臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字

）FKT64W1Z1X5L0;@109年5月27日辯

原　　告　豐邑建設股份有限公司
代　表　人　黃淑美
訴訟代理人　洪煌村　律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　王志文　律師

上列當事人間森林法事件，原告不服行政院農業委員會中華民國108年11月11日農訴字第1080719588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、程序事項：

本件判決格式參酌司法院新近推行之高等行政法院裁判簡化方案，僅記載兩造陳述事實之爭點核心要旨，並將判決相關之法令條文附錄於後，合先敘明。

二、爭訟概要：

原告因將位於山坡地範圍內之坐落臺中市○○區○○段○○○○○○○○○號土地（該3筆土地嗣已合併登記成26地號單筆土地；下稱系爭土地）作為新建住宅工程之建築基地，而申請建築開發核定與建造執照許可，經被告都市發展局核定開發建築面積4,262.93平方公尺、建築面積以外面積4,268.44平方公尺，並經被告准許核發108中都建字第830號新建建造執

照在案。被告乃依據山坡地開發利用回饋金繳交辦法第3條第13款、第5條及其附表相關規定，以民國108年5月24日府授農林字第1080121198號函（下稱原處分）核定原告應繳交山坡地開發利用回饋金新臺幣（下同）52,564,581元。原告不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告起訴主張及聲明略以：

㈠課繳山坡地開發利用回饋金之目的係為了抑制山坡地開發速度，被告經都市計畫通盤檢討後，既將系爭土地劃為都市計畫內之第五種住宅區用地，並且規劃社會住宅於基地內，則其應無限制系爭土地開發使用之規劃，甚且是鼓勵開發此地區，原告依據國家促進都市發展之政策，配合當地人口及產業需求，除興建一般住宅外，並無償興建社會住宅供被告統籌運用，而系爭土地於國土規劃上既無限制開發之需，則回饋金之徵收即失其目的性而無必要。

㈡依水土保持法及山坡地建築管理辦法之規定，原告申請開發系爭土地，依法應提出並依照水土保持計畫施工，否則主管機關得代為履行水土保持計畫後，以水土保持保證金扣抵，前開規定已確保山坡地開發利用行為依照政府審核通過的水土保持計畫施工，主管機關可於審核水土保持計畫時使開發者盡水土保護責任，以避免山坡地開發對環境造成的不利影響，因此，再以維持水土保持之目的，課予原告繳交山坡地開發利用回饋金之義務，顯無必要性。

㈢原告依據「變更臺中市都市計畫（文山及春社里地區）細部計畫（第二次通盤檢討）案」，表6-3土地使用分區管制要點變更對照表修訂後條文第19條規定（第6-20頁）提供15%基準容積興建社會住宅，原告已移轉社會住宅一棟予被告，其為地下5層地上15層之建築（即BF1～BF5及地上1-15樓）

建築總計面積2,893.236坪，使用的土地面積高達336.36坪，建物建築及土地成本合計高達為4億4仟445萬元，是原告已承受沈重之負擔，如又令原告繳交5仟256萬元之山坡地開發利用回饋金，無異是對原告為二次剝奪，亦屬嚴重侵害憲法所保障之財產權，並妨害都市計畫之區域發展。

㈣系爭土地之高程（即標高）僅67.93公尺，坡度百分比（即平均坡度）亦2.62%，並不符合水土保持法第3條第3款規定之山坡地定義，非屬該法所規範之山坡地。是原告就系爭土地申請作為開發利用，自無須依據山坡地開發利用回饋金繳交辦法相關規定，繳交回饋金等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

四、被告答辯及聲明略謂：

㈠依最高行政法院97年度判字第659號判決及行政院農業委員會94年3月14日林造字第0941605174號函釋所示，應否繳交山坡地開發利用回饋金，與土地使用分區是否編定為都市計畫區內住宅區土地無關，依據山坡地開發利用回饋金繳交辦法規定，位於山坡地範圍內，需擬具水土保持計畫之開發、經營或使用行為，均須繳交山坡地開發利用回饋金，準此，本件系爭土地既為法定山坡地，其申請開發利用，即為依森林法第48條之1第1項第2款規定「山坡地開發利用者」，自應繳交回饋金，被告依山坡地開發利用回饋金繳交辦法相關規定，核算本件回饋金，於法相符。

㈡依水土保持法第24條第2項及第3項規定，並參照最高行政法院107年度判字第67號判決意旨，可知山坡地開發利用回饋金之立法目的在於造林復育、抑制山坡地開發利用；水土保持保證金之目的在於確保水土保持義務人依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，兩者立法目的迥異。原告以

水土保持保證金足以確保開發者盡水土維護責任為由，主張無須繳交回饋金云云，顯然將兩者混為一談，難認可採。原告另主張原告已移轉社會住宅一棟，無需繳交回饋金云云，然本件起造人為原告，並非中央、地方各級政府機關、行政法人或學校，自不得依山坡地開發利用回饋金繳交辦法第7條第3款主張免繳回饋金。又原告係依「土地使用分區管制要點」提供15%基準容積作為社會住宅使用，與山坡地開發利用回饋金繳交辦法第7條第15款所定依法律規定繳交相當回饋性質之金錢或代金之要件有間，亦無該款之適用。

㈢關於原處分核定開發建築面積及建築以外面積之依據：

1.開發建築面積：依臺中市政府都市發展局108年5月16日中市都建字第1080078100號函所載「建築面積：騎樓0㎡，其他4262.93㎡」，可知開發建築面積為4262.93㎡。

2.建築面積以外之其他面積：依上開函文所載「基地面積合計8531.37㎡」，可知建築面積及建築面積以外之其他面積合計為8531.37㎡，則合計面積8531.37㎡扣除建築面積4262.93㎡，可知建築面積以外之其他面積為4268.44㎡。

㈣系爭土地原為26、28、29地號等3筆土地，不久前甫辦竣合併登記成為單筆26地號土地，依臺中市政府水利局山坡地查詢表所示，系爭土地確實位於依山坡地保育條例核定公告之山坡地範圍內。又依最高行政法院106年度判字度第605號判決意旨，山坡地範圍之劃定係以中央主管機關行政院農業委員會（下稱農委會）為主管機關，縣市政府無決定權限，其經農委會劃定為山坡地者，就屬於位在應繳交山坡地開發利用回饋金範圍內之土地，於農委會依職權劃出山坡地前，開發人應繳納回饋金之義務並不受影響。是無論原告主張「系爭基地之高程（即標高）僅為67.93平方公尺，坡度百分比

（即平均坡度）亦僅為2.62%」乙節是否屬實可採，系爭土地經農委會劃定為山坡地，未經其依職權劃出，原告為向目的事業主管機關申請從事需申請建造執照之山坡地建築行為之人，依山坡地開發利用回饋金繳交辦法第3條第13款及第4條規定，為回饋金繳交義務人，並無違誤。況原告所提附件1數值地形查詢結果所載「……坡度百分比……」，僅為部分土地坡度，並非水土保持法所定「平均坡度」，且該附件1亦明確載明「僅供參考，仍視實際測量成果為主」，自無從作為認定系爭土地是否屬於山坡地之憑據等語。並聲明判決駁回原告之訴。

五、本件兩造爭點為：被告認定系爭土地位於山坡地範圍內，原告為山坡地開發利用之行為人，而適用山坡地開發利用回饋金繳交辦法第3條第13款、第5條及其附表等規定，作成原處分核定原告應繳交回饋金52,564,581元，認事用法有無違誤？

六、本院判斷如下：

㈠前提事實：

原告將系爭土地作為新建住宅之建築基地，並提出山坡地建築開發申請案，經被告都市發展局核定開發建築面積4,262.93平方公尺、建築面積以外面積4,268.44平方公尺，復據被告核發108中都建字第830號新建建造執照在案。被告乃以原處分核定原告應繳交山坡地開發利用回饋金計52,564,581元，並經訴願決定予以維持等情，有卷附臺中市政府都市發展局108年5月16日中市都建字第1080078100號函及核定建築開發面積及基地面積資料明細表(見本院卷第80頁、第81頁及見訴願卷第134頁、第133頁)、建築物多目標整合查詢系統之建築執照資訊查詢資料表紙本（見本院卷第112頁及訴願

卷第132頁）、原處分(見本院卷第77至78頁)、訴願決定(見本院卷第19至27頁)等件在卷可按，堪予認定。

㈡本件原告雖以：⑴系爭土地經劃為都市計畫內之第五種住宅區用地，規劃為社會住宅基地，已無繳交山坡地開發利用回饋金之必要性；⑵原告開發系爭土地，已依水土保持法及山坡地建築管理辦法規定，履行相關水土保持義務，自無再課繳山坡地開發利用回饋金之必要；⑶原告依據「變更臺中市都市計畫（文山及春社里地區）細部計畫（第二次通盤檢討）案」之土地使用分區管制要點提供15%基準容積興建社會住宅，已移轉1棟社會住宅予被告，被告復命原告應繳交山坡地開發利用回饋金，已侵害原告財產權，妨害都市計畫之區域發展；⑷系爭土地高程僅67.93公尺，坡度百分比為2.62%，不符合水土保持法第3條第3款規定之山坡地定義，非屬山坡地等情詞，資為原處分違法應予撤銷之論據。惟：

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.又山坡地之開發利用行為人依森林法第48條之1及其子法山坡地開發利用回饋金繳交辦法第3條之規定，負繳交回饋金之義務，與其因利用山坡地興建住宅而應履行之水土保持義務或其他公法上義務間，並不具代償關係，不得因其負有其他公法上義務，資為其得免繳回饋金之正當理由。且山坡地之開發利用如不符合山坡地開發利用回饋金繳交辦法第7條各款所列之情形，主管機關亦不得恣意免除其繳交回饋金之義務。

4.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108年1月當期之公告土地現值為72,500元等事實，有卷附山坡地資訊查詢系統及臺中市山坡地查詢表及系爭土地即合併後26地號土地之公告土地現值資料可稽（分見本院卷第119頁及第113頁及訴願卷第35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8531.37㎡，開

發建築面積為4262.93㎡，建築面積以外之其他面積4268.44㎡，且經被告亦已核發建築執照在案等事實，已詳如前述，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x當期公告土地現值x乘積比率　11％＋建築面積以外面積x當期公告土地現值x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52,564,581元（計算式：4262.93× 72,500× 11％＋4268.44× 72,500× 6％＝52,564,581，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。原告以上開事由，主張其免繳回饋金云云，核諸前揭說明，容欠允洽，不能採憑。

七、綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可取。本件原處分認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　10　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　林　靜　雯

法　官　蔡　紹　良

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.上訴人或其法定代理人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，上訴人或其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。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　10　　日

書記官　凌　雲　霄

附錄本判決引用的相關法令：

【森林法】

第1條

為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為保護具有保存價值之樹木及其生長環境，制定本法。

第2條

本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第48條之1第1項第2款

為獎勵私人或團體長期造林，政府應設置造林基金；其基金來源如下：

二、山坡地開發利用者繳交之回饋金。

第48條之1第2項後段

前項第2款回饋金應於核發山坡地開發利用許可時通知繳交，其繳交義務人、計算方式、繳交時間、期限與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。

【水土保持法】

第1條第1項

為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉，特制定本法。

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）標高在一百公尺以上者。

（二）標高未滿一百公尺，而其平均坡度在百分之五以上者。

第24條

有第8條第1項第3款至第5款之開發、經營或使用行為者，應繳納水土保持保證金；其繳納及保管運用辦法，由中央主管機關會同目的事業主管機關定之。

前項保證金於依規定實施水土保持之處理與維護，經檢查合於水土保持技術規範後發還之。

有前2條情形之一，經限期改正而屆期不改正或實施不合水土保持技術規範者，應由主管機關會同各該目的事業主管機關代為履行，並向水土保持義務人徵收費用，或自其繳納之保證金中扣抵。

【山坡地開發利用回饋金繳交辦法】

第1條

本辦法依森林法第48條之1第2項規定訂定之。

第2條

本辦法所稱山坡地，指水土保持法第3條第3款所定之山坡地。

第3條

下列山坡地開發利用行為，應依本辦法繳交山坡地開發利用回饋金（以下簡稱回饋金）：

一、探礦、採礦、鑿井、採取土石或設置有關附屬設施。

二、興修鐵路、公路、市區道路或供運輸用之水路。

三、興建農舍。

四、興建農業設施。

五、興辦休閒農場。

六、設置公園、運動場或高爾夫球場。

七、開發遊憩用地。

八、設置殯葬設施。

九、設置營建剩餘土石方處理之收容處理場所。

十、設置處理廢棄物設施。

十一、設置點狀或線狀之公用事業設施。

十二、設置路外停車場或駕訓場。

十三、除前12款規定外，從事須申請建造執照之山坡地建築行為。

十四、其他經中央主管機關認定之山坡地開發利用行為。

第4條

回饋金繳交義務人，為向目的事業主管機關申請從事前條各款行為之人。

第5條

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六至百分之十二計算，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，認定已從事公益性綠覆補償行為，並達環境保護目的者，其計算回饋金之乘積比率得予酌減。

無公告土地現值者，以毗鄰或鄰近之公告土地現值計算。

地方主管機關接獲第1項之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於1個月內一次繳交。

【附表】

第4項第13款：

開發或利用之行為：除前12款規定外，從事須申請建造執照之山坡地建築行為：經建築主管機關認定為新建行為。

計算方式：須申請建造執照：（建築面積x當期公告土地現值x 11%）+（建築面積以外面積x當期公告土地現值x乘積比率 6%）

第7條

山坡地之開發利用，有下列情形之一者，免繳交回饋金：

一、已依原促進產業升級條例或產業創新條例辦理土地捐贈國有或繳交回饋金。

二、已依森林法第48條之1第1項第1款、第4款提撥造林基金。

三、由中央、地方各級政府機關（構）、行政法人或學校興辦。

四、已依本辦法繳交回饋金之土地面積。

五、屬改建、修建或增加原建築高度之增建行為。

六、屬增加原建築面積之增建行為，其增建面積以外之土地面積。

七、興建農舍之農舍用地面積以外，維持作農業使用之土地面積。

八、興建農業設施之建築面積以外，維持作農業使用之土地面積。

九、前款建築面積內，屬申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第13條第1項第1款或第16條第1項第1款之面積。

十、興辦休閒農場之建築面積以外，維持作農業使用之土地面積。

十一、無償提供公共使用之計畫道路之土地面積。

十二、由農村再生中央主管機關補助設置之農村再生相關公共設施之土地面積。

十三、依休閒農業輔導管理辦法於休閒農業區內設置供公共使用之休閒農業設施之土地面積。

十四、因天然災害或其他不可抗力情事所致，經地方主管機關認定為實施災害復原重建或其他為安置受災民眾之行為。

十五、已依農業發展條例或其他法律規定繳交相當回饋性質之金錢或代金之土地面積。

十六、原住民保留地依非都市土地使用管制規則第45條規定，申請住宅興建之土地面積。