利用基地本身賦有的商業開發潛力引進複合式的開
14 發」、「透過更新機會提高站區土地使用的價值，緊鄰站區
15 土地給予較高之開發容積以提升商業經營的複合程度」等，
16 從而關於「土地使用分區劃定構想」，即規劃為「交通轉
17 運」、「住商混合」、「辦公商業」、「會議旅館」及「創
18 意文化」五大機能。

19 (2)基此，系爭綜規報告規劃採用之土地開發方式有二：即「聯
20 合開發」與「都市更新」。就「聯合開發」部分，係由臺南
21 市政府承諾將基地內取得之公私有土地，藉設定地上權方式
22 交付予民間業者進行開發；並就特許期間所收取之權利金、
23 土地租金及配合都市計畫變更之捐地，再依各公有土地管理
24 機關管領土地之公告現值占總值之比例，進行權利金及租金
25 之分配，並於特許期間期滿時，由民間開發業者無條件返還
26 土地與建物予各管理機關。在此開發模式下，係以創設土地
27 利用價值及營利為目的，而非專為特定公共建設，從而於本
28 質上即得納入被徵收戶參與。亦即臺南市政府及交通部本得
29 透過與鐵路地下化施工範圍之土地所有權人締結協議之方
30 式，由所有權人先行提供土地供鐵路地下化工程使用，以滿
31 足工程施作期程之要求，而對於所提供土地及其價值，則保

01 留其將來於政府實施站區聯合開發時，得參與權利金分配及
02 特許期間期滿後分配土地及建物之權利。況且，此種「地主
03 提供土地供交通設施使用」之聯合開發方式，另一典型著例
04 為捷運系統之聯合開發，即由地主提供土地興建捷運設施，
05 而與政府共同分享獎勵樓地板面積，以增加地主提供土地參
06 與聯合開發之誘因。

07 (3)其次，系爭綜規報告關於都市更新，則係採取權利變換方
08 式，於扣除共同負擔後，依各土地所有權人更新前權利價值
09 比例，取回更新開發後之土地及建物。依此，鐵路地下化工
10 程範圍之土地所有權人，即得藉提供土地供地下化工程使用
11 之方式，而參與都市更新；又或縱然非屬同一更新單元，地
12 主亦得藉先行提供土地供工程使用之方式，與政府締結協
13 議，保留將來站區實施都市更新後，對於政府所取得公有非
14 公用之土地及建物進行分配之權利。

15 (4)再者，臺南車站站區將來得開發土地高達13.2公頃，其中大
16 部分為公有土地，顯遠大於本件徵收面積1.122893公頃，足
17 徵將來站區無論採取市地重劃或都市更新權利變換及設定地
18 上權方式辦理開發，確實具有納入現行被徵收戶之可行性。

19 (5)尤其依臺南市政府所提「變更○○市○區細部計畫（第二次
20 通盤檢討）案」計畫書可知，臺南車站站區業經依都市更新
21 條例第6條規定優先劃設為「都市更新區」，且依循之劃定
22 原則為都市更新條例第6條第3款及第4款規定，即「建築物
23 未符合都市應有之機能」及「建築物未能與重大建設配合」
24 之劃設原則，可知臺南站區經劃設○○市○○區，目的係為
25 配合本件興辦事業計畫即鐵路地下化之重大建設而辦理。嗣
26 交通部臺鐵局隨即發布「臺南鐵路地下化站區騰空土地都市
27 更新開發暨招商規劃委託技術服務案」，將臺南車○○市○
28 ○區劃分為「更新單元一」及「更新單元二」，其中更新單
29 元一全區劃為「重建區段」，採重建及權利變換方式為更新
30 開發，更新單元二則採部分「重建」、部分「整建維護」方
31 式進行，並以設定地上權方式辦理更新開發。且上揭都市更

01 新方案內容，復與系爭綜規報告之規劃如出一轍，足徵臺南
02 車站站區土地確實為配合本件鐵路地下化工程，已有透過權
03 利變換及設定地上權之方式辦理都市更新之規劃。然對此攸
04 關徵收必要性之事項，被告於徵收審議階段，卻全然未評估
05 於辦理都市更新權利變換納入沿線被徵收戶（尤其東區）之
06 可行性，足徵本件徵收審議程序顯有重大瑕疵。

- 07 5、被告固辯稱本件之上位都市計畫業經判決確定，可知本件採
08 取徵收手段並無違法云云。然依最高行政法院101年度判字
09 第953號、102年度判字第371號判決意旨，都市計畫與土地
10 徵收分屬不同程序階段，有各自不同程序功能及目的，因此
11 都市計畫關於用地取得（例如徵收）之記載，無從藉此即擔
12 保徵收公益性及必要性之存在，被告也無從藉此即脫免關於
13 公益性及必要性之審查。

14 （二）被告就本件徵收案，未經辦理聽證程序即以原處分核准徵
15 收，違反司法院釋字第709號及第739號解釋所揭正當法律程
16 序原則部分：

- 17 1、依葉百修大法官於釋字第732號解釋部分協同、部分不同意
18 見書意旨指出：「709號解釋所處理者，係人民是否及如何
19 參與都市更新，而本件解釋所涉及者，則係人民土地之徵
20 收，相較之下，土地徵收不問當事人意思如何，強制剝奪其
21 財產權，且土地徵收程序完成，對於人民原有財產權係為原
22 始取得，人民財產權係完全歸於消滅，已較釋字第709號解
23 釋所涉及參與都市更新之情形更為嚴重。」陳新民大法官於
24 釋字第732號解釋部分協同部分不同意見書意旨指出：「鑑
25 於我國大法官在釋字第709號解釋，已經將保障人民財產
26 權，應給予充分的聽證權，使此正當行政程序提升到憲法的
27 層次，且為立法者的義務。在都更僅是限制人民財產權的案
28 例，大法官對正當行政程序都持如此嚴肅與周全的精神，在
29 本處剝奪人民財產權的場合，卻採如此僵化與保守、不合論
30 理邏輯的心態，豈完全牴觸釋字第709號的初衷？」等語，
31 足徵釋字709及732號解釋關於相對侵害較輕微之都市更新及

01 市地重劃，尚且闡釋應踐行聽證之正當法律程序，遑論本件
02 涉及直接剝奪人民財產權與居住自由之徵收，自更應踐行聽
03 證程序。

04 2、本件徵收僅於都市計畫檢討階段，由被告假都市計畫委員會
05 審議程序，舉辦所謂之擴大專案小組會議，然稽諸該擴大專
06 案小組會議並未通知原處分相對人參加，僅開放部分公民團
07 體出席陳述意見，則對原處分相對人之程序保障，已難謂為
08 周全。且申請出席該小組會議之公民團體，雖於會議召開
09 前，即向被告申請調取攸關判斷系爭地下化工程用地範圍之
10 證據資料，然當日僅得基於零碎的資訊為意見陳述，此與大
11 法官解釋所揭櫫之聽證內涵有悖。是本件原處分之作成，核
12 與前揭正當法律程序之保障旨趣不符，於法自有未洽。

13 (三)本件協議價購不符合土地徵收條例第11條所定應以市價進行
14 之部分：

15 1、不動產估價技術規則第14條規定：「不動產估價師應兼採二
16 種以上估價方法推算勘估標的價格。但因情況特殊不能採取
17 二種以上方法估價並於估價報告書中敘明者，不在此
18 限。」。然證人即本件協議價購程序之估價師龔恆永於110
19 年3月8日準備程序證稱：「（問：不動產估價技術規則總共
20 有4種估價方法（比較法、成本法、收益法、土地開發分析
21 法），本件除了比較法以外，還有採用其他什麼方法？）本
22 件只有採比較法。」另觀卷附冠信不動產估價師聯合事務所
23 （下稱冠信事務所）估價報告書，亦未見其說明為何本件無
24 須採用二種以上估價方法之原因，其估價成果自難認精確，
25 於法應有非洽。

26 2、縱認本件得採土地徵收補償市價查估辦法（下稱市價查估辦
27 法）所訂區段估價方式，惟本件估價程序實際上亦未遵守該
28 市價查估辦法規定，而任意適用各自獨立之估價作業規範，
29 無從擔保估價結果之客觀公正：

30 (1)鐵道局雖援引最高行政法院106年度判字第429號判決，辯稱
31 本件縱依前開市價查估辦法查估結果為協議價購之基礎，亦

屬合法云云。惟該判決係謂「市價本屬預估，只有『合理』與否之問題。『合理』之判斷又是以其估價有無依循法定之估價作業行事而已，如果有二套各自獨立之估價作業規範（本案中之市價查估辦法與不動產估價技術規則），只要其依循其中一個作業規範作成，其合理性均難否認。」循此，協議價購之基礎價格，固非限以不動產估價技術規則查估為限，然該價格形成仍須合於前開技術規則或市價查估辦法其中一種，始可擔保其合理性。蓋前開技術規則與市價查估辦法乃各自獨立之估價規範，各自有其理論基礎，倘估價單位任意混用二者，其價格形成原因即有衝突之虞，前述藉由遵守估價規範以擔保價格合理性之目的即無法達成。

(2)市價查估辦法第19條明訂：「（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一至三件比較標的。……（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。」故估價單位如按市價查估辦法劃分地價區段之方式估價，其所選取之買賣實例（不動產估價技術規則稱之為比較標的），應於比準地同區段內選取，僅於該比準地所在地段無買賣實例時，始可於其他區域選取並予以調整後，作為比較對象（參最高法院108年度判字第539號判決）。

(3)然原告訴訟代理人於準備程序就卷四「區域因素比較表」內各比較標的是否與比準地位於同一地價區段一節詢問證人，經證人龔恆永證稱：「比較標的二不是，只有比較標的一、三是同一地價區段。可參附件七比較案例的位置圖說第一頁與附件四地價區段示意圖第一頁（卷四第14頁）。P004就是毗鄰非公共設施的地價區段與案例圖比對，可知比較標的二不是沒有坐落在同一地價區段。」足見就P004地價區段而言，與該區段比準地位於同一地價區段內即有編號一、三之比較

01 標的，依市價查估辦法第19條規定，自無需再參採位於該地
02 價區段外案例之餘地。

03 (4)況依市價查估辦法第19條規定，僅買賣實例與比準地位於不
04 同地價區段時，始有調整區域因素之必要，此亦與不動產估
05 價技術規則第19條第3款關於「區域因素調整」之規定相
06 符。然觀本件估價報告書所附「區域因素比較表」，不論各
07 比較標的（買賣實例）是否與比準地位於同一地價區段，一
08 概填寫在該比較表上，則本件進行區域因素調整者，是否僅
09 限於與比準地所在地價區段不同之比較標的？亦屬堪疑。

10 (5)再參內政部本於市價查估辦法查估辦法第19條所頒訂之「影
11 響地價區域因素分析明細表（住宅用地）」所示，如比準地
12 與比較標的（買賣實例）所在地段不同，應進行如該表所訂
13 各項目之調整，觀其中主要項目「交通運輸」內，即包含
14 「主要道路寬度」、「區段內道路平均寬度」、「接近大型
15 車站之程度」、「站牌之接近程度或密集程度」、「交流道
16 之有無及接近交流道之程度」、「區段內道路規劃及闢建程
17 度」等修正細項，則本件調整區域因素時，縱然形式上無須
18 填寫該明細表，但實質分析之精確程度應不得低於該表評估
19 事項，方可切確反應比準地之客觀市場交易價格。

20 (6)然觀本件估價報告附件之「區域因素比較表」，當中「交通
21 運輸」之次要項目僅有「區域主要道路寬度」、「公車之便
22 利性」、「鐵路運輸之便利性」、「主要聯外道路之有無及
23 接近程度」等4項，其精確度顯無法與市價查估辦法第19條
24 訂定之明細表比擬。從而，本件一方面採用市價查估辦法大
25 量估價之方式，另一方面於調整區域因素時，又未比照依市
26 價查估辦法下位規範精確調整，任意擷取估價規範便宜行
27 事，揆諸前述最高行政法院判決，其估價合理性即無以擔
28 保。

29 3、鐵道局雖援引臺北市不動產估價師公會發布之第一號估價作
30 業通則（下稱第一號估價通則），為本件估價混用兩種估價
31 作業規範之論據。惟第一號估價通則第（六）僅表示就協議

01 價購市價之查估，得依不動產估價技術規則第97條或「得參
02 考」市價查估辦法辦理；亦即其雖肯認估價師對此種價格查
03 估，得就上述兩種估價作業規範「擇一採取」，但並未表示
04 得任意擷取各自一部分混用，自無從據此推認本件混用兩種
05 估價作業規範之方式為合法，或為估價實務所慣行。

06 (四)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

07 三、被告答辯及聲明：

08 (一)原告陳儀盆、陳致曉並非原處分核准徵收土地及其土地改良
09 物之權利人，其等並非原處分相對人，無法律上利害關係，
10 其等提起本件行政訴訟應欠缺原告適格。

11 (二)被告審議徵收過程均無不當，原處分並無違反比例原則：

12 1、鐵道局提出申請前已有自行審酌多種取得土地方式，認以一
13 般徵收為宜，並有向所有權人說明、回復其他方式不可行之
14 理由。且本件申請徵收前，曾有所有權人陳請以「區段徵收
15 」辦理，而鐵道局及臺南市政府事前均已評估並回覆陳情
16 人，因本件徵收取得用地全部將作公共設施使用，無多餘土
17 地可作為抵費地，倘為符合法令要件，勢必增加徵收面積，
18 故客觀上無從以區段徵收辦理。

19 2、本件需地機關之開發目的為單一性、個別性，不宜以「區段
20 徵收、市地重劃、都市更新、聯合開發」等整體開發之手段
21 取得用地：

22 (1)需地機關取得用地方式之擇定，應與開發目的、興辦事業計
23 畫契合，而非倒果為因，為符合土地所有權人主觀上對於土
24 地配置之期望，先指定得使其等獲配土地之整體開發方法，
25 反過來變更、擴大開發目的及興辦事業計畫。

26 (2)依徵收計畫書所載本件申請徵收土地原因：「為興建○○市
27 ○路地下化計畫工程，必需使用本案土地。」可知，鐵道局
28 興辦事業目的僅為辦理單一公共事業計畫（將○○市區○路
29 地下化），取得用地係專為施作車站站體、軌道使用，並無
30 同時興辦其他公共設施，亦非針對一定區域內之私有土地進
31 行重新規劃、整體重新開發等綜合性之土地開發事業。又本

01 件據以徵收之都市計畫，業經最高行政法院109年度上字第6
02 84號判決認定鐵道局按個別公共事業性質（鐵路交通建設）
03 及實際需要（永久軌工程範圍），勘選特定、適當之範圍後
04 取得用地，僅為「個別開發行為」。是以，被告審酌本件為
05 個別開發行為，鐵道局、臺南市政府、臺灣鐵路管理局就毗
06 鄰土地均無其他開發計畫或公共設施之新設規劃，被告自不
07 宜為達成原告等主觀期望，越權要求該等機關提出其他計畫
08 與本件併同辦理整體開發，鐵道局申請以「一般徵收」辦理
09 用地取得，與興辦事業計畫契合，應屬妥當，原告等爭執之
10 「市地重劃、區段徵收、聯合開發、都市更新」，則屬整體
11 開發方法，於本件均非適宜。

12 (3)至系爭綜規報告第1-3頁提及「促進都市整體發展」等語，
13 係指本件計畫工程將來可帶來促進都市整體發展之效益，原
14 告等將之解讀為本件開發目的為整體開發云云，顯係誤解系
15 爭綜規報告文義。

16 (4)復依本件徵收土地計畫書所載「鐵路地下化為永久性設施，
17 所取得土地之下方係供本計畫鐵路地下化隧道使用，為保護
18 隧道結構物以確保行車安全，隧道之上方不宜進行開發建
19 設，土地所有權人即已無法繼續使用，故本計畫必須取得隧
20 道上方之土地荒置，衍生公共安全及衛生問題，另藉由臺南
21 市政府配合辦理都市計畫，將隧道上方之土地開闢為公園
22 道，其目的是為善交通服務品質，提升居民生活水準；改善
23 市容景觀及都市環境，促進土地再利用。」等語，可知本件
24 工程施作完成後，原供工程使用之土地，地面層將闢為「公
25 園道路用地」，繼續供公眾使用。是本件徵收計畫取得之土
26 地均供公用，並無剩餘「可供建築之土地」，客觀上亦無從
27 辦理整體開發

28 3、被告審酌後認為本件有儘速取得用地之公益性及急迫性：

29 (1)依被告審議小組第166次會議紀錄提案編號第166-3案（東
30 區）決議理由及提案編號第166-4案（北區）決議理由，可
31 知被告審酌鐵道局所提徵收計畫書暨相關附件後，認為本件

01 工程可解決臺南地區社經發展產生之交通問題，促進均衡區
02 域開發、整合運輸系統、改善鐵路營運及都市交通狀況，有
03 助於重大公益之推進。此外，本件為長線、帶狀、分標共同
04 施作之大型地下及地面工程，施工位置貫穿臺南市都會中
05 心，人、車密集，週遭存有諸多既有私人建○○市區道路、
06 地下管線等公共設施，不僅施工難度甚高，更涉及不同標段
07 地下隧道之開挖、支撐與連結，故就工程連貫性而言，一旦
08 未涉徵收路段開始施工，各標段即需儘速同步施工，方能確
09 保工程品質以及工地安全，且工程期間相關交維管制、噪音
10 擾動，對於用路人及周遭居住者之影響甚大，工期亦不宜拖
11 延。

12 (2)參酌系爭綜規報告第六章「計畫時程與經費需求」6.1.3所
13 載「總工期從設計、用地徵收至施工完成共需約7年8個
14 月」，可知本件工程範圍甚大、耗時長久。另依現行工程進
15 度推算之預定完工期程，已遞延至115年11月29日，距離原
16 定最快完工期間（106年）已遲誤9年。

17 (3)此外，依北區徵收計畫書第108至109頁內容可知，本件工程
18 經費係由政府完全出資，故一旦發包完成、開始施工，即有
19 儘速依時程完工之期限壓力，否則，倘因用地取得延遲造成
20 工期延宕，衍生之額外工程費用亦仍需由政府負擔，其不利
21 結果最終仍由全民承受。是以本件工程有儘快完工之必要，
22 不宜等待其他開發規劃或等待私人投資資金辦理整體開發。

23 4、本件無從以「區段徵收」辦理：依鐵道局101年9月27日鐵工
24 規字第0000000000號函及臺南市政府地政局101年10月9日南
25 市地徵字第0000000000號函可證鐵道局、臺南市政府於101
26 年間即曾於都市計畫階段回覆所有權人之陳情，因本件徵收
27 範圍全部係供鐵路交通事業使用，無「剩餘可建築之土地」
28 足供所有權人領回作為抵價地，倘欲使軌道沿線之私有土地
29 所有權人均獲得可供建築之抵價地，依據區段徵收之法令規
30 定，總計徵收面積將高達30公頃。

31 5、本件無從以「市地重劃」辦理：

01 (1)原告等主張本件應比照高雄鳳山車站案例（即高雄鐵路地下
02 化延伸鳳山計畫）辦理市地重劃，惟高雄市政府係在93年間
03 辦理鳳山市主要計畫通盤檢討時，即將高雄鳳山車站納入整
04 體開發規劃，是以，鳳山車站案例，係在都市計畫先已明文
05 指示，應將鳳山火車站周邊土地變更為車站專用區、納入整
06 體開發規劃；然而，本件系爭綜規報告，係為改善縱貫鐵路
07 對臺南市區造成之交通及都市發展問題，以及促進交通運輸
08 系統整合及協調之研究，係針對交通運輸系統之單一性規
09 劃，故屬個別開發，並無配合較早擬訂之其他整體開發或都
10 市計畫之需求。是以，臺南車站與高雄鳳山車站之規劃沿
11 革、開發目的本屬不同，自不得互為比擬。

12 (2)另倘為符合平均地權條例第60條規定，重劃後之地主所需共
13 同負擔之公共設施用地最高為原來之45%，而本件計畫工程
14 所需用地約17公頃，則市地重劃總面積將逾30公頃，必將擴
15 大開發範圍、增加拆遷戶數，顯不符合不增加徵收範圍之前
16 提，故不具可行性。

17 6、本件無從以「都市更新」辦理：

18 (1)查原告等爭執「站區土地(小東路以南、民族路以北、北門
19 路以東、前峰路以西)」，雖經臺南市政府劃為更新地區，
20 然本件原告等名下之土地均坐落於軌道沿線，未在上開更新
21 地區範圍內，本即無從參與該區域之都市更新。

22 (2)另依都市更新條例第6條規定，辦理都市更新應先訂有「都
23 市更新計畫」，惟依臺南市政府公告之「變更○○市○區細
24 部計畫(第二次通盤檢討)案」計畫書第8-85頁內容，該府於
25 106年間確實尚未就臺南火車站地區提出開發計畫，需待日
26 後另訂都市計畫及都市設計準則，再行辦理審議。

27 (3)參酌都市更新條例第43條第1項規定，於更新事業計畫範圍
28 內之重建區段土地，主管機關仍得實施一般徵收，足見一般
29 徵收與區段徵收、市地重劃等，均屬取得用地方式之一，應
30 視開發目的擇定適合之方式，並無必定之優劣順序，故原告
31 等主張「一般徵收為最後手段，被告未考量以其他方式取得

01 用地，即為違反最小侵害性原則」之論述，實屬不當狹義解
02 讀法令規定。

03 7、本件無從以「聯合開發」辦理：

04 (1)聯合開發係指公、私共同資投資開發，然本件原告等人於鐵
05 道局申請徵收前，從未表示有與機關聯合開發之意願。

06 (2)又原告等主張「聯合開發」無非係以大法官解釋第732號為
07 據，惟該號解釋係針對大眾捷運法第7條所為之解釋，該法
08 規賦予大眾捷運設施之主管機關，為取得建設經費，得辦理
09 毗鄰地區土地之開發，藉以引進民間資金之權限，然本件工
10 程並非施作大眾捷運，自始即無大眾捷運法之適用，換言
11 之，鐵道局申請本件徵收時，並無國營鐵路得為公私聯合開
12 發之法令依據，自始即無從比擬。

13 (3)再參北區徵收計畫書第108-109頁，鐵道局於公聽會回復所
14 有權人意見中已有說明：「33. 行政院經建會審議96年綜合
15 規劃報告修正版（未經行政院核定）於96年10月25日函示所
16 提『評估以土地效益挹注工程經費可行性』之意見，嗣後經
17 相關機關開會研商後，經建會已於101年9月6日正式函示，
18 本計畫因98年即經行政院核定，同意不適用101年7月24日方
19 核定之『跨域加值公共建設財務規方案』，即本計畫係以逐
20 年編列工務預算方式支應建設經費，自無貴會所言以土地開
21 發利益挹注建設之情形，另本計畫所取得之私有土地沒有任
22 何土地移為開發使用，其效益為全民所享。」是以，本件工
23 程所需資金全部均由政府出資，毋須藉由取得私有土地進行
24 開發以籌措財源、挹注建設經費，無公私聯合開發之需求，
25 與釋字第732號之案例全然不符。

26 (4)本件鐵路地下化為公共工程，不以營利為目的，無從以提升
27 票價增額收益，經專業計算財務評估之結論，顯示自償率為
28 負值，吸引民間參與投資之誘因不足，且招商時程恐將延宕
29 工期，成功與否亦具不確定性，故於財務之最終評估，仍需
30 由政府自行出資興建，不宜開放公私聯合開發。倘政府堅持
31 以聯合開發辦理，等待民間參與投資以挹注工程經費遙遙無

期，無經費自無從開始施工，恐將導致工程完全停滯、無法施作，妨礙公眾利益推行。

8、本件無從以「以地易地」辦理：

(1)本件原告等倘欲以私有土地申請與坐落臺南市之公有地交換，仍應依國有非公用不動產交換辦法、土地交換辦法，向財政部國有財產署、臺南市政府辦理。然而，鐵道局申請徵收時，已於徵收計畫書說明，鐵道局、臺南市政府均無可供交換之公有非公用土地，臺南市政府並於本件訴訟提出公告清冊及公告前之相關公文。

(2)依國有非公用不動產交換辦法第8條第1款規定「他人所有不動產屬下列情形之一者，不得與國有不動產辦理交換：一、公共設施用地。」，本件原告等人之土地業經都市計畫變更為公園道及道路用地（兼供鐵路使用），均屬公共設施用地，亦不得與國有非公用土地交換。

(3)再參最高行政法院103年度判字第311號、109年度判字第671號行政判決意旨，本件原告等人於起訴前未依土地交換辦法向執行機關提出申請、取得交換資格證明書、檢具投標文件向執行機關投標，依前述最高行政法院見解，所有權人即不得事後再以訴訟爭執需用土地人未依「以地易地」辦理係有違反比例原則。

(三)法律並無規定被告審議本件徵收案需辦理聽證，釋字第709號、第739號亦無從類推適用於本件徵收審議程序，被告並無違反正當法律程序原則：

1、綜覽土地徵收條例全文，均無被告審議土地徵收案時所需辦理聽證、公聽會、說明會等程序之規定，原告此項爭執全無法令依據。至原告援引之司法院釋字第709、739號解釋，所涉事項分別為都市更新事業概要及計畫之審核程序、自辦市地重劃審查，不論案情事實、適用法規均與本件徵收案不同，並無適用或得類推適用於都市計畫或徵收審議程序之餘地。法律既無規定被告應於審議徵收程序辦理聽證，則被告未辦理聽證自無違法。

01 2、復依東區、北區各土地徵收計畫書第十一、十二項所載內
02 容，本件徵收案提出申請前，鐵道局於「106年5月18日、同
03 年7月19日、同年9月29日、同年11月10日」召開4場東區公
04 聽會、於「106年4月14日、同年5月23日、同年6月29日、同
05 年8月3日、同年12月5日」召開5場北區公聽會，說明興辦事
06 業概況與事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，並
07 聽取所有權人之意見，進行回應及處理；鐵道局嗣並於「10
08 7年4月27日上午、下午、同年5月1日上午、下午」召開4場
09 東區協議價購會議、「107年5月11日、同年5月17日上午、
10 下午」召開3場北區協議價購會議、「107年5月18、19日」
11 派員在長榮新城社區駐點服務，再於協議價購階段，提供所
12 有權人充分陳述意見之機會，並對於陳述意見人之意見進行
13 明確回應及處理。依上開事證，足證鐵道局事前均已依法舉
14 行多場公聽會、說明會、協議價購會議，多次提供土地所有
15 權人陳述意見之機會，並就其等意見個別回應，已完整保障
16 所有權人之權益。

17 3、再者，被告雖無辦理聽證之法定義務，然被告召開土地徵收
18 審議小組會議時，仍依部分土地所有權人組成「反南鐵東移
19 全線自救聯合會」（下稱自救會）之請求，以書面通知自救
20 會派員出席陳述意見，是以，本件土地所有權人確有派員出
21 席審議小組會議並陳述意見，審議小組委員係綜合聽取土地
22 所有權人、需用土地人之意見後，始決議同意核准徵收，被
23 告作成原處分之過程均屬正當、合法。

24 (四)鐵道局以委請不動產估價師查估之市價加計獎勵金後與原告
25 協議，並無違反土地徵收條例第11條規定，且協議價購價格
26 均高於徵收價格：

27 1、參酌被告101年3月15日台內地字第0000000000號函、101年
28 12月11日台內地字第0000000000號函可知，協議價購係屬買
29 賣性質，端視買賣雙方合意與否，故協議價購價格之擬定係
30 屬需用土地人之職權，被告之函釋僅係提供○○市○○○○
31 ○道，尚非限定需用土地人必應以此辦理。

01 2、另依東區徵收土地計畫書第23、24頁所載「本局於107年4月
02 27日起，召開本計畫東區用地範圍協議價購會議，均已於會
03 議簡報說明上開協議市價查價依據，並請不動產估價師針對
04 各項意見或疑義提出說明，現場並提供相關估價資料予與會
05 民眾參考外並設置數處服務台供所有權人查詢地價資
06 訊。」、「會後經考量上開協議會議中多數所有權人陳述協
07 議價偏低之意見，為顧及土地所有權人權益，本局爰再請估
08 價師針對所有權人之質疑，並秉從優從寬處理重新評估地價
09 後，經適時調高協議價購價格，並將調整後價格、估價節本
10 及鄰近比準地、比較案例等資料於107年6月29日以鐵道產字
11 第0000000000號函以書面通知所有權人作為協議參考，且再
12 給予10日之陳述意見期間至107年7月10日，以充分保全所有
13 權人之意見及權益。」、「本案協議價格係依據內政部101
14 年10月11日台內地字第0000000000號函示意旨，參考政府相
15 關公開資訊及委由不動產估價師查估取得各項市價資訊，並
16 經本局綜合評估後，以採不動產估價師查估之價格（26,100
17 元/㎡~226,300元/㎡），並加發給協議價購獎勵金120元/
18 ㎡」；北區徵收土地計畫書第22頁所載「本局於107年5月11
19 日起，召開本計畫北區用地範圍協議價購會議，均已於會議
20 簡報說明上開協議市價查價依據，並請不動產估價師針對各
21 項意見或疑義提出說明，現場並提供相關估價資料予與會民
22 眾參考外並設置數處服務台供所有權人查詢地價資訊。」、
23 「會後經考量上開協議會議中多數所有權人陳述協議價偏低
24 之意見，為顧及土地所有權人權益，本局爰再請估價師針對
25 所有權人之質疑，並秉從優從寬處理重新評估地價後，經適
26 時調高協議價購價格，並將調整後價格、估價節本及鄰近比
27 準地、比較案例等資料於107年6月29日以鐵道產字第000000
28 0000號函以書面通知所有權人作為協議參考，且再給予10日
29 之陳述意見期間至107年7月10日，以充分保全所有權人之意
30 見及權益。」、「本案協議價格係依據內政部101年10月11
31 日台內地字第0000000000號函示意旨，參考政府相關公開資

訊及委由不動產估價師查估取得各項市價資訊，並經本局綜合評估後，採以不動產估價師查估之價格（69,600元/m²~181,500元/m²），並加發給協議價購獎勵金120元/m²」等語，可知鐵道局係委請冠信事務所，由具備合法證照之不動產估價師進行查估，並請估價師參酌所有權人之意見，酌情從優調高後，再將查估價格加計發給協議價購獎勵金120元/m²，核算本件協議價格，過程均屬合法。

（五）聲明：原告之訴駁回。

四、鐵道局陳述要旨：

（一）關於原告主張「市地重劃」部分，因本件僅為個別開發行為，並非針對一定區域內之土地進行重新規劃，亦無興辦其他項目之公共設施，並非綜合性之整體開發，此外，本件徵收範圍全部係供軌道使用，無剩餘土地可供交換；另關於原告主張「聯合開發」部分，因聯合開發方式主要是為籌資，本件所有經費均為公費，鐵路地下化之設施用地亦為公共設施用地，並沒有辦理聯合開發經濟利益目的考量。故原告主張以市地重劃、聯合開發方式辦理，均不可採。

（二）本件確有依法進行實質協議價購程序：

1、因本件勘估標的之土地使用分區編定為鐵路用地（公園道用地兼供鐵路使用），屬公共設施用地，故價格評估主要即依據不動產估價技術規則之規定，並兼採用市價查估辦法中之公共設施用地查估作業方式估計勘估標的價格，採用比較法評估毗鄰非公共設施保留地之比準地價格，以此作為協議價購價格之依據。本件協議價購價格乃依內政部101年10月11日台內地字第0000000000號函意旨，專案委託不動產估價師辦理查估，並作成估價報告書。其中，不動產估價師先就各項價格形成之主要因素進行分析，包括○○市○○○區之不動產市場概況、土地使用情況等；有關價格評估，則係依據不動產估價技術規則第97條，對公共設施用地及公共設施保留地之估價，以比較法估價為原則，無買賣實例者，得比較其與毗鄰土地使用分區及使用強度差異，及土地價值減損情

01 形，並斟酌毗鄰土地平均價格為基礎推算，最後得出各筆土
02 地評估單價及總價。於透過上開方式取得107年當時之各項
03 土地市價資訊後，並經綜合評估後，採以不動產估價師查估
04 之價格，並參酌「交通部所屬各機關辦理交通建設工程用地
05 徵收獎勵專案」所載「按每公頃120萬元」為基準，以加發
06 給協議價購獎勵金，作為協議價購價格。

07 2、本件除依不動產估價技術規則第97條規定並兼參市價查估辦
08 法外，不動產估價師於進行估價報告書之撰寫時，係採用中
09 華民國不動產估價師公會全國聯合會發布之「第二號公報—
10 敘述式不動產估價報告書範本」為準，依該第二號公報第18
11 頁「勘估標的與比較標的區域因素比較調整分析表」說明欄
12 所載「1. 上述主要項目下，估價師可細分為數個次要項目進
13 行調整，其中交通運輸條件包括主要道路寬度、捷運之便利
14 性、公車之便利性、鐵路運輸之便利性、交流道之有無及接
15 近交流道之程度等；自然條件可分為景觀、排水之良否、地
16 勢傾斜度、災害影響等；公共設施條件可包括學校(國小、
17 國中、高中、大專院校)、市場(傳統市場、超級市場、超
18 大型購物中心)、公園、廣場、徒步區、觀光遊憩設施、服
19 務性設施(郵局、銀行、醫院、機關等設施)；發展潛力條件可
20 包括區域利用成熟度、重大建設計畫及發展趨勢等，估價師
21 並可依實際需求調整次要項目內容。」等語可知，不動產估
22 價師在採用比較法就勘估標的與比較標的進行區域因素比較
23 調整分析時，可依實際需求調整次要項目內容。

24 3、至原告訴稱協議價購之基礎價格，固非限以不動產估價技術
25 規則查估者為限，然該價格形成仍須合於該技術規則或市價
26 查估辦法其中一種，始可擔保其合理性云云。然最高行政法
27 院106年度判字第429號判決理由已強調不動產估價師在進行
28 估價作業時，只要依循不動產估價技術規則與市價查估辦法
29 其中任何一個作業規範作成，其合理性即難否認，並未表示
30 「以適用一種規範」為限。其次，依證人龔估價師之證述內
31 容，其係考量為使協議價購價格與徵收價格有共同之評價基

01 礎，避免造成價格上有很大落差，因此在實務操作上，於辦
02 理公共設施保留地協議價購之案件類型時，均係採用「依不
03 動產估價技術規則第97條規定並兼參市價查估辦法」之方
04 法。由是可知，龔估價師所採上開方法除有其考量理由外，
05 乃優先適用不動產估價技術規則，在沒有辦法實際操作但仍
06 然希望有法規可遵循時，才兼採市價查估辦法，此合於不動
07 產估價之實務作法，並無原告所稱任意混用二者之情形。

08 (三)其餘引用被告之答辯內容。

09 五、臺南市政府陳述要旨：

10 (一)以地易地不具可行性之理由：

11 1、依土地交換辦法第4條、第5條、第7條第1項、第8條、第12
12 條第1項、第13條第1、2項、第15條第2項等規定內容可知，
13 都市計畫私有公共設施保留地，並非均得與公有非公用土地
14 為交換。而私有公共設施保留地所有權人如欲與公有非公用
15 土地辦理交換，須依規定提出申請書，並檢附相關文件向執
16 行機關提出交換資格審查之申請，經審查符合交換資格後，
17 始得參與交換標的之投標，於得標後，方得簽約及進行所有
18 權交換。然本件原告等人自始至終均未曾提出申請，且客觀
19 上臺南市政府確實沒有可供交換之土地，蓋因依照土地交換
20 辦法第6條第1項之規定，本件辦理協議價購前，臺南市政府
21 並無可供交換之公有非公用土地，鐵道局無從依土地交換辦
22 法方式取得原告土地。蓋107年臺南市政府辦理清查都市計
23 畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交換之情形如下：

24 (1)財政部國有財產署107年2月21日發文予臺南市政府，主旨：
25 檢送貴轄範圍內本署經管可供交換國有土地清冊乙份，倘經
26 評估非屬適當之交換標的者，請儘速函知本署，俾利該土地
27 之後續處理，請查照。

28 (2)臺南市政府財政稅務局107年3月1日以書函通知臺南市政府
29 都市發展局，主旨：有關貴署辦理107年度「都市計畫私有
30 公共設施保留地與公有非公用土地交換」乙案，本局目前無
31 經管可供交換土地，請查照。

01 (3)臺南市政府都市發展局會同國有財產署台南辦事處、○○市
02 ○○里地政事務所、○○市○○鄉公所等於107年4月30日辦理
03 土地會勘，並成土地會勘紀錄表。

04 (4)臺南市政府都市發展局107年5月3日發函予國有財產署、臺
05 南市政府地政局、○○市○○里地政事務所、○○市○○區公
06 所；主旨：經查西港區雙營段1863地號土地現況無地上物僅
07 有果樹，並未鄰接計畫道路或現有巷道。考量基地未鄰接計
08 畫道路或現有巷道無法指定建築線，以資後續無法自行申請
09 開發建築使用，為免影響交換民眾之權益，建議不列入可供
10 都市計畫私有公共設施保留地申請交換之標的。

11 (5)臺南市政府107年5月11日公告，主旨：有關「都市計畫私有
12 公共設施保留地與公有非公用土地交換」業務，今(107)年
13 度無適當可供交換之公有非公用土地，請周知。

14 2、又公有非公用土地可否作為都市計畫私有公共設施保留地申
15 請交換之標的，本就有賴行政機關之專業性、經驗性之專業
16 判斷，享有判斷餘地，而本件臺南市政府都市發展局之判斷
17 並沒有恣意濫用或其他違法情事外，則臺南市政府基此公告
18 107年度無適當可供交換之公有非公用土地，則本件即未能
19 該當土地交換辦法以地易地之程序與實體要件。

20 (二)都市更新不具可行性之理由：

21 1、都市更新條例第1條之規定，都市更新之目的，係為促進都
22 市土地有計畫之再開發利用，復興都市機能，改善居住環
23 境，增進公共利益，換言之，都市更新，系為將不符都市脈
24 動之老舊房屋及周邊未建築完成之土地納入都市更新範圍，
25 使都市風貌變為整齊清潔而煥然一新。

26 2、是以，當政府機關為興辦各類公益事業而需用私人土地設
27 置公共設施時，即與上開都市更新適用之前提要件不符，而
28 應依照土地徵收條例第3條「國家因公益需要，興辦下列各
29 款事業，得徵收私有土地」徵收私人土地；倘若公共設施所
30 設之設置範圍係經都市計畫指定私人土地為公共設施保留地
31 時，則依照都市計畫法第48條「依本法指定之公共設施保留

01 地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或
02 購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取
03 得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」規定，
04 以徵收、區段徵收、市地重劃方式取的公共設施用地，此與
05 都市更新條例第22條「經劃定或變更應實施更新之地區，其
06 土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，
07 或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦公聽
08 會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣
09 （市）主管機關依第29條規定審議核准，自行組織都市更新
10 會實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為
11 實施者實施之；變更時，亦同。」係為促進都市土地再開發
12 利用，而劃定都市更新範圍，在符合得以實施都市更新要件
13 後，據以實施都市更新有別。

14 3、本件鐵路地下化全線工程用地，經都市計畫配合變更土地使
15 用分區，使鐵路地下化工程取得所需公共設施用地，而涉及
16 私有土地部分，參照都市計畫法第48條規定，自得以徵收或
17 區段徵收或市地重劃方式為之。然因本件並不符合得以使用
18 區段徵收、市地重劃之方式取得私人土地，且該等方式反將
19 需用更多私人土地，對人民造成更大侵害以外，加以行政院
20 98年9月所核定之「○○市區○路地下化計畫」建設經費全
21 數由政府出資興建，故此時所能取得公共設施用地之方式，
22 僅能依土地徵收條例第3條規定之一般徵收方式為之。

23 （三）其餘引用被告之答辯內容。

24 六、爭點：

25 （一）原告陳儀盆、陳致曉是否為適格當事人？

26 （二）本件徵收是否已踐行合於土地徵收條例第11條所定應依市價
27 與所有權人協議價購之程序？

28 （三）被告就本件徵收案，未經辦理聽證程序即以原處分核准徵
29 收，是否違反司法院釋字第709號及第739號解釋所揭示之正
30 當法律程序原則？

31 （四）本件徵收有無違反比例原則？

01 七、本院的判斷：

02 (一)前提事實：如爭訟概要欄所記載之事實，業經兩造分別陳述
03 在卷，並有最高行政法院109年度上字第684號判決（本院卷
04 六第95-121頁）、徵收土地計畫書（外放）、被告審議小組
05 107年9月19日第166次會議紀錄（本院卷七第149-173頁）、
06 原處分（本院卷一第261-262頁、第429-430頁）、臺南市政
07 府107年11月5日府地用字第00000000000號公告（本院卷一
08 第263-265頁）、訴願決定書（本院卷一第409-428頁）等件
09 附卷可查。

10 (二)應適用的法令：

11 1、都市計畫法第48條：「依本法指定之公共設施保留地供公用
12 事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其
13 餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：
14 一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」

15 2、鐵路法第7條第1項：「鐵路需用土地，得依土地法及有關法
16 律規定徵收之。」

17 3、土地徵收條例

18 (1)第2條：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部……。」

19 (2)第3條第2款：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵
20 收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：二、
21 交通事業。」

22 (3)第3條之2：「需用土地人興辦事業徵收土地時，應依下列因
23 素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析：
24 一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵
25 收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影
26 響程度。二、經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、
27 增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公設
28 施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用
29 完整性。三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉
30 自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區
31 生態環境、周邊居民或社會整體之影響。四、永續發展因

素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。」

(4)第5條第1項前段：「徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。」

(5)第10條第2項前段：「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。」

(6)第11條：「（第1項）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。（第2項）前項協議之內容應作成書面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中央主管機關。（第3項）第1項協議價購，依其他法律規定有優先購買權者，無優先購買權之適用。（第4項）第1項協議價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議。（第5項）前項所稱市價，指市場正常交易價格。」

(7)第13條第1項、第2項第1款：「（第1項）申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。

（第2項）中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。」

(8)第13條之1第1項第4款、第5款、第6款及第12款：「前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：……四、興辦事業計畫之必要性說明。五、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形。六、公益性及必要性評估報

告。……十二、舉行聽證、公聽會、說明會之情形，並應檢附會議紀錄及出席紀錄。」

(9)第14條：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」

3、行為時土地徵收條例施行細則

(1)第10條第1項第1款、第2款：「需用土地人依本條例第10條第2項規定舉行公聽會，應至少舉行2場，其辦理事項如下：一、應於7日前將舉行公聽會之事由、日期及地點公告於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市或縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所、村（里）辦公處之公告處所與村（里）住戶之適當公共位置，並於其網站張貼公告及刊登政府公報或新聞紙。二、依土地登記簿所載住所，以書面通知興辦事業計畫範圍內之土地所有權人。……。」

(2)第13條第1項、第3項第2款及第3款規定：「（第1項）本條例第13條之1第1項第5款所定所有權人陳述意見，需用土地人應於申請徵收土地或土地改良物前，以書面通知被徵收土地或土地改良物所有權人為之。但有前條情形者，不須通知。（第3項）前2項以書面通知所有權人陳述意見，應依下列規定辦理：……二、所有權人以言詞陳述意見者，需用土地人應作成書面，經向所有權人確認內容無誤後，由陳述人簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明事由。所有權人對紀錄有異議者，應更正之。三、需用土地人對於所有權人以書面或言詞陳述之意見，均應以書面回應及處理；於申請徵收土地或土地改良物時，應一併檢附所有權人以書面或言詞陳述之意見，及需用土地人之回應、處理之書面資料，並將意見及回應、處理情形依序整理，詳實填載於所有權人陳述意見及相關回應處理情形一覽表（如附表）。」

(三)原告陳儀盆、陳致曉為當事人不適格：

原告陳致曉並無土地或其土地改良物遭原處分核准徵收（本院卷二第52之7頁、第482頁）；原告陳儀盆部分則經本院於109年9月29日準備程序請其訴訟代理人提出土地或其土地改

01 良物遭原處分核准徵收之證據（本院卷三第180頁），惟迄
02 言詞辯論期日仍未提出其土地或土地改良物遭原處分徵收之
03 證據，可認其等並非原處分核准徵收土地或其土地改良物之
04 權利人，則其等既無權利或法律上利益因核准徵收之原處分
05 而直接受有損害之可能，此部分起訴為原告不適格。

06 （四）本件徵收前已踐行合於土地徵收條例第11條所定應依市價與
07 所有權人協議價購之程序：

08 1、依土地徵收條例第11條規定可知，需用土地人踐行協議價購
09 取得公共事業所需土地，為徵收合法之要件，此無非要求需
10 用土地人應儘可能採取溫和手段，避免強制剝奪人民之財
11 產，以達公共利益與私益之平衡。而徵收補償價格之協議，
12 須建立在雙方合理協議意願基礎上，若土地被徵收人於協議
13 價購會議中充分表達意見，仍無法於土地價格上達成共識，
14 致協議不成，難謂未踐行實質協議價購程序（最高行政法院
15 109年度上字第935號裁定意旨參照）。

16 2、經查，依前述東區、北區各土地徵收計畫書第十一、十二項
17 所載內容，本件徵收案提出申請前，鐵道局於「106年5月18
18 日、同年7月19日、同年9月29日、同年11月10日」召開4場
19 東區公聽會，於「106年4月14日、同年5月23日、同年6月29
20 日、同年8月3日、同年12月5日」召開5場北區公聽會，說明
21 興辦事業概況與事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法
22 性，並聽取所有權人之意見，進行回應及處理（見徵收計畫
23 書附件四）；臺南市政府就上開各場公聽會，分別於「106
24 年5月1日、同年6月29日、同年9月15日、同年10月27日」，
25 「106年3月23日、同年5月4日、同年6月14日、同年7月12
26 日、同年11月16日」，將舉辦東區、北區公聽會事由、日
27 期、地點公告於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市政
28 府、鄉（鎮、市、區）公所、村（里）辦公處之公告處所，
29 與村（里）住戶之適當公共位置，並依土地登記簿所載住所
30 通知有關土地所有權人，且刊登政府公報及張貼於需用土地
31 人網站，嗣後亦均將會議紀錄公告及書面通知陳述意見人，

01 此有鐵道局彙整之「歷次公聽會紀錄中與會者陳述意見之內
02 容與回應」（見徵收計畫書附件二）可稽；鐵道局嗣並於
03 「107年4月27日上午、下午、同年5月1日上午、下午」召開
04 4場東區協議價購會議，於「107年5月11日、同年5月17日上
05 午、下午」召開3場北區協議價購會議，於「107年5月18、1
06 9日」派員在長榮新城社區駐點服務，再於協議價購階段，
07 提供所有權人充分陳述意見之機會，並對於陳述意見人之意
08 見進行明確回應及處理（見徵收計畫書附件七）。依上開事
09 證，足證鐵道局事前均已依法舉行多場公聽會、說明會、協
10 議價購會議，多次提供土地所有權人陳述意見之機會，並就
11 其等意見個別回應，已完整保障所有權人之權益。

12 3、次查，鐵道局於系爭工程用地取得協議價購會議召開前，已
13 委託冠信事務所進行系爭工程用地之合理市場價值評估，因
14 本件被徵收之土地屬公共設施用地、公共設施保留地，經該
15 事務所以「不動產估價技術規則」第97條規定：「公共設施
16 用地及公共設施保留地之估價，以比較法估價為原則。無買
17 賣實例者，得比較其與毗鄰土地使用分區及使用強度差異，
18 及土地價值減損情況，並斟酌毗鄰土地平均價格為基礎推算
19 之。」為基準，另採用土地徵收條例第30條、市價查估辦法
20 第22條等規定之公共設施保留地之查估作業方式估計勘估標
21 的價格，以比較法估計勘估毗鄰之非公共設施保留地比準地
22 地價，評估本件被徵收土地之合理市價（詳見本院卷三第17
23 -18頁、第61-62頁），此有冠信事務所估價報告書附卷（本
24 院卷三第15-123頁、本院卷四第11-396頁）可查。

25 4、另依東區徵收土地計畫書第23、24頁所載「本局於107年4月
26 27日起，召開本計畫用地範圍協議價購會議，均已於會議簡
27 報說明上開協議市價查價依據，並請不動產估價師針對各項
28 意見或疑義提出說明，現場並提供相關估價資料予與會民眾
29 參考外並設置數處服務台供所有權人查詢地價資訊。」、
30 「會後經考量上開協議會議中多數所有權人陳述協議價偏低
31 之意見，為顧及土地所有權人權益，本局爰再請估價師針對

所有權人之質疑，並秉從優從寬處理重新評估地價後，經適時調高協議價購價格，並將調整後價格、估價節本及鄰近比準地、比較案例等資料於107年6月29日以鐵道產字第0000000000號函以書面通知所有權人作為協議參考，且再給予10日之陳述意見期間至107年7月10日（公示送達至107年8月14日期滿），以充分保全所有權人之意見及權益。」、「本案協議價格係依據內政部101年10月11日台內地字第0000000000號函示意旨，參考政府相關公開資訊及委由不動產估價師查估取得各項市價資訊，並經本局綜合評估後，採以不動產估價師查估之價格（26,100元/㎡～226,300元/㎡），並加發給協議價購獎勵金120元/㎡」；北區徵收土地計畫書第22頁所載「本局於107年5月11日起，召開本計畫北區用地範圍協議價購會議，均已於會議簡報說明上開協議市價查價依據，並請不動產估價師針對各項意見或疑義提出說明，現場並提供相關估價資料予與會民眾參考外並設置數處服務台供所有權人查詢地價資訊。」、「會後經考量上開協議會議中多數所有權人陳述協議價偏低之意見，為顧及土地所有權人權益，本局爰再請估價師針對所有權人之質疑，並秉從優從寬處理重新評估地價後，經適時調高協議價購價格，並將調整後價格、估價節本及鄰近比準地、比較案例等資料於107年6月29日以鐵道產字第0000000000號函以書面通知所有權人作為協議參考，且再給予10日之陳述意見期間至107年7月10日，以充分保全所有權人之意見及權益。」、「本案協議價格係依據內政部101年10月11日台內地字第0000000000號函示意旨，參考政府相關公開資訊及委由不動產估價師查估取得各項市價資訊，並經本局綜合評估後，採以不動產估價師查估之價格（69,600元/㎡～181,500元/㎡），並加發給協議價購獎勵金120元/㎡」等語，可知鐵道局係委請冠信事務所，由具備合法證照之不動產估價師進行查估，並請估價師參酌所有權人之意見，酌情從優調高後，再將查估價格加計發給協議價購獎勵金120元/㎡，核算本件協議價格。

01 5、由上可知，鐵道局就協議價購會議之目的、價格形成及標
02 準，係以言詞或書面資料等方式，供各土地及土地改良物所
03 有權人參考，並於協議價購程序中已為充分之意見陳述，鐵
04 道局人並就各所有權人意見，給與回覆及溝通。則鐵道局於
05 申請徵收前，已確實依土地徵收條例第11條第1項及第2項規
06 定辦理數次協議價購程序，而協議價購價格則係委請不動產
07 估價師進行市價查估，並加計120元/m²之補償獎勵金，按合
08 理市價與原告等土地所有權人進行買賣價格之磋商，足認已
09 依土地徵收條例第11條規定踐行實質協議價購程序，自不因
10 原告不同意該價格或基於其他理由無意願協議價購，致雙方
11 未能達成協議，指摘鐵道局未進行實質協議價購程序。

12 6、原告雖主張協議價購之基礎價格，固非限以不動產估價技術
13 規則查估者為限，然該價格形成仍須合於該技術規則或市價
14 查估辦法其中一種，始可擔保其合理性；又第一號估價通則
15 第（六）點僅表示就協議價購市價之查估，得依不動產估價
16 技術規則第97條或「得參考」市價查估辦法辦理；亦即其雖
17 肯認估價師得就上述兩種估價作業規範「擇一採取」，但並
18 未表示得任意擷取各自一部份混用，自無從據此推認本件混
19 用兩種估價作業規範之方式為合法等語。然土地徵收條例第
20 11條有關協議價購程序之規定，並沒有如土地徵收條例第30
21 條第1項至第4項之規定一般，有事前依市價查估辦法進行調
22 查，再作成報告提交地價評議委員會評定之程序規範要求。
23 換言之，踐行協議價購程序以前，是否要作成協議價購市價
24 查估報告，實證法並無明文規範。再者，不管是協議價購之
25 建議售價，或者徵收補償價格，其標準都是徵收土地之市
26 價。但此等市價本質上即是預估之價格，而非已實現之歷史
27 交易價格，會因市場交易狀況、交易雙方之對土地價值之主
28 觀認知，甚或是價格基準日等各種不同因素，導致預估之市
29 價金額有出入。此等預估金額顯非歷史事實，自無法透過證
30 據資料來證明其客觀真實性，只能求其預估過程之合理性。
31 合理之判斷又是以其估價有無依循法定之估價作業行事而

01 已，如果有二套各自獨立之估價作業規範（市價查估辦法與
02 不動產估價技術規則），只要其依循其中任何一個作業規範
03 作成，其合理性均難否認。此外各種預估作業程序，因為涉
04 及對未來之推測，均有資訊不足之可能，此時只能謂估價結
05 果精準度不足，有必要佐以其他資料予以修正必要，但也不
06 能因此謂該估價屬違法之估價（最高行政法院106年度判字
07 第429號判決意旨參照）。本件徵收前協議價購價格之形
08 成，已如前述，依上述最高行政法院106年度判字第429號判
09 決意旨，尚難以認定本件徵收前未踐行合於土地徵收條例第
10 11條所定應依市價與所有權人協議價購之程序。是原告前述
11 主張，並不可採。

12 (五)被告以原處分核准本件徵收案，未辦理聽證程序，並未違反
13 司法院釋字第709號及第739號解釋所揭示之正當法律程序原
14 則：

15 1、按「（第1項）需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主
16 管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事
17 業計畫報經目的事業主管機關許可。（第2項）需用土地人
18 於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，
19 聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性
20 之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。（第3
21 項）特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若
22 有爭議，應依行政程序法舉行聽證。（第4項）需用土地人
23 興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者，除有第2項
24 但書情形外，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得
25 前，先舉行公聽會。」「中央主管機關為審議徵收案件，應
26 遴聘（派）專家學者、民間團體及相關機關代表，以合議制
27 方式辦理之。」土地徵收條例第10條及第15條第1項定有明
28 文。次按「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：
29 一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行
30 聽證之必要者。」行政程序法第107條亦有明文，其立法理
31 由略以：「二、聽證源於訴訟程序，後來亦適用於行政程

01 序，於行政決定作成前，給予當事人就重要事實表示意見之
02 機會，藉以避免行政機關之恣意專斷，保障當事人之權益。
03 但若規定任何行政處分作成前均應舉行聽證，恐對人力、財
04 力造成不必要之浪費，而影響行政效率，爰明定行政機關遇
05 有本條各款情形之一者，始舉行聽證。」由上可知，土地徵
06 收條例僅規定需用土地人於申請徵收土地或土地改良物前，
07 應舉行聽證、公聽會或說明會，並未規定中央主管機關即被
08 告審議徵收案件須舉行聽證為之，則聽證程序即非屬被告審
09 議法本件系爭徵收案件定必經之程序。從而，被告未辦理聽
10 證程序，並不違法。

- 11 2、又「中華民國87年11月11日制定公布之都市更新條例第10條
12 第1項（於97年1月16日僅為標點符號之修正）有關主管機關
13 核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議
14 都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適
15 時陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符。同條
16 第2項（於97年1月16日修正，同意比率部分相同）有關申請
17 核准都市更新事業概要時應具備之同意比率之規定，不符憲
18 法要求之正當行政程序。92年1月29日修正公布之都市更新
19 條例第19條第3項前段（該條於99年5月12日修正公布將原第
20 3項分列為第3項、第4項）規定，並未要求主管機關應將該
21 計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法
22 建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方
23 式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論
24 辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核
25 定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內
26 各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記
27 機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要求之正當行政程
28 序。上開規定均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意
29 旨。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公
30 布之日起1年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其
31 效力。」「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第8條第1項

01 發起人申請核定成立籌備會之要件，未就發起人於擬辦重劃
02 範圍內所有土地面積之總和應占擬辦重劃範圍內土地總面積
03 比率為規定；於以土地所有權人7人以上為發起人時，復未
04 就該人數與所有擬辦重劃範圍內土地所有權人總數之比率為
05 規定，與憲法要求之正當行政程序不符。同辦法第9條第3
06 款、第20條第1項規定由籌備會申請核定擬辦重劃範圍，以
07 及同辦法第9條第6款、第26條第1項規定由籌備會為重劃計
08 畫書之申請核定及公告，並通知土地所有權人等，均屬重劃
09 會之職權，卻交由籌備會為之，與平均地權條例第58條第1
10 項規定意旨不符，且超出同條第2項規定之授權目的與範
11 圍，違反法律保留原則。同辦法關於主管機關核定擬辦重劃
12 範圍之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議、於核
13 定前予利害關係人陳述意見之機會，以及分別送達核定處分
14 於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人；同辦法關於
15 主管機關核准實施重劃計畫之程序，未要求主管機關應設置
16 適當組織為審議、將重劃計畫相關資訊分別送達重劃範圍內
17 申請人以外之其他土地所有權人，及以公開方式舉辦聽證，
18 使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全
19 部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核
20 准之市地重劃計畫，分別送達重劃範圍內各土地所有權人及
21 他項權利人等，均不符憲法要求之正當行政程序。上開規
22 定，均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。相關機
23 關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起1
24 年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。」司
25 法院釋字第709號及第739號解釋分別著有明文。核上開司法
26 院釋字第709號解釋，係就都市更新條例關於都市更新事業
27 概要及計畫之審核程序規定而論，而司法院釋字第739號解
28 釋，則係就獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第8條第1項
29 發起人申請核定成立籌備會之要件、第9條第3款、第20條第
30 1項由籌備會申請核定擬辦重劃範圍、第9條第6款、第26條
31 第1項由籌備會為重劃計畫書之申請核定及公告，並通知土

01 地所有權人等規定，及同辦法關於主管機關核定擬辦重劃範
02 圍及核准實施重劃計畫之程序，是否合憲而論，其釋憲標的
03 均與本件所涉及之土地徵收法規、案件類型無關。是以原告
04 指摘被告未經辦理聽證程序，遽以原處分核准徵收，顯與司
05 法院釋字第709號及第739號解釋所揭之正當法律程序原則不
06 符云云，實無可採。至原告所提葉百修及陳新民大法官於釋
07 字第732號解釋部分協同、部分不同意見書之見解，並非解
08 釋文或解釋理由書，對本院並無拘束力，原告以該等意見書
09 所持之見解，指摘被告以原處分核准本件徵收案，未辦理聽
10 證程序違法，亦不足採。

11 (六)被告審議小組業已審查本件徵收案之必要性而為決議，被告
12 據此作成原處分核准徵收，並未違反比例原則：

13 1、查本件徵收計畫書興辦事業計畫之公益性、必要性說明已載
14 明為解決臺南地區社經發展產生之交通問題，及均衡區域開
15 發、改善鐵路營運及都市交通狀況，促進運輸系統之整合及
16 協調改善環境，經行政院98年9月9日院臺交字第0000000000
17 號函核定臺南市區鐵路地下化計畫，本計畫工程起點為永康
18 區大橋站，終點為仁德區大林路平交道南側，全長8.23公
19 里，工程貫穿臺南市北、東及仁德3個行政區。仁德區已先
20 完成都市計畫變更，依程序申請核准徵收且開始執行部分工
21 程等語（東區及北區徵收計畫書第2-3頁）。公益性及必要
22 性評估報告，亦已記載該徵收案對社會因素（徵收所影響人
23 口之多寡、年齡結構、徵收計畫對周圍社會現況之影響、對
24 弱勢族群生活型態之影響、對健康風險之影響程度）、經濟
25 因素（稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用及
26 各級政府配合興辦公共設施與政府財政支出及負債情形、農
27 林漁牧產業鏈、土地利用完整性）、文化及生態因素（城鄉
28 自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變、生態環
29 境、周邊居民或社會整體之影響）、永續發展因素（國家永
30 續發展政策、永續指標、國土計畫）、其他因素等之研析
31 （東區徵收計畫書第10-18頁、北區徵收計畫書第9-16

頁)。是否有其他取得方式，已有考量聯合開發、捐贈、以地易地、租用、設定地上權等其他方式，惟因諸多因素（聯合開發：客觀環境、工程屬性、資金籌措等方面均不具可行性；捐贈：無人有捐贈意願；以地易地：本件取得之土地均供鐵路使用，鐵道局及臺南市政府均無可供交換之公有非公用土地；租用：本件工程為永久性設施，不宜以租用取得土地；設定地上權：本件為永久使用之地下隧道設施，考量工程結構安全，上方不宜開發建築，故亦不宜設定地上權），均不適宜，因部分所有權人對協議價購不合意，經評估無法以其他方式取得，故須以徵收方式取得（東區徵收計畫書第8-10頁、北區徵收計畫書第7-9頁）。綜合評估分析則載明業依土地徵收條例第3條之2規定進行各項評估分析，本工程符合下列公益性、必要性、適當性及合法性：1、公益性：本計畫工程完工後將消除鐵路沿線9處平交道、8處地下道及5座陸橋，可解決平交道交通意外事故、提升臺南車站運輸服務品質、未來新增25至40公尺南北向公園道疏解交通；2、必要性：本計畫目的與預計徵收私有土地具合理關連理由、預計徵收私有土地已達必要最小限度範圍、用地勘選無其他可替代地區且無其他土地取得方式，爰本計畫工程申請徵收之土地確有其必要性；本計畫屬鐵路交通事業，依土地徵收條例第3條、鐵路法第7條及都市計畫法第48條得徵收之等語（東區徵收計畫書第18-19頁、北區徵收計畫書第16-17）。

- 2、次查，107年9月19日被告審議小組第166次會議紀錄中提案編號第166-3案及第166-4案，其決議「准予徵收」，理由略以：「一、『○○市區○路地下化計畫』（以下簡稱本計畫）報經行政院98年9月9日院臺交字第0000000000號函核定，起點為○○市○○區大橋站，終點為仁德區大林路平交道以南側，共經過○○市○區、東區及仁德區等3個行政區，全長8.23公里，其中仁德區工程用地前經本部106年12月14日台內地字第0000000000號函核准徵收在案。鐵路地下化完工

01 後，可消除鐵路平面阻隔及沿線鐵路噪音，減少平交道交通
02 意外事故的發生，改善鐵路設施提高服務水準，促進鐵路客
03 貨運輸之現代化，都市計畫配合工程所需將地面土地規○○
04 市區道路系統（地下層做鐵路使用），可配合臺南市政府未
05 來將新○○市區○○○道路，紓解市區交通，平衡都市發
06 展，有助於該地區土地適當且合理之利用。二、本案用地位
07 於○○市○區，其都市計畫變更案經臺南市政府公告自105
08 年12月1日起生效。其用地勘選係以交通部臺灣鐵路管理局
09 為原有路權用地範圍為原則，考量現有用地東側局部為現有
10 巷道，並綜合鐵路現況、土地地形、行車安全、運轉需求、
11 市區交通衝擊影響及臺南車站古蹟保護等各項因素，依據相
12 關法令規章規劃設計，在兼顧施工期間維持鐵路正常營運，
13 並優先使用公有土地，已達最小限度範圍，並無其他可替代
14 地區。三、本計畫(東區)工程主要包括C212標、C213標及C2
15 14標，其中除C212標為辦理臺南車站新站新建工程外，C214
16 標屬本計畫之要徑工程，其範圍涵蓋○○市○區及仁德區，
17 全長約3.215公里，將於辦理現有鐵路之機電設施及管線遷
18 移、軌道線形改善工程後，再進行後續軌道地下化主體工程
19 及通勤車站南臺南站新建工程。C213標位於臺南車站以南
20 （不含臺南車站）至榮譽街北側約200公尺處，全段為東區
21 範圍，全長約2.154公里，將於辦理現有鐵路之機電設施及
22 管線遷移後，再進行後續軌道地下化主體工程、通勤車站林
23 森站新建及銜接臺南車站新站地下隧道工程。關於本案東區
24 辦理用地取得之必要性及急迫性理由如下：(一)C214標位於
25 仁德區之軌道線形改善工程，目前已進行圍牆、側溝及電纜
26 槽工程，後續將銜接施作東區範圍之撥軌段工程，依工程進
27 度預計應於107年9月下旬完成將現有軌切換至撥軌段運行之
28 工程，東區隧道主體工程將接續進行施工。(二)本案工程範
29 圍將設南臺南站及林森站2座通勤車站，因車站之開挖量體
30 較大且工程界面複雜，施工期較長，且各車站與軌道工程整
31 合之項目繁多，結構連續壁施工亦需連貫，故須辦理用地取

01 得以配合隧道工程同步施工。(三)本案於隧道主體工程施工
02 時，仍需維持現有軌二正線及二副線，以維持台鐵正常營
03 運，並考量結構、機電等工程之連貫性，本工程將採分段多
04 工作面施工方式同時進行，以縮短工期及有效降低交通衝
05 擊，故有同時取得本案全區工程用地之必要。(四)另考量本
06 區工程範圍橫交現有道路眾多，必須維持既有交通動線，為
07 減少對臺南市交通之衝擊影響及時程，本工程將於施工期間
08 妥適安排工序並同時配合施工期研擬交通維持計畫及相關管
09 制措施，以減低施工衍生對交通之負荷。……六、經依土地
10 徵收條例第3條之2所定評估因素綜合評估及審查結果，符合
11 徵收之公益性及必要性。七、本案已由交通部鐵道局編列相
12 關預算，足敷支應土地及土地改良物徵收補償費。……九、
13 案經依土地徵收條例第13條審查結果，符合相關法令規定，
14 准予徵收。」「二、本案用地位於○○市○區，其都市計畫
15 變更案經臺南市政府公告自105年12月1日起生效。其用地勘
16 選係以交通部臺灣鐵路管理局原有路權用地範圍為原則，考
17 量鐵路現況、土地地形、行車安全、運轉需求、市區交通衝
18 擊影響及臺南車站古蹟保護等各項因素，依據相關法令規章
19 規劃設計，在兼顧施工期間維持鐵路正常營運，並優先使用
20 公有土地，已達最小限度範圍，並無其他可替代地區。三、
21 本計畫(北區)工程位屬C211標工程範圍內，C211標為本計畫
22 之要徑工程，其範圍涵蓋○○市○區及部分東區，全長約2.
23 17公里，將於辦理現有鐵路之機電設施及管線遷移後，再進
24 行後續北引道工程及軌道地下化主體工程。關於本案北區辦
25 理用地取得之必要性及急迫性理由如下：(一)本案之北引道
26 工程，施工時除需先完成整地及排樁工程外，亦需施作銜接
27 隧道主體工程，又聖功女中路段鐵路與現行道路高程差距約
28 4米落差極大，於現有軌拆除時耗時較長，工程難度甚高，
29 為利後續隧道主體工程接續施工，有用地取得之急迫性。
30 (二)本區隧道主體工程向南延伸至臺南車站，因車站與軌道
31 工程整合之項目繁多，結構連續壁施工亦需連貫，故須辦理

01 用地取得以配合隧道工程同步施工。」等語（本院卷七第15
02 1-159頁）。顯見本件徵收案與○○市區○路地下化之交通
03 需求具有關連，具有公共利益及必要性。且系爭工程用地範
04 圍於都市計畫變更階段，已考量公有地優先利用原則及手段
05 最小侵害原則，且屬無其他可替代地區之必要範圍，實已綜
06 合權衡判斷徵收之必要性及民眾權益保障，其手段與目的間
07 並未顯失均衡，核與比例原則無違，並無違反徵收之公益
08 性、必要性、適當性與合理性。

09 3、再查，本案工程用地範圍係位於都市計畫範圍內，依105年9
10 月變更臺南市都市計畫（配合○○市區○路地下化計畫）
11 （第一階段）第六章「實施進度與經費」所載「二、開發方
12 式：配合○○市區○路地下化工程所需取得之私有土地，應
13 由交通部採一般徵收方式或私人捐贈方式取得」（本院卷六
14 第324頁），及105年11月變更臺南市東區都市計畫（細部計
15 畫）（配合○○市區○路地下化計畫）、變更臺南市北區都
16 市計畫（細部計畫）（配合○○市區○路地下化計畫）第六
17 章「事業及財務計畫」所載「一、事業計畫：配合○○市區
18 ○路地下化工程所需取得之私有土地，應由交通部採一般徵
19 收方式或私人捐贈方式取得」（本院卷六第328頁）等語，
20 可知本件都市計畫已有指定，本件工程用地所需取得之私有
21 土地，採「一般徵收」或私人捐贈方式取得。且依徵收土地
22 計畫書所附「○○市區○路地下化計畫（東區）、（北區）
23 用地範圍徵收土地有無妨礙都市計畫證明書」，其中「有無
24 指定以聯合開發、市地重劃、區段徵收或其他方式整體開
25 發」之欄位，敘載為「無」（東區第2201-2225頁、北區第1
26 787-1804頁），故需地機關鐵道局於協議價購未成後申請一
27 般徵收，被告核准徵收，於法並無不合。

28 4、原告雖主張系爭變更計畫案關於用地取得之方式雖記載為徵
29 收，然依最高行政法院101年度判字第953號、102年度判字
30 第371號判決意旨，被告審議小組審議系爭之徵收案時，仍
31 應就需用土地人申請土地徵收案件是否合於比例原則予以審

01 議判斷。又依司法院釋字732號解釋理由書、最高行政法院1
02 07年度判字第2號、109年度上字第816號、臺北高等行政法
03 院110年度訴字第860號判決意旨，可知對於攸關徵收必要性
04 之重要事項，例如需地機關是否有其餘可資交換之公有非公
05 用土地？除徵收外是否有諸如市地重劃、都市更新、區段徵
06 收及聯合開發等侵害較輕微方式可行？為被告徵審小組應核
07 實審議之權責，倘若被告徵審小組均未衡量及評估，其審議
08 程序即有違法，原處分即有違反比例原則等語。

09 5、惟系爭變更計畫案乃臺南市政府就其列為臺南市興建之重大
10 設施「○○市區○路地下化」之個別開發行為，依都市計畫
11 法第27條第1項第4款規定辦理之主要計畫個案變更，主要在
12 於配合該鐵路地下化工程而變更土地使用配置及管制，業經
13 最高行政法院109年度上字第684號判決確定在案。原告主張
14 本件除一般徵收外，是否有諸如市地重劃、都市更新、區段
15 徵收及聯合開發等侵害較輕微方式可行？已涉及都市計畫是
16 否應予變更，應屬都市計畫是否合法之範疇，故原告於本件
17 徵收處分訴訟中，爭執本件除一般徵收外，是否有諸如市地
18 重劃、都市更新、區段徵收及聯合開發等侵害較輕微方式可
19 行，因涉及都市計畫之內容是否應予變更，已屬無據。況
20 且，依本件徵收計畫書內容（本院卷一第467-468頁、第494
21 -495頁）觀之，鐵道局已有考量「聯合開發、捐贈、以地易
22 地、租用、設定地上權」等其他方式，惟因諸多因素（聯合
23 開發：客觀環境、工程屬性、資金籌措等方面均不具可行
24 性；以地易地：本件取得用地均供工程使用（公用），鐵道
25 局及臺南市政府均無可供交換之公有非公用土地），均不適
26 宜，鐵道局並在107年7月27日協議價購會議中，即已向被
27 徵收人說明該等原因（本院卷二第79頁）。

28 6、再者，依都市更新條例第1條規定，「都市更新」之目的，
29 係為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改
30 善居住環境，增進公共利益；換言之，都市更新，係為將不
31 符都市脈動之老舊房屋及周邊未建築完成之土地納入都市更

01 新範圍，使都市風貌變為整齊清潔而煥然一新，並非政府機
02 關為興辦各類交通事業以取得公共設施用地之方式。而所謂
03 「聯合開發」，係指地方主管機關依執行機關所定之計畫，
04 與私人或團體合作開發運輸系統場站、路線及其毗鄰之土
05 地，以有效利用土地資源之不動產興闢事業。所謂市地重
06 劃，係依照都市計畫之規劃內容，將一定區域內，畸零細碎
07 不整之土地，重新整理、交換調整，使重劃後土地形狀方
08 整，大小適宜，均直接臨路且立即可供建築使用，並按原位
09 次分配予原土地所有權人；平均地權條例第60條並規定「依
10 本條例規定實施市地重劃時……折價抵付共同負擔之土地，
11 其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之45為限。但經
12 重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過
13 區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。」所謂「區
14 段徵收」，是政府基於都市開發建設、舊都市更新、農村社
15 區更新或其他開發目的需要，對於一定區域內之土地全部予
16 以徵收，並重新加以規劃整理後，由政府取得開發目的所需
17 土地及公共設施用地，其餘可供建築土地，部分供作原土地
18 所有權人領回抵價地之用；土地徵收條例第39條並規定「區
19 段徵收土地時……抵價地總面積，以徵收總面積百分之50為
20 原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但
21 不得少於百分之40……」是以，若採區域徵收，須返還地主
22 至少百分之40之土地，採市地重劃更高達百分之55。本件需
23 地機關鐵道局徵收原告所爭執被徵收土地之目的，係為辦理
24 線狀之鐵路地下化工程，原告等被徵收之土地均屬都市計畫
25 道路用地（兼供鐵路使用），有徵收土地計畫書所附有無妨
26 礙都市計畫證明書（東區第2201-2225頁、北區第1787-1804
27 頁）可查；且依本件徵收土地計畫書所載「鐵路地下化為永
28 久性設施，所取得土地之下方係供本計畫鐵路地下化隧道使
29 用，為保護隧道結構物以確保行車安全，隧道之上方不宜進
30 行開發建設，土地所有權人即已無法繼續使用，故本計畫必
31 須取得隧道上方之土地荒置，衍生公共安全及衛生問題，另

藉由臺南市政府配合辦理都市計畫，將隧道上方之土地開闢為公園道，其目的是為善交通服務品質，提升居民生活水準；改善市容景觀及都市環境，促進土地再利用。」（東區詳本院卷一第461-462頁、北區詳本院卷一第489-490頁）等語，可知本件工程施作完成後，原供鐵路地下化工程使用之土地，地面層將闢為「公園道路用地」，繼續供公眾使用，並無剩餘土地可發還所有權人或辦理其他目的之開發，與「對於一定區域重新規劃、分配之整體開發」顯然相悖，自無以聯合開發、區段徵收、市地重劃、都市更新方式辦理之餘地。原告泛稱本件除徵收外，尚有諸如以市地重劃、都市更新、區段徵收及聯合開發等侵害較輕微方式可行，被告以原處分核准徵收，有違反比例原則云云，並不足採。

7、至於原告主張以地易地部分：

(1)按「（第1項）私有公共設施保留地得申請與公有非公用土地辦理交換，不受土地法、國有財產法及各級政府財產管理法令相關規定之限制；劃設逾25年未經政府取得者，得優先辦理交換。（第2項）前項土地交換之範圍、優先順序、換算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部會商財政部定之。」經都市計畫法第50條之2第1項、第2項定有明文。又「私有公共設施保留地有下列情形之一者，不得與公有非公用土地辦理交換：一、都市計畫書規定應以市地重劃、區段徵收或開發許可等整體開發方式取得。二、已設定他項權利。但經他項權利人同意於辦理交換土地所有權移轉登記時，同時塗銷原設定他項權利者，不在此限。三、出租、出借、被占用、限制登記或有產權糾紛情形。四、已興建臨時建築使用。但經臨時建築物權利人同意於勘查前自行拆除騰空，或願意贈與公有並經公有土地管理機關同意者，不在此限。五、持有年限未滿10年。因繼承或配偶、直系血親間之贈與而移轉者，其持有年限得予併計。」、「執行機關接獲可供交換之公有非公用土地清冊後，得視實際需要會勘確認，並應於每年6月底前整理成適

當之交換標的，於各該機關網站、公布欄及各該鄉（鎮、市、區）公所公布欄公告受理私有公共設施保留地交換資格審查（以下簡稱交換資格審查），並將公告日期、地點登報周知。」、「（第1項）執行機關審查私有公共設施保留地符合第3條及第4條規定後，核發私有公共設施保留地交換資格證明書，並應載明下列事項：一、屬中央應取得或地方應取得。二、劃設年限。三、私有公共設施保留地土地標示、面積、公告現值、所有權人姓名與國民身分證統一編號。四、其他經執行機關認為必要事項。（第2項）前項交換資格證明書有效期限以當次交換使用為限。」、「取得交換資格證明書之私有公共設施保留地之土地所有權人得單獨或聯合其他土地所有權人於交換標的投標期間，備妥下列文件放入封存袋，並將袋口密封後，向執行機關投標：……。」、「（第1項）私有公共設施保留地辦理交換之優先順位，以下列方式定之：一、劃設皆逾25年未經政府取得者為優先。二、部分劃設逾25年未經政府取得者其次。（第2項）前項各款有2件以上投標，以土地總價較高者得標，土地總價相同時，以抽籤方式定之。……」、「執行機關應於前項公告後30日內會同得標人及公有土地管理機關勘查交換之土地；公有土地管理機關應與得標人於勘查完竣後30日內簽約，並辦理交換土地所有權移轉登記及點交事宜。」則分別為內政部依都市計畫法第50條之2第2項所訂定之土地交換辦法第4條、第7條第1項、第8條、第12條第1項、第13條第1、2項、第15條第2項所明定。依上開規定觀之，都市計畫私有公共設施保留地非均得與公有非公用土地為交換；又其交換程序，須經私有公共設施保留地之土地所有權人協力提出申請取得交換資格證明書後，始得參與投標，於得標後，方有簽約及履行所有權交換之可能；且私有公共設施保留地之土地所有權人參與投標，於符合條件下，對該次交換公告之交換標的有選擇投標之權利，評比結果亦非必然得標。準此，如私有公共設施保留地之土地所有權人，已依土地交換辦法之

規定參與土地交換之投標且已得標，固係土地徵收條例第11條所指以「其他方式」取得公共設施保留地；惟如私有公共設施保留地之所有權人未依土地交換辦法申請核發私有土地公共設施保留地交換資格證明書後，進行土地交換之投標，因土地交換辦法並無由需用土地人發動為土地交換之設計，在此情形下，需用土地人尚無從以此方式取得私有公共設施保留地（最高行政法院103年度判字第311號判決參照）。

(2)是以，公有非公用土地之取得，雖不排除以土地交換辦法方式取得，但仍以主管機關於各該年度有可供交換土地之提出及私有公共設施保留地所有權人參與交換招標，並就特定交換標的得標，始有可能依此途徑取得土地。若需地機關辦理徵收前，客觀上不存在此一替代徵收之條件，私有公共設施保留地所有權人，即不得因有土地交換辦法之規定，認需用土地人未依土地交換辦法為土地交換，所為對私有公共設施保留地之徵收，與土地徵收條例第11條之規定不合，亦不得以之作為需用土地人用徵收方式取得土地所有權，非屬最後不得已手段，而與比例原則有悖之理由。

(3)又「公有土地管理機關應定期清查可供交換之公有非公用土地，並將其標示、面積、公告現值、權利狀態及使用現況等資料製作成冊，於每年3月底前送執行機關。」土地交換辦法第6條第1項亦有明文。經查，本件需用土地人鐵道局於辦理協議價購前，財政部國有財產署107年2月21日發函予臺南市政府「主旨：檢送貴轄範圍內本署經管可供交換國有土地清冊乙份，倘經評估非屬適當之交換標的者，請儘速函知本署，俾利該土地之後續處理，請查照。」臺南市政府財政稅務局107年3月1日以書函通知臺南市政府都市發展局：「主旨：有關貴署辦理107年度『都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交換』乙案，本局目前無經管可供交換土地，請查照。」臺南市政府則於107年5月11日公告：「主旨：有關『都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交換』業務，今(107)年度無適當可供交換之公有非公用土

地，請周知。」（見本院卷七第417-445頁）。則依土地交換辦法第6條第1項規定，鐵道局於107年辦理協議價購前，並無可供交換之公有非公用土地，因斯時客觀上不存在可供交換之公有非公用土地，鐵道局即無從依土地交換辦法規定之方式取得原告土地。況如上所述，私有公共設施保留地欲循土地交換辦法辦理交換者，須經私有公共設施保留地之土地所有權人先提出申請取得交換資格證明書並辦理投標，而本件因已無土地可供交換，原告未能踐行上開需先取得交換資格證明書並辦理投標之程序，亦使本件循土地交換辦法取得土地之程序為不可能。故鐵道局未採取以地易地替代徵收，並無不法。

(4)況且，國有非公用土地之管理、人民申請私有地交換、國有地標售等事項，歸屬財政部國有財產署所管，臺南市有非公用土地之管理、人民申請私有地交換、臺南市有地標售等事項，則歸臺南市政府所管，均非被告法定業務，被告亦無權於審議徵收處分階段，越權審查國有財產署、臺南市政府公告是否違誤之法令依據，本件徵收計畫書已表明鐵道局及臺南市政府均無可供交換之國有地及市有地（東區第8頁、北區第7頁），被告依徵收計畫書所載，核准本件徵收，即無不合。

8、至原告所引高雄市第85期市地重劃案、高速鐵路路線行經臺中市後期發展地區案、司法院釋字732號解釋理由書、最高行政法院107年度判字第2號、109年度上字第816號、臺北高等行政法院110年度訴字第860號判決等，均與本件案情有別，原告執為其有利之論據，亦不可採。

(七)綜上所述，原告陳儀盆、陳致曉為當事人不適格。又本件徵收前已踐行合於土地徵收條例第11條所定應依市價與所有權人協議價購之程序，被告以原處分核准本件徵收案，未辦理聽證程序，並未違反司法院釋字第709號及第739號解釋所揭示之正當法律程序原則，且被告審議小組業已審查本件徵收案之必要性而為決議，被告據此作成原處分核准徵收，並未

違反比例原則，原告訴請判決撤銷訴願決定及原處分，為無理由。

八、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核於判決結果不生影響，無逐一論述的必要，一併說明。

九、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中 華 民 國 112 年 12 月 26 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 孫 國 禎

法官 曾 宏 揚

法官 林 韋 岑

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

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. 當事人或其代表人、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格

01

	或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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 112 年 12 月 28 日

03

書記官 周 良 駿