

壹、案由：據訴，臺中市政府辦理「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」，疑尚未經內政部都市計畫委員會審議決議通過，該部土地徵收審議小組107年8月8日第163次會議即率予決議准予該府辦理該案區段徵收作業，且旱溪排水整治似已見效，惟該府仍以計畫將河道截彎取直，施作整治工程為由，率將河道納入該案區段徵收範圍內，涉有浪費公帑情事。究上開機關辦理該都市計畫案，採區段徵收方式開發及範圍核定，有無踐行相關法定程序？將旱溪排水截彎取直段納入區段徵收範圍內是否具必要性及公益性？等疑義，實有深入瞭解必要案。

貳、調查意見：

查臺中市烏日前竹地區區段徵收（下稱烏日前竹區段徵收）區於民國（下同）61年烏日都市計畫發布實施時，原屬農業區，原臺中縣政府嗣後因應烏日都市發展擴張及公共設施不足等需要，並考量當地農業環境已遭破壞及為配合旱溪截彎取直計畫，於91年間發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）」案，將該地區變更為住宅區、商業區等都市發展用地及公共設施用地，並附帶條件規定應以區段徵收方式辦理整體開發。其後，原臺中縣政府發現上述都市計畫所框列之區段徵收範圍書圖不符、公共設施比例過高，且為配合現況發展所需等因素，重新檢討辦理「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」，嗣經內政部都市計畫委員會（下稱都委會）99年9月21日第739次會議及100年8月23日第762次會議審議通過，不僅仍附帶條件規定該地區應以區段徵收方式辦理整體開發，更要求臺中市¹政府應先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫。惟臺中市政府其後一再展延開發期程，內政部於106年8月14日始以內授中辦地字第1061305618號函核定烏日前竹區段徵收開發範圍，再以107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函核准區段徵收，並由臺中市政府據以107年10月2日府授地區二字第10702319821號函公告區段徵收，公告期間自107年10月8日起至107年11月7日止，合先敘明。

本案緣於陳訴人指稱內政部違法核准烏日前竹區段徵收案，復稱臺中市政府率將旱溪排水截彎取直段納入該案區段徵收範圍內有所不當等情。案經本院函請行政院、內政部、經濟部水利署（下稱水利署）及臺中市

¹ 99年12月25日，原臺中縣市合併改制為直轄市。

政府函復說明，赴烏日前竹區段徵收區實地履勘，邀請專家學者辦理諮詢會議，以及詢問內政部、水利署、臺中市政府等業務相關主管人員，業已調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

- 一、早溪河道截彎取直不僅為防洪排水工程，更涉及人為水道變更，影響生態環境甚鉅；原有水路填土造地規劃為可建築用地後，更潛藏地質穩固，土壤液化，房屋倒塌等潛勢災害之風險，允循開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第14條第1項第1款所定「河川水道變更工程」之規範，即其開發行為應實施環境影響評估。水利署卻僅以水理數值模擬分析防洪效果，又以早溪現屬區域排水，非屬應實施環境影響評估之項目（計畫）為由，未核實審認，過於率斷，涉嫌規避法規適用。

- (一)按都市計畫法第42條規定：「(第1項)都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。二、學校、社教機構、社會福利設施、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。(第2項)前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」復按司法院釋字第326號解釋文表示：「都市計畫法第42條第1項第1款所稱之河道，係指依同法第3條就都市重要設施作有計畫之發展，而合理規劃所設置之河道而言。至於因地勢自然形成之河流，及因之而依水利法公告之原有『行水區』，雖在都市計畫使用區之範圍，仍不包括在內。」

(二)再按環境影響評估法第4條規定：「本法專用名詞定義如下：一、開發行為：指依第5條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。二、環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」第5條第1項規定：「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。……」以及開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第14條規定：「防洪排水工程之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、河川水道變更工程。但河川天然改道，不在此限。……三、防洪排水、兼具灌溉工程之防洪排水，其興建或延伸工程（不含加高加強工程），符合下列規定之一者：……（五）同一排水路沿河身計其長度十公里或累積長度二十公里以上。但已完成之排水路，其長度不納入累積。……」第45條規定：「開發行為之開發基地，同時位於本標準所列各種開發區位並符合下列情形之一，應以申請開發之整體規模進行環境影響評估……」。

(三)查旱溪排水原為旱溪下游河段，84年為配合大里溪整體治理計畫，於同年完成改道工程，上游段於東門橋下游附近改道排入大里溪。改道後，分別於85年與89年分段解除河川區域，並於94年11月正式公告為中央管轄之跨縣市區域排水。經濟部嗣以95年7月20日經授水字第09520207080號函核定「台中地

區旱溪排水治理計畫」。該治理計畫係以旱溪排水全長9,230公尺為治理範圍，排水路位於臺中市，自上游臺中市東區南端與大里區交界起，流經大里區北部及臺中市南區邊界，中游段大都在大里區境內，下游段則穿越烏日區後匯入大里溪，其集水區域面積約67.76平方公里。

(四)據水利署表示，旱溪排水在烏日區前竹段的截彎取直計畫（截彎取直段位於旱溪排水1+600公尺至3+021公尺處），主要係考量旱溪上游業已截流大里溪，下游排水量減少，又依據原行政院經濟建設委員會83年5月18日第736次委員會議結論（二）略以：「旱溪廢河道部分，應與都市發展作整體規劃」的政策指示，且辦理「台中旱溪廢河道排水檢討規劃」時，適逢原臺中縣政府辦理「烏日鄉擴大都市計畫第三次通盤檢討案」，並已提報內政部都委會審議中，故配合將烏日都市計畫之截彎取直方案併與原河道治理方案進行比較評估，評估結果則基於水利工程專業及綜合考量，決定採截彎取直方案（兩方案的比較，詳表1），其理由如下：

- 1、行政院政策指示：原行政院經濟建設委員會83年5月18日第736次委員會議結論（二）略以：「旱溪廢河道部分，應與都市發展做整體規劃」的政策指示。89年擬定方案時，考量配合「烏日鄉擴大都市計畫第三次通盤檢討案」之規劃成果，歷經多次的協商，嗣依據原烏日鄉公所的需求做為後續規劃，使都市計畫區能配合都市發展作最有效利用。
- 2、增加排洪速度，降低都市水患威脅：原河道下游容易發生水患，經截彎取直後排洪速度增加，可降低洪水位，加速洪峰宣洩，降低水患的威脅。

- 3、考量工程經費及可利用土地面積：考量排水路彎度太大不利於佈置防汛道路或都市計畫道路，在不影響該渠段防洪安全之需求下，採截彎取直段佈設，排水路長度較原河道縮短370公尺，可減少堤防改建長度，降低用地取得及工程經費，並增加土地可利用面積。
- 4、納入水質考量：與未截彎取直之河道相比，截彎取直之新河道流速較快，使水中溶氧量增加改變水質淨化功能。

表1、早溪廢河道排水整治方案比較表

項目	方案一 (配合都市計畫規劃， 採截彎取直佈置)	方案二 (沿原河道佈置)
可量化數據之比較：		
排水路總長度 (m)	9,230	9,600
用地面積 (ha)	44.4	45.7
公有地 (ha)	15.2	16.0
私有地 (ha)	29.2	29.7
總工程費 (萬元)	298,100	295,330
用地費 (萬元)	240,600	234,830
建造費 (萬元)	57,500	60,500
不可量化項目之比較：		
都市計畫區土地利用之完整性	符合烏日鄉擴大都市計畫第三次通盤檢討案(內政部都委會審議中)，土地利用規劃佳，得以有效使用。	本案係烏日鄉擴大都市計畫第一次通盤檢討案，其河道彎度太大，不利於兩案計畫道路之規劃，造成局部土地利用性不佳。
用地取得之難易度	截彎取直段所經之地，農田占大部分及少數建物，用地取得可能較方案二不易。	用地大多為現況河道行水區，取得較易。
說明：方案一比方案二用地面積減少1.3公頃，用地費卻較高，原因係截彎取直段之用地皆為現有農地及建築物，而方案二之用地則大都為河道，因此在地上物補償費方面方案一高於方案二。		

資料來源：89年12月「台中早溪廢河道排水檢討規劃報告」第73頁。

(五)河道截彎取直常是政府為降低都市水患威脅所進行之河川治理方式。其理由除因河川截彎取直後，排洪速度增加，可加速洪峰宣洩，降低水患威脅，達到防洪之目的；另一方面，河道拉直後之新生地亦可作為都市發展所需之土地，因此站在政府的立場，有其經濟上之效益。從89年12月「台中早溪廢河道排水檢討規劃報告」之「結論與建議」第一點：「早溪廢河道排水路整治方案基於有利於土地有效利

用規劃之考量，建議配合烏日鄉都市計畫之規劃，採用方案一（即截彎取直案）。」足資佐證。然而，河道截彎取直工程必須截斷原有蜿蜒之水路，另行開挖新的河道，並透過整平河床與興築堤防，產生新的水路，此項作為不僅改變原有的河川樣貌，新河道的寬度、深度、斷面面積、坡降、流速、流量，甚至植生狀況等，亦將與原河道大幅不同，嚴重影響流域生態系統的穩定，對生態環境將造成大幅的衝擊。而且，河道截彎取直後，原有水路部分將填土造地變成都市發展所需之住、商等可建築用地，將潛藏地質穩固，土壤液化，房屋倒塌等潛勢災害之風險。

- (六)由於河道截彎取直工程將對生態環境造成大幅衝擊，因此，水利署前於95年5月2日召開審議小組審議「台中地區旱溪排水治理計畫」時，行政院環境保護署與會代表即提出：「本案旱溪排水治理計畫如無人為河川水道變更工程，排水路長度9,230M，低於10公里；無涉及國家公園、野生動物保護區或重要棲息環境，依現行環評法規相關規定，非屬應實施環境評估之計畫。因本計畫區域已是旱溪排水（旱溪廢河道），如無必要，依水文水理之天然水道為宜」²。針對該項審議意見，水利署之說明卻稱「本排水適用『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準』第14條第3款之認定，非屬實施環境影響評估之計畫。」
- (七)惟查環境影響評估法所稱之開發行為，其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用（環境影響評

² 詳見「台中地區旱溪排水治理計畫」附錄三、報告審查意見處理情形之「六、95.5.2經濟部水利署召開『台中地區旱溪排水治理計畫』審議小組會議各審議委員及單位意見處理情形表」。

估法第4條第1款參照)。經濟部水利署水利規劃試驗所於89年間所完成之「台中旱溪廢河道排水檢討規劃」與原臺中縣政府91年間發布實施之「擴大及變更烏日都市計畫(第三次通盤檢討)」均已規劃旱溪河道要進行截彎取直。旱溪排水雖於94年間公告為中央管轄之區域排水，惟其前身仍受河川區域管制，且參依都市計畫法第42條第1項第1款規定及司法院釋字第326號解釋，水利機關所轄管之河川或者區域排水，若原非河道經都市計畫之設置始成為河道之公共設施用地，均予以劃定為「河道用地」。旱溪排水為少見從河川改為區域排水之規劃案例(89年「台中旱溪廢河道排水檢討規劃」第111頁自承)，鑑於旱溪河道截彎取直不僅為防洪排水工程，更涉及人為水道變更，影響生態環境甚鉅；原有水路填土造地規劃為可建築用地後，更潛藏地質穩固，土壤液化，房屋倒塌等潛勢災害之風險，允循開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第14條第1項第1款所定「河川水道變更工程」之規範，即其開發行為應實施環境影響評估。水利署卻僅以水理數值模擬分析防洪效果，又以旱溪現屬區域排水，非屬應實施環境影響評估之項目(計畫)為由，未核實審認，過於率斷，涉嫌規避法規適用。何況開發行為之開發基地，如符合開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第45條所定之規範，應以申請開發之整體規模進行環境影響評估。烏日前竹區段徵收案是採複合式開發行為，涉及多個應否實施環境影響評估的認定標準，卻未以嚴格的標準妥慎檢討評估，實有違失。

二、行政院針對「因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」者，先以79年8月10日台內字第23088號函及81年7月28日台81內字第26274號函核示「應辦理區段徵收」，嗣經88年2月8日台88內05883號函、91年12月6日院臺內字第0910061625號函修正放寬，改稱「以辦理區段徵收為原則」。然上述函示內容與相關法律條文既不相同，又無法律明確授權，不僅違反法律保留原則，亦背離土地徵收條例第11條徵收應為政府取得建設用地最後不得已手段之法理，而有違反比例原則之虞。

(一)臺中市政府為辦理烏日新竹區段徵收案，於歷次事業計畫公聽會及區段徵收公聽會時，針對區內所有權人及利害關係人質疑該地區為何係以區段徵收方式辦理整體開發，而非採市地重劃或其他方式一節，該府引用行政院79年8月10日台內字第23088號函、81年7月28日台81內字第26274號函，以及91年12月6日院臺內字第0910061625號函，稱因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地應辦理區段徵收，若要改採市地重劃方式開發，須符合行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函示之8項特殊情形，該區不符合8項特殊情形，仍應辦理區段徵收。該府回應情形綜整如下：

- 1、102年5月4日第1次事業計畫公聽會，臺中市政府回應表示：「依行政院79年8月10日台內字第23088號函示，凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式辦理開發。本案係屬上開農業區變更為建築用地，故採區段徵收方式開發。」
- 2、104年4月25日第2次事業計畫公聽會，臺中市政府回應略以：「……2. 依據行政院81年7月28日台

81內字第26274號函示因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，除符合行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函示八點情形外，應辦理區段徵收。……4. 依目前法令規定，農業區變更為建築用地，應辦理區段徵收。本案於內政部都市計畫委員會99年9月第739次會議決議，若不辦理區段徵收，則回復91年『擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案』發布實施前之原土地使用分區或公共設施用地性質。……」

- 3、104年8月1日第3次事業計畫公聽會，臺中市政府回應略以：「區段徵收改市地重劃方式開發，須符合內政部91年10月28日台內營字第0910087046號函示『都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，應辦理區段徵收』規定8項特殊案例之處理原則……或專案報奉行政院核准，始得改以市地重劃方式辦理。本案於內政部都市計畫委員會99年9月第739次會議決議，若無法以區段徵收方式辦理開發，則回復91年『擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案』發布實施前之原土地使用分區或公共設施用地性質。」
- 4、107年6月23日區段徵收公聽會，臺中市政府回應略以：「……依據行政院81年7月28日台81內字第26274號函示，因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，除符合行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函示8種特殊情形外，應辦理區段徵收。依現行法令規定，農業區變更為建築用地，應辦理區段徵收……」、「本案『變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）

案』經內政部都市計畫委員會99年9月第739次會議及內政部都市計畫委員會100年8月第762次會議審議通過，並經103年11月內政部都市計畫委員會第839次會議審議通過延長開發期程內容辦理，其都市計畫附帶條件規定應以區段徵收方式辦理整體開發。且依據行政院81年7月28日台81內字第26274號函示，因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，一律採區段徵收方式開發；除符合行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函示8種情形外，應辦理區段徵收。本案不符合前述函示8種特殊情形，故無法以市地重劃方式辦理，仍應辦理區段徵收。」

(二)針對「因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」者，行政院先以79年8月10日台內字第23088號函及81年7月28日台81內字第26274號函示「應辦理區段徵收」，嗣經88年2月8日台88內05883號函、91年12月6日院臺內字第0910061625號函修正放寬，改稱「以辦理區段徵收為原則」。相關函示之政策背景與沿革，整理如下：

1、行政院79年8月10日台79內字第23088號函：

- (1) 70至80年間房地產飆漲、土地變更需求增加，惟早期納入都市計畫範圍或都市計畫檢討變更為住宅區或商業區等可建築土地，尚無規定應辦理整體開發共同負擔公共設施用地，致地價上漲之利益全數歸於土地所有權人，迭有遭受土地炒作、不公不義之訾議。
- (2) 內政部爰於79年間召開「全國土地問題會議」，獲致「建立土地儲備制度，凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採『區段徵收』方式開發」之結論，並列入

「應即推動實施事項」。內政部嗣將「『全國土地問題會議』重要結論執行措施」以該部79年6月20日台(79)內地字第800416號函報行政院，經行政院79年8月10日台79內字第23088號函核定，並分函內政部及有關機關查照辦理。

2、行政院81年7月28日台81內字第26274號函：

內政部為落實促進地盡其利及地利共享之土地政策目標，將「因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，應辦理區段徵收」，列入「當前重要土地問題加強公共建設用地取得、貫徹土地漲價歸公、防止土地投機等三專題研議結論研擬分辦計畫」，由內政部及各地方政府確實辦理，並經行政院81年7月28日台81內字第26274號函修正核定。

3、行政院88年2月8日台88內05883號函：

- (1) 內政部為貫徹政府再造提高行政效率之政策目標、解決確實難以辦理區段徵收之各該都市計畫擬定、檢討、變更案件，於87年8月1日邀集有關機關研商「有關『都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，應辦理區段徵收』規定類似案例之處理原則會議」，以及87年10月2日召開「研商都市計畫規定有關辦理區段徵收事宜」會議。
- (2) 內政部嗣以87年12月1日台87內營字第8773399號函行政院：「……有關都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地特殊案例之開發方式，建議如有左列各點情形者，准予授權由原都市計畫核定或備案機關都市計畫委員會，依法定程序審定其適當之開發方式，免再個案層層請示，惟如經審定免辦區段徵收者，

仍應有適當之自願捐獻回饋措施，納入計畫書規定，以符開發許可之精神及社會公平正義原則。……」

- (3) 案經行政院88年2月8日台88內05883號函示：「原則同意」。內政部嗣以88年3月8日台(88)內營字第8803091號函各直轄市、縣(市)政府。

4、行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函：

- (1) 內政部為配合逐步建立開發許可制度、減輕政府財政負擔及提供有效率的政府服務，於91年9月25日邀集相關機關討論，認為行政院88年2月8日台88內05883號函核示7項原則有修正之必要，爰以該部91年10月28日台內營字第0910087406號函報請行政院核示，修正放寬特殊案例處理原則，以及明確敘明不合特殊案例處理原則，且計畫不以區段徵收開發之處理方式。嗣經行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函同意准予授權由都市計畫核定機關都委會以內政部前開函報處理原則，依法定程序審定其適當之開發方式，免再個案層層請示，惟如經審定免辦區段徵收者，仍應有適當之自願捐獻回饋措施，納入計畫書規定，以期縮短行政程序，提高國家之競爭力，並符開發許可精神及社會公平正義原則。
- (2) 修正後之處理原則為：「壹、……有關都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地特殊案例之開發方式，建議如有左列各點情形者，准予授權由都市計畫核定機關都市計畫委員會，依法定程序審定其適當之開發方式，免再個案層層請示，惟如經審定免辦區段徵收

者，仍應有適當之自願捐獻回饋措施，納入計畫書規定，以符開發許可之精神及社會公平正義原則。……貳、至於如有不符合前項8點情形，且計畫不以區段徵收開發之都市計畫案，應請直轄市、縣（市）政府就其開發方式確實無法依院函規定辦理之理由，依行政程序專案層報行政院核示。」

5、內政部103年12月27日台內營字第1030814404號函：

- (1) 內政部103年間曾就行政院函示「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，一律採區段徵收方式開發」之適宜性，多次召開會議研商，嗣以該部103年12月27日台內營字第1030814404號函檢送會議紀錄。
- (2) 該會議結論略以：「(一) 行政院78年9月19日台78內字第24460號函頒『改善當前住宅問題重要措施』所提具體措施之一（都市計畫區內農業區或保護區變更為住宅區，及都市計畫之擴大或新訂，原則上均應以區段徵收方式配合政府開發新社區或新市鎮，始得辦理，以增加住宅用地面積），以及行政院79年8月10日台內字第23088號函示內容（凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發），業經檢討修正，非最終核示內容，爾後不宜再引用，以避免產生誤解。(二) 有關『因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，應辦理區段徵收』為行政院81年7月28日台81內字第26274號函修正核定之政策，經行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函同意放寬後……，行

政院實際政策應稱為『因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，以辦理區段徵收為原則。如有8種特殊情形者，授權由都市計畫核定機關都市計畫委員會審定其開發方式。必要時，再報請行政院核示』，較為妥適。……」

(三)本院針對上述函示「有無牴觸平均地權條例、都市計畫法及土地徵收條例之虞」、「為何須一律採區段徵收方式開發」等情，函請行政院說明，經行政院秘書長交內政部研議後，行政院以108年5月16日院臺建字第1080016321號函附內政部辦理情形答復本院。其函復內容略以：

- 1、依據89年2月2日公布施行之土地徵收條例第4條規定，都市土地之農業區、保護區變更為建築用地，得為區段徵收。有關行政院79年及81年函示一律區段徵收或應區段徵收之2項政策係因應當時時空背景之政策決定，案經行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函檢討後，如係屬78年9月19日前已同意採市地重劃方式辦理、開發面積小於1公頃、計畫書圖不符發照錯誤或地形修測、變更都市計畫地區公共設施比例過高、現有聚落合法建築密集者、依據內政部頒相關都市計畫變更審議規範、依都市更新條例相關規定實施都市更新者、屬於教育文化醫療服務社會福利或公益事業使用者等8種情形者，已授權由都市計畫核定機關都市計畫委員會審定其適當之開發方式，免辦理區段徵收；如有不符合前項8種情形，且計畫不以區段徵收開發之都市計畫案，應請直轄市、縣（市）政府就其開發方式確實無法依行政院函規定辦理之理由，依行政程序專案

層報行政院核示（目前由內政部代擬代辦院稿逕行核處）。

- 2、依據前開說明，有關農業區、保護區變更為建築用地之政策，業經行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函示檢討，係原則性之政策指示，未踰越平均地權條例、土地徵收條例及都市計畫法相關規定。

(四)行政院上述函示內容與相關法律條文既不相同，又無法律明確授權，不僅違反法律保留原則，亦背離土地徵收條例第11條徵收應為政府取得建設用地最後不得已手段之法理，而有違反比例原則之虞，嚴重違反憲法第15條保障人民財產權之意旨：

- 1、按都市計畫法第48條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」復按土地法第212條、平均地權條例第53條第1項及土地徵收條例第4條第1項分別規定：「(第1項)因左列各款之一征收土地，得為區段征收。一、實施國家經濟政策。二、新設都市地域。三、舉辦第208條第1款或第3款之事業。(第2項)前項區段征收，謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之征收。」、「各級主管機關得就左列地區報經行政院核准後施行區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地開發新社區者。四、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要、或配合農業發展之

規劃實施更新或開發新社區者。」、「有下列各款情形之一者，得為區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。四、非都市土地實施開發建設者。五、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新者。六、其他依法得為區段徵收者。」依上述法律規定，都市土地之農業區、保護區變更為建築用地，而有新設都市地區之需要時，政府固得採取區段徵收方式開發建設，惟依都市計畫法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，其取得方式並不僅限於區段徵收，而且區段徵收之本質仍為徵收，參照土地徵收條例第11條第1項規定³之意旨，其仍應為政府取得建設用地之最後不得已手段。

- 2、復按憲法保障之人民各項權利，除屬於憲法保留之事項者外，於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之。至涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定；如以法律授權主管機關發

³ 土地徵收條例第11條第1項規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，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且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。」

布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。若僅屬執行法律之細節性、技術性事項，始得由主管機關發布命令為必要之規範（司法院釋字第443號解釋參照）。復按立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之內容、目的、範圍應具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。至授權之明確程度，固不應拘泥於授權條款本身所用之文字，惟仍須可由法律整體解釋認定，或可依其整體規定所表明之關聯意義為判斷，足以推知立法者有意授權行政機關以命令為補充，始符授權明確性之要求（司法院釋字第765號解釋參照）。由於都市計畫是對於一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃（都市計畫法第3條參照），是以都市計畫一經規定整體開發地區所應採取之開發方式，不僅影響政府後續辦理整體開發所應踐行之行政程序與法定應製作報核之書圖文件，更涉及政府財務規劃、計算開發負擔、土地權屬異動與土地分配方式等攸關人民財產權益與權利義務之核心事項，顯非執行法律之細節性或技術性事項，其影響非屬輕微，是以整體開發地區所應採行之開發行為允有法律或法律明確之授權為依據，始符合法律保留原則之要求。

- 3、行政院雖然辯稱該院79年8月10日台內字第23088號函、81年7月28日台81內字第26274號函、88年2月8日台88內05883號函、91年12月6日院臺內字第0910061625號函等文，僅係原則性之政策指示，未逾越平均地權條例、土地徵收條例及都市計畫

法等相關規定云云。然而綜觀都市計畫法第48條、土地法第212條、平均地權條例第53條第1項，以及土地徵收條例第4條第1項等相關法律條文，並無「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」者，「應辦理區段徵收」、「以辦理區段徵收為原則」，或是「優先辦理區段徵收」之規定；且上述法律規定針對「因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」者，亦未授權主管機關得逕以行政命令方式，決定各該整體開發地區所應優先採取之開發行為。行政院上述函示內容與相關法律條文既不相同，又無法律明確授權，已違反法律保留原則。

- 4、再者，區段徵收是政府基於特定目的需要，對於一定區域內的土地全部予以徵收，並重新規劃整理之謂（土地法第212條第2項參照），其本質仍為徵收，仍屬對於私有財產權之侵害，是以，其應為政府取得建設用地最後不得已之手段，且其發動亦須符合比例原則。縱然主管機關為落實加強公共建設用地取得、貫徹土地漲價歸公、防止土地投機等政策目標，認為「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」有採取區段徵收之必要，惟依現行都市計畫法相關規定，主管機關得以徵收、區段徵收、市地重劃、都市更新、開發許可、容積移轉、捐贈土地或代金等方式取得公共設施用地，甚至市地重劃亦得作為開發建設新設都市地區之手段（平均地權條例第56條第1項參照）。是以，倘有「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」之情形時，允由該管都市計畫擬定、審議與核定機關依法定程序充分考量該地區未來都市發展需要，於

兼顧土地所有權人權益前提下，評估各種開發方式之優劣後，本於權責決定最佳開發方式，以符行政程序法第7條第2款：「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者」之規定。行政院在無法律明確授權之情形下，逕以上述函示規範因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，應辦理區段徵收，即便嗣後修正放寬為以辦理區段徵收為原則，均已背離土地徵收條例第11條徵收應為政府取得建設用地最後不得已手段之法理，而有違反比例原則之虞。

(五)綜上所述，行政院79年8月10日台內字第23088號函、81年7月28日台81內字第26274號函、88年2月8日台88內05883號函、91年12月6日院臺內字第0910061625號函示內容與相關法律條文規定既不相同，又無法律明確授權，卻逕自規範因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，以辦理區段徵收為原則，不僅違反法律保留原則，亦背離土地徵收條例第11條徵收應為政府取得建設用地最後不得已手段之法理，而有違反比例原則之虞。

三、內政部自行訂定通案性處理原則，要求需用土地之直轄市或縣(市)政府凡是都市計畫新訂、擴大或變更，擬規定以區段徵收方式開發之案件，一律依土地徵收條例第4條第2項規定，先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，未核實審酌各該案件之差異性與先行區段徵收之必要性，已違反該條文之意旨，核有過當。

(一)按都市計畫法第52條前段規定：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙

當地都市計畫。」復按土地徵收條例第4條第1項及第2項分別規定：「有下列各款情形之一者，得為區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。……」、「前項第1款至第3款之開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收，並於區段徵收公告期滿後1年內發布實施都市計畫，不受都市計畫法第52條規定之限制。」

(二)針對先行區段徵收之立法意旨與實務執行情形，據內政部⁴表示：

- 1、土地徵收條例第4條第2項之立法理由有二：一為消弭土地投機炒作之行為，防止都市計畫發布實施後，區內土地被恣意炒作，而造成後續區段徵收無法執行之困擾；二則係為避免都市計畫發布實施後，因土地使用變更造成區內土地地價有所變動，使得區內地主權益產生不公平之情形，為此，爰規定得先辦理區段徵收再發布實施都市計畫。惟該項規定自89年制定施行後，至92年6月24日內政部都委會第562次會議前，因都市計畫未規劃具體內容，致無法據以評估後續區段徵收財務計畫及辦理之可行性，故尚無直轄市或縣(市)政府據以辦理先行區段徵收。
- 2、早期都市計畫如規定以整體開發方式(市地重劃與區段徵收)辦理者，均係俟都市計畫發布實施後，再行辦理區段徵收或市地重劃，惟常因都市

⁴ 內政部108年5月24日台內營字第1080807566號函。

計畫與地政單位聯繫不夠密切，或未先做可行性評估致發布實施之都市計畫內容無法以整體開發方式進行開發，導致90年間，經清查全國已發布實施之都市計畫，且規定以市地重劃或區段徵收開發而尚未完成之地區竟高達有190區左右，嚴重影響民眾權益。故為因應目前都市計畫新訂、擴大或變更，規定以區段徵收方式開發案件，如未於都市計畫發布實施後2年擬定細部計畫及公告區段徵收，將造成都市計畫發布實施後未實施區段徵收前衍生都市計畫法第17條第2項但書規定⁵是否核發建築執照，以及農業發展條例施行細則94年修正施行前之第2條第2項（即現行該施行細則第14條之1）⁶農業用地變更為非農業用地相關稅賦減免問題。為避免增加不具可行性之都市計畫開發案件，內政部爰以92年8月5日台內營字第0920087857號函及92年11月6日台內營字第0920089756號函規定，爾後都市計畫新訂、擴大或變更，擬規定以區段徵收方式開發案件之處理方式，除依內政部91年7月16日台內營字第0910085117號函頒「都市計畫整體開發地區處理方案」會同當地地政機關評估可行性外，並應比照內政部都委會92年6月24日第562次會議決議文「一、請○○○政府另依土地徵收條例第4條規

⁵ 都市計畫法第17條第2項規定：「未發布細部計畫地區，應限制其建築使用及變更地形。但主要計畫發布已逾2年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫興建完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築機關指定建築線，核發建築執照。」

⁶ 農業發展條例施行細則第14條之1規定：「農業用地經依法律變更為非農業用地，經該法律主管機關認定符合下列各款情形之一，並取得農業用地作農業使用證明書者，得適用本條例第37條第1項、第38條第1項或第2項規定，不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅或田賦：一、依法應完成之細部計畫尚未完成，未能准許依變更後計畫用途使用者。二、已發布細部計畫地區，都市計畫書規定應實施市地重劃或區段徵收，於公告實施市地重劃或區段徵收計畫前，未依變更後之計畫用途申請建築使用者。」

定，先行辦理區段徵收，於完成○○○都委會審定細部計畫及依土地徵收條例第20條第1項、第3項但書規定辦理後，再檢具變更主要計畫書、圖報由內政部逕予核定後實施；如無法於委員會審議通過紀錄文到3年內完成者，請○○○政府於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。二、委員會審議通過紀錄文到3年內未能依照前項意見辦理者，仍應維持原土地使用分區或公共設施用地，惟如有繼續開發之必要，應重新依都市計畫法定程序辦理檢討變更。」辦理，以確保都市計畫之可行性，避免因各縣市政府延遲開發，致生建築使用、農保資格存續及稅賦等影響人民權益之情事發生。

- 3、先行區段徵收之立法意旨及內政部92年8月5日台內營字第0920087857號函及92年11月6日台內營字第0920089756號函示緣由，係考量區段徵收範圍內土地所有權人之權益與公平性，及為確保都市計畫之可行性，而為通案性都市計畫整體開發案件之適用原則，不因辦理地區不同而有不同之適用標準，故當都市計畫附帶決議該整體開發區應依土地徵收條例第4條第2項規定先行辦理區段徵收者，需用土地人於執行區段徵收之先期作業時，即應依區段徵收實施辦法第6條規定，於報請內政部核定開發範圍時，同時檢具區段徵收評估報告書及經審議通過之都市計畫，而內政部土地徵收審議小組則係針對區段徵收開發範圍之合理性予以審議。

(三)查土地徵收條例第4條第1、2項雖然規定，都市土地之農業區、保護區變更為建築用地者，得先行區段徵收。復據內政部表示，其立法意旨係為消弭土

地投機炒作之行為，並避免都市計畫發布實施後，因土地使用變更造成區內土地地價變動，對區內地主權益產生不公平之情形云云。惟細究上述規定，其條文內容係謂都市土地之農業區、保護區變更為建築用地者，「得先行區段徵收」，但並非謂合於上述態樣者，即可任意實施先行區段徵收。都市計畫畢竟是實施區段徵收之上位指導計畫，因此先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，允為例外之情形，其實施須有其必要性而受比例原則之限制。不論是需用土地人，或是都市計畫擬定、審議、核定機關，均應審慎評估認為各該區段徵收地區有先行區段徵收之必要，始得採行之。從而，內政部縱係考量區段徵收範圍內土地所有權人之權益與公平性，及為確保都市計畫之可行性，惟該部未審酌各該區段徵收地區之差異性與必要性，自行訂定通案性處理原則，要求需用土地之直轄市或縣（市）政府凡是都市計畫新訂、擴大或變更，擬規定以區段徵收方式開發案件，一律依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，已違反土地徵收條例第4條第2項之意旨，核有過當。

(四)另按司法院釋字第156號、第742號及第774號解釋文略以：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟……」、「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權

益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨……」、「都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。……」上述司法院大法官解釋已明確肯認，由於都市計畫之訂定（含定期通盤檢討之變更），影響人民權益甚鉅，人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。土地徵收條例第4條第2項雖然賦予「先行區段徵收」之法源依據，然而都市計畫為區段徵收作業之上位指導計畫，地方政府若於都市計畫審議通過但尚未發布實施前，即先行辦理區段徵收，斯時相關權利關係人僅能就區段徵收之處分提起救濟，惟對於作為區段徵收作業上位指導計畫之該都市計畫卻難以進行檢討；若需等到都市計畫發布實施後才可訴請救濟，屆時先行辦理之區段徵收早已公告，人民之土地、家園或許已被徵收、拆除，民眾提告嗣後縱然勝訴，已破損之家園亦無法復原。基此，人民訴願或訴訟之權利顯有不足，允應併同檢討改進。

- 四、烏日前竹區段徵收區於91年發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」時，已由農業區變更為附帶條件以區段徵收方式開發之整體開發地區，且其開發範圍直至106年始經內政部核定，則內政部都委會於99年間審議「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收）案」時，該地區並無土地徵收條例第4條第1項第3款及同條第2項「都市土地之農業區

變更為建築用地」，其「開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收」等規定之適用。內政部卻仍要求臺中市政府先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，於法未合。

- (一)查烏日前竹區段徵收區於61年烏日都市計畫發布實施時屬農業區，嗣因烏日地區都市發展擴張及公共設施不足之需，並考量當地農業環境已遭破壞及為配合旱溪截彎取直計畫，於91年「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」將該地區變更為住宅區、商業區等都市發展用地及公共設施用地，並附帶規定應以區段徵收方式辦理整體開發。其後再因該都市計畫說明書內所載區段徵收範圍之界定有書圖不符之疑義，且公共設施負擔過重，原計畫進行區段徵收開發財務難達平衡等故，原臺中縣政府依據都市計畫法第27條第1項第4款暨第2項規定⁷辦理「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收）案」，除因應現況調整區段徵收範圍外，並將柳川（河道用地）、已開闢道路、密集合法建物等剔除區段徵收區。
- (二)「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收）案」嗣經內政部都委會99年9月21日第739次會議討論通過。該次會議結論如下：「本案除下列各點外，其餘准照本會專案小組初步建議意見……通過，並退請臺中縣政府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。……」上述專案小組初步建議意見略以：「……本案如經本會審議通過後，

⁷ 都市計畫法第27條規定：「(第1項)都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：……四、為配合中央、直轄市或縣(市)興建之重大設施時。(第2項)前項都市計畫之變更，內政部或縣(市)(局)政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。」

仍應依下列各點辦理，以免延宕區段徵收整體開發之期程。1、請臺中縣政府另依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收，俟符合土地徵收條例第20條第1項、第3項但書規定後，再檢具變更計畫書、圖報由本部逕予核定後實施；如無法於委員會審議通過紀錄文到3年內完成者，請臺中縣政府於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。2、委員會審議通過紀錄文到3年內未能依照前項意見辦理者，仍應維持91年『擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案』發布實施前之原土地使用分區或公共設施用地，惟如有繼續開發之必要，應重新依都市計畫法定程序辦理檢討變更。……」

(三)揆諸土地徵收條例第4條第1項第3款及同條第2項前段規定，都市土地之農業區、保護區變更為建築用地者，固得為區段徵收，惟尚須「其開發範圍經中央主管機關核定者」，始得辦理先行區段徵收。經查烏日前竹區段徵收區於91年發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」時，已將該地區變更為住宅區、商業區等都市發展用地及公共設施用地，並附帶規定應以區段徵收方式辦理整體開發，其條件縱然並未成就，現況仍以農業使用為主，然其土地使用性質已由農業區變更為附帶條件以區段徵收方式開發之住宅區、商業區等建築用地，該地區其後縱然因故再度辦理都市計畫變更，已非屬由農業區、保護區變更為建築用地之地區。

(四)而且，原臺中縣政府91年發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」後，烏日前竹地區已是受限制應辦理區段徵收之整體開發地區，內政部所擔憂之土地炒作、地價變動、建築使用、稅賦減免等疑慮，於91年都市計畫發布實施後，已

是無法避免的存在。內政部99年審議「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收）案」要求先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，已無實益。

(五)另外，烏日前竹區段徵收案之開發範圍嗣於106年8月14日始經內政部內授中辦地字第1061305618號函予以核定，則內政部都委會99年9月21日第739次會議時，烏日前竹區段徵收之開發範圍顯然尚未經中央主管機關核定，斯時該地區是否符合土地徵收條例第4條第2項「前項第1款至第3款之開發範圍經中央主管機關核定者」之要件，誠有疑義。

(六)綜上所述，烏日前竹區段徵收區於91年發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」時，已由農業區變更為附帶條件以區段徵收方式開發之整體開發地區，且其開發範圍直至106年始經內政部核定，則內政部都委會於99年間審議「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收）案」時，該地區並無土地徵收條例第4條第1項第3款及同條第2項「都市土地之農業區變更為建築用地」，其「開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收」等規定之適用。內政部卻仍要求臺中市政府先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，於法未合。

五、內政部都委會99年9月21日第739次會議審竣「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」後，臺中市政府遲遲未能如期完成區段徵收之開發，內政部亦無積極有效之作為，任令臺中市政府一再展延，肇致早已審竣之都市計畫遲至108年10月7日始公告發布實施對外發生效力，不僅延宕都市計畫所欲達成之規劃目標，更形成該地區持續沿用91年發布實施之都市計畫，時間長達17年之久，有違都市計畫每5年應

定期通盤檢討之意旨，殊值檢討。

- (一)按司法院釋字第513號解釋文（前段）與該號解釋理由書（中段）表示：「都市計畫法制定之目的，依其第1條規定，係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展。都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定。」、「……各級政府在徵收土地作為公共設施用地時，即應就是否為其事業所必要及有無妨礙需用土地之都市計畫詳加審查。是中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫範圍內原非公共設施用地之私有土地時，除法律另有規定（例如土地徵收條例第4條第2項）外，應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違……」。
- (二)依土地徵收條例第4條第2項規定，辦理先行區段徵收之地區，雖得於區段徵收公告期滿後1年內始發布實施都市計畫，不受都市計畫法第52條規定之限制。惟按都市計畫法第26條第1項規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」第27條規定：「（第1項）都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因

戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。（第2項）前項都市計畫之變更，內政部或縣（市）（局）政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。」

（三）查「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」前經內政部都委會99年9月21日第739次會議討論通過，該次會議並請原臺中縣政府依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收，俟符合土地徵收條例第20條第1項、第3項但書規定後，再檢具變更計畫書、圖報由內政部逕予核定後實施；如無法於委員會審議通過紀錄文到3年內完成者，則請原臺中縣政府於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。嗣經臺中市政府於100年6月15日至100年7月14日補辦公開展覽完竣後，該府函送補辦公開展覽期間公民或團體陳情意見，提經內政部都委會100年8月23日第762次會議討論，決議仍照內政部都委會第739次會議決議通過。

（四）嗣因臺中市政府辦理期間，以歷經縣、市合併及101年1月4日土地徵收條例修正，被徵收之土地應按照徵收當期之市價補償其地價等變化為由，該府未能於上開會議審議通過紀錄文到3年內完成開發，該府先後以103年7月10日府授都計字第1030129840號函及103年9月26日府授都計字第1030192642號函檢送變更計畫書、圖等報請內政部都委會審議，經內政部都委會103年11月11日第839次會議同意展延；惟為利旱溪河道改道工程用地取得及整治工程之進行，避免水患危害居民生命財產安全，該次會

議決議除請臺中市政府積極辦理外，並附帶決議「如該府於記錄文到1年內未能將修正計畫書、圖報內政部核定，則應將計畫區土地區段徵收作業狀況、進度等，提請大會報告」。

(五)臺中市政府嗣後仍未能於內政部都委會第839次會議審議通過紀錄文到1年內提送修正計畫書、圖報由內政部核定，該府爰依上開會議決議以104年10月15日府授都計字第1040229038號函，將區段徵收作業狀況及進度等，提請內政部都委會104年12月8日第865次會議報告。其後，該府又再以106年7月28日府授都計字第1060159734號函申請再延長開發期程2年，並經內政部都委會106年10月3日第909次會議審議通過。

(六)嗣後，配合內政部107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函核准烏日前竹區段徵收案，臺中市政府以107年10月2日府授地區二字第10702319821號函公告區段徵收，公告期間自107年10月8日起至107年11月7日止，並於107年11月12日至107年11月15日通知土地所有權人辦理補償費發放作業。臺中市政府始於108年10月7日公告⁸發布實施「變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」都市計畫書、圖，並自108年10月8日零時起生效。揆諸上述都市計畫檢討審議歷程，自內政部都委會99年9月21日第739次會議審竣起算，至臺中市政府公告發布實施都市計畫為止，已延宕逾9年之久。

(七)按都市計畫法第26條明文規定，都市計畫需定期通盤檢討，其立法意旨乃因都市計畫係未來導向性規

⁸ 臺中市政府108年10月7日府授都計字第1080234161號公告。

劃，計畫年期更長達25年，而現今社會經濟結構變遷快速，都市總體發展允宜定期修正及檢討，基於都市計畫的多元且整體性的屬性，透過都市計畫通盤檢討以落實計畫目標，確保良好的生活環境（參照最高行政法院103年度判字第115號判決）。然而，烏日前竹區段徵收區自91年12月10日原臺中縣政府發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」後，該府本應隨著產業景氣變化及時空環境變遷，針對該地區都市計畫規劃內容、管制規定，與都市發展現況有無落差，是否符合未來發展需求等情，就原計畫內容為定期檢討與必要之修正，惟內政部都委會99年9月21日第739次會議審竣「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」後，臺中市政府遲遲未能如期完成區段徵收之開發，內政部亦無積極有效之作為，任令臺中市政府一再展延，肇致早已審竣之都市計畫遲至108年10月7日始公告發布實施，對外發生效力，不僅延宕都市計畫所欲達成之規劃目標，更形成該地區持續沿用91年發布實施之都市計畫，時間長達17年之久，有違都市計畫5年應定期通盤檢討之意旨，殊值檢討。

六、臺中市政府針對烏日前竹區段徵收區內既有聚落密集集中之合法建物，於95年及97年間辦理居民意願調查，除瞭解其參與開發意願外，並研擬剔除原則，符合剔除原則者，剔除於區段徵收範圍外。然而該問卷調查結果僅就「已回收」部分進行分析，卻未將「未回收」部分納入考量。另外，居民於95年及97年表達意願之後，已歷時超過10年，期間產權是否移轉，參與之意願是否經時空背景轉換而有所落差，均未釐清。臺中市政府逕以95年及97年之問卷調查分析結果，作為108

年發布實施都市計畫中既有發展密集地區剔除區段徵收範圍外之參據，其時效性已有落差，恐違反該地區大多數居民之意願，殊值檢討。

- (一)查臺中市政府於108年10月7日日以府授都計字第1080234161號公告發布實施「變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」都市計畫書、圖，並自108年10月8日零時起生效。
- (二)綜據該都市計畫書第38頁至第48頁載述，由於烏日前竹區段徵收範圍內部分既有聚落房屋密集，公共設施興闢困難，臺中市政府針對既有聚落密集集中之合法建物，除進行居民意願調查瞭解其參與開發意願外，並研擬剔除原則，符合剔除原則者，剔除於區段徵收範圍外。而該府調查結果，符合剔除原則之前竹地區既有聚落，包括勤農巷、和平巷及光明路299巷一帶，嗣該府於95年、97年間針對該3處聚落進行居民意願調查，結果顯示和平巷聚落參與區段徵收意願過半，故僅剔除勤農巷及光明路299巷2處。而據該都市計畫書載述之問卷調查結果顯示，和平巷部分，以地主人數而言，扣除無效問卷6份，同意參加有66位，佔64.71%，不同意參加有30位，佔29.71%；如以面積而言，同意參加有0.60公頃，佔58.47%，不同意參加有0.43公頃，佔41.52%（如表2）。
- (三)從上述問卷調查結果，似乎不論以地主人數或以面積而言，和平巷地區同意參與區段徵收之比例均超過半數。姑且不論參與或剔除區段徵收範圍，可否經問卷調查而以多數決方式決定之。惟經細究上述問卷調查統計情形，該問卷調查結果僅就「已回收」部分進行分析，卻未將「未回收」部分納入考量。以和平巷而言，該地區地主總人數為164人，未回

收者計62人，已回收者計102人，而其中同意參與區段徵收者為66人，則同意參與區段徵收之地主人數占該地區地主總人數比例僅約40.24% ($66/164 \div 40.24\%$)；又和平巷地區總面積為1.26公頃，未回收者計0.23公頃，已回收者計1.03公頃，而其中同意參與區段徵收者計0.60公頃，則同意參與區段徵收之面積占該地區總面積比例僅約47.62% ($0.60/1.26 \div 47.62\%$)。因此，若將「已回收」及「未回收」兩部分均納入統計，其結果將大不相同，亦即不論以地主人數或以地區面積而言，其同意參與區段徵收之比例均未超過半數。

表2、既有發展密集地區參與區段徵收意願調查統計表（和平巷）

項 目		地 區			
		和平巷			
		地主人數	比例(%)	面積	比例(%)
已 回 收	同意參加	66	64.71	0.60	58.47
	不同意參加	30	29.71	0.43	41.52
	無效問卷	6	5.88	0.00	0.01
	小計	102	100.00	1.03	100.00
	回收率(%)	62.20		81.59	
未回收		62	37.80	0.23	18.41
總數		164	100.00	1.26	100.00

註：未表示同意或不同意者，以無效問卷計。

資料來源：臺中市政府108年10月7日公告發布實施之變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）計畫書。

(四)另查，原臺中縣政府係因95年間舉辦之座談會中，諸多民眾反應既有建物密集聚落是否可剔除於區段徵收範圍之外。該府爰針對可能剔除於區段徵收範圍外之土地所有權人辦理意願調查。剔除區意願調查問卷於95年5月16日寄發，嗣後陸續回收，惟於95

年6月5日舉辦之既有建物密集聚落居民座談會中，許多民眾反應未收到意願調查問卷，且對於辦理區段徵收內容不瞭解，因此該府針對既有建物密集聚落逐戶訪談及解說，並調查地主參與區段徵收之意願。嗣為避免民眾意願因時空轉換有所落差，再於97年2月14日寄發地主參與區段徵收意願確認。然而「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」經內政部都委會99年9月第739次會議及內政部都委會100年8月第762次會議審議通過後，並未隨即發布實施，幾經展延，多所延宕，迄至108年10月始公告發布實施，縱以97年寄發確認意願之時起算，徵詢民眾意願之時間已超過10年，期間產權是否移轉，參與之意願是否經時空背景轉換而有所落差，均未釐清。臺中市政府逕以95年、97年之問卷調查分析，作為108年發布實施都市計畫中既有發展密集地區剔除區段徵收範圍外之參據，其時效性已有落差，恐違反該地區大多數居民之意願。

(五)綜上所述，臺中市政府針對烏日前竹區段徵收區內既有聚落密集集中之合法建物，於95年及97年間辦理居民意願調查，除瞭解其參與開發意願外，並研擬剔除原則，符合剔除原則者，剔除於區段徵收範圍外。然而該問卷調查結果僅就「已回收」部分進行分析，卻未將「未回收」部分納入考量。若將「已回收」及「未回收」兩部分均納入統計，則不論以地主人數或以地區面積而言，其同意參與區段徵收之比例均未超過半數。另外，上述徵詢民眾表達之意願已歷時超過10年，期間產權是否移轉，參與之意願是否經時空背景轉換而有所落差，均未釐清。臺中市政府逕以95年、97年之問卷調查分析，作為108年發布實施都市計畫中既有發展密集地區

剔除區段徵收範圍外之參據，其時效性已有落差，恐違反該地區大多數居民之意願，殊值檢討。

七、臺中市政府所提「臺中市烏日前竹地區區段徵收案區段徵收可行性暨公益性及必要性評估報告」，雖已針對該地區是否可採一般徵收、市地重劃、協議價購、區段徵收、公私有土地交換等開發方式進行綜合評估，然該評估報告對於陳訴人所關切之市地重劃議題，核有諸多未盡詳實之處，難謂允當。

- (一)按土地徵收條例第11條第1項規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，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且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。」
- (二)臺中市政府為辦理先行區段徵收需要，依土地徵收條例第4條及區段徵收實施辦法第6條規定，於102年4月17日報請內政部核定烏日前竹區段徵收開發範圍。據臺中市政府表示，「變更烏日都市計畫(配合前竹地區區段徵收)案」為土地徵收條例101年修正前已審定之案件，該都市計畫案審議時尚無公益性及必要性評估報告機制，惟內政部為求審慎，該部仍請該府補行區段徵收之公益性及必要性評估報告程序。該府嗣於104年12月28日重新報請內政部核定開發範圍，並向內政部土地徵收審議小組報告區段徵收之公益性及必要性。
- (三)茲據臺中市政府撰擬之「臺中市烏日前竹地區區段徵收案區段徵收可行性暨公益性及必要性評估報告」顯示，該府於「必要性評估」中，針對該地區

是否可改其他方式取得，分別就一般徵收、市地重劃、協議價購、區段徵收、公私有土地交換等開發方式進行綜合評估。經該府綜合評估各該開發方式之法源依據、土地所有權人參與開發方式之彈性、財務自償性、計畫區整體開發之目的、土地處分之靈活性等因素後，該府認為烏日前竹地區若採市地重劃、一般徵收、公私有土地交換等均不可行，採區段徵收方式乃為最適選擇。復據臺中市政府評估結果，若烏日前竹區段徵收案抵價地發還比例以50%作為計算基礎，在以市價區段徵收且90%地主申領發放抵價地之假設前提下，區段徵收開發總費用約為新臺幣（下同）104億元，並於由水利署挹注旱溪河道用地取得費用及配合施作整治工程之條件下，其財務尚為可行。

(四) 至於陳訴人陳訴希冀該地區能改以市地重劃方式開發，臺中市政府於上述評估報告中，評估認為市地重劃不可行。其理由摘述如下：

- 1、在「土地所有權人參與開發方式之彈性」部分：倘以市地重劃方式開發，因整體重劃共同負擔比例已高於45%，需先徵求土地所有權人同意方得辦理。另，非法定十項供公共使用之公共設施，需先徵求區內全體土地所有權人之意願，否則不得納入共同負擔，應以公有土地優先指配非共同負擔公共設施土地，不足之部分依原比例指配原私有土地所有權人，後續編列預算以一般徵收方式取得，將造成民眾之損失。
- 2、在「計畫區整體開發之目的」部分：共同負擔之公共設施及工程費用按其土地受益比例共同負擔，惟本案配合旱溪截彎取直之河道用地非屬共同負擔項目，倘公有土地不足指配仍需配原私有

土地所有權人，後續再以一般徵收方式取得，將造成所有權人之損失，不符合整體開發之目的。

- 3、在「土地處分之靈活性」部分：開發完成後剩餘土地得以出售據以償還開發費用。惟抵費地因重劃分配之原位置分配原則，而細碎分布於各街廓中，不利於需地機關完整規劃使用。
- 4、在「整體評估」部分：依據行政院81年7月28日台81內字第262774號函示規定，應採行區段徵收。且本案開發目的之旱溪河道等特定目的公共設施非屬市地重劃共同負擔之公共設施，倘公有土地不足指配將分配於原土地所有權人，造成民眾之損失，故不可行。

(五)需地機關辦理市地重劃取得之抵費地，固然因為重劃分配採原位次分配原則，而細碎分布於各街廓中，較不利需地機關完整規劃利用。不若以區段徵收開發，抵價地分配完成後剩餘之土地較為集中完整，有利需地機關完整規劃使用。然而抵費地細碎分割，僅係侷限需地機關難以集中利用，並無礙區內土地所有權人負擔之計算，亦無損其等之權益，尚難構成市地重劃不可行之理由。除此之外，臺中市政府之評估仍有若干未盡詳實之處，茲列述如下：

- 1、臺中市政府引述行政院81年7月28日台81內字第262774號函，表示烏日前竹地區應採行區段徵收。惟該函示內容與相關法律條文規定既非相同，又無法律明確授權，卻逕自規範因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，應辦理區段徵收，不僅違反法律保留原則，亦背離土地徵收條例第11條徵收應為政府取得建設用地最後不得已手段之法理，而有違反比例原則之虞，已如前述（詳見調查意見二）。

- 2、依臺中市政府針對市地重劃所進行之財務評估顯示，若以市地重劃方式開發，其共同負擔之費用總計約61億元，全區重劃總負擔比例約46.39%，相較區段徵收開發總費用約104億元，抵價地發還比例50%。若以市地重劃方式開發，不僅政府財務負擔較輕，區內土地所有權人可發還土地之比例亦較高。
- 3、按平均地權條例第60條第3項規定：「依第1項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。」市地重劃實施辦法第23條第1項規定：「依本條例第60條第3項規定，重劃區折價抵付共同負擔之土地，合計面積已達百分之四十五，而區內尚有同法條第1項規定之其他公共用地未計入負擔者，得經區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意，納入重劃共同負擔，不受本條例施行細則第83條⁹負擔順序之限制。」據臺中市政府評估結果，烏日新竹地區若以市地重劃方式開發，全區重劃總負擔比例約46.39%，固然超過45%，然依上述規定，倘經區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意，即可不受該條文之限制。然而臺中市政府是否將相關資訊充分告知區內私有土

⁹ 平均地權條例施行細則第83條規定：「依本條例第60條第1項折價抵付共同負擔之土地，合計面積超過各該重劃區總面積百分之四十五者，除超過部分之共同負擔依同條第3項但書規定辦理外，其未超過部分之共同負擔依左列順序定之：一、道路。二、溝渠。三、兒童遊樂場。四、鄰里公園。五、廣場。六、綠地。七、國民小學。八、國民中學。九、停車場。十、零售市場。」

地所有權人，其等是否願意採取市地重劃，是否同意超額之共同負擔，該府是否深入了解，該評估報告均未載述。

- 4、另外，臺中市政府雖稱，依據平均地權條例第60條第2項規定，非屬十項共同負擔之公共設施用地，應以該地區之公有土地優先指配。惟烏日前竹地區公有土地扣除應抵充之土地面積後，將不足指配於電路鐵塔用地、機關用地及河道用地，不足部分需分配於原土地所有權人，不符合整體開發之精神，且分配於原土地所有權人之公共設施用地，後續仍需編列預算以一般徵收方式取得，造成民眾之損失，故就執行面而言，市地重劃方式不可行云云。惟查市地重劃實施辦法第34條規定：「(第1項)重劃區內未列為共同負擔之公共設施用地，依前2條規定以重劃區內之公有土地優先指配；如有不足，得以抵費地指配或按該公共設施用地範圍內土地所有權人所有土地面積比例分配之，其分配面積不受原街廓原路街線最小分配面積之限制。但該範圍內私有土地所有權人主張以原位置(次)分配時，不得以抵費地強行指配。(第2項)前項以抵費地指配於未列為共同負擔之公共設施用地者，需地機關應配合重劃進度編列預算，按主管機關所定底價價購，其底價不得低於各該宗土地評定重劃後地價。但依法得民營之公用事業用地，得依第54條規定辦理公開標售。」亦即重劃區內未列為共同負擔之公共設施用地，優先以重劃區內之公有土地進行指配，倘公有土地不足指配，則得「以抵費地指配」或「按該公共設施用地範圍內土地所有權人所有土地面積比例分配」之。「以抵費地指配於未列

為共同負擔之公共設施用地」後，則由需地機關配合重劃進度編列預算，按主管機關所定底價辦理價購。臺中市政府明知公有土地不足以優先指配於非共同負擔之公共設施用地時，得以抵費地指配之，卻故意略而不談，未進一步針對抵費地取得面積、指配之可能性與必要性進行評估分析，該府評估結果難謂允當。

- (六)綜上所述，依土地徵收條例第11條第1項規定之意旨，需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得，倘未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依該條例申請徵收。臺中市政府雖已研提「臺中市烏日新竹地區區段徵收案區段徵收可行性暨公益性及必要性評估報告」，並針對該地區是否可採一般徵收、市地重劃、協議價購、區段徵收、公私有土地交換等開發方式進行綜合評估。然該評估報告對於陳訴人所關切之市地重劃議題，核有諸多未盡詳實之處，難謂允當。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，提案糾正行政院、內政部、經濟部水利署、臺中市政府。
- 二、調查意見六至七，函請臺中市政府檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族、財政及經濟委員會處理。

調查委員：瓦歷斯·貝林、高涌誠