

臺北市政府 87.05.08. 府訴字第八七〇三一五二七〇〇號訴願決定書

訴 願 人 ○○○ ○○○ ○○○ ○○○ ○○○ ○○○
○○○ ○○○ ○○○ ○○○ ○○○ ○○○
○○○ ○○○ ○○○ ○○○ ○○○ ○○○
○○○ ○○○ ○○○ ○○○ ○○○ ○○○
○○○ ○○○ ○○○ ○○○ ○○ ○○○
○○ ○○○ ○○○ ○○○ ○○○ ○○○ (
兼前三人法定代理人)
○○股份有限公司 (代表人：○○○)

訴願代表人 ○○○

訴願代表人 ○○○

訴願代表人 ○○股份有限公司

原處分機關 臺北市政府地政處

右訴願人因重新計算應領抵價地權利價值事件，不服原處分機關所為之處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、緣訴願人等為本市七十七至七十九年間為辦理基隆河兩岸堤防工程暨成功、成美、長壽抽水站新建工程用地徵收土地之部分土地所有權人，該等徵收係採一般徵收之方式辦理。惟因該地區業主強烈要求請併入成功橋右側基隆河整治小截彎新生地辦理區段徵收，本府工務局於七十九年二月十七日簽奉○○○前市長同意，並於同年月二十九日與業主代表會商達成協議，由該局養護工程處徵詢地主意願（同意採一般或區段徵收）後，由地主同意提供土地先行供堤防工程使用，並由原處分機關續辦撤銷徵收事宜。本件訴願人等因陸續出具同意書，而由原處分機關撤銷原一般徵收。
- 二、本府為興辦本市基隆河成美橋至南湖大橋段河道整治工程及開發新社區，經報奉行政院八十二年三月十五日台內地字第八二七四〇八六號函准予施行區段徵收，並由原處分機關以八十二年四月十五日北市地五字第〇八九七五號公告區段徵收本市南港區○○段○○小段○○地號及內湖區○○段○○小段○○地號等七〇七筆私有土地，面積四四・七〇三五六九五一公頃（訴願人等之系爭土地列入區段徵收範圍）；另又報奉行政院八十五年五月十五日台內地字第八五〇五一〇四號函核准，由原處分機關以八十五年五月十

五日北市地五字第八五一五八三二號公告區段徵收本市松山區○○段○○小段○○地號等三筆私有土地，面積0·一三九八公頃在案。另原處分機關依平均地權條例第五十四條之規定，就預計抵價地總面積占徵收私有土地總面積百分之四十乙節，前報經內政部八十一年十月二十三日台內地字第八一一二九〇一號函核准。故本地區徵收私有土地總面積四四·八四公頃，所需抵價地面積為一七·九三公頃。

三、惟依平均地權條例第十條規定，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，故原處分機關於辦理區段徵收前業依上開條例規定逐年調整訴願人等所有土地中屬公共設施保留地之堤防用地之公告土地現值。俟原處分機關於辦理抵價地分配作業時，先以八十六年十一月四日北市地五字第八六二三二七八三〇〇號至第八六二三二七八三〇四號書函檢附原土地所有權人應領抵價地之權利價值計算表通知區段徵收範圍內共五二六位土地所有權人其個別應領抵價地之權利價值（即原應領補償地價乘以二·〇一八二倍）。嗣因發覺該計算表漏計算應發還抵價地與全部可建築土地之比例，又以八十六年十一月十七日北市地五字第八六二三三八一四〇〇號書函檢送更正後之權利價值計算表，通知五二六位土地所有權人其個別應領抵價地之權利價值（即原應領補償地價乘以一·九七倍）。惟當時係將全部徵收之私有土地同樣換算權利價值，因訴願人等原一般徵收後撤銷徵收併入區段徵收之土地其公告土地現值較本地區原屬農業區及行水區之公告土地現值（每平方公尺九、八〇〇元，新台幣以下同）為高，致使原都市計畫說明書載明以區段徵收方式開發之農業區及行水區土地所有權人因受排擠無法領回被徵收面積百分之四十之可建築土地，違反平均地權條例第五十四條原則領回百分之五十，至少領回百分之四十可供建築之土地之規定，嚴重損害其權益，並經部分原都市計畫區段徵收土地所有權人○○○等四十一人（含訴願人○○○、○○○、○○股份有限公司）於八十六年十一月二十八日向本府提出陳情書質疑有案。

四、原處分機關為求公允，並符合平均地權條例第五十四條確保都市計畫所列區段徵收方式開發，土地所有權人至少可領回徵收私有土地面積百分之四十可建築土地，乃提請本府八十六年十二月九日第九三六次市政會議審議通過「對於原屬農業區及行水區之土地宜依平均地權條例第五十四條規定單獨計算其權利價值，至於提供本府先行使用及原一般徵收經撤銷徵收併入區段徵收之土地，以其原徵收補償地價為其權利價值；但其原徵收補償地價低於農業區及行水區土地所換算之權利價值者，仍以農業區及行水區所計算之權利價值為其權利價值。」原處分機關旋以八十六年十二月三十日北市地五字第八六二三八六五三〇〇號書函致函五二六位土地所有權人重新計算渠等之應領抵價地權利價值。訴願人等因其權利價值受有減縮，對該書函不服，於八十七年一月二十三日向本府提起訴願，八十七年二月五日補正程式；並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、按平均地權條例第五十四條規定：「各級主管機關依本條例規定施行區段徵收時，應依本條例第十條規定補償其地價；如經土地所有權人之申請，得以徵收後可供建築之土地折算抵付。抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則；其因情形特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。被徵收土地所有權人，應領回抵價地之面積，由徵收機關按其應領補償地價與區段徵收補償地價總額之比例計算其應領之權利價值，並以該抵價地之單位地價折算之。……」第五十五條之二第一項規定：「區段徵收範圍內之土地，經規劃整理後，其處理方式如左：一、抵價地發交原土地所有權人領回。二、原土地所有權人領取現金補償地價者，於區段徵收完成後，得優先買回土地，其地價應按徵收補償地價另加公共設施費用計算，其買回最高面積依第五十四條核計。三、道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所、國民學校等公共設施用地無償登記為直轄市或縣（市）有。四、前款以外之公共設施用地、國民住宅用地及安置原住戶所需土地讓售或有償撥供需地機關使用。五、其餘可供建築土地，應予標售。」

同條例施行細則第七十條規定：「實施區段徵收時，徵收機關應預計區段徵收後土地平均開發成本，並斟酌區段徵收後各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展情形，估計區段徵收各路街之路線價或區段價，提經地價評議委員會評定後，作為計算原土地所有權人左列權益之標準：一、應領抵價地之權利價值。二、應領抵價地之面積。三、實際領回抵價地之地價。四、優先買回土地之權利價值。五、優先買回土地之面積。前項計算公式如附件五。」

附件五 預計抵價地之總面積、預計抵價地之總地價、原土地所有權人應領抵價地或優先買回土地之權利價值、原土地所有權人應領抵價地或優先買回土地面積、原土地所有權人實際領回抵價地地價之計算公式

一、預計抵價地之總面積＝申領抵價地總面積＋優先買回土地總面積。

二、預計抵價地之總地價＝ Σ 各宗抵價地之面積 $\times$ 各該抵價地評定之單位地價。

三、原土地所有權人應領抵價地或優先買回土地之權利價值＝二式 $\times$ 該所有權人被徵收土地應領補償地價 $\div$ 區段徵收補償地價總額。
--

四、原土地所有權人應領抵價地或優先買回土地面積＝三式 $\div$ 該土地評定之單位地價。

五、原土地所有權人實際領回抵價地之地價＝該所有權人實際領回抵價地面積×該抵價地評定之單位地價。

區段徵收作業補充規定第七點規定：「七、區段徵收土地分配作業原則如左：……（三）計算原土地所有權人應領抵價地或優先買回土地之權利價值時，應依平均地權條例施行細則第七十條規定之公式計算。」

台北市基隆河整治地區區段徵收抵價地抽籤分配作業要點第四點規定：「四、原土地所有權人領回抵價地面積 原土地所有權人領回抵價地面積，係依其徵收補償地價與區段徵收補償地價總額比例乘以預計抵價地總地價計算其應領之權利價值，並依其權利價值除以選擇分配區塊之各該抵價地之評定單位地價。其計算公式如左：

原土地所有權人領回抵價地面積＝預計抵價地總地價×（原土地所有權人徵收土地應領補償地價÷區段徵收補償地價總額）÷各該抵價地評定之單位地價

二、本件訴願理由略謂：

（一）原處分機關縮減變更訴願人等應領抵價地權利價值之行政處分，除違反行政處分確定力，亦有違反公平、合理補償原則之違法：

1. 依行政院四十八年度判字第一一一號判例之反面解釋，徵收土地應補償之地價未踐行法定程序，且不符合公平、合理補償標準，則屬違法。本件原屬農業區及行水區之土地以區段徵收辦理，於開發完竣後依平均地權條例第五十四條及施行細則第七十條等有關規定，換算原土地所有權人應領抵價地權利價值經台北市政府報准內政部核定可領回百分之四十可建築土地，並由原處分機關以「基隆河成美橋至南湖大橋段整治地區區段徵收，原土地所有權人應領抵價地權利價值表」通知訴願人等應領抵價地權利價值，該行政處分既經確定，即具「確定力」，除發現行政行為有違誤外，不得撤銷原處分而另為新處分。乃原處分機關竟因原屬一般徵收範圍再併入參加區段徵收，而逕以原處分函變更前揭經確定訴願人應領抵價地權利價值，其認事用法自屬違誤。另原處分機關未經法定程序撤銷或廢除原行政處分，逕自核定徵收土地應補償地價，程序亦有違法律規定。

2. 同一區段徵收案，全區土地所有權人既因土地徵收而蒙受損失，基於公平、合理補償原則，全區土地所有權人應依「相同比例」共同分擔承受因土地徵收所致損失，而採行抵價地權利價值計算一致方式，始為妥適。

（二）原處分機關擅自變更訴願人應領抵價地權利價值之行政處分，違反平均地權條例第五十四條第一項規定，並顯有圖利他人瀆職之嫌：

1. 本件為因應一般徵收併入區段徵收，原處分機關變更應領抵價地計算方式，致使一般

徵收納入區段徵收土地之土地所有權人除領有加成補償外，另領回抵價地由百分之四〇・四一至一八五・四五，遠超過徵收面積百分之四十，嚴重損及原區段徵收土地所有權人權益，亦致區段徵收後可供標售之土地減少，影響區段徵收開發成本之回收，諸此顯然違反平均地權條例第五十四條第一項規定立法原意。

2. 原處分機關計算變更後抵價地權利價值方案，係將計算基準分別公告土地現值每平方公尺九、八〇〇元、超過九、八〇〇元及低於九、八〇〇元三種不同基準，分別計算應領補償地價權利價值，再以三者相加作為應領抵價地權利價值數額，惟未述明所據為何？另公告土地現值每平方公尺低於九、八〇〇元者，以二・一六倍加成補償，超過者不加成，差別待遇有所不公，亦無法律根據。且依方式計算，產生公告土地現值每平方公尺低於九、八〇〇元部分所領得抵價地出現少於百分之四十情形，顯違反平均地權條例明定抵價地面積不得少於百分之四十之規定。

- (三) 原處分機關變更訴願人應領抵價地權利價值之行政處分，有違反信賴保護原則之違法：

合法授益行政處分非具一定要件，原處分機關不得任意廢止，如政府為罔顧人民值得保護之信賴，而使其遭受不可預期之負擔或喪失利益，且非基於保護或增進公共利益之必要或因人民有忍受之義務者，有違行政法上「信賴保護原則」，而屬違法。本件原處分機關前已通知訴願人應領抵價地權利價值，為授益行政處分，基於信賴保護原則，原處分機關不得任意予以廢止。

三、原處分機關答辯意旨略謂：

- (一) 訴願人等原屬一般徵收範圍之土地經核准併入參加區段徵收，為本府特殊案例，屬本府行政措施，與原屬農業區及行水區之土地直接依都市計畫說明書內載明以區段徵收開發之情形有別，原處分機關將原屬一般徵收納入區段徵收之土地，以其原徵收補償地價為其權利價值，雖未與原都市計畫規定以區段徵收開發之土地同樣換算權利價值，仍屬本府行政裁量範疇，依法尚無不合。
- (二) 本件原都市計畫規定以區段徵收開發之土地為四二・七七六七公頃，依平均地權條例第五十四條第一項規定原土地所有權人於開發後自得領回百分之四十之抵價地。訴願人等原屬一般徵收之堤防、抽水站等用地，雖准予撤銷一般徵收加入區段徵收，惟事實上無法提供任何可建築土地，根本無法劃定範圍單獨辦理區段徵收。且因其區位不同，原為一般徵收之土地，其補償地價於七十八、七十九年辦理一般徵收時已依平均地權條例第十條規定以毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值計算，嗣因撤銷一般徵收改為區段徵收，至八十二年間辦理區段徵收時仍逐年依該條例第十條規定繼續調整其公告土地現值，致其補償地價與原行水區及農業區土地相差懸殊，本不宜併入區段徵收。雖經本府核定准其列入一併辦理區段徵收，其領回之抵價地係由前述之四

二·七七六七公頃土地所有權人於開發後之可建築土地所提供，因屬本府當時之特殊行政措施，本府除仍保障其依平均地權條例第五十四條第一項規定領回百分之四十之抵價地之權益外，自不宜再依同法條第二項規定換算其權利價值，以免侵害正常區段徵收之四二·七七六七公頃土地所有權人之權益。

(三) 任何土地以區段徵收開發均應負擔公共設施用地及工程費等開發成本，訴願人等原屬一般徵收列入區段徵收之土地自不應例外，當時訴願人等即應有上述之認知，如再予以換算，依本地區平均評定單位地價每平方公尺五二、九五二元計算，訴願人等被徵收每一平方公尺之土地將領回0·四三平方公尺至一·六0平方公尺之抵價地，與平均地權條例第五十四條規定不合。惟雖以訴願人等之應領徵收補償地價為應領抵價地權利價值，但以各使用分區平均單價計算訴願人等領回之抵價地面積之比例仍達百分之四十以上，除保障平均地權條例第五十四條規定之權益外，其超出百分之四十部分由本府負擔，仍較原屬農業區及行水區土地所有權人優惠。

(四) 平均地權條例及其施行細則有關區段徵收之相關規定均係規範原計畫以區段徵收方式開發之土地，至於原屬一般徵收之堤防等用地可否列入區段徵收範圍及其權利價值如何計算，均付諸闕如；因此，本府七十九年間以行政裁量准予上開土地加入區段徵收，因其與農業區、行水區之地價差異極為懸殊，故不宜一併換算其權利價值。而以其徵收之補償地價為其領回抵價地之權利價值，係屬行政裁量之範疇，應無不合，如照訴願人等主張比照農業區及行水區之土地換算權利價值，則其等參加區段徵收之土地，因其公告土地現值較高，以該等土地之總面積共為二公頃0五六三平方公尺換算權利價值後，共可領回二公頃三二九七平方公尺之抵價地，不但毋須提供任何負擔，而且領回一倍以上之抵價地，嚴重違反平均地權條例第五十四條之規定，顯不合法。

(五) 原處分機關前以八十六年十一月十七日北市地五字第八六二三三八一四00號書函通知訴願人等之應領抵價地權利價值，既與平均地權條例第五十四條規定不符，另以八十六年十二月三十日北市地五字第八六二三八六五三00號書函重新計算訴願人等應領抵價地之權利價值，與依法行政原則尚無不符。

四、卷查本件區段徵收所公告徵收之私人土地面積為四四八、三三0·七四五四平方公尺，依平均地權條例第五十四條之規定，其抵價地面積不得少於一七九、三三二·二九八平方公尺；又辦理區段徵收後該區域可建築土地總地價為九、七二四、一八一、七五八元，可建築土地總面積為一八三、六四一·一四平方公尺，平均單位評定地價為每平方公尺五二、九五二元；另公告土地現值每平方公尺超過或低於九、八00元之原一般徵收土地之總面積為二0、五六三·五二五九平方公尺，徵收補償地價為六二五、九三六、四0四元，都市計畫區段徵收（即農業區、行水區地價每平方公尺九、八00元部分）土地之總面積為四二七、七六七·二一九一平方公尺，徵收補償地價為四、一九二、一

二八、七五四元、合計總補償地價為四、八一八、〇五五、一五八元。至有關權利價值之計算方式，原處分機關八十六年十一月十七日北市地五字第八六二三三八一四〇〇號書函與訴願標的之八十六年十二月三十日北市地五字第八六二三八六五三〇〇號書函其不同點在於：前者將原屬一般徵收之土地併同原都市計畫區段徵收範圍土地計算其權利價值，故其抵價地總面積為一七九、三三二平方公尺，抵價地總地價為九、四九五、九八八、〇六四元，每位地主之權利價值即為應領補償地價乘以一·九七倍（ $9,495,988,064 \text{ 元} \div 4,818,055,158 \text{ 元} = 1.97 \text{ 倍}$ ），則原屬一般徵收之堤防、抽水站用地總面積二〇、五六三·五二五九平方公尺之土地所有權人可取回二三、二九七平方公尺之抵價地；反之都市計畫區段徵收總面積四二七、七六七·二一九一平方公尺之土地所有權人僅能取回一五六、〇三五平方公尺抵價地，僅佔其原有土地總面積百分之三六·四八。後者將原屬農業區及行水區之公告土地現值每平方公尺九、八〇〇元之土地以領回徵收私有土地總面積百分之四十之可建築土地為原則，單獨計算其權利價值，至於超過或低於九、八〇〇元原屬一般徵收之土地仍以其應領徵收補償地價為其權利價值，並保障其可領回百分之四十可建築土地；故依此計算，原屬農業區、行水區之都市計畫區段徵收補償地價為四、一九二、一一八、七五四元，預計抵價地總地價為九、〇六〇、四六六、九二五元，每位土地所有權人之權利價值為應領補償地價乘以二·一六倍（ $9,060,466,925 \text{ 元} \div 4,192,118,754 \text{ 元} = 2.16 \text{ 倍}$ ），可領回一七一、一〇六·八八七六平方公尺抵價地，至於原屬一般徵收堤防、抽水站用地之土地地主則可領回一一、九二七·二一一六平方公尺之抵價地，遠超過渠等原有土地總面積二〇、五六三·五二五九平方公尺之百分之四十以上（個別所有權人領回抵價地面積佔其原有土地面積從百分之四十至一六二·一一不等），合計發還抵價地總面積一八三、〇三四·〇九九二平方公尺。

五、本案原處分機關於八十六年十二月三十日書函所採據之抵價地權利價值計算方式，乃基於本府於七十九年間，為因應訴願人等之強烈要求並考量訴願人之權益，乃將原屬一般徵收方式取得之堤防、抽水站等用地，經撤銷徵收後，改併入以區段徵收方式取得。惟該等土地併入原都市計畫區段徵收辦理後，因該公共設施用地之需求，已無法再提供任何可建築用地，以為折算抵付之抵價地。故若採據八十六年十一月十七日書函之抵價地計算方式，將導致原屬農業區、行水區之土地所有權人可得分配領回抵價地之比例，因受訴願人等申領抵價地之排擠作用，而低於徵收總面積之百分之四十，致有違反平均地權條例第五十四條規定之意旨。其次，原屬農業區、行水區之土地，因依都市計畫規劃開發辦理區段徵收在即，故本市地價評議委員會評定其八十年至八十一年間之公告土地現值，均維持每平方公尺九、八〇〇元，而未依發展情形予以調整；相對的，訴願人等所有之堤防、抽水站等用地土地原屬辦理一般徵收，因係屬都市計畫公共設施用地，故至八十二年辦理區段徵收時，其各年度之公告土地現值，仍依平均地權條例第十條之規

定按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，而可逐年調整提高，兩者在公告土地現值之調整上，已有處理不一致之情形。再者，因考量訴願人等之權益，改併入區段徵收，其所領回之抵價地係由原屬農業區、行水區之土地所有權人參與區段徵收開發完成後所提供之可建築用地，致對於原屬都市計畫區段徵收範圍內之土地所有權人其參與區段徵收之預期利益有所影響。另依平均地權條例施行細則第七十九條之規定，原土地所有權人於領取現金補償地價者，其嗣後申請優先買回土地面積占其被徵收土地面積之比例，尚有不得超過該徵收案預計抵價地面積占徵收總面積之比例之限制。本案訴願人等於改併入區段徵收後，其權益已受相當之保障，且依八十六年十二月三十日書函所採據計算方式其可領回抵價地之比例平均亦達百分之五十八之多（按個別所有權人領回抵價地面積佔其原有土地面積從百分之四十至百分之一六二．一一不等），尚比原都市計畫區段徵收範圍內之土地所有權人領回抵價地百分之四十，高出甚多，顯見原處分機關亦已為相當之衡酌。基於上述之考量，於利益保護之均平衡量上，為確保合乎平均地權條例第五十四條規定之意旨，原處分機關之前揭處分，尚非無據。

六、原處分機關以八十六年十二月三十日北市地五字第八六二三八六五三〇〇號書函重新計算訴願人等之應領抵價地權利價值，係就1. 用地取得方式中，一般徵收改併入區段徵收之別；2. 公告土地現值調整或經凍結之別；3. 區段徵收後可供建築之土地有無提供之別等差異情形，依其不同類型，於計算應領抵價地權利價值時，適用不同之計算方法，乃係就一般徵收併入區段徵收辦理時，應適用之程序及實體要件於法律未有規定時所為之必要且不得已之措施。且原處分機關在確保合乎平均地權條例第五十四條被徵收人最少可領回徵收總面積之百分之四十的原則下，已盡其所能維護原屬農業區、行水區之土地所有權人參與區段徵收之財產保障利益，並兼顧訴願人等之利益，故前揭八十六年十二月三十日書函之權利價值計算方式係較為公平合理之計算方式。又原處分機關為兼顧原屬一般徵收土地及原屬農業區、行水區之土地兩方土地所有權人之利益，而更改應領抵價地權利價值計算方式之結果，致本府須多加負擔開發成本，使本府原得標售之其餘可供建築土地，由原本之四、三〇九．一四平方公尺減至六〇八．一四平方公尺。故原處分機關八十六年十二月三十日書函之抵價地權利價值計算方式，係基於兩者不同之狀況，而適用不同之計算方式，並未違反平等對待原則，原處分尚無不當，應予維持。

七、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第十九條前段之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張 富 美
委員 黃 茂 榮
委員 鄭 傑 夫
委員 楊 松 齡
委員 薛 明 玲

委員 王 清 峰
委員 陳 明 進
委員 王 惠 光

中 華 民 國 八 十 七 年 五 月 八 日

市長 陳 水 扁

訴願審議委員會主任委員 張 富 美 決行

如認原處分違法或不當而對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起三十日內，向內政部提起再訴願，並抄副本送本府。

（內政部地址：台北市徐州路五號）