

裁判字號：最高行政法院 108 年度上字第 1135 號 行政判決

裁判日期：民國 110 年 10 月 21 日

案由摘要：森林法

最高行政法院判決

108 年度上字第 1135 號

上訴人 東庚實業股份有限公司

代表人 陳芳萍

訴訟代理人 呂朝章 律師

孫澄晴 律師

吳展旭 律師

被上訴人 新竹縣政府

代表人 楊文科

訴訟代理人 魏順華 律師

上列當事人間森林法事件，上訴人對於中華民國 108 年 10 月 17 日臺北高等行政法院 108 年度訴字第 847 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、上訴人於民國 106 年 8 月間，為其欲於坐落新竹縣○○鎮○○○段 0 地號等 18 筆屬山坡地範圍內土地（下稱系爭土地）從事廠房新建工程，擬具系爭廠房新建工程之水土保持（下稱水保）計畫向被上訴人申請審查。經審查後開發利用許可面積分別為建築面積 12,006.58 平方公尺、建築面積以外之其他面積 42,485.32 平方公尺，共計 54,491.9 平方公尺，經被上訴人於 107 年 8 月 27 日核發（107）府建字第 00409 號建造執照在案。被上訴人乃依 106 年 12 月 12 日修正發布之山坡地開發利用回饋金繳交辦法（下稱回饋金辦法）第 5 條及其附表規定，以 107 年 12 月 7 日府農森字第 1074018037 號函（下稱原處分）核定上訴人繳交山坡地開發利用回饋金（下稱回饋金）新臺幣（下同）13,931,435 元【（建築面積 12,006.58 平方公尺×當期公告土地現值 3,600 元×乘積比率 11%）+（建

築面積以外之其他面積 42,485.32 平方公尺×當期公告土地現值 3,600 元×乘積比率 6%)】。上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷，經原審法院判決（下稱原判決）駁回後，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之聲明及答辯，均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

- (一)上訴人向被上訴人申請於系爭土地從事廠房新建工程，經被上訴人於 107 年 8 月 27 日核發建造執照，從而，被上訴人依回饋金辦法第 5 條及其附表規定，以原處分核定上訴人應繳交回饋金 13,931,435 元，並無違誤。
- (二)依回饋金辦法第 8 條前段規定，係指核算回饋金案件之林業主管機關受理之時為準，非目的事業主管機關，即林業主管機關係於回饋金辦法修正施行後，方受理核算回饋金案件，應依修正施行後之規定核算回饋金，經行政院農業委員會（下稱農委會）107 年 2 月 5 日農授林務字第 1070703449 號及 107 年 12 月 19 日農授林務字第 1070252454 號函釋（下分別稱農委會 107 年 2 月 5 日、107 年 12 月 19 日函釋）。上訴人於 106 年 8 月間擬具系爭廠房新建工程之水保計畫，向被上訴人申請並經被上訴人受理在案，被上訴人於 106 年 8 月 30 日以府農保字第 1060098809 號函（下稱被上訴人 106 年 8 月 30 日函）通知上訴人繳納水保計畫審查費並已繳納，嗣被上訴人再於 106 年 10 月 2 日以府農保字第 1060143956 號函（下稱被上訴人 106 年 10 月 2 日函）委託社團法人新北市水土保持技師公會（下稱新北水保技師公會）審查水保計畫書，並由新北水保技師公會於 107 年 1 月 12 日完成審查。惟依被上訴人 107 年 8 月 27 日府工建字第 1070092359 號函記載，上訴人申請系爭廠房新建工程建造執照之日期為 107 年 8 月 2 日，而被上訴人係於 107 年 8 月 27 日核發建造執照後，被上訴人所屬林業職掌單位即農業處（轄下森林暨自然保育科）始據以受理核算本件回饋金，則被上訴人適用 106 年 12 月 12 日修正施行後之現行回饋金辦法之相關規定核課回饋金，並無不合。且回饋金辦法係於 89 年 11 月 30 日由農委會訂定發布全文 9 條，其間歷經 96 年 3 月 1 日、98

年1月23日、102年1月31日與106年12月12日4次修正，即山坡地之開發利用係自89年12月2日起方開始收取回饋金。至上訴人所引用農委會94年7月20日農授林務字第0941740687號函，係為解決山坡地開發利用案究應適用發布之回饋金辦法收取回饋金，或認定屬於該辦法發布前無需繳納回饋金之申請案之爭議，核與新舊回饋金辦法之適用無關，顯無新舊回饋金繳交辦法適用之疑義存在。

(三)依回饋金辦法第5條第1項前段規定，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6%至12%計算，該條附表第13款區分為「經建築主管機關認定為新建行為」與「經建築主管機關認定為增加原建築面積之增建行為」兩種情形。本件農業處核處回饋金，其計算之基礎須依建築主管單位（即被上訴人所屬工務處）之認定為據，如認定屬於新建，則依該條附表第13款之第一種情形計算。次以目的事業主管機關工務處於107年8月27日所發給之建造執照，其上登載之建造類別為「新建」。而上訴人主張應減去於82年間已申辦可使用執照中之基地面積一節，農業處為釐清此疑義，遂於107年11月26日會簽工務處，案經工務處建築管理科明確表示本件屬建築法第9條所稱之新建行為，則原處分依該條附表第13款第一種情形（新建行為）核處回饋金，並無不合。另上訴人於80年間所為山坡地開發案，尚無回饋金辦法應收取回饋金之適用，其當年所繳納之3萬元自難認係回饋金辦法所定回饋金之性質，亦非依農業發展條例或其他法律規定所繳交，自無回饋金辦法第7條第15款規定之適用。綜上，上訴人主張各節均無可採，訴願決定及原處分並無違誤，故駁回上訴人原審之訴。

四、上訴人主張略以：

(一)回饋金辦法為森林法授權中央主管機關農委會訂定之行政規則，原審以回饋金辦法第8條規定，逕依本無拘束法院效力之農委會107年2月5日、107年12月19日函釋，以林業主管機關受理時為適用新、舊法區隔時點，顯不利於案件申請人，原判決完全未說明為何接受上開農委會函釋之理由。而上訴

人信賴修正前回饋金辦法計算之回饋金金額，並依該信賴基礎而為相關開發山坡地整備、資金籌措，包括委託建築師進行水保計畫等規費、水保技師等一切相關費用，而對外有具體信賴表現，並因回饋金辦法修正且無給予對應合理補救措施、訂定新舊法過渡期間條款、或公布至施行一定緩衝期間，致上訴人信賴基礎更動，造成實體上損害，自有信賴利益，原判決完全未說明為何援用上開農委會函釋之理由，進而以本件無信賴保護原則之適用等情，有理由不備及適用法規之錯誤。

- (二)由回饋金辦法第8條規定及立法理由，有關新、舊法之適用，係以地方主管機關「受理案件」時為準，本件農業處早在106年8月間即受理上訴人山坡地開發許可案申請，被上訴人（農業處發文）以106年8月30日函通知上訴人需於106年10月29日前繳納水保計畫審查費，另於106年10月2日函將水保計畫委託新北水保技師公會審查，上開函副本均通知工務處、農業處，新北水保技師公會於107年1月12日審查完成，是本件自應適用修正前回饋金辦法，原審未釐清回饋金繳交之時點、建造執照取得之時點與回饋金辦法新、舊條文適用之基準日，三者性質不同，判決理由逕以建造執照取得之時點，作為新、舊條文適用之基準日，有違從新從優原則及回饋金辦法第8條規定。
- (三)系爭廠房新建工程僅有一處，其餘二者非新建工程，而係其上本已有既存廠房存在，新建案究如何認定，不應以公文書為認定標準，應以現況為準，依被上訴人公文簽辦單、(82)字第00225號使用執照、彭祖光建築師事務所建築索引表、面積計算圖表，上訴人前於80年間經開發許可之山坡地及82年興建完成之「舊廠房」，自不得再重複列入，原判決對此未加以說明對現場實際情形為斷而為論述，僅依行政機關公文書為據，認全屬新建而以建築面積據為計算回饋金之基礎，有違行政程序法第7條、第9條、第10條、第36條規定、比例原則、證據法則、論理法則，且理由亦係不備。縱依原判決之見解，需按照核發建造執照之面積計算，惟核建造執照核准之基地面積為54,248.41平方公尺，建築面積以外面

積為 42,241.83 平方公尺，原判決卻分別誤認為 54,491.9 平方公尺、42,485.32 平方公尺，進而據以超額核定回饋金金額，事實認定與判決理由相互矛盾，再者，縱上開面積之差距 243.49 平方公尺係道路退縮地，然該退縮地依建築技術規則不得計入法定空地面積，目前係無償提供公共使用之道路用地，原判決亦未依回饋金辦法第 7 條第 11 款規定認定免繳交回饋金，亦有不適用法規之情事。

(四)上訴人於 79 年間即因系爭土地自農業用地轉為非農業用地，而依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法規定繳交回饋金，惟相關書面資料上訴人雖未留存，然被上訴人應有紀錄或保存。上訴人嗣於 82 年間就本件申請許可中之部分基地範圍，當時為蓋用舊廠計入興建基地面積，且依被上訴人要求而於 82 年繳交「相當於回饋金」之金額 3 萬元，取得面積 3 公頃餘土地之開發許可，原判決未就前述 79 年、82 年間上訴人已繳交回饋金而得於本件加以扣除之情為調查，已有違誤。且上述 82 年繳交 3 萬元，亦應依回饋金辦法第 7 條第 15 款規定扣除該等面積，此不能拘泥於上開規定之文字僅限以「回饋金」文字之名義方得扣除，原判決竟予曲解，自有理由不備及認事用法之違法。

五、本院查：

(一)森林法第 1 條規定：「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 48 條之 1 規定：「(第 1 項)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 2 項)前項……第二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。」回饋金辦法第 1 條規定：「本辦法依森林法第四十八條之一第二項規定訂定之。」第 2 條規定：「本辦法所稱山坡地，指水土保持法第三條第三款所定之山坡地。」第 3 條第 13 款規定：「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)：……十三、除前十二款規定外，

從事須申請建造執照之山坡地建築行為。」第5條第1項規定：「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。」同條附表第13款規定：「除前十二款規定外，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，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%）。」第8條規定：「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。」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。而回饋金辦法係主管機關農委會依森林法第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）之國民所課徵之公法上負擔，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，自得予以適用。

(二)經查，上訴人於106年8月間擬具系爭廠房新建工程之水保計畫，向被上訴人申請並經受理在案，被上訴人以106年8月30日函知上訴人繳納水保計畫審查費並經繳納，嗣被上訴人以106年10月2日函委託新北水保技師公會審查水保計畫書，嗣新北水保技師公會於107年1月12日完成審查。而上訴人水保計畫涉及系爭廠房新建工程，水保計畫經核定後，於107年8月2日申請系爭廠房新建工程建造執照，而被上訴人係於107

年 8 月 27 日核發建造執照後，方由被上訴人所屬林業事務單位（即農業處）據以受理核算本件回饋金之情事，為原判決依被上訴人 106 年 8 月 30 日函、106 年 10 月 2 日函、收入繳款書、新北水保技師公會 107 年 1 月 12 日新北市水保技字第 1070103900 號函、被上訴人核發（107）府建字第 409 號建造執照等件所認定之事實，與經驗法則、證據法則無違，自為本件判決之基礎事實。

(三)上訴人雖以：農業處早在 106 年 8 月間即受理上訴人山坡地開發許可案申請，自應適用修正前回饋金辦法，且其對上情已產生信賴，然原審未釐清回饋金繳交之時點、建造執照取得之時點與回饋金辦法新、舊條文適用之基準日，三者性質不同，而在未說明任何理由下，逕依本無拘束法院效力之農委會 107 年 2 月 5 日、107 年 12 月 19 日函釋認本件應適用修正後即現行回饋金辦法之相關規定，除有違從新從優原則及回饋金辦法第 8 條規定，亦有違信賴保護原則等情為主張。惟以：

- 1.前揭森林法第 48 條之 1 第 2 項規定：「前項……第二款回饋金應於核發山坡地開發利用許可時通知繳交，……」又依水土保持法第 12 條第 4 項及第 14 條之 1 第 2 項規定授權訂定之水土保持計畫審核監督辦法第 22 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定：「水土保持義務人應於水土保持計畫核定後三年內，向主管機關申報開工，並於申報開工前，檢附下列資料，向主管機關申領核發水土保持施工許可證：一、目的事業主管機關核准開發或利用許可文件。二、水土保持計畫核定本。……」復參照回饋金辦法第 4 條或修正前回饋金辦法第 4 條規定，回饋金之繳交義務人為「申請山坡地開發利用行為人」或「擬具水保計畫申報書之水保義務人」。再者，回饋金辦法第 5 條第 3 項規定：「地方主管機關接獲第一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一個月內一次繳交。」或修正前回饋金辦法第 6 條第 1 項規定：「水土保持主管機關核定水土保持計畫或簡易水土保持申報書前，屬應繳交本回饋金者，由主管機關計算本回饋金數額，通知繳交義務人於申領水土保持施工許可證或簡易水土保持申報書核可函前，一次繳納。」

等規定，足見回饋金之繳納義務係於目的事業主管機關核發山坡地開發利用許可時（現行回饋金辦法），或水保主管機關核定水保計畫時（修正前回饋金辦法）始發生，並於一定之條件或期間內繳納，性質上為申請開發利用許可或水保計畫核定授益處分時，法律明文規定加以之負擔。因此，如山坡地開發利用尚未經目的事業主管機關核發許可，或水保計畫尚未經主管機關核定時，回饋金之繳交義務人尚無繳交回饋金之義務。

2.經查，上訴人雖係於修正前回饋金辦法施行時之106年8月間，擬具系爭廠房新建工程之水保計畫，申請並經被上訴人受理在案，被上訴人以106年8月30日函通知上訴人繳納審查費並經繳納，再以106年10月2日函委託新北水保技師公會審查水保計畫書，嗣於107年1月12日由新北水保技師公會完成審查，並於107年2月6日核定（見本院卷第64頁上訴補充理由(三)狀）；惟斯時回饋金辦法已因106年12月12日修正，並於106年12月14日施行，則上訴人之水保計畫於修正前回饋金辦法施行時，既未經被上訴人核定，參照前揭規定及說明，被上訴人已無從再依修正前同辦法規定逕予核定回饋金，原處分依當時有效施行之現行回饋金辦法規定，計算上訴人應繳交之回饋金，並無不合。上訴人主張其既於修正前回饋金辦法施行時，已依法申請，自應依「從新從優原則」、現行同辦法第8條前段規定及信賴保護原則，應適用修正施行前之規定云云。然查，水保計畫審查之申請許可事件，固有中央法規標準法第18條規定之適用，但回饋金之繳交，則屬另一負擔處分，而非屬申請事件，自無上訴人所稱從新從優原則之適用。本件上訴人回饋金繳交義務於修正前回饋金辦法施行時既尚未發生，因此，當無回饋金辦法第8條前段規定之適用。是上訴人上開主張，無非係其歧異見解，均無可採。

(四)惟依行政訴訟法第125條規定：「(第1項)行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。(第2項)審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論。(第3項)審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有

不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」第 133 條規定：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；其他訴訟，為維護公益者，亦同。」據此，事實審法院原則上應依職權調查為判決基礎之事實關係，且審判長應行使闡明權，促使兩造當事人主張事實及提出證據，並應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論，不僅避免訴訟當事人受到法院判決之突襲，亦有助於真實之發現，以確保人民獲得合法、正確且公平之裁判。核此乃行政訴訟應踐行之正當程序原則，若未盡闡明義務逕為判決者，自係違背法令。次依回饋金辦法第 7 條第 11 款、第 15 款規定：「山坡地之開發利用，有下列情形之一者，免繳交回饋金：……十一、無償提供公共使用之計畫道路之土地面積。……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。」上訴人主張：縱依建造執照備註欄記載本件基地面積為 54,491 平方公尺，惟道路退縮地為 243.49 平方公尺，依建築技術規則不得計入法定空地面積，此係無償提供公共使用之道路用地；且其於回饋金辦法訂定施行前之 80 年間就坐落重測前新竹縣○○鎮○○段 0 之 0 地號等數筆土地已取得山坡地開發許可，並於該土地上興建地上 2 層地下 1 層廠房且取得被上訴人核發（82）字第 00225 號使用執照，該廠房基地面積 28,853.75 平方公尺，上開取得利用許可之面積 3.19025 公頃（含廠房基地面積 28,853.75 平方公尺）自應免繳回饋金，復稱其於 80 年 9 月 6 日繳交之 3 萬元即是依其他法律規定就該開發許可所繳納之回饋金，原判決未就前情予以調查，且未分別依回饋金辦法第 7 條第 11 款、第 15 款規定扣除相關土地面積免繳回饋金，有理由不備及認事用法之違法等情。查如上訴人上述主張系爭土地面積全部為 54,491 平方公尺，於 80 年間申請開發許可，並取得利用許可之面積 3.19025 公頃（31,902.5 平方公尺），其中廠房基地面積 28,853.75 平方公尺，建築面積 11,513.82 平方公尺，則上訴人是否可再以系爭土地全部申請開發許可，並取得建築面積 12,006.58 平方公尺，其依據為何？又如扣除之前取得利用許可之基地面積後，剩餘之

基地面積（17,533.29 平方公尺）可否申請建築面積達 12,006.58 平方公尺，此均關係上訴人應繳交回饋金究竟應以全部土地面積計算或應扣除之前取得許可之面積，原審未予調查，已有違誤。又原審未予辨明即肯認被上訴人所辯上開 3 萬元並非依其他法律規定所繳交之回饋金而引為判決理由，亦有未當。另關於道路退縮地面積，是否符合該辦法第 7 條第 11 款免繳交回饋金之要件。以上均屬原審於審查原處分是否合法時，所應調查確認之事實，則原審未盡職權調查義務，逕全然採信被上訴人之主張，遽論本件不符上開回饋金辦法有關免繳交回饋金之要件，被上訴人依建造執照上全部基地面積計算回饋金數額之原處分並無違誤，自有不適用行政訴訟法第 125 條、第 133 條規定之違法。

(五)綜上所述，原判決駁回上訴人於原審之訴，既有如上所述與判決結論有影響之違法，上訴意旨求予廢棄，即有理由，惟因相關事證有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。

六、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 110 年 10 月 21 日

最高行政法院第一庭

審判長法 官 侯 東 昇
法 官 王 碧 芳
法 官 簡 慧 娟
法 官 蔡 紹 良
法 官 鍾 啟 煌

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 10 月 21 日

書 記 官 蔡 宜 婷

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（110 年 1 月至 12 月）第 491-501 頁