

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294號
114年10月15日辯論終結

原告 洪興能源開發有限公司

代表人 黃明利

訴訟代理人 孫丁君 律師

複代理人 鄭大任 律師

訴訟代理人 趙天昀 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9月13日經訴字第11217305840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：

- 一、本件原告代表人原為游宏昌於訴訟繫屬中變更為黃明利，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟在卷（見本院卷一第351、357至361頁），於法核無不合。
- 二、本件原告起訴狀原記載訴之聲明為：「一、原處分即被告112年4月11日府商用字第1120088289號函(下稱原處分)及訴願決定即經濟部112年9月13日經訴字第11217305840號訴願決定(下稱訴願決定)均撤銷。」（見本院卷一第15頁）；歷經

01 數次更正其內容後，嗣於114年10月15日言詞辯論期日更正
02 為：「一、原處分及訴願決定均撤銷。二、被告就原告109
03 年7月15日提出之申請案件，應作成將坐落苗栗縣通霄鎮福
04 興段308-2地號土地（面積3,121.00平方公尺，約為0.3121
05 公頃，下稱系爭土地）之使用編定，核准由山坡地保育區農
06 牧用地變更為特定目的事業用地（可供作為太陽光電發電設
07 施使用）之行政處分（見本院卷二第182頁）。」觀諸卷內
08 原告向被告提出之申請函及原處分所載內容（見本院卷一第
09 45頁及第81頁）足認原告係申請被告作成核准變更系爭土地
10 使用地類編定為非都市土地特定目的事業用地之處分，未獲
11 核准，而循序提起課予義務訴訟救濟至明。則原告更正上開
12 訴之聲明內容顯係基於相同基礎事實，將原來未臻妥適之訴
13 之聲明內容更正使符合課予義務訴訟之法定格式，於程序上
14 自為法之所許，本院自應以該更正訴之聲明內容據以審判。

15 貳、實體方面：

16 一、事實概要：

17 (一)原告擬將系爭土地作為太陽光電發電設施使用，乃以109年7
18 月14日（109）洪字第0714003號函（下稱109年7月14日函，
19 被告收文日期：109年7月15日）檢具興辦事業計畫書（下稱
20 109年7月版興辦事業計畫書）等文件，向被告申請將系爭土
21 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
22 之特定目的事業用地（下稱系爭申請案），經被告送由被告
23 太陽能興辦事業計畫審查專案小組（下稱專案小組）進行審查
24 後，經專案小組109年12月11日召開第3次會議審議決議認
25 定「系爭土地位於生態高敏感區及生態環境完整區域，不適
26 宜開發，倘若能確實提出生態環境友善之具體作為再
27 議。」，乃以110年1月27日府商用字第1100019471號函（下
28 稱110年1月27日函）請原告依專案小組第3次會議決議內容
29 修正計畫書，並補附修正意見對照說明表、生態友善措施檢
30 核表等資料憑辦。原告復於110年2月26日以（110）洪字第0
31 226001號函檢送修正計畫書（下稱110年2月版興辦事業計畫

01 書) 予被告，又於111年1月24日以(111)洪字第0124001號函
02 送修正之興辦事業計畫書(下稱111年1月版興辦事業計畫
03 書) 予被告，經被告送由專案小組於111年2月17日第23次會
04 議(下稱第23次會議) 進行審查後，以被告111年2月25日府
05 商用字第1110036978函檢送會議紀錄(下稱111年2月25日檢
06 送會議紀錄函) 及以同日府商用字第1110037036函(下稱11
07 1年2月25日要求補正函)，請原告依第23次會議之決議，於
08 111年3月15日前按審查意見修正計畫，並補附意見對照說明
09 表及生態友善措施檢核表等資料憑辦。

10 (二)嗣原告雖於111年3月10日提出興辦事業計畫書修正本(含生
11 態友善措施檢核表，下稱111年3月版興辦事業計畫書) 予以
12 補正，惟經專案小組以112年3月21日第38次會議(下稱第38
13 次會議) 審查後，仍認原告補正之計畫書欠缺具體詳細作為
14 而決議：「系爭土地位於生態高敏感區及生態環境完整區
15 域，土地區位不適宜，且友善作為不具體，其開發不具備必
16 要性，故不予通過。」被告乃以112年3月27日府商用字第00
17 00000000號函(下稱112年3月27日函) 檢送該第38次會議紀
18 錄予原告，並於112年4月11日以系爭申請案不符非都市土地
19 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
20 點(下稱光電審查要點)第5點第7款要件為由，作成原處分
21 駁回原告所請。原告不服，提起訴願，經經濟部以訴願決定
22 予以駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

23 二、原告起訴主張及聲明：

24 (一)主張要旨：

25 1.原處分違反明確性原則：

26 審查作業要點及專案小組會議紀錄並未針對生態高敏感
27 區、生態環境完整之區域應有之「生態友善措施」、應指
28 認之「生態議題」進行明確規範，且專案小組審查會議紀
29 錄之附件僅簡單提及高敏感區應避免於春夏期間施工，或
30 針對友善規劃設計作法建議「如位屬生態高敏感區，有責
31 任巡查監看附近生態綠廊……」，除了無明文解釋何謂

01 「友善」之外，亦無法使原告得知專案小組對於生態友善
02 措施之具體審查標準；此外，就審查委員多次提及之「監
03 測」，究應實施至何種程度，監測計畫應撰擬至何種程度
04 亦未見說明，而使原處分之裁量流於審查委員之恣意。原
05 告無從由原處分及其所憑之依據得知生態友善作為之具體
06 要求為何及實施監測等事項應受如何之規制，依行政程序
07 法第5條及最高行政法院109年度判字第23號判決意旨，原
08 處分不符合明確性之要求。

09 2.原處分有裁量怠惰情事及違反比例原則：

10 (1)被告未考量原告已就專案小組第23次會議審查意見進行
11 補正，又觀諸專案小組第38次會議之委員意見，李玲玲
12 委員表示：「認養地號306土地之狀態不明」、林民恭
13 委員表示：「生態監測樣點皆在區外，案場內之狀況並
14 不詳細」、被告所屬地政處表示：「本案位於山坡地範
15 圍，請依非都市土地使用管制規則第48、49-1、52-1條
16 辦理」等，然原告已於111年3月審查意見書載明「認養
17 地號306土地之狀態詳基地周遭訪查紀錄表，認養後維
18 持草生環境不開發，對生態增益」、「基地北側南勢溪
19 畔竹叢已佈設相機，共拍到麝香貓等哺乳類，而南側為
20 私人住家果園及竹林，雖未能入內調查，惟此環境依周
21 圍相機調查結果，食蟹獾、白鼻心、鼬獾仍有可能出
22 現」、「本案須執行水保計畫，本案水保配置詳甲證10
23 審查簡報第23至25頁」等語。原告就專案小組第38次會
24 議委員所提之意見，已於111年3月版興辦事業計畫書及
25 112年3月21日專案小組第38次會議時之簡報進行逐項說
26 明，然專案小組於第38次會議審查仍認定原告未依會議
27 紀錄補正資料，欠缺具體詳細作為，並駁回原告之申
28 請，足徵專案小組無限上綱要求原告提出生態有效措施，
29 並重複要求原告業已完成水土保持計畫，顯有裁量
30 怠惰且未注意有利於原告之情形，原處分具有裁量瑕
31 疵。

01 (2)原告已投入人力及時間多次配合被告進行興辦事業計畫
02 書之補正，且已支出相關費用。倘系爭申請案誠如專案
03 小組審查委員所稱監測計畫太簡陋，應可透過通知原告
04 補正之較小侵害手段，令原告持續累積監測紀錄並揭示
05 撰擬監測計畫之審查標準，使原告得依照審查委員之具
06 體指示，規劃符合審查標準之監測計畫。被告未考量上
07 情即全盤駁回，有違比例原則等語。

08 (二)聲明：

09 1. 訴願決定及原處分均撤銷。

10 2. 被告就原告109年7月15日提出之申請案件，應作成將系爭
11 土地之使用編定，核准由山坡地保育區農牧用地變更為特
12 定目的事業用地（可供作為太陽光電發電設施使用）之行
13 政處分。

14 三、被告答辯及聲明：

15 (一)答辯要旨：

16 1. 原處分並無違反明確性原則：

17 系爭申請案興辦事業計畫經專案小組委員於第23次會議上
18 就友善作為及生態監測計畫提出具體審查意見（如基地北
19 側與南側的生態狀況待補強說明、不清楚此案之生態補
20 償，請說明除了認養以外，針對案場內及周邊區域有無其
21 他積極作為等），經原告補正計畫書後，送112年3月21日
22 專案小組第38次會議審議，惟原告所提友善措施多為通案
23 性友善保育措施，所提計畫內容缺乏具體友善生態作為，
24 對審查委員提出生態監測資料並未做出相對應之保育策
25 略，僅有基本環境維護措施，所提友善作為不明確（如友
26 善耕作內容籠統且未取得被告認證、應確實說明迴避、縮
27 小、減輕、補償等相關措施等），未能指認案場生態議題
28 及做出相對應之保育策略，且苗栗縣非都市土地申請變更
29 為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫光電審查作業要點
30 （下稱苗栗縣光電審查作業要點）已明訂2次審查為限，原
31 告未把握機會遵照委員意見修正計畫書內容，而遭專案小

01 組第38次會議決議不予通過。被告據以作成原處分，並無
02 違反明確性原則。

03 2.被告作成原處分並無裁量怠惰情事，亦無違反比例原則：

04 (1)被告以109年10月19日府商用字第0000000000號公告修
05 正苗栗縣非都市土地設置地面型太陽光電設施申請案相
06 關受理程序及三階段審查制度（下稱系爭審查制度），
07 第1階段審查機制由農業處認定申請之土地是否位於生
08 態高敏感區。第二階段審查機制係由太陽能興辦事業計
09 畫專案小組進行審查。亦即系爭審查制度係依審查作業
10 要點訂定之，由被告所屬農業處就案場生態敏感度作為
11 審查依據，再經專案小組就興辦事業之可行性、必要
12 性、土地區位、面積規模及周邊生態環境等進行審查，
13 責成申請人採取對生態友善之工法，並針對已核准之案
14 件，應邀集專家學者會同檢查是否依核准計畫使用。

15 (2)系爭土地經被告農業處以111年3月25日府農育字第0000
16 000000號函示為生態高敏感區。被告依審查作業要點受
17 理審查非都市土地2公頃以下土地申請做太陽能興辦事
18 業計畫，檢視申請書件是否齊全，並依該要點第5點第4
19 款規定邀集相關單位組成專案小組，該要點並未規定委
20 員出席人數及同意比例，嗣後被告於111年10月14日召
21 開「太陽能興辦事業計畫審查機制」會議，其會議紀錄
22 敘明：「召開專案小組會議應有委員總額二分之一以上
23 出席（因審查內容涉及生態檢核事項，其中生態保育背
24 景委員應至少1人出席），其決議應經出席委員超過半
25 數之同意行之。」。另依被告110年11月2日訂定之苗栗
26 縣光電審查作業要點第3點規定，被告邀集相關單位
27 （機關）組成專案小組審查，並由被告農業處套疊生態
28 敏感區位圖資，以供專案小組審查參考。因太陽光電審
29 查涉及水土保持、環境保護、電機設備、生態保育等專
30 業領域，其「相關單位」係指前述專業領域所遴選出專
31 家學者為太陽光電專案小組審查委員。

01 (3)為提升審查之嚴謹度及強度，確保開發單位所提計畫書
02 撰寫原則一致且生態友善措施具體可行，被告訂定苗栗
03 縣光電審查作業要點以規範興辦事業計畫應執行（但不
04 限於）生態監測及友善保育措施，另就友善保育措施部
05 分亦明確規範開發單位須提出如何減輕開發影響、保育
06 措施實施方法及期程，並於附錄一提供申請基地周邊生
07 態環境之友善規劃設計作法。苗栗縣光電審查作業要點
08 規範監測實施期程應包含施工前、中及後，其目的係供
09 被告及開發單位藉由施工前、中及後之監測數據，以檢
10 視案場開發後對周邊生態環境之影響，亦可作為爾後鄰
11 近案場開發之參考依據，故開發單位取得興辦事業核准
12 函後，至「實際進場施工前」須完成至少施工前3個月
13 的監測期程，但應先於計畫書內提出完整生態監測規劃
14 內容，作為後續案場核准通過後據以實施之憑據。另因
15 每一案場生態狀況及條件不一，相關規劃內容涉及生態
16 專業，開發單位應視生態環境提出對應友善保育措施，
17 而苗栗縣光電審查作業要點僅能提供原則性撰寫方向，
18 並未限縮生態調查工具及生態友善作為，開發單位應依
19 現況條件蒐集及調查當地生態環境，並據以提出相對應
20 之生態友善作為，倘開發單位有更好之友善措施亦可自
21 行規劃。

22 (4)系爭申請案興辦事業計畫經專案小組第3次會議認定位
23 屬「生態高敏感區」，案場開發對潛在生態衝擊大，原
24 告應先了解其生態環境、物種及欲保育之生態課題，提
25 出具體友善作為及補償措施，以確保對生態環境在衝擊
26 最小之情況下進行案場開發，故應依會議決議針對案場
27 生態課題進行事先調查，並透過文獻蒐集或現地調查
28 （監測計畫等）結果等作為分析基礎，制定相對應具體
29 友善作為。

30 (5)系爭土地使用計畫經專案小組決議不予以通過在案，其
31 興辦事業經認定不可行及不具備其必要性，且土地區位

01 不適宜開發，不符審查作業要點第5點第7款之要件，乃
02 駁回所請，係基於再生能源發展、生態環境及土地區位
03 之權衡考量下所作出之行政處分，並無裁量怠惰之情事
04 且未違反比例原則等語。

05 (二)聲明：駁回原告之訴。

06 四、本院判斷：

07 (一)前提事實：

08 前揭事實概要所載事實，有卷附系爭土地之土地登記第一類
09 謄本（見本院附件卷第671至673頁）、原告109年7月14日函
10 （見本院卷一第45頁）及其109年7月版興辦事業計畫書（見
11 本院附件卷第7至97頁）、被告110年1月27日函（見訴願卷
12 第36至38頁）及專案小組109年12月11日第3次會議紀錄（見
13 本院卷一第215至222頁）、原告110年2月26日（110）洪字第
14 0226001號函暨110年2月版興辦事業計畫書（見本院附件卷
15 第305至479頁）、原告111年1月24日（111）洪字第0124001號
16 函暨111年1月版興辦事業計畫書（見本院附件卷第481至670
17 頁）、被告111年2月25日檢送會議紀錄函（見本院卷第223
18 頁）及專案小組111年2月17日第23次會議紀錄（見本院卷一
19 第225至229頁）、被告111年2月25日要求補正函（見訴願卷
20 第40至42頁）、原告111年3月10日（111）洪字第0310001號函
21 暨111年3月版興辦事業計畫書（見本院附件卷第99至304
22 頁）、被告112年3月27日函暨112年3月21日專案小組第38次
23 會議紀錄（見本院卷一第231至242頁）、原處分（見本院卷
24 第一第243頁）、訴願決定（見本院卷一第320至330頁）等
25 各項證據資料影本可查，堪認為真實。

26 (二)按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，
27 不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政
28 府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分
29 區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施
30 管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定
31 之。」非都市土地使用管制規則第1條規定：「本規則依區

01 域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。」第3
02 0條第1項、第4項規定：「（第1項）辦理非都市土地變更編
03 定時，申請人應擬具興辦事業計畫。（第4項）第一項興辦
04 事業計畫除有前二項規定情形外，應報經直轄市或縣（市）
05 目的事業主管機關之核准。直轄市或縣（市）目的事業主管
06 機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業
07 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
08 機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事
09 業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查
10 作業要點。」又光電審查要點第1點規定：「為審查土地面
11 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
12 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
13 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
14 定：「申請人應檢附下列文件……，向土地所在地之直轄市
15 或縣（市）政府提出變更申請：(一)申請表……(三)興辦事業計
16 畫書應包括下列內容：1.計畫緣起。2.計畫目的。3.計畫構
17 想。(1)基本資料。(2)現況概要。(3)使用計畫。(4)營運管
18 理計畫。(5)工程標準及可行性。(6)經濟效益。(7)環境影
19 響及維護計畫。4.計畫期程。5.財務計畫。……(十)其他經直
20 轄市或縣（市）政府規定之書件。」第5點第1款、第2款、
21 第4款及第7款規定：「直轄市或縣（市）政府於受理申請
22 後，應依下列項目進行審查：(一)審查申請書件是否齊全，內
23 容是否符合規定；書件不齊全或不符合規定者，應限期補
24 正；逾期不補正者，敘明理由駁回之。(二)依非都市土地變更
25 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
26 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
27 敏感地區者，應依相關法令規定辦理。……(四)為審查興辦事
28 業計畫，得由直轄市或縣（市）政府邀集相關單位組成專案
29 小組。……(七)就興辦事業之可行性、必要性、土地區位、面
30 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
31 項，予以審查……。」上開光電審查作業要點係太陽光電發

01 電設施之中央目的事業主管機關即經濟部為審查非都市土地
02 申請變更作為太陽光電發電設施使用之興辦事業，而依據非
03 都市土地使用管制規則第30條第4項所訂定之行政規則，乃
04 係就相關申請案件之細節、技術性事項予以規定，以供作為
05 地方之目的事業主管機關審查之依據，並無違背非都市土地
06 使用管制規則之授權範圍，亦無增加法律所無之限制，被告
07 及本院就系爭申請案件之審查自得予適用。

08 (三)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
09 「可行性」、「必要性」及「適宜開發」等要件，性質上係
10 屬專業價值判斷之「不確定法律概念」，行政機關適用各該
11 不確定法律概念涵攝具體事實時，容存有某程度之判斷餘地
12 ，其所為判斷係對法律解釋或涵攝所得之具體化結果與專業
13 認定，行政法院應採取較低密度之審查，除其判斷有恣意濫
14 用及其他違法情事，得予撤銷或變更外，原則上應予以尊重
15 (最高行政法院95判字第2143號判決意旨參照)。換言之，行
16 政法院對於行政機關就此等事項之決定，其可資審查之情形
17 包括：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定
18 或不完全之資訊。(2)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有
19 無明顯錯誤。(3)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則
20 或抵觸既存之上位規範。(4)行政機關之判斷，是否有違一
21 般公認之價值判斷標準。(5)行政機關之判斷，是否出於與
22 事物無關之考量，亦即違反不當聯結之禁止。(6)行政機關
23 之判斷，是否違反法定之正當程序。(7)作成判斷之行政機
24 關，其組織是否合法且有判斷之權限。(8)行政機關之判
25 斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原
26 則、公益原則等(司法院釋字第382號、第462號、第553號
27 解釋理由參照)。

28 (四)又苗栗縣光電審查作業要點第1點規定：「為辦理非都市土
29 地變更編定為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫之審查，
30 依非都市土地使用管制規則第30條第4項規定，訂定本要
31 點。」第3點規定：「本縣太陽光電發電設施使用興辦事業

01 計畫申請案件，均由本府邀集相關單位（機關）組成專案小
02 組審查，並由本府農業處套疊生態敏感區位圖資，以供專案
03 小組審查參考。」第4點規定：「興辦事業計畫應執行（但
04 不限於）下列生態監測及友善保育措施：（一）生態監測計
05 畫：1.描述開發基地及周邊2公里範圍內環境之現況，並應
06 說明下列內容：（1）如屬複審性質，前次會議決議及辦理
07 情形說明（辦理情形對照表及標註頁碼）。（2）案場現況
08 說明：全景現況空照影像圖、近1年空照影像圖、歷年（近1
09 0年）空照影像圖；以上影像需提供原高解析檔案。（3）周
10 邊環境介紹：含鄰近是否有其他光電申請案場等開發行為。
11 （4）配置圖說明：光電設施、隔離綠帶或設施、水土保持
12 設施（無者免；如有設置滯洪池者，應敘明滯洪池生態施工
13 工法），並標示使用占比、各項配置以清晰呈現為原則，並
14 套繪於現況空照圖，並提供套繪kml檔或kmz檔。（5）案場
15 套疊林務局石虎重要棲地評析與廊道分析圖資（可至『自然
16 保育網』，網址：<http://conservation.forest.gov.tw/>，
17 『下載專區-計畫成果-石虎相關報告』下載使用）。2.調查
18 範圍（含選定範圍原由），並提供套繪kml檔或kmz檔及基地
19 座標。3.監測方法、頻度及實施期程（至少應含施工前3個
20 月、施工中，及施工後至少持續1年），如附表1。4.監測結
21 果分析、影響評估與保育對策。5.每季次月10日前應提送前
22 一季監測報告，報本府農業處備查。（二）友善保育措施：
23 1.保育措施如何減輕開發影響。2.保育措施實施方法及期
24 程。（生態友善措施檢核表以外之生態友善規劃，參酌附錄
25 1）。」第5點規定：「申請書件不齊全或不符合規定者，應
26 於發文日起20日內補正；如逾期不補正者將予以駁回申
27 請。」第7點規定：「本要點生效後每一案件之審查次數以2
28 次為限。」（見本院卷1第335至343頁）。前揭苗栗縣光電
29 審查作業要點係苗栗縣政府為審查興辦事業計畫，依據非都
30 市土地使用管制規則第30條第4項之規定，所為細節性、技
31 術性規定之行政規則，並未對人民權利增加法律所無之限

01 制，與憲法第23條法律保留原則尚無抵觸，自得作為原告提出
02 出系爭申請案件與被告進行審查之法令依據。

03 (五)經查：

- 04 1.本件原告提出系爭申請案件後，曾於110年2月26日、111
05 年1月24日、111年3月10日陸續提出修正計畫書供被告審
06 查，此等後續補送資料乃原告為補正系爭申請案件原本所
07 附之109年7月版興辦事業計畫書所為之增補，自屬原申請
08 資料之一部份，是於審查原告系爭申請案是否符合法定要件
09 即原處分是否適法有據時，自應以111年3月版興辦事業
10 計畫書為其審查之基礎，先予敘明。
- 11 2.又系爭土地位屬生態高敏感區一節，業經被告依其109年1
12 0月19日府商用字第0000000000號函（見本院卷一第211至
13 212頁）公告修正公告事項一：「為維護經濟與生態環境
14 永續發展，本縣非都市土地設置地面型態陽光電發電設施
15 申請案，由生態敏感區為圖資套疊建立生態迴避區或非迴
16 避區圖資，申請案件是否在生態迴避區或非迴避區由本府
17 農業單位認定，以供專案小組審查參考。」（該「生態迴
18 避區」用語嗣經被告以111年10月14日以府商用字第00000
19 00000號函更正為位於生態高敏感區」，見本院卷二第1
20 7、39、121頁）辦理，並以109年11月23日府農育字第000
21 0000000號函及所附109年11月6日「苗栗縣石虎棲地及環
22 境敏感區為圖層套疊工作坊會議紀錄」、系爭土地經套繪
23 結果所示位於高生態敏感區位之會議紀錄及所附系爭土地
24 位於紅區之彩圖（見本院卷二第85至91頁）、被告113年3
25 月25日府農育字第0000000000號函（見本院卷二第57頁）
26 予以認定，復有專案小組第3次、第23次及第38次會議紀
27 錄關於「本府農業處提供之『石虎棲地及環境敏感區位圖
28 層套疊』，本案位屬『生態高敏感區』」（見本院卷一第
29 219、225、235頁）之記載可佐，堪為認定。
- 30 3.系爭土地既位於被告轄區內之生態高敏感區，且其面積依
31 前所述未達2公頃，核屬位於非都市土地之山坡地保育區

01 之農牧用地，已如前述，則被告就原告之系爭申請，自應
02 依前揭(二)、(三)、(四)所示各該法令規範予以審查。經查：

03 (1)觀諸卷附原告於系爭申請案件伊始所提出之109年7月版
04 興辦事業計畫書，並未見有任何與系爭土地位於生態高
05 敏感區之資訊，遑論與各種動植物包括石虎保育及棲地
06 維護有關之分析，足徵原告一開始對於系爭土地位於生
07 態高敏感區一事全然未有意識。

08 (2)而被告專案小組第3次會議就原告之申請，於審視原告
09 所提興辦事業計畫書及現場所為之簡報資料後，決議：

10 「本案位於生態高敏感區及生態環境完整區域，不適宜
11 開發，倘若能確實提出生態環境友善之具體作為再
12 議。」，亦有該會議紀錄在卷可稽。原告後續固於110
13 年2月26日提交被告之110年2月版興辦事業計畫書及111
14 年1月24日送交被告之修正計畫書中，以「意見回覆
15 表」及「生態友善措施檢核表」（見本院附件卷第30
16 8、309、485、486頁）回覆被告，並於各該修正之興辦
17 事業計畫書中，就該等補正之評估與措施內容予以說
18 明。然被告專案小組在審查該等補正資料後，於第23次
19 會議除再次確立系爭土地位於生態高敏感區、及要求原
20 告應遵守該次會議紀錄附件（見本院卷一第228至229
21 頁）中所示之生態友善措施外，並以「(三)、林良恭
22 委員：1. 圍籬設置請依照本府通案之生態友善措施辦
23 理。2. 請說明609-1如何時師友善耕作。(四)、李玲
24 玲委員：1. 基地北側與南側的生態狀況待補強說明。2.
25 施工前監測不足三個月，初勘顯示生物相豐富，應依據
26 背景、現勘及監測資料釐清本案生態議題，並據以規劃
27 生態友善措施。3. 計畫書內生態復育、生態補償等名詞
28 物用。4. 應說明本案擬推動友善耕作之具體內容，包括
29 對象、耕作內容與產量、執行方式及相關佐證資料。

30 (五)、黃于玻委員：不清楚此案之生態補償，請說明
31 除了認養以外，針對案場內及周邊區域有無其他積極作

01 為。(六)、鄭錫奇委員：本基地位於生態敏感區，雖
02 然有進行監測及生態復育措施規劃，然而所得資料似未
03 能說服當基地開發後，對當地生態及野生動物不會造成
04 影響。(七)、詹彩蘋委員：1. 應說明如何瞭解及採取
05 生態保育友善措施及後續施工前中後之相關調查及因應
06 方式。2. 請詳加敘明對毗鄰農地、對整體興辦計畫友善
07 生態工作。3. 生態復育及補償應再補述。(八)、本府
08 農業處(張葦代) 1. 山櫻花、朴樹、茄苳之保留必要性
09 為何，如要移植，是否有移植計畫，另移植是否會對旁
10 邊棲地造成擾動，請詳加敘明。2. 請說明609-1如何實
11 施友善耕作。」等決議內容(見本院卷一第225至227
12 頁)，要求原告應於111年3月15日前檢具修正後計畫書
13 再提會審查，亦有該次會議紀錄在卷可佐。

14 (3)而原告經被告函告得悉前揭(2)之意見後，於111年3月10
15 日再度提出111年3月版興辦事業計畫書予被告，並於該
16 修正資料中檢附意見回覆表及生態友善措施檢核表(見
17 本院附件卷第104至110頁)，除針對前揭(2)所示被告專
18 案小組第23次會議審查意見內容回覆被告，並於該等修
19 正之興辦事業計畫書中就該等補正評估與措施內容予以
20 說明。然被告專案小組於第38次會議中，在審查該等補
21 正資料後，除再度重申系爭土地位於生態高敏感區、及
22 要求原告應遵守之生態友善措施(即該次會議附件壹、
23 各案申請基地內生態友善措施，見本院卷一第241至242
24 頁)外，並作出審查意見如下：「1. 李玲玲委員：
25 (1) 雖有施工前自動相機監測三個月，但相機位置都
26 在案場外。似未針對文獻回顧與監測結果指認當地生態
27 議題，例如兩棲爬行類豐富是否涉及水域保全，路殺議
28 題，北側連續植生覆蓋區域之保全或擴大等，監測計畫
29 內容太簡，未應對當地生態議題，亦無法反應生態友善
30 措施合宜性與成效。(2) 本案未提出案場之生態議
31 題，因此也無對應之具體生態友善保育措施。認養地號

01 306土地之狀況不明，認養後對案場開發之補償效益不
02 明。(3)本案案場北側植生良好，兩棲爬行動物豐
03 富，屬於生態高敏感區，廠商未能依據施工前文獻資料
04 與監測成果，提出該地開發涉及之生態議題，也未針對
05 生態議題提出具體之生態友善措施，不確定是否能有效
06 迴避、縮小、減輕、補償開發對生態之衝擊。2.林良恭
07 委員：(1)生態監測樣點皆在樣區外，案場內之狀況
08 並不詳細。(2)相機編號NO.464拍攝到珍貴稀有麝香
09 貓，但缺乏整體性保育對策。(3)案場邊之308-1之土
10 地認養效果不佳。3.鄭文伯委員：施工方式請做說明如
11 何降低施工期之裸露面積，避免裸露揚塵產生。4.王承
12 德委員：本案水土保持設施之規劃已有所著墨，惟計畫
13 書應檢附相關等高線、坡度、波向之資訊。5.本府工商
14 發展處：面板鋪設及維修走道方式，是否有利於野生動
15 物通行？6.本府農業處：(1)本案場位置苗48線旁，
16 為免影響生態通行，建請加強相關生態保護措施，如告
17 示牌、減速措施及生態緩衝區、迴避區設置，以避免路
18 殺發生對策。(2)有關報告書內提推廣友善耕作較為
19 籠統，建議貴公司發揮企業社會責任(ESG)協助周邊
20 農友取得相關友善耕作認證(如石虎友善認證標章)，
21 並協助行銷較為實際。7.本府地政處：本案位於山坡地
22 範圍，請依非都市使用管制規則第48、49-1、52-1條辦
23 理。」，而決議：「本案為屬生態高敏感區及生態環境
24 完整區域，土地區為不適宜，且友善作為不具體，其開
25 發不具備必要性，故『不予通過』。」，有該次會議紀
26 錄關於本件之審查討論說明在卷(見本院卷一第235至2
27 36頁)可查。

28 (4)依前揭說明可知，系爭土地之生態環境完整且豐富，其
29 區位在生態高敏感區，依審查要點第5點第7款之規定可
30 知，被告審核系爭申請案時，除形式上文件之審核外，
31 尚須就開發計畫的可行性與必要性進行綜合的實質判

01 斷。而由專案小組之審查意見可知，原告之開發對潛在
02 生態之衝擊相當大，因認原告必須透過文獻或回顧現場
03 田野調查取得該處生態環境之資訊，並以此為分析基
04 礎，進而指認該處生態議題，並制訂具體可操作、可驗
05 證的生態保育友善作為與補償措施，而非僅單純、消極
06 地規劃環境維護事項。惟觀諸原告111年3月版興辦事業
07 計畫書之內容，仍有下述情況：

08 ①系爭土地經套繪結果屬於高生態敏感區位（紅區），
09 業如前述；而依據被告109年11月23日府農育字第000
10 0000000號函檢附之「苗栗縣石虎棲地及環境敏感區
11 位圖層套疊工作坊會議紀錄」三、會議決議（二）
12 「高生態敏感區位（紅區）：以石虎出現紀錄-○○
13 縣○○路殺點位500m半徑、本府石虎族群調查樣區出
14 現資料、石虎關鍵棲地、主要廊道等圖資套疊之區位
15 為參數，不列入其他物種出現紀錄。」等語可知，系
16 爭土地確實被列為高度石虎出沒且可能因缺乏生態通
17 道而屬遭路殺之高風險區位。然原告111年3月版興辦
18 事業計畫書一方面肯認系爭土地位於石虎重要棲地中
19 （見本院附件卷第172頁），並進行文獻分析與回
20 顧，然而另一方面卻未見原告針對該土地上關於石虎
21 之足跡、分布及生活環境進行說明，僅在第肆章、生
22 態監測及保育措施之第三節「生態調查資料」中敘
23 明：「後續生態監測計畫考量計畫區周圍樹林為潛在
24 石虎活動區域，依林務局『野生動物重要棲地平溪與
25 廊道分析』，『石虎重要棲地』涵括此區域，另依據
26 苗栗縣政府『苗栗縣石虎族群數量與分布調查（2020
27 年）計畫區附近未發現石虎，在石虎路殺部份，據計
28 畫區約2公里處在130縣道有石虎路殺紀錄』，其他動
29 物路殺則多兩棲爬蟲類。」（見本院附件卷第175
30 頁）。由該等內容確實未能獲悉原告就系爭光電設施
31 設備之建置對當地原生動植物生態可能發生的議題有

01 何想法及規劃。又觀諸其所述之監測頻率為「1. 施工
02 前：規劃期程前3個月1次。2. 施工中：配合工程預估
03 2個月內1次。3. 施工後（完工後及營運期）：每季監
04 測1次持續1年。」、「監測計畫詳表4-3.3」、「每
05 季結束後次月10日前將監測成果報府農業處備查。」
06 （見本卷附件卷第174頁、第176頁及第186頁），卻
07 未再就若未來土地進行光電設施開發期間及開發完成
08 後，遇有監測發現該處原生動、植物包括石虎或其他
09 物種之生存或滅絕有異常狀況時，將如何與開發對環
10 境之影響評估進行勾稽，甚至應如何應對與處置之對
11 策等事項予以分析及提出解決方案，則專案小組提及
12 之原告監測計畫過於簡要，亦非無據。

13 ②另觀諸同計畫書第四節友善保育措施計畫，其中雖敘
14 明「本案石虎保育生態友善設施相關規劃如下：
15 （一）設置石虎告示牌。（二）不使用農藥、除草劑
16 及補獸夾。（三）螺旋基樁架台或獨立基礎。（四）
17 採自然植生。」（詳見本院附件卷第211至214頁）然
18 該等內容顯屬第23次會議所提及之一般、通案性之生
19 態保育措施，仍未見原告盤整其透過監測取得之生態
20 調查資料，並據此就其事業之興辦、開發與營運對具
21 備生物多樣性之系爭土地可能產生的生物棲地遭破壞
22 與破碎化之議題予以分析探究，進而建構相應的處置
23 對策；亦未見其依據系爭土地之特性，衡酌土地利用
24 之方式，研擬適切有效且能兼顧開發的友善保育措
25 施，實質上已難謂符合苗栗縣光電審查作業要點第4
26 點之興辦事業計畫應執行之生態監測之規定，其未能
27 符合前揭專案小組審查決議之建議內容甚明。

28 ③職是之故，本件原告所提之開發計畫，就系爭土地屬
29 於生態高敏感區、石虎重要棲地之特有生態特性部
30 分，並未提出適切之符合該地獨特生態環境之相對應
31 保育構想與措施。觀諸其所載內容，多數屬於被告所

01 提供資料內之通案性質保育措施，就所提出之友善保
02 育措施可如何減輕開發影響、保育措施實施方法及期
03 程等事項，亦無具體記載；另原告亦未就計畫書內所
04 提及各種動、植物監測分析結果，提出相對應且具
05 體、可行之保育方法。則被告以：原告所提多為基本
06 環境維護之通案性保育措施，缺乏具體友善生態作為
07 等語，應屬有據。

08 4.原告雖又主張：被告作成原處分違反行政行為明確性原
09 則，且有裁量濫用、怠惰之瑕疵云云。惟查：

10 (1)依行政程序法第5條規定，行政行為的內容應明確。因
11 此，同法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之
12 者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟此等記
13 載的主要目的，是為使處分相對人或利害關係人得以瞭
14 解行政機關作成行政處分的法規根據、事實認定及裁量
15 的斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對
16 其提起行政救濟可以獲得救濟的機會，而非課予行政機
17 關須將相關的法令、事實或採證認事的理由等等鉅細靡
18 遺全部予以記載，始屬適法。所以書面行政處分所記載
19 的事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因
20 事實及其依據的法令，即符合行政法上的明確性原則，
21 以兼顧保障人民權益及行政效益（最高行政法院112年
22 度上字第443號判決意旨參照）。

23 (2)查原處分之主旨欄記載：「有關貴公司擬○○縣○○鎮
24 ○○段308-2地號土地申請太陽光電系統興辦事業計畫
25 一案，因不符審查要件予以駁回，請查照。」；說明欄
26 則記載：「一、依據『非都市土地申請變更為太陽光電
27 發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點（下稱審查要
28 點）』及本府109年12月11日、111年2月17日、112年3
29 月21日本府太陽能興辦事業計畫審查專案小組（下稱專
30 案小組）第3次、第23次及第38次會議紀錄（諒達）辦
31 理。二、查審要點第5點規定：『直轄市或縣（市）政

01 府於受理申請後，應依下列項目進行審查：…（七）就
02 興辦事業之可行性、必要性、土地區位、面積規模，以
03 及興辦事業與其他鄰近事業是否具有關聯性等事項，予
04 以審查…』，先予敘明。三、次查，本案前經專案小組
05 第3次會議決議：『本案位於生態高敏感區及生態環境
06 完整區域，不適宜開發，倘若能確實提出生態環境友善
07 之具體作為再議。』，又經第23次會議決議：『請依審
08 查意見修正計畫，於111年3月15日前檢具修正後計畫書
09 再提會審查。』，惟所提計畫書未依前揭決議補正資
10 料，欠缺具體詳細作為，爰經專案小組第38次會議決
11 議：『本案為屬生態高敏感區及生態環境完整區域，土
12 地區位不適宜，且友善作為不具體，其開發不具備必要
13 性，故【不予通過】。』。四、綜上述，本案土地使用
14 計畫經專案小組決議不予以通過在案，其興辦事業經認
15 定不可行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發，爰
16 不符審查第5點第七款之要件，故駁回所請。五、如對
17 本行政處分不服，請依『訴願法』第14條及58條規定，
18 自本行政處分書送達日之次日30日內，繕具訴願書向本
19 府遞送（以實際受訴願書之日期為準而非投郵日，並應
20 檢附本處分書影本），並由本府附具答辯書及必要之關
21 係文件轉送經濟部審議。六、隨函檢還興辦事業計畫書
22 一式11份，以供查收」此有原處分在卷可稽，足見原處
23 分已就被告審查系爭申請案之審查法規依據、會議決議
24 內容要旨及認定不符合光電審查要點之規定要件等事項
25 具體說明，經核原處分的內容，已敘明主旨事實、理由
26 及其法令依據，並附記行政救濟之教示文字，客觀上具
27 有可理解性、可預見性及可審查性，並無違反行政程序
28 法第5條所定的行政行為明確性原則。

29 (3)又審查要點中所稱之生態友善措施，固屬於不確定之法
30 律概念，然被告依據非都市土地使用管制規則第30條第
31 4項授權訂定之「苗栗縣非都市土地申請變更為太陽光

01 電發電設施使用興辦事業計畫審查要點」第4點第2款：
02 「興辦事業計畫應執行（但不限於）下列生態監測及友
03 善保育措施：……（二）友善保育措施：1. 保育措施如
04 何減輕開發影響。2. 保育措施實施方法及期程。（生態
05 友善措施檢核表以外之生態友善規劃，參酌附錄一）」
06 及附錄一（見本院卷一第342至343頁）：「……三、通
07 案友善措施：（一）調查周邊土地利用現況，並提出可
08 行之友善環境對策。（二）與周邊土地所有權人進行訪
09 談：土地持有權利情形、土地使用狀況、農業經營（包
10 含化學資材使用）情形、未來土地使用規劃。
11 （……）。（三）針對周邊林地、埤塘列入巡查監看範
12 圍，如有環境變動應主動回報各主管機關。四、視個案
13 情形友善措施：（一）110年03月31日臨時動議修正：
14 周邊林地、埤塘：取得土地所有權人同意土地維持原利
15 用方式承諾文件。（二）周邊林地、埤塘：取得土地所
16 有權人同意予申請人認養或維護管理相關文件。（三）
17 周邊農地：與土地所有權人合作協議相關文件，如友善
18 耕作、契作等方式，以降低使用化學資材。（四）除草
19 作業或案場營運管理與當地農民互助合作，或協助青農
20 返鄉耕作；充分與附近居民溝通，做好敦親睦鄰工作，
21 並主動協助解決案場相關爭議」，即已就興辦事業計畫
22 應執行之生態監測及友善保育措施定有相關例示供申請
23 人參考，且該附錄開宗明義註記「提供如下參考（按：
24 即上開說明），並非唯一方式，如有更好的友善措施可
25 自行規劃」等語，堪認係因個案涉及之生態背景及條件
26 因地而異，亦具有專業判斷性質，被告實無從就所有個
27 案狀況逐一系列具體審查標準，各申請人仍應依其個案
28 所在環境提出相對應之生態友善措施，再由被告邀集相
29 關單位（機關）組成專案小組就興辦事業之可行性、必
30 要性、土地區位、面積規模，以及興辦事業與其他鄰近
31 事業是否具有關聯性等事項審查。足見在生態高敏感區

01 進行開發，僅提出基本環境維護措施是不足夠的，原告
02 身為開發案件之申請人，必須展現出對當地特殊生態環
03 境的深刻理解，並提出針對性、可執行的保育計畫，始
04 能通過行政機關之專業判斷而為之審查甚明。而就系爭
05 申請案，被告於歷次專案小組會議紀錄中已載明各委員
06 基於各自專業立場所為建議之理由與原因包括原告就圍
07 籬之設置、友善耕作之實施、基地北側、南側生態狀況
08 應予以補強，並要求原告應依據現場狀況及監測資料釐
09 清該處生態議題，並據以規劃友善生態措施，原告自得
10 依循委員之專業意見方向修正計畫書，核無原告所稱違
11 反明確性原則之情事。至於原告究竟應為如何具體的規
12 劃，實有賴其透過基礎資料之蒐集、判讀以提出適切、
13 合於當地特殊生態環境之解決方案（如石虎可能面臨的
14 生存威脅、遷徙廊道或跨區廊道應如何規劃、是否能透
15 過導入最新科技擴大預警系統或地圖熱區預測等），然
16 被告111年3月版本的興辦計畫中，就被告前揭建議所為
17 之說明，仍在被告專案小組成員審酌後，基於專業判斷
18 而指出尚有監測相機位置不在案場內、未能依據文獻回
19 顧與監測結果指認該處生態議題，自難評估開發可能帶
20 來之衝擊以及規劃可執行、可量化的之保育計畫的疑義
21 處，則原告主張原處分依據第38次會議駁回原告之申
22 請，有裁量怠惰、濫用之瑕疵云云，顯非可採。

23 5.原告雖又主張：被告未俟原告回應專案小組第38次會議各
24 委員提出審查意見作出回應，並審酌其內容，即駁回原告
25 所請，違反比例原則云云。然查：

26 (1)依前揭非都市土地管制規則第30條第1項、第4項規定可
27 知，申請人辦理非都市土地變更編定，原則應報經直轄
28 市或縣（市）目的事業主管機關之核准。而本件之地方
29 目的事業主管機關即被告所訂定之前揭苗栗縣審查要點
30 第7點則規定每一案件之審查次數以2次為限。核該規定
31 已考量興辦事業就土地變更為太陽光電發電設施使用之

01 申請案件，所需擬定之事業計畫，可能需耗費相當之人力、
02 物力及時間，故給予補正之機會；惟為兼顧行政資源之有限性，
03 且實際上亦無給予無限次修正再審查之可能，故明文每一案件之
04 審查次數以2次為限，該規定於適用上亦屬合理。
05

06 (2)查原告之系爭申請案，經被告審查，認系爭土地位於生態
07 高敏感區，應提出生態監測與復育之作法及針對水土保持設施
08 加強生態友善措施納入計畫，乃以110年1月27日函請原告依第3
09 次會議修正計畫書，並補附修正意見對照說明表、生態友善措施
10 檢核表等資料憑辦；另以111年2月25日要求補正函請原告依第23
11 次會議決議補附意見對照說明表及生態友善措施檢核表等資料，
12 業如前述，足見被告確實已依據苗栗縣審查要點第7點之規定，
13 給予原告審查2次之機會，此實質上亦已給予原告就系爭土地
14 是否具根本性缺陷一事予以評估確認之時間與空間甚明，故原告
15 此部分主張亦無理由。
16

17 6.據上所述，本件系爭土地位屬生態高敏感區，且為石虎重要棲地，
18 經原告監測結果發現有多種動、植物，亦不乏保育類生物等情，
19 均業如前述，是系爭土地於本質上已不適宜開發；原告未能提出
20 符合系爭土地生態特殊性且與監測結果相對應之具體保育措施，
21 亦經本院認定如前，是亦難認原告本件之興辦事業計畫具有
22 可行性與必要性。從而，原處分以本件興辦事業經認定不可行
23 及不具必要性，且土地區位不適宜開發，不符合審查要點第5點
24 第7款之要件，駁回原告系爭申請案，自無違誤。
25

26 五、綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可取。被告作成
27 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
28 予以維持，亦無不合。原告訴請如訴之聲明，為無理由，應
29 予駁回。

30 六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，
31 經核均與判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

01 七、結論：原告之訴無理由，爰判決如主文。

02 中 華 民 國 114 年 10 月 29 日

03 審判長法官 蔡紹良

04 法官 陳怡君

05 法官 林學晴

06 以上正本證明與原本無異。

07 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
08 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
09 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
10 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
11 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

12 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
13 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 10 月 29 日

03

書記官 詹靜宜