臺中高等行政法院判決

108年度訴字第65號

109年4月8日辯論終結

原　　告　陳恭仁

訴訟代理人　詹順貴　律師

被　　告　內政部

代　表　人　徐國勇

訴訟代理人　洪郁惠

　　卓震宇

　　朱鍊

輔助參加人　雲林縣政府

代　表　人　張麗善

訴訟代理人　黃助株

　　張詠瑀

　　李偉卿

上列當事人間土地徵收事件，原告不服行政院中華民國108年1月9日院臺訴字第1080160498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

一、事實概要及其證據：

輔助參加人雲林縣政府（下稱參加人）辦○○○區○○道路改善工程」（下稱系爭工程），需用雲林縣○○鎮○○○段○○○○號等141筆土地（面積1.465306公頃）及其土地改良物（包括原告所有之北溪厝段206-3【暫編為206-8地號】、20

6-4、206-5地號【暫編為206-9地號】土地，下稱系爭土地，本院1卷35-56頁之土地登記謄本及徵收土地計畫書【下稱計畫書】，另冊之該計劃書0000-0000頁之徵收土地清冊參照），乃檢附計畫書等有關資料，報經被告以民國107年6月28日台內地字第10713041661號函（下稱原處分，本院1卷29-30頁）核准徵收，並一併徵收土地改良物，及協議取得大屯子段181-7地號等5筆土地上之土地改良物，交由參加人以107年7月16日府地權一字第0000000000A號公告，同日以府地權一字第0000000000B號函知各權利人（本院1卷57-59、271-275頁之該函及公告）。原告不服，提起訴願（訴願卷9-10頁之訴願書），亦遭決定駁回（本院1卷31-34頁之訴願決定書），遂提起本件行政訴訟（本院1卷13-25頁之起訴狀）。

二、原告主張略以：

（一）系爭工程雖經行政院核定為重大建設，惟本件徵收範圍既包含特定農業區農牧用地，且原告已多次向參加人表示欠缺徵收必要性，本件仍未依土地徵收條例第10條第3項舉行聽證程序，欠缺法律正當程序：

1、政府為興辦公共事業之必要，非不得藉徵收方式取得私人土地，惟此涉及人民財產權及居住自由等重要基礎性權利之剝奪。又司法院釋字第739號、第709號解釋標的所涉之自辦重劃程序，其實施仍須徵詢區內土地所有權人之同意，且土地所有權人於重劃後仍可獲配回部分之土地，核其處分效果及權利限制程度，均較本件徵收處分更為輕微。則依舉重明輕及該2解釋意旨，徵收處分相對人所受之正當程序保障，自不應低於重劃程序中之土地所有權人。故徵收處分之發動，應依法舉行聽證程序，乃與憲法對財產

權之保障意旨無違。

2、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第1項及第3項規定，重大建設之徵收係以特定農業區農牧用地為標的者，於報請被告審議前，應先由興辦事業中央主管機關舉行聽證，始與前揭條例規定及該2司法解釋意旨相符。次按被告制訂之內政部舉行聽證作業要點第1點可知，聽證有助於促進民眾參與，並符合正當行政程序。另需地機關於報請目的事業主管機關許可前，雖應依土地徵收條例第10條第2項舉行公聽會，但依最高行政法院94年度判字第1620號、107年度判字第542號判決意旨，顯見徵收程序所應遵循之聽證義務，其目的與保障內容迥異於公聽會，殊難以需地機關就同一案件曾經辦理公聽會，遽認其無需再經聽證賦予土地所有權人程序保障。

3、被告稱系爭工程非重大建設，並援引土地徵收條例第3條之1第4項及同條例施行細則第2條之1規定，辯稱免依行政程序法舉辦聽證云云。惟系爭工程已由行政院核定為重大建設，業經參加人於歷次公聽會中多次敘明在案，被告一再主張系爭工程非重大建設，無須依土地徵收條例第10條3項規定舉行聽證，違反誠信原則，明顯係為規避聽證之舉行，實不符正當行政程序。且被告援引之上開規定，僅係規範特定事業及經行政院核准之重大建設，始得徵收特定農業區農牧用地，而不是進行重大建設之特定農業區農牧用地徵收案，即一概免依行政程序法進行聽證。

4、被告又稱原告未就系爭土地列入徵收計畫範圍之必要性提起爭議，故無須辦理聽證云云。惟按土地徵收條例施行細則第11條之1規定，原告及其代理人李政峰已於歷次公聽會中表示，本件道路規劃及徵收範圍欠缺必要性，且於其

後用地取得協議會中提出陳述意見書，可知原告仍有異議，故本件應依土地徵收條例第10條第3項規定辦理聽證。

5、依系爭工程計畫書所載，系爭工程用地屬於特定農業區農牧用地者，包含原告所有之雲林縣○○鎮○○○段○○○○○○號土地在內，合計共148筆，面積為25,547.91平方公尺，佔用地總面積21.73%。惟觀系爭工程計畫書所附「舉行公聽會、說明會、聽證之情形，並應檢附會議紀錄及出席紀錄」，本件卻僅由參加人依土地徵收條例第10條第2項舉行公聽會，核與同條第3項規定不符，更牴觸正當法律程序原則，是本件徵收處分未經聽證程序，於法未洽。

（二）本件協議價購之宗地價格，僅等於徵收補償之評定市價，顯無助於協議價購之進行，自難謂參加人業依土地徵收條例第11條實質進行協議價購之徵收前置程序，被告逕予核准，與前揭條例規定及比例原則不符：

1、需用地機關應依土地徵收條例第11條規定，查定需用地範圍內宗地之市場正常交易價格，並依此價格調整後與土地所有權人協議價購其土地。需用地機關於協議時，自應就其查估之客觀合理依據及過程詳予敘明，始可謂以「較溫和」之價購手段取得土地，從而與公權力行為所應恪遵之比例原則無違。倘如需用地機關所提出之價購價格，僅與徵收補償款金額相當甚至更低時，如此協議價購與徵收既無分別，土地所有權人實無接受協議價購之誘因，自無期待土地所有權人願意以協議價購之方式，出賣其土地之可能（最高行政法院94年度判字第1709號判決意旨參照）。

2、土地徵收條例第11條第5項雖規定協議價購係以「市價」為基礎，然參照同條例第30條第2項規定徵收補償費亦係同依「市價」定之，依協議價購之制度目的，協議價購價

額顯不以需用地機關查定之「市價」為限，需用地機關為鼓勵土地所有權人出售其土地，非不得以查定「市價」為基礎，於合理範圍內調整其價購金額。設若土地所有權人對價購金額提出異議，經需用地機關審慎評估後確實無法調整，依最高行政法院105年度判字第29號判決所揭說明理由義務，需用地機關亦應向土地所有權人說明其評估理由。倘需用地機關未切實評估調整之可能，率以其係依法查估云云為由，維持原價購金額，此即難認其協議價購已實質進行，於法即有未洽。

3、原告所有之北溪厝段206-3、206-4及206-5地號土地之協議價購金額分別為每平方公尺新臺幣（下同）6,000元、3,200元、26,500元。嗣經原告向參加人表示價購金額未臻合理、要求提高其金額後，參加人僅以「本件協議市價估價師係依據不動產估價技術規則之規定進行估價，估價時所選用的比較案例乃是依據內政部不動產交易實價查詢服務網所載，選取位於勘選標的鄰近地區近一年內且替代性較高的交易實例作為市價推估之依據，後考量交通、自然、公共設○○區○○○○鄰路條件、宗地條件、周邊環境等個別因素之調整，進而決定各宗土地之價格．．．。」等語，拒絕調整其價格。足見參加人無非係以系爭土地之「市價」為價購金額，此觀原告於原處分公告後，就徵收補償數額異議，經參加人函覆復議結果，其補償數額均與前述協議價購金額相同，則對原告而言，此無異於徵收補償。是參加人僅以等同於徵收補償數額為協議價格，經土地所有權人請其調整後，復未切實評估調整可行性，率爾援引法規內容拒絕調整之請求，難認已經實質協議價購程序，於法自屬未洽。

4、被告援引最高行政法院102年度判字第567號判決、104年度判字第437號判決及106年度判字第429號判決意旨，認已於協議價購會議中說明相關價格來源、稅費、應配合事項、其他土地取得方式、方案、評估意見、綜合答覆等，並就價格意見請估價師函覆，已盡說明義務云云。然其僅就所履行之部分程序予以提及，而就協議價購核心事項如最高行政法院94年度判字第1709號及本院101年度訴更一字第47號判決意旨所載，未為履行。被告尚應證明協議價購金額與徵收補償金額之差異以及為何一致，甚且其協議過程之真摯性，否則似僅為單向之說明，難謂已踐行正當法律程序。

5、按土地徵收條例第30條第1項、第2項規定及土地徵收補償市價查估辦法第3條規定可知，徵收補償市價之程序為委託不動產估價師後，再由地價評議委員會評定。被告雖辯稱徵收補償市價於107年1月12日經雲林縣地價及標準地價評議委員會（下稱雲林縣地評會）評定，較協議價購市價形成時間差距為1年8個月、9個月。然查，其於協議價購階段之價格與經前開委員會評定之徵收補償價格卻等同一致，由此可知被告辯稱其於協議價購時，並無徵收補償價格可資參考，殊難想像。此一更顯協議價購價格等同於徵收補償價格更無助於協議價購之進行，嚴重違反協議價購之正當法律程序。

6、被告又稱協議價購契約中，載明徵收補償市價如高於協議價購市價，將發放差額價款等約款，看似保護原告，實則此一條文僅屬具文。按協議價購之價格與徵收補償價格都由需用土地人決定，此一條款能否有用，多取決定於需用土地人手中，僅以該條文之訂定即屬正當法律程序之履行

，亦屬嚴重誤解。

（三）原處分之作成不符合正當法律程序：

1、按土地徵收條例第11條第1項規定可知，徵收為用地取得的最後手段，必須與所有權人協議不成，在不得已的情況下方可使用，否則將構成本條法律之違反。司法院釋字第513號及第763號解釋亦強調，徵收應嚴守法定程序。而具體的協議方式，有被告93年3月25日台內地字第0930060635號函釋說明在案：「若僅通知召集多數或全部被徵收土地所有權人，並告知土地徵收條例第30條之法定補償地價，自難謂係合法之協議價購或以其他方式取得」。本院101年度訴更一字第47號判決亦同該函釋之意旨謂：「不得徒以形式上開會協議，而無實質之意義與內容，自不得率以土地徵收條例第30條之法定補償地價為協議價購之買價，或以此為由，強制被徵收土地所有權人僅具接受或不接受之選擇，致使協議價購流於形式，始與正當法律程序無違」，此一見解為最高行政法院104年度判字第209號判決維持，亦為最高行政法院96年度判字第1442號判決所採。

2、次按行政程序法第7條第2款規定，可知政府於辦理重大建設有數種方式時，應選擇對人民損害最小者，而除了以協議價購方式取得土地外，尚得以其他方式辦理取得，土地徵收條例第11條第1項規定參照。所謂其他方式，法無明文，解釋上包括設定地上權、租用、聯合開發、以地易地、用地變更等政府可以提供之方式。本件原告自得知系爭工程以來，屢次在公聽會中、協議價購會、或以陳情書等方式表達：因徵收將使原有建地過於狹小無法建築，欲依非都市土地使用管制規則第40條規定申請變更編定周遭農地為建地，作為提供系爭工程用地對價之提議。而同規則

第28條第2項、第4項亦規定於上開情形，申請人為土地所有權人時得免檢附申請變更編定同意書、興辦事業計畫核准等文件，僅須依申請即已足。原告既已多次聲明變更編定之需求，亦為被告、參加人所明知，此即等同於申請，而被告一再推托，致原告之權益有所損害，令人費解。

3、被告認依非都市土地使用管制規則第40條規定，就土地變更事宜，繫於原告之意願，然原告業表達其意願，需用土地人為減少民眾之損害，以符合行政程序法第7條第2款之比例原則，自應予以積極協力其提出相關如非都市土地使用管制規則第28條相關文件予以辦理等，而非僅要求其依相關規定自行申請，方符正當法律程序之要求。參加人僅以此事請原告自行依規定辦理申請來回覆，並無協助相關事宜即辦理徵收，且未待此爭議解決，逕行通知原告應自行拆屋否則將代履行，顯違行政程序法第7條第2款及第36條規定。

4、另依行政訴訟法第219條規定可知，雙方係可經過和解予以化解紛爭，本件原告欲與被告進行和解，並用以地易地及使土地進行變更編定為前提。由大埔案、中科四期案、機場捷運A7站地區區段徵收案可知，上開和解之方式，法皆無明文，土地徵收條例既規定可以其他方式取得，賦予主管機關裁量權限，並以最大誠意進行解決相關紛爭。是於本件，被告、參加人亦得以變更原告土地編定及以地易地等對人民權益損害最少之方式解決爭議。

5、被告辯稱原告未澄清有無以地易地之意圖云云，然徵收除可以金錢作為補償外，尚有以地易地作為取得需用土地對價之方式，將原告所有農地中，相當於遭徵收建地之面積，變更編定為建地，較以金錢或土地方式補償原告損失，

更節省政府取得需用土地之成本。若能以此方式完成，將較大埔案於拆屋後始知原處分違法而需重建來得更有效率，且不致過於勞民傷財。且若參加人不欲採此提議，亦應於原處分中說明不採之理由，方符行政程序法第43條及第96條第1項第2款書面行政處分應記載理由之意旨。要非僅以民眾不識法令未能澄清，而遲予擱置其意見，並不予斟酌。由此可知，本件需用土地人有以其他方式取得土地之可能，卻捨棄不用，而使協議價購程序流於形式，違反土地徵收條例第11條第1項規定的正當法律程序。被告據此核發之原處分，具有未充分斟酌相關事項的判斷瑕疵存在，為違法應予撤銷。

6、被告辯稱土地徵收條例已於101年1月4日修正，故其於93年3月25日函釋說明及本院101年度訴更一字第47號判決之意旨已不再適用云云。然查，現行土地徵收條例第30條規定所稱市價依同條例第11條為正常交易價格，該條修正前亦謂徵收補償價格可依照公告土地現值予以加成為市價，不因修正而有所差異，係以客易價格為準，修正前後僅文字上差異而已，整體而言結論上並無不同。況公告現值亦未必即低於市價，被告認相關見解無足參採，當屬誤解。

7、被告亦自承需用土地人之協議價購市價資訊來源係於不動產估價師之查估，並援引其101年12月11日台內地字第1010373546號函認：「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，非以提交地價評議委員會評定為前提，惟應於協議時妥與所有權人說明其市價之訂定方式，並作成紀錄。」然需用土地人協議之價格與地評會評定者為相同已如前述，並多以不動產估價師的報告為準，則需用土地人是

否有本於權責就協議價購之內容予以實質考慮，或僅係機械式地予以執行，不無疑問。

（四）倘被告與參加人拒不和解，基於前述違法情形，本件應撤銷原處分，將土地發還給原告，而無適用情況判決之餘地：

1、按土地徵收條例第52條之1第3款準用同法第51條及第52條規定可知，立法者已明白承認撤銷徵收後之回復原狀係屬可能，是當行政法院判決撤銷徵收處分之時起，人民即自動回歸被徵收土地所有權人之身分，而「發還土地予土地所有權人」為撤銷徵收後之當然法律效果。

2、雲林高鐵站從104年12月1日通車營運以來，周遭仍是一片荒蕪，此參google地圖提供的衛星空拍照即可得知。又系爭工程目的在於連結雲林高鐵特定區至台78線東西向快速道路之聯外道路，而依照google地圖計算，此段路程僅8.4公里，開車約14分鐘即可抵達，並無立即為開路的必要性。被告此徵收處分既有諸多瑕疵，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，且對公益無重大損害，不符合情況判決之制度目的。於苗栗大埔區段徵收案，依最高行政法院104年判字第209號判決意旨可知，縱使道路已開闢完成，仍有回復原狀之可能。

3、此外，所有行政撤銷處分將落入「情況判決」之範圍內。且國家每遇如土地徵收、環境影響評估撤銷類型訴訟，必然會憑恃行政法院怠於核准停止執行之心態，加速工程進度之進行，最後再以工程已將近完工或完工為由，主張撤銷處分將有國賠成本，而請求行政法院情況判決。如此一來，國家機關違法情事即無法得到糾正，影響人民權益甚鉅。在彰化高鐵區段徵收案中，法院即以工程進度、抵價

地已發給等原因做成情況判決，導致受違法處分之人，至今仍在循訴訟程序請求國家賠償。且彰化高鐵區段徵收案中，被告取得約66公頃可標售土地，然近5年來僅賣出16公頃土地，僅標售出約兩成土地。由此可知，原先做成情況判決，並未積極帶來公共利益，反而犧牲了更多民眾利益。況撤銷本件徵收處分所影響者僅被告及參加人，不涉及公眾利益；其僅需重新調整徵收計畫，並不致產生重大損害，故撤銷原處分並無適用情況判決之餘地。是倘被告及參加人不願和解，由本院撤銷原徵收處分，回復原狀並無窒礙難行之處，對公益亦無重大影響，無適用情況判決之餘地，亦能維護法紀。

4、另被徵收土地北溪厝段206-5地號為建築用地，上有合法登記之建物，即北溪厝段285建號，門牌地址為建國二村71號，非若參加人所述為違章建築等語，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告略以：

（一）原告主張未依土地徵收條例第10條第3項規定舉行聽證程序部分：

1、按土地徵收條例第3條之1第4項、同條例施行細則第2條之1第2項規定，系爭工程並非依上開規定核定之行政院重大建設，尚無同條例第10條第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。」之適用。

2、原告於協議價購會議後，僅以106年10月6日訴願書陳述意見：「1.土地徵收價格過低。2.沒有樹木遷移計畫。3.道路拓寬應符合比例原則，不該偏東側6米傷害到訴願人合法的房屋。4.工務處李姓承辦約僱人員未受專業訓練（態

度不佳）請換承辦人員，再派熟悉地政法規專業人員及親民善於溝通的工作同仁全程幫忙協助。5.漿砌卵石擋土牆面積計算錯誤。6.監視器未計算入補償明細。7.水利處為何2年了？都未將訴願人二口水井編號入檔。8.水井為何未納入補償明細。」查其所陳，其於辦理徵收階段亦未對其所有之農牧用地列入徵收計畫範圍之必要性有所爭議。

3、至原告稱其於104年5月29日、104年8月19日及104年11月20日本件第1至3次公聽會中，表示道路規劃及徵收範圍欠缺必要性，據此認應舉行聽證云云，惟：

⑴按土地徵收條例第10條第2項及第4項規定，公聽會係需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，或與所有權人協議價購或以其他方式取得前，用以聽取土地所有權人及利害關係人意見之機制，斯時事業計畫內容既尚未確定，且未經協議價購程序，自未能確定協議不成而將列入徵收，從而公聽會所提之意見與該條例施行細則第11條之1第1項所定「書面通知土地所有權人所有之農牧用地列入徵收範圍，而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」實屬二事，難謂該當土地徵收條例第10條第3項所稱之爭議。

⑵再查其於3次公聽會所提之意見分別為「（陳述人：李政峰）1.建議走拯民國小接雲95接快速道路，不要繞2個90度。2.文科路與舊西螺路路口處有既有灌溉溝渠，原有功能恢復。」、「（陳述人：李政峰）1.舊西螺路近縣158左側房舍可能拆遷範圍請提供預定規劃資料。2.本人原用地甲種建地，已被劃在路線內，是否可使用旁邊本人農地設建地。（陳述人：陳恭仁）建國二村71號目前有很多人居住，請不要拓寬到拆屋，因為我們找不到建地再蓋房子

。」及「（陳述人：陳恭仁）1.建國二村71號樹的遷移及處理方式？有無植樹SOP標準？（肖楠樹）2.被徵收土地的建物是否須於現時修理？（漏水），徵收進度及時程須配合，因此建物為本次徵收唯一建物，賠償金額應以專案第一優先處理。3.水利地3米寬灌溉溝應於細部設計恢復。4.設計道路偏東靠建國二村71號。」均未對列入徵收範圍之必要性有所爭議，所言要非有據。

（二）原告主張未依土地徵收條例第11條規定實質進行協議價購程序部分：

1、依最高行政法院102年度判字第567號判決、105年度裁字第980號裁定及106年度判字第429號判決意旨，需地機關於協議價購會議中，已說明取得系爭土地用途，並說明協議價購之價格來源、免徵土地增值稅、登記規費由參加人負擔暨所有權人應配合事項等，且就協議價購或以其他取得之方式（以地易地、容積移轉、租用、先行使用等），分別說明方案內容及評估意見，並就土地所有權人所提意見為綜合答覆，確已依法踐行實質協議或以其他方式取得之程序。且原告於協議價購會議後，以106年10月6日訴願書陳述「土地徵收價格過低」之意見，亦函請估價師評估後，函復原告本件協議價格來源依據及原告提供之買賣實例未能採用之理由，亦合致原告所引述最高行政法院105年度判字第29號判決揭櫫之說明義務。從而原告稱未告知未能採納之理由及無實質進行協議，應屬誤解。

2、至原告主張參加人協議價購價格與徵收補償價格相同，無助協議價購之進行云云。查本件分別於105年7月15日、105年9月21日及105年10月26日舉行第1場至第3場協議價購會議，其價格於105年5月18日簽奉首長核可；嗣於106年8

月29日上、下午舉行第4場及第5場協議價購會議，其價格係於106年4月12日簽奉首長核可。又徵收補償市價係經107年1月12日雲林縣地評會107年第1次評議會議評定，從而2份協議價購市價形成時間，早於徵收補償市價形成時間，分別近1年8個月及9個月，足知於協議價購時，並無徵收補償價格可資對照，原告徒以年餘後評定之徵收補償價格相同，遽認協議價購時，並無徵收補償價格可資參考「殊難想像」云云，自屬誤解。故於協議當時尚難預期是否協議不成而須申請徵收，當不生協議價購與徵收補償價格相同，致該價格無助於協議價購進行之情事。

3、又參加人於協議價購會議中說明：協議價購契約載明徵收補償市價如高於協議價購市價，經乙方（即雲林縣政府）確認後應通知甲方（即土地所有權人）辦理差額之契約簽訂及買賣款之發放等事項，意即土地所有權人協議價購所得金額將不低於徵收補償所得，自有助於協議價購之進行。另「若認以和平方式協議價購取得土地之價格，應高於以強制方式徵收土地之價格，無異認為以違反人民意願之方式強制徵收土地即可以較低價格取得其土地，顯非事理之平。」有最高行政法院104年度裁字第2089號裁定可資參照，則協議價購之價格高低均無不可非難，從而協議價購價格等同徵收補償價格是否無助於協議價購進行，已不辯自明。

（三）原告主張徵收處分之作成不符正當法律程序部分：

1、原告稱不得以土地徵收條例第30條之法定補償為協議之買價，強制被徵收土地所有權人僅具接受或不接受之選擇，致使協議價購流於形式云云。按原告所執本院101年訴更一字第47號個案判決之協議價購價格，係採101年1月4日

修正前土地徵收條例第30條規定之徵收補償價格（即公告土地現值）為協議價購價格。惟土地徵收條例於101年1月4日修正後，該條例第30條規定係採「市價」徵收，該市價由直轄市、縣（市）主管機關提交地評會評定。

2、又依同條例第11條規定，協議價購所採之「市價」指市場正常交易價格，被告101年12月11日函略以：「有關本部101年3月15日台內地字第1010307672號函，係提示有關協議價購市價資訊之取得可參考政府相關公開資訊、不動產仲介業相關資訊或委由不動產估價師查估等3種取得市○○道，並非限制需用土地人應以前開3種管道為市價取得方式，同函亦敘明地政機關得以提供一般正常交易價格公開資訊作為協議價購市價參考資料；至前開所稱政府相關公開資訊，可包含各級政府公布不特定人均可查得之各項不動產價格資訊（如公告土地現值占一般正常交易價格比率、房地產交易價格簡訊、不動產交易實價．．．等），無論以何種方式取得之市價資訊均可作為需用土地人與所有權人協議時之參考值。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，非以提交地價評議委員會評定為前提，．．．。」故參加人採不動產估價師查估所得市價為協議價購之價格，於法無違。本院101年訴更一字第47號及最高行政法院94年度判字第1709號判決，所涉個案均係依土地徵收條例101年1月4日修正前規定辦理，法令及事實俱與本件迥異，要難援引指摘本件有何違失。至原告所稱「需用地機關．．．非不得以查定『市價』為基礎，於合理範圍內調整其價購金額。參加人亦未就此核心程序，有任何進行」及「需用土地人是否有本於權責就協議價購之內容

予以實質考量，或僅係機械式地予以執行」云云，要屬法外期待。

3、原告認101年修法前可依公告土地現值加成為市價，不因土地徵收條例第30條之修正而異，惟該條例101年修正前後徵收補償價額之評估方式及評議程序均有不同，修法前之徵收補償價格，於每年1月1日公告土地現值公告時，即可得知，然修法後，須待地評會評定擬徵收土地之當期市價始能得知。又協議價購價格之形成過程尚與地評會無涉。

4、原告稱參加人未協助變更編定周遭農地為建地，作為提供工程用地對價云云。查原告之代理人李政峰於104年8月19日第2次公聽會提出意見第2點：「本人原用地甲種建地，已被劃設在路線內，是否可使用旁邊本人農地設建地。」僅係詢問地目變更事宜，未有以地易地之意思表示，迨參加人回復並載明於會議紀錄：「有關地目變更事宜，請土地所有權人依據『非都市土地使用管制規則』及『非都市土地變更編定執行要點』規定檢具相關文件後，向本府提出申請，本府辦理本工程之用地取得作業無法逕行辦理，造成不便之處，請見該。」亦未見原告澄清有意採以地易地方式。

5、原告臨訟始稱有意以變更編定作為提供系爭工程用地之對價乙節，允屬無據，自不生所訴應於原處分說明不採理由之情事。另按非都市土地使用管制規則第40條規定，是否申請變更編定繫於原告之意願，且申請能否核准，亦待需地機關依法審查，故變更編定與以地易地及徵收補償分屬二事，不容以尚待原告提出申請，且俟審核始為准駁之行為與需用土地人應給付徵收補償之法定義務混為一談。且

變更編定此一尚待原告提出申請且俟審核始准駁之行為，是否得認屬行政程序法第7條第2款所稱對人民權益損害最少之方法，亦屬另事。原告所詢變更鄰地為建地事宜，既屬對法令之疑問，參加人說明法令規定，並請其依規定申請辦理，於法亦無不當等語，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、參加人未提出書狀，惟其以108年3月27日府地權二字第1082704583號函（本院1卷403-405頁）略以：

（一）原告表示之意見分別如下所述，惟原告陳述之意見係針對系爭工程路線及配置提出個人建議及詢問補償、房屋修繕等事宜，而非表示本件道路規劃及徵收範圍欠缺必要性，亦非爭議本件之必要性，故依法免召開聽證會。

1、系爭工程第1次公聽會會議紀錄第23頁記載：1.建議走拯民國小接雲95接快速道路，不要繞2個90度。2.文科路與舊西螺路路口處有既有灌溉溝渠，原有功能恢復。

2、系爭工程第2次公聽會會議紀錄第18頁記載：1.建議走拯民國小接雲95接快速道路，不要繞2個90度。2.文科路與舊西螺路路口處有既有灌溉溝渠，原有功能恢復。

3、系爭工程第3次公聽會會議紀錄第40頁記載：1.建國二村71號樹的遷移及處理方式？有無植樹sop標準？（肖楠樹）。2.被徵收土地的建物是否須於現時修理？（漏水），徵收進度及時程須配合，因此建物為本次徵收唯一建物，賠償金應以專案第一優先處理。3.水利地3米寬灌溉溝應於細部設計恢復。4.設計道路偏東靠建國二村71號。

（二）參加人於召開協議價購會前以開會通知併同土地、地上物價格個別通知各土地、地上物所有權人，並於會議中告知與參加人協議價購之優勢，以提升協議價購意願，並於會

議紀錄中載明「本件協議價購時，於會中告知有關協議價購價格如開會通知單附件所載，如辦理協議價購者，本府於協議價購契約內載明『本件土地辦理協議價購市價評定時，該同類型且同單價之土地辦理徵收，其徵收補償單價如高於本件土地買賣單價時，經乙方確認後應通知甲方辦理該差額之契約簽訂及差額買賣款之發放，契約簽訂及發放方式如本契約相關條文規定。惟經乙方通知函文日起30日曆天內，甲方未能辦理差額之契約簽訂，視為放棄。』」查原告雖陳述意見價格部分並提供相關佐證資料，參加人函請委託之估價師評估後，以參加人107年3月13日府工程二字第1073304452號函告知本件協議價格來源依據後，亦告知未能採用之理由。故並非原告所示未告知未能採納之理由，亦非無實質進行協議價購。

（三）原告依非土地土地使用管制規則第40條規定申請部分，係系爭工程用地範圍外之土地，依該規定係由土地所有權人申請，故請原告自行依規定申請。

（四）有關參加人107年12月19日府工程二字第1073332888號函部分，係依土地徵收條例第28條第1項規定辦理，並於函文內說明配合規定期限內遷移完竣之優、缺點，此文係屬依土地徵收條例規定之法令通知文書，非屬所述之行政處分文書。且原告為配合本件施工時程業已規定期限內自行僱工完成拆除用地範圍內地上物，詳如附件1照片。

（五）有關以地易地部分，依規定係公有非公用土地與私有土地之交換，而非私人土地之交換，另原告並無提出以地易地，且參加人召開協議價購會通知函附件「雲林縣政府為辦○○○區○○道路改善工程』用地取得協議價購會說明資料」，即已說明未能以其他方式辦理之原因，並於會中闡

述及記載於會議紀錄中。

五、本件事實欄所載事實，有上開證據可稽，應堪認定。本件兩造之爭點為：被告原處分是否合法？茲論述如下：

（一）本件應適用之法令：

1、土地徵收條例：

⑴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。」。

⑵第3條第2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：．．．二、交通事業。」。

⑶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。」。

⑷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。」。

⑸第24條第1項前段規定：「被徵收土地或建築改良物之所有權或他項權利，以公告之日土地登記簿或建築改良物登記簿記載者為準。」。

2、公路法第9條第1項規定：「公路需用之土地，得依法徵收或撥用之。」。

（二）查參加人為辦理系爭工程，需用上述土地，乃檢附徵收土地計畫書等有關資料，報經被告以原處分核准徵收，並一併徵收土地改良物，及協議取得雲林縣○○鎮○○○段○○○○○○號等5筆土地上之土地改良物，交由參加人以上述107年7月16日公告，公告期間自107年7月17日起至107年8月

16日止，並以前揭107年7月16日函知各權利人等情，已如前述，依上述法令規定及說明，經核並無不合。

（三）原告雖以前揭情詞以資爭議，然查：

1、舉行應否舉行聽證部分：

⑴按土地徵收條例：

①第3條之1第4項規定：「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。」。

②第10條第3項規定：「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。」。

⑵次按土地徵收條例施行細則：

①第2條之1第2項規定：「本條例第3條之1第4項所稱行政院核定之重大建設，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。」。

②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。」。

③查上述土地徵收條例施行細則，係內政部基於土地徵收中央主管機關之職權，依同條例第62條規定之授權，就土地徵收有關之技術性及細節性事項所為之規範，並未逾越其授權之範圍，爰予援用。

⑶由上可知，特定農業區土地經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，經需用土地人以書面通知計畫範圍內之土地所有權人其土地列入徵收，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異議，經主管機關詳實說明後，仍有異議者，應舉行聽證程序。

⑷查本件原告所有之系爭土地分別屬於特定農業區之農牧用地、交通用地及甲種建築用地（本院1卷35-39頁之土地登記謄本參照）。而系爭工程屬行政院核定辦理「高速○路○區○○道路系統改善計畫」中之修正計畫，並經行政院103年11月4日院臺交字第1030060207號函（本院2卷151頁）核定在案，係屬政府公共建設計畫先期作業實施要點所稱之重大公共建設，有國家發展委員會103年10月9日發國字第1030020008號函（同卷152-153頁）、交通部103年11月6日交路字第1030034955號函（同卷150頁）、交通部高速鐵路工程局103年11月20日高鐵一字第1035024062號函（同卷149頁）、高速○路○區○○道路系統改善第4次修正計畫（同卷154-206頁）及104至106年度政府重大公共建設計畫（中央公務預算）核列一覽表（同卷247-270頁

）可稽，應堪認定。

⑸惟系爭工程經參加人分別於104年5月29日、104年8月19日、104年11月20日及105年1月30日舉辦第1次至第4次公聽會（計畫書26、37、47-48、58-59頁之開會通知單參照），說明系爭工程係為辦理道路拓寬改善工程，而欲就納入系爭工程範圍內之土地辦理用地取得，並依土地徵收條例第10條規定，聽取民眾意見納入考量後，分別以104年7月29日府工程二字第0000000000C號（計畫書91頁）、104年11月4日府工程二字第0000000000B號（計畫書149-150頁）、105年1月13日府工程二字第0000000000B號（計畫書224-225頁）及105年4月1日府工程二字第0000000000 B號（計畫書300-301頁）公告做成歷次之公聽會會議紀錄（詳各該公告後附之紀錄）。其中原告僅於第1次至第3次之公聽會中陳述意見略以：「編號8李政峰（本院按為原告之子，本院2卷53頁之身分證影本參照）：1.建議走拯民國小接雲95接快速道路，不要繞2個90度。2.文科路與舊西螺路路口處有既有灌溉溝渠，原有功能恢復。」（本院1卷61、83-84頁之第1次公聽會會議紀錄參照）、「編號1李政峰：1.舊西螺路近縣158左側房舍可能拆遷範圍請提供預定規劃資料。2.本人原用地甲種建地，已被劃設在路線內，是否可使用旁邊本人農地設建地。」（本院1卷101、130頁之第2次公聽會會議紀錄參照）、「編號1陳恭仁（即原告）：1.建國二村71號樹的遷移及處理方式？有無植樹sop標準？（肖楠樹）。2.被徵收土地的建物是否須於現時修理？（漏水），徵收進度及時程須配合，因此建物為本次徵收唯一建物，賠償金應以專案第一優先處理。3.水利地3米寬灌溉溝應於細部設計恢復。4.設計道路偏

東靠建國二村71號。」等語（本院1卷141、180-181頁之第3次公聽會會議紀錄參照）。

⑹嗣參加人再於106年5月26日及106年8月18日，舉行第3次公聽會（土地所有權人遺漏部分）及第4次公聽會（土地所有權人遺漏部分）（計畫書69-70、80-81頁之開會通知單參照），分別再以106年7月25日府工程二字第0000000000B號（計畫書387-388頁）、106年9月4日府工程二字第0000000000B號（計畫書464-465頁）公告上開公聽會會議紀錄後，原告僅以106年10月6日訴願書（計畫書0000-0000頁）陳述略以：「一、土地徵收價格過低。二、沒有樹木遷移計劃。三、道路拓寬應符合比例原則，不該偏東側6米傷害到訴願人合法的房屋。四、工務處李姓承辦約聘人員未受專業訓練（態度不佳）請換承辦人員，請派熟悉地政法規專業人員及親民善於溝通的工作同仁全程幫忙協助。五、漿砌卵石擋土牆面積計算錯誤。六、監視器未計算入補償明細。七、水利處為何2年了？都未將訴願人二口水井編號入檔。八、水井為何未納入補償明細。」等語，並經參加人以107年3月13日府工程二字第1073304452號函（計畫書0000-0000頁）復原告詳實說明在案。

⑺準此可知，原告於上開第1次至第3次公聽會中之陳述及106年10月6日訴願書之陳述，無非係就系爭工程路線及配置提出個人建議及詢問補償、房屋修繕等事宜，並未就因系爭工程施作後，可改善系爭工程範圍內現況道路寬度不一、部分路況情形不佳，造成行車通行安全之疑慮，亦可作為雲林縣土庫鎮、虎尾鎮間南北向交通路網，縮短兩地區行車時間，並串聯雲林縣東部中部鄉鎮之交通，活絡農工商業經濟發展，以及避免高鐵雲林車站通車後造成市區交

通擁塞情況，達到疏導過境市區車流等，實施系爭工程而有上開助益所具有之必要性（計劃書3頁參照）為爭議。且原告於參加人107年3月13日函復後，仍未就系爭工程之必要性再為異議。是依前開規定及說明，原告並未就系爭土地列入徵收計畫範圍內之必要性為異議，縱認原告上開主張係就系爭工程之必要性為異議，然其於被告詳實說明後，仍未有異議，並不符合土地徵收條例施行細則第11條之1規定所稱之爭議。原告主張：被告作成原處分未依土地徵收條例第10條第3項規定舉行聽證，違反正當法律程序，係有誤解，不足採取。

2、有無進行實質協議價購部分：

⑴按土地徵收條例第11條第1項、第4項及第5項規定：「（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、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。．．．（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。」準此可知，需用土地人踐行協議價購或以其他方式取得公共事業所需土地，為徵收合法之要件，須已確實踐行此一程序，仍無法取得公共事業所需土地，以徵收方式取得，方屬不得已之最後手段，而具必要性。究諸該條規定之精神，無非要求需用土地人，取得公共事業所需土地，應盡可能採取溫和手段，避免強制剝奪人民之財產，以達公共利益與私益之平衡。因此，需用土地人於徵收前，是否已踐行協議價購或以其他方式取得公共事業所需土

地之程序，應視需用土地人有無積極與土地所有權人進行溝通，作為認定是否已進行實質協議價購之判斷。具體言之，應審酌需用土地人提出價購方案之內容與理由是否具說服性（包括可能性與合理性）；所欲興辦之公共事業對社會公益之影響，及興辦公共事業所需土地以其他方式取得，經評估而不可得之理由等事項；並應觀察需用土地人是否已以各種可能管道提供相關資料，與土地所有權人進行溝通，爭取土地所有權人認同，俾達其價購之目的，經多方努力終未能達成價購目的，方可謂「盡可能採取溫和手段」。如僅召開協調會，告知價購條件，不為土地所有權人接受，或土地所有權人未參加協調會，而未達成價購協議，尚難謂已經實質「協議價購」程序。是徒具開會協議形式，而不合行為時土地徵收條例第11條規定之精神者，即不得謂已踐行協議價購或以其他方式取得公共事業所需土地之徵收要件。

⑵如前所述，參加人於申請徵收前，曾先後於105年7月15日、105年9月21日、105年10月26日、106年8月29日召開5場協議價購會議。其中參加人105年7月1日府工程二字第1053312657號開會通知單（本院1卷563-564頁），檢附協議價購會說明資料（同卷565-570頁）及協議價格清冊（包括原告所有系爭土地取得作業之協議價格、系爭土地上農林作物協議價格及地上建築改良物補償價格，同卷571-581頁參照），通知各含原告在內之土地所有權人及地上物所有權人（計畫書672-677頁之會議簽到表參照），出席於105年7月15日召開之協議價購會議。並經參加人以106年10月16日府工程二字第1063320956號函（同卷407頁），檢送依據上開5場協議價購會議所做成之會議紀錄（同

卷408-474頁）予系爭工程用地之全體土地所有權人，並於該函說明略以：「．．．二、台端如同意協議價購，請於106年11月3日前出具協議價購同意書予本府，並於本府另行通知簽訂契約書之期限內，與本府另行簽訂買賣契約書。三、台端如拒絕參與協議，並對本府嗣後依法辦理徵收案有意見，請於106年11月3日前，依據行政程序法第105條規定，以書面向本府提出事實及法律上之陳述意見，逾期視為放棄陳述之機會。」等語，經核上開協議價購程序，依法並無不合。

⑶原告主張：協議價購價額非不得以查定市價為基礎，於合理範圍內調整價購金額，參加人未向土地所有權人說明協議價購價格之評估理由，亦未切實評估調整可能，係未能就協議價購之核心事項證明協議過程之真摯性，率以依法查估為由維持原價格，難認協議價購已實質進行云云，惟查：

①本件協議價購市價業經地政機關提供一般正常交易價格，並由參加人委託客觀不動產估價師事務所（下稱客觀事務所），依不動產估價技術規則等規定進行估價。估價師乃參考內政部不動產交易實價查詢服務網所載，選取位於勘估標的近鄰地區近1年內替代性較高的交易實例作為市價推估之依據，後考量交通、自然、公共設○○區○○○○○路條件、宗地條件、周邊環境等個別因素之調整，進而決定各宗土地之價格。嗣經該事務所以105年4月19日客觀南字第10504019號函（本院1卷587頁），檢送土地協議市價鑑定成果表（計畫書582-590頁）予參加人，並於105年5月18日經簽奉核准（本院1卷583-585頁之簽陳單），作為本件進行協議價購程序之市

價。嗣因協議價購地主（繼承人）眾多、部分土地重測、土地變更編定等因素未完成協議價購程序，乃經客觀事務所調閱近期附近不動產交易價格，重新審視本件協議價購市價後，做成土地協議市價鑑定表（本院1卷589-598頁，同計畫書594-603頁），並於106年4月12日簽奉核可（計畫書591-593頁之簽陳單），作為後續於106年8月29日上、下午舉行之第4場及第5場協議價購會議之市價，進行協議價購程序。經核前後2次之土地協議市價鑑定結果，原告所有之系爭土地因價格均無異動，仍以每平方公尺3,200元、6,000元、26,500元作為協議市價，有前開土地協議市價鑑定表（計畫書596頁）可稽。是原告主張參加人未評估協議價額調整可能，率以依法查估為由維持原價格云云，自有誤解，不足採取。

②次觀上開協議價購會議紀錄內容（本院1卷408-474頁），係已就本件協議價購之價格來源，業已敘明：「2.協議價購之價格：⑴土地部分：．．．依據土地徵收條例第11條規定．．．調查協議價購市價，．．．係參考政府相關公開資訊或不動產仲介業之相關資訊及不動產估價師查估等相關資料後擬定協議價購市價。⑵土地改良物部分：．．．參照本府所訂查估補償標準計算。」等語。並就本件「辦理用地取得方式」載明系爭土地除以協議價購外，尚有其他辦理用地取得方式，如：以地易地、容積轉移、租用及先行使用等方式，亦個別說明協議價購外其他方式之方案內容、優缺點，及本件是否適用之理由，並綜合評估意見後結論敘明：本件僅有「協議價購」及「土地所有權人同意先行使用」等2種方式辦理用地取得為當（同卷409-410頁參照）。

③再依上開會議紀錄記載：「七、所有權人陳述意見及相關回應處理情形」（本院1卷413頁），參加人係針對各場協議價購會議土地所有權人提出之意見陳述，如：農作改良物補償價格太低（同卷414-415頁）、地上物補償價格太低（同卷420頁）、土地價格較低（同卷431頁）及協議價格和徵收價格有何不同，若有差異如何得知（同卷434-435、438頁）等問題，回復略以：「有關農作改良物及地上物之補償，本府（即本件參加人，下同）係依『雲林縣辦理公共工程建築改良物拆遷補償救濟自治條例』及『雲林縣辦理徵收土地農林作物補償費及魚類、畜禽遷移費查估基準』規定辦理，並於105年2月18、19、23日會同相關所有權人於現場會勘，確認地上物項目及數量，後依上述條例計算地上物補償費用。台端所陳土地改良物補償單價，本府皆係依規定辦理．．．。」（同卷414-415、419-426、429-431等頁參照）、「本件市價係委請估價師辦理估價，估價師係依據不動產估價技術規則之規定進行估價，估價時所選用的比較案例乃是依據內政部不動產交易實價查詢服務網所載，選取為於勘估標的近鄰地區近1年內且替代性較高的交易實例作為市價推估之依據，後考量交通、自然、公共設○○區○○○○鄰路條件、宗地條件、周邊環境等個別因素之調整，進而決定各宗土地之價格；經檢視本件估價過程均符合不動產估價技術規則相關規定，故本件估價結果與市場正常交易情形相符，應屬合理，本件市價亦無調整之要求。」（同卷414、417、425-426、428-429、431、433等頁參照）、「有關協議價購價格及徵收價格部分，．．．本府於購契約內載明『本件土地

辦理協議價購市價評定時，該同類同單價之土地辦理徵收，其徵收補償單價如高於本件土地買賣單價時，經乙方確認後應通知甲方辦理該差額之契約簽訂及差額買賣款之發放．．．。』故領取協議價購款後，如有上開規定情形，將通知簽約者，如未辦理協議價購者，可於接獲徵收通知函後，依據通知函之所載地點翻閱相關補償資料。」等語（同卷434、438等頁參照）。

④由上可知，參加人係已針對協議價購價格形成之理由，及相關協議價格是否已依規定辦理予以回復，並就其他價購方案內容之可能性、合理性，及以其他方式取得經評估而不可得之理由予以說明，亦與土地所有權人進行溝通，並於協議價購契約內訂定如徵收補償市價高於協議價購市價，將發放差額價款之約款，使土地所有權人協議價購所得金額將不低於徵收補償所得，係有助達到協議價購之目的。是系爭土地所有權人及參加人已就價購之金額提出主張與協議，並無原告所指參加人未說明協議價購價格評估之理由，及未證明協議價購之核心事項及過程之真摯性，而有未實質進行協議價購之情事。系爭土地所有權人以參加人提出之價格過低，非其所能接受，而未能與參加人就價購金額達成合致，屬協議不成，不能僅以土地所有權人不同意參加人提出之協議金額，即謂參加人並未踐行土地徵收條例第11條所定協議程序。是原告上開主張亦有誤解，不可採取。

⑷原告又主張：其於原處分公告後，就徵收補償數額異議，經參加人函覆復議結果，其補償數額均與協議價購金額相同，此無異於徵收補償，難認已經實質協議價購程序云云，惟查：

①參加人業以107年3月13日函（本院1卷227-229頁）就原告106年10月6日（該函說明一誤載為同年月5日）訴願書提出土地徵收價格過低之說明略以：「．．．台端之土地分別○○○鎮○○○段206-4、206-8、206-9地號等3筆土地，使用分區分別為特定農業區交通用地、特定農業區農牧用地、特定農業區甲種建築用地。估價師於估價過程中已經將宗地臨路情形納入考量，而台端提供實價登錄買賣實例16筆，經查其中13筆隸屬虎尾都市計畫區住宅區，因土地編定不同，未能採用該案例。案例福德段241～270地號等2案，土地近鄰虎尾都市計畫區住宅區旁，且位屬市中心，與本件土地區位條件差異過大，未能採用該案例。案例廉使南段991～1020地號，交易含未保存登記建物，並非素地價格，未能採用該案例．．．爰此，仍依據原協議價購價格辦理。」等語；再經參加人以107年12月13日府地權二字第1072721318號函（同卷231頁）說明略以：「一、依據本縣『地價及標準地價評議委員會107年第6次評議會』辦理。二、本件經提交本縣地價及標準地價評議委員會其決議為：『本件經出席委員討論全數同意：維○○○鎮○○○段206-4、206-8、206-9地號等3筆土地原市價查估價格分別為平方公尺3,200元、6,000元、26,500元，故本件照案通過。』。三、台端如不服前項復議結果，請於文到之次日起30日內繕具訴願書，向內政部訴願委員會（臺北市○○路○號）提起訴願。」準此可知，系爭工程用地土地徵收價格與協議價購價格相同之理由，業經參加人說明如上述，並經地評會決議通過維持土地原市價查估價格在案。是系爭工程用地土地徵收價格與協議價

購價格相同，應屬無疑。

②況按土地徵收條例之中央主管機關，依同條例第14條規定作成之核准徵收處分，與由直轄市或縣（市）主管機關作成之土地徵收補償處分，分屬不同之行政處分，對之不服，應依不同之程序以為救濟。本件撤銷訴訟之程序標的為被告核准徵收之行政處分，其違法性與本件土地徵收補償價額是否與協議價購價格相同無涉，應由原告另以參加人為被告，就參加人做成之土地徵收補償處分提起行政訴訟。原告尚不得以兩者價格相同，即作為本件原處分未經實質協議價購程序之理由抗辯，是原告該主張，即有誤解，不足採取。

3、原處分之作成符合正當法律程序，應屬合法：

⑴原告主張：其屢次於公聽會、協議價購會議中表達因徵收將使原有建地過於狹小無法建築，欲依非都市土地使用管制規則第40條規定，申請變更編定周遭農地為建地，作為提供系爭工程用地對價之提議，然被告及參加人明知有變更原告土地編定及以地易地等對人民權益侵害最少之其他方式取得土地之可能，卻捨棄不用，使協議價購程序流於形式，違反土地徵收條例第11條第1項規定之正當法律程序云云。

⑵惟查，原告上開主張雖經被告107年6月20日土地徵收審議小組第160次會議附帶決議：「有關列席民眾所述因徵收致剩餘建築用地狹小，申請毗鄰土地變更編定，以及徵收補償地價偏低等情，請雲林縣政府儘速協助並依法妥適處理。」等語（本院1卷263-265頁之該會議紀錄參照），惟此經被告函詢行政院農業委員會以108年4月19日農企字第1080212956號函（同卷541-542頁）復略以：「主旨：有

關貴部為雲林縣政府依非都市土地使用管制規則第40條規定涉及第1級環境敏感地區『優良農地』變更編定疑義，是否適用農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第6點規定疑義案・・・說明：・・・二、查『農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點』（以下簡稱變更要點）第6點第6款規定・・・其立法意旨係對於部分零星被自然地形或合法建築用地包圍、夾雜之農業用地，雖位於特定農業區，考量其零星或破碎不利耕作，倘經認定符合『非都市土地使用管制規則』（以下簡稱管制規則）第32條、第33條、第35條或35條之1規定，得申請辦理變更使用・・・。三、貴部來函所詢管制規則第40條規定之情形，既非屬前開變更要點第6點第6款規定所述・・・之適用情形，且基於特定農業區農業用地，因屬較優良農業生產區，政府亦投入大量基礎建設，係優先作為農業發展使用，自不宜擴大該點規定之適用。至貴部來函檢附案例所示，係因雲林縣政府辦○○○區○○道路改善工程』土地徵收後所剩建築用地畸零狹小，未達畸零地使用規則規定之最小建築單位面積，致無法建築使用，故既肇因土地徵收所導致無法利用之情形，查土地徵收條例亦有得申請一併徵收之規定，似宜從該條例之處理考量，較為妥適。」等語。

⑶準此可知，原告依非都市土地使用管制規則第40條規定，申請將徵收後過於狹小無法建築之原有建地毗鄰之農業用地，變更編定為建築用地，係不符合農業主管機關同意農業用地變更使用審查變更要點第6點第6款規定之情形。況依土地徵收條例第8條第1項第1款規定，徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者，土地

所有權人得於徵收公告之日起1年內向該管直轄市或縣（市）主管機關申請一併徵收。

⑷另觀參加人檢送之上述協議價購會議紀錄（本院1卷409頁）已明確說明，「以地易地」須於需用土地人有公有非公用之土地辦理標售方可適用，而本件參加人管理之土地，目前無可受理競標之公有非公用之土地，故本件不得以「以地易地」方式辦理用地取得在案。是原告主張本件有變更土地編定及以地易地等對人民權益侵害最少之其他方式取得土地之可能，被告及參加人卻捨棄不用，使協議價購程序流於形式，有違反行政程序法第7條第2款及土地徵收條例第11條第1項規定之正當法律程序云云，均有誤解，不足採取。

六、結論：原處分依法核無不合，訴願決定予以維持，亦無違誤。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，且兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，茲不一一論述，附此敘明。爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　5　　月　　6　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　王　德　麟

法　官　蔡　紹　良

法　官　詹　日　賢

以上正本證明與原本無異。

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

明上訴理由者，逕以裁定駁回。

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

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，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　　109　　年　　5　　月　　6　　日

書記官　詹　靜　宜