

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第142號

上 訴 人 黃 琦

上 訴 人 曾 憲 益

共 同

訴訟代理人 張思瀚 律師

被 上 訴 人 新 北 市 政 府

代 表 人 侯 友 宜

上列當事人間徵收補償事件，上訴人對於中華民國106年9月7日臺北高等行政法院106年度訴字第277號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於附表編號1-4、6、8-17所示土地及該訴訟費用部分均廢棄，發回臺北高等行政法院。

其餘上訴駁回。

駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件被上訴人代表人由朱立倫變更為侯友宜，茲據其聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、本件的經過：

(一)、被上訴人為辦理「鶯歌區中湖里、東湖里通往龜山外環道路新建工程」（下稱系爭工程），申請徵收新北○○○區○○段○○○小段144地號內等31筆土地，並一併徵收其土地改良物，經內政部以民國104年9月24日台內地字第1041308339號函核准徵收，被上訴人據以104年10月13日新北府地徵字第10419251784號公告徵收補償（公告期間自104年10月14日至104年11月12日，下稱104年10月13日公告）。上訴人黃琦所有新北市○○區○○段○○○小段78-17、78-27地號，新北市○○區○○段○○○小段145-18、145-21、145-25、145-26、145-30、148-4、149-1、171-11地號等計10筆土地；上訴人曾憲益所有新北市○○區○○段○○○小段78-5、78-18、78-19地號，新北市○○區○○段○○○小段17

01 1-19、171-26、171-29、171-31地號等計7筆土地（上揭17
02 筆土地詳如附表，下稱系爭土地），均位於徵收範圍內。

03 (二)、上訴人對被上訴人就系爭土地徵收補償市價查估之辦理程序
04 中，有關地價區段的劃分、比準地的選取沒有意見，但是認
05 為被上訴人就比準地之地價查估所選取之比較標的，有應不
06 予採用的情形，而對土地徵收補償價額不服提出異議。其中
07 上訴人黃琦提出異議後，經被上訴人104年11月16日新北府
08 地價字第1042189705號函復查處結果，復申請復議；上訴人
09 曾憲益並向內政部提起訴願，經內政部以104年12月17日台
10 內訴字第1042201474號函移請被上訴人依土地徵收條例第22
11 條規定辦理。嗣被上訴人就上訴人異議事項，提請新北市地
12 價及標準地價評議委員會（下稱地評會）復議，案經105年4
13 月1日地評會105年第2次會議決議維持原補償價額，被上訴
14 人以105年4月20日新北府地價字第1050695280號函通知上訴
15 人黃琦，以105年4月20日新北府地價字第1050696541號函通
16 知上訴人曾憲益復議結果（下併稱原處分）。

17 (三)、上訴人不服，循序提起行政訴訟，主張系爭土地的徵收補償
18 金額，其中78-27、145-21地號2筆土地，每平方公尺應由被
19 上訴人核定之新臺幣（下同）17380元，調高為40700元；其
20 餘15筆土地，每平方公尺應由被上訴人分別核定之2743元、
21 2638元、2532元、2849元，均調高為8400元，訴請撤銷訴願
22 決定及原處分，並核定價差補償。經原審法院106年度訴字
23 第277號判決（下稱原判決）駁回後，提起本件上訴。

24 三、上訴人起訴之主張及被上訴人在原審之答辯，均引用原判決
25 所載。

26 四、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

27 (一)、本件被上訴人依行為時土地徵收補償市價查估辦法（下稱查
28 估辦法），以本件估價基準日103年9月1日，案例選取時間
29 103年3月2日-103年9月1日，委由華信估價師調查及估算後
30 ，依查估辦法第20條規定以系爭土地所屬區段之比準地為基
31 準調整估計，計算徵收補償價，103年11月21日召開市價查

估報告審查會議，104年4月14地評會104年第2次會議通過各宗土地擬評市價，104年10月13日公告徵收補償。上訴人提出異議後，地評會105年4月1日105年第2次會議決議維持原徵收補償價額，並以原處分通知上訴人。被上訴人於上訴人提起本件行政訴訟後，發現華信估價師對比較標的即新北市○○區○○段○○○○小段5、7、41、42-11、58、58-1、60、60-1、61、62、62-7、63、64、64-1地號等14筆土地（下稱實例編號6）之正常買賣單價計算錯誤，乃重新增加選取2筆分屬鶯歌區及樹林區之山坡地保育區農牧用地買賣實例作為比較標的，即新北市○○區○○段○○小段271-300地號土地（下稱實例編號7，成交單價為每平方公尺1,511元）與新北市○○區○○○○段○○○○○○○○號土地（下稱實例編號8，成交單價為每平方公尺1,840元），並據以估算本案第5、7、9地價區段比準地之市價，與原處分之結果相同，再提交106年5月2日地評會106年第2次會議決議通過，原處分核未違法。又查估辦法符合法律授權明確性，無違法律保留原則，有關徵收補償費發給之計算法規含查估辦法，不宜適用中央法規標準法第18條之從新從優原則，況現行查估辦法第17條第3項係規定「得」放寬至估價基準日前1年內，並非應放寬，上訴人主張案例選取時間應延至1年，不能採據。

(二)、關於被上訴人選取之比較標的，即新北市○○區○○○○段156-4、157、153-23地號土地（下稱實例編號1），係登記原因及異動日期為103年6月19日買賣之成交價格，並非100年11月30日拍賣之價格，此部分上訴人主張因違反查估辦法第7條第7、13款規定，應不予採用，顯無足採。又實例編號1所通行之○○巷，近○○街口有小部分路段傾斜，其餘路段尚稱平坦，整體不致造成出入困難，並經詳實勘查後，合理調整修正使接近市價，核與查估辦法規定相符。至國有財產局專案讓售土地之價格，係就各該宗地個別估價，並考量讓售範圍與原有土地合併利用下之最有效使用因素，其價

格評定方式與土地徵收補償市價評估等程序及實體均不同，二者之價格實難相提比較。

(二)、關於被上訴人選取之比較標的實例編號6：

(1)、依實例編號6買賣契約，賣方陳文錄、買方林秋諒、林秋德，因不動產登記，原則上以土地登記簿謄本登記資料為據，當事人間借名登記關係，原則上不能對抗第三人。上訴人主張該買賣實為華泰窯業股份有限公司（下稱華泰窯業公司）全額出資買受而借名登記予股東，屬親友關係人交易，難認有據；又該等土地人為農牧用地，被上訴人以買賣雙方均為自然人，不牽涉華泰窯業公司，不以買賣雙方為該公司股東或前股東，而認屬親友關係人交易，本非無據；依登記資料，為合法買賣，上訴人主張與法定用途不符之交易，亦不足採；上訴人未明確說明，空言陳稱屬其他特殊交易，顯無足採。

(2)、實例編號6之交易，經實地勘查，地上存有未登記之鐵皮廠房，且實價登錄資訊備註欄記載「賣清」，依查估辦法第7、8條規定量化調整，估計之土地正常買賣單價為每平方公尺2551元，已就價格偏高因素合理修正，且查估之正常買賣單價符合當地山坡地保育區農牧用地成交行情，介於每平方公尺0.1至0.3萬元間，並非不能量化調整，上訴人主張不能採用，不能認有理由。又實價登錄資訊既載明「賣清」，核屬係將案例土地上之未辦保存登記建物一併出賣，被上訴人量化調整考慮建物因素，將交易價格扣除建物價值，並無不合。

(3)、實例編號6之計算錯誤部分已全面檢視，再增加實例編號7、8，經依法量化調整查估，經地評會決議通過，以106年5月22日新北府地價字第1060954746號函通知上訴人，宗地市價均維持原價格，無須更正，上訴人所稱違法追補理由，亦有誤會。況此計算錯誤，更正後之單價2420元，低於原評估單價2551元，原補償價格對上訴人並無不利。至上訴人自行委託誠立不動產估價師聯合事務所之查估，因程序上未經地評

會決議，自無理由。且該查估選取的比較標的案例及價格量化調整過程亦有諸多瑕疵，上訴人以此主張本件核定之徵收補償金額為不合法，亦無足採，而上訴人聲請鑑定系爭土地之市價，與規定不符亦無必要等為論據。

五、上訴理由略謂：

(一)、關於實例編號6之爭議，原判決不適用法規、理由不備及矛盾：

(1)、系爭土地中，○○○小段78-17、78-5、78-18、78-19及○○○小段145-18、145-25、145-26、145-30、148-4、149-1、171-11、171-19、171-26、171-29、171-31地號等計15筆土地，被上訴人係以實例編號6為比較標的進行查估。該比較標的之買賣，買賣當事人間是公司與股東之關係，又標的土地是山坡地保育農牧用地，但實際買受人是華泰窯業公司作為工廠用地使用，即有查估辦法第7條第4、12、13款之情形，交易價格明顯失真而無法掌握，應不得作為比較標的。縱認得有效掌握及量化調整，被上訴人對上情完全未查證確認，未載明予調查估價表，亦未依此對價格作適當修正，所為原處分，亦違反查估辦法第7、8條規定。就此，原判決亦有認定事實不依證據、理由不備及矛盾之違法，也違反論理法則。

(2)、實例編號6之買賣，係單純土地買賣，買賣土地上雖有未保存登記地上建物，交易價格純為土地交易價格，與地上建物無涉，實則該建物係實際買受人華泰窯業公司在交易之前出資建造，則在計算實例編號6買賣之土地價格時，不應將建物成本13,339,700元，自交易總價32,062,000元中扣除，已違反查估辦法第13條規定。又所謂賣清，民間俗稱是不負擔稅捐、規費等，原判決竟認是將土地買賣價格再扣除建物成本，邏輯錯誤，顯然不憑證據，無法律依據，亦理由不備、矛盾、判決不適用法規。

(3)、實例編號6是否有查估辦法第7條第12款「與法定用途不符之交易」情形，原判決之論理脈絡與內政部所頒「土地徵收補

償市價查估作業手冊」相違，在農業區設工廠作工業使用，即係與法定用途不符之使用，該案例即係典型的例子，原判決忽視作業手冊規定，有認定事實違反論理法則之違法。又是否為關係人交易，應掌握真實交易狀態，必需實際檢視交易雙方是否屬於親友關係人，不得僅從形式判斷，否則將導致價格失真，此時若未量化調整或排除採用，即與土地徵收條例第30條及查估辦法之立法精神相違。上訴人並不是以借名登記為由主張實例編號6的交易是無權處分，原判決認為查估機關只要形式審查即可，有判決違反論理法則、適用法規不當之違法。

- (4)、實例編號6買賣，係14筆土地，該次買賣併同另2筆不相連而應扣除價格之土地，但在計算時，被上訴人僅扣除不相連之林業用地那筆，對於不相連之農牧用地未予扣除，導致實例編號6土地正常買賣單價計算錯誤，事後在訴訟中，被上訴人再加選實例編號7、8，地評會於106年5月2日決議原徵收補償市價，而為理由追補，不論程序合法與否，與實例編號6之錯誤是否更正、量化調整是否合法，是二件事，且前後2種查估內容之本質不同，除造成訴訟上攻擊防禦方法之突襲外，也架空訴願機關的審查權限，不應准許，原判決有理由不備之違法。況被上訴人曾以實例編號7距離遠、偏屬山林景觀，區位條件及使用現況與系爭土地大不相同，而予以排除，在上訴人起訴後，改稱可以作為比較標的，違反誠信及禁反言原則，原判決未予審酌，未交代理由，有判決不備理由、不適用法規之違法。至加選之實例編號8，鄰近有嫌惡設施，其區位條件及鄰近繁榮程度，無法與系爭土地相比，原判決就此部分亦未說明理由，也是不備理由。

- (二)、關於實例編號1之爭議，原判決不適用法規、理由不備及違反論理法則：

- (1)、上訴人是認為實例編號1有查估辦法第7條第7、13款所稱拍賣或其他特殊交易情形，並認為如得以有效掌握及量化調整，被上訴人亦未為之，被上訴人代理人於106年5月10日準備

01 程序中也表示曾進行記載及量化調整，原判決忽略此態樣事
02 實，不憑證據且與事實相違，有判決不備理由之違法。是不
03 是拍賣不能徒以形式認定，而忽略交易價格被影響之結果。
04 實例編號1因100年11月30日之拍賣，產生遠低於正常交易之
05 市場價格，其後103年6月19日之賣出，亦未回升至應有之市
06 場正常交易價格，其原因是100年11月30日之拍賣，所以103
07 年6月19日的買賣，形式雖非拍賣，實際上仍因拍賣而致價
08 格偏低，退步言，也是查估辦法第7條第13款所稱其他特殊
09 交易。原判決徒以形式認定，違反論理法則、適用法規不當
10 且理由不備。

11 (2)、至實例編號1的現況，其經濟價值無法與系爭土地相提並論
12 ，原審未曾到該地點現場履勘、未審酌20噸以上貨櫃車可否
13 進入、忽視出入巷道高度落差約7公尺而通行困難，逕認定
14 「其餘路段尚稱平坦」、「整體不致造成宗地出入困難」，
15 顯然徒憑臆測，有判決不備理由之違法。至系爭土地必須經
16 由同小段145-18、148地號土地通行乙節，該等土地本為上
17 訴人黃琦所有，無通行限制，原判決此認定也有重大錯誤。

18 (三)、上訴人於原審聲請將系爭土地送鑑價單位鑑定，目的為證明
19 核定之補償價額，非市場正常交易價格，與鑑定之結果，能
20 不能作為最終依法被認定的市場交易價格有別，原審以依查
21 估辦法須先查估後，提交地評會審議，認不符規定且無必要
22 ，違背論理法則，且對當事人有利證據應調查而未調查，構
23 成判決不備理由之違法。

24 六、本院查：

25 (一)、土地徵收條例第30條規定：「被徵收之土地，應按照徵收當
26 期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，
27 應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。前項市
28 價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定
29 之。各直轄市、縣（市）主管機關應經常調查轄區地價動態
30 ，每6個月提交地價評議委員會評定被徵收土地市價變動幅
31 度，作為調整徵收補償地價之依據。前3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。」又土地徵收條例施行細則第30條第1項規定：「本
條例第30條第1項所稱徵收當期之市價，指徵收公告期滿次
日起算第15日經地價評議委員會評定之當期市價。」準此，
被徵收土地的當期市價，是依土地徵收條例第30條第4項授
權訂定之查估辦法規定加以確定。

(二)、次以，行為時查估辦法第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4條第2款調查實例，以蒐集市場買賣實例為主，……」第
7條規定：「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
益實例調查估價表。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：一、急買急賣。二、期待因素影響
之交易。三、受債權債務關係影響之交易。四、親友關係人間之
交易。五、畸零地或有合併使用之交易。六、地上物處理有糾紛
之交易。七、拍賣。八、公有土地標售、讓售。九、受迷信影響之
交易。十、包含公共設施用地之交易。十一、人為哄抬之交易。十二、
與法定用途不符之交易。十三、其他特殊交易。」第8條規定：
「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
收益實例調查估價表：一、交易價格及各項稅費之負擔方式。
二、有無特殊付款方式。三、實例狀況。」第17條規定：「依第
13條或第14條估計之土地正常單價應調整至估價基準日。前
項估價基準日指每年9月1日，案例蒐集期間為當年3月2日至
9月1日。但屬第27條第1項但書規定者，估價基準日指3月1
日，案例蒐集期間為前1年9月2日至當年3月1日。」上開規

01 定，係內政部依法律授權，就有關土地徵收補償市價之地價
02 調查估計程序、方法及應遵行事項所為之技術性及細節性規
03 定，核符授權範圍及目的，被上訴人辦理土地徵收地價補償
04 時，自得援以作為認定被徵收土地當期市價之依據，與法律
05 保留原則無違。又查估辦法雖已於103年11月14日修正發布
06 、104年3月1日施行，依修正之查估辦法第32條規定：「本
07 辦法修正施行前已辦理查估案件，仍適用修正施行前之規定
08 。」關於案例之蒐集，被上訴人依行為時查估辦法第17條案
09 例蒐集期間為當年3月2日至9月1日之規定辦理，自屬有據。

10 (三)、關於系爭土地中78-27、145-21地號計2筆土地（即附表編號
11 5、7）：

12 (1)、該2筆土地係系爭工程範圍內之被徵收土地，經被上訴人以1
13 04年10月13日公告徵收補償，為位於東至○○街以西40公尺
14 ，西至○○街25巷以東40公尺，南至○○街以北100公尺，
15 北以鶯歌溪為界之山坡地保育區丁種建築用地。查估單位將
16 該2筆土地劃為第2地價區段，並選取作為比準地，以103年9
17 月1日為估價基準日，於案例蒐集期間103年3月2日-103年9
18 月1日，因該區段無適當買賣實例，乃選取鄰近地區同為山
19 坡地保育區丁種建築用地，交易日期為103年5月26日之實例
20 編號1作為比較標的。

21 (2)、此比較標的經估計土地正常買賣單價為每平方公尺22001元
22 ，因調整百分率為0，估價基準日單價為每平方公尺22,001
23 元。再就比準地與比較標的進行區域因素及個別因素調整後
24 ，考量價格形成因素之相近程度，決定第2地價區段比準地
25 地價為每平方公尺16900元。並作宗地條件、道路條件、接
26 近條件、周邊環境條件、行政條件等個別因素差異調整，計
27 算個別因素調整率後，經104年4月14日地評會104年第2次會
28 議決議該2筆土地之宗地市價為每平方公尺16900元，繼以鶯
29 歌區全區市價變動幅度105.50%，計算調整市價，經地評會
30 104年6月29日第5次會議通過，調整土地徵收補償市價為每
31 平方公尺17,830元。嗣上訴人復議，經地評會105年4月1日

第2次會議決議維持徵收補償市價等情，為原審依證據確定之事實。被上訴人以上開方式確定該2筆土地之徵收補償價額，核與查估辦法規定相符，而地評會對該2筆土地徵收補償價額復議之評議決定，既無證據足認係未遵守法定秩序或基於錯誤事實作成，依前開規定及說明，即於法有據。至上訴人主張實例編號1之比較標的曾經於100年間拍賣，依查估辦法第7條第7、13款規定應不予採用乙節。因本件未採用100年間拍賣之價格，復已參酌現況地勢及臨路條件等情，為原審所確定，上訴人仍執詞指摘此部分違反查估辦法，容屬其個人主觀看法，尚難為有利之認定。

(四)、關於系爭土地中，附表編號1-4、6、8-17等計15筆土地：

- (1)、行政訴訟法第243條第1項、第2項第6款規定：「判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。」、「有下列各款情形之一者，其判決當然違背法令：……六判決不備理由或理由矛盾。」第133條規定：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」
- (2)、上開15筆土地，均為系爭工程範圍內之被徵收土地，經被上訴人以104年10月13日公告徵收補償，查估單位將該15筆土地分別劃為第5、7、9地價區段，並選取78-18、149-1、145-26地號作為比準地，以103年9月1日為估價基準日、案例蒐集期間為103年3月2日-103年9月1日，關於比準地地價之查估，均選取交易日期為103年5月17日之實例編號6作為比較標的等情，為原審確定之事實。查依該實例編號6買賣契約、回復書（見原審卷第36-38頁）內容可知，①該等土地係由華泰窯業公司借用股東林秋德、林秋諒名義，以該2人為買受人，向第三人陳文錄購買實例編號6之土地，契約已載明買賣標的為土地，並於該制式買賣契約書中「建築改良物標示處」畫叉，則被上訴人於估計買賣實例之正常單價時，未經進一步實質調查該次買賣總價3206萬2千元，是否包含未經載明於買賣契約書之地上建物，逕行估計地上建物成本，並予以減除，似已違反查估辦法第13條之規定。②況且，

01 依買賣實例調查估價表（見原審卷第39頁），地上建物成本
02 係以面積3620平方公尺乘以單價3685元（每平方公尺），計
03 00000000元。惟所謂地上建物面積3620平方公尺，似包括實
04 例編號6買賣契約原16筆土地中，因不相連而已經扣除之土
05 地面積為703平方公尺之42地號、土地面積為488平方公尺之
06 312地號之土地上建物（建物面積各為211、146平方公尺）
07 ，亦容有誤。原判決未予釐清，已有判決不適用法規、理由
08 不備之違法。

- 09 (3)、再查估辦法第7條，是針對買賣實例如有一定情形致價格明
10 顯偏高或偏低，先作適當修正，甚至當影響交易價格之情況
11 無法有效掌握及量化調整時，不予採用，目的就是為了讓所
12 選取之比較標的，可以正確估計比準地之地價。本件上訴人
13 於原審即表示實例編號6之土地，係華泰窯業公司借用股東
14 林秋德、林秋諒名義（見原審卷第36頁第三人李興國之回復
15 書）向陳文錄購買，而陳文錄經新北市鶯歌區東湖里里長證
16 實為華泰窯業公司股東（見原審卷第14頁），如果為真，實
17 例編號6買賣之本質就是公司與股東間的買賣，原判決徒以
18 買方的信託關係指駁，已有未洽，對於上訴人黃琦就此部分
19 之請求調查（見原審卷第157頁），未說明何以無須查明之
20 理由，亦有判決不適用法規、理由不備之違誤。

- 21 (五)、綜上，關於系爭土地中附表編號5、7等計2筆土地之爭議，
22 原判決駁回上訴人在原審之訴，並無不合，上訴意旨仍執陳
23 詞，指摘此部分違法，求予廢棄，為無理由，此部分上訴，
24 應予駁回；至系爭土地中附表編號1-4、6、8-17等計15筆土
25 地之爭議，原判決有如上所述之違誤，且足以影響此部分之
26 判決結果，上訴意旨就此部分指摘違背法令，求予廢棄，為
27 有理由，因事實尚未明確，本院無法自為判決，爰將此部分
28 判決廢棄，發回原審法院更為適法之裁判。

- 29 七、結論，本件上訴，為一部有理由、一部無理由，依行政訴訟
30 法第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第98條第
31 1項前段、第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判決如

01 主 文 。
02 中 華 民 國 108 年 3 月 28 日
03 最 高 行 政 法 院 第 一 庭
04 審 判 長 法 官 侯 東 昇
05 法 官 沈 應 南
06 法 官 蕭 惠 芳
07 法 官 高 愈 杰
08 法 官 蘇 嫻 娟
09 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
10 中 華 民 國 108 年 3 月 28 日
11 書 記 官 莊 子 誼