

裁判字號：最高行政法院 103 年度判字第 59 號 行政判決

裁判日期：民國 103 年 01 月 27 日

案由摘要：區域計畫法

最高行政法院判決

103 年度判字第 59 號

上訴人 內政部

代表人 李鴻源

上訴人 行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局

代表人 王永壯

共 同

訴訟代理人 蔣大中 律師

莊郁沁 律師

朱仙莉 律師

被上訴人 楊振典

楊炳文

廖金釵

謝文益

謝傳吉

陳麗珠

陳金量

張仁恩

陳美雲

王士哲

王士信

吳春美

林 梅

陳水木

許 猜

潘清山

洪顏愛

陳杜節

陳永傳

陳同意

陳正宗

陳蔡千金

上 十 五 人

共 同

訴訟代理人 施淑貞 律師

張譽尹 律師

蔡雅澄 律師

上列當事人間區域計畫法事件，上訴人對於中華民國 101 年 10 月 11 日臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1856 號判決，對其不利部分，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決除確定部分外廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、緣行政院國家科學委員會（下稱國科會）向行政院陳報中部科學工業園區第四期（二林園區）（下稱中科四期二林園區）籌設計畫書，行政院交據改制前經濟建設委員會（現改制為國家發展委員會，下稱經建會）邀集相關單位、機關、機構研商後，提經民國 97 年 10 月 20 日委員會討論獲致結論，乃以行政院 97 年 11 月 6 日院台科字第 0970048480 號函國科會，原則同意辦理，並照上開經建會 97 年 10 月 20 日審議結論辦理（下稱行政院 97 年 11 月 6 日函）。上訴人國科會中部科學工業園區管理局（即原審被告參加人，下稱上訴人中科管理局）乃以 98 年 2 月 27 日中建字第 0980004166 號函（下稱中科管理局 98 年 2 月 27 日函）檢送中科四期二林園區開發計畫及細部計畫（下稱系爭開發計畫），經彰化縣政府以 98 年 3 月 10 日府建管字第 0980055770 號函並附該府各單位查核意見（下稱彰化縣政府 98 年 3 月 10 日函）後，請上訴人內政部（即原審被告）審議。案經上訴人內政部區域計畫委員會專案小組會議 8 次審議，並為加速審查效率，採與行政院環境保護署（下稱環保署）環境影響評估審查委員會（下稱環評審查委員會）併行審查原則，環評審查委員會 98 年 10 月 30 日第 185 次會議審查，有條件通過環境影響評估審查。迄經上訴人內政部區域計畫委員會 98 年 11 月 5 日第 265 次審查會及同年月 12

日第 265 次審查會延續會議，作成 19 點決議請上訴人中科管理局於 3 個月內補充修正，送內政部營建署（下稱營建署）查核無誤後，核發許可函。上訴人內政部嗣以 98 年 11 月 13 日台內營字第 0980811381 號函檢送上開 98 年 11 月 12 日第 265 次審查會延續會議紀錄予審查委員、相關機關及單位（下稱內政部 98 年 11 月 13 日函），再以 98 年 11 月 16 日台內營字第 09808114091 號函，以依上訴人中科管理局 98 年 11 月 13 日中建字第 0980023188 號函（下稱中科管理局 98 年 11 月 13 日函）送之系爭開發計畫定稿本，系爭開發計畫業依上訴人內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議決議補正完竣，依區域計畫法第 15 條之 1 規定，為開發之許可（下稱原處分或系爭開發許可）。原審原告不服內政部 98 年 11 月 13 日函及原處分，提起訴願，經行政院以院台訴字第 0990100202 號訴願決定作成：「關於訴願人陳嘉新等 72 人（如訴願決定附表一）不服原處分部分訴願駁回。其餘部分訴願不受理。」原審原告仍不服，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1856 號判決訴願決定及原處分均撤銷；並駁回該判決附表二、附表三所示原審原告之訴。上訴人內政部及原審被告參加人中科管理局不服，提起本件上訴。至於原審判決附表二、三所示原審原告並未上訴而告確定。又原審判決附表一所示獲得勝訴判決之原審原告楊振典等 28 人，其中陳葉木麵於原審判決前之 100 年 5 月 10 日即已死亡，因有訴訟代理人不停止訴訟程序，嗣其繼承人陳宗棋、陳清雄、陳樟松、張陳仁雲、陳晏翎等 5 人，於原審判決後之 102 年 1 月 25 日、同年月 29 日具狀承受訴訟並撤回訴訟；另曾秋福、曾秋涼、曾正雄、魏新漲、蔡榮森等 5 人，於 102 年 2 月 27 日具狀撤回訴訟，因無礙於公益之維護，且上訴人收受撤回書狀未於 10 日內提出異議，視為同意撤回。是本件被上訴人為上列楊振典等 22 人，合先敘明。

二、原審原告（詳如原審判決附表一、二、三所示）起訴主張：

（一）原審原告楊振典等 28 人（詳如原審判決附表一）於系爭開發計畫園區範圍內有土地或建物，將因系爭開發計畫而被徵收，其居住遷徙自由、工作權及財產權均將遭受侵害，故渠

等於系爭開發計畫有利害關係，得提起本件訴訟。又原審原告陳嘉新等 33 人（詳如原審判決附表二）在系爭開發計畫園區範圍內有土地或建物，雖無土地被徵收，惟居住於該園區範圍內之保留區，居住環境因區域計畫變更而改變，原本為田地變為工業用地，景觀因而改變，公共設施如排水、用水系統及交通動線等變更，造成渠等居住遷徙自由及財產權之侵害，故渠等於系爭開發計畫亦有利害關係，得提起本件訴訟。另原審原告莊金進等 24 人（詳如原審判決附表三）之土地或建物，雖位於系爭開發計畫園區範圍外，惟區域計畫法第 15 條之 2 有保障開發區域外特定人之意旨，系爭開發計畫將限制鄰近地區使用地下水，妨害渠等之家庭生活或農業灌溉用水，損及其對土地之使用，故渠等亦有利害關係，得提起本件訴訟。

(二)系爭開發案除須將原有排水路、截流溝及灌溉溝渠改道，並推遲已預定之農地重劃，影響農業生產環境之完成，且行政院農業委員會（下稱農委會）並未依法就本件農地變更進行內部獨立審查，亦未以機關名義出具同意文件，是原處分有違農業發展條例第 10 條第 1 項之規定。

(三)依區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 1 款之規定，對國土利用之適當與合理，乃開發許可之合法前提要件，惟中科四期二林園區位於彰化縣內，鄰近即有彰濱工業區，閒置情形嚴重，且自「農地釋出方案」以來，我國自 83 年至 98 年間，耕地總面積及糧食自給率已大幅減少，上訴人內政部卻仍核准釋出及允許開發優良農地，對於國土利用顯不適當亦不合理。

(四)依原審法院向相關單位函詢之結果、實務見解及上訴人內政部於 85 年委託邱穀工程顧問有限公司辦理之「臺灣中部區域環境敏感地劃設與土地適宜性分析技術報告」（下稱邱穀環境敏感地報告）之內容，系爭開發計畫之範圍係位於優良農地、地層下陷區域及地下水補注區，是原處分顯違反上訴人內政部於 85 年所頒布「中部區域計畫第一次通盤檢討」（下稱中一通）之開發限制。且「彰化縣農地利用綜合規劃報告」係農委會與彰化縣政府依 72 年 8 月 1 日修正之農業發展條例第 21 條規定，就農業資源分布、生產環境及發展需要，所擬定之計畫。至 89 年 1 月 26 日修正即現行農業發展條例第 8 條第 1

項公布後，該計畫並未變更，仍屬該條所定之適地適作模式之農地利用綜合規劃計畫，是原處分同意釋出重要農業地帶土地，亦違反「彰化縣農地利用綜合規劃」土地利用計畫，已違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 2 款之規定。(五)系爭開發計畫之短、中期用水，其用水來源均來自於抽取地下水，將造成地層下陷更加嚴重，上訴人內政部對於環境保護、自然保育及災害防止未為妥適之規劃，與區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 3 款規定亦有不符。(六)系爭開發案為高耗水產業，惟彰化地區供水能力僅勉強平衡，原處分核准時，長期水源大度攔河堰尚未通過，需進行第二階段環境影響評估，而今經濟部水利署（下稱水利署）已考慮不興建大度攔河堰，系爭開發案與彰化地區水源供應顯不能互相配合，且系爭開發案之排放水方案，至今仍未確定，尚需進行環境差異分析，足見原處分作成時，與鄰近排水系統尚無法配合，有違區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 4 款規定。(七)按法務部 99 年 8 月 10 日法律字第 0999031664 號函釋意旨（下稱法務部 99 年 8 月 10 日函釋），依區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 5 款之規定，開發單位不論係政府機關或私人，均需遵守，政府機關不能以徵收手段規避本 5 款規定之適用，且透過徵收取得私有土地，亦非取得土地及建築物權利證明文件之唯一方式，惟上訴人中科管理局對系爭開發區域之土地擬採全面徵收方式辦理，未取得土地及建築物權利證明文件，原處分逕予核准，亦有違本款規定云云。為此，求為判決：訴願決定關於駁回部分及原處分均撤銷。

- 三、上訴人內政部以：(一)上訴人內政部所核發之系爭開發許可僅關於土地利用部分，並不包含環境影響評估，而原審原告陳嘉新等 33 人及原審原告莊金進等 24 人並非系爭開發計畫基地範圍內之居民或土地所有權人，與本件無利害關係，自不得提起行政訴訟。(二)系爭開發案經農委會審核後，認已符合農業發展條例第 10 條規定「農業用地變更應不影響農業生產環境完整」之要件，農委會亦已多次發函表示同意之立場，是上訴人內政部對於農委會作出同意決定之過程是否合法妥適、本件水路改道是否妥適、是否影響農業生產環境完整等問

題，無權審酌，原審原告以此主張系爭開發許可違反農業發展條例第 10 條第 1 項規定云云，並無理由。(三)系爭開發計畫基地之遴選作業係由國科會推薦彰化二林基地，並由上訴人中科管理局依區域計畫法向上訴人內政部提出土地變更之申請，上訴人內政部就基地位置之土地利用及適宜性，依區域計畫法第 15 條之 2 授權訂定之「非都市土地開發審議作業規範」進行審查，並經上訴人內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議委員多數決同意在案。至原審原告主張有關閒置園區浪費資源、是否有開發新園區必要、糧食自給率下降等問題，非其權責範圍，亦非系爭開發許可之法定審查要件，與系爭開發許可之合法性無涉，是與區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項第 1 款之規定無違。(四)我國農業主管機關並未公告「優良農地」之範圍，亦無客觀之認定標準及定義，原審原告顯已混淆「特定農業區」及「優良農地」之定義及範圍，且原審原告援引之「邱穀環境敏感地報告」並不具法規地位，不得以其作為認定中一通「優良農田」定義及範圍之依據，況依該報告之內容，亦無法明確認定本件基地屬於所列之優良農田範圍。另上訴人內政部僅能以水利署公告之範圍為本件開發許可之審查，並無權限自行認定是否屬於地層下陷區或地下水補注區，且依「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 7 條第（一）項第 2 款規定可知，若系爭開發基地為地層下陷區且位於特定農業區，即認其生產環境條件不適，而應檢討變更為一般農業區。原審原告援引同一法規主張系爭開發基地屬特定農業區而為優良農地，竟又主張本件基地屬於地層下陷區，顯已自相矛盾。再者，「彰化縣農地利用綜合規劃報告」並非農業發展條例第 8 條第 1 項所稱之農地利用綜合規劃計畫，此業經農委會 99 年 6 月 30 日農企字第 0990141012 號函予以確認（下稱農委會 99 年 6 月 30 日函），且「彰化縣綜合發展計畫」亦非屬法定計畫，故系爭開發許可未違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 2 款之規定。(五)上訴人內政部係依「非都市土地開發審議作業規範」辦理區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 3 款對環境保護、自然保育及災害防止妥適規劃之審查，與環境影響評估檢視之角

度不同，原審原告所提相關問題均經上訴人內政部區域計畫委員會充分討論及相關主管機關同意後始許可開發，已符區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 3 款之規定。(六)本件開發之用水計畫，已獲水利署審查同意，已符區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 4 款有關水源供應等公共設施及公用設備服務能相互配合者之規定，且上訴人內政部係依區域計畫法施行細則第 16 條之 1 第 2 項第 6 款之規定，就是否取得水利主管機關用水計畫之審查同意及自來水公司同意配合供水之文件予以查核，而上訴人中科管理局已取得上開文件，顯無違法情事。(七)系爭開發計畫之用地取得，因無法達成協議價購，故以徵收方式辦理，確為區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 5 款之例外，故上訴人中科管理局申請本件開發許可時，尚無取得土地及建築物權利證明文件之可能，是未違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 5 款之規定。至原審原告援引之法務部 99 年 8 月 10 日函釋，其作成時間係在系爭開發許可作成之後，自不受該函釋之拘束云云，資為抗辯。

- 四、上訴人中科管理局則以：(一)我國農業主管機關並未公告「優良農地」範圍，又本件開發許可經農委會審核後，認已符合農業發展條例第 10 條規定「農業用地變更應不影響農業生產環境完整」之要件，並已同意變更使用分區，上訴人內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議亦表示同意，是原處分並未違反農業發展條例第 10 條之規定。(二)國內各類型之工業區其任務與使命各有不同，觀諸工業區與科學工業園區二者之制度面、土地、設置目的皆不盡相同，是縱有部分工業區閒置土地之情形，然為引進高級技術工業及促進相關發展，而考量所擬引進產業之特性另行開發其他基地，亦屬政策問題，非屬行政處分適法性應予審理之範圍。而國科會邀集國內科技產業發展相關專家學者組成科學工業園區遴選委員會（後更名為科學工業園區策略發展委員會）辦理用地遴選作業，並研擬發展策略及用地遴選原則供依循，為本件中科四期擴建需求，函請各縣市政府推薦基地，最後經委員會決議推薦二林基地，是本件並未違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 1 款有關國土利用應適當且合理之規定。(三)系爭開發

基地並非位於優良農地及地層下陷區，且系爭基地雖非屬嚴重地層下陷區，惟上訴人內政部仍詳予評估提出因應對策，並獲得中央地質主管機關及地質專業委員確認後納入計畫書。且系爭基地亦非位於地下水補注區，縱認系爭基地屬地下水補注區，然地下水補注區於「中一通」係屬環境敏感地區及可發展地區之有條件發展地區，並未限制其開發，而係針對位於地下水補注區之土地開發利用，應注意保留相當比例透水層面積、減少地表逕流及須有滯留池設施承受因開發增加之逕流量。本案於開發許可審議時，已查明符合「非都市土地開發審議作業規範」總編第 22 條（設置滯洪設施）及第 32 點（本案透水面積占計畫範圍之 39.8%）規定，實無違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 2 款之規定。另「彰化縣綜合發展計畫」及「彰化縣農地資源空間規劃計畫」並非區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 2 款之法定計畫及農業發展條例第 8 條所稱之「農地利用綜合規劃計畫」，故與區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 2 款之規定亦無不合。(四)上訴人內政部就區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 3 款對環境保護、自然保育及災害防止妥適規劃之審查，係依「非都市土地開發審議作業規範」審理，並於原處分要求上訴人中科管理局於基地內禁止抽水，以確保基地安全，實已符合區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 3 款之規定。(五)本件開發案之用水計畫，已獲水利署審查同意，而符合區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 4 款有關水源供應等公共設施及公用設備服務能相互配合之規定，且上訴人內政部依區域計畫法施行細則第 16 條之 1 第 2 項第 6 款之規定，就是否取得水利主管機關用水計畫之審查同意及自來水公司同意配合供水之文件予以查核，而上訴人中科管理局已取得上開文件，顯無違法情事，亦為原審法院 99 年度訴字第 1882 號判決所認定。(六)系爭開發計畫已先經上訴人中科管理局通知土地所有權人協議價購，惟未達成協議，而採徵收方式辦理，故無從取得土地所有權人之權利證明文件，此亦經本院 100 年度判字第 2248 號判決認定並無違法云云。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)本院審查原處分適法性之基準時及審查範圍：按撤銷訴訟判斷行政處分

合法性之基準時，為原處分發布時之事實或法律狀態。是原審法院審查系爭開發許可之適法性時，係以上訴人內政部於98年11月16日作成原處分時之事實及法律狀態為準，是原處分作成後，縱有時空環境之改變，均無從加以審酌。又因上開原處分作成後事實狀態之改變，迄今尚未影響系爭開發許可，且上訴人中科管理局迄未據以申請區域計畫再次變更，是就此部分而言，原審原告仍有權利保護之必要。次按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分，除法律或司法院解釋別有規定（如區域計畫法第15條之2第1項第1款「於國土利用係屬適當」、司法院釋字第298號解釋所謂「就行政機關對公務員所為懲戒處分之違法或不當加以審查」）外，司法審查範圍應僅限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，惟對於具有高度屬人性之評定、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8.行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由書參照）。(二)原審原告陳嘉新等33人（即原審判決附表二所示）及原審原告莊金進等24人（即原審判決附表三所示）就原處分並無法律上之利害關係：原審原告楊振典等28人於中科四期二林園區基地範圍內有土地或建物，則系

爭開發許可執行後，渠等之土地及建物勢將被徵收，並被迫搬遷他處，其等之財產權及居住遷徙自由等權益均將直接遭受侵害，自得對系爭開發許可提起本件行政訴訟。至於原審原告陳嘉新等 33 人之土地及建物雖位於中科四期二林園區之保留區內，惟其等之土地及建物均經保留而未被徵收，另原審原告莊金進等 24 人則分別居住於彰化縣二林鎮萬合里、大永里、東華里、東勢里、原斗里、興華里、芳苑鄉後寮村及鹿港鎮，距離中科四期二林園區基地最近之直線距離約有 278 公尺至 1 萬 3,057 公尺不等，是上開 57 位原審原告並非系爭開發案範圍內之居民或土地所有權人，與系爭開發許可實無直接法律利害關係，其提起本件訴訟，顯欠權利保護必要，應予駁回。故僅就具備權利保護必要之原審原告楊振典等 28 人（原審判決附表一，下稱原審原告楊振典等人）為論述。且因科學園區之環境影響評估、開發許可及土地徵收與補償，彼此間雖互有關連，惟其主管機關、作業程序、所適用之法令均有所不同，法律要件與目的亦屬有別，不可混淆，而本件係針對中科四期二林園區開發許可之爭執，自亦以系爭開發許可是否合法有據為審判範圍。(三)原處分並未違反農業發展條例第 10 條第 1 項之規定：1.按農業發展條例第 10 條之規定，可知農業用地欲變更為非農業使用時，應符合「不影響農業生產環境之完整」及「徵得主管機關之同意」二要件。經查：國科會向行政院陳報中科四期二林園區籌設計畫書，依行政院 97 年 11 月 6 日函，可知系爭開發計畫係屬行政院核定之國家重大建設開發案，並經目的事業主管機關核准，符合農委會為執行農業發展條例第 10 條第 1 項之規定，訂定之「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第 7 點、第 9 點有關農業用地變更使用之前提要件。上訴人內政部於 98 年 4 月 28 日本案區域計畫委員會第 2 次專案小組會議審查意見第 11 點中表明請上訴人中科管理局依據行政院農業委員會代表意見補充。嗣營建署即以 98 年 6 月 15 日營署綜字第 0982911505 號函檢送上訴人中科管理局依上開決議所補正之資料，請農委會予以審查回復，並明示是否同意本案農業用地之變更使用。依「農業主管機關同意農業用地變更使用審

查作業要點」第 17 點第 1 款之規定，農業用地變更申請案件，已達應送區域計畫擬定機關審查面積者，農委會本得交由直轄市或縣（市）農業主管機關提供審查意見，故農委會嗣以 98 年 6 月 18 日農企字第 0980136598 號函復營建署，由該函顯見農委會係基於中央農業主管機關之立場，藉由區域計畫委員會單一窗口之審議平台，指派 1 席委員代表全程參與歷次審查會議表達意見，並尊重縣（市）主管機關之審查意見。嗣後彰化縣政府則以 98 年 8 月 10 日府農務字第 0980185318 號函復上訴人中科管理局，表明系爭開發案經審查結果，並無「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第 5 點所列不同意變更使用之情事，並表示原則同意本件農業用地之變更使用。農委會則於 99 年 6 月 30 日以農企字第 0990141012 號函復營建署，再次表明本件業經彰化縣政府表示同意系爭開發案之農地變更使用，且經該會代表於區域計畫委員會審議程序終結前表示符合「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」等相關規定，實已踐行農業發展條例第 10 條第 1 項之程序。另針對本開發案是否符合農業發展條例第 10 條第 1 項所定農業用地變更應以不影響農業生產環境之完整乙節，農委會繼於 99 年 11 月 2 日以農企字第 0990167421 號函復營建署，本案已踐行農業發展條例第 10 條第 1 項有關不影響農業生產環境完整之審認及同意變更之程序規定，是系爭開發許可亦已符合「農業用地變更應不影響農業生產環境完整」之要件。復於 98 年 11 月 12 日上訴人內政部區域計畫委員會第 265 次審查會議記錄之說明第 9 點之記載，可見農委會亦已於該次審查會議中明確表示同意。且農委會亦以 100 年 5 月 18 日農企字第 1000129271 號函復原審法院略以：「…旨揭計畫已由縣（市）農業主管機關依規定提供審查意見，復經本會代表於內政部區域計畫委員會審議程序中，表示符合上開要點之相關規定，實已踐行農業發展條例第 10 條第 1 項徵得本會同意農業用地變更之程序規定」等語。足徵本件農業用地變更為非農業使用確經中央農業主管機關農委會之同意。綜上，上訴人內政部區域計畫委員會歷次會議皆已邀請中央及地方農業主管機關農委會指派代表與會，就農業

主管機關立場表達相關意見，且農委會亦將本件交由縣（市）農業主管機關即彰化縣政府提供審查意見，而上訴人中科管理局業依該等機關之審查意見修正計畫書後，再提報至上訴人內政部區域計畫委員會第 265 次審查會議審議在案，農委會及彰化縣政府均已同意上訴人中科管理局修正後之計畫書內容，故本件農業用地變更確經中央農業主管機關農委會之同意，作為上訴人內政部審查系爭開發案之依據之一。是原審原告主張本件未先經中央主管機關同意，僅得到地方主管機關彰化縣政府之同意云云，洵不足採。

2.按各級區域計畫委員會組織規程第 5 條規定，是實務上機關代表兼任之區域計畫委員會委員，均由上訴人內政部以公文函請有關機關指派代表兼任，而非逕邀有關機關之個人擔任委員，機關代表之委員於區域計畫委員會之意見表示，係代表機關意見。是農委會指派代表擔任上訴人內政部區域計畫委員會委員，參與系爭開發案之審查並表示同意，並無何違法情事。況法令並未要求中央農業主管機關應以何種特定形式表示同意農地變更使用。故原審原告主張農委會應依法就本件農地變更進行內部之獨立審查，區域計畫審查委員不得同時代表農委會行使農地變更同意權，區域計畫委員會議中列席發言之農委會列席人員竟同時身具區域計畫委員會農委會機關代表委員身分，使系爭開發許可之決定者（區域計畫委員會委員）與開發許可法定構成要件之構成者（農委會）為同一人，不適當且不合法理，農委會於 98 年 11 月 12 日上訴人內政部區域計畫委員會第 265 次延續審查會議中，係委由「個人代表」說明，而未以「機關名義」出具同意文件，有違農業發展條例第 10 條第 1 項規定云云，顯屬誤解。

3.法務部 100 年 4 月 14 日法律字第 1000003521 號函釋雖謂：「……關於審議非都市土地申請開發許可涉及農業用地是否同意變更為非農業使用時，程序上似需先取得農業主管機關之同意文件，再向區域計畫委員會申請開發許可」等語，並非中央主管農業機關及中央主管區域計畫機關本諸職權所為之解釋性行政規則，自無拘束相關機關之效力。是原審原告據以質疑系爭開發許可之適法性，亦非可取。

4.農業發展條例第 10 條第 1 項所謂之

「不影響農業生產環境之完整」，係屬不確定之法律概念，惟因農業生產環境之完整，涉及計畫性政策之決定及專業性之判斷，基於尊重其專業性及法律授權之專屬性，應承認中央及地方農業主管機關就此等事項之決定，有判斷餘地。系爭開發計畫擬將農業用地變更為非農業使用，既經農委會及彰化縣政府分別基於中央及地方主管機關之地位，依「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第5點、第6點、第7點等相關規定審查後，認定本件農地變更使用尚不影響農業生產環境之完整，且上開判斷，亦查無恣意濫用及其他違法情事，行政法院自應予尊重。況農業發展條例及「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」相關規定，並未將原有排水路、截流溝及灌溉溝渠改道，或延後辦理預定之農地重劃，列為「影響農業生產環境之完整」之情形，是原審原告主張系爭開發案將原有排水路、截流溝及灌溉溝渠改道，且聯外道路穿越萬興農地重劃區，致延遲進行重劃作業，顯對於農業生產環境之完整有不利影響，有違農業發展條例第10條第1項規定云云，尚難憑採。(四)原處分違反區域計畫法第15條之2第1項第1款「於國土利用係屬適當而合理」之規定：1.按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」第15條之1第1項第2款規定：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第11條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：……二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。」第15條之2第1項第1款規定：「依前條第1項第2款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：一、於國土利用係屬適當而合理者。……」準此，區域計畫通盤檢討公告實施後，申請人為開發利用，得擬具開發計畫

申請報經各該區域計畫擬定機關許可開發，惟該開發案應符合「於國土利用應屬適當而合理」之要件始可。原審原告主張上訴人內政部核發系爭開發許可，違反區域計畫法第15條之2第1項第1款「於國土利用應屬適當而合理」之規定，則原審法院於審查系爭開發許可之合法性時，即須一併審酌系爭開發案對於國土之利用是否適當而合理。

2.上訴人內政部受理科學園區之新開發計畫申請案時，除應審查申請機關所選位址是否符合相關規範外，更應優先考量是否有另闢新址開發新園區之必要，以避免國土利用及國家資源之浪費：（1）土地為人民生存所不可或缺，國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，並配合國家經濟發展及環境保護之政策，應訂定符合社會需要之土地使用保育計畫，區域計畫法即係為合理調整土地上各種不同的使用需求與人民整體利益之均衡考量所制定之法律。上訴人內政部為區域計畫之中央主管機關，於受理為辦理變更區域計畫而提出之開發申請案時，即應善盡職司國土及天然資源保育利用之最終及最高守門人之角色，積極審認該開發案對於國土之利用是否係屬適當而合理。系爭開發案之基地選址固屬國科會之職權，選址之決策亦非本件之訴訟標的，惟系爭開發案所選位址，既與國土利用是否適當而合理之判斷息息相關，上訴人內政部自仍應優先審認系爭開發案是否確有於該基地設置新園區之必要，且縱上訴人內政部依區域計畫法第15條之2授權訂定之「非都市土地開發審議作業規範」等相關規定未就此加以明定，亦無不同。觀諸上訴人內政部區域計畫委員會第265次審查會延續會議，委員九、委員八、委員三、委員十、委員四分別提出意見，上訴人中科管理局代表及國科會代表亦針對上開委員所提中科四期園區選址問題一一答復，甚至該次會議所作成之第1點決議，即係針對基地選址問題，要求國科會應審慎考量。更可見中科四期園區選址之適當性、合理性及必要性，已成為上訴人內政部區域計畫委員會就系爭開發案審議之重要焦點之一。是上訴人內政部辯稱系爭開發案之基地選址係屬國科會職責，選址決策非本案訴訟標的，有關科學工業園區及其他工業區閒置土地

未充分利用浪費資源一節，應屬國科會應檢討事項，上訴人內政部僅能就上訴人中科管理局提出之開發案予以審查是否符合「非都市土地開發審議作業規範」等相關規定，實無須審酌本件選址是否合法妥適云云，非但與上開事實不符，顯無視於職司國土及天然資源保育利用之最終及最高守門人之角色，更自行限縮區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 1 款規定所賦予「審認該開發案對於國土之利用是否係屬適當而合理」此一職權之行使範圍，洵不足取。（2）截至原處分作成時，我國科學工業園區及工業區均有過度開發、大量閒置土地迄未利用之情形，嚴重影響國家資源有效運用：依「科學工業園區管理局作業基金 99 年度預算評估報告」、「經濟作業基金 99 年度預算評估報告」、審計部 98 年度「中央政府總決算書審核報告」等內容，可知截至原處分作成前後，國科會科管局所開發之科學工業園區及經濟部工業局所開發之工業區，均有過度開發、大量閒置土地迄未利用之情形（科學工業園區尚有 324.24 公頃土地閒置，工業區則高達 1,519.62 公頃土地閒置，其中彰濱工業區閒置土地即高達 1,246 公頃），工業用地（含科學工業園區）供需嚴重失調，並已嚴重影響國家土地資源有效運用，且科學工業園區管理局作業基金債務餘額已高達新臺幣（下同）1,144 億餘元。上訴人中科管理局卻又計畫舉債投注 520.6 億元鉅資新設中科四期二林園區，並以徵收方式取得基地內 609 筆共 589.207854 公頃之私有土地，非但浪費國家資源，更違背國科會所稱為避免土地徵收爭議及耗費公帑開發後園區閒置，於考量開發園區時，應審度國內外經濟情事及廠商用地需求等因素，並將閒置工業區一併納入評選，以充分運用國土資源之原則。（3）中科四期二林園區基地鄰近即有政府斥資 1,235 億元開發之彰濱工業區，兩者間直線距離僅 16.47 公里。而彰濱工業區已公告租售尚無人承租或購買之土地高達 1,246 公頃，則於該工業區閒置土地租售前，實無於同一彰化縣境內再耗費 520.6 億元鉅資開發二林基地之必要。此觀諸立法院第 7 屆第 6 會期教育及文化委員會 99 年 11 月 15 日第 8 次全體委員會之決議，雖係作成於系爭開發許可核發之後，惟該決議所憂慮之

因素，如：既有園區之間置率過高、「科學工業園區管理局作業基金」財務狀況急遽惡化等，均係原處分作成時即已存在之問題，並應為上訴人內政部審議系爭開發案時所應審酌之因素。是基於國土有效利用及國家資源合理配置之原則，實無再選擇於二林基地現址舉債開發中科四期園區之必要甚明，足徵上訴人中科管理局選擇該址開發新科學園區，對國土利用，顯不適當亦不合理。（4）上訴人中科管理局雖辯稱中科四期需地面積大，又因產業群聚效應，廠商對於大面積之產業園區仍有需求，觀諸當時國內三大科學工業園區所剩可供核配土地已不敷使用，而有另行開發二林園區之必要，至於彰濱工業區因海風、鹽害、地下水位高，以及填海造地之液化潛能、沙質土壤等特性，不適合高科技產業進駐，且對廠商建廠成本將有影響，此外，彰濱工業區內風力發電機組密集，除可能影響未來區塊規劃外，並有噪音干擾、運轉安全、緩衝距離等疑慮，對於進駐之高科技產業恐有相容性之問題，另彰濱工業區尚有日後擴建困難、屬地下水管制區、附近缺乏研究學術單位配合、土地及開發成本高、區外配套措施未能承諾辦理等等問題，故彰濱工業區最終並未被選為中科四期用地云云。惟依「中部科學工業園區四期用地遴選推甄基地檢核結果及初勘報告」將各單位針對「彰濱基地」及「二林基地」所為之初勘綜合意見製作成對照表：①在「區位條件」、「土地取得」及「其他」方面：「二林基地」在區位條件、土地取得及其他等項目，面臨違反國土有效利用及國家資源合理配置之難解問題，而遠遜於「彰濱基地」。自無上訴人中科管理局所指「彰濱基地」之土地及開發成本較高之可言。②在「基地規模」方面：「彰濱基地」之面積與「二林基地」之面積相當，且二者各有為隔離水道或彰 129 線、彰 126 線公路切割之情形，並無上訴人中科管理局所稱「彰濱基地」有日後擴建較為困難之缺點。③在「水源供應」方面：「彰濱基地」之水源供應，本即規劃由大度攔河堰供應，至於「二林基地」屬地下水管制區，在水源供應方面較「彰濱基地」更為不利。上訴人中科管理局所辯「彰濱基地」屬地下水管制區，應不得列為其遜於「二林基地

」之不利條件。④在「電力供應」方面：二者條件相當，難分孰優孰劣。⑤在「污水排放」方面：「彰濱基地」所在之彰濱工業區已設有污水處理廠，而「二林基地」之萬興排水下游出海口為沿海養殖地區，應再進一步評估或提出替代方案。可見在污水排放方面，「二林基地」較「彰濱基地」面臨更多之困難與爭議。⑥在「發展限制」方面：「彰濱基地」位於海濱地區，海風、鹽害、地下水位高，以及填海造地之液化潛能、沙質土壤等特性，可能影響高科技產業進駐意願及建廠成本；又基地內風力發電機組密集，可能影響未來區塊規劃，另有噪音干擾、運轉安全、緩衝距離等疑慮，且基地周遭已有部分傳統產業進駐，未來可能與高科技產業間產生相容性問題。至於「二林基地」內則有大型畜養場，應評估其臭味等是否會影響未來園區高科技廠房無塵室進氣作業，且應考量畜養場之拆遷意願及所需費用；又基地內有臺電高架線路穿越，電塔分布較多，應先行協調臺電公司予以遷移或地下化，並估算所需期程與費用。形式上觀之，「彰濱基地」在發展限制上，似略遜於「二林基地」，然：「二林基地」距離海岸近，亦可能受到海風及鹽害之影響，亦有液化之潛能。且高科技產業幾已將無塵室列為標準設備，欲克服海風、鹽害、沙質土壤及風力發電機組之噪音干擾，以及預防填海造地之液化可能應無困難。況實際上海風、鹽害、地下水位高，以及填海造地之液化潛能、沙質土壤等特性，並未影響「彰濱工業區」高科技產業進駐意願及建廠成本，以及基地周遭有部分傳統產業進駐，亦不致與高科技產業間產生相容性之疑慮。反之，「二林基地」地層下陷之風險，顯較「彰濱基地」之地下水位高，更加不利於高科技廠商進駐。又「彰濱基地」內之風力發電機組，並無噪音干擾、運轉安全、緩衝距離等疑慮；且開發單位僅須經由事前縝密之規劃及事後適當之管理，即可避免「彰濱基地」內之風力發電機組所可能引發之區塊規劃，以及基地周遭已有部分具危險特性之化工產業進駐等疑慮。是所謂「彰濱基地」發展上之限制，或因根本不存在而應排除，或屬專業上或技術上得以解決之問題，而與「二林基地」在區位條件、土地取得

及其他方面無法迴避前開違反國土有效利用及國家資源合理配置之不利難題，迥然有異。⑦在「交通條件」方面：二者之交通條件相去不遠。⑧在「生活及研發技能」方面：「彰濱基地」所在之彰濱工業區內已有秀傳醫院及基本生活設施，在生活及研發技能方面，較「二林基地」為優。綜上，「彰濱基地」無論在區位條件、土地取得、水源供應、污水排放、生活及研發技能及其他等方面之條件，均較「二林基地」為優，二者在基地規模、電力供應、交通條件三方面條件相當，而在發展限制方面略遜於「二林基地」。惟因「彰濱基地」所面臨之發展上限制，均屬專業上或技術上得以解決之問題，遠非「二林基地」在區位條件、土地取得及其他方面所面臨違反國土有效利用及國家資源合理配置之難解問題所能比擬。是上訴人中科管理局有意忽略「彰濱基地」之多項優點及「二林基地」之致命缺點，僅舉「彰濱基地」在專業上或技術上得以解決之發展上限制，作為中科四期園區，非選擇「二林基地」不可之必要性論據，顯難成立。

3.上訴人內政部審查釋出大面積耕地之開發案時，應慎重考量我國之糧食安全與永續發展，非有必要不應許可：（1）「耕地總面積比」為國家永續發展重要指標之一，根據立法院100年度中央政府總預算案整體評估報告顯示，我國「耕地總面積比」呈逐年下降之現象，惟近年人口總數卻有逐年遞增之趨勢；再依農委會之「我國糧食供需變更分析」及農委會100年11月17日農企字第1000172605號函，可知自「農地釋出方案」實施以降，直到原處分作成之98年間，全國耕地總面積降為81萬5,642公頃，糧食自給率則降為31.9%，均呈逐年下降之趨勢。我國之糧食確保程度逐年縮減，已對國家糧食安全與永續發展造成威脅。是上訴人內政部於審核須釋出大面積耕地之開發計畫時，即應將上開因素列入考量，對於國土之利用方屬適當而合理。（2）依系爭開發案開發計畫與細部計畫土地清冊顯示，「二林基地」包含大量特定農業區及臺糖特定專用區土地；次依農委會臺灣農地資訊系統網頁（二林鎮農地使用分區）查詢圖，可知「二林基地」包含大量特定農業區、一般農業區及臺糖特定專用區土地；再依

農委會臺灣農地資訊系統網頁（二林鎮重要農業生產區）查詢圖及農委會 100 年 9 月 27 日農企字第 1000159611 號函復內容，可知「二林基地」所在之二林地區均屬「重要農業生產區」；復依彰化縣政府主計處網頁「農產品收穫面積及生產量」表格，可知二林地區為多項蔬果之重要產地。是上訴人內政部辯稱系爭基地將近八成為臺糖公司所有之荒廢甘蔗田，臺糖土地並非優質農地，故無減少國內糧食產量、危害糧食安全之虞云云，尚難憑採。（3）上訴人中科管理局選擇「二林基地」作為中科四期園區之開發基地，勢必須釋出大量特定農業區、一般農業區及臺糖特定專用區之土地，甚至耗費 520.6 億元鉅額公帑開發建設、徵收大面積之「重要農業生產區」耕地，以換取欠缺在「二林基地」開發中科四期園區必要性之系爭開發計畫，非但違反國土有效利用及國家資源合理配置之原則，更進一步惡化我國之糧食安全與永續發展，其對國土之利用，當屬顯不適當亦不合理。（4）至於農委會所為之同意，僅表示符合農業發展條例第 10 條第 1 項「不影響農業生產環境之『完整』」及「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第 5 點、第 6 點、第 7 點、第 9 點、第 18 點第 2 項等規定，而非表示不影響農業生產環境，更與上訴人內政部所應審酌之國家糧食安全與永續發展之內涵有間，是上訴人內政部以系爭開發案之農地變更使用，業經農委會評估認定不影響農業生產環境後始表示同意為由，辯稱其無庸再行審酌系爭開發案是否大幅減少國內糧食產量及危害糧食安全云云，亦不足採。4. 綜上，上訴人內政部未優先考量系爭開發案欠缺於「二林基地」建設中科四期園區之必要性，違反國土有效利用及國家資源合理配置之原則，於審議釋出大面積耕地之系爭開發案時，亦未斟酌該開發案將惡化我國之糧食安全與永續發展，逕以原處分許可系爭開發案，自己違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 1 款「於國土利用係屬適當而合理」之規定。況上訴人內政部對「於國土利用係屬適當而合理」此一不確定法律概念涉及事實關係時，其涵攝已有明顯錯誤；且專業判斷過程中有應考量之因素而未考量之情事，又就諸多考量因素，對於其中某些因素

特別予以加重其考量之分量比例，而與該專業領域所共通各分量比例形成顯然之差異性，卻無合理化之正當理由，即違反比例原則，而屬判斷之濫用，於法未合。5.至於原審法院99年度訴字第658號判決及本院100年度判字第2248號判決（下合稱另案確定判決），雖已認定系爭開發許可並未違反區域計畫法第15條之2第1項第1款之規定，惟因本件原審原告與另案之原告不同，且本院據以認定所憑之上開證據及論點，大多未經當事人於前案言詞辯論終結前提出，亦未經前案確定判決予以審認，故本件不受另案確定判決之既判力及爭點效所拘束，原審法院自得獨立認定事實適用法律。(五)原處分違反區域計畫法第15條之2第1項第2款「不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫」之規定：1.按區域計畫法第15條之2第1項第2款規定之「土地利用或環境保護計畫」，係指與土地利用及環境保護有關且對外具有法規範效力之行政計畫而言，不包括對外不具法規範效力之政策決定、施政方針或研究發展報告。2.系爭開發案違反屬法定計畫性質之「中一通」針對環境敏感地區（包括「優良農地」及「地層下陷區」）所為績效管制標準之規定：（1）按司法院釋字第156號解釋理由書，可知都市計畫之擬定、發布及定期通盤檢討所作必要之變更，係屬法規命令之性質，而針對非都市土地所為之區域計畫擬定、發布及定期通盤檢討所作必要之變更，基於相同之法理，亦屬法規命令之性質。是以，區域計畫經依區域計畫法第10條規定核定公告實施後，或依同法第13條本文定期通盤檢討所作必要之變更後，即有拘束區域內有關之開發或建設事業計畫之效力，如開發或建設事業計畫與區域計畫有所抵觸，必要時應依同法第12條修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫，縱為興辦重大開發或建設事業所必要，亦應依法定程序檢討變更區域計畫後，始得許可該重大開發或建設事業計畫。（2）上訴人內政部依區域計畫法所擬定之區域計畫，為目前國土利用計畫體系中最高位階之法定計畫，現行共有臺灣北、中、南、東共4個區域計畫，本件中科四期二林園區基地即係位於「中一通」之範圍

內。上訴人內政部雖辯稱其業修正「中一通」之部分內容，而作成「臺灣中部區域計畫第二次通盤檢討」草案，惟該草案既未於原處分作成時完成法定變更程序，自尚未對外發生法規範之效力，亦非作成原處分時所得審酌，故本件仍應以系爭開發案是否違反「中一通」為審判範圍。(3)依「中一通」第5章第6節「都會區與生活圈發展建設」壹、「都會區發展」一「臺中都會區劃設範圍」、圖5-2「臺中都會區範圍圖」、四「都會區發展規劃」及貳、「生活圈發展」三「生活圈發展構想」，及農委會100年9月27日農企字第1000159611號函，可知「中一通」針對包括二林地區在內之彰化生活區，係規劃為重要農業生產地區，實際上亦屬重要農業生產區，是其經濟產業應側重於保護優良農田，改善農村生活環境，並配合觀光計畫推動休閒農業，高科技工業園區則非屬規劃彰化生活區發展之重點建設建議方案。則上訴人內政部許可系爭開發計畫在「二林基地」設置中科四期園區，已與「中一通」針對二林地區之整體規劃不符。是上訴人內政部辯稱「中一通」並未對二林地區作明確詳細發展定位云云，洵不足取。(4)依「中一通」第5章第3節「工業區建設」貳、「工業區位置設置原則」之原則九，業已明定工業區（含科學工業園區）應避免設置於「環境敏感地區」。98年5月版之「中部區域計畫第二次通盤檢討」（下稱中二通草案），對於中部科學工業園區之設置區位，亦有不得位於「環境敏感地區」之限制。(5)系爭開發案並未違反「中一通」針對「地下水補注區」所為之績效管制標準：「中一通」明確將彰化平原列為地下水補注區，又依系爭開發計畫現地會勘簡報，亦顯示「二林基地」屬平原地形，坡度十分平緩，可知「二林基地」確屬彰化平原之地下水補注區甚明。上訴人內政部辯稱二林地區並非屬地下水補注區或其他任何條件發展地區云云，要無足採。依邱穀環境敏感地報告所繪之地下水補注區分佈圖，與「二林基地」圖說相互套疊結果，可知系爭開發基地內，大部分屬於地下水補注區中之「自由含水層主要補注區」。依「中一通」所附之各類敏感地之管制方針及績效標準管制表，其中表5-8-5「地下水補注

區之績效標準管制表」，針對「自由含水層主要補注區」之「土地使用績效標準」，僅可供水源保護區或農業使用外，尚准予低度開發利用。又依「非都市土地開發審議作業規範」總編第 32 點之規定，本件系爭開發案之透水面積占計畫範圍之 39.8%，故並未違反「中一通」針對「自由含水層主要補注區」之管制規定。原審原告楊振典等人主張系爭開發計畫違反「中一通」針對地下水補注區所為之管制規定云云，容有誤會。(6) 系爭開發案違反「中一通」針對「優良農田」所為之績效管制標準：依「中一通」所附之各類敏感地之管制方針及績效標準管制表，其中表 5-8-3「優良農田之績效標準管制表」針對「優良農田」之規定，可知凡屬優良農田，均不得改變其原有之使用型態，自不得轉供顯不具相容性之工業區（含科學工業園區）使用。是上訴人內政部辯稱「中一通」僅規定優良農地係環境敏感地區之一種，係採績效標準管制，祇要影響程度不超過自然容受力之土地利用，均允許開發使用云云，與上開管制內容不符，自不足採。且按區域計畫法施行細則第 13 條第 1 款之規定，可知「特定農業區」係經區域計畫主管機關會同農業主管機關認為必須加以特別保護之「優良農地」或「曾經投資建設重大農業改良設施」之土地。是上訴人內政部辯稱我國現行法尚無「優良農地」之認定標準及定義云云，容有誤會。又「二林基地」內原本即有經劃定為「特定農業區」之土地，而上訴人內政部復無法舉證證明該土地，曾經投資建設重大農業改良設施，可知「二林基地」內經劃定為「特定農業區」之 26 公頃土地，均屬「優良農地」，並經有關機關會同認定必須加以特別保護（本院 100 年度裁字第 2407 號裁定意旨參照）。且上訴人內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議中，委員四亦表示本案土地多屬優良農田等語益明。又上訴人內政部援引行為時「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 7 點第 1 款第 1 目之規定，主張「特定農業區」可能係屬於優良農地「或」曾經投資建設重大農業改良設施之地區「或」經農田水利會認定供水能力可達者「或」面積完整達 25 公頃以上者，故並非所有之特定農業區皆屬於

優良農地云云。惟區域計畫法施行細則第 13 條第 1 款既已明定「特定農業區」之定義，則上開作業須知僅屬為執行區域計畫法施行細則所為細節性、技術性之職權命令，自不得牴觸，是上訴人內政部據上開作業須知辯稱「二林基地」內經劃定為「特定農業區」之 26 公頃土地，非屬「優良農地」云云，自不足採。又依「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 7 點第 1 款第 2 目之規定，可知特定農業區內縱有地層下陷之土地，惟於未經檢討變更為一般農業區之前，並未改變其屬特定農業區之性質及所受之管制規定。是上訴人內政部辯稱原審原告既主張「二林基地」內有特定農業區而為優良農地，竟又主張該基地屬於地層下陷區，顯已自相矛盾云云，亦不足採。是系爭開發計畫擬將上開優良農地轉供顯不具相容性之中科四期園區使用，自己違反「中一通」計畫針對「優良農田」之績效管制標準。(7)系爭開發案違反「中一通」針對「地質災害區」中之「地層下陷區」所為之績效管制標準：依「中一通」所附之各類敏感地之管制方針及績效標準管制表，其中表 5-8-6「地質災害區之績效標準管制表」針對「地質災害區」之規定，可知凡屬「地層下陷區」（包括嚴重或次嚴重之地層下陷區），均應禁止科技工業等重要經濟活動「及」禁止抽用地下水，故地層下陷區根本不得供從事科技工業等重要經濟活動之科學工業園區使用。經查：①依上訴人內政部與經濟部、農委會於 94 年 4 月共同研提之「彰化雲林地區地層下陷防治計畫」，顯見上訴人內政部明知並肯認二林地區為嚴重地層下陷區。次依「經濟部地層下陷防治資訊網」關於地層下陷現況之說明，再依水利署委託工研院執行之「99 年度彰化、雲林、嘉義與臺南地區地層下陷之監測、調查及分析」，足以證明二林鎮確屬地層下陷區，且已成為彰化縣最大之地層下陷中心。②現行法令尚未就「地層下陷區」有明確定義。經濟部僅針對「嚴重地層下陷區」訂定「嚴重地層下陷地區劃設作業規範」，依該作業規範第 5 點、第 6 點規定，可知「嚴重地層下陷地區」係指易淹水之「地層下陷地區」，是凡符合上開作業規範所定「地層下陷地區」之要件者，縱未經水利署

公告為「嚴重地層下陷地區」，僅表示該地區未位於易淹水地區，而不得據以反面推論該地區非屬「地層下陷地區」。故上訴人內政部辯稱二林鎮並不在「『嚴重』地層下陷地區」範圍內，故「二林基地」非屬「地層下陷區」云云，殊難憑採。③依工研院 100 年 10 月 11 日工研能字第 1000016354 號函，可見「二林基地」全區均符合「嚴重地層下陷地區劃設作業規範」第 6 點第 1 款所定義之「地層下陷地區」。該函雖有「依據行政院院台經字第 0920015533 號核定『第二期地層下陷防治執行方案』之地層下陷地區定義，無法判斷園區基地目前是否屬地層下陷地區」云云，惟該執行方案僅係施政方針，自不足為認定「地層下陷區」之依據。④綜上，可知二林鎮已為彰化縣最大之地層下陷中心，無論實際上或依現行法令均至少屬於「地層下陷區」。準此，依「中一通」所附「地質災害區之績效標準管制表」針對「地質災害區」之「管制方針」及「土地使用績效標準」，應禁止於二林鎮從事科技工業等重要經濟活動「及」禁止抽用地下水，而系爭開發案將「二林基地」提供中科四期園區使用，自己違反「中一通」計畫針對「地質災害區（地層下陷區）」之績效管制標準。⑤水利署無視二林鎮甚至已成為彰化縣最大地層下陷中心等事實，而疏未檢討公告新的「『嚴重』地層下陷區」，上訴人內政部自不得僅憑 94 年間之舊公告資訊，據以審查 98 年間始提出之系爭開發申請案。是上訴人內政部竟僅以早已過時且無法證明「是否為地層下陷區」之資訊，即認「二林基地」並未位於「地層下陷區」云云，顯不足採。⑥至於上訴人內政部辯稱實際有地層下陷情形者，如因未經權責主管機關水利署按行政程序予以公告其範圍，自無從確認及依據認定是否地層下陷情形已達需限制土地開發，且上訴人中科管理局承諾不於二林基地內抽取地下水，並經納入開發許可函，作為後續開發執行事項云云，惟按：上訴人內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議中，委員八、委員四即質疑區位適宜性問題，上訴人中科管理局代表亦針對上開委員所提「地層下陷」問題加以答復，甚至針對地層下陷問題作成第 14 項決議，可見上訴人內政部不僅 94 年間即已知悉

二林鎮為地層下陷區，於 98 年間審議系爭開發案時，更已掌握最新資訊，明知「二林基地」位於地層下陷區，甚至已成為彰化縣之最大地層下陷中心，並要求上訴人中科管理局將此部分納入系爭開發計畫中，則上訴人內政部自應明知「二林基地」依當時有效之法規範（即中一通）不得開發供科學工業園區使用，是不因上訴人中科管理局提出因應對策，經經濟部地質調查所查核後表示無意見，以及區域計畫委員會地質學者專家李委員錫堤書面審查表示接受回復內容，再經區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議決議而有所不同。是上訴人內政部以機關權責為由，搪塞不知「二林基地」為地層下陷區，豈非漠視事實與區域計畫法相關規定及「中一通」之績效管制標準為無物。另依監察院 99 年度「彰雲地區地層下陷案」調查報告，可知上訴人中科管理局縱承諾不於已屬地層下陷區之「二林基地」內抽取地下水，亦無法防免該地區地層下陷繼續發生。故上訴人內政部僅以上訴人中科管理局承諾不於二林基地內抽取地下水，即許可其開發中科四期二林園區，並無法防免「二林基地」地層下陷繼續發生，亦無解於系爭開發案違反「中一通」之績效管制標準，以及系爭開發許可違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 2 款之事實。是上訴人內政部所辯上情，均不足採。

3.「彰化縣綜合發展計畫」非屬具有法規範效力之法定計畫：按「縣市綜合發展計畫實施要點」僅係上訴人內政部基於職權所訂定之職權命令，尚不具拘束人民權利義務之外部法規範效力。是以，彰化縣政府依上開要點所制定之「彰化縣綜合發展計畫」，僅係地方政府施政之參考計畫，自非屬基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫甚明。從而，原審原告主張系爭開發計畫違反屬於中央或地方自治法規所為土地利用計畫性質之「彰化縣綜合發展計畫」云云，尚無足採。

4.「彰化縣農地資源空間規畫」非屬具有法規範效力之法定計畫：依農委會 99 年 6 月 30 日函，可知彰化縣政府所規劃之「彰化縣農地資源空間規劃計畫」，僅係農委會補助地方政府所為之一般研究計畫，並非基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫，不具法定計畫之地位

，亦非區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 2 款規範之標的（本院 100 年度判字第 2248 號判決意旨參照）。是原審原告主張系爭開發計畫違反屬於中央或地方自治法規所為土地利用計畫性質之「彰化縣農地資源空間規畫」云云，亦無足採。5.「彰化縣農地利用綜合規劃報告」非屬具有法規範效力之法定計畫：依農業發展條例第 8 條規定所推動之「農地利用綜合規劃」，屬主管機關農地政策之具體化，惟現行法並未賦予其對外法規範之效力，而不具法定計畫之地位，自非屬依中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫。另依農委會 100 年 11 月 17 日農企字第 1000165163 號函，可見農委會協助彰化縣政府辦理之「彰化縣農地利用綜合規劃報告」，係屬年度施政計畫之性質，而不具法拘束力，足徵「彰化縣農地利用綜合規劃報告」並非法定計畫，而非屬依中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫。是原審原告主張系爭開發計畫違反屬於中央或地方自治法規所為土地利用計畫性質之「彰化縣農地利用綜合規劃報告」云云，亦不足採。6.綜上，「中一通」固屬上訴人內政部基於區域計畫法所為具有法規範效力之土地利用計畫，惟「彰化縣綜合發展計劃」、「彰化縣農地資源空間規劃」及「彰化縣農地利用綜合規劃報告」僅屬對外不具法規範效力之政策決定、施政方針或研究發展報告；系爭開發案雖未違反「中一通」針對「地下水補注區」所為之績效管制標準，惟已違反「中一通」針對「優良農田」及「地質災害區（地層下陷區）」之績效管制標準，則原審原告主張上訴人內政部以原處分許可系爭開發案，違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 2 款之規定一節，堪予認定。7.至另案確定判決，雖已認定系爭開發許可未違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 2 款之規定，惟除本件原審原告與另案之原告不同外，另案原告並未主張系爭開發計畫因違反「中一通」之績效管制標準致原處分違反上開規定，且原審法院據以認定所憑之諸多證據及論點，大多未經當事人於前案言詞辯論終結前提出，亦未經前案確定判決予以審認，故本件不受另案確定判決之既判力及爭點效所拘束，原審法院自得據以獨立認定事實適用法律。(六)原

處分並未違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 3 款「對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃」之規定：1.上訴人內政部就「區域計畫法」第 15 條之 2 第 1 項第 3 款對環境保護、自然保育及災害防止妥適規劃之審查，係以同條第 2 項規定授權訂定之「非都市土地開發審議作業規範」為依據。且「非都市土地開發審議作業規範」對於環境保護、自然保育及災害防止與環境影響評估所檢視之角度並不相同，其考量者為基地內開發對於環境保護、自然保育及災害防止妥適規劃之課題，二者各有其法令依據，自有差異。2.「二林基地」因位於地層下陷區，而屬潛在地質災害具有影響基地安全可能性之範圍內，上訴人內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議中，針對「二林基地」已成為新的地層沈陷中心問題，作成第 14 項決議。上訴人中科管理局基於上開決議，針對「非都市土地開發審議作業規範」壹、總編第 24 點第 1 項之規定，於系爭開發計畫書內敘明分別從園區範圍內與園區範圍外兩方面，採取不抽地下水、確保地下水補注、管制地下水抽取等減緩地層下陷之措施，並建議針對建築物淺基礎採取筏基設計，基礎下方地層再進行地盤改良處理（擠壓砂樁），以增強地層緊密度，使得在設計地震作用下地層不再發生液化，可確保結構物安全不發生傾斜，另對於重要建築物考慮基礎承载力、差異沈陷及液化造成結構物傾斜等狀況時，建築物基礎下方地層除可以擠壓砂樁改良外，基礎亦可以深基礎設計，而將上部荷重以樁基礎傳遞至較深土層，使結構物不受地層液化影響，且於設計地震作用時，液化深度達 20 公尺以內，因此基樁採摩擦樁設計，設計樁長建議取 25~35 公尺，以排除潛在之地質災害，並經大地工程技師李麒麟簽證在案，復經國立中央大學地質所所長李錫堤教授審查後認可，此外，系爭開發計畫之需水，已經水利署 98 年 9 月 2 日經水源字第 098512 27470 號函同意系爭開發計畫用水計畫書在案，是上訴人內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議中就此作成許可開發之決議，與「非都市土地開發審議作業規範」壹、總編第 24 點第 1 項規定無違。是原審原告就此主張二林鎮地層嚴重下陷，開發高耗水產業，就災

害防止未為妥適規劃，原處分違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 3 款規定，尚無足採。3.本件系爭開發案之環境保護、自然保育等，係屬環保署所為環境影響評估之權責範圍，而上訴人內政部係俟系爭開發案之環境影響評估經環評大會審議通過後，始提報上訴人內政部區域計畫委員會辦理審議，並決議有條件通過。是原審原告主張系爭開發計畫對「環境保護」未為妥適規劃一節，縱或屬實，亦應針對環評審查結論提起行政救濟，而非本件所得審究。4.原審原告引用環境影響評估時所討論之議題，主張系爭開發案之長期水源大度攔河堰與廢水排放，對自然保育未為妥適規劃，及通過環境影響評估之中科一、二、三期園區，卻仍對國民健康造成危害，或首次排放放流水即造成魚群暴斃，難謂對環境保護已為妥適規劃云云。惟原審原告所陳縱屬實情，或屬環評審查結論是否應予撤銷之問題，或屬上訴人中科管理局因無法履行環評審查結論所課予之義務致無法實施系爭開發計畫之問題，或屬中科一、二、三期園區之環評審查結論有無落實等因素致無法達到預計效果之問題，非但混淆環保署環境影響評估與上訴人內政部開發許可審查之職權範圍，更與本件之審查標的無直接關連，自非本件所得審查。(七)原處分違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 4 款「與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合」之規定：1.系爭開發計畫應能與鄰近之排水系統相互配合：「舊濁水溪方案」及「濁水溪方案」二種放流水排水方案，於 98 年 10 月 13 日中科四期二林園區開發計畫環境影響說明書專案小組第 5 次初審延續會議中，曾引發諸多爭議。當時之行政院長吳敦義為弭平爭議，政策指示開發單位即上訴人中科管理局將廢水排放至外海 3 公里處，此有 98 年 10 月 30 日環保署環境影響評估審查委員會第 185 次會議紀錄五、決議(四)附帶建議載明。是由環保署於 98 年 11 月 10 日所公告之「中科四期二林園區開發計畫環境影響說明書」審查結論一，可知環保署除業已同意上訴人中科管理局所提之上開二種放流水排放方案外，亦指示上訴人中科管理局如欲採取「海洋放流管排放方案」，應先依環境影響評

估法相關規定申請變更。準此，上訴人內政部於審查系爭開發案時，上訴人中科管理局所提出上開二種方案，既經環保署環評審查結論同意，則於上訴人中科管理局改採「海洋放流管排放方案」進行開發前，系爭開發計畫自無與鄰近之排水系統無法相互配合之情形。是原審原告主張上訴人中科管理局既承諾採取「海洋放流管排放方案」，惟該部分尚未完成環評變更程序，實有鄰近之排水系統無法配合之情形云云，尚難憑採。

2.原處分作成時尚無法確定長期水源供應是否能與系爭開發計畫相互配合：（1）依環境影響評估法第5條第1項第1款、第4款、第2項、第14條第1項，行為時（96年12月28日修正發布）「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第2條、第13條第1項第1款本文、第2款之規定，及「非都市土地開發審議作業規範」壹、總編第6點第1項、第14點之規定，可知，「環評審查」及「許可開發」為兩個層次之問題，目的事業主管機關許可開發行為之前提，係受環境影響評估主管機關之審查結論所拘束，在目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可。是以，「工業區」及「供水工程」之開發，祇要符合「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」所定應實施環境影響評估之細目及範圍者，均應實施環境影響評估，且於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。又如「工業區」開發案除其本身應實施環境影響評估外，為供應該「工業區」開發案水源之「供水工程」，依法亦應實施環境影響評估者，則基於環境影響評估法第14條第1項所揭示「無環評、無許可、無開發」之意旨，「工業區」開發案申請人除應依「非都市土地開發審議作業規範」貳、專編第九編「工業區細部計畫」第14點規定，檢附自來水、工業用水等相關主管機關明確同意文件外，尚應依同規範壹、總編第6點第1項規定，檢具「工業區」開發案及其「供水工程」環境影響評估完成審查或經認可之書圖，必待該「工業區」開發案及其「供水工程」之環境影響評估均完成審查或經認可，並取得「供水工程」目的事業主管機關之開

發許可後，始得謂「工業區」開發案符合區域計畫法第 15 條之 2 第 4 款所定「與水源供應能相互配合」之要件，目的事業主管機關方能許可該「工業區」開發案。（2）系爭開發計畫為高耗水產業，二林基地及周圍屬荖仔埤圳灌溉區域，長期嚴重缺水，農民必須輪流灌溉，此觀諸臺灣省彰化農田水利會自 97 年至 99 年之大區輪灌公告自明。又依經濟部工業局能資源整合資訊平台－彰化地區水資源分析，可知彰化地區水源供需僅勉強平衡。經濟部水利署雖已於 98 年 9 月 2 日以經水源字第 09851227470 號函同意系爭開發案之用水計畫，大度攔河堰供水係屬二林基地用水計畫之長期供水水源之一。而大度攔河堰供水工程，取水量已超過行為時「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 13 條第 1 項第 1 款本文所定「每秒抽水量 2 立方公尺以上」而應實施環境影響評估之標準，自應依環境影響評估法第 5 條第 1 項第 4 款規定實施環境影響評估。且依同法第 14 條第 1 項及區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 4 款之規定，上訴人內政部須俟大度攔河堰供水工程之環境影響評估完成審查或經認可，並取得目的事業主管機關之開發許可後，始能確定長期水源供應能與系爭開發計畫「相互配合」，而得據以許可系爭開發案。然 98 年 11 月 12 日上訴人內政部區域計畫委員會通過系爭開發許可時，大度攔河堰工程僅進行到第一階段環境影響評估審查中，當時根本尚未確定得以開發。是上訴人內政部作成原處分時，系爭開發案之長期水源供應工程，無論在事實上或法律上均無法確定得以開發，更難以確定能與系爭開發案相互配合，上訴人內政部遽予許可開發，自己違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 4 款規定。又觀諸上訴人內政部區域計畫委員會 98 年 11 月 12 日第 265 次審查會延續會議紀錄，可知上訴人內政部區域計畫委員會於 98 年 11 月 12 日開會審議系爭開發計畫時，即已明知大度攔河堰需進入第 2 階段環評審查，對於能否通過環評審查、能否取得開發許可以及能否如期於 105 年之前完工，以「配合」系爭開發計畫長期用水之需，均屬未知數，以致多位委員就此爭相指摘。詎上訴人內政部區域計畫委員會最終竟僅以系爭開發案之用水計畫經水利署原則同

意為由，作成許可開發之決議，僅附帶要求「請申請人與水利署對於本案長期供水之『大度攔河堰工程』盡力促使如期完工營運」，顯無視法令規定。另原處分作成後，縱有高耗水面板產業放棄進駐中科四期二林園區，以及水利署規劃停建原供中科四期二林園區長期用水水源之大度攔河堰，改以在彰濱工業區設立海水淡化廠為替代方案等時空環境之改變，原審法院均無從加以審酌。況大度攔河堰替代方案之海水淡化廠，每日處理水量依行為時「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第13條第1項第2款規定，亦應實施環境影響評估以取得開發許可，始能確定該長期水源供應能與系爭開發計畫「相互配合」，此更可看出原處分急於98年11月16日基於「不確定、不充分之資訊」許可系爭開發計畫，卻到100年11月間尚不知系爭開發計畫長期用水之水源何在之荒謬窘境。益徵系爭開發許可違反區域計畫法第15條之2第1項第4款之規定，及上訴人內政部之判斷濫用。(八)原處分並未違反區域計畫法第15條之2第1項第5款「取得開發地區土地及建築物權利證明文件」之規定：1.上訴人中科管理局於98年7月17日以中建字第0980014567號開會通知單通知中科四期二林園區基地內土地所有權人於98年7月30日假彰化縣二林國民小學禮堂，與土地所有權人協議價購，惟未達成協議。是上訴人中科管理局自無從取得土地所有權人同意書之權利證明文件，而須採取徵收方式取得產權。再者，區域計畫法第15條之2第1項第5款雖規定許可開發應取得開發地區土地及建築物權利證明文件，惟土地徵收之程序本即須於許可開發之後始得辦理，區域計畫法（地用）與土地徵收條例（地權）相關規定間因競合而生扞格，是上訴人內政部乃於「非都市土地開發審議作業規範」壹、總編第6點之附件三中明列此際應依土地徵收條例之規定辦理。而本件既已循前開相關規範之規定辦理，自無須事先提出權利證明文件。是系爭開發計畫業已符合土地徵收條例、區域計畫法第15條之2第1項第5款、「非都市土地開發審議作業規範」壹、總編第6點及其附件三「申請使用地變更編定檢附書圖文件製作格式」之申請書一五、土地及建築物權利證明文件之

第（四）點之規定，自無原審原告所指徵收私有土地並非取得土地及建築物權利證明文件之唯一方式、原處分有違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 5 款規定之情事。且系爭基地範圍內之私有土地，上訴人內政部已以 98 年 12 月 14 日台內地字第 0980232953 號函許可辦理徵收，嗣經彰化縣政府於 98 年 12 月 18 日公告徵收，並於 99 年 4 月 28 日將未領取之補償費存入保管專戶，徵收程序皆已辦理完成。至法務部 99 年 8 月 10 日函釋，並非中央主管徵收機關及中央主管區域計畫機關本諸職權所表示之解釋性行政規則，自無拘束相關機關之效力。是原審原告據以質疑系爭開發許可之適法性，顯無足採。

2. 徵收該基地之適法性，並非本件之訴訟標的。是原審原告主張系爭開發案為特定私人企業需求徵收土地，違反公益原則，亦未就損失最少之地方為之，且未儘量避免耕地，違反必要性原則，更未經實質協議價購，故土地徵收不合法云云，原審法院均無從審酌。

（九）本件不符作成情況判決之要件：按情況判決屬例外規定，宜審慎為之，如違法之行政處分之撤銷，尚未達與重大公益相違背，自不宜作成情況判決。爰審酌以下事實，並權衡各方利益，認為本件不符作成情況判決之要件：

1. 上訴人內政部作成系爭開發許可，未優先考量我國科學工業園區及工業區均有過度開發、大量閒置土地迄未利用之情形，實無再選擇以徵收大面積耕地之手段，並舉債耗費 520.6 億元鉅資開發中科四期園區之必要性，除不當剝奪人民之財產權，造成國土利用及國家資源之嚴重浪費，更犧牲我國之糧食安全與永續發展，違反國土有效利用及國家資源合理配置之原則，對國土之利用顯不適當亦不合理，已屬對於公益之嚴重剝傷。

2. 上訴人內政部身為區域計畫中央主管機關，非但放任「中一通」歷經 13 年，均未曾依法每 5 年通盤檢討而作必要之變更，亦未為興辦系爭開發計畫，而先行檢討完成「中一通」之法定變更程序，即就明確違反「中一通」針對「優良農田」及「地質災害區（地層下陷區）」績效管制標準之系爭開發計畫，核發系爭開發許可，更係嚴重違反法治原則。

3. 上訴人內政部區域計畫委員會通過系爭開發許可時，系爭開發案之長期水源烏溪大度攔河堰工程

尚未完成環評審查，無法確定得以開發，更難以確定能與系爭開發案相互配合，上訴人內政部遽予許可開發，造成迄今尚不知系爭開發計畫長期用水之水源何在之荒謬窘境，更增添日後廠商進駐之疑慮，反而影響中科四期二林園區之使用效益。4.上訴人中科管理局開發中科四期二林園區迄今僅花費111億8,853萬4,000元，其中約有74.32%用於徵收土地，且目前僅一家計畫投資額1億元之愛民衛材公司進駐建廠中，其餘核准之3家公司迄今均尚未進駐建廠。是違法之原處分如經撤銷確定，上訴人中科管理局為徵收土地所花費之83億1,570萬6,000元，得於撤銷或廢止徵收後取回，上訴人中科管理局實際損失有限。又原處分如經撤銷確定，雖可能造成預定進駐之廠商權益受損，惟與公益無涉，縱可能向上訴人中科管理局求償，亦僅有愛民衛材公司受有損害，與原處分許可開發二林園區預計花費520.6億元相較，顯屬輕微，與國土利用及國家資源之嚴重浪費、惡化我國之糧食安全與永續發展、違反法治原則及中科四期二林園區因缺乏長期水源而減損其使用效益等重大公益損害相較，更屬微不足道，是撤銷違法之原處分，非但未與公益相違背，更係為保全重大公益，自不宜作成情況判決等由，判決訴願決定及原處分均撤銷；原審判決附表二、附表三所示原告之訴駁回。

六、上訴人內政部及上訴人中科管理局上訴意旨略謂：(一)針對區域計畫法第15條之2第1項第1款「於國土利用係屬適當且合理者」等不確定法律概念之判斷餘地，原審判決顯然進行高度司法審查，且復未具體說明上訴人內政部之決定有何恣意濫用之處，即認定系爭開發許可違反上開規定，顯已違反司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋及釋字第319號解釋翁岳生等3位大法官所提不同意見書關於司法審查界限之意旨，自屬違法不當而應予廢棄：1.上訴人內政部依據其職權所應為之判斷，並不及於基地遴選或糧食安全等，而應僅就國科會所為選址判斷是否符合該「於國土利用係屬適當而合理者」要件，並就農委會相關認定予以尊重。2.基地遴選部分：本件基地遴選係由國科會科學工業園區策略發展委員會進行評比及現勘，顯屬獨立專家委員會之判斷，依司法院

釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋及釋字第 319 號解釋翁岳生等 3 位大法官所提不同意見書之意旨，基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，原審法院僅得進行較低密度之審查。然原審判決依據「中部科學工業園區四期用地遴選推甄基地檢核結果及初勘報告」，自行片面書面比較所載彰濱基地及二林基地各項條件後，作出評比結論，顯已就經專家委員會判斷之事項，進行「高密度審查」之「妥當性」審查，實屬違背法令。且就特定地區進行開發於國土利用是否適當且合理，另案確定判決有完全兩極之意見，更顯見本件基地遴選應仰賴專家之專業判斷及行政機關之政策決定。原審判決基於極為有限資訊及不具相關專業知識等情形下，逕自就各區位條件之優劣進行片面書面認定，否定專業之判斷餘地，顯有不當。

3.糧食安全部分：原審判決所稱「糧食安全」之標準為何，係應由農委會依據行政院農業委員會組織條例、行政院農業委員會農糧署組織條例及行政院農業委員會農糧署辦事細則等規定，根據其關於糧食生產量、國內稻米安全存量及緊急時期糧食供應之管控予以認定，豈得由原審判決根據若干統計數據「糧食自給率則降為 31.9%」，及二林鎮之作物資訊，即罔顧本件實際釋出土地 8 成為甘蔗田，而不致影響相關農作現狀之事實，而逕稱系爭開發許可已惡化我國糧食安全，並據此認定上訴人內政部違反區域計畫法「於國土利用係屬適當而合理者」之要件。就此，原審判決凌駕於農委會之上，代為認定及判斷我國「糧食安全」標準，更於區域計畫法通篇並未規範上訴人內政部應審酌「糧食安全」法律要件之情形下，就該區域計畫法所不存在之要件，進行「高審查密度」，但完全錯誤之妥當性及合法性審查，顯然違背法令。另原審判決所引據之資料係立法院 100 年度預算報告及農委會 100 年所提出之我國糧食供需變更分析報告等，然上訴人內政部係於 98 年做出系爭開發許可，如何知悉 100 年度之資料，原審判決顯然違反審查行政處分應以其發布時之事實及法律狀態為據之原則。再者，農委會已設定我國最低耕地面積需求至少為 74.7 萬公頃，原處分作成時我國耕地總面積為 81 萬 5,642 公頃，而本開發案單一

基地需地 600 公頃，何以原審判決逕認定本開發案即會導致「影響我國糧食安全」之結果，實令人難以理解。且原審判決復未能具體指出國科會科學工業園區策略發展委員會、上訴人內政部區域計畫委員會及農委會之相關決議或認定，有何恣意濫用之具體情事，顯已就基地選址及糧食安全等進行「妥當性」之審查，明顯逾越司法審查分際。綜上，法院僅得就行政機關為妥當性判斷時有無恣意濫用進行合法性審查，斷無因法律規範就高度科技性事項賦予行政機關妥當與否之判斷餘地，即逕行推論司法審查亦得就行政機關之裁量權為妥當性審查，否則自屬對於行政權之侵害。(二)原審判決認定上訴人內政部應實質審查國科會所為系爭開發計畫基地選址及農委會所職掌之糧食安全，並據此認定系爭開發許可違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 1 款「於國土利用係屬適當且合理」，疏未考量行政機關間分工職責與職掌，顯已違反行政程序法第 11 條第 1 項、第 13 條第 1 項、內政部組織法、行政院國家科學委員會組織條例、行政院農業委員會組織條例、各級區域計畫委員會組織規程等法律規定，自屬適用法規顯有不當，而應予廢棄：1.依各級區域計畫委員會組織規程第 3 條之規定，上訴人內政部及其區域計畫委員會係於審議過程中，協調溝通相關機關之意見，並於平行機關之權限內事項，均應予以尊重，殊無上訴人內政部自居為所有機關之最高指導地位，自行於科學園區需求基地及農糧事務上重為判斷之空間。又區域計畫法第二章係規定「區域計畫之擬定、變更、核定與公告」，而該法第三章則係規範個案之「區域土地使用管制」，本件係屬個案分區變更案件，應由各機關委員提出意見，並由上訴人內政部區域計畫委員會進行協調，原審判決要求上訴人內政部於審議本件個案性質之開發案時，應踐行綜合性質區域計畫擬定、變更時之相關程序，顯已違反區域計畫法及其施行細則之規定，實有違誤。2.國科會就本件之基地遴選係本於科學工業園區設置管理條例之職權，而上訴人內政部所為之開發許可則係依據區域計畫法，其法律基礎、權責及程序各異，上訴人內政部自無從再予審究國科會所為基地遴選是否合法妥適，而僅得就國科會所

遴選之基地，審議是否符合區域計畫法相關分區變更之要件。原審判決一方面稱基地選址屬國科會之職權，上訴人內政部無權指定特定基地，另一方面復要求上訴人內政部自居於其平行機關之上，針對國科會職權內之事項越權進行重複認定，除有判決理由矛盾之情形，更有違行政程序法第 11 條第 1 項及第 13 條第 1 項之規定，亦有違國科會及上訴人內政部相關組織規程，且與行政一體之原則未符，顯有判決違背法令之情形。再者，國家糧食安全實為農委會之職掌範圍，原審判決於毫無法律根據之情形下，亦要求上訴人內政部自居於平行機關之上，針對農委會職權內之「糧食安全」等事項越權認定，顯違背行政程序法第 11 條第 1 項及第 13 條第 1 項之規定，違反農委會及上訴人內政部相關組織法規，且與行政一體之原則未符，自有違背法令之情事。

3.縱認上訴人內政部基於區域計畫法之規定，而有得審究基地遴選或糧食安全等議題，依行政程序法第 13 條第 1 項之規定，基地遴選乙事既已由國科會辦理，為避免各機關行政作業之重複、矛盾，自非上訴人內政部所得再予審究。且縱使區域計畫委員會之各委員於討論過程中表示不同見解或意見，然若經合議後達成共識及作成決定，則並無判斷餘地恣意濫用之情形。再者，被上訴人陳稱原判決之認定乃採納部分審查委員之意見而生，顯見原判決乃自行介入判斷何等審查委員之意見較為合理，然最終審查結論方是區域計畫委員會審議討論後之結論，斷無因部分委員於審議過程中曾提出不同意見，即謂最終審查結論有所不當之理。

4.國土利用權責機關所應綜合審酌之事項，即應如「非都市土地開發審議作業規範」所載，則司法權就系爭開發許可所為之審查，自應限於上訴人內政部是否依循該作業規範，而不得恣意擴張上訴人內政部應審查事項。迺原審判決一方面從無提供「於國土利用係屬適當且合理」之具體化標準，另一方面卻又泛泛指稱上訴人內政部並未綜合當前國土利用之主、客觀整體情形，不當擴張上訴人內政部法定之職權範疇，再以上訴人內政部未審酌該等事項為由，否定系爭開發許可之合法性，其判決理由顯非合理。遑論原審判決業已肯認系爭開發許可經農委會認定不影響農

業生產環境之完整性，竟又認定系爭開發將影響農業生產環境，其判決理由實存矛盾。(三)原審原告業為另案確定判決既判力所及，原審法院自應裁定駁回原審原告之訴，其竟就相同之原處分及訴願決定為與另案確定判決歧異之認定，顯有判決違法之情事：另案確定判決及本件之訴訟標的皆為系爭開發許可，而另案確定判決之原告及本件原審原告皆為系爭開發計畫基地內之居民，且其與原處分間之利害關係並無任何特殊不同之處，亦即均係「土地及建物勢將被徵收，並被迫搬遷他處，其等之財產權及居住遷徙自由等權益均將直接遭受侵害」之情形，則原審法院就原處分合法性之認定，自有合一確定之必要，而不容許於不同當事人間作出歧異之認定，本院 97 年度判字第 902 號判決亦同此意旨。又依本院 100 年度判字第 1163 號判決、95 年度判字第 1629 號判決、94 年度判字第 432 號判決，可知於類似必要共同訴訟中，其中一人起訴時，所受本案判決對於他人亦有效力。則另案確定判決之原告既已就系爭開發許可提起訴訟，並經本院作成 100 年度判字第 2248 號判決，確定原處分之效力，該等既判力即應擴張至有合一確定必要之當事人，亦即另案確定判決對於本件原審原告亦有效力。是依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 9 款之規定，自應以裁定駁回原審原告之訴，原審法院疏未審酌此等職權調查事項，實屬重大違誤。況倘許原審原告於另案確定判決作成後，另行以類似之主張及證據重行提起撤銷之訴，該行政處分將永遠處於不確定之狀態，實有損法安定性。又原審判決稱，據以認定所憑之證據及論點，大多未經當事人於前案言詞辯論終結前提出，則全然不實，其判決違法之情事甚為嚴重。(四)原審判決就上訴人等 2 人所提出之證據摒棄不採，又未說明不採之理由，基於錯誤之事實認定我國科學工業園區及工業區均有大量閒置土地未利用，其判決當然違背法令：中部科學工業園區一、二、三期園區用地核配率於 96 年 12 月時已達 92%，而系爭開發計畫所需用地面積超過 600 公頃，觀諸當時國內三大科學工業園區所剩可供核配土地已無適用土地，則於原處分作成時確實有另行開發二林園區之需求，並無過度開發之情事。又原審判決所稱彰濱工

業區目前已有光電、電子產業進駐等事，惟彰濱基地進駐之廠商，產品內容及屬性均與系爭開發計畫所涉者有極大差異，且系爭開發計畫倘選址於彰濱基地，其付出之土地取得成本將高於設置於二林基地（彰濱基地取得成本 474.4 億元，二林基地取得成本 98.92 億元），然原審判決對此取得成本有鉅額差異乙事，未置一詞，並就前開業於原審提出之事證有何不可採之理由，未予說明，已有判決不備理由之違法。

(五)原審判決根據其片面之揣測認定系爭開發應設址於彰濱基地，並無任何事實基礎，流於其恣意之判斷，顯有未依證據認定事實之重大瑕疵：二林園區距離海岸之直線距離實達 7 公里以上，與原審判決引據之 4.8 公里差距甚遠，而彰濱基地係填海造地而成，受鹽害影響遠較二林基地大，縱運用現代科技得以克服，惟其所增加之鉅額投資成本，嚴重影響高科技廠商設廠意願，已屬毫無可能執行之情形。至原審判決敘及澤威公司於彰濱基地設廠，然該公司實並未進駐，復可證原審判決之事實認定，實無任何證據基礎可言。又原審判決片面揣測二林基地亦可能遭受海風及鹽害之影響，更出於一己之想像，擅自認定高科技產業得克服相關不利環境條件之影響，顯係就法律審查之範圍外作出非其專業所及之認定，實屬判決不備理由之當然違法。且系爭開發計畫擬開發者乃科學工業園區，而彰濱基地屬工業區，二者設置之目的、基本性質、主管機關皆有不同，並非因工業區為國有土地即可逕行變更為科學工業園區。況彰濱工業區基地分散在以隔離水道相隔之三個地塊，不利系爭開發計畫較大廠房空間之需求，且彰濱工業區對外交通便捷性不佳，其填海造地之液化潛能、沙質土壤等特性，並不適合高科技產業進駐，且緊鄰風力發電機組密集地區，有噪音干擾、運轉安全、緩衝距離等疑慮，是否會產生與高科技產業間之相容性問題，以及鹽害問題，均為其開發之障礙。原審判決未能審酌上訴人中科管理局所提出之說明，並根據片面揣測即否定國科會之專家委員所完成之報告及結論，復不能審認開發科學工業園區之技術上特殊性，及設置工業區與科學工業園區之法律目的異同等，自有嚴重違誤。(六)原審判決基於系爭開發計畫違反

中一通對於「優良農地」及「地層下陷區」績效管制標準為由，認定系爭開發許可違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 2 款之規定，就中一通之解釋適用顯有不當：1.中一通係我國土地使用計畫最上位之法定計畫，其係依區域計畫法規定辦理，性質上屬法規命令，如擬拘束各行政機關之作為，應以該計畫有明確規定者為限。就此，中一通第六章「土地分區使用與管制計畫」第一節「土地使用策略與構想」參、「土地使用計畫」復明確規定土地之使用劃分為「限制發展地區」及「可發展地區」，其中「限制發展地區」並不包括原審判決所稱「優良農田」及「地層下陷區」，故另案確定判決始據以認定，系爭開發計畫並非位屬中一通限制發展地區，自無違反中一通之情事。另參照中一通第 6-16 頁之圖示可知，二林鎮乃屬「優先發展地區」。至於原審判決所引據之「優良農田」及「地層下陷區」之績效管制標準，則已敘明「只要影響程度不超過自然容受力之土地利用，均允許開發使用」，僅係認定資源管理績效及土地使用績效，並非如「限制發展地區」一般具有規制效力之規範，此亦經另案確定判決予以具體肯認。原審判決逕予適用績效管制標準之規定以限縮解釋中一通之規範內涵，顯有不當。縱認績效管制標準具有規範效力，然中一通並未具體劃設「優良農田」之範圍，僅以文字敘明，尚難認定二林基地即屬「優良農田」，則系爭開發許可自無適用中一通「優良農田」績效管制標準之餘地。實則，無論依據區域計畫法、區域計畫法施行細則、中一通、非都市土地使用管制規則及非都市土地開發審議作業規範等規定，均無任何限制「優良農田」不得變更之規定，原審判決所為「優良農田」應予限制開發等之認定，顯無法律依據。2.中一通對於「地層下陷區」亦未具體劃設範圍，僅輔以文字說明沿海地層下陷區域之分布，然並未有二林鎮，且根據水利署 94 年 12 月 15 日公告「嚴重地層下陷地區」範圍，亦未包括二林鎮在內，是系爭開發案亦無「地層下陷區」績效管制標準之適用。又原審判決一方面肯認系爭開發許可所為之相關措施得有效減緩地層下陷之情形，對環境保護、自然保育、災害防止業有妥適之規劃，符合區域計畫

法第 15 條之 2 第 1 項第 3 款之規定，另一方面又主張上訴人等 2 人之該項預防措施無從防止該地區地層下陷繼續發生，而與績效管制標準有違，其判決理由顯有矛盾。3.依據中一通之規定，二林基地並非限制發展地區，雖於中二通草案中，業已將之納入，然原審判決就此乃據之實質認定二林地區縱使未經中一通認定屬「優良農地」或「地層下陷區」，仍應認即屬該等限制發展地區，並進而認定上訴人內政部所為決定違反中一通。反之，針對中二通草案業將「績效管制標準」刪除乙事，原審判決則稱於原處分當時，該草案尚未通過，故不予審酌，其顯就是否適用中二通草案有所矛盾，顯屬判決理由矛盾之違背法令。(七)原審判決基於大度攔河堰尚未完成環境影響評估審查，無法確定得以開發為由，認定其無法與系爭開發許可相互配合，違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 4 款之規定云云，其認事用法實有違誤：非都市土地開發審議作業規範壹、總編第 6 點第 1 項，並無一詞提及提出開發許可之申請時，須檢具「環境影響評估完成審查或經認可之書圖」，原審判決錯誤理解上開規定，顯非可採。又依據環境影響評估法所進行之環境影響評估審查，與依據區域計畫法所進行之開發許可審議，係屬平行程序，此業經本院 100 年度判字第 2263 號判決所肯認，故提出開發許可申請時，實無提出「環境影響評估完成審查或經認可之書圖」之可能。又依臺北高等行政法院 99 年度停字第 37 號裁定、99 年度訴字第 1179 號判決及本院 100 年度判字第 2263 號判決，顯見環境影響評估與開發許可間存在之互動關係僅為上訴人內政部審查系爭開發許可時之考量事項，並非必然之作業程序，更遑論大度攔河堰之開發，亦僅為上訴人內政部之考量內涵，其環境影響評估與否顯非水源供應得相互配合之必要文件。且所稱「相互配合」，係指相關機關間均同意共同推動該計畫之施行。迺原審判決認定必須供水計畫定案確定，始能進行工業區或園區之開發，顯無視開發計畫之政策進行所必須具備之相互調節機動性，復未能說明上訴人內政部據此而裁量認定已屬可相互配合有何違法之處，自非可採。遑論系爭開發許可之用水計畫業經水利署審查同意在案，上訴人內政部

自無權責自行判斷用水計畫之適當性，至水利署因大度攔河堰推動可能改變，而須另為評估其他替代方案，亦僅涉及開發計畫之變更，而非謂原經水利署同意之用水計畫，因日後有無法推動之因素，即遽認原開發許可違反區域計畫法第15條之1第1項第4款之規定。(八)原審判決認定本案不符作成情況判決之要件，其判決理由所本之事實顯有違誤，自有違背法令之情事，顯不足採：二林園區之使用方式已轉型為精密機械園區計畫，高耗水面板產業放棄進駐等時空環境之改變，原審法院於判斷是否撤銷原處分時，自應加以審酌。又本件徵收作業已於99年4月28日完成，如因系爭開發許可遭撤銷，而導致徵收處分亦遭撤銷而應回復原狀，顯然無從保障業已搬遷之居民之權利，更對其他利害關係人造成莫大損害，其所為衡平是否確屬妥適，並未見原審判決詳予考量。又中二通草案縱未完成法定之變更程序，亦應為原審法院加以審酌，惟原審判決並未就此為之，亦實有未妥云云。

七、本院按：

(一)上訴人中科管理局之代表人已變更為王永壯，渠聲明承受訴訟，經核並無不合，應予准許。又查，原審原告以原處分違反農業發展條例第10條第1項、區域計畫法第15條之2第1項第1款、第2款、第3款、第4款及第5款之規定，提起行政訴訟，請求撤銷原處分及訴願決定，經原審法院以原處分並未違反農業發展條例第10條第1項及區域計畫法第15條之2第3款及第5款之規定，惟違反區域計畫法第15條之2第1項第1款、第2款及第4款規定，判決撤銷原處分及訴願決定，並駁回原審判決附表二、附表三所示原審原告之訴。原審判決附表二、三所示原審原告並未上訴而告確定。至於被上訴人楊振典等22人對於原審判決認原處分並未違反農業發展條例第10條第1項及區域計畫法第15條之2第3款及第5款之規定一事亦未再爭執，則本件自僅就內政部及原審被告參加人中科管理局不服而上訴之範圍，即原審判決認原處分違反區域計畫法第15條之2第1項第1款、第2款及第4款規定予以審究，均合先敘明。

(二)行政法院對行政機關具體案件之行政行為，原則上雖有完全

之審查權，然對於行政機關依裁量權所為行政處分之審查範圍，則限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。又對於行政行為合法性審查之繁簡，繫於規範該行政行為相關法規密度的高低，如果法規嚴密，行政法院之審查即較強而有力；反之，即可能大幅減低。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度。

- (三)經查，上訴人中科管理局於 97 年初，因中部科學工業園區既有一、二、三期園區用地已不敷使用，乃向目的事業主管機關國科會提出園區擴建需求，並由國科會推動中科四期用地遴選作業，國科會爰於同年 2 月 18 日邀集國內科技產業發展相關專家學者組成「科學工業園區遴選委員會」（嗣於同年 2 月 25 日更名為科學工業園區策略發展委員會）辦理用地遴選作業，並研擬發展策略及用地遴選原則等內部規範，以供遴選之依循。上訴人中科管理局於同年 6 月 16 日以中建字第 0970011801 號函請經濟部工業局、改制前臺中縣政府、臺中市政府、彰化縣政府、南投縣政府、雲林縣政府、嘉義縣政府推薦基地，除臺中市政府表明不推薦用地參選外，改制前臺中縣政府推薦「清水基地」、彰化縣政府推薦「和美基地」及「二林基地」、經濟部工業局推薦「彰濱基地」、南投縣政府推薦「名間基地」、雲林縣政府推薦「虎尾基地」、嘉義縣政府推薦「馬稠後基地」。經遴選作業小組及相關部會進行 7 處基地之初勘及檢核，7 處基地均通過初步篩選要件。上該委員會乃依據評選指標權重體系進行評比，同年 8 月 20 日完成遴選作業，決定一致推薦彰化縣二林基地作為優先開發基地。上訴人中科管理局乃再依科學工業園區設置管理條例第 1 條之規定，研擬中科四期籌設計畫書，報請國科會轉呈行政院同意，據經建會邀集相關單位、機關、機構研商後

，提 97 年 10 月 20 日委員會討論，獲致結論，行政院乃以 97 年 11 月 6 日函國科會，同意中科四期之開發及二林園區之設置，並照上開經建會 97 年 10 月 20 日審議結論辦理。嗣上訴人中科管理局依據區域計畫法相關規定，向上訴人內政部申請分區變更，同時依據環境影響評估法第 7 條之規定，檢具環境影響說明書，由國科會轉送環保署審查。內政部區域計畫委員會專案小組為加速審查效率，採與環保署環境影響評估審查委員會（下稱環評會）併行審查原則，環保署於 98 年 11 月 10 日以環署綜字第 0980102814 號公告「中科四期（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。上訴人內政部區域計畫委員會 98 年 11 月 5 日第 265 次審查會及同年 12 月 12 日第 265 次審查會延續會議，作成 19 點決議請中科管理局於 3 個月內補充修正，送營建署查核無誤後，核發許可函。上訴人內政部 98 年 11 月 13 日函送上開 98 年 11 月 12 日第 265 次審查會延續會議紀錄予審查委員、相關機關及單位。旋上訴人內政部原處分，以依上訴人中科管理局 98 年 11 月 13 日函送系爭開發計畫定稿本，系爭開發計畫業依上訴人內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議決議補正完竣，依區域計畫法第 15 條之 1 規定，為開發之許可。原處分內說明系爭開發計畫用地面積 631.0961 公頃，變更使用分區為工業區，使用地變更為丁種建築、特定目的事業、交通、遊憩、水利及國土保安等用地，請按許可之計畫辦理使用分區與使用地變更及申請開發；下列事項並請洽彰化縣政府、國科會、水利署、交通部公路總局等相關機關協助確實執行：1.有關基地範圍內私有土地及私有建物之徵收及補償議題，請中科管理局確實依據該部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議決議第 5 點辦理。2.科學工業園區與經濟部所規劃開發之工業區應整合並作整體考量，及科學工業園區大多選擇臺糖農地為開發基地，將涉及農地發展政策等，請國科會研商妥適對策，以作為未來科學工業園區再申請開發之遵循。3.基地之規劃願景 LOH2AS，請中科管理局確實依據計畫書內容，責成未來進駐廠商配合辦理。4.有關係爭開發計畫，應依據計畫書內容加強維護基地周遭農業環境不

受污染及影響。5.有關預定基地區域地層下陷議題，除基地內禁止抽取地下水外，鄰近區域抽水井亦應納入有效管制地下水井抽水管理，以確保基地安全。6.有關係爭開發計畫預定興闢與拓寬之6項道路工程，請中科管理局依據計畫內容所規劃之興闢時程辦理。7.關於系爭開發計畫之廢污水排放、空氣污染及VOC值減量等屬環評審議範疇部分，請依據環保署審議決議辦理。8.系爭開發計畫用水來源、供應及需求等部分，屬水利署權責，請中科管理局依據水利署審核之用水計畫書內容辦理等情，為兩造所不爭執，並為原審判決確定之事實。

(四)區域計畫法第15條之1規定：「(第1項)區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第11條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區逕為辦理分區變更。二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣(市)政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。(第2項)區域計畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。」同法第15條之2第1項第1款、第2款及第4款分別規定：「(第1項)依前條第1項第2款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：一、於國土利用係屬適當而合理者。二、不違反中央、直轄市或縣(市)政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。……。四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。……。」所謂「於國土利用係屬適當而合理」，區域計畫法並未明文定義，參酌海埔地開發管理辦法第9條第1款「於國土利用係屬適當而合理」係援引日本「公有水面埋填法」第4條第1項第1款「於國土利用係屬適當而合理」之立法例，而日本法院見解對於上揭規定，認屬於利益衡量事項(廣島地方法院平成21年10月1日埋填執照禁止請求一案之判決可資參考)。再者，區域計畫法立法目的，在於促進土地及天然資源之保育利

用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利（區域計畫法第1條參照），足見其核心在於區位與公共利益之考量。因此，主管機關內政部之區域計畫委員會在審議非都市土地分區變更之區位適宜性時，關於有無符合「於國土利用係屬適當而合理者」之規定，應為利益衡量，必須就許可開發所帶來之公共利益是否遠大於不許可開發所維持區域土地完整之利益為衡量。至於行政法院在審查主管機關上訴人內政部之區域計畫委員會於許可開發是否有違上該規定時，仍應謹守合法性審查之原則，而不得就其妥當性為審查。原審判決認區域計畫法第15條之2第1項第1款「於國土利用係屬適當」，係法律賦予行政法院得就行政處分之妥當性為審查之特別規定（見原審判決第12頁第1行至第6行），尚有誤會。

- (五)本件原審判決認原處分違反區域計畫法第15條之2第1項第1款規定，無非以：1.系爭開發案之基地選址固屬國科會之職權，惟系爭開發案所選位址，與國土利用是否適當而合理之判斷息息相關，為上訴人內政部區域計畫委員會審議系爭開發案之重要焦點，上訴人內政部自應優先審認系爭開發案是否確有於該基地設置新園區之必要，詎上訴人內政部僅就上訴人中科管理局提出之開發案予以審查是否符合「非都市土地開發審議作業規範」等相關規定，未審酌本件選址是否合法妥適，而自行限縮區域計畫法第15條之2第1項第1款規定所賦予「審認該開發案對於國土之利用是否係屬適當而合理」之行使範圍。2.「彰濱基地」無論在區位條件、土地取得、水源供應、污水排放、生活及研發技能及其他等方面之條件，均較「二林基地」為優，二者在基地規模、電力供應、交通條件三方面條件相當，而在發展限制方面略遜於「二林基地」。惟因「彰濱基地」所面臨之發展上限制，均屬專業上或技術上得以解決之問題，遠非「二林基地」在區位條件、土地取得及其他方面所面臨違反國土有效利用及國家資源合理配置之難解問題所能比擬。是上訴人中科管理局有意忽略「彰濱基地」之多項優點及「二林基地」之致命缺點，僅舉「彰濱基地」在專業上或技術上得以解決之發展上限制，

作為中科四期園區，非選擇「二林基地」不可之必要性論據，違反比例原則，而屬判斷之濫用，於法未合。3.上訴人中科管理局選擇「二林基地」作為中科四期園區之開發基地，勢必須釋出大量特定農業區、一般農業區及臺糖特定專用區之土地，甚至耗費 520.6 億元鉅額公帑開發建設、徵收大面積之「重要農業生產區」耕地，以換取欠缺在「二林基地」開發中科四期園區必要性之系爭開發計畫，非但違反國土有效利用及國家資源合理配置之原則，更進一步惡化我國之糧食安全與永續發展，其對國土之利用，當屬顯不適當亦不合理為據。

- (六)惟按：1.本件基地遴選係由國科會科學工業園區策略發展委員會進行評比，而該委員會係由國內科技產業發展相關專家學者所組成，屬前揭所述之專家委員會，遴選之作業，係依所建立之評選指標體系（詳如原審卷二，第 272 頁至第 274 頁所載評選指標體系、評選指標說明表及評選指標權重），經委員會進行適宜性評量與綜合評比後選定推薦彰化縣二林基地作為優先開發基地，上訴人中科管理局再依科學工業園區設置管理條例第 1 條規定，報請國科會轉呈行政院以 97 年 11 月 6 日函同意中科四期之開發及二林園區之設置。至於彰濱基地則經該委員會依前述評選指標，認定彰濱工業區因海風、鹽害、地下水位高，以及填海造地之液化潛能、沙質土壤等特性，不適合高科技產業進駐，且對廠商建廠成本將有影響，此外，彰濱工業區內風力發電機組密集，除可能影響未來區塊規劃外，並有噪音干擾、運轉安全、緩衝距離等疑慮，對於進駐之高科技產業恐有相容性之問題，另彰濱工業區尚有日後擴建困難、屬地下水管制區、附近缺乏研究學術單位配合、土地及開發成本高、區外配套措施未能承諾辦理等等問題，而未被選為中科四期用地。（原審卷二，第 280 頁至第 287 頁）。上訴人內政部之區域計畫審議委員會在審核二林基地之開發許可時，所為之利益衡量，應係透過比例原則，就該基地許可開發所帶來之公共利益與因此失去之利益（或不許可開發所維持區域土地完整之利益）為衡量。至於基地遴選部分既經具有專家委員會性質之國科會科學工業園

區策略發展委員會評比選定，並經行政院同意在案，則上訴人內政部之區域計畫審議委員會在審議時，國科會及上訴人中科管理局代表說明基地遴選之經過，在審議過程中充分溝通討論，討論過程雖有部分委員表示不同意見，但最後基於合議制之特色，以多數決作成決定，因此，基於尊重具有專家委員會性質之國科會科學工業園區策略發展委員會之專業判斷，上訴人內政部區域計畫審議委員會就此自宜採較低密度之審議，於透過審議確認國科會科學工業園區策略發展委員會評比選定並無恣意濫用時，即應認已為審查。上訴人內政部主張國科會就本件之基地遴選係本於科學工業園區設置管理條例之職權，無從再予審究國科會所為基地遴選是否合法妥適云云，固有未合。惟原審判決依據「中部科學工業園區四期用地遴選推甄基地檢核結果及初勘報告」，比較所載彰濱基地及二林基地各項條件後，作出「『彰濱基地』無論在區位條件、土地取得、水源供應、污水排放、生活及研發技能及其他等方面之條件，均較『二林基地』為優，二者在基地規模、電力供應、交通條件三方面條件相當，而在發展限制方面略遜於『二林基地』。惟因『彰濱基地』所面臨之發展上限制，均屬專業上或技術上得以解決之問題，遠非『二林基地』在區位條件、土地取得及其他方面所面臨違反國土有效利用及國家資源合理配置之難解問題所能比擬。」之結論，而認上訴人內政部未優先考量系爭開發案欠缺於「二林基地」建設中科四期之必要性，違反國土有效利用及國家資源合理配置之原則，顯已對國科會科學工業園區策略發展委員會所為之決定判斷，進行高密度之審查，並進而對原處分為妥當性之審查，自有未洽。至於二林基地經行政院核定設置科學園區後，依科學工業園區設置管理條例第12條第1項後段規定，原屬私有土地者，得予徵收，則行政院在核定前，未適用行政程序法之規定，讓該基地範圍內之權利關係人或週邊居民參與表達意見，有無符合正當行政程序，係屬另一問題。2.又查，糧食自給率為重要之農業施政指標，因此，提高糧食自給率，維持糧食穩定供應能力，以確保緊急狀況國人基本糧食需求，自屬必要。因此，徵收土地，應儘

量避免耕地。(101年6月27日刪除前之土地徵收條例施行細則第2條及101年1月4日增訂施行之土地徵收條例第3條之1第1項規定參照)。然確保糧食安全涉及層面非常廣，除儘量避免徵收耕地外，設法活化休耕地；優先鼓勵特定農業區等優良休耕農地，種植穀類如飼料玉米等糧食作物，並研議將休耕農地委託農民團體大規模經營；提高農民種植誘因；創造國產農產品新興利用方式進口穀物消費，開發安全與健康之多元新產品；強化消費者教育與互動，共同分擔提高國內糧食自給率之風險與成本；建立產地標章，推動在地生產在地消費，鼓勵國人選用國產食材等政策，以提高糧食自給率，增加國產糧食生產及消費，均關係糧食之安全。本件二林基地內私有「特定農業區」之農地，加上台糖特定專用區土地及一般農業區土地如果全部釋出，固然可能影響我國糧食之供給，但如果有關主管機關有為如前述之相對應措施時，是否可謂上訴人原處分之開發許可，即發生惡化我國糧食安全與之永續發展？則有疑義。上訴人內政部於核准開發前，固應就釋出二林基地之土地是否惡化我國糧食安全與永續發展，為利益衡量，然糧食安全所涉層面既如此廣泛，而釋出二林基地之土地是否惡化我國糧食安全，自有徵詢主管機關意見之必要。本件經營建署以「中科四期二林園區開發計畫與細部計畫」涉農業發展條例第10條農業用地變更應先徵得主管機關同意規定之疑義，於99年6月15日函請農委會釋示，農委會於99年6月30日以農企字第0990141012號函表示本案已經彰化縣政府表示同意本案農地變更審查意見，且經農委會代表於內政部區域計畫委員會審議程序終結前表示符合農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點等相關規定，實已踐行農業發展條例第10條第1項之程序等情，有該函附卷可稽（見原審被證4、6），足徵本件農業用地變更確實經中央農業主管機關農委會之同意。農業發展條例第10條第1項前段規定：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意。」而農業生產環境是否完整，影響糧食之安全，農業主管機關農委會同意農業用地變更，是否表示農委會已衡量影

響糧食安全之各個因素後，認為並無因此導致惡化糧食安全，而有其合理性及必要性等情形，自有斟酌之餘地，原審判決以農委會所為之同意，僅表示符合前揭農業發展條例第10條第1項「不影響農業生產環境之『完整』」及「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第5點、第6點、第7點、第9點、第18點第2項等規定，而非表示不影響農業生產環境，更與上訴人內政部所應審酌之國家糧食安全與永續發展之內涵有間為由，遽認上訴人內政部未考量該開發案是否將惡化我國之糧食安全與永續發展，仍嫌速斷。

- (七)原審判決認原處分違反區域計畫法第15條之2第1項第2款「不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫」之規定，無非以：
- 1.都市計畫之擬定、發布及定期通盤檢討所作必要之變更，係屬法規命令性質，基於相同法理，非都市土地所為之區域計畫擬定、發布及定期通盤檢討所作必要之變更，依亦屬法規命令之性質。是以，區域計畫經依區域計畫法第10條規定核定公告實施後，或依同法第13條本文定期通盤檢討所作必要之變更後，即有拘束區域內有關之開發或建設事業計畫之效力，如開發或建設事業計畫與區域計畫有所牴觸，必要時應依同法第12條修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫，縱為興辦重大開發或建設事業所必要，亦應依法定程序檢討變更區域計畫後，始得許可該重大開發或建設事業計畫。上訴人內政部依區域計畫法所擬定之區域計畫，為目前國土利用計畫體系中最高位階之法定計畫，現行共有臺灣北、中、南、東共4個區域計畫，中科四期二林園區基地即係位於上訴人內政部於85年7月15日以臺（85）內營字第8572975號函核定之「臺灣中部區域計畫第一次通盤檢討」（即「中一通」）之範圍內。
 - 2.「中一通」所附「優良農田之績效標準管制表」針對「優良農田」之「管制方針」及「土地使用績效標準」，應不得改變其原有之使用型態，而系爭開發計畫擬將上開優良農地轉供顯不具相容性之中科四期園區使用，違反上訴人內政部依區域計畫法所為之「中一通」計畫針對「優良農田」之績效管制標準；二林鎮為彰化縣最大之

地層下陷中心，無論實際上或依現行法令所定標準均至少屬於「地層下陷區」，且不因二林鎮未經水利署 94 年 12 月 15 日公告為「『嚴重』地層下陷地區」而有所不同，是上訴人內政部即不得以二林鎮未經公告為「『嚴重』地層下陷區」，即認定該鎮非屬「地層下陷區」。準此，依「中一通」所附「地質災害區之績效標準管制表」針對「地質災害區」之「管制方針」及「土地使用績效標準」，應禁止於二林鎮從事科技工業等重要經濟活動「及」禁止抽用地下水，亦即二林鎮不得供從事科技工業等重要經濟活動之科學工業園區使用，而系爭開發案將「二林基地」提供從事科技工業等重要經濟活動之中科四期園區使用，自己違反上訴人內政部依區域計畫法所為之「中一通」計畫針對「地質災害區（地層下陷區）」之績效管制標準等為據。

3. 然查：（1）依「中一通」第 6 章「土地分區使用與管制計畫」第一節「土地使用策略與構想」參、「土地使用計畫」復明確規定土地之使用劃分為「限制發展地區」及「可發展地區」，其中「限制發展地區」包括「生態保護區」、「法定古蹟」、「山坡地加強保育地」、「活動斷層」、「森林區」及「重要水庫集水區」等 6 項。「可發展地區」又分為「條件發展地區」及「一般發展地區」，「條件發展地區」係考量某些環境敏感地區對於開發行為的承载力有限，而是有條件的限制土地使用種類及強度，包括「地下水補注區」、「地質潛在災害敏感地」、「洪水平原」、「地表水源維護敏感地」、「水源水質水量保護區」、「遺址」、「沿海保護區」及「航空噪音管制地區」等 8 項；「一般發展地區」指無特殊自然環境限制條件，可供一般土地開發使用地區。（2）「中一通」以「績效標準管制」方式作為該區域環境敏感度之管制方針，其特性為：①考慮自然資源之容受力：針對自然環境特性，依據土地資源容受力之開發範圍，管制土地使用型態與強度，避免開發行為超過自然資源之容受力；②運用科學方法，以具體、量化之標準訂定各類土地使用之強度：以開發密度、容積率、不透水層面積比率、開發空間面積比率、地表逕流量、土壤沖蝕量等，可以具體量化之標準來控制各類土地使

用之開發強度；③著重土地使用「效果」之土地使用管制：強調不同土地使用開發對自然環境影響程度，只要影響程度不超過自然容受力之土地利用，均允許開發使用。（見原審卷三，第 120 頁）。足見依上揭「績效標準管制」所為之管制，影響程度於不超過自然容受力之土地利用，仍允許開發使用。「中一通」計畫「優良農田之績效標準管制表之「土地使用績效標準」雖表明：「為維護優良農田的地力與生產力，確保農業資源，避免有機含量高之高生產力土壤遭受破壞，各級優良農田之管制內容如下：a、優良水田：限制改變優良水田之使用型態，……。b、優良旱田：限制改變優良旱田之使用型態，……。」（見原審卷三，第 122 頁）。本件「二林基地」內原本即經劃定為「特定農業區」之土地高達 26 公頃（如扣除嗣後變更計畫而保留之耕地 2.8066 公頃，仍有 23.1934 公頃），而所謂「特定農業區」，依區域計畫法施行細則第 13 條第 1 款規定，係指優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者而言，原審判決因而認定上揭土地均屬「優良農地」，並經有關機關會同認定必須加以特別保護，固屬有據。然參酌 89 年 2 月 2 日制訂施行之土地徵收條例第 3 條並未規定特定農業區土地不得徵收，僅於該條例施行細則第 2 條第 2 項規定應儘量避免徵收耕地，迄 101 年 1 月 4 日修正該條例，增訂第 3 條之 1 第 1 項、第 4 項規定：「（第 1 項）需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。……。（第 4 項）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。」亦即，原則上特定農業區農牧用地不得徵收，然在一定條件下仍得為之。而「中一通」為法規命令，其位階低於法律位階之土地徵收條例，足見所謂「限制改變使用型態」一語，係指將改變使用之條件予以限制，並非完全不准改變使用之意。原審判決依前開「土地使用績效標準」，認凡屬優良農田，均不得改變其原

有之使用型態，自不得轉供顯不具相容性之工業區（含科學工業園區）使用云云，仍嫌速斷。（3）依「中一通」地質災害區之「績效標準管制表之「土地使用績效標準」三、地層下陷區之管制：1、區內禁止行為：……c. 區內應禁止電廠、能源設施、港灣、基礎工業、科技工業等重要經濟活動。d. 區內禁止抽用地下水，對於該區內已取得水權之單位，應予變更或取消其水權。……」（見原審卷三，第125頁）。然查，「地層下陷區」並非上該「中一通」第6章「土地分區使用與管制計畫」第一節「土地使用策略與構想」參、「土地使用計畫」所劃分之「限制發展地區」之項目。又上揭「土地使用績效標準」之所謂「地層下陷區」係一不確定法律概念，意義為何？「中一通」或區域計畫法並未明定，因此，尚難以有「地層下陷」之事實，即認定為「地層下陷區」，而完全禁止科技工業等重要經濟活動之行為。由於上該「地層下陷區」意義為何，並不明確，從而，是否准予開發，端視該開發之影響程度是否超過自然容受力為斷。查二林基地所在之二林鎮並未經水利署於94年12月15日，依「嚴重地層下陷地區劃設作業規範」公告為「『嚴重』地層下陷地區」，為原審法院確定之事實，且依卷附工研院100年10月11日工研能字第1000016354號函雖載明：「『二林基地』」之位置自81年至99年累積地層下陷量為60公分至90公分之間，惟該函同時表明「依據行政院院臺經字第0920015533號核定『第二期地層下陷防治執行方案』之地層下陷地區定義，無法判斷園區基地目前是否屬地層下陷地區」等語（原審法院卷四，第218頁、219頁）。又依「中一通」第六章6-16頁「優先發展區示意圖」所示（上訴狀附件16參照），二林基地坐落之二林鎮似在「優先發展區」範圍內，而優先發展地區之指定，係考量自然及社經條件良好，土地開發適宜性高為基礎，即地形坡度平緩穩定、土壤排水性良好之地區。如果二林基地確係位於「優先發展區」範圍內，則二林基地雖有「地層下陷」之事實，但是否即為「土地使用績效標準」之所謂「地層下陷區」，似有疑義，原審法院既認「中一通」為當時仍屬有效之法規範，並就「中一通」規範之相

關內容為審查，則自應針對此一事實予以究明，詎原審法院未予查明，即以工研院上揭函、上訴人內政部與經濟部、農委會於94年4月共同研提之「彰化雲林地區地層下陷防治計畫」，將彰化縣二林鎮列為地層持續下陷之地區，且依初步檢測成果顯示，彰化二林地區地層下陷量仍屬嚴重地層下陷地區（見原審院卷一，第169至170頁），及水利署委託工研院執行之「99年度彰化、雲林、嘉義與臺南地區地層下陷之監測、調查及分析」，彰化地區81至90年主要下陷以大城鄉為中心，90至99年下陷趨勢發生變化，下陷中心往內陸移動，出現3個明顯下陷中心，分別為溪湖鎮、「二林鎮」與溪州鄉，其中「二林鎮」成為彰化縣最大之下陷中心（原審院卷三，第216至237頁）等情，認「二林基地」屬於上揭「土地使用績效標準」之「地層下陷區」，應不得開發供科學工業園區使用，上訴人內政部原處分核准開發，違反區域計畫法第15條之2第1項第2款規定，自有疏略。

- (八)原審判決認原處分違反區域計畫法第15條之2第1項第4款規定，無非以：大度攔河堰供水係屬二林基地用水計畫之長期供水水源之一，大度攔河堰於原處分98年11月16日作成之前，尚未完成環評審查。上訴人內政部作成原處分時，系爭開發案之長期水源供應工程，無法確定得以開發，更難以確定能與系爭開發案相互配合為據。然查，二林基地用水計畫有關該基地之供水水源依用水量分為短期（98年—100年）、中期（101年—104年）及長期（105年以後）之用水期程，短、中期均係以自來水系統供水，大度攔河堰供水係屬二林基地用水計畫之長期供水水源之一，上訴人內政部在核發系爭處分前，水利署業以98年9月2日經水源字第09851227470號函同意該開發之用水計畫。又環境影響評估法第14條所謂「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」即所謂「無環評，無許可、無開發」。以大度攔河堰之開發而言，依規定應實施環境影響評估，則於環境影響評估完成審查前，僅是大度攔河堰不得開發。又上訴人內政部核發原處分時，大度攔河堰雖尚未完成環評審查，然此並不影

響上訴人內政部依該開發案之用水計畫判斷該開發案件與水源供應是否可以相互配合，而不需待大度攔河堰完成環評審查或經認可後，始得核發開發許可。至於大度攔河堰如嗣後未通過環評審查而不得開發，或上訴人中科管理局改以其他替代方案，上訴人中科管理局自應依非都市土地使用管制規則第 22 條之規定，申請變更開發許可。上訴人主張環境影響評估與開發許可間存在之互動關係，僅為上訴人內政部審查系爭開發許可時之考量事項，並非必然之作業程序等情，尚堪採信。從而，原審法院原應就上訴人內政部依該開發案之用水計畫判斷該開發案件與水源供應可以相互配合乙事，予以審究查明上訴人內政部之判斷有無違誤，詎遽以上訴人內政部未待大度攔河堰供水工程之環境影響評估完成審查或經認可，並取得目的事業主管機關之開發許可，即以原處分許可開發，而認上訴人內政部所為原處分違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 4 款規定，亦嫌速斷。

(九)按是否為同一事件，應就訴訟當事人、訴訟標的及訴之聲明是否相同為斷，有一不同即非同一事件。經查，另案確定判決雖已認定系爭開發許可並未違反區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 1 款、第 2 款之規定，惟因本件原審原告與另案之原告不同，當事人既不同，自非同一事件，原審判決認本件與另案確定判決非屬同一事件，洵屬有據。上訴人主張如容許被上訴人於另案確定判決作成後，另行以類似之主張重行提起撤銷訴訟，不啻承認多數當事人可針對相同之行政處分個別逐一起訴，則行政訴訟之審查將流於射倖，倘週邊居民個別提起數十件甚至數百件訴訟，行政處分將永遠處於不確定之狀態，則法安定性何在云云。惟此係訴訟制度有無需要增修之立法問題（例如：是否參酌德國行政法院法第 93 條之 1 之立法例，增訂範例訴訟之制度），尚難據以作為本件與另案確定判決為同一事件之依據，上訴人主張本件為另案確定判決效力所及云云，自不足採。

八、綜上所述，原審判決撤銷原處分及訴願決定，尚有未洽，上訴人據以指摘原判決此部分違誤，求為廢棄，為有理由，惟因本件仍有如前述之事實未明，影響上訴人內政部是否有違

區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 1、2、4 款之判斷，本院無從據以判決，爰將原判決廢棄，發回原審法院詳為調查後，另為適法之判決。又案件既經發回，則原審法院應就上訴人內政部區域計畫審議委員會對「於國土利用係屬適當而合理」部分為如何之利益衡量，予以查明，自不待言。

九、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 103 年 1 月 27 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 林 惠 瑜

法官 江 幸 垠

法官 沈 應 南

法官 陳 心 弘

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 103 年 1 月 28 日

書記官 葛 雅 慎

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（103 年 1 月至 12 月）第 215-281 頁