

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

代 理 人 ○○○ 律師

原處分機關 臺北市政府地政處

右訴願人因核定區段徵收應領回抵價地權利價值事件，不服原處分機關九十一年二月七日北市地五字第0九一三0三二二五00號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、緣本府為就本市南港區○○段○○小段及○○段○○小段原屬農業區及工業區之土地，規劃開發為新社區，考量範圍內原屬農業區及工業區之土地間使用性質、使用強度、公告現值差距與都市計畫規劃情形，劃分為二區辦理區段徵收。
- 二、經報奉行政院八十六年三月二十二日臺內地字第八六0二二六六號函准予實施區段徵收後，由原處分機關以八十六年三月二十五日北市地五字第八六二0九八九四00號及第八六二0九八九八00號公告分別實施區段徵收本市南港區○○段○○小段○○地號等二九三筆私有土地（○○園區第一區範圍），面積十三．九六九一公頃，及同區○○段○○小段○○—○○地號等十八筆私有土地（○○園區第二區範圍），面積二．八五七七公頃，公告期間為八十六年三月二十六日至四月二十四日。訴願人係○○園區第二區區段徵收範圍內○○段○○小段○○—○○地號等十八筆土地之原土地所有權人，於公告期間內（八十六年四月十六日）向原處分機關申請發給抵價地，並經原處分機關以八十六年七月十一日北市地五字第八六二二一四二五00號函核准在案。
- 三、原處分機關於辦理抵價地分配作業時，依平均地權條例施行細則第七十條及區段徵收作業補充規定第七點等規定，以九十一年二月七日北市地五字第0九一三0三二二五00號函，核定訴願人應領回抵價地權利價值（詳如附表），因訴願人不服其應領回抵價地之權利價值較原徵收補償地價低，於九十一年三月七日向本府提起訴願，復以九十一年三月十九日函向原處分機關表示不服，五月七日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

附表（元／新臺幣）

○○園區第二區區段徵收原土地所有權人應領抵價地權利價值計算表（元／新臺幣）

--	--	--	--	--	--

歸戶號	原土地所有權人姓名	個人應領補償地價 (元)	區段徵收補償地價總額 (元)	預計抵價地總地價 (元)	應領抵價地權利價值 (元)
一	○○股份有限公司	1,371,696,000	1,371,696,000	1,273,587,500	1,273,587,500

○○園區第二區區段徵收抵價地分配區塊一覽表

分配區塊編號	都市計畫使用分區	評定之單位地價 (元/m)	最小分配面積 (平方公尺)	最小分配所需權利價值 (元)	本分配區塊總面積 (平方公尺)	本分配區塊權利價值 (元)	建蔽率 (%)	容積率 (%)
R4-1	住宅區	83,000	4,519.51	375,119,330	4,519.50	375,118,500	50	225
C4	商業區	130,000	6,911.30	898,469,000	6,911.30	898,469,000	60	360
總計					11,430.80	1,273,587,500		

理 由

- 一、按平均地權條例第十條規定：「本條例實施地區內之土地，政府於依法徵收時，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價……」第五十四條第一項及第二項規定：「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。」第五十五條規定：「依本條例實施區段徵收之土地，原土地所有權人不願

領取現金補償者，應於徵收公告期間內以書面申請發給抵價地。領回抵價地者，由徵收機關於規劃分配後，囑託該管登記機關逕行辦理土地所有權登記並通知土地所有權人。」

同條例施行細則第六條規定：「本條例第十條所稱徵收當期之公告土地現值，係指徵收公告期滿第十五日當時之公告土地現值而言。但徵收公告後，土地現值依本條例第四十六條規定評定降低者，仍按徵收公告時之土地現值補償。」第六十七條第三項規定：「前項徵收總面積之計算，不包括公有土地在內。」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＝各宗抵價地之面積×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×該所有權人被徵收土地應領補償地價÷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÷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：「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。」

二、本件訴願及補充理由略謂：

（一）原處分機關依八十六年三月二十五日北市地五字第八六二〇九八九八〇〇號公告辦理訴願人所有位於本市○○園區第二區之區段徵收，經訴願人依平均地權條例第五十五條第一項規定，於徵收公告期間內申請發給抵價地，經原處分機關以九十一年二月七日北市地五字第〇九一三〇三二二五〇〇號函核定應領回抵價地權利價值，以抵價地街廓位置圖及分配區塊一覽表通知訴願人本區抵價地之使用分區等情，並以本區原土地所有權人應領抵價地權利價值計算表通知訴願人應領回抵價地之權利價值。

（二）惟經訴願人細算抵價地之權利價值，發現原處分機關計算核定之訴願人應領補償地價

為新臺幣（以下同）十三億七千一百六十九萬六千元，而應領抵價地權利價值卻僅為十二億七千三百五十八萬七千五百元，短少九千八百十萬零八千五百元，抵價地權利價值較領回現金補償地價時減少百分之七點一五，對訴願人至為不公平。按理，權利價值應高於或至少等於原補償地價值，但訴願人卻反受其害，應補償價值減損近一億元，原處分之違法、不當，至為灼然。

（三）原處分機關將臺北市○○園區之區段徵收開發計畫分為第一區與第二區，似已預藏犧牲訴願人權益之動機，蓋：

1. 第一區及第二區緊密相鄰，且在同一區域內，為何分為兩區？又既分為兩區，卻同時作業，甚至連最終的評定單位地價，均為相同，分毫不差，較不怪哉？
2. 另第一區之地主含訴願人在內共有二百二十一位，而第二區地主只有訴願人一位，如此劃分，豈不異於常情？
3. 第一區為長條形，中間突出一近長方形街廓，此長方形區域大部分為訴願人所有之土地，且區段徵收前之地價較高，而原處分機關卻將此街廓區域再劃分出一小街廓而變成第二區。就地理位置而言，第二區為第一區所包圍，且較第一區面積小很多，硬劃為兩區，卻又不保障第二區唯一地主即訴願人之最起碼權益，顯無正當性可言。就區域建設與發展而言，強將此單一街廓區域分為兩區而進行區段徵收，顯與區段徵收統合徵收且統一建設之目的不符。

（四）原處分機關所核定之系爭土地權利價值，顯屬違法不當：

1. 依照平均地權條例施行細則第六條規定，土地徵收後，土地之公告現值降低者，仍以公告時之價值為準。足見土地徵收補償費具有恆定不變之特性，否則不足以保障被徵收人之權益，亦容易增添徵收過程之困擾。依同一理由，平均地權條例第五十四條所稱「以徵收後可供建築之土地折算抵付」云云，自應以應領補償地價之價值為準，十足折算抵付，並受該補償地價價值之拘束，不應減少價值，否則，豈不等於變相懲罰申請領回抵價地之被徵收人？原處分機關任意減少抵價地之權利價值，使其低於應領補償地價之價值，除違反前述規定外，亦有違信賴利益保護原則，使訴願人於不知情之情形下，明明信賴依法申請後，可十足領得相當於應領補償地價之抵價地，卻僅領回不足額將近一億元之抵價地，事有蹊蹺，且顯有違誤至明。
2. 本案在第二區之地主僅訴願人一人，訴願人既已申請領取抵價地，則可知：應領（預計）抵價地之總面積即等於申領抵價地總面積。預計抵價地之總地價即等於訴願人申領抵價地面積乘以各抵價地評定單位地價。應領抵價地之權利價值即等於預計抵價地總地價乘以壹（訴願人應領補償地價除以區段徵收補償地價總額等於壹，因地主僅一人，故兩者相當）。據上，訴願人於本案所爭執之應領抵價地權利價值，其決定因素其實只限於「預定抵價地總地價」，而訴願人申領抵價地面積又

經原處分機關報請行政院核定由法律上限之百分之五十降至百分之四十，故「預定抵價地總地價」又其實只受限於「各抵價地單位評定地價」，而該評定地價，依前述規定，其幕僚作業與實際預估作業，是由原處分機關所估定。原處分機關明知本案訴願人原應領補償地價為若干，亦明知前述評定地價為決定應領抵價地權利價值之唯一因素，卻將本案第二區區段徵收後之土地價值估定為較區段徵收前為低，則其合理依據何在？新開發土地經投入建設開發經費加以區域改良，增加新公共設施後，價值反而低落，其理何在？

3. 本案區段徵收第一區地主之應領補償地價與應領抵價地權利價值相較，增值約百分之二五七，同一區段徵收作業，卻造成一部分土地增值約二倍半，一部分土地貶值近一成，顯然違反行政程序法第六條之平等原則，即行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。
4. 本案區段徵收於公告或通知訴願人時，並未告知訴願人若申請改以抵價地折付領取原補償地價，可能有權利價值減少之虞，從而，訴願人基於法律規定及原處分機關通知無減損土地權利價值之信賴而同意申領抵價地，自應受信賴利益之保護。行政程序法第八條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」，即為原處分機關有所違誤之依據。
5. 訴願人若依原處分機關核定之抵價地權利價值計算，合計第一區及第二區之權利價值，共計應領抵價地權利價值為十八億二千七百三十三萬三千四百四十三元，若本案區段徵收不分兩區，以單一區域作業，則估計訴願人可領得二十八億九千二百九十五萬七千三百三十五元，較原定兩區合計之分配抵價地價值高出十億六千五百六十二萬三千八百九十二元，權利增值比例為百分之一八二，介於增值百分之二五七與貶值一成之間。由上可知，原處分機關顯然是犧牲訴願人之權益，用以移轉補貼第一區二百多位私人地主之權益，藉以減少地主抗爭，卻不顧訴願人之合法權益受損，其行為縱使屬於行使裁量權之情形，亦明顯逾越法定之裁量範圍，且不符合法規授權之目的。蓋平均地權條例第五十四條第一項規定：「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.....」，第十條規定：「本條例實施地區內之土地，政府於依法徵收時，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價.....」。因此，原處分機關縱然有權裁量應領抵價地之權利價值或裁量將單一整體區域分為兩區作業進行區段徵收，亦應顧及法律授權限制其必須受公告土地現值之拘束，不得逾此範圍，更不得逾越法律授權原處分機關得辦理改以抵價地折付地價補償之目的，即必須按照徵收當期公告土地現值為補償，否則當屬越權並嚴重侵害人民之權益，其理甚明。

（五）由評定地價數額一致之結果，以及卷附八十九年十月二十七日臺北市地價及標準地價

評議委員會第一次會議關於本案估定地價之說明一，可知是第一、二區一併合為整體而評定，而且評定過程無人發言，完全按原處分機關作業結果通過，地價評議表全部空白，絲毫看不出評議過程有何斟酌情事，更看不出為何將兩區一併評議。因此，可以斷言原處分機關實質上是進行一區之區段徵收，只不過為了應付第一區地主之反彈（目前亦因反彈而逕予變更核定，調高權利價值），硬將訴願人視為可以犧牲配合之公股占多數比例公司，將訴願人單獨劃為一區，毫無公平、合理性可言。

- （六）土地公告現值乃反應當時之市場交易價值；抵價地權利價值不論稱為「權值」或「權益」，乃主管機關預期之開發後土地（可建地）市場價值，兩者均關係土地之交易價值，只不過前者為既成交易情形之反應，後者為預期交易情形之反應；即前者為當時（當年度）之市價反應，後者為將來（發給抵價地時）之市價反應，二者均為市價之本質，殊無二致，然而原處分機關竟曲解稱兩者性質完全不同，難道取得評定地價後之次年度就無公告現值嗎？此次年度之公告現值不是以上年度評定地價為基準而衡量嗎？其辯解實難自圓其說。

三、卷查本府為解決南港、內湖地區交通問題與促進○○園區土地之合理使用，選定本市○○園區內原屬農業區、工業區及機關用地面積約二十三．二二公頃之土地實施區段徵收。依前揭平均地權條例第五十四條第一項規定，經上級主管機關核准者，土地所有權人申請領回可供建築之抵價地總面積之比例得為徵收私有土地總面積百分之四十。本區段徵收抵價地發還比例，報經內政部八十五年十二月二十三日臺內地字第八五一一九三六號函核定為徵收私有土地總面積百分之四十，依法尚無不合。又依首揭平均地權條例施行細則第七十條規定，本案之區段徵收後路線價及區段價係於八十九年十月二十七日經本市地價及標準地價評議委員會第一次會議評定通過，並報經內政部八十九年十一月二十七日臺內地字第八九七四〇三二號函同意備查在案，因此，本案區段徵收後地價之評定，完全符合法定程序。

四、第查，訴願人質疑為何分為兩區及兩區評定地價為何相同乙節。據原處分機關答辯陳明，查○○園區特定專用區範圍內土地，原屬農業區部分，於區段徵收整理後大部分土地劃設為捷運內湖機廠、變電所、堤防、道路、公園等公共設施用地，小部分規劃為可建築土地面積不足依平均地權條例第五十四條第一項規定，最少須發還徵收私有土地總面積百分之四十之抵價地所需面積。又因農業區與工業區土地，二者間使用性質、使用強度均不同，致公告土地現值差距幾達五倍（農業區土地每平方公尺九、八〇〇元，工業區土地每平方公尺四八、〇〇〇元），若全部以一個地區辦理區段徵收，則相同面積之原工業區土地所有權人平均可領回之抵價地面積約為原農業區土地所有權人之五倍，顯不合理。爰為考量區段徵收之公平性與合理性，在不違反都市計畫規劃及抵價地發還比例為百分之四十之原則下，衡酌範圍內土地原使用分區、使用性質、使用強度、公告土

地現值差距及區段徵收後都市計畫規劃情形，將○○園區區段徵收劃分為二個地區（每平方公尺九、八〇〇元之農業區土地劃為第一區，每平方公尺四八、〇〇〇元之工業區土地劃為第二區），於報奉行政院八十六年三月二十二日臺內地字第八六〇二二六六號函核准後，由原處分機關於八十六年三月二十五日分別以北市地五字第八六二〇九八九四〇〇號及八六二〇九八九八〇〇號公告實施區段徵收，依法亦無不合，並無訴願人所稱預藏犧牲其權益之動機。另查○○園區特定專用區細部計畫說明書規定，大部分系爭土地與鄰近農業區土地（第一區）於都市計畫變更後皆為商業區及住宅區土地，因其使用分區、使用強度皆相近，且其位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施等影響地價發展之因素相近，故區段徵收後地價當然相近，自不應因分區實施區段徵收而致使用分區、使用強度、位置等皆相近之土地產生懸殊之差別地價。

五、次查，訴願人不服應領抵價地權利價值（十二億七千三百五十八萬七千五百元）較徵收補償地價（十三億七千一百六十九萬六千元）為低乙節。據原處分機關答辯陳明，經查抵價地之權利價值，係依平均地權條例施行細則第七十條之規定，預計開發成本，斟酌街廓情況，經地價評議委員會評定其路線價或區段價，作為計算其應領抵價地面積之標準，即係供作計算「權益」之標準，與補償地價二者性質迥異；而土地公告現值係依據平均地權條例第四十六條及地價調查估計規則規定，調查地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考，並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據，二者無論作業方式、目的與性質均不相同，並非訴願人所稱「次年度之公告現值是以上年度評定地價為基準而衡量」。且查現行法令亦無規定應領抵價地權利價值須高於應領補償地價之規定，故而訴願人應領抵價地面積既確定為一一、四三〇．八平方公尺（係訴願人被徵收土地面積之百分之四十），原處分機關亦發還上開標準之抵價地，面積並無減少，故訴願人所稱損及其利益乙節，恐屬誤解。

六、又查，訴願人主張區段徵收後土地地價反而降低乙節。按原有位於第二區區段徵收範圍被徵收土地面積為二八、五七七平方公尺，依平均地權條例第五十四條規定及內政部八十五年十二月二十三日臺內地字第八五一一九三六號函核定本地區抵價地發還比例（百分之四十）之規定計算其發還抵價地面積為一一、四三〇．八平方公尺，並無違誤。另第二區區段徵收範圍內土地經規劃整理後，其抵價地之土地使用分區為商業區及住宅區，經衡酌其土地之容積率、容許使用項目、位置、交通、道路寬度、公共設施等因素，提經本市地價及標準地價評議委員會評定其區段徵收後地價每平方公尺分別為一三〇、〇〇〇元（商業區）及八三、〇〇〇元（住宅區），已較訴願人原有位於第二區區段徵收範圍內土地地價（每平方公尺原為四八、〇〇〇元）為高，其增值幅度分別達百分之二七一與百分之一七三，並無訴願人所稱第二區區段徵收後土地之路線價或區段價降低

之情形。

七、另訴願人主張原處分機關原答辯書內引述○○園區特定專用區細部計畫說明書之肆、事業及財務計畫所載內容，訴願人認為原處分機關故意（或疏失）漏列其認為關鍵之文字而應對系爭土地實施市地重劃乙節。查本件原處分機關答辯內容為：「……四、按○○園區特定專用區細部計畫說明書之肆、事業及財務計畫所載：本計畫區之開發由本府地政處專案辦理區段徵收……整體開發，其詳細範圍以該開發方式（區段徵收）計畫書核定者為準。……」而上開細部計畫說明書相關部分為：「……肆、事業及財務計畫本計畫區之開發計畫由本府地政處專案辦理區段徵收及市地重劃整體開發其詳細範圍以各該開發方式計畫書核定者（為）準……」是其雖規定本計畫區得以區段徵收及市地重劃之方式開發，惟其開發詳細範圍係以各該開發方式計畫書核定者為準，且按○○園區特定專用區細部計畫案計畫圖觀之，有關訴願人系爭土地，亦位於區段徵收範圍內（應以區段徵收方式開發），是原處分機關既係按上開情形對系爭土地實施區段徵收，並無不當。則原處分機關是否全文引述前揭細部計畫說明書所載內容，並不影響系爭土地之開發方式。是本件訴願人指摘原處分違法不當等各節，尚難採憑。從而，本案原處分機關所為處分，並無不合，應予維持。

八、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

委員 黃茂榮

委員 薛明玲

委員 王惠光

委員 陳 敏

委員 曾巨威

委員 曾忠己

委員 劉興源

委員 黃旭田

中 華 民 國 九 十 一 年 八 月 二 十 八 日 市 長 馬 英 九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起二個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路三段一巷一號）