

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第60號

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27

上 訴 人 新 北 市 政 府
代 表 人 侯 友 宜
訴 訟 代 理 人 歐 彥 熙
蔡 盈 輝
訴 訟 代 理 人 王 秉 信 律 師
被 上 訴 人 江 俊 昌
江 俊 淋
江 勇 夫
江 裕 傑
江 俊 秀
江 燦 輝
江 永 富
江 建 和
江 進 鎮
江 建 志
江 賢
張 秀 鸞
江 坤 達
江 坤 璋
江 坤 龍
江 如 正
江 清 子
江 萬 益
江 榮 隆
江 榮 順

01 江榮爵

02 古嘉琳

03 簡文通

04 吳承祐

05 黃啟瑞

06 江銘基

07 江進鋪

08 共 同

09 訴訟代理人 楊進銘 律師

10 被 上 訴 人 江炳棟 (即江助之承受訴訟人)

11 江瓊鳳 (即江助之承受訴訟人)

12 江玉瑱 (即江助之承受訴訟人)

13 共 同

14 訴訟代理人 楊登景律師

15 上列當事人間徵收補償事件，上訴人對於中華民國110年10月28
16 日臺北高等行政法院109年度訴字第91號判決，提起上訴，本院
17 判決如下：

18 主 文

19 原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

20 理 由

21 一、緣臺北市政府捷運工程局為辦理「臺北都會區大眾捷運系統
22 萬大-中和-樹林線（第一期工程）機廠（含LG08 A站）捷運
23 開發區工程用地（土城區）」，申請徵收坐落○○市○○區
24 ○○段（下同）1-2地號等51筆土地，合計面積2.109246公

01 頃，經內政部於民國107年11月12日核准，上訴人據以於107
02 年11月14日公告自107年11月15日起至107年12月14日止，辦
03 理徵收及補償，對其中被上訴人分別所有坐落同段如附表所
04 示之42筆土地（下合稱系爭土地，提及各筆土地則簡稱其地
05 號）補償數額如附表所示。被上訴人認補償地價偏低，於10
06 7年12月3日提出異議（下稱系爭申請），經上訴人以107年1
07 2月26日新北府地價字第0000000000號函（下稱原處分）回
08 復被上訴人查處情形，被上訴人不服，提出復議，經上訴人
09 提請新北市地價及標準地價評議委員會（下稱地評會）於10
10 8年3月27日召開108年第2次會議，決議維持原徵收補償價
11 額，並以108年4月18日新北府地價字第0000000000號函（下
12 稱復議結果）通知被上訴人復議結果。被上訴人不服，循序
13 向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明「1.
14 訴願決定及原處分（含復議結果）均撤銷。2.上訴人應另為
15 適法之處分。」經原審以109年度訴字第91號判決（下稱原
16 判決）撤銷訴願決定及原處分（含復議結果），並命上訴人
17 對於系爭申請應依原判決之見解另為適法之處分。上訴人不
18 服，提起本件上訴。

19 二、被上訴人起訴之主張及上訴人於原審之答辯及聲明，均引用
20 原判決之記載。

21 三、原審為上訴人不利之判決，是以：

22 (一)參照土地徵收條例第30條、都市計畫法第42條第1項、第48
23 條規定，都市計畫地區範圍內之公共設施保留地（下稱公設
24 保留地），政府機關如以徵收方式取得，應按毗鄰之非公設
25 保留地之平均市價辦理補償。又依土地徵收補償市價查估辦
26 法（下稱查估辦法）第4條、第10條第1項、第3項、第13
27 條、第18條、第20條第1項、第5項、第22條第1項、第2項、
28 第4項及第5項等規定，被徵收土地為都市計畫範圍內之公設
29 保留地，其市價應以毗鄰非公設保留地之區段地價平均計
30 算；都市計畫農業區之零星建築用地經劃屬公設保留地之地
31 價區段，其區段地價則以與該保留地地價區段距離最近之3

01 個同使用性質地價區段為基準，並得參酌區域因素調整估計
02 之區段地價平均結果決定。而依都市計畫法定程序劃設之交通
03 通用地，包括大眾捷運系統所需供捷運系統路線、場、站之
04 用地，屬交通設施或交通事業之用地，為公用事業用地，應
05 屬都市計畫之公共設施用地，如經都市計畫程序劃定為捷運
06 交通事業所需用土地，由機關以徵收方式取得者，亦應按毗
07 鄰非公設保留地之平均市價辦理補償。

08 (二)系爭土地之使用分區前經61年4月26日發布實施之「土城都
09 市計畫案」(下稱61年都市計畫)劃定為「農業區」、「農
10 業區建地目」及「保護區」，嗣於105年6月30日及8月19日
11 發布實施之「擬定土城都市計畫(配合捷運萬大-中和-樹林
12 線第一期路線)細部計畫案」及「擬定中和都市計畫(配合
13 捷運萬大-中和-樹林線第一期路線)細部計畫」(下合稱10
14 5年都市計畫)，變更為「捷運開發區」，由臺北市政府報
15 請內政部107年11月12日核准徵收，經上訴人於同年月14日
16 公告徵收。而依105年都市計畫之土地使用分區管制要點，
17 系爭土地所屬之「捷運開發區」，除供設置捷運設施使用
18 外，雖並得依大眾捷運法及相關法令辦理土地開發，但依大
19 眾捷運法之規定，其土地開發僅得由主管機關辦理，不得由
20 土地所有權人自行辦理，故系爭土地依都市計畫變更為「捷
21 運開發區」後，即須保留供作大眾捷運相關設施及配合捷運
22 辦理開發使用，土地所有權人無法自行開發利用，且所受使
23 用分區管制是為興建捷運交通設施目的之整體性用地規劃，
24 與公設保留地受都市計畫法第51條規定限制其使用之情形相
25 當。

26 (三)上訴人既為興辦大眾捷運之交通事業所需，依都市計畫程序
27 將系爭土地變更「捷運開發區」，且其使用限制相當於公設
28 保留地，並因而辦理系爭土地之徵收，於辦理徵收補償時，
29 自應類推適用查估辦法第10條第3項、第22條第1、2、4、5
30 項等有關公設保留地徵收補償市價查估程序之規定(下合稱
31 公設保留地市價查估標準)，按毗鄰非公設保留地之平均市

01 價補償其地價，以符合土地徵收條例第30條規定之意旨。惟
02 上訴人卻以系爭土地所屬之「捷運開發區」並非公設保留
03 地，逕依查估辦法第20條第5項第2款規定，以系爭土地於都
04 市計畫變更為得徵收土地前之土地使用即「農業區」、「農
05 業區建地目」及「保護區」為據，將系爭土地當中22筆未臨
06 接計畫道路農業區土地，劃屬第P003-00地價區段；當中3筆
07 農業區建地目土地劃屬第P003-01地價區段；當中2筆臨金城
08 路農業區土地分別劃屬第P004-00、第P005-00地價區段；當
09 中15筆保護區土地劃屬第P006-00地價區段，再分別自上開
10 地價區段內各自選取比準地，辦理系爭土地市價徵收補償價
11 格之查估，而未依公設保留地市價查估標準，查估其宗地市
12 價，顯違反土地徵收條例第30條規定。至於查估辦法第20條
13 第5項第2款，僅適用於被徵收土地非屬公設保留地之情形，
14 非得適用於土地利用相當於公設保留地之系爭土地，且系爭
15 土地因105年都市計畫變更土地使用分區管制使其開發強度
16 由低轉高，適用查估辦法上開規定可能損及土地所有權人權
17 益，與土地徵收條例第30條立法意旨不符，上訴人不得依查
18 估辦法上開規定辦理系爭土地補償地價之查估，原處分（含
19 復議結果）所查估評定之系爭土地徵收補償地價有誤等語，
20 判決撤銷訴願決定及原處分（含復議結果），並命上訴人對
21 於系爭申請，應依原判決之法律見解作成適法之補償處分。

22 四、本院按：

- 23 (一)土地徵收條例第30條：「(第1項)被徵收之土地，應按照
24 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
25 留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。
26 (第2項)前項市價，由直轄市、縣(市)主管機關提交地
27 價評議委員會評定之。(第3項)各直轄市、縣(市)主管
28 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
29 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
30 依據。(第4項)前3項查估市價之地價調查估計程序、方法
31 及應遵行事項等辦法，由中央主管機關定之。」同條例施行

01 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
02 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
03 之當期市價。」準此，被徵收土地應按徵收當期之市價補償
04 其地價；該當期市價之查估、評定，地方主管機關應遵循土
05 地徵收條例第30條第4項授權內政部訂定之查估辦法所示程
06 序、方法，由地評會具體評定之，以保障被徵收土地所有權
07 人能依徵收當期之市價獲得適法補償。而上開土地徵收條例
08 之規定，乃101年1月4日修正公布，同年9月1日施行，參其
09 第1項之修法說明：「現行徵收土地，以公告土地現值加成
10 補償方式各方指教意見甚多，目前無論相關機關、專家學
11 者，或民間反應，均不乏主張採市價補償，使被徵收土地所
12 有權人得以在同一地段買回性質相同及面積之土地，較為公
13 公平合理，亦可排除徵收（或區段徵收）之阻力，故於第1項
14 規定以市價補償其地價，並刪除原第2項。另都市計畫區內
15 土地經劃定為公共設施保留地，其土地利用即受限制，如以
16 其土地本身市價補償其地價，將使土地所有權人蒙受過度之
17 損失，基於保障公共設施保留地所有權人之權益，乃規定應
18 按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。」可知，
19 市價補償使被徵收人取得與被徵收標的物相同交易價值之補
20 償，得以重新交易取得相同條件之物，更能公平彌補其所受
21 之特別犧牲，臻於憲法第15條保障人民財產權之旨。同理，
22 都市計畫區內土地經劃定為公共設施保留地（下稱公設保留
23 地）者，在用地未經國家取得以興建公共設施之前，依都市
24 計畫法第51條之規定，其土地使用權能已為此公用目的之必
25 要，受有更高之限制，加諸於土地所有權人就土地利用價值
26 減損之不利益，因保留時間延長而遞增，可能已超過社會責
27 任所應忍受範圍，而形成違背平等原則之特別犧牲（司法院
28 釋字第336號解釋理由參照），為免徵收時逕依其地價為補
29 償，使保留地之所有權人仍蒙受過度之損失，背離徵收補償
30 設制之旨，故採「按毗鄰非公設保留地平均地價補償」之原
31 則。

01 (二)查估辦法係內政部依土地徵收條例第30條第4項授權，就有
02 關徵收土地補償市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事
03 項所為之技術性、細節性規範，具法規命令性質。該辦法第
04 2條、第4條、第6條至第9條、第13條、第17條第1、2項、第
05 18條、第19條、第20條、第22條至第25條等規定，分別就該
06 辦法所稱「市價」、「比準地」之定義、土地徵收補償市價
07 查估之辦理程序；調查買賣實例及影響地價之區域因素、個
08 別因素；估計買賣實例正常地價；選取比準地；查估比準地
09 比較價格；估計預定徵收土地宗地市價之實施步驟、方法及
10 應考量影響地價因素、公設保留地按毗鄰非公設保留地平均
11 市價補償之查估方式等事項為規範，核符法律授權目的及範
12 圍，地方主管機關辦理土地徵收地價補償時，自得援以為進
13 行地價調查估計之依據。其中，依查估辦法第2條：「本辦
14 法用詞定義如下：□市價：指市場正常交易價格。□比準
15 地：指地價區段內具代表性，以作為查估地價區段內各宗土
16 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
17 公共設施保留地區段地價之宗地。」第7條第10款：「買賣
18 或收益實例如有下列情形之一，致價格明顯偏高或偏低者，
19 應先作適當之修正，記載於買賣實例或收益法調查估價表。
20 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
21 予採用：……□包含公共設施用地之交易。……。」第20條
22 第1項、第3項、第5項：「(第1項)預定徵收土地宗地市價
23 應以第18條選取之比準地為基準，參酌宗地條件、道路條
24 件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等個別因素調整估
25 計之。但都市計畫範圍內之公共設施保留地，不在此限。
26 ……(第3項)依前2項估計預定徵收土地宗地市價，應填寫
27 徵收土地宗地市價估計表。……(第5項)前項宗地個別因
28 素資料之行政條件，依下列方式填寫：□非都市土地、都市
29 計畫範圍內公共設施保留地、區段徵收範圍內土地：依徵收
30 計畫報送時之土地使用管制規定填寫。□都市計畫範圍內非
31 屬前款公共設施保留地之依法得徵收土地：依都市計畫變更

01 為得徵收土地前之土地使用管制規定填寫；確無法追溯變更
02 前之使用管制條件者，需用土地人應於清冊相關欄位或報送
03 公文中註明。」可知，土地徵收條例第30條101年9月1日修
04 正施行後，雖以「使被徵收土地所有權人得以在同一地段買
05 回性質相同及面積之土地」為宗旨，而改採「市價補償」原
06 則，但所謂「市價」之意涵，仍係植基於憲法對財產權之保
07 障，對於財產既存權利因徵收計畫無法續為存續保障所受特
08 別犧牲之損失應予公平合理補償的規範觀點，以被徵收土地
09 「市場正常交易」即「通常商業交易」之價格為判準。因
10 而，在依買賣實例填載調查估價表，以備估計土地正常單價
11 時，就查估辦法第7條所定不尋常因素，包括同條第10款因
12 土地公用計畫在內，所致現實交易價格不論上漲或下跌之不
13 正常波動的影響，均應予以排除。同理，查估辦法第20條所
14 定依比準地查估地價基準調整估計預定徵收土地宗地單位市
15 價之程序，同條第3項、第5項關於徵收土地宗地市價估計表
16 於宗地個別因素資料之行政條件的填寫方式，也是為正確估
17 計預定徵收土地宗地市價之準備，其中就非公設保留地部
18 分，是依都市計畫變更為得徵收土地前之土地使用管制規定
19 填寫，亦即在調整估計預定徵收土地宗地單位市價時，所參
20 酌土地使用管制之行政條件，是該土地於都市計畫變更為得
21 徵收土地之前，所受土地使用管制之情形，藉以排除徵收前
22 提之土地開發利用計畫對於預定徵收土地價格不問增、貶值
23 之影響（查估辦法第20條第5項第2款參照，德國建設法第95
24 條第2項第2款亦有目的功能相類之規範）；至於公設保留地
25 部分，則因土地徵收條例第30條已定有按毗鄰非公設保留地
26 平均市價補償之原則，業將公設保留地因公用保留所致土地
27 利用價值過度損失之情形予以調整，故得逕參酌徵收計畫報
28 送時所受土地使用管制之情形（查估辦法同條項第1款參
29 照）。因此，都市計畫範圍內預定供公用而予以徵收之土
30 地，其中屬原都市計畫前已指定為公設保留地者，乃經歷相
31 當保留時間致其土地利用價值減損之不利益可能已超過社會

01 責任所應忍受範圍而形成特別犧牲；至於單純因特定之土地
02 徵收開發利用計畫，致其土地使用分區甫經都市計畫變更為
03 公共設施用地者，雖於徵收前在都市計畫法令上所受一時之
04 使用限制與公設保留地相仿，但既未經歷公設保留地般已形
05 成特別犧牲之利用價值減損，在徵收補償法制上，即欠缺比
06 附援引公設保留地「按毗鄰非公設保留地平均地價補償」之
07 基礎。又因徵收補償僅在對財產既存權利因徵收所受特別犧
08 牲損失之公平補償，並無賠償土地所有權人因土地被徵收而
09 無從享有開發利用之損失利益的功能，故查估辦法藉由第7
10 條第10款、第20條第3項、第5項第2款所定之程序，排除該
11 次徵收公用計畫對此等非公設保留地交易價值不論漲跌之不
12 正常影響，而得查估該土地在徵收計畫前，既存權利狀態因
13 徵收計畫而未得存續，因此所受特別犧牲而以市場正常交易
14 價格計算其損失之補償。亦即查估辦法對該等依法得予徵收
15 而有別於公設保留地之土地，應如何予以公平合理之損失補
16 償，已設有周全之規範，並無立法時疏未慮及之法律漏洞存
17 在，自無類推適用公設保留地「按毗鄰非公設保留地平均地
18 價補償」之必要。

19 (三)經查，系爭土地依105年都市計畫變更為得徵收土地前，原
20 依61年都市計畫之使用分區為「農業區」、「農業區建地
21 目」及「保護區」，嗣依105年都市計畫，其土地使用分區
22 均變更為「捷運開發區」而為得依法徵收之土地，但均非都
23 市計畫法上之公設保留地，上訴人並未依查估辦法第22條第
24 1項至第5項關於公設保留地查估其宗地市價之程序，而係依
25 查估辦法第20條第5項第2款規定，參酌系爭土地於105年都
26 市計畫變更前為「農業區」、「農業區建地目」及「保護
27 區」等土地使用分區之宗地行政條件，將系爭土地當中22筆
28 未臨接計畫道路農業區土地，劃屬未臨路農業區之第P003-0
29 0地價區段；當中3筆農業區建地目土地劃屬農業區建地目或
30 有合法建物之第P003-01地價區段；當中2筆臨金城路農業區
31 土地分別劃屬臨路農業區之第P004-00、第P005-00地價區

01 段；當中15筆保護區土地劃屬保護區之第P006-00地價區
02 段，並分別自上開地價區段內各自選取比準地，辦理系爭土
03 地市價徵收補償價格之查估，為原審依調查證據之辯論結果
04 所確定之事實，核與卷內證據相符，自得為本院判決之基
05 礎。依原審上述確定之事實，參照前開說明，系爭土地既係
06 為徵收興辦大眾捷運開發計畫，而甫變更其土地使用分區為
07 「捷運開發區」，核與原都市計畫範圍內指定之公設保留地
08 的性質即有別，自無從援引類推適用公設保留地徵收地價查
09 估之程序，按毗鄰非公設保留地之平均地價補償其地價，且
10 依比準地地價基準，參酌系爭土地之宗地行政條件時，本應
11 適用查估辦法第20條第5項第2款之規定，以徵收土地宗地市
12 價估計表上所載，系爭土地於105年都市計畫變更前所受土
13 地使用分區管制分別為「農業區」、「農業區建地目」及
14 「保護區」之情形，調整估計其宗地市價，藉以排除105年
15 都市計畫對系爭土地價格不問增、貶值之不正常影響，才得
16 適當查估被徵收宗地之市場正常交易價格，作為地評會評定
17 補償地價之基礎。原判決逕以系爭土地之土地使用自105年
18 都市計畫變更為「捷運開發區」後，乃作交通設施或交通事
19 業用地，所受使用限制與公設保留地相當，遽認應類推適用
20 公設保留地市價查估標準，按毗鄰非公設保留地之平均市價
21 補償其地價，並認查估辦法第20條第5項第2款關於排除徵收
22 計畫對被徵收土地價格不正常影響之規定，不得適用於如系
23 爭土地因105年都市計畫使其土地開發強度由低轉高，可能
24 致使土地漲價之情形，進而謂原處分（含復議結果）所查估
25 評定之系爭土地徵收補償地價有誤，將訴願決定及原處分均
26 予撤銷，命上訴人對於系爭申請應依原判決之上述法律見
27 解，另為適法之補償處分，即有適用法規不當之違誤。

28 (四)綜上所述，原判決有如前述之違法，且與判決結論有影響，
29 上訴意旨求予廢棄，為有理由。惟關於系爭土地補償地價之
30 查估，是否確依查估辦法所定程序、方法而由地評會評定，
31 涉及被上訴人系爭申請是否有據，其所提課予義務訴訟有無

01 理由，事證尚有未明，有由原審再為調查審認之必要，本院
02 尚無從自為判決，故將原判決廢棄，發回原審更為審理。

03 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
04 項、第260條第1項，判決如主文。

05 中 華 民 國 112 年 11 月 16 日

06 最高行政法院第三庭

07 審判長法官 蕭 惠 芳

08 法官 侯 志 融

09 法官 林 惠 瑜

10 法官 李 君 豪

11 法官 梁 哲 璋

12 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

13 中 華 民 國 112 年 11 月 16 日

14 書記官 曾 彥 碩

15 附表(徵收補償數額乃每平方公尺面積之單位價格)：

16 ○○市○○區○○段1-2地號〔新臺幣(下同)1萬3,855元〕、
17 同段2-1地號(1萬2,659元)、58-1地號(1萬4,154元)、58-2
18 地號(1萬4,154元)、64地號(1萬4,652元)、65地號(1萬3,4
19 56元)、66地號(1萬2,260元)、67地號(1萬2,758元)、68地
20 號(1萬3,855元)、71地號(1萬2,360元)、81-1地號(1萬3,2
21 57元)、82-1地號(1萬2,958元)、104地號(1萬3,157元)、1
22 06地號(1萬3,257元)、107地號(1萬3,855元)、61-1地號(3
23 萬3,091元)、62地號(3萬1,397元)、63地號(2萬9,104
24 元)、64-1地號(2萬7,509元)、70地號(3萬1,397元)、75地
25 號(2萬7,210元)、77地號(3萬2,692元)、80地號(3萬3,589
26 元)、81地號(3萬3,589元)、82地號(3萬1,098元)、83地號
27 (3萬2,094元)、84地號(3萬3,689元)、85地號(3萬1,795
28 元)、88地號(3萬2,692元)、89地號(3萬1,397元)、102地
29 號(2萬8,506元)、103地號(2萬8,805元)、105地號(2萬8,5

01 06元) 、107-1地號(3萬2,692元) 、108地號(3萬1,397元) 、
02 150地號(3萬799元) 、158-1地號(3萬4,885元) 、148地號(3
03 萬9,868元) 、173地號(3萬9,769元) 、55-1地號(10萬2,661
04 元) 、141-1地號(9萬6,481元) 、141-2地號(9萬6,481元)