

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第374號

上 訴 人 黃月娥

黃月女

黃月英

黃書揚

黃雅芬

黃田霖

黃泰勳

共 同

訴訟代理人 黃仕翰 律師

劉安宇 律師

李增胤 律師

被 上 訴 人 臺北市政府

代 表 人 蔣萬安

訴訟代理人 林雅芬 律師

李仲昀 律師

莊友翔 律師

上列當事人間有關大眾捷運系統事務事件，上訴人對於中華民國
112年3月29日臺北高等行政法院111年度訴字第383號判決，提起
上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

01 理由

- 02 一、上訴人之被繼承人黃種藍（於民國000年0月0日死亡）所有
03 坐落臺北市○○區○○段○小段000、000地號土地（權利範
04 圍均為0分之0，下稱系爭土地）為捷運松山線中山站捷二土
05 地開發用地，被上訴人依94年12月23日修正發布之臺北市臺
06 北都會區大眾捷運系統開發所需土地協議價購優惠辦法（下
07 稱94年優惠辦法）規定，於96年5月18日與黃種藍簽訂「臺
08 北都會區大眾捷運系統開發所需土地協議價購協議書」（下
09 稱價購協議書）。依價購協議書第1條約定，黃種藍願先將
10 系爭土地辦理所有權移轉登記予被上訴人進行開發，並不領
11 取協議價購土地款新臺幣（下同）7,575,000元，雙方同意
12 以開發後之公有不動產依價購協議書第2條約定之計算方式
13 所得抵付，系爭土地上之2層樓建物由被上訴人一併價購取
14 得。黃種藍並於108年11月9日與被上訴人簽訂「捷運松山線
15 中山站(捷二)土地開發房屋/車位分配協議書」（下稱分配
16 協議書），選定房屋及車位，並登記取得該等價值7千餘萬元
17 之房地。嗣上訴人主張系爭土地於稅法上得免徵土地增值
18 稅，被上訴人於計算抵付權值時不應扣除相當於土地增值稅
19 之金額，並主張本件價購亦符合臺北市政府捷運工程局（下
20 稱捷運局）95年12月8日專簽報請被上訴人核准之1樓加計權
21 值優惠承購原則；被上訴人無法律上原因，受有溢徵之土地
22 增值稅、未計算黃種藍優惠承購權值等利益，致使黃種藍受
23 有損害，此公法上不當得利事件實為公法上之財產給付請
24 求，爰依行政訴訟法第8條第1項，提起本件給付之訴，並聲
25 明：被上訴人應給付上訴人7,883,991元及自起訴狀繕本送
26 達翌日起至清償日止按年息百分之5計算之利息。經原判決
27 駁回，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。
- 28 二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審答辯均引用原判決所載。
- 29 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，判決駁回上訴人之
30 訴，係以：(一)上訴人並未舉證證明被上訴人除系爭土地外，
31 上訴人有何基於一定目的有意識的增加被上訴人財產，且被

01 上訴人依價購協議書第2條第1項約定扣除「相當於」土地增
02 值稅之金額，乃依價購協議書第2條約定計算抵付標準，被
03 上訴人既然是依約給付黃種藍後續選定房屋及車位之給付行
04 為，自難謂上訴人之給付行為符合不當得利之須有一方受利
05 益，他方受損害要件，更難謂無法律上原因。因此，上訴人
06 主張價購協議書第2條第1項關於扣除土地增值稅之約定部
07 分，違反平均地權條例第42條第1項、土地稅法第39條第1項
08 免徵土地增值稅之規定，並進而主張此部分之約定違反依法
09 行政原則、稅捐法定主義、行政程序法第4條、第6條等規
10 定，依同法第142條第1款、第111條第7款及第142條第4款、
11 第137條第1項第3款規定為無效等語，則係混淆上開抗辯應
12 屬於行政契約調整之事項，而非在有法律上原因時尚得以主
13 張不當得利。又觀諸被上訴人94年6月26日松山線中山站說
14 明會民眾書面意見綜理表、被上訴人94年8月19日府捷權字
15 第00000000000號開會通知單及所附協議會說明資料，均係
16 探討土地增值稅、平均地權條例第42條第3項之規定，並未
17 載明同意協議價購之地主，於簽訂類似本件之價購協議書
18 時，被上訴人在計算權值時不得扣除相當於土地增值稅之金
19 額。是上訴人主張被上訴人於協議會中曾向聯合開發用地之
20 原地主說明並不會課徵土地增值稅，被上訴人違反行政程序
21 法第8條規定及禁反言原則等語，自非可採。至上訴人主張1
22 04年版、108年版優惠辦法並無如94年優惠辦法第5條第4項
23 關於扣除「按其原有土地採合建分坪方式須移轉予投資人部
24 分原應納之土地增值稅金額」之規定，可見被上訴人自知94
25 年優惠辦法中之課徵土地增值稅相關規範並非合理、適法等
26 語。然不論是價購協議書第2條第1項或94年優惠辦法第5條
27 第4項關於土地增值稅之規定，均非指對地主「課徵」土地
28 增值稅，只是在計算地主所應獲分配之權值時，應扣除「相
29 當於」土地增值稅之金額，地主本得自行權衡利害後，決定
30 是否與被上訴人簽訂含有上開約款之價購協議書，是104年
31 版、108年版優惠辦法縱然已無扣除相當於土地增值稅金額

01 之相關規定，亦不影響價購協議書之效力，是上訴人此部分
02 之主張，委無可採。(二)綜觀價購協議書之約定，並無得加計
03 權值，甚或就1樓地主增加分配之權值，得向被上訴人就其
04 以主管機關身分所取得之獎勵樓地板面積，行使優惠承購權
05 之規定，而上訴人迄今仍未提出被上訴人究有何價購協議書
06 未提高1樓地主分配權值受有利益之證據，上訴人自不得以
07 此主張不當得利。另觀諸於95年12月8日專簽所載，若就1樓
08 部分加計權值，因上訴人同為1、2樓建物之共有人，且各層
09 樓之持分均相同，則被上訴人辯稱上訴人1樓部分雖增加權
10 值，但2樓部分會減少，因此結果不會增加等語，應非無
11 稽。況95年12月8日專簽之處理方式乃為「由本府以主管機
12 關身份取得獎勵樓地板面積約285坪提供優惠承購」，而非
13 就所加計權值折算現金後給付原地主，被上訴人也非從上訴
14 人處取得何利益，是上訴人本於公法上之不當得利法律關
15 係，請求被上訴人給付一定之金額，自屬無據。至上訴人稱
16 訴外人廖玉貴曾依95年12月8日專簽而取得優惠承購權值，
17 而上訴人卻遭剝奪優惠承購權值一節，惟訴外人廖玉貴「擁
18 有原4層樓建物之1、2樓產權」此與上訴人就系爭土地上原
19 有之2層樓建物，就各樓層分別有1/2持分之情，自有不同，
20 是上訴人援引廖玉貴之事例，要求被上訴人應比照辦理，應
21 有誤會等語。

22 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。茲就上
23 訴意旨補充論斷如下：

24 (一) 行為時大眾捷運法第6條規定：「大眾捷運系統需用之土
25 地，得依法徵收或撥用之。」第7條第1項、第4項規定：
26 「(第1項)為有效利用土地資源，促進地區發展，主管
27 機關得辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區
28 土地之開發。……(第4項)大眾捷運系統路線、場、站
29 及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議
30 價購、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議價購方
31 式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得

01 由主管機關依法報請徵收。」而本於大眾捷運法第7條第4
02 項授權訂定之94年優惠辦法，其第2條規定：「本辦法之
03 主管機關為臺北市政府（以下簡稱本府），並委任本府捷
04 運工程局（以下簡稱捷運局）執行。」第3條第3項本文規
05 定：「協議價購之土地，其原所有人於捷運局通知期限拆
06 遷建築改良物，且該建築物所有人自願放棄安置或其他代
07 替安置之補償措施者，原土地所有人得申請以該基地開發
08 後之公有不動產抵付協議價購土地款；或申請優先承購、
09 承租該基地開發後之公有不動產。」第5條第1項第1款、
10 第4項規定：「(第1項)原土地所有人依第3條第3項規定申
11 請以該基地開發後之公有不動產抵付協議價購土地款或優
12 先承購、承租之樓地板面積，依下列規定辦理：一、未領
13 取協議價購土地款者，按其原有土地占開發基地之可建容
14 積比率及公告土地現值比率之平均值，乘以本府所取得之
15 開發後建築物價值，作為其應抵付權值；並依照各樓層區
16 位本府所議定價格，將其應抵付權值部分，以集中、連貫
17 之分配方式，由原土地所有人選定樓層、區位。但原一樓
18 建物之土地所有人，得按其協議價購土地款大小，優先選
19 定樓層、區位。……。(第4項)第1項第1款所稱之本府所
20 取得之開發後建築物價值，應扣除本府以主管機關身分所
21 取得獎勵樓地板面積之價值及按其原有土地採合建分坪方
22 式須移轉予投資人部分原應納之土地增值稅金額。」

23 (二) 本件依原審調查證據認定之事實，上訴人之被繼承人黃種
24 藍（於000年0月0日死亡）所有系爭土地為捷運松山線中
25 山站捷二土地開發用地，被上訴人依大眾捷運法第7條第1
26 項、第4項及94年12月23日修正發布之94年優惠辦法規
27 定，於96年5月18日與黃種藍簽訂價購協議書。依價購協
28 議書第1條約定，黃種藍願先將系爭土地辦理所有權移轉
29 登記予被上訴人進行開發，並不領取協議價購土地款7,57
30 5,000元，雙方同意以開發後之公有不動產依價購協議書
31 第2條約定之計算方式所得抵付，系爭土地上之2層樓建物

01 由被上訴人一併價購取得。黃種藍並於108年11月9日與被
02 上訴人簽訂分配協議書，選定房屋及車位，並登記取得該
03 等價值7千餘萬元之房地等情，核與卷內資料並無不符，
04 自得為本件判決之基礎。上訴人係起訴主張，價購協議書
05 關於計算抵付權值遭扣除相當於土地增值稅金額，該等約
06 定內容違反租稅法定主義、法律優位原則，且依行政程序
07 法第142條第4款及第137條第1項第3款規定，應屬無效。
08 且上訴人之被繼承人黃種藍為1樓地主，應得加計權值優
09 惠承購，該部分約定使上訴人之被繼承人黃種藍給付土地
10 與被上訴人給付應抵付權值顯不相當，違反平等原則、比
11 例原則中之適當性原則，屬重大明顯瑕疵，依行政程序法
12 第142條第1款、第4款、第137條第1項第3款等規定，應屬
13 無效。被上訴人因此有公法上不當得利，而請求被上訴人
14 給付7,883,991元及利息等語。原判決認價購協議書之約
15 定並無上訴人所指無效之情形，被上訴人本於價購協議書
16 約定計算上訴人之被繼承人黃種藍分配權值，並無不當得
17 利，上訴人本於公法上不當得利之法律關係請求，為無理
18 由，而駁回其訴，已詳細敘明判斷之依據及得心證之理
19 由，並就上訴人主張何以不足採取，分別予以指駁，核無
20 違誤。

21 (三) 上訴意旨雖以：大眾捷運法並無排除其他稅法上之規定，
22 本件仍應依平均地權條例第42條第1項、土地稅法第39條
23 第1項之規定，免徵土地增值稅。被上訴人於計算上訴人
24 應獲分配之權值時，先行扣除土地增值稅之金額，實質對
25 上訴人課徵土地增值稅，且該條款錯將行政契約替代核課
26 處分，違背租稅法定主義，依行政程序法第142條第1項、
27 第2項（按應為第1款、第2款之誤）規定該條款應屬無
28 效，原判決未詳查，有判決違背法令云云，惟：

- 29 1. 大眾捷運法第6條係為興建捷運系統之特定目的使用，就
30 需用土地得依相關法律徵收，非以追求商業利益為考量。
31 同法第7條第1項則係針對相同需用土地之情形，規定得以

01 聯合開發方式，有效利用土地資源，促進地區發展並利大
02 眾捷運系統建設經費之取得，故聯合開發係為有效利用土
03 地資源，並因此涉及商業利益之分享及風險之分擔（司法
04 院釋字第743號解釋理由參照）。在徵收移轉土地之情
05 形，因其法律性質屬於強制性之移轉，為減少政府與人民
06 間土地徵購之紛爭，土地稅法第39條第1項、平均地權條
07 例第42條第1項遂訂有免徵土地增值稅之優惠規定。本件
08 係採取聯合開發方式取得土地之情形，本就納入商業利益
09 之分享與風險之分擔等考量，與一般土地徵收情形並不全
10 然相同。

11 2.價購協議書第2條第1項約定：「甲方所取得之開發後建築
12 物價值，扣除甲方以主管機關身分所取得獎勵樓地板面積
13 之價值後，乘以乙方原有土地占開發基地之可建容積比率
14 及公告土地現值比率之平均值，再『扣除按其原有土地採
15 合建分坪方式須移轉予投資人部分原應納之土地增值稅金
16 額』，作為應抵付乙方權值，並依照各樓層、區位甲方與
17 投資人所議定價格，將甲方應抵付權值部分，以集中、連
18 貫之分配方式，由乙方選定樓層、區位。乙方如為原一樓
19 建物之土地所有人，得按其協議價購土地款大小，優先選
20 定樓層、區位。」所稱「扣除按其原有土地採合建分坪方
21 式須移轉予投資人部分原應納之土地增值稅金額」，只是
22 約定在計算上訴人之被繼承人黃種藍所應獲分配之權值
23 時，將被上訴人所取得之開發後建築物價值，扣除於系爭
24 土地採合建分坪方式移轉他人時，原本所應繳納之土地增
25 值稅之金額(即「相當於」土地增值稅之金額)。

26 3.被上訴人於原審已說明，前開約定係參考94年優惠辦法第
27 5條第1項第1款、第4項規定，該項規定係因考量聯合開發
28 性質上類似合建分坪，原應繳納土地增值稅，為維持賦稅
29 公平及土地增值稅歸屬地方稅之精神，而明定選擇採開發
30 後公有不動產抵付者之經濟利益應予扣除而歸主管機關
31 (見原審卷第166頁)。至於嗣後104年優惠辦法修正，為

01 增加土地所有權人參與開發之意願，於計算原土地所有權
02 人應抵付權值時，將被上訴人所取得之開發後建築物價值
03 應扣除土地所有權人按其原有土地開發完成後須移轉予投
04 資人原應繳納之土地增值稅金額之規定刪除（見原審卷第
05 344頁），究屬政策考量。上訴人認為本件為土地徵收，
06 原應免徵土地增值稅，此約定實質課徵土地增值稅，違反
07 租稅法定主義，且該約定無效云云，並據以主張原判決違
08 背法令，尚非可採。

09 （四）締結行政契約之當事人，對於契約內容，應本於誠信原則
10 履行契約上之義務，當事人若欲調整契約內容，原則上須
11 經雙方合意變更。因此，契約成立生效後，除契約約定適
12 用特定法規，且約明其權利、義務隨法規修正而變動外，
13 當事人之權利、義務已經確定，不因締約後法令變更而使
14 契約效力自動隨之變更，否則將與契約相對人締約時之認
15 知基礎有違，而違反信賴保護原則及誠實信用原則。經
16 查：

17 1. 關於上訴人爭執應提高1樓地主分配權值一節：

18 (1) 原判決已依價購協議書之約定，論明上訴人之被繼承人
19 黃種藍僅得按其協議價購土地款大小，優先選定樓層、
20 區位，價購協議書並無得加計權值，甚或增加分配權
21 值，向被上訴人就其以主管機關身分取得之獎勵樓地板
22 面積，行使優惠承購權之約定。上訴人本無於契約約定
23 之外，另向被上訴人主張價購協議書所未約定之上開權
24 利，價購協議書均未被事後撤銷、解除或其他原因失其
25 效力前，整體之法律上原因仍持續存在，上訴人也不得
26 以此主張不當得利。就上訴人於原審執捷運局95年12月
27 8日專簽，主張被上訴人無正當理由剝奪上訴人本應取
28 得之優惠承購權值權利，造成原本上訴人所有1樓建物
29 應有部分之市場價值無法反應於協議價購過程中，使被
30 上訴人給付內容與上訴人提供土地及建物之給付內容價
31 值不相當，依行政程序法第142條第1款、第111條第7款

01 及第137條第1項第3款、第142條第4款規定，應屬無效
02 一節，原判決就此亦已詳為論斷，95年12月8日專簽所
03 載：「關於採用加計權值之分配方式，固可提高原1樓
04 地主之分配價值，相對於持有原2樓以上之土地所有人
05 將因而調降其分配權值，……，基於信賴保護原則而不
06 宜調降2樓以上地主之分配，以保障本府對其配合提供
07 土地參與開發之承諾與權益，故本局謹建議就1樓地主
08 增加分配權值部分，由本府以主管機關身份取得獎勵樓
09 地板面積約285坪(如附件4)提供優惠承購」，上訴人之
10 被繼承人黃種藍就系爭土地上原有之建物，就1、2樓層
11 分別有1/2應有部分(持分)，則若就1樓部分加計權值，
12 因黃種藍同為1、2樓建物之共有人，且各層樓之持分均
13 相同，則被上訴人辯稱黃種藍1樓部分雖增加權值，但2
14 樓部分會減少，因此結果不會增加，並無所謂優惠承購
15 權值可言，自非無據。至上訴人所稱訴外人廖玉貴為參
16 與捷二基地聯合開發之原地主之一，其擁有原4層樓建
17 物之1、2樓產權，經依95年12月8日專簽而取得優惠承
18 購權值，惟廖玉貴「擁有原4層樓建物之1、2樓產
19 權」，並非就該4層樓建物之各層樓均有所有權，此與
20 上訴人之被繼承人黃種藍就系爭土地上原有之2層樓建
21 物，就各樓層分別有1/2持分之情，自有不同，是上訴
22 人援引廖玉貴之事例，要求被上訴人應比照辦理，應有
23 誤會。是上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事項再
24 予爭執，指摘原判決有理由不備等違背法令，自非可
25 採。

26 (2)經被上訴人清查後，符合95年12月8日專簽得優惠承購
27 之1樓地主，捷一共6位、捷二共4位，捷運局均分別通
28 知符合資格之地主(見原處分卷2第248頁)，分別徵得
29 其等同意後而合意變更其等間契約內容。上訴人提出之
30 捷運局96年1月5日北市捷聯字第00000000000號函、104
31 年9月18日北市捷聯字第00000000000號函，係分別通知

01 訴外人江桂、廖玉貴，被上訴人將提供其等優惠承購權
02 值（見原審卷第69頁、第61頁），上訴人之被繼承人黃
03 種藍均非上開函文之受文者，自無從認為該函文內容成
04 為黃種藍與被上訴人價購協議之一部分。上訴人主張該
05 函文應構成價購協議書中協議之一部分，原判決漏未審
06 酌此情，實有判決違背法令之違誤云云，自不足採。

07 2.被上訴人與上訴人之被繼承人黃種藍於108年11月9日另行
08 簽訂之分配協議書，係考量「應抵付權值或抵付後剩餘權
09 值未達1戶之價格時」，如108年預告修正之優惠辦法嗣已
10 修正通過，而經被上訴人與黃種藍合意約定，黃種藍得依
11 修正通過後之優惠辦法領取找補。惟經確認黃種藍剩餘之
12 應抵付權值為零（見原審卷第202頁）。上訴人執以主張
13 「優惠承購權值得以折算現金」，並指原判決有未依事證
14 之錯誤云云，要非可採。且前述契約變更係因契約雙方合
15 意變更之故，並非因優惠辦法修正之當然結果，被上訴人
16 與黃種藍就計算原土地所有權人應抵付權值時，被上訴人
17 所取得之開發後建築物價值應扣除土地所有權人按其原有
18 土地開發完成後須移轉予投資人原應繳納之土地增值稅金
19 額之約定，既未經雙方合意變更，自應依原契約之約定，
20 並無上訴人所稱被上訴人將「扣除相當於土地增值稅金
21 額」乙事適用94年優惠辦法，卻在「發放找補款」乙事適
22 用108年版優惠辦法，同一行政行為選擇性適用法令，有
23 違依法行政原則之情形，原判決就此未說明對判決結果並
24 無影響。

25 （五）綜上所述，上訴人之主張並無可採，原判決駁回上訴人在
26 原審之訴，核無違誤。上訴論旨，指摘原判決違背法令，
27 求予廢棄，為無理由，應予駁回。

28 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
29 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
30 前段，判決如主文。

31 中 華 民 國 113 年 8 月 8 日

01
02
03
04
05
06

最高行政法院第一庭

審判長法官 胡 方 新
法官 林 玫 君
法官 李 玉 卿
法官 張 國 勳
法官 洪 慕 芳

07
08
09

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 113 年 8 月 8 日
書記官 張 玉 純