

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院環境保護署

貳、案由：行政院環境保護署推動「飲用水水源水質保護綱要計畫--高屏溪、淡水河、頭前溪、大甲溪及曾文溪部分」所定「補償基準」未考量種豬場與肉豬場之差異，嚴重損害人民權益，爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

行政院環境保護署（以下簡稱：環保署）為改善高屏溪自來水水源水質，報請行政院於民國（下同）八十七年十二月核定「飲用水水源水質保護綱要計畫--高屏溪、淡水河、頭前溪、大甲溪及曾文溪部分」（以下簡稱：綱要計畫，俗稱：離牧拆遷補償）並於八十九年八月二十九日公告「「飲用水水源水質保護綱要計畫—（高屏溪、淡水河、頭前溪、大甲溪及曾文溪部分）補償基準及注意事項」（以下簡稱：補償基準）後推動執行，經該署、行政院農業委員會（以下簡稱：農委會）、經濟部水利署、台灣省自來水股份有限公司、內政部營建署、屏東縣政府、高雄縣政府及高屏溪大樹攔河堰以上之各鄉鎮公所等機關之通力合作，已大幅削減高屏溪自來水水源之污染，行政院乃於九十二年十一月二十日宣布高屏地區自來水水源改善成功。惟因環保署所公告之「補償基準」未考量「種豬場」與「肉豬場」之差異，導致陳訴人（註：○○種畜場梁○○君陳情以肉豬補償種豬問題；鍾○○君陳情豬舍內部設施不完整未獲補償問題；曾○○君陳情

化糞池等養豬設施未獲補償問題)之損失，雖經陳訴人多次陳情，並經農委會、財團法人台灣動物科技研究所提出專業建議，屏東縣政府反應實際狀況，然環保署囿於預算不足，對上開單位之意見，置若罔聞，嚴重損及人民權益，迄本院展開調查作為，該署仍未提出解決對策，違失情節重大，茲分述如下：

一、行政補償應具備合理性，以填補因公益而特別犧牲者各項財產實質損害或權能受限之損失，方符憲法保障人民權利之意旨。然環保署推動離牧拆遷補償計畫時，囿於補償經費不足，乃以農委會之「自願離牧補償標準」為藍本，制定本案強制離牧之「補償基準」，致以不合理之「補償基準」連結自來水法相關條文強制五大流域養豬戶全面停養，俟高屏溪離牧成功後，該署仍未對昔日不合理之「補償基準」予以補救，其漠視人民權益之作為，顯然不符憲法保障人民權益意旨，違失之咎甚明：

(一)人民因公共利益所受之特別犧牲，國家應予以合理補償：

1、查司法院釋字第四四〇號、五一六號分別指出：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。」、「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第十五條規定，人民財產權應予保障

之意旨」。另環保署七十九年六月完成之「環境行政上賠償及補償之研究」報告第一一五頁結論之一為：「充實並建立確保土地徵收或使用（或資源利用）管制賠償或補償之合理化與現代化法制為保護環境之先決條件」。此外，行政院六十年五月十七日台（六〇）內字第四三八七號令核示：「國家為行政行為之損失補償，如無成文法與習慣法之依據，應根據公平合理之原則辦理。…」。爰此，無論係大法官會議之解釋，抑或環保署之委託研究，乃至於行政院之核示，均認行政補償應具備合理性，是以環保署推行「飲用水水源水質保護綱要計畫--高屏溪、淡水河、頭前溪、大甲溪及曾文溪部分」（以下簡稱：綱要計畫，俗稱：離牧拆遷補償）導致當事人財產之損失，該署所制定之「飲用水水源水質保護綱要計畫-高屏溪、淡水河、頭前溪、大甲溪及曾文溪部分水源保護區養豬戶（場）依法拆除補償基準」（以下簡稱：補償基準）應具備合理性，以代表國家對陳訴人（○○種畜場：梁○○、另一陳訴人鍾○○、曾○○…等）之實質損害給予合理、相當之補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失，方屬合憲，合先敘明。

- 2、復查所謂「準徵收」，係土地所有權人之土地雖受限制，惟仍擁有所有權稱之。環保署推動之「綱要計畫」規範水源區內永久不得飼養豬隻，即屬「準徵收」性質，此與德國之「類似徵收之侵害」及美國之「準徵收」概念相同。立法院於九十年六月二十七日召開「誰來救救五大流域養豬戶公聽會」時，前立法委員蘇○○即指出：「...五大流域是強制離牧，離牧是相當於徵收，就是土地徵收的概念...」。

又政治大學法律系教授陳敏所著「行政法總論」乙書第一一四三頁指出：「雖非因徵收而受之財產『實體損失』(Substanzverlust)，但為徵收直接後果之其他財產上不利益，亦即所謂之『後果損害』(Folgeschaden)，亦應予補償。」，第一一五一頁亦提及：「因財產權之內容規定而應為之補償，係基於憲法之財產權保障，用以彌平當事人之特別犧牲。因此，其補償額度應依所受負擔定之，通常應為全部補償。」，第一一五六頁更指明：「...類似徵收干涉之補償，在於彌平當事人之特別犧牲，法律如無特別規定，原則上應對當事人所受損害予以全部補償。...」。另台北高等行政法院院長葉百修所著「行政上損失補償之意義」(收錄於：當代公法新論乙書第三〇八頁)專文指出：「損失補償是填補財產上損失之補償」。此外，環保署七十九年六月完成之「環境行政上賠償及補償之研究」報告第九十九頁則指明：「...今後，為了環境保護之需要，勢必加強土地使用之管制。然而，土地使用管制涉及私有財產權之保障問題，不可等閒適之。...在制度建立之初，仍須考量周詳，先予確定，否則制度實施之後，必然糾紛不斷，窒礙難行。...」。爰此，本案「綱要計畫」具有「準徵收」性質，環保署於制定「補償基準」時，本應考量周詳，對不同飼養成本之養豬場(如：肉豬場、種豬場)，考量其因「綱要計畫」之執行致各項財產實質損害項目，對當事人所受損害予以逐項合理補償，以填補其財產上之損失，方符憲法保障人民權利之意旨，併此敘明。

(二)環保署推動之「綱要計畫」屬於強制離牧性質：

- 1、立法院於八十六年五月三十一日召開第三會期第二十七次會議，審查「口蹄疫危機處理特別預算案」，會中決議：「水源區之養豬事業...另依飲用水管理條例第五條及自來水法第十一條，對水源保護區內養豬戶，認定有貽害水質與水量之行為，應強制停養...」。
- 2、環保署依據立法院決議，於八十七年十二月公佈「綱要計畫」，並核定新台幣（下同）六十四·五億元之「水源保護區養豬拆除補償」經費，該署並於前開六十四·五億元之預算額度範圍內在八十九年八月二十九日公告「補償基準」。按推行「綱要計畫」及執行「補償基準」時之自來水法第十一條、第十二條分別規定：「自來水事業對其水源之保護，除依水利法之規定向水利主管機關申請辦理外，得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區，依本法或相關法律規定，禁止或限制左列貽害水質與水量之行為：...在環境保護主管機關指定公告之重要取水口以上集水區養豬；其他以營利為目的，飼養家禽、家畜。...」、「前條水質水量保護區域內，原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有貽害水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業補償之。前項補償金額，如雙方不能達成協議時，由主管機關核定之。」，同法台灣省施行細則第九條復規定：「本法第十一條所稱貽害水質與水量之行為如左：...七、飼養家畜、家禽...」。
- 3、另查高屏溪自來水水源水質水量保護區之劃定，係由內政部於七十六年三月二十

一日以台（七六）內營字第四八四一〇八號公告保護區範圍，並於同年十二月四日以七六府建六字第五五八一三號函，由前台灣省政府（以下簡稱：省府）公告自來水高屏溪水源水質水量保護區域管制事項及其執行機關。依自來水法第十一條、同法台灣省施行細則第九條及內政部七十六年三月二十一日之公告，高屏溪自來水水源水質水量保護區內為強制禁養豬隻。經環保署公告「綱要計畫」等於通知所有權人於一定期限拆除豬舍，屬於強制禁養豬隻。而欲改變高屏溪自來水水源水質水量保護區內農牧用地之養豬使用，依法須由自來水事業補償。惟由環保署九十年五月完成之「河川流域經營管理與成效評估計畫」之附件七第六頁所提：「...水質水量保護區內貽害水質水量者，補償經費應由自來水事業提供，惟當時水公司沒有預算，因此最後之補償經費由政府支應...」可知，當時係因自來水事業財源不足，始由政府機關編列預算，辦理「綱要計畫」。此觀經濟部九十三年七月十五日經授水字第〇九三二〇二二一八一〇號函所指：「...高屏溪自來水水源水質水量保護區內之養豬業多屬中小型規模並無能力購置水污染防治處理設備，爰依自來水法第十二條請所有權人或使用人拆除、改善或改變使用，當時保護區內養豬業所受之損失係由環保署配合推動五大流域之離牧政策惠予實質補償在案...」印證甚明。因此，該「綱要計畫」、「補償基準」實為該署替代自來水事業按自來水法第十二條規定，通知所有權人或使用人於一定期間內拆除豬舍，並予以補償。

- 4、又「綱要計畫」「六、主要策略(三)3」明載：「依飲用水管理條例及自來水法，對本計畫水源保護區(飲用水水源水質保護區或自來水水源水質水量保護區)內養豬戶，認定為有貽害水質與水量之行為，依法強制停養。」，亦證實「綱要計畫」係依據自來水法第十一條、第十二條、同法台灣省施行細則第九條辦理，自該計畫自公佈後，已構成自來水法強制禁養豬隻並予以補償之要件。
- 5、另環保署八十八年一月編印之「您關心的水源保護區養豬依法拆除補償面面觀」指出：「水源保護區養豬依法拆除補償則一律不得再養。...水源保護區養豬依法拆除補償是強制的。」；行政院九十年三月二十八日台九十環字第○一三二八九號函復指出：「飲用水水源水質保護綱要計畫--高屏溪、淡水河、頭前溪、大甲溪及曾文溪部分，水源保護區內之養豬戶(場)應一律依法拆除。」；該署九十年五月完成之「河川流域經營管理與成效評估計畫」之附件七第四頁亦指出：「...離牧計畫是屬自願性質，五年內原地不可飼養，水源區養豬戶場依法拆除補償計畫則是強制停養補償...」；該署九十年九月十三日(九○)環署水字第○○五八三七七號函強調：「...高屏溪自來水水源水質水量保護區內可否從事養豬業乙案，業於九十年九月三日由行政院邀集各部會協調，重申高屏溪自來水水源水質水量保護區內養豬戶(場)應一律依法拆除...」。
- 6、綜上，無論係立法院決議、自來水法之規定，抑或上開相關機關公文書之意思表示，在在證明「綱要計畫」具有「強制離牧」、「強制停養」之拘束力，並非環保

署所堅稱「綱要計畫」屬於「自願離牧」；且養豬戶無論是否依「補償基準」「自願提出申請補償」，鑒於自來水法第十一條、第十二條、同法台灣省施行細則第九條及「綱要計畫」對水源區禁養豬隻之強制力，斯時，仍在養豬隻之養豬戶為減少損失，當配合拆遷補償，斷無等待公權力依法拆除而放棄申請補償之理，足見「綱要計畫」確有「強制離牧」、「強制停養」之效力，並無疑義。

(三)環保署所定「補償基準」欠缺合理性：

- 1、由前述分析可知，「綱要計畫」具有「強制離牧」、「強制停養」之拘束力，該署於計畫執行前，理應詳為調查各類型養豬場（如：種豬場、肉豬場、有豬舍無豬隻之養豬場、有豬舍有豬隻之養豬場…等）之數量，依據養豬專業學理，調查不同性質養豬場應補償項目（如：豬舍、豬隻運動場、種豬配種場、污水處理場、飼料工廠、豬隻展示拍賣場、養豬場辦公廳、化糞池…等）之成本差異，據以制定合理「補償基準」後，依據「補償基準」再行編列足額預算，就不同性質養豬戶各項財產之實質損害，予以逐項合理補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失，方符憲法保障人民權利之意旨。惟環保署係先決定五大流域強制離牧之補償金額上限為行政院核定之六十四.五億元後，再與養豬業協商「補償基準」。由於五大流域養豬戶甚多，有限之六十四.五億元難以達成「合理補償」，故未比照國內首次且唯一辦理「強制離牧」之「翡翠水庫強制離牧補償標準」，據以制定適合斯時推行「強制離牧」之合理「補償項目」、「補償單價」，而改以農委會八十

七年十月二十六日（八七）農牧字第八七一五二四〇二號公告，屬於「自願性離牧」補償標準之「養豬戶離牧補償標準」為主要藍本，並加入些許「翡翠水庫強制離牧補償標準」之部分補償項目後，於八十九年八月二十九日以環署水字第〇〇四九六三七號公告「補償基準」。

- 2、由於該署研擬本案強制離牧之補償項目、補償認定方式時，與「翡翠水庫強制離牧補償標準」差異甚大，甚至較「口蹄疫豬隻撲殺補償標準」為差（註：該標準對於登錄或具有血統證書之種豬與肉豬有不同之補償標準，環保署所定補償標準全未考量。），致「補償基準」漏列諸多應行考慮之補償因素（諸如：種豬血統證書、豬舍材質、豬舍折舊年限、倉庫、化糞池、豬隻運動場、飼料工廠、蓄水池、排水溝、配種場...等），嗣實際執行時，引起部分養豬業者強力抗爭。環保署為平息抗爭，即於九十年五月三十日召開「飲用水水源水質保護綱要計畫（高屏溪、淡水河、頭前溪、大甲溪及曾文溪部分）水源保護區養豬戶（場）依法拆除補償推動小組第四次會議」決議：「本案涉及本計畫補償基準中豬隻補貼費用之修正討論，因需陳報行政院研商，建議俟本計畫執行一段落時，再彙整一併提出研商。...」。該署張〇〇署長（時任副署長）於九十年六月二十七日出席立法院召開之「誰來救救五大流域養豬戶公聽會」時，亦曾發言表示：「...署長（指前署長郝〇〇）也承諾如果說一次六四點五億整個計畫結算掉，看剩下多少經費，環保署也願意再與各部會來協商，與各位的補償再來設法...」、「...六十幾億是現在的預

算，政府整個財政困難，如果執行有剩餘，可以再討論…」。

同日出席之立法院院長辦公室黃○○參事亦指出：「今天代替院長來參加，院長非常關心這件事，因為院長正在主持會議，作出幾點建議，五大流域的離牧標準真的有點不合理，環保署應該做出合理標準，補償計畫要再修正…」。

同年七月該署提出「水源保護區養豬戶（場）依法拆除補償工作說帖」指出：「…總經費六十四.五億元有餘裕時，本署同意陳報行政院研議用於其他項目之補償…」，同年八月八日，該署以（九〇）環署水字第〇〇四六一二九號函指出：「…『本案涉及本計畫補償基準中豬隻補貼費用之修正討論，因需陳報行政院研商，建議俟本計畫執行一段落時，再彙整一併提出研商。故本案暫依原補償基準辦理。』」，同年八月三十日該署再以（九〇）環署水字第〇〇五三五一〇號函提及：「…水源保護區養豬戶（場）依法拆除補償工作涉及自來水法及其相關規定事宜，本署擬於近期邀集相關部會再次研商…要求提高豬隻補貼費用乙節，建議農委會提出建議之計算基準…」。

此外，屏東縣政府九十三年七月三十日接受本院約詢時，所提書面資料更指明：「…本次離牧之性質及離牧後種種限制，對其畜舍補償依據行政院農業委員會八十七年公告為產業結構調整自願性『養豬戶（場）離牧補償標準』，在設計上確實有欠考量…」。

- 3、綜合上述分析，環保署囿於補償經費不足，乃參考農委會「自願離牧補償標準」制定本案之「補償基準」，致以不合理之「補償基準」連結自來水法相關條文及「綱要計畫」強制五大流域養豬戶全面停養，致部分養豬戶群起抗爭後，再以「…俟

本計畫執行一段落時，再彙整一併提出研商...」、「...計畫結算掉，看剩下多少經費，環保署也願意再與各部會來協商...」、「...政府整個財政困難，如果執行有剩餘，可以再討論...」、「...總經費六十四.五億元有餘裕時，本署同意陳報行政院研議用於其他項目之補償...」、「...要求提高豬隻補貼費用乙節，建議農委會提出建議之計算基準」...等語，以安撫養豬戶情緒。然俟高屏溪離牧成功，高高屏地區自來水水質獲得改善，民眾普遍肯定行政院施政績效後，該署既未對犧牲自我產業之養豬戶表達謝意，亦未對昔日不合理之「補償基準」予以補救（包含：本院九十三年七月二十七日假高雄縣美濃鎮公所辦理坐談，曾○○農友會中所提與養豬有關之倉庫、化糞池、豬隻運動場、蓄水池、排水溝、配種場...等未獲補償等情），其漠視人民權益之作為，不符憲法保障人民權益意旨，違失之咎甚明。

二、環保署先與部分養豬團體、養豬業者協商制定「補償基準」後，因補償經費不足，再以未經協商之「問答集」限縮補償對象，以樽節補償經費，致陳訴人（包含：鍾○○、○○種畜場-梁○○等人）原本按「補償基準」可獲補償之種豬運動舍（或一般豬舍），因豬舍「內部設施」不足，而未獲得補償，造成陳訴人實質損失，凡此顯然不符憲法正當程序保障之要求，環保署迄今仍未採取補救措施，顯有違失：

1、本案另一陳訴人鍾○○君認為環保署制定之「問答集」逾越「補償基準」規定，前於九十年九月二十日向高雄縣政府陳情，高雄縣政府於九十年十月四日以九○府環三字第一六二三五九號函復略以：「...經本府執行小組於九十年九月二十一日

會同公所前往勘查，畜舍內部設施已拆除及變更改用途，依補償基準規定不予認定...」。嗣陳訴人於九十年十一月八日、二十五日向本院陳訴，經本院轉請環保署處理，然鍾○○陳情事由為「『問答集』逾越『補償基準』」，而環保署並未就「問答集」逾越「補償基準」部分予以檢討改進，其案情與○○種畜場豬舍補償案情類似，乃併入本案調查。

- 2、經查，環保署為推動「綱要計畫」，經與部分養豬團體、養豬業者協商後，於八十九年八月二十九日公告「補償基準」，其適用對象為：「(一)行政院農業委員會八十七年十一月『台灣地區養豬頭數調查報告』調查有案，且目前仍有畜舍存在者…(二)非屬前述(一)頭數調查報告，但於行政院農業委會八十五年十一月『台灣地區養豬頭數調查報告』調查有案，且目前仍有畜舍存在者，畜舍以現存畜舍為準…」。按一般社會通念，上開文字顯為：「凡八十五年、八十七年台灣地區養豬頭數調查報告有案，目前有畜舍存在，即可獲得補償」之意思表示，然環保署因補償經費不足，於未再次召開公聽會與養豬團體、養豬業者協商情形下，單獨製作「補償基準」之「問答集」，於該「問答集」中之問十七、三十七分別規定：「牧場用途全部變更者，不予補償(救濟)；牧場用途部分變更者，變更部分不予補償(救濟)。牧場畜舍全部拆除改建變更為其他用途者，不予補償(救濟)；牧場畜舍部分拆除改建變更為其他用途者，改建變更部分不予補償(救濟)。」、「已拆除內部設施之豬舍不列入補償項目」。期望藉此「補充規定」以限縮補償對象，

並樽節補償經費，致陳訴人（包含：鍾○○、○○種畜場-梁○○等人）原本按「補償基準」可獲補償之種豬運動舍（或一般豬舍），因該運動舍（或一般豬舍）無「內部設施」，而未獲得補償。

- 3、綜上，該署於養豬業參與「補償基準」協商後，俟養豬戶主觀上認為「有豬舍即可補償」後，卻單獨製作「補償基準」之「問答集」，事先未與有學識經驗之畜牧專家及養豬人士等參與協商，亦未給予養豬戶辦理聽證、與聞之機會，即以此「補充解釋」方式，嚴格解釋「豬舍」之定義，排除內部設施不完整豬舍之補償資格，造成陳訴人實質損失，且造成同屬養豬戶投資興建之豬舍，其「有豬舍且內部設施完整者」有補償，而「有豬舍，但內部設施不完整者」無補償之不合理現象，違背「補償基準」彌補養豬戶為公益特別犧牲之精神，凡此顯然不符憲法正當程序保障之要求，環保署迄今仍未採取補救措施，顯有違失。

三、陳訴人之十一棟種豬運動舍屬於飼養種豬所必須，且於八十五年時即已興建，其主體結構並非搶建，至於種豬運動舍之內部設施是否完整，至多僅能按「比例原則」審酌補償金額高低，並無以推翻該種豬運動舍自八十五年即已存在之事實，然環保署以種種藉口，迄未就「補償基準」之「問答集」中屬於不符行政法「比例原則」之處予以補救，致損害人民權益，違失之咎甚明：

- (一)由高雄縣政府九十三年八月十六日府農畜字第○九三○一六五八九一號函可知，該府依據「綱要計畫」、「補償基準」辦理離牧拆遷補償，其中屬於「有豬舍，有養

豬」者為六四八戶，屬於「有豬舍，無豬隻」者為二、〇〇八戶，足見養豬戶只要有「豬舍」，不論是否有飼養豬隻抑或豬隻能否於水泥地站立，皆可辦理補償，合先敘明。

(二)本案陳訴人飼養種豬，設有種豬運動舍(場)，惟因環保署所定「補償基準」漏列該項設施，致陳訴人未能獲得合理補償，雖經陳訴人提出異議，然環保署囿於補償經費不足，乃參考屏東縣高樹鄉公所意見認為：種豬運動舍係屬託詞、種豬運動舍非為必要設施、種豬運動舍內部設施不完整，種豬運動舍係為搶建，種豬運動舍未曾飼養豬隻，種豬無法於非水泥地面之種豬運動舍站立...等理由，未能丈量補償，惟經本院調查發現：

- 1、據農委會九十三年七月六日農牧字第〇九三〇〇四〇六三三號函指出：「...該場另設『豬隻運動場』應屬合理規劃...」，財團法人台灣動物科技研究所(該所前身為：台灣養豬科學研究所)九十三年八月十三日動科動字第一七二〇一〇〇七號函亦指出：「...為使種豬將來使用壽命增長，需於運動場(舍、欄)中飼養，增加活動空間，強健肢蹄結構。...」，足見種豬場設立種豬運動舍為合理規劃。
- 2、環保署引用屏東縣高樹鄉公所之意見，認為陳情人所稱「種豬運動舍」係屬託詞。經查，該場之運動舍於八十五年曾遭台灣屏東地方法院查封，該院八十五年九月十一日屏院鑫民執四六八九字第一六六〇四號函說明四指出：「不動產標示：...鐵架蓋鐵皮豬舍全部...」，又該場於八十五年九月二十三日領有屏東縣里港地政事務

所建物測量成果圖，該圖明確登載該十一棟種豬運動舍為「豬舍」，且由台灣屏東地方法院九十三年七月二十八日屏院高文字第○九三○○○一○四九號函可知：八十五年度民執辛字第四六八九號強制執行案件所製作之「台灣屏東地方法院執行筆錄」記載：「...債權人代理人引導至現場，查封之土地上蓋有飼料工廠、辦公室、鐵蓋倉庫、豬舍等...」（註：屏東縣里港地政事務所依據台灣屏東地方法院八十八年四月十七日屏院上民執辛字第四六八九號函辦理塗銷查封登記完竣。），又債務人指封之「查封物品清單」亦包含：「鐵皮豬舍」，顯見陳訴人投資興建之十一棟鐵皮種豬運動舍自始即屬豬舍用途，屏東縣高樹鄉公所及環保署八十九年之認定並不足以推翻「鐵皮豬舍」自八十五年即已存在之事實，毋庸置疑。

- 3、環保署又認為種豬無法於「礫石地」行走，認定陳訴人之十一棟豬舍，非為功能完整之畜舍，而未列入補償。惟由陳訴人九十三年九月二十九日提供本院之相片顯示，種豬確能站立於非水泥地面豬舍中，又本院自中國電視公司九十三年七月三十一日播出之「世界非常奇妙」節目中，拍攝到種豬可站立於非水泥地面之畫面，另據財團法人台灣動物科技研究所九十三年八月十三日動科動字第一七二○一○○七號函指出：「...運動場地面主要為水泥地面，以便於清洗消毒；亦可採用沙泥等柔軟地面；至於砂石地面則因易使肢蹄受傷，較少採用...」，而本院於九十三年七月二十九日至現地履勘時，發現該種豬運動場之鋪面難謂為土壤力學篩分析試驗所稱之「礫石」、「沙石」所組成，又「豬隻」早於「水泥地」出現於地球，

斷無人類未發明「水泥」前，「豬隻」無法站立、行走之理。此客觀之事證足以證明種豬可於非水泥地面站立、行走，況種豬是否能於水泥地站立、行走，均非「綱要計畫」、「補償基準」、「問答集」所定之補償要件，該署以此作為理由之一，多次拒絕陳訴人補償之請求，至為不當。

(三)綜上，本案「補償基準」之原始精神在於「有豬舍，即可補償」，陳訴人之十一棟種豬運動舍經農委會、財團法人台灣動物科技研究所專業判斷屬於飼養種豬之合理規劃，又由台灣屏東地方法院相關公文書可證明該十一棟種豬運動舍於八十五年時即屬於「豬舍」之用途，相關客觀事證亦足以證明種豬可於非水泥地面站立，且該種豬運動舍係於八十五年時建造，豬舍主體結構並非搶建，至於種豬運動舍之內部設施是否完整，至多僅能按「比例原則」決定豬舍補償金額高低，而非以「豬舍無內部設施」、「補償基準公告後再增設『圍欄』」...等理由，全盤否定該豬舍自八十五年即已存在之事實，而斷然拒絕補償。然環保署為節省補償經費，一再漠視行政法「比例原則」，刻意以種種非屬合理之理由，未就「補償基準」「問答集」之「問三十七」不符行政法「比例原則」之處予以補救，非僅漠視甚且侵害人民權益，違失之咎甚明。

四、陳訴人興建之「飼料工廠」為飼養種豬與防治疫病所必須，該「飼料工廠」與「飼養種豬」，二者為依附關係，其因強制離牧所造成之財產損失，其損失金額或有精算、協商空間，然其為高屏溪自來水水源保護所為之特別犧牲，環保署卻置若罔聞，不思

檢討不合理之「補償基準」、「問答集」，竟迂迴採取「不拆除、不補償」之不合理策略，以圖節省補償經費，致陳訴人投資興建之大型飼料工廠未獲補償，嚴重損害人民權益，有違憲法保障人民財產權之意旨，至為不當：

- (一)查陳訴人飼養種豬所興建之「飼料工廠」，因環保署所制定之「補償基準」僅補償「飼料室」，未將「飼料工廠」納入補償範圍，該署基於補償經費不足，乃以「飼料工廠」非為養豬必要設為由，採取「不拆除、不補償」策略，以減少補償支出。農委會曾就此不合理之補償於九十年十一月二日以（九〇）農牧字第九〇〇〇四〇四四一號函知環保署略以：「...該場所陳其耗資四、〇〇〇萬元興建之飼料廠僅比照分娩舍每平方公尺一、八〇〇元補償，且樓層面積未予以丈量...建請貴署惠予邀請公正之專業人士組成鑑價小組，就其牧場現狀予以評估，並以鑑價小組實際鑑價金額予以補償。」，惟該署並未採納農委會建議。
- (二)又查該署採取之「不拆除、不補償」策略，應係離牧後，「飼料工廠」仍有經濟價值方可使用，然該飼料廠於高屏河流域離牧後，客觀事實上，已無經營使用價值，形同廢鐵，導致陳訴人財產實質損害；又該飼料廠無論有無對外營業，基於「補償基準」之補償對象包含水源區劃定前、後之養豬戶（亦即：包含合法與非法之養豬戶）之補償精神，該飼料廠既經業者投資，若未予以合理補償，顯不符公平正義原則及一般之社會通念。
- (三)另據農委會九十三年五月六日農牧字第〇九三〇〇四〇四二七號函查復指出：「無

特定病原豬（Specific Pathogen Free，以下簡稱：SPF 豬）的生產技術係源自於美國，農委會自七十四年開始補助執行『最少病原污染豬場之建立』五年計畫，因 SPF 豬場所需的飼養環境較一般肉豬場要求為高，因此○○種豬場自行設置飼料場，供應 SPF 豬場豬隻飼料應屬合理規劃…。此外，財團法人台灣動物科技研究所於八十年十二月至八十二年三月間曾為該場建立無特定病源（SPF）豬群剖腹生產四十七胎共四四二頭仔豬（詳見該所九十一年六月二十日動科動字第五六○○一〇八三號函）。如是可知，該場之飼料廠係為配合農委會推動「無特定病源（SPF）種豬場」所興建，其目的在於避免飼料或飼料車攜帶疫病進場，實有其功能，自屬陳訴人飼養種豬所必要之設施。

（四）綜上，該「飼料工廠」之用途為供應飼養豬隻之飼料與防治疫病，為陳訴人飼養種豬所必須，「飼料工廠」與「飼養種豬」，二者為依附關係，其因強制離牧所造成之財產損失，其損失金額或有精算、協商空間，然其為高屏溪自來水水源保護所為之特別犧牲，環保署卻置若罔聞，不思檢討不合理之「補償基準」、「問答集」，竟以巧妙行政手段迂迴採取「不拆除、不補償」之不合理策略，以圖節省補償經費，致陳訴人高額投資興建之大型飼料工廠未獲補償，嚴重損害人民權益，有違憲法保障人民財產權之原則，至為不當。

五、種豬之飼養成本、設施與專業技術均較肉豬為高，環保署雖建議農委會提出「種豬場畜舍設施（備）及種豬遷移補償費用之建議標準」，惟俟農委會提出該標準後，該署

又以非屬正當之理由全然否定該標準，致環保署對陳訴人之補償不僅不符「損失與補償相當」之社會通念與社會正義，且失信於民，該署迄未採取補救措施，實有未當：

(一)查行政程序法第四條、第八條分別規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」、「行政行為，應以誠實信用之方法為之...」，又據中央警察大學法律系副教授林素鳳所著「日本損失補償之研究」（收錄於：當代公法新論乙書第三四四頁）專文指出：「相當補償說：主張此說之學者，有主張所謂『正當的補償』，即是決定補償額時，應考量法律規定之目的及侵害行為之態樣，根據被害利益之性質及程度，依當時的社會通念，由社會正義的觀點，公正地判斷是否公正妥當。」

(二)另查種豬之飼養成本、設施與專業技術均較肉豬為高，其情形如下：

1、據農委會於九十年十一月十二日以（九〇）農牧字第九〇〇一六一四二五號函指出：「...〇〇種畜場係為種豬場，與一般豬場確有不同...」，該會九十三年五月三日農牧字第〇九三〇〇四〇四〇六號函亦提及：「目前台灣地區種豬場選留種豬標準，三〇公斤、六〇公斤及一〇〇公斤，其選留比例分別為四或三選一、二選一及一選一，並依畜牧法規定辦理血統登錄，始可認定。至未能獲選留為種用者，種豬業者係以肉豬之形式出售。另成熟之種公豬、種母豬其售價約為一般上市肉豬之三至五倍及二至三倍，因此種豬場之營運成本自較一般肉豬場為高。」、「純種豬場之種豬在畜舍內需有較大之運動空間供種公、母豬運動，故其每頭使用豬舍面積較肉豬為高。種豬場以飼養培育銷售純種豬為主，因優良種豬選育不易，

投資報酬較一般肉豬場慢，豬隻遷移運輸所受緊迫，造成生長延遲等問題，確較一般肉豬場嚴重。再者，體重較大(約五十公斤以上)純種豬搬遷時，車輛需用格欄分隔豬隻，以防止打架受傷，運輸次數與運費均會增加，因此種豬場飼養成熟種公豬豬舍或設有個檢檢定豬舍者，其設備標準則較一般肉豬場為高。」「成熟之種公豬、種母豬其售價約為一般上市肉豬之三至五倍及二至三倍。至未達成熟階段獲選留具血統證明之小種豬其價格亦應較同體重之肉豬為高。另二品種種豬屬二個品種之雜交品系，一般作為養豬場生產三品種肉豬之公母畜，依規定無須辦理血統登錄，二品種豬若獲選留供種用者其價值亦較同體重之肉豬為高」。

2、另財團法人台灣動物科技研究所於九十三年六月二十九日以動科動字第一七二〇一〇〇五號函指明：「...本所於民國九十年十一月六日邀集相關學者專家來所研討，認為種豬場之畜舍設施確與肉豬場有甚多差異，種豬之身價亦較肉豬場為高因搬遷所受之損害亦較嚴重」，該所九十三年八月十三日動科動字第一七二〇一〇〇七號函再言明種豬場與肉豬場之甚大差異如下：

- (1)種豬場畜舍面積需求較大。種豬場因需檢定豬隻性能，發掘遺傳潛力優良豬隻作種，需有檢定欄舍，整場面積約較相同規模肉豬場大約一倍以上。
- (2)種豬場飼養管理技術層次較高。種豬場以生產、銷售純種豬隻為主，純種豬隻之繁殖效率較雜種豬差約百分之十，管理不易。需注意個體配種血統組合與純化，以電腦化管理其系譜。為檢定豬隻生長性能，需定期秤量個體體重，飼料

消耗量，以及用超音波儀器探測活豬之肥肉厚度。性能合格豬隻尚需評鑑豬隻個體體型，檢查生殖器官、乳頭、及遺傳缺陷等。對於已選留之合格種豬，需有調整體型，強化肢蹄等之技術。

(3)種豬場設備較多、較高級。種豬場之豬隻因價值甚高，但又較嬌弱，畜舍設備中之保溫、防寒、防暑設施等級較高，以及如前項性能檢定及資料分析所需各項設備，多為肉豬場所未採用者。

3、由此可知，飼養種豬與肉豬其成本與專業均有差異，須經專業評估，方足資識別其差異程度，再依據其差異程度，衡量被害利益，據為合理補償，方符行政法學「比例原則」。

(三)再查本案環保署所定「補償基準」，自始並未考量種豬與肉豬之補償差異性，陳訴人多次向屏東縣政府、環保署、農委會請求救濟，該署於九十年八月三十日以(九〇)環署水字第〇〇五三五一〇號函陳訴人略以：「…要求提高豬隻補貼費用乙節，建議農委會提出建議之計算基準」，屏東縣政府則於九十年十一月二日以(九十)屏府環水字第一七四一七八號函就該場之特殊性建請環保署予以專案處理。陳訴人即於九十年十一月五日以金來字第四十五號函建議農委會提出「建議計算基準」，該會據此於九十年十一月八日以(九〇)農牧字第九〇〇〇四〇四五〇號函檢送「建議計算基準」函環保署略以：「…有關水源水質保護區依法拆除種豬場畜舍及種豬遷移補償標準問題，經農委會於九十年十月二十五日函請財團法人台灣動物科技研

究所邀請專家學者研擬種豬場畜舍設施（備）及種豬遷移補償費用之建議標準，該所業於本（九十）年十一月六日召開『研擬種豬場畜舍設施（備）及種豬遷移補償費用標準，以供執行水源水質保護區養豬戶（場）拆除補償參考會議』，並獲致結論。所提建議標準請貴署參考並依權責卓處。」。揆之上開財團法人台灣動物科技研究所邀請專家學者研擬之「種豬場畜舍設施（備）及種豬遷移補償費用之建議標準」（以下簡稱：建議計算基準）重點如下（註：其餘細節內容詳見該函）：

- 1、參加種豬場評鑑之種豬場，以飼養培育銷售純種豬為主，因優良種豬選育不易，投資報酬較一般豬場慢，豬隻遷移運輸所受緊迫，造成生長延遲問題，確較一般肉豬場嚴重。再者，體重較大（約五十公斤以上）純種豬搬遷時，車輛須用隔欄分隔豬隻，以防止打架受傷，運輸次數與運費均會增加，實應對優良種豬酌予提高其搬遷補償費。
- 2、有關合乎前項水準之育種豬場豬隻搬遷費之調整，應依種豬血統登錄與否，以及影響運輸狀況之體重、性別分類，以平均售價或飼養成本與肉豬場之差異，研擬調整權數。…建請將三方案提送農委會轉送環保署參考。
- 3、有關種豬畜舍設施（備）補償標準研訂，認為有水準之種豬場，為改良豬種品質需要，除具有一般一貫作業肉豬場設備之外，確尚須有性能檢定欄舍（公豬個別檢定、母豬小群檢定），並於檢定結束後，選留合格之豬隻（待售或自留，約六個月齡）移至育成豬舍飼養約二個月，使骨架建全成熟，再經繁殖官能（精液、生

殖器官) 檢查合格，才能銷售或自留上線使用。此等豬欄設備較肉豬欄為高，認應調整其補償標準... 育成豬舍 (或稱放牧舍、運動舍) 若有屋頂、樑柱、固定隔欄、以及每欄有飲水與採食設備，可視同肉豬舍補償。

(四) 然該署於農委會九十年十一月八日發函檢送「建議計算基準」之同時，尚未將該會所送「建議計算基準」合理處理，即於同日 (九十年十一月八日) 以 (九〇) 環署水字第〇〇七一一六〇號函農委會略以：「貴會建請本署對屏東縣〇〇種畜場辦理專案查估補償，惟行政院目前核定水源保護區養豬戶 (場) 依法拆除補償及各相關計畫，並未包括種豬場專案查估補償，實無法辦理...」，農委會再於九十年十一月十二日以 (九〇) 農牧字第九〇〇一六一四二五號函環保署強調：「有關屏東縣〇〇種畜場依法拆遷補償案，請再考慮辦理專案查估... 由於〇〇種畜場係為種豬場，與一般豬場確有不同，其各項設施之拆遷補償認定，建請予以專案查估。...」，然環保署仍以「建議計算基準」未述明採用何種補償方案及「水源保護區養豬戶 (場) 依法拆除補償推動小組第十次會議」之決議為由，未能採納農委會所提之「建議計算基準」，該署嗣後雖按豬隻重量 (一二〇公斤、三〇公斤至一二〇公斤、未滿三〇公斤) 調整補償金額，惟其調整幅度不足以反應種豬與肉豬之差異。據該署坦承：若依「建議計算基準」所列之中央畜產會建議，須再核發五二三萬元，依屏東科技大學夏良宙教授之建議，須再核發九三三萬元。

(五) 惟查倘如環保署所言，「建議計算基準」未述明採用何種補償方案，則該署三年來

實有充裕時間再度召開會議研商，決定採用何種合理方法，然該署迄今未有任何補救作為。又倘如該署所稱係囿於「建議計算基準」經九十年十二月十八日召開之「水源保護區養豬戶（場）依法拆除補償推動小組第十次會議」決議致未能採納「建議計算基準」，則經本院調查發現：

- 1、環保署係於九十年十一月八日以（九〇）環署水字第〇〇七一一六〇號函農委會略以：「貴會建請本署對屏東縣〇〇種畜場辦理專案查估補償，惟行政院目前核定水源保護區養豬戶（場）依法拆除補償及各相關計畫，並未包括種豬場專案查估補償，實無法辦理...」，然「水源保護區養豬戶（場）依法拆除補償推動小組第十次會議」係於九十年十二月十八日召開，顯然該署係先否決農委會所提「建議計算基準」，再以該次會議為其失信於民背書，其行政行為顯然違反行政程序法第八條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之...」之規定。
- 2、經調閱該次會議相關紀錄，均無提及討論該「建議計算基準」及採納農政單位有利陳訴人合理意見之記載，且該次會議之主席為環保署張〇〇署長（時任副署長），出席人員中，農政單位出席人數為三人，環保署出席人員為七人，地方環保局出席五人，會中涉及農業專業事項，環保署本應尊重農政單位專業意見，然因環保、農政單位出席人數懸殊，且由環保署主導會議，該次會議已淪為農委會為環保署背書之會議，不言可喻。其情形如下：
 - (1)環保署於九十年十二月十八日召開「飲用水水源水質保護綱要計畫--高屏溪、

淡水河、頭前溪、大甲溪及曾文溪部分水源保護區養豬戶（場）依法拆除補償推動小組第十次會議」，由該署張署長○○（現任該署副署長）擔任主席，會中朱委員○○、農委會及台灣動物科技研究所之共同意見為：

- <1>性能檢定欄舍（公豬個別檢定、母豬小群檢定）為種豬場飼養所需之設施，建議補償金比照母豬舍（每平方公尺一千五百元）。
 - <2>運動舍（育成豬舍）為種豬場飼養所需之設施，若非屬搶建而有屋頂、樑柱、固定隔欄，且備有飲水及採食等飼養設備者，建議可比照肉豬舍（每平方公尺一千二百元）。
 - <3>種豬補貼（後備種公豬、母豬）建議依農委會九十年十一月八日（九〇）農牧字第九〇〇〇四〇四五〇號函意見，參考中央畜產會意見辦理。
- (2)另徐委員○○（屏東縣環保局局長）所提意見為：
- <1>有關本案種畜場之畜舍（含個檢舍、群檢舍、運動舍）及豬隻補貼，應參酌行政院農業委員會及台灣動物科技研究所專家所提供補償意見辦理。
 - <2>因該場係為台灣地區名列前茅之優良種畜場，其規模及設施與其他畜場差異甚遠，如採以現行補償基準予以核算補償金，勢造成業者莫大損失與不平。謹請上級確實考量。
- (3)惟上開發言意見，對陳訴人有利部分，環保署均未採納。據該署引用該次會議紀錄於九十年十二月二十四日以（九〇）環署水字第〇〇八〇四五九號函復陳

訴人指出：

<1>依現場相片所示，因本案個檢舍與群檢舍之設施與肉豬舍相似，且其他養豬場有類似設施者，已均以肉豬舍認定補償，故本案個檢舍與群檢舍維持以肉豬舍認定。(註：據農委會九十三年七月六日農牧字第○九三○○四○六三三號函指出：「...基本上個檢舍之投資費用，比一般肉豬舍為高...」。)

<2>依現場相片所示，因本案運動舍無完整內部設施，地面仍為礫石未鋪面，未符畜舍條件，且其他養豬場有類似設施者皆已通案駁回，復依高樹鄉公所九十年十一月二十日九○屏高鄉農字第一二三七九號函認定為搶修，未丈量，故不予認定為畜舍。

<3>請屏東縣政府洽高樹鄉公所，就該場八十七年十一月在養頭數之數據，確認其一二○公斤以上「繁殖用公諸」與「繁殖用母豬」之頭數，再據以辦理。

3、另據財團法人台灣動物科技研究所於九十三年六月二十九日以動科動字第一七二○一○○五號函查復結果指出：「經查本所人員出席環保署於九十年十二月十八日召開之『水源保護區養豬戶(場)依法拆除補償推動小組第十次會議』時，確曾建請該署對○○種豬場作專案查估」、「本所於民國九十年十一月六日邀集相關學者專家來所研討，認為種豬場之畜舍設施確與肉豬場有甚多差異，種豬之身價亦較肉豬場為高因搬遷所受之損害亦較嚴重」、「基於前項研討結果，且鑑於高屏溪離牧遷移補償辦法均係以一般肉豬場為目標訂定，故本所人員於受邀出席環保署九

十年十二月十八日所召開之會議時，建請作專案評估，可能因其他與會者均為環保相關人員，而未獲採納」。

4、財團法人台灣動物科技研究所九十三年八月十三日動科動字第一七二〇一〇〇七號函另指出種豬場與肉豬場之差異如下：

(1)種豬場畜舍面積需求較大。種豬場因需檢定豬隻性能，發掘遺傳潛力優良豬隻作種，需有檢定欄舍，整場面積約較相同規模肉豬場大約一倍以上。

(2)種豬場飼養管理技術層次較高。種豬場以生產、銷售純種豬隻為主，純種豬隻之繁殖效率較雜種豬差約百分之十，管理不易。需注意個體配種血統組合與純化，以電腦化管理其系譜。為檢定豬隻生長性能，需定期秤量個體體重，飼料消耗量，以及用超音波儀器探測活豬之肥肉厚度。性能合格豬隻尚需評鑑豬隻個體體型，檢查生殖器官、乳頭、及遺傳缺陷等。對於已選留之合格種豬，需有調整體型，強化肢蹄等之技術。

(3)種豬場設備較多、較高級。種豬場之豬隻因價值甚高，但又較嬌弱，畜舍設備中之保溫、防寒、防暑設施等級較高，以及如前項性能檢定及資料分析所需各項設備，多為肉豬場所未採用者。

(六)綜上，農委會、環保署分別為我國最高農業、環保主管機關，凡涉及環保事項，農委會固應尊重環保署專業意見。同理，涉及農業事項，環保署亦應尊重農委會專業意見，方符政府專業分工合作之行政原理。本案環保署建議農委會所提出之「建議

計算基準」，係該會於九十年十月二十五日函請我國養豬權威學術研究單位--財團法人台灣動物科技研究所邀請專家學者依當時之社會通念，經公正判斷與縝密研究後之一致見解，該等專家所為之專業意見係依據之科學理論與專業技術之經驗法則而為結論，均有其農業專業根據，更顯示種豬場與肉豬場有所差異。然該署對於本身於九十年八月三十日所提之：「…建議農委會提出建議之計算基準…」主張，於農委會九十年十一月八日發函檢送「建議計算基準」之同一天，即函告農委會：「實無法辦理」，嗣九十年十二月十八日召開「水源保護區養豬戶（場）依法拆除補償推動小組第十次會議」時，又未按農委會所提足以識別種豬與肉豬差異程度之「建議計算基準」審慎取捨證據認定事實，即率然拒絕該署建議農委會本於專業所提之「建議計算基準」，顯見該署係先否決農委會所提「建議計算基準」，再以該「水源保護區養豬戶（場）依法拆除補償推動小組第十次會議」為其失信於民背書，更且該次會議相關紀錄，均無提及討論該「建議計算基準」及採納農政單位有利陳訴人合理意見之記載，該署之作為不僅不符「損失與補償相當」之社會通念與社會正義，亦損及政府誠信與養豬戶權益，該署迄未採取補救措施，實有未當，自應積極檢討解決。

綜上論結，本案行政院環境保護署涉有違失，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。