

# 臺灣臺中地方法院行政訴訟判決

107年度簡字第66號

原告 萬寶資產管理股份有限公司

代表人 楊正

訴訟代理人 宋永祥律師

複代理人 鄭志誠律師

訴訟代理人 林民凱律師

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民國107年5月9日農訴字第1070701623號訴願決定，提起行政訴訟，經臺中高等行政法院移送前來，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

一、程序事項：被告代表人原為林佳龍，嗣變更為盧秀燕，茲據其具狀聲明承受訴訟，依法核無不合，應予准許。

二、爭訟概要：訴外人裕大企業股份有限公司（下稱裕大公司）於民國82年間向被告掛件提出「裕大花園別墅D區開發案」（下稱系爭開發案）之開發許可申請；再於90年12月21日取得開發許可核准（市府90府工發字第179824號）；俟於100年12月25日取得全區三張雜項執照，並依規定向臺中市政府都市發展局申報開工。嗣上開開發案許可後，即93年間裕大公司為響應政府鼓勵公司合併、收購、分割政策，乃依據企業併購法相關規定分割新設萬寶資產管理股份有限公司（即原告），由裕大公司百分之百持股，並將該開發案之土地移轉登記予原告，由原告概括承受開發案之權利義務，接續辦理該開發案之相關事宜。原告於106年1月5日擬具「裕大花園別墅D區-B滯洪沉砂池清淤車道簡易水土保持申報書」（下稱系爭簡易水保申報書），向被告申請在臺中市○○區○○

段○○○號土地(下稱系爭土地)上修建道路及開挖整地，經被告以106年2月13日中市水坡字第1060009611號函核定系爭簡易水保申報書，並依山坡地開發利用回饋金繳交辦法(下稱本辦法)第5條規定，以106年11月27日府授農林字第1060263193號函(下稱原處分)核算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)226,020元。原告不服提起訴願，經訴願決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

### 三、原告主張：

(一)、系爭開發案於82年間掛件提出開發許可申請，確係在本辦法生效公布日(89年12月2日)之前，依法律不溯既往原則，系爭開發案後續申請核定水土保持計畫或簡易水土保持申報書，依法應無須繳交回饋金：

1.查行政院農業委員會前已就本辦法之適用基準日等疑義，以95年7月27日農授林務字第0951613566號函闡釋略以：「…說明：…二、有關本辦法【即山坡地開發利用回饋金繳交辦法】之適用基準日為：於本辦法訂定生效日後，申請掛件之山坡地開發利用案件，且其水土保持計畫於主管機關公告開發利用類別及乘積比率日期後核定者，須依據本辦繳交回饋金，餘均免予繳交。」等語，已清楚說明在本辦法訂定生效日前申請掛件之山坡地開發利用案件，依法得免予繳交回饋金之意旨。該函文所揭示者即「法律不溯既往原則」，乃法治國家創建法治體系、保障人民信賴最基本且最重要之法治國原則。

2.另查原告前於99年間即曾就系爭開發案之部分土地，遭被告以99年6月14日府經農字第0990165895號函請原告繳交山坡地開發利用回饋金。嗣經原告發函表明系爭開發案應得免繳交回饋金之意見後，臺中市政府農業局乃就原告之系爭開發案得否免繳交回饋金之疑義，向行政院農業委員會林務局函詢。而據行政院農業委員會林務局101年2月23日林造字第1011603445號函覆說明，除重申在本辦法訂定生效日前申請掛件之山坡地開發利用案件，依法得免予

繳交回饋金之意旨外，並說明系爭開發案係於本辦法訂定前提出申請，自可依上開函釋意旨逕行認定得否免繳回饋金等語。是被告即依據上開林務局之函釋意旨內容，以101年4月5日府授農林字第1010055564號函認定系爭開發案應得免予繳交山坡地開發利用回饋金，並將先前請原告繳交山坡地開發利用回饋金之處分予以撤銷在案。

3.再者，臺中市政府農業局以前處分通知原告應繳交山坡地開發利用回饋金後，原告隨即以106年3月2日106萬字第003號函陳述意見表明：系爭開發案提出開發許可之申請掛件，係在本辦法生效日之前，依據行政院農業委員會95年7月27日農授林務字第0951613566號函之意旨，依法應得免繳回饋金。而臺中市政府農業局乃以106年3月29日中市農林字第1060011052號函向行政院農業委員會林務局函詢系爭開發案是否得適用林務局95年7月27日函文意旨免予繳交回饋金，經行政院農業委員會以106年4月12日農授林務字第1061740406號函覆略以：「…次按本會105年1月27日農授林務字第1051740190號函略以『…申請人有無繳交回饋金之義務，係以申請人向目的事業主管機關提送興辦事業計畫之申請掛件時，本辦法是否生效（89年11月30日發布施行並於同年00月0日生效）為斷』…本案得否免予繳交回饋金之疑義，函請貴局參照前函意旨，審認事實並依規辦理。」等語，復再次說明本辦法之適用對象僅限於在該辦法訂定生效日後，申請掛件之山坡地開發利用案件等情明確。

4.而原告為確認系爭開發案之掛件申請日期，及現今申請核定系爭簡易水保申報書之工程是否屬於系爭開發案之一部等情，乃向臺中市政府都市發展局函詢。經臺中市政府都市發展局以106年6月6日中市都管字第1060089971號函覆略以：「經查『裕大花園別墅D區開發案』係於民國82年即向本府（都計課）掛件提出開發許可申請；於民國90年12月21日取得開發許可（市府90府工發字第179824號）

01 ；於100年12月15日取得全區三張雜項執照（100府授都建  
02 字第55、56、57號），並依規定向本局申報開工；於104  
03 年取得第一期雜項使用執照（104中都雜使字第21號），  
04 其餘兩張尚在辦理中。爰此，本開發案係於89年11月30日  
05 前提出申請無誤，目前進行之雜項工程與建築工程亦為該  
06 開發案自開發許可取得後之延續工程。」等語，明確指出  
07 系爭開發案確係在本辦法訂定生效日（即89年12月2日）  
08 前即以掛件申請。故依前開行政院農業委員會95年7月27  
09 日函文闡釋意旨，可見系爭開發案應不在本辦法之適用範  
10 疇，依法得免繳回饋金。

- 11 5.至於行政院農業委員會95年7月27日函文固有提到：「三  
12 、經查山坡地開發利用申請案件均有其興辦事業許可，『  
13 興辦事業』許可之有效存續期間亦可確定，嗣後如於同範  
14 圍提出其他『興辦事業目的』之申請，已非原『興辦事業  
15 』許可之有效存續期間，範圍亦可能發生變異。質言之，  
16 為另一案件，自應依其新提送興辦事業之申請掛件日期，  
17 作為是否須計收本回饋金之判斷時點。」等語，而臺中市  
18 政府農業局先前即以本件申請核定水土保持計畫書之工程  
19 ，原告僅提供臺中市政府都發局函文，未提供其他相關資  
20 料佐證，無法認定上開工程是否為同一「興辦事業」許可  
21 之有效存續期間，在未釐清系爭開發案內容之情況下，即  
22 逕以前處分命原告繳交回饋金，並作為前訴願程序答辯之  
23 理由。然查本件系爭開發案係依據被告所訂頒之「臺中市  
24 大坑風景區開發許可審查要點」，向被告申請開發許可獲  
25 准，而系爭開發案之主要開發內容，係在該範圍土地上興  
26 建住宅居住使用，並非辦理其他興辦事業，故上開開發許  
27 可審查要點，全文均未曾提及所謂之「興辦事業許可」；  
28 申言之，依據該開發許可審查要點申請開發許可獲准之系  
29 爭開發案，本來就不會有取得「興辦事業許可」之問題。  
30 再者，所謂「興辦事業」計畫，主要係針對非都市土地申  
31 請開發許可時，要送請目的事業主管機關核准之開發計畫

內容；而系爭土地所坐落臺中市大坑風景區域，範圍即為臺中市擴大都市計畫（大坑風景地區）主要計畫區，北接中興嶺，東達頭嵙山，南臨廊子坑溪，西與臺中市都市計畫主要計畫區相鄰，行政轄區含括北屯區之民德里、大坑里、東山里、民政里、部分和平里及部分廊子，故系爭開發案申請開發許可之範圍均為都市土地，本即無需依據非都市土地之相關法規申請興辦事業許可。因此，系爭開發案並無所謂之「興辦事業」可言。而臺中市政府都發局106年6月6日函文既已表明「系爭開發案於民國90年12月21日取得開發許可（市府90府工發字第179824號）；於100年12月15日取得全區三張雜項執照（100府授都建字第55、56、57號），並依規定向本局申報開工；於104年取得第一期雜項使用執照（104中都雜使字第21號），其餘兩張尚在辦理中」等語明確。即足見本開發案係於89年12月2日前提出申請無誤，目前尚在有效存續期間；進行之雜項工程與建築工程亦為該開發案自開發許可取得後之延續工程，屬於原開發許可之範圍內。則依農委會函文意旨，本件申請簡易水土保持計畫案既為原開發許可所核准興辦之範圍，並非另一「興辦事業」許可之範圍，則本件依法應屬免繳交回饋金。

6. 準此，原處分疏未審酌行政院農業委員會於歷次函文已一再重申本辦法之適用對象僅限於在該辦法訂定生效日後，申請掛件之山坡地開發利用案件之意旨；且被告自己早於101年間更已認定系爭開發案不在「山坡地開發利用回饋金繳交辦法」之適用範圍內，而屬得免予繳交回饋金等情。被告在未釐清系爭開發案內容實際範圍之情況下，逕以原處分再次命原告應繳交回饋金云云，足見原處分之認事用法容有未洽，更與被告先前之101年4月5日函文認定之內容相違背，對於相同特性之案件為不同之處理，容有違背行政自我拘束原則之違誤，實應予撤銷。

7. 至於訴願決定逕以原告本件所擬具之簡易水保申報書，是

01 在本辦法於89年11月30日訂定發布後始進行之實質開發程  
02 序，即遽認本件應無農委會95年7月27日函釋內容之適用  
03 云云，要屬無稽。蓋查：

04 (1)依農委會95年7月27日函釋主要係在闡釋本辦法之適用基  
05 準日為：於本辦法訂定生效日後，申請掛件之山坡地開發  
06 利用案件，亦即以山坡地開發利用案件之申請掛件日期，  
07 作為應否適用本辦法之判斷基準。申言之，山坡地開發開  
08 發利用案件之申請掛件日期如係在本辦法於89年11月30日  
09 訂定發布生效之前者，則該山坡地開發利用案件即無本辦  
10 法之適用，亦即該山坡地開發利用案件之開發內容，均無  
11 庸依本辦法之相關規定繳交回饋金。

12 (2)經查，依據臺中市政府都發局之函文可知，本件提出系爭  
13 簡易水保申報書之相關工程，確係屬於系爭開發案工程範  
14 圍之一部，並非系爭開發案以外之其他工程項目。故依上  
15 開農委會95年7月27日函釋意旨，系爭簡易水保申報書之  
16 相關工程即亦應無本辦法之適用。

17 (3)因此，訴願決定逕以系爭簡易水保申報書之相關工程係於  
18 89年11月30日以後始聲請進行之實質開發程序，即遽認該  
19 工程並無農委會95年7月27日函釋意旨之使用，不啻係將  
20 農委會95年7月27日函釋內容，限縮解釋為山坡地開發利  
21 用案件不僅要在89年11月30日前申請掛件，且相關開發工  
22 程之實際施工日期還要在89年11月30日之前，才有適用農  
23 委會95年7月27日函釋意旨之餘地，此不僅與農委會95年7  
24 月27日函釋內容顯不相符，片面增加原先函釋內容所無之  
25 限制，且更曲解法律不溯既往原則之要件，違反法律不溯  
26 既往原則保障人民信賴之基本內涵，其認事用法如有違法  
27 不當之違誤。

28 (二)、本辦法業於106年12月12日修正通過，課徵回饋金之對象  
29 已不再以水土保持計畫為準，繳交義務人亦變更為實際從  
30 事山坡地開發利用行為之人，故原處分確因所依據之法律  
31 規定業經修正而失所附麗，容有違誤不當之處：

- 01 1.查本辦法已於106年12月12日修正發布，其中第3條修正  
02 為：「下列山坡地開發利用行為，應依本辦法繳交山坡地  
03 開發利用回饋金（以下簡稱回饋金）：一、探礦、採礦、  
04 鑿井、採取土石或設置有關附屬設施。二、興修鐵路、公  
05 路、市區道路或供運輸用之水路…十四、其他經中央主管  
06 機關認定之山坡地開發利用行為。」、第4條修正為：「  
07 回饋金繳交義務人，為向目的事業主管機關申請從事前條  
08 各款行為之人。」、第5條修正為：「回饋金之計算方式  
09 ，應依其開發利用程度之類別，以目的事業主管機關核發  
10 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  
11 六至百分之十二計算，其計算方式如附表。但經中央主管  
12 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  
13 之地區，認定已從事公益性綠覆補償行為，並達環境保護  
14 目的者，其計算回饋金之乘積比率得予酌減。」
- 15 2.據該次修法之修法總說明略以：…於回饋金繳交與實施水  
16 土保持之處理及維護所擬具之水土保持計畫，實屬不同義  
17 務，且現行以水土保持計畫之計畫面積作為課徵回饋金之  
18 計算基準，形成未實際開發利用面積列為回饋金繳交範圍  
19 ，尚非合理。為正本清源，行政院農業委員會邀集各目的  
20 事業主管機關及各地方府研議，以「本回饋金與水土保  
21 持計畫脫勾」、「不重複課徵回饋金」及「依實際開發利  
22 用許可面積計算回饋金」為主軸，爰修正本辦法，其修正  
23 要點如次：一、正面列舉須繳交回饋金之各種山坡地開發  
24 利用行為。二、重新定義回饋金繳交義務人，以符母法。  
25 三、針對第三條各款山坡地開發利用行為，於附表內統一  
26 訂定乘積比率並依山坡地開發利用許可面積計算回饋金，  
27 促使回饋金課徵合理化，並由目的事業主管機關核發山坡  
28 地開發利用許可時，通知地方主管機關計算回饋金之金額  
29 ，請回饋金繳交義務人於一個月內繳交完竣。…等語，已  
30 清楚說明新修正之本辦法不再以開發工程應擬具水土保持  
31 計畫或簡易水土保持申報書，作為要否課徵回饋金之判斷

標準，而係正面列舉須繳交回饋金之各種山坡地開發利用行為；且繳交義務人亦從原先之為擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書之水土保持義務人，變更為從事各該山坡地開發利用行為之人；回饋金之計算方式，亦以實際聲請開發之面積為計算基準，而不再以水土保持計畫之面積為準。

3.另修正後之第8條亦明定：「本辦法修正施行前受理之案件，依修正施行前之規定辦理。但修正施行後之規定有利於回饋金繳交義務人者，依有利於回饋金繳交義務人之規定辦理。」復有針對本辦法修正施行前受理之案件，酌定過渡條款，明訂從舊從有利原則。亦即施行前受理之案件，原則上係依據修正前之規定課徵回饋金，但修正後之規定較有利於繳交義務人者，則應適用修正後之規定為之。

4.準此，被告固係於106年11月27日作出原處分，然原處分所依據之本辦法嗣後既經修正，且修正要點已明確將回饋金與水土保持計畫脫勾，不再以擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書作為課徵回饋金之依據，繳交義務人亦變更不再以水土保持義務人為準，則原處分對原告課徵回饋金所依據之法源基礎，確因法律修正而不存在。而新修正之回饋金計算方式，係以從事山坡地開發利用行為之實際開發面積作為計算基準，復較舊法以水土保持計畫之面積，對原告較為有利；且原告所從事者是否為須繳交回饋金之山坡地開發利用行為，亦有疑義。故縱認系爭開發案仍有本辦法之適用（原告否認），則依修正後之本辦法第8條規定，本件亦應以修正後之規定來確認原告有無繳交回饋金之義務，及計算回饋金究為若干，始為適法。基此，原處分所依據之法規既經修正，不再依據水土保持計畫作為要否課徵回饋金之依據，則原處分確已失所附麗，容有未洽，實應予撤銷。

(三)、本案爭點主要在於原告是否得以適用行政院農委會94年7月20日農授林務字第0941740687號函所述，山坡地開發利

01 用人於山坡地上申請開發利用案件，水土保持計畫之擬具  
02 係整個申請案過程中，依法須辦理之諸多行政程序之一，  
03 因此，應以山坡地開發案件之申請日作為判斷應適用新或  
04 舊法規之基準日，亦即應以本辦法之訂定生效日期作為山  
05 坡地開發疑慮，先予敘明。另外被告農業局審議及答辯所創  
06 設之「實質開發」用語部分，查山坡地開發利用回饋金繳  
07 交辦法中並無此規範。又實質開發程序所指為何，亦缺乏  
08 明確法律概念，因本案實屬都市計畫範圍之住宅區開發行  
09 為，當應該詢問主管機關台中市政府都市發展局為準，並  
10 與臺中市政府都市發展局106年6月6日函文所述「本開發  
11 案係於89年11月30日前提出申請無誤，目前進行之雜項工  
12 程與建築工程亦為該開發案自開發許可取得後之延續工程  
13 。」確認其真實意涵為何。由證人蔡憲宜證述內容可以確  
14 認，本件簡易水土保持申報確實是在原開發許可的水土保  
15 持規劃書圖範圍內；另水土保持工程都是實際去審查、申  
16 請核定，並據以施工，並無所謂規劃構想層次及實質開發  
17 層次的區別，應該是屬於一體性的申請流程，所以本件簡  
18 易水土保持的範圍確實為原核定的水土保持範圍內，依據  
19 農委會94年7月20日函釋及95年7月27日函釋，該簡易水土  
20 保持應該沒有適用山坡地開發利用回饋金繳交辦法，應得  
21 免予繳交回饋金。

22 (四)、聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

23 四、被告答辯則以：

24 (一)、依最高行政法院101年度判字第129號判決意旨，本辦法有  
25 關從舊從優之規定，係指該案件處理程序終結前之法令變  
26 更為限，本件處理程序終結後始有106年12月12日之法令  
27 變更，自應回歸實體從舊之原則，從而原告主張依修正後  
28 106年12月12日規定認定原告有無繳交回饋金義務云云，  
29 於法顯有違誤：

30 1.按「查『中央法規標準法第18條所稱：『處理程序』，係  
31 指主管機關處理人民聲請許可案件之程序而言，並不包括

行政救濟之程序在內。故主管機關受理人民聲請許可案件，其處理程序終結後，在行政救濟程序進行中法規有變更者，仍應適用實體從舊程序從新之原則處理』改制前行政法院72年判字第1651號判例要旨可資參照。原判決已詳予敘明被上訴人依回饋金繳交辦法第5條第3項授權，於91年6月20日公告有關「開發利用程度之類別及計算回饋金乘積百分比率」之規定，雖於99年11月17日修正變更乘積比率，然此修正變更，係在上訴人申請本件變更水土保持核定案處理程序終結後所為之修正變更，系爭土地之水土保持申請案及其核算應繳交回饋金之行政程序早已受理終結，核諸上開說明，自無所謂在處理程序終結前法規變更之適用。且該修正變更，並無溯及適用之規定，上訴人主張依修正後比率6%計算回饋金，即非有據。至回饋金繳交辦法第9條之規定（註：106年12月12日修法後，改列為第8條，但維持原規定內容），係針對96年3月1日該辦法修正前已受理而處理程序尚未終結之案件，則例外訂有過渡條款排除中央法規標準法第18條有關從新之規定，而採從舊從優。故上開辦法第9條（註：即106年12月12日修法後之第8條）有關從舊從優之規定，自亦指該案件處理程序終結前之法令變更為限，若案件之行政處理程序已終結而於行政救濟階段法令始為變更者，仍應回歸實體從舊之原則等情，核無違誤。」此有最高行政法院101年度判字第129號判決意旨可資參照。

2.經查，被告於106年11月27日作出原處分，揆諸前揭最高行政法院判決意旨，本件處理程序終結後始有106年12月12日之法令變更，自應回歸實體從舊之原則，而無上開修正變更法令之適用，從而原告主張本件應適用處理程序終結後之106年12月12日修正之山坡地開發利用回饋金繳交辦法云云，顯係對法規之誤解，尚非可採。

(二)、依農委會107年3月29日農授林務字第0000000000號函釋，明確認定本件原告需負擔回饋金繳交義務：原告雖以農委

會函釋作為本件主張主要依據之一，然查函釋內容並未針對原告是否應負擔回饋金義務予以明確認定。就此山坡地開發利用回饋金核處疑義，被告函詢中央主管機關農委會，農委會以107年3月29日農授林務字第0000000000號函覆：「…（三）復按開發許可屬於規劃許可層次，經核可之開發計畫書內容部分屬於規劃構想，開發者應可依據市場變化酌予調整變更開發計畫書之內容，此項變更與變更開發許可應管制事項（建築基地面積及地號、土地使用強度及土地使用性質、開發許可之主要公共設施及公用設備）之變更程序應有差別（內政部94年4月28日台內營字第0940082885號函參照）。準此，申請人向主管機關申請之開發許可事件，既屬規劃構想之許可層次，自應與向主管機關申請之各類興辦事業許可之實質程序有別。…」，從而，就原告是否需負擔回饋金繳交義務，該函明示：「本案萬寶資產管理股份有限公司於82年間向貴府申請掛件之開發許可乙事，僅為土地開發規劃構想之層次，尚非本會95年7月27日函所指申請「興辦事業許可」之實質程序，該公司仍屬適用本辦法之案件，仍須負擔回饋金繳交義務。」。

（三）、本件應適用102年1月31日山坡地開發利用回饋金繳交辦法，原告主張本件應適用處理程序終結後之106年12月12日修正之山坡地開發利用回饋金繳交辦法云云，並無可採：

1. 按依中央法規標準法第18條規定，已明定各機關受理人民聲請許可案件，原則上應適用行為時之法規，但如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規；而舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，則適用舊法規，此即「從新從優原則」。另「中央法規標準法第18條所稱：『處理程序』，係指主管機關處理人民聲請許可案件之程序而言，並不包括行政救濟之程序在內。故主管機關受理人民聲請許可案件，其處理程序終結後，在行政救濟程序進行中法規有變更者，仍應適用實

體從舊程序從新之原則處理。」，此有最高行政法院72年判字第1651號判例、最高行政法院101年判字第129號判決要旨可資參照。

- 2.查原告係於106年1月5日擬具系爭簡易水保申報書向被告申請在系爭土地上修建道路及開挖整地，經被告以106年2月13日函核定系爭水保計畫在案。該系爭水保計畫之處理程序既於106年2月13日即已終結，且被告亦已於106年11月27日作出原處分，則此申請許可案件，處理程序終結後始有106年12月12日之法令變更，揆諸前揭最高行政法院判決意旨，自應回歸實體從舊之原則，當適用行為時即102年1月31日修正發布之山坡地開發利用回饋金繳交辦法，而無上開修正變更法令之適用，則原告主張本件應適用處理程序終結後之106年12月12日修正之山坡地開發利用回饋金繳交辦法云云，顯係對法規之誤解，尚非可採。

(四)、基於森林法第48條之1規定及其立法理由、最高行政法院判決見解，另參以臺中市大坑風景區開發許可審查要點、水土保持計畫審核監督辦法，系爭開發許可屬於規劃構想階段，未涉及實質山坡地開發利用行為，原告於擬具系爭水保計畫時，仍應依回饋金繳交辦法規定，負有回饋金繳交義務。行政院農業委員會107年3月29日農授林務字0000000000號函、107年10月23日農授林務字第1070241554號函亦同此認定：

- 1.按回饋金繳交辦法第1條明定「本辦法依森林法第48條之1第2項訂定之。」、次按森林法第1條、第48條之1明定「為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，制定本法。」、「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。…」。復按「因山坡地之開發利用，影響現有林相及水土保持甚鉅，對於開發山坡地利用者課以繳交回饋金之經濟上負擔，除歸入造林基金用以支應長期造林復育之經費外，同時藉此降低開發利用山坡地之意願，以達成抑制山

坡地開發利用速度之目的，此參森林法第48條之1規定及其立法理由自明。故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，故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；故森林法規範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…山坡地之開發除事前之開發應予審查外，開發後之使用及維護亦不應忽視，始能達到前述森林保育之目的，此亦為回饋金繳交辦法規定回饋金之計算，應依主管機關核定水土保持計畫或簡易水土保持申報書之計算面積為計算基準之緣由…」、「凡開發山坡地者，無論係第一次開發或繼續性之開發，均有回饋金繳交辦法之適用，殆無疑義…是山坡地開發利用者祇要一提出山坡地「開挖整地」之「水土保持計畫」或以「簡易水土保持申報書」代替且經核定，即屬山坡地之「開發利用許可」，該次從事開發者，須就該次開發山坡地之行為，繳交山坡地開發利用之「回饋金」，與「前次開發者有無繳納回饋金」本無相干」…，此有最高行政法院107年度判字第67號、99年度判字第360號判決可資參照。基於前揭森林法第48條之1規定及其立法理由、最高行政法院判決見解，回饋金繳交制度之設計，乃是因山坡地之開發利用，影響現有林相及水土保持甚鉅，故森林法第48條之1第1項第2款及第2項規定，對於開發山坡地利用者課以繳交回饋金之經濟上負擔，以作為造林基金來源之一，藉以降低開發利用山林之意願，並彌補因滿足經濟需求而開發山坡地所生之損失，及減緩經濟發展與環境保護之衝突，故是否應繳納回饋金，即與山坡地之實質開發利用行為有關。

2. 本件爭訟之系爭土地係位於大坑風景區之山坡地，在該地區興建住宅，須依「臺中市大坑風景區開發許可審查要點」辦理，依該要點開發建築之行政流程可分為以下3階段：1. 申請開發許可：(1) 應檢附申請書、開發計畫書、圖

、土地使用分區管制計畫書、圖、開發財務計畫書、地質調查報告書、圖、水土保持規劃書、圖、景觀計畫書、圖等資料（上開審查要點第6點）。(2)將開發計畫書、圖公開展覽10天，並於審議時參考公開展覽期間內公民或團體提出之意見（變更開發許可者免辦理公開展覽）（上開審查要點第26點）。(3)受理申請日起50天內通知申請人審查結果（上開審查要點第26點）。(4)將審查核准之開發許可內容公告30天（上開審查要點第26點）。2.申請雜項執照：開發人應於核准開發許可之日起1年內依規定申請雜項執照，逾期未申請者，原開發許可自行作廢，開發人因故不能於前項期間內申請時，應敘明原因申請展期，但以1次為限（上開審查要點第27點）。3.申請建築執照（上開審查要點第5點）。據上顯見，在大坑風景區山坡地興建住宅須先申請開發許可，此開發許可屬於規劃構想階段，申請人應提出開發計畫書、圖、土地使用分區管制計畫書、圖、開發財務計畫書、地質調查報告書、圖、水土保持規劃書、圖、景觀計畫書、圖等件供審查，考其內容僅係有關如何從土地經規劃設計後開發成可興建房屋之構想層次，因屬尚未具體執行、並未啟動實質開發之法定程序等，自未涉及實質山坡地開發利用行為，此部分顯與開發行為人事後據以申請雜項執照、建造執照及水土保持申報等實質開發行為不能等量齊觀。

3.另在山坡地或森林區內開發建築用地，依據水土保持法第12條之規定，應先擬具水土保持計畫，送請水土保持主管機關核定。其行政流程，依據水土保持計畫審核監督辦法第7、22、32條等規定之水土保持計畫審查及申請程序如下：1.申請人擬具水土保持計畫併同目的事業開發或利用許可申請文件，一併向各目的事業主管機關申請。2.目的事業主管機關於受理前款申請後，將水土保持計畫送請水土保持主管機關審核。3.通知申請人繳納審查費。4.水土保持計畫經水土保持主管機關審查核定。5.核定後，申請

01 人須繳納水土保持保證金及山坡地回饋金後方能申請水土  
02 保持施工許可證。6.申請人申報開工及完工。基上可見，  
03 水土保持義務人擬具水土保持計畫送請水土保持主管機關  
04 核定後，即得進行水土保持施工，自屬實質開發行為。因  
05 此，行為時山坡地開發利用回饋金繳交辦法第4條乃規定  
06 ，山坡地開發利用回饋金之繳交義務人，為擬具水土保持  
07 計畫或簡易水土保持申報書之水土保持義務人，其來有自  
08 ，此與前揭申請開發許可僅屬規劃構想階段顯然有別。

09 4.綜上，基於森林法第48條之1規定及其立法理由、最高行  
10 政法院判決見解，另參以臺中市大坑風景區開發許可審查  
11 要點、水土保持計畫審核監督辦法，系爭開發許可申請案  
12 僅屬規劃構想階段，未經實質開發利用行為，並非前揭回  
13 饋金制度立法目的所應涵攝之範圍，自不能將該開發許可  
14 案之申請視為本件水土保持計畫案之申請起點，本件原告  
15 既係在106年1月5日擬具系爭水保計畫向被告申請在系爭  
16 土地上修建道路及開挖整地，經被告以106年2月13日函核  
17 定在案，已如前述，自無山坡地開發利用回饋金繳交辦法  
18 訂定生效日前申請之問題。是原告主張系爭開發案於82年  
19 間掛件提出開發許可申請，在山坡地開發利用回饋金繳交  
20 辦法生效公布日前，系爭開發案後續申請核定水土保持計  
21 畫或簡易水土保持申報書，依法應無須繳交回饋金云云，  
22 自非可採。

23 5.另參以就此山坡地開發利用回饋金核處疑義，被告曾函詢  
24 中央主管機關行政院農業委員會，該會以107年3月29日農  
25 授林務字0000000000號函、107年10月23日農授林務字第1  
26 070241554號函覆略以：「…（一）本會102年1月31日修  
27 正發布山坡地開發利用回饋金繳交辦法（以下簡稱本辦法  
28 ）第4條規定，凡須擬具水土保持計畫或簡易水土保持申  
29 報書之山坡地開發利用行為，除有符合本辦法第8條各款  
30 免繳交山坡地開發利用回饋金（以下簡稱回饋金）情形之  
31 一者，得免繳交回饋金外，開發利用行為人均負有回饋金

繳交義務。…（三）復按開發許可屬於規劃許可層次，經核可之開發計畫書內容部分屬於規劃構想，開發者應可依據市場變化酌予調整變更開發計畫書之內容，此項變更與變更開發許可應管制事項（建築基地面積及地號、土地使用強度及土地使用性質、開發許可之主要公共設施及公用設備）之變更程序應有差別（內政部94年4月28日臺內營字第0940082885號函參照）。準此，申請人向主管機關申請之開發許可事件，既屬規劃構想之許可層次，自應與向主管機關申請之各類興辦事業許可之實質程序有別。（四）綜上，本案萬寶資產管理股份有限公司於82年間向貴府申請掛件之開發許可乙事，僅為土地開發規劃構想之層次，尚非本會95年7月27日函所指申請『興辦事業許可』之實質程序，該公司仍屬適用本辦法之案件，仍須負擔回饋金繳交義務。」、「…萬寶公司申請旨揭山坡地開發案…時審辦過程如有擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書時，自應依本辦法規定，負有回饋金繳交義務。」，上開函釋函釋見解與前揭基於森林法第48條之1規定及其立法理由、最高行政法院判決見解所揭禁之未經實質開發利用行為並非前揭回饋金制度立法目的所應涵攝之範圍要旨相同，直接就本件明確認定82年間系爭開發許可屬於規劃構想階段，未涉及實質山坡地開發利用行為，原告於擬具系爭水保計畫時，仍應依回饋金繳交辦法規定，負有回饋金繳交義務。

（五）、依行為時山坡地開發利用回饋金繳交辦法，原告擬具系爭水保計畫申請修建道路及開挖整地，經被告核定，屬該辦法所稱「山坡地開發利用」行為，原告即為回饋金之繳交義務人，被告核算原告應繳納回饋金，係屬有據，並無違誤承上，水土保持義務人擬具水土保持計畫送請水土保持主管機關核定後，即得進行水土保持施工，自屬實質開發行為。因此，行為時山坡地開發利用回饋金繳交辦法第4條乃規定，山坡地開發利用回饋金之繳交義務人，為擬具

水土保持計畫或簡易水土保持申報書之水土保持義務人，其來有自。原告於106年1月5日擬具系爭水保計畫向被告申請在系爭土地上修建道路及開挖整地，經被告以106年2月13日函核定在案，自屬行為時山坡地開發利用回饋金繳交辦法第3條所稱之「山坡地開發利用」行為，依該回饋金繳交辦法第4條規定，原告即為回饋金之繳交義務人，被告依該回饋金繳交辦法第5條第1項規定，並按臺中市回饋金乘積比率核算原告應繳納回饋金為226,020元，揆諸前揭說明，即屬有據，並無違誤。茲提供與本案同屬涉及裕大開發案且主要爭點相同之臺中高等行政法院107年度訴字第194號判決供參。本件所爭執之實質開發利用行為，涉及森林法所定回饋金制度及其立法目的，自應由森林法中央主管機關行政院農業委員會認定是否構成實質開發利用行為，而非原告所稱之都市發展局：

1. 是否應繳納回饋金，基於森林法立法目的係與山坡地之實質開發利用行為有關，若為實質開發利用行為，則由主管機關課以繳交回饋金之經濟上負擔，以達森林法降低開發利用之立法目的。準此，此間所謂實質開發利用行為，既涉及森林法所定回饋金制度及其立法目的，自應由森林法主管機關認定是否構成實質開發利用行為。而依森林法第2條規定，森林法中央主管機關為行政院農業委員會，準此，原告所稱認定本件實質開發程序之主管機關，要屬臺中市政府都市發展局云云，於法有誤，難認可採。
2. 系爭開發許可屬於規劃構想階段，未涉及申請雜項執照、建造執照及水土保持申報等實質開發利用行為，是原告於擬具系爭水保計畫時，仍應依回饋金繳交辦法規定，負有回饋金繳交義務。承上，森林法主管機關行政院農業委員會就此亦已為實質開發程序與否之認定，該會以107年3月29日農授林務字0000000000號函覆略以：「…申請人向主管機關申請之開發許可事件，既屬規劃構想之許可層次，自應與向主管機關申請之各類興辦事業許可之實質程序

有別。(四)綜上，本案萬寶資產管理股份有限公司於82年間向貴府申請掛件之開發許可乙事，僅為土地開發規劃構想之層次，尚非本會95年7月27日函所指申請『興辦事業許可』之實質程序，該公司仍屬適用本辦法之案件，仍須負擔回饋金繳交義務。」，亦即裕大公司、萬寶公司82年間掛件申請之開發許可，僅為土地開發規劃構想層次，並非實質開發程序。復查，82年間掛件申請之開發許可顯與開發行為人亦即原告嗣後於100年間取得雜項執照，並依規定申報開工及106年1月5日水土保持申報等實質開發行為不能等量齊觀。

3.證人蔡憲宜自承有幫原告公司做開發案，很多開發案都是他們在執行，與原告間有明顯利害關係，證明力顯有疑義。原告一再主張本件開發行為的目的事業主管機關應該是都發局，所以後續要由都發局認定，顯然與法有誤，因為依照山坡地開發利用回饋金繳交辦法及森林法之規定，回饋金的中央主管機關是農委會，並非都發局，則攸關回饋金課徵與否之實質開發利用行為，應由農委會認定，而依上述農委會107年兩份函釋，農委會明確認定82年的申請只是規劃構想，並非實質開發程序，並且明確指出本案原告依法應繳交回饋金。

(六)、聲明：原告之訴駁回。

五、本件兩造之爭點在於：

(一)、本件究應適用102年1月31日修正發布後或106年12月12日修正發布後之本辦法？

(二)、原告是否為行為時本辦法所規定之山坡地開發利用回饋金之繳交義務人？

(三)、原處分有無違反行政自我拘束原則？

(四)、原告主張本件應以系爭開發案於82年間掛件提出開發許可申請之時點為申請時點，原處分已違反法律不溯既往原則，有無理由？

六、本院之判斷：

01 (一)、按「為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為保  
02 護具有保存價值之樹木及其生長環境，制定本法。」、「  
03 本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄  
04 市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」、「為獎勵  
05 私人或團體長期造林，政府應設置造林基金；其基金來源  
06 如下：…二、山坡地開發利用者繳交之回饋金。…前項第  
07 一款水權費及第四款水資源開發計畫工程費之提撥比例，  
08 由中央水利主管機關會同中央主管機關定之；第二款回饋  
09 金應於核發山坡地開發利用許可時通知繳交，其繳交義務  
10 人、計算方式、繳交時間、期限與程序及其他應遵行事項  
11 之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」森  
12 林法第1、2、48條之1第1項第2款、第2項分別定有明文。  
13 次按「本辦法依森林法第四十八條之一第二項規定訂定之  
14 。」、「本辦法所稱山坡地，指水土保持法第三條第三款  
15 所定之山坡地。」、「本辦法所稱山坡地開發利用，指水  
16 土保持法第十二條第一項及第四項所定，應先擬具水土保  
17 持計畫或簡易水土保持申報書之行為。」、「山坡地開發  
18 利用回饋金(以下簡稱本回饋金)之繳交義務人，為擬具  
19 水土保持計畫或簡易水土保持申報書之水土保持義務人。  
20 」、「本回饋金之計算方式，應依其開發利用程度之類別  
21 ，以水土保持主管機關核定水土保持計畫或簡易水土保持  
22 申報書之計畫面積與其當期公告土地現值乘積百分之六至  
23 百分之十二計算。」102年01月31日修正山坡地開發利用  
24 回饋金繳交辦法第1、2、3、4條及第5條第1項定有明文。  
25 再「本法專用名詞定義如下：一、水土保持之處理與維護  
26 ：係指應用工程、農藝或植生方法，以保育水土資源、維  
27 護自然生態景觀及防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流等災害  
28 之措施。二、水土保持計畫：係指為實施水土保持之處理  
29 與維護所訂之計畫。三、山坡地：係指國有林事業區、試  
30 驗用林地、保安林地，及經中央或直轄市主管機關參照自  
31 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。」、「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核：…三、修建鐵路、公路、其他道路或溝渠等。四、開發建築用地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。前項水土保持計畫未經主管機關核定前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。第一項各款行為申請案依區域計畫相關法令規定，應先報請各區域計畫擬定機關審議者，應先擬具水土保持規劃書，申請目的事業主管機關送該區域計畫擬定機關同級之主管機關審核。水土保持規劃書得與環境影響評估平行審查。第一項各款行為，屬中央主管機關指定之種類，且其規模未達中央主管機關所定者，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之；其種類及規模，由中央主管機關定之。」水土保持法第3條第1至3款、第12條定有明文。據此，應認山坡地開發利用回饋金係山坡地開發利用者，擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書，經核發山坡地開發利用許可時通知時繳交。而原告所提出行政院農業委員會94年7月20日農授林務字第0941740687號函說明稱：「…二、依據本辦法第6條規定，水土保持計畫經主管機關核定後，應核算回饋金數額，是回饋金之繳交，應視水保計畫核定之時點。惟…水土保持計畫之擬具係整個申請案過程中，依法須辦理之諸多行政程序之一，因此，應以山坡地開發案件之申請日作為判斷應適用新或舊法規之基準日，…是以，山坡地開發利用申請案件，如於本辦法訂定前已送件者，其水保計畫雖於本辦法訂定生效日期後核定，應免予繳交山坡地開發利用回饋金。」，及95年7月27日農授林務字第0951613566號函闡釋略以

：「…說明：…二、有關本辦法（即山坡地開發利用回饋金繳交辦法）之適用基準日為：於本辦法訂定生效日後，申請掛件之山坡地開發利用案件，且其水土保持計畫於主管機關公告開發利用類別及乘積比率日期後核定者，須依據本辦繳交回饋金，餘均免予繳交。」等，因核與行政院農業委員會林務局94年1月28日林造字第0941650277號函釋所稱：「依據行政院農業委員會89年11月30日農林字第890156162號令訂定發布『山坡地開發利用回饋金繳交辦法』，其第6條規定：水土保持計畫經主管機關核定後，應核算回饋金數額。爰回饋金之繳交與否，應視水保計畫之核定時間而定，旨揭基金會之水保計畫書既於93年4月8日核定，依規須繳交山坡地開發利用回饋金。」之見解已非一致，且未符上揭規定文義意旨，是本院爰不援引亦不受內容非屬一致之函釋內容拘束，先予敘明。

（二）、如爭訟概要欄所載之事實，有經濟部93年8月18日經授中字第09332597670號函、被告100府授都建雜字第55、56、57號雜項執照、臺中市政府都市發展局104中都雜使字第21號雜項使用執照、被告106年2月13日中市水坡字第1060009611號函、106年11月27日府授農林字第1060263193號函、臺中市大坑風景區開發許可審查委員會第32次會議紀錄、市府90府工發字第179824號公告、公司及分公司基本資料列印、行政院農業委員會函文、林務局函文、被告農業局函文、被告都市發展局函文、被告函文即原處分、訴願決定書、送達證書等件附卷可稽，自堪認定。關於本件究應適用102年1月31日修正發布後或106年12月12日修正發布後之本辦法部分：

- 1.按依中央法規標準法第18條規定，已明定各機關受理人民聲請許可案件，原則上應適用行為時之法規，但如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規；而舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，則適用舊法規，此即「從新從優原則」。另「中央法

01 規標準法第18條所稱：『處理程序』，係指主管機關處理  
02 人民聲請許可案件之程序而言，並不包括行政救濟之程序  
03 在內。故主管機關受理人民聲請許可案件，其處理程序終  
04 結後，在行政救濟程序進行中法規有變更者，仍應適用實  
05 體從舊程序從新之原則處理。」最高行政法院72年判字第  
06 1651號判例要旨可資參照。

- 07 2.原告係於106年1月5日擬具系爭簡易水保申報書向被告申  
08 請在系爭土地上修建道路及開挖整地，經被告以106年2月  
09 13日函核定系爭簡易水保申報書在案。該系爭簡易水保申  
10 報書之處理程序既於106年2月13日即已終結，且被告亦已  
11 於106年11月27日作出原處分，則此申請許可案件，自當  
12 適用行為時即102年1月31日修正發布之山坡地開發利用回  
13 饋金繳交辦法。

14 (三)、原告是否為行為時本辦法所規定之山坡地開發利用回饋金  
15 之繳交義務人：

- 16 1.原告行為時即102年1月31日之本辦法第4條規定，山坡地  
17 開發利用回饋金之繳交義務人，為擬具水土保持計畫或簡  
18 易水土保持申報書之水土保持義務人。而該條所稱山坡地  
19 ，係指水土保持法第3條第3款所定之山坡地；所稱山坡地  
20 開發利用，則指水土保持法第12條第1項及第4項所定，應  
21 先擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書之行為，分別  
22 為行為時本辦法第2條、第3條所明定。  
23 2.原告既於106年1月5日擬具系爭簡易水保申報書向被告申  
24 請在屬山坡地之系爭土地上修建道路及開挖整地，經被告  
25 以106年2月13日函核定系爭簡易水保申報書在案，自屬行  
26 為時本辦法第3條所稱之「山坡地開發利用」行為，依同  
27 法第4條規定，原告即為回饋金之繳交義務人。

28 (四)、關於原處分有無違反行政自我拘束原則部分：

- 29 1.按行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。行政程序  
30 法第6條定有明文。而「所謂行政自我拘束原則」，係指  
31 行政機關於作成行政處分時，對於相同或具有同一性之事

01 件，如無正當理由，應受其行政先例或行政慣例之拘束，  
02 而為處理，否則即違平等原則而構成違法。另按憲法之平  
03 等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件作相同之  
04 處理，乃形成行政自我拘束，惟憲法之平等原則係指合法  
05 之平等，不包含違法之平等。故行政先例需屬合法者，乃  
06 行政自我拘束之前提要件，憲法之平等原則，並非賦予人  
07 民有要求行政機關重複錯誤之請求權（最高行政法院93年  
08 判字第1392號判例參照）。

09 2.查裕大公司於82年間向被告掛件提出系爭開發案之開發許  
10 可申請，經台中市大坑風景區開發許可審查委員會第三十  
11 二次會議修正後通過裕大花園別墅(D區)開發建築用地案  
12 ，並被告於90年12月21日公告上揭開發許可案（90府工發  
13 字第179824號），有該等會議紀錄及公告、被告都市發展  
14 局函文可參。嗣原告於93年8月18日(收文日)申請由裕大  
15 企業股份有限公司(下稱裕大公司)分割新設登記准予登記  
16 在案，有經濟部中部辦公室函文可稽；原告所繼受之前裕  
17 大公司固於82年間就系爭開發案申請送件，惟其以山坡地  
18 開發利用者擬具水土保持計畫行為之時點，係於90年11月  
19 間，有原告提出裕大花園別墅D區水土保持規劃書(定稿本  
20 )可佐，並於上述經被告於90年12月21日公告上揭開發許  
21 可案（90府工發字第179824號）在案，且山坡地開發利用  
22 回饋金繳交辦法於89年11月30日即系爭開發案公告許可開  
23 發前已發布施行。

24 3.續上，被告就系爭開發案曾以99年6月14日府經農字第099  
25 0165895號函同意辦理由被告都市發展處函轉之「裕大花  
26 園別墅D區」水土保持計畫，並原告需俟目的事業主管機  
27 關核可後始可開發，及有關本案山坡地開發利用回饋金計  
28 算為：本開發案核定水土保持計畫時之開發面積為000000  
29 0平方公尺與當期公告土地現值乘積之百分之八之旨，請  
30 原告繳交山坡地開發利用回饋金；嗣經原告發函表明系爭  
31 開發案應得免繳交回饋金之意見後，臺中市政府農業局乃

就原告之系爭開發案得否免繳交回饋金之疑義，向行政院農業委員會林務局函詢；據行政院農業委員會林務局101年2月23日林造字第1011603445號函覆說明，除重申在「山坡地開發利用回饋金繳交辦法」訂定生效日前申請掛件之山坡地開發利用案件，依法得免予繳交回饋金之意旨外，並說明系爭開發案係於本辦法訂定前提出申請，自可依上開函釋意旨逕行認定得否免繳回饋金等。是被告即依據上開林務局之函釋意旨內容，以101年4月5日府授農林字第1010055564號函認定系爭開發案應得免予繳交山坡地開發利用回饋金，並將先前原告繳交山坡地開發利用回饋金之處分予以撤銷在案，有前開相關函文在卷可查。

4. 惟上揭行政院農業委員會林務局101年2月23日林造字第1011603445號函所援引行政院農業委員會林務局94年9月2日農授林務字第0941740861號函，該函函示略以：「…於本辦法訂定生效日(89年12月2日)後，申請掛件之山坡地開發利用案件，且其水土保持計畫於主管機關公告開發利用類別及乘積比率日期後核定者，須依據本辦繳交回饋金，餘均免予繳交。」之旨，亦與前(一)所述核與行政院農業委員會林務局94年1月28日林造字第0941650277號函釋之見解並非一致，且未符上揭森林法、水土保持法及山坡地開發利用回饋金繳交辦法等規定之文義意旨，本院自不受該函釋拘束。再原告於99年間所申請「裕大花園別墅D區」水土保持計畫，俟經目的事業主管機關核可後開發之時，依(一)所述說明意旨，即係山坡地開發利用者繳交山坡地開發利用回饋金之時點，則被告作成101年4月5日府授農林字第1010055564號撤銷先前函知原告繳交山坡地開發利用回饋金處分之函文，已屬錯誤，依上開法條及判例意旨，本件已無行政自我拘束原則之適用。此部分亦有證人即被告所屬農業局人員吳美燕到庭證述：「(提示甲證2-101年2月23日函文現在是否還適用?)這個函文我一直沒有拿到，我不清楚。(在做處分時沒有看過這個函文?)沒

有。（提示甲證8-有無看過這份94年7月20日函文？）這個也沒有看過。…（如果在本案妳有看到94年函文，是否會作出不同認定？）我們是依山坡開發利用回饋金繳交辦法做裁處，這個案子函文也沒有到我手上，我們不可能每一件都回去找曾經發生什麼，我們案件處理時間都很短，也沒有機會去瞭解到還有什麼函文，而且在山坡開發利用回饋金繳交辦法裡面也沒有要求我們要依據什麼函文去判斷。…（就本案，除了你知道的以外，你有無去查過行政機關相關函釋？）我沒有去查過其他相關函釋，本案我就是按山坡開發利用回饋金繳交辦法第4條規定，回饋金繳交義務人為申請水土保持計畫及簡易水保申報書的義務人，我們那時候收到水利局函文，這個案子沒有在山坡開發利用回饋金繳交辦法第8條「免繳交各款情形」的適用，所以我們依102年修正的辦法來核課回饋金。第8條有免繳交的情形，這個案子不列在裡面，我們判定是必須核課回饋金，所以就依照102年修正的辦法核課回饋金。」等語可參。

（五）、原告主張本件應以系爭開發案於82年間掛件提出開發許可申請之時點為申請時點，原處分已違反法律不溯既往原則，有無理由：

1. 森林法之制定旨在保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，此稽之森林法第1條之規定自明；再山坡地之開發利用，影響現有林相及水土保持甚鉅，故同法第48條之1第1項第2款及第2項規定，對於開發山坡地利用者課以繳交回饋金之經濟上負擔，以作為造林基金來源之一。顯見回饋金繳交制度的設計，係以回饋金歸入造林基金用以支應長期造林復育之經費，藉此降低開發利用山林之意願，以達成制約山坡地開發之速度，並彌補因滿足經濟需求而開發山坡地所生之損失，及減緩經濟發展與環境保護之衝突。
2. 原告於100年12月25日取得全區（系爭土地等10筆土地）3張雜項執照，於同年月19日領照，其雜項工作物概要內容包

01 括「4、滯洪沉砂池B，面積10421m<sup>2</sup>，砌卵石」，且備註  
02 欄亦載「3、本案於民國92年2月20日掛件雜項執照申請掛  
03 件號2741，因涉及開發內容變更，故於市府審議通過後重  
04 新依審定內容重新掛件特此註記」，有被告雜項執照及工  
05 作物附表、勘驗紀錄表等件足佐；而本件原告於106年1月  
06 5日擬具「裕大花園別墅D區-B滯洪沉砂池清淤車道簡易水  
07 土保持申報書」即系爭簡易水保申報書），向被告申請在  
08 臺中市○○區○○段○○○號土地即系爭土地上修建道路及  
09 開挖整地（修建其他道路：長234.13公尺、寬3.5公尺、挖  
10 、填土石方計4528立方公尺），有卷附被告水利局函文、  
11 簡易水土保持申報書、裕大花園別墅D區-B滯洪沉砂池清  
12 淤車道水土保持設施平面配置圖可稽；核二者水土保持計  
13 畫施作內容並非相同，且查原告提出90年11月之裕大花園  
14 別墅D區水土保持規劃書內亦未有「清淤車道」之規劃施  
15 作，並有被告所屬水利局人員賴俊帆到庭陳稱：「依據水  
16 土保持法第38條之1『84年7月2日前依山坡地保育利用條  
17 例核定尚未完工之水土保持計畫，得依原核定計畫繼續施  
18 工，但原核定計畫有變更時，應依本法規定辦理』，也就  
19 是說本案水土保持規劃書後續實際執行若有變更，是可以  
20 辦理變更設計的，本案簡易水土保持申報書是原開發許可  
21 內之水土保持計畫規劃範圍之第二期工程完工後，其行政  
22 程序終結後才另外提出本案之簡易申報書。有關證人蔡憲  
23 宜所說明沉砂滯洪池之清淤車道，在原開發許可內容是沒  
24 有的，所以萬寶公司（即原告）才另依其需求提出本案簡易  
25 水土保持申報書，進行清淤車道之工程。」等可參。

26 3.而續上，證人蔡憲宜固證述：「（本件裕大花園別墅D區開  
27 發案，自82年起申請開發許可的過程，你是否有參與？）…  
28 只是在89年後由我們全權負責裕大花園D區的案子，所以  
29 它的經過是瞭解的。…（本件臺中市政府以原處分即106年  
30 11月27日函文所核定的簡易水土保持申報書之內容，你是  
31 否知悉？內容是什麼是否可以大概描述一下？）知道，內

容就是我們已經完成沉砂滯洪池，沉砂滯洪池使用當中會有淤積，就需要有清淤車道，原先我們雖然沒有明確叫清淤車道，但那邊有設計緩坡下去清淤，從我剛剛所講，就是實務上，這邊的地質工程沒有辦法承載我們重型車輛清淤，所以依法就是要移送一個簡易水保，主要是針對既有的沉砂滯洪池清淤。…（針對本院於108年5月9日所詢問的兩個問題，請證人先行回答問題。）…這個就同我剛剛所說，因為擬具水土保持計畫是為了清淤，原先的地質我們是用修整地形下去清淤，後來發現這邊的地質並沒有辦法承載重車來載運清淤土方，所以擬具這個水保計畫，就是延續為了做沉砂滯洪池的清淤車道而提出。我們原本是地面可以承受就可以，但因為發現載重會有點沉陷，所以我們就在地表做水泥車道，讓車子可以沿著水泥條，就是地面工程，只是地面加上水泥加強地質讓重車可以承載，水泥車道是在水土保持規劃書基地西北側道路旁，這邊我們有做一個編號，我們稱為叫B池的沉砂滯洪池B（證人以鉛筆在圖上標示位置），在水土保持設施規劃表六之四及五，這是計算量體，圖一樣在表六之四及五臨時性和永久性的沉砂滯洪池，整個大範圍就看六之七水土保持規劃配置圖。這個案子有分三期，我們爭議的西北側這個是我們在第一期就先拿到水土保持的完工證明。這個案子從一開始申請到目前，整個工程都是在同一個範圍內，就是這邊是針對91年11月水土保持書，我們現在講的，這個開發計畫是大範圍的水土保持計畫，主要是因為法令上，在104年3月30日農委會的解釋函，以往我們只要大範圍做完水土保持的完工，就不需要再做水保，那因為農委會104年3月30日的解釋，說不行，以後大範圍裡面的小範圍，例如大範圍是要蓋建築物，如果這邊坡度超過5%，還要再提小範圍的水保，其實這個法律是有點不太合理的地方，因為我們山坡地整完地之後都還會超過5%。…車道不會在土地使用計畫圖裡面，原先只是在整地，就可以利用這個地面去做

01 清淤車道，我們不會特別交代，如果地面可以承載的話，  
02 就會利用這個整完地的地面去做清淤車道。」等詞；惟其  
03 亦同時證述：「剛剛被告的說法，我補充說明一下，這個  
04 案子的開發目的事業主管機關是都發局，水土保持部分是  
05 水利局，『但這個案子要申報開工是水保先申報』，都發  
06 局這邊有一個雜項工程的申報開工，雖然我們水土保持分  
07 三期階段，但在都發局雜照裡面是同時間都已經報開工了  
08 ，並沒有像被告所謂的這個案子開發，在水土保持登記是  
09 101 年，『但雜項工程其實在 90 幾年都已經申報開工了』  
10 。我勾選的是 99 年已經在施作的，整地會先完成，因為這  
11 個有分三個階段，時間很長，如果是第二期，應該是在  
12 102 年完成，取得完工證明後，地表植生是最後一項，植  
13 生做完之後就大概可以完成驗收了。」之情；再參以前（  
14 四）2.所述，原告所繼受之前裕大公司於 82 年間就系爭開  
15 發案申請送件，惟其以山坡地開發利用者擬具水土保持計  
16 畫行為之時點，嗣於 90 年 11 月間提出裕大花園別墅 D 區水  
17 土保持規劃書（定稿本），並經被告於 90 年 12 月 21 日公告上  
18 揭開發許可案，而此際山坡地開發利用回饋金繳交辦法於  
19 89 年 11 月 30 日業在系爭開發案公告許可開發前發布施行之  
20 事實，並無從以系爭開發案係於 82 年間申請送件，而認定  
21 有不適用該回饋金繳交辦法之情形，故上揭證人蔡宜昌之  
22 證詞自難作何有利於原告之認定。

23 4.故據上，依前揭（一）之說明意旨，並參酌上述回饋金繳交  
24 制度之立法目的，本件應認山坡地開發利用回饋金，係山  
25 坡地開發利用者即原告於 106 年 1 月 5 日擬具簡易水土保持  
26 申報書，經被告於 106 年 2 月 13 日以中市水坡字第 10600096  
27 11 號函說明符合水土保持計畫審核監督辦法第 3 條第 3、8  
28 款，實施計畫面積 0.233251 公頃（修建其他道路：長 234.1  
29 3 公尺、寬 3.5 公尺、挖、填土石方計 4528 立方公尺）之時  
30 、通知繳交，已無從以系爭開發案係於 82 年間申請送件，  
31 視為該時即係系爭開發案全部水土保持計畫申請之時點，

01 認定不適用該回饋金繳交辦法而免予繳交山坡地開發利用  
02 回饋金。是以，原告援引上開函釋，主張系爭開發案於82  
03 年間掛件提出開發許可申請之行為係屬於一體之行為，進  
04 而指摘原處分違反法律不溯既往原則之詞，無法採取。另  
05 原告所舉被告都市發展局於106年6月6日以中市都管字第1  
06 060089971 號函稱：「說明：…二、…本開發案係於89年  
07 11月30日前提出申請無誤，目前進行之雜項工程與建築工  
08 亦為該開發案自開發許可取得後之延續工程。」，此項延  
09 續工程之見解並未影響本件山坡地開發利用回饋金繳交時  
10 點及有無適用回饋辦法之認定，併此敘明。

- 11 5.再行政院農業委員會107年3月29日農授林務字0000000000  
12 號函稱：「…(一)本會102年1月31日修正發布山坡地開發  
13 利用回饋金繳交辦法(以下簡稱本辦法)第4條規定，凡  
14 須擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書之山坡地開發  
15 利用行為，除有符合本辦法第8條各款免繳交山坡地開發  
16 利用回饋金(以下簡稱回饋金)情形之一者，得免繳交回  
17 饋金外，開發利用行為人均負有回饋金繳交義務。…(三)  
18 復按開發許可屬於規劃許可層次，經核可之開發計畫書內  
19 容部分屬於規劃構想，開發者應可依據市場變化酌予調整  
20 變更開發計畫書之內容，此項變更與變更開發許可應管制  
21 事項(建築基地面積及地號、土地使用強度及土地使用性  
22 質、開發許可之主要公共設施及公用設備)之變更程序應  
23 有差別(內政部94年4月28日臺內營字第0940082885號函  
24 參照)。準此，申請人向主管機關申請之開發許可事件，  
25 既屬規劃構想之許可層次，自應與向主管機關申請之各類  
26 興辦事業許可之實質程序有別。(四)綜上，本案萬寶資產  
27 管理股份有限公司於82年間向貴府申請掛件之開發許可乙  
28 事，僅為土地開發規劃構想之層次，尚非本會95年7月27  
29 日函所指申請『興辦事業許可』之實質程序，該公司仍屬  
30 適用本辦法之案件，仍須負擔回饋金繳交義務。」，其中  
31 本案萬寶資產管理股份有限公司於82年間向貴府申請掛件

01 之開發許可乙事，…尚非本會95年7月27日函所指申請「  
02 興辦事業許可」之實質程序之文句恐有疑義，蓋本件系爭  
03 開發案應非屬興辦事業許可；此部分亦有證人蔡憲宜所證  
04 稱：「…非都市土地的農地變更為住宅用地也是不需要興  
05 辦事業計畫，直接提送開發計畫。所謂的興辦事業計畫是  
06 針對目的事業主管機關去提出，例如非都市要去蓋學校，  
07 目的事業主管機關是教育機關，它要提的是籌設計畫，也  
08 不叫做興辦計畫；今天要做休閒農場的申請，那個叫做經  
09 營計畫，也不叫做興辦計畫。其實興辦計畫只是針對某個  
10 使用用途，依據該管主管機關所提出的法律名詞，目前我  
11 們爭議是所有開發案，以裕大花園D區，就是住宅開發…  
12 」之詞可參；又行政院農業委員會107年10月23日農授林  
13 務字第1070241554號函稱「…(三)惟依內政部94年4月28  
14 日台內營字第0940082885號函提及…之意旨觀之，申請人  
15 向主管機關申請之土地開發許可事件，僅為規劃構想之許  
16 可層次。…」之文句，與本院向被告所屬都市發展局函詢  
17 系爭開發案於開發許可審查程序，是否單純屬於規劃構想  
18 階段，或已經該當實質開發利用行為一事，其以108年4月  
19 23日中市都計字第1080056071號函稱「按『臺中市大坑風  
20 景區開發許可審查要點』第六點規定…向本局提出申請，  
21 本局依據開發許可審查程序僅就所提送之計畫或規劃書圖  
22 進行書面審查，惟是否屬貴院所詢之『實質開發利用行為  
23 』或『規劃構想階段』，並無直接對應之名稱定義。」之  
24 內容，有其不相一致見解之情況，故本院亦未逕採取資以  
25 認定；惟該行政院農業委員會107年10月23日農授林務字  
26 第1070241554號函就「(三)…亦即，申請人取得土地開發  
27 許可後，於該土地從事相關山坡地開發利用行為時，仍應  
28 向該目的事業主管機關提出申請，續經依目的事業、土地  
29 使用管制、環境保護或水土保持等相關法令規定程序審查  
30 核定後，始得為之。(四)綜上，萬寶公司(即原告)申請旨  
31 揭山坡地開發案，仍須遵照目的事業法令規定，向貴府提

出申請並經貴府依職掌法令規定程序審辦；審辦過程如有擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書時，自應依本辦法規定，負有回饋金繳交義務。」此部分之說明，則與本院關於本件原告應否繳交回饋金之認定相符，於此均併予說明。

(六)、末按被告104年11月10日府授農林字第10402538281號公告「公告事項…(三)修建…公路、農路、溝渠…者，以核定水土保持計畫時之計畫面積與當期公告土地現值乘積百分之六計算」，有該件公告在卷可查；本件綜據上述，原告既於106年1月5日擬具簡易水保計畫、向被告申請修建其他道路-清淤車道工程，經被告以上述106年2月13日中市水坡字第1060009611號函說明審核在案，自屬行為時山坡地開發利用回饋金繳交辦法第3條所稱之「山坡地開發利用」行為，依該回饋金繳交辦法第4條規定，原告即為回饋金之繳交義務人；被告依該回饋金繳交辦法第5條第1項規定，並按被告前開公告之回饋金乘積比率、核算原告應繳納回饋金為226,020元（計算方式：計畫面積2,332.51平方公尺×當期土地公告現值1,615元×6%），揆諸前揭規定及說明，即屬有據。故原處分並無違誤，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。

七、另兩造其餘的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，故無一一論述的必要，併予說明。

八、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 108 年 8 月 15 日  
行政訴訟庭 法官 楊岬琇

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀，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體事實，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院

01 補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本）  
02 ，並應繳納上訴費新臺幣3000元。

03 中 華 民 國 108 年 8 月 16 日

04 書記官 吳韻聆