

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 515 號

解釋日期：民國 89 年 10 月 26 日

資料來源：司法院公報 第 42 卷 12 期 46-62 頁

司法院大法官解釋（十三）（99年5月版）第 490-515 頁

總統府公報 第 6369 號 14-34 頁

行政訴訟法實務見解彙編（96年12月版）第 107 頁

相關法條：中華民國憲法 第 23 條

解 釋 文： 中華民國七十九年十二月二十九日公布之促進產業升級條例第三十八條關於興辦工業人租購工業區土地或標準廠房，未依該條例第三十五條於核准設廠之日起一年內，按照核定計畫開始使用，或未於第三十六條所定延展期間內開始使用，或不依核定計畫使用者，得由工業主管機關照土地或廠房原購買價格（其屬廠房或自行興建之建築改良物者，則應扣除房屋折舊）強制收買之規定，係為貫徹工業區之土地廠房應爭取時效作符合產業升級及發展經濟目的而使用，並避免興辦工業人利用國家開發之工業區及給予租稅優惠等獎勵措施，購入土地廠房轉售圖利或作不合目的之使用，乃增進公共利益所必要，符合憲法第二十三條之比例原則，與憲法保障財產權之意旨並無抵觸。

上開條例第三十四條第一項規定，工業主管機關依本條例開發之工業區，除社區用地外，其土地、標準廠房或各種建築物出售時，應由承購人分別按土地承購價額或標準廠房、各種建築物承購價額百分之三或百分之一繳付工業區開發管理基金。此一基金係專對承購工業區土地、廠房及其他建築物興辦工業人課徵，用於挹注工業區開發及管理之所需，性質上相當於對有共同利益群體者所課徵之特別公課及使用規費，並非原購買土地或廠房等價格之一部分，該條例施行細則第九十六條：「本條例第三十八條第一項第一款所稱原購買地價及原購買價格，不包括承購時隨價繳付之工業區開發管理基金」，此對購買土地及廠房後未能於前開一年內使用而僅繳付價金者，固無不合。惟興辦工業人承購工業區土地或廠房後，工業主管機關依上開條例第三十八條之規定強制買回，若係由於非可歸責於興辦工業人之事由者，其自始既未成為特別公課徵收對象共同利益群體之成員，亦不具有繳納規費之利用關係，則課徵工業區開發管理基金之前提要件及目的均已消失，其課徵供作基金款項之法律上原因遂不復存在，成為公法上之不當得利。依上開細則之規定，該管機關僅須以原價買回，對已按一定比例課徵作為基金之款項，不予返還，即與憲法保障人民權利之意旨有違，該細則此部分規定，並不排除上述返還請求權之行使。至興辦工業人有無可歸責事由，是否已受領其他相當之補償，係屬事實認定問題，不在本解釋範圍，併此指明。

理由書： 中華民國七十九年十二月二十九日公布之促進產業升級條例第三十五條（八十八年十二月三十一日修正公布之現行條例第五十八條）及第三十六條（現行條例第五十九條）分別規定：「興辦工業人租購工業區土地，應於核准設廠之日起一年內，按照核定計畫開始使用。興辦工業人因故未能如期開始使用時，得報經工業主管機關核准展延之。但以一次為限，並不得超過一年。」「興辦工業人租購工業區土地或標準廠房，應按照核定計畫完成使用，並取得工廠登記證。興辦工業人因故未能如期完成使用時，得申請展期。但以三次為限，並不得超過三年。」同條例第三十八條（現行條例第六十一條）則規定：「興辦工業人租購之工業區土地或標準廠房，違反第三十五條或第三十六條或不依核定計畫使用者，得由工業主管機關依左列規定處理：一、承購之土地，照原購買地價強制收買；承購之標準廠房，照原購買價格，扣除房屋折舊後之餘額強制收買。二、租用之土地或標準廠房，終止租約收回。前項強制收買或收回之土地，其地上由興辦工業人自行興建之建築改良物，按其興建當時之價格，扣除房屋折舊後之餘額補償之。」此一強制買回之條款，旨在貫徹工業區之土地廠房應爭取時效作符合產業升級及發展經濟目的使用，並避免興辦工業人利用國家開發之工業區及給予租稅優惠等獎勵措施，購入土地廠房轉售圖利或作不合目的之使用；凡有不於前述法定期間依核定計畫開始使用，或雖開始使用而不符原核定計畫者，不問其原因為何，工業主管機關均得強制買回，乃增進公共利益所必要，符合憲法第二十三條之比例原則，與憲法保障財產權之意旨亦無牴觸。

上開條例第三十四條第一項（現行條例第五十五條第一項）規定：「工業主管機關依本條例開發之工業區，除社區用地外，其土地、標準廠房或各種建築物出售時，應由承購人按下列規定，繳付工業區開發管理基金：一、土地按承購價額繳付百分之三。二、標準廠房或各種建築物按承購價額繳付百分之一。」此一基金之用途依行政院八十年十月七日發布之工業區開發管理基金收支保管及運用辦法第六條之規定包括：「一、工業區開發之投資或貸款或參加投資於工業區相關之事業。二、工業主管機關依本條例第三十八條規定強制收買或收回工業區土地、標準廠房或補償興辦工業人自行興建之建築改良物所需資金。三、已開發之工業區，其土地經較長期間仍未出售，由於開發成本利息之累積，致售價超過附近使用性質相同土地之地價時，得以本基金貸款利息補貼之。四、工業區開發相關之研究規劃、宣導經費及本基金保管運用委員會與工業區管理機構之經費。五、金融機構轉貸本基金之手續費。六、其他有關支出。」是基金係專對承購工業區土地、廠房及其他建築物興辦工業人課徵，用於挹注工業區開發及管理之所需，性質上相當於對有共同利益群體者所徵收之特別公課及使用規費，並非原購買土地或廠房等價格之一部分，該條例施行細則第九十六條：「本條例第三十八條第一項第一款所稱原購買地價及原購買價格，不包括承購時隨價繳付之工業區開發管理基金」，此對購買土地及廠房後未能於前開一年內使用而僅繳付價金者，固無不合。惟興辦工業人承購工業區土地或廠房後，工業主管機關依上開條例第三十八條之規定強制買回，若係由於非可歸責於興辦工業人之事由者，其自始既未成為特別公課

徵收對象共同利益群體之成員，亦不具有繳納規費之利用關係，則課徵工業區開發管理基金之前提要件及目的均已消失，且原興辦工業人若於遭強制買回之後，另行選擇其他工業區買地設廠，並不能以前此繳納作為管理開發基金之款項抵充，仍須再次由主管機關按規定比例課徵，是以上述繳納作為基金之款項，就此而言，亦無不予返還之理由。

因不可歸責之事由致興辦工業人未能於法定期間內依核定開始使用在工業區購得之土地或廠房，其課徵供作基金款項之法律上原因既已不存在，則構成公法上之不當得利，該興辦工業人自得依現行行政訴訟法提起給付訴訟。依上開細則之規定，該管機關僅須以原價買回，對已按一定比例課徵作為基金之款項，不予返還，即與憲法保障人民權利之意旨有違，該細則此部分規定，並不排除上述返還請求權之行使。至興辦工業人有無可歸責事由，是否已受領其他相當之補償，係屬事實認定問題，不在本解釋範圍，併此指明。

大法官會議主 席 翁岳生

大法官 劉鐵錚

吳 庚

王和雄

林永謀

施文森

孫森焱

陳計男

曾華松

董翔飛

楊慧英

戴東雄

蘇俊雄

黃越欽

謝在全

抄台○塑膠工業股份有限公司、南○塑膠工業股份有限公司、台○化學纖維股份有限公司（共同法定代理人王○慶）聲請書

受文者：司法院

主 旨：為行政院八十三年度判字第二〇一二號及最高法院八十七年度台上字第八三〇號二件確定終局判決所適用之促進產業升級條例第三十八條及其施行細則第九十六條之規定有牴觸憲法第十五條人民之財產權應予保障之疑義，茲依據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，並請准將上開法令各該條之規定宣告無效，謹就有關事項敘明如后，請 鑒核。

說 明：一、聲請解釋憲法之目的

緣聲請人台○塑膠工業股份有限公司、南○塑膠工業股份有限公司、台○化學纖維股份有限公司等三家公司就憲法第十

五條保障人民財產權遭行政主管機關不法侵害，雖經依法定程序提起行政訴訟及民事訴訟，然行政法院八十三年度判字第二〇一二號及最高法院八十七年度台上字第八三〇號之確定終局判決所適用之法律、命令有牴觸憲法之疑義，為落實憲法第十五條人民之財產權應予保障之意旨，爰提出本件聲請案。

二、爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

（一）憲法保障之人民財產權遭受不法侵害之事實：

聲請人等三家公司為響應政府根留台灣之政策，乃在政府政策指導下籌建六輕石化工廠，前於民國（下同）七十六年間向經濟部工業局承購宜蘭利澤工業區之土地，並經核准設置石化加工廠，但因遭到宜蘭當地人士以環保為由反對等種種不可抗力之外力阻撓，又因政府無力排除，致始終無法使用，上情乃舉國周知之事實。詎經濟部工業局於八十一年間卻反而以聲請人等未依限使用土地為由，依據促進產業升級條例第三十八條第一項第一款之規定通知強制收買土地，聲請人雖不服經濟部工業局強制收買之處分，但在別無他途可循之下，只好遵令領回地價款及特別金。惟聲請人先前承購利澤工業區土地所繳交按承購價格百分之三計算「工業區開發管理基金」（下稱管理基金），計新台幣六五、六九六、三三九元，經濟部等主管機關卻拒絕退還（附件一）。聲請人不服該處分提起訴願、再訴願，均遭駁回（附件二）。嗣經提起行政訴訟，亦遭駁回（附件三）。聲請人為請求取回該管理基金，乃向台灣台北地方法院以主管機關有不當得利之情事提出返回管理基金之訴訟，惟遭敗訴判決（附件四），聲請人不服判決而提起上訴，經台灣高等法院判決駁回上訴（附件五），嗣最高法院判決亦駁回上訴（附件六），全案於焉確定。

（二）涉及之憲法條文：

查本件涉及違憲的法律及命令即促進產業升級條例第三十八條暨其施行細則第九十六條之規定，分別與憲法第一百七十一條法律與憲法牴觸者無效，以及第一百七十二條命令與憲法或法律牴觸者無效，第十五條人民之財產權應予保障之規定有所牴觸，應予宣告無效。

三、聲請人之立場與見解

（一）首按促進產業升級條例第三十八條規定，興辦工業人租購之工業區土地或標準廠房，違反第三十五條或第三十六條或不依核定計畫使用者，得由工業主管機關依原承購地價強制收買，此強制買回條款實為防止土地投機，促進土地利用，對於興辦工業人利用國家給予獎勵之措施而行土地投機之實予以懲罰，立意良好，然既係為了懲罰土地投機者而訂立本條款，則在行使此具有類似「違約懲罰」性質

的強制收買公權力的對象，亦應以「有責性」為前提，亦即適用對象應以可歸責興辦工業人自己的原因致違反同法第三十五條、第三十六條之規定者為限，而不應適用於不可歸責於己之事由致建廠不成的興辦工業人，本件聲請人為興建六輕石化工廠，於七十六年間承購宜蘭利澤工業區土地，因受環保及地方人士之無理反對而政府主管機關又無能排除外力阻撓，致聲請人在投注大量資金及人力後，卻仍無法依核定計畫建廠，顯然係不可歸責於聲請人之事由致建廠不成，則政府主管機關實不應以公權力強制買回土地後再予以懲罰，而使人民因此遭受重大的財產上損失，其不符公平正義至為明顯，此觀之民法債編有關債務不履行之規定，皆須債務人就其有故意或過失之行為才須負責任，或債務人有可歸責於己的事由致給付不能之債務不履行情事時負損害賠償責任，如民法第二百二十條、第二百二十六條等規定足資參照，若無故意或過失則不負責任，此乃現代法治國家立法之當然道理，是以司法院釋字第二七五號解釋，亦以「人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。」就應受行政罰之責任條件以有故意及過失為必要，有具體明確之闡釋，亦同此旨趣。惟依促進產業升級條例第三十八條之規定不論無法依核定計畫建廠的原因為何，是否可歸責於興辦工業人之原因，政府主管機關則一律施以強制力以原地價不計利息收買收回土地或廠房，顯然係不當侵害興辦工業人之合法取得之財產，有違憲法第十五條人民之財產權應予保障之意旨，自應予以宣告無效。

(二) 關於促進產業升級條例施行細則第九十六條違憲部分：

1. 首按，人民之財產權，為憲法第十五條所明文保障，而同法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」足見對憲法所保障之各項權利之限制，應以法律為之，且其立法旨意應受憲法第二十三條之拘束。再按，中央法規標準法第五條第二款及第六條規定「關於人民之權利、義務者，應以法律定之」、「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」即學說上所謂法律保留原則之成文法化，其意涵為：「國家須基於法律的規定才能對人民的自由及財產加以限制。」而此處所謂之法律係指形式意義之法律，即立法院通過並經總統公布之法律，憲法第一百七十條亦定有明文，法律保留原則之適用範圍在侵害行政之領域內均有適用，尤其是對人民自由、財產權之限制，如課稅、沒入或吊銷營業許可證等處分，皆必

須有法律之明確規定，應恪遵法律保留原則，始得爲之，如此才符合法治國家依法行政之基本原則。是以司法院釋字第三一三號、第三四五號、第三四六號、第三六七號、第三八〇號、第三九〇號、第三九四號、第四〇二號解釋，亦均從人民受憲法保障之基本權利立場，就法律保留原則爲具體明確之闡明。

2. 經查，促進產業升級條例施行細則係依據促進產業升級條例第四十三條授權行政院訂定之命令，屬於行政命令之位階，自不能逾越法律授權範圍之外，限制人民受憲法保障之財產權利，尤其在對於干涉人民權益之行爲必須有法律之授權，且就授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第二十三條之意旨。惟促進產業升級條例施行細則第九十六條規定「本條例第三十八條第一項第一款所稱原購買地價及原購買價格，不包括承購時隨價繳付之工業區開發管理基金」，已逾越法律授權範圍之外恣意增加母法所未規定之事項，蓋依上開規定，工業主管機關於強制買回土地或廠房時，僅以原購買地價或原購買價格買回，對於興辦工業人原依促進產業升級條例第三十四條繳付之管理基金，即得拒予返還，無異以此作爲對興辦工業人之懲罰，依前項（一）之說明，必須以法律明確規定始符法律保留原則，惟遍查促進產業升級條例對於工業主管機關實施強制收買土地後，原收取之管理基金可否扣留不予返還，均無明文規定，豈行政機關於訂定之行政命令即施行細則時竟逾越母法授權範圍，擅自訂定侵害人民財產權之規定，對於興辦工業人所隨價繳交的管理基金任意扣留，違反法律保留原則，準此，促進產業升級條例施行細則第九十六條因逾越法律授權之範圍，增訂母法所未規定之事項，致侵害人民之財產權，有違憲法第一百七十二條命令與憲法或法律牴觸者無效之規定，並與憲法第十五條保障人民財產權之規定有所牴觸。
3. 末查，政府開發工業區之目的，應係在於藉由政府統籌規劃之方式，協助興辦工業人合理取得建廠所需土地或廠房，帶動工業建設，進而促進國家整體經濟之發展，因此政府出售工業區土地或廠房予興辦工業人，實不應有營利或獲取任何不當得利之意圖，政府主管機關於向購買取得工業區土地者收取管理基金後，雖係用於支應工業區開發管理所需，則自應由實際使用而享受開發管理利益者負擔，而不應由尚未使用工業區土地即遭強制買回而從未且將永遠無法使用者負擔，此乃使用者付費衡平法則下之當然之理，然而依據促進產業升級條例第三十八條及其施行細則第九十六條規定，聲請人等配合

政府工業政策，在利澤工業區推動六輕計畫，卻因政府無力化解以環保為藉口之種種抗爭，致六輕不能依照原定計畫在利澤建廠，致遭強制買回，已繳交之管理基金又拒予返還，聲請人已然遭受雙重的損失，尤有甚者，迨聲請人再轉移至雲林離島式基礎工業區承購離島工業區土地時，竟仍需再依同法第三十四條之規定繳交管理基金。似此，政府收回利澤工業區土地毋庸返還管理基金，但於他日再度公告出售時又可再次收取管理基金，實際上等於是一再重複收取，足見同一標的土地多次辦理出售即可重複收取，顯有不當得利之嫌，殊屬不當，因而前述法令顯已違背憲法之規定。

綜據上述，促進產業升級條例第三十八條及其施行細則第九十六條強制收買收回及不予返還管理基金之規定，明顯侵害人民之財產權，有違憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，而有聲請解釋憲法並宣告該法令為違憲之必要。

四、關係文件之名稱及件數

附件一：經濟部工業局八十二年五月十三日工（八二）五字第○一五一五一號函影本乙件。

附件二：經濟部訴願決定書影本乙件、行政院再訴願決定書影本乙件。

附件三：行政法院八十三年度判字第二○一二號判決影本乙件。

附件四：台灣台北地方法院八十四年度重訴字第一五六號民事判決影本乙件。

附件五：台灣高等法院八十五年度重訴字第一七九號民事判決影本乙件。

附件六：最高法院八十七年度台上字第八三○號民事判決影本乙件。

附件七：委任狀正本乙件。

聲請人：台○塑膠工業股份有限公司
南○塑膠工業股份有限公司
台○化學纖維股份有限公司

共 同

法定代理人：王○慶

代理人：吳茂雄律師

中華民國八十七年七月二十八日

附件 三：行 政 法 院 判 決 八十三年度判字第二○一二號
原 告 臺○塑膠工業股份有限公司
代 表 人 王 ○ 慶 住同右
原 告 南○塑膠工業股份有限公司

代 表 人 王 ○ 慶 住同右
原 告 臺○化學纖維股份有限公司
代 表 人 王 ○ 慶 住同右
被 告 經濟部工業局
訴訟代理人 陳 清 秀 律師

右當事人間因其他請求（申請退還承購工業區土地所繳納之工業區開發管理基金）事件，原告不服行政院中華民國八十三年五月二十七日台八十三訴字第一九二一三號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告於民國七十六年間向被告機關承購宜蘭縣利澤工業區土地，經核准設置石化加工廠，嗣因未依核定計畫如期開始使用，經被告機關依促進產業升級條例第三十八條第一項第一款規定照原購買地價強制收買，原告並已領取強制收買地價款及特別金。嗣原告於八十二年一月十三日及三月五日以工業區開發管理基金係辦理工業區開發及管理之用，由興辦工業人於承購工業區土地時隨價繳納，該項管理基金係用於工業區之開發，而使土地增加附加價值，應屬承購土地價款之一部分，該工業區土地既經收回，理應予退還，並於將來出售時再向承購人收取，否則多次辦理出售即重複收取開發管理基金，殊屬不當為由，向被告請求發還原繳納之工業區開發管理基金新台幣六五、六九六、三三九元，並予加計特別金（利息）。經被告機關八十二年五月十三日工（八二）五字第○一五一五一號函復，謂本案經轉准該部工業區開發管理基金保管運用委員會八十二年四月九日經（八二）工基字第六七一號函，略稱興辦工業人承購工業區土地或標準廠房所繳付之工業區開發管理基金，其土地雖未開始使用，惟為維持工業區環境，原告所繳付之工業區開發管理基金仍需充作工業區各項公共設施之維護及相關行政費用，是以經強制收買後，其所繳付之工業區開發管理基金不宜退還。

原告不服，循序提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨略謂：一、原再訴願決定書理由欄第八行稱：「本件再訴願人等於七十六年間向原處分機關承購宜蘭縣利澤工業區土地，經核准設置石化加工廠，再訴願人等未依核定計畫如期開始使用，經原處分機關依促進產業升級條例第三十八條第一項第一款前段規定，照原購買地價強制收買。」此項官方說法，與原告公司等之意志，及數年來全國各大小新聞媒體持續不斷報導所造成全民社會的認知，完全悖離，對此原告等已於再訴願書及其補充理由書一再強調並敘述綦詳，於茲不贅。原告等所提六輕建廠計畫由於投資金額龐鉅，經濟層面影響深遠，一直被政府行政主管當局視為國家重要經濟建設項目之一，當原告等擬定於利澤工業區興建六輕工廠時並獲高層首長全力支持，原告等於再訴願時即執一例說明：即當時宜蘭縣長不但不推行中央基於工業發展需要而大力推動六輕之政策，更帶頭反對，乃至於有「宜蘭縣如不遵守中央政策將暫緩北宜高速公路開闢」的行政院政策性宣示，事證俱在。惟再訴願決定書中對原告等此項有關悖離

實情的質疑竟無隻字片語的交代，更無憐恤原告等因遭受環保抗爭等外力因素干擾導致有地卻無法建廠的尷尬處境，仍稱原告等未依核定計畫如期開始使用，究竟原告等之抗辯何以不足採，全無說明，即有理由不備之違法。二、原再訴願決定書理由欄第十四行稱：「促進產業升級條例第三十八條第一項第一款前段規定所稱原購買地價係指承購土地所繳付之地價，至工業區開發管理基金係依同條例第三十四條第一項第一款規定按土地承購價額百分之三繳付，其與土地價款係二筆獨立款項，非屬購買土地價款之一部分，法意甚明。」但查促進產業升級條例第三十八條第一項第一款所稱「原購買地價」與同條例第三十四條第一項第一款所稱「承購價額」，法律名稱既然有異，依常理其所代表之法律概念即有所不同，而再訴願決定強詞解為一致，並表示工業區開發管理基金不在「原購買地價」涵攝之內，曲解法令，令人難以信服。原告等前於訴願書中既已明白表示：原告等因承購利澤工業區土地，取得產權，所必要相對支付之一切款項，均屬購地價款。雖其繳付之款項中一部分用以充實工業區開發管理基金，但因工業區開發管理基金係政府部門為特定行政目的需要取得相當經費來源，規定由承購工業區之興辦工業人所繳付購地款項中提撥一定比例以充實該基金，俾供獨立支配運用，且以外加方式附繳，惟無論其形式上名稱科目為何，既因承購工業區土地而發生，即屬購地價款，並不因政府部門對該基金之支配運用方式如何，即變更原告等所繳付之款項係作為購地價款之事實。工業局既不能協助原告等排除外力阻擾，又要收回利澤工業區土地，即應退還原告等承購時所繳付之全部款項，不得將原告等已繳之全部款項中更區分一部分充作地價款者予以發還，一部分充實工業區開發管理基金者，卻予剋扣扣留，圖利國庫。三、按舉凡涉及人民生命、自由及財產之保障，非有法律或法律授權之命令，行政機關不得作成行政處分或其他措施，此即行政法上所謂之「法律保留原則」，亦即通常所稱之積極的依法行政。遍查「促進產業升級條例」及其施行細則全文，並無強制收買工業區土地時，工業主管機關得扣留工業區開發管理基金之法律規定。乃原處分未見及此，在無法律依據之情況下，竟至扣留原告等繳納之系爭工業區開發管理基金新台幣六五、六九六、三三九元，顯然違背「法律保留原則」，而無可維持。再訴願決定以工業區開發管理基金非屬購買土地價款之一部分，法意甚明，自毋庸於促進產業升級條例及其施行細則另列條文規定，然法意是否明確乃再訴願機關自行判斷後所為解釋，參照原「獎勵投資條例」第八十條及其施行細則第一百十八條規定，乃有「興辦工業人租購之工業用地未依核定計畫使用部分之土地，照原購買地價強制收買」及「所稱原購買地價，工業區開發管理基金不計入」之明文，但查現行「促進產業升級條例」第三十八條雖仍保留原「獎勵投資條例」第八十條有關照原購買地價強制收買之規定，但於其施行細則第七十五條則已刪除「所稱原購買地價，工業區開發管理基金不計入」之規定，兩相對照比較即可知原不退還工業區開發管理基金之規定已為現行法所不採。再訴願機關在欠缺法律依據之情況下逕自作成不退還開發管理基金之決定，顯然違背「法律保留原則」，應予撤銷。四、原再訴願決定書理由欄第二十二行：「工業區開發管理基金，其用途依本院台八十忠授字第一一六〇一號令

發布之工業區開發管理基金收支保管及運用辦法第六條規定，主要係供工業區開發之投資或貸款、工業主管機關強制收買或收回工業區土地、標準廠房所需之資金、工業區開發相關之研究規劃、宣導經費及該基金保管運用委員會與工業區管理機構之經費等用，並非僅供興辦工業人個別所承購之土地開發、管理使用，所稱渠等所承購之工業區土地尚未開始使用，不應由渠等負擔開發管理基金一節，核不足採。」原告等於原訴願書中即已明白表示：查經濟部工業區為工業區內各項公共設施之維護管理，於八十、七、二十四以經（八〇）工〇三八二四二號令發布工業區維護費徵收標準，按月向工業區內廠商徵收維護費用，且該維護費用之收取係以促進產業升級條例第四十條為其法律依據，與原告等所爭執依促進產業升級條例第三十四條（原獎勵投資條例第六十四條）繳付之工業區開發管理基金，並不相同，工業局據以作成不予退還工業區開發管理基金之處分，認事用法顯有違誤。另原告於再訴願補充理由書中亦強調：工業區開發管理基金係對購買取得工業區土地者收取，用於支應工業區開發、管理之所需，既然如此，同一筆土地之開發、管理所應繳納之基金，自應由實際使用而享受開發、管理利益者負擔，而不應由尚未開始使用工業區土地即遭強制收回者負擔，其理至明。況且再訴願決定係強制性自始解除原告等之利澤工業區土地之承購，因而乃按原購買地價強制收回土地，否則豈非應依收回當時之土地現值買回？既然原告等之承購資格已遭自始解除，依前述理由可知，原告等繳交開發管理基金之義務亦應相對解除，惟再訴願決定卻又作成無從返還之決定，顯然相互矛盾。五、原再訴願決定書理由欄第二十九行：「開發之工業區土地於出售時，承購人即應按土地承購價額百分之三繳付工業區開發管理基金，既為首揭促進產業升級條例第三十四條第一項第一款所規定，所稱再度出售時，又可收取一次基金，有重複收取不當得利之嫌云云，亦不足採。」原告於訴願書中即明白表示：工業主管機關開發之工業區土地於辦理讓售時，祇有向直接承購之興辦工業人收取承購價額百分之三之金額供為工業區開發管理基金，至於承購人再次轉讓出售時，並無再向轉得者重複收取工業區開發管理基金之情形，是以此項基金應隨工業區土地出售，以收取一次為原則。原告所有之利澤工業區土地既經工業局收回，工業局將來重新公告出售時，仍將按規定計徵工業區開發管理基金，在此情況下，自應發還原告等始符情理，否則以同一標的土地多次辦理出售即可重複收取，殊屬不當。另於再訴願補充理由書中亦再次強調：政府開發工業區之目的，應是在於藉由政府統籌規劃之方式，協助興辦工業人合理取得建廠所需土地，帶動工業建設，進而促成國家整體經濟之發展，因此政府出售工業區土地予興辦工業人，實不應有營利或獲取任何不當利益之意圖，致違背其宗旨。但反觀本案，原告等配合政府工業政策，在利澤工業區推動六輕計畫，卻因政府無力化解以環保為藉口之種種抗爭，致六輕不能依照原定計畫在利澤建廠，因而轉移至雲林離島式基礎工業區，原告等於承購離島工業區時，仍須再度繳交工業區開發管理基金。似此，政府收回利澤工業區土地卻不返還工業區開發管理基金，但於他日再度出售時又可收取一次基金，實際等於是重複收取，而有不當得利之嫌。與此同時，原告同是為興建六輕，前在利澤工業區因未獲公權力保

障，致無法依照計畫實施而被迫轉移至雲林麥寮，卻須因此重複負擔工業區開發管理基金，實無異於一隻牛遭剝兩次皮。六、綜上所述，再訴願決定未能顧及事實與情理，且有諸多違法之處，遽爾駁回原告等之再訴願，即屬違法，無可維持，謹請求撤銷該違法不當之再訴願決定、訴願決定及原處分，另為適法之處分，准予返還系爭管理基金，至感德便。

被告答辯意旨則謂：一、按促進產業升級條例第三十八條第一項第一款規定有關強制收買，就承購之土地，法條明定應「照原購買地價」強制收買，而承購土地當時所另行繳納「工業區開發管理基金」，並不屬於「原購買地價」之範圍，故被告按照原購買地價強制收買，而未一併退還其所繳納之工業區開發管理基金，於法並無不合。二、再按人民對於行政機關主張財產上返還請求權，應有法律規定作為其請求權基礎，本件原告主張伊對於被告享有請求退還所繳納工業區開發管理基金之權利云云，惟按遍查促進產業升級條例規定，並未規定工業主管機關強制收買時，應退還興辦工業人已繳納之工業區開發管理基金，故原告請求退還，並無法律上根據。三、按促進產業升級條例第三十八條所規定強制收買，性質上係對於興辦工業人違反按照核定計畫開始或完成使用之義務之制裁，故規定「照原購買地價」強制收買，而非解除原承購契約回復原狀。否則如照原購買地價強制收買外，應再退還已繳納之管理基金時，則興辦工業人並未蒙受任何不利，實質上無異回復原狀，是顯然不符合上開條例對於違反公法上義務者之制裁目的。四、再按依據行政院台忠授字第一一六〇一號

令發布「工業區開發管理基金收支保管及運用辦法」第六條規定：「本基金之用途如左：一、工業區開發之投資或貸款或參加投資於工業區相關之事業。二、工業主管機關依本條例第三十八條規定強制收買或收回工業區土地、標準廠房或補償興辦工業人自行興建之建築改良物所需資金。三、已開發之工業區，其土地經較長期間仍未出售，由於開發成本利息之累積，致售價超過附近使用性質相同土地之地價時，得以本基金貸款利息補貼之。四、工業區開發相關之研究規劃、宣導經費及本基金保管運用委員會與工業區管理機構之經費。五、金融機構轉貸本基金之手續費。六、其他有關支出。」故工業區開發管理基金，係為支應工業區開發、管理之公共任務所需經費而課徵者，性質上屬於有特定目的用途之公法上負擔，並非買賣價金之一部分，該項基金，係承購土地時始發生繳交情事，於繳交土地價款時，一併繳付後，解繳國庫，作非營業循環基金，依預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令規定辦理，供各工業區公共設施管理維護，及其他公用設施操作營運等之經費。因此，工業區開發管理基金並非僅供興辦工業人個別所承購之土地開發、管理使用，故原告所稱渠等所承購之工業區土地尚未開始使用，不應由渠等負擔開發管理基金一節，核不足採。五、退步言之，本件被告規劃開發利澤工業區，原告前來承購土地，既已享受政府提供之特別服務（開發工業區提供其使用），自應繳納工業區開發管理基金。故基於使用者付費或受益者付費原則，原告自應繳納工業區開發管理基金，以支應本件工業區開發、管理之公共任務所需經費。六、本件原告雖主張伊等擬利用所購利澤工業區土地設置輕油裂解廠（即六輕），但因環保等理由，遭地方機關及居民阻撓導致無法建廠開始使用

等語。惟查本案原告原係以設置石化加工廠名義，經核准工廠設立許可及取得土地，嗣未經依法定程序核准，擅自變更用途，又未按照核定計畫開始使用，自屬違反法律上作為義務，依法應予強制收買。故縱然原告等尚未開始使用工業區土地，但此係違反法律上按照核定計畫開始使用之義務，而怠於使用所致，仍不得以此理由作為請求返還工業區開發管理基金之依據。七、按工業區土地出售時，依促進產業升級條例第三十四條第一項規定應繳付工業區開發管理基金。此項公法上義務負擔，只要滿足法律規定之構成要件，即應加以徵收，此為依法行政原則所要求。而上開條項對於工業區開發管理基金之徵收，既未明定同一標的土地只能收取一次，故於強制收買後，再行出售時，如具備上述法定構成要件，依法即應另徵收工業區開發管理基金。故原告主張工業區開發管理基金只能收取一次云云，顯無法律上根據。何況，工業主管機關就同一工業區土地第一次出售以及強制收買後第二次出售，均分別支出相當之特別行政成本，為支應此項經費開支，自應收取管理基金，以資彌補，故縱然收取二次，亦係依據法律規定徵收，洵屬於法有據，自無不當得利之問題。八、再按原告係於民國七十六年獎勵投資條例施行期間承購本件工業區土地，依當時獎勵投資條例第八十條規定對於違反開始使用義務之強制收買，係「照原購買地價」辦理，其施行細則第一百十八條更明定：「本條例第八十條所稱『原購買地價』，係指承購土地已繳付之地價。其……隨價繳付之工業區開發管理基金均不計入」，足見原告對於違反開始使用義務之法律效果，知之甚詳，其後促進產業升級條例第三十八條仍承襲上開獎勵投資條例第八十條強制收買規定，亦係「照原購買地價」強制收買，用語並無不同，解釋上自應一致。且依促進產業升級條例第三十八條規定，係「照原購買地價」強制收買土地，而同條例第三十四條規定「按承購價額」繳付百分之三之「工業區開發管理基金」，文義甚為清晰，係兩種獨立價款之規定，是以，促進產業升級條例及其施行細則毋庸再予另列條文規範之。故原告以促進產業升級條例施行細則第七十五條並未有獎勵投資條例施行細則第一百十八條之定義規定，執以作為請求退還工業區開發管理基金乙節，亦無理由。九、綜上所陳，原告之訴於法並無理由，請予判決駁回。

理 由

一、按促進產業升級條例第三十四條第一項第一款規定，工業主管機關依該條例開發之工業區，除社區用地外，其土地出售時，應由承購人按土地承購價額繳付百分之三之工業區開發管理基金。又依同條例第三十五條第一項規定，興辦工業人租購工業區土地，應於核准設廠之日起一年內，按照核定計畫開始使用，而興辦工業人租購之工業區土地，違反第三十五條或第三十六條或不依核定計畫使用者，得由工業主管機關照原購買地價強制收買，復為同條例第三十八條第一項第一款前段所規定。本件原告於七十六年間向被告機關承購宜蘭縣利澤工業區土地，經核准設置石化加工廠，原告等因地方人士反對，致未依核定計畫如期開始使用，經被告機關依促進產業升級條例第三十八條第一項第一款前段規定，照原購買地價強制收買，原告並已領回土地價款及特別金，惟主張於承購該工業區土地時，按承購土地價額百分之

三繳付之工業區開發管理基金，係屬土地價額之一部分，應予退還等情，向被告機關申請發還原繳納之工業區開發管理基金未獲准許，原告訴經經濟部訴願決定，認為興辦工業人承購工業區土地按承購價額繳付百分之三工業區開發管理基金，乃係為支應工業區開發、管理之公共任務之需所課之公法上負擔，其用途依工業區開發管理基金收支保管及運用辦法第六條規定，係充作一、工業區開發之投資或貸款或參加投資於工業區相關之事業。二、工業主管機關依促進產業升級條例第三十八條規定強制收買或收回工業區土地、標準廠房或補償興辦工業人自行興建之建築改良物所需資金。三、已開發之工業區，其土地經較長期間仍未出售，由於開發成本利息之累積，致售價超過附近使用性質相同土地之地價時，得以本基金貸款利息補貼之。四、工業區開發相關之研究規劃、宣導經費及本基金保管運用委員會與工業區管理機構之經費。五、金融機構轉貸本基金之手續費。六、其他有關支出。被告機關基於公益考量，認以不退還為宜，核無不妥。又工業區開發管理基金係因承購土地始發生繳交情事，於繳交土地價款時，一併繳付後，解繳國庫，作非營業循環基金，依預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令規定辦理，供各工業區公共設施管理維護及其他公用設施操作營運之經費，實非購地價款，無從返還，遂駁回訴願。原告復執前詞提起再訴願，案經原再訴願決定以首揭促進產業升級條例第三十八條第一項第一款前段規定所稱原購買地價係指承購土地所繳付之地價，至工業區開發管理基金係依同條例第三十四條第一項第一款規定按土地承購價額百分之三繳付，其與土地價款係二筆獨立款項，非屬購買土地價款之一部分，法意甚明。原告等承購之利澤工業區土地，經被告機關照原購買地價強制收買，至隨價繳付之工業區開發管理基金被告機關不予退還，並無不妥。又開發之工業區土地出售時，承購人即應依同條例第三十四條第一項規定，按承購價額繳付百分之三之工業區開發管理基金，其用途依該院台八十忠授字第一一六〇一號令發布之工業區開發管理基金收支保管及運用辦法第六條規定，主要係供工業區開發之投資或貸款、工業主管機關強制收買或收回工業區土地、標準廠房所需之資金、工業區開發相關之研究規劃、宣導經費及該基金保管運用委員會與工業區管理機構之經費等用，並非僅供興辦工業人個別所承購之土地開發、管理使用，所稱渠等所承購之工業區土地尚未開始使用，不應負擔開發管理基金一節，核不足採。再者，開發之工業區土地於出售時，承購人即應按土地承購價額百分之三繳付工業區開發管理基金，既為首揭促進產業升級條例第三十四條第一項第一款所規定，所稱再度出售時，又可收取一次基金，有重複收取不當得利之嫌云云，亦不足以採等理由遞予核駁，揆諸首揭規定，原處分及一再訴願決定均無違誤。原告起訴主張案由利澤工業區土地之未依核定計畫如期開始使用，緣於遭受外力干擾，而當局不能以公權力排除，非原告所能為力。次查促進產業升級條例第三十八條第一項第一款所稱「原購買地價」，與同條例第三十四條第一項第一款所稱「承購價額」，所代表之法律概念不同，原告因承購利

澤工業區土地取得產權，相對支付之一切款項，均屬地價，自不得更區分一部分充作地價款予以發還，一部分充作工業區開發管理基金，抑留不還。否則，顯然違背「法律保留原則」，況查促進產業升級條例第三十八條雖仍保留原「獎勵投資條例」第八十條有關照原購買地價強制收買之規定，但於其施行細則第七十五條則已刪除「原購買地價工業區開發管理基金不計入」文字，可見原不退還工業區開發管理基金之規定，已為現行法所不採。被告機關為工業區內各項公共設施之維護管理，曾發布工業區維護費徵收標準，按月向區內廠商徵收維護費，則工業區開發管理基金係對購買取得工業區土地者收取，用以支應工業區開發管理之所需，自應由實際使用而享受開發管理利益者負擔，而不應由尚未開始使用工業區土地即遭強制收回者負擔。按政府出售工業區土地予興辦工業人，實不應有營利或獲取任何不當利益之意圖，又工業區開發管理基金係隨工業區土地出售以收取一次為原則，原告所購利澤工業區土地既經強制收回，自應將承購時所繳付之開發管理基金發還，否則以同一標的多次辦理出售即可重複收取，顯有不當得利之嫌，殊屬不當云云。惟查原告等承購利澤工業區土地後，雖因受環保及地方人士之反對致未能依核定計畫如期使用，然被告機關於依法照原購買地價強制收買前，既經原告等同意並領回土地價款及特別金，即難再指強制收買不當。次查促進產業升級條例第三十八條第一項第一款有關強制收買承購之土地，既明定應「照原購買地價」強制收買，自不及於承購土地當時依承購土地價額百分之三繳付之工業區開發管理基金。蓋所稱「原購買地價」，係指承購土地所繳付之地價，至工業區開發管理基金既係按土地承購價額之比例計繳，自非屬購買土地價款之一部分，因此項法意甚為明確，故毋庸於促進產業升級條例及其施行細則另列「隨價繳付之工業區開發管理基金不計入」之明文。原告以促進產業升級條例施行細則第七十五條既已刪除上列「不計入」之規定，則該項繳付之工業區開發管理基金應包括於「原購買地價」之內，應予發還云云，委不足採。是其本件之訴即洵難認為有理由。至其另指被告有不當得利一節，非特為被告所否認，抑且循現行法制，縱令公法上之不當得利，仍須向有管轄權之普通法院，提起民事訴訟以求解決，非得由本院逕行審理，毋庸贅論，併此敘明。

二、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。

中華民國八十三年九月十六日

附件 六：最高法院民事判決

八十七年度台上字第八三〇號

上訴人 臺○塑膠工業股份有限公司

法定代理人 王 ○ 慶 住同右

上訴人 南○塑膠工業股份有限公司

法定代理人 王 ○ 慶 住同右

上訴人 臺○化學纖維股份有限公司

法定代理人 王 ○ 慶 住同右

共 同

訴訟代理人 吳 茂 雄 律師

被上訴人 經 濟 部

法定代理人 王 志 剛 住同右

被上訴人 經濟部工業局

法定代理人 汪 雅 康 住同右

被上訴人 經濟部工業區開發管理基金保管運用委員會

法定代理人 尹 啓 銘 住同右

共 同

訴訟代理人 陳 清 秀 律師

右當事人間請求返還金錢事件，上訴人對於中華民國八十五年十二月二日台灣高等法院第二審判決（八十五年度重上字第一七九號），提起上訴，本院判決如左：

主 文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

本件被上訴人經濟部工業局之法定代理人已變更爲汪雅康，被上訴人經濟部工業區開發管理基金保管運用委員會之法定代理人已變更爲尹啓銘，有行政院令及經濟部函各乙件在卷可稽，其新任法定代理人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

次查上訴人主張：伊爲籌建六輕石化工廠，於民國七十六年間向被上訴人經濟部工業局（下稱工業局）承購宜蘭利澤工業區之土地，經核准設置石化加工廠，並依當時有效之獎勵投資條例第六十四條第二項規定繳納按承購價額百分之三計算之工業區開發管理基金（下稱系爭基金），其金額分別爲上訴人台○塑膠工業股份有限公司（下稱台○公司）新台幣（下同）二千二百零四萬一千四百四十八元，上訴人南○塑膠工業股份有限公司（下稱南○公司）二千一百八十二萬七千零九十八元，上訴人台○化學纖維股份有限公司（下稱台○公司）二千一百八十二萬七千七百九十三元。惟因遭當地人士以環保爲由反對，兼之被上訴人無能彰顯公權力加以排除，致始終無法使用，嗣八十一年間工業局以伊未依限使用土地爲由，依促進產業升級條例第三十八條規定通知強制收買，伊因而領回原承購價款。惟系爭基金，工業局卻拒絕退還，伊不服其決定，經訴願、再訴願、行政訴訟等程序，雖均遭駁回，但行政法院判決中指明被上訴人是否因而獲不當得利，應向有管轄權之普通法院提起民事訴訟救濟。系爭基金係由興辦工業人於承購工業區土地時隨價繳納，即買賣契約存在則有繳納義務，反之買賣契約不存在即無繳納義務，兩造爲買賣前開國有土地所成立之契約，工業局附帶有伊若未如期使用，則其有權買回之條件，性質上相當於民法「買回」之特質，故被上訴人通知收回前開土地時，原買賣契約應已解除，而伊前爲承購土地所繳納之系爭基金，已因土地遭強制收回而失去繳交

之意義，依民法第二百五十九條規定意旨，被上訴人自應返還系爭基金。又伊當時繳交系爭基金之給付原因，既因當地無法興建六輕而導致土地被收回，原給付原因消滅，被上訴人保有系爭基金之法律上原因已不存在，依民法第一百七十九條規定，被上訴人自應返還。依使用者付費之理，系爭基金不應由尚未開始使用土地即遭收回之伊負擔，況被上訴人若不退還，來日再行出售土地，必將再次收取管理基金，豈非重複收取不當得利。被上訴人依據「工業區維護費徵收標準」，按月向工業區廠商徵收「維護費」，此筆款項已足因應工業區各項公共設施之維護管理費用等支出，促進產業升級條例中並未規定強制收回工業區土地時，工業主管機關得扣留系爭基金不還等情。爰適用、準用或類推適用民法第二百五十九條、第一百七十九條及第一百八十三條規定，求為命被上訴人共同給付上訴人台○公司二千二百零四萬一千四百四十八元、南○公司二千一百八十二萬七千零九十八元、台○公司二千一百八十二萬七千七百九十三元，並均加付法定遲延利息之判決。

被上訴人則以：上訴人以系爭基金應屬承購價款之一部分，請求返還系爭基金，經訴願、再訴願及行政訴訟，均遭駁回確定，不容再將本件公法上爭議偽裝成私法上事件，再請求普通法院給予救濟。上訴人違規不依核定計畫使用土地而被強制收買，並未溯及既往解除買賣契約，該強制收買行為核屬另一法律關係，並不影響上訴人繳交系爭基金義務。系爭基金之繳納義務係與私經濟活動（即本件承購工業區土地之買賣行為）相連結之公法上債務，而負有公法上負擔，買賣行為一發生，即產生繳納系爭基金之義務，至於該買賣契約是否履行，對此一義務不生影響，自不可因嗣後強制收買而請求退還。促進產業升級條例第三十八條規定之強制收買，其法律性質相當於強制徵收，是公法上行使公權力之行為，並非私法上買回之法律關係。工業區開發管理基金，係為支應工業區開發、管理之公共任務所需經費而課徵者，性質上屬於有特定目的用途之公法上負擔，並非買賣價金之一部分，是項基金，係承購土地時始發生繳交情事，於繳交土地價款時，一併繳付後，解交國庫，作非營業循環基金，依預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令辦理，供各工業區加速開發及健全管理之經費。因此，工業區開發管理基金並非僅供興辦工業人個別所承購之土地開發、管理使用。伊已另依「工業區土地及標準廠房強制收買或收回工作執行要點」，給付上訴人特別金共計九億餘元，顯已足彌補系爭基金無法退還之損失，上訴人並未受有損害。況促進產業升級條例中並未規定強制收買時，應退還系爭基金。又工業區土地出售時，依規定應繳付工業區開發管理基金。此項公法上義務負擔，只要合於法律規定之構成要件，即應加以徵收，此為依法行政原則所要求。上開對於工業區開發管理基金徵收之規定，既未明定同一標的土地只能收取一次，故於強制收買後，再行出售時，如具備法定構成要件，依法即應另徵收工業區開發管理基金。工業主管機關就同一工業區土地第一次出售及強制收買後第二次出售，均分別支出相當之特別行政成本，為支應此項經費開支，自應收取管理基金，以資彌補。至工業區維護費係為維護工業區內公共設施、污水處理系統，及其他供工業區內廠商使用之特定設施，依法徵收之費用，與系爭基金乃政府為

加速工業區開發，健全工業區管理而設置，二項經費之用途截然不同等語，資為抗辯。

原審依審理之結果，以：上訴人主張其為籌建石化工廠，於七十六年間向被上訴人工業局承購宜蘭利澤工業區之土地，經核准設置石化加工廠，並依獎勵投資條例第六十四條第二項規定繳納按承購價額百分之三計算之系爭基金，嗣上訴人因故未依核定計畫如期開始使用承購之土地，致八十一年間工業局以上訴人未依限使用土地為由，依據促進產業升級條例第三十八條第一項第一款規定通知照原購買地價強制收買，上訴人因而領回原承購價款及特別金，惟被上訴人卻拒絕返還系爭基金，上訴人不服該決定，經訴願、再訴願、行政訴訟程序，均遭駁回之事實，業據提出繳款通知、退款憑單各三紙、繳款憑單、訴願決定書、再訴願決定書、行政法院判決各一份為證（一審卷十二至二十、二三至二八、六六至七一頁），並為被上訴人所不爭執，自堪信為真實。惟遍觀獎勵投資條例及促進產業升級條例全部條文，就工業主管機關實施強制收買後，原收取之工業區開發管理基金應否返還乙事均未予規定，顯見上揭條例中未有返還系爭基金之法律上依據。系爭基金之繳納義務，係源自上訴人承購土地當時有效之獎勵投資條例第六十四條第二項規定，乃政府為加強工業區開發、健全工業區管理等公共任務而收取，核屬上訴人承買工業區土地時，依法繳納，基於公益考量而課予之公法上義務。本件工業區土地之收回係工業局依促進產業升級條例第三十八條第一項第一款規定，對上訴人為強制收買之行政處分所致，該強制收買係屬行政主體行使公權力之行爲，與上訴人因核准承購土地，依法即應繳納系爭基金無涉，核屬另一法律關係；況原買賣契約並未保留買回之權利，契約亦未加以解除，故本件強制收買與民法第三百七十九條以下規定之「買回」，性質上難以比附援引。且系爭基金非土地承購價格之一部分，此業經另案行政訴訟即行政法院八十三年度判字第○一二號判決確認無訛，有卷附該判決書一份可資參照。系爭基金之繳納既為依法課徵之公法上負擔，與民法上契約解除時當事人所負回復原狀義務，亦非相當。查系爭基金收取後之用途包括：一、工業區開發之投資或貸款或參加投資於工業區相關之事業。二、工業主管機關依本條例第三十八條規定強制收買或收回工業區土地、標準廠房或補償興辦工業人自行興建之建築改良物所需資金。三、已開發之工業區，其土地經較長期間仍未出售，由於開發成本利息之累積，致售價超過附近使用性質相同土地之地價時，得以本基金貸款利息補貼之。四、工業區開發相關之研究規劃、宣導經費及本基金保管運用委員會與工業區管理機構之經費。五、金融機構轉貸本基金之手續費。六、其他有關支出。此有行政院八十年十月七日訂定發布之「工業區開發管理基金收支保管及運用辦法」第六條可資參照（一審卷一二四、一二五頁）。故工業區開發管理基金，係為支應工業區開發、管理之公共任務所需經費而課徵者，性質上屬於有特定目的用途之公法上負擔。是項基金，係承購土地時始發生繳交情事，於繳交土地價款時，一併繳付後，解交國庫，作非營業循環基金，依預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令辦理（同辦法第三條參照），供各工業區加速開發及健全管理之經費。足見上訴人繳納系爭基金，並非僅供其個別所承購之土

地開發、管理使用。且上訴人承購之土地雖未開始使用，為維持工業區環境，其所繳納之系爭基金仍須充作工業區各項公共設施維護及相關行政費用。上訴人主張其未使用承購之土地，依使用者付費之理，不應由其付系爭基金云云，洵不足採。本件上訴人因原承購土地遭強制收買，依經濟部八十一年三月二十日頒布之「工業區土地及標準廠房強制收買或收回工作執行要點」（一審卷二四五至二五〇頁），已另分別領取特別金各三億餘元（共計九億餘元），有卷附中○公司執行工業區土地強制收買（收回）工作地價及特別金發放清單三份為證（一審卷二五一至二五三頁），並為兩造所不爭執，堪信真實。按強制收買土地，基於政策及執行上之考量，凡在工業主管機關通知之規定期限內具領補償者，自所有權人原購買土地之次月一日起至發放補償費之日止，按其強制收買地價每年加發特別金百分之八點二五累積計算之，有前開「工業區土地及標準廠房強制收買或收回工作執行要點」第七條可資參照。特別金係以高於法定利率之年利率百分之八點二五計算，上訴人領取之特別金共計九億餘元，遠逾其所繳付之系爭基金共計六千餘萬元，已足彌補系爭基金未退還之損失，足見上訴人亦未受有損害，上訴人既未有損害，自不得依不當得利規定請求返還系爭基金。又原獎勵投資條例施行細則第一百十八條規定「本條例所稱原購買地價……係指承購土地已繳付之地價，……其隨價繳付之工業區開發管理基金均不計入」，其後促進產業升級條例第三十八條固未規定「照原購買地價」強制收買不計入開發管理基金，但此為兩種不同之法律，並非法律之修改，自不得以促進產業升級條例未規定「不計入」，即謂強制收買時應退還該管理基金。本件上訴人向被上訴人承購工業區土地，經核准後，除繳納購地價款外，為加強工業區開發、健全工業區管理等公共任務，依法既尚須繳納按承購價款百分之三計算之系爭基金，被上訴人收取系爭基金，屬於法有據。系爭基金經收取後，即用於工業區環境、各項公共設施之維護及相關行政費用支出等項目，非僅供個別所承購之土地開發、管理之用，自不因上訴人尚未使用承購之土地，即謂應返還上訴人。上訴人依適用、準用或類推適用民法第二百五十九條、第三百七十九條第一項、第三百八十一條、第一百七十九條及第一百八十三條之規定，請求被上訴人共同給付上訴人台○公司二千二百零四萬一千四百四十八元，南○公司二千一百八十二萬七千零九十八元，台○公司二千一百八十二萬七千七百九十三元，及各加計法定遲延利息，即非正當，不應准許。爰維持第一審所為上訴人敗訴之判決，駁回其上訴，經核於法並無違背。上訴論旨，係就原審取捨證據、認定事實及解釋契約之職權行使，暨其餘贅述之理由，指摘原判決不當，求予廢棄，非有理由。

據上論結，本件上訴為無理由。依民事訴訟法第四百八十一條、第四百四十九條第一項、第七十八條，判決如主文。

中華民國八十七年四月十日

（本聲請書其餘附件略）

參考法條：促進產業升級條例 第 34～36、38 條 (79.12.29)

促進產業升級條例 第 55、58、59、61 條 (88.12.31)

中華民國憲法 第 23 條 (36.01.01)

資料來源：法令月刊 第 51 卷 12 期 60-62 頁