

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 532 號

解釋日期：民國 90 年 11 月 02 日

資料來源：司法院公報 第 43 卷 12 期 9-18 頁

司法院大法官解釋（十四）（99 年 5 月版）第 308-324 頁

總統府公報 第 6432 號 8-21 頁

相關法條：中華民國憲法 第 23 條

非都市土地使用管制規則 第 6、10、12、17 條

區域計畫法 第 11、13、15 條

區域計畫法施行細則 第 13、15 條

解 釋 文： 中華民國八十三年九月十六日發布之臺灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點，係臺灣省政府本於職權訂定之命令，其中第二、三點規定，山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地若具備（一）、廠地位於水庫集水區或水源水質水量保護區範圍內經由政府主動輔導遷廠或（二）、供作公共（用）設施使用或機關土地使用等要件之一，並檢具證明已符合前述要件之書件者，得申請同意將丁種建築（窯業）用地變更作非工（窯）業使用。其內容已逾越母法之範圍，創設區域計畫法暨非都市土地使用管制規則關於非都市土地使用分區內使用地變更編定要件之規定，違反非都市土地分區編定、限制使用並予管制之立法目的，且增加人民依法使用其土地權利之限制，與憲法第二十三條法律保留原則有違，應不予適用。

理 由 書： 按土地為人民生存所不可或缺，國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，並配合國家經濟發展及環境保護之政策，應訂定符合社會需要之土地使用保育計畫，區域計畫法即係為合理調整土地上各種不同的使用需求與人民整體利益之均衡考量所制定之法律（參照本院釋字第四四四號解釋）。為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，該法第十五條第一項規定，區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則由中央主管機關定之。內政部本此授權，並依據區域計畫法施行細則第十三條劃定各



種使用區及第十五條編定各種使用地之規定，訂定非都市土地管制規則，按土地之使用種類與性質實施管制，以促進非都市土地之合理利用。

八十三年九月十六日發布之臺灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點（該要點係台灣省政府於八十三年九月十六日以八三府建一字第第一六一一八四號函發布，已於八十八年八月四日經該省政府以八八府法字第一五七九二四號函示，溯自八十八年七月一日起停止適用），其第一點雖規定：本要點依據非都市土地使用管制規則第十二條、第十七條規定訂定，惟究其實質係台灣省政府基於主管機關之權限，為執行區域計畫法及非都市土地使用管制規則等所為之補充規定，故其內容僅能就執行母法之細節性、技術性等次要事項加以規範，該審查作業要點第二、三點以：山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地，申請同意變更作非工（窯）業使用者，應符合下列各款之一：（一）、廠地位於水庫集水區或水源水質水量保護區範圍內經由政府主動輔導遷廠者。（二）、供作公共（用）設施使用或機關用地使用者。土地所有權人並應檢具符合以上要件之證明書件。按非都市土地應分區編定、限制使用並實施管制，為區域計畫法第十五條第一項所明定，故非都市土地使用管制規則規定：經編定為某種使用之土地，應依其容許使用之項目使用（第六條第一項）、使用分區內各種使用地應在原使用分區範圍內申請變更編定（第十條第一項）。從而除依區域計畫法第十三條第一項規定，區域計畫公告實施後，擬定計畫之機關應視實際發展情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更，及依該條但書規定，發生或避免重大災害、興辦重大開發或建設事業、區域建設推行委員會之建議，得隨時檢討變更外，若擬將使用地變更為他種用途時，依非都市土地使用管制規則第十二條第一項規定，必須由申請人擬具興辦事業計畫，並經變更前、後目的事業主管機關之核准始得為之；同條第二項並規定：前項變更面積在十公頃以上者，變更後目的事業主管機關在核准興辦事業計畫前，其土地使用計畫應先徵得各該區域計畫原擬定機關之同意；第十七條第一款更規定：依目的事業主管機關核定計畫編定或變更編定之各種使用地，於該事業計畫註銷或撤銷者，其已依法變更使用部分，依其使用性質變更編定為適當使用地；其餘土地依變更編定前原編定使用地類別變更編定。前述審查作業要點創設區域計畫法暨非都市土地使用管制規則關於非都市土地使用分區內使用地變更編定之要件，不僅違反非都市土地分區編定、限制使用並予管制之立法目的，更增加人民依法使用其土地權利之限制，已非純屬執行母法有關細節性與技術性之補充規定，與憲法第二十三條法律保留原則有違，應不予適用。

大法官會議主席 翁岳生

大法官 劉鐵錚

吳 庚

王和雄

王澤鑑

施文森

曾華松

董翔飛

楊慧英

戴東雄

蘇俊雄

黃越欽

謝在全

協同意見書

大法官蘇俊雄

本件解釋的原因事實涉及位於特定土地使用分區之「丁種建築用地」的土地所有權人，就縣政府依區域計畫法所為「用地編定」申請另為變更時的實體與程序問題，而以「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」之第二點與第三點規定，作為主要的規範審查客體。本件解釋認定前揭審查作業要點屬於職權命令，而該二點內容復創設了區域計畫法與非都市土地使用管制規則所無的變更編定要件，故依憲法第二十三條所定之法律保留原則，將該等規定宣告為違憲無效。此項審查結論再次確認了法治國家之權限分派秩序的嚴肅性，值得吾人予以肯認。惟本件解釋所涉及的規範課題，既與地方自治團體的計畫高權（Planungshoheit）以及土地權利人的財產權益密切相關，對於「地方政府究應如何審酌、處理土地所有權人就『用地編定』所為之變更申請事件」這項本案的基本課題，自應有必要做深入的論證檢討，務求釐清憲法對於非都市土地之使用管制法制的基本規範要求。多數意見通過的解釋文與解釋理由，雖然根據法律保留原則而非難系爭的審查作業要點「增加人民依法使用其土地權利之限制」，但是對於該職權命令是否亦侵及地方主管機關的計畫形成權限，尚無明確之論斷；本件解釋也曾附帶地論及系爭審查作業要點之內容，有違非都市土地之使用管制法制的立法目的，惟就此項推論認定之理由，亦無清楚的說明。為澄清此等模糊說理所引致之疑慮，並對相關法制之改革提供必要的警告與提示，爰提出協同意見書，就下列各項規範課題，補充說明本席之法理確信。

一、直轄市及縣（市）政府對於各種使用地之「編定」及「變更編定」，享有一定的「計畫形成自由」：

區域計畫法對於國家與地方自治團體的計畫高權，做有一定的權限分派決定，而為中央與地方權限劃分秩序的一部分；在此項立法決定合乎憲法與地方制度法對於地方自治之制度保障要求的前提下，相關計畫主體的行政機關，自負有遵守該等權限分派秩序的義務。根據區域計畫法第十五條之規定，非都市土地之各種使用地的「編定」及其「變更」，應屬直轄市及縣（市）政府的權責事項；惟其所為決定，尚應循本法之相關規定及中央主管機關依法律授權所定之管制規則，並受上級主管機關之「核備」審查。如果綜合考察計畫法制以及地方制度法制的相關規定，吾人應該肯認上開「用地編定」之計畫管制措施及其變更，屬於直轄市及縣（市）政府的「自治事項」，而且各該地方主管機關在法律以及授權命令的容許範圍內，應享有一定的「計畫形成自由」，俾滿足地方自治團體的計畫需求。基於這樣的定性，各該自治監督機關當然僅能根據憲法、法律以及授權命令對之為適法性的監督，而且其依法律授權訂定的管制規則，也必須保留給地方主管機關一定的計畫形成餘地，不能以過度嚴格的要件限制「架空」其計畫高權。就此而言，性質上屬於由省政府發布之職權命令的系爭審查作業要點，並非適格的管制規則，其訂定本身即已牴觸了區域計畫法所定的權限分派秩序，而且其規範內容亦過度縮限、掏空了縣（市）政府依法律及授權命令所享有的計畫形成自由（使其僅能就符合該審查作業要點所定要件的申請案件為變更編定之審酌），應依憲法第一百七十二條之規定將之宣告為無效。

- 二、中央主管機關受法律授權所訂定之實體管制規則，以及各該地方主管機關就用地編定或變更所為之決定，仍應符合區域計畫法所定指導原則；行政機關就此所為之裁量決定，司法機關原則上應予尊重而僅做有限度之審查：

土地資源的計畫管制，固然對於人民的土地使用權益有重大的影響，但卻也是一種具有一定之專業導向的政策性決定，所以在功能法取向的權限分派秩序上，應該容許立法者對行政機關的規範續造，可以做比較廣泛的授權，而且司法機關對於行政機關就相關實體事項所為「訂定命令之裁量」乃至於「計畫裁量」，原則上亦應予以尊重而僅做比較寬鬆的審查（本席建議原則上可採取「可支持性審查」之標準，於有「區域建設推行委員會」參與作成決定之場合則例外採取「明顯性審查」之標準）。換言之，只要管制規則之實體內容或者個別的計畫決定，符合平等原則的基本規範要求，並且與區域計畫法所定之各項指導原則間存在有適當合理的關連而無權限之濫用，其適法性即應受司法機關之肯認；至於其政策內容是否妥當的問題，行政機關應享有一定的計畫形成空間。

惟若進而以「可支持性審查」之標準檢視系爭審查作業要點的實體規範內容，其是否具有任何合乎事理並且可以支持該項訂定命令之裁量的合理性基礎，毋寧非常值得懷疑。根據相關機關於本案審查會上之說明，系爭審查作業要點之第二、三點規定，目的是為了防止土地之投機炒作（將丁種建築用地變更為土地使用價

值較多元之丙種建築用地），所以乃將山坡地保育區、風景區、森林區內之丁種建築用地申請變更用地編定之容許要件，限於（一）「廠地位於水庫集水區或水源水質水量保護區範圍內經政府主動輔導遷廠者」，以及（二）「供作公共（用）設施使用或機關用地使用者」這兩種情形，亦即以公權力介入或公共使用目的之有無，認定申請變更編定案件是否係在炒作土地，並從而決定該項變更應否准許。按土地炒作之防止，一般來說，主要意在確保、維持各種使用地的正常供給；可是在山坡地保育區、風景區、森林區這種特別重視環境保護的使用分區內，根本就沒有繼續維持由歷史因素所造成之丁種建築用地的必要性與合理性。如果說山坡地保育區、風景區、森林區等土地使用分區亦不適合有丙種建築用地的存在，則解決之道毋寧在於檢討丙種建築用地此項用地編定的合理性，並且嚴格管制其建築與使用行為，而不是「一律禁止」丁種建築用地變更為丙種建築用地。再者，只問公共因素之有無而完全不論土地使用強度的作法，也全然未適切衡量環境利益而背離了區域計畫法制的指導原則（特別是天然資源的保育利用）；其對人民財產權益的漠視，更可能有違憲法對於財產權的平等保護（因為其他使用分區內之丁種建築用地並未受到此等變更限制）。或許便是基於上述理由，多數意見通過的解釋文及解釋理由，亦認為系爭審查作業要點之規定，「違反非都市土地分區編定、限制使用並予管制之立法目的」。

三、土地所有權人得申請使用地之變更編定，請求地方主管機關作成無計畫瑕疵之形成決定；土地權利人及其他利害關係人於該計畫程序中，並應有陳述意見之機會：

非都市土地之用地編定的計畫管制，無疑會對於人民的土地使用權益構成重大的影響限制，故相關之管制措施，當然必須符合憲法第二十三條所定的法律保留原則，由法律或授權命令進行規範；基於財產權之組織與程序保障的憲法規範意旨，地方主管機關在為用地編定的計畫形成決定時，更應給予土地權利人及其他利害關係人陳述意見的機會，並對計畫所涉及之私益與公益進行慎重的權衡考量。此等程序保障之基本要求，向為我國計畫法制所漠視，應有檢討改進之必要。基於財產權保護之規範意旨，土地所有權人應得主動請求辦理用地編定之變更，亦即請求主管機關檢討改變用地計畫管制之內容；此等申請權利的行使要件，既事涉財產權之限制能否獲得變更的問題，當然亦應有法律保留原則之適用。多數意見通過的解釋文與解釋理由，認定系爭之審查作業要點「創設」法律與授權命令所無之變更編定要件，復增加人民依法使用其土地權利之限制，有違憲法第二十三條所定法律保留原則，應即係著眼於此。此項變更申請權限的賦與，尚不表示人民有請求地方主管機關作成特定變更決定的請求權，而僅意謂其得請求主管機關為無計畫瑕疵的形成決定；地方主管機關就此等申請變更編定案件的審查處理，則亦應給予申請人及其他利害關係人以陳述意見之充分機會，並且審慎斟酌

評估申請人所提之興辦事業計畫，以善盡計畫裁量之權責。至於此等計畫變更與否之實體決定，不論應定性為行政處分抑或自治規則之訂定裁量，司法機關均應適度尊重主管機關的決定判斷，而以較寬鬆之審查標準審查其適法性問題，理由已如前述。

四、區域計畫之擬定過程中，行政機關負有公開資訊的程序性義務，以保障人民知的權利：

蓋在高度專業及涉及多種利益考量的區域計畫事項，欲透過立法者以法律方式明定各種實體要件，不僅難以細緻化，且影響專業判斷之彈性空間，故於法制中對程序性事項為框架性規定，毋寧是適當的方式。按區域計畫的擬定，分別受到來自國家之財經政策及國土利用規劃方向、來自地方之環境保護及社區價值維護，以及來自個人財產權及其他基本權的保障等各種利益的糾葛，故對於計畫形成之決定，應給予利害關係人陳述意見之機會，已如前述。但為確保利害關係人的參與不流於形式意義，行政機關應負有於計畫程序前或計畫程序中，提供計畫程序參與者相關資訊之義務，且計畫程序參與者對於與計畫相關之資訊，亦應有請求行政機關提出之權利，當事人或利害關係人對於行政機關所提出之資訊，應得以閱覽、抄寫、複印或攝影（行政程序法第四十六條第一項）。其目的在確保計畫制訂之正確性，透過當事人及利害關係人事前基於充分且完整的資訊，而於計畫程序中為實質的討論，可避免計畫決策的錯誤，以及冗長及繁瑣的事後司法救濟等因決策於未知之中所可能產生的弊端。

總結而言，非都市土地的用地編定及其變更，關係國家土地資源的合理使用以及人民的財產權益，其成敗不僅取決於公正合理之制度設計，亦有賴計畫主管機關秉持專業良知，審慎進行計畫管制。本件解釋宣告「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」之第二、三點規定違憲無效，應已提供了相關法制改革之契機。各級計畫主管機關今後自當依相關法制所定權限分派秩序，認真履行各自之權責，而以公平合理的作業準則與適正保障人民權益之處理程序，努力追尋區域計畫目的之實現。

抄陳○聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如左。

一、聲請解釋憲法之目的。

中華民國憲法第十章第一百零八條文內規定：「省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。」聲請目的：請解釋內政部頒布「非都市土地使用管制規則」第十條附表二規定，山坡地保育區、風景區、森林區內，各種使用地得依規定程序，聲請變更編定為

丙種建築用地。

二、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文。

（一）憲法上所保障之權利遭受不法侵害之事實，及涉及之憲法條文。

內政部頒布「非都市土地使用管制規則」，應在原使用分區範圍內聲請變更編定。而遭受「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請變更作非工（窯）業使用審查作業要點」規定山坡地保育區、森林區丁種建築用地申請同意變更作非工業使用者，應符合左列各款之規定：

1·廠地位於水庫集水區或水源水質水量保護區範圍內經由政府主動輔導遷廠者。

2·供作公共（用）設施使用或機關用地使用者。

但右二項規定限制，實屬空洞無理不切實際要求，「非都市土地使用管制規則」第十七條「……於該事業計畫註銷或撤銷者……」工廠既註銷或撤銷，當不需由政府主動輔導遷廠，否則矛盾，此規定豈能適用。此次聲請人聲請變更編定屬私有土地，豈能規定供作公共（用）設施使用或機關用地使用者，明顯損害人民權利與權益，牴觸非都市土地使用管制規則第十條附表二及第十七條規定，因而涉及憲法第十章第一百零八條。

（二）所經過之訴訟程序。

於八十五年四月二十三日向新竹縣政府建設局工商課申請發給「非工業使用證明文件」，俾向地政科申請地目變更編定，經新竹縣政府八十五府建商字第64776號函，核與規定不符，請檢附相關資料後再報府憑辦。於八十五年五月二日向台灣省政府訴願審議委員會提起訴願，經台灣省政府八五府訴三字第一七二五六八號訴願決定書訴願駁回。於八十五年十二月二十三日向經濟部訴願審議委員會提起再訴願，經濟部經（八六）訴字第86606078號再訴願決定書再訴願駁回。於八十六年三月十五日向行政法院提起行政訴訟起訴狀，經行政法院八十六年度判字第一一六二號判決原告之訴駁回。

（三）確定終局裁判所適用之法律或命令之名稱及內容。

確定終局裁判所適用之法律：主要為「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」第三點規定，如前述（一）之說明。

（四）有關機關處理本案之主要文件及說明。

1·新竹縣政府依照「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」第三點規定，請檢附相關資料後再報府憑辦。

2·台灣省政府訴願決定書：（摘）「……因未依法檢附相關資料文件……訴願駁回。」

3·經濟部再訴願決定書：（摘）惟查「非都市土地使用管制規則」僅係一原則性規

定。「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」，係依據「非都市土地使用管制規則」第十二條及第十七條而訂定，其合法性並無疑義，再訴願駁回。

4·行政法院判決：（摘）台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點，係台灣省政府本於職權，依據內政部頒布之非都市土地使用管制規則第十二條、第十七條規定訂定，而非都市土地使用管制規則則係依區域計畫法第十五條第一項授權而訂定。……然查，此項規定在防止原為工廠經營者隨意以主管機關註銷工廠登記為由，進而變更為非工業用地，達到土地投機之目的，並無矛盾之處，……應予駁回。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解。

（一）對於確定終局裁判所適用法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義之內容。確定終局裁判所適用之法律為「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」，係依據內政部頒布之「非都市土地使用管制規則」第十二條、第十七條規定訂定，該管制規則第十二條與本案並無爭議，其第十七條規定「依目的事業主管機關核定計畫編定或變更編定之各種使用地，於該事業計畫註銷或撤銷者，得依左列規定申請變更編定……」，此之非都市土地使用管制規則係依區域計畫法第十五條第一項授權而訂定，然省所制定之單行法規不應牴觸國家法律。本案疑義之內容，係因聲請人之工廠註銷，依該第十七條申請發給「非工業使用證明文件」，再併同檢附有關書件向地政機關（非目的事業主管機關）申請變更編定（如附件一申請書），並非因未依法檢附相關資料文件。新竹縣政府（目的事業主管機關）工商課，依照「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」第三點規定，如上第二點第（一）項內說明，為人民做不到的要求。縣府以此藉口，拒絕發給「非工業使用證明文件」，反咬一口，稱未依法檢附相關資料文件。省制定單行法規，牴觸憲法第十章第一百零八條，事實畢露，豈能認同。

（二）聲請人對於前項疑義所持之見解。

行政法院判決（摘）：「然查此項規定在防止原為工廠經營者隨意以主管機關註銷工廠登記為由，進而變更為非工業用地，達到土地投機之目的，並無矛盾之處，……本件申請案未檢附有關書件與規定不符。」對前項疑義所持之見解：聲請人持有工廠土地為六十二年購得，於六十三年即開始設廠，供銷軍公教（名為寶○工業食品廠），國防部福利總處為了抑制物價上漲，近十年來不准漲價，事實上，原料、工資、運輸、包裝都在漲價，不夠成本，被迫不得已痛心停工，註銷工廠登記。殊不知創業維艱，六十二年購地設廠，豈能判決指控

達到土地投機目的，未能深入研判，不無有閉門造車之嫌，令聲請人難以心服口服。

（三）解決疑義必須解釋憲法之理由。

依據「非都市土地使用管制規則」第十條附表二規定，「特定專用區」由省（市）政府視各專用區實際情形訂定並報內政部備查。因此，其他分區內各種使用地，省（市）政府就不得訂定單行法規，否則就是牴觸憲法。尤其「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」第三點規定，不僅將所有使用分區內各種使用地均包括在內，並訂定人民做不到的限制，損害人民權利與權益，可言違憲到極端地步；雖向內政部備查（屬內政部失察），豈能強制執行，而受行政法院認同，實令人費解。

此 致

司 法 院

所附關係文件之名稱及件數

- 一、申請書、訴願書、再訴願書、行政訴訟起訴狀各一件。
- 二、新竹縣政府八十五府地用字第四八三一五號函影本一件。
- 三、新竹縣政府八十五府建商字第六四七七六號函影本一件。
- 四、台灣省政府八五府訴三字第一七二五六八號訴願決定書影本一件。
- 五、經濟部經（八六）訴字第八六六〇六〇七八號再訴願決定書影本一件。
- 六、行政法院八十六年度判字第一一六二號判決正本一件。
- 七、「非都市土地使用管制規則」第十條及附表二、第十二條、第十五條、第十七條影本各一件。
- 八、內政部台（八三）內地字第八三〇九四七九號書函影本一件。

聲 請 人：陳○

中華民國八十六年七月十四日

（附件六）

行 政 法 院 判 決

八十六年度判字第一一六二號

原 告 陳 ○

被 告 新竹縣政府

右當事人間因有關土地事務事件，原告不服經濟部中華民國八十六年三月十日經（八六）訴字第八六六〇六〇七八號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告所有之寶○工業食品廠因歇業申請註銷工廠登記，前經被告以民國（下同）八十四年二月十三日八四府建商字第○一六二四七號函准在案，嗣原告為申請將系爭廠地由山坡地保育區丁種建築用地變更編定為同區丙種建築用地，乃向被告申請核發「非工業使用證明文件」，被告以其未依照「臺灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」之規定檢附有關書件，核與規定不符，遂於八十五年四月三十日以八十五府建商字第六四七七六號函覆「請檢附相關資料後再報府憑辦」，原告不服，提起訴願，經臺灣省政府訴願決定駁回訴願，原告不服，復提起再訴願，經經濟部再訴願決定將原決定撤銷，臺灣省政府乃重為訴願駁回之決定，原告不服，提起再訴願，亦遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、依據被告八十五府建商字第六四七七六號函說明二……且未依照「臺灣省非都市土地山坡地保育區……丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」第三點規定，檢附有關書件共（五）項，諸如（二），申請人工廠既註銷登記核准在案，當然不需要政府有關機關出具主動輔導遷廠，此要求不僅矛盾，實屬荒謬無理。或供作公共（用）設施使用或供機關用地使用證明文件之一，更屬荒唐無理要求。申請人工廠用地，屬私人用地，並非租用公地，工廠停工註銷登記，貸款債務累累，賣無人問津，欲供作公共（用）設施使用或供機關用地使用，債務誰來清償。且土地權利屬土地權利人，政府豈能干涉。其他四點要求，原告已經做到，係向所在地縣（市）政府地政機關申請辦理變更編定並非向被告檢附。原告依據「工廠歇業註銷登記」，需向興辦目的事業機關工商課申請發給「非工業使用證明」文件，為正常合法申請手續。二、臺灣省政府訂定「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」，雖向內政部備查，但該審查要點第三點在「非都市土地使用管制規則」內並未列入。依據「中華民國憲法第十章第一百零八條（末尾）前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規」。因此確定臺灣省政府制定單行法規，已牴觸憲法，將訴願駁回，直接損害到人民權利與權益。三、經濟部再訴願駁回理由……惟查「非都市土地使用管制規則」僅係一原則性規定，實令人費解，「原則性」屬定例的法則，也為共同通用的法則。豈能強辯為僅係一原則性規定，竟然將「非都市土地使用管制規則」，用「未明文規定」，以子法竟將母法否定。所謂牴觸，「非都市土地使用管制規則」未明文規定者，省制定單行法規，就不得制定，否則就是違憲。所謂：而「該要點」係依據「非都市土地使用管制規則」第十二條、第十七條而訂定，其內容大相逕庭，「非都市土地使用管制規則」內，根本就未列歇業工廠註銷登記後還需要政府有關機關出具主動輔導遷廠或供作公共（用）設施使用或供機關用地使用證明文件之一。牴觸憲法畢露，尚稱其合法性並無疑義，真是罕聞。原告申請變更編定，就是依據「非都市土地使用管制規則」第十二條、第十七條規定申請發給「非工

業使用證明」。依據「非都市土地使用管制規則」第十條如附表二山坡地保育區得變更編定丙種建築用地，丁種建築用地祇能在工業區變更編定，其他地區均被淘汰不得變更編定。特定專用區，「由省（市）政府視各專用區實際情形訂定並報內政部備查。」由此原則規定，山坡地保育區及其他地區，省（市）就不得制定單行法規，否則就是違憲。為此，請判決撤銷原處分及一再訴願決定等語。

被告答辯意旨略謂：按「申請變更作非工（窯）業使用，應由土地所有權人檢具左列書件各三份，向所在地縣（市）政府申請辦理。（一）變更作非工（窯）業使用申請書。（二）政府出具主動輔導遷廠或供作公共（用）設施使用或供機關用地使用證明文件之一。（三）申請土地清冊及土地登記簿謄本。（四）申請土地所有權人具結確實不作工（窯）業使用切結書。（五）申請土地地籍圖謄本並標示申請範圍。」為臺灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點第三點所明定。查原告申請將山坡地保育區丁種建築用地變更編定為同區丙種建築用地，乃向被告申請發給非工業使用證明文件，被告以其未依首揭規定檢附相關資料文件，乃函覆「請檢附相關資料後再報府憑辦」。經查被告通知原告補正，核非拒絕受理而為補正命令，係補正後再予受理，是通知補正僅為通知行為，並無行政處分存在，經查尚無不合，且對未檢附相關資料文件部分，原告並未否認，其係一再爭執，謂依「非都市土地使用管制規則」並無須檢附相關資料，原處分駁回理由乃牴觸該規則第十條附表二規定云云，實際上「臺灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」，係為免興辦工業人設廠用地難求，並遏止土地投機，乃依據「非都市土地使用管制規則」第十二條、第十七條特別訂定，規定同意變更作非工業用地使用之條件及應附書件。經濟部將本案原告再訴願駁回，所持理由：「非都市土地使用管制規則」僅係一原則性規定，並未明文規定山坡地保育區丁種建築用地變更為同區丙種建築用地無須檢附相關資料，而本件原處分所依據者乃「臺灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」，而要點係依據「非都市土地使用管制規則」第十二條及第十七條而訂定（其法源係區域計畫法第十五條第一項），其合法性應無庸置疑。原告之訴為無理由，請判決駁回等語。

理 由

按「申請變更作非工（窯）業使用，應由土地所有權人檢具左列書件各三份，向所在地縣（市）政府申請辦理。（一）變更作非工（窯）業使用申請書。（二）政府出具主動輔導遷廠或供作公共（用）設施使用或供機關用地使用證明文件之一。（三）申請土地清冊及土地登記簿謄本。（四）申請土地所有權人具結確實不作工（窯）業使用切結書。（五）申請土地地籍圖謄本並標示申請範圍。」為臺灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用

審查作業要點（下稱台灣省非都市土地使用作業要點）第三點所明定。查，本件原告申請將原屬山坡地保育區丁種建築用地之系爭廠地，變更編定為同區丙種建築用地，乃向被告申請發給非工業使用證明文件，被告以其未依首揭規定檢附相關資料文件，乃函覆「請檢附相關資料後再報府憑辦」，揆諸首揭說明，核無不合。原告主張：依據「臺灣省非都市土地使用作業要點」規定，取得工業主管機關核發之同意變更非工業使用證明文件後，始可據以辦理用地變更。然已歇業註銷工廠登記後，工業主管機關仍拒發同意變更作非工業使用證明文件。但依據「非都市土地使用管制規則」規定，則不須檢附。因此，「臺灣省非都市土地使用作業要點」牴觸「非都市土地使用管制規則」，此確定省未遵照憲法訂定單行法規，雖向內政部備查及其任何理由，均應屬違憲無效云云。經查，臺灣省非都市土地使用作業要點，係臺灣省政府本於職權，依據內政部頒布之非都市土地使用管制規則第十二條、第十七條規定訂定，而非都市土地使用管制規則則係依區域計畫法第十五條第一項授權而訂定。臺灣省非都市土地使用作業要點乃為免興辦工業人設廠用地難求，並遏止土地投機，而訂定各縣市政府同意變更非工業用地之條件及應附書件，核與非都市土地使用管制規則及區域計畫法相關規定並無牴觸，即無違法自無違憲，原告既向被告申請核發系爭廠地非工業使用證明文件，自應依該土地使用作業要點之規定，檢附相關資料文件。原告雖稱其工廠業已註銷登記，自不需有關單位出具主動輔導遷廠或供作公共（用）設施使用或供機關用地使用證明文件，否則其規定為矛盾。然查，此項規定在防止原為工廠經營者隨意以主管機關註銷工廠登記為由，進而變更為非工業用地，達到土地投機之目的，並無矛盾之處，原告主張，核無足採。原告又主張：再訴願決定稱非都市土地使用管制規則僅係原則性規定，令人費解，其未明文規定者，任由臺灣省訂定單行法規，即屬違憲。且依非都市土地使用管制規則第十條規定，臺灣省不得就山坡地保育區及其他地區訂定單行規章，否則為違憲云云。經查，非都市土地使用管制規則第十條第三項規定：「非都市土地變更編定執行要點，由省（市）政府訂定，並報內政部備查」，則臺灣省政府據此規定，並依同管制規則第十二條、第十七條規定之原則，訂定具體之非都市土地使用作業要點，經報請內政部備查，並無違法或違憲，原告空言主張違憲，不足採信。綜上所述，本件被告依據首揭作業要點認本件申請案未檢附有關書件與規定不符，並請原告檢附相關資料後再憑申請發給「非工業使用證明文件」，核無違誤，一再訴願遞予維持，亦無不合，原告猶執前詞，聲明撤銷，核無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。
中華民國八十六年五月九日（本聲請書其餘附件略）