

# 最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第959號

上 訴 人 經 濟 部  
代 表 人 郭 智 輝  
訴 訟 代 理 人 彭 建 寧 律 師  
被 上 訴 人 順 天 昌 國 際 有 限 公 司

代 表 人 王 文 欽

訴 訟 代 理 人 李 銘 洲 律 師

上列當事人間產業創新條例事件，上訴人對於中華民國111年10月19日臺北高等行政法院110年度訴字第1165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高等行政訴訟庭。

## 理 由

### 一、爭訟概要：

(一)緣坐落桃園市中壢區中工段997-1、997-2地號土地（下稱系爭土地，面積共計4,502.54平方公尺），位於上訴人所管轄之中壢工業區（下稱系爭園區），為產業創新條例（下稱產創條例）主管機關開發設置之產業園區，前為訴外人毅宜工業股份有限公司（下稱毅宜公司）所有，並經上訴人以毅宜公司截至民國107年7月31日止，迄未建築使用，依產創條例第46條之1第1項，及產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法（下稱閒置土地認定辦法）第6條等規定，以107年9月26日經工字第10704605160號公告（下稱系爭公告），將系爭土地公告為107年度上訴人轄管工業區閒置土地，並通知毅宜公司，另囑託桃園市中壢地政事務所於土地登記簿註記：「土地所有權人應自公告之日起2年內完成建築使用，2年期間不因土地所有權移轉而中斷，效力仍及於繼受人；土地所有權人屆期未完成建築使用者，主管機關得處罰鍰並通

01 知提出改善計畫，未遵期提出者，得作成書面處分予以公開  
02 強制拍賣」等事項（下稱系爭註記）。

03 (二)嗣被上訴人於109年8月31日買入繼受系爭土地（下稱系爭買  
04 賣），檢具其於同年9月24日所擬系爭園區已公告閒置土地  
05 因不可歸責事由或具正當理由之扣除或延展申請書(下稱系  
06 爭延展申請書)，並檢附土地所有權狀、開發工程進度說明  
07 文件等，以其於上開日期始登記取得系爭土地，已從速進行  
08 整地及委託建築師事務所進行建築規劃設計與後續請照，具  
09 正當理由為由，於公告完成建築使用2年期間屆滿當日即同  
10 年9月25日，依閒置土地認定辦法第12條第1項第3款規定，  
11 向上訴人申請延展系爭土地完成建築使用期間之延展（下稱  
12 系爭申請）。經上訴人產業園區閒置土地審查小組(下稱審  
13 查小組)於109年10月27日、11月12日、12月8日及22日分別  
14 召開第10次至第13次審查會議(下分別稱系爭第10、11、12  
15 或13次審查會)，其中109年12月8日系爭第12次審查會決  
16 議，被上訴人應於109年12月31日前取得建造執照且建蔽率  
17 超過30%、申報開工且動工。109年12月22日系爭第13次審  
18 查會則決議，因被上訴人尚未取得建造執照及開工，依系爭  
19 第12次審查會決議補正期限至109年12月31日，授權業務單  
20 位於補正期限後檢視補正資料是否符合審查原則。嗣因被上  
21 訴人於補正期限屆滿仍未取得建造執照及開工，上訴人遂以  
22 110年1月8日以經授工字第10920433853號函(下稱原處分)，  
23 駁回系爭申請。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：  
24 「確認原處分為違法」，經原審依被上訴人之聲明而為判  
25 決，上訴人不服，提起上訴。

26 二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原  
27 判決之記載。

28 三、原審為不利於上訴人之判決，係略以：(一)依產創條例第46條  
29 之1立法目的可知，主管機關應因循漸進式管制措施，否則  
30 動輒罰鍰，反易嚇阻企業開發閒置土地。而土地所有權人申  
31 請公告完成建築使用期間之延展，是否具正當理由，主管機

01 關應觀察其購入產業園區土地是否經審慎評估，如其純粹出  
02 於主觀上設廠營業實益考量，致延宕未完成建廠者，難謂無  
03 正當理由。(二)系爭申請提及被上訴人已申請建築執照，原處  
04 分駁回系爭申請僅知與被上訴人尚未取得建築執照、未開工  
05 有關，無從得知有無判斷被上訴人主觀上設廠營業實益之考  
06 量或是否刻意閒置土地，且系爭第12次審查會何以於109年1  
07 2月22日始告知僅給予補正期限至同年月31日止，無視系爭  
08 申請之提出至遭駁回，僅經過3個月之期間。本件因無從得  
09 知原處分駁回系爭申請之依據，其判斷欠缺理由而恣意。(三)  
10 上訴人提出所屬工業局中壢工業區服務中心於109年3月17日  
11 至同年9月21日歷次函文，均僅通知性質，並未對被上訴人  
12 有所先行輔導，而被上訴人已向桃園市政府申領建造執照並  
13 積極施工，上訴人未查出系爭土地是否有投機轉賣，或被上  
14 訴人與前手乃同一等不正情事，即駁回系爭申請並裁處罰  
15 鍰，有違產創條例第46條之1規定應先行輔導、限期改善、  
16 罰鍰或協商等先行機制之意旨，有違比例原則而裁量濫用等  
17 語，為其判斷之依據。

#### 18 四、本院按：

19 (一)產創條例是為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭  
20 力所制定（同條例第1條參照）。同條例第46條之1（下稱系  
21 爭條文）：「(第1項)由中央主管機關或直轄市、縣(市)  
22 主管機關開發設置之產業園區，土地所有權人無正當理由已  
23 持續閒置土地相當期間，除與主管機關另有契約約定或依相  
24 關規定處理者外，如符合中央主管機關所定閒置土地認定基  
25 準，各該主管機關得公告及通知土地所有權人及利害關係  
26 人，於2年期限內依法完成建築使用；各該主管機關並得隨  
27 時輔導土地所有權人及利害關係人於期限內依法完成建築使  
28 用。(第2項)各該主管機關依前項規定限期完成建築使用  
29 時，應囑託土地登記機關辦理註記登記。2年期間不因土地  
30 所有權移轉而中斷，效力仍及於繼受人。土地所有權人因有  
31 不可歸責之事由致遲誤之期間，應予扣除，如有正當理由

01 者，並得請求延展之。(第3項)於前2項期限內依法完成建築  
02 使用者，各該主管機關應囑託土地登記機關辦理塗銷註記登  
03 記；屆期未完成建築使用者，各該主管機關得處以土地所有  
04 權人該閒置土地當期公告現值總額百分之10以下之罰鍰，並  
05 得通知土地所有權人於1個月內提出改善計畫。各該主管機  
06 關於接獲改善計畫後得通知土地所有權人進行協商，土地所  
07 有權人應於接獲進行協商之通知日起1個月內完成協商。土  
08 地所有權人未遵期提出改善計畫或屆期未與各該主管機關完  
09 成協商者，各該主管機關基於促進產業園區用地合於立法目  
10 的使用及發展國家經濟防止土地囤積之公共利益，得作成書  
11 面處分並載明該閒置土地依查估市價審定之合理價格後，予  
12 以公開強制拍賣。……(第8項)前7項閒置土地與完成建築  
13 使用認定基準、公告及通知事項、不可歸責事由扣除期間與  
14 請求延展期間之事由、囑託登記之事項、查估市價審定之方  
15 法、程序及應遵行事項、強制拍賣應買人之資格及應遵守取  
16 得土地之使用條件等相關事項之辦法，由中央主管機關定  
17 之。」

18 (二)閒置土地認定辦法為依系爭條文第8項授權所訂定，該辦法  
19 第3條：「(第1項)本條例所稱閒置土地，指產業用地自取得  
20 所有權之日起，逾3年未完成建廠，包含下列各款未完成建  
21 築使用情形之一者：□未建廠或設廠面積之建蔽率低於百分  
22 之30。□未具主要機械設備或營業設備。□未取得目的事業  
23 主管機關核准登記或營運許可證明文件。□已取得目的事業  
24 主管機關核准登記或營運許可證明文件，經撤銷、廢止或喪  
25 失效力。(第2項)前項規定，於本條例修正前取得之產業用  
26 地亦適用之。」第8條第1項：「主管機關為審查閒置土地輔  
27 導改善與協商及其他相關事項，應成立產業園區閒置土地審  
28 查小組(下稱審查小組)。」第9條第1項第2款：「審查小  
29 組之任務如下：……□審查及調整土地所有權人依本條例第  
30 46條之1第2項規定提出之不可歸責事由或正當理由及其申請  
31 之扣除或延展期間。」第12條第1項：「主管機關公告之閒

01 置土地，土地所有權人於公告之日起2年內，有下列各款事  
02 由之一者，得向主管機關申請扣除或延展：發生天災、動  
03 亂、重大事變、交通道路航道中斷、人為抗爭、重大疫情等  
04 不可抗力情形。非屬土地所有權人可預期之政府機關要求  
05 應備之事項。其他不可歸責於土地所有權人之情形或具正  
06 當理由。」第13條：「土地所有權人依前條規定提出申請  
07 時，應檢具下列申請文件：土地所有權狀影本。開發工  
08 程進度說明文件：(一)施工計畫書(圖)。(二)工程進度表。(三)  
09 經建築師或專業技師認可之工程進度證明等文件。扣除或  
10 延展期間之事由、計算與說明及佐證文件。其他相關文  
11 件。」第14條：「(第1項)土地所有權人依前條規定所送之  
12 申請文件，由主管機關書面審查，其內容有缺漏者，主管機  
13 關得命其限期補正。(第2項)土地所有權人未於前項規定期  
14 限內補正者，主管機關得駁回其申請。」第16條：「土地所  
15 有權人提出扣除或延展期間之申請，經審查小組會議決議通  
16 過者，主管機關得核准土地所有權人扣除或延展完成建築使  
17 用期間。」依此，產業園區之產業用地，經主管機關依閒置  
18 土地認定辦法第3條第1項之認定標準，而依系爭條文第1項  
19 公告為閒置土地者，土地所有權人於系爭條文第1項所定之  
20 公告日起2年完成建築使用之期間內，有閒置土地認定辦法  
21 第12條第1項所列之正當理由，得依系爭條文第2項及閒置土  
22 地認定辦法第13條所定程式，向主管機關申請延展，由主管  
23 機關召開審查小組審議其有無正當理由及得予延展之期間，  
24 但土地所有權人申請文件內容不足證明其未依法定期間完成  
25 建築使用之正當理由而有缺漏者，主管機關仍得限期補正，  
26 土地所有權人未於期限內補正者，主管機關即得駁回其申  
27 請。

28 (三)又參照產創條例中央主管機關即上訴人前為同條例於106年1  
29 1月22日修正增定所擬之立法說明：「主管機關開發設置產  
30 業園區，目的在於增進國家經濟發展使用，為貫徹產業園區  
31 爭取時效作符合產業升級發展目的，增進公共利益必要，並

01 避免部分廠商利用國家開發給予優惠獎勵，囤積轉售圖利或  
02 閒置土地致與原立法目的不符，故建立閒置土地分級分類管  
03 理模式及啟動活化利用機制，採『漸進式之多元行政管制措  
04 施』，……依序包含行政指導、限期改善、罰鍰及協商等先  
05 行機制，促其儘速依法完成建築使用。但如土地所有權人已  
06 持續閒置土地相當期間，經限期改善、處以罰鍰及協商未果  
07 者，則土地所有權人既無意願、亦無能力將土地依法有效利  
08 用，……鑑於其對於產業園區用地所負有較高之社會義務  
09 性，卻長年閒置土地而與主管機關設置產業園區之目的相  
10 悖，即有透過強制拍賣之最後手段使土地釋出之必要。……  
11 現今廠商需地殷切，但目前政府所開發設置產業園區之閒置  
12 空地及已建廠但停工歇業面積計……公頃，嚴重影響真正需  
13 地廠商權益，亦違政府開發設置產業園區，供廠商設廠投資  
14 之目的。……此外，為儘速使土地有效利用，主管機關得隨  
15 時輔導。爰於第1項明定之。……所謂完成建築使用，指廠  
16 商建廠面積須達建蔽率百分之30，併取得工廠登記或營利事  
17 業核准函者。……依第1項公告於2年內完成建築使用之土  
18 地，因經囑託土地登記機關辦理註記登記，具有公示效力，  
19 故於該2年內若發生所有權人變更之情事，2年期間仍應繼續  
20 進行，不因而中斷。但有不可歸責事由致遲誤之期間應予扣  
21 除，有正當理由並得請求延展期限，爰以第2項規定之。  
22 ……閒置土地經限期改善後，若於2年緩衝期限內完成建築  
23 使用，則為註記登記之閒置事由既已消滅，自應將之塗銷。  
24 相對地，倘屆期仍未完成建築使用者，則採取先罰鍰及提出  
25 改善計畫協商之方式，促使改善，屆期仍未辦理或協商未果  
26 者，主管機關始基於促進產業園區用地合於立法目的使用及  
27 發展國家經濟防止土地囤積之公共利益，決定是否啟動『公  
28 開強制拍賣』之程序……。」可知，主管機關開發設置之產  
29 業園區，乃國家為增進國家經濟及產業升級發展等目的所開  
30 發，取得園區土地之所有權人，負有有效利用土地以達產業  
31 園區開發設置目的之社會義務。主管機關依系爭條文第1項

01 所公告之土地，則屬土地所有權人無正當理由已持續閒置相  
02 當期間的土地，閒置土地之公告及通知，具有課予土地所有  
03 權人須在2年法定期間內，達成建廠面積達建蔽率百分之3  
04 0，併取得工廠登記或營利事業核准函等建築使用之義務的  
05 法律效果。該2年期間乃立法者所予土地所有權人履行上開  
06 義務所需之合理期間，並非容任土地所有權人繼續閒置土地  
07 之期間。故閒置土地認定辦法第12條第1項第3款所稱可資申  
08 請延展義務履行期間之其他正當理由，當指不可歸責於土地  
09 所有權人而妨礙其於法定期間內完成義務履行之正當事由。  
10 又此等有於法定期間內完成建築使用之義務，尚須於土地登  
11 記上辦理註記，使其義務具公示性，效力仍及於繼受人，期  
12 間不因土地所有權移轉而中斷，以避免中斷或重行起算，致  
13 園區土地之活化利用，遙而無期。因此，應於公告2年期間  
14 內完成建築使用之義務，乃對原土地所有權人及其繼受人一  
15 體適用，是否有因不可歸責於土地權利人之事由致遲誤而應  
16 予扣除，或有無正當理由而得以請求延展，亦應綜合原權利  
17 人及繼受人之整體情事而為判斷。產業園區用地經公告後在  
18 2年法定期間內，因可歸責於原土地所有權人之事由繼續閒  
19 置，至所餘期間客觀上顯難以完成建築使用者，原土地所有  
20 權人已無正當理由可資申請延展，該用地縱轉讓他人繼受，  
21 繼受人也不得以受讓土地後所餘期間顯不足以完成建築使用  
22 之情事，主張乃不可歸責於己之正當理由而應予延展。否  
23 則，無異使法定義務履行期間是否經過之認定，得因土地所  
24 有權之移轉而另行認定起算，顯與系爭條文之規範意旨不  
25 符。

26 (四)依行政訴訟法第5條第2項、第6條第1項、第3項之規定，人  
27 民因行政機關駁回其依法申請案件，認為其權利或法律上利  
28 益受違法損害者，於得提起課予義務訴訟救濟其權利或法律  
29 上利益者，尚不得提起確認駁回申請之行政處分為違法之  
30 訴。產業園區用地所有權人依系爭條文第2項規定，申請公  
31 告閒置土地應於2年內完成建築使用之期間延展，經主管機

01 關駁回其申請，於提起課予義務訴訟仍得回復其權利或法律  
02 上利益者，自應循課予義務訴訟以資救濟。尤其否准延展申  
03 請之行政處分縱經確認為違法，土地所有權人所負完成建築  
04 使用義務之期間猶未獲延展，主管機關仍得依系爭條文第3  
05 項規定，採行前述包括罰鍰在內之強行拍賣前先行漸進措  
06 施，並得予強行拍賣，所裁處之罰鍰，也不因否准期間延展  
07 處分經判決確認為違法，即失所附麗；又縱土地所有權人在  
08 遲誤法定期間後，事實上已有建築使用之改善情事，依系爭  
09 條文第3項規定，亦應向主管機關提出改善計畫並與之協商  
10 而受其監督，提起課予義務訴訟仍有回復其權利或法律上利  
11 益之救濟實益，自非得逕循確認否准處分為違法之訴救濟。  
12 關於此訴訟種類之正確選擇，攸關人民得否在一次訴訟中達  
13 到請求法院保護其權利之目的，審判長應為正確而有益於當  
14 事人之闡明，否則即難認已依修正前行政訴訟法第125條第3  
15 項規定盡其闡明義務。

16 (五)經查，系爭土地位於系爭園區，為上訴人管轄之產業園區，  
17 因前所有權人毅宜公司閒置未為任何建築使用，經被上訴人  
18 於107年9月26日以系爭公告，將之公告為閒置土地，並囑託  
19 地政事務所為系爭註記，將該土地應自公告日起2年內即109  
20 年9月25日以前，完成建築使用之義務，予以公示。被上訴  
21 人於109年8月31日買入系爭土地，於2年期間屆滿前1日即同  
22 年9月24日，提出系爭申請，經審查小組召開系爭第10至13  
23 次審查會，其中109年12月8日系爭第12次審查會決議，系爭  
24 申請尚不合請求延展之規定，至109年12月31日為止，若有  
25 取得建蔽率超過30%之建造執照，並已申報開工且動工，則  
26 可資補正。被上訴人於上述補正期限屆至，仍未取得建造執  
27 照，上訴人依系爭第12次、第13次審查會決議，以原處分駁  
28 回系爭申請等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相  
29 符。參照前述說明，系爭土地既經上訴人以系爭公告將之公  
30 告為閒置土地，土地所有權人即有於公告日起2年內，至109  
31 年9月25日以前，完成建廠面積達建蔽率百分之30，併取得

01 工廠登記或營利事業核准函等建築使用之行政法上義務，此  
02 義務並經上訴人以系爭註記之公示，及於因系爭買賣繼受取  
03 得系爭土地之被上訴人，且被上訴人之系爭申請既經原處分  
04 予以否准，上開期間即未經延展，被上訴人在上開期間屆滿  
05 前，仍未取得建造執照，即有不履行該行政法上義務之事  
06 實，得由上訴人依系爭條文第3項規定據以裁處罰鍰，並得  
07 命被上訴人提出改善計畫或協商，被上訴人於遲誤上開法定  
08 義務履行期間後，即使對系爭土地有為建築使用之事實，依  
09 法也應向上訴人提出改善計畫並與之協商而受其監督，被上  
10 訴人仍有提起課予義務訴訟，請求法院判令上訴人作成准予  
11 系爭申請之行政處分的救濟實益，僅提起確認原處分為違法  
12 之訴，尚無從於一次訴訟中達到請求法院保護其權利之目  
13 的，自非得逕循該確認訴訟救濟。惟原審未察，就被上訴人  
14 請求上訴人應依系爭申請作成准予延展2年之行政處分的課  
15 予義務訴訟，由審判長闡明促其變更為確認原處分為違法之  
16 訴，並依變更後所提上開確認訴訟而為判決，已有違誤。

17 (六)又本件毅宜公司在系爭公告後，直至2年期間屆滿前不到1個  
18 月之時，將系爭土地以系爭買賣轉讓被上訴人，且參系爭申  
19 請，系爭土地是於被上訴人取得其所有權後，方有從速進行  
20 整地、建築規劃設計及向主管建築機關申請建造執照之情  
21 事，則原所有權人毅宜公司於系爭公告後，是否因可歸責於  
22 己之事由，繼續閒置系爭土地，迨至客觀上顯難完成該地建  
23 築使用之期間，始將系爭土地轉售予被上訴人，被上訴人承  
24 此情節，仍以系爭申請請求延展履行義務之法定期間，參照  
25 前開說明，原審自應綜合此等土地所有權人履行義務之整體  
26 情節，審認有無不可歸責於毅宜公司與被上訴人全體，而妨  
27 礙其等於法定期間內完成義務履行之正當理由。惟原判決依  
28 其錯誤之法律見解，認系爭土地履行完成建築使用義務期間  
29 屆滿前，主管機關應先行輔導、限期改善、罰鍰或協商等措  
30 施，不得貿然認定期間屆滿而裁處罰鍰，且系爭土地因系爭  
31 買賣所有權移轉後，關於期間延展之申請有無正當理由，僅

01 須審認土地繼受人主觀上設廠營業實益之考量，即以上訴人  
02 未採行其他措施，復未依原判決所述之審查標準，即逕予駁  
03 回系爭申請為由，認原處分違反比例原則、裁量濫用且恣  
04 意，經核亦有適用法規不當之違誤。

05 (七)綜上所述，原判決有如前述之違法，且與判決結論有影響，  
06 上訴意旨求予廢棄，為有理由。又因本件仍待原審依被上訴  
07 人訴請權利保護之目的而為正確訴訟種類之適當闡明後，依  
08 本院前述所表示之法律見解據以裁判，自應由本院將原判決  
09 廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為審理。

10 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1  
11 項、第260條第1項，判決如主文。

12 中 華 民 國 113 年 10 月 30 日

13 最高行政法院第三庭

14 審判長法官 蕭 惠 芳

15 法官 林 惠 瑜

16 法官 李 君 豪

17 法官 林 淑 婷

18 法官 梁 哲 璋

19 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

20 中 華 民 國 113 年 10 月 30 日

21 書記官 曾 彥 碩