

調 查 報 告

壹、案由：據訴：民間業者自行開發之工業區，公共設施用地迄未無償移轉登記予管理機構或當地縣市所有，且有擅自變更用途及移轉登記予第三人情事。相關法律規範是否周全，主管機關有無落實執法，應予究明乙案。

貳、調查意見：

本案緣於民眾陳訴：時祥企業股份有限公司涉嫌未經依法申請用地變更程序，將原規劃作為臺南保安工業區內公共設施用地，擅自變更用途、出售他人興建廠房使用，經該工業區管理會出面制止，該公司相應不理，臺南市政府經濟發展局迄未妥處等情。案經本院函詢、調卷詳核暨約詢經濟部工業局及該部法規委員會等機關主管人員後，該部參酌本院要求落實執法之意見，邀集專家學者、民間開發工業區管理機構與縣市政府主管機關多次雙向開會研商，規劃研議落實執法之相關配套措施。茲就本件民眾陳訴事由之調查處理情形、案涉制度面缺失及中央工業主管機關之研議改進措施，分述如下：

一、臺南保安工業區內部分原規劃公共設施用地業由經濟部核定變更為產業用地，於查無違法事證下，尚難認有未合；其餘仍屬公共設施用地者，雖有未經主管機關核准即出售並移轉登記第三人情事，因於產業創新條例施行前移轉登記，受土地法明定登記有其絕對效力之保護，惟仍須依既定規劃公設用途使用，應請臺南市政府落實違規稽查取締作業。

(一)按民國(下同)49年9月10日制定公布，80年1月30日公告廢止之獎勵投資條例，對於工業區用地變更之程序及要件並無明文規定，僅於第73條

規範工業用地不得供工業無關之使用。且該條例並未就民間業者自行開發之工業區內公共設施用地之產權登記定有規範，直至 88 年 12 月 31 日修正公布之促進產業升級條例（99 年 5 月 12 日公告廢止）第 64 條第 4 項始有公民營事業開發之工業區內公共設施用地所有權應登記予該工業區管理機構，租售、設定負擔或為其他處分時，應報經當地地方主管機關核准等規定。嗣於 99 年 5 月 12 日公布之產業創新條例第 51 條第 3 項進為明定，該公共設施用地移轉登記所有權予各該管理機構後，非經直轄市、縣（市）主管機關核准，不生效力。

（二）查臺南保安工業區（原為台南縣仁德工業區），係 58 年間永德土地開發利用股份有限公司依原獎勵投資條例規定報經行政院核准投資開發，72 年間由時祥企業股份有限公司（以下簡稱時祥公司）繼續開發及管理維護，係屬民營事業自行開發之綜合性工業區，區內用地規劃有設廠及公共設施等用地。詢據經濟部及該部工業局查復，區內公共設施用地規劃變更等相關資料，因年代久遠已逾檔案保存期限，就現存公文資料查核，該工業區內部分原規劃作為勞工住宅用地、貨櫃集散場、籃球場等公共設施用地，陸續於 76、78 年間，由開發單位（時祥公司）直接函文臺灣省政府建設廳，再由臺灣省政府建設廳層轉經濟部核定。另據經濟部檢附臺南保安工業區內公共設施用地土地登記謄本等地籍資料表示，於原獎勵投資條例時期，屬非都市計畫工業區者，其土地登記謄本上使用分區記載為「工業區」，使用地類別均記載為「丁種建築用地」，欲查詢工業區用地類別，可逕洽當地縣市政府查詢，於原促進產業升級條例及產業創新條例適用時期

，因編定開發工業區須經中央區域計畫主管機關或都市計畫主管機關審議，始將工業區用地類別依其規劃公設用地類別作適當編定等語。此按經濟部核定臺南保安工業區部分公共設施用地變更為產業用地當時適用之原獎勵投資條例，並無針對民營事業開發工業區內公設用地變更，設有公設面積、捐地或回饋金等相關條件限制，而工業區內丁種建築用地之容許使用項目，依非都市土地使用管制規則本得作為工業設施使用，則經濟部本於職權審認臺南保安工業區內原規劃之部分公共設施用地，確有變更為產業用地供設廠使用之必要，於查無違法事證下，尚難認有未合。

- (三)至於陳訴人質疑臺南保安工業區內公共設施用地產權移轉登記予該工業區管理機構以外第三人之情形。詢據經濟部工業局檢附土地登記資料查復，早年已變更為產業用地及目前仍維持為公共設施用地者，確有部分土地未經工業主管機關核准，即出售並移轉登記予該工業區管理機構以外之第三人情事。按已循序變更為產業用地者，既非屬公設用地，自無報經主管機關核准始得處分及移轉登記問題，有疑義者，為目前仍屬公設用地，未經主管機關核准即擅自處分並為移轉登記者之效力。按登記原因（買賣）發生日期在產業創新條例公布施行前之舊法時期者，雖依產業創新條例第 51 條第 3 項規定：「前項公民營事業移轉登記所有權予各該管理機構後，該公共設施用地或公共建築物與設施之租售、設定負擔或為其他處分，非經直轄市、縣（市）主管機關核准，不生效力。」同條例第 68 條復明定：「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，其

土地之取得、租售、使用及管理，適用本條例之規定。」然此詢據經濟部檢討表示，原促進產業升級條例第 64 條第 4 項並無類同產業創新條例第 51 條第 3 項「未經當地地方工業主管機關核准者，不生效力」之規定，是如未經主管機關核准即出售公共設施用地並已辦竣產權移轉登記予第三人者，依照土地法第 43 條規定，登記有其絕對效力等語。

(四)綜上，臺南保安工業區內部分原規劃公設用地，業由經濟部核准變更為產業用地，自得供設廠使用，於查無違法事證下，尚難認有未合。其餘仍屬公共設施用地者，於產業創新條例施行前，未經主管機關核准即擅自出售並移轉登記者，受土地法第 43 條明定登記有其絕對效力之保護，惟既仍屬公設用地，仍應依規劃公設用途使用，當請臺南市政府本於地方主管機關權責，詳查區內公設用地是否確實依照各該規劃用途使用，持續落實違規稽查取締工作。

二、民營事業開發工業區內公設用地應移轉登記予管理機構或當地縣（市）有，為原促進產業升級條例及現行產業創新條例所明定，經濟部長期忽視上開攸關工業區良善管理維護之法律規定意旨，怠於研議採取積極有效之相應配套措施，消極推諸係屬開發單位與管理機構雙方間之私權爭執，致地方主管機關未能即時落實執法，有失中央工業主管機關職責。

(一)原獎勵投資條例並未就民營事業自行開發之工業區，其管理機構之設置、公設用地所有權移轉登記等事項予以規定，80 年 1 月 1 日施行之原促進產業升級條例對此亦未有規範，嗣該條例於 88 年 12 月 31 日修正公布，始於第 63 條第 2 項第 2 款、同條第 3 項及第 64 條第 4 項分別明定：「公民營事業

或土地所有權人開發之工業區，由各該事業或土地所有權人於辦理土地租售時，向當地直轄市或縣（市）政府申請設置非營利性社團法人之管理機構。」、「中華民國 88 年 12 月 31 日前開發之工業區，得依前項規定設置管理機構。」、「投資開發工業區之公民營事業或土地所有權人開發工業區內供公共使用之土地及公共建築物與設施，其所有權登記為該工業區管理機構所有。租售、設定負擔或為其他處分時，應報經當地地方工業主管機關核准；其公共設施用地面積仍不得低於全區總面積百分之三十。」上開條例廢止施行後，99 年 5 月 12 日公布之產業創新條例第 50 條第 1 項第 2 款與第 51 條第 2 項分別明定：「公民營事業開發之產業園區，由各該公民營事業於辦理土地租售時，向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請成立法人性質之管理機構。」、「公民營事業開發之產業園區，其公共設施用地及公共建築物與設施之所有權，應無償移轉登記予各該管理機構。但公共設施用地及公共建築物與設施係供不特定對象使用或屬社區範圍內者，其所有權應登記為所在地之直轄市、縣（市）有，並由該直轄市、縣（市）主管機關管理。」同條例第 68 條並明定：「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，其土地之取得、租售、使用及管理，適用本條例之規定。」

- (二)經查民間投資開發之臺南保安工業區，開發單位（時祥公司）遲未將區內公共設施用地移轉登記予該工業區管理機構（社團法人臺南縣保安工業區管理會）或當地市縣有，該工業區管理機構為避免公共設施用地所有權人任意處分、違規使用，於 97 年

間向改制前臺南縣政府陳情，該府向經濟部工業局請示如何依原促進產業升級條例第 64 條第 4 項規定辦理，經工業局函請改制前臺南縣政府轉請所屬地政機關於 97 年 5 月就臺南保安工業區公共設施用地（管理中心用地）之地籍資料中加註「出售、設定負擔或其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件」。惟截至 101 年 1 月本院詢據經濟部工業局彙整提供該工業區內公設用地移轉登記情形顯示，目前仍屬公設用地之服務中心、展示中心、貨櫃集散場、水廠及部分道路用地，仍有多筆土地未移轉登記予該工業區管理機構或當地縣（市）所有，本案例凸顯，工業主管機關於公設用地地籍資料加註處分限制之作法，或能避免公設用地所有權人任意處分土地，卻無法積極有效促使所有權人依法將公設用地產權無償移轉登記予管理機構，難以消弭民間開發工業區管理機構未能統籌管理公設用地之疑慮。

- (三)為此，本院就產業創新條例公布實施前、後，亦即舊法及新法時期核准設置之民間開發工業區，迄未依該條例第 50 條規定成立管理機構並依同條例第 51 條第 2 項規定將公設用地無償登記為管理機構或當地縣（市）有，各該違反之法律效果？是否影響原核准開發工業區處分之效力？如何落實上開條例規定？等制度面疑義詢問經濟部。該部對於上開問題，於本院函詢及約詢時略稱：產業創新條例並未就自行開發工業區之民間業者違反第 51 條第 2 項規定時設有處罰規定，亦未賦予主管機關得強制民間業者辦理移轉登記之權限，且民間業者自行開發之工業區，其權利義務關係乃存在於開發者及租購地之廠商間，是主管機關除督促民間業者無償辦

理移轉登記外，尚無法強制民間業者辦理登記；產業創新條例第 51 條第 2 項規定無強制規範民間開發單位應成立管理機構及無償移轉登記公共設施用地予管理機構或當地直轄市、縣（市）有，爰無法依行政程序法第 123 條第 3 款以附負擔行政處分不履行而廢止原核准開發工業區之處分，且開發單位與管理機構關於產權移轉登記係屬雙方之法律關係，如有爭執宜循司法救濟，主管機關尚無法予以行政強制執行；產業創新條例公布施行後，核准設置之民間開發工業區，未依該條例第 50 條規定成立管理機構，並依同條例第 51 條第 2 項規定將公設用地無償登記為管理機構或當地縣（市）有，倘擅自將公設用地所有權移轉登記於第三人，縣（市）地方主管機關即可依同條例第 51 條第 3 項有關該公共設施用地或公共建築物與設施之租售、設定負擔或為其他處分，非經直轄市、縣（市）主管機關核准，不生效力之規定，函請所轄地政機關辦理更正登記並回復原登記等語。核經濟部所復內容，顯見該部對於產業創新條例第 51 條第 2 項規定之見解消極，對於開發工業區之民營業者拒絕依法辦理公設用地移轉登記事宜，束手無策。

（四）綜上，工業區設置管理機構及公共設施用地應移轉登記予管理機構或當地縣（市）有，為 88 年 12 月 31 日修正公布之原促進產業升級條例第 64 條第 4 項及現行產業創新條例第 51 條第 2 項所明定，工業區編定開發為國家經濟發展政策，設置管理機構及公設用地產權應移轉管理機構等規定，攸關工業區之良善管理維護，經濟部長期忽視上開公法規定立法意旨，怠於積極研議採取相應配套措施，消極推諸係屬開發單位與管理機構雙方間之私權爭執

，致地方主管機關未能落實執法，有失中央工業主管機關職責。

三、經濟部於本院調查約詢後，變更原先消極見解，已就產業創新條例第 51 條第 2 項規定如何落實執法事宜，積極研商規劃行政契約之配套措施，除請該部本諸權責儘速落實推動外，對於該配套措施執行前之民間開發工業區，仍應督促各地方主管機關確實於公設用地地籍資料加註處分限制、加強稽查取締是否確實依照規劃用途使用，促使依法辦理產權移轉登記事宜。

(一)經濟部對於產業創新條例第 51 條第 2 項有關公民營事業開發之工業區其公設用地應無償移轉予管理機構或當地縣(市)所有之規定，原採消極見解，認係屬開發單位與管理機構雙方間之法律關係及私權爭執，公權力無從介入強制落實執行。嗣該部法規委員會及工業局等主管人員於 101 年 3 月 5 日接受本院詢問，針對如何善盡主管機關職責落實執法之質疑，會後該部工業局陸續邀集專家學者、民間開發工業區管理機構及各市縣政府主管機關多次雙向會商，先後共計舉行 6 場研討會議後，規劃提出落實執法之配套措施。

(二)據經濟部查復，原規劃依產業創新條例第 33 條核定公民營事業開發產業園區設置公告時，主管機關除載明核定之內容外，並作成「附負擔之行政處分」或「以行政契約取代行政處分附款」等 2 種方式，嗣經與會代表意見交流後，認以行政契約方式於執行上較無疑義，因工業區開發非全屬整體開發完畢始辦理租售，亦有分區開發分區租售之情形產生，加上於核准設置時僅就規劃之工業區區域範圍加以審核，在此階段尚無法得知公共設施確切標的，因此附負擔之行政處分，爾後恐有需辦理行政訴訟之

虞，不宜逕予採行，行政契約可將雙方權利義務關係、保證和擔保相關標的明確規範，且爾後倘公共設施設置規劃異動，該契約亦可配合增補，實務上執行較為明確且較無疑義，日後倘有公民營事業申請設置開發工業區，各縣市政府得於該契約簽訂後再行公告設置，該部工業局刻在研酌行政契約範本內容等語。

- (三)上開經濟部為落實執行產業創新條例第 51 條第 2 項規定，研議訂定行政契約範本，擬由各直轄市、縣（市）政府於產業園區核定設置公告時與民營事業簽訂載明自願接受強制執行之配套措施，該部當本諸中央工業主管機關權責儘速核定推動，以落實執法。惟此項為使地方工業主管機關爾後據以落實執法之行政契約配套措施，對於先前已核准設置之民間開發工業區而言，尚無從據此解決公設用地所有權人未依法辦理產權移轉登記予管理機構或當地縣（市）有事宜，是仍應請經濟部督促各地方工業主管機關清查民間開發工業區內公設用地迄未依法移轉登記與管理機構或縣（市）有之情形，本於產業創新條例第 51 條第 2 項規定意旨，轉請地政機關於工業區公設用地地籍資料加註處分限制，以避免該公設用地所有權人任意處分，另應請各地方工業主管機關對民間開發工業區內公設用地是否確實依照規劃用途使用，加強違規稽查取締，促請依法辦理產權移轉登記事宜。

調查委員：劉興善

中 華 民 國 101 年 9 月 5 日