

調查意見

據訴，渠所有坐落臺北市文山區興泰段一小段 822 地號等 14 筆土地，由都市計畫「第二種住宅區」變更為「公園用地」，詎遭臺北市政府調降該等土地之公告土地現值，損及權益等情乙案，案經臺北市政府查復到院，業已調查竣事，茲就調查意見臚述如下：

一、臺北市政府將系爭土地由都市計畫「第二種住宅區」變更「公園用地」，並單獨劃分為公共設施保留地之地價區段，以毗鄰非公共設施保留地之區段地價平均計算其區段地價，與都市計畫法及平均地權條例等相關法令規定，尚無不合。

(一)按都市計畫法第 42 條規定：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地。……」、第 48 條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」；依內政部 87 年 6 月 30 日台內營字第 8772176 號函釋略謂：「二、查都市計畫法所稱之『公共設施保留地』，依都市計畫法第 48 條至第 51 條之立法意旨，係指依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第 42 條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者而言。已取得或非留供各事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者，仍非屬公共設施保留地。……四、經各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所開闢使用，但尚未依法取得之公共設施用地，依前述都市計畫法之立法意旨，仍屬公共設施保留地。」

(二)次按平均地權條例第 46 條規定：「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。」；同條例施行細則第 63 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關依本條例第四十六條規定查估土地現值時，對都市計畫公共設施保留地之地價，應依左列規定辦理：……五、前四款以外之保留地，以毗鄰非保留地之區段地價平均計算。前項所稱平均計算，指按毗鄰各非保留地之區段線比例加權平均計算。……」

(三)再按地價調查估計規則第 3 條規定：「地價調查估計之辦理程序如下：一、蒐集、製作或修正有關之基本圖籍及資料。二、調查買賣或收益實例、繪製地價區段草圖及調查有關影響區段地價之因素。三、估計實例土地正常單價。四、劃分或修正地價區段，並繪製地價區段圖。五、估計區段地價。六、計算宗地單位地價。」、第 18 條規定：「劃分地價區段時，應攜帶地籍圖、地價分布圖及地價區段勘查表實地勘查，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、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況、發展趨勢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。（第 1 項）……公共設施保留地應單獨劃分地價區段。但其毗鄰之非公共設施保留地均屬相同區段地價之地價區段時，得併入毗鄰之非公共設施保留地劃為同一地價區段。（第 4 項）」、第 23

條第 2 款規定：「其他地價區段之土地，以區段地價作為宗地單位地價。」；另地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範第 3 點規定：「地政機關根據平均地權條例第十五條或第四十六條規定提送本會評議區段地價之議案，應先行舉辦公開說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一期地價動態情況，並受理當地民眾意見予以彙整處理作成報告，提送本會作為評議之參考。」

- (四)卷查陳訴人所有臺北市文山區興泰段一小段 822、822-1、822-2、822-3、822-4、822-5、822-6、822-7、822-8、822-9、822-10、822-11、822-12、822-13 地號等 14 筆土地（下稱系爭土地）之使用分區，原屬都市計畫「第二種住宅區」，嗣因臺北市政府辦理「變更臺北市文山區都市計畫通盤檢討(主要計畫)案」審議過程中，民眾逕向內政部都市計畫委員會提出陳情意見，經 97 年 8 月 26 日第 689 次委員會議決議另案辦理，該府即依上開決議於 98 年 1 月 22 日另案辦理「臺北市文山區都市計畫通盤檢討（主要計畫）案內『變更博嘉段 4 小段 70 地號住宅區為保護區』、『變更興隆路三段海岸巡防署東側機關用地為綠地用地』及『變更辛亥隧道東北側第二種住宅區為公園用地』」案，報經內政部 98 年 3 月 25 日核定後，以 98 年 5 月 4 日府都規字第 09802091700 號公告實施，因系爭土地為歷史古道具有保存價值，並與公園用地相鄰，爰變更為「公園用地」；變更後之公告土地現值，將視公共設施保留地區段所毗鄰非保留地之區段地價平均計算結果而定；其平均坡度未達 55% 土地，得依都市計畫容積移轉實施辦法辦理容積移轉，平均坡度 55% 以上土地，由土地所有權人另依捐贈相關程序

辦理捐獻予臺北市政府。¹

- (五)詢據臺北市政府表示，該府辦理公告土地現值作業，係依上開平均地權條例及地價調查估計規則等有關法令規定，除一般土地依地價調查、劃分地價區段及估計區段地價等法定作業程序辦理外，如屬都市計畫公共設施保留地，另依平均地權條例施行細則第 63 條等規定辦理，二者地價區段之劃分及各區段地價，均經該市地價及標準地價評議委員會評定，據以計算宗地地價後公告。
- (六)系爭土地都市計畫變更為公園用地前係屬第二種住宅區，且位屬適用「臺北市山坡地開發建築要點」地區（山限區），現況除少數土地地勢較為平坦外，多屬坡度稍陡之土地，該府於辦理 95 年公告土地現值作業時，係依平均地權條例第 46 條及地價調查估計規則第 3 條、第 18 條等規定檢討，將系爭土地劃屬該市文山區第 129 號地價區段，該地價區段之劃分及區段地價均提經該市地價及標準地價評議委員會評定，評定後區段地價為每平方公尺 23,000 元。與文山區 95 年同屬第二種住宅區（山限區）未建築土地之地價區段，其區段地價多介於每平方公尺 14,200 元至 23,000 元之間相較，並無偏低情形。
- (七)嗣系爭土地於 98 年 5 月 4 日都市計畫公告變更為公園用地，該府於辦理 99 年公告土地現值作業時，因系爭土地係屬尚未取得之公共設施保留地，爰依平均地權條例施行細則第 63 條第 1 項第 5 款及第 2 項規定，將

¹ 臺北市政府都市發展局 96 年 9 月 6 日及 97 年 1 月 22 日邀集土地所有權人及該府相關單位召開協商會議，依 97 年 1 月 22 日會議結論(三)「至於平均坡度 55% 以上地區，土地所有權人提議捐獻予臺北市政府，請土地所有權人另依相關捐贈程序辦理。」故本案係經土地所有權人於協商過程提議捐贈平均坡度 55% 以上地區之土地予臺北市政府，並經簽報該府 97 年 2 月 21 日核准在案。惟其中興泰段一小段 822-6、822-9、822-12 地號等 3 筆土地於 98 年 3 月 6 日因抵繳稅款移轉為中華民國所有（管理機關為財政部國有財產署），係於本都市計畫案 98 年 5 月 4 日公告實施日期之前，爰辦理抵繳稅款當時尚無該案都市計畫及土地使用分區管制事宜。

系爭土地與周邊未辦理徵收之公園、綠地用地，劃設為文山區第 129-1 號公共設施保留地地價區段，其區段地價經按平均地權條例施行細則第 63 條規定以毗鄰非保留地之文山區第 107 號（保護區）、第 129 號（住 2 山限區）、第 152 號（住 2）、及第 304 號（住 3）地價區段，其區段地價及區段線比例加權平均計算²為每平方公尺 27,675 元。另查系爭土地所屬文山區第 129-1 號地價區段，與毗鄰非公共設施保留地之區段地價並不一致，無法依地價調查估計規則第 18 條第 4 項規定，併入毗鄰之非公共設施保留地劃為同一地價區段，仍應單獨劃分地價區段。

- (八)又該府於辦理 100 年公告土地現值作業時，經依地價調查估計規則第 18 條等規定檢討後，原擬維持 99 年地價區段劃分方式，其區段地價經計算結果為每平方公尺 31,657 元，惟系爭土地所有權人於土地現值作業公開說明會中提具「地價業務依法舉辦公開說明會民眾意見表」，該府乃依地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範第 3 點規定，予以彙整作成「地價業務依法舉辦公開說明會民眾所提意見綜理表」，提經該市地價及標準地價評議委員會第 43 次會議決議，修正第 129、152 號地價區段，將第 129 號地價區段內之隧道用地併入第 152 號地價區段，再依平均地權條例施行細則第 63 條第 1 項第 5 款及第 2 項規定，以修正後毗鄰各非公共設施保留地區段（即文山區第 107 號、第 129 號、第 152 號、及第 304 號）之區段地價及區段線比例加權平均計算，每平方公尺 45,330 元。
- (九)嗣後該府辦理 101、102 年公告土地現值作業時，因系爭土地仍屬公共設施保留地，經依平均地權條例等相

² 毗鄰各非保留地之區段線比例加權平均計算，係指以毗鄰各非公共設施保留地區段地價乘以各區段線長度，再除以總長度，加總計算公共設施保留地區段地價。

關法令規定計算區段地價後，再依土地所有權人所提意見據以彙整作成「地價業務依法舉辦公開說明會民眾所提意見綜理表」，提交該市地價及標準地價評議委員會會議評定結果，其地價區段劃分方式仍比照100年辦理，故系爭土地劃屬文山區第129-1號公共設施保留地地價區段，並以毗鄰非公共設施保留地之第107號地價區段（保護區）、第129號地價區段（住2山限區及已徵收隧道用地）、第152號地價區段（住2已建築）及第304號地價區段（住3）之區段地價及區段線比例加權平均計算結果，其區段地價分別為每平方公尺48,409元、52,668元。

(十)綜上所述，臺北市政府將系爭土地由都市計畫「第二種住宅區」變更「公園用地」，並單獨劃分為公共設施保留地之地價區段，以毗鄰非公共設施保留地之區段地價平均計算其區段地價，與都市計畫法及平均地權條例等相關法令規定，尚無不合。

二、系爭土地由都市計畫「第二種住宅區」變更為具公共設施保留地性質之「公園用地」，乃屬公權力行為所造成的一種特別犧牲，因之所給予之損失補償，應與公用徵收相當，並顧及能使所有權人獲得與系爭土地相類似或等值之權利，方符憲法保障人民財產權之精神。

(一)按土地徵收條例第30條第1項規定：「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。」；同條例施行細則第30條規定：「本條例第三十條第一項所稱徵收當期之市價，指徵收公告期滿次日起算第十五日經地價評議委員會評定之當期市價。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……」、第31條第1項規定：「本條例第三十條第一項規定之毗鄰非公共設施

保留地之平均市價，指毗鄰各非公共設施保留地市場正常交易價格之平均數，比照平均地權條例施行細則第六十三條第二項規定計算之。毗鄰部分為公共設施用地經納入計算致平均市價降低者，不予納入。」對於公共設施保留地應按市價補償及其計算基礎，已訂有明文。

(二)次按都市計畫法第 48 條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」、第 83 條之 1 第 1 項規定：「公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。」而依都市計畫容積移轉實施辦法第 6 條第 1 項第 3 款規定：「送出基地以下列各款土地為限：…三、私有都市計畫公共設施保留地。但不包括都市計畫書規定應以區段徵收、市地重劃或其他方式整體開發取得者。」、第 9 條第 1 項規定：「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……」故容積移轉實為政府加速取得都市計畫公共設施保留地之一種方法，而容積移轉之計算方式，亦有明文規定。

(三)陳訴人於系爭土地變更為公園用地後，曾多次函詢臺北市政府其公告土地現值計算方式，以及容積移轉與平均坡度 55% 以上土地之捐贈方式，均經該府予以說明函復在案。嗣陳訴人就該府依平均地權條例第 63 條第 1 項及第 2 項規定，計算系爭土地 101 年公告土地現值為每平方公尺 48,409 元，於 101 年 1 月 18 日檢具聲明異議狀，申請調高為每平方公尺 70,000 元，

案經臺北市政府以 101 年 3 月 12 日府地價字第 10130630700 號函復無法調高理由後，陳訴人不服提起訴願，洵經內政部 101 年 10 月 26 日台內訴字第 1010323115 號訴願決定：「訴願駁回」在案，其駁回主要理由如下：

- 1、系爭土地公告地價及公告現值之評定，涉及市場調查等專業知識，法令上既設有超然獨立之「地價評議委員會」進行查估評定，苟無足資證明其評定之程序有明顯違法之事證，其有關地價之判斷即應予以尊重。（臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1298 號判決參照）。
- 2、陳訴人所指鄰近辛亥隧道土地（即 152 地價區段）101 年公告土地現值高達 70,000 元，顯然違反「平等原則」及「行政恣意禁止原則」，查辛亥隧道土地屬已徵收隧道用地，原屬第 129 地價區段，經臺北市地價評議委員會第 43 次會議決議，併入文山區第二種住宅區之第 152 地價區段，雖有可議，然因此系爭第 129-1 號公共設施保留地地價區段毗鄰高價之區段線增加，經加權計算後因而提高系爭土地之公告現值，又系爭土地雖於 95 年大幅調降土地公告現值，然此因改列為第 129 地價區段所致，且於 100 年又因改列為第 129-1 地價區段，又大幅調漲，是土地之公告現值每年因地價調查而有所差異，本屬正常。

（四）按我國憲法對於損失補償，並未明文規定，現行法制，亦無有關損失補償之專法，因此，有關公權力行為致特定人民之財產權發生特別犧牲，而由國家予以補償之方式，均依各個實體法規定。系爭土地使用分區，由都市計畫「第二種住宅區」變更為具公共設施保留地性質之「公園用地」，乃屬公權力行為所造成的

一種特別犧牲³，本應依都市計畫法第 48 條規定，以價購或徵收方式取得，並依土地徵收條例第 30 條、第 31 條規定給予損失補償，惟系爭土地經事先與所有權人協商後，改依同法第 83 條之 1 第 1 項規定，以容積移轉方式給予損失補償，並經都市計畫程序公告確定。據此，系爭土地損失補償仍應符合公用徵收所給予之損失補償，即以容積移轉方式所獲之補償，應與按徵收公告之市價補償相當。要言之，土地徵收條例第 31 條規定，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，則系爭土地之公告土地現值，自應與毗鄰非公共設施保留地之平均市價相當，並顧及能使所有權人獲得與系爭土地相類似或等值之權利，方符憲法保障人民財產權之精神，併此指明。

³ 司法院釋字第 400、425、440、516、579 號解釋參照。