臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第205號
民國114年9月24日辯論終結

原　　告　張居福

訴訟代理人　謝秉錡　律師
複 代理 人　黃暐筑　律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　蔡宜宏　律師

上列當事人間徵收補償事件，原告不服內政部中華民國112年6月16日台內訴字第1120024496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

壹、程序方面：

查原告原於起訴狀記載訴之聲明為：「原處分及訴願決定均撤銷。」（見本院卷第15頁）；繼於民國113年11月5日具狀更改訴之聲明為：「1.訴願決定及原處分（含復議結果）均撤銷。2.被告應就原告所有○○市○○區○○○○段448、449地號土地作成徵收補償每平方公尺新臺幣（下同）11,463元之行政處分。3.被告應就原告所有○○市○○區○○○○段445、450地號土地作成徵收補償每平方公尺12,930元之行政處分。」（見本院卷第221頁）；嗣於本院114年9月24日言詞辯論期日更正訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分（含復議結果）均撤銷。二、被告應就原告所有坐落○○市○○區○○○○段445、448、449、450地號土地（應有部分1/6）作成再核發徵收補償費依序為103,836元、115,718

元、899,378元、520,880元之行政處分。」（見本院卷第340頁）。經核原告上開最終訴之聲明係補足並更正課予義務訴訟完整之聲明內容，於程序上自為法所許，本院自應以此聲明內容據以審判，合先敘明。

貳、實體方面：

一、事實概要：

原告原所有坐落臺中市烏日區新同安厝段445、448、449、450地號等4筆土地（權利範圍均為1/6，特定農業區農牧用地，下稱各筆土地分別為：445、448、449及450地號土地，合稱為系爭土地）因位於經濟部所屬台灣自來水股份有限公司（下稱台水公司）辦理「鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工程—鳥嘴潭淨水場」工程用地範圍內，前經內政部以111年1月21日台內地字第1110102337號函（下稱核准徵收函）核准徵收，由被告據以111年5月11日府授地用字第1110117219號公告（下稱徵收公告）徵收補償（公告期間自111年5月12日至同年6月13日止），原告收悉被告111年6月10日府授地用字第1110151706號函（下稱通知函）後，雖已於111年6月23日具領系爭土地之徵收補償費完畢在案，但對於被告核發之系爭土地之徵收補償價額提出異議，經被告查處後以111年7月19日府授地用字第1110185205號函復（下稱查處結果）略以：原查估445、448、449及450地號等4筆土地市價依序每平方公尺新臺幣（下同）6,300元、8,300元、8,300元及6,700元，均予以維持等語。原告不服，續行提復議，經被告依土地徵收條例（下稱土徵條例）第22條規定，提請臺中市地價及標準地價評議委員會（下稱地評會）112年2月20日112年第2次會議決議維持原系爭土地補償價額，被告據以112年3月24日府授地用字第1120078478號函（下稱原處分）將復議結果通知原告。原告提起訴願，經內政部以112年6月16日台內訴字第1120024496號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠參照最高行政法院108年度判字第83號判決判決意旨，可知徵收機關辦理徵收程序，應由地方主管機關辦理市價查估程序，再提交地評會評定之，而該市價查估之程序及方法，應循依土地徵收條例（下稱土徵條例）及相關法規命令，始符正當法律程序。而依最高行政法院109年度判字第333號、108年度判字第539號判決意旨，可知買賣實例之價格應全部調查，若存在偏高或偏低之情形時，則應進行修正，若未進行修正，即逕自排除，應認為查估程序有瑕疵。

㈡本件受台水公司委託之查估單位即威名不動產估價師事務所（下稱查估單位）以517地號土地上有興建鐵皮工廠，存在「期待因素影響交易」及「與法定用途不符之交易」之事由，而不予採用該筆土地之買賣實例。然依土地徵收補償市價查估辦法（下稱查估辦法）第7條規定，若發生有買賣實例價格偏高或偏低之情形時，估價單位得作適當修正，僅在無法掌握及量化之前提下，始得不予採用。本件僅於買賣實例蒐集及分析一覽表（下稱實例表）編號5記載不予採用之理由，卻未說明為何無法就價格進行有效調整及掌握，顯然估價程序有瑕疵而對徵收價額有重大影響。依最高行政法院111年度上字第280號判決意旨，查估單位未經調整逕不予採用即有違誤，亦違反內政部102年出版之土地徵收補償市價查估作業手冊。

㈢細觀478、527地號土地，查估單位僅是因為價格問題不符主觀期待即不予採用，其選取比較標的之方法即有瑕疵。況517地號土地之買賣實例調查估價表（即表1-5）上載明交易時間為110年5月28日、地上無建築改良物等語，顯見交易時係素地交易，查估單位如何能以交易後7個月之111年2月12日土地使用現況，反推有與法定用途不符之交易；又所謂「期待因素」是屬於「一般因素」及「區域因素」（不動產估價技術規則第2條第14款、第15款規定參照），交易後興建不合法之工廠非屬預期因素，係同規則第2條第17款規定，亦即農地作工廠使用，係屬不合法之用途，但可能為獲致最高

利益之使用，此時價格如何調整，此係查估單位之工作，顯見本件有適用法條錯誤之情。又查估單位未說明未將溪尾南段588地號土地列為比較標的之理由，亦有程序瑕疵。

㈣參照本院106年度訴字第419號判決、最高行政法院108年度判字第539號判決意旨，依土徵條例第30條及查估辦法第3條之規定，徵收估價調查必須由地方主管機關負責查估，需地機關僅係負擔費用而已，地方主管機關不得將查估調查程序，交由需地機關負責。本件查估係台水公司委託查估單位進行估價，已違反法定程序。查估辦法第28條第1項規定為原則性規定，必須發生例外情形，始有第2項之適用，否則將架空土徵條例第30條規定之立法意旨。價格查估係公權力行為，僅具有法定職掌之機關始可行使，若由需用機關進行地價查估，顯然嚴重違反權力分立原則，需地機關必須說明為何本件有例外之情形，否則有違法律保留。又依最高行政法院109年度大字第1號裁定意旨，既然有補償義務者為地方主管機關，當然僅得由地方主管機關進行查估。

㈤依土徵條例第11條第1項、第4項、第5項規定，最高行政法院108年度判字第83號判決、107年度判字第79號判決意旨，可知需地機關得委託不動產估價師依不動產估價技術規則辦理市價查估，俾與土地所有權人進行協議價購程序；此與協議價購不成後，應由地方主管機關自行或委託不動產估價師依查估辦法辦理市價查估之情形應予區別，核其目的、性質、方法及立法精神相異，不得相互取代。倘容由地方機關本於節省行政成本之考量，於協議價購不成後直接援用徵收先行程序中由需用地人委託不動產估價師所辦理之估價報告，作為徵收補償市價查估之依據，不啻使上述徵收補償法定程序之規定形同虛設。不動產估價實務上，協議價購程序及徵收補償程序之地價查估，常有由需用地人委託同一不動產估價師辦理，已達經濟效用、節省行政成本。換言之，原處分之查估程序究係援用協議價購之查估報告作為徵收補償

之認定依據，或另依查估辦法實質踐行查估程序，仍有疑義。

㈥原告所有448、449地號土地經劃分為P001地價區段，同位於P001地價區段之478地號土地，曾以11,463元/平方公尺交易，在公告現值調漲的情形下，本件徵收之價格卻僅為8,300元/平方公尺，實嚴重損及原告之權益，有違原告合理正當之信賴，亦違背誠信原則。查估單位僅因地價短期上漲幅度過大，逕認符合查估辦法第7條規定而不予納入買賣實例，而非先就實例作價格修正，並將之記載於買賣實例調查估價表，以估計實例土地之正常單價，即逕自排除編號6之478地號土地買賣實例作為比較標的，核有未依查估辦法第7條規定查估市價之情形。故原告認為448、449地號土地之價格應以11,463元/平方公尺為合理；而原告所有445、450地號土地經劃分為P002地價區段，位於P001、P002地價區段外之527地號土地，曾以12,930元/平方公尺交易，在公告現值調漲的情形下，本次徵收之價格卻僅為6,300、6,700元/平方公尺，亦嚴重損及原告之權益，有違原告合理正當之信賴，違背誠信原則。查估單位卻僅因地價短期上漲幅度過大認符合查估辦法第7條之規定而不予納入買賣實例，而非先就實例作價格修正，並將之記載於買賣實例調查估價表，以估計實例土地之正常單價，即逕自排除編號7之527地號土地買賣實例作為比較標的，核有未依查估辦法第7條規定查估市價之情形。原告認為新同安厝段445、450地號土地之價格應以12,930元/平方公尺為合理。就使用區、使用地類別而言，系爭土地與478、527地號土地均為特定農業區農牧用地，地上均無建築改良物。就地理位置而言，系爭土地位置相連，合併利用將可促進土地經濟價值與利益最大化，符合土地之整體開發與利用等語。

㈦聲明：

1.訴願決定及原處分（含復議結果）均撤銷。

2.被告應就原告所有坐落○○市○○區○○○○段445、448、449、450地號土地（應有部分1/6）作成再核發徵收補償費依序為103,836元、115,718元、899,378元、520,880元之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠依買賣實例調查估價表所載，有關買賣實例即516、517地號土地，不予採用之理由記載：「本案雖無註記，但於111.02.12現場勘查時，已架設電桿電表，並整體開挖設立基樁，準備興建建物，依據土地徵收補償市價查估辦法第7條第1項第2款及12款、同辦法第8條規定，最終不予採用」等語，可知系爭土地已準備興建建物，進而有與法定用途不符之使用，此等影響交易之期待因素及不符法定用途之情事，無法有效掌握及量化調整而作適當修正，故不予採用；478地號土地，不予採用之理由記載：「本案先於110.04交易，又於110.07再交易，相距時間僅3個月，而地價上漲60%，地價短期上漲幅度過大，又無明顯因素，依據土地徵收補償市價查估辦法第7條第1項第1款、2款及12款、同辦法第8條規定，最終不予採用。」等語；527地號土地，不予採用之理由記載：「本案先於110.03交易，又於110.10再交易，相距時間僅8個月，而地價上漲21%，地價短期上漲幅度過大，又無明顯因素，依據土地徵收補償市價查估辦法第7條第1項第1款、2款及12款、同辦法第8條規定，最終不予採用。」等語可知，上開後2筆土地，皆因前後交易期間過短，且於短期間內地價上漲幅度過大，又查無造成上開情況之明顯因素，無法有效掌握及量化調整而作適當修正，故不予採用。上情無違查估辦法及最高行政法院判決意旨，亦未違反內政部頒行之土地徵收補償市價查估作業手冊。

㈡而原告爭執查估單位錯誤解釋查估辦法第7條第2款「期待因素影響之交易」、第12款「與法定用途不符之交易」乙節，然一般經驗法則判斷，電桿電表架設往往需要時日辦理相關申請手續，土地整體開挖設立基樁亦需時日事先進行相關規

劃，足見該買賣實例於交易時顯已預作與法定用途不符之使用目的，自屬影響交易之期待因素。至於原告所稱：農地作工廠使用，係屬不合法之用途，但可能為獲致最高利益之使用等語，亦不爭執上開買賣實例確實供作與法定用途不符之使用，更足見確實會因此而影響交易之價格，益明查估單位所認並無違誤。

㈢土徵條例第30條規定未限制查估單位僅能由地方主管機關委託不動產估價師。又依土地徵收條例施行細則（下稱土徵條例施行細則）第31條之1第3項規定，尚允許需地機關提供查估之市價予地方主管機關，或協調地方主管機關查估市價，提交地價評議委員會（下稱地評會）評定，從而，基於需地機關提供查估之市價所需，自亦非不許需地機關委託不動產估價師辦理查估，且土徵條例施行細則係依土徵條例第62條之授權而訂定，亦無違反法律保留之原則。另依被告104年9月15日府授地價一字第0000000000號函（下稱104年9月15日函）意旨，由需地機關委託不動產估價師辦理查估，有其必要性，蓋若由公部門辦理土地徵收補償市價查估作業，難免遭民眾質疑球員兼裁判或黑箱作業之嫌，造成公私部門間之對立及不信任，而爭訟不止。為求公開、公正、透明以符合民意需求外，需地機關委託不動產估價師辦理，被告藉預（協）審制度予以監督，以加速需地機關取得土地之時效，達到三贏之目標。而原告引述最高行政法院109年度大字第1號裁定，係有關徵收補償事件訴訟類型及對象之闡釋，自難據以解為限制查估單位僅能由地方主管機關委託不動產估價師，益明原告上開主張之不可採。

㈣516、517地號土地為特定農業區農牧用地，517地號土地已因分割合併為516地號土地。查估單位於110年10月22日至現場勘查時，土地上尚為雜木及雜草，直至111年1月9日再次現場勘查時，發現已開始整地，其後於111年2月12日勘查現場時，其上已架設電桿電表，並整體開挖設立基樁，顯然準備興建建物，屬非法使用，迄111年3月31日其上已興建鋼架

鐵皮廠房完成。查估單位因認516、517地號土地確實作為與法定用途不符之使用，無法有效掌握及量化調整，依查估辦法第7條第1項第2款、第12款及同辦法第8條規定，認定交易當時已期待非作農業使用，易造成溢價購買與法定用途不符之交易，最終不予採用為比較標的，自無違誤。

㈤本件查估單位係於P001-00地價區段內選取具代表之461地號土地為比準地，並選取位於P004-00地價區段之溪尾北段960、961地號土地為比較標的1、選取位於P003-00地價區段之溪尾南段1024地號土地為比較標的2、選取位於P003-00地價區段之溪尾南段257地號土地為比較標的3。蓋烏嘴潭淨水場工程所在地雖屬○○市○○區轄區，但其位置偏遠，同時也是臺中市唯一居於烏溪以南之行政區，素有「臺中的澎湖」之稱，尤其烏嘴潭淨水場工程所在地之腹地極小，且大部分屬公有土地，因此在徵收地價區段範圍內，於案例蒐集期間（109年9月2日至110年9月1日）查無適當比較標的，為最符合土地徵收補償市價查估辦法第9條所定之區域因素，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、土地利用現況等，故必須擴大蒐集範圍，而選擇P003-00及P004-00地價區段內之上開比較標的1至3，於法並無違誤等語。

㈥聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

如事實概要所載之事實，有核准徵收函（見訴願卷第107頁至第108頁）、徵收公告（見訴願卷第109頁至第112頁）、通知函（見訴願卷第84頁至第87頁）、補償費清冊（見訴願卷第88頁）、查處結果（見訴願卷第117頁至第120頁）、原處分即復議結果（見本院卷第29頁至第30頁）、訴願決定（見本院卷第33頁至第44頁）等件可稽，堪認屬實。

㈡按土徵條例第30條規定：「（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。」土徵條例施行細則第30條第1項規定：「（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。（第2項）前項當期市價低於徵收公告之市價，仍按徵收公告之市價補償。」第31條之1規定：「（第1項）依本條例第30條規定辦理徵收補償市價查估作業，需用土地人應將預定徵收土地範圍資料函文通知直轄市、縣（市）主管機關。需用土地人為前項之通知，應於每年9月1日前送達直轄市、縣（市）主管機關，作為次年土地徵收補償查估之依據。但屬當年具急迫性或重大公共建設推動之需者，得於當年3月1日前送達。（第3項）需用土地人未及於前項期限前提供直轄市、縣（市）主管機關辦理徵收範圍市價查估作業所需資料者，應提供查估之市價予直轄市、縣（市）主管機關，或協調直轄市、縣（市）主管機關查估市價，提交地價評議委員會評定，所需費用並得由需用土地人負擔。」

㈢次按查估辦法第1條規定：「本辦法依土地徵收條例（以下簡稱本條例）第30條第4項規定訂定之。」第2條規定：「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條規定：「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5條規定：「前條第1款所定基本圖籍及資料，包括下列事項：一、不動產相關資料、都市計畫地籍套繪圖、非都市土地使用分區圖、街道圖、都市計畫圖說、禁限建範圍圖、預定徵收土地地籍圖、土地使用計畫圖、河川或排水圖籍。二、地籍圖檔。三、地價區段略圖。四、其他有關圖籍及資料。」第6條第1項規定：「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條規定：「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條規定：「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項規定：「土地徵收補償市價查估應調查影響之區域因素，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10條第1項規定：「劃分地價區段時，應攜帶地籍圖及地價區段勘

查表實地勘查，原則以鄉（鎮、市、區）為單位，斟酌地價之差異、當地土地使用管制、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地價因素，於地籍圖上將地價相近、地段相連、情況相同或相近之土地劃為同一地價區段。」第13條第1款規定：「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2項、第3項規定：「（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條規定：「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條規定：「（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。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4項）以收益法估計之比準地收益價格，與第1項估計之比較價格，經綜合評估，視不同價格所蒐集資料之可信度，考量價格形成因素之相近程度，決定比準地地價。（第5項）比準地地價之決定理由應詳予敘明於

比準地地價估計表。」第20條第1項規定：「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21條第1項第3款規定：「比準地地價及宗地市價，應以每平方公尺為計價單位，其地價尾數依下列規定計算：三、每平方公尺單價逾新臺幣1千元至10萬元者，計算至百位數，未達百位數無條件進位。」第28條規定：「（第1項）需用土地人依第20條第4項所為之通知，應於每年9月1日前送達直轄市、縣（市）主管機關，作為次年土地徵收補償查估之依據。但屬當年具急迫性或重大公共建設推動之需者，得於當年3月1日前送達。（第2項）需用土地人未及於前項期限前提供直轄市、縣（市）主管機關辦理徵收範圍市價查估作業所需資料者，應提供查估之市價予直轄市、縣（市）主管機關，或協調直轄市、縣（市）主管機關查估市價，提交地價評議委員會評定，所需費用並得由需用土地人負擔。」

㈣經核上開土徵條例施行細則第31條之1第3項及上開查估辦法等規定，係內政部分別依據土徵條例第62條及土徵條例第30條第4項規定之授權所訂定，前者係就土地徵收條例之解釋及適用所為之技術性、細節性規定，核符授權範圍及目的，無違法律保留原則；而後者係就有關土地徵收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，亦符合授權範圍及目的，被告辦理土地徵收補償時，自得援為依據。

㈤原告雖以上開情詞主張被告就原告所有系爭被徵收土地所為地價徵收補償費處分，係屬違法應予撤銷，並應再作成補給徵收補償費之處分云云。惟：

1.觀諸前引土徵條例第30條及其施行細則第30條之規定意旨，足見土地徵收地價補償費應由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定徵收當期之市價補償之。所謂「徵收

當期之市價」係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。再者，依前引查估辦法各該規定之意旨，可知所稱市價係指市場正常交易價格，並非謂該區段範圍土地曾有交易之案例價格均屬之。而比準地則指預定徵收土地範圍內之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。以買賣實例估計土地正常單價者，應調整至估價基準日即每年9月1日，案例蒐集期間為當年3月2日至9月1日。但屬當年具急迫性或重大公共建設推動之需者，估價基準日為3月1日，案例蒐集期間則為前一年9月2日至當年3月1日，為蒐集適當實例必要，得放寬至估價基準日前1年內。且查估比準地地價之估計方法係先就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。其次，將比較標的價格進行個別因素調整，推估比準地試算價格，考量價格形成因素之相近程度，決定比準地地價。估計時應進行區域因素及個別因素調整，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。而參酌內政部101年6月26日臺內地字第1010224419號令頒「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」所列各項評價基準，評估農業用地之地價，除應考量土地使用管制分區、交通運輸、自然條件、土地改良等區域影響因素外，尚須就宗地條件（包括面積、寬度、深度、形狀、臨街情形、地勢等項目）、道路條件（包括道路種類、面前道路寬度）等個別因素一併斟酌（最高行政法院112年度上字第82號判決意旨參照）。

2.徵收土地宗地單位市價之評定係就各項影響土地價值之區域因素及個別因素為評斷，以決定宗地之單位價額，不論係蒐集與建立宗地之基本資料，或劃分地價區段，或評價各種影響地價之各項區域及個別因素，或具體估定地價，均屬專業知識判斷之領域，各直轄市及縣（市）政府既已依平均地權條例第4條、土地法第155條第1項、地價及標準地價評議委

員會組織規程等法規，設置超然中立之地價及標準地價評議委員會作為審核評定地價之機制，且參照地價及標準地價評議委員會組織規程第4條規定，可見該地價及標準地價評議委員會係遴聘議員代表、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、地政主管人員、財政或稅捐主管人員、工務或都市計畫主管人員、建設或農業主管人員等所組成，足認具體宗地之地價形成係由不同屬性之專業代表，綜合各方見解，獨立於機關首長之外共同作成之決定，應認享有專業判斷餘地。又基於憲政體制之權力分立原則，行政法院係行使司法權以審查行政作為之合法性，並非取代行政機關行使行政裁量權，雖對於行政處分涉及之專業判斷仍應予以審查，但其審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性（最高行政法院92年度判字第1725號、96年度判字第1108號判決意旨參照）。且涉及具高度屬人性之評定、高度科技性之判斷、計畫性政策之決定及獨立專家委員會就不確定法律概念所為之判斷，基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，行政機關就此等事項尤享有專業判斷之餘地，參照行政訴訟法第4條第2項及第201條之規定，行政法院僅得審查行政機關之判斷是否有恣意濫用及其他違法情事，應予撤銷或變更之情形。準此以論，行政法院就涉及專業判斷之地價評定，僅得就行政機關之判斷有無：（1）出於錯誤之事實認定或不完全之資訊；（2）有無違反一般公認之價值判斷標準。（3）有無違反法定之正當程序；（4）組織不合法或不具判斷權限；（5）出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。（6）有無違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等事項予以審查，倘其專業判斷不具上開違法情形之一者，行政法院應予以尊重，不得予以撤銷（司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由意旨及最高行政法院95年度判字第1239號及111年度上字第743號判決意旨參照）。

3.查系爭土地3筆原均屬特定農業區農牧用地，經內政部於111年1月21日核准徵收在案，有前揭核准徵收函可按。依據土地徵收補償市價查估辦法第17條規定，其估價基準日為110年9月1日。因110年3月2日至110年9月1日之期間內僅2個適當的買賣實例，依查估辦法第17條第3項規定，其擴大本案買賣實例案例蒐集期間係自109年9月2日起至110年9月1日止，查估單位共蒐集此期間之買賣實例計19件，有卷附臺中市111年度用地徵收工程市價查估說明、比準地及買賣實例位置圖、買賣實例蒐集及分析一覽表、買賣實例地籍套繪圖、買賣實例調查估價表可稽（分見訴願卷第187頁、第206至211頁、第212至215頁、第223至241頁）。經核上開調查估價表已詳載各筆買賣實例之總價格、正常買賣總價格及土地正常買賣單價之事項，且於估價表之備註欄載明不予採用之買賣實例之事實及規範依據等情甚明。

4.地價評定必須就各種影響地價之區域及個別因素綜合評價之，因受限於各地區及具體宗地之個案條件差異性，故辦理徵收補償費事項之執行機關自得就被徵收土地坐落區域範圍內，各種影響農業用地區域因素及影響農業用地個別因素律定一致之評價基準，以避免恣意與擅斷，核屬專業判斷範疇，自為法所許。查本件被告係以「北為新同安厝段448地號土地與新厝巷交界處，東至新厝巷，南至同地段513地號土地地界線，西至臨路第1筆地之地界線」為區段範圍，包括原告原所有之448、449地號土地，且同屬特定農業區農牧用地，劃為P001-00地價區段；另以「北為新同安段445地號土地與新厝巷交界處，東至P001界線以西，南至農路，西至同地段447地號土地地界線」為區段範圍，包括原告原所有之445、450地號土地，且同屬特定農業區農牧用地，劃為P002-00地價區段。而地價區段勘查表業已分別就土地使用管制、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逐一詳為記載等節，有本件用地徵收範圍地籍

圖、地價區段圖套繪地籍圖、地價區段勘查表等件存卷可按（見訴願卷第200至201頁、第217至218頁）。

5.查448、449地號2筆土地係位於P001-00地價區段，查估單位於此地價區段內係選取具代表性之461地號特定農業區農牧用地為比準地，並選取位於P004-00地價區段之溪尾北段960、961地號土地（特定農業區農牧用地，交易日期為110年1月27日，即比較標的1）、位於P003-00地價區段之溪尾南段1024地號土地（特定農業區農牧用地，交易日期為110年1月8日，即比較標的2）及位於P003-00地價區段之溪尾南段257地號土地（特定農業區農牧用地，交易日期為110年6月4日，即比較標的3）進行區域因素及個別因素調整。調整後結果為：比較標的1之試算價格為7,520元/平方公尺(比較價格形成因素之相近程度較低，比較標的權重為26%，影響地價區域因素總修正數為-23.75%〈備註欄並註明：本標的因土質良好及離芬園鄉第6公墓較遠，故調整率較大〉，個別因素調整合計為-10.00%)；比較標的2之試算價格為8,534元/平方公尺(比較價格形成因素之相近程度普通，比較標的權重為33%，影響地價區域因素總修正數為-11.25%，個別因素調整合計為-12.50%)；比較標的3之試算價格為8,596元/平方公尺(比較價格形成因素之相近程度較高，比較標的權重為41%，影響地價區域因素調整總修正數為-11.25%，個別因素調整合計為-2.75%)。推估比準地比較價格為8,296元/平方公尺，並依查估辦法第21條第1項第3款規定進位，決定比準地地價為8,300元/平方公尺；而445、450地號2筆土地係位於P002-00地價區段，查估單位於此地價區段內選取具代表性之499地號特定農業區農牧用地為比準地，並選取位於P003-00地價區段之比較標的3及位於P003-00地價區段之溪尾南段296地號土地（特定農業區農牧用地，交易日期為110年9月1日，即比較標的4）進行區域因素及個別因素調整。調整後結果為：比較標的3之試算價格為9,215元/平方公尺(比較價格形成因素之相近程度普通，比較標的權重

為34％，影響地價區域因素總修正數為-11.25%，個別因素調整合計為4.25%)；比較標的4之試算價格為6,803元/平方公尺(比較價格形成因素之相近程度較高，比較標的權重為66％，影響地價區域因素總修正數為-11.25%，個別因素調整合計為5.00%)。推估比準地比較價格為7,623元/平方公尺，並依查估辦法第21條第1項第3款規定進位，決定比準地地價為7,700元/平方公尺等節，有臺中市111年度用地徵收工程市價查估說明表（見訴願卷第187頁）、比較法調查估價表、影響地價區域因素分析明細表（見訴願卷第221至222頁、第243至244頁）、前揭19件買賣實例之買賣實例調查估價表（見訴願卷第223至241頁）等件在卷可憑。經核與上開查估辦法第17條第2項、第18條、第19條及第21條第1項第3款等相關規定無違。

6.預定徵收宗地市價之估計及提交地評會評定：

⑴依查估辦法第20條第1項規定，預定徵收土地宗地市價應以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。

⑵查本件查估單位以P001-00地價區段之比準地（即新同安厝段461地號土地）為基準，將原告之448、449地號土地，依宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境及行政條件等個別因素調整項目進行估計，計算結果為上開448、449地號土地之宗地市價為8,300元/平方公尺。另查估單位以P002-00地價區段之比準地（即新同安厝段499地號土地）為基準，將原告之445、450地號土地，依宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境及行政條件等個別因素調整項目進行估計，計算結果為上開445、450地號土地之宗地市價分別為6,300元/平方公尺、6,700元/平方公尺。並經地評會111年4月1日111年第2次會議評定，決議「經查估單位簡報及說明，並經委員充分討論後，全體委員均無意見，決議依委員意見修正通過」等情，有臺中市地評會111年第2次會議紀錄（見訴願卷第173至176頁）、

徵收土地宗地市價評議表、徵收土地宗地市價估計表（見訴願卷第190至193頁）等件在卷可考，亦核與查估辦法第4條第6款、第7款及第20條第1項規定相符。

7.原告雖主張：買賣實例調查估價表1-5僅記載不予採用之理由，未說明為何無法就價格進行有效調整及掌握；且516、517、478、527等地號土地在110年5月28日交易時，其法定用途為農地，無作其他違規使用，如何能以交易後7個月之土地使用情況，反推交易時有與法定用途不符之情形？又溪尾南段588地號土地於110年2月9日移轉時，每坪單價約52443元，卻未見列為比較標的，並未說明為理由何，凡此均有估價程序瑕疵云云。然：

⑴依查估辦法第7條、第8條規定可知，蒐集市場買賣實例後，如買賣實例之價格明顯偏高或偏低，則應視有無市價查估辦法第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。

⑵本件關於買賣實例516、517地號之調查估價表備註欄係記載略以：「於111.02.23現場勘查時，已架設電桿電表，並整體開挖設立基樁，準備興建建物，依據查估辦法第7條（贅載第1項）第2款、第12款及第8條規定，不予採用」等語。經查，516地號土地（該土地建物查詢資料之其他登記事項記載：合併自同段517地號土地）使用地別為農牧用地。又516、517地號土地於110年10月22日時，土地上雜草叢生並無建物，於111年1月9日時，土地業已整平而無雜草，顯已開始整地，於111年3月31日時，該土地上已存在有鐵皮建物等節，有買賣實例調查估價表（表1-5）（見訴願卷第227頁）、516地號土地分割合併資料、516地號土地GOOGLE地圖資料（見本院卷第189至190頁）、516地號土地之土地建物查詢資料（見本院卷第325頁）、516、517地號土地現場照片（見本院卷第233至234

頁）等存卷可憑，堪予認定。審酌該516、517地號土地既為農牧用地，本應僅能作為農牧使用，然該土地上建有鐵皮建築物，該鐵皮建築物可能作為工廠、商業、住家或其他用途使用，其實際用途為何未能知悉，則516、517地號土地之交易價格即受此期待因素之影響，且易造成與該土地用途不符之交易，而有查估辦法第7條第2款及第12款所規定之情事，且就此等影響516、517地號土地交易價格之情況，實無法有效掌握及量化調整，故依據查估辦法第7條第1項但書之規定，應不予採用。至於，雖516、517地號土地之買賣實例調查估價表（表1-5）係記載516、517地號土地之交易日期為「110年5月28日」，而依據被告所提出之上開事證，係可證明516、517地號土地於111年1月9日時，土地業已整平而無雜草，顯已開始整地，於111年3月31日時，該土地上已有鐵皮建物，時間上雖相距7個多月，然考量516、517地號土地進行開挖、整地，進而興建鐵皮建築，當需要事先就建物材料、建築細節及人力等事項預為規劃，是足認定516、517地號土地於交易時存有「期待因素影響之交易」及「與法定用途不符之交易」等情事無疑。是以，被告依據查估辦法第7條第2款、第12款等規定，不予採用516、517地號土地為買賣實例，於法並無不合。

⑶關於478、527地號土地：

①478地號土地部分，查該土地之調查估價表備註欄記載略以：「本案先於110.04交易，又於110.07再交易，相距時間僅3個月，而地價上漲60％，地價短期上漲幅度過大，又無明顯因素，依據查估辦法第7條（贅載第1項）第1款、第2款及第12款規定，最終不予採用」。另527地號土地之調查估價表備註欄則記載略以：「本案先於110.03交易，又於110.10再交易，相距時間僅8個月，而地價上漲21％，地價短期上漲幅度過大，又無明顯因素，依據查估辦法第7條（贅載第1項）第1款、第2

款及第12款規定，最終不予採用」。復依卷附之478、527地號土地不動產交易實價查詢資料顯示：478地號土地於110年4月5日交易，單價為2.37萬元/坪，再於110年7月13日交易，單價為3.79萬元/坪，交易時間相隔約3個月，漲幅約60％（計算式：〈3.79-2.37〉÷2.37=0.599）；另527地號土地於110年3月19日交易，單價為3.53萬元/坪，再於110年11月11日登記異動原因「買賣」，交易時間僅隔約8個月。又依卷附之買賣實例蒐集及分析一覽表記載527地號土地部分，該土地於110年3月19日、110年10月5日之交易單價分別為10,681元/㎡、12,930元/㎡，如依此記載，527地號土地於相隔約8個月之時間內，交易漲幅約21％（計算式：〈12930-10681〉÷10681=0.21）等節，有該478、527地號土地之買賣實例調查估價表、買賣實例蒐集及分析一覽表（見訴願卷第228至229頁、第208頁）、內政部不動產交易實價資料、臺中市地籍異動索引資料（見本院卷第313至315、317至318頁）等件在卷可稽。而依卷內事證，亦無從看出該478地號及527地號土地交易價格上漲有何明顯特殊之因素，依該等土地之交易時間及交易價格觀之，足見478、527地號土地之交易確有查估辦法第7條第1款、第2款所規定之急買或急賣情事及期待因素影響交易之情事，應為明確，是查估單位就478、527地號土地不予採用為買賣實例，於法亦無不合。

②至於原告主張：就使用區、使用地類別而言，系爭土地與478、527地號土地均為特定農業區、農牧用地，地上均無建築改良物，就地理位置而言，系爭土地位置相連，合併利用將可促進土地經濟價值與利益最大化，故被告應分別就448、449地號土地作成徵收補償每平方公尺11463元，就445、450地號土地應作成徵收補償平方公尺12930元乙節（見本院卷第252頁）。依據前引查估辦法第4條、第9條規定可知，土地徵收補償市價查估之

辦理，應調查影響之區域因素，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，且應調查買賣或收益實例，調查有關影響地價之因素，並應選取比準地及查估比準地地價，查估辦法第13條規定以買賣實例估計土地正常單價之方法，第18、19則就比準地之選取與查估為相關規定。可知土地徵收補償市價之查估，應依據土地徵收條例及上述查估辦法之相關規定，被徵收土地應按徵收當期之市價補償其地價，該當期市價之查估、評定，應遵循查估辦法所示程序、方法，由地評會具體評定之。是原告僅以系爭土地與478、527地號土地之使用區、使用地類別、地理位置等因素，據為徵收補償市價之認定，顯然於法無據，殊難憑採。

⑷就溪尾南段588地號土地部分：依據溪尾南段588地號土地之買賣實例調查估價表（表1-16）備註欄記載：「為三合院之前段，地上有未登記老舊磚造建物，屋齡已超過經濟耐用年數甚多，幾無建物殘值，非農業使用，非反映農地市場正常交易價格，且蒐集範圍內另有更合適之案例，故未予採用。」；另依588地號土地之買賣實例蒐集及分析一覽表則記載該地號土地使用地類別為特定農業區農牧用地，此有該588地號土地之買賣實例調查估價表、買賣實例蒐集及分析一覽表在卷可考（見訴願卷第238、210頁）。上開估價表備註欄業已說明未予採用之理由，是原告主張：估價師未說明為何不宜列入比較標的云云，顯與客觀事證不符。再者，依據被告所提出之588地號土地現場照片及GOOGLE街景圖（見本院卷第319至320頁），可以看出有一門牌號碼為烏日區慶光路16-2號之老舊磚造建物坐落在588地號土地上，除該建物本體外並無其他農業設施，依該建物之外觀及周圍客觀環境觀之，應非作為農業使用，惟實際用途為何無法知悉，此等影響交易價格之存

在之情事，實無法有效掌握及量化調整，依查估辦法第7條第12款之規定，應不予採用為買賣實例。是原告此部分主張亦無可採。

㈥關於原告主張：本件估價係由台灣自來水公司委託查估單位即威名不動產估價師辦理查估作業，與土地徵收條例第30條第2項及查估辦法第3條規定之法定程序有違乙節：

1.觀諸土徵條例第30條之規定，並未限制僅能由各直轄市、縣（市）主管機關委託不動產估價師進行估價。參酌土地徵收條例施行細則第31條之1第3項及查估辦法第28條第2項規定意旨，可見被徵收土地市價查估資料性質上係地評會評定徵收補償費之準備資料，其可採與否悉由地評會審議決定，上開規定即明定需用土地人負有提供該查估資料直轄市、縣（市）主管機關之義務，則查估辦法第3條係規定直轄市或縣（市）主管機關依查估辦法規定辦理土地徵收補償市價查估時，「得」將查估程序全部或一部委託不動產估價師辦理，當係賦予直轄市或縣（市）主管機關享有視實際情況自行委託不動產估價師辦理查估程序之裁量權限，並非限制其不得採用需地機關提供查估之市價資料提交予地評會評定至明。

2.查本件「鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工程—鳥嘴潭淨水場」土地徵收案件之需地機關為台水公司，並由其委託不動產估價師進行查估程序，有卷附土地徵收補償市價查估報告書及臺中市111年度用地徵收工程市價查估說明表存卷可憑（見訴願卷第180頁及第187頁）。則被告審酌需用土地人委託不動產估價師進行查估作業之資料堪予採用，而逕將之提交地評會評定，並未重複再為查估，自為法所許，難認有查估程序違法之瑕疵。

3.至於原告援引最高行政法院109年度大字第1號裁定，並主張：依最高行政法院109年度大字第1號裁定可知於被徵收土地所有權人認補償價額不足而提起行政訴訟之情性，有補償義務者為主管機關，主管機關既存在補償義務，當然

僅得由其進行查估補償云云，然按最高行政法院109年度大字第1號裁定意旨係略以：「依憲法第 15 條規定人民財產權應予保障之意旨，國家徵收私有土地時，對於被徵收土地之所有權人應負有補償義務。又土地徵收條例第 30 條第1 項規定已明定主管機關就被徵收土地有補償所有權人之義務，反面而言，即是土地所有權人對主管機關有補償請求權，如此解釋始符憲法保障人民財產權之意旨，司法院釋字第747號解釋理由指明：『國家如徵收土地所有權，人民自得請求合理補償因喪失所有權所遭受之損失』，亦是此意。是於被徵收土地所有權人認補償價額不足而提起行政訴訟之情形，其自當提起課予義務訴訟請求主管機關另作成給付補償差額之授益處分，或變更原補償處分另為補償價額較高之授益處分，方可取得對主管機關強制執行之名義，以達成其提起訴訟之目的，而非提起撤銷訴訟，請求撤銷對其授益之補償處分。如被徵收土地所有權人已依土地徵收條例第22條第2項規定，就徵收補償價額以書面向主管機關提出異議，而經主管機關為維持原補償價額之查處通知時，該查處通知本質上即屬否准被徵收土地所有權人補償價額差額請求之處分，自得循序提起行政訴訟法第5條第2項之課予義務訴訟以為救濟。」可知最高行政法院109年度大字第1號裁定意旨係指明國家徵收私有土地時，對於被徵收土地之所有權人應負有補償義務，以及被徵收土地所有權人認補償價額不足而提起行政訴訟之情形，其自當提起課予義務訴訟而非提起撤銷訴訟之意旨，該裁定並無敘明僅得由能由直轄市或縣（市）主管機關委託不動產估價師辦理查估程序，是原告執此為上開主張，亦無可採。

㈦是故，本件被告辦理系爭土地徵收補償，原按系爭土地之查估市價依序每平方公尺6,300元、8,300元、8,300元及6,700元作成徵收補償處分，復就原告異議作成查處結果維持原徵

收補償處分，並將原告之復議提請地評會決議後，據以作成原處分駁回原告復議，自屬適法有據。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。原處分認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請判決如前訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，經核均與判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　15　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　林學晴

法官　陳怡君

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. 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

	或依法得為專利代理人。
㈡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. 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者。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　15　　日

書記官　許騰云