

# 調 查 報 告

壹、案由：據訴，花蓮縣政府前報經行政院於74年7月24日核定，將多屬國有並為國軍退除役官兵輔導委員會經管位於該縣吉安鄉廣榮段66餘公頃土地編定為工業用地，並自79年間啟動開發程序，惟迄未進行實質開發，嚴重損及區內配合「東砂北運」政策而已先進駐多年之砂石業者權益。究該工業用地既經行政院核准編定，似已為非公用財產，則國軍退除役官兵輔導委員會依法應否以現況移交財政部國有財產署接管？又花蓮縣政府於該工業用地尚未開發，即先同意砂石業者進駐使用，嗣砂石業者申辦合法化，並經該府於99年間審查通過，詎遭擱置迄未核准之原因及是否適法？復以經濟部工業局召開協處會議決定請該府依產業創新條例第33條規定，提送可行性規劃報告至該局審核，卻未採納砂石業者陳請改依同條例第54條規定辦理之意見，是否妥適合法？相關主管機關人員處理本案有無怠惰失職等情事？實有深入瞭解之必要案。

## 貳、調查意見：

據訴，花蓮縣政府為因應砂石加工產業發展，以及疏濬該縣木瓜溪河床以保障人民生命財產安全之需，前報經行政院於民國（下同）74年7月24日核定，將多屬國有並為國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）經管位於該縣吉安鄉木瓜溪與花蓮溪匯流處之廣榮段66餘公頃土地編定為工業用地，並自79年間啟動開發程序，惟迄未進行實質開發，嚴重損及區內配合「東砂北運」政

策而已先進駐多年之陳訴人等砂石業者權益。案經本院函請行政院及花蓮縣政府說明<sup>1</sup>，惟未獲釐清。究該工業用地既經行政院核准編定，似已為非公用財產，則土地管理機關退輔會依法應否以現況移交財政部國有財產署（下稱國產署）接管？又花蓮縣政府於該工業用地尚未開發，即先同意砂石業者進駐使用，嗣砂石業者申辦合法化，並經該府於99年間審查通過，詎遭擱置迄未核准之原因及是否適法？復以經濟部工業局召開協處會議，會議結論請該府依產業創新條例第33條規定，提送可行性規劃報告至該局審核，卻未採納砂石業者陳請改依同條例第54條規定辦理之意見，是否妥適合法？相關主管機關人員處理本案有無怠惰失職等情事？實有深入瞭解之必要，爰經立案調查。

案經本院再向花蓮縣政府、經濟部工業局、退輔會、國產署、經濟部礦務局及行政院東部聯合服務中心函詢與調閱卷證資料<sup>2</sup>，並於109年2月21日邀集花蓮縣政府、經濟部工業局、退輔會、國產署及經濟部礦務局派員會同履勘現場，並聽取簡報及進行相關事項之詢問，已調查竣事。

經調查發現，花蓮縣政府為因應砂石加工產業發展，以及疏濬該縣木瓜溪河床以保障人民生命財產安全之需，前報經行政院於74年7月24日核定，將多屬國有並為退輔會經管位於該縣吉安鄉木瓜溪與花蓮溪匯流處之廣榮段66.3111公頃土地編定為工業用地(其中近半數係

---

<sup>1</sup> 花蓮縣政府108年5月23日府觀商字第1080038179號函及該府108年11月21日府觀商字第1080217510號函、行政院108年5月23日院臺經字第1080090251號函及該院108年12月5日院臺經字第1080104952號函參照。

<sup>2</sup> 經濟部礦務局109年1月8日礦局石二字第10800123650號函、國產署109年2月6日台財產署公字第10900019750號函、花蓮縣政府109年2月6日府觀商字第1080288708號函及該府109年2月25日府觀商字第1090031273號函、退輔會109年2月14日輔事字第1090003034號函、經濟部工業局109年2月18日工地字第10900105590號函、經濟部109年4月8日經授工字第10920410360號函、行政院東部聯合服務中心109年4月15日院臺東服字第1090011542號函參照。

退輔會對外放租土地)，嗣於79年間啟動開發作業並於同年6月1日與唐榮鐵工廠股份有限公司（下稱唐榮公司）簽約合作開發，再經擬定「光榮工業區開發計畫書」層報經濟部於81年6月1日同意備查在案，惟該府對本案工業用地之開發仍具需求，卻編定30餘年未能進行實質開發，顯見其行政之失諸消極與效率不彰，除不利於砂石供應及河川疏濬，對於已擅自先行進駐多年之既存8家砂石場，亦無法藉由實質開發將其納入體制內管理，致爭議不斷並損及國家公產權益；又該工業用地自74年間編定後，歷經獎勵投資條例（80年1月30日廢止）、促進產業升級條例（79年12月29日公布，99年5月12日廢止）與產業創新條例（99年5月12日公布）三時期之制度變革與銜接，至今卻仍淪為全臺早期編定工業用地中唯一未完成開發之案件，亦凸顯中央工業主管機關經濟部工業局之督導不周；另退輔會與所屬原花蓮農場（現已改併為該會臺東農場花蓮分場）及花蓮縣政府亦未善盡本案工業用地管理機關及報編與開發機關職責，漠視原承租人一再轉租並最終由多家砂石場擅自進駐經營使用，而成為近30年本案工業用地未竟開發之功而陷於僵局之禍端，均有違失。茲臚列調查意見於下：

- 一、花蓮縣政府為因應砂石加工產業發展，以及疏濬該縣木瓜溪河床以保障人民生命財產安全之需，前報經行政院於74年7月24日核定，將多屬國有並為退輔會經管位於該縣吉安鄉木瓜溪與花蓮溪匯流處之廣榮段66.3111公頃土地編定為工業用地（其中近半數係退輔會對外放租土地），嗣於79年間啟動開發作業並於同年6月1日與唐榮公司簽約合作開發，再經擬定「光榮工業區開發計畫書」層報經濟部於81年6月1日同意備查在案，惟該府對本案工業用地之開發仍具需求，卻編定30餘年未能進行實質開發，顯見其行政之失諸

消極與效率不彰，除不利於砂石供應及河川疏濬，對於已擅自先行進駐多年之既存8家砂石場，亦無法藉由實質開發將其納入體制內管理，致爭議不斷並損及國家公產權益；又該工業用地自74年間編定後，歷經獎勵投資條例（80年1月30日廢止）、促進產業升級條例（79年12月29日公布，99年5月12日廢止）與產業創新條例（99年5月12日公布）三時期之制度變革與銜接，至今卻仍淪為全臺早期編定工業用地中唯一未完成開發之案件，亦凸顯中央工業主管機關經濟部工業局之督導不周，均有違失：

- (一)按為獎勵投資以加速經濟發展，我國於49年9月10日制定公布獎勵投資條例（80年1月30日廢止），於該條例第25條明定行政院應編定工業用地以供興辦工業人投資設廠使用；嗣該院於50年7月13日成立「工業用地複勘小組」，以複勘報編之工業用地，並再於59年2月25日於經濟部成立工業局，負責產業活動相關事務，以及工業用地之編定、測量、調查等開發、策劃事宜。至此，工業用地政策亦由政府純粹編定供廠商申請開發的「靜態編定」，轉為由政府主動編定並開發的「動態編定」，另賦予地方政府及興辦工業人等對工業用地編定之建議權，以求兼顧區域均衡發展<sup>3</sup>，而本案行為時（69年12月30日修正公布）獎勵投資條例第51條即規定：「直轄市或縣（市）政府、土地所有權人及興辦工業人，均得提供有關資料，建議經濟部報請行政院核定後，將一定地區內之土地編定為工業用地……。」嗣為促進產業升級，我國續於79年12月

---

<sup>3</sup> 獎勵投資條例於59年12月30日全文修正並增訂第37條（嗣修正條次為第51條）：「直轄市或縣（市）政府、土地所有權人及興辦工業人均得提供有關資料，建議經濟部報請行政院複勘核定後，將一定地區內之土地編定為工業用地。」

29日制定公布促進產業升級條例（自80年1月1日施行，99年5月12日廢止），明定工業主管機關在中央為經濟部工業局，在縣（市）為縣（市）政府<sup>4</sup>，另為銜接獎勵投資條例之需，該條例於第41條規定：「本條例施行前，依獎勵投資條例開發工業區之管理，適用本條例之規定。」並於84年1月27日將該第41條修正為：「本條例施行前，依獎勵投資條例編定之工業用地、開發之工業區及投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人，依本條例編定、開發工業區，其土地之租售、使用、管理，適用本條例之規定。」<sup>5</sup>同時增訂第26條之2（嗣經修正條次為第31條）第1項規定：「投資開發工業區之公民營事業及土地所有權人申請開發經編定之工業區，應擬具事業計畫、開發計畫、開發資金來源、成本估計及土地處理辦法等，層報經濟部核准……。」其後，我國因面臨新興工業國家崛起，為塑造良好之產業發展環境，並協助產業持續創新，實行差異化策略，以提高產品附加價值，進而提升產業競爭力，再於99年5月12日制定公布產業創新條例，明定該條例中央主管機關為經濟部，縣（市）為縣（市）政府<sup>6</sup>，而現行產業創新條例第68條亦明定：「本條

---

<sup>4</sup> 促進產業升級條例第4條參照。

<sup>5</sup> 該條文歷來修正如下：（79年12月29日訂定）「本條例施行前，依獎勵投資條例開發工業區之管理，適用本條例之規定。」、（84年1月27日修正，第41條）「本條例施行前，依獎勵投資條例編定之工業用地、開發之工業區及投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人，依本條例編定、開發工業區，其土地之租售、使用、管理，適用本條例之規定。」、（88年12月31日修正，第68條）「本條例施行前，依原獎勵投資條例編定之工業用地、開發之工業區及投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人，依本條例編定、開發工業區，其土地之租售、使用、管理，適用本條例之規定。」、（91年1月30日修正，第68條）：「本條例施行前，依原獎勵投資條例編定之工業用地、開發之工業區及投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人依本條例編定、開發之工業區，其土地之取得、租售、使用、管理，適用本條例之規定。」另80年4月24日訂定發布之促進產業升級條例施行細則第48條規定：「本條例施行前，依獎勵投資條例編定之工業用地，經工業主管機關決定開發時，準用本條例有關之規定徵收、開發及使用。」

<sup>6</sup> 產業創新條例第3條規定參照。

例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，適用本條例之規定。」<sup>7</sup>先予敘明。

(二)查花蓮縣政府為因應砂石加工產業發展，以及疏濬該縣木瓜溪河床以保障人民生命財產安全之需，前依行為時獎勵投資條例第51條規定勘選多屬國有並為退輔會經管位於吉安鄉東南隅木瓜溪與花蓮溪匯流處之廣榮段66.3111公頃土地（近半數係退輔會對外放租土地），以該府73年11月30日（73）府建工字第94760號函檢附「花蓮縣吉安鄉廣榮段工業用地可行性調查表」<sup>8</sup>（花蓮縣政府71年1月編撰）等資料層報行政院，案經該院工業用地複勘小組複勘並於74年5月17日召開「研商花蓮縣吉安鄉工業用地及檢討已編定尚未開發工業用地會議」獲致結論略以：「花蓮縣政府建議編定之光榮砂石及水泥加工專業用地及（案外）經濟部建議編定之光華工業用地均係在花蓮市以南，其土地生產價值不高，為提高土地有效利用，並考量東部地區工業發展需要，同意報請行政院編定為工業用地。」再以74年6月17日（74）工複字第74012號函報行政院核定，並於該函說明三敘明：「花蓮溪及木瓜溪會口處，因洪水沖刷淤積大量砂石，為疏導河床砂石予以開發利用，建議在吉安鄉廣榮段編定光榮工業用地面積66.3111公頃開闢為砂石及水泥加工專業區以供營建使用。」案經行政院以74年7月24日台74

---

<sup>7</sup> 106年11月22日修正前之原制定公布條文為：「本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，其土地之取得、租售、使用及管理，適用本條例之規定。」

<sup>8</sup> 該調查表之「預期效益」敘明：「一、解決砂石廠商及水泥製品廠商用地，集中管理，提高品質，廢水統一處理、減少環境汙染。二、降低生產成本，增加內外銷。三、疏濬河床淤積砂石，可保地方生命財產安全。」

經字第13776號函核准編定為工業用地<sup>9</sup>，嗣花蓮縣政府以74年9月2日(74)府建工字第70574號公告(開發權責機關為花蓮縣政府)，再於同年11月間將上開土地公告劃定為非都市土地使用分區之「工業區」，使用地類別則多編定為「農牧用地」(本案工業用地於當時編定面積約66.3111公頃，嗣因土地重測、興建堤防及部分廢止編定，致目前編定面積為63.54公頃。另為利論述，以下通稱為「光榮工業區工業用地」)。嗣開發機關花蓮縣政府於79年6月1日與唐榮公司簽訂合作開發協議書，約定由該府負責土地取得、地籍整理等工作，唐榮公司負責籌措土地取得及工程費等各項經費，並負盈虧責任<sup>10</sup>，以及協助該府辦理有關開發事項；另委由當時臺灣省工程技術服務中心於80年10月撰擬「光榮工業區開發計畫書」，經於81年5月間修正後，層報經濟部以81年6月1日工(81)五字第030108號函同意備查。

(三)據花蓮縣政府表示，本案嗣因涉及區內土地管理機關即原退輔會花蓮農場(102年11月1日改併為退輔會臺東農場花蓮分場)<sup>11</sup>出租土地收回之補償、區內既存砂石場爭取原地保留等爭議，以及開發成本

---

<sup>9</sup> 行政院(原第5組)74年7月20日內簽敘明：「依中興工程顧問社研究分析，認為花蓮溪與木瓜溪之交會口(即光榮工業用地)最宜開發為砂石專業區。另依據花蓮縣政府初步設廠意願調查結果已有60餘家有意願在該區設廠。」

<sup>10</sup> 依該協議書二、「工作及權責劃分」之(二)「乙方(即唐榮公司)工作範圍及權責」第1點載有：「負責籌措本工業區開發所需之土地取得及工程費等各項經費(含補償費、工程費及行政作業費等)為本開發案債權債務之主體並負盈虧責任。」另該協議書三、「工作程序」之(五)「開發完成後土地售價之擬定及收入價款之處理」載有：「1、工業區土地售價由乙方根據有關規定及成本項目核計擬訂出售價格並依獎勵投資條例第64條之規定辦理。2、經奉核定之開發代辦費用，乙方分配百分之七十，甲方(即花蓮縣政府)分配百分之三十……。」

<sup>11</sup> 花蓮農場前身為花蓮大同合作農場，成立於41年11月1日，58年11月1日改名為花蓮農場，場部位於花蓮壽豐，組改前轄管光華、泰來、西寶三個分場及共和、慈雲兩個個別農墾區。102年11月1日因組織精簡併入臺東農場，成為臺東農場花蓮分場。

因地價上漲而墊高等因素，致該府無法順利推展開發計畫，唐榮公司並於86年間函復該府不再繼續開發，並於90年間向該府辦理結案；該府亦因財政困難而無法繼續辦理；既有砂石場業者亦不願騰空地上物，以至74年間編定之本案工業用地陷於開發僵局而迄今歷30餘年仍未能進行實質開發。而現場除其中2筆私有土地（2.15公頃）由威神企業有限公司合法使用外，其餘現由退輔會臺東農場經營之53.16公頃國有土地<sup>12</sup>，卻遭○鑿股份有限公司、集○有限公司、友○砂石有限公司、長○砂石行、同○砂石股份有限公司、福○實業有限公司、東○企業行及昌○企業有限公司等8家砂石場（部分砂石場研判暫無運作）長期無權使用中（上開工業用地之地理位置、土地權屬、非都市土地使用編定及使用現況，如圖1至圖4所示）。

（四）再據花蓮縣政府表示，迄今該府對於本案工業用地開發需求、目的與意願之立場仍不變，且該府於本院履勘現場及聽取簡報時，亦鑑於木瓜溪每年淤積嚴重而對本案工業用地之賡續開發表達強烈之期待，惟查該府就本案工業用地編定迄今30餘年仍未能進行實質開發，顯見花蓮縣政府行政之失諸消極與效率不彰，對於已擅自先行進駐多年之既存8家砂石場，亦無法藉由實質開發將其納入體制內管理，致爭議不斷並損及國家公產權益；又本案工業用地自74年間編定後，歷經獎勵投資條例（80年1

---

<sup>12</sup> 案內屬退輔會臺東農場經營之土地計53.16公頃，原係於57年10月25日第一次登記為中華民國所有之國有土地，原管理機關登記為退輔會，嗣於95年11月7日管理機關變更登記為原退輔會花蓮農場，102年12月18日管理機關變更登記為退輔會臺東農場，其中仍由退輔會臺東農場持續辦理放租之土地，計有廣榮段3645（1.8500公頃）、3671（1.3800公頃）及3674（0.4000公頃）地號等3筆土地。至於案內國產署經營之4筆土地（5.98公頃），係於93年12月3日接管自原退輔會花蓮農場（管理機關變更登記日期：93年12月21日）

月30日廢止)、促進產業升級條例(79年12月29日公布,99年5月12日廢止)與產業創新條例(99年5月12日公布)三時期之制度變革與銜接,至今卻仍淪為全臺早期編定工業用地中唯一未完成開發之案件,亦凸顯中央工業主管機關經濟部之督導不周。

- (五)綜上,花蓮縣政府為因應砂石加工產業發展,以及疏濬該縣木瓜溪河床以保障人民生命財產安全之需,前報經行政院於74年7月24日核定,將多屬國有並為退輔會經管位於該縣吉安鄉木瓜溪與花蓮溪匯流處之廣榮段66.3111公頃土地編定為工業用地(其中近半數係退輔會對外放租土地),嗣於79年間啟動開發作業並於同年6月1日與唐榮公司簽約合作開發,再經擬定「光榮工業區開發計畫書」層報經濟部於81年6月1日同意備查在案,惟該府對本案工業用地之開發仍具需求,卻編定30餘年未能進行實質開發,顯見其行政之失諸消極與效率不彰,除不利於砂石供應及河川疏濬,對於已擅自先行進駐多年之既存8家砂石場,亦無法藉由實質開發將其納入體制內管理,致爭議不斷並損及國家公產權益;又該工業用地自74年間編定後,歷經獎勵投資條例、促進產業升級條例與產業創新條例三時期之制度變革與銜接,至今卻仍淪為全臺早期編定工業用地中唯一未完成開發之案件,亦凸顯中央工業主管機關經濟部之督導不周,均有違失。



圖1 光榮工業區地理位置圖

資料來源：花蓮縣政府

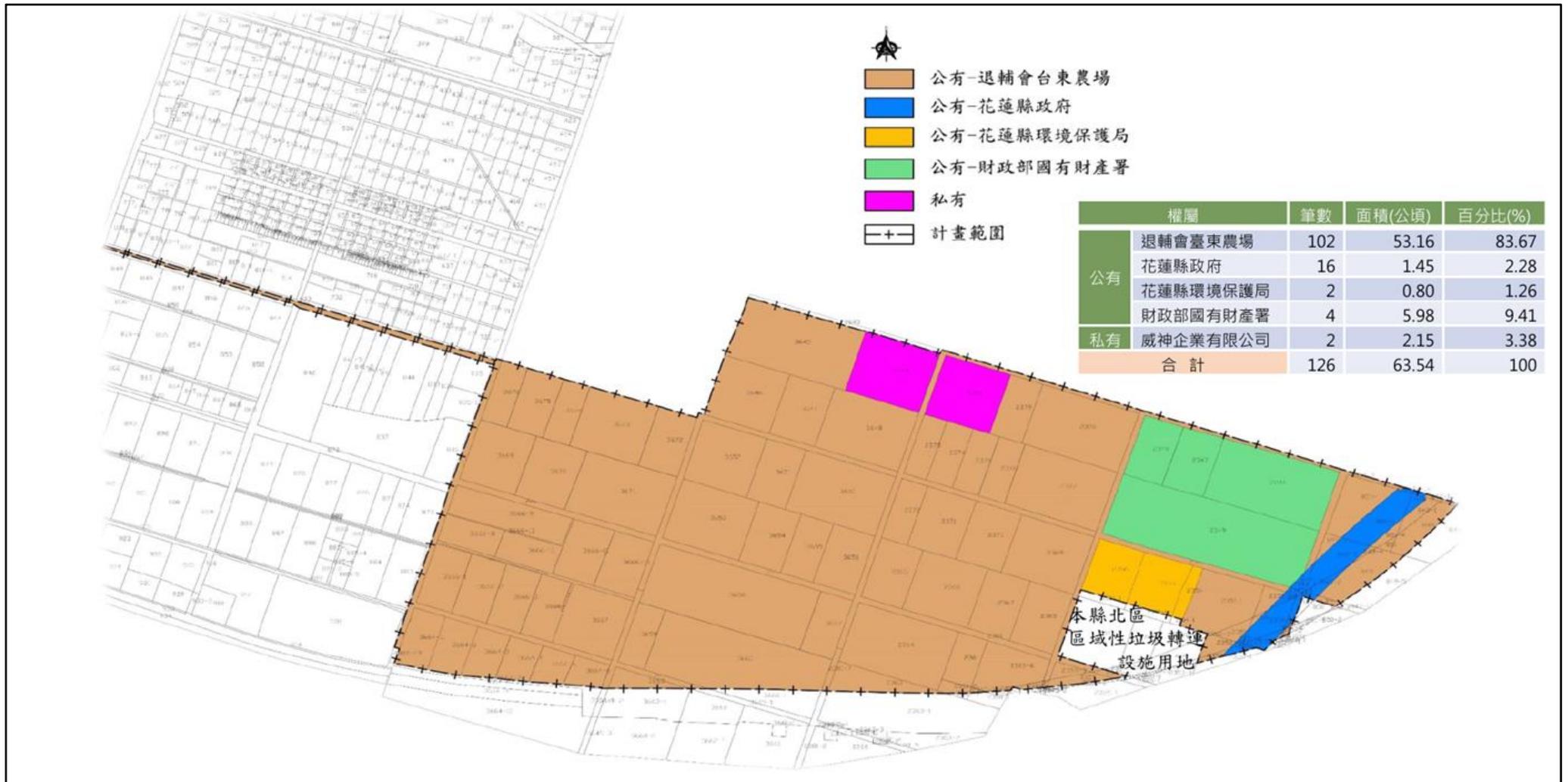


圖2 光榮工業區土地權屬示意圖

(案內國產署經管之4筆土地，係於93年間接管自原退輔會花蓮農場)

資料來源：花蓮縣政府

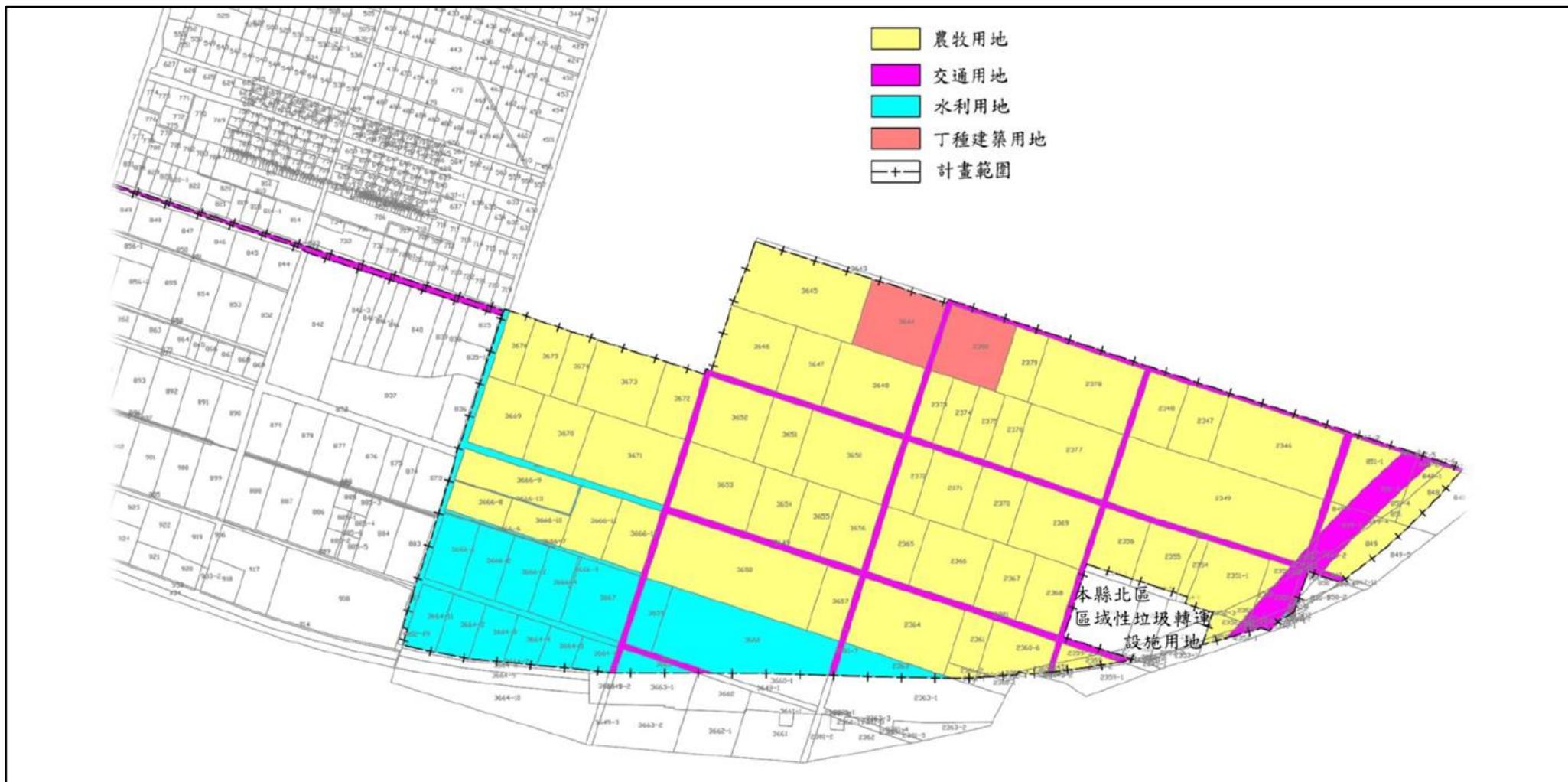


圖3 光榮工業區土地使用編定示意圖

資料來源：花蓮縣政府



圖4 光榮工業區砂石場使用現況圖

資料來源：花蓮縣政府

二、本案於74年間編定之光榮工業區國有工業用地，原係於57年10月25日經登記管理機關為退輔會，並因實際需要由該會所屬原花蓮農場將其中近半數土地對外放租耕作，出租機關理應依耕地三七五減租條例規定，不定時查核承租人有無依法自任耕作或違法將耕地轉租他人，並藉由每6年換約之時機定期檢視，然該會與所屬原花蓮農場，竟未善盡土地管理機關職責，漠視原承租人一再轉租並最終由多家砂石場擅自進駐，而違反耕地三七五減租條例之規定與立法宗旨；又花蓮縣政府亦未本諸本案工業用地報編及開發機關職責，即時妥適處理，致該等砂石場業者誤認政府已默許其進場經營使用，違失之咎甚明；至於陳訴人指陳本案工業用地內之砂石場係應花蓮縣政府之招商而進駐設場一節，尚查無實據：

- (一)按行為時（72年12月23日修正）耕地三七五減租條例規定：(第5條)「耕地租佃期間，不得少於6年；其原約定租期超過6年者，依其原約定。」、(第6條第1項)「本條例施行後，耕地租約應一律以書面為之；租約之訂立、變更、終止或換訂，應由出租人會同承租人申請登記。」、(第16條)「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租……。」、(第17條)「耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有左列情形之一不得終止：……四、非因不可抗力繼續1年不為耕作時。五、經依法編定或變更為非耕地使用時。依前項第5款規定，終止租約時，除法律另有規定外，出租人應給予承租人左列補償：一、承租人改良土地所支付之費用。但以未失效能部分之價值為限。二、尚未收穫農作物之價額。三、終止租約當期之

公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一。」、(第26條第1項)「出租人與承租人間因耕地租佃發生爭議時，應由當地鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會調解；調解不成立者，應由直轄市或縣(市)政府耕地租佃委員會調處；不服調處者，由直轄市或縣(市)政府耕地租佃委員會移送該管司法機關，司法機關應即迅予處理，並免收裁判費用。」

(二)據退輔會表示，該會為安置退除役官兵從事農墾，前由原該會所屬臺灣東部土地開發處進行案外光華墾區土地之開發(53年間開發完成，並納為該會原花蓮農場之光華分場)，因開發時該墾區部分土地已有民眾進行墾植，故為利開發區土地統一規劃與整體開發，該會原花蓮農場爰依據該會所訂頒「臺灣東部土地開發區已墾土地處理辦法」(69年12月12日廢止)第12條規定，以當時尚未編定之本案光榮工業區工業用地部分範圍，與該等民眾原使用之光華墾區土地進行交換使用，嗣於55年間委託花蓮縣政府將交換後之前者土地放租與該等民眾，惟花蓮縣政府因人力不足無法繼續辦理租約管理等事宜，爰於71年間請原花蓮農場自行造單催繳租金等語<sup>13</sup>。又據花蓮縣政府前以73年11月30日

<sup>13</sup> 據悉，經交換後而使用本案光榮工業區工業用地範圍土地之民眾曾於之後提出土地放領之訴求，例如原花蓮農場於85年1月11日邀集花蓮縣政府等相關機關及承租戶召開「花蓮農場管有之吉安鄉廣榮段土地因開發光榮工業區辦理終止租賃契約及補償費說明會」，列席民眾即表示：「該地以前均無表土，砂石累累，係經我們歷代之辛苦開發改良……。」、「我們係於民國50幾年承租該地，但(案外)退輔會花蓮農場南華及光華地區榮民土地卻先後放領給他們，政府對我們有不公平待遇。」然據退輔會表示，原花蓮農場曾以90年5月17日以(90)花農產字第0624號函，將所經管花蓮縣吉安鄉廣榮段65年9月24日前放租地擬辦理放領土地清冊、查註項目表、地籍圖、位置圖等，函請花蓮縣政府依查註項目表打「V」部分逐一查註意見(計54筆)，惟經該府以90年6月7日九十府地權字第57446號函復原花蓮農場略以，該等土地除廣榮段849-4地號等5筆土地外，餘皆屬編定光榮工業區範圍內之土地(尚未撤編)，非為都市計畫亦非新市區、新社區之土地，致事後並未能辦理放領等語。

(73) 府建工字第94760號函報編本案光榮工業區工業用地所附「花蓮縣吉安鄉廣榮段工業用地可行性調查表」(花蓮縣政府71年1月編撰)之記載，當時該等土地之現況為：「現有工業分析：本位置北側有中華紙漿廠」、「目前土地使用情形及一般買賣價值：1. 該土地大部分係輔導會開發作為旱及原野地……。」顯見當時並未發現有砂石場進駐。

(三) 惟查本案光榮工業區工業用地嗣後卻遭部分砂石場未經取得土地使用權而擅自進駐使用迄今。經據花蓮縣政府於81年間函報經濟部備查之「光榮工業區開發計畫書」針對土地使用現況即載明：「本工業區土地屬河川沖積成之新生地，土質貧瘠，目前僅種植少量甘蔗、玉米等農作物，餘皆為什木，雜草叢生之荒地。區內……砂石碎解工廠8家(如圖5所示)，均未經花蓮縣政府核准工廠登記，開發後可便於管理及避免漏稅。」(按上開8家砂石場與前述目前現存之砂石場名稱並不同)；而依花蓮縣政府82年4月2日82府建工字第33772號函說明，亦表示本工業用地核准編定後，即有不少廠商在區內陸續設置砂石場，生產砂石供應大花蓮地區及花蓮港擴建及空軍佳山計畫工程等重大建設。再據花蓮縣政府函送本院之「光榮工業區公有土地之使用情形清冊」(該府表示應為81年製作)所載，區內砂石場部分多係向區內國有土地承租人轉租或逕行使用(該清冊所載砂石場為：榮○砂石場、承○瀝青廠、宏○砂石廠(場)、益○砂石場、友○砂石場、同○砂石場、東○砂石場，其半數以上亦與現存砂石場名稱不同)。

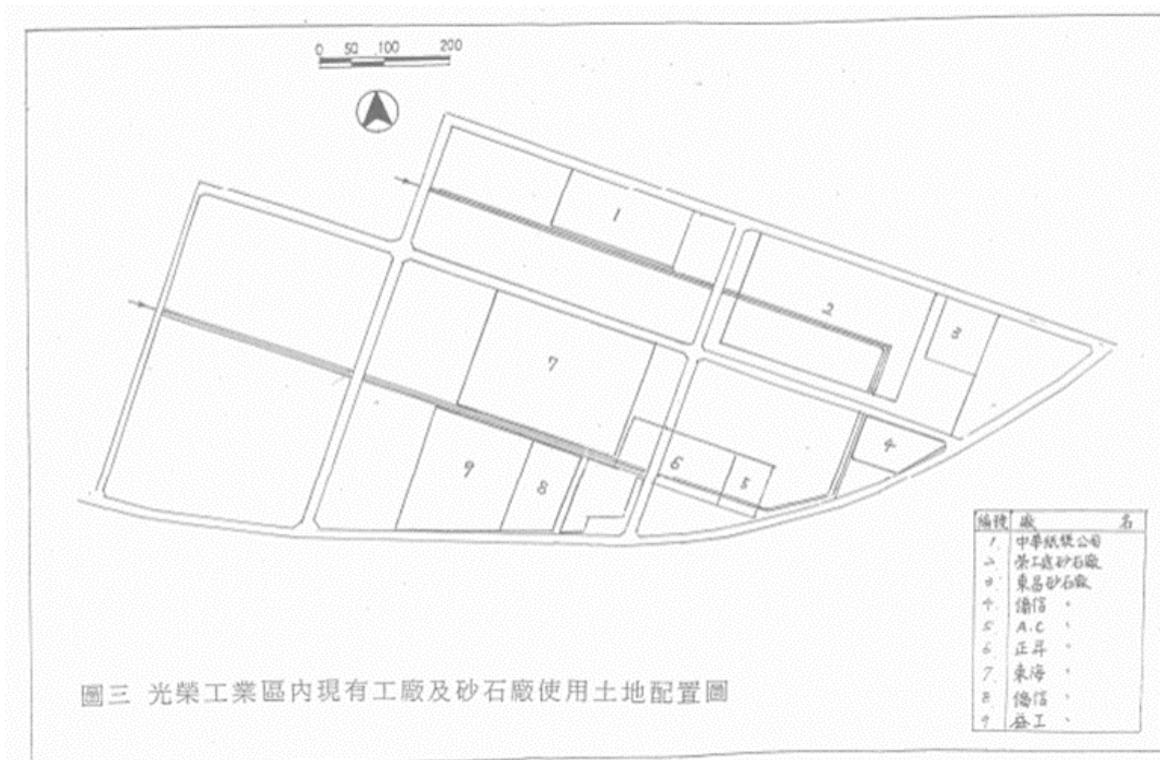


圖5 81年間光榮工業區內砂石場使用現況示意圖  
資料來源：花蓮縣政府81年擬定「光榮工業區開發計畫書」

(四)另據臺灣高等法院花蓮分院(下稱花蓮高分院)106年重上字第10號返還土地民事判決所載，上訴人(即占用本案工業用地之8家砂石場)主張：「上訴人福○公司所占有之3646、3647、3648地號土地，原為訴外人許○○、許○○、許○○、顏○○依據三七五減租條例向被上訴人臺東農場所合法承租……光榮工業區之政策雖由花蓮縣政府積極推動，但始終未有一明確之後續辦理程序，承租系爭土地之農民為減少損失，前述許○○等人乃與訴外人王○○、王○○訂立租約，由其承租上揭土地，而王○○、王○○嗣後再將承租權轉讓與上訴人福○公司，上訴人福○公司分別與當時占有系爭土地之承租戶進行協商，並以不同議價之結果為承租對價，按年給付租金，因此取得對系爭土地之占有……」

上訴人福○公司以外之其他上訴人，情形均與上訴人福○公司相似，僅係原承租人有所不同而已。如上訴人長○砂石行係承接自原信○砂石股有限公司與原承租人就系爭土地內即2374、2375、2376、2377、2378、2379地號6筆土地之轉租契約；上訴人友○公司係向原承租人何○○訂立系爭土地內2350、2351、2352地號3筆土地之轉租契約；上訴人集○公司負責人梁○○之父親梁○○所有之威○企業有限公司，於79年12月12日與當時放租之農戶許○○等人簽訂就系爭土地內之2363、2364、3657、3658、3659、3660、3662、3663地號8筆土地之轉租契約書，約定承租上開8筆土地做為砂石場之用，租金每年60萬元，租期5年，期滿梁○○得優先續租，嗣後又於89年12月12日續約5年，每年租金亦為60萬元；至於上訴人昌○公司，所使用之系爭土地內之2357、2358、2359、2360、2361、2364、2368地號土地乃延續宏○企業有限公司及正○企業社原場址與原租戶許○○、溫○○等人，繼續承受原所訂立之土地租賃契約；上訴人東○公司係於88年7月30日簽訂契約書，自許○○、許○○、許○○、許○○讓渡而來，而許○○、許○○、許○○、許○○係自原承租戶周○○、周○○讓渡3650、3651、3652地號3筆土地，每公頃每年租金為16萬元，共3公頃，現仍持續繳納租金；上訴人同○公司係於77年11月18日，由同○公司法定代理人之兄弟王○○自徐○○受讓而來，而徐○○係自陳○○受讓而來，陳○○則自許○○受讓，許○○之權利則係向原承租戶鄭○、羅○○受讓2366、2367地號2筆土地而來。故上訴人福○公司以外之其他上訴人，亦得依占有連鎖之關係，對被上訴人

臺東農場主張其等為合法占有。」然經該院參酌相關繳租收據等資料，認為：「由上開資料，無法看出系爭土地之原承租人（即許○○等人之前手）與被上訴人臺東農場訂定租賃契約後，該原承租人係如何合法轉租予許○○等人，實難單憑上開資料即可推認上訴人可合法繼受存於系爭土地上之租賃契約或其等所謂之轉租契約。其次，許○○將所承租之土地轉讓予梁○○（上訴人集○公司）做為砂石廠（場）之用；又許○○等人另將轉租自他人之2363地號等土地出租予威○企業有限公司；而上訴人亦自認使用之土地係向許○○等人轉租而來，並且供作砂石場之用；以上訴人使用土地面積之廣闊，既非上訴人自任耕作之用，亦無可能由上訴人之前手許○○等人以己力自任耕作，而且上訴人也未將占用之土地供耕地使用，而係作為砂石場，足證縱有轉租土地之事實，上訴人亦非自任耕作，已堪認定。」

- (五)依前述可證，本案光榮工業區工業用地最遲於81年間或甚至最遲於77年間，已遭相關砂石場業者以向原土地承租人轉租方式擅自進駐使用，且轉租情形嚴重，而其遭轉租為砂石場使用，乃屬非供耕作使用情形，外觀當明顯可辨。雖據退輔會表示，該會從未同意該等砂石場業者使用本案工業用地；又據花蓮縣政府亦表示，本區在74年間獲准編定為工業用地前，已有砂石業者在未依合法途徑下進駐設場，並向退輔會原花蓮農場經管國有耕地之承租人簽定轉租契約，且未獲該農場同意，其使用目的與原承租人承租之目的不同；而該府歷來亦未曾引進該等砂石場進駐，亦未同意其未依合法途徑租借土地進駐或協調花蓮農場同意其進駐；該府僅係應業

者需求，著手規劃開發本案工業用地以輔導其合法化等語。然查退輔會與所屬原花蓮農場，未善盡土地管理機關職責，漠視原承租人一再轉租並最終由多家砂石場擅自進駐，而違反耕地三七五減租條例之規定與立法宗旨；又花蓮縣政府亦未本諸本案工業用地報編及開發機關職責，即時妥適處理，違失之咎甚明。

(六)至於有關陳訴人指陳本案光榮工業區工業用地內之砂石場，係應開發權責機關花蓮縣政府之招商而進駐設場一節，業經該府否認（如前述），且經本院調閱相關檔案並無法證實，復以陳訴人亦無法提出相關事證以實其說，故以上陳訴人所陳，尚查無實據，併此敘明。

(七)綜上，本案於74年間編定之光榮工業區國有工業用地，原係於57年10月25日經登記管理機關為退輔會，並因實際需要由該會所屬原花蓮農場將其中近半數土地對外放租耕作，出租機關理應依耕地三七五減租條例規定，不定時查核承租人有無依法自任耕作或違法將耕地轉租他人，並藉由每6年換約之時機定期檢視，然該會與所屬原花蓮農場，竟未善盡土地管理機關職責，漠視原承租人一再轉租並最終由多家砂石場擅自進駐，而違反耕地三七五減租條例之規定與立法宗旨；又花蓮縣政府亦未本諸本案工業用地報編及開發機關職責，即時妥適處理，致該等砂石場業者誤認政府已默許其進場經營使用，違失之咎甚明；至於陳訴人指陳本案工業用地內之砂石場係應花蓮縣政府之招商而進駐設場一節，尚查無實據。

三、鑑於本案光榮工業區工業用地於啟動開發前已遭相關砂石場擅自進駐經營使用，引發後續開發過程之既

存砂石場是否原地保留及承租人地價補償爭議，致推遲開發時程；復因受公告土地現值逐年調升而墊高開發成本，以及政府降低關稅鼓勵砂石進口所造成國產砂石優勢消長等時空環境之影響，因而降低已先行進駐砂石場業者之購地意願，以至於唐榮公司不願冒開發風險而於86年間放棄開發，是以本案砂石場於開發前擅自進駐而未獲禁止，實為近30年本案工業用地未竟開發之功而陷於僵局之禍端，益證退輔會暨所屬原花蓮農場及花蓮縣政府於本案之難辭其咎：

- (一)按79年12月29日制定公布之促進產業升級條例第26條（嗣經修正條次為第27條）規定：「（第1項）工業主管機關開發工業區，需用公有土地時，由各該公地之管理機關逕行提供開發，不受土地法第25條之限制。（第2項）前項提供開發土地地價，按工業區徵收私有土地同一地價區段原使用性質相同土地之補償地價計算。但工業區內土地均為公有土地時，其地價按一般公有財產處分計價標準計算。（第3項）工業區內公私有出租耕地，於開發工業區時，終止租約，除補償承租人為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，並應以地價扣除繳納增值稅後餘額三分之一，補償原耕地承租人。（第4項）工業區內公有放領耕地，於開發工業區時，由直轄市或縣（市）地政機關通知承領人，限期提前繳清地價，取得所有權後，依第25條規定辦理；逾期末繳清者，由直轄市或縣（市）地政機關代為繳清，所代繳之地價，在應得之補償地價內逕為扣抵。」<sup>14</sup>是依上開規定，經編定為工業區或工業用

---

<sup>14</sup> 該條文嗣歷經87年1月7日及88年12月31日二度修正，並變更條次為第27條。99年5月12日廢止前之促進產業升級條例第27條之規定為：「（第1項）工業主管機關開發工業區，需用公有土地時，由各該公地之管理機關逕行提供開發，不受土地法第25條之限制。（第2項）前項

之公有出租耕地，於進行開發時，管理機關負有終止租約並將土地提供開發之義務，至於其應補償原耕地承租人之價款，則內涵於開發機關應負擔之用地取得價款範圍，亦即屬於開發成本之一環。

- (二)查花蓮縣政府為開發本案光榮工業區工業用地，前於79年6月1日與唐榮公司簽訂合作開發協議書，約定由唐榮公司「負責籌措本工業區開發所需之土地取得及工程費等各項經費（含補償費、工程費及行政作業費等），為本開發案債權債務之主體並負盈虧責任。」嗣再擬定「光榮工業區開發計畫書」層報經濟部於81年6月1日同意備查。該計畫書對於預定開發完成時間載為82年12月30日，另載明：「開發成本概估：土地取得及地上物補償費、直接工程費、規劃設計監理費、工程管理費、間接工程費、土籍整理及行政作業費、開發代辦費、投資資金利息，共計約（新臺幣，下同）111,339萬元」（平均每坪開發成本為5,842元）、「開發完成後可供出售之土地面積約43.75公頃」。案經花蓮縣政府於81年9月24日將本案光榮工業區工業用地清冊函請原花蓮農場協助辦理，經該農場於同年10月27日函復區內放租戶（交換地）清冊予花蓮縣政府（共土地計50筆，32戶，面積共27.1482公頃）；嗣該府再於83年4月22日函請原花蓮農場同意將土地作價提供開發，並於83年9月23日召開之「研商本縣光榮工業區開發事宜會議」決議略以：1、請花蓮農場認定

---

提供開發土地地價，按工業區徵收私有土地同一地價區段原使用性質相同土地之補償地價計算。但工業區內土地均為公有土地時，其地價按一般公有財產處分計價標準計算。（第3項）工業區內公私有出租耕地，於開發工業區時，終止租約，除補償承租人為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，並應以補償地價總額之三分之一，補償原耕地承租人。（第4項）工業區內公有放領耕地，於開發工業區時，由直轄市或縣（市）地政機關通知承領人，限期提前繳清地價，取得所有權後，依第25條規定辦理；逾期未繳清者，由直轄市或縣（市）地政機關代為繳清，所代繳之地價，在應得之補償地價內逕為扣抵。」

承租人，並將承租人清冊函送花蓮縣政府；2、請退輔會召開區內承租人補償發放說明會，並於該說明會表明：『依規定要求承租人應排除非法占用，騰空交還承租地後領取補償費』，並依程序報行政院核定後，將該工業區範圍內全部國有土地移由國有財產局（現已改制為國產署，以下均稱國產署）作價提供工業區之開發；3、區內現有砂石場設施是否給予查估補償搬遷，尚有疑義，請有關單位另行研商後依行政程序辦理。經據退輔會表示，國有財產區分為國有公用及非公用財產，依國有財產法第11條及第12條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」、「非公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之。」故該會各農場經營之國有土地，均屬國有公用財產；又本案因上開83年9月23日會議所決議之先決程序（即承租人應先騰空交還承租地）未能完成，以至於當時無法依促進產業升級條例辦理後續土地移交程序等語。

- (三)由於本案工業用地早經相關砂石場先行進駐，致退輔會原花蓮農場難以收回土地辦理移交，故花蓮縣政府乃以「現有砂石廠商既未妨害規劃及日後施工，對整個工業區開發影響甚微，如辦理徵收拆除再建，徒然浪費國家資源，故應無拆除重建之必要」為由，於83年11月29日函報上級機關建議免予拆除既存砂石場未果，爰於84年8月4日召開「研商花蓮縣光榮工業區開發事宜會議」，並決議：「……二、依現行法令定，有關終止租約事宜，應由土地管理機關輔導會辦理。並請輔導會通知承租人召開補償費發放說明會，會中由縣府會同唐榮公司與承租人當面協商補償事宜。唐榮公司事先應核算開發成本

及補償底價。與承租人若不能達成補償協議，做成會議記錄後，再研商辦理。三、有關砂石廠（場）合法保留問題，請省建設廳協助搜集、擬具充分理由及事實說明，由王縣長會同唐榮公司黃總經理及省建設廳長官與工業局長官進行高層協商解決。」

<sup>15</sup>嗣經原花蓮農場於85年1月11日邀集花蓮縣政府等相關機關及承租戶召開「花蓮農場管有之吉安鄉廣榮段土地因開發光榮工業區辦理終止租賃契約及補償費說明會」，獲致結論略以：「（一）本案經與會承租人同意依據張議員○○所提，每公頃以666萬6千元補償地價……（三）承租戶所提之補償，請唐榮公司於85年3月15日前答覆，如該公司或花蓮縣政府決定開發，則依規定應終止租賃契約。」

<sup>16</sup>另原臺灣省政府建設廳亦再於86年5月6日及86年6月13日召開研商光榮工業區開發事宜會議<sup>17</sup>，唐榮

---

<sup>15</sup> 該次會議相關人員發言摘錄如下：（退輔會代表）「本會係國有土地管理機關，願配合提供土地及協助本案之推動，有關用地取得補償事宜，應由興辦工業機關及開發單位協調辦理。……仍請縣府及合作開發公司邀集承租人研商有關補償事宜，本會及花蓮農場當全力協助……。」（原國有財產局代表）「一、區內現有砂石廠保留問題，因本案土地既已奉准編定為工業用地，退輔會應依國有財產法第33、35條規定，報院核准變更為非公用財產，並依同法施行細則第27條規定，騰空移交本局接管，由本局依促進產業升級條例第26條規定，作價提供花蓮縣政府進行開發工業區……。」

<sup>16</sup> 該次會議相關人員發言摘錄如下：（列席民眾張○○）「補償應與同地區光華工工業區補償價格相同，不應有差別。」（列席民眾吳○○）「該地以前均無表土，砂石累累，係經我們歷代之辛苦開發改良……。」（列席民眾許○○）「我們係於民國50幾年承租該地，但退輔會花蓮農場南華及光華地區榮民土地卻先後放領給他們，政府對我們有不公平待遇。」（列席民眾莊○○）「補償費請比照光華工業區發給承租戶。」（徐○○議員）「1、若非辦理放領手續延誤，該地區早已成為私有地。2、建議照公告現值每公頃500萬元，全額發給農民，不要再三分之一。」（張○○議員）「為求地方發展，我們要支持政府開發工業區的政策，但該土地係農民歷代辛苦開墾，徵收應給予合理補償……承租戶補償費發放建議如下：1、土地徵收比照和平水泥專業區，每公頃補償500萬元，加166萬6千元地價，合計每公頃補償地價666萬6千元……。」（唐榮公司代表）「1、該地區目前公告現值為每公頃500萬元，每坪開發成本估計約需10,243元，高於砂石公會業者合理承購價格，每坪在8千元。2、本案承租戶依規定每公頃可領公告現值現值每公頃500萬元的三分之一計166萬元。3、本案砂石工業區係成本預算而非政府預算，因此所有土地徵收及地上物補償均需計算成本，若開發成本過高，工廠無意願購買，次工業區將無法成立。3、光華工業區徵收當時，光榮砂石工業區使用之土地每平方公尺公告現值為250元，而光華工業區每平方公尺為700-750元，因此相差甚多，無法比照其價格補償。」

<sup>17</sup> 86年5月6日原臺灣省政府建設廳召開「研商花蓮縣光榮工業區開發事宜會議」決議：「唐榮

公司則於當時表示：「本公司初估開發成本每坪1萬2仟元左右，而業者購買意願每坪7至8仟元，差距甚大，可預見其虧損，除非政策強力介入承擔其風險，否則本公司無開發意願。」

(四)據花蓮縣政府表示，依前揭81年間獲經濟部同意備查之「光榮工業區開發計畫書」之預估，本案工業用地開發成本約111,339萬元(平均每坪開發成本為5,842元)，惟當地土地公告現值自80年每平方公尺80元，至84年調升逾6倍至每平方公尺500元<sup>18</sup>，大幅墊高開發成本，以至於唐榮公司再於84年估算每坪開發成本約需1萬0,243元左右，至86年估算已再提高為每坪約12,000元左右；復以前揭會議中即已有承租戶表示不同意終止契約，並提出以每公頃666萬6千元補償地價之訴求，故唐榮公司最終以用地取得價格未能達成共識並將導致開發風險甚高，故無發放地價補償給與原承租人，因而土地取

---

公司表示本工業區預估開發成本與區內砂石業者欲購地價格有段差距，如辦理開發將造成虧損，開發意願不高，本案開發朝獎勵民間投資方式辦理……。」該次會議案由四說明一、「本案於前次會議決議：『請唐榮公司參照提案說明各節，先行擬定預售辦法後送花蓮縣政府核轉建設廳，再呈報中央核定辦理。』在案」，會中唐榮公司表示本案初估成本每坪約1.6萬至1.7萬元，承租戶的意願每坪6千至8千元，顯然不敷成本，從討論內容知悉尚有許多細節仍待克服，可否以替代方案在許可情況下由區內7家砂石業者自己去開發，因業者開發資金比較靈活且其開發成本更低，本案公在民營化前經費受到種種限制，基本上心有餘力不足。另原省建設廳86年6月13日召開「研商花蓮縣光榮砂石專業區開發可行性及獎勵民間開發之評估研討會議」決議：「(案由一、本案工業區開發可行性及經濟效益評估?)由縣政府分析表示花蓮東華大學聯外道路木瓜溪大橋興建以後，對於砂石來源影響並不大，且砂石公會代表認為本聯外道路興建完成後，可降低砂石運輸成本，對於本工業區做為砂石專業區仍具開發效益(花蓮縣政府提供書面意見並補充說明仍有開發之需要，書面意見載有：「本案依81年開發計畫書估算開發總成本即達11億餘元，每坪約8,400元，而當時地價以80年公告現值每平方公尺80元估算，目前85年地價公告現值每平方公尺500元。）」、「(案由二、本工業區採鼓勵民間開發之可行性評估?)鼓勵民間開發，依照現行促進產業升級條例規定，由公會會員籌組民營開發公司辦理係屬可行，將來辦理開發程序仍然應依促進產業升級條例規定辦理。」「(當時促進產業升級條例第29條及「工業區委託開發租售辦法」參照)」、「(案由三、本工業區由砂石同業公會組成開發單位辦理開發之可行性?)砂石同業公會表示因本地區規劃引進砂石場、預拌混凝土及水泥製品加工等行業，形成上、中、下游完整體系有議院開發工業區，工業區開發細節部分需再詳細評估……。」(花蓮縣砂石商業同業公會書面意見載有：「開發成本如每坪在新臺幣五仟元以上，業者配合意願將大為降低。」)。

<sup>18</sup>據花蓮縣政府表示，自民國79年至84年共6年間，該縣公告土地現值調幅分別為百分之34.98、134.31、47.53、15.03、20.38及20.49。

得未完成，故本區土地尚屬退輔會臺東農場經營之公用財產，以至於本案工業用地無法移交國產署接管；該府再補充說明，本案無法順利開發，除土地取得之諸多外部因素外，又因民國74年底以來，新臺幣大幅升值，水泥進口成本降低，開啓水泥進口之契機；復以進口水泥課徵之貨物稅比國產水泥為低；再加上政府為貫徹經貿自由化政策，於76年將水泥關稅自5%降為2.5%，並於後續降至零關稅<sup>19</sup>，諸此因素亦降低已先行進駐砂石場業者之購地意願。

(五)綜上，鑑於本案光榮工業區工業用地於啟動開發前已遭相關砂石場擅自進駐經營使用，引發後續開發過程之既存砂石場是否原地保留及承租人地價補償爭議，致推遲開發時程；復因受公告土地現值逐年調升而墊高開發成本，以及政府降低關稅鼓勵砂石進口所造成國產砂石優勢消長等時空環境之影響，因而降低已先行進駐砂石場業者之購地意願，以至於唐榮公司不願冒開發風險而於86年間放棄開發，是以本案砂石場於開發前擅自進駐而未獲禁止，實為近30年本案工業用地未竟開發之功而陷於僵局之禍端，益證退輔會暨所屬原花蓮農場及花蓮縣政府於本案之難辭其咎。

四、花蓮縣政府於唐榮公司86年間放棄開發本案光榮工業區工業用地後，未能基於該工業用地之報編機關及開發權責機關職責，以有效處理本案工業用地開發爭議，嗣對既存砂石場業者要求廢止編定並將土地變更為礦業用地，以利其循工廠輔導法爭取合法化，亦以所謂「八不政策」予以否准後，卻未再另尋開發機構

---

<sup>19</sup> 此為花蓮縣政府引據84年交通部運輸研究所臺灣技術研究中心所提出「台灣地區東砂北運東泥西運可行性研究」(第15頁)之補充說明。

賡續開發、協助業者自行開發，或重新評估其開發之必要性，顯見其未有積極作為，任令開發僵局久懸未解，以及既存砂石場未能依法納入體制內管理，確有不當：

- (一)據花蓮縣政府函稱，自唐榮公司於86年表明不願再推展本區各項開發作業後，原臺灣省政府建設廳及該府即開始研商請花蓮縣砂石公會組成開發單位辦理開發<sup>20</sup>，經該公會於同年6月13日及8月7日提出自行開發之評估資料，並表示業者極具開發意願，惟希望降低開發本，以落實東砂北運政策<sup>21</sup>，惟至87年5月1日乃正式函復該府以其自行開發將面臨資金、土地取得、開發成本等眾多問題，而表明無意願辦理本區整體開發；而既有砂石業者亦不願騰空地上物；復以該府亦財政困難，至本案開發工作呈現停滯。嗣花蓮縣砂石商業同業公會於93年6月21日以93花砂會明字第049號函請花蓮縣政府將本案工業用地予以解編，改編定為一般農業區，再以非都市土地申請變更為礦業用地，以利業者申請砂石碎解洗選場合法化經營（亦即以「個別開發」<sup>22</sup>方式尋求就地合法），經該府以93年8月12日以府城商字第09301131450號函請經濟部同意辦理廢止工業用地編定，嗣依經濟部工業局93年8月30日會商意見<sup>23</sup>，於93年10月8日辦理廢止編定現場會勘<sup>24</sup>，再

<sup>20</sup> 原臺灣省政府建設廳86年6月13日召開「研商花蓮縣光榮砂石專業區開發可行性及獎勵民間開發之評估研討會」紀錄參照。

<sup>21</sup> 花蓮縣砂石商業同業公會於花蓮縣政府86年8月7日召開「研商光榮砂石專業區獎勵由業者開發可行性評估會議」所提出之會議資料參照。

<sup>22</sup> 據花蓮縣政府函稱，所謂「個別開發」與該府提出開發計畫設置工業區之原方案不同處為，原方案須依促進產業升級條例等相關規定進行工業區開發，土地之取得依國有財產法及同法施行細則需先騰空地上物移交國產署後，該署再依促進產業條例作價提供該府進行開發工業區；「個別開發」係既有砂石業者以非都市土地申請變更為礦業用地方式，以利既有砂石業者申請砂石碎解洗選場合法化。

<sup>23</sup> 經濟部工業局於93年8月30日召開「研商花蓮縣光榮工業區廢止編定相關事宜會議」，作成

於93年11月30日召開「花蓮縣光榮工業區廢止編定調整(變更)使用分區徵詢審議會」獲致結論略以：「……目前作砂石碎解洗選場使用之土地，因面積已達2公頃以上，並非單純變更編定為礦業用地即可適法，尚涉及分區變更問題，若變更為一般農業區不符土地使用現況，若變更為特定專用區仍有整體開發問題有待解決，因此暫緩辦理。」<sup>25</sup>。

(二)另本案光榮工業區工業用地亦經退輔會以94年4月26日輔捌字第0940002066號函申請由公用財產變更為非公用財產，然因其現地為砂石堆置場等使用，不符非都市土地使用管制規則第6條及其附表一之規定，故國產署於94年9月20日召開「研商國有非公用土地作土石堆置、儲運及加工使用，得否免變更為礦業用地，而逕以現使用人實際使用範圍，依國有財產法第42條第1項第2款規定出租或辦理專案委託經營事宜會議」，獲致結論略以，非都市土地僅礦業用地許可作為土石堆置、儲運及加工使用，若擬於非礦業用地之其他非都市土地作土石堆置等使用，則應循辦理用地變更編定為礦業用地之程序辦理，並報請事業計畫主管機關經濟部會同相關機關同意。嗣該署再以95年7月12日台財產局管字第0950019290號函復退輔會略以：「本案土地為工業區及河川區之交通用地、農牧用地等，地上為砂石堆置場、機械設備、廠房、瀝青廠使用部分非屬『非都市土地使用管制規則』所規範之容許使用項目，請變更為礦業用地或檢附經濟部核准變更

---

結論，請花蓮縣政府研擬變更後之適當使用分區，並經區域計畫主管機關依法核定後，始得公告工業區廢止編定。

<sup>24</sup> 會勘記錄經花蓮縣政府以93年10月27日府城商字第09302595140號函送經濟部工業局。

<sup>25</sup> 會議紀錄經花蓮縣政府以93年12月10日府城商字第09301691790號函送經濟部工業局、花蓮縣砂石商業同業公會、威○企業有限公司及相關機關。

為礦業用地相關文件憑辦，否則應請騰空地上物。」  
（按，如現狀移交，後續仍無法符合出租、出售之要件）。案經原花蓮農場依上開意見，以96年6月21日花農產字第0960001912號函復區內砂石業者正○企業社略以：「有關貴公司為因應砂石工廠合法化政策之要求，擬申請占用本場經管之花蓮縣吉安鄉廣榮段2368、2357-1、2359-3、2360-6等4筆土地，面積2.2988公頃變更為礦業用地乙案，請逕依法令向花蓮縣政府申請」，另於97年間以花農產字第0970000928號函復威○砂石有限公司略以：「有關貴公司為因應砂石工廠合法化政策之要求，擬申請占用本場經管之花蓮縣吉安鄉廣榮段3647、3648地號等2筆土地，面積1.75公頃變更為礦業用地乙案，請逕依法令向花蓮縣政府申請。」<sup>26</sup>

- (三) 惟查花蓮縣政府事後並無相關積極作為，迨事隔5年後之98年8月24日，始再召開「研商光榮工業區範圍內砂石業者，申請工業區、農牧用地變更編定為工業區、礦業用地暨部分仍作農業使用辦理局部解編為一般農業區、農牧用地等相關疑義會議」，研議以「整體規範，個別開發」方式重啟開發作業，而有關「個別開發」所面臨前述使用分區調整及土地取得問題，因內政部地政司已於該次會議提出書面意見，表示於不變更原規劃作為砂石加工業設廠、水泥製品加工業預拌混凝土業建廠使用之工業區設置目的下，可在不變更分區下即變更用地為工業區內之礦業用地（惟既存砂石業者需取得「核定

---

<sup>26</sup> 有關陳訴人指陳退輔會所屬單位曾於96年至97年間出具同意書給予案內威○公司等砂石廠業者，供其申辦合法化一節，據退輔會表示，原花蓮農場並無出具同意書給予案內威○公司等砂石場業者，僅分別函復砂石場業者申請變更廣榮段土地為礦業用地案，請其逕依法令向花蓮縣政府申請等語。

設廠文件」)，故該次會議爰決議：「為使範圍內砂石業者有合法化途徑，在不變更原工業區劃設目的下，敘明理由，報請經濟部工業局廢止原81年6月1日（81）五字第30108號同意備查案（即開發計畫備查案），開發方式以『整體規劃、個別開發』模式取代」。然嗣經本案砂石業者委託顧問公司於98年至99年間提出「光榮工業區變更後開發計畫書」後，花蓮縣政府卻改變立場，以該府為延續以觀光休閒產業為主軸之產業政策，而自99年起不再通過新設砂石場、土資場及煙囪事業為由，經以該府99年10月13日府建商字第0990167042號函復花蓮縣砂石商業同業公會略以：「本縣以觀光休閒產業為主軸，而砂石產業對地方自然景觀、交通衝擊甚大。爰此，將依循該府對砂石產業之政策執行。」<sup>27</sup>並以100年6月13日府建商字第1000098823號函復原花蓮農場略以，砂石業者之申請變更礦業用地案，因與花蓮縣產業發展方向不同，均已退件，爰無法循非都市土地管制規則之相關程序申請變更該等土地為礦業用地，並現狀移交國產署；嗣該府代表於100年9月2日經濟部召開「未登記工廠輔導管理推動小組」第5次會議中再表示：「花蓮縣以觀光立縣，本府對於破壞影響好山好水的工業事業，表示反對的立場，本府訂有『八不政策』，其中包含不准砂石場的設立，本府堅持一貫原則，希望各位委員能體會本府發展觀光的苦心與決心，對於本

---

<sup>27</sup> 該函由傅崐萁縣長決行（傅崐萁縣長於98年12月20日就任花蓮縣長）。按花蓮縣政府於99年間提出所謂「八不政策」，即「山坡地開發申請不准」、「公共財私人開發申請不准」、「煙囪事業申請不准」、「砂石場申請不准」、「土資場申請不准」、「新礦區申請不准」、「舊礦區延期不准」及「電動遊樂業申請不准」，嗣該府於102年4月30日以府行法字第1020023409號令公布「花蓮縣維護生態自治條例」，由各目的事業主管機關，依自治條例條文規定續訂各項總量管制方式。

案特定地區之劃設，不符合本府產業需求與縣民的期待，本府堅決表達不同意劃定的立場……。」<sup>28</sup>，以至於本案又再陷於停滯，然花蓮縣政府事後亦未再謀求解決之道，任由開發僵局久懸未解。

(四)綜上，花蓮縣政府於唐榮公司86年間放棄開發本案光榮工業區工業用地後，未能基於該工業用地之提報編定機關及開發權責機關職責，以有效處理本案工業用地開發爭議，嗣對既存砂石場業者要求廢止編定並將土地變更為礦業用地，以利其循工廠輔導法爭取合法化，亦以所謂「八不政策」予以否准後，卻未再另尋開發機構賡續開發、協助業者自行開發，或重新評估其開發之必要性，顯見其未有積極作為，任令開發僵局久懸未解，以及既存砂石場未能依法納入體制內管理，確有不當。

五、鑑於產業創新條例第68條雖明定依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區適用該條例之規定，惟對於迄未進行開發者於實務執行上究應如何適用該條例，以銜接舊法續行開發，該條文規定似未臻明確；復以74年即編定之本案工業用地因具特殊背景而有其開發之複雜度，且其編定迄今已歷經30餘年時空變遷而未曾進行相關通盤檢討，從而經濟部認本案應循產業創新條例第33條規定踐行提具可行性規劃報告等程序，允宜予尊重：

(一)按為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，我國於99年5月12日制定公布產業創新條例，並於該條例第68條針對原獎勵投資條例及原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，定有相關延續性規定，嗣106年11月22日經修正為現行第68

---

<sup>28</sup> 臺北高等行政法院以102年度訴字第191號判決參照（工廠管理輔導法事件）。

條規定：「本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，適用本條例之規定。」惟對於該條例公布前尚未進行開發之工業用地或工業區，究應如何適用該條例以銜接舊法續行開發，其規定似未臻明確。

- (二)次按產業園區之設置及其用地之變更，現行產業創新條例第33條及第54條定有如下規定：「(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。中央主管機關依前項規定核定產業園區之設置後，應交由直轄市、縣(市)主管機關於30日內公告；屆期未公告者，得由中央主管機關代為公告。……(第3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於依第1項提具可行性規劃報告前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見；各該主管機關、公民營事業或興辦產業人應作成完整紀錄，供相關主管機關審查之參考。但公民營事業或興辦產業人所勘選之土地均為自有者，不在此限。(第4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。」<sup>29</sup>、「(第1項)中央主管機關及直轄市、縣(市)主管機關基於政策或產業發展之必要時，得變更規劃產業園區

---

<sup>29</sup> 本條文為104年12月30日修正後之現行條文。

之用地。但不得違反第39條第2項至第5項規定<sup>30</sup>之面積比率、用地用途及使用規範。(第2項)中華民國88年12月31日前核定編定之工業用地或工業區，不受前項但書面積比率規定之限制。……(第5項)第1項及第3項用地變更規劃之要件、應備書件、申請程序、核准之條件、撤銷或廢止之事由、前2項審查費、回饋金收取基準及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」<sup>31</sup>

(三)由於本案光榮工業區工業用地因遲未能進行開發而經既存砂石場業者不斷陳情，且花蓮縣議會亦組成專案小組進行處理，花蓮縣政府爰於104年4月24日與該縣議會及砂石業者會商後，決定重新啟動本案開發作業，嗣以104年8月26日府觀商字第1040156785號函將本案砂石場業者前於99年2月製作之「光榮工業區變更後開發計畫書」(加註依99年5月12日公布施行之產業創新條例辦理)送請經濟部工業局審查(開發主體為花蓮縣政府)，案經該局以104年9月7日工地字第10400668650號函復審查意見略以：「獎勵投資條例及促進產業升級條例已分別於79年12月31日及99年5月12日廢止，依現行產業創新條例(下稱本條例)第68條規定，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編訂之工業用地或工業區，其土地之取得、租售、使用及管理，

---

<sup>30</sup> 產業創新條例第39條規定：「(第1項)產業園區得規劃下列用地：一、產業用地。二、社區用地。三、公共設施用地。四、其他經中央主管機關核定之用地。(第2項)產業用地所占面積，不得低於全區土地總面積百分之六十。(第3項)社區用地所占面積，不得超過全區土地總面積百分之十。(第4項)公共設施用地所占面積，不得低於全區土地總面積百分之二十。(第5項)第一項各種用地之用途、使用規範及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商各中央目的事業主管機關定之。」

<sup>31</sup> 本條為99年5月12日制定公布之現行條文，其第1項之立法理由為：「產業園區之用地於配合政策或產業發展之必要時，須賦予其變更規劃之彈性，以利主管機關靈活規劃區內土地使用；另為促進產業園區內產業創新，以符合實務需要，爰於第1項明定中央主管機關及直轄市、縣(市)主管機關得變更規劃產業園區土地，以利用地變更作業之進行。」

適用本條例之規定……。本案變更前後之土地使用計畫涉及配置變更，請依本條例第33條規定、同條例施行細則第5條、第8條規定提具可行性規劃報告送本部……。」<sup>32</sup>。嗣該局再於104年10月8日召開「研商光榮工業區開發計畫變更適用法令疑義相關事宜會議」獲致結論略以：「因本工業區尚未開發完成，園區內非都市土地使用類別仍維持為農牧用地，非屬『產業園區用地規劃變更辦法』適用範圍，請花蓮縣政府後續應依法令適用性辦理本工業區變更相關事宜。」迨106年7月24日及108年7月26日，經濟部工業局再次邀請花蓮縣政府會商，經決議請該府再與區內砂石場業者溝通及確認，並依產業創新條例第33條規定，儘速按所規劃之期程將變更可行性規劃報告送該局審核。

(四)據花蓮縣政府表示，該府前於106年起即委託廠商開始擬具可行性規劃報告，惟本案既存砂石場業者仍主張本區既已編定為工業用地，自可依產業創新條例第54條有關變更規劃產業園區用地之程序，而無須依該條例第33條有關新設產業園區之規定辦理，然經濟部工業局仍表示須按該條例第33條規定程序辦理，故該府後續將循第33條規定程序召開可行性規劃報告之公聽會，再將可行性規劃報告提報經濟部工業局審查。

(五)案經經濟部工業局進一步向本院表示，產業創新條例第54條之適用範圍係以該條例第39條規定之用地變更為限，且不涉及可行性規劃報告內土地使用

---

<sup>32</sup> 據花蓮縣政府函稱，對於經濟部工業局上述審查意見，經本區既有砂石業者向立法委員陳情，並由立法委員蕭美琴國會辦公室於104年9月17日就本區開發之法條適用召開協調會後，經濟部工業局復於同(104)年10月8日召開本區適用法令疑義相關事宜會議，又續於同(104)年11月3日於本縣邀集立法委員蕭美琴國會辦公室、本縣議員、該縣砂石公會、本區既有砂石業者及本府相關局處等開會討論。

管制事項之變更；至於依產業園區用地變更規劃辦法第2條第2項<sup>33</sup>辦理，而涉及可行性規劃報告內土地使用管制事項之變更者（其中土地使用管制事項之變更，包含：1、涉及都市及非都市土地用地編定之變更；2、涉及工業園區各種用地用途及使用規範辦法第7條之規定者<sup>34</sup>），則為產業創新條例第33條規定之適用範圍。嗣經經濟部再向本院表示：「……二、查花蓮縣光榮工業區係屬依原獎勵投資條例編定之工業區，按產業創新條例（以下簡稱本條例）第68條規定，適用本條例之規定。次按本條例第54條第1項規定，主管機關基於政策或產業發展之必要時，得變更規劃產業園區之用地，但不得違反第39條第2項至第5項規定之面積比率、用地用途及使用規範；意即本條例第54條第1項規定之『用地』，係指依本條例第39條第1項所列舉之各款用地，倘非屬前開各款用地，即無本條例第54條第1項規定之適用。三、旨案於依原獎勵投資條例編定後未辦理實質開發，其土地編定之類別仍為農牧用地，非屬本條例第39條第1項所列舉之各款用地。參依前開說明，自無本條例第54條第1項規定之適用。爰旨案後續倘辦理實質開發後，應依本條例第33條第1項規定擬具可行性規劃，並依本條例第39條第1項規定規劃各款用地。」

（六）至於陳訴人指稱花蓮縣政府前已核發「固定汙染源設置許可證」予本案既存砂石場業者，足證本案工

---

<sup>33</sup> 產業園區用地變更規劃辦法第2條規定：「本辦法適用範圍，以依本條例第39條第1項規定，由產業園區所規劃之產業用地、社區用地、公共設施用地及其他經中央主管機關核定用地之變更規劃事項為限。前項用地之變更規劃，如涉及本條例第33條第1項及第3項原核准園區設置之可行性規劃報告內土地使用管制事項之變更，應依其規定辦理。」

<sup>34</sup> 工業園區各種用地用途及使用規範辦法第7條規定：「申請設置工業園區時，應依本辦法規定，於可行性規劃報告中具體載明各項用地之性質、用途、配置位置及面積；其經核定設置後，並應依主管機關核定之內容執行。」

業用地已完成實質開發，而非前述經濟部所稱尚未實質開發一節，經據花蓮縣政府表示，依空氣汙染防制法第24條<sup>35</sup>及「固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法」<sup>36</sup>申請固定污染源堆置場製程許可，可分為設置許可及操作許可兩階段，亦即公私場所須先領有設置許可，並依許可內容進行設置建造後，嗣再檢具目的事業主管機關核准登記或營運之許可文件，向審核機關領取操作許可證，然依據該縣環境保護局之核發固定污染源堆置場製程設置許可資料顯示，本案光榮工業區工業用地內砂石場前曾經業者申請設置許可，其中長○砂石行、集○有限公司、東○企業行、東○股份有限公司、福○實業有限公司、正○企業社等6家業者係於94年間及99年間取得設置許可，現均已過期，另外2家業者同○砂石股份有限公司及友○砂石有限公司係於106年間及108年間取得設置許可，目前尚在有效期限內；然上開業者並未進一步取得操作許可等語。從而本案砂石場業者既未取得固定污染源操作許可，自難認其已完備法定程序，而得據為主張本案已完成實質開發，是以陳訴人所陳，應屬誤解，併予指明。

(七)綜上，鑑於產業創新條例第68條雖明定依原獎勵投

---

<sup>35</sup> 空氣汙染防制法第24條規定：「(第1項)公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣汙染防制計畫，向直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關申請及取得設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。(第2項)前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣(市)主管機關或經中央主管機關委託之機關申請及取得操作許可證，並依核發之許可證內容進行操作。(第3項)直轄市、縣(市)主管機關或經中央主管機關委託之機關，應於前二項許可證核發前，將申請資料登載於公開網站，供民眾查詢並表示意見，作為核發許可證之參考。(第4項)固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、審查原則、公開內容、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或終止委託及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

<sup>36</sup> 108年9月26日修正前原法規名稱為「固定污染源設置與操作許可證管理辦法」。

資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區適用該條例之規定，惟對於迄未進行開發者於實務執行上究應如何適用該條例，以銜接舊法續行開發，該條文規定似未臻明確；復以74年即編定之本案工業用地因具特殊背景而有其開發之複雜度，且其編定迄今已歷經30餘年時空變遷而未曾進行相關通盤檢討，從而經濟部認本案應循產業創新條例第33條規定踐行提具可行性規劃報告等程序，允宜予尊重。

- 六、本案尚未實質開發之光榮工業區國有工業用地內既存8家砂石場，業經法院判決應拆除地上物並返還土地，本院予以尊重。然鑑於該工業用地係花蓮縣政府因應砂石加工產業發展，以及疏濬木瓜溪河床以保人民生命財產安全，而報經行政院於74年間核定編定，迄今花蓮縣政府對於開發需求、目的與意願之立場亦不變，並已提出開發可行性規劃報告，嗣將依產業創新條例第33條規定程序於召開公聽會後提報經濟部審查；復以經濟部工業局及礦務局對該工業用地之賡續開發，亦基於砂石供應等觀點而表示樂觀其成，則現階段如將該工業用地內既存砂石場悉數拆除，俟將來實質開發完成後再重新對外引進砂石場進駐，則於社會經濟價值觀是否益顯矛盾，而不利於追求整體經濟效益最大化？從而本案既存砂石場究竟有無藉由本案工業用地之開發而轉換為合法經營之空間，或輔導其擔任本案開發主體以進行開發，藉此消弭爭議並兼顧砂石供應與河川疏濬需求，共促多贏局面，允應請本案工業用地核定編定機關行政院，督同產業創新條例中央主管機關經濟部、本案開發權責機關花蓮縣政府及土地管理權責機關退輔會、財政部等，以專案評估其可行性並依法積極研議解決對策：

- (一)查原退輔會花蓮農場前以其經營之本案光榮工業區國有工業用地內，坐落花蓮縣吉安鄉廣榮段847地號等59筆國有土地遭本案東鑿股份有限公司等8家砂石場占用，經多次催請移除地上物並返還土地未果，爰依民法第767條第1項規定於102年4月12日向臺灣花蓮地方法院（下稱花蓮地院）訴請判決占用人應清除系爭地上物及設備，並將系爭土地騰空返還。案經106年3月17日花蓮地院102年重訴字第19號判決該等8家公司行號應將地上物及設備清除，並騰空返還土地，遞經107年7月12日花蓮高分院106年重上字第10號民事判決、108年5月15日最高法院108年台上字第101號民事判決駁回上開公司行號之上訴在案，茲摘錄第2審重要判決理由如下：
- 1、上訴人（即占用本案工業用地之8家砂石場業者），對於其等各自占用系爭土地之地號、範圍、面積與使用方式等，皆不爭執（占用土地之範圍，如花蓮地院第1審判決主文第1項至第8項及該判決所附花蓮地政事務所土地複丈成果圖所示）。
  - 2、上訴人為公司法人或合夥商號，均非農民，亦非在系爭土地上耕作之人，而是占用被上訴人（即退輔會臺東農場<sup>37</sup>及花蓮縣環境保護局<sup>38</sup>）土地之砂石廠（場）業者，故本件自非屬租佃爭議，被上訴人逕行起訴，於法並無不合。
  - 3、按承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。耕

---

<sup>37</sup> 本案土地管理機關於102年12月18日由原退輔會花蓮農場變更登記為目前退輔會臺東農場。

<sup>38</sup> 案內2357之1、2358、2358之3地號之3筆土地，於花蓮高分院審理時，因公地撥用而變更管理者為花蓮縣環境保護局，經該局於107年1月17日具狀聲明承受訴訟。

地三七五減租條例第16條第1、2項定有明文。本案縱認系爭土地之原承租人曾有將系爭土地轉租於許○○等人之事實，但原承租人將耕地轉租給許○○，已屬無效之轉租行為，更何況許○○等人再輾轉出租予非自為耕作而係經營砂石廠（場）之上訴人，顯已違反上開規定，更無受耕地三七五租約保護之必要，租約自屬無效。

- 4、上訴人以被上訴人臺東農場一再默許其等使用系爭土地，且上訴人使用土地係配合政府政策，且領有固定污染源設置許可證，故兩造間自有默示的使用借貸契約云云。惟查國有財產出租尚且須經過嚴謹程序，如果是不動產，並有書面之形式要求，豈能經由默示成立無償之使用借貸契約；況且被上訴人與系爭土地原承租戶間之租賃契約、補償費等問題迄未解決，上訴人尚未合法取得系爭土地之使用權限，甚為明確，縱使被上訴人或原承租戶屈就現實，暫就上訴人事實上占用系爭土地作為砂石廠（場）使用所需之若干證照之申請，暫時同意上訴人設置使用，亦不能因此即謂被上訴人已經與上訴人就系爭土地達成使用借貸契約之合意。再者，依據「固定污染源設置與操作許可證管理辦法」，其申請無須提出土地使用權人之同意書。是以，上訴人抗辯兩造間就系爭土地已有使用借貸契約存在云云，自非可採。
- 5、本案工業用地雖係依原獎勵投資條例編定，然仍須經工業主管機關依法收購，或由興辦工業人購買、承租合法取得工業區內土地，惟上訴人並未經由上述規定取得系爭土地之使用權限；且系爭土地已編定為工業用地屬公用財產，在未完成補

償程序前無法依其他開發程序辦理出售或出租，及在未變更為非公用財產前亦無法辦理出租等情，足見花蓮縣政府或上訴人尚未依法取得系爭土地之管理使用權，尚難謂被上訴人已經同意將系爭土地交由花蓮縣政府規劃開發、花蓮縣政府為實質管理人、上訴人為有權占用。

- 6、政府為發展特定工業，固可評估國家整體環境、各地區域地理特性、資源分佈狀況等為規劃，但凡涉及財產權之基本權利，包含土地所有權、耕作權等，依憲法揭示之法律保留原則，仍應按民法等規定取得，不得僅以響應政府政策為理由而擅自侵奪他人權利。上訴人固辯以係為配合政府所倡議之東砂北運、東砂西運等政策，始進駐設廠，然工業區土地之取得仍必須經過徵收補償或價購撥用等程序辦理，進駐之廠商於未取得土地所有權時，即率行進駐設廠，顯未完全符合法律規定，自應承擔政策變動及法律關係狀態不穩定之風險，且此為上訴人可得預見之情形；又上訴人亦不得以配合政府政策而於未合法取得系爭土地使用權源時即占用土地，而於事後政府政策變更致其無法取得使用權源時，據為主張真正之土地權利人即被上訴人於行使請求返還之權利為權利濫用或有違誠信原則。
- 7、按所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止之。民法第767條第1項定有明文。依前述，被上訴人依民法第767條第1項規定，請求上訴人清除系爭土地之地上物及設備並返還所占用之系爭土地，為有理由。

(二)揆諸法院基於民法物上請求權規定所為之前揭判決結果，本院予以尊重。惟查本案8家砂石場於光榮工業區工業用地開發前即擅自先行進駐，雖與法定程序未合，而當與該工業用地原管理機關退輔會及土地報編與開發權責機關花蓮縣政府同受非難，並承擔相關責任。然揆諸本案工業用地係花蓮縣政府因應砂石加工產業發展，以及疏導木瓜溪河床以保障人民生命財產安全，而於73年間報編，且經原行政院工業用地複勘小組審認：「花蓮溪及木瓜溪會口處，因洪水沖刷淤積大量砂石，為疏導河床砂石予以開發利用，建議在吉安鄉廣榮段編定光榮工業用地面積66.311公頃開闢為砂石及水泥加工專業區以供營建使用」，始經行政院於74年間核定編定為工業用地，迄今花蓮縣政府對於開發需求、目的與意願之立場亦不變，並已提出開發可行性規劃報告，嗣將依產業創新條例第33條規定程序於召開公聽會後提報經濟部審查，均已如前述；且據經濟部礦務局表示，目前國內北區砂石自給不足，其砂石需求約1成來自東區之供給，2成靠進口，若將來因故無法進口，則可由東區來補足此2成需求量，是以就國家砂石供需及東砂北運政策考量，本案光榮工業區如能依相關法令規定開發完成，並由經營者合法供應砂石市場之需求，該局樂觀其成，並期能輔導該區內既有砂石場合法化；而花蓮縣政府、經濟部工業局、國產署及退輔會，對於本案光榮工業區工業用地之賡續開發，亦均表示樂觀其成或無反對意見；復以花蓮縣政府於本院履勘現場及聽取簡報時，更以木瓜溪每年淤積嚴重，而對本案工業用地之賡續開發表達強烈之期待；另據陳訴人表示，本案光榮工業區位處吉安鄉木瓜溪與花蓮溪匯流

口，距離花蓮港僅數公里，具備原料供給、加工生產、北運銷售及疏濬河床淤積以消滅威脅花蓮市之水患等優勢條件，而區內9家業者，每家產量每月以3萬噸計算，每月產量可達20-30萬公噸，可有效調解大臺北等地區之砂石供需等語。是以現階段如將該工業用地上既存8家砂石場拆除，俟將來實質開發完成後再重新對外引進砂石場進駐，則於社會經濟價值觀是否益顯矛盾，而不利於追求整體經濟效益最大化？從而本案既存砂石場究竟有無憑藉本案工業用地之開發而轉換為合法經營之空間，或輔導其擔任本案開發主體以進行開發，實值深思。

(三)綜上，本案尚未實質開發之光榮工業區國有工業用地內既存8家砂石場，業經法院判決應拆除地上物並返還土地，本院予以尊重。然鑑於該工業用地係花蓮縣政府因應砂石加工產業發展，以及疏濬木瓜溪河床以保人民生命財產安全，而報經行政院於74年間核定編定，迄今花蓮縣政府對於開發需求、目的與意願之立場亦不變，並已提出開發可行性規劃報告，嗣將依產業創新條例第33條規定程序於召開公聽會後提報經濟部審查；復以經濟部工業局及礦務局對該工業用地之賡續開發，亦基於砂石供應等觀點而表示樂觀其成，則現階段如將該工業用地內既存砂石場悉數拆除，俟將來實質開發完成後再重新對外引進砂石場進駐，則於社會經濟價值觀是否益顯矛盾，而不利於追求整體經濟效益最大化？從而本案既存砂石場究竟有無藉由本案工業用地之開發而轉換為合法經營之空間，或輔導其擔任本案開發主體以進行開發，藉此消弭爭議並兼顧砂石供應與河川疏濬需求，共促多贏局面，允應請本案工業用地核定編定機關行政院，督同產業創新條例中

央主管機關經濟部、本案開發權責機關花蓮縣政府及土地管理權責機關退輔會、財政部等，以專案評估其可行性並依法積極研議解決對策。

七、本案光榮工業區工業用地因受既存砂石場擅於開發前即先行進駐及地價上漲等因素之影響，致陷入開發僵局近30年，然因報編機關花蓮縣政府仍有開發需求並已依產業創新條例第33規定提出可行性規劃報告，且該等砂石場多仍據地經營，故在確認開發計畫具體可行並可順利以租售等適法方式處理開發後之土地，以及完備開發前置作業前，尚難遽認本案工業用地已具備申請變更為非公用財產，而得據為移交國產署作價提供予花蓮縣政府進行開發之條件；又被占用國有公用不動產如擬按現狀移交該署接管，原則上亦須視該署於接管後得否直接辦理租售而定，然本案工業用地將來仍須依產業創新條例42條第2項規定讓售予報編機關花蓮縣政府進行開發，而本案8家砂石場業者亦因非屬經濟部核定設置本案產業園區之興辦產業人，而不具依產業創新條例43條第3項承購土地以進行開發之資格，致現階段亦難按現狀移交，從而陳訴人指陳退輔會因遲未按現狀將本案工業用地移交國產署接管而涉有不當，容屬誤解：

(一)據國產署表示，國有財產區分為公用財產與非公用財產二類，公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之，非公用財產以該署為管理機關<sup>39</sup>；次按94年1月14日修正「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」(下稱被占用處理原則)第1點第2項規定，各機關經管已無公用需要且非其主管目的事業需用之被非政府機關占用之國有公用不

---

<sup>39</sup> 國有財產法第4條、第11條及第12條參照。

動產，除符合該項第2款得現狀移交之但書規定外<sup>40</sup>，應循序申請變更為非公用財產或撤銷撥用，騰空移交該署接管；另按國有財產法施行細則第27條規定：「公用財產奉准變更為非公用財產移交財政部國有財產局接管時，其屬於不動產者，除情形特殊經商得財政部國有財產局同意報經財政部核准者外，應騰空點交……。」所稱「情形特殊」，係指上開被占用土地處理原則但書之規定，換言之，即應符合出租、出售要件而得於移交回國產署後可以立即處理，並經財政部核定變更為非公用財產，始得移交該署接管。又稱，原花蓮農場經管之本案工業用地，雖於74年間編定為工業用地，然非即因而成為非公用財產，實際上本區土地仍為退輔會臺東農場經管之公用財產，業者認為本區土地已經是非公用，應屬誤解；如經檢討後確有變更為非公用財產並按現狀移交該署接管之需要，仍須符合被占用處理原則規定，俟財政部核定變更為非公用財產後，始得移交該署接管。是以該署即前於95年7月

---

<sup>40</sup> 該被占用處理原則第1點規定：「(第1項)各機關經管被非政府機關占用之國有不動產，管理機關有公用需要或為其主管目的事業需用者，應依下列方式收回後，依預定計畫、規定用途或事業目的使用：(一)協調占用者騰空遷讓。(二)協調地方政府以違建拆除。(三)訴訟排除。(四)其他適當處理。(第2項)前項不動產，管理機關已無公用需要且非其主管目的事業需用者，除地上為公有宿舍，仍應由管理機關依雙方法律關係及相關法令予以處理或騰空移交外，得依下列方式處理：(一)各機關經管之不動產係於國有財產法施行前取得，取得後從未供公用或於國有財產法施行前已廢止公用者，得檢具原始登記簿謄本並敘明事實，依同法施行細則第72條規定，現狀移交財政部國有財產局(以下簡稱國產局)接管處理。(二)前款以外之不動產，應循序變更為非公用財產或撤銷撥用，騰空移交國產局接管，但符合下列情形之一，經管理機關檢具相關證明文件者，得按現狀移交：1.坐落都市計畫商業區、住宅區或工業區及非都市土地使用編定種類為甲、乙、丙、丁種建築用地者。2.前目以外之不動產：(1)管理機關辦理撥用前，即已被占用，管理機關並無使用事實者。(2)符合國有財產法第49條第3項、第50條、第51條、第52條、第52條之1及第52條之2得予出售規定，由具備承購條件者提出申請者。(3)有租賃關係或其他法律上原因無法騰空者。(4)國有財產法施行後因接收、沒收、徵收(無土地徵收條例第9條或第49條規定適用情形)、價購或第一次登記取得時已被占用，且從未供公用者。(5)符合國有耕地放租實施辦法規定得予出租者。(6)符合國有財產法第42條第1項但書第1款至第3款規定得逕予出租者。(7)符合國有非公用財產委託經營實施要點第5點規定，得專案委託經營者。(8)符合其他法律規定，得予租、售者。」

12日函復原花蓮農場略以，本案工業用地為工業區及河川區之交通用地、農牧用地等，地上為砂石堆置場、機械設備、廠房、瀝青場使用部分，非屬「非都市土地使用管制規則」所規範之容許使用項目，如擬變更為非公用財產移交該署接管，應先變更為礦業用地或檢附經濟部核准變更為礦業用地相關文件憑辦，否則應請騰空地上物，故本案工業用地被占作砂石場等使用部分，如擬依國有財產法施行細則第27條規定按現狀移交該署接管，仍須符合前述被占用處理原則規定等語。

(二)次按產業創新條例第42條第2項及第43條第3項規定：「中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用公有土地時，由各該出售公地機關逕行辦理讓售……。」、「公民營事業或興辦產業人為開發產業園區需用公有土地時，應由出售公地機關辦理讓售……；其讓售價格，應按一般公有財產處分計價標準計算。」據國產署表示，被占用國有公用不動產如擬按現狀移交該署接管，原則上亦須視該署依規定於接管後得否直接辦理租售而定（如前述），然本案工業用地將來須依產業創新條例42條第2項規定讓售予報編機關花蓮縣政府進行開發，而本案8家砂石場業者因非屬經濟部核定設置本案產業園區之興辦產業人，並不具依產業創新條例43條第3項承購土地以進行開發之資格，致現階段亦難按現狀移交<sup>41</sup>。

---

<sup>41</sup> 另據國產署北區分署花蓮辦事處相關人員於行政院東部聯合服務中心109年3月17日召開「光榮工業區國有土地移交協調會」表示：「……業者有說的各機關經管國有公用被占用不動產處理原則第4點的但書，依照各機關經管國有公用被占用不動產處理原則第4點基本上就是說如果公用財產管理機關對於土地已經沒有需要的時候，依照規定是要騰空交還給我國產署，那如果符合但書的情形才能辦理（現狀）移交，我想先澄清這一點，那就我們今天討論的光榮工業區這個個案，要怎樣符合這樣的要件，就是剛才業者所說符合可以出租出售的這個情形，目前這塊土地在民國70幾年就已經變成工業區（工業用地）了，那現在

(三) 基上，本案光榮工業區工業用地因受既存砂石場擅於開發前即先行進駐及地價上漲等因素之影響，致陷入開發僵局近30年，然因報編機關花蓮縣政府仍有開發需求並已依產業創新條例第33規定提出可行性規劃報告，且該等砂石場多仍據地經營，故在確認開發計畫具體可行並可順利以租售等適法方式處理開發後之土地，以及完備開發前置作業前，尚難遽認本案工業用地已具備申請變更為非公用財產，而得據為移交國產署作價提供予花蓮縣政府進行開發之條件；又被占用國有公用不動產如擬按現狀移交該署接管，原則上亦須視該署於接管後得否直接辦理租售而定，然本案工業用地將來仍須依產業創新條例42條第2項規定讓售予報編機關花蓮縣政府進行開發，而本案8家砂石場業者亦因非屬經濟部核定設置本案產業園區之興辦產業人，而不具依產業創新條例43條第3項承購土地以進行開發之資格，致現階段亦難按現狀移交，從而陳訴人指陳退輔會因遲未按現狀將本案工業用地移交國產署接管而涉有不當，容屬誤解。

---

就是業者要符合現狀能夠交回來，業者必須先符合產業發展條例的興辦事業人的要件，也就是業者取得產業發展條例的興辦事業人的資格後那你的使用範圍就可以現狀交還給國產署來處理，然後依照產創條例的規定來跟國產署進行承租（產業創新條例施行細則第6條規定參照），目前這塊土地上的所有業者都還沒符合興辦產業事業人的這個要件，所以在這個條件成就之前當然台東農場是沒有任何理由可以現狀交回給國產署……。」、「……依照國產法，公用財產是依照管理機關的管理來做區分，不是他編定成為工業用地就是非公用，如果他沒有完成變更非公用的程序，就不會是非公用財產，那剛才您提到的既無公用那應該只是說目前這塊土地已經沒有公用的需要而已，但是他沒有完成變更非公用的程序就不能成為非公用財產。」

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正花蓮縣政府、國軍退除役官兵輔導委員會暨所屬臺東農場、經濟部工業局。
- 二、抄調查意見六，函請行政院督同經濟部、國軍退除役官兵輔導委員會、財政部國有財產署及花蓮縣政府依法妥處見復。
- 三、抄調查意見函復陳訴人。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：高涌誠

中 華 民 國 1 0 9 年 7 月 8 日