最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第684號

上　訴　人　蘇建清
訴訟代理人　邱揚勝　律師
輔助參加人　歐又鳳
　　歐淑真
　　歐盈盈
　　歐淑惠

　　張嘉芬
　　張家豪
　　王稜喻

　　王健瑜
被 上訴 人　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　曾怡靜　律師

上列當事人間徵收補償事件，上訴人對於中華民國112年8月3日高雄高等行政法院111年度訴字第91號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、事實概要：被上訴人為辦理「南科特定區開發區塊F、G區段徵收案」，申請區段徵收ＯＯ市ＯＯ區ＯＯ段（下稱ＯＯ段）882-4地號等670筆土地，並一併徵收其土地改良物，經內政部以民國109年11月6日台內地字第1090265912號函核准徵收，被上訴人爰以109年11月10日府地徵字第1091246638A號公告徵收補償（公告期間自109年11月13日起至109年12月14日止。下稱109年11月10日公告），並以同日府地徵字第1

091246638E號函（下稱109年11月10日函）通知土地及土地改良物所有權人。上訴人所有坐落ＯＯ段2840-1地號土地（道路用地-公共設施保留地，下稱系爭土地）位於徵收範圍內，對系爭土地之徵收補償額每平方公尺新臺幣（下同）7,900元不服，於110年1月11日提出異議，經被上訴人110年3月11日府地徵字第1100214009號函復上訴人查處結果維持原徵收補償價格。上訴人仍不服，提起復議，經被上訴人提請臺南市地價及標準地價評議委員會（下稱地評會）110年第4次會議審議，決議仍維持原徵收補償價格，被上訴人乃以110年9月8日府地徵字第1101078896號函（下稱110年9月8日函）通知上訴人復議結果。上訴人仍不服，循經訴願遭決定駁回後，向原審提起行政訴訟，聲明：1.訴願決定及原處分（被上訴人109年11月10日公告、109年11月10日函、110年9月8日函關於徵收補償系爭土地部分)均撤銷。2.被上訴人應依上訴人110年1月11日異議之申請，就系爭土地按每平方公尺20,000元計算價格，作成差價補償之行政處分。經原審判決駁回，上訴人乃提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯、輔助參加人於原審之陳述及原判決理由，均引用原判決之記載。

三、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論尚無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

㈠土地徵收條例第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，每六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)前三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。」土地徵收條例施行細則第30條第1項規定：「本條例第三十條第一項

所稱徵收當期之市價，指徵收公告期滿次日起算第十五日經地價評議委員會評定之當期市價。」準此，被徵收之土地應按徵收當期經地評會評定之市價補償其地價；在都市計畫區內之公共設施保留地，則應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。而徵收當期市價之查估，應依內政部本於土地徵收條例第30條第4項授權訂定之土地徵收補償市價查估辦法（下稱查估辦法）所示程序、方法及應遵行事項為之。

㈡查估辦法第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3條規定：「（第1項）直轄市或縣（市）主管機關依本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，委託費用由需用土地人負擔。（第2項）不動產估價師受託查估土地徵收補償市價者，應依本辦法辦理。」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6條第1項規定：「依第四條第二款調查實例，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條第2款、第11款規定：「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：……二、期待因素影響之交易。……。十一、人為哄抬之交易。」第9條規定：

「（第1項）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2項）前項影響區域因素之資料，應依地價區段勘查表規定之項目勘查並填寫。」第10條第1項、第3項規定：「(第1項)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3項）公共設施保留地應單獨劃分地價區段，並得視臨街情形或原建築使用情形再予細分。」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，應依第七條及第八條規定修正後，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條規定：「（第1項）依第十三條估計之土地正常單價……應調整至估價基準日。（第2項）前項估價基準日為每年九月一日者，案例蒐集期間以當年三月二日至九月一日為原則。估價基準日為三月一日者，案例蒐集期間以前一年九月二日至當年三月一日為原則。（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一年內。」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條第1項至第3項、第5項規定：「（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、就第十七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）第一項第二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項至第4項規定：「（第1項）預定徵收土地宗地市價應以第十八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2項）前項宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等影響地價個別因素依影響地價個別因素評價基準表之最大影響範圍內調整。（第3項）依前二項估計預定徵收土地宗地市價，應填寫徵收土地宗地市價估計表。（第4項）第一項預定徵收土地其範圍內各宗地個別因素資料及地籍圖，以需用土地人函文通知直轄市、縣（市）主管機關者為準。」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一千元至十萬元者，計算至百位數，未達百位數無條件進位。」第22條第1項至第3項、第5項、第6項規定：「（第1項）都市計畫區內公共設施保留地區段地價以其毗鄰非公共設施保留地之區段地價平均計算。帶狀公共設施保留地穿越數個地價不同之區段時，得分段計算。（第2項）前項非公共設施保留地地價區段，以其比準地地價為區段地價，其尾數進位方式依前條規定辦理。（第3項）第一項所稱平均計算，指按毗鄰各非公共設施保留地地價區段之區段線比例加權平均計算。毗鄰為公共設施用地區段，其區段地價經納入計算致平均市價降低者，不予納入。……。（第5項）公共設施保留地宗地市

價以依第一項計算之區段地價為準，宗地跨越二個以上地價區段者，分別按各該區段之面積乘以各該區段地價之積之和，除以宗地面積作為宗地單位地價，其地價尾數無條件進位至個位數。（第6項）區段徵收範圍內之公共設施保留地區段地價計算方式，以同屬區段徵收範圍內之非公共設施保留地區段地價平均計算為原則。但同一區段徵收範圍內無毗鄰非公共設施保留地者，依第一項規定查估區段地價。」第27條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關計算被徵收土地市價變動幅度之作業步驟如下：一、分二期蒐集去年九月二日至當年三月一日（現期）買賣實例、去年三月二日至去年九月一日（基期）買賣實例。二、分期計算實例市價單價並排序。三、分期計算排序後百分位數二十五至百分位數七十五間案例市價單價平均值。四、現期市價單價平均值除以基期市價單價平均值，計算市價變動幅度。（第2項）前項市價變動幅度計算之作業分區，原則以鄉（鎮、市、區）為單位，並得將地價變動情形相近之鄉（鎮、市、區）合併計算；鄉（鎮、市、區）內地價變動差異大之地區，得予分開計算。」第30條規定：「依第二十七條計算土地市價變動幅度結果應於每年六月底前送交地價評議委員會評定，於七月前提供需用土地人，作為七月至十二月間調整徵收補償地價之依據。」綜上規定可知，直轄市或縣（市）主管機關辦理或委託不動產估價師辦理土地徵收補償市價查估時，均應按該辦法第4條所定辦理程序及相關應遵行事項為之。又都市計畫區內土地經劃定為公共設施保留地，其土地利用即受限制，如以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損失，基於保障公共設施保留地所有權人之權益，土地徵收條例第30條乃就公共設施保留地之補償地價另為規定（土地徵收條例第30條修正理由參照），查估辦法並本於上開規定意旨，明訂被徵收之土地如為公共設施保留地，應單獨劃分地價區段（視情形得再予細分），其市價係以所屬公共設施保留地之區段地價為準，而該區段地

價則以所毗鄰非公共設施保留地之區段地價，依地價區段線長度比例加權平均計算。至於所毗鄰非公共設施保留地之區段地價，則以該毗鄰地價區段內經選取作為比準地之查估地價為區段地價。

㈢「地價區段之劃分及各區段之地價」、「土地徵收補償市價及市價變動幅度」及「依法復議之徵收補償價額」等事項之評議，依行為時地價及標準地價評議委員會組織規程（於112年5月10日修正後更名為「地價及標準地價評議委員會組織及運作辦法」）第3條第1款、第5款及第6款規定，為地評會之任務；又依同組織規程第4條規定，地評會之成員，包括議員代表、地方公正人士、地政專家學者、不動產估價師、法律、工程、都市計畫專家學者及地政、財政或稅捐、工務或都市計畫、建設或農業主管人員等，其中學者、不動產估價師及地方公正人士合計超過半數以上，其成員具有相當之專業性及多元代表性；且地評會作成決定之程序及方式除應遵循同組織規程第7條之規範外，其作成之決議事項，即應以直轄市或縣(市)政府名義對外行之(同組織規程第12條規定參照)，不受直轄市或縣(市)政府之指揮監督，而具有相當之獨立性。足見，地評會係屬具有相當獨立性之合議制組織，其所作成地價或土地徵收補償市價之評議，乃透過具有相當專業性及多元代表性之委員，針對涉及多元價值及其比重之估計、取捨及權衡等足以影響地價調查估計之各種因素，綜合專業意見及多元價值之表達與討論後，獨立行使職權，共同作成之決定，則基於尊重其專業性及法律授權之專屬性，應承認地評會就此等事項所為之決定，有判斷餘地。而於其判斷餘地範圍內，行政法院採取較低之審查密度，僅於地評會評議有恣意濫用及出於錯誤之事實認定、不完全之資訊、與事物無關之考量、違反一般公認價值判斷標準、違反法定正當程序或違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等顯然違法情事，始得予撤銷或變更。

㈣經查，被上訴人報經內政部核准徵收系爭土地，並以109年11月10日公告徵收補償。系爭土地為都市計畫範圍內之公共設施保留地(道路用地)，經劃屬善化區P025-00地價區段，而毗鄰該地價區段南北側非公共設施保留地(農業區土地)，則劃設P031-00地價區段（農業區）、P032-00地價區段（農業區），至毗鄰東西側劃分之P024-00、P026-00等2個地價區段為公共設施保留地區段（道路用地），依查估辦法第22條第3項規定不納入計算；復分別選取ＯＯ段2818地號、同段2836地號土地為P031-00、P032-00地價區段之比準地。本件估價基準日為108年9月1日，案例蒐集期間為108年3月2日至108年9月1日，因P031-00、P032-00地價區段於上開期間內無適當實例，查估單位乃依查估辦法第17條第3項規定，放寬至估價基準日前1年內即以107年9月2日至108年9月1日為買賣實例蒐集期間，並於附近地區之P904-00（農業區－供申請變更開發為生活服務區）、P905-00（農業區－供申請變更開發為生活服務區）、P906-00（農業區）地價區段，分別選取臺南市新市區(下稱新市區)大營段1915、1915-1、1916、1916-1地號等4筆土地(交易日期：108年2月19日)、新市區大營段1932-3地號土地（交易日期：107年9月21日）、善化區北小新段1062地號土地（交易日期：108年7月3日）等3件買賣實例為比較標的，經由區域因素及個別因素調整，考量價格形成因素之相近程度分別給予權重，決定上開2筆比準地價格均為每平方公尺7,800元(進位至百分位數後)，進而以之為P031-00、P032-00地價區段之區段地價，再依查估辦法第22條第3項規定，按P031-00、P032-00地價區段之區段線比例加權平均計算，得出系爭土地所在之P025-00地價區段的區段地價為每平方公尺7,800元，則系爭土地宗地市價即為每平方公尺7,800元，嗣經提報地評會109年第1次會議評議通過。又本件公告徵收期間起始日為109年11月13日，依土地徵收條例第30條第3項及查估辦法第30條規定，系爭土地應按善化區109年被徵收土地市價變動幅度

（經地評會109年第3次會議評定為101.28%）調整徵收補償價額為每平方公尺7,900元，嗣上訴人所提異議、復議，均經維持原評定之市價等情，為原判決依法確定之事實，核與卷內證據相符，原審據此論斷被上訴人查估系爭土地之市價，並未違反查估辦法所定辦理程序等語，其判斷亦無恣意濫用及其他違法情事，於法尚無不合；原審並就上訴人主張被上訴人調查蒐集116件買賣實例，其中93件在系爭土地附近均未被採用，且未依規定對價格明顯偏高或偏低者，先作適當之調整並記載於買賣實例調查估價表，亦未詳細說明影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整之原因，即逕以「受到人為哄抬及期待因素影響」不予採認，且未提出相關證據及說明。又該93件買賣實例之交易價格每平方公尺均在2萬元左右，屬當時正常市場行情，被上訴人卻選取最低價且距離系爭土地4公里遠，非屬「位於同一供需圈之近鄰地區或類似地區者」的農地來作為比較標的，違反不動產估價技術規則第12條規定等節，業已參照南科特定區歷年都市計畫、本件經剔除之93件買賣實例調查估價表、證人即查估人員王佑丞之證詞等證據資料，就何以不足為有利於上訴人之認定，予以論駁甚明（原判決第21頁至第28頁），核無違反論理法則、證據法則或其他判決違背法令之情事。上訴意旨以其主觀之見，主張被上訴人就區域因素（包括接近聚落程度、排水之良否、土地改良、電力資源及產業用水、環境污染等）、個別因素(包括接近學校、公園及商圈、道路條件、接近車站程度、嫌惡設施等)之查估不確實、地評會會議紀錄簡略而未盡調查評估義務、證人王佑丞之證詞自相矛盾等語，無非係對原審取捨證據、認定事實之職權行使為指摘，並持歧異見解對上開原判決已詳細論明為不可採之陳詞，再予爭執，均無足取。

㈤又都市計畫範圍內公共設施保留地之查估，並非以該地本身估計之當期市價，而係以毗鄰之非公共設施保留地之區段地價，依地價區段線長度比例加權平均計算為基準，已如前

述；且於都市計畫發布為公共設施用地時，範圍內宗地個別因素影響差異已甚微，查估辦法第20條第1項但書爰規定此類土地之宗地市價不受同條項本文所定以比準地考量個別因素調整之限制。本件上訴人雖以被上訴人就前述區域因素、個別因素之查估不確實為由，指摘補償費之計算偏離實際，並援引查估辦法第20條第1項規定，質疑公共設施保留地是否仍須以個別因素調整，似有疑義等語。然查，被上訴人係為查估P031-00、P032-00地價區段之比準地（即ＯＯ段2818地號、同段2836地號土地）地價，而就於非同一地價區段內所選取為比較標的之買賣實例價格進行區域因素及個別因素調整（包括上訴人上開所指之區域因素及個別因素），並考量價格形成因素之相近程度，以決定比準地地價，進而以之為P031-00、P032-00地價區段之區段地價，再按P031-00、P032-00地價區段之區段線比例加權平均計算，得出系爭土地所在之P025-00地價區段的區段地價，以作為系爭土地之宗地市價；簡言之，本件就買賣實例價格進行區域因素及個別因素調整，係在決定P025-00地價區段所毗鄰P031-00、P032-00地價區段之比準地地價，不在以上開區域因素及個別因素之調整來決定系爭土地之地價。是上訴人上開主張，容有誤解，而非可採。

㈥上訴人復以內政部編製之土地徵收補償市價查估作業手冊（下稱查估作業手冊）第77頁所載內容，主張系爭土地另一所有權人歐陽薇（應有部分4分之1)已於109年7月23日將其持分以每平方公尺22,594元出售給第三人，被上訴人應將該案例蒐集期間以外之買賣實例作為查估價格之參考等語。然查，於查估作業手冊之「捌、問與答」中固載稱：「四、民眾提供不在案例蒐集期間之案例，如何處理?答覆如下：民眾於徵收補償市價查估作業期間或徵收補償地價之異議、復議、訴願等行政救濟案件之異議人、訴願人提出案例蒐集期間以外案例，基於估價原理之應用，查估單位仍宜詳予說明作為查估價格參考之妥適性。」等語，然上開內容僅在提示

查估單位於民眾提出案例蒐集期間以外案例時，仍宜就其作為查估價格參考之妥適性「加以說明」，非謂可違反查估辦法第17條關於案例蒐集期間之限制，逕予採用民眾所提供之法定蒐集期間以外的案例。從而，原判決依上訴人所提出之專任委託銷售契約書，認定上訴人所提出上開109年間之買賣實例，並不存在於本件買賣案例蒐集期間(放寬為107年9月2日至108年9月1日)，非本件可得斟酌之買賣實例等情，核屬適法有據。上訴人以上開情詞，指摘原判決違法，乃屬對上開手冊內容之誤解，自非可採。

㈦另按土地徵收條例第22條第2項、第3項規定：「（第2項）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。（第3項）權利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。」準此，權利關係人對於徵收補償處分固無需於公告期間提出異議即可依訴願法提起行政救濟，惟因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；如對查處結果不服，直轄市或縣（市）政府亦得視個案情形，提請地評會復議，以藉由此具相當專業性及多元代表性委員所組成之合議制組織，再次於行政程序中自我省察原補償決定之適當性及合法性。本件上訴人主張地評會109年第1次會議欠缺買賣實例調查估價表，被上訴人係於1年半後方補提未採用之買賣實例調查估價表供地評會110年第4次會議審議之情，固可為原判決採為事實認定基礎之證人王佑丞證詞予以佐實(原判決第26頁第11行至第14行)，於程序上雖有未洽之處，惟被上訴人事後補提之買賣實例調查估價表既經地評會110年第4次會議審議，而同樣由具相當專

業性及多元代表性委員所組成之合議制組織，再次省察原補償決定之適當性及合法性，自難認此部分程序的補正有何上訴人所指判斷恣意濫用之違法情事。至上訴人所稱被上訴人明知欠缺最重要的參考資料，而又不願意改變先前結論，故後補之買賣實例即非客觀公允，而是為配合先前結論而提出等語，乃上訴人主觀臆測之詞，自無可採。

㈧至上訴人雖主張臺北高等行政法院110年度訴字第860號判決揚棄判斷餘地理論，轉而採取利益衡量理論，本件應參照該判決，撤銷原處分等語。然查，上開判決關於「利益衡量」部分之論述，乃係在說明主管機關辦理區段徵收時，應就徵收所欲達成之公共利益與人民因被強制喪失土地所有權而遭受之損害，予以利益衡量，此與本件徵收補償價額之爭議，應著重在審查被上訴人是否依法定程序查估被徵收之宗地（即系爭土地）市價者，有所不同。是上訴人前開主張，尚有誤會，並無足採。

㈨綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　16　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　高　愈　杰

法官　林　秀　圓

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　16　　日

書記官　林　郁　芳