

土地徵收條例第三十條之徵收補償標準*

—綜論2000年後之最高行政法院相關判決

張永健**

目 次

壹、導論	(二) 具體事件？
貳、土地徵收條例第三十條之解釋	四、加成補償成數之定性
一、從「參考」到「比照」的關鍵修改	五、行政法院應尊重地價評議委員會對公告土地現值之評定？
二、一般正常交易價格之真意	六、行政法院應尊重地價評議委員會對加成補償成數之評定？
三、可能之批評與本文回應	七、加成補償成數不用依個案決定？
參、最高行政法院裁判檢討	八、逕為裁判，還是發回原處分機關？
一、公告土地現值與加成補償，當然為合理補償？	肆、結論
二、一般正常交易價格，只需用來「參考」？	
三、公告土地現值是一般處分？	
(一)「直接」發生法律效果？	

* 投稿日：2009年10月13日；接受刊登日：2009年12月17日。
作者感謝兩位匿名審查人、台北高等行政法院林樹埔庭長、葉俊榮教授、張文貞教授、黃舒芃教授、劉淑範教授、李念祖律師、孫德至律師的寶貴意見。本文初稿發表於台灣大學法律學院在2009年12月5日舉辦之第九屆行政法實務與理論研討會，感謝與會來賓之提問與指教。研究助理陳滢竹小姐，提供非常有價值的研究協助，在此並致謝忱。

** 美國紐約大學法學博士；中研院法律所籌備處助研究員。
kleiber@gate.sinica.edu.tw

摘 要

土地徵收條例第三十條規定，縣市主管機關應「比照一般正常交易價格」而提交地價評議委員會評定土地徵收加成補償成數。但此規定向來被行政機關與行政法院解釋為僅有參考性質。是故，雖然被徵收人所獲得之總徵收補償大多低於一般正常交易價格，行政法院並不認為此違反土地徵收條例之意旨。本文主要運用立法原意解釋與文義解釋，主張立法院在第三十條使用「比照」二字之本意，在使被徵收人可獲得一般正常交易價格作為補償。行政機關給予低於此數之補償，乃屬違法，行政法院應撤銷徵收補償處分，拒絕適用違法之加成補償成數，並依據一般正常交易價格，逕為決定徵收補償數額。最高行政法院在2000年後諸多判決，對涉及之相關議題，與本文見解不同，應有重新檢討之必要。

關鍵詞：徵收補償標準、一般正常交易價格、公告土地現值、加成補償、地價評議委員會、立法原意解釋、文義解釋、最高行政法院、土地徵收條例、判斷餘地。

Takings Compensation Standard Pursuant to Article 30 of Land Condemnation Act: With An Overview of Relevant Supreme Administrative Court Cases Since 2000

*Yun-chien Chang**

Abstract

Pursuant to Article 30 of the Land Condemnation Act, cities and counties should ask their Land Evaluation Committees to assess a proper amount of “extra proportion of announced current land value as additional compensation” according to the assessed normal transaction price. The Executive Branch and the Administrative Court used to treat the stipulation of “according to normal transaction price” as merely advisory. Therefore, although total compensation received by condemnees in Taiwan was usually below normal transaction price, the Administrative Court did not rule in any case that the under-compensation violated Land Condemnation Act.

Relying on the legislature’s original intent and the textual meaning of Article 30 of Land Condemnation Act, I argue that the law should be interpreted to award condemnees with the normal transaction price as takings compensation. Any administrative disposition giving compensation below this amount is against the law and should be invalidated. The Administrative Court should itself determine the amount of takings

* J.S.D., New York University School of Law; Assistant Research Professor, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica.

compensation due (which should equal to the normal transaction price as stipulated by Article 30 of Land Condemnation Act).

Supreme Administrative Court has expressed different views on several related issues. I examine all relevant Supreme Administrative Court cases since 2000 in detail. To the extent that the court cases are inconsistent with my interpretation of the law, they should be re-considered.

KEYWORDS: Takings Compensation Standard, Normal Transaction Price, Announced Current Land Value, Extra Proportion of Announced Current Land Value as Additional Compensation, Land Evaluation Committee, Original Intent, Textual Meaning, Supreme Administrative Court, Land Condemnation Act, *Beurteilungsspielraum* (Margin of Appreciation).

壹、導論

臺灣各級政府，頻繁使用土地徵收作為政策工具¹，但被徵收人長期以來獲得過少補償。被徵收人上街頭抗爭，時有所聞²。學者大聲疾呼，徵收補償數額太低³，但主政者馬耳東風，未採取積極行動。被徵收人好不容易盼到土地徵收條例於2000年頒布、施行，規定徵收人須「比照一般正常交易價格」，給予被徵收人補償。但行政法院未體察立法院修改行政院版草案之苦心，沿襲舊規，尊重行政機關不應享有之判斷餘地，使年復一年的被徵收人，為社會整體之進步，負擔龐大之個人損失。甚至被徵收人之律師，亦未體察到土地徵收條例第三十條之正確解釋方式，失去為當事人爭取應有權益，並為來者樹立典範之機會。

本文之作，即在重新、正確詮釋土地徵收條例第三十條⁴（第貳部分），並依本文理論評釋行政法院判決理由中未盡妥適之處（第參部分）。簡言之，本文主張，土地徵收條例第三十條要求，公告土地現值與加成補償之和，不得低於一般正常交易價格。一般正常交易價格，有詮釋為市價之空間，而至少應等於區段地價。地價評議委員會對公告土地現值與加成補償成數之評定，並無判斷餘

1 依筆者自內政部統計處取得之資料顯示，2000年至2006年間，全臺灣平均每年有24,712筆土地被徵收。

2 參見尤重道，《土地徵收實務》，頁120（2001年）。

3 參見陳立夫，〈我國土地徵收制度上若干問題之探討〉，廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集編輯委員會編，《新世紀經濟法制之建構與挑戰——廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集》，頁546（2002年）（認為總徵收補償，事實上往往與市價乖離）；陳立夫，〈土地徵收與損失補償——我國土地徵收制度之若干重要課題〉，臺灣行政法學會編，《損失補償、行政程序法》，頁41（2005年）（認為總補償地價，普遍低於一般正常市價）。

4 土地徵收條例第三十條：「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，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公告土地現值，補償其地價。前項徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，由直轄市或縣（市）主管機關比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。」

地。公告土地現值與加成補償成數之性質，應屬法規命令；行政機關用之以決定土地徵收補償時，被徵收人得爭訟徵收補償處分之合法性。行政法院除得撤銷徵收補償之行政處分，拒絕適用公告土地現值與加成補償成數外，並得依據一般正常交易價格，逕為決定土地徵收補償數額。

本文之目的為重構2000年實施之土地徵收條例第三十條，故本文僅關注2000年以後的最高行政法院裁判⁵，輔以若干高等行政法院裁判。為求集中焦點，本文僅探討一般土地徵收之地價補償問題，不討論區段徵收之補償、照價收買之補償、公共設施保留地之徵收補償、建築改良物之補償等。

貳、土地徵收條例第三十條之解釋

土地徵收條例第三十條規定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，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公告土地現值，補償其地價。前項徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，由直轄市或縣（市）主管機關比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。」（粗體與底線為本文所加，下同）本文認為，運用各種法學解釋方法——尤其是立法原意解釋與文義解釋——以解釋本條，若行政機關所給予之總徵收補償（即公告土地現值再加成），不及一般正常交易價格，即違反土地徵收條例第三十條之意旨。

5 本文作者至司法院法學資料檢索系統(<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>)，於2009年9月18日以「土地徵收條例&公告土地現值&加成補償&比照一般正常交易價格」作全文檢索語詞，搜尋2000年1月1日之後的最高行政法院判決；共得33筆判決。

一、從「參考」到「比照」的關鍵修改

先探究土地徵收條例第三十條之立法原意。20世紀90年代起，內政部邀集相關單位起草土地徵收條例。起因是從前徵收補償過低，取得六年國建用地困難，故原擬訂立新法，給予市價補償⁶。不過，1993年時內政部提出的土地徵收條例草案，仍沿襲都市計畫法之規定⁷，按公告土地現值再加成補償，且成數不得超過4成。此草案並未得到其他部會喝采。經濟部主張應該按照市價補償，而交通部認為應該按照「被徵收土地鄰近同類土地之交易價格所算定之相當價格」補償⁸。其實，在概念上，交通部之主張就是土地估價師計算市價之方法，故與經濟部之主張無異。1998年內政部通盤檢討草案時，對同條文，國科會同意交通部之見解⁹，而公共工程委員會認為應以「同一地價區段之買賣價格」為準，再交由地價評議委員會審定之¹⁰。雖然地價評議委員會可因此取得調整徵收補償金額之權力，但公共工程委員會之提議，本質上仍是市價補償，只是估計方式略有不同而已。至於經建會，則直接了當建議改採市價補償¹¹。不過，在隨後的土地徵收條例草案第三稿中，內政部仍未採納任何一種版本的市價補償，而是採用內政部營建署與臺灣省政府的乙案，維持公告土地現值再加成的補償方式，但取消加成上限。條文為：「前項徵收補償地價，必要時得加成補償，加成補償標準，由直轄市或縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之。都市土地之加成補償標準不受都市計畫法第49條¹²之限制。」¹³

6 內政部地政司編，《土地徵收條例制訂實錄》，頁210（2003年）。

7 都市計畫法第四十九條：「依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以徵收當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值為準，必要時得加成補償之。但加成最高以不超過百分之四十為限。」

8 內政部地政司，前揭（註6）書，頁210-211。

9 內政部地政司，前揭（註6）書，頁329。

10 內政部地政司，前揭（註6）書，頁329-330。

11 內政部地政司，前揭（註6）書，頁330。

12 都市計畫法第四十九條第一項規定加成上限，其條文為：「依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以徵收當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地

1998年行政院審查土地徵收條例草案時，因行政院長裁示，勿因補償不足造成民怨及影響政府形象，內政部將條文改為：「前項徵收補償地價，必要時得加成補償，加成補償標準，由直轄市或縣(市)主管機關參考正常交易價格，提交地價評議委員會於評議當年公告土地現值時評定之。都市土地之加成補償標準不受都市計畫法第49條之限制¹⁴。」雖然僅曰「參考」，但至少正常交易價格(無論其意義為何……)成為法條規定參酌之對象。至於隔年行政院正式函送立法院的草案中，「正常交易價格」被改為「一般正常交易價格」¹⁵，並無實質差異。

在立法院審議時，「參考一般正常交易價格」之規定，受到立委強力質疑。立委侯惠仙所提之對案中，規定「被徵收之土地，應按照徵收當期之一般正常交易價格，補償其地價」。聯席委員會審查時，立委蘇煥智更提議將條文修改為：「被徵收之土地，應按高於徵收當期之一般市場交易價格，補償其地價。前項高於市場徵收當期之市價補償金額上限由中央主管機關另定之」¹⁶。聯席委員會並未通過此二修正案，但也未通過行政院版本，而是保留到日後協商。最後，在1999年最後一天朝野協商時，將行政院版之「參考一般正常交易價格」改為「比照一般正常交易價格」後定案¹⁷。

閱讀聯席委員會之會議紀錄可發現，發言立委皆表示現行制度給予過低徵收補償。最後修正通過之條文，雖未如立委蘇煥智所提，給予被徵收人高於市價補償，但未將行政院草案照案通過，而

現值為準，必要時得加成補償之。但加成最高以不超過百分之四十為限；其地上建築改良物之補償以重建價格為準。」

13 內政部地政司，前揭(註6)書，頁421。

14 內政部地政司，前揭(註6)書，頁509。

15 內政部地政司，前揭(註6)書，頁549。

16 參見立法院秘書處編，《立法院公報》，88卷59期，頁83(1999年)。

17 內政部地政司，前揭(註6)書，頁678。

將條文文字由軟弱無拘束力的「參考¹⁸」，改為「比照」，應可認定是反應立委侯惠仙及其他立委欲增加土地徵收補償之主張。是故，在法釋義學上，運用立法原意解釋（或稱歷史解釋），應認為土地徵收條例第三十條有意給予被徵收人一般正常交易價格作為補償¹⁹。

退萬步言，即令不知（或不理）前述立法過程，單由法條文義來解釋，「比照」就是「按照已有格式或事例辦理」或「比較對照²⁰」。法文中的「比照一般正常交易價格」，就是指比較對照一般正常交易價格與公告土地現值之差異，並按照此差異來評定加成補償之成數。文義解釋結果與立法原意解釋同²¹。

或有認為，若立法者真欲給予被徵收人市價補償，應該會使用土地徵收條例第三十條第一項的「應按照」或「應按」，而非「比照」。但本文認為，使用「（應）按（照）」，在中文裡會產生「加成補償成數＝一般正常交易價格」之詮釋，並不合理。使用「比照」二字，反倒是比較合宜的中文語法。前述立委侯惠仙所提之對案，用「按照」二字連接補償地價與一般正常交易價格，正是正確的中文語法。

18 參考的意思是「參證有關材料來幫助研究和了解」。參見教育部重編國語辭典修訂本，<http://dict.revised.moe.edu.tw>（最後瀏覽日：2009/09/21）。

19 不同見解，請比較周信燉，《由權力觀點審視臺灣土地徵收制度之研究》，國立政治大學地政學研究所碩士論文，頁48（2005年）（認為第三十條仍是按照行政院版之架構與內容為基調）。

20 參見教育部重編國語辭典修訂本，<http://dict.revised.moe.edu.tw>（最後瀏覽日：2009/10/13）。

21 本文作者於另文中論及，若運用目的解釋與合憲性解釋，則我國之土地徵收補償，至少應該等於公平市價。下節中，本文暫且接受內政部將一般正常交易價格定義為區段地價之作法。因為實務上的種種問題，區段地價長期低於公平市價。故現在僅給予被徵收人一般正常交易價格之補償，其實仍有悖於憲法之要求。不過，要讓區段地價忠實反應公平市價，是政策執行面的問題，不是法律解釋之問題。所以，可以說運用文義解釋、立法原意解釋、目的解釋、合憲性解釋，都會得出行政機關應該按照一般正常交易價格（＝公平市價）補償被徵收人之結論。參見張永健，〈被徵收果真是「特別犧牲」！——土地徵收補償之規範標準、實證評估、與革建議〉，（未出版）。

二、一般正常交易價格之真意

確定「總徵收補償額」(公告土地現值與加成補償之和)必須等於一般正常交易價格後,仍有一更根本問題待解:「一般正常交易價格」是什麼意思?此詞應為內政部自創之用語,但內政部所擬之立法理由,仍讓人丈二金剛摸不著頭緒。立法理由謂:「又基於目前各縣市公告土地現值與市價之差距各有不同,故另規定加成成數,由直轄市或縣(市)主管機關參照正常交易價格,提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時,視其實際價格差距,予以合理評定。」由第一句觀之,一般正常交易價格應該就是市價。但如果是市價,為何不逕用市價一詞?況且,行政院內其他部會亦有提案使用「市價」一詞,但內政部顯然不願意接受。但若一般正常交易價格不是市價,那又是什麼?從立法過程來看,內政部顯然是偏好低於市價之補償;但若法案中直接使用「市價若干成」,又會引起民怨;所以才創造出「(一般)正常交易價格」此種模糊的概念。

內政部在土地徵收條例施行細則第三十條第二項,更進一步解釋:「本條例第三十條第二項所稱一般正常交易價格,指經由調查當年期一般正常交易價格所估計之區段地價。」而「區段地價」,根據同為內政部發布之地價調查估計規則,簡言之²²即是某地價區段之各買賣實例之土地正常單價之中位數²³。舉例而言,A地價區段在上一週期有100筆土地交易,地價人員調查到其中5筆交易之真實售價等資訊,售價經調整後,將5筆交易之「土地可出售總價格÷基地面積=土地正常買賣單價」由低至高排列,並以其中位數

22 地價調查估計規則另外設有許多例外規定,因與本文核心論點無關,在此不贅。

23 土地價格由開始估計到最後發布,經過多道流程,對一筆土地就可能有多種不同的估價。「區段地價」特指正文中之中位數價格,且「未經地價評議委員會評定」。地價評議委員會評定後的價格,法律或命令中並未給予特定名稱。地價人員需依據此「評定後之價格」,計算宗地價格與編定公告土地現值表。需特別留意,勿以區段地價指涉地價評議委員會評定後的價格!

(median；在本例為第3筆交易之土地正常買賣單價)，作為本地價區段之區段地價²⁴。

所以，本文揣測，內政部使用模糊的「一般正常交易價格」，是為了偷渡「區段地價」，使之成為徵收補償所需參考之標準。而使用一般正常交易價格與區段地價這兩種概念，而非市價，可能是出於節省行政成本之考量。蓋市價隨各筆土地而不同，但區段地價，在現行體制之下，是以地價區段作為單位，同區段內之土地，原則上區段地價皆相同²⁵。故即使某被徵收人之土地之價值，高於同地價區段內被用作中位數之土地之價值²⁶，行政機關仍可以區段地價作擋箭牌，不作個案處理。

如此作法，在理論上不一定會減少國庫徵收補償之支出，因為各區段內有半數土地之單位價值，低於被用作中位數之土地之單位價值。然而，若現實上總是地價區段內的高價土地被徵收，或區段地價之計算往往低估區段內土地之單位價值²⁷，則內政部之作法，雖然可以減少行政成本，但也傾向於給予被徵收人低於區段地價／一般正常交易價格之補償——除非地方政府有用加成補償來弭平此差距。

是故，內政部創造模糊名詞與解釋名詞之作法，頗有可議之處。最理想的解釋，是將一般正常交易價格解釋為市價。但本文承認，從文義或立法原意，均難以確定立法者是否作如此解釋。然

24 故區段地價是以「元 / 平方公尺」為單位；地價調查估計規則第二十二條參照。

25 全臺灣僅10萬餘地價區段，卻有1400多萬筆土地。以前者為單位，行政成本自然較低。土地筆數與地價區段數之統計，參見內政部地政司全球資訊網，<http://www.land.moi.gov.tw/filelink/uploadlink-884.pdf>、<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y05-02.xls>（最後瀏覽日：2009/9/18）。

26 若地價人員調查的買賣實例是隨機為之，或恰好具有代表性，則依據中位數之定義，某地價區段內必然有半數土地之價值，高於 / 低於該位居中位數之土地之價值。

27 若買賣實例都來自於區段內的低價、未開發土地，就會產生此種結果。

而，這不當然表示，內政部於法規命令對一般正常交易價格中之詮釋，不能受到挑戰、質疑²⁸。從我國憲法對財產權之保障來推衍，與從經濟分析觀點對土地徵收條例作目的解釋，都會得出一般正常交易價格應等同於市價之結論。關於此論點，筆者在另文有詳細論證，在此不贅²⁹。筆者希望能盡快改善被徵收人之處境，且為降低爭議，使行政法院與行政機關能接受本文之主張，筆者願意暫時接受內政部之看法，認為一般正常交易價格等於區段地價（本文以下即作此假設）。因為即便是作此種對被徵收人不夠有利之解釋，地方政府卻往往連這樣的低標都沒有達到³⁰！

三、可能之批評與本文回應

或有認為，本文之解釋忽略土地徵收條例第三十條第一項前段謂「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價」，以及土地徵收條例第三十條第二項前段「必要時得加成補償」之規定。本文之回應為：土地徵收條例第三十條之文字架構，

28 別的不論，土地徵收條例施行細則第三十條第二項之文理邏輯就頗有可議。該條文謂：「本條例第三十條第二項所稱一般正常交易價格，指經由調查當年期一般正常交易價格所估計之區段地價」。簡化之後，其邏輯為：所謂的A，就是調查A所估計之B。由後句可知A≠B，但兩句合觀又不得不認為A=B。邏輯不通的行政命令，行政法院當然更沒有尊重之必要。

此外，區段地價是地方行政機關為了編定公告土地現值而調查、分析、整理出的初步資料，並沒有發生對外法律效果，本身也不適合作為行政爭訟之標的。但土地徵收條例第三十條之「一般正常交易價格」既然是立法者決定的徵收補償基準，也是行政機關徵收補償數額處分之依據，當然應該允許被徵收人在行政爭訟程序中爭執行政機關對一般正常交易價格之估計是否正確（是否給予行政機關一定程度之尊重，乃屬另一層次之問題）。是故，土地徵收條例第三十條第二項把不可爭訟的區段地價與可以爭訟的一般正常交易價格劃上等號，就會造成混淆，使行政機關和行政法院傾向於認定被徵收人不得爭執一般正常交易價格本身之評定，只得在「總徵收補償額不足一般正常交易價格」時提請救濟。

如正文所述，本文暫且接受內政部「一般正常交易價格 = 區段地價」之解釋，故不在本文中討論被徵收人欲爭執行政機關所認定之一般正常交易價格太低之情況，但在此再度強調此規定之不當！

29 參見張永健，前揭（註21）文。

30 筆者於另文中發現，2000年至2008年間，有56%之被徵收土地獲得之補償，低於一般正常交易價格。參見張永健，前揭（註21）文。

由內政部起草，其原意本為給予徵收人「參考」一般正常交易價格而給予額外補償的裁量空間。立法者改用「比照」二字，以貫徹其保障被徵收人財產權之意旨。但或許因立法技術不佳³¹，或年尾朝野協商時間有限，立法院無暇調整第三十條之文字架構，使本條之解釋，確實容有爭論空間。

不過，本文見解並不會造成解釋土地徵收條例第三十條之桎梏。首須釐清者，公告土地現值並無當然低於一般正常交易價格之理。自公告土地現值制度實施以來，沒有任何法律，甚至法規命令，要求地方政府將公告土地現值壓低在一般正常交易價格之下。甚至，近期修訂之法律³²，與主管機關內政部地政司³³，都要求地方政府要將公告土地現值拉高到（接近）一般正常交易價格。由地價評議委員會評議公告土地現值，本來是為了借重其來自不同領域的專業觀點，審查地價人員之估計有無不當之處。只不過，實務上地價評議委員會變成地方派系與大地主的政治角力場。遊說地價評議會委員以降低公告土地現值（因而減少土地增值稅稅負）的戲碼，年年上演³⁴。但若公告土地現值有朝一日上升至一般正常交易

31 例如：土地徵收條例第三十條第一項前段先使用「應按照」一詞，在後段又使用「應按」一詞。大概沒有人會認為兩詞意義不同，但行政機關內部對本法經過多年、多次的修改，也沒有將兩詞修改成一致的用語。在匆忙之中調整文字的立法院，以為僅修改兩字即可強烈表達其保障被徵收人財產權之立場，也就不足為奇了！

32 2005年時，立法院修改平均地權條例第四十條第四、五項，規定：「公告土地現值，不得低於一般正常交易價值之一定比例。前項一定比例，由中央主管機關會同財政部與直轄市、縣（市）政府會商後定之。但應逐年接近一般正常交易價格。」

33 平均地權條例第四十條第五項在2005年修正實施後，主管機關內政部地政司與各縣市協調公告土地現值調整方案，預定在10年後（2015年時），全臺灣所有縣市之現值百分比都統一達到90%。詳細討論，參見張永健，前揭（註21）文。

34 參見余保憲，《我國平均地權土地政策執行：地價調整之探討》，中正大學政治學系暨研究所碩士論文，頁84、94-101（2003年）；陳東升，《金權城市——地方派系財團與台北都會發展的社會學分析》，頁144-146（1995年）；張景森，〈虛構的革命：國民黨土地改革政策的形成與轉化（1905-1989）〉，《臺灣社會研究季刊》，13期，頁190（1992年）；現代地政雜誌社論，〈論公告土地現值調整偏低之後遺症〉，《現代地政》，144期，頁1（1993年5月）。

價格，則徵收人並無當然要加成補償之理。換言之，土地徵收條例第三十條第一項前段所描繪者，乃理想世界：公告土地現值＝一般正常交易價格＝市價。在理想國中，公告土地現值，當然就是土地徵收補償之數額。

至於土地徵收條例第三十條第二項前段「**前項徵收補償地價，必要時得加成補償**」，則是為了處理現實、當下制度的不完美。目前公告土地現值既低於一般正常交易價格，則必須加成補償，才可能使被徵收人所獲得之總補償，切合一般正常交易價格，以符合立法者與憲法之要求。所謂的「必要時」，本文主張就是指（也只應指）公告土地現值低於一般正常交易價格之情形。

「必要時『得』」中「得」字之解釋，本文贊同吳庚大法官之見解，認為「得」字不當然為授權行政機關裁量之規定，而可能是賦予行政機關權限之規定³⁵。在2000年土地徵收條例實施之前，地方政府往往以函令、辦法或個案形式³⁶，給予被徵收人補償，勻支公款之正當性不足。土地徵收條例於第三十條第二項將加成補償之規定法制化，賦予行政機關在第一項之情形外，編列預算、動支公款、給予被徵收人加成補償之權限，以杜爭議，諒亦係立法緣由之一。誠然，主張本條之「得」字仍係給予行政機關裁量權之見解，要非無見。不過，本文主張，欲落實立法原意及憲法保障被徵收人財產權之意旨³⁷，應認為在公告土地現值低於一般正常交易價格時，行政機關就算是本有裁量，也裁量萎縮到零，必須給予被徵收人加成補償。

35 參見吳庚，《行政法之理論與實用》，頁115-116（2003年增訂8版）（「法條中使用『得』字者，固然常屬裁量之規定；但並非謂凡有『得』字，即屬裁量授權，不少情形『得』字用於賦予行政機關以某種權限，與裁量無關」）。

36 參見尤重道，前揭（註2）書，頁6、119-121。另參見台灣省政府（85）府地二字第148408號：「都市土地依都市計畫法第四十九條規定加成補償：非都市土地除按公告土地現值補償外，視都市土地加成標準，發給獎勵金。……」

37 參見註21之簡短討論與所引拙著之詳細說明。

或謂，若依本文見解，公告土地現值低於一般正常交易價格就必須加成補償，且總徵收補償額必須按照一般正常交易價格，則加成補償成數之計算，只是簡單的小學算數（加成補償成數=[一般正常交易價格/公告土地現值]-1），何須由地價評議委員會評定之？本文回應如下：現實上，地價評議委員會所為者，乃將地方政府所送交之區段地價（即一般正常交易價格），打折後評定為公告土地現值³⁸。而加成補償，是為了把地價評議委員會打下來的折扣，再加回去給被徵收人。舉例而言，A地之一般正常交易價格為100元/m²，地價委員會殺了20元/m²下來，使A地之公告土地現值成為80元/m²。加成補償成數之計算，必須使A地之公告土地現值與加成補償之總和，等於100元/m²。所以，加成補償成數應該是(100-80)/80=25%，也就是2成5。地價評議委員會既然負責調控公告土地現值，由其負責計算加成補償成數，即可減少行政流程。土地徵收條例第三十條第二項後段規定「**加成補償成數，由直轄市或縣(市)主管機關……提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之**」，由此觀之，便顯得十分合理。

參、最高行政法院裁判檢討

依本文第貳部分之見解，土地徵收條例在2000年實施後之若干最高行政法院判決，即有值得商榷之處。本節以議題為經緯，提出筆者對最高行政法院判決之不同意見。本文與最高行政法院的不同看法，多半源自於對土地徵收條例第三十條南轅北轍之詮釋——最高行政法院認為，行政機關對土地徵收補償額有很大的裁量空間；

38 評議過程之法規範，參見民國八十五年十二月十一日內政部台(八五)內地字第八五八八九一號函頒訂之「地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範」。評議過程之現實面(將區段地價打折)，參見余保憲，前揭(註34)書，頁94-101。

本文則認為，行政機關對土地徵收補償數額沒有裁量空間。本部分有少數議題，不牽涉對土地徵收條例第三十條之詮釋，但因為與土地徵收補償密切相關，故一併在此探討。

一、公告土地現值與加成補償，當然為合理補償？

最高行政法院內的通說，似乎是立法機關可以自由決定徵收補償標準，且其立法決定必然符合憲法所要求之「合理補償」。最高行政法院97年度判字第1108號判決謂：「再觀之司法院釋字第425號、第440號、第516號解釋，及土地徵收條例第30條第1項規定可知，徵收土地應給與之補償，應遵循之原則乃『合理補償』，而非『盡量補償』或『較優補償』；至於立法機關制定法律明文規定徵收土地應依公告土地現值為補償，此項規定未經認定為違憲，應認已達『合理補償』之要求。」

另外，最高行政法院98年度判字第254號判決謂：「徵收私有土地，應給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收補償係採相當補償，而非完全補償，有司法院釋字第409、425、440及516號等解釋可資參照。至於徵收土地補償費是否相當合理，係委由法律予以規範，於補償地價部分即依土地徵收條例第30條、平均地權條例第10條及都市計畫法第49條第1項規定辦理，分別為計算公共設施保留地補償費之方式及加成規定，此觀之現行土地徵收條例第30條立法理由提及：『為在不損及土地所有權人權益及兼顧取得公共建設原則下，使政府徵收民地給予合理補償，除維持現行平均地權條例第10條……』足見上開法條均係在於徵收補償採相當補償之體現。」最高行政法院98年度判字第413號判決亦同此見解³⁹。

39 另據學者研究，行政法院在土地徵收條例實施後，多引用多號大法官解釋，認為徵收補償應該是相當補償，而非完全補償。參見陳立夫，〈析論我國土地徵收法制上之爭議問題〉，《臺灣土地研究》，11卷1期，頁21-22（2008年）。

本文認為，前述判決，有未盡妥適之處。首先，2004年公布之釋字第579號，明確指出「**國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當**」。補償與損失必須相當，是大法官截至目前為止，對土地徵收補償標準最明確之闡釋。行政法院應採用此原則，並在具體個案中分析被徵收人所受之補償與被徵收人之損失各為何，及兩者是否相當。而不應象徵性地提及合理補償原則，就將憲法對被徵收人財產權之保障問題⁴⁰，輕輕放下。

再者，最高行政法院97年度判字第1108號判決認為，以公告土地現值為中心的徵收補償制度，既然未經大法官宣告違憲，就應該認為符合憲法要求。此不啻放棄法官依憲法審判之義務，並不妥當。雖然國內多數意見認為，一般法院之法官並無逕行拒絕適用違憲法律之權；但依據釋字第371號解釋，法官在審判中認為法律有違憲疑義時，仍應停止審判，提請大法官解釋。故行政法院法官仍應時時以憲法為念，不應率爾放棄以憲法角度檢視法律合憲性之義務。況且，大法官關於土地徵收補償之解釋雖不少，卻從未正面探討過以公告土地現值與加成補償之和作為土地徵收補償標準之合憲性。大法官解釋憲法，受有重重制度面之限制（如：抽象違憲解釋模式、不應訴外解釋等），即使觀察到有違憲情形，也不一定能直接宣告之。行政法院不應由大法官的沈默，得出目前土地徵收補償標準合憲之結論。

復次，大法官並未認為「**徵收土地補償費是否相當合理，係委由法律予以規範**」。正好相反，釋字第579號解釋認為，立法者必須遵守「**補償與損失相當原則**」。此由謝在全大法官於該號解釋之協同意見書觀之，更是昭昭甚明。關於此論點，筆者已於另文詳

40 關於此問題之詳細論述，參見張永健，前揭（註21）文。

論，在此不贅⁴¹。

最後，行政法院不應假設只要法律有規範徵收補償標準，被徵收人實際所獲得之補償，就當然是合理補償——法律規定與現實之落差，正是行政法院應特別注意之處。設若某縣市之公告土地現值僅佔一般正常交易價格之5%，而該縣市僅給予1成之加成補償（亦即，總徵收補償數額僅為一般正常交易價格之5.5%），難道還是合理補償？再以最高行政法院95年度判字第1006號判決為例，法院認為「按臺中市地價及標準地價評議委員會之評定，比照一般正常交易價格以92年土地公告現值加4成為標準予以補償，並無不合」。然而，依內政部地政司之統計資料⁴²，該年台中市之現值百分比僅52%。加4成後，也僅72.8%。亦即，總徵收補償額可能尚不及一般正常交易價格之3/4。若本文對土地徵收條例第三十條「比照」一詞之解釋可採，則此案中之被徵收人，幾乎可以確定是獲得過低補償⁴³。

即令行政法院不採本文之解釋，只將比照作參考理解，此種情形仍有行政機關裁量瑕疵之問題（用白話說，就是連參考都不參考）。行政法院不應認為，只要行政機關所評定之徵收補償，形式上符合土地徵收條例所規定之估價程序與評定成數程序，就當然是「相當補償之體現」。

41 參見張永健，前揭（註21）文。

42 內政部地政司全球資訊網，<http://www.land.moi.gov.tw/filelink/uploadlink-880.pdf>（最後瀏覽日：2009/9/18）。

43 除非係爭被徵收土地之現值百分比較台中市平均現值百分比高出甚多（精確而言，該地現值百分比有72%以上），才可能使其總徵收補償額高於一般正常交易價格（ $72\% * (1+40\%) > 100\%$ ）。即令本案屬於此種情形，法院亦負有詳細說理之義務，以免使閱讀判決者誤以為行政法院認為75折（欺侮折？）的補償也是合理補償。

二、一般正常交易價格，只需用來「參考」？

或許是受到立法理由之影響，最高行政法院有時會抬出土地徵收條例草案中的用字「參考」來證立其見解；且就筆者所見，最高行政法院似未曾正面解釋「比照」兩字之意義。例如：最高行政法院95年度判字第181號判決認為：「按徵收土地之補償地價，依土地徵收條例第30條規定，係以公告土地現值為基準，與平均地權條例第46條規定應每年編製土地現值表公告，作為補償徵收土地地價之依據……並非逕依一般正常交易價格予以補償，而係由主管機關參考一般正常交易價格評定加成補償成數之多寡。」此外，最高行政法院92年度判字第1719號判決亦大段摘引土地徵收條例第三十條之立法理由以為佐證。

行政法院參酌立法理由，尤其是土地徵收條例第三十條之立法理由，應特別小心。因為立法院雖將法條中之「參考」改為「比照」，但並未更改行政機關所提交之立法理由。故立法理由仍是內政部的思維，並未反應立法者之意圖。最高行政法院95年度判字第181號判決，可說弄擰了立法意圖。「比照」解釋為「逕依一般正常交易價格予以補償」，依本文見解，並無偏差；而解釋為「參考」，則是置立法意圖於不顧。

三、公告土地現值是一般處分？

公告土地現值之法律性質，近來多數之行政法院判決，認為係一般處分⁴⁴，亦有少數判決認為是行政命令者⁴⁵。另有學者認為其

44 最高行政法院96年度判字第1926號判決。

高等行政法院判決，參考：臺北高等行政法院92年訴更一字第149號判決、臺北高等行政法院92年度訴字第3826號判決、臺北高等行政法院97年度訴字第1298號判決、臺北高等行政法院97年度訴字第2521號判決、臺北高等行政法院97年度訴字第1633號判決、臺北高等行政法院98年度訴更一字第58號判決。

45 台中高等行政法院90年度訴字第1254號裁定：「按關於公告土地現值，依平均地權條例第四十六條之規定，由縣（市）政府編製後，提交地價評議委員會評定後公

為行政處分⁴⁶。本文認為公告土地現值應定性為法規命令，而非行政處分或一般處分。此可分兩個層次論述——是否對外「直接」發生法律效果？是否為具體事件？——以下依序探討之：

(一) 直接」發生法律效果？

行政處分或一般處分會「對外直接發生法律效果」(行政程序法第九十二條第一項參照)⁴⁷。相對地，法規命令會「對外發生法律效果」(行政程序法第一五〇條第一項參照)。兩者之差距，在「直接」二字之有無⁴⁸。本文主張，這導致行政處分必須發布時「立即」影響當事人之權利或利益；而法規命令則是發布後「有可能」影響相關人之權利或利益，實際發生效果有待行政機關援引該法規命令作出具體裁決。最高行政法院96年度判字第1926號判決及數個台北高等行政法院判決⁴⁹認為「土地現值經公告後，即成為課稅與核定徵收補償地價之依據，將直接影響人民財產利益之負擔以及損失之填補」⁵⁰，因而認為公告土地現值非屬法規命令，實有誤

告，該公告核屬一般行政命令之性質，既非對特定人就具體案件所為之行政處分，自非訴願法第一條規定所謂之行政處分，尚不得作為訴訟標的，提起行政爭訟有所爭執。」請注意本裁定經上訴後，最高行政法院92年度裁字第288號裁定質疑高等行政法院之見解。不過，先前的最高行政法院89年度判字第291號判決，認為公告土地現值是行政命令。

46 參見陳立夫，〈公告土地現值之法律性質〉，《月旦法學教室》，26期，頁36-37（2004年12月）。

47 並參見許宗力，〈行政處分〉，翁岳生編，《行政法(上)》，頁481-488（2006年10月）；吳庚，前揭（註35）書，頁328-340；陳敏，《行政法總論》，頁301-302（2007年5版）。

48 不過，學說上似乎並不認為有無「直接」二字有重要影響。參見蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏合著，《行政程序法實用》，頁202（2001年2版）。

49 例如：臺北高等行政法院97年度訴字第1298號判決、臺北高等行政法院97年度訴字第1633號、97年度訴字第2521號判決。

50 更早的臺北高等行政法院92年訴更一字第149號判決謂：「土地現值經公告後，即成為課徵地價稅與核定徵收補償地價之依據，將直接影響人民財產利益之負擔以及損失之填補，故可認為其屬於『發生具體法律效果』之行政行為。就此行政行為作用之對象而言，其雖非針對人民擁有之個別地號土地現值有所決定，而係就各該地價區段之土地現值，但各該地價區段內個別地號土地歸屬何人所有，均可透過地政機關或由土地登記簿中查得，是以其發生效力之範圍係由『一般性特徵可得確定其範

解。以下分別探討徵收補償與課稅之情形：

1. 徵收補償

以土地徵收補償而言，公告土地現值並不會在公告時對土地所有人「直接發生法律效果」。對土地所有人某甲而言，若其土地在該年度沒有被徵收，公告土地現值即令作為潛在可能的徵收補償數額基準，也不影響某甲的權利或利益⁵¹，難以認定為直接發生法律效果。

即令事後來看，某甲之土地在該年度確實被徵收；但在當年1月1日公告土地現值「公告當天」，當年度是否徵收某甲之土地，通常尚屬未定之天⁵²；在下年度、下下年度或更久之後才徵收某甲之土地，也是可能的結果。此種「非立即」、「附條件」或「機率式」發生法律效果的狀況，似乎不符合學說對「直接發生法律效果」之闡釋。

圍者』，職是之故，土地現值公告之法律性質應為行政處分中之『一般處分』。」

然而，課徵「地價稅」之依據，並非公告土地現值，而是3年調整一次的公告地價。此顯為誤解，但似乎已被嗣後的幾個判決矯正。

51 土地的市場行情，也不會受到公告土地現值之影響。參見林全，〈土地增值稅與房地產價格變動之關係〉，《經濟論文叢刊》，17卷3期，頁303-326（1989年9月）。

52 在很少數的情況，公告當天已經有確定徵收之土地。依土地徵收條例施行細則第三十條第一項：「本條例第三十條第一項所稱徵收當期之公告土地現值，指徵收公告期滿次日起算第十五日之公告土地現值。但徵收公告後，公告土地現值依平均地權條例第四十六條規定評定，加成補償成數依本條例第三十條第二項規定評定，評定結果徵收補償地價降低者，仍按徵收公告時之徵收補償地價補償。」所以，若行政機關在12月16日之後徵收土地，被徵收土地之徵收補償數額，須待下一年度1月1日新的公告土地現值與加成補償成數公布後，方能確定。蓋若新年度的現值+成數組合使得被徵收人可以獲得更多補償，則其成為徵收補償之標準。

然而，即令在此種情況，新的公告土地現值（與加成補償成數）都不會直接發生法律上效果，而須待徵收機關另為新徵收補償處分，或更正原行政處分（實務作法，知悉於2009年12月29日電話訪問台北市政府地政處）。

一個附帶的問題是：為何要以徵收公告期滿次日起算的第15日為準？道理何在？

2. 土地增值稅

就課徵土地增值稅而言，行政法院認為公告土地現值是土地增值稅的課稅依據，但這是不精確的簡化說法。實際上，土地增值稅是以前後兩次買賣的「申報移轉現值」之價差來課稅（土地稅法第三十一條第一項參照），而公告土地現值是由政府編製以提供人民申報移轉現值之「參考」（平均地權條例第四十六條參照）。是故，雖然實務上交易者多半有（節稅⁵³）誘因用公告土地現值來申報移轉現值，但交易者並無義務要用公告土地現值申報。所以，縱令土地所有人在1月1日時已經有在當年度買賣土地之計畫，並嗣後確實出賣土地，公告土地現值是否在1月1日或出賣當天對其產生「直接法律效果」都有疑義。而對於當年度並未買賣土地之不動產所有人，公告土地現值更是不會對其產生（課土地增值稅之）影響。

3. 其他用途

除行政法院所提及的兩種用途外，公告土地現值在我國法制上運用甚廣⁵⁴。在法源資料庫以「公告土地現值」為搜尋詞⁵⁵，可找到19部法律、200多個行政命令中提到公告土地現值，其中不少是採用公告土地現值作實質行政決定之一環。國民年金法第三十一條

53 若申報移轉現值高於公告土地現值，出賣人要立刻多付出高額土地增值稅，故即令申報高額移轉現值對買受人可能有利（將來少付增值稅），雙方難以合意使用高於公告土地現值申報移轉現值。

此外，若申報移轉現值低於公告土地現值，國稅局會課贈與稅。過去贈與稅率在4%與50%之間（98年修法前遺產及贈與稅法第十九條參照），贈與物之價格越高，稅率越高。土地價高，故其贈與稅率通常高於土地增值稅率，低報移轉現值不划算。因為高報、低報皆有其弊，公告土地現值成為土地交易者事實上(*de facto*)的移轉現值申報標準。

但最近贈與稅率調降到10%（遺產及贈與稅法第十九條參照），低於最低之土地增值稅率20%（土地稅法第三十條參照），故除非主管機關依土地稅法第三十條第二項，對低報移轉現值者，皆照公告土地現值徵土地增值稅，否則將來可能會出現申報移轉現值低於公告土地現值之風潮。

54 感謝匿名審稿人指出此點。

55 法源資料庫，<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWQRYO1.asp>（最後瀏覽日：2009/12/9）。

用公告土地現值計算土地價格，並據以判斷該土地所有人是否可以請領國民年金⁵⁶，即為法律中運用公告土地現值之一例。此外，都市計畫容積移轉實施辦法第九條，亦利用公告土地現值作為容積移轉計算公式之一部分⁵⁷。

公告土地現值的多功能，益加證明其屬於法規命令，而非行政／一般處分。一來，就作者之判斷，前述法律及命令中，公告土地現值皆須俟行政機關據以作成特定決定，才真正對土地所有人發生直接法律效果。二來，若公告土地現值果屬行政／一般處分，難道會對上百種運用公告土地現值之法律、命令所規範之事務，都立刻直接發生法律效果？對本無資格領取國民年金，或沒有容積可移轉之地主，何來法律效果？

總之，公告土地現值沒有「在公告時」「確定」對土地所有人產生「直接」法律效果，是否能定性為行政處分或一般處分，甚有疑義。

(二) 具體事件？

據行政程序法第九十二條、第一五〇條第一項⁵⁸、我國學說，

56 國民年金法第三十一條：「(第一項)本法施行時年滿六十五歲國民，在國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過一百八十三日，而無下列各款情事之一者，視同本法被保險人，得請領老年基本保證年金，每人每月新臺幣三千元至死亡為止，不適用本章第三節至第五節有關保險給付之規定，亦不受第二章被保險人及保險效力及第三章保險費規定之限制：……五、個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣五百萬元以上。……(第二項)前項第五款土地之價值，以公告土地現值計算……」

57 都市計畫容積移轉實施辦法第九條第一項：「接受基地移入送出基地之容積，應按申請容積移轉當期各該送出基地及接受基地公告土地現值之比值計算，其計算公式如下：接受基地移入之容積 = 送出基地之土地面積 x (申請容積移轉當期送出基地之公告土地現值 / 申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值) x 接受基地之容積率。」

58 行政程序法第一五〇條第一項：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

行政處分或一般處分之相對人必須特定或可得特定，而法規命令必須針對多數不特定人民。相對人特定與不特定之分野，在公告土地現值會產生有趣的問題。從一個角度看，公告土地現值能影響者，並非只有1月1日當天某地之地主；其影響尚擴及當年度所有透過交易、贈與、繼承等等途徑新入主該地者。但在1月1日當天，誰會成為新地主尚屬未知，連「可得特定」都稱不上，故公告土地現值是規範不特定人。

但從另一個角度看，公告土地現值似乎也針對「特定」人。公告土地現值是政府對每一筆土地都賦予一個特定的官方土地單價，而1月1日當天擁有土地者，就是「特定」人，因為都受到其土地之公告土地現值的潛在、可能影響。不過，相對人特定或不特定，其實難以單獨判斷，而須與是否直接發生法律效果綜合考量。1月1日當天擁有土地者⁵⁹，雖為一般文義中的「特定」人，但因為公告土地現值未對之立即、直接發生法律效果，仍不應在定性行政行為時評價為「(可得)特定」。故公告土地現值仍應被視為對「不特定人」之規範。

事實關係之抽象或具體，學說認為是判斷行政行為是否為具體事件（因而可以被評價為行政／一般處分）的關鍵⁶⁰。公告土地現值乍看之下很「具體」，因為每一筆土地都對應自己的官方地價。但公告土地現值並未針對一個「具體事件」，如：徵收補償、核課

59 許宗力，前揭（註47）文，頁497-498（相對人是否特定的判斷，應以行政行為「發布時」作為斷之基準點；但指出德國似已放棄以發布時作基準點，以容納一般處分之概念；在我國，也「幾乎可以宣告「發布時相對人特定」失去判斷指標意義」）。

不過，即令發布是相對人無須特定，但依行政程序法第九十二條第二項，相對人至少要「可得確定其範圍」（可得特定）。相對人若「不可特定」，則似乎不應被評價為行政處分或一般處分。

60 參見蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏合著，前揭（註48）書，頁202；許宗力，前揭（註47）文，頁498-501。

土地增值稅，而是設立抽象、一般性、可反覆被援用⁶¹的價格標準——若任何機關依據法律或命令必須援用公告土地現值，必須依照各縣市政府已周知的公告土地現值，不得自為地價之判斷。而同一年中，對某特定土地，可以有多个機關援用其公告土地現值作出多个具體處分。總而言之，公告土地現值之事實關係抽象，相對人不特定，故非具體事件。

綜合（一）、（二）所論，比較穩妥的作法，是將公告土地現值解釋為法規命令⁶²，而將行政機關適用公告土地現值作成之決定

61 行政行為之持續性——是「反覆實施」還是「一次完成」——亦有認為是單獨之判斷標準，參見吳庚，前揭（註35）書，頁322-324。

62 地方行政實務上，似乎也多認為公告土地現值是法規命令。於2009年12月4日電話訪問台北市地政處地價課時，地價課人員即認為公告土地現值未有救濟之教示，亦非針對個別土地所有人而發布，性質應屬法規命令。於2009年12月4日電話訪問台中市地政處地價課時，地價課人員余先生表示，民眾對公告土地現值不服，該市以陳情案處理，不會認為係訴願而依法移轉於訴願委員會。然而，由於行政院現在多認為公告土地現值是一般處分，內政部訴願會也會對爭執公告土地現值本身之訴願進行實體審查（感謝匿名審查人指出此點）。看來，中央與地方、行政與司法機關之間，對公告土地現值之定性，尚未有共識……。

公告土地現值之制訂程序，並未依據行政程序法所規範之方式，但應認為其屬行政程序法第一五一條第一項但書所稱「法律另有規定，從其規定」之情況。而此處之「法律」係指平均地權條例第四十六條：「直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，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，據以編製土地現值表於每年一月一日公告，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。」

而公告土地現值實際上公告的方式，（2009年12月4日電話訪問）台北市地政處地價課、臺中市地政處地價課及屏東縣地政處地價課人員表示目前公告土地現值皆可從內政部地政司網站(<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/landvalue.asp?cid=100>)上查詢，偶有輔以新聞稿方式公告，並不一一通知土地所有人。然而，依行政程序法第一五七條第三項，「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙」。官方網站，依學者見解，並不屬於政府公報或新聞紙（陳敏，前揭（註47）書，頁535）。然公告土地現值之資料極為龐大，現實上不可能刊登於新聞紙，即便印行在電子版政府公報中，都會使文件檔案「落落長」。唯一可行之發布方式，似乎是由各地方政府在每年1月1日之政府公報中，說明公告土地現值已經評定並適用於當年度，有意查詢之民眾，可至內政部地政司網站隨時查詢。但就筆者檢索所得（2009年12月29日在政府

(例如：土地徵收稅額之核課、徵收補償數額之核定)，定性為行政處分，使土地所有人得以在需要救濟時「才需要，且仍可」提起行政救濟⁶³，並藉由對行政處分提起訴願或行政訴訟而同時爭執其土地之公告土地現值之合理性或合法性。

四、加成補償成數之定性

加成補償成數之定性，至目前為止似乎沒有最高行政法院判決表示過立場。但因本問題與土地徵收補償相關，在此亦加以探討。

相較於公告土地現值之多種用途，加成補償成數之存在只有一個使命，就是用在土地徵收時給予地主額外補償。和公告土地現值用於土地徵收時一樣，成數不是對土地所有人不生影響，就是只有機率性影響，所以沒有發生直接法律效果，也難謂僅對特定或可得特定之人而發。此外，各地方政府每年多半僅有一個加成補償成

公報資訊網 <http://gaz.ncl.edu.tw> 中以「公告土地現值」為關鍵字)，地方政府雖然會公告嗣後更正之公告土地現值，但沒有任何地方政府曾經在政府公報中發布公告土地現值，或用類似前述方式知會民眾。所以，嚴格來說，公告土地現值從未發布過！甚至可能被評價為無效（參正文後述）！行政機關應該對正當法律程序及行政程序法之規定更加留意，以免長久以來的行政慣行在將來被評價為無效。

63 若將公告土地現值解釋為行政 / 一般處分，還有一個潛在可能的缺點：目前行政實務上不會在公告土地現值之公告中放入救濟教示，所以若將公告土地現值解釋為可爭訟之處分，其救濟期間依行政程序法第九十八條第三項是1年，剛好是公告土地現值之有效期限，固無問題。但如果行政 / 一般處分說成為通說，行政機關就可能在公告中放入救濟教示（甚至個別送達公告土地現值給土地所有人），屆時救濟期間就依訴願法第十四條第一項變成30天，也就是土地所有人必須在每年1月31日前提起訴願。

然而，土地所有人縱使有買賣之計畫或被徵收之預期或其他用途，也往往無法在1月31日前確定。如果訴願，但最後沒有買賣或徵收，土地所有人和訴願委員會都算是白忙一場。如果不訴願，最後有買賣或遇到徵收，卻無法爭執公告土地現值之不當。所以，將公告土地現值解釋為行政 / 一般處分，將來可能會讓有可能買賣或預期可能碰到徵收的土地所有人進退兩難，不是浪費訴願資源，就是平白失去訴願的權利。

既然公告土地現值不太符合行政 / 一般處分之特徵，又可能有此缺點，實在不應勉強將之解釋為行政 / 一般處分。

數，所有當年度被徵收人一體適用⁶⁴。就此而言，加成補償成數比（每位地主皆有、且因人而異的）公告土地現值更抽象，更接近典型的法規命令。是故，本文主張，如同公告土地現值，加成補償成數應定性為（附始期與終期之）法規命令⁶⁵。

有問題者，若加成補償成數未發布，是否因而無效？據地方行政機關之人員表示，由於加成補償成數通常與過去數年相同（此有數據可證），故除非當年度成數有變動，否則不會特別宣布當年度之加成補償成數⁶⁶。雖然土地徵收條例或其他相關土地法律，並未明確規定各縣市政府要公告加成補償成數，但行政程序法第一五七條第三項規定，「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙」。違反此項之法律效果為何？行政程序法第一五八條列舉法規命令無效之事由中，並未納入「未發布」之情形⁶⁷。然而，學者版行政程序法草案⁶⁸，立法院審查行政程序法時幾位立法委員提出之對案⁶⁹，皆有「命令未發布無效」之規定。但立法院審查會「合併修正」兩個有此條文之對案時，逕將「未發布無效」之條款刪除，未加說明

64 雖則如前所述，加成補償成數也可以各區段、甚至各筆土地不同，但即令如此，也和公告土地現值的情況相同，仍無法定性為行政 / 一般處分。

65 匿名審稿人建議作者探討「加成補償標準是否可能僅是行政機關內部不具法律效果之意思表示」。如正文所論，由於地方行政機關往往未發布加成補償成數，而未發布之法規命令可能被認為不生效力，故論其實際，不生效力之法規命令，與行政機關內部不具法律效果之意思表示，庶幾近矣！

然而，並非所有地方行政機關皆未發布加成補償成數（例如：臺中縣政府在臺中縣政府公報98年春字第2期中，發布當年度的加成補償成數，參見 <http://gaz.ncl.edu.tw/downloadFile.jsp?sysid=E0908330&flag=P>）。在有發布的情況，則加成補償成數自應認為係有效之法規命令。故本文仍主張，加成補償標準，就其規範特徵，屬於法規命令。至於行政機關是否踐行發布程序，導致其是否生效有疑義，不應影響其定性。

66 2009年12月4日電話訪問台中市地政處地價課余先生。

67 行政程序法第一五八條：「法規命令，有下列情形之一者，無效：一、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。二、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。三、其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者。法規命令之一部分無效者，其他部分仍為有效。但除去該無效部分，法規命令顯失規範目的者，全部無效。」

68 湯德宗，《行政程序法論》，頁232-233（2003年增訂2版）。

69 立法院公報處，《行政程序法案》，頁1551-1554（2000年）。

原因⁷⁰，使得法規命令是否因未發布而無效，產生灰色地帶。有學者認為⁷¹，法規命令未發布者不生效力。若依此見解，則雖加成補償成數宜定性為法規命令，卻會因為實務上行政機關疏未發布而無效。然而，若認為行政程序法之立法者顯然有意讓未發布之命令不因之而無效，則加成補償成數雖有瑕疵，仍為有效之法規命令⁷²。

五、行政法院應尊重地價評議委員會對公告土地現值之評定？

最高行政法院對地價評議委員會之決定，向來十分尊重。最高行政法院93年度判字第1575號判決、最高行政法院95年度判字第2156號判決，均認為地價評議委員會對公告土地現值的專業判斷，享有判斷餘地⁷³。以最高行政法院95年度判字第2156號判決為例，該判決認為：「地價及標準地價評議委員會對地價之評定，應認享有『判斷餘地』，除有顯然違法外，應予尊重。按地價及標準地價評議委員會之組成，依其組織規程第4條之規定，係由議員代表、地方公正人士、對地價有專門知識之人士、建築師公會代表、銀行公會代表及地政、財政、工務或都市計畫、建設及農林機關等成員組成。顯見有關該會對地價之評定，係經由委員會所作成，而其特性在於經由不同屬性之代表，根據不同之見解，獨立行使職權，共同作成決定，應認享有判斷餘地。在判斷餘地範圍內，行政法院祇

70 同前註，頁1315-1316。

71 陳敏，前揭（註47）書，頁535。

72 地方行政機關實在不應該假設土地所有人都知道「當年度的加成補償成數」或「若未發布，則成數與過去數年同」。在電子化政府的年代，每年1月1日隨公告土地現值一併發布加成補償成數，實為舉手之勞，又能確保其有效性，地方行政機關實不應等閒視之！

73 高等行政法院之相同見解，參見高雄高等行政法院判決94年訴字第662號判決、臺中高等行政法院89年訴字第124號判決。不過，高雄高等行政法院93年訴字第788號判決中，法院認為地價評議委員會之公告土地現值估價方式顯有不當，撤銷評定，要求其重新劃分地價區段與估計公告土地現值。此顯示行政法院並未對於公告土地現值估價完全放手。

能就行政機關判斷時，有無遵守法定程序、有無基於錯誤之事實、有無遵守一般有效之價值判斷原則、有無夾雜與事件無關之考慮因素等事項審查，其餘有關行政機關之專業認定，行政法院應予尊重。」學者亦有持類似見解者⁷⁴。

學說認為行政機關應享有判斷餘地之類型，包括「不可替代之決定、預測決定、計畫決定、由獨立專家及委員會作成之評價決定、高度專業技術性及政策性之決定」⁷⁵。前三者顯然與公告土地現值有間，茲不贅述。查考行政法院之見解，似是採納上述學說之第四種類型。然援彼用此，實有誤會。蓋並非所有以委員會形式作成之決定，均可稱為獨立、專業，否則行政機關只要一律以委員會形式作成決定，即可輕易規避法院之監督。

以「專業」而言，若以專家組成委員會，作成「主觀」之價值決定（例如：指定具有美感之建築為受保護之古蹟或文化資產），或許有承認判斷餘地之正當性⁷⁶。但土地價格可用統計方法「客觀」估計⁷⁷，行政機關之外，包括法院、土地所有人（可聘請民間估價師鑑價），都能用客觀標準質疑行政決定。依行政訴訟法第一二五條⁷⁸、第一三三條⁷⁹，法官應依職權調查地價。若法官本身有地價估計之專長，自可親力而為，自行估計係爭土地之價格。即令法官本身沒有受過地價估計之訓練，仍可依行政訴訟法第一三八

74 參見陳明燦，〈私有公共設施保留地徵收之地價分析——兼論最高行政法院九六年判字第一九七〇號判決〉，《土地法專題研究》，頁406-407（2008年）（論證學說並徵引判決）。

75 參見陳清秀，〈依法行政與法律的適用〉，翁岳生編，《行政法（上）》，頁199-205（2006年10月）。

76 參見前註，頁202。

77 See Yun-chien Chang, *An Empirical Study of Compensation Paid in Eminent Domain Settlements: New York City 1990 – 2002*, 39 J. LEGAL STUD. (forthcoming 2010).

78 行政訴訟法第一二五條：「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」

79 行政訴訟法第一三三條：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」

條⁸⁰函請大學地政教授或民間估價師鑑定，取得第三者之專業意見。即令送鑑定不可行，法院以中立之立場，使兩造辯論合理之地價⁸¹，都會比不假思索給予行政機關判斷餘地，更能發現真實。在某些行政領域（例如：空氣污染管制），或許行政機關所組成之委員會已納入所有相關領域之專家，亦難以期待民間有其他專家能有行政機關之委員會的專業水準。但在土地估價領域，行政部門並未獨佔估價專業性，法院自不應「偏袒」行政機關。

再者，就算法院要尊重專業，也應該尊重地價人員所估計之區段地價⁸²，而不是尊重地價評議委員會所評定之公告土地現值。由地價評議委員會法定組成份子⁸³可知，真正有土地估價專業者，恐怕不到1/3。而地價區段眾多，地價評議委員會開會時間有限，即令部分成員確有地價估計專業，也不可能時間對各區段一一進行專業審查，故地價評議委員會之評定，難以稱之為專業決定⁸⁴。

此外，地價評議委員會亦難稱「獨立」。其組成份子近半數為行政機關所指派之公務員，其他組成份子，行政機關也有或多或少之影響力。行政機關唯一難以駕馭者，是地方民意代表，但其又往往為大地主或樁腳之喉舌，並未「獨立」於利益團體之外。是故，

80 行政訴訟法第一三八條：「行政法院得囑託普通法院或其他機關、學校、團體調查證據。」

81 以美國法制為例，其土地稅訴訟或土地徵收補償訴訟，法院都是不偏頗地兩造兼聽，哪一方的估價方式合理，就判哪一方勝訴。

82 最高行政法院95年判字第00850號判決，採不同見解。

83 依地價評議委員會組織規程第四條第一項規定，委員會共置17人，其中1人為主任委員，由直轄市市長或副市長、縣（市）長或副縣（市）長兼任；1人為副主任委員，由直轄市政府秘書長、縣（市）政府主任秘書兼任；其餘委員，由直轄市或縣（市）政府就下列人員遴聘之：議員代表1人、地方公正人士1人、對地價有專門知識之專家學者1人、不動產估價師公會代表1人、建築師公會代表1人、地政士公會代表1人、不動產經紀業公會代表1人、建築開發商業同業公會代表1人、銀行公會代表1人、農會代表1人、地政主管人員1人、財政主管人員1人、工務或都市計畫主管人員1人、建設或農林主管人員1人、稅捐主管人員1人。

84 類似結論，參見陳立夫，前揭（39）文，頁24-25（質疑地價評議委員會之專業性，並引證其他學者研究）。

法院亦不應以獨立性為理由，賦予行政機關判斷餘地。

前述判斷餘地學說亦舉出「政策性決定」作為法院給予判斷餘地之理由。如前所述，公告土地現值不但涉及被徵收人之徵收補償數額，也是土地交易者之土地增值稅負之參考基準，更是行政機關處理許多土地事宜或非土地事宜時的地價依據。是故，公告土地現值涉及公正徵收補償、漲價歸公、賦稅公平等，是否應讓地方政府享有判斷餘地，而得自由掌控公告土地現值之漲跌，容有重新思索之餘地。

然而，不給予判斷餘地，不表示行政法院對行政機關之決定絲毫不給予尊重(*deference*)。我國實務中，似乎是有、無判斷餘地的二分法，不容有第三條路。但行政法院對行政機關裁量之尊重，不一定要到判斷餘地這種拱手放行的程度，而可以作適度的審查並給予適度的尊重。在美國行政法中，法院對行政機關之尊重，就分為不只一個層次。或許我國行政法院可以秉持司法院釋字第553號解釋之意旨，嘗試針對不同的管制類型，發展出不同強度的尊重（不同密度的判斷餘地）。此與本文核心論點較無關，在此不贅⁸⁵。

85 關於我國行政法院對不同行政行為採取不同密度的審查之探討，參見黃錦堂，〈高度科技專業性行政決定之司法控制密度——兼評台北高等行政法院九六年度訴字第一一一七號判決〉，《東吳法律學報》，21卷1期，頁95-127（2009年7月）；黃錦堂，〈行政判斷與司法審查——最高行政法院高速公路電子收費系統（ETC）案判決評論〉，湯德宗、李建良編，〈2006行政管制與行政爭訟〉，頁311-374（2007年10月）。關於美國法院對行政機關的不同程度尊重，文獻繁多，可參考以下教科書之論述：*See generally*, STEPHEN G. BREYER ET AL., ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY POLICY: PROBLEMS, TEXT, AND CASES 228-405 (6th ed. 2006); JERRY L. MASHAW ET AL., ADMINISTRATIVE LAW, THE AMERICAN PUBLIC LAW SYSTEM: CASES AND MATERIALS 779-873 (5th ed. 2003).

六、行政法院應尊重地價評議委員會對加成補償成數之評定？

最高行政法院⁸⁶認為，地評會對加成補償成數之評定，有判斷餘地。例如，最高行政法院95年度判字第903號判決謂：「依地價及標準地價評議委員會組織規程第4條之規定，地價及標準地價評議委員會之成員，包括議員代表、地方公正人士、對地價有專門知識之人士、建築師公會代表、銀行公會代表及地政、財政、工務或都市計畫、建設及農林機關主管等。顯見有關地價及徵收補償地價加成補償成數之判斷，係經由委員會所作成，而其特性在於經由不同屬性之代表，根據不同之見解，獨立行使職權，共同作成決定，應認享有判斷餘地。在判斷餘地範圍內，行政法院祇能就行政機關判斷時，有無遵守法定秩序、有無基於錯誤之事實、有無遵守一般有效之價值判斷原則、有無夾雜與事件無關之考慮因素等事項審查，其餘有關行政機關之專業認定，行政法院應予尊重。」此與最高行政法院95年度判字第2156號判決對地價評議之論述，幾乎相同，應為最高行政法院法官之共識。

不過，依本文對土地徵收條例第三十條之解釋，加成補償成數之計算，有立法明白要求，行政機關必須精確調控加成補償成數，使總徵收補償額切合一般正常交易價格，始合乎授權目的，自無判斷餘地理論之適用。故行政法院應對加成補償成數為實質審查。

七、加成補償成數不用依個案決定？

加成補償成數是個案決定，還是通案決定，最高行政法院曾有爭論。最高行政法院92年度判字第1719號判決認為，地價評議委員會沒有依照個案情況而評定加成補償成數，有違土地徵收條例第三

86 最高行政法院91年判字第1396號判決、最高行政法院95年度判字第903號判決、最高行政法院97年度判字第816號判決、最高行政法院97年度判字第1108號判決、最高行政法院98年度判字第413號判決參照。

十條⁸⁷。然而，最高行政法院93年度判字第1575號判決認為，個案判斷是理想，抽象決定是現實⁸⁸。內政部與各地方政府似乎贊同後者之見解，故自2000年以來各縣市之加成補償成數，通常只有1種，僅有少數縣市給予2到4種加成補償成數⁸⁹。

本文認為，最高行政法院與各級行政機關似誤會土地徵收條例第三十條之意旨。從土地徵收條例第三十條之文義，無從推知立法者希望地價評議委員會作抽象決定。即令不採本文之特殊見解，地價評議委員會仍可「參考」一般正常交易價格，而給予各地價區段不同之加成補償成數。土地徵收條例第三十條僅規定加成補償成數之決定時點（「於評議當年期公告土地現值時評定」）——此「事前(*ex ante*)」決策模式，乃為避免地方政府在確定徵收標的後，圖利或欺負特定被徵收人⁹⁰——並未限制地價評議委員會在「事前」針對各地價區段作「個案」決定。

若依本文對「比照」二字之見解，則地價評議委員會「有義務」要在事前作個案決定。申言之，在全台大部分縣市，地價區段間的「公告土地現值占一般正常交易價格百分比」（簡稱「現值百分比」），並不相同⁹¹。地價評議委員會應該作的個案決定，就是設

87 最高行政法院92年度判字第1719號判決謂：「臺中縣地價評議委員會……僅就八十九年二月二日起至同年五月十六日止之徵收案件泛泛決議對於土地徵收加成補償成數，並未就個案為分別討論評議，自有未合。」

88 最高行政法院93年度判字第1575號判決謂：「原判決說明土地徵收條例第三十條第二項之加成補償，係用以調整每宗土地價格之差異，嚴格言之，應於補償時個案決定等情，無非申論加成之理想。該項法文明定加成補償成數，由直轄市或縣（市）主管機關比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會『於評議當年期公告土地現值時』評定之，並非於補償時個案決定。原判決引據法文，進而說明應限縮於抽象之法規範評估標準，於法有據。」

89 相關統計，參見張永健，前（註21）文。

90 See YUN-CHIEN CHANG, TAKINGS COMPENSATION ASSESSMENT: THEORETICAL FRAMEWORK AND EMPIRICAL STUDIES (May 2009) (unpublished J.S.D. dissertation, New York University) (on file with author).

91 See Yun-chien Chang, *Empire Building and Fiscal Illusion? An Empirical Study of Government Official Behaviors in Takings*, 6 J. EMPIRICAL LEGAL STUD. 541, 552 (2009).

定適當的加成補償成數，使各地價區段之總徵收補償額達到一般正常交易價格。例如：A地價區段的現值百分比是75%，而鄰近的B地價區段的現值百分比是80%。地價評議委員會應給予A地價區段3成3的加成補償，B地價區段2成的加成補償。

地價評議委員會若在評議時有疏失，使某些地價區段之加成補償成數過低，則應在被徵收人對徵收補償數額提出復議或訴願時，個案調整加成補償成數，使總徵收補償額切合一般正常交易價格。對執行徵收之行政機關而言，徵收補償額之計算，乃羈束處分，其只可給予、也必須給予被徵收人公告土地現值再加成之補償。執行徵收之行政機關（常常是中央機關）通常不會擁有所徵收土地之一般正常交易價格資訊，故無法得知總徵收補償額是否低於一般正常交易價格。但若執行徵收之行政機關恰好發現，加成補償成數過低導致總徵收補償過低，應主動提請地價評議委員會討論，以調整加成補償成數，給予被徵收人合法、適切補償。

內政部訂頒之「土地徵收補償地價加成補償注意事項⁹²」第七點規定「直轄市、縣(市)地價評議委員會評定加成補償成數時應於評議當年期公告土地現值時評定，已評議確定之加成補償成數，不得更正」，禁止地評會在個案調整加成補償成數。此禁令導致地價評議委員會無法更正先前所犯之錯誤，使被徵收人只能獲得低於一般正常交易價格之補償，應屬違法無效（土地徵收條例第三十條參照）。最高行政法院93年度判字第609號判決引用並贊同內政部之禁令⁹³，有待商榷⁹⁴。

92 中華民國90年5月8日內政部台(九十)內地字第9064896號令。

93 最高行政法院93年度判字第849號判決雖未直接引用，但其判決結果同此旨。

94 正文所引用、討論者乃2001年修正後之新規定。2000年內政部初次頒訂「土地徵收補償地價加成補償注意事項」時，第七點之規定原為「直轄市、縣(市)地價評議委員會評定加成補償成數時應於評議當年期公告土地現值時評定，已評議確定之加成補償成數，除依土地徵收條例第二十二條第二項規定復議結果更正者外，不得更正」。這是比較正確的規定，但仍非盡善盡美，因為土地徵收條例第二十二條第二

八、逕為裁判，還是發回原處分機關？

當總徵收補償額低於一般正常交易價格⁹⁵，若導因於公告土地現值之估算有誤，行政法院應拒絕適用該公告土地現值⁹⁶。若補償過低是因為加成補償成數未比照一般正常交易價格而為評定，行政法院應拒絕適用該加成補償成數。但無論如何，行政法院都應該撤銷徵收補償之行政處分⁹⁷，因該處分違反土地徵收條例第三十條之規定。

有問題者，為行政法院是否應依行政訴訟法第一九七條之規定⁹⁸，逕為判決徵收補償金額？臺中高等行政法院90年度訴字第115號判決採否定說⁹⁹。本文認為，此見解係源於行政法院對地價評議委員會判斷餘地之尊重。若公告土地現值之評定並無違誤，只是加成補償成數太低，導致總補償過低，照本文見解，加成補償成數之評定，行政機關並無「如何訂定之裁量¹⁰⁰」，而徵收補償額之計算乃羈束處分，須依一般正常交易價格為之，行政法院應逕以一

項僅容許被徵收土地權利關係人提起復議，並未觸及行政機關主動提交地價評議委員會討論、更正之情形，在行政實務上容易引起誤解。

95 若[公告土地現值*(1+加成補償成數)<區段地價=一般正常交易價格]，即可知總徵收補償額低於一般正常交易價格。

96 關於行政法院在個案中拒絕適用違法之法規命令，參見葉俊榮，〈行政命令〉，翁岳生編，《行政法（上冊）》，頁470-472（2006年10月）。

97 關於撤銷徵收補償處分之探討，參見陳新民，〈徵收財產補償費的給付期限——司法院釋字第六五二號解釋的若干斟酌〉，《軍法專刊》，55卷1期，頁5-15（2009年2月）。

98 行政訴訟法第一九七條：「撤銷訴訟，其訴訟標的之行政處分涉及金錢或其他代替物之給付或確認者，行政法院得以確定不同金額之給付或以不同之確認代替之。」

99 臺中高等行政法院90年度訴字第115號判決謂：「惟查補償金額……既須由被告比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會評定，自非本院所得擅自決定，因此，欲提起一般給付訴訟，須以該訴訟得『直接』行使給付請求權者為限，如按其所依據實體法上之規定，尚須先經行政機關核定其給付請求權者，則於提起一般給付訴訟之前，應先提起課予義務訴訟，請求行政機關作成該特定之行政處分，始為正辦，原告卻逕行提起一般給付訴訟為無理由，應予駁回。」

100 關於行政命令「如何訂定之裁量」，參見葉俊榮，前揭（註96）文，頁440。

般正常交易價格作為給付金額¹⁰¹。蓋若將全案發回，則地價評議委員會仍須按照一般正常交易價格，評定特定成數。如此，則發回僅是徒增勞費。而若行政機關未體察大法官與行政法院保障被徵收人財產權之意旨，仍給予過低之徵收補償，則被徵收人又須重新提起訴訟，無端花費自己時間、精力，也浪費法院寶貴的時間。由行政法院逕行判決，亦可使被徵收人得以迅速獲得徵收補償¹⁰²，符合憲法意旨，可謂一兼二顧¹⁰³。

肆、結論

綜上所陳，土地徵收條例第三十條規定，徵收人須給予被徵收人一般正常交易價格作為補償。該條第一項前段規範「公告土地現值等於一般正常交易價格」的理想世界，所以無須加成補償。該條第二項規範「公告土地現值幾乎總是低於一般正常交易價格」的現實世界。為符合立法意旨與憲法對被徵收人財產權之保障，第二項之「必要時」應解釋為「公告土地現值低於一般正常交易價格」時。第二項之「得」字為賦予行政機關給予額外補償之權限，其縱有授與裁量之意味，也因合法與合憲之要求而裁量萎縮到零。第二項之「比照」，是立法院從行政機關提交之草案中的「參考」二字改成，對照立法記錄，成為證明立法者有意給予被徵收人一般正常交易價格補償的重要證據。行政機關在公告土地現值低於一般正常

101 關於行政訴訟法第一九七條之解釋，參見陳敏，前揭(47)書，頁1533。

102 徵收補償迅速發給之重要性，迭經大法官解釋在案。釋字第400、425、516、652號解釋參照。

103 內政部訴願會處理徵收補償訴願案件時，應採用類似處理方式。詳言之，訴願法第七十五條第一項規定「原行政處分機關應將據以處分之證據資料提出於受理訴願機關」，解釋上此證據資料應包括區段地價之評定數額。而訴願法第八十一條規定，訴願機關「得視事情之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分」。若訴願人請求依區段地價(或一般正常交易價格)發給補償，則內政部訴願會既已掌握相關資料，自應逕為變更之決定。

交易價格時，必須加成補償，而成數之評定，必須使總徵收補償切合一般正常交易價格，故行政機關對加成補償成數之評定無裁量餘地。而一般正常交易價格補償，是立法者與憲法對每個被徵收人之保證，故不容行政機關以不精確的、一體適用的加成補償成數，使部分（甚至全部）被徵收人獲得不足之徵收補償。第三十條第二項，僅規定地價評議委員會之評議時點，並未限制地價評議委員會僅能對加成補償成數作「通案」規定；故行政法院及受理復議、訴願者，即應在每個個案把關，一一檢視加成補償成數之評定，是否使總徵收補償額切合一般正常交易價格，方屬正辦。

最高行政法院過去多將一般正常交易價格理解為參考之對象，而非強制比照之補償標準，與土地徵收條例與憲法之意旨，不盡符合。最高行政法院認為，地價評議委員會對公告土地現值與加成補償成數之評定享有判斷餘地，此見解亦有重新思索之必要。在行政訴訟中，若總徵收補償額低於一般正常交易價格，因公告土地現值與加成補償均為法規命令，行政法院應拒絕適用之，並撤銷徵收補償之行政處分，且依一般正常交易價格逕為判決¹⁰⁴。

104 本文三校後，筆者發現2003年底全文修正之礦業法，在第四十六條亦使用「一般正常交易價格」一詞（修正前之礦業法，並未使用此詞）。其條文為：「（第一項）礦業權者購用土地之地價，如屬私有土地，其地價應協議定之，若協議不成，委託不動產估價師定之；如屬公有土地，按一般公有財產處分計算標準計算。（第二項）礦業權者租用土地之年租金，應依一般正常交易價格百分之八以下定之，其一般正常交易價格依前項規定辦理。」由此條文可知，立法者在2003年時，將私有土地之「一般正常交易價格」，理解為雙方協議之價格，或（協議不成時）不動產估價師估計之價格；並非將之等同於公告土地現值或區段地價。由此可知，內政部在土地徵收條例施行細則中，逕將「一般正常交易價格」理解為區段地價，實有違法立法意旨之高度嫌疑！

參考文獻

1. 中文部分

- 尤重道（2001），土地徵收補償實務，台北：永然。
- 內政部地政司編（2003），土地徵收條例制訂實錄，台北：內政部。
- 內政部地政司全球資訊網，<http://www.land.moi.gov.tw/filelink/uploadlink-880.pdf>、<http://www.land.moi.gov.tw/filelink/uploadlink-884.pdf>、<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y05-02.xls>。
- 立法院祕書處編，立法院公報（1999），88卷59期，頁83。
- 立法院公報處（2000），行政程序法案，台北：立法院。
- 余保憲（2003），我國平均地權土地政策執行：地價調整之探討，中正大學政治學系暨研究所碩士論文。
- 林全（1989），土地增值稅與房地產價格變動之關係，經濟論文叢刊，17卷3期，頁301-324。
- 吳庚（2003），行政法之理論與實用，增訂八版，台北：自版。
- 周信燉（2005），由權力觀點審視臺灣土地徵收制度之研究，國立政治大學地政學研究所碩士論文。
- 許宗力（2006），行政處分，翁岳生編，行政法（上），三版，頁475-558，台北：元照。
- 陳清秀（2006），依法行政與法律的適用，翁岳生編，行政法（上），三版，頁145-220，台北：元照。
- 陳敏（2007），行政法總論，五版，台北：自版。
- 陳立夫（2002），我國土地徵收制度上若干問題之探討，廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集編輯委員會編，新世紀經濟法制之建構與挑戰——廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集，頁535-562，台北：元照。

- (2004)，公告土地現值之法律性質，月旦法學教室，26期，頁36-37。
 - (2005)，土地徵收與損失補償——我國土地徵收制度之若干重要課題，臺灣行政法學會編，損失補償、行政程序法，頁3-48，台北：台灣行政法學會。
 - (2008)，析論我國土地徵收法制上之爭議問題，臺灣土地研究，11卷1期，頁1-35。
- 陳東升 (1995)，金權城市——地方派系財團與台北都會發展的社會學分析，台北：巨流。
- 陳明燦 (2008)，私有公共設施保留地徵收之地價分析——兼論最高行政法院九六年判字第一九七〇號判決，土地法專題研究，台北：元照。
- 陳新民 (2009)，徵收財產補償費的給付期限——司法院釋字第六五二號解釋的若干斟酌，軍法專刊，55卷1期，頁5-15。
- 現代地政雜誌社論 (1993)，論公告土地現值調整偏低之後遺症，現代地政，144期，頁1。
- 教育部重編國語辭典修訂本，<http://dict.revised.moe.edu.tw> (最後瀏覽日：2009/09/21)。
- 湯德宗 (2003)，行政程序法論，增訂二版，台北：元照。
- 張永健，被徵收果真是「特別犧牲」！——土地徵收補償之規範標準、實證評估、興革建議 (未出版)。
- 張景森 (1992)，虛構的革命：國民黨土地改革政策的形成與轉化 (1905-1989)，臺灣社會研究季刊，13期，頁161-194。
- 黃錦堂 (2007)，行政判斷與司法審查——最高行政法院高速公路電子收費系統 (ETC) 案判決評論，湯德宗、李建良主編，2006行政管制與行政爭訟，頁311-374，台北：中央研究院法律學研究所籌備處出版。
- (2009)，高度科技專業性行政決定之司法控制密度——兼評台北高等行政法院九六年度訴字第一一一七號判決，東吳法律學

報，21卷1期，頁95-127。

葉俊榮（2006），行政命令，翁岳生編，行政法（上），頁390-476，台北：元照。

臺中縣政府公報98年春字第2期，<http://gaz.ncl.edu.tw/downFile.jsp?sysid=E0908330&flag=P>。

蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏（2001），行政程序法實用，二版，台北：學林出版。

2. 外文部分

Mashaw, Jerry L. et al. (2003), *Administrative Law, The American Public Law System: Cases and Materials*, 5th ed., St. Paul, MN: Thomson/West.

Breyer, Stephen G. et al. (2006), *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*, 6th ed., New York: Aspen Law & Business.

Chang, Yun-chien (2009a), *Empire Building and Fiscal Illusion? An Empirical Study of Government Official Behaviors in Takings*, 6 *J. Empirical Legal Stud.* 541, 552.

- (2009b), *Takings Compensation Assessment: Theoretical Framework and Empirical Studies* (unpublished J.S.D. dissertation, New York University).

- (2010), *An Empirical Study of Compensation Paid in Eminent Domain Settlements: New York City 1990-2002*, 39 *J. Legal Stud.*, forthcoming.