

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

112年度訴字第505號

112年12月21日辯論終結

原告 長弘航業股份有限公司

代表人 張志柔（董事長）

被告 新北市政府

代表人 侯友宜（市長）

訴訟代理人 李承志 律師

黃文承 律師

參加人 財團法人新北市私立樂山園社會福利慈善事業基金會

代表人 莊焜明（董事長）

訴訟代理人 莫詒文 律師

張智婷 律師

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112年3月8日經訴字第11217301080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：

（一）參加人為招民間企業投資，設置工商綜合區，於民國102年1月2日，以新北市八里區下罟子段長道口小段161地號等19筆土地（重測後為楓林段354地號等19筆土地，下稱系爭19

01 筆土地），與原告簽訂租賃契約書（嗣於107年12月1日附有
02 增補條款，下稱系爭19筆土地租賃契約），亦於104年5月7
03 日，與訴外人俊登工程有限公司（下稱俊登公司）簽訂新北
04 市八里區下罟子段長道坑口小段137地號等44筆土地（重測
05 後為楓林段236地號等44筆土地，下稱系爭44筆土地，與系
06 爭19筆土地，合稱系爭土地）租賃契約書（下稱系爭44筆土
07 地租賃契約，與系爭19筆土地租賃契約，合稱系爭租賃契
08 約），供原告、俊登公司使用、開發倉儲物流、綜合工業、
09 修理服務或產業園區等，並興建、經營與管理。

10 (二)原告為申設「樂山園產業園區」（基地位置：新北市八里區
11 楓林段233地號等53筆土地，其中7筆屬財政部國有財產署管
12 理之國有土地、46筆屬參加人所有，面積50918.15平方公
13 尺，土地使用分區都市計畫農業區），於105年6月8日，依
14 據產業創新條例第33條規定暨施行細則第6條規定，向被告
15 提出申請，並向所屬經濟發展局（下稱經發局）提出土地勘
16 選計畫，並委託佳境工程顧問股份有限公司（下稱佳境公
17 司）規劃辦理。經發局於105年6月29日辦理土地現場會勘，
18 先後於106年7月17日、107年3月8日、108年2月25日、108年
19 6月6日召開「樂山園產業園區」可行性評估會議。佳境公司
20 於108年9月11日備具可行性規劃報告書修正本，由經發局報
21 被告審議，被告以108年12月9日新北府城都字第1082307212
22 號函（下稱108年12月9日函）請參加人依都市計畫法第19
23 條、第20條規定辦理用地變更。財政部國有財產署北區分署
24 以108年12月27日台財產北改字第10800375070號函（下稱10
25 8年12月27日函）同意其經管新北市八里區楓林段245、24
26 8、291、292、332、333、337地號土地（下稱系爭7筆公有
27 土地）納入都市計畫變更。佳境公司於109年7月3日備具
28 「樂山園產業園區」農業用地變更使用說明書，由經發局轉
29 被告所屬農業局（下稱農業局）辦理，嗣經發局以109年7月
30 16日新北經企字第1091335366號函（下稱109年7月16日函）
31 轉農業局109年7月13日新北農牧字第1091306094號函（下稱

01 109年7月13日函)請佳境公司補正農業用地變更使用說明
02 書。

03 (三)參加人於109年5月1日，經董事會決議終止系爭19筆土地租
04 賃契約，俊登公司向參加人表示解除系爭44筆土地租賃契約
05 並退還履約保證金，惟參加人於109年5月7日僅表示同意解
06 約，俊登公司遂向臺灣士林地方法院(下稱士林地院)起訴
07 請求參加人退還履約保證金，經士林地院109年度重訴字第3
08 90號民事判決其勝訴，參加人提起上訴，經臺灣高等法院
09 (下稱臺高院)110年度重上字第642號民事判決廢棄民事第
10 一審判決，並駁回俊登公司之訴，俊登公司提起上訴，經最
11 高法院112年度台上字第1251號民事判決民事第二審判決廢
12 棄，發回臺高院，現由臺高院112年度重上更一字第94號審
13 理中(下稱系爭民事事件)。

14 (四)參加人嗣於110年4月14日檢陳上開董事會議紀錄予經發局，
15 經發局以111年6月17日新北經企字第1111129398號函(下稱
16 111年6月17日函)請原告及參加人釐清土地使用權同意部
17 分。原告於111年7月4日(收文日)復經發局略以涉及私權
18 爭執，需雙方協商，請貴局協調；參加人於111年7月5日復
19 經發局略以原告未能於約定之5年期限及延長至109年5月6日
20 之期限完成土地使用分區變更，嗣已終止與原告間系爭19筆
21 土地租賃契約。經發局先後以111年7月7日新北經企字第111
22 1246042號函(下稱111年7月7日函)、111年7月11日新北經
23 企字第1111279555號函(下稱111年7月11日函)請原告陳報
24 目前處理進度，及參加人不同意續租情況下如何繼續辦理。
25 被告以111年8月29日新北府經企字第11116352151號函(下
26 稱111年8月29日函)，請原告依產業創新條例施行細則第7
27 條規定，於111年9月15日前補正足資證明地主同意使用之文
28 件，惟原告並未補正，僅於111年9月13日回復已向新北市八
29 里區公所聲請調解。被告以111年9月28日新北府經企字第11
30 11844286號函(下稱原處分)駁回原告之申請。原告不服原

處分，提起訴願，遭訴願決定駁回，原告仍不服，提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

(一)原告於102年12月2日與參加人簽訂系爭19筆土地租賃契約，依據系爭19筆土地租賃契約第1條第2款第6項、第6條第1款、第16條第4款暨108年12月9日之可行性評估通過函，參加人於簽訂系爭19筆土地租賃契約及收取履約保證金時，提出基地之土地使用權同意書，辦理都市計畫變更事宜，參加人應有義務繼續提出土地使用同意書。參加人變更代表人後理應繼續履行系爭19筆土地租賃契約，卻將本件歷經多年未得核准開發之責任歸責於原告，而拒絕提出土地使用權同意書，被告遲遲怠為核准開發，責任不可歸責於原告，被告竟以參加人未提出土地使用權同意書為由，駁回原告之申請，實欠公允。

(二)參加人一再表示5年內完成開發，原告雖要求再延期3年，參加人卻認延後1年半應得完成開發而增補契約。原告於可行性評估通過後即申請環境影響評估，俊登公司卻認為拖太久不想再參與，惟原告已付出保證金新臺幣（下同）800萬元，及環評費用140萬元，被告卻同意參加人另外招租，等於要拿走原告前面的成果，有失誠信。參加人已決議重新招租，原告應有優先承購權，參加人為何不讓原告承租。

(三)並聲明：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。

2. 被告應作成准予設置樂山園產業園區之行政處分。

三、被告答辯略以：

(一)被告衡量原告之申請尚需經農業用地變更使用、都市計畫個案變更等各該主管機關審查程序，始可核准設置並進行開發，被告作為主管機關有義務對各審議程序進行把關，原告於各審議程序均須出具有效之土地使用同意書。又原告提出之土地使用權同意書，是基於系爭租賃契約所生，惟系爭租賃契約遭參加人所終止，土地使用權同意書效力也併同消

01 減，難認原告符合產業創新條例第33條及施行細則第7條第1
02 項之要件。況俊登公司已主動終止租賃契約，樂山園產業園
03 區之申請案，已顯無法繼續辦理。至可行性評估報告為原告
04 申請之前期規劃評估報告書，非土地使用同意書，原告雖主
05 張被告怠為審查，然被告並無依法須於特定期間審查完畢之
06 義務，且各該主管機關均按法定程序持續辦理，尚無延滯之
07 情。

08 (二)被告業於110年12月29日、111年3月9日、111年8月25日多次
09 召開會議確認並限期於111年9月15日前補正土地使用同意
10 書，惟仍無法補正，被告以未補正為由駁回申請，並無不
11 合。

12 (三)並聲明：原告之訴駁回。

13 四、參加人陳述意見略以：

14 (一)參加人前於102年12月2日，與原告簽訂系爭19筆土地租賃契
15 約，雙方復簽訂增補條款合意延長辦理土地使用分區變更之
16 期限至109年5月6日，如原告屆期無法完成土地使用分區變
17 更，仍適用契約第6條租賃契約即行終止之約定。另俊登公
18 司於104年5月7日與參加人簽訂系爭44筆土地租賃契約。是
19 系爭土地基地，由原告為申請人向被告申設產業園區，參加
20 人並不知悉俊登公司及原告間之內部約定，也未涉入原告辦
21 理土地使用分區變更及申設產業園區之作業。嗣原告與俊登
22 公司均無法於約定之5年期限完成土地使用分區變更，且俊
23 登公司向參加人為終止契約之通知，並訴請返還履約保證金
24 800萬，惟參加人認俊登公司消極不提出土地計劃致無法於
25 訂約後5年內為土地使用分區變更，故參加人僅同意解除契
26 約，不同意返還該履約保證金，系爭民事事件現仍在審理
27 中。

28 (二)並聲明：原告之訴駁回。

29 五、前揭事實概要欄，除後述爭點外，為兩造所不爭執，並有系
30 爭19筆土地租賃契約（訴願卷1第163-173頁、本院卷第275-
31 279頁）、系爭44筆土地租賃契約（本院卷第281-305頁）、

原告105年6月8日長字10500076號函（訴願卷1第35頁）、經發局105年6月15日新北經企字第1051102759號定於105年6月29日土地現場會勘土地勘選審查會開會通知單（訴願卷1第36頁）、105年7月17日「樂山園產業園區」可行性評估會議（訴願卷1第39-47頁）、107年3月8日「樂山園產業園區」可行性評估會議（訴願卷1第49-55頁）、108年2月25日「樂山園產業園區」可行性評估第3次會議（訴願卷1第57-66頁）、108年6月6日「樂山園產業園區」可行性評估第4次會議（訴願卷1第67-76頁）、佳境公司108年9月11日佳字第1080911126號函（訴願卷1第117-134頁）、被告108年12月9日函（訴願卷1第107頁）、財政部國有財產署北區分署108年12月27日函（訴願卷1第109頁）、佳境公司109年7月3日佳字第1090703097號函（訴願卷1第144-162頁）、農業局109年7月13日函（訴願卷1第79-80頁）、經發局109年7月16日函（訴願卷1第78頁）、參加人110年4月14日函暨109年5月1日董事會議錄（訴願卷1第82-84頁）、俊登公司存證信函暨參加人109年5月7日函（本院卷第307-315頁）、經發局111年6月17日函（訴願卷1第125頁）、原告111年7月4日函（訴願卷1第127頁）、參加人111年7月5日函（訴願卷1第129-130頁）、經發局111年7月7日函（訴願卷1第128頁）、經發局111年7月11日函（訴願卷1第111頁）、被告111年8月29日函（訴願卷1第94頁）、原告111年9月13日函（訴願卷1第7-8頁）、原處分（訴願卷1第10-11頁）、訴願決定（訴願卷1第178-187頁）及申請資料在卷可稽，並經本院調取系爭民事事件卷，核閱屬實，應可認定。本件爭點：原告可否繼續申請設置樂山園產業園區？被告以原處分駁回是否適法？

六、本院之判斷

（一）本件應適用之法規

1. 按行為時產業創新條例第33條規定：「（第1項）中央主管機關、直轄市、縣（市）主管機關、公民營事業或興辦產業人得依產業園區設置方針，勘選面積達一定規模之土地，擬

具可行性規劃報告，並依都市計畫法或區域計畫法、環境影響評估法及其他相關法規提具書件，經各該法規主管機關核准後，由中央主管機關核定產業園區之設置。……（第3項）直轄市、縣（市）主管機關、公民營事業或興辦產業人依第1項規定所勘選達一定規模之土地，其面積在一定範圍內，且位於單一直轄市、縣（市）行政區者，其依相關法規所提書件，由直轄市、縣（市）主管機關報各該法規主管機關核准後，由直轄市、縣（市）主管機關核定產業園區之設置，並於核定後30日內公告。……（第5項）第1項產業園區設置方針、設置產業園區之土地面積規模及第3項由直轄市、縣（市）主管機關核定產業園區之設置面積，由中央主管機關會商內政部定之。」經濟部102年5月13日經工字第10204602390號修正之「產業創新條例第33條第1項設置產業園區之土地面積規模及第1項由直轄市、縣（市）主管機關核定產業園區之設置面積」：「一、產業創新條例第33條第1項所稱達一定規模土地，位於都市計畫範圍外者，指土地面積在5公頃以上，如其位屬山坡地範圍內者，應在10公頃以上。二、產業創新條例第33條第3項所稱面積在一定範圍內，指土地面積在30公頃以下。」產業創新條例施行細則第6條第1項規定：「公民營事業或興辦產業人規劃設置產業園區，應先洽當地直轄市、縣（市）主管機關勘選土地後，備具下列文件，提送直轄市、縣（市）主管機關；經都市計畫法或區域計畫法、環境影響評估法及其他相關法規之主管機關核准後，由中央主管機關核定設置。但其規劃屬本條例第33條第3項所定情形者，由直轄市、縣（市）主管機關核定設置，並報中央主管機關備查：一、申請書。二、產業園區地籍圖、平面配置圖、位置圖及地形圖。三、土地清冊及第7條規定之文件。四、洽當地直轄市、縣（市）主管機關勘選土地紀錄。五、可行性規劃報告。六、依都市計畫法或區域計畫法及環境影響評估法應提送之文件。七、依其他相關法規應備置之書件。」第7條規定：「（第1項）公民營事業

01 或興辦產業人申請設置產業園區需使用私有土地者，應提出
02 足資證明其為土地所有權人之文件或土地所有權人之同意
03 書。……（第2項）公民營事業或興辦產業人申請設置產業
04 園區需用公有土地者，應先洽直轄市、縣（市）主管機關會
05 同各該公有土地管理機關會勘，作成紀錄，並於申請時檢附
06 該會勘紀錄。」

- 07 2. 都市計畫法第27條第1項第3款規定：「都市計畫經發布實施
08 後，遇有下列情事之一時，當地直轄市、縣（市）政府或
09 鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：……三、為
10 適應國防或經濟發展之需要時。……。」第27條之1規定：
11 「（第1項）土地權利關係人依第24條規定自行擬定或變更
12 細部計畫，或擬定計畫機關依第26條或第27條規定辦理都市
13 計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都
14 市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面
15 積或一定金額予當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄
16 市公所。（第2項）前項土地權利關係人提供或捐贈之項
17 目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事
18 項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」都市計畫農
19 業區變更使用審議規範第1點規定：「本規範依都市計畫法
20 第27條之1第2項訂定之。」第3點規定：「申請人依本規範
21 申請變更使用，應檢具土地使用同意書及變更都市計畫書圖
22 （含建築計畫及環境調查分析報告）送請直轄市或縣（市）
23 政府於查核相關書圖文件無誤後，依都市計畫法第27條規定
24 辦理都市計畫變更，其申辦程序如附圖。申請人擬舉辦之事
25 業，依規定須經各該目的事業主管機關核准者，應先徵得各
26 該目的事業主管機關同意後辦理。」第10點規定：「辦理都
27 市計畫變更之機關受理依本規範申請變更使用案件時，若發
28 現計畫書圖及相關文件不符（全）者，應一次限期申請人補
29 正（件）。申請人無正當理由逾期不補正（件）者，應將其
30 申請案退回，並副知上級主管機關。」

31 （二）經查：

- 01 1. 原告與俊登公司分別向參加人租用系爭19筆及44筆土地，以
02 取得土地使用權利，委託佳境公司向被告申請設置「八里樂
03 山園產業園區」，供原告及俊登公司使用、開發倉儲物流、
04 綜合工業、修理服務或產業園區。因原告及俊登公司所申請
05 使用開發之系爭土地面積屬前揭產業創新條例第33條第3項
06 規定之一定範圍內（即30公頃以下）且位於單一直轄市行政
07 區者（本院卷第201頁），係由被告報各該法規主管機關核
08 准後核定產業園區之設置。是被告於受理申請後，依產業創
09 新條例施行細則第6條第1項及第7條規定進行以下審查：被
10 告經發局於105年6月29日辦理土地現場會勘，先後於106年7
11 月17日、107年3月8日、108年2月25日、108年6月6日召開
12 「樂山園產業園區」可行性評估會議；佳境公司於108年9月
13 11日備具可行性規劃報告書修正本，由經發局報被告審議，
14 被告108年12月9日函請參加人依都市計畫法第19條、第20條
15 規定辦理用地變更，財政部國有財產署北區分署以108年12
16 月27日函同意其經管系爭7筆公有土地納入都市計畫變更；
17 佳境公司於109年7月3日備具「樂山園產業園區」農業用地
18 變更使用說明書，由經發局轉農業局辦理，嗣經發局以109
19 年7月16日函轉農業局109年7月13日函請佳境公司補正農業
20 用地變更使用說明書等情，業為前所認定。
- 21 2. 惟參加人於109年5月1日，經董事會決議終止系爭19筆土地
22 租賃契約，而俊登公司另向參加人表示解除系爭44筆土地租
23 賃契約並退還履約保證金，參加人於109年5月7日僅表示同
24 意解約，已如前述，俊登公司遂提起系爭民事事件，訴請參
25 加人退還履約保證金，現由臺高院112年度重上更一字第94
26 號審理中，業經本院調卷查明無訛。足見原告與俊登公司已
27 無系爭土地之合法使用權源，渠等申請已不符產業創新條例
28 施行細則第7條第1項及都市計畫農業區變更使用審議規範第
29 3點、第10點規定。
- 30 3. 參加人於110年4月14日檢陳上開董事會議紀錄予經發局，經
31 發局於110年12月29日召開「八里樂山園產業園區開發後續

作業研商會議」(本院卷第129-130頁)，其結論係請原告依「都市計畫農業區變更使用審議規範」規定，取得本案土地所有權人同意書，以賡續辦理都市計畫變更事宜，並請僅速補正農業用地變更使用說明書；經發局仍未收具補正後之農業用地變更使用說明書以及相關文件，即於111年3月9日召開「八里樂山園產業園區申設案件開發主體與相關權利義務會議」(本院卷第131-133頁)，該會議結論為有關原告與土地所有權人之合作關係屬於私契約事宜，仍請兩造雙方自行處理協調後，依規定向被告申請園區報編後續作業。嗣經發局以111年6月17日函請原告及參加人釐清土地使用權同意部分；原告於111年7月4日(收文日)復經發局略以涉及私權爭執，需雙方協商，請貴局協調；參加人於111年7月5日復經發局略以原告未能於約定之5年期限及延長至109年5月6日之期限完成土地使用分區變更，嗣已終止與原告間系爭19筆土地租賃契約；經發局先後以111年7月7日函、111年7月11日函請原告陳報目前處理進度，及參加人不同意續租情況下如何繼續辦理；被告以111年8月29日函請原告依產業創新條例施行細則第7條規定，於111年9月15日前補正足資證明地主同意使用之文件，惟原告仍未補正，僅於111年9月13日回復已向新北市八里區公所聲請調解，業如前所認，則被告暨所屬單位業多次予原告補正取得使用系爭土地合法權源之機會，仍未補正，最後被告以原處分駁回原告之申請，並無不合。

4. 原告主張被告遲遲怠為核准開發，責任不可歸責於原告云云。然依上開說明，自原告提出申請後，被告與各該法規主管機關均持續辦理各項審議，難認有何遲怠之情。且經佳境公司前董事長王鐵成於系爭民事事件證稱：我們同時受原告及俊登公司委託申辦樂山園產業園區設置，伊有將被告108年12月9日函告知原告公司的張定次，張定次的股權占原告公司百分之60多，董事長是他的兒子，我們再告訴張定次後續要協助辦理的工作，但經我們多次催促，張定次一直沒有

01 將後續應提供之資料給我們，因為通過可行性分析後要依據
02 都市計畫法第19條、第20條規定，提出具體之建築規劃及營
03 運計畫給我們報請審查，後張定次於109年3月26日表示要在
04 4月中旬提供這些資料給我們，後來沒有提供，原告公司必
05 須先給我們這些資料，我們才能夠繼續辦理等語（臺高院11
06 0年度重上字第642號卷二第101-109頁），足認原告主張其
07 無可歸責事由云云，核與事實不符，應無可採。至參加人終
08 止與原告間之系爭19筆土地租賃契約後，涉及之損害賠償責
09 任及履約保證金爭議，及參加人是否要再提供原告系爭19筆
10 土地之使用權源，均屬民事私權爭議，而參加人是否另與其
11 他廠商合作開發，要屬另一問題，均非本件所應審究，爰附
12 此敘明。

13 七、綜上所述，原告所訴各節，均非可採。原告訴請撤銷訴願決
14 定及原處分，聲明被告應作成准予設置樂山園產業園區之行
15 政處分，為無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造其
16 餘攻擊防禦方法，均與本件判決結果不生影響，故不逐一論
17 述，併此敘明。

18 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
19 前段，判決如主文。

20 中 華 民 國 112 年 12 月 28 日

21 審判長法 官 蕭忠仁

22 法 官 林秀圓

23 法 官 羅月君

24 一、上為正本係照原本作成。

25 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
26 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
27 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
28 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
29 繕本）。

30 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
31 逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 112 年 12 月 28 日
書記官 陳又慈