

從臺北高等行政法院111年度訴字第932號判決談土地徵收補償市價查估

賴伯男*

壹、問題提起

按憲法第15條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（司法院釋字第400號、第709號、第732號及第747號解釋參照）。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，亦為憲法第143條第1項所明定。國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應儘速給予合理、相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨（司法院釋字第516號、第579號、第652號、第731號解釋參照）。

我國於101年以前，徵收土地向以公告土地

現值加成方式辦理補償；為兼顧土地所有權人權益及順利取得公共建設用地之原則下，101年1月4日修正公布之土地徵收條例第30條第1項規定，被徵收之土地，應按照徵收當期之市價，補償其地價¹。中央主管機關內政部²乃依同條第4項規定之授權訂定發布「土地徵收補償市價查估辦法」（下稱查估辦法）全文31條，同年9月1日，土地徵收條例第30條暨查估辦法同步施行，土地徵收實務上，即依查估辦法之規定辦理市價查估作業；嗣各有關單位反應部分規定尚有配合實務作業檢討修正之必要，內政部乃修正發布查估辦法全文33條，並自104年3月1日施行。惟修正條文施行迄今8年多以來，土地徵收補償市價查估之結果仍爭議不斷，被徵收土地所有權人對於查估結果提出異議、復議、訴願、行政訴訟者即屢見不鮮³。為此，

* 本文作者係執業律師、執業不動產估價師、執業地政士、不動產經紀人。

註1：採「市價」補償之規定，早於民國4年土地收用法第7條即明定以市價為土地收買之價；此外，民國43年實施都市平均地權條例第30條、民國53年都市計畫法第48條、民國59年獎勵投資條例第43條、民國68年科學園區設置管理條例第12條皆以市價為徵收補償之標準。楊松齡（2023），《實用土地法精義》，23版，第760頁，五南。

註2：土地徵收條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；……。」

註3：土地徵收條例第22條第2項、第3項規定：「（第2項）權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起30日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，該管直轄市或縣（市）主管機關於接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。（第3項）權利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。」

內政部復擬具「土地徵收補償市價查估辦法」部分條文修正草案，於112年6月28日公告⁴，雖僅局部修正9個條文，惟因對於草案內容仍有不同之意見，爰由法規會重新檢討中⁵。

整體觀察土地徵收補償市價查估之行政爭訟事件（裁判案由為：「徵收補償」者），其所涉爭執事項，諸如：數據計算或填載錯誤⁶、比較案例選取⁷、區段劃設錯誤⁸、估價基準日認定⁹等，爭點相當多樣化；此些事件均屬因執行或適用查估辦法規定所衍生者。近來，臺北高等行政法院111年度訴字第932號判決有關徵收補償事件¹⁰，北高行將訴願決定及原處分均撤銷，並命被告對於原告之徵收補償價額異議，應依本判決之見解作成決定。是此一判決或有值得吾人注目之處，本文嘗試以案例分析之方式，評析北高行此一判決理由之構成究為何？其認事用法是否妥適？並參酌其他相關判決，進而以之檢視查估辦法之相關規定是否符合徵收補償之本質？是否確實得以改進、匡正向來以公告土地現值加成補償方式辦理之弊病，進而符合各界之期待？本文實持保留、否定之態度；

故為文論之，或可供不動產估價師受託辦理土地徵收補償市價查估時之參考，亦可供律師辦理相關訴訟時之策略研擬，並可供主管機關執行徵收補償查估及後續修法之建議。

貳、臺北高等行政法院111年度訴字第932號判決

一、事實概要

交通部民用航空局為辦理「桃園航空城機場園區特定區區段徵收案」，經內政部以109年6月19日函核准區段徵收，原告等6人共有坐落於桃園市大園區竹圍段崁下小段13地號土地（屬一般農業區農牧用地，面積3,657平方公尺，下稱系爭土地）位於徵收範圍內，經被告委託查估單位查認系爭土地有部分位於河川管制範圍內，遂將河川管制範圍外土地劃入第P025-00地價區段，另將河川管制範圍內土地劃入第P047-00地價區段，並分別於第P025-00地價區段內選取同屬農牧用地且具代表性之竹圍段崁下小段108-1地號土地為比準地，第P047-00地價區段內選取同屬農牧用地且具代表性之貨運段59地號土地為比準

註4：行政院（2023），《行政院公報》，29卷119期。

註5：修正草案雖已公告完成但擬重新檢討其內容，故本文僅提出部分條文修正內容供參，不擬對之加以評析。

註6：例如：高雄高等行政法院103年度訴字第84號判決。

註7：例如：高雄高等行政法院103年度訴字第562號、104年度訴字第534號判決；臺中高等行政法院104年度訴字第317號判決；臺北高等行政法院106年度訴字第277號判決及最高行政法院108年度判字第142號判決。

註8：例如：臺北高等行政法院104年度訴字第1627號判決及最高行政法院107年度判字第79號判決。

註9：例如：臺中高等行政法院104年度訴字第262號判決。

註10：此判決為筆者撰稿時以「徵收補償」案由所搜尋到最新行政法院判決，雖案號為111年，但判決作成日期為112年10月26日。

地。本案估價基準日為108年9月1日，依查估辦法第17條規定放寬案例蒐集期間至估價基準日前1年內（即107年9月2日至108年9月1日），共蒐集144件買賣實例¹¹，並填載買賣實例調查估價表後，再分別於第P025-00、P047-00地價區段各選擇2件買賣實例作為比較標的，計算結果系爭土地之宗地市價為每平方米新臺幣（下同）8,946元，又因本案徵收公告日為109年11月9日，遂以桃園市地價及標準地價評議委員會（下稱地評會）109年評定通過之大園區市價變動幅度101.11%為據，調整後系爭土地之徵收補償價格為每平方米9,046元，被告據以為公告徵收，公告期間自109年11月9日起至同年12月9日止，並以109年10月19日函檢送地價補償歸戶清冊通知土地所有權人及使用人領取徵收補償費。原告因不服系爭土地之徵收補償價額，於109年12月31日提出異議，經被告以110年2月1日函通知原告查處結果。原告仍不服，申請復議，經被告提請地評會審議結果，決議維持原徵收補償價格。被告以111年2月22日函（下稱原處分¹²）通知原告復議結果。原告提起訴願經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、判決要旨

（一）買賣實例、比準地及比較標的之選取，構成查估辦法估計預定徵收土地宗地單位市價之決定因素，環環相

扣，相互牽動，均在達成查估辦法具體化土地徵收條例第30條所定按照徵收當期市價補償之目的。

（二）本件查估單位於調查、蒐集相關買賣實例時，關於預定徵收土地範圍內不同地價區段比準地之查估中，對相同2筆買賣實例是否屬查估辦法第7條所定之特殊情況交易判斷並不一致，又買賣實例調查估價表卻未敘明其具體理由及所憑證據資料之情況下，致地評會就系爭土地徵收補償市價之評定是否有基於錯誤之事實認定或不完全之資訊，顯有疑慮，應認原處分之查估程序容有瑕疵，且足以影響系爭土地市價查估之正確性；又查估單位於查估比準地地價階段，本應於比準地地價估計表中敘明決定理由，卻漏未詳予敘明比較標的與比準地差異率決定之理由，使地評會無從判斷查估機關填寫之表格內容是否正確，亦已違反查估辦法第19條之規定。從而，原處分之查估程序即有違法瑕疵。

參、從判決出發談土地徵收補償市價查估

我國行政訴訟實務上，原告端為人民者占絕大多數，且勝訴率偏低，以111年為例，高

註11：本案二不同地價區段所蒐集之實例均為相同之144件買賣實例。

註12：徵收補償價額之公告、因異議所為之查處結果通知及復議結果之通知，三者均為徵收執行機關直轄市或縣（市）政府之行政處分，惟實務上多以復議結果之通知作為原處分，蓋其乃直轄市或縣（市）政府對於徵收補償地價之最終處分。

等行政法院行政訴訟第1審事件終結2,585件，原告勝訴件數僅207件¹³。本件北高行111年度訴字第932號判決為行政法院少數援採原告主張而撤銷訴願決定及原處分之案件，其認定事實及適用法律所援採之理由為何，值得吾人深入探討。

一、不同地價區段之相同買賣實例是否屬查估辦法第7條所定之特殊情況交易判斷並不一致

按土地徵收補償市價查估時，應先依查估辦法第4條第2款¹⁴及第6條第1項¹⁵規定調查、蒐集市場買賣實例，並填寫買賣實例調查估價表。再依第13條第1款規定¹⁶判定買賣實例情況，其非屬特殊情況者，買賣實例總價格即為正常買賣總價格；買賣實例之價格如明顯偏高或偏低，且有土地徵收補償市價查估辦法第7條、第8條¹⁷規定之特殊情況時，應先就實例作價格修正，並記載於調查估價表，以估計實例土地之正常單價；例外

於影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整時，始得不予採用作為買賣實例。

次按查估辦法第7條規定，買賣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：一急買急賣或急出租急承租；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。

本判決理由認為，就第P025-00地價區段比準地之查估而言，實例編號45所示蘆竹區坑子外段外社小段393-70地號¹⁸土地買賣實例調查估價表（填寫日期為108年9月5日）之備註欄載稱：「買賣實例土地部分作為鄰地道

註13：敗訴1,388件、部分有理由部分無理由89件、部分有理由部分不合法2件、裁定駁回382件、移送管轄165件、和解24件、撤回315件、其他13件。參司法院統計年報網頁：

<https://www.judicial.gov.tw/tw/lp-2266-1-xCat-08.html>。

註14：土地徵收補償市價查估辦法第4條第2款規定：「土地徵收補償市價查估之辦理程序如下：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。」

註15：土地徵收補償市價查估辦法第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，並得蒐集市場收益實例。調查實例應填寫買賣實例調查估價表或收益法調查估價表。」

註16：土地徵收補償市價查估辦法第13條第1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。」

註17：查估辦法第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法調查估價表：一、交易價格、租金或權利金等及各項稅費之負擔方式。二、有無特殊付款方式。三、實例狀況。四、有無基本機電、裝修以外之其他建物裝潢費用。」

註18：嗣地籍圖重測而為公溝段1352地號。

路使用，作道路使用無法量化調整，依查估辦法第7條規定暫不採用。」實例編號62所示大園區沙崙段沙崙小段2615地號土地買賣實例調查估價表（填寫日期為108年9月5日）之備註欄載稱：「買賣實例現況已變更為工業區丁種建築用地土地，買賣當時有未來非農使用之期待狀況，無法量化調整，依查估辦法第7條規定暫不採用。」分別屬查估辦法第7條第13款「其他特殊交易」及第2款「期待因素影響之交易」等特殊情況交易，且該影響交易價格之情況無法量化調整，而應不予採用。再觀諸第P047-00地價區段比準地之查估，查估單位於109年1月2日重新填載買賣實例調查估價表，選擇蘆竹區坑子外段外社小段393-70地號土地（重編實例編號5）及大園區沙崙段沙崙小段2615地號土地（重編實例編號9）為比較標的1、2，並認該等買賣實例總價格即為正常買賣總價格，無庸進行任何量化調整，足見查估單位關於預定徵收土地範圍內各地價區段比準地之查估中對前述2筆買賣實例是否屬查估辦法第7條所定之特殊情況交易判斷迥異。

本文認為，對於相同2筆買賣實例，於不同地價區段中，經一區段選為比較標的，並以買賣實例總價格即為正常買賣總價格，無庸進行任何量化調整；惟於另一區段中，卻以無法量化調整為由而不予採用，則影響該2筆

買賣實例交易價格之情況究竟得否有效掌握及量化調整？陷入各說各話、真偽不明之窘境，查估單位依此而作成之比準地地價是否真實無誤，不無疑義。進而言之，就重測前蘆竹區坑子外段外社小段393-70地號該筆土地而言，查估單位於第P025-00地價區段認其「部分作為鄰地道路使用，作道路使用無法量化調整」，而於第P047-00地價區段卻認該「買賣實例總價格即為正常買賣總價格，無庸進行任何量化調整」；然而本文以為，該筆農牧用地現況作為鄰地道路使用部分之面積約128平方公尺，該部分係無法作農業使用並無疑義，惟似得依道路實際使用面積作為量化調整之基準而予以調整，且亦須經調整後始可得出其正常價格，故查估單位於上開二地價區段對於該同一筆土地之認定結論均有值得質疑之處¹⁹。

二、案例蒐集期間與比較標的之選取

按以買賣實例估計之土地正常單價應調整至估價基準日；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；案例蒐集期間內無適當實例時，得放寬至估價基準日前1年內。比準地比較價格之查估，應填載比較法調查估價表，就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；查估辦法第17

註19：本件比準地及比較標的均為農牧用地，倘農牧用地部分作道路使用，得減除實際作道路使用面積作為量化調整之依據，惟倘整筆作道路使用則無法作量調整。另本判決六（二）2(3)謂「惟依被告前揭答辯，可知針對實例編號5既有事後再至現場勘查，確認該道路並不影響該地作為農業使用，故認暫不採用的原因得以排除，遂將備註欄內容全數刪除，於109年1月2日重新填載買賣實例調查估價表，並採為比較標的1」，可知買賣實例如有作道路使用情形，如該道路實際不影響該地作農業使用，該買賣實例仍得採用為比較標的。

條及第19條第1項第1款定有明文²⁰。

本判決理由認為，第P025-00地價區段選取實例編號1所示蘆竹區中興段832地號土地（交易日期：108年2月23日，土地正常單價為每平方公尺14,459元）及實例編號8所示蘆竹區新庄子段1230地號土地（交易日期：108年4月23日，土地正常單價為每平方公尺14,173元）分別為比較標的1、2，另對實例編號4所示蘆竹區宏華段288地號土地（交易日期：108年1月14日，土地正常單價為每平方公尺19,661元）、實例編號9所示大園區五塊厝段下埔小段1492-2、1501、1502地號土地（交易日期：107年10月2日，土地正常單價為每平方公尺9,960元），則均以「價格日期較遠，暫不選用」；再觀諸第P047-00地價區段比準地之查估，查估單位亦係從蒐集144件買賣實例中選取比較標的，且對實例編號5交易日期107年10月22日較遠，是否適宜作為比較標的乙節愒而未論；相對照於同一地價區段之實例編號62及84等2件買賣實例調查估價表，交易日期均在107年10月間，何以不能成為比較標的，亦欠缺合理之說明，是否足資地評會審查、判斷查估單位選擇比較標的或認不應採用之買賣實例有無經過詳細查證及充分衡量，而非出於查估單位之恣意，已非無疑。

查買賣實例之交易日期與估價基準日之接近程度，固亦屬影響市場價格變動之條件，

而可列為選擇比較標的標準項目之一。然參照查估辦法第17條第2項規定意旨，其案例蒐集期間僅限於半年內，故各個買賣實例之交易日期，相差至多不超過半年，倘未發生短期內市場波動率過大情形，土地本身條件之影響應大於交易日期之影響程度。故適當比較標的之選擇，自應就各買賣實例之區域因素、個別因素、交易日期等情，依據調查所得之事實情況，綜合評價後，從中選擇影響價格變動之條件與比準地相同或較相似者予以採用為比較標的，始符合買賣實例比較法之精神（高雄高等行政法院104年度訴字第534號判決參照）。本文認為，案例蒐集期間無論係半年或1年，經估計之土地正常單價既應先依查估辦法第17條第1項進行價格日期調整至估價基準日，則於選擇比較標的時，實不宜再以買賣實例價格日期之遠近作為是否選為比較標的之主要考量因素；蓋規範案例蒐集期間之目的乃在於將此一期間內之買賣實例選定為比較標的，倘於選擇比較標的時又以時間之遠近因素加以排除，即有失其規範案例蒐集期間之目的，是上開高高行判決之理由值得肯定。

再者，案例蒐集期間內無適當實例時，得放寬至估價基準日前1年內，查估辦法第17條第3項定有明文。所指「無適當實例」屬不確定法律概念，依其文義，應包含事實上該期間無買賣實例，及買賣實例作為比較標的不

註20：嗣內政部擬具之土地徵收補償市價查估辦法修正草案第17條第2項規定：「前項估價基準日為每年9月1日者，案例蒐集期間為前1年9月2日至當年9月1日。估價基準日為每年3月1日者，案例蒐集期間為前1年3月2日至當年3月1日。」並配合刪除第3項案例蒐集期間得放寬至估價基準日前1年內之規定；其修法方向係採放寬案例蒐集期間，由101年之6個月、103年放寬至現行原則6個月、例外1年；修正草案則直接訂為1年。

適當之情形。至於案例蒐集期間內有買賣實例，須存在何種條件，始得認該買賣實例作為比較標的不適當，當係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之比較標的而言²¹。本文認為，本件於原案例蒐集期間（108年3月2日至108年9月1日）內既有第P025-00地價區段比較標的2（交易日期為108年4月23日）及第P047-00地價區段比較標的2（交易日期為108年3月4日）之買賣實例可供選取，各地價區段均至少已有1實例被採為比較標的，非屬案例蒐集期間內無適當實例的情形，則本件將案例蒐集期間放寬至估價基準日前1年內，實已違反查估辦法第17條第3項規定²²，惟本件判決之原告並未主張此一違法理由供法院判斷，特提出供參。

三、比較法調查估價表「其他」項下之調整問題

按查估辦法第19條規定，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；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；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；比準地地價之決定理由應詳予敘明於比準地地價估計表。另內政部訂定之「影響地價個別因素評價基準表」說明¹¹訂有：「如有無法歸屬表列項目之特殊情形需調整者，得於『其他』項下適度調整。」又桃園市政府依此而訂頒「桃園航空城區段徵收區影響地價個別因素評價基準明細表（土地徵收補償市價查估用）」，分別就宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件、行政條件及其他等個別因素訂定個別考量細項及最大影響範圍，就「其他」足以影響地價之因素備註欄中載明：「最大影響範圍：30%」、「說明：增列本項目修正細項，須敘明修正理由」。

本判決理由認為，第P047-00地價區段之比較標的1、2，其中「6其他」此1細項之調整差異率均高達-12%²³，卻未敘明修正之理由，僅將比較標的1、2條件略載為「優」，而無從依此探知其緣由，其背後考量因素實係因比較標的1、2均位於河川管制線外，比準地則位於河川管制線內，兩者土地使用管制及利用價值有顯著之不同，然查估單位未依其訂頒個別因素評價基準表，就「其他」足以影響地價之個別因素於比較法調查估價表敘明調整、修正「-12%」之理由，即難謂

註21：最高行政法院108年度判字第83號判決參照。

註22：另參臺北高等行政法院109年度訴字第739號判決。

註23：本判決六（二）2(4)謂「然關於比較標的1、2個別因素調整差異率分別為-15%、-14%，其中『6其他』此1細項之調整差異率均高達-12%，…」。

與查估辦法第19條之規定無違，原告依此質疑原處分未說明差異率之具體根據理由，無從知悉其專業判斷依據，且未盡說理義務，應屬有據。

如前所述，本案因系爭土地跨越河川管制線兩側而劃分為2地價區段，惟管制線內之地價區段仍選定位於管制線外之比較標的，則劃分為2地價區段之意義何在？其比較標的之選定是否妥適？不無疑義。再者，本判決係以個別因素評價基準表未就「其他」足以影響地價之個別因素於比較法調查估價表敘明調整、修正之理由而構成違法。惟有關「其他」項下之違法態樣，並不以此為限，例如，與本判決同一區段徵收案之其他地價區段中，有於比較法調查估價表之個別因素調整時，將「5行政條件」項下之「22使用分區或編定用地」細項與「6其他」項重複調整之爭議存在情形者，試說明如下²⁴：

(一) 此件比準地屬鄉村區交通用地，比較標的為一般農業區農牧用地，查估單位於比較法調查估價表中，除於個別因素調整「5行政條件」項下之「22使用分區或編定用地」細項中，將比較標的之差異率下修10%外（因認鄉村區交通用地劣於一般農業區農牧用地），又於「6其他」項中將比較標的之差異率亦下修11.25%，並依規定敘明修正理由，比準地欄位敘明：「作為交通水利設施使用，利用性稍差」，比較標的欄位敘明：「標的現況可供農作及農業相關設施使用」。質言之，查估單位認為作為比準地之

交通用地「作為交通水利設施使用，利用性稍差」，劣於作為比較標的之農牧用地「標的現況可供農作及農業相關設施使用」，故於「6其他」項下將差異率下修11.25%。惟細釋「作為交通水利設施使用，利用性稍差」、「標的現況可供農作及農業相關設施使用」之理由，僅係在說明不同編定用地之使用上差異；亦即，「作為交通水利設施使用」本為交通用地之法定用途，而「供農作及農業相關設施使用」亦為農牧用地之法定用途，「使用分區或編定用地」之分類之所以訂有差異率，並不在於名稱上之差異，而係名稱背後所表彰不同用地別使用上之差異。然而，查估單位卻在「其他」項下以二種用地別法定用途之不同再下修差異率，此種恣意重複調整所得出比準地價格之正確性非無再行審酌之餘地。

(二) 其次，影響地價個別因素評價基準表係以無法歸屬表列項目之特殊情形而有需要者，始得於「其他」項下適度調整，此乃為避免表列項目之列舉有所缺漏而為之概括規定，其主要係在規範實際案例中若有無法歸屬於表中5種主要項目下之19種細項的「特殊情形」，則得於「其他」項下適度調整，並須敘明修正理由，且調整率最大為30%；反面言之，倘與表列項目可歸屬為同一或類似者，即不得於「其他」項下再為重複調整。從而，查估

註24：本件爭訟現繫屬於臺北高等行政法院行政訴訟庭審理中。

單位倘得恣意利用「其他」項目，就最大調整率30%之範圍內，以與表中所列19種細項同義之其他理由作重複調整，則不啻得由查估單位於30%之範圍內恣意操作比準地價格，對於被徵收土地所有權人而言實屬明顯不公。

- (三)再者，依內政部公布之影響地價個別因素評價基準表所列各種因素影響百分比觀之，「6.其他」為不確定法律概念，「1.宗地條件」、「2.道路條件」、「3.接近條件」、「4.周邊環境條件」、「5.行政條件」較「6.其他」更為具體明確。而前5項下19細項中，除「24.容積率」、「25.有無禁限建」二細項授權查估機關得調整最大影響百分比至50%以下及「11.臨街情形」細項得調整最大影響百分比至30%以下範圍外，其餘細項最大影響百分比調整範圍皆在20%以下，益徵該基準表就不確定法律概念之「6.其他」項，授權查估機關得就最大影響百分比30%以下範圍調整實有過高，使得查估機關之調整有流於恣意判斷之可能。

四、地評會就土地徵收補償市價之評定 基於錯誤之事實認定或不完全之資訊

本判決理由認為，依平均地權條例第4條第1項及土地法第155條第1項規定授權訂定之地

評會組織規程第3條第1款、第5款、第6款規定，「地價區段之劃分及各區段之地價」、「土地徵收補償市價及市價變動幅度」及「依法復議之徵收補償價額」之評議，為地評會之任務；又依同規程第4條規定，地評會之成員，包括議員代表、地方公正人士、地政專家學者、不動產估價師、法律、工程、都市計畫專家學者及地政、財政、工務或都市計畫、建設及農業主管等²⁵。足見，地評會為合議制組織，其所作成地價或土地徵收補償市價之評議，乃經由不同屬性之代表，各自依其專業之不同觀點，依照一定之法律程序，獨立行使職權，共同作成之決定，應認享有判斷餘地。而在判斷餘地範圍內，行政法院對於地評會就土地徵收補償市價之評定，固應予尊重，採取較低之審查密度，然非不予審查，如地評會之判斷有恣意濫用或其他違法情事時，仍得予撤銷或變更之，其情形包括：1.是否基於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.是否違反一般公認之價值判斷標準。5.是否出於與事物無關之考量。6.是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之組織是否合法且有判斷之權限。8.是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等。

承上，本判決係認為本件地評會之組織符

註25：嗣內政部（112）臺內地字第1120262734號令修正發布新名稱：地價及標準地價評議委員會組織及運作辦法，定自同年7月1日施行，其第4條第1項並修正地評會之成員，包括地政專家學者或民間團體代表、不動產估價師或不動產估價師公會代表、法律、工程、都市計畫專家學者或民間團體代表、地政、財政或稅捐、工務或都市計畫、建設或農業主管、議員代表等。

合修正前地評會組織規程第4條規定，且依同規程第3條規定有判斷之權限。惟其亦認為，查估單位於買賣實例調查估價表未敘明其具體理由及所憑證據資料、於比準地地價估計表漏未詳予敘明比較標的與比準地差異率決定之理由，使地評會無從判斷查估單位填寫之表格內容是否正確，致地評會就系爭土地徵收補償市價之評定是否有基於錯誤之事實認定或不完全之資訊，顯有疑慮。

除此之外，在相關市價查估案例中，地評會尚有其他基於錯誤事實認定或不完全資訊之情形，例如，於案例蒐集期間內，應蒐集之買賣實例數量究為何，查估辦法並未規定，故實務上有僅依查估辦法第19條第1項第1款選擇之1至3件比較標的填寫買賣實例調查估價表者。惟依最高行政法院108年度判字第83號及109年度判字第333號判決意旨認為，倘查估機關調查買賣實例，未就案例蒐集期間之全部買賣實例填載調查估價表，而僅就採為比較標的之買賣實例填寫時，在地評會並無資料可查核審認買賣實例是否果如查估機關所認應不予採用的事實基礎下，作成評定結果決議維持原補償價格，則有基於錯誤

或不完整事實為判斷之瑕疵，而屬違法²⁶。

肆、相關行政法院判決歸納

上述最高行政法院之見解，乃有助於土地徵收補償市價查估規定之落實，是值得注目與肯定；其不僅對日後同類爭訟事件帶來影響，且對於既往查估單位蒐集買賣實例之作法，予以相當程度之衝擊，並進而促使了中央主管機關內政部作出修正查估辦法之舉，故具重大意義。以下，本文嘗試爬梳行政法院裁判，將101年9月1日土地徵收條例第30條及查估辦法施行後之確定判決要旨予以臚列²⁷，以與本案判決之相關見解相互對照：

一、高雄高等行政法院103年度訴字第562號判決（104/3/4）

本件南市地評會既於復議時已明知蒐集期間另有太新段1411、1411-1地號土地之交易實例存在，卻以查估辦法所未限制之要件即未完成實價登錄為由而不予採用該筆成交價格較高之買賣實例，則該次會議作成「維持系爭土地102年土地徵收補償市價每平方公尺

註26：惟論者有認為，查估辦法第4條第2款、第6條第1項無明確規定必須調查買賣實例之一定數量，且買賣實例之選取屬不確定法律概念，故行政機關有判斷餘地，認法院不宜審查。康秋桂、蔡盈輝、蘇德聖（2022），〈土地徵收補償市價行政訴訟課題之評析〉，《土地問題研究季刊》，21卷2期，第86-87頁。嗣內政部擬具之「土地徵收補償市價查估辦法」第7條第1項增訂：「依第4條第4款選取1至3件實例為比較標的，以與比準地條件相同或相似者為優先，並應填寫買賣實例調查估價表或收益法調查估價表。」其立法說明略以：為避免發生近年來內政部訴願決定與行政法院部分見解與實務作業扞格之情形，不予選取為比較標的者，亦無須填寫買賣調查估價表。質言之，內政部擬以法規明定選取為比較標的者始應填具買賣實例調查表；如此似有規避地評會審查之嫌，對於整體市價查估制度之建構，恐有開倒車之疑慮。

註27：事實上，於最高行政法院作出上述判決之後，實務上即予以援採，包括內政部109年12月21日1090480094號、同年月23日1090620051號訴願決定等。另，以下所臚列者，除較近期之裁判因當事人有無上訴尚屬不明者外，多為確定判決。

4,400元」之決議，非但與查估補償辦法第17條規定有違且係基於不完整之事實資料而為判斷，其判斷已非適法，則被告因而據上開決議而核定系爭土地之徵收補償市價，自難謂合法，應予撤銷。

二、臺中高等行政法院104年度訴字第317號判決（104/12/30）

是被告如不採用同段427及428-6地號等2筆土地為比較標的，則應以較該2筆土地與比準地條件相同或相似之土地為比較標的，乃其採用竹山鎮○○段○○號土地買賣實例為比較標的，該土地地價區段為P011-00，雖為特定農業區農牧用地，與比準地相同，但其土地形狀非常狹長及不規則，並呈倒L形，難以整體規劃利用，依社會一般通念及土地利用條件，卓越不動產估價師事務所選取之竹山鎮○○段427及428-6地號等2筆土地，與比準地之地段及條件較為相近，而被告作業單位竹山地政所捨該2筆土地，以竹山鎮○○段○○號土地買賣實例為比較標的，予以綜合比較調整比準地為每平方公尺市場正常交易價格，有基於取樣不足之事實，及違反一般有效價值判斷原則等情事，自有違誤。

三、高雄高等行政法院104年度訴字第534號判決（106/8/10）

（一）被告所為原處分，關於市場買賣實例

之蒐集、比較標的之選擇，有基於錯誤或不完整之事實、違反正當法律程序、違反一般有效之價值判斷標準：

（二）被告尚未踐行完成查估辦法第6條²⁸所規定應填寫該14件買賣實例調查估價表之法定正當程序，即逕為選擇其餘3件買賣實例採用為比較標的之判斷，進而作成原處分，即有恣意違反正當法律程序之違法，自應予撤銷。

（三）被告自行創設法律所無限制之選取比較標的之方法（就其蒐集之17件市場買賣實例，以附表1、2、3各地價區段內之買賣實例各自評比，各自選擇1件為比較標的，而非就17件互相評比後選出3件比較標的），顯然違反一般有效之價值判斷原則，且其選取結果將影響比準地地價之查估精確性，足認被告係出於恣意之判斷，洵有違法，應予撤銷。

（四）被告提出之買賣實例調查估價表，除土地面積及交易日期、買賣價格外，並無土地個別條件之記載，且該調查估價表之「承辦員、課（股）長、主任（局長）」簽名欄，均屬空白，益徵被告就屬正常交易價格之買賣實例，係以交易日期是否接近價格日期為標準，據以從中選擇編號5為比較標的，而未參酌土地本身條件之個別因

註28：查估辦法第6條規定：「依第4條第2款調查實例，以蒐集市場買賣實例為主，並得蒐集市場收益實例。調查實例應填寫買賣實例調查估價表或收益法調查估價表。前項所稱收益實例，指租賃權或地上權等他項權利，且具有租金或權利金等對價給付之實例。第1項調查得採用當事人、四鄰、不動產估價師、不動產經紀人員、地政士、金融機構、公有土地管理機關、司法機關或有關機關（構）之資訊。」

素，諸如土地位置、形狀、面積大小、坡度、臨路狀況、使用限制、與農貨市場之距離及進出道路等事實情形。從而，被告就此影響比較標的選擇之重要事實未加以參酌考量，即作成選擇採用編號5為比較標的之判斷，亦顯係基於不完整事實資料所為之恣意判斷，洵有違法。

四、最高行政法院108年度判字第83號判決（108/2/27）

被上訴人對於系爭土地之補償價額之查估認定，對於原案例蒐集期間買賣實例豐稠小段106地號等6筆土地交易，未依查估辦法第6條第1項規定填寫買賣實例調查估價表，即逕以原案例蒐集期間無適當買賣實例，將案例蒐集期間放寬為估價基準日前1年內，又以該區段無適當買賣實例，而將位於特定農業區農牧用地第P101-01號地價區段之太保市○○段○○號土地，及第P101-02號地價區段鹿草鄉後寮小段236地號土地等2筆買賣實例為比較標的，估計買賣實例土地正常單價，核有未遵守查估辦法辦理市價查估之情形，且致對市場買賣實例之蒐集、比較標的之選擇，有基於錯誤或不完整事實作成判斷之違法情事。

五、最高行政法院109年度判字第333號判決（109/6/12）

- （一）被徵收土地所有權人對徵收補償價額不服，依土地徵收條例第22條第2項規定以書面提出異議，經主管機關為維持原補償價額之查處，如有不服，循序提起行政訴訟，其訴訟種類應為行政訴訟法第5條第2項規定²⁹之課予義務訴訟。
- （二）倘查估機關調查買賣實例，未就案例蒐集期間之全部買賣實例填載調查估價表，而僅就採為比較標的之買賣實例填寫時，在地評會並無資料可查核審認買賣實例是否果如查估機關所認應不予採用的事實基礎下，作成評定結果決議維持原補償價格，則有基於錯誤或不完整事實為判斷之瑕疵，而屬違法。
- （三）買賣實例之價格如明顯偏高或偏低，且有土地徵收補償市價查估辦法第7、8條³⁰規定之特殊情況時，應先就實例作價格修正，並記載於調查估價表，以估計實例土地之正常單價，例外於影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整時，始得不予採用作為買賣實例。

註29：行政訴訟法第5條第2項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」

註30：查估辦法第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法調查估價表：一、交易價格、租金或權利金等及各項稅費之負擔方式。二、有無特殊付款方式。三、實例狀況。四、有無基本機電、裝修以外之其他建物裝潢費用。」

六、臺中高等行政法院109年度訴字第151號判決（111/3/31）

- （一）被告就查估辦法第4條第2款³¹調查買賣實例，未依第7條填載買賣實例調查估價表，已有違法。
- （二）P008-00與P027-00地價區段比較標的的選取是否不當乙節，因被告就案例蒐集期間之全部買賣實例，未依查估辦法第7條及第8條規定，於有特殊情況時，應先就實例作價格修正，並將之記載於買賣實例調查估價表，即逕予排除，其查估程序有瑕疵，故其就比較標的之選取程序亦應有瑕疵。

七、最高行政法院110年度上字第380號（111/8/30）、111年度上字第280號判決（111/9/15）

原判決以上訴人就案例蒐集期間所蒐集之買賣實例，僅因宗地條件或道路條件不同等因素，即認該等買賣實例不宜選取為比較標的，未依查估辦法第7條及第8條規定，於有特殊情況時，應先就實例作價格修正，並記載於買賣實例調查估價表，即逕予排除，其查估程序有瑕疵，且足以影響市價查估之合法性，將訴願決定及原處分均撤銷，判令上訴人對於被上訴人108年異議書之申請，應依原判決之法律意見作成決定，核無違誤。

八、最高行政法院110年度上字第465號判決（111/8/30）

原判決以上訴人就案例蒐集期間所蒐集之

買賣實例，僅因屬持分交易、親友間交易或有合併使用、交易含未登記建物、公設地、道路條件不同等因素，即認不宜選取為比較標的，未依查估辦法第7條及第8條規定，於有特殊情況時，應先就實例作價格修正，並記載於買賣實例調查估價表，即逕予排除，認其查估程序有瑕疵，且足以影響市價查估之合法性，將訴願決定及原處分均撤銷，判令上訴人對於被上訴人108年異議書之申請，應依原判決之法律意見作成決定，核無違誤。

九、最高行政法院110年度上字第531號判決（112/1/16）

上訴人僅將經選取為比較標的之3件買賣實例調查估價表提送地評會參考，應認其查估程序有瑕疵，且足以影響市價查估之合法性，則地評會在無資料可供查核審認之事實基礎下，作成評定結果決議維持原徵收補償價格，即有基於錯誤或不完整事實為判斷之違法瑕疵，據以撤銷原處分及訴願決定，即無不合。

十、高雄高等行政法院111年度訴更一字第20號判決（112/1/17）

被告所為原處分，就比準地之變更、比較標的之重新選取、新補償價格其中18筆土地竟較原補償價格低，有基於錯誤或不完整之事實、違反一般有效之價值判斷標準、違反不利益變更禁止原則，洵有違法。

註31：查估辦法第4條第2款規定：「土地徵收補償市價查估之辦理程序如下：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。」

十一、高雄高等行政法院110年度訴更一字第8號判決（112/3/28）

被告僅就蒐集調查之買賣實例中經選為比較標的之上述6件及未經選為比較標的之其中2件填寫買賣實例調查估價表，其餘6件未經選為比較標的之買賣實例則均未填寫買賣實例調查估價表送地評會評議，應認原處分之查估程序有瑕疵；且被告未說明其選取「預為分割之土地標示及面積」而非選取「分割前母地號所屬土地標示及面積」作為「具代表性」比準地之相當理由；復未於地籍分割確定後，將變動資料提供查估單位檢視是否影響宗地市價估計結果，均足以影響市價查估之合法性。

十二、最高行政法院110年度上字第830號判決（112/11/22）

- （一）上訴人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，原判決撤銷訴願決定、復議結果及原處分，結論並無違誤。
- （二）且依上述，被上訴人提出之系爭申請，尚待上訴人踐行查估辦法所定之正當程序辦理市價查估，以供地評會為徵收補償價格之評定，本案事證因未臻明確，爰判令上訴人對於被上訴人之系爭申請，應依本判決之法律見解作成決定。

十三、最高行政法院112年度上字第132號判決（112/12/6）

- （一）本件查估單位之查估程序，非僅未依

查估辦法第6條第1項規定填寫買賣實例調查估價表；且就其蒐集買賣實例中單價高於經選取之3件比較標的者，更未依查估辦法第7條規定，就具有該條所列13款情形，導致價格明顯偏高或偏低之買賣實例，應先作適當之價格修正，記載於買賣實例調查估價表，以及就該影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整之具體情事，一併記載於買賣實例調查估價表，即逕以具有查估辦法第7條但書情形而予以排除，違反上述有關蒐集、調查買賣實例及選取比較標的之法定正當程序，且足以影響市價查估之合法性，則地評會在無資料可供查核審認之事實基礎下，作成評定結果決議維持原徵收補償價格，即有基於錯誤或不完整事實為判斷之違法瑕疵。

- （二）無從確認地評會評議時，估價師就未經採用為比較標的之其餘買賣實例，業以口頭或其他方式向地評會補充說明影響上開買賣實例交易價格之特殊情況，有何無法有效掌握及量化調整之理由及所憑證據，足供地評會審認查估機關選取比較標的或認不應採用為買賣實例者，是否經過詳細查證及充分衡量，而非出於查估機關之恣意。

十四、臺北高等行政法院111年度訴字第918號判決（112/12/21）

查估機關於108年9月5日填寫調查估價表時，被告至少已取得有如附表編號1至6、8至12所示11筆買賣實例之價金資料，惟被告未

說明有何無法蒐集上述買賣實例並進而填寫調查估價表之正當理由，不知何故予以排除，致地評會於此等重要資訊欠缺、不完全之情形下，作成本件徵收補償市價決議，其查估程序即有瑕疵，且足以影響市價查估之合法性。

十五、小結

綜合以上行政法院之裁判實務，本文認為，就土地徵收條例第30條規定之意旨及土地徵收應有之正當法律程序以觀，實務見解之發展值得肯定，其確為落實法律之要求，並保障私人權益所必要。另為因應此一司法見解之動態，今後各查估單位如何認真地強化、充實其查估程序，以建立正確觀念而執行之，俾能儘量避免遭行政法院撤銷原處分，並落實市價徵收之意旨，是為重要課題。又土地徵收係對人民財產權所為最嚴重侵害之行政行為，地評會為土地徵收補償市價查估作業中，保障被徵收土地所有權人權利之最後一道防線，倘查估單位提供錯誤或不完整事實，致地評會基此而作出錯誤之判斷，對於被徵收人之傷害既深且大，值得吾人深思。

伍、結語

本件臺北高等行政法院111年度訴字第932

號判決主文略謂：訴願決定及原處分均撤銷，被告對於原告之徵收補償價額異議，應依本判決之見解作成決定。此一判決結果對於原告而言，或並不值得高興，蓋其乃「贏了程序，輸了實體」、「贏了面子，輸了裡子」。本件撤銷之理由雖均屬法院之實體判斷，惟就不動產估價之領域而言，撤銷之理由均屬於程序面向，並無涉及估價之實體面向，對於價格之形成並無任何助益；例如，「對相同2筆買賣實例是否屬查估辦法第7條所定之特殊情況交易判斷並不一致」、「買賣實例調查估價表未敘明其具體理由及所憑證據資料」、「漏未詳予敘明比較標的與比準地差異率決定之理由」等是。被告機關甚至毋庸上訴，只要將程序事項補正後重為同一補償地價之處分即可³²；而原告則須再依異議、復議、訴願、行政訴訟程序重新救濟，或逕為提起訴願、行政訴訟等³³。故而，於與估價相關之行政訴訟策略上，原告應盡量採擇對價格形成有影響之實體爭點作為攻擊重點，如前述「其他」項下重複調整之例，行政法院倘經實體判斷採納原告之主張，被告即應依判決之意旨重為處分，刪除「其他」項下重複調整之比率，即可上修比準地調整率，達到調高比準地地價之目的。

再者，土地徵收條例第30條市價補償規定於101年9月1日施行，而實價登錄制度於同年

註32：行政訴訟法第216條第2項規定：「原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處分或決定者，應依判決意旨為之。」

註33：土地徵收條例第22條第2項規定：「權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起30日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，……。」其立法理由略謂：「權利關係人對於徵收補償處分無需於公告期間提出異議即可依訴願法提起行政救濟，惟徵收補償價額係屬直轄市或縣（市）政府所為之行政處分，故於進入行政救濟程序前，該『徵收補償價額』，可先由其受理異議後查處，藉此先自我檢視是否有查估錯誤之情形，爰修正第2項規定。」

8月1日施行，民眾咸以為所稱市價即實價登錄之交易價格。惟於查估實務上，一般係逕將查估辦法第7條第2款「期待因素影響之交易」，歸類為無法有效掌握及量化調整之買賣實例而不予採用³⁴；並依查估辦法第19條第2項將此些交易實例歸類為不宜選取為比較標的者。質言之，於蒐集市場買賣實例階段，即將位於整體開發區內之買賣實例，視為投機炒作及隱含期待因素之交易，認為其成交價格非屬市場正常交易價格，故該實例應不予採用³⁵。從估價學理而言，比較標的之選取應排除期待因素影響之交易並無疑義；惟以本案言，將區段徵收範圍內2,598公頃³⁶範圍1年內之買賣實例均悉數予以剔除，而選擇市價約3分之1的周邊無期待因素影響之交易實例作為比較標的，致比準地之估值普遍低於真正之「市價」（此處所稱市價係指實價登錄之市場真正交易價格）。抑有進

者，買賣實例之蒐集範圍擴及於2,598公頃以外之區域，致有本文前述之河川區域範圍內比準地選取河川區域外土地作為比較標的、鄉村區交通用地之比準地選取一般農業區農牧用地作為比較標的之情形；且每一買賣實例均需進行區域因素調整，導致整體調整率普遍偏高。其實，以我國抵價式之區段徵收而言，查估所得之市價僅是作為分配抵價地權值之比率而已，乃一相對價格，對於選擇配地者而言，重要者不在於市價水平之高低，而在於抵價地權值比率之多寡；惟相對於無法分配抵價地之被徵收土地所有權人而言，此一查估之市價乃絕對價格，為其領取現金補償之真正價格，卻在查估單位堅持「期待因素影響之交易」不予採用之下而被犧牲了，此一堅持是否有必要，從憲法保障財產權之誠命言，或值得吾人再重新思量。

（投稿日期：2024年1月23日）

註34：查估辦法第7條係由不動產估價技術規則第23條移植而來，但書臚列了13款特殊交易情形。另依查估辦法第7條本文「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」可知，第7條第2款「期待因素影響之交易」仍應先為適當之價格修正，無法有效掌握及量化調整時，始例外不予採用，且亦應敘明在技術上為何無法進行修正；查估實務如逕行將其歸類為無法有效掌握及量化調整之買賣實例而不予採用，恐有牴觸查估辦法第7條本文規定之虞，並使其立法目的無法達成。

註35：查估辦法第19條立法說明二參照。

註36：包括開發主體為交通部之機場園區1,413公頃，開發主體為桃園市政府之附近地區第1期1,185公頃。