

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

113年度訴字第843號

114年8月28日辯論終結

原告 鉅工實業股份有限公司

代表人 楊智鈞

訴訟代理人 許美麗 律師

蔡麗雯 律師

被告 新竹縣政府

代表人 楊文科（縣長）

訴訟代理人 鄒怡明

陳宥羽

鄭仙志

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國113年5月27日台內法字第1130401513號（案號：1130660055）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

壹、事實概要：

緣原告所有坐落○○縣○○鄉○○段115、117、123、129、130、131、132、134、135、137、141、142、143、144、146、147、148及158地號等18筆土地（重測前為○○○段○○○小段219、218、220-2、155-4、155-3、155、220-4、216、217-2、156、156-2、215、214、217-1、212-1、218-3、218-4及212-3地號，下合稱系爭土地），於民國（下同）73年10月15日公告編定為特定農業區農牧用地。原告出具112年11月15日非都市土地更正編定申請書（下稱申請

01 書)並檢附系爭土地之土地登記簿、地籍圖謄本、改制前臺  
02 灣省政府建設廳(下稱建設廳)65年6月17日建一字第90288  
03 號函(下稱65年6月17日函)、建設廳核發之65年6月17日工  
04 業用地證明書(下稱系爭工業用地證明書)、興辦工業人興  
05 辦工業申請(變更、毗連)工業用地計劃書(下稱系爭計劃  
06 書)、廠地配置圖、陸軍第0五二四部隊69年1月14日林人  
07 字第0372號函(下稱69年1月14日函)及國防部108年9月27  
08 日國作聯戰字第0000000000號公告(下稱108年9月27日公  
09 告)等證明文件,向新竹縣新湖地政事務所(下稱新湖地  
10 所)申請將系爭土地更正編定為丁種工業用地(按應為丁種  
11 建築用地),經新湖地所審認原告所附證明文件尚無法證明  
12 系爭土地於公告編定當時,有製定非都市土地使用分區圖及  
13 編定各種使用地作業須知(下稱編定作業須知)第9點第2款  
14 第4目所定得編為丁種建築用地之各類情形,以112年12月29  
15 日新湖地行字第0000000000號函(下稱112年12月29日函)  
16 請原告於文到15日內補附相關證明文件。嗣原告逾期未補  
17 正,新湖地所遂以113年1月19日新湖地行字第0000000000號  
18 函(下稱113年1月19日函)報請被告准予駁回。被告審認原  
19 告未能檢附系爭土地確於公告編定前或公告編定期間已變更  
20 使用之合法證明文件,且經新湖地所限期命補正而逾期未補  
21 正,乃以113年1月24日府地用字第0000000000號函(下稱原  
22 處分)駁回其申請。原告不服,提起訴願,業經內政部113  
23 年5月27日台內法字第0000000000號訴願決定(下稱訴願決  
24 定)駁回,原告仍不服,遂提起本件行政訴訟。

25 貳、本件原告主張:

26 一、被告於73年10月15日未將系爭土地編定為丁種建築用地,顯  
27 屬錯誤:

28 (一)原告所有之系爭土地早在被告辦理土地使用編定公告前,  
29 即經建設廳65年6月17日函核發系爭工業用地證明書(請  
30 甲證5,本院卷第43頁)予原告,並於系爭土地之土地登  
31 記簿登載領有「工業用地證明書」戳記(見甲證11,本院

01 卷第93-127頁)。原告所有之系爭土地既經核發工業用地  
02 證明書，依編定當時編定作業須知第7點第4款第2目規定  
03 自應編定為丁種建築用地，然被告卻將系爭土地編定為農  
04 牧用地，系爭土地自有編定錯誤之處。

05 (二) 被告雖辯稱應取得工業用地證明書內1年內即應設廠，未  
06 設廠該證明書即失其效力云云。然依被告所提出辦理土地  
07 使用編定公告時之編定作業須知第7點第4款第2目，並無  
08 現行規定「尚在有效期間者」之要件，是依被告編定公告  
09 時之編定作業須知第7點第4款第2目系爭土地當可編定為  
10 丁種建築用地，建設廳69年6月16日建一字第136735號函  
11 亦為相同意旨(甲證15，本院卷第171頁)，是被告未適  
12 用編定公告當時之編定作業須知認定系爭土地是否符合可  
13 編定為丁種建築用地之要件，而主張系爭土地於73年10月  
14 15日編定公告時，不符合現行編定作業須知第9點第2款第  
15 4目規定，故其當初辦理編定並無錯誤云云，自有違誤。

16 (三) 被告另辯稱有關編定以建廠完成為必要條件，雖系爭土地  
17 於編定當時仍受限於要塞堡壘地帶法無法按計畫興建(請  
18 甲證10，本院卷第91頁)，然依被告編定時之編定作業須  
19 知第7點第4款第2目後段所定「縣市政府對於是類土地應  
20 會同工業主管機關切實查明，如未於該證明書有效期間內  
21 建廠者，送請工業主管機關依法處理之」可知，縱有未於  
22 該證明書有效期間內建廠之情形，亦僅係送請工業主管機  
23 關依法處理之，並非不得編定為丁種建築用地或使該工業  
24 用地證明書當然失效。易言之，倘證明書因未於該證明書  
25 有效期間內建廠已當然失效，又何須送請工業主管機關依  
26 法處理之？是被告稱原告持有之工業用地證明書因未於該  
27 證明書有效期間內建廠故於當初辦理編定時即已失效，故  
28 其未將系爭土地編定為丁種建築用地云云，應屬無據。且  
29 據原告了解，被告當時根本未會同工業機關查明現況，遑  
30 論送請工業主管機關依法處理，工業主管機關當時亦未曾

01 廢止原告所有之工業用地證明書，是自不能以此為由，不  
02 將系爭土地依法編定為丁種建築用地。

03 (四) 又系爭土地編定是否錯誤應以編定公告時之編定作業須知  
04 為依據，系爭土地編定是否錯誤與本件有無現行製定非都  
05 市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第23點辦理  
06 更正編定適用，應屬二事。系爭土地編定公告時之製定非  
07 都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知雖規定如  
08 未於該證明書有效期間內建廠者，送請工業主管機關依法  
09 處理之，但並非編定之要件，依當時規定只要符合「經依  
10 法領有工業用地證明書者」即應編定為丁種建築用地，已  
11 如前述。被告未依當時之編定作業須知將系爭土地編定  
12 為丁種建築用地，何以可謂無編定錯誤？是被告一再強調  
13 原告未繼續做工業使用，故其73年編定並無錯誤云云，顯  
14 屬無據。

15 二、原告申請被告將系爭土地更正編定為丁種建築用地，依法有  
16 據：

17 (一) 系爭土地之編定有所錯誤已如前述，被告自應加以更正，  
18 且依現行編定作業須知第23點、第9點第2款規定，原告就  
19 被告前開錯誤編定，自得檢具確於公告編定前或公告編定  
20 期間已變更使用之合法證明文件，依照第9點第2款編定原  
21 則表及說明辦理更正編定。

22 (二) 雖現今編定作業須知第9點第2款編定原則表及說明與編定  
23 時之規定略有不同，然應只須符合第4目所定任一情形即  
24 得編為丁種建築用地。其中第9點第2款除原有要件「經依  
25 法領有工業用地證明書」外，雖另增加「尚在有效期間  
26 者」之要件，而系爭工業用地證明書上雖記載：「本證明  
27 書自核發日起一年內有效。」，然依經濟部77年8月20日  
28 經工字第25118號函（甲證12，本院卷第129頁）、75年3  
29 月18日經工字第11519號函（甲證13，本院卷第167頁）、  
30 76年12月9日經工字第62336號函（甲證14，本院卷第169  
31 頁），有關工業用地證明書上所載1年內有效應係指取得

01 土地所有權，原告係於65年7月23日向第三人購得系爭土  
02 地，並於同年10月5日辦畢所有權移轉登記（甲證6，本院  
03 卷第45-79頁），則依前開函釋即不生該項證明書已逾1年  
04 而失效之問題。

05 （三）又是否尚在有效期間本不以繼續做工業使用不間斷為必  
06 要。此由現行編定作業須知第9點第2款並未將「繼續作工  
07 業使用」納為編定之要件，經濟部75年3月18日經（75）  
08 工11519號核定6項處理原則中第一點亦規定為：「經核發  
09 工業用地證明書之土地，已由興辦工業人取得土地所有權  
10 者，可繼續作工業使用。」而非規定為「經核發工業用地  
11 證明書之土地，已由興辦工業人取得土地所有權，『並持  
12 續作工業使用未曾間斷』，方可繼續作工業使用。」，是  
13 被告一再主張原告未在系爭土地「繼續作工業使用」云  
14 云，原告實不解其意為何。

15 （四）又依現今製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作  
16 業須知第9點第2款第4目規定，原告除持有工業用地證明  
17 書，亦有一份為建廠許可函，雖建設廳65年6月17日函中  
18 記載：「請依照核定計畫完成建廠，並於試車後3個月內  
19 申報工廠開工登記，逾期本許可案失效。」，但因當時法  
20 令並未明文規定核定計畫應於多久期間內完成，及逾期未  
21 完成之法律效果為何，故許可案失效應係指未於試車後3  
22 個月內申報工廠開工登記，而非未依計畫所載時程興建亦  
23 會發生失效的情形。系爭土地因受限於要塞堡壘地帶法管  
24 制無法興建，故於辦理土地使用編定公告時尚無法建築，  
25 因為廠房根本無法興建、遑論完工、試車，是本件並無未  
26 於「試車後3個月內申報工廠開工登記」之逾期問題（另  
27 此部分係記載於建設廳核准建廠的許可函，並非記載於工  
28 業用地證明書，此部分亦不容混淆，故工業用地證明書並  
29 無未依照核可計畫完成建廠，並於試車後3個月內申報工  
30 廠開工登記，即行失效之問題）。

01 (五) 退步言之，縱認系爭工業用地證明書、建設廳65年6月17  
02 日函有效期限包含原告應於期限內完成興建、(假設語  
03 氣)，亦應自原告依法能動工時起算：

04 1、依前獎勵投資條例第56條第2項規定，是經主管機關審查  
05 核定後始會發給工業用地證明書。原告獲發工業用地證明  
06 書、設廠許可，當得信賴基此租購之農地得變更使用加以  
07 設廠。

08 2、然原告持系爭工業用地證明書、設廠許可購買系爭土地並  
09 辦理所有權移轉登記後，之所以未能依計畫開始使用，誠  
10 如被告114年1月6日府地用字第0000000000號函說明□所  
11 述：「……因本案土地範圍自65年至73年期間位屬於『要  
12 塞堡壘地帶法』管制範圍，不得新設各種建築物，故鉅工  
13 公司遲無法依前開計劃書興建工廠。」是原告係基於法律  
14 上的障礙而無法開始使用。法律實不得要求原告在依法無  
15 法建築之情況下，開始使用系爭土地，應容原告於法律上  
16 障礙消失後才開始使用，有關係爭工業用地證明書及設廠  
17 許可之效力在此之前，均不得認會發生失其效力的效果。  
18 否則豈非形成原告獲有系爭工業用地證明書、設廠許可而  
19 信賴可將系爭土地做工廠使用，也已購置了土地預作工廠  
20 使用，但在法律上根本不容原告做工廠使用之前，即行剝  
21 奪原告將系爭土地做工廠使用之利益？如此顯有違信賴保  
22 護原則。

23 (六) 經濟部產業發展署114年3月4日產永字第0000000000號函  
24 (下稱產發署114年3月4日函)並無拘束本院之效力：

25 1、有關行政機關所為之函釋，對於法院並無拘束力。被告於  
26 73年10月15日辦理系爭土地編定時，系爭土地經依法領有  
27 工業用地證明書，依上開經濟部函文(甲證12至甲證14  
28 的)可知，只要於1年內取得經核發工業用地證明書之土  
29 地所有權，即可繼續作工業使用，遑論上開法律上的障礙  
30 並未消除，不能因此認為工業用地證明書已經失其效力。  
31 且依產發署114年3月4日函說明三提及依建設廳先前函

01 釋，一律准予展延至73年12月底以前開始使用，則被告於  
02 73年10月15日辦理系爭土地編定時，原告所持有之系爭工  
03 業用地證明書自無失效之理。被告卻將系爭土地編定為農  
04 牧用地而非依當時之編定作業須知編定為丁種用地，自有  
05 錯誤。

06 2、又產發署114年3月4日函說明□稱「本案以工業用地證明  
07 書所租購土地之效力有效，惟工廠設立登記部分已無效  
08 力」將同一份工業用地證明書之效力分成租購土地部分及  
09 工廠設立登記部分，而異其效力，並無依據。且工業用地  
10 證明書之所以設定有效期間應係要求興辦工業人儘早完成  
11 租購，既已在有效期間內完成租購，自無失效的問題，並  
12 不以繼續做工業使用不間斷為必要。否則如在完成租購一  
13 年後，工業用地證明書不論如何均屬失其效力，則又如何  
14 有以此將土地編定為丁種用地之可能？又如何能繼續為工  
15 業使用？另工廠設立部分應係指設廠許可，而非工業用地  
16 證明書。且此函完全忽略本案有法律上障礙根本無法開始  
17 使用，則規定期限應自法律上障礙消失後始行起算，是產  
18 發署114年3月4日函將工業用地證明書與設廠許可相混  
19 淆，又忽略本案有法律上障礙根本開始使用，應不足為參  
20 考。

21 (七)是原告就系爭土地於編定前已取得工業用地證明書，系爭  
22 土地於編定時即已符合當時編定作業須知得編定為丁種建  
23 築用地之規定。且原告並於1年內取得系爭土地所有權、6  
24 5年6月17日函，縱認有限期完成興建否則系爭工業用地證  
25 明書、65年6月17日函會有失效的問題（假設語氣），然  
26 系爭土地既受限於要塞堡壘地帶法管制無法興建，興建有  
27 效期間應自得依法興建時起算，系爭土地編定時尚受管  
28 制，故亦未逾有效期間之問題。故依現行編定作業須知，  
29 亦符合領有工業用地證明書尚在有效期間、經工業主管機  
30 關核准設廠尚在有效期間等情事，依法原告自得上開編定  
31 作業須知規定據以辦理更正編定為「丁種建築用地」。

01 三、綜上所述，本件原處分駁回原告本件申請、訴願決定認原處  
02 分應予維持，認事用法均有違誤，原告就系爭土地向被告申  
03 請作成更正編定為丁種建築用地之行政處分係符合製定非都  
04 市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定，所提訴  
05 訟為有理由等語。

06 四、並聲明：

07 (一) 訴願決定及原處分均撤銷。

08 (二) 被告應對於原告民國112年12月20日申請就原告所有○○  
09 縣○○鄉○○段131、130、129、137、141、146、158、1  
10 43、142、134、144、135、117、147、148、115、123、1  
11 32地號土地作成更正編定為丁種建築用地之行政處分。

12 (三) 訴訟費用由被告負擔。

13 參、被告則以：

14 一、系爭土地因領有工業用地證明書，取得工業用地證明書後於  
15 土地登記標示部囑託註記為工業用地，但原告未依建設廳65  
16 年6月17日函核定計畫完成建廠，且未於試車後3個月內申報  
17 工廠開工登記，又依系爭工業用地證明書附註所載，自核發  
18 日起1年內有效，原告未於期限內完成建廠，故無法解除農  
19 業用地編定及地目變更手續。

20 二、被告前以112年8月10日府地用字第0000000000號函（乙證  
21 7）回復原告，有關原告112年6月15日陳情書（乙證4）表示  
22 案內土地先前位於「○○縣○○鄉重要軍事設施管制區」及  
23 其禁限建範圍內，經國防部於108年9月27日國作聯戰字第00  
24 00000000號公告解除，自000年00月0日起生效，請原告應先  
25 向工業主管機關確認原核准文及工業用地證明書至今是否仍  
26 為有效期間內，再依法處理之。另被告112年8月24日府產商  
27 字第0000000000號函（乙證8）亦已回覆原告，查原告未有  
28 依照核定計畫期間完成建廠，並於試車後3個月內申報工廠  
29 開工登記紀錄，依據建設廳65年6月17日函意旨，該許可案  
30 及工業用地證明已失效。

01 三、原告所提經濟部77年8月20日經工字第25118號、75年3月18  
02 日經工字第11519號、76年12月9日經工字第62336號等函  
03 釋，有關經核發工業用地證明書之土地，其土地因所有權屬  
04 原因得為更正編定之處理原則（甲證12、13、14），未敢擅  
05 專，允由解釋機關（經濟部）說明為宜。惟查原告未經被告  
06 核准工廠登記事實甚明，及原告未在該土地「繼續作工業使  
07 用」部分為原告所不爭論，應按非都市土地編定有關規定辦  
08 理。

09 四、是以，被告編定公告（73年10月15日）時，系爭土地現況為  
10 空地，且未符合編定作業須知第9點第2款第4目規定可編定  
11 為丁種建築用地之要件，依據製定非都市土地使用分區圖及  
12 編定各種使用地作業須知編定原則表（下稱編定原則表），  
13 特定農業區以編定農牧用地為主，故無用地編定錯誤之情  
14 事，原告未再提出於本縣編定公告時符合更正編定為丁種建  
15 築用地之證明文件及送請工業主管機關依法處理，被告先予  
16 以駁回，待資料備齊後再以另案方式向新竹縣新湖地政事務  
17 所辦理更正編定之處分並無違誤情事等語。

18 五、並聲明：

19 （一）駁回原告之訴。

20 （二）訴訟費用由原告負擔。

21 肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

22 如事實概要欄所述之事實，業據提出申請書（見原處分卷第  
23 9至13頁）、系爭土地登記簿（見本院卷第93至127頁）、地  
24 籍圖謄本（見原處分卷第49頁）、建設廳65年6月17日函  
25 （見本院卷第41頁）、系爭工業用地證明書（見本院卷第43  
26 頁）、系爭計劃書（見本院卷第37頁）、廠地配置圖（見本  
27 院卷第39頁）、陸軍第0五二四部隊69年1月14日函（見本  
28 院卷第89頁）、國防部108年9月27日公告（見原處分卷第63  
29 頁）、新湖地所112年12月29日函（見原處分卷第1頁）、新  
30 湖地所113年1月19日函（見原處分卷第7至8頁）、原處分  
31 （見本院卷第23至24頁）及訴願決定（見本院卷第27至35

01 頁)等本院卷、原處分卷所附證物為證，其形式真正為兩造  
02 所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

03 一、系爭土地經被告於73年10月15日公告非都市土地使用分區  
04 時，編定為特定農業區農牧用地，是否有誤？

05 二、原告主張被告將系爭土地編定為特定農業區農牧用地係編定  
06 錯誤，申請更正編定為丁種建築用地，有無理由？

07 伍、本院之判斷：

08 一、本件應適用之法條與法理：

09 (一) 63年12月30日公布之獎勵投資條例(80年1月30日廢止)  
10 第56條規定：「(第1項)興辦工業人因創辦工業需用土  
11 地，應檢具設廠計畫書並敘明需地面積，申請工業區主管  
12 機關租售工業區土地，或協助租購適當之編定工業用地。  
13 (第2項)工業區主管機關認為其興辦之工業不適宜在工  
14 業用地內設立或無適當之工業用地租售時，應視其申請興  
15 辦工業之性質與規模，開列條件與用地之範圍，於十日內  
16 通知其自行租購編定工業用地以外之農地變更使用，並於  
17 勘選確定後，送請工業區主管機關審查核定，發給工業用  
18 地證明書。(第3項)興辦工業人因擴展工業或增闢必要  
19 之通路，租購毗連農地時，其擴展計畫及用地面積，應經  
20 工業主管機關核定發給工業用地證明書，租購農地變更使  
21 用，依法辦理登記。……」

22 (二) 64年7月24日公布之土地法第81條規定：「市縣地政機關  
23 得就管轄區內之土地，依國家經濟政策地方需要情形及土  
24 地所能供使用之性質，分別商同有關機關，編為各種使用  
25 地。」

26 (三) 64年7月24日公布之土地法第84條規定：「使用地之種別  
27 或其變更，經該管市縣地政機關編定，由市縣政府公布  
28 之。」

29 (四) 63年1月31日公布之區域計畫法第15條規定：「(第1項)  
30 區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有  
31 關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計

01 畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報  
02 經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其  
03 管制規則，由中央主管機關定之。（第2項）前項非都市  
04 土地分區圖，應按鄉、鎮（市）分別繪製，並利用重要建  
05 築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。」

06 （五）以下作業須知核乃執行母法（區域計畫法）之技術性、細  
07 節性行政規定，與立法意旨相符，且未逾越母法之限度，  
08 行政機關予以適用，自無違誤：

09 1、67年1月23日發布之區域計畫法施行細則第16條規定：

10 「依本法第15條及第15條之1第1項第1款製定非都市土地  
11 使用分區圖、編定各種使用地與辦理非都市土地使用分區  
12 及使用地編定檢討之作業方式及程序，由中央主管機關定  
13 之。」

14 2、內政部基於上開授權訂定72年2月19日修正發布之製定非  
15 都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第6點第4  
16 款規定：「六、各種使用地及其性質：各種使用地之分類  
17 及其性質如左：……(四)丁種建築用地—係供工廠及有關工  
18 業設施建築使用者。」

19 3、72年2月19日修正發布之製定非都市土地使用分區圖及編  
20 定各種使用地作業須知第7點第3款、第4款第2目規定：

21 「七、各種使用地之編定原則：……(三)依使用現況編定，  
22 現已為某種使用之土地，得參酌左表規定，按宗分別編定  
23 之：使用分區編號：一；使用分區：特定農業區；使用地  
24 編號：四；使用地類別：丁種建築用地；編定原則：△；  
25 備註：以編定農牧用地為主。註：……『△』經依法核准  
26 使用者，依其現況編定；未經依法核准使用者，應按其所  
27 屬使用區備註欄內所註之主要用地編定。……(四)注意事  
28 項：……2.合於下列情形之一土地，編定為丁種建築用  
29 地：(1)經依法領有工業用地證明書者。（縣市政府對於是  
30 類土地應會同工業主管機關切實查明，如未於該證明書有  
31 效期間內建廠者，送請工業主管機關依法處理之）。(2)興

01 建之工廠已依規定辦竣工廠登記。(3)興建之工廠經依法領  
02 有營利事業登記者。」

03 4、102年12月23日修正發布之區域計畫法施行細則14條第1項  
04 規定：「依本法第15條製定非都市土地使用分區圖及編定  
05 各種使用地之作業方式及程序，由內政部定之。」

06 5、內政部基於上開授權訂定現行（113年5月3日修正發布  
07 之）製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須  
08 知第9點第2款第4目規定：「非都市土地各種使用地之編  
09 定原則：國家公園區內土地不辦理使用地之編定，其餘土  
10 地依下列原則辦理：……(二)現已為某種使用之土地，依下  
11 表及說明規定，按宗分別編定之：說明：……4.合於下列  
12 情形之一土地，編為丁種建築用地：(1)經依法領有工業用  
13 地證明書尚在有效期間者（直轄市、縣（市）主管機關對  
14 於該類土地應會同工業主管機關切實查明，如未於該證明  
15 書有效期間內建廠者，送請工業主管機關依法處理之）。  
16 (2)經工業主管機關核准設廠尚在有效期間。(3)興建之工廠  
17 已依規定辦竣工廠登記。(4)興建之工廠經依法領有營利事  
18 業登記之製造、加工、修理業。(5)依法核准設廠用地範圍  
19 內之道路或水溝等土地，經工業主管機關查註確係位於原  
20 核准廠區範圍內，且該地可作工業使用。……」

21 6、現行（113年5月3日修正發布之）製定非都市土地使用分  
22 區圖及編定各種使用地作業須知第23點規定：「經編定使  
23 用之土地，如土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編  
24 定期間已變更使用之合法證明文件，依照第9點第2款編定  
25 原則表及說明辦理更正編定。」

26 二、系爭土地經被告於73年10月15日公告非都市土地使用分區  
27 時，編定為特定農業區農牧用地，並無錯誤：

28 (一)查原告所有系爭土地，於73年10月15日公告編定為特定農  
29 業區農牧用地。原告出具112年11月15日申請書並檢附證  
30 明文件，向新湖地所申請將系爭土地更正編定為丁種工業  
31 用地（按應為丁種建築用地），經新湖地所審認原告所附

01 證明文件，尚無法證明系爭土地於公告編定當時，有編定  
02 作業須知第9點第2款第4目所定得編為丁種建築用地之各  
03 類情形，以112年12月29日函請原告於文到15日內補附相  
04 關證明文件。嗣原告逾期未補正，新湖地所遂以113年1月  
05 19日函報請被告准予駁回，並經原處分駁回其申請，本院  
06 經核尚無不合。

07 (二) 原告雖主張系爭土地既已經建設廳核發工業用地證明書及  
08 核准建廠，應認已合法變更為工業用地使用，此由土地登  
09 記簿上均已記載編定使用種類為「工業用地」可證。縱有  
10 未於該證明書有效期間內建廠之情形，亦僅係送請工業主  
11 管機關依法處理之，並非不得編定為丁種建築用地或使該  
12 工業用地證明書當然失效。依當時規定只要符合「經依法  
13 領有工業用地證明書者」即應編定為丁種建築用地。且依  
14 經濟部77年8月20日經工字第25118號函、75年3月18日經  
15 工字第11519號函、76年12月9日經工字第62336號函，有  
16 關工業用地證明書上所載1年內有效，應係指取得土地所  
17 有權，原告係於65年7月23日向第三人購得系爭土地，並  
18 於同年10月5日辦畢所有權移轉登記，則依前開函釋即不  
19 生該項證明書已逾1年而失效之問題。又是否尚在有效期  
20 間本不以繼續做工業使用不間斷為必要。系爭土地因受限  
21 於要塞堡壘地帶法管制無法興建，故於辦理土地使用編定  
22 公告時尚無法建築，因為廠房根本無法興建、遑論完工、  
23 試車，本件並無未於「試車後3個月內申報工廠開工登  
24 記」即失效之問題。縱認系爭工業用地證明書、建設廳65  
25 年6月17日函有效期限包含原告應於期限內完成興建（假  
26 設語氣），亦應自原告依法能動工時起算。如若不然，原  
27 告已購置了土地預作工廠使用，但在法律不容原告做工廠  
28 使用之前，即行剝奪原告將系爭土地做工廠使用之利益，  
29 顯有違信賴保護原則。又產發署114年3月4日函說明□稱  
30 「本案以工業用地證明書所租購土地之效力有效，惟工廠  
31 設立登記部分已無效力」，將同一份工業用地證明書之效

01 力分成租購土地部分及工廠設立登記部分，而異其效力，  
02 並無依據。工廠設立部分應係指設廠許可，而非工業用地  
03 證明書，產發署114年3月4日函將工業用地證明書與設廠  
04 許可相混淆，又忽略本案有法律上障礙根本開始使用，並  
05 無拘束本院之效力云云。

06 (三) 惟按「本件上訴人所提起者……，性質上為課予義務之  
07 訴，並為附屬性質之請求撤銷原否准處分及訴願決定之聲  
08 明。此種訴訟類型在保障人民主觀之公法上請求權，法院  
09 原則上應以事實審言詞辯論終結時之法律及事實狀態，判  
10 斷原告訴之聲明請求行政機關核給特定內容之行政處分，  
11 是否具有公法上之請求權。」(最高行政法院110年度上  
12 字第827號判決參照)。本件原告所有系爭土地於73年10  
13 月15日經公告編定為特定農業區農牧用地，嗣原告於112  
14 年11月15日檢附土地登記簿、建設廳65年6月17日函、工  
15 業用地證明書、工業用地計劃書等證明文件，向新湖地所  
16 申請更正編定為同使用分區丁種建築用地，即應依事實審  
17 言詞辯論終結時之法律即現行(113年5月3日修正發布  
18 之)編定作業須知第23點規定為之。

19 (四) 查系爭土地係坐落於被告轄區內之非都市土地，經被告於  
20 於73年10月15日公告編定為特定農業區農牧用地，揆諸現  
21 行(113年5月3日修正發布之)編定作業須知第23點規  
22 定，本件原告自應提出系爭土地於73年10月15日前或公告  
23 編定期間已變更使用之合法證明文件，始符合作業須知第  
24 23點所規定申請更正編定之要件。觀諸前揭作業須知第23  
25 點所規定之文義，其所指之土地確於公告編定前或公告編  
26 定期間已變更使用之合法證明文件，係指土地所有權人於  
27 上述規定時點前，已經確實取得主管機關完成審核，准予  
28 核發之證明文件，蓋土地所有權人於土地使用公告編定  
29 前，已由其他機關確實取得土地已變更使用之證明文件，  
30 可證明土地已由他機關准許合法變更使用，僅因辦理土地  
31 使用編定之機關不知該情事，仍為從來之使用編定，於此

01 情事下，自應准許土地所有權人辦理更正，始為合理。至  
02 若土地所有權人於土地使用編定前，尚未經其他機關核准  
03 變更，於公告土地使用編定時，其並無合法變更土地使用  
04 之權利，原土地使用編定即無不合。

05 (五) 依前揭建設廳65年6月17日函所載：「主旨：申請在……  
06 波羅汶段波羅汶小段一五五等二〇筆地號土地設立工  
07 廠……及請發工業用地證明書乙案……，應予照准……，  
08 請依照核定計畫完成建廠，並於試車後三個月內申報工廠  
09 開工登記，逾期本許可案失效。說明：……(三)本案……俟  
10 建廠完成後依照規定辦理解除農業用地編定及地目變更手  
11 續。……」及工業用地證明書載：「……四、申請內容：  
12 ……(四)預定建廠地點需地總面積及建築用地之分配：1.建  
13 廠地點：……〇〇〇段〇〇〇小段155、155-3、155-4、1  
14 56、156-2、212-1、212-3、214……、215、216……、21  
15 7-1、217-2、218、218-3、218-4、219、220-2、220-4土  
16 地等20筆。……附註：一、本證明書自核發日起一年內有  
17 效。……」等，可知系爭土地原編定為農業用地，嗣原告  
18 於65年間依行為時獎勵投資條例第56條規定，擬定工業用  
19 地計畫書載明預定之試車日期及開工日期等，向建設廳申  
20 請以系爭土地設立工廠，經建設廳以65年6月17日函核准  
21 其申請並核發工業用地證明書，該證明書之效力存續期間  
22 為自核發日起之1年。又依建設廳65年6月17日函主旨所載  
23 「請依照核定計畫完成建廠，並於試車後3個月內申報工  
24 廠開工登記，逾期本許可案失效。」之文義，建設廳65年  
25 6月17日函為附有解除條件之授益性行政處分，一旦原告  
26 未能依系爭計畫書所載期程完成建廠，並於試車後3個月  
27 內未申報工廠開工登記者，建設廳65年6月17日函「核准  
28 系爭土地設立工廠」之行政處分即因解除條件成就而失其  
29 效力；工業用地證明書之效力存續期間亦僅自核發日起之  
30 1年內。另依同函說明(三)所示，系爭土地應於原告完成工

01 廠之興建後，始得辦理解除農業用地編定及地目變更程  
02 序；在未完成工廠興建前，自不得據以辦理。

03 (六) 本件系爭土地登記簿於74年3月27日前之編定使用種類欄  
04 內固登載為「工業用地」，而依其備註欄載：「……建設  
05 廳(65)字號90288號核發工業用地證明書69年3月27  
06 日……校對。……」等文字觀之，上開「工業用地」之登  
07 載應僅係配合建設廳65年6月17日函及工業用地證明書所  
08 為臨時註記，依建設廳65年6月17日函說明(三)既已載明，  
09 系爭土地應於原告完成工廠之興建後，始得辦理解除農業  
10 用地編定及地目變更程序，在未完成工廠興建前，本不得  
11 解除農業用地編定及地目變更程序，是該土地登記簿編定  
12 使用種類欄內「工業用地」之登載，非確定系爭土地使用  
13 地種類之行政行為，尚未發生用地種類之管制效力。

14 (七) 依72年2月19日修正發布之製定非都市土地使用分區圖及  
15 編定各種使用地作業須知第7點第4款第2目規定：「(四)注  
16 意事項：……2.合於下列情形之一土地，編定為丁種建築  
17 用地：(1)經依法領有工業用地證明書者。(縣市政府對於  
18 是類土地應會同工業主管機關切實查明，『如未於該證明  
19 書有效期間內建廠者，送請工業主管機關依法處理之』)。」，而依卷附陸軍第0五二四部隊69年1月14日  
20 函所載：「主旨：貴公司申請在……波羅汶小段155等地  
21 號廿筆土地上建廠，嚴重影響軍事設施及防務，歉難同  
22 意……。」及國防部參謀本部作戰及計畫參謀次長室110  
23 年5月19日國作聯戰字第0000000000號函復原告：「主  
24 旨：復貴公司確認『……65年至73年期間，位於……汶山  
25 段115地號等21筆土地，是否為軍事設施禁、限建區域範  
26 圍』，……。說明：……二、旨案土地於……65年至73年  
27 期間受『要塞堡壘地帶法』第3條、第4條第3項及第5條第  
28 2項管制，非經要塞司令之許可，不得興設或改設各種建  
29 築物……。」等語，可知系爭土地於65年至73年間屬於要  
30 塞堡壘地帶之第一區，非經該要塞司令許可，不得新設或  
31

01 改設各種建築物，而陸軍第0五二四部隊業以69年1月14  
02 日函不同意原告於系爭土地興建工廠，原告因此受有不得  
03 於系爭土地興建工廠之法令上限制；另觀諸卷附系爭土地  
04 111年航照圖所示，系爭土地迄今仍為植被所覆蓋，並無  
05 曾經存在工廠建物之跡象，可知原告實際上亦未依系爭計  
06 劃書所定期程至晚於69年12月1日完成其工廠全廠之興建  
07 ，系爭土地「從未」做工業使用，並無「繼續做工業使用  
08 不間斷」之問題，是原告主張「編為丁種建築用地不限於  
09 繼續做工業使用不間斷」云云，縱使為真，系爭土地仍不  
10 符合編為丁種建築用地之條件。又依72年2月19日修正發  
11 布之編定作業須知第7點第4款第2目規定：「如未於該證  
12 明書有效期間內建廠者，送請工業主管機關依法處理  
13 之」，則未於該證明書有效期間內建廠者，在工業主管機  
14 關未認定「核准系爭土地設立工廠之行政處分仍有效」  
15 前，系爭土地自不符編定為丁種建築用地之條件。再者  
16 「土地所有權人於依前開作業須知第22點規定申請為使用  
17 編定更正時，應提出於公告編定前或公告編定期間已變更  
18 使用之合法證明文件，苟未能提出該項證明文件，主管機  
19 關即應駁回其申請，而無依職權調查證據以認定申請人之  
20 申請是否合於更正編定要件之義務。」（最高行政法院96  
21 年度判字第1694號判決參照），原告即應提出工業主管機  
22 關認定「核准系爭土地設立工廠之行政處分仍有效」之證  
23 明，方得申請更正編定，原告主張依當時規定只要符合  
24 「經依法領有工業用地證明書者」即應編定為丁種建築用  
25 地云云，尚不足採。

26 (八) 系爭工業用地證明書效力部分，經送工業主管機關認定，  
27 產發署114年3月4日函釋（略以）：「……綜上，興辦工  
28 業人已依工業用地證明書租購農地後，於規定期限開始使  
29 用，即不生該項證明書已逾一年而失效之問題。因該土地  
30 未曾使用，現況仍為空地，故本案以工業用地證明書所租  
31 購土地之效力有效，惟工廠設立登記部分已無效力。」

01 (見本院卷第222頁)，可知工業用地證明書效力包含  
02 「租購土地」部份及「工廠設立登記」部分。蓋有關租購  
03 土地之效力有效一節，依自耕能力證明書之申請及核發注  
04 意事項規定，農地之買賣須為農民，惟依原獎勵投資條例  
05 第68條規定，原告雖無農民身分，惟依獎勵投資條例規  
06 定，得於當時檢具工業用地證明書租購農地，故當時租購  
07 農地之效力有效，惟因系爭土地未曾使用，現況仍為空  
08 地，故工業用地證明書之工廠設立登記效力部分已失效。  
09 易言之，興辦工業人除依工業用地證明書租購土地之外，  
10 尚須以「開始使用」為必要條件，此乃「行為時獎勵投資  
11 條例第56條規定」與「農業用地政策」應如何平衡之公益  
12 問題，由工業主管機關認定，自非無據。而信賴利益與  
13 「公共利益」發生權利衝突時，兩者需要進行利益權衡，  
14 依行政程序法第117條但書第2款之反面解釋，通常是以  
15 「公益」優先為原則，產發署114年3月4日函認定「工業  
16 用地證明書之工廠設立登記效力部分已失效」，已就  
17 【「行為時獎勵投資條例第56條規定」與「農業用地政  
18 策」應如何平衡】之公益問題為具體認定，並無違反原告  
19 信賴保護之可言，本院自應尊重。原告主張「產發署114  
20 年3月4日函將工業用地證明書與設廠許可相混淆，又忽略  
21 本案有法律上障礙根本開始使用，並無拘束本院之效力、  
22 原告已購置了土地預作工廠使用，但在法律不容原告做工  
23 廠使用之前，即行剝奪原告將系爭土地做工廠使用之利  
24 益，有違信賴保護原則」云云，尚不足採。

25 三、綜上，建設廳65年6月17日函中，工廠設立登記部分已無效  
26 力，系爭土地迄73年10月15日公告編定時編定為農牧用地，  
27 與當時編定作業須知第7點第3款及第4款第2目規定並無不  
28 符。被告審認原告申請更正編定時所檢附之各項文件，尚不  
29 足以證明系爭土地於公告編定當時係誤編定為農牧用地，與  
30 現行作業須知第9點第2款第4目及第23點規定未合，且經新  
31 湖地所命補正而逾期未補正，乃以原處分駁回其申請，並無

01 違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，並請  
02 求就原告112年12月20日申請將○○縣○○鄉○○段131、13  
03 0、129、137、141、146、158、143、142、134、144、13  
04 5、117、147、148、115、123、132地號土地作成更正編定  
05 為丁種建築用地之行政處分，亦無理由，併予駁回。

06 四、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐  
07 一論述，併此敘明。

08 據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

09 中 華 民 國 114 年 9 月 11 日

10 審判長法官 陳心弘

11 法官 林妙黛

12 法官 畢乃俊

13 一、上為正本係照原本作成。

14 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  
15 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
16 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
17 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  
18 繕本）。

19 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，  
20 逕以裁定駁回。

21 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  
22 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
23 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。  
24

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。
<p>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。</p>	

中 華 民 國 114 年 9 月 11 日

書記官 李依穎