

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 112年度上字第245號

03 上 訴 人 中 華 工 程 股 份 有 限 公 司

04 代 表 人 周 志 明

05 訴 訟 代 理 人 江 信 賢 律 師

06 鄭 安 妤 律 師

07 被 上 訴 人 臺 南 市 政 府 經 濟 發 展 局

08 代 表 人 林 榮 川

09 訴 訟 代 理 人 吳 小 燕 律 師

10 吳 文 賓 律 師

11 黃 家 豪 律 師

12 參 加 人 經 濟 部 產 業 園 區 管 理 局 (原 經 濟 部 工 業 局)

13 代 表 人 楊 伯 耕

14 訴 訟 代 理 人 毛 國 樑 律 師

15 上 列 當 事 人 間 產 業 創 新 條 例 事 件 ， 上 訴 人 對 於 中 華 民 國 112 年 2 月
16 10 日 高 雄 高 等 行 政 法 院 110 年 度 訴 字 第 324 號 判 決 ， 提 起 上 訴 ， 本
17 院 判 決 如 下 ：

18 主 文

19 上 訴 駁 回 。

20 上 訴 審 訴 訟 費 用 由 上 訴 人 負 擔 。

21 理 由

22 一、事實概要：

23 (一)上訴人與財政部國有財產局（下稱國產局，現已改制為財政
24 部國有財產署）、改制合併前臺南市政府（下稱原臺南市
25 府）為合作開發安平工業區，於民國59年8月簽署「合作開
26 發安平工業區計劃暨有關合作事項協議書」（下稱系爭協議
27 書），並報請經濟部備查，自60年10月開工迄64年7月完成
28 開發後，由上開合作開發單位依獎勵投資條例（已於80年1

01 月30日公告廢止)及參加人核訂之臺南市安平工業區土地出
02 售要點(下稱土地出售要點)辦理土地出售。

03 (二)嗣因安平、土城兩工業區內之小面積坵塊土地大部分均已出
04 售，所餘大面積坵塊者，無法再予分割，參加人為因應當時
05 中小企業設廠需求及強化土地利用，於66年10月21日會同上
06 訴人召開「研討土城、安平工業區規劃興建標準廠房有關事
07 宜會議」，決定在上開工業區興建標準廠房，並委託上訴人
08 以自辦工程方式施工，即由上訴人為起造人興建安平標準廠
09 房及進行後續開發事宜。上訴人並制定臺南市安平工業區標
10 準廠房出售要點(下稱標準廠房出售要點)報經參加人核備
11 後，據以辦理安平標準廠房出售事宜。

12 (三)其間，因促進產業升級條例(下稱促產條例)於79年12月29
13 日制定公布施行(已於99年5月12日公告廢止)，參加人於8
14 2年9月21日邀集國產局、原臺南市府及上訴人等有關單位召
15 開「研商安平工業區標準廠房租金價格暨辦法適用法令事
16 宜」會議，會中，國產局認其係以管有之國有土地作價提供
17 開發，上訴人既已向該局繳清土地價款，該局不宜再擔負管
18 理機關責任，惟因上訴人非屬當時促產條例施行細則第38條
19 第2項規定之興辦工業人，不能取得工業區土地，爰經會商
20 決議將本案標準廠房基地(臺南市○區○○段3036、3036-8
21 0至3036-91等13筆地號土地，下稱系爭土地)所有權，移轉
22 登記予另合作開發單位且具地方工業主管機關身分之原臺南
23 市府管有，致本案標準廠房建物及基地產權分屬上訴人、原
24 臺南市所有。

25 (四)99年12月25日臺南縣市合併改制為臺南市後，被上訴人本於
26 辦理工業區土地租賃權責，於108年11月21日召開安平工業
27 區標準廠房土地活化事宜會議決議略以：「(二)……請上
28 訴人評估是否願與市府共同出售土地及建物，並於收到會議
29 紀錄2周內函復被上訴人。(三)倘有廠商願購買標準廠房
30 地且上訴人有意願配合出售建物，市府將依產業創新條例相
31 關規定辦理出售事宜。(四)若上訴人不願意配合出售建

01 物，市府將研擬逕行辦理土地出售作業。」上訴人以108年1
02 2月24日中工工開字第1081209020號函復略以：「三、上訴
03 人……至今仍持續依受託開發協議履行應為之開發興建及辦
04 理出售事宜，惟貴府至今仍未依法給付上訴人任何開發成
05 本，是以，上訴人未受償開發成本前，礙難配合貴府辦理出
06 售事宜。」等語。

07 (五)基此，上訴人認兩造於108年12月24日起均無意再依上開土
08 地出售要點及標準廠房出售要點等規定協同辦理標準廠房及
09 基地出售事宜，是系爭協議之開發期程亦隨之屆滿，乃於10
10 9年11月5日出具申請書（下稱系爭申請），請求被上訴人依
11 產業創新條例（下稱產創條例）第47條第2項規定，結算安
12 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
13 移轉登記予上訴人。因被上訴人逾2個月未為處分，上訴人
14 依訴願法第2條規定提起課予義務訴願遭訴願決定駁回後，
15 提起行政訴訟，聲明：訴願決定撤銷；被上訴人對於系爭申
16 請，應作成准予囑託登記機關將系爭土地辦理移轉登記予上
17 訴人之處分。經高雄高等行政法院(下稱原審)110年度訴字
18 第324號判決(下稱原判決)駁回，遂提起本件上訴。

19 二、上訴人起訴主張及被上訴人暨參加人於原審之答辯，均引用
20 原判決所載。

21 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

22 (一)產創條例第47條第2項規定旨在解決開發契約因期程屆滿而
23 終止，所留下之未出租或未出售土地權利歸屬問題，並賦與
24 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
25 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
26 之權限，因此，該條項所謂主管機關，係指與公民營事業簽
27 訂委託開發契約之中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機
28 關。系爭協議書係由原臺南市府、國產局及上訴人依獎勵投
29 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
30 上訴人、國產局及原臺南市府，而參加人僅派代表1人擔任
31 開發委員參與開發計畫，至多具有協調、督導之地位，核非

01 系爭協議書之當事人。系爭協議書既由上訴人、國產局及原
02 臺南市府三方締約，且由合作協議內容，應認原臺南市府即
03 為委託公民營事業開發之主管機關，並於縣市合併改制後，
04 由臺南市政府概括承受原臺南市府之一切權利義務，而繼受
05 成為系爭協議書之當事人，亦即產創條例第47條第2項所稱
06 之主管機關，復參酌同條例第3條規定，經縣市合併升格為
07 直轄市後，應以臺南市政府為主管機關，而非其所轄之機
08 關。

09 (二)本案全卷並無臺南市政府已將其產創條例權限移轉或明確劃
10 分予被上訴人之事證資料（包括授權法規依據、授權項目及
11 公告日期），被上訴人亦表示其未經臺南市政府授權辦理產
12 創條例之權限等語，是被上訴人既未受臺南市政府委任，且
13 無其他法律或自治法規將此產創條例權限劃分被上訴人管
14 轄，故本件涉及產創條例第47條第2項規定之爭議，理應屬
15 臺南市政府方有事務管轄權限。至被上訴人對於系爭土地雖
16 有管理權限，惟其決行權責應送至分層負責明細表第一層市
17 長為核定，即臺南市市長未將此業務授權下層主管（被上訴
18 人局長）為決定。上訴人顯將被上訴人於組織法上對工業區
19 土地之管理權限，與產創條例之事務權限，混為一談。是被
20 上訴人既未受臺南市政府依法委任產創條例之事務權限，未
21 具有事務管轄權，上訴人依產創條例第47條第2項規定向被
22 上訴人提起本件課予義務訴訟，其訴即屬被告不適格等等
23 語，判決駁回上訴人在原審之訴。

24 四、本院查：

25 (一)按產創條例第47條第1項、第2項規定：「(第1項)中央主
26 管機關或直轄市、縣(市)主管機關開發之產業園區，其資
27 金全部由受託之公民營事業籌措者，於委託開發契約期間，
28 其開發成本由各該主管機關認定……。(第2項)前項開發
29 契約期程屆滿時，區內未出租售之土地或建築物，開發產業
30 園區之各該主管機關得依下列方式之一辦理：一、按合理價
31 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

01 土地或建築物所分擔之實際投入開發成本。二、通知所在地
02 之直轄市、縣（市）政府囑託登記機關辦理移轉登記予受託
03 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
04 使用及處分。」第68條規定：「本條例施行前，依原獎勵投
05 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
06 用本條例之規定。」依上開第68條立法理由「本條例施行
07 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
08 地或工業區，其區內土地之取得、租售、使用及管理，仍應
09 有法可循，爰明定適用本條例之規定。」可知，產創條例公
10 布後，依原獎勵投資條例或原促產條例編定之工業用地或工
11 業區，仍在運作者，有產創條例規定之適用，以取得其法源
12 依據，為立法者有意之安排。再參諸產創條例第47條第2項
13 規定之立法理由：「中央主管機關或直轄市、縣（市）主管
14 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
15 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
16 登記為國有或直轄市、縣（市）有，為解決開發契約期程屆
17 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
18 定相關處理機制。」該條項之制定，係立法者為解決開發契
19 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
20 屬問題，為處理機制之訂定，並賦與個案中實際委託公民營
21 事業以自籌資金方式開發產業園區之主管機關，有選擇以該
22 條項第1款方式，抑或第2款之方式，結算給付受託公民營事
23 業支出之開發成本。

24 (二)查產創條例第3條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為
25 經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政
26 府。」係我國習見以最高行政機關代替行政主體之立法模
27 式，其規範意義應解為「直轄市」與「縣（市）」公法人本
28 身，即僅在表明相關地方自治團體有其管轄權限，而不應認
29 其係限定直轄市政府或縣（市）政府為主管機關，故無論是自
30 治事項的確認或委辦事項的規定，其均屬「地方自治團體之
31 權限」，取得團體權限之地方自治團體，得基於自主組織

01 權，決定其內部執行機關（本院103年2月份第1次庭長法官
02 聯席會議決議參照）。復依產創條例第5條：「直轄市、縣
03 (市)政府得訂定地方產業發展策略；訂定時，應會商各中央
04 目的事業主管機關。各中央目的事業主管機關得獎勵或補助
05 直轄市、縣(市)政府，以推動地方產業發展。」及其立法理
06 由可知，產業發展經濟事項，不僅是中央各部會之權責，有
07 關地方產業之發展亦屬授予各直轄市、縣(市)辦理之自治事
08 項，而與產業發展有關之產業園區設置管理，亦為地方自治
09 團體辦理之經濟服務事項（地方制度法第18條第7款、第19
10 條第7款參照），核屬地方自治團體之權限，地方自治團體
11 本於自主組織權，可自行決定其內部執行機關。從而，直轄
12 市就產創條例所規定產創園區設置管理之自治事項，依行政
13 程序法第11條第1項規定，透過組織法規將處理特定事務之
14 權限設定由直轄市政府所屬下級機關管轄者，即生權限劃分
15 之效果，被劃歸權限之機關因而取得處理該事務之權限，無
16 庸再依行政程序法第15條第1項規定為權限委任之必要；惟
17 未經直轄市地方自治團體作權限劃分，而由直轄市政府自行
18 辦理之事務，直轄市政府應循行政程序法第15條第1項所定
19 權限委任程序，其所屬下級機關始取得該事務之管轄權限。
20 又依臺南市政府組織自治條例第11條第1項第4款、第2項：
21 「本府設下列一級機關：……四、經濟發展局。」「本府所
22 屬一級機關之組織規程另定之。」暨臺南市政府經濟發展局
23 組織規程第3條第4款：「本局設下列各科、室，分別掌理各
24 有關事項：……四、工業區科：產業園區規劃、編定、開
25 發、招商、土地租售及更新、產業廠商管理及服務連繫、土
26 地管理維護、產業園區開發管理基金之設置與管理等業
27 務。」等規定可知，臺南市依上開組織法規，係將執行產業
28 園區之編定、開發、土地管理維護及收益等業務之權限劃歸
29 被上訴人管轄。至於產創條例第47條第1項認定委託開發契
30 約期間開發成本；及同條第2項處理開發契約期程屆滿所生
31 區內尚未出租(售)土地，結算給付受託公民營事業因自籌資

01 金開發產業園區所支出開發成本等事項，臺南市並未將管轄
02 權劃歸被上訴人辦理，而係由臺南市政府自行辦理，此對照
03 被上訴人依上開組織規程第13條擬定、報經臺南市政府核定
04 之分層負責明細表（甲表）規定「產業園區開發成本之結
05 算」項目及內容，係由市長核定決行，益徵明瞭。因此，臺
06 南市政府就其上開管轄權限之事務，應循行政程序法第15條
07 第1項所定權限委任程序，被上訴人始取得處理該事務之權
08 限。

09 (三)經查，上訴人與國產局及原臺南市府為合作開發安平工業
10 區，於59年8月間簽署系爭協議書，並報請經濟部備查，合
11 作協議事項明載：「一、合作原則及方式：由臺南市政府、
12 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
13 理安平工業區之開發工作。二、工作劃分：(一)國產局以工
14 業區開發範圍內之國有土地（包括未登錄地），按臺南市政
15 府當年期公告現值地價，作價提供開發，並協助向公營金融
16 機構通融辦理本計畫所需之資金。(二)臺南市政府負責辦理
17 工業區開發範圍之測定，未登錄土地之測量登錄，編定工業
18 用地資料之提供及土地取得……。(三)中華工程公司負責辦
19 理資金之籌劃與承貸工程之規劃設計及施工。三、開發機構
20 之組設：(一)設置臺南市安平工業區開發委員會審議協調推
21 動本計畫之執行，暨財務與工程計畫之監督辦理。委員會由
22 經濟部工業發展局、國產局、……臺南市政府、中華工程公
23 司……指派代表擔任委員，除臺南市政府代表二人擔任委員
24 外，其餘各單位各派代表一人為委員。由臺南市市長擔任召
25 集人，經濟部工業發展局及國產局代表擔任副召集人。……
26 四、土地之處理：由經濟部工業發展局會同國產局、臺南市
27 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
28 處理。……七、其他：(一)本計畫合作協議事項，經國產
29 局、臺南市政府、中華工程公司同意，換文生效，修正時亦
30 同。……」等語，且臺南市政府並未將其辦理產創條例第47
31 條第2項事務之權限，依行政程序法第15條第1項規定程序委

01 任被上訴人執行等情，已經原審依調查證據之辯論結果，認
02 定甚明，核與卷內證據資料相符。原判決因認：觀諸系爭協
03 議書內容，原臺南市府為委託上訴人開發之主管機關，並於
04 縣市合併改制後，由臺南市政府概括承受原臺南市府之一切
05 權利義務，而繼受成為系爭協議書之當事人，亦即產創條例
06 第47條第2項所稱之主管機關，被上訴人既未受臺南市政府
07 委任，且無其他法律或自治法規將此產創條例權限劃分被上
08 訴人管轄，故本件涉及產創條例第47條第2項規定之爭議，
09 臺南市政府方有事務管轄權限。上訴人依產創條例第47條第
10 2項規定向被上訴人提起本件課予義務訴訟，其訴即屬當事
11 人不適格，據以駁回上訴人在原審之訴，揆諸前揭規定及說
12 明，於法核無不合。

13 (四)上訴意旨雖主張原判決未向上訴人行使闡明權，命上訴人改
14 以臺南市政府為被告，有補正之機會，逕行判決駁回上訴人
15 之訴，有不適用行政訴訟法第107條第2項及第125條第3項規
16 定之違背法令云云。惟人民依行政訴訟法第5條規定提起課
17 予義務訴訟者，需係其依法申請而行政機關認其申請不合法
18 而為駁回處分或有應作為義務而不作為，經訴願程序者始得
19 為之。又訴願法第4條第3款規定：「訴願之管轄如左：……
20 三、不服縣（市）政府之行政處分者，向中央主管部、會、
21 行、處、局、署提起訴願。」本件上訴人提出系爭申請，因
22 臺南市政府為本件之權責機關，故訴願管轄機關為經濟部。
23 查本件上訴人在原審起訴，並未經經濟部作成訴願決定，未
24 經合法訴願程序，是本件訴訟既不備課予義務訴訟之實體判
25 決要件，尚無從由原審闡明上訴人更改被告為臺南市政府而
26 得補正。故上訴論旨，並無可採。

27 (五)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
28 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令求予廢棄，為無理
29 由，應予駁回。

30 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
31 項、第98條第1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 114 年 4 月 30 日

02 最高行政法院第三庭

03 審判長法官 蕭 惠 芳

04 法官 梁 哲 瑋

05 法官 李 君 豪

06 法官 林 淑 婷

07 法官 林 惠 瑜

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 114 年 4 月 30 日

10 書記官 林 郁 芳