

臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭

113年度地訴字第86號

114年11月27日辯論終結

原告 全盈光電有限公司

代表人 徐嘉男

訴訟代理人 徐文心律師

被告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 陳姿君律師

上列當事人間繳交山坡地開發利用回饋金事件，原告不服被告民國113年5月30日府授農林字第1130149941號函、農業部113年10月23日農訴字第1130715803號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告為執行與訴外人臺中市新社區新社國民小學（下稱新社國小）締結之籃球場暨網球場設置太陽光電發電系統公開標租案契約（下稱系爭契約），在位屬山坡地範圍之臺中市○○區○○段000地號土地（下稱系爭土地）上設置太陽光電發電設備（下稱系爭設施），於民國113年5月21日向被告申請同意備查。被告於同年月24日同意原告之申請，並依山坡地開發利用回饋金繳交辦法（下稱回饋金繳交辦法）第3條第11款、第5條第1項及所附附表款次11等規定，按原告申請設備核准面積（1446.6211平方公尺）乘以坐落土地之當期每平方公尺公告土地現值（新臺幣〈下同〉9600元）後再乘以6%，核定原告應繳交83萬3254元之山坡地開發利用回饋

01 金，並以113年5月30日府授農林字第1130149941號函命原告  
02 繳交(下稱原處分)。原告不服，提起訴願，經農業部以113  
03 年10月23日農訴字第1130715803號訴願決定(下稱訴願決  
04 定)駁回，原告猶有不服，於法定期間內提起本訴。

## 05 二、訴訟要旨：

### 06 (一)原告主張：

- 07 1.依回饋金繳交辦法第3條規定所示修正說明，是否構成山  
08 坡地之開發利用行為，應以本規定正面列舉之13款行為態  
09 樣作為認定基準，且該條第14款規定之「其他經中央主管  
10 機關認定之山坡地開發利用行為」，亦應以與所列舉行為  
11 程度相當者，始足當之。是所謂山坡地之開發利用行為，  
12 應係指足以改變土地現況，或對山坡地有汙染之虞者而  
13 言。依系爭契約約定，系爭土地原係由新社國小作為球場  
14 使用，原告僅係於其上設置光電風雨球場棚架，以供師生  
15 在夏日、雨季時，能有一具備遮蔽功能之球場，原告並未  
16 改變系爭土地之現況，亦無汙染之虞，且實際使用、管理  
17 系爭土地者仍為新社國小，故原告並未為任何山坡地之開  
18 發利用行為。
- 19 2.依回饋金繳交辦法第1條規定可知，該辦法係依森林法第  
20 48條之1第2項規定之授權所訂定。依行政院農業委員會  
21 (現為農業部)96年2月15日農林務字第0950173678號函(下  
22 稱農委會96年函)針對森林法有關「公共設施」、「公用  
23 事業」之解釋，基於法律一致性原則，應可適用於回饋金  
24 繳交辦法。原告設置系爭設施，係供師生足避風雨之室內  
25 運動空間，評價上應為一公共設施，而非公用事業，從而  
26 原告應無庸依第3條第11款規定繳交山坡地開發利用回饋  
27 金。
- 28 3.原告設置系爭設施，業依水土保持計畫審核監督辦法第3  
29 條第9款規定執行簡易水土保持工程，並經被告所屬經濟  
30 發展局核定在案。原告之設置行為對系爭土地之利用程度  
31 與修築農路相當，自非屬開發利用行為，參酌水土保持計

01 畫審核監督辦法第3條修法理由第2、6、7點說明意旨，本  
02 件應無回饋金繳交辦法第3條第14款規定之適用。

03 4.新社國小係為提升校園環境而發起籃球場暨網球場設置太  
04 陽光電發電系統公開標租案，原告在得標後依循教育部體  
05 育署及經濟部能源署所提一地多用、複合式太陽能系統施  
06 作政策方針，於系爭土地上設置系爭設施，即便係屬山坡  
07 地之開發利用行為，依回饋金繳交辦法第7條規定擴大山  
08 坡地之開發利用行為免繳回饋金之修法意旨，應認原告無  
09 需繳交山坡地開發利用回饋金。

10 5.聲明：(1)撤銷原處分及訴願決定。(2)訴訟費用由被告負  
11 擔。

12 (二)被告答辯：

13 1.系爭土地為水土保持法第3條第3款規定範圍內土地，為回  
14 饋金繳交辦法規定之山坡地。原告於其上設置系爭設施，  
15 係從事無需申請建築執照之點狀公用事業，被告依回饋金  
16 繳交辦法第3條第11款規定命其繳交山坡地開發利用回饋  
17 金，自屬有據。被告就本件事實已函請農業部釋疑，依農  
18 業部113年10月28日農林業字第1130715269號函覆結果，  
19 原告之設置行為並非回饋金繳交辦法第7條第3款規定由學  
20 校興辦之山坡地開發利用行為，原告自需繳交山坡地開發  
21 利用回饋金。

22 2.依系爭契約約定，係由原告承租系爭土地、設置太陽能光  
23 電風雨球場，並繳付租金予新社國小，主要目的係將所發  
24 電力出售予台電公司，足證原告之設置行為係屬營利行  
25 為，與回饋金繳交辦法第7條第3款所定學校興辦得免予繳  
26 交回饋金之立法意旨不合。又所設置之棚架雖有為球場提  
27 供遮風避雨之效，但僅屬附帶功能，故原告主張其所設太  
28 陽能光電發電系統非公用事業，應無需繳交山坡地開發利  
29 用回饋金，並非可採。

30 3.依水土保持計畫審核監督辦法第3條第9款規定之立法理  
31 由，該條款規定係參酌修築農路與開發建築用地之中間

01 值，訂定於設置公園、運動場地或墳墓時可以使用簡易水  
02 保之標準，並無原告所稱設置公園、運動場地或墳墓使用  
03 簡易水保即與修築農路相當之說法或解釋。且對照回饋金  
04 繳交辦法第3條立法理由第2點之說明，益徵法律解釋、適  
05 用上並無原告所述，可以推論使用簡易水土保持申報書即  
06 可免予繳交山坡地開發利用回饋金之情形可言。

07 4.聲明：(1)駁回原告之訴。(2)訴訟費用由原告負擔。

08 三、本件爭點：

09 (一)系爭設施是否為回饋金繳交辦法第3條第11款點狀之公用事  
10 業設施？

11 (二)系爭設施如果為點狀之公用事業設施，是否尚應探究是否為  
12 山坡地開發利用之行為？

13 (三)原告主張本件為學校興辦，得依回饋金辦法第7條第3款規定  
14 免繳交回饋金，有無理由？

15 (四)原告主張本件經申請簡易水土保持，並經被告經濟發展局核  
16 定，故得免繳交回饋金，有無理由？

17 四、本院判斷：

18 (一)前揭事實概要欄所載各情，除上述爭點外，為兩造所不爭  
19 執，並有原處分(本院卷第19、20頁)、訴願決定(本院卷第  
20 67至72頁)、系爭契約書(本院卷第25至61頁)、被告113年5  
21 月24日府授經公字第1130140739號函(本院卷第99至104  
22 頁)、系爭土地臺中市山坡地查詢表(見本院卷第370頁)等  
23 在卷可稽，堪認屬實。

24 (二)相關法令函釋：

25 1.森林法：

26 (1)第8條第1項：「國有或公有林地有左列情形之一者，得  
27 為出租、讓與或撥用：一、學校、醫院、公園或其他公  
28 共設施用地所必要者。二、國防、交通或水利用地所必  
29 要者。三、公用事業用地所必要者。四、國家公園、風  
30 景特定區或森林遊樂區內經核准用地所必要者。」

31 (2)第48條之1規定：「(第1項)為獎勵私人或團體長期造

01 林，政府應設置造林基金；其基金來源如下：一、由水  
02 權費提撥。二、山坡地開發利用者繳交之回饋金。三、  
03 違反本法之罰鍰。四、水資源開發計畫工程費之提撥。  
04 五、政府循預算程序之撥款。六、捐贈。七、其他收  
05 入。（第2項）前項第1款水權費及第4款水資源開發計  
06 畫工程費之提撥比例，由中央水利主管機關會同中央主  
07 管機關定之；第2款回饋金應於核發山坡地開發利用許  
08 可時通知繳交，其繳交義務人、計算方式、繳交時間、  
09 期限與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關  
10 擬訂，報請行政院核定之。」

## 11 2.回饋金繳交辦法：

12 (1)第1條：「本辦法依森林法第48條之1第2項規定訂定之  
13 。」

14 (2)第2條：「本辦法所稱山坡地，指水土保持法第3條第3  
15 款所定之山坡地。」

16 (3)第3條第11、14款：「下列山坡地開發利用行為，應依  
17 本辦法繳交山坡地開發利用回饋金(以下簡稱回饋金)：  
18 ……十一、設置點狀或線狀之公用事業設施。……十  
19 四、其他經中央主管機關認定之山坡地開發利用行為。  
20 』

21 (4)第4條：「回饋金繳交義務人，為向目的事業主管機關  
22 申請從事前條各款行為之人。」

23 (5)第5條第1項：「回饋金之計算方式，應依其開發利用程  
24 度之類別，以目的事業主管機關核發山坡地開發利用許  
25 可面積與當期公告土地現值乘積百分之6至百分之12計  
26 算，其計算方式如附表。但經中央主管機關洽商中央目  
27 的事業主管機關針對山坡地開發利用行為之地區，認定  
28 已從事公益性綠覆補償行為，並達環境保護目的者，其  
29 計算回饋金之乘積比率得予酌減。」

### 30 【附表】

31

		計算方式	備註

01

款次	開發或利用之行為	無須申請建造執照	須申請建造執照	
十一	設置點狀或線狀之公用事業設施	核准面積×當期公告土地現值×乘積比率6%	(建築面積×當期公告土地現值×乘積比率10%)+(建築面積以外面積×當期公告土地現值×乘積比率6%)	

02

(6)第7條第3款：「山坡地之開發利用，有下列情形之一者，免繳交回饋金：……三、由中央、地方各級政府機關(構)、行政法人或學校興辦。」

03

04

05

3.水土保持法第3條第3款：「本法專用名詞定義如下：三、山坡地：係指國有林事業區、試驗用林地、保安林地，及經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需要，就合於下列情形之一者劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地：(一)標高在100公尺以上者。(二)標高未滿100公尺，而其平均坡度在百分之5以上者。」

06

07

08

09

10

11

12

4.農委會96年函：「……二、查森林法第8條第1項規定國有或公有林地等4款用地所必要者，得為出租、讓與、撥用。第1款規定『學校、醫院、公園或其他公共設施用地所必要者』在例示學校、醫院、公園之後，復以概括式語句『或其他公共設施用地』規定，係列示概括型之規定，概括之文句不包括與例示事項不相同之事項，是以所指其他公共設施，應係與學校、醫院、公園之性質相當而提供不特定人使用或政府為謀求公益直接使用之設施而言，如社教機關、體育場所、醫療衛生機構、綠地、廣場、兒童遊樂場等。三、第3款規定指屬公共事業之一種，有別於應屬於與公眾利益有關之事業而言，如電力公司、自來水公司、瓦斯公司等。質言之，由於『森林法』第8條第1項第1款、第2款已例示或列舉屬於公共性質之用地，故所稱公用事業應與民生有密切關係者為限。」(見本院卷第34

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

01 9頁)

02 5.水土保持計畫審核監督辦法第3條第9款：「於山坡地或森  
03 林區內從事本法第12條第1項各款行為，且挖方及填方加  
04 計總和或堆積土石方分別未滿2000立方公尺，其水土保持  
05 計畫得以簡易水土保持申報書代替之種類及規模如下：  
06 ……九、前款以外之開發建築用地：建築面積及其他開挖  
07 整地面積合計未滿500平方公尺者。」

08 (三)本院認為，系爭設施為回饋金繳交辦法第3條第11款點狀之  
09 公用事業設施，設置此項設施，即屬山坡地開發利用之行為  
10 ：

11 1.回饋金繳交辦法第3條本文規定：「『下列』山坡地開發  
12 利用行為，應依本辦法繳交山坡地開發利用回饋金…」，  
13 其下第1至13款乃明列興建或設置之設施、場所、場地、  
14 建築等行為，第14款則以概括授權之方式，以「其他經中  
15 央主管機關認定之山坡地開發利用行為」之規定予以涵  
16 蓋。是依其法文結構，如經認定，行為人係從事本條第1  
17 至13款所列舉之各項行為，即屬法文所明揭之「山坡地開  
18 發利用行為」，自無庸再就其興建或設置之設施、場所、  
19 場地、建築等行為，探究其實質內涵是否構成山坡地開發  
20 利用之行為，否則本條第1至13款之列舉規定即失其規範  
21 意義。據此，原告主張其設置之系爭設施，應具體探究是  
22 否足以改變土地現況，或對山坡地有汙染之虞等，始能認  
23 定是否屬山坡地開發利用行為云云，尚非可採。

24 2.依上說明，本件應釐清者，乃系爭設施是否為本條第11款  
25 所規定「點狀之公用事業設施」。原告雖主張，系爭設施  
26 係提供師生遮蔽風雨之室內運動空間，依農委會96年函，  
27 評價上應為公共設施，而非公用事業云云。然查，所謂公  
28 共設施與公用事業，二者均非法律專有名詞，惟依其「公  
29 共」、「公用」之字面意義，均含有提供不特定民眾需求  
30 之公眾利益性質，殆無疑義。而「設施」與「事業」之  
31 異，前者應係強調物理空間或處所，例如道路、公園、綠

01 地、停車場、醫院等；後者則著重因提供公眾需求而建立的  
02 的系統與服務，例如電力、供水、燃氣、垃圾處理、通訊  
03 等維持公共基礎設施之服務體系。可知公共設施與公用事  
04 業二者並非完全互斥的概念，係具有相互包含關係，惟後  
05 者既稱為「事業」，則通常會伴隨收費營利的機制，藉以  
06 維繫該公用事業之永續經營，此應為公共設施與公用事業  
07 之最主要區別。

08 3. 至於原告所援引農委會96年函（見本院卷第349頁）關於  
09 公共設施與公用事業之解釋部分。觀之森林法第8條第1項  
10 法文內容，係規範國有或公有林地之出租、讓與或撥用之  
11 原因及對象，農委會96年函針對該條第1項第1款及第3款  
12 有關「公共設施」與「公用事業」之解釋，僅係用以區分  
13 國有或公有林地出租、讓與或撥用時之適用條款而已，亦  
14 即區別其用地原因為「學校、醫院、公園或其他公共設施  
15 用地」或「公用事業」之不同。其關於公共設施及公用事  
16 業之內涵說明，仍強調前者具有公益性，後者則屬與民生  
17 有密切關係之公共事業，此與本院上開闡釋，尚無明顯不  
18 同，自無從導出應將系爭設施評價為公共設施，而非公用  
19 事業之結果。

20 4. 本件原告設置系爭設施，係在風雨球場棚架上裝設太陽能  
21 光電發電設備，雖有響應政府推動綠能政策、追求社會永  
22 續發展之考量，然依系爭契約第8條「經營租金計算方式  
23 」係以乙方即原告向台灣電力公司申請每月回售電價收入  
24 乘上售電回饋百分比2%之約定（見本院卷第135頁），可  
25 知原告之最終目的，係以售電方式賺取收益，其具有營利  
26 事業之性質，尚無疑義。而電力需用為重要的民生基礎需  
27 求，原告藉售電方式，獲取商業利益，依前揭說明，足認  
28 系爭設施即屬回饋金繳交辦法第3條第11款所規定「點狀  
29 之公用事業設施」，是被告核定原告應繳交回饋金，於法  
30 即無不合。

31 (四)至原告另主張，本件為學校興辦，得依回饋金繳交辦法第7

01 條第3款規定免繳交回饋金云云。然查，依系爭契約第3條第  
02 1款約定，新社國小乃將既有戶外球場出租提供予與原告，  
03 由原告投資興建風雨球場主結構，並以太陽能光電板作為設  
04 施屋頂（見本院卷第122頁）。該球場之場地使用及管理，  
05 固應由新社國小為之，但就太陽光電發電設備部分，則明訂  
06 由原告負責，此觀系爭契約第2條第3款規定「乙方（即原告  
07 ）所申請設置之太陽能光電設備，其光電棚架建置經費、規  
08 劃設計、採購、施工安裝……，與太陽光電發電設備之運轉  
09 、維護、安全管理、設置場址範圍內的防漏措施、稅捐、因  
10 天然災害、設置疏失、設備老舊致使設備損壞、修復或造成  
11 人員傷亡等一切事項及綜合營造險保險事宜，概由乙方負責  
12 負擔所有費用，與甲方（即新社國小）及管理機關無涉。」  
13 （見本院卷第121頁）之內容即明。新社國小雖因系爭設施  
14 之建置，使學生從事體育活動時得免於酷暑、風雨等不良天  
15 候之影響而受益，但契約上學校僅係提供系爭土地供原告設  
16 置系爭設施，究其實質，尚非新社國小所興辦，自無回饋金  
17 繳交辦法第7條第3款免於繳交回饋金規定之適用，亦無從依  
18 其所謂修法意旨得出免於繳交回饋金之結論。何況依回饋金  
19 繳交辦法第4條規定，回饋金繳交義務人為向目的事業主管  
20 機關申請從事前條各款行為之人，本件既係由原告提出申請  
21 設置系爭設施，而非新社國小，尤無因學校興辦而得免於繳  
22 交回饋金之問題，是原告此項主張，亦無可採。

23 (五)至原告主張本件係申請簡易水土保持，並經被告所屬經濟發  
24 展局核定，則其對系爭土地之利用與修築農路相當，故無回  
25 饋金繳交辦法第3條第14款規定之適用部分。因本件原處分  
26 係以回饋金繳交辦法第3條第11款而非同條第14款核命原告  
27 繳交回饋金，就此原告陳稱其僅係輔助說明而已（見本院卷  
28 第403頁），則此部分說明既與原處分適法性之判斷無關，  
29 本院即無庸詳為論述，附此敘明。

30 (六)系爭設施既屬回饋金繳交辦法第3條第11款所規定之點狀之  
31 公用事業設施，且由原告依行為時再生能源發展條例第4條

01 第4項授權訂定之再生能源發電設備設置管理辦法相關規定  
02 向地方主管機關即被告申請同意備案，原告即為回饋金繳交  
03 辦法第4條所規定之回饋金繳交義務人。系爭設施依系爭契  
04 約第3條第1款約定，其結構柱高起算點為屋頂下緣起算，柱  
05 高最低不得低於7公尺，支撐架結合新設頂蓋不得超過9公尺  
06 （見本院卷第122頁），合於設置再生能源設施免請領雜項  
07 執照標準第5條第1項第3款但書規定，得免依建築法規定申  
08 請雜項執照，是被告依回饋金繳交辦法第5條第1項及所附附  
09 表款次11等「無需申請建築執照」之情形，按原告申請設備  
10 核准面積1446.6211平方公尺（見本院卷第102頁）乘以坐落  
11 土地之當期每平方公尺公告土地現值9600元（見本院卷第15  
12 8頁）後再乘以6%，作成原處分命原告應繳交83萬3254元之  
13 山坡地開發利用回饋金，即屬適法有據。

#### 14 五、結論：

15 (一)綜上所述，原告主張其申請設置系爭設施得免繳交山坡地開  
16 發利用回饋金，尚無可採，被告以原處分命原告繳交山坡地  
17 開發利用回饋金83萬3254元，並無違誤，訴願決定予以維  
18 持，亦無不合，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

19 (二)本件事證明確，兩造其餘攻防及舉證，經核於判決結果不生  
20 影響，無庸逐一論述，併此敘明。

21 (三)原告之訴為無理由，訴訟費用應由原告負擔。

22 中 華 民 國 114 年 12 月 24 日

23 審判長法官 黃司熒

24 法官 李婉玉

25 法官 李嘉益

26 一、以上正本係照原本作成。

27 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭  
28 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
29 向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決  
30 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  
31 提上訴理由書（須附繕本）。

01 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，  
02 逕以裁定駁回。

03 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  
04 法第49條之1第1項第2款），但符合下列情形者，得例外不  
05 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）：

06 07 08 09 10 得不委任律師為 訴訟代理人之情 形	所需要件
11 12 13 14 15 16 17 18 19 (一)符合右列情 形之一者， 得不委任律 師為訴訟代 理人	20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 1. 上訴人或其法定代理具備律師資格或為 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，上訴或其法定代理人具 備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴或其法定代理人具 備專利師資格或依法得為專利代理人者 。
30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 (二)非律師具有 右列情形之 一，經高等 行政法院高 等行政訴訟 庭認為適當 者，亦得為 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、或與訴訟事件相關業 務者。
30 31 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	

01 | 之釋明文書影本及委任書。 |

02 |

03 中 華 民 國 114 年 12 月 24 日

04

書記官 林俐婷