

**會台字第 13391 號李水松聲請解釋案不受理決議
協同意見書**

黃瑞明大法官 提出

土地徵收條例規定土地被徵收時，政府應按照徵收當期之市價補償其地價。本件聲請案涉及「徵收當期之市價」應如何計算之爭議。多數意見認聲請人尚未具體客觀指摘確定終局判決所適用之法令有何抵觸憲法之處而決議不受理，本席雖贊同，但認土地徵收之當期市價計算之相關規定，有應檢討改善之處，爰提出補充意見如下：

一、事實經過

經濟部所屬台灣自來水股份有限公司（下稱台水公司）為辦理工程，經內政部核准徵收聲請人所有臺中市 2 筆土地（下稱系爭土地），再由臺中市政府於中華民國 102 年 11 月 14 日公告徵收，公告期間為 102 年 11 月 15 日起至 12 月 16 日止。聲請人認系爭土地之徵收補償市價偏低而提出異議，經臺中市政府函復聲請人，系爭土地市價查估基準日為 101 年 9 月 1 日，市價每平方公尺新臺幣（下同）12,000 元，另加計市價變動幅度（104.96%）進行調整，計算結果為每平方公尺 12,600 元。聲請人不服，申請復議，經臺中市地價及標準地價評議委員會（下稱地坪會）決議以 102 年 11 月 15 日為估價基準日，評定市價為每平方公尺 21,700 元，臺中市政府將結果通知聲請人。聲請人不服，提起訴願，經內政部訴願委員會於 103 年 11 月 28 日以台內訴字第 1030237724 號訴願決定書，認訴願為有理由，撤銷原處分，責由原處分機關（指臺中市政府）於 2 個月內另為適法之處分。其理由為「……本案徵收公告期滿次日起算第 15 日為

102 年 12 月 31 日，核屬於 102 年度徵收計畫，依土地徵收補償市價查估辦法第 17 條及第 28 條規定（按：指 103 年 11 月 14 日修正發布前之舊規定），應以 101 年 9 月 1 日為估價基準日完成宗地市價之評議作業，供需用土地人計算徵收補償價額之基準。復因其屬 102 年下半年徵收計畫，依同辦法第 29 條規定，應於 102 年 6 月 30 日前將土地市價變動幅度資料送交地評會評定變動幅度結果，以供需用土地人作為調整徵收補償地價之依據。惟查，地評會 103 年第 4 次會議關於系爭土地市價之決議，係以 102 年 11 月 15 日為估價基準日……原處分機關（指臺中市政府）決定系爭土地徵收補償當期市價之估價基準日既有上述違法情事……就此原處分機關僅於答辯書指稱其係以『當期市價』之精神，另以 102 年 11 月作為估價基準日進行查估及評定等語，惟估價基準日及市價變動幅度既有明確規範，各查估單位自應依循辦理，俾使徵收補償市價查估結果具有公平性，原處分機關縱認本案係屬 102 年度下半年徵收計畫，與前一年完成評議作業的宗地市價有相當程度落差，亦應依查估辦法第 29 條規定（按：指 103 年 11 月 14 日修正發布前之舊規定）進行市價變動幅度調整補償地價，而不應逕改估價基準日為 102 年 11 月 15 日。……」。嗣後地評會重新復議，決議以 101 年 9 月 1 日為估價基準日，市價為每平方公尺 13,300 元，經市價變動幅度（104.96%）調整後為每平方公尺 14,000 元。聲請人不服此結果，提起訴願遭駁回後提起行政訴訟，經最高行政法院以 105 年度判字第 561 號判決認其上訴無理由駁回而確定。本件聲請案應以前開最高行政法院判決為確定終局判決。聲請人主張確定終局判決所適用之法令違憲，向本院聲請釋憲。

二、聲請人之主張：土地徵收相關法令對當期市價之計算規定違憲

本件聲請人因徵收補償事件，認確定終局判決所適用之土地徵收條例第 30 條規定（下稱系爭規定一），與土地徵收補償市價查估辦法（下稱查估辦法）第 17 條第 2 項、第 27 條、第 28 條第 1 項及第 30 條規定，有牴觸憲法之疑義，聲請解釋。聲請意旨略謂：系爭規定一就當期市價之概念不符法律明確性，又確定終局判決適用查估辦法上開規定，自行將系爭規定一「當期之市價」解釋為等於估價基準日之估價乘以市價變動幅度，未以土地徵收條例施行細則第 30 條所規定之徵收公告期滿次日起算第 15 日經地評會評定之當期市價作為徵收補償標準，導致聲請人之原因案件雖是中華民國 102 年度之徵收事件，卻以 101 年 9 月為估價基準日，乘以 101 年 9 月至 102 年 3 月之市價變動幅度，逾越系爭規定一應以當期市價作為徵收補償基準之意旨，違反法律保留原則及比例原則，侵害人民受憲法所保障之財產權，有牴觸第 15 條及第 23 條疑義。查聲請人就 103 年 11 月 14 日修正發布、自 104 年 3 月 1 日起施行之現行查估辦法第 17 條第 2 項、第 27 條、第 28 條第 1 項及第 30 條為聲請，而確定終局判決所適用者為 101 年 6 月 5 日訂定發布、自 101 年 9 月 1 日起施行之查估辦法（下稱 101 年查估辦法），且 101 年查估辦法第 26 條、第 27 條及第 29 條，分別移列現行查估辦法第 27 條、第 28 條及第 30 條，又確定終局判決並未適用 101 年查估辦法第 26 條，是本件應以 101 年查估辦法第 17 條第 2 項、第 27 條第 1 項及第 29 條（下併稱系爭規定二）為審查客體。

三、系爭規定一是否合憲？

系爭規定一規定：「（第 1 項）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。（第 2 項）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。（第 3 項）各直轄市、縣（市）主管機關應經常調查轄區地價動態，每六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。（第 4 項）前三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。」又土地徵收條例施行細則第 30 條第 1 項規定：「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。」系爭規定一已經明確規定徵收土地應以「當期之市價補償其地價」，至於當期市價已明定由地評會評定，故此部分之規定並無不明確之處。

四、對系爭規定二及相關條文之檢討

101 年查估辦法第 17 條第 2 項（現行查估辦法同條文，僅略作文字調整）規定：「前項估價基準日指每年 9 月 1 日，案例蒐集期間為當年 3 月 2 日至 9 月 1 日。但屬第 27 條第 1 項但書規定者，估價基準日指 3 月 1 日，案例蒐集期間為前一年 9 月 2 日至當年 3 月 1 日。」101 年查估辦法第 26 條（現行查估辦法第 27 條）規定：「各直轄市、縣（市）主管機關計算被徵收土地市價變動幅度之作業步驟如下：一、分二期蒐集去年 9 月 2 日至當年 3 月 1 日（現期）買賣實例、去年 3 月 2 日至去年 9 月 1 日（基期）買賣實例。二、分期計算實例市價單價並排序。……」101 年查估辦法第 27 條第 1 項（現行查估辦法第 28 條第 1 項）規定：「需用土地人依第 20 條第 4 項所為之通知，應於每年 9 月 1 日前送達直轄

市、縣(市)主管機關，作為次年土地徵收補償查估之依據。但屬當年具急迫性或重大公共建設推動之需者，得於當年 3 月 1 日前送達。」101 年查估辦法第 29 條(即現行查估辦法第 30 條，僅略作文字調整)規定：「依第 26 條計算土地市價變動幅度結果應於每年 6 月底前送交地價評議委員會評定，於 7 月前提供需用土地人，作為 7 月至 12 月間調整徵收補償地價之依據。」

聲請人主張若徵收公告日期為 102 年 11 月 15 日，徵收公告期間 30 日，徵收公告期滿之次日起算 15 日為 102 年 12 月 31 日，則當期市價應為 102 年 12 月 31 日之市價，然而依查估辦法規定估價基準日為每年 9 月 1 日(案例蒐集期間為當年 3 月 2 日至 9 月 1 日為原則)，距離徵收日期已達 1 年 4 個月之差距。另外再考慮「101 年 9 月至 102 年 3 月」之買賣實例作為計算被徵收之土地之市價變動幅度。聲請人主張自 3 月至 12 月仍然有長達 9 至 10 個月之時間落差，此段時間之地價漲幅即未計入徵收當期之市價而涉及違憲。

依內政部復本院函說明查估辦法所設計之土地徵收補償市價查估辦理程序及理由大要為：(一) 1、劃分地價區段時，原則上以鄉(鎮、市、區)為單位，斟酌地價之差異、當地土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、環境汙染、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況及其他影響地價因素，於地籍圖上將地價相近、地段相連、情況相同或相近之土地劃為同一地價區段。2、比準地應於預定徵收土地範圍內各地價區段，就具代表性之土地分別選取(101 年查估辦法第 18 條)。3、預定徵收土地宗地市價應以比準地為基準，參酌宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等個別因素調整估計

之。(二)不動產價格須有成交才會有價，即不動產價格須由過去的成交案例來反應及估算，因此不動產估價需確認其估價期日。查估辦法因此明確規範上下半年徵收補償市價之估算基準日，以作為查估比準地地價案例蒐集期間之基準(101年查估辦法第17條、第27條)。(三)考量徵收市價評定期間徵收時點未必相同，期間差距將造成市價變動，故設計市價變動幅度作業，以9月1日為估價基準日之徵收市價評議結果，該價格適用於次年12月底完成發價之徵收案件。倘該案件之徵收計畫報送，徵收公告及發價中任一時間點係於下半年(7月1日起)辦理者，依土地徵收條例第30條第3項及101年查估辦法第26條以評定之6個月間市價變動幅度計算調整徵收補償地價，以作為調整徵收補償市價之依據。

內政部復本院函復指出「土地徵收是一種以公權力強制取得人民財產權的行政處分，需有更為嚴謹之法制規範，所以必須訂定土地徵收補償市價查估辦法，將相關執行細節予以明文，避免過多人為主觀裁量，以保障被徵收土地所有權人權益，也保障相關執行業務之人員。於估價方法上，土地徵收補償市價查估辦法係結合地價調查估計規則之地價區段劃分以及不動產估價技術規則之比較法、成本法、收益法等，其與不動產估價之基礎學理並無違背。而實務上在進行大量估價時也都會以劃設區段選定比準地方式進行個別宗地價格查估，故市價補償之查估方式及法令與一般市價查估方法並無二致」。依上，可認查估辦法所定之市價估算辦法，尚稱客觀嚴謹，可避免土地徵收價格估算之恣意。

五、應檢討改進之處：每年3月至徵收時之市價變動應予考慮

(一) 聲請人主張原行政機關創設「當期市價=估價基準日之估價×市價變動幅度」是行政機關錯誤解釋母法土地徵收條例，實質上已侵犯人民受憲法保障之財產權。按依目前查估辦法所定之市價決定方法，實務運作之結果的確是有可能以此方式得到估價之結果。原因案件最後確定之市價每平方公尺 14,000 元，即係依此方式計算而來，而顯然並未考慮自 102 年 3 月至 12 月間之地價變動。然而 101 年查估辦法第 29 條(即現行查估辦法第 30 條)已明文規定，依第 26 條(現行查估辦法改為第 27 條)計算土地市價變動幅度結果應於每年 6 月底前送交地評會評定，於 7 月前提供需用土地人，作為 7 月至 12 月間調整徵收補償地價之依據。依該條文並未規定當期市價之計算係以估價基準日之估價乘以市價變動幅度作為計算方式，因為市價變動幅度僅計算至 3 月之市價，而該條文既已明定是「7 月至 12 月間調整徵收補償地價之依據」即已明白宣示 7 月至 12 月間地價可能變動，且有調整之必要。惟如 7 月時要調整 12 月時之地價可能之變動，此時就無法以已成交之鄰近土地之買賣價格作為調整之依據，而須就未來(最長 6 個月)之可能價格變化加以預估，內政部亦就此表示「另地價評議委員會代表亦可依其組成專家屬性及掌握市場變動情況彈性調整評定之土地補償價額」。可見目前之機制並未排除地評會就當年 3 月至徵收當日之漲幅加以考慮。只是地評會於估價時是否就此加以考量，以保障被徵收人之權益，則為實務運作之問題。另外被徵收之土地，如係興建友善之公共設施，周圍之土地可能因之漲價，則於徵收土地之市價計算，亦應考慮該漲幅。

(二) 原因案件訴願會撤銷地評會以 102 年 11 月 15 日為估價基準日之決議時指出：「惟估價基準日及市價變動幅度既有明確規範，各查估單位自應依循辦理，俾使徵收補償市價

查估結果具有公平性，原處分機關縱認本案係屬 102 年度下半年徵收計畫，與前一年完成評議作業的宗地市價有相當程度落差，亦應依查估辦法第 29 條規定（按：指 103 年 11 月 14 日修正發布前之舊規定，即現行查估辦法第 30 條）進行市價變動幅度調整補償地價，而不應逕改估價基準日為 102 年 11 月 15 日。」可見訴願決定撤銷原處分之理由亦認若徵收當期之市價與前一年所完成評議結果有相當落差，不應更改查估之程序，而仍得依調整地價之程序反應市價變動。又土地徵收條例施行細則第 30 條第 2 項規定：「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。」反而言之，地評會評定之當期市價高於徵收公告之市價，則應以較高之當時市價補償。但此部分未明文規定，建議應予以具體規定，以避免過度保守之施政方法，傷害人民之權益。