

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第284號

民國114年5月21日辯論終結

原告 日鑰能源科技股份有限公司

代表人 陳效武

訴訟代理人 趙天昀 律師

孫丁君 律師

上一人

複代理人 鄭大任 律師

被告 苗栗縣政府

代表人 鍾東錦

訴訟代理人 邱耀加

何冠萱

劉如萍

上列當事人間土地變更編定事件，原告不服經濟部中華民國112年8月30日經訴字第11217305540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：

查原告原於起訴狀記載訴之聲明一為：「原處分及訴願決定均撤銷。」（見本院卷第15頁）；嗣於民國113年2月1日準備程序期日陳明訴之聲明為：「一、原處分及訴願決定均撤銷。二、被告應依原告109年11月20日之申請，作成核准系爭土地變更作為太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫即由

農牧用地變更為特定目的事業用地之行政處分。」（見本院卷第309頁）；又於114年5月21日本院言詞辯論期日更正訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應就原告109年11月20日提出之申請案件，作成核准坐落苗栗縣通霄鎮五南段777地號土地變更作為太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫即由農牧用地變更為特定目的事業用地之行政處分。」（見本院卷第508頁），經核係補足課予義務訴訟完整聲明內容，於法並無不合，應予准許。

貳、實體方面：

一、事實概要：

原告擬將坐落苗栗縣通霄鎮五南段777地號土地（面積14,451.58平方公尺，約1.45公頃，下稱系爭土地）作為太陽光電發電設施使用，乃以109年11月20日（109）鑰字第1120002號函（下稱109年11月20日函）檢具興辦事業計畫書，向被告申請將系爭土地由山坡地保育區農牧用地變更為供太陽光電發電設施使用之特定目的事業用地（下稱系爭申請案）。案經被告審查，認系爭土地位於生態敏感區，應加強友善生態設計並修正計畫後再議，乃以110年4月23日府商用字第000000000號函（下稱110年4月23日函）及111年5月23日府商用字第0000000000號函（下稱111年5月23日函）請原告依說明事項補附修正意見對照說明表、生態友善措施檢核表等修正後計畫書憑辦。原告雖再向被告提出修正後之「112年3月苗栗縣通霄鎮五南段777地號申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫書」（下稱112年3月版本計畫書），惟經被告審查結果，認定原告之興辦事業不可行及不具必要性，且土地區位不適宜開發，依「非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點」（下稱光電審查要點）第5點第7款規定，以112年5月2日府商用字第0000000000號函（下稱原處分）駁回申請。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

01 (一)光電審查要點及被告太陽能興辦事業計畫審查專案小組（下
02 稱專案小組）召開之歷次會議均未對生態高敏感區、生態環
03 境完整區域應有之生態友善措施、所指認生態議題應有之生
04 態友善措施標準明確規範。專案小組審查會議紀錄之附件僅
05 述及高敏感區應避免於春夏期間施工，或針對友善規劃設計
06 作法建議：「如位屬生態高敏感區，有責任巡查監看附近生
07 態綠廊……。」除無明文解釋何謂「友善」之外，亦無法使
08 原告得知生態友善措施之具體審查標準，且究應如何設計
09 「監測」而與生態友善措施整合，亦未見被告明確說明。原
10 告無從由原處分及其所憑之依據得知生態友善措施之具體要
11 求及其與生態議題、監測資料間對應之標準，依行政程序法
12 第5條規定及參照最高行政法院109年度判字第23號判決意
13 旨，倘原處分無法使受規制之對象立即知悉處分機關對其之
14 要求為何，或與其有關之事物受到如何之規制，即不符合行
15 政處分明確性之要求，具有裁量瑕疵，應予撤銷。

16 (二)原告就111年5月4日專案小組第26次會議（下稱第26次會
17 議）之委員意見，除會議中口頭向委員說明外，嗣後亦依限
18 補正112年4月興辦事業（修正）計畫，對於委員所提生態友
19 善措施及監測計畫已有補正與說明。然被告未審酌原告就歷
20 次會議決議所補正之資料，並僅依據有關生態友善措施之審
21 查意見作成原處分，顯未注意有利於原告之情形，並具有裁
22 量怠惰之瑕疵。原告業已投入人力、時間等配合補正，並支
23 出監測等相關成本，本件於仍得補正之情況下逕予駁回，即
24 有違誤。

25 (三)被告以未經法律再授權下所訂定之「苗栗縣非都市土地申請
26 變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查要點」（下
27 稱苗栗縣審查要點）審查系爭申請案，有違法律保留原則、
28 再授權禁止之情形。專案小組歷次會議之出席委員與人數未
29 盡相同，又專案小組之決議有無明確門檻、表決方式？毫無
30 根據且不附理由之審議已淪為恣意，使審議流於形式，等同
31 未經實質審查，明顯違背正當行政程序。

01 (四)關於原告補正專案小組歷次會議決議之情形如下：

02 1.110年4月7日專案小組第13次會議（下稱第13次會議）後，
03 被告以110年4月23日函請原告就委員意見修正計畫內容，經
04 原告以110年8月13日（110）鑰字第0813001號函送110年8月
05 興辦事業計畫附審查意見回覆表。嗣被告再以110年11月4日
06 府商用字第0000000000號函請原告就110年8月26日專案小組
07 第17次會議（下稱第17次會議）之委員意見修正計畫內容，
08 原告乃以110年12月22日（110）鑰字第1222002號函送110年
09 12月興辦事業計畫附審查意見回覆表。

10 2.被告復以111年5月23日函請原告就專案小組第26次會議之委
11 員意見修正計畫內容，經原告以112年4月7日函送系爭計畫
12 書，並於112年4月18日專案小組第41次會議（下稱第41次會
13 議）以簡報方式充分說明本件之具體友善作為，包括已訪視
14 周邊地主取得友善環境耕作之許可、人工除草不使用除草劑
15 及蓋黑布、清水清洗太陽能模組，不使用化學藥劑、太陽光
16 電發電設備離地高度不小於1.5公尺、生態高敏感區避免於
17 春夏期間施工、詳列除草計畫、與周邊學校合作推廣太陽光
18 電及生態環境教育、不設置圍籬並植生、規劃栽種原生植物
19 提升生物多樣性等措施。第41次會議泛稱原告未提出具體之
20 生態友善措施，然亦未說明具體之程度？系爭申請案究竟有
21 何不可行及不具備必要性且土地不適宜開發之處，原告根本
22 無從得知亦難以理解等語。

23 (五)聲明：

24 1.訴願決定及原處分均撤銷。

25 2.被告應就原告109年11月20日提出之申請案件，作成核准
26 坐落苗栗縣通霄鎮五南段777地號土地變更作為太陽光電
27 發電設施使用之興辦事業計畫即由農牧用地變更為特定目
28 的事業用地之行政處分。

29 三、被告答辯及聲明：

30 (一)被告前於109年4月24日以府商用字第0000000000號公告苗栗
31 縣內非都市土地設置地面型太陽光電發電設施申請，開發單

01 位應於規劃設計階段徵詢被告前所公告之諮詢石虎保育專家
02 人才庫2位以上專家學者，提供生態友善之意見及審查結
03 論；另於109年10月19日以府商用字第0000000000號公告修
04 正上開公告部分內容。被告公告之受理程序及三階段審查制
05 度，係依被告所屬農業處就案場之生態敏感度審查結果為依
06 據，再經專案小組就興辦事業之可行性、必要性、土地區
07 位、面積規模及周邊生態環境等進行審查，責成申請人採取
08 對生態友善之工法，並針對已核准之案件，邀集專家學者會
09 同檢查是否依核准計畫使用。

10 (二)又為提升審查之嚴謹度及強度，確保開發單位所提計畫書撰
11 寫原則一致且生態友善措施具體可行，被告復訂定苗栗縣審
12 查要點規範興辦事業計畫應執行（但不限於）生態監測及友
13 善保育措施，另就友善保育措施部分亦明確規範開發單位須
14 提出如何減輕開發影響、保育措施實施方法及期程，並於附
15 錄一提供申請基地周邊生態環境之友善規劃設計作法，惟相
16 關規劃內容涉及生態專業，且個案生態環境不一，苗栗縣審
17 查要點僅能以原則性方向供開發單位參考，倘開發單位有更
18 好的友善措施亦可自行規劃，自不待言。

19 (三)申言之，苗栗縣審查要點規範之監測實施期程包含施工前、
20 中、後，其目的係供被告及開發單位藉由監測之數據，用以
21 檢視案場開發後對周邊生態環境之影響，亦可作為爾後鄰近
22 案場開發之參考依據，故開發單位取得興辦事業核准函後，
23 至實際進場施工前，須完成至少施工前3個月的監測期程，
24 且應先於計畫書內提出完整生態監測規劃內容，作為後續案
25 場核准通過後據以實施之憑據。另因每一案場生態狀況及條
26 件不一，開發單位應視生態環境提出對應友善保育措施，而
27 苗栗縣審查要點僅能提供原則性撰寫方向，並未限縮生態調
28 查工具及生態友善作為，開發單位應依現況條件蒐集及調查
29 當地生態環境，並據以提出相對應之生態友善作為，憑以審
30 核。

31 (四)系爭申請案之審查歷程如下：

01 1.專案小組第13次會議決議：因被告所屬農業處認定系爭土地
02 位屬「生態高敏感區」，案場開發對潛在生態衝擊大，雖區
03 位生態環境良好，仍應再了解其生態環境、物種及欲保育之
04 生態課題，申請人應提出具體友善作為及補償措施，以確保
05 對生態環境在衝擊最小之情況下進行案場開發，故原告應依
06 會議決議針對案場生態課題進行事先調查，並透過文獻蒐集
07 或現地調查（監測計畫等）結果等作為分析基礎，制定相對
08 應具體友善作為。

09 2.專案小組委員於第17次、第26次會議就本件友善作為及生態
10 監測計畫提出具體審查意見（諸如案場未有監測計畫，無法
11 了解相關生態議題、鄰近月稱光明寺，應將其納入生態友善
12 措施規畫內等）。惟原告未依歷次會議紀錄修正，所提友善
13 措施仍僅有基本環境維護措施，且多為通案性友善保育措
14 施，缺乏具體友善生態作為，未能指認案場生態議題及做出
15 相對應之保育策略（諸如友善耕作內容攏統且未取得被告認
16 證、應確實說明迴避、縮小、減輕、補償等相關措施等）。

17 3.又苗栗縣審查要點既已明訂審查以2次為限，原告復因未遵
18 照專案小組委員意見修正興辦事業計畫內容，乃經第41次會
19 議審查決議：「本案位屬生態高敏感區及生態環境完整區
20 域，土地區位不適宜，且友善作為不具體，其開發不具備必
21 要性，故『不予通過』。」

22 (五)聲明：原告之訴駁回。

23 四、本院判斷：

24 (一)前提事實：

25 如事實概要所載之事實，有卷附原告109年11月20日函（見
26 本院卷第351頁）、系爭土地之土地登記第一類謄本（見併
27 本院卷外放之興辦事業計畫書〈下稱甲卷〉第650頁）、被
28 告110年4月23日函（見甲卷第115頁至第118頁）、被告111
29 年5月23日函（見甲卷第503頁至第505頁）、原告112年4月7
30 日函（見甲卷第511頁）、系爭計畫書（見甲卷第513頁至第

729頁）、原處分（見本院卷第143頁至第144頁）、訴願決定（見本院卷第149頁至第158頁）等件可稽，堪認屬實。

(二)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○○市○○○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1條規定：「本規則依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。」第30條第1項、第4項規定：「（第1項）辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。（第4項）第一項興辦事業計畫除有前二項規定情形外，應報經直轄市或縣（市）目的事業主管機關之核准。直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。」又光電審查要點第1點規定：「為審查土地面積未達2公頃之非都市土地申請變更作為太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫，特依據非都市土地使用管制規則第30條第4項規定訂定本要點。」第4點第1款、第3款及第10款規定：「申請人應檢附下列文件……，向土地所在地之直轄市或縣（市）政府提出變更申請：(一)申請表……(三)興辦事業計畫書應包括下列內容：1.計畫緣起。2.計畫目的。3.計畫構想。(1)基本資料。(2)現況概要。(3)使用計畫。(4)營運管理計畫。(5)工程標準及可行性。(6)經濟效益。(7)環境影響及維護計畫。4.計畫期程。5.財務計畫。……(十)其他經直轄市或縣（市）政府規定之書件。」第5點第1款、第2款、第4款及第7款規定：「直轄市或縣（市）政府於受理申請後，應依下列項目進行審查：(一)審查申請書件是否齊全，內容是否符合規定；書件不齊全或不符合規定者，應限期補

01 正；逾期不補正者，敘明理由駁回之。(二)依非都市土地變更
02 編定執行要點環境敏感地區查詢結果進行審核，並徵得變更
03 前目的事業主管機關同意，申請變更編定之土地如位於環境
04 敏感地區者，應依相關法令規定辦理。……(四)為審查興辦事
05 業計畫，得由直轄市或縣（市）政府邀集相關單位組成專案
06 小組。……(七)就興辦事業之可行性、必要性、土地區位、面
07 積規模，以及興辦事業與其他鄰近事業是否具有關聯性等事
08 項，予以審查……」

09 (三)原告雖執前詞主張原處分違法，應予撤銷云云。惟：

10 1.本件系爭申請案應適用之光電審查要點第5點第7款規定之
11 「可行性」、「必要性」及「適宜開發」等要件，性質上
12 係屬專業價值判斷之「不確定法律概念」，行政機關適用
13 各該不確定法律概念涵攝具體事實時，容存有某程度之判
14 斷餘地，其所為判斷係對法律解釋或涵攝所得之具體化結
15 果與專業認定，行政法院應採取較低密度之審查，除其判
16 斷有恣意濫用及其他違法情事，得予撤銷或變更外，原則
17 上應予以尊重(最高行政法院95判字第2143號判決意旨參
18 照)。換言之，行政法院對於行政機關就此等事項之決
19 定，其可資審查之情形包括：(1)行政機關所為之判斷，
20 是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。(2)法律概念
21 涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。(3)對法律概念
22 之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。
23 (4)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標
24 準。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，
25 亦即違反不當聯結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否違
26 反法定之正當程序。(7)作成判斷之行政機關，其組織是
27 否合法且有判斷之權限。(8)行政機關之判斷，是否違反
28 相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則
29 等（司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由參
30 照）。

01 2.苗栗縣審查要點第1點規定：「為辦理非都市土地變更編
02 定為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫之審查，依非都
03 市土地使用管制規則第30條第4項規定，訂定本要點。」
04 第3點規定：「本縣太陽光電發電設施使用興辦事業計畫
05 申請案件，均由本府邀集相關單位（機關）組成專案小組
06 審查，並由本府農業處套疊生態敏感區位圖資，以供專案
07 小組審查參考。」第4點規定：「興辦事業計畫應執行
08 （但不限於）下列生態監測及友善保育措施：（一）生態
09 監測計畫：1.描述開發基地及周邊2公里範圍內環境之現
10 況，並應說明下列內容：（1）如屬複審性質，前次會議
11 決議及辦理情形說明（辦理情形對照表及標註頁碼）。
12 （2）案場現況說明：全景現況空照影像圖、近1年空照影
13 像圖、歷年（近10年）空照影像圖；以上影像需提供原高
14 解析檔案。（3）周邊環境介紹：含鄰近是否有其他光電
15 申請案場等開發行為。（4）配置圖說明：光電設施、隔
16 離綠帶或設施、水土保持設施（無者免；如有設置滯洪池
17 者，應敘明滯洪池生態施工工法），並標示使用占比、各
18 項配置以清晰呈現為原則，並套繪於現況空照圖，並提供
19 套繪kml檔或kmz檔。（5）案場套疊林務局石虎重要棲地
20 評析與廊道分析圖資（可至『自然保育網』，網址：<http://conservation.forest.gov.tw/>，『下載專區-計畫成
21 果-石虎相關報告』下載使用）。2.調查範圍（含選定範
22 圍原由），並提供套繪kml檔或kmz檔及基地座標。3.監測
23 方法、頻度及實施期程（至少應含施工前3個月、施工
24 中，及施工後至少持續1年），如附表1。4.監測結果分
25 析、影響評估與保育對策。5.每季次月10日前應提送前一
26 季監測報告，報本府農業處備查。（二）友善保育措施：
27 1.保育措施如何減輕開發影響。2.保育措施實施方法及期
28 程。（生態友善措施檢核表以外之生態友善規劃，參酌附
29 錄1）。」第5點規定：「申請書件不齊全或不符合規定
30 者，應於發文日起20日內補正；如逾期不補正者將予以駁
31

01 回申請。」第7點規定：「本要點生效後每一案件之審查
02 次數以2次為限。」（見本院卷第263至264頁）。

03 3.前揭苗栗縣審查要點係苗栗縣政府為審查興辦事業計畫，
04 依據非都市土地使用管制規則第30條第4項之規定，所為
05 細節性、技術性規定之行政規則，並未對人民權利增加法
06 律所無之限制，與憲法第23條法律保留原則尚無牴觸，自
07 得作為原告提出系爭申請案件與被告進行審查之法令依
08 據。是原告主張：苗栗縣審查要點違反法律保留原則云
09 云，自非可採。

10 4.依據苗栗縣審查要點第4點規定，原告所提出之興辦事業
11 計畫應執行生態監測及友善保育措施，關於生態監測計畫
12 部分，監測之實施期程至少包含施工前3個月、施工中及
13 施工後至少持續0年，且生態監測計畫亦應包含監測結果
14 分析、影響評估與保育對策；友善保育措施部分，則包含
15 「保育措施如何減輕開發影響」及「保育措施實施方法及
16 期程」。

17 5.經查：

18 (1)本件原告雖狀稱「原告業於112年4月7日寄送112年4月
19 份版本計畫書與被告」等語，然亦自承：112年3月份版
20 本、4月份版本計畫書之內容對於委員意見之回覆無差
21 異，僅就計畫書內容之部分文字為細微修飾等語在卷
22 （見本院卷第471至472頁）；而被告則陳明：第41次審
23 查會議紀錄審查是依據112年3月份版本的興辦事業計畫
24 書去審查等情（見本院卷第403頁）。準此，本件既未
25 能證明原告有提交112年4月份版本計畫書供作被告第41
26 次會議之審查標的，則原告系爭申請案是否符合法定要
27 件，亦即原處分是否適法有據，當以112年3月份版本計
28 畫書作為審查之基礎，先予敘明。

29 (2)本件第26次會議委員建議事項係略以：「一、第四案：
30 苗栗縣通霄鎮五南段777地號土地太陽能興辦事業計
31 畫，提請討論。……(三)、李玲玲委員：苗栗縣非都市

01 土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審
02 查要點要求施工前至少三個月監測，以分析可能衝擊，
03 研擬保育對策。本案位於高敏感區，且前次會議審查委
04 員要求要執行案場內監測，但本案案場內仍無監測，仍
05 不了解場域內生態議題與對應作為？是否會有動物穿越
06 此區為通道？路徑為何重點為何？有無須關注動植物？
07 等，無法評估案場配置與友善措施是否適當。建議不予
08 通過。(四)、黃于玻委員：1. 本區已有更詳盡的資料，
09 請再補充蒐集。2. 植栽配置請落實於圖面上。(五)、劉
10 建男委員：1. 本案月稱光明寺的生態調查報告中，(p2
11 -71) 離基地不到1km就有石虎，本基地在石虎活動範圍
12 內，因此在施工或營運過程是否會對石虎或其他保育類
13 產生衝擊，如有友善措施為何？應補充說明。2. 基地範
14 圍內是否有稀有植物，建議調查。3. 白鼻心、眼鏡蛇已
15 非保育類，建議修正。4. 報告P80提到可掛巢箱做為補
16 償措施，建議從當地物種去評估有哪些物種可能會用巢
17 箱，再評估做巢箱的效益。(六)、詹彩蘋委員：請再補
18 述友善完善生態計畫。」，該次會議決議請原告依審查
19 意見修正計畫，並於發文日起20日內檢具修正後之計畫
20 書再提會審查。該次會議之「附件」資料並載明略以：
21 「壹、各案申請基地內生態友善措施：(一) 109年12
22 月4日臨時動議：1. 人工除草不使用除草劑或蓋黑布。
23 2. 清水清洗太陽能模組，不使用化學藥劑。……」，有
24 第26次會議及附件在卷可佐（見本院卷第220至221、22
25 3頁）。

26 (3)而依據原告依上述第26次會議決議所提出之修正後計畫
27 書（即112年3月份版本計畫書）內容記載略以：「三、
28 監測結果分析與影響評估：本計畫區海拔高度約58~69
29 公尺，天然林帶屬楠榕林帶，現況主要為果園栽種荔
30 枝、芒果、香蕉、人心果等果樹及竹叢，部分為覆蓋度
31 較低的草生地，崩塌地呈地表裸露情形。鄰近區則為次

生林、人造林、苗圃、宗教建築等。經統計共記錄664科143屬171種，其中蕨類5科10種，裸子植物3科5種，雙子葉植物48科116種，單子葉植物10科40種(詳表4-3.5)。其中草本植物77種居多(佔45.0%)，原生種103種為優勢(佔60.2%)。區內未有符合林務局「森林以外樹木普查方法與受保護樹木認定標準」之受保護樹木的分佈記錄。而有台灣維管束植物紅皮書所認定屬易受害(VU)等級的竹柏1種為廣泛分佈種，惟苗圃內栽培作為景觀樹種。……在陸域動物部份，本計畫於111年6月3日至9月3日共架設3台紅外線自動照相機，累積時數5,445小時。共記錄到白鼻心、鼬獾、貓、赤腹松鼠、鼠類等5種哺乳類及台灣畫眉、白頭翁、麻雀、夜鷺、黃頭鷺、珠頸斑鳩、金背鳩及台灣竹雞等8種鳥類，合計13種(詳表2-2)。其中保育類僅台灣畫眉(Ⅱ)一種屬珍貴稀有二級保育類(詳圖2-1)，出現頻度(OI值)為6.34，其多在森林邊緣及灌叢下層活動。而所有出現物種中，以單一相機而言，鼬獾出現頻度16.31為最高，此物種為台灣低海拔地區樹叢或森林環境分布最廣的中小型哺乳動物。而出現頻度次高者為台灣竹雞9.97，此和台灣竹雞常成群出現有關。……施工階段(預計約6個月)少數動物如小型哺乳類、鳥類等會受整地、噪音震動與施工車輛來往影響而部分會逃離，惟在夜間工程不施工時，屬於夜行性動物部分如白鼻心、鼬獾等亦可能因覓食而出現在工區內。而進入完工及營運階段，因擾動因子消失，地被植物恢復生長後，即便有光電板遮住地表，但原在灌叢叢或草生地活動的物種如哺乳類、爬蟲類與部分鳥禽，即可能移至本棲地，此從許多已進入營運階段的光電案場內監測仍可發現許多保育類動物即可得到證明。四、生態保育對策與友善措施(按關於此部分之記載，共分為三段)：(第一段)本計畫現況環境及周邊主要為草生地、廠房、次生林等，針對監測結果所發現

01 的物種仍有許多屬森林性的物種，如白鼻心、鼬獾等，
02 顯示在未來開發後若能讓光電板下的植被仍能生長及不
03 設置圍籬讓野生動物自由進出案場，則光電場設置並不
04 會造成空間阻隔或覓食棲地的減少。而對於犬隻的潛在
05 威脅，則將設置石虎逃生梯可攀爬到太陽能板上方野躲
06 避犬隻攻擊，詳圖4-3.19。而為減輕鄰近道路可能造成
07 路殺，除夜間不施工外，另外於道路二側設置反光板，
08 以提醒夜間欲穿越道路的動物有來車。（第二段）基地
09 西側與南側將栽植具生態功能如誘鳥誘蝶及供動物躲藏
10 之灌叢，同時具水土保持功能，而周遭僅有寺廟（光明
11 寺）無住家，因此少見犬隻出沒，故可免設鐵絲網圍
12 籬，可讓野生動物由此處自由進出案場，以減少因架設
13 圍籬而造成棲地的損失。惟對於犬隻之潛在威脅及鄰近
14 區過去有石虎發現紀錄，因此將設置石虎逃生梯可讓石
15 虎攀爬到太陽能板上方野躲避犬隻攻擊，詳圖3-1。同
16 時為減輕鄰近道路可能造成路殺，除夜間不施工外，另
17 外於南側道路二側設置反光片，以提醒夜間欲穿越道路
18 的動物有來車。（第三段）未來於區內地被植物將種植
19 豆科如穗花木藍、煉夾豆等（詳表4-3.7）以改善土質。
20 其他環境友善措施，包括不施用除草劑而以人工除草，
21 不施用農藥、殺蟲劑及滅鼠藥等（詳表4-3.7），後續並
22 持續環境監測（紅外線自動相機監測）等，則在未來光電
23 設施甚少人為干擾或不製造汙染的情形下，原本在此為
24 物種單一、動物多樣性低的草生地，而經栽種多樣植物
25 後及採取更多對生態友善的措施下，能吸引更多物種聚
26 集，提高生物多樣性。」另112年3月份版本計畫書之
27 「表4-3.7生態保育對策與友善措施」中盧列9項友善生
28 態措施及其對應之效益，分別為：「1. 地表不鋪水泥等
29 不透水鋪面。2. 地表植生綠美化。3. 栽種具生態功能植
30 物。4. 友善環境維管措施。5. 利用植生帶做為動物覓食
31 與躲藏空間。6. 設置石虎逃生梯。7. 設置反光片。8. 設

置濕式滯洪池。9. 利用紅外線自動相機進行監測。」
（友善生態措施部分）、「1. 讓地被植物能自然生長與雨水能自然入滲。2. 提高生物多樣性且豆科的穗木花藍、煉莢豆具固氮作用，可提高土壤肥沃度與水土保持。3. 提高生物多樣性。4. 提高生物多樣性。5. 增加野生動物棲地及躲藏之處。6. 減少石虎遭犬隻攻擊，增加逃生機會。7. 減少石虎等夜行性動物路殺。8. 供大田鱉及柴棺龜等關注物種利用。9. 瞭解計畫區內外野生動物出現情形，藉此提供廠區維護管理參考。」（對應之效益部分）（以上見甲卷第611至618頁）。

(4)查本件依第26次會議及第41次會議紀錄，均記載「本府農業處提供之『石虎棲地及環境敏感區位圖層套疊』，本案位屬『生態高敏感區』」（見本院卷第220頁、第228頁），另原告提出之112年3月份版本計畫書中亦載略以：「…石虎在苗栗縣確實是普遍存在的物種，本案場位於石虎重要棲地中…」（見甲卷第591頁），是系爭土地位屬生態敏感區乙節應堪認定。

(5)而觀之上述112年3月份版本計畫書之記載內容：

①關於「監測結果分析與影響評估」之內容，其先載述開發基地之植物與動物分布現況，就「影響評估」方面，僅簡要記載施工階段，少數動物會受整地、噪音振動及施工車輛往來而部分逃離，至完工及營運階段，原在灌木叢（計畫書似誤載為灌叢叢）或草生地活動）的物種可能移至本棲地等情，然就計畫書所述監測結果發現之各種植物或動物，會分別如何受到開發為太陽光電使用之影響，並未詳載，是112年3月份版本計畫書顯然未就系爭土地若變更為太陽光電發電設施使用，依據該監測結果之影響評估情況如何等事項為具體載述，而與苗栗縣審查要點第4點規定興辦事業計畫應執行之生態監測不符。

01 ②關於「生態保育與友善措施」之內容，詳閱第一段及
02 第二段之內容可知，該2段文字記載之首，均係提及
03 不設置圍籬或免設鐵絲網，讓野生動物自由進出，避
04 免因光電場設置或因架設圍籬而使得棲地減少或損
05 失；第一段關於「為減輕鄰近道路可能造成路殺，除
06 夜間不施工外，另外於道路二側設置反光板，以提醒
07 夜間欲穿越道路的動物有來車」與第二段關於「為減
08 輕鄰近道路可能造成路殺，除夜間不施工外，另外於
09 南側道路二側設置反光片，以提醒夜間欲穿越道路的
10 動物有來車。」之記載，文字內容更多有雷同。另第
11 三段則係關於計畫種植豆科以改善土質，不施用除草
12 劑而以人工除草，不施用農藥、殺蟲劑及滅鼠藥，及
13 提高生物多樣性方面之載述，均屬環境基本維護措施
14 且記載尚屬空泛。

15 ③關於「表4-3.7生態保育對策與友善措施」部分，所
16 列載之友善生態措施第2項至第4項即「地表植生綠美
17 化、栽種具生態功能植物、友善環境維管措施」等，
18 其效益均係載提高生物多樣性，難認已針對系爭土地
19 位屬生態敏感區之特性部分提出具體可行之保育對
20 策，其中第4項之「友善環境維管」措施之做法記載
21 為「不施用除草劑而以人工除草，不施用農藥、殺蟲
22 劑及滅鼠藥」，更僅係上述第26次會議之附件資料中
23 「壹、各案申請基地內生態友善措施：（一）109年1
24 2月4日臨時動議：1. 人工除草不使用除草劑或蓋黑
25 布。2. 清水清洗太陽能模組，不使用化學藥劑。
26 ……」（見本院卷第223頁）之相關記載，而僅為通
27 案性友善保育措施或僅屬基本之環境保護措施。另與
28 石虎相關之友善保育措施方面，該計畫書係列載「設
29 置石虎逃生梯」及「設置反光片」，其中「設置石虎
30 逃生梯」之效益係為減少石虎遭犬隻攻擊機會，「設
31 置反光片」則係為減少石虎等夜行性動物路殺，然對

於本件屬石虎重要棲地之系爭土地，若經變更太陽光電發電設施使用，其土地之開發對於石虎棲地之影響評估究竟為何、減輕開發影響之具體友善保育措施手段為何及可行性如何等事項實均未提及。再者，所連載之友善生態措施第8項「設置濕式滯洪池」，其效益為「供大田鰲及柴棺龜等關注物種利用」，然如上所述，112年3月份版本計畫書所載監測結果中提及之陸域動物種類繁多（見甲卷第612頁），包含白鼻心、鼬獾、貓、赤腹松鼠、鼠類等哺乳類及台灣畫眉、白頭翁、麻雀、夜鷺、黃頭鷺、珠頸斑鳩、金背鳩及台灣竹雞等鳥類，112年3月份版本計畫書對此等監測結果相對應之友善保育方式為何，仍付之闕如。至於友善生態措施第9項「利用紅外線自動相機進行監測」，其效益為「瞭解計畫區內外野生動物出現情形，藉此提供廠區維護管理參考。」亦僅為通案性友善措施之相關記載，更非關於減輕開發影響之積極作為。

- ④再觀之112年3月份版本計畫書關於「監測結果分析與影響評估」之記載內容（見甲卷第611頁），可以看出該計畫書於監測結果分析內容提及本件開發之計畫區內之植物經統計有664科143屬171種，且有「台灣維管束植物紅皮書所認定屬易受害等級之竹柏1種廣泛分布」；就陸域動物部分，則記錄到白鼻心、鼬獾、貓、赤腹松鼠、鼠類等5種哺乳類，及台灣畫眉、白頭翁、麻雀、夜鷺、黃頭鷺、朱頸斑鳩、金背鳩及台灣竹雞等8種鳥類，其中台灣畫眉屬於珍貴稀有之二級保育類。然詳諸112年3月份版本計畫書關於友善保育措施之記載內容，實未就監測所得之各種動、植物，詳實提出相對應且具體、可行之保育措施。

01 ⑤綜上，依112年3月份版本計畫書上開關於「生態保育
02 與友善措施」及「表4-3.7生態保育對策與友善措
03 施」之記載內容，可見原告所提之開發計畫，並未明
04 確反應系爭土地之生態敏感區、石虎重要棲地之生態
05 特性，亦未提出相對應之保育措施；原告就其所提出
06 之友善保育措施可如何減輕開發影響、保育措施實施
07 方法及期程等事項，並無具體記載；另原告亦未就計
08 畫書內所提及各種動、植物監測分析結果，提出相對
09 應且具體、可行之保育方法。是被告辯稱：原告僅有
10 基本環境維護措施，未能指認案場生態議題及做出相
11 對應之保育策略等語，應屬有據。

12 (6)查本件系爭土地經被告農業處提供之石虎棲地及環境敏
13 感區位圖層套疊資料，位屬生態高敏感區，且原告於11
14 2年3月份版本計畫書中亦載述系爭土地為石虎重要棲
15 地，經原告監測結果發現有多種動、植物，亦不乏保育
16 類生物等情，均業如前述，是系爭土地於本質上已不適
17 宜開發；原告未能提出符合系爭土地生態特殊性且與監
18 測結果相對應之具體保育措施，亦經本院認定如前，是
19 難認原告本件之興辦事業計畫具有可行性與必要性。從
20 而，原處分以本件興辦事業經認定不可行及不具必要
21 性，且土地區位不適宜開發，不符合審查要點第5點第7
22 款之要件，駁回原告系爭申請案，自無違誤。

23 6.原告雖主張：原處分依據第41次會議駁回原告之申請，違
24 反處分明確性原則，光電審查要點及歷次會議未針對生態
25 高敏感區、生態環境完整之區域應有之「生態友善措
26 施」、應指認之「生態議題」對應生態友善措施之標準進
27 行明確規範；被告未考量原告針對歷次會議決議補正之
28 情形，僅依據與友善措施有關之審查意見駁回原告之申請，
29 顯有裁量怠惰，具有裁量瑕疵；被告未考量原告已就歷次
30 審查會議決議投入成本補正，於仍得為補正之情況下逕予
31 駁回，違反比例原則云云，惟：

01 (1)就行政行為明確性原則部分：

02 ①按依行政程序法第5條規定，行政行為的內容應明確。

03 因此，同法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面
04 為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟
05 此等記載的主要目的，是為使處分相對人或利害關係
06 人得以瞭解行政機關作成行政處分的法規根據、事實
07 認定及裁量的斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合
08 法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟的機會，
09 而非課予行政機關須將相關的法令、事實或採證認事
10 的理由等等鉅細靡遺全部予以記載，始屬適法。所以
11 書面行政處分所記載的事實、理由及其法令依據，如
12 已足使人民瞭解其原因事實及其依據的法令，即符合
13 行政法上的明確性原則，以兼顧保障人民權益及行政
14 效益（最高行政法院112年度上字第443號判決意旨參
15 照）。

16 ②查原處分（見本院卷第143至144頁）之主旨欄記載：

17 「有關貴公司擬於本縣通霄鎮五南段777地號土地申請
18 太陽光電系統興辦事業計畫一案，因不符審查要件予以
19 駁回，請查照。」；說明欄則記載：【一、依據「非都
20 市土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫
21 審查作業要點（下稱審查要點）」及本府110年4月7
22 日、110年8月26日、111年5月4日及112年4月18日太陽
23 能興辦事業計畫審查專案小組（下稱專案小組）第13
24 次、第17次、第26次及第41次會議紀錄（諒達）辦理。
25 二、查審查要點第5點規定：「直轄市或縣（市）政府
26 於受理申請後，應依下列項目進行審查：…（七）就興
27 辦事業之可行性、必要性、土地區位、面積規模，以及
28 興辦事業與其他鄰近事業是否具有關聯性等事項，予以
29 審查…」，先予敘明。三、次查，本案前經專案小組第
30 13次會議決議：「請依委員意見修正計畫，並請考量友
31 善周邊生態環境之規畫設計（應包含生態綠廊），修正

再提會審查。」，又經第17次會議決議：「依委員意見修正計畫後，再提會審查。」，在經第26次會議決議：「請依審查意見修正計畫，並於發文日起二十日內檢具修正後計畫書再提會審查。」，惟所提計畫書未依前揭決議補正資料，欠缺具體詳細作為，爰經專案小組第41次會議決議：「本案位屬生態高敏感區，且生態友善措施並未回應案場生態議題，故『不予通過』」。四、綜上述，本案土地使用計畫經專案小組決議不予以通過在案，其興辦事業經認定不可行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發，爰不符審查第5點第七款之要件，故駁回所請。五、如對本行政處分不服，請依「訴願法」第14條及58條規定，自本行政處分書送達日之次日30日內，繕具訴願書向本府遞送（以實際受訴願書之日期為準而非投郵日，並應檢附本處分書影本），並由本府附具答辯書及必要之關係文件轉送經濟部審議。六、隨函檢還興辦事業計畫書一式7份，以供查收。】足見原處分已就被告審查系爭申請案之審查法規依據、會議決議內容要旨及認定不符合光電審查要點之規定要件等事項具體說明，經核原處分的內容，已敘明主旨事實、理由及其法令依據，並附記行政救濟之教示文字，客觀上具有可理解性、可預見性及可審查性，並無違反行政程序法第5條所定的行政行為明確性原則。復以，苗栗縣審查要點第4點，已具體、列舉說明興辦事業計畫應執行之生態監測與友善保育措施內容；該要點之附錄一「申請基地周邊生態環境之友善規劃設計作法」，內容亦記載略以：「……三、通案友善措施：（一）調查周邊土地利用現況，並提出可行之友善環境對策。（二）與周邊土地所有權人進行訪談：土地持有權利情形、土地使用狀況、農業經營(包含化學資材使用)情形、未來土地使用規劃。（訪談紀錄表單如附表二）。（三）針對周邊林地、埤塘列入巡查監看範圍，如有環境變動應主

動回報各主管機關。四、視個案情形友善措施：

（一）110年03月31日臨時動議修正：周邊林地、埤塘：取得土地所有權人同意土地維持原利用方式承諾文件。（二）周邊林地、埤塘：取得土地所有權人同意予申請人認養或維護管理相關文件。（三）周邊農地：與土地所有權人合作協議相關文件，如友善耕作、契作等方式，以降低使用化學資材。（四）除草作業或案場營運管理與當地農民互助合作，或協助青農返鄉耕作；充分與附近居民溝通，做好敦親睦鄰工作，並主動協助解決案場相關爭議。」等（見本院卷第270頁）；另被告於110年4月23日函請原告補正事項之函文說明欄四、五分別記載：「四、請貴公司就下列生態友善措施進行檢核及修正計畫內容，並補附生態友善措施檢核表及標示對應之內容頁碼：（一）人工除草不使用除草劑或蓋黑布。（二）清水清洗太陽能模組，不使用化學藥劑。（三）太陽光電發電設備離地高度不小於1.5公尺。（四）直向格柵圍籬間距為14至15公分。（五）橫向格柵圍籬間距為15公分。（六）網狀圍籬應於下方開孔或留設離地間距，其高度為15公分。（七）圍籬設置請自地界線往內退縮至少1.5公尺施設。（八）高敏感區應避免於春夏期間（2月至5月）施工。（九）應詳列除草計畫表，以供日後檢查。五、申請基地周邊生態環境之友善規劃設計作法（提供如下參考，並非唯一方式，如有更好的友善措施可自行規劃）：（一）109年12月24日臨時動議增加，110年2月4日臨時動議修正：如位屬生態高敏感區，有責任巡查監看附近生態綠廊，如有環境變動（農業生產環境、自然生態環境、自然災害等）應主動通報各主管機關，監看範圍不得少於申請土地面積的一半。（二）通案友善措施：1、調查周邊土地使用型式。2、與周邊土地所有權人進行訪談：土地持有權力情形、土地使用狀況、農業經營（包含化學資材使用）情形、未來土地使

01 用規劃。3、針對周邊林地、埤塘列入巡查監看範圍，
02 如有環境變動應主動回報各主管機關。(三)視個案情形
03 友善措施：1、周邊林地、埤塘：取得土地所有權人同
04 意土地不作開發承諾文件。2、周邊林地、埤塘：取得
05 土地所有權人同意予申請人認養或維護管理相關文件。
06 3、周邊農地：與土地所有權人合作協議相關文件，如
07 友善耕作、契作等方式，以降低使用化學資材。4、除
08 草作業或案場營運管理與當地農民互助合作，或協助清
09 農返鄉耕作；充分與附近居民溝通，做好敦親睦鄰工
10 作，並主動協助解決案場相關爭議。」（見甲卷第11
11 6、117頁），足見被告已將生態友善措施之具體標準提
12 供原告參酌，原告自得據以作為修正興辦事業計畫書之
13 參酌依據。是原告主張原處分依據第41次會議駁回原告
14 之申請，違反處分明確性原則云云，顯非可採。

15 (2)又查，系爭申請案於審查專案小組第26次會議業經決議：
16 「請依審查意見修正計畫，並於發文日起20日內檢具修正
17 後計畫書再提會審查」，嗣於第41次會議，認系爭申請案
18 位屬生態高敏感區，且生態友善措施並未回應案場生態議
19 題，決議不予通過在案，經被告審查，認原告之興辦事業
20 經認定不可行及不具必要性，且土地區位不適宜開發乃以
21 原處分駁回系爭申請案等情，均如前所述，難認有何消極
22 不行使裁量權之裁量怠惰情事，亦無違比例原則。故原告
23 主張原處分具裁量怠惰之情事且違反比例原則云云，並無
24 理由。

25 7.原告雖又主張：3次審查會議之出席人員及人數皆未盡相
26 同，且會議紀錄中無法得知專案小組之決議有無明確表決方
27 式、審查標準？會議當時決議門檻及方式？明顯違背正當行
28 政程序云云，然查：

29 (1)依前揭區域計畫法第15條第1項之規定，非都市土地，應
30 由有關直轄市或縣（市）政府，按照○○市○○○區使用
31 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。又依光電審查要點第5點第4款、第7款之規定，直轄市或縣（市）政府受理申請後，為審查興辦事業計畫，得邀集相關單位組成專案小組，就興辦事業之可行性、必要性、土地區位、面積規模，以及興辦事業與其他鄰近事業是否具有關聯性等事項，予以審查。再依前揭苗栗縣審查要點第3點、第7點之規定，原告太陽光電發電設施使用興辦事業計畫申請案件，係由被告邀集相關單位（機關）組成專案小組審查，並由被告農業處套疊生態敏感區位圖資，以供專案小組審查參考，且每一案件之審查以2次為限。

(2)依據上開規定，可知就審查興辦事業計畫之專案小組，於審查時之出席人員、人數、表決方式、決議門檻及方式等，並無明文之限制，僅規定直轄市或縣（市）政府得邀集相關單位或機關組成專案小組審查，故本件專案小組於審查時，未限制出席人員、人數、表決方式、決議門檻及方式，於法並無不合。再者，依光電審查要點第5點第4款之規定，直轄市或縣（市）政府為審查興辦事業計畫，係「得」邀集相關單位組成專案小組進行審查，可見該專案小組應係為審查興辦事業計畫之任務性而非常態性編組，專案小組乃係依據農業處套疊生態敏感區位圖資等資料，提供專業意見予被告作為審查通過與否之依據及參考，是專案小組於審查時，未限制出席人員、人數、表決方式、決議門檻及方式，亦難認有何違背正當之行政程序可言。是原告此部分主張亦無理由。

五、綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分駁回原告之系爭申請案，認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請如訴之聲明，為無理由，應予駁回。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及所提訴訟資料，經核均與判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、結論：原告之訴無理由，爰判決如主文。

中華民國 114 年 6 月 11 日

審判長法官 蔡紹良

法官 黃司熒

法官 陳怡君

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
(一)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。
(二)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。

01

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(一)、(二)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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 6 月 11 日

03

書記官 許騰云