最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第504號

上　訴　人　中國廣播股份有限公司

代　表　人　趙少康
訴訟代理人　李永裕　律師
被 上訴 人　交通部
代　表　人　王國材
訴訟代理人　陳鵬光　律師
　　曾毓君　律師

上列當事人間確認法律關係存在（不存在）事件，上訴人對於中華民國109年2月6日臺北高等行政法院108年度訴更一字第44號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件事實經過：

(一)上訴人起訴主張，國防最高委員會為補償上訴人前身中央廣播事業管理處之戰時損失，以民國35年3月18日第185次常務會議決議、36年3月26日第225次及36年4月11日第227次常務會議決議（以下分別稱系爭第185、225、227次會議決議），將如臺北高等行政法院（下稱原審）108年度訴更一字第44號判決（下稱原判決）附表所示坐落新北市○○區○○段570-1、658、658-3、658-4、752、752-2、752-3、752-4、752-1、1371地號土地〔均為重測後地號，以下合稱系爭土地；其中系爭570-1、658、752、1371地號4筆土地（下合稱原4筆土地），係臺灣光復後，國家接收之日產，嗣系爭658地號土地分割出658-3、658-4地號2筆土地；752地號土地亦分割出752-1、752-4地號2筆土地；752-1地號土地(原判決誤寫為572-1)再分割出752-2、752-3地號2筆土地〕

為等值之作價轉讓予上訴人；惟光復後辦理土地總登記時，誤登記所有權為「國有」，迄74年8月5日始辦理所有權移轉登記予上訴人。

(二)嗣被上訴人主張如原判決附表所示編號1至8之土地應為國有，對上訴人提起確認土地所有權訴訟，經臺灣高等法院（下稱高等法院）101年度重上更(三)字第42號民事判決確認中華民國對於上開土地之所有權存在，為最高法院103年度台上字第1675號判決駁回上訴而確定（下稱系爭民事確定判決）。被上訴人就如原判決附表所示編號9、10之土地，起訴請求上訴人返還出售該2筆土地之不當得利，目前由臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）105年度重訴字第567號事件審理中；另就如原判決附表編號1至8之土地，起訴請求上訴人返還無權占有期間之不當得利，目前由高等法院106年度重上字第227號民事法院審理中。

(三)上訴人以其出售或占有系爭土地非無法律上之原因，向原審起訴請求確認兩造間關於系爭土地有作價轉讓之公法上法律關係存在，經原審106年度訴字第518號裁定（下稱前審）以本件屬私權爭議，將訴訟移送至臺北地院。上訴人不服提起抗告，經本院108年度裁字第546號裁定予以廢棄，發回原審更為審理。經原審以原判決駁回上訴人之訴，上訴人遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)查本件原4筆土地原登記屬於國有土地，其中系爭570-1地號土地之管理機關原為交通部臺灣電信管理局；系爭658、752、1371地號土地之管理機關原為交通部臺灣郵政電信管理局。嗣該4筆土地均於70年6月5日管理機關變更登記為上訴人(原判決誤寫為被上訴人)，74年8月5日以「作價轉讓」為原因，變更所有權登記為上訴人所有。

(二)國防最高委員會乃中國國民黨之內部組織，其所為決定，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。上訴人係受被上訴人委託，以所設短波廣播電臺執行對國際廣播工作，尚須製播其他節目，自不因其與政府簽有委託廣播合約，供應政府為傳布政令所需要之節目，即遽謂系爭土地為行為時國有財產法第4條第2項第2款所規定「國家直接供公用使用」之國有公用財產。且上訴人為私法人，自始至終均非所謂之國營事業。又原4筆土地於36年7月1日為總登記時，實際上即交由上訴人前身即中央廣播事業管理處管理使用，並由嗣後成立之私法人即上訴人接續管理使用，且至58年1月27日國有財產法公布施行後，仍由上訴人繼續使用中。再者，被上訴人以系爭土地於74年8月5日移轉登記其所有權予上訴人時，原登記之管理機關為交通部臺灣電信管理局及交通部臺灣郵政電信管理局，並未依前揭行為時國有財產法之規定登記國有財產局為管理機關。系爭土地在性質上既不符合行為時國有財產法第4條第2項第1款至第3款規定，應屬國有非公用財產。

(三)查系爭土地為臺灣日治時期之電台產業，光復後為中華民國接收，36年辦理總登記時，登記為中華民國所有，係屬中華民國自日本接收之國有財產。是上訴人雖主張系爭土地由前中央財務專門委員會報經行政院轉奉國防最高委員會系爭第225次及第227次會議決議核准作價轉讓予上訴人之前身中央廣播事業管理處。然自36年12月25日行憲後，中華民國訓政時期約法已為憲法取代，政府機關管理、處分國有財產，仍應依行憲後之法定程序為之。上訴人或其前身中央廣播事業管理處均非行為時國有財產法第38條所定之政府機關，其與系爭土地並無租賃關係，亦未符合同法第50條及第51條規定；且系爭土地也非同法第52條經政府提供為獎勵投資或興建國民住宅之用地。再者，系爭土地於74年8月5日以買賣為原因移轉登記為上訴人名義之時，並非同法第53條、第54條

所定標售之情形，是上開移轉顯然違反上開規定，而為無效。

(四)上訴人雖主張系爭土地於國有財產法制訂施行前，已因作價轉讓而由上訴人前身中央廣播事業管理處接收管理使用，無國有財產法之適用；及系爭土地移轉時之行為時國有財產法第50條、第51條、第52條均規定非公用財產類之不動產經行政院核定，並徵得審計機關同意，得予讓售云云。然查，就臺灣光復後未辦理土地總登記前之物權移轉行為，仍應先為總登記後，才能辦理移轉登記，不得逕就移轉後之情形逕為總登記。是系爭土地於土地總登記前，自無法依國防最高委員會系爭第225、227次會議決議，即發生所有權之移轉變動。而上訴人於74年8月5日辦理移轉所有權登記之時，國有財產法早頒布施行，自當依當時有效之行為時國有財產法相關規定辦理。又上訴人為一私法人，自無依行為時國有財產法第51條等規定讓售系爭土地可言。查政府機關於74年間讓售移轉系爭土地，應依行為時國有財產法第49條至第54條之相關規定辦理，系爭移轉行為既已違反前述行為時國有財產法相關規定而無效，自難以轉讓價款已經編列預算，即為有利於其之認定。再者，按行為時國有財產法第12條、第13條規定，上訴人並非財政部委託代為管理之地方政府或機構，原4筆土地之70年管理機關變更登記，亦違反上開規定，應屬無效。綜上，系爭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。

(五)本件上訴人主張確認之標的係「作價轉讓之法律關係」，應就其規範要件綜合觀察之，非僅侷限在部分行為作觀察。上訴人主張本件確認標的僅為原因之債權行為，未及移轉之物權行為，並援引系爭民事確定判決為據。然系爭民事確定判決係著眼於所有權移轉之要件，與本件公法上之行政行為著重當時法令規範之要件有別。況本件審理標的，係公法上法律關係存在與否，上訴人此部分主張亦不足採。

(六)查我國自36年12月25日行憲後，政府機關管理、處分國有財產，自應依行憲後之法定程序為之，因此原4筆土地雖由上訴人之前身中央廣播事業管理處接收，該土地仍屬國家所有；而國防最高委員會所為之決定，仍須經治權機關即國家財產之管理機關行政院或其所屬政府機關之執行，始可發生具體法律效果，故國防最高委員會系爭第225、227次會議決議，難認已產生權利義務關係。縱認國防最高委員會決議將系爭土地作價轉讓予上訴人之前身中央廣播事業管理處，並將系爭土地所有權移轉登記在上訴人名下。然前揭移轉行為，違反行為時國有財產法之強制規定而為無效。是國防最高委員會所為該決議，既非治權機關所為之意思表示，上訴人主張兩造間基於該決議就系爭土地成立作價轉讓之權利義務關係並不存在。

(七)從而，上訴人請求確認其與被上訴人間關於系爭土地有作價轉讓之公法上法律關係存在，於法未合，為無理由，應予駁回。

四、上訴意旨略謂：

(一)原判決徒以系爭土地所有權移轉行為違反行為時國有財產法相關規定應為無效，惟未說明「被上訴人移轉系爭土地所有權予上訴人之原因事實法律關係」是否存在或成立，核有判決理由不備之違誤。另按政府在訓政時期所為行為之合法性或有效性，自應依訓政時期之事實及法律狀態以為判斷。上訴人一再說明系爭土地係經國防最高委員會決議作價轉讓後，由該委員會通知國民政府執行，國民政府也令行政院執行。原判決對此未置一詞，徒以國防最高委員會僅為中國國民黨之政權機關，誤認系爭土地之轉讓原因未經治權機關執行云云，自有認定事實不憑證據之可議。

(二)原判決一面認國防最高委員會僅係中國國民黨之內部組織，又認該委員會為政府機關中之政權機關，所為認定已相互矛盾。且上訴人於原審已一再說明國防最高委員會屬於政府機關，且為我國最高權力機關，原判決遽認該委員會僅係中國

國民黨之內部組織，對於上訴人之主張及所引用之證據未置一詞，具有嚴重之誤會。且中國國民黨於訓政時期具有政府機關之地位，其支出係由政府編列預算支應，原判決對此未置一詞，自屬無可維持。原判決一面認上訴人主張作價轉讓法律關係存否涉及不當得利之原因行為，而認上訴人具有確認利益，一面又認上訴人提起本件確認法律關係存否之訴，應就其規範要件綜合觀察之，非僅侷限在部分行為做觀察云云，不無判決理由矛盾之違失。

(三)本件公法上作價轉讓法律關係，經國民政府於36年4月23日做成行政處分，雖該行政處分所為移轉系爭土地所有權之法律行為固然被民事判決認屬無效，然該行政處分並未被撤銷或有無效之情形，其效力自屬繼續存在，故上訴人係基於有效之原因行為（即公法上作價轉讓法律關係），即非無權占有或不當得利。而上訴人於原審明確表示於本件係請求「確認移轉系爭土地予上訴人之原因行為」。原判決逕將本件審理標的定為「移轉系爭土地予上訴人之移轉行為」，自嫌率斷。另原判決附表編號9、10所示之土地（752-1、1371地號）並未在系爭民事確定判決範圍內，原判決誤認該兩筆土地已經民事判決確定，進而為不利於上訴人之論斷，不免速斷。

五、本院查：

(一)行政訴訟法第136條規定：「除本法有規定者外，民事訴訟法第277條之規定於本節準用之。」民事訴訟法第277條規定：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。」是可知，原告向行政法院提起確認公法上法律關係存在之訴訟，有提出證據之主觀舉證責任，且依民事訴訟所採之有利規範說(即法律要件說），主張權利之原告，須就創設或權利之事實，負舉證責任，倘其所提出之證據，不足為其主張事實之證明，自不能認其主張之事實為真實。本件上訴人起訴主張兩造間就系爭土地有以作價轉讓之行政處分形

成之公法上法律關係存在，而該行政處分係依國防最高委員會系爭第227次會議決議，政府將原應給予上訴人之前身中央廣播事業管理處之補助費及戰時損失補償，換算成土地價值給付之議案，隨即由國防最高委員會秘書廳通知國民政府據以執行，國民政府隨即於36年4月23日令行政院執行，被上訴人予以否認，是本件上訴人首先應就36年4月11日至36年4月23日間有其所主張之作成作價轉讓之行政處分的事實負舉證之責。又查，上訴人係股份有限公司之組織，核准成立日期為36年4月1日，此有公司基本資料查詢在原審卷第5頁可按，依35年4月12日國民政府修正公布之公司法第1條規定：「本法所稱公司，謂以營利為目的，依照本法組織、登記、成立之社團法人。」係立於中華民國之外之私法人，因此上訴人其次應予證明者，上訴人得以其前身係中央廣播事業管理處，即當然全盤繼受中央廣播事業管理處所取得之作價轉讓之公法上之法律關係。

(二)臺灣於第二次世界大戰結束後，繼受中華民國法制，進入訓政時期約法（20年6月1日公布施行）體制，該約法第30條規定：「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。中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。」第31條規定：「選舉、罷免、創制、複決四種政權之行使，由國民政府訓導之。」第32條規定：「行政、立法、司法、考試、監察五種治權由國民政府行使之。」第65條規定：「國民政府總攬中華民國治權。」第71條規定：「國民政府設行政院、立法院、司法院、考試院、監察院及各部會。」第72條規定：「國民政府設主席一人，委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會選任委員，名額以法律定之。」第85條規定：「本約法之解釋權，由中國國民黨中央執行委員會行使之。」以上規定明文承認中國國民黨在國家體制內，代表國民大會行使中央統治權，具有指導監督政府之地位，而於訓政時期形成黨國體制(司法院釋字第793號解釋參照)。

(三)26年4月27日國民政府修正公布之預算法第1條規定：「（第1項）中華民國各級政府概算之編造及核定，與預算之編造核定審議成立及執行依本法之規定。（第2項）前項各級政府，謂中央省縣市政府及與省縣市政府相當之地方政治機關。」第2條第2項規定：「各級政府不得於預算所定外動用公款，處分公有財物或為投資之行為。」第4條規定：「（第1項）稱機關單位者謂本機關及其所屬機關，無所屬機關者，本機關自為一機關單位。（第2項）前項本機關為該機關單位之主管機關。」第17條規定：「各級政府每一會計年度，各就其歲入歲出全部所編之預算為總預算。」第18條規定：「左列預算為單位預算：一、在公務機關有法定預算之機關單位之預算。二、在特種基金，應於總預算中編列全部歲入歲出之基金之預算。」第21條第1項規定：「總預算應以各單位預算歲入歲出之總額及附屬單位預算歲入歲出之應編入部分彙總編成之。」是可知當時中華民國已有相當現代化的預算制度。而依上訴人提出之「中華民國34年度國家總預算目錄」(前審卷第627-629頁)所示，歲出分表包括：「1.中央黨部主管、2.國防最高委員會主管、3.國民政府主管、4.行政院主管、5.內政部主管……26.債務支出……28.補助支出」，復依「中華民國34年度國家總預算歲出分表」(前審卷第631-632頁)所示，中央黨部主管之科目有經常費、臨時費及戰時特別補助費等；復依上訴人提出之「財政委員會第337審查會審擬各機關追加35年度歲入歲出7案預算表」(前審卷第299-300頁)所示，追加歲入部分第2案為：「接收敵偽財產及物資售價收入：1.各區接收敵偽資產撥交中央黨部所屬單位估價」；歲出部分案第1案為「政權行使支出：1.中央黨部所屬單位事業費」以觀，在訓政時期黨國體制之下，中國國民黨中央黨部及其所屬各單位，係由國庫編列預算支應其政權(中央統治權)行使之支出，其執行預算自應與其他公務機關相同，受上開預算法及其他國家法令之規定。

(四)34年8月15日日本戰敗無條件投降，臺灣省行政長官公署與臺灣省警備總司令部組成臺灣省接收委員會接收日產，嗣並下設日產處理委員會辦理。關於日本總督府交通局所設置之臺灣放送協會於各地放送所、機室及辦公事務所，在訓政時期黨國體制之下，交由中國國民黨中央執行委員會所設置之中央廣播事業管理處負責接收工作，中央廣播事業管理處委派專員林○於34年11月1日開始接收臺灣廣播電臺，並於34年11月28日接收花蓮港廣播電台完竣，將接收清冊呈報臺灣省行政長官公署，此有上訴人提出上開林○簽呈可參(前審卷第621-625頁)。至於接收後如何處理，行政院34年11月23日頒布有收復區敵偽產業處理辦法，第1條規定：「收復區敵偽產業之接收及處理，以全國性事業接收委員會為中心機關，其所作決定，該區各機關均須遵照辦理。」第4條規定：「處理敵偽產業原則如下：……3.產業原為日僑所有或已歸日偽出資收購者，其產權均歸中央政府所有……」行政院復於35年9月23日公布有臺灣省接收日人財產處理辦法，第1條規定：「臺灣省接收日人公私財產之處理，除遵中央法令辦理外，應依本準則之規定。」第2條規定：「處理所接收日人之公私財產準則如左：甲、經指定之機關接收者，由日產處理委員會會同該接收機關處理運用；……」第3條規定：「前條處理運用之標準如左：……乙、屬於房地產，除接收公有產業撥歸公用部分外，其依前款各點處理之財產，不可分割部分，得予合併處理，此外不論公用民用土地，概以出租為原則，建築物得估價標售，耕地並須租與力能耕作之人，其詳細辦法，由日產處理委員會會同有關機關擬定呈准行政院行之；……」可知，關於接收之日人公私財產，經指定機關接收者，應由日產處理委員會會同該接收機關依法處理運用。

(五)查36年4月11日召開之國防最高委員會第227次常務會議，固作成第27點決議，決議：「財政專門委員會報告：審查農林部等機關追加35年度歲入歲出預算7案，結果擬請核定：追

加歲入為71,102,582,250.85元，追加歲出為77,141,507,750.85元。決議：照審查意見通過」（見前審卷第124頁），而上開審查意見則為財政專門委員會第337次審查會結果報告所附預算表中「追加歲入部份」「財產及物資售價收入」「1.各區接收敵偽資產撥交中央黨部所屬單位估價」之「核定數為71,068,142,250.85元」，並於附表㈠記載係「各區敵偽產業接收轉帳數目表」；「追加歲出部份」「政權行使支出」「1.中央黨部所屬單位事業費之核定數亦為71,068,142,250.85元」，並於附表㈡台灣區項下記載預算科目、預算數及被接收敵偽單位名稱：「㈢廣播事業費1,127,039,449.55元：1.中央廣播事業管理處：971,655,034元(台灣放送協會台北本部)。……」（見前審卷第330頁）。又國防最高委員會秘書廳於36年4月23日 以公函通知國民政府文官處「轉陳分令飭遵」（見前審卷第281-282頁），此決議預算案並轉知治權機關之事實為原判決依法所確定。依此參照28年2月4日制定之國防最高委員會組織大綱第1條：「中央執行委員會於抗戰期間設置國防最高委員會，統一黨政軍之指揮，並代行中央政治委員會之職權。中央執行委員會所屬之各部會及國民政府五院、軍事委員會及其所屬之各部會兼受國防最高委員會之指揮。」及第8條：「國防最高委員會委員長對於黨政軍一切事務得不依平時程序以命令為便宜之措施。」可見在訓政時期黨國體制下，國防最高委員會所核定之預算案，應已為國民政府及行政院所屬各機關所遵照執行。

(六)依上訴人所提出之中央廣播事業管理處36年4月15日京文（36)字第11218號函(見前審卷第334頁)之內容略以，該處將接收臺灣省臺北等7電台日產估價送請臺灣省日產處理委員會核定，經該會以會產(36)處字第1857號卯冬產處代電核定估價與其前所發交各該單位接收敵偽產業情形報告表所列數額相符，除轉報中央財務委員會查照暨函覆外合行抄發原函予受文者台灣廣播電台知悉等語，抄件內容略以：案准該處函

送各表所列估價，經核與本會(按即臺灣省日產處理委員會)所訂撥歸公用公營日產估價倍數表之標準尚屬相符等語，可見關於台灣放送協會所設之各電台，經接收後，依上開收復區敵偽產業處理辦法規定，產權均歸中央政府所有即國有，復依上開臺灣省接收日人財產處理辦法規定，由臺灣省日產處理委員會會同接收機關處理運用，因在訓政時期黨國體制下，中央廣播事業管理處屬政權行使機關(單位)，故依撥歸公用公營日產估價倍數表之標準，經上開預算表規定列入追加歲入，由各區接收敵偽資產撥交中央黨部所屬單位估價，並依上開預算表規定列入追加歲出，將屬於國有之台灣放送協會台北本部產業，以轉帳之方式撥予性質上同屬中華民國公務機關(單位)之中央廣播事業管理處公用公營，屬內部間財產之移撥，職是上訴人主張中央廣播事業管理處就接收電台產業已依預算案之執行而「轉讓所有權」之主張，尚無可採。關於上訴人主張國防最高委員會系爭第185次會議決議通過中國國民黨所辦之新聞出版電影廣播事業所接收之敵偽產業，應請交主管機關估值後，以各該事業機構戰時損失由黨部併案向政府結算轉帳一節，固據上訴人提出會議紀錄可證(見前審卷第51-55頁)，惟查，上訴人並未就中國國民黨中央黨部依該決議所稱之「各該事業機構戰時損失補償」向政府「結算」及其結算結果一節，舉證以明，且查上開追加預算案之追加歲出部分其科目為「政權行使支出」，而非「補助支出」， 而當時資產之估價基礎係撥歸公用公營，均已如前述，況依當時預算法第2條第2項規定，各級政府不得於預算所定外處分公有財物，是此一決議無足證明上訴人所主張之「作價轉讓」之法律關係，上訴意旨不足採信。

(七)附予說明者，關於「行政處分」之概念，始見於西元1826年的德國行政法學說，建構成型則推Otto Mayer將行政處分定義為：「行政向人民就什麼是個案的法所為之官方表示」。早在臺灣繼受中華民國法制之前，最高法院之前身大理院即已使用行政處分之用詞；嗣國民政府於19年制定公布的訴願

法第1條規定：「人民因中央或地方官署之違法或不當處分。致損害其權利或利益者。得提起訴願。」(26年1月8日修正公布之訴願法同此規定。)；國民政府於21年制定公布的行政訴訟法第1條規定：「人民因中央或地方官署之違法處分，至損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定……得向行政法院提起行政訴訟。」(31年7月27日修正公布之行政訴訟法第1條第1項同此意旨)，上開法律雖係於訓政時期以前或訓政時期修正公布，惟對於行政處分所採用之概念，業已繼受大陸法系行政法，雖然沒有如現行訴願法第3條第1項或行政程序法第92條第1項將行政處分明文定義為：中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，然而亦無本質上之差異。簡言之，即使在行黨國體制之訓政時期，行政處分仍須由依法組織之中央或地方官署(行政機關)對外(對人民)作成，始能承認國家或地方與受處分人間發生一定之公法上法律關係。本件依前所述，在訓政時期黨國體制下，中國國民黨中央黨部及其所屬各單位，係由國庫編列預算支應其政權行使之支出，是國有財產依預算執行之撥歸中央廣播管理事業處公用，自非對外(對人民)作成行政處分，更非命人民為一定給付或作為之下命處分，上訴意旨關此部分，自無可採。

(八)綜上，本件上訴人不能證明國家與中央廣播事業管理處就系爭土地存在有其所主張之作價轉讓之公法上法律關係，則上訴人主張繼受該法律關係即已失所依附，而無續予審究之必要，上訴人於原審之起訴應予駁回。原判決駁回上訴人在原審之訴，其理由雖有不同，惟其結論並無二致。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　16　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　簡　慧　娟

法官　鍾　啟　煌

法官　蔡　紹　良

法官　王　碧　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　16　　日

書記官　葉　倩　如