

司法院釋字第四四四號解釋

中華民國 87 年 1 月 9 日

院台大二字第 01064 號

解 釋 文

區域計畫法係為促進土地及天然資源之保育利用、改善生活環境、增進公共利益而制定，其第二條後段謂：「本法未規定者，適用其他法律」，凡符合本法立法目的之其他法律，均在適用之列。內政部訂定之非都市土地使用管制規則即本此於第六條第一項規定：「經編定為某種使用之土地，應依容許使用之項目使用。但其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定。」中華民國八十四年六月七日修正發布之臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點規定：「在水質、水量保護區規定範圍內，不得新設立畜牧場者，不得同意畜牧設施使用」，係為執行自來水法及水污染防治法，乃按本項但書之意旨，就某種使用土地應否依容許使用之項目使用或應否禁止或限制其使用為具體明確之例示規定，此亦為實現前揭之立法目的所必要，並未對人民權利增加法律所無之限制，與憲法第十五條保障人民財產權之意旨及第二十三條法律保留原則尚無牴觸。

解釋理由書

按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，於第一條揭示其立法目的為：「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。」為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，同法第十五條第一項規定，非都市土地，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，實施管制，其管制規則，由中央主管

機關定之；並於第二條後段規定：「本法未規定者，適用其他法律」，凡符合本法立法目的之其他法律，諸如自來水法及水污染防治法，均應在適用之列。內政部乃本此訂定非都市土地使用管制規則，將非都市土地依照區域計畫法施行細則第十三條之規定，劃分為各種使用區域，並依第十五條之規定在各使用區域內編成十八種用地，依照土地使用種類與使用性質進行管制；該規則第六條第一項規定：「經編訂為某種使用之土地，應依容許使用之項目使用，但其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定。」中華民國八十四年六月七日修正發布之臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點規定：「在水質、水量保護區規定範圍內，不得新設立畜牧場者，不得同意畜牧設施使用」，係為執行自來水法第十一條及水污染防治法第二十八條第四款，而按本項但書意旨，就某種使用土地應否依容許使用之項目使用，或禁止或限制其使用為具體明確之例示規定（本例示規定已於八十六年八月六日經內政部（八六）內地字第八六八四八三三號函核定刪除），此亦為實現前揭立法目的所必要，並未對人民權利增加法律所無之限制，與憲法第十五條保障人民財產權之意旨及第二十三條法律保留原則尚無牴觸。至具體個案中之土地，是否屬於水質、水量保護區規定範圍，屬法院認事用法之問題，併此指明。

大法官會議 主 席 施啟揚

大法官	翁岳生	劉鐵錚	吳 庚	王和雄
	王澤鑑	施文森	城仲模	孫森焱
	陳計男	曾華松	董翔飛	楊慧英
	戴東雄	蘇俊雄		

抄李 0 行聲請書

受文者：司法院

主 旨：為因行政院八十五年度判字第一二七號判決（附件一）
及行政院八十五年度判字第一二一四號判決（附件二）
所適用之臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點

(附件三)，有牴觸憲法第十五條、第二十三條、第一百零八條之疑義，懇請 鈞院惠予解釋事。

說明：

一、本件事實經過：

(一)緣聲請人於八十四年一月十二日檢具申請書及有關書件，向屏東縣新埤鄉公所，申請將聲請人所有坐落新埤鄉糞箕湖段 0 之 0 及 0 之 0 地號等二筆一般農業區農牧用地之土地(附件四)，作畜牧設施(養豬場)使用。

(二)經屏東縣新埤鄉公所審查並於審查簽辦單上簽註：「該申請案為現申請欲新建之豬舍，核與規定不符，擬不予容許作畜牧設施」(附件五)，將案陳轉屏東縣政府，經該府以八十四年一月二十七日屏府農畜字第一三三六九號函復不得辦理土地同意使用(附件六)。屏東縣新埤鄉公所即據以作成八十四年二月六日(84)新鄉建字第七二七號函復聲請人，略以：依據臺灣省政府農林廳 80.5.31.農畜字第四三 0 八四號函層轉之行政院農業委員會 80.5.27.八十農牧字第 0 一一七九五 A 號函規定，暫停受理養豬場戶之新建、擴建之土地同意使用案件之申請，從而認為本案依據農林廳規定與現行養豬政策不符，不得辦理土地同意使用，而予以核駁(附件七)。

(三)聲請人不服，循序提起訴願(附件八)、再訴願(附件九)，均遭駁回，提起行政訴訟，亦遭行政院以上開八十五年度判字第一二七號判決駁回，惟該判決適用法規顯有錯誤，依法提起再審之訴，亦遭行政院以八十五年度判字第一二一四號判決駁回。行政院上開兩個判決皆適用「臺灣省非都市土地容許使用執行要點」第二十五點之規定，認為該要點所規定之「水質水量保護區」，不僅指自來水法第十一條所規定之「水質水量保護區」，且尚包括水污染防治法規定公告之範圍，因此判決駁回聲請人之訴。

二、對於本案所持法律見解：

(一)臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點之規定，違反法律保留原則。

1. 按人民之財產權，為憲法第十五條所明文規定應予保障之基本人權。人民之財產權，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之，亦為憲法第二十三條所強調。中央法規標準法第五條亦規定：關於人民之權利、義務者，應以法律定之。同法第六條亦規定：應以法律規定之事項，不得以命令定之。司法院大法官釋字第三一三號、第三四五號、第三四六號、第三六七號、第三八〇號、第三九〇號、第三九四號等七號解釋，均從人民受憲法保障之基本權利立場，就法律保留原則，有明確具體之闡明。倘欲限制人民之自由或權利，除必須合於防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益之要件外，並須出之以「法律」或「法律就目的、內容、範圍有具體明確授權之命令」的形式，且尚不得逾必要之程度（比例原則）始克當之，此為現代民主法治國家在人民基本權利保護上所應採行之法治國原理、法律保留原則及比例原則等最低基準。
2. 查臺灣省非都市土地容許使用執行要點，係依非都市土地使用管制規則第六條第三項（附件十）規定而訂定（執行要點第一條參照）；而非都市土地使用管制規則，又係依區域計畫法第十五條第一項（附件十一）規定而訂定（管制規則第一條參照）。上開區域計畫法第十五條第一項係規定：區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，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。非都市土地使用管制規則

第六條第三項則規定：非都市土地容許使用執行要點，由省（市）政府訂定，並報內政部備查。上開兩項法規均無「在水質、水量保護區規定範圍內，不得新設立畜牧場者，不得同意畜牧設施使用」之規定，亦未授權臺灣省政府為該項訂定，故臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點規定「在水質、水量保護區規定範圍內，不得新設立畜牧場者，不得同意畜牧設施使用」，顯然逾越區域計畫法及非都市土地使用管制規則之授權範圍，而對人民財產之使用、收益權加以限制，與上開憲法第十五條、第二十三條，中央法規標準法第五條、第六條及司法院大法官第七號解釋不符，顯然違反法律保留原則。

(二)臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點之規定，侵害人民受憲法保障之財產權。

1. 按憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障。故人民對其財產之使用、收益及處分權，係受憲法保障，政府機關不得任意限制或侵害。政府機關如因公用目的，有徵收私有財產之必要，應循侵害最小之方式為之，才符合比例原則。憲法第一百零八條第一項並規定，公用徵收為應由中央立法之事項。易言之，非經中央立法，不得因公用目的而徵收私有財產。而所謂中央立法，即經立法院通過，總統公布之法律。此外，為調和公益與私益，公用徵收應支付人民徵收補償費，為民主法治國家通例。

次按臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點規定「在水質、水量保護區規定範圍內，不得新設立畜牧場者，不得同意畜牧設施使用。」該要點使人民對其財產之使用收益權受到限制，其情形類似徵收，依憲法第一百零八條第一項規定，應由中央立法定之，卻以臺灣省之地方行政規章定之，顯然違反憲法第一百零八條之規定，而其未給與人民徵收補償費

，亦顯然違反民主法治國家之通例。

2. 查本案系爭土地，既經編定為一般農業區之農牧用地（附件四），依非都市土地使用管制規則附表一、「五、農牧用地」之規定，其法定容許使用項目即包括畜牧設施（附件十二）。因此除非其他法律有禁止或限制使用之規定外，聲請人自得申請為畜牧設施之使用。臺灣省非都市土地容許使用執行要點，係未經明確授權所訂之地方行政規章，不得以其作為限制土地使用、收益之依據，且無合理補償，顯屬違憲。

(三)自來水法水質水量保護區設置有其程序

1. 此外，遍查現行相關法規，僅自來水法第十一條就「水質水量保護區」有所規定，其規定為「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域，禁止在該區域內一切貽害水質與水量之行為。」「水質水量保護區」既經自來水法規定其設置程序，行政機關自應受其拘束，而法院適用臺灣省非都市土地容許使用執行要點時，亦不得逾越上開規定範圍，否則即屬違法。
2. 查臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點規定「在水質、水量保護區規定範圍內」，應指自來水事業，基於對自來水源保護之事實需要，依自來水法第十一條規定程序，申請主管機關會商有關機關，所划定公布之水質水量保護區，而非兼指水污染防治法規定公告之範圍。而原確定判決卻認為臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點之「在水質、水量保護區」，不但包括自來水法第十一條就「水質水量保護區」所為規定之範圍，尚包含依水污染防治法規定公告之範圍，擴大對聲請人侵害之機會，而其擴張水質水量保護區之範圍，不僅於水污染防治法欠缺根據，且是否為水污染防治所必要，如污染排放量可透

過有關科技控制，是否仍應禁止該土地之利用，則未見說明，顯然違反比例原則及自來水法第十一條之規定。

三、聲請解釋憲法之目的：

本案系爭土地，係編定為一般農業區之農牧用地，依非都市土地使用管制規則附表一、「五、農牧用地」之規定，原得作畜牧設施使用，惟因行政法院擴張解釋臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點「水質水量保護區」之規定，致使聲請人為畜牧設施使用之申請被駁回。行政法院八十五年度判字第一二七號判決及行政法院八十五年度判字第一二一四號判決所適用之臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點違反憲法第十五條、第二十三條、第一百零八條，中央法規標準法第五條、第六條及司法院大法官釋字第三一三號、第三四五號、第三四六號、第三六七號、第三八〇號、第三九〇號、第三九四號等七號解釋及比例原則，顯然違法違憲，依憲法第一百七十二條規定應屬無效，爰呈請解釋。

謹 呈

司法院 公鑒

附件一：行政法院八十五年度判字第一二七號判決。

附件二：行政法院八十五年度判字第一二一四號判決。

附件三：臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點。

附件四：新埤鄉糞箕湖段〇之〇及〇之〇地號之土地登記簿謄本。

附件五：屏東縣新埤鄉公所 84.1.24 新鄉建字第一〇〇二二號函。

附件六：屏東縣政府八十四年一月二十七日屏府農畜字第一三三六九號函。

附件七：屏東縣新埤鄉公所 84.2.6 (84) 新鄉建字第七二七號函。

附件八：訴願決定書。

附件九：再訴願決定書。

附件十：非都市土地使用管制規則第六條第三項。

附件十一：區域計畫法第十五條第一項。

附件十二：非都市土地使用管制規則附表一。

聲請人：李〇行

中華民國八十五年七月二十六日

(附件一)

行政法院判決

八十五年度判字第一二七號

原告 李〇行 (住略)

訴訟代理人 潘正芬 律師

陳為祥 律師

被告 屏東縣新埤鄉公所

上當事人間因有關土地事務事件，原告不服臺灣省政府中華民國八十四年九月二十七日八四府訴一字第1620四七號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告於民國八十四年一月十二日檢具申請書及有關書件，向被告申請其所有坐落新埤鄉糞箕湖段0-0及0-0號等二筆一般農業區農牧用地之土地，作畜牧設施（養豬場）使用。經被告審查並於審查簽辦單上簽註：「該申請案為現申請欲新建之豬舍，核與規定不符，擬不予容許作畜牧設施」，將案陳轉屏東縣政府，經該府以八十四年一月二十七日屏府農畜字第一三三六九號函復不得辦理土地同意使用。被告即據以八十四年二月六日新鄉建字第七二七號函復原告，並檢還其所有申請書件。原告不服，提起訴願、再訴願遞遭駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：一、按「區域計畫公告實施後，不屬第十一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。」區域計畫法第十五條定有明文。又依非都市土地使用管制規則第六條規定「經編定為某種使用之土地，應依其容許使用之項目使用。但其他法律有禁止或

限制使用之規定者，依其規定。」依上開規定，非都市土地經編定為特定使用類別後，除法律有禁止或限制使用之規定外，土地所有權人有權依其容許使用之項目使用。本案系爭土地既經編定為一般農業區之農牧用地，依非都市土地使用管制規則附表一、「五、農牧用地」之規定，其容許使用項目包括畜牧設施，因此除非其他法律有禁止或限制使用之規定外，原告自得申請為畜牧設施之使用。

二、本案系爭土地非位於水質、水量保護區：1、「在水質、水量保護區規定範圍內，不得新設立畜牧場者，不得同意畜牧設施使用。」臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點定有明文，而依自來水法第十一條規定，所謂「水質、水量保護區」係指自來水事業為保護其水源，經申請主管機關會商有關機關而劃定公告之區域。準此而言，倘被告欲以上開臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點之規定禁止畜牧場之新設，則首應審究本案系爭土地是否位於自來水事業依法申請主管機關劃定公告之水質、水量保護區，此為被告依法應予調查認定之事實，惟查原處分及一再訴願決定均未就系爭土地是否位於水質、水量保護區此一事實，予以審究認定，僅因「在水質、水量保護區規定範圍內，不得新設立畜牧場者，不得同意畜牧設施使用。」為臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點所明定，即為核駁之處分，認事用法均有違誤。2、經原告向屏東縣潮州地政事務所申請地籍圖謄本，並向臺灣省自來水有限公司查詢，證實本案系爭土地並不位於水質、水量保護區內。3、退萬步言，上開臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點所謂「在水質、水量保護區規定範圍內，不得新設立畜牧場者，不得同意畜牧設施使用。」其意思係指倘特定水質、水量保護區規定範圍內，有不得新設立畜牧場之禁止命令者，主管機關始不得同意畜牧設施之使用，非謂一經劃定為水質、水量保護區，即當然不得新設畜牧場，並不得同意畜牧設施使用。準此而言，縱使本案系爭土地位於水質、水量保護區，仍應進一步探究該水質、水量保護區內，有否禁止畜牧場之新設，若無，則仍無上開臺灣省非都市土地容許使用執行要點第二十五點之適用。本件原處分及一再訴願決定既未就系爭土地是否位於水質、水量保護區內為認定，復未審究該

保護區內有無禁止新設畜牧場之規定，顯有不適用法令及適用法令錯誤之違法。三、屏東縣政府八十年十月十一日八十屏府環二字第一四八九七二號公告，公告事項「三、管制項目」第四款規定「在主管機關指定之水體或其沿岸規定距離內飼養家禽、家畜」（此係重覆水污染防治法第二十八條第四款之規定），準此而言，水污染管制區內禁止飼養家禽、家畜之區域僅限於經主管機關指定之「水體」或「沿岸規定距離內」，而依同公告公告事項「五、主管機關指定之沿岸規定距離」第二款規定「管制項目第四款指定之沿岸規定距離係指行水區（指兩堤之間，水流行經、可能行經或尋常洪水水位達到地區之土地）。」依上開規定可知，並非一經公告為水污染管制區，全部管制區範圍內即當然禁止飼養家禽、家畜，受限制之範圍僅限於管制區內經主管機關指定之「水體」或其「沿岸規定距離」。本案系爭土地既非位於水體，則是否不准為飼養家禽、家畜之行為，應予審究者，厥為其是否位於行水區內。四、按水利法施行細則第一百四十二條規定「本法第七十八條所稱行水區，係指左列情形：一、已築有堤防者，為二堤之間之土地。二、未築有堤防者，為尋常洪水水位達到地區之土地。」又第一百四十六條規定「本法第八十三條所稱尋常洪水水位，係指五年內洪峰高度出現次數最多之洪水水位。」另依屏東縣環境保護局八十四年十月十二日（八四）屏環二字第九〇三四號函，略以依臺灣省政府環境保護處 82.4.22.環三字第一八三九八號函釋「沿岸規定距離」之認定：經勘定公告劃定河川區域之河川，均製作河川圖籍作管理依據，圖籍內均已標示行水區、河川區域範圍，至未經勘定區域公告之河川，其河川區域、行水區範圍，應實地勘查認定。系爭土地所在地區因未築有堤防，且未經勘定，因此應經實地勘查認定其是否為五年內洪峰高度出現次數最多之洪水水位到達之土地，始能決定是否為行水區。此屬行政機關依職權應予調查之事實，詎原處分及一再訴願決定就此均未有所認定，徒以萬隆村位於屏東縣政府八十年十月十一日八十屏府環二字第一四八九七二號公告之東港溪水污染管制區範圍內，即予以核駁，顯有違法，被告之說法，並不可採。五、至於屏東縣政府八十四年六月三十日八十四屏府建利字第一〇二一〇七號函所附

「新埤鄉糞箕湖段 0 之 0、0 之 0 號等貳筆土地是否位於牛埔溪行水區案會勘紀錄」，不得作為原處分之合法依據：1、上開會勘紀錄係原處分於八十四年二月六日作成之後，因原告另案申請，被告始會同屏東縣政府相關人員至現場查勘後所作成，時間既在原處分作成之後，是該會勘紀錄顯難據以為原處分合法之依據。2、抑有進者，被告遲至八十四年六月二十二日始為現場查勘，足見在此之前，亦即原處分作成時，被告並未依上開屏東縣環境保護局八十四年十月十二日（八四）屏環二字第九 0 三四號及臺灣省政府環境保護處 82.4.22.環三字第一八三九八號等函之指示，實地勘查系爭土地是否為行水區，僅以系爭土地位於水污染管制區範圍內，即為核駁之處分，認事用法，難謂無誤。3、退而言之，該次會勘結論為「經現場勘查糞箕湖段 0 之 0、0 之 0 號貳筆土地坐落於新埤鄉萬隆村，距牛埔溪約 1,700 公尺，而萬隆村水系為牛埔溪流域且牛埔溪為東港溪之支流，按東港溪水污染管制區行政區之範圍，含新埤鄉之打鐵村、南豐村、新埤村、建功村、萬隆村等，均為東港溪水污染管制區，所以糞箕湖段 0 之 0、0 之 0 號貳筆土地為東港溪流域內之水污染管制區行政區範圍內。」綜觀其內容，僅在認定系爭土地所在之萬隆村及其他鄰近村莊係位於東港溪水污染管制區範圍內，而就系爭土地是否位於行水區內，則未論及，揆諸上開說明，水污染管制區範圍內禁止飼養家禽、家畜之地區僅限於管制區內經主管機關指定之行水區，而該次會勘既未依水利法施行細則第一百四十二條、第一百四十六條等規定就系爭土地是否位於五年內洪峰高度出現次數最多之洪水位到達之地區為認定，亦即未認定系爭土地是否位於行水區內，核諸上開規定，該會勘紀錄尚不足以據為原處分合法之依據。六、行政院農業委員會八十年五月二十七日八十農牧字第 0 一一七九一五 A 號函稱「養豬戶（場）申請興建豬舍土地同意使用案件，屬程序違建之舊（現有）養豬戶（場）補辦手續者，依有關法令核辦；屬新建、擴建之養豬戶（場）者，則由於目前國內養豬頭數已多，豬價長期低迷，且為落實執行行政院核定之養豬政策調整方案所定短期內頭數不再增加，長期逐年減少之政策目標，暫不予同意為宜；屬遷建之養豬戶（場）者，則請依照減產原則及有

關規定予以審核所需土地。」其中就新建、擴建之養豬戶（場）規定為「暫不予同意為宜」，核其性質，已屬對土地所有權及使用權之限制，有違法治國原則、法律保留原則、比例原則以及憲法第二十三條、中央法規標準法第五條、區域計畫法第十五條、非都市土地使用管制規則第六條規定、附表一、「五、農牧用地」等應以法律為之之規定，而上開函示既未指出所根據之法律為何，自不得作為限制或禁止人民依容許使用之項目使用所有土地之合法依據，原處分執上開函示而為核駁之決定，顯已違憲、違法。為此狀祈鈞院賜判決將一再訴願決定及原處分併予撤銷等語。

被告答辯意旨略謂：一、本件原告所有坐落屏東縣新埤鄉糞箕湖段 0 - 0 及 0 - 0 號等二筆土地，雖屬一般農業區農牧用地，惟經屏東縣政府以八十年十月十一日八十屏府環二字第一四八九七二號公告為東港溪水污染管制區範圍內（其位置屬萬隆村），且屏東縣政府八十四年六月三十日八十四屏府建利字第一 0 二一 0 七號函復原告，附件會勘紀錄內綜合會勘結論載明：「經現場勘查糞箕湖段 0 - 0 及 0 - 0 號貳筆土地坐落於新埤鄉萬隆村，距牛埔溪約 1,700 公尺，而萬隆村水系為牛埔溪流域且牛埔溪為東港溪之支流，按東港溪水污染管制區行政區之範圍，含新埤鄉之打鐵村、南豐村、新埤村、建功村、萬隆村等，均為東港溪水污染管制區，故糞箕湖段 0 - 0、0 - 0 號貳筆土地為東港溪流域內之水污染管制區行政區範圍內。二、按行政院農業委員會八十年五月二十七日八十農牧字第 0 一七九一五 A 號函示：「屬新建、擴建之養豬戶（場）者，由於目前國內養豬頭數已多，豬價長期低迷，且為落實執行行政院核定之養豬政策調整方案所定短期內頭數不再增加，長期逐年減少之政策目標，暫不予同意為宜」，遵此意旨，本案原告即屬新建養豬場（戶）容許使用之申請，自不予同意。準此本所八十四年二月六日八十四新鄉建字第七二七號函所為之處分，並無不當自應予維持。三、綜合上述理由，本案原告訴之聲明再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷，顯無理由，請予維持原處分並駁回其行政訴訟等語。

理 由

按省（市）及縣（市）主管機關，得視轄境內水污染狀況，劃定水污染管制區公告之，並層報中央主管機關。」、「在水污染管制區內，不得有左列行為：一、四、在主管機關指定之水體或其沿岸規定距離內飼養家禽、家畜。」水污染防治法第二十七條、第二十八條第四款定有明文。又「經編定為某種使用之土地，應依其容許使用之項目使用。但其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定。」「非都市土地容許使用執行要點，由省（市）政府訂定並報內政部備查」，為都市土地使用管制規則第六條第一項、第三項所規定。是依上開規則所編定使用之土地，其使用應受水污染防治法規定之禁止或限制。查本件原告於八十四年一月十二日向被告申請准其所有座落屏東縣新埤鄉糞箕湖段 0 - 0 及 0 - 0 號二筆一般農業區農牧用地之土地，作畜牧設施（養豬場）使用。經被告陳經屏東縣政府核示後，以八十四年二月六日新鄉建字第 七二七號函復原告略以：「二、依據臺灣省政府農林廳 80.5.31 農畜字第 四三八 0 四號函層轉行政院農業委員會 80.5.27 (80) 農牧字第 0 一 一七九五 A 號函規定，暫停受理養豬場之新建、擴建之土地同意使用案件之申請。三、台端申請為欲新建之豬舍，依據農林廳規定與現行養豬政策不符，因此不得辦理土地同意使用。」等情，否准原告之申請。原告不服，提起訴願、再訴願遞經駁回，雖原訴稱：原處分及一再訴願決定有違法治國原則、法律保留原則、比例原則及憲法第二十三條、中央法規標準法第五條、區域計畫法第十五條、非都市土地使用管制規則第六條等規定，限制其土地使用權應以法律為之云云。惟查系爭土地所在地之新埤鄉地區，經屏東縣政府依水污染防治法第二十七條、第二十八條之規定，於八十年十月十一日以八十屏府環二字第一四八九七二號公告為東港溪水污染管制區，其管制目的為：「為防治東港河流域水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康。」其管制項目：「自公告之日起在管制區內不得有左列行為：(一) (四) 在主管機關指定之水體或其沿岸規定距離內飼養家禽、家畜。」「沿岸距離係指行水區（指兩堤之間），水流行經、可能行經或尋常洪水位達到地區之土地。」有該公告及其附表「東港溪水污染管制區行政區

域範圍圖」影本附訴願機關卷可稽。而原告所有系爭土地確係位於東港溪流域內之水污染管制區行政區範圍內，亦經屏東縣政府於八十四年六月二十二日會勘無異，有該府八十四年六月三十日八十四屏府建利字第一〇二一〇七號函及會勘紀錄影本附原處分卷可憑。該會勘雖作成於本案原處分之後，於原處分之效力亦並無影響。茲臺灣省政府訂定「臺灣省非都市土地容許使用執行要點」，其第二十五點規定：「在水質、水量保護區規定範圍內，不得新設立畜牧場者，不得同意畜牧設施使用。」依首揭說明，既基於法律授權訂定，且未違背水污染防治法有關規定，自得予以適用。而此所謂水質、水量保護區，應含依水污染防治法規定公告之範圍，並非僅限依自來水法所劃定公布之區域。系爭土地既係在政府依法公告防治水污染管制區內，且在管制不得為飼養家畜項目之範圍，則被告否准原告作養豬場設施之使用，即非無據。亦無違背法律保留原則、比例原則之可言。原處分及一再訴願決定否准原告申請，依據行政院農業委員會 80.5.27.農牧字第 0 一一七九五 A 號函，固未盡允當，惟其結果則無不同，仍應予維持，原告起訴意旨指為違憲、違法，尚難謂有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中華民國八十五年一月二十三日
(本件聲請書其餘附件略)