



# 產業創新條例第46條之1 之虛與實

——與行政法一般原理原則之交會

邱顯丞

鵬耀法律事務所  
合署律師

目次	壹、前言	參、與產業創新條例第46條之1習見之
	貳、產業創新條例第46條之1之注意	訴訟實務爭點與實務見解之批判
	事項與解釋	肆、結語

## 壹、前言

產業園區的問題，並非一般民眾生活的直觀經驗的概念，可能也只是聽過「某某某產業園區」之名詞，或作為一個地理概念。然而，其實產業園區之開發，與現行都會區日漸擴張的生活空間有關。如產業園區土地可以開發成日後之商辦、電影院、商場等，實與生活在產業園區周遭之居民生活品質息息相關。而政府主導開發已建廠但停工歇業

的工業區土地面積廣大，截至2017年產業創新條例（下稱「產創條例」）第46條之1增訂時，計有589.2公頃，產業工業區閒置土地超過3年、5年、10年均有<sup>1</sup>，如彰化縣彰濱工業區、雲林縣石榴班區、離島工業區、臺南市臺南科技工業區、新邵工業區、高雄市岡山本洲工業區、花蓮縣的光華樂活產業園區、和町工業區等。部分工業區轉為政府主導開發之產業園區或新成立產業園區後，這些產業園區土地如屬於私人所有，故縱使閒置

不使用，主管機關也無法催促或使土地為任何積極之使用開發，使經濟發展因大量產業園區之間置土地無法活化而放緩。又因應政府鼓勵臺商回臺投資，需要大量土地。故2017年增訂產創條例第46條之1時，最主要之立法目的即為遏止廠商囤地以圖轉售牟利，進而造成經濟虛空之現象，截至2023年6月止，本條執行之成效頗豐<sup>2</sup>，但也產生諸多爭訟案件。

而產業園區土地之開發往往涉及龐大公司體系之運作、大量資金、時間及細瑣的行政程序，故本文欲以產創條例第46條之1出發，介紹產業園區開發可能涉及之重要法律爭議，並對於實務判決加以批判，以使實務工作者能夠於往後面對產業園區案件時能夠快速掌握重點分析案件，進而擬定最佳之訴訟策略。

## 貳、產業創新條例第46條之1之注意事項與解釋

### 一、立法目的之聚焦

想要正確解釋適用一條法規範，必須先釐清立法者之立法目的，為歷史解釋法（又稱作主觀目的解釋法）<sup>3</sup>之運用。產創條例第46條之1規定之立法意旨，參照立法院議案關係文書之立法說明，重點整理如下：

（一）憲法第143條第1項及第145條第1項所明定「人民依法取得之土地所

有權，應受法律之保障與限制」、「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，應以法律限制之」。基於上述憲法條文所揭示之「財產權社會義務性」，國家基於公共利益對財產權之行使所加之義務，實屬憲法所許。在上述所有權之社會義務性前提下，對人民依法取得之土地所有權，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，自得以法律加以限制。

（二）而政府徵收土地開發產業園區，目的係為協助業者（人民）取得土地，無非是利用較為優惠之價格購入且開發具有潛力之區域。促進產業升級與發展經濟，因此有其及時與急迫性。為增進公共利益，所徵收之園區土地應符合相關徵收用途，避免土地所有權人利用國家開發產業園區及給予租稅優惠等獎勵措施，購入土地轉售圖利或另為不合目的之使用，爰規定關於強制拍賣之規定，以促進園區土地有效利用，增進公共利益<sup>4</sup>。

（三）產創條例第46條之1係採「漸進式之多元行政管制措施」，依序包含行政指導、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。採取漸進式作法之目的在於，當人民取得之產業用地遭到閒置時，政府會給所有人2年的時間進行改善，如果2年期限一過，這些閒置工業土地仍未能改善，則

要先罰款、後拍賣，主要目的是讓工業區土地回歸工業使用<sup>5</sup>。

## 二、「無正當理由已持續閒置土地相當期間」之要件

適用產創條例第46條之1規範體系之首要要件，即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」。若該當前述此要件，即可認定該產業園區用地為「閒置土地」，進而主管機關就可以採取公告閒置土地、限期完成建築使用、強制拍賣等行政行為。故此要件可謂是課予土地所有人對於其所有之產業園區用地加速開發義務的「敲門磚」。以下拆解分析本條之要件。

### （一）何謂「無正當理由」？

本項要件中之「無正當理由」，必須連貫後續介紹之「持續閒置土地相當期間」一併理解。不過從實務見解可以得知，行政法院在此判斷原告有無未限期完成開發之正當理由，係採取綜合判斷之方法。即產創條例第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<sup>6</sup>。反之，如若

主管機關判斷當下，綜觀個案具體情狀，土地所有權人非純粹出於主觀上設廠營業實益之考量，如因疫情等不可抗力因素所致延宕未完成建廠者，即難謂無正當理由<sup>7</sup>。

是以，土地所有人是否有本條正當理由而持續閒置產業園區用地，是決定機關應否積極地介入該地開發所首要判斷的。由於「正當理由」屬於不確定法律概念，故在此有賴行政機關於認定時需要詳盡調查義務，並提出論證說理。主要係論證土地所有人是否有「單純主觀上出於設廠營業實益以外之不可歸責事由致未能準時完成開發」之無正當理由。相對地，人民所有之產業用地一旦被認定為閒置土地，於後續救濟程序中可能提出有關之「正當理由」加以爭執，如原處分機關於此要件中所檢附之證據或論述不足以建構「無正當理由」之事實脈絡，則可能會有判斷瑕疵之違法。

### （二）何謂「已持續閒置土地相當期間」？

在解釋適用本句要件上，應注意產創條例第46條之1第8項授權訂定之「產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法」。依該辦法第3條第1項之規定，所謂「相當期間」，期間要求為3年以上，即自取得土地所有權後3年仍未完成建廠。而所謂「持續閒置」，包括下列四款情形：

## 1. 未建廠或設廠面積之建蔽率低於30%

未建廠之事實，通常係從主管機關經濟部派員實地訪查履勘，定期追蹤時發現。而設廠面積之建蔽率低於30%，通常係視廠商就該地申請之建築執照及實際情形加以計算。於訴訟中可作為證據或者切入爭執有無該當本款閒置之要件，可從空拍圖、主管機關就該筆土地之定期追蹤表了解該地之建築現況，輔以該地之建造執照中之建蔽率加以判斷。如根本未申請建造執照，則勢必會被認定為閒置土地。

## 2. 未具主要機械設備或營業設備

該要件必須主管機關經濟部派員實地訪查履勘才能得知。而所謂「主要機械設備」，應係指廠房運作所不可或缺之機具者，如鍋爐、天車、銑床等。所謂「主要營業設備」，如再生能源業者之再生能源發電設備，實務上可與土地所有人所申請公司登記之營業項目，輔以一般產業知識勾稽認定。

## 3. 未取得目的事業主管機關核准登記或營運許可證明文件

所謂「目的事業主管機關」，係指政府機關對於特定業務依法有管理或監督權者。目的事業主管機關之權責範圍包括：(1)設立許可權；(2)業務監督權；(3)撤銷許可權；(4)命令解散權及(5)其他監督權<sup>8</sup>，在產業園區用地上為特定業務時，必須特別留意個別行政法規規定是

否需先取得目的事業主管機關許可處分後，方可為之。蓋目的事業主管機關與主管機關在法制設計上可能歸屬於不同機關。如欲經營工程技術顧問公司，依工程技術顧問公司管理條例第8條第1、2、3項規定，需先經行政院公共工程委員會之許可。如土地所有權人對於自己欲經營之事業不確定是否需先經核准或取得營運許可，可至中華民國經濟部商業發展署「公司與商業登記前應經許可業務暨項目查詢服務平台<sup>9</sup>」查詢確認。

## 4. 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

經前點所述，目的事業主管機關對於所管業務有撤銷許可權。故如產業用地上原依核准營運之處分，因經營者違法或期間自然經過而消滅，則該業務之營運即喪失合法性。基於產業用地享有租稅優惠、產業升級與政府主導開發等特殊性及受法律之較嚴格管制，當不得容任違法之業務繼續利用產業用地而經營。故如有違法繼續經營之情形，立法者賦予行政機關得公告該產業用地為閒置土地。

## 三、認定為閒置土地應經之正當法律程序

我們可以把主管機關設置的產業園區用地之開發，立法者將之當作有別於一般土地而採取「專案處理」之態度。

仔細探究相關法規會發現，從產業用地取得、開發過程直至開發完成及維持事業經營之合法性，皆賦予行政機關高度介入之空間。而如產業用地經各該主管機關清查後發現產業用地該當上述產創條例第46條之1第1項「無正當理由已持續閒置土地相當期間」之要件，並不能馬上由個別承辦人自行認定並呈請由機關作成閒置土地並限期開發之處分。在此需特別留意依據產創條例第46條之1第8項授權訂定之產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法(下稱「強拍辦法」)架構起之相關正當法律程序，以下分別論述之。

## (一)主管機關應於處分作成前通知土地所有權人及利害關係人於所定期限內陳述意見

依強拍辦法第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。此為行政程序法第102條但書中所謂對陳述意見「法規另有規定者」之情形。適用上必須特別留意的是，主管機關除需通知土地所有權人陳述意見外，如有利害關係人，也「應該」要函請利害關係人陳述意見。實務上常見之利害關係人為土地之抵押權人、設定地上權人等。此處之利害關係人，結合行政程序法第100條第1項<sup>10</sup>之解釋，應係機關「已知之利害關係人」而言。而且如有

多數利害關係人，如共同共有人，各利害關係人需分別告知，並且分別送達請其個別陳述意見<sup>11</sup>，否則公告閒置土地之處分將會因漏未通知所有利害關係人而違反正當法律程序。同條第2項並強制規定陳述意見函需記載之事項，缺一不可，否則可能可以爭執該陳述意見函文違反該條項之應記載事項而使原處分違法。

## (二)主管機關應成立產業園區閒置土地審查小組審查是否該當產創條例第46條之1第1項閒置土地之要件

依強拍辦法第8至第11條就「產業園區閒置土地審查小組」之職責、組成及決議方式設有規定。尤其強拍辦法第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(下稱「審查小組」)。而依強拍辦法第9條第1項之規定，審查小組之職責在於審查產業園區土地是否有產創條例第46條之1第1項閒置土地之要件。故在閒置土地之案件中，主管機關於作成處分前，必須依照上述規定組成審查小組實際審議該產業用地之狀況是否符合產創條例第46條之1第1項閒置土地之要件。又由於審查小組性質係內部專家委員會，故若作成閒置土地及限期開發處分未經審查小組之審議，則原處分應係罹於得補正<sup>12</sup>之

瑕疵。若已不得補正<sup>13</sup>，則為得撤銷。

另外，雖然強拍辦法內規定主管機關應成立產業園區閒置土地審查小組。不過實務上除經濟部不同地方縣市會以自治規則之方式設置「產業園區土地或建築物租售審查小組」，行使上述強拍辦法「產業園區閒置土地審查小組」之權限<sup>14</sup>。因產業園區之案件中，非只有產創條例第46條之1需要先經內部專家委員會審議，才能作成最終之行政處分。故地方自治團體以自治規則規定統一由「產業園區土地或建築物租售審查小組」行產業園區之租售及閒置土地之認定，自有其行政效率及法體系一致性之意義。而上述「產業園區土地或建築物租售審查小組」雖然與強拍辦法規定之「產業園區閒置土地審查小組」名稱有其出入，不過依據地方自治團體之自主組織權<sup>15</sup>，依自治規則規範規定內部委員會之名稱及職責，在不違反中央法規之情形下，似無不可。

## 四、漸進式管制措施

基於上述立法目的，產業創新條例第46條之1所授權賦予行政機關得採取「漸進式管制措施」以促進產業園區土地之開發、物盡其用進而加速產業升級之立法目的。而經主管機關於公告為閒置土地後，對於該產業用地可採行之漸進式管制措施，順序如下：

### (一)限期2年內完成開發或建廠

條文中所謂限期2年內完成開發或建廠，係羈束行政，為主管機關認定產業用地為閒置土地後必須作同時作成閒置土地之公告處分，同時作成命土地所有權人限期開發之行政處分。行政機關在此並無任何彈性決定時間長短之裁量空間。然在此適用上需要留意的是，依同條第2項規定，如真的預見無法於2年內完成開發或建廠，受處分之土地所有權人可以提出強拍辦法所規定之文件<sup>16</sup>，以「因有不可歸責<sup>17</sup>之事由致遲誤之期間」而主張應予扣除，或提出無法如期完成興建之「正當理由<sup>18</sup>」請求展延之。不過該扣除或展延，仍需經閒置地審查小組審議，主管機關才能作成是否扣除或展延之處分，不能逕自決定之。

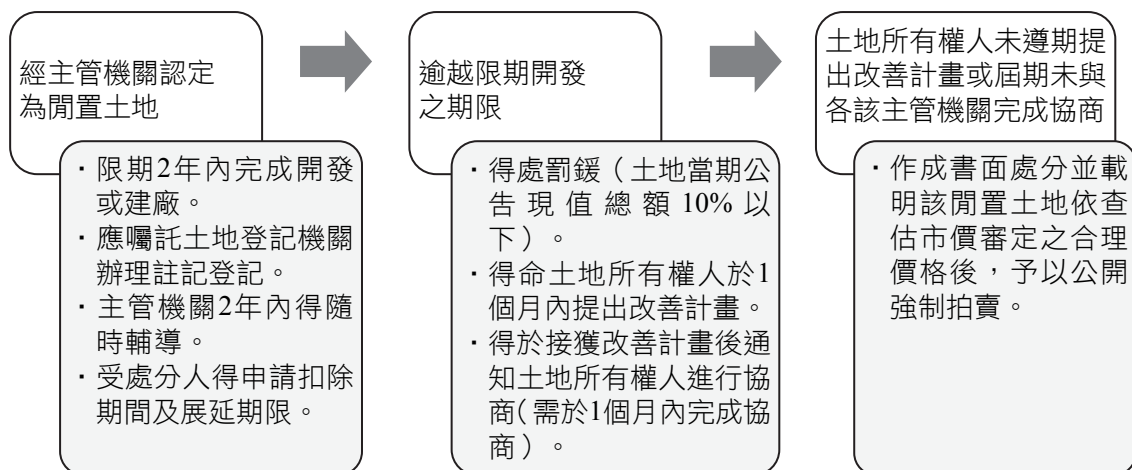
### (二)2年期限內各該主管機關並得隨時輔導土地所有權人及利害關係人於期限內依法完成建築使用

本條係基於比例原則之思維，藉由對基本權干預較小之輔導手段，實務見解認為，產業創新條例採「漸進式之多元行政管制措施」，依序包含行政指導、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。但如土地所有權人已持續閒置土地相當期間，經限期改善、處以罰鍰及協商未果者，則土地所有權人既無意願、亦無能力將土地依法有效利用，本於釋字第515號解釋之相同意旨及精神，即有透過強制拍賣之最後手段使土地釋出之必要。強制買回

與公開強制拍賣均係透過強制手段使原土地所有權人釋出土地，限制土地所有權人之自由處分權。主管機關必須踐行相當之前置程序始得為之，使公開強制拍賣作為多階段循序漸進管控方式之最後手段。另明定強制拍賣之閒置土地，如應買人所出之最高價未達查估市價審定之合理價格不得拍定，以保障其財產權，應符合憲法第15條人民財產權應予保障及第23條比例原則之意旨<sup>19</sup>。

是以，以限期改善為開端，行政機關得於限期完成開發之2年內有隨時輔導土地所有權人完成建廠之義務，得以

行政指導之方式為之。雖行政機關之輔導建廠義務於條文用語為「得」，似乎為裁量行政，然若主管機關於2年內完全未為輔導，可能會有違反46條之1「漸進式管制措施」之立法本旨。而裁處罰鍰係2年未完成建築後，機關得視情形裁處罰鍰，為主管機關之裁量權。另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。若土地所有權人未遵期提出改善計畫或屆期末與各該主管機關完成協商，則就可能被主管機關公開強制拍賣。



## 參、與產業創新條例第46條之1習見之訴訟實務爭點與實務見解之批判

### 一、另有契約約定或依相關規定處理之意義

按如產業用地有產創條例第46條之1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，則得當然排除適用本條主管機關得公告為閒置土地之規定。亦即主管機關不得再自作主張依強拍辦法第3條之規定認定是否有閒

置土地之要件，而須回歸契約<sup>20</sup>及相關處分對於該土地之處理為依據。如土地所有權人與主管機關已簽訂行政契約，或者經前述地方主管機關舉辦多次之「土地租售審查小組審查會」而依歷次會議結論<sup>21</sup>辦理，則爭執之重點即回歸該契約之約定及歷次「審查小組審查會」會議結論就該土地如何處理而定。

若原處分機關不依契約約定或棄先前已依相關規定處理之基礎而不顧，逕自依強拍辦法第5條第1項所規定之閒置情形加以判斷並作為認定閒置土地處分之基礎，則原處分有違依法行政原則。適用上應特別留意土地之開發是否與機關有特別約定。

## 二、是否符合正當法律程序原則

按釋憲實務<sup>22</sup>已明文肯認正當法律程序原則係憲法之基本原理原則。故行政程序經法律所規定應行之程序，若有欠缺，則行政處分將罹於程序違法之瑕疵。在閒置土地之案件中，可爭執原處分是否合乎正當法律程序之處，可能有以下三種情形。

### (一) 給予陳述意見時間是否足夠

按閒置土地往往涉及之面積廣大，另有關閒置土地之要件是否該當，往往與開發之細節相關。在整理開發現況之資料<sup>23</sup>、蒐集證據之過程可能會花費大量時間，遑論整理過後仍要著手與律師開

會討論、撰寫陳述意見書。而行政機關給予人民陳述意見之時間，慣例上大多僅會給予7天。而視個案情況，若準備陳述意見之作業時間明顯會超過行政機關給予之陳述意見期間，代表行政機關給予之陳述意見期間不夠充分，毋寧係架空強拍辦法第5條第1項陳述意見之要求，亦會違反行政程序法第8條誠信原則。故如個案中行政機關有給予過短之陳述意見期間，由於強拍辦法第5條第1項明定「應」給所有權人及利害關係人陳述意見，係強制規定，是受公告閒置土地之受處分人可提出原處分機關給予陳述期間過短之攻防方法，加以爭執原處分違反正當法律程序原則及誠信原則。

### (二) 是否有給予所有已知之利害關係人陳述意見

同上，強拍辦法第5條第1項強制規定，作成閒置土地之處分前，主管機關不僅需請土地所有權人陳述意見，還要請所有利害關係人陳述意見。故若未給予所有利害關係人陳述意見，如抵押權人有5位，但僅給4位陳述意見，或者僅請土地抵押權人陳述意見，而未請土地登記謄本上所載假扣押登記之假扣押權利人陳述意見，則應原處分應違反正當法律程序原則與依法行政原則而違法。

但實務上行政法院曾認為，對於行政機關未給予當事人陳述意見之機會，



尚可區別該陳述意見對於行政決策之重要性，以及未給予當事人陳述意見對實體決策影響之程度，賦予不同之法律效果，此乃基於訴訟經濟之考量，蓋雖未給予當事人陳述意見之機會，然縱使給予當事人陳述意見仍不改變原處分之作成基礎，撤銷原處分後仍應作成相同處分時，即毋庸撤銷原處分，以符訴訟經濟<sup>24</sup>。或以受處分人是否對利害關係人通知陳述意見，其程序在於維護該利害關係人之利益，核與受處分人之利益無關，受處分人亦無從資為原處分之程序違法，作為損害其利益之論據<sup>25</sup>。由此承認未給予利害關係人陳述意見之程序瑕疵，縱使給予當事人陳述意見仍不改變原處分之作成基礎，撤銷原處分後仍應作成相同處分時，處分之合法性不受影響，而不得撤銷。或者以未給利害關係人陳述意見與受處分人即閒置土地所有權人無關，否認受處分人可就此爭執等語，毋寧本末倒置。本文認為，產業園區用地之開發，往往涉及龐大之資金、利益及多數利害關係人，牽一髮而動全身。況且強拍辦法第5條第1項已明確規定需要給利害關係人陳述意見。故在此應認為陳述意見於閒置土地之認定程序中，實占關鍵地位，因會從此影響包括審查小組及行政機關之審酌。故未給利害關係人陳述意見，應宜認為一律違反正當法律程序原則及依法行政原則重大，閒置用地處分之效力至少為得撤銷

才是，而非有可能不影響原處分之效力而不得訴請撤銷，或僅限於利害關係人本身才可爭執未給其陳述意見之程序瑕疵。

### (三) 是否有經合法組成之閒置用地審查小組審查

而正當法律程序原則係之下位概念之一即公正作為義務（duty to act fairly）又稱為「公正（impartiality）原則」，又稱「禁止偏頗原則」，係基於「任何人皆不得預斷其案」之概念。其內涵要求國家作成決定須符合迴避制度、組織適法、禁止片面接觸。行政機關之組織不合法，例如：應經合議而未經合議（應召開委員會決定而未召開委員會）、委員會之組成不符法定要件（如委員不具備法定資格）、未達法定出席人數而開議、不足法定議決人數而為決議等，其所為決策即不免遭人質疑，有違「公正作為」之義務<sup>26</sup>。組織適法也是一個合法處分的基本要求，亦為釋憲實務所肯認<sup>27</sup>。而強拍辦法第8條第2項及第10條分別已明文規定主管機關組成閒置土地審查小組成員資格與決議門檻。故若閒置土地處分作成前，內部審查小組之組成或決議有不合法之情況，則原處分當違反正當法律程序原則之公正作為義務而違法。

### 三、判斷餘地與判斷瑕疵之爭執空間

因產創條例第46條之1認定為閒置土地之要件或請求展延開發期程，須判斷有無「正當理由」。故行政機關於作成閒置土地或准否展延之處分時，須盡說理義務，即說明依據何事證判斷並加以說明土地所有權人未何該當無正當理由於3年內未建築使用之要件或有無正當理由准否展延開發期程。此為說明理由作為正當法律程序一環之本旨。實務見解亦認為，若主管機關判斷當下，綜觀個案具體情狀，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，難謂有正當理由。是以，本案主管機關對於展延事由之正當事由之判斷固應尊重，然仍應要求其判斷存在理由。此項理由至少是可自主管機關作成決定之過程中，可得知其審查結論之依據，否則法院無從審查其判斷有無瑕疵，是欠缺理由之判斷結論，即屬判斷出於恣意濫用而違法<sup>28</sup>。

是個案上可茲爭執的除了從公告閒置土地處分書中原處分機關認定閒置之理由外，亦須檢視閒置土地審查小組（或土地建物租售審查小組）之會議紀錄。因作成閒置土地處分之程序，閒置土地審查小組之內部審查，係主要影響原處分機關對於閒置土地與否之判斷，具樞紐地位。如閒置土地審查小組並沒有就產業用地之情況核實作審查，會議記錄中並未將土地現況之相關事證資料與法規要件作連結判斷，則該會議紀錄即有

理由不備之瑕疵，進而可加以爭執原處分機關依據完全與事實不符或完全未參考土地事證之情況下作成閒置土地之公告處分，使行政法院無從審查其判斷有無瑕疵，屬於欠缺理由之判斷結論，原處分即係判斷出於恣意濫用而違法得撤銷。

另因本條立法對於閒置土地係採「漸進式管制」之手段，若主管機關直接逕行拍賣而未先作成公告閒置用地限期2年內開發之處分，則原處分亦會恣意選擇對人民侵害最重之手段，違反法律指定之順序，而亦有裁量濫用之違法<sup>29</sup>。

#### 四、比例原則之問題

產創條例第46條之1第3項規定，土地所有權人於限期完成開發之2年期限屆至後，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。同條第5項規定，遭強制拍賣之閒置土地，如應買人所出之最高價未達查估市價審定之合理價格，不得拍定。上述要求主管機關於該土地「查估市價審定之合理價格後」才可公開拍賣或拍定，此即比例原則之要求，已如上述。蓋立法對於人民私有財產權之限制或侵害不得過度，如侵害過度恐

違反比例原則而違法違憲，具有較強烈社會義務之產業園區用地所有人亦同。是受閒置土地之處分相對人，若機關已將其土地公開強制拍賣，則可就拍賣之價格有無合乎產創條例第46條之1第3項及第5項「查估市價審定之合理價格」加以爭執。若未詳加調查或恣意調查而公開拍賣或拍定，則屬違反比例原則中狹義比例原則而違法。

## 肆、結語

本文嘗試引介體系龐大，多達8項之產創條例第46條之1及與本條相關之法規命令等，先就立法目的「遏止廠商囤地以圖轉售牟利」開始，結合憲法第143條第1項及第145條第1項，建構人民取得產業園區土地需要負擔較多之社會義務，故本條立法賦予主管機關採行「漸進式管制措施」，理解主管機關將產業園區土地公告為閒置土地之要件為始。再結合實務上適用本條之產業園區土地開

發案件中常見爭議點，供實務界及各位讀者參考。包括何謂「無正當理由閒置土地」之要件；留意閒置用地租售審查小組於公告閒置土地處分所位居之樞紐地位；漸進式管制措施包括限期2年內完成開發、受處分之土地所有權人得申請展延、行政機關得輔導、罰鍰等手段，最後不得已才能將屬於私人所有之產業園區土地公開拍賣，及與上述爭點相關之行政法一般原理原則，包括正當法律程序、合義務裁量及比例原則。使各位讀者於接觸到產業園區土地案件而適用本條時，能夠快速進入狀況，切中肯綮地為當事人擬訂最佳之訴訟策略。當然每個案件都是獨立的生命，都有各自的脈絡，也可能有其他行政法一般原理原則及其他行政法規可茲適用並加以爭執，事所必然，但總是須回歸行政法一般原理原則加以開展、審視，並貼合一般原理原則建構說理。這也正是行政法案件有趣之處。♣

### 註釋

1. 立法院第9屆第4會期黨團協商會議紀錄，立法院公報，106卷87期，315頁。
2. 強制拍賣奏效 閒置土地僅餘宜桃彰雲4縣市，2023年6月18日，中時新聞網，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20230618000307-260110?chdtv>（最後瀏覽日：2023年10月7日）。
3. 係法律適用者依據系爭規範在制定當時之立法者其主觀上的意欲即目的而為解釋，此即歷史上之立法者究竟基於何種動機或意圖、意欲解決何種特定問題而探求制訂該等條文規定之意義。柯格鐘著，第十六章 法

律解釋與漏洞補充，收錄於：鄧衍森、陳清秀、張嘉尹、李春福主編，法理學，元照，2020年3月，489頁。

4. 相關敘述，詳見立法院第9屆第4會期第6次會議議案關係文書，二讀逐條討論審查意見，20頁；立法院議案關係文書－院總第1539號，委員提案第18801號。
5. 立法院第9屆第4會期黨團協商會議紀錄，立法院公報，106卷87期，290頁。
6. 臺中高等行政法院108年度訴字第198號判決、臺北高等行政法院111年度訴字第633號判決、臺北高等行政法院111年度訴字第624號判決、最高行政法院109年度上字第641號行政判決參照。
7. 臺北高等行政法院110年度訴字第1165號行政判決參照。
8. 羅傳賢，立法學實用辭典，2004年8月，604頁。
9. 公司與商業登記前應經許可業務暨項目查詢服務平台，<https://gcis.nat.gov.tw/ALWB/homeUnit>（最後瀏覽日，2023年10月6日）。
10. 行政程序法第100條第1項：「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉。」
11. 司法院大法官釋字第663號解釋理由書：「然因受送達之共同共有人未必通知其他共同共有人，致其他未受送達之共同共有人未必能知悉有核課處分之存在，並據以申請復查，且因該期間屬不變期間，一旦逾期該共同共有人即難以提起行政爭訟，是系爭規定嚴重侵害未受送達共同共有人之訴願、訴訟權。」
12. 行政程序法第114條第1項第4款：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：四、應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者。」
13. 包括補正超過行政程序法第114條第2項之期間、補正後將影響原處分之決定，均屬於不得補正而使處分確於得撤銷瑕疵之情形。
14. 如新北市政府產業園區土地或建築物租售審查委員會設置要點、臺中市工業區土地或建築物租售及價格審查小組設置要點、臺南市政府產業園區土地或建築物租售審查小組設置要點、花蓮縣工業區土地或建築物租售及價格審查小組設置要點、嘉義縣政府工業區土地或建築物租售及價格審查小組設置要點、新竹縣產業園區土地或建築物租售及價格審定小組設置要點。
15. 參最高行政法院103年2月份第1次庭長法官聯席會議決議：建築師法第3條規定「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」之「地方主管機關條款」係我國立法上以最高行政機關代替行政主體之習慣，故其規範意義應解為「直轄市」與「縣（市）」公法人本身，僅在表明相關地方自治團體有其管轄權限，而不應認其係限定直轄市政府或縣（市）政府為主管機關，故無論是自治事項的確認或委辦事項的規定，其均屬「地方自治團體之權限」，從而取得團體權限之地方自治團體，得基於自主組織權，決定其內部執行機關。高雄市既依上開規定取得建築師懲戒之團體權限，並依該市政府組織自治條例將此權限劃歸所屬工務局辦理，則甲不服該停業處分，自應以高雄市政府工務局為被告。
16. 依強拍辦法第13條規定，土地所有權人依規定提出扣除期間或展延之申請時，應檢具下列申請文件：一、土地所有權狀影本。二、開發工程進度說明文件：（一）施工計畫書（圖）。（二）工程進度表。（三）經建築師或專業技師認可之工程進度證明等文件。三、扣除或延展期間之事由、計算與說明及佐證文件。四、其他相關文件。
17. 依強拍辦法第12條第1項規定，不可歸責之事由已規定得非常清楚，欲提出扣除或展延申請之所有權人必須於申請文件中詳加說明不能限期完成開發符合該項何情形：一、發生天災、動亂、重大事變、交通道路航道中斷、人為抗爭、重大疫情等不可抗力情形。二、非屬土地所有權人可預期之政府機關要求應備之事

項。三、其他不可歸責於土地所有權人之情形或具正當理由。

18. 同前註之事由。
19. 最高行政法院109年度上字第641號判決意旨、臺北高等行政法院110年度訴字第1165號判決、臺北高等行政法院111年度訴字第633號判決、臺北高等行政法院111年度訴字第624號判決參照。
20. 如產業園區之開發，原為承租產業用地進行開發，檢具「入區申租書件」經經濟部審查核准後，與經濟部工業局簽訂租賃契約，租賃契約上上載明開發期程者是。後續承租人申請承租轉承購該產業用地，經濟部審查後許可承購土地，同時作成處分命承購者依原簽訂契約之開發內容進行。則其身分將轉換為產業用地土地所有人，但此時依照產創條例第46條之1，此為「與主管機關契約另有規定或依相關規定處理」之情況，該地之該發完全依照契約約定及經濟部之處分處理。
21. 該審查小組之會議結論，由於實務上主管機關將會會議結論發函通知土地所有權人請其依會議結論辦理，對於土地所有權人如何開發該產業用地，有生公法上拘束效力，性質為行政處分。
22. 釋字第797號解釋理由書（節錄）：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，基於保障人民自由及權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序，以及於基本權利受干預時提供適時之救濟途徑，除憲法就人身自由已於第8條所明定者外，其餘程序規範，仍應符合法治國之正當法律程序原則，始與憲法保障人民自由及權利之意旨無違（本院釋字第488號解釋參照）。」
23. 如需提出土地之開發現狀照片。較為快速之方式即是調取航空照片圖，但往往調取之照片非及時照片。故實務上常透過空拍機之方式拍下土地之現況，陳報給行政機關或審理中之法院參考較為適當。拍攝照片及整理照片最快可能就要花上1天時間。
24. 臺北高等行政法院111年度訴字第633號行政判決參照。
25. 最高行政法院109年度上字第641號判決維持臺中高等行政法院之108年度訴字第198號判決意旨參照。
26. 湯德宗，論正當行政程序，收錄於：行政程序法論，元照，2003年10月，1-16頁。
27. 釋字第491號解釋參照。
28. 臺北高等行政法院110年度訴字第1165號行政判決參照。
29. 「法律雖授權各主管機關得命污染行為人、場所使用人、管理人或所有人採取緊急必要措施，然立法理由既已載明就此部分授權應先命污染行為人採取緊急必要措施，再依序命場所使用人、管理人或所有人採取緊急必要措施，倘主管機關無正當理由，未依此授權之順序任意指定，即屬恣意裁量，而有裁量權濫用之違法。」最高行政法院101年度判字第58號行政判決參照。

---

關鍵詞：產業創新條例、產業園區、閒置用地、財產權之社會義務、正當法律程序

DOI：10.53106/279069732013

（相關文獻）月旦知識庫 [www.lawdata.com.tw](http://www.lawdata.com.tw)；  
更多裁判分析）月旦法律分析庫 [lawwise.com.tw](http://lawwise.com.tw)）