

裁判字號：最高行政法院 102 年度判字第 371 號 行政判決

裁判日期：民國 102 年 06 月 15 日

案由摘要：區段徵收事件

最高行政法院判決

102 年度判字第 371 號

上 訴 人 蕭義雄

蕭義明

陳一男

陳筵耀

蕭義勇

蕭光志

蕭昌詩

蕭曹艮

蕭進登

蕭進泰

蕭進順

楊崇欽

蕭昌濱

共 同

訴訟代理人 詹順貴 律師

林育丞 律師

被 上 訴 人 內政部

代 表 人 李鴻源

參 加 人 彰化縣政府

代 表 人 卓伯源

上列當事人間區段徵收事件，上訴人對於中華民國 101 年 11 月 15 日臺中高等行政法院 100 年度訴字第 203 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺中高等行政法院。

理 由

一、緣參加人為開發新社區及因應高速鐵路彰化車站特定區發展需要，報經被上訴人以民國 99 年 6 月 17 日內授中辦地字第 099

0724729 號函核准，為區段徵收○○縣○○鎮○○段（函文誤載為○○段）1-10 地號等 929 筆私有土地，面積 174.2353 公頃，並一併徵收範圍內公私有土地上之私有土地改良物。參加人旋以因特定區細部計畫調整配置，經彰化縣都市計畫委員會第 193 次會議審議修正通過，區段徵收範圍變動，其中 7 筆土地面積應予修正，1 筆土地應屬剔除範圍，報經被上訴人以 99 年 8 月 5 日內授中辦地字第 0990725140 號函（與前開 99 年 6 月 17 日內授中辦地字第 0990724729 號函合稱原處分）准修正徵收○○縣○○鎮○○段（誤載為○○段）1-10 地號等 928 筆私有土地，合計面積 174.0969 公頃。參加人隨即於 99 年 11 月 1 日以府地價字第 0990277892A 號公告，並以同日府地價字第 0990277892B 號函通知各所有權人。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，提起行政訴訟，亦遭駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：（一）按司法院釋字第 409 號解釋理由書，可知土地徵收既屬對人民財產權、工作權及生存權等最嚴厲之侵害，當屬最後、不得已之手段，應以最審慎態度為之，避免公權力遭受濫用，過度侵害人民基本權益。又觀諸都市計畫法第 1 條、第 3 條、第 5 條、第 12 條、第 15 條及區段徵收實施辦法第 2 條至第 5 條、第 8 條之規定，可知其立法意旨係在於促進區域均衡發展、國土之合理利用，以達成改善居民生活環境之目的，且都市計畫與土地徵收兩者唇齒相依，土地徵收係本於合法、合理之都市計畫而來，都市計畫尤為土地徵收有無具備公益性之擔保，因此必先有合法、合理之都市計畫，始得啟動正當之土地徵收。是以，依據行為時即 89 年 2 月 2 日公布施行之土地徵收條例（下稱土地徵收條例）第 4 條第 2 項所為之「先行區段徵收」，既為都市計畫法第 52 條之例外規定，自應予以嚴格解釋。惟被上訴人都市計畫委員會第 695 次、第 710 次會議審定本件特定區主要計畫時卻決議，應俟區段徵收完成發價程序後始得公告都市計畫，參加人並依此否准「先設站暫緩辦理區段徵收」之請求，認為「完成區段徵收係為都市計畫公告之前提」，實罔顧土地徵收必須在具公益需求且有必要性之前提下，所為不得已之基本權

侵害行為，原則上應先有都市計畫，始得為土地徵收，依例外從嚴解釋之法理，應僅在極其例外情形得以先行區段徵收，否則實不足以在追求公益之際，確實維護人民之私權。本件特定區計畫尚未核定通過，即不應率然先行核准區段徵收，然被上訴人將土地徵收條例第4條第2項「得先行區段徵收」強行解釋成「必須先行區段徵收」，亦即將「都市計畫為土地徵收之前提」誤解為「完成區段徵收係為都市計畫公告之前提」，顯然違背上開司法院解釋及相關法規之本旨，且不附合理正當之理由，構成裁量瑕疵。(二)司法院釋字第409號解釋理由書所揭櫫，凡涉及土地徵收之法律規定應不厭其煩，則依土地徵收相關法律作成之行政處分，自不容行政機關省略法律規定應記載事項，是被上訴人作成書面原處分時，自應嚴格遵守行政程序法中行政處分應記載事項之相關規定，而無恣意省略刪減記載之裁量空間。又依土地徵收條例第4條之規定，行政機關係「得」選擇區段徵收，而非「應」以區段徵收方式辦理土地徵收事宜，況區段徵收影響人民權利較之一般徵收更劇，且先行區段徵收乃都市計畫之例外情形，更應從嚴解釋並說明其行政處分作成之法令依據、裁量依據。故於立法或行政機關依循上開解釋意旨，就「衡量公益之標準以及徵收急迫性因素」訂定明確之法律或作業辦法等之前，被上訴人及參加人應依土地徵收條例第3條規定，說明辦理本件區段徵收之公共利益及所徵收土地面積是否為該興辦事業所必需，並詳述「公共利益」及「必要性」之判斷因素、審酌標準，始謂適法。然本件以書面作成之原處分，並未依行政程序法之規定，記載區段徵收審議通過之理由，徵收是否符合公益性及必要性之說明，及作成原處分之法律依據，被上訴人亦未補正應記載事項，本件徵收處分及公告實有重大明顯瑕疵，應予撤銷。(三)參照行政程序法第2條第1項之規定，本件不論是都市計畫之擬定、區段徵收之核准，抑或徵收程序之發動與進行，性質上均屬行政程序之一部，應有行政程序法之適用，是本件在作成先行區段徵收決定之前，應適用行政程序法第102條之規定，給予被徵收土地或建物之相對人陳述意見之機會，各級都市計畫委員會

組織規程第 10 條之規定亦同此意旨。上訴人為本件先行區段徵收處分之相對人，依法應有於處分作成前陳述意見之機會，然觀諸被上訴人都市計畫委員會 97 年 11 月 18 日及 98 年 7 月 14 日之第 695 次、第 710 次會議紀錄，被上訴人作成本件先行區段徵收之決定前，並未允許上訴人列席陳述意見，僅憑參加人列席代表說明，即拍版定案，事隔已久始允許人民在協議價購程序中陳述意見，無從發揮參與決策、決策透明化之作用。故原處分機關在作成侵害人民權益之行政處分前，仍未遵守行政程序法給予處分相對人陳述意見機會之規定，核與正當法律程序不符。(四)本件特定區計畫案所擬徵收之農業用地，多屬「特定農業區」，比例高達 97% 以上，而依區域計畫法施行細則第 13 條第 1 款、農業發展條例第 10 條第 1 項及農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 2 點第 1 款、第 3 點、第 4 點之規定，足見原非屬都市土地，且須特別保護之特定區農業，如欲開發為「非農業使用」，必須由興辦事業人將興辦事業計畫送請目的事業主管機關，再由目的事業主管取得農業主管機關同意後，始得進行使用分區變更程序，再將原僅能用作於農牧目的使用之土地，移作非農業使用開發。易言之，在取得農業主管機關同意，並完成土地使用分區變更前，特定區農業土地不得為開發利用並有非農業使用情形。而本件涉及之特定區農業土地包括「農地重劃地區」及「非農地重劃地區」，被上訴人應取得農業主管機關依農業用地變更作業要點第 6 點及第 7 點之規定，針對「農地重劃區」及「非農地重劃區」所各別同意之依據，並附具理由。惟綜觀本件特定農業區實無符合上開作業要點所列舉例外可同意變更之項目，故被上訴人應就行政院農業委員會（下稱農委會）係以何理由同意本案「辦竣農地重劃」及「非辦竣農地重劃」土地變更為非農地使用，提出書面證據，以為證明。參加人為系爭特定區計畫案之興辦事業人，依照農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 4 點規定，應提出農地變更使用說明書送農委會審查；而被上訴人依農業發展條例第 10 條規定，亦應取得農委會核准特定農業區土地變更為非農業使用之同意文件，始得核准辦理土地徵

收，然系爭行政處分未先行取得農委會之同意，顯有重大違法瑕疵，應予撤銷。(五)依土地徵收條例第 11 條之規定，徵收前之協議價購屬土地徵收之合法要件，協議價購程序不得徒具形式而無實質之意義與內容，始與正當法律程序無違。然依 99 年 4 月 19 日、21 日召開之高速鐵路彰化車站特定區區段徵收開發土地取得協議價購會議紀錄，會議焦點全係參加人官員說明區段徵收作業，此觀綜合答覆無一有與被徵收人討論協議金額可知，甚且該綜合答覆，僅見參加人不斷陳明本件區段徵收之好處及法律依據，並僅就土地徵收條例第 30 條規定之法定補償地價為宣示，充其量僅係說明會或公聽會，與未為協議價購會議同，難謂會議名稱定名為「協議價購會議」即有協議價購之實。且參加人於協議價購程序中提出之價購金額為「依徵收當期之公告土地現值乘以該筆土地需要面積」，在區段徵收說明會中對區段徵收補償金額計算為「依徵收當期之公告土地現值乘以該筆土地需用面積」，兩者計算方式並無差異，益見協議價購為樣板形式而流於程序，參加人並無意願欲與人民協議價購。是本件參加人申請區段徵收，未為必要之先行協議價購程序，顯不具合法要件，亦與正當法律程序原則相違，本件區段徵收處分應屬違法無疑。

(六)依開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 2 條、第 25 條第 1 項第 1 款第 6 點、第 31 條第 21 款第 6 點等規定，區段徵收位於非都市土地申請開發面積 10 公頃以上或擴建面積累積 5 公頃以上須辦理環境影響評估，本件特定區計畫所開發之土地均為非都市之特定區農業用地，面積高達 204 公頃，應辦理環境影響評估，並經環保署審查通過，否則難認被上訴人之同意開發及辦理區段徵收之適法可行。又依被上訴人區域計畫委員會 93 年 12 月 16 日第 152 次會議紀錄，其關於本件特定區計畫決議之第 4 點：「第 4 次專案小組決議 7，依經濟部水利署與會代表意見修正：本計劃未來若位於都市計畫內，除必須提環評審查外，用水計劃書依規定無需送本署審查。」故本件應辦理環評審查，核屬有據。另「政策環評」與「環境影響評估」係屬二事，所依據之法律規定實有不同，無庸辦理政策環評並無從得出無需辦理環境影響評

估之結論。故本件特定區計畫之規劃、開發、區段徵收實施，應依環境影響評估法之規定，提出環境影響說明書，並由行政院環境保護署審查之，然本件特定區計畫及區段徵收均未依環境影響評估法進行環境影響評估，依環境影響評估法第 14 條規定，目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，應屬無效。(七)觀諸目前已設置完成之高鐵站特定區，其被徵收土地多半閒置、荒涼，並無明顯發展規劃之景象，原處分機關及訴願決定卻認為高鐵彰化車站周邊地區土地之使用規劃與整體開發均有其急迫性及必要性，實難令人信服。又所謂「周邊公共設施系統」為何，完全欠缺事證依據，甚至，高鐵面臨雲林、彰化一帶嚴重地層下陷問題，官方已證實如無法處理下陷問題，高鐵壽命只剩 10 年。且觀諸臺中、彰化一帶之鐵路交通腹地，彰化高鐵站不僅與臺鐵系統交錯重疊，且與高鐵臺中站亦站距過近，實無設站之必要性及急迫性。退一步言，興建高鐵站主體以及其聯外道路為已足，就高鐵站周邊特定區而言，其開發之經濟效益與農民遭受掠奪之程度，兩相對比之下，顯然所欲成就之公益甚少，但因此對於農田生態暨糧食安全造成威脅，侵害農民生計之傷害卻是巨大，其利益衡量顯失均衡，故高鐵站特定區之設置與比例原則斷不相符。本件區段徵收之核准係經被上訴人都市計畫委員會第 710 次會議通過，然該次會議並未說明興建高鐵彰化站之急迫性及必要性為何，僅泛稱其有急迫性及必要性，竟即草率通過。原處分之判斷實係出於錯誤事實及不完全資訊，並違反比例原則，因此本件區段徵收難謂有公益性及必要性，原處分之核准實屬違法不當。(八)被上訴人 99 年 7 月 26 日台內地字第 0990152284 號函釋（下稱內政部 99 年 7 月 26 日函釋）主旨揭明：「各目的事業主管機關於核定興辦事業時，應審慎衡酌其所需用地以徵收方式取得之必要性及公益性，並請督促所屬，於辦理土地徵收作業時，應充分與土地所有權人協調溝通，請查照。」說明三：「查土地徵收條例第 10 條已明定需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會以聽取民眾意見之機制，俾公益考

量與私益維護得以兼顧，爰請各目的事業主管機關於核定興辦事業時，應審慎衡酌其需徵收土地之必要性與公益性，並督促需用土地人廣納各界意見並作適當之處理已爭取支持，非謂有法律依據即實施徵收。另並應遵守比例原則之規範，注意徵收土地應按事業性質即實際需要，就損失最少之地方勘選適當用地位置及範圍，盡量避免耕地（土地徵收條例施行細則第2條規定，已刪除），以兼顧土地所有權人權益之保障。」由此可知被上訴人完全知悉公聽會為一「聽取民眾意見」之重要機制，希冀需用土地人能確切透過公聽會方式廣納民意、並就徵收之「公益性」與「必要性」詳與民眾溝通、並予以回應，以避免公聽會流於形式，並要求需用土地人就土地徵收遵守比例原則、儘量避免耕地，「非謂有法律依據即實施徵收」。足認被上訴人已否定被上訴人及參加人執為本件區段徵收依據之行政院79年8月10日台內字第23088號函及內政部80年4月22日台(80)內營字第914437號函（下合稱舊函釋）所指「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」之合法性及正當性。又土地徵收條例施行細則第2條亦揭示「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並儘量避免耕地」之比例原則，則舊函釋強加農業區土地徵收僅能採區段徵收方式為之，顯與土地徵收條例施行細則規定相左，並架空農業發展條例第10條賦予農業主管機關審查農業用地變更使用之權利云云。

三、被上訴人則以：(一)本案原承接「彰化國家花卉園區整體發展計畫」之指導並配合各項重大建設計畫之進行，未來將以國家花卉城為發展定位，藉由各項重大建設發展並整合地區花卉產業，朝向生態及觀光休憩發展。又高鐵首重快速及便利性，為配合高鐵設站及產業進駐所需，預留未來相關公共設施需求、轉運機能及聯外道路，並劃設電力事業專用區、污水處理廠用地、廣場用地兼供停車場使用及轉運專用區等。本件特定區計畫必須考量未來20年所預估之影響層面作整體規劃，與聯外道路及設站作業各工程階段相互配合，並於通車前興闢完成，以避免影響車站通車之搭乘意願，造成高鐵

車站營運財務問題，是本件特定區段徵收開發案實與高鐵彰化站之設立不可分離，具有相輔相成之關係。另有關先行設站、暫緩區段徵收部分，業經臺灣高速鐵路股份有限公司（下稱高鐵公司）99年8月4日臺高興發字第0990001408號函及交通部高速鐵路工程局99年8月19日高鐵二字第0990019948號函復，為促進地方的繁榮與發展，暫緩區段徵收原則不可行，本件特定區計畫確有其規劃需求及必要性。且特定區內劃設有66.97公頃之產業專用區，結合農產研發及產銷合作機制，具有直接促進農業生產及行銷之重大功能，對彰南農業產銷環境之提升助益甚大。況被上訴人審查本件區段徵收，業經土地徵收審議委員會充分討論，考量本件之公益性及必要性後，始予核准通過，參加人並於完成徵收補償及發價作業後，發布實施都市計畫在案，故被上訴人核准徵收處分於法並無不合，亦無違比例原則。

(二)本件參加人於申請區段徵收前，除依土地徵收條例第11條規定，以99年4月8日府地價字第0990081896號函及99年4月7日府地權字第0990081900號函，先行與土地所有權人協議價購及陳述意見外，並依同條例第38條規定，以99年4月7日府地權字第0990081895號函及99年4月7日府地權字第0990081903號函邀集土地所有權人於99年4月19日及21日舉辦區段徵收說明會，以便土地所有權人陳述意見，至未及於說明會場陳述意見者，參加人並定期於99年5月31日前以書面向該府提出，以作為被上訴人土地徵收審議委員會審議本案之參考。是本件參加人業已依土地徵收條例第10條及第11條規定給予土地所有權人充分陳述意見之機會，並作成會議紀錄及綜理表於徵收計畫書內併送被上訴人土地徵收審議委員會考量，依法務部90年3月28日（90）法律字第009099號函釋意旨，無須再重複踐行行政程序法第102條陳述意見之程序。

(三)本案於被上訴人作成核准徵收處分前，參加人前於95年7月19日至8月18日辦理公開展覽，其後並於95年8月1日至3日分別於北斗鎮公所、田中鎮公所、溪州鄉公所及社頭鄉公所辦理4場都市計畫說明會。復經被上訴人都市計畫委員會97年11月18日第695次會議議決縮減特定區計畫面積，參加人依上開決議於98年3月23日

至 4 月 23 日重新辦理公開展覽，並於 98 年 4 月 6 日至 7 日分別於田中鎮公所、社頭鄉公所、北斗鎮公所及溪州鄉公所辦理 4 場都市計畫說明會在案。嗣被上訴人都市計畫委員會於 98 年 7 月 14 日第 710 次會議審議通過，參加人遂依上開決議，邀集土地所有權人於 99 年 4 月 19 日及 21 日舉辦協議價購及區段徵收說明會等，並由土地所有權人陳述意見，經被上訴人土地徵收審議委員會通過本件區段徵收計畫書。故被上訴人核准本件區段徵收，該處分之相對人或利害關係人已於事前可充分得知本案相關訊息，無待核准徵收機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由，依行政程序法第 97 條第 2 款之規定，原處分雖未記明理由，然尚無違誤。(四)依農業發展條例第 10 條、農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 2 點、區域計畫法第 11 條前段及非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點第 2 點之規定，非都市土地農業用地變更為非農業使用及新訂都市計畫時，應依區域計畫法、都市計畫法及非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點等相關規定辦理，並依農業發展條例相關規定，徵得中央或地方農業主管機關之同意始得辦理。本件參加人依農業發展條例第 10 條及農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 14 點規定，於參加人相關單位（含農業主管單位）討論同意確認後，擬定「新訂彰南花卉園區（含高鐵彰化車站）特定區計畫」申請書，報請被上訴人區域計畫委員會審議，經與會委員（行政院農業委員會亦為委員之一，並派代表出席）充分討論同意後，載明於該申請書內，再循序依規定擬定都市計畫送請被上訴人都市計畫委員會審定，並無違誤。而被上訴人土地徵收審議委員會依審定之都市計畫核准該府辦理區段徵收，實無庸亦不必再重複踐行應於區域計畫及都市計畫規劃審議階段應辦理之縣（市）農業主管機關同意變更使用程序，更無須中央農業主管機關（農委會）出具書面同意，上訴人所陳應取得農委會之同意，係屬區域計畫變更及新訂都市計畫審議程序應審查事項，尚非被上訴人審查區段徵收計畫應審查事項，故與系爭行政處分無涉，上訴人顯誤解法令及都市計畫審議程序。(五)舊函釋乃係農業區、保護區或非

都市土地經過都市計畫變更為建築用地或整體開發後，往往造成地價大幅上漲，故為落實漲價歸公，防止土地投機炒作及取得特定公共設施，並避免以往採用一般徵收方式造成地主暴利暴損之情形，爰規定特定狀況之都市計畫變更，應採區段徵收等整體開發方式辦理之原則，讓土地所有權人得以共享開發利益，落實使用者付費精神，並符合社會公平正義。行政院並另以 91 年 12 月 6 日院台內字第 0910061625 號函發布「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為可建築用地時，應辦理區段徵收規定特殊案例之處理原則」，如符合特殊案例 8 種情形或專案報經行政院核准者，得於都市計畫委員會依法定程序審定其適當之開發或報經行政院核准後，改採其他適當之開發方式，免再辦理區段徵收。故有關都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，開發方式之決定係屬都市計畫委員會之權責，依法定程序審定其適當之開發方式，並載明於都市計畫書中，與土地徵收條例第 4 條規定「得」辦理區段徵收之規定並無抵觸。(六)本件申領抵價地比例達徵收私有土地總面積之 66.09%，可知大部分地主係希望參與區段徵收，藉以申請領取抵價地，共享高速鐵路彰化車站特定區整體發展之開發利益，反之，如同意協議價購，將僅得領取協議價金，而無法參與區段徵收領取抵價地，是為本案大部分地主不同意協議價購之原因，而非僅具形式之協議價購所致。況本件徵收補償價格之訂定，係經參加人地價及標準地價評議委員會進行評定審核，應認已達一般正常交易價格，故以此價格辦理協議價購，或據之為後續徵收補償之標準尚屬合理。再者，本件於協議價購及徵收當時，本案都市計畫尚未發布，上訴人所有土地大部仍屬非都市土地農業用地，其價格自應比照鄰近同樣使用分區或使用性質之土地價格估算，上訴人要求以未來開發完成後之可建築用地概估市價，辦理協議價購，顯有違公平原則。(七)依司法院釋字第 425 號解釋及土地法第 212 條第 2 項之規定，可知徵收係政府為特定公共利益之需「取得」私有土地之方法，並非為建築開發之行為，與環境影響評估法第 5 條所定之工廠設立等建築開發行為有間，故「區段徵收」行為尚非

環境影響評估法等相關法規適用範疇，此觀行政院環保署 100 年 11 月 7 日環署綜字第 1000091364 號函所示，本案仍應依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」規定，分就新市區建設等各開發行為認定之規範，自屬甚明。是本件區段徵收自不適用環境影響評估法所定開發許可應實施環境影響評估之規定，本件應否實施環評，自非被上訴人核准區段徵收案件應予審查之事項。退萬步言，即便區段徵收係屬開發行為，依環境影響評估法第 7 條第 1 項之規定，亦應依「受理申請日期時」為適用環境影響評估法相關規定之時間點，本件參加人係以 99 年 6 月 2 日府地價字地 0990134158 號函報請被上訴人核准本件區段徵收，故應以該日為適用相關法規之時間點，上訴人指稱本件應以 98 年 7 月 31 日彰化縣都市計畫委員會審議通過本案細部計畫時或 98 年 8 月 17 日被上訴人核准區段徵收開發範圍時，即應適用環境影響評估法相關規定，顯與上開規定及行政院環境保護署 99 年 1 月 18 日環署綜字第 0990006442 號函釋不符，洵無足採等語，資為抗辯。

四、參加人則以：(一)本件特定區係依據土地徵收條例第 4 條規定辦理區段徵收，特定區計畫為配合高鐵設站及住宅、商業、產業發展所需，預留未來相關公共設施需求、轉運機能及聯外道路，並劃設電力事業專用區、污水處理廠用地、廣場用地兼供停車場使用及轉運專用區等，其各種使用分區及公共設施用地需求係依據「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」規定劃設，以利彰南地區未來花卉、觀光、運輸等產業複合化發展的環境與機制。又土地徵收條例第 10 條第 2 項所稱已舉行公聽會或說明會者，依土地徵收條例施行細則第 11 條第 1 項第 2 款規定，係指已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者，本件特定區於擬定都市計畫時分別於 95 年 7 月 19 日至 95 年 8 月 18 日及 98 年 3 月 23 日至 98 年 4 月 23 日辦理公開閱覽都市計畫書圖，並於 95 年 8 月 1 日至 95 年 8 月 2 日及 98 年 4 月 6 日召開說明會，聽取民眾對於特定區計畫的意見，上訴人不可謂不知。至有關先行設站、暫緩區段徵收部分，為反映民意，前經參加人函請交通部高速鐵路工程局研議可行性，惟經高鐵公司及交通部高速鐵路工程局函復原則不可行。再者，行政

院前已核定高速鐵路彰化車站站址，同時亦核示請參加人全力配合有關用地取得、都市計畫及區段徵收作業，又舊函釋核示「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」，是以本件特定區經被上訴人核定新訂都市計畫後，參加人依其核定範圍接續辦理擬定都市計畫並採區段徵收方式開發，過程均按都市計畫法定程序辦理，並層送各級都市計畫委員會審議結果據以修正及核定。另參加人配合高鐵設站辦理特定區計畫，高鐵公司辦理站體設計及興建，兩者事權主體不同，尚與違反比例原則或與高鐵公司營運之財務問題無涉。(二)參加人於99年4月19日及4月21日辦理高速鐵路彰化站特定區區段徵收協議價購會議時，計有陳振明等19人提問，參加人並立即綜合答覆，會後並以參加人99年4月28日府地價字第0980102655號函將會議紀錄函送所有權人，以使所有權人了解協議價購內容及提供諮詢聯絡方式，請所有權人於考慮後再提出是否同意協議價購或參與區段徵收，並非僅以開會方式進行協議價購。(三)政府政策環境影響評估作業辦法經95年4月7日修正發布第4條應實施環境影響評估之政策細項，行政院環保署配合修正其細項內容，明確規定新訂或擴大都市計畫（僅適用面積10公頃以上者）需辦理政策環評，惟本件新訂都市計畫辦理及核定期間係於上開法令修正公告前，即無上開政策環評之適用。又依行政院環保署100年11月7日環署綜字第1000091364號函釋，有關擬定都市計畫涉及（開發行為）環境影響評估相關事宜，計畫內容若包含新市區建設、都市計畫工業區開發、工廠用地作為非工廠開發使用或拆除重建、整舊復新或維護保存等舊市區更新者，再依其類別、所在區位、開發規模是否符合「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，再行認定是否實施環境影響評估。該認定標準第25條第1項規定之新市區建設應辦理環評之情形包括：社區興建或擴建、新市鎮興建、新市鎮申請擴建，而行政院環保署85年6月3日（85）環署綜字第28954號函釋係指以「社區形式申請興建」之開發行為，至有關新市鎮興建內容，其區位之選定、計畫之擬定及後續建設與管制，係依新市鎮開

發條例規定辦理。是本件擬定都市計畫階段僅就土地使用進行使用分區劃設、公共設施配置、交通系統、實施進度及經費……等擬定之，期間尚無法確認計畫區內個別開發、興建行為之開發者、開發項目、規模及其實質內容，即尚未進入實質開發階段，並無新市區建設、都市計畫工業區開發、工廠用地作為非工廠開發使用或拆除重建、整舊復新或維護保存等舊市區更新之情形，本件擬定都市計畫階段，非屬該認定標準第 25 條第 1 項規定之「新市區建設」。況就擬定都市計畫是否需辦理環境影響評估事宜，苗栗縣業有案例可循，認無需辦理。再者，依都市計畫法第 81 條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍，實施禁建之土地，屬於都市土地，其使用依都市計畫法管制之，為區域計畫法施行細則第 12 條所明定。本件於都市計畫發布實施前依上開規定即屬都市土地，自與開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 31 條第 21 款第 6 點規定須「位於非都市土地」之要件不符，無須辦理環境影響評估。且被上訴人核准本件區段徵收之時間係於行政院環保署 98 年 12 月 2 日修正上開認定標準第 31 條規定後，其修正內容已將該款規定予以刪除，即區段徵收並無該規定之適用，本件自無須辦理環境影響評估云云。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)按土地徵收條例第 4 條第 2 項之規定，為利於區段徵收之開發，其開發範圍涉及都市計畫之新訂、擴大或變更者，得先行區段徵收，並於區段徵收公告期滿後 1 年內發布實施都市計畫，並不受都市計畫法第 52 條規定之限制。本件參加人前申請「新訂彰南花卉園區（含高鐵彰化車站）特定區計畫案」時，經被上訴人區域計畫委員會 93 年 12 月 16 日第 152 次會議審查決議略以：原則同意，並請申請單位（參加人）於 3 個月內修正計畫書圖送被上訴人營建署查核無誤後，核發同意函等語，嗣被上訴人於 94 年 4 月 4 日同意本案新訂都市計畫，面積為 984.04 公頃；其後，參加人以高鐵站便捷交通區位優勢，配合鄰近觀光遊憩資源及彰化國家花卉園區建設計畫，發展觀光等產業，並建置金融、貿易、決策支援產業核心，爰依都市計

畫法規定於 95 年 7 月 19 日至 8 月 18 日辦理公開展覽，並於 95 年 8 月 1 日至 3 日分別於北斗鎮公所、田中鎮公所、溪州鄉公所及社頭鄉公所辦理 4 場都市計畫說明會，復經被上訴人都市計畫委員會 97 年 11 月 18 日第 695 次會議議決縮減特定區計畫面積，其決議略以：考量高鐵彰化車站周邊地區之土地使用規劃較有急迫性及必要性，第一階段以縣府於本次（第 3 次）專案小組會議中所提高鐵彰化車站周邊地區規劃實質之土地使用分區及公共設施用地（面積約 203.9346 公頃）部分，先行擬訂特定區計畫，至其餘第二種及第三種農業區部分另案擬訂特定區計畫或維持非都市土地，並請參加人重新辦理公開展覽及說明會等語；而參加人旋依前開決議於 98 年 3 月 23 日至 4 月 23 日重新辦理公開展覽，並於 98 年 4 月 6 日至 7 日分別於田中鎮公所、社頭鄉公所、北斗鎮公所及溪州鄉公所辦理 4 場都市計畫說明會在案，被上訴人都市計畫委員會於 98 年 7 月 14 日第 710 次會議審議通過，決議請參加人依土地徵收條例第 4 條規定，先行辦理區段徵收，並依土地徵收條例第 20 條第 1 項、第 3 項規定發價完成後，再檢具變更主要計畫書、圖報由被上訴人逕予核定後實施。另參加人提經被上訴人都市計畫委員會 98 年 7 月 14 日第 710 次會議審查決議略以：「本案除下列各點外，其餘准照參加人 98 年 6 月 30 日府建城字第 0980154006 號函送之計畫書、圖及本會專案小組初步建議意見通過，並退請該府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。一、原則同意彰化縣政府於本次會議所提之區段徵收可行性評估報告，並請縣府依本會專案小組建議意見（六）繼續辦理。」至專案小組建議意見（六）略以：「本案若經委員會審議同意以區段徵收方式辦理，請參加人依下列方式辦理：1. 請參加人另依土地徵收條例第 4 條規定，先行辦理區段徵收，俟彰化縣都市計畫委員會審定細部計畫及符合土地徵收條例第 20 條第 1 項、第 3 項但書規定後，再檢具變更主要計畫書、圖報由被上訴人逕予核定後實施；如無法於委員會審議通過紀錄文到 3 年內完成者，請參加人於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發工期。2. 委員會審議通過紀錄文到 3 年內未能依照前項意見

辦理者，仍應維持現行非都市土地，惟如有繼續開發之必要，應重新依都市計畫法定程序辦理檢討變更。」故本件都市計畫之擬訂係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展所需，並經各級都市計畫委員會依法審查完竣，且經被上訴人都市計畫委員會附帶決議需先行辦理區段徵收，俟彰化縣都市計畫委員會審定細部計畫及依土地徵收條例第 20 條補償費發放完竣後，再檢具主要計畫書、圖報由被上訴人逕予核定後實施。嗣參加人即依前開都市計畫審定內容及被上訴人都市計畫委員會附帶決議，以 99 年 6 月 2 日府地價字第 0990134158 號函檢具土地徵收條例第 38 條規定之區段徵收計畫書、圖，申請區段徵收面積 174.24 公頃，並一併徵收範圍內公、私有土地上之私有土地改良物，案經提送被上訴人土地徵收審議委員會 99 年 6 月 9 日第 237 次會議審議通過，被上訴人並以 99 年 6 月 17 日內授中辦地字第 0990724729 號函核准徵收；後因修訂本案都市計畫細部計畫有關區段徵收剔除原則，參加人於 99 年 7 月 21 日檢具修訂後本案區段徵收計畫書、圖等相關資料，報經被上訴人土地徵收審議委員會 99 年 7 月 28 日第 240 次會議審議通過，被上訴人復以 99 年 8 月 5 日內授中辦地字第 0990725140 號函核准在案，是被上訴人所為之區段徵收處分，尚非無據。(二)本件依被上訴人都市計畫委員會 98 年 7 月 14 日第 710 次會議審查決議及專案小組建議意見(六)，可知本件都市計畫之擬訂係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展所需，自有必要性及公益性。另在程序上，被上訴人以原處分核准徵收，嗣本件參加人以 99 年 11 月 1 日府地價字第 0990277892A 號公告，公告期滿，參加人旋即以 99 年 12 月 10 日府地價字第 0990316010A 至 0990316010F 號函通知徵收範圍內之土地所有權人等，於 99 年 12 月 16、17、20、21、22、23 日辦理各項補償費、救濟金發放作業，並以 100 年 3 月 14 日府建城字第 1000063182 B 號公告實施「擬訂高速鐵路彰化車站特定區計畫」，100 年 3 月 22 日府建城字第 1000073220B 號公告實施「擬訂高速鐵路彰化車站特定區計畫(細部計畫)」完成在案。本件區段徵收案之開發，涉及都市計畫之新訂、擴大或變更，業經法定

程序審查通過，依土地徵收條例第 4 條之規定，自得先行辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿後 1 年內發布實施都市計畫，不受都市計畫法第 52 條規定之限制，並無違誤。是上訴人主張原則上應先有都市計畫，始得為土地徵收，依例外從嚴解釋之法理，應僅在極其例外情形始得以先行區段徵收云云，係屬對法令規定之主觀見解及期待，尚非可採。(三)依土地徵收條例第 14 條、第 17 條及第 18 條之規定，被上訴人為中央主管機關，於核准徵收土地或土地改良物後，僅需將原案通知被上訴人即可，至於徵收事實、理由、法令依據及範圍等，則由參加人於後階段處理時，依規定通知相關權利人或使其知悉。本件被上訴人於作成核准徵收處分前，參加人曾於 95 年 7 月 19 日至 8 月 18 日辦理公開展覽，其後並於 95 年 8 月 1 日至 3 日分別辦理 4 場都市計畫說明會；復經被上訴人都市計畫委員會 97 年 11 月 18 日第 695 次會議議決縮減特定區計畫面積，並請參加人重新辦理公開展覽及說明會；嗣參加人依前開決議於 98 年 3 月 23 日至 4 月 23 日重新辦理公開展覽，並於 98 年 4 月 6 日至 7 日分別辦理 4 場都市計畫說明會在案。另被上訴人都市計畫委員會於 98 年 7 月 14 日第 710 次會議審議通過，決議本件先行辦理區段徵收，參加人遂遵循該決議，依土地徵收條例第 11 條及第 38 條規定，邀集土地所有權人於 99 年 4 月 19 日及 21 日舉辦協議價購及區段徵收說明會（協議價購及區段徵收說明會程序各自均錯開）等，隨函並檢送區段徵收協議價購暨區段徵收說明會資料，記載範圍、面積、價購及補償標準、法令依據、所有權人得行使之權利等內容，並由土地所有權人陳述意見，嗣並經被上訴人土地徵收審議委員會審議通過本案區段徵收計畫書在案。顯見，被上訴人核准本件區段徵收處分之相對人或利害關係人，皆可於事前充分得知本案相關訊息，應無待核准徵收機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由。是上訴人主張原處分未記載事實、理由及其法令依據，顯有重大明顯瑕疵，且違反明確性原則，應予撤銷云云，洵非可採。(四)土地徵收條例第 10 條第 1 項及第 2 項、第 11 條、第 38 條有關土地徵收應舉行公聽會或說明會之規定，應屬行政程序法第 102 條但書規定之法規另有

規定者之情形。亦即，土地在徵收前若經需用土地人舉行公聽會或說明會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見，並作成紀錄於徵收計畫書內併送核准機關考量，則核准徵收後，交由直轄市或縣（市）主管機關公告前，應無庸再重複踐行行政程序法第 102 條陳述意見之程序。經查，本件都市計畫規劃審議過程中，參加人前後共舉辦 8 場都市計畫說明會，向民眾說明規劃意旨及內容等相關事項。另本件參加人於申請區段徵收前，業舉辦區段徵收說明會，以便土地所有權人陳述意見，至未及於說明會場陳述意見者，參加人並定期於 99 年 5 月 31 日前以書面向該府提出，以作為被上訴人土地徵收審議委員會審議本案之參考，並納入區段徵收計畫書內容。準此，本件需用土地人即參加人業已依土地徵收條例第 10 條、第 11 條及第 38 條規定給予土地所有權人充分陳述意見之機會，並作成會議紀錄及綜理表於區段徵收計畫書內併送被上訴人土地徵收審議委員會考量，依上開說明，即無須再重複踐行行政程序法第 102 條陳述意見之程序，故上訴人主張被上訴人未遵守行政程序法給予處分相對人陳述意見機會之規定，核與正當法律程序不符云云，亦屬誤解。(五)按非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點第 3 點規定，非都市土地申請辦理新訂或擴大都市計畫之地區，都市計畫擬訂機關應就是否位於環境敏感或限制發展地區先行審核，並將審核意見併同申請書向內政部申請，報請內政部區域計畫委員會審議通過後，依都市計畫法定程序辦理。又都市計畫為政府行使公權力規劃一定區域內土地之合理使用，都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力，司法院釋字第 513 號解釋意旨可資參照。經查，本案源於 92 年 2 月經農委會報請行政院核定「國家花卉園區」建設計畫，行政院「挑戰 2008 國家發展重點計畫」亦將「國家花卉園區」列為重要執行事項，參加人為配合交通部高鐵新增三站（含苗栗、雲林）之政策方向，並結合高鐵彰化站區與上開計畫進行「彰化國家花卉園區特定區計畫」整體規劃，承接上開計畫之指導，即依據非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點辦理「新訂彰南花卉園區（含高鐵彰化車站）特定區計畫」（嗣經參加

人於98年5月8日以府建城字第0980107920號函送計畫書、圖並將計畫名稱更改為「擬訂高速鐵路彰化車站特定區計畫」申請案。依該案新訂申請書內容，已依被上訴人區域計畫委員會第1次專案小組委員意見就本案未來對農業生產環境之影響函詢農委會，經農委會於93年6月29日農科字第0930020329號函復表示，請參加人本於權責依非都市土地開發審議規範內「是否影響鄰近農地利用及農業生產環境」提供查核意見，供區域計畫委員會審議參考，惟因申請辦理新訂都市計畫案並未涉及辦理非都市土地分區調整或辦理用地變更編定及非都市土地開發審議規範規定之查核相關事項，參加人乃再次函請農委會表示意見，經農委會以93年7月14日農科字第0930132605號函復，請參加人依據「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」第5點第3款詳予說明，並依第3點規定將審核意見送內政部供區域計畫委員會審議參考，嗣參加人依規定辦理後提出申請書，經93年12月16日被上訴人區域計畫委員會第152次會議審議通過，並經被上訴人94年4月4日台內營字第0940082517號函核定。上開新訂都市計畫階段，參加人既已按被上訴人區域計畫委員會專案小組意見就本案未來對農業生產環境之影響函詢農委會，並依據該會函復內容將審核意見送被上訴人供區域計畫委員會審議參考，嗣參加人提出申請書，報經被上訴人區域計畫委員會審議通過，並經被上訴人核定在案，自己發生新訂都市計畫處分之效力。因此，從行政處分之構成要件效力觀點，被上訴人延續前已審定之「新訂彰南花卉園區（含高鐵彰化車站）特定區計畫」辦理區段徵收，自無須再重複踐行應於區域計畫及都市計畫規劃審議階段辦理之縣（市）農業主管機關同意變更使用程序。況依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第1點、第2點第1款及第14點第4款之規定，可知在有關申請徵收、協議價購或撥用農業用地辦理用地變更之情形，可由目的事業主管機關逕依相關作業規定徵詢直轄市或縣（市）政府農業主管機關審核同意，免再依該要點審查規定辦理。本件參加人經該府相關單位（含農業主管單位）討論同意確認後，擬訂「新訂彰南花卉園區（含高鐵彰

化車站)特定區計畫」申請書，報請被上訴人區域計畫委員會審議，經區委會專案小組詳予討論獲致結論，並經與會委員(農委會亦為委員之一，並派代表出席)充分討論同意後，載明於該申請書內，再循序擬訂都市計畫送請被上訴人都市計畫委員會審定，揆諸前揭規定，亦無違誤。是上訴人主張未經農業主管機關同意，且應取得農委會之書面同意乙節，允非可取。(六)按土地徵收條例第11條之規定，足見協議價購係屬行政機關徵收土地或土地改良物前之先行程序。經查，本件參加人於申請區段徵收前，已於99年4月19日及21日舉辦協議價購說明會，並於會議當日表示如同意協議價購者，其同意書應於99年5月31日前親臨或以雙掛號郵寄至參加人所屬地政處，所有權人對辦理區段徵收有意見者，亦請於99年5月31日前以書面向參加人提出等語，然均無人提出協議價購之申請，經參加人記載於區段徵收計畫書，並檢附會議紀錄及陳述意見綜理表於申請時送交被上訴人審查，尚無違反土地徵收條例第11條之規定。又協議價購應由需用土地人依市價與所有權人協議，而所稱市價，係指市場正常交易價格，分別為土地徵收條例第11條第4項及第5項所明定。另依平均地權條例第46條及地價及標準地價評議委員會組織規程第4條之規定，顯見有關地價及徵收補償地價加成補償成數之判斷，係經由地價及標準地價評議委員會作成，其獨立行使職權，應認享有判斷餘地。另直轄市或縣(市)政府依地價調查估計規則第18條及第21條規定估定地價，其依平均地權條例第46條規定所為土地現值之公告，自應與一般正常交易價格相近。參加人以徵收當期之公告土地現值與土地所有權人協議價購，亦未違反土地徵收條例第11條第4項及第5項之規定。再者，本件區段徵收當時上訴人所有土地，大部分仍屬非供建築使用之非都市土地農業用地，是參加人以協議價購及徵收當時之土地現值進行協議價購，並無不合。上訴人要求應以未來開發完成後之可建築用地概估市價辦理協議價購，顯非有據。(七)按環境影響評估法第5條所稱之開發行為，依同法第4條規定，其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。又環境影響評估法施行細則第8條所稱之

規劃，係指可行性研究、先期作業、準備申請許可或其他經中央主管機關認定為有關規劃之階段行為。前揭環境影響評估法第 5 條第 1 項各款所規定應實施環境影響評估開發行為之類型（共 11 款），依同條第 2 項規定，應依行政院環保署所訂定之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」辦理。亦即，各類型開發行為是否須辦理環境影響評估之認定，皆以上開標準為據。本件上訴人主張依 96 年 12 月 28 日修正公布之開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 25 條第 1 項第 1 款第 6 點規定，有新社區（含國民、勞工住宅）之興建或擴建，即應實施環境影響評估。然本件擬訂都市計畫僅就土地使用進行使用分區劃設、公共設施配置、交通系統、實施進度及經費等項目為擬訂，並未有所謂新社區（含國民、勞工住宅）興建或擴建之問題，尚難認有該規定之適用。又上訴人主張本件應依 96 年 12 月 28 日修正公布實施之開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 31 條第 21 款第 6 點規定，辦理環境影響評估云云。經查，上開認定標準第 31 條第 21 款規定，係指「區段徵收」之開發行為，始得辦理環境影響評估，且該認定標準經行政院環境保護署於 98 年 12 月 2 日環署綜字第 0980108239 號函修正第 31 條內容，已將原第 6 目規定刪除。上開認定標準自 96 年 12 月 28 日修正公布第 31 條第 21 款規定期間，本案處於擬訂都市計畫草案階段，尚未辦理區段徵收，並無該條款規定具「區段徵收」之開發行為。且本案都市計畫係於 100 年 2 月 24 日核定，是被上訴人核准徵收之時間係於行政院環保署 98 年 12 月 2 日修正其認定標準第 31 條規定後，其修正內容已將該款規定予以刪除，自無該規定之適用，是上訴人上開主張，即有誤解。又依司法院釋字第 425 號解釋及土地法第 212 條第 2 項規定，可知徵收乃是政府為特定公共利益之需「取得」私有土地之方法，並非為建築開發之行為，與環境影響評估法第 5 條所定之工廠設立等實體建築之「開發行為」有間。此觀諸開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 25 條第 4 項及第 5 項規定自明。因此，被上訴人核准區段徵收之個別處分應無環境影響評估法等相關法規之適用，惟是否屬其他與

本案開發新社區及進行高速鐵路彰化車站特定區事件有關行政程序所應審酌，則屬另一問題。從而，上訴人主張本件於原處分作成前應實施環境影響評估，委非可採。(八)政府設置高速鐵路，首重快速及便利性，高鐵彰化車站設站後，非僅車站站體即可營運，仍須仰賴聯外道路系統及周邊公共設施服務（如停車場、廣場、轉運設施及水電等公用設備等）之配合，才得使車站順利通車營運。另設站後若無周邊公共設施配合，相關產業則無進駐投資之意願，都市發展將雜亂無章，屆時再辦理區段徵收將阻力更大。本案高鐵彰化車站特定區公共設施部分規劃有公園用地、園道用地、綠地用地、廣場用地兼供停車場使用、污水處理廠用地、電路鐵塔用地、高速鐵路用地及道路用地等公共設施，總面積達 56.35 公頃（占全區 183 公頃約 30%），顯見本案特定區段徵收案確實與高鐵彰化站之設立有不可分離及相輔相成之關係，實具有公益性及必要性。另本案原承接「彰化國家花卉園區整體發展計畫」之指導以高鐵彰化車站設站、花博會場再利用計畫及彰化大湖等重要建設附近為主要產業發展核心區，並配合各項重大建設計畫之進行，及協助既有花卉產業基礎之轉型與整合，將帶動彰南地區發展之成長，有新訂「彰南花卉園區（含高鐵彰化車站）特定區計畫」申請書可稽。據此，被上訴人區域計畫委員會同意新訂特定區計畫申請案，參加人並據以辦理擬定特定區計畫，並經被上訴人都市計畫委員會會議審查通過。足見，系爭區段徵收處分係配合參加人以國家花卉城為發展定位，藉由各項重大建設發展並整合地區花卉產業，朝向生態及觀光休憩發展之公益目的。且本案特定區劃設之範圍，業已於被上訴人都市計畫委員會審議階段充分討論，並綜合考量相關法規規範、民眾意見、開發之急迫性及必要性後，決定將開發面積由約 984 公頃縮減至第一階段優先發展區約 204 公頃，實已綜合權衡判斷開發之必要性及民眾權益保障等事項，其具有公共利益及必要性，並符合比例原則。另上訴人所稱因地層下陷，官方已首度證實高鐵壽命只剩 10 年，如無法處理下陷問題，高鐵新增彰化站毫無實益乙節，僅是相關專家學者所提出之警告性用語，所稱毫

無實益應屬主觀臆測之詞，是上訴人所為之主張，尚非可採。  
。(九)本件被上訴人所為之系爭徵收處分，業已綜合權衡判斷開發之必要性及民眾權益保障等事項，具有公共利益及必要性，並符合比例原則，自無違反上訴人援引之內政部 99 年 7 月 26 日函釋意旨。況行政院 81 年 7 月 28 日台 81 內字第 26274 號函釋所揭示「因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，應辦理區段徵收」原則，乃係因農業區、保護區或非都市土地經過都市計畫變更為建築用地或整體開發後，往往造成地價大幅上漲，故為落實漲價歸公防止土地投機炒作及取得特定公共設施，並避免以往採用一般徵收方式造成地主暴利暴損之情形，爰規定特定狀況之都市計畫變更，應採區段徵收等整體開發方式辦理之原則，是該函釋規定實具有其政策目的及目標。另考量部分案件恐有無法實施區段徵收之特殊情形，行政院並以 91 年 12 月 6 日院台內字第 0910061625 號函發布「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為可建築用地時，應辦理區段徵收規定特殊案例之處理原則」，如符合面積該處理原則所舉特殊案例 8 種情形或專案報經行政院核准者，得於都市計畫委員會依法定程序審定其適當之開發或報經行政院核准後，改採其他適當之開發方式，免再辦理區段徵收。是可知，依都市計畫法及上開函釋，有關都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，開發方式之決定係屬都市計畫委員會之權責，其應視變更目的、個案條件、特定政策目的等，依法定程序審定其適當之開發方式，並載明於都市計畫書中，自與土地徵收條例第 4 條規定「得」辦理區段徵收之規定並無抵觸。上訴人主張舊函釋一律採區段徵收方式開發，顯有逾越土地徵收條例第 4 條等規定之嫌，洵非可取等由，判決駁回上訴人之訴。

六、上訴意旨略謂：(一)依司法院釋字第 409 號解釋理由書，及本院 98 年度判字第 475 號判決及 99 年度判字第 30 號判決意旨，被上訴人土地徵收審議委員會既屬行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款所稱之「參與行政處分作成之委員會」，自應依法及法治國家應遵守之原理原則，實質審查土地徵收案件，並作

成詳實會議紀錄以供檢驗。本院 101 年度判字第 953 號判決亦揭示徵收審議委員會必須就需用土地人提出之區段徵收計畫書內容、所附資料為具體核實之審查，藉以確認土地徵收處分是否符合法定程序，並無抵觸公益性原則、必要性原則及最小侵害人民權益原則等法治國原則，甚且興辦事業所造成之損害與欲達成目的之間無顯失均衡。另揭示，徵收審議委員會不得逕以內政部都市計畫委員會決議准予需用土地人先行辦理區段徵收為據，而自我免除應具體實質審查之職。然依被上訴人 99 年 6 月 9 日土地徵收審議委員會第 237 次會議紀錄以觀，平均每件土地徵收案審查時間為 5 分鐘，99 年 8 月 3 日土地徵收審議委員會第 240 次會議，每件平均審查時間為 3.6 分鐘，顯見被上訴人土地徵收審議委員會審查品質之粗糙。該會議紀錄僅記載審議本件區段徵收案之結果為「通過」，其審議之過程與通過之理由為何，並未有隻字載明，遑論據土地所有權人及利害關係人之意見衡量本件區段徵收案之合法性及必要性。然原審判決對被上訴人土地徵收審議委員會是否就本案為實質審查一事未予查明，甚至不附理由否准上訴人聲請調查徵收審議委員會錄音之調查證據聲請，顯有判決不備理由之疏失。縱認被上訴人可援引其都市計畫委員會 98 年 7 月 14 日第 710 次會議審查決議及專案小組建議意見，據為徵收審議委員會通過本件區段徵收處分合法性之擔保，然上開會議決議，亦未有隻字具體論述本件區段徵收案之公益性及必要性，仍不足以免除被上訴人徵收審議委員會具體實質審核土地徵收之職掌義務。(二)關於協議價購之流程及方式，應以不低於徵收補償費之價格協議辦理之，並應確實體認區段徵收係取得土地之最後手段，而非優先手段，參與協議之人員，應不厭其煩予以溝通、交涉，實務界亦已累積明確案例，認為徒具形式之協議價購程序違反正當法律程序（本院 94 年度判字第 1709 號判決、95 年度判字第 383 號判決及 96 年度判字第 2039 號判決、101 年度判字第 953 號判決意旨參照）。然依本件協議價購會議紀錄，可知本件參加人並未提出較法定徵收補償金額更高之數額與土地所有權人進行協議價購，參加人所謂協議價購仍是以「徵收當期之公告土地

現值」作為協議基準。又參加人故意將協議價購會議與區段徵收說明會安排在同一天，農民不諳相關法律知識，實根本無從知悉兩者有何異同。此外，參加人承辦人員在說明協議價購及徵收補償金額時，所提出之計算方式並無不同，且被徵收人對協議價購僅有接受或不接受之選擇，參加人並未提出其他取得之方式，不僅違反上開內政部 90 年 5 月 18 日函釋及判決意旨，致使協議價購流於形式，實已違反土地徵收條例第 11 條之規範意旨，更與比例原則及正當法律程序相悖。再者，參加人之協議價購係以遠低於市價之「公告土地現值」為標準，原審判決為掩飾行政機關之錯誤，竟謂直轄市或縣（市）政府依平均地權條例第 46 條規定所為之土地現值之公告，自應與一般正常交易價持相近云云，此結論之荒謬，足見原審判決確有理由不備之違法。(三)依土地徵收條例第 4 條第 2 項及都市計畫法第 52 條之規定觀之，土地徵收條例第 4 條第 2 項「不受都市計畫法第 52 條之限制」等語，應解釋為需用土地人依據土地徵收條例辦理區段徵收時，不受到已核定通過之原都市計畫限制，非為辦理區段徵收可在無都市計畫存在之前提下進行。又觀諸都市計畫法第 20 條第 1 項、第 21 條第 1 項之規定，可知都市計畫之核定及發布實施乃先後二階段之行政程序，並無可彼此互相取代。是土地徵收條例第 4 條第 2 項規定所謂「實施都市計畫」文字，自非可任意擴張解釋為包含「核定通過都市計畫」在內。況在明確性原則及比例原則下，土地徵收條例第 4 條第 2 項規定亦僅得解釋為都市計畫法第 21 條關於發布實施都市計畫時間點之例外規定，並無免除土地徵收程序必須先有核定通過都市計畫存在，以作為土地徵收公益性擔保之意涵。然原審判決認為本件先行區段徵收無庸核定通過都市計畫存在為前提，顯有解釋及適用法規重大違誤之情。(四)系爭特定區計畫中有新社區興建之開發利用，符合開發行為認定標準第 25 條第 1 項第 1 款第 8 點及第 9 點之規定，應辦理環境影響評估。系爭特定區計畫之擬定既屬於環境影響評估法所指開發行為，則開發單位及參加人自應依環境影響評估法第 7 條規定，向被上訴人申請系爭特定區計畫新訂都市計畫許可時，檢具環境影響說明書，

由被上訴人轉送環保署審查，然本件迄原審言詞辯論終結時，均未見開發單位即參加人提出環境影響評估審查。而系爭特定區計畫之核定與本件區段徵收乃分屬前後行政處分之多階段行政程序，區段徵收處分之合法前提係附麗於系爭特定區計畫許可之合法，然因系爭特定區計畫自始未送環境影響評估審查，其許可效力依環境影響評估法第 14 條規定而無效，則本件區段徵收處分自亦具重大瑕疵而應予撤銷。詎原審判決認定系爭特定區計畫之擬定，非屬環境影響評估法所指開發行為，無需辦理環境影響評估，及區段徵收僅為政府取得私有土地之方法，非為建築開發行為，與環境影響評估法所定之工廠設立等實體建築之開發行為有間云云，自有判決違背法令情事。(五)依司法院釋字第 409 號解釋理由書及行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款之規定，處分理由之記載，必須使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因，土地徵收為嚴重侵害人民財產權之行政處分，行政機關更需詳盡記載區段徵收審議通過之理由，徵收是否符合公益性及必要性之說明，參採哪些土地所有權人陳述之意見及區段徵收範圍勘選原則等裁量斟酌之因素，始符正當法律程序之要求。然都市計畫法第 19 條關於應說明事項之規範並不周全，被上訴人爰於 100 年 4 月 20 日以台內營字第 10008025567 號函發布「都市計畫草案以區段徵收方式辦理開發應行注意事項」，規定公開展覽說明會通知方式及應說明事項等，另於 99 年 12 月 29 日台內地字第 0990257693 號函發布「申請徵收前需用土地人舉行公聽會與給予所有權人陳述意見機會作業要點」，規定公聽會應說明事業計畫之公益性、必要性、適當性、合法性及對土地所有權人及利害關係人之意見回應及處理方式。是以不能僅以現行粗糙之說明會程序及內容，即率以作為判斷土地所有權人已知悉處分作成理由之據。本件說明會雖有土地權利關係人出席簽到，惟出席人數與全體之土地被徵收人相較，實難認已足達到相對人或利害關係人皆可充分得知本案相關訊息程度。且參加人刊登之報紙並非市場佔有率前四大報，其印製位置及字體均非一望即知。原審判決並未責成被上訴人及參加人證明相對人或利害關係人在本件區段徵收處

分作成前已充分知悉，僅以臆測方式「應無待核准機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由」為理由，顯有違經驗法則，致有理由不備之情形。再者，行政機關並無法以人民之陳述意見，免除自己作成行政處分需記載理由之義務，原審判決以人民陳述意見之此，代行政機關作成土地徵收處分之理由及法令依據之彼，顯有嚴重論理及認定事實之違誤。況協議價購暨區段徵收說明會之資料，其內容不足以作為區段徵收處分已盡說明處分合目的性、正當性及滿足比例原則之擔保，原審判決僅以說明會資料之存在事實，臆測行政機關已充分說明作成土地徵收處分之理由，實有判決不適用法規或適用不當及理由不備之違背法令云云。

七、本院按：(一)土地徵收係國家因公共事業或其他由政府興辦以公共利益為目的事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以強制取得之謂；所稱「區段徵收」，係指對一定區域內之私有土地為全部徵收後，再重新規劃、整體開發之綜合性土地改良事業（土地徵收條例第4條立法理由參照）。經由強制徵收，被徵收土地（或土地改良物）應受之補償費發給完竣或核定發給抵價地後，直轄市或縣（市）主管機關即應通知土地權利人或使用人限期遷移完竣，逾期未遷移者，由直轄市或縣（市）主管機關或需用土地人依行政執行法執行。是知，土地徵收，乃國家對受憲法保障之人民財產權所為具目的性之強制侵害，係國家為實現所欲興辦公共事業之公益的最後不得已措施，故其徵收，無論一般徵收或區段徵收，除應確實遵守相關法律規定之徵收要件及程序外，並應符合憲法第23條及行政程序法第7條規定之必要性與比例原則，俾所欲實現之公益暨現存續中之公益與私益維護得以兼顧。申言之，徵收私有土地應具備：1.公益性：因興辦公共事業而徵收私有土地，有助於該公共事業公益目的之達成。2.必要性：上開公共事業所欲達成之公益目的，其事業用地之取得，應先以協議價購或聯合開發、設定地上權、捐贈等與所有權人協議方式為之，協議不成，始予強制徵收。3.符合比例原則：因興辦公共事業徵收私有土地所欲達成之公益目的，與徵收強制剝奪人民財產造成人民財產權

損害之私益及未徵收所維持之公益中利益，相互權衡輕重後，確認因興辦公益事業所造成之損害與欲達成目的之利益並無顯失均衡之情形，始符合憲法第 23 條及行政程序法第 7 條規定之比例原則，其強制徵收私有土地，始為適法。(二)依 101 年 9 月 1 日修正施行前土地徵收條例第 15 條授權訂定之內政部土地徵收審議委員會組織規程（已於 101 年 3 月 3 日廢止，另內政部於 101 年 1 月 6 日發布土地徵收審議小組設置要點）第 7 條及第 9 條規定，土地徵收審議委員會「審議土地或土地改良物徵收或區段徵收有關案件時，得推派委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，或組成專案小組審核」、並得「邀請需用土地人或與徵收業務有關機關、人員列席說明」。準此，該委員會審議土地徵收案件，自應針就各該徵收案件之具體情形，核實審議需用土地人於申請徵收前已否確實踐行協議價購之程序？該土地徵收案件之徵收範圍是否為其事業所必需？是否就損失最少之地方為之？興辦事業所造成之損害與欲達成目的之利益有無顯失均衡？倘未落實審查上開所舉各項而徒具審議形式，其審議程序，即難謂適法。此參之 101 年 9 月 1 日修正施行之土地徵收條例第 13 條第 2 項規定，要求內政部審核徵收處分時，應審查諸如「是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理」、「該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用」等七項因素即明。(三)經查，本件參加人前申請「新訂彰南花卉園區（含高鐵彰化車站）特定區計畫案」時，經被上訴人區域計畫委員會 93 年 12 月 16 日第 152 次會議審查決議略以：原則同意，並請申請單位（參加人）於 3 個月內修正計畫書圖送被上訴人營建署查核無誤後，核發同意函等語，嗣被上訴人於 94 年 4 月 4 日同意本案新訂都市計畫，面積為 984.04 公頃；其後，參加人以高鐵站便捷交通區位優勢，配合鄰近觀光遊憩資源及彰化國家花卉園區建設計畫，發展觀光等產業，並建置金融、貿易、決策支援產業核心，爰依都市計畫法規定於 95 年 7 月 19 日至 8 月 18 日辦理公開展覽，並於 95 年 8 月 1 日至 3 日分別於北斗鎮公所、田中鎮公所、溪州鄉公所及社頭鄉公所辦理 4 場都市計畫說明會，復經被上訴人都市計畫委員會 97 年 11 月 18 日第 695

次會議議決縮減特定區計畫面積，其決議略以：考量高鐵彰化車站周邊地區之土地使用規劃較有急迫性及必要性，第一階段以縣府於本（第3）次專案小組會議中所提高鐵彰化車站周邊地區規劃實質之土地使用分區及公共設施用地（面積約203.9346公頃）部分，先行擬訂特定區計畫，至其餘第二種及第三種農業區部分另案擬訂特定區計畫或維持非都市土地，並請參加人重新辦理公開展覽及說明會等語；而參加人旋依前開決議於98年3月23日至4月23日重新辦理公開展覽，並於98年4月6日至7日分別於田中鎮公所、社頭鄉公所、北斗鎮公所及溪州鄉公所辦理4場都市計畫說明會在案，被上訴人都市計畫委員會於98年7月14日第710次會議審議通過，決議請參加人依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收，並依土地徵收條例第20條第1項、第3項規定發價完成後，再檢具變更主要計畫書、圖報由被上訴人逕予核定後實施。另參加人提經被上訴人都市計畫委員會98年7月14日第710次會議審查決議略以：「本案除下列各點外，其餘准照參加人98年6月30日府建城字第0980154006號函送之計畫書、圖及本會專案小組初步建議意見通過，並退請該府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。一、原則同意彰化縣政府於本次會議所提之區段徵收可行性評估報告，並請縣府依本會專案小組建議意見（六）繼續辦理。」至專案小組建議意見（六）略以：「本案若經委員會審議同意以區段徵收方式辦理，請參加人依下列方式辦理：1. 請參加人另依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收，俟彰化縣都市計畫委員會審定細部計畫及符合土地徵收條例第20條第1項、第3項但書規定後，再檢具變更主要計畫書、圖報由被上訴人逕予核定後實施；如無法於委員會審議通過紀錄文到3年內完成者，請參加人於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。2. 委員會審議通過紀錄文到3年內未能依照前項意見辦理者，仍應維持現行非都市土地，惟如有繼續開發之必要，應重新依都市計畫法定程序辦理檢討變更。」嗣參加人即依前開都市計畫審定內容及被上訴人都委會附帶決議，以99年6月2日府地價字第0990134158號

函檢具土地徵收條例第 38 條規定之區段徵收計畫書、圖，申請區段徵收面積 174.24 公頃，並一併徵收範圍內公、私有土地上之私有土地改良物，案經提送被上訴人土地徵收審議委員會 99 年 6 月 9 日第 237 次會議審議通過，被上訴人並以 99 年 6 月 17 日內授中辦地字第 0990724729 號函核准徵收；後因修訂本案都市計畫細部計畫有關區段徵收剔除原則，參加人於 99 年 7 月 21 日檢具修訂後本案區段徵收計畫書、圖等相關資料，報經被上訴人土地徵收審議委員會 99 年 7 月 28 日第 240 次會議審議通過，被上訴人復以 99 年 8 月 5 日內授中辦地字第 0990725140 號函核准在案，參加人隨即於 99 年 11 月 1 日以府地價字第 0990277892A 號公告，並以同日府地價字第 0990277892B 號函通知各所有權人等情，為原審所確定之事實。足見本件都市計畫之擬訂業經各級都市計畫委員會依法審查完竣，且經被上訴人都委會附帶決議需先行辦理區段徵收，俟彰化縣都市計畫委員會審定細部計畫及依土地徵收條例第 20 條補償費發放完竣後，再檢具主要計畫書、圖報由被上訴人逕予核定後實施，符合土地徵收條例第 4 條第 2 項規定之情形，業經原審法院論述甚詳，上訴人主張本件區段徵收不合土地徵收條例第 4 條第 2 項之規定云云，尚非可採。另依首揭說明，區段徵收，係指對一定區域內之私有土地為全部徵收後，再重新規劃、整體開發之綜合性土地改良事業，足見區段徵收之本質為開發，然土地徵收條例既將區段徵收規定為取得私有土地之一種方法，則於區段徵收階段，自無需再依環境影響評估法之規定通過環境影響評估之審查，上訴人主張於區段徵收階段，仍需通過環境影響評估之審查云云，仍非可採。

(四)惟按，土地徵收條例第 11 條規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」該規定之意旨即在盡溫和手段以取得公共事業所需之土地，避免強制剝奪人民之財產權，達成最少損害之原則。因此，需用土地人於辦理協議價購或以其他方式取

得公共事業所需土地時，自應確實踐行該條所定協議之精神，不得徒以形式上開會協議，而無實質之協議內容。在以區段徵收方式取得用地者，雖土地所有權人得選擇領取補償費，亦得申請發給抵價地，但需用土地人仍應依土地徵收條例第 48 條之規定準用同條例第 11 條之規定，於申請徵收前，與土地所有權人進行協議價購或以其他方式取得之程序。經查，本件參加人於申請徵收前，固有與所有權人進行協議價購程序，然依卷附 99 年 4 月 19 日、21 日之協議價購會議紀錄所示，係以「徵收當期之公告土地現值」為協議價購金額，而該金額與徵收補償金額相同，足見參加人僅提出與徵收補償之金額進行價購協議。又依會議紀錄雖載明「於協議價購期間土地所有權人自願按公告土地現值之價格出售者，免繳納土地增值稅；……。土地分割暨分筆登記費用、產權移轉登記費用、印花稅、契稅、鑑界費及代書費則由縣府負擔。」等語，然依土地稅法第 39 條第 1 項、第 3 項分別規定：「（第 1 項）被徵收之土地，免徵其土地增值稅。……（第 3 項）依法得徵收之私有土地，土地所有權人自願按公告土地現值之價格售與需地機關者，準用第 1 項之規定。」足見土地所有權人如有土地稅法第 39 條第 3 項規定之情形，免徵土地增值稅。因此，上揭協議價購內容免徵土地增值稅實係本於土地稅法之規定，尚難成為協議價購之實質內容。又在徵收土地情形，依土地登記規則第 99 條規定，直轄市或縣（市）政府應於補償費發給完竣後 1 個月內，檢附土地清冊及已收受之相對權利書狀，囑託登記機關為所有權登記，並無繳納登記等規費之情事，因此，在協議價購之情形，如係以徵收補償費相同之金額進行價購協議時，又令土地所有權人負擔此登記等規費，顯然較徵收更不利於土地所有權人，自不合協議價購之本旨。因此，協議價購之內容雖載明登記規費由彰化縣政府負擔，對土地所有權人而言，其結果與徵收並無二致，足見此等協議價購之內容與徵收補償之內容並無不同。又查，依上開卷附協議價購會議紀錄所載，有土地所有權人建議以市地重劃方式辦理開發（見原審卷第 172、173 頁），然參加人於答覆時，均以「舊函釋」為據，認應以區段徵收方

式辦理。對於土地所有權人建議以其他方式取得土地部分，參加人如何處理，則未見載於會議紀錄。又本件申領抵價地比例雖達徵收私有土地總面積之 66.09%，但究其原因，係土地所有權人希望參與區段徵收，藉以申請領取抵價地，共享高速鐵路彰化車站特定區整體發展之開發利益？抑因參加人未具體落實協議價購所致？仍有疑義，因此，尚難據此即認定參加人已具體落實協議價購之程序。從而，上訴人主張該協議價購程序僅具形式而無實質意義，尚非全然無據。則參加人在協議價購時是否已為實質之協議，亦即有無考慮以其他方式取得用地，或對於土地所有權人建議以市地重劃方式取得土地，是否於詳為斟酌後，認為不可採行，始以與徵收補償相同之金額進行協議價購等情，即有探究之餘地。被上訴人土地徵收審議委員會自應本其職掌，就參加人是否有具體落實協議之程序予以調查、審議，詎僅以參加人有為協議價購之程序，即認該協議價購之程序於法無違，自有未洽。原審法院未遑查明，逕予維持，尚嫌速斷。(五)復查，本案特定區計畫屬新訂都市計畫案，規劃中將執行包括開發新市鎮、產業專區之開發行為，雖該開發案業經被上訴人之區域計畫委員會審查通過，然於申請開發非都市土地時，被上訴人之區域計畫委員會對土地利用所為利益之衡量，與於徵收階段，被上訴人之土地徵收審議委員會應衡量徵收之公益性、必要性及符合比例原則等，目的並不相同，因此，尚難以於申請開發時所已為之衡量逕作為徵收階段之擔保。本件上訴人於原審主張系爭土地為特定農業區土地，依區域計畫法施行細則第 13 條第 1 款規定為優良農地，屬必須加以特別保護而劃定者，故將特定區農業土地變更為非農業使用，影響所及將連帶變更農業生產用地之完整性，農業發展條例第 10 條第 1 項賦予農業主管機關之同意權，本案被上訴人及參加人均未提出任何系爭特定區農業土地變更使用「不影響農業生產環境之完整」之評估資料，足見本案系爭特定區農業土地並不具備實質變更為非農業使用；及我國目前糧食自給率過低、糧食安全即等同國家安全之情勢下，本案土地既屬區域計畫法施行細則規定需嚴加保護之特定農業區，則自有就

人民糧食安全之重要公益，針對本案區段徵收處分之必要性，為更嚴格之審查云云。原審法院以上開新訂都市計畫階段，參加人已按被上訴人區域計畫委員會專案小組意見就本案未來對農業生產環境之影響函詢農委會，並依據該會函復內容將審核意見送被上訴人供區域計畫委員會審議參考，嗣參加人提出申請書，報經被上訴人區域計畫委員會審議通過，並經被上訴人核定在案，自己發生新訂都市計畫處分之效力為由，而從行政處分之構成要件效力觀點，認被上訴人延續前已審定之「新訂彰南花卉園區（含高鐵彰化車站）特定區計畫」辦理區段徵收，自無須再重複踐行應於區域計畫及都市計畫規劃審議階段辦理之縣（市）農業主管機關同意變更使用程序，駁回上訴人關於前述將特定區農業土地變更為非農業使用時，應得農業主管機關同意之主張。然對於被上訴人土地徵收審議委員會於審查系爭徵收案時，對於徵收所欲達成之公益與未徵收維持農用之糧食安全公益間之利益是否有為衡量，則未於判決理由內予以敘明。且依前述說明，尚不得以於申請開發系爭非都市土地時，被上訴人區域計畫委員會對系爭農地開發所為上揭利益衡量，作為被上訴人土地徵收審議委員會於審查系爭徵收案時，對於徵收所欲達成之公益與維持農用之糧食安全公益間利益衡量之擔保。又為提高國家糧食安全，因此，確保農業永續發展，促進農地合理利用，自屬必要，故徵收土地，應儘量避免耕地（101年6月27日刪除前之土地徵收條例施行細則第2條及101年9月1日增訂施行之土地徵收條例第3條之1第1項規定參照）。經查，系爭土地，面積合計174.0969公頃，其中百分之97屬「特定農業區」土地，為原審所確定之事實，而所謂「特定農業區」，依區域計畫法施行細則第13條第1款規定，係指優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者而言。足見系爭土地之徵收係以犧牲屬於特定農業區之優良農地為代價，而該特定農業區農地如原本即種植農糧，則值此世界糧食短缺，國家重視糧食自足之時，被上訴人於核准徵收時，自應針對此二者之公益為衡量，必須徵收所帶來之公益遠大於維持農用所保護

之公益及土地所有權人之私益時，其徵收始符合比例原則（101年9月1日增訂施行之土地徵收條例第3條之2第2款參照）

。被上訴人土地徵收審議委員會於審議時，自應對上揭情形為衡量，詎依卷內所附相關資料，並未見被上訴人土地徵收審議委員會有就此利益為衡量，且此關涉原處分是否合法，原審法院於審理時，自應針對被上訴人土地徵收審議委員會是否有就此公益間為衡量，予以探究，以判斷原處分是否有違誤，詎竟未為論述，即認被上訴人所為之系爭徵收處分，業已綜合權衡判斷開發之必要性及民眾權益保障等事項，具有公共利益及必要性，並符合比例原則等情，仍嫌速斷。(六)綜上所述，原審判決既有如上之違誤，上訴人據以指摘原判決此部分違誤，求為廢棄，為有理由，惟因本件尚有如上之事實未明，本院無從據以判決，爰將原判決廢棄，由原審法院重為審理後，另為適法之判決。又上訴人主張系爭特定區計畫未經環評審查，依環境影響評估法第14條之規定，其許可開發行為無效，並影響本件區段徵收處分之合法性乙節，因系爭特定區計畫之開發非屬本件審理範圍，且依卷內相關資料並無上訴人等利害關係人對系爭特定區計畫之開發許可為爭訟，若在可爭訟而未爭訟之情形，能否仍謂影響本件區段徵收處分之合法性，即有疑義，此關係上訴人此部分之主張是否足採，案件既經廢棄發回，原審法院應針對此部分併予查明，附此敘明。

八、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中華民國 102 年 6 月 15 日

最高行政法院第六庭

審判長法官 廖 宏 明

法官 林 文 舟

法官 江 幸 垠

法官 陳 國 成

法官 侯 東 昇

以上正本證明與原本無異

中 華 民 國 102 年 6 月 17 日

書記官 葛 雅 慎

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（102年1月至12月）第133-173頁