

裁判字號：最高法院 103 年台上字第 1675 號民事判決

裁判日期：民國 103 年 08 月 20 日

裁判案由：請求確認土地所有權存在等

最高法院民事判決 一〇三年度台上字第一六七五號

上訴人 中國廣播股份有限公司

法定代理人 趙少康

訴訟代理人 彭郁欣律師

陳宜鴻律師

陳明暉律師

被上訴人 交通部

法定代理人 葉匡時

訴訟代理人 黃柏夫律師

許慧如律師

上列當事人間請求確認土地所有權存在等事件，上訴人對於中華民國一〇二年四月九日台灣高等法院第二審更審判決（一〇一年度重上更(三)字第四二號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

本件被上訴人主張：坐落新北市板橋區（改制前為台北縣板橋市○○○段○○○○○○○○○○○○○○○號（均為重測後之地號，下稱五七〇之一號、六五八號、七五二號土地）三筆土地（下稱原三筆土地），係國家接收之日產，為國有土地。五七〇之一號土地之管理機關原為交通部台灣電信管理局（下稱電管局）；六五八號、七五二號土地之管理機關原為交通部台灣郵政電信管理局（下稱郵電管理局），嗣輾轉分別由第一審共同原告交通部電信總局（下稱電信總局，嗣已裁撤，由伊承受訴訟）及伊管理。詎上訴人於民國七十年六月一日申請新北市（改制前為台北縣）板橋地政事務所（下稱板橋地政所）於同年五月五日將原三筆土地之管理機關變更登記為上訴人（下稱七十年管理機關變更登記）；復於七十四年七月二十五日申請該地政事務所以作價為原因於同年八月五日將該三筆土地移轉登記為其所有（下稱七十四年所有權移轉登記）。嗣六五八號土地分割出六五八之三、六五八之四地號二筆土地（下稱六五八之三號等二土地）；七五二號土地亦分割出七五二之二、七五二之三、七五二之四地號三筆土地（下稱七五二之二號等三土地），連同原三筆土地，共為八筆土地（下稱系爭八筆土地）均為國有財產，依國有財產法之規定，不得以私法人為管理機關，亦不得予以處分等情。依民法第七百六十七條及第一百七十九條規定，求為(一)確認中華民國對系爭八

筆土地之所有權存在；(二)上訴人應塗銷原三筆土地之七十四年所有權移轉登記；(三)上訴人應將六五八之三號等二土地及七五二之二號等三土地之所有權登記塗銷，回復登記為中華民國所有；(四)上訴人應塗銷原三筆土地之七十年管理機關變更登記之判決。

上訴人則以：原三筆土地自始即由伊之前身中國國民黨中央廣播事業管理處（下稱中廣事業處）接收管理使用，並經前中央財務委員會報經行政院轉奉前國防最高委員會於三十六年三月二十六日第二二五次及三十六年四月十一日第二二七次常務會議核准作價轉讓，惟於三十六年七月一日辦理土地總登記時誤登記為國有，管理機關為郵電管理局。經伊多次交涉，電管局始於七十年間檢附管理機關變更登記聲請書、清冊、委託書等，交伊辦理管理機關之變更。伊就所有權部分仍持續與政府溝通解決方案，經被上訴人陳報行政院以七十四年三月七日台七十四財字第四〇五〇號函（下稱行政院四〇五〇號函）同意原三筆土地移轉登記與伊所有，伊始以作價轉讓（實即為買賣）為原因申請移轉登記，兩造間就該土地之移轉，應屬合法等語，資為抗辯。

原審以：按國家機關有改組、業務移撥、變更隸屬等情形發生時，其未了事務應歸由改組後之機關承受。倘原機關經改組為有獨立法人格之公司或財團法人、社團法人等組織後，該部分業務未經該新成立之法人組織承受者，基於國家為同一法人格之理由，則原機關業已裁撤所遺未了事務，應由其上級機關承受後續處理事務。此觀之行政程序法第十一條第一、二、三項、訴願法第十一條、行政訴訟法第二十六條、國家賠償法第九條第三項等規定即明。且財政部九十四年四月十五日台財產接字第〇九四〇〇〇五三一三號函指明「……□依國有財產法施行細則第二十八條及第三十八條規定，中央政府機關改組或裁併時，倘報經行政院核定有業務接替機關，其原經管之國有公用財產，移由接替機關接管使用；倘無業務接替機關，則依國有財產法第三十三條及第三十五條規定變更為非公用財產，移交本部國產局接管。□國營事業機構擬改制為公司組織……該機構原經管之國有公用財產，除經行政院核定同意作價投資公司部分……餘未列入作價投資資產，倘經行政院核定有業務接替機關，移由接替機關接管使用；倘無業務接替機關……變更為非公用財產，移交國產局接管……□原交通部郵政總局……於九十二年一月一日改制為中華郵政公司，原郵政總局經管資產，除……報奉行政院核定作價投資中華郵政公司者外，餘未列入作價投資資產，因無接替機關，均由中華郵政公司列冊陳報交通部函送本部……變更為非公用財產，移交國產局接管」各情，亦可稽證。查郵電管理局於三十八年四月一日改組成立電管局及交通部台灣郵政管理局，分別隸屬於電信總局、交通部郵政總局，則原郵電管理局裁撤後之業務，應由改制後之電管局及台灣郵政管理局承受之，繼而電管局於七十年五月一日裁撤，其原管理之國有土地，由電信總局接管。嗣電信總局所掌電信業務分割，電信監理業務由新制電信總局專掌，其餘電信服務等業務則移由另成立之中華電信股份有限公司（下稱中華

電信公司)接辦,原職掌未了業務,除已移撥中華電信公司者外,均由改制後之電信總局承受處理。參以交通部九十四年五月二十日交總字第○○○○○○○○○○號函所揭明電信總局經管之國有土地及建物,倘屬中華電信公司業務所需,作價投資該公司,若非業務需用,逕移撥至新制電信總局之旨,可見未作價投資中華電信公司之財產,及尚未移交國有財產局(嗣已改制為國有財產署,下稱國產署)接管之財產,俱應由電信總局繼續管理。又郵政總局裁撤後,雖全部業務移撥中華郵政股份有限公司(下稱中華郵政公司),然並非全部原管理國有財產均作價投資該公司,其餘財產未移交國產署管理前,仍應由承接未了事務之機關即其上級機關交通部繼續管理。原三筆土地既未作價投資中華郵政公司或中華電信公司,即應由交通部及電信總局承接管理相關業務。則被上訴人及電信總局主張上訴人不法登記為系爭八筆土地所有權人,其為該土地管理機關,提起本件訴訟,核有即受確認判決之法律上利益,且無當事人不適格之問題。嗣電信總局裁撤,其所遺業務由其上級機關即被上訴人承繼後續處理,被上訴人併承受該部分之訴訟,亦無不合,先予敘明。其次,原三筆土地於總登記時登記為國有,其中五七〇之一號土地登記管理者為電管局,六五八號及七五二號二土地登記管理者為郵電管理局。嗣該三筆土地均於七十年六月五日管理機關變更登記為上訴人,七十四年八月五日以「作價轉讓」為原因,變更所有權登記為上訴人所有。六五八號土地於九十二年四月七日分割出六五八之三號等二土地,七五二號土地於同年九月八日割出七五二之二號等三土地等情,為兩造不爭之事實,並有土地登記簿謄本可稽。上訴人抗辯原三筆土地係經前國防最高委員會核准作價轉讓與中廣事業處一節,已提出該委員會第二二五次、第二二七次常務會議記錄、前中央財務專門委員會京(三六)務貳字第〇九六二號函等件為證,固堪信其辯詞非虛。惟依二十五年六月一日國民政府公布施行之中華民國訓政時期約法第三十條「訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。……閉會時其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之」、第三十二條「行政立法司法考試監察五種治權由國民政府行使之」、第七十一條「國民政府設行政院立法院司法院考試院監察院及各部會」等規定,於訓政時期,中央統治權(即政權)係由中國國民黨全國代表大會行使,治權則由國民政府行使。前國防最高委員會乃中國國民黨之內部組織,其所為之決定,僅為中國國民黨代表國民大會所行使之政權,仍須經治權機關行使治權,執行該決議完畢,始生具體法效。三十六年十二月二十五日行憲後,訓政時期約法已為憲法取代,政府機關管理、處分國有財產,應依行憲後之法定程序為之。而國有財產法自五十八年一月二十七日公布施行,強制規範國有財產之取得、保管、使用、收益及處分等事項,行政機關就國有財產之變更、移交及接管等,均須依法定程序辦理。又預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制,對預算之審議及執行之監督,屬立法機關之職權,預

算案經立法院審議通過及公布為法定預算，每年度實施一次即失其效力。而法律係對不特定人之權利義務關係所作之抽象規定，可無限次反覆產生其規範效力。若法律規定並無賦與行政機關決策裁量或選擇裁量之權責，該管機關即應依法律規定行政，尚無裁量之餘地。立法院通過之法定預算案亦然，不得牴觸法律之規定。查台灣光復後，中華民國政府接收日產，乃因國家權力而原始取得財產。中廣事業處接收包括原三筆土地之「台灣日據時期各電台產業」，係受國家委託代為，原三筆土地所有權猶屬國家所有，政府並無移轉所有權予上訴人。上開土地被接收後，向作為電台場地使用迄今。上訴人於三十六年四月一日設立，雖在其營業範圍內，受前行政院新聞局（已裁撤）委託，辦理國際廣播工作及出售國內自由地區廣播部分政教宣傳所需節目與新聞局，究非該局提供原三筆土地，供上訴人使用辦理上開事項，該土地自不具公用財產性質。政府機關於七十四年間讓售移轉該土地，應依行為時國有財產法（七十年一月十二日修正公布者，下稱行為時國有財產法）第四十九條至第五十四條之相關規定辦理。綜觀(一)財政部四十五年一月四日、七十四年一月十日曾分別函載「中央廣播事業處接收台灣日據時期各電台產業，係由前中央財務專門委員會報經行政院轉奉前國防最高委員會第二二五次、第二二七次常務會議核准作價轉帳，該項房屋價款新台幣三百十七元一角四分」、「……中國廣播公司接收台灣日據時期各電台產業，係……核准作價轉帳，該項房屋價款……，簽奉……核准在四十年度應撥該公司事業費項下扣抵轉帳在案。□卷查中央廣播事業管理處曾以京文（三五）字第六六一八號，京文（三六）字第七八二六號及京書（三六）字第〇九〇五號函先後檢送台灣廣播電台接收前台灣放送協會台北本部等電台報告表、數目表等，函請前台灣省接收委員會日產處理委員會請核定估價。經該會以三十六年四月二日產（三六）處字第一八五七號函復中央廣播事業管理處略以查各表所列估價，經核與本省所訂撥歸公用公營日產估價倍數表之標準尚屬相符，依該接收數目表記載，被接收敵偽單位名稱係台灣放送協會台北本部……等七單位，接收物資包括房地產、機件、材料，……附註欄載明房地產……再折合新台幣為三百十七元一角四分，與本部（四五）台財產庫發字第〇〇一四號函所列房屋價款相同……板橋市〇〇段〇〇〇〇〇號土地，似已包括於該公司曾經報奉核准作價轉帳之產業內」；(二)交通部七十三年六月五日交總（七三）字第一二二九三號暨七十四年一月三十日交總（七四）字第〇〇八二六號函、七十四年六月五日交總（七四）字第一二一〇二號函（復上訴人）分別敘明「……坐落板橋市〇〇段〇〇〇〇號等土地均已分別由中國廣播公司花蓮台及板橋機室使用。其中板橋機室土地之管理機關名稱業已變更為中國廣播公司名義，關於該項變更登記，謹請一併賜准追認」、「……坐落花蓮市、板橋市，由中國廣播公司花蓮台、板橋台使用之國有土地，該公司函請准予補辦登記為管理機關乙案……」；「有關貴公司板橋機室……使用之土地面積及帳面價值，

業經本部郵政、電信總局查復（詳如附件），前開資料如核對無誤，請即……逕洽郵、電兩局辦理登記手續及產帳調整事宜」；

(三)行政院第四〇五〇號函復交通部略稱「查中央廣播事業管理處原奉准接管並作價轉帳之各電台產業，前由本院以台四五財〇二二八號令貴部准予出具證明，俾由改組後之中國廣播公司辦理登記；茲據財政部查報，本案中國廣播公司花蓮台及板橋機室原使用之土地，應已包括於上開作價轉讓之產業內，此部份土地，該公司請求仍依前令准由其辦理登記一節，同意照辦；至有關本案該公司原使用土地之面積及臺灣郵政、電信總局產帳之調整，可由貴部查明會商有關機關核實辦理」；七十四年十二月十一日台（七四）孝授三字第一〇四九二號函復被上訴人謂原則同意由交通部電信總局以帳面調整方式處理，惟應先徵得審計機關同意後辦理；

(四)審計部七十五年一月六日（七五）台審部肆字第八二四六九九號函亦略以「貴屬郵政、電信總局共管，坐落花蓮市及板橋市，由中國廣播公司花蓮台及板橋機室使用之土地，由中廣公司補辦登記後之產帳處理，擬由電信總局以『資本公積－固定資產增值公積』及『其他營業外支出、什項支出－捐款與補助』科目作帳面調整乙案，應請依預算程序辦理」，電信總局乃以帳面調整方式處理產帳案，經行政院於七十七年度編列該筆預算並送立法院審議通過後，續辦減帳手續。

(五)國產署七十七年七月九日台財產一字第七七〇〇九二〇八號致交通部函謂「……行政院七十四年三月七日台七四財字第四〇五〇號函示，核准作價轉帳之土地係指貴部郵政、電信總局共管，且為中國廣播公司板橋機室原使用之土地而言」等內容，原三筆土地七十四年間辦理讓售移轉之手續，核與國有財產法相關規定尚有未合，且上開函文亦與主管機關同意移轉登記之書面物權契約有間。至行政院八十四年六月十日台八四財字第二〇七四八號函、被上訴人八十四年二月八日交總八十四字第〇一一七八八號函及行政院研究發展考核委員會同年五月四日所製作之專案調查報告內容，均係本諸上開函文相同資料製作，亦不足採為原三筆土地之七十四年移轉登記為合法之有利佐證。上訴人所為原三筆土地七十四年所有權移轉登記，顯然違背國有財產法上開規定及民法第七百五十八條之規定，不生所有權移轉之效力。再者，行為時國有財產法第十二條、第十三條分別規定「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」、「財政部視國有財產實際情況之需要，得委託地方政府或適當機構代為管理或經營」等規定，非公用國有財產應由國產署管理，或由財政部委託之地方政府或適當機構代為管理。核上訴人並非財政部委託代為管理之地方政府或機構，原三筆土地之七十年管理機關變更登記，違反上開規定，應屬無效。雖電管局產伍（七〇）字第〇一〇〇號函載「……請依法令規定辦理撥用手續」、然該局產伍（七〇）字第〇五三二號函則稱「本案土地係本局經管之國有土地，其管理權之移轉仍請貴公司報奉行政院核准後辦理為宜」，被上訴人嗣始行文行政院請「賜准追認」。且原三筆土地之管理機關變更登記為上

訴人名義後，財政部於七十三年七月二十三日台財產一字第一二六四四號函覆行政院秘書處尚調：「案經本部國有財產局邀請鈞院主計處、內政部、交通部、郵政總局、電信總局、中國廣播公司代表會商獲致結論如次：……中國廣播公司既非政府機關，亦非國營事業機構，由該公司辦理管理機關登記乙節於法不合。又六五八號土地管理機關業已變更為中國廣播公司名義乙節，應請……申辦管理機關名義更正登記，恢復為郵政、電信兩總局之名義」等詞，顯見電管局雖曾同意將原三筆土地之管理權分割移轉予上訴人，然因未經行政院核准，且違反國有財產法之規定，經財政部邀請有關單位會商後，認應將原三筆土地之管理機關恢復為郵電總局之名義。自無因上訴人善意信賴登記簿謄本之登記及政府行政行為，致原三筆土地之七十年管理機關變更登記易為適法之餘地。綜上，系爭八筆土地所有權雖登記為上訴人名義，惟上訴人先後取得管理機關及所有權之登記，均於法未合，系爭土地仍為中華民國所有。則被上訴人以管理機關地位，請求確認中華民國對系爭八筆土地之所有權存在，並依民法第七百六十七條規定，請求上訴人塗銷原三筆土地之七十年管理機關變更登記、七十四年所有權移轉登記、及六五八之三號等二土地、七五二之二號等三土地之所有權登記，回復登記為中華民國所有，均屬正當。上訴人雖抗辯被上訴人之請求權已罹於時效消滅云云，然已登記不動產所有人之物上請求權，尚無消滅時效規定之適用，上訴人之時效抗辯，自不可採等詞。因而廢棄第一審所為被上訴人敗訴之判決，改判如其聲明。經核於法洵無違誤。

按國有財產屬於全體國民之資產，所有權屬於國家，收益歸於國庫，必須統一管理、嚴密維護，並為適當之管理，故有國有財產法專法之制訂。凡國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，均應依國有財產法之規定，國有財產法未規定者，適用其他法律辦理，始為合法有效。行為時國有財產法第三十八條第一項前段、第四十九條至第五十四條分別規定：「非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用」、「非公用財產類不動產之出售，其已有租賃關係，難於招標比價者，得參照公定價格，讓售與直接使用者……」、「非公用財產類之不動產，為國營事業機關或地方公營事業機構，因業務上所必需者，得予讓售……」、「非公用財產類之不動產，為社會、文化、教育、慈善、救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得予讓售……」、「非公用財產類之土地，經政府提供為獎勵投資各項用地或政府機關興建國民住宅用地者，應予讓售……」、「非公用財產類之空屋、空地，並無預定用途者，得予標售……」、「非公用財產類之不動產，使用人無租賃關係或不合第四十二條第一項第二款之規定者，應收回標售或自行利用……」，明揭非公用國有不動產之撥用及出售，限於上列規定之情形，嚴格規範國有財產之承受對象及處理程序，以杜流弊，乃國有財產處理之強制規定。倘撥用（管理機關變更）、讓售（作價轉讓）之情形與上開規定要件不合，即屬違反強制規定，依法無效。查中

華民國國民政府於三十四年十月二十五日接受日本投降，正式收回台灣，日本國所遺產業，均歸中華民國所有，且台灣地區嗣即不再適用日本法律，而應適用中華民國法令，則不動產所有權依法律行為所生之變動，非經登記，不生效力（民法第七百五十八條第一項規定）。原三筆土地為台灣日據時期之電台產業，光復後由中華民國收歸國有，三十五年總登記時，即登記為國有；雖前國防最高委員會於三十六年間第二二五次及第二二七次常務會議決議作價轉讓與中廣事業處，然未完成作價轉讓（作價轉帳）程序，迄七十四年間仍未辦理移轉登記；上訴人請求辦理管理機關變更及移轉登記時，國有財產法已公布施行，上訴人並非政府機關、或有租賃關係之直接使用人、或國營事業機關或地方公營事業機構、或舉辦公共福利事業或慈善救濟事業之社會、文化、教育、慈善、救濟團體者，原三筆土地亦非經政府提供為獎勵投資或興建國民住宅之用地，依首揭說明，上訴人洵無從依國有財產法之規定取得國有財產之撥用管理或所有權。電管局同意上訴人辦理原三筆土地管理機關變更登記、及行政院四〇五〇號函同意上訴人辦理該土地之所有權移轉登記，均違反國有財產法之相關規定，自不生效力。上訴人據以辦理七十年管理機關變更登記、及七十四年所有權移轉登記，即非合法。原判決為上訴人不利之判決，尚無不合。上訴論旨，指摘原判決違背法令，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 一〇三 年 八 月 二十 日

最高法院民事第五庭

審判長法官 陳 重 瑜

法官 魏 大 曉

法官 林 恩 山

法官 林 金 吾

法官 劉 靜 嫻

本件正本證明與原本無異

書 記 官

中 華 民 國 一〇三 年 九 月 二 日

V