高雄高等行政法院判決

110年度訴字第366號
民國111年6月29日辯論終結

原　　告　台灣糖業股份有限公司

代　表　人　陳昭義
訴訟代理人　涂嘉益　律師
被　　告　內政部
代　表　人　徐國勇
訴訟代理人　邱于蓉
　　陳彥妃
參　加　人　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　楊丕銘　律師

上列當事人間土地徵收事件，原告不服行政院中華民國110年8月11日院臺訴字第1100179749號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣參加人為辦理「國道1號永康交流道聯絡道工程-安南區4-11-40M都市計畫道路」（下稱系爭工程），申請徵收臺南市安南區（下稱安南區）東和段6地號等62筆土地，經被告以民國108年10月9日臺內地字第1080265619號函核准徵收，並經參加人以108年11月13日府地用字第1081257176A號公告，公告期間自108年11月14日起至同年12月13日止，並以108年11月13日府地用字第1081257176F號函通知上開土地所有權人領取徵收補償費，其中原告所有坐落安南區和農段482、483、484、501、1088、1088-1地號等6筆土地（下稱系爭和

農段6筆土地）位於上開徵收範圍內。嗣原告以系爭和農段6筆土地業經與參加人成立協議價購契約，自不得予以徵收，被告核准徵收，於法有違等由，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、本件事實經過如下：

(1)參加人為取得系爭工程用地，分別於106年12月1日及107年2月9日召開2場公聽會，並於107年8月1日舉行系爭工程用地協議價購會議。依參加人所提出之系爭工程道路地價表記載，其擬以新臺幣（下同）619,541,135元價購原告所有系爭和農段6筆土地及安南區和館段59、61、64、65、66、69、70、71、75、76、77、80、81、82、85、87地號等16筆土地（下稱和館段16筆土地），合計22筆土地。

(2)前述土地價購案因原告土地出售作業程序規定，須由原告所屬台南區處先與參加人完成協議內容後報總公司核定，故雙方乃於107年11月1日在原告所屬台南區處再召開協議價購會議。嗣經原告所屬台南區處報請總公司核准後，原告所屬台南區處遂以108年1月16日南善資字第10848000672號函通知參加人，本案業奉原告董事會核定同意出售，並請參加人於108年1月30日至原告所屬台南區處辦理協議產權移轉及繳款事宜。詎參加人卻以108年1月18日府工新三字第1080081077號函復表示：和館段16筆土地，其道路現況已40公尺全寬開闢，是屬道路養護範疇，非道路新闢拓寬，礙難核發用地補償費用；另系爭和農段6筆土地係位於現況道路20公尺內，屬本次道路拓寬範圍，其將續向原告辦理協議價購事宜。

(3)嗣原告所屬台南區處以108年1月23日南善資字第1084800296號函復參加人表示：雙方買賣契約已成立，請於原告交付上述22筆土地產權移轉登記書時同時繳納地價款。惟參加人卻突以108年3月27日府工新三字第1080350270C號函檢送第1場及第2場公聽會說明資料及會議紀錄用地範圍、面積筆數誤

繕之更正公告，並以108年4月10日府工新三字第1080407325號書函略謂：「說明：……二、有關貴區處107年11月1日會議紀錄結論第6點敘明本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效，……，依民法第99條所示『附停止條件之法律行為，於條件成就時，發生效力。』本府與貴區處辦理協議價購後，依108年1月18日府工新三字第1080081077號函告貴公司所有和館段59地號等16筆土地係位於現況已40公尺全寬開闢範圍，僅辦理車道配置調整及既有設施維護，已函告不予補償。……。三、另有關貴區處所有位於現況道路20公尺拓寬範圍內和農段482地號等6筆土地，……，本府擬續向貴區處辦理價購作業。」等語；另又以108年4月24日府工新三字第1080473743號書函通知原告，請於108年5月2日前洽承辦人辦理協議價購補償款領取手續，未能達成協議價購者將依土地徵收條例規定辦理徵收。

(4)嗣原告所屬台南區處雖再以108年4月25日南善資字第1084801969號函及同年5月2日南善資字第1084802322號函向參加人重申雙方就系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地之價購已意思表示一致，契約已成立之意旨，惟參加人仍堅持僅願價購系爭和農段6筆土地，嗣更以原告拒絕價購為由，向被告申請徵收系爭和農段6筆土地，經被告以108年10月9日臺內地字第1080265619號函核准徵收，並由參加人於108年11月13日公告。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

2、原告與參加人針對系爭和農段6筆土地（以及和館段16筆土地）之協議價購已互相意思表示一致，協議價購契約已有效成立，故被告就系爭和農段6筆土地所為核准徵收處分，違反土地徵收條例第11條第1項之規定，應屬違法：

(1)按「行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」行政程序法第149條定有明文。次按「當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成立。」「契約之要約人，因要約而受拘束。但要約當時預先聲明不受拘束，或

依其情形或事件之性質，可認當事人無受其拘束之意思者，不在此限。」「要約定有承諾期限者，非於其期限內為承諾，失其拘束力。」民法第153條第1項、第154條第1項、第158條亦有明文。

(2)又行政契約指兩個以上之當事人就公法上權利義務設定、變更或廢止所訂定之契約。當事人為行政主體與私人間者稱為隸屬關係契約或垂直契約，當事人均為行政主體者稱為平等關係契約或水平契約。行政程序法第139條規定「行政契約之締結，應以書面為之。」其立法目的固在於行政契約涉及公權力行使，並由公務員參與而締結，為求明確而杜爭議，自以書面方式為必要，惟參酌我國行政程序法第139條立法依據之德國行政程序法第57條相關德國學說及裁判見解，「書面」之意義，應從行政契約之意義及其內容加以解釋及運用。法律明定「書面」之目的，僅具有「證明」、「警告」功能，因而從行政主體相互間之往來文件，已可察知就公法上法律關係之設定、變更或消滅，雙方確已達成具有拘束力以及表示知悉之意思表示之合意者，即可認已具備書面之要件，故所稱「書面」，實不以單一性文件為必要（最高行政法院104年度判字第778號判決意旨參照）。

(3)參加人於107年8月1日邀集土地所有權人舉行系爭工程用地協議價購會議，並提出系爭工程道路地價表，詳載擬價購土地之地段、地號、面積、持分、協議市價、所有權人姓名及其住居所、事務所或營業所等資料。亦即，參加人於協議價購會議中已向土地所有權人提出欲依照上述地價表所載金額價購土地之要約之意思表示，故參加人針對系爭和農段6筆土地（以及和館段16筆土地）已明確提出依照該地價表所載金額向原告購買土地之要約。

(4)至於107年8月1日之協議價購會議紀錄雖記載「所有權人若接受本案之協議市價及同意協議價購者，請於107年8月13日前出具協議價購同意書，未在規定期限內出具者，視為不同意協議價購，由本府續辦徵收作業。」等語，惟因原告就協

議價購土地案件均須經過公司董事會核准同意始得辦理，此為參加人所明知，且雙方前此對於此類協議價購案件亦均係待原告董事會同意後始接續進行相關價購事宜，原告並曾先以107年10月29日南善資字第1074805806號函告知參加人，嗣雙方於107年11月1日在原告所屬台南區處再召開協議價購會議，且有關價購之土地範圍、面積、地價款均與參加人於107年8月1日之協議價購會議所提出之書面資料所載內容完全相同，參加人既出席該日之會議，且對其前此之要約並未表示撤回或有其他異議，自仍應受其前所提出價購系爭和農段6筆土地（以及和館段16筆土地）之要約拘束。

(5)嗣原告所屬台南區處將107年11月1日之會議紀錄及有關之協議價購地價表等資料報請總公司核准後，即以108年1月16日南善資字第10848000672號函通知參加人，本案業奉董事會核定同意出售。亦即，原告對於參加人提出依照前述地價表所載金額價購系爭和農段6筆土地（以及和館段16筆土地）之要約，已以108年1月16日南善資字第10848000672號函向參加人為承諾之意思表示。

(6)在原告以108年1月16日南善資字第10848000672號函向參加人為承諾之意思表示之前，參加人從未曾撤回其要約之意思表示。準此，參諸最高行政法院104年度判字第778號判決意旨暨兩造相互間之往來文件，本件於原告以108年1月16日南善資字第10848000672號函通知參加人後，雙方針對系爭和農段6筆土地（以及和館段16筆土地）依照參加人所提出之系爭工程道路地價表所載金額協議價購，已互相意思表示一致，協議價購契約應已有效成立。故針對系爭和農段6筆土地，並無「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」之情形，被告就此未詳審酌，遽就參加人報請徵收系爭和農段6筆土地予以核准，實有違土地徵收條例第11條第1項之規定。

3、訴願決定理由雖參考鈞院108年度訴字第340號判決意旨，認參加人於107年8月1日協議價購會議提出之地價表及參考價

金，性質上並非要約之意思表示，且107年11月1日協議價購會議紀錄未獲參加人上級核准，另參諸參加人108年4月24日府工新三字第1080473743號書函、108年5月17日府工新三字第1080576581號書函及原告108年5月2日南善資字第1084802322號函、108年5月28日南善資字第1084802925號函內容，雙方對協議價購之標的範圍存有歧異，未能達成意思合致。惟查：

(1)本件需用土地人係參加人，參加人為取得土地於107年8月1日邀集相關土地所有權人舉行工程用地協議價購會議，並提出系爭工程道路地價表，詳載擬價購土地之地段、地號、面積、持分、協議市價、所有權人姓名及其住居所、事務所或營業所等資料，顯見參加人已明確提出依照該地價表所載金額向土地所有權人購買土地之意思表示。

(2)其次，有購買取得土地之需要者為參加人，反之，原告並無出賣土地之必要性，且有關價購土地之金額係由參加人主動向土地所有權人提出，並非由原告提出，而原告對於參加人所提出之價購金額，事實上僅有同意與不同意二種選擇，根本無磋商之可能性。此觀諸參加人107年10月15日府工新三字第1071147271號函所檢送之107年8月1日協議價購會議紀錄記載：「玖、結論：所有權人若接受本案之協議市價及同意協議價購者，請於107年8月13日前出具協議價購同意書，未在規定期限內出具者，視為不同意協議價購，由本府續辦徵收作業。」等語，足見原告對於參加人所提出之協議市價，並無任何討價還價之餘地。若原告不接受參加人所提出之協議市價，土地只有被徵收一途；反之，若原告選擇接受參加人提出之協議市價，但又認為「參加人於協議價購會議提出之地價表及參考價金，性質上並非要約之意思表示」，則參加人可完全不受任何拘束，其結果，縱使原告接受參加人提出之協議市價而同意價購，參加人亦可不具任何理由予以拒絕，而後再以徵收方式取得土地。如此一來，無論原告同意與否，均將同樣遭受土地被徵收之命運，土地徵收條例

第11條第1項規定之協議價購程序勢將流於形式。故訴願決定理由就參加人與原告雙方取得與出售土地之必要性，以及協議價購金額係由參加人主動提出，原告僅居於被動地位等情形未詳加審酌，遽認參加人於協議價購會議提出協議市價並非要約之意思表示，並據此推論本件協議價購契約尚未成立，無異使土地徵收條例第11條第1項之規定形同具文，實有違誤。

(3)再者，依參加人107年10月15日府工新三字第1071147271號函檢送之107年8月1日協議價購會議紀錄記載：「伍、說明事項：……八、同意協議價購者：（一）由本府委請代書辦理過戶手續，產權移轉登記費用、印花稅及代書費等由本府負擔。」等語。上開內容既已明白表示原告同意協議價購，即由參加人委請代書辦理過戶，足見原告若接受參加人提出之價購金額並同意協議價購，則協議價購契約應即成立生效，否則，若契約尚未有效成立，參加人如何能據以辦理土地所有權之移轉過戶？故參加人於協議價購會議中向原告提出擬價購土地之金額，應認係對原告為購買土地之要約之意思表示，而原告同意協議價購則係對於參加人之要約為承諾之意思表示。

(4)再觀諸前揭107年8月1日協議價購會議紀錄之內容，並無任何文字記載原告同意協議價購後尚需再經過參加人之同意，亦無任何參加人對其要約之意思表示為保留或聲明不受拘束之文字記載，惟訴願決定理由卻認原告向參加人出具協議價購同意書，仍需待參加人作成同意與否之決定，並據此認參加人於107年8月1日協議價購會議提出之地價表及參考價金，性質上並非要約之意思表示，實與前揭協議價購會議紀錄之內容不符。

(5)原告與參加人於107年11月1日在原告所屬台南區處再召開協議價購會議，係因原告所屬台南區處前以107年10月29日南善資字第1074805806號函告知參加人，協議價購案須由原告所屬台南區處先與參加人完成協議內容報公司董事會核准同

意後始得辦理，故有上述會議之舉行。該日會議紀錄結論雖載有「（六）本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」等語，惟本件土地價購係由參加人主動提出，且上開會議內容有關之價購土地範圍、面積、地價款，均與參加人於107年8月1日協議價購會議提出之書面資料所載內容完全相同，參加人實無任何不同意之理由。

(6)參加人雖曾以108年4月10日府工新三字第1080407325號書函向原告表示：「說明：……二、有關貴區處107年11月1日會議紀錄結論第6點敘明本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效，……，依民法第99條所示：『附停止條件之法律行為，於條件成就時，發生效力。』本府與貴區處辦理協議價購後，已以108年1月18日府工新三字第1080081077號函告貴公司所有和館段59地號等16筆土地係位於現況已40公尺全寬開闢範圍，僅辦理車道配置調整及既有設施維護，已函告不予補償。」等語。惟查：

①按民法第101條第1項規定：「因條件成就而受不利益之當事人，如以不正當行為阻其條件之成就者，視為條件已成就。」次按行政程序法第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」

②茲參加人於2次公聽會及107年8月1日之協議價購會議中，所提供之相關資料均明白記載擬價購之土地為系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地，且地價款亦屬明確。迄107年11月1日雙方再度召開協議價購會議時，協議事項亦係價購系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地，與參加人所召開之公聽會及107年8月1日協議價購會議之內容完全相同。是原告當可合理信賴參加人所欲價購者確為系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地，合計22筆土地。否則，倘政府機關於公聽會及協議價購會議中所作之表示及提供之資料，人民尚不能合理信賴，則政府之公信力何在？

③詎原告所屬台南區處以108年1月16日南善資字第10848000672號函通知參加人同意出售土地後，參加人才藉口和館段16

筆土地道路現況已40公尺，屬道路養護範疇，非道路新闢拓寬，礙難核發用地補償費用，甚至於108年3月27日又發函將之千公聽會說明資料及會議紀錄之用地範圍、面積筆數以誤繕為由片面予以更正，拒絕價購和館段16筆土地，顯違行政程序法第8條規定之誠信原則。

④再者，參加人對於同屬安南區4-11-40M都市計畫道路範圍內，且同樣均為既成道路之其他私人土地，於本案中均係以協議價購方式處理，並未因該私人土地已屬既成道路而不予價購，卻獨對原告所有和館段16筆土地以上述理由拒絕價購，明顯違反行政程序法第6條「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」之規定，更與司法院釋字第400號解釋「若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違」之意旨相違。

⑤因此，縱認107年11月1日之協議價購會議紀錄結論記載「（六）本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」等語，係「附停止條件」之法律行為。惟以前述理由拒絕核准價購和館段16筆土地，明顯違反行政程序法第6條、第8條規定之平等原則及誠信原則，且與司法院釋字第400號解釋意旨相違背，顯係以不正當行為阻止條件之成就，依民法第101條第1項規定，應視為條件已成就，故原告與參加人間就系爭和農段6筆土地以及和館段16筆土地之協議價購契約應已有效成立。

⑥綜上所述，原告以108年1月16日南善資字第10848000672號函通知參加人為承諾之意思表示後，系爭和農段6筆土地（以及和館段16筆土地）之協議價購契約應已有效成立，故參加人嗣後針對系爭和農段6筆土地報請徵收，被告予以核准徵收，有違土地徵收條例第11條第1項之規定。

(7)至於參加人108年4月24日府工新三字第1080473743號書函、108年5月17日府工新三字第1080576581號書函及原告所屬台南區處108年5月2日南善資字第1084802322號函、108年5月2

8日南善資字第1084802925號函，均係原告以108年1月16日南善資字第10848000672號函通知參加人協議價購契約已有效成立後，因參加人單方片面毀約拒絕承認所衍生之後續爭執過程，應不影響業已有效成立之系爭協議價購契約，故訴願決定以上述資料認雙方對協議價購之標的範圍存有歧異，未能達成意思合致，尚有違誤。

4、綜上所述，原告與參加人就系爭和農段6筆土地（以及和館段16筆土地）之協議價購契約應已有效成立，並無「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」之情形，不符土地徵收條例第11條第1項規定得申請徵收之條件，被告未詳予審酌，即遽核准徵收，實有違誤，訴願決定遞予維持，於法亦有未合。

(二)聲明：被告108年10月9日臺內地字第1080265619號函處分暨行政院110年8月11日院臺訴字第1100179749號訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、有關原告主張其與參加人就系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地之協議價購已意思表示一致，協議價購契約已有效成立，是系爭和農段6筆土地自不得申請徵收乙節，分述如下：

(1)參加人於107年8月1日召開協議價購會議，並於會前以書面通知原告；又原告所屬台南區處基於原告土地出售作業程序規定，以107年10月29日南善資字第1074805806號函另訂於107年11月1日與參加人進行協議價購會議，依是日協議價購會議紀錄結論所示，係以系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地為標的進行協議價購。

(2)嗣參加人以108年1月18日府工新三字第1080081077號函復原告，表示和館段16筆土地，其道路現況已40公尺全寬開闢，屬道路養護範疇，非道路新闢拓寬，故歉難核發用地補償費用；另系爭和農段6筆土地係位於現況道路20公尺內，屬本

次道路拓寬範圍，參加人仍將持續向原告辦理協議價購作業事宜等語。原告所屬台南區處以108年1月23日南善資字第10848800296號函表示，系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地，業經原告承諾同意，雙方買賣契約即已成立等語。嗣參加人再以108年5月17日府工新三字第1080576581號書函通知原告於所定期限內辦理系爭和農段6筆土地過戶及協議價購補償款領取手續，如未能達成協議者，將依土地徵收條例相關規定辦理徵收。

(3)依上開說明觀之，足證雙方就系爭和農段及和館段22筆土地或系爭和農段6筆土地之協議價購標的範圍存有歧異未能達成協議，協議之達成必須建立在雙方具有共識基礎始能合意，無法強迫，因此，參加人遂依土地徵收條例規定辦理徵收事宜，揆諸前開辦理情形符合土地徵收條例第11條第1項未能達成協議始申請徵收之情形，被告核准徵收，於法並無不合。

2、原告訴稱參加人所提之協議價購金額，事實上僅有同意與不同意之選擇，無磋商之可能性，協議價購程序流於形式乙節，說明如下：

(1)土地所有權人已於協議價購程序中充分表達意見，仍無法於土地價格上達成共識，原則上應足證已踐行實質協議價購程序（最高行政法院105年度裁字第999號裁定、鈞院108年度訴字第88號判決參照）。是以，參加人於辦理協議價購會議前，均分別通知土地所有權人開會事由、時間、地點，並檢附協議價購說明等資料，以利土地所有權人進行協議並表示意見；參加人已就協議價購會議之目的、價格形成及標準，以言詞或書面資料等方式，供各土地及土地改良物所有權人參考，而土地所有權人於協議價購程序中已為充分之意見陳述，參加人並就各個意見，給予確經評估之回覆及溝通，足認已依土地徵收條例第11條規定踐行實質協議價購程序，並無違誤。

(2)至於原告與參加人另行召開協議價購會議，及雙方往來之書函，相關書函分別為原告所屬台南區處107年10月29日南善資字第1074805806號函、原告所屬台南區處107年11月5日南善資字第1074805990號函、原告所屬台南區處108年1月16日南善資字第10848000672號函、參加人108年1月18日府工新三字第1080081077號書函、原告所屬台南區處108年1月23日南善資字第1084800296號函、參加人108年4月10府工新三字第1080407325號書函、參加人108年4月24日府工新三字第1080473743號書函、原告所屬台南區處108年5月2日南善資字第1084802322號函、參加人108年5月17日府工新三字第1080576581號書函、原告所屬台南區處108年5月28日南善資字第1084802925號函，皆係針對系爭和農段及和館段22筆土地或系爭和農段6筆土地之協商過程，惟雙方就協議價購標的範圍存有歧異未能達成協議，參加人僅能視為協議不成，依法申請徵收，是故本件並無原告所稱拒絕協商之行為。

3、原告主張和館段16筆土地為既成道路不予補償，有違司法院釋字第400號解釋乙節，說明如下：

(1)參加人以108年3月27日府工新三字第1080350270B號公告更正第1場及第2場公聽會之用地範圍、面積及筆數，系爭工程所涉及之私有土地，由原155筆更正為137筆，減少18筆（包含和館段16筆土地），係屬區段徵收範圍，其餘2筆土地，則屬市地重劃範圍，均無法以一般徵收方式辦理，因而予以剔除，先予敘明。

(2)因此，和館段16筆土地開發方式屬區段徵收，依徵收土地有無妨礙都市計畫證明書所示，依都市計畫係屬應以區段徵收方式開發土地，未納入系爭工程用地以一般徵收方式取得，尚無礙被告108年10月9日臺內地字第1080265619號函核准徵收處分之效力，故無原告所指與司法院釋字第400號解釋意旨有違情事。

(3)另和館段16筆土地倘不再以區段徵收方式開發，而都市計畫取得方式卻仍維持上開方式，似應請參加人另案辦理都市計

畫變更為適當之取得方式並辦理用地取得為宜，併予敘明。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述要旨：

(一)關於107年8月1日協議價購會議紀錄，不論定性其為參加人之要約，抑或定性為非要約，其均與本件之判斷無涉：

按107年8月1日協議價購會議紀錄結論記載：「所有權人若接受本案之協議市價及同意協議價購者，請於107年8月13日前出具協議價購同意書，未在規定期限內出具者，視為不同意協議價購，由本府續辦徵收作業。」等語。準此，縱將上開107年8月1日協議價購會議紀錄定性為參加人之要約者，然參加人受該要約拘束之期限亦僅至107年8月13日止，亦即原告若未於107年8月13日前出具協議價購同意書予參加人，則該要約即失其拘束力。查原告並未於107年8月13日前出具協議價購同意書予參加人，以致所謂107年8月1日之要約即已失其拘束力（至於原告與參加人其後107年11月1日協議價購會議紀錄，則係屬另一回事，詳如後述）。故本件不論將107年8月1日協議價購會議紀錄定性為參加人之要約或非要約者，均與本件之判斷無涉（參加人認為107年8月1日協議價購會議紀錄並非係參加人之要約，而至多僅係參加人之要約引誘）。

(二)參加人與原告間之107年11月1日協議價購會議紀錄，確因未能該當結論第㈥點約定：「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」之生效要件，致確定不能生效，故被告核准徵收原告所有之系爭和農段6筆土地，並未違反土地徵收條例第11條第1項之規定。茲分述如下：

1、參加人與原告間之107年11月1日協議價購會議紀錄結論第㈥點，非係條件，而係生效要件：

原告主張107年11月1日協議價購會議紀錄結論第㈥點所稱「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」乙節，係屬停止條件，而參加人以不正當方法阻止該停止條件之成就，致依法應視為停止條件已成就。惟按所謂條件，係將法律行為

效力之發生或消滅，繫於將來成否「客觀的」「不確定的」事實之上；而會議紀錄結論第㈥點所稱「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」，則係繫於當事人將來「主觀的（純粹隨意的）」「上級是否核准」的事實之上。是以，會議紀錄結論第㈥點所謂「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」，即非可謂為條件，實為「當事人之效果意思尚未確定致其法律行為尚未有效成立」，亦即為107年11月1日協議價購會議紀錄成立生效之要件。故原告主張前揭約定係屬停止條件，並主張有民法第101條之適用，顯無足取。

2、而107年11月1日協議價購會議紀錄，嗣經陳報上級後，參加人並未核准，故該協議價購未能有效成立（即參與協商該價購協議之雙方人員均不具終局決定之權限，致才會約定將該價購協議是否有效成立之終局決定權保留予雙方之有決策權限之上級）：

如前所述，參加人與原告間之107年11月1日協議價購會議紀錄結論第㈥點約定，係以「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准」作為該價購協議之成立生效要件，此實係因參與協商該價購協議之雙方人員均不具終局決定之權限，致才會將該價購協議是否有效成立之終局決定權保留予雙方之有決策權限之上級，而特別約定「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」，亦即：參加人僅係由參加人所屬工務局之約用人員黃謙蓁、李麗雪前往與原告協商，致就協議價購內容並無終局決定權，更不敢擅為終局決定（因黃謙蓁、李麗雪均係約用人員，並無職級及職稱，其中黃謙蓁係承辦、李麗雪係陪同前往），而原告參與協商之人員同樣亦無終局決定權，因此參與協商之雙方才會於107年11月1日協議價購會議紀錄第㈥點約定「本協議紀錄需俟雙方（之承辦人員）陳報上級核准後生效」。故原告主張「本協議紀錄需俟雙方（之承辦人員）陳報上級核准後生效」乙節，僅指原告之上級而不含參加人之上級，毫無足取。

3、參與協商之雙方人員既基於契約自由原則，而合意將107年11月1日協議價購會議紀錄能否有效成立之終局決定權保留予雙方之有決策權限之上級，則雙方之有決策權限之上級自能「平等地」享有不附理由以決定核准與否之權利，故原告之主張顯無足取（本件之決行層級係至市長，而市長不予核准）：

(1)按協議價購既係契約，則基於契約自由原則，參加人及原告就要否訂約、要與何人訂約、要就何標的訂約、要訂立如何內容之契約、契約必須具備何種特別要件始能有效成立等事項，自得由雙方各自基於自身之各種情況而自由決定，且雙方所各自自由決定之內容復須合致，其協議價購契約始能有效成立。

(2)如前所述，雙方人員既已基於契約自由原則而合意將「107年11月1日用地取得協議價購會議紀錄能否有效成立」之終局決定權保留予雙方之有決策權限之上級，則雙方之有決策權限之上級自能「平等地」享有「不附理由」以決定核准與否之權利（例如參加人就是否一併協議價購和館段16筆土地乙事可以自由決定）。茲參加人最終既已決定不予核准107年11月1日協議價購會議紀錄，則就算參加人之不予核准係未附理由，其不予核准仍屬契約自由之範疇，尚無不可，是原告主張顯無足取。

4、何況，參加人亦非毫無理由不予核准107年11月1日用地取得協議價購會議紀錄，茲分述如下：

(1)參加人原即不擬就「道路現況已40公尺全寬開闢之部分（原告所有之和館段16筆土地即屬此）」為協議價購，而原告於107年11月1日協議價購會議紀錄卻堅持要就系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地一體協議價購，在協議價購標的如此岐異之情況下，參加人參與協商之人員自無終局決定權而須將終局決定權保留予上級基於契約自由原則而行使。

①由106年12月1日、107年2月9日之公聽會會議紀錄內容，及107年8月1日協議價購會議之開會通知單內容，在在可知參加

人原即不擬就「道路現況已40公尺全寬開闢之部分（原告所有之和館段16筆土地即屬此）」為協議價購：蓋以106年12月1日公聽會會議紀錄及107年2月9日公聽會會議紀錄均謂：「本案為連續性道路拓寬及開闢工程，本次工程範圍拓寬安南區都市計畫道路4-11-40M路段。現況為既成道路長和路一段，分為2段拓寬開闢，北側由長和路2段12巷路口（安南醫院）至長和路一段823巷止，道路長度為450公尺，道路中段已全線拓寬（40M），南側由東和橋至永安橋止，道路長度為550公尺，總計需辦理拓寬之道路長度約1,000公尺，……。」等語；107年8月1日協議價購會議之開會通知單備註欄第2點亦謂「本案道路現況為既成道路長和路一段，分為2段拓寬開闢，北側由長和路2段12巷路口（安南醫院）至長和路一段823巷止，道路長度為450公尺，道路中段已全線拓寬（40M），南側由東和橋至永安橋止，道路長度為550公尺，總計需辦理拓寬之道路長度約1,000公尺，……。」等語。由此可見，參加人為辦理道路拓寬而協議價購之範圍原僅限於北側及南側合計1,000公尺之既成道路，而不含中段現況業已40公尺寬之既成道路（即參加人所擬協議價購之標的範圍本即不含原告所有之和館段16筆土地）。然而，原告於107年11月1日協議價購會議紀錄卻強要參加人之參與協商人員就系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地一體協議價購，則在協議價購標的如此岐異之情況下，參加人參與協商之人員自無終局決定權，而須將終局決定權保留予上級基於契約自由原則而為行使，因此，107年11月1日協議價購會議紀錄結論第㈥點「本協議紀錄需俟雙方（之承辦人員）陳報上級核准後生效」之約定，實則係參加人較諸原告更有理由且更有必要陳報上級核准後始生效。

②由105年8月之可行性評估報告及預算編列，對照106年12月1日及107年2月9日公聽會會議紀錄關於「徵收費用及各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形」乙項之說明，益知參加人之協議價購始終不含原告所有之和館段16筆

土地在內：按參加人105年8月之「生活圈道路交通系統建設計畫國道1號永康交流道聯絡道工程可行性評估報告」第2頁示意圖及第3頁說明（並請對照第15頁示意圖及第17頁平面圖），可知示意圖中：A、「南133線道路」至「長和路二段（安南醫院）」擬拓寬為20公尺，故示意圖乃以虛線標示（即3-60-20M道路、長度約為2,360公尺）；B、「長和路二段（安南醫院）」至「環館北路」擬拓寬為40公尺，故示意圖乃以虛線標示（即4-11-40M道路北側、長度約為450公尺）；C、「環館北路」至「慶和路二段（鹽水溪大排及東和橋）」現況已為40公尺寬道路而無需拓寬，故示意圖乃以實線標示（即4-11-40M道路中段且即原告所有之和館段16筆土地）；D、「慶和路二段（鹽水溪大排及東和橋）」至「鹽水溪（永安橋）」擬拓寬為40公尺，故示意圖乃以虛線標示（即4-11-40M道路南側、長度約為550公尺）；E、「鹽水溪（永安橋）」至「中正北路」擬拓寬為40公尺致示意圖乃以虛線標示（長度約為1,450公尺）（以上A至E段長度合計4,810公尺）。基上，則參加人在106年12月1日及107年2月9日公聽會之前的105年8月可行性評估報告中，原即無意為辦理道路拓寬而徵收或協議價購前開第C段原告所有之和館段16筆土地，其後參加人在106年12月1日、107年2月9日之公聽會中，及在107年8月1日協議價購會議之開會通知單上，乃僅就上開第B段及第D段兩段道路（第B段即北側長度為450公尺、第D段即南側長度為550公尺、北側及南側兩段合計長度1,000公尺）為辦理拓寬之需要而協議價購。因此，本件在編列開闢用地總預算時乃未計列前開第C段原告所有之和館段16筆土地之徵收或協議價購經費，致中央補助款及地方配合款乃均未及於前開第C段原告所有之和館段16筆土地；而且，即使不含前開第C段原告所有之和館段16筆土地，其補償總費用亦已高達12億9,272萬1,810元，而較諸中央補助款及地方配合款合計8億6,800萬元預算，已逾4億2,472萬1,810元，益見參加人始終無意且無力協議價購前開

第C段原告所有之和館段16筆土地；再者，106年12月1日公聽會會議紀錄及107年2月9日公聽會會議紀錄均已表明「評估項目/經濟因素/徵收費用及各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形：……徵收土地費用由內政部營建署編列預算支付，徵收補償費來源無虞。」等語，而如前所述，本件在先前之可行性評估報告及預算編列時均未包含前開第C段原告所有之和館段16筆土地，益見參加人始終無意且無力協議價購前開第C段原告所有之和館段16筆土地。

(2)原告所有之和館段16筆土地係屬應以「區段徵收」開發之土地，依法不得以協議價購及徵收之方式取得，致參加人參與協商之約用人員當然必須於協議上註明應俟陳報上級核准後始能生效（且即使參加人之上級事後核准一併協議價購和館段16筆土地，該核准亦因違反強制禁止規定而依民法第71條規定應屬無效）：

①按和順寮農場地區自86年7月17日擬定臺南市安南區（和順寮農場地區）細部計畫案書、圖時起，其第5節「事業及財務計畫」即規定：「一、開發事業計畫：1、開發方式：區段徵收。」。次按102年10月21日發布實施之「變更臺南市安南區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案」仍沿續前述之細部計畫，而於第6-158頁載稱：「區內各項公共設施用地依都市計畫法規定，開發方式採徵收、市地重劃、區段徵收及獎勵私人投資等方式」「安南區都市計畫範圍內，按原細部計畫規定，共指定有28處整體開發地區，應採市地重劃（計26處）及區段徵收（計2處）方式」，並於第6-159頁載稱：「A11：為配合興建歷史博物館及周邊公共設施用地，擬以區段徵收方式辦理本計畫區之開發/備註：維持原計畫規定」（所謂維持原計畫規定即係維持前述之細部計畫之區段徵收方式），此參諸系爭工程徵收土地有無妨礙都市計畫證明書就和館段16筆土地之「有無指定以聯合開發、市地重劃、區段徵收或其他方式整體開發」乙欄均記載「應以區段徵收開發」及備考欄均記載「102年10月21日發布實施『變

更臺南市安南區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案』」等語即明。

②再依內政部85年1月5日臺內地字第8575540號函及88年8月31日臺內營字第8874380號函釋意旨，可知屬於應以區段徵收之土地及都市計畫規劃為市地重劃之土地均不得以徵收方式取得土地，亦不得以「經土地所有權人同意徵收（按：含協議價購）」之方式取得土地。準此，和館段16筆土地既屬應以「區段徵收」開發之土地，依法自不得以協議價購及徵收之方式取得，從而參加人之約用人員於與原告協議時自須於協議上註明「本協議紀錄需俟雙方（之承辦人員）陳報上級核准後生效」，而無從自為終局決定；甚至，即使參加人事後就應以「區段徵收」開發之和館段16筆土地核准一併協議價購者，該核准亦因違反強制禁止規定而依民法第71條規定應屬無效。

③至於原告於另案請求給付土地價購款事件所提出之「106年變更臺南市主要計畫（第5次通盤檢討）（第1階段）案」，該案並未包含4-11-40M道路之中間部分（即未包含和館段16筆土地），是其與和館段16筆土地有關徵收方式之判斷全然無涉。此係因4-11-40M道路極長，而就其中之中間一段採用區段徵收之方式，另就其中之頭尾兩段則係依106年變更臺南市主要計畫（第5次通盤檢討）（第1階段）案說明書採用一般徵收之方式所致。此由系爭工程徵收土地有無妨礙都市計畫證明書關於和館段16筆地號土地之部分，備考欄均係記載「102年10月21日發布實施『變更臺南市○○區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案』」，而其他土地之備考欄則係記載「106年7月13日發布實施『變更臺南市主要計畫（第5次通盤檢討）（第1案）』」可知。故「106年變更臺南市主要計畫（第5次通盤檢討）（第1階段）案」所採用之一般徵收方式，要與和館段16筆土地全然無關。

④另外，原告雖質疑倘若和館段16筆土地確實應以區段徵收方式辦理而不得以一般徵收或協議價購方式辦理，則參加人於

雙方間之往來函文中何以一直未曾提及此項事由。然查，本件雙方間之107年11月1日協議價購會議紀錄既確實記載「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」，則參加人逕以上級不予核准之事由對原告為主張，實最為直接、簡單、明瞭，是參加人乃於當時兩造之往來函文中未特別提及區段徵收之問題。故原告上開質疑，尚無足取，且原告上開質疑亦無從改變和館段16筆地號土地依規定應以區段徵收方式辦理之事實。

(三)更何況，原告所主張其與參加人間之107年11月1日協議價購會議紀錄，亦因不符法定要式之要件致未能有效成立：

1、按「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。」土地徵收條例第11條第2項定有明文。次按「行政契約之締結，應以書面為之。但法規另有其他方式之規定者，依其規定。」行政程序法第139條亦有明文。又按「法律行為，不依法定方式者，無效。但法律另有規定者，不在此限。」「契約當事人約定其契約須用一定方式者，在該方式未完成前，推定其契約不成立。」分別為民法第73條及第166條所規定。

2、查107年11月1日協議價購會議紀錄結論第㈤點約定：「其他未盡事項，雙方同意依土地買賣契約書辦理（如附契約書草本）。」則參加人與原告雙方業已合意系爭協議價購契約以踐行「如附契約書草本之買賣契約之簽訂」為其方式，則不論係自法定方式抑或自約定方式之觀點而論，雙方間之協議價購契約均因方式之欠缺而不成立或無效，且原告亦於另案前案109年6月17日開庭時自承目前沒有書面之行政契約，益證系爭行政契約確實欠缺法定或約定之方式。故原告所訴，顯無理由。

五、爭點：原告與參加人是否曾就系爭和農段6筆土地成立協議價購契約？被告以原處分核准徵收系爭和農段6筆土地，是否適法？

六、本院的判斷：

(一)前提事實：如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有被告108年10月9日臺內地字第1080265619號函（本院卷第177-178頁）、參加人108年11月13日府地用字第1081257176A號公告（訴願卷第6-8頁）、參加人108年11月13日府地用字第1081257176F號函（本院卷第171-174頁）、系爭工程土地歸戶清冊（本院卷第175-176頁）及訴願決定書（本院卷第187-196頁）附卷可稽，堪予認定。

(二)原告與參加人並未就系爭和農段6筆土地成立協議價購契約，是被告以原處分核准徵收系爭和農段6筆土地，並無違誤：

1、應適用之法令：

(1)土地徵收條例：

①第3條第2款：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：……二、交通事業。」

②第11條第1項、第2項：「（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。」

(2)行政程序法：

①第135條：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」

②第139條：「行政契約之締結，應以書面為之。但法規另有其他方式之規定者，依其規定。」

③第149條：「行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」

(3)民法：

①第153條：「（第1項）當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成立。（第2項）當事人對於必要之點，意思一致，而對於非必要之點，未經表示意思者，推定其契約為成立，關於該非必要之點，當事人意思不一致時，法院應依其事件之性質定之。」

②第154條第1項：「契約之要約人，因要約而受拘束。但要約當時預先聲明不受拘束，或依其情形或事件之性質，可認當事人無受其拘束之意思者，不在此限。」

2、得心證之理由：

(1)按行政程序法第135條規定，行政機關基於其法定職權，為達之特定之行政上目的，於不違反法律規定之前提下，自得與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約關係。依上述土地徵收條例第11條規定，協議價購乃徵收之法定先行且必經之程序，倘需地機關與土地所有權人依上述規定所為之價購，係為達成行政目的而在徵收前所為之價購，且該協議價購在徵收程序發動後或即將發動之際，並在徵收行政處分作成前，需用土地人申請或即將申請徵收之際，為替代徵收處分之目的與土地所有權人達成協議，則該協議價購之契約，自屬行政契約性質（最高行政法院102年度裁字第1319號裁定意旨參照），合先敘明。

(2)經查，參加人為辦理系爭工程，前於106年12月1日、107年2月9日分別辦理2次公聽會，並邀集土地所有權人召開107年8月1日協議價購會議，而107年8月1日協議價購會議紀錄略以：「伍、說明事項：……四、協議價購之價格：（一）依土地徵收條例第11條規定，由需用土地人依市價與所有權人協議，所稱市價，指市場正常交易價格。……七、所有權人拒絕參加與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，為利本工程順利進行，本府得依土地徵收條例規定申請徵收：……。」「玖、結論：所有權人若接受本案之協議

市價及同意協議價購者，請於107年8月13日前出具協議價購同意書，未在規定期限內出具者，視為不同意協議價購，由本府續辦徵收作業。」等語，有參加人107年1月3日府工新三字第1061389736B號公告（本院卷第23頁）、106年12月1日系爭工程第1場公聽會會議紀錄（本院卷第25-50頁）、參加人107年3月1日府工新三字第1070251643B號公告（本院卷第51頁）、107年2月9日系爭工程第2場公聽會會議紀錄（本院卷第54-94頁）、參加人107年7月20日府工新三字第1070814199A號開會通知單（本院卷第95-99頁）及107年8月1日系爭工程協議價購會議紀錄節本（本院卷第109-113頁）附卷為憑。次查，原告基於其公司土地出售作業程序規定，與參加人另訂於107年11月1日進行系爭工程用地取得協議價購會議，此為參加人所不爭執，並有原告所屬台南區處107年10月29日南善資字第1074805806號函（本院卷第115頁）附卷可證。而107年11月1日協議價購會議紀錄載明：「五、協議事項：臺南市政府為辦理『國道1號永康交流道聯絡道路工程-安南區4-11-40M都市計畫道路』用地取得，擬價購台糖公司台南區處經管安南區和農段482號等6筆、和館段59號等16筆，合計22筆土地面積13,250平方公尺。六、結論：（一）土地價款：雙方同意安南區和農段482地號等6筆土地按每平方公尺新臺幣33,000、36,700元計價，和館段59地號等16筆按每平方公尺46,300、47,800、47,900、50,900元計價，合計總地價619,541,135元。（詳附表）……。」等語（本院卷第118頁）。由上可知，原告及參加人原係以系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地（合計22筆土地）為標的進行協議價購，惟該次協議價購會議紀錄結論第㈥點載明「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」（本院卷第118頁）。嗣後，原告所屬台南區處雖以108年1月16日南善資字第10848000672號函知參加人，其董事會已核定同意辦理讓售（本院卷第121頁），然參加人以108年1月18日府工新三字第1080081077號書函覆略以：「說明：……二、本府前

於107年11月1日與貴公司辦理本路段安南區和農段暨和館段等22筆土地協議價購會議，合計用地補償費計6億1,954萬1,135元，其中貴公司所有位於環館北路至慶和路二段之和館段59地號等16筆土地，其道路現況已40公尺全寬開闢，本府僅辦理道路車道配置調整及既有設施維護改善，是屬道路養護範疇，非道路新闢拓寬，故歉難核發用地補償費用。三、另貴公司其餘和農段6筆土地係位於現況道路20公尺內，屬本次道路拓寬範圍，本府仍將續向貴公司辦理協議價購作業事宜。」等語（本院卷第123頁）。足認原告與參加人間107年11月1日之協議紀錄並未獲參加人上級核准。從而，依該次會議紀錄結論第㈥點之約定，107年11月1日協議價購會議之協議內容尚未發生效力，自難認原告及參加人對協議價購系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地（合計22筆土地）已達意思合致。

(3)再查，參加人雖曾以108年4月24日府工新三字第1080473743號書函（本院卷第153-155頁）、同年5月17日府工新三字第1080576581號書函（原處分卷2第2-67頁），請原告限期辦理系爭和農段6筆土地過戶及協議價購補償款領取手續，並告知如未達成協議價購者將依土地徵收條例相關規定辦理徵收，惟原告所屬台南區處前後以108年5月2日南善資字第1084802322號函覆：「說明：……二、……惟今貴府通知僅領取其中之安南區和農段482號等6筆土地地價款（5,089萬8,359元），顯有錯誤外，……。」等語（本院卷第169頁）、同年月28日南善資字第1084802925號函覆：「說明：……二、查本案貴府既執意不依法核發安南區和農段暨和館段等22筆土地計6億1,954萬1,135元地價款及辦理產權移轉，為維本公司權益，當另循其他法律途徑救濟，……。三、……爰貴府今倘擬僅就該和農段482號等6筆土地申請徵收，確屬有違前揭規定，本公司保留相關抗辯異議權。」等語（原處分卷2第2-71～2-72頁），可見原告堅持其係同意參加人以6億1,954萬1,135元價購其所有之系爭和農段6筆土地及和館

段16筆土地（合計22筆土地），並不同意參加人僅就系爭和農段6筆土地辦理協議價購乙事，足認原告與參加人雙方因對協議價購之標的範圍存有歧異，遲未能達成意思合致。再參以原告所屬台南區處以108年4月25日南善資字第1084801969號函，請求參加人就協議價購系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地（合計22筆土地）一案，限期檢送產權移轉相關書件至該區處用印（本院卷第165-167頁），益證參加人未對協議價購系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地（合計22筆土地）簽定書面契約，作成協議價購契約。是原告及參加人就系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地（合計22筆土地）之協議價購契約，並未達成意思合致而成立，且與土地徵收條例第11條第2項及行政程序法第139條規定之行政契約書面要式不符，原告與參加人間對系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地（合計22筆土地）之協議價購契約並未有效成立，應堪認定。從而，參加人為辦理系爭工程，需用原告所有之系爭和農段6筆土地，因協議價購不成，乃擬具徵收計畫書報請被告徵收，嗣被告以原處分核准徵收原告所有系爭和農段6筆土地部分，並無違法。原告主張系爭和農段6筆土地之協議價購已有效成立云云，顯不可採。

(三)原告雖稱參加人於107年8月1日協議價購會議，係以系爭工程道路地價表所載金額，提出購買系爭和農段6筆土地之要約，且107年11日1日協議價購會議結論第㈥點約定，實係指俟原告所屬台南區處陳報董事會核准之意，主張原告以108年1月16日南善資字第10848000672號函知參加人其董事會核定同意出售時，雙方即達成意思合致云云。惟查：

1、依106年12月1日及107年2月9日公聽會會議紀錄記載：「壹、事由：因臺南市◯道0號永康交流道聯絡道工程-安南區4-11-40M都市計畫道路工程需要，擬聽取土地所有權人及利害關係人意見，並廣納各界意見，審慎衡酌徵收土地之公益性及必要性。」等語（本院卷第25、54頁），可知參加人辦理上述2場公聽會，係為就系爭工程徵收土地之必要性及

公益性，廣納各界意見。次依參加人107年8月1日協議價購會議紀錄記載：「伍、說明事項：一、開會目的：擬與本工程範圍內之所有權人協議以價購或其他方式取得土地及土地改良物，並說明價購內容及作業程序，若所有權人願意以其他方式提供工程所需之土地，也請於會議中提出，本府將考量相關法令規定及現實狀況，竭誠與土地所有權人協議，各位如有任何問題，或對於協議內容有任何意見，均歡迎於會中提出。二、協議價購範圍及面積：（一）詳地價表（記載下列事項）1.地段、地號、面積、持分、協議市價。2.所有權人姓名及其住、居所、事務所或營業所。3.徵收土地之概況。……三、以其他方式取得用地之概述：（一）設定地上權：……。（二）聯合開發：……。（三）捐贈：……。（四）公私有土地交換（以地易地）：……。四、協議價購之價格：（一）依土地徵收條例第11條規定，由需用土地人依市價與所有權人協議，所稱市價，指市場正常交易價格。（二）本府請地政機關提供一般正常交易價格並委請不動產估價師查估市價，經綜合評估後，作成協議價購之標準。（三）本案協議價購土地市價之評估作業，詳後附之估價案例說明表。」「柒、出（列）席單位致詞：……請不動產估價師事務所對於協議價購會簡報說明，簡報結束後，若各位對用地取得或工程設計有任何疑問都可提出，本府將於現場回覆或會後以正式公文回覆。」「玖、結論：所有權人若接受本案之協議市價及同意協議價購者，請於107年8月13日前出具協議價購同意書，未在規定期限內出具者，視為不同意協議價購，由本府續辦徵收作業。」等語（本院卷第109-113頁）。可見參加人邀集土地所有權人召開107年8月1日協議價購會議，並檢附協議價購土地地價表、地上物查估清冊及協議價購說明資料等相關資料供土地所有權人參考，目的係為瞭解土地所有權人對於用地取得，包含協議價購、徵收或以其他取得方式等之意見，並提供土地所有權人有陳述意見之機會。倘土地所有權人參考參加人提出之地價表及價金

後，會後向參加人出具協議價購同意書，仍需待參加人作成同意與否之決定。故參加人於107年8月1日協議價購會議提出之系爭工程道路地價表及參考價金，性質上並非要約之意思表示。

2、又107年11日1日協議價購會議結論第㈥點業已明示：「本協議紀錄需俟『雙方』陳報上級核准後生效」，依其文義即需陳報原告及參加人上級，均經核准後始生效力。原告自承其係因公司土地出售作業之程序規定，需由原告所屬台南區處先與參加人完成協議，方可報奉公司核定處理，有原告107年10月29日南善資字第1074805806號函（本院卷第115頁）為憑；而參加人參與107年11月1日協議價購會之出席人員黃謥蓁、李麗雪（本院卷第119頁），為參加人所屬工務局之約用人員，就協議價購內容均無決定權限等情，亦經參加人於111年6月15日行政訴訟答辯狀陳述甚明（本院卷第325頁）。則依上述協議價購會議結論之文義及雙方與會人員身分綜合觀之，上述107年11月1日協議價購會議之協議內容真意，應係約定需經原告及參加人雙方各自具決定權限層級核准後始生效力之要件，並非僅需原告單方陳報董事會核准即可。從而，原告主張參加人於2場公聽會、107年8月1日協議價購會議所提地價表及參考價金，係提出協議價購系爭和農段6筆土地之要約，且於原告以108年1月16日南善資字第10848000672號函知被告其董事會核定同意出售時，雙方即已達成意思合致云云，均不足採。

(四)原告復主張參加人違反誠信原則、司法院釋字第400號意旨及平等原則等由，主張參加人係以不正當行為阻止條件成就，依民法第101條第1項規定，應視為條件成就，雙方意思合致而契約成立生效云云，然查：

1、原告主張參加人於2場公聽會、107年8月1日協議價購會議所提書面資料，均包含系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地，且價款明確，被告嗣後拒絕價購有違行政程序法第8條誠信原則云云。然按行政法上信賴保護原則之適用，須具備

下列要件始足當之：首先，須有信賴基礎，即須有一個足以引起當事人信賴之國家行為（含行政機關之行政處分或其他行為）。其次，須有信賴表現，即當事人因信賴該國家行為而展開具體之信賴行為（包括運用財產及其他處理行為），且信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，而如嗣後該國家行為有變更或修正，將使當事人遭受不能預見之損失。經查，參加人邀集土地所有權人召開2場公聽會及107年8月1日協議價購會議，並提供系爭工程道路地價表等相關資料，目的僅在瞭解土地所有權人關於系爭工程及需用土地取得方式之意見，而參加人提出之地價表及參考價金，並非要約之意思表示，已如前述。又參加人召開公聽會及107年8月1日協議價購會議所提相關資料，既無要約或承諾必然與原告就系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地成立協議價購契約，原告自無與參加人成立協議價購契約之信賴基礎；至於原告與參加人另行召開協議價購會議及往來函文，僅屬協議價購系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地之協商過程，亦難謂原告有何信賴表現，即與信賴利益保護之要件不符。故原告僅以上述公聽會、協議價購會議說明文件及雙方協商往來書函，主張參加人違反誠信原則云云，尚不足採。

2、又查，參加人以108年3月27日府工新三字第1080350270C號函（本院卷第129-131頁），將106年12月1日及107年2月9日2場公聽會會議紀錄之「事業計畫之公益性、必要性、適當性及合理性評估報告」關於系爭工程涉及之私有土地，由原155筆（本院卷第136頁），更正為137筆（本院卷第144頁），該更正縮減之18筆私有土地經被告於110年12月10日臺內地字第1100061672號函檢附之答辯狀（本院卷第231-232頁）陳明，其中16筆土地即和館段16筆土地係因屬區段徵收範圍，無法以一般徵收方式辦理，致予剔除；其餘東和段356-2、356-5地號2筆土地，則因屬市地重劃範圍，無法以一般徵收方式辦理，致予剔除，並有107年12月13日府都管字第1071390895號系爭工程徵收土地有無妨礙都市計畫證明

書（本院卷第383-405頁）、102年10月變更臺南市○○區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案及86年7月17日擬定之臺南市○○區（和順寮農場地區）細部計畫案書圖節本（本院卷第373-381頁）可以佐證。依102年10月「變更臺南市○○區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案」第6章第9節「事業及財務計畫」記載：「安南區都市計畫範圍內，按原細部計畫規定，共指定有28處整體開發地區，應採市地重劃（計26處）及區段徵收（計2處）方式，……，其整體開發規定及其應辦整體開發範圍詳如下表六-12及圖六-26所示」，表六-12「安南區應辦整體開發地區規定一覽表」之編號A11則記載：「應辦整體開發地區規定：配合興建歷史博物館及周邊公共設施用地，擬以區段徵收方式辦理本計畫區之開發，請詳事業及財務計畫表。備註：維持原計畫規定。」而被告所提86年7月17日擬定之臺南市○○區（和順寮農場地區）細部計畫案書、圖節本（本院卷第373-381頁）顯示，該計畫區包含部分4-11-40M都市計畫道路段落部分，皆應以區段徵收，足徵安南區4-11-40M都市計畫道路確有部分段落用地需以區段徵收方式取得。且106年12月1日及107年2月9日2場公聽會會議紀錄關於興辦事業計畫均已載明：「二、本案為連續性道路拓寬及開闢工程，本次工程範圍拓寬安南區都市計畫道路4-11-40M路段。現況為既成道路長和路一段，分為2段拓寬開闢，北側由長和路2段12巷路口（安南醫院）至長和路一段823巷止，道路長度為450公尺，道路中段已全線拓寬（40M），南側由東和橋至永安橋止，道路長度為550公尺，總計需辦理拓寬之道路長度約1,000公尺，道路土地現況為部分鐵皮建築物，部分閒置農地。」等語（本院卷第26、63頁），可見系爭工程並非全段連貫拓寬安南區4-11-40M都市計畫道路，而是分為南北兩段共計1,000公尺之範圍，並不含道路中段現已拓寬為40公尺部分。而參加人所屬工務局108年2月18日簽呈說明欄略以：「三、本案安南區4-11-40M都市計畫道路已於107年8月召開協議價購會議完竣，土地

補償總費用計12億9,272萬1,810元（不含土地改良物費用），已超出本工程編列用地費總預算，為撙節經費，針對案內臺糖公司共22筆土地，計總徵收費用6億1,954萬1,135元，本府與台糖公司協調過程如下：……（二）惟本案用地總費用已超過中央補助款上限，賸餘用地款項皆須地方自行負擔，鑑此，考量本府財政負擔及開闢之必要性，本府於108年1月18日函文台糖公司其所有位於環館北路至慶和路二段之和館段59地號等16筆土地，其道路現況已40公尺全寬開闢，僅需辦理車道配置調整及既有設施維護改善，非新闢拓寬工程，故不予核發和館段16筆土地補償費用5億6,864萬2,776元，……。」等語（本院卷第371頁）。綜上可知，和館段16筆土地雖坐落在安南區4-11-40M都市計畫道路範圍內，然因土地開發方式屬區段徵收之限制及道路現況已40公尺全寬開闢，經參加人認定不具徵收土地之妥適性及必要性。則參加人據此未能同意協議價購和館段16筆土地，應核屬正當。原告雖指摘參加人對其他既成道路之私人土地，皆以協議價購方式處理，僅拒絕與原告協議價購和館段16筆土地，違背司法院釋字第400號解釋意旨及行政程序法第6條平等原則云云。惟如前述，參加人係因土地開發方式之限制及道路現況等由，而未同意協議價購之，並非恣意對原告為差別待遇，與司法院釋字第400號解釋意旨無違。原告執前詞指摘參加人拒絕協議價購系爭和館段16筆土地，違反誠信原則、司法院釋字第400號解釋意旨及平等原則，並據此主張參加人係以不正當行為阻止條件成就，應依民法第101條第1項規定視為條件成就，契約成立生效云云，均無可採。

七、綜上所述，107年11日1日協議價購會議之協議內容因未獲參加人上級核准同意，依該次協議價購會議結論第㈥點約定，並未發生效力，且原告及參加人間亦未簽訂協議價購之書面契約，自難認雙方就系爭和農段6筆土地之協議價購已意思表示合致，並依土地徵收條例第11條第2項及行政程序法第139條規定成立系爭和農段6筆土地協議價購之行政契約。是

參加人為辦理系爭工程，需用原告所有之系爭和農段6筆土地，因協議價購不成，乃擬具徵收計畫書報請被告徵收，經被告以原處分核准徵收原告所有系爭和農段6筆土地部分，並無違法，訴願決定予以維持，亦無不合，原告起訴意旨求為均予撤銷，為無理由，應予駁回。又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，核與判決結果不生影響，爰無逐一論述之必要，併予敘明。

八、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　13　　日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官　李　協　明

法官　林　彥　君

法官　邱　政　強

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241條之1第1項前段）

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1項但書、第2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.上訴人或其法定代理人具備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，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　13　　日

書記官　黃　玉　幸