

裁判字號：最高行政法院 104 年度判字第 660 號 行政判決

裁判日期：民國 104 年 11 月 06 日

案由摘要：徵收補償事件

最高行政法院判決

104 年度判字第 660 號

上訴人 高雄市政府

代表人 陳菊

訴訟代理人 林夙慧 律師

鄭瑜亭 律師

陳宏哲 律師

參加人 交通部公路總局

代表人 趙興華

被上訴人 林朝英

林朝雄

林劉秀裡

林淑媛

林恩福

林恩展

林恩德

共 同

訴訟代理人 林石猛 律師

梁志偉 律師

上列當事人間徵收補償事件，上訴人對於中華民國 104 年 7 月 2 日高雄高等行政法院 103 年度訴字第 333 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理 由

一、被上訴人所有坐落改制前高雄縣○○鄉○○段 810-1 及 834-1 地號等 2 筆土地，經內政部民國 98 年 11 月 5 日台內地字第 0980207141 號函核准徵收作為參加人辦理「臺 28 線 2k+884 竹湖陸橋改建工程」（下稱系爭工程）用地，交由改制前高雄縣政府以 98 年 11 月 13 日府地權字第 0980289085 號公告徵收，公告

期間自 98 年 11 月 16 日起至 98 年 12 月 16 日止計 30 日。被上訴人於 98 年 12 月 9 日提出異議，經高雄縣政府以 98 年 12 月 24 日府地權字第 0980325458 號函復被上訴人在案。被上訴人不服，提起復議，經高雄縣政府將全案提請改制前高雄縣地價及標準地價評議委員會（下稱高縣地評會）於 99 年 10 月 11 日召開 99 年第 3 次會議評議，決議維持原評定之區段地價分別為每平方公尺新臺幣（下同）2,000 元及 2,500 元。高雄縣政府據以 99 年 10 月 21 日府地權字第 0990276629 號函復被上訴人。被上訴人不服，提起訴願，經內政部 100 年 9 月 26 日台內訴字第 1000142822 號訴願決定：「原處分關於坐落於改制前高雄縣○○鄉○○段 810-1 地號土地徵收補償部分撤銷，由原處分機關於 6 個月內另為適法之處分。其餘部分之訴願駁回。」上訴人（高雄縣、市於 99 年 12 月 25 日合併改制為高雄市）爰另以 101 年 3 月 7 日高市府地徵字第 10130628600 號函知被上訴人：「……本市○○區○○段 810-1 地號土地……維持原徵收補償金額。」被上訴人於 101 年 4 月 5 日提起異議，嗣上訴人提請高雄市地價及標準地價評議委員會（下稱高市地評會）於 101 年 8 月 1 日召開 101 年第 2 次會議評議，決議維持原評定之區段地價，上訴人據以 101 年 8 月 22 日高市府地徵字第 10132305100 號函（下稱 101 年 8 月 22 日處分）復被上訴人，維持原依法評定之區段地價。被上訴人不服，提起訴願，經內政部 101 年 11 月 23 日台內訴字第 1010316462 號訴願決定（下稱 101 年 11 月 23 日訴願決定）：「原處分撤銷，於 6 個月內由原處分機關另為適法之處分。」上訴人重新檢討地價區段劃分情形，斟酌地價差異及土地利用現況，將系爭 810-1 地號土地（下稱系爭土地）單獨新增劃設為第 222-1 地價區段，公告土地現值每平方公尺 3,600 元，並經高市地評會 102 年第 3 次會議決議：「修正通過 222-1 地價區段之區段地價為每平方公尺 4,000 元。」上訴人據以 102 年 5 月 22 日高市府地價字第 10231413301 號公告，嗣以 102 年 5 月 22 日高市府地徵字第 10231421600 號函通知被上訴人重為處分結果，將系爭土地 98 年度公告土地現值調整為 4,000 元/平方公尺，被上訴人於 102 年 6 月 18 日及 102 年 7 月 4 日向上訴人提出訴願（視為異議

之提起)及異議,上訴人爰以102年7月16日高市府地徵字第10231936900號函將查處結果函復被上訴人。被上訴人不服,於102年8月13日提出不服查處結果書,經上訴人提請102年10月11日高市地評會102年第6次會議審議,決議系爭土地之區段地價維持4,000元/平方公尺,於依法計算加成後每平方公尺5,400元為徵收補償地價。上訴人乃以102年12月12日高市府地徵字第10233772800號函(下稱原處分)通知被上訴人。被上訴人不服,提起訴願遭駁回,遂提起行政訴訟。

二、被上訴人起訴主張:(一)系爭土地97年公告地價為每平方公尺8,800元,上訴人於即將辦理徵收時,以調整地價區之方式,於98年1月1日將公告土地現值大幅調降為每平方公尺2,500元,難謂切近實際,有違行政程序法第6條、第8條等規定。從而,本件依不動產估價師事務所依據調整後地價區及公告土地現值,而作成之土地現值即難期正確。(二)依交通部71年2月28日交路(71)字第03199號函、高雄縣政府73年3月19日73建局字第6802號函及前台灣省政府73年4月13日73府字第255511號函、高雄縣政府(73)府地權字第38571號公告等徵收文件,可証系爭土地在徵收範圍內;又參酌高雄縣政府92年3月26日府工土字第0920050477號函,已承認系爭土地是漏未徵收之土地,應按當時徵收土地價值33,838,000元補償,當不容上訴人以「年代久遠,相關資料已無從查考」等理由,再另以較低價格補償。且上訴人主張98年參加人辦理系爭工程時,將系爭土地納入徵收範圍,並提出土地登記謄本為證。惟由○○段810-7、810-4地號土地之土地登記謄本,其載明之登記日期為73年10月2日、登記原因為「徵收」。足證系爭土地已被徵收而漏發給補償費之事實等情,並聲明求為判決:(1)訴願決定及原處分不利被上訴人部分均撤銷;(2)上訴人應依被上訴人98年12月9日異議(陳情書)之申請,按每平方公尺8,800元加4成,作成徵收補償地價之行政處分。

三、上訴人則以:(一)系爭土地自65年間即編定為非都市土地之特定農業區交通用地,於90年至97年間劃屬○○鄉第80地價區段丁種建築用地一般地價區段,公告土地現值介於每平

方公尺 8,500 元至 10,000 元間，因高雄縣政府於 97 年間辦理○○鄉○○路道路拓寬工程用地徵收案內，同屬交通用地而土地徵收補償費不一之爭議，高雄縣政府以 97 年 8 月 22 日府地價字第 0970200207 號函及 97 年 11 月 19 日府地價字第 0970280606 號函囑所屬各地政事務所切實檢討地價區段劃分並確實查估，原高雄縣路竹地政事務所（下稱路竹所）共計檢討含系爭土地在內之交通用地地價區段 18 處，系爭土地原劃屬第 80 地價區段丁種建築用地一般地價區段確不合理，故將其調整劃入第 222 地價區段農牧用地路線價地價區段，前開調整作業併年度公告現值作業之調整提經 97 年 12 月 4 日高縣地評會 97 年第 4 次會議評定「系爭土地所屬第 222 地價區段公告土地現值區段地價為每平方公尺 2,500 元」，其餘 18 處交通用地經重新檢討調整地價區段劃分後，多數土地之公告土地現值皆較前一年調降，故實非僅針對系爭土地所為之特定檢討。又系爭土地於辦理 98 年公告土地現值作業時，高雄縣政府已發現作為評定公告土地現值基礎之地價區段，有重新檢討劃分之需要，爰依法改劃地價區段，並提交高縣地評會評定通過，於 98 年 1 月 1 日公告，無違依法行政原則。（二）本案經內政部 101 年 11 月 23 日訴願決定撤銷原處分並另為適法之處分後，上訴人依行為時土地徵收條例第 30 條、平均地權條例第 46 條及地價調查估計規則第 18 條等規定重新檢討，考量系爭土地自 65 年間即編定為非都市土地特定農業區之交通用地，且 98 年徵收當時位於竹湖陸橋下方，其土地利用現況與原劃入第 80（丁種建築用地）及 222（農牧用地）地價區段確有差異，故新增劃設為第 222-1（交通用地）地價區段，並依地價調查估計規則第 21 條規定估計系爭土地 98 年第 222-1 地價區段之區段地價為每平方公尺 3,600 元。又為求慎重及切合「一般正常交易價格」、「該地當時土地實值」之要求，高雄縣政府委託歐亞及群益 2 家不動產估價師事務所查估系爭土地 98 年合理市價，二者平均價格為每平方公尺 5,395 元，倘以此為土地公告現值加 3.5 成之徵收補償價格，則回推 98 年度當年期之土地公告現值約為每平方公尺 4,000 元（ $5,395/1.35=3,996$ ），且依法計算加成後，以每平方公尺 5,

400 元為徵收補償地價，無損於被上訴人權益。(三)「184 線 0K+560 大湖、阿蓮路鐵路平交道改建立體交叉工程」係高雄縣政府於 73 年 10 月間辦理，因年代久遠，是系爭土地何以未列入辦理徵收，已無從查考。又系爭土地於土地總登記時，地目登記為「道」，依行政院 67 年 7 月 14 日(67)台內字第 6301 號及 69 年 2 月 23 日(69)台內字第 2072 號函之意旨，故參加人辦理系爭工程時，納入徵收範圍，並依辦理徵收當時之土地徵收條例第 30 條、土地徵收條例施行細則第 30 條等法令規定，比照一般正常交易價格，以徵收公告期滿次日起算第 15 日之公告土地現值加計 3.5 成，補償其地價。(四)被上訴人主張以高雄縣政府 92 年 3 月 26 日府工土字第 0920050477 號函稱經概估約需 3,383 萬 8,000 元，為本案徵收工程之徵收補償地價，核與依徵收公告期滿次日起算第 15 日之公告土地現值規定明顯不符；且被上訴人於接獲該函後，並未有進一步作成客觀上具體表現信賴之行為(例如出售、出租系爭土地)，不符信賴保護原則所應具備之信賴表現要件。(五)系爭土地由高雄縣政府於 98 年 11 月 13 日以府地權字第 0980289085 號公告徵收在案，並依規定補償地價，完成徵收法定程序，至上訴人依內政部 101 年 11 月 23 日訴願決定意旨，於 102 年 5 月就系爭土地之補償地價另為適法處分，期間雖適逢土地徵收條例第 30 條規定於 101 年 1 月修正發布，並於同年 9 月施行，然探究上開內政部訴願決定意旨，係針對上訴人於 101 年 8 月 22 日函復被上訴人「維持原依法評定之區段地價」之原處分，作成撤銷決定，並要求另為適法之處分，係對徵收補償金額高低有爭議，並非就系爭土地所屬 98 年徵收公告案當時所依據之徵收補償規定有所異議，本案仍應以徵收當時之法律及事實狀態作為裁判基準時點；因此，系爭土地依 98 年徵收當時土地徵收條例第 30 條規定，按照徵收當期之公告土地現值，加成補償其地價，自屬適法。(六)依修正後土地徵收條例第 30 條規定，以土地徵收補償市價查估辦法(下稱查估辦法)試算系爭土地 98 年 1 月 1 日市價，經「劃分地價區段」、「估計實例土地正常單價」及「選取比準地及查估比準地地價」等步驟後，試算結果為每平方公尺 4,600

元等語，資為抗辯。

四、參加人則以：（一）參加人辦理系爭工程所編列之省道老舊橋梁整建計畫業已結案，無法支應，而系爭土地既經高市地評會102年第3次會議決議將98年度公告現值由2,500元/平方公尺調整為4,000元/平方公尺，即已依內政部101年11月23日訴願決定所示辦理，且上訴人業就其於徵收前將系爭土地之公告地價調整之理由及依據詳予說明，自無被上訴人所指有違誠信原則、平等原則，及損及被上訴人等之信賴利益等情事。（二）土地徵收條例第30條於100年12月13日修正，於101年9月1日施行，惟系爭徵收行為係於98年間確定，其補償部分亦應依徵收行為當時之法律規定辦理，即應依修正前土地徵收條例第30條第1項規定計算徵收補償金；縱認應依修正後土地徵收條例第30條規定辦理，本件徵收公告之期間係自98年11月16日起至98年12月16日，則依修正後土地徵收條例第30條第1項及同條例施行細則第30條第1項之規定，系爭土地之補償地價亦應以98年12月17日起算第15日經地價評議委員會評定之當期市價，即應以98年底、99年初之市價為據，而非嗣後做成上開補償處分之102年間之市價等語，資為抗辯。

五、原審為上訴人敗訴之判決，係以：（一）本件上訴人101年8月22日對系爭土地評定區段地價之行政處分，經內政部101年11月23日訴願決定：「原處分撤銷，於6個月內由原處分機關另為適法之處分。」依行政程序法第118條前段規定，上訴人101年8月22日之行政處分即溯及既往失其效力，即回復至被上訴人98年12月9日提出異議，而上訴人尚未對系爭土地做成評定區段地價行政處分之狀態，此即中央法規標準法第18條所稱「處理程序終結前」，故內政部101年11月23日訴願決定撤銷上訴人101年8月22日處分後，上訴人重為處分時，所應適用之法規如有變更，即應依中央法規標準法第18條之規定為之。又本件被徵收土地補償地價核定方式之法規依據為「土地徵收條例第30條第1項前段」，該條項之規定於98年徵收當時係適用89年2月2日公布施行之規定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價

。」（同條第 2 項規定必要時得加成補償）嗣該條項於 101 年 1 月 4 日修正為：「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。」故於本件上訴人重為處分時即已發生於行政程序進行中，相關法規有所變更之情形，自有中央法規標準法第 18 條規定之適用。（二）依中央法規標準法第 18 條之規定，原則上採從新原則，即應依 101 年 1 月 4 日修正之土地徵收條例第 30 條第 1 項前段規定，並參照同條第 4 項授權內政部訂定之查估辦法據以查估市價後，而以「徵收當期之市價」，補償其地價；但若舊法規即 89 年 2 月 2 日公布施行之同條第 1 項規定，較有利於被上訴人時，可例外適用舊法。參酌 101 年 1 月 4 日修正後土地徵收條例第 30 條第 1 項前段之修正理由，101 年 1 月 4 日之修法，係鑑於舊法依「徵收當期之公告土地現值」方式計算徵收補償地價，易生與市價相距甚遠，造成不公平之現象，遂修法改依「徵收當期之市價」補償其地價，故理論上應認新法之規定對於人民較為有利，則依中央法規標準法第 18 條之規定，似無適用舊法之餘地。又土地徵收條例第 30 條舊法之規定，雖非新法規廢除或禁止之事項，在內政部 101 年 11 月 23 日訴願決定稱「原處分撤銷，於 6 個月內由原處分機關另為適法之處分。」的情況下，除非上訴人曾分別依新舊法規定之計算方式算出系爭土地之補償地價，而發現依舊法「徵收當期之公告土地現值」（必要時得加成補償）計算方式計算出之金額顯對被上訴人較為有利，始得例外適用舊法之規定，否則自應適用新法「徵收當期之市價」之規定。另上訴人雖於 104 年 6 月 9 日提出經其依新法規即修正後土地徵收條例第 30 條規定，以查估辦法試算系爭土地 98 年 1 月 1 日市價為每平方公尺 4,600 元，證明採取新法規以徵收當期之市價補償其地價，其計算出之補償費金額顯然較舊法規以徵收當期之公告土地現值計算之補償費（即依法計算加成後每平方公尺 5,400 元）為低，然查上訴人上開計算出之市價，僅係上訴人多年後臨訟所為之試算結果，尚未經依查估辦法第 4 條所規定土地徵收補償市價查估辦理最終程序，即將該計算出之徵收土地宗地單位市價提交地價評議委員會評定，故尚難謂屬最終確定之評議市價，難據該試算市

價即認原處分核定之補償費顯對被上訴人較為有利。(三)按課予義務訴訟之違法判斷基準時點，以事實審行政法院言詞辯論終結時之法律及事實狀態為原則，但於某些例外情形仍得以行政機關行政處分作成時點為準一節，固非無據，本件事實及法律狀態於上訴人作成原處分「後」，並無變更之情事，係於「處分前即行政程序進行中」，發生土地徵收條例第30條第1項之規定，將徵收土地補償費之計算方式由原「按照徵收當期之公告土地現值」修正為依「徵收當期之市價」補償其地價，因而涉及中央法規標準法第18條之適用，故本件訴訟並無是否應依原處分作成時或事實審法院言詞辯論程序終結時作為判斷基準時點之問題，則上訴人以本件應屬課予義務之訴裁判基準時點之例外情形，應適用舊法「按照徵收當期之公告土地現值」規定計算原處分之補償地價之主張，應係對法律之規定有所誤解，亦不可採，因將訴願決定及原處分均撤銷；並判令上訴人對於被上訴人98年12月9日異議（陳情書）之申請，應依原判決之法律見解另為適法之處分；被上訴人其餘之訴駁回等詞，為其判斷之基礎。

六、本院按：（一）「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，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公告土地現值，補償其地價。前項徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，由直轄市或縣(市)主管機關比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。」

「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。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。各直轄市、縣(市)主管機關應經常調查轄區地價動態，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。」

「本條例第30條第1項所稱徵收當期之公告土地現值，指徵收公告期滿次日起算第15日之公告土地現值。但徵收公告後，公告土地現值依

平均地權條例第 46 條規定評定，加成補償成數依本條例第 30 條第 2 項規定評定，評定結果徵收補償地價降低者，仍按徵收公告時之徵收補償地價補償。本條例第 30 條第 2 項所稱一般正常交易價格，指經由調查當年期一般正常交易價格所估計之區段地價。」「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。前項當期市價低於徵收公告之市價，仍按徵收公告之市價補償。」為 101 年 1 月 4 日修正前、後土地徵收條例第 30 條及 101 年 6 月 27 日修正前後同條例施行細則第 30 條所明定。上開修正後土地徵收條例第 30 條及同條例施行細則第 30 條均自 101 年 9 月 1 日施行。又「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」中央法規標準法第 18 條定有明文。（二）原判決以上訴人 101 年 8 月 22 日對系爭土地評定區段地價之行政處分，因違法經內政部 101 年 11 月 23 日訴願決定撤銷，即溯及既往失其效力，即回復至未為處分之情狀，就本案而言即是回到被上訴人 98 年 12 月 9 日提出異議，而上訴人尚未對系爭土地做成評定區段地價行政處分之狀態，此時，應屬行政機關尚在受理民眾申請事項而未為決定之情況，此即中央法規標準法第 18 條所稱「處理程序終結前」，因此上訴人重為處分時，所應適用之法規如有變更，即應依中央法規標準法第 18 條之規定為之，否則其適用法規即有錯誤。土地徵收條例第 30 條第 1 項前段規定於 98 年徵收當時係適用 89 年 2 月 2 日公布施行之規定：應按照徵收當期之公告土地現值補償其地價。嗣該條項於 101 年 1 月 4 日修正為：應按照徵收當期之市價補償其地價。故於本件上訴人重為處分時即已發生於行政程序進行中，相關法規有所變更之情形，自有中央法規標準法第 18 條規定之適用。該次修法之目的既係基於公平合理之考量，而以市價補償地價之方式取代原來之公告土地現值加成補償方式，故理論上應認新法之規定對於人民較為有利，則依中央法規標準法第 18 條之規定，似無適用舊法之餘地

。除非上訴人曾分別依新舊法規定之計算方式算出系爭土地之補償地價，而發現依舊法計算方式計算出之金額顯對被上訴人較為有利，始得例外適用舊法之規定，否則自應適用新法「徵收當期之市價」之規定。本件上訴人並未先依上開方式斟酌舊法對被上訴人是否較為有利，即逕適用舊法「徵收當期之公告土地現值」計算方式核定系爭土地之補償地價，其適用法規，自有違誤，應予撤銷等語，固非無見。（三）惟按 101 年 1 月 4 日修正前土地徵收條例第 30 條第 1 項前段，已明定應按照「徵收當期」之公告土地現值補償其地價，修正後亦規定應按照「徵收當期」之市價補償其地價，無論修正前後均係以「徵收當期」之地價作為補償之標準，顯見補償之標準完全受時間之限制，其適用法律亦應受時間之限制，而不應有新舊法比較之問題，亦無從新從優原則之適用，故從土地徵收條例第 30 條第 1 項前段之立法意旨觀之，徵收補償制度設計之原意，應係有意排除中央法規標準法第 18 條之適用。次按被徵收土地之權利關係人，依土地徵收條例第 3 章徵收補償規定，固取得一定之公法上請求權，就其認徵收補償不足部分，固得提起課予義務訴訟。惟因主管機關所為之徵收，並非僅局限於一人或一筆土地，而往往是數百筆大範圍土地或跨鄉鎮市等不同行政區域之土地徵收，其所牽涉之人、事、物等面向既深且廣，為有效達成徵收之特定行政目的，並為兼顧個別受處分人不同之補償訴求，乃據此增設異議、復議等先行行政自我審查程序，同時限定受處分人得提起異議之請求時限，避免後續單一或少數人再以其他補償訴求，及因其是否提起行政救濟，而有歧異之補償計算基礎，致違反平等原則，是基於徵收補償事件之特性，本件亦不宜適用中央法規標準法第 18 條之規定，而應適用徵收當期之法律。是依原判決所認定之事實，本件縱係處理程序終結前法律有變更，亦無中央法規標準法第 18 條之適用，而應適用徵收當期之修正前土地徵收條例第 30 條第 1 項前段規定。原判決未見及此，認本件有中央法規標準法第 18 條規定之適用，且本件應適用新法，即修正後土地徵收條例第 30 條第 1 項前段規定，而將訴願決定及原處分均撤銷，其適用法規，自有

違誤。上訴意旨執此指摘原判決違背法令，非屬無據。（四）原判決認本件應適用修正後之土地徵收條例第 30 條第 1 項前段規定，致從未依修正前土地徵收條例第 30 條第 1 項前段之規定，實體審查原徵收補償標準是否合法？原處分及訴願決定有否違誤？本院自無從逕為法律之判斷，尚須由原審法院查明審認，爰將原判決廢棄發回，由原審法院更為適法之裁判。又本件所爭執之土地僅有 810-1 地號一筆土地，原判決主文第二項似包括第一次異議之對象 810-1 及 834-1 地號等二筆土地，有訴外裁判之嫌，案經發回，應一併注意及之。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 104 年 11 月 6 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 江 幸 垠

法官 黃 淑 玲

法官 鄭 小 康

法官 林 樹 埔

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 104 年 11 月 6 日

書記官 葛 雅 慎

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（104 年 1 月至 12 月）第 304-316 頁