

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第44號
民國114年7月10日辯論終結

原告 林和均

訴訟代理人 許世烜 律師

楊家明 律師

葉賢賓 律師

被告 臺南市政府

代表人 黃偉哲

訴訟代理人 周駿男

王鳳卿

上列當事人間廢止許可事件，原告不服農業部中華民國112年12月4日農訴字第1120723706號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告前檢附經營計畫書等文件向被告申請於坐落臺南市學甲區學甲段382-73、382-226地號等2筆一般農業區養殖用地之土地（下稱系爭土地）作水產養殖設施（含屋頂太陽能板等溫室養殖設施，下稱系爭養殖設施）之容許使用，經被告以民國106年8月15日府農漁字第1060852874號函（下稱106年8月15日函）核發農業用地作農業設施容許使用同意書，另經被告以106年9月29日府農漁字第1060995586號函（下稱106年9月29日變更函）同意原告申請變更前揭系爭養殖設施面積。嗣原告另向被告申請於系爭養殖設施屋頂附屬設置綠能

01 設施（下稱系爭綠能設施，與系爭養殖設施合稱為系爭漁電
02 共生案場）之容許使用，並檢附該綠能設施之經營計畫書，
03 以養殖虱目魚等淡水魚類為其經營需求，經被告所屬農業局
04 （下稱農業局）以108年12月12日南市農漁字第1081439617
05 號函（下稱108年12月12日函）同意並核發同意書。嗣農業
06 局於111年4月13日派員會同有關人員現場查核系爭漁電共生
07 案場，查核結果為不符合，包含養殖管理不當、養殖作業未
08 落實而無法達到原核定計畫內容、養植物種改變未申請變
09 更、未落實每年放養量申報等相關缺失，經農業局以111年5
10 月5日南市農漁字第1110597410號函（下稱111年5月5日函）
11 限期原告就查核意見所列項目提出改善計畫，並告知原告未
12 依原核定計畫內容使用者，原核定機關得依申請農業用地作
13 農業設施容許使用審查辦法（下稱審查辦法）第33條廢止其
14 許可，及建議原告向改制前行政院農業委員會（下稱農委會，
15 現改制為農業部）水產試驗所漁電共生養殖技術服務團
16 進行輔導與協助。原告雖於111年6月11日提出書面陳述其已
17 向公所補辦放養量申報、對養殖環境噴藥除草，針對變更養
18 植物種表示已用網路LINE向承辦人員報告等情，並檢附購料
19 和魚苗提供者之名單。惟因原告未依程序辦理經營計畫變更
20 及提出合理之改善計畫，且該書面陳述亦未檢附交易單據，
21 農業局另以111年7月5日南市農漁字第1110867114號函（下
22 稱111年7月5日函）復原告略以，擬變更養植物種，應向農
23 業局申請變更養殖經營計畫，並就生產計畫包含養植物種、
24 放養數量、養殖期、育成率及生產預估數量等詳實敘明，俾
25 以審核。嗣財團法人農業科技研究院（下稱農科院）所屬漁
26 電共生技術服務團（下稱技術服務團）於111年11月7日對系
27 爭漁電共生案場進行諮詢作業後，以111年12月29日農科產
28 字第1112050701號函送農業局有關該案場實際現況之討論與
29 後續建議改善項目及策略。嗣經農業局另以112年1月17日南
30 市農漁字第1111699044號函（下稱112年1月17日函）知原告
31 有關技術服務團之改善建議，並請原告於112年3月15日前提

01 送改善計畫，尚未依限提送，將依審查辦法第33條規定核
02 處。惟原告屆期仍未提改善計畫，並不服前揭農業局112年1
03 月17日函，提出訴願，經訴願決定不受理。被告認原告違反
04 審查辦法第33條第1項規定，依同條第2項規定，以112年8月
05 4日府農漁字第1120907707號函（下稱原處分）廢止106年8
06 月15日函附同意書及106年9月29日變更函。原告不服，提起
07 訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟（關於農業局108
08 年12月12日函部分，農業局亦於112年8月4日以南市農漁字
09 第1120907794號函廢止系爭土地附屬設置綠能設施容許使用
10 之許可，經原告循序提起行政訴訟，業經本院於114年5月28
11 日以113年度訴字第141號判決駁回，惟尚未確定）。

12 二、原告起訴主張及聲明：

13 （一）主張要旨：

14 1、原處分廢止原告水產養殖設施容許使用及附屬設置綠能設施
15 容許使用，係因原告未依農業局112年1月17日函於112年3月
16 15日前提送改善計畫所致，然原告未曾收受農業局112年1月
17 17日函，被告亦無法提出農業局112年1月17日函之送達證
18 明。被告既未將農業局112年1月17日函合法送達予原告，該
19 函文對原告不生效力，則原處分依此函為據而廢止原告之原
20 授益處分，顯有違誤。

21 2、被告以新頒佈之規範，審核原告依舊法申請取得之許可，有
22 適用法規錯誤之疑義：

23 (1)農業局於111年4月12日及13日至現場查核時所審核項目為漁
24 電共生查核紀錄表所列之各項內容，該表所列查核內容乃依
25 據農委會110年3月18日農漁字第0000000000號函釋訂立之查
26 核標準，然該函釋為106年8月15日函及106年9月29日變更函
27 處分生效後，法律或事實變更而新增超越原核定之營運計畫
28 書內容之新增條件（例如：落實每年放養申報量、漁產物具
29 產銷履歷、漁獲量達近3年產量平均值7成……）。新增條件
30 並非原核定經營計畫之原有內容，核屬行政處分後所依據之
31 法規或事實事後發生變更。依行政程序法第123條規定，授

予利益之合法行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者，固得廢止，但必須有「不廢止處分對公益將有危害」之明確事實。被告並未說明何以原告依原核定計畫經營使用農業設施將會對公益有危害，即逕行廢止許可，難謂無違背法令。

(2)依據「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第21條附表四水產養殖設施分類別規定修正對照表」（112年2月20日修訂增列）所載修正規定，有關「室內水產養殖生產設施」申請基準或條件增列：「……三、一、室內養殖設施：……

(三)位於一般農業區之農牧用地者，以本辦法中華民國112年2月20日修正施行前之既存養殖池，且該期間有在養事實者為限，並應檢附航照圖，及用電證明、進苗證明或其他足資證明在養事實之文件。」由上開增列事項觀之，應由申請人檢附航照圖，及用電證明、進苗證明或其他足資證明在養事實文件之規定，係於112年2月20日始修正增列，112年2月20日前已經核准之經營計畫，尚未規定應於查核時由申請人提出「在養事實」。惟被告於111年4月12日、13日查訪系爭漁電共生案場，要求原告提出相關單據證明在養事實，似有超出原核定授益許可之相對義務。

3、未提出改善計畫不等於未依計畫使用，被告誤將「未提出改善計畫」與「未依計畫使用」相混淆：

(1)就系爭案場水源或排水而言，原核定計畫係規定使用天然水源及排水，而原告依照核定計畫使用，並無違反。被告如認「未合理積極管理」有違反經營計畫之規定，自應具體指出究竟違反經營計畫哪一條。

(2)養殖場之配置，原告均按經營計畫設置及執行之，養殖場之配置是否達到室內養殖效益，為原核定計畫可進行效益提升改善之問題，非屬「未依計畫使用」之情形，函文未指明養殖場配置有如何違反經營計畫。

(3)何謂養殖管理不當？哪裡不當？被告並未具體說明。且養殖管理不當與「未依計畫使用」有何關連，被告亦未具體說

明。

(4)無單據可佐證具有收成實績一事，原經營計畫書並未要求原告應按時備齊單據佐證，被告自應指明原告究竟違反經營計畫哪一條？況且，依原告所提出之出售漁獲單據與照片及被告114年3月6日南市農漁字第0000000000號函復之照片，已足證明原告確有出售養殖漁獲，且有漁販聯絡方式可查，亦可現場打撈。

(5)養殖經營模式縱經查核委員判斷不具備且無法達到合理之養殖事實，因原告依核定計畫之養殖經營模式進行養殖，如不具備而無法達到合理之養殖事實，亦是原核定經營計畫應如何改善的問題，不能逕予認定原告違反經營計畫。

(6)放養物種及放養量與106年所核定之計畫內容不符一事，原告已具函申請變更。

(7)農業局111年4月12日及13日辦理系爭漁電共生案場營運階段養殖行為現場查核「會議紀錄及結論」，並非依據原核定經營計畫所作成，且無具體指出與說明原告有何違反原核定經營計畫之事實及依據，不能作為認定原告違反經營計畫之證明。縱原告未依農業局111年5月5日函之改善建議於111年6月30日前，提出改善計畫，應不能逕予認定原告有何違背經營計畫之情事。

4、關於飼養物種：因農業經營，受到環境及市場因素影響，故原告有調整飼養物種，農業局於111年4月12日、13日查核後有指出原告飼養物種與原核定計畫所列飼養物種不同，原告即以111年6月11日函向農業局詳列及申報各案場之現況養殖物種並檢附各個案場所核定養殖物種及魚苗提供人、飼料提供人等購料單位名稱、電話，呈報並申請變更養殖物種。且被告委請之技術服務團隊訪視後也於訪視報告記載：「案場主就原養殖物種已提請變更」。既然原告就變更養殖物種確已向農業局提出申請，如有不符合程式或應另補正之處，應由農業局通知補正；既未命補正，應認原告已合法申請變更養殖物種。

01 5、被告命原告應提出改善計畫之建議應屬「行政指導」，不能
02 認有強制力，更不能因原告未依限改善而廢止許可：

03 (1)漁電共生技術服務團111年11月7日與原告進行現場諮詢，當
04 天僅是了解現況提出訪視建議，並未認定現場有何處與經營
05 計畫不符，此由「漁電共生技術服務團輔導申請暨紀錄表」
06 諮詢項目勾選「養殖管理」，訪視建議列出：建議可以結合
07 學研單位協助進行計畫改善、養植物種與養殖經營評估、大
08 專院團隊導入、專業食殖顧問公司合作、養殖案場現況的改
09 善建議（針對水處理進行改善，設計水處理設施或是水設
10 施）及養殖經營改善建議等可知外，證人林智焜亦證稱，其
11 訪視當時，並未看過原告之原核定經營計畫，此亦可從該建
12 議內容得知，其均非指出原告有哪些項目與經營計畫不符
13 （如有，即應明指哪一個案場的哪一個項目有如何之缺
14 失）。況且，細核其建議，例如計畫改善、養植物種與養殖
15 經營評估及養殖案場現況的改善建議、改善水循環系統、調
16 整為季節養殖模式、購入經濟價值較高的魚苗、養植物種與
17 專家作諮詢、養殖環境做改善等，是偏向學術性質的效益建
18 議，甚至多項建議已涉及「變更現有經營計畫」，故應屬效
19 益提升之建議，而非缺失改善之建議。再者，詳核訪視建議
20 內容全文，並未針對哪一個案場的哪一個項目，指出有違反
21 經營計畫的哪一個計畫項目，而就該項目提出指正及建議。
22 甚至，在訪視建議最後一項有關養殖經營的改善建議中有記
23 載「案場主就原養植物種已提請變更」，由此亦可證明原告
24 就原養植物種已提請變更，但被告就已提請變更一事擱置不
25 理，卻重複稱養植物種變更未提出變更計畫。

26 (2)養殖場之配置均經申請暨取得使用執照，原告必須依使用執
27 照之規範經營使用，不得擅自增加變更建物設備，亦不能擅
28 自抽水、排水，更不能擅自增建其他設備，否則就違反原使
29 用許可。然查核委員的建議，並非依據經營計畫、使用執照
30 檢視案場，其所謂「養殖場與外界並未分隔達到室內養殖效
31 益」，依其指示，原告是否應增設隔離設備？然若增設任何

01 隔離設備，屬變更使用執照涉及變更原經營計畫，此部分顯
02 屬超出原經營計畫之建議事項。又何謂「未積極管理」，顯
03 為主觀意見，因未舉出具體確實違反項目，更無證據，學術
04 上增進養殖效益之建議，與違規缺失改善之建議，兩者完全
05 不同，不能用以證明原告違反現有經營計畫。

06 (3)原告遵循原核定計畫內容經營使用系爭漁電共生案場，並無
07 審查辦法第33條第2項廢止許可之問題。縱認技術服務團隊
08 調查後認定原核定之計畫有效率不彰而應予提升、應予改善
09 或變更之情形，而被告亦認為應依技術服務團隊之建議提出
10 改善計畫，然此改善之建議，應認屬被告基於主管機關以專
11 業來輔導、協助、勸告、建議或其他方法協助原告（養殖業
12 者）的「行政指導」。被告以原告未依期限提出改善計畫為
13 由，進而為廢止原核定許可之行政處分，難謂無違反行政程
14 序法第166條規定。

15 6、被告又委聘農科院112年2月15日前來輔導，召開諮詢會議，
16 並提出改善建議，目的亦是為要提供原告改善建議，性質仍
17 與行政指導相同。況上開會議結束後，輔導紀錄表至112年9
18 月1日才寄至原告住所，被告卻在112年8月4日以原告未依專
19 業改善建議提出改善計畫而廢止原核定許可，實在可議。不
20 論是農業局111年4月12日及13日辦理漁電共生案場營運階段
21 養殖行為現場查核所提「會議紀錄及結論」暨111年5月5日
22 函所為改善建議，以及農業局112年1月17日函通知原告有關
23 服務團的改善建議；甚至農科院所提出改善建議等，因均非
24 針對原告有如何未依經營計畫內容使用系爭土地情形，而是
25 希望原告能增加產能、效能等改善建議。然原告並未有「未
26 依核定計畫使用」之違法行為，故上開改善建議應屬「行政
27 指導」性質，縱有未依行政指導所命期限進行改善，因行政
28 指導並無強制力，且原告並未違反核定計畫，故原處分依審
29 查辦法第33條第2項規定廢止原核定之許可，難謂無違背法
30 令。

01 7、原告信賴被告所核定之許可而向銀行舉債進行養殖投資，事
02 後又配合政府綠能建議，而融資加設太陽能發電設備。然原
03 處分違法廢止原核定許可，致原告全部投資將付之一炬。因
04 原處分認事及用法，均有違誤，應予撤銷，以維護原告因信
05 賴處分為有效而為投資建設暨財產權與事業經營權之合法利
06 益。

07 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

08 三、被告答辯及聲明：

09 (一)答辯要旨：

10 1、被告106年8月15日函附同意書及106年9月29日變更函同意原
11 告於系爭土地作系爭養殖設施使用，並於該同意書載明「請
12 依核定之農業經營計畫內容作農業使用，未依計畫內容使用
13 者，原核定機關得廢止農業設施之許可，並依法處理」及於
14 106年9月29日變更函載明「該核定內容，未報經同意不得擅
15 自變更」。另農業局以108年12月12日函附同意書同意原告
16 於系爭養殖設施附設系爭綠能設施使用，並於該108年12月1
17 2日函載明原告所提經營計畫之養殖種類，依漁業統計年報
18 該種類近3年產量平均值之7成，且不得低於室外集約式水產
19 養殖產量，作為估認最低生產量，為合理水產養殖經營事實
20 之判定參考，以作為日後查核本案是否符合原核定計畫內容
21 使用之審認依據，該核定內容未報經同意，不得擅自變更，
22 並確實依核定變更經營計畫書規劃內容使用等文字在案。嗣
23 農業局於111年4月13日派員會同有關人員現場查核系爭漁電
24 共生案場之營運階段養殖行為，查核結果為不符合，包含系
25 爭漁電共生案場養殖管理不當、養殖作業未落實而無法達到
26 原核定計畫內容、養殖物種改變未申請變更、未落實每年放
27 養量申報等相關缺失，是原告確未依被告106年8月15日函及
28 農業局108年12月12日函核定之經營計畫內容使用，被告廢
29 止106年8月15日函附同意書之處分，於法並無不合。

30 2、依據審查辦法第33條第2項規定，未依計畫內容使用者，原
31 核定機關得廢止其許可，原告所管理之農業設施有未依計畫

01 內容使用之事實，依法即可直接廢止其許可。農業局秉持輔
02 導原告改善養殖經營現況之精神，在查核結果不符合後，提
03 供原告近1年之改善機會及陳述意見之機會，惟原告依舊無
04 依程序提交改善計畫及變更經營計畫書，是其主張之訴訟理
05 由顯與事實不符，並故意曲解法律規定，洵不足採。

06 3、被告稽查日期為111年4月12日及13日，惟原告電費資料係11
07 1年12月及113年7月，故無法佐證任何事項。又原告除系爭
08 漁電共生案場外，另於西港區及佳里區亦有4案養殖場，其
09 提供之購買飼料明細，或為110年8月至12月，或為110年全
10 年，或為養殖鰻魚所用之成鰻浮，無法證明與系爭漁電共生
11 案場之關聯性，顯見飼料表資料正確性有疑義，與放養量申
12 報亦有不符。再者，購買魚苗中，有鰻魚苗、筍殼魚苗，顯
13 示養殖魚種不符經營計畫書，而自107年10月26日購買虱目
14 魚苗15,000尾後，後續即無任何購買虱目魚苗資料，顯示原
15 告係為配合108年綠能容許申請審查而購買，但於取得容許
16 後即未依核定計畫書內容續行養殖。另原告所提供108年及1
17 09年之出貨單，顯示年銷售量顯低於系爭漁電共生案場應產
18 出之數量。

19 (二)聲明：原告之訴駁回。

20 四、爭點：原告有無違反原核定經營計畫之情事？被告廢止106
21 年8月15日函附同意書及106年9月29日變更函，有無違誤？

22 五、本院的判斷：

23 (一)前提事實：

24 如事實概要欄所載等情，經兩造分別陳述在卷，並有被告10
25 6年8月15日函及所附同意書暨其水產養殖運銷設施經營計畫
26 書（第39至44頁）、106年9月29日府變更函（第82頁）、農
27 業局108年12月12日函及所附容許使用同意書暨其水產養殖
28 設施申請附屬設置綠能設施經營計畫書（第147至152頁）、
29 111年4月13日查核紀錄表（第279至281頁）、查核紀錄照片
30 （第293頁）、111年5月5日函（第155至156頁）、原告111
31 年6月11日書面資料（第101至103頁）、農業局111年7月5日

01 函（第161頁）、農科院111年12月29日農科產字第00000000
02 00號函（第163頁）、農業局112年1月17日函（第169頁）、
03 原處分（第21至22頁）及訴願決定書（第25至37頁）附本院
04 卷1為證，可信為真實。

05 (二)應適用的法令：

06 1、行政程序法第123條第1、4款：「授予利益之合法行政處
07 分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部
08 或一部之廢止：一、法規准許廢止者。……四、行政處分所
09 依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將
10 有危害者。……」

11 2、農業發展條例（下稱農發條例）第8條之1第2、3項：「（第
12 2項）農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農
13 業設施之容許使用，並依法申請建築執照。……（第3項）
14 前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申
15 請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關
16 機關定之。」

17 3、審查辦法：

18 (1)第1條：「本辦法依農業發展條例第8條之1第3項規定訂定
19 之。」

20 (2)第3條第4、7款：「本辦法所稱農業設施之種類如下：……
21 四、水產養殖設施。……七、綠能設施。」

22 (3)第4條第2款：「申請農業用地作農業設施容許使用，應填具
23 申請書及檢附下列文件各3份，向土地所在地之直轄市或縣
24 （市）主管機關提出：……二、經營計畫。」

25 (4)第5條：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於
26 規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業
27 設施容許使用同意書。」

28 (5)行為時第21條：「（第1項）水產養殖設施分為下列各類：
29 ……五、其他水產養殖設施：指前4款以外，直接與水產養
30 殖經營有關之設施。（第2項）前項各類設施之許可使用細
31 目，應符合附表四相關規定。」

01 (6)第27條第1項、第2項第1款：「(第1項)本辦法所稱綠能設
02 施，指依再生能源發展條例第3條第1項第1款所定太陽能、
03 風力及非抽蓄式水力設施。(第2項)前項綠能設施具備下
04 列條件之一者，得設置於農業用地：一、結合農業經營。」

05 (7)第28條：「(第1項)本辦法附表所定之各類農業設施，除
06 申請基準或條件規定不得附屬設置綠能設施者外，得在不影
07 響農業設施用途及結合農業經營使用之前提下，依第4條規
08 定，向土地所在地之直轄市、縣(市)主管機關提出申請設
09 置屋頂型綠能設施；其經營計畫應敘明農業經營與綠能設施
10 之結合情形。(第2項)前項申請應檢附農業經營實績之證
11 明文件，並經直轄市、縣(市)主管機關查核確有農業經營
12 事實，且符合原核定之計畫內容使用，始得依第5條規定核
13 發農業用地作農業設施容許使用同意書。」

14 (8)第33條第1、2項：「(第1項)依本辦法取得農業用地作農
15 業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，並不得作
16 為住宅、工廠或其他非農業使用。但經核准工廠登記之農業
17 設施，不在此限。(第2項)直轄市或縣(市)主管機關應
18 對取得容許使用之農業設施及其坐落之農業用地造冊列管，
19 並視實際需要抽查是否依核定計畫內容使用；未依計畫內容
20 使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市
21 計畫主管機關依相關規定處理。但配合政策休耕、休養、停
22 養者，不在此限。」

23 (三)綜合上述農發條例第8條之1第2項前段、第3項、審查辦法第
24 3條、第4條、第5條、第27條、第28條及第33條規定意旨，
25 可知我國農業政策係以農地農用為原則，惟為促進農業用地
26 上與農業經營不可分離之有固定基礎之農業設施設置之合理
27 化，乃採事先許可制，由主管機關依審查辦法核發農業用地
28 作農業設施容許使用同意書，申請人應依上開同意書所核定
29 之計畫內容使用，否則，主管機關得依法廢止農業用地作農
30 業設施容許使用同意書。而上開審查辦法，乃中央主管機關
31 依農發條例第8條之1第3項之授權而訂定，核屬就農業設施

容許使用與興建之申請程序及其他應遵行事項之法規命令，無違農發條例之立法意旨，得援為審查、許可並廢止之依據（最高行政法院109年度判字第3號判決意旨參照）。又行政程序法第123條第1款所指「法規准許廢止者」，明文規定行政機關在一定情形得予以廢止，蓋法規在訂定當時就信賴保護及法律安定已為立法裁量，行政機關自得依該法規所定要件為授益處分之廢止。審查辦法第33條第1項規定：「依本辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用」，復於同條第2項規定：「未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理。」即屬前述行政程序法第123條第1款所定法規就特定之授益行政處分，明文規定行政機關在一定情形得予以廢止之情形。倘申請人有未依計畫內容使用之情形，原核定機關即得廢止其許可。

（四）原告於取得系爭養殖設施同意書後，就系爭漁電共生案場並無合理之養殖經營事實，有未依原核定計畫內容使用之情形，被告以原處分廢止106年8月15日函附同意書及106年9月29日變更函，核屬適法：

1、經查，系爭土地為一般農業區養殖用地，原告於106年間向被告申請於系爭土地作水產養殖設施之容許使用，其提出之經營計畫書載明：「一、申請設置水產養殖設施項目：其他水產養殖設施-溫室養殖設施。……三、生產計畫：養殖種類及生產預估：吳郭魚1,500尾，銷售每公斤30至40元，國內魚市場及海產店。養殖方式：淡水養殖。經營類別：溫室養殖。四、申請用地使用現況、經營概況及鄰接區域現況分析：本土地現況為露天魚塭，需池內架設骨架支柱上方架設屋頂，遮陰覆蓋讓池內變成室內養殖，本人養殖吳郭魚有相當經驗，不讓寒害損失魚苗，本設施屬於室內養殖，無損害鄰地種植穀物。……七、引用水之來源及廢、污水處理計畫：水源供應：淡水-地面水。……水質改善設施：水車。」等語，嗣經被告以106年8月15日函核發系爭養殖設施

01 同意書在案，容許使用面積為2,125.01平方公尺，上述被告
02 106年8月15日函載明：「說明：……三、注意事項及條件：
03 ……（二）申請人請確實依照核定內容規劃辦理，應有放苗
04 之養殖事實及收成實績，本同意使用不得憑以辦理變更編定
05 及變更地目，亦不得擅自變更本同意使用事項以外之用途及
06 擴大面積……，該計畫書內容未報經本府同意，不得擅自變
07 更。……四、為落實及確保溫室養殖設施屋頂附屬設置綠能
08 設施，確實結合溫室養殖場生產經營使用，本案採行二階段
09 審查方式，即依法取得同意容許使用之農業設施，續依建築
10 相關法令規定取得使用執照，並俟具有養殖或營運事實，再
11 向本府申請變更原經營計畫，經審認具在養或營運事實、農
12 業設施與附屬綠能之相容性等要件後，始予核發農業設施附
13 屬設置綠能設施容許使用同意變更之文件。」等語，而系爭
14 養殖設施同意書亦於附註載明：「一、依本辦法取得同意容
15 許使用之農業設施，應請依核定之農業經營計畫內容作農業
16 使用，未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止農業設施之
17 許可，並依法處理。」等語，其後，原告於106年9月18日就
18 系爭養殖設施向被告申請變更原核定計畫之面積，經被告以
19 106年9月29日變更函同意系爭養殖設施面積變更為2,202平
20 方公尺，上述被告106年9月29日變更函載明：「說明：……
21 三……，該核定內容未報經本府同意，不得擅自變
22 更……。」等情，有系爭土地登記謄本（本院卷1第49至52
23 頁）、原告水產養殖運銷設施經營計畫書（本院卷1第43至4
24 5頁）、被告106年8月15日函（本院卷1第39至40頁）、系爭
25 養殖設施同意書（本院卷1第41頁）、106年9月29日變更函
26 （本院卷1第82頁）附卷可稽。

27 2、次查，原告於108年4月10日就系爭養殖設施申請附屬設置屋
28 頂型綠能設施，其經營計畫書載明：「二、水產養殖設施附
29 屬設置綠能設施之結合情形1.經營需求：養殖虱目魚等淡水
30 魚類……本人欲將設施屋頂結合太陽光電打造成太陽能室內
31 養殖設施……2.農業結合之相容性：本場太陽能發電設施附

屬架設於養殖場屋頂，周圍設立完整遮蔽設施……三、養殖經營現況及規模……2. 經營規模：現況養殖虱目魚、其經營面積為4,241.12平方公尺、虱目魚放養數量約為五千尾、產量為兩千五至三千尾、單價每尾3元、銷往國內漁市場販商。」嗣經農業局108年12月12日函許可並發給容許使用同意書，該函載明：「二、……(二)案場具在養事實，惟溫室養殖設施建置仍應以室內養殖設施使用性質進行改善，考量養殖經營配合後續進行改善施工作業，請於109年6月30日前依經營計畫內容所提方式完成改善，並報請本局完工勘驗，屆期未報完工檢查，或經檢查仍未符規定，本局得廢止其許可。三、注意事項及條件：(一)台端所提經營計畫之養殖種類，依漁業統計年報該種類近3年產量平均值之7成，且不得低於室外集約式水產養殖產量，作為估認最低生產量，為合理水產養殖經營事實之判定參考，以作為日後查核本案是否符合原核定計畫內容使用之審認依據，該核定內容未報經本局同意，不得擅自變更，並請確實依核定經營計畫書規劃內容使用。」等語（本院卷1第147至148頁），此有原告水產養殖設施申請附屬設置綠能設施經營計畫書（本院卷1第59至60頁）、農業局108年12月12日函（本院卷1第147至148頁）、系爭綠能設施同意書（本院卷1第149頁）附卷為憑。由上可知，被告核發系爭養殖設施同意書及農業局核發系爭綠能設施同意書時，除重申前述審查辦法第33條第1項及第2項之規範意旨外，亦要求原告應有放苗養殖之事實及收成實績，並依漁業統計年報原告所提經營計畫之養殖種類近3年產量平均值之7成，且不得低於室外集約式水產養殖產量，作為估認最低生產量，為合理水產養殖經營事實之判定參考，並以之作為日後查核系爭漁電共生案場是否符合原核定計畫內容使用之審認依據。易言之，系爭漁電共生案場除應依核定計畫內容養殖水產外，產量尚須達到一定之規模，方符合原核定計畫內容使用。

01 3、第查，農業局為辦理漁電共生營運階段實際養殖行為查核作
02 業，前以110年10月8日南市農漁字第0000000000號函通知原
03 告，略以：請依農委會110年3月18日函釋之認定基準，於11
04 0年11月15日前檢附相關實際養殖行為佐證文件及養殖現況
05 照片，以供第一階段書面查核。如未提供或經書面審視後仍
06 有疑義之案場，後續將列入第二階段現地查核等語（本院卷
07 1第213至214頁）。因原告未依通知於期限內提供放養種
08 類、數量資料及魚貨交易證明文件以供查核，被告遂於111
09 年4月13日派員會同專家學者現地查核系爭漁電共生案場，
10 發現養殖池失水嚴重、養殖環境管理不當，且養殖經營情況
11 與所申請之經營計畫之物種及放養量有所落差，原告也未提
12 出單據佐證有收成實績，養殖場與外界未分隔達到室內養殖
13 效益等情，復經查核專家學者即嘉義大學水生生物科學系副
14 教授兼系主任陳哲俊出具查核意見，載明：「養殖場管理一
15 直未步入正軌，養殖池失水嚴重，養殖場並無實際有效經
16 營，與漁電共生精神不符。建議啟動輔導措施加以輔導，並
17 知會若未能達到合理水產養殖生產，將啟動後續處理程
18 序。」等語，此有111年4月13日現地查核審查會議紀錄（訴
19 願卷第102頁）、系爭漁電共生案場查核紀錄表（本院卷1第
20 279至280頁）暨專家學者查核意見（本院卷1第281頁）、系
21 爭漁電共生案場現場查核紀錄照片2幀（本院卷1第293頁）
22 附卷為證，足認現地查核當時，系爭漁電共生案場未處於實
23 際有效經營之狀態，並無合理之水產養殖經營事實，顯有未
24 依原核定計畫內容使用之情形。

25 4、系爭漁電共生案場因有上開缺失，農業局遂以111年5月5日
26 函限期原告就查核意見所列項目提出改善計畫，並建議原告
27 尋求技術服務團進行輔導與協助。原告雖於111年6月11日具
28 文陳述其已向○○市○○區公所補辦放養量申報，且對養殖
29 環境噴藥除草，亦已用網路LINE向承辦人員報告變更養植物
30 種等情，並檢附購料及魚苗提供者之名單，惟未依程序辦理
31 養殖經營計畫變更及提出合理之改善計畫，且該書面陳述亦

01 未檢附交易單據，農業局乃以111年7月5日函復原告略以，
02 擬變更養殖物種，應向其申請變更養殖經營計畫，並就生產
03 計畫包含養殖物種、放養數量、養殖期、育成率及生產預估
04 數量等詳實敘明，俾以審核；另提供技術服務團電話供原告
05 洽詢。嗣農科院於111年11月7日由葉信利博士帶領技術服務
06 團前往系爭漁電共生案場訪視（原告有在訪視現場接受技術
07 服務團之諮詢），發現系爭漁電共生案場之養殖狀態缺乏良
08 好的場域管理，造成養殖區域環境欠佳，遂詳列其問題，並
09 提出訪視建議，以111年12月29日農科產字第0000000000號
10 函檢送輔導申請暨紀錄表予農業局，農業局乃以112年1月17
11 日函將技術服務團之改善建議通知原告，並請原告於112年3
12 月15日前提送改善計畫，倘未依限提送，將依審查辦法第33
13 條規定核處，惟原告屆期仍未提改善計畫等情，有農業局11
14 1年5月5日函（本院卷1第155至156頁）、原告111年6月11日
15 函文（本院卷1第157至159頁）、農業局111年7月5日函（本
16 院卷1第161頁）、農科院111年12月29日農科產字第0000000
17 000號函（本院卷1第163頁）、111年11月7日「漁電共生技術
18 服務團輔導申請暨紀錄表」暨同日由服務團人員紀錄之「漁
19 電共生技術服務團輔導申請暨紀錄表-實地訪視」（本院卷1
20 第164至167頁）、農業局112年1月17日函（本院卷1第169
21 頁）附卷可證。由此可知，系爭漁電共生案場自上述111年4
22 月13日現地查核，持續至111年11月7日技術服務團現地訪視
23 輔導時，均無合理養殖經營之事實，足認原告未依原核定之
24 計畫內容使用系爭漁電共生案場，已違反審查辦法第33條第
25 1項規定甚明。被告依同辦法第33條第2項以原處分廢止106
26 年8月15日函附系爭養殖設施同意書及106年9月29日變更
27 函，洵屬有據。原告主張其僅有「未依限期提出改善計
28 畫」，並無「未依原核定計畫使用」之事實云云，並無可
29 採。

30 （五）原告主張被告以新頒佈之規範，審核原告依舊法申請取得之
31 許可，有適用法規錯誤之疑義云云：

01 1、被告於106年8月15日核發系爭養殖設施同意書予原告時，於
02 106年8月15日函說明欄第3點載明：「（二）申請人請確實
03 依照核定內容規劃辦理，應有放苗之養殖事實及收成實績，
04 ……。」等語，該函雖未明確規範養殖事實及收成實績認定
05 之標準為何，然按農委會漁業署104年12月18日漁四字第000
06 0000000號函釋略以：「主旨：有關查核申請農業用地作水
07 產養殖設施容許使用案件是否符合原核定計畫內容之審認，
08 請依說明事項辦理，……。說明：三、至查核是否符合原核
09 定計畫內容之審認作業，請以申請人所提經營計畫之養殖種
10 類，依漁業統計年報該種類近3年產量平均值之7成估認最低
11 生產量；另屬室內水產養殖之生產經營能力（包括單位面積
12 放養量及收成量），不得低於室外水產養殖集約式養殖水
13 準。」等語（訴願卷第51至52頁），自可資為認定之標準。
14 又農委會110年3月18日農漁字第0000000000號函釋（本院卷
15 1第217至218頁）略以：「主旨：有關推動辦理養殖漁業經
16 營結合綠能設施，涉及養殖事實認定標準案，詳如說明，
17 ……。說明：……二、旨案經本（110）年1月23日經濟部邀
18 集本會等單位召開『太陽光電討論議題研商會議』討論，結
19 論略以：（一）漁電共生為確保實際養殖行為，將以其漁產
20 物具產銷履歷（或ASC等國際相關認證）、購買魚苗及飼
21 料單據、放養量申報及魚貨交易等文件作為判斷養殖經營事
22 實之參據項目，並依申請農業容許之養殖經營計畫書內放養
23 量為基準，請漁民落實每年放養量申報，作為地方政府容許
24 審查依據。（二）至於營運期間，除發生天然災害或不可抗
25 力事實外，若未依經營計畫書辦理或未落實放養量申報，將
26 以所提經營養殖物種於漁業統計年報近3年產量平均值7成作
27 為養殖經營事實之判定。（三）另在20年期間，擬變更養殖
28 物種，可向地方農業主管機關申請變更養殖經營計畫。」等
29 語。由上可見，上述農委會110年3月18日函釋所採判斷養殖
30 經營事實之標準，無非係重申前述漁業署104年12月18日函
31 釋之內容，其具體認定標準，大抵並無二致。上開函釋作為

01 下級機關統一認定事實之基準，性質上屬行政程序法第159
02 條第2項第2款規定作為事實認定基準之行政規則，核其內容
03 並未違反農發條例及審查辦法第33條第2項規定意旨，被告
04 就具體個案有無養殖經營事實之判斷，自得援引作為事實認
05 定之基準。

06 2、農業局核發系爭綠能設施同意書予原告時，已於該函說明欄
07 第3項載明：「（一）臺端所提經營計畫之養殖種類，依漁
08 業統計年報該種類近3年產量平均值之7成，且不得低於室外
09 集約式水產養殖產量，作為估認最低生產量，為合理水產養
10 殖經營事實之判定參考，以作為日後查核本案是否符合原核
11 定計畫內容使用之審認依據，……。」等語，所採標準亦與
12 前述漁業署104年12月18日函釋相同。是被告要求原告落實
13 放養量申報、提出購買魚苗、飼料等單據，並提供魚貨交易
14 等文件，無非係為判定原告經營養殖之物種是否已達最低生
15 產量（即漁業統計年報該物種近3年產量平均值7成），而有
16 合理養殖經營之事實，並以之審認原告是否有依原核定計畫
17 內容使用，核非以新頒布之規範審核原告之前所取得之許可
18 （即系爭養殖設施同意書），並未超過原核定經營計畫所定
19 之義務。又審查辦法第21條附表4固於112年2月20日就「室
20 內水產養殖設施」類別之「申請基準或條件」，修正增訂
21 「三、一般室內養殖設施：（三）位於一般農業區之農牧用
22 地者，以本辦法中華民國112年2月20日修正施行前之既存養
23 殖池，且該期間有在養事實者為限，並應檢附航照圖，及用
24 電證明、進苗證明或其他足資證明在養事實之文件。」之規
25 定（本院卷1第100頁），然上述規定係適用於112年2月20日
26 以後新申請室內水產養殖設施容許使用許可案件，而原告早
27 於112年2月20日前即已取得系爭養殖設施同意書，是上揭審
28 查辦法第21條附表4之修正，核與本件系爭養殖設施同意書
29 遭廢止無涉。是原告主張被告以新頒布之農委會110年3月18
30 日農漁字第0000000000號函釋所訂定之查核標準，以及112
31 年2月20日修正之審查辦法第21條附表4規定，審核原告依舊

01 法申請取得之許可，超出原核定授益許可之相對義務，核有
02 適用法規錯誤之疑義云云，容有誤解，顯無可採。

03 3、又被告106年8月15日函核發系爭養殖設施同意書及106年9月
04 29日變更函所依據之法規，事後並未發生變更，是其以原處
05 分廢止系爭養殖設施同意書及106年9月29日變更函，自無行
06 政程序法第123條第4款規定之適用餘地。原告主張被告並未
07 說明何以原告依原核定計畫經營使用農業設施將會對公益有
08 危害，即逕行廢止許可，難謂無違背法令云云，亦無可取。

09 (六)原告提出繳納電費憑證、購買飼料、魚苗、養殖用品之單據
10 及明細表、漁獲銷售單據及明細表等資料（本院卷1第305至
11 581頁），主張其確實有放養之事實乙節：

12 1、承前所述，原告使用系爭土地經營系爭漁電共生案場，除應
13 依原核定計畫內容養殖水產外，產量尚須達到一定之規模，
14 方可認定具有合理水產養殖事實，始符合原核定計畫內容使
15 用。觀諸被告製作之「林家廢止案-放養量申報彙整表」
16 （本院卷1第269頁），原告自106年取得系爭養殖設施同意
17 書、108年取得系爭綠能設施同意書迄至110年，均未申報放
18 養量，嗣於111年及112年分別申報放養5吋大虱目魚2,200尾
19 及6吋大鯉科魚含草鯪魚250尾。惟查，申報資料之虱目魚5
20 吋魚苗，飼養長至成魚，理應不超過1年時間，且將成魚留
21 養魚塭過冬，將增加大量養殖成本，不符合經濟效益，然原
22 告申報養殖時間，從109年4月15日至111年12月止，長達2年
23 8月，違反虱目魚的養殖邏輯，原告復無法提出合理的特殊
24 原因以釋疑，更無法提出此部分漁獲之銷售資料以供查證，
25 則此部分申報，尚難採信為真實。至於原告申報於112年5月
26 10日放養鯉科魚含草鯪魚250尾，除養殖之物種與核定之虱
27 目魚不符外，產量亦未達最低生產量（即漁業統計年報虱目
28 魚近3年產量平均值之7成，且未低於室外集約式水產養殖產
29 量），難認具有合理水產養殖事實，自未符合原核定計畫內
30 容使用。原告所提學甲段382-73地號土地之電費繳費憑證
31 （本院卷1第317、333、347頁），分別為111年12月、112年

01 12月及113年7月，充其量僅能證明系爭漁電共生案場於上述
02 期間有用電之事實，與系爭漁電共生案場養殖之水產物種或
03 產量無關。再由原告製作之購買飼料明細表（本院卷1第359
04 至362頁）觀之，該表編號3至20為原告及和蕙有限公司於11
05 0年5月至12月購買飼料之資料，然該表編號21及22則為和蕙
06 有限公司及原告110年全年購買飼料資料，似有重複計算110
07 年購買飼料費用之嫌疑。另原告提出東立飼料工業股份有限
08 公司開立之統一發票及核帳單（本院卷1第377至379、393、
09 415、521頁），其上載明購買之品名為「成鰻浮」；該表編
10 號62為未記載年分及出賣人之核帳單，其上記載購買品名為
11 「幼鰻、成鰻2號、成鰻3號」（本院卷1第531頁），惟該飼
12 料係供養殖鰻魚所用，核與系爭漁電共生案場養殖之水產物
13 種無關。又依林和均111年6月11日函文（本院卷1第157至15
14 9頁）所載，其除管理系爭漁電共生案場外，尚管理其他位
15 於○○市○○區、學甲區、西港區及佳里區等11座養殖場，
16 是其提供之購買飼料明細尚涉及其他養殖場。據上，原告所
17 提之購買飼料明細表，除資料正確性有上述疑義外，亦無法
18 判斷是否供系爭漁電共生案場所使用。

19 2、另觀諸原告製作之購買魚苗明細表（本院卷1第533頁），其
20 中關於購買草魚、鰻魚、筍殼魚之單據，均與系爭漁電共生
21 案場經核定養殖之魚種即虱目魚無關，又經本院調取本院11
22 3年度訴字第141號卷（下稱113訴141卷），證人朱進興（即
23 朱宗正）到庭證述原告跟他買過草魚苗情形、黃昌琪到庭證
24 述銷售筍殼魚苗予原告情形，亦與原告主張養殖之魚種虱目
25 魚無關，且數量不多，無從用以證明系爭漁電共生案場之養
26 殖經營事實（113訴141卷2第370至374、545至548頁）。復
27 觀諸購買魚苗明細表編號4及原告提出「陳和池107年10月26
28 日開立虱目魚、數量15,000、單價3、金額45,000」之估價
29 單（本院卷1第541頁），固顯示原告於107年10月26日購買
30 虱目魚苗15,000尾，然證人陳和池到庭具結證述：他跟別人
31 買虱目魚苗養在自己魚塭，養到成魚才販賣，魚苗如果有多

出來的，才會對外出售，107年10月26日虱目魚估價單是他的簽名沒錯，但抬頭「林和均等4人」這幾個字，不是他寫的，他不認識原告，對於這紙估價單之買方沒有印象，也不知道魚苗運到何處等語（113訴141卷2第368至369頁）。是以，依陳和池證詞，尚難認定2人間確有該估價單所載之虱目魚苗交易存在。縱認該筆交易存在，核其交易時間係在原告108年12月取得系爭綠能設施同意書之前，而在此之後，原告反而無法提出載明虱目魚苗賣方之明確單據，自可推論原告在108年12月之後，即未有購入合理經營數量之虱目魚苗，即難認有合理養殖經營之事實。

3、至於原告主張有向○○市○○區農會購買虱目魚飼料之事實，參其提出之購買明細表及單據（本院卷1第359至529頁），核與證人即農會課員林依宗到庭具結證述：他自110年8月起，負責販售虱目魚飼料業務，農會銷售給原告的，只有虱目魚飼料，原告向農會訂料後，他會指派工人將飼料配送到原告指示地點，他個人沒有去過現場，也不知道飼料有沒有用在魚塭裡等情（113訴141卷2第365至366頁），暨其提供之原告購買虱目魚後期飼料107年1月至111年12月出貨統計報表及出貨明細表（113訴141卷2第461至515頁）、111年6月至113年10月銷售總彙表及銷售明細表（113訴141卷2第385至459頁），亦大致相符，固可採信確有購買虱目魚飼料之事實，然因原告實際管領之案場除了本件之外，尚有多處，無從證明係供系爭漁電共生案場之養殖飼料，無法排除係購入供其他處所魚塭養殖之用；況比對上開交易明細，自110年中旬至113年中旬，長達3年期間，每個月均有購入飼料，累計有相當之數量及金額，然原告卻無法提出此期間明確之虱目魚銷售證明，自難據此推論系爭漁電共生案場有依照計畫之合理養殖經營事實。末查原告所提供108年5月22日及109年3月26日魚貨銷售單據（本院卷1第577、579頁），前者未載明出售之魚種，後者雖載明出售之魚種為虱目魚，然其上僅有一連串數字之記載，並未載明虱目魚是由

01 何處之案場出售，自無從判斷出售之虱目魚係由系爭漁電共
02 生案場所養殖生產。另原告所提龍泰商行108年3月23日收據
03 （本院卷1第473頁），亦僅能證明當日購買茶粕、菸草6,10
04 0元而已，尚無從為原告有利之認定。

05 4、綜上，原告所提之事證，均無法證明其養殖虱目魚已達最低
06 生產量，自難據此認定原告有依核定計畫內容使用之事實。
07 是原告上開所訴，洵無可採。

08 （七）原告復主張養殖物種縱與原核定計畫不同，然其於111年6月
09 11日已具文向農業局詳列現況並申請變更養殖物種，且技術
10 服務團訪視紀錄亦記載：「案場主就原養殖物種已提請變
11 更」等語，足見原告就變更養殖物種確已向農業局提出申
12 請，如有不符合程式或應另補正之處，應由農業局來函通知
13 補正，既未命補正，應認原告已合法申請變更養殖物種云
14 云：

15 1、惟按審查辦法第4條、第5條及第20條規定，申請水產養殖設
16 施之容許使用，應填具申請書並檢附經營計畫等文件，且經
17 營計畫應敘明生產計畫等事項，向土地所在地之直轄市或縣
18 （市）主管機關提出，經主管機關審查後合於規定者，始核
19 發容許使用同意書。是原告欲變更養殖物種，亦應填具申請
20 書向被告提出申請，並經被告審查後准予變更，方屬適
21 法。

22 2、原告111年6月11日函文回覆農業局111年5月5日函時，固提
23 及其於110年11月12日及15日均有透過通訊軟體LINE向農業
24 局前漁業科科員賴靜怡報告變更養殖經營物種。惟查，原告
25 並未依上述審查辦法規定填具申請書向被告提出申請，被告
26 自無從加以審查並准予變更，難認原告申請變更為合法。又
27 技術服務團曾於111年11月7日派員就系爭漁電共生案場提供
28 原告諮詢服務，並作成輔導申請暨紀錄表，該表固於訪視建
29 議第6點記載「案場主就原養殖物種已提請變更」等語（本
30 院卷1第167頁），然因技術服務團並非職司農業用地作農業
31 設施容許使用之主管機關，該團所製作之訪視紀錄僅係忠實

01 紀錄諮詢人（即原告）之陳述，自無從知悉原告是否已依法
02 提出申請，足認此應係訪視時依原告自述所為之記載，尚難
03 以此為有利原告之認定。是原告上開所訴，亦無可採。

04 (八)原告又主張技術服務團所提改善建議事項，均非指出原告有
05 哪些項目與經營計畫不符，僅屬提升效益之學術上建議，不
06 能用以證明原告違反現有經營計畫，而被告依技術服務團所
07 提改善建議事項命原告提出改善計畫，應屬行政指導，不能
08 認有強制力，更不能因原告未依限改善而廢止許可，是被告
09 以原處分廢止原核定許可，違反行政程序法第166條規定云
10 云：

11 1、經查，農業局於111年4月13日派員會同有關人員前往現場查
12 核系爭漁電共生案場，並於同日召開現地查核審查會議，會
13 議結論略以：「（一）查核案場1、5（林和均、林宏安、林
14 宏昇、林黃蕙香等人）：1. 養殖經營情況：與所申請之經營
15 計畫之物種及放養量有所落差，請業者依經營計畫改善，並
16 依經營計畫內放養量為基準，落實每年之放養量申報；如有
17 變更養殖物種，請向本局提出變更養殖經營計畫。2. 案場養
18 殖環境：需加強維護管理。3. 其他改善建議事項：（1）本
19 案場漁產物如能申請產銷履歷（或ASC等國際相關認證），
20 有助於後續實際養殖行為查察作業，建議業者朝此方向
21 規劃。（2）可尋求養殖專業團隊或農委會水產試驗所漁
22 電共生養殖技術服務團（網址[https-//arget.atri.org.tw/coach](https://arget.atri.org.tw/coach)）
23 進行輔導與協助。」等語；其後技術服務團於111年
24 11月7日派員就系爭漁電共生案場提供原告諮詢服務，並作
25 成輔導申請暨紀錄表，內容略以：「訪視建議：1. 因考量案
26 場主（指林和均）的實際執行能力後，後續將建議可以結合
27 學研單位、在地養殖漁民團體或是漁業養殖顧問公司等機
28 構，來協助進行整體養殖規劃與改善。後續除協助尋找適切
29 合作團隊，分析案場樣態提出具合理性養殖的營運計畫書，
30 過程中也要與案場主後代確認對於案場經營的意願以及未來
31 合作的方針。2. 養殖物種與養殖經營評估：由於該案場的規

模不大，在天然條件下水源不足以及現有養殖池樣態下，受限了案場後續的經營與經濟效益，因此後續若導入相關團隊協助後，在撰寫經營營運計畫書時，仍需重新思考適合的物種。另建議可依循產銷履歷規範，進行養殖相關要件登入與紀錄，確實進行養殖管理，並有利於作為後續養殖事實之佐證資料，亦可提升後續進行水產品銷售之助益。3. 大專院校團隊導入：……。4. 專業養殖顧問公司合作：……。5. 養殖案場現況的改善建議：①在尚未與新的團隊達成合作協議前，由於需要改善的兩處案場養殖用水資源稀缺，皆是以降雨或是其他外部魚池引水，在改善養殖行為時建議同時要針對水處理進行改善，在現有可利用範圍設計水處理設施或是蓄水設施。②因案場主年事已高，也曾發生不只一次在關閉水車設施後忘記開啟導致損失的狀況，建議導入智慧監控設施或提醒裝置，來協助進行場域管理。③由於案場土地在建置時未針對捕撈作業進行規劃，導致皆需以人力搬運上岸無法以機具進行協助，也應該考慮是否於堤岸進行邊坡的改善。6. 養殖經營的改善建議：①尚未與新的團隊達成合作協議前，就符合經濟效益的部分，可以調整成不同階段或是季節調整養殖模式，例如以池中箱網的方式進行養殖，購入經濟價值較高的魚苗養到吋苗階段後進行販售，或是放養到案場主持有的其他室內型案場魚池。②案場主就原養殖物種已提請變更，但由於是以嘗試或實驗的性質，並非做過經營經濟規劃後才做放養，因此就該部分建議做專家諮詢，例如嘗試放養中的筍殼魚，要符合到較佳的養殖事實該如何就現有的養殖環境做改善，以期能符合規定中所要求。」等語，此有該會議紀錄（訴願卷第102頁）及111年11月7日技術服務團輔導申請暨紀錄表-實地訪視（本院卷1第166至167頁）附卷可佐。核上述建議事項，均係針對提升系爭漁電共生案場養殖經營管理成效所提之改善意見，然此更足以認定原告未依經營計畫養殖物種，且經營管理系爭漁電共生案場成效不彰，未達最低生產量，不具備合理養殖經營事實，與原核定

計畫不符，才有上述建議事項，自無從為原告有利之認定。

2、此外，依據審查辦法第33條第1項、第2項規定，取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可；足見原核定機關仍得視實際違規情節是否重大，以之作為裁量是否逕行廢止容許使用同意的依據，然該法條並未規定原核定機關須先定期命改善，逾期未改善者，方可廢止容許使用之許可。查系爭土地既經被告核准作水產養殖設施容許使用，再經農業局核准作綠能設施容許使用，嗣經查核發現有未依計畫內容使用之情事，原核定機關即得廢止其許可；再者，審查辦法第33條第2項後段規定既不以先命其限期改善為必要，則被告對原告所為限期改善之通知，僅係給予其較長之輔導期，而不具備任何規制效力，性質上屬觀念通知，何況農業局已先後以111年5月5日函、111年7月5日及112年1月17日函請原告改善，然原告均未改善，顯見原告未依原核定經營計畫使用系爭土地之情節重大，是被告廢止106年8月15日函附同意書及106年9月29日變更函，已依前揭規定依法裁量，自屬於法有據，亦與行政程序法第166條規定無違。

3、至原告主張農業局111年7月5日、112年1月17日函未依法送達原告，對原告不生效力，原處分據此廢止許可，自有違誤云云。惟查，被告前揭函文非屬行政處分乙節，已如前述，況且，被告111年7月5日函除向原告重申應依原核定計畫內容使用，否則將廢止其許可外，主要係告知其得向漁電共生技術服務團請求協助及輔導，並給予其承辦人及其聯絡電話（本院卷1第161頁），而漁電共生技術服務團嗣後既有接受原告輔導申請而於111年11月7日至原告經營場址提供諮詢，益證原告業已收受上函；另原告亦有就農業局112年1月17日函表示不服，曾於112年2月16日提起訴願，其訴願書記載其係於112年2月10日收受農業局112年1月17日函，有訴願書附卷（訴願卷第70頁）可證，足見原告辯稱農業局111年7月5

01 日函、112年1月17日函未依法送達原告，顯為推諉之詞。況
02 且，原告未依被告111年5月5日函、111年7月5日函、112年1
03 月17日函提出改善計畫文件，被告係據此推認原告「合理養
04 殖經營事實」之改善可能性不高，無法達成行政目的，將之
05 採為審酌「未依計畫內容使用」之違反情節、程度，是否裁
06 量廢止許可之考量因素之一，於法並無違誤。

07 (九)又查，技術服務團於111年11月7日曾派員就系爭漁電共生案
08 場提供原告諮詢服務，復於112年2月15日再次派員提供諮詢
09 服務，然此次技術服務團所提供之改善建議，核與前次相
10 同，均係要求案場主調整案場養殖設施及環境（修整現有養
11 殖池堤岸、增建基礎蓄水設施和水處理設施），並建議尋求
12 大專院校或專業養殖顧問公司協助合作，在尚未與新的團隊
13 達成合作協議前，可以調整養殖模式，例如以池中箱網的方
14 式進行養殖，購入經濟價值較高之魚苗養到吋苗階段後進行
15 販售，或是放養到林和均實際管理之其他室內案場魚池，並
16 建議就養殖物種作專家諮詢，而非以嘗試或實驗之性質放養
17 等情，此觀諸112年2月15日農科院產業發展中心諮詢會議紀
18 錄（本院卷1第109至112頁）即明。由此可知，系爭漁電共
19 生案場自上述111年4月13日現地查核時，即發現有養殖池失
20 水嚴重、養殖池內外均雜草叢生之非合理養殖經營事實，歷
21 經半年之久，持續至111年11月7日技術服務團現地訪視輔導
22 時，仍未達到合理養殖經營事實的狀態，應可認定。從而，
23 被告於112年8月4日作成原處分前，縱使未主動將112年2月1
24 5日諮詢會議紀錄送達原告，難認有何損害原告權益情事。
25 原告執此指摘原處分違法，並無可取。

26 (十)末查，被告以106年8月15日函核發系爭養殖設施同意書，業
27 已載明原告應依核定之農業經營計畫內容作農業使用，且應
28 有放苗之養殖事實及收成實績，倘原告未依計畫內容使用，
29 被告得廢止系爭養殖設施同意書，其後農業局以108年12月1
30 2日函核發系爭綠能設施同意書，亦已告知原告將依漁業統
31 計年報該養殖種類近3年產量平均值之7成，作為日後查核本

01 件是否符合原核定計畫內容使用之審認依據。從而，系爭漁
02 電共生案場之養殖經營情況，嗣後既與被告及農業局核定之
03 經營計畫內容有所落差，則被告據以廢止系爭養殖設施同意
04 書，自為原告所得預見，不生任何信賴保護問題，要難認被
05 告以原處分廢止106年8月15日函附同意書及106年9月29日變
06 更函有違信賴保護原則。原告主張其信賴被告所核定之許
07 可，而向銀行舉債進行養殖投資，事後又配合政府綠能建
08 議，而融資加設太陽能發電設備，然原處分違法廢止許可，
09 致原告全部投資將付之一炬云云，洵無可採。

10 六、綜上所述，被告以原處分廢止其106年8月15日函所核發之系
11 爭養殖設施同意書及106年9月29日變更函，並無違誤；訴願
12 決定予以維持，亦無不合。原告起訴意旨求為均予撤銷，為
13 無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，原告請求傳喚林
14 依宗、陳和池、朱進興、黃昌琪、賴靜怡等人到庭作證，因
15 渠等已分別於本院另案（113年度訴字第141號及113年度訴
16 字第45號）相關事件出庭作證，並經本院調閱電子卷證供兩
17 造閱覽在案，核無再傳喚必要，另原告聲請傳訊證人即109
18 年3月26日銷售單據買受人蘇瑞生，暨向被告所屬水利局函
19 調110年1月1日起至111年12月31日止臺南市七股地區及學甲
20 地區之水情資料及枯水期資料，經核亦無必要。兩造其餘攻
21 擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生
22 影響，並無逐一論述之必要，併此說明。

23 七、結論：原告之訴為無理由。

24 中 華 民 國 114 年 7 月 31 日

25 審判長法官 林 彥 君

26 法官 廖 建 彥

27 法官 黃 奕 超

28 一、上為正本係照原本作成。

29 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
30 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
31 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

01 中 華 民 國 114 年 7 月 31 日

02 書記官 蔡 玫 芳