最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第443號

上　訴　人　台灣土地開發股份有限公司
代　表　人　邱于芸
訴訟代理人　黃國益　律師
被 上訴 人　花蓮縣政府
代　表　人　徐榛蔚

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4月13日臺北高等行政法院111年度訴字第624號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人於民國96年間向經濟部工業局（已於112年9月26日更名為「經濟部產業發展署」）提出○○工業區用地變更規劃說明書的申請，將未售用地部分變更為相關產業用地經核准後，於97年3月4日依原促進產業升級條例及其施行細則（於99年5月12日廢止）的規定公告出租（售）花蓮○○樂活創意園區（下稱「○○園區」）相關產業用地，由訴外人即上訴人子公司台灣創新發展股份有限公司（下稱「台創公司」）於97年8月檢具入區申租書件（含土地開發計畫）向經濟部申租花蓮縣○○鄉○○段○小段000至000、000至000地號等12筆土地，經濟部工業局召開工業區土地或建築物租售審查小組（下稱「工業局租售小組」）第399次審查會議決議核准，於97年11月28日簽訂土地租賃契約書約定租賃期間6年，台創公司應按工業局租售小組核定的用途使用前述土地。台創公司另於承租期間內提出承租轉承購申請，經工業局租售小組第419次、第450次審查會決議核准，但前述土地使用仍維持原核准承租時相同，不得變更使用。然台創公司並未依所擬土地開發計畫進行開發，反而先於102年12月2

4日將位於○○園區的○○縣○○鄉○○段○小段000、000、000、000及000地號等5筆土地的所有權移轉予上訴人，又於107年4月3日將○○園區同小段000、000、000及000地號等4筆土地（與上述5筆土地合稱「系爭土地」，提及各筆土地僅簡稱其地號）的所有權移轉登記予上訴人。後來被上訴人清查○○園區土地用地結果，發現上訴人自102年陸續取得系爭土地所有權後，無正當理由持續閒置系爭土地相當期間，依產業創新條例第46條之1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「認定輔導及拍賣辦法」）等規定，以110年5月13日府觀商字第1100054247B號函（下稱「110年5月13日函」）通知上訴人陳述意見，並據上訴人於同年5月20日函復在案。被上訴人於110年10月7日召開○○縣○○○區閒置土地審查小組（下稱「閒置土地審查小組」）110年第1次審查會議作成決議，認定系爭土地符合無正當理由未建廠或設廠面積的建蔽率低於30%，構成閒置土地。被上訴人於是以系爭土地位於○○園區，逾3年未完成建廠，符合認定輔導及拍賣辦法第3條第1項閒置土地的規定，依產業創新條例第46條之1第1項及認定輔導及拍賣辦法第6條規定，以110年10月22日府觀工字第1100208073A號公告系爭土地為閒置土地，並以同日府觀工字第1100208073C號函（與上述公告合稱「原處分」）通知上訴人，限期於公告日起2年內依法完成建築使用，屆期未完成建築使用者，得處罰鍰，並得通知限期提出改善計畫，未遵期提出或屆期未與主管機關完成協商者，得予公開強制拍賣等事項。上訴人不服原處分列載系爭土地為閒置土地公告清冊（項次26至34所示），依序提起本件訴訟，並請求判決：訴願決定及原處分均撤銷。經改制前臺北高等行政法院（下稱「原審」）111年度訴字第624號判決（下稱「原判決」）駁回，上訴人又提起上訴，並請求判決：原判決廢棄；訴願決定及原處分均撤銷。

二、上訴人起訴主張及被上訴人在原審的答辯，均引用原判決的記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，以：㈠被上訴人作成原處分前，先以110年5月13日函限期上訴人於7日內陳述意見，經上訴人於同年5月20日函復，並未見上訴人因時間倉促而無法回應，況上訴人如認仍未充分敘明理由，距被上訴人於110年10月22日以原處分公告系爭土地為閒置土地為止，仍有相當時日，不妨礙其再具狀補充理由，故原處分並無違反正當法律程序。㈡台創公司自102年起迄107年間陸續移轉系爭土地所有權予上訴人，但系爭土地迄今全部均仍未經任何開發。被上訴人於是召開閒置土地審查小組審查，決議認上訴人屬無正當理由未完成建廠，並以原處分公告系爭土地為閒置土地，另通知上訴人限期於公告日起2年內依法完成建築使用，屆期未完成建築使用者，得處罰鍰，並得通知限期提出改善計畫，未遵期提出或屆期未與主管機關完成協商者，得予公開強制拍賣等事項，於法無違。㈢上訴人關於系爭土地的開發計畫既未曾陳報被上訴人或經濟部工業局變更，自應依原核准承租時申租書件（含土地開發計畫）執行，不受兩造間另案「分期分階段開發」契約的約定所拘束。而上訴人知悉系爭土地的開發計畫，且實質參與，對於系爭土地長年閒置未經開發利用，應具備客觀可歸責事由；又上訴人於購買系爭土地前，即應自行審慎評估土地當時所具備的各項條件是否適合自身產業設廠使用，若於取得後才發現客觀條件不符合需求，而閒置不設廠營運，期待將來利機出現，再予開發使用，自不具正當理由。㈣依產業創新條例第46條之1規定意旨，如土地所有權人無意願，亦無能力有效利用產業園區土地，長年任其閒置，即違反產業園區設置的公益目的，最後才藉由公開強制拍賣使土地所有權人釋出該閒置土地，顯見原處分僅是依法先預促上訴人注意系爭土地開發的期程，尚未對上訴人實質發生處以罰鍰或強制拍賣等不利的法律效果，且於原處分公告及通知上訴人後的2

年期限內，被上訴人得依產業創新條例第46條之1第1項規定，隨時輔導上訴人及利害關係人於期限內依法完成建築使用，此即該條例立法意旨所揭示「漸進式的多元行政管制措施」，並無違反比例原則。從而，原處分並無違誤，上訴人訴請判決如其聲明所示，為無理由等語，而判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴，沒有違誤，並就上訴意旨補充論述如下：

㈠本件應依112年8月15日修正施行前的行政訴訟法審理：

行政訴訟法及行政訴訟法施行法於111年6月22日修正公布，並經司法院令定自112年8月15日施行。為因應修正行政訴訟法施行，行政訴訟法施行法第1條明定：「本法稱修正行政訴訟法者，指與本法同日施行之行政訴訟法；稱舊法者，指修正行政訴訟法施行前之行政訴訟法。」第19條第1項規定：「修正行政訴訟法施行前已繫屬於最高行政法院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法審理。」本件是於修正行政訴訟法施行前繫屬於本院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結的事件。因此，本件應由本院依舊法即112年8月15日修正施行前的行政訴訟法（下稱「行政訴訟法」）的規定審理。

㈡私人自取得依原獎勵投資條例、原促進產業升級條例或產業創新條例開發設置的工業用地、工業區或產業園區（下合稱「產業園區」）土地的所有權之日起，無正當理由逾3年未完成建廠，經主管機關公告為閒置土地，並限期於2年內依法完成建築使用後，得採取行政指導、限期改善、罰鍰及協商等漸進多元的先行機制，以促其儘速依法完成建築使用，最後才藉由公開強制拍賣使土地所有權人釋出該閒置土地，符合比例原則：

1. 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46條之1第1項至第3項及第8項規定：

「（第1項）由中央主管機關或直轄市、縣（市）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準，各該主管機關得公告及通知土地所有權人及利害關係人，於2年期限內依法完成建築使用；各該主管機關並得隨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用。（第2項）各該主管機關依前項規定限期完成建築使用時，應囑託土地登記機關辦理註記登記。2年期間不因土地所有權移轉而中斷，效力仍及於繼受人。土地所有權人因有不可歸責之事由致遲誤之期間，應予扣除，如有正當理由者，並得請求延展之。（第3項）於前2項期限內依法完成建築使用者，各該主管機關應囑託土地登記機關辦理塗銷註記登記；屆期未完成建築使用者，各該主管機關得處以土地所有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，予以公開強制拍賣。……（第8項）前7項閒置土地與完成建築使用認定基準、公告及通知事項、不可歸責事由扣除期間與請求延展期間之事由、囑託登記之事項、查估市價審定之方法、程序及應遵行事項、強制拍賣應買人之資格及應遵守取得土地之使用條件等相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

2. 對於持續閒置土地的所有權人，79年12月29日公布的促進產業升級條例第38條規定，以「強制買回」的手段處理土地所有權人不作合目的性使用的行政管制措施，經司法院

釋字第515號解釋，以人民依法取得的土地所有權，雖應受法律的保障與限制，但國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生的平衡發展者，仍應以法律限制之，為憲法第000條第1項及第145條第1項所明定。足見國家應保障私有財產權，並不能解釋為人民的財產權享有絕對自由，憲法仍許國家基於公共利益對私有財產權的行使課予社會義務。所有權人使用、收益及處分其土地，應受國家法令限制，不得恣意而為，國家為防止妨害國計民生的平衡發展或增進公共利益所必要，非不得以法律加以限制。再者，參照政府機關運用公共資源開發設置產業（農業、工業及服務業等各行業）園區，其目的在增進國家經濟發展使用，自應爭取時效予以活化，以達成園區創設的公益目的。故開發設置產業園區深具增進公共利益的目的，廠商取得該園區土地應履行的社會義務，明顯高於一般私有土地，如其利用國家開發的產業園區及給予優惠等獎勵措施，購入土地囤積轉售圖利或閒置土地不使用，自與國家賦予其取得園區土地的目的性相違背，難謂其無妨害國家經濟及國計民生平衡發展的情形。則主管機關就閒置的產業園區土地依法為行政管制措施，促其於期限內設廠進駐經營，以貫徹設置產業園區的宗旨，其手段及目的自均具正當性，符合比例原則。又觀諸產業創新條例第46條之1規定意旨，私人取得政府機關開發設置的產業園區土地，無正當理由持續閒置土地相當期間，經主管機關公告為閒置土地，並限期於2年內依法完成建築使用後，得採取行政指導、限期改善、裁處罰鍰、限期提出改善計畫及協商等先行機制，以促其儘速依法完成建築使用，如土地所有權人無意願，亦無能力有效利用產業園區土地，若任其長年閒置，即與產業園區設置的公益目的相悖離，最後才藉由公開強制拍賣使土地所有權人釋出該閒置土地。顯見上述規定，是以漸進方式的多元行政管制措施，以達到規範

設定的公益目的，衡量其所採行的手段與所欲達成的行政目的間，並無不符比例原則的情形。

3. 經濟部依產業創新條例第46條之1第8項規定授權所訂定的認定輔導及拍賣辦法第2條規定：「本辦法適用範圍，以中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關（以下簡稱主管機關），依原獎勵投資條例、原促進產業升級條例或本條例開發設置之工業用地、工業區或產業園區為限。」第3條規定：「（第1項）本條例所稱閒置土地，指產業用地自取得所有權之日起，逾3年未完成建廠，包含下列各款未完成建築使用情形之一者：一、設廠面積之建蔽率低於百分之30。二、未具主要機械設備或營業設備。三、未取得目的事業主管機關核准登記或營運許可證明文件。四、已取得目的事業主管機關核准登記或營運許可證明文件，經撤銷、廢止或喪失效力。（第2項）前項規定，於本條例修正前取得之產業用地亦適用之。」第5條第1項規定：「主管機關於公告閒置土地前，應通知土地所有權人及利害關係人於所定期限內陳述意見。」第6條第1項規定：「主管機關應將閒置土地之公告揭示於土地所在園區管理機構或以其他適當方法公告，並以書面通知土地所有權人及利害關係人應自公告之日起2年內依法完成建築使用。」第30條第1項規定：「閒置土地所有權人未遵期提出改善計畫或屆期未與主管機關完成協商者，主管機關得為強制拍賣之書面處分。」可知，依產業創新條例第46條之1及認定輔導及拍賣辦法第3條第1項規定，土地所有權人無正當理由，自取得產業園區土地所有權之日起，逾3年未完成建廠，應公告為閒置土地後予以輔導，其在產業創新條例第46條之1增訂之前取得的產業用地亦有適用。而產業創新條例第46條之1規定所謂「正當理由」，是指綜觀個案具體情狀，可認土地所有權人在客觀上無可歸責事由，致未能於期限內設廠使用而言。若土地所有權人純粹出於主觀上設廠營業實益的考量，致延宕未完成建廠

者，即具有可歸責性，而不構成正當理由。又土地所有權人於申購產業園區土地之前，即應自行審慎評估當時土地所具備的各項優劣條件適合自身產業設廠使用後，再予申購，若不顧一切利弊，貿然搶購，於取得後才發現其客觀條件不符合需求，而閒置不設廠營運，以期待將來利機出現時，再行開發使用，就具有可歸責性，而不構成正當理由（本院109年度上字第641號判決意旨參照）。

㈢產業創新條例第68條及認定輔導及拍賣辦法第2條、第3條第2項等規定，沒有違反法律不溯既往原則：

1.任何行政法規皆不能預期其永久實施，然而行政法規公布或發布施行後，公布或發布法規的機關依法定程序予以修改或重訂，應兼顧規範對象信賴利益的保護。其因公益必要而修正法規的內容，如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信賴的行為，並因法規修正，使其依舊法規已取得的權益，與依舊法規預期可以取得的利益受損害，應針對人民該利益所受的損害，採取合理的補救措施，或訂定合理的過渡條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利的意旨。惟人民依舊法規預期可以取得的利益並非一律可以主張信賴保護，仍須視該預期可以取得的利益，依舊法規所必須具備的重要要件是否已經具備，尚未具備的要件是否客觀上可以合理期待其實現，或經過當事人繼續施以主觀的努力，該要件有實現的可能等因素決定之。純屬法規適用對象主觀的願望或期待，而未有表現已生信賴的事實者，蓋任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改、廢止或新定，受規範的對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴的行為，始足當之（司法院釋字第605號、第525號解釋理由書參照）。

2.為促進產業升級，健全經濟發展，原促進產業升級條例自80年1月1日施行，並於89年延長施行，經10多年的執行，對協助國內廠商升級轉型雖有重大助益，惟鑒於促進產業升級條例第2章租稅減免及第70條之1營運總部租稅優惠條

文，將於98年12月31日施行屆滿；另為因應全球化之經濟競爭及我國產業即將邁向知識經濟時代，因此，立法者將促進產業升級條例章節及條文作全面檢討調整，並配合未來產業發展的需要，研擬產業創新條例作為接續，俟產業創新條例於99年1月1日公布施行後，因有關租稅優惠、補助、技術輔導、產業園區管理設置的法源依據，將改適用產業創新條例，於是廢止促進產業升級條例（廢止理由參照）。可知，產業創新條例是廢止前促進產業升級條例的接續規範，因此，產業創新條例第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。」明定本條例施行前，與獎勵投資條例或促進產業升級條例間的銜接適用（立法總說明第14點參照），且因本條例施行前，依獎勵投資條例或促進產業升級條例編定的工業用地或工業區，其區內土地的取得、租售、使用及管理，仍應有法可循，因此，產業創新條例第68條明定應適用該條例的規定（立法理由參照）。在此一前提下，經濟部依同條例第46條之1第8項規定授權所訂定的認定輔導及拍賣辦法第2條、第3條，即明定該辦法的適用範圍，包括由各級主管機關依原獎勵投資條例、原促進產業升級條例或產業創新條例開發設置的產業園區，以及認定閒置土地的規定適用於產業創新條例修正前所取得的產業用地。

3. 促進產業升級條例規定的強制買回閒置土地與產業創新條例規定的公開強制拍賣閒置土地，都是透過強制手段使原土地所有權人釋出閒置土地。而促進產業升級條例有關強制收買閒置土地的規定，之所以於91年1月30日修正刪除，是考量當年土地供過於求，經濟發展諮詢委員會提出修正該條例有關工業用地使用管理相關規定，以促進工商產業發展。惟因時空變遷，產業創新條例立法當時，廠商需地殷切，但政府所開發設置產業園區的閒置空地及已建廠但停工歇業面積計589.2公頃，其中超過3年、5年、10

年以上者，分別為213.6公頃、205.7公頃、169.9公頃，嚴重影響真正需地廠商權益，亦有違政府開發設置產業園區，供廠商設廠投資的目的。因此，106年11月22日產業創新條例修正公布時增訂第46條之1有關產業園區閒置土地的漸進式多元行政管制措施，並透過公開強制拍賣閒置土地的最後手段，使閒置土地的所有權人釋出土地（立法理由參照）。

4. 參酌前述司法院釋字第515號解釋意旨，政府機關運用公共資源開發設置產業園區的目的，是為增進國家經濟發展使用，自應爭取時效予以活化，以達成園區創設的公益目的，故私人利用國家開發的產業園區及給予優惠等獎勵措施，而取得該園區土地，即應履行儘速完成建築使用的社會義務，如其購入土地囤積轉售圖利或閒置土地不使用，自己違背國家賦予其取得園區土地的目的，而有妨害國家經濟及國計民生平衡發展的情形，則主管機關就閒置的產業園區土地依法為行政管制措施，促其於期限內設廠進駐經營，以貫徹設置產業園區的宗旨，其手段及目的自均具正當性，而符合比例原則，已如前述。因此，於106年11月22日公布施行產業創新條例第46條之1及發布認定輔導及拍賣辦法第2條、第3條規定前，就已經依原促進產業升級條例取得的產業園區土地，如仍未完成建築使用，以履行其社會義務，則於認定其是否符合閒置土地的構成要件事實時，由於其自取得產業園區土地之日起，仍未完成建築使用的事實及法律關係持續存在，本應適用法條構成要件與生活事實合致時有效的產業創新條例第46條之1及認定輔導及拍賣辦法第2條、第3條等規定，並無溯及既往對已終結的事實發生規範效力的情形；而且縱使符合閒置土地的要件，其單純的不作為實與客觀作為的信賴表現有別，況於產業創新條例第46條之1修正增訂生效後，依同條第1項規定，經主管機關公告為閒置土地，土地所有權人仍享有2年內完成建築使用的緩衝期間，此外，主管機

關尚得採取行政指導、限期改善、裁處罰鍰、限期提出改善計畫及協商等漸進式的多元行政管制措施，以減輕或避免產業創新條例修正前已取得產業園區土地所有權人受憲法保障財產權的損害，已屬符合比例原則的過渡條款或緩和措施。顯見上述規定，與法律不溯既往原則尚無違背，也沒有欠缺「過渡條款」之違法可言。上訴意旨主張產業創新條例第46條之1及其授權的認定輔導及拍賣辦法違反法律不溯既往原則，即使認為得不真正溯及適用於產業創新條例修正前已取得的產業園區土地，亦有未訂定「過渡條款」的違法等語，實不足採。

㈣產業創新條例第46條之1第8項規定，符合授權明確性原則；認定輔導及拍賣辦法第2條及第3條規定該辦法的適用範圍及閒置土地的要件，也沒有違反法律保留原則：

1. 公開強制拍賣產業園區的閒置土地，是透過強制手段使原土地所有權人釋出土地，屬於限制原土地所有權人自由處分權的行政管制措施，對人民受憲法第15條所保障的財產權雖有限制，惟因上述措施是為增進公共利益所必要，除由立法者直接予以規定外，亦得由主管機關基於法律明確授權以命令規定。產業創新條例第46條之1第1項至第7項規定，分別規範產業園區閒置土地的公告及通知程序、限期依法完成建築使用、主管機關隨時輔導、囑託註記登記及其塗銷登記、不可歸責期間的扣除、有正當理由的請求延展、裁處罰鍰、限期提出改善計畫、協商、囑託辦理公開強制拍賣、不得拍定的事由及囑託重行拍賣、拍定後的塗銷登記、不適用優先承買規定、除去租賃及點交等原則性的事項。至於更進一步的具體措施，則於同條第8項明定，將有關閒置土地與完成建築使用認定基準、公告及通知事項、不可歸責事由扣除期間與請求延展期間的事由、囑託登記的事項、查估市價審定的方法、程序及應遵行事項、強制拍賣應買人的資格及應遵守取得土地的使用條件等相關事項，具體明確授權由經濟部本其職權及專業判斷

訂定辦法予以補充規範。可見由上述授權法律整體所表現的關聯意義為判斷，其授權的目的、範圍及內容，都已經符合具體明確的要求，而沒有違反授權明確性原則。

2. 產業創新條例是為銜接促進產業升級條例的落日而制定，且因產業創新條例施行前，依獎勵投資條例或促進產業升級條例編定的工業用地或工業區，其區內土地的取得、租售、使用及管理，仍應有法可循，因此，產業創新條例第68條明定應適用該條例的規定，前已說明。而經濟部在上述規定的框架下，基於同條例第46條之1第8項針對「有關閒置土地與完成建築使用認定基準」的具體明確授權，於認定輔導及拍賣辦法第3條第1項明定「閒置土地」的構成要件，並沒有超越母法授權的目的、範圍及內容；至於同辦法第2條及第3條第2項分別規定該辦法的適用範圍，包括依獎勵投資條例、促進產業升級條例或產業創新條例開發設置的產業園區，以及關於閒置土地的規定，亦適用於產業創新條例第46條之1修正增訂前取得的產業用地，則只是重申母法第68條的規範意旨，而為進一步的確認性立法，都沒有逾越母法授權的範圍，或對人民權利增加母法所無的限制，因此，上述規定並未違反法律保留原則。上訴意旨主張系爭土地是上訴人在產業創新條例前身「促進產業升級條例」有效施行的98年間即取得，依認定輔導及拍賣辦法第3條第2項規定，自107年5月10日起，有同條第1項規定的情形，即認定為「閒置土地」，須適用產業創新條例第46條之1及認定輔導及拍賣辦法有關限制或剝奪財產權的規定，卻未於母法的產業創新條例第46條之1或其施行細則加以明定，違反「法律保留原則」及「授權明確性原則」等語，容有誤會，亦不足採。

㈤被上訴人作成原處分已記明理由，而且沒有違反行政行為明確性原則：

1. 依行政程序法第5條規定，行政行為的內容應明確。因此，同法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之

者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟此等記載的主要目的，是為使處分相對人或利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分的法規根據、事實認定及裁量的斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟的機會，而非課予行政機關須將相關的法令、事實或採證認事的理由等等鉅細靡遺全部予以記載，始屬適法。所以書面行政處分所記載的事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據的法令，即符合行政法上的明確性原則，以兼顧保障人民權益及行政效益。

2. 經濟部依產業創新條例第46條之1第8項規定授權所訂定的認定輔導及拍賣辦法第6條第1項及第7條規定：「主管機關應將閒置土地之公告揭示於土地所在園區管理機構或以其他適當方法公告，並以書面通知土地所有權人及利害關係人應自公告之日起2年內依法完成建築使用。」及「主管機關依前條規定辦理閒置土地公告及通知，其內容應記載下列事項：一、日期與文號。二、土地所有權人。三、地段、地號及面積。四、經認定為閒置土地之事由。五、應自公告之日起2年內依法完成建築使用。六、閒置土地依本條例第46條之1規定，得予以公開強制拍賣之意旨。七、不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。八、其他有關事項。」則是行政程序法第96條第1項規定的特別規定，故依同法第3條第1項規定，自應優先適用認定輔導及拍賣辦法第7條規定。

3. 被上訴人清查轄管工業區內產業用地結果，發現上訴人自102年間起陸續取得系爭土地所有權，已超過3年未完成建廠，於是以110年5月13日函通知上訴人陳述意見，經上訴人以110年5月20日函陳述意見後，被上訴人即交由閒置土地審查小組於110年10月7日召開閒置土地審查會，會中審查決議核認系爭土地符合認定輔導及拍賣辦法第3條第1項第1款所定無正當理由未建廠或設廠面積的建蔽率低於30%

之情形，而構成閒置土地，於是被上訴人依產業創新條例第46條之1第1項、認定輔導及拍賣辦法第6條規定，以110年10月22日公告系爭土地為閒置土地，該公告已載明法令依據、公告日期與文號、各筆土地的地段、地號與面積、所有權人、利害關係人（即抵押權人）、經認定為閒置土地的事由、公告如有遺漏或錯誤得申請查明、不服公告的救濟方法、期間及其受理機關等事項，並以110年10月22日函檢附前述公告，通知上訴人系爭土地經認定為閒置土地，上訴人應自公告日起2年內依法完成建築使用，屆期未完成建築使用者，得處罰鍰並限期提出改善計畫，未遵期提出者，得公開強制拍賣等情（訴願卷1第24至30頁），符合上述認定輔導及拍賣辦法第7條所定應記載事項的要求，並足以使上訴人瞭解原處分的原因事實及其依據的法令，而符合行政法上的明確性原則。至於閒置土地審查小組所作成認定為閒置土地之會議決議的討論過程及審查標準，則非法定應記載事項。上訴意旨主張閒置土地審查小組第1次審查會議紀錄及原處分，皆未載明有就上訴人所提陳述意見為實質審查，致上訴人無法得知何以其所提事由非屬正當理由的判斷過程，原判決未論及原處分是否有判斷恣意濫用而違法的情形，而有判決未備理由的違法等語，尚不可採。

㈥原審以被上訴人認定事實及適用法律並無違誤，而判決維持原處分，符合法律的規定：

1. 依行政訴訟法第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條前段規定：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據……。」第189條第1項規定：「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。但別有規定者，不在此限。」可知，行政訴訟是採取職權調查原則，構成行政法院判斷事實真偽的證據評價基礎，是全辯論意旨及調查證據的結果，而關於證據的取

捨、證明力的判斷及事實的認定，均屬事實審法院的職權。如果其事實的認定已斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，而未違背論理法則、經驗法則及證據法則，即使其證據的取捨與當事人所期望的不同，導致認定的事實不同於該當事人的主張，也不屬於判決違背法令的情形。

2. 被上訴人為開發○○園區的主管機關，委由經濟部工業局出租園區內土地並管理租約，上訴人先由其持有100%股權的子公司於97年8月檢具入區申租書件（含土地開發計畫）向經濟部申租花蓮縣○○鄉○○段○小段000至000、000至000地號等12筆土地，經經濟部工業局召開租售小組第399次審查會議決議核准，並於97年11月28日簽訂土地租賃契約書約定租賃期間6年（由經濟部工業局代理簽約），台創公司應按工業局租售小組核定的用途使用前開土地，依核准的土地開發計畫內容，系爭土地是位於○○園區內「相5」區塊的土地，預計由台創公司興建商務旅館、藝術家LongStay工作室、花園景觀餐廳、藝術表演舞台等使用，共分3期興建計畫，第1期：租地後1年完成「整地、景觀、停車場及藝術家LongStay工作室第1期（25間）」；第2期：租地後第3年完成「花園景觀餐廳、藝術家LongStay工作室第2期（25間）、商務旅館第1期（14間）、藝術表演舞台及教育訓練場所」；第3期：租地後第5年完成「商務旅館第2期（26間）」；台創公司另於承租期間內提出承租轉承購申請，經工業局租售小組第419次、第450次審查會決議核准，惟於審查結論敘明承租轉承購後相關產業用地的營業項目、用途及行業別，應與原核准承租時相符，不得變更使用，也就是系爭土地上相關開發計畫原約定至遲應於租地後第5年即102年完成，惟台創公司並未如期履行經核准的土地開發計畫，反由上訴人陸續自102年12月24日起，自台創公司買賣取得位於○○園區的000、000、000、000及000地號等5筆土地所有權，復於107年4月3日取得000、000、000及000地號等4筆土地

所有權，但系爭土地迄今全部均仍未經任何開發，後來被上訴人清查○○園區土地用地結果，發現上訴人自102年間陸續取得系爭土地所有權後，無正當理由已持續閒置系爭土地相當期間，依據產業創新條例第46條之1及認定輔導及拍賣辦法等規定，以110年5月13日函通知上訴人陳述意見，並據上訴人於同年5月20日函復，被上訴人於110年10月7日召開閒置土地審查小組110年第1次審查會議審酌各項事證及上訴人陳述的意見後作成決議，認定系爭土地符合無正當理由未建廠或設廠面積的建蔽率低於30%，構成閒置土地等事實，已經原審調查證據及斟酌全案辯論意旨，就認定結果及理由詳為論證說明，經審核與附於卷內的證據相符，而且沒有違反經驗、論理法則或證據法則的違誤。

3. 從而，原審基於上述事實為基礎，認為被上訴人作成原處分，公告系爭土地為閒置土地，另通知上訴人限期於公告之日起2年內依法完成建築使用，屆期未完成建築使用者，得處罰鍰，並得通知限期提出改善計畫，未遵期提出或屆期未與主管機關完成協商者，得予公開強制拍賣等事項，核無違誤等情，符合法律的規定。又因系爭土地是否屬於閒置土地及上訴人有無「與主管機關另有契約約定或依相關規定處理」等情形，涉及認定輔導及拍賣辦法第3條第1項各款及產業創新條例第46條之1第1項客觀構成要件事實的認定，既經原審調查審認被上訴人作成原處分所依據的事實認定及法律適用，並無違誤，且上訴人基於新冠肺炎疫情致產業衰退、配合能源政策而考量設置太陽能光電因應、設廠營業實益、財務狀況及其與被上訴人間的債務糾紛等主觀因素而逾期未建廠，依據前述的說明，均非屬正當理由，而與上述客觀構成要件事實的認定無涉。上訴意旨仍執詞主張閒置土地審查小組110年10月7日會議決議僅簡要記載系爭土地符合無正當理由未建廠或設廠面積的建蔽率低於30%，而構成閒置土地，上訴人無從得知

其判斷依據，尤其上訴人已提及被上訴人積欠其高達新臺幣49億1,991萬3,398元，嚴重影響上訴人開發系爭土地的期程，堪認被上訴人的判斷是出於恣意，有濫用判斷或逾越判斷的瑕疵等語，亦非可採。

㈦被上訴人作成原處分前，雖未通知系爭土地的假扣押債權人陳述意見，原處分亦不致因此而有撤銷的必要：

1. 認定輔導及拍賣辦法第5條第1項雖規定，主管機關於公告閒置土地前，除應通知土地所有權人之外，亦應通知利害關係人於所定期限內陳述意見。其立法目的在於使主管機關行使公權力時，能透過公正、公開的程序及人民參與過程，強化政府與人民的溝通，以確保政府依法行政，作成正確的行政決定，進而達到保障人民權益，促進行政效能之目的。關於是否屬於閒置土地及有無「與主管機關另有契約約定或依相關規定處理」等情形，自以有權使用該土地之人（包括土地所有權人、地上權人與典權人等以使用收益為目的之用益物權人及承租人等）最為瞭解，至於為保全債務人將來的金錢給付為目的，而請求法院暫時扣押債務人財產的假扣押債權人，則難以期待其熟悉扣押物的詳細情況。故在上述事實調查階段，認定輔導及拍賣辦法第5條規定所稱的利害關係人，原則上是指用益物權人及承租人。

2. 我國行政訴訟係採取職權調查原則（行政訴訟法第125條第1項及第133條規定參照），其具體內涵包括事實審法院有促使案件成熟，使案件達於可為實體裁判程度的義務，故事實審法院原則上應依職權查明為裁判基礎的事實關係，據以認定事實並進而為法律的涵攝，以審查行政處分的合法性及確保向行政法院尋求權利保護者能得到有效的權利保護。又依據前述規定及說明，主管機關就產業園區土地是否屬於閒置土地及有無「與主管機關另有契約約定或依相關規定處理」等情形，應成立閒置土地審查小組依據客觀事實及參酌土地所有權人與利害關係人陳述的意見

後，進行實質審查認定，以確保其據以作成行政處分的適法性及妥當性。是主管機關就調查認定產業園區土地是否屬於閒置土地及有無「與主管機關另有契約約定或依相關規定處理」等情形的階段，如未通知土地的抵押權人陳述意見即公告為閒置土地，土地所有權人不服而依序提起行政訴訟時，在無礙當事人的攻擊防禦（程序保障權利）及不影響行政處分本質與結果的前提下，行政法院依職權調查的結果，如認該經閒置土地審查小組調查認定為閒置土地的結論，並無違誤，主管機關依法仍應為相同的行政處分者，則原處分的實體合法性尚不因主管機關未通知抵押權人陳述意見而受影響。因此，基於行政效率及訴訟（程序）經濟原則，並考量土地所有權人的實體權利未因此而受到損害，行政法院當無撤銷原處分的必要。

3. 被上訴人作成原處分前，就先以110年5月13日函通知上訴人及系爭土地抵押權人合作金庫商業銀行股份有限公司陳述意見，並經其等陳述意見後，被上訴人始交由閒置土地審查小組於110年10月7日召開閒置土地審查會進行審查，前已認定。而且系爭土地屬於閒置土地，上訴人並無「與主管機關另有契約約定或依相關規定處理」的情形，亦經原審調查審認屬實，則被上訴人於上述調查事實階段，雖然沒有通知假扣押債權人臺中市政府、台創公司陳述意見，參考前述本院所表示的法律意見，即難認原處分有何因程序違法而應予撤銷的必要。原審就此所為的論述，雖與本院所表示的前述見解不同，但其判決維持原處分的結論，並無違誤，仍應予以維持。上訴意旨主張被上訴人未通知系爭土地的假扣押債權人臺中市政府、台創公司陳述意見，上訴人自得主張原處分有違反認定輔導及拍賣辦法第5條第2項規定的程序瑕疵，並據以請求撤銷，原判決卻以原處分是否有予利害關係人陳述意見，非上訴人所得主張，亦未調查原處分作成過程究竟有無依法函請各利害關

係人陳述意見，而有理由矛盾及未盡調查的違法，應予廢棄等語，尚不足採。

㈧綜上所述，原判決並沒有上訴人所指有違背法令的情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，請求判決廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　7　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　林　玫　君

法官　李　玉　卿

法官　洪　慕　芳

法官　張　國　勳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　7　　日

書記官　楊　子　鋒