

臺中高等行政法院判決

114年度簡字第31號

原告 經典大飯店股份有限公司

代表人 李紅玉

訴訟代理人 高煒輝律師

被告 南投縣政府

代表人 許淑華

訴訟代理人 王憲勳律師

上列當事人間森林法事件，原告不服農業部中華民國113年9月18日農訴字第1130713811號訴願決定，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：

原告前申請於南投縣○○鄉○○段000地號等21筆屬山坡地範圍內之土地(下稱系爭土地)新建集合住宅，經被告於民國113年4月26日核發(113)投府建管(造)字第00166號建造執照(下稱系爭建照)，開發利用許可面積分別為建築面積1317.69平方公尺、建築面積以外面積879.83平方公尺，共計2197.52平方公尺。被告乃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13款、第5條及其附表規定，以113年5月3日府農林字第1130112646號函(下稱原處分)核定原告應繳交山坡地開發利用回饋金(下稱回饋金)新臺幣(下同)193萬7,810元【(建築面積1317.69平方公尺×當期公告土地現值9,800元×乘積比率11%)+(建築面積以外之面積879.83平方公尺×當期公告土地現值9,800元×乘積比率6%)】。原告不服，提起訴願，經農業部(即改制前行

01 政院農業委員會，下稱農委會）113年9月18日農訴字第1130
02 713811號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，向本院高等庭提起
03 行政訴訟（即本院113年度訴字第272號）。嗣後因本件訴訟訴
04 之聲明所爭執標的之金額為247,089元，訴訟標的價額在50
05 萬元以下，由本院高等行政訴訟庭職權裁定移送至地方行政
06 訴訟庭。

07 二、本件原告主張及聲明：

08 (一)農委會109年8月5日農授林務字第1090715387號函（下稱109
09 年8月5日函），已敘明及授權地方主管機關從事公益性綠覆
10 補償行為之山坡地開發利用回饋金酌減標準。被告應直接適
11 用109年8月5日函，就系爭土地核課基地面積為2197.52平方
12 公尺（建築面積1317.69平方公尺），依系爭建造執照副本
13 圖，由泰興建築師事務所曾令興建築師簽證出具之基地綠化
14 面積檢討圖中記載：二氧化碳圖檢討綠化面積：297.03+14
15 3.19=440.22m²，認定系爭土地之建築基地綠化量420.22平
16 方公尺，合義務性裁量，其裁量權應減縮至零，作成酌減回
17 饋金24萬7,089元（計算式：建築基地綠化量420.22平方公
18 尺×當期公告土地現值9,800元×乘積比率6%），核課回饋金
19 169萬721元（計算式：193萬7,810元-24萬7,089元）之處
20 分。

21 (二)縱從事公益性綠覆補償行為之山坡地適開發利用回饋金酌減
22 標準未完成法制作業，惟109年8月5日函已對外發布，且承
23 諾於109年12月底前循法制作業程序完成回饋金酌減方案，
24 應構成具外部效力之行政承諾，非僅為觀念通知，被告依行
25 政一體性原則應受拘束，自110年1月起應作成酌減處分，否
26 則即屬裁量瑕疵，並侵害原告信賴利益。

27 (三)被告未合義務性裁量作成酌減回饋金處分，即有違誤之處，
28 原處分及訴願決定否准酌減回饋金部分應予以撤銷，並依行
29 政訴訟法第5條第2項之規定，一併請求判決命被告作成酌減
30 回饋金之處分。

31 (四)並聲明：1.原處分及訴願決定關於否准原告請求就系爭土地

01 依建築師簽認證定之建築基地綠化量420.22平方公尺，酌減
02 回饋金24萬7,089元部分均撤銷。2.被告就原告以系爭土地
03 申請系爭建造執照，應作成酌減回饋金24萬7,089元、核課
04 回饋金169萬721元之處分。

05 三、被告答辯及聲明：

06 (一)系爭回饋金收取之法源為中央法規，明定繳納義務之時間點
07 在利用許可開發時(建照核准)即應繳交，若無特定合法理
08 由，地方主管機關單位，應無許可後於現行法另外讓義務人
09 減免之權責。其次，繳納之期程與計算方式等細則，即回饋
10 金繳交辦法第3、5、6條所明定，同樣由中央主管機關農委
11 會(林務局)，報請行政院核定後生效之，自始非地方主管機
12 關得以更動之範圍。

13 (二)農委會109年8月5日函係「觀念通知」，並未承諾依該函有
14 於一定期間做成一定行為之拘束，對外自始未曾使他人產生
15 法已生效可行之任何信賴，自無信賴保護原則適用之餘地。
16 農委會既然未有訂出農委會109年8月5日函原則之減免基
17 準，原處分自無依不存在之法令，予以酌減本件回饋金之理
18 由或依據，自屬當然。原告起訴請求論述之要旨，將農委會
19 109年8月5日函斷章取義，且就其所斷之章，更無視「經建
20 築師簽證認定，符合本會所定特定標準時」之兩段式要件，
21 後段要件「符合本會所定特定標準時」根本未經部會討論定
22 案，遑論公告生效之事實，而無所據。

23 (三)本件回饋金，被告依法核課之權限，確無原告所稱得逕依農
24 委會109年8月5日函裁量、作成減免處分之理由。其次，原
25 告援引最高行政法院89年度判字第3443號判決，所稱之行政
26 法上之承諾，觀諸判決內容，要屬該案原告法理上之主張，
27 非該案判決所採之論理、甚或行政法通案可行之法理，無從
28 作為原告有利論理援引之依據。關於行政一體、行政自我拘
29 束、無瑕疵裁量請求權等原則之適用，同係基於現行有效之
30 法令體系中，認同減免回饋金之事由下，所得援引，而不包
31 括如本件討論中之立(修)法政策、機關協商之方向等未竟立

01 法程序之函文；被告本無受其請求拘束之規範可言，亦無違
02 行政一體之問題。原告曲解上開各項行政法原則、自行拼湊
03 成被告有依據農委會109年8月5日函作出減免部分回饋金處
04 分之論理，自無可採。

05 (四)另關於建築師於系爭建造執照案出具之基地綠化面積檢討
06 圖，僅係原告依其與建築師間私法委任契約關係，製作、出
07 具之私文書，尚非既有回饋金法令體系下可作為減免之理由
08 等語。

09 並聲明：駁回原告之訴。

10 四、本件兩造爭點為：原告主張被告應依農委會109年8月5日
11 函，認定原告以系爭土地申請系爭建造執照，應作成酌減回
12 饋金24萬7,089元、核課回饋金169萬721元之處分，有無理
13 由？

14 五、本院判斷如下：

15 (一)本件如事實概要所載之事實，除前述爭點外，為兩造所不爭
16 執，並有建建造執照申請書、建築物概要表、雜項工作物概
17 要表、原處分暨山坡地開發利用回饋金計算表、訴願決定、
18 農委會109年8月5日函、113投府建管造字第00166號建造執
19 照副本圖、泰興建築師事務所曾令興建築師簽證出具之「基
20 地綠化面積檢討圖」(見本院高行庭卷第31至35、37至39、4
21 7至59、71至72頁)；農委會114年8月21日農授林業字第1140
22 234019號函、南投縣國姓鄉、魚池鄉及水里鄉山坡地範圍劃
23 出計畫(草案)第97至98頁、農委會115年3月18日農授林業
24 字第1150209065號函、113年「山坡地開發利用回饋金繳交
25 辦法」修正草案跨部會研商會議(見本院卷第49至51、59至6
26 1、81、185至197頁)；地籍套繪、土地建物查詢資料、農業
27 部農村發展及水土保持署山坡地範圍、特定水土保持區、查
28 定分類查詢結果(見原處分卷第11至75頁)及系爭建照及附表
29 等(見訴願卷第67至70頁)等件在卷可參，是此部分事實，堪
30 予認定。

31 (二)應適用之法令

01 1.森林法：

02 (1)第1條：「為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並
03 為保護具有保存價值之樹木及其生長環境，制定本法。」

04 (2)第2條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員
05 會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政
06 府。」

07 (3)第48條之1：「（第1項）為獎勵私人或團體長期造林，政府
08 應設置造林基金；其基金來源如下：……二、山坡地開發利
09 用者繳交之回饋金。……（第2項）前項……第2款回饋金應
10 於核發山坡地開發利用許可時通知繳交，其繳交義務人、計
11 算方式、繳交時間、期限與程序及其他應遵行事項之辦法，
12 由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」

13 2.回饋金繳交辦法

14 (1)第1條：「本辦法依森林法第48條之1第2項規定訂定之。」

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

17 (3)第3條第13款：「下列山坡地開發利用行為，應依本辦法繳
18 交山坡地開發利用回饋金（以下簡稱回饋金）：……十三、
19 除前12款規定外，從事須申請建造執照之山坡地建築行為。
20 ……」

21 (4)第4條規定：「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條規定：「（第1項）回饋金之計算方式，應依其開發利
24 用程度之類別，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計算，
26 其計算方式如附表。但經中央主管機關洽商中央目的事業主
27 管機關針對山坡地開發利用行為之地區，認定已從事公益性
28 綠覆補償行為，並達環境保護目的者，其計算回饋金之乘積
29 比率得予酌減。……（第3項）地方主管機關接獲第1項之目
30 的事業主管機關核發山坡地開發利用許可通知後，應依附表
31 計算回饋金金額，並通知回饋金繳交義務人於1個月內一次

繳交。」該附表款次13規定「除前12款規定外，從事須申請建造執照之山坡地建築行為，且經建築主管機關認定為新建行為者，其回饋金之計算方式：（建築面積×當期公告土地現值×乘積比率11%）+（建築面積以外面積×當期公告土地現值×乘積比率6%）」

3. 森林法之立法目的係為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，非僅著眼於現有林相之保護，而係包含保育、利用、再造之多重任務；故森林法規對山坡地開發利用者，課予繳交回饋金，無非著眼於山坡地之開發利用行為對森林資源之存續，有重大影響，故由開發使用者負回饋義務，且其採取之手段與目的間存有實質關連，屬保存森林資源之必要措施。而回饋金繳交辦法農委會依森林法第48條之1授權訂定，為對於具有特定關係（山坡地開發利用關係）之人民所課徵之特別公課，關於回饋金繳交義務人、計算方式、繳交時間、期限與程序及其他應遵守事項所為細節性、技術性之統一規定，並未逾越母法之授權範圍，與法律保留原則無違，亦無不當聯結之情形，自得予適用。又回饋金辦法第5條第1項既已明文規定，回饋金之計算方式，應依其開發利用程度之類別，以「目的事業主管機關核發山坡地開發利用許可面積」與當期公告土地現值乘積百分之6至百分之12計算。是以，地方主管機關核定回饋金，除有該辦法第7條各款免繳之情形者外，即應以同辦法第3條各款行為之「目的事業主管機關核發山坡地開發利用許可面積」，作為計算回饋金之基準。

4. 依前揭森林法第48條之1第2項規定，回饋金應於核發山坡地開發利用許可時通知繳交。又依回饋金辦法第5條第3項規定，地方主管機關接獲目的事業主管機關核發山坡地開發利用許可通知後，應依附表計算回饋金金額，並通知回饋金繳交義務人（即申請從事山坡地開發利用行為人）於1個月內一次繳交。足見回饋金之繳交義務係於目的事業主管機關核發山坡地開發利用許可時始發生，並於一定之期間內繳納，

性質上為申請開發利用許可核定授益處分時，法律明文規定之特別公課（最高行政法院112年度上字第454號判決意旨參照）。

(三)原告於系爭土地興建集合住宅，核屬回饋金辦法第3條第13款所定之山坡地開發利用行為，而應繳交回饋金：

1.揆諸森林法第1條、第48條之1第1項第2款及依該法第48條之1第2項規定授權訂定之山坡地開發利用回饋金繳交辦法第3條、第4條等規定意旨，可知森林資源因深具多元效益與功能，包括林業生產、國土保安、森林遊樂與保健、生態保育、環境綠化、自然教育、陶冶性靈等多面向，不限於可見之林木本身的市場價值，尚及於非林木之非市場價值，國家自應積極投資於林業建設與森林保育。是以，倘政府開放孕育森林之山坡地容許業者開發利用，勢必損及森林之公共利益，自應相對獎勵私人或團體長期造林以為彌補，而獎勵造林所需基金之形成，自應對於開發利用相當範圍山坡地之人核課山坡地開發利用回饋金以為挹注。是以，凡符合核課山坡地開發利用回饋金之法定要件，而不符合免繳之情形者，即負有繳交義務，主管機關並無卸免其義務之裁量餘地。

2.再者，森林法及山坡地開發利用回饋金繳交辦法所稱之山坡地，固指水土保持法第3條第3款立法定義之山坡地，但山坡地範圍之劃定及變更，其核定權限專屬於行政院，凡已經核定為山坡地範圍之土地，即發生規制效果，未經權限機關公告廢止或變更之前，直轄市或縣市政府於許可業者從事山坡地開發利用回饋金繳交辦法第3條各款之開發利用行為時，即應依該辦法第5條及其附表相關規定，對申請從事開發利用行為之人課繳回饋金，此稽之森林法第48條之1第2項後段及山坡地開發利用回饋金繳交辦法第3條、第4條及第5條暨其附表之規定可明（最高行政法院106年度判字第605號判決意旨參照）。

3.查系爭土地業據行政院依山坡地保育條例核定公告屬於山坡地範圍，其113年1月當期之公告土地現值為9,800元等事，

有地籍套繪、土地建物查詢資料、農業部農村發展及水土保持署山坡地範圍、特定水土保持區、查定分類查詢結果在卷可稽(見原處分卷第11至75頁))。而原告係將系爭土地作為興建住宅之建築基地予以開發利用，經臺中市政府都市發展局核定其基地面積2197.52平方公尺，開發建築面積為1317.69平方公尺，建築面積以外之其他面積879.83平方公尺，且經被告亦已核發建築執照在案等事實，已如前述，則原告於位於山坡地範圍內之系爭土地上從事開發利用行為，並已申領新建住宅建造執照，被告適用山坡地開發利用回饋金繳交辦法第5條及其附表第4項第13款規定之計算方式：「建築面積×當期公告土地現值×乘積比率11%+建築面積以外面積×當期公告土地現值×乘積比率6%」核算其應繳交之山坡地開發利用回饋金總額計193萬7,810元(計算式：1317.69×9,800×11%+879.83×9,800×6%=193萬7,810元)，乃作成原處分核定原告應繳交上開回饋金額，自屬適法有據。

(四)原告主張被告應依農委會109年8月5日函，認定原告以系爭土地申請系爭建造執照，應作成酌減回饋金24萬7,089元、核課回饋金169萬721元之處分，為無理由：

1.觀之農委會109年8月5日函(見本院高行庭卷第57至59頁)，主旨已敘明係就中華民國不動產開發商業同業公會全國聯合會(下稱不動產開發全國聯合會)函詢「山坡地開發利用回饋金繳交辦法」第5條所定回饋金酌減方式之辦理情形及相關建議修法意見研處情形一案為說明。其中記載：說明三、茲就上揭回應意見，本會續處情形說明如下：(一)針對本辦法第5條附表第13款「除前12款規定外，從事須申請建造執照之山坡地建築行為」之山坡地開發利用回饋金酌減方式，研處如下：1.本會109年3月10日業會商內政部及各地方主管機關確認下列原則：(1)經與內政部及與會各地方主管機關確認，「建築基地綠化設計技術規範」之規範精神及執行內容，尚與本辦法第5條第1項但書「從事公益性綠覆補償行為，並達環境保護目的者」意旨相符。(2)以本辦法第3

01 條第13款「除前12款規定外，從事須申請建造執照之山坡地
02 建築行為」為適用對象。(3)地方主管機關原則應依本辦法
03 第5條第1項附表第13款核算回饋金；但其建築基地綠化量經
04 建築師簽證認定，符合本會所定特定標準時，其回饋金數額
05 得按特定比率減免之。2.是以，本會林務局刻依上揭原則研
06 擬酌減方案，預期109年12月底前，可循法制作業程序辦理
07 完竣。(二)貴會建議將未涉及破壞林相之相關建築用地列為
08 免繳交回饋金之情形乙節：1.基於本法第48條之1所定「山
09 坡地開發利用者繳交之回饋金」，係以水土保持法第3條所
10 稱「山坡地」為適用對象，凡於山坡地從事開發利用行為之
11 人，原則負有回饋金繳交義務，實與山坡地開發有無破壞林
12 相等情，尚無直接關聯。2.爰此，貴會上開建議修法意見，
13 與本法立法精神有間，歉難照辦，尚請涵察等語。此函之正
14 本係通知不動產開發全國聯合會、副本通知林務局。

15 2.是以，不動產開發全國聯合會向農委會提出「山坡地開發利
16 用回饋金繳交辦法第5條所定回饋金酌減方式之辦理情形及
17 相關建議修法意見」，核其請求性質僅屬陳情或建議事項。
18 而農委會109年8月5日函僅係就不動產開發全國聯合會上開
19 詢問及建議事項，為單純事實之敘述（即告知109年3月10日
20 會商內政部及各地方主管機關後之結論）或理由之說明，顯
21 非行政機關就公法上具體事件所為之決定或公權力措施而對
22 外直接發生法律效果之單方行政行為，亦非行政主管機關基
23 於法定職權，就行政法規所為之釋示、闡明法規原意，性質
24 上核屬觀念通知，並非釋示或行政處分。從而，原告主張農
25 委會109年8月5日函，已敘明及授權地方主管機關從事公益
26 性綠覆補償行為之山坡地開發利用回饋金酌減標準，被告應
27 直接適用109年8月5日函云云，顯有誤會，要無可採。

28 3.再者，依農委會109年8月5日函說明可知，地方主管機關原
29 則應依本辦法第5條第1項附表第13款核算回饋金；但其建築
30 基地綠化量經建築師簽證認定，應符合農委會所定特定標準
31 時，其回饋金數額得按特定比率減免之。其中就「特定標

01 準」及「特定比率」均尚待林務局研擬，循法制作業程序辦
02 竣，並無具體之酌減標準。況且，關於回饋金繳交辦法第5
03 條第1項但書有關「公益性」之定義，尚須符合森林法及本
04 辦法之意旨，並釐清相關配套措施；另有關「山坡地開發利
05 用公益性綠覆補償酌減回饋金作業要點」（草案），涉及
06 「主要建材」、「次要建材」、「主要構造建材」、「非主
07 要構造建材」、「候選綠建築證書」、「綠建築標章」等專
08 業用語，亦待相關單位釐清、調整文字內容等情，有農委會
09 114年8月21日農授林業字第1140234019號函及113年「山坡
10 地開發利用回饋金繳交辦法」修正草案跨部會研商會議會議
11 紀錄附卷可憑（見本院卷第49至51頁、第185至197頁），亦
12 難認農委會109年8月5日函有何構成具外部效力之行政承
13 諾，或原告對農委會109年8月5日函有何信賴利益存在。準
14 此，原告主張被告依行政一體性原則應受拘束，自110年1月
15 起應作成酌減處分，否則即屬裁量瑕疵，並侵害原告信賴利
16 益云云，難認有據，亦無足採。

17 六、綜上所述，原告各項原處分違法之主張，均不可採，原處分
18 之認事用法核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告
19 仍執前詞，訴請撤銷原處分及訴願決定關於否准原告請求就
20 系爭土地依建築師簽認證定之建築基地綠化量420.22平方公
21 尺，酌減回饋金24萬7,089元部分；被告就原告以系爭土地
22 申請系爭建造執照，應作成酌減回饋金24萬7,089元、核課
23 回饋金169萬721元之處分，為無理由，應予駁回。

24 七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
25 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
26 要，一併說明。

27 八、結論：原告之訴為無理由。

28 中 華 民 國 115 年 6 月 26 日
29 法 官 李婉玉

30 上為正本係照原本作成。

31 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭

01 提出上訴狀，上訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背
02 之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具
03 體事實，並繳納上訴費新臺幣3,000元；未表明上訴理由者，應
04 於提出上訴後20日內補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他
05 造人數附繕本）。如逾期未提出上訴理由書者，本院毋庸再命補
06 正而逕以裁定駁回上訴。

07 中 華 民 國 115 年 6 月 26 日

08 書記官 張宇軒