

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
112年度訴更一字第103號
113年11月21日辯論終結

原告 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

01	江萬益
02	江榮隆
03	江榮順
04	江榮爵
05	古嘉琳
06	簡文通
07	吳承祐
08	黃啟瑞
09	江銘基
10	江進鋪
11	江炳棟（即江助之承受訴訟人）
12	江瓊鳳（即江助之承受訴訟人）
13	江玉瑱（即江助之承受訴訟人）
14	共 同
15	訴訟代理人 楊登景 律師
16	被 告 新北市政府

01 代 表 人 侯友宜（市長）

02 訴訟代理人 蕭湘君

03 蔡盈輝

04 王秉信 律師

05 上列當事人間徵收補償事件，原告不服內政部中華民國108年11
06 月29日台內訴字第1080058154號訴願決定，提起行政訴訟，經本
07 院110年10月28日109年度訴字第91號判決後，復經最高行政法院
08 112年11月16日111年度上字第60號判決發回更審，本院判決如
09 下：

10 主 文

11 訴願決定及原處分（含復議結果）均撤銷。

12 被告對於原告民國107年12月3日之徵收補償價額異議，應依本判
13 決之見解另為適法之處分。

14 第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

15 事實及理由

16 甲、程序部分：

17 按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被
18 告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形
19 之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之
20 請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111
21 條第1項、第3項第2款分別定有明文。查原告訴之聲明原
22 為：「一、原訴願決定、原處分（含覆議結果）均撤銷。
23 二、被告應另為適法之處分。三、訴訟費用由被告負擔。」
24 （見本院卷第164頁）。嗣原告於民國（下同）113年6月5日
25 本院準備程序中變更聲明為：「一、原訴願決定、原處分
26 （含覆議結果）均撤銷。二、被告應依都市計畫公布之捷運
27 開發區的權能來重新計算補償價額。三、訴訟費用由被告負
28 擔。」（見本院卷第228頁）。核其變更訴之聲明之內容尚
29 在本件固有之審理範圍，無礙兩造前就本件實體爭點已為之
30 攻擊防禦方法及證據資料之實效性，是基於程序經濟，本院
31 認原告所為訴之變更，洵屬適當，應予准許。

乙、實體事項：

壹、事實概要：

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萬大-中和-樹林線（第一期工程）機廠（含LG08A站）捷運開發區工程用地（土城區）」（下稱系爭工程），申請徵收坐落新北市土城區安和段（下同）1-2地號等51筆土地，合計面積2.109246公頃，經內政部於107年11月12日核准，被告據以於107年11月14日公告（下稱107年11月14日徵收公告）自107年11月15日起至107年12月14日止，辦理徵收補償，對其中原告等人分別所有之下列42筆土地（下合稱系爭土地，提及各筆土地則僅簡稱其地號）補償數額如下：保護區1-2地號（每平方公尺新臺幣【下同】13,855元）、2-1地號（12,659元）、58-1地號（14,154元）、58-2地號（14,154元）、64地號（14,652元）、65地號（13,456元）、66地號（12,260元）、67地號（12,758元）、68地號（13,855元）、71地號（12,360元）、81-1地號（13,257元）、82-1地號（12,958元）、104地號（13,157元）、106地號（13,257元）、107地號（13,855元）、農業區61-1地號（33,091元）、62地號（31,397元）、63地號（29,104元）、64-1地號（27,509元）、70地號（31,397元）、75地號（27,210元）、77地號（32,692元）、80地號（33,589元）、81地號（33,589元）、82地號（31,098元）、83地號（32,094元）、84地號（33,689元）、85地號（31,795元）、88地號（32,692元）、89地號（31,397元）、102地號（28,506元）、103地號（28,805元）、105地號（28,509元）、107-1地號（32,692元）、108地號（31,397元）、150地號（30,799元）、158-1地號（34,885元）、148地號（39,868元）、173地號（39,769元）、農業區建地目55-1地號（102,661元）、141-1地號（96,481元）、141-2地號（96,481元）。原告認補償地價偏低，於107年12月3日以異議書提出異議，經被告以107年12月26日新北府地價字第1072432824

01 號函（下稱原處分）回復原告查處情形，原告不服，提出復
02 議，經被告提請新北市地價及標準地價評議委員會（下稱地
03 評會）於108年3月27日召開108年第2次會議，決議維持原徵
04 收補償價額，並以108年4月18日新北府地價字第1080688194
05 號函（下稱復議結果）通知原告復議結果。原告不服，提起
06 訴願，業經內政部108年11月29日台內訴字第1080058154號
07 訴願決定（下稱訴願決定）駁回，原告仍不服，遂提起行政
08 訴訟，經本院109年度訴字第91號判決（下稱原判決）撤銷
09 訴願決定及原處分（含復議結果），並判決被告對於原告10
10 7年12月3日之徵收補償價額異議，應依原判決之見解另為適
11 法之處分。被告不服，遂提起上訴，由最高行政法院以111
12 年度上字第60號判決（下稱發回判決），將原判決廢棄，發
13 回本院更為審理。

14 貳、本件原告主張：

15 一、系爭土地補償地價之查估程序，參同為萬大線中和區土地徵
16 收補償案之最高行政法院110年度上字第830號判決見解（原
17 證1），被告關於系爭土地就案例蒐集期間交易之全部買賣
18 實例，未依規定填寫買賣實例調查表，其查估程序有瑕疵，
19 且足以影響市價查估之合法性。

20 二、最高行政法院對系爭土地之性質所採之法律見解，與其先前
21 裁判之法律見解歧異。查同為捷運開發區所設置捷運設施
22 （捷運車站、車站出入口、通風井、緊急出口、轉乘設施、
23 停車場、路線及其相關設施、主變電站、機廠），最高行政
24 法院於先前於106年度判字第345號判決認係屬公共設施用
25 地，然於發回判決既認同樣性質之土地，非屬公共設施保留
26 地，甚至不能類推適用，則依現行最高行政法院組織法第15
27 條之2第1項規定應以裁定敘明理由，提案予大法庭裁判。發
28 回判決捨此未為，似未遵守最高行政法院組織法。

29 三、最高行政法院對司法院釋字513號解釋所示之法律見解似有
30 誤會：

01 (一) 系爭土地之使用分區前經61年4月26日發布實施之「土城
02 都市計畫案」劃定為「農業區」、「農業區建地目」及
03 「保護區」，嗣於105年6月30日及8月19日發布實施之
04 「擬定土城都市計畫（配合捷運萬大-中和-樹林線第一期
05 路線）細部計畫案」及「擬定中和都市計畫（配合捷運萬
06 大-中和-樹林線第一期路線）細部計畫」，變更為「捷運
07 開發區」，由臺北市政府報請內政部107年11月12日核准
08 徵收，經被告於同年月14日公告徵收。亦即，上述事業之
09 興辦，係先經由都市計畫程序進行用地變更，後辦理用地
10 取得，惟該等獨立且間距逾二年之不同行政處分，於同一
11 有效之細部計畫法令拘束下，卻形成原告權益限於變更前
12 之農業用地權值，而行政機關取得所有權時即適用細部計
13 畫內容（甚者超過其數額）不同法律效果，此等於不同主
14 體間具有顯然差別待遇之法律適用。亦即行政機關辦理用
15 地取得，實無視已發布實施都市計畫所生效力之拘束，仍
16 基於自身最大利益獲得，在其所認定時點、所認定屬所有
17 人之財產權內容，辦理徵收補償，卻在利用公權力剝奪所
18 有人之權屬後，即將法令所形成之新財產權內容（增額容
19 積之財產利益），附麗其上，全數歸於自身。嚴重侵害人
20 民關於憲法財產權之保障。此項侵害，不僅表現在徵收補
21 償之價額，更表現在租稅上。108年3月27日地評會有委員
22 即表示：「本案土地徵收補償價格低於公告土地現值，係
23 因徵收標的經過都市計畫程序由低強度使用之同業區或保
24 護區變更為高強度使用之捷運開發區，惟按現制徵收價格
25 查估標準，將產生課稅基準高於徵收補償市價情形，是否
26 符合市價徵收之立法意旨且對於民眾是否公平合理，再相
27 關法規允許下是否有擇優計算價格可能性」（參前審被告
28 所提出附件五）而關於此問題不論需地機關、業務單位均
29 置若罔聞，由此可見將市價解釋限縮再都市計畫變更前，
30 不僅在徵收補償價格侵害人民財產權，在租稅上再次侵害
31 人民財產權，構成對人民財產權之雙重侵害。

01 (二) 故辦理土地徵收補償地價查估，依司法院釋字第513號解
02 釋，既「應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收」足認
03 土地徵收條例第30條第1項所稱「徵收當期之市價」，自
04 然係指「都市計畫變更後」之市價。從而「本案系爭土地
05 107年之公告土地現值已反應其為『捷運開發區』之土地
06 價值，惟徵收補償價額案例蒐集期間為105年9月2日至106
07 年9月1日，與107年之公告土地現值案例蒐集期間相同，
08 卻產生補償價額低於公告土地現值甚多之情形，顯已違反
09 土地徵收條例第30條第1項規定被徵收之土地，應按照徵
10 收當期之市價補償其地價之立法意旨。」（參內政部108
11 年9月27日台內訴字第1080050197號訴願決定書，前審原
12 證2）。

13 (三) 發回判決卻認「系爭土地既係為徵收興辦大眾捷運開發計
14 畫，而『甫』變更其土地使用分區為『捷運開發區』，核
15 與原都市計畫範圍內指定之公設保留地的性質即有別，自
16 無從援引類推適用公設保留地徵收地價查估之程序，按毗
17 鄰非公設保留地之平均地價補償其地價」，然所謂因
18 「甫」變更所以不能類推適用，則「甫」是多久時間？換
19 言之，發回判決所謂「與原都市計畫範圍內指定之公設保
20 留地的『性質』即有別」，此項性質，除了時間之外，並
21 無任何區別。然發回判決並未說明，甫變更其土地使用分
22 區為「捷運開發區」究需經過多長時間才能類推適用公設
23 保留地徵收地價查估之程序？此項認定並不明確。

24 (四) 再者，依都市計畫法第27條之1規定，有關都市計畫授
25 (增)益之行政處分，皆係透由地方自治制度所核定細部
26 計畫形成，經查，被告於105年4月發布實施系爭都市計畫
27 之主要計畫。而其下位階之細部計畫，則基於主要計畫、
28 細部計畫得分離審議原則，於主要計畫尚在審議階段，同
29 步擬定細部計畫內容並由該市級都市計畫審委進行審議，
30 並於105年6月30日發布實施。參照該細部計畫書第六章土
31 地使用分區管制要點，其載有變更後「捷運開發區」相關

建蔽率為70%、容積率150%。其細部計畫書第六章土地使用分區管制要點，其使用組別欄記載：本計畫用地除供設置捷運設施（捷運車站、車站出入口、通風井、緊急出口、轉乘設施、停車場、路線及其相關設施、主變電站、機廠）之使用外，並得依「大眾捷運法」及相關法令辦理土地開發。地使用除本計畫另有規定者外，悉依「都市計畫法新北市施行細則」商業區之使用項目管制。針對變更前後之差異分析，原系爭用地內保護區及農業區部份，固受有利，但依都市計畫法第27條之1規定，負有捐贈之義務，而本案細部計畫亦明確「捷運開發區」增額容積分配及捐贈內容。而針對原工業區土地及農業區內建地目者，則因該都市計畫施行而受有損害者，則應予補償。最高行政法院卻認「單純因特定之土地徵收開發利用計畫，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成特別犧牲之利用價值減損，在徵收補償法制上，即欠缺比附援引公設保留地『按毗鄰非公設保留地平均地價補償』之基礎。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無從享有開發利用之損失利益的功能，」完全對都市計畫法第27條之1第1項規定置若罔聞。詳言之，主管機關得要求土地所有權人捐贈之基礎，係因都市計畫變更後使用強度由低變高，針對土地所有權人此項獲益，在都市計畫法中規定平衡之基礎。倘如發回判決所言「土地所有權人因土地被徵收而無從享有開發利用之損失利益的功能」其補償僅得依變更前之市價，則本案細部計畫中「細部計畫書第六章土地使用分區管制要點，其載有變更後「捷運開發區」相關建蔽率為70%、容積率150%。」豈非成為具文。更甚者，一方面依照變更前之市價補償，倘另一方面卻要依都市計

01 畫第27條之1規定要求捐贈，相當對土地所有權人造成雙
02 重特別犧牲，豈非更嚴重侵害人民權利。

03 (五) 故依司法院釋字第513號解釋，既「應先踐行變更都市計
04 畫之程序，再予徵收」足認土地徵收條例第30條第1項所
05 稱「徵收當期之市價」，自然係指「都市計畫變更後」之
06 市價。然發回判決似無視於司法院解釋見解，而認系爭土
07 地「核與原都市計畫範圍內指定之公設保留地的性質即有
08 別自無從援引類推適用公設保留地徵收地價查估之程序，
09 按毗鄰非公設保留地之平均地價補償其地價」，對司法院
10 釋字513號解釋所表示之法律見解似有誤會。

11 四、發回判決援引土地徵收補償市價查估辦法（下稱查估辦法）
12 第20條第5項第2款、德國建設法第95條所認定之「市價」之
13 內容，不符憲法財產權保障之範圍：

14 (一) 參照德國建設法之體系結構以言，第一編第三章規定「營
15 建及其他使用之規定；補償」係針對具法律拘束力之建設
16 計畫變動所生法效力，同編、章第二節「補償」第39條規
17 定「信賴損失」及第40條第1項規定「(1) 下列情形：
18 ……於建設計畫中已確定，而對於所有權人產生財產上之
19 不利益者，應依下列各項規定予以補償。……如確定內容
20 或其實施有助於所有權人之利益或其法律義務之履行者，
21 不適用之」文義，並明文建設計畫之拘束力，於公告即發
22 生效力。前述具體法律條項，應可確定德國法制針對「具
23 拘束力建設計畫」變更時，對所有人產生損害時應予金錢
24 補償或收買。而助於所有權人之利益或屬於法律義務之履
25 行者，則受其公告法規命令所拘束。而此法規限制或處分
26 確定，係先於土地徵收前應探究的法效果。亦即，具體建
27 設計畫係屬地方自治事項，亦即其認對於地方社會發展及
28 相對需求事項，地方政府實較具資訊能力，亦通掌可藉由
29 規劃管制手段達成施政或環境規劃目的。退步言之，德國
30 法制不無亦認為社會層級結構發展並非靜止不動，全然採

01 行「變更前」一元進行絕對劃分方式，實非與具體規範相
02 同，有混淆該二階段之效力。

03 (二)再參照德國建設法第五章第二節之徵收補償章節，其於93
04 條第2項第1款「補償範圍包括：1. 因徵收所生之權利損失
05 ；」又依據95條第2項所謂「(2) 確定補償時，不考慮下
06 列情形：1. 許可之使用變更無法於可預見之時間內期待其
07 發生者，預期該變更而生之土地升值；2. 因即將徵收所生
08 之價格變動；3. 所有權人為避免徵收應可接受申請人以適
09 當條件（第87條第2項第一句及第88條）提出買賣或互易
10 邀約之時點後，所生之價值提升；但所有權人為提升價值
11 所花費之資本或勞力，不在此限；4. 於禁止變更期間無建
12 築主管機關許可，所為提升價值之變更；5. 於徵收程序開
13 始後，無機關命令或徵收機關同意，所為提升價值之變更
14 ；6. 明顯與一般協議歧異，且有事實足以證明其締結係為
15 獲得較高補償給付之協議；7. 所有權人於第40條至第42條
16 規定之情形主張補償者，不予考慮之土地價值。」亦即，
17 相對德國建設法第三章建設計畫於第40條至42條規範，所
18 確立之非應補償或購買之範圍者，於採行徵收手段辦理取
19 得土地時，該開發權利應該認屬因建設計畫所形成、且屬
20 獨立之客體，不可將其與土地徵收混為一談。而所稱「許
21 可之使用變更無法於可預見之時間內期待其發生者，預期
22 該變更而生之土地升值」者，本件係採迅行變更都市計畫
23 ，旋即辦理用地取得，相關其他系統用統上之工程刻正辦
24 理，謂其無法於可預見之時間內預期開發顯有不符。另所
25 謂即將徵收之價格變動文義，併同後項所列舉之條項，顯
26 不無指向人為干預行為所形成價格變動，實有必要將其與
27 都市計畫變更所致生量體或使用內容變更等差異情形，予
28 以分別。又德國建設法第95條第1項規定：「(1) 因徵收
29 所生權利損失之補償，依照所徵收土地或其他徵收標的之
30 交易價值（第194條）估算。交易價值之決定基準時點，
31 為徵收機關對於徵收申請為決定時。」故所謂權利損失補

01 償，係依照所徵收土地或其他徵收標的之交易價值估算。
02 交易價值之決定基準時點，為徵收機關對於徵收申請為決
03 定時，而所稱之交易價格（市場價值），係以調查估計時
04 於通常交易行為中依法令內容與事實特性、可得出價格
05 之規定。是以，前述地方自治公告確定建設計畫，實可能
06 形成當事人權益受損或受益情形，其於直接受損之情形者
07 當基於特別犧牲予以補償，惟此針對都市計畫影響其存
08 續性財產內容，應有別於採土地徵收手段辦理用地取得補
09 償。又前述既謂及土地價格係基於徵收申請決定時，相
10 關徵收時自於時間軸上，先存在確認建設計畫拘束力，故
11 建設計畫土地使用內容，當然應該予以考量，更屬必然情
12 事。

13 （三）亦即，如參照德國建設法之體系解釋我國土地徵收條例第
14 30條所稱之「市價」，係指「交易價值之決定基準時點，
15 為徵收機關對於徵收申請為決定時。」換言之，相當於我
16 國都市計畫之內容，也就是以都市計畫變更後所形成之土
17 地使用分區之權能為所謂的「市價」，德國建設法第95條
18 第2項第2款所稱「因即將徵收所生之價格變動」係指「徵
19 收機關對徵收申請為決定」後所生之價格變動，與前述「
20 市價」應包含都市計畫變更後所包括之土地使用分區權能
21 不同，最高行政法院對德國建設法似有斷章取義之嫌。

22 （四）準上，發回判決援引查估辦法第20條第5項第2款、德國建
23 設法第95條所認定之「市價」之內容，將我國憲法財產權
24 保障限縮為存續保障，而忽略了價值保障，不符憲法財產
25 權保障之範圍。

26 五、系爭土地真正之「市價」：

27 （一）發回判決謂：「市價補償使被徵收人取得與被徵收標的物
28 相同交易價值之補償，得以重新交易取得相同條件之物，
29 更能公平彌補其所受之特別犧牲，合於憲法第15條保障人
30 民財產權之旨。」然相關徵收時點及徵收客體究係為何，
31 實涉「被徵收標的物相同交易價值之補償，得以重新交易

取得相同條件之物」之判斷，畢竟徵收時點為捷運開發區，具有明確法定限制，已非農業區、保護區或農建地，顯有必要於經濟層面釐正上述土地徵收條例第30條市價補償立法理由之經濟意涵。

(二) 本案權利係經被告發布實施「增額容積利益共享」之細部計畫所界定，是故有關該用地之「市價」內涵，當在該用地所確認最高可開之數額內，再依據土地開發分析之估價技術，予以估算土地開發分析前之土地經濟價值，再以貨幣表示之。而相關針對上述增額利益共享、分配應有之貨幣數額，再按相關比例分別計算，自不待言。然本案所涉之市價，可按參照需用土地人與皇翔建設股份有限公司（下稱皇翔建設）所簽署土地開發投資契約書（原證2）反推計算。亦即，參照該投資契約書第7條第2項權益轉換條款，皇翔建設承諾需用土地人，就金城機廠暨莒光站用地部分，承諾土地所有權人最低分配比率為44.98%，投資稅管費用率9.81%及期待利潤率為8.6%，總計應分配不低於總數額之比例為63.39%之相對代價，應可確認皇翔建設就本案之投資額為293億3,500萬餘元，承上述相對價格之比例值，本案開發完成後之經濟價值應達747億餘元。而投資方應在此推算及分配數額時，始獲得預期正常利潤之機會。然本案實係基於被告背離自身訂定法規命令，動用公權力以農地價剝奪私人所有權後，即將此細部計畫形成之增額利益歸屬於自身，該公權力所定補償原告之市價根本與經濟市場無關。反觀該捷運開發區之市價，當依皇翔建設所投入金額及權利變換之相對價格始為真正市價。而扣除抵付於皇翔建設所投入數額之換算面積外，而其他樓地板面積所隱含貨幣數額，此項金額高達454億餘元，這才是系爭土地真正之「市價」，而此項「市價」皆歸需用土地人之分配。

(三) 準上所述，系爭土地真正之「市價」高達454億餘元，而本件之徵收補償所編列之預算僅72億餘元，倘土地徵收條

例第30條「市價」之解釋如最高行政法院所示之法律見解，不啻承認中華民國之政府機關，得利用土地徵收之方式，以72億元掠奪人民價值高達454億元之土地，此誠為我國都市計畫法、土地徵收條例之立法目的？符合憲法保障人民財產權之意旨乎？

六、並聲明：

（一）原訴願決定、原處分（含覆議結果）均撤銷。

（二）被告應依都市計畫公布之捷運開發區的權能來重新計算補償價額。

（三）訴訟費用由被告負擔。

參、被告則以：

一、有關本案地價查定情形：

（一）地價區段劃設：

查系爭土地位於系爭工程用地內，依105年6月30日及105年8月19日發布實施之「擬定土城都市計畫（配合捷運萬大-中和-樹林線第一期路線）細部計畫案」及「擬定中和都市計畫（配合捷運萬大-中和-樹林線第一期路線）細部計畫」用地範圍皆變更為捷運開發區，因非屬公共設施保留地，查估單位泛亞不動產估價師聯合事務所（下稱查估單位）爰按查估辦法第20條第5項第2款規定，以變更捷運開發區前之農業區、農業區建地目、保護區辦理查估。復依查估辦法第10條第1項規定，考量土地位置及使用管制之差異，將上開用地範圍劃分為不同地價區段，其中系爭土城區安和段61-1、62、63、64-1、70、75、77、80、81、82、83、84、85、88、89、102、103、105、107-1、108、150、158-1地號等22筆屬於未臨接計畫道路農業區地價區段（P003-00），土城區安和段55-1、141-1、141-2地號等3筆屬於農業區建地目地價區段（P003-01），土城區安和段173地號屬於南側臨金城路農業區地價區段（P004-00），土城區安和段148地號屬於南側臨金城路農業區地價區段（P005-00），及土城區安和段1-2、2-1、58-

01 1、58-2、64、65、66、67、68、71、81-1、82-1、104、
02 106、107等15筆地號則屬於保護區地價區段（P006-0
03 0）。

04 （二）地價訂定：

05 1、估價基準日：106年9月1日。

06 2、買賣實例蒐集期間：106年3月2日至106年9月1日。

07 3、比準地選取及查估：

08 依查估辦法第17、18、19條規定，本案查估單位爰依前揭
09 規定分別於P003-00、P003-01、P004-00、P005-00、P006
10 -00地價區段內，選取土城區安和段77地號、土城區安和
11 段86地號、土城區安和段173地號、土城區安和段148地
12 號、中和區自強段309-1地號為比準地，並擴大至估價基
13 準日前一年內選擇中和區、土城區之農業區、保護區及住
14 宅區買賣實例，依同辦法第19條規定查估比準地比較價
15 格，且賦予比較價格100%權重後，求得比準地地價依序為
16 每平方公尺3萬2,800元、9萬7,700元、3萬9,900元、4萬
17 元、1萬3,300元。

18 4、被徵收土地宗地市價：

19 地價區段範圍內之各宗土地，其市價按查估辦法第20條第
20 1項規定，查估單位按需地機關所查填之宗地個別因素清
21 冊，以所屬區段之比準地為基準調整估計後，結果如被告
22 於原審提出之各宗土地調整估計結果（前審答辯卷一第51
23 至53頁）。

24 5、上開市價業經107年3月12日地評會107年第2次會議評議通
25 過，因估價基準日為106年9月1日，係供作為107年1月至6
26 月計算徵收補償價額之基準，而系爭工程未及於107年上
27 半年徵收公告，爰依查估辦法第30條規定，提交107年7月
28 16日地評會107年第6次會議評議通過，土城區之市價變動
29 幅度為99.67%。是以，原告所有系爭土地加計99.67%市價
30 變動幅度後，土地徵收補償市價如被告於原審提出之「各

01 宗土地周收補償市價清冊」（前審答辯卷一第54頁），地
02 價查定過程均依規定辦理。

03 二、系爭土地應以105年都市計畫變更前為「農業區」、「農業
04 區建地目」及「保護區」等土地使用分區之宗地行政條件查
05 估地價，作為補償基礎，為最高行政法院發回意旨，應為本
06 案判決基礎：

07 發回判決理由中已明釋：系爭土地既係為徵收興辦大眾捷運
08 開發計畫，而甫變更其土地使用分區為「捷運開發區」，核
09 與原都市計畫範圍內指定之公設保留地的性質即有別，自無
10 從援引類推適用公設保留地徵收地價查估之程序，按毗鄰非
11 公設保留地之平均地價補償其地價，且依比準地地價基準，
12 參酌系爭土地之宗地行政條件時，本應適用查估辦法第20條
13 第5項第2款規定，以徵收土地宗地市價估計表上所載，系爭
14 土地於105年都市計畫變更前所受土地使用分區管制分別為
15 「農業區」、「農業區建地目」及「保護區」之情形，調整
16 估計其宗地市價，藉以排除105年都市計畫對系爭土地價格
17 不問增、貶值之不正常影響，才得適當查估被徵收宗地之市
18 場正常交易價格，作為地評會評定補償地價之基礎。原告復
19 爭執應依捷運開發區權能計算徵收補償價額（113年6月5日
20 準備程序筆錄第3頁第5行，本院卷第229頁），要屬無據。

21 三、另案最高行政法院110年度上字第830號判決雖指摘該案上訴
22 人（即本案被告）就案例蒐集期間交易之全部買賣實例，未
23 依規定填寫買賣實例調查表，其查估程序有瑕疵，且足以影
24 響市價查估之合法性；然未將全部案例填寫「買賣實例調查
25 表」，究與案例未經審認不同，如地評會委員仍可以其他方
26 式了解相關案例事實，即不能當然認為有程序瑕疵（內政部
27 函釋肯認此說），或基於不正確事實為判斷，地評會之審議
28 結論仍應享有判斷餘地。

29 （一）按查估機關就估計預定徵收土地宗地單位市價，實際上是
30 否已就案例蒐集期間之「全部買賣實例」予以「查核審
31 認」，則為地評會之事實判斷有無違法之審查基準，非謂

01 查估機關一有買賣實例未填載在買賣實例調查估價表，即
02 認其程序上之瑕疵已屬重大，致影響地評會之判斷結果
03 （本院108年度訴更一字第41號判決參照）。

04 （二）查未將全部案例填寫「買賣實例調查表」，究與案例未經
05 審認不同，如地評會委員仍可以其他方式了解相關案例事
06 實，即不能當然認為有程序瑕疵，或基於不正確事實為判
07 斷，地評會之審議結論仍應享有判斷餘地，依內政部109
08 年10月27日台內地字第1090140538號函所釋：「有關土地
09 徵收補償市價查估辦法第6條第1項之調查實例填寫買賣調
10 查表之認定方式，本部業於106年9月26日以台內地字第10
11 60068625號函同意略以，該調查表之填寫，應以土地徵收
12 補償市價查估辦法第4條規定於選取條件相似、合理買賣
13 實例或收益實例再依第6條規定填寫買賣實例調查表。是
14 以，有關實例調查表之填載請依本部上開號函意旨辦理。
15 至不予採用之買賣實例，本部同意依貴府來函說明六「則
16 可視個案實際情形或地價評議委員會審查需要，以其他方
17 式於地價評議委員會審議時提出補充說明」之方式為
18 之。」（被證1，本院卷第275頁），亦非強制要求逐一、
19 完全填寫買賣實例，支持被告見解。

20 （三）尤以查估辦法係內政部依土地徵收條例第30條第4項授
21 權，就有關徵收土地補償市價之地價調查估計程序、方法
22 及應遵行事項所為之技術性、細節性規範，具法規命令性
23 質，上開內政部函釋則將疑義事項復為釋明，當屬有權解
24 釋，有其拘束力。

25 （四）而被告107年3月12日地評會107年第2次會議查估單位即曾
26 以清冊向委員提出說明（被證2、2-1，本院卷第277頁、
27 第321至323頁），該清冊雖非以逐筆宗地填寫「買賣實例
28 調查表」方式呈現，然既經查估單位調查合理市場行情，
29 並確實掌握案內同一供需圈、近鄰地區、類似地區之適當
30 案例，並於地評會審議時將不予採用的案例提出說明，即
31 不應認為程序瑕疵，其結論並應有判斷餘地等語。

01 四、並聲明：

02 （一）駁回原告之訴。

03 （二）訴訟費用由原告負擔。

04 肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

05 如事實概要欄所述之事實，業據提出地價區段勘查表、買賣
06 實例調查估價表、影響地價區段區域因素分析明細表、比較
07 法調查估價表、比準地地價估計表（見答辯卷2附件八）、1
08 05年9月2日至106年9月1日調查案例清冊（農）（見本院卷
09 第277至279頁）、105年9月2日至106年9月1日調查案例清冊
10 （農建）（見本院卷第321頁）、105年9月2日至106年9月1
11 日調查案例清冊（住）（見本院卷第323頁）、地評會107年
12 7月16日107年第6次會議紀錄及附件三市價變動幅度評議參
13 考表（見本院卷第292至294頁）、被告107年11月14日徵收
14 公告（見答辯卷1第1至3頁）、原告異議書（見答辯卷1第4
15 至11頁）、原處分（見答辯卷1第12至19頁）、原告復議書
16 （見答辯卷1第20至29頁）、地評會108年3月27日108年第2
17 次會議紀錄（見答辯卷2附件五）、復議結果（答辯卷1第30
18 至34頁）、訴願決定（答辯卷1第35至50頁）、原判決（見
19 原判決卷第363至378頁）及最高行政法院發回判決（本院卷
20 第11至22頁）等答辯卷1、2、原判決卷、本院卷所附證物為
21 證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥
22 為：

23 一、被告就案例蒐集期間交易之全部買賣實例，未依規定填寫買
24 賣實例調查表，是否查估程序有瑕疵，足以影響市價查估之
25 合法性？

26 二、系爭土地以「農業區」、「農業區建地目」及「保護區」等
27 土地使用分區之宗地行政條件查估地價，作為補償基礎，有
28 無違誤？得否依捷運開發區的權能來計算補償價額？

29 伍、本院之判斷：

30 一、本件應適用之法條與法理：

01 (一) 土地徵收條例第30條規定：「(第1項)被徵收之土地，
02 應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公
03 共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補
04 償其地價。(第2項)前項市價，由直轄市、縣(市)主
05 管機關提交地價評議委員會評定之。(第3項)各直轄
06 市、縣(市)主管機關應經常調查轄區地價動態，每6個
07 月提交地價評議委員會評定被徵收土地市價變動幅度，作
08 為調整徵收補償地價之依據。(第4項)前3項查估市價之
09 地價調查估計程序、方法及應遵行事項等辦法，由中央主
10 管機關定之。」

11 (二) 以下細則、辦法為核乃執行母法(土地徵收條例第30條第
12 4項)之技術性、細節性行政規定，與立法意旨相符，且
13 未逾越母法之限度，行政機關予以適用，自無違誤：

14 1、土地徵收條例施行細則第30條規定：「(第1項)本條例
15 第30條第1項所稱徵收當期之市價，指徵收公告期滿次日
16 起算第15日經地價評議委員會評定之當期市價。(第2
17 項)前項當期市價低於徵收公告之市價，仍按徵收公告之
18 市價補償。」

19 2、查估辦法第4條規定：「土地徵收補償市價查估之辦理程
20 序如下：一、蒐集、製作或修正有關之基本圖籍及資料。
21 二、調查買賣或收益實例、繪製有關圖籍及調查有關影響
22 地價之因素。三、劃分或修正地價區段，並繪製地價區段
23 圖。四、估計實例土地正常單價。五、選取比準地及查估
24 比準地地價。六、估計預定徵收土地宗地單位市價。七、
25 徵收土地宗地單位市價提交地價評議委員會評定。」

26 3、查估辦法第6條第1項規定：「依第4條第2款調查實例，以
27 蒐集市場買賣實例為主，並得蒐集市場收益實例。調查實
28 例應填寫買賣實例調查估價表或收益法調查估價表。」

29 4、查估辦法第9條規定：「(第1項)土地徵收補償市價查估
30 應調查影響之區域因素，包括土地使用管制、交通運輸、
31 自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、環境污染、

01 工商活動、房屋建築現況、土地利用現況及其他影響因素
02 之資料等。（第2項）前項影響區域因素之資料，應依地
03 價區段勘查表規定之項目勘查並填寫。

04 5、查估辦法第10條第1項規定：「劃分地價區段時，應攜帶
05 地籍圖及地價區段勘查表實地勘查，原則以鄉（鎮、市、
06 區）為單位，斟酌地價之差異、當地土地使用管制、交通
07 運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、環境
08 污染、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況及其他影
09 響地價因素，於地籍圖上將地價相近、地段相連、情況相
10 同或相近之土地劃為同一地價區段。」

11 6、查估辦法第13條規定：「以買賣實例估計土地正常單價方
12 法如下：一、判定買賣實例情況，非屬特殊情況者，買賣
13 實例總價格即為正常買賣總價格；其為特殊情況者，應依
14 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
15 土地或房地之市場行情價格，估計該買賣實例之正常買賣
16 總價格。二、地上無建築改良物（以下簡稱建物）者，計
17 算土地正常買賣單價。其公式如下：土地正常買賣單價＝
18 正常買賣總價格÷土地面積 三、地上有區分所有建物，買
19 賣實例為其中部分層數或區分單位者，其土地正常買賣單
20 價之計算程序如下：（一）該買賣實例土地權利價格＝該
21 買賣實例房地價格－該買賣實例建物成本價格。（二）該
22 買賣實例土地權利單價＝該買賣實例土地權利價格÷該買
23 賣實例土地持分面積。（三）土地正常買賣單價之估計，
24 以前目土地權利單價為準，並考慮樓層別效用價差調整。
25 四、地上有建物，且買賣實例為全部層數者，其土地正常
26 買賣單價之計算程序如下：（一）該買賣實例土地價格＝
27 該買賣實例房地價格－該買賣實例建物成本價格。（二）
28 土地正常買賣單價＝該買賣實例土地價格÷該買賣實例土
29 地面積。」

30 7、查估辦法第17條規定：「（第1項）依第13條估計之土地
31 正常單價或第14條採用之收益實例租金或權利金應調整至

估價基準日。（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，案例蒐集期間以前一年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一年內。」

8、查估辦法第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。」

9、查估辦法第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1至3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。」

10、查估辦法第20條規定：「（第1項）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2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1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5項）前項宗地個別因素資料之行政條件，依下列方式填寫：一、非都市土地、都市計畫範圍內公共設施保留地、區段徵收範圍內土地：依徵收計畫報送時之土地使用管制規定填寫。二、都市計畫範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或報送公文中註明。」

1 1、查估辦法第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。」

1 2、查估辦法第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2期蒐集去年9月2日至當年3月1日（現期）買賣實例、去年3月2日至去年9月1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25至百分位數75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。」

1 3、查估辦法第30條規定：「依第27條計算土地市價變動幅度結果應於每年6月底前送交地價評議委員會評定，於7月前提供需用土地人，作為7月至12月間調整徵收補償地價之依據。」

二、被告就案例蒐集期間交易之全部買賣實例，未依規定填寫買賣實例調查表，其查估程序確有瑕疵，且足以影響市價查估

01 之合法性：

02 (一) 被告雖主張查估機關實際上已就案例蒐集期間之「全部買
03 賣實例」予以「查核審認」，非謂查估機關一有買賣實例
04 未填載在買賣實例調查估價表，即認其程序上之瑕疵已屬
05 重大，致影響地評會之判斷結果（本院108年度訴更一字
06 第41號判決參照）。如地評會委員仍可以其他方式了解相
07 關案例事實，即不能當然認為有程序瑕疵，地評會之審議
08 結論仍應享有判斷餘地，依內政部109年10月27日台內地
09 字第1090140538號函所釋：【……至不予採用之買賣實
10 例，本部同意依貴府來函說明六「則可視個案實際情形或
11 地價評議委員會審查需要，以其他方式於地價評議委員會
12 審議時提出補充說明」之方式為之。】，亦非強制要求逐
13 一、完全填寫買賣實例，而被告107年3月12日地評會107
14 年第2次會議查估單位即曾以清冊向委員提出說明（見被
15 證2、2-1，本院卷第277頁、第321至323頁），該清冊雖
16 非以逐筆宗地填寫「買賣實例調查表」方式呈現，然既經
17 查估單位調查合理市場行情，並於地評會審議時將不予採
18 用的案例提出說明，即不應認為程序瑕疵，其結論並應有
19 判斷餘地云云。

20 (二) 惟關於系爭土地補償地價之查估，依前揭查估辦法規定可
21 知，辦理土地徵收補償市價查估，應先調查案例蒐集期間
22 之買賣實例，亦即於原則上估價基準日（含當日）前6個
23 月之案例蒐集期間內，蒐集買賣實例中，並以是否有查估
24 辦法第7條或第8條規定情形，就實例價格為修正，並將之
25 記載於買賣實例調查估價表，作為估計實例土地之正常單
26 價。再以此為基礎，於預定徵收土地範圍內各地價區段，
27 就具代表性之土地分別選取比準地，並以估價基準日調整
28 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
29 標的，就其價格進行個別因素調整，推估比準地試算價
30 格，並考量價格形成因素之相近程度，決定比準地地價。
31 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，提交地評會評定。而上述案例蒐集期間內無適當實例可選為比較標的時，依查估辦法第17條第3項規定，比較標的之選取，固得放寬案例蒐集期間至估價基準日前1年內之買賣實例。然所稱「無適當實例」，文義上包含事實上該期間無買賣實例，及有買賣實例但作為比較標的不適當之情形，後者指買賣實例土地所具備之條件，與比準地間存有之差異，經進行區域因素及個別因素調整後，仍無法藉由該買賣實例之交易價格，推估比準地之市場正常交易價格，而不適合作為認定比準地比較標的而言。故被徵收土地宗地市價之查估評定，乃以比準地之地價決定為基礎，並有賴比準地比較標的於適當買賣實例間之正確選擇，且涉及案例蒐集期間之無誤界定。凡此判斷，雖均涉及土地估價之專業知識，而具有高度專業性，由依行為時地價及標準地價評議委員會組織規程所成立之地評會，以其專業性及多元代表性之合議制組織，依法定程序獨立行使職權所作成之評定，固享有判斷餘地，行政法院對其評定固應予尊重，採取較低之審查密度，但其評定仍有賴查估機關切實踐行查估辦法第6條第1項後段、第7條、第8條、第13條所定之正當行政程序，須將案例期間內之全部買賣實例均依規定填寫買賣實例調查估價表，並就買賣實例有應為價格修正或調整之特殊情況，載明修正理由及修正數，或於影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整而不予採用時，則應敘明其具體理由及證據，方得提供完整之事實資訊基礎，供地評會為專業正確之審查評定。故若查估機關未就案例期間內之全部買賣實例依規定填寫買賣實例調查估價表並提供地評會審查，而僅對於採為比較標的者填寫買賣實例調查估價表提送地評會審查；或未將全部買賣實例填寫之買賣實例調查估價表提供地評會審查，而僅將其中採為比較標的之買賣實例調查估價表提送地評會審查者，即難謂查估機關已遵循查估

01 辦法規定辦理地價查估程序，則地評會於欠缺完整資訊可
02 供查認之事實基礎下，所作成土地徵收補償市價之評議或
03 維持原徵收補償價額之復議決定，即有基於錯誤或不完整
04 事實為判斷之瑕疵，而屬違法（最高行政法院110年度上
05 字第830號判決參照），內政部109年10月27日台內地字第
06 1090140538號函所稱【……至不予採用之買賣實例，本部
07 同意依貴府來函說明六「則可視個案實際情形或地價評議
08 委員會審查需要，以其他方式於地價評議委員會審議時提
09 出補充說明」之方式為之。】之見解，本院自不受其拘
10 束。

11 （三）經查，被告委託泛亞事務所辦理系爭土地地價查估，而於
12 案例蒐集期間調查土地買賣實例時，僅填寫前述比較標的
13 1至3之買賣實例調查估價表，並未填寫比較標的以外之買
14 賣實例調查估價表，除比較標的2、3之外，尚有坐落新北
15 市中和區國道段、灰□段，土地使用分區亦屬農業區、保
16 護區之其他買賣實例，及坐落新北市土城區明德段、中華
17 段、復興段之土地使用分區亦屬農業區建地目（住宅區）
18 之其他買賣實例，但未經查估單位依規定填載買賣實例調
19 查估價表（見被告答辯卷2附件八之「表1-1至表1-
20 7」）。被告107年3月12日地評會107年第2次會議查估單
21 位雖曾以（未選取原因）調查清冊向委員提出說明（見被
22 證2、2-1，本院卷第277至279頁、第321至323頁），但並
23 非以逐筆宗地填寫「買賣實例調查表」方式呈現。地評會
24 108年3月27日會議時，仍有委員詢問「查估單位是否能針
25 對同一供需圈所有蒐集期間內之實價登錄案例提供委員會
26 參考，以利檢視案例選擇適當性」，被告承辦業務單位就
27 此僅表示：「有關徵收補償查估所選取之比較案例，均屬
28 近鄰地區或同一供需圈之適當案例……另經檢視案例蒐集
29 期間內土城及中和近鄰地區或同一供需圈實價登錄資訊，
30 農業區多介於每坪9-13萬元區間，保護區則介於每坪3-5
31 萬元區間，經審視後查估價格尚屬合理」等語（見被告答

01 辯卷2附件五），可知被告辦理系爭土地徵收補償市價之
02 查估，於調查土地買賣實例時，未依規定將原案例蒐集期
03 間內所有土地交易實例填寫買賣實例調查估價表，其中更
04 有同為農業區、保護區、住宅區而與系爭土地行政條件相
05 當之土地交易，縱使該等交易案例為查估單位所認不適當
06 作為比準地之比較標的，參照前開說明，也應依規定均予
07 填寫買賣實例調查估價表，就其依查估辦法第7條、第8條
08 規定為價格修正或調整之特殊情況，載明其修正理由及修
09 正數，或於影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整
10 而不予採用時，亦應於表中敘明其具體理由及證據，地評
11 會方得於完整之事實資訊基礎上，就原案例蒐集期間是否
12 確無適當實例可資選擇為比準地之比較標的，原案例蒐集
13 期間放寬為估價基準日前1年內是否於法無誤，以及比較
14 標的之選取是否適當等各節，依其專業而為審查評定。況
15 且，本件地評會於108年3月27日會議中，已有委員具體要
16 求查估單位應提供案例蒐集期間系爭土地所屬同一供需圈
17 所有交易實例，以利地評會檢視比較標的之選擇是否適
18 當，但被告業務承辦單位仍未予提供，僅陳述其自行評估
19 認地價查估決定尚屬合理之結果，此情於同年12月2日地
20 評會決議最終復議結果時，猶未改善，顯見地評會於本件
21 作成系爭土地徵收補償市價之評議，被告據以作成原處
22 分，以及地評會維持原處分之復議結果，均有基於錯誤或
23 不完整事實而作成判斷之違法情事。被告主張「本件地評
24 會被告經由（未選取原因）調查清冊向委員提出說明，實
25 質上已對於未填載之案例蒐集期間之買賣實例查核審認，
26 並無基於錯誤或不完整事實進行判斷之違法」云云，尚不
27 足採。

28 三、系爭土地以「農業區」、「農業區建地目」及「保護區」等
29 土地使用分區之宗地行政條件查估地價，作為補償基礎，尚
30 無違誤；不得依捷運開發區的權能來計算補償價額：

01 (一) 原告雖主張查同為捷運開發區所設置捷運設施（捷運車
02 站、車站出入口、通風井、緊急出口、轉乘設施、停車
03 場、路線及其相關設施、主變電站、機廠），最高行政法
04 院先前於106年度判字第345號判決認係屬公共設施用地，
05 然於發回判決既認同樣性質之土地，非屬公共設施保留
06 地，甚至不能類推適用，似未遵守最高行政法院組織法。
07 發回判決所謂因「甫」變更所以不能類推適用，則「甫」
08 是多久時間？並未說明；且依司法院釋字第513號解釋
09 「應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收」，足認土地
10 徵收條例第30條第1項所稱「徵收當期之市價」，自然係
11 指「都市計畫變更後」之市價。發回判決無視於司法院解
12 釋見解，認系爭土地「核與原都市計畫範圍內指定之公設
13 保留地的性質即有別自無從援引類推適用公設保留地徵收
14 地價查估之程序，按毗鄰非公設保留地之平均地價補償其
15 地價」，對司法院釋字513號解釋所表示之法律見解似有
16 誤會。且發回判決援引查估辦法第20條第5項第2款、德國
17 建設法第95條所認定之「市價」之內容，不符憲法財產權
18 保障之範圍；系爭土地真正之「市價」高達454億餘元，
19 而本件之徵收補償所編列之預算僅72億餘元，倘土地徵收
20 條例第30條「市價」之解釋如最高行政法院所示之法律見
21 解，不啻承認中華民國之政府機關，得利用土地徵收之方
22 式，以72億元掠奪人民價值高達454億元之土地云云。

23 (二) 惟接受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所
24 為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎，行政訴訟法第26
25 0條第3項定有明文。本件為經最高行政法院發回更審之案
26 件，且並無事實變更，本院在此個案中，自應受發回判決
27 所表示個案法律意見之拘束，並依其提示之法律意見，據
28 以為解釋法律之指針。本件發回判決認為【查估辦法係內
29 政部依土地徵收條例第30條第4項授權，就有關徵收土地
30 補償市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項所為之
31 技術性、細節性規範，具法規命令性質。該辦法第2條、

第4條、第6條至第9條、第13條、第17條第1、2項、第18條、第19條、第20條、第22條至第25條等規定，……核符法律授權目的及範圍，地方主管機關辦理土地徵收地價補償時，自得援以為進行地價調查估計之依據。……土地徵收條例第30條101年9月1日修正施行後，雖以「使被徵收土地所有權人得以在同一地段買回性質相同及面積之土地」為宗旨，而改採「市價補償」原則，但所謂「市價」之意涵，仍係植基於憲法對財產權之保障，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「市場正常交易」即「通常商業交易」之價格為判準。因而，在依買賣實例填載調查估價表，以備估計土地正常單價時，就查估辦法第7條所定不尋常因素，包括同條第10款因土地公用計畫在內，所致現實交易價格不論上漲或下跌之不正常波動的影響，均應予以排除。同理，查估辦法第20條所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，也是為正確估計預定徵收土地宗地市價之準備，其中就非公設保留地部分，是依都市計畫變更為得徵收土地前之土地使用管制規定填寫，亦即在調整估計預定徵收土地宗地單位市價時，所參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徵收土地之前，所受土地使用管制之情形，藉以排除徵收前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送時所受土地使用管制之情形（查估辦法同條項第1款參照）。因此，都市計畫範圍

內預定供公用而予以徵收之土地，其中屬原都市計畫前已指定為公設保留地者，乃經歷相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成特別犧牲之利用價值減損，在徵收補償法制上，即欠缺比附援引公設保留地「按毗鄰非公設保留地平均地價補償」之基礎。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條第10款、第20條第3項、第5項第2款所定之程序，排除該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正常影響，而得查估該土地在徵收計畫前，既存權利狀態因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償，已設有周全之規範，並無立法時疏未慮及之法律漏洞存在，自無類推適用公設保留地「按毗鄰非公設保留地平均地價補償」之必要。】，乃係法律意見，本院自應受發回判決前揭個案法律意見之拘束，是原告主張【發回判決法律見解與最高行政法院106年度判字第345號判決不同、未說明「甫」變更是多久時間、無視於司法院釋字第513號解釋「應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收」之法律見解、所援引查估辦法所認定之「市價」之內容，不符憲法財產權保障之範圍】云云，本院自無從採納。

（三）系爭土地依105年都市計畫變更為得徵收土地前，原依61年都市計畫之使用分區為「農業區」、「農業區建地目」及「保護區」，嗣依105年都市計畫，其土地使用分區均

變更為「捷運開發區」而為得依法徵收之土地，但均非都市計畫法上之公設保留地（見發回判決），被告並未依查估辦法第22條第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年都市計畫變更前為「農業區」、「農業區建地目」及「保護區」等土地使用分區之宗地行政條件，將系爭土地當中22筆未臨接計畫道路農業區土地，劃屬未臨路農業區之第P003-00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有合法建物之第P003-01地價區段；當中2筆臨金城路農業區土地分別劃屬臨路農業區之第P004-00、第P005-00地價區段；當中15筆保護區土地劃屬保護區之第P006-00地價區段，並分別自上開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格之查估。其既係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「捷運開發區」，核與原都市計畫範圍內指定之公設保留地的性質即有別，自無從援引類推適用公設保留地徵收地價查估之程序，按毗鄰非公設保留地之平均地價補償其地價。且依比準地地價基準，參酌系爭土地之宗地行政條件時，本應適用查估辦法第20條第5項第2款之規定，以徵收土地宗地市價估計表上所載，系爭土地於105年都市計畫變更前所受土地使用分區管制分別為「農業區」、「農業區建地目」及「保護區」之情形，調整估計其宗地市價，藉以排除105年都市計畫對系爭土地價格不問增、貶值之不正常影響，才得適當查估被徵收宗地之市場正常交易價格，作為地評會評定補償地價之基礎，是系爭土地以「農業區」、「農業區建地目」及「保護區」等土地使用分區之宗地行政條件查估地價，作為補償基礎，尚無違誤。蓋在調整估計預定徵收土地宗地單位市價時，所參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徵收土地之前，所受土地使用管制之情形，藉以排除徵收前提之土地開發利用計畫對於預定徵收

土地價格不問增、貶值之影響（查估辦法第20條第5項第2款參照），因徵收補償僅在對財產既存權利因徵收所受特別犧牲損失之公平補償，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條第10款、第20條第3項、第5項第2款所定之程序，排除該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正常影響，而得查估該土地在徵收計畫前，既存權利狀態因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償，已設有周全之規範，自不得依都市計畫捷運開發區的權能來計算補償價額，原告主張「應依都市計畫公布之捷運開發區的權能來重新計算補償價額」云云，尚不足採。

（四）綜上，被告就案例蒐集期間交易之全部買賣實例，未依規定填寫買賣實例調查表，其查估程序有瑕疵，且足以影響市價查估之合法性，原處分非無違誤，復議結果、訴願決定未予糾正，竟予維持，亦有未洽，均應予以撤銷，且原告提出之系爭申請，尚待被告踐行「查估辦法」所定之正當程序辦理市價查估（不得依都市計畫捷運開發區的權能來計算補償價額），以供地評會為徵收補償價格之評定，本院尚無從逕為判決，爰判決被告即應依本判決之法律見解作成決定。

四、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經核對於判決之結果不生影響，爰不分別斟酌論述，附此敘明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 12 月 12 日

審判長法官 陳心弘

法官 林妙黛

法官 畢乃俊

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員

01

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(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 12 月 12 日

03

書記官 李依穎