

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 113年度上字第152號

03 上 訴 人 經 濟 部  
04 代 表 人 郭 智 輝  
05 訴 訟 代 理 人 林 忠 熙 律 師  
06 被 上 訴 人 李 延 禧

07 李 芬 蘭

08 吳 麗 盡

09 上 二 人  
10 訴 訟 代 理 人 黃 豪 志 律 師

11 上列當事人間產業創新條例事件，上訴人對於中華民國113年1月  
12 4日臺北高等行政法院110年度訴字第1486號判決，提起上訴，本  
13 院判決如下：

14 主 文

- 15 一、原判決廢棄。  
16 二、被上訴人在第一審之訴駁回。  
17 三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

18 理 由

- 19 一、被上訴人李延禧、李芬蘭、吳麗盡（下合稱被上訴人，分別  
20 逕稱其名）分別共有之宜蘭縣○○鄉○○段00地號土地（面  
21 積1,522.41平方公尺，下稱系爭土地）係位於利澤工業區，  
22 因截至民國107年7月31日止均未建築使用，符合產業園區閒  
23 置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法（下稱認定辦法）第  
24 3條第1項閒置土地之規定，經上訴人依產業創新條例（下稱  
25 產創條例）第46條之1第1項及認定辦法第6條規定，以107年  
26 9月26日經工字第00000000000號公告為閒置土地，併載明土  
27 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  
28 因土地所有權移轉而中斷，效力仍及於繼受人；土地所有權  
29 人屆期未完成建築使用者，主管機關得處罰鍰並通知提出改

01 善計畫，未遵期提出者，得作成書面處分予以公開強制拍賣  
02 等事項（下稱107年9月26日公告）。李延禧於109年9月24日  
03 向上訴人申請扣除或延展完成建築使用期間，經上訴人於11  
04 0年1月8日以經授工字第00000000000號函（下稱110年1月8  
05 日函）否准申請後，循序提起行政訴訟，原審以110年度訴  
06 字第1334號判決駁回確定。嗣系爭土地未於2年內依法完成  
07 建築使用，上訴人於110年2月2日分別以經授工字第0000000  
08 0000號、第00000000000號、第00000000000號函附同號經濟  
09 部執行違反產創條例處分書（下合稱原處分），依產創條例  
10 第46條之1第3項、認定辦法第20條規定，按系爭土地當期公  
11 告現值總額百分之10計算之罰鍰，依被上訴人分別持分3分  
12 之1，各處罰鍰新臺幣（下同）527,566元，合計1,582,698  
13 元，並於文到1個月內向經濟部工業局龍德（兼利澤）工業  
14 區服務中心提交改善計畫。被上訴人不服，循序提起行政訴  
15 訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審判決撤銷訴  
16 願決定及原處分，上訴人不服，乃提起本件上訴。

17 二、被上訴人起訴主張、上訴人在第一審之答辯，均引用原判決  
18 之記載。

19 三、原審撤銷訴願決定及原處分，係以：原處分係根據經濟部產  
20 業園區閒置土地審查小組（下稱審查小組）第13次審查會議  
21 （下稱第13次審查會議）之結論裁量計算本件應裁處罰鍰之  
22 數額，惟該次會議裁罰名單共計11家，本件上訴人裁處罰鍰  
23 之方式，乃齊頭式一律按照閒置土地公告現值百分之10直接  
24 作為罰鍰金額，未審酌其違反行政法上義務行為應受責難程  
25 度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並考量受  
26 處罰者之資力等因素，惟上訴人裁罰應審酌被上訴人有無利  
27 用國家開發之產業園區，及給予優惠等獎勵措施，購入土地  
28 轉售圖利或不作合目的性之使用，而與產創條例之立法宗旨  
29 相違背之情事，然依原處分或109年12月22日審查小組第13  
30 次審查會議均無法證明上訴人有就上揭因素予以考量審酌，  
31 佐以卷附李延禧於109年9月24日向上訴人提出之利澤工業區

01 已公告閒置土地因不可歸責事由或具正當理由之扣除或延展  
02 申請書及所附之不動產買賣契約書，足見原處分作成前，被  
03 上訴人等已覓妥具有資力、能力之廠商購入系爭土地以進行  
04 開發利用，應認產創條例之管制目的已達成，上訴人未予審  
05 酌，逕以原處分與其他10家受罰者一律裁處閒置土地公告現  
06 值10%之罰鍰金額，原處分應有裁量怠惰、恣意之違法，訴  
07 願決定未予糾正，亦有未合，被上訴人等訴請撤銷為有理由  
08 等語，為其論據。

09 四、本院按：

10 (一)產創條例係為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭  
11 力而制定，依106年11月22日增訂之產創條例第46條之1規  
12 定：「(第1項)由中央主管機關或直轄市、縣(市)主管  
13 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  
14 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  
15 定處理者外，如符合中央主管機關所定閒置土地認定基準，  
16 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  
17 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  
18 土地所有權人及利害關係人於期限內依法完成建築使用。  
19 (第2項)各該主管機關依前項規定限期完成建築使用時，  
20 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  
21 權移轉而中斷，效力仍及於繼受人。土地所有權人因有不可  
22 歸責之事由致遲誤之期間，應予扣除，如有正當理由者，並  
23 得請求延展之。(第3項)於前2項期限內依法完成建築使用  
24 者，各該主管機關應囑託土地登記機關辦理塗銷註記登記；  
25 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  
26 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  
27 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  
28 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  
29 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  
30 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  
31 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

01 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  
02 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  
03 開強制拍賣。……」參酌本條立法說明可知，主管機關開發  
04 設置產業園區之宗旨，在於協助產業持續創新，進而提升產  
05 業競爭力，以達成增進國家經濟發展使用之目的，因此產業  
06 園區之土地自應爭取時效作符合產業升級及發展經濟目的之  
07 使用，故由主管機關開發設置之產業園區，土地所有權人之  
08 社會義務性應較一般土地為高，倘其利用國家開發之產業園  
09 區及給予優惠等獎勵措施，購入土地轉售圖利或不作合目的  
10 性之使用，自與產創條例之立法宗旨相違背，主管機關自得  
11 依上開規定採取行政指導、限期改善、罰鍰及協商等漸進式  
12 之多元行政管制措施，促請土地所有權人儘速為合目的性使  
13 用，以貫徹產業園區用地依法有效利用之宗旨，防止蓄意閒  
14 置土地以轉售圖利而妨害國家經濟及國計民生之平衡發展。

15 (二)上訴人依產創條例第46條之1第8項授權訂定之認定辦法第2  
16 條規定：「本辦法適用範圍，以中央主管機關或直轄市、縣  
17 (市)主管機關(以下簡稱主管機關)，依原獎勵投資條  
18 例、原促進產業升級條例或本條例開發設置之工業用地、工  
19 業區或產業園區為限。」第3條規定：「(第1項)本條例所  
20 稱閒置土地，指產業用地自取得所有權之日起，逾3年未完  
21 成建廠，包含下列各款未完成建築使用情形之一者：一、未  
22 建廠或設廠面積之建蔽率低於百分之30。二、未具主要機械  
23 設備或營業設備。三、未取得目的事業主管機關核准登記或  
24 營運許可證明文件。四、已取得目的事業主管機關核准登記  
25 或營運許可證明文件，經撤銷、廢止或喪失效力。(第2  
26 項)前項規定，於本條例修正前取得之產業用地亦適用  
27 之。」第6條第1項規定：「主管機關應將閒置土地之公告揭  
28 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  
29 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  
30 法完成建築使用。」第20條第1項規定：「土地所有權人自  
31 閒置土地公告之日起2年或主管機關核准扣除或延展之期限

01 屆滿，仍未完成建築使用者，主管機關得處閒置土地當期公  
02 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  
03 1個月內提出改善計畫。」是依原獎勵投資條例、原促進產  
04 業升級條例或產創條例開發設置之工業區或產業園區，土地  
05 所有權人自取得產業園區土地所有權之日起，無正當理由逾  
06 3年未完成建築使用者，應公告為閒置土地予以輔導，且在1  
07 06年11月22日增訂產創條例第46條之1前取得之產業用地亦  
08 有適用。又土地所有權人自閒置土地公告之日起2年，仍未  
09 完成建築使用者，主管機關得處閒置土地當期公告現值總額  
10 百分之10以下之罰鍰，並通知其於1個月內提出改善計畫，  
11 以促使土地所有權人完成建築使用，達成增進國家經濟發展  
12 目的。經查，系爭土地重測前之地號為○○○段○○○小段  
13 00-00地號土地，係於78年11月間分割自同段00地號土地，  
14 被上訴人於79年3月15日以買賣為原因取得所有權，為其等  
15 所分別共有，系爭土地於同年7月間因地籍整理為○○段000  
16 地號土地，又於93年11月間因地籍圖重測為○○段00地號土  
17 地，且系爭土地業經行政院以68年4月12日台68內3326號函  
18 編定為利澤工業用地，是以系爭土地在被上訴人購買取得所  
19 有權前，即已被編定納入利澤工業區。又系爭土地迄107年7  
20 月31日止均未建築使用，乃經上訴人107年9月26日公告為工  
21 業區閒置土地，併載明土地所有權人應自公告之日起2年內  
22 完成建築使用，惟系爭土地仍未於2年內依法完成建築使  
23 用，李延禧雖於109年9月24日向上訴人申請扣除或延展完成  
24 建築使用期間，惟經上訴人以110年1月8日函否准申請後，  
25 循序提起行政訴訟，亦經原審以110年度訴字第1334號判決  
26 駁回確定等情，為原審依職權確定之事實，核與卷內證據相  
27 符，依上開說明，上訴人自得對被上訴人處系爭土地當期公  
28 告現值總額百分之10以下之罰鍰，並通知其於1個月內提出  
29 改善計畫。

30 (三)行政處分之追補理由係指行政處分形式上已記明理由，事後  
31 就法律或事實之觀點予以補充或變更，以該追加之理由，在

01 內容上支持行政處分之合法性，原則上並非不得於行政訴訟  
02 程序中為之，惟必須在作成行政處分時即已存在，不改變行  
03 政處分之性質，不妨害當事人之防禦者，始得為之。又行政  
04 法院應依職權調查事實關係，行政機關之追補理由既有助於  
05 法院客觀事實與法律之發現，則行政機關所追補之理由，倘  
06 未改變行政處分之同一性，基於訴訟經濟之觀點，自得准許  
07 之。經核原處分主旨已載明係有關係爭土地違反產創條例第  
08 46條之1規定，事實則記載系爭土地迄原處分作成時之現況  
09 仍未完成建築使用，而依上開規定第3項及認定辦法第20條  
10 規定處系爭土地當期公告現值總額百分之10罰鍰，並通知其  
11 於1個月內提出改善計畫，已足使處分相對人即被上訴人瞭  
12 解其受處分之原因事實及其依據之法令，上訴人復於原審訴  
13 訟程序中陳稱：被上訴人於79年購置系爭土地，其後均未為  
14 任何建廠或開發使用，且未配合輔導設置太陽能光電設施，  
15 考量其等違規情節重大，乙證19之審查小組第13次審查會議  
16 決議對被上訴人裁處本件罰鍰金額（原審卷一第500頁、卷  
17 三第210、449頁），經核上開其事實係發生於原處分作成  
18 前，且已載明於審查小組第13次審查會議紀錄，並未改變原  
19 處分之原因事實及同一性，亦未妨礙被上訴人之防禦，上訴  
20 人所為此部分理由之追補，依上開說明，自屬合法。

21 (四)本院係法律審，固應以事實審判決確定之事實為法律判斷之  
22 基礎，惟事實審言詞辯論筆錄已記載當事人陳述之事實，而  
23 法院於判決中如未予認定，亦與言詞辯論之目的不符，為達  
24 公平裁判及訴訟經濟目的，民事訴訟法第476條第2項乃明定  
25 言詞辯論筆錄記載當事人陳述之事實，法律審法院得斟酌  
26 之，該項規定與行政訴訟性質不相牴觸，本院自得依行政訴  
27 訟法第307條之1規定準用民事訴訟法第476條第2項規定準用  
28 之。依原審言詞辯論筆錄所示，上訴人陳明：被上訴人於79  
29 年取得系爭土地迄109年原處分作成前均未為任何合法使用  
30 才作出本件裁罰，乙證18即審查小組第12次審查會議決議已  
31 詳細說明土地現況及利用情形等情（原審卷三第449頁），

01 而依審查小組第12次審查會議決議：「一、依產業創新條例  
02 第46-1條第2項規定，閒置土地不因所有權移轉而中斷，效  
03 力仍及於繼受者，故應視個案使用狀況做整體考量，而非以  
04 身分別（原公告所有權人或繼受者）為依據。……四、基於  
05 產業創新條例第46-1條之立法目的係促進土地活化使用，考  
06 量部分申請正當理由及不可歸責延展或扣除之廠商已有積極  
07 建廠作為，並衡量各案建設規模大小、各縣市政府相關單位  
08 作業時間，及法令之適法性、衡平性等，下列案件類型尚未  
09 符合規定者給予補正期限至109年12月31日止，並暫緩罰  
10 鍰，補正期限不得記入扣除展延日期。(一)配合政府再生能源  
11 政策案件……(二)經政府相關單位核准同意期程案件……(三)一  
12 般建廠案件：109年12月31日前，取得建造執照且建蔽率超  
13 過30%、申報開工且動工者。」第13次審查會議決議：  
14 「一、裁罰名單：屆期空地未使用、2年內無作為方案、持  
15 續媒合且輔導太陽光電不配合者，截至109年12月22日經審  
16 查小組審查，建議裁罰家數11家……。預計109年12月31日  
17 通知土地所有權人處公告現值10%罰鍰，及於1個月內提改善  
18 計畫。」而依該次裁罰名單，僅被上訴人係於79年3月15日  
19 即取得土地，其他所有權人取得時間分別在88年至109年  
20 間，足見上訴人係考量個案之所有權人自取得土地後，其持  
21 有期間有無使用土地之積極作為、有無延展或扣除期間之正  
22 當理由、是否已取得建造執照、開工與否及施工進度、是否  
23 配合政府再生能源政策為相關設置之土地使用狀況等因素，  
24 始為本件裁罰。李延禧亦陳明：自79年購入土地至110年4月  
25 21日出賣予第三人止，期間沒有轉手過，在80年到86年有租  
26 給別人修理怪手等機器使用，土地上有一個20到22坪的平房  
27 等語，李芬蘭則陳明：購地時本來是自己家族想做事，後來  
28 我們年紀都大了，沒有精力體力，才希望別人來進廠等語  
29 （原審卷三第449頁），益徵被上訴人於79年買賣取得系爭  
30 土地後迄110年4月21日轉售予第三人止，均未有任何合法使  
31 用之積極作為，顯已違反產業園區之土地應爭取時效作符合

01 產業升級及發展經濟目的使用之行政法上義務，而妨害國家  
02 經濟發展，主觀上具有故意，可責性高於因過失而違反行政  
03 法上義務之情形，至被上訴人雖於107年9月26日公告之2年  
04 期間即將屆滿前之109年9月24日以擬出售系爭土地為由，向  
05 上訴人申請延長扣除或延展期間，惟上開申請業經駁回確定  
06 在案，已如前述，系爭土地縱於原處分作成後之110年4月21  
07 日因買賣而移轉登記予第三人，第三人並非立即作建築使  
08 用，尚難認已達成產創條例第46條之1之管制目的，且被上  
09 訴人亦因轉售系爭土地而獲利，依其等共同違反行政法上義  
10 務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得  
11 之利益，原處分按系爭土地當期公告現值總額百分之10計算  
12 後，對被上訴人分別處罰鍰527,566元，並未過苛或逾越處  
13 罰之必要程度，經核尚無裁量怠惰或濫用之違法，訴願決定  
14 予以維持，亦無不合。原判決以上訴人未審酌被上訴人有無  
15 利用國家開發之產業園區及給予優惠等獎勵措施，購入土地  
16 轉售圖利或不作合目的性之使用，且被上訴人於原處分作成  
17 前已覓妥具有資力、能力之廠商購入系爭土地以進行開發利  
18 用，應認產創條例之管制目的已達成，故原處分有裁量怠  
19 惰、恣意之違法，即有適用法規不當之判決違背法令。

20 (五)綜上，原判決既有上開違背法令事由，且其違法情事足以影  
21 響判決結論，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理  
22 由，因本件事實已臻明確，且兩造已就被上訴人有無違反產  
23 創條例第46條之1第3項規定、裁罰有無裁量怠惰或濫用等爭  
24 點，為充分攻防，本院自為判決，並不會對兩造造成突襲，  
25 故由本院基於確定之事實已得認定，爰將原判決廢棄，駁回  
26 被上訴人在第一審之訴。

27 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1  
28 項、第259條第1款、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟  
29 法第85條第1項前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 114 年 3 月 12 日

31 最高行政法院第一庭

01 審判長法官 胡 方 新  
02 法官 李 君 豪  
03 法官 李 玉 卿  
04 法官 張 國 勳  
05 法官 林 欣 蓉

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異  
07 中 華 民 國 114 年 3 月 12 日  
08 書記官 張 玉 純