# 臺中高等行政法院判決

111年度訴字第275號
112年7月12日辯論終結

原　　告　張居福

訴訟代理人　劉維濬　律師
　　李秉哲　律師
被　　告　內政部
代　表　人　林右昌
訴訟代理人　許嘉紋
　　程珍惠
參　加　人　台灣自來水股份有限公司

代　表　人　李嘉榮
訴訟代理人　游琦俊　律師
　　張筑芬
　　黃淑韻

上列當事人間土地徵收事件，原告不服行政院中華民國111年9月22日院臺訴字第1110186380號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、被告內政部代表人於本院審理中由徐國勇變更為花敬群，再變更為林右昌，另參加人代表人由胡南澤變更為李嘉榮，茲各據其新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、行政訴訟法第111條第1項、第2項規定：「(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2項)被告於訴之變更或追

加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」原告起訴時原聲明：「一、撤銷行政院民國111年9月22日院臺訴字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）及被告111年1月21日台內地字第0000000000號函（下稱原處分）。二、被告應就原處分核准徵收暨臺中市政府111年5月11日府授地用字第0000000000號公告（公告期間自111年5月12日起至111年6月13日止，下稱111年5月11日公告）徵收○○市○○區○○○○段445地號等10筆土地之行政處分作成准予廢止徵收之處分」。嗣於本院審理時變更聲明為：「訴願決定及原處分關於原告所有○○市○○區○○○○段445、448、449、450地號土地（權利範圍均為6分之1，下稱系爭土地）部分均撤銷。」被告對於原告所為訴之變更無異議，而為本案之言詞辯論，視為同意變更。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

經濟部所屬參加人台灣自來水股份有限公司為辦理「鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工程-鳥嘴潭淨水場」（下稱系爭工程），申請徵收臺中市烏日區新同安厝段445地號等19筆土地，合計面積2.113368公頃（下稱系爭徵收案），其中包含原告所有系爭土地，並一併徵收土地改良物。案經110年12月29日被告之土地徵收審議小組第235次會議決議（下稱第235次會議決議）准予徵收，被告乃於111年1月21日以原處分核准徵收。其後，臺中市政府以111年5月11日公告徵收，並以111年6月10日府授地用字第0000000000號函（下稱111年6月10日函）通知各土地所有權人領取補償費，原告所有系爭土地及土地改良物補償費已於111年6月23日具領完畢，並於111年7月6日完成所有權移轉登記予參加人，已完成徵收法定程序在案。原告不服原處分，提起訴願，經行政院訴願決定駁回，原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭徵收案欠缺必要性，且不符比例原則、最小土地面積原則：

⑴系爭土地為農牧用地，使用分區為特定農業區，係屬耕地，依被告訂定之「申請土地徵收注意事項」、「貳、一般徵收」中明訂：「一、需用土地人申請土地徵收前，應核實按事業性質及實際需要，勘選適當用地位置及範圍。徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損害最少之地方為之，並應儘量避免耕地。」又觀諸土地徵收條例第3條之1可知，需用土地機關應儘量避免就耕地為徵收，更不宜將徵收之耕地變更為非耕地使用，應堪認定。徵收案土地一旦經徵收，即難再回復原狀，損害為甚，即使當地確有設置淨水場之需求，惟徵收人民財產是否為不得已之最後手段，實有疑問，系爭工程使用公有土地即為已足，然參加人突以辦理系爭工程為由徵收系爭土地，使原告遭受特別犧牲，顯非達成土地資源有效利用目的所不得不採之必要最後手段，且非侵害最小之方式，足證其手段與目的間有失衡平。

⑵土地徵收屬於政府對於人民財產權之完全剝奪，國家僅得在追求公益目的之前提下，始得限制人民之財產權，需用土地機關徵收人民之私有土地須基於公益需要，更需符合比例原則，始該當合法徵收。系爭工程需用新同安厝段445地號等19筆土地，除其中9筆土地已協議價購外，尚須徵收其餘10筆土地，面積0.461282公頃，然鄰近尚有許多國有土地可代替，依土地徵收條例第3條之1規定，被告應優先徵收使用公有土地或國營事業土地，況且亦有許多私有土地可代替，面積、高度更適合作為系爭工程之用，被告及參加人未審慎評估，顯有違誤。

⑶系爭徵收案欠缺必要性、急迫性及正當性，系爭土地附近存有多筆國有土地，符合參加人所需，可見系爭土地並非唯一且必要之土地。被告、參加人對是否有其他國有土地可供讓售，未實質調查，未提出相關舉證證明，且被告以

低於市價之價格辦理徵收，與土地徵收條例第30條第1項規定，須按市價補償不符。況且，土地徵收補償市價查估辦法（下稱查估辦法），性質屬於行政命令，並非法律，卻涉及人民財產權剝奪，與憲法第15條、第23條之意旨不符，亦與行政程序法第7條規定有違。準此，被告及參加人顯未優先利用國有地並積極爭取讓售，系爭土地並無列入系爭徵收案範圍之必要性，徵收手段違背土地徵收條例規定及立法目的，有違對人民財產權之保障。原告已舉出其他適合徵收使用之土地，參加人卻不為優先考量，執意徵收系爭土地。從而，系爭徵收案未符合最後手段性，已違背司法院解釋第409號解釋意旨，忽視行政程序法第9條規定，被告之土地徵收審議小組第235次會議決議有裁量瑕疵，侵害原告權益，於法不合。

⑷參加人委託之不動產估價師作成之市價查估報告，不僅未依法定程序查估，且臺中市政府徵收補償價額明顯偏低，請被告及參加人提出該委託不動產估價師辦理市價查估時作成之市價查估報告予原告審閱，若未能提出，則請求傳該受委託不動產估價師到庭說明。

⑸參加人於110年10月19日聽證會，舉湖山淨水場為例，並稱該場淨水量所需土地面積遠大於系爭工程，讓人誤會系爭工程所需面積已屬最小，實情卻是湖山淨水場係使用台糖公司土地，不需徵收私有土地，參加人誤導聽證主持人，致聽證主持人最終作成系爭徵收案符合最小土地面積原則結論，參加人已違反憲法第7條平等原則、第15條保障財產權及相關徵收法令。

⑹「鳥嘴潭淨水場」需地面積18.6公頃，必需遵循私有地「最小土地面積原則」將污泥脫水由「曬乾床」改為「機械脫水」，如此，將可大幅減少面積2.7公頃。也就是「徵收私有地」是「最後手段」，當以「機械脫水」可以達成污泥脫水，自不應該進行「徵收私有地」以構建「曬乾床」。

2.被告應徵收緊鄰系爭土地之其他公有土地，以取代系爭土地：

⑴鄰近原告所有之系爭土地尚有其他國有土地可取代，參加人應優先徵收附近之其他國有地，包括：彰化縣芬園鄉新舊社段340地號、竹林段209-3、1-9地號等。綜觀前述3筆國有地均在適宜選址區域內，現皆由農民占有耕作中，上無房舍，相較私有被徵收土地，已足供參加人興建系爭工程之需求，自應優先徵收使用。準此，系爭土地並無列入系爭徵收範圍之必要性。

⑵緊臨現在預定基地東側之凹地，土地面積0.5公頃業經被告之區域計畫委員會109年6月4日第434次會議紀錄決議參加人應以納入該凹入土地為原則辦理徵收。然參加人卻未將該凹地納入徵收，致徵收範圍形成鋸齒狀，嚴重影響土地利用價值，且東側凹地所有權人出售意願強烈，參加人仍拒不納入徵收，顯有違事理之常。據此，參加人徵收系爭土地，其徵收手段顯悖於土地徵收條例規定及立法目的，亦違憲法第15條保障人民財產權之規定。退一步言，鄰近系爭土地尚有許多私有土地可代替被徵收之土地，面積及基地高程皆適合作為系爭工程之用，參加人疏未審酌評估其他私有鄰地，顯有違誤，足證系爭土地並無列入系爭徵收範圍之必要性。

⑶徵收範圍應以參加人事業所必須者為限，然查，參加人鳥嘴潭淨水場預留面積1.2公頃，且「污泥曬乾床」使用1.5公頃，若改成「污泥脫水機房」，這個面積幾乎可省略，共可減少私有地面積2.7公頃。再參考湖山淨水場全區皆未使用私有地，始採用需大量土地之污泥曬乾床，而系爭工程有部分土地使用私有地，自應採污泥脫水機房之方案，方符合徵收私有土地之最小土地面積原則，方為允妥。

3.被告於核准徵收前，應先行實質審查協議價購程序，是否合於土地徵收條例之規定，被告卻對此未加詳查，違反正當法

律程序：

⑴參照最高行政法院96年度判字第1442號判決意旨，需用土地人不得率以土地徵收條例第30條之按照徵收當期市價補償地價作為協議價購之買價，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，致協議價購流於形式，始與正當法律程序無違。又依被告93年3月25日臺內地字第0000000000號函釋可知，協議價購為法定土地徵收行政程序，乃徵收程序比例原則必要性之具體體現。參加人踐行協議價購程序，至少應達到法定「協議價購或其他方式取得」之基本要求。就本件徵收而言補償價格均係參加人單方面自行蒐集所謂買賣實例審核決定，原告無從置喙。而參加人選擇作為土地買賣資料之標的與被徵收土地條件顯不相當，並於協議價購，持續以不變價格對被徵收人進行高姿態「強買」，且參加人協議價格未隨市場交易狀況而變動，亦未接受由原告委託不動產估價師鑑價之提議，使原告僅有接受或不接受之選擇，如原告不同意即宣告辦理徵收，使協議價購程序流於形式，卻無實質協商議價之內涵，有違正當法律程序。

⑵近兩年鳥嘴潭淨水場鄰近土地，因參加人提供協議價格每平方公尺新臺幣（下同）8,320元發生錨定效應，不易跌，且溪尾二橋通車，及疫情期間資金洶湧，致地價和房地產價格飆漲。參加人無視前述情況，持續以109年度不變價格與被徵收人進行協議價購會議。又原告及其他相鄰被徵收土地人長期於土地上務農維生，倘失去土地，參加人又以低於市價價格徵收，原告將如何再行購置足敷使用之土地安頓往後生活?參加人以公益為名，卻未詢問是否有更恰當之價購或徵收方法，逕行選擇侵害原告權益之方式辦理，就公共建設與人民權益保障間，顯違反比例原則。

4.系爭徵收案範圍內之土地，係為參加人實施系爭工程使用需要，而由被告核准辦理徵收，使土地所有權人為公益目的而

作出特別犧牲，自應使土地所有權人受到合理且相當之補償：

⑴土地徵收條例第11條規定，協議價購或以其他方式取得，需以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，不得徒以形式開會協議，卻無實質之協議內容，否則即與正當法律程序有違。且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條規定之比例原則，以兼顧公益與私益。

⑵需用土地人與所有權人協議價購之市價，與強制徵收應按照徵收當期之市價補償其地價，均應指市場正常交易價格，二者並無不同，以貫徹徵收土地協議價購在先，強制徵收在後之制度，並維護被徵收土地所有權人之權益，方符合土地徵收條例規定意旨。依內政部102年4月1日台內地字第0000000000號函說明四、五載明，土地徵收條例修正後，需用土地人應以市價與土地所有權人協議，因市價會隨市場交易狀況變動、交易雙方對交易標的價值認知、價格基準日等而有合理區間，協議價購與徵收補償雖同採市價標準，但因時間點不同，亦不一定有相同水準，逕以地價及標準地價評議委員會（下稱地評會）為協議價購標準，有違協議價購精神。

⑶本件地評會是否依地評會組織規程第4條第1項規定組成，容有疑義，若組織不合法，是否有利害關係而應迴避未迴避，其所作成之評議決議即不合法，被告應提出本件地評會之會議紀錄、簽到簿及遴聘之委員名冊，以查明是否有程序不合法之事實。

⑷參加人未接受原告委託不動產估價師鑑價之提議，於未參考鄰近土地交易價格之情況下，逕自主張系爭土地協議價格每平方公尺為8,320元，顯然過低，未反應市場正常交易價格，有取樣不足及違反一般有效價值判斷原則等情事，對原告財產造成侵害，違反必要性原則，未給予原告合理、相當之補償，有違憲法第23條。

5.原處分未踐行正當行政程序，而有違背土地徵收條例第10條第3項之事由：

⑴參加人先後於109年2月27日、109年4月1日舉辦2場公聽會之依據均為土地徵收條例第10條第2項，開會事由均為「鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工程—鳥嘴潭淨水場公聽會」之興辦事業計畫概說，並聽取土地所有權人及利害關係人意見；開會通知均於備註欄表示「地上物所有權人與土地所有權人不同時，請土地所有權人一併轉知與會。」等語。是無論開會通知或公告，均未揭示系爭工程係屬土地徵收條例第3條之1第4項所稱之行政院核定之重大建設，及土地所有權人得就徵收其特定農業區農牧用地之必要性表示意見之意旨，此有各該公聽會開會通知單及公告可資對照。

⑵系爭工程屬土地徵收條例第3條之1第4項所稱經行政院核定之重大建設，則上開依據土地徵收條例第10條第2項所為之開會通知及開會事由「鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工程—鳥嘴潭淨水場公聽會」，依一般人之認識，當理解為一般土地徵收之公聽會，而無從得知系爭工程屬於土地徵收條例第3條之1第4項所稱之行政院核定之重大建設，進而得針對徵收其特定農業區農牧用地必要性之議題表示意見。是以參加人就徵收系爭土地中關於特定農業區農牧用地部分，即有未將相關資訊以書面通知計畫範圍內之特定農業區農牧用地所有人之情形，而有未踐行土地徵收條例第10條第3項及其施行細則第11條之1第1項規定之通知義務之違法，復參以實務見解：「上訴人就其被徵收之農

牧用地既未受如上所述之告知，從而自難認其意見係針對其農牧用地遭列入徵收計畫範圍之必要性所為之陳述」（最高行政法院109年度上字第728號判決意旨參照）。

⑶再者，土地徵收條例第3條之1第4項及第10條第3項係於101年1月4日公布施行，其所稱行政院核定之重大建設，依同條例施行細則第2條之1規定，係指其建設計畫由中央目的事業主管機關會商相關主管機關，針對計畫之政策方向、總量管制、合理性及使用特定農業區農牧用地之無可替代性等事項進行審查認定為重大建設，並循程序報經行政院核定者。而土地徵收條例第10條第3項應踐行之行政程序與同條第2項之程序有所不同，系爭土地屬於特定農業區之農牧用地，自應考量有無徵收上揭農牧用地之必要性。是以，原處分未踐行正當行政程序，依據前揭說明，其此部分顯然違背土地徵收條例第10條第3項之規定，於法不合。

6.原處分違反土地徵收條例第30條第1項及同條例施行細則第30條第1項規定：

⑴被告之土地徵收審議小組第235次會議紀錄，其中「鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工程—鳥嘴潭淨水場申請徵收提會審查單」雖有記載：「審查事項：……(4)徵收補償地價是否依規定提地價評議委員會評定。說明：『1.本案徵收市價業經臺中市地價及標準地價評議委員會110年第1次會議評定。2.徵收補償地價：6,300-8,000元/平方公尺，估價基準日為109年9月1日，3.110年徵收補償市價變動幅度為100.40%(增加0.4%)，調整後徵收補償市價：6,326-8,032元/平方公尺。』。內政部審查情形：符合」等語。然依臺中市地評會110年1月15日110年第1次會議紀錄決議記載：「本案徵收補償市價較協議價購價格低，建議需地機關重啟協議價購，以維土地所有權人權益。」等語，可知地評會亦認該徵收補償市價明顯偏低。惟查，被

告既未就此審酌，逕依需地機關所提之相關資料為認定，顯與前揭地評會會議紀錄決議意旨有所違背。

⑵本件徵收公告期滿日為111年6月13日，依土地徵收條例第30條第1項及同條例施行細則第30條第1項規定，應於徵收公告期滿次日起算第15日經地價評議委員會評定系爭土地之徵收補償金額為是。惟查，上開地評會110年第1次會議係於110年1月15日召開，而較徵收公告期滿日提早一年有餘，於法未合。又參加人係以估價基準日109年9月1日之土地宗地市價清冊作為報送徵收補償價額之基準。從而，本件估價基準日若以109年9月1日起算，依查估辦法第17條第2項規定，自應先調查估價基準日前6個月之市價，蒐集期間應從109年3月2日至同年9月1日為止；參加人雖以上開蒐集期間內無適當實例為由，而依查估辦法第17條第3項規定，得放寬至估價基準日前1年內，即將蒐集期間延長為自108年9月2日至109年9月1日止，然觀諸查估機關對於案例蒐集期間內之買賣實例，雖有蒐集，但其提出之「用地範圍附近買賣實例蒐集及分析一覽表」係105年6月至107年8月之交易行情，而與查估辦法第6條至第8條等查估規定不符，且於估計預定徵收土地宗地單位市價時，未遵守法定查估程序，嚴重偏離市價，難謂查估機關已遵循查估辦法規定辦理市價查估程序。被告原查估過程，關於市場買賣實例之蒐集、比較標的之選擇，有基於錯誤或不完整之事實、容有違反法定之正當程序為恣意判斷，其思慮不周之裁量瑕疵損害原告之權益甚巨，難謂無基於錯誤或不完整事實為判斷之違法瑕疵。

7.參加人並未確實評估原告交換土地之意見，被告遽准以徵收方式剝奪原告財產權，自難謂與徵收最後手段性原則相符：

⑴需地機關如因興建公共工程之必要，而需取得私人土地者，應先採取諸如換地等較輕微之手段為之，如其不可得，始可報請主管機關徵收，乃與強制徵收最後手段性及

比例原則相符。故縱認原告所有系爭土地確屬系爭工程之必要範圍(假設語氣)，惟原告於本件協議價購程序時，業已明確向需地機關表明「以地易地」意願，然參加人僅分別於110年11月11日、110年11月12日以台水十一總字第0000000000號、第1100012684號函泛謂：「說明：……二、㈠有關以地易地……本公司取得土地係為了設置供水設施，確無多餘土地得與地主交換。」等語見覆，殊難認其確實評估原告之「以地易地」請求，則被告遽准徵收，自與徵收最後手段性及比例原則不符。再者，鑑於土地徵收乃係直接剝奪人民財產權之公權力措施，依據比例原則及前揭最高行政法院判決意旨，需地機關應優先評估其他得以達到相同目的，但干預強度較為輕微之用地取得手段，且此應評估之用地取得手段，更不限於法所明定者，此亦有被告所訂頒之土地徵收作業手冊載明需地機關得以諸如「租用」、「捐贈」、「設定地上權」等土地徵收條例所無之私法行為取得用地可佐。

⑵就本件徵收而言，參加人辦理換地所費行政成本甚低，則參加人至少應評估與原告「以地易地」之可能，然其捨此未為，系爭土地自始未被納入適當交換標的之評估且無任何評估理由，參加人自不得僅以自己之消極性不作為，逕予規避最高行政法院判決已屢屢揭示徵收最後手段性或必要性原則之拘束，此殊非土地徵收條例所揭示徵收最後手段性原則之旨。準此說明，被告未依比例原則之最小侵害原則逕行核准徵收原告所有系爭土地，違反法治國原則之公益原則及比例原則，屬違法不當之徵收。

8.本件查估機關調查買賣實例、查估市價，未依法定程序進行：

⑴依最高行政法院109年度判字第333號、108年度判字第539號判決見解，買賣實例之價格應全部調查，若存在偏高或偏低之情形時，則應進行修正，若未進行修正，即逕自排除，此應認為查估程序有瑕疵而影響市價查估之合法性。

⑵經查，依參加人提出之查估報告書內容略謂「㈠烏日區新同安厝段517地號土地交易日期為110.05.28實價登錄未載明任何註記，但於111.02.12現場勘查時，已設電桿電表並整體開挖設立基樁，準備興建建物，又於111.03.31現場勘查時，鐵皮工廠已興建完成，顯示交易當時已期待作工廠使用，非屬正常農業使用交易。㈡依據土地徵收補償市價查估辦法第7條第1項第2款(期待因素影響之交易)及12款(與法定用途不符之交易)同辦法第8條規定(買賣或收益實例除依前條規定辦理外，並應就下列事項詳予查證確認後，就實例價格進行調整，並記載於買賣實例或收益法調查估價表:……㈢實例狀況最終不予採用。」質言之，查估單位認為就新同安厝段517地號土地，因嗣後有興建鐵皮工廠，是存在「期待因素影響交易」及「與法定用途不符之交易」，而不予採用。

⑶復查，查估辦法第7條明定「買賣或收益實例如有下列情形之一，致價格明顯偏高或偏低者，應先作適當之修正，記載於買賣實例或收益法調查估價表。但該影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整時，應不予採用」，亦即若發生有買賣實例價格偏高或偏低之情形時，估價單位得作適當修正，僅在無法掌握及量化之前提下，始得不予採用，然而，參加人就本件僅記載不予採用之理由，卻未說明為何無法就價格進行有效調整及掌握，率爾不予採計，顯然估價程序有瑕疵而對徵收價額有重大影響。

⑷末查，估價單位對於烏日區新同安厝段517地號土地認為有查估辦法第7條「期待因素影響交易」及「與法定用途不符之交易」構成要件解釋，實屬查估單位適用法規有違誤不當：

①就「與法定用途不符之交易」而言，經查，新同安厝段516、517地號土地交易時間為111年5月28日，而依買賣實例調查估價表記載「無建築改良物」，顯見在交易時系爭516、517地號土地仍屬「素地交易」，查估單位亦

無任何證據證明買受方在110年5月28日買賣當時，即係為了日後興建廠房，而願以高於市價之價格向出售方承買。質言之，在交易時土地標的之法定用途即為「農地」，並無作其他違規使用，估價單位如何能以交易後7個月(111年2月12日)土地使用現況，反推交易時土地有與法定用途不符之情形?

②就「期待因素影響交易」而言，查不動產估價技術規則第2條明定「十四、一般因素：指對於不動產市場及其價格水準發生全面影響之自然、政治、社會、經濟等共同因素。十五、區域因素：指影響近鄰地區不動產價格水準之因素。」，而所稱「期待因素」是屬於「一般因素」及「區域因素」(即經濟狀況，或該區域未來是否有重大建設等而產生預期價格上漲或下跌之心理)，至於系爭516、517地號農地，買受後進行不合法之工廠使用，此非屬「預期因素」，此屬同條:「十七、最有效使用：指客觀上具有良好意識及通常之使用能力者，在合法、實質可能、正當合理、財務可行前提下，所作得以獲致最高利益之使用。」亦即農地作工廠使用，係屬不合法之用途，但可能為「獲致最高利益之使用」，此時價格如何調整，此係估價單位應進行之工作，估價單位顯未正確解讀法規，致令適用法條錯誤。

9.本件並無行政訴訟法第198條之情況判決之適用：

原處分既有諸多瑕疵，且將土地返還原告，在社會經濟面無顯著困難或不可能之情形，退一步言，撤銷徵收處分所影響者僅被告及參加人，被告僅需重新調整徵收計畫並無窒礙難行之處，且不致產生重大損害，亦不涉及公眾利益，故撤銷原處分並無適用情況判決之餘地，亦能維護法紀。

10.淨水場預定地是石虎重要棲地，在開發後對於生態環境構成不可回復之影響，應該搶救石虎棲地，避免重演類似臺灣雲豹之滅絕。另淨水場對當地視覺景觀之衝擊甚大，將導致城

鄉自然風貌改變，本件徵收處分應該撤銷。公共安全遠重要於公共建設，應先解決淹大水再蓋淨水場等語。

㈡聲明：訴願決定及原處分關於原告所有系爭土地部分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.參加人為辦理系爭工程，依土地徵收條例第3條、第11條、第13條等規定，由經濟部核轉徵收土地計畫書，並附具徵收土地圖冊及土地使用計畫圖等，申請徵收系爭土地在內等19筆土地，合計面積2.113368公頃，並一併徵收土地改良物，經被告110年12月29日土地徵收審議小組第235次會議決議准許徵收，被告以原處分核准徵收，辦理情形於法並無不合。

2.原告主張本件徵收欠缺必要性，且不符合比例原則乙節：

⑴為因應長期以來彰化地區自來水源以地下水為主，考量彰化地區之地下水水量日漸減少、水質日漸惡化，將於經濟部水利署興辦鳥嘴潭人工湖完工後，由該人工湖之水源替代。鳥嘴潭人工湖以穩定供給彰化地區純淨之公共用水，亦予當地居民可有穩定優良之生活品質，具符合改善用水之公益性與必要性。

⑵系爭工程新建淨水場，考量區域內不可開發區、限制開發區外，並評估水源與供水區相對關係，規劃足夠之地勢俾採重力導、供水，衡量環境衝擊最低、安全性最高等因素後，嚴謹估量淨水場所需之最小面積規模約18.31公頃，於供水端（鳥嘴潭人工湖）及受水端（○○縣○區）間進行可能場址研選，已優先使用公有土地，併考量地貌完整性及大部分私有地主均有售地意願，最終亦擇取公有比例最高、私有比例最小之本件國私有土地，確符合合理性及無可替代性。

⑶系爭工程係行政院核定之重大公共建設計畫，依土地徵收條例第3條之1第4項但書，符合得徵收特定農業區農牧用地之要件，經參加人嚴謹篩選擇定最適用地，其範圍內無

可供人居住之建築改良物，亦無因徵收土地致無屋可居或情境相同情形，已屬最小侵害之方式。本件淨水場完成後年平均出水量約9,125萬噸，每年可減抽約6,200萬噸地下水，可穩定大彰化地區供水，及減緩彰化等沿海地區地層下陷問題，達到促進土地資源有效利用。

3.關於原告主張應優先使用鄰近公有地、被告區域計畫委員會審議時要求納入基地東側凹陷部分，及應以污泥脫水機房取代污泥曬乾床，以減少私有地使用面積等節：

⑴系爭工程場址於規劃階段經過妥慎分析檢討，考慮行政區域、基地高程、聚落交通、坡度、山坡地可利用區，且衡量土地權屬以公有地優先、是否屬環境敏感區位、場區至少要有2條聯外道路（其中1條道路寬度必需8公尺以上）、範圍內無溪流、溝壑、道路之切割分離……等，相關之選址及適宜性評估，均於土地開發計畫內專章敘明並經被告區域計畫委員會於109年9月24日核准開發在案。

①本淨水場面積約18.31公頃，其中國有地面積約10.18公頃，私有地面積約8.13公頃，主要聯外道路為台14線（彰南路），東側臨貓羅溪堤防道路，另三面受貓羅溪支線、舊社坑排水路、竹林坑排水路圍繞，最南側則係一條從芬園鄉舊社社區活動中心至堤防的道路為邊界。四周均為天然屏障，地形完整平坦，使用上對土地之影響最小，且範圍內無供人居住房舍、對當地人民的影響降至最低，評估後為最佳場址。

②原告陳稱彰化縣芬園鄉新舊社段340地號、竹林段209-3、1-9地號等國有地亦可納入，以減少私有地面積一節，參加人規劃初期即已檢視該國有地，並不適用。位於場址南邊竹林段209-3、1-9地號國有地，與淨水場間仍間隔多筆私有土地及現況道路；位於場址北邊新舊社段340地號國有地，與淨水場間亦隔著竹林坑排水路與其他土地。若勉強選用將需採分場設置，各場間須於地下額外埋設聯通管線，增加營運成本且不利日後管理。

且新舊社段340地號國有地形狀狹長，最窄處僅約30公尺寬，並不利淨水設施配置，將增加營運管理之困難及風險。

③為兼顧工程施作及供水實務需求，參加人於規劃初期探詢私有地主多數均有出售意願，才擇定於臺中市境內邊陲地，即烏日區新同安厝段現址設置淨水場，應屬整體影響最小之最適場址。

⑵另稱基地東側凹地，係鄰堤防道路之部分土地，因105年系爭工程規劃探詢階段，地主不同意出售或僅部分持分地主同意出售，考量位處工址邊緣且部分已搭建房屋居住，爰予剔除。然該等地主於108及109年陸續表達要納入場址，並要求參加人價購：

①參加人囿於系爭工程須配合上游鳥嘴潭人工湖出水時程急迫，105年啟動環境影響評估作業後，108年8月已獲行政院環境保護署（下稱環保署）核定，申請土地開發計畫許可亦至最後審議階段，考量工程範圍原即為最小侵害並符必要性之規劃設計，無需增納土地，且範圍變動將影響各項作業重新審查，致延後出水達2年以上，然系爭工程係為改善地層下陷及解決彰化、草屯地區自來水水源不足問題，具公益性、必要性、急迫性，不宜再延宕。

②另被告區域計畫委員會審議本件土地開發計畫時，請參加人就基地東側凹地是否納入再行評估，嗣參加人提出如上述評估不納入之理由後，已獲區域計畫委員會支持，並於109年9月核定本件開發計畫在案。

⑶另因全球環保意識高漲，環評機關對於節能減碳、減少碳排放與增加碳補償之要求日趨嚴格，鳥嘴潭淨水場規劃時採利用天然日照之污泥曬乾床，而非需龐大電力之污泥脫水機，以避免長期電力使用之排碳量增加。而系爭工程為行政院核定重大建設「鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工程」項下之必要設施，參加人自102年開始委託專業顧問

公司進行規劃時，即採緊密配置（減少土地面積），最終亦擇取公有比例最高、私有比例最小之徵收土地。110年10月19日經濟部辦理系爭工程之特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證時，原告業已就本項議題與參加人進行詳盡問答及意見陳述，並經聽證主持人作成本件徵收為符合最少土地面積原則之結論。

4.關於原告陳稱被告於核准徵收前應先實質審查協議價購程序、參加人無視近年地價、房地產價格飆漲，仍持續以109年不變價格與被徵收人進行協議價購會議等節：

參加人於108年8月調閱相關市價資料（含委託3家估價師估價）後，綜合評估提報該公司董事會決定本件協議購地價格，並於108年11月與地主召開第1次協議價購會中已詳細說明價格訂定方式，會後與35位地主簽訂買賣契約；109年參加人參考市價再調高協議價購價格，於109年10月8日召開第2次協議價購會議，會後再與44位地主簽訂買賣契約（合計達79人）。而臺中市地評會分別評定109年、110年及111年之徵收補償地價，均較參加人協議價購價格為低，參加人亦遵照臺中市地評會意見，將協議價格高於徵收補償價通知未簽約地主，並給予地主可簽約之期間，於系爭徵收公告前，再與12位土地所有權人簽訂土地買賣契約，合計協議成功達91人，占全數地主104人比例為87.5%，協議價購面積比例更達94%。原告陳稱本件場址同地段土地110年成交價格飆漲，查所舉案例成交價均大幅高於該地區109年成交價格6成以上，經參加人委託不動產估價師調查分析認確有不合理情事，經評估後未採用該成交案例之價格，業已於110年11月2日協議價購會議向原告詳細說明，足證並無原告所稱以109年不變價格進行協議價購等情事等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述要旨及聲明：

㈠陳述要旨：

1.原告前已於土地出售同意書中同意將其所有系爭土地出售予參加人，作為興建淨水場等供水設施用地，並未爭執系爭工程設置之必要性及選址之適當性，顯見原告提起訴願及本件行政訴訟僅係不滿意徵收價格。然本件在徵收公告前已與全數地主104人中之91人完成協議價購，比例為87.5%，協議價購土地面積比例更達94%，客觀上並無徵收價格偏低情事，且原處分所徵收包含系爭土地之10筆土地，部分土地所有權人包含原告在內，業將地價補償費及農作物補償費陸續於111年6月23日至7月15日間具領完畢，臺中市政府並於111年7月25日將未受領之補償費存入保管專戶，已完成徵收法定程序，嗣於111年7月6日、8月4日完成所有權移轉登記予參加人。

2.就原告主張系爭徵收案欠缺必要性，不符比例原則部分：

⑴本案係為因應彰化地區長期以來自來水源以地下水為主，考量彰化地區之地下水水量日漸減少、水質日漸惡化，將於經濟部水利署興辦鳥嘴潭人工湖完工後，由該湖之水源替代。鳥嘴潭人工湖興建完成後將穩定供給彰化地區純淨之公共用水，亦予當地居民可有穩定且優良的生活品質，實具改善用水之公益性及必要性。

⑵本案新建淨水場，除考量區域內不可開發區、限制開發區之因素外，並評估水源與供水區相對關係，規劃足夠地勢俾採重力導、供水，衡量對周圍環境衝擊最低、安全性最高等因素後，嚴謹估量淨水場所需之最小面積規模約18.31公頃，於供水端（鳥嘴潭人工湖）及受水端（○○縣○區）間進行可能場址研選，已優先使用公有土地，併考量地貌完整性及大部分私有地主售地意願，最終亦擇取公有比例最高、私有比例最小之方案，確符合合理性及無可替代性。

⑶本案係行政院核定之重大公共建設計畫，依土地徵收條例第3條之1第4項但書規定，符合得徵收特定農業區農牧用地之要件，經參加人嚴謹擇定最適用土地，其範圍內無可

供人居住之建築改良物，亦無因徵收土地致民眾無屋可居住等情形，已屬侵害最小之方式。且本案淨水場完成後，年平均出水量約9,125萬噸，每年可減少6,200萬噸之地下水抽水量，可穩定大彰化地區供水，減緩沿海地層下陷問題，促進土地資源有效利用，原告此主張並不可採。

3.原告主張未優先使用鄰近之國有地，以減少私有地使用面積部分：

⑴參加人興辦系爭工程，係根據規劃階段蒐集之資料經過嚴謹學理計算，並綜合考量當時法規、設計標準、水質標準、位置高程、地勢緩陡及場區完整性等諸多因素，規劃設計配套設施及擇訂場址，確屬專業性評估。

⑵系爭工程規劃階段經過妥慎分析檢討，考慮行政區域、基地高程、聚落與交通、坡度、山坡地可利用區，且需衡量以公有地優先、是否屬環境敏感區位、場區至少要有2條聯外道路、範圍內無溪流、溝壑、道路之切割分離等種種考量，相關選址及適宜性評估均已在本案土地開發計畫內專章敘明，並經被告所屬區域計畫委員會核准開發在案。

⑶原告雖陳稱彰化縣芬園鄉新舊社段340地號、竹林段209-3、1-9地號等國有地亦可納入，但上述土地若勉強選用，將導致需採分場設置，各場間亦需於地下額外埋設管線，將增加建設營運成本，並不利於日後管理。且新舊社段340地號，地形狹長，最窄處僅約30公尺寬，不利淨水設施設置，增加營運管理困難及風險。另參加人於規劃初期已探詢私有地主均有出售意願，才擇定於烏日區新同安厝段現址設置淨水場，已屬整體影響最小、最適場址。

4.原告所稱基地東側凹地，係鄰堤防道路之部分土地，因105年系爭工程規劃探詢階段，地主不同意出售或僅部分持分地主同意出售，考量位處工址邊緣且部分已搭建房屋居住，予以剔除。雖該等地主於108及109年始陸續表達要納入場址要求參加人價購，然系爭工程於105年啟動環境影響評估作業後，嗣於108年8月已獲環保署核定，申請土地開發計畫許可

亦至最後審議階段，考量工程範圍原即為最小必要性規劃設計，無須再增納土地，且若範圍變動將影響各項作業需重新審查，致延後2年以上始能出水，系爭工程為改善大彰化地區自來水水源不足，具公益性、必要性及急迫性，不宜再延宕，經參加人評估亦已獲得區域計畫委員會支持，並於109年9月核定。另因環保意識高漲，系爭工程規劃時採天然日照污泥曬乾床，以避免排碳量增加，且為系爭工程必要設施，參加人102年委託專業顧問公司規劃時，已採緊密配置，最終亦擇取公有比例最高，私有比例最小之方案，110年10月19日經濟部辦理聽證時，原告業已就相關議題與參加人詳盡問答並陳述意見，經聽證主持人作成本案符合最少土地面積原則之結論。是以原告之主張皆無可採。

5.原告主張以109年度不變價格與被徵收人進行協議價購會議部分：

⑴參加人於108年11月22日與地主召開第1次協議價購會議，先於108年8月調閱相關市價資料（含委託3家估價師估價）後，綜合評估提報董事會決定本案協議購地價格，於價購會議中已詳予說明價格訂定方式，會後與35位地主簽訂買賣契約；109年參加人參考市價調高協議價購價格，於109年10月8日召開第2次協議價購會議，會後再與44位地主簽訂買賣契約，計達79人。

⑵臺中市地評會分別評定109、110、111年之徵收補償地價，均較參加人協議價購價格為低，參加人亦遵照臺中市地評會意見，將參加人協議價格高於徵收補償價格通知未簽約地主，並給予地主可簽約之期間，在徵收公告前於110年11月2日再與12位地主簽訂土地買賣契約，協議達91人，占全數地主之87.5%，協議價購面積比例更達94%，並無原告所稱之情事，參加人係以合理市價辦理，已完整踐行實質協議價購精神。

⑶原告另稱本案場址同地段土地110年成交價格飆漲一節，查該案例成交價大幅高於該地區109年成交價格，有6成以

上，參加人委託不動產估價師調查分析，認為該成交價格有不合情理之處，再依據被告101年12月11日台內地字第0000000000號函釋：「……至需用土地人欲採何種價格與所有權人協議，屬其內部授權協議範圍，由需用土地人本於權責自行決定。」參加人經評估後，未採用110年該成交案例價格，已於110年11月2日協議價購會議向參加之地主（含原告）詳細敘明未採用之原因，並無原告所稱以109年恆常不變價格進行協議價購情事。

6.原告另陳稱有關湖山淨水場部分：

湖山淨水場係由參加人申請被告徵收斗六市梅林西段152地號等32筆土地所取得，並非如原告所稱未徵私有土地。再者，湖山淨水場設計出水量每日40萬噸，開發面積46.6公頃，其中特定目的事業用地面積為29.8公頃，而鳥嘴潭淨水場設計出水量每日25萬噸，若以湖山淨水場規模換算，鳥嘴潭淨水場所需開發面積為29.1公頃，實際開發僅18.58公頃；特定目的事業用地面積所需面積為18.6公頃，實際開發僅12.1公頃。另兩淨水場污泥均採自然曬乾之曬乾床，而不使用高耗能的機械脫水設備，原告所稱均屬不實。

7.至原告所稱參加人舉行之「公聽會」未揭示系爭工程屬行政院核定之重大建設一事，姑且不論原告混淆「公聽會」與「聽證」之不同，另依經濟部110年9月28日函知各土地所有權人舉行聽證之函文暨附件，該附件之公告事項：「本部所屬台灣自來水股份有限公司（以下簡稱台水公司）辦理『鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工程－鳥嘴潭淨水場』（以下簡稱本案），業奉行政院109年9月3日院臺經字第0000000000號函核准為重大建設，因案內私有地屬『特定農業區農牧用地』，依土地徵收條例第10條第3項及土地徵收條例施行細則第11條之1規定，徵收前應通知土地所有權人得就其土地列入徵收計畫範圍之必要性提出異議。案經台水公司通知，部分土地所有權人提出異議，經本部詳實說明後仍有異議，爰依法令規定舉行聽證，……」等語（徵收土地計畫書477

頁），已清楚記載系爭工程為行政院核定之重大建設並依土地徵收條例第10條第3項、土地徵收條例施行細則第11條之1規定而舉行聽證，故本件實無原告所稱違背上開法規而未踐行正當行程序之情事。

8.參加人就本案是否有取得所有權以外之方式取得系爭工程所需用之土地，例如⑴設定地上權或租用：查系爭工程係為公眾用水所需，屬固定位置之永久性建築，而設定地上權或租用等方式僅為中短期使用權，無法提供長久穩定之使用，且非穿越土地之上下而得依土地徵收條例第57條規定協議或徵收地上權，為配合系爭工程施工及整體管理之考量，爰不宜以此方式取得。⑵信託、委託經營、聯合開發、委託開發、合作經營：係公私合作共同進行開發建設方式之一，惟系爭工程未來係作備援調節池，以因應民生用水需求、提昇現況供水備援能力、穩定供水，具有公益性，無法評估報酬及收入，故該等方式不適用。⑶捐贈：私人捐贈土地固得作為系爭工程用地來源之一，惟是否捐贈仍須尊重土地所有權人之意願，而本案迄今尚未接獲土地所有權人願意捐贈土地之意思表示。⑷土地交換：參加人肩負供應公共用水之重大任務，所取得之土地均已作為興設自來水設施使用且編定為特定目的事業（自來水事業）用地，為特定目的事業用地(自來水事業)，確無多餘之土地可供交換，故不宜採「以地易地」方式辦理。上開方式均業經參加人考量、研判認均不可行（見徵收土地計畫書5頁）。參加人並就原告提出以地易地之意見，多次函覆詳予說明不可行之理由。故原告稱參加人未確實評估其「以地易地」之請求，違背比例原則之最小侵害原則等語，歉難可採。

9.就有關原告主張系爭工程之預定基地為石虎之重要棲地，且系爭工程之淨水場對當地視覺景觀之衝擊甚大，原處分因違反土地徵收條例第3條之2第3款規定應予撤銷部分，參加人說明如下：

⑴參加人為辦理系爭工程相關環境影響評估，分別於105年8月、11月「動物生態評估技術規範」進行兩季次調查，調查範圍為計畫區及周邊半徑1公里區域，均未發現石虎，並經環保署108年7月24日環署綜字第0000000000號函核定本案之環境影響說明書。參加人並依環保署之審查意見，另諮詢石虎保育專家學者及主管機關後，將相關石虎保護作為納入系爭工程統包案考量辦理，並完成增設紅外線自動照相機，並無原告所稱參加人逃避應盡責任之情事。

⑵系爭工程預定基地周邊地形尚屬平緩，系爭工程將退縮留設緩衝綠帶降低工程設施之視覺衝擊，且並無大規模改變地形或破壞地表植被，對當地環境之衝擊甚小，並無原告所稱對當地視覺景觀之衝擊甚大之情事。

10.系爭工程係為解決雲彰地區超抽地下水、致地層下陷問題之重要工程之一，其公益性、必要性均已詳如前述。如撤銷原處分，將涉原核定之開發計畫範圍變動，除需再向被告申請變更開發許可外，另涉環境影響評估案及農地變更案亦需重新規劃、進行評估及審查，相關作業極為耗時，將導致系爭工程延後施作及延宕出水長達2年以上時間，嚴重影響彰化地區供水時程；且公共工程係運用國民繳納稅捐，以增進全民福祉，並確保民生安全，倘再變更開發計畫，尚需重新進行環境影響評估、農地變更等作業，除曠日廢時外，亦耗費大量人力及公帑；尤其系爭工程係為改善地層下陷及解決彰化、草屯地區自來水水源不足問題，具有其公益性、必要性及急迫性，刻不容緩，實無法延宕！原告徒憑一己之見，認被告重新調整徵收計畫並無難處、亦不致對公益產生重大損害等語，毫無可採。且原處分如遭撤銷所影響者，絕非如原告所指單單只有被告及參加人，而係影響整個彰化、草屯地區民生用水之問題，甚至導致該地區地層下陷造成無法挽回之地步。況原告之權利範圍僅占系爭4筆土地之六分之一，亦無法單就系爭土地之部分返還予原告。是倘鈞院仍認原處

分有違法而需撤銷之情形（假設語氣，參加人否認之），惟權衡比較原告張居福之私益與公益之結果，撤銷原處分所造成之公益損失明顯大於維持原處分所造成之私益損害，依行政訴訟法第198條規定及最高行政法院102年度判字第242號判決要旨，仍應予駁回原告請求撤銷原處分之訴，而有情況判決之適用等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：

㈠系爭徵收案是否具備公益性及必要性?

㈡系爭徵收案是否符合比例原則?

㈢參加人舉行公聽會及協議價購程序是否適法？

㈣經濟部舉行聽證程序是否適法？

㈤被告以原處分核准徵收系爭土地，是否適法?是否違反正當法律程序?原告訴請撤銷訴願決定及原處分，是否有理由？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

參加人為辦理系爭工程，申請徵收臺中市烏日區新同安厝段445地號等19筆土地，合計面積2.113368公頃，其中包含原告所有之系爭土地，並一併徵收其土地改良物。案經被告之土地徵收審議小組第235次會議決議准予徵收，被告乃以原處分核准徵收。其後，臺中市政府以111年5月11日公告徵收，並以111年6月10日函通知各土地所有權人領取補償費，原告所有系爭土地及土地改良物補償費已於111年6月23日具領完畢，並於111年7月6日完成所有權移轉登記予參加人，原告不服原處分，提起訴願，經行政院訴願決定駁回等情，有原處分函文、訴願決定書、臺中市政府111年5月11日公告、111年6月10日函等附卷可佐（本院卷一107、108、151-157、109-112、113-116頁），此部分事實堪認屬實。

㈡關於徵收應具備公益性、必要性，並符合比例原則方面：

1.應適用的法令：

土地徵收條例第3條第4款規定：「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：……四、水利事業。……」第3條之1第1項、第4項規定：「（第1項）需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。……（第4項）特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收。但國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用者所必須或經行政院核定之重大建設所需者，不在此限。」第3條之2規定：「需用土地人興辦事業徵收土地時，應依下列因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析：一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。二、經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。四、永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。」第5條第1項前段規定：「徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。」第13條第1項及第2項規定：「（第1項）申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。（第2項）中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。四、該事業計畫是否

有助於土地適當且合理之利用。五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。六、依本條例第34條之1提出之安置計畫是否合理可行。七、其他依法應為或得為審查之事項。」第13條之1第1項規定：「前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：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、興辦事業之種類及法令依據。四、興辦事業計畫之必要性說明。五、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形。六、公益性及必要性評估報告。七、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所。八、土地改良物情形。九、一併徵收之土地改良物。十、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形。十一、徵收土地區內有無古蹟、遺址或登錄之歷史建築，並註明其現狀及維護措施。十二、舉行聽證、公聽會、說明會之情形，並應檢附會議紀錄及出席紀錄。十三、土地或土地改良物所有權人或管理人之姓名、住所。十四、被徵收土地之使用配置。十五、興辦事業概略及其計畫進度。十六、應需補償金額總數及其分配。十七、準備金額總數及其來源。十八、涉及原住民土地之徵收，應檢附中央原住民族主管機關之書面同意文件。十九、安置計畫。」第14條規定：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」

2.土地徵收，係國家因公益需要興辦事業，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪。因此，規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予補償外；在為具體徵收時，亦應具備：1.公益性：因興辦公益事業而徵收私有土地，須有助於該事業公益目的之達成。2.必要性：該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，始得予以強制徵收。3.符合比例原則：須興辦公益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。

3.由上可知，國家因公益需要興辦事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，雖得徵收私有土地，惟其徵收之範圍，應以其事業所必須者為限，且應依社會、經濟、文化及生態、永續發展及其他依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項等因素，評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析；又需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。是以，即使依法得以徵收之方式取得私有土地興辦公益事業，其範圍仍應以其事業所必須者為限，且該事業必須符合徵收之公益性、必要性及適當與合理；且如該事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。再者，申請徵收土地，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，徵收計畫書應記載徵收土地原因、範圍及面積、興辦事業之種類及法令依據、興辦事業計畫之必要性說明、公益性及必要性評估報告、被徵收土地之使用配置及興辦事業概略及其計畫進度……等19款事項，並檢附相關證明文件；核准徵收機關審核時，則應逐項審查是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理、需用土地人是否具有執行該事業之能力、申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用、其財務評估及安置計畫是否合理可行及其他依法應為或得為審查之事項，核上開各事項尚不涉及高度屬人性、不可替代性、風險的預測或危險的評估，且相關法規並無給予徵收核准機關專屬判斷之授權，不生判斷餘地之問題。

4.經查，參加人之徵收土地計畫書「五、公益性及必要性評估報告」，已針對社會因素（徵收所影響人口之多寡、年齡結構、徵收計畫對周圍社會現況之影響、對弱勢族群生活型態之影響、對居民健康風險之影響程度）、經濟因素（徵收計畫對稅收影響、對糧食安全影響、造成增減就業或轉業人口、徵收費用及各級政府配合興辦公共設施與政府財政支出及負擔情形、對農林漁牧產業鏈影響、對土地利用完整性之影響）、文化及生態因素（因徵收計畫導致城鄉自然風貌改變、導致文化古蹟改變、導致生活條件或模式發生改變、對該地區生態環境之影響、對周邊居民或社會整體之影響）、永續發展因素（國家永續發展政策、永續指標、國土計畫）、其他因素等逐項加以評估。其綜合評估分析結果，符合公益性、必要性、適當性及合法性：

⑴興辦事業之公益性：

彰化地區地層持續下陷已對彰化濱海地區土地使用產生危害，惟地下水使用仍為彰化地區主要水源之一，因此「鳥嘴潭人工湖工程計畫」已列入行政院100年8月16日核定「雲彰地區地層下陷具體解決方案暨行動計畫」減抽地下水增供地面水措施之一環。本開發計畫屬「鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工程」內之新建淨水場，為減抽地下水增供地面水措施之關鍵設施，對計畫供水區供應公共用水，以推動用水合理化屬公用事業之公益性質。

⑵興辦事業之必要性：

①因應長期以來彰化地區自來水水源以地下水為主，考量彰化地區之地下水水量日漸減少、水質日漸惡化，將於鳥嘴潭人工湖完工後，由該湖之水源替代。鳥嘴潭人工湖可以穩定供給彰化地區純淨之公共用水，亦予當地居民有穩定且優良的生活品質，實具符合改善用水之公益性。

②為解決雲彰地區地層下陷問題，經濟部水利署配合「烏溪鳥嘴潭人工湖」之規劃工作，參加人配合國家政策辦

理系爭工程，規劃新建淨水廠完成後，估計地下水可減抽約6,200萬噸。

③面對因抽取地下水致地層下陷，近海岸線土地下沉淹沒之國土保育危機，及氣候變遷衝擊與威脅間接造成水文不穩之情況下，本計畫就鳥嘴潭人工湖之地面水源，依據相關法令規定新建乙座淨水場作為淨水設施供水，估計完成後，年平均出水量約9,125萬噸，對環境改善具有滿足民生用水與地下水減抽之雙重目標，確有其興辦之必要性。

⑶興辦事業之適當與合理性：

①工程規劃之適當與合理性：計畫完成後，除部分地下水井保留續用外，其餘大都作為備援水源，全區均由鳥嘴潭淨水場、臺中與雲林系統供水，並以送水管連接至各既設供水系統分送各區供水，除以現代化淨水廠確保水量水質管理安全無虞，並提升整體系統供水調度，增加緊急應變之能力，可因應未來環境及氣候變遷可能造成之衝擊。

②計畫目的之適當與合理性：計畫完成後，改由鳥嘴潭人工湖供應之地面水取代現有地下水，供水區包括彰化地區及新設淨水場所在地之烏日區溪尾里無自來水地區，並規劃以送水幹管連接聯繫各供水系統形成管網，以利水源互相協調及輸送，可改善彰化地區公共給水之品質。

③用地取得之適當與合理性：本案經108年11月22日及109年10月8日召開協議價購會，其後持續分別於109年6月5日及110年3月8日函詢土地及土地改良物所有權人協議價購意願，逾協議價購期間仍未能達成協議者，依土地徵收條例申請徵收應為適當，為確保土地合理利用，並保障私人財產權，增進公共利益，必須取得範圍內私有土地。

⑷興辦事業之合法性：

依據土地徵收條例第10條及「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，已辦理2場公聽會，並依土地徵收條例第3條第2項規定辦理後續用地取得事宜。

5.另被告所屬土地徵收審議小組110年12月29日第235次會議紀錄（提案編號第235-1案）記載，本件准予徵收之理由如下：

⑴本案位於○○市○○區及○○縣○○鄉交界處，為解決雲彰地區超抽地下水，致地層下陷問題及彰化地區水源不足問題，爰推動「雲彰地區地層下陷具體解決方案暨行動計畫」，經行政院核定「烏溪鳥嘴潭人工湖工程」，以地面水源取代部分地下水，並將之列入前瞻計畫加速推動，參加人配合該行動計畫而興辦系爭工程計畫，經經濟部109年5月20日經營字第00000000000號函同意辦理，用地範圍經被告109年9月24日台內營字第0000000000號函核給開發許可，以鳥嘴潭人工湖地表水替代彰化等地區目前使用之地下水，達到減抽地下水之目標。

⑵工程範圍內已儘量避開建築密集地、文化保存區土地，本工程計畫環境影響說明書經行政院環境保護署108年8月30日環署綜字第0000000000號函予以備查。考量區域內不可開發區、限制開發區外，並評估水源與供水區相對關係，規劃足夠之地勢俾採重力導、供水，衡量環境衝擊最低、安全性最高等因素後，再考量淨水場所需之最小規模，依設計出水量為25萬噸/日推估，設備用地12.13公頃、保育區5.75公頃（≧30％）、滯洪池0.43公頃及與周圍需有10公尺寬以上隔離綠帶，合計所需之最小範圍約18.31公頃，本案依此規模於供水端(鳥嘴潭人工湖）及受水端（○○縣○區）之間進行可能場址研選，已優先使用公有土地，無其他較適之替代地區。完工後將可穩定彰化、草屯及烏日地區供水並減緩彰化等沿海地區地層下陷問題，有助於該地區土地適當且合理之利用。經依土地徵收條例

第3條之2所定評估因素綜合評估及審查結果，符合徵收之公益性及必要性。

⑶本案所需經費已編列於參加人「鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工程」專案計畫經費項下，足敷支應土地及土地改良物徵收補償費。

⑷案經依土地徵收條例第13條審查結果，符合相關法令規定，准予徵收。

6.關於原告質疑：需用土地人應優先徵收使用公有土地或國營事業土地、需用土地人是否選擇侵害最小之方式、徵收土地之手段與目的間是否顯失均衡等語。經查，行政院為解決彰化地區水源不足及地層下陷等問題，核定「雲彰地區地層下陷具體解決方案暨行動計畫」，由經濟部水利署辦理「鳥嘴潭人工湖工程」，及參加人辦理系爭工程，為行政院核定之重大公共建設計畫，系爭工程規劃場址研選上，因新建之淨水場出水量為25萬噸/日，考量靠近彰化供水地區、基地高程、避開聚落及環境敏感地區、地勢平緩、設施妥善配置等因素，初步列出可能場址共4處，但因現行場址經嚴謹評估後，因高程最高（節省電力）、國有地占比56.33%為最高（優先使用公有土地）、地主大多數有意願（減少影響私有地），為最適合之用地方案，並辦理多次公聽會向土地所有權人說明，及給予其陳述意見機會。另因系爭工程屬永久性建築，無法以設定地上權或租用、聯合開發、捐贈、公私有土地交換等其他方式取得用地，仍以徵收取得所有權較符合公共設施長久使用之需求。現行場址範圍內土地，雖大多為農地、種植稻米、果樹等農作物，然考量區域內不可開發區、限制開發區外，評估水源與供水區相對關係，須規劃足夠地勢以採重力供水，衡量對環境衝擊最低、安全性最高等因素，再從系爭工程之出水量推估，所需面積最小範圍為18.583637公頃（後核定為18.31公頃），已符合必要最小限度範圍。而且，當初在擇定場址時，業經衡酌住宅聚落情形，並以對當地生活機能影響最低作為用地需求之評估條

件，從4個可能場址中挑選公有土地占比最高、私有土地比例最小之最適方案，於規劃初期亦經探詢土地所有權人多數均有參與意願，此點從後續與全數地主104人中之91人完成協議價購，比例達87.5%，協議價購土地面積比例達94%亦可印證，同時參加人已盡量避免土地切割所造成土地面積過小或形式不整，致不能正常使用之情況，應認為徵收私有土地已達必要最小限度範圍，且已屬侵害最小之方式，並未有手段與目的間是否顯失均衡等情事。原告此部分之主張，並不可採。

7.原告另主張：系爭土地附近存有多筆國有土地，符合參加人所需，可見系爭土地並非唯一且必要之土地，且湖山淨水場淨水量所需土地面積遠大於系爭工程，卻不需徵收私有土地，參加人誤導聽證主持人，致聽證主持人最終作成系爭徵收案符合最小土地面積原則結論，已違反憲法第7條平等原則、第15條保障財產權等語。經查，原告提出附近之其他國有地，包括：彰化縣芬園鄉新舊社段340地號、竹林段209-3、1-9地號，從相對位置圖觀之（本院卷一345、347頁），其中新舊社段340地號因地形狹長，最窄處僅30公尺無法有效設置淨水設施，且與場區間尚間隔竹林坑排水幹線；另竹林段209-3、1-9地號則是與場區間並未相連，且須經過多筆土地，若擇取原告提出之前述國有地，將導致系爭工程需分場設置，各場間亦需於地下額外埋設管線，將增加建設營運成本，不利於日後管理，且需更多的需用土地，並非整體影響最小、最適合之手段。而所謂憲法第7條平等原則，係「等者等之，不等者不等之」，並非機械式之平等，本件鳥嘴潭淨水場設計出水量為25萬噸/日，湖山淨水場設計出水量每日40萬噸/日，兩者間已有所不同，並非不得就其工程設計上異其規劃，況且從兩場出水量比較換算，鳥嘴潭淨水場所需開發面積為29.1公頃，實際開發僅18.58公頃（後核定為18.31公頃）；特定目的事業用地面積所需面積為18.6公頃，實際開發僅12.1公頃，皆可顯示參加人已盡力降低對

當地土地所有權人之影響，並未違反憲法第7條平等原則，亦未過度侵害憲法第15條保障之財產權。再從被告102年5月31日台內地字第0000000000號函（本院卷一351頁）觀之，湖山淨水場仍有依規定辦理徵收之情形，並非如原告所說該場未徵收私有土地。是以，原告此部分主張，均不可採。

8.至於原告主張：鳥嘴潭淨水場應將污泥脫水由「曬乾床」改為「機械脫水」，如此將可大幅減少徵收面積一事。經查，為因應全球環保意識高漲，環保團體及環評主管機關對於節能減碳、減少碳排放與增加碳補償之要求日趨嚴格，且我國電力供應已顯吃緊，因此鳥嘴潭淨水場乃規劃採利用天然日照之污泥曬乾床，而未採用需龐大電力之污泥脫水機，以避免長期電力使用之排碳量增加。

9.另原告主張：參加人並未確實評估原告交換土地之意見，被告遽准以徵收方式剝奪原告財產權，自難謂與徵收最後手段性原則相符乙節。經查，徵收土地計畫書已載明「四、興辦事業計畫之必要性說明……㈣是否有其他取得方式：本案工程係屬永久性建築，以取得所有權為要，若以其他方式取得，如1.設定地上權或租用、2.聯合開發、3.捐贈、4.交換等方式，經研判為不可行，理由如下：1.設定地上權或租用：本工程係屬固定位置並永久使用性質，為配合工程施工及整體管理之考量，且非穿越土地之上下而得依土地徵收條例第57條規定協議或徵收地上權，爰不宜以設定地上權或租用方式取得。2.聯合開發：聯合開發方式，係公私合作共同進行開發建設方式之一，但本案工程未來係作備援調節池，以因應民生用水需求、提昇現況供水備援能力、穩定供水，並無報酬及收入，故不適合聯合開發。3.捐贈：私人捐贈雖係工程用地來源之一，但須尊重土地所有權人之意願主動提出，本案迄今尚未接獲地主願意捐贈土地之意思表示。4.交換：台水公司肩負供應公共用水任務，所取得之土地均為興設自來水設施使用，係為特定目的事業用地（自來水事業），並無多餘之土地可供交換，故不宜採用以

地易地方式辦理。」等語，堪認參加人業已評估以地易地方式，並不可行。

10.綜上所述，因彰化地區地層持續下陷已對彰化海濱地區土地使用產生危害，而地下水使用仍為彰化地區主要水源之一，因此「鳥嘴潭人工湖工程計畫」已列入行政院100年8月16日核定「雲彰地區地層下陷具體解決方案暨行動計畫」減抽地下水增供地面水措施之一環。參加人配合上開計畫興辦系爭工程，經經濟部109年5月20日經營字第00000000000號函同意辦理。系爭工程屬「鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工程」內之新建淨水場，為減抽地下水增供地面水措施之關鍵設施，對計畫供水區(彰化地區及淨水場坐落之烏日區溪尾里)供應公共用水，以推動用水合理化屬公用事業之公益性質。面對因抽取地下水造成地層下陷，近海岸線土地下沉淹沒之國土保育危機，以及氣候變遷衝擊與威脅間接造成水文不穩之情況下，系爭工程就鳥嘴潭人工湖之地面水源，依據相關法令規定新建淨水場作為淨水設施，再藉由送水管與既設供水管網銜接供水，估計該淨水場完成後年平均出水量約9,125萬噸(亦為地下水減抽量)，對於環境改善具有滿足民生用水與地下水減抽之雙重目標，確有其效益及必要性。考量區域內不可開發區、限制開發區外，並評估水源與供水區相對關係，規劃足夠之地勢俾採重力供水，衡量環境衝擊最低、安全性最高等因素後，再考量淨水場所需之最小規模，依設計出水量25萬噸/日推估，設備用地12.13公頃、保育區5.75公頃(≧30%)、滯洪池0.43公頃及與周圍需有10公尺寬以上的隔離綠帶，合計所需之最小範圍約18.31公頃，系爭工程範圍內已儘量避開建築密集地、文化保存區土地，符合必要最小限度範圍，工程環境影響說明書經環保署108年8月30日環署綜字第0000000000號函予以備查。本案供水端(鳥嘴潭人工湖)及受水端(○○縣○區)之間進行可能場址研選，俟上游之鳥嘴潭人工湖完工後，其開發之地面水源將由本案淨水場進行淨化處理，並對下游彰化地區進行分項送

水，以替代部分地下水之使用，故在考量所需最小面積、地勢高程及與鳥嘴潭人工湖相關位置、公有地占比最高等因素下，無其他可替代地區。完工後將可穩定彰化、草屯及烏日地區供水並減緩彰化等沿海地區地層下陷問題，有助於該地區土地適當且合理之利用，業經參加人綜合評估分析符合徵收之公益性與必要性，並載明於徵收土地計畫書。從而，被告審認本件徵收具備公益性、必要性等，並符合比例原則，應無違法。

㈢關於參加人應舉行公聽會及經濟部應舉行聽證方面：

1.應適用的法令：

⑴土地徵收條例第10條規定：「（第1項）需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。（第2項）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。（第3項）特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。（第4項）需用土地人興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者，除有第2項但書情形外，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會。」

⑵土地徵收條例施行細則第10條規定：「（第1項）需用土地人依本條例第10條規定舉行公聽會，應至少舉行2場，其辦理事項如下：一、應於7日前將舉行公聽會之事由、日期及地點公告……二、依土地登記簿所載住所，以書面通知興辦事業計畫範圍內之土地所有權人。三、說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當與合理性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。後場公聽會並應說明對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之明確回應及處理情形。

四、公聽會應作成會議紀錄，並將紀錄公告周知……需用土地人並需於其網站上張貼公告及書面通知陳述意見之土地所有權人及利害關係人。五、依前2款規定所為前場公聽會紀錄之公告及書面通知，與對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之回應及處理，應於舉行後場公聽會前為之。（第2項）事業計畫報請目的事業主管機關許可及徵收案件送由核准徵收機關核准時，應一併檢附所有公聽會紀錄、土地所有權人及利害關係人之意見與對其意見之回應及處理情形。」第11條之1規定：「（第1項）本條例第10條第3項所稱特定農業區，指特定農業區農牧用地；所稱爭議，指建設計畫於行政院核定為重大建設後，經需用土地人以書面通知計畫範圍內之特定農業區農牧用地之土地所有權人其土地列入徵收，而土地所有權人對其所有之農牧用地列入徵收計畫範圍之必要性提出異議時，經興辦事業之中央目的事業主管機關詳實說明後，仍有異議者。（第2項）前項異議應由土地所有權人於收到通知後1個月內，以書面向需用土地人或興辦事業之中央目的事業主管機關提出，屆期未提出，視為無異議。（第3項）聽證之舉行應由興辦事業之中央目的事業主管機關於報送徵收計畫予中央主管機關審查前辦理之。」

2.據上可知，需用土地人應依上開法令之規定舉行至少2場之公聽會，說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當與合理性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見；故需用土地人應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會，而所有公聽會紀錄、土地所有權人及利害關係人之意見與需用土地人對其意見之回應及處理情形，均應於送由核准徵收機關核准時一併檢附供審查。又系爭工程經行政院109年9月3日院臺經字第0000000000號函核定屬政府施政之重大公共建設計畫，並有於特定農業區農牧用地辦理徵收之需要，中央目的事業

主管機關應依行政程序法舉行聽證，且須在徵收計畫報予核准徵收機關審查前辦理之。

3.經查，參加人將事業計畫報請事業主管機關經濟部許可前，先後於109年2月27日、109年4月1日上午10時舉行公聽會，說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當與合理性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見，且該2場公聽會原告均有出席，陳述意見並獲參加人回應，顯見原告已有充分陳述意見之機會，此有參加人2次公聽會通知函、公告、新聞紙、會議紀錄及出席人員簽名冊等可證（徵收土地計畫書64-212頁）。

4.嗣109年11月30日因部分土地所有權人仍有異議，為順利推動政府施政之重大公共建設，參加人所屬第十一區管理處遂依土地徵收條例第10條第3項及同條例施行細則第11條之1規定，以109年12月1日台水十一總字第0000000000號函通知土地所有權人若對所有土地列入徵收計畫範圍有意見，於110年1月8日前，以書面向參加人提出事實上及法律上之陳述意見，並依法公告及辦妥公示送達（徵收土地計畫書213-225頁）。其中，原告於110年1月5日以書面陳述意見，經經濟部以110年2月23日經授營字第00000000000號函覆，亦有所有權人陳述意見及相關回應處理情形一覽表附卷可參（徵收土地計畫書238-242、289-311頁）。其後，中央目的事業主管機關經濟部於110年8月6日以經授營字第00000000000號函通知土地所有權人，預定於110年9月上旬舉辦特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證會，並檢附空白參與聽證程序申請書予所有權人，原告亦填具申請書表明不認同徵收必要性及將親自出席聽證（徵收土地計畫書434-436、456頁）。經濟部再以110年9月28日經營字第00000000000號函、同日經營字第00000000000號公告通知土地所有權人及利害關係人，於110年10月19日上午8時30分在參加人所屬第十一區管理處（○○市○○路0段0號）舉行聽證。嗣於110年10月19日，如期由國立中興大學法律專業學院李惠宗教授主持聽

證，聽證結論：「1.鳥嘴潭淨水場使用特定農業區農牧用地，符合納入徵收必要性之要件；協議價購程序符合該制度之精神。」其中，原告不僅提出意見，並於聽證會召開當天擔任發言代表，此有通知函、公告、陳述意見表、會議紀錄及出席人員簽名冊等可證（徵收土地計畫書475-647頁）。

5.綜上以觀，堪認參加人業已依據土地徵收條例第10條、土地徵收條例施行細則第10條、第11條之1第3項規定，於事業計畫報請經濟部許可前，舉行2場公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見，且經濟部亦依法舉行聽證，於法均無不合。

6.原告雖主張：參加人先後於 109年2月27日、109年4月1日舉辦2場公聽會，其開會通知或公告均未揭示系爭工程係屬土地徵收條例第3條之1第4項所稱之行政院核定之重大建設，及土地所有權人得就徵收其特定農業區農牧用地之必要性表示意見之意旨，是以參加人就徵收系爭土地中關於特定農業區農牧用地部分，即有未將相關資訊以書面通知計畫範圍內之特定農業區農牧用地所有人之情形，而有未踐行土地徵收條例第10條第3項及其施行細則第11條之1第1項規定之通知義務之違法等語。然查，公聽會係由參加人舉行，至於聽證則係由經濟部舉行，且經濟部業已於舉行聽證公告及通知函中載明本次聽證係依據土地徵收條例第10條第3項及同條例施行細則第11條之1規定，為釐清本案私有特定農業區農牧用地徵收必要性疑義等語，已如前述。原告此部分主張，容屬誤解，並不可採。

㈣關於參加人應先與土地所有權人協議價購方面：

1.應適用的法令：

土地徵收條例第11條規定：「(第1項)需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，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。(第2項)前項協議之內容應作成書面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中央主管機關。……(第4項)第1項協議價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議。(第5項)前項所稱市價，指市場正常交易價格。」

2.協議價購程序係土地徵收正當行政程序之一環，為土地徵收之合法要件，雖上開規定得以開會方式為之，惟不得徒以形式上之開會協議，而無實質之意義與內容，參與協議之人員，應與所有權人詳予溝通交涉，且除協議價購外，尚須協議得否以其他方式取得用地，始符比例原則之要求。此一規定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。而且，需用土地人於依土地徵收條例第11條規定通知土地所有權人為價購協議時，其書面通知內容應參照行政程序法第104條規定為之，該書面通知並應合法送達（最高行政法院96年度判字第1604號判決意旨參照）。

3.經查，參加人先後以108年11月15日台水十一總字第0000000000號、109年9月17日台水十一總字第0000000000號、110年10月28日台水十一總字第0000000000號開會通知單通知原告等土地所有權人，依序於108年11月22日上午10時、109年10月8日上午10時、110年11月2日上午9時30分，共3次舉行系爭工程用地取得協議價購會，於會議中已具體說明系爭工程計畫內容及價購等作業程序，包含協議價購之市價係委由不動產估價師查估，並參考不動產交易實價登錄、○○市○里地政事務所提供鄰近實價登錄案例及周遭市場買賣實例價格作為參考依據等，若所有權人拒絕參與或未能達成協議，將依土地徵收條例程序辦理徵收，且亦有令拒絕參與價購協議或未能達成協議者，及對協議價購或嗣後依法辦理徵收尚有

意見者，有以書面陳述意見之機會。原告親自參加第2、3次協議價購會，並陳述意見，此有參加人上述通知函、協議價購會議紀錄之節錄內容可證（徵收土地計畫書第二冊682-683、709-719、783-784、000-0000、1304、1308-1327頁），足見參加人已對原告踐行法定協議價購之程序，此部分應屬合法。此外，原告早於105年11月21日即曾簽立土地出售同意書，同意將系爭土地出售予參加人作為興建淨水場等供水設施用地，亦有該同意書附卷可證（本院卷一259頁）。

4.原告主張：依臺中市地評會110年1月15日110年第1次會議紀錄決議記載：「本案徵收補償市價較協議價購價格低，建議需地機關重啟協議價購，以維土地所有權人權益。」等語，被告未就此審酌，逕依參加人所提供資料為認定，顯與地評會決議意旨有所違背等語。經查，因臺中市地評會110年1月15日110年第1次會議決議評定之徵收補償地價，較參加人前2次協議價購價格為低，臺中市地評會因此決議「建議需地機關重啟協議價購，以維土地所有權人權益。」為此，參加人特遵照臺中市地評會決議，於110年11月2日上午9時30分增加第3次協議價購會，將參加人協議價格高於徵收補償價格通知未簽約地主，並給予地主可簽約之期間，於徵收公告前再與12位地主簽訂土地買賣契約，達成協議價購者共達91人，占全數地主之87.5%，協議價購面積比例更達94%。而且，參加人協議價購價格尚且高於臺中市地評會核定的徵收補償價格。由此可見參加人係以合理市價辦理協議價購，應認已踐行實質協議價購之法定程序。原告主張被告未審酌臺中市地評會決議，容屬誤會。

5.原告又主張：參加人無視疫情期間資金洶湧，致地價和房地產價格飆漲，持續以109年度不變價格與被徵收人進行協議價購會議，且原告長期於土地上務農維生，倘失去土地，參加人又以低於市價價格徵收，原告將如何再行購置足敷使用之土地安頓往後生活等語。經查，所謂協議價購，係由需用土地人與土地所有權人雙方磋商價格，並非由需用土地人以

行政處分單方決定，故需用土地人如已積極評估價購價格而與土地所有權人進行溝通，不能因為其提出之價格不合土地所有權人之期望而協議不成，即謂其為流於形式之協議（最高行政法院109年度上字第593號判決意旨參照）。換言之，價格的協議，必須建立在雙方的共識基礎，無法強迫，若土地被徵收人已於協議價購會議充分表達意見，仍無法就土地價格達成共識，應足認已踐行實質協議價購程序。如前所述，原告已於協議價購會議中充分表達意見，參加人已踐行法定協議價購之程序，雖然雙方就徵收價格未達成合意，然是否踐行法定協議價購程序，在於是否踐行實質議價，需用土地人提出之金額僅供雙方協議參考，尚無拘束力，依上開說明，即難認原告前揭質疑已然影響協議價購之適法性。況且，土地徵收條例第11條規定之市價，係指徵收當時或協議當時的市價，原告認為後續因疫情期間資金洶湧，致地價和房地產價格飆漲等因素須予以考量，應屬誤會。因此，原告此部分主張，亦不可採。

㈤被告以原處分核准徵收系爭土地，適法有據；原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由：

1.應適用的法令：

⑴土地徵收條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第14條規定：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」第15條規定：「(第1項)中央主管機關為審議徵收案件，應遴聘（派）專家學者、民間團體及相關機關代表，以合議制方式辦理之。(第2項)前項專家學者應由地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃等專業領域學者組成，其中專家學者及民間團體代表不得少於二分之一。」第17條規定：「中央主管機關於核准徵收土地或土地改良物後，應將原案通知該管直轄市或縣（市）主管機關。」第18條規定：「（第1項）直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案

時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。（第2項）前項公告之期間為30日。」

⑵土地徵收條例施行細則第16條規定：「需用土地人依本條例第13條第1項及第13條之1規定擬具徵收計畫書送中央主管機關審查後，其程式不合經命補正者，應於6個月內補正完竣；屆期未補正或補正不完全者，應重新辦理協議價購程序後，再送中央主管機關審查。」

⑶內政部土地徵收審議小組設置要點第1點規定：「內政部（以下簡稱本部）為審議土地徵收案件，特設土地徵收審議小組（以下簡稱本小組）」第2點規定：「本小組任務如下：㈠審議申請徵收土地或土地改良物案件。……」第3點第1項規定：「本小組置委員21人至31人，其中1人為召集人，由本部政務次長兼任；1人為副召集人，由本部常務次長兼任；其餘委員由本部就下列人員派兼或遴聘之，任一性別委員不得少於三分之一：㈠主管業務單位主管。㈡有關業務機關首長或單位主管或代表。㈢具有地政、法律、環境資源、都市計畫、城鄉規劃、公共行政、農業、經濟、交通運輸規劃及其他相關專門學識經驗之專家學者及民間團體代表。」第4點規定：「本小組置執行秘書1人，襄助召集人處理本小組事務，由本部地政司司長兼任；並置工作人員若干人，均由本部部長就本部地政司人員調兼之。」

2.被告所屬土地徵收審議小組於110年12月29日召集第235次會議審議本件徵收案件（提案編號第235-1案），被告事前已擬具初審意見於提會審查單，再送請土地徵收審議小組審議，經土地徵收審議小組決議准予徵收，有第235次會議紀錄、初審意見表、提會審查單等相關附件資料附於原處分卷可證。

3.系爭工程係行政院100年8月16日核定「雲彰地區地層下陷具體解決方案暨行動計畫」減抽地下水增供地面水措施之一環，參加人配合上開計畫興辦系爭工程，依據土地徵收條例

第10條規定，先於109年2月27日、109年4月1日上10時舉行2場公聽會，經濟部並於110年10月19日舉行聽證，聽取土地所有權人及利害關係人意見。另參加人依土地徵收條例第11條規定，先後於108年11月22日上午10時、109年10月8日上午10時、110年11月2日上午9時30分舉行協議價購協調會，以協議價購方式取得之私有土地面積比例達94%，人數比例達87.5%，其餘未達成價購協議者，於報經目的事業主管機關經濟部許可後，再依土地徵收條例第13條第1項、第13條之1擬具徵收土地計畫書，並附具徵收土地圖冊、土地改良物清冊及土地使用計畫圖等，送請被告審核，經被告所屬土地徵收審議小組第235次會議決議准予徵收，被告乃以原處分核准徵收系爭土地，並一併徵收其土地改良物，核與土地徵收條例相關規定相符，均無違誤。綜上所述，原告上述主張均無可採，被告所為原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

㈥原告另主張：淨水場預定地是石虎重要棲地，在開發後對於生態環境構成不可回復之影響，應該搶救石虎棲地，避免重演類似臺灣雲豹之滅絕；又淨水場對當地視覺景觀之衝擊甚大，將導致城鄉自然風貌改變；公共安全遠重要於公共建設，應先解淹大水再蓋淨水場等語。經查，本案環境影響評估部分，參加人於105年啟動環境影響評估作業，並經環保署以108年7月24日環署綜字第1080053918號公告（本院卷二211-214頁）本案通過環境影響評估審查，就本案生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，經專家判斷，認定已無環境影響評估法第8條及施行細則第19條第1項第2款所列各目情形之虞。

㈦至於原告主張徵收補償費低於市價，及查估單位未依法定程序進行估價部分，按土地徵收條例第19條規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機關轉發之。」第20條第1項規

定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後15日內發給之……。」被告以原處分核准徵收後，經臺中市政府以111年5月11日公告徵收，公告期間自111年5月12日至111年6月13日止，並以111年6月10日函通知原告領取，業經原告領取在案，此有公告、通知函、補償清冊附卷可證（本院卷一109-117、261-264頁）。徵收補償之原處分機關為臺中市政府，並非被告或參加人。而原告對臺中市政府徵收補償處分不服，提起訴願，經內政部112年6月16日台內訴字第1120024496號訴願決定駁回（本院卷二33-44頁），原告若仍不服，應另案針對臺中市政府徵收補償處分部分提起行政訴訟，徵收補償處分是否違法並非本件審理之範圍，原告請求通知相關不動產估價師到庭說明，本院認無必要。

㈧本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

七、結論：原告之訴無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　2　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　陳文燦

法官　張鶴齡

法官　黃司熒

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 | 所　需　要　件 |
| --- | --- |

| 代理人之情形 | |
|---|---|
| ㈠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。<br>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。<br>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。 |
| ㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人 | 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。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。 | |

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　2　　日

書記官　杜秀君