

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

111年度訴字第1604號

112年12月14日辯論終結

原告 陽明山娛樂事業有限公司

代表人 武祥生（董事長）

訴訟代理人 施宣旭 律師

複代理人 劉昱玟 律師

訴訟代理人 翁栢垚 律師

被告 內政部

代表人 林右昌（部長）

訴訟代理人 黃旭田 律師

蔡賢俊 律師

上列當事人間國家公園法事件，原告不服行政院中華民國111年1月10日院臺訴字第1110177626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

壹、程序方面：

一、原告起訴時，被告代表人原為代理部長花敬群，嗣於本件訴訟程序進行中變更為部長林右昌，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第42-43頁），核無不合，應予准許。

二、行政訴訟法及行政訴訟法施行法於民國111年6月22日修正公布，並經司法院令定自112年8月15日施行。為因應修正行政訴訟法施行，行政訴訟法施行法第1條明定：「本法稱修正行政訴訟法者，指與本法同日施行之行政訴訟法；稱舊法

者，指修正行政訴訟法施行前之行政訴訟法。」第18條第1款規定：「修正行政訴訟法施行前已繫屬於高等行政法院之通常訴訟程序或都市計畫審查程序事件，於修正行政訴訟法施行後，依下列規定辦理：一、尚未終結者：由高等行政法院依舊法審理。其後向最高行政法院提起之上訴或抗告，適用修正行政訴訟法之規定。」本件係於修正行政訴訟法施行前繫屬於本院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件。因此，本件應由本院依舊法即112年8月15日修正施行前之行政訴訟法（下稱修正前行政訴訟法）規定審理。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

被告依國家公園法第7條及國家公園法施行細則第6條規定，檢陳「陽明山國家公園計畫（第4次通盤檢討）」計畫書、圖（下稱系爭4通計畫），報經行政院111年2月16日院臺建字第1100036856號函（下稱111年2月16日函）核定後，被告以111年4月8日台內營字第1110804992號公告，自111年4月15日起生效（下稱系爭公告）。原告不服，提起訴願，經行政院以111年11月10日院臺訴字第1110177626號訴願決定書決定訴願不受理（下稱訴願決定），原告仍不服，於是提起本件行政訴訟

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1.依國家公園法第8條第6款至第9款規定可知，國家公園之遊憩區得以興建適當育樂設施及有限度資源利用行為，相較於一般管制區、特別景觀區，有較大之開發空間。原告於99年3月27日曾申請馬槽遊憩區西區，並於系爭4通計畫草案公開展覽期間，以108年12月20日陽娛字第1081220號函重申仍有開發意願，從未放棄開發計畫。而系爭4通計畫，其中分區計畫之調整，將馬槽遊憩區西區之9.56公頃及8.42公頃全數變更為第三種一般管制區及特別景觀區，並於系爭4通計畫圖5-6之編號24標明變更範圍，應屬個別項目之具體內容，

其變更對象可得特定為原告，且在內涵上實質限制原告在該區興建娛樂設施或其他預計開發項目之權益，使原告之財產權受到侵害，依司法院釋字第742號解釋意旨、有權利即有救濟之憲法原則，及保護規範理論之意旨，系爭公告應具有行政處分之性質，原告自得對之提起行政訴訟尋求救濟。

2.系爭4通計畫就馬槽遊憩區變更部分，所持之變更理由均與「國家公園計畫通盤檢討作業要點」（下稱系爭要點）第6點規定無涉，自「陽明山國家公園計畫（第3次通盤檢討）」（下稱系爭3通計畫）迄今，馬槽遊憩區並無發生自然環境及道路交通之「改變」無法作遊憩區使用者之情事，且被告究係基於何「調查研究成果」？該「調查研究成果」是否可以推導出該區域不宜作為遊憩區之結論？該區域所涉及地質災害敏感、遊憩環境安全維護是否係系爭3通計畫後所生之自然環境改變？參酌現況土地使用情形所指為何？均無從自系爭公告及系爭4通計畫明確知悉，足見系爭4通計畫所持之變更理由牴觸系爭要點，違反行政自我拘束原則，亦與行政處分明確性原則未合。

3.馬槽遊憩區之東、西兩區環境地質相似，應為相同處理。惟系爭4通計畫僅單獨變更馬槽遊憩區西區部分為第三種一般管制區及特別景觀區，有違公平公正原則，並有差別待遇之虞。且原告因信賴系爭4通計畫前係將馬槽遊憩區之使用分區規劃為遊憩區，並自86年間已陸續購置馬槽遊憩區西側土地，並長期進行區域之現況調查、整體遊憩區規劃設計、環境因子監測作業、地質分析及水土保持規劃等多項工程，已投入極大之人力成本與資金，系爭4通計畫使原告權利受到直接限制並增加負擔，亦違反誠實信用原則及信賴保護原則。

(二)聲明：

訴願決定及系爭公告關於馬槽遊憩區變更部分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

01 1.被告依據國家公園法第7條及同法施行細則第6條等規定公告
02 之系爭4通計畫，並未直接限制該區域內人民之權益或增加
03 其負擔，亦與原告比附援引之司法院釋字第742號、744號解
04 釋所指之「都市計畫法」無涉；況「國家公園法」與「都市
05 計畫法」二者立法目的不同，自無適用之餘地。系爭公告屬
06 法規性質而非行政處分，本件原告就屬於法規之行政行為提
07 起撤銷訴訟，悖於行政訴訟法第4條第1項規定，應依修正前
08 行政訴訟法第107條第1項第10款規定以裁定予以駁回。

09 2.馬槽遊憩區西區之地質與自然環境本處於高度危險且持續改
10 變之狀態，且馬槽遊憩區使用分區之變更本非系爭3通計畫
11 檢討之主軸，本次被告亦非依據系爭3通計畫檢討前已存在
12 之圖資資料變更馬槽遊憩區西區之分區使用，而係因地質調
13 查技術進步及相關法令修訂，於系爭4通計畫時依據國家公
14 園法第7條及同法施行細則第6條規定探討馬槽遊憩區之變
15 更，經研究分析發現馬槽遊憩區東區屬危險型環境敏感地區
16 者未超過半數以上面積，未達變更遊憩區之分區標準；馬槽
17 遊憩區西區之危險型環境敏感因子則過高，其地質與自然環
18 境處於高度危險且持續惡化之狀態而不宜作為遊憩區，被告
19 爰依系爭要點第6點第4款第1目規定變更馬槽遊憩區，係合
20 法有據，並無原告所稱係援用系爭3通計畫以前之資料而無
21 法證明自然環境改變，有違反依法行政、行政自我拘束原則
22 及違反平等原則之違法。

23 3.馬槽遊憩區西區雖原為遊憩區，惟原告若欲在該區進行開
24 發，仍應依「陽明山國家公園馬槽遊憩區國家公園事業投資
25 經營監督管理須知」（下稱系爭管理須知）第4條之規定提
26 出申請投資經營許可、開發許可、建築許可及營運許可等項
27 目。而由102年5月29日被告國家公園計畫委員會專案小組辦
28 理「陽明山國家公園馬槽遊憩區（遊一）西區土地開發案」
29 第5次審查會議紀錄（下稱102年5月29日審查會議紀錄）可
30 知，馬槽遊憩區西區於102年間即有地質環境安全與相當潛
31 在式之環境破壞疑慮，對於該地區災害應變與情境模擬亦不

足以保障安全等問題，當時專案小組要求原告補充具體解決對策及意見，嗣後原告未提出相關資料而係以103年6月20日遠雄字第00001030120號函（下稱103年6月20日函）提出撤案之申請，迄今亦未再提出任何開發申請，堪認系爭馬槽遊憩區西區尚未辦理開發且亦無相關開發之計畫。又由相關研究資料及經濟部公告之「山崩與地滑地質敏感區」、行政院農業委員會（下稱農委會，嗣於112年8月1日改制為農業部）公告土石流潛勢溪流影響範圍可見，馬槽遊憩區西區之地質與自然環境處於高度危險且持續改變之狀態，已不適宜再作為遊憩區使用，原告主張其對於環境敏感危險因子極高之馬槽遊憩區之「遊憩區使用分區不會變更」具有信賴基礎或信賴利益，並不足採。

(二)聲明：

原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)系爭公告是否為行政處分？

(二)若前項爭點為肯定，則系爭公告關於馬槽遊憩區變更部分，是否違反行政自我拘束原則、明確性原則、平等原則、誠信原則及信賴保護原則？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

上開爭訟概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有系爭公告及系爭4通計畫（原證2、3）、訴願決定及傳真查詢國內各類掛號郵件查單（原證4、訴願卷2第16頁）可查，堪信屬實。

(二)系爭公告尚非行政處分：

1.應適用的法令及法理的說明：

(1)行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定……者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」修正前第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下

列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」又行政程序法第92條第1項、第2項前段規定：「(第1項)本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。(第2項)前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。」暨訴願法第3條第1項、第2項前段規定：「(第1項)本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。(第2項)前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。」準此，人民提起撤銷訴訟，係以有行政處分存在為前提，人民如對於非行政處分提起撤銷訴訟，其起訴即欠缺實體判決要件，行政法院應修正前依行政訴訟法第107條第1項第10款所規定不備其他要件而不能補正，以裁定駁回其訴。

- (2)國家公園法第7條規定：「國家公園之設立、廢止及其區域之劃定、變更，由內政部報請行政院核定公告之。」第12條規定：「國家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分左列各區管理之：一、一般管制區。二、遊憩區。三、史蹟保存區。四、特別景觀區。五、生態保護區。」第14條第1項規定：「一般管制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可，得為左列行為：一、公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除。二、水面、水道之填塞、改道或擴展。三、礦物或土石之勘探。四、土地之開墾或變更使用。五、垂釣魚類或放牧牲畜。六、纜車等機械化運輸設備之興建。七、溫泉水源之利用。八、廣告、招牌或其類似物之設置。九、原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者。十、其他須經主管機關許可事項。」第17條規定：「特別景觀區或生態保護區內，為應特殊需要，經國家公園管理處之許可，得為

01 左列行為：一、引進外來動、植物。二、採集標本。三、使
02 用農藥。」暨同法施行細則第4條規定：「國家公園計畫經
03 報請行政院核定後，由內政部公告之，並分別通知有關機關
04 及發交當地地方政府及鄉鎮市公所公開展示。」第5條第1項
05 規定：「國家公園計畫實施後，在國家公園區域內，已核定
06 之開發計畫或建設計畫、都市計畫及非都市土地使用編定，
07 應協調配合國家公園計畫修訂。」第6條第1項本文規定：
08 「國家公園計畫公告實施後，主管機關應每5年通盤檢討1
09 次，並作必要之變更。」又系爭要點第1點規定：「國家公
10 園計畫之通盤檢討依本要點之規定辦理之。」第2點規定：
11 「辦理國家公園計畫通盤檢討，應依據每一國家公園計畫地
12 區之自然資源、人文資料等現況及未來發展需要，並參考機
13 關、團體或人民建議，進行計畫內容之檢討。」第5點規
14 定：「國家公園計畫通盤檢討前應先進行自然及人文資源分
15 析，作為通盤檢討之基礎。」第6點第4款規定：「各分區計
16 畫檢討原則：……(四)遊憩區之檢討依下列之規定：1.遊憩區
17 之位置，因自然環境及道路交通之改變無法作遊憩區使用
18 者，得變更為其他使用分區。2.具有重要史前遺跡、史後文
19 化遺址及有價值之歷代古蹟，須予保存之地區，得變更為史
20 蹟保存區。……」第7點規定：「於辦理通盤檢討時，相關
21 保護、管理計畫及保護利用管制原（規）則應一併加入檢討
22 修正。」另被告111年4月8日台內營字第1110804992號公告
23 自111年4月15日起生效之「陽明山國家公園計畫（第4次通
24 盤檢討）保護利用管制原則」第5章遊憩區第17點第2項規
25 定：「各遊憩區之允許使用項目及開發強度不超過下表規
26 定：項目遊憩區：馬槽（遊1）、開發原則：依細部計畫辦
27 理……。」（原證13），另系爭管理須知第1點規定：「為
28 陽明山國家公園馬槽遊憩區（以下簡稱本遊憩區）溫泉地熱
29 及自然景觀等天然資源適當使用管理，鼓勵民間參與國家公
30 園事業投資經營，特訂定本須知。」第2點規定：「本遊憩
31 區之投資開發經營應依據本遊憩區細部計畫內容規定，並可

01 分東西兩區分別開發。區內之公共設施如污水處理系統、供
02 水系統、電力系統、電信系統、廢棄物收集系統、衛生設
03 備、交通系統及停車場等，應由申請人自行負擔。」第4點
04 規定：「投資經營本遊憩區國家公園事業，應依下列程序向
05 內政部營建署陽明山國家公園處（按：於112年9月20日改制
06 為內政部國家公園署陽明山國家公園管理處，下稱陽管處）
07 提出申請。(一)申請投資經營許可。(二)申請開發許可。(三)申請
08 建築許可。(四)申請營運許可。」（被證12）。

09 (3)準此可知，國家公園主要計畫經依國家公園法第7條規定核
10 定後公告實施，或依同法施行細則第6條第1項本文定期通盤
11 檢討所作必要之變更，固有拘束國家公園區域內有關之開發
12 或建設計畫、都市計畫及非都市土地使用編定之法規效力，
13 惟因國家公園主要計畫並非就公法上具體事件所為之決定，
14 而係對於國家公園之設立及其區域之劃定所為之整體規劃，
15 而主要計畫經通盤檢討後所為土地分區之調整，僅為後續國
16 家公園處擬定或變更該分區細部計畫及土地使用分區編定之
17 準則，並作為人民申請投資開發經營該遊憩區之依據，故國
18 家公園之主要計畫，原則上尚未直接限制該一定區域內人民
19 之權利、利益或增加其負擔，或對於不特定多數人之權利義
20 務直接發生規制之效果，本質上為獨特之高權計畫行為，尚
21 非行政處分，因此人民不得對國家公園主要計畫之擬定或變
22 更，提起撤銷訴訟或課予義務訴訟。至於109年1月15日修正
23 公布、109年7月1日施行之行政訴訟法所增訂第2編「第一審
24 程序」第5章「都市計畫審查程序」之專章，係對於不服
25 「都市計畫」而提起之行政訴訟，不問都市計畫之種類、內
26 容與法律性質為何，均得提起行政訴訟，乃為立法者為回應
27 司法院釋字第742號解釋意旨所建立之都市計畫違法性審查
28 制度，並不適用於國家公園計畫。故人民縱認其違法且損及
29 權利或法律上利益，須俟後續國家公園管理處擬定或變更細
30 部計畫及土地使用分區之編定，或行政機關作成否准個案申
31 請投資經營許可、開發許可、建築許可或營運許可之行政處

分作成後，始得依行政訴訟法提起撤銷訴訟（司法院釋字第742號解釋理由書第4段參照）。

2.系爭4通計畫經行政院以111年2月16日函核定，被告以系爭公告所公告，自111年4月15日起生效（原證2）。揆之系爭公告所公告之系爭4通計畫（原證3）書、圖內容，係闡述該次通盤檢討理念及定位，分析陽明山自然人文與遊憩資源特性、實質發展現況及推計後，歸納所面臨之課題及解決對策後，擬定計畫之基本方針為建構北臺灣國土永續發展典範與生態系核心，保護國家公園之自然地景、多元棲地生態與文化景觀，訂定分區、保護利用及經營管理計畫綱要，並據此訂定國家公園事業，與短中長程發展目標與分期發展計畫。再觀之系爭4通計畫關於遊憩區之檢討，除變更馬槽遊憩區之計畫外，亦通盤檢討菁山、雙溪、小觀音山鞍部等遊憩區之分區計畫，並通盤檢視其他生態保護區、特別景觀區、一般管制區等區域之計畫內容，總共28項計畫範圍及分區調整之變更提案（本院卷1第245-273頁），足見系爭4通計畫係被告為因應自然資源保育、景觀維護、避免潛在危險地區之開發及實際經營管理需要，依國家公園法施行細則第6條規定擬陳系爭4通計畫書，經行政院核定、被告公告生效，並非就個別具體事件之處理，亦非以個別人民利益之保護為目的，而係對於全體陽明山國家公園區域內之各項分區、保護利用及經營管理事項所為計畫性之整體規劃，並未直接各該分區內人民之權利、利益或增加其限制。

3.縱然系爭4通計畫於第2章自然人文與遊憩資源特性之第5節遊憩資源之第2點遊憩區發展現況之第1款馬槽遊憩區（遊一）段末記載：「……本次通盤檢討考量其地質敏感之區位範圍，變更西區為特別景觀區及第三種一般管制區。」（本院卷1第195頁），並於第5章變更計畫內容之第3節計畫範圍及分區變更情形之第5點遊憩區檢討之第1款「因應地質敏感安全考量，縮小範圍」中表示，將提案編號24馬槽原計畫之遊憩區（一）（9.56ha）變更為第三種一般管制區（9.56h

01 a) 及原計畫之遊憩區（一）（8.42ha）變更為特別景觀區
02 （8.42ha），惟其變更理由第2點、第4點僅記載：「……
03 2.……東西兩區迄107年7月16日止，尚無投資經營者申請開
04 發。……4.原遊憩區劃設範圍，鑑地質法發布實施暨近年園
05 區內相關調查研究成果，區域涉及地質災害敏感、遊憩環境
06 安全維護，調整遊憩區範圍，將原遊憩區內屬本園成立前已
07 有聚落或建築物零星分布之土地，參酌現況土地使用情形、
08 地籍調整為第三種一般管制區；原遊憩區內屬於環境敏感地
09 區，參酌現況土地使用情形、地籍調整為特別景觀區。」等
10 語（本院卷1第267-268頁），圖5-6亦僅為遊憩區檢討變更
11 提案編號及位置之示意圖而已，該變更範圍內實際含括之土
12 地地號為何，又將為如何參酌現況土地使用情形、地籍調
13 整，而為土地使用分區之調整及利用強度之限制，猶待後續
14 陽管處擬定細部計畫、變更土地使用分區之編定及個案申請
15 投資經營許可、開發許可、建築許可或營運許可之准駁後，
16 始能具體特定。故原告縱為馬槽遊憩區西區土地之所有權人
17 之一（原證11），或潛在投資經營之申請人（原證15），其
18 權利義務亦不因系爭4通計畫關於變更馬槽遊憩區上開文字
19 及表圖之記載，而直接受到規制。是系爭4通計畫核非行政
20 處分，原告對系爭公告關於馬槽遊憩區變更部分提起撤銷訴
21 訟（本院卷4第193、221頁），即欠缺此訴訟類型之客體應
22 係「行政處分」之要件，而與行政訴訟法第4條規定不合，
23 應依修正前行政訴訟法第107條第1項第10款規定駁回之。

24 (三)縱認系爭公告為行政處分，原告對系爭公告關於馬槽遊憩區
25 變更部分提起撤銷訴訟為合法，該變更部分亦未違反行政自
26 我拘束原則及明確性原則、平等原則、誠信原則及信賴保護
27 原則：

28 1.國家公園計畫公告實施後，主管機關應每5年通盤檢討1次，
29 並作必要之變更，國家公園計畫之通盤檢討依系爭要點之規
30 定辦理之，此為國家公園法施行細則第6條第1項本文及系爭
31 要點第1點所明定。又「國家公園計畫之通盤檢討作業由各

該國公園管理處組成通盤檢討作業小組辦理。」「國家公園計畫之通盤檢討前，辦理機關應分別通知有關機關、當地地方政府及鄉（鎮、市、區）公所，並公告30日，將公告之日期及地點登報週知，公開徵求意見。人民、機關、團體得於公告期間內，以書面載名姓名、住址向辦理機關提出意見，供作通盤檢討之參考。」「人民、機關、團體所提意見，辦理機關應予彙集，依檢討變更原則，逐案檢討，不予變更者，應敘明理由。」系爭要點第8點、第9點及第10點亦有明文。準此，國家公園計畫公告實施後，主管機關應每5年通盤檢討1次，並由各該國公園管理處組成通盤檢討作業小組辦理，且應於通盤檢討前彙集人民、機關、團體所提意見，依檢討變更原則，逐案檢討。

- 2.另「陽明山國家公園計畫（第4次通盤檢討）作業小組組織及任務」（下稱作業小組組織及任務）規定：「……二、本小組之任務如下：(一)關於國家公園計畫通盤檢討先期規劃內容之建議事項。(二)關於國家公園計畫通盤檢討規劃內容之建議事項。(三)關於國家公園計畫變更、陳情意見之初步審議事項。三、本小組置召集人及副召集人各1人，其餘成員19人，執行秘書2人。四、（第1項）本小組召集人由本處處長兼任之。（第2項）本小組副召集人由本處副處長兼任之。（第3項）本小組執行秘書由本處秘書及企劃經理課課長兼任之。（第4項）本小組成員，由本處處長就下列人員派聘之，並請內政部營建署國家公園組指派指導人員擔任成員：(一)本處副處長、秘書、企劃經理課、環境維護課、遊憩服務課、解說教育課、保育研究課及各管理站之單位主管。(二)內政部警政署保安警察第七總隊第四大隊大隊長。(三)具有專門學術經驗之專家學者，含動物、植物、人文、地理或地質、水土保持或環境資源與保護、景觀或建築、都市計畫或交通管理等7類。五、……依第4點第4項第1、2目派聘之成員，於任期內職務異動時，以其異動後人員為成員，不另改聘。……。」

01 3.陽明山國家公園計畫自74年實施，期間分別於84年1月1日、
02 94年8月15日及102年7月15日完成第1至3次通盤檢討（本院
03 卷1第93頁）。陽管處為辦理系爭4通計畫作業，乃籌組由陽
04 管處處長（召集人）、副處長（副召集人）各1人，以及成
05 員：秘書（執行秘書）、企劃經理課課長（執行副秘書）、
06 環境維護課課長、遊憩服務課課長、解說教育課課長、保育
07 研究課課長、小油坑管理站、龍鳳谷管理站、擎天崗管理
08 站、陽明書屋管理站主任、內政部警政署保安警察第七總隊
09 第四大隊大隊長、國立大學及中央研究院生態學、生物學、
10 森林、地質科學、環境資源、景觀、歷史、地政領域之國立
11 大學教授、副教授及中央研究院研究員，並請內政部營建署
12 國家公園組指派人員（指導人員）共19人，組成作業小組
13 （被證13、22），辦理系爭4通計畫之先期規劃內容及規劃
14 內容之建議，以及通盤檢討變更、陳情意見之初步審議等事
15 項。陽管處並於106年4月19日至106年12月15日委託學邑工
16 程技術顧問股份有限公司（下稱學邑公司）辦理先期規劃研
17 究，針對國家公園遊憩區之劃設、調整及管制進行研究並提
18 出通盤檢討之建議，學邑公司於106年12月15日作成「陽明
19 山國家公園遊憩區劃設暨保護利用管制原則檢討案成果報告
20 書」（下稱成果報告書，被證4）。嗣陽管處於107年啟動系
21 爭4通計畫，並於通盤檢討前先以107年7月9日營陽企字第10
22 71002888A號公告自107年7月16日起至107年8月14日止公告3
23 0日，辦理公開意見徵求，且舉辦6場次說明會（被證8），
24 依據陽明山國家公園計畫地區之自然資源、人文資料等現況
25 及未來發展需要，並參考機關、團體或人民建議，進行計畫
26 內容之檢討，且將人民、機關、團體所提意見予以彙整、逐
27 案檢討並敘明理由（被證10），作成系爭4通計畫草案，並
28 以108年11月20日營陽企字第1081004674A號公告自108年11
29 月25日起至108年12月24日止公告30日，辦理系爭4通計畫草
30 案公開展覽，及辦理7場次說明會（被證9）後，於109年5月
31 11日提報被告國家公園計畫委員會審議、修正（訴願可閱卷

第14-25頁），由被告報經行政院111年2月16日函核定後，以系爭公告自111年4月15日起生效（原證2）。足見陽管處及被告辦理系爭4通計畫之時間及程序，符合前揭國家公園法第7條、國家公園法施行細則第6條第1項本文、系爭要點第2點、第5點、第8點、第9點、第10點及作業小組組織及任務之規定。

4.依92年8月26日、92年12月18日被告國家公園計畫委員會第53次、第54次會議紀錄（下稱92年8月26日、92年12月18日會議紀錄）記載略以：「……於陽明山國家公園下次通盤檢討時，如已劃定之各遊憩區尚未辦理開發者，應檢討其存廢。」（被證2），可知被告國家公園計畫委員會於陽明山國家公園計畫第2次通盤檢討（草案）時，即已決議於陽明山國家公園下次通盤檢討時，如已劃定之各遊憩區尚未辦理開發者，應檢討其存廢。

5.依系爭須知第2點規定（被證12）可知，馬槽遊憩區採「整體規劃、分期分區開發」方式辦理。原告雖曾於99年3月27日依系爭須知第4點等相關規定，向陽管處申請馬槽遊憩區（遊一）西區土地開發，並提出投資經營計畫書（原證15），依被告國家公園計畫委員會專案小組102年5月29日審查會議紀錄結論：「一、本區地質環境安全仍具有相當潛在式的破壞疑慮，用水來源亦明顯不足，取水方式無法符合國家公園事業經營之永續原則，計畫書對於災害應變與情境模擬亦不足以保障安全……。」等語（被證19），足見馬槽遊憩區（遊1）西區土地開發，存有地質環境安全疑慮等疑義，經陽管處依審查建議通知原告於期限內補充地質安全、取水水源及防災之具體解決對策，再提大會討論，嗣原告以103年6月20日函表示，基於強化開發安全與地質研究所需，尚需時日進行詳細調查評估，並審慎檢討整體規劃及計畫內容，故先行申請撤案以維審議時效，而申請撤案（被證3）；另旭陽谷建設開發股份有限公司申請馬槽遊憩區東區開發，於102年3月6日因未依行政院環境保護署（於112年8

月22日改制為環境部) 規定期限補正環境影響評估說明書，依環境影響評估法第13條之1規定，駁回申請。馬槽遊憩區東西兩區迄系爭第4通計畫辦理公開徵求意見之107年7月16日止，均未提出開發之申請，尚無投資經營者申請開發(本院卷1第267頁)，堪認馬槽遊憩區於107年起進行系爭4通計畫時，東西兩區均尚未辦理開發且亦無相關開發之計畫。

6. 依學邑公司於106年12月15日作成之成果報告書(被證4)顯示，於系爭3通計畫時，即已針對遊憩區之劃設適宜性進行探討；又因陽明山國家公園位處大臺北地區及具有火山環境特性，每年面臨龐大遊憩人潮，故須定期檢視環境敏感、遊憩承載及遊憩服務提供等適宜性、合理性，並做必要之調整。據中國土地經濟學會於98年辦理「陽明山國家公園計畫第3次通盤檢討先期規劃案—遊憩區劃設檢討研究案」時，已指出馬槽遊憩區(遊1)土地使用強度等級為中等(偏弱)，環境屬於大型崩坍地，又有土石流及落石災害影響遊客安全與遊憩設施為其發展限制，最不適宜土地開發。且經學邑公司納入經濟部依地質法第5條第1項、地質敏感區劃定變更及廢止辦法第6條及第13條第1項等規定，於104年8月26日以經地字第10404604170號公告之「山崩與地滑地質敏感區(L0001臺北市)」範圍圖(被證15)，及104年8月「山崩與地滑地質敏感區劃定計畫書(L0001臺北市)」(被證16、本院卷2第382頁)、農委會公告之「105年度1687條土石流潛勢溪流範圍圖」(被證17圖27，本院卷3第359頁)、系爭3通計畫就通盤檢討遊憩區範圍調整考量因子之「坡度超過40%以上區域」等因子、97年經濟部中央地質調查所(下稱地調所)所出版之「都會區及周緣坡地環境地質資料庫圖籍」及陽管處前於91至92年委託國立臺灣大學辦理之「建置陽明山國家公園地質災害資料庫之調查研究」(被證6、7)進行分析(本院卷2第382頁)，歸納出危險型敏感因子(指與基地開發安全性相關之敏感因子)，發現馬槽遊憩區(遊1)總面積32.87公頃，山崩與地滑地質敏感區面積2.04公

01 頃，占比6.2%、土石流潛勢溪影響範圍面積3.30公頃，占
02 比10%、地調所環境地質資料庫高敏感地區面積2.47公頃，
03 占比7.5%、陽管處委託調查地質敏感度「很高」區域面積
04 5.66公頃、占比17.2%，綜合分析馬槽遊憩區危險型敏感區
05 面積16.49公頃，占總面積50.2%，依當時保護利用管制原
06 則允許使用項目為文教設施、公用事業設施、行政措施、遊
07 憩及服務設施及住宿設施，允許使用強度高。經學邑公司實
08 際分析結果發現，馬槽遊憩區東區各危險型敏感項目中以
09 「坡度超過40%以上區域」所占比例最高，達東區39%，其
10 餘各項目均在10%以下，危險型敏感區占東區總面積46%，
11 區位在緊鄰馬槽溪東側溪谷及北側山坡地區，臨接主要道
12 路（陽金公路）側多非環境敏感區域；馬槽西區所涉環境敏
13 感項目種類較多，且「坡度超過40%以上區域」、「中央地
14 質調查所環境地質資料庫中敏感度高區域」及「92年陽管處
15 委託研究指認換竟敏感度很高區域」等項目涉及面積均超過
16 西區總面積10%以上，另有12%範圍屬農委會公告之土石流
17 潛勢溪影響範圍，整體危險型環境敏感區占西區總面積比例
18 高達56%。以區位而言，西區東、西、南三面均為危險型環
19 境敏感區，臨接主要道路（陽金公路）沿線全為多重地質敏
20 感區（本院卷2第318、357、381-383、387、389、395、39
21 8、399、404、414、457頁）。足見學邑公司之成果報告書
22 係取得系爭3通計畫前、後之相關資料，就遊憩區內土地使
23 用現況進行補充現地調查，更新舊有資料，進行疊圖套繪，
24 並就環境危險型敏感因子項目進行分析後，歸納發現馬槽遊
25 憩區西區環境危險型敏感因子項目之聯集面積高達56%，並
26 無原告指摘被告以系爭3通計畫前已存在之圖資資料為依
27 據，作成系爭4通計畫之情形。

28 7.陽管處為落實陽明山國家公園園區核心資源保育與確保有效
29 經營管理，係依據分區計畫檢討核心原則、分區計畫調整原
30 則、系爭要點等相關規定，擬定系爭4通計畫，由該計畫書
31 第5章變更計畫內容第1節變更原則所揭示之遊憩區變更調整

原則為：「①尚未開發之遊憩區若超過半數以上面積屬危險型環境敏感地區者。包含A. 經濟部中央地質調查所公告之地質敏感區、B. 行政院農業委員會水土保持局公告之土石流潛勢溪流、C. 坡度在40%以上之區域、D. 地質災害潛勢區、E. 管理處委託調查研究成果等5項條件因子，應以廢止或調整遊憩區改劃其他分區為原則。②屬於地質、地形、水文環境敏感，或具無法以人力再造之特殊天然景致，而應妥予保護之地區，得調整為特別景觀區。③既有土地已有聚落發展、合法或原有合法建築物零星分布，其環境應予維護改善者，得參酌道路、等高線、自然地形或地籍線，調整為第三種一般管制區。……」等語(本院卷1第242頁)可知，遊憩區是否調整變更係考量危險型環境敏感地區有無超過遊憩區整體面積之50%，而危險型環境敏感地區之判斷，除考量經濟部公告之地質敏感區外，亦會一併評估土石流潛勢溪流、坡度、地質災害潛勢區及其他調查研究等條件因子，且係就各遊憩區進行「整體性」評估，與原告個人持有馬槽遊憩區西區土地是否均位於「地質敏感區」及是否已達該區面積之50%以上(原證17)無涉。

8. 經陽管處作業小組討論，全面通盤檢討檢視陽明山國家公園區內尚未開發遊憩區，其中遊憩區檢討變更案計有4案(編號24、25、26、29)，就其中編號24之馬槽遊憩區(遊1)變更案，陽管處作業小組依據系爭4通計畫上開變更處理原則，彙整地質法發布實施暨近年園區內相關調查研究成果，區域涉及地質災害敏感、遊憩環境安全維護等因素，並經套繪A. 地調所公告之地質敏感區、B. 農委會公告之土石流潛勢溪流、C. 坡度在40%以上之地區、D. 地質災害潛勢區、E. 陽管處委託調查研究成果等5項條件因子後，若超過半數以上面積屬危險型環境敏感地區，應配合檢討廢止或調整遊憩區改劃其他分區。因目前馬槽遊憩區分東、西2區，陽管處作業小組檢討後，獲致馬槽遊憩區西區涉及各項危險型環境敏感區占總面積比例高達56%，其中地調所公告之地滑與地質

01 敏感區面積為10,907.92平方公尺（本院卷2第385、457頁、
02 本院卷3第355頁），農委會公告之土石流潛勢溪流影響範圍
03 面積為17,114.55平方公尺（本院卷2第457頁、本院卷3第41
04 4頁），其東、西、南三面均為危險型環境敏感區，臨接主
05 要道路（陽金公路）沿線全為多重地質敏感區，而馬槽遊憩
06 區東區危險型環境敏感因子則未超過半數以上面積，東區危
07 險型環境敏感因子則未超過半數以上面積後，爰檢討將馬槽
08 遊憩區西區變更為第三種一般管制區及特別景觀區，並於變
09 更理由第4點明揭：「原遊憩區劃設範圍，鑑地質法發布實
10 施暨近年園區內相關調查研究成果，區域涉及地質災害敏
11 感、遊憩環境安全維護，調整遊憩區範圍，將原遊憩區內屬
12 本園成立前已有聚落或建築物零星分布之土地，參酌現況土
13 地使用情形、地籍調整為第三種一般管制區；原遊憩區內屬
14 於環境敏感地區，參酌現況土地使用情形、地籍調整為特別
15 景觀區。」（本院卷1第268頁）。參以前述中國土地經濟學會
16 於98年辦理「陽明山國家公園計畫第3次通盤檢討先期規劃
17 案—遊憩區劃設檢討研究案」時，已指出馬槽遊憩區環境屬
18 於大型崩坍地，又有土石流及落石災害，最不適宜土地開
19 發，可見馬槽遊憩區西區之地質本就極度不穩定。再比對陽
20 管處101年7月「變更陽明山國家公園馬槽遊憩區（遊一）細
21 部計畫（第2次通盤檢討）案計畫書圖10之「陽明山國家公
22 園馬槽遊憩區地質災害潛勢示意圖」（本院卷2第518頁），
23 與學邑公司成果報告書之圖22「馬槽遊憩區（遊一）範圍內山
24 崩地滑環境敏感區位置示意圖」（本院卷3第355頁）及圖27
25 「馬槽遊憩區土石流潛勢情形」（本院卷3第359頁），亦可
26 發現馬槽遊憩區之山崩地滑環境敏感區及土石流潛勢溪流影
27 響範圍，均有所增加。另原告預定興建溫泉旅館之「溫泉遊
28 憩用地範圍」（原證15、11、12），與經濟部公告之「山崩
29 與地滑地質敏感區」部分重疊，更位處較易發生山崩地滑之
30 「順向坡」（被證20），該區之地質更是呈現不斷變化之趨
31 勢，並自經濟部公告「山崩與地滑地質敏感區（L0001臺北

市)」(被證15)後，馬槽遊憩區亦不斷發生山崩與地滑，尤其111年10月間發生之嚴重山崩、地滑與地裂，除與經濟部公告之「山崩與地滑地質敏感區」重疊，亦發生於前揭區域以外(被證21)，足見馬槽遊憩區之地質及自然環境處於高度危險且係持續惡化改變之狀態。是被告為因應近年來馬槽遊憩區該區域自然環境調查成果，鑒於地質敏感之安全考量，因馬槽遊憩區西區屬危險型環境敏感地區者超過半數以上面積，已達前述系爭4通計畫變更遊憩區之分區標準，馬槽遊憩區東區則否，而僅將馬槽遊憩區西區變更為第三種一般管制區與特別景觀區，實符合系爭要點第6條第4項第1款「因自然環境及道路交通之改變無法作遊憩區使用者，得變更為其他使用分區。」之意旨，被告根據馬槽遊憩區東西兩區不同之環境狀況為相異之處置，亦無恣意為差別待遇，違反平等原則之情形。是原告指摘系爭公告關於馬槽遊憩區變更部分，未依法行政，有違反明確性、行政自我拘束原則及平等原則之違法，均不可採。

9.承前所述，被告係依系爭要點與內政部國家公園計畫委員會92年8月26日、92年12月18日會議紀錄之意旨，就陽明山國家公園內劃定之各遊憩區尚未辦理開發者，檢討其存廢。原告雖曾於99年3月27日依系爭須知第4點等相關規定，向陽管處申請馬槽遊憩區(遊1)西區土地開發，並提出投資經營計畫書，然已以103年6月20日函申請撤案，迄第4次通盤檢討於107年7月16日辦理公開徵求意見時，馬槽遊憩區東西區兩區均尚未辦理開發且亦無相關開發之計畫，自難認原告對於地質與自然環境處於高度危險且持續改變狀態之馬槽遊憩區西區，有「遊憩區使用分區不會變更」之信賴基礎或信賴利益可言。是被告為因應自然資源保育、景觀維護、避免潛在危險地區之開發及實際經營管理需要，於通盤檢討時，於系爭4通計畫變更馬槽遊憩區，核無不合。

(四)綜上所述，被告為因應自然資源保育、景觀維護、避免潛在危險地區之開發及實際經營管理需要，依國家公園法施行細

則第6條規定擬定系爭4通計畫，報經行政院核定、被告公告生效，此整體規劃非以個別人民利益之保護為目的，其中關於馬槽遊憩區之變更，亦未直接限制原告之權利、利益或增加其負擔，尚非行政處分，原告對之提起本件撤銷訴訟，應屬不具備法定程式要件；縱認系爭公告為行政處分，其關於馬槽遊憩區之變更，亦符合國家公園計畫通盤檢討作業要點第6條第4項第1款規定，原告主張該部分有違反行政自我拘束原則及明確性原則、平等原則、誠信原則及信賴保護原則之違法，均非可採，其訴請撤銷訴願決定及系爭公告關於馬槽遊憩區變更部分，為無理由，爰以判決予以駁回。

六、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經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

中 華 民 國 112 年 12 月 28 日

審判長法官 高愈杰

法官 郭銘禮

法官 孫萍萍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代

者，得不委任律師為訴訟代理人	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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得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. 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、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02 中 華 民 國 112 年 12 月 28 日
03 書記官 李虹儒