臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@108年度訴字第

108年11月20日辯論終結

原　　告　陳文源
　　陳福金
　　蔡芙蓉
　　陳棋祥
　　陳棋明
　　陳金泉
共　　同
訴訟代理人　蕭博仁　律師
被　　告　科技部中部科學工業園區管理局
代　表　人　許茂新
訴訟代理人　涂榆政　律師
　　莊惠萍　律師
被　　告　內政部
代　表　人　徐國勇
訴訟代理人　洪郁惠
　　許嘉紋
　　鄭雅芳

上列當事人間損害賠償事件，原告不服行政院中華民國108年5月23日院臺訴字第1080174407號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

原告等6人（下稱原告）起訴時狀載訴之聲明原為：「1.先位聲明：⑴撤銷訴願決定及內政部原處分。⑵被告科技部中部科學工業園區管理局（下稱被告中科管理局）賠償原告6人所被徵收8筆系爭土地（如甲證6原告被徵收土地清冊所示）之所受損失（即重新徵收和當初徵收價之差額），合計新臺幣（下同）45,819,284元⑶訴訟費用由被告等人共同負擔。2.備位聲明：⑴撤銷訴願決定及內政部原處分。⑵被告中科管理局一個月內將土地恢復原狀（含土地、排水、灌溉、原有進出之道路），以利耕作，並由原告等人各以原價收回被徵收之土地，待需用土地時再依法重新徵收。⑶訴訟費用由被告等人共同負擔。」嗣經本院於108年9月17日準備程序闡明原告更正聲明為：「1.先位聲明：⑴撤銷訴願決定及內政部原處分。⑵被告內政部應由原告等人各以原價收回被徵收之土地。⑶訴訟費用由被告等人共同負擔。2.備位聲明：⑴被告中科管理局賠償原告6人所被徵收8筆系爭土地（如甲證6原告土地清冊所示）之所受損失（即重新徵收和當初徵收價之差額），合計45,819,284元。⑵訴訟費用由被告等人共同負擔。」，並經被告等同意（丁證1），核原告上開訴之變更於程序上並無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

前行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局為開發中部科學工業園區第四期（二林園區）（下稱二林園區），需用彰化縣○○鎮○○○段○○○○○○○○號等609筆土地，由前行政院國家科學委員會（自103年3月3日起，相關權限業務皆由科技部及所屬機關承接辦理）報經原處分機關即被告內政

部以98年12月14日台內地字第0980232953號函核准徵收（下稱98年徵收處分），並一併徵收土地改良物，交由彰化縣政府於98年12月18日以府地權字第0000000000A號公告（下稱98年徵收公告），公告期間自98年12月18日起至99年1月18日止。原告等以中科四期二林園區自准許開發後，已完成高壓電場、電塔興建及自來水管路之鋪設等周邊工程，但法院於101年10月11日撤銷開發許可，已逾5年未重新開發。103年6月雖重新進行二階環評，但至今仍未通過，主要道路、排放水、管理中心等主體工程尚未發包、動工，有徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用情形，依土地徵收條例第9條規定，於107年1月10日、107年4月間申請收回所有或持分所有彰化縣○○鎮○○段246、269、257、000-000000000000000000000000000號等8筆土地（下稱系爭土地或系爭被徵收土地）。彰化縣政府會同相關單位及原告實地勘查後，報經被告內政部以108年2月14日台內地字第1080260916號函（下稱原處分），以經108年1月23日內政部土地徵收審議小組第176次會議決議，未符合土地徵收條例第9條規定得申請收回之要件，不准予發還。彰化縣政府據以108年2月20日府地權字第1080051496號函復原告，原告對於原處分不服，提起訴願經行政院以108年5月23日院臺訴字第1080174407號訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.依土地徵收條例第9條第1項第1款請求收回系爭被徵收土地：

⑴系爭土地因管理之缺失，導致開發嚴重停滯，最高行政法院102年度判字第70號判決撤銷開發許可，停工

至107年5月23日通過二階段環評，始正式復工、讓廠商完整進駐開發，且在臺北高等行政法院102年度訴更一字第28號之和解筆錄及107年之環評書中皆詳細記載中科二林割裂為二階段開發，即以太平路為界，太平路以東為第一階段開發（○○○區○○○○路以西，含所徵收之民有農地81公頃為第二階段開發（下稱西區），且於第一階段基地內進駐廠商所使用之開發面積已達總可供出租面積80%以上時，第二階段基地始能進行開發。而於108年1月23日內政部土地徵收審議小組第176次會議中，被告中科管理局表示東區之申請使用已達57%，即未達80%，可知至108年1月，西區尚未開發，被告太早徵收系爭土地，98年開工至107年間，僅1家廠商進駐，一階段環評通過逾8年，有80%以上土地閒置，嚴重損害人民財產權，浪費國土利用。

⑵土地徵收條例第9條第4項規定，同條第1項第1款所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工，但未明確定義何謂主體工程，應係相關工程中最重要或最困難者始屬之，例如事業廢水排放管路工程，而非準備、基礎和防洪工程，或自來水、電力等周圍工程。土地徵收條例第9條所稱之「主體工程」必需有嚴謹性，在本案只有事關能否通過二階環評，為了廢水零排放，計畫用地達五公頃的「事業廢水處理中心」（已改為再生水套裝處理系統）即是！其它都只能說是準備工程。「主體工程」未動工，廠商那敢進駐？原先也屬「主體工程」的舊濁水溪和濁水溪二擇一排放無法實施，直到107年5月23日才出現「關鍵工程」──「廢水

零排放」。雖然在108年7月16日「二林園區再生水套裝處理系統工程」已開標，很快的可以進行「主體工程」之發包、施工，也不能改變98年至108年7月主體工程未施工之事實。

⑶司法院釋字第236號解釋係對土地法所為之解釋，89年公布實施之土地徵收條例第9條第1項第1款規定係為防止需用土地人長時間未使用被徵收土地，損害人民財產權而定之特別法，與土地法有別。且司法院釋字第236號解釋所指係全區未割裂為分階段開發之情形，與本件中科二林園區自102年至今係分割為二階段開發不符合，故本件應無此釋字之適用。

⑷綜上，請求賠償原告6人所被徵收8筆土地現值和當初徵收價之差額，或收回上述系爭被徵收土地。

2.依土地徵收條例第9條第1項第2款請求收回系爭被徵收土地：

⑴二林園區在98年徵收時原核准為面板、光電超過50%之產業。當時申請進駐之廠商－友達光電200公頃，已超過可申請用地之一半，卻於102年2月4日二度環評變更審查有條件通過，轉型為面板為0%之精密機械，雖然變更原因是「用水量減少和污染降低」之良性原因，但是98年有條件通過環評的是面板、光電、半導體為主之園區，102年變更為精密機械園區，明顯可知二林園區在102年變更了原先之興辦事業。

⑵據此，原告主張依土地徵收條例第9條第1項第2款申請收回土地，應待第一區之用地使用率達80%，被告中科管理局再和農民協議價購重新徵收。否則明明可在108年用到才徵收，卻為了貪圖行政之方便，提前

了10年徵收，10年間地價上漲數成，農民之損失可謂大矣！

⑶另外，徵收土地計畫書中雖記載「興辦事業之種類：其他依法得徵收土地之事業(科學工業)」云云。惟：此顯然非屬土地徵收條例第3條第10款之原文，多了「科學工業」等字。被告中科管理局在徵收土地計畫中加填「科學工業」四個贅詞，是利用此廣泛又籠統之名詞，規避未依核准徵收原定興辦事業之法律責任！若照法條之原文，或加上的是明確事實內容（例如97年11月6日二林園區經行政院院臺科字第0970048480號函，核准為重大建設：面板、光電為主，達60%之科學園區），突顯之意涵將完全不同。

⑷其次，被告中科管理局送徵收計畫書時，把土地徵收條例第13條之1第1項第4款所要求之「四、興辦事業計畫之必要性說明」刪除，將97年11月6日院臺科字第0970048480號函當成是興辦事業必要性之說明。又把同法第13條之1第1項第3款「興辦事業之種類及法令依據」，直接將法條拆成「三、興辦事業之種類，和四、興辦事業之法令」項目，被告中科管理局把申請土地徵收時之種類，擅自加上「科學工業」，且把申請土地之目的、項目刻意不寫「面板、光電等重大建設(已占60%)」等語，而是寫「科學工業」此一含糊不清之字眼，是何用意已甚明顯！

⑸更何況同法第9條第1項第2款規定，指的是興辦事業之實際內容、大項，也明確指出看種類即可！況且同法第3條所規範之10種事業裡面，並未列有「科學工業」這一大項！被告中科管理局在真正實行計畫時，

與法不符之處是否須改變興辦之內容？有無違法？有無因更動內容傷害到人民權利？當然必需有詳細的說明！此時環境影響評估說明書，就是應檢視的嚴謹根據！原行政院核定之面板、光電重大建設才是通過土地徵收條例第3條之1之審核要件。但是急需廣大土地之面板、光電產業由60%改為0%，大廠需地面積由200公頃驟降至0，這已改變土地徵收主要核心之實質徵收必要性！被告中科管理局在本院表示有依核准徵收原定興辦事業（科學工業）使用，乃是利用申請上之巧立名目，借詞發揮而已。

⑹被告所提案例臺北高等行政法院105年度訴字396號判決，內容屬交通事業，和本案已不同。土地徵收條例第3條既無「科學工業」此項，為何能通過徵收？中科二林園區之81公頃私人特定農業區農牧用地，是完全集中，非零星夾雜難以避免！而且原方案是97年11月6日「經行政院核定之重大建設」，因為含有81公頃特定農業區農牧用地，依土地徵收條例第3條之1，被告內政部尚無權直接徵收81公頃特定農業區農牧用地！能通過的根基在於是「行政院核定之重大建設」，行政院98年11月6日所核定的正是占60%的面板、光電產業聚落之重大建設！否則無法通過連81公頃農牧用地都徵收之審查？此案不能單從土地徵收計畫書來看有無土地徵收條例第9條第1項第2款，需以102年2月4日環評變更審查有條件通過之環評說明書為依據，從102年4月之環評說明書中檢查面板、光電產業聚落之重大建設有無仍存在而論！因已確定歸0，所以被告中科管理局「未依核准徵收原定興辦事業使用」

，因此原告依土地徵收條例第9條第1項第2款，申請返還土地於法有據。

3.除請求歸還土地外，原告亦依行政訴訟法第7條及民法第184條合併請求被告中科管理局負損害賠償責任：

被告中科管理局乃負責管理系爭土地之機關，自徵收後至今，若能待真正需要時或二階環評通過後方徵收系爭土地，則原告不會受有這些年無法善用土地，且僅得領取當初徵收時之土地價額之損失，原告請求損害賠償於法有據。但是若原告先拿回所有權狀及土地恢復原狀後，等東區使用達80%時再徵收西區之農地，並依土地徵收條例第11條協議價購之行政程序來做，難免勞民傷財。為配合公益之使用，原告請求依土地徵收條例第9條第1項第1款及第2款、行政程序法第7條第2款及民法第184條，判處被告中科管理局直接賠償107年5月23日後，重新徵收私有農地之權益損失，損害賠償金額即是107年5月之後徵收和98年時徵收之差額。

4.98年底徵收時尚未分二階段開發，104年6月被告中科管理局把○○○區○○○○○段開發，且集中先開發東區，此重大變動，當初徵收時並未告知農民，也未取得同意，因此和司法院釋字第236號解釋之徵收案例明顯不同。被告中科管理局等同宣告西區自98年底至107年5月23日（二階環評通過日）確定無使用之必要，且東區至108年1月，使用（已領到二林園區之營建執照）未達80%。從而，原告在107年1月和4月間依土地徵收條例第9條第1項第1款，請求收回系爭土地不但合法且不影響公益！退步言之，本件也應認符合土地徵收條例第49條第2項第3款之情事變更，而致原徵收土地之全部或一部已

無徵收之必要，應廢止徵收之情形。

㈡聲明：

1.先位聲明：

⑴撤銷訴願決定及內政部原處分。

⑵被告內政部應由原告各以原價收回被徵收之土地。

⑶訴訟費用由被告等人共同負擔。

2.備位聲明：

⑴被告中科管理局賠償原告6人所被徵收8筆系爭土地（如甲證6原告土地清冊所示）之所受損失（即重新徵收和當初徵收價之差額），合計45,819,284元。

⑵訴訟費用由被告等人共同負擔。

三、被告中科管理局答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭土地已依徵收計畫開始使用，不符合土地徵收條例第9條第1項第1款規定：

⑴依二林園區之開發計畫內容，有關土地使用配置，與整地工程、道路工程、排水工程、電力規劃、園區生態化規劃、停車空間規劃及管線規劃等，均是以二林園區全部土地作整體規劃考量，依司法院釋字第236號解釋理由書意旨，審酌二林園區之徵收土地是否「依徵收計畫開始使用」，自應以二林園區全部土地為整體觀察；再者，依據徵收計畫，二林園區以彰129線道路區分東、西兩側分階段開發，彰129以東為第一階段開發區，以西為第二階段開發區，於施工程序須先進行第一階段○○區○於○○○段基地內已取得建造執照之進駐廠商所使用之開發面積，達第一階段基地總可供出租面積80%以上時，才能進行第二階段

開發區，故○○○區○○○○段開發，被告中科管理局先辦理彰129以東第一階段開發工程，為依據徵收計畫所不得不然，原告據此質疑有未依徵收計畫開始使用云云，顯屬誤會。從而，審酌二林園區之徵收土地是否「依徵收計畫開始使用」，自應以二林園區全部土地為整體觀察，而非將二林園區割裂為彰129以東及以西等二個基地分別觀察。

⑵承前，原告分別於107年1月及4月間向彰化縣政府申請收回被徵收之土地，經彰化縣政府107年4月23日派員會勘後，認定已完工之工程有「60公尺主要道路及管線工程」、「中期用水計畫」及「東一區開發工程」等計12項，此有彰化縣政府地政處之會勘意見以及會勘結論：「本件申請收回案不符合土地徵收條例第9條規定得收回之要件。」等語可稽，彰化縣政府於107年4月27日並依據前開會勘結論，函覆被告內政部本件不符合收回土地之要件，被告內政部嗣依前開彰化縣政府之會勘紀錄，作成原處分。是可知，依據彰化縣政府之會勘結果，原告被徵收土地業已依核准徵收計畫開始使用。

⑶再者，依據被告中科管理局107年9月30日及108年7月31日之統計資料，二林園區已完工之工程計有「60公尺主要道路及管線工程（東段）」、「滯洪池B開發工程」及「60公尺主要道路（東段）及東二區植栽工程（第一期）」等16項，正在辦理中的工程有3項，且「60公尺道路工程（西段）」工程之基本設計報告書，業已經行政院公共工程委員會於108年7月26日審議通過，並經該會同意編列10億7,179萬元之經費，

被告中科管理局亦將逐步於同年辦理招標等程序，足見○○○區○○○○○段開發區有部分已完工及部分正在施工中，且從前開已完成之工作中，已可合理預見未完成之工作將會接續進行，依前開司法院釋字第236號解釋理由書及最高行政法院判決之意旨，本件並無原告指稱有未依徵收計畫使用之情形云云。

2.○○○區○○○○○道路工程、管線工程及排水工程等諸多主體工程業已完工，未符合土地徵收條例第9條第4項規定：

依據二林園區之開發計畫，二林園區之開發工程包含整地工程、道路工程（包含60公尺之主要道路及20公尺或30公尺之次要道路）、排水工程（包含萬興排水系統、滯洪池及排水截流設施）、水源供應、電力規劃、園區公園化規劃、園區生態化規劃（包含植栽保留及移植）、停車空間規劃及管線整體規劃等，而依據被告中科管理局107年9月30日及108年7月31日之統計資料，已完工之「60公尺主要道路及管線工程（東段）」、「24公尺道路及管線工程（南段）」、「60公尺（東段）與24公尺（南段）道路路口工程」、「東二區30公尺環線道路及管線工程」及「東一區後續及東三區道路工程」即屬開發計畫之道路工程及管線整體規劃工程，「滯洪池B開發工程」、「萬興排水路工程（第一期）」、「東區區界排水截流設施工程」、「東一區區界排水截流設施工程」及「第1階段防洪設施強化工程」屬開發計畫之排水工程，「中期用水計畫」屬開發計畫之水源供應工程，「60公尺主要道路（東段）及東二區植栽工程（第一期）」則屬開發計畫之園區生態化規劃工程；至於正

在進行之「東二區道路及管線工程」屬開發計畫之道路工程及管線整體規劃工程，「水資源中心一期一階（先期工程－再生水應急處理系統）」屬開發計畫之水源供應工程，「東二區30公尺環線道路植栽」則屬開發計畫之園區生態化規劃工程；另外，甫通過行政院公共工程委員會審核之「60公尺道路工程（西段）」則屬開發計畫之主要道路工程。是可知，二林園區已完工、正在施工以及即將施工之工作項目，即為開發計畫所載之開發工程內容，屬土地徵收條例第9條第4項規定之「主體工程」。原告空言主張本件主體工程尚未動工云云，自不足採。

3.二林園區雖變更進駐產業之類型為精密機械產業，仍符合徵收時經核准之興辦事業即高科技科學工業，並無原告所稱之情形：

⑴依據98年11月之用地徵收土地計畫書，興辦事業之種類為「其他依法得徵收土地之事業（科學工業）。」，另興辦事業之計畫目的記載：「1.本案用地取得後，將開發作中部科學工業園區第四期（二林園區用地），以因應高科技廠商進駐中部地區之迫切需要性。2.完成用地開發後，可提供經核准進駐之園區事業建廠使用，擴大中部區域既有科技產業群聚規模，並提供高科技產業發展用地，加速中部區域整體產業升級轉型腳步……」等語，足徵本件徵收土地經核准之「興辦事業」為科學工業，以提供高科技產業發展用地，並未如原告所稱僅侷限於面板或光電產業云云，從而，若被徵收土地係作為科學工業等高科技產業使用，即已符合「依核准徵收原定興辦事業使用」。

⑵被告中科管理局雖將進駐產業類型自「面板、光電」產業，變更為低用水、低排放之「精密機械」產業，然無論是「面板、光電」或「精密機械」，均未逸出徵收土地計畫書之核准興辦事業「科學工業」之範疇，而僅係於細部規劃時，及為利後續辦理環境影響評估，將「科學工業」予以具體化，確定未來進駐之產業類型，而未變更原定興辦事業為供高科技廠商科學工業使用之情形（臺北高等行政法院105年度訴字第396號判決意旨參照）。實則，二林園區目前進駐之公司類型均為科技公司或精密機械公司，顯見二林園區之徵收土地均係作為科學工業使用，自無原告指稱之情形，原告據此申請收回渠等之被徵收土地並請求損害賠償，均無理由。

4.○○○區○○○○段開發，而目前第一階段開發區之公共設施開發比例已達81%，足見二林園區被徵收土地業已依核准徵收計畫開始使用，並無原告指稱有未依徵收計畫使用之情形云云：

⑴依據「二林園區開發計畫環境影響評估定稿本」記載：「於第一階段基地內『已取得建造執照』之進駐廠商所使用之開發面積，已達第一階段基地總可供出租面積80%以上時，第二階段基地始能進行開發（污水下水道系統除外）」，以及其上所列二林園區之主體工程包括整地、道路、排水、公共照明、一般交通、停車場、綠地、綠美化、自來水、廢（污）水、電信、電力等公共設施建設。因此，二林園區係採取「分階段開發」，於第一階段開發區之進駐廠商其取得建造執照之土地使用面積達第一階段開發區基地總可供

出租面積之比例達80%以上時，第二階段開發區始得進行開發行為（除污水下水道系統外），且二林園區係以「出租土地」方式提供廠商設廠，故其「主體工程」即為園區內之「公共設施建設」。

⑵二林園區所需用地於98年12月4日經徵收取得後，於同年11月22日即進行相關主體工程，並於99年至107年間陸續完成「60公尺主要道路及管線工程（東段）」、「滯洪池B開發工程」、「萬興排水路工程（第一期）」、「60公尺主要道路（東段）及東二區植栽工程（第一期）」、「中期用水計畫」等，此有被告中科管理局整理之資料可稽，另由原告所提甲證8「102年11月二林園區開發計畫環境影響說明書(興建專15區道路)變更內容對照表」第1-2頁亦足堪佐證。又依據被告中科管理局108年9月19日之統計資料，第一階段開發區之公共設施開發比例已高達81%，足見二林園區被徵收土地業已依核准徵收計畫開始使用，並無原告指稱有未依徵收計畫使用之情形云云。

⑶雖原告質疑第二階段開發區至今尚未進行開發工程，有未依徵收計畫使用之情形云云。然如前述，○○○區○○○○○段開發，且於第一階段開發區之進駐廠商其取得建造執照之土地使用面積未達第一階段開發區基地總可供出租面積之比例達80%以上時，第二階段○○區○○○○○道系統外不得進行任何開發行為，而查第一階段開發區基地可供出租總面積為261.08公頃，依據被告中科管理局108年9月18日之統計資料，已有23間廠商申請進駐且申請需用土地計184.1公頃，占第一階段可供出租土地總面積261.08公頃之70

.51%。另被告中科管理局目前已出租、核配及廠商申租作業中之土地使用面積為72.02公頃，占第一階段開發區基地總可供出租面積之27.6%；惟因目前已取得建造執照之進駐廠商僅有愛民衛材股份有限公司，其所使用之土地面積為2.68公頃，占第一階段開發區基地總可供出租面積之1.03%，尚未符合「『已取得建造執照』之進駐廠商所使用之開發面積，已達第一階段基地總可供出租面積80%以上」，故依二林園區之開發計畫，目前尚不得於第二階段開發區進行開發行為，惟二林園區之徵收土地既持續有依計畫逐漸使用，自無違反土地徵收條例第9條第1項第1款規定之情事。

5.○○○區○○○○○段開發區廠商進駐情況不如預期，實係因二林園區被徵收土地之部分地主在環保團體協助下不斷提起相關行政訴訟所致，況被告中科管理局在不受相關行政訴訟影響範圍內均仍持續進行開發行為，自無未依徵收計畫使用之情形：

⑴二林園區所需用地雖由被告內政部於98年核准徵收，且行政院環境保護署於98年11月10日以環署綜字第0980102814號公告「中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫環境影響說明書」審查結論為「有條件通過環境影響評估審查」。惟99年間居住於二林園區及其周圍之居民，在環保團體及其委任律師協助下，提起行政訴訟請求撤銷二林園區開發計畫之環境影響說明書審查結論，同時向法院聲請停止執行，並經臺北高等行政法院99年度停字第11號裁定，二林園區之開發行為自該裁定後停止續行，直到100年9月29日最

高行政法院100年度裁字第2408號行政裁定始確定駁回該等居民停止執行之聲請，二林園區之開發計畫始得繼續進行。

⑵居住於二林園區及周圍之居民除提起行政訴訟請求撤銷二林園區開發計畫之環境影響說明書審查結論（臺北高等行政法院99年度訴字第1882號、最高行政法院102年度判字第70號以及臺北高等行政法院102年度訴更一字第28號）外，又請求撤銷二林園區開發計畫之環境差異分析報告（臺北高等行政法院102年度訴字第1614號）。該等訴訟直到104年5月27日就臺北高等行政法院102年度訴更一字第28號案件達成和解，而依據104年5月27日之和解筆錄第2點，於「環保署做成第二階段環評審查結論，並公告環評報告書及審查結論摘要前」，「中科管理局承諾在二林園區內不再進行發包施工，亦不核准新進廠商進駐」。

⑶另，二林園區周邊亦有其他居民提起行政訴訟請求撤銷被告內政部之開發許可（臺北高等行政法院99年度訴字第658號及最高行政法院100年度判字第2248號；臺北高等行政法院99年度訴字第1856號、最高行政法院103年度判字第59號、臺北高等行政法院103年度訴更一字第30號及最高行政法院105年度判字第672號），直到105年最高行政法院始判決確定駁回該等居民提起之訴訟。

⑷是以，二林園區之開發計畫雖早經行政院環境保護署於98年公告審查結論為「有條件通過環境影響評估審查」，然因當地居民及環保團體不斷抗爭，行政院為積極回應社會期待，於103年間指示應主動辦理第二

階段環境影響評估，終經行政院環境保護署於107年8月31日公告審查結論在案。惟二林園區之招商作業，因99年以後諸多行政爭訟案件懸而未決，原經核准進駐之廠商為免將可能因前開行政爭訟程序而無法實際使用租賃土地，均未向被告中科管理局申請租用土地，且被告中科管理局於103年間又主動辦理第二階段環境影響評估，亦導致招商作業受到影響，且嗣在104年5月27日和解筆錄簽立後，在行政院環境保護署尚未做成第二階段環評審查結論前，被告中科管理局亦不得核准新進廠商進駐。凡此種種因居民及環保團體抗爭及提起行政訴訟等因素，均直接或間接造成二林園區招商作業受阻，直至行政院環境保護署於107年8月31日公告審查結論後，被告中科管理局方得再續辦招商作業，而如前述，截至108年9月18日之統計資料，已核准23間廠商進駐，已出租、核配及廠商申租作業中之土地使用面積達72.02公頃，占第一階段開發區基地總可供出租面積之27.6%。

⑸依據上述，○○○區○○○段開發區之招商作業因居民及環保團體抗爭及提起相關行政訴訟等因素受阻，致使迄今於第二階段開發區進行開發行為之條件仍未成就。惟除於前開停止執行開發計畫之裁定確定前，以及於104年5月27日之和解筆錄作成後至第二階段環境影響評估之審查結論公告前等期間外，被告中科管理局就二林園區內之公共建設工程仍有持續施作。故第一階段開發區之招商作業雖多有波折，然在不受相關行政訴訟影響範圍內既仍持續進行開發行為，且目前第一階段開發區之公共設施開發比例已達81%，自

無未依徵收計畫使用之情形，不該當違反土地徵收條例第9條第1項第1款規定。

6.綜上所述，二林園區之徵收土地業已依徵收計畫開始使用，並有多項主體工程項目業已完工、正在施工及即將動工，依二林園區整體徵收土地觀之，並無原告指稱有土地徵收條例第9條第1項第1款規定之情形；且二林園區之土地均係依徵收原定計畫，供科學工業使用，並無原告指稱有土地徵收條例第9條第1項第2款規定之情形，且原告請求被告中科管理局賠償渠等之損失或買回被徵收之土地云云，亦因渠等申請收回被徵收土地於法不合而失所附麗，故原告本件請求均為無理由，依法應予以駁回。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、被告內政部答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.本案經彰化縣政府98年徵收公告，公告期間自98年12月18日起至99年1月18日止。依土地徵收條例第9條，本案得申請收回期限至118年12月18日止，原告分別於107年1月10日及同年4月間向彰化縣政府申請收回被徵收土地，尚未逾法定申請期限。

2.原告稱本案全區已於104年6月5日開始秉持分割為2階段開發，與司法院釋字第236號解釋不同；本案主體工程應為事業廢水排放管路工程，並非環評報告書所列整地、防洪等基礎工程或自來水、電力、園區道路等一般工程，故本案應符合土地徵收條例第9條第1項第1款云云

，經被告中科管理局於108年8月30日中建字第1080018750號函復（詳見被告中科管理局答辯內容），可知系爭土地已依原徵收計畫使用，並未符合土地徵收條例第9條第1項第1款之收回要件。

3.另原告稱本案被告中科管理局應主動還地於民並賠償渠等損失或重新徵收1節，因系爭土地已完成法定徵收程序，且經內政部土地徵收審議小組認無土地徵收條例第9條之情形，尚無由發還土地重新徵收。

4.原告認為本件應有土地徵收條例第49條第2項第3款情事變更事由，而應辦理廢止徵收云云，被告說明如下：

依土地徵收條例第9條、第49條第2項規定，以及行政訴訟法第5條，原告從未依土地徵收條例第49條、第50條規定向被告提出撤銷或廢止原徵收處分之申請，被告亦未基此開啟行政審查程序，且土地徵收條例第9條規定申請收回被徵收土地之要件，與同條例第49條規定撤銷徵收或廢止徵收之要件並不相同，而原告107年1月及4月間所提申請書之申請意旨亦載明：依土地徵收條例第9條申請收回系爭土地等語，並經被告依其申請意旨為審查而作成否准之原處分，則本件自無原告所稱本案亦應依土地徵收條例第49條第2項第3款規定應予廢止徵收之情形。又原告如認系爭土地有土地徵收條例第49條第2項第3款規定之情事，亦應先向被告提出申請，如未獲准許，再循序提起行政救濟，並不得利用原申請收回系爭土地之行政爭訟程序，逕為廢止徵收之主張。

5.依土地徵收條例第3條第10款、107年6月6日修正前科學工業園區設置管理條例（下稱科管條例）第1條規定及同條例第12條第1項規定，本件徵收計畫書所載「三、

興辦事業之種類：其他依法得徵收土地之事業（科學工業）。四、興辦事業法令依據：（一）土地徵收條例第3條第10款、（二）科學工業園區設置管理條例第1條及第12條。……。」因土地徵收條例第3條第10款「其他依法得徵收土地之事業」，所涉其他依法得徵收之公益事業項目眾多（如：依據都市計畫法第48條、加工出口區設置管理條例第11條等），故於計畫書第3項興辦事業種類欄除敘明屬「其他依法得徵收土地之事業」外，並特予記明「科學工業」，以資明確。原告稱被告中科管理局於徵收計畫書「興辦事業之種類：其他依法得徵收土地之事業（科學工業）」，屬其規避未依核准原定興辦事業使用之法律責任，應屬誤解。

6.原告認案內有特定農業區農牧用地不符合土地徵收條例第3條之1規定且被告內政部無權直接通過徵收81公頃特定農牧區農業用地等節：

⑴土地徵收條例第3條第10款規定，國家因公益需要，興辦其他依法得徵收土地之事業，得徵收私有土地。本案係依據科管條例申請開發之科學工業園區，依科管條例第12條規定，有關基地範圍內之私有土地，申請人得擬具詳細徵收計畫書，附具計畫開發用地綱要計畫圖及徵收土地清冊，送由國科會轉中央地政機關核定，發交當地直轄市或縣（市）地政機關，依程序辦理徵收。從而，本件係依上開規定程序辦理，且查本案開發許可處分（即被告內政部98年11月16日台內營字第09808114091號函）核定時業已審酌案內農業用地及糧食安全等內容，且該開發許可業經最高行政法院105年度判字第672號判決確定並無違反區域計畫

相關規定，是本案核准徵收均無違法之情事。況土地徵收條例於101年1月4日公布修正始增訂第3條之1，本案係98年核准徵收，當無原告指稱違反土地徵收條例第3條之1規定。

㈡再者，本案徵收計畫書之計畫目的「1.本案用地取得後，將開發作中部科學工業園區第四期（二林園區）用地，以因應高科技廠商進駐中部地區之迫切需要性。2.完成用地開發後可供經核准進駐之園區事業建廠使用，擴大中部區域既有科技產業群聚規模，並提供高科技產業發展用地，加速中部區域整體產業升級轉型腳步，並與新竹園區與台南園區等串連構成台灣西部之科技走廊，加速臺灣成為『綠色矽島』的目標。」從上開徵收目的觀之，徵收之原定興辦事業即為科學園區之設置，非原告所稱本件原定興辦事業為光電、面板產業，而應以光電、面板產業聚落之建設有無存在而論。綜上論結，本案原告之訴為無理由。

㈢聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、爭點：

㈠先位聲明部分：系爭土地有無土地徵收條例第9條第1項第1款或第2款，徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用或未依核准徵收原定興辦事業使用之情事？被告內政部否准原告收回系爭土地之申請，是否適法？

㈡備位聲明部分：原告可否向非原處分機關之被告中科管理局提起行政訴訟法第7條之損害賠償之訴？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

前行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局為開發二林園區，需用彰化縣○○鎮○○○段○○○○○○○○號等609筆土地，由前行政院國家科學委員會報經被告內政部作成98年徵收處分（乙證7），並一併徵收土地改良物，交由彰化縣政府作成98年徵收公告，公告期間自98年12月18日起至99年1月18日止（丁證7）。原告以二林園區自准許開發後，已完成高壓電場、電塔興建及自來水管路之鋪設等周邊工程，但法院於101年10月11日撤銷開發許可，已逾5年未重新開發。103年6月雖重新進行二階環評，但至今仍未通過，主要道路、排放水、管理中心等主體工程尚未發包、動工，有徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用情形，依土地徵收條例第9條規定，於107年1月10日、107年4月間申請收回所有或持分所有之系爭土地（乙證30、31）。彰化縣政府會同相關單位及原告實地勘查後（乙證2），報經被告內政部，內政部遂作成原處分（甲證4），以經108年1月23日內政部土地徵收審議小組第176次會議決議，未符合土地徵收條例第9條規定得申請收回之要件，不准予發還（乙證22）。彰化縣政府據以108年2月20日府地權字第1080051496號函復原告，原告對於原處分不服，提起訴願經駁回（甲證3），遂提起本件行政訴訟，以上事實有各項資料可查（甲證3、4、乙證2、7、22、30、31、丁證7，本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡本件原告先位聲明中第2項聲明為課予義務訴訟，應以本件言詞辯論終結時之事實及法律狀態為判斷之基準時點，以判斷原告申請收回系爭土地之請求有無理由：

1.應適用的法令：土地徵收條例第9條第1項、第2項、第4項（附錄）。

2.依前開規定可知，土地徵收條例第9條係賦予人民於被徵收之土地於有徵收補償費發給完竣屆滿三年，需用土地機關仍未依徵收計畫開始使用、或未依核准徵收原定興辦事業使用，或需土地機關依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用之情形時，有向該管直轄市或縣(市)主管機關申請收回之公法上請求權。因此，原土地所有權人若以同條例第9條第1項第1款、第2款為由，循經申請收回被徵收土地均被否准，而提起行政訴訟請求法院判決被告內政部應作成收回被徵收土地之處分者，其訴訟類型屬課予義務訴訟，原則上應以事實審法院言詞辯論終結時之事實及法律狀態為判斷之基準時點，審理原土地所有權人請求收回被徵收之土地，是否合於同款規定之要件，即「徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用」以及「未依核准徵收原定興辦事業使用」，以判斷原告之請求是否有理由。

3.本件由前行政院國家科學委員會報經原處分機關內政部以98年徵收處分核准徵收系爭土地，並一併徵收土地改良物，交由彰化縣政府作成98年徵收公告，公告期間自98年12月18日起至99年1月18日止。嗣原告以系爭土地有土地徵收條例第9條第1項第1款及第2款所定申請收回土地之要件為由，於107年1月10日、107年4月間申請收回系爭土地（乙證30、31），經被告內政部以原處分駁回其申請，而提起本件訴訟，訴請被告內政部作成核准收回系爭土地之行政處分。揆諸前開說明，本院即應以

言詞辯論終結時之事實及法律狀態，審理系爭土地是否合於土地徵收條例第9條第1項第1款或第2款之要件，以判斷原告之請求有無理由。

㈢先位聲明部分：系爭土地並無土地徵收條例第9條第1項第1款或第2款之情事，被告內政部否准原告收回系爭土地之申請，應屬適法：

1.應適用之法令：土地徵收條例第3條第10款、第9條第1、2、4項、土地法第219條第1項（附錄）。

2.按自土地徵收條例第9條第1、2項以觀，原土地所有權人請求買回被徵收土地應否准許之審○○○區○○○○段：⑴形式審查部分：係由該管直轄市或縣(市)主管機關審查，審查項目包括①該土地是否為被徵收之土地，且無區段徵收或他法律另有規定之情事，②申請人是否為被徵收土地之原土地所有權人，③「徵收公告之日起20年」之時效是否經過等形式審查事項；⑵實體審查部分：適用同條第2項，經該管直轄市或縣(市)主管機關審查，符合申請收回被徵收土地之形式要件後，應報原核准徵收機關作成准、駁之決定，核准徵收機關之審查項目則為同條第1項第1、2、3款「徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用者」「未依核准徵收原定興辦事業使用者」「依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用者」等實體要件。

3.次按土地徵收條例第9條第1項第1款規定：「徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用者」，該款所稱「開始使用」，依同條第4項規定，除依其事業性質無須興建工程者外，係指興辦事業之主體工程動工。又同法第9條第1項第2款所謂「未依核准徵收原定興

辦事業使用者」，參照司法院釋字第236號對土地法第219條解釋之意旨，所謂「不依核准計畫使用」應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定，始能符合公用徵收之立法本旨。易言之，達成同一公用目的而徵收之數筆土地，在整體上無從割裂使用者，須全部被徵收土地皆不依原核准計畫使用，始足當之。若已有部分被徵收土地已於核准期限內開始依徵收計畫使用，在外觀上逐漸具體化，可從已完成之工作中，預見未完成之工作，合理預期終將全部完成者，雖至該徵收計畫所載完工日尚未全部完工，仍非屬該條項所稱「不依核准計畫使用」之情形，原土地所有權人（含其繼承人）自不得聲請收回土地（最高行政法院68年判字第52號判例、92年度判字第324號判決暨97年11月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨參照）。

4.經查，前行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局為開發二林園區，報經被告內政部98年徵收系爭土地。彰化縣政府作成98年徵收公告，公告期間自98年12月18日起至99年1月18日止。而據該徵收公告以及本件徵收土地計畫書之記載，其興辦事業種類為「其他依法得徵收土地之事業(科學工業)」（丁證7、乙證7，本院卷1第545頁）。又據徵收土地計畫書十四㈠計畫目的項下記載：「本案用地取得後，將開發作中部科學工業園區第四期（二林園區）用地，以因應高科技廠商進駐中部地區之迫切需要性。」、「完成用地開發後，可提供經核准進駐之園區事業建廠使用……」（乙證7，本院卷1第547頁）。又查，於98年12月14日核准徵收系爭土地

後，被告中科管理局即於98年12月26日依徵收計畫正式動工，並在被徵收土地上進行道路工程、管線工程、及排水工程等公共工程，其中滯洪池B開發工程於99年10月20日開工，並於102年1月24日完工，其他於99年間開工並已完工之工程尚有：24公尺道路及管線工程（南段）、60公尺主要道路及管線工程（東段）、萬興排水路工程（第一期）、中期用水計畫等公共設施工程（乙證4）。

5.復查，本件開發計畫原於98年11月10日經行政院環境保護署環署綜字第0980102814號公告「中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫環境影響說明書」審查結論為「有條件通過環境影響評估審查」，然因99年間，居住於二林園區及其周圍之居民，在環保團體及其委任律師協助下，提起行政訴訟請求撤銷二林園區開發計畫之環境影響說明書審查結論，同時向法院聲請停止執行，並經臺北高等行政法院99年度停字第11號裁定：「於行政院環境保護署98年11月10日環署綜字第0980102814號公告『中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫環境影響說明書』審查結論之行政處分救濟事件裁判確定前，停止開發程序之續行。」，據此，二林園區之開發行為即自該裁定後停止續行，直到100年9月29日最高行政法院100年度裁字第2408號行政裁定確定駁回該等居民停止執行之聲請（下稱「停止執行開發計畫案件」），二林園區之開發計畫始得繼續進行。居住於二林園區及周圍之居民除提起行政訴訟請求撤銷二林園區開發計畫之環境影響說明書審查結論（臺北高等行政法院99年度訴字第1882號、最高行政法院102年度判字第70

號以及臺北高等行政法院102年度訴更一字第28號，下稱「撤銷環評處分案件」）外，之後又請求撤銷二林園區開發計畫之環境差異分析報告（臺北高等行政法院102年度訴字第1614號，下稱「撤銷環差處分案件」）。該等訴訟直到104年5月27日方就「撤銷環評處分案件」達成和解（甲證1），該等居民同意依和解內容撤回「撤銷環差處分案件」，惟依據上開和解筆錄第2點、第6點：於「環保署做成第二階段環評審查結論，並公告環評報告書及審查結論摘要前」，「中科管理局承諾在二林園區內不再進行發包施工，亦不核准新進廠商進駐」，「且應於第一階段基地內已取得建造執照之進駐廠商所使用之開發面積，已達第一階段基地總可供出租面積80%以上時。第二階段基地始能進行開發（污水下水道系統除外）」（甲證1，本院卷第252至253頁）。故直至本件開發計畫於107年8月31日由行政院環境保護署公告第二階段環境影響評估審查結論（乙證8）後，被告中科管理局方得再續辦招商作業，且除污水下水道系統外，應於第一階段基地內已取得建造執照之進駐廠商所使用之開發面積，已達第一階段基地總可供出租面積80%以上時。第二階段基地始能進行開發，但因已發包並正在施工之工程得繼續進行、已進駐之廠商得繼續營運，並且因應天然災害之公共安全、防災相關工程並不在禁止之列，故被告中科管理局在此期間仍繼續進行「東一區區界排水截流設施工程」及「第1階段防洪設施強化工程」（原處分卷2第153頁、乙證4參照）。

6.而於第二階段環境影響評估審查結論公告前，原告等系爭土地之原所有權人或繼承人（甲證6），即於107年1

月10日、107年4月間申請收回所有或持分所有系爭被徵收土地，經彰化縣政府107年4月23日及107年5月7日派員會勘，並認定本件徵收計畫已完工之工程有「60公尺主要道路及管線工程」、「中期用水計畫」及「東一區開發工程」等計12項，此有現況照片、會勘紀錄、彰化縣政府地政處之會勘意見：「經查園區東區已依核准計畫使用徵收土地，並於該土地連續從事有關達成徵收計畫之各項工作，已按原核准計畫逐漸使用。」以及會勘結論：「科技部中部科學工業園區管理局於使用期限屆滿前就園區主體工程已動工開始使用，故本件申請收回案不符合土地徵收條例第9條規定得收回之要件。」附於本院卷及原處分卷可稽（乙證2、34）。彰化縣政府並分別於107年4月27日以府地權字第1070139716號函、107年8月28日以府地權字第1070293873號函覆被告內政部，依據前開會勘結論，本件不符合收回土地之要件（乙證3、34，原處分卷2第182至192頁），而被告內政部嗣依前開彰化縣政府之會勘紀錄，並經108年1月23日內政部土地徵收審議小組第176次會議決議，作成原處分（甲證4）。

7.經查，本件二林園區徵收案，依據107年8月環境影響評估報告書定稿本摘要本中所提本件「開發計畫內容」，有關土地使用配置（乙證1，本院卷1第496至498頁），與整地工程、道路工程、排水工程、電力規劃、園區生態化規劃、停車空間規劃及管線規劃等（乙證1，本院卷1第505至527頁），可見本件開發行為之目的及內容應是以二林園區全部被徵收土地作整體規劃考量（乙證1，本院卷1第491頁），又就其施工程序而言，二林園

區以彰129線道路區分東、西兩側分階段開發，彰129以東為第一階段開發區，彰129以西則納入第二階段開發區，於施工程序須先進行第一階段○○區○於○○○段基地內已取得建造執照之進駐廠商所使用之開發面積，達第一階段基地總可供出租面積80%以上時，才能進行第二階段開發（乙證1，本院卷1第491頁），故二林園區確實如原告所主張，係採分階段開發，且必須先進行彰129以東第一階段開發工程，再進行彰129以西第二階段開發工程，惟依前揭說明可知，審酌系爭土地是否合於土地徵收條例第9條第1項第1款「依徵收計畫開始使用」之要件，於被徵收之數筆土地係為達成同一公用目的時，自應以二林園區全部土地為整體觀察，且被告中科管理局先辦理彰129以東第一階段開發工程，為依據徵收計畫所不得不然，原告據此質疑有未依徵收計畫開始使用云云，顯屬誤會。

8.復參照二林園區107年8月環境影響評估報告書定稿本摘要本，二林園區開發計畫之工程項目概略為整地、道路、排水、公共照明、一般交通、停車場、綠地、綠美化、自來水、廢（污）水、電信、電力等項目之公共設施建設（乙證1，本院卷1第491頁），基於系爭土地徵收計畫之目的本即係為提供高科技產業發展用地、供廠商進駐中部地區使用，則開發計畫以上述包含電力、自來水、廢（污）水等公共設施建設為興辦事業之主體工程，尚無不合。又依據被告中科管理局整理之本件開發工程辦理期程表（乙證4）以及二林園區公共工程大事紀（乙證5），將上開工程項目又加以細分並具體化，已完工之「60公尺主要道路及管線工程（東段）」、「24

公尺道路及管線工程（南段）」、「60公尺（東段）與24公尺（南段）道路路口工程」、「東二區30公尺環線道路及管線工程」及「東一區後續及東三區道路工程」即屬開發計畫中所指之道路工程及管線整體規劃工程（本院卷1第506至507頁）；而「滯洪池B開發工程」、「萬興排水路工程（第一期）」、「東區區界排水截流設施工程」、「東一區區界排水截流設施工程」及「第1階段防洪設施強化工程」則屬開發計畫中所指之排水工程，「中期用水計畫」屬開發計畫之水源供應工程（本院卷1第510頁），「60公尺主要道路（東段）及東二區植栽工程（第一期）」則屬開發計畫之園區生態化規劃工程（本院卷1第517頁），此有107年8月環境影響評估報告書定稿本摘要本附卷可稽，並有已完工工程之現況照片附於原處分卷可查（乙證1、34，原處分卷2第155至166頁）。

9.又據被告中科管理局提出之說明，二林園區目前正進行第一階段開○○○區○○○路以東）第一階段已完成大部分之道路、滯洪池、排水道、綠地、給水等公共設施，第一階段開發區之公共設施開發比例已達81%（乙證9），而截至108年9月18日，被告中科管理局已核准23間廠商進駐，已出租、核配及廠商申租作業中之土地使用面積達72.02公頃，占第一階段開發區基地總可供出租面積之27.6%（乙證10）。

10.綜上所述，原告固主張其在107年1月10日申請返還系爭土地時，太平路以西之西區完全未開發，道路、管線、排水等工程並非主體工程，又司法院釋字第236號解釋與本件中科二林園區自102年至今係分割為二階段開發

不符合，本件尚無從適用云云，惟依首揭說明及前揭查核結果，系爭土地既屬於本件土地徵收計畫中，為達成同一公用目的而徵收之數筆土地其中之一，在整體上尚無從割裂使用，且已經有數項道路、管線、排水、用水計畫等工程完成施工，且第一階段開發區基地已出租總面積之27.6%，並且第一階段開發區之公共設施開發比例已達81%，則顯然部分被徵收土地已於核准期限內開始依徵收計畫使用，在外觀上逐漸具體化，而可從已完成之工作中，預見未完成之工作，合理預期終將全部完成，故雖至該徵收計畫所載完工日尚未全部完工，仍非屬土地徵收條例第9條第1項第1款所稱「未依徵收計畫開始使用」之情形，原告等原土地所有權人及其繼承人以此聲請收回土地，自無從准許，據此，原告之主張，並無可採。

11. 原告雖又主張，中科二林園區在98年徵收時原核准為面板、光電超過50%之產業，卻於102年2月4日轉型為面板為0%之精密機械，明顯可知中科二林園區在102年變更了原先之興辦事業，不能單從土地徵收計畫書來看有無土地徵收條例第9條第1項第2款之情事，而需以102年2月4日環評變更審查有條件通過之環評說明書為依據，檢查面板、光電產業聚落之重大建設是否仍存在云云，惟：

⑴ 按土地徵收條例第3條規定，國家得因公益需要，為興辦該條所定第1至10款之事業，以該事業所必須之範圍為限，徵收私有之土地。次按98年徵收時之科管條例第1條及第12條規定（該條例於107年6月6日修正並改名為科學園區設置管理條例），行政院國家科學

委員會為引進高級技術工業及科學技術人才，以激勵國內工業技術之研究創新，並促進高級技術工業之發展，依該條例之規定，得選擇適當地點，報請行政院核定設置科學工業園區，而核定設置園區內之土地，其原屬其他機關管理者，管理局得申請撥用；原屬私有者，得予徵收，並按市價補償之。又依土地徵收條例第9條第1項第2款規定，被徵收之土地，若未依核准之徵收原定興辦事業使用者，原土地所有權人自得申請照原徵收補償價額收回其土地。

⑵經查，依原告所提102年11月中科二林園區環境影響說明書變更內容對照表（甲證8，本院卷1第329頁），固確實提及：「二林園區已轉型引進低用水、低排放特性產業，未來二林園區規劃以精密機械為主領產業」，被告中科管理局於環境影響評估審查過程中，確實將進駐產業類型自「面板、光電」產業，變更為低用水、低排放之「精密機械」產業，然據彰化縣政府98年徵收公告以及本件土地徵收計畫書之記載，本件徵收案之興辦事業種類為「其他依法得徵收土地之事業（科學工業）」即並未限定必須為精密機械或光電、面板為主之園區，而被告中科管理局上開產業類型之變更，僅係於細部規劃時，變更未來進駐之產業類型，而未變更原定興辦事業係為供高科技廠商科學工業進駐使用之目的，此復觀察本案徵收計畫書之計畫目的：「1.本案用地取得後，將開發作中部科學工業園區第四期（二林園區）用地，以因應高科技廠商進駐中部地區之迫切需要性。2.完成用地開發後可供經核准進駐之園區事業建廠使用，擴大中部區域既有

科技產業群聚規模，並提供高科技產業發展用地，加速中部區域整體產業升級轉型腳步，並與新竹園區與台南園區等串連構成台灣西部之科技走廊，加速臺灣成為『綠色矽島』的目標。」（乙證7）即可知，本件徵收案之原定興辦事業即為科學工業園區之設置，其目的在加速中部區域整體產業之升級轉型，並尚未如原告所稱必須限定為光電、面板產業，而應以光電、面板產業聚落之重大建設有無存在而論，則原告上開主張，仍無足採。

12. 至原告復陳稱，本件也應認符合土地徵收條例第49條第2項第3款之情事變更，而致原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要，應廢止徵收之情形云云，惟依原告所主張之該條款請求廢止徵收，依同法第50條第2項，仍應先由原土地所有權人向該管直轄市或縣（市）主管機關申請，於未經主管機關准許，並經訴願程序後，方得向本院提起請求主管機關作成准予廢止徵收系爭土地之行政處分之課予義務訴訟，然查，原告並未就此廢止徵收系爭土地之請求，先行向主管機關提出申請，則其逕於本件訴訟請求廢止徵收云云，自無從予以實體審酌，其主張無足採取。

13. 綜上所述，系爭被徵收土地並無原告所主張之土地徵收條例第9條第1項第1款或第2款之情事，被告內政部以原處分否准原告收回系爭土地之申請，尚屬適法，訴願決定予以維持，並無不合，原告請求被告內政部作成准予收回系爭被徵收土地之行政處分，並無理由。

㈣備位聲明部分：原告依行政訴訟法第7條向被告中科管理局提起損害賠償之訴，其訴不合法，應予駁回：

1.應適用之法令：土地徵收條例第9條第1項、第2項、訴願法第13條但書、行政訴訟法第7條、第24條第1款（附錄）。

2.按「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」固為行政訴訟法第7條所明定。依其「因行政機關之違法處分，致人民權利或法律上利益受損害者，經提起行政訴訟後，其損害有能除去者，有不能除去者。其不能除去者，自應准許人民於提起行政訴訟之際，合併請求損害賠償或其他財產上之給付，以保護人民權利，並省訴訟手續重複之繁。」之立法意旨可知，依該條規定提起合併請求損害賠償之訴，須其所受損害不能除去，且請求之損害賠償與其所合併提起之行政訴訟間，有一定之前提關係或因果關係，否則即不符基於訴訟經濟之考量而令其合併提起之立法目的（最高行政法院106年度判字第226號行政判決意旨參照）。

3.次按行政訴訟法第7條規定所謂「合併請求」損害賠償或其他財產上給付，其訴訟法上之意義，依行政訴訟法與國家賠償法之規範體系而言，不宜限制解釋為客觀訴之合併，而應包含當事人於提起行政訴訟時，就同一原因事實請求之國家賠償事件，得適用行政訴訟程序「附帶」提起損害賠償或其他財產上給付訴訟，行政法院並於此情形取得國家賠償訴訟審判權之意，以符合立法意旨及立法理由，復可與國家賠償法第11條但書規定：「但已依行政訴訟法規定，『附帶』請求損害賠償者，就同一原因事實，不得更行起訴。」配合適用。是當事人主張因行政機關之違法行政行為受有損害，循序向行政

法院提起行政訴訟，並依行政訴訟法第7條規定於同一程序中，合併依國家賠償法規定請求損害賠償者，因行政法院就國家賠償部分，自當事人依法「附帶」提起國家賠償時起取得審判權，而案件經行政法院審理後，如認行政訴訟部分因有行政訴訟法第107條第1項第2款至第10款情形而不合法者，此時行政訴訟既經裁定駁回，其依國家賠償法附帶提起國家賠償之訴部分，屬附帶請求之性質，非可單獨提起之行政訴訟，因而失所附麗，自得一併裁定駁回（最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議決議㈡參照）。

4.末按依前揭土地徵收條例第9條第1、2項規定，原土地所有權人請求買回被徵收土地，應向該管直轄市或縣（市）主管機關聲請。該管直轄市或縣（市）主管機關既為法定受理聲請之機關，對於是否合於照徵收價額收回其土地之要件，非無審查之餘地。如經初步審查結果，認與規定不合，而作成否准之決定時，即屬就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，自應以該直轄市或縣(市)主管機關為處分機關。至依同法條第2項規定，該管直轄市或縣(市)主管機關經查明合於照徵收價額收回其土地之要件，並報原核准徵收機關作成准、駁之決定，而函復該管直轄市或縣(市)主管機關通知原土地所有權人時，依訴願法第13條但書、行政訴訟法第24條第1款規定，即應以該作成准、駁決定之原核准徵收機關、駁回訴願時之原處分機關為行政訴訟之被告。

5.經查，原告以中科四期二林園區自准許開發後，已逾5年未重新開發。103年6月雖重新進行二階環評，但至今

仍未通過，主要道路、排放水、管理中心等主體工程尚未發包、動工，有徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用之情形，依土地徵收條例第9條規定，申請收回系爭被徵收土地，經彰化縣政府會同相關單位及原告實地勘查後，報經被告內政部，被告內政部則根據108年1月23日內政部土地徵收審議小組第176次會議決議之結果，以原處分否准原告收回申請，則依前開說明，本件適格之被告自應為作成否准決定之原核准徵收機關內政部，尚非中科管理局。

6.次查，原告於108年6月17日之起訴更正狀中，主張：「八、綜上所述……原告請求鈞院撤銷內政部之處分及行政院之訴願決定。並依上述法理依據之一和二，請求中科損害賠償如訴之聲明。因為若原告先拿回所有權狀及土地恢復原狀後，等東區使用達80%時再徵收西區之農地，並依土地徵收條例第11條協議價購之行政程序來做，難免勞民傷財。為配合公益之使用，原告請求鈞院依土地徵收條例第9條第1款及第2款、行政程序法第7條第2款及民法184條，判處中科管理局直接賠償107年5月23日後才有權重新徵收私有農地之權益的所有損失！此損害賠償金額即是『107年5月之後徵收和98年徵收』前後之差額。」（本院卷1第125頁）。後於108年8月9日之補正狀中，變更其先位聲明第2項的請求權依據並擴張其請求金額為：「請求共同被告中科管理局賠償原告6人所被徵收8筆系爭土地之所受損失，合計45,819,284元整。」，並敘明其係依民法第184條及行政訴訟法第7條，將退還土地之請求轉為損害賠償（本院卷1第236、244頁）。最後經本院於108年9月17日準備程序闡明後

，將此損害賠償之請求由先位聲明變更為備位聲明。

7.然據前揭說明，依行政訴訟法第7條附帶提起國家賠償之訴部分，屬附帶請求之性質，解釋上除有同法第111條第3項第1款之訴訟標的對於數人必須合一確定者，追加其原非當事人之人為當事人者外，必須對於同一被告，結合撤銷或課予義務訴訟等其他訴訟類型附帶提起，非可單獨提起之行政訴訟，且依其立法意旨可知，依該條規定提起合併請求損害賠償之訴，須其所受損害不能除去，且請求之損害賠償與其所合併提起之行政訴訟間，有一定之前提關係或因果關係，否則即不符基於訴訟經濟之考量而令其合併提起之立法目的。本件課予義務訴訟之原處分機關為內政部，惟原告請求損害賠償之被告係中科管理局，與本件原處分機關內政部並非同一被告，自不得對中科管理局合併請求損害賠償，則原告之備位聲明以中科管理局為被告，即有以不適格之當事人為被告之疑慮，而經本院闡明原告補正內政部為被告後，原告仍未更改此項聲明，則原告此部分訴之聲明即有起訴不備法定要件之不合法，應予裁定駁回。

8.又經核前述原告所請求者，乃系爭土地因中科管理局管理不當，未於徵收土地後之法定期限前開始使用而生之損害賠償，然原告該等損害，尚非不能透過撤銷原處分、作成核准原告收回系爭土地之行政處分而回復，則原告備位聲明所主張之損害，尚非不能透過撤銷原處分而除去。則既然原告之損害，得以請求原處分撤銷之方式而得到救濟，自不應許其逕行提起損害賠償之請求，即原告尚不得捨第一次權利保護而不用，逕主張第二次權利保護之損害賠償（即依行政訴訟法第7條合併提起損

害賠償之訴），依前開說明，原告此部分之請求亦不符合行政訴訟法第7條之要件，應予駁回。

9.又縱認原告之備位聲明並無當事人不適格之情形，且屬於不能除去之損害而得依行政訴訟法第7條附帶請求，惟依前揭最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議決議之意旨，因行政法院就國家賠償部分，係因當事人依法「附帶」提起國家賠償而取得審判權，則本件經本院審理後，行政訴訟部分既經無理由予以駁回，則其合併提起損害賠償之請求部分，即失所依據，亦屬無理由，應併予駁回。

㈤綜上所述，本件原告先位之訴無理由，備位之訴亦不合法原應以裁定駁回，為求慎重，爰併以判決駁回。另本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

七、結論：本件原告先位之訴無理由，備位之訴不合法，均應予駁回。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　12　　月　　11　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　林　靜　雯

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，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。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 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　　108　　年　　12　　月　　19　　日

書記官　李　孟　純

本判決引用的相關條文：

【行政訴訟法】

第7條

提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。

第111條第3項

有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：

一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。

二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。

三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。

四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。

五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。

【土地徵收條例】

第3條第10款

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：

……

十、其他依法得徵收土地之事業。

第9條

（第1項）被徵收之土地，除區段徵收及本條例或其他法律另有

規定外，有下列情形之一者，原土地所有權人得於徵收公告之日起20年內，向該管直轄市或縣(市)主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第219條之規定：

一、徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用者。

二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。……

（第2項）該管直轄市或縣(市)主管機關收受申請後，經查明合於前項規定時，應報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於6個月內繳還原受領之補償地價及地價加成補償，逾期視為放棄收回權。

（第3項）第1項第1款之情形，係因不可歸責於需用土地人之事由者，不得申請收回土地。

（第4項）第1項第1款所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限。

第 49條

（第2項）已公告徵收之土地，有下列情形之一者，應廢止徵收：

一、因工程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內。

二、依徵收計畫開始使用前，興辦之事業改變、興辦事業計畫經註銷、開發方式改變或取得方式改變。

三、已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要。

（第4項）前三項規定，於本條例施行前公告徵收之土地，適用之。

第 50 條

（第1項）撤銷或廢止徵收，由需用土地人向中央主管機關申請之。

（第2項）已公告徵收之土地有前條第1項或第2項各款情形之一

，而需用土地人未申請撤銷或廢止徵收者，原土地所有權人得向該管直轄市或縣（市）主管機關請求之。

（第3項）該管直轄市或縣（市）主管機關收受前項請求後，應會同需用土地人及其他有關機關審查。其合於規定者，由需用土地人依第一項規定申請之；不合規定者，該管直轄市或縣（市）主管機關應將處理結果函復原土地所有權人。

（第4項）原土地所有權人不服前項處理結果，應於直轄市或縣（市）主管機關函復送達之日起30日內向中央主管機關請求撤銷或廢止徵收。其合於規定者，由中央主管機關逕予撤銷或廢止；不合規定者，由中央主管機關將處理結果函復原土地所有權人。原土地所有權人不服處理結果者，依法提起行政救濟。

（第5項）已公告徵收之土地有前條第一項或第二項各款情形之一，而需用土地人未申請撤銷或廢止徵收者，由該管直轄市或縣（市）主管機關會同需用土地人及其他有關機關審查後向中央主管機關申請撤銷或廢止徵收。

【科學工業園區設置管理條例】（93年1月20日）

第1條

為引進高級技術工業及科學技術人才，以激勵國內工業技術之研究創新，並促進高級技術工業之發展，行政院國家科學委員會(以下簡稱國科會)依本條例之規定，得選擇適當地點，報請行政院核定設置科學工業園區(以下簡稱園區)。

第12條第1項

園區內之土地，其原屬其他機關管理者，管理局得申請撥用；原屬私有者，得予徵收，並按市價補償之。

附表、證據編號對照表

證據	證據名稱	證據內容	所附卷宗	頁碼

（續上頁）

編號				
甲證1	臺北高等行政法院102年度訴更一字第28號和解筆錄		本院卷1	P249-254
甲證2	環境影響評估法施行細則第19條附表二		本院卷1	P255-256
甲證3	訴願決定書-行政院108年5月23日院臺訴字第1080174407號訴願決定		本院卷1	P257-266
甲證4	原處分-內政部108年2月14日台內地字第0000000006號函		本院卷1	P267-274
甲證5	原告求償金額計算依據案例4件以及計算方式列表		本院卷1	P275-280
甲證6	原告被徵收土地清冊及所有權相關證明		本院卷1	P281-296
甲證7	「彰129線拓寬」工程徵收農牧用地價格公文資料(一平方公尺3400元)		本院卷1	P297-304

(續上頁)

甲證8	中科二林園區開發計畫環境影響說明書(興建專15區道路)變更內容對照表(定稿本)(摘錄)		本院卷1	P305-386
甲證9	100年3月22日行政院環境保護署環評審查結論專案小組審查會議紀錄		本院卷1	P387-406
甲證10	中科二林園區轉型前後區域圖(專15區細分為4小區)		本院卷1	P407-410
甲證11	原告第1次申請返還土地之時間、相關公文		本院卷1	P411-414
甲證12	○○○鎮○○段○○○○號土地登記第二類謄本（公告地價調整）		本院卷1	P415-418
甲證13	108年5月30日中科二林園區第2次環保監督會議簡報第17、18頁		本院卷1	P419-422
甲證14	107年5月通過之中科二林園區環評報告書節錄第59頁		本院卷1	P423-426

(續上頁)

甲證15	監察院糾正案調查報告節錄(106教正0005)-表1：106年4月止各科學工業園區尚可出租資產情形		本院卷1	P427-434
甲證16	中科二林園區位置圖、空照圖、範圍圖(98年環評說明書之44至46頁)		本院卷1	P435-440
甲證17	彰化縣政府98年10月16日發布之中科二林新聞資料		本院卷2	P49-52
乙證1	107年8月中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫─環境影響評估報告書定稿本摘要本（摘錄）		本院卷1	P487-528
乙證2	107年4月23日二林園區246地號土地會勘紀錄		本院卷1	P529-532
乙證3	彰化縣政府107年4月27日函文		本院卷1	P533-534
乙證4	開發進度表（統計至107年9月30日）		本院卷1	P535-536

（續上頁）

乙證5	中科四期二林園區公共工程大事紀（統計至108年7月31日）		本院卷1	P537-538
乙證6	行政院公共工程委員會108年7月26日函文		本院卷1	P539-540
乙證7	內政部98年12月14日函文及附件徵收土地計畫書		本院卷1	P541-548
乙證8	行政院環境保護署107年8月31日函文		本院卷2	P67-68
乙證9	第一階段開發之公共設施開發比例說明（統計至108年9月19日）		本院卷2	P69-74
乙證10	二林園區招商情形（統計至108年9月18日）		本院卷2	P75-76
乙證11	二林園區進駐廠商核配情形(統計至108年9月18日)		本院卷2	P77-78
乙證12	98年11月中部科學工業園區第四期(二林園區)用地		本院卷2	P133-144

（續上頁）

	徵收土地計畫書			
乙證13	科學園區設置管理條例及107年5月15日修正理由查詢資料		本院卷2	P145-152
乙證14	最高行政法院105年度判字第672號判決		本院卷2	P153-168
乙證15	內政部土地徵收審議委員會第226次會議紀錄、簽到簿及審議結果一覽表		原處分卷1	P5-10
乙證16	行政院國家科學委員會98年12月1日臺會協字第0000000000號函		原處分卷1	P12
乙證17	中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫與細部計畫書（節錄表1.8-1）		原處分卷1	P13-16
乙證18	一般徵收案件基本資料建檔結果		原處分卷1	P17
乙證19	內政部98年11月13日函檢送內政部區域計畫委員會		原處分卷1	P18-25

（續上頁）

	第265次審查會延續會議紀錄			
乙證20	內政部區域計畫委員會98年11月5日審查會會議紀錄		原處分卷1	P26-35
乙證21	中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫土地徵收審查會說明簡報		原處分卷1	P36-45
乙證22	內政部土地徵收審議小組第176次會議紀錄（附簽到簿及附件2）		原處分卷2	P8-18
乙證23	中科二林園區申請照原價收回土地案之地主陳述重點整理		原處分卷2	P19
乙證24	原告等人委託代理出席土地徵收審議小組會議書		原處分卷2	P20
乙證25	內政部108年1月11日函（通知原告等人出席會議陳述意見）及送達證書		原處分卷2	P21-28
乙證26	內政部本件申請收回案初		原處分卷2	P29-38

（續上頁）

	審意見及附圖、時間表			
乙證27	內政部98年12月14日台內地字第0980232953號函		原處分卷2	P40-41
乙證28	彰化縣政府99年1月20日府地權字第0000000000B號函		原處分卷2	P50-51
乙證29	中科管理局辦理中科二林園區用地徵收地價補償清冊及土地銀行99年5月4日函附件		原處分卷2	P52-59
乙證30	原告陳文源107年1月10日之申請書（含附件及委託書）		原處分卷2	P60-68
乙證31	原告等人107年4月之申請書（含附件）		原處分卷2	P69-82
乙證32	原告等7人107年8月30日之申請照原價收回土地之共同意見		原處分卷2	P83-84
乙證33	內政部107年5月17日函覆彰化縣政府107年4月27日		原處分卷2	P85-90

（續上頁）

	函			
乙證34	彰化縣政府107年11月30日函及相關附件（含107年4月23日及107年5月7日會勘紀錄、已標示申請位置之土地圖說、土地使用計畫圖及現況照片）		原處分卷2	P91-192
乙證35	彰化縣政府108年8月23日函		原處分卷3	P1-74
乙證36	中科管理局108年8月30日中建字第1080018750號函		原處分卷4	P1-78
乙證37	最高行政法院104年度判字第482號判決		原處分卷5	P1-24
乙證38	中部科學工業園區第四期（二林園區）用地徵收土地計畫書		原處分卷6	P1-272
丁證1	108年9月17日準備程序筆錄		本院卷1	P19-32
丁證2	108年10月15日準備程序筆錄		本院卷1	P173-180

(續上頁)

丁證3	內政部土地徵收審議小組第176次會議紀錄		訴願卷(一)	P4-11
丁證4	原告訴願書（含訴願代理人委任書）及彰化縣政府108年2月20日函		訴願卷(一)	P13-18
丁證5	行政院國家科學委員會臺會規字第0000000000B號令		訴願卷(一)	P1
丁證6	內政部98年12月14日台內地字第0980232953號函（稿）及內政部徵收審議委員會第226次會議紀錄		訴願卷(一)	P25-29
丁證7	彰化縣政府98年12月18日府地權字第0000000000A號公告		訴願卷(一)	P30-31
丁證8	被告內政部訴願答辯書		訴願卷(一)	P33-39