

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第129號

上 訴 人 維鋼工業股份有限公司

代 表 人 許清森

訴訟代理人 陳建宏 律師

被 上 訴 人 經濟部產業園區管理局

代 表 人 楊志清

訴訟代理人 楊富強 律師

上列當事人間科技產業園區設置管理條例事件，上訴人對於中華民國113年12月24日高雄高等行政法院113年度訴字第17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、被上訴人代表人依序由楊伯耕變更為劉繼傳、楊志清，茲均據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、爭訟概要：

(一)上訴人前於民國95年9月2日向被上訴人（112年9月26日改制前名稱為經濟部加工出口區管理處）申請於其屏東園區租用土地投資興建廠房並遷入營運，經被上訴人以95年10月27日經加三資字第09500088720號函（下稱95年10月27日函）同意所請，並與被上訴人所屬屏東分處（下稱屏東分處）簽訂土地租賃契約書（租賃期間自96年1月1日至115年12月31日止；租賃標的：○○市○○○段1343、1343-3地號土地，面積合計20,006平方公尺）。嗣上訴人未依原核定之投資期限完成第2期廠房興建而申請變更計畫，經被上訴人以105年3月4日加授屏字第10540040100號函（下稱105年3月4日函）同意變更第2期廠房興建預定完成日期為107年12月，惟因上

01 訴人仍未依承諾之期限規劃及興建廠房，屏東分處遂以110
02 年11月3日經加屏三字第1100100904號函（下稱110年11月3
03 日函）終止與上訴人原規劃興建第2期廠房部分土地之租賃
04 契約（面積約5,500平方公尺），並經被上訴人於同日以加
05 授屏字第1104400064號函（下稱前處分）廢止上開105年3月
06 4日函所核准上訴人變更第2期廠房興建計畫之內容。上訴人
07 對於前處分並無不服，已告確定。

08 (二)上訴人另於110年12月30日檢具擴廠申請書、承諾書等文
09 件，向被上訴人申請擴廠【擴廠基地為頭前溪段1343地號土
10 地，租用土地面積5,500平方公尺（下稱系爭土地），預定
11 完成日期為113年12月31日，下稱本件擴廠計畫】，經被上
12 訴人以111年1月27日經加三資字第1110100516號函（下稱11
13 1年1月27日函）同意所請，並載明上訴人應依所提送擴廠計
14 畫預定期程表確實執行，若任一工項工期逾期未完成，即依
15 科技產業園區相關法令規定廢止本件擴廠計畫，並同時終止
16 土地租約收回土地。嗣上訴人遲未依本件擴廠計畫預定期程
17 表執行，被上訴人爰以112年4月27日加授屏字第1124400032
18 號函（下稱112年4月27日函）提醒其預定完成基礎工程之期
19 限將於112年4月30日屆至，請依預定期程確實執行，惟直至
20 112年5月15日止，上訴人之擴廠基地即系爭土地仍無基礎工
21 程之施工。案經被上訴人先後召開112年6月14日上訴人擴廠
22 案審查會議（下稱審查會）及112年6月29日科技產業園區區
23 內事業申請投資計畫審查小組（下稱審查小組）第706次會
24 議審查，均認上訴人本件擴廠計畫未依原承諾期限完成，已
25 符合廢止擴廠計畫之要件，被上訴人遂依行為時（110年5月
26 3日修正發布，下同）加工出口區管理處及分處業務管理規
27 則（下稱管理規則）第15條規定，以112年7月6日經加三資
28 字第1120103516號函（下稱原處分）廢止上訴人本件擴廠計
29 畫。上訴人不服，循序向高雄高等行政法院（下稱原審）提
30 起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審11

01 3年度訴字第17號判決（下稱原判決）駁回其訴，上訴人仍
02 不服，提起本件上訴。

03 三、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
04 載。

05 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

06 (一)上訴人於110年12月30日提出擴廠申請書，擬租用系爭土
07 地，預計興建日期為111年9月30日，預定完成日期為113年1
08 2月31日，並出具承諾書及預定期程表，承諾書上記載：
09 「本公司承諾……確實依所附擴廠投資計畫預定期程表完成
10 投資，若任一工項工期逾期未完成，貴處與屏東分處可依土
11 地租賃契約及科技產業園區相關法令規定廢止本擴廠案，並
12 同時終止土地租約收回土地。」經被上訴人同意所請，並作
13 成保留廢止權之111年1月27日函。其後，上訴人於111年6月
14 21日取得建造執照，另申報開工日期為111年9月30日，建築
15 期限至113年9月29日，於111年12月8日雖為開工申報備查，
16 然其實際上仍未動工興建，經被上訴人以112年4月27日函提
17 醒其預定完成基礎工程之112年4月30日期限將屆至，請確實
18 按預定期程執行後，上訴人始向被上訴人回報其施工進度遲
19 延，於112年5月13日起進行現場基礎工程之前置作業等語，
20 惟屏東分處於112年5月15日至現場勘查，系爭土地仍為空
21 地，無任何基礎工程施工之狀態，是上訴人有未依核定之擴
22 廠計畫內容確實執行之事實，足堪認定。

23 (二)被上訴人評估上訴人本件擴廠計畫有未於核定之投資期限內
24 完成之事實，符合管理規則第15條規定廢止投資計畫要件，
25 遂通知上訴人陳述意見，上訴人於112年5月23日提出新期程
26 表，申請展延至116年2月10日始能興建完成，經被上訴人分
27 別送交審查會、審查小組進行審議，其審議結論均為不同意
28 上訴人展延，符合廢止投資計畫之要件，是被上訴人依管理
29 規則第15條規定，以原處分廢止本件擴廠計畫，於法並無不
30 合。

01 (三)上訴人於112年5月23日向屏東分處提出新期程表，申請展期
02 延至116年2月10日方興建完成，被上訴人於112年6月14日召
03 開審查會，聘請高雄市建築師公會理事長陳奎宏擔任專家委
04 員進行審議，其審議結果略以：興建5層樓鋼骨結構建築合
05 理工期約為2年，上訴人所規劃期程顯不合理，另上訴人規
06 劃於各樓層施工前進行鋼筋估價以控管成本，並依工程進度
07 購料，於營建實務非屬常態，自95年上訴人入區投資至今，
08 該擴廠基地已閒置近18年，期間並曾廢止其擴廠計畫，上訴
09 人再次提送擴廠計畫，並承諾將依期限完成各階段工程，惟
10 再次未能依期程執行，屏東分處已多次予以協助，縱使再次
11 同意展延擴廠計畫，能否完成具高度不確定性等語，復經審
12 查小組第706次會議決議廢止該擴廠計畫，足見上訴人提出
13 之新期程，不具可行性、合理性，並未獲被上訴人核准。

14 (四)上訴人於接獲被上訴人112年4月27日函後，於112年5月12日
15 向被上訴人陳報本件擴廠計畫進度：「富傑營造公司依圖面
16 於進行施工計劃規劃時，發現本案因工程開挖需求必須施作
17 鋼板樁擋土牆，原圖面設計可能場勘時資訊不足，導致擋土
18 牆無法施作，若不修改則可能發生邊坡滑動造成工安意外，
19 而此部份工程設計涉及結構部份需由結構技師重新設計並簽
20 證後方可施作。」等語，顯見上訴人工程延宕之主因，係因
21 營造廠商事前場勘未詳盡，致需重新修改設計所致，並非受
22 疫情影響，核無被上訴人給予紓困並協助其展期之必要等
23 語，判決駁回上訴人在原審之訴。

24 五、本院經核原判決尚無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

25 (一)行為時（110年2月3日修正公布，下同）科技產業園區設置
26 管理條例（原名稱：加工出口區設置管理條例，下稱管理條
27 例）第5條第3項規定：「管理處及分處業務管理規則，由主
28 管機關會商有關機關定之。」第10條第2項及第3項規定：
29 「（第2項）區內事業設立申請核准後，管理處或分處得派
30 員至區內事業查驗，未依投資計畫完成，或投資計畫實施
31 後，未依計畫經營，管理處或分處得要求區內事業於一定期

01 間內提出改善或變更計畫；改善或變更計畫未依限提出，或
02 未經管理處核准，或核准後未確實執行者，得廢止其投資案
03 並勒令其限期遷出園區。（第3項）有關區內事業之申請設
04 立審查、投資計畫之實施、完成、延期、變更與廢止及其他
05 相關事項之辦法，由主管機關定之。」（註：現行法將「管
06 理處」修正為「產業園區管理局」，「分處」修正為「分
07 局」）可知，基於管理上必要，對在科技產業園區內營業之
08 事業，設有核准登記制度。區內事業設立申請核准後，管理
09 處或分處得派員查驗，如未依投資計畫完成，或投資計畫實
10 施後，未依計畫經營，經要求於一定期間內提出改善或變更
11 計畫而未依限提出，或未經管理處核准，或核准後未確實執
12 行者，得廢止其投資案並勒令其限期遷出園區。又有關區內
13 事業之申請設立審查、投資計畫之實施、完成、延期、變更
14 與廢止及其他相關事項，係依據管理條例第10條第3項授權
15 訂定之科技產業園區區內事業投資管理辦法（下稱管理辦
16 法）；至於管理處及分處對於區內事業之投資管理，乃依據
17 同條例第5條第3項授權訂定之管理規則。管理辦法及管理規
18 則均係對於區內事業及事業申請人所為程序及實體規定要件
19 之規範，皆屬科技產業園區相關法令規定。

20 (二)行為時（110年11月2日修正發布，下同）管理辦法第2條規
21 定：「（第1項）本辦法所稱投資管理，指有關區內事業設
22 立、……、擴廠、……之管理。（第2項）區內事業申請前
23 項投資事項，應檢具投資計畫申請書及相關文件，向所在區
24 經濟部加工出口區管理處（以下簡稱管理處）或分處提出申
25 請。」第4條第1項規定：「投資計畫申請書應載明下列事
26 項：……五、建廠、擴廠及投資期程規劃。……」第5條第
27 2項第1款規定：「審查小組任務如下：一、有關投資計畫申
28 請案之審查事項。」第7條規定：「區內事業投資計畫，經
29 審查小組審查作成決議後，由管理處核定執行。」第8條規
30 定：「（第1項）區內事業應於投資計畫核定之日起2年內完
31 成其投資事項。（第2項）投資計畫已載明完成期限並經核

01 定者，依該計畫內容執行，不受前項規定之限制。（第3
02 項）有正當理由屆期未能完成者，由區內事業提出申請，經
03 審查小組作成同意之決議並經管理處核定後，得延長投資計
04 畫之完成期限。」第9條第1項及第3項規定：「（第1項）管
05 理處或分處得派員至區內事業查驗，如有未依核定之投資計
06 畫經營者，管理處或分處得通知其於1個月內提出改善或變
07 更計畫。……（第3項）第1項之區內事業有下列情形之一
08 者，管理處得廢止原核定之投資計畫並勒令其遷出園區：
09 一、未依期限提出改善或變更計畫，或未於限期完成修正。
10 二、經修正後再審查，仍不可行。三、未依核准之改善或變
11 更計畫確實執行。」管理規則第3條第1項規定：「區內事業
12 之設立、合併、分割、增資、減資、擴廠、撤資、轉投資課
13 稅區、在課稅區設置分支機構或變更投資計畫，應檢具申請
14 書及相關文件，向加工出口區管理處（以下簡稱管理處）或
15 分處提出申請。」第14條規定：「在區內營業之事業租用土
16 地自行興建建築物者，應於租約訂立後6個月內向所在區管
17 理處或分處依建築法規定申請建築許可，領有建造執照後，
18 動工興建，並依建築法相關規定辦理。」第15條規定：「在
19 區內營業之事業未依前條規定動工興建建築物並如限完工或
20 未於核定之投資期限完成者，所在區管理處或分處得終止土
21 地租約，並由管理處廢止其投資案，已繳租金不予退還，土
22 地由所在區管理處或分處收回另行處理；……」（註：現行
23 規則條次變更為第14條）其中，有關區內事業申請「擴廠」
24 投資，規範於管理規則第3條所列舉項目之一，而「擴廠」
25 之態樣係於110年5月3日始修正增訂，其修正理由為：「擴
26 廠與投資計畫變更性質有所不同，為利於適當揭露廠商之投
27 資情況，爰予明定之，以資區別。」是可知，區內事業擴廠
28 投資時，應檢具擴廠申請書及相關文件提出申請，並非以變
29 更投資計畫之方式辦理。另依管理辦法第4條第1項及第8條
30 第2項規定可知，擴廠申請應檢具之文件，應載明擴廠及投
31 資期程規劃，該擴廠投資計畫已載明完成期限並經管理處核

01 定者，即應依投資計畫內容執行，倘區內事業未於核定之投
02 資期限完成，符合管理規則第15條規定之要件者，管理處得
03 廢止其擴廠投資案。

04 (三)經查，上訴人於95年9月2日向被上訴人申請投資設廠，預計
05 第1期95年8月規劃至00年00月生產開工，第2期100年6月規
06 劃至000年00月生產開工，經被上訴人以95年10月27日函同
07 意所請，並將頭前溪段1343、1343-3地號土地共2筆出租予
08 上訴人作為廠房基地使用，嗣上訴人未依核定之投資期限完
09 成第2期廠房興建，經屏東分處多次催辦後，上訴人於105年
10 3月1日重新提出投資計畫變更申請，經被上訴人105年3月4
11 日函同意展延，變更上訴人第2期廠房興建預定興建日期為1
12 05年12月，預定完成日期為107年12月，惟上訴人逾承諾期
13 限仍遲未履行，未領有建造執照，亦未動工興建，經屏東分
14 處110年11月3日函終止與上訴人原規劃興建第2期廠房部分
15 土地（即系爭土地，面積5,500平方公尺）之租賃契約，被
16 上訴人於同日以前處分廢止上開105年3月4日函所核准之內
17 容，上訴人對於前處分並無提起救濟，已告確定。上訴人另
18 於110年12月30日提出擴廠申請書，擬租用系爭土地，預計
19 興建日期為111年9月30日，預定完成日期為113年12月31
20 日，並出具承諾書及預定期程表，承諾書記載：「本公司承
21 諾……確實依所附擴廠投資計畫預定期程表完成投資，若任
22 一工項工期逾期未完成，貴處與屏東分處可依土地租賃契約
23 及科技產業園區相關法令規定廢止本擴廠案，並同時終止土
24 地租約收回土地。」經被上訴人同意所請，並作成保留廢止
25 權之111年1月27日函。其後，上訴人於111年6月21日取得建
26 造執照，申報開工日期為111年9月30日，建築期限至113年9
27 月29日，嗣於111年12月8日雖為開工申報備查，然實際上仍
28 未動工興建，經被上訴人以112年4月27日函提醒其預定完成
29 基礎工程之112年4月30日期限將屆至，請確實按預定期程執
30 行，惟屏東分處於112年5月15日至現場勘查，系爭土地仍為

01 空地，無任何基礎工程施工之狀態等情，為原審依法認定之
02 事實，經核與卷內證據資料相符。

03 (四)原判決依調查證據之辯論結果，論明：被上訴人評估上訴人
04 本件擴廠計畫有未於核定之投資期限內完成之事實，符合管
05 理規則第15條規定廢止投資計畫要件，遂通知上訴人陳述意
06 見，上訴人於112年5月23日提出新期程表，申請展延至116
07 年2月10日始能興建完成，經被上訴人送交112年6月14日審
08 查會，並聘請高雄市建築師公會理事長陳奎宏擔任專家委員
09 進行審議，審議結果略以：1.興建5層樓鋼骨結構建築合理
10 工期約為2年，上訴人所規劃期程顯不合理，上訴人規劃於
11 各樓層施工前進行鋼筋估價以控管成本，並依工程進度購
12 料，於營建實務非屬常態；2.上訴人於完成每一層樓後，再
13 予評估成本決定後續進度，概估營建成本與市場行情落差甚
14 大；另目前生產空間足夠，倘僅因投資規定，為避免遭終止
15 土地租約而勉強進行擴廠，營建成本之波動恐造成營運資金
16 壓力，能否順利落實擴廠計畫尚有疑義；3.自95年上訴人入
17 區投資至今，該擴廠基地已閒置近18年，期間並曾廢止其擴
18 廠計畫，上訴人再次提送擴廠計畫，並承諾將依期限完成各
19 階段工程，惟再次未能依期程執行，屏東分處已多次予以協
20 助，縱使再次同意展延擴廠計畫，能否完成具高度不確定
21 性；4.被上訴人111年1月27日函已註明：「請公司依所提送
22 擴廠投資計畫預定期程表確實執行，若任一工項工期逾期未
23 完成，即依土地租賃契約及科技產業園區相關法令規定廢止
24 本擴廠案，並同時終止土地租約收回土地」，本案已符合廢
25 止擴廠計畫之要件；復經112年6月29日審查小組第706次會
26 議決議廢止本件擴廠計畫，不同意上訴人展延，是被上訴人
27 依管理規則第15條規定，以原處分廢止本件擴廠計畫，於法
28 並無不合等語，業已詳述得心證之理由，並就上訴人主張因
29 疫情爆發，更換建築師及營造廠商致工程延誤，其已提出展
30 期之申請，原處分有裁量逾越、權利濫用之違法等各節，何
31 以不足採取，予以論駁甚詳，經核與論理法則、經驗法則與

證據法則無違，亦無其他判決違背法令之情事。上訴意旨主張：管理辦法為規範「擴廠」及「展延」之特別法，應優先適用，原判決認被上訴人可依管理規則第15條後段規定，以原處分廢止本件擴廠計畫，未適用管理條例第10條第3項規定，適用法規顯有錯誤，違反法律保留原則、法律優位原則及特別法優於普通法原則；且上訴人有正當理由申請展延，原處分違反管理辦法第8條第3項規定，僅將廢止案送請審查，而未先將上訴人申請展延案依管理辦法第5條送請審查小組審查，怠於行使裁量權，違反正當法律程序云云，核係依憑其主觀見解，指摘原判決違法，及就其於原審提出而為原判決所不採之主張，復執陳詞為爭議，並不可採。

(五)又上訴人於95年9月2日向被上訴人申請投資設廠，即已獲准租用系爭土地，嗣因未依承諾之期限興建廠房，經屏東分處110年11月3日函終止系爭土地之租賃契約，上訴人旋於110年12月30日提出擴廠申請書，擬租用系爭土地，經被上訴人111年1月27日函同意所請，惟上訴人再度未確實依核准期程執行，經被上訴人多次提醒後，至112年4月30日預定完成基礎工程期限仍未動工，且經屏東分處於112年5月15日至現場勘查，系爭土地仍為空地等情，為兩造所不爭執。從而，被上訴人審酌自95年上訴人入區投資至今，系爭土地已閒置近18年，上訴人經廢止投資計畫後再次提送擴廠計畫，並承諾將依期限完成各階段工程，惟仍未能確實依期程執行，且其提出展延之新期程不具可行性、合理性等情，乃未准予展延，並以原處分廢止本件擴廠計畫，尚難謂有何裁量濫用及違反不當連結禁止原則、比例原則之情事。上訴意旨主張：被上訴人111年1月27日函重新核准本件擴廠計畫，雙方權利義務即已重新起算，被上訴人將與本案無關之「基地閒置18年」納入考量，構成裁量濫用及違反不當連結禁止原則；且被上訴人本可採取「限期改善」或「附條件展延」等手段，卻竟採最嚴厲之廢止處分，違反比例原則等語，亦無可取。

01 (六)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，尚無違誤。上訴
02 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
03 由，應予駁回。

04 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
05 項、第98條第1項前段，判決如主文。

06 中 華 民 國 115 年 7 月 30 日

07 最高行政法院第四庭

08 審判長法官 王 碧 芳

09 法官 王 俊 雄

10 法官 鍾 啟 煒

11 法官 羅 月 君

12 法官 陳 文 燦

13 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

14 中 華 民 國 115 年 7 月 30 日

15 書記官 章 舒 涵