

裁判字號：臺中高等行政法院 101 年訴更一字第 47 號判決

裁判日期：民國 103 年 01 月 03 日

裁判案由：區段徵收

臺中高等行政法院判決

101年度訴更一字第47號

102年12月12日辯論終結

原 告 陳文彬
陳輝成
陳蘇玉英
陳秀琴
陳輝全
朱樹（兼朱馮敏之承受訴訟人）
朱炳坤（兼朱馮敏之承受訴訟人）
朱炳進（兼朱馮敏之承受訴訟人）
朱炳文（兼朱馮敏之承受訴訟人）
彭秀春
邱獻毅
邱大明
邱大成
葉仁岳
葉仁寬
葉美琴
葉仁貴
葉秀桃
柯成福
黃福記
黃坤裕
黃坤義
黃坤麟
林昭平
楊苗堂
翁月娥
陳輝章
甲○○

上 一 人
法定代理人 陳輝章
邱玉君

共 同
訴訟代理人 詹順貴 律師
複代理人 林育丞 律師

共 同
訴訟代理人 李明芝 律師
被 告 內政部
代 表 人 李鴻源
訴訟代理人 林慶玲
何憲棋
劉雅惠
參 加 人 苗栗縣政府
代 表 人 劉政鴻
訴訟代理人 陳水生
洪春誠
張智宏律師

上列當事人間因區段徵收事件，原告不服行政院中華民國99年5月14日院臺訴字第0990097540號訴願決定，提起行政訴訟，經本院以99年度訴字第315號判決，原告不服，提起上訴，經最高行政法院以101年度判字第953號判決廢棄發回，本院更為判決如下：

主 文

訴願決定及原處分關於徵收原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記所有如附表1所示之土地及原告朱樹、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、翁月娥、楊苗堂所有如附表3所示之土地改良物部分均撤銷。

確認原處分關於徵收原告彭秀春、柯成福、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、翁月娥、楊苗堂所有如附表4所示之土地改良物部分為違法。

原告其餘之訴駁回。

本審及發回前上訴審之訴訟費用，除確定部分外由被告負擔二分之一，餘由原告陳文彬、陳輝成、陳蘇玉英、陳輝全、陳輝章、甲○○、陳秀琴、葉仁岳、葉仁寬、葉仁貴、葉美琴、葉秀桃、林昭平、邱獻毅、邱大明、邱大成、朱炳坤、朱炳進、朱炳文、朱樹負擔。

事實及理由

一、程序事項：按行政處分已執行者，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置，行政訴訟法第196條第1項定有明文。前揭條文所定回復原狀之必要處置，係法院為撤銷行政處分判決時，經當事人之聲請，並認為適當者，始得為之；是當事人僅有促請法院審酌回復原狀之必要處置，至於如何為必要處置始為適當，應由法院判決撤銷行政處分時予以裁量，不受當事人之主張拘束。本件原告起訴時原聲明「訴願決定及原處分關於原告部分均撤銷」，嗣於民國（下同）102年8月6日及101年12月9日以言詞辯論意旨狀，經2次變更聲明，最後訴之聲明為「1.先位聲明：(1)訴願決定及原處分關於附表1、附表2、附表3及附表4所示之範圍均撤銷。(2)被告

及參加人應將原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記如附表1所示之土地回復原狀並返還予各該原告，及將原告彭秀春、柯成福、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、翁月娥、楊苗堂如附表4所示之土地改良物與生活機能部分予以重建並回復原狀。2.備位聲明：(1)訴願決定及原處分於附表1、附表2及附表3所示之範圍均撤銷。被告及參加人應將原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記如附表1所示之土地回復原狀並返還予各該原告。(2)確認原處分中徵收關於原告彭秀春、柯成福、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、翁月娥、楊苗堂等如附表4所示之部分違法。」經查，原告將原訴之聲明改列為先位聲明第1項（僅因部分原告撤回訴訟而調整人數，並列表區分附表2為原告陳文彬、陳輝成、陳蘇玉英、陳輝全、陳輝章、甲○○、陳秀琴、葉仁岳、葉仁寬、葉仁貴、葉美琴、葉秀桃、林昭平、邱獻毅、邱大明、邱大成、朱炳坤、朱炳進、朱炳文及朱樹等20人〈下稱陳文彬等20人〉被徵收土地及其上土地改良物坐落位置，附表1為原告彭秀春、柯成福、黃福記之土地及朱樹位於苗栗縣○○鎮○○段中大埔小段73-39地號之土地，附表3為原告朱樹、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、翁月娥、楊苗堂未被拆除之土地改良物、附表4為原告彭秀春、柯成福、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、翁月娥、楊苗堂等已拆除之土地改良物），並因原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記等4戶之部分土地改良物已於102年7月18日遭參加人強制拆除執行，乃依行政訴訟法第196條第1項規定，合併請求被告及參加人應將原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記如附表1所示之土地回復原狀並返還予原告，及將原告彭秀春、柯成福、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、翁月娥、楊苗堂如附表4所示之土地改良物與生活機能部分予以重建並回復原狀等，列為先位聲明第2項，依上說明，僅係聲請本院於判決撤銷原處分及訴願決定時，命被告為回復原狀之處置，非屬訴之追加，且於法尚無不合，應予准許。被告認原告上述回復原狀之聲請係屬訴之追加，且陳稱不予同意，容有誤會。另原告追加備位聲明部分，按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。」、「撤銷訴訟進行中，原處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，於原告有即受確認判決之法律上利益時，行政法院得依聲請，確認該行政處分為違法。」為行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款、第5款、第196條第2項定有明文。經查，原告備位聲明第1項與先位聲明第1項請求撤銷訴願決定及原處分關於原告部分，及第2項請求回復原狀部分相同，僅因就原告彭秀春等4戶土地改良物之

徵收處分如附表4部分，已因拆除執行而無回復原狀之可能，爰依行政訴訟法第196條第2項規定追加為備位聲明第2項，被告雖不同意原告為訴之追加，惟本院審酌其請求之基礎仍係主張原處分違法之事實，並無增添其他事實，顯與原起訴之聲明均基於同一基礎事實而請求，調查之事證可予援用，於被告之防禦尚無重大影響，且倘如附表4所示土地改良物已因執行而無回復原狀之可能，而有受確認判決之法律上利益時，行政訴訟法第196條第2項亦規定訴訟中可由撤銷訴訟變更為確認行政處分違法訴訟，核與前揭行政訴訟法第111條第3項第2款、第5款規定情形相符，應認其追加適當，爰予以准許，合先敘明。

二、事實概要：本件參加人為開發新社區及因應新竹科學園區竹南基地（下稱竹科竹南基地）周邊地區發展需要，檢具區段徵收計畫書、圖等，報經被告以98年4月14日內授中辦地字第0980724263號函核准徵收苗栗縣○○鎮○○段中大埔小段78-1地號○○○鎮○○段○○號等852筆土地，面積124.61公頃，及一併徵收區段徵收範圍內公、私有土地之私有土地改良物，交由參加人於98年4月21日以府地權字第09800653315號公告，同日並以府地權字第0980065018號函知各所有權人。原告不服，於98年7月2日向參加人提起訴願，經參加人移送被告，嗣經被告以：原告不服參加人98年4月21日府地權第0000000000號函部分，以98年7月15日台內訴字第0980132783號函復「□查本件徵收補償訴願案，參考臺北高等行政法院96年度訴字第241號判決意旨，應視為異議申請案，請貴府依土地徵收條例第22條規定處理。」就原告不服被告98年4月14日內授中辦地字第0980724263號函核准徵收案，依訴願管轄規定，移請行政院審理，嗣經行政院訴願決定駁回。原告不服，對被告98年4月14日內授中辦地字第0980724263號函核准徵收處分（下稱原處分）、行政院訴願決定、參加人98年4月21日府地權字第09800653315號公告提起行政訴訟，經本院99年度訴字第315號判決駁回，原告就駁回請求撤銷行政院訴願決定及被告原處分部分不服，提起上訴，經最高行政法院以101年度判字第953號判決廢棄原判決，發回本院更為審理。

三、本件原告主張：

（一）最高行政法院101年度判字第953號判決發回意旨，指被告土地徵收審議委員會（現名稱變更為土地徵收審議小組）第210次會議未就系爭徵收案之實體及形式要件逐一審議、判斷，未審酌是否合於公益性、必要性，逕自作成「通過」之決議，顯流於形式而未落實實質審議之功能，原處分有重大程序之違法，而應予撤銷：

1. 依司法院釋字第513號、第409號解釋、行政程序法第4條、第7條、土地法第208條、土地法施行法第49條、土地徵收條例施行細則第2條第2項等規定，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」，係指於一定區域內之土地，予以重新規劃、分宗整理，而為全區土地徵收之綜合性土地改良事業。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，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。而以協議方式取得事業用地，除能順利並迅速完成興辦之事業外，且可促進社會祥和、避免人民抗爭、減少社會成本，增進人民對政府之信賴與整體社會之利益。是以協議取得事業用地，成就「政通人和」，亦屬整體社會公益之內涵。又土地徵收條例第11條規定協議價購或以其他方式取得程序，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，需地機關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，否則即與正當法律程序有違（最高行政法院96年度判字第1442號判決參照）。(3)符合比例原則：維護農業生產環境之完整，確保農業「永續發展」，促進農地合理利用，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，為政府有關農業政策之公益措施，落實該農業政策，有助於提高國家糧食安全與農業土地資源維護之公共利益，故徵收土地，應儘量避免耕地（農業用地）。又保障人民財產權「存續狀態」之使用、收益及處分，與個人自由、發展人格及維護尊嚴，具有實質之關聯；而人格尊嚴之維護，乃民主憲政國家施政之指針與目標。從而，因興辦公共事業徵收私有土地所造成減少耕地（農業用地）以及剝奪人民私有財產存續狀態所生被強制徵收人生命、身體、財產、強制遷移等居住遷徙自由之損害，與公共事業之公益目的相互權衡輕重後，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，亦即符合憲法第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。

2. 復依土地徵收條例（101年修正公布施行前之法律）第14條、第15條、內政部土地徵收審議委員會組織規程第7條、第9條及第10條規定，土地徵收審議委員會係因「徵收私有土地，關係人民財產權益甚鉅，為保障私有財產權益」而設，在審議土地徵收時，自應就各該徵收要件之具體情形，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？具體審查徵收案公益性、必要性及是否合於比例原則，並作成紀錄，送交被告辦理，倘未落實審查上開所舉各項而徒具審議形式，且未載明於會議紀錄者，其審議程序即難謂適法。
3. 系爭徵收處分載稱：「主旨：貴府為開發新社區及因應竹科竹南基地周邊地區發展需要，申請區段徵收貴縣○○鎮○○段中大埔小段78-1地號○○○鎮○○段○○號等852筆土地，面積合計124.61公頃，並一併徵收區段徵收範圍內公、私有土地之私有土地改良物乙案，復請查照。說明：……二、本案經提送本部土地徵收審議委員會第210次會議審議通過，准予辦理區段徵收。」顯見被告作成系爭處分，係以被告所設土地徵收審議委員會第210次會議為據，然據該次會議紀錄僅記載審議結果為「通過」，隻字未提本案所欲促進之公共利益及徵收之必要性為何，亦未載明其審議、討論過程與通過之理由為何，故從上開會議紀錄之記載內容，並無法據以審查該委員會審議系爭土地徵收案時，已否就前開所列構成徵收之程序與實質要件，予以審議、判斷。
4. 從參加人98年3月26日府地權字第0980048932號函申請被告核准系爭區段徵收案，所檢送之「區段徵收計畫書」來看，該計畫書作為土地徵收審議委員會判斷徵收是否合於實質及程序要件之文件，卻僅粗略記載「因應新竹科學園區竹南基地發展、創造優質產業環境為由」作為區段徵收之原因，未具體記載本案區段徵收之公益性及必要性為何，並未就其「興辦之系爭特定區事業所欲達成之公益」與「徵收特定區內農地重劃區對政府農業政策維護之公益」及「徵收範圍內土地暨土地改良物所有權人私益」之影響，予以分析、比較及權衡利益輕重，在此情形下，被告土地徵收審議委員會第210次會議未就系爭徵收案之實體及形式要件逐一審議、判斷，未審酌是否合於公益性、必要性，逕自作成「通過」之決議，顯流於形式而未落實實質審議之功能。又參加人於上揭第210次會議製作之投影簡報之書面資料亦同樣僅簡略記載辦理徵收之情形，未具體記載本案區段徵收之公益性及必要性。
5. 況依該區段徵收計畫書所載，系爭區段徵收私人所有面積為124.61公頃，供農業使用之面積多達80.52%；農地重劃區之土地占系爭區段徵收土地之76.46%，面積合計1,033,423

平方公尺。故被告土地徵收審議委員會審議系爭區段徵收案時，有無就徵收之範圍是否為需用土地人系爭特定區事業所必需？於不妨礙徵收目的之範圍，是否已就損失最少之地方為之？有否盡量避免耕地（農業用地）？藉由開發系爭特定區之完善公共設施及生活服務機能的提供所創造之優質產業暨生活環境，與前開維護農業生產環境之完整、確保農業永續發展、促進農地合理利用、增進農民所得及福利暨國家糧食安全等政府有關農業措施之公益，並就系爭區段徵收範圍影響所及之土地暨土地改良物所有權人1,039人的財產存續狀態私益間，相互權衡輕重，是否顯失均衡等情，予以斟酌、審議？且最高行政法院發回意旨亦指出，從上揭第210次會議紀錄以觀，該次審議之徵收案件共35件，開會時間為98年4月8日上午9時30分，散會是中午12時整。平均一件案件僅有4分鐘之審查時間，4分鐘之審議時間其實連基本資料、需地機關主張之事由及理由皆不足以釐清，遑論「實質討論」及「具體審酌」本案區段徵收是否具備合法性及合理性，並權衡徵收所欲達成之公益及原告等每一筆土地及土地改良物所有權人之利益，足證該次會議未盡實質審查之權責。此亦有土地徵收審議委員會委員范姜真嫻、陳明燦、賴宗裕及顏愛靜深感無奈，於102年8月20日於蘋果日報撰寫「內政部土徵審議小組4位委員的公開信-大埔撼政權-官員還在推」一文供參，明白指摘內政部土地徵收審議委員會審議時之缺失，因該4位委員亦為上揭第210次會議之委員，請求通知渠等4人查明該次會議之開會經過。另提地政學者鍾麗娜根據自身參與土地徵收條例修正草案審查會議之經歷，撰寫「夜宿凱道豈是農民的宿命！從土地徵收條例修法探究土地徵收之結構性問題」乙文供參，其內容提出土地徵收審議委員會淪為橡皮圖章，未實質審議公益性及必要性之事實，及提供上揭顏愛靜、范姜真嫻、賴宗裕、陳明燦委員於地政學訊第25期分別撰文「從土地徵收審議省察相關議題」、「解讀土地徵收之公共利益」、「土地徵收制度的改革還有一段艱難的路要走」、「土地徵收、公共利益意涵及其衡斷機制-德國法觀察」等，其指出目前徵收浮濫、徵收公益未被實質審查及徵收公共利益如何判斷等相關問題供參。而101年行政院研究發展考核委員會委託研究「我國土地徵收制度之評估」，調查顯示，超過87%之受訪者認為土地徵收審議委員會之審議流於形式。

6. 最高行政法院發回意旨指摘「尚未落實審查上開所舉各項而徒具審議形式，其審查程序，即難謂適法」之命題，與最高行政法院102年度判字第120號判決就環境影響評估審查委員會之審議程序與法治要件，存有異曲同工之處，是關於土地徵收審議委員會同樣係採取「合議制」方式作成意思決定，須以「普通多數決原則」及「表決方式」通過決議，若委員僅為書面資料之形式審查及個別表示意見，合議制精神將蕩

然無存。被告於102年9月24日準備程序時自承土地徵收審議委員會第210次會議未經表決，顯違反行為時內政部土地徵收審議委員會組織規程第6條之規定，具有重大違法瑕疵。

7. 本案徵收之辦理原因為參加人「為開發新社區並因應竹科竹南基地周邊地區發展需要」，惟被告卻出於錯誤資訊及未充分審酌參加人所提報徵收資料，在「土地徵收案件初審意見表」中載明「本案苗栗縣政府係為開發新社區並配合高速鐵路苗栗車站特定區用地取得需要」而辦理區段徵收，並在初審意見中表示「本案經初審結果，尚符合相關法令規定，擬准予辦理」，初審階段顯基於錯誤之資料而為審查，土地徵收審議委員會第210次會議亦未糾正此錯誤，退回被告就此初審意見進行修正，足見土地徵收審議委員會第210次會議流於形式，未詳實審議。
8. 綜上，被告所提出「區段徵收計畫書」、「簡報檔」及「初審意見表」，對系爭徵收案之公益性、必要性及比例原則等事項之記載皆付之闕如，足見系爭徵收案之公益性及必要性未經土地徵收審議委員會確認。

(二)最高行政法院101年度判字第953號判決發回意旨，指出都市計畫委員會與土地徵收審議委員會所職掌事項不同，土地徵收審議委員會自應本其職掌，就需用土地人申請之系爭土地徵收案件是否合於前揭徵收私有土地之各項要件予以調查、審議、判斷，始稱適法，非可僅憑都市計畫業經都市計畫委員會審議通過、核定，作為通過系爭徵收案之理由：

1. 國內學者指出，都市○○○區段徵收之公共利益不同，不能以都市計畫委員會審議通過之內容，作為區段徵收公共利益之擔保，此有楊松齡「土地徵收之公共利益判斷」一文供參，學者更認司法院釋字第503號解釋文「固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件，踐行其程序，並遵照都市計畫之相關規定」等語，即含有將都市計畫與徵收之程序及公共利益區隔之意涵。學者劉如慧「都市計畫之附屬徵收-最高行政法院96年度判字第1442號判決評析」一文亦指出，土地徵收雖係都市計畫之工具之一，但能否採行，仍須視徵收之各項要件是否滿足而定，都市計畫不足以正當化徵收處分。都市計畫是以大範圍的整體空間作為規劃對象，從計畫觀點考量公共福祉，具有抽象性，計畫形成過程中並未考量個案徵收之各項要件是否具備。是以，都市○○○區段徵收之公共利益不同○○於區段○○○段實質審查徵收之公益性及必要性。
2. 發回意旨亦認為徵收階段應實質審查徵收處分是否合於比例原則，包括有無其他公有土地足供替代使用等，不能認上開事項（徵收之必要性等）屬都市計畫審議範圍，而逕認徵收處分合法。是以，徵收處分是否合於公共利益、比例原則及必要性，應於徵收階段須獨立判斷，非謂都市計畫審議通過後，即不必審查徵收階段的公共利益。

- 3.是以，本案雖經被告都市計畫委員會第689次會議審議通過，但不能以此作為系爭徵收處分公共利益之擔保，需於徵收階段具體審查徵收之公共利益，而土地徵收審議委員會第210次會議既未實質審議系爭徵收案之公益性、必要性及比例原則，已如前述，系爭徵收程序實有瑕疵難謂合法。
- 4.都市計畫著眼於土地利用之合理性為規劃，並不涉及私人土地權益之調和；而區段徵收之發動，都市計畫固為其原因之一，然徵收涉及人民財產權之嚴重侵害，因此特重私權保障之要件限制與調和，包括公益性、必要性、比例原則、最後手段性等要件，及最後尚有補償制度之調和。兩者固有先後順序，但非謂都市計畫通過，即取得徵收之正當性，否則將區段徵收制度併入都市計畫即可，又何須分設都市計畫委員會及土地徵收審議委員會？至於陳立夫論文之主張，非如被告所言，毫無保留認為都市計畫之通過，可作為區段徵收具備公益性之擔保，被告顯有誤導，此觀其論文略以：「有關新擬定及通盤檢討變更之都市計畫，實務上通說向來認為其性質非行政處分，以致於都市計畫發布實施時，土地權利人對於都市計畫內容縱認為有違法而有不服，亦難以進行行政救濟……行政法院向來……傾向於認為都市計畫之合法與否與土地徵收之合法與否無關……於此等見解下，既將二者之關係切割，則可否如前述，將都市計畫（尤其新擬定或通盤檢討變更，而不得為行政救濟標的者）認為其計畫內容得作為土地徵收所需公共利益之擔保，而於徵收處分時不另行考量擬興辦之事業是否具有公共利益？將有斟酌之必要。」縱使都市計畫足以擔保區段徵收所應具備之必要性，但其他發動徵收之要件，如比例原則、法律正當程序、最後手段性、是否相當合理之補償等，仍須逐一審查。
- 5.監察院於102年6月6日以102年內正字第30號糾正案文指出：「截至100年底我國都市計畫區現況人口約1,870萬人，計畫人口約2,510萬人，現況人口與計畫人口相差約640萬人，顯示地方政府規劃都市發展用地供給過量，致都市計畫區域規模不當擴張，不僅耗費行政資源及公共設施經費，內政部未能嚴予審核與控管，更造成國土資源不當開發並扭曲社經資源配置，均有違失。」該糾正文更指出，各縣市已屆目標年之都市計畫區中，現況人口小於計畫人口者，除新北市外有21個、佔48.8%，其餘各縣市均超過50%，其中苗栗縣已達目標年之都市計畫個數為17，現況人口小於計畫人口之比率為100%，未達目標年之都市計畫區個數為1，現況人口小於計畫人口之比率亦為100%，顯示苗栗縣都市計畫人口預測與實際發展有明顯落差，都市發展用地供給過量，相對農業用地不斷減少，進而產生已開闢之公共設施閒置或已無開闢之急迫性與必要性結果。監察院更指摘被告在審議都市計畫之草率，任憑都市計畫區域規模不斷擴張，足見都市計畫自身之公益性、可行性及必要性，從擬定至核定皆備受質疑，無法

得確保，此非行政機關在書面報告上寫上「開發目的」，即可稱該計畫已具備公共利益。參加人仍堅持作成本案之擴大都市計畫，係因系爭開發案可幫其賺進20幾億元，基於「土地利益」之誘因而來，此業經苗栗縣縣長劉政鴻於102年6月27日面對議會質詢時承認，其任意地擴大都市計畫，透過橡皮圖章之都市計畫委員會背書，強制徵收人民之土地來達成。

6. 從司法院釋字第513號解釋及都市計畫法第1條、第3條規定亦可得知，都市計畫係在管制土地使用分區及藉由計畫引導建設發展，就土地整體規劃的角度出發，考慮制定都市計畫的法令依據、計畫年期、計畫範圍、政策計畫、都市發展預測及分析、土地使用、交通運輸和公共設施等，另亦包含財務計畫、實施進度及經費等非屬實質規劃等部分，做整體土地使用分區的劃設，僅考慮「政策」或「效益」之問題，未實質考量原土地所有權人房地財產權保障；而區段徵收因係直接嚴重影響及剝奪人民財產權之行政處分，屬最後、不得已之手段，應以最審慎態度為之，若欲發動徵收，行政機關須具體及嚴謹判斷徵收案件是否符合「公共利益」及「比例原則」，以免公權力遭受濫用，過度侵害人民基本權益，其考慮之事為「人權」之問題。是以都市計畫所考量之公共利益與區段徵收審酌之公共利益自有不同，不能以都市計畫審議結果及都市計畫委員會之審查結論作為區段徵收公共利益之擔保。
7. 本案都市計畫之名稱為「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫案」，目的係為因應新竹科學園區竹南基地未來之用地需求及周邊整體發展，因而於計畫書圖範圍內劃設一近28公頃之「園區事業專用區」，號稱因應園區周邊開發之整個區段徵收範圍則為136公頃。惟行政院國家科學委員會（下稱國科會）業於102年7月25日發出聲明，澄清指出：「該地雖鄰近竹科管理局所轄竹南科學園區，但並非竹南科學園區範圍，亦非竹科管理局所開發，實為苗栗縣政府之開發計畫，與科學園區無涉，本會亦無將大埔納為竹南科學園區擴廠之規劃。」基此，國科會既無將大埔納為竹南科學園區擴廠之規劃，則系爭都市計畫上述之目的根本自始不存在，所謂「周邊整體開發」亦當然失所附麗，足證系爭都市計畫之擬定根本未經妥善規劃，導致都市計畫不當地任意擴張。
8. 依據監察院99年12月8日0000000000號調查報告，指出依據都市計畫法第15條第1項、土地徵收條例第4條第2項、第14條、第15條規定，得知主計畫之實施進度及經費，固為主要計畫書內應表明之事項，縱使內政部都市計畫委員會依法得審議都市計畫擬定機關所擬具都市計畫內土地開發方式之可行性，但土地徵收開發範圍之核定，似仍應透過內政部土地徵收審議委員會之審議程序始得為之。本案內政部○○○區

段徵收係依都市計畫審定範圍及內容辦理」，惟本案區段徵收開發範圍，並未經內政部土地徵收審議委員會審議，即由該部逕予核定，其程序是否周延，殊值檢討。另依內政部102年10月17日台內營字第1020810668號公告「全國區域計畫」，規範內容為土地利用基本原則，屬政策計畫性質，直轄市、縣（市）區域計畫應依本計畫之指導，進行實質土地規劃，係屬實質計畫性質，該計畫即指出現行都市計畫用地顯有供過於求的情況，非都市土地申請新訂或擴大都市計畫應更為審慎。

(三)最高法院發回意旨，指出系爭徵收案未確實踐行徵收前之協議程序：

1. 該判決引用被告93年3月25日台內地字第0930060635號函釋：「說明：三、按……為土地徵收條例第11條所明定，協議價購或以其他方式取得為『徵收前之必要程序』，需用土地人應體認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，應詳予溝通交涉，『不得以徒具形式之開會，虛應故事』，使得因土地徵收而對人民受憲法保障之財產權嚴重侵害之損害減至最輕。又土地徵收條例第11條雖規定得以開會方式為之，但至少開會時之人數、空間、事項等，需用土地人之承辦人員得為交涉、說服土地所有權人出售或以其他方式取得土地之程度，如共同或相類地價區段之所有權人一起開會，『若僅通知召集多數或全部被徵收土地所有權人，並告知土地徵收條例第30條之法定補償地價，自難謂係合法之協議價購或以其他方式取得』。……請需用土地人參酌前開土地徵收條例協議價購或以其他方式取得之立法精神，積極辦理用地取得，無法達成協議者，始得申請徵收並應於協議價購會議紀錄敘明與土地所有權人協議價購或以其他方式取得之詳細經過情形。」
2. 司法實務亦累積案例認為「徒具形式」之「協議程序」違反正當法律程序：「按土地徵收並非國家取得土地所有權之方法，而是一種最後不得已之手段，因而土地徵收僅僅在無其他法律上或經濟上得替代之更溫和之方法可資利用時始係合法，若土地徵收所要實現之目的，得以其他較輕微侵害財產權人權利之方式達成時，例如經由私法買賣契約、以公有土地互易可取得土地之利用，或以物之負擔或行政契約、聯合開發捐贈方式可代替土地徵收等等，則土地徵收欠缺必要性，自為法所不許。……協議程序既經法律明訂為土地徵收行政程序之一環，該需用土地人所踐行之協議價購程序至少應達到法律規定『協議價購或以其他方式取得』事業用地目的之最基本要求，不得徒以形式上開會協議，而無實質之意義與內容，始與正當法律程序無違。……土地徵收條例第11條之協議價購程序，即係徵收程序比例原則必要性之具體體現之制度……殊不得率以土地徵收條例第30條之法定補償地價為協議價購之買價，或以此為由，強制被徵收土地所有權人僅

具接受或不接受之選擇，致使協議價購流於形式。……所以協議價購之價額不應與法定補償地價相同，而應儘量與徵收前協議時之市價相符。」臺北高等行政法院91年度訴字第1642號判決參照，此見解為最高行政法院94年度判字第1709號判決維持，最高行政法院95年度判字第383號、96年度判字第2039號判決亦為同旨。

3. 本案區段徵收協議價購會議分別於97年12月25日、26日舉辦，當日會議紀錄載明：「本區『協議價購補償金額』均依據苗栗縣政府97年公告現值來計算，依照土地徵收條例第30條規定，『被徵收之土地，應按照徵收當期之公告現值，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現值時評定之。』有關本縣辦理區段徵收之地價不加成補償案，業經本府地價及標準地價評議委員會評議通過；準此，本府辦理區段徵收之協議價購金額，係依上開規定辦理。但本區段徵收方式為區段徵收，所以公告現值並無任何加成補償，主要考量為降低開發成本，較低的開發成本直接影響開發後評定地價，最終目的是希望能給各位土地所有權人較高的抵價地發還比例」等語。由於協議價購之金額係依97年公告現值計算，被徵收人僅有接受或不接受，並無就土地價格進行協商，已違反上揭被告93年3月25日台內地字第0930060635號函、上揭最高行政法院判決意旨及土地徵收條例第11條之規定，更與比例原則、正當法律程序相悖。
4. 又本案協議價購係與區段徵收說明會，兩個程序於同一日會議一併舉行，原告不諳法令，實無法得知及理解兩個程序之差異。最高行政法院發回意旨即指摘，觀諸上開協議價購與說明會之會議紀錄全文，足見需用土地人僅係利用該次會議告知參與會議之土地所有權人土地徵收條例第30條規定之法定補償地價暨參加人辦理區段徵收，不予加成補償及一律按照土地徵收條例第30條第1項規定「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告現值」，補償系爭區段徵收土地地價之立場，且未及以其他方式取得土地，無載明參加人與土地所有權人實質協議之過程，系爭土地徵收案是否確實踐行徵收前之協議程序，亦非無疑。況參加人自承其通知土地所有權人於指定時間至指定地點參加協議價購，會議當日對到場人之提問僅為「綜合答覆」，並「告知」原告補償金額之計算，足見參加人形式性說明法定徵收價格，而無實質內容與意義，顯與正當法律程序有違。
5. 本件申領抵價地比例雖達徵收私有土地面積之98%，究其原因，係土地所有權人希望藉以領取抵價地共享開發利益？抑因參加人未具體落實協議價購所致？仍有疑義，因此尚難據此認定參加人已具體落實協議價購程序，此業經最高行政法院102年度判字第371號判決指明。

(四)最高行政法院發回意旨，指出被告審查核定系爭徵收案前，應審查確認系爭徵收案是否具備合法要件。惟被告未審查認定即作成原處分，且未於原處分及徵收公告記載事實認定、理由及裁量斟酌等因素，違反正當法律程序及行政程序法第96條第1項第2款之規定：

- 1.發回意旨指出「內政部審查核定土地徵收審議委員會審議決議各具體申請徵收案件時，基於中央主管機關之權責，仍應就審議委員會審議該土地徵收議案之組織及決議是否合法？已否就申請徵收公益事業用地之程序（如申請前之協議價購）與實體要件（徵收土地之公益性、必要性及是否符合比例原則）為實質審議、判斷及其判斷有無基於錯誤之事實或違反經驗法則與論理法則？有無夾雜與該具體徵收事件無關之考慮因素等事項予以全面審查、確認後，作成決定，始稱完備。」、「有無就徵收之範圍是否為需用土地人系爭特定區事業所必需？於不妨礙徵收目的之範圍，是否已就損失最少之地方為之？有否盡量避免耕地（農業用地）？藉由開發系爭特定區之完善公共設施及生活服務機能的提供所創造之優質產業暨生活環境，與前開維護農業生產環境之完整、確保農業永續發展、促進農地合理利用、增進農民所得及福利暨國家糧食安全等政府有關農業措施之公益，並系爭區段徵收範圍影響所及之土地暨土地改良物所有權人1,039人的財產存續狀態私益間，相互權衡輕重，是否顯失均衡等情，予以斟酌、審議？」被告於核定系爭徵收處分前有無針對上揭情形予以審查、認定後，始能作成系爭徵收決定。
 - 2.按行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分應記載主旨、事實、理由及其法令依據。其所稱「理由」係指行政機關獲致結論之原因，使人民得以瞭解行政處分之法規依據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當。被告為徵收處分時，應於原處分及徵收公告載明上開判決發回意旨所列舉之審核事項，表明其審查、確認土地徵收審議委員會是否已實質審酌徵收之實質及程序要件、是否衡量公益性及必要性等情形，始合於法制，否則即構成違法，此有陳立夫所著「土地徵收補償問題之探討-修正土地徵收條例之問題點」論文一則供參。
 - 3.然從原處分及徵收公告僅記載需用土地人、核准徵收機關及文號、公告期間、得提出異議及行政救濟之期間、公告徵收後之禁止事項、得申請一併徵收之要件及期限、補償費及抵價地相關事宜，就判決發回意旨所列舉之審核事項，均未記載，自有違行政程序法第96條第1項第2款之規定及司法院釋字第409號解釋意旨。
- (五)「公民與政治權利國際公約」國家人權報告初稿坦承，系爭核准徵收處分之作成，缺乏公益性及必要性，未落實協議價購及政府在徵收過程中未與人民進行有效溝通等程序瑕疵，原處分違法情事甚明：按「在一國領土內合法居留之人，在

該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。」、「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」、「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。」為公民與政治權利國際公約第12條第1項及公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第2條、第6條定有明文。我國於101年4月20日提出人權報告初稿，其中專章撰寫我國「土地徵收」之問題闡釋：「土地徵收所造成的強迫搬遷影響許多公民和政治權利……法律程序包括充分協議、預先告知、提供資訊、執行時間、法律的救濟與協助等……」並指摘本案（即俗稱大埔案件）之違法瑕疵，包括違反公益性及必要性、未落實協議價購，及政府在行政程序中未與被徵收人進行充分有效之溝通等，可知，原處分已違反公民與政治權利國際公約第12條保障人民不受國家強迫遷移之權利。

(六)系爭區段徵收案所徵收之土地絕大多數均為「特定農業區」及經辦竣農地重劃之農業用地，依法須取得行政院農業委員會（下稱農委會）同意，並符合農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點（下稱農業用地變更作業要點）第6點之要件後，始得劃定或變更為非農業使用，參加人未符合該作業要點之規定，逕自變更為非農業用地，自屬違法：

1. 按「非都市土地得劃定為下列各種使用區：□特定農業區：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。」、「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。」、「申請農業用地變更使用，有下列情形之一者，應徵得農業主管機關同意：(一)依區域計畫法編定為非都市土地特定農業區、一般農業區變更為其他使用分區者。(二)依區域計畫法編定為非都市土地農牧用地、養殖用地、水利用地、林業用地、生態保護用地、國土保安用地變更編定為其他用地別者。」、「興辦事業人申請非都市土地農業用地變更使用，應將興辦事業計畫或土地使用計畫送請目的事業主管機關，由目的事業主管機關依據本要點審查分工原則，送各該管農業主管機關徵詢同意。目的事業主管機關徵詢農業主管機關同意時，應先就事業設置之必要性與計畫所提區位、面積等是否符合事業所需提供意見。」、「興辦事業人應擬具農地變更使用說明書，並就下列事項詳予說明：……」為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、農業用地變更作業要點第2點第1款、第2款、第3點第1項、第4點定有明文。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」，須由興辦事業人將興辦事業計畫送請目的事業主管機關，再由目的事業主管機關取得農業主管機關同意後，始得進行使用分區變更程序，再將原僅能用作農牧目的使用之土地，移作非農業使用開發。次按「非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃之農

業用地，在不影響農地重劃區完整性及農業生產環境之原則下並符合下列情形之一者，得同意申請變更使用：……」、「非都市土地特定農業區非屬經辦竣農地重劃之農業用地，符合下列情形之一者，得同意申請變更使用：……」為農業用地變更作業要點第6點、第7點明文規定。

2. 參加人92年修訂「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫」申請書，原申請擴大面積499.38公頃，嗣後調整主要計畫面積為311.22公頃，惟據參加人98年12月30日公告發布之主要計畫書所載，該次擴大範圍，位於非都市土地部分共計148.09公頃，其中131.34公頃屬「特定農業區」○○○區○○○○區段徵收範圍之私有土地面積約有121.92公頃，其中屬農地重劃區者有106.92公頃，非屬農地重劃區者有15.00公頃。顯見原申請擴大計畫面積中至少有106.92公頃土地係屬特定農業區。如以調整後之都市計畫面積計算，則有高達7成（ $106.92/148.09 \div 72.20\%$ ）土地係屬特定農業區經辦竣農地重劃須加以特別保護之優良農業用地，此有監察院99年12月8日0000000000調查意見供參。
3. 該調查意見更指出，依農業用地變更作業要點第6點規定，非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，在不影響農地重劃區完整性及農業生產環境之原則下並符合下列情形之一者，得同意申請變更使用，與農業用地變更作業要點第7點之非都市土地特定農業區非屬經辦竣農地重劃之農業用地之規定不同。但本件系爭區段徵收案於農業用地辦理變更使用為非農業用地時，農業主管機關農委會竟認本案合於上揭要點第7點之要件即可，未審酌第6點之規定要件，即予同意，核有疏漏。何況，本件特定農業區實無符合第6點所列舉之例外可同意變更之項目，被告及參加人均未提出何以不影響農地重劃區完整性及農業生產環境之審查資料或評估報告，不僅違反上開作業要點第4點規定，亦有裁量濫用之違法。
4. 最高行政法院102年度判字第371號判決指出：「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……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。……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。」

5. 參加人雖稱有關本案都市計畫範圍內之農業用地變更部分，經內政部區域計畫委員會（下稱區委會）審議，並經該委員會於92年9月10日第127次會議審查原則同意在案云云等情，惟查，依參加人91年4月10日府建都字第9100024284號函及參加人之答辯狀所載，因竹南科學園區周邊地區特定區計畫，性質上屬國家重大建設計畫，復因竹南科學園區目前已開發基地，前經行政院原則同意選定為新竹科學園區第四期擴建基地，參加人農業單位再配合當地農業環境、產業發展需要等因素，審認符合農業用地變更作業要點第8點得同意變更之要件，故同意辦理。惟查，系爭特定區計畫係為配合地方重大建設，非國家重大建設，且其範圍內「經辦竣農地重劃」之農業用地達全區7成，因此需合於上揭要點第7點之規定，在「不影響農地重劃區完整性及農業生產環境」之原則下，及符合3款法定情形，始得同意申請變更，此與該要點第8點適用於「非屬經辦竣農地重劃之農業用地」不同，即依第8點規定申請變更不需審查是否「不影響農地重劃區完整性及農業生產環境」，且得申請變更使用之法定情形共10款，要件較為寬鬆，而第7點之要件較為嚴格，二者規範要件不同。是參加人農業處依第8點同意變更，而農委會於區委會審查時，亦未表示反對意見，逕以區委會第127次會議審查通過，其程序顯然違法。而土地徵收審議委員會第210次會議亦未糾正上揭違法，其審議顯流於形式。而被告於核定系爭徵收處分前亦未全面審查，確認本案徵收農地之過程及程序是否合於形式及實質要件，完全依參加人檢送之文件為形式核定，違法之處甚明。又縱經區委會第127次會議審查通過，依最高行政法院102年度第371號判決之見解，仍不能作為土地徵收審議委員會於審查系爭徵收案時，對於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。即其仍須就「徵收所欲達成之公益」與「維持農用之糧食安全公益」間為利益衡量，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。

(七)原處分既有重大程序瑕疵之違法，鈞院實應撤銷原處分與原告等人權益相關之部分，始能加強行政機關之警覺、確保依法行政原則之功能，不能逕自以情況判決駁回原告之訴：

1. 高雄高等行政法院92年度訴更一字第35號曾以垃圾焚化廠已興建完成98.75%，若撤銷環評，將使焚化廠失所附麗而須拆除，社會成本過鉅，與公共利益相違背為由，僅宣告環評結論違法而不予撤銷，惟經最高行政法院96年度判字第1601號判決指摘：得標廠商為取得土地及興建工程已支出之金額，

似僅係該廠商之私人成本，與社會成本有何關連？不能遽認廠商私人成本為公共利益；又行政處分（指環評結論）是否產生國賠，不應在是否撤銷行政處分，為情況判決之考慮之項目，否則豈非違法行政處分皆可「就地合法」？而廢棄原審判決。嗣後更審時，高雄高等行政法院96年度訴更二字第32號判決針對雲林縣政府不斷主張原處分撤銷，將致焚化廠拆除而有害公益乙節，亦闡釋：「即便最終審查之結果為不應開發，乃依法行政之當然結果，要難因為焚化廠已幾近完工之既成事實，即使之免受環評法之規範，而可就地合法，架空環評法所設定保護環境之公益目的，如此反而有害公益。被告訴稱本件審查結論如遭認定為違法，則系爭已幾近完工之焚化廠即須遭到拆除，對公益有重大損害云云，洵有誤解，並非可取。」後經最高行政法院99年度判字第709號判決駁回雲林縣政府之上訴，此案環評結論最終被判決撤銷確定。

- 2.另最高行政法院99年度判字第1276號判決（就大臺中地區高壓電塔案）亦指出：「情況判決屬例外規定，宜審慎為之，如違法之行政處分之撤銷，尚未達與公益相違，自不宜作成情況判決，以符法制。」並指原審判決僅泛言電塔之興建對「大臺中地區民生及工業用電有莫大利益，此為眾所周知之事實」，並未說明該電塔之設立處是否無可替代，所造成對公益是否重大，即作成情況判決，而廢棄原審判決。本件原處分既有重大違法瑕疵，鈞院自應撤銷，且原處分之規制標的既屬可分，縱使撤銷原處分涉及原告權益之部分，亦不會影響整體計畫案之進行，對公益並無重大損害。且從原告因本徵收案所受損害來看，原有特定農業區之優良農田，一夕之間化為烏有，尤其原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記之房地，至今仍無法原地保留，此乃對人民財產權、工作權、生存權之重大剝奪，請撤銷原處分，更有助於公益之實現。
- 3.按「系爭開發許可處分相對人是參加人，並非進駐園區之廠商，廠商與參加人間之法律關係屬另一法律關係，其廠商之建廠營運個別係屬私益，並非公益。」最高行政法院99年度裁字第2032號裁定參照。基此，在計算社會所付出之代價時，不得將廠商所受損害加入公共利益或社會損失之計算，其充其量僅為廠商及建商個別利益之損害。參加人雖稱「園區事業專用區」土地已辦理公開標售，標得公司均已開始規劃後續建廠事宜，惟此僅為「廠商之個別利益」，與公共利益無關。
- 4.被告及參加人雖稱本案公共設施工程進度已達80%，惟此僅為「工程支出之成本」，依上揭96年度判字第1061號判決意旨，非屬公共利益之判斷。又參加人就柯成福及黃福記部分土地雖已辦理完成抵價地之土地分配作業，惟若將來獲得勝訴判決，亦由被告及參加人對該獲分配抵價地之他人負國家賠償之問題，依上揭96年度判字第1061號判決意旨，亦與公

共利益無關，況其占整體區段徵收比例極少，僅占852筆土地之0.5%，撤銷原處分對其等原告土地之部分，對全區抵價地分配之影響極低，根本不會對公共利益有重大損害。是系爭徵收案之工程實施進度及抵價地分配作業，不能作為原處分之撤銷於公益有重大損害之理由。又參加人縣長已於議會承認系爭徵收案之目的在透過標售之方式炒作土地以賺20幾億，此有光碟乙片為證，足證參加人欲以系爭徵收案開發後之土地利益用來降低財政赤字。綜上，系爭徵收案無法經過公共利益之檢驗，應撤銷方有助於公共利益之實現。

- 5.原告彭秀春及朱樹位於73-39地號之土地位於苗栗縣○○鎮○○路及公義路之交界口，公義路是四線道，仁愛路是兩線道，兩線筆直，可供大型車輛轉彎，至對街距離寬達29至40公尺，遠遠超過計畫道路12公尺之規劃，行人車輛往來至今未有任何交通事故。淡江大學交通運輸系教授張勝雄亦明確指出大埔公義路與仁愛路口雖是斜交的路口，但並非斜交路口就是不安全，要判斷路口是否安全，必須要有當地路口長期之流量資料、車輛型態、交通事故紀錄等作交通安全之分析，不可僅以大型聯結車測試作為判斷。況且，仁愛路本來就規劃為都市計畫○住○區○○○○道路，並非新竹科學園區竹南基地之主要幹道○○區○○○○道為科學路及兩條30米連接公義路之道路，分別連結香山交流道及竹南交流道），根本沒有大型機具車輛進出之交通需求，也理應禁止大型車通行。退步言，縱使有大貨車通行之需要，也可以設置槽化島、標線、號誌實施等解決交通安全之手段可以改善，不須直接跳到拆遷，否○○○鎮○○路和自強路口亦是一個斜交口，為臺1線和縣24道之交匯口，其角度比公義路和仁愛路之角度要小，條件差流量又大，參加人為何不改善？縱使拆除原告彭秀春及朱樹之住宅，將其土地劃為道路，亦無助於交通安全之改善。基此，撤銷原處分關於原告彭秀春及朱樹土地及土地改良物之部分，不會對公共利益造成重大損害。

- (八)系爭區段徵收土地及土地改良物處分之規制效力係屬可分：
- 1.按一般徵收或區段徵收皆屬「徵收」，人民所有權乃對其個別土地及土地改良物而發生。區段徵收處分係「形成處分」，一旦生效，即對人民「個別」所有權發生剝奪之法律效果，係對徵收範圍內之每筆土地及土地改良物「個別」發生效力，規制效力當屬可分。此從土地徵收條例第11條之協議價購程序係對「每一」土地所有權人就其坐落之土地詳予溝通磋商，若談成後訂定個別單獨之協議價購契約、土地所有權人可就其坐落之個別土地及土地改良物選擇現金補償、申領抵價地或申請建物原位置保留可作為證明。
 - 2.前行政院長吳敦義於99年8月17日提出「劃地還農」之政治協商方案，並行使專案讓售職權命被告及參加人將原告等人之農地集中劃設、建物原地保留，其顯係在原處分作成後，

再行使職權就區段徵收範圍內之房地分別做不同處理，原告等（除彭秀春、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、楊苗堂、翁月娥、柯成福及朱樹位於73-39地號之房地外）遂因此「個別」就其坐落土地向參加人提出專案讓售之申請，參加人亦於集中劃設農業區「個別」按其土地辦理讓售及建物保留，足證原處分係就「個別」土地及土地改良物對所有權人發生效力，規制效力當屬可分，本質上可以割裂。

- 3.另臺北高等行政法院101年度訴更一字第92號判決就花蓮縣政府依都市○○道路拓寬之規劃，徵收沿線居民土地之案件，判決「訴願決定及原處分關於『原告部分』均撤銷」（該案後經最高行政法院102年度判字第307號判決駁回內政部之上訴而告確定），足見雖將個別土地及土地改良物剔除，會與都市計畫之規劃不同，而造成道路用地內仍有住宅之情形，惟此與徵收處分係對個別所有權人就土地及土地改良物發生效力係屬二事，不能以失去都市計畫之完整性為由，作為徵收處分之效力係屬不可分之依據。退步言，縱使鈞院認為原處分之效力屬不可分，實應依行政訴訟法第125條進行闡明，並依最高行政法院101年度判字第953號判決發回意旨，依行政訴訟法第41條命區段徵收範圍內之其他土地及土地改良物所有權人為訴訟參加，方有助於紛爭一次性解決，始謂合法。

(九)原告等28人提起本案撤銷訴訟，有權利保護之必要：

- 1.最高行政法院發回意旨指出憲法關於人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由、收益及處分之權能。李建良學者亦認上揭規範功能在於排除自國家公權力對於人民財產權之恣意干預，即徵收處分之違法性，尚不及於農地徵收之補償問題（李建良「農地之區段徵收與農業之永續發展：大埔農地徵收處分撤銷訴訟案之一」一文供參）。又李建良學者於「土地徵收的正當行政執行」一文（臺灣法學雜誌第234期）指出，徵收處分性質上為「形成處分」，旨在取得人民土地或地上物所有權，一旦生效即發生剝奪人民所有權之效力，徵收處分若自始無效、失效或經撤銷而溯及既往失其效力，人民之所有權即自動恢復。廖本全副教授亦撰文「制度的規範，還是國家暴力？－環境正義觀點檢視大埔案」，指出補償與公權力侵害人民權利後的復原乃完全不同之事。準此，以土地徵收處分為程序標的之撤銷訴訟，不受徵收程序是否完竣之影響，自有續行撤銷徵收處分訴訟程序之必要。本件參加人雖已辦理抵價地分配，但若鈞院判決撤銷系爭徵收處分對原告部分，其原所有權即自動回復原告所有，抵價地之分配亦失所附麗，何況原告彭秀春之系爭79-64地號及朱樹之73-39地號土地，並未成為抵價地分配予他人，亦證明有權利保護必要。而「集中劃設農地專案讓售」係以徵收補償保管專戶內之補償費，抵作讓售農地之價格，實質上等同損失補償之一種，亦以徵收處分作為法律基

礎，因該處分對原告之規制效力尚存續中，原告陳文彬等20人接受此方案，並非回復至原無徵收處分之狀態。則無論係補償費、抵價地或集中劃設農地專案讓售，皆僅係行政機關強制徵收人民土地後之「損失補償」，不影響其土地及建物已遭徵收，財產權遭受侵害之事實，是徵收處分對原告之效力仍然存在，原告提起本件訴訟，可排除政府違法侵害，回復至「權利之完整狀態」，自具有權利保護必要。

2. 行政院院長前於99年8月17日與大埔農民代表協商後達成之「劃地還農」專案，係依土地徵收條例第44條第1項第4款「區段徵範圍內之土地……其處理方式如下：四、……經行政院專案核准所需土地得以讓售」之規定，然反對徵收案之大埔自救會成員（含原告彭秀春等4戶）無意申領抵價地，理應為「建物及基地原位置保留」政策之適用對象，然被告於99年9月2日舉行研商「新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區計畫」都市○○○區段徵收可行性溝通協商會議，在未獲原告彭秀春等4戶同意下，擅自決定原告彭秀春、朱樹、柯成福不予原位保留，原告黃福記之農地不予原地保留或保留予房屋後方。案經苗栗縣都市計畫委員會第226次會議及內政部都市計畫委員會第746次會議糾正，決議依上揭專案讓售內容，將原告彭秀春之土地房屋原地保留，並將黃福記之農地全部完整保留予房屋後方。詎料內政部都市計畫委員會第755次、第784次會議竟在未有情事變更下推翻第746次會議之決議，可證原告彭秀春等4戶之財產權遭被告及參加人嚴重侵害。況柯成福雖前因不諳法令而申領抵價地，然遭參加人駁回，嗣參加人又不顧其意願，在其未出席抵價地分配會議及抽籤配地情況下，逕自分配抵價地予柯成福，致其喪失祖產及農地。
3. 參加人於99年11月「變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（配合行政院『劃地還農』專案讓售政策指示）主要計畫及細部計畫」，惟此皆係原告退萬步、勉為其難接受之方案。此從上開協商方案「以地易地」、「農地集中劃設」之結論，並非「保留原告之原有財產」觀之甚明，「回到原先無本案都市計畫、土地徵收前之家園及農地」才是原告「權利之完整狀態」，原告提起本件訴訟實有權利保護必要。又參加人罔顧原處分之違法，執意實施執行，並將原告柯成福之系爭土地作為抵價地分配予他人，不僅違反前述96年度判字第1601號判決意旨，將來當原告柯成福獲勝訴判決後，其房地當然回復為其所有，而由被告或參加人對該他人負國家賠償或其他責任，不能讓行政機關之違失轉嫁予原告承擔，原告之房地受到侵害有提起撤銷訴訟之利益，不會因參加人將原告之土地分配予他人而受影響等情，並聲明求為判決：
： 1. 先位聲明：(1) 訴願決定及原處分於附表1、附表2、附表3及附表4所示之範圍均撤銷。(2) 被告及參加人應將原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記如附表1所示之土地回復原狀並

返還予原告，及將原告彭秀春、柯成福、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、翁月娥、楊苗堂如附表4所示之土地改良物與生活機能部分予以重建並回復原狀。2.備位聲明：(1)訴願決定及原處分於附表1、附表2及附表3所示之範圍均撤銷。被告及參加人應將原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記如附表1所示之土地回復原狀並返還予原告。(2)確認原處分中土地改良物處分關於原告彭秀春、柯成福、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、翁月娥、楊苗堂如附表4所示之範圍違法。

四、被告則以：

(一)參加人辦理竹科竹南基地周邊地區區段徵收案係為開發新社區並因應該地區發展需要，依據參加人「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫（主要計畫）案」及「擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（不含原新竹科學園區竹南基地）細部計畫案」辦理，其主要都市計畫經被告都市計畫委員會96年12月11日第672次、97年4月1日第679次及97年8月26日第689次會議審議通過（期間經2次公開展覽及公民團體提供陳情意見供審議參考，歷次會議審議之開發範圍不變，僅第679次會議後涉調整部分土地使用配置）。爰參加人以97年9月23日府地權字第0970143936號函報本案開發範圍時，並依區段徵收實施辦法第6條規定檢具區段徵收評估報告書及本案特定區計畫經被告都市計畫委員會審定通過之相關會議紀錄，報經被告97年10月6日內授中辦地字第0970051102號函核定本案開發範圍，內容略以：○○○區區段徵收開發範圍，既係依被告都市計畫委員會96年12月11日第672次、97年4月1日第679次、97年7月27日第687次及97年8月26日第689次會議審議『擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區（主要計畫案）』決議辦理，且區段徵收財務計畫亦經貴府評估可行，同意照案辦理。」是以，被告核定本案開發範圍，均依相關法令規定辦理。嗣後參加人依法完成抵價地比例報核、與土地及土地改良物所有權人辦理協議價購及召開區段徵收說明會等程序，於98年3月26日依土地徵收條例第38條規定檢具區段徵收計畫書、圖報被告○○○區區段徵收系爭土地，案經提送被告土地徵收審議委員會第210次會議審議通過，被告以98年4月14日內授中辦地字第0980724263號函准予辦理區段徵收。而該都市計畫嗣經提被告都市計畫委員會98年11月10日第718次會議通過並以98年12月22日台內營字第0980228891號函核定，參加人並以98年12月30日府商都字第098002210352號公告發布實施，過程均依法定程序辦理。被告核准區段徵收計畫書圖核與上開都市計畫審定範圍並無不符，是以，原告不服被告98年4月14日內授中辦地字第0980724263號核准函之處分並訴請撤銷該核准處分，顯無理由。另參加人97年9月23日府地權字第0970143936號函報本案開發範圍時，業依土地徵收條例第4條第2項規

定檢具區段徵收評估報告書、開發計畫及被告都市計畫委員會審定通過之相關會議紀錄，經查檢附資料所載包含開發範圍、土地使用配置內容、相關財務計畫分析等，與第689次會議審定通過計畫內容並無不符，並無原告所陳被告核准之區段徵收範圍有違法得撤銷之瑕疵。區段徵收係實現都市計畫規劃內容之一種土地整體開發方式，是依都市計畫審定內容據以執行徵收作業。又原告質疑本案都市計畫規劃內容及審議程序等事項，經查其不服被告98年12月22日台內營字第0980228891號函核定「擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫案」並請求撤銷該核定內容，業經原告等另案提出訴願及行政訴訟，目前正於臺北高等行政法院審理中，而於該行政法院裁判前，本區段徵收案本應依已核定發布實施之都市計畫繼續執行區段徵收後續相關作業，斷無撤銷被告98年4月14日核准徵收函之理由。

- (二)按區段徵收實施辦法第4條規定，都市○○○○○段應提出區段徵收評估報告書供委員會審議參考，又同辦法第5條第6款規定區段徵收評估報告書應載明「都市計畫或土地使用配置規劃情形」，因該評估報告書係提供都市計畫委員會審議參考，所載當指都市計畫草案規劃內容，而非核定通過之都市計畫，原告所陳，應係對於區段徵收相關法令規定及都市計畫審議作業程序有所誤解所致。原告另陳「未依都市計畫委員會第689次決議修訂細部計畫，即先行徵收，實有程序違法之瑕疵」乙節，按本案區段徵收之執行係依被告都市計畫委員會第689次會議決議二(一)「請苗栗縣政府另依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收，俟苗栗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（即完成徵收補償費發放作業），再檢具變更主要計畫書、圖報由被告逕予核定後實施」及土地徵收條例第4條第2項規定先行區段徵收，即完成徵收報准、公告及補償費發放作業程序後，其主要計畫再報核定及實施，至細部計畫部分，須俟苗栗縣都市計畫委員會審定後，再檢具主要計畫書、圖報由被告逕予核定後實施，故細部計畫之審定，為主要計畫核定前之要件，而非先行區段徵收之要件；況本案細部計畫嗣經參加人依第689次會議主要計畫審定內容，於98年8月13日提經苗栗縣都市計畫委員會第216次會議審議通過細部計畫，其主要計畫始經被告98年12月22日台內營字第0980228891號函核定後由參加人發布實施，亦無違背原告所陳「主要計畫優於細部計畫之法理」情形。
- (三)本案區段徵收評估報告書係依據苗栗縣都市計畫委員會審議通過之細部計畫內容進行評估。本案細部計畫劃設之公共設施用地面積增至約為52.58公頃，較之主要計畫公共設施用地面積46.36公頃約增加6.22公頃，主要原因係於主要計畫規劃之大街○住○區○○設道路、人行廣場用地等公共設施用地，住宅區面積故而相對減少，此係依主要計畫規範原則

予以劃設，故與第689次會議審定通過計畫內容並無不符。

- (四)本案區段徵收計畫書「拾壹、都市計畫或興辦事業概略」載明本區主要計畫及細部計畫分別經第689次等歷次會議及苗栗縣都市計畫委員會第204次會議審議通過，「拾貳、徵收範圍內土地之使用配置」載明各項用地面積配置詳如計畫書附件十三土地使用配置表，依該配置表所列，都市計畫面積計約154.13公頃，其中部分文中小用地、電力事業用地、道路用地及農業區、零星工業區等合計約17.51公頃土地不納入區段徵收範圍，經核表內「辦理區段徵收面積」一欄所列公共設施用地面積合計47.89公頃，核與第689次會議審議通過之主要計畫書附錄第31頁表列內容一致，係依審定通過之細部計畫土地使用配置內容報核，故其公共設施用地自與主要計畫所列46.36公頃有所差異。
- (五)本案區段徵收計畫書所載徵收原因、徵收範圍、土地使用計畫等項內容，與第689次會議審定主要計畫內容並無不符。並依法完成開發範圍核定、抵價地比例報核，與土地及土地改良物所有權人辦理協議價購及召開區段徵收說明會等程序，且舉行說明會時，均有踐行行政程序法第104條、第105條規定，給予土地所有權人陳述意見之機會，案經提送被告土地徵收審議委員會第210次會議審議通過，故被告核准徵收函，並無違誤。
- (六)參加人97年9月報請核定開發範圍時檢具之區段徵收評估報告書「拾壹、總結(六)」與第689次會議審定通過之主要計畫書附錄評估報告書「第七章、總結(六)」內容一致，皆略以「本特定區區段徵收預計土地所有權人領回抵價地比例，於非農地重劃區部分預計土地所有權人領回抵價地比例為40%，於農地重劃區部分預計土地所有權人領回抵價地比例為45%，惟實際土地所有權人領回抵價地比例應以苗栗縣政府報經中央區段徵收主管機關（內政部）核定之抵價地比例為準。」嗣經參加人97年11月28日以「曾經辦理農地重劃地區為46%，未曾辦理農地重劃地區為41%」函報本案抵價地比例，並經被告97年12月16日內授中辦地字第0970724953號函核定，其抵價地比例已較原評估為高，是與被告都市計畫委員會決議內容並無不符。
- (七)參加人依土地徵收條例第4條及被告都市計畫委員會審定通過之「擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區計畫」，申請先行區段徵收，被告係依法審核，並已考量本案開發具備公益性、必要性及符合比例原則，並無違誤：
1. 實現都市計畫之目的，本身即具有公益性：按都市計畫制定之目的，依都市計畫法第1條規定，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。而都市計畫依同法第3條之定義，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃。以都市計畫規範之

內容來看，都市計畫之主要計畫係以主要計畫書圖表明計畫範圍內各土地使用分區之配置，與各主要公共設施用地等基本架構，並作為擬定細部計畫之準則；細部計畫則以細部計畫書圖表明計畫區域內土地使用分區管制，與地區性公共設施用地等事項。故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。除法律別有規定外（如土地徵收條例第4條第2項有關先行區段徵收之規定），各級政府所為土地之使用或徵收，以及民眾土地之使用，自應符合都市計畫規範內容，以發揮土地經濟效能及提升人民生活環境品質，依都市計畫規劃內容辦理開發實現都市計畫之目的，具有其公益性，此觀司法院釋字第513號解釋自明。

2. 本案特定區計畫規劃內容係配合當地發展需求，具備開發之公益性及必要性：

(1) 計畫目的：本案係位於竹科竹南園區基地周邊，該基地係因新竹科學工業園區用地已呈飽和狀態，前經行政院同意該基地作為新竹科學園區第四期擴建基地，並於88年3月4日公告發布實施都市計畫，已採一般徵收方式取得（面積約137公頃）。嗣鑑於竹南園區基地之開發將使周邊地區的土地使用、交通運輸、都市發展結構帶來巨大的影響，故參加人為配合竹南園區基地未來擴建之用地需求及周邊地區之發展，爰將已徵收之竹南園區基地及其周邊地區進行整體規劃，申請擬訂「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫」，經提被告區域計畫委員會第127次會議審查通過，並以被告93年1月7日台內營字第0920091079號函同意在案，計畫面積約為499.38公頃。

(2) 規劃內容：本特定區計畫規劃之願景為創新網絡與永續發展的科技城市，未來發展定位係兼顧及達成生態永續之綠色城市、高品質之都市生活環境、創新網絡之高科技產業空間及具生命力的人文空間，其計畫目標並含括「保護及恢復必要的生態系統」、「建構與自然環境融合的空間」及「完備優質的居住空間」等。本案都市計畫規劃內容包括「園區事業專用區」及各項公共設施用地、住宅區、商業區等「生活區」，期可滿足新竹科學園區竹南基地擴建之用地需求，亦期藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，創造優質的產業與生活環境。又園區事業專用區之規劃，尚可達到產業集聚效應及創造就業機會之目標，於促進國家及地方經濟發展助益甚大，對於苗栗地區及民眾而言，本區開發係具有莫大之公益性。

(3) 被告都市計畫委員會審查時已考量本案開發之公益性及必要性：查本案特定區計畫歷經被告都市計畫委員會成立專案小組進行3次會議審查獲致具體建議意見後，再經提送被告都市計畫委員會第672次、第679次、第687次及第689次會議討論後始予審定。且本案於專案小組第1次審查時

，即就本案擴大都市計畫之必要性提出多項具體審查意見，並分別請參加人查明補充說明相關事項，可知於被告都市計畫委員會審議階段已就本案開發範圍之必要性充分討論及審查，並經綜合考量相關法規規範、民眾意見、開發之公益性後，始決定開發範圍及規劃內容。

3. 本案開發範圍並已考量為其事業所必需，於不妨礙徵收目的之範圍內，就損失最少之地方為之：查本新訂都市計畫案前經被告區域計畫委員會審議通過之面積約為499.38公頃，後續辦理都市計畫審議期間，為兼顧民眾意見及地方實際發展情形，參加人進行計畫範圍縮減，調整後計畫面積由499.38公頃減為311.22公頃（含科學園區竹南基地約137公頃），嗣基於尊重區內既有紋理及鄰近既有科學園區之地域特性，同時兼顧符合未來特定區需求之各項都市活動用地○○○區段徵收用地取得之腹地空間需求等，並考量當地發展現況、民眾需求及降低開發影響層面等因素，故將特定區南側頭份鎮山下里坡度較陡地區劃設為農業區（約7.25公頃），以保留農業耕作空間及作為發展緩衝，另將合法密集之住宅聚落劃設○住○區○○○於區段徵收範圍，最後徵收範圍始確定縮減至136公頃，實已綜合權衡開發之必要性及保障民眾權益等事項，該計畫面積為其事業所必需，並就損失最少之地方為之，其徵收開發所造成之損害與欲達成目的之利益並無顯失均衡之疑慮，符合比例原則。
4. 本案都市○○○區段徵收計畫審定或核定前，皆有給予土地所有權人及利害關係人陳述意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧：本案特定區計畫經參加人分別於95年6月29日、97年1月31日及97年5月26日召開3次公開展覽說明會，於都市計畫草案公開展覽期間或於說明會中民眾以書面表達之意見，均有於都市計畫審議時，以人民陳情案件方式予以討論並決議有案。經查本案原告等人於被告都市計畫委員會第679次會議後補辦都市計畫公開展覽期間提出陳情案，並經原告等代表親蒞被告都市計畫委員會第687次及第689次會議中陳情說明，案經被告都市計畫委員會97年8月26日第689次會議充分討論後審定通過本案特定區計畫，嗣參加人於區段徵收計畫報核前於97年12月25日及26日兩天並依規定邀集區內土地及建築改良物所有權人召開協議價購及區段徵收說明會，共計分別辦理3場，並給予民眾陳述意見之機會，該等陳述意見內容及處理情形並附於區段徵收計畫書內，故本案於徵收計畫核定前，皆已瞭解土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用（司法院釋字第409號解釋）。
5. 本案以區段徵收方式辦理開發，具有其公益性及必要性：
 - (1) 按區段徵收之地價補償方式得經土地所有權人之申請，改以區段徵收後可建築土地代替，此種補償方式之主要目的，除得透過區段徵收整體開發手段取得公共建設用地、貫

徹土地漲價歸公、防止土地投機，並避免以往採用一般徵收方式造成地主暴利暴損之不公平現象（如劃設為住宅區等建地則地價大幅上漲，劃設為道路、公園等公共設施用地則地價大幅滑落）外，並藉由地主可於區段徵收後配回抵價地之方式，讓所有土地所有權人得以共享開發利益，落實使用者付費精神，符合社會公平正義原則。此證之本案申領抵價地比例達徵收私有土地總面積之98%，可知本案大部分之地主均希望以申請領回抵價地方式，共享本特定區整體開發之利益；且本案都市○○○○○道路、公園、綠地等公共設施用地總面積達47.89公頃，如依土地徵收條例第3條規定採用「一般徵收」方式取得，該等地主將僅能領取現金補償，無法藉由申請領回抵價地共享開發利益，勢將引起地主群起抗爭，實不具可行性，故本案就保障私人財產及增進公共利益方面，均有充分考量及因應，符合比例原則。

(2)本特定區計畫係考量未來20年內發展需求而作整體規劃，除規劃未來相關公共設施需求（如道路、公園、綠地、停車場、廣場等），以解決當時竹南科學園區基地開發後，竹南頭份地區民眾上下班時間之交通擁塞問題，且考量農業休耕及違規使用情形日趨嚴重，如無對周邊進行整體規劃，將導致都市蛙躍發展及違章建築等非法土地使用現象，對於農業生產環境、都市整體發展及景觀危害甚大，故以區段徵收方式辦理整體開發，實有必要，且區段徵收後，民眾可領回立即可供建築使用之土地，實為政府及民眾雙贏之一種開發方式，其開發具有實質之必要性。

6.被告審核本件區段徵收案時，已確實考量本案都市計畫、徵收原因及開發目的均具備公益性及必要性：按被告受理區段徵收申請案件時，必先就所送資料予以書面審查並研擬初審意見提送土地徵收審議委員會供審議參考，並於會前寄送該區段徵收案之計畫書內容及需用土地人簡報資料予委員先行閱覽，於會中，則由需用土地人先行簡報說明，經由徵收審議委員就該案相關事項進行詢問、需用土地人答覆說明，並於請需用土地人離席後，再經由委員間交換討論等過程方作成准駁與否之決議。經查本件區段徵收案提送被告土地徵收審議委員會第210次會議審議時，均詳實審核區段徵收計畫書內容之各項資料、確認法定作業程序是否完備，及是否符合都市計畫規劃內容及公益性、必要性等相關規定，經討論結果認為本案符合相關法令規定，爰決議通過。雖土地徵收審議委員會之會議紀錄並未記明審議過程，尚無法從紀錄中瞭解審查情形，但土地徵收審議委員會之委員於審議本案時，確實已考量本案之都市計畫、徵收原因及開發目的，具有其公益性及必要性。

7.本案行為時法並無明文規定公共利益之審議機制及審核評估內容，至101年土地徵收條例等相關法令修正後始有於都市

計畫審議通過前向土地徵收審議小組報告徵收公益性及必要性之程序，及訂定評估報告格式之規定，不能以修法後的機制檢視98年核准之案件。況「公共利益」及「必要性」等屬「不確定法律概念」，行政機關適用此一不確定法律概念於具體之事實關係時，依事件之性質，容存有某種判斷餘地，其所為之判斷係對法律解釋或涵攝所得之具體化結果，實應予以尊重。（最高行政法院95年度判字第2143號、高雄高等行政法院90年度訴字第1047號裁判參照）

(八)本案協議價購及徵收程序均遵依土地徵收條例等相關規定辦理：

- 1.按行為時之土地徵收條例第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且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。」故需用土地人與所有權人得就「協議價購」或「以其他方式取得」擇一辦理，並無需先進行「以其他方式取得」土地或土地改良物不可行後始得與所有權人進行協議價購之規定，先予敘明。
- 2.本案參加人前於97年12月25日及26日兩天各召開3場協議價購會議及3場區段徵收說明會，該協議價購會議與區段徵收說明會並非一併舉行，而係於協議價購會議因協議不成後再續開區段徵收說明會；依參加人97年12月8日府地權字第0970188645號函開會通知單、協議價購會議資料及會議紀錄，即已載明本次協議價購價格，係以參加人97年公告之土地現值計算，並敘明如土地所有權人願意以其他方式提供開發所需土地時，亦得於會議中提出，且於協議價購前，參加人均有寄發個人協議價購歸戶清冊予各所有權人（並附有協議價購同意書、協議價購契約書等相關資料），其中均詳列有預計協議價購金額，係針對每位所有權人辦理協議價購事宜，且依區段徵收計畫書第玖項載明截至協議價購申請日截止日（98年1月14日），陸續有土地所有權人提出申請，顯示參加人協議價購符合相關法令規定並透明，並非虛應故事，核已確實踐行土地徵收條例第11條規定協議價購之程序。
- 3.協議價購會議紀錄載明，部分所有權人現場陳述意見有：「協議價購現金的方式是否能以市價並加成計算來發放？」、「價購金額要以市價來計算」及原告葉秀桃提出「公告現值的數字是如何出來的？請公布計算公式和程序過程。不知是否有調查中大埔的市價是多少與公告現值是否有誤差？」等，經參加人綜合答覆有關本區地價查估情形，以及本區協議價購補償金額均依據參加人97年公告土地現值來計算，足證本案在協議價購時，原告等所有權人與參加人對協議價格有所討論及說明，已就價購之金額提出主張及協議，本案係雙方對於協議價購之條件各自有所堅持，以致協議無法成立之

原因，究與未踐行實質協議價購程序有別，原告據此稱該協議價購流於形式，無實質內容與意義，與正當法律程序有違等情，並無足採。況參加人協議價購價格係以公告土地現值計算（即徵收當期之公告土地現值），尚屬一般正常價格，並不違背被告90年5月18日台內地字第9072972號解釋函「協議價購應以不低於徵收補償費之價格協議辦理」之意旨。

4. 承前述及區段徵收補償方式可藉由土地所有權人申○○○區段徵收抵價地方式，使其得以共享開發利益，落實使用者付費精神，符合社會公平正義原則。本案申領抵價地比例達徵收私有土地總面積之98%，可知本案大部分之地主均希望藉由申請領取抵價地，共享本特定區整體開發之利益；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回抵價地，是為本案大部分地主不同意協議價購之原因，而非原告等所陳僅具形式之協議價購，致地主無法同意之故，併予說明。

(九)有關被告核准徵收處分函未依行政程序法第96條第1項第2款記載事實、理由及其法令依據乙節，說明如下：

1. 按「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」為行政程序法第96條第1項第2款所明文。本條款規定之目的，乃在使處分相對人知悉行政處分之內容，以資判斷行政處分是否合法妥當及其提起行政爭訟可獲得救濟之機會；同時亦可促使行政機關作成行政處分時，能於事實上或法律上作較慎重之考慮。故本款所稱應記載之理由，應係指表示行政機關作成決定之重要事實及法律原因。
2. 被告核准區段徵收之處分，所附區段徵收計畫書內已敘明本案辦理區段徵收之法令依據及理由，另區內土地所有權人對於本案之陳述意見及處理情形，亦附於計畫書內，揆諸上開說明，無論是都市○○○○區段徵收作業皆按法定程序辦理，且區段徵收計畫書經被告核准後，被告並依土地徵收條例第18條規定函請參加人公告區段徵收，參加人亦依○○○區段徵收計畫書及徵收圖冊，公告期間陳列於苗栗縣政府、各公所等公共處所供被徵收土地所有權人及建築改良物所有權人閱覽，則本區段徵收處分之相對人或利害關係人可充分得知本案相關訊息，應無待處分機關之說明已知悉作成處分之理由。依行政程序法第97條第2款規定：「書面之行政處分有下列各款情形之一者，得不記明理由：……二、處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由者。」之規定，被告所作成之核准區段徵收處分函，縱未記載理由，按前開法條之規定及說明，亦應無違誤。

(十)茲提出行為時區段徵收與都市計畫相關之法令規定及函釋（示）及學者陳立夫載於臺灣本土法學100期（96年11月）簡評最高行政法院96年度判字第1442號判決，對於「土地徵收與都市計畫之關連性」之見解。陳立夫就「土地徵收與都市

計畫之關連性」之見解，開宗明義略以：「按土地徵收，係基於興辦有利於公共利益之公共事業之需要，始得由國家依法律所定程序為之。另都市計畫法第52條規定，都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地，不得妨礙當地都市計畫。而都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃（都市計畫法第3條）。都市計畫之目的，乃為改善居民生活環境，促進市○鎮○鄉街有計畫之均衡發展（都市計畫法第1條）；且其擬定過程，有公開展覽及舉行說明會，讓任何公民或團體提出意見書等民眾參與之程序（都市計畫法第19條第1項）。是以，為達成都市計畫目標，所採行之方法、手段，可謂係謀求增進公共利益。準此，因舉辦都市計畫事業所為之土地徵收，係以都市計畫內容為藍圖，以之實現都市計畫之目標；於是，理論上本得認為係以都市計畫作為土地徵收所需公共利益之擔保，而於為土地徵收處分階段，不再另行審查、考量所興辦之事業是否具有公共利益。」，先予陳明。至原告指稱「對於都市計畫能否直接作為區段徵收公益性之擔保，陳立夫教授顯有所保留」乙節，經查係陳立夫教授就最高行政法院96年度判字第1442號判決之系爭土地，其79年都市○○○○○道路預定地，並於93年被徵收，該案歷經十餘年未曾依法為通盤檢討，因而認為「有關長期間未曾依法為通盤檢討之都市計畫，固其計畫內容並不會因而失效；但依計畫所劃定之公共設施保留地，是否仍屬必要，以及依其計畫逕予徵收時，是否仍得謂該項徵收所需之公共利益是以該都市計畫為擔保，即有商榷之餘地」；然查本案特定區計畫案，參加人於96年1月29日將主要計畫報請被告審議，歷經被告都市計畫委員會成立專案小組進行3次會議審查獲致具體建議意見後，再經提送被告都市計畫委員會第672次、第679次、第687次及第689次會議討論後始予審定，期間並辦理2次公開展覽及說明會，嗣後參加人97年12月25日及26日兩天分別辦理3場協議價購及區段徵收說明會，給予民眾陳述意見之機會，並於98年3月函報區段徵收計畫，觀之本案辦理都市計畫規劃審議及區段徵收期程，且被告都市計畫委員會審定通過本案之會議決議，亦載明本案係為先行區段徵收，如3年內未能辦理徵收，仍應維持原土地使用分區或公共設施用地，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，故本案並無陳立夫教授上開個案疑慮情形。

□區段徵收與都市計畫本應為相輔相成，不可分離。按任何都市計畫開發案皆有其計畫緣起、計畫目的及目標願景，經由預測、分析、規劃、評估、討論及完成審議程序後始得據以執行，且都市計畫本應周延考量各層面問題，以期能確保都市計畫之可行性，故都市計畫法第15條規定，主要計畫書應表明多項事項，其中含括「實施經費及進度」乙節，是有關

用地取得、開發方式、開發主體及財務計畫等項問題於都市○○○段即應考量，並予以評估、分析；承前開陳立夫教授之見解，區段徵收係為實現都市計畫目標之方法，如依法擬以區段徵收方式開發時，依區段徵收實施辦法第4條規定，應製作區段徵收評估報告書，供都市計畫委員會或區段徵收委員會審議參考，故於都市○○○段即已考量未來區段徵收是否可行，以確保都市計畫規劃目標得以實現，此於都市○○○區段徵收法令中皆有相關規定；又依同辦法第5條規定，區段徵收評估報告書應記載「開發目的」、「都市計畫或土地使用配置規劃情形」等事項，故於都市○○○段即已提出之區段徵收評估報告書內容，其「開發目的」與評估內容，本應與都市計畫（草案）規劃內容相符，經查本案特定區主要計畫書所載之計畫目的、區段徵收評估報告書所載之開發目的、與區段徵收計畫書所載之徵收原因（開發目的），皆為因應新竹科學園區竹南基地未來用地需求及周邊整體發展，擬以區段徵收方式辦理整體規劃及開發，期能藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，以創造優質的產業與生活環境，顯見本案區段徵收與都市計畫欲達成之公共利益目的一致，並無不合。

□有關本案行為時之內政部土地徵收審議委員會組織及決議是否合法乙節：

1. 依行為時土地徵收條例第15條規定「中央主管機關應設土地徵收審議委員會，審議土地徵收案件；其組織規程，由中央主管機關定之。」及行為時「內政部土地徵收審議委員會組織規程」第3條第1項規定「本會置委員13人至15人，其中一人為主任委員，由內政部（以下簡稱本部）常務次長兼任，其餘委員，由本部就下列人員派兼或遴聘之：一、本部主任秘書。二、本部地政單位主管。三、行政院經濟建設委員會、行政院環境保護署、行政院公共工程委員會、行政院主計處、法務部、本部營建署等相關業務主管。四、具有專門學術經驗之專家學者。」另第6條第1項並規定「本會需有過半數委員之出席，始得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議；可否同數時，由主席裁決。」可知，土地徵收審議委員會係由學者專家、經濟建設、都市計畫、環境保護、法律、公共工程、財務等各相關行政機關代表組成，開會時由不同屬性之代表，根據不同之見解，獨立行使職權，依審議規則共同作成決定。經查土地徵收審議委員會98年4月8日第210次會議審議本案區段徵收計畫，當時委員會全體委員共計15人，到場與會之委員計12人，其中6位專家學者全數與會，本案係排入當天議程討論案件第1案（本案提會案件登記表編號為第32案，係依案件性質及登記順序排列），被告除會前寄送簡報內容、報核資料及初審意見予委員先行閱覽外，本案係經該委員會聽取簡報、提問、答問及討論等過程，於獲得與會委員全體同意後始作成通過之決議。故有

關土地徵收審議委員會之組成及本案之審議、決議過程均合於相關法令規定。

2. 有關區段徵收審議案件（含括區段徵收計畫、抵價地比例、專案讓售等報核案件），被告均於會前寄送簡報內容、報核資料及初審意見予土地徵收審議委員先行閱覽，有關寄送委員之資料，經查6位專家學者委員部分係以一般掛號方式寄發，機關代表委員之資料則以公文交換方式送達，且各委員與會時均係自行攜帶被告所寄送之資料。
 3. 又區段徵收案件報核之前，若抵價地比例非為50%時，需用土地人依規定尚須報請被告核定抵價地比例，且須提送被告土地徵收審議委員會審議，其作業程序與審核區段徵收案件相同，即被告於提會前必先書面審查報核資料並研擬初審意見，並請需用土地人就開發案情及辦理過程等作成簡報，於會前寄送該等簡報內容、報核資料及初審意見予委員先行閱覽，並經委員會聽取簡報、提問、答問及討論等過程方作成決議，故土地徵收審議委員會之委員對於每一區段徵收案件之審議，通常包括抵價地比例及徵收計畫之審核，因此對於每一區段徵收案件之開發目的、規劃內容及徵收原因實已有充分之瞭解。本案亦經二次提被告土地徵收審議委員會討論之程序，包括97年12月10日第203次會議審議抵價地比例及98年4月8日第210次會議審議區段徵收計畫。
 4. 綜上所述，本件區段徵收在都市○○○段，已將有關開發理由及公共設施用地取得方式、辦理區段徵收是否公平、範圍是否合理及具正當性等，作綜合性考量，其規劃開發實具有公益性及必要性，並經踐行都市計畫公開展覽說明會、區段徵收協議價購、區段徵收說明會，給予土地所有權人陳述意見等程序，且被告土地徵收審議委員會審查本案係經聽取簡報、提問、答問及討論等過程，就構成徵收之理由、法定程序與實質要件予以審查、判斷，經討論結果認係符合相關法令規定，始准予辦理。故本區段徵收案之核准及辦理依據，確實已考量本案都市計畫內容、徵收原因、開發目的均具備公益性、必要性及符合比例原則，並就核准徵收應考量之相關事項整體權衡判斷，本案採區段徵收方式開發，實具有公共利益，並非未經審慎審查、判斷即逕核准辦理區段徵收。
- 另本區段徵收區刻正辦理公共工程施工中，抵價地分配作業亦已於101年12月完成抽籤配地作業，土地分配成果正辦理公告中；區內園區事業專用區並已依土地徵收條例第44條規定於101年9月及10月辦理公開標售，分別由嬌聯公司及台積電公司標得2.3公頃及14.4公頃，目前二家公司均已開始規劃後續建廠事宜，全區土地所有權人莫不殷殷企盼本區段徵收案能盡早完成開發，本案將帶動產業發展與地區繁榮及營造優質生活環境指日可待。本件從89年迄今可分為二階段，第一階段對於地主要求繼續務農者，行政院吳前院長已於99年8月作出農地集中劃設，住戶原地保留的政策指示，目前

均已完成農地配售作業，至第二階段的4戶抗爭，因部分位於交通要道及產權歸屬問題，無法予以保留，不牽涉農地問題。對於原告彭秀春等4戶的房地處理，查柯成福所有土地，參加人業已同意其申領並配回抵價地；黃福記及朱樹分別僅拆除部分圍牆及鐵皮屋，其建物均原地保留並無拆除，其原有農地均已等值配回農業區土地；至彭秀春部分，參加人業已報院同意以成本價格讓售一塊建地重建房屋，對於本案，參加人與被告均係以公共利益及維護民眾權益角度，盡最大可能協助處理等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、參加人則以：

(一)系爭區段徵收處分所規劃標的應屬不可分：

1. 本案都市計畫係依都市計畫法第3條規定對系爭徵收區土地未來發展使用作整體性合理之規劃。原告所有之房地並非聚集於其中一隅，而是各別分散於本區段徵收區範圍內，苟依原告等原所有土地位置予以區分別除，本案都市計畫恐將支離破碎形成蛙躍式的都市景觀，引導全區作整體有秩序發展之都市計畫目標，恐將喪失殆盡。
2. 有關係爭區段徵收抵價地分配部分，參加人業已於102年1月4日通知各土地所有權人及各單位，有關參加人辦理區段徵收抵價地分配之土地分配結果清冊及各配地成果圖，自102年1月7日起至102年2月5日止公告之函文及抵價地配地成果圖各乙份外，目前地政機關均已辦妥領回抵價地登記作業，並已於102年3月15、16日分由苗栗縣竹南地政事務所及苗栗縣頭份地政事務所通知各土地所有權人在案，此有苗栗縣竹南地政事務所及苗栗縣頭份地政事務所函文可稽。另全區公共設施工程進度已達96.8%，園區事業專用區土地業已依土地徵收條例第44條辦理公開標售，分別由嬌聯公司標得2.3公頃、台積電公司標得14.4公頃，2家公司均已開始規劃後續建廠事宜。
3. 原告柯成福向參加人申請發給抵價地，前業經參加人核定准予發給抵價地在案，此有參加人所發給核定准予發給抵價地之函文及其抵價地分配個人歸戶清冊等資料。嗣原告柯成福未於第一階段參加抽籤配地作業，參加人乃於101年12月3日再次通知其於101年12月11日參加第2階段剩餘土地選擇分配，惟因原告柯成福仍未出席依法乃由參加人逕為指配，並已於102年3月4日辦妥領回抵價地登記在案。
4. 原告陳文彬、陳輝成、陳蘇玉英、陳輝全、陳輝章、甲○○、陳秀琴、葉仁岳、葉仁寬、葉仁貴、葉美琴、葉秀桃、林昭平、邱獻毅、邱大明、邱大成、朱炳坤、朱炳進、朱炳文及朱樹等20人部分，經參加人於101年12月14日以函文檢送原告陳文彬等20人其農業區讓售成果表暨位置圖等資料後，嗣業已於102年5月2日完成讓售土地之所有權登記在案，此有渠等20人土地建物查詢資料可稽，足徵渠等20人業已依法

完成專案讓售農業區土地在案。

- 5.原告彭秀春未提出農業區專案讓售申請部分，參加人乃依據行政院99年11月9日院授內中地字第0990725845號函核准專案讓售計畫八、讓售處理原則(三)「讓售對象陳名洲及彭秀春部分，將待本案區段徵收抵價地完成分配後，就剩餘可標讓售建築用地以開發成本價(評定地價)專案讓售方式辦理(以原持有面積或該街廓最小建築面積為原則)。」之規定，乃於101年12月5日以函文通知原告彭秀春於101年12月14日上午10時攜帶國民身分證正本、印章及讓售申請書至參加人地政處辦理讓售事宜。原告彭秀春未於期限內提出土地讓售申請，參加人仍依土地徵收條例第26條規定，將原告彭秀春所有位於旨揭區段徵收範圍內未領取之補償費，繼續存放在參加人設立於臺灣土地銀行苗栗分行之「土地徵收補償費保管專戶」內保管，逾15年未領取者，歸屬國庫等內容。惟期間因原告彭秀春未提出專案申請，參加人乃依土地徵收條例第26條規定將其未領取之徵收補償費繼續存放在專戶保管，此有原告彭秀春保管通知書可稽。
 - 6.原告黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、楊苗堂、翁月娥等6人部分，其中原告黃福記為原土地所有權人，而原告黃坤裕、黃坤義、黃坤麟(按：以上3人為黃福記之子)、楊苗堂(按：其為黃福記女婿)、翁月娥(按：其為黃福記媳婦)等5人則為建物所有權人，且渠等建物均坐落在原告黃福記所有土地上，參加人曾於101年10月24日以函文檢送原告黃福記讓售申請書及規劃圖等資料，並請原告黃福記於101年11月15日前提出讓售申請書，惟原告黃福記迄今仍未配合提出讓售申請，致參加人目前尚無法據以辦理讓售事宜，併此敘明。
 - 7.綜上，原告被徵收之房地並非聚集於其中一隅，而係分別分散於本區段徵收範圍內，且系爭核准區段徵收之行政處分係就區段徵收範圍內全部土地及土地改良物所作成之徵收處分，本質上應無法割裂，且原告原所有之土地及其土地改良物所坐落之基地，亦已因抵價地之分配而已分歸參與抵價地分配之人取得，原告客觀上亦不可能取回原有土地或土地改良物，故原告提起本件撤銷之訴客觀上已無實益。況原告已分別依其訴求取得應有之權益，已如前述，則原告提起本件撤銷之訴，亦應已無保護之必要而應逕予駁回。另原告等人所有已徵收之建物，業經參加人於102年7月18日派員依法拆除完畢，有拆除後相片可稽。□
- (二)系爭土地徵收案，參加人於申請徵收前業已踐行實質協議價購程序：□
- 1.按行為時之土地徵收條例第11條規定，協議價購係屬行政機關徵收土地或土地改良物前之先行政程序。參加人於申請本件區段徵收前，業已依上揭規定以97年12月8日府地權字第0970188645號函通知土地所有權人依協議價購會議場次時間表

出席97年12月25日及26日所舉辦協議價購說明會，並於會議當日所發送資料載明「如同意協議價購者，其同意書應於98年1月14日前親臨或以掛號郵寄至參加人所屬地政局地權課，逾期未提出者視同放棄參與協議價購」；「所有權人如拒絕參與協議或未能達成協議，並對參加人嗣後依法辦理區段徵收有意見，請於98年1月14日前，依據行政程序法第105條規定，以書面向參加人提出事實上及法律上之陳述意見，逾期未提出者，視為放棄陳述之機會」等內容，此有參加人當日所發送說明會資料可稽，惟至98年1月14日止，均無人提出協議價購之申請（按：至98年1月14日前雖有許多民眾提出書面申請或陳述意見，惟均非屬協議價購方面之申請，並經參加人一一函覆在案），並經參加人將上情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告審查，此有卷附區段徵收計畫書可稽，足證參加人辦理協議價購之程序並未違反上開土地徵收條例第11條之規定。另參加人於開會通知單備註欄內並敘明：「如土地所有權人願意以其他方式提供開發所需土地時，亦得於會議中提出，本府將考量相關法令規定及現實狀況，竭誠與您協議，請台端等屆時撥冗出席。」等內容在卷。至於，土地及土地改良物所有權人無法送達者，參加人即依行政程序法規定辦理公示送達。據此，足徵土地及土地改良物所有權人除得以協議價購方式提供開發所需土地外，並得以行為時土地徵收條例第11條所規定「其他方式」提供開發所需土地。

2. 有關協議價購金額部分，行為時之土地徵收條例第11條並未明文規定，惟依平均地權條例第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1月1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。」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（最高行政法院95年度判字第2143號判決、100年度判字第808號判決意旨參照）。另直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態並估計區段地價，依地價調查估計規

則第18條及第21條規定，估計區段地價應斟酌地價之差異、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等，並蒐集相關買賣實例並據以估計區段地價並計算宗地單位地價，是直轄市或縣（市）政府依平均地權條例第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。是以，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，亦未違反行為時之土地徵收條例第11條之規定（鈞院100年度訴字第203號判決意旨參照）。

3. 另就協議價購補償金額部分，部分所有權人於說明會現場陳述意見有「協議價購現金的方式是否能以市價並加成計算來發放？」、「價購金額要以市價來計算」及原告葉秀桃提出「公告現值的數字是如何出來的？請公布計算公式和程序過程。不知是否有調查中大埔的市價是多少公告現值是否有誤差？」等內容，經參加人與會人員綜合答覆有關本區地價查估情形，以及本區協議價購補償金額均依據參加人97年公告土地現值來計算等內容在卷，足證協議價購時，土地所有權人與參加人對於協議價格已有所討論及說明，並已就價購之金額提出主張及協議，故本案確已踐行實質協議價購程序。
4. 區段徵收補償方式可藉由土地所有權人申請領回區段徵收抵價地方式，使其得以共享開發利益，落實使用者付費精神，符合社會公平正義原則，而本案申領抵價地比例達徵收私有土地總面積之98%，可知本案大部分之地主均希望藉由申請領取抵價地，共享本特定區整體開發之利益；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回抵價地，此為本案大部分地主不同意協議價購之原因，而非原告所陳僅具形式之協議價購，致地主無法同意之故。況「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，業經被告列入「當前重要土地問題加強公共建設用地取得、貫徹土地漲價歸公、防止土地投機等三專題」列為研議結論分辦計畫，並經行政院81年7月28日台內字第26274號函核定在案，而究其函釋意旨，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「如劃設為住宅區等建地則地價大幅上漲，劃設為道路、公園等公共設施用地則地價大幅滑落」，爰規定特定狀況下，以區段徵收等整體開發方式辦理之原則，讓所有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原則。是以，系爭土地徵收案採區段徵收方式辦理，亦符合行政院前開函釋規定，併此敘明。
5. 參加人所召開3場次協議價購會議，其中原告林昭平（歸戶

號247)、邱大成與邱大明由邱張玉鳳代理(歸戶號368、369)、邱獻毅(歸戶號382)、柯成福(歸戶號390)、陳文彬(歸戶號572)、陳秀琴由陳輝修代理(歸戶號590)、陳輝成(歸戶號662)、陳輝章由邱玉君代理(歸戶號663)、彭秀春由張森文代理(歸戶號678)、翁月娥(歸戶號744)、黃福記(歸戶號745)、葉仁岳(歸戶號771)、葉仁貴(歸戶號774)、葉仁寬(歸戶號775)、葉秀桃(歸戶號778)、葉美琴(歸戶號780)均有與會並在簽到簿簽名,此有協議價購會議土地所有權人簽到簿節本可稽。至於,原告甲○○欄雖未簽到(歸戶號665),惟甲○○為未成年之人,其母邱玉君當天亦有代理其夫陳輝章與會參加(歸戶號663),故原告甲○○部分亦得認定已由其母邱玉君代理參加該次會議,併此敘明。

6. 參加人所召開3場次協議價購會議前即曾就各土地所有權人之土地範圍及預計協議價購金額製作成協議價購歸戶清冊連同開會通知書寄送予各土地所有權人,此有參加人寄送與原告之協議價購歸戶清冊可稽,且該3場協議價購會議除有民意代表與會發言外,亦有許多與會民眾當場發言提問,嗣除經參加人與會代表當場作綜合答覆外,之後參加人並將會議紀錄一一寄送至各所有人,此有該3次協議價購會議紀錄可稽。
7. 綜上,足徵系爭土地徵收案,參加人於申請徵收前業已確實踐行實質協議價購程序,原告指稱略「該協議價購流於形式,無實質內容與意義,與正當法律程序有違」乙節,自不足採。

(三)系爭土地徵收案,參加人業已考量其徵收目的,而於必要範圍內劃定其徵收範圍,並就損失最少之地方為之:

1. 本開發案係鑑於科學工業園區之開發將使周邊地區的土地使用、交通運輸及都市發展結構帶來重大影響,為因應新竹科學園區竹南基地未來用地需求及周邊地區發展,乃將新竹科學園區竹南基地及其周邊地區進行整體規劃,以期該地區有計畫之發展。再者,有關計畫範圍之規劃原則,主要係考量天然或人為設施為界線及鄰近既有科學園區之地域特性,同時兼顧符合未來特定區需求之各項都市活動用地及滿足區段徵收用地取得之腹地空間需求而選定範圍及規劃相關用地面積。申請擴大計畫範圍過程除依程序報經被告93年1月7日台內營字第0920091079號函同意在案(面積約509.89公頃),後續辦理都市計畫擬定期間,也兼顧民眾意見及地方實際發展情形,進行計畫範圍縮減(由509.89公頃減為311.22公頃),調整後計畫面積約為311.22公頃(含科學園區竹南基地),並於98年12月31日公告發布實施都市計畫,確定辦理後續區段徵收範圍及分區規劃內容。
2. 在內部空間規劃原則中,本特定區發展核心主要係由提供多元都市生活機能為基礎,建構一有效吸納園區之商業、生產

者服務等發展潛力之核心，區內土地使用分區以規劃符合未來產業發展及生活機能相關之使用為主，故除了園區事業專用區外，尚有住宅區、商業區、科技商務專用區及各項公共設施等，並考量地形條件，於計畫區邊緣保留部分農業區作為緩衝空間。

3. 另在尊重既有紋理，降低開發影響方面，本計畫亦將現況發展條件納入土地使用規劃考量因素，特定區內新設住宅區劃設主要是依交通動線系統、相關公共設施、鄰近地區環境特性等區位條件為基礎適當劃設。同時考量既有密集聚落及合法建物之保留，針對特定區範圍內現有的甲種建築用地，以其合法建地之範圍為原則，將建築物密集的住宅聚落劃設○住○區○○○○區段徵收範圍，另區內包括藍、綠帶、農路等既有紋理，亦納入整體規劃考量，規劃為溝渠、開放公共設施及人行廣場等土地使用以確保自然資源保留。
4. 在農業用地規劃方面，開發目的既以提供地區優質生產及都市生活機能為前提，範圍內農業用地之規劃，因考量區內其他活動腹地需求面積，無法完整保留，且為避免零星散落分布，亦恐形成未來園區及都市建成環境無法整體規劃並造成農業生產經營環境不良等影響，因此原規劃計畫即考量特定區南側頭份鎮山下里坡度較陡，及當地民眾需求及發展現況，已劃設為農業區（約7.25公頃），以保留農業耕作空間及作為發展緩衝。至於，有關耕地劃入徵收範圍，此乃因區內其他活動腹地需求面積，無法完整保留，惟參加人事前均已依據行政院農業委員會90年10月24日修正公布之「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」相關規定辦理。
5. 綜上，足徵系爭土地徵收案，業已考量其徵收目的而於必要範圍內劃定其徵收範圍，並就損失最少之地方為之。

(四)有關土地徵收與都市計畫關連性部分：

1. 按主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。前項之審議，各級都市計畫委員會應於60天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以60天為限。該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，免再公開展覽及舉行說明會，都市計畫法第19條定有明文。復按土地徵收條例第10條第2項及同條例施行細則第11條第1項第2款規定：「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，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」、「本條例第10條第2項但書……所稱已舉行公聽會或說明會，指下列

情形之一：……二、已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者。」可知公聽會係就計畫書內容之目的、用途，及徵收之必要及所欲實現之公益等，俾地主及利害關係人有表示意見之機會，避免發生手段與目的不符及不必要之徵收等情事。又都市計畫公開展覽時所舉辦之說明會，亦屬對徵收土地之使用計畫、目的用途做說明，故已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者，其作用可代替土地徵收之公聽會，應認其符合土地徵收條例第10條第2項但書所稱已舉辦公聽會或說明會之規定（最高行政法院101年度判字第950號判決意旨參照，本院卷第370頁附件1）。又被告提出陳立夫教授論文認「舉辦都市計畫所為之土地徵收，係以都市計畫內容為藍圖，以之實現都市計畫之目標，於是，理論上本得認為係以都市計畫作為土地徵收所需公共利益之擔保，而於為土地徵收處分階段，不再另行審查、考量所興辦之事業是否具有公共利益。」此亦與前揭判決意旨相呼應。

2. 系爭區段徵收係參加人為開發新社區並因應該地區發展需要，依據參加人「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫（主要計畫）案」及「擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（不含原新竹科學園區竹南基地）細部計畫案」辦理者，其主要都市計畫經被告都市計畫委員會第672次、第679次、及97年8月26日第689次大會審議通過（期間經2次公開展覽及公民團體提供陳情意見供審議參考，歷次會議審議之開發範圍不變，僅第679次會議後涉調整部分土地使用配置），再經參加人於97年9月23日府地權字第0970143936號函報本案開發範圍時，依區段徵收實施辦法第6條規定檢具區段徵收評估報告書及本案特定區計畫經被告都市計畫委員會審定通過之相關會議紀錄，報經被告以97年10月6日內授中辦地字第0970051102號函核定本案開發範圍。嗣參加人依法完成抵價地比例報核與土地及土地改良物所有權人辦理協議價購及召開區段徵收說明會等程序，即於98年3月26日依土地徵收條例第38條規定檢具區段徵收計畫書、圖報被告，申請區段徵收系爭土地，案經提送被告土地徵收審議委員會第210次會議審議通過，被告以98年4月14日內授中辦地字第0980724263號函准予辦理區段徵收，上情業經鈞院前次判決審認在卷。據此，足徵參加人於系爭都市○○○○○段即已提出區段徵收評估報告書，並經被告先行核定其本案開發範圍在案，另再參諸卷附主要計畫書之計畫目的、區段徵收評估報告書計畫之目的及區段徵收計畫書徵收土地或土地改良物原因均略以「有鑑於竹科竹南基地之開發，將使周邊地區之使用、交通運輸及都市發展結構帶來重大影響，故為因應竹科竹南基地未來用地需求及周邊地區整體發展，將周邊地區進行整體規劃及開發新社區，以期有計畫之發展，除為滿足竹科竹南基地擴建所需用地需求外，亦期藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，創造優質的產業與生活環境。

」等內容（區段徵收計畫書第2頁、區段徵收評估報告書第1頁、區段徵收開發計畫書第1頁參照）以觀，足徵本件區段徵收與都市計畫所欲達成之公共利益目的均屬相同而一致，故陳立夫教授前揭見解略謂「理論上本得認為係以都市計畫作為土地徵收所需公共利益之擔保，而於為土地徵收處分階段，不再另行審查、考量所興辦之事業是否具有公共利益」等內容，自值肯定。

3. 按行政程序法第96條第1項第2款及第97條第2款之規定，被告作成核准徵收前，與本案有關之都市計畫案，參加人業於93年10月28日辦理都市計畫草案公開展覽，其後並辦理14場說明會、座談會，充分溝通民意；並徵詢相關公用事業機構與新竹科學工業園區管理局意見後，經苗栗縣都市計畫委員會第179次會議決議縮減計畫範圍。參加人復於95年6月12日起至95年7月11日止辦理公開展覽，並於95年6月29日分別於苗栗縣竹南鎮及頭份鎮公所舉行2場說明會後，經苗栗縣都市計畫委員會第186次會議審議通過，於96年1月29日以府商都字第0960007008號函報請被告都市計畫委員會審議，於96年12月11日經該會第672次會議審議通過，參加人復依上開第672次會議決議辦理再公開展覽（97年1月10日起至97年2月12日止），於97年1月31日分別於竹南鎮及頭份鎮公所舉行說明會，期間因接獲群創公司陳情考量未來光電產業發展之廠房用地需求，建議擴大原規劃園區事業專用區由約23公頃至約28公頃，復提97年4月1日被告都市計畫委員會第679次會議再獲審定，並辦理第2次再公開展覽（97年5月9日起至97年6月9日止），於97年5月26日分別於竹南鎮及頭份鎮公所舉行說明會，公開展覽期間接獲12件公民及團體陳情案件，包含原告陳文彬等人反對此園區事業專用區擴大之意見，再提97年7月29日被告都市計畫委員會第687次會議審議，會中陳情人代表（包含原告陳文彬）均列席親自陳述意見，決議請參加人與前開第2次再公開展覽期間12件公民及團體陳情意見陳情人溝通協調後，檢具相關資料，再報請被告提會討論；參加人並以書面一一通知前開12件陳情案之陳情人於97年8月6日召開協調會議，並將會議紀錄送交被告，再提97年8月26日第689次會議審議，原告陳文彬等所提維持原園區事業專用區之建議未獲被告都市計畫委員會採納，經審決在案，並要求參加人依土地徵收條例第4條規定先○○○區段徵收，俟苗栗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、圖報由被告核定後實施。參加人於97年10月13日以府地權字第0970153153號函通知徵收範圍內各土地所有權人，自97年10月27日起配合辦理地上物查估作業，並於97年10月27日府地權字第09701631772號公告禁止區段徵收範圍內建築改良物新建、增建、改建或重建及採取土石或變更地形。復於97年12月25日及26日於竹南鎮李科永紀念圖書館辦理3

場協議價購會議暨區段徵收說明會。參加人乃於98年3月26日以府地權字第0980048932號函報請被告核准區段徵收，經被告98年4月14日內授中辦地字第0980724263號函核准辦理區段徵收等情，此部分並為原告所不爭。故被告核准區段徵收處分，縱不足認已有「理由」之記載，然依上開說明，則該徵收處分相對人或利害關係人可充分得知旨案相關訊息，無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由，此業經鈞院前次判決審認在卷，故被告作成核准區段徵收處分函，雖未記載理由，依前開法條之規定及說明，亦無違誤（最高行政法院101年度判字第950號判決意旨參照），併此敘明。

4. 被告土地徵收審議委員會審議程序為由參加人提報區段徵收計畫書至被告先行審查，並排定審議會議，再由承辦單位於開會前一星期將區段徵收計畫書等資料送交各審議委員先行參閱，待會議當天再由參加人派員至審議會議中以投影簡報及口頭報告方式向審議委員說明，再經各審議委員向參加人與會代表提問，並直接回答各審議委員所提問之問題（包括區段徵收之公益性及必要性等問題在內），之後參加人與會人員即先行離席，由承辦單位提出初審意見，再經審議委員全體討論並據以作成決議，故被告土地徵收審議委員會審議之過程相當嚴謹慎重。茲提出參加人於被告土地徵收審議委員會第210次會議所製作投影簡報之書面資料乙份供參。
5. 綜上，核被告陳稱其作成系爭區段徵收處分時，業已考量系爭區段徵收之公共利益等語，應非虛妄，且被告作成系爭處分時縱未敘明系爭區段徵收處分之事實理由及其依令依據，惟系爭區段徵收處分亦不致違反行政程序法第96條第1項第2款之規定而有違法之情。

(五) 參加人所檢送之「區段徵收計畫」所記載內容，並未違背行為時之土地徵收條例施行細則第36條之規定：

1. 按「本條例第38條第1項規定之區段徵收計畫書，應載明下列事項：一、徵收土地或土地改良物原因。二、徵收土地或土地改良物所在地範圍及面積。三、辦理區段徵收之法令依據。四、徵收範圍內土地權屬及面積統計。五、土地使用之現況及其使用人之姓名、住所。六、一併徵收土地改良物。七、四鄰接連土地之使用狀況及其改良物情形。八、徵收土地區內有無古蹟，並註明其現狀及維護措施。九、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情形。一〇、土地或土地改良物所有權人或管理人姓名、住所。一一、都市計畫或興辦事業計畫概略。一二、徵收範圍內土地之使用配置。一三、原位置保留分配土地之差額地價減輕比例。一四、合法建物拆遷安置計畫。一五、公有土地以作價或領回土地方式處理及其協調情形。一六、抵價地比例。一七、開發完成後道路等九項以外之公共設施用地預定有償或無償撥用或讓售情形。一八、財務計畫，包○○○區

段徵收開發總費用、預算編列情形及籌措方式及償還開發總費用分析。一九、預計區段徵收工作進度。」行為時土地徵收條例施行細則第36條定有明文。又撤銷訴訟，行政法院係在審查行政處分作成時之違法性，自應以行政處分作成時之法規為違法判斷基準時，最高行政法院98年度判字第243號判決意旨參照。

2. 參加人所檢送之「區段徵收計畫」，業已依序就徵收土地或土地改良物原因、徵收土地或改良物所在地範圍及面積、興辦事業之法令依據、徵收範圍內土地權屬及面積統計、土地使用之現況及其使用人之姓名與住所、一併徵收土地改良物、四鄰接連土地之使用及其改良物情形、徵收土地區內有無古蹟並註明其現狀及維護措施、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、土地或土地改良物所有權人或管理人姓名住所、都市計畫或興辦事業概略、徵收範圍內土地之使用配置、原位置保留分配土地之差額地價減輕比例、合法建物拆遷安置計畫、公有土地以作價或領回土地方式處理及其協調情形、抵價地比例、開發完成後道路等9項以外公共設施用地預定有償或無償撥用或讓售情形、財務計畫、預計區段徵收工作進度等，予以分項說明，此為本件最高行政法院發回意旨所援用之事實，足徵參加人所檢送之區段徵收計畫所記載內容，並未違背行為時之土地徵收條例施行細則第36條之規定。該判決雖指摘參加人所檢送「區段徵收計畫」，並未就其「興辦之系爭特定區事業所欲達成之公益」與「徵收特定區內農地重劃區對政府農業政策維護之公益」及「徵收範圍內土地暨土地改良物所有權人私益」之影響，予以分析、比較及權衡利益輕重等情。惟該判決所指摘之事項，並非行為時土地徵收條例施行細則第36條所規定應載明之事項，雖該條規定業已於101年6月27日修正，並於第36條第1項第4款規定「興辦事業計畫之必要性說明」、第5款規定「公益性及必要性評估報告」等內容，此有修訂前後條文內容可稽，然自不得持嗣後修訂之規定用以指摘參加人所檢送之「區段徵收計畫」所記載內容有違背法令之情。故最高行政法院發回意旨所指摘上揭事項，自容有誤會。
3. 有關區段徵收計畫書之報核、審議及核准，被告於93年12月間編印區段徵收作業手冊第3章第4節即訂有規範，其中有關土地徵收審議委員會其審議原則即明定：「(1)申請區段徵收案件應符合土地徵收條例及其他相關法律之規定。○○○區段徵收土地之範圍應以都市計畫書規定或其興辦事業所必需者為限。(3)區段徵收程序應符合相關法律規定。(4)需用土地人應先以協議價購或其他途徑為之。協議不成或依其他途徑無法取得土地者，始得申請區段徵收。(5)申請人是否適格？」等內容，故最高行政法院發回意旨指摘略謂「被告土地徵收審議委員會審議系爭區段徵收案時，有無就徵收之範圍是

否為需用土地人系爭特定區事業所必需？於不妨礙徵收目的之範圍，是否已就損失最少之地方為之？有否盡量避免耕地『農業用地』？藉由開發系爭特定區之完善公共設施及生活服務機能的提供所創造之優質產業暨生活環境，與前開維護農業生產環境之完整、確保農業永續發展、促進農地合理利用、增進農民所得及福利暨國家糧食安全等政府有關農業措施之公益，並系爭區段徵收範圍影響所及之土地暨土地改良物所有權人1,039人的財產存續狀態私益間，相互權衡輕重，是否顯失均衡等情，予以斟酌、審議？被告於核定系爭徵收處分前有無針對上揭情形予以審查、認定後，作成系爭徵收決定等各節？」等情，亦恐未考量前揭有關土地徵收審議委員會之審議原則，而容有誤會。

(六)有關本案都市計畫範圍內之農業用地變更部分：

1. 本案都市計畫係依「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」規定申請新訂都市計畫，依該要點第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，都市計畫擬定機關應就是否位於限制發展地區或條件發展地區先行審核，並將審核意見併同申請書向內政部(以下簡稱本部)申請，報請本部區域計畫委員會(以下簡稱本部區委會)審議通過後，依都市計畫法定程序辦理。」足徵本案都市計畫新訂作業必須送經內政部區委會審議。
2. 依內政部90年10月11日函送區域計畫委員會專案小組第1次會議紀錄略以：「5. 本案申請範圍內土地編定均為特定農業區，是否已徵詢農業主管機關意見？請申請單位送請行政院農委會表示意見，並於下次專案小組提出說明。」農委會91年3月4日函復參加人略謂：「二、……關於農業用地變更之審查標準，無論其面積達應辦理分區變更或屬使用地變更，或者屬不同之送審程序或送審機關，以適用同一審查標準為原則，先予敘明。三、……查本案係屬特定農業區土地，涉及徵詢農業主管機關同意部分，應請貴府依據前揭會議決議與本會訂頒之農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點相關規定辦理。」農委會於91年3月19日再次函復參加人略謂：「……該類新訂或擴大都市計畫案，申請面積已達送區域計畫委員會審查標準者，有關分區或使用地變更，由縣市主管機關參酌審查作業要點第17點程序與第7點至第10點之規定意旨，提供意見，免再依據審查項目逐項審查，並勿需檢附農業主管機關同意農業用地變更使用審查表」等內容以觀，足徵參加人所屬農業主管機關就本案都市計畫需依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第17點之規定而依同要點第6點第1項第1款至第4款提供意見。嗣參加人所屬農業處即依行為時農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第17點之規定提供：「查竹南科學園區周邊地區特定區計畫性質上屬國家重大建設計畫，復查竹南科學園區目前已開發基地，前經行政院原則同意選定為新竹科學

園區第四期擴建基地，本府農業單位再配合就當地農業環境、產業發展需要等因素，審認符合農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第8點得同意變更之要件，且依都市計畫法等相關法令辦理整體性之規劃，故原則同意辦理。」等審查意見在案，再經參加人送請被告區域計畫委員會審議，並經該委員會於92年9月10日第127次會議審查原則同意在案，此有被告93年1月7日函文可稽。故有關本案都市計畫範圍內之農業用地變更係經被告區域計畫委員會審查後始同意變更者。

3. 有關被告區域計畫委員會之組成，係依據「各級區域計畫委員會組織規程」成立，該會委員除主任委員、副主任委員外，其餘委員，由中央、直轄市、縣（市）主管機關就下列人員派（聘）兼之：一、主管建設、都市發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表。二、具有區域計畫、大地工程、天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗之專家學者。三、關注區域發展事務之熱心公益人士。（第5條規定參照），且該會為審議區域計畫有關事項，得推定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。前項專案小組審查時如涉及專業知識及技術，得經執行秘書同意，加請專家學者列席，提供諮詢意見（第12條規定參照）等內容以觀，足徵有關大面積（屬應送區域計畫擬定機關審查）開發案件，涉及環境層面各項因素複雜，類此案件應送請上揭區域計畫委員會邀集中央各主管機關代表、具有相關專門學識經驗之專家學者及關注區域發展事務之熱心公益人士組成委員會透過嚴謹程序予以審查，並非僅由縣（市）政府農業主管機關提出意見即得予以通過變更使用。
4. 準此，本案開發案件業經被告區域計畫委員會透過嚴謹程序並依據「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」予以審查同意變更在案，參加人所屬農業處僅係依行為時「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第17點之規定而依同要點第6條第1項第1款至第4款規定提供意見，並無決定准否變更使用之權限，亦即本案農業用地得否變更其使用，並非參加人所屬農業主管機關提供原則同意之意見即可辦理，故參加人所屬農業處於提供意見時或容有引用上揭作業要點第8點之違誤，惟並不影響審查本案農地變更使用之決定。
- (七) 原告請求撤銷原處分有關原告部分，對於參加人權益及案內其餘已合法申領抵價地及補償金之土地或建物所有權人實有重大之影響，亦即本件撤銷訴訟對於公益有重大損害，若鈞院仍認原處分違法，爰請依行政訴訟法第198條規定駁回原告之訴：
1. 有關都市計畫部分：參加人於92年11月間申請「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫」案，規劃機能獲得國

科會科管局認同，經被告93年1月7日以台內營字第0920091079號函同意在案，該函說明略以：「二、旨揭案件業經提報本部區域計畫委員會92年9月10日第127次會議審查原則同意，後續依法辦理都市計畫規劃時，應請確實遵照下列事項辦理：……(二)○○○區○區段徵收方式辦理，財務計畫應求自主。」故本特定區自始即規定開發方式採區段徵收辦理，該案依法經被告區域計畫委員會同意、辦理公開展覽、說明會、各級都市計畫委員會審議通過等程序，經參加人於98年12月31日發布實施在案。嗣為配合「劃地還農」政策，透過農業區「專案讓售」增設，以集中讓售方式提供部分土地所有權人，達繼續農耕之需求，該讓售法令依據為土地徵收條例第44條第1項第4款規定「區段徵收範圍內土地經行政院專案核准所需土地得以讓售」，並於100年6月17日府商都字第000000000B號公告發布實施。又為延續「劃地還農」之政策，並配合100年6月29日由大埔自救會、詹順貴律師、參加人、被告地政司、被告營建署共同召開之「苗栗縣竹科竹南基地周邊地區區段徵收農業區專案讓售分配位置協調會」，以及101年3月27日被告召開之「研商苗栗大埔土地徵收案4戶自救會成員希望原地保留第4次會議」會議結論，遂再次辦理變更都市計畫，並於101年9月6日府商都字第0000000000B號公告發布實施。原告之訴求，在法令許可範圍內參加人已儘量妥予處理在案，且觀此二次配合劃地還農政策指示辦理之都市計畫變更，皆採專案讓售方式讓售農業區予原告，開發方式仍屬區段徵收方式之範疇，且係政府基於都市開發建設或其他開發目的需要，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新加以規劃整理後，由政府取得公共設施用地等，其餘可供建築土地，供作原土地所有權人領回抵價地之用，與一般徵收僅發放補償費之方式有別。綜上，核諸原告之土地坐落位置係個別分布散落於特定區範圍內，且部分位於道路用地內或供範圍內所有地主申領抵價地之第一種住宅區等，倘鈞院判准撤銷原處分，對於整體都市○○○道路系統、分區劃設等規劃機能、採整體區段徵收之辦理精神以及辦理本案之預期公共利益，將有重大不利之影響。

2. 有關區段徵收部分：

- (1)現況已無法回復：全區公共設施工程已完成96.8%，不僅全區地貌已完全改變，且地籍產權經由抽籤分配後亦非原狀，另園區事業專用區已標出18.2公頃，廠商已開始動土興建廠房，住宅區建商也已開始規劃申請建築，並準備推出銷售，倘鈞院判准撤銷原處分所衍生之損害賠償將難以估計。
- (2)抵價地無法點交予地主：全區申領抵價地所有權人之抵價地已完成分配及移轉登記，土地已完成84%點交作業，賸餘無法點交者大部分位於原告未配合拆除之地上物周邊，若鈞院判准撤銷原處分，將直接影響分配於該區域之地主

，致其無法順利點交及建築使用，且部分領回之抵價地或有再買賣移轉登記予善意第三人之情，如此日後亦恐將衍生後續行政訴訟、國賠等糾紛，造成司法資源之浪費。

(3)參加人無法如期標售土地：區段徵收依照平均地權條例施行細則第80條暨土地徵收條例施行細則第56條之規定，「出售區段徵收土地之地價收入，除抵付開發成本外，全部撥充實施平均地權基金，不足由實施平均地權基金貼補之。」若鈞院判准撤銷原處分，則徵收後剩餘可供建築土地，參加人將無法順利標售，區段徵收財務無法達成平衡時，勢增加財政上重大之負擔。

3.有關工程執行部分：原告之土地或建物坐落位置部分位於道路用地，道路用地係屬公共工程之範疇，倘鈞院判准撤銷原處分，將造成公共設施工程無法如期完工，全區公共工程開發將不完整，影響區內之行車交通安全及整體道路系統規劃之完整性，影響全區已合法申領抵價地之所有權人權益，尤以原告黃福記土地位於30米園道上，若無法拆遷開闢，交通系統將無法貫通。

4.綜上，足徵本件撤銷訴訟對於公益有重大之影響，此相對於原告所有土地及其土地改良物均業經依法補償在案，及原告原所有之土地、土地改良物及其所坐落之基地，或因拆除而滅失，或因抵價地之分配而已分歸參與抵價地分配之人取得，客觀上亦不可能取回原有土地或土地改良物等情以觀，足徵本件撤銷訴訟若逕予駁回，其對原告所造成之損害應較為輕微，且原告若有損害亦得另以金錢獲得補償，應已符合行政訴訟法第198條第1項規定之要件。

(八)有關縣長於縣務會議發言之說明：

1.區段徵收係以財務平衡為原則，並非以獲利為目的，本案開發經費係由參加人先行向財政部地方建設基金貸款45億元支用，而區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除發還原地主41%（非農地重劃區）或46%（農地重劃區）及作公共設施用地39.96%外，其剩餘可供建築之土地，得予標售、標租或設定地上權。

2.依土地徵收條例施行細則第56條規定「區段徵收土地之處分收入，優先抵付開發總費用，如有盈餘，除其他法令另有規定外，全部撥充實施平均地權基金；如有不足，由實施平均地權基金貼補之。」足徵目前剩餘可供建築土地標售之處分收入應優先償還貸款，如因外在市場經濟環境變化而有盈餘時，則應依前揭規定辦理之。

3.依苗栗縣實施平均地權基金收支保管及運用辦法第3條規定所示，有關區段徵收土地出售之盈餘款，應全部撥入苗栗縣實施平均地權基金，且依第4條規定所示，該基金之運用亦有其範圍限制，即需專款專用。準此，足徵有關區段徵收土地出售之盈餘款，應全部撥入苗栗縣實施平均地權基金，並不得用以償縣政府之債務，故媒體報導「徵收土地用來償縣

政府債務」等內容，此顯與苗栗縣實施平均地權基金收支保管及運用辦法第3、4條之規定不符而不足採等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

六、兩造之爭點：

- (一)被告土地徵收審議委員會是否已就系爭徵收案之公益性、必要性及符合比例原則等事項為實質審議？有無就徵收之範圍是否為需用土地人系爭特定區事業所必需？於不妨礙徵收目的之範圍，是否已就損失最少之地方為之？有否盡量避免耕地（農業用地）？藉由開發系爭特定區之完善公共設施及生活服務機能的提供所創造之優質產業暨生活環境，與前開維護農業生產環境之完整、確保農業永續發展、促進農地合理利用、增進農民所得及福利暨國家糧食安全等政府有關農業措施之公益，並系爭區段徵收範圍影響所及之土地暨土地改良物所有權人1,039人的財產存續狀態私益間，相互權衡輕重，是否顯失均衡等情，予以斟酌、審議？
- (二)被告土地徵收審議委員會之組織及決議是否合法？已否就申請徵收公益事業用地之程序（如申請前之協議價購）與實體要件（徵收土地之公益性、必要性及是否符合比例原則）為實質審議、判斷？
- (三)本件協議價購程序是否合法？
- (四)原處分是否違反行政程序法第96條第1項第6款規定？

七、經查：

- (一)本件參加人為開發新社區及因應新竹科學園區竹南基地周邊地區發展需要，檢具區段徵收計畫書、圖等，報經被告以98年4月14日內授中辦地字第0980724263號函核准徵收苗栗縣○○鎮○○段中大埔小段78-1地號○○○鎮○○段○○號等852筆私有土地，面積124.61公頃，及一併徵收區段徵收範圍內公、私有土地之私有土地改良物，交由參加人於98年4月21日以府地權字第09800653315號公告，同日並以府地權字第0980065018號函知各所有權人。原告不服，於98年7月2日向參加人提起訴願，經參加人移送被告，嗣經被告對原告不服參加人98年4月21日第0000000000號函部分，以98年7月15日台內訴字第0980132783號函復「□查本件徵收補償訴願案，參考臺北高等行政法院96年度訴字第241號判決意旨，應視為異議申請案，請貴府依土地徵收條例第22條規定處理。」就原告不服被告98年4月14日內授中辦地字第0980724263號函核准徵收案部分，依訴願管轄規定，移請行政院審理，嗣經行政院訴願決定駁回。原告不服，對被告98年4月14日內授中辦地字第0980724263號函核准徵收處分（原處分）、行政院訴願決定及參加人98年4月21日府地權字第09800653315號公告提起行政訴訟，經本院以99年度訴字第315號判決駁回後，原告就駁回請求撤銷行政院訴願決定及被告原處分部分不服，提起上訴，經最高行政法院以101年度判字第

953號判決廢棄發回更為審理，兩造及參加人並為如事實欄所載之主張。

(二)關於本件協議價購程序是否合法部分：

- 1.按「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。」、「區段徵收之程序及補償，本章未規定者，準用第2章及第3章規定。」為行為時土地徵收條例第11條及第48條所明定。又「說明：……□按……為土地徵收條例第11條所明定，協議價購或以其他方式取得為『徵收前之必要程序』，需用土地人應體認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，應詳予溝通交涉，『不得以徒具形式之開會，虛應故事』，使得因土地徵收而對人民受憲法保障之財產權嚴重侵害之損害減至最輕。又土地徵收條例第11條雖規定得以開會方式為之，但至少開會時之人數、空間、事項等，需用土地人之承辦人員得為交涉、說服土地所有權人出售或以其他方式取得土地之程度，如共同或相類地價區段之所有權人一起開會，『若僅通知召集多數或全部被徵收土地所有權人，並告知土地徵收條例第30條之法定補償地價，自難調係合法之協議價購或以其他方式取得』。……請需用土地人參酌前開土地徵收條例協議價購或以其他方式取得之立法精神，積極辦理用地取得，無法達成協議者，始得申請徵收並應於協議價購會議紀錄敘明與土地所有權人協議價購或以其他方式取得之詳細經過情形。」復經被告93年3月25日台內地字第0930060635號函釋在案。準此，土地徵收前之協議程序既經法律明定為土地徵收行政程序之一環，該協議價購程序，即係徵收程序比例原則必要性之具體體現。需用土地人所踐行之協議價購程序至少應達到法律規定「協議價購或以其他方式取得」事業用地目的之最基本要求，不得徒以形式上開會協議，而無實質之意義與內容，自不得率以土地徵收條例第30條之法定補償地價為協議價購之買價，或以此為由，強制被徵收土地所有權人僅具接受或不接受之選擇，致使協議價購流於形式，始與正當法律程序無違。
- 2.查參加人申請徵收前，係於97年12月25、26二日與土地及土地改良物所有權人協議價購，參加人所召開3場次協議價購會議，其中原告林昭平（歸戶號247）、邱大成與邱大明由邱張玉鳳代理（歸戶號368、369）、邱獻毅（歸戶號382）、柯成福（歸戶號390）、陳文彬（歸戶號572）、陳秀琴由陳輝修代理（歸戶號590）、陳輝成（歸戶號662）、陳輝章由邱玉君代理（歸戶號663）、彭秀春由張森文代理（歸戶號678）、翁月娥（歸戶號744）、黃福記（歸戶號745）、葉仁岳（歸戶號771）、葉仁貴（歸戶號774）、葉仁寬（歸

戶號775)、葉秀桃(歸戶號778)、葉美琴(歸戶號780)均有與會並在簽到簿簽名,此有協議價購會議土地所有權人簽到簿節本可稽(本審卷一第420-427頁)。至於,原告甲○○欄雖未簽到(歸戶號665),惟甲○○為未成年之人,其母邱玉君當天亦有代理其夫陳輝章與會參加(歸戶號663),故原告甲○○部分亦得認定已由其母邱玉君代理參加該次會議,其餘原告並未出席參加協議價購會議。該協議價購係與區段徵收說明會一併舉行,分別為:97年12月25日(星期四)上午9時(第一場);同日下午14時(第二場);97年12月26日(星期五)上午9時(第三場),依據「苗栗縣竹科竹南基地○○○區○區段徵收協議價購會」會議紀錄」記載,該協議價購會議所有權人意見陳述分別為:第一場柳子文、何榮松、吳聲松、何臺榮;第二場陳昭明、陳起彬、何榮輝、陳欽水、王坤祥;第三場葉秀桃,其中吳聲松提出「協議價購現金的方式是否能以市價並加成計算來發放」、何臺榮提出「土地是否能合理的補償方式」、陳昭明提出「1.協議價購不該只是形式,並非協議不成,就強○○○區段徵收,而是要取得老百姓的同意。2.補償標準不公平,公告現值並無按照市價做適時調整」、王坤祥提出「此次協議價購非真正議價,無議價空間,且要分給民眾的土地亦未說明是何塊地,請縣府說明清楚」。同時間舉辦之「區段徵收『說明會』會議紀錄」記載,第一場分別有吳金台等13人;第二場陳昭明等9人;第三場葉秀桃等10人提出相關土地徵收問題,其中第一場之陳輝棟提出「1.徵收價格是否有加成標準的空間。2.徵收後是否能原地分配土地»;第二場之邱玉君提出「徵收公告現值太低,與市價有落差,縣府應調整」、陳輝安提出「公告地價與市價差太多,並未調整»;第三場之謝汝坤提出「希望徵收公告價格能比照道路徵收的價格加8成」、黎煥玉提出「1.政府徵收土地單價應該要以公告現值加4成來計算。2.……」各等情。經參加人綜合上開「區段徵收協議價購」與「區段徵收說明會」到場人之提問,一次答覆,關於到場所有權人提出之區段徵收用地價格補償部分之說明為:「本區『協議價購補償金額』均依據苗栗縣政府97年公告現值來計算,依照土地徵收條例第30條規定,『被徵收之土地,應按照徵收當期之公告現值,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現值時評定之。』有關本縣辦理區段徵收之地價不加成補償案,業經本府地價及標準地價評議委員會評議通過;準此,本府辦理區段徵收之協議價購金額,係依上開規定辦理。但本區段徵收方式為區段徵收,所以公告現值並無任何加成補償,主要考量為降低開發成本,較低的開發成本直接影響開發後評定地價,最終目的是希望能給各位土地所有權人較高的抵價地發還比例

」等語（本院前審卷一第93-104頁）。觀諸上開協議價購與說明會之會議紀錄全文，足見參加人僅係利用該次會議告知參與會議之土地所有權人土地徵收條例第30條規定之法定補償地價暨參加人辦理區段徵收，不予加成補償及一律按照土地徵收條例第30條第1項規定「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告現值」，補償系爭區段徵收土地地價之立場，且未及以其他方式取得土地。由於協議價購之金額係依97年公告現值計算，被徵收人僅有接受或不接受，並無就土地價格實質進行協商。況被告及參加人均自承參加人通知土地所有權人於指定時間至指定地點參加協議價購，會議當日對到場人之提問僅為「綜合答覆」，並「告知」原告補償金額之計算，足見參加人僅就形式性說明法定徵收價格，此等協議價購之內容與徵收補償之內容並無不同，而未與上開參加協議價購會議之原告林昭平等進行實質協議，已違反前揭土地徵收條例第11條之規定及被告93年3月25日台內地字第0930060635號函釋之意旨，顯與正當法律程序有違。

- 3.又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。本件土地所有權人申領抵價地比例雖達徵收私有土地面積之98%，惟其申領抵價地係在被告核准區段徵收後，於參加人執行徵收處分時所辦理之程序，縱使申領抵價地比例高達徵收私有土地面積之98%，參加人仍應於申請徵收前依法進行實質協議價購程序。本件參加人既未依法進行實質協議價購程序，已如前述，是被告及參加人主張參加人於徵收前，已與土地所有權人進行協議價購程序云云，自非可採。

(三)關於被告核准系爭徵收處分，對於徵收應具備之公益性、必要性及符合比例原則等要件，有無實質審查、判斷部分：

- 1.按憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」行政程序法第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：☐採取之方法應有助於目的之達成。☐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。☐採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」行為時（即101年1月4日修正公布前）土地徵收條例第1條規定：「（第1項）為實施土地徵收，促進土地利用，增進公共利益，保障私人財產，特制定本條例。（第2項）土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。（第3項）其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，優先適用本條例。」第3條規定：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：☐國防事業。☐交通事業。☐公用事業。……☐其他依

法得徵收土地之事業。」本條立法理由為：「國家因公益需要興辦事業徵收私有土地，其徵收土地之範圍應以其事業所必需者為限，以防濫行徵收權，而損害土地所有權人之權益。」土地法施行法第49條規定：「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，並應儘量避免耕地。」司法院釋字第400號（85年4月12日公布）解釋：「憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。」第409號（85年7月5日公布）解釋：「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第23條及第143條第1項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，此亦有憲法第108條第1項第14款可資依據。土地法第208條第9款及都市計畫法第48條係就徵收土地之目的及用途所為之概括規定，但並非謂合於上述目的及用途者，即可任意實施徵收，仍應受土地法相關規定及土地法施行法第49條比例原則之限制。……。」第513號（89年9月29日公布）解釋：「都市計畫法制定之目的，依其第1條規定，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。都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定。都市計畫法第52條前段：『都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。』依其規範意旨，中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫中原非公共設施用地之私有土地時，自應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違。……。」第534號（90年11月30日公布）解釋：「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，為憲法第143條第1項所明定。土地徵收係國家因公共事業之需要，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，相關法律所規定之徵收要件及程序，應符合憲法第23條所定必要性之原則。……。」而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」，係指於一定區域內之土地，予以重新規劃、分宗整理，而為全區土地徵收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，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。揆諸上開法條規定及解釋意旨，可知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。而以協議方式取得事業用地，除能順利並迅速完成興辦之事業外，且可促進社會祥和、避免人民抗爭、減少社會成本，增進人民對政府之信賴與整體社會之利益。是以協議取得事業用地，成就「政通人和」，亦屬整體社會公益之內涵。土地徵收條例第11條規定協議價購或以其他方式取得程序，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，需地機關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，否則即與正當法律程序有違(最高行政法院96年度判字第1442號判決參照)。
- (3)符合比例原則：維護農業生產環境之完整，確保農業「永續發展」，促進農地合理利用，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，為政府有關農業政策之公益措施，落實該農業政策，有助於提高國家糧食安全與農業土地資源維護之公共利益，故徵收土地，應儘量避免耕地(農業用地)。又保障人民財產權「存續狀態」之使用、收益及處分，與個人自由、發展人格及維護尊嚴，具有實質之關聯；而人格尊嚴之維護，乃民主憲政國家施政之指針與目標。從而，因興辦公共事業徵收私有土地所造成減少耕地(農業用地)以及剝奪人民私有財產存續狀態所生被強制徵收人生命、身體、財產、強制遷移等居住遷徙自由之損害，與公共事業之公益目的相互權衡輕重後，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，亦即符合憲法第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。
- (4)綜上說明，被告於核准系爭區段徵收時，即應就該區段徵收

是否具備公益性、必要性及符合比例原則加以審議始為適法。被告及參加人主張土地徵收條例於101年1月4日修正前並無具體明文規定須就公益性、必要性及符合比例原則加以審議云云，委無可採。

2. 被告土地徵收審議委員會乃土地徵收條例因「徵收私有土地，關係人民權益甚鉅，為保障私有財產權益」而設，專司「審議土地徵收案件」，為行政程序上執行特定職務之組織，屬行政程序法第114條第1項第4款所稱「參與行政處分作成之委員會」。該會「為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」，「決議事項應作成紀錄」（以上見行為時內政部土地徵收審議委員會組織規程第7條、第9條及第10條）。準此，該委員會審議土地徵收案件，自應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？尚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。
3. 為實施開發建設新設都市地區之全部或一部（即都市計畫法第12條所指「為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，所擬定之特定區計畫」），其開發範圍經中央主管機關內政部核定者，雖得先行區段徵收；然需用土地人於申請徵收土地或建築改良物前，仍應確實踐行與土地所有人協議價購或以其他方式取得土地，因所有權人拒絕參加或經開會未能達成協議之程序後，需用土地人始得依土地徵收條例規定申請徵收。被告在審核該申請徵收案時，應先由土地徵收審議委員會開會審議該申請徵收案之公益性、必要性及是否符合比例原則，並作成紀錄，送交被告辦理；被告審查核定土地徵收審議委員會審議決議各具體申請徵收案件時，基於中央主管機關之權責，仍應就審議委員會審議該土地徵收議案之組織及決議是否合法？已否就申請徵收公益事業用地之程序（如申請前之協議價購）與實體要件（徵收土地之公益性、必要性及是否符合比例原則）為實質審議、判斷及其判斷有無基於錯誤之事實或違反經驗法則與論理法則？有無夾雜與該具體徵收事件無關之考慮因素等事項予以全面審查、確認後，作成決定，始稱完備。查被告原處分卷所附系爭徵收案審議之「初審意見」，據被告陳稱已提交或寄交土地徵收審議委員會審議，並有被告提出之交寄大宗包裹存根可按（本審卷一第154頁背面、卷二第1081、1085頁），該「初審意見」內容記載：「☐本案苗栗縣政府為開發新社區並配合高速鐵路苗栗車站特定區用地取得需要，擬以區段徵收方式進行整體規劃及開發，其都市計畫前經本部都

委會96年12月11日第672次、97年4月1日第679次及97年8月26日第689次大會審議通過，其細部計畫業經苗栗縣都市計畫委員會97年6月26日第204次會議通過，本案區段徵收範圍並報經本部97年10月6日內授中辦地字第0970051102號函核定在案。□本區抵價地比例之訂定……。□苗栗縣政府業依土地徵收條例第11條規定，於97年12月25、26二日與土地及土地改良物所有權人協議價購，並召開區段徵收說明會完竣」等情（原處分卷第19頁）。然該「初審意見」將本案辦理原因記載「為配合高速鐵路苗栗車站特定區用地取得需要」，與本件徵收係參加人「為開發新社區及因應新竹科學園區竹南基地周邊地區發展需要」而報請被告核准徵收之標的顯不相符，其是否有初步審查已有疑義，且有誤導被告土地徵收審議委員會委員之審議。又該「初審意見」□固記載系爭開發案前經被告都市計畫委員會以第672、679、689次大會審議通過，其區段徵收範圍並經被告97年10月6日內授中辦地字第0970051102號函（本院前審卷一第77頁）核定在案云云；惟都市計畫委員會係依據都市計畫法第74條及其授權訂定之「各級都市計畫委員會組織規程」而設置，職掌關於「都市計畫擬定變更；舊市區更新計畫；新市區建設計畫」等審議事項，與「內政部土地徵收審議委員會」係依據土地徵收條例第15條及其授權訂定之「內政部土地徵收審議委員會組織規程」所設置，專司關於「申請徵收土地或土地改良物；土地或土地改良物徵收失效或撤銷徵收；申請收回被徵收土地或土地改良物；申請區段徵收土地或土地改良物；土地或土地改良物區段徵收失效或撤銷區段徵收」案件之審議不同。被告土地徵收審議委員會審議系爭區段徵收案時，自應本其職掌，就需用土地人申請之系爭區段徵收案件是否合於前揭徵收私有土地之各項要件予以調查、審議、判斷，始稱適法。非可僅憑系爭特定區都市計畫業經被告都市計畫委員會前開會議審議通過及該區段徵收範圍嗣經被告依據被告都市計畫委員會前後3次審議通過予以核定，作為通過系爭徵收案之理由（最高行政法院101年度判字第953號判決發回意旨參照）。而都市○○○區段徵收之公共利益不同，徵收處分是否合於公共利益、比例原則及必要性，應於徵收階段須獨立判斷，非謂都市計畫審議通過後，即不必審查徵收階段的公共利益。是以，本案雖經被告都市計畫委員會第689次會議及區域計畫委員會審議通過，但不能以此作為系爭徵收處分公共利益之擔保，仍需於徵收階段具體審查徵收之公共利益。被告主張其於區域計畫委員會及都市計畫委員會審議通過，認本件土地徵收已就公共利益、比例原則及必要性予以審查，尚無足取。而被告系爭徵收處分載稱：「主旨：貴府為開發新社區及因應竹科竹南基地周邊地區發展需要，申請區段徵收貴縣○○鎮○○段中大埔小段78-1地號○○○鎮○○段○○號等852筆土地，面積合計124.61公頃，並一併徵

收區段徵收範圍內公、私有土地之私有土地改良物乙案，復請查照。說明：□……□本案經提送本部土地徵收審議委員會第210次會議審議通過，准予辦理區段徵收。□……」（本院前審卷一第108頁）。觀諸系爭徵收處分上載內容，顯見被告作成系爭處分，係以被告所設土地徵收審議委員會第210次會議為據。而被告所設土地徵收審議委員會係由15位委員所組成，於98年4月8日第210次會議時，共有12位委員出席，其中6位學者專家全部出席，其餘6人為機關代表，經出席委員決議通過，已據被告陳明在卷（本審卷一第350頁），並有土地徵收審議委員會委員名單及會議簽到簿1件附卷可稽（本審卷二第1083、1084頁），是該次會議之審議委員會之組織及決議，並無不合。然查，依該土地徵收審議委員會第210次會議紀錄記載，該次會議開會時間為98年4月8日（星期三）上午9點30分、散會是中午12時整；審查事項及決議欄載明：「本次徵收案件計35件，包括區段徵收3件、一般徵收15件、一併徵收10件、撤銷徵收7件，其決議如下，並詳如後附件2審議結果一覽表：（一）……不予一併徵收。（二）……（四）其餘提案皆通過」，系爭區段徵收案列為第32案，審議結果為「通過」，其審議、討論過程與通過之理由為何？並未隻字載明（原處分卷第5-18頁）。是從上開會議紀錄之記載內容，並無法據以審查該審議委員會審議系爭土地徵收案時，已否就前開所列構成徵收之程序與實質要件，予以審議、判斷。

4. 依據參加人98年3月26日府地權字第0980048932號函申請被告核准系爭區段徵收案，所檢送之「區段徵收計畫書」記載，該計畫書依序就：徵收土地或土地改良物原因、徵收土地或改良物所在地範圍及面積、興辦事業之法令依據、徵收範圍內土地權屬及面積統計、土地使用之現況及其使用人之姓名與住所、一併徵收土地改良物、四鄰接連土地之使用及其改良物情形、徵收土地區內有無古蹟並註明其現狀及維護措施、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、土地或土地改良物所有權人或管理人姓名住所、都市計畫或興辦事業概略、徵收範圍內土地之使用配置、原位置保留分配土地之差額地價減輕比例、合法建物拆遷安置計畫、公有土地以作價或領回土地方式處理及其協調情形、抵價地比例、開發完成後道路等9項以外公共設施用地預定有償或無償撥用或讓售情形、財務計畫、預計區段徵收工作進度等，予以分項說明。然其並未就「興辦之系爭特定區事業所欲達成之公益」與「徵收特定區內農地重劃區對政府農業政策維護之公益」及「徵收範圍內土地暨土地改良物所有權人私益」之影響，予以分析、比較及權衡利益輕重。且其中「徵收土地或土地改良物原因」項下記載：「本府有鑑於『新竹科學園區竹南基地』之開發，將使周邊地區的土地使用、交通運輸及都市發展結構帶來重大影響，

故為因應新竹科學園區竹南基地未來用地需求及周邊地區整體發展，擬以區段徵收方式進行新竹科學園區竹南基地周邊地區整體規劃及開發新社區，期能藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，以創造優質的產業與生活環境」、「徵收範圍內土地權屬及面積統計」項下記載：「☐私有土地面積：124.61公頃。☐公有土地面積：10.02公頃。☐未登記土地面積：1.99公頃。☐以上面積合計：136.62公頃」，此項下附件二「區段徵收範圍土地權屬表」顯示，系爭區段徵收範圍「農地重劃區」私有土地分別為：農田水利會1,744平方公尺；其他私有地1,010,449平方公尺，占區段徵收土地之74.76%，以上農地重劃區合計占總面積74.89%；非農地重劃區之私有土地農田水利會所有者為2,204平方公尺、其他私有地為232,030.34平方公尺，占區段徵收土地之17.17%，合計占總面積17.33%。上開區段徵收計畫書其中「土地使用之現況及其使用人之姓名、住所」項下記載：「本區範圍內土地以水稻、果園等農業使用為主，占本特區區段徵收範圍面積之80.52%」等語。徵收範圍內土地及土地改良物所有人計有1,039人（見苗栗縣政府協議價購會議開會通知單所附土地及土地改良物所有權人清冊）。是系爭區段徵收土地連同公有土地合計面積：136.62公頃，其中私人所有面積為124.61公頃，供農業使用之面積多達80.52%；農地重劃區之土地占系爭區段徵收土地之76.46%，面積合計1,033,423平方公尺等情。從參加人所檢送之「區段徵收計畫書」來看，該計畫書作為土地徵收審議委員會判斷徵收是否合於實質及程序要件之文件，卻僅概略記載：「本府有鑑於『新竹科學園區竹南基地』之開發，將使周邊地區的土地使用、交通運輸及都市發展結構帶來重大影響，故為因應新竹科學園區竹南基地未來用地需求及周邊地區整體發展○○○區段徵收方式進行新竹科學園區竹南基地周邊地區整體規劃及開發新社區，期能藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，以創造優質的產業與生活環境」作為區段徵收之原因，未具體記載本案區段徵收之公益性及必要性為何，並未就其「興辦之系爭特定區事業所欲達成之公益」與「徵收特定區內農地重劃區對政府農業政策維護之公益」及「徵收範圍內土地暨土地改良物所有權人私益」之影響，予以分析、比較及權衡利益輕重，在此情形下，被告土地徵收審議委員會第210次會議未就系爭徵收案之實體及形式要件逐一審議、判斷，未審酌是否合於公益性、必要性，逕自作成「通過」之決議，顯流於形式而未落實實質審議之功能。且最高行政法院發回意旨亦指出，從上揭第210次會議紀錄以觀，該次審議之徵收案件共35件，開會時間為98年4月8日上午9時30分，散會是中午12時整。平均一件案件僅有4分鐘之審查時間，4分鐘之審議時間其實連基本資料、需地機關主張之事由及理由皆不足以釐清，遑論「實質討論」及「具體審酌○○○區

段徵收是否具備合法性及合理性，並權衡徵收所欲達成之公益及原告等每一筆土地及土地改良物所有權人之利益，足證該次會議未盡實質審查之權責。被告土地徵收審議委員會第210次會議既未實質審議系爭徵收案之公益性、必要性及比例原則，已如前述，系爭徵收程序實有瑕疵難謂合法。而參加人之與會人員於上揭第210次會議中雖有依簡報之書面資料作口頭報告，然其所製作之投影簡報之書面資料僅簡略記載辦理徵收之情形，未具體記載本案區段徵收之公益性及必要性。是被告及參加人主張其等已就本案區段徵收之公益性及必要性予以審查，要非可採。

- 5.按「非都市土地得劃定為下列各種使用區：□特定農業區：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。」、「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。」、「申請農業用地變更使用，有下列情形之一者，應徵得農業主管機關同意：(一)依區域計畫法編定為非都市土地特定農業區、一般農業區變更為其他使用分區者。(二)依區域計畫法編定為非都市土地農牧用地、養殖用地、水利用地、林業用地、生態保護用地、國土保安用地變更編定為其他用地別者。」、「興辦事業人申請非都市土地農業用地變更使用，應將興辦事業計畫或土地使用計畫送請目的事業主管機關，由目的事業主管機關依據本要點審查分工原則，送各該管農業主管機關徵詢同意。目的事業主管機關徵詢農業主管機關同意時，應先就事業設置之必要性與計畫所提區位、面積等是否符合事業所需提供意見。」、「興辦事業人應擬具農地變更使用說明書，並就下列事項詳予說明：……」為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、農業用地變更作業要點第2點第1款、第2款、第3點、第4點定有明文。本件系爭區段徵收範圍內，供農業使用之面積多達80.52%；農地重劃區之土地占系爭區段徵收土地之76.46%，面積合計1,033,423平方公尺。系爭區段徵收案所徵收之土地絕大多數均為特定農業區及經辦竣農地重劃之農業用地，係屬特定農業區經辦竣農地重劃須加以特別保護之優良農業用地。參加人於91年辦理「竹南科學園區周邊地區特定區計畫」時，向農委會函詢有關被告區域計畫委員會專案小組審議意見之處理方式乙案，農委會於91年3月4日以農企字第0910109841號函復請參加人依據「關於農業用地變更之審查標準，無論其面積達應辦理分區變更或屬使用地變更，或者屬不同之送審程序或送審機關，以適用同一審查標準為原則」之會議決議與農業用地變更作業要點相關規定辦理（本審卷一第497-498頁）。嗣參加人以91年4月10日府建都字第91000024284號函復被告營建署城鄉發展局，本案「竹南科學園區周邊地區特定區計畫」，符合「農業主管

機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第8條之要件，原則同意辦理（本審卷一第499頁）。然查系爭區段徵收案所徵收之土地絕大多數均為「特定農業區」及經辦竣農地重劃之農業用地，參加人於91年4月10日依行為時農業用地變更作業要點第8條規定：「非都市土地特定農業區非屬經辦竣農地重劃之農業用地，符合下列情形之一者，得同意申請變更使用：……」，同意將系爭特定農業區且經辦竣農地重劃之農業用地變更使用，顯不符合該條之規定，自屬違法。參加人雖稱有關本案都市計畫範圍內之農業用地變更部分，經內政部區域計畫委員會審議，並經該委員會於92年9月10日第127次會議審查原則同意在案云云等情，惟查，參加人農業處審查本案農業用地變更為非農業用地時，未審酌系爭特定農業區是否符合上開行為時農業用地變更作業要點第7點之要件已有疏失，縱經被告區域計畫委員會第127次會議審查通過，仍不能作為被告土地徵收審議委員會於審查系爭徵收案時，對於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。換言之，土地徵收審議委員會仍須就「徵收所欲達成之公益」與「維持農用之糧食安全公益」間為利益衡量，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。

6. 本案都市計畫之名稱為「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫案」，目的係為因應新竹科學園區竹南基地未來之用地需求及周邊整體發展，因而於計畫書圖範圍內劃設一近28公頃之「園區事業專用區」。然因應園區周邊開發之整個區段徵收範圍則為136公頃，而國科會業於102年7月25日發出聲明，澄清指出：「該地雖鄰近竹科管理局所轄竹南科學園區，但並非竹南科學園區範圍，亦非竹科管理局所開發，實為苗栗縣政府之開發計畫，與科學園區無涉，本會亦無將大埔納為竹南科學園區擴廠之規劃。」（本審卷二第756頁）基此，國科會既無將系爭區段徵收範圍納為竹南科學園區擴廠之規劃，則與參加人提出之徵收計畫書所載徵收土地或土地改良物原因「為因應新竹科學園區竹南基地未來用地需求及周邊地區整體發展」之用地需求目的不符，足證系爭都市計畫之擬定顯非擴大新竹科學園區竹南基地未來用地需求，即無此必要性。況系爭區段徵收範圍大多數為為「特定農業區」及經辦竣農地重劃之農業用地，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原本即種植稻作、果樹，則值此世界糧食短缺，國家重視糧食自足之時，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。惟被告於核准徵收時，被告及參加人並未提出其已針對「徵收所欲達成之公益」與「維持農用之糧食安全公益」間為利益衡量之資料，自難謂已針對此部分加以斟酌、審議。

- 7.證人即參與被告土地徵收審議委員會第210次會議之委員顏愛靜、范姜真嫻，於102年12月12日本院行言詞辯論時，到庭陳稱其等於該次會議審議時已就系爭區段徵收案作綜合性的審查該徵收案具有公益性、必要性，所以才審議通過系爭區段徵收等情，惟證人顏愛靜、范姜真嫻陳稱該次會議之委員並未依行為時「內政部土地徵收審議委員會組織規程」第7條之規定至現場勘查，復未就系爭徵收案是否具有公益性、必要性及符合比例原則作具體明確之審議。況證人顏愛靜於99年4月20日被告舉辦之「土地徵收條例部分條文修正草案」公聽會時所發表之意見，該會議紀錄記載「土地徵收審議委員會之政策功能為何？目前之運作方式是否能達到政策目標？應該慎思制度之改革。以區段徵收案為例，現行運作方式僅能審議抵價地比例，有關區段徵收之正當性及必要性，卻無從置喙。」（本審卷二第1117頁）另賴宗裕委員於102年8月26日被告土地徵收審議小組委員座談會時所發表之意見，該會議紀錄記載「……如果為實質審查，在不知被徵收土地所有權人等之看法，也不知實地情況下，如何能僅憑需用土地人單方意見，即逕以判斷該徵收案件具有公益性及必要性而予以核准？」（本審卷二第1121頁）依上說明，證人顏愛靜、范姜真嫻陳稱其已綜合判斷系爭徵收案具有公益性、必要性而予以通過系爭徵收案，尚難為被告及參加人所主張系爭徵收案具有公益性及必要性之有利認定。
- 8.綜上各節說明，被告核准系爭徵收處分，對於系爭徵收是否應具備之公益性、必要性及符合比例原則，及就徵收之範圍是否為需用土地人系爭特定區事業所必需？於不妨礙徵收目的之範圍，是否已就損失最少之地方為之？有否盡量避免耕地（農業用地）？藉由開發系爭特定區之完善公共設施及生活服務機能的提供所創造之優質產業暨生活環境，與前開維護農業生產環境之完整、確保農業永續發展、促進農地合理利用、增進農民所得及福利暨國家糧食安全等政府有關農業措施之公益，並系爭區段徵收範圍影響所及之土地暨土地改良物所有權人1,039人的財產存續狀態私益間，相互權衡輕重，是否顯失均衡等情，被告未予詳為審查、判斷區段徵收所應具備之上開要件，遽予核准徵收，即有違法。從而，被告就附表1及附表3所為之徵收處分，核有違誤，訴願決定予以維持，亦有未合，原告起訴意旨請求撤銷，為有理由，爰將此部分之原處分及訴願決定均撤銷，以資適法。另原告彭秀春、柯成福、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、翁月娥、楊苗堂（下稱原告彭秀春等8人）先位聲明請求將如附表4所示之土地改良物與生活機能部分予以重建並回復原狀部分，惟參加人於102年7月18日執行系爭徵收處分時，已將該部分拆除而不存在，則該部分既經拆除，客觀上已無法回復原來之狀態，是原告彭秀春等8人先位聲明就此部分之請求即屬無理由。惟本件被告就原告彭秀春等8人如附表4所示之土

地改良物與生活機能部分之徵收處分既經認定係屬違法，已如前述，原告彭秀春等8人將來得依此向被告請求損害賠償，即有受確認判決之法律上利益，則原告彭秀春等8人備位聲明請求確認被告徵收原告彭秀春等8人就如附表4所示之範圍違法，為有理由，應予准許。參加人主張原告柯成福已向參加人申請發給抵價地，並已於102年3月4日辦妥領回抵價地登記在案，又原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記等人原所有之土地，已因抵價地之分配而已分歸參與抵價地分配之人取得，原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記等人客觀上亦不可能取回原有土地，故原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記等人提起本件撤銷之訴客觀上已無實益云云。惟參加人於執行徵收處分時辦理抵價地之申請及抵價地之分配，乃是執行徵收補償程序之一部分，尚難以參加人執行徵收補償程序將抵價地分配予被徵收人，即謂被徵收人已無提起撤銷徵收處分之實益，否則徵收處分後如經執行機關進行補償程序，被徵收人將永無訴訟之機會，顯與法律規定不合。至於原告彭秀春等人是否能取回原所有之土地，乃是撤銷後應另行解決之問題。是參加人此部分之主張，委無可採。

- 9.另按「行政法院受理撤銷訴訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認為原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回原告之訴。」行政訴訟法第198條第1項固定有明文，此即行政訴訟法關於情況判決之規定。而情況判決乃是專為撤銷訴訟而設計之制度，其目的在避免因法院作成撤銷判決，傾覆以行政處分有效存續為前提所造成之既成事實，轉而對公益產生重大損害。因此，情況判決制度之目的在於尊重既成事實，並以之維護公益（蔡茂寅著情況判決與情況決定一文，載於台灣本土法學雜誌第7期第101頁參照）。蓋行政機關如已作成處分，因以此處分為前提，可能累積法律上或事實上之諸多事實，若該處分經判決撤銷，進而需除去該已累積之事實，在社會經濟面，可能存在顯著困難或為不可能之狀態，故為因應此種狀況，由尊重既成事實之觀點，而有情況判決之制度。惟情況判決制度犧牲法治行政原則及行政爭訟保護人民權利利益功能，除有堅強理由與重大法益，足以超越上述行政法理上最基本的原則及目的，否則難容其存在，理之所當然也（林素鳳著：情況判決制度，警大法學論集第3期，第124頁參照）。
- 。經查，本件被告所為之徵收處分因未踐行合法之協議價購程序及未審酌、判斷該徵收是否合於公益性、必要性及比例原則等要件而構成違法，已如前述，被告於作成系爭徵收處分既未審酌公益，故本件撤銷被告就原告彭秀春、朱樹、柯成福及黃福記所有如附表1所示之土地及原告朱樹、黃福記、黃坤裕、黃坤義、黃坤麟、翁月娥、楊苗堂所有如附表3所示之土地改良物部分之徵收處分，焉能謂於公益有重大損

害。縱如參加人所言如撤銷徵收將影響區段徵收範圍內抵價地之分配、工程之進行及部分土地已標售，對於公益將有重大之損害等情。惟本件並無堅強理由與重大法益，足以超越依法行政原則及行政爭訟保護人民權利利益功能之維護，則本件之情況核與行政訴訟法第198條第1項情況判決之要件不符。至於參加人所主張之情形，為本件撤銷徵收後所應解決之事項，核屬另一問題。是參加人主張認此部分縱使違法，亦應為情況判決，即無可採。

(四)駁回部分：

- 1.本件原告彭秀春、朱樹、柯成福、黃福記請求被告及參加人應將如附表1所示之土地返還予各該原告，然查原告彭秀春所有上開○○○鎮○○段中大埔小段74-64地號土地，原告朱樹所有同小段73-39地號，原告柯成福所有同小段1020、98-1、86、86-2、86-4、86-6、118地號土地及原告黃福記所有同小段1016、1017地號土地，或現供道路使用，或已因抵價地之分配而分歸參與抵價地分配之人取得（取得抵價地之人亦已有將之出售予第三人），有參加人提出上開土地位置及分配圖、土地建物查詢資料及異動索引查詢資料等件附卷可考（本審卷三第1268、0000-0000、0000-0000頁），客觀上已無法將該土地返還予原告彭秀春等4人。又土地徵收係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂（司法院釋字第425號解釋參照），是土地徵收之法律關係，除法律另有規定（如：土地徵收條例第57條第2項）外，僅屬國家與需用土地人間之函請土地徵收，以及國家與私有土地所有權人（即被徵收人）間之二面關係。被徵收人與縣（市）政府執行機關間僅發生徵收補償之法律關係，並不發生徵收處分之法律關係。是本件就撤銷原告彭秀春等4人土地部分之徵收，原告彭秀春等4人自不得對參加人請求將該土地返還。原告彭秀春等4人請求被告及參加人將如附表1所示之土地返還予各該原告，其請求即屬無理由，應予駁回。
- 2.按「區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依第43條規定配回原管理機關及第43條之1規定配售外，其處理方式如下：……四、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售。」為土地徵收條例第44條第1項第4款所明定。又按誠信原則是權利內容的限制，行使權利違反誠實信用者，乃逾越其權利之內容，構成濫用；是權利之行使不合誠信原則，即非合法之行使，不發生行使權利之效力。而權利人行使權利與其先前行為矛盾，因有違誠實信用原則，乃形成所謂的權利失效（王澤鑑著民法總則在實務上的最新發展（五）一文參照）。查被告核准系爭區段徵收案後，參加人於執行該區段徵收處分階段，因部分土地所有權人未於法定期限內完成申領抵價地，乃訴求希望其原有建物及基地能原位置保留或繼續務農，並向行政院陳情，經行政院於99

年8月17日召開院長會見苗栗縣大埔農地農戶代表會議，經與會人員（含被告及參加人等政府機關代表暨陳情人員代表）協商討論，作成研商結論：「（一）區段徵收範圍內之原土地所有權人，未於法定期限內完成申領抵價地者，其所有之建物及基地同意原位置保留，基地部分辦理專案讓售。（二）未於法定期限內完成申領抵價地原土地所有權人之農地，於區段徵收範圍內集中劃設農用土地，按其徵收前原有農地面積，採專案讓售方式辦理，並由苗栗縣政府協助施設農水路系統，以利其耕作。」參加人為配合行政院「劃地還農」政策指示，乃規劃農業區辦理專案讓售，並層報行政院核准專案讓售，有行政院秘書處99年8月23日院臺建字第0990102255號函送之院長會見苗栗縣大埔農地農戶代表會議紀錄、苗栗縣政府99年9月20日府地權字第0990174474號函、苗栗縣竹科竹南基地周邊地區農業區專案讓售計畫及行政院99年11月9日院授內中地字第0990725845號函附卷可稽（本審卷二第959、960、0000-0000頁）。而原告陳文彬、陳輝成、陳蘇玉英、陳輝全、陳輝章、甲○○、陳秀琴、葉仁岳、葉仁寬、葉仁貴、葉美琴、葉秀桃、林昭平、邱獻毅、邱大明、邱大成、朱炳坤、朱炳進、朱炳文及朱樹等20人原所有農地，經區段徵收後，因未於法定期限內完成申領抵價地，由參加人核發補償費並存入專戶保管。嗣陳文彬等20人同意依照行政院「劃地還農」政策，購買區段徵收範圍內規劃為農業區之土地，由參加人完成配地讓售事宜，於102年5月2日完成讓售土地之所有權登記在案，業據被告及參加人陳明在案，並為原告陳文彬等20人所不爭，復有參加人於101年12月14日以府地權字第1010250615號函檢送原告陳文彬等20人其農業區讓售成果表暨位置圖及土地建物查詢等資料可按（本審卷一第249-268、512-540頁）。則原告陳文彬等20人就本件區段徵收之爭議，既曾進行協商，參加人並依研商結果完成專案讓售農業區土地予原告陳文彬等20人，原告陳文彬等20人雖曾有爭議，但原告陳文彬等20人既已買受區段徵收範圍內專案劃設之農業區土地，已接受依據會商結果所為之處理方案，應認原告陳文彬等20人已認同系爭區段徵收之處理方式，其再為爭議，依上開說明，已有違誠信原則。至原告陳文彬等20人主張其接受集中劃設農地專案讓售，係以徵收補償保管專戶內之補償費，抵作讓售農地之價格，實質上等同損失補償之一種，亦以徵收處分作為法律基礎，因該處分對原告之規制效力尚存續中，原告陳文彬等20人接受此方案，並非回復至原無徵收處分之狀態。則無論係補償費、抵價地或集中劃設農地專案讓售，皆僅係行政機關強制徵收人民土地後之「損失補償」，不影響其土地及建物已遭徵收，財產權遭受侵害之事實，是徵收處分對原告之效力仍然存在，原告提起本件訴訟，可排除政府違法侵害，回復至「權利之完整狀態」，自具有權利保護必要云云。惟按「區段徵

收土地時，應依第30條規定補償其地價。除地價補償得經土地所有權人申請，以徵收後可供建築之抵價地折算抵付外，其餘各項補償費依第31條至第34條規定補償之。」、「實施區段徵收時，原土地所有權人不願領取現金補償者，應於徵收公告期間內，檢具有關證明文件，以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關申請發給抵價地。」土地徵收條例第39條第1項及第40條第1項前段定有明文。是區段徵收土地時之補償方式原則上係以現金補償地價，其不願領取現金補償者，始得申請發給抵價地，參加人依土地徵收條例第44條第1項第4款規定，經行政院核准所為之專案讓售，並非區段徵收土地之法定補償方式。原告陳文彬等20人既未於法定期限內完成申領抵價地，並由參加人發給補償費存入保管專戶，參加人對於原告陳文彬等20人自己依法完成區段徵收補償之程序。原告陳文彬等20人主張專案讓售仍為區段徵收補償方式之一種，委無可採。本件原告陳文彬等20人既接受區段徵收後之專案讓售，以其原地價買受專案劃設之農業區農地，享有「劃地還農」及農地集中之利益，顯見渠等嗣後已認同系爭區段徵收處分，則其再事爭執系爭徵收處分違法，即有矛盾之情形，而有違誠信原則。依上述說明，原告陳文彬等20人提起本件撤銷之訴，請求撤銷訴願決定及原處分關於原告陳文彬等20人所有如附表2所示土地及地上改良物之徵收處分，已無權利保護之必要而應予駁回。

- (五)有關原告主張被告核准徵收處分函未依行政程序法第96條第1項第2款記載事實、理由及其法令依據乙節，說明如下：按「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……□主旨、事實、理由及其法令依據。」為行政程序法第96條第1項第2款所明定。查本條款規定之目的，乃在使處分相對人知悉行政處分之內容，以資判斷行政處分是否合法妥當，及其提起行政爭訟可獲得救濟之機會；同時亦可促使行政機關作成行政處分時，能於事實上或法律上作較慎重之考慮。故本款所稱應記載之理由，應係指表示行政機關作成決定之重要事實及法律原因。查在本件被告作成系爭核准徵收處分前，與本案有關之都市計畫案，參加人於93年10月28日辦理都市計畫草案公開展覽，其後並辦理14場說明會、座談會，充分溝通民意；並徵詢相關公用事業機構與新竹科學工業園區管理局意見後，經苗栗縣都市計畫委員會第179次會議決議縮減計畫範圍。參加人復於95年6月12日起至95年7月11日止辦理公開展覽，並於95年6月29日分別於苗栗縣竹南鎮及頭份鎮公所舉行2場說明會後，經苗栗縣都市計畫委員會第186次會議審議通過，於96年1月29日以府商都字第0960007008號函報請被告都市計畫委員會審議，於96年12月11日經該會第672次會議審議通過。參加人依上開第672次會議決議辦理再公開展覽（97年1月10日起至97年2月12日止），於97年1月31日分別於竹南鎮及頭份鎮公所舉行說明會，期間因接獲群創

公司陳情考量未來光電產業發展之廠房用地需求，建議擴大原規劃園區事業專用區由約23公頃至約28公頃，復提97年4月1日被告都市計畫委員會第679次會議再獲審定，並辦理第二次再公開展覽（97年5月9日起至97年6月9日止），於97年5月26日分別於竹南鎮及頭份鎮公所舉行說明會，公開展覽期間接獲12件公民及團體陳情案件，包含原告陳文彬等人反對此園區事業專用區擴大之意見，再提97年7月29日被告都市計畫委員會第687次會議審議，會中陳情人代表（包含陳文彬）均列席親自陳述意見，決議請參加人與前開第2次再公開展覽期間12件公民及團體陳情意見陳情人溝通協調後，檢具相關資料，再報請被告提會討論；參加人並以書面一一通知前開12件陳情案之陳情人於97年8月6日召開協調會議，並將會議紀錄送交被告，再提97年8月26日被告都市計畫委員會第689次會議審議，陳文彬等所提維持原園區事業專用區之建議未獲被告都市計畫委員會採納，經審決在案。並要求參加人依土地徵收條例第4條規定先行辦理區段徵收，俟苗栗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、圖報由被告核定後實施。參加人於97年10月13日以府地權字第0970153153號函通知徵收範圍內各土地所有權人，自97年10月27日起配合辦理地上物查估作業，並以97年10月27日府地權字第09701631772號公告禁止區段徵收範圍內建築改良物新建、增建、改建或重建及採取土石或變更地形。復於97年12月25日及26日於竹南鎮李科永紀念圖書館辦理3場協議價購會議暨區段徵收說明會。參加人乃於98年3月26日以府地權字第0980048932號函報請被告核准區段徵收，經被告98年4月14日內授中辦地字第0980724263號函核准辦理區段徵收等情，已據參加人陳明在案，並有上開相關資料附卷可稽，此部分並為原告所不爭。故本件被告核准區段徵收處分，縱不足認已有「理由」之記載，然依上開說明，則該徵收處分相對人或利害關係人可充分得知旨案相關訊息，無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由。則依行政程序法第97條第2款：「書面之行政處分有下列各款情形之一者，得不記明理由：……□處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由者。」之規定，被告作成核准區段徵收處分，雖未記載理由，依前開法條之規定及說明，並無違誤。

- (六)按土地徵收係對所有人之土地及土地改良物予以徵收，徵收處分僅存在於核准徵收處分機關與各個土地及土地改良物所有人間發生公法上法律關係，對於各該被徵收之土地及土地改良物個別發生效力，其規制效果係屬可分的，故各該土地及土地改良物之所有人如有不服徵收處分，亦僅得就其被徵收之土地及土地改良物違法部分請求救濟，其訴訟標的對於第三人及當事人一造並無必須合一確定。況系爭徵收處分，

除原告外其餘之土地或土地改良物所有權人，均贊同系爭徵收處分，其主觀上並無參與訴訟之意思，是本件訴訟尚無依行政訴訟法第41條命其他土地及土地改良物所有人參加訴訟之必要。另原告朱樹位於大埔段中大埔小段73-39地號土地上未拆除之系爭956號建物之面積為1.5平方公尺，已據參加人陳明業經委託亞興測量有限公司測繪完畢，復有拆除面積示意圖可按（本審卷三第1444、1569、1570、1636頁）；而原告黃福記所有化糞池、人車通道、電力管線等生活機能部分，既經參加人拆除已無從測量，均無再行測量之必要。又本件事證已臻明確，原告聲請通知訊問土地徵收審議委員會委員賴宗裕、陳明燦到庭作證，亦無必要。至於兩造及參加人其餘主張及舉證，於本件判決之結果並無影響，爰不一一論述，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第79條、第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 103 年 1 月 3 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法 官 林 秋 華

法 官 莊 金 昌

法 官 劉 錫 賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。

經最高行政法院認為適當者	2.稅務行政事件，具備會計師資格者。
，亦得為上訴審訴訟代理人	3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
	4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 103 年 1 月 3 日
書記官 蔡 逸 媚

資料來源：司法院法學資料檢索系統