

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第747號

上 訴 人 吉茂瓦楞紙器廠股份有限公司

代 表 人 王採霞

訴訟代理人 邱國逢 律師

被 上 訴 人 臺南市政府

代 表 人 黃偉哲

訴訟代理人 王怡文

上列當事人間徵收補償事件，上訴人對於中華民國113年11月13日高雄高等行政法院111年度訴字第380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。

理 由

一、被上訴人為辦理「前瞻基礎建設計畫-虎頭溪排水護岸治理工程（8K+884~10K+601）（都市土地）」，申請徵收○○市○○區○○○段（下稱知母義段）130-12地號等3筆土地及其上土地改良物，經內政部以民國110年10月22日台內地字第1100266028號函（下稱核准函）核准徵收，由被上訴人以110年10月28日府地用字第1101188370A號公告徵收在案，徵收公告期間自110年10月29日起至110年11月29日止，並以同日府地用字第1101188370F號函通知上訴人領取徵收補償費。上訴人所有坐落知母義段280-242地號土地（下稱系爭土地）位於徵收範圍內，因對系爭土地徵收補償價額每平方公尺新臺幣（下同）2,920元（原判決誤繕為2,900元）不服，於110年12月21日向被上訴人提出異議，經被上訴人以111年2月9日府地價字第1110077290號函復查處結果維持原徵收補償價額（下稱原處分）。上訴人不服，再於111年3月9日向被上訴人提出復議，被上訴人爰依土地徵收條例第22條第3項規定，將本案提請111年4月20日臺南市地價及標準地

01 價評議委員會（下稱地評會）111年第3次會議審議，經地評
02 會決議維持系爭土地徵收補償價額（加計市價變動幅度後每
03 平方公尺2,920元），被上訴人據以111年5月16日府地價字
04 第1110628001號函通知上訴人復議結果。上訴人不服，循序
05 提起本件行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷；被
06 上訴人應依上訴人異議之申請，就上訴人所有之系爭土地，
07 依每平方公尺9,400元作成准予再補償徵收差額之行政處分
08 。經原審以111年度訴字第380號判決（下稱原判決）駁回。
09 上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

10 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯暨原判決理由均引
11 用原判決之記載。

12 三、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，就上訴
13 意旨補充論斷如下：

14 (一)土地徵收條例第30條：「（第1項）被徵收之土地，應按照
15 徵收當期之市價補償其地價。……。（第2項）前項市價，
16 由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之。
17 ……。（第4項）前3項查估市價之地價調查估計程序、方法
18 及應遵行事項等辦法，由中央主管機關定之。」依該條第4
19 項授權訂定的土地徵收補償市價查估辦法（下稱查估辦法）
20 第2條規定：「本辦法用詞定義如下：一、市價：指市場正
21 常交易價格。二、比準地：指地價區段內具代表性，以作為
22 查估地價區段內各宗土地市價比較基準之宗地……。」第4
23 條規定：「土地徵收補償市價查估之辦理程序如下：一、蒐
24 集、製作或修正有關之基本圖籍及資料。二、調查買賣或收
25 益實例、繪製有關圖籍及調查有關影響地價之因素。三、劃
26 分或修正地價區段，並繪製地價區段圖。四、估計實例土地
27 正常單價。五、選取比準地及查估比準地地價。六、估計預
28 定徵收土地宗地單位市價。七、徵收土地宗地單位市價提交
29 地價評議委員會評定。」第7條：「買賣或收益實例如有下
30 列情形之一，致價格明顯偏高或偏低者，應先作適當之修正
31 ，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：……五、
……有合併使用之交易……。七、拍賣。八、公有土地標
售、讓售。……十三、其他特殊交易。」第8條：「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：……。」第9條：「(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：「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12條：「地價
區段圖以地籍圖繪製或由電腦產製，應以紅線標示地價區段
界線，並註明區段號、比準地位置、比準地地價、主要街道
與重要公共設施位置及名稱。」第13條第1款、第2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。二、地上無建築改良物
(以下簡稱建物)者，計算土地正常買賣單價。其公式如
下：土地正常買賣單價＝正常買賣總價格÷土地面積。」第1
8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
準地地價之查估，應填載比準地地價估計表，其估計方法如

01 下：一、就第17條估價基準日調整後之土地正常單價中，於
02 同一地價區段內選擇1至3件比較標的。二、將前款比較標的
03 價格進行個別因素調整，推估比準地試算價格。三、考量價
04 格形成因素之相近程度，決定比準地地價。（第2項）地價
05 區段內無法選取比較標的者，得於其他地區選取，估計時應
06 進行區域因素及個別因素調整。（第3項）第1項第2款及前
07 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
08 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
09 整。」第20條第1項至第3項、第5項第2款：「（第1項）預
10 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
11 宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件
12 等個別因素調整估計之。……（第2項）前項宗地條件、道
13 路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等影響地價個
14 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
15 整。（第3項）依前2項估計預定徵收土地宗地市價，應填寫
16 徵收土地宗地市價估計表。……（第5項）前項宗地個別因
17 素資料之行政條件，依下列方式填寫：……二、都市計畫範
18 圍內非屬前款公共設施保留地之依法得徵收土地：依都市計
19 畫變更為得徵收土地前之土地使用管制規定填寫；確無法追
20 溯變更前之使用管制條件者，需用土地人應於清冊相關欄位
21 或報送公文中註明。」上開規定係就地評會具體評定程序、
22 方法及應遵行事項，為技術性、細節性規範，尚符合土地徵
23 收條例的授權範圍及目的，被上訴人自得援為進行地價調查
24 估計的依據。

25 (二)由上開規定可知，辦理土地徵收補償市價的查估，係由直轄
26 市或縣(市)主管機關先調查案例蒐集期間的買賣實例，並以
27 是否有查估辦法第7條或第8條規定情形，為採用與否及將實
28 例價格有無修正、調整記載於買賣實例調查估價表，作為估
29 計實例土地的正常單價；再以此為基礎，依查估辦法第10
30 條、第12條、第18條等規定於預定徵收土地範圍劃分地價區
31 段，於其中選取具代表性之土地為比準地後，繪製地價區段

圖加以標示；並以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；如同一地價區段內無法或不宜選取比較標的者，則得於其他地價區段選取1至3件比較標的，以估價基準日調整後比較標的買賣實例之土地正常單價，進行區域及個別因素之調整，查估比準地地價，再以比準地為基準，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，調整估計預定徵收土地宗地市價，將之填載於「徵收土地宗地市價估計表」，提交地評會評定。故經劃分為不同地價區段者，其後比準地地價與所選擇比較標的買賣實例之土地正常單價間如何調整，所定比準地地價如何執為該地價區段內徵收土地宗地市價的調整依據，即在各自的地價區段範圍進行調查估價，不因地評會於同一會議同時為不同地價區段的審議，而有不同。

(三)上訴人所有系爭土地，前經被上訴人以109年12月28日發布實施之「變更虎頭埤特定區計畫（部分農業區及公園用地為河川區……）」（配合前瞻基礎建設計畫-虎頭溪排水工程）案」，由農業區變更為河川區土地，被上訴人為辦理「前瞻基礎建設計畫-虎頭溪排水護岸治理工程（8K+884~10K+601）（都市土地）」，將之列為土地徵收範圍而經內政部以核准函核准徵收，並公告系爭土地徵收補償價額為每平方公尺2,920元；前開徵收範圍有數筆宗地，被上訴人依查估辦法第20條第5項第2款規定，以系爭土地經前開都市計畫變更前之農業區土地為其行政條件暨劃分地價區段的參考基礎，將之劃歸入P001-00地價區段（東以虎龍橋以南約70公尺、南以知義營區以北約120公尺、西以南168-1區道以東約170公尺、北以中興路以南約10公尺為界，現況為農作使用的農業區土地）；另劃有P002-00的地價區段（東以同義宮西側巷道、南以虎龍橋以南約150公尺、西以中興路、北以中興路為界之農業區），並繪製地價區段圖附於不動產估價報告書中；系爭土地所在P001-00地價區段，係選取知母義段91-35地號農業區〔變更為河川區（排水使用）〕用地，作為具

01 代表性的比準地，因估價基準日109年9月1日為準的買賣案
02 例蒐集期間，此地價區區段內無適當實例可選取作為比較標
03 的，於前開期間在其他地區經蒐集12筆買賣實例並填寫買賣
04 實例調查估價表後，就位於虎頭溪排水周邊地區經編為P101
05 -00地價區段中（即東以吉茂紙廠以西約20公尺，南以東懋
06 食品、西以知義橋、北以新化外環道以東約100公尺為界之
07 農業區），選取使用性質、條件相似的該筆○○市○○區○
08 ○○段156-8地號土地交易（交易日期：109年4月28日）作
09 為比較標的；再以此比較標的土地正常單價為每平方公尺3,
10 074元，與上開比準地為交易日期、區域因素及個別因素調
11 整後（交易日期調整百分率1.00%、區域因素調整百分率-1
12 0.00%、個別因素調整百分率3.25%），估算比準地地價為每
13 平方公尺2,885元，就未達百位數無條件進位後決定為每平
14 方公尺2,900元之地價；繼之將系爭土地與前開比準地為土
15 地條件個別因素差異的調整（總調整率為-3.25%），經計算
16 系爭土地宗地市價為每平方公尺2,806元，以未達百位數無
17 條件進位後為每平方公尺2,900元；至於另劃分的P002-00地
18 價區段，係蒐集編為P102-00區段的其他地區買賣實例並由
19 其中選取比較標的，該P102-00區段內的買賣實例，被上訴
20 人於原審提出不動產估價報告書時，以此部分資料係有關P0
21 02-00地價區段的土地徵收補償市價查估的資料，考量個人
22 資料之保護問題才加以遮蔽；及前開土地徵收補償市價查估
23 資料，包含前開為P001-00地價區段蒐集的部分買賣實例，
24 因有查估辦法第7條規定無法就該影響部分量化調整進而修
25 正價格，故不予採用之情形，均有提交經地評會審議通過；
26 關於系爭土地的徵收補償市價，嗣又經地評會110年6月28日
27 第3次會議評定新化區110年市價變動幅度為100.66%，據以
28 調整單價為每平方公尺2,920元等情，為原審確定之事實，
29 經核與卷內證據相符。原判決因認被上訴人就系爭土地補償
30 市價若干之決定，有依查估辦法等規定委託查估單位調查、
31 蒐集買賣實例及查估補償價額後，送請地評會審議通過，未

有違法及判斷瑕疵之違誤等語，業已詳述其認定依據暨得心證之理由。又系爭土地劃歸之P001-00地價區段，因上開買賣實例蒐集期間內未有得選取作為比較標的之情形，雖得依查估辦法第19條第2項規定於其他地區選取比較標的，惟實際選取的地區範圍，原判決係依據被上訴人於原審之陳述，及原審卷附之地評會110年1月29日第1次會議、110年6月28日第3次會議供審議的簡報資料中，針對前開2不同地價區段，分別附有實例分布圖及地價區段相對位置圖等情，具體論明：被上訴人蒐集用以與系爭土地所在P001-00地價區段對應比較的買賣實例，與另劃分為P002-00地價區段所使用者，地界範圍不同，前開事證得印證被上訴人所述經編為P102-00地價區段內的買賣實例，僅係針對P002-00地價區段而言，與P001-00地價區段的補償市價查估無關乙節屬實；則上訴人指摘有蒐集卻未填寫調查估價表的3件買賣實例（即新義段931-960地號，面積各為2,237.02平方公尺、4,380.84平方公尺，交易日期均為108年11月5日之2件，及同段901-930地號、面積3,098.29平方公尺、記載交易日期109年4月13日之交易），既均位於前開位置圖標為P102-00地價區段範圍內，且與P001-00地價區段暨其比較標的所在處，有相當距離，就此有無程序瑕疵，與本件系爭土地徵收補償市價查估的合法性判斷無關等語甚詳。另亦指明被上訴人於原審提出的不動產估價報告書，雖將屬於P002-00地價區段的說明文字加以遮蔽，亦係因此部分資料，與系爭土地所在P001-00地價區段之查估情形無關，被上訴人考量個人資料之保護才予以遮蔽等語。原判決上開認事用法，核與證據法則、經驗法則及論理法則無違，依前揭規定意旨及說明，亦難認有違反查估辦法等規定或對判斷資訊不足等違法未予糾正問題。上訴人上訴意旨仍執前詞，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘為不當，並不足採；其復以被上訴人提交地評會審議的不動產估價報告摘要及買賣實例分布圖、地價區段相對位置圖，部分僅見列於上開地評會第1次或第3次會

01 議簡報資料中，因委員是否各次均到場不明，如此將使當次
02 地評會與會委員無從知悉P002-00地價區段的正確範圍，及
03 與P001-00地價區段如何區分，所為判斷有基於不完整事實
04 之違法等語，而指摘原判決有違背法令事由部分，核係將地
05 評會實質審議過程，任意以會議次數切割後再片段擷取會議
06 資料，謂有資訊不完整之判斷違法事由，亦不可取。

07 (四)如前述，本件被上訴人辦理系爭土地徵收補償市價之查估，
08 就P001-00地價區段比準地提請審議的比較標的，由蒐集並
09 填載調查估價表的12筆買賣實例中選取時，係以比較標的外
10 的其他買賣實例有查估辦法第7條但書規定不予採用事由為
11 基礎，作為選取的理由。上訴人為比於原審爭執前開買賣實
12 例中，有2件不予採用涉及判斷違法，其一之知母義段280-1
13 88地號土地交易，於調查估價表上有經登載「交易日期109
14 年4月23日，地上有全部層數之建築改良物，土地買賣單價
15 每平方公尺7,604元」，備註欄記載「3. 土地面積520.00平
16 方公尺，持分移轉（56/1457）。4. 向政府機關承購之案
17 件。農建地、地上有未保存登記建物，不予採用」等內容，
18 及該土地於都市計畫發布前已為建地目，其上確有全層建築
19 物存在，屬於都市計畫法臺南市施行細則第30條規定之使用
20 情形；其二之知母義段68地號土地之交易，則登載「交易日
21 期109年5月19日，地上無改良建築物，買賣單價為每平方公
22 尺5,025元」，備註欄記載「4. 土地面積1,461平方公尺，持
23 分移轉（36/324）。5. 政府機關標讓售，不予採用」等內
24 容，及該土地係經被上訴人進行地籍清理後未能釐清權屬，
25 依地籍清理條例第11條規定代為標售而以公開拍賣方式經買
26 受取得等情，為原審依法確定之事實，上訴人就此亦不爭
27 執，且與卷內證據相符。準此：

28 1.關於不採用知母義段280-188地號土地交易之理由，原判
29 決依原審卷附土地查詢資料，認定該土地於都市計畫發布
30 前之地目為「建」，及其上已有全層建築物存在之事實，
31 故經被上訴人以俗稱之「農建地」列載。而依都市計畫法

臺南市施行細則第30條規定：「農業區土地在都市計畫發布前已為建地目、編定為可供興建住宅使用之建築用地，或已建築供居住使用之合法建築物基地者，其建築物及使用，應依下列規定辦理：一、建築物簷高不得超過14公尺，並以4層為限，建蔽率不得大於60%，容積率不得大於180%。二、土地及建築物除作居住使用及建築物之第1層得作小型商店及飲食店外，不得違反農業區有關土地使用分區之規定。三、原有建築物之建蔽率已超過第1款規定者，得就地修建。但改建、增建或拆除後新建，不得違反第1款之規定。」此筆土地得供且已供建築使用之情形，與系爭土地為農業區的使用條件，顯有相當差異；加之在持分移轉交易情形，一般而言買受人尚須考量能否與其他共有權利部分合併或協議如何分配使用等，交易價格所受特殊影響益增。原判決因認此節併同屬持分移轉交易等所生對交易價格之影響，與會委員有其專業認知，應在地評會審議範圍，地評會據以決議此筆土地交易難以有效掌握及量化調整而不予採用，於法並無不合等語，即為有據。至於原判決論及影響此筆交易價格的具體情節，雖亦包含被上訴人於原審所稱係由毗鄰土地所有人買受，交易價格因而另受合併使用效益之影響等節，此係被上訴人為說明地評會判斷無恣意違法情形，於原審所提出，無論是否在地評會審議範疇，既不足以動搖前述地評會決議的判斷基礎，依前揭說明，仍無從為有利上訴人之認定。原判決此部分論述縱有上訴人所指未盡周延情形，並不影響判決結果。

2. 關於不採用知母義段68地號土地交易部分，原判決業已依不動產買賣成交案件實際資訊申報書、被上訴人109年6月29日府地籍字第1090758385號函附代為標售地籍清理土地標出之不動產清冊及產權移轉證明書等原審卷附資料，認定：此筆土地交易係由被上訴人依地籍清理條例第11條規定代為標售地籍清理未能釐清權屬之土地，以公開拍賣方

式為之，被上訴人於地評會亦有經承辦人員為報告，所載持分移轉情節，當在地評會委員專業認知暨考量範圍，地評會決議不予採用，符合查估辦法第7條但書規定等語。參照地籍清理條例第11條第3項規定授權訂定之地籍清理未能釐清權屬土地代為標售辦法，其中第5條、第6條及第9條至第13條明定依此規定標售土地，雖應參酌當時土地市價訂定標售底價，但其後酌減底價有其限制，且投標時須繳納保證金後投標，及決標後尚有優先購買權如何行使等規定，依地籍清理條例由主管機關標售之交易，其價格決定與拍賣程序等均有一般土地交易所無的特殊性，對交易價格的影響不一；尤其，此筆交易復為持分移轉情形，亦有前述交易價格另受影響的問題。原判決因認地評會不予採用的審議判斷未違法，進而認被上訴人已有按法定程序核給上訴人相當之系爭土地徵收補償款，據以駁回上訴人在原審之訴，即無不合。又被上訴人於原審尚提出此筆土地交易的持分移轉，亦係經其他土地共有人買入，交易價格受有合併使用效益考量之影響乙節，既係在證明前開地評會決議所持理由的正確性，地評會有無具體審及此情，對判斷基礎及判斷作成既不生影響，難認與違法性有因果關係，依前揭說明，自不足為判斷違法之論據。上訴論旨僅以被上訴人係於原審始提出前開2件土地交易的持分移轉情形，非地評會審議時得以知悉，即謂地評會之審議係基於不完整資訊，已構成判斷違法云云，容有誤解。

(五)綜上，原判決駁回上訴人在原審之訴，經核並無違誤，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 115 年 7 月 29 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 胡 方 新

01 法官 羅 月 君
02 法官 張 國 勳
03 法官 林 欣 蓉
04 法官 林 麗 真

05 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
06 中 華 民 國 115 年 7 月 29 日
07 書記官 邱 鈺 萍