臺北高等行政法院判決

111年度訴字第624號
112年3月9日辯論終結

原　　告　台灣土地開發股份有限公司

代　表　人　邱于芸（董事長）

訴訟代理人　邱顯丞　律師
被　　告　花蓮縣政府
代　表　人　徐榛蔚（縣長）

訴訟代理人　謝至和
　　陳子琦
　　張靜瑛

上列當事人間產業創新條例事件，原告不服經濟部中華民國111年3月23日經訴字第11106301360號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣被告於民國96年間向經濟部工業局提出光華工業區用地變更規劃說明書之申請，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（嗣於99年5月12日廢止）之規定公告出租（售）花蓮光華樂活創意園區（下稱光華園區）相關產業用地，由訴外人即原告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吉安鄉光華段二小段134～140、143～147等12筆

地號土地，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之用途使用前開土地。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，惟前揭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，反先於102年12月24日將位於光華園區之花蓮縣吉安鄉光華段二小段134、135、136、137及138地號等5筆土地之所有權移轉予原告，復於107年4月3日將光華園區同小段139、140、143及144地號等4筆土地（上開9筆土地合稱系爭土地，提及各筆土地則僅簡稱其地號）之所有權移轉登記予原告。嗣被告清查光華園區土地用地結果，發現原告有自102年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及產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法（下稱拍賣辦法）等規定，經以110年5月13日府觀商字第1100054247B號函（下稱110年5月13日通知函）通知原告陳述意見，並據原告於同年5月20日函復在案。被告於110年10月7日召開花蓮縣產業園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之建蔽率低於30％，構成閒置土地。被告遂以系爭土地位於光華園區，逾3年未完成建廠，符合拍賣辦法第3條第1項閒置土地之規定，依產業創新條例第46條之1第1項及拍賣辦法第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（與上開公告合稱原處分）通知原告，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。原告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），提起訴願經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告之主張及聲明：

㈠原告未於系爭土地為任何開發行為，屬於產業創新條例第46條之1第1項所訂「與主管機關另有契約約定」之情形而應排除適用，且原處分違反產業創新條例漸進式之多元行政管制措施之立法目的，對原告信賴造成突襲，違反依法行政原則、誠信原則及比例原則：

1.原告已於100年2月10日取得建造執照，計畫於系爭土地興建旅館，確有開發意願及能力，因疫情及廠商進駐率未臻理想等因素而延誤工程進度。且系爭土地所在之光華園區內尚有大量產業用地（一）之土地尚未出售，廠商進駐率未臻理想，被告應衡酌產業用地（一）、（二）有別，並加速辦理該園區產業用地（一）土地之出售事宜，以利園區整體開發及產業整體綜效，而非驟然將系爭土地認定為閒置土地。

2.原告受被告101年12月11日召開之花蓮縣工業區土地或建築物租售審查小組第4次審查會會議（下稱租售小組審查會議）結論所確立之「分期分階段開發」之原則所拘束，就光華園區內之土地分階段分期開發，且受制於已核定開發計畫之土地。截至目前為止，台創公司僅受允許依98年7月13日核定計畫內容，先分階段開發相1至相4地號（即花蓮縣吉安鄉光華段二小段4~5、19~29、33~42、44、48~59等36筆地號）之土地為觀光旅館等設施，縱使原告及台創公司預計將系爭土地開發為花蓮灣渡假村，但目前因相1至相4之土地開發階段尚未結束，觀光旅館尚未興建完工。且租售小組未有任何議案決議針對系爭土地現況做如何開發之結論，故原告目前仍不得就系爭土地為任何開發行為，屬於產業創新條例第46條之1第1項所謂「與主管機關另有契約約定或依相關規定處理者外」之情形而應排除該條適用，原告信任被告之處分與歷次審查結論，秉持分期分階段開發之原則，尚未對系爭土地進行任何建築，被告公告系爭土地為閒置土地，已對

原告之信賴造成突襲，原處分違反依法行政原則及誠信原則。

3.台創公司自97年簽訂系爭土地租賃契約以來，均依土地租賃契約第11條繳納促進產業條例第65條之維護費，然經濟部工業局美崙兼和平及光華工業區服務中心皆未對於原告所有之系爭土地進行任何輔導之行為，被告於97至110年間召開之土地租售審查小組之會議，僅處理台創公司就相1至相4之分期分階段開發計畫，無任何議案討論系爭土地已逾越原計畫所載之建築期間後，如何使相關產業用地利用最大化及活化使用進行輔導，足證被告及經濟部多年未對原告盡促進產業升級條例及產業創新條例之輔導義務，亦未採漸進式之多元行政管制措施，使原告對於土地之開發被疫情打亂後，更因被公告為閒置用地而使投資人卻步，增添招商之困難，反而容易造成原告是否得有效利用產業園區土地，而造成經濟學上之逆選擇。原處分與產業創新條例第46條之1之漸進管制立法目的有違，純係基於與原告之緊張關係而逕公告系爭土地為閒置用地，其結果使投資者卻步，原告更難以開發，更甚者有可能使系爭土地遭受強制拍賣及受鉅額罰鍰，對產業用地利用之公益及原告財產權之損害，亦非最小侵害之手段。故原處分逕行公告系爭土地為閒置用地，而非先採輔導建廠之措施以達成土地之合目的利用，違反比例原則之合目的性及必要性原則。

㈡原處分有不符正當行政程序原則之瑕疵：

1.系爭土地共計25,469.59平方公尺，合計2.54696公頃，7704.55098坪，占地廣大。本於法律不強人所難之理，被告僅予原告7日之期間敘明所有土地有何閒置之正當理由，對比被告清查所需之作業期間即可明瞭，原告根本不是主導開發之公司，而係台創公司。要原告釐清台創公司自97年11月簽訂契約起至110年為止究竟何環節出現問題而未依當初所提計畫開發完成，7日期間顯然過於倉促，該7日之作業期間明顯過短，使原告無法充分時間準備並敘明該8筆土地有何閒

置之正當理由，該陳述意見之期間等形同虛設，有違正當法律程序原則。

2.原告所有之系爭土地除登記有抵押權人合作金庫商業銀行股份有限公司以外，尚有以臺中市政府為債權人之假扣押登記，故應認臺中市政府為上述土地之利害關係人。又台創公司自97年提具開發計畫，並經審查通過，與經濟部簽訂土地租賃契約後，至100年承租轉承購後，台創公司即應負責開發。縱使102年、107後原告取得相5之土地，在無任何被告租售審查小組會議決議更動開發主體之情況下，台創公司仍為相5土地之主導開發者。是以台創公司雖為原告100%持股之子公司，然法律上本屬不同之權利義務主體，故台創公司既係負責開發之主體，其亦應為原告所有土地之利害關係人。然原處分僅通知原告及抵押權人陳述意見，未通知其他利害關係人即臺中市政府、台創公司陳述意見，亦未送達利害關係人臺中市政府、台創公司，有違正當行政程序原則之瑕疵，應予撤銷。

㈢聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告之答辯及聲明：

㈠系爭土地確屬閒置土地：

1.光華園區於73年依據獎勵投資條例之規定辦理園區報編，於74年奉行政院核准編定，並於77年間委託原告開發，依產業創新條例第68條規定，園區內之各項權利義務關係適用產業創新條例之規定。又原告前於102年12月20日取得134、135、136、137及138地號土地之所有權，復於107年3月28日取得139、140、143及144地號土地之所有權，系爭土地均為產業用地，依106年11月22日修正增訂產業創新條例第46條之1及拍賣辦法第2條及第3條規定，有閒置土地認定規定之適用。

2.系爭土地現況為空地，無任何建廠行為，亦無任何有效建築執照存續，且亦未具主要機械設備或營業設備，又未取得目的事業主管機關核准登記或營運許可證明文件，依拍賣辦法

第3條第1項規定，屬取得產業用地所有權之日起，逾3年未完成建廠之情形。原告所附花建執照字第100A0095號建造執照，其上所載領照日期為100年間，竣工期限為「領照6個月內開工，開工日起27個月完工」，竣工期限遠早於新冠肺炎疫情爆發時，況於疫情期間，我國亦未禁止建築營造等商業活動；原告應於申購前，審慎評估系爭土地之各項優劣條件是否適合其設廠使用，而非於取得系爭土地後以廠商進駐率不高為由，閒置不設廠營運，期待將來客觀環境變更改善，再予開發使用。原告以疫情及廠商進駐率未臻理想等因素而延誤工程進度為由自非屬未完成建廠之正當理由，自不足採。至依拍賣辦法第12條第1項規定，申請扣除或延展期限之前提，必須經主管機關公告之閒置土地，於公告之日起2年內有天災等不可歸責於廠商之事由時始有該規定之適用，並未適用於閒置土地公告前之認定程序，本公告及原處分係認定原告取得產業土地後有閒置土地之情形，屬公告前之認定程序，兩者程序並無相類似性，制度目的亦不相同，並無類推適用之餘地。

㈡原告閒置系爭土地不設廠營運，非屬產業創新條例第46條之1第1項「與主管機關另有契約約定或依相關規定處理者外」之情形：

1.光華園區內之相關產業用地(舊促進產業升級條例之用語)計有編號1至5(以下簡稱相1至相5)共5個區域，原告所有之系爭土地係位於相5區域內。光華園區係由被告作為主管機關進行開發，於97年3月參加經濟部工業局「延長並擴大006688措施第2期」計畫，委由經濟部工業局進行園區內土地出租並管理租約，訴外人台創公司遂於97年8月向經濟部工業局申請承租，並遞交入區申租書件，經工業局租售小組第399次審查會議同意出租予訴外人台創公司，後於99年至100年間由訴外人台創公司提出承租轉承購之申請，經工業局租售小組第419次及第450次會議同意訴外人台創公司承購，並於第419次會議決議訴外人台創公司承購後之營業項目、用途

及行業別，應與原核准承租時相符，不得變更使用，亦即承租轉承購僅係將原土地利用法律關係由租賃轉為購買取得所有權，其他承諾事項應與原核准承租時相符。查，訴外人台創公司於97年8月入區申租書件第6頁所載，系爭土地開發分期計畫共分為三期，最末期應於租地後第5年完成全案開發，是以訴外人台創公司應於承租後5年完成開發計畫，即至遲應於102年底完成開發。

2.台創公司於98年6月提出之整體開發計畫，並未包含系爭土地之開發，因此被告101年12月11日租售小組審查會議之審查範圍不包含系爭土地，且所謂分期分階段開發，係指原開發計畫中所載第1階段至第2階段之開發，僅包含相1至相4土地，縱使原告擬增設電影院，而提出增設開發計畫，該營運計畫亦是分成2個階段，也只包含相1至相4之土地，實際上租售小組第3次至第9次之審查會議，均係關於相1至相4土地。如訴外人台創公司於101年間欲同步變更相5土地之入區申租書件內所載之分期開發計畫之期程，應另行提案送請被告審議，惟訴外人台創公司從未向被告提出相5土地開發計畫之變更申請，故相5土地開發應依原入區申租文件內之開發期程辦理，即應於租地後5年完成土地開發，尚無相1至相4土地開發計畫之變更審議結果，當然及於相5土地開發計畫之情形，準此，原告無正當理由，閒置系爭土地不設廠營運，非屬產業創新條例第46條之1第1項所謂「與主管機關另有契約約定或依相關規定處理者外」之情形，無由適用該條規定。

3.訴外人台創公司於100年取得系爭土地之所有權後，法令及契約並未規定其不得再行移轉所有權予第三人，是以訴外人台創公司於102年及107年間，陸續將系爭土地所有權移轉予原告，尚無不可。惟訴外人台創公司於97年所報經工業局租售小組同意之入區申租書件，自始未變更開發主體為原告，是以原告並非該入區申租書件承租或承購之開發主體，自不得本於該入區申租書件主張權利。故原告取得系爭土地有無

閒置之情形，應依拍賣辦法獨立認定，即以自原告取得所有權之時起3年內，是否完成建廠為斷。產業創新條例針對閒置土地之處理，固採「漸進式之多元行政管制措施」，惟該管制措施並非指主管機關必須於公告閒置土地前應輔導廠商進行建廠，而係指以「拍賣」做為最終處理閒置土地之方法前，應由主管機關踐行相關前置程序始得為之，是以該管制措施所稱之「漸進式」，係以漸進之程序逐步到達「拍賣」之最終手段，尚非指應以漸進之程序始得公告閒置土地。本件原告係因被告公告系爭土地為閒置土地即提出本案訴訟，尚未達拍賣系爭土地之階段，並無漸進式管制措施之適用。

4.原告所稱其所有之系爭土地遲未開發，係因配合相1至相4土地分期分階段開發之故，然此說法顯不可採，實則是原告對於系爭土地不思開發而囤地欲轉售牟利，查原告於臺灣證券交易所之公開資訊觀測站網站，於109年9月25日公告之重大訊息，欲公開標售系爭土地(包含於相5土地內)，顯見原告並無開發系爭土地之意思，亦非分期分階段之故而未開發，原告所述僅為掩飾其長期閒置土地欲囤地轉售牟利之事實。

㈢原處分之作成並無違反法律正當程序原則之瑕疵：

被告雖以通知陳述函請原告於文到7日內陳述意見，惟該7日之期間僅為訓示規定，目的在督促原告儘速向被告進行陳述意見，函文內並未有限制原告於陳述意見期限屆至後即不得再行陳述意見之明文，且本件原告於110年5月14日收受被告通知函，惟原告遲於110年5月24日始提出書面意見，已逾被告所定7日之期限，被告仍將該意見作為行政處分之參酌，並未因原告逾期陳述而逕將陳述意見廢棄不採。原告於被告作成原處分前，仍得隨時向被告陳述意見，並無陳述意見期間過短之程序瑕疵。拍賣辦法規定應通知利害關係人陳述意見，僅係為保障利害關係人所設之規定，縱主管機關有部分利害關係人漏未通知陳述意見，亦與原告及原告所受之處分無關；退萬步言，倘若認為未通知利害關係人陳述意見屬原處分作成之程序瑕疵(假設語)，基於訴訟經濟考量，倘該瑕

疵應屬不影響原處分做成之輕微瑕疵，應認為尚不影響原處分之作成。

㈣聲明：原告之訴駁回。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有：原處分（本院卷第109至116頁）、訴願決定（本院卷一第99至108頁）、被告110年5月13日通知函（本院卷一第117至118頁）、原告110年5月20日陳述意見書（本院卷一第119至123頁）、被告閒置土地審查小組110年10月7日第一次審查會議記錄及簽到表（本院卷一第125至129頁）、系爭土地登記查詢資料（本院卷一第131至148頁）、被告100年2月10日核發花建執照字第100A0095號建造執照（本院卷一第149至150頁）、台創公司97年8月花蓮縣光華工業區土地入區申租書件、土地租賃契約書、承租轉承購工業區土地或建築物申請書（本院卷一第533至561頁）、98年6月26日光華園區土地入區申購書件、101年10月書件補充說明、102年2月書件補充說明、106年11月書件補充說明、107年11月書件補充說明（本院卷一第249至270頁、第281至287頁、第305至312頁、第343至362頁、第375至413頁）、被告工業區土地或建築物租售審查小組98年7月13日第3次審查會、101年12月11日第4次審查會及102年1月30日第5次審查會議之會議紀錄、決議及簽到簿（本院卷一第272至276頁、第290至294頁、第296至301頁）、被告106年12月14日府觀商字第1060234319號函（本院卷一第363至365頁）、經濟部工業局工業區土地或建築物租售審查小組97年10月16日第399次審查會、99年8月3日第419次審查會、101年6月14日第450次審查會會議決議（本院卷一第453至477頁）、系爭土地及周遭土地現況空拍照片（本院卷一第443至449頁）、系爭土地地籍圖及空照圖（本院卷一第493至494頁）、原告及台創公司經濟部商工登記公示資料查詢服務（本院卷一第495至501頁），及光華園區閒置用地標示圖（本院卷一第450頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件

爭執事項厥為：㈠原處分有無違反正當法律程序之瑕疵？㈡原告取得系爭土地所有權之日起，閒置系爭土地不設廠營運，是否係因產業創新條例第46條之1第1項所規定「與主管機關另有契約約定或依相關規定處理者外」之情形所致？原告主張被告未盡輔導義務，亦未採漸進式之管制措施，違反產業創新條例之管制目的，有無理由？原處分有無違反依法行政原則、誠信原則及比例原則？

五、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令：

1.按產業創新條例第3條前段規定：「本條例所稱主管機關：在中央為經濟部……」第46條之1第1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。」依司法院釋字第515號解釋意旨，人民依法取得之土地所有權，固應受法律之保障與限制，但國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，仍應以法律限制之，為憲法第143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，並不能解釋為人民之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之行使課予社會義務。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之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，以達成園區創設之公益目的。故開發設置產業園區深具增進公共利益之目的，廠商取得該園區土地應履行之社會義務，明顯高於一般私有土地，倘其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之目的性相違背，難謂其無妨害國家經濟及國計民生之平衡發展之情形。則主管機關就閒置之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，俾貫徹設置產業園區之宗旨，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之產業園區土地，無正當理由持續閒置土地相當期間，經主管機關認定公告為閒置土地者，其管制措施係採取行政指導、限期改善、罰鍰及協商等先行機制，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，若任其長年任其閒置，即與產業園區設置之公益目的相悖離，最後始藉由強制買回或公開強制拍賣使土地所有權人釋出該閒置土地，顯見係以漸進方式之多元行政管制措施，為遂行公益目的，衡其所採行之手段與所欲達成的行政目的並無不符比例原則之情形。

2.次按經濟部依產業創新條例第46條之1第8項授權訂定之拍賣辦法第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、未建廠或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8條第1項規定：「主管機關為審查閒置土地輔導改善與協商及其他相關事項，應成立產業園區閒置土地審查小組（以下簡稱審查小組）。」第9條規定：「（第1項）審查小組之任務如下：一、審查土地所有權人有無本條例第46條之1第1項規定之正當理由。……」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。」是依產業創新條例第46條之1及拍賣辦法第3條第1

項之規定，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年未建廠，應公告為閒置土地予以輔導，其在產業創新條例第46條之1增訂之前取得之產業用地亦有適用。而產業創新條例第46條之1所謂「正當理由」，乃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之考量，致延宕未完成建廠者，即具可歸責性，難謂有正當理由。又土地所有權人於申購產業園區土地之前，即應自行審慎評估土地當時所具備之各項優劣條件是否適合自身產業設廠使用，始得買受，若不顧一切利弊，貿然搶購，於取得後始發現其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，殊難謂其無可歸責性，自不具正當理由。

㈡經查，被告於96年間向經濟部工業局提出光華工業區用地變更規劃說明書之申請，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（嗣於99年5月12日廢止）之規定公告出租（售）花蓮光華樂活創意園區（下稱光華園區）相關產業用地，被告係為開發光華園區之主管機關，委由經濟部工業局出租園區內土地並管理租約，嗣由訴外人即原告子公司台創公司於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吉安鄉光華段二小段134～140、143～147等12筆地號土地（即相5土地，參卷附入區申租書件申請書及位置圖所示，本院卷一第418、420頁），經經濟部工業局召開租售小組第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（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之用途使用前開土地；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，惟前揭土地使用仍維持原核准承租時相同，不得變更使用。惟台創公司並未如期履行經核准之土地開法計畫，反由原告陸續自102年12月24日

起，自台創公司買賣取得位於光華園區之134、135、136、137及138地號等5筆土地之所有權，復於107年4月3日取得139、140、143及144地號等4筆土地之所有權。嗣被告清查光華園區土地用地結果，發現原告有自102年陸續取得系爭土地（即相5土地中之前述9筆土地）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及拍賣辦法等規定，經以110年5月13日通知函通知原告陳述意見，並據原告於同年5月20日函復在案。被告於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之建蔽率低於30％，構成閒置土地。被告遂以系爭土地位於光華園區，逾3年未完成建廠，符合拍賣辦法第3條第1項閒置土地之規定，依產業創新條例第46條之1第1項及拍賣辦法第6條規定，以原處分公告系爭土地為閒置土地，並函知原告限期於公告之日起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等情，有被告閒置土地審查小組110年10月7日第一次審查會議記錄及簽到表、系爭土地登記查詢資料、台創公司97年8月花蓮縣光華工業區土地入區申租書件、土地租賃契約書、承租轉承購工業區土地或建築物申請書、工業局租售小組97年10月16日第399次審查會、99年8月3日第419次審查會、101年6月14日第450次審查會會議決議等在卷可參（本院卷第125至129頁、第131至148頁、第533至561頁、第453至477頁），堪可認定。

㈢原處分有無違反正當法律程序之瑕疵：

1.按拍賣辦法第5條規定：「（第1項）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2項）主管機關依前項規定通知陳述意見時，應以書面記載下列事項：一、土地所有權人及利害關係人之住居所、事務所或營業所。二、將認定為閒置土地之事由及其

法規依據。三、土地所有權人及利害關係人得提出其有本條例第46條之1第1項規定正當理由之事實上及法律上理由之陳述書。四、提出陳述書之期限及不提出之效果。五、其他必要事項。」準此，主管機關於公告閒置土地前，應予土地所有權人及利害關係人於所定期限內陳述意見之機會，其目的不僅在賦予當事人提出有利事證之機會，藉此保障土地所有權人及利害關係人之權利，更有助於主管機關釐清閒置土地有無正當理由。

2.查被告作成原處分之前，業以110年5月13日通知函限期原告於7日內陳述意見，並據原告以同年5月20日函復被告在案（參本院卷第117至123頁），並未見原告有何因時間倉促而無法回應之困難，況原告如認仍未充分敘明理由，自其接獲被告110年5月13日通知函後，距被告於110年10月7日召開閒置土地審查小組110年第1次審查會議作成決議，認定系爭土地無正當理由未建廠或設廠面積之建蔽率低於30%，符合拍賣辦法第3條第1項閒置土地之規定，依產業創新條例第46條之1第1項及拍賣辦法第6條規定，迄於110年10月22日以原處分公告系爭土地為閒置土地為止，仍有相當之時日，自不妨礙其再具狀補充理由，原告主張被告限期7日內陳述意見，明顯過短，使其無充分時間準備說明有何土地閒置之正當理由，該陳述意見之期間等形同虛設，有違正當法律程序云云，要非可採。再者，原告雖又質疑被告未通知其他利害關係人即系爭土地之假扣押債權人臺中市政府、台創公司等陳述意見云云，惟縱認其等屬原處分之利害關係人，被告是否對利害關係人通知陳述意見，其程序目的在於維護該利害關係人之利益並非原告，顯與原告之權益無涉，自不容原告越俎代庖代其他利害關係人為主張，並以此作為主張原處分程序違法之論據基礎。

㈣原告所提事證尚無從認定閒置系爭土地係因「與主管機關另有契約約定或依相關規定處理」之情形所致：

1.查訴外人台創公司為原告持有百分之百股權之子公司，原告係先由台創公司承購系爭土地，再由台創公司以買賣為由，內部移轉登記所有權予原告，且原告係委由台創公司進行系爭土地之開發等情，為原告於本院準備程序中所是認，並有本院依職權查詢原告與台創公司之經濟部商工登記公示資料在卷可稽（參本院卷一第484至487頁筆錄、第495至501頁），另台創公司於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吉安鄉光華段二小段134～140、143～147等12筆地號土地，經經濟部工業局召開租售小組第399次審查會議決議核准，觀諸該經核准之土地開發計畫內容，可知系爭土地位於光華園區內之「相5」區塊之土地，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，共分下列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）」。另於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），並約定台創公司應按工業局租售小組核定之用途使用前開土地。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，且於審查結論敘明承租轉承購後相關產業用地之營業項目、用途及行業別，應與原核准承租時相符，不得變更使用。換言之，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，此有本院向經濟部工業局函調之台創公司97年8月花蓮縣光華工業區土地入區申租書件、土地租賃契約書、承租轉承購工業區土地或建築物申請書及工業局租售小組審查會會議紀錄等件附卷可考（本院卷一第533至561頁、第453至477頁），詎台創公司自102年起迄107年間陸續以買賣為由，移轉登記系爭土地

所有權予原告，但系爭土地迄今全部均仍未經任何開發，此為兩造所不爭執，並有系爭土地及周遭土地現況空拍照片、地籍圖及空照圖附卷可按（本院卷一第443至449頁、第493至494頁）。從而，被告召開閒置土地審查小組審查，決議認原告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，另通知原告限期於公告之日起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，於法核無違誤。

2.原告固主張：原告受被告101年12月11日召開之租售小組第4次審查會會議結論所確立之「分期分階段開發」之原則所拘束，就光華園區內之土地分階段分期開發，台創公司僅受允許依98年7月13日核定計畫內容，先分階段開發相1至相4之土地為觀光旅館等設施，縱使原告及台創公司預計將系爭土地開發為花蓮灣渡假村，但目前因相1至相4之土地開發階段尚未結束，觀光旅館尚未興建完工。且租售小組未有任何議案決議針對系爭土地現況做如何開發之結論，故原告目前仍不得就系爭土地為任何開發行為等語，並援引被告租售小組審查會議98年7月13日第3次審查會、101年12月11日第4次審查會及102年1月30日第5次審查會議之會議紀錄、決議及簽到簿等件為憑（本院卷一第272至276頁、第290至294頁、第296至301頁），然對照台創公司於98年6月26日提出光華園區土地入區申購書件，及先後於101年10月、102年2月、106年11月，及107年11月向被告租售小組審查會議提出之書件補充說明（本院卷一第249至270頁、第281至287頁、第305至312頁、第343至362頁、第375至413頁），顯見主要均是針對相1至相4之土地而為，與系爭土地（即相5土地內之9筆土地）無涉，此可參諸原告以98年6月26日98營運工業字第001446號檢送申購文件之函文所載益明（本院卷一第245頁），是原告關於系爭土地之開發計畫既未曾陳報被告或經濟部工業局變更，自應依循原核准承租時申租書件（含土地

開發計畫）執行，不受原告所謂「分期分階段開發」原則之拘束。又況，衡以政府機關運用公共資源開發設置產業園區，其目的在增進國家經濟發展使用，自應爭取時效予以活化，以達成園區創設之公益目的，故被告縱使核准台創公司就相1至相4之土地分期分階段開發，然系爭土地之開發計畫既與前揭開發計畫係各自獨立，並分別經陳報核准，自不妨礙原告與台創公司同時進行開發，俾利爭取時效以活化土地利用，反觀台創公司就相1至相4之土地歷次提送被告租售小組審查會議審查之開發計畫書件補充說明，可知其自101年10月起即不斷單方面申請展延開發期程（參本院卷一第286頁、第349頁），惟原擬展延開發時程至108年5月興建完成之國際觀光旅館迄今卻僅動工，而仍未完成，至系爭土地則仍是一片全然閒置荒蕪之土地等情，業據兩造於本院準備程序中敘明（本院卷一第485頁、第489頁筆錄），是足證系爭土地迄今仍閒置顯非導因於原告與被告間另有「分期分階段開發」契約之約定所致，況綜合前開事證以觀，均僅見原告片面申請延展開發期程，卻未見經被告函覆核准工期延展，或與原告就工期達成任何合意之情，自難認兩造間另有契約約定存在。原告空言主張因信任被告之處分與歷次審查結論，秉持分期分階段開發之原則，未對系爭土地進行任何建築，原處分公告系爭土地為閒置土地，已對原告之信賴造成突襲，原處分違反依法行政原則及誠信原則云云，顯無理由，要非可採。

3.再者，原告既為系爭土地之所有權人，早於其所述疫情發生前之100年2月10日即取得被告就系爭土地核發之花建執照字第100A0095號建造執照（本院卷一第149至150頁），又其為完全掌控台創公司百分之百股權之母公司，自主決定委由台創公司進行相1至相5土地之開發，且原告有參與出席工業局租售小組就系爭土地入區申租書件及開發計畫之審查會議，並多次出席被告租售小組就相1至相4之土地入區申購書件及書件補充說明之審查會議（參本院卷第437至442頁、第274

至278頁、第289至301頁），足見其對於系爭土地之開發計畫知之甚詳，且有實質參與，對於系爭土地長年閒置未經開發利用，自應屬具備客觀上可歸責事由，原告將此歸咎於疫情及系爭土地開發工程係由台創公司主導，致未能於期限內設廠使用云云，實屬主觀卸責之詞，難予採憑。又原告於申購產業園區土地之前，即應自行審慎評估土地當時所具備之各項優劣條件是否適合自身產業設廠使用，始得買受，若不顧一切利弊，貿然搶購，於取得後始發現其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，殊難謂其無可歸責性，自不具正當理由，業如前述，是其另主張：系爭土地所在之光華園區內尚有大量產業用地之土地未出售，廠商進駐率未臻理想致延誤工程進度云云，亦難認有據。

4.原告又主張：被告及經濟部多年未對原告盡促進產業升級條例及產業創新條例之輔導義務，亦未採漸進式之多元行政管制措施，原處分逕公告系爭土地為閒置用地，而非先採輔導建廠之措施以達成土地之合目的利用，違反比例原則之合目的性及必要性原則等語，惟觀諸產業創新條例第46條之1規定意旨，係為貫徹產業園區爭取時效作符合產業升級發展目的，增進公共利益必要，並避免部分廠商利用國家開發給予優惠獎勵，囤積轉售圖利或閒置土地致與原立法目的不符，對於私人取得政府機關開發設置之產業園區土地，無正當理由持續閒置土地相當期間，經主管機關認定公告為閒置土地者，其管制措施係採取行政指導、限期改善、罰鍰及協商等先行機制，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，若任其長年任其閒置，即與產業園區設置之公益目的相悖離，最後始藉由強制買回或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原告注意系爭土地開發之期程，尚未對原告實質發生任何處以罰鍰或強制買回或拍賣等不利之法律效果，且於原處分公告及通知原告後之2年期限內，被告

得依產業創新條例第46條之1第1項規定，隨時輔導原告及利害關係人於期限內依法完成建築使用，此即為該條例立法意旨所揭示「漸進式之多元行政管制措施」，已兼顧所採行之行政手段與所欲達成的行政目的之均衡，並無違反比例原則。原告以原處分於公告系爭土地為閒置用地前，被告及經濟部應對原告先採取輔導建廠之措施云云，顯與前揭規範意旨不符，殊無足取。

六、綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可取。本件原處分認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴求為撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述，附此指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　13　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　陳　心　弘

法　官　畢　乃　俊

法　官　鄭　凱　文

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格

者，得不委任律師為訴訟代理人	或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　13　　日

書記官　吳　芳　靜