

# 最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第466號

上 訴 人 統 繹 企 業 股 份 有 限 公 司

代 表 人 陳 守 德

訴 訟 代 理 人 王 仁 祺 律 師

被 上 訴 人 臺 中 市 政 府

代 表 人 盧 秀 燕

訴 訟 代 理 人 李 婉 華 律 師

上列當事人間工廠管理輔導法事件，上訴人對於中華民國113年6月12日臺中高等行政法院112年度訴字第286號判決，提起上訴，本院判決如下：

## 主 文

原判決廢棄，發回臺中高等行政法院高等行政訴訟庭。

## 理 由

一、上訴人於民國110年11月9日及同年12月27日檢附納管申請書等文件，就坐落○○市○○區○○○段000-0地號土地（下稱系爭土地）、門牌為○○市○○區○○里○○路000巷000號（下稱系爭廠址）、廠名為「統繹企業股份有限公司二廠」之未登記工廠，向被上訴人申請納管（下稱系爭申請案件），案經被上訴人以111年1月4日府授經工字第1100808183號函通知上訴人受理申請。嗣因系爭廠址另有訴外人○○○○○有限公司（下稱○○公司）亦提出納管申請，被上訴人為釐清系爭申請案件是否符合納管條件，乃分別函請○○公司及上訴人陳述意見，上訴人於112年6月2日具文表示意見及提出相關佐證資料。經被上訴人審查後，認定上訴人無法證明其於105年5月19日前已在系爭廠址從事物品製造、加工，且至申請時仍持續中，不符特定工廠登記辦法第2條第1項第1款規定，爰依同辦法第6條第1項第2款規定，以112年7月11日府授經工字第1120836620號函（下稱原處分）駁

01 回其申請。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起行  
02 政訴訟。並聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷；2.被上訴人  
03 對於上訴人110年11月9日、12月27日之未登記工廠納管申  
04 請，應作成准許納管之行政處分。經臺中高等行政法院（下  
05 稱原審）112年度訴字第286號判決（下稱原判決）駁回，上  
06 訴人遂提起本件上訴，並聲明：1.原判決廢棄；2.上開廢棄  
07 部分，訴願決定及原處分均撤銷；3.被上訴人對於上訴人11  
08 0年11月9日、12月27日之未登記工廠納管申請，應作成准許  
09 納管之行政處分。

10 二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所  
11 載。

12 三、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

13 (一)依特定工廠登記辦法第2條第1項第1款規定，未登記工廠於1  
14 05年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續從  
15 事物品製造、加工之行為者，始具備申請納管之資格。且依  
16 同辦法第3條第1項第5款規定，應由申請納管之工廠於申請  
17 時自行檢附於105年5月19日以前已從事物品製造、加工事實  
18 之相關證明文件，以證明其符合前揭規定之要件。

19 (二)上訴人申請時，雖檢具由其他廠商開具之出貨單10份憑以證  
20 明其收貨地址在系爭廠址，惟上開10份出貨單係分別由2家  
21 廠商所出具，該單據上或僅有上訴人及上訴人前負責人之用  
22 印，並無出貨廠商之簽名用印；或均係以手寫收貨地址，其  
23 地址欄位之墨色或字跡，明顯與其他欄位記載迥異，殊難憑  
24 認其具真實性。又上訴人陳述意見時，具文向被上訴人陳稱  
25 其係於104年前即與○○公司共同承租系爭廠址云云，惟上  
26 訴人遲至原審審理時始提出房屋租賃契約書（下稱系爭租  
27 約），而系爭租約之封面雖填載租賃期間為103年3月1日至1  
28 10年12月31日，惟內文第2條租賃期限則空白未填載，其末  
29 亦未填載訂約日期，自不能認其信實可憑。上訴人雖另主張  
30 其僅承租系爭廠址部分空間云云，但分租他人工廠部分空間  
31 生產使用情形，因承租者並非該未登記工廠隸屬之事業主

01 體，自無從就他人工廠申請納管。況依被上訴人所屬經濟發  
02 展局（下稱經發局）於104年8月25日至系爭廠址實地勘查之  
03 現場勘查紀錄及照片，亦未見上訴人有在系爭廠址作業之情  
04 形。另上訴人所提報價單、統一發票及採購機器照片；111  
05 年7月15日始逾期申報之各類所得扣繳暨免扣繳憑單、上訴  
06 人與○○公司於111年1月20日簽訂之機器設備買賣契約書之  
07 付款支票（下稱系爭支票），及臺中市國際塑膠製品商業同  
08 業公會（下稱臺中市塑膠公會）入會證明書等件，經核亦不  
09 足以證明其於105年5月19日前即在系爭廠址從事物品製造、  
10 加工之事實。

11 (三)再參酌同樣依特定工廠登記辦法第2條第1項第1款規定申請  
12 納管之○○公司，於申請時已檢附3份租賃契約、系爭土地  
13 登記謄本、台灣電力股份有限公司南投營業處（下稱台電南  
14 投營業處）111年3月11日南投費核證字第111000808號函  
15 （下稱111年3月11日函）、○○公司101年至107年營利事業  
16 所得稅結算網路申報資料、被上訴人105年8月10日府授經商  
17 字第10507654970號函准予公司章程變更登記、准予印鑑變  
18 更登記、負責人印鑑變更登記備查等件，憑以證明其於105  
19 年5月19日前即在系爭廠址從事物品製造、加工之事實。而  
20 觀諸3份租賃契約內容，其前後之租賃期限接續並無中斷，  
21 承租範圍皆為系爭廠址之建物並供作廠房使用，復佐以台電  
22 南投營業處111年3月11日函亦載示系爭土地新設裝表供電時  
23 間為101年10月11日，用電戶名義為○○公司，自新設迄今  
24 未有變動，該電戶於105年4月份用電量為24,640度，電費已  
25 經繳清；○○公司自101年至107年之營業處所均設於系爭廠  
26 址，其間於105年6月30日申請公司章程變更登記及印鑑變更  
27 登記，亦係以系爭廠址作為公司登記地址；經發局於104年8  
28 月25日至系爭廠址實地勘查時，亦確認現場為○○公司作業  
29 中等情，均不足以憑認上訴人主張其於105年5月19日前即在  
30 系爭廠址從事物品製造、加工乙節屬實。準此，本件既不能  
31 認定上訴人於105年5月19日前已在系爭廠址從事物品製造、

01 加工，且申請時仍持續中，系爭申請案件即與特定工廠登記  
02 辦法第2條第1項第1款之納管要件不合，原處分駁回所請，  
03 於法無違等語，為其判斷之基礎。

04 四、本院按：

05 (一)工廠管理輔導法第28條之1第1項規定：「直轄市、縣（市）  
06 主管機關對於中華民國105年5月20日以後新增之未登記工廠  
07 （以下簡稱新增未登記工廠），應即依法停止供電、供水及  
08 拆除；對於105年5月19日以前既有之未登記工廠（以下簡稱  
09 既有未登記工廠），依下列規定辦理：一、非屬低污染之既有  
10 未登記工廠，應訂定輔導期限，輔導業者轉型、遷廠或關  
11 廠。其拒不配合者，應依法停止供電、供水、拆除。二、屬  
12 低污染之既有未登記工廠，未依第28條之5第1項規定申請納  
13 管或提出工廠改善計畫者，應依法停止供電、供水、拆除。  
14 三、屬低污染之既有未登記工廠，依第28條之5第1項規定提  
15 出工廠改善計畫經核定者，應輔導其改善，並定期對其實施  
16 稽查。」第28條之5第1項規定：「低污染之既有未登記工  
17 廠，應於本法中華民國108年6月27日修正之條文施行之日起  
18 2年內，自行或於直轄市、縣（市）主管機關通知後，申請  
19 納管，並於修正施行之日起3年內，提出工廠改善計畫。  
20 ……」第28條之7第3項規定：「本章有關……第28條之5第1  
21 項……及前條規定之申請條件、程序、直轄市、縣（市）主  
22 管機關審查程序……及其他相關事項之辦法，由中央主管機  
23 關會商有關機關定之。」

24 (二)依工廠管理輔導法第28條之5、第28條之6及第28條之7第3項  
25 規定訂定之特定工廠登記辦法第2條第1項第1款規定：「未  
26 登記工廠符合下列條件者，至遲應於中華民國111年3月19日  
27 前向工廠所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請納管：  
28 一、105年5月19日前已從物品製造、加工，且申請時仍持  
29 續中。」行為時第3條規定：「（第1項）依前條第1項申請  
30 納管之工廠，申請時應檢附下列文件，並依第5條規定繳交  
31 納管輔導金：……五、於中華民國105年5月19日以前既有建

01 物及從事物品製造、加工事實之證明文件。……（第2項）  
02 前項第5款及第6款之應檢附文件，得於申請後6個月內補  
03 正；其他應檢附文件有應記載事項缺漏、或文件不齊全者，  
04 直轄市、縣（市）主管機關應通知申請人限期補正，補正期  
05 間不得超過30日。屆期未補正者，應以書面駁回納管申請，  
06 其已繳交之納管輔導金，不予退還。」第4條第1項第2款規  
07 定：「前條第1項第5款所稱於中華民國105年5月19日以前既  
08 有建物及從事物品製造、加工事實之證明文件，指下列文  
09 件：……二、從事物品製造、加工之事實，指下列文件之  
10 一：（一）臺灣電力股份有限公司用電種類為裝置電力、需  
11 量電力或表燈營業用電之電費單據或其所出具之證明，且地  
12 址應與廠址相符。（二）向稅捐單位申報之年度營利事業所  
13 得稅申報書（損益及稅額計算表），且其申報營業地址與廠  
14 址相符。（三）購買技術所支付之權利金、授權金與技術支  
15 援、顧問、生產用機器、設備及其他相關費用證明，且其地  
16 點與廠址相符。（四）工業團體會員登記資料，且其登記地  
17 址與廠址相符。（五）其他經直轄市、縣（市）主管機關審  
18 認足資證明之文件。」第6條第1項第2款規定：「第2條申請  
19 納管案件有下列情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關應  
20 以書面予以駁回：……二、不符合第2條第1項納管條件。」  
21 (三)依上開法規結構及其規範意旨，可知立法者為健全工廠管理  
22 及輔導，杜絕農地違規使用，以達成「全面納管、就地輔  
23 導」之目標，除優先就「新增未登記工廠」依法執行相關措  
24 施外，另就「既有未登記工廠」依其違規情節及對周圍環境  
25 影響程度之輕重，予以分級分類處理（工廠管理輔導法第28  
26 條之1第1項立法理由參照），並明定予以納管輔導之業者，  
27 以「低污染之既有未登記工廠」且承諾改善污染符合法規為  
28 前提要件。又為促使業者能儘速配合政府政策，降低地方主  
29 管機關清查未登記工廠之行政成本，明定業者應於一定期限  
30 內申請納管，並提出改善計畫（工廠管理輔導法第28條之5  
31 第1項立法理由參照）。倘業者逾前揭期限未申請納管或提

01 出工廠改善計畫，地方主管機關自應依法停止供電、供水、  
02 拆除（同法第28條之1第1項第2款規定參照）。又經濟部依  
03 同法第28條之7第3項規定之授權，訂定特定工廠登記辦法第  
04 2條第1項各款情形，以規範業者申請納管之條件，其中第1  
05 款條件為業者必須於「105年5月19日前已從物品製造、加  
06 工，且申請時仍持續中」，故業者倘於「105年5月19日前，  
07 迄於申請納管時止」之期間內，有未持續從物品製造、加  
08 工者，即不符合申請納管之條件，主管機關應以書面予以駁  
09 回其申請。

10 (四)行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定  
11 外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經  
12 驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明  
13 於判決。據此，構成行政法院判斷事實真偽之證據評價基  
14 礎，乃全辯論意旨及調查證據之結果。基於行政訴訟之職權  
15 調查原則（行政訴訟法第125條第1項及第133條），法院必  
16 須充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，法院在對全辯論  
17 意旨及調查證據之結果為評價時，應遵守兩項要求，一是  
18 「訴訟資料之完整性」，二是「訴訟資料之正確掌握」。前  
19 者乃所有與待證事實有關之訴訟資料，都必須用於心證之形  
20 成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴  
21 訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即有不適用行政訴  
22 訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決  
23 不備理由之違背法令。

24 (五)原判決雖以上訴人所提出之出貨單、系爭租約之真實性洵有  
25 疑義，且其另提出之報價單、統一發票及採購機器照片；11  
26 1年7月15日始逾期申報之各類所得扣繳暨免扣繳憑單、系爭  
27 支票，及臺中市塑膠公會入會證明書等件，亦均不足以證明  
28 其於105年5月19日前即在系爭廠址從物品製造、加工之事  
29 實。再參酌同樣依特定工廠登記辦法第2條第1項第1款規定  
30 申請納管之○○公司，於申請時所檢附之相關文件，暨經發  
31 局於104年8月25日至系爭廠址實地勘查時，亦確認現場為○

01 ○公司作業中等情為由，而認上訴人主張其於105年5月19日  
02 前即在系爭廠址從事物品製造、加工乙節難信屬實，因而駁  
03 回上訴人之請求，固非無見，惟查：

04 1. 特定工廠登記辦法第3條第1項已就申請納管之工廠申請時應  
05 檢附之文件予以臚列，其中關於第5款「於中華民國105年5  
06 月19日以前既有建物及從事物品製造、加工事實之證明文  
07 件」，復於第4條加以規定；又無論是第4條第1項第1款「既  
08 有建物之事實」或第2款「從事物品製造、加工之事實」之  
09 證明文件，其目的均是要證明該申請納管之工廠於105年5月  
10 19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中之事實。  
11 因此，無論是受理申請之主管機關，或受理申請人循序提起  
12 訴訟之行政法院，均應就申請人提出之證明文件能否證明申  
13 請納管之工廠於105年5月19日前已從事物品製造、加工，且  
14 申請時仍持續中之事實予以調查審酌，先予敘明。

15 2. 依上訴人所提出之10份出貨單，其上載明交貨地址均為系爭  
16 廠址，其中97年12月1日之出貨單，出貨之品名為中空成型  
17 機（下稱系爭機器）、金額為新臺幣5,100,000元，核與出  
18 賣人即訴外人○○○○有限公司（下稱○○公司）於97年8  
19 月4日出具之報價單及97年11月20日開立之統一發票所載之  
20 品項、金額均相同；另103年7月18日、103年11月18日、104  
21 年3月2日、104年5月20日、104年9月10日之出貨單，其交貨  
22 地址亦均為系爭廠址，且均是由○○公司所出售之零件或提  
23 供之維修服務，其上並有相對應之發票號碼，則前開出貨單  
24 是否僅能因其上並無出貨廠商之簽名用印，即遽認該等出貨  
25 單並非真正。至於104年8月26日、104年3月30日、104年11  
26 月14日、105年3月18日之出貨單，均係訴外人○○○○○○  
27 股份有限公司所出具，其上關於手寫收貨地址（即系爭廠  
28 址）之墨色與字跡，與其他欄位之記載固然有所不同，但關  
29 於客戶欄位「統繹二廠」之墨色與字跡，則與其他欄位之記  
30 載則較無差異，且其中104年3月30日、105年3月18日之出貨  
31 單有註記「○○○」、「○」；104年11月14日之出貨單則

01 有署名「○○○」之人員簽收，則該等出貨單之記載似非無  
02 稽，是原判決逕以該出貨單上之收貨地址為手寫，而其地址  
03 欄位之墨色與字跡，與其他欄位之記載迥異，即逕認其不具  
04 真實性，稍為率斷。又倘上開出貨單為真正，則上訴人購買  
05 系爭機器之目的為何？上訴人是否確有利用系爭機器於系爭  
06 廠址從事物品製造、加工？即均有未明。

07 3. 上訴人提出之系爭租約雖為上訴人代表人陳守德與○○○所  
08 簽訂，惟倘上訴人確能證明其「於105年5月19日前已從事物  
09 品製造、加工，且申請時仍持續中」之事實，自不問其申請  
10 納管之工廠所在建物是否為其所有或是否由其所承租。又系  
11 爭租約之內文關於租賃期限固未填載，且因○○公司亦同樣  
12 以系爭廠址申請納管，暨經發局於104年8月25日至系爭廠址  
13 實地勘查時，亦確認現場為○○公司作業中等情，致系爭租  
14 約之真實性產生疑慮。然查，系爭租約之出租人為○○○，  
15 承租之範圍為系爭廠址及同巷000號共112坪，上訴人所提出  
16 之承租使用範圍簡圖亦有○○○之用印；而揆諸○○公司或  
17 其代表人○○○與○○○簽訂之3份租賃契約，租賃範圍或  
18 記載系爭土地2戶1棟440坪，或記載系爭廠址，均與系爭租  
19 約承租範圍之記載有所不同，則陳守德與○○公司（或○○  
20 ○）承租之範圍是否有所重疊？重疊之範圍為何？倘確有重  
21 疊，則上訴人所提出之系爭租約，究係上訴人（或陳守德）  
22 偽造○○○之簽名用印而製作？或係陳守德與○○○基於通  
23 謀虛偽意思表示而簽訂？或係○○○一屋二租？倘為○○○  
24 一屋二租，則上訴人、○○公司與○○○數年來何以能相安  
25 無事迄今？系爭廠址所在之工廠，於105年5月19日前是否確  
26 僅有○○公司在作業中？亦均有所不明。至經發局於104年8  
27 月25日至系爭廠址實地勘查時，固確認○○公司在作業中，  
28 惟此是否即完全排除上訴人在系爭廠址亦有從事物品製造、  
29 加工之可能，亦非無疑。此外，依上訴人所提出之臺中市塑  
30 膠公會入會證明書，其上已記載上訴人自91年10月1日加入  
31 該公會，工廠地址為系爭廠址及同巷000號。準此，原判決

01 僅因前揭出貨單並無出貨廠商之簽名用印或手寫文字之墨色  
02 與字跡並非一致，及系爭租約之記載並不完全，復參酌○○  
03 公司申請納管時所檢附之文件，即逕認前揭出貨單、系爭租  
04 約不具真實性，復未說明前開臺中市塑膠公會入會證明書何  
05 以不足以作為特定工廠登記辦法第4條第1項第2款第4目規定  
06 「工業團體會員登記資料，且其登記地址與廠址相符」之證  
07 明文件，即逕認上訴人不符特定工廠登記辦法第2條第1項第  
08 1款所定於「105年5月19日前已從物品製造、加工，且申  
09 請時仍持續中」之納管條件，似嫌速斷，並有未盡職權調查  
10 之義務及判決理由不備之違法。

11 五、綜上所述，原判決有如前述違背法令之情事，且影響本件判  
12 決結果，上訴意旨據以指摘，求予廢棄，為有理由。又本件  
13 尚有上開事證仍待原審調查審認，故有由原審再為調查審認  
14 之必要，本院無從自為判決。爰將原判決廢棄，發回原審高  
15 等行政訴訟庭另為適法之裁判。

16 六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1  
17 項、第260條第1項，判決如主文。

18 中 華 民 國 114 年 2 月 20 日

19 最高行政法院第四庭

20 審判長法官 王 碧 芳

21 法官 王 俊 雄

22 法官 鍾 啟 煒

23 法官 陳 文 燦

24 法官 林 秀 圓

25 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

26 中 華 民 國 114 年 2 月 20 日

27 書記官 蕭 君 卉