高雄高等行政法院判決

110年度訴字第324號
民國112年1月17日辯論終結

原　　告　中華工程股份有限公司

代　表　人　周志明
訴訟代理人　江信賢　律師
　　鄭安妤　律師
被　　告　臺南市政府經濟發展局

代　表　人　林榮川
訴訟代理人　王士豪　律師
　　李育錚　律師
　　蔡宜靜　律師
參　加　人　經濟部工業局

代　表　人　連錦漳
訴訟代理人　蔡佩嬛　律師

上列當事人間產業創新條例事件，原告不服臺南市政府中華民國110年7月9日府法濟字第1100793865號訴願決定，提起行政訴訟，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

壹、程序方面

原告、被告、參加人之代表人原分別為朱蕙蘭、陳凱凌、呂正華，於本件訴訟中變更為陳瑞隆、周志明、林榮川、連錦漳，並據其等新任代表人向本院具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

㈠緣行政院、前國際經濟合作發展委員會及參加人策劃推動開發安平工業區，於民國59年8月由原告、財政部國有財產局（下稱國產局，現已改制為財政部國有財產署）及臺南縣市合併前之原臺南市政府（下稱原臺南市政府）合作開發安平工業區，簽署合作開發安平工業區計劃暨有關合作事項協議書（下稱系爭協議書），系爭協議書經三方換文同意生效並報請經濟部備查。安平工業區開發時間自60年10月至64年7月，共歷時3年9個月開發完成為綜合性工業區。

㈡參加人嗣於66年10月21日會同原告召開「研討土城、安平工業區規劃興建標準廠房有關事宜會議」（下稱66年10月21日會議），會議決議與原告合作進行安平標準廠房開發案，由參加人委託原告為起造人興建安平標準廠房及進行後續開發事宜，原告以自辦工程方式施工。前開安平標準廠房之出售方式，原係依參加人69年9月9日工（六九）五字第121號函核備之臺南市安平工業區標準廠房出售要點（下稱標準廠房出售要點）規定辦理，並由原告將申購案件轉送經濟部工業區土地出售審查小組審查核定後，再由原告通知承購人繳款，其中建物基地部分之產權移轉登記，係循原安平工業區土地出售處理方式，由國產局委託原告點交並發給土地使用證明書，俟地籍整理完成後，再由原告函請國產局發給土地權利移轉證明書，供承購人辦理土地權利登記；建物部分則由原告以所有權人名義與承購人簽訂公定買賣契約，以供辦理變更登記。

㈢參加人於82年9月21日邀集國產局、原臺南市政府及原告等有關單位召開「研商安平工業區標準廠房租金價格暨辦法適用法令事宜」會議（下稱82年9月21日會議），國產局檢討該局原係以其管有之國有土地作價提供開發，原告既已繳清土地價款，該局不宜再擔負管理機關責任；又原臺南市政府為合作開發單位且具地方工業主管機關身分，爰決議將本案標準廠房基地（臺南市南區鹽埕段3036、3036-80至3036-91

等13筆地號土地，下稱系爭土地）所有權移轉登記予原臺南市，致本案標準廠房建物及基地產權分屬原告、臺南市所有。

㈣嗣被告於108年11月21日召開安平工業區標準廠房土地活化事宜會議（下稱108年11月21日會議）決議略以：「（二）……請原告評估是否願與市府共同出售土地及建物，並於收到會議紀錄2周內函復被告。（三）倘有廠商願購買標廠房地且原告有意願出售建物，市府將依產業創新條例相關規定辦理出售事宜。（四）若原告不願意配合出售建物，市府將研擬逕行辦理土地出售作業。」原告乃以108年12月24日中工工開字第1081209020號函（下稱108年12月24日函）復被告：「三、原告……至今仍持續依受託開發協議履行應為之開發興建及辦理出售事宜，惟貴府至今仍未依法給付原告任何開發成本，是以，原告未受償開發成本前，礙難配合貴府辦理出售事宜。四、……原告為建物之合法所有權人，倘貴府逕自辦理土地出售作業，將導致土地建物所有權人不一致，恐衍生更多爭議……」。

㈤原告復依前開被告108年11月21日會議決議及其108年12月24日函，認為安平工業區合作開發之雙方，均已無意再依臺南市安平工業區土地出售要點及標準廠房出售要點等規定協同辦理工業區內標準廠房及基地之出售事宜，安平工業區開發案及安平工業區標準廠房開發案之開發目的，於原告108年12月24日函復被告時已確認無法達成，系爭協議之開發期程亦隨之屆滿，則安平工業區開發成本之結算事宜，應有產業創新條例第47條第2項之適用，乃以臺南市政府為安平工業區之開發主體，安平工業區之開發及全部資金之籌措係由臺南市政府委託原告辦理，位於安平工業區內之系爭土地亦係由原告出資給付給國產局，國產局始移轉登記為臺南市所有為由，於000年00月0日出具申請書請求被告依產業創新條例第47條第2項規定，結算安平工業區土地開發成本，並將工業區內尚未出售之系爭土地移轉登記予原告。嗣因被告逾2

個月仍未作成任何處分，原告乃依訴願法第2條規定提起課予義務訴願，請求命被告作成囑託登記機關移轉系爭土地予原告之處分，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 被告於108年11月21日會議決議表示：請原告評估是否願與臺南市政府共同出售土地及建物，若原告不願意配合出售建物，臺南市政府將研擬逕行辦理土地出售作業等語，而原告復以108年12月24日函復被告礙難配合辦理出售事宜，是兩造108年12月24日起均無意再協同辦理安平標準廠房及基地之出售事宜，從而系爭協議書之開發期程自此屆滿。

2. 系爭土地係由原告出資取得，並登記為被告所有，為解決開發契約期程屆期時所生區內未出售土地之權利義務歸屬問題，原告自有申請「開發安平工業區之主管機關」依產業創新條例第47條第2項作成行政處分之公法上請求權存在，被告應依法作成行政處分，以茲結算原告就系爭土地所支出之開發成本。又原告於59年間為隸屬經濟部之國營事業，參加人出面「督導」兩造依獎勵投資條例相關規定，處理安平工業區區內土地、建築物之進行利用及審定售價事宜，是所謂「政策推動者」與「開發者」實屬二事，不應混為一談。

3. 產業創新條例有賦予主管機關就土地進行出售之權，而108年11月21日會議是由被告發起，且決議由被告逕行研議辦理土地出售事宜，亦即被告是產業創新條例之主管機關。又系爭土地及安平工業區目前管理機關均為被告，觀地價稅紀錄，100年以後之地價稅繳款書記載管理機關是被告，而被告將該地價稅納入安平工業區之開發成本，只有主管機關始有如此權限。另被告以土地所有權人身分對原告提起給付租金之民事訴訟，顯見被告非單純被動管理之角色。

㈡聲明：

1. 訴願決定撤銷。

2.被告對於原告109年11月5日之申請，應作成准予囑託登記機關將系爭土地辦理移轉登記予原告之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.行政院及參加人策劃推動開發安平工業區，於59年8月委由原告、國產局及原臺南市政府依獎勵投資條例共同合作開發安平工業區，並簽署系爭協議書。惟安平工業區及系爭標準廠房之開發均非被告委託原告辦理，且安平工業區之開發成本之認定亦非由被告為之，被告非產業創新條例第47條所稱之「主管機關」。另參加人於其安平工業區服務中心網頁上記載：設立緣起與開發經過為安平工業區係由參加人委由國產局、臺南市政府及原告共同合作開發等語，足見參加人始為安平工業區開發主體及主管機關，被告對安平工業區自始即無管理權限。原告對被告提起本件訴訟，顯屬當事人不適格。

2.系爭土地為臺南市所有，因被告下轄有工業科，而系爭土地位於工業區內，故以被告為該地之管理機關，負責道路、公共設施之維護。有關108年11月21日會議之召開，乃係該地上建物即系爭標準廠房老舊，經廠商陳情，被告因而召開108年11月21日會議，不代表被告即是開發主體。又被告並未取得臺南市政府授權辦理產業創新條例之權限，被告即非產業創新條例第47條第2項規定之主體。至於地價稅繳款書部分，依土地稅法第4條規定，地價稅是由占有人即原告負責繳納，被告依過去慣例函轉地價稅繳款單予原告，此與被告是否為開發主體無涉。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述：

安平工業區係由原臺南市政府、國產局及原告合作開發，三方協議簽署系爭協議書，約定由被告作為開發主體、國產局提供土地、原告負責資金籌措與工程規劃設計及施工。因安平工業區開發之土地係為國有土地，由國產局管有，原告向

國產局繳清土地開發價款後，臺南市始因而取得系爭土地之所有權，並由被告管理，故原告及被告間存在安平工業區合作開發之法律關係，被告為開發主體，原告為受託開發單位，至為灼然。參加人雖曾辦理安平工業區土地成本結算，然此無礙該工業區開發主管機關為被告之事實。至參加人雖有列席被告召開之108年11月21日會議，惟被告並無採用參加人之列席意見（即安平標準廠房由臺南市政府擔任開發主體），且由會議紀錄可以看出被告對於安平標準廠房及土地實具有相關處理權限。

五、爭點：

被告有無產業創新條例之事務權限？其是否為本件適格之當事人？

六、本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，有經濟部59年8月11日經（五九）國營第38012號函暨系爭協議書（本院卷一第263至268頁）、標準廠房出售要點（本院卷一第85至86頁）、參加人82年9月21日會議記錄（本院卷一第307至309頁）、被告108年11月21日會議記錄（本院卷一第152至153頁）、原告108年12月24日函（本院卷一第157至158頁）、原告申請書（本院卷一第69至75頁）、訴願決定（本院卷一第45至67頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡被告並非產業創新條例之主管機關，就本件無事務管轄權，自非適格之當事人：

1.按行政程序法第11條規定：「（第1項）行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。……（第5項）管轄權非依法規不得設定或變更。」第15條規定：「（第1項）行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。（第2項）行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。（第3項）前2項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，

並刊登政府公報或新聞紙。」第17條第1項規定：「行政機關對事件管轄權之有無，應依職權調查；……」可知，行政機關之權限依法規定之，不受其他機關之侵越，行政機關亦不得擅自變更自己的權限，故除另有法規之容許外，不得將其權限移轉予其他機關。而有權限之機關雖得將其權限之一部分，以委任或委託產生權限移轉效果，但以此方式必須符合行政程序法第15條規定之要件與程序。換言之，行政機關原則上應自行處理事務，但因業務上之需要，得委任有隸屬關係之下級機關執行，惟其委任應有法規之依據，並將其委任事項公告之，以便民眾週知，而符依法行政原則。又行政訴訟法第125條第1項規定：「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133條規定：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」準此，行政法院自應調查行政機關就爭訟之行政行為有無管轄權限。

2. 產業創新條例第3條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第47條第1項、第2項規定：「（第1項）中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關開發之產業園區，其資金全部由受託之公民營事業籌措者，於委託開發契約期間，其開發成本由各該主管機關認定……。（第2項）前項開發契約期程屆滿時，區內未出租售之土地或建築物，開發產業園區之各該主管機關得依下列方式之一辦理：一、按合理價格支付予受託之公民營事業。但合理價格不得超過未出租售土地或建築物所分擔之實際投入開發成本。二、通知所在地之直轄市、縣（市）政府囑託登記機關辦理移轉登記予受託之公民營事業。受託公民營事業仍應依產業園區規劃之用途使用及處分。」第68條規定：「本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，適用本條例之規定。」暨該條規定之立法理由：「本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用

地或工業區，其土地之取得、租售、使用及管理，適用本條例之規定。」可知，產業創新條例99年5月12日公布施行後，依原獎勵投資條例（49年9月10日公布施行、80年1月30日廢止）或原促進產業升級條例（79年12月29日公布施行、99年5月12日廢止）編定之工業用地或工業區，仍在運作者，有產業創新條例規定之適用，以取得其法源依據，為立法者有意之安排。又產業創新條例第47條第2項立法理由：「中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關委託公民營事業以自籌資金方式所開發之產業園區，因區內土地及建築物係由受託之公民營事業出資取得，並分別登記為國有或直轄市、縣（市）有，為解決開發契約期程屆期時所生區內未出租或未出售土地處理問題，爰於第2項規定相關處理機制。」足見主管機關與公民營事業以合作方式辦理工業區開發工作，於開發契約期程屆滿時，關於區內未出租或未出售土地之處理，應屬涉及依原獎勵投資條例編定之工業用地或工業區土地之管理事項，固有產業創新條例第47條第2項規定處理機制之適用，惟依同條例第3條規定，產業創新條例在直轄市之主管機關為直轄市政府，是得依據該條例第47條第2項規定於開發契約期程屆滿時，處理區內未出租或未出售土地之開發主管機關，在直轄市為直轄市政府，而非直轄市政府所轄之機關。

3. 經查，58年間為促進臺南市都市發展，由「原告、國產局及原臺南市政府」合作開發安平工業區，並簽署系爭協議書，送交經濟部備查。系爭協議書之合作協議事項明載：「一、合作原則及方式：由臺南市政府、國產局及中華工程公司各就其業務範圍，以分工合作方式辦理安平工業區之開發工作。二、工作劃分：(一)國產局以工業區開發範圍內之國有土地（包括未登錄地），按臺南市政府當年期公告現值地價，作價提供開發，並協助向公營金融機構通融辦理本計畫所需之資金。(二)臺南市政府負責辦理工業區開發範圍之測定，未登錄土地之測量登錄，編定工業用地資料之提供及土

地取得……。(三)中華工程公司負責辦理資金之籌劃與承貸工程之規劃設計及施工。三、開發機構之組設：(一)設置臺南市安平工業區開發委員會審議協調推動本計畫之執行，暨財務與工程計畫之監督辦理。委員會由經濟部工業發展局、國產局、……臺南市政府、中華工程公司……指派代表擔任委員，除臺南市政府代表二人擔任委員外，其餘各單位各派代表一人為委員。由臺南市市長擔任召集人，經濟部工業發展局及國產局代表擔任副召集人。……四、土地之處理：由經濟部工業發展局會同國產局、臺南市政府、中華工程公司依照獎勵投資條例及其施行細則之規定處理。……七、其他：(一)本計畫合作協議事項，經國產局、臺南市政府、中華工程公司同意，換文生效，修正時亦同。……」等情，足見系爭協議書係由原臺南市政府、國產局及原告依獎勵投資條例等相關法令規定所簽訂之開發契約，契約當事人應為原告、國產局及原臺南市政府，而參加人僅派代表1人擔任開發委員參與開發計畫，至多具有協調、督導之地位，核非系爭協議書之當事人甚明。被告主張非契約當事人之參加人為安平工業區開發主體云云，核與事實不符，並非可取。

4. 又產業創新條例第47條第2項規定旨在解決開發契約因期程屆滿而終止，所留下之未出租或未出售土地權利歸屬問題，並賦與個案中實際委託公民營事業以自籌資金方式開發產業園區之主管機關，處理開發契約期程屆期時所生區內未出租售土地之權限，因此，該條項所謂主管機關，係指與公民營事業簽訂委託開發契約之中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關。系爭協議書既由原告、國產局及原臺南市政府三方締約，且由前揭合作協議內容，應認原臺南市政府即為委託公民營事業開發之主管機關，並於縣市合併改制後，由臺南市政府概括承受原臺南市政府之一切權利義務，而繼受成為系爭協議書之當事人，亦即產業創新條例第47條第2項所稱之主管機關，復參酌同條例第3條規定，經縣市合併升格為直轄市後，應以臺南市政府為主管機關，而非其所轄之機

關。而臺南市政府如欲將依中央法規產業創新條例所定權限之一部分授權所屬下級機關執行時，應依委任之方式為之，並將委任事項及法規依據公告，及刊登政府公報或新聞紙，始符法定方式，若未踐行上開程序，即不發生授與權限之效力。然核本案全卷並無臺南市政府已將其產業創新條例權限移轉或明確劃分予被告之事證資料（包括授權法規依據、授權項目及公告日期），被告亦表示其未經臺南市政府授權辦理產業創新條例之權限等語（本院卷三第236頁），是被告既未受臺南市政府委任，且無其他法律或自治法規將此產業創新條例權限劃分被告管轄，故本件涉及產業創新條例第47條第2項規定之爭議，理應屬臺南市政府方有事務管轄權限。

5. 原告雖主張：被告為系爭土地之管理機關，且召開108年11月21日會議研議辦理系爭土地出售事宜，又將系爭土地地價稅納入安平工業區之開發成本，另以土地所有權人身分對原告提起民事訴訟，均足見被告為產業創新條例之主管機關，始有如此權限云云。惟依臺南市政府組織自治條例第11條第1項第4款及被告組織規程第3條第4款之規定可知，被告為臺南市政府之一級機關，其轄下工業區科職掌產業園區相關業務之權限，然此分層負責是機關依其組織法規規定之各級單位，適當劃分處理公務之層次，由首長就本機關職權及單位職掌，將部分公務授權各層主管決定處理，並由被授權者負其決定之責。準此，分層負責係機關對其職掌所為之決定授權及內部之分工，與機關對特定事項有無事務權限之判斷無關。臺南市政府為產業創新條例在直轄市之主管機關，且為本件產業創新條例第47條第2項所指委託開發之主管機關，業如上述，至被告對於系爭土地雖有管理權限，惟其決行權責應送至第一層市長為核定，即臺南市市長未將此業務授權下層主管（被告局長）為決定。從而原告上揭主張，顯將被告於組織法上對工業區土地之管理權限，與產業創新條例之

事務權限，混為一談，並無可取。另依原告所提歷年地價稅繳款書（本院卷二第91至174頁），管理機關自100年後迄今固均記載為被告，然該管理機關記載僅係稅捐機關為課稅作業之便宜措施，並不影響其實體法上權利義務之歸屬，自無從據為原告有利認定之憑據。至臺灣臺南地方法院110年度重訴字第282號民事訴訟乃係由臺南市政府以自己名義，向原告訴請返還租金之不當得利，而非由被告提起訴訟，此觀該判決當事人欄記載即明（本院卷二第233至240頁），原告此部分主張，顯屬無稽。是被告既未受臺南市政府依法委任產業創新條例之事務權限，未具有事務管轄權，原告依產業創新條例第47條第2項規定向被告提起本件課與義務訴訟，其訴即屬被告不適格。

七、綜上所述，被告欠缺本件事務權限，非適格之當事人，原告仍堅持以其為被告提起本件課予義務訴訟，其訴即屬被告不適格，應認為無理由，予以駁回。又原告本件起訴既因當事人不適格而被駁回，兩造關於實體上爭執之主張，自無再予審究之必要，併此敘明。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　10　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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241條之1第1項前段）

三、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1項但書、第2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　112　年　2　月　10　日

書記官　鄭　郁　萱