

## 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下。

### 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。

但上二項規定限制，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六四七七六號函，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）訴字第八六六〇六〇七八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，抵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 ○ （住略）

## 被 告 新竹縣政府

上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。本院判決如下：

### 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，原處分駁回理由乃抵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（下稱臺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)