

裁判字號：最高行政法院 109 年度上字第 199 號 行政判決

裁判日期：民國 110 年 04 月 08 日

案由摘要：農地重劃

最高行政法院判決

109 年度上字第 199 號

上訴人 南寶樹脂化學工廠股份有限公司

代表人 吳政賢

訴訟代理人 王崇宇 律師

被上訴人 臺南市政府地政局

代表人 陳淑美

上列當事人間農地重劃事件，上訴人對於中華民國 109 年 1 月 2 日高雄高等行政法院 108 年度訴字第 203 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、事實經過：上訴人所有之臺南市○○區（下稱○○區）○○段（下稱○○段）0000-0、0000、0000-0 地號及○○段（下稱○○段）0000-0、0000、0000、0000、0000、0000、0000、0000、0000、0000、0000 及 0000 地號等 15 筆土地（重測後為○○段 0000、0000、0000、00、00、00、00、00、00、00、00、00、00、00、00、00 地號，下合稱系爭土地），位於被上訴人民國 58 年間辦理之西港農地重劃區，於 58 年間參與交換分合，辦理農地重劃完竣。臺南市政府於 106 年 12 月為辦理地籍圖重測，將包含系爭土地在內之 58 年度農地重劃區納入重測範圍。臺南市佳里地政事務所（下稱佳里地政事務所）據以辦理地籍圖重測，認系爭土地有超過地籍測量實施規則第 243 條所定之法定誤差之增加面積，經以 107 年 5 月 1 日所測量字第 1070041030 號（下稱佳里地政事務所 107 年 5 月 1 日函）函報被上訴人審認結果，認系爭土地實地面積與原登記面積不符，超過地籍測量實施規則第 243 條之容許誤差，應辦差額地價找補，依臺南市農地重劃審議協調會（下稱重劃協調會）106 年 7 月 27 日 106 年第 1 次會議決議：「以更正時之公告現值作為差額、

補償之計算標準」，並於 107 年 6 月 7 日召開說明會後，作成 107 年 10 月 22 日南市地農字第 1071179160 號函（下稱原處分），通知上訴人應繳納差額地價共計新臺幣（下同）14,464,964 元，並請佳里地政事務所辦理標示變更登記，及按農地重劃條例第 36 條規定，於面積增加之土地之農地重劃工程費用或差額地價未繳清前不得移轉所有權之註記。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷，經原審法院判決駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人在原審答辯，均引用原判決所載。

三、原審駁回上訴人在原審之訴，係以：

(一)依 35 年間修正公布之土地法第 6 章土地重劃（第 135 條至第 142 條）就土地重劃（包含耕地）之劃定、核准、補償，已有明文規定；依其中第 136 條、第 139 條規定意旨，土地所有權人於土地重劃後，倘有「不能依原來之面積或地價妥為分配者」情形，得「變通補償」，就其「所受之損益」，應「互相補償」。行政院 35 年 10 月 31 日訂定之土地重劃辦法第 13 條規定（已廢止），就土地重劃後「相互補償」之方法，為按分配增減面積之地價差額，以現金補償，核符土地法第 136 條、第 139 條規定之立法本旨，行政機關自應遵照適用。再依臺灣省地政局 51 年 11 月 2 日（51）112 地戊字第 2429 號函（下稱 51 年 11 月 2 日函）附之「辦理農地重劃工作程序表及進度表」：農地重劃土地分配前，應先辦理農水路中心樁測量並計算坵塊面積後繪製土地分配圖，並於審定分配結果後，實施工程放樣施工及定界整地，並辦理分坵測量及樹立標樁作業，倘經測量後實際分配面積大於應分配面積，則需繳納差額地價，如分配面積小於應分配之面積，則可領取差額地價補償費用等情，可知在農地重劃條例制定前，上開法律規定已完備，足供重劃主管機關請求土地所有權人繳納差額地價之法律依據。

(二)內政部 93 年 4 月 1 日內授中辦地字第 0930723465 號函（下稱內政部 93 年 4 月 1 日函）有關召開討論地籍誤謬會議之研商結論，係上級機關對於下屬機關就特定事項之建議與指導，並非

有直接規範制約效力之行政規則或法令，非可直接作為主管機關命土地所有權人繳納差額地價之處分依據。至於內政部 105 年 3 月 18 日內授中辦地字第 1051302617 號函（下稱內政部 105 年 3 月 18 日函）有關「研商『已辦竣農地重劃地區經辦理地籍圖重測後，發現地籍誤謬之處理方式』事宜會議紀錄」之會議結論，為內政部本於主管機關就執行農地重劃事務所為之闡釋，符合農地重劃條例訂定前後相關農地重劃法令之立法意旨，亦不違反一般法律解釋之原則，原處分自得予以援用。

(三)系爭土地自 58 年重劃分配後均由上訴人管領使用，迄至 107 年間地政機關使用較精準之測量儀器辦理地籍圖重測作業時，才發現系爭土地之登記面積「小於」實際使用面積，故系爭土地因測量不精準而分配使用多於登記面積之事實，自重劃分配後即延續至地籍重測發現時，依農地重劃條例立法前後之相關規範，均存有土地重劃後登記面積與使用面積不符之找補規定，被上訴人通知上訴人補繳差額所適用之土地法第 136 條、農地重劃條例施行細則第 49 條第 6 款、第 51 條等規定，於上訴人管理使用系爭土地時，早已生效施行，並無所謂新法規範之法律關係跨越新、舊法施行時期之情形，被上訴人亦非將新訂生效之法規，適用於法規生效前已發生事件，無違法律不溯及既往原則。

(四)內政部 105 年 3 月 18 日函無非係因農地重劃後，土地登記面積與實際掌控使用之面積不符，實際使用面積較登記面積增加者，因此受有利益，使用面積較登記面積短少者，受有損害，主管機關就土地重測後使用面積與登記面積不符之情形，依行政程序法第 131 條第 1 項前段及本院 104 年 2 月份庭長法官聯席會議決議命上訴人繳納差額地價，且其差額地價請求權自繳納通知函送達後可行使，並應開始起算其時效。

(五)被上訴人辦理本件農地重劃，雖已於 58 年公告、分配而完成其農地重劃程序，然衡諸系爭土地之登記面積係屬 58 年辦竣地籍測量所得，核與日治時期測量成果所辦理土地總登記情形有別，應可認該登記面積與實地不一致係因 58 年農地重劃時測量技術不精準所致，佳里地政事務所係於 107 年辦理系

爭土地之地籍圖重測時，使用較精準之測量儀器辦理地籍圖重測作業時，始發現系爭土地因重劃作業而有圖簿不符，致實際面積較登記面積增加情事，嗣被上訴人於 107 年 10 月 22 日以原處分詳載系爭土地原登記面積、實際面積與增加之面積，及依更正時公告土地現值計算差額地價結果計 14,464,964 元等情事，通知上訴人繳納差額地價，並辦理面積更正登記。據上，本件被上訴人之差額地價請求權，應自 107 年 10 月 22 日原處分送達上訴人後始可行使，尚未罹於時效。本院 104 年 2 月份庭長法官聯席會議決議雖認自重劃土地交接後即可行使，然於因實施地籍測量後始發現參與重劃人實際分配之土地面積超過應分配面積之情形，仍應以差額地價通知函送達後方可行使。又「地籍測量」亦無限於原農地重劃程序終結前所辦理之地籍測量，「地籍重測」而發現之土地面積超過應分配面積部分，亦無排除。原處分通知上訴人系爭土地實際面積較原登記面積增加，應辦理土地標示變更登記，並按更正後面積繳納差額地價共計 14,464,964 元，並無違誤等由，為其判斷之基礎。

四、上訴意旨略以：

(一)原審認為內政部 105 年 3 月 18 日函釋可資適用，惟未說明未排除適用之理由，判決適用法規不當。該函並無任何法律授權，且依據司法院釋字第 374 號解釋，地籍圖重測制度自有其增減不找補之法律效果。該函結論第(一)點前段肯認地籍圖重測顯與農地重劃為不同之制度，卻又將地籍圖重測作為農地重劃差額地價請求權發生之要件，上訴人雖能體其解決問題之苦心，惟內政部不思修法解決，在未得法律具體明確授權下，卻將農地重劃差額地價請求權發生之要件擴張至地籍圖重測，顯已超出農地重劃條例施行細則第 49 條及第 51 條之範疇，違反法律保留原則。原審就此僅表示「……被告依據土地法第 139 條、農地重劃條例施行細則第 51 條，並參照內政部 105 年 3 月 18 日函釋意旨辦理差額地價相互找補，於法尚無違誤。」，並未交代為何該函釋符合法律保留原則，判決亦不備理由。

(二)本院 104 年 2 月份庭長法官聯席會議決議的基礎事實是「公告

期滿確定後交接土地再進行地籍測量，發現部分土地面積與公告之重劃後土地分配清冊面積不符」，亦即農地重劃條例第 34 條及農地重劃條例施行細則第 49 條第 6 款之範疇，仍屬於原農地重劃程序內之項目或步驟。然本件係「58 年辦理之西港農地重劃程序」已經終結，原判決對於不同之事實何以作相同之適用，未予說明，判決適用法規不當。

- (三)原判決認農地重劃程序終結後因地籍圖重測而發現土地面積超過應分配面積部分，亦可適用現行農地重劃差額徵收之法制，為無法理基礎的肆意擴大解釋。若欲將地籍圖重測所為之地籍測量認定為農地重劃法規範的地籍測量，則須在農地重劃法規範內找出其合法要件即「地籍圖重測之地籍測量是否為農地重劃程序終結後差額地價徵收權的發生要件」。然而目前的農地重劃法規範僅規範至農地重劃程序終結，其後始發現的圖簿不符，處於立法漏洞，內政部 105 年 3 月 18 日函未得法律授權而嘗試填補此立法漏洞，涉及剝奪人民財產，違反法律保留原則，原判決逕為適用，適用法規不當。

五、本院經核原判決固非無見，惟查：

- (一)「重劃土地之分配，按各宗土地原來面積，扣除應負擔之農路、水路用地及抵付工程費用之土地，按重新查定之單位區段地價，折算成應分配之總地價，再按新分配區單位區段地價折算面積，分配予原所有權人。但限於實際情形，應分配土地之一部或全部未達最小丘塊面積不能妥為分配者，得以現金補償之。」「同一土地所有權人，在重劃區內所有土地應分配之面積，未達或合併後仍未達最小丘塊面積者，應以重劃前原有面積按原位置查定之單位區段地價計算，發給現金補償。……。」「重劃區範圍內之土地於重劃後，應分別區段重新編號，並逕為辦理地籍測量、土地登記、換發權利書狀、免收登記費及書狀工本費。」「重劃區內未經辦理地籍整理之土地，在實施農地重劃時，其地籍測量、土地登記及規定地價，依重劃結果辦理。」固為現行農地重劃條例第 21 條第 2 項、第 23 條第 1 項、第 34 條及第 35 條所規定。又「依本條例第 34 條規定，逕為辦理地籍測量，應於重劃分配土地交接及農路、水路工程施工後，依左列規定辦理：…… 地籍測

量後之面積與重劃後土地分配清冊之面積不符時，縣（市）主管機關應即訂正土地分配面積及差額地價，並通知土地所有權人。」「重劃後實際分配之土地面積超過應分配之面積者，縣（市）主管機關於重劃土地交接後應通知土地所有權人，就其超過部分，按查定重劃地價，限期繳納差額地價；其實際分配之土地面積小於應分配之面積者，就其不足部分，按查定重劃地價，發給差額地價補償。」固為同條例施行細則第 49 條第 6 款、第 51 條所規定。

(二)惟查，系爭土地係 58 年辦竣西港農地重劃之土地，經臺南市政府於 106 年 12 月列入地籍圖重測範圍，並由佳里地政事務所自 107 年起實施地籍圖重測結果，認為系爭土地有重測後面積增加超過地籍測量實施規則第 243 條所定法定誤差之情形，經以該所 107 年 5 月 1 日函報被上訴人，被上訴人認應係系爭土地因農地重劃測量技術侷限，致有實際面積超過法定誤差範圍之情形，乃依據內政部 93 年 4 月 1 日函、105 年 3 月 18 日函釋意旨，按系爭土地更正時（107 年）之公告土地現值作為差額地價之計算標準，並以原處分通知上訴人因系爭土地面積增加，故應繳納差額地價共計 14,464,964 元；另系爭土地之登記面積係屬 58 年農地重劃後辦竣地籍測量後所得，核與日治時期測量成果所辦理土地總登記之情形有別，應可認該登記面積與實地面積不一致係因 58 年農地重劃測量技術問題所致，並因該測量不精準而使上訴人分配使用多於登記面積等情，為原審認定之事實。

(三)則查，系爭土地於 58 年農地重劃時，農地重劃條例尚未制定，依當時即 44 年 3 月 19 日修正公布之土地法第三編第六章「土地重劃」第 135 條至第 142 條，及 35 年 4 月 29 日修正公布之土地法施行法第 33 條至第 35 條，並未區分重劃土地類別，且僅對土地重劃作原則性規定，並未就變價補償、相互補償之結算要件加以規定，規範密度與 69 年 12 月 19 日制定之農地重劃條例不同。其中土地法第 135 條規定：「市縣地政機關，因左列情形之一，經上級機關核准，得就管轄區內之土地，劃定重劃地區，施行土地重劃，將區內各宗土地重新規定其地界。一、實施都市計畫者。二、土地面積畸零狹小，不適

合於建築使用者。三、耕地分配不適合於農事工作，或不利於排水灌溉者。四、將散碎之土地交換合併，成立標準農場者。五、應用機器耕作，興辦集體農場者。」第 136 條規定：「土地重劃後，應依各宗土地原來之面積或地價仍分配於原所有權人。但限於實際情形不能依原來之面積或地價妥為分配者，得變通補償。」第 139 條規定：「土地重劃後，土地所有權人所受之損益，應互相補償，……。」35 年 4 月 29 日修正公布之土地法施行法第 34 條規定：「農地重劃計劃，由該管市、縣政府依農業技術地方需要定之，並應報請中央地政機關備查。」第 35 條規定：「土地重劃區內之地價，如尚未規定，應於施行重劃前依法規定之。」行政院於 35 年 10 月 31 日制定公布之土地重劃辦法(71 年 4 月 27 日公告廢止)第 4 條規定：「凡舉辦土地重劃之地區，應由地政機關製定土地重劃計劃書及重劃地圖。」第 5 條規定：「土地重劃計劃書，應記載左列事項： 重劃地區總面積及其所在地。 原有各宗土地之面積及其所有姓名住所。 各宗土地及其建築物之價值。…… 重劃各種土地應分配之面積……。 重劃地區各宗土地最小面積單位之規定。 施行重劃之工事及其費用。 前款費用之籌措及各宗土地應負擔費用之定額並支付方法。 重劃分配地段之價值與原地段有差異時之補償金額及補償辦法。

重劃完竣期限。」第 7 條規定：「(第 1 項)主管地政機關於土地重劃計劃書並重劃地圖經核定後，應即通知各該土地所有權人，並於重劃地區張貼重劃地圖公告之。(第 2 項)前項通知及公告，應記載第 5 條第 2 款、第 5 款、第 6 款、第 8 款及第 9 款各事項。」第 26 條規定：「已依法辦理地籍整理之重劃地區，重劃後如土地標示有變更或土地權利有移轉時，應由主管地政機關依法辦理土地登記，換發土地權利書狀，並征收其書狀費，但登記費應免征之。」第 27 條規定：「未經依法辦理地籍整理之重劃地區，在施行土地重劃，應同時舉辦地籍測量、土地登記及規定地價。」另臺灣省地政局為使農地重劃辦理一致，特訂定辦理農地重劃工作程序表及進度表，而以 51 年 11 月 2 日函將各該程序表及進度表與應用書冊格式通令各縣政府據以辦理。依其「程序表」第(十)項「清

理及補償項」項目下定有「分配面積差額地價之補償」，及「進度表」針對「清理及補償」亦有「分配差額地價之補償」之進度項目，足見 58 年農地重劃當時對於「分配差額地價之補償」已有運作基準，並為參與農地重劃者所能預見遵循。準此，58 年辦理系爭西港農地重劃時，既應依土地重劃辦法第 5 條第 9 款規定及前述「程序表」「進度表」之程序辦理重劃，而應將經核定載有重劃分配地段之價值與原地段有差異時之補償金額及補償辦法之土地重劃計劃書通知各該所有權人並予以公告，則該確定後之計劃書所定重劃分配地段之價值與原地段有差異時之補償金額及補償辦法，即有拘束行政機關及重劃區內土地所有權人之規制效力。因此，系爭土地所屬之 58 年西港農地重劃區之重劃計劃書，其差額地價之結算案件辦理程序為何？該計劃書調整所有權人間之損益基準為何？與農地重劃條例規範之要件有無差異？此攸關當時重劃區重劃地段價值與原地段有差異時之補償金額及補償之基準，及主管機關當時已否作成差額地價之行政處分？原審應依職權查明；且原判決既稱在農地重劃條例訂定前，已有土地法及土地重劃辦法足供作為農地重劃繳納差額地價之實體規定，卻在未查明當時之土地重劃計劃書所訂規範之情形下，即謂當時相關規範與農地重劃條例及其施行細則有諸多相同或類似之處，進而肯認被上訴人依據 69 年 12 月 19 日施行之農地重劃條例及其施行細則命上訴人繳納差額地價，並無違誤，即有未依職權調查證據、理由不備及理由矛盾之違背法令情事。

- (四)「主管機關辦理農地重劃後，應依農地重劃條例第 28 條、第 34 條、同條例施行細則第 28 條、第 42 條、第 49 條規定，將重劃分配之土地辦理交接及地籍測量。另依同條例施行細則第 51 條規定，重劃後實際分配之土地面積超過應分配之面積者，縣（市）主管機關於重劃土地交接後應通知土地所有權人，就其超過部分，按查定重劃地價，限期繳納差額地價。故關於農地重劃差額地價之請求權，原自重劃土地交接後即得行使。然本件甲辦理之農地重劃雖已依 84 年公告為分配及交接，但於實施地籍測量後始發現乙實際分配之土地面積超

過應分配之面積，乃以 85 年函通知乙繳納差額地價，故甲之差額地價請求權自 85 年函送達後可行使，並應開始起算其時效。甲以 89 年 12 月 8 日函檢送『農地重劃土地價款收入專戶繳款書』，限乙於 90 年 2 月 9 日前繳納差額地價，逾期未繳納，將依法處理，其性質屬甲本於已確定之差額地價債權請求乙履行給付義務之觀念通知，並不發生何法律效果，非屬行政處分。修正行政執行法自 90 年 1 月 1 日起施行，有公法上金錢給付義務內容之行政處分，符合第 11 條規定之要件者，得移送強制執行。甲以 93 年 2 月 2 日函通知乙於 93 年 3 月 1 日前繳納差額地價，逾期未繳納，將依行政執行法第 11 條規定處理，具有以書面限期催告履行，達致執行要件之法律效果，為行政處分，依行政程序法第 131 條第 3 項規定，時效因而中斷。至 93 年 2 月 2 日後之催告函，僅屬重覆處置之觀念通知，不另發生法律效果，非屬行政處分。又如甲於時效完成後始移送行政執行，且經執行程序而受償，因其差額地價之公權利本身消滅（本院 95 年 8 月 22 日庭長法官聯席會議決議參照），故縱執行債務人未於執行程序中依法請求救濟，仍屬無法律上原因而使甲受利益，應構成不當得利。」固為本院 104 年 2 月份庭長法官聯席會議所決議。惟其係建立在依農地重劃條例所定之重劃程序及差額地價程序下產生之農地重劃條例差額地價請求權之行使問題，亦即依農地重劃條例施行細則第 28 條第 6 款以後各款之規定，及第 42 條、第 49 條、第 50 條及第 51 條等規定，可知重劃土地分配程序於分配結果確定後，應依序辦理分宗測量釘樁、交接土地；並於交接土地及農路、水路施工後，依農地重劃條例第 34 條辦理地籍測量。而經此程序辦理地籍測量後，可能發生二種情形，其一，地籍測量後之面積與重劃後分配之面積不符，此時，應訂正土地分配面積及差額地價；其二，重劃後實際分配面積超過應分配面積，主管機關就超過面積部分，命繳納差額地價。換言之，本院上述決議係以主管機關依上述農地重劃條例等規定循序辦理重劃土地分配程序而於交接土地辦理地籍測量後，發現實際分配面積超過應分配面積為前提，而此差額地價請求權，應以其第一次對受分配人送達繳納差額地價通知後即可

行使，並開始計算時效。惟因其時在 90 年 1 月 1 日行政執行法施行前，未及依修正前即 71 年 3 月 21 日訂定發布之農地重劃條例施行細則第 51 條規定，依民事訴訟法督促程序，聲請法院發支付命令，但面臨 90 年 1 月 1 日公布施行之行政執行法規定公法上金錢債權之強制執行應移送行政執行署執行；故為解決主管機關遇此法制上之重大變動，上述決議因認主管機關於 90 年 1 月 1 日行政執行法修正施行後所為第一次限期命受分配人繳納差額地價之通知，係為達致行政執行法第 11 條規定執行要件之法律效果，故此限期催告履行之通知，亦為行政處分，並得使主管機關之差額地價請求權產生行政程序法第 131 條所定之時效中斷及後續重行計算時效期間之效果。進而釐清在此之後之催告，僅屬重覆處置之觀念通知，非行政處分，且如果主管機關係於時效完成後始移送執行受償，則屬無法律上原因而受利益之不當得利。是以本院上述決議並未逾越農地重劃條例規範之重劃土地分配及差額地價之結算程序，亦與經過重劃程序之地籍測量確定後，可否再依新開啟之「地籍圖重測」再發生別一差額地價請求權無涉。原判決既謂系爭土地之登記面積係屬 58 年農地重劃後辦竣地籍測量後所得，應可認該登記面積與實地面積不一致係因 58 年農地重劃測量技術問題所致，並因該測量不精準而使上訴人分配使用多於登記面積等情，似係認定系爭土地於 58 年重劃完成時已辦過交地測量程序，則其究竟於何時完成交地測量？主管機關於當時已否作成認定差額地價之行政處分？凡此事實，攸關認定被上訴人差額地價請求權已否處於可得行使狀態及其行使期間之起算點，原判決未依職權查明，逕謂本院上述決議所稱之地籍測量，不限於農地重劃程序終結前辦理之地籍測量，尚及於「地籍重測」而發現之土地面積超過應分配面積之情形。惟查，「地籍圖重測」如下所述，並無增減人民私權之效力，原判決並未說明何以「地籍圖重測」可以發生土地面積超過應分配面積之效果之理由，則原判決有未依職權調查證據及適用法規不當之違法。

(五)地籍測量實施規則第 243 條係規定於同規則第三編「土地複丈」「第二章圖解法複丈」有關一宗土地分割為數宗土地，該

分割後數宗土地面積之總和，須與原土地面積相符。如有差數，經將圖紙伸縮成數除去後，其增減在該條規定所定公式計算值以下者，應按各地號土地面積比例配賦；如在同公式計算值以上者，應就原測量及計算作必要之檢核，經檢核無誤後依同規則第 232 條辦理更正登記之規定，其均為一般土地複丈之相關規範。依地籍測量實施規則第 204 條規定：「土地有下列情形之一者，得申請土地複丈（以下簡稱複丈）：一、因自然增加、浮覆、坍沒、分割、合併、鑑界或變更。二、因界址曲折需調整。三、依建築法第 44 條或第 45 條第 1 項規定調整地形。四、宗地之部分設定地上權、農育權、不動產役權或典權。五、因主張時效完成，申請時效取得所有權、地上權、農育權或不動產役權。」，可見一般土地複丈之原因及程序與農地重劃無涉，原判決以系爭土地經地籍圖重測發現面積增加超過地籍測量實施規則第 243 條所定法定誤差，進而肯認原處分依該規定作為計算並認定系爭土地實際面積超過登記面積之依據，並據此導出此誤差係因農地重劃作業錯誤所致，適用法規亦有不當。

- (六)另關於農地重劃現金補償或差額地價之計算標準，土地重劃辦法第 13 條、第 14 條規定：「重劃土地之互相補償，一律以原有土地之地價為計算標準，其差額以現金清償之。」「前條應補償之地價，依左列之規定： 已依法規定地價，未經移轉者，依其法定地價。 已依法規定地價，經過移轉者，依其最後移轉之價值。 未經依法規定地價者，其地價由主管地政機關估定之。」土地法施行法第 35 條並規定：「土地重劃區內之地價，如尚未規定，應於施行重劃前依法規定之。」另農地重劃條例第 21 條第 1 項則規定：「直轄市或縣(市)主管機關應於辦理重劃時重新查定重劃區內之單位區段地價，作為土地分配及差額、補償之依據。」其立法理由指明：「全面實施平均地權後，已登記之土地，均已辦竣規定地價，重劃時原可以其申報地價辦理分配，惟鑑於此項申報地價因人而異，且因時間之變遷、土地之投資改良，致原地價多有增減，為使土地分配及差額地價補償公平合理，以維護每一土地所有權人之權益，爰於第 1 項明定直轄市或縣(市)

）主管機關應於重劃時，就重劃區土地重新查定單位區段地價。」而查定重劃地價之方法，同條例施行細則第 30 條規定：「縣(市)主管機關依本條例第 21 條規定重新查定重劃區內之單位區段地價，應就土地位置、地勢、交通、水利、土壤及使用情況，並參酌最近一年內之土地收益價格、買賣實例，以及當期公告現值等資料，分別估定之。設有農地重劃協進會者，縣(市)主管機關得參酌其意見定之。」依上可知，於 69 年 12 月 19 日公布施行農地重劃條例以前，農地重劃土地之相互補償，係以重劃時土地所有權人申報之法定地價(土地法第 148 條參照)或其最後移轉之價值，作為原有土地之地價，據以計算土地所有權人就所受損益應相互補償之差額地價金額；農地重劃條例於 69 年 12 月 19 日公布施行以後，則應由主管機關於辦理重劃時，依農地重劃條例施行細則第 30 條規定之方法，重新查定重劃區內之單位區段地價，作為土地分配及差額、補償之依據。是公告土地現值僅是主管機關於估定重劃地價時應參酌的其中一項查估資料，雖然主管機關經依上開施行細則規定執行查估所估定之重劃地價，可能與當期之公告土地現值相當，但不得未經踐行上開法定查估程序，而逕以公告土地現值作為差額地價金額之計算標準。原審未詳究上述土地重劃辦法第 14 條等規定，暨審酌系爭土地所在西港農地重劃區係於 58 年完成農地重劃等情狀，遽予採認被上訴人依重劃協調會 106 年第 1 次會議決議，按系爭土地更正補償時(107 年)之公告土地現值，核算上訴人應繳納差額地價金額為 14,464,964 元為適當，而駁回上訴人之訴，亦有判決不適用法規之違法。

(七)再者，地籍圖重測之目的、程序與農地重劃不同：

- 1、地籍圖重測，係針對地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因(如土地分割、天然地形變遷及人為界址變動等)致生圖、簿、地不符情形之地區，由主管機關基於職權劃定地區重新辦理地籍測量，實地調查土地界址，利用地籍調查及測量等方法，測定各宗土地界址、位置、形狀後，重新計算面積、編定新地段、地號，繪製全新地籍圖及辦理土地標示變更登記。重測之目的在於確實整理地籍，

將人民原有土地所有權範圍，完整正確反映於地籍圖，以建立完整正確土地資料，使圖地簿相符，解決老舊地籍圖引起之問題，達到健全地籍管理之目的，並無增減人民私權之效力(司法院釋字第 374 號解釋意旨參照)。

- 2、臺灣光復後，雖於 45 年至 61 年間辦理地籍圖修正測量，62 年至 64 年間試辦地籍圖重測，惟因欠缺法律依據，為全面實施地籍圖重測，方於 64 年間修正土地法增訂第 46 條之 1 至第 46 條之 3 等規定，作為辦理地籍圖重測之法律依據。
- 3、土地法第 46 條之 1 規定：「已辦地籍測量之地區，因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，得重新實施地籍測量。」第 46 條之 2 第 1 項規定：「重新實施地籍測量時，土地所有權人應於地政機關通知之限期內，自行設立界標，並到場指界。逾期不設立界標或到場指界者，得依左列順序逕行施測： 鄰地界址。 現使用人之指界。 參照舊地籍圖。 地方習慣。」第 46 條之 3 規定：「(第 1 項)重新實施地籍測量之結果，應予公告，其期間為 30 日。(第 2 項)土地所有權人認為前項測量結果有錯誤，除未依前條之規定設立界標或到場指界者外，得於公告期間內，向該管地政機關繳納複丈費，聲請複丈。(第 3 項)經複丈者，不得再聲請複丈。(第 4 項)逾公告期間未經聲請複丈，或複丈結果無誤或經更正者，地政機關應即據以辦理土地標示變更登記。」；同法第 47 條授權內政部訂定之地籍測量實施規則「第二編地籍測量」之第六章「重新實施地籍測量」之第 185 條規定：「地籍圖重測，應依下列程序辦理： 劃定重測地區。 地籍調查。 地籍測量。 成果檢核。 異動整理及造冊。 繪製公告圖。 公告通知。 異議處理。 土地標示變更登記。 複(繪)製地籍圖。」。
- 4、依上可知，地籍圖重測是依據土地法及地籍測量實施規則等有關規定，劃定重測地區，應用測量儀器與技術測定各宗土地之位置、形狀及計算面積，並依計算之成果辦理重測區範圍內土地之重測結果公告、異議及土地標示變更登記；地籍圖重測公告確定之結果，僅有宣示的確認效力，並無創設的確定私權之效力，地籍圖重測結果，縱應訂正

圖簿資料，並不生重測範圍區內所有權人間應給予補償、繳納差額地價或依土地價值比例負擔相關費用之問題。

- 5、而農地重劃係將一定區域內原屬零散畸零、未鄰灌排水路之農地，予以交換分合，區劃整理成一定標準坵塊，並興修水利及配置農、水路，以改善生產環境、擴大農場規模及增進農地利用之綜合性農地改良措施。早期農地重劃之推行，係依據土地法、土地法施行法及土地重劃辦法辦理。土地法於 19 年 6 月 14 日制定，而 35 年 3 月 23 日修正公布之土地法第三編第六章「土地重劃」（第 135 條至第 142 條）及 35 年 4 月 29 日修正公布之土地法施行法第 33 條至第 35 條僅作原則性規定；行政院復於 35 年 10 月 31 日制定公布土地重劃辦法（71 年 4 月 27 日公告廢止）共 30 條，作為辦理土地重劃之依據。臺灣自 47 年開始實施之農地重劃，即係依據上述規定辦理。後為擴大推行農地重劃，廣收農地重劃效益及對農地重劃作業程序及方法為統一規定，方於 69 年 12 月 19 日公布施行農地重劃條例，作為此後農地重劃之規範。綜上可知，農地重劃是將選勘而劃定地區內之農地予以重劃，經交換分合配給區內所有權人，並因此發生面積與區位上之變動，則對於因重劃所生之損益及利得，即產生區內所有權人應負擔重劃費用，及以補償或繳納差額地價等方式解決所有權人間因土地面積增減或價值落差之問題，涉及人民財產權之變動。其與地籍圖重測係將人民原有之土地反映於新地籍圖上，不生人民原有土地所有權得喪變更之情形不同。二者之法令依據、所欲達到之政策目的及性質均不相同。
- 6、又土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 執行要點第 1 點規定：「（第 1 項）一、重測區範圍之勘選，應於重測工作開始前半年，依下列原則，實地審慎勘選：（一）地籍圖破損、誤謬嚴重地區。（二）即將快速發展之地區。（第 2 項）下列地區不列入重測範圍：（一）已辦理或已列入土地重劃、區段徵收或土地、社區開發且有辦理地籍測量計畫者。（二）都市計畫樁位坐標資料不全者。（三）地籍混亂嚴重，辦理重測確有困難者。」準此，已辦竣農地重劃地區，不列入重測範圍。內政部 105 年 3 月 1

8 日函附「研商『已辦竣農地重劃地區經辦理地籍圖重測後，發現地籍謬誤之處理方式』事宜會議紀錄」亦載明：「……

(三) 按土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 執行要點第 1 點規定，已辦竣農地重劃地區，不宜列入重測範圍，因此，選勘地籍圖重測範圍時應儘量避免將辦竣農地重劃地區納入辦理，倘確須納入地籍圖重測，應於重測計畫書中詳予敘明其必要性、法令依據及測量後如發現地籍誤謬、面積增減情形時之處理方式。(四) 已完成農地重劃地區再辦理地籍圖重測發現面積有增減情形時，應先查明是否屬重劃分配作業疏失，……。」

(八) 經查，依原審訴願卷附「臺南市○○區地籍圖重測實施計畫」記載內容可知，系爭土地所在之 58 年辦竣之西港農地重劃區被選入本次地籍圖重測範圍（本次重測範圍坐落於○○區，辦理地段有○○段、○○段、○○段、○○段、○○段及○○段）進而依地籍圖重測程序辦理。則依土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 執行要點第 1 點規定，已辦竣農地重劃地區，不列入重測範圍，則本件何以將系爭土地納入重測範圍，被上訴人自應詳述其必要性及法令依據；且地籍圖重測，既只本於測量技術學，將人民原有之土地所有權反映於新地籍圖上，不發生人民原有土地所有權得喪變更之效果，則主管機關實施地籍圖重測結果，縱應訂正圖簿資料，並不生重測範圍區內所有權人間應給予補償、繳納差額地價或依土地價值比例負擔相關費用之問題。原判決既謂系爭土地於 58 年間曾經辦理測量，只是礙於當時測量技術故測量不精準，直到 107 年以較精準之測量儀器辦理地籍圖重測，才發現圖簿不符，系爭土地登記面積小於實際使用面積。果若如此，則其面積不符之原因，究係因地籍圖重測所致，需將上訴人原有土地所有權範圍完整正確反映於地籍圖並據以辦理土地標示變更登記？或是 58 年農地重劃分配作業疏失所造成？此均應憑證據認定並說明理由。而現今使用測量技術及儀器設備之精度，遠較日據時期或 58 年辦理西港農地重劃時期優良，故因現時測量計算所得面積較為精確，致與原登記面積不符，亦為重測後必然之結果，被上訴人未經

全面檢視查究西港農地重劃區重測後面積差異之因素，逕以系爭土地屬重劃後分配之土地，且重測後實地面積與重劃土地分配清冊、土地分配副卡登載不符，且以其面積增加超過地籍測量實施規則第 243 條所定法定誤差為由，即認該不符係因農地重劃作業錯誤所致，應辦理差額地價找補，原處分自有未依證據並說明理由之疏誤，原審未依職權調查事實關係，全盤採認被上訴人之主張，即嫌速斷，並有認定事實違反證據法則及不適用行政訴訟法第 125 條規定之違法。

(九)綜上所述，原判決既有如上所述違背法令之事由，並將影響判決結果，故上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由。又因本件事實尚有由原審法院再為調查之必要，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審法院再為調查後，另為適法之裁判。

六、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 110 年 4 月 8 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 王 碧 芳

法官 鍾 啟 煌

法官 蔡 紹 良

法官 簡 慧 娟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 4 月 8 日

書記官 劉 柏 君

(不可公開)

(原因)

（ 注意事項 ）

（ 相關法條 ）

（ 歷審裁判 ）

（ 結束 ）

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（110 年 1 月至 12 月）第 289-305 頁