

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

113年度訴字第446號

民國115年3月19日辯論終結

原告 財政部國有財產署南區分署

代表人 黃莉莉

訴訟代理人 黃逸豪 律師

被告 臺南市政府

代表人 黃偉哲

訴訟代理人 蘇琬婷 律師

參加人 國城建設股份有限公司

代表人 蔡麗環

訴訟代理人 李永裕 律師

上列當事人間都市更新事件，原告提起行政訴訟，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：

○○市○○區○○段0、0、0、0地號等4筆公有土地（下稱系爭土地）前經被告劃定為更新單元，並由參加人擔任實施者。參加人於民國111年8月30日擬具「擬定○○市○○區○○段2、3、5、6地號等4筆土地都市更新事業計畫暨權利變換計畫案」（下稱系爭計畫；其中就都市更新事業計畫部分，下稱事業計畫；就都市更新權利變換計畫部分，下稱權變計畫）報請被告核定。系爭計畫經被告於111年10月26日至111年11月27日止辦理公開展覽，並於111年11月16日舉辦公辦

公聽會，復於113年2月17日辦理聽證程序，並於113年3月7日提請臺南市都市更新及爭議處理審議會（下稱都更審議會）審議決議後通過。被告遂以113年9月11日府都更字第1131145179C號函、同日府都更字第1131145179A號公告准予核定實施，並於同日以府都更字第1131145179B號函（下稱原處分）通知系爭土地之管理機關即原告。原告不服原處分，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、原告雖就權利價值有所爭執，然都市更新條例（下稱都更條例）第53條為任意性爭議解決程序，原告未選擇異議程序，而以系爭計畫業經聽證程序，依行政程序法第109條規定，免經訴願逕行提起行政訴訟救濟，並無被告及參加人所稱起訴不合法情形。

2、不動產估價報告有瑕疵且估價內容顯然偏低：

（1）參加人於111年8月30日檢送系爭計畫提請被告報核（下稱報核版），並擇定111年4月15日為價格評價基準日，嗣選定以長興事務所不動產估價報告（下稱系爭估價報告）作為權利變換計算之依據。然系爭估價報告比較標的選取不合理、權重分配失宜，致更新後價值顯被低估。系爭土地剛完成市地重劃不久，多數土地尚未開發建築使用，並無成熟商業活動及不動產租賃市場，未達最有效使用狀態，故若採取收益法評估，其收益價格與勘估標的間必存在明顯差距。因此，決定最後價格時，收益價格之權重應低於比較價格，方符合不動產估價技術規則（下稱估價規則）第15條第1項後段規定。此觀系爭土地111年4月15日之公告土地現值與公告地價，亦顯示其收益性與市場交易價格偏低。系爭估價報告未考慮系爭土地之收益性與市場交易價格之差異而給予不同權重，顯有違誤。權重差異將影響更新後總銷售價格，進而影響土地所有權人實際分回價值。是系爭估價報告未附理由逕以各50%權重計算致結果低估，顯有違誤。

01 (2)又系爭估價報告有關樓層別效用比逕以70%為計算，缺乏所
02 據。依估價規則第98條第2項規定，如不動產估價師公會全
03 國聯合會（下稱全聯會）就不同地區公告其樓層別效用比
04 時，得作為參考，惟仍須依市場行情及地方習慣推估；若未
05 公告，承辦不動產估價師於說明時亦應提及「須依市場行情
06 及地方習慣推估」。本案評估標的為地面一層店面，而比較
07 標的為含夾層一層店面，兩者屬不同類型產品，本不應直接
08 比較；縱因情況特殊而作為比較標的，其調整率亦應依市場
09 行情及地方習慣推估，即以同一供需圈內之地面一層店面及
10 含夾層一層店面之交易實例，推估兩者實際單價差異率作為
11 調整依據，始符合估價規則第5條規定。若毫無依據逕將
12 其差異率訂為70%，亦違反估價規則第98條規定。系爭估價
13 報告第132、150頁雖稱收益資本化率係以市場案例之收益資
14 本化率萃取推估，卻未載明具體案例無法核實，已違反估價
15 規則第43條規定。又其建物價值比率係以建物成本價格占建
16 物市價之比例計算，卻未說明求取方式，亦違反同規則第46
17 條第3項規定。

18 3、被告未依都更條例第32條規定重新辦理公聽會、公開展覽，
19 與法有違：

20 (1)參加人於111年8月30日提出之報核版，與其後於112年7月31
21 日提送審議之計畫內容（下稱審議版）差異甚大。依112年8
22 月31日平實一期規劃方案與權利價值變動研析說明會（下稱
23 112年8月31日變動說明會）簡報第3至11頁可知，其主要變
24 動包括：景觀及車道出入口變更、地面層店鋪面積增加、店
25 鋪規劃改為1+2樓不同設計、降低建蔽率並提高樓層、小坪
26 數增加而中大坪數減少、降低公設比、增加車位數量並局部
27 加挖地下4層，以及建築外觀設計改變等。其中，審議版的
28 開發總樓地板面積增加8,248.99平方公尺、建築總面積由5
29 3,172.54坪減少至50,020.88坪、住家戶數由1,166戶增加至
30 1,340戶，原告應分配價值則減少約6.25億餘元，可見開發
31 規模及核心內容已大幅變動，非輕微修正。

01 (2)審議版既已等同於重新擬定或重大變更，自應依都更條例第
02 32條、第48條規定重新辦理公聽會及公開展覽程序。被告固
03 以都更條例第34條（修正前第19條之1）於99年5月12日修正
04 之理由，主張計畫變更僅指核定後之變更。然該修正理由係
05 為釐清事業計畫依修正前第19條之1經簡化程序變更後，於
06 核定發布實施後是否仍須依第19條第1項公告並通知權利
07 人，並未區分變更係發生於核定前或核定後。且由99年5月1
08 2日修正前後第19條之1條文觀之，其規範對象亦包含事業計
09 畫核定發布實施前之變更。是被告前揭主張並無理由。又依
10 被告與參加人間委託實施契約第9.4.1條約定，參加人應於
11 契約生效後180日內提送計畫草案，則參加人嗣後大幅變更
12 計畫內容，已嚴重逾越約定期限，更有迴避契約約款之虞，
13 顯與誠實信用原則不符。

14 (3)被告復以最高行政法院111年度上字第150號判決，主張本案
15 既已辦理聽證程序，已足以保障權利人權益。然該判決個案
16 係依各次審議意見修正計畫內容，則依都更條例第32條第4
17 項後段規定，本免再公開展覽。然本件依112年8月31日變動
18 說明會開會通知單所載，112年7月31日審議版、111年10月
19 公開展覽版、111年10月31日交通平衡審議通過內容、111年
20 11月5日都市設計審議通過內容，均不相同，顯與被告所稱
21 審議版依審查意見修正之情形不符，亦與其援引判決情況迥
22 異。

23 (4)公開展覽及公聽會旨在廣泛蒐集民眾意見，聽證程序則著重
24 於釐清爭點並進行實質辯論，兩者功能及目的不同。本案報
25 核版與審議版就基地配置、總樓地板面積、建蔽率、公設比
26 及樓高等均有顯著差異，且原告得分配價值減少約6.25億餘
27 元，但原告對於設計變更之依據與緣由卻一無所知。本件既
28 無依法得免辦公聽會或公開展覽之事由，被告自應重新辦理
29 公開展覽及公聽會程序。

30 (5)又原告屢次質疑系爭計畫變更設計後投入資金增加而總銷售
31 價格反而減少，參加人始終未為具體明確說明，被告亦無任

01 何作為。原告於聽證會提出諸多疑問，意見均未獲採納，而
02 都更審議會決議關於聽證紀錄僅記載：「經實施者說明並經
03 都更審議會討論後，同意維持原估價結果與原規劃方案」，
04 對不採納之理由付之闕如，聽證程序形同虛設，顯與正當法
05 律程序不符。更有甚者，原告之應分配價值於審議通過金額
06 為11,590,809,845元，最終核定金額卻為11,593,515,013
07 元，相差3,008,168元，則系爭計畫核定內容是否確實經審
08 議通過，亦非無疑。

09 4、參加人未依重新擇定評價基準日，亦有違誤。參加人112年7
10 月31日提出之審議版，內容已等同於重新擬定或重大變更，
11 依都市更新條例第50條第1項及都市更新權利變換實施辦法
12 （下稱都更權變辦法）第13條規定，自應重新擇定評價基準
13 日並辦理估價。本件參加人未重新擇定評價基準日，即與都
14 市更新程序規定不符。再者，臺南房價節節升高，然審議版
15 更新後之總價值卻減少11億餘元，原告分配金額亦減少6.25
16 億元，顯不合常理。又依參加人簡報可知，其變更理由僅係
17 為提高單坪價格並增加房屋銷售競爭力之私益，卻未依行政
18 程序要求重新擇定評價基準日，致評價基準日與審議版提出
19 時間相距甚遠、偏離市價過多，顯有違都更權變辦法第13條
20 立法目的。因系爭土地屬營改基金土地，原告因應軍營房舍
21 改建資金需求，始選擇分配重新後權利金，無法享有房價波
22 動利益，故本件都更後價值遭低估，對原告權益影響甚大。

23 （二）聲明：原處分撤銷。

24 三、被告答辯及聲明：

25 （一）答辯要旨：

26 1、原處分作成前之相關程序原告均有參與並陳述意見，業已保
27 障原告權益，並無違反正當行政程序之情事：本案自委託契
28 約簽訂後召開數次工作會議，經國防部軍備局即原告函文同
29 意以領取權利金方式辦理權利變換，參加人亦依據委託實施
30 契約及都更條例第50條第1項規定，選任專業估價者並通知
31 估價條件。後續111年6月15日參加人自辦公聽會、111年10

01 月19日估價報告書第1次審查會議、111年11月16日被告辦理
02 公聽公聽會、112年9月18日估價報告書第2次審查會議等，
03 原告均有出席，所提意見亦已由專業估價業者回應。113年2
04 月17日聽證程序及113年3月7日都更審議會審議，原告意見
05 均已納入並獲參加人與領銜專業估價業者逐一回應，且經都
06 更審議會決議維持原估價結果。由上可知，在原處分作成
07 前，原告意見已充分表達並經審議，而相關不動產估價報告
08 書審查會議及都更審議會均有具不動產估價專業背景之委員
09 出席，經聽取原告意見後，仍尊重不動產估價師之專業判
10 斷，並無委員認為長興估價報告有何違反估價規則之疑義，
11 故原告所指實為誤解。

12 2、本案權利變換價值估價係兩造依實施契約第15.1.1條約定所
13 辦理，而長興事務所之權利價值估價結果為對原告最有利：

14 (1)依實施契約第15.1.1條約定，權利變換價值查估係由實施者
15 選定1家專業估價折，另2家由被告提供清冊以公開抽籤方式
16 選取，由3家專業估價者共同辦理權利變換價值查估。本件
17 參加人指定長興事務所，另2家係於111年3月17日以公開抽
18 籤方式選出，原告亦有列席，程序合法且公開。

19 (2)自111年8月30日參加人報核至系爭權變計畫核定，期間共有
20 4個版本，歷次版本均有3家估價業者依估價規則提出更新前
21 後權利價值之估價結果作為依據，而更新前後權利價值均以
22 對土地所有權人即原告最有利之長興事務所估價結果為憑。
23 而上述估價結果，經被告111年10月19日第一次審查會議、1
24 12年9月18日第二次審查會議，原告均有出席表達意見，且
25 就112年9月18日原告意見亦經領銜之專業估價業者長興事務
26 所予以回覆。另於112年12月27日召開之系爭計畫「第一次
27 專案小組會議」，出席者為都審會專案小組委員，並包含不
28 動產估價值與被告代表，均具備不動產估價專業判斷能力。
29 原告亦有出席並表示諸多意見，而該次會議決議仍認為本案
30 估價已符合估價規則，僅請實施者檢視是否有調整空間，做
31 更合理計畫財務調整。

01 (3)原告以系爭估價報告知收益價格每坪354,000元相較比較法
02 之「和宜大聚」每坪361,673元，主張查估報告顯不合理云
03 云。然依估價規則第14條規定，不動產估價師應兼採2種以
04 上估價方法推算勘估標的價格，並敘明權重。比較法與收益
05 法乃系爭估價報告所選取之2種估價方式，而依據估價規則
06 第18條、第28條、第29條、第31條第1項等規則以及學者許
07 文昌著書「不動產估價體系」可知，比較法係以市場交易
08 「價格」為基礎，收益法則係以未來收益「價值」為基礎，
09 兩者理論基礎及估價流程本有不同，且原告所舉「和宜大
10 聚」僅為比較標地之一。尚且，有關「更新後權利價值」中
11 「住宅」比準單價之最終決定價格，長興事務所查估價格已
12 較其他兩家查估價格更高。是以，就更新後住宅比準單元之
13 最終決定單價，長興事務所之查估價格已是三家中最高，且
14 其比較價格亦較其他兩家高、收益價格亦屬相近，顯無原告
15 所稱過低或不合理之情形。

16 (4)又長興事務所報告就「更新後權利價值」中「住宅」比準單
17 元之「收益價格」，並無明顯低估，且與其他兩家之差距合
18 於不動產估價師法所定範圍。依不動產估價師法第41條規
19 定，同一標的同一期日價格差異達20%以上，始得請求協
20 調。而本案三家不動產估價師事務所均以比較法及收益法作
21 為估價方法，長興事務所報告之收益價格雖略低於其餘兩
22 家，僅差距約1.4%、1.12%，遠低於不動產估價師法第41
23 條所定20%差異容許值。

24 3、原告主張系爭估價報告有關樓層別效用比70%違反估價規
25 則：估價規則第98條雖規定，樓層別效用比由全聯會依各地
26 案例蒐集後公告供參，惟目前全聯會尚未就臺南地區公告樓
27 層別效用比。又該條係針對勘估標的之適用，長興事務所估
28 價報告第119頁所涉店面比較標的13、14、15，因成交總價
29 包含車位、一樓店面及夾層，為分離一樓價格，乃以一樓價
30 格70%作為夾層樓層別效用比，以拆分計算一樓合理單價，
31 乃屬依估價規則第18條所為之專業調整。而參酌政大、敏達

01 事務所之估價報告，其就類似店面案例亦分別以75%、70%
02 計算夾層價格，足證長興事務所按70%拆分夾層價格，應屬
03 合理之專業判斷。原告此部分主張，顯屬誤解。

04 4、原告固主張報核版、審議版內容差異甚大，被告應重新進行
05 公開展覽及公聽會云云：

06 (1)在被告於113年9月11日以原處分核定系爭都更之前，均屬都
07 更條例第32、48條之「擬定」階段，故參加人所提111年8月
08 30日報核版、111年10月30日公開展覽之版本、112年7月31
09 日審議版，均屬行政處分作成前尚未核定之「草案」，藉此
10 與核定處分區別。都更條例第32、48條所稱「變更」，係指
11 變更原已發布實施之事業計畫及權變計畫而言，此觀99年5
12 月12日都更條例第34條修正理由即明。故原告將參加人112
13 年7月31日審議版稱為「變更」，實屬誤解。

14 (2)再依都更條例第32條規定及立法意旨，舉辦公聽會及公開展
15 覽之目的，係為聽取民眾意見，如實施者已取得更新單元全
16 體私有土地及私有合法建物所有權人同意者，公開展覽期間
17 得縮短或免予舉辦。本件系爭都更單元為公有土地，原告為
18 管理機關，並無同條例第22條第1項所有權人同意比例之問
19 題，且依同條例第46條第1項規定公有土地原則上一律參與
20 都市更新，故無論是否重新舉辦公開展覽及公聽會，原告均
21 無不參與更新之餘地。

22 (3)此外，參加人提出111年7月31日審議版，係依據公營住宅、
23 交通影響評估、都市設計之審查意見及公聽會意見而進行建
24 築規劃修正。被告於112年8月31日召開「規劃方案與權利價
25 值變動研析說明會議」，即在釐清修正規劃之源由與前後差
26 異，參加人亦於會中就審議版與公展版之差異進行說明，有
27 會議紀錄可參。原告為本案唯一公有土地管理機關，已參與
28 該次會議，可見原告業已知悉計畫變動內容，並同意以112
29 年7月31日審議版送請審議。

30 (4)本件在都更審議會審議之前，針對審議版估價結果，再於11
31 2年9月18日召開估價報告第2次審查會議，原告亦有出席表

達意見，會後亦經專業估價業者長興事務所對其意見予以回覆。後續112年12月27日第1次專案小組會議及113年2月17日聽證會，原告均有出席並表達意見，都更審議會則審酌原告意見及估價事務所回應後，乃於113年3月7日決議維持原估價結果，則被告據此作成原處分，並無違法及侵害原告權益甚明。

4、系爭權變計畫之評價基準日111年4月15日，係依都更條例第50條第1項及都更權變辦法第13條規定所定，符合權變計畫報核日前6個月內為限。依實務見解，即使後續權變計畫有變更，仍應以原評價基準日評定更新後權利價值並計算找補之差額價金。則舉重明輕，本案歷次權變計畫修正均僅為核定前之草案階段，並非權變計畫核定實施後之變更，更無變更評價基準日之餘地。原告雖主張應以接近112年7月31日之日期做為評價基準日云云，然於法無據，都更條例第32條並無規定權變計畫於核定前之草案變更須更改評價基準日。況且，原告已參與歷次會議而知悉參加人112年7月31日審議版權變計畫修正內容，且修正所造成價值變動幅度約在4%至5%之間，亦未構成應變更評價基準日的重大差異，故原告主張顯不足採。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述要旨：

(一)原告自承就系爭計畫之權利價值不服，卻未依都更條例第53條規定提起異議，即不備起訴要件且不能補正，應以裁定駁回。都更條例第53條第1項所定異議程序，主管機關可委託專業機構重新查估權利價值，為特別救濟程序，乃提起行政救濟之必要先行政程序。

(二)都更條例第32條所指「變更」，係指事業計畫經核定發布實施後之更動，非指計畫核定實施前內容「修正」即須重新辦理公開展覽及公聽會。本件被告既已於111年10月26日至同年11月27日完成公開展覽，並於111年11月16日舉辦公聽會，業已踐行都更條例法定程序。原告主張系爭事業計畫修

01 正後應另行舉辦公開展覽及公聽會，混淆計畫之修正與變
02 更，洵無足採。

03 (三)都更條例規定舉辦公開展覽及公聽會，無非是讓土地所有權
04 人可依都更條例第37條第4項規定在公開展覽期滿前撤銷同
05 意參與都更。然同條例第46條第1項明定，公有土地及建築
06 物原則上應一律參加都市更新，以避免公有土地因受限於其
07 他法規而影響都市更新推動。因此，原告就其公有土地並無
08 同意或撤銷同意之問題，即使112年7月31日審議版內容有修
09 正，亦無再行辦理公開展覽及公聽會之必要。況且，原告已
10 在各階段充分表達意見，重新辦理公開展覽及公聽會讓原告
11 重複表達意見，無實質意義。

12 五、爭點：

13 (一)原告起訴是否適法？都更條例第53條是否為必要先行程序，
14 或就權利價值之爭執可在經聽證程序後直接提起行政訴訟救
15 濟？

16 (二)參加人所提報核版、審議版計畫內容是否差異甚大，從而被
17 告必須依都更條例第48條、第32條規定重新進行公開展覽、
18 公聽會？原告對於審議版變動內容是否知悉並實質參與相關
19 程序？

20 (三)被告所依據估價報告之內容是否有誤、估價價值是否顯然過
21 低？

22 六、本院之判斷：

23 (一)前提事實：如爭訟概要欄所載等情，為兩造所不爭執，並參
24 加人111年8月30日國業字第111083001號函（附件1原處分卷
25 第2頁）、被告111年10月25日府都更字第1111244465A號公
26 告（本院卷一第105頁）、被告111年10月27日府都更字第11
27 11403056號公告（本院卷一第106頁）、111年11月16日公辦
28 公聽會會議紀錄及簽到簿（本院卷一第107至111頁）、被告
29 113年1月26日府都更字第1121741576A號公告（本院卷一第1
30 35至137頁）、113年2月17日聽證紀錄、發言單及簽到名冊
31 （本院卷一第139至157頁）、113年3月7日113年度都更審議

會第1次會議會議紀錄、簽到簿（本院卷一第160至179頁）、被告113年9月11日府都更字第1131145179A號公告（本院卷一第27至28頁）、同日府都更字第1131145179B號函（本院卷一第25頁）、同日府都更字第1131145179C號函（本院卷一第23至24頁）附卷可稽，堪信為真實。

(二)應適用之法令：

1、都更條例

(1)第29條第1項、第2項：「（第1項）各級主管機關為審議事業概要、都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理實施者與相關權利人有關爭議，應分別遴聘（派）學者、專家、社會公正人士及相關機關（構）代表，以合議制及公開方式辦理之，其中專家學者及民間團體代表不得少於2分之1，任一性別比例不得少於3分之1。（第2項）各級主管機關依前項規定辦理審議或處理爭議，必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商。」

(2)第32條：「（第1項）都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；其屬中央主管機關依第7條第2項或第8條規定劃定或變更之更新地區辦理之都市更新事業，得逕送中央主管機關審議通過後核定發布實施。並即公告30日及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦同。（第2項）擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。（第3項）都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽30日，並舉辦公聽會；實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人同意者，公開展覽期間得縮短為15日。（第4項）前2項公開展覽、公聽會之日期及地點，應刊登新聞紙或新聞電子報，並於直轄市、縣（市）主管機關電腦網站刊登公告文，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限

01 制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開
02 展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機
03 關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機
04 關審議修正者，免再公開展覽。（第5項）依第7條規定劃定
05 或變更○○市○○○區或採整建、維護方式辦理之更新單
06 元，實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築
07 物所有權人之同意者，於擬訂或變更都市更新事業計畫時，
08 得免舉辦公開展覽及公聽會，不受前3項規定之限制。（第6
09 項）都市更新事業計畫擬訂或變更後，與事業概要內容不同
10 者，免再辦理事業概要之變更。」

11 (3)第33條：「（第1項）各級主管機關依前條規定核定發布實
12 施都市更新事業計畫前，除有下列情形之一者外，應舉行聽
13 證；各級主管機關應斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採納之
14 理由作成核定……。 （第2項）不服依前項經聽證作成之行
15 政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。」

16 (4)第46條第1項：「公有土地及建築物，除另有合理之利用計
17 畫，確無法併同實施都市更新事業者外，於舉辦都市更新事
18 業時，應一律參加都市更新，並依都市更新事業計畫處理
19 之，不受土地法第25條、國有財產法第7條、第28條、第53
20 條、第66條、預算法第25條、第25條、第86條及地方政府公
21 產管理法令相關規定之限制。」

22 (5)第48條第1項：「以權利變換方式實施都市更新時，實施者
23 應於都市更新事業計畫核定發布實施後，擬具權利變換計
24 畫，依第32條及第33條規定程序辦理；變更時，亦同。但必
25 要時，權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一
26 併辦理。」

27 (6)第50條第1項：「權利變換前各宗土地、更新後土地、建築
28 物及權利變換範圍內其他土地於評價基準日之權利價值，由
29 實施者委任3家以上專業估價者查估後評定之。」

30 (7)第53條：「（第1項）權利變換計畫書核定發布實施後2個月
31 內，土地所有權人對其權利價值有異議時，應以書面敘明理

01 由，向各級主管機關提出，各級主管機關應於受理異議後3
02 個月內審議核復。但因情形特殊，經各級主管機關認有委託
03 專業團體或機構協助作技術性諮商之必要者，得延長審議核
04 復期限3個月。當事人對審議核復結果不服者，得依法提請
05 行政救濟。（第2項）前項異議處理或行政救濟期間，實施
06 者非經主管機關核准，不得停止都市更新事業之進行。（第
07 3項）第1項異議處理或行政救濟結果與原評定價值有差額部
08 分，由當事人以現金相互找補。（第4項）第1項審議核復期
09 限，應扣除各級主管機關委託專業團體或機構協助作技術性
10 諮商及實施者委託專業團體或機構重新查估權利價值之時
11 間。」

12 2、都更條例第48條第3項授權訂定之都更權變辦法

13 第13條前段：「第8條第1項、第25條第1項及本條例第50條
14 第1項所定評價基準日，應由實施者定之，其日期限於權利
15 變換計畫報核日前6個月內。」

16 （三）原處分經聽證程序，免除訴願及其先行程序，原告起訴合法
17 都更條例第32條規定係就人民對於權變計畫中關於權利價值
18 有異議時，所設之責由各級主管機關就異議內容審議核復之
19 機制，人民如對該審議核復結果不服者，仍得依法提請行政
20 救濟，而異議處理或行政救濟結果與原評定價值有差額部
21 分，以現金相互找補之方式處理。惟依都更條例施行細則第
22 11條之1及行政程序法第109條規定，權變計畫之核定亦須經
23 聽證程序，則人民如對該據以作成之權變計畫之核定有所不
24 服提起行政訴訟，無論是否關於權利價值之爭議，自亦均免
25 除訴願及其先行程序，得逕向行政法院提起訴訟尋求救濟
26 （最高行政法院109年度上字第517、692號及113年度上字第
27 336號判決意旨參照）。本件原處分作成前，經召開聽證會
28 （本院卷一第139至157頁），則原告無論是否關於權利價值
29 之爭議，依上開之說明，均得免除訴願及其先行程序，無須
30 依都更條例第53條規定提出異議，即可逕向行政法院提起訴
31 訟尋求救濟。

01 (四)參加人所提報核版、審議版計畫內容不構成都更條例第48
02 條、第32條之「變更」，被告無須重新進行公開展覽、公聽
03 會

04 1、按都更事業計畫之擬訂及審議，應透過公聽會、公開展覽及
05 聽證程序，讓民眾有充分參與之機會。於擬訂及審議程序
06 中，如認原擬訂內容非妥，亦不排除辦理變更而予調整修
07 正，至於變更後則視其計畫變動程度、有無減損關係人權益
08 及取得同意等不同情形，決定是否補行公聽會、公開展覽、
09 聽證、徵求同意或審議，然非要求實施者自始擬訂之計畫至
10 審議結果均不得變動（最高行政法院113年度上字第299號判
11 決意旨參照）。公開展覽及公聽會，目的係在使權利可能受
12 影響之人知悉相關資訊，並得適時陳述意見，以主張或維護
13 權利，若非計畫之核心內容有所變動，或所有權人業已明瞭
14 變動之內容，即不得僅因未重行公展而主張程序違法（最高
15 行政法院113年度上字第336號判決意旨參照）。故即便都更
16 計畫於公開展覽及公聽會之後有所變更，但若主管機關已透
17 過踐行聽證程序，確保利害關係人知悉相關資訊，並出席聽
18 證陳述意見、說明不採納理由，即已充分保障其程序權益，
19 符合釋字第709號解釋闡釋之正當法律程序意旨。因此不得
20 僅以該計畫變更未重行公開展覽及公聽會為由，主張核定違
21 法（最高行政法院111年度上字第150號判決意旨參照）。

22 2、以權利變換方式實施都市更新時，實施者對於事業計畫與權
23 利變換計畫可採分別報核或併同報核方式為之。而本案係原
24 告對併同報核之系爭計畫提起行政訴訟（本院卷第25頁），
25 故本案審查之標的為事業計畫與權變計畫。經查，原告為系
26 爭計畫內唯一之土地所有權人，且為國家所有之公有土地，
27 依都更條例第46條第1項規定，原告別無提出合理之利用計
28 畫，故應一律參加都市更新，原告亦於110年11月3日函復同
29 意權利變換後原權利人以領取權利金方式辦理（本院卷一第
30 69頁）。參加人於111年8月30日檢送系爭計畫報核版予被
31 告，並擇定同年4月15日為價格評價基準日（原處分卷第2

頁)；被告都市發展局(下稱都發局)於同年10月19日召開第1次估價報告審查會議，原告出席參加並表示意見(本院卷一第86至104頁、系爭計畫審議版，附-99頁)。被告於同年10月25日就系爭計畫辦理公開展覽(自111年10月26日至111年11月27日止，本院卷一第105頁、第106頁)；嗣於同年11月16日明確以「擬訂臺南市東區平實段2、3、5、6地號等4筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」之名義，舉辦公辦公聽會(本院卷一第107至111頁)；參加人於112年7月31日提出系爭計畫審議版，報請被告審議(本院卷一第373頁)。被告於112年8月31日變動說明會，比較公展版與審議版計畫，並通知原告到場(本院卷一第327頁、本院卷二第18頁)。被告都發局於112年9月18日召開「第2次估價報告審查會議」，原告在會議中表示：「因可分配金額降低6億元，權益損失太大，請將地主對於估價及不同意變更方案之意見提大會審議。」(本院卷一第113至122頁)並於同年11月9日發函表示：「爭執估價結果，變更設計造成共同負擔費用增加、總銷售收入減少，不同意本案變更設計」(本院卷一第124至125頁)。參加人則於同年12月21日就原告上開函文之意見逐項回覆(本院卷一第128至132頁)。被告於同年12月27日召開「第1次專案小組會議」，原告有出席並表示意見(本院二卷第21至24頁)；被告再於113年2月17日明確以系爭土地與系爭計畫之名義辦理聽證會(本院卷一第139至157頁)，原告亦出席並表示意見。113年3月7日被告召開「113年度臺南市都市更新及爭議處理審議會第1次會議」，決議同意維持原估價結果(本院卷一第160至179頁)。被告遂於113年9月11日作成原處分，公告核准參加人實施系爭計畫。從上開過程可知，系爭計畫從參加人報核、公開展覽、進入審議前，原告均有參與並表示意見之機會；原告也在上開估價報告審查會議及113年3月7日聽證會上充分以書面及言詞表示意見(本院卷一第140、141、146至150頁)。而被告審議時亦將原告及實施者受任人之意見納入參

考，未採納原告意見部分，即係以實施者受任人之意見作為理由，並說明經討論後同意維持原估價結果及原規劃方案（本院卷一第167至172頁）。依上開說明，被告已透過踐行聽證程序，確保原告知悉相關資訊，並出席聽證陳述意見、說明不採納理由，原告得適時陳述意見，以主張或維護權利，並已明瞭變動之內容，且系爭計畫報核版與審議版之變動程度並不涉及計畫之核心內容有所變動，尚非計畫同一性之變更（詳下述3、），自不得以該計畫變更未重行公開展覽及公聽會為由，主張原處分核定違法。原告主張，並無理由。

3、再查，系爭計畫報核版開發總樓地板面積為212,220.08平方公尺、建物總面積（不含公宅）為53,172.54坪、建物戶數1,166戶、車位1,362個；審議版開發總樓地板面積為220,469.07平方公尺、建物總面積（不含公宅）為50,020.88坪、建物戶數1,340戶、車位1,487個。報核版更新後總價值為22,154,067,051元、共同費用負擔金額10,069,023,474元、應分配價值12,085,043,576元；審議版更新後總價值為21,008,327,802元、共同費用負擔金額958,284,986元、應分配價值11,460,042,816元。原告應分配價值減少625,000,760元（本院卷一第557、558頁）。至於審議版與核定版之差異已經甚微，並非原告主要爭執所在。兩造對於上開版本之差異並不爭執（本院卷二第323頁），有卷附前揭版本之光碟資料可憑（本院卷一第373頁，公展版與審議版的差異可參考光碟內檔案：1120830平實一期-規劃方案與權利價值變動研析說明會議V6，下稱變動研析會議），應可認定。上開不同版本的計畫目標均以活化土地、提供公宅、留設公共空間作為發展目標，審議版有提升更新後總價值的部分：如店鋪新增1樓+2樓類型、辦公室新增1至3樓類型、停車位數量增加等；也有減少更新後總價值的部分。原告對於審議版提出的質疑，參加人於112年9月18日「第2次估價報告審查會議」回覆：共同負擔費用增加是因交通影響評估審議要求全

面為平面停車位，配合檢討後需加挖基地2、3地號部分面積至地下四樓。……產權面積方面，因本案實施者為高雄建築開發業者，觀察○○市○樓型公設比略低，因此配合調整臺南市場可接受之公設比，使變更後住家面積減少。……總價值減少之來源在於配合修正臺南市場可接受之公設比，致產權面積調整所致。共同負擔費用增加是因交通影響評估審議要求全面為平面停車位，配合檢討後需加挖基地2、3地號部分面積至地下4樓等語（本院卷二第37、38、40頁）。原告在聽證會時亦提出質疑：對於因應市場需求調低公設比導致銷坪下降，但單價應調高，修正後卻調低，不合市場習慣等語，實施者受任人則回應：平實地區賣點為平實公園及靠近南紡，本案基地為平實地區東北側為比較弱勢地區，無法享受平實公園及南紡的優點，且東側有憲兵隊及榮民醫院，除不定時救護車外，開窗或陽台看到醫院是不受歡迎的產品等語（本院卷一第168、169頁、亦可參事業計畫核定版，綜-21至23、33至37頁）。審議版關於戶數增加的部分，亦有提出說明：「伍、現況分析六、房地產市場調查（一）區域不動產市場供需情形：……觀察臺南市110年至111年間人口數及家戶數變動情形，人口數平均減少4.87%，而家戶數增加0.76%，每戶平均人口數為3.14人，小家庭越趨明顯。……陸、與都市計畫之關係 三、都市更新計畫（四）空間功能定位：可提供東區、永康區及仁德區一新的住宅商業活動中心，滿足新興居住核心之生活居能……對外吸引觀光消費人口……拾壹、重建區段之土地使用計畫（八）預計容納戶數及人口數：……依內政部不動產資訊平台統計資料（111年12月）顯示臺南市平均每戶人口數約3.14人，故更新後本案預計可容納居住人口數約為4,911人。」（事業計畫審議版，5-14、6-11、11-1頁）。準此，系爭計畫審議版主要是將私宅部分的規劃變更為戶數增加、建物總面積減少，相較於報核版減少3,151.66坪；且審議版共同負擔費用增加的原因是要加挖地下室停車位，部分要加深至地下4層，二者成

01 為更新後總價值減少的主要原因。系爭計畫提供公宅、留設
02 公共空間部分，各版本並無明顯差異，當事人亦無爭執。就
03 活化土地的發展目標部分，由於系爭計畫是考量可提供○○
04 市○區、○○區與○○區一新的住宅商業活動中心，可滿足
05 鄰近新興居住核心之生活機能，提升居住品質，同時延伸舊
06 臺南外環軸線，圍塑東臺南生活副都心，此地區未來極有潛
07 力成為大臺南新門戶，對內滿足日常生活消費機能，對外吸
08 引觀光消費人口之東臺南之優質生活新發展區（事業計畫報
09 核版6-4頁、審議版，6-11頁、核定版，6-11頁），具有商
10 業及居住的功能。審議版建物總面積（不含公宅）相較於報
11 核版減少3,151.66坪（5.93%）、建物戶數增加174戶（14.
12 9%）、車位增加125個（9.2%）；與權變計畫報核版比
13 較，審議版共同負擔費用總額從約116.95 億元增加至約13
14 3.74 億元，原告應分配價值減少625,000,760元，減少5.1
15 7%（報核版權變計畫11-2頁；審議版權變計畫，12-1
16 頁）。由於報核版與公展版的差異甚微，主要是審議版有所
17 變動，從上開變動研析會議資料可知，造成原告應分配價值
18 減少的原因，主要是參加人改採「多戶數、小坪數」規劃
19 （變動研析會議，第5頁），總銷售坪數縮減，公設比下
20 修、局部加挖1層增加7.6億元營造費用（變動研析會議，第
21 12頁）；因應估價報告審查會議的修正建議調整估價（變動
22 研析會議，第13至15、18頁、事業計畫審議版，附-98至10
23 3）。事業計畫報核版的整體更新事業財務分析原為：更新
24 事業開發收入22,154,067,051元，更新事業實施總成本為1
25 1,695,308,194元，土地成本為7,421,398,076元，則整體更
26 新事業之報酬率為15.89%（事業計畫報核版，18-12頁）；
27 審議版的整體更新事業財務分析調整為：更新事業開發收入
28 為21,008,327,802元，更新事業實施總成本13,374,938,535
29 元，土地成本為7,421,398,075 元，整體報酬率7.64%（事
30 業計畫審議版，18-7頁）。從而，原告應分配價值雖有減
31 少，但更新事業計畫的整體報酬率也從15.89%下降為7.6

01 4%，此乃財務評估改為比較保守所致；惟以活化土地的目
02 標，建立住宅商業活動中心的宗旨觀之，審議版就店鋪、辦
03 公室、住宅戶數、坪數、停車位的調整，參加人業已提供合
04 理之說明，並經都更審議會審查通過，尚無違反自報核版以
05 來所追求之都市更新目標，也沒有違反都市計畫之情事，不
06 能認為產生核心內容之變動，或涉及計畫同一性之變更，依
07 照前揭說明，不構成系爭計畫之變更，被告自無須重新進行
08 公開展覽、公聽會。依權利變換實施辦法第25條已明確規
09 定，係以最初選定之「評價基準日」來評定更新後權利價
10 值，並無重新選定評價基準日之餘地。原告主張，亦無理
11 由。

12 (五)被告所依據的估價報告並無違誤

13 都更條例第31條第1項規定及估價規則對於權利變換估價特
14 別訂定第124條至第128條規定，以別於一般不動產估價條文
15 設計，可知都市更新權利變換更新前、後價值之評估，主要
16 用來作為地主間及地主與實施者間更新後權利分配價值的參
17 考基礎，重視的是權利人與實施者間的公平性衡量，此與不
18 動產市場個別交易價格評估皆以市場角度衡量，評價的目的
19 有所不同（最高行政法院113年度上字第336號判決意旨參
20 照）。系爭計畫修正後之估價報告經各審查委員複核後無修
21 正意見，此有卷附112年12月11日南市都更字第1121618749
22 號函可考（本院卷一第127頁），且經聽證後，都更審議會
23 決議同意維持原估價結果及原規劃方案（事業計畫核定版，
24 綜-38頁；權變計畫核定版，綜-62頁亦同）。原告雖主張長
25 興不動產估價報告書比較法及收益法各採50%不合理、樓層
26 別效用比70%、市場萃取法之求取違反估價規則等語。然
27 查，估價規則第14條規定：「不動產估價師應兼採二種以上
28 估價方法推算勘估標的價格。但因情況特殊不能採取二種以
29 上方法估價並於估價報告書中敘明者，不在此限。」不動產
30 估價師自有決定其權重之專業判斷空間，長興不動產估價師
31 聯合事務所函復：因該二法之比較標的均為實價登錄成交案

01 例，資料可信度相當故各以50%之權重決定最終價格；樓層
02 別效用比本於市場住宅行情多以65%至70%拆分二樓（夾
03 層）之價格，並採統計方式驗證之。市場萃取法之求取部分
04 亦已說明其過程，及其推算區域行情之案例，並無違背估價
05 規則第43條之規定；其建物價值比率於工作底稿之計算過
06 程，其建物成本係依照估價規則第56條以間接法計算、其中
07 之營造施工費標準單價及相關費率則係依照同條第3項規定
08 依不動產估價師全國聯合會第四號公報為準，並表列出求取
09 建物成本價格之過程等情（本院卷二第419、420、425、459
10 至466頁）。本件政大、敏達不動產估價師事務所亦以設定5
11 0%之權重（本院卷二第421至424頁）。被告復提出合理說
12 明：估價規則第98條雖規定：「區分所有建物之估價，應就
13 專有部分、共用部分之比例及基地權利合併估價，並考量其
14 與比較標的之樓層別效用比及位置差異作適當之調整。前項
15 樓層別效用比，由全聯會按不同地區所蒐集之案例公告，供
16 前項調整之參考，並依市場行情及地方習慣推估之。」惟目
17 前不動產估價師公會全國聯合會尚未就臺南地區之樓層別效
18 用比公告或發布公報，其他兩家不動產估價師事務所之報告
19 （即政大、敏達），就店面比較標的之案例，政大報告係以
20 一樓樓層效用比75%計算夾層價格、敏達報告則係以70%計
21 算等語（本院卷二第426、427、462、463、497頁），可認
22 本件估價報告應無原告所指估價錯誤、違反估價規則之處。
23 職是，系爭計畫經聽證程序，原告就上開主張已迭次陳述意
24 見，參加人及審議會予以明確回應說理，始經被告以原處分
25 核定，是原告就系爭計畫中估價之形成，並未欠缺實質程序
26 參與之保障；其雖指稱估價不公，但經本院查明，所爭執事
27 項，其實並未違反估價規則，已如前述；不能因與實施者無
28 法達成共識，或權利價值之認定與其主觀所希冀者不同，反
29 應於估價原則，遽指權利變換計畫為違法。

30 六、綜上，被告所作原處分為合法，原告請求撤銷原處分，為無
31 理由，應予駁回。本件判決基礎之事證已經明確，兩造其餘

01 攻擊防禦方法及所提訴訟資料均經本院斟酌後，認與判決結
02 果不生影響，自無一一論述之必要。

03 七、結論：原告之訴無理由。

04 中 華 民 國 115 年 4 月 2 日

05 審判長法官 林 彥 君

06 法官 邱 美 英

07 法官 黃 奕 超

08 系爭計畫版本及相關出處說明

09

編號	內容	光碟檔案名稱
1.	事業計畫報核版	更新事業計畫0829
2.	事業計畫審議版	1120728平實一期事業計畫
3.	事業計畫核定版	1130805-平實一期事業計畫-核定版-送印
4.	權變計畫報核版	權利變換計畫0826(合)
5.	權變計畫審議版	1120727平實一期權變計畫
6.	權變計畫核定版	1130805-平實一期權變計畫-核定版-送印
7.	變動研析會議	1120830平實一期-規劃方案與權利價值變動研析說明會議V6

10 一、上為正本係照原本作成。

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

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

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

01
02

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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，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。	

03
04

中 華 民 國 115 年 4 月 7 日
書記官 李 佳 芮