

調 查 報 告

壹、案由：據訴，高雄市政府99年間配合原交通部鐵路改建工程局，辦理「臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫」高雄車站臨時軌及臨時站人行天橋工程，徵用渠等所有坐落該市三民區○○段74地號土地上之土地改良物，未依規定給予使用補償費，徵用期滿，亦未回復原狀，損及權益等情。究實情為何？有無侵害陳情人之權益？有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據訴，高雄市政府99年間配合原交通部鐵路改建工程局（107年6月改制為交通部鐵道局），辦理「臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫」高雄車站臨時軌及臨時站人行天橋工程，徵用渠等所有坐落該市三民區○○段74地號土地上之土地改良物，未依規定給予使用補償費，徵用期滿，亦未回復原狀，損及權益等情一案。經本院調閱內政部（地政司）、交通部鐵道局、高雄市政府相關卷證資料，並於民國（下同）109年7月6日詢問內政部地政司、交通部鐵道局、高雄市政府工務局等業務相關人員，另於109年12月25日赴現地履勘（含交通部鐵道局、高雄市政府工務局就相關議題簡報），再函請內政部及高雄市政府補充說明，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、原交通部鐵路改建工程局（現改制為交通部鐵道局）為興辦「臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫」高雄車站臨時軌及臨時站人行天橋工程需要，擬徵用坐落高雄市三民區○○段55地號內等12筆土地（含陳訴人所有三民區○○段74、74-2地號），並擬一併徵用其土地改良物，惟該局於98年10月擬具徵用計畫書

時，率爾依98年3月辦理地上物查估結果填載徵用土地改良物補償金額，惟就徵用土地於98年7月24日解除禁建後陳訴人所興建之合法建物，卻疏未查估其面積及所需補償費，肇致土地改良物補償金額前後數據差距甚巨；另因補償金額所涉建築改良物之構造、數量、面積均大相逕庭，不僅衍生一併徵用土地改良物效力所及範圍等疑義，益見相關徵用書類現行填寫方式過於簡陋不嚴謹，內政部未能深入探究關鍵爭議，有失徵用核准機關職責，均有未當。

- (一)按行為時土地徵收條例（89年2月2日制定公布）第58條規定：「(第1項) 國家因興辦臨時性之公共建設工程，得徵用私有土地或土地改良物。……(第4項) 第二章規定，於徵用土地或土地改良物時，準用之。……(第5項) 徵用土地或土地改良物，應發給所有權人或地上權、典權、地役權、永佃權、耕作權人使用補償費；其每年補償費，土地依公告土地現值百分之十計算，土地改良物依徵收補償費百分之十計算。徵用期間不足1年者，按月計算之；不足1月者，按日計算之。(第6項) 因徵用致土地改良物必須拆除或未能回復為徵用前之使用者，準用第31條規定給予補償。」復按土地徵收條例施行細則第63條規定：「(第1項) 申請徵用土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵用計畫書，並附具徵用土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由中央主管機關核准，並副知該管直轄市或縣(市)主管機關。(第2項) 徵用計畫書，應載明下列事項：一、徵用土地或土地改良物原因。二、徵用土地或土地改良物所在地範圍及面積。三、興辦事業之種類。四、興辦事業之法令依據。五、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所。六、

土地改良物情形。七、有無一併徵用土地改良物。八、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形。九、徵用土地區內有無古蹟，並註明其現狀及維護措施。十、舉行公聽會之經過情形。十一、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形。十二、土地或土地改良物所有權人或管理人姓名、住所。十三、被徵用土地之使用配置。十四、興辦事業概略及徵用期間。十五、應需補償金額總數及其分配。十六、準備金額總數及其來源。……」申言之，需用土地人倘需興辦臨時性公共建設工程，準用土地徵收條例第二章徵收程序規定，於無法以協議方式取得需用之土地或土地改良物後，檢具徵用計畫書並附具相關圖說清冊送交中央主管機關內政部核准，嗣由內政部通知土地所在地之直轄市或縣（市）政府辦理公告，通知土地或土地改良物所有權人等，並於法定期限內發給補償費，以完成徵用程序。

- (二)復按土地徵收條例第31條規定：「(第1項)建築改良物之補償費，按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。……(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。」再按建築改良物徵收補償費查估基準第3點規定：「建物之勘查，應由需用土地人洽請直轄市或縣（市）政府會同有關機關查明下列事項，以作為查估補償費之依據……」第7點規定：「直轄市或縣（市）政府應依本基準並參酌當地實際狀況，自行訂定該直轄市或縣（市）辦理建物徵收補償費查估之依據。」高雄市政府並以89年11月4日八九高

市府工公字第38851號令修正發布之「高雄市舉辦公共工程拆遷補償自治條例」(非現行條文)，作為處理建築改良物等查估補償之作業準據。

(三)經查，原交通部鐵路改建工程局為辦理「臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫」高雄車站臨時軌及臨時站人行天橋工程需要，擬徵用坐落高雄市三民區○○段55地號內等12筆土地(含陳訴人所有同段74、74-2地號)，合計面積0.157446公頃，並擬一併徵用土地改良物，爰於98年10月依前揭規定編製「『臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫』高雄車站臨時軌及臨時站人行天橋工程徵用土地計畫書」送由交通部核轉內政部審核。據該徵用土地計畫書於序文載明，除徵用土地外，並擬一併徵用其土地改良物，復於第六項(土地改良物情形)、第七項(一併徵用土地改良物)均填載「詳如徵用土地改良物清冊」，第十五項(應需補償金額總數及其分配)列載「(一)應需補償金額總數：(新臺幣，下同)4,344萬1,421元。(二)徵用土地補償金額：4,319萬7,497元。(三)徵用土地改良物補償金額：24萬3,924元。」至於，該徵用計畫書附具之徵用土地改良物清冊，涉及陳訴人者為編號8、9，其內容僅列載擬徵用土地改良物坐落之土地標示、用地面積、土地改良物所有權人姓名及地址，並將其土地使用情形登載為「建築改良物」。該徵用案嗣經98年11月4日當時內政部土地徵收審議委員會第224次會議審議通過，並經內政部98年11月10日台內地字第0980208946號函核准徵用，徵用期限自公告徵用之日起至104年12月31日止。

(四)然而在高雄市政府辦理公告徵用等作業程序前，陳訴人隨即於98年11月13日向原交通部鐵路改建工

程局陳情略以：「……土地已有合法興建之建物，所附之土地清冊中之補償價格已不符合實際發展情況……」原交通部鐵路改建工程局爰以98年11月24日鐵工規字第0980015443號函高雄市政府略以：「主旨：本局辦理『高雄計畫-高雄車站臨時軌工程及臨時站人行天橋』所需工程用地，業經內政部核准徵用，請貴府配合公告日期儘速辦理地上物查估，以維所有權人權益……說明：一、上揭工程業經內政部98年11月10日台內地字第0980208946號函核准徵用，惟本案所有權人柯○○98年11月13日陳情略以：『……土地已有合法興建之建物，所附之土地清冊中之補償價格已不符合實際發展情況……』，查本局98年3月27日辦理本案協議價購及地上物查估時，柯員尚未興建現有建築，以致不符實況。二、查土地徵收條例第31條第2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』。為維護土地所有權人權益，請貴府依權責儘速查估以安民心。」高雄市政府嗣以98年11月25日高市府地三字第0980068607號公告先就徵用土地部分辦理公告補償，再於98年12月21日派員至土地改良物現場勘查，該府工務局新建工程處嗣以99年1月4日高市工新五字第0990000072號函原交通部鐵路改建工程局並檢送地上改良物合法部分補償費清冊等資料，經核算結果徵用陳訴人所有高雄市三民區○○段74地號上土地改良物所需補償金額為2,072萬5,200元，高雄市政府另以99年1月21日高市府地三字第0990004146號公告針對徵用土地改良物部分辦理公告及補償。

(五)針對內政部98年11月核准之徵用土地計畫書第十

五項「應需補償金額總數及其分配」列載徵用土地改良物補償金額為「24萬3,924元」，惟高雄市政府99年1月公告之「房屋補償費發放清冊」，其中坐落高雄市三民區○○段74地號土地上之土地改良物，其房屋補償費為「2,072萬5,200元」，兩者數額相差近85倍等情，據交通部鐵道局109年10月29日鐵道產字第1093604079號函說明略以：「本局（原鐵路改建工程局）於98年3月27日辦理本案土地及其土地改良物協議價購及地上物查估時，陳訴人尚未興建現有（鋼筋混凝土）建物，致俟內政部98年11月10日核准徵用，高雄市政府辦理土地改良物查估時已有不符實況之情形，本局（原鐵路改建工程局）以98年11月24日鐵工規字第0980015443號函請高雄市政府依權責辦理查估，故有該府嗣後實際查估補償金額，與原徵用計畫書內所載初估補償金額差距數十倍之情。」該局復於本院109年12月25日履勘時簡報略以：「按『高雄市舉辦公共工程拆除新違章建築物及地上雜項物救濟自治條例』規定，預估徵用土地……○○段74及74-2地號水泥鋪面救濟金87,210元……預估總救濟金277,146元。」云云。另外，內政部則稱，該徵用計畫書既載明除徵用土地外，並一併徵用其土地改良物，即針對徵用其土地改良物部分已詳載於徵用計畫書，且依高雄高等行政法院99年度訴字第494號判決及最高行政法院100年度裁字第2672號判決亦肯認毋須單獨擬具徵用土地改良物計畫書云云。

(六)經核，土地徵收案，係由法定核准徵收機關決定徵收之具體內容，再將該決定交由市、縣地政機關公告及通知土地權利利害關係人，即核准徵收之權責機關始為土地徵收之處分機關，其所為核准之徵收

函，方係發生徵收效力之行政處分；市、縣地政機關並無決定是否徵收土地或變更核准徵收機關所為徵收處分內容之權力，其僅係依照核准徵收之內容為通知及公告，以執行上級機關所為徵收土地之行政處分（參見最高行政法院92年判字第1442號判決意旨）。復參照內政部88年8月18日台內地字第8809001號函示略以：「……各級政府機關因興辦公共事業，申請徵收私有土地前，原須就工程用地範圍內之建築物應否一併徵收及其查估標準予以認定，如經查估建築物非屬合法建物時，依上開規定，自不得申請一併徵收。上開建築物初既未依規定辦理一併徵收，核准徵收之效力自不及於上開建築物。縱經權利關係人於公告期間提出足資證明其為合法建築物之文件，除另行補辦一併徵收外，亦不得以更正方式辦理公告，使自始未生徵收效力之建築物更正為準予一併徵收及辦理後續補償費發放事宜。」本案雖係攸關徵用相關事宜，考量徵用程序準用土地徵收條例第二章徵收程序相關規定，是以，上述判決及行政解釋於徵用程序時允宜解為仍有參酌辦理之適用。

- (七)查高雄市政府前以96年7月24日高市府都二字第0960036065號公告發布實施「高雄市區鐵路地下化沿線土地配合變更都市計畫禁建案」，禁建期限自公告禁建之日起2年，98年7月24日解除禁建。本案徵用土地於98年7月24日解除禁建後，陳訴人旋於所有三民區○○段74地號土地上興建鋼筋混凝土合法建物¹。交通部鐵道局自承，原交通部鐵路改建

¹ 最高行政法院105年度判字第562號判決理由四指出，陳訴人係自98年7月底開始興建B棟建物（建造執照：96年高市工建築字第01153號），98年9月中旬開始興建A棟建物（A4棟建造執照：96年高市工建築字第00471號；A5棟建造執照：

工程局係於98年3月辦理地上物查估，當時因陳訴人尚未興建鋼筋混凝土造之建物，爰依「高雄市舉辦公共工程拆除新違章建築物及地上雜項物救濟自治條例」規定，以○○段74及74-2地號土地使用情形為水泥鋪面，預估其救濟金為8萬7,210元。姑且不論原交通部鐵路改建工程局初未依土地徵收條例第31條第3項規定，洽商土地所在地之高雄市政府查估建築改良物補償費用，該局既以高雄市舉辦公共工程拆除新違章建築物及地上雜項物救濟自治條例辦理查估，顯見該局送審時係認為○○段74及74-2地號土地上之土地改良物非屬合法建物，果若如此，該局將違章建築物申請一併徵用，即有不符內政部88年8月18日台內地字第8809001號函示「違章建築不可併同合法建築物公告徵收（用）」之疑義。甚者，上述土地位於原交通部鐵路改建工程局擬施作之工程範圍內，該局對於工程範圍內各該土地使用情形理應知之甚詳，卻於徵用計畫書編製過程，草率依98年3月地上物查估結果即填載徵用土地改良物補償金額為24萬3,924元，輕忽本案徵用土地於98年7月24日即解除禁建，對於陳訴人旋於所有三民區○○段74地號土地上興建鋼筋混凝土合法建物，竟疏而未察，肇致土地改良物補償金額於徵用計畫書擬具階段（24萬3,924元）及嗣後委請高雄市政府現地勘查結果（2,072萬5,200元）相差甚巨，其作業顯未盡周延。

(八)次查，原交通部鐵路改建工程局雖造具徵用土地改良物清冊向內政部申請准予一併徵用，然而該局編製之徵用土地計畫書列載徵用土地改良物補償金

額為24萬3,924元，其中涉及系爭土地者係以水泥鋪面預估金額為8萬7,210元，事後高雄市政府查估補償標的卻為鋼筋混凝土造建物3棟，補償金額高達2,072萬5,200元，所涉建築改良物之構造、數量、面積均大相逕庭，若此，則內政部當初核准一併徵用之效力是否及於後來興建之鋼筋混凝土造建物？當徵用土地改良物清冊中僅敘明為「建築改良物」時，是否即能概括認為凡坐落其上之建築改良物，均准予一併徵用？不無疑義，更益見相關徵用書類現行填寫方式過於簡陋不嚴謹。內政部身為徵用核准機關，對於陳訴人指陳其興建之鋼筋混凝土建物未經核准徵用程序等爭議，屢以原交通部鐵路改建工程局擬具之徵用計畫書已載明除徵用土地外，並一併徵用其土地改良物，即針對徵用其土地改良物部分已詳載於徵用計畫書云云，作為辯詞，乃至本院調查時，仍未能深入探究關鍵爭議，具體釐清相關疑點，有失徵用核准機關職責。

(九)綜上，原交通部鐵路改建工程局為興辦臨時性公共建設工程需要，擬徵用土地，並一併徵用其土地改良物，惟於98年10月擬具徵用土地計畫書時，卻草率依98年3月辦理地上物查估結果即填載土地改良物補償金額為24萬3,924元，惟就徵用土地於98年7月24日解除禁建後陳訴人所興建之合法建物，卻疏未查估其面積及所需補償費，肇致土地改良物補償金額於徵用計畫書擬具階段（24萬3,924元）及嗣後委請高雄市政府現地勘查結果（2,072萬5,200元）相差甚巨；另因補償金額所涉建築改良物之構造、數量、面積均大相逕庭，不僅衍生一併徵用土地改良物效力所及範圍等疑義，益見相關徵用書類現行填寫方式過於簡陋不嚴謹，內政部未能深入探

究關鍵爭議，積極釐清相關疑點，有失徵用核准機關職責，均有未當。

二、高雄市政府辦理陳訴人所有坐落高雄市三民區○○段74地號土地改良物（即建築改良物）補償費之估算作業時，未衡酌行為時「高雄市舉辦公共工程拆遷補償自治條例（89年11月9日修正）」第10條所定建築物之重建單價，迄98年12月21日該府派員至土地改良物現場勘查，已歷時逾9年，上開期間（89年至98年）營造工程物價指數已調升約47%，卻未視物價變動情形擬具調整額，難謂妥適。

（一）按行為時土地徵收條例（89年2月2日制定）第58條第6項規定：「因徵用致土地改良物必須拆除或未能回復為徵用前之使用者，準用第31條規定給予補償。」同條例第31條第1項、第3項規定：「（第1項）建築改良物之補償費，按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。（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。」依建築改良物徵收補償費查估基準第2條規定：「本基準所稱之建築改良物（下稱建物）係指依法興建或建築管理前興建完成之建物。」同基準第4條規定：「建物重建價格之核算以拆除面積乘以重建單價計算。其拆除面積之計算，以建物各層外牆或外柱面以內面積計算，重建單價依建物主體構造材料及裝修材料由直轄市或縣（市）政府另定之。」另行為時高雄市舉辦公共工程拆遷補償自治條例（89年11月9日修正）第10條規定：「建築物以重建價格補償，其計算方式如下：一、房屋重建價格以拆除面積乘以重建單價計算。重建單價按構造

材料分別評定如下：(一)鋼筋混凝土造：平房、二層樓房每平方公尺新臺幣(下同)一萬四千五百元，三層、四層樓房每平方公尺一萬六千元，五層樓房每平方公尺一萬六千四百元……九、各種建築之標準樓層高度為三公尺，各樓層高度超過或低於標準高度達一公尺，為超高或偏低，其單價計算公式如下：超高單價＝標準單價＋〔(樓層高度－標準高度)／標準高度〕×60%×標準單價……」同條例第29條規定：「本自治條例所定之各項補償(助)費、救濟金之費額，得由本府工務局視物價情形擬具調整額，報本府核定之，並送議會備查。」原交通部鐵路改建工程局為辦理「臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫」高雄車站臨時軌及臨時站人行天橋工程，該局於98年11月24日函請高雄市政府儘速辦理陳訴人所有三民區○○段74地號土地改良物(建築改良物)補償價格查估，該府除應依上開規定覈實辦理勘查及估算，另得視89年至98年間營建工程物價變動情形酌擬調整額，方符徵用正義。

(二)有關本工程用地徵用案土地改良物補償費之估算事宜，據高雄市政府工務局新建工程處109年7月3日高市工新資產字第10971976900號函說明略以：該府係依據土地徵收條例並參酌行為時高雄市舉辦公共工程拆遷補償自治條例辦理，陳訴人所有坐落該市三民區○○段74地號土地上，經現場勘查計有96年高市工建築字第00471號(下稱A4棟)、00472號(下稱A5棟)及01153號(下稱B棟)等3棟建築物與本工程範圍牴觸，該府依陳訴人申請之建造執照登載之樓層數、面積、構造等事項，據以辦理補償費估算，分述如下：

1、因A4棟、A5棟及B棟等3棟建築物於98年12月21日

前尚未領有使用執照，且在施工中，經現場勘查並參酌「高雄市建築物工程進度完成百分率」估價標準表，該3棟房屋均已完成4、5層床板，亦即完成結構部份佔總工程70%，故分別依補償自治條例合法房屋鋼筋混凝土造5層樓（A4棟及A5棟）單價16,400元/平方公尺之70%，即11,480元/平方公尺核算補償費；另4層樓（B棟）單價16,000元/平方公尺之70%，即11,200元/平方公尺核算補償費。

- 2、依據A4棟及A5棟建造執照內登載面積均為：地上1層樓高5.2公尺、面積為66.62平方公尺，因樓高超過3公尺，該樓層以超高建物單價16,531.2元/平方公尺【 $11,480 + [(5.2 - 3) / 3] \times 60\% \times 11,480$ 】核算補償費為1,101,309元（ $16,531.2 \times 66.62$ ）；地上2至5層樓高均為3.5公尺，每層拆除面積均為66.62平方公尺，核算補償費為3,059,190元（ $11,480 \times 66.62 \times 4$ ），每棟建物補償費計4,160,499元，2棟合計8,320,998元。
- 3、B棟係部份拆除，地上第1層樓高5.2公尺屬超高建物，單價為16,128元/平方公尺【 $11,200 + [(5.2 - 3) / 3] \times 60\% \times 11,200$ 】，拆除面積249.441平方公尺，核算補償費為4,022,984元（ $16,128 \times 249.441$ ）；地上2至4層樓高均為3.5公尺，每層拆除面積均為249.441平方公尺，核算補償費為8,381,218元（ $11,200 \times 249.441 \times 3$ ），全棟建物補償費合計12,404,202元。
- 4、經該府核算結果，陳訴人所有A4棟、A5棟及B棟等3棟建築改良物之補償費合計2,072萬5,200元。

(三)惟查，行政院主計總處查詢系統從89年11月9日(高

雄市舉辦公共工程拆遷補償自治條例重建單價評定)至98年12月21日(高雄市政府派員至陳訴人土地改良物現場勘查)間營造工程物價指數已調升約47%，然高雄市政府於本案土地改良物補償費之估算過程，並未依前揭規定酌擬調整額。

- (四)針對「高雄市政府於核算系爭3棟建築物(A4棟、A5棟及B棟)徵用補償費時，並未考量89年至98年間物價調整額之緣由？」部分，據高雄市政府工務局109年12月25日履勘簡報略以：「本案補償係依據89年頒布『高雄市舉辦公共工程拆遷補償及救濟自治條例』，本府各機關辦理公共工程之拆遷補償及救濟期間，尚無民眾或單位對補償費過低提出異議，且該補償單價並未低於臺北市以外之其他縣市。」另針對「高雄市政府於核算A4棟、A5棟及B棟等3棟建築物徵用補償費時，並未考量89年至98年間物價調整額，是否妥適合法？」部分，據內政部(地政司)109年9月4日台內地字第1090264449號函說明略以：「查高雄市政府89年11月9日修正之『高雄市舉辦公共工程拆遷補償自治條例』第29條規定：『本自治條例所定之各項補償(助)費、救濟金之費額，得由本府工務局視物價情形擬具調整額，報本府核定之，並送議會備查。』按該規定似非強制規定應視物價情形調整，倘該府未依上開規定擬具及核定調整額，而仍依原定補償(助)費之費額核算本案之3棟建築改良物徵用補償費，尚難謂其違法，爰案經最高行政法院105年度判字第562號判決及最高行政法院106年度裁字第1468號裁定駁回原告本案陳訴人不服該改良物徵用補償費處分之訴在案。」經查，同為直轄市位階之「臺北市舉辦公共工程對合法建築及農作改良物拆遷補償

暨違章建築處理辦法」第10條規定，從88年6月24日至98年6月30日間鋼筋混凝土造建築改良物重建單價之調升幅度約30%²，高雄市政府於本案補償費估算過程雖未違法，但其並未衡量上述9年間營造工程物價變動情形並酌擬調整額度，不符徵用正義。

(五)綜上，高雄市政府辦理本案建築改良物補償費之估算作業時，未衡酌89年至98年間營造工程物價指數已調升約47%，另相較同為直轄市位階臺北市的鋼筋混凝土造房屋重建單價從88年至98年間調升約30%，該府未衡量上開期間營造工程物價變動情形擬具調整額，難謂妥適。

三、原交通部鐵路改建工程局係以興辦臨時性公共建設工程之名義，向內政部申請准予一併徵用陳訴人所有之土地改良物，既為臨時之用，理應按核准徵用目的使用，並於徵用完畢後回復原規定之使用，卻因該土地改良物抵觸工程範圍必須拆除，形成以「徵用」土地改良物之名，行「徵收」土地改良物之實。該局縱已依行為時土地徵收條例第58條第6項規定給予拆除補償費，惟該局擬具之徵用計畫書類均未敘明或標繪該土地改良物必須拆除或未能回復為徵用前之使用狀態，有欠明瞭，其作業洵有草率及未盡周延之處。

(一)按行為時土地徵收條例（89年2月2日制定）第58條

² 「臺北市舉辦公共工程對合法建築及農作改良物拆遷補償暨違章建築處理辦法」第10條規定建築物裝修分為上、中、下三級，88年6月24日修正版鋼筋混凝土造四層樓房重建單價分別為16380元、14770元、13700元，五層樓房重建單價分別為16930元、15310元、14230元；嗣後98年6月30日修正版鋼筋混凝土造四層樓房重建單價調升為21340元、19250元、17860元，五層樓房重建單價調升為22060元、19960元、18550元，以上數值均高於89年11月9日所頒布「高雄市舉辦公共工程拆遷補償自治條例」第10條所規定鋼筋混凝土造房屋之重建單價：四層樓房每平方公尺16,000元，五層樓房每平方公尺16,400元。

規定：「(第1項) 國家因興辦臨時性之公共建設工程，得徵用私有土地或土地改良物。……(第5項) 徵用土地或土地改良物，應發給所有權人或地上權、典權、地役權、永佃權、耕作權人使用補償費；其每年補償費，土地依公告土地現值百分之十計算，土地改良物依徵收補償費百分之十計算。徵用期間不足一年者，按月計算之；不足一月者，按日計算之。(第6項) 因徵用致土地改良物必須拆除或未能回復為徵用前之使用者，準用第31條規定給予補償。」復按第31條規定：「(第1項) 建築改良物之補償費，按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。(第2項) 農作改良物之補償費，於農作改良物被徵收時與其孳息成熟時期相距在一年以內者，按成熟時之孳息估定之；其逾一年者，按其種植及培育費用，並參酌現值估定之。(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。」是以，原交通部鐵路改建工程局為興建「臺鐵捷運化—高雄市區鐵路地下化計畫」高雄車站臨時軌及臨時站人行天橋工程需要，除徵用陳訴人所有高雄市三民區○○段74、74-2地號土地，並一併徵用坐落○○段74地號土地上之土地改良物(即建築改良物)，依上開法令規定，應發給所有權人使用補償費，其每年補償費，土地依公告土地現值百分之十計算，土地改良物則依徵收補償費百分之十計算，倘因徵用致土地改良物必須拆除或未能回復為徵用前之使用者，則按徵收價格補償之。

(二) 惟據陳訴人陳稱，原交通部鐵路改建工程局於徵用渠所有土地改良物時，並未依上開法令規定，發給

徵用期間（第1次³：98年11月25日至104年12月31日；第2次⁴：105年1月1日至107年6月30日；第3次⁵：107年7月1日至108年6月30日）之使用補償費，且徵用期滿未回復原狀交還原所有權人，致權益受損云云。

(三)經查，原交通部鐵路改建工程局於98年10月編製完成「『臺鐵捷運化－高雄市區鐵路地下化計畫』高雄車站臨時軌及臨時站人行天橋工程徵用土地計畫書」，經送請內政部審核准予徵用，該部於98年11月10日以台內地字第0980208946號函高雄市政府（副本：交通部、內政部地政司）略以：「交通部鐵路改建工程局為辦理『臺鐵捷運化－高雄市區鐵路地下化計畫』高雄車站臨時軌及臨時站人行天橋工程，申請徵用貴市三民區○○段55地號內等12筆土地（含陳訴人所有高雄市三民區○○段74、74-2地號土地），合計面積0.157446公頃，並一併徵用其土地改良物乙案，准予徵用，徵用期限自公告徵用之日起至104年12月31日止。」嗣經高雄市政府於98年11月25日公告徵用前揭土地並一併徵用其土地改良物，該府另於99年1月21日公告徵用前揭

³ 內政部98年11月10日台內地字第0980208946號函略以：「交通部鐵路改建工程局為辦理『臺鐵捷運化－高雄市區鐵路地下化計畫』高雄車站臨時軌及臨時站人行天橋工程，申請徵用貴市三民區○○段55地號內等12筆土地（含陳訴人所有三民區○○段74、74-2地號土地），合計面積0.157446公頃，並一併徵用其土地改良物乙案，准予徵用，徵用期限自公告徵用之日起至104年12月31日止。」

⁴ 內政部104年12月21日台內地字第1041311359號函略以：「交通部鐵路改建工程局……申請徵用貴市三民區○○段55地號內等4筆土地（含陳訴人所有三民區○○段74、74-2地號土地），合計面積0.091464公頃，准予徵用……本次徵用期間：自公告徵用之日起至107年6月30日止。」

⁵ 內政部107年6月19日台內地字第1071304002號函略以：「交通部鐵路改建工程局……申請徵用貴市三民區○○段74地號內等2筆土地，合計面積0.087210公頃，准予徵用……本次徵用期間：自公告徵用之日起至108年6月30日止。」

土地改良物應補償費額。然而該局編製之徵用計畫書僅敘明將一併徵用土地改良物，附具之徵用土地改良物清冊亦僅於備考欄說明徵用範圍，均未敘明或標繪該土地改良物必須拆除或未能回復為徵用前之使用狀態，嗣高雄市政府99年1月公告之「房屋補償費發放清冊」，亦僅公告高雄市三民區○○段74地號土地上之土地改良物其房屋補償費為2,072萬5,200元，並未編列徵用期間之使用補償費。陳訴人對於該徵用案不服，自99年2月起即爭訟不斷，並陳訴至院。

- (四)針對「徵用陳訴人土地改良物（即建築改良物）是否核發相當補償費？」部分，據交通部鐵道局表示，因陳訴人所持有前揭土地改良物與工程範圍牴觸，需配合拆除，按該局109年4月20日鐵道產字第1090008685號函說明略以：「本局興辦旨揭計畫（「臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫」高雄車站臨時軌及臨時站人行天橋工程）期間，為維持施工期間高雄車站服務及鐵路運行之大眾運輸功能，設置臨時車站及施築臨時軌等臨時設施之需要，前於98年間依土地徵收條例第58條規定，申請徵用旨揭土地（高雄市三民區○○段74地號）及一併徵用其土地改良物，奉內政部98年11月10日台內地字第0980208946號函准予徵用至104年12月31日止，並經該部轉由高雄市政府依上開條例第18條規定辦理徵用公告期滿後，及依同條例第20條規定發給補償費，其中該等土地改良物因需配合拆除，該府依該條例第58條第7項（行為時第6項）規定，準用第31條規定辦理查估給予拆遷補償（註：僅發給拆遷補償費，並無使用補償費），地上物並於99年9月20日執行拆除完竣在案。」復針對「本案土地採

徵用方式辦理，而土地改良物為何不採徵收方式辦理？」部分，據交通部鐵道局109年7月6日約詢說明略以：「依土地徵收條例第3條『國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地……』、第5條第1項『徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。』及第58條第1項『國家因興辦臨時性之公共建設工程，得徵用私有土地或土地改良物。』、第4項『第二章規定，於徵用土地或土地改良物時，準用之。』等規定，政府因興辦臨時性之公共建設工程，依該條例第58條規定，徵用私有土地時，其徵用土地上之私有土地改良物應一併徵用，始符上開規定，並無單獨另以徵收土地改良物方式辦理之適用。」另據內政部（地政司）109年7月6日約詢說明略以：「按土地徵收，需基於公共利益之需要，始得為之，並應以民眾損失最小為限。依照土地徵收條例第58條第1項規定，若國家因興辦臨時性之公共建設工程，可以採徵用私有土地或土地改良物遂行公共建設，依據行政程序法第7條規定：『行政行為，應依下列原則為之：……二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。……』自當以徵用方式辦理，且依據土地徵收條例第5條第1項規定：『徵收土地時，其土地改良物應一併徵收之。』及第6條規定：『需用土地人取得經核准撥用或提供開發之公有土地，該公有土地上之私有土地改良物，得準用前條規定徵收之。』換言之，不可僅單獨徵收私有土地上之土地改良物，亦無法就同一筆土地徵用而其地上物以徵收方式辦理。」

(五)惟查，土地徵收條例第5條第1項規定：「徵收土地時，其土地改良物應一併徵收之。」並無反推適用，

交通部鐵道局及內政部（地政司）上開約詢說明，容有誤解。原交通部鐵路改建工程局於本案徵用計畫書擬具階段，倘採土地徵用，而土地改良物以徵收方式辦理，並未違反相關規定，且可消弭雙方爭議，然該局卻以「徵用」土地改良物名義，行「徵收」土地改良物之實，尤其內政部核准徵用時，特別強調，需用土地人應切實按核准計畫使用，並注意依該部90年10月23日台內地字第9062042號令規定辦理。內政部上開令係規範「申請徵用土地或土地改良物相關事宜」，其中第八點前段即規定：「徵用土地或土地改良物以臨時性公共建設工程之用為目的，是徵用之土地或土地改良物於徵用期間應按核准徵用目的使用，徵用完畢後仍應回復原規定之使用。」是以，各級政府徵用私有土地或土地改良物，當依核准之徵用計畫書圖使用，不得逾越原定徵用計畫用途，然而原交通部鐵路改建工程局擬具之徵用計畫書類均未敘明或標繪該土地改良物必須拆除且無法回復原使用狀態，致陳訴人有信賴利益的期待，屢屢指陳該局未依行為時土地徵收條例第58條第5項規定，發給土地改良物於徵用期間之使用補償費，且徵用期滿未回復原狀交還原所有權人，權益受損云云，並爭訟不斷。

(六)綜上所述，原交通部鐵路改建工程局係以興辦臨時性公共建設工程之名義，向內政部申請准予一併徵用陳訴人所有之土地改良物，既為臨時之用，理應按核准徵用目的使用，並於徵用完畢後回復原規定之使用，卻因該土地改良物抵觸工程範圍必須拆除，形成以「徵用」土地改良物之名，行「徵收」土地改良物之實。該局縱已依行為時土地徵收條例第58條第6項規定給予拆除補償費，惟該局擬具之

徵用計畫書類均未敘明或標繪該土地改良物必須拆除或未能回復為徵用前之使用狀態，有欠明瞭，其作業洵有草率及未盡周延之處。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，函請交通部督飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見一，函請內政部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見二，函請高雄市政府確實檢討改進見復。

調查委員：高 涌 誠

施 錦 芳