

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

113年度訴字第71號

民國114年9月10日辯論終結

原告 隆元投資開發股份有限公司

代表人 蘇裕崑

訴訟代理人 林石猛 律師

王姿翔 律師

被告 高雄市政府

代表人 陳其邁

訴訟代理人 呂英輝

李衣婷 律師

王振宇 律師

上列當事人間請求發還土地事件，原告不服經濟部中華民國112年12月28日經法字第11217309240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

一、事實概要：

(一)緣訴外人新瑞百貨股份有限公司(下稱新瑞百貨公司)前為辦理「大湖工商綜合區開發案」(下稱系爭開發案)，乃於民國83年10月27日依據當時有效之工商綜合區開發設置管理辦法(下稱工商開發管理辦法，嗣於90年5月23日廢止)第25條規定，與改制前高雄縣政府(下稱高雄縣政府)簽訂「開發設置工商綜合區協議書」(下稱系爭協議書)，並依同辦法第7條規定，取得中央商業主管機關經濟部同意推薦。嗣高雄縣政府依新瑞百貨公司之申請，辦理「變更湖內(大湖地區)都市計畫(部分農業區為綠地、工商綜合專用區)」案(下稱86年

變更案)，將系爭開發案內之農業區土地(面積11.6572公頃)變更為綠地及工商綜合專用區土地，經臺灣省政府86年2月4日86府建四字第146528號函核定，高雄縣政府乃於86年2月15日以86府建都字第26000號公告發布實施在案。而上開86年變更案之都市計畫書於第4章載明：「第1節計畫年期：本計畫預計於85年取得開發許可後4年內開發完成，計畫年期約為89年。」等語，並於第6章載明：「(一)本案依法發布實施後，申請人如未依核准之開發計畫期程實施開發建設，或於取得建築物使用執照前未經主管機關核准，而有土地移轉行為者，縣政府應依都市計畫法第27條規定將其土地變更回復為原使用分區，其範圍包括設置必要性服務設施之土地。但已完成所有權移轉登記之綠地土地則不予發還，亦不予變更。」等語。其後新瑞百貨公司並於86年5月31日取得高雄縣政府核發之開發許可。

(二)嗣訴外人新瑞都開發股份有限公司(下稱新瑞都開發公司)於87年5月22日成立，並於87年9月3日獲經濟部同意變更為系爭開發案之開發人，該公司先後於87年8月10日、11日及89年5月5日依系爭協議書完成生態綠地之捐贈，並依系爭協議書第6條規定捐獻代金。其後因新瑞都開發公司遭經濟部於95年9月11日廢止其公司登記，並開始進行清算程序，經臺灣高雄地方法院(下稱高雄地院)以97年1月11日96年度司字第177號民事裁定選派訴外人板信商業銀行股份有限公司(下稱板信商銀)為新瑞都開發公司之清算人，板信商銀乃拍賣新瑞都開發公司相關資產，並於97年7月1日將系爭開發案之開發權讓與板信資產管理股份有限公司(下稱板信資產管理公司)。嗣後高雄地院以101年2月29日101年度破字第1號民事裁定宣告新瑞都開發公司破產。

(三)因新瑞都開發公司受破產宣告，板信資產管理公司乃依工商開發管理辦法第24條之1第1項第2款規定，向經濟部申請變更為系爭開發案之開發人，經經濟部於103年2月24日召開工商綜合區開發案審查會第1次審查會會議，決定由板信資產

01 管理公司繼受系爭開發案之開發權利，並續予辦理後續開發
02 程序。被告所屬經濟發展局依前開會議決議，以103年6月19
03 日高市經發商字第00000000000號函重申板信資產管理公司
04 既已繼受系爭開發案之開發權利，自即由板信資產管理公司
05 續予辦理後續開發程序；故本案應續依都市計畫法及都市計
06 畫工商綜合專用區審議規範規定辦理。其後板信商銀於107
07 年8月7日與原告簽訂不動產買賣契約，將位於系爭開發案範
08 圍內之○○○○○○○○○○73地號等75筆土地及未辦理保存
09 登記之建物出售予原告，另板信資產管理公司亦於107年12
10 月18日將系爭開發案之開發權利轉讓予原告。

11 (四)又因系爭開發案前開發人新瑞都開發公司未依核定之開發計
12 畫期程實施開發建設，且高雄縣政府亦未依規定檢討辦理撤
13 銷原開發許可，並辦理變更回復原使用分區作業，遭監察院
14 於92年間糾正，被告爰依前述86年變更案都市計畫之規定辦
15 理恢復原使用分區作業，先於103年5月7日以高市府都發規
16 字第00000000000號公告公開展覽「變更高雄市湖內(大湖地
17 區)都市計畫(第3次通盤檢討)案」都市計畫書、圖，內容係
18 將系爭開發案範圍內之工商綜合專用區變更恢復為原計畫
19 (農業區)，經高雄市都市計畫委員會(下稱高雄市都委會)10
20 5年8月22日第56次會議審議通過後，被告遂以105年12月9日
21 高市府都發規字第00000000000號函請內政部核定，經內政
22 部都市計畫委員會(下稱內政部都委會)107年2月6日第916次
23 會議決議，請被告補充相關資料，並列入第2階段辦理。嗣
24 被告依據前揭內政部都委會107年2月6日第916次會議決議，
25 以108年1月21日高市府都發規字第00000000000號函檢送相
26 關資料予內政部營建署，續提內政部都委會審議，經內政部
27 都委會108年3月19日第942次會議決議准照被告處理情形通
28 過，將工商綜合專用區變更恢復為農業區(8.116公頃)，後
29 續本案新承受單位如有開發需求，請另案循法定程序向被告
30 提出都市計畫檢討變更事宜，並由被告協助後續法定程序。
31 嗣被告依內政部都委會第916、936、942、946次會議決議內

容修正「變更高雄市湖內(大湖地區)主要計畫(第3次通盤檢討暨都市計畫圖重製)(第2階段)案」都市計畫書、圖，並以108年7月8日高市府都發規字第00000000000號函送內政部核定，經內政部以108年7月22日臺內營字第00000000000號函核定在案，被告乃於108年8月6日以高市府都發規字第00000000000號公告發布實施「變更高雄市湖內(大湖地區)主要計畫(第3次通盤檢討暨都市計畫圖重製)(第2階段)案」(下稱108年變更案)都市計畫，並自108年8月7日零時起生效。

(五)嗣原告以其為系爭開發案繼受開發權人身分，主張前揭被告108年變更案都市計畫，將工商綜合專用區變更回復為農業區，致依系爭協議書約定捐獻(贈)前述代金及土地之目的已不復存在，乃於111年7月29日以隆元字第00000000000號函請求被告退還已捐獻之代金新臺幣17,183,880元，並責令被告所屬工務局協同財政部國有財產署將捐贈之土地辦理移轉登記返還原告，被告遂於112年5月22日以高市府經商字第00000000000號函(下稱112年5月22日函)復原告，因原告並非經經濟部核准之繼受開發權人，且原開發人未於開發計畫期程完成開發，依系爭協議書第14條規定不予發還。原告不服，提起訴願，遭經濟部以上開被告112年5月22日函並非行政處分為由，決定不受理，原告仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、關於先位聲明部分：

(1)系爭開發案之土地及開發權，於94年10月間由板信商銀承接，板信商銀於97年7月間再將開發權讓與板信資產管理公司。板信資產管理公司於102年間向經濟部申請由其接續開發並變更開發人，經濟部審查後，於103年4月間同意由其續予辦理後續開發程序且核准該開發案之開發人變更為板信資產管理公司，並發函通知被告，被告並無異議，而後原告於

107年間自板信資產管理公司受讓本件所涉及之大湖工商綜合區開發權。

- (2)由上足見，原告已合法受讓開發權及基於開發權所生之一切權利(含對已捐贈予被告土地及代金之權利)，被告以112年5月22日函否准原告退還捐獻代金及將捐贈土地移轉返還之請求，對原告已直接發生法律上效果，自屬拒絕申請之「行政處分」性質。而人民如認行政處分有違法或不當，致損害其權利或利益者，且被告係拒絕作成退還捐獻代金及捐贈土地之規制性處分，自得提起課予義務訴訟。

2、關於備位聲明部分：

- (1)新瑞百貨公司於83年間與高雄縣政府簽訂之系爭協議書，係屬「行政契約」性質。
- (2)系爭協議書第5條、第6條關於捐獻代金、捐贈土地等部分，實係源於經濟部與內政部會銜發布之工商開發管理辦法，該辦法性質上係中央法規標準法第7條所稱之「職權命令」，尚不得逕行限制或剝奪人民之自由權利，且該辦法已於90年5月23日公告廢止，益證該辦法不得作為高雄縣政府向人民收受捐贈土地及代金之合法法源，核與憲法第23條法律保留原則相悖。是被告以系爭協議書取得代金及土地之行為，並無法令上之依據，已構成犯罪，自係屬違反公序良俗，系爭協議書第5條、第6條關於捐獻代金、捐贈土地之約定應依行政程序法第141條第1項規定準用民法第72條規定，歸於無效。是依行政程序法第149條規準用民法第113條規定，被告應負回復原狀之責任，並自此時起，準用民法第179條不當得利之規定，將受贈之土地及受捐獻之代金償還原告。
- (3)系爭協議書之約款，係屬行政契約之定型化契約，其中關於第5條「捐贈土地」、第6條「捐獻代金」及第14條「違約後不予發還」之約款，除均為開發人(甲方)之單方義務外，尚使開發人於無任何風險分擔約款情形下，面臨違約時一律遭剝奪開發許可以及請求返還代金與已捐贈生態綠地之權利之結果，行政機關(乙方)占盡優勢。足認系爭協議書中關於土

01 地、代金捐獻以及違約處理之約款，已達顯失公平之程度，
02 依行政程序法第141條第1項準用民法第247條之1第3款、第4
03 款及第113條之規定，應屬無效，被告自應回復原狀，返還
04 受贈之土地及受捐贈之代金予原告。

05 (4)被告未依內政部都委會107年2月6日第916次會議決議之要求
06 補充完備資料，即以108年1月21日高市府都發規字第000000
07 00000號函續請內政部都委會審議，嗣內政部都委會於108年
08 3月19日召開第942次會議，並作成本件工商綜合專用區變更
09 恢復為農業區之決議，實有違信賴保護原則及平等原則，亦
10 有違誠信原則構成權利失效，而有權利濫用之情形。

11 (二)聲明：

12 1、先位聲明：

13 (1)訴願決定及原處分(即被告112年5月22日函)均撤銷。

14 (2)被告應依原告111年7月29日申請函，作成准予返還原告所捐
15 贈土地及捐獻代金【捐贈土地明細及捐獻代金數額，分別如
16 附表2(本院卷1第145頁)及附表1(本院卷1第143頁)所示】之
17 行政處分。

18 2、備位聲明：被告應就原告與高雄縣政府間簽訂系爭協議書第
19 5條及第6條約定，返還捐贈之土地及捐獻之代金予原告；代
20 金部分並應加計自繳納日翌日起至返還之日止，按週年利率
21 百分之5計算之法定利息。

22 三、被告答辯及聲明：

23 (一)答辯要旨：

24 1、系爭協議書之性質為行政契約，被告112年5月22日函僅係對
25 系爭協議書約定條款所為釋示、重申，並非行政處分，原告
26 先位聲明提起課予義務訴訟，乃不備訴訟要件，應予駁回。

27 2、原告尚未取得中央主管機關經濟部核准為系爭協議書接續開
28 發人，亦未與被告簽訂補充協議，原告備位聲明提起一般給
29 付之訴，應屬當事人不適格。

30 3、系爭協議書屬行政契約，且非屬涉及公共利益之重大事項，
31 自無法律保留原則之適用。又系爭協議書係高雄縣政府與新

01 瑞百貨公司於行政程序法施行前，依據當時應適用之工商開
02 發管理辦法所合意簽訂，惟行政程序法之公布施行，僅提供
03 行政機關為行政行為時應遵守之程序，非謂行政程序法公布
04 施行前，行政機關不得與人民締結行政契約。

05 4、觀諸經濟部90年5月23日(90)經商字第00000000000號令訂定
06 之「工商綜合區設置方針及申請作業要點」總說明所載，工
07 商開發管理辦法係與「工商綜合區設置方針」整併為「工商
08 綜合區設置方針及申請作業要點」，並非因違反法律保留原
09 則而遭廢止。原告主張工商開發管理辦法有關土地捐贈及代
10 金捐獻等規定，係因涉違反法律保留原則而遭主管機關廢止
11 云云，容有誤會。

12 5、系爭協議書約定之內容，尚涉及土地使用管制及都市計畫之
13 變更，均有賴被告依法進行相關行政程序之完備，且被告於
14 核准開發後，尚須配合「大湖工商綜合區」開發建設之期
15 程，進行開發區聯外道路及相關公共設施之規劃、招標、興
16 建等事項，是被告乃以行政資源及時間之投入，獲得開發人
17 捐贈之生態綠地及代金，並無使開發人負擔顯不相當之給付
18 之情事。

19 (二)聲明：原告之訴駁回。

20 四、爭點：

21 (一)先位聲明部分：原告是否為系爭開發案之合法接續開發人？
22 其有無請求被告作成准予返還捐贈土地及捐獻代金之行政處
23 分之公法上權利？

24 (二)備位聲明部分：系爭協議書關於捐贈土地、捐獻代金及違約
25 後不予發還之約款是否無效？原告依公法上不當得利之法律
26 關係，訴請被告應返還原告捐贈之土地及捐獻之代金，有無
27 理由？

28 五、本院的判斷：

29 (一)事實概要記載之事實，有系爭協議書(本院卷1第45至52
30 頁)、高雄縣政府86年2月15日86府建都字第26000號公告(本
31 院卷1第269頁)、86變更案都市計畫書(本院卷1第271至293

頁)、高雄縣政府86年5月31日86府建都字第100312號函(本院卷1第295至296頁)、高雄地院97年1月11日96年度司字第177號民事裁定(本院卷1第303至305頁)、高雄地院101年2月29日101年度破字第1號民事裁定(本院卷1第307至309頁)、103年2月24日經濟部工商綜合開發案審查會第1次審查會會議紀錄(本院卷1第312至314頁)、被告所屬經濟發展局103年6月19日高市經發商字第10332446800號函(本院卷1第315至316頁)、107年8月7日原告與板信商銀簽訂之不動產買賣契約書(本院卷1第53至57頁)、清單明細表(本院卷1第58至60頁)、土地不動產說明書(本院卷1第61至64頁)、107年12月18日原告與板信資產管理公司簽訂之「大湖工商綜合區開發權讓與契約書」(本院卷1第65至66頁)、監察院92年8月20日092內正0029號糾正案文(原處分卷第177至186頁)、被告103年5月7日高市府都發規字第10332105300號公告(本院卷1第317頁)、高雄市都委會105年8月22日第56次會議紀錄(原處分卷第158至170頁)、被告105年12月9日高市府都發規字第10534611700號函(本院卷1第319頁)、內政部都委會107年2月6日第916次會議紀錄(本院卷1第323至327頁)、被告108年1月21日高市府都發規字第10830132700號函(本院卷1第335頁)、內政部都委會108年3月19日第942次會議紀錄(本院卷1第343至348頁)、被告108年7月8日高市府都發規字第10832573800號函(本院卷1第349頁)、內政部108年7月22日臺內營字第1080812261號函(本院卷1第351頁)、被告108年8月6日高市府都發規字第10832990100號公告(本院卷1第353頁)、原告111年7月29日隆元字第1110801003號函(本院卷1第83至84頁)、被告112年5月22日函(本院卷1第85頁)、經濟部112年12月28日經法字第11217309240號訴願決定書(本院卷1第37至41頁)等證據可以證明。

(二)關於先位聲明部分：原告並非系爭開發案之合法接續開發人，自無從依系爭協議書主張開發人之權利，亦無請求被告

作成准予返還捐贈土地及捐獻代金之行政處分之公法上權利。

1、按行政訴訟法第5條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」準此，提起課予義務訴訟之要件，須以有「依法申請之案件」存在為前提，而所謂「依法申請」，係指人民依據個別法令之規定，有向該管行政機關請求就某一特定具體之事件，作成行政處分或應為特定內容行政處分之權利者而言。若法規範未規定人民有申請權，或法規範並非規定人民得申請行政機關對其作成一定之行政處分者，均非上開法律規定之依法申請案件。又按行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，所謂行政處分，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。至於行政機關所為單純事實之敘述或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何法律上效果，自非行政處分。而人民就其請求事項，依法並無申請權，則該機關所為函復，並未因此對外直接發生任何法律效果，故該函復性質上僅屬行政機關之單純事實敘述或理由說明，並非行政處分，人民自不得據以提起課予義務訴訟。

2、次按工商開發管理辦法(90年5月23日廢止)第24條之1第1項至第4項規定：「(第1項)工商綜合區之開發人有左列情事之一者，得由接續開發人申請變更開發人：一、死亡。二、受破產或禁治產宣告。三、因破產以外原因而解散。四、為實際業務營運需要。(第2項)前項第4款之接續開發人應以公司組織為限。(第3項)申請變更開發人應檢附文件如左：一、

01 同意接續開發之證明文件。二、接續開發人如非土地所有權
02 人，應重新取得土地使用同意書或同意合併開發證明書。
03 三、接續開發人應簽立具結左列事項之切結書：(一)概括承
04 受原開發人與直轄市、縣(市)政府簽訂之協議書內所有權利
05 義務事項。(二)保證於一定期限內完成開發。(第4項)中央
06 商業主管機關受理變更開發人申請案件，應經工商綜合區審
07 議委員會審查通過，並由接續開發人與直轄市、縣(市)政
08 府簽訂補充協議後，始得准予變更。」復按現行工商綜合區
09 設置方針及申請作業要點第13點規定：「經推薦工商綜合區
10 之開發人因死亡、受破產或禁治產宣告、破產以外原因而解
11 散或為實際業務營運需要，得由接續開發人檢附下列文件向
12 本部申請變更開發人，其若為實際業務營運需要而申請者，
13 接續開發人應以公司組織為限：……。」由上可知，不論是
14 依已廢止之工商開發管理辦法規定，抑或是依現行有效之工
15 商綜合區設置方針及申請作業要點規定，工商綜合區之開發
16 人倘因有法定事由，而有變更開發人之必要時，皆須由接續
17 開發人檢附法定文件向中央商業主管機關即經濟部申請變
18 更，並經該部核准後方得變更。

19 3、經查，訴外人新瑞百貨公司前為辦理系爭開發案，於83年10
20 月27日以開發人之身分與高雄縣政府簽訂系爭協議書，其後
21 開發人依序變更為新瑞都開發公司、板信資產管理公司，均
22 經經濟部准予變更在案，此為兩造所是認，並有103年2月24
23 日經濟部工商綜合區開發案審查會第1次審查會會議紀錄(本
24 院卷1第312至314頁)在卷可稽。次查，原告因於107年12月1
25 8日與板信資產管理公司簽訂「大湖工商綜合區開發權讓與
26 契約書」，而自該公司受讓系爭開發案之開發權，其後原告
27 雖於108年1月28日向經濟部申請變更為接續開發人，然經濟
28 部並未核准原告所請，此觀經濟部108年4月19日經商字第10
29 802239690號函(本院卷1第91頁)說明欄第2項記載：「貴公
30 司申請工商綜合區開發人變更一案，本部原訂108年3月20日
31 召開工商綜合區開發案第9次審查會審查，嗣因3月19日旨揭

內政部會議決議，將旨案之工商綜合專用區變更恢復為農業區，爰本部會議配合取消在案。」等語即明。是揆諸上開規定及說明，原告既未經經濟部准予變更為系爭開發案之接續開發人，自無從向高雄縣、市合併改制後概括承受高雄縣政府業務之被告，本於系爭協議書主張開發人之權利。從而，原告執系爭協議書第5條、第6條、第14條約定有諸多無效事由，請求被告應作成返還原告所捐贈之土地及捐獻之代金之行政處分，核無公法上之請求權，被告以112年5月22日函復原告，因原告並非經經濟部核准之繼受開發權人，且原開發人未於開發計畫期程完成開發，故就原開發人已完成捐獻之土地及代金，依系爭協議書第14條規定不予發還等語，則該函復性質上僅屬行政機關之單純事實敘述或理由說明，並非行政處分，從而訴願機關依訴願法第77條第8款規定，自程序上為不受理決定，亦無不合。原告先位聲明求為撤銷訴願決定及原處分(即被告112年5月22日函)，並請求被告應依其111年7月29日申請函，作成准予返還原告所捐贈土地及捐獻代金之行政處分，為無理由，應予駁回。

(三)關於備位聲明部分：系爭協議書關於捐贈土地、捐獻代金及違約後不予發還之約款並無原告所指之無效事由，是原告依公法上不當得利之法律關係，訴請被告應返還原告捐贈之土地及捐獻之代金，並無理由。

1、按「行政機關與人民締結行政契約，互負給付義務者，應符合下列各款之規定：一、契約中應約定人民給付之特定用途。二、人民之給付有助於行政機關執行其職務。三、人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯。」「代替行政處分之行政契約，有下列各款情形之一者，無效：……四、締結之雙務契約，未符合第137條之規定者。」「行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」行政程序法第137條第1項、第142條第4款及第149條分別定有明文。又行政程序法施行前，行政契約雖無制定法之依據，然參照司法院釋字第348號解釋理由書有關「行政

01 機關基於其法定職權，為達成特定之行政上目的，於不違反
02 法律規定之前提下，自得與人民約定提供某種給付，並使接
03 受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成
04 立行政契約關係。」之說明，足資作為容許締結行政契約之
05 依據。

06 2、次按，為輔導民間企業投資工商綜合區，促進產業升級，推
07 動振興經濟方案，經濟部及內政部於83年7月22日會銜訂定
08 發布工商開發管理辦法(嗣於90年5月23日廢止)，依工商開
09 發管理辦法第3條規定：「本辦法所稱工商綜合區，指都市
10 近郊之交通便利地區，在一定範圍內之土地，依其區位與當
11 地發展需要規劃設置，供輕工業、試驗研究、修理服務、工
12 商服務，運輸倉儲、批發零售等使用，並依都市計畫法第32
13 條或區域計畫法施行細則第13條劃定為特定專用區。」第6
14 條第1項規定：「商業主管機關、事業興辦人、公民營投資
15 開發事業或土地所有權人(以下簡稱開發人)得依工商綜合區
16 設置方針，勘選一定地區土地，擬具開發計畫，於取得中央
17 商業主管機關推薦後，向當地直轄市、縣(市)政府依左列程
18 序辦理：一、申請開發許可。二、申請雜項執照。三、申請
19 建造執照。」第9條規定：「為維護社會公平原則，落實生
20 態環境保護，申請開發設置工商綜合區時，開發人應捐贈申
21 請開發總面積百分之30土地作為生態綠地，並依當地環境保
22 護或生態保育之需要，予以植栽綠化或維持原有生態環境；
23 於取得開發許可後，立即辦理完成地籍分割、移轉登記為國
24 有，並以所在地之直轄市、縣(市)政府為管理機關。」第10
25 條規定：「(第1項)為維護社會公平原則，申請開發設置工
26 商綜合區時，開發人應先與當地地方政府協議提供一定金額
27 之捐獻。(第2項)前項金額不得低於獲准開發許可當年度之
28 公告土地現值與可建築基地面積乘積之百分之12，並應載明
29 於協議書。」第25條規定：「(第1項)開發人與當地地方政
30 府簽訂之協議書內容，應載明左列各款：一、具結保證依核
31 准之開發計畫實施。二、第8條至第11條、第18條、第23條

01 及第24條之規定事項。三、取得建築物之使用執照前，不得
02 為土地之移轉。四、違反前3款規定之效力。(第2項)前項第
03 4款所定之效力包括：一、撤銷開發許可並公告之。二、土
04 地變更為原使用分區或原分區類別。三、已完成所有權移轉
05 登記之生態綠地及捐獻之金額不予發還。」核前述工商開發
06 管理辦法係相關主管機關為輔導民間企業投資工商綜合區、
07 促進產業升級及推動振興經濟方案之目的，依其法定職權所
08 訂定，用以作為處理是項業務之依據，尚無不合，先予敘
09 明。

- 10 3、經查，訴外人新瑞百貨公司前為辦理系爭開發案，於83年10
11 月27日與高雄縣政府簽訂系爭協議書，其中第1條約定：
12 「協議書簽訂之目的：本協議簽訂之目的在於落實生態保育
13 及社會公平原則，並作為向中央商業主管機關申請推薦之文
14 件，……。」第2條約定：「甲方(即新瑞百貨公司)以蘇正
15 和所有……及蘇惠珍所有……共計37筆土地，……，規劃設
16 置工商綜合區，甲方承諾於都市計畫變更後取得上述37筆土
17 地產權，作為開發購物中心分區(大型購物中心)與工商服務
18 及展覽分區使用。」第4條約定：「區外公共設施之配合：
19 甲方經整體規劃後，提出區外公共設施配合計畫，乙方原則
20 同意納入規劃，但仍應經法定程序後方可定案，……。」第
21 5條約定：「生態綠地之捐贈：為落實生態保育，甲方自願
22 捐贈土地面積計參公頃零壹公畝玖壹平方公尺(為申請開發
23 土地總面積百分之30)作為生態綠地，……；於取得開發許
24 可後，立即辦理地籍分割、移轉登記為高雄縣有，並以乙方
25 (即高雄縣政府)為管理機關。」第6條約定：「捐獻金額之
26 數額及支付：基於社會公平公正原則，甲方自願按獲准開發
27 許可當年度之公告現值與可建築基地面積承積之百分之12，
28 換算為捐獻代金捐予乙方，並於核准都市計畫變更及開發許
29 可後全數一次支付完訖。」第11條約定：「甲方保證確實依
30 所核定之開發計畫實施。」第14條約定：「違約之處理：甲
31 方若違反本協議書之規定時，願由乙方逕為後列處置：一、

01 撤銷開發許可並公告之。二、土地變更為原使用分區或原分
02 區類別。三、已完成所有權移轉登記之生態綠地及捐獻之金
03 額不予發還。」嗣高雄縣政府依新瑞百貨公司之申請，辦理
04 86年變更案，將系爭開發案內之農業區土地(面積11.6572公
05 頃)變更為綠地及工商綜合專用區土地，經臺灣省政府86年2
06 月4日86府建四字第146528號函核定，高雄縣政府乃於86年2
07 月15日以86府建都字第26000號公告發布實施在案；而上開8
08 6年變更案之都市計畫書於第4章載明：「第1節計畫年期：
09 本計畫預計於85年取得開發許可後4年內開發完成，計畫年
10 期約為89年。」等語，並於第6章載明：「(一)本案依法發
11 布實施後，申請人如未依核准之開發計畫期程實施開發建
12 設，或於取得建築物使用執照前未經主管機關核准，而有土
13 地移轉行為者，縣政府應依都市計畫法第27條規定將其土地
14 變更回復為原使用分區，其範圍包括設置必要性服務設施之
15 土地。但已完成所有權移轉登記之綠地土地則不予發還，亦
16 不予變更。」等語，其後新瑞百貨公司於86年5月31日取得
17 高雄縣政府核發之開發許可；嗣訴外人新瑞都開發公司於87
18 年9月3日獲經濟部同意變更為系爭開發案之開發人，該公司
19 先後於87年8月10日、11日及89年5月5日依系爭協議書完成
20 生態綠地之捐贈，並依系爭協議書第6條規定捐獻代金等
21 情，此為兩造所不爭，並有系爭協議書(本院卷1第45至52
22 頁)、高雄縣政府86年2月15日86府建都字第26000號公告(本
23 院卷1第269頁)、86變更案都市計畫書(本院卷1第271至293
24 頁)、高雄縣政府86年5月31日86府建都字第100312號函(本
25 院卷1第295至296頁)附卷為憑。

26 4、次查，新瑞都開發公司於95年9月11日遭經濟部廢止其公司
27 登記，並開始進行清算程序，經高雄地院以97年1月11日96
28 年度司字第177號民事裁定選派訴外人板信商銀為新瑞都開
29 發公司之清算人，板信商銀乃拍賣新瑞都開發公司相關資
30 產，並於97年7月1日將系爭開發案之開發權讓與板信資產管
31 理公司，嗣後高雄地院以101年2月29日101年度破字第1號民

事裁定宣告新瑞都開發公司破產；又因新瑞都開發公司受破產宣告，板信資產管理公司乃依工商開發管理辦法第24條之1第1項第2款規定，向經濟部申請變更為系爭開發案之開發人，經經濟部於103年2月24日召開工商綜合區開發案審查會第1次審查會會議，決定由板信資產管理公司繼受系爭開發案之開發權利，並續予辦理後續開發程序，其後板信商銀於107年8月7日與原告簽訂不動產買賣契約，將位於系爭開發案範圍內之○○○○○○○○○○73地號等75筆土地及未辦理保存登記之建物出售予原告，另板信資產管理公司亦於107年12月18日將系爭開發案之開發權利轉讓予原告等情，此為兩造所是認，並有高雄地院97年1月11日96年度司字第177號民事裁定(本院卷1第303至305頁)、高雄地院101年2月29日101年度破字第1號民事裁定(本院卷1第307至309頁)、103年2月24日經濟部工商綜合開發案審查會第1次審查會會議紀錄(本院卷1第312至314頁)、107年8月7日原告與板信商銀簽訂之不動產買賣契約書(本院卷1第53至57頁)、清單明細表(本院卷1第58至60頁)、土地不動產說明書(本院卷1第61至64頁)、107年12月18日原告與板信資產管理公司簽訂之「大湖工商綜合區開發權讓與契約書」(本院卷1第65至66頁)附卷可證。由上足見，系爭開發案原訂應於89年間完成，惟因後續之開發人新瑞都開發公司發生財務問題，導致未能於預計之開發期程完成開發而違反系爭協議書之約定，是被告依系爭協議書第14條約定，主張不予發還原告捐贈土地及捐獻代金，洵屬有據。

5、至原告主張系爭協議書關於捐贈土地、捐獻代金及違約後不予發還之約款，應屬無效乙節：

(1)本件所涉工商綜合區之開發設置，涉及土地使用分區及用地之變更，係為公共利益之達成，且因攸關經濟之發展，為輔導民間企業投資工商綜合區、促進產業升級及推動振興經濟方案之目的，相關機關訂定工商開發管理辦法作為處理是項業務之依據，尚無不合。依工商開發管理辦法第9條、第10

01 條有關開發人應捐贈生態綠地及捐獻一定金額，依其制定時
02 之條文說明，捐贈生態綠地係為兼顧環境生態保護與社會公
03 平原則，使能維持因開發設置工商綜合區而產生土地使用價
04 值改變之社會公平考量；且除捐贈生態綠地外，另比照區段
05 徵收回饋百分之60之精神，捐贈一定金額。而工商開發管理
06 辦法第25條有關協議書應載明違反該條各款協議，已完成所
07 有權移轉登記之生態綠地及捐獻之金額不予發還之規定，應
08 係出於確保經核定之開發計畫如期實施之考量，故上開規定
09 係衡酌工商綜合區開發人之開發利益，及所涉都市計畫或區
10 域計畫變更等公共利益與社會公平原則，藉由自願捐贈一定
11 土地及金錢之回饋機制，使開發人審慎規劃開發計畫並確實
12 實施，核屬達成行政目的所必要，尚未逾越合理之範圍。

13 (2)又前開工商開發管理辦法作為系爭協議書之準據，約定由原
14 開發人新瑞百貨公司提出開發計畫，經中央商業主管機關工
15 商綜合區審議委員會審查推薦後，向高雄縣政府申請開發許
16 可，依系爭協議書第5條、第6條、第14條等約定，原開發人
17 新瑞百貨公司於取得開發許可後，應捐贈協議所約定之土地
18 及代金，保證依核准之開發計畫實施開發等義務，如違反系
19 爭協議約定，所捐贈之土地及捐獻之代金將不予發還；而高
20 雄縣政府則於核准開發後，須配合興修區外連絡道路及相關
21 公共設施，且於新瑞百貨公司開發計畫中關於土地使用分區
22 管制及都市設計管制計畫經核定，高雄縣政府有同意將之作
23 為該區開發建築之管理依據之義務(系爭協議書第4條、第10
24 條參照)。是系爭協議書乃高雄縣政府基於其法定職權，為
25 達成設置工商綜合區之行政上目的，於不違反法律規定之前
26 提下，約定由新瑞百貨公司同意履行開發之規劃執行及捐贈
27 土地、捐獻金錢等義務，高雄縣政府則同意為上述公權利措
28 施或事實行為，而成立行政契約關係，應可確認。

29 (3)又依工商開發管理辦法第6條、第7條之規定說明，新瑞百貨
30 公司與高雄縣政府簽訂系爭協議書後，該公司擬具之開發計
31 畫，須經中央商業主管機關之工商綜合區審議委員會審查是

否推薦，且新瑞百貨公司於獲得推薦後，應向高雄縣政府申請開發許可、雜項執照及建造執照，且依前開辦法第15條及第16條之規定，相關都市計畫或區域計畫之變更，均須依法定程序進行。且查，系爭協議書有關捐贈土地及捐獻代金之約定，依工商開發管理辦法之制定說明，已敘明係衡酌工商綜合區開發人之開發利益，所涉都市計畫或區域計畫變更等公共利益與社會公平原則之目的，且都市計畫法第27條之1亦有主管機關於都市計畫變更時，得要求土地權利關係人捐贈特定土地及給付一定金額之法律依據，是尚難認系爭協議書有關原開發人新瑞百貨公司應為之土地捐贈及代金捐獻等給付，與高雄縣政府就工商綜合區開發依約應為之公權力措施及事實行為，不具正當合理之關聯。而就違反系爭協議約定，所捐贈之土地及捐獻金將不發還之約定，亦係因工商綜合區之設置，除主管機關所須投入之時間及資源，且涉及都市計畫變更之公共利益，考量開發人因開發行為可獲取之利益，及為確保經核准之開發計畫如期實施等，尚難認系爭協議書第14條之約定欠缺正當合理性。且本件係由原開發人新瑞百貨公司自行提出開發計畫，基於自由意志，於審酌履行系爭協議義務所需之付出，與其工商綜合區開發可得之利益後，始同意系爭協議書之簽訂，故原開發人新瑞百貨公司對於違反協議所生法律效果之開發風險，衡情應有預期且經評估。從而，原告主張系爭協議書第5條「捐贈土地」、第6條「捐獻代金」、第14條「違約後不予發還」之規定，僅單方面課予開發人義務且未給予權利，不具相當性，而有顯失公平之情事，依行政程序法第141條第1項準用民法第247條之1第3款、第4款規定，應屬無效云云，難認有據，洵無可採。

(4)末按司法院釋字第348號解釋理由「行政機關基於其法定職權，為達成特定之行政上目的，於不違反法律規定之前提下，自得與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約關係。」之意旨，行政機關為達成行政目的，仍得於不違反法

律規定之前提下，與人民締結行政契約。至行政程序法之公布施行，僅提供行政機關為行政行為時應遵守之程序，非謂行政程序法公布施行前，不得與人民締結行政契約。惟基於依法行政之原則，行政機關與人民締結行政契約，仍應受法律之監督。而為輔導民間企業投資工商綜合區，促進產業升級，推動振興經濟方案，經濟部及內政部於83年7月22日分別以(83)經商字第019410號令及(83)臺內營字第8388075號令會銜訂定發布工商開發管理辦法，因非基於法律授權所訂定，其性質為職權命令。嗣為因應行政程序法之施行，於90年5月23日廢止工商開發管理辦法，並將之與「工商綜合區設置方針」整併為「工商綜合區設置方針及申請作業要點」，經濟部並以該日(90)經商字第00000000000號為公告，此有該公告所附之「工商綜合區設置方針及申請作業要點」總說明可稽，足認上開「工商開發管理辦法」及「工商綜合區設置方針及申請作業要點」乃為達成輔導民間企業投資工商綜合區，促進產業升級，推動振興經濟方案等行政目的所必要，且未逾越合理之範圍，高雄縣政府以之作為簽訂系爭協議書之準據，並將工商開發管理辦法之規定列為系爭協議書之內容，無非受依法行政原則之拘束。原告主張開發人僅有簽訂與否之自由，並無對其內容為協商或修改之餘地，固然屬實，然觀諸系爭協議書之內容，其約定條款並未違反法律之規定，且無使開發人負不相當之對待給付義務之情形，尚屬公平合理。是開發人之權利受有限制，乃因受契約拘束之結果，並非工商開發管理辦法本身規定之所致。從而，原告主張系爭協議書關於捐獻代金、捐贈土地之約定，實質上係源於工商開發管理辦法之規定，然該辦法性質上僅係職權命令，尚不得逕行限制或剝奪人民之自由權利，且該辦法已於90年5月23日由經濟部與內政部會銜公告廢止，益證該辦法不得作為行政機關向人民收受捐贈土地及代金之合法法源，是被告依系爭協議書取得捐獻之代金及捐贈之土地，乃係行政機關片面課予人民無法律上依據之義務，核與

01 憲法第23條法律保留原則相悖，自屬違反公序良俗之行為而
02 無效云云，亦無足取。

03 6、基上，系爭協議書並無原告所指之無效事由，且被告亦未為
04 系爭協議書之解除，是被告依系爭協議書所受領之捐贈土地
05 及捐獻代金，仍有其法律上之原因。況且，原告並非系爭開
06 發案之合法接續開發人，自無從依系爭協議書主張開發人之
07 權利，業如前述。是原告依公法上不當得利之法律關係，備
08 位聲明請求被告應分別將捐贈之土地(如本院卷1第145頁附
09 表2所示)及捐獻之代金(如本院卷1第143頁附表1所示)返還
10 原告，亦無理由，不應准許。

11 六、綜上所述，原告所訴均無可採。原告先位聲明請求撤銷訴願
12 決定及原處分(即被告112年5月22日函)，並請求被告應依其
13 111年7月29日申請函，作成准予返還原告所捐贈土地及捐獻
14 代金【捐贈土地明細及捐獻代金數額，分別如附表2(本院卷
15 1第145頁)及附表1(本院卷1第143頁)所示】之行政處分，備
16 位聲明請求被告應返還捐贈之土地及捐獻之代金予原告，代
17 金部分並應加計自繳納日翌日起至返還之日止，按週年利率
18 百分之5計算之法定利息，均無理由，應予駁回。又本件判
19 決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本
20 院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰無逐一論述之必要，
21 附此敘明。

22 七、結論：原告之訴為無理由

23 中 華 民 國 114 年 10 月 1 日

24 審判長法官 孫 國 禎

25 法官 李 協 明

26 法官 邱 政 強

27 一、上為正本係照原本作成。

28 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
29 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
30 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)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、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。	

01 中 華 民 國 114 年 10 月 3 日

02 書記官 李 建 霆