臺中高等行政法院判決

110年度訴更一字第9號
111年8月3日辯論終結

原　　告　廖惠華

　　楊志鵬
　　王東興
　　廖舜賢
　　廖振宇
共　　同
訴訟代理人　李平勳律師
原　　告　鄭雅惠

　　吳惠英
　　鄭唐皇

被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　楊榮富律師

上列當事人間因區段徵收領回抵價地事件，前經本院於中華民國107年4月25日以106年度訴字第182號裁定駁回原告之訴，原告不服，提起抗告，經最高行政法院於110年2月25日以107年度抗字第204號裁定廢棄發回本院更為裁判，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

壹、程序方面：

本件原告鄭雅惠、吳惠英、鄭唐皇經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民

事訴訟法第386條所列各款情形，爰依到場被告臺中市政府之聲請，由其一造辯論而為判決。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

㈠緣被告為辦理水湳機場原址北側及南側區段徵收開發案，報經內政部以民國99年8月5日內授中辦地字第0990725133號函核准辦理，嗣被告將抵價地總面積擬定為徵收總面積之40%，經其區段徵收委員會99年第2次會議審議通過後，報請內政部以99年9月16日內授中辦地字第0990725448號函核定。被告乃於99年12月間提出臺中市水湳機場原址北側區段徵收（下稱系爭區段徵收）計畫書，報經內政部100年2月25日內授中辦地字第1000041377號函核准，被告據以100年4月7日府授地區二字第1000060087號公告區段徵收臺中市西屯區西屯段1地號等894筆私有土地，合計面積73.722256公頃，並一併徵收範圍內公、私有土地上之私有土地改良物。其後被告再報經內政部以100年11月2日內授中辦地字第1000725953號函核准補辦區段徵收，復據以100年11月8日府授地區二字第1000217854號公告區段徵收同段108-5地號等4筆土地，合計面積0.0011公頃。又因原徵收清冊內土地面積及所有權人等部分資料誤繕，乃報經內政部以100年11月30日內授中辦地字第1000726176號函核准更正徵收同段112地號等23筆土地，被告遂以100年12月19日府授地區二字第10002467911號函通知各土地所有權人。

㈡原告等8人及莊陳宜繁等31人暨連春敏等97人【即本院106年度訴字第182號區段徵收領回抵價地事件之連春敏等136人提起行政訴訟，經本院分別以106年度訴字第182號判決駁回連春敏等97人、106年度訴字第182號裁定（下稱原裁定）駁回廖惠華等39人（即原告等8人及莊陳宜繁等31人）。原告等8人不服抗告，經最高行政法院107年度抗字第204號裁定將原裁定廢棄發回本院，即本件裁判】因不願領取現金補償，乃依土地徵收條例（下稱土徵條例）第40條規定申領抵價地，

經被告核准同意。嗣被告以105年1月12日府授地區二字第10500000239號及第10500002391號開會通知單，通知各申領抵價地權利人於105年2月21日召開抵價地抽籤暨配地作業說明會，隨函並檢附「個人應領抵價地權利價值計算表」等資料。其後，被告再以105年3月9日府授地區二字第1050046650號函重新檢送「土地所有權人應領抵價地權利價值計算表」（下稱前處分）予各申領抵價地權利人【連春敏等136人對前處分不服，循序提起行政訴訟，前經本院以105年度訴字第415號判決駁回，最高行政法院107年度上字第465號駁回上訴確定】。

㈢被告經辦理抵價地分配程序後，以105年7月20日府授地區二字第10501531162號函（下稱原處分）通知公告分配成果（公告期間自105年7月25日起至105年8月23日止），連春敏等97人不服提出異議【原告廖惠華對於原處分之抵價地分配結果自始未提出異議，原告楊志鵬、廖舜賢、廖振宇於查處期間撤回異議，原告王東興、鄭唐皇、鄭雅惠、吳惠英則立具同意書表示對抵價地分配結果確無異議】，經被告審查後，認其就抵價地比例與權利價值計算表提出異議，尚不影響公告之土地分配結果圖、冊所示內容，遂以105年11月28日府授地區二字第1050258295號函復查處結果（下稱異議查處結果）。連春敏等97人及廖惠華等39人仍不服，於105年12月29日提起訴願，經內政部以中華民國106年3月24日台內訴字第1060402126號訴願決定不受理廖惠華等39人之訴願，並駁回連春敏等97人之訴願。連春敏等136人遂提起行政訴訟，前經本院106年度訴字第182號裁定廖惠華等39人之訴駁回，原告等8人不服，提起抗告，經最高行政法院107年度抗字第204號裁定將原裁定廢棄，發回本院更為裁判。

二、原告主張及聲明：

㈠被告辦理系爭區段徵收有故意虛增徵收成本及未將公有土地，併入徵收總面積計算發還抵價地之比例而僅以「私有土

地」總面積計算，內政部不察，以致核定發還抵價地比例為40%，顯有不合：

1. 系爭區段徵收係以徵收範圍內之「私有土地」總面積為基準，決定發還原告原有土地之百分之40。但公有土地如可不併入徵收總面積計算，關於其開發費用（包括拆遷補償、整地費用等）即不得納入系爭區段徵收開發成本內；且不得將公有土地之地價款納入區段徵收成本內，然而被告竟將公有土地地價款納入區段徵收計畫書內，作為區段徵收之成本，顯有未合。系爭區段徵收範圍內公有土地約為私有土地之20倍，系爭徵收之開發費用絕大多數用於公有土地上，而於計算私有土地可申請發還抵費地時，卻以私有土地總面積40%計算，豈能令人心服。倘若被告仍堅持以徵收「私有」土地總面積計算發還抵價地之比例，而將公有土地面積排除在外，亦應將公有土地之開發費用剔除，重新計算開發成本後，再重新核定發回抵價地比例，並據此核算權利價值計算表。又被告原地政局長曾國鈞先生於100年4月區段徵收說明中答覆地主詢問時答覆，表示發還抵價地之比例係以全區土地面積計算，然而被告以私有土地徵收面積計算，顯然違反參與區段徵收之地主之信賴而有未合。平均地權條例施行細則係依平均地權條例概括授權行政機關訂定，母法即平均地權條例第54條第1項及土徵條例第39條第2項，皆明定「抵價地總面積，以徵收總面積50%為原則，若因情形特殊，經上級主管機關核准者，不得少於40%」。由文義觀之，稱「總」面積，自包括全區徵收範圍內之全部土地，即無論公、私有土地均屬之。平均地權條例施行細則第67條第2項將公有土地剔除，逾越母法授權，致人民財產權上無端之限制，依司法院釋字第400號、第443號及第534號解釋（含理由書）意旨，已經違反法律保留原則。

2. 私有土地之所有權人可選擇之方式分別稱為「領取補償地價」或「申請發給抵價地」，公有土地可選擇之方式分別

稱為「作價」或「領回土地」，惟實際意義本不外乎「以金錢補償」或是「領回土地」兩種，並無差別。被告前階段以一併徵收開發，後階段則將公、私土地分別計算得配回土地面積之方式，即先行利用價值較高、面積較多之私有土地整合提高全區土地價值，並將開發費用一併使用於公、私有土地上後，於開發完畢配地時，竟改將公有地、私有地之面積與與權利價值分開計算，導致二筆性質、條件、位階相同之土地，僅因公、私有土地所有權人身分之不同，產生可分配之抵價地權利價值因分開計算所生顯著差異之結果，違反平等原則。又倘若「公有土地」可不併入徵收總面積計算，則同理關於其開發費用（包括拆遷補償、整地費用等）即亦當然不得納入系爭區段徵收開發成本內，方始公平合理。是被告於本件分配抵價地作業中，本應將一併徵收之公、私有土地面積，一併納入土地所有權人所得配回之抵價地總面積中，始符合平等原則。否則應將公有土地之所有開發費用予剔除重新計算開發成本後，再重新核定發回抵價地比例，並據此核算權利價值計算表，方屬允洽。

3. 被告於徵收作業程序中之以下行為，從未告知所發還之抵價地僅為「私有土地」之40%，而一再強調係「總面積」、「全區總面積」，已足使原告形成充分且合理之信賴基礎，確信本件區段徵收土地之範圍同包含所有公有土地與私有土地在內。嗣後被告於原處分之權利價值計算方式中，卻將公有、私有土地區別計算，使原告等所能配得之抵價地面積及權利價值大幅減少，嚴重違反誠實信用原則、信賴保護原則。公有土地除符合無償撥用之規定者外，其作價與土地領取現金補償、領回土地與私有土地之申請發給抵價地，毫無不同。又因公私有土地之處理方式內涵相同，土徵條例第39條第2項及平均地權條例第54條第1項既僅規定「徵收總面積」，即應包含公私有土地在內，平均地權條例施行細則第67條第3項規定「不包括公有土

地」即屬逾越母法之規定，並非僅屬確認性質之規定而已。是抵價地分配僅以區段徵收範圍內「私有土地總面積40%」計算方式違反法律保留、平等原則、誠實信用原則、信賴保護原則。

4.被告辦理系爭區段徵收故意將費用高估，其開發成本中，被告係以年息3.5%估算貸款利息新臺幣（下同）共56億2,120萬元「參見變更台中市都市計劃（配合水湳機場原址地區整體開發）書表7-7區段徵收開發經費概算表」。但99、100至102年間，銀行貸款利息絕對低於3.5%，應該連一半都不到；且依被告於另案（鈞院106訴字第280號）106年11月28日提呈之陳報狀所示，於抵價地比例評估報告書製作時（即99年8月間），已與台灣銀行簽約貸款30億元，利率僅0.625%。又依區段徵收委員會99年度第2次會議臨時提案所示，被告尚可向中美基金「無息」貸款，及向平均地權基金貸款。被告上開陳報狀，已陳報向地方建設基金貸款30億元，該地方建設基金之利率絕對不高於台灣銀行。依上開事實，被告顯然於「99年」時早已知悉貸款利率及所可能負擔之重劃成本應該不足10億元，顯較所估56億2,120萬元為低。又依被告所提出之利率表，可知從97年12月起至99年2月間，各行庫之放款基準利率已持續大幅度降低；尤其98年2月後，平均利率已低於3%，且其利率繼續降低之趨勢已甚為明確，利率降低絕非「一時間」而已。又被告機場細部計畫書表8-5區段徵收開發經費概算表中六、貸款利息備註欄已載明「以年利率2.5%計算，年期七年」，亦非以年利率3.5%估算貸款利息，被告辯稱：以94-98年之五大行庫放款利率為估算基準云云，顯係拖詞；其故意高估重劃成本之事實，甚為灼然。另系爭區段徵收開辦前、後，被告應隨即辦理貸款，與議決開發成本之時間必然甚為接近，自可從被告實際辦理貸款之利率，判斷其原先之估計，是否有故意高估貸款利息之事實。又被告實際系爭區段徵收所支出利息費用，依106年12月14日府授地

區二字第1060267315號函所附之「台中市○○○○○○區段徵收貸款明細表」其實際向平均地權基金、行庫等貸款利息在年息0.47%至至1.375%間（其中20項貸款利率均低於1%），僅達被告所估算之年息3.5%之3分之1。同函檢附之「台中水湳機場區段徵收利息支出一覽表」，至106年12月止之利息總支出亦僅為8億7,920萬2,502元，遠低於被告持以作為開發成本向內政部申請核定發還抵價地40%之貸款利息56億2,120萬元，兩者相差達約7倍。足見被告確有虛增估算其開發成本，導致降低減少原地主得申請發回抵價地比例之不當結果。被告前市○○○○○○○○○○○○○區段爭獲利達600億元，顯然被告犧牲參與系爭區段徵收地主之權益，而牟取其自身極高之利益，自非公平、合法，亦不符區段徵收制度之本旨。

㈡被告並未依內政部「100年1月26日第252次審議會議」所作成之附帶決議，將實際地價變動情形重新核計可能之收益，再與實際支出之狀態比較「核實修正」報部，顯然違反內政部之核准內容：

1. 內政部所作成之上開附帶決議，既要求被告應將預計總收入部分，核實修正，即係指示被告應逐年按實際地價變動情形重新核計可能之收益，再與實際支出之狀態比較，以兼顧區域得以發展及區段徵收收支平衡之情形下，修正發還抵價地百分之40之比例（百分之40為法定最低標準）。是該附帶決議除要求被告應按開發年期「核實」預計總收入部分外，尚要求被告「修正」發還抵價地之比例。
2. 被告於100年1月26日經內政部核准後，開始執行區段徵收，至101年11月17日已約2年，被告並未依內政部上開附帶決議將實際地價變動情形重新核計可能之收益，再與實際支出之狀態比較「核實修正」報部，顯然違反內政部之核准內容。
3. 被告於99年時評估未來開發後可供建築用地土地最高價值為每平方公尺4萬1,309元，未達開發收支平衡，以此基準

降低發還抵價地比例為40%，並報請內政部核准。約2年後即101年11月，徵收後可供建築用地經地價評議委員會評定每平方公尺為14萬8,750元，與99年評估地價相差達3.6212倍。而台中市99至101年間地價並無劇烈之變動，顯然被告99年評估未來開發後可供建築用地土地為每平方公尺4萬1,309元有顯然低估之情形。又地價評議委員會於101年間既評定每平方公尺為14萬8,750元，則被告未依內政部100年1月26日第252次審議會議之附帶決議，將該預計收入核實報內政部，並調整發還抵價地之比例，顯有未合。

4.有關內政部106年11月28日內授中辦地字第1060084049號函僅說明被告有以100年2月18日府授地區二字第10000027305號函檢送修訂後區段徵收計畫書報請該部核准，惟被告縱將補正之徵收計畫書及補正說明表送內政部，但此為補正事項，並非於內政部決議後，按開發年期核實修正後報部之行為。依內政部上開函所示，未見被告有按開發年期核實修正後報部之事實，且該修正計畫書究係經如何之修正？如何審核程序認定已「核實」亦未見說明，實無從證明被告確已依內政部之上開附帶決議執行，難謂合法。

㈢依台中市第7、9、10、11、12期市○○○區抵費地得標清冊，及98年11月26日第12期福星市○○○區抵費地得標資料，系爭區段徵收於99年時所評定之地價顯然過低，不符合真實情況，有濫用「判斷餘地」之違法：

1.依被告106年11月28日上開陳報狀所陳報第7、9、10、11、12期市○○○區抵費地得標清冊之平均地價為每平方公尺26萬1,865元（3,620,481,250元/13825.74m2=261,865），顯較系爭區段徵收於99年時所評定之地價為高（約達8倍）。依第12期福星市○○○區抵費地得標資料之平均地價為12萬5,570元（3,947,327,646元/31435.27m2=125,570），亦顯較系爭區段徵收於99年時所評定之地價為高（約達3倍），更何況第12期標售之任何一筆土地地價均較被告於99年進行系爭區段徵收時所評定之地價為高；且第12期

位置距離台中市都市中心較系爭區段徵收土地遠，價值本應較低，然而依該得標資料顯示，竟然高出系爭區段徵收於99年時所評定之地價甚多，足以顯示系爭區段徵收於99年時所評定之地價不實。亦即被告依系爭區段徵收於99年時之評定地價所為之補償，顯非充分、合理。原告所求者，僅為充分、合理之補償而已。

2. 原告之請求並非因事後土地增值而主張發回之比例過低，實際上係因被告故意低估土地價值，此地價之評定，被告固有判斷餘地，但被告顯然濫用「判斷餘地」，自屬違法。

3. 系爭地價評議委員會第1次會議決議退回審議地價，該次會議顯然認為作業單位未能提供足夠之資訊資料予委員，而依該次會議紀錄顯示，委員並未為充分討論。101年第3次會議時已有多位委員表示估價資訊不足，請業務單位提供鄰近開發評定通過之地價資料，並應詳加檢視地價之均衡性；地政局長曾國鈞即指示業務單位會後詳列資料送委員參考，表示當時估價資訊不足，欠缺鄰近開發評定通過之地價資料；且該等資料於會後始能送予委員，則當日委員既無此等資料，會議記錄又無其他委員討論內容，如何可認為委員會已充分討論？該地價評議委員會既未為充分、實質討論，參照鈞院101年度訴更一字第47號判決意旨，系爭地價評定顯未經實質討論，依此由瑕疵之會議結論所為之行政處分，即屬恣意所為，不得以行政機關之判斷餘地排除其違法之事實。

㈣被告將保留原址分配地主之土地面積、地價加入全部申領發還抵價地之土地、地價，致稀釋其餘地主所得領回發還抵價地比例為39.4353％，低於法定最低應發還40％之規定，顯然違法：

1. 原告對於符合土徵條例第47條規定，申請原位置保留時，可全部於原位置保留土地周邊集中分配，並無爭執。惟依臺中市區段徵收範圍內合法建物基地申請原位置保留分配

審核作業規定第7條規定，倘若原位置保留建物基地所有權人應領抵價地之權利價值總額小於核定保留土地面積實際分配所需權利價值時，得以該案範圍內其他土地所有權人經核定發給抵價地之權利價值抵付，剩餘不足部分應於本府規定期限內繳納差額地價。而系爭區段徵收原位置保留之地主已因應領抵價地之權利價值總額小於核定保留土地面積實際分配所需權利價值而繳交差額地價。依照卷附北側區段徵收抵價地比例評估報告書所示需繳納額地價的面積為6.208公頃（62,080平方公尺，見前審卷第1宗第405頁），則所繳交之差額地價約達20億元。保留原址分配之地主受發還之土地面積為100%，已先獲配地完畢，未參與此次配地抽籤作業；但已向被告繳交差價（即超過40%部分），被告既已取得原址分配地主所繳交之差價，表示其多分配予原址分配地主之抵價地已獲得對價，不應再將保留原址分配地主之土地面積、地價加入全部申領發還抵價地之土地、地價，致稀釋其餘地主所得領回發還抵價地比例。

2.依被告抵價地抽籤暨配地說明書所載，因將保留原址分配地主之土地面積、地價加入全部申領發還抵價地之土地、地價，以致其餘地主所得領回發還抵價地比例為39.4353%，其計算式說明如下：

①全區預計抵價地面積（A）為：737,233.44×40%=294,893.22㎡；

②規劃供抵價地分配之總面積為441,201.29㎡；

③規劃供抵價地分配之總地價為625億3,395萬8,205元；

④預計抵價地之總地價（V）為62,533,958,205×（294,893.22÷441,201.29）=41,796,885,768元（抵價地40%之價值）；

⑤被告僅以價值41,206,818,923元之土地配地，除保留原址配地之地主外，其餘地主之抵價地配地比例實際為應受分

配之39.4353「（00000000000÷00000000000=0.0000000）×40%=39.4353」。

3. 依平均地權條例第54條第1項規定：各級主管機關依本條例規定施行區段徵收時，應依本條例第10條規定補償其地價；如經土地所有權人之申請，得以徵收後可供建築之土地折算抵付。抵價地總面積，以徵收總面積百分之50為原則；其因情形特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之40。土徵條例第39條第2項規定：抵價地總面積，以徵收總面積百分之50為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之40。曾經農地重劃者，該重劃地區部分不得少於百分之45。是法定最低應發還抵價地為40%。然依上開說明，被告於領得保留原址分配地主所繳交之差額地價後，再將保留原址分配之土地全部面積、地價加入申領發還抵價地之土地、地價，致稀釋其餘地主所得領回發還抵價地比例為39.4353%，低於法定最低應發還40%之規定，顯然違法。

4. 被告固應於原位置保留戶之位置與面積確定後，再就非原地保留戶進行後續抽籤暨配地作業。但被告既已領得原位置保留戶所繳交之差額地價。則在計算規劃供抵價地分配之總地價時「應扣除原位置保留戶所繳交之差額地價（約達20億元）」；及將原位置保留戶因超過所應領得之土地面積而已繳交之差額地價部分土地面積（約6.208公頃、62080m2）自規劃供抵價地分配之總面積中剔除。亦即本區段徵收申領抵價地之地主共680位，其中57位地主申請原位置保留，其原地保留之面積為18,314.94m2，其原地保留之地價為1,676,409,473元。原處分附件6之權利價值計算表將規劃供抵價地分配之總面積記載為459,516.23m2，規劃供地價地分配之總地價記載為64,210,367,678元，即有違誤。

㈤第二種經貿專用區固可排除於原地主選配之範圍，但非屬土徵條例第44條第1項第2-5款，而應依同條項第1款處理，自

應應計入權利價值內方屬合法：

1.按區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依第43條規定配回原管理機關及第43條之1規定配售外，其處理方式如下：一、抵價地發交被徵收土地所有權人領回。其應領回抵價地之面積，由該管直轄市或縣（市）主管機關按其應領地價補償費與區段徵收補償地價總額之比率計算其應領之權利價值，並以實際領回抵價地之單位地價折算之。二、道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地，無償登記為當地直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。三、前款以外之公共設施用地，得由主管機關依財務計畫需要，於徵收計畫書載明有償或無償撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用。四、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售。五、其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權。」土徵條例第44條第1項定有明文。準此，區段徵收範圍內土地經規劃整理後，除屬該項第2款之「九大公共設施」，或屬第3款所稱已於徵收計畫書中載明應撥供需地機關或標售公營事業機構之其他公共設施用地，或屬第4款之國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地，或屬第5款其餘可供建築而得標售、標租土地之外，其餘土地均應列入第1款之「抵價地」，發交被徵收土地所有權人依個人之權利價值計算結果領回，甚為明確。

2.第二種經貿用專用區非屬土徵條例第44條第1項第2-5款之情形，被告倘為整體利用，固可排除於原地主選配之範圍，但被告僅應於配地說明書備註該經貿專用區不予選配；惟仍應依同條項第1款處理而列入權利價值計算。

3.第二種經貿用專用區在被告最初之規劃，本計入北側區段徵收後地價表內，當時僅扣除文教及機關用地，能提供分配土地之平均地價為159,852元/㎡；此時依被告北側區段徵收後成本分析表所示，被告盈餘為376億2,681萬5,436

元、私有土地上漲率為4.5276，有被告北側區段徵收後地價表及成本分析表足證。嗣後，被告竟將第二種經貿用專用區改列為不提供分配，被告盈餘『增』為463億2,697萬0,185元、私有土地上漲率『降』為3.9548，有被告北側區段徵收後地價表及成本分析表足證。是被告因未將該第二種經貿專用地併入計算權利價值，以致損害地主權益。

4.被告將第二種經貿用專用區改列為不提供分配，並排除於權利價值計算範圍造成原告受合理、充分補償之權利受損。原告受損之計算如下：

①全區預計抵價地面積（A）為區之徵收私有地總面積×抵價地比例（暫以40％計算）：737,233.44×40％=294,893.22㎡；

②規劃供抵價地分配之總面積為441,201.29㎡（不含原址分配之土地）＋145,486.65㎡（第二種經貿用專用區）=586,687.94㎡規劃供抵價地分配之總地價為625億3,395萬8,205元＋347億2,766萬5,025元（第二種經貿用專用區）=972億6,162萬3,230元；

③預計抵價地之總地價（V）為97,261,623,230×（294,893.22÷586,687.94）=488億8,764萬7,591元；

④488億8,764萬7,591元（第二種經貿用專用區列入計算權利價值後應依此計算原地主選配之土地面積）與412億0,681萬8,923元（被告僅以此計算原地主選配之土地地面積）兩者相差達76億7,082萬8,668元，亦即原告僅獲得原應受分配之41,206,818,923÷48,887,647,591=0.8429；縱以發還抵價地40％計算，系爭權利價值計算表上，原告所獲得之分配比例亦未達40％。

㈥聲明：原處分、異議查處結果及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠多數最高行政法院判決，均肯認先前之行政處分除有自始無效之情形外，在未經撤銷、廢止或因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在。且有效之先前行政處分成為後行政處

分之構成要件事實之一部時，則該先前之行政處分因其存續力而產生構成要件效力。當事人如以後行政處分為訴訟客體，而非以有效之先前行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟救濟時，則該先前行政處分之實質合法性，並非受理訴願機關與受訴行政法院審理之範圍。

㈡本件原告係對被告之抵價地分配成果此一行政處分不服，則本件區段徵收有關核定抵價地比例40%以及辦理抵價地抽籤配地作業說明會之說明書所附權利價值計算表等前處分，並非本件之訴訟客體，其實質合法性自非本件訴訟所應審理之範圍。且此前處分既未經撤銷、廢止，則對本件之分配結果產生構成要件效力，被告以此前處分作為分配成果之基礎構成要件事實，自屬合法妥適。本件原告係以抵價地分配成果為訴願客體而提起訴訟，惟其所主張之理由，卻係針對「前」處分即抵價地核定比例與權利價值計算表有關：抵價地總面積x（抵價地比例40%x私有土地總面積）、規劃供抵價地分配之總地價、預計抵價地總地價、各原土地所有權人應領回抵價地之權利價值、各原地所有權人應領回抵價地之面積等事項有所爭執，其所為之訴訟顯無理由，應予駁回。再查原告先前已對權利價值計算表循序提起行政訴訟確定。原告就本件訴訟形式上雖對抵價地分配成果表示不服，然實際上所爭執者均與先前就權利價值計算表提起訴願、行政訴訟之事項一致，並非對分配成果有何違法或不當之處而為指責。基此，原告就權利價值計算表所爭執事項，既於另案審理中（按業經最高行政法院107年度上字第514號判決駁回上訴而確定），且非本件之訴訟客體，自不得再就同一事項於本件訴訟重為爭執。

㈢聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

原處分所踐行之抵價地分配作業程序有無違誤？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有原處分、異議查處結果、訴願決定、內政部99年8月5日內授中辦地字第0990725133號函、內政部99年9月16日內授中辦地字第0990725448號函、系爭區段徵收計畫書、內政部100年2月25日內授中辦地字第1000041377號函、被告100年4月7日府授地區二字第1000060087號公告、被告105年3月9日府授地區二字第1050046650號函各1份在卷可查（見前審卷1第321至322、323至325、327至334頁；前審卷2第953、973、975至987、989、991至995、1003至1098頁）。

㈡對於抵價地分配結果不服，乃徵收補償事項範圍之爭議：

按區段徵收土地時，係以現金補償為原則（土徵條例第39條第1項規定參照）；而原土地所有權人不願領取現金補償者，應於徵收公告期間內，檢具有關證明文件，以書面申請發給抵價地（土徵條例第40條第1項規定參照），究其申請內容，係以抵價地抵付補償金，亦即抵價地之分配，即為補償金之發給。此觀司法院釋字第731號解釋理由書闡釋：「土徵條例之區段徵收，原土地所有權人得申請以徵收後可供建築之抵價地折算抵付補償費（土徵條例第39條第1項參照），該抵價地之抵付，自屬徵收補償之方式。……」更加證明區段徵收以抵價地抵付屬徵收補償之方式，則土地所有權人對於抵價地分配結果不服，乃徵收補償事項範圍之爭議，核先敘明。

㈢異議程序非屬行政救濟前之必要先行程序，原告起訴並未違法：

1.按101年1月4日修正之土徵條例第22條規定，權利關係人就補償費之數額等公告事項如認有錯誤或遺漏時，「得」於一定期間內提出異議，以維護其合法權益，核屬不服補償之救濟方式。又不論以現金補償或以抵價地抵付，既均屬徵收補償之方式，並無區分救濟方式之必要。而土地所有權人對於抵價地分配結果不服之救濟程序，因土徵條例第4章（區段徵收章）未規定，依該條例第48條規定：「區段

徵收之程序及補償，本章未規定者，準用第二章及第三章規定。」自應準用同條例第2章（徵收程序章）第22條規定。

2. 復按89年2月2日制定公布之土徵條例第22條第1項規定：「土地權利關係人對於第十八條第一項之公告有異議者，應於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。」嗣於101年1月4日修正為同條第1項及第2項規定：「權利關係人對於第十八條第一項之公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。」「權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起三十日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，該管直轄市或縣（市）主管機關於接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。」而依其立法理由：「一、原第1項之『公告』，其於原立法說明係指徵收之『公告事項』，而公告事項之內容規定於本條例施行細則第21條規定，包括需用土地人之名稱、核准徵收機關及文號（徵收處分）、公告期間等事項，故將『公告』修改為『公告事項』以茲明確。權利關係人對於徵收處分無需於公告期間提出異議即可依訴願法提起行政救濟，故第1項前段『應』於公告期間提出異議之強制規定，修正為『得』。另徵收之標的非僅限於『土地』，故將第1項及第2項『土地權利關係人』修正為『權利關係人』。二、權利關係人對於徵收補償處分無需於公告期間提出異議即可依訴願法提起行政救濟，惟徵收補償價額係屬直轄市或縣（市）政府所為之行政處分，故於進入行政救濟程序前，該『徵收補償價額』，可先由其受理異議後查處，藉此先自我檢視是否有查估錯誤之情形，爰修正第二項規定。

……」準此，對徵收補償價額（或抵價地分配結果）不服時，異議程序並非屬權利關係人提起行政救濟前之必要先行程序。又區段徵收實施辦法第31條第3項前段規定（於92年1月23日訂定發布，其後未再修正），係參照修正前土徵條例第22條第1項之規定，乃法律意旨重申，並無違反法律優位原則問題；該辦法第31條第3項前段規定，於土徵條例第22條第1、2項規定修正後，未隨同修正，則與修正條文不符部分，自應不予適用。是以，縱使原告廖惠華對於原處分之抵價地分配結果自始未提出異議，原告楊志鵬、廖舜賢、廖振宇等人於查處期間撤回異議，原告王東興、鄭唐皇、鄭雅惠、吳惠英等人亦立具同意書表示對抵價地分配結果確無異議，仍不影響原告逕行提起訴願之合法性。

3. 再按訴願法第14條第1項固明定：「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內為之。」然依行政程序法第98條第3項規定：「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致被告或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。」可知，若處分機關未於處分書為救濟期間之教示或告知錯誤未為更正，須至處分書送達後1年屆滿，受處分人未提起訴願，該行政處分始處於「不得訴請撤銷」之情形。本件被告係依區段徵收實施辦法第31條第3項規定，於原處分記載救濟教示為：「臺端對於抵價地分配成果公告事項如有異議者，請於公告期間內（105年8月23日前，親自送達者以收件日為準，郵寄者以郵戳為憑）檢具相關證明文件以書面向本府提出異議；未於公告期間提出異議者，抵價地分配成果於公告期滿時確定。本府對於土地所有權人提出之異議事項將予以查明處理，並將查處結果以書面通知異議人；如不服本案公告分配結果者，得依訴願法第14條及第58條規定，於查處結果送達之次日起30日內繕具訴願書經本府向內政部提起訴願。」則其將異議程序當作是提起訴願之必要先行程序，已屬告知錯誤，倘原告於收受原處

分送達後1年內聲明不服，即不能遽指其未在法定期間內提起訴願。從而原告於原處分105年7月21日送達後之105年12月29日提起訴願，即不能遽指其未在法定期間內提起訴願。況查原告楊志鵬提起訴願後，另於106年1月17日以申請書向被告所屬地政局表明「送到貴局之異議撤回申請書只是針對貴局配地沒有異議，但保留訴願權利」等語，堪認其撤回異議不等同於放棄訴願之救濟權利。綜上，本件起訴具備行政訴訟法第107條第1項規定之訴訟要件，並未違法。

㈣原處分所踐行之抵價地分配作業程序並無違誤：

1. 關於抵價地分配作業程序，被告應依段徵收實施辦法第26條第1項：「抵價地分配作業程序如下：一、計算抵價地總面積。二、規劃抵價地分配街廓、分配方向及訂定各街廓最小分配面積。三、劃定區段徵收後地價區段，評定區段徵收後地價。四、計算各分配街廓面積、單位地價及抵價地總地價。五、計算各土地所有權人應領抵價地之權利價值。六、訂定抵價地分配作業要點。七、召開抵價地分配作業說明會。八、受理合併分配之申請。九、訂期通知土地所有權人辦理抵價地分配。十、依配定之位置，計算各土地所有權人領回抵價地面積，繕造分配結果清冊。十一、公告抵價地分配結果。十二、繳納或發給差額地價。十三、囑託辦理抵價地所有權登記並通知受分配之土地所有權人。」第27條第1項：「主管機關通知土地所有權人召開抵價地分配作業說明會時，應同時檢送下列資料：一、抵價地分配作業要點。二、土地所有權人應領抵價地之權利價值計算表。三、抵價地分配街廓位置圖說。四、合併分配申請書。」第28條：「（第1項）抵價地分配以公開抽籤並由土地所有權人自行選擇分配街廓為原則。（第2項）土地所有權人得將其應領抵價地之權利價值分開選擇二以上之分配街廓配地。選擇分配街廓時，其應領抵價地之權利價值不得小於所選擇分配街廓最小分配面積所需權利價

值，且該分配街廓賸餘土地不得小於最小分配面積。（第3項）土地所有權人選擇之土地，非為該分配街廓之最後一宗土地時，其應領抵價地之權利價值應全部分配完竣；如為最後一宗土地時，其應領抵價地之權利價值超過或不足該宗土地所需權利價值之處理原則，由直轄市或縣（市）主管機關於抵價地分配作業要點定之。」第29條：「（第1項）土地所有權人應領抵價地之權利價值未達直轄市或縣（市）主管機關通知辦理抵價地分配當次最小分配面積所需之權利價值者，應於主管機關規定期限內自行洽商其他土地所有權人申請合併分配或申請主管機關協調合併分配。未於規定期間內申請者，由主管機關依本條例第44條第2項規定，按原徵收補償地價發給現金補償。（第2項）土地所有權人合併後應領抵價地權利價值已達當次最小分配面積所需之權利價值，依抽籤順序選擇街廓時已無適合之最小分配面積可供分配者，或合併後應領抵價地權利價值未達當次最小分配面積所需之權利價值者，得於下次配地時依前項規定申請重新合併分配或由主管機關按原徵收補償地價發給現金補償。」第30條：「土地所有權人應領抵價地權利價值已達直轄市或縣（市）主管機關通知辦理抵價地分配當次最小分配面積所需之權利價值，依抽籤順序選擇分配街廓時已無適合之最小分配面積可供分配者，準用前條第二項規定。」及第31條：「（第1項）抵價地分配完竣後，直轄市或縣（市）主管機關應將土地分配結果清冊、分配結果圖，於該機關之公告處所及區段徵收土地所在地公告三十日，並通知受分配之土地所有權人。（第2項）前項通知應同時檢附該土地所有權人之土地分配結果。（第3項）土地所有權人對於分配結果有異議者，應於公告期間內以書面向直轄市或縣（市）主管機關提出。未於公告期間內提出者，其分配結果於公告期滿時確定。（第4項）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知異議人。（第5項）依本條例第42條規定申請

於發給之抵價地設定抵押權或典權者，直轄市或縣（市）主管機關應於抵價地分配結果公告時，同時通知他項權利人。」等規定為之。

2.經查，被告係依區段徵收實施辦法第26條及第27條規定，以105年1月12日開會通知單通知各申領抵價地權利人於105年2月21日召開系爭區段徵收抵價地抽籤暨配地作業說明會，並隨文檢附權利價值計算表等資料；被告所屬地政局復依土徵條例第44條及區段徵收實施辦法第29條規定，以105年2月26日中市○區二字第1050007224號函通知各申領抵價地權利人於105年3月5日召開合併協調會；被告再依區段徵收實施辦法第26條規定，以105年4月21日府授地區二字第1050081707號函通知各抽籤戶於105年4月30日辦理抵價地抽籤作業，確定抽籤順序後，被告復依區段徵收實施辦法第28條規定，以105年4月28日府授地區二字第1050087099號函，通知各分配戶辦理抵價地分配作業；嗣被告再依區段徵收實施辦法第29條規定，以105年5月23日府授地區二字第1050108245號開會通知單通知各權利人於105年5月27日辦理第2次抵價地抽籤、配地暨協調合併作業說明會；最後經被告依區段徵收實施辦法第31條規定，以原處分通知公告分配成果（公告期間自105年7月25日起至105年8月23日止），有上開函及開會通知單附前審卷及訴願卷可憑，足認被告以原處分通知公告分配成果，其所踐行抵價地分配作業程序，已符合上開區段徵收實施辦法之規定，並無違誤。

3.至原告猶執非本件程序標的之權利價值計算表，主張權利價值計算表有應撤銷之理由，亦得以此作為原處分有應撤銷之理由乙節，惟查權利價值計算表是否具有違法事由而得否予以撤銷，應於該案行政訴訟程序審理判斷，尚非本件所得加以審究。況原告曾對前處分之權利價值計算表提起撤銷之訴，業經本院105年度訴字第415號判決駁回，經提起上訴，亦經最高行政法院107年度上字第465號判決駁

回而確定，是原告當無從對前處分之合法性再行爭執，是原告上開主張，尚不足採信。

㈤綜上所述，原處分認事用法尚無違誤，訴願決定雖誤為不受理，惟結論並無二致，原告訴請撤銷原處分、異議查處結果及訴願決定，為無理由，應予駁回。

㈥本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

六、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　19　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　楊　嵎　琇

法　官　張　鶴　齡

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　19　　日

書記官　黃　靜　華