

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第42號

01
02
03 上 訴 人 陳坤生
04 訴訟代理人 涂榮廷 律師
05 被 上 訴 人 經濟部水利署第五河川局
06 代 表 人 張庭華
07 訴訟代理人 張顥璞 律師
08 田欣永 律師
09 洪懷舒 律師

10 上列當事人間水利法事件，上訴人對於中華民國109年11月11日
11 高雄高等行政法院107年度訴字第448號判決，提起上訴，本院判
12 決如下：

主 文

13
14 原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理 由

一、本件事實經過：

17 (一)緣經濟部水利署（下稱水利署）依水利法第78條、第78條之
18 1、河川管理辦法第3條、第4條、行政執行法第27條、第29
19 條、第32條及行政程序法第75條規定，以民國105年4月13日
20 經水政字第10553079030號公告（下稱105年4月13日公
21 告）：「為維護河防安全，凡於急水溪斷面22-1（臺19線宅
22 港橋）至54斷面（臺1線急水溪橋）間河川區域內，違規種
23 植植物、施設工廠、房屋、建造物使用者，請於105年5月30
24 日前自行移除回復原狀，逾期視為廢棄物逕行拆（鏟）除，
25 不另通知，特此公告。」上訴人因其所有臺南市○○區○○
26 ○○段607、○○○○段160、159（104年10月31日重測前為○
27 ○○段35、35-3）及○○區○○○段648、651、653、655、
28 654、720（重測前為○○段86、87、87-2、88、88-1、10
29 4）地號等9筆土地（下稱系爭土地），位於上述公告急水溪
30 河川區域內，且未經申請許可即種植桑葢樹，乃於105年8月
31 9日透過民意代表向被上訴人陳情暫緩鏟除以協商補償價

01 格。經被上訴人以105年10月26日水五管字第10502103260號
02 函（下稱105年10月26日函）及105年10月31日水五管字第10
03 502105110號函（下稱105年10月31日函）通知其於河川區域
04 內未經許可所種植之桑葢樹，已造成妨礙水流致影響他人權
05 利並違反水利法相關規定，歉難再暫時保留，請其儘速領取
06 農林作物救濟金，並訂於105年11月8日鏟除桑葢樹。上訴人
07 不服105年10月26日函及105年10月31日函，隨即於105年11
08 月1日、2日、3日提出異議，並向原審聲請停止原處分之執
09 行（原審105年度停字第28號，經上訴人於105年11月15日準
10 備程序中撤回），經被上訴人以105年11月17日水五管字第1
11 0550139820號函復略謂：所執行「105年度本局轄區域河川
12 區域內高莖植物鏟除計畫」，係依據水利法第78條之1等相
13 關規定辦理，河川區域內種植行為應經許可，未經許可者視
14 為違規作物，但因上訴人已向原審聲請停止執行，原處分暫
15 緩執行，將俟判決後，再依規定續辦相關程序。

16 (二)嗣被上訴人知悉上訴人撤回停止執行之聲請後，再以105年1
17 1月24日水五管字第10502115470號函通知上訴人略謂：因上
18 訴人當庭撤回停止執行之聲請，被上訴人仍將依據原處分執
19 行鏟除作業，若不服105年10月26日函，請於30日內提出訴
20 願等語。上訴人隨即於105年11月24日提起訴願，遭經濟部1
21 06年6月5日經訴字第10606304630號訴願決定，以105年10月
22 26日函及105年10月31日函乃依行政執行法予以強制執行所
23 為之通知，而作成不受理決定，上訴人遂提起行政訴訟，經
24 原審106年度訴字第324號判決（下稱原審106訴324號判決）
25 略以：105年10月26日函文實質內容，顯係作成確認上訴人
26 在系爭土地種植桑葢樹已該當足以妨礙水流而影響他人權利
27 之情事，除否准上訴人暫緩鏟除之申請外，亦訂期日執行鏟
28 除工作，並將其決定結果通知上訴人，已屬具行政處分性質
29 之執行命令，依行政執行法第9條及本院97年12月第3次庭長
30 法官聯席會議決議、107年4月份第1次庭長法官聯席會議決
31 議意旨，上訴人於執行程序終結前向被上訴人就105年10月2

01 6日函聲明異議，法定管轄機關應為水利署，應由水利署作
02 成相當於訴願決定之異議決定，故上訴人訴請撤銷經濟部作
03 成之訴願決定為有理由，應予准許；至上訴人訴請撤銷原處
04 分之實體主張，因其異議決定程序尚未完成，尚無審究之必
05 要等由，而將前述經濟部之訴願決定撤銷，兩造均未上訴而
06 告確定。嗣水利署依該判決意旨，以107年9月10日經水政訴
07 字第10706095410號異議決定駁回上訴人之聲明異議，上訴
08 人仍表不服，以105年10月26日函及105年10月31日函為原處
09 分，向原審提起行政訴訟，請求「原處分及聲明異議決定均
10 撤銷」，惟因上訴人所種植之桑葢樹於原審審理中已經被上
11 訴人鏟除，是原處分已執行完畢，而無回復原狀之可能，上
12 訴人乃於109年10月14日原審行言詞辯論時變更訴之聲明
13 為：「1、確認原處分違法。2、被告應給付原告新台幣（下
14 同）14,783,040元及自本訴狀繕本送達翌日起至清償日止，
15 按年息5%計算之利息。」，惟仍遭原審以原處分並無違誤，
16 請求賠償失所附麗，而予以判決駁回後，乃提起本件上訴。

17 二、上訴人起訴之主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決
18 所載。

19 三、原判決駁回上訴人之訴，其理由略謂：

20 (一)查急水溪河川區域前由臺灣省政府依79年8月29日修正發
21 布之舊臺灣省河川管理辦法第10條規定，以80年12月24日
22 80府建水字第177392號公告在案，有被上訴人提出之該公
23 告及急水溪第61號、第64號河川圖籍可稽（原審卷第97-1
24 01頁）。細繹卷附之該公告及急水溪第61號、第64號河川
25 圖籍，及被上訴人提出之河川區域截圖、斷面圖（原審卷
26 第105-109頁），系爭土地確實位於急水溪河川區域內，
27 且是在急水溪堤防內之行水區內。是上訴人82年至89年間
28 陸續購入系爭土地種植農作物，即應受水利法相關規定之
29 限制。

30 (二)審視當時有效施行及其後修正公布之水利法相關規定之法
31 制於後。由其變更歷程可知，92年2月6日修正公布增訂水

01 利法第78條之1第4款規定前，於河川區域內之私有土地種
02 植植物之行為，雖不需申請許可，但依當時有效之臺灣省
03 政府79年9月2日府建水字第159083號函釋及當時有效施行
04 之河川區域種植規定第4點規定，於河川區域內之私有土
05 地僅得種植高度不超過50公分之草本作物，並不得種植長
06 年生喬木或灌木：

07 1.72年12月28日修正公布之水利法第10條規定：「省
08 （市）、縣（市）各級主管機關辦理水利事業，於不抵
09 觸本法範圍內，得訂定單行章則。……。」第78條第1
10 項第1款規定：「主管機關為保護水道，應禁止左列各
11 事項：一、在行水區內建造、種植……足以妨礙水流之
12 行為。」第92條之1規定：「違反第78條第1項各款情形
13 之一者，除通知限期回復原狀、清除或廢止違禁設施
14 外，……。」79年8月29日修正發布之舊臺灣省河川管
15 理規則（88年11月9日廢止）第17條規定：「（第1項）
16 為保護河防安全禁止左列事項：……四、在河川行水區
17 域內種植，足以妨礙水流之農作物者。……（第2項）
18 前項第4款足以妨礙水流之農作物種類或高度由省管理
19 機關會同糧食主管機關擬訂報本府核定公告之。」臺灣
20 省政府79年9月2日府建水字第159083號函釋：「修正之
21 臺灣省河川管理規則第17條第1項第4款所指定以妨礙水
22 流之農作物，其種類或高度在省管理機關會同糧食主管
23 機關擬定前，仍請禁止在行水區內種植超過50公分之農
24 作物，但軟莖作物對水流不影響者不在此限之規定辦
25 理。」（參本院88年度判字第3299號判決）。

26 2.嗣經濟部於88年6月30日訂定發布新臺灣省河川管理規
27 則第15條規定：「（第1項）為保護河防安全，禁止下
28 列事項：……四、在行水區域內種植，足以妨礙水流之
29 植物者。……（第2項）前項第4款足以妨礙水流之植物
30 由中央管理機關會同農業主管機關擬訂報本部核定公告
31 之。」第31條第1項第1款規定：「河川區域內之下列行

01 為應向河川管理機關申請許可：一、種植植物者。但私
02 有土地不在此限。」（91年5月29日訂定發布之河川管
03 理辦法第28條第1項第1款規定相同），並於89年9月6日
04 依前述第15條第2項規定訂定發布之「河川區域種植規
05 定」，其第4點規定：「河川區域內種植農作物之處理
06 方式如下：……（二）長年生……作物禁止種植。
07 （三）收成期在汛期期間內（每年5月1日至同年11月30
08 日）之短期作物，以種植高度不超過50公分之草本作
09 物，且對水流不妨礙者為限。……（四）汛期結束前1
10 個月內（每年11月1日後）播種，而收成期在翌年汛期開
11 始前（4月30日前）之短期作物，應視作物類別及其生長
12 期、收成期認定，並以種植草本作物為限，且不論是否
13 已可收成，如有超過50公分以上者，或對水流有妨礙
14 者，應於汛期開始前自行砍除。」（經濟部於95年3月2
15 3日以經授水字第09520202870號令修正發布全文17點
16 前，規定均同）

- 17 3.其後，經濟部為配合行政程序法之施行，乃將上述新臺
18 灣省河川管理規則第31條規定，提昇至法律位階，並經
19 立法院審議通過，於92年2月6日以總統華總一義字第09
20 200019210號令修正公布增訂水利法第78條之1（詳見立
21 法理由）第4款規定：「河川區域內之下列行為應經許
22 可：……四、種植植物。」第78條之2規定：「河川整
23 治之規劃與施設、河防安全檢查與養護、河川防洪與搶
24 險、河川區域之劃定與核定公告、使用管理及其他應遵
25 行事項，由中央主管機關訂定河川管理辦法管理之。」
26 第93條之4規定：「違反……第78條、第78條之1……規
27 定者，主管機關得限期令行為人回復原狀、拆除、清
28 除……。」，並於92年12月3日配合修正發布河川管理
29 辦法全文66條，其中第33條第2項規定：「……但屬本
30 法第78條之1第4款之使用……者，且其使用符合本法及
31 本辦法規定者，得補辦申請，……；其使用未符合本法

01 及本辦法規定者，應依本法處罰鍰並命其回復原狀，
02 ……。」(現行條文第33條第3項規定：屬本法第78條
03 之1……，未獲許可於私有土地為同條第4款之使用，且
04 其使用符合本法及本辦法其他相關規定者，得補辦申請
05 許可，……。但其使用不符合本法及本辦法規定或未於
06 管理機關通知期限內補辦許可者，應依本法裁處。)

07 4.綜合上揭規定，上訴人主張縱系爭土地屬河川區域，但
08 其係於購得系爭土地後，隨即於92年2月6日前即已種植
09 桑葢樹，水利法於92年2月6日修正前，並無關於在私有
10 土地種植作物須經許可之規定，僅於第78條第1項第1款
11 規定禁止在行水區內為足以妨礙水流之種植行為，而其
12 所種植桑葢樹之行距及株距寬達3至5公尺，且固定於每
13 年收成後5月初進行低割矮化作業，將植株鋸除至僅餘1
14 0-50公分主幹，故在溪水較有可能漫升之每年7月至9月
15 間颱風季節，實際上對於水流並無妨礙，是其於系爭土
16 地上種植桑葢並無違法等情，顯誤解前述水利法等相關
17 規定，亦不足採。

18 (三)又經濟部於95年3月23日修正發布「河川區域種植規定」
19 第5點規定：「種植灌木應符合下列規定：(一)符合附表
20 三之限制。(二)距堤外坡腳20公尺區域內之成木高度不得
21 超過50公分。(三)沿河川縱列種植者，種植縱長不得超過
22 100公尺，每一列植之間格需留50公尺以上之空地。但草
23 本、蔓藤植物之植株高度低於50公分且未設置支持之棚
24 架，於空地種植者，不在此限。(四)環狀種植其環形直徑
25 需大於30公尺。」第6點規定：「種植喬木應依下列規
26 定：(一)採單木種植，並依附表四喬木植栽之限制辦理。
27 (二)於計畫洪水位時之高灘地水深超過五公尺，禁止種
28 植。」再於103年3月17日修正發布「河川區域種植規定」
29 第5點規定：「種植木本植物應符合下列規定：(一)符
30 合附表三之限制。(二)沿河川縱列種植者，種植縱長不
31 得超過100公尺，每一列植之間隔需留50公尺以上之空

01 地。但種植於空地之草本、蔓藤植物其植株高度低於50公
02 分且未設置支持之棚架，及臨深槽50公尺區域內於沿河流
03 方向連續列植長度並配合防洪需求者，不在此限。」，雖
04 放寬於河川區域內得種植木本植物，但因上訴人未經申請
05 許可，擅自於前述時間在河川區域內之私有土地種植桑葢
06 樹，而桑葢樹為喬木作物，且上訴人已自承其所種植之桑
07 葢樹行距僅3至5公尺，並有現場照片附卷（原審卷第63
08 頁、第67頁、第507-511頁）可證，顯不符前述「每一列
09 植之間隔需留50公尺以上之空地」之規定，故上訴人縱事
10 後補辦申請許可亦不能獲准。則被上訴人以原處分認上訴
11 人於其所有位於河川區域內之系爭土地上，未經許可種植
12 桑葢樹，已造成妨礙水流，違反水利法相關規定，而應鏟
13 除，觀之前述水利法第93條之4規定，即無違誤。上訴人
14 訴請確認原處分違法，為無理由，應予駁回。

15 (四)又依行政訴訟法第7條規定併為請求時，必其所據以合併
16 之行政訴訟，已經行政法院實體審究且為勝訴之判決，行
17 政法院始得就該當事人依行政訴訟法第7條所為請求，為
18 實體審究並為勝訴之判決甚明。本件原處分並無違法，則
19 上訴人以原處分為違法為前提，併為請求被上訴人應給付
20 其14,783,040元及自109年10月15日起至清償日止，按年
21 息5%計算之利息部分，即乏依據，此部分亦無理由，應併
22 予駁回。

23 四、上訴意旨略謂：

24 (一)按臺灣省政府於71年1月4日修正公布之臺灣省河川管理規
25 則第17條第4款雖明定：「為保護河防安全，禁止左列事
26 項：四、在行水區域內經許可種植之農作物高度超過50公
27 分者。」但該款規定業已經臺灣省政府於79年8月29日修
28 訂改為「為保護河防安全禁止左列事項：在河川行水區域
29 內種植，足以妨礙水流之農作物者」，換言之，該款規定
30 於79年8月29日修法後業已刪除關於「農作物高度不得超
31 過50公分之限制」，改以行為人所種植農作物是否「足以

01 妨礙水流」等供作認定行為人有無於河川行水區域內違規
02 種植農作物之標準。

03 (二)原判決所援引之臺灣省政府79年9月2日府建水字第159083
04 號函釋及本院88年度判字第3299號判決，考其內容，無非
05 係因79年8月29日所修訂之臺灣省河川管理規則第17條第2
06 項「前項第四款足以妨礙水流之農作物種類或高度由省管
07 理機關會同糧食主管機關擬定報本府核定公告之」，該項
08 所述足以妨礙水流之農作物種類及高度之認定標準，遲遲
09 未由省管理機關會同糧食主管機關擬定報臺灣省政府核定
10 公告，在無標準可資判定農作物有無妨礙水流之虞情形
11 下，上開函釋及本院判決以71年1月4日之臺灣省河川管理
12 規則第17條第4款「農作物高度不得超過50公分」規定，
13 供作機關認定行為人於河川行水區內所種植作物是否有足
14 以妨礙水流之違規情事，實乃出於不得已之作法！然此究
15 非合理妥適之判定標準，故已由立法者於79年8月29日加
16 以修法刪除！現行河川區域種植規定第5點業已明確規範
17 關於木本植物種植之具體標準，國立成功大學並基於現行
18 有效之河川區域種植規定第5點規定，認定上訴人於系爭
19 土地上每公頃種植株數未逾744株之範圍內即無妨礙水流
20 之虞（詳見該校109年5月6日函文，原審卷第393頁）。依
21 此，基於法律保留原則，現行河川區域種植規定第5點規
22 定既已就上訴人所種植桑葢是否違法，提供機關明確之判
23 定標準，顯見上開函釋及本院判決現行已無適用餘地，詎
24 料，原審竟仍援引之而作為判決基礎，明顯有違法律保留
25 原則。又原判決並未依現行有效之河川區域種植規定，認
26 定上訴人所種植桑葢是否足以妨礙水流，竟援引以71年1
27 月4日臺灣省河川管理規則第17條第4款為基礎之上開函
28 釋，及89年9月6日發布之河川區域種植規定第4點作為其
29 判決理由，認定上訴人所種植桑葢因超過50公分而屬違規
30 種植乙情，已違反法不溯及既往原則。凡此，均足徵原判
31 決顯有不適用法則或適用不當之違法。

01 (三)又原審雖援引103年3月17日修正發布之「河川區域種植規
02 定」第5點第2款「沿河川縱列種植者，種植縱長不得超過
03 一百公尺，每一列植之間隔需留五十公尺以上之空地」，
04 以上訴人自承所種植之桑葢樹行距僅3-5公尺，因而不符
05 前述「每一列植之間隔需留50公尺以上之空地」云云為
06 由，認定上訴人所種植桑葢樹屬違法種植。惟上開規定第
07 5點第2款所謂之種植縱長，其定義依該規定第2點第19
08 款，係指「沿河川水流方向連續列植之長度」；至連續列
09 植之定義，依第2點第17款規定，乃指「木本植物種植成
10 列時，該列植各株成木之枝葉能互相接觸」。本件上訴人
11 於107年11月9日之行政訴訟起訴狀第5頁所記載內容乃：
12 「桑葢之行距、株距亦寬達3-5公尺」，自文義上觀之，
13 上訴人所指乃所種植桑葢，其各株間前、後、左、右之間
14 距均寬達3-5公尺，故無可能有「各株成木之枝葉互相接
15 觸」之情形，換言之，上訴人所種植桑葢並無「連續列
16 植」情況，故與「種植縱長」之定義不符，自無上開規定
17 第5點第2款之適用。

18 (四)惟上開有關「河川區域種植規定」第5點第2款之適用爭
19 議，兩造均未曾於原審訴訟程序中提及，該法律適用之爭
20 議亦未經原審列為爭點而由兩造於訴訟程序中進行適當完
21 全之辯論。再者，上訴人於行政訴訟起訴狀第5頁所載桑
22 葢之「行距」及「株距」均寬達3-5公尺一事，乃關乎
23 「河川區域種植規定」第5點第2款有無適用之重要事項，
24 原審未就此向上訴人發問或曉諭，令上訴人就此為事實上
25 及法律上陳述、聲明證據，或令上訴人就此敘明或補充，
26 以瞭解上訴人所種植桑葢是否符合該款所訂「縱列種植」
27 及「種植縱長」之要件，並由兩造就此為充分適當之辯
28 論，即逕自片面擷取上訴人自承所種植桑葢樹之「行距」
29 僅3-5公尺乙節，而未就「株距」亦寬達3-5公尺一事加以
30 探求瞭解，遽而認定上訴人所種植桑葢因違反該款規定，
31 縱事後補辦申請許可亦不能獲准，明顯對上訴人造成「突

01 襲裁判」，明顯違反行政訴訟法第125條第2項、第3項有
02 關闡明權行使之規定，自有不適用法則或適用不當之違
03 法。

04 (五)為此請求廢棄原判決，並確認原處分訂期鏟除桑葢樹違
05 法，且被上訴人應賠償上訴人14,783,040元及自109年10
06 月14日起至清償日止，按年息5%計算之利息。

07 五、本院按：

08 (一)本件緣起於被上訴人前以105年4月13日公告通知於急水溪斷
09 面22-1（臺19線宅港橋）至54斷面（臺1線急水溪橋）間河
10 川區域內，違規種植植物、施設工廠、房屋、建造物使用
11 者，限期於105年5月30日前自行移除回復原狀，上訴人於陳
12 情暫緩鏟除之過程中，接獲被上訴人105年10月26日函、105
13 年10月31日函，促其儘速領取農林作物救濟金，並另訂105
14 年11月8日鏟除桑葢樹，乃開始進行之行政救濟程序。原審1
15 06訴324號判決以105年10月26日函為具行政處分性質之執行
16 命令，經濟部非法定訴願管轄機關，且以該函非屬行政處分
17 而作成不受理決定，乃屬違法，而撤銷訴願決定，經水利署
18 另為異議決定駁回上訴人之異議。此為原審所確定之事實，
19 核與卷證亦相符合，本院自得採為裁判基礎。

20 (二)按本院97年12月第3次庭長法官聯席會議（三）決議意旨，
21 固指出執行義務人就執行機關對於其依行政執行法第9條第1
22 項規定，所提出之異議，送交直接上級主管機關作成異議決
23 定，未獲滿足，非不得以行政訴訟對執行機關之作為請求救
24 濟，惟應依個案判斷何種執行行為可以提起何種類型之行政
25 訴訟。易言之，上開決議在宣示有權利即有救濟之訴訟權本
26 旨，發揮行政訴訟制度設置目的，以維護人民公法上之權利
27 或法律上利益。惟此由行政執行法第9條第1項衍生之行政救
28 濟，不脫法律明文之關於「執行命令、執行方法、應遵守之
29 程序或其他侵害利益之情事」，係對於執行機關以合法成立
30 之執行名義（行政處分）所進行之執程序，有侵害執行義
31 務人之權利或法律上利益時而為（參見行政執行法110年4月

01 草案已為修正，修訂得以訴訟請求救濟之7種執行程序中侵
02 犯人民權利之事由於草案第12條第1項：「義務人、受執行
03 人或利害關係人對於下列事項不服前條第二項聲明異議之決
04 定者，得於決定送達之次日起三十日內，以原執行機關為被
05 告，逕向管轄行政法院提起訴訟：一、命繳納代履行費用、
06 直接強制所生費用及其他應繳納之執行費用。二、科處怠
07 金。三、限制住居、出境及出海。四、拒絕終止執行之申
08 請。五、無執行名義或逾越執行名義所為之執行。六、第二
09 十七條第一項之公開、依第二十八條申請刪除公開之資訊經
10 拒絕及第二十九條第一項之公告。七、其他執行程序中侵害
11 權利或法律上利益之行政處分」)。此與現行制度，為消滅
12 為執行名義之行政處分所規制之給付內容，原則上視執行名
13 義之障礙事由係發生於執行名義成立前或後，分別循撤銷訴
14 訟（視案情而可能包括確認訴訟）或債務人異議之訴而為，
15 二者有本質上之不同。乃由本件原審判決理由以觀，乃認定
16 被上訴人105年10月26日函、10月31日函為行政處分，其法
17 律上效果為上訴人於其所有位於河川區域內之系爭土地上，
18 「未經許可種植桑葢樹，已造成妨礙水流，違反水利法相關
19 規定，而應鏟除，觀之前述水利法第93條之4規定，即無違
20 誤」（見原判決第19頁），係以之為下命上訴人應容忍被上
21 訴人鏟除地上桑葢樹之行政處分，而進行合法性之審查，無
22 關何等執行程序侵害上訴人之權益。復從本件上訴人循訴訟
23 途徑請求保護之目的以觀，其初於提出異議書3份中，雖有
24 暫緩執行之請求，另爭執其樹株有妨害水流、影響他人權益
25 之情事，並主張被上訴人之處分侵害其財產權，要求立即
26 「廢止」該處分等節（見原審106訴324號案卷第67-72頁附
27 異議書），核其真意乃主張原處分為違法請求撤銷，非對執
28 行程序有所違法之主張。是以，原審以105年10月26日、10
29 月31日函為具有執行名義性質之行政處分所為之合法性審
30 查，較之原審另案106訴324號判決理由以105年10月26日
31 函、10月31日函為具行政處分性質之執行命令，對之提起撤

01 銷或確認違法之訴，並無法消滅被上訴人105年10月26日、1
02 0月31日函為執行名義之給付內容，當屬有效之權利保護途
03 徑，應予肯認；並應將異議程序看待為訴願程序。至初始被
04 上訴人所為105年4月13日公告之性質如何，未經兩造予以辯
05 明；核此公告內容所稱「凡於急水溪斷面22-1（臺19線宅港
06 橋）至54斷面（臺1線急水溪橋）間河川區域內，違規種植
07 植物、施設工廠、房屋、建造物使用者」，既無相對人，亦
08 未確定違規事實，且無教示期間，又未經踐行一般送達程
09 序；被上訴人以公告為之，並以公告為送達方式，致受規範
10 者之範圍不明，所持之法律上依據為何等節，均有未明。是
11 本件原處分之作成並送達，方得謂有被上訴人具體確認上訴
12 人之違章情事及下命上訴人回復原狀義務之法律效果，首予
13 指明。

14 (三)次按司法院釋字第525號解釋理由書就信賴保護原則之法理
15 及其適用，闡述如下：「法治國為憲法基本原則之一，法治
16 國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則
17 之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應
18 予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法
19 第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等相關規定
20 之所由設。行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政
21 規則）之廢止或變更，於人民權利之影響，並不亞於前述行
22 政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規除預先
23 定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，
24 不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程
25 序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利
26 益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨。」

27 「制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益
28 優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法
29 規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續
30 施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有的
31 法規中無相關補救規定可資援用時（如稅捐稽徵法第四十八條

01 之三等），基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取
02 合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。」即
03 從法安定性原則及誠實信用原則出發，指出國家之行政作為
04 包括行政法規（法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢
05 止或變更，應注意保障人民之信賴利益；如經衡量人民之信
06 賴利益難認重於公共利益時，國家對於人民信賴利益的「價
07 值保障」，應採取訂立過渡條款期間或給予合理補救措施，
08 以為衡平。

09 (四)原審梳理本件相關法令之沿革如前□(二)1.2.3.所述，而依原
10 審所確定之事實，上訴人自82年至89年間陸續買受系爭土地
11 而有種植行為，則當時可為上訴人信賴之法律狀態為①72年
12 12月28日修正公布之水利法第78條第1項第1款規定（迄今未
13 再修正）：「主管機關為保護水道，應禁止左列各事項：
14 一、在行水區內建造、種植……足以妨礙水流之行為。」；
15 ②79年8月29日修正發布之舊臺灣省河川管理規則（88年11
16 月9日廢止）第17條規定：「（第1項）為保護河防安全禁止
17 左列事項：……四、在河川行水區域內種植，足以妨礙水流
18 之農作物者。……（第2項）前項第4款足以妨礙水流之農作
19 物種類或高度由省管理機關會同糧食主管機關擬訂報本府核
20 定公告之。」③經濟部於88年6月30日訂定發布新臺灣省河
21 川管理規則第15條規定：「（第1項）為保護河防安全，禁
22 止下列事項：……四、在行水區域內種植，足以妨礙水流之
23 植物者。……（第2項）前項第4款足以妨礙水流之植物由中
24 央管理機關會同農業主管機關擬訂報本部核定公告之。」第
25 31條第1項第1款規定：「河川區域內之下列行為應向河川管
26 理機關申請許可：一、種植植物者。但私有土地不在此
27 限。」；④89年9月6日依前述第15條第2項規定訂定發布之
28 「河川區域種植規定」，其第4點規定：「河川區域內種植
29 農作物之處理方式如下：……（二）長年生……作物禁止種
30 植。（三）收成期在汛期期間內（每年5月1日至同年11月30
31 日）之短期作物，以種植高度不超過50公分之草本作物，且

01 對水流不妨礙者為限。……」等。即於上訴人82年至89年間
02 在系爭土地上種植行為期間，相關法令禁止在行水區域內之
03 種植標的為「足以妨礙水流之植物者」，迄89年9月6日始有
04 行政規則「河川區域種植規定」第4點明示禁止種植之作物
05 為「長年生作物，及收成期在汛期期間內(每年5月1日至同
06 年11月30日)之高度不超過50公分草本作物，且對水流不妨
07 礙者之短期作物」。

08 (五)次查，雖原審適用在本院88年度判字第3299號判決中所引之
09 臺灣省政府79年9月2日府建水字第159083號函釋：「修正之
10 臺灣省河川管理規則第17條第1項第4款所指定以妨礙水流之
11 農作物，其種類或高度在省管理機關會同糧食主管機關擬定
12 前，仍請禁止在行水區內種植超過50公分之農作物，但軟莖
13 作物對水流不影響者不在此限之規定辦理。」之意旨，認定
14 79年當時即已明文限制在行水區內種植超過50公分之非軟莖
15 農作物。惟查，本院88年度判字第3299號判決所審理者，係
16 關於人民以臺灣省水利局堤防設計不當，致賀伯颱風來襲而
17 損其土地、農作物，請求高雄縣政府予以補償之事件，個案
18 判斷該函釋得予援用，尚不得據此指該函釋即得普遍適用於
19 各種不同事實之個案。按臺灣省河川管理規則第17條第4款
20 於79年8月29日修正前之原規定為：「為保護河防安全，禁止
21 左列事項：四、在行水區域內經許可種植之農作物高度超過5
22 0公分者。但軟莖作物對水流不影響者，不在此限」（見原
23 審卷第229頁）亦即關於在行水區域內種植農作物之禁止，
24 原以高度50公分為限制標準，79年8月29日則修改為以「足
25 以妨礙水流」為限制標準，核此修正結果與當時母法即水利
26 法第78條第1項第1款所禁止之事項「在行水區內建造、種
27 植……足以妨礙水流之行為。」之文義相同，應係改以實質
28 有效保護河防安全之有無防礙水流為標準，以符合母法意
29 旨。是以，從水利法第78條第1項第1款之規定，及臺灣省河
30 川管理規則第17條第4款於79年8月29日修正之沿革以觀，臺
31 灣省政府79年9月2日府建水字第159083號函釋意旨，仍係沿

01 用79年8月29日修法前之舊臺灣省河川管理規則第17條第4款
02 文義，泛從作物之高度判斷妨礙水流之狀態，恐屬限制母法
03 之適用而有牴觸；原審就此實有必要命被上訴人闡述法規意
04 旨，以審查臺灣省政府79年9月2日府建水字第159083號函釋
05 適用於本件之合法性。

06 (六)再查，倘前述臺灣省政府79年9月2日府建水字第159083號函
07 釋屬牴觸母法而不予適用，又從被上訴人於原審提供之各項
08 相關法令中，可知在79年8月29日舊臺灣省河川管理規則第1
09 7條第1項規定修正以後，並無何等足供判斷「足以妨礙水
10 流」之標準，迄89年9月6日經濟部始發布「河川區域種植規
11 定」，區別樹種之類別，分別規定其種植高度、密度，及種
12 植配置等等，尚於第13點要求河川管理機關「應定期評估其
13 妨害水流程度」（參見89年9月6日發布之「河川區域種植規
14 定」全文），以為準據。該規定第4點雖指明於河川區域內
15 之私有土地僅得種植高度不超過50公分之草本作物，惟其發
16 布於89年9月6日以供執法之依據，僅得向後適用，在此之前
17 之10年間並無具體標準，而僅得個案審查農作物有無妨礙水
18 流。乃原審即有必要究明本件上訴人於82年至89年間陸續種
19 植行為中，何區域之桑葢樹該當該禁止標準，應予移除回復
20 原狀；其餘部分之移除義務，是否因法規變更由以妨礙水流
21 為判斷依據，變更為89年9月6日「河川區域種植規定」之依
22 其高度為判斷標準，因生移除義務？如果肯定，則上訴人因
23 信賴原標準以妨礙水流之有無為違章判斷準據，而依其陳述
24 其種植桑葢樹，固定於每年收成期後之4月底、5月初進行低
25 割矮化作業，將植株鋸除至僅餘10-50公分主幹，實際上在
26 溪水較有可能漫升之颱風季節（每年7月至9月間），對於水
27 流並無妨礙等情，如果屬實，則上訴人似有信賴表現，原審
28 即應審酌本件有無信賴保護原則之適用？

29 (七)承司法院釋字第525號解釋理由書之意旨，對於衡平人民因
30 信賴利益非重於公共利益，應需接受國家公權力之行使時，
31 國家應有過渡期間或給予合理補償。查本件處分作成時之水

01 利法第78條之1第4款（即現行法，按此規定於92年2月6日增
02 訂，並同時刪除原第78條第1項禁止有足以妨礙水流之種植
03 行為）已將在河川區域「種植植物」之行為採事先許可制，
04 容許人民提出申請；另依水利法第78條之2第1項授權訂定之
05 河川管理辦法第33條第3項規定（即現行規定）：「屬本法
06 第七十八條之一第一款、第四款、第六款之圍築魚塭、插、
07 吊蚵之使用期滿未依第一項規定申請展限，或未獲許可於私
08 有土地為同條第四款之使用，且其使用符合本法及本辦法其
09 他相關規定者，得補辦申請許可，管理機關於其補繳使用期
10 間之使用費後，依新案許可之。但其使用不符合本法及本辦
11 法規定或未於管理機關通知期限內補辦許可者，應依本法裁
12 處。」（按此為102年12月27日修正，於92年12月3日修正時
13 即有相似規定：「許可期限屆滿未申請展期或其使用未經申
14 請許可者，應依本法處罰鍰並命其回復原狀，且一年內不得
15 申請許可使用河川公地。但屬本法第七十八條之一第四款之
16 使用或第一款之使用期滿未依前項規定申請者，且其使用符
17 合本法及本辦法規定者，得補辦申請，管理機關於追繳使用
18 期間之使用費後，依新案許可使用；其使用未符合本法及本
19 辦法規定者，應依本法處罰鍰並命其回復原狀，且一年內不
20 得申請許可使用河川公地。」），其修法理由敘明：「使用
21 期滿未申請展限繼續使用者，考量圍築魚塭、插、吊蚵等與
22 種植均涉及農民生計，倘其使用符合本法及本辦法其他相關
23 規定者，給予補辦申請之機會，並增列經管理機關通知仍不
24 申辦許可而繼續使用者，一律依本法裁處。另為遏止公有土
25 地佔用行為，現行未獲許可種植使用得補辦申請之規定，修
26 正為僅限私有地之種植使用。爰修正第三項規定。」準此可
27 知在92年間水利法增訂第78條之1第4款允許申請許可於河川
28 區域種植，已提供原未申請許可而已為合法種植之人民補辦
29 之機會，其意旨即蘊涵有信賴利益之保護。從而，原處分作
30 成前即應參酌前開規定並依信賴保護原則之法理，允給上訴
31 人補辦之機會，至是否得獲許可，尚待調查、認定等行政程

01 序決之，惟究不得於處分執行完畢後，藉詞補辦許可之申請
02 不致獲得准許，推卻應給予上訴人過渡條款保障其利益之誠
03 信作為。此外，被上訴人於原審陳稱已依臺南市農作改良物
04 徵收補償費查估標準，補償889,955元予上訴人，此一補償
05 作為之性質為何？是否對於信賴利益之補償，如是，其補償
06 是否已足？以上各點關係本件有無及如何適用信賴保護原
07 則，涉及原處分合法性之判斷，影響判決結果之勝敗，原審
08 均未予調查，即有應予調查之事項而未予調查之違誤。

09 (八)綜上，本件原處分之作成，尚有法律規範不明，及有無信賴
10 保護原則之適用等法律問題待審究，原審未及調查審認，即
11 判決駁回上訴人於第一審之訴，自有理由未備之違誤，上訴
12 人請求予以廢棄，即屬有據。本件既有前述未明事項，有待
13 原審調查，另依原處分作成時之水利法規定，如有違反水利
14 法第78條之1之未經許可於河川區域種植，應依同法第93條
15 之2第6款規定，裁處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並
16 依同法第94條之4規定限期令行為人回復原狀、拆除、清除
17 或適當處分其設施或建造物；屆期不遵行者，得按日連續處
18 1萬元以上5萬元以下之罰鍰。乃本件被上訴人原處分未依上
19 開規定予以裁罰，並命回復原狀，上訴人尚有選擇損害較少
20 之方式以回復原狀之機會，而係由被上訴人逕行鏟除作為，
21 其所憑事實及依據為何，此亦影響於原處分之合法性？原審
22 應併予查究之。

23 六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
24 項、第260條第1項，判決如主文。

25 中 華 民 國 111 年 8 月 25 日

26 最高行政法院第二庭

27 審判長法官 帥 嘉 寶

28 法官 鄭 小 康

29 法官 林 玫 君

30 法官 洪 慕 芳

31 法官 李 玉 卿

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 111 年 8 月 25 日
03 書記官 高 玉 潔