高雄高等行政法院判決

110年度訴更一字第8號
112年2月21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　邱芬凌律師
被　　告　屏東縣政府
代　表　人　周春米
訴訟代理人　鍾國樑
　　丁永昌

上列當事人間徵收補償事件，原告不服內政部中華民國106年12月26日台內訴字第1062200557號訴願決定，提起行政訴訟，經本院107年度訴字第63號判決後，原告不服，提起上訴，經最高行政法院以108年度上字第905號判決廢棄原判決，發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分關於否准增加徵收補償地價部分均撤銷。
二、被告就原告105年12月22日復議之申請，應依本判決之法律見解作成決定適法之行政處分。
三、原告其餘之訴駁回。
四、第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、被告代表人於訴訟繫屬中由潘孟安變更為周春米，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。
二、爭訟概要：

被告為辦理「縣道185甲線（潮州至森林園區）道路拓寬工程」（下稱系爭工程），申請徵收屏東縣潮州鎮（以下同鎮均稱段名）中山段851地號等82筆土地及其土地改良物，經內政部民國105年11月8日台內地字第1051309402號函核准後，即據以被告105年11月14日屏府地權字第10577367801號

公告徵收（公告期間自105年11月15日起至105年12月14日止），並以同日屏府地權字第10577367802號函通知上述土地所有人。原告所有坐落四春段952-1、1086-1、1088-1、1089-1、1090-1、1092-1、1093-1、1094-1、1095-1、1097-1、1098-1、1099-1、1100-1、1101-1、1123-1、1148-3、1157-3、1157-4、1158-1、1160-1、1161-1、1162-1、1165-1、1166-1、1167-1及1168-1地號等26筆土地（以下合稱系爭土地）位於系爭工程徵收範圍內，補償價格依序為每平方公尺新臺幣（下同）1,901元、1,901元、2,201元、1,701元、2,201元、2,001元、2,301元、1,901元、2,001元、2,301元、5,301元、1,801元、2,001元、2,201元、2,201元、1,801元、2,201元、2,101元、1,901元、2,301元、1,801元、1,801元、1,801元、2,201元、1,801元及2,201元。原告認補償地價偏低，提出異議、復議，經被告提請屏東縣地價及標準地價評議委員會（下稱地評會）決議維持原補償價格，被告即以106年7月10日屏府地價字第10622577700號函（下稱原處分）通知原告復議結果。原告不服，所提訴願經遭決定駁回，於是提起行政訴訟，經本院107年度訴字第63號判決（下稱原判決）駁回後，提起上訴。原判決嗣經最高行政法院108年度上字第905號判決（下稱發回判決）廢棄，發回本院更為審理。

三、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、被告採用（蒐集）之8件買賣實例，就其中2件（中山段270地號、四塊厝段383地號土地）均未填載「表1-1買賣實例調查估價表」，更未提交地評會委員評議，僭越地評會委員職權，逕為剔除；在表4「比較法調查估價表」中僅對其餘6件買賣實例土地進行比準地宗地條件評估進而計算出比準地之比較價格，被告在表1及表4確有應調查資料未填寫之行為。

2、依105年1月8日「屏東縣105年徵收土地宗地市價評議表屏東縣地價及標準地價評議委員會105年第1次會議評定」會議關

於系爭土地之調查文件，僅有不動產估價師黃志遠之蓋章，未經承辦員、課(股)長、主任(局長)蓋章。被告卻稱無任何核章之欄位。惟被告於訴願程序即提出上開未蓋有承辦人員之印章，其上僅有估價師印章之表件。此據原告於發回前原審提出質疑，其臨訟方將印章補齊，而職章為其掌管，被告臨訟補齊所有職章易如反掌，且該所有文件係原告於107年5月16日具狀請求被告提出評議完整資料，被告提出彩色並貼有箭頭且有估價師蓋章之資料，果為被告重新列印不會有估價師蓋出來的職章及私章，此兩處應該為空白，顯見該資料為送交評議委員之會議資料，並非事後另行列印之資料，否則不會僅有估價師之圖章，該資料為估價師提交給被告之資料，然被告怠為審查逕送評議故有上開未完備之文件出現在地評會之會議紀錄中，足證本件估價程序應有恣意違反正當法律程序之違法。

3、依土地徵收補償市價查估作業手冊（下稱作業手冊）伍、之七關於「徵收土地宗地市價估計表」規定，對於宗地個別因素因考量並非以分割後之宗地個別因素考量，仍應將分割前宗地條件詳為說明，從而估價師僅對預為分割徵收土地估價，明顯有違土地徵收補償市價查估辦法（下稱查估辦法）第19、20條及上述作業手冊之規定。

4、原告所有系爭土地與第三人所有預為分割之同段1171(1)、1172(1)、1174(1)、1175(1)、1176(1)、1176-2(1)等、1176-2(1)、1176-3(1)、1064(1)地號均為四春段土地，且無論當地土地使用管制、交通運輸同為潮義路、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、環境污染、工商活動、土地利用現況及其他影響地價因素，於地籍圖地價相近、地段相連、情況均為相同或相近之土地。反之，與明崙段並非屬同一地段，惟被告卻將明崙段及四春段一般民地同劃為P006地價區段，其劃分明顯違反查估辦法第10條規定，而有違反公平原則之違背法令情事。

(二)聲明：⑴訴願決定及原處分關於否准增加徵收補償地價部分均撤銷；⑵被告應依原告105年12月22日復議之申請，作成准予增加補償地價4,751,088元之行政處分。

四、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、本件選取買賣實例之原則係以位於徵收範圍周邊、地段相同或相近、使用分區及使用地類別相同或相近、現況用途相近、位於案例蒐集期間、無特殊交易情形，替代性佳、價格水準較高之買賣實例優先採用，本件既依規定選取3件適當之買賣實例，於法即無不符。

2、依作業手冊之參、土地徵收補償市價查估作業步驟五、㈠比準地選取時機及原則：比準地應於預定徵收土地範圍內各地價區段，就具代表性之土地分別選取。參考「地價基準地選定及查估要點」第7點規定：「基準地之選定，應符合下列原則：㈠代表性：以面積適中，具近價區段一般土地代表性為準。」本件P007-00地價區段用地範圍內，其各宗土地面積自0.52平方公尺至5,888.42平方公尺不等，為選擇宗地面積條件，符合大小適中之宗地作為比準地，故選擇潮州鎮四春段1166-1地號土地面積1,217.02平方公尺，具代表符合本區段面積適中之比準地，尚符合作業手冊代表性之規定。

3、依作業手冊之伍、土地徵收補償市價查估書表填表說明一、宗地個別因素清冊等資料「土地徵收補償市價查估書表填表說明」第一節「宗地個別因素清冊等資料」㈠(4)ii規定略以：「確認徵收用地：都市計畫公共設施保留地已完成都市計畫變更程序及樁位，得辦理預為分割作業或非都市土地已完成預為分割作業……」本件係都市計畫外之非都市土地（道路用地）徵收案，依原有道路向兩側拓寬為15公尺，所需使用之土地為原有道路及兩側部分之土地，徵收用地非全筆使用，於辦理用地取得前潮州地政事務所就案內未全筆使用之土地辦理預為分割作業，並依實際使用土地情形填載地籍資料、宗地條件，方能充分反映實際使用土地之條件，因

本件並無原則上應依土地登記地籍資料填寫之情形，依土地標示及面積得以經地政事務所預為分割資料填寫之規定填寫，並無不合。

4、綜上所述，被告辦理系爭土地徵收補償市價查估作業，自資料蒐集、實例調查、地價區段劃分、圖籍繪製、估計預定徵收土地宗地單位市價、乃至提請地評會評定等相關程序，均符合土地徵收條例及查估辦法等相關法令規定。

(二)聲明：原告之訴駁回。

五、兩造之爭點：

(一)被告就本件買賣實例之蒐集調查及比較標的之選擇程序是否適法？

(二)被告以「地價基準地選定及查估要點」之基準地選定原則，作為本件選取比準地之說明及依據，其適用之法規及程序是否適法？

六、本院的判斷：

(一)前提事實：如爭訟概要欄所記載的事實，已經兩造各自陳述在卷，並有內政部105年11月8日台內地字第1051309402號函（原處分卷第7-8頁）、被告105年11月14日屏府地權字第10577367801號公告（原處分卷第11-14頁）、被告105年11月14日屏府地權字第10577367802號函（原處分卷第15-16頁）、被告105年11月22日屏資字第1055205009號函（原處分卷第17-20頁）、被告105年12月14日屏府地價字第10581489500號函（原處分卷第21-26頁）、原告屏東區處105年12月22日屏資字第1055205752號函（原處分卷第27-28頁）、被告106年2月8日屏府地價字第10602691200號函（原處分卷第29-32頁）、原告屏東區處106年3月13日屏資字第1065201293號函暨附件（原處分卷第33-40頁）、地評會106年第3次會議紀錄（原處分卷第55-66頁）、原處分（原處分卷第41-42頁）、系爭工程土地地價補償費清冊（訴願卷二第349-354頁）、內政部106年12月26日台內訴字第1062200557號訴願

決定書（訴願卷一第1-14頁）、原判決（本院卷一第31-70頁）、發回判決（本院卷一第15-30頁）可查，足以信實。

(二)本件應適用之法令及說明：

1、依土地徵收條例第30條：「(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。」及土地徵收條例施行細則第30條第1項：「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。」等規定可知，被徵收土地應按徵收當期之市價補償其地價；而查估辦法係主管機關內政部依土地徵收條例第30條第4項之授權而訂定，就有關徵收土地之補償市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項所為之技術性及細節性規定，具法規命令之性質，主管機關辦理土地徵收地價補償時，自應遵守查估辦法所定程序查估市價，以保障被徵收土地所有人能依徵收當期之市價獲得適法補償。倘主管機關未依查估辦法所定程序辦理市價查估，其據以估計認定被徵收土地之補償價額，自難謂被徵收土地所有人已受合法之地價補償。

2、又依平均地權條例第4條及土地法第155條第1項規定授權訂定之地價及標準地價評議委員會組織規程（下稱地評會組織規程）第3條第1款、第5款、第6款規定，「地價區段之劃分及各區段之地價」、「土地徵收補償市價及市價變動幅度」及「依法復議之徵收補償價額」之評議，為地評會之任務；再依同規程第4條規定，地評會之成員，包括議員代表、地方公正人士、地政專家學者、不動產估價師、法律、工程、

都市計畫專家學者及地政、財政、工務或都市計畫、建設及農林機關主管，足見地評會為合議制組織，其所作成地價或土地徵收補償市價之評議，乃經由不同屬性之代表，各自依其專業之不同觀點，依照一定之法律程序，獨立行使職權，共同作成之決定，應認享有判斷餘地。而在判斷餘地範圍內，行政法院對於地評會就土地徵收補償市價之評定，應予尊重，採取較低之審查密度，然非不予審查，如地評會之判斷有恣意濫用或其他違法情事時，仍得予撤銷或變更之，其情形包括：⑴是否基於錯誤之事實認定或不完全之資訊。⑵法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。⑶對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。⑷是否違反一般公認之價值判斷標準。⑸是否出於與事物無關之考量。⑹是否違反法定之正當程序。⑺作成判斷之組織是否合法且有判斷之權限。⑻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。

3、而依查估辦法第2條：「本辦法用詞定義如下：一、市價：指市場正常交易價格。二、比準地：指地價區段內具代表性，以作為查估地價區段內各宗土地市價比較基準之宗地，或作為查估公共設施保留地毗鄰非公共設施保留地區段地價之宗地。」第4條：「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。」第6條第1項：「依第4條第2款調查實例，以蒐集市場買賣實例為主，並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法調查估價表。」第7條：「買賣或收益實例如有下列情形之一，致價格明顯偏高或偏低者，應先作適當之修正，記載於買賣實例或收益法調查估價表。但該影響交易價格之情況無

法有效掌握及量化調整時，應不予採用：一、急買急賣或急出租急承租。二、期待因素影響之交易。三、受債權債務關係影響之交易。四、親友關係人間之交易。五、畸零地或有合併使用之交易。六、地上物處理有糾紛之交易。七、拍賣。八、公有土地標售、讓售。九、受迷信影響之交易。十、包含公共設施用地之交易。十一、人為哄抬之交易。十二、與法定用途不符之交易。十三、其他特殊交易。」第8條：「買賣或收益實例除依前條規定辦理外，並應就下列事項詳予查證確認後，就實例價格進行調整，並記載於買賣實例或收益法調查估價表：一、交易價格、租金或權利金等及各項稅費之負擔方式。二、有無特殊付款方式。三、實例狀況。四、有無基本機電、裝修以外之其他建物裝潢費用。」第9條：「（第1項）土地徵收補償市○○○○○○○○○○區域因素，包括土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、環境污染、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況及其他影響因素之資料等。（第2項）前項影響區域因素之資料，應依地價區段勘查表規定之項目勘查並填寫。」第13條第1款：「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。」第17條：「（第1項）依第13條估計之土地正常單價或第14條採用之收益實例租金或權利金應調整至估價基準日。（第2項）前項估價基準日為每年9月1日者，案例蒐集期間以當年3月2日至9月1日為原則。估價基準日為3月1日者，案例蒐集期間以前1年9月2日至當年3月1日為原則。（第3項）前項案例蒐集期間內無適當實例時，得放寬至估價基準日前1年內。」第18條：「比準地應於預定徵收土地範圍內各地價區段，就具代表性之土地分別選取。都市計畫區內之公共設施保留地毗鄰之地價區段，亦同。」第19條第

1至3項：「（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。（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。（第3項）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。」第20條第1至3項：「（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。」等規定可知，辦理土地徵收補償市價查估，應先調查案例蒐集期間之買賣實例，案例蒐集期間原則上為估價基準日（含當日）前6個月，案例蒐集期間內無適當實例時，始得放寬至估價基準日前1年內。蒐集市場買賣實例後，如買賣實例之價格明顯偏高或偏低，則應視有無查估辦法第7條及第8條規定之特殊情況，而就實例進行價格修正或調整，並將之記載於買賣實例調查估價表，以估計買賣實例之土地正常單價，僅於影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整時，始得不予採用作為買賣實例。再以此為基礎，於預定徵收土地範圍內各地價區段，就具代表性之土地分別選取比準地，並以估價基準日調整後之土地正常單價，於同一地價區段內選擇1至3件比較標的，就其價格進行個別因素調整，推估比準地試算價格，並考量價格形成因素之相近程度，決定比準地地價，而將之

填載於「比較法調查估價表」（如同一地價區段內無法選取或不宜選取比較標的者，得於其他地區選取比較標的，進行區域因素及個別因素調整，以查估比準地地價）。復以查估辦法第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，調整估計預定徵收土地宗地市價，並將之填載於「徵收土地宗地市價估計表」，提交地價評議委員會評定。從而比準地之選取，因將影響比準地比較價格之調整查估（查估辦法第19條第1項）及預定徵收土地宗地市價之調整估計（查估辦法第20條第1項前段及第3項），則查估機關就分別選取之比準地，是否為預定徵收土地範圍內各地價區段中具代表性之土地（查估辦法第18條前段），應說明其具代表性之相當理由，否則即有未遵守查估辦法所定程序辦理市價查估之違法。

4、又內政部依其中央主管機關職權，為統一執行土地徵收條例所需市價查估作業，將依查估辦法第31條（即104年3月1日修正施行前之查估辦法第30條）訂定發布之各項書表格式及填寫說明、徵收補償市價查估作業注意事項等予以整理後，於104年3月頒布查估作業手冊，以供各直轄市、縣（市）政府、不動產估價師、徵收需用土地人作業參考，其中，依第伍章「土地徵收補償市價查估書表填表說明」第一節「宗地個別因素清冊等資料：……（二）宗地個別因素清冊各欄位填寫說明如下：……3.『0基本資料』及『1宗地條件之7面積』：……（2）『鄉鎮市區、段小段名稱、地號、土地所有權人或管理人姓名』及『1宗地條件之7面積（M^2）』：i.原則應依土地登記地籍資料填寫。ii.土地標示及面積得以經地政事務所預為分割資料填寫，需用土地人應於地籍分割確定後，將變動資料提供查估單位檢視是否影響宗地市價估計結果。……」可知，土地徵收補償市價查估書表（即比較法調查估價表、徵收土地宗地市價估計表等）關於宗地條件之面積，原則應依土地登記地籍資料填寫，例外得以經地政

事務所預為分割資料填寫土地標示及面積。而「以經地政事務所預為分割資料填寫土地標示及面積」既屬例外規定，自應從嚴解釋，尤以「宗地條件之面積」係屬影響比準地比較價格之調整查估及預定徵收土地宗地市價之調整估計的個別因素之一，故倘採取「經地政事務所預為分割資料填寫土地標示及面積」之例外方式，填載於比較法調查估價表、徵收土地宗地市價估計表，據而調整查估比準地比較價格及調整估計預定徵收土地宗地市價，查估機關亦應說明其之所以採例外方式之相當理由。又得以採取例外方式者，需用土地人應於地籍分割確定後，將變動資料提供查估單位檢視是否影響宗地市價估計結果，若未踐行上開程序，亦有未遵守上開查估程序之違法。從而，地評會據此作成評定結果決議維持原補償價格，有基於錯誤或不完整事實為判斷之瑕疵，而屬違法，乃發回判決所為廢棄理由之法律上判斷，本院自應以之為判決基礎。

5、再依查估辦法第19條第1項第1款之規定，買賣實例須依同法第13條估計土地正常單價，並經調整至估價基準日後，始為比較標的之選擇，故於買賣實例之土地正常單價決定前，查估機關尚無從知悉何買賣實例將被選為比較標的。因此，查估機關於蒐集市○○○○○○段，尚無從預知何筆買賣實例為比較標的，是查估機關調查買賣實例，應就案例蒐集期間所蒐集之全部買賣實例，依查估辦法第6條第1項後段規定填載買賣實例調查估價表，如有同辦法第7條或第8條特殊情況應為價格修正或調整者，應載明修正理由及修正數；倘該影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整，應不予採用者，亦應敘明其具體理由及所憑證據資料，俾供地評會查核審認查估機關選擇比較標的或認應不予採用之買賣實例，是否經過詳細查證及充分衡量，而非出於查估機關之恣意。從而，倘查估機關調查買賣實例，僅就選擇採為比較標的之買賣實例填寫買賣實例調查估價表，而未將案例蒐集期間之全部買賣實例依規定填寫買賣實例調查估價表者，因無從知悉

查估機關對於其餘買賣實例之調查，是否詳查確認有無同辦法第7條或第8條之特殊情況，並依上開規定為價格修正及修正理由；暨查估機關如認該等影響交易價格之特殊情況有無法有效掌握及量化調整而應不予採用者，其採憑之具體事由及證據資料，以供地評會驗證審查，即難謂查估機關已遵循查估辦法規定辦理市價查估程序，則地評會於欠缺完整資訊可供查認之事實基礎下，所作成土地徵收補償市價之評議，即有基於錯誤或不完整事實為判斷之瑕疵，亦屬違法（最高行政法院108年度判字第83號、109年度判字第333號、110年度上字第465號判決參照）。

(三)被告就本件買賣實例之蒐集調查及比較標的之選擇程序並不適法？

1、被告主張其為辦理系爭工程，報經內政部核准徵收之土地其中四春段952-1、1086-1、1088-1、1089-1、1090-1、1092-1、1093-1、1094-1、1095-1、1097-1、1099-1、1100-1、1101-1、1123-1、1148-3、1157-3、1157-4、1158-1、1160-1、1161-1、1162-1、1165-1、1166-1、1167-1、1168-1地號等25筆土地（以下合稱系爭25筆土地）劃屬一般農業區農牧用地、水利用地及交通用地之P007-00地價區段；至於系爭1098-1地號土地則劃屬都市計畫外甲種建築用地之P010-00地價區段。本件估價基準日為104年9月1日，買賣案例蒐集期間為104年3月2日至同年9月1日，因上開期間內無買賣實例，放寬案例蒐集期間至估價基準日前1年內（即103年9月2日至104年9月1日），並選取同屬農牧用地位於P002-00地價區段之四塊厝段821地號土地（交易日期103年12月16日）、位於P002-00地價區段之林後段193地號土地（交易日期103年12月15日）、位於P011-00地價區段之四塊厝段289地號土地（交易日期104年5月21日）等3件買賣實例作為四春段1166-1地號比準地（下稱系爭比準地1）之比較標的；另選取同屬甲種建築用地，位於P014-00地價區段之光華段88地號土地（交易日期103年11月6日），及選取性質相似，屬乙種建

築用地，均位於P015-00地價區段之明崙段459地號土地（交易日期104年4月29日）、明崙段346地號土地（交易日期103年11月17日）等3件買賣實例作為系爭比準地2（即系爭1098-1地號土地）之比較標的，與另未經採為比較標的之買賣實例即劃屬P0012地價區段之中山段270地號土地及劃屬P0013地價區段之四塊厝段383地號土地，均經被告委託之不動產估價師填載買賣實例調查估價表共8紙等情，固有上述8件買賣實例列表、位置圖及買賣實例調查估價表附系爭工程用地徵收補償市價查估評議資料—屏東縣地價及標準地價評議委員會105年第2次會議（外放卷第42-49、67-74頁）可稽，堪以認定。

2、而就本件買賣實例之蒐集過程，被告（輔佐人）於111年5月27日準備程序陳稱：「（問：被告檢送的買賣實例有3份，第一份有12頁，提供什麼資訊？）蒐集案例期間附近的買賣實例，我們估價時是併同協議價購的時間去蒐集，因協議價購的期間沒有半年或一年的限制，我們將時間拉長超過1年以上去蒐集買賣實例，再用電腦去篩選。」「（問：第二份資料是提供什麼資訊？第二份及第三份的工作表應該是從第一份工作表逐步篩選的結果，而第三份將每平方公尺的交易單價相近的區隔起來。」「（問：你用期間去做篩選，有無先用半年期間內去篩選案例？）本件屬於早期在104年所做的查估，當時最高行政法院的見解並沒有要先適用半年內的買賣實例，所以我們過去的作法會將1年內都篩選出來。」「（問：被告用什麼條件去篩選工程範圍的買賣實例？）靠近工程範圍有中山段、四春段等，我們用這樣方式去篩選段別出來，再將有作業手冊市價查估辦法第7條但書所規範之特殊交易情形將其過濾掉，除非可以量化調整，否則不予採用。再就過濾之後的買賣實例逐筆去選取條件比較接近適用的案例，譬如農牧用地有12筆（可參本院卷一第379頁），我們再去挑選價格相近的優先採用（紅色箭頭標示），最後再以條件相同及有無臨工程範圍作為篩選依據，其中有2筆

沒有臨185甲線。」各等語（見本院卷一第409頁第22行至第410頁第2行、第410頁第22行至第411頁第7行），並有原告於111年5月13日陳報（外放）逕以案例蒐集期間為1年而蒐集之525筆買賣實例列表㈠、逐步篩選後之買賣實例列表㈡、㈢，及原告僅就其中8筆土地填寫之買賣實例調查估價表8份附系爭工程用地徵收補償市價查估評議資料—屏東縣地價及標準地價評議委員會105年第1次會議（外放卷第67-74頁）為證，固可信實。

3、然上述查估辦法第19條規定比準地之估價方法，係採買賣實例比較法，亦即於依一定程序、一定範圍內所蒐集之眾多買賣實例中，選擇其中1至3個較為適當者，以其市場實際交易價格為評價基礎，同時就區域因素與個別因素加以調整，由此查估比準地地價。而為了運作買賣實例比較法，查估辦法第6條第1項後段明定就蒐集之市場買賣實例應填寫買賣實例調查估價表。且依查估辦法第7條規定意旨，買賣實例調查估價表之應記載內容，尚包括影響價格偏高或偏低而應適當作價格修正或不予採用之13款情形。另依查估辦法第8條規定意旨，並應就交易價格及實例狀況等相關事項，詳予查證確認後予以記載，可見填寫買賣實例調查估價表應先為一定之事實調查，並核實記載其內容，其功能應係作為後續比較判斷之基礎資料。由此可見就蒐集之市場買賣實例，應填寫買賣實例調查估價表，核係採取買賣實例比較法應踐行的法定程序。又查估辦法第7條規定買賣實例調查估價表之應記載內容，既包括具有應適當作價格修正或不予採用之13款情形者，可見就蒐集之各件市場買賣實例，不論是否採用為比較標的，均須填寫買賣實例調查估價表，始符合蒐集、調查買賣實例之法定程序。至於是否逕予排除不採用，或與比準地條件之相近似程度是否屬於較適當之比較標的，均屬嗣後選擇判斷的問題。

4、而依被告於111年5月13日陳報（外放）逕以案例蒐集期間為1年而蒐集之525筆買賣實例列表㈠、逐步篩選後之買賣實例

列表㈡、㈢內容觀之，被告實係逕以案例蒐集期間為1年而蒐集買賣實例，並於層層篩濾後選出上述買賣實例列表㈢（即本判決附表）所示14件買賣實例；被告並陳稱略以其僅就蒐集調查之買賣實例中經選為比較標的之6件及未經選為比較標的之其中2件（按即前述中山段270地號及四塊厝段383地號土地）填寫買賣實例調查估價表，其餘6件（按即本判決附表所列編號432之四塊厝段434地號、編號415之四春段259地號、編號416之四春段45地號、編號361之四春段3-1地號、編號394之明崙段178地號等5筆一般農業區農牧用地及編號099之四塊厝段43-3地號鄉村區乙種建築用地）未經選為比較標的之買賣實例則均未填寫買賣實例調查估價表；且在地評會亦僅就其選取之買賣實例進行報告而已（詳見本院卷二第5頁第29行至第9頁第14行言詞辯論筆錄）等語，核已違反上述有關蒐集、調查買賣實例及選取比較標的之法定程序。再者，被告既然沒有將其蒐集調查之全部買賣實例依規定填寫買賣實例調查估價表並送交地評會，則地評會對於被告所蒐集之買賣實例，是否果如被告所認應不予採用或不宜選取作為比較標的，即無法定資料可供查核審認，此觀諸上述買賣實例列表㈢所列編號432之四塊厝段434地號一般農業區農牧用地於104年3月26日（法定案例蒐集期間之半年內）交易之價格每平方公尺3,608元，猶高於被告所選取之3件（其中2件係放寬蒐集期間至1年始選取）比較標的即同為一般農業區農牧用地之四塊厝289地號土地104年5月21日交易價格每平方公尺3,298元、四塊厝821地號土地103年12月16日交易價格每平方公尺3,247元及林後段193地號土地103年12月15日交易價格每平方公尺3,025元，但被告就其所蒐集之四塊厝段434地號土地買賣實例並未在地評會說明其不選取交易價格較高之四塊厝段434地號土地作為比較標的之理由，有105年3月9日地評會105年第2次會議資料為憑。從而，地評會在此事實基礎下，作成評定結果決議維持原補償

價格，亦有基於錯誤或不完整事實為判斷之瑕疵，而屬違法，應可認定。

(四)被告以「地價基準地選定及查估要點」之基準地選定原則，作為本件選取比準地之說明及依據，其適用之法規及程序均有違誤：

1、比準地之選取，因將影響比準地比較價格之調整查估（查估辦法第19條第1項）及預定徵收土地宗地市價之調整估計（查估辦法第20條第1項前段及第3項），業如前述，則查估機關就其選取之比準地，是否為預定徵收土地範圍內各地價區段中具代表性之土地（查估辦法第18條前段），自應說明其具代表性之相當理由，否則即有未遵守查估辦法所定程序辦理市價查估之違法。

2、被告雖主張基準地也是在查估市價，與比準地查估市價相同，故參考「地價基準地選定及查估要點」第7點有關：「基準地之選定，應符合下列原則：㈠代表性：以面積適中，具近價區段一般土地代表性為準。」之規定，本件P007-00地價區段用地範圍內，其各宗土地面積自0.52平方公尺至5,888.42平方公尺不等，為選擇宗地面積條件，符合大小適中之宗地作為比準地，故選擇潮州鎮四春段1166-1地號土地面積1,217.02平方公尺，具代表符合本區段面積適中之比準地，尚符合作業手冊所載比準地應於預定徵收土地範圍內各地價區段，就具代表性之土地分別選取之規定等語。

3、然按地價基準地選定及查估要點（原名稱：試辦基準地選定及查估要點）乃內政部為了建立地價之衡量基準，促進合理地價之形成，使地政機關應於一定範圍之地區內選定及查估基準地，以掌握地價高低層次，作為查估個別宗地價格、編製地價指數、計算路線價及估計正常價格之參考，而於92年11月28日訂定發布之行政規則，依該要點第2點：「本要點所稱基準地，係指經地政機關選定，並估計其價格日期正常價格之土地。」第3點：「直轄市或縣（市）地政機關及所轄地政事務所為基準地選定及查估之主辦機關。」第7點：

「基準地之選定，應符合下列原則：㈠代表性：以面積適中，具近價區段一般土地代表性為準。㈡顯著性：以容易識別為準。㈢恆久性：以不易變更形質為準。㈣均勻性：以各地能均勻分布為準。㈤完整性：以形狀方整為準。」第10點：「基準地以永久設定為原則，如基於特殊原因而需更換時，應依第7點至第9點之規定辦理。」第11點：「基準地選定後，應推估其土地正常價格，其價格日期以每年3月31日為準。」第12點：「基準地地價應兼採比較法、收益法、成本法或其他適當之估價方法二種以上方法，依不動產估價技術規則規定查估之。但因情況特殊不能採取二種以上方法估價者，不在此限。」第13點：「直轄市或縣（市）地政機關應依不動產估價技術規則第15條規定，決定基準地地價，並填寫基準地估價報告表，送請專案小組審議。」等規定可知，該要點係地政機關衡量、查估基準地地價之依據，主管機關並持續研究以其成果編製地價指數，核與比準地之選取及其地價之查估等關於土地徵收補償價格之形成規定有別。被告執與土地徵收補償無關之地價基準地選定及查估要點規定之基準地選定原則，作為本件選取比準地之依據，其適用法規顯有違誤。從而，被告以面積適中作為所選取之比準地係屬預定徵收土地範圍內具代表性土地之理由等語，即難認其就選取「預為分割之土地標示及面積」而非選取「分割前母地號所屬土地標示及面積」作為「具代表性」比準地已為相當之理由說明。

4、縱認被告以面積適中作為所選取之比準地係屬預定徵收土地範圍內具代表性土地之理由說明可採，然因本件查估機關係採取「經地政事務所預為分割資料填寫土地標示及面積」之例外方式，填載於比較法調查估價表、徵收土地宗地市價估計表，據而調整查估比準地比較價格及調整估計預定徵收土地宗地市價，除應說明其之所以採例外方式之相當理由外，需用土地人並應於地籍分割確定後，將變動資料提供查估單位檢視是否影響宗地市價估計結果，以符查估辦法所規定之

正當程序，業如前述。然查，被告（輔佐人）自陳：「（問：如果被告不是以預為分割後的資訊，而是以原來母地資訊來填載，是否會有比較不同的差異率？）是的。」「（問：在母地分割與不分割的狀態下的資訊來填載表格，比較預為分割之後的土地條件來填載所得差異率之調整結果，是否其價格會有所不同？）如以現有的面積、深度、寬度依照原來地號去填載的話，當然其條件會變得比較優，價格當然會有波動。但請鈞院參與比較表格下方有『其他』項目，因本案台糖的土地面積非常大，如單就面積以深度、寬度來調整，反應市價會不太一致，因其面積的深度及寬度與我們一般民間買賣土地的價格還要高，而『其他』該項就是作業手冊授權給人員去做實際判斷時所做的調整，所以我們將其他因素考慮進去的話，他的面積及價格未必比較好，但這還是要由地評會充分討論。」（本院卷一第263頁第24行至第264頁第10行）等語，並進而主張其認為於徵收確定後檢視預為分割的面積與實際分割的面積一致，即不影響宗地市價估計結果，故無需亦未曾於地籍分割確定後，將變動資料提供查估單位檢視是否影響宗地市價估計結果（本院卷一第239頁第4行至第22行、第29行至第241頁第4行；第265頁第2行至22行）各等語。足見被告於地籍分割確定後，並未將變動資料即系爭土地「預為分割之土地標示及面積」與「分割前母地號所屬土地標示及面積」提供查估單位檢視是否影響宗地市價估計結果，顯然不符合查估辦法所規定之正當程序。

(五)綜上所述，被告僅就蒐集調查之買賣實例中經選為比較標的之上述6件及未經選為比較標的之其中2件（即中山段270地號及四塊厝段383地號土地）填寫買賣實例調查估價表，其餘6件（即本判決附表所列編號432之四塊厝段434地號、編號415之四春段259地號、編號416之四春段45地號、編號361之四春段3-1地號、編號394之明崙段178地號等5筆一般農業區農牧用地及編號099之四塊厝段43-3地號鄉村區乙種建築

用地）未經選為比較標的之買賣實例則均未填寫買賣實例調查估價表送地評會評議，應認原處分之查估程序有瑕疵；且被告未說明其選取「預為分割之土地標示及面積」而非選取「分割前母地號所屬土地標示及面積」作為「具代表性」比準地之相當理由；復未於地籍分割確定後，將變動資料提供查估單位檢視是否影響宗地市價估計結果，均足以影響市價查估之合法性，訴願決定未予糾正，亦有違誤，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。惟本件因事證尚未臻明確，系爭土地徵收補償地價，尚待被告依法定程序完成查估，並踐行法定程序後方能確定。是以，行政法院尚無從認定系爭土地應補償地價之數額，本件應由被告對於原告105年12月22日復議之申請，就徵收補償地價，依本判決之法律見解另為適法之處分。至於未滿足原告請求命被告作成准予增加補償地價4,751,088元之行政處分部分，即應認原告之請求無理由，予以駁回。又兩造其餘陳述主張核於判決結果並無影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、判決結論：原告之訴一部有理由，一部無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　3　　月　　28　　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　　112　　年　　3　　月　　28　　日

書記官　周　　良　駿