

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 112年度上字第645號

03 上 訴 人 張居福

04 訴訟代理人 謝秉錡 律師

05 被 上 訴 人 內政部

06 代 表 人 劉世芳

07 訴訟代理人 許嘉紋（兼送達代收人）

08 程珍惠

09 參 加 人 台灣自來水股份有限公司

10 代 表 人 李嘉榮

11 訴訟代理人 游琦俊 律師

12 上列當事人間土地徵收事件，上訴人對於中華民國112年8月2日
13 臺中高等行政法院111年度訴字第275號判決，提起上訴，本院判
14 決如下：

15 主 文

16 一、上訴駁回。

17 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

18 理 由

19 一、經濟部所屬參加人為辦理「鳥嘴潭人工湖下游自來水供水工
20 程-鳥嘴潭淨水場」（下稱系爭工程），申請徵收臺中市烏
21 日區○○○○段000地號等19筆土地，合計面積2.113368公
22 頃（下稱系爭徵收案），其中包含上訴人所有該段000、00
23 0、000、000地號土地（權利範圍均為6分之1，下稱系爭土
24 地），並一併徵收土地改良物。案經民國110年12月29日被
25 上訴人之土地徵收審議小組第235次會議決議准予徵收，被
26 上訴人乃於111年1月21日以台內地字第1110102337號函（下
27 稱原處分）核准徵收。其後，臺中市政府以111年5月11日府
28 授地用字第1110117219號公告徵收（公告期間自111年5月12

01 日起至111年6月13日止），並以111年6月10日府授地用字第
02 1110151706號函通知各土地所有權人領取補償費。上訴人不
03 服原處分，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分關
04 於上訴人所有系爭土地部分均撤銷。經臺中高等行政法院
05 （下稱原審）以111年度訴字第275號判決（下稱原判決）駁
06 回上訴人之訴，上訴人不服，遂提起本件上訴。

07 二、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及參加人之陳述
08 暨原判決理由，均引用原判決所載。

09 三、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

10 (一)土地徵收條例第3條第4款明定，國家因公益需要，興辦水利
11 事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者
12 為限。而需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需
13 要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無
14 使用計畫之公有土地或國營事業土地；特定農業區農牧用
15 地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收，但水利事業或經
16 行政院核定之重大建設所需者，不在此限（同條例第3條之1
17 第1項及第4項規定參照）；需用土地人興辦事業徵收土地
18 時，應依社會、經濟、文化及生態、永續發展等因素，以及
19 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
20 項，予以綜合評估興辦事業之公益性及必要性（同條例第3
21 條之2規定參照）；申請徵收土地或土地改良物，應由需用
22 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
23 良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副
24 知該管直轄市或縣（市）主管機關；中央主管機關審核徵收
25 計畫時，應就「是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當
26 與合理」、「該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利
27 用」等事項為審查（同條例第13條第1項、第2項規定參
28 照）；需用土地人擬具的徵收計畫書，應記載包括「興辦事
29 業計畫之必要性說明」、「與土地所有權人或土地改良物所
30 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
31 述意見之情形」、「公益性及必要性評估報告」及「舉行聽

01 證、公聽會、說明會之情形」等事項，並應檢附該等會議紀
02 錄、出席紀錄及其他相關證明文件（同條例第13條之1第1項
03 規定參照）。又同條例第11條規定：「（第1項）需用土地
04 人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事
05 業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應
06 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
07 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
08 得依本條例申請徵收。（第2項）前項協議之內容應作成書
09 面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成
10 協議之理由，於申請時送交中央主管機關。……（第4項）
11 第1項協議價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議。
12 （第5項）前項所稱市價，指市場正常交易價格。」第30條
13 規定：「（第1項）被徵收之土地，應按照徵收當期之市價
14 補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰
15 非公共設施保留地之平均市價補償其地價。（第2項）前項
16 市價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評
17 定之。（第3項）各直轄市、縣（市）主管機關應經常調查
18 轄區地價動態，每6個月提交地價評議委員會評定被徵收土
19 地市價變動幅度，作為調整徵收補償地價之依據。（第4
20 項）前3項查估市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事
21 項等辦法，由中央主管機關定之。」準此可知，需用土地人
22 踐行協議價購取得公共事業所需土地之程序，為徵收合法之
23 要件，此無非要求需用土地人應儘可能採取溫和手段，避免
24 強制剝奪人民之財產，以達公共利益與私益之平衡。需用土
25 地人與所有權人協議價購時，係由雙方按市場正常交易價格
26 進行協議，此與徵收補償地價時，係由直轄市、縣（市）主
27 管機關提交地價評議委員會以評定徵收當期之市價，顯然有
28 別，自毋須適用中央主管機關所訂定之市價調查估計程序。
29 需用土地人經踐行協議價購程序後，始得依法申請徵收。

30 (二)經查，參加人興辦系爭工程，係為解決彰化地區長期以來依
31 賴以地下水為自來水水源，導致地層持續下陷問題，及為配

01 合「雲彰地區地層下陷具體解決方案暨行動計畫」，需興建
02 淨水場以「鳥嘴潭人工湖」之地面水源替代地下水，具有滿
03 足民生用水與減緩地層下陷之雙重目標，確有其興辦之公益
04 性及必要性；又被上訴人審查系爭徵收案時，係考量系爭工
05 程範圍之區域內不可開發區、限制開發區外，並評估水源與
06 供水區相對關係，規劃足夠之地勢俾採重力導、供水，衡量
07 環境衝擊最低、安全性最高等因素後，再考量淨水場所需之
08 最小規模，依設計出水量為25萬噸/日推估，設備用地12.13
09 公頃、保育區5.75公頃（ $\geq 30\%$ ）、滯洪池0.43公頃及與周
10 圍需有10公尺寬以上隔離綠帶，合計所需之最小範圍約18.3
11 1公頃，依此規模於供水端（鳥嘴潭人工湖）及受水端（彰
12 化縣全區）之間進行可能場址研選，經考量靠近彰化供水地
13 區、基地高程、避開聚落及環境敏感地區、地勢平緩、設施
14 妥善配置等因素，現行場址經嚴謹評估後，因高程最高（節
15 省電力）、國有地占比56.33%為最高（優先使用公有土
16 地）、地主大多數有意願（減少影響私有地），為最適合之
17 用地方案，並經參加人辦理多次公聽會向土地所有權人說
18 明，及給予其陳述意見機會；另因系爭工程屬永久性建築，
19 無法以設定地上權或租用、聯合開發、捐贈、公私有土地交
20 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
21 施長久使用之需求，應認為徵收私有土地已達必要最小限度
22 範圍，且已屬侵害最小之方式，並未有手段與目的間顯失均
23 衡等情事；且參加人已將其綜合評估分析符合徵收之公益性
24 與必要性，載明於徵收土地計畫書；因此，被上訴人審認本
25 件徵收具備公益性、必要性等，並符合比例原則，應無違法
26 等情，已經原審依調查證據之辯論結果，詳述得心證之理
27 由，經核與卷內證據相符，亦無違反論理法則、經驗法則或
28 理由不備之情事。上訴意旨主張經濟部為釐清系爭工程特定
29 農業區農牧用地納入徵收之必要性而舉行聽證，依該聽證所
30 公告之待釐清爭點可知，本件徵收另有可能以徵收系爭工程
31 範圍東側8筆有意願出售之私有土地予以替代，原審逕認被

01 上訴人之徵收核定符合必要性，顯有判決不備理由之違誤；
02 且參加人在提徵收計畫書送被上訴人核定徵收時，所檢附
03 「土地使用計畫圖」中有規劃作為「預留用地」部分，未有
04 明確之用途，顯見該徵收計畫有超額徵收，違反比例原則，
05 原判決不察，認徵收計畫尚稱妥適，顯有違誤云云，無非係
06 其個人之主觀見解及就原審認定事實、證據取捨之職權行使
07 事項為指摘，並無可採。

08 (三)依土地徵收條例第11條規定可知，協議價購須建立在雙方合
09 理協議意願基礎上，若當事人於協議價購會議中充分表達意
10 見，仍無合理價格磋商意願，致協議不成，難謂未踐行實質
11 協議價購程序。原審已依調查證據之辯論結果，論明：參加
12 人先後於108年11月22日、109年10月8日、110年11月2日，
13 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
14 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
15 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
16 錄、臺中市大里地政事務所提供鄰近實價登錄案例及周遭市
17 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
18 能達成協議，將依土地徵收條例程序辦理徵收，且亦有令拒
19 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
20 法辦理徵收尚有意見者，有以書面陳述意見之機會；上訴人
21 親自參加第2、3次協議價購會，並陳述意見，足見參加人已
22 對上訴人踐行法定協議價購之程序，此部分應屬合法等情，
23 已詳述得心證之理由；並就上訴人所主張：臺中市地價及標
24 準地價評議委員會（下稱臺中市地評會）110年1月15日110
25 年第1次會議決議，本案徵收補償市價，較協議價購價格為
26 低，建議參加人重啟協議價購，參加人未依該決議之要求重
27 啟「協議價購」，被上訴人未就此審酌，顯與前揭臺中市地
28 評會決議意旨有違一節，何以不足採取，予以指駁敘明：參
29 加人已依上開決議意旨，於110年11月2日增加第3次協議價
30 購會，將參加人協議價格高於徵收補償價格一事，通知未簽
31 約地主，並給予可簽約之期間，於徵收公告前再與12位地主

01 簽訂土地買賣契約，總達成協議價購者，占全數地主之87.
02 5%，協議價購面積比例更達94%，可見參加人係以合理市
03 價辦理協議價購，應認已踐行實質協議價購之法定程序等情
04 甚詳，經核與卷內證據相符，則依前開規定及說明，並無違
05 誤。上訴意旨仍執詞主張參加人之協議價購程序已然違法，
06 根本不能開啟徵收程序，且參加人未說明協議價購之查估基
07 準日為何，原審不察，竟稱協議價購程序合法，有判決違背
08 法令之違誤云云，自無可採。

09 (四)末按本院為法律審，依行政訴訟法第254條第1項規定，除別
10 有規定外，應以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎，
11 當事人在上訴審不得提出新攻擊防禦方法或新事實、新證據
12 資為上訴之理由。上訴意旨另主張：原處分核准之被徵收土
13 地中，如499-3等地號土地，編定為「國土保安用地」，用
14 於「隔離綠帶」，又為既成道路，尚未經主管機關公告廢
15 道，其供公眾通行之道路性質並無改變，參加人不可能得作
16 為淨水場相關設施之預定地使用，且該等土地既係位於非都
17 市計畫區內，則依非都市土地使用管制規則第9條規定（按
18 此條文是關於非都市土地之建蔽率及容積率之規定）應編定
19 為交通用地，參加人竟將之編定為特定目的事業用地後，仍
20 保留既成道路供公眾通行，核其徵收行為已然違法，原判決
21 顯有違誤云云，並提出自畫示意圖及現況道路照片等文件，
22 乃為上訴人於上訴審始提出之新的攻擊防禦方法及新證據，
23 本院無從加以審酌，併予指明。

24 (五)綜上所述，原判決因認被上訴人業已實質審查系爭徵收案之
25 公益性、必要性及妥適性，並有踐行實質協議價購程序，始
26 作成核准徵收之原處分，原處分核准徵收系爭土地部分並無
27 違誤，而駁回上訴人原審之訴，依上說明，應屬合法。上訴
28 論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
29 回。

30 四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
31 項、第98條第1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 115 年 5 月 14 日

02 最高行政法院第三庭

03 審判長法官 蕭 惠 芳

04 法官 梁 哲 瑋

05 法官 李 君 豪

06 法官 廖 建 彥

07 法官 林 淑 婷

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 115 年 5 月 14 日

10 書記官 徐 子 嵐