臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
111年度訴字第266號
114年6月4日辯論終結

原　　告　林志賢

　　陳怡璇
　　趙乙品

　　趙秀春

　　蒙禮明

　　王惠珠
　　徐金瑛
　　吳金好
　　洪靖玫

共　　同
訴訟代理人　黃馨雯　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　何志揚　律師
訴訟代理人　鄭傑中

上列當事人間變更開發許可事件，原告不服內政部中華民國111年9月26日台內訴字第1110038002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

壹、程序方面：

本件原告游鎮澤、陳綉枝、賴碧玉、邱富、許永來等5人起訴後於民國113年6月26日言詞辯論期日後，於113年12月11日具狀撤回起訴（見本院卷四第117至137頁），經被告同意（見本院卷四第346頁），於法要無不合。

貳、實體方面：

一、事實概要：

㈠緣訴外人台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）同意將其所有坐落○○縣○○鎮○○段(下同)902、1061、1062、1071、1072、1073(部分)、2144(部分)地號等7筆非都市土地(含特定專用區農牧用地9.7617公頃及特定農業區交通用地0.2246公頃，合計9.9863公頃，下稱系爭土地)提供被告作為依產業創新條例規定申請「彰化縣打鐵厝(北側)產業園區（下稱系爭園區）計畫開發計畫暨細部計畫案」(下稱系爭開發計畫案)之基地。被告為將系爭土地原編定使用分區類別，變更編定為工業區適當用地，依非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣（市）政府審查作業要點（下稱委辦審查作業要點）第2點及第6點規定，提請彰化縣非都市土地使用分區及使用地變更專責審議小組(下稱審議小組)於110年12月30日召開110年度第1次審查會議審議決議同意系爭開發計畫案修正後通過，被告續以111年1月27日府建城字第0000000000號函檢送該會議紀錄向內政部營建署徵詢意見，經內政部營建署以111年2月14日營署綜字第0000000000號函（下稱111年2月14日函）復被告應審查系爭開發計畫案是否符合區域計畫法第15條之2第1項第1款及第2款規定並妥為處理。

㈡被告接悉上開內政部營建署函文後，再次提請審議小組於111年3月17日召開111年度第1次審查會議審議決議同意修正後通過，被告復以111年5月12日府建城字第0000000000號函檢附送系爭開發計畫案修訂本予內政部營建署，經該署以111年5月25日營署綜字第0000000000號函（下稱111年5月25日

函）復相關意見後，被告乃據以修正完竣，依區域計畫法第15條之1、委辦審查作業要點第2點及第8點規定，以111年6月10日府建城字第0000000000號函核發開發許可，並依非都市土地使用管制規則第20條規定，作成111年6月10日府建城字第00000000000號公告許可系爭開發計畫案(以下合稱原處分)。原告本於利害關係人地位提起訴願，經內政部以111年9月26日台內訴字1110038002號訴願決定(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告居住於系爭開發計畫案基地緊鄰之「富麗大鎮」社區，為原處分之利害關係人，提起本件撤銷訴訟具當事人適格：

⑴依區域計畫法第1條、第3條及第15條之2之意旨，區域計畫之個案變更，將會造成周邊地區環境、自然保育、經濟、交通、排水、公共福利等方面之影響，乃要求個案變更申請人應為妥適規劃，以避免造成周邊地區居民的不利影響，因此區域計畫法第10條規定，相關區域計畫圖說，應公開展示至少30日，供人民閱覽，以確保人民知情參與的權利；又非都市土地開發審議作業規範（下稱開發審議作業規範）專編第8編工業區開發計畫第7點、總編第25點、第31點等，皆是為確保周邊居民的居住安寧、交通通行及環境品質之權利。足見區域計畫法第1條、第3條、第15條之2及第10條及開發審議作業規範等規定為保護規範，有保障個案變更周邊居民之意旨。

⑵原告居住於系爭開發計畫案基地緊鄰之富麗大鎮社區，系爭開發計畫案所產生之廢氣、污水、噪音將直接影響原告，因其建置而增加之災害風險亦將直接衝擊原告，故原告雖居住於個別變更範圍外，惟依司法院釋字第774號及第709號解釋之意旨，系爭開發計畫案所造成之負

面影響侵害原告依憲法第10條、第16條、區域計畫法及經濟社會文化權利國際公約第11條第1項等規定，保障其適足居住、居住安寧及環境品質之意旨，基於有權利即有救濟之憲法原則，原告有權依法提起本件行政救濟。

2.系爭開發計畫案將農業發展地區作為非農業使用，違反全國國土計畫、彰化縣國土計畫，而牴觸區域計畫法及開發審議作業規範之規定：

⑴依區域計畫法第15條之2第1項第2款規定，申請開發之案件，以不違反中央、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，始得許可開發。開發審議作業規範總編第3點第1項第1款及第2款亦明訂非都市土地申請開發區應符合各級國土計畫及區域計畫所定下列事項：㈠全國國土計畫之國土空間發展與成長管理策略、部門空間發展策略、國土功能分區及其分類之劃設條件、土地使用指導事項。㈡直轄市、縣（市）國土計畫之空間發展與成長管理計畫、部門空間發展計畫、國土功能分區及其分類之劃設、土地使用管制原則。國土計畫法業於105年1月6日公布，並自同年5月1日起施行。而全國國土計畫亦已於107年4月30日公告實施，直轄市、縣（市）國土計畫刻依上開規定推動研訂中，爰區域計畫法不再適用前之過渡期間，依國土計畫法所擬訂之各級國土計畫依序公告實施。考量前揭過渡期間，國土計畫之法律性質與區域計畫同屬法規命令而有其效力，故按全國國土計畫指示，於國土計畫法土地使用管制實施前，申請非都市土地開發許可仍應符合各級國土計畫相關事項，避免有礙國土計畫之推動及國土功能分區之劃設。

⑵系爭開發計畫案基地位於農業發展地區第一類及農業發展地區第二類，且不符合得作為非農業使用之例外情形，故依全國國土計畫及彰化縣國土計畫之禁止規定，

即不得作為非農業使用。內政部於被告審議階段已多次對被告表示系爭開發計畫案不符合各級國土計畫中「農業發展區不得作為非農業使用」之規定。是故該案違反全國國土計畫國土功能分區及其分類之土地使用指導事項、彰化縣國土計畫土地使用管制原則、開發審議作業規範總編第3點第1項第1款及第2款、區域計畫法第15條之2第1項第2款規定。

⑶被告雖辯稱其已取得農業主管機關同意，故未違反禁止規定等語，惟全國國土計畫及彰化縣國土計畫皆明示「針對農業發展地區之『非農業使用』項目，以下列行為為限」係屬禁止事項，非得徵詢主管機關同意即得變更之情形，被告所辯並非可採。

⑷系爭開發計畫案國土功能分區於彰化縣國土計畫通盤檢討時變更前仍應遵守農業發展區之規範，否則，原處分構成違法，不得作為後續變更為城鄉發展區第二類之二的依據：

①被告雖辯稱：系爭開發計畫案已取得開發許可，依國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法規定，均符合全國國土計畫及彰化縣國土計畫所載城鄉發展地區第二類之二劃設條件，於第三階段國土功能分區劃設作業編定得劃設為城鄉發展地區第二類之二云云。惟國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法並無規定在第三階段製作國土功能分區圖時，如符合各級國土計畫所訂之劃設條件，得變更第二階段彰化縣國土計畫國土功能分區之劃設內容。而第三階段製作國土功能分區圖，應依第二階段彰化縣國土計畫之劃設內容進行繪製，系爭開發計畫案基地為農業發展區，被告依法不得於第三階段繪製國土功能分區圖時，變更系爭開發計畫案基地為城鄉發展區。如被告要變更系爭開發計畫案基地為城鄉發展區，在程序上應依國土計畫法第15條第3項規定，於彰化縣國土計畫每5年通盤檢討一

次時進行變更，但在變更前，仍應遵守現行有效之彰化縣國土計畫農業發展區的規範，即農業發展區不得作為非農業使用。

②被告復辯稱：系爭開發計畫案基地有開發許可（即原處分），故得劃設為城鄉發展區第二類之二云云。惟按全國國土計畫第8章國土功能分區之說明，劃設條件是在指導地方主管機關考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，進行國土功能分區及其分類之劃設。系爭開發計畫案基地前經被告劃設為城鄉發展區，惟經內政部以缺乏區位適宜性予以否決，故系爭開發計畫案基地依國土功能分區及其分類的劃設條件，已確定劃設內容為農業發展區，而農業發展區不得作為非農業使用，故原處分違法。因此，縱使於彰化縣國土計畫通盤檢討時，被告亦無從持該違法之原處分，作為變更系爭開發計畫案基地為城鄉發展區第二類之二的依據。

3.系爭開發計畫案在國土利用上缺乏適當性、必要性及合理性，違反區域計畫法第15條之2第1項規定：

⑴依區域計畫法第15條之2第1項規定，依同法第15條之1第1項第2款規定申請開發之案件，經審議符合國土利用係屬適當而合理者，始得許可開發。

⑵系爭開發計畫案相鄰富麗大鎮社區（戶數約608戶）、鹿港基督教醫院（營運中）、彰基醫療園區預定地、秀傳教育園區及葳格完全中小學預定地。系爭園區廠房、機具的施工、營運，以及往來工廠的運輸車輛，所造成的廢氣、廢水、噪音等皆將影響附近居民、病患、學童的健康、居住寧適性，及出入的安全，被告擇定此處建造工業區，顯無區位適當性。又系爭開發計畫案基地位於空氣污染三級防制區、水污染管制區、淹水潛勢區（部分）及屬於土壤液化高潛勢區。

⑶系爭開發計畫案未考量氣候變遷之要素。我國長期濫行開發科學園區、產業園區，甚至在尚有充足工業用地的情況下，仍執意使用農業用地。政府高舉氣候變遷的大旗，卻在法制建置不完整的情況下，以侵害農漁民、部落權益的方式開發再生能源，及如本案放任或協助工廠索電、索地無度。系爭開發計畫案之開發未考量氣候變遷已成為我國及全球的急迫性環境議題，在尚有其他工業閒置用地的情形下，開發農業用地，在國土利用上，顯屬不當、不必要且不合理。內政部亦多次表達系爭開發計畫案缺乏必要性及適當性。

4.系爭開發計畫案未於北側相鄰之特定農業區周界內規劃足敷需要之緩衝地帶，且未經區域計畫委員會通過，原處分顯有違誤：

⑴按開發審議作業規範專編第8編第7點規定，如在特定農業區，緩衝綠帶及隔離措施寬度至少要30公尺，其中緩衝綠帶至少要20公尺，始足減輕其對周遭環境的影響及衝擊。系爭開發計畫案基地北側緊鄰之1089、1090地號土地為特定農業區農牧用地，惟東北側綠二、綠三用地之隔離帶僅有10公尺寬，加計東北側產一用地之建築退縮10公尺亦僅有20公尺寬度，顯不符上開規定，將不足減輕基地北側特定農業區之環境影響，被告未察即作成原處分，顯有違誤。

⑵被告雖辯稱：系爭開發計畫案基地北側係鄰2142、2148地號，為特定專用區交通用地，非1089、1090地號特定農業區農牧用地，故北側以規劃10公尺之綠地作為緩衝綠帶，另以產業用地退縮寬10公尺之空地作為隔離設施，業經110年12月30日審議小組合議同意在案等語。依被告上開所述，可知其係認為系爭開發計畫案基地與北側特定農業區如非接壤，無論二者中間之範圍多窄，皆不符合緊鄰之概念。惟從目的性解釋視之，開發審議作業規範專編第8編第7點規定要求基地開發應和特定農

業區至少相隔30公尺，且其中20公尺應為緩衝綠帶，另10公尺得為隔離設施或緩衝綠帶。系爭開發計畫案緩衝綠帶僅有10公尺，基地退縮10公尺，縱再加上特定農業區與基地開發間之交通用地（道路）6公尺，亦僅有26公尺，顯不符合規範意旨。

⑶又按開發審議作業規範專編第8編第7點第6項規定，以空地作為隔離設施者，應得區域計畫委員會認定情況特殊且符合整體規劃開發，並無影響安全之虞者，始符合規定要件。惟系爭開發計畫案僅有經審議小組審議，未經區域計畫委員會核定「情況特殊且符合整體規劃開發，並無影響安全之虞」，不得以空地作為隔離設施。蓋審議小組和區域計畫委員會除名稱不同外，組織亦不相同，兩者間並無替代餘地。

5.系爭開發計畫案違反開發審議作業規範總編第3點之2第1項關於優先使用閒置土地之規定：

⑴依110年度「經濟部工業局所轄工業區已租售土地建廠使用情形」，彰濱工業區線西區可租售設廠面積為515.0669公頃，已租售設廠面積為480.7668公頃；彰濱工業區崙尾區可租售設廠面積為679.28公頃，已租售設廠面積為626.97公頃；彰濱工業區鹿港區可租售設廠面積為733.15公頃，已租售設廠面積為704.58公頃。總計110年度彰濱工業區可租售設廠面積為1927.4969公頃，已租售設廠面積為1812.3168公頃，可供租售設廠但未租售設廠用地面積達115.1801公頃，顯見仍有大量可供租售之產業用地而未租售。又系爭開發計畫案可供製造業進駐之產一用地面積僅有4.5295公頃。縱依被告所陳，彰濱工業區108年度公告之閒置土地約10公頃，亦已滿足系爭開發計畫案開發需求。況被告所稱彰濱工業區上開公告之閒置土地，依產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法第3條規定，係指產業用地自取得所有權之日起，逾3年未完成建廠等未完成建築使用情形

，並未包括產業園區可供租售而尚未租售的產業用地。準此，彰濱工業區於原處分作成時，有10公頃之已出售但未使用之土地，及115.1801公頃之可供租售之產業用地等閒置土地可供使用，被告未優先使用閒置用地即率於系爭基地進行開發，顯違反開發審議作業規範總編第3點之2第1項規定。

⑵被告雖辯稱：彰濱工業區為臨海工業區，與內陸地區之工業區比較，濕氣及鹽份相對較高，因此適合設廠之產業類別與系爭開發計畫案有所不同等語。惟系爭開發計畫案擬引進機械設備、汽車、機車、自行車及其零件、醫療器材及用品等製造業，經查詢彰濱工業區廠商名錄，與系爭開發計畫案擬引進之產業類別相同，其中機械設備製造業已有54家廠商進駐、汽車及其零件製造業已有37家廠商進駐、其他運輸工具製造業已有32家廠商進駐，並無濕氣、鹽分較高不適設廠之問題。

⑶被告另辯稱：彰化縣都市計畫區共劃設面積約698.03公頃之工業區，全縣未開闢使用部分面積約203.03公頃，佔工業區面積比例29.09%，因尚未擬定細部計畫、都市計畫地區設廠地價昂貴、都市計畫工業區土地多屬私有地且較零碎，以產業園區開發規模難以整合使用、徵收所需金額龐大，以及考量彰北地區未登記工廠及新設與擴廠之用地需求急迫情形，彰化縣都市計畫工業區無立即可釋出產業用地等語。惟都市計畫工業區既已劃為工業區，即應積極利用，而非以各種理由，推託利用困難即掠奪農業發展區之土地。細部計畫未訂定，實乃被告行政怠惰，不應反將不利結果歸於原告等受系爭開發計畫案不利影響之人；且系爭開發計畫案用地僅4.5公頃，亦屬零碎，預計引進的廠商為未登記工廠及新設工廠，廠商間是否有整合需要亦未見說明。被告放任約203.03公頃之工業區不利用，而選擇開發具優良農業生產

環境的農業發展區，未優先使用閒置土地，已違反非都市土地開發審議作業規範總編第3點之2第1項規定。

6.再依開發審議作業規範總編第3點之1第1項第1款規定，申請開發計畫應說明基地無法於都市計畫地區之推○○市○○○區及整體開發地區之理由，並經徵得所在直轄市、縣（市）政府及區域計畫委員會審議同意後始得開發。參諸開發審議作業規範總編第3點之2第1項規定及國土計畫法就地區開發均是以「縣市」為一單元。準此，系爭申請開發計畫案核定計畫書僅提供園區位置半徑5公里之都市計畫，而未臚列其他彰化縣政府內之都市計畫地區之推○○市○○○區及整體開發地區之相關資料供審議小組審議，審議小組之判斷顯出於不完足之資訊，且亦未經區域計畫委員會審議，亦屬違法。

7.原處分不符全國國土計畫之「空間發展與成長管理策略」及彰化縣國土計畫之「空間發展與成長管理計畫」，違反開發審議作業規範之規定：

⑴依區域計畫法第15條之2第1項第2款及開發審議作業規範總編第3點第1項第1款及第2款規定，非都市土地申請開發區應符合各級國土計畫及區域計畫所定下列事項：①全國國土計畫之國土空間發展與成長管理策略、部門空間發展策略、國土功能分區及其分類之劃設條件、土地使用指導事項。②直轄市、縣（市）國土計畫之空間發展與成長管理計畫、部門空間發展計畫、國土功能分區及其分類之劃設、土地使用管制原則。

⑵按全國國土計畫第5章國土空間發展與成長管理策略，第2節成長管理策略，貳、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序，一、城鄉發展總量及檢討原則：「㈠城鄉發展總量：指既有發展地區、新增產業用地及未來發展地區等：1.既有發展地區：含既有都市計畫地區、原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可地區等，計約59萬991公頃，未來發展應遵循城鄉發展優先

順序，優先使用既有發展地區內閒置、低度利用土地，且儘量不增加住商型都市發展用地。2.新增產業用地：依經濟部推估，於『民國101年以前開發的產業用地為完全利用』之前提下，至民國125年新增產業用地需求為3,311公頃、科學工業園區新增用地需求為1,000公頃。3.未來發展地區：為改善原依區域計畫法劃定之鄉村區及原住民族土地缺乏公共設施情形，並因應未來發展需求，各直轄市、縣（市）政府應核實評估人口及產業之發展情形，訂定未來發展總量。」準此，城鄉發展總量包含既有發展地區、新增產業用地及未來發展地區。再按彰化縣國土計畫第3章空間發展與成長管理計畫，第2節成長管理計畫，二、未來發展地區，㈠新增產業用地：「考量既有未登記工廠密集程度、受污染農地分布地區、鄰近既有產業用地或都市計畫地區縫合、大面積公有土地、閒置或低度利用產業用地及相關產業政策指認等條件，並參酌地方機關之建議意見進行區位勘選，規劃新增產業用地，如表3-3、表3-4所示。」系爭開發計畫案基地非既有發展地區，亦非彰化縣國土計畫預先指認發展地區，惟系爭園區並非所指認之區位，內政部於審議時，亦已多次表示系爭開發計畫案非指定未來發展地區範圍，應檢討其不符合空間發展與成長管理計畫，故原處分違反全國國土計畫及彰化縣國土計畫，城鄉發展總量、成長管理策略及成長管理計畫之規定，而與開發審議作業規範總編第3點第1項第1款及第2款之規定有違。

㈢系爭開發計畫案基地周邊有水五金特定區、和美特定區及彰北產業園區，均為彰化縣國土計畫的未來發展區，依成長管理策略及計畫，被告亦應優先於水五金特定區、和美交流道特定區、彰北產業園區進行開發等語。

㈡聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告就原處分並無法律上利害關係，提起本件訴訟欠缺權利保護必要：

原告並非系爭開發計畫案範圍內之居民或土地所有權人，而區域計畫法第15條之1第1項第2款規定賦予人民申請土地使用分區變更或土地開發之規範意旨，對於非開發範圍內之居民或土地所有權人之意願，並非保護規範。因此，當該第三人之權利或法律上利益並未受到損害，該第三人就他人申請案之核定許可，欠缺提起撤銷訴訟請求原處分機關應駁回核定許可處分之訴訟權能。且原告亦未明確指出其究竟有何權利或法律上利益受侵害，與原處分實無直接法律利害關係，並未因原處分而直接影響其權利義務，原告僅止於事實上、經濟上利害關係，而無法律上利害關係，應依行政訴訟法第107條第3項規定以判決駁回其訴。

2.被告核發系爭開發計畫案之開發許可，已遵循委辦審查作業要點之規定，且依內政部營建署就開發審議作業規範總編第3點有關國土計畫相關指導事項所函送「申請開發許可案件符合各級國土計畫審議原則」及檢核表檢討後，經審議小組審查同意修正通過，原處分乃合法有效：

⑴依區域計畫法第15條之1、委辦審查作業要點第2點及第8點規定，非都市土地申請開發需辦理使用分區及使用地變更之案件，須由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，報經區域計畫擬定機關許可審議，而開發案件面積規模於30公頃以下者，經直轄市、縣（市）政府專責審議小組審議合於規定，則由直轄市、縣（市）政府核發許可。是以，被告所屬經濟暨綠能發展處依產業創新條例規定申請系爭開發計畫案所設置之產業園區，坐落位屬特定專用區農牧用地及特定農業區交通用地之系爭土地，使用面積合計約9.9863公頃，按非都市土地使用管制規則第11條第1項第2款規定，依產業創新條例申請開發為工業使用之土地面積達5公頃以上，應變更為工業

區；又系爭開發計畫應辦理使用分區及使用地變更之土地面積未逾30公頃，依委辦審查作業要點第2點及第8點規定，得經審議小組審議通過後，由被告所屬建設處核發許可。

⑵系爭開發計畫案前經審議小組分別於109年4月2日、110年6月30日、110年12月6日召開專案小組會議進行討論並於110年12月30日提請審議小組110年度第1次審查會議審議決議修正後通過，被告所屬建設處據以111年1月27日府建城字第0000000000號函檢送上開會議紀錄予內政部營建署。經內政部營建署審查會議紀錄內容，認未依開發審議作業規範總編第3點規定檢送系爭開發計畫案符合各級國土計畫情形、申請開發之必要性及適當性，因涉是否符合區域計畫法第15條之2第1項第1款及第2款規定，該署乃以111年2月14日函請被告妥處。

⑶又內政部營建署為落實開發審議作業規範總編第3點有關國土計畫相關指導事項，以111年3月7日函檢送「申請開發許可案件符合各級國土計畫審議原則」及檢核表，供各地方政府審議時參考。被告所屬經濟暨綠能發展處依內政部營建署111年2月14日函復意見及上開審議原則，就是否符合區域計畫法第15條之2規定、非都市土地開發審議作業規範總編第3點規定開發必要性及區位、範圍合理性重新檢核，於111年3月17日提請審議小組111年度第1次審查會議審議，經審議小組審認系爭開發計畫案符合區域計畫法第15條之2各款規定，有關非都市土地開發審議作業規範總編第3點規定開發必要性及區位、範圍合理性，檢核結果尚屬合宜，符合全國國土計畫及彰化縣國土計畫之指導原則、各級國土計畫非禁止事項之計畫指導內容，可行性規劃報告業經目的事業主管機關備查，認屬合理，會議決議同意修正後通過。被告所屬經濟暨綠能發展處依審議小組審查意見修正後送予被告所屬建設處，以111年5月12日府建城字第

0000000000號函送系爭開發計畫案修訂本予內政部營建署協助審閱，經該署以111年5月25日函提供意見，被告所屬經濟暨綠能發展處修正完竣後，以111年6月6日府綠產字第0000000000號函檢送系爭開發計畫案定稿本予被告所屬建設處核定，被告所屬建設處依委辦審查作業要點第8點規定核發系爭開發計畫案之開發許可，核屬有據。

⑷上開審議小組總計5次會議之開會議程資料，被告之審議單位即建設處業已提出開發之必要性、區位範圍合理性等議題，並經被告之申請單位即經濟暨綠能發展處暨委託規劃公司於會議回應相關意見。其中111年3月17日審議小組111年度第1次審查會議之會議紀錄明確記載：「第二案：『彰化縣打鐵厝（北側）產業園區計畫開發計畫暨細部計畫』依區域計畫法第15條之2暨總編第3點再提會討論案」決議略以：「有關區域計畫法第15條之2規定，經申請人說明本案各級國土計畫檢核情形、環境敏感地區查核結果，以及公用設備同意文件、土地同意文件、各目的事業主管機關同意文件，經委員會認屬合理，符合區域計畫法第15條之2各款之規定，同意確認。二、有關非都市土地開發審議作業規範總編第3點開發必要性及區位、範圍合理性，經申請人依內政部111年1月27日區域計畫委員會第454次會議紀錄擬定『申請開發許可案件符合各級國土計畫審議原則』說明各項檢核結果尚屬合宜，符合全國國土計畫及彰化縣國土計畫之指導原則，同意確認。三、本案目前於彰化縣國土功能分區（國土二階）位於農業發展地區第一類及第二類，有關不符該功能分區分類之劃設目的及指導事項，經申請人說明本園區非屬第一級環境敏感區之優良農地、第二級環境敏感地區之位屬優良農地以外之農業用地，且已取得農業主管機關同意農業用地變更文件，並說明本案開發必要性及區位、範圍合理性，經委員會認

屬合理，符合各級國土計畫非禁止事項之計畫指導內容，同意確認。若本案取得開發許可後，依據全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件，得劃設為城鄉發展地區第二類之二。」檢附之「附表1」，亦可見確實有就區域計畫法第15條之2各款分別詳細列出「申請人檢核說明之內容」及「本縣專責審議小組審認結果」，且結果認定均為「同意申請人檢核說明」，顯見區域計畫法第15條之2各款業經委員會審認尚無違誤，另於檢附之「附表2」，已就內政部111年1月27日區域計畫委員會第454次會議紀錄擬定「申請開發許可案件符合各級國土計畫審議原則」之各項：「國土空間發展計畫（策略）」、「成長管理計畫（策略）」、「部門空間發展計畫（策略）」、「土地使用管制」、「遇有競合或爭議之處理原則」，詳細說明檢核內容，紀錄載明「本縣專責審議小組審認結果」為「同意申請人檢核說明」，系爭開發計畫案周邊無立即可釋出之產業用地，無法優先使用周邊閒置土地，定稿本計畫書貳1-36至1-37、1-57至1-58已有載明。有關系爭開發計畫案之必要性、合理性、可行性規劃報告等事項皆由被告齊備相關文件，並依申請開發許可案件符合各級國土計畫審議原則說明各項檢核結果，經審議小組依法定程序審議通過，應尊重其專業判斷。

3.系爭開發計畫案之土地業已合法變更為非農業用使用，且得劃設為「城鄉發展地區第二類之二」：

⑴依國土計畫法第45條第2項規定，國土計畫程序共分為三個階段，第一階段為公告實施全國國土計畫(內政部已於107年4月30日公告有案)，第二階段為公告實施各縣市國土計畫(被告已於110年4月30日公告有案)，第三階段為公告各縣市國土功能分區圖，被告尚未為第三階段「公告」，故於彰化縣國土計畫公告後至彰化縣國土功能分區圖公告前，彰化縣轄內各筆土地尚無確認編定

之「國土功能分區」。系爭開發計畫案既已取得開發許可，依國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法規定，均符合全國國土計畫及彰化縣國土計畫所載城鄉發展地區第二類之二「劃設條件」，於第三階段國土功能分區劃設作業編定得劃設為城鄉發展地區第二類之二，並無違誤。

⑵原告固主張農業發展地區不得作為非農業使用，惟國土計畫法第45條第3項規定，直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。內政部前亦以109年12月14日營署綜字第0000000000號函（下稱109年12月14日函）向被告說明於國土功能分區公告前，系爭園區仍得依區域計畫法進行相關申請程序。彰化縣國土功能分區圖尚未公告，彰化縣土地尚無確定之農業發展地區，系爭土地非屬第一級、第二級環境敏感地區之優良農地，變更為非農業使用部分，業經被告所屬農業處以109年4月8日府農務字第0000000000號函同意變更使用在案，符合農業發展條例第10條規定及各級國土計畫非禁止事項之計畫指導內容。

⑶系爭開發計畫案係依區域計畫法取得開發許可，且彰化縣及其他縣市國土功能分區圖均「尚未公告」，自無國土功能分區圖公告後才有之國土計畫法第23條第5項「國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。」之適用餘地。原告引用系爭開發計畫案無從適用之法令依據，主張不符合非農業使用之例外事由，顯屬對法令之適用有所誤解。

4.系爭開發計畫案已劃設緩衝綠地或隔離措施：

依開發審議作業規範專編第8編第7點規定，工業區周邊應劃設20公尺寬之緩衝綠帶或隔離設施，若臨特定農業區則不得少於30公尺，而系爭開發計畫案基地之北側係臨2142、2148地號特定專用區交通用地，並非原告所主張之1089、1090地號特定農業區農牧用地，故於該基地北側劃設寬

10公尺之綠地，另以產業用地退縮10公尺之空地作為隔離設施，合計寬度達20公尺，已合於規定。又系爭開發計畫案爲10公頃以下開發案件，自始即非屬內政部區域計畫委員會審議權責，依規定由被告籌組審議小組辦理審議並無違誤。

5.有關原告主張可優先使用閒置用地部分：

⑴彰濱工業區閒置土地刻由經濟部工業局依產業創新條例相關規定辦理，線西區(面積約166公頃)及崙尾東區(面積約638公頃)，共約804公頃土地未完成填海造地工程，屬於海域使用，無法作為閒置產業用地釋出。其中，崙尾東區現況為未填土之海地，為達成國家再生能源發展政策，目前以出租方式提供再生能源業者使用；而線西區未填海造地部分目前無開發計畫，其餘土地多已租售完畢；另鹿港區尚有彰化漁港開發、車輛測試中心西側設立光電立體化複合產業區等計畫，後續有使用計畫面積約265公頃；崙尾西區後續有使用計畫面積約337公頃。惟彰化縣國土計畫係以104年國土利用調查資料分析，屬農業、森林、水域、空置地使用歸類為未使用土地，扣除前述未填海造陸及後續有使用計畫面積，清查未使用面積約424.52公頃。

⑵有關彰濱工業區符合產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法第3條所謂「閒置土地」部分，業經經濟部工業局以109年2月13日工地字第10900069920號函略以：「……針對彰濱工業區閒置用地相關問題，回復說明如下：㈠彰濱工業區閒置土地處理情形：……經查彰濱工業區107年度已公告閒置土地約73公頃，其中6成已實際使用，另4成暫無利用計畫，惟相關土地所有權人已同意本局輔導或自行租售媒合有意願設廠之廠商使用：甫公告108年度閒置土地則約10公頃，亦將持續輔導活化使用。上開閒置土地屆時未完成使用者，視案情得依法處以罰鍰及強制拍賣。」再依經濟部112年7月18

日工地字第112008250010號函說明四略以：「……有關貴府所詢『彰濱工業區108年度公告之閒置用地約10公頃活化使用』一節，截至112年6月底已完成建廠實際使用約8公頃，建廠施工中約2公頃，皆已全數活化使用。」顯見，彰濱工業區公告之閒置土地確實有積極利用開發，且目前均已活化使用完畢，無原告主張可優先使用之餘地。

⑶另被告111年3月17召開審議小組第1次審查會議之會議紀錄，其中「第二案：『彰化縣打鐵厝(北側)產業園區計畫開發計畫暨細部計畫』依區域計畫法第15-2暨總編第3點再提會討論案」決議第4點：「依非都市土地開發審議作業規範第3-1、3-2點規定，經申請人檢討說明本案周邊已無立即可釋出之產業用地，故無法優先使用周邊閒置土地，且可行性規劃報告業經目的事業主管機關備查，經委員會認屬合理，同意確認」。

⑷原告主張系爭園區未使用「彰化縣都市計畫工業區」面積203公頃部分，經查系爭開發計畫案核定計畫書所引資料來源為「彰化縣國土計畫規劃技術報告」，依據國土計畫法第4條規定，該技術報告係為配合全國國土計畫之指導辦理擬訂，俾利擘劃彰化縣空間佈局，以達區域均衡發展之效，後經彰化縣及內政部國審會審議通過後並精簡內容而成被告110年公告之「彰化縣國土計畫」，參該技術報告第2-44頁已說明都市計畫工業區閒置及未開發利用之原因主要為「礙於區內無擬定細部計畫開發服務性公共設施，加上產業升級面臨技術人員缺乏且都市設廠地價昂貴等，致部份大型工廠遷廠或面臨轉型之窘境，此一停滯發展將造成都市整體發展及土地最適利用等層面之課題。」

⑸系爭開發計畫案核定計畫書壹8-6至8-7、壹8-32至8-33及貳1-63至1-64頁，已就○○縣○○○○區及工業區之

分布、使用及閒置情形，從供需面分析開發需求與無法優先使用上開閒置工業區之理由：

①系爭開發計畫案基地周邊工業區已無可釋出面積，而彰濱工業區閒置土地之處理刻正由經濟部工業局依相關規定辦理，另考量彰濱工業區為臨海工業區，與內陸地區之工業區比較，濕氣及鹽份相對較高，因此適合設廠之產業類別與系爭園區有所不同。

②系爭開發計畫案基地北側刻正規劃之水五金田園生產聚落特定區，係以「新訂都市計畫」方式改善地區農工混雜之現況，該計畫範圍總面積約784.65公頃，係包含住、商、工等機能，僅都市計畫工業區部分可提供產業使用。而系爭開發計畫案基地以提供新設及擴廠工業用地為主，以及部分提供輔導未登記工廠進駐，雖系爭開發計畫案基地引入產業類別亦包含機械設備製造業，係依據地區優勢產業及周邊整體發展為考量，與水五金特定區計畫以就地輔導未登記工廠、解決其農工混雜問題之規劃目的不同，產業定位亦不相同，故無競合問題。

③考量未登記工廠主要分布於彰北地區，且輔導合法化應研擬多元處理機制，爰系爭開發計畫案基地將提供20%產業用地優先輔導低污染之未登記工廠進駐，以期解決部分未登記工廠之議題。

④系爭開發計畫案基地周邊範圍內之工業用地已發展飽和，或無法立即提供工業開發使用，亦即可供利用之產業用地有限。

⑹準此，彰濱工業區之閒置用地，經濟部工業局本即依拍賣辦法所定之9章共38條規定，辦理公告及通知土地所有權人、輔導改善及協商、依法處以罰鍰及強制拍賣等措施，非任其維持「閒置狀態」，經濟部112年7月18日工地字第000000000000號函已說明原108年度公告之閒置用地約10公頃皆已全數活化使用。另彰化縣都市計畫

工業區主要受制於區內無擬定細部計畫，開發服務性公共設施產業升級面臨技術人員缺乏，且都市設廠地價昂貴等問題。且被告亦於審議小組檢討說明系爭開發計畫案基地周邊已無立即可釋出之產業用地，故無法優先使用周邊閒置土地，可行性規劃報告業經目的事業主管機關備查，經委員會認屬合理，同意確認，綜前所述，系爭開發計畫案基地周邊尚無可優先使用之閒置用地，並無疑義。

6.有關彰化縣國土計畫部門空間發展計畫針對系爭園區定位及指導，說明如下：

彰化縣國土計畫第五章部門空間發展計畫中已載明系爭產業園區為產業部門之預先指認發展地區，確立未來土地使用符合國土計畫指導，並明訂有關製造業之發展策略為「建立產業用地儲備機制，並設置平價產業園區，促進產業永續發展」，且已敘明：「為促進產業永續發展，除積極輔導特定地區合法經營、持續辦理二林精密機械產業園區，並依『開發在地型產業園區計畫』等中央政策規範，推動彰化縣打鐵厝（北側）產業園區……」等語，系爭園區已於107年4月12日獲經濟部工業局「補助地方政府『強化地方工業區公共設施補助方案』及『設置平價產業園區補助方案』辦理產業園區報編，符合中央產業政策及彰化縣國土計畫之產業部門計畫「建立產業用地土地儲備機制，並設置平價產業園區 ，促進產業永續發展」之發展策略等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本件兩造主要爭點為：

㈠原告就原處分是否為法律上利害關係人？提起本件撤銷訴訟是否當事人適格？

㈡被告就系爭開發計畫案作成原處分為許可開發並予以公告，是否適法有據？

五、本院判斷：

㈠前提事實：

前揭事實概要欄所載事實，有卷附系爭土地土地登記第二類謄本、被告110年12月24日府建城字第0000000000號函、111年1月27日府建城字第0000000000號函、內政部營建署111年2月14日函、審議小組111年3月17日111年度第1次審查會議紀錄、111年5月12日府建城字第0000000000號函、內政部營建署111年5月25日函、原處分及訴願決定等各項證據資料可按（見本院卷第107至111頁、第115至122頁，本院卷二第90至107頁、第118至135頁、第141頁，本院卷三第419至425頁），堪認為真實。

㈡原告提起本件撤銷訴訟具當事人適格：

1.按行政訴訟係為保障人民權益而設之救濟程序，此稽之行政訴訟法第1項明定之立法宗旨可明。故人民除法律特別規定賦予其提起公益訴訟（參見同法第9條）外，就關於自己權利及法律上利益之事項提起行政訴訟救濟，即享有訴訟實施權，自具當事人適格。再依行政訴訟法第4條規定意旨，人民無論係行政處分相對人或利害關係人，凡主張行政處分違法損害其權利或法律上之利益者，即得提起撤銷訴訟請求救濟。所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，其權利或法律上利益因行政處分而直接受有損害者，即屬利害關係人。從而，依原告提起撤銷訴訟所主張之事實，可認其請求撤銷爭議之行政處分係為維護受法律保障之權益者，於程序上即具當事人適格，至於實體上之主張有無理由則屬另一問題。

2.觀諸區域計畫法第1條：「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，特制定本法。」第15條之2第1項第3款、第4款：「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：……三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。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。……」依同條第2項授權訂定之開發審議作業規範總編第25點：「基地開發不得阻絕相鄰地區原有通行之功能……」第27點第1款：「基地開發完成後，其衍生之尖峰小時交通流量不得超過該道路系統D級服務水準之最小剩餘容量，且其對鄰近重要路口延滯不得低於D級服務水準……」第31點：「為確保基地及周遭環境之品質與公共安全，區域計畫擬定機關得依基地本身及周遭之環境條件，降低開發區之建蔽率、容積率，……。」專編第8編工業區開發計畫第7點第1項：「工業區周邊應劃設20公尺寬之緩衝綠帶或隔離設施，並應於區內視用地之種類與相容性，在適當位置劃設必要之緩衝綠帶或隔離設施……」等規定之意旨，足認有保障個案變更周邊居民有關居住安寧、交通通行及環境品質等權利之規範目的甚明。

3.復按「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。」已據司法院釋字第774號解釋在案，可見因都市計畫個別變更致權利或法律上利益受侵害者，無論其是否為個別變更範圍內之人民，均得提起行政訴訟救濟。雖然上開解釋係以都市計畫為其客體，但衡酌都市計畫、區域計畫及國土計畫皆屬國土空間規劃的一種，僅管制的客體不同，故依區域計畫法所為變更開發許可範圍外之人民如因該變更致其權利或法律上利益受侵害者，基於同一法理，自應許其提起行政訴訟救濟，始符合憲法第16條明定人民訴訟權應予保障之意旨。

4.經查，原告均為富麗大鎮居民，系爭開發計畫案整體使用面積略大於富麗大鎮，而富麗大鎮與系爭開發計畫案所使用之系爭土地僅有一路之隔，有系爭開發計畫案開發暨細部計畫內附本園區空間機能架構示意圖在卷可參（見本院卷一第228頁），衡酌系爭開發計畫開發規模與原告居住

地與系爭開發計畫案間距離之緊密程度，堪認原告受系爭開發計畫案產生之廢氣、污水、噪音直接影響，應認其等屬於法律上之利害關係人，提起本件撤銷訴訟具備當事人適格。

㈢按區域計畫法第15條之1第1項第2款、第2項規定：「（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○○市○○○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2項）區域計畫擬定機關為前項第2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。」第15條之2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。三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。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。五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。（第2項）前項審議之作業規範，由中央主管機關會商有關機關定之。」依區域計畫法第15條第1項授權訂定之非都市土地使用管制規則第11條第1項第2款規定：「非都市土地申請開發達下列規模者，應辦理土地使用分區變更：……二、申請開發為工業使用之土地面積達10公頃以上或依產業創新條例申請開發為工業使用之土地面積達5公頃以上，應變更為工業區。」第20條規定：「區域計畫擬定機關核發開發許可、廢止開發許可或開發同意後，直轄市或縣（市）政府應將許可或廢止內容於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市、區）公所公告30日。」又區域計畫法施行細則第18條第1項、第3項規定：「（第1項）直轄市、縣（市）區

域計畫公告實施後，依本法第15條之1第1項第2款規定申請開發之案件，由直轄市、縣（市）主管機關辦理審議許可。但一定規模以上、性質特殊、位於環境敏感地區或其他經中央主管機關指定者，應由中央主管機關審議許可。……（第3項）第1項所定一定規模、性質特殊、位於環境敏感地區，由中央主管機關定之。」內政部據以訂定之委辦審查作業要點第2點規定：「非都市土地申請開發需辦理使用分區及使用地變更之案件，須依區域計畫法第15條之1規定經區域計畫擬定機關許可審議，面積規模於30公頃以下者，委辦直轄市、縣（市）政府代為許可審議核定。但屬下列情形之一者，不在此限：……㈤申請人為該直轄市、縣（市）政府，且申請案面積10公頃以上。……」第6點規定：「(第1項)直轄市、縣(市)政府為審查作業需要，應組成專責審議小組，置委員15人至19人，其中1人為主任委員，由直轄市、縣（市）長擔任並主持會議。其餘委員由直轄市、縣（市）長就工務、建設、城鄉發展、環保、水保、地政、水利、農業、財政、交通等相關單位主管人員及具有區域計畫、大地工程、天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗之專家學者遴聘之。直轄市、縣（市）長因故未能主持會議時，得指派主任秘書以上兼任委員代理之，該兼任委員亦不克出席時，由出席委員互推一人代理主持。(第2項)前項委員中之專家學者委員人數不得少於委員總數三分之一。委員應親自出席會議，但由單位主管兼任之委員，因故不能親自出席時，得指派代表出席，並列入出席人數，參與會議發言及表決。(第3項)本審查會議非有過半數之委員出席不得開會；非有出席委員過半數之同意不得決議。可否同數時，由主席裁決之。」第8點規定：「直轄市、縣（市）政府受理土地開發案件經直轄市、縣（市）政府專責審議小組審議合於規定者，由直轄市、縣（市）政府核發許可；不合規定者，駁回其申請。」據上可知開發非都市土地申請案件，其申請人為直轄市、縣（市）政府，且申請案面積未達10公頃者，關於辦理

使用分區及使用地變更事項之組織及程序，應適用委辦審查作業要點由直轄市、縣(市)政府組成專責審議小組替代區域計畫委員會進行審議。

㈣又因區域計畫法第15條之2第1項各款所定之許可開發條件多屬涉及利益衡量及專業判斷之不確定法律概念。依同條第2項授權中央主管機關訂定之開發審議作業規範總編第3點規定：「（第1項）非都市土地申請開發區應符合各級國土計畫及區域計畫所定下列事項：㈠全國國土計畫之國土空間發展與成長管理策略、部門空間發展策略、國土功能分區及其分類之劃設條件、土地使用指導事項。㈡直轄市、縣（市）國土計畫之空間發展與成長管理計畫、部門空間發展計畫、國土功能分區及其分類之劃設、土地使用管制原則。㈢區域性部門計畫之指導。㈣保育水土及自然資源、景觀及環境等土地分區使用計畫。（第2項）位於直轄市、縣（市）區域計畫按全國區域計畫所定條件劃設之設施型使用分區變更區位者或屬直轄市、縣（市）國土計畫劃定之未登記工廠聚落，免依本編第3點之1、第3點之2辦理。」第3點之1第1項規定：「申請開發計畫應說明基地無法於下列地區開發之理由，經徵得所在直轄市、縣（市）政府及區域計畫委員會審議同意後始得開發：㈠都市計畫地區之推動都市更新地區及整體開發地區。㈡都市計畫通盤檢討得變更使用之都市計畫農業區。㈢新訂或擴大都市計畫地區。㈣第三點第2項劃設區位。」第3點之2第1項規定：「申請開發計畫應調查說明基地所在直轄市、縣（市）範圍內同興辦事業性質開發案件土地之分布、使用及閒置情形，並從供需面分析開發需求與無法優先使用閒置土地之理由，並取得目的事業主管機關意見文件。」為中央主管機關依母法授權訂定之法規命令，核其內容係就區域計畫法第15條之2第1項各款所定條件予以明確化及具體化，並無牴觸母法規定之意旨，自得作為被告辦理變更開發審議相關案件之規範依據。

㈤參酌前引開發審議作業規範總編第3點第1項第1款、第2款之增訂理由說明略以：「一、國土計畫法業經總統105年1月6日公布，並經行政院定自同年5月1日起施行，依據同法第45條規定……全國國土計畫已於107年4月30日公告實施，直轄市、縣(市)國土計畫刻依上開規定推動研訂中，爰區域計畫法不再適用前之過渡期間，依國土計畫法所擬訂之各級國土計畫依序公告實施。二、考量前揭過渡期間，國土計畫之法律性質與區域計畫同屬法規命令而有其效力，故按全國國土計畫指示，於國土計畫法土地使用管制實施前，申請非都市土地開發許可仍應符合各級國土計畫相關事項，避免有礙國土計畫之推動及國土功能分區之劃設。三、次依區域計畫法第15條之2第1項第1款於國土利用係屬適當而合理者及同項第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者，得許可開發，故開發亦不得牴觸各級國土計畫之相關指導事項。」等語，固可見上開第3點第1項第1款、第2款規定於國土計畫法已實施，但區域計畫法仍具規範效力之過渡期間，就依區域計畫法審議開發之案件仍應符合各級國土計畫相關事項，避免有礙國土計畫之推動及國土功能分區之劃設之意旨。惟國土計畫規定之事項於變更開發個案審議上究應如何適用及操作，內政部營建署業以111年3月7日營署綜字第1111043971號函（下稱111年3月7日函）檢附「申請開發許可按件符合各級國土計畫審議原則」及檢核表供各直轄市或縣（市）政府據以辦理。其審議原則具體指示略以：直轄市、縣（市）國土計畫訂有明確或具體指導內容者，應優先適用，原則如下：一、空間發展計畫及策略：開發計畫具城鄉發展特性者（如工業使用），應檢核國土計畫所訂城鄉發展空間發展計畫或策略。二、成長管理計畫及策略：㈠發展總量：優先使用既有發展地區內閒置、低度利用土地（可參照開發審議作業規範壹、總編第3點之1、第3點之2）。開發產業園區或科學工業園區經產業主管機關同意或核定者，視為符合全國國

土計畫新增產業用地需求總量。㈡成長區位：檢核是否位於直轄市、縣（市）政府國土計畫所劃設之未來發展地區，或符合未來發展地區之7項劃設條件之1（如落實大眾運輸導向發展，鄰近大眾運輸場站一定範圍內、原依區域計畫法劃定之鄉村區或開發許可地區周邊，或位屬既有都市計畫周邊一定距離範圍內，為與各該都市計畫整合發展者……）㈢發展優先順序：應符合國土計畫所定城鄉發展優先順序（參照開發審議作業規範壹、總編第3點之1）。三、部門空間發展計畫及策略：應檢核國土計劃所訂相對應產業部門之發展對策及區位。四、土地使用管制：㈠功能分區、分類：開發計畫具城鄉發展特性者，應檢核是否屬直轄市、縣（市）政府國土計畫指認之城鄉發展地區第2類之3計畫及範圍，如非位於城鄉發展地區，是否符合所在國土保育地區或農業發展地區其分區分類之劃設目的及指導事項。五、遇有競合或爭議之處理原則：屬各級國土計畫明訂之禁止事項，應予遵循，屬各級國土計畫非禁止事項之計畫指導內容，如有不符，申請人應提出具體充分理由後，徵詢中央及各該直轄市、縣（市）政府或部門主管意見，提區域計畫委員會討論（見本院卷二第109至115頁）。審酌國土計畫法第32條第1項前段規定：「直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。」之意旨，在直轄市、縣（市）主管機關尚未公告國土功能分區圖之前，已公告之各級國土計畫就目前依區域計畫法審議變更開發案件僅具有指導功能，倘有不符，申請人非不得提出具體充分理由，徵詢中央及各該直轄市、縣（市）政府或部門主管意見，並由區域計畫委員會或專責審議小組本於專業判斷進行討論並作成決議。倘審議結果並無違反各級國土計畫明訂之禁止事項，且未出於錯誤之事實認定或不完全之資訊，或無明顯之裁量濫用時，行政法院就其審查結論即應予尊重。

㈥被告就系爭開發計畫案之審議組織及程序均屬合法：

經查，系爭開發計畫案係由縣政府依產業創新條例規定申請所設置之產業園區，坐落位屬特定專用區農牧用地及特定農業區交通用地之系爭土地，面積原合計約9.9863公頃，嗣後經被告辦理分割後，變更面積為9.9929公頃，未達10公頃，有專責審議小組系爭開發計畫案第1次專案小組會議、系爭開發計畫案開發計畫暨細部計畫，及土地謄本資料影本在卷可佐(分見本院卷二第18頁，本院卷一第229頁，本院卷三第419至425頁)。依區域計畫法第15條之1第1項第2款、非都市土地使用管制規則第11條第1項第2款規定，應辦理分區變更為工業區，且應適用委辦審查作業要點，由縣政府組成審議小組審議通過後，由被告核發許可。系爭開發計畫案經被告依委辦審查作業要點第6點規定組成審議小組多次召開會議進行討論，並依內政部營建署111年2月14日函復意見及111年3月7日函檢附「申請開發許可案件符合各級國土計畫審議原則」及檢核表後決議通過，並函送系爭開發計畫案修訂本予內政部營建署協助審閱，經該署以111年5月25日函提供意見，被告修正完竣後，以111年6月6日府綠產字第1110210105號函檢送系爭開發計畫案開發計畫暨細部計畫定稿本予被告所屬建設處核定，並由被告於111年6月10日作成原處分等情，此有相關會議紀錄及函文影本附卷可稽（見本院卷二第13至149頁），足認被告就系爭開發計畫案之審議組織及程序均屬合法。

㈦系爭開發計畫案業經審議小組依開發審議作業規範總編第3點、第3點之1及第3點之2之規定審議通過，被告據以核發開發許可，並無違誤：

1.就開發審議作業規範總編第3點部分：

⑴經審議小組依內政部營建署111年3月7日函示意旨及檢核表逐項檢核，認：a.系爭開發計畫具城鄉發展特性，依全國國土計畫所訂城鄉發展空間之發展策略包括集約發展、節能減碳、景觀保育、農村聚落結合農村再生及農村社區土地重劃等指導原則。及彰化縣國土計畫整體

空間發展計畫部分，就彰北地區人口成長及土地發展相對蓬勃，且地方金屬機械產業及相關產業鏈群聚，中小企業蓬勃發展。而系爭開發計畫案配合上開國土計畫指導，因所在鹿港鎮人口有微幅成長趨勢，彰化縣工業從業人口數亦有成長。就產業需求部分，依全國國土計畫推估125年仍有3,311公頃之需求，顯示彰化縣有工業人口成長及產業發展之需求。另配合未來捷運鹿港線建設將於系爭園區周邊設站，周邊目前已開闢營運為鹿港基督教醫院長青院區，未來尚有彰基醫療園區預定地、秀傳教育園區預定地及葳格完全中小學預定地。未來園區開發後，將結合捷運系統節點與周邊地區整體規劃，發展兼具生活、產業、醫療、教育及生態之機能，符合大眾運輸場站周邊集約發展之精神。並規劃日常節能、再生能源使用、綠色建築及運具等措施，已納入本案環境影響說明書（定稿本），並經彰化縣政府環境保護局同意備查，及具體規劃景觀保育包括植栽、滯洪池等。且本案已取得農業主管機關同意農業用地變更文件，又園區產業類別規劃以低污型態為主，並優先考量彰北地區優勢產業進駐，促進地方優勢產業達到產業群聚效益。b.就開發基地環境資源特性部分，系爭園區坐落位置均非屬天然災害、自然生態、文化景觀、自然資源、海域等保育範圍，亦非屬原住民族土地。c.在成長管理計畫（策略）面向有關Ⅰ.發展總量部分：應優先使用既有發展地區內閒置、低度利用土地部分，已依開發審議作業規範總編第3點之1、第3點之2檢討（詳後述），且本案已於107年4月12日獲經濟部工業局前瞻基礎建設計畫「補助地方政府『強化地方工業區公共設施補助方案』及『設置平價產業園區補助方案』」，符合全國國土計畫新增產業用地需求之總量。又本園區提供產業用地未來可供本縣新設及擴廠用地需求，並提供20%產業用地輔導未登記工廠，建立適宜之土地儲備機制，亦符合彰

化縣國土計畫推估至125年新設及擴廠工業用地面積仍不足747.15公頃；未登記工廠輔導之用地需求約1,593.27公頃之需求。Ⅱ.就成長區位部分：經檢核本案基地為台糖公司所有，且距離台61線鹿港交流道約5公里，符合全國國土計畫劃設未來發展地區原則第6點「位屬快速道路交流道5公里範圍內，可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者」，及彰化縣國土計畫劃設未來發展地區原則第3點「為俾後續土地開發辦理，將臺糖土地及大面積公有土地納入考量，並參酌交通便捷性，如位屬快速道路交流道5公里範圍內，得運用其運輸系統滿足產業物流需求」。Ⅲ.發展優先順序部分：已依開發審議作業規範總編第3點之1檢討（詳後述）。d.在部門空間發展計畫（策略）面向有關Ⅰ.部門發展對策部分：本園區可在近期內有效供給產業用地，符合全國國土計畫建立產業用地土地儲備之發展方向。又本案因應中央「5+2 產業創新計畫」及臺商回流投資趨勢，規劃適地性產業園區，並獲經濟部工業局「補助地方政府設置平價產業園區補助方案」，另提供20%產業用地輔導未登記工廠合法化，符合彰化縣製造業部門政策發展方向。Ⅱ.部門發展區位部分：參考105年工商普查統計資料分析，彰化縣鹿港鎮以製造業、專業科學及技術服務業、醫療保健及社會工作服務業為優勢產業，而製造業中又以金屬製品製造業、機械設備製造業、塑膠製品製造業所占家數比例居多，另其他運輸工具及其零件製造業及汽車及其零件製造業近5年內成長幅度較彰化縣整體顯著。本案配合在地優勢產業、產業群聚及發展潛力，引入相關低污染產業類別，提供本縣適地性產業用地，符合全國國土計畫製造業之發展區位。又本案係屬前瞻基礎建設計畫，依「開發在地型產業園區計畫」等中央政策規範，引導地方產業土地於合宜區位利用，並與周邊彰濱工業區、福興工業區、全興工業區，及水五

金田園生產聚落特定區，形成彰北地區之產業軸帶。e.就土地使用管制面向：本案依110年4月30日公告實施之彰化縣國土計畫之功能分區分類原則及成果示意圖，屬農業發展地區第一類及第二類，非屬全國國土計畫所指水庫集水區、海岸地區、專案輔導合法化及未登記工廠地區、原住民族土地或其他全國國土計畫所訂之特殊地區，亦非屬彰化縣國土計畫土地使用管制原則之都市計畫地區、各類型環境敏感地區、海岸地區、新設再生能源設施等其他土地使用管制事項地區，且本園區非屬第一級環境敏感區之優良農地及第二級環境敏感地區之位屬優良農地以外之農業用地，並已取得農業主管機關同意農業用地變更文件，本案於取得開發許可時，即可依據全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件，劃設為城鄉發展地區第二類。綜上各項檢核結果尚屬合宜，符合全國國土計畫及彰化縣國土計畫之指導原則，爰同意確認等情，有專責審議小組111年3月17日審查會議紀錄暨附表二在卷可參（見訴願卷第125至126頁、第131至143頁），並無認定所據事實有錯誤或明顯裁量濫用之情事。

⑵原告雖主張系爭開發計畫案基地於彰化縣國土功能分區位於農業發展區第一類及第二類，依全國國土計畫及彰化縣國土計畫之禁止規定，不得作為非農業使用等語。惟依全國國土計畫就農業發展地區之「基本原則」為：針對農業發展地區之「非農業使用」項目，以下列行為為限：1.屬政府興辦國防、重大之公共設施或公共事業等，依本法規定所為之使用，其規劃使用方式儘量避免造成農地切割及碎裂等不利農耕情形。2.因農產業發展之需要，與農業具相容性之使用行為，並不得影響整體農業生產環境。3.合於本法第32條第1項，區域計畫實施前之使用、原有之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用（見本院卷一第321至322頁），相較於內政部營建署111年3月7日函就各級國土計畫明訂之禁止事項例示之

情形為「國土保育地區第1類明定禁止有妨礙相關資源保育利用之相關使用」，其於全國國土計畫上係載明「得限制、禁止開發利用或建築行為，……，原則禁止有妨礙前開資源保育利用之相關使用。」（見107年4月公告之全國國土計畫第74頁），規範方式明顯不同。是有關農業發展區第一類及第二類不得作為非農業使用，在依區域計畫法審議變更開發許可案件時，僅係具有指導功能之基本原則，而非屬國土計畫明定之禁止事項，故依區域計畫法提出之開發許可申請案件，如與全國國土計畫就農業發展地區所定之基本原則相齟齬者，非不得由申請人提出具體充分理由後，由區域計畫委員會或審議小組本於專業判斷進行討論並作成決議。至於原告主張內政部已多次對被告表示系爭開發計畫案不符合各級國土計畫中「農業發展區不得作為非農業使用」規定之法律意見乙節，經核系爭開發計畫案固經內政部109年9月14日國土計畫審議會第14次會議紀錄載謂:目前該案無法劃設為城2-3，請被告再予檢討，如仍有劃設之必要時，納入下次通盤檢討再予考量等語（見本院卷二第409頁）。然此係可否納入該次會議審議彰化縣國土計畫之意見。至於系爭開發計畫案之適法性、必要性及適當性仍可依開發審議作業規範總編第3點予以審議決定，並請申請人加強說明，亦據內政部營建署出具書面資料予被告審議參考（見本院卷二第411頁）。且觀諸卷附內政部營建署109年12月14日函係載謂略以：「……二、按國土計畫法規定，全國土地應按土地資源條件劃設為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區與城鄉發展地區，並未有『禁止發展開發地區』，是以，系爭園區範圍應依全國國土計畫規定劃設為適當國土功能分區分類，並於國土功能分區公告後進行土地使用管制。三、於國土功能分區公告前，系爭園區仍得依區域計畫法進行相關申請程序。」等語（見本院卷三第196

頁）；而依111年2月14日函及111年5月25日函示意旨（見本院卷二第403頁及第415頁），亦均係就系爭開發計畫案位於彰化縣國土計畫農業發展區第一類及第二類與其劃設目的及指導事項出入乙節，請被告責求審議小組應就此部分進行審議，而非表示系爭開發許可案有違反全國國土計畫之禁止規定，而應不予許可甚明。是原告此部分之主張，尚非可採。

2.關於系爭開發計畫案涉及開發審議作業規範總編第3點之1部分：

⑴觀諸系爭開發計畫案核定計畫書關於開發審議作業規範總編第3點之1規定部分，說明其理由略以：㈠都市計畫地區之推○○市○○○區及整體開發地區部分：本案周邊半徑5公里範圍之都市計畫包含鹿港福興都市計畫、秀水都市計畫及高速公路彰化交流道附近特定區計畫等。就推○○市○○○區僅有「鹿港舊市街地區都市更新計畫案」，惟其以保存歷史文化為主，不適宜作為本案開發使用，且該更新計畫因政策因素，已於105年12月29日辦理結案。故本案無法位於彰化縣之都市更新地區。另就整體開發地區部分，有關鹿港福興都市計畫、秀水都市計畫及高速公路彰化交流道附近特定區計畫均為附條件整體開發，並以變更為住宅區、乙種工業區為主，其附帶條件均有使用目的，無法再依產業創新條例申請開發。㈡都市計畫通盤檢討得變更使用之都市計畫農業區部分：鹿港福興都市計畫農業區共劃設53.40公頃，為都市發展之儲備用地，目前現況主要以農業使用為主，並得視未來都市發展情形，逐步依都市計畫農業區變更程序變更為都市發展用地；本都計區以「生活文化城－舊城核心文化區」為定位，未來農業區變更主要朝向住、商為主，以達鹿港生活與商業核心，故不宜依產業創新條例申請開發。秀水都市計畫區依105年7月14日變更秀水都市計畫農業區仍維持農業使用為主，亦不

宜申請開發。另依104年11月5日變更高速公路彰化交流道附近特定區計畫(第三次通盤檢討暨計畫圖重製)(第一階段)案、變更高速公路彰化交流道附近特定區計畫(第四次通盤檢討)(草案)，農業區共劃設1,442.02公頃，主要為農業使用，部分農業區則夾雜農舍、住宅聚落及未登記工廠，擬規劃6處未登記工廠密集處變更為產業專用區，引入物流、運輸倉儲中心、無污染輕工業等產業，未來採區段徵收為主，主要輔導現地低污染未登記工廠，與本園區主要引進機械設備製造業、汽車、機車及自行車及其零件製造業、醫療器材及用品製造業、批發業等產業不盡相同。㈢新訂或擴大都市計畫地區：本案周邊並無擴大都市計畫地區，另1處新訂都市計畫地區即擬定彰化水五金田園生產聚落特定區計畫，目前僅在審議階段，預計114年始能啟動相關申請開發作業，且以就地輔導未登記工廠、解決其農工混雜問題之規劃目的不同，產業定位亦不相同；另查○○縣○○○○區域計畫，故無第3點第2項劃設區位。經前述檢討，本案無法於開發審議作業規範總編第3點之1規定所列各地區開發並經審議小組審議同意等情，有系爭開發計畫案核定計畫書及審議小組110年12月30日審查會議開會通知、提案資料及會議紀錄在卷可參（見本院卷一第193至196頁，本院卷二第92至106頁），核與卷內事證情況相符，並無認定所據事實有誤或明顯裁量濫用之情事。

⑵原告雖主張開發審議作業規範總編第3點之1第1項各款所列地區應以彰化縣全縣為範圍，系爭開發計畫案核定計畫書僅提供園區位置半徑5公里內之地區供審議小組審議，且亦未經區域計畫委員會審議，亦屬違法等語。惟開發審議作業規範總編第3點之1並未如第3點之2明文規定應調查說明「基地所在直轄市、縣（市）範圍內」同興辦事業性質開發案件土地之分布、使用及閒置情

形，則申請人依其開發位置就鄰近地區為比較說明，尚無違反該點規定。且系爭開發計畫案有委辦審查作業要點之適用，於組織及程序上改由縣政府組成審議小組替代區域計畫委員會進行審議乙節，已如前述，是原告主張系爭開發計畫案未經區域計畫委員會審議，構成違法乙節，亦非可採。

3.關於系爭開發計畫案涉及開發審議作業規範總編第3點之2部分：

⑴系爭開發計畫案核定計畫書已載明依彰化縣國土計畫規劃技術報告所示，彰化縣非都市土地工業園區中，編定工業區共有8處，除彰濱工業區外，其餘工業區發展率多達9成以上，已無可釋出用地。另就都市計畫工業區部分，○○縣○區內共有31處都市計畫區，其中伸港（全興地區）都市計畫、埤頭都市計畫及田尾園藝特定區計畫等3處計畫區並無劃設工業區，其餘28處都市計畫區共劃設面積698.03公頃之工業區，其中已使用之計畫工業區面積約495.01公頃，整體使用率為70.59%。有關鄰近產業用地閒置情形，彰濱工業區閒置土地刻由經濟部工業局依產業創新條例相關規定辦理，線西區(面積約166公頃)及崙尾東區(面積約638公頃)，共約 804公頃土地尚未完成填海造地工程，屬於海域使用，無法作為閒置產業用地釋出。其中，崙尾東區現況為未填土之海地，為達成國家再生能源發展政策，目前以出租方式提供再生能源業者使用(詳附件六)；而線西區未填海造地部分目前無開發計畫，其餘土地多已租售完畢；另鹿港區尚有彰化漁港開發、車輛測試中心西側設立光電立體化複合產業區等計畫，後續有使用計畫面積約265公頃；崙尾西區後續有使用計畫面積約337公頃。惟彰化縣國土計畫係以104年國土利用調查資料分析，屬農業、森林、水域、空置地使用歸類為未使用土地，扣除前述未填海造陸及後續有使用計畫面積，清查未使用面

積約424.52公頃。而彰濱工業區實際閒置土地面積經函詢經濟部工業局，107年度公告閒置土地總面積約 73公頃，108年度公告閒置土地約10公頃，顯示目前閒置土地處理已有成效，經濟部亦將持續輔導活化使用。又根據縣政府統計，彰北地區列管未登記(含臨時登記)工廠家數為1,146家，其中鹿港鎮231家、福興鄉176家、秀水鄉167家、線西鄉82家、伸港鄉89家、和美鎮401家，顯示目前現有產業用地已無法滿足需求，而導致工廠逐漸往農地設置，造成違規工廠問題。依工廠管理輔導法第28條之10及經濟部工業局政策，輔導非都市計畫土地之未登記工廠辦理方式包含：㈠群聚地區優先採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理：依彰化縣國土計畫，包含新訂彰化水五金田園生產聚落特定區計畫、和美交流道特定區及彰北產業園區。㈡既有從事低污染事業之未登記工廠，將輔導其申請納管及特定工廠登記，並依工廠管理輔導法第28條之10辦理土地變更。㈢非群聚地區未登記工廠除前項就地合法方式外，未來新編定之產業園區，保留一定比例作為輔導未登記工廠進駐之使用。本園區周邊工業區除彰濱工業區外已無可釋出面積，而彰濱工業區閒置土地之處理刻由經濟部工業局依相關規定辦理，另考量彰濱工業區為臨海工業區，與內陸地區之工業區比較，濕氣及鹽份相對較高，因此適合設廠之產業類別與本園區有所不同。本園區周邊範圍內之工業用地已發展飽和，或無法立即提供工業開發使用，亦即可供利用之產業用地有限，且已取得彰化縣政府可行性規劃報告同意文件，經審議小組審議同意等情，有系爭開發計畫案核定計畫書、經濟部工業局109年2月13日工地字第10900069920號函、被告109年3月23日府綠產字第1090095572號函、審議小組111年3月17日審查會議紀錄暨附表二在卷可參（見本院卷一第196至206頁，本院卷四第291頁，訴願卷第125至126頁、第131

至143頁），經核已說明彰化縣內同興辦事業性質開發案件土地之分布、使用及閒置情形，並從供需面分析開發需求與無法優先使用閒置土地之理由，且已取得目的事業主管機關意見文件，而經審議小組審議通過，亦無認定所據事實有誤或明顯裁量濫用之情事。原告仍主張都市計畫工業區既已劃為工業區，即應積極利用，不能僅因被告表示彰化縣都市計畫區工業區未開闢使用部分面積因尚未擬定細部計畫、都市計畫地區設廠地價昂貴、土地多屬私有地且較零碎，以產業園區開發規模難以整合使用、徵收所需金額龐大為由作為不予優先使用之理由等情，即非可採。

⑵原告雖主張被告所稱彰濱工業區之閒置土地，僅包括依產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法（下拍賣辦法第3條規定自取得所有權之日起，逾3年未完成建築使用之情形，未包括產業園區可供租售而尚未租售的產業用地，且系爭開發計畫案擬引進產業類別與彰濱工業區產業類別相同，並無濕氣、鹽分較高不適設廠之問題等云。惟系爭開發計畫案核定計畫書已在計畫書表1-3-17「彰化縣工業園區及產業用地統計表」、表1-3-18「彰化縣都市計畫工業區發展情形統計表」內列明彰化縣內同興辦事業性質開發案件土地之分布及使用情形，並依產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法認定之閒置土地說明經濟部使用情形。且參酌依彰化縣國土計畫統計，彰化縣產業用地需求至125年新設及擴建工業用地需求扣除既有都市計畫未使用工業區面積後，仍有747.15公頃之用地需求，未登記工廠輔導用地合法化所需工業用地面積約1,593.27公頃，總需求約2,340.42公頃，顯示彰化縣內工業用地已出現供不應求之狀況，本園區可適度釋出工業用土地。另由於本園區周邊有鹿港基督教醫院長青院區、秀傳教育園區預定地及已開發之國宅，因此擬引入產業類別以低污型態為主，

並優先考量彰北地區優勢產業進駐。考量本園區規模、區位條件與毗鄰開發案特性，以及地方產業發展需求及產業發展趨勢，篩選擬引進目標產業以「機械設備製造業」、「汽車及其零件製造業」、「機車及其零件製造業」、「自行車及其零件製造業」、「醫療器材及用品製造業」、「批發業」為主（見本院卷一第172頁），對照原告提出之經濟部工業局彰化濱海工業區服務中心廠商名錄(111年6月21日)（見本院卷一第398至400頁），僅有機械設備製造業、汽車及其零件製造業產業類別相同，有關系爭開發計畫案欲引進之機車及其零件製造業、自行車及其零件製造業、醫療器材及用品製造業及批發業等產業類別則未重疊，是以審議小組經綜合審議後認已符合開發審議作業規範總編第3點之2之規定，實屬有據，原告此部分之主張，尚難憑採。

㈧有關原告主張系爭開發計畫案於北側相鄰特定農業區規劃之緩衝路帶及隔離措施不足，且未經區域計畫委員會通過，構成違法乙節：

1.按開發審議作業規範專編第8編第7點第1項、第2項、第5項規定：「（第1項）工業區周邊應劃設20公尺寬之緩衝綠帶或隔離設施，並應於區內視用地之種類與相容性，在適當位置劃設必要之緩衝綠帶或隔離設施。但在特定農業區設置工業區，其與緊鄰農地之農業生產使用性質不相容者，其緩衝綠帶或隔離設施之寬度不得少於30公尺；設置特殊性工業區，其緩衝綠帶或隔離設施之寬度以60公尺為原則。（第2項）前項工業區周邊緩衝綠帶寬度不得低於10公尺。基地緊鄰森林區或特定農業區者，其緩衝綠帶寬度不得低於20公尺。……（第5項）第1項、第3項及前項所稱隔離設施應以具有隔離效果之道路、平面停車場、水道、公園、綠地、滯洪池、蓄水池、廣場、開放球場等開放性設施為限。（第6項）申請開發面積在10公頃以下之工業區，經區域計畫委員會認定情況特殊且符合整體規劃

開發，並無影響安全之虞者，得以空地作為隔離設施，不受前項規定限制。其以空地為隔離設施者，該部分土地面積不予核給容積。」

2.查系爭開發計畫案基地北側係臨接特定專用區坐落2142、2148地號土地，2148地號土地現況為6公尺寬道路，計畫於基地北側劃設寬10公尺之綠地，另以產業用地退縮10公尺之空地作為隔離設施，合計寬度達20公尺，並經審議小組審議同意等情，有系爭開發計畫案核定計畫書所附周圍土地使用現況圖、規劃構想說明表、土地使用計畫示意圖、周邊土地使用分區示意圖、道路系統計畫圖、審議小組審查會議紀錄等存卷可參（見本院卷一第207至208頁、第223頁、第231頁，訴願卷第112頁、第181頁、第204頁）而非原告所主張坐落1089、1090地號土地之特定農業區農牧用地，已合於規定。系爭開發計畫案基地既非直接臨接原告主張屬特定農業區農牧用地之坐落1089、1090地號土地，即無開發審議作業規範專編第8編第7點第1項但書及第2項中段規定之適用。又系爭開發計畫案有委辦審查作業要點之適用，於組織及程序上改由縣政府組成審議小組替代區域計畫委員會進行審議乙節，已如前述，是原告主張應經區域計畫委員會通過，亦非可採。

㈨至於原告主張系爭開發計畫案基地位於空氣污染三級防制區、水污染管制區、淹水潛勢區（部分）及屬於土壤液化高潛勢區，且相鄰富麗大鎮社區、鹿港基督教醫院、彰基醫療園區預定地、秀傳教育園區及葳格完全中小學預定地，在國土利用上缺乏適當性、必要性及合理性，違反區域計畫法第15條之2第1項規定乙節。按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，如法規較為寬鬆或富含不確定法律概念，其審查強度即可能大幅減低。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，惟對於計畫性政策之決定，則基於尊重其專業性及法律授權之專屬性，宜承

認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，而對其判斷採取較低之審查密度（最高行政法院105年度判字第479號判決意旨參照）。經查，原告主張系爭開發計畫案基地位於空氣污染三級防制區、水污染管制區、淹水潛勢區（部分）及屬於土壤液化高潛勢區，且相鄰富麗大鎮社區、鹿港基督教醫院、彰基醫療園區預定地、秀傳教育園區及葳格完全中小學預定地等環境條件，均經系爭開發計畫案於核定計畫書內如實載明，又系爭開發案基地並非位於第一級及第二級環境敏感地區，因彰基醫院欲在此處發展醫療器材製造等相關產業，並規畫綜合醫療園區，爰開始打鐵厝地區之整體規劃發展，申請人已依開發審議作業規範就區域計畫法第15條之2第1項各款所定條件之相關具體規定檢討擬訂，且已配合周邊環境劃設園區設施位置分配，將規劃由餐飲業、連鎖便利商店等支援性產業使用之產業用地㈡規劃於南側鄰近富麗大鎮一側，並與鄰近之彰基醫院達成初步共識，由彰基醫療園區退縮滿足主要聯絡道路25米計畫道路之寬度，並原則朝向綠園道方式規劃，經審議小組審查後同意通過等節，有系爭開發計畫案核定計畫書及審議小組111年3月17日審查會議紀錄暨附表一在卷可查（見本院卷一第142至143頁、第169至170頁、第214至216頁、第225頁、第228頁，本院卷二第339至343頁，本院卷三第310至311頁，訴願卷第125至130頁），並無出於錯誤之事實認定或不完全之資訊，亦無明顯之裁量濫用，對於審查之結論本院自應予尊重，原告仍執其一己之主張而謂系爭開發計畫案缺乏適當性、必要性及合理性，尚非可採。

六、綜上所述，原告上開主張各節均非可取。被告作成原處分認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，即屬無據，無從准許。

七、本件為判決基礎事證已經明確，兩造間其餘攻擊防禦方法及提出證據，雖經審酌，亦不影響判決結果，爰不逐一論述，附此敘明。

八、結論：本件原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　30　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　陳怡君

法官　黃司熒

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、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.當事人為公法人、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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　30　　日

書記官　詹靜宜