
土地與地上物徵收補償*

——常見訴願案例之分析與反省

張永健（中央研究院法律所助研究員）

摘要

土地徵收補償與地上物徵收補償訴願案件，最常見之爭點為何，其訴願決定之論理是否有待改進之處，國內尚乏文獻探討。本文接續筆者對徵收補償的憲法、立法、司法層面之探討，探究如何在訴願層面落實徵收補償之憲法與立法要求。本文抽樣內政部訴願會二〇〇六至二〇〇九年之訴願決定，共得二百四十四件徵收補償案件。本文發現，土地徵收補償訴願案最常見之爭議是徵收補償額低於市價，地上物徵收補償案件多半是爭執農作物是否為徵收公告前搶種。訴願會對此種涉及「非法律專業」方能適切判斷之事實爭議，只要發現程

序無瑕疵，幾乎都採取尊重原處分機關之立場；極少訴願人之舉證能成功說服訴願會。本文指出訴願會未來可以改革之方向，並析論訴願與復議在徵收補償案件之制度分工方式。

目次

- 壹、導論
- 貳、徵收補償訴願決定案件總體鳥瞰
- 參、現行徵收補償訴願實務之反省
- 肆、結論

壹、導論

本文是筆者徵收補償論述的第三部曲。在前面兩篇文章中，筆者主

關鍵詞：徵收補償、公平市價、加成補償、一般正常交易價格、公告土地現值

投稿日：2011年6月15日；接受刊登日：2011年8月2日。

* 筆者感謝匿名審查人之寶貴意見。本文初稿在2010年12月25日發表於中國民國憲法學會99年年會，感謝主持人吳庚大法官、評論人廖元豪教授、與會來賓官曉薇教授、黃銘輝教授、王世濤教授、朱健文博士的寶貴意見。作者並感謝劉淑範教授多次與作者探討訴願之相關問題，孫德至律師在百忙之中對初稿提出之洞見，及研究助理陳憶馨小姐與陳溼竹律師備極辛勞的研究協助。

張，憲法所要求之土地徵收補償，至少是公平市價補償¹；土地徵收條例第三十條要求給予被徵收人「一般正常交易價格」之補償²，而一般正常交易價格，文義上可以、也應該解釋為「公平市價」（fair market value）³；行政法院受理徵收補償訴訟時，無須一味尊重地價評議委員會之判斷餘地，而應撤銷所有補償低於一般正常交易價格之徵收補償行政處分。然而前兩部曲中未及論述對徵收補償行政處分提出復議與訴願之問題。亦即，各縣市地價評議委員會應如何處理此種復議，及內政部訴願會應如何處理此種訴願，方符合法律與憲法之意旨。此外，本文也將探討筆者前兩篇文章中未論及之地上物徵收補償之問題。

要提出應然命題，最好能對症下藥。筆者曾抽樣並分析二〇〇六至二

〇〇九年間八百八十四件內政部訴願會之決定。本文將總體觀察、分析其中二百四十四件（超過百分之二十五）涉及土地徵收補償及地上物徵收補償者，以求發現徵收補償訴願實務上最重要之議題與訴願會處理方式須加強之處。

本文發現，土地徵收補償訴願案件，以「爭執補償價額低於市價」為大宗；地上物徵收補償訴願案件，則幾乎都是爭執被徵收人是否「搶種」農作物。從訴願決定書觀察，只要原處分之作成符合「程序」要求，內政部訴願會幾乎總是因而推定原處分之「實體內容」合法、有理，或以必須尊重專業決定而駁回訴願。

本文主張，訴願法既採職權調查原則，訴願會即應主動調查土地徵收補償額是否果真低於土地徵收條例所要求之「一般正常交易價格」補償，

¹ 參見張永健，土地徵收補償之規範標準與實證評估，東吳法律學報，22卷4期，2011年4月，27-64頁。

² 參見張永健，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，中研院法學期刊，6期，2010年3月，172-181頁。

³ 參見張永健，同前註，177-178頁；張永健，同註1，46-47頁。公平市價之定義是：若不被徵收，買賣雙方在市場中自願交易時，考量標的物所有可能用途後，所合致之價格。講得更白話一些，就是市場行情價。See DAVID A. DANA & THOMAS W. MERRILL, PROPERTY: TAKINGS 169-70 (2002)（將公平市價定義為“the amount a willing buyer would pay a willing seller of the property, taking into account all possible uses to which the property might be put other than the use contemplated by the taker.”）Richard Posner法官在其知名徵收判決*Coniston Corp. v. Village of Hoffman Estates*, 844 F.2d 461, 464 (7th Cir. 1988)中，將公平市價定義為“not the value that every owner of property attaches to his property but merely the value that the marginal owner attaches to his property.”

及被徵收人是否真有搶種農作物之情事。訴願法授予訴願會強大的證據調查權，訴願會即令本身無相關專業領域知識，仍可藉由勘驗、委外鑑定而辨明事實。從筆者抽樣之案件來看，內政部訴願會過去調查證據太過消極，應有改善空間。

本文架構如下：第貳部分說明本文抽樣訴願案件之方式，與觀察徵收補償訴願案件所發現之趨勢。第參部分對現行徵收補償訴願實務中未盡如人意之處，提出興革建議。第肆部分作結。

貳、徵收補償訴願決定案件總體鳥瞰

本部分將先描述徵收補償訴願案在內政部訴願案，乃至於所有中央機關訴願案中所占之份量，再歸納土地與地上物徵收補償訴願中最常見之爭議，俾於第參部分中對常見爭議作進一步探討。

一、徵收補償訴願頻仍

土地徵收補償額，一直是土地徵收司法案件中，最常見的爭議類型⁴。而徵收補償，尤其土地與地上物之徵收補償爭議，也是訴願案件之大宗：筆者自內政部訴願會網站⁵下載並編碼內政部二〇〇九年中全部之「地政類」訴願決定，共得五百三十七案件（當年內政部一共處理一千八百九十六件訴願案，故地政類案件占百分之二十八）。由圖一可知，其中涉及土地徵收補償者，達一百一十五件，占所有地政類案件之百分之二十一；而有關地上物徵收補償者，計八十七件，占所有地政類案件之百分之十六。不過，內政部訴願會並非只處理地政類案件，上述統計數字，僅能說明徵收補償乃地政類案件中最常見之爭議類型⁶。

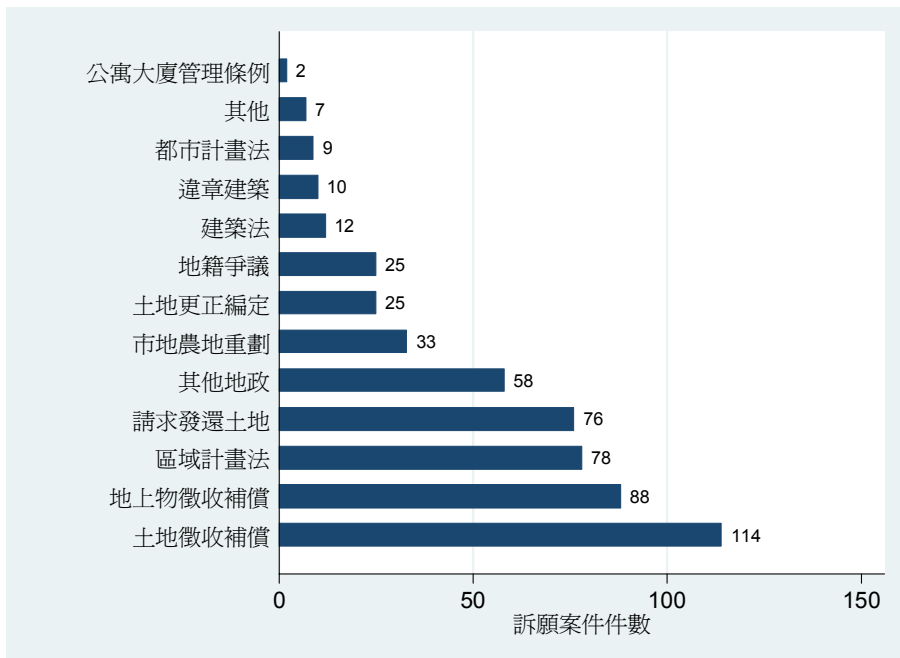
筆者亦隨機抽樣⁷並編碼內政部二〇〇六至二〇〇九年間⁸百分之五之訴

⁴ 相關訴訟案件統計，參見陳乃榕，我國土地徵收地價補償行政救濟之研究，國立政治大學地政學研究所碩士論文，2007年，27-30頁；陳瑩真，土地徵收補償中的估價問題，國立台北大學地政學研究所碩士論文，2004年，72-74頁。

⁵ 內政部訴願網站，訴願案件查詢系統，<http://coaa.moi.gov.tw/Form/AA200000.aspx>（最後瀏覽日：2010年8月10日）。

⁶ 但這樣的數據亦非毫無政策意義。設若內政部訴願會決定聘請非法律專業的學者、專家為訴願委員，因為徵收補償是地政類案件大宗，則其所聘請之地政類專家最好包含嫻熟不動產估價者。

⁷ 筆者之隨機抽樣方法乃使用統計程式STATA產生亂數，然後用產生之亂數作為序號，來決定編碼哪些案件。舉例而言，本文欲抽樣某年1873個訴願決定中5%之案件（亦即94個案件），筆者就用STATA自1到1873之間隨機產生94個數字。假若STATA產生3、7、15……等



圖一 二〇〇九年內政部地政類訴願案件涉及之爭點與案件件數。N=537。

願決定（涵蓋各種爭點類型），共得四百一十五案件。由圖二可知，土地徵收補償訴願案件，約占內政部全部訴願案件之百分之十一⁹；地上物徵收補償則約占百分之三。兩者合計約占百分之十四，看似不多。但內政部訴

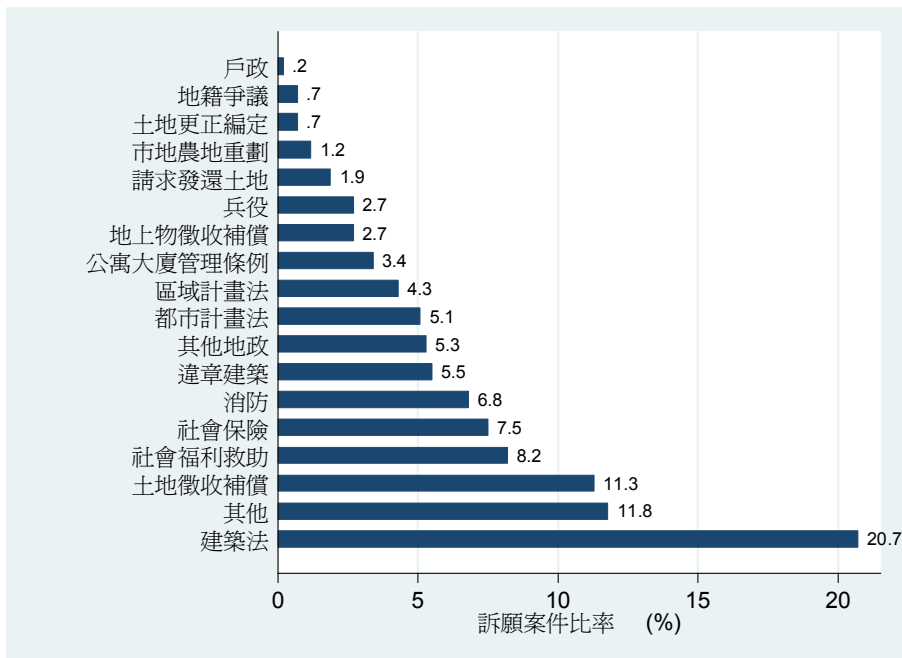
願會在二〇〇六到二〇〇九年四年間共處理八千四百一十二件訴願案，百分之十四之案件仍多達一千一百七十八件¹⁰，平均一年近三百件——還高於許多其他中央機關（如國防部、教育部、法務部）之訴願會一年之業務

數字，筆者就至內政部訴願會網站之資料庫中，抓取第3個、第7個、第15個……出現的訴願決定。關於筆者隨機抽樣之方式，並可參見張永健，訴願制度成效初探：內政部2006-2009年訴願案件實證研究，收錄於：中央研究院法律學研究所，「訴願制度實證評估與改革初探」研討會論文，2010年11月29日，16-18頁。

⁸ 之所以侷限於2006年之後之訴願決定，一方面是內政部訴願案件甚多，筆者時間精力有限；另一方面是因為筆者之研究（見註7），需要知道參與決定之訴願會成員，而2005年之前的訴願決定書，並未附有參與決定者之名單。

⁹ 由於本文採隨機抽樣，正文所述之樣本比率，不一定是母體（亦即所有訴願案件）比率。但依95%之信心水準，母體比率應該在樣本比率 $\pm 5\%$ 內。舉例而言，土地徵收補償訴願案件占內政部總訴願案件之比率，有95%之機率落在6%到16%之間。

¹⁰ $14\% * 8412 \approx 1178$ 。



圖二 二〇〇六至二〇〇九年隨機抽樣之內政部訴願案件所涉及之爭點與其占訴願案件比率。N=415。

量，足見徵收補償案件之爭議頻率。

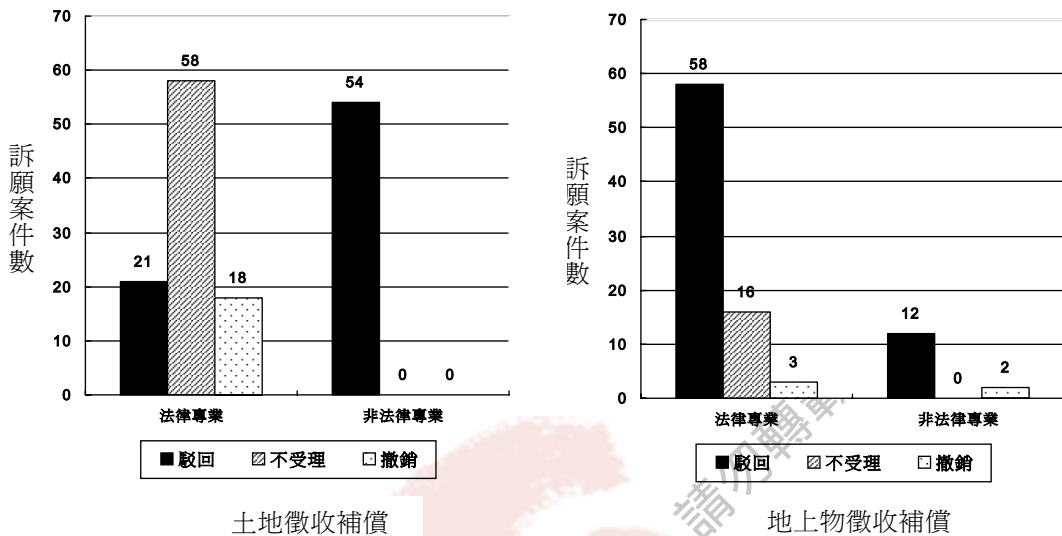
以上兩階段訴願案件編碼，扣除重複案件後，共有二百四十二案件涉及土地徵收補償與地上物徵收補償；這些案件乃本文以下之分析對象。

由圖三可知，無論是土地徵收補償案件，或地上物徵收補償案件，多半是以駁回訴願告終；不受理案件亦

屬不少。兩種案件合計之駁回、不受理、撤銷決定之作成頻率（大約是六比三比一），與內政部訴願會所有類型案件之駁回、不受理、撤銷決定之作成頻率相仿¹¹。此外，筆者曾發現內政部訴願會對「法律專業案件¹²」與「非法律專業案件¹³」有截然不同之處理方式——內政部訴願會對非法

¹¹ 筆者於另一篇論文中計算內政部訴願會所有類型案件之駁回、不受理、撤銷決定之作成頻率。參見張永健，同註7。原始數據資料，參見行政院全球資訊網，<http://www.ey.gov.tw/np.asp?ctNode=2295&mp=1>（最後瀏覽日：2011年2月28日）。

¹² 所謂的「法律專業」案件，是指受過法學訓練者，憑其法學知識（或常識）即可適切解決者。例如A訴願會受理B之訴願，查知B在行政處分作成後32天提起訴願。要適切處理本案，A訴願會成員首先必須知道訴願法第14條30日法定期間之規定，還須熟稔法定在途期間之規定，才能適切判斷，B之訴願案是否因逾越訴願期間而應不受理。詳細討論，參見張永健，同註7。



圖三 二〇〇六至二〇〇九年土地及地上物徵收補償訴願案件，涉及法律專業與非法律專業者，駁回、不受理、撤銷決定之分布。N=242（包括二〇〇九年所有相關訴願案及二〇〇六至二〇〇八抽樣所得之訴願案）。

律專業案件之審查，遠較對法律專業案件之審查為寬鬆¹⁴。圖三顯示，徵收補償訴願案件亦出現此種模式——非法律專業案件只有兩件案件以撤銷原處分結案，其他訴願案件全部都遭駁回¹⁵；而法律專業案件的撤銷比率較非法律專業案件為高¹⁶。

二、土地徵收補償：常見案件類型與處理方式

本文抽樣之土地徵收補償案件中，最常見的訴願理由莫過於「徵收補償額遠低於市價」。然而訴願會的回應，往往是：「地價評議委員會與

¹³ 所謂「非法律專業」案件，是指須兼具法學以外之特定專業訓練者方可適切解決之案件。例如C地之公告土地現值是否太低，須有不動產估價專家參與訴願判斷。至於為何要區分法律專業與非法律專業案件，詳細討論參見張永健，同註7。

¹⁴ 此研究發現，參見張永健，同註7。

¹⁵ 因為訴願案件是否不受理乃法律判斷，所以不受理案件必然屬於「法律專業案件」。

¹⁶ 本文用「費雪精確檢定 (Fisher's exact test)」檢驗「法律專業案件」之撤銷比率是否與「非法律專業案件」之撤銷比率有「統計上顯著 (statistical significance)」之差異。檢定結果的 *p*-value 為 0.000，亦即，在「顯著水準 (significance level)」為 0.001 時，兩種案件的撤銷比率有「統計上顯著」之差異。中文文獻，可參考 David S. Moore 著，鄭惟厚譯，統計學的世界，2002 年，573 頁。

相關單位決定公告土地現值與加成補償成數之程序並無瑕疵，故徵收補償已反應一般正常交易價格。」試舉一典型之決定理由為例：「原處分機關就系爭土地九十八年公告現值之評定及公告，均係依據平均地權條例及地價調查估計規則等相關法令規定辦理，經原處分機關派員實地勘查影響地價因素及其影響程度、蒐集買賣實例、調查地價動態資料，據以劃分地價區段地價，作成報告提經桃園縣地價評議委員會評議後據以公告，核無違誤。¹⁷」用類似理由（甚至相同例稿）結案之案件，不可勝數¹⁸。

另一種常見的駁回理由，是訴願會須「尊重地價評議委員會之專業判斷¹⁹」。訴願決定書中典型的論證方式是：「按地價評議委員會暨標準地價評議委員會對於地價（含市價）之評

定係基於客觀專業知識，則訴願人無足資證明其評定之程序有明顯違法之事證，其有關區段劃分判斷即應予以尊重。²⁰」並在決定書中引用行政法院判決中尊重地價評議委員會判斷餘地之論證²¹。

但當徵收補償之爭點並非涉及非法律專業的市價估計，而是法律問題時，訴願會則時有佳作。例如內政部訴願決定書第○九八○一四○一四二、○九八○一六○○一一號，都涉及原處分機關引用各式各樣的過時函令解釋，並曲解釋字第四○○號，復推辭以全國各政府皆財政困難，執意不給予土地所有人（其土地被闢為道路）徵收補償。訴願會則正確指出，行政機關拒絕徵收、不給予補償之處分，「違反憲法第十五條、訴願法第九十五條、第九十六條規定及司法院釋字

¹⁷ 內政部第0980100056號訴願決定書。

¹⁸ 就本文所見，持此種見解者包括下列內政部訴願決定：內政部訴願決定書第0941001918、0950020335、0951201066、0970110026、0970210031、0970130075、0980060126、0980240019、0960020219、0970140115、0980180093、0980180120、0980190126、0980110039、0980260032、0980140068、0980300012、0980240019、0980280022、0980100047、0980220040、0970220152、0980140007、0970220013、0970100038、0980140038、0980190066、0980180045、0980110040、0980250013、0970220102、0980100018號。

¹⁹ 就本文所見，持此種見解者就包括下列內政部訴願決定：內政部訴願決定書第0980060150、0980220038、0980160050、0980190041、0980060048、0960020219、0980250008、0980250029號。

²⁰ 內政部第0980220019號訴願決定書。

²¹ 被內政部第0980220019號訴願決定書引用者，乃最高行政法院91年度判字第1396號判決。其他訴願案也會引用其他行政法院判決，但判決意旨皆同。關於行政法院是否該尊重地價評議委員會之判斷餘地，筆者採否定見解，參見張永健，同註2，194-198頁。

第四〇〇號解釋所揭示之平等原則，應予撤銷，由原處分機關於二個月內另為適法之處分」。

三、地上物徵收補償：常見案件類型與處理方式

地上物徵收補償訴願案件，就筆者之抽樣案件而言，幾乎都是關於「搶種農作物」²²（而非關於建築物之補償），而且常常是種植「矮仙丹花」。原處分機關認定，訴願人是在

知悉徵收情事後，徵收正式公告前，為牟取較多徵收補償而搶種農作物²³。而不補償搶種之農作物，法源依據是土地徵收條例第五條第一項第四款「徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。但有下列情形之一者，不在此限：……四、農作改良物之種類或數量與正常種植情形不相當者，其不相當部分」及土地徵收條例第五條第三項「第一項第三款及第四款之土地改良物，於徵收土地公告期滿後，由該管直

²² 內政部訴願決定書第0980230086、0970210098、0980190033、0980190013、0980110015、0980180015、0980160013、0980230086、0980100071、0970100250、0980140003、0980250010、0980260009、0970060162、0970220168、0970240127、0980060015、0980100032、0980100033、0980190014、0980190033、0980180013、0980180014、0980140014、0980210008、0980240033、0980240032、0980240013、0980210017、0980220015、0980240013號。

²³ 如何判斷農作物是「搶種」？內政部第0980110015號訴願決定書引用原處分機關之推論過程，饒富趣味，茲錄選段如後：「依農情報告所示，永康市88年至92年間苗圃種植面積平均少於1.68公頃、93年種植面積1.68公頃、94年種植面積仍為1.68公頃、95年種植面積增為9.82公頃、96年種植面積突增14.65公頃；且永康科技工業區於96年3月6日公告變更都市計畫前原為都市計畫農業區，該區內一般種植為稻米、雜糧與食用甘蔗。原處分機關於96年10月30日以府地用字第0960237182號函請臺南縣永康市公所查明上開地號土地有無申報輪作獎勵及休耕直接給付？據查明系爭永康市王田段1097地號土地曾於94年7月25日申報種植「田菁」，向農業主管機關申請94年第2期休耕補助在案，此有94年第2期作農戶種稻及輪作、休耕申請書影本可稽。訴願人於徵收公告期間之96年11月13日向原處分機提出異議，主張系爭土地上種植之「矮仙丹花」，應補償未獲補償等語，然訴願人於94年7月25日曾向農業主管機關申報種植「田菁」，並獲94年第2期休耕補助在案，至96年11月13日提出異議，期間最長不過2年，該爭議作物「矮仙丹花」顯非正常性農作物。另據原處分卷內永康市公所、查估公司提供之複估時現場種植作物照片顯示，系爭土地上所種矮仙丹花均為新移植之作物，且現場雜草叢生，乏人管理，其經營及種植經驗顯有違常情。是以，訴願人於94年7月25日申報於系爭土地上種植田菁獲得全額補助後改植「矮仙丹花」，與該區內一般種植稻米及雜糧之情形有別，核非屬正常性農作物；訴願人種植「矮仙丹花」後又任其荒廢，亦與正常種植情形顯不相當。有關永康科技工業區開發計畫，業經原處分機關於94年2月24日假永康市王行里活動中心舉辦說明會，訴願人顯係預知系爭土地將被徵收，臨至徵收前改植高經濟價值之「矮仙丹花」俾圖領取補償費，其搶行種植已屬投機行為，如仍由原處分機關發給補償費，殊違一般誠信原則。從而，原處分機關就系爭農作物部分不予查估補償。」

轄市或縣（市）主管機關通知其所有權人或使用人限期遷移或拆除之，不予補償；屆期不拆遷者，由該管直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關逕行除去」²⁴。而在絕大多數的訴願案件中，訴願會都同意原處分機關之判斷，並直接或間接引用行政法院七十五年度判字第八二二號判決：「地上改良物所有權人預知土地將被徵收，乃違反從來之使用，搶行種植，倖圖領取鉅額補償費，已屬投機行為，如

仍由政府機關予以徵收發給補償費，殊違一般誠信原則。²⁵」

筆者只看到一件涉及搶種之訴願案中，訴願會採信訴願人之說詞，認為渠種植農作物時，並不知悉徵收情事，所以並非搶種²⁶。不過，訴願會撤銷原處分後，原處分機關補強證據後，依然作出不予補償之決定。訴願人再度訴願，但這次訴願會就採納原處分機關之認定²⁷。

最後，內政部第○九八○二六○

²⁴ 土地徵收條例第5條第1至3項與土地法第215條第1至3項之規定幾乎相同，僅有文字差異。土地法第215條：「徵收土地時，其改良物應一併徵收。但有左列情形之一者，不在此限：一、法律另有規定者。二、改良物所有權人要求取回，並自行遷移者。三、建築改良物建造時，依法令規定不得建造者。四、農作改良物之種類、數量顯與正常種植情形不相當者。前項第三款、第四款之認定，由直轄市或縣（市）地政機關會同有關機關為之。第一項第三款、第四款之改良物，於徵收土地公告期滿後，得由直轄市或縣（市）地政機關通知其所有權人或使用人限期拆除或遷移；逾期由直轄市或縣（市）地政機關會同有關機關逕行除去，並不予補償。」

²⁵ 參見例如內政部訴願決定書第0970190190、0980110015號。

²⁶ 參見內政部第0970100244號訴願決定書。有趣的是，筆者發現，當訴願會決定不受理或駁回訴願時，通常只會約略點出訴願人之理由。但當訴願會決定撤銷原處分時，通常都會詳列訴願人之理由。在本案中，訴願決定書上列出洋洋灑灑五大點訴願理由：「（一）訴願人於徵收土地所種植矮仙丹花早於本案公告徵收期間，訴願人係於95年初旬前即已種植，此有農戶種稻及輪作、休耕申報書可考，種植時間至少有近2年之久，因此無搶種之事實，應予補償。（二）訴願人於徵收土地上，94年間亦有土地種植夜來香花之事實，此亦有農戶種稻及輪作、休耕申報書及相關資料可考，而矮仙丹花亦屬花卉之種類，是以訴願人種植矮仙丹花，並無違反從來之使用。（三）訴願人於受徵收之土地上均種植矮仙丹，未有所種植種類及數量與正常種植情形不相當情形。（四）鑑估公司以訴願人之土地僅部分位於工程用地範圍內之土地種植矮仙丹花，而認違反土地徵收條例第5條第1項但書第4款「農作改良物之種類或數量與正常種植情形不相當者，其不相當部分」之規定，理由尚屬不足且速斷。（五）原處分機關日前派員與受徵收人與會，承諾種植之時間點，係以「公告徵收」為補償認定時間點，是以本案決定有違人民對政府之信賴原則云云，提起訴願。」訴願會甚至認為，訴願人陳稱，因未參加原處分機關之「都市計畫公開說明會」而不知徵收情事，足堪採信（但難道農民之間不會口耳相傳？）。最後，訴願決定書謂：「原處分機關無積極事證足以證明訴願人於系爭土地上種植矮仙丹係屬故意搶種，原處分機關認定與正常種植情形不相當而未為補償，揆諸首揭法條規定，原處分自有未合，應予撤銷，由原處分機關詳為查明後另為適法之處分。」

○四五號訴願決定值得一提。該決定是極少數涉及非法律專業但原處分仍被訴願會撤銷者（參見圖三）。爭點是農作改良物的補償時點如何認定。土地徵收條例第三一條第三項²⁸授權中央主管機關制定徵收補償查估基準，據此制定之農作改良物徵收補償費查估基準第三點第二項第三款²⁹，是以農作物在「徵收公告」前多久種植，作為補償標準之一。然而原處分機關卻以徵收公告之前委請不動產估價師事務所查估之時間為準。由於農作物種植越久、補償越多。原處分機關之作法，很有可能減少農作物所有人所能獲得之徵收補償額。是故，訴願會撤銷原處分³⁰。

參、現行徵收補償訴願實務之反省

第貳部分所發現之「常見案件類型」皆屬於「認定事實」層次之問題，而且爭議之事實，如市價幾何、是否搶種，往往需要「非法律專業」知識方能適切判斷。涉及「適用法律」層次之爭議，所在多有，但因無明顯共通之處，未在第貳部分探討，也非本部分之範圍所及。本部分之核心關懷，乃在土地與地上物徵收補償訴願案件中，如何強化訴願程序之認定與辨明事實之功能。

一、土地徵收補償

（一）目前訴願實務有待商榷之處

內政部訴願會對不斷出現的市價

²⁷ 參見內政部第0980230086號訴願決定書。然而本訴願決定書尚未回答內政部第0970100244號訴願決定書所提出之所有問題，即決定尊重原處分機關的「堅持」，說理有所不足。

²⁸ 土地徵收條例第31條第3項：「建築改良物及農作改良物之補償費，由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關估定之；其查估基準，由中央主管機關定之。」

²⁹ 農作改良物徵收補償費查估基準第3點第2項第3款：「觀賞花木於徵收公告前一年內移植者，視同特小級計算補償；於徵收公告前一年至二年內移植者，視同次小級計算補償。」

³⁰ 相關段落，茲附原文如後：「本件原處分機關既認定系爭鐵樹屬於徵收公告前移植之觀賞花木，自應以『徵收公告』之時點作為判斷徵收補償核算分類之依據。惟原處分機關依桃園縣地價及標準地價評議委員會97年11月24日97年第6次會議決議，逕以查估時點作為補償時點倒推1年或2年作為區分補償等級。查系爭土地之查估時點為96年4月24日，徵收公告時點則為96年12月21日，其中有近8個月之差距，若以查估時點作為補償時點，系爭地號土地上之農作物僅分類於1年內移植者；若以徵收公告時點作為補償時點，系爭地號土地上之農作物則可能分類於2年內移植者，其補償價額自有差異，從而，原處分機關依桃園縣地價及標準地價評議委員會97年11月24日97年第6次會議決議，認查估結果符合該縣農作物徵收補償查估基準所訂規範，且經農業發展處依上次會議決議再予調查、分析，並作成研究報告與建議方案，以當事人所提相關資料無法佐證查估有誤，逕以查估之時間為補償時點辦理補償，於法即有未合，原處分關於桃園縣蘆竹鄉坑子口段頭前小段769-17、769-18、769-20地號土地部分應予撤銷，由原處分機關究明系爭地號土地上之農作物係何時種植，於二個月內另為適法之處分。」

補償爭執，態度一貫，有助於法之安定。然而本文憂心，內政部訴願會之處理方式，並未貫徹訴願之制度目的與精神。從前述貳、一、之整理可知，內政部訴願會遇到訴願人爭執徵收補償地價過低，基本態度都是「只看程序、不問實質」，只要區段地價、公告土地現值、加成補償成數等相關數據，有依據法定方法估計，法定程序核定、公告等，訴願會就認為徵收補償數額符合土地徵收條例所要求之一般正常交易價格補償。然而訴願之審查本不應如此寬鬆。

內政部訴願會應該也認知到此種立場站不住腳，才會引用判斷餘地理論，以「訴願會必須尊重地價評議委員會之專業決定」，來為自己的寬鬆審查緩頰。然而此種論據依然有重新商榷之餘地。首先，訴願程序屬於行政程序，而非司法程序³¹。法院基於權力分立與分工，給予行政機關「適度」之尊重，本屬正當³²。但訴願會與地價評議委員會都是行政體系之一環，沒有權力分立的問題。猶有甚者，除了訴願法第七九條第三項規定

之情形，訴願會之存在本來就是要審查行政決定之合法性與合目的性（訴願法第一條參照），自無（過度）尊重原處分機關之理。故對於如何估算與認定合理補償價格，訴願會一味引用行政法院判決所仰賴之判斷餘地理論，作為尊重原處分判斷之說詞，不無錯引理論、病急亂投醫之嫌。

再者，筆者曾指出，地價評議委員會不會因為是委員會而當然作出「專業」決定³³。以地價評議委員會業務之重、開會時間之短、組成分子之雜，其決定能有多少慎思明辨、專業投入，令人懷疑。況且，即令地價評議委員會之決定有一定程度之專業性，不代表無法或不應在事後接受訴願會檢驗。目前學說認為，訴願會應在國考評分判斷、對學生之品行考核等判定上³⁴，尊重原處分機關。但這些判斷或多或少帶有「主觀」之性質。而土地價格看似鐘鼎山林、人各有好，但土地之「公平市價」（fair market value）早有客觀之估價方法可依循³⁵。不但客觀，而且「事後」（*ex post*）之估計往往比「事前」

³¹ 參見李建良，訴願程序之違法判斷基準時，月旦法學雜誌，64期，2000年9月，22-24頁。

³² 筆者曾為文指出，目前行政法院在徵收補償案件中往往給予行政機關「過度」之尊重。參見張永健，同註2，194-198頁。

³³ 參見張永健，同註2，195-197頁。

³⁴ 參見釋字第382號與吳庚，行政法之理論與實用，十版，2008年，663-664頁。

³⁵ 估價師會使用「比較銷售法」（comparative sale approach）等傳統估價方法，土地經濟學者則會使用「特徵回歸模型」（hedonic regression model），二者皆為不涉及評估當事人主觀

（*ex ante*）之估價更精準³⁶。是故，並無道理不在訴願層級重新檢驗地價估計是否正確。

最後，訴願會認為「訴願人無足資證明其評定之程序有明顯違法之事證」，原處分機關之認定應予尊重。這不啻是推定原處分合法，而要求訴願人舉反證推翻，誠為訴願人不可承受之重。然而訴願法採取書面審理原則³⁷，實務上極少容許訴願人陳述意見，言詞辯論更是罕見³⁸，訴願人如何有機會說服訴願會？更嚴重之問題是，訴願法採「職權調查原則」³⁹，訴願會本應主動調查相關證據，確定合理市價為何，何以可要求訴願人承擔舉證之責？退萬步言，就算要將訴願法之證據調查規定，解釋為「授予訴願會權力」的裁量規定，而非「課

予訴願會義務」之羈束規定，本文所觀察的諸多案件，訴願會皆未行使此等權力，似乎也過於消極。

（二）訴願會應有之積極作為

其實，訴願會之所以長期忽視訴願人之訴求，導因於從原處分機關到行政法院都對土地徵收條例第三十條⁴⁰有所「誤解」。行政部門與司法部門對該條之「想像」是：公告土地現值由地政機關與地價評議委員會依其專業估計，而同具關鍵地位的「加成補償成數」，被認為只要「參考」一般正常交易價格，所以仍是地價評議委員會的專業裁量決定。而因為其專業性，無論是原處分機關、訴願會、行政法院都一路尊重。

筆者已於另文對此種推論發表不同意見——筆者主張，從立法過程推

偏好之土地估價方法。關於「比較銷售法」與「特徵回歸模型」之詳細介紹，see Yun-chien Chang, *An Empirical Study of Compensation Paid in Eminent Domain Settlements: New York City 1990 – 2002*, 39 J. LEGAL STUD. 201, 213-16 (2010).

³⁶ 關於此點之詳細論證，see Yun-chien Chang, *Economic Value or Fair Market Value: What Form of Takings Compensation Is Efficient?*, 20 SUP. CT. ECON. REV. (forthcoming June 2012).

舉例而言，目前之地價查估方法是用2007年的銷售價格，推估2008年的公告土地現值。預測未來，容有失準之處。若地主之土地在2008年中被徵收，地主因地價被低估而提出訴願，2009年初訴願會審理此案。此時，有2008年同地區其他土地之真實交易價格在手，或至少知道2008年不動產交易市場之動態，則更能精確掌握被徵收土地之公平市價。

³⁷ 訴願法第63條參照。

³⁸ 數據分析參見張永健，同註7。

³⁹ 參見陳敏，行政法總論，六版，2009年，1324頁。另訴願法第67至74條參照。

⁴⁰ 土地徵收條例第30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。」

斷，立法者有意給予被徵收人一般正常交易價格補償⁴¹。而從釋字第五七九號所揭示之「補償與損失相當原則」，及釋字第六五二號葉百修大法官之部分協同意見書之進一步闡釋，可以推知憲法應該會要求至少公平市價補償⁴²。是故，若徵收補償額不足公平市價，則核定徵收補償之行政處分違法、違憲而無效。在現行制度之下，原處分機關（往往是各縣市政府）常因無力以市價補償土地所有人，又執意推動建設，故有誘因壓低徵收補償金額，無視於過低補償而造成之違法、違憲之問題。而行政院囿於前例，可能執著於判斷餘地理論而不願在行政訴訟中承擔估算公平市價之責任。是故，相對獨立、沒有編列徵收補償預算壓力、不須尊重原處分機關的訴願會，成為最可能矯正過低補償之救濟環節。此乃本文念茲在茲，希冀訴願程序能充分發揮功能之原因！

內政部訴願會在土地徵收補償案件的核心任務，就是判斷徵收補償額是否有達公平市價。這正是幾十件訴

願案件中訴願人之主張；只是過去訴願會只處理程序瑕疵，並未正面處理實體問題。本文主張，在訴願程序中，原處分機關可以提出估價報告，訴願人當然也可以聘用民間估價師提出估價報告，訴願會必須實質審酌孰是孰非，不可推定原處分機關之估價報告較為正確。而即令一造或兩造未提出估價報告，訴願法第六七條第一項⁴³仍要求訴願會必須依職權調查公平市價。若無任何訴願委員有地價估計專業，自可依訴願法第六九條第一項⁴⁴囑託專業之估價師提出公平市價之鑑定報告。若發現徵收補償額低於公平市價，訴願會唯有撤銷徵收補償處分一途，方符合憲法與土地徵收條例之要求。

而在訴願層級既然已經判斷被徵收土地之公平市價為何，原處分機關若無特殊理由，即應接受此公平市價作為徵收補償額。形式上，原處分機關須提交被徵收土地所在之縣市政府之地價評議委員會，評定新的⁴⁵「加成補償成數」⁴⁶。不過，地價評議委

⁴¹ 參見張永健，同註2，173-175頁。

⁴² 參見張永健，同註1，44-47頁。

⁴³ 訴願法第67條第1項：「受理訴願機關應依職權或囑託有關機關或人員，實施調查、檢驗或勘驗，不受訴願人主張之拘束。」

⁴⁴ 訴願法第69條第1項：「受理訴願機關得依職權或依訴願人、參加人之申請，囑託有關機關、學校、團體或有專門知識經驗者為鑑定。」

⁴⁵ 誠然，土地徵收條例第30條是規定地價評議委員會在「評議當年期公告土地現值時評定」加成補償成數，但萬萬不能由此推論，即令地價評議委員會評定時犯錯、給予太低成數，也不容事後修正。

員會對成數多寡並無裁量權，必須使得加成後之公告土地現值等於公平市價／一般正常交易價格，方屬適法、合憲⁴⁷。

此外，一個有趣而重要之問題，值得說明：土地徵收條例施行細則第三十條第二項規定：「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。」（底線為本文所加）若原處分機關主張「徵收補償額雖不到公平市價，但已經等於土地徵收條例施行細則所要求之區段地價，自屬合法」，訴願會該如何回應此論點？

表面上看，本問題是：訴願會審議訴願案件時，是否須受法規命令⁴⁸之拘束？行政院訴願會表示：「除非法規命令有嚴重逾越母法之問題，否則

原則上會尊重法規命令。於其法律見解與法規命令不同時，訴願會會另做附帶決議，提醒原處分機關此法規命令之違法疑義。但若法規命令嚴重逾越母法的話，訴願會還是會撤銷原處分，並在決定書上表明，行政機關所適用的法規命令有逾越母法之嫌。⁴⁹」（底線為本文所加）由此可知，除非法規命令有嚴重的合法性疑義，行政院訴願會才會摒棄法規命令。如法規命令僅有「不合目的」之弊，行政院訴願會則會尊重法規命令。然而訴願會既負有對行政處分進行合目的性審查之任務，就不應也無須一味受制於法規命令⁵⁰。若法規命令並非對法律之最佳解釋，訴願會應該採取「合目的性解釋」之法學方法，自行詮釋有關法律，以求達成訴願之制度建置目的⁵¹。

⁴⁶ 公告土地現值與加成補償成數是影響徵收補償額的兩個要素。然而法律並未規定公告土地現值必須等於公平市價。甚至，從下列兩個法律規定可以推知，立法者也容許公告土地現值暫時低於公平市價／一般正常交易價格：土地稅法第33條第4、5項：「公告土地現值應調整至一般正常交易價格。全國平均之公告土地現值調整達一般正常交易價格百分之九十以上時，第一項稅率應檢討修正。」平均地權條例第40條第4、5項：「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。」（底線為本文所加）筆者曾論及，土地徵收條例第30條原本之設計就是透過加成補償成數之調整，使得徵收補償額等於一般正常交易價格。參見張永健，同註2，178-181頁。

⁴⁷ 詳細論證，參見張永健，同註2，180-181、198-200頁。

⁴⁸ 土地徵收條例施行細則乃土地徵收條例第62條授權制訂，應屬法規命令（或有稱授權命令）。

⁴⁹ 訪談時間：2010年8月5日，受訪者：行政院訴願會，訪談方式：電話訪談。同日亦電話訪談台北市訴願會，台北市訴願會亦表達類似見解。

⁵⁰ 就筆者所見，國內似乎少有對本問題之探討。陳清秀教授曾探討訴願決定與行政函示牴觸時，原處分機關應如何處理之問題，可供參照。參見陳清秀，行政訴訟法，三版，2009年，123-124頁。

不過，再深一層思考，其實本問題並不涉及訴願會法律見解與法規命令相衝突之問題！土地徵收條例施行細則第三十條第二項所稱之「區段地價」，雖不當然等於公平市價，但法律或行政命令均未要求區段地價低於公平市價⁵²（實務上，區段地價也非永遠不等於公平市價）。易言之，問題關鍵不在土地徵收條例施行細則第三十條第二項將一般正常交易價格等同於區段地價之規定是否妥當，而是地政機關對區段地價之估計是否精確。蓋若區段地價總是精確反應公平

市價，土地徵收條例施行細則第三十條第二項當然合法。但即令區段地價總是低於公平市價，也不是法規命令逾越母法，而是地政機關執行估價有誤⁵³。是故，前述訴願會之主張，實際上是要訴願會考慮：「訴願會審議訴願案件時，是否須受地政機關對區段地價之估計之約束？」而答案很明顯是否定的。一者，區段地價雖由專業之地價人員估計，但地價人員也受到政治壓力而往往將調查到之買賣單價「打折後」再列為區段地價⁵⁴，訴願會並無尊重其決定之理。二者，區

⁵¹ 關於訴願制度之建置目的，包括：行政自我控制與審查、迅速經濟解決紛爭（並減輕法院負擔）、合目的性審查、保障人權，參見蔡志方，論行政訴訟先行程序之免除——以臺灣法制為探討中心，收錄於：臺灣行政法學會主編，行政調查之建制與人權保障：行政訴訟之前置救濟方法與程序，元照，2008年，251-255頁；蔡志方，訴願制度，收錄於：翁岳生編，行政法（下），元照，三版，271頁；陳清秀，論行政訴訟之先行程序：兼論課予義務之訴願，收錄於：臺灣行政法學會主編，行政調查之建制與人權保障：行政訴訟之前置救濟方法與程序，元照，2008年，446頁。

⁵² 之所以只討論低於，而不及於高於，乃因我國過低補償之問題十分嚴重，而未有證據顯示有大規模過高補償。實證發現參見張永健，同註1，36-44頁；Yun-chien Chang, *Empire Building and Fiscal Illusion? An Empirical Study of Government Official Behaviors in Takings*, 6 J. EMPIRICAL LEGAL STUD. 541 (2009).

⁵³ 不過，區段地價，根據內政部發布之地價調查估計規則，簡言之是某地價區段之各買賣實例之土地正常單價之「中位數」。既然是中位數，表示有一半的買賣單價高於區段地價，一半低於。換言之，區段地價本來就不是設計來精確反應「每筆土地」之公平市價。當然，如果地價區段劃分得夠精細，區段地價和區段內各筆土地之單位市價，也可能相去不遠。再者，公平市價之估計必然有「信賴區間」（confidence interval）。用白話舉例，估價師會有相當自信判斷A土地之公平市價應該會落在100萬元到120萬元之間，但多數估價師不敢鐵口直斷A土地之公平市價必然是1,058,253元。既然有信賴區間，則區段內之買賣單價均在信賴區間之內，也不是不可能。不過，這都仍須仰賴地價估計實務上對地價區段之劃分是否精確，與調查到之買賣實例是否具有代表性而定。由這裡之討論也可以看出，土地徵收條例施行細則用區段地價定義一般正常交易價格，只重視節省行政成本，但使得土地徵收補償朝向不精確的方向，並非可欲之作法。

⁵⁴ 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

段地價之估計，僅為行政機關內部行為，且只有過渡性質（真正發揮對外效力者，乃地價評議委員會調整區段地價而成之公告土地現值），如其估計有違反土地徵收條例意旨之處，訴願會自無須尊重。

（三）復議與訴願之分工

本文截至目前為止都在探討訴願制度可以發揮之功能。然土地徵收條例第二二條第二項規定⁵⁵，不服徵收補償價額者，須先向地價評議委員會提出復議後，才可提出訴願（參照最高行政法院九十八年六月份第一次庭長法官聯席會議（一））。在此制度未修正前，實有必要探討復議與訴願之分工方式。或有認為，地價評議委員

會可以負責處理「非法律專業」之部分，如確定公平市價為何，而讓訴願會負責處理「法律專業」之部分，如徵收程序是否合法。然而基於兩點理由，本文不贊成這樣的分工方式。首先，地價評議委員會雖有十七名成員，但真正有土地估價專業者甚少⁵⁶；縱有專業，也可能有志難伸，因為地價評議委員會已經成為政治角力場⁵⁷。再者，地價評議委員會的相關法規⁵⁸，並未授予其調查證據、囑託鑑定等權力。而沒有這些權力，光憑訴願人所提之證據及原處分機關所送之卷宗，難以斷定公平市價。

本文認為，若現行制度未有調整，則地價評議委員會在復議時，應

士論文，97-99頁；李昌宏，依現行公告土地現值評價方法探討土地增值稅制之研究：以台中市為例，w3.tccg.gov.tw/intro/institution/plan/service/05doc/s_05_9101.doc（最後瀏覽日：2011年8月1日）。

⁵⁵ 土地徵收條例第22條第2項：「被徵收土地權利關係人對於徵收補償價額不服前項查處情形者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，土地權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。」

⁵⁶ 依地價評議委員會組織規程第4條第1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。由以上成員來源可知，真正有地價估計知識者，頂多2、3人。

⁵⁷ 參見余保憲，同註54，84、94-101頁；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，巨流，2003年，144-146頁；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，1992年11月，190頁。

⁵⁸ 參見地價及標準地價評議委員會組織規程、地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範、地價及標準地價評議委員會組織規程補充規定。

該審查徵收補償額是否低於區段地價。若低於區段地價，地價評議委員會自然應該調整其加成補償成數，使徵收補償額切合區段地價。若徵收補償額不低於區段地價，且地價評議委員會沒有發現其他應矯正之瑕疵，則不更動原徵收補償行政處分之決定。若經上述復議程序後，被徵收人仍認為區段地價低於公平市價而提出訴願，則內政部訴願會應參照本文上述之說明，調查證據、確認市價。換言之，在本文架構下，復議階段只要求地價評議委員會審酌已經存在之數據、資料、證據；到訴願階段才依案件需求，調查新證據。讀者切莫認為本文之設計將架空復議，或沒有使復議制度盡到為訴願會把關之功能。據筆者之研究，在二〇〇〇到二〇〇九年之間全臺灣超過二十五萬名被徵收人中⁵⁹，有百分之五十二獲得低於區段地價之徵收補償⁶⁰。是故，復議制度若能切實依照本文之設計運行，將

能更迅速提供被徵收人救濟，也應該可以減輕訴願會之負擔⁶¹。

二、地上物徵收補償

「搶種」農作物之訴願案中，訴願會大多採信原處分機關之說詞，已如上述。從被徵收人追求補償極大化的經濟假設出發⁶²，筆者相信「搶種」必然會發生。當然，部分個案可能並非搶種，或雖有搶種，徵收單位所扣除之「不相當部分」過多，使被徵收人獲得低於其應得之地上物補償。此有賴訴願會發揮其個案救濟功能，具體審酌事實，將公道還給沒有搶種的無辜被徵收人。

司法院大法官曾在釋字第三四四號⁶³中，宣告臺北市政府為防止搶種而制訂之行政命令合憲。但釋字第三四四號解釋理由書也諄諄提示行政機關：「應受之補償費，由該管市、縣地政機關會同有關機關估定之。既須估定，自應就被徵收之土地改良物實際具

⁵⁹ 本句所述不包含2001年之數據，因該年之數據資料付之闕如。

⁶⁰ 參見張永健，同註1，41頁。

⁶¹ 不過，若區段地價總是低於公平市價，被徵收人即使獲得區段地價補償仍會感到不滿而訴願。如此，則無法減輕訴願制度之負擔。

⁶² 被徵收人也可能出於自力救濟的心理而搶種。蓋地價補償過低，行政救濟也很可能以敗訴告終。被徵收人自然會想用搶種之地上物獲得更高額之補償，以彌補地價之損失。

⁶³ 釋字第344號解釋文：「臺北市辦理徵收土地農林作物及魚類補償遷移費查估基準，係臺北市政府基於主管機關之職權，為執行土地法第二百四十一條之規定而訂定，其中有關限制每公畝種植花木數量，對超出部分不予補償之規定，乃為防止土地所有人於徵收前故為搶植或濫種，以取得不當利益而設，為達公平補償目的所必要，與憲法並無抵觸。但如有確切事證，證明其真實正常種植狀況與基準相差懸殊時，仍應由主管機關依據專業知識與經驗，就個案妥慎認定之，乃屬當然，併此說明。」

體狀況為之。」然判斷搶種不同於估計公平市價，很難在事後產生新證據。縱令有事前的空照圖、農情報導、休耕或輪耕之申請文件等，也往往難以準確判斷系爭被徵收之農作物，究竟是何時開始種植，是否與「從來之利用」不同。為瞭解「實際具體狀況」，內政部訴願會或可多利用陳述意見與言詞辯論之機制，以取信於被徵收人，並增加訴願決定之正確性。

此外，就「地上物是否為搶種」之事實認定問題，原處分機關，較諸被徵收人或訴願會，更有蒐集證據之專業能力，也更能掌握蒐集證據之時效。蓋此問題與地價估計不同：估計地價，事後查核比事前預測精準，已如前述；但地上物是否搶種，距離宣稱之搶種時點越近，判斷越準確。故原處分機關自然比訴願會，乃至於行政法院，更有能力正確判斷。另一方面，因為土地徵收往往是多筆土地一起徵收，若皆涉及地上物補償問題，由徵收之原處分機關蒐集有無搶種之證據，相對於由被徵收人各自為之，成本較低。直是之故，訴願會甚至應該考慮推定被徵收人並未搶種，使能以較低成本掌握搶種證據之原處分機關，有誘因蒐集、分析、提出搶種證據（例如先拍照存證預計被徵收之土

地上之現植地上物，再開公聽會正式宣布徵收計畫）。如此方能適切處理「搶種」此種難以在事後蒐集、建立證據之爭議類型。

肆、結論

本文發現，內政部地政類訴願案件中，出現頻率最高之爭議是徵收補償額是否過低，及被徵收土地之地上物是否為徵收計畫公布後所搶種。內政部訴願會在此類案件中，大多維持原處分，除非原處分有程序瑕疵。本文認為此種消極之審查，有違訴願制度之建置目的。在現行法架構下，地價評議委員會在復議程序中，應審酌徵收補償額是否低於區段地價；訴願會則在訴願程序中，應主動、積極行使其證據調查權，實質審酌雙方當事人提出之證據（如鑑價報告），以探究徵收補償額是否低於公平市價。此外，在天上物徵收補償之案件，訴願會可以考慮推定被徵收人未搶種，以促使證據成本較低之原處分機關積極提出搶種證據。

我國訴願制度之上訴率高達百分之三十⁶⁴，原因當然千頭萬緒。就筆者觀察上百件徵收補償訴願決定書所見，部分原因應該出在於訴願會過度偏聽原處分機關，訴願決定書之說理又不足⁶⁵。書面審理，少開辯論，再

⁶⁴ 筆者計算上訴率之方式為：用程序不受理之案件與實體駁回之案件當分母，以受不利訴願決定者提起訴訟件數作分子。筆者以此方式，計算出30%之上訴率。參見張永健，同註7。

加上訴願決定書之論理讓人有一面倒的感受，自然難以折服訴願人。

而訴願會空有一身武藝（各種證據調查權），又背負重要使命（合目的性審查），卻未完美達成任務，並不能單純扣上怠惰的帽子。以二〇〇九年為例，幾個比較繁忙的訴願會，包括內政部、經濟部、財政部、行政院等，平均每個訴願會之專職承辦人一年要辦二百至四百五十件訴願案⁶⁶。若要再課予時時舉行言詞辯論或調查證據之責，恐怕更是不堪負荷。筆者曾於他文⁶⁷倡議改善訴願制度之若干方式；本文之發現，更顯示當前訴願制度之運行，並非在最佳狀態，亟待改革。期待主事者能採取行動，強化訴願會之功能，使訴願會能擺脫「駁回機關」之惡名，發揮應有之作用，並取得人民之信賴。

本文定稿後，二〇一二年一月四日立法院修正通過土地徵收條例第三

十條⁶⁸，但施行日期由行政院定之。截至二〇一二年四月十九日，行政院尚未明訂施行日期。簡言之，新法規應以市價補償土地，此說明了本文之主張不但有理論基礎，更屬可行，且已經被立法者接受。在該條正式施行之前，各縣市政府、中央各機關，即使仍是適用舊法，仍應依據新法之要求與本文及筆者前文對舊法之分析，以市價補償被徵收人。而內政部訴願會在審議相關訴願案件時，更應該實體審查被徵收人所獲得之補償是否等同市價。新法實施後，各縣市地價評議委員會應注意不可再「率由舊章」，任意「打壓」調查到之市價，而應確實給予被徵收人市價補償。若地價評議委員會之決定仍有瑕疵，則是內政部訴願委員會發揮功能，為人民權利把關的時候。♣

（本篇已授權收錄於月旦法學知識庫及月旦系列電子雜誌 www.lawdata.com.tw）

⁶⁵ 我國法院判決雖格式過度僵化而引人詬病，但判決書中之「原告則以」、「被告則以」至少層次井然。筆者所閱讀過之訴願決定書，雖然都依循著大致的脈絡，但頻繁出現大量的重複「貼文」，不但使得閱讀者心生「又貼一遍之理由何在」之疑慮，也使得訴願決定之真正理由常深藏於亂軍之中，難以查知。故要提升訴願人對訴願制度之信賴，改善訴願決定書之品質也是一大要務。

⁶⁶ 行政院網站——2009年行政院訴願會統計資料，<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=70963&ctNode=3846&mp=1>（最後瀏覽日：2010年11月14日）。

⁶⁷ 參見張永健，同註7。

⁶⁸ 新土地徵收條例第30條：「（第一項）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。（第二項）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。（第三項）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。（第四項）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。」

參考文獻

一、中文

(一)專書

David S. Moore著，鄭惟厚譯，統計學的世界，天下文化，2002年。

吳庚，行政法之理論與實用，元照，增訂十版，2008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，巨流，1995年。

陳敏，行政法總論，六版，2009年。

陳清秀，行政訴訟法，元照，三版，2009年。

陳清秀，論行政訴訟之先程序：兼論課予義務之訴願，收錄於：臺灣行政法學會主編，行政調查之建制與人權保障：行政訴訟之前置救濟方法與程序，元照，2008年。

蔡志方，訴願制度，收錄於：翁岳生編，行政法（下），元照，2006年10月。

蔡志方，論行政訴訟先程序之免除——以臺灣法制為探討中心，收錄於：臺灣行政法學會主編，行政調查之建制與人權保障：行政訴訟之前置救濟方法與程序，元照，2008年。

(二)期刊論文

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，2003年。

李建良，訴願程序之違法判斷基準時，月旦法學雜誌，64期，2000年9月，22-24頁。

張永健，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，中研院法學期刊，6期，2010年3月，167-206頁。

張永健，土地徵收補償之規範標準與實證評估，東吳法律學報，22卷4期，2011年4月，27-64頁。

張永健，訴願制度成效初探：內政部2006-2009年訴願案件實證研究，中央研究院法律學研究所「訴願制度實證評估與改革初探」研討會論文，2010年11月

29日。

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，1992年11月，161-194頁。

陳乃榕，我國土地徵收地價補償行政救濟之研究，國立政治大學地政學研究所碩士論文，2007年。

陳瑩真，土地徵收補償中的估價問題，國立台北大學地政學研究所碩士論文，2004年。

二、外文

Chang, Yun-chien. 2009. Empire Building and Fiscal Illusion? An Empirical Study of Government Official Behaviors in Takings. *Journal of Empirical Legal Studies* 6: 541-584.

Yun-chien Chang. 2010. An Empirical Study of Compensation Paid in Eminent Domain Settlements: New York City 1990 – 2002. *Journal of Legal Studies* 39:201-244.

Yun-chien Chang. 2012. Economic Value or Fair Market Value: What Form of Takings Compensation Is Efficient?. *Supreme Court Economic Review* 20 (forthcoming).

Dana, David, and Thomas W. Merrill. 2002. *Property: Takings*. New York: Foundation Press.

Takings Compensation Cases in Administrative Appeal Procedures: Empirical Observations and Reform Suggestions

Yun-Chien Chang

Assistant Research Professor, Institutum Jurisprudentiae,
Academia Sinica.

Abstract

There is no literature on the most frequently-raised issues in administrative appeal cases regarding condemnation compensation for land, crops, and fixtures. Neither are there discussions on whether the reasoning in those appeal cases is flawed. This paper is the final episode of my takings compensation articles trilogy. In the preceding two articles, I discussed takings compensation issues from the angle of constitutional interpretations, statutory interpretations and reforms, and judicial decision-making. Here I explore how to implement the constitutional and statutory requirement of takings compensation in the administrative appeal procedure.

I sampled administrative appeal cases rendered by the Administrative Appeal Review Committee under the Ministry of the Interior (MOIRC) between 2006 and 2009, coding 244 such cases. I find that in land condemnation compensation cases, appellants were usually unsatisfied with under-compensation, while in crops and fixture condemnation compensation cases, appellants often disputed the condemners' claims that they raced to grow crops after they learned of the forthcoming condemnation. These types of factual disputes require non-legal expertise to properly handle. Nevertheless, the MOIRC has taken an extremely deferential stance

to the administrative agencies and dismissed the cases if there is no procedural defect in the decision-making processes, leaving substantive issues mostly un-reviewed. Thus, very few appellants have successfully persuaded the MOIRC to amend the original decisions. In the light of the empirical observations, this paper suggests several ways to reform the administrative appeal procedure, especially the division of labor and cooperation between the administrative appeal procedure and the mandatory reconsideration procedure.

Keywords: Takings Compensation, Fair Market Value, Announced Current Land Value, Extra Proportion of Announced Current Land Value as Additional Compensation, Normal Transaction Price



元照出版 請尊重著作權 請勿轉載