

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第822號

上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 鄭文燦

訴訟代理人 王唯鳳 律師

被 上 訴 人 臺灣永光化學工業股份有限公司

代 表 人 陳建信

訴訟代理人 黃帥升 律師

林庭宇 律師

上列當事人間區域計畫法事件，上訴人對於中華民國109年6月18日臺北高等行政法院106年度訴更二字第67號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：

(一)程序方面：

1.查被上訴人起訴時，原僅提起撤銷訴訟，訴請撤銷訴願決定及上訴人以民國102年9月2日府地用字第10202145561號公告（下稱系爭河川區變更公告）關於被上訴人所有坐落改制前桃園縣大園鄉（現為桃園市大園區）內海墘段特工區小段40、42地號等2筆土地（下稱系爭土地）由「工業區丁種建築用地」變更為「河川區丁種建築用地」（該公告關於系爭土地部分，下稱原處分）。

2.嗣於訴狀向上訴人送達後，被上訴人追加確認之訴之備位聲明為：「確認上訴人以系爭河川區變更公告將被上訴人所有系爭土地編定為河川區之法律關係不存在。」上訴人雖表明不同意其追加之意旨，但考量被上訴人上開訴之追

01 加與原撤銷訴訟之基礎事實相同，且其追加是因上訴人否
02 認系爭河川區變更公告為行政處分，為解免系爭土地受系
03 爭河川區變更公告對其河川區法律地位界定之不利益危
04 險，因而以備位訴訟提起之上述確認之訴，對同一基礎事
05 實紛爭解決有益，應屬適當，其備位之訴的追加，應予准
06 許，合先敘明。

07 (二)實體方面：

08 被上訴人所有系爭土地原土地使用分區是編定為「工業區丁
09 種建築用地」。其後：

10 1.上訴人以水利法地方主管機關地位，依水利法第9條及河
11 川管理辦法第7條第1項規定，以98年6月11日府水河字第0
12 9802221292號公告（下稱上訴人98年公告），變更老街溪
13 水系主流老街溪（自出海口起至龍南排水與大坑坎排水合
14 流口處）之河川區域。

15 2.內政部以99年6月15日臺內營字第0990804311號公告「變
16 更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）—
17 因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」（下稱99年區域
18 計畫通盤檢討），要求通盤檢討變更區域計畫範圍內之土
19 地使用分區管制，其中包含關於「河川區」之土地使用分
20 區劃定，以「經水利主管機關依法公告之河川區，包括水
21 道治理計畫用地範圍內之土地」為標準。

22 3.經濟部以水利法上級主管機關地位，依水利法第82條規
23 定，以99年12月9日經授水字第09920214681號公告核定
24 「桃園縣管河川老街溪水道治理計畫線及堤防預定線河川
25 圖籍（出海口至斷面56）（第一次修正）」（下稱經濟部
26 99年公告），將系爭土地部分範圍劃歸於老街溪堤防預定
27 線範圍內。

28 4.上訴人依據區域計畫法第15條、第15條之1及行為時「製
29 定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」
30 （下稱編定作業須知）第7點及第11點至第16點規定，以1
31 01年6月14日府地用字第1010145887號函（下稱上訴人101

01 年變更土地使用分區報准函），檢送「改制前中壢市芭里
02 段、大路段及洽溪段等3地段計94筆土地及大園鄉許厝港
03 段等8地段計363筆土地及平鎮市北勢段等3段計32筆土
04 地，擬由特定農業區、一般農業區、工業區、森林區，調
05 整為河川區案」（下稱系爭河川區變更案），報經內政部
06 以102年8月20日台內營字第1020808113號函准予核備後，
07 上訴人即以系爭河川區變更公告公告系爭河川區變更案之
08 使用分區圖、使用編定圖暨編定清冊，公告期間自102年9
09 月23日起至102年10月23日止；其中系爭土地部分由原編
10 定之「工業區丁種建築用地」變更為「河川區丁種建築用
11 地」。

12 5.另上訴人在系爭河川區變更公告之外，以102年9月2日府
13 地用字第1020214556號函（下稱囑請地政事務所送達通知
14 函）通知桃園縣中壢市、平鎮市、大園鄉等鄉鎮市公所
15 （現分別改制為中壢區、平鎮區、大園區公所），將系爭
16 河川區變更公告貼於各公所之公告欄，並將編定圖冊陳列
17 於適當地點展示，副本同時抄送中壢地政事務所、平鎮地
18 政事務所及蘆竹地政事務所，協助將土地使用編定結果通
19 知書送達土地所有權人或土地登記簿所載管理人或管理機
20 關。改制前桃園縣蘆竹地政事務所遂以102年9月17日蘆地
21 行字第1021003862號函（下稱系爭地政通知函）檢附非都
22 市土地使用分區調整編定結果通知書，通知被上訴人系爭
23 土地之土地使用分區變更之上情。被上訴人對囑請地政事
24 務所送達通知函及系爭地政通知函亦有不服，提起訴願遭
25 決定不受理後，所提起撤銷訴訟部分，經臺北高等行政法
26 院（下稱原審）以103年度訴字第1256號裁定駁回其訴
27 後，未據被上訴人抗告而確定。

28 (三)本件被上訴人訴請撤銷訴願決定及原處分，經原審以103年
29 度訴字第1256號判決，就其對原處分所提撤銷訴訟部分，判
30 決駁回其訴（下稱「前審判決」），被上訴人提起上訴，經
31 本院以104年度判字第400號判決（下稱「第一次發回判

01 決」)廢棄前審判決，發回原審更為審理，又經原審以104
02 年度訴更一字第83號判決(下稱「更一審判決」)駁回被上
03 訴人之訴，被上訴人不服，再提起上訴，本院復以106年度
04 判字第431號判決(下稱「第二次發回判決」)廢棄更一審
05 判決，發回原審更為審理。經原審以106年度訴更二字第67
06 號判決(下稱原判決)將訴願決定及原處分均撤銷，上訴人
07 不服，遂提起本件上訴。

08 二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯，均援引原判決所
09 載。

10 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

11 (一)系爭河川區變更公告(含關於系爭土地部分)應為行政處
12 分：

13 1.依行政程序法第92條、區域計畫法第15條第1項、第15條
14 之1第1項第1款、第17條、第21條第1項、第2項及區域計
15 畫法施行細則第11條第9款規定可知，區域計畫完成通盤
16 檢討公告實施後，為加強保護水道、確保河防安全及水流
17 宣洩等資源保育目的而檢討變更使用分區，由直轄市政府
18 報經上級主管機關核定，對特定範圍內之非都市土地使用
19 分區變更為河川區，併予公告對外生效者，即已對公告變
20 更為河川區範圍內之土地，就其屬區域計畫範圍內河川區
21 之法律地位為規制性決定，並限制人民僅得按主管機關所
22 定分區管制規則而使用該等河川區，如有違反者，即應受
23 區域計畫法第21條第1項、第2項下命改正，回復該法對土
24 地管制之秩序，或受行政罰。

25 2.依據前開規定，直轄市政府報經上級主管機關核定，對特
26 定範圍內非都市土地使用分區變更為河川區之公告，當然
27 屬於對物之行政處分。至於此等河川區土地使用分區管制
28 的效果，縱或在具體個案中，其對土地使用權能之限制，
29 可能與水利法主管機關對同筆土地公告為河川區範圍，依
30 水利法所受之限制相當，但此等實際上受規制效果的同
31 一，分別來自區域計畫法與水利法規範效果的競合，且土

01 地受區域計畫法土地使用分區管制為河川區之地位，其法
02 律地位與依水利法公告為河川區域之法律地位及性質，仍
03 有不同，自不因水利法主管機關先對同筆土地公告為水利
04 法上之河川區域，受有一定之土地使用限制，即謂同一土
05 地再受區域計畫法上土地使用分區之公告管制，並非行政
06 處分。

07 3.上訴人在99年區域計畫通盤檢討之後，依區域計畫法第15
08 條、第15條之1等規定，對老街溪所流經改制前中壢市芭
09 里段、大園鄉許厝港段及平鎮市北勢段等地段數筆可得特
10 定範圍之土地，由原農業、工業、森林等使用分區，變更
11 為河川區，報經內政部核備後，以系爭河川區變更公告
12 （含關係系爭土地之原處分）予以發布生效，參照前開說
13 明，自屬對物之行政處分，不因經濟部99年公告對系爭土
14 地也曾依水利法公告為河川區域，即有不同。上訴人辯稱
15 系爭土地之前已經水利主管機關公告劃定為河川區域，原
16 處分對其使用限制並未較水利法更多，故非行政處分等
17 語，容有誤會，並不可採。又本件被上訴人先位之訴因原
18 處分不法限制其對系爭土地之財產權，因而提起撤銷訴訟
19 以資救濟，其訴訟種類之選擇亦屬合法，併予敘明。

20 (二)系爭河川區變更公告（含原處分）前，是否已依編定作業須
21 知規定，會同水利主管機關辦理？

22 1.依行為時編定作業須知第7點(一)9.(1)原則規定，經水利
23 主管機關依法公告之河川區域內或水道治理計畫線或堤防
24 預定(用地範圍)線內之土地，區域計畫法主管機關欲依區
25 域計畫法、編定作業須知等規定，劃定或檢討變更其土地
26 使用分區為河川區，自應會同水利主管機關為之。

27 2.關於前述應會同之水利主管機關，行為時水利法第78條之
28 2及水利法中央主管機關經濟部依此授權訂定之河川管理
29 辦法第2條規定，河川屬直轄市或縣(市)管理之河川者，
30 依水利法第4條之規定，即由直轄市政府或縣市政府為其
31 主管機關。

01 3.經查老街溪於系爭河川區變更公告時，屬於改制前桃園縣
02 之縣管河川，上訴人所屬地政局擬具系爭河川區變更案，
03 由上訴人報請內政部核備前，有以101年5月16日桃地用字
04 第1010013381號函請所屬水務局表示意見，經所屬水務局
05 以同年月18日桃水河字第1010009677號函復其比對桃園縣
06 縣管河川老街溪公告之河川區域線、水道治理計畫線及堤
07 防預定線結果尚符，有水務局上揭函復存卷可憑。且上訴
08 人101年5月21日召開101年度第2次非都市土地使用分區劃
09 定及調整案件審議專案小組會議，討論系爭河川區變更案
10 時，也有通知所屬水務局派員到場參與討論。可見系爭河
11 川區變更案在報核備並公告生效前，的確有履踐會同縣管
12 河川之水利主管機關之程序。

13 4.至於經濟部99年依水利法第82條核定公告對老街溪之水道
14 治理計畫，則是以水利法該條所定上級主管機關之地位，
15 從事核定與公告，經濟部本身並非縣管河川之主管機關。
16 被上訴人主張老街溪水道治理計畫由經濟部核定公告，故
17 應會同經濟部，才得依區域計畫法進行系爭河川區變更公
18 告，容有誤會。

19 (三)原處分違反正當行政程序原則，且足以影響原處分實體決定
20 之正確性而侵害人民權利，應予撤銷：

21 1.上訴人依區域計畫法第15條之1第1項第1款規定所為系爭
22 河川區變更公告，因其對公告範圍內土地使用分區歸屬河
23 川區之性質及法律地位有所規制，且對土地所有權人等利
24 害關係人對該等土地之使用權能形成重大限制，核屬行政
25 處分，且應屬負擔處分，依行政程序法第102條規定，本
26 應給予公告範圍內土地所有權人陳述意見之機會。

27 2.且基於依法行政之法律優越原則，行政機關所訂定之行政
28 命令，應不得違反該規定。而區域計畫法第23條雖有授權
29 內政部擬定報請行政院核定區域計畫法施行細則，但其授
30 權意旨，至多僅授權得以訂定施行區域計畫法所須細節
31 性、技術性之法規命令，並未授權內政部得另以施行細則

為授權母法基礎，再轉授權訂定法規命令或行政規則，以資對人民權利或自由，增加法律所無之限制。而查現行編定作業須知第1點雖稱該作業須知是依區域計畫法施行細則第14條第1項之授權所訂定，但如上所述，立法者藉由區域計畫法並未授權內政部得再轉授權訂定足以限制人民權利之規定，故其性質應是內政部本於其職權，對所屬下級機關所發布，就非都市土地使用分區圖及各種使用地之編定作業，統一作業處理方式及裁量基準之行政規則，應不得對人民自由或權利增加區域計畫法所無之限制。

3. 然而依行為時編定作業須知第13點之1「公開展覽及說明會」第1項、第3項、第14點第1項至第3項、第16點第1項、第17點第1項規定，可知：

(1) 非都市土地使用分區之劃定及土地使用項目之編定在草圖與清冊完成後，原則上應先舉行公開展覽及說明會，其目的除向相關之土地所有權人或公民團體公告使用分區與使用項目編定草案之內容外，顯然更藉此使將來核定後公告，土地權利受公告土地使用分區管制影響之利害關係人，得有陳述意見之機會，落實行政程序法第102條聽審權之正當行政程序保障，並使其本於土地權利人之利益所陳述之意見，得以納入此等區域計畫關於土地使用計畫之公私益綜合衡量，以協助計畫機關得以適當合理地平衡其對土地分區使用規劃之公私益衡量，符合憲法法治國平等原則及比例原則對計畫行政之要求，避免裁量瑕疵。就此部分，編定作業須知的行政規則與行政程序法規定尚未牴觸，可予援用。

(2) 另就行為時編定作業須知第13點之1第3項規定，關於配合目的事業主管機關相關業務辦理使用分區劃定或變更之情形，其中第1款規定目的事業主管機關已舉行公開展覽及說明會者，得免重複辦理，此部分因受將來可能受土地使用分區管制影響其權利之利害關係人，已得有表示意見之機會，也堪認與行政程序法第102條規範意

旨相符，而得援用。但就同點項第2款規定而言，配合水利主管機關變更河川區域線或水道治理計畫線而辦理變更者，不論目的事業主管機關是否曾舉行公開展覽及說明會，就逕免舉辦公開展覽及說明會，而行為時水利法第78條之2規定關於河川區域之劃定與核定公告及其他應遵行事項，授權中央主管機關訂定河川管理辦法管理之，經濟部依此授權所訂定河川管理辦法，就河川區域劃定及變更經核定公告前，應如何聽取利害關係人之意見，則欠缺相關規範。由此顯見，配合水利主管機關之河川區域變更因而辦理土地使用分區之河川區編定或變更者，對於土地利用權利將因使用分區變更為河川區而受影響之利害關係人，不管在水利主管機關變更河川區域線或水道治理計畫線劃定階段，或者區域計畫法主管機關依區域計畫變更土地使用分區與使用項目之階段，都無從享有表示意見的機會，其代表土地利用之私益因素，無法納入土地分區使用計畫之計畫衡量當中，得以進行公私益均衡之適當合理考量。

- (3)上訴人雖辯稱配合水利主管機關變更河川區域線或水道治理計畫線而辦理變更使用分區者，因所根據之事實，客觀上明白足以確認，故無庸給予利害關係人陳述意見之機會。但如前所述，水利法主管機關變更河川區域線或水道治理計畫線階段，就物（土地）之性質與法律地位之規制性決定，也從未給予利害關係人陳述意見的機會。而水利法主管機關依水利法令變更河川區域之決定，亦足以變更所涉及土地之性質及法律地位，本應給予利害關係人陳述意見之權利，系爭河川區變更公告所依據之99年區域計畫通盤檢討關於河川區劃定之使用說明內，也要求「(宜)由水利主管機關於公告河川區域及河川圖籍資料時，加強與民眾之溝通、協調」，更足見河川區劃定、變更之土地使用計畫事務，確有聽取民眾意見，進行公私益協調之必要，並非純然由水利主管機

01 關依水利法令規定之劃定標準，即得明確作出判斷與決
02 定。

03 (4)尤其參照經濟部為規範河川區域劃定及變更之劃設原則
04 與審查程序所訂定公布之「河川區域劃定及變更原則與
05 審查要點」（下稱河川劃定審查要點）第2點第2項規
06 定，河川區域之檢討變更，須調查、蒐集河川區域之水
07 道、地形、地貌、水文地理變遷等資訊，始得對預計洪
08 汛重現時所須河道之規劃，作正確衡量決定。而地形、
09 地貌常受鄰近土地使用活動之影響，水道、水文地理變
10 遷等資訊，則為鄰近土地所有、使用權人所熟知，保障
11 鄰近受影響土地權利人之聽審權，對於河川區域劃設之
12 計畫考量的正確決定，也有助益。

13 (5)況且，諸如系爭老街溪在系爭河段不採水道治理計畫線
14 及堤防預定線共線劃設，肇致系爭土地有部分範圍經原
15 處分公告變更為河川區，但在其他共線劃設河段以及斷
16 面5-1、6-1河段等，則採共線劃設，使河川區域之河道
17 範圍相較大幅縮減，其原因如上訴人所自承，並非單純
18 河川自然樣貌之因素，主要是考量老街溪流經此等區域
19 之人口密集程度、人類活動的利用狀態，採非共線劃設
20 將致徵收費用不合比例，以及有無施作護岸或堤防等水
21 利設施防洪的必要，才為不同的河道幅寬、河道型態
22 （天然或人工河渠道）、防洪工程的決定，並因此影響
23 河川區域範圍的劃設。

24 (6)再者，依河川劃定審查要點第4點第2項、第9點規定，
25 採水文分析報告內之2年及25年重現期距洪水流量，並
26 以直接採用或利用面積比法推算等方式計算該河段之洪
27 水流量；對於未訂定河川治理計畫且無堤防、護岸建造
28 物河段者，遇有高崁時，得為重現期距25年洪水到達之
29 範圍劃設，所謂高崁指崁頂高程高於重現期距25年洪水
30 水位加1.5公尺出水高。但經濟部99年公告之老街溪水道
31 治理計畫之防洪保護標準，卻採50年重現期距洪水位加

01 1.5公尺計算，亦顯見河川區域範圍的劃設，包括不同
02 區域河川狀況之利益衡量，須經適當計畫裁量才得決
03 定，並非單純以河川天然樣貌資訊之調查、蒐集，毫無
04 任何利益衡量之裁斷，就能依河川劃定審查要點等水利
05 法令之規定，決定河川區域之劃設範圍。

06 (7)綜上，河川區劃定之計畫性決定，不論依水利法令所為
07 河川區域之劃定或變更，或依區域計畫法令對土地使用
08 劃為河川區之編定或變更，均非完全無庸聽取所涉土地
09 權利人之利害關係意見，不必保障其聽審權利，不將其
10 代表土地權利人使用土地對河川影響之利益納入考量，
11 就得對河川區之規劃設定或變更，能有完整正確的利益
12 衡量決定。因此，即使如行為時編定作業須知第13點之
13 1第3項第2款情形，當配合水利主管機關變更河川區域
14 線或水道治理計畫線而辦理變更者，並非屬行政程序法
15 第103條第5款所謂「事實客觀上明白足以確認」之情
16 形，當採行具負擔處分性質之河川區域劃定變更或土地
17 使用分區變更之計畫行為時，仍應給予利害關係人陳述
18 意見之機會，方得以保障其正當行政程序之聽審權，且
19 使其本於土地權利人之利益所陳述之意見，得以納入此
20 等計畫裁量之公私益適當衡量中，作成正確的計畫決
21 定，以符合憲法法治國平等原則及比例原則對計畫行政
22 之要求。

23 (8)就此而言，系爭河川區變更公告（含原處分）所依據之
24 99年區域計畫通盤檢討（性質上屬法規命令），以及行
25 為時編定作業須知第13點之1第3項第2款規定，均未經
26 授權得違背行政程序法第102條之規定，而得以罔顧負
27 擔處分利害關係人之聽審權的正當程序保障，基於法律
28 優越原則，均應採合憲性限縮解釋，在水利法主管機關
29 劃定河川區域範圍時，未曾給予利害關係人陳述意見機
30 會者，在依區域計畫辦理土地使用分區編定或變更時，
31 即使不辦理公開展覽及說明會之形式聽取意見，也應依

01 行政程序法第102條之規定，以其他方式，使受負擔處
02 分影響之利害關係人，於河川區變更計畫決定作成生效
03 前，能事先知悉其內容，並有向計畫機關表示意見，使
04 其利益能納入依區域計畫變更河川區之計畫利益衡量的
05 機會。若未能依循此程序要求辦理者，如前所述，其違
06 反正當行政程序之聽審權要求，且因相關計畫行政之決
07 定欠缺其利益之妥善平衡考量，有計畫裁量瑕疵，且足
08 以影響計畫內容的正確性，而侵害利害關係人之土地利
09 用權利，應予撤銷。

10 4.經查，本件系爭河川區變更公告是依區域計畫法令及99年
11 區域計畫通盤檢討，所為之土地使用分區變更，性質上屬
12 負擔處分，在處分作成前，並未踐行公開展覽或說明會之
13 聽取意見程序，也未依行政程序法相關規定，給予被上訴
14 人陳述意見之機會，或舉行聽證，且此項配合水利主管機
15 關經濟部99年公告對老街溪水道治理計畫線及堤防預定線
16 河川圖籍之修正，水利主管機關在作成該公告之計畫行政
17 決定前，也未曾讓被上訴人有表示意見的機會，上訴人甚
18 至迄至本院第一次發回判決發回原審法院更為審理後，於
19 105年2月26日所提答辯（四）狀，才查明清楚系爭土地現
20 今由水利法主管機關核定公告為河川區範圍者，是依經濟
21 部99年公告所為；而被上訴人雖然在102年10月24日所提
22 訴願書中，對系爭土地縱使依水利法規定而遭劃入河川
23 區，也表明不服之意，經核應已於當時就對經濟部99年公
24 告表明不服之意，而得視為對之已提起訴願，但被上訴人
25 也是直至上訴人於更一審程序答辯中陳明並提出該公告影
26 本，才明確知悉有該水利主管機關依水利法所為河川區變
27 更公告存在，實際上在系爭河川區變更公告前，尚不確知
28 系爭土地部分曾經水利主管機關依水利法為河川區域之公
29 告。

30 5.由此可知，經濟部依水利法第82條以水利法上級主管機關
31 核定99年公告之前，從未踐行通知相關利害關係人使其表

示意見之程序。參照前開說明，以系爭河川區變更公告對系爭土地部分範圍之土地使用分區變更為河川區之原處分，既然配合目的事業水利主管機關修正河川區範圍，因而進行土地使用分區編定之變更，水利主管機關未舉行公開展覽及說明會等形式之意見聽取程序，上訴人又未通知被上訴人對依區域計畫法所為系爭河川區變更公告事前表示意見，原處分已違反行政程序法第102條對被上訴人聽審權之程序保障規定，而有程序瑕疵。又：

(1)依區域計畫法第15條、第15條之1、編定作業須知第14點第1項至第3項、第16點第1項規定，非都市土地使用分區之變更，在經公開展覽及說明會之意見徵詢程序後，還須經專案小組審議並將人民陳述意見處理情形一併報請內政部核備等程序，才得核定公告。且依區域計畫法第4條第2項規定，各級主管機關更依行政院訂定之「各級區域計畫委員會組織規程」，設立區域計畫委員會審議區域計畫。是故，人民對非都市土地遭變更為河川區之資源型使用分區所表示之意見，還須經專案小組審議，且須經報核及核備機關之區域計畫委員會審議，納入計畫之利益衡量，才得作成決定。故此等違反程序規定，未給予當事人陳述意見之機會，並不容許嗣後在訴願程序中，由當事人提起訴願陳述其不服理由之方式，而得予補正其程序瑕疵。

(2)就此程序瑕疵對原處分計畫實體內容之正確性的影響，以抽象層次而論，如前所述，原處分之土地使用規劃，本應納入被上訴人意見所代表利益之考量，才能進行完整之公私利益衡量，使計畫裁量無所瑕疵而正確無誤，原處分未事前參納被上訴人得以陳述之意見，已足以影響其計畫實體內容之正確性，而侵害被上訴人對系爭土地利用之財產權利。具體而論，以本件來說：

①系爭土地所在之老街溪斷面6、7河段，並非如上訴人所辯，多屬經濟效益不大之農業使用區域，系爭土地

原屬工業區，且系爭土地遭原處分變更為河川區部分，其上有廠房及污水處理設施，有現場空拍照片及廠區使用執照標示圖存卷可供核對，該等廠房及污水處理設施經原處分劃定為河川區後，目前使用地僅暫編定為丁種建築用地，將來勢須改編定為水利用地，該地上物即不合土地分區使用計畫，而得經政府令其變更使用或拆除，對被上訴人造成之損害甚鉅，絕非僅徵收該部分土地時，土地或其地上物所有權遭剝奪時之損失適當補償，更包括該部分廠房無法繼續合法使用時，使被上訴人工廠整體經營利益上所蒙受之損失更鉅，據被上訴人依購入土地與投入興建廠房之費用，已達4億餘元，更遑論廠房、污水處理設備無法繼續運作所致之營業損失究竟多少，上訴人本應於作成原處分前，聽取被上訴人意見之陳述，才能進行客觀公允調查以資認定，但上訴人竟僅單方利用土地公告現值之資訊，以其1.4倍估算土地市價損失，作為被上訴人因原處分所受損害之範圍，並依此認定系爭河段不採共線劃設方式劃定河川區域，與其他共線劃設河段相比，並未不合理比例造成被上訴人損失，由此足見上訴人未給予被上訴人陳述意見之機會，即作成原處分，在計畫裁量時，已有衡量不足、衡量錯估及衡量不合比例之瑕疵，且足以導致公私益調和之計算上錯誤，其計畫裁量瑕疵足以影響最終計畫內容。

②依上訴人所屬水務局103年12月22日桃水河字第1030045794號函附老街溪治理基本計畫在系爭斷面6、7河段之地表高程分別為10.48公尺(原判決誤載為10.46公尺)、12.7公尺(見前審卷第180頁)，以此而言，應高於50年期洪水位之高度，縱使採50年重現期距洪水位+1.5公尺出水高之保護標準，斷面7部分系爭土地地表高程，仍高於該保護標準(見更二審卷一第480頁)。上訴人卻稱據其調查結果，系爭土地地表高程

約僅10.62至11.86公尺不等，與水務局在老街溪治理基本計畫中所示不同，究竟何者客觀可信，上訴人也未提出可資憑信比較判斷之基礎，亦可見上訴人在原處分之計畫裁量上，對於被上訴人系爭土地利益之調查，顯有怠惰疏誤。

③系爭河川區變更公告是依憑經濟部99年公告老街溪水道治理計畫之老街溪河川區域劃設所為，而經濟部99年公告之河川區域，即該次水道治理計畫修正檢討之水道治理用地範圍，在系爭河段部分，與省政府76年公告之水道治理用地範圍相同，此屢經上訴人陳明，且依上訴人所提76年及99年水道治理計畫線及用地範圍線套繪圖，兩者相比，99年公告之「水道治理計畫線」（黃線），較諸76年公告之「水道治理計畫線」（黃線）部分，右岸部分更向系爭土地方向凸進擴張，至於「堤防預定線」（紅線）部分，99年所公告者則與76年公告者重疊，作為前後相隔23年所公告一致之水道治理計畫用地範圍線（即河川區域範圍），並有99年公告所附老街溪右岸各河段水道治理計畫線及堤防預訂線修訂表、省政府76年公告、經濟部99年公告對系爭土地面積影響比對圖表等在卷可參。然而：

a. 河川區域之變更檢討，須依據變更檢討當時之水文分析及水理演算結果辦理，此參河川劃定審查要點第2點第2項第1款規定即明，上訴人也稱水道治理規劃應考慮現況地形、地貌、流路、河性，並維持河道自然平衡，儘量利用河川公地之原則。

b. 但依被上訴人所提老街溪75、85、95、104年之農林航空測量空照圖，以及本件訴訟中對系爭土地沿老街溪之俯照圖顯示，此20餘年來老街溪在系爭河段之流路與沿岸地形、地貌，一望即知該河段歷來明顯往系爭土地隔溪對（左）岸之農地部分越發突

出擴展，並逐漸遠離系爭土地所在右岸部分，右岸沿岸在被上訴人廠區外此期間更因此生成有茂盛植被於其上之陸地。顯見經濟部99年公告之老街溪水道治理計畫對老街溪之河川區域變更檢討，對現況地形、地貌、流路、河性之調查、考量上，並未維持天然河道平衡、盡量使用河川公地之原則。

c. 即使該兩次公告之河川區域之劃設，都是參照河川劃定審查要點第12點之規定，取足以影響河川區域範圍認定範圍較寬之堤防預定線（紅線）為界，而所謂堤防預定線，且依行為時水利法施行細則第58條後段規定，堤防預定線，指自堤外之堤址線起，包括堤基、堤內水防道路、歲修養護保留使用地及應實施安全管制地之境界線。惟老街溪在經濟部99年公告前之流路樣貌既然與省政府76年公告當時相比，已有極其明顯變更，水利主管機關預定劃設之堤防位置，亦應適度將之納入考量，如能依天然河道平衡樣貌，在盡量使用河川公地原則下，往已向左岸農地方向偏離之天然流路沿岸規劃，則包括堤防本體、堤基、堤內水防道路、歲修養護保留使用地及應實施安全管制地之境界線等，亦均得往左岸農地方向偏離，而使堤防預定線所占用系爭土地之面積範圍減少，亦足以影響整體河川區域劃設對系爭土地之影響。

d. 比對上訴人於更一審程序所提省政府76年公告前，由臺灣省政府水利局所提供之老街溪治理規劃報告（外置綠皮報告書）顯示，當時對老街溪流域位置之劃設，則參考老街溪雨量、水位流量、洪水頻率曲線、洪水到達區域等因素為綜合考量，且其間涉及各斷面河心距與洪水位之估算；但上訴人所提容泰工程顧問有限公司（下稱容泰公司）之規劃測量報告，對老街溪位置之測量評估，則顯然欠缺此等

01 根據水文、水理資訊之計算評估。且省政府76年公
02 告與經濟部99年公告兩時段老街溪流路既有明顯差
03 異，河心位置亦顯然有變，另雨量、水位流量、洪
04 水頻率曲線、洪水到達區域等因素亦皆有不同，在
05 此前提下，老街溪之水道範圍，包括水道治理計畫
06 線、堤防預定線之規劃，怎可能與省政府76年公告
07 完全一致。

08 e. 再者，依被上訴人所提系爭河段於101年因泰利颱
09 風來襲之系爭河道照片顯示，在因颱風水位高漲期
10 間，老街溪並未將右岸逐漸生成有植被之陸地淹
11 沒，而是往左岸地表高程較低之農地方向漫延，對
12 此，上訴人卻未能提出系爭河段於高水位遭洪水侵
13 襲時，系爭土地所沿右岸廠房外新生植被陸地有遭
14 洪水漫淹成河道之任何跡證，僅提出其他河段或其
15 他河流堤外灘地遭洪水淹沒之照片，以及一般對
16 「高灘地」之水理說明，實難採信該等新生陸地僅
17 為高灘地，老街溪從76年至99年間流路均未變更之
18 情節為真正。

19 f. 綜上，經濟部99年公告之老街溪水道治理計畫對老
20 街溪之河川區域變更檢討，對現況地形、地貌、流
21 路、河性之調查、考量上，顯然未按維持天然河道
22 平衡、盡量使用河川公地等原則而規劃。上訴人依
23 區域計畫法、99年區域計畫通盤檢討等法規，就系
24 爭土地使用分區變更為河川區計畫之合理性，在進
25 行公私益計畫衡量之前，本應聽取所涉利害關係人
26 即被上訴人之意見，就此現場勘查並與歷史水情資
27 料比對即得發現之事實，給予適當分量之評估，並
28 於會同水利主管機關之時，即得將此情反映予水利
29 主管機關，請其提出合理之解釋，以供上訴人得就
30 所涉公、私益正確認識並予適當比重評估考量，而
31 納入其為土地使用分區變更之計畫裁量。惟上訴人

01 因未給予被上訴人陳述意見之機會，未能適當調
02 查、蒐集老街溪河川區域歷來變化之正確資訊，就
03 逕以水利主管機關經濟部99年公告之老街溪水道治
04 理計畫所擬河川區域範圍，劃定系爭土地應變更為
05 河川區使用之範圍，顯然前述侵害被上訴人聽審權
06 之程序瑕疵，確已影響系爭河川區變更公告之土地
07 使用計畫裁量之結果，在系爭河段部分即原處分，
08 更已侵及被上訴人對系爭土地之財產權利。

09 6.綜上所述，上訴人作成原處分之前，並未給予被上訴人陳
10 述意見之機會，侵害其聽審權之正當行政程序保障，且因
11 此導致其計畫裁量在公私益之利益衡量上，有衡量怠惰、
12 不足、錯估與衡量顯失衡平之不合比例的瑕疵，足以導致
13 其在公私益調和之計算上發生錯誤，進而影響本次土地使
14 用計畫變更之裁量內容瑕疵，且足以侵害被上訴人實體上
15 之財產權利，應予撤銷。

16 (四)至於經濟部99年公告依水利法第82條規定，關於老街溪河川
17 區域之劃設，參酌前開說明，是對老街溪流經土地之物的性
18 質與法律地位為規制的行政處分；此外，也是為防汛之目
19 的，事前就達成該目的所為之水道治理防護之設計與規劃，
20 同時也具行政計畫之特徵而為計畫行為之一種，本院前就原
21 處分審查範圍內所述其計畫裁量之瑕疵，經濟部99年公告依
22 水利法相關規定，在為計畫裁量時，是否亦應予被上訴人陳
23 述意見機會，若應給予聽審權保障而未給予之程序瑕疵，是
24 否足以影響該等依水利法令作成計畫決定內容，因而侵害被
25 上訴人權利，雖非原審法院得以審查範圍；但查經濟部99年
26 公告並未依行政程序法第96條第1項第6款規定顯示其為行政
27 處分之意旨並為救濟之教示，也未送達被上訴人知悉其存
28 在。但該公告乃對物之處分，被上訴人應屬受對物處分規制
29 效力而財產權利受有影響之法律上利害關係人，且如前所
30 述，被上訴人雖然直至收受上訴人於更一審程序105年2月26
31 日所遞答辯（四）狀時，才知悉經濟部99年公告之存在，但

於102年10月24日所提訴願書中，已對系爭土地依水利法規定遭劃入河川區表明不服之意，應視為已於當時對經濟部99年公告表明不服之意，依行政程序法第99條第2項及訴願法第61條第1項規定，應視為自始向訴願管轄機關提起訴願，且以該公告於99年12月9日公告之時點計算，並未逾越訴願法第14條第2項但書所定3年期限，應屬對之已合法提起訴願，收受其訴願之機關應依訴願法第61條第2項規定，移送原處分機關即經濟部，並通知訴願人即被上訴人，附此一併指明。

(五)承上所述，原處分違法侵害被上訴人受正當行政程序保障之聽審權，且足以致其實體決定有瑕疵而侵害被上訴人系爭土地在實體上之財產權利，應予撤銷，訴願決定予以維持，自屬有誤。被上訴人先位訴訟聲明訴請撤銷訴願決定及原處分，即有理由，應予准許。又被上訴人先位聲明既有理由，即無審究其備位訴訟之必要，另本件事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法經原審審酌後，核與判決結果不生影響，故不逐一論究說明，末敘明之。

四、上訴人上訴意旨略以：

(一)原判決有行政訴訟法第243條第1項「判決不適用法規或適用不當」之情事：

1.系爭河川區變更公告並非行政處分之性質：

系爭河川區變更公告內容為：「辦理中壢市芭里段等3市（鄉）14地段489筆非都市土地檢討變更為『河川區』之使用分區圖、使用編定圖暨編定清冊」。然而，將被上訴人部分位於河川區域的土地從「工業區丁種建築用地」檢討變更為「河川區」，乃是系爭變更區域計畫之法規命令，並非系爭河川區變更公告。是以，系爭河川區變更公告僅係將前開法規命令等相關依據，將檢討變更為河川區之結果公告，應屬觀念通知，並非行政處分之性質，原審法院之認事用法顯有違誤。

01 2.本案上訴人依法通盤檢討變更河川區，並無違反正當程序
02 原則，原審一味地著重於被上訴人之聽審權，卻無視行政
03 程序法第103條得不給予陳述意見及專業審議小組判斷餘
04 地等情形：

05 (1)據經濟部90年12月28日經（90）水利字第09020209550
06 號函（下稱經濟部90年12月28日函），認為水利主管機
07 關依水利法及河川管理辦法劃定公告河川區域，因河川
08 區域範圍為一般性特徵可得確定其範圍，即便依規定通
09 知處分相對人陳述意見或舉行聽證會，給予處分相對人
10 陳述意見，都無法改變其土地位於河川區域洪水自然流
11 經地區之事實，此屬行政程序法第103條第5款規定「行
12 政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者」，而得
13 不給予該處分相對人陳述意見之機會。

14 (2)被上訴人系爭部分土地自67年以來均位於河川區域範圍
15 內，分別有臺灣省政府67年4月18日六七府建水字第351
16 48號公告（下稱省政府67年公告）、臺灣省政府76年4
17 月18日七六府建水字第147888號公告（下稱省政府76年
18 公告）、上訴人98年公告、經濟部99年公告可稽。如前
19 所述，依據系爭變更區域計畫第（九）點2.劃定原則：
20 河川區之劃定「應」依據水利主管機關「依法公告之相
21 關河川圖籍資料」、3.劃設標準：河川區域內、水道治
22 理用地範圍內之土地，而檢討變更為「河川區」，此並
23 無授權水利主管機關「得」之裁量性質，但如有系爭變
24 更區域計畫第（九）點4.使用說明（3）之情形，則屬
25 例外。

26 (3)而系爭變更區域計畫第（九）點4.使用說明（2）：
27 「河川區之劃定，宜由水利主管機關於公告河川區域及
28 其河川圖籍資料時，加強與民眾之溝通、協調後，將上
29 述資料送交直轄市、縣（市）政府依區域計畫法第15條
30 之1第1項第1款檢討變更為河川區」，此處所稱「宜」
31 係屬建議之用語。

01 (4)甚者，經濟部99年公告，上開河川範圍（即水道治理計
02 畫線及堤防預定線）的劃定程序，依據水利法、河川管
03 理辦法規定辦理河川區域勘測，係現場實際測量勘查，
04 經水文、水理分析後，依經濟部水利署所頒河川劃定審
05 查要點劃定後，提請初審會議及專家、學者複審會議審
06 查修正核可後（即河川區域劃定及變更審議小組），由
07 經濟部水利署報經濟部核定，再依法對外公告。然原審
08 忽略前開專業審議小組初審、複審如此縝密審核程序，
09 具有極高度之嚴謹性、參與決策者之專業性，且審議小
10 組專業判斷，法院應尊重其判斷餘地，而聽審權之賦
11 予，並不會改變被上訴人系爭土地位於老街溪旁，部分
12 土地因此位於洪水自然流經地區之事實，原審卻僅謂上
13 訴人沒有給予被上訴人對於河川區域劃設之相關聽審
14 權，足以影響計畫內容的正確性，認上訴人違反正當行
15 政程序云云，顯有違誤。

16 (5)無論是經濟部99年公告抑或上訴人98年公告，甚至是省
17 政府67年公告、省政府76年公告，均係一般處分，依行
18 政程序法第110條第3項規定，行政處分迄今既未遭撤
19 銷、廢止，亦未因其他事由而失效，其效力自然繼續存
20 在，並對被上訴人系爭土地仍具有規制效力（本院107
21 年度判字第208號判決、102年度判字第45號判決及102
22 年度9月份第2次庭長法官聯席會議決議參照）。換句話
23 說，於劃設範圍土地內有違反水利法規相關事宜（如
24 水利法第78條、78-1條、78-3條等），主管機關就會依
25 據先前這些公告所為之一般處分，來判斷行為人所違反
26 的行為是否位於河川區域範圍內、得否援引水利法裁罰
27 之先決事實，而主管機關嗣後作成援引該前提事實作為
28 處罰行為人違反水利法之行政處分者，此即為行政處分
29 構成要件效力。

30 (6)而本件系爭變更區域計畫劃定標準-經水利主管機關依
31 法公告之河川區。包括：（1）河川區域內之土地。

(2) 水道治理計畫用地範圍內之土地等，在這些公告之一般處分尚未撤銷、廢止，亦未因其他事由而失效前，這些一般處分尚具有「行政處分構成要件效力」。即對被上訴人系爭土地仍具有規制效力等公告，迄今既未遭撤銷、廢止，亦未因其他事由而失效，其效力自然繼續存在，為客觀上明白足以確認之事項。上訴人以該客觀上明白足以確認之事實，將被上訴人系爭部分土地劃為河川區，而未給予被上訴人陳述意見之機會，依行政程序法第103條第5款規定，上訴人並無違誤之處。縱使給予被上訴人陳述意見之機會，亦無法改變被上訴人系爭部分土地位於歷來公告相關河川圖籍範圍內之客觀上之事實，原審顯有適用法規不當之情事、無可維持之處。且經濟部99年公告並非本件區域計畫法事件所要審查之行政處分，於該經濟部99年公告未經有權機關依法撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在，原審不得就該經濟部99年公告之爭執為實體審究，原判決明顯有行政訴訟法第243條第1項「判決不適用法規」之情事。

3.對於系爭新生植被部分，乃係法律上所稱「高灘地」之定義，原審實有判決不適用法規等違誤：

(1)依河川區域種植規定第2點（一）即清楚載明「高灘地」之定義：「河川低水河槽岸頂至堤前坡趾（或河岸坡趾）間之河床，在常水量之情況下無水流」。而所謂「低水河槽」，依「跨河構造物設施設置審議規範試行要點」係指河床上因常流量自然產生之流路，而被上訴人系爭土地旁建有堤防，依前開法律規定所示，該堤防與常流量自然產生之流路間，即為高灘地，仍屬河床之範圍。

(2)針對被上訴人歷次指稱河道旁新生植被地範圍越來越大、河道離系爭土地越來越遠云云，對此，上訴人更舉例如新北市新店陽光運動公園，即便其高灘地面積廣

01 闊，然遇到嚴重風災時，亦會遭洪水侵襲，因為高灘地
02 就是位於河川區域範圍內，即便在常水量之情況下無水
03 流，亦無法改變其屬洪水自然流經之地區之事實。

04 (3)然原審僅以上訴人未能提出系爭河段於高水位遭洪水侵
05 襲時，系爭土地所言右岸廠房外新生植被陸地有遭洪水
06 漫淹成河道之任何跡證，即逕謂「實難採信該等新生陸
07 地僅為高灘地」，卻無視堤防目的乃為防洪、束洪，使
08 之不溢流，而堤防內土地仍屬河床範圍，原審竟捨前開
09 法律規定而不論，確有不適用法規之違誤。

10 (4)上訴人於更二審時曾提出桃園地區於101年6月11日、12
11 日因豪大雨所造成的老街溪上、中游嚴重災情照片，整
12 條溪水當初均處於淹水狀態，拍攝照片當然以有破損、
13 亟需搶修之處為主，就是要說明該次豪大雨的災情連被
14 上訴人系爭土地旁的護岸都遭沖壞、毀損，更遑論被上
15 訴人所稱位於老街溪河床之「該等新生植被陸地」豈會
16 沒有遭到洪水侵襲之情形。

17 (5)故於不違反經驗及論理法則下，應足認有此事實存在，
18 然原審對於上訴人所提出該被證15之間接證據，竟謂上
19 訴人「僅提出其他河段或其他河流堤外灘地遭洪水淹沒
20 之照片」，然該被證15就是被上訴人系爭土地隔壁一樣
21 都是斷面7的河段、老街溪「右岸」的照片，就在被上
22 訴人系爭土地旁而已。原審顯有認定事實不憑證據、違
23 反經驗法則等判決不適用法規違背法令之情形。

24 4.原審顯有違反行政訴訟法第260條規定之情事：

25 第二次發回判決理由已敘明「原告（即本件被上訴人）於
26 對原處分之尋求救濟過程，是否曾有對經濟部99年公告不
27 服之意思，而有行政程序法第99條及訴願法第61條之適
28 用，則屬另一問題」，原判決卻違反行政訴訟法第260條
29 規定，謂被上訴人直至更一審程序始知悉經濟部99年公告
30 之存在，而於102年10月24日訴願書，已對系爭土地依水
31 利法規定遭劃入河川區表明不服之意，「應」視為已於當

01 時對經濟部99年公告表明不服之意云云。且土地使用分區
02 之「河川區」與水利法之「河川區域」之概念本就不同，
03 然觀之被上訴人前開訴願書內容，僅就被上訴人系爭土地
04 檢討變更為河川區為爭執，並無對河川區域線、水道治理
05 計畫線及河川圖籍而爭執，原審竟僅以被上訴人之訴願書
06 對河川區不服之意，無限上綱將之推論「視為」被上訴人
07 於訴願時亦有對經濟部99年公告不服云云，此除了顯有判
08 決不備理由之違誤外，亦違反行政訴訟法第260條規定，
09 逾越本院廢棄理由之法律上判斷。

10 5.依本院102年度判字第45號判決內容可知，河川區域線為
11 一般處分以公告為對外發生效力，縱使主管機關並未發文
12 通知利害關係人，亦不能主張該處分有所瑕疵之情形。然
13 原判決謂經濟部99年公告並無給予被上訴人陳述意見機
14 會、也未送達予被上訴人使其知悉公告存在，竟以本案訴
15 訟兩造攻防書狀往來所寄送之時點，作為被上訴人「才知
16 悉」之日，顯然將書面之行政處分送達方式與一般處分得
17 以公告即生效力二者混淆，亦與行政院院臺訴字第110017
18 1664號訴願決定書中認定「尚難窺知有併對經濟部99年公
19 告提起訴願之意」等語有違。甚者，被上訴人並無明確針
20 對「經濟部99年公告」而有提起訴願、行政訴訟之意，原
21 審如何判斷此「應視為」被上訴人係針對「經濟部99年公
22 告」表明不服之意？而謂被上訴人並未逾越訴願法第14條
23 期限、已合法提起訴願云云，此均顯與行政程序法第100
24 條第2項、第110條第2項、第103條第5款及訴願法第14條
25 第2項等規定相違，原判決顯有判決不適用法規之違誤情
26 形。

27 (二)原判決顯有行政訴訟法第243條第2項第6款「判決不備理由
28 或理由矛盾」之當然違背法令之事由：

29 1.經濟部99年公告並非僅以容泰公司之測量規劃報告作為依
30 據，尚有97年12月「易淹水地區水患治理計畫」老街溪治
31 理規劃檢討會議，及其他專業審議小組初審、複審等討論

會議資料。且系爭斷面6、7河段之地表高程分別為10.48公尺、12.7公尺，被上訴人系爭土地係位於系爭斷面6、7河段範圍內（不只被上訴人系爭土地，尚有其他土地），但該斷面高程並非落於被上訴人系爭土地內，而容泰公司之調查測量報告，就是針對被上訴人系爭土地地表高程而所得之數據，並無原審法院所稱怠惰疏誤之情形，反而是原審誤認斷面6、7河段高程處位於被上訴人系爭土地內，顯有判決矛盾之情事。

2.原審僅論述經濟部99年公告有違法裁量云云，卻對於其他公告仍可作為檢討變更河川區之部分而不予採納上訴人之主張，未給予理由說明，顯有判決不備理由之違誤。

五、本院查：

(一)按行政程序法第92條規定：「（第1項）本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（第2項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」又雖非公物，但行政機關以特定範圍之物為對象，就其性質及法律地位為規制性之決定而對外發布，使人與物之接觸、互動（例如使用）必須接受規制性法律效果所拘束者，也屬於對物的行政處分，如水土保持法第16條將水庫集水區劃定為特定水土保持區。（對此可參見陳敏，行政法總論，98年9月6版，第351頁，尤其關於主管機關依水土保持法，對水土保持區之劃設，即屬「對物處分」的說明，惟其後改稱為「物之行政處分」見同書108年11月10版第360頁，但仍不否認處分之規制效力）。又區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管

01 制規則，由中央主管機關定之。」第15條之1第1項第1款規
02 定：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第11條之非
03 都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規
04 定，辦理分區變更：一、政府為加強資源保育須檢討變更使
05 用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核
06 定時，逕為辦理分區變更。……」第17條規定：「區域計畫
07 實施時，其地上原有之土地改良物，不合土地分區使用計畫
08 者，經政府令其變更使用或拆除時所受之損害，應予適當補
09 償。補償金額，由雙方協議之。協議不成，由當地直轄市、
10 縣(市)政府報請上級政府予以核定。」第21條第1項、第2項
11 規定：「（第1項）違反第15條第1項之管制使用土地者，由
12 該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下
13 罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢
14 復原狀。（第2項）前項情形經限期變更使用、停止使用或
15 拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供
16 水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其
17 費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。」次
18 按，區域計畫法施行細則第11條第9款規定：「非都市土地
19 得劃定為下列各種使用區：……九、河川區：為保護水道、
20 確保河防安全及水流宣洩，依水利法等有關法規，會同有關
21 機關劃定者。……。」由此可知，區域計畫完成通盤檢討公
22 告實施後，為加強保護水道、確保河防安全及水流宣洩等資
23 源保育目的而檢討變更使用分區，由直轄市政府報經上級主
24 管機關核定，對特定範圍內之非都市土地使用分區變更為河
25 川區，併予公告對外生效者，即已對公告變更為河川區範圍
26 內之土地，就其屬區域計畫範圍內河川區之法律地位為規制
27 性決定，並限制人民僅得按主管機關所定分區管制規則而使
28 用該等河川區，如有違反者，即應受區域計畫法第21條第1
29 項、第2項下命改正，回復該法對土地管制之秩序，或受行
30 政罰。依據首開說明，直轄市政府報經上級主管機關核定，
31 對特定範圍內非都市土地使用分區變更為河川區之公告，當

然屬於對物之一般行政處分。上訴意旨主張系爭河川區變更公告內容將被上訴人部分位於河川區域的土地從「工業區丁種建築用地」檢討變更為「河川區」，乃是依據系爭變更區域計畫之法規命令，將檢討變更為河川區之結果公告，應屬觀念通知，並非行政處分之性質云云，即無可採。

(二)行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分（下稱「負擔處分」）前，依行政程序法第102條規定，應給予處分相對人陳述意見的機會（且依同法第105條第1項規定，此項陳述意見之權利亦及於利害關係人）。查上訴人依區域計畫法第15條之1第1項第1款規定所為系爭河川區變更公告，因其對公告範圍內土地使用分區歸屬河川區之性質及法律地位有所規制，構成物之行政處分，且對土地所有權人等利害關係人對該等土地之使用權能形成重大限制，核屬行政處分，且應屬負擔處分，依行政程序法第102條及第105條第1項規定，本應給予公告範圍內土地所有權人陳述意見之機會。查非都市土地使用分區之劃定及土地使用項目之編定在草圖與清冊完成後，就本件而言，因原處分對公告範圍內土地使用分區歸屬河川區之性質及法律地位有所規制，應屬負擔處分，已如前述，原則上應先舉行公開展覽及說明會，其目的除向相關之土地所有權人或公民團體公告使用分區與使用項目編定草案之內容外，顯然更藉此使將來核定後公告，土地權利受公告土地使用分區管制影響之利害關係人，得有陳述意見之機會，落實行政程序法第102條及第105條聽審權之正當行政程序保障，並使其本於土地權利人之利益所陳述之意見，得以納入此等區域計畫關於土地使用計畫之公私益綜合衡量，以協助計畫機關得以適當合理地平衡其對土地分區使用規劃之公私益衡量，符合憲法法治國平等原則及比例原則對計畫行政之要求，避免裁量瑕疵。而編定作業須知第13點之1第3項第2款固規定，配合水利主管機關變更河川區域線或水道治理計畫線而辦理變更者，不論目的事業主管機關是否曾舉行公開展覽及說明會，就逕免舉辦公開展覽及說

明會，惟編定作業須知乃係區域計畫法施行細則第16條之授權所訂定，而區域計畫法施行細則則係區域計畫法第23條所為授權訂定，但其授權意旨，至多僅授權得以訂定施行區域計畫法所須細節性、技術性之法規命令，並未授權內政部得另以施行細則為授權母法基礎，再轉授權訂定法規命令或行政規則，以資對人民權利或自由，增加法律所無之限制。故其性質應是內政部本於其職權，對所屬下級機關所發布，就非都市土地使用分區圖及各種使用地之編定作業，統一作業處理方式及裁量基準之行政規則，應不得對人民自由或權利增加區域計畫法所無之限制。況原處分所依循之經濟部99年公告所依據之行為時水利法第78條之2規定關於河川區域之劃定與核定公告及其他應遵行事項，授權中央主管機關經濟部訂定河川管理辦法，就河川區域劃定及變更經核定公告前，應如何聽取利害關係人之意見，則欠缺相關規範。由此顯見，配合水利主管機關之河川區域變更因而辦理土地使用分區之河川區編定或變更者，對於土地利用權利將因使用分區變更為河川區而受影響之利害關係人，不管在水利主管機關變更河川區域線或水道治理計畫線劃定階段，或者區域計畫法主管機關依區域計畫變更土地使用分區與使用項目之階段，都無從享有表示意見的機會，其代表土地利用之私益因素，無法納入土地分區使用計畫之計畫衡量當中，得以進行公私益均衡之適當合理考量。就此而言，系爭河川區變更公告（含原處分）所依據之99年區域計畫通盤檢討，以及行為時編定作業須知第13點之1第3項第2款規定，均未經適格法規範之明文授權，違反行政程序法第102條之規定，而得以罔顧負擔處分利害關係人之聽審權的正當程序保障，基於法律優越原則，均應採合憲性限縮解釋，在水利法主管機關劃定河川區域範圍時，未曾給予利害關係人陳述意見機會者，在依區域計畫辦理土地使用分區編定或變更時，即使不辦理公開展覽及說明會之形式聽取意見，也應依行政程序法第102條之規定，以其他方式，使受負擔處分影響之利害關係

01 人，於河川區變更計畫決定作成生效前，能事先知悉其內
02 容，並有向計畫機關表示意見，使其利益能納入依區域計畫
03 變更河川區之計畫利益衡量的機會。若未能依循此程序要求
04 辦理者，如前所述，原處分違反正當行政程序之聽審權要
05 求，且因相關計畫行政之決定欠缺其利益之妥善平衡考量
06 (如後述)，有計畫裁量瑕疵，且足以影響計畫內容的正確
07 性，而侵害利害關係人之土地利用權利，應予撤銷等情，業
08 據原判決論述甚詳，核無違誤。

09 (三)上訴意旨不可採之理由說明：

10 1.上訴意旨雖謂：據經濟部90年12月28日函，認為水利主管
11 機關劃定公告河川區域，因河川區域範圍為一般性特徵可
12 得確定其範圍，即便依規定通知處分相對人陳述意見或舉
13 行聽證會，給予處分相對人陳述意見，都無法改變其土地
14 位於河川區域之事實，此屬行政程序法第103條第5款規定
15 「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者」，而
16 得不給予該處分相對人陳述意見之機會；再據99年區域計
17 畫通盤檢討（九）點2.劃定原則：河川區之劃定「應」依
18 據水利主管機關「依法公告之相關河川圖籍資料」、3.劃
19 設標準：河川區域內、水道治理用地範圍內之土地，而檢
20 討變更為「河川區」，此並無授權水利主管機關「得」之
21 裁量性質。而99年區域計畫通盤檢討第（九）點4.使用說
22 明（2）：「河川區之劃定，宜由水利主管機關於公告河
23 川區域及其河川圖籍資料時，加強與民眾之溝通、協調
24 後，將上述資料送交直轄市、縣（市）政府依區域計畫法
25 第15條之1第1項第1款檢討變更為河川區」，此處所稱
26 「宜」係屬建議之用語。甚者，經濟部99年公告上開河川
27 範圍（即水道治理計畫線及堤防預定線）的劃定程序，依
28 規定辦理河川區域勘測，經水文、水理分析後，依經濟部
29 水利署所頒河川劃定審查要點劃定後，提請初審會議及專
30 家、學者複審會議審查修正核可後（即河川區域劃定及變
31 更審議小組），由經濟部水利署報經濟部核定，該審議小

組專業判斷，法院應尊重其判斷餘地，原審卻僅謂上訴人沒有給予被上訴人對於河川區域劃設之相關聽審權，足以影響計畫內容的正確性，認上訴人違反正當行政程序云云，顯有違誤。惟查依參照經濟部為規範河川區域劃定及變更之劃設原則與審查程序所訂定公布之「河川劃定審查要點」第2點第2項規定：「本要點所稱河川區域變更係指下列二款情形之一者：（一）河川區域檢討變更：河川區域劃定公告後，因水道、地形、地貌或天然災害引起之水文地理變遷，須依水文分析及水理演算結果辦理變更。（二）河川區域局部變更：河川區域劃定公告後，因其河段依河川治理計畫完成治理工程，或其他特殊原因辦理之局部河段變更。」換言之，河川區域之檢討變更，須調查、蒐集河川區域之水道、地形、地貌、水文地理變遷等資訊，始得對預計洪汛重現時所須河道之規劃，作正確衡量決定。而地形、地貌常受鄰近土地使用活動之影響，水道、水文地理變遷等資訊，則為鄰近土地所有、使用權人所熟知，保障鄰近受影響土地權利人之聽審權，對於河川區域劃設之計畫考量的正確決定，也有助益。且99年區域計畫通盤檢討第（九）點4.使用說明（2）關於河川區劃定之使用說明內，也要求「由水利主管機關於公告河川區域及河川圖籍資料時，加強與民眾之溝通、協調」（見原審更二卷一第28頁），更足見河川區劃定、變更之土地使用計畫事務，確有聽取民眾意見，進行公私益協調之必要，並非純然由水利主管機關依水利法令規定之劃定標準，即得明確作出判斷與決定。經濟部90年12月28日函所稱劃定公告河川區域，因河川區域範圍為一般性特徵可得確定其範圍，屬行政程序法第103條第5款規定「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者」即尚待審酌；本件自宜依99年區域計畫通盤檢討第（九）點4.使用說明（2）關於河川區劃定之使用說明所訂「由水利主管機關於公告河川區域及河川圖籍資料時，加強與民眾之溝通、

01 協調」，聽取民眾意見，而非得僅因該法文謂「宜」，即
02 可棄之不為，而置民眾之權益而不顧，故本件固應尊重河
03 川區域劃定及變更審議小組專業判斷，惟其於審議小組前
04 應完成法律正當程序既有不足，而未聽取劃定河川區域內
05 民眾之意見，以作為河川區劃定之審酌因素，自難謂該審
06 議小組專業判斷，具判斷餘地之可言；況被上訴人系爭部
07 分土地自省政府67年公告起迄經濟部99年公告其間均位於
08 河川區域範圍內，何以該段期間，上訴人從未將之由原編
09 定之「工業區丁種建築用地」變更為「河川區丁種建築用
10 地」，而任由被上訴人在該土地上准其取得合法建照之廠
11 房及汙水處理池等建物，惟迄經濟部99年公告後始將之被
12 上訴人系爭土地由「工業區丁種建築用地」變更為「河川
13 區丁種建築用地」，足徵系爭土地是否應於水利主管機關
14 劃定為河川區後立即將原「工業區丁種建築用地」變更為
15 「河川區丁種建築用地」，尚有裁量權。因而上訴人此部
16 分主張，尚不足採。

17 2.上訴人復主張無論是經濟部99年公告抑或上訴人98年公
18 告，甚至是省政府67年公告、省政府76年公告，均係一般
19 處分，依行政程序法第110條第3項規定，行政處分迄今既
20 未遭撤銷、廢止，亦未因其他事由而失效，其效力自然繼
21 續存在，並對被上訴人系爭土地仍具有規制效力，而有行
22 政處分構成要件效力之適用云云，惟查前開省政府、經濟
23 部之公告，固對被上訴人系爭土地有劃定為河川區域之效
24 力，惟依前述，上訴人對究否將原「工業區丁種建築用
25 地」變更為「河川區丁種建築用地」，尚有裁量權，因而
26 自無庸再予審酌上訴人所稱本件原處分受前開省政府、經
27 濟部公告拘束有行政處分構成要件效力之爭議。

28 3.另系爭地政通知函依原處分之公告檢附非都市土地使用分
29 區調整編定結果通知書，通知被上訴人系爭土地之土地使
30 用分區變更，惟僅註明系爭土地「部分屬工業區」（見前
31 審卷第25至28頁），惟並未特定究竟何部分屬工業區，是

否全部為河川區而受限制，均亦有不明，亦有違反行政明確性原則，實亦難認定原處分為適法。

(四)按事實認定是事實審法院的職權，而如何調查事實或證據的證明力如何，事實審法院有斟酌判斷之權，如其事實認定已經斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，而未違背論理法則、經驗法則或證據法則，縱其證據取捨與當事人所希冀者不同，致其事實的認定不同於當事人之主張者，亦不得謂原判決有違背法令的情形。經查本件原判決業已敘明系爭土地所在之老街溪斷面6、7河段，遭原處分變更為河川區部分，其上有廠房及污水處理設施，據被上訴人依購入土地與投入興建廠房之費用，已達4億餘元（見原審更二卷一第525頁），更遑論廠房、污水處理設備無法繼續運作所致之營業損失究竟多少，並非如上訴人所辯，系爭土地座落多屬經濟效益不大之農業使用區域，而無庸採水道治理計畫線與堤防預定線共線之理由；再依水務局103年12月22日桃水河字第1030045794號函附老街溪治理基本計畫在系爭斷面6、7河段之地表高程分別為10.48公尺、12.7公尺（見前審卷第177、180頁），以此而言，應高於50年期洪水位之高度（見原審更二卷一第480頁），縱使採50年重現期距洪水位+1.5公尺出水高之保護標準，斷面7部分系爭土地地表高程，仍高於該保護標準。再參河川劃定審查要點第2點第2項第1款規定水道治理規劃應考慮現況地形、地貌、流路、河性，並維持河道自然平衡，儘量利用河川公地之原則（見原審更二卷一第128-129頁所附經濟部水利署97年12月所提老街溪治理規劃檢討報告）。依上訴人所提老街溪75、85、95、104年之農林航空測量空照圖，以及本件訴訟中對系爭土地沿老街溪之俯照圖顯示（見更一審卷第245-251、103頁），此20餘年來老街溪在系爭河段之流路與沿岸地形、地貌，一望即知該河段歷來明顯往系爭土地隔溪對（左）岸之農地部分越發突出擴展，並逐漸遠離系爭土地所在右岸部分，右岸沿岸在被上訴人廠區外此期間更因此生成有茂盛植被於其上之陸地。顯見

01 經濟部99年公告之老街溪水道治理計畫對老街溪之河川區域
02 變更檢討，對現況地形、地貌、流路、河性之調查、考量
03 上，並未維持天然河道平衡、盡量使用河川公地之原則。本
04 件如能依天然河道平衡樣貌，在盡量使用河川公地原則下，
05 往已向左岸農地方向偏離之天然流路沿岸規劃，則包括堤防
06 本體、堤基、堤內水防道路、歲修養護保留使用地及應實施
07 安全管制地之境界線等，亦均得往左岸農地方向偏離，而使
08 堤防預定線所占用系爭土地之面積範圍減少，亦足以影響整
09 體河川區域劃設對系爭土地之影響。再者，依上訴人所提系
10 爭河段於101年因泰利颱風來襲之系爭河道照片顯示，在因
11 颱風水位高漲期間，老街溪並未將右岸逐漸生成有植被之陸
12 地淹沒，而是往左岸地表高程較低之農地方向漫延（見原審
13 更二卷一第379頁），對此，上訴人卻未能提出系爭河段於
14 高水位遭洪水侵襲時，系爭土地所沿右岸廠房外新生植被陸
15 地有遭洪水漫淹成河道之任何跡證，僅提出其他河段或其他
16 河流堤外灘地遭洪水淹沒之照片，以及一般對「高灘地」之
17 水理說明，實難採信該等新生陸地為高灘地，老街溪從76年
18 至99年間流路均未變更之情節為真正等情，經核與卷證資料
19 相符，無違證據法則，亦合於經驗法則及論理法則，於法並
20 無違誤。上訴意旨執原判決詳予論述不採之事由再予爭執，
21 核屬其一己之見，要難謂為原判決有違背法令之情形。

22 (五)至被上訴人究有無於原處分救濟過程對經濟部99年公告有不
23 服之意思，固經原判決附加論述被上訴人應於提起訴願時有
24 對經濟部99年公告不服之意思，惟此乃原判決所附帶說明，
25 被上訴人究能否對經濟部99年公告為合法之訴願，尚與本件
26 判決結果無涉，本院自無庸再予辨明論述，附此敘明。

27 (六)綜上所述，原判決以原處分違法侵害被上訴人受正當行政程
28 序保障之聽審權，且足以致其實體決定有瑕疵而侵害被上訴
29 人系爭土地在實體上之財產權利，訴願決定予以維持，均有
30 違誤，而予以撤銷，經核認事用法自無不合，上訴意旨仍執

01 前詞指摘原判決有不適用法規、不備理由及理由矛盾之違
02 法，自無可採，應予駁回。

03 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
04 項、第98條第1項前段，判決如主文。

05 中 華 民 國 111 年 7 月 7 日

06 最高行政法院第二庭

07 審判長法官 帥 嘉 寶

08 法官 林 玫 君

09 法官 李 玉 卿

10 法官 洪 慕 芳

11 法官 鄭 小 康

12 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

13 中 華 民 國 111 年 7 月 7 日

14 書記官 徐 子 嵐