

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第59號

上 訴 人 陳坤生

訴訟代理人 涂榮廷 律師

被 上 訴 人 經濟部水利署第五河川分署

代 表 人 吳明華

訴訟代理人 張顥璞 律師

田欣永 律師

上列當事人間水利法事件，上訴人對於中華民國112年11月22日高雄高等行政法院111年度訴更一字第32號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要

(一)緣經濟部水利署（下稱水利署）依水利法第78條、第78條之1、河川管理辦法第3條、第4條、行政執行法第27條、第29條、第32條及行政程序法第75條規定，以民國105年4月13日經水政字第10553079030號公告：「為維護河防安全，凡於急水溪断面22-1（臺19線宅港橋）至54断面（臺1線急水溪橋）間河川區域內，違規種植植物、施設工廠、房屋、建造物使用者，請於105年5月30日前自行移除回復原狀，逾期視為廢棄物逕行拆（鏟）除，不另通知，特此公告。」上訴人因其所有○○市○○區○○○段607、○○○段160、159（104年10月31日重測前為○○○段35、35-3）及○○區○○○段648、651、653、655、654、720（重測前為○○段86、87、87-2、88、88-1、104）地號等9筆土地（下稱系爭土地），位於上述公告急水溪河川區域內，且未經申請許可即種植桑椹樹，乃於105年8月9日向被上訴人陳情暫緩鏟除以協商補償價格。經被上訴人以105年10月26日水五管字第1

01 0502103260號函（下稱105年10月26日函）及105年10月31日
02 水五管字第10502105110號函（下稱105年10月31日函；與10
03 5年10月26日函下合稱原處分）通知其於河川區域內未經許
04 可所種植之桑椹樹，已造成妨礙水流致影響他人權利並違反
05 水利法相關規定，歉難再暫時保留，請其儘速領取農林作物
06 救濟金，並訂於105年11月8日鏟除桑椹樹。上訴人不服原處
07 分，隨即於105年11月1日、2日、3日提出異議，並向原審聲
08 請停止原處分之執行，嗣又於105年11月15日準備程序中撤
09 回。

10 (二)被上訴人再以105年11月24日水五管字第10502115470號函通
11 知上訴人略謂：因上訴人當庭撤回停止執行之聲請，被上訴
12 人仍將依據原處分執行鏟除作業，若不服原處分，請於30日
13 內提出訴願等語。上訴人隨即於105年11月24日提起訴願，
14 遭訴願機關經濟部以原處分乃依行政執行法予以強制執行所
15 為之通知，而作成訴願不受理之決定後，遂提起行政訴訟，
16 經原審法院106年度訴字第324號判決略以：105年10月26日
17 函文實質內容，顯係作成確認上訴人在系爭土地種植桑椹樹
18 已該當足以妨礙水流而影響他人權利之情事，除否准上訴人
19 暫緩鏟除之申請外，亦訂期日執行鏟除工作，並將其決定結
20 果通知上訴人，已屬具行政處分性質之執行命令，上訴人於
21 執行程序終結前向被上訴人就105年10月26日函聲明異議，
22 法定管轄機關應為水利署，應由水利署作成相當於訴願決定
23 之異議決定，故上訴人訴請撤銷經濟部作成之訴願決定為有
24 理由；至上訴人訴請撤銷原處分之實體主張，因其異議決定
25 程序尚未完成，尚無審究之必要等由，而將前述經濟部之訴
26 願決定撤銷，兩造均未上訴而告確定。

27 (三)嗣水利署依該確定判決意旨，以107年9月10日經水政字（原
28 判決載為經水政訴字）第10706095410號異議決定（下稱異
29 議決定）駁回上訴人之聲明異議，上訴人不服，遂提起行政
30 訴訟，並聲明：原處分及異議決定均撤銷。惟因上訴人所種
31 植之桑椹樹於108年5月間前審審理中，已經被上訴人鏟除，

01 是原處分已執行完畢，而無回復原狀之可能，上訴人乃於10
02 9年10月14日前審言詞辯論時，主張基於國家賠償或信賴利
03 益補償請求權，變更訴之聲明為：1.確認原處分違法。2.被
04 上訴人應給付上訴人新臺幣（下同）14,783,040元及自本訴
05 狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。經
06 原審107年度訴字第448號判決（下稱前審判決）駁回上訴人
07 之訴。惟上訴人仍不服而提起上訴，經本院110年度上字第4
08 2號判決廢棄，發回更審，並指明「由本件原審判決理由以
09 觀，乃認定被上訴人105年10月26日函、10月31日函為行政
10 處分，其法律上效果為上訴人於其所有位於河川區域內之系
11 爭土地上，『未經許可種植桑椹樹，已造成妨礙水流，違反
12 水利法相關規定，而應鏟除，觀之前述水利法第93條之4規
13 定，即無違誤』（見前審判決第19頁），係以之為下命上訴
14 人應容忍被上訴人鏟除地上桑椹樹之行政處分，而進行合法
15 性之審查，無關何等執行程序侵害上訴人之權益。復從本件
16 上訴人循訴訟途徑請求保護之目的以觀，其初於提出異議書
17 3份中，雖有暫緩執行之請求，另爭執其樹株有妨害水流、
18 影響他人權益之情事，並主張被上訴人之處分侵害其財產
19 權，要求立即『廢止』該處分等節（見原審106訴324號案卷
20 第67-72頁附異議書），核其真意乃主張原處分為違法請求
21 撤銷，非對執行程序有所違法之主張。是以，原審以105年1
22 0月26日、10月31日函為具有執行名義性質之行政處分所為
23 之合法性審查，較之原審另案106訴324號判決理由以105年1
24 0月26日函、10月31日函為具行政處分性質之執行命令，對
25 之提起撤銷或確認違法之訴，並無法消滅被上訴人105年10
26 月26日、10月31日函為執行名義之給付內容，當屬有效之權
27 利保護途徑，應予肯認；並應將異議程序看待為訴願程序
28 。」嗣上訴人於112年11月1日原審言詞辯論時，變更訴之聲
29 明為：1.確認原處分違法。2.被上訴人應給付上訴人13,89
30 3,085元，及自109年10月15日起至清償日止，按年息5%計

01 算之利息。經原審予以准許，並以判決駁回上訴人之訴。上
02 訴人仍不服，乃提起本件上訴。

03 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
04 所載。

05 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略謂：

06 (一)92年2月6日修正前之水利法舊法規期間，係以「行水區內」
07 為禁止種植之土地範圍，並以是否「足以妨礙水流」為限制
08 標準。在此舊法規期間，依水利法授權，臺灣省政府訂定發
09 布之臺灣省河川管理規則（下稱省訂河川管理規則；於88年
10 11月9日廢止）第17條第1項第4款及第34條第1項第1款、88
11 年6月30日經濟部訂定發布之臺灣省河川管理規則（下稱部
12 訂河川管理規則；於91年8月7日廢止）第15條第1項第4款及
13 第31條第1項第1款規定，另區分「行水區內」、「河川區域
14 內」2種類之土地範圍，各有寬嚴不同之種植限制標準。而9
15 2年2月6日修正後之水利法新法規，則不再以「行水區內」
16 為禁止種植之土地範圍，而改以「河川區域內」為限制範
17 圍，並以「應經許可」為限制條件。又上述規定所稱「行水
18 區」，僅係「河川區域」之一部分土地範圍。亦即位於舊法
19 規所稱「行水區」範圍之土地，即符合新法規所稱「河川區
20 域」範圍之土地。而「行水區」因其位於尋常洪水到達之區
21 域，須更注重河水流動之暢通及防洪功能，故關於禁止堆置
22 及種植農作物之標準，通常有較為嚴格之要求。系爭土地均
23 屬修法前水利法第78條之1第4款規定之「行水區內」，亦符
24 合現行水利法第78條之2第4款規定之「河川區域內」。上訴
25 人於急水溪河川區域內之系爭土地上種植桑椹樹，迄於原處
26 分作成時，仍未向河川管理機關申請取得許可。上訴人未經
27 許可之種植行為，違反水利法第78條之1第4款規定，被上訴
28 人依水利法第93條之4第1項規定以原處分命上訴人鏟除系爭
29 土地上桑椹樹，並無違誤。

30 (二)上訴人主張自82年至89年間陸續取得系爭土地後，旋於系爭
31 土地上種植桑椹樹，且於汛期來臨前之每年4、5月間，進行

01 植株低割矮化之修枝作業等情，縱認屬實。然在92年2月6日
02 修正水利法第78條之1第4款規定之新法規施行後，上訴人仍
03 有繼續使用系爭土地之種植行為，迄於原處分作成時，尚未
04 申請取得許可，亦即上訴人於系爭土地種植桑椹樹之使用行
05 為，橫跨新舊法期間，並非於新法規生效前即已終結。是
06 以，不論上述新法規施行前，上訴人於系爭土地之種植行為
07 是否違反當時法規，被上訴人所為原處分係針對新法規施行
08 後，上訴人繼續種植桑椹樹而存在之事實予以規制，並非針
09 對新法規施行前已終止之事實為規制，性質上與「真正之法
10 律溯及既往」尚有不同。從而，被上訴人審認上訴人未經申
11 請許可於系爭土地之種植行為，已該當上述新法規之要件，
12 適用上述規定作成原處分，尚無涉禁止法律溯及既往原則之
13 違反。

14 (三)原處分並無違反信賴保護原則：

15 1.依102年12月27日刪除前之河川管理辦法第61條第1項規定
16 (為配合92年2月6日修正水利法第78條之1第4款規定而修
17 正訂定)意旨，可知立法者考量符合舊法規行水區種植標
18 準者，於新法規施行後，可能因未及時申請許可而變成違
19 法行為，惟恐因此受有既存利益之減損。故要求河川管理
20 機關於95年12月31日之法定期限前，清查並通知種植植物
21 之土地使用人，給予使用人得於上述過渡期間內補正申請
22 許可之機會，以平衡保護使用人之信賴利益與水利安全之
23 公共利益，立法者已設有上述過渡期間之緩衝規定，足供
24 舊法規期間合法種植之使用人採取適當之調整措施，以減
25 輕新法規施行可能發生之損害。況自92年2月6日修正水利
26 法第78條之1第4款規定施行後，算至被上訴人作成原處分
27 命上訴人清除地上植物之105年10月間止，已逾13年之
28 久，上訴人應有足夠之緩衝時間，藉以調整適應新法規之
29 法秩序。準此，上訴人實質上已獲有足夠之緩衝期間，惟
30 仍未依新法規申請許可，被上訴人始適用新法規對上訴人
31 予以裁處，原處分尚無違反信賴保護原則。

01 2.上訴人於行水區內種植桑椹樹，足以妨礙水流，係違反舊
02 法規之違法行為，顯非信賴舊法規之「信賴表現」，自不
03 受信賴保護：

04 (1)上訴人在「行水區內」種植木本植物之桑椹樹，依舊法
05 規之狀態，係足以妨礙水流之行為：

06 ①依舊法規狀態，即92年2月6日修正前水利法第78條第
07 1項第1款規定，「在行水區內，係禁止『足以妨礙水
08 流』之種植行為」。而省訂河川管理規則第17條第1
09 項第4款、部訂河川管理規則第15條第1項第4款，亦
10 有相同之規定。

11 ②臺灣省政府水利處87年5月5日（87）水政字第A87501
12 9362號函（下稱臺灣省政府水利處87年5月5日函）：

13 「主旨：屏東縣政府函請釋示臺灣省河川管理規則第
14 17條第2項之足以妨礙水流之農作物種類或高度為何
15 案……說明：……三、為考量事實需要，對種植案件
16 之處理，因本省地理環境氣候因素，致生長、收成期
17 各有不同，植物種類及高度限制規定尚難予作統一規
18 定，在省管理機關會同農業主管機關擬訂報省府核定
19 公告前，處理原則如次：……（二）長年生之植物
20 （指收成後無需再播種繼續生長者）及棚架植物（需
21 棚架作支柱之植物）應予禁止栽植，否則應予取締。

22 （三）短期植物收成期在汛期期間內（每年5月1日至
23 同年11月30日）以種植高度不超過50公分之植物，而
24 軟莖植物對水流不影響者為限。（四）汛期將結束前
25 1個月內（每年11月1日後）播種，而收成期在翌年汛
26 期開始前（4月30日前）視植物類別並就生長期、收
27 成期自行認定，但仍以種植不超過50公分之軟莖作物
28 為主，如有超過50公分以上之硬莖植物，則應於汛期
29 開始前收成完妥，並自行砍除者為限。」等語，係依
30 農作物之種類屬「長年生」或「短期植物」，而區別
31 「足以妨礙水流」之判斷標準，並明白釋示於行水區

01 種植之「長年生作物」，即屬「足以妨礙水流之農作
02 物」，核係考量長年生作物多屬硬莖、高莖植物，因
03 認足以妨礙水流，與省訂（原判決載為部訂）河川管
04 理規則第17條第1項第4款、第2項規定之本旨尚無不
05 合。

06 ③嗣經濟部就部訂河川管理規則第15條第1項第4款「足
07 以妨礙水流之植物」之判斷標準，於89年9月6日依同
08 規則第15條第2項規定公告「河川區域種植規定」
09 （下稱89年河川區域種植規定），其第4點明白規定
10 「長年生植物」一律禁止種植；至於短期作物，須
11 「收成期在汛期期間內、種植高度不超過50公分之草
12 本作物、且對水流不妨礙者」始得種植，核係明白釋
13 示於行水區種植之長年生植物，係屬「足以妨礙水流
14 之植物」。經濟部為水利法之中央主管機關，亦為部
15 訂河川管理規則之立法機關，其依同規則第15條第2
16 項核定公告之89年河川區域種植規定，係就同規則第
17 15條第1項第4款規定、修正前水利法第78條第1項第1
18 款規定在行水區域內所種植者，是否屬「足以妨礙水
19 流之植物」之適用疑義，闡明其法規原意，藉以協助
20 下級機關統一解釋法令所為之解釋性行政規則，被上
21 訴人為其下級機關，自應遵照適用。

22 ④經濟部89年河川區域種植規定為解釋性行政規則，依
23 司法院釋字第287號解釋意旨，應自解釋標的之法規
24 生效日起有其適用，亦即應自修正前水利法第78條第
25 1項第1款於52年12月10日發布生效日開始適用，至少
26 應自79年8月29日省訂河川管理規則第17條第1項第4
27 款規定發布生效日起有其適用。上訴人係82年至89年
28 間陸續取得系爭土地之後，始開始於系爭土地上種植
29 桑椹樹而使用系爭土地。準此，上訴人種植桑椹行為
30 時，修正前水利法第78條第1項第1款及省訂河川管理
31 規則第17條第1項第4款規定已發布生效，則上訴人之

01 種植行為，應有「河川區域種植規定」之適用。又上
02 訴人種植之桑椹樹，係木本植物之多年生喬木，枝條
03 年生長量可達1.5至2公尺。每年初採果後（5月初）
04 進行修剪，高度距地面120公分，促使重新生長新梢
05 培育結果枝等情，有苗栗改良場官方網站介紹資料、
06 農業世界雜誌所刊登「果桑（桑椹）生育與栽培管
07 理」在前審卷可參。依此專業文獻資料，足認桑椹樹
08 係屬長年生（多年生）之植物，而非高度不超過50公
09 分之草本短期作物，應無疑義。再者，系爭土地位於
10 急水溪之「行水區內」，已如前述，則上訴人於行水
11 區種植長年生桑椹之行為，適用上開「河川區域種植
12 規定」，自屬足以妨礙水流之行為，核係違反修正前
13 水利法第78條第1項第1款規定之違法行為，顯非客觀
14 具體信賴上開法規之信賴表現行為，不生因信賴上開
15 法規而受損之信賴利益存在，應無信賴保護原則之適
16 用。

17 (2)上訴人主張被上訴人92年2月6日修正水利法第78條之1
18 規定改採事先許可制後，迄於原處分作成前，未依102
19 年12月27日修正刪除前河川管理辦法第61條規定，完成
20 清查並通知上訴人申請補辦許可。因被上訴人於上開10
21 餘年期間怠為通知，使上訴人因而信賴在系爭土地上種
22 植桑椹係屬合法，為免妨礙水流而每年於汛期前積極進
23 行植株矮化，構成信賴表現，因此受損之信賴利益，自
24 應受信賴保護云云。惟按因行政法規廢止或變更之信賴
25 保護，須受規範對象在因法規施行而產生信賴基礎之存
26 續期間，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之
27 行為，始受信賴之保護（司法院釋字第525號解釋意旨
28 參照）。上訴人主張之信賴基礎為92年2月6日修正前之
29 水利法第78條第1項第1款規定，然所主張「被上訴人於
30 上開10餘年期間怠於依河川管理辦法第61條第1項規定
31 通知上訴人限期提出申請許可」之構成信賴要件事實，

01 係發生於為信賴基礎之舊法規已不存在時，亦上訴人所
02 主張之上開信賴要件事實並非發生於產生信賴基礎之存
03 續期間內，則其嗣後所為即非信賴表現，核與信賴保護
04 之要件不合。

05 (四)依水利法第93條之2第6款規定，對行為人施予罰鍰之不利處
06 分，係就過去所為之不法行為予以個人懲罰；依水利法第93
07 條之4第1項規定命行為人清除種植於河川區域之植物，係為
08 保護水道暢通，預防未來發生水災，造成公共安全之預防性
09 管制措施。上訴人於系爭土地上種植桑椹樹，尚未及時清
10 除，恐妨礙水流暢通，進而影響水道防護，危害公共安全，
11 此攸關河川沿岸全體民眾之生命財產安全，兩相比較，保護
12 公眾安全應重於對行為人之懲處。從而，被上訴人考量有儘
13 早鏟除系爭土地上植物，維持汛期河川水流暢通之必要，遂
14 逕行依水利法第93條之4第1項規定命上訴人清除種植系爭土
15 地上桑椹樹，核係以保障公共安全為重之適切手段，核與比
16 例原則無違。

17 (五)被上訴人所為原處分並無違誤，則被上訴人依原處分所為之
18 執行，並非「不法侵害」上訴人之權利，核與國家賠償法第
19 2條第2項規定要件不合，上訴人請求國家賠償，並無理由。
20 又上訴人之種植行為，係屬違法行為，非屬信賴表現，不生
21 應受信賴保護之信賴利益，不符合信賴保護之要件。況就新
22 法規之施行，已設有過渡期間之規定，上訴人請求信賴利益
23 之損失補償，亦無理由等語，判決駁回上訴人於原審之訴。

24 四、經核原判決駁回上訴人之訴之結果尚無違誤，惟所持理由則
25 有部分未當，茲論述如下：

26 (一)上訴人自82年至89年間陸續買受系爭土地，為經公告之急水
27 溪河川區域範圍內之土地，因未經許可而於系爭土地上種植
28 桑椹樹，屬於長年生植物，經被上訴人以原處分通知其於河
29 川區域內未經許可所種植之桑椹樹，已造成妨礙水流致影響
30 他人權利並違反水利法相關規定，請其儘速領取農林作物救
31 濟金，並將於105年11月8日鏟除桑椹樹等事實，為原審所確

01 定，核與卷證資料相符，本院自得採為裁判之基礎。上訴人
02 種植桑椹樹之情事，始自82年至89年間，依當時可為上訴人
03 信賴之法規狀態為①72年12月28日修正公布之水利法第78條
04 第1項第1款規定：「主管機關為保護水道，應禁止左列各事
05 項：一、在行水區內建造、種植……足以妨礙水流之行
06 為。」第92條之1第1項規定：「違反第78條第1項各款情形
07 之一者，除通知限期回復原狀、清除或廢止違禁設施外，處
08 6,000元以上30,000元以下罰鍰；……」②臺灣省政府基於
09 水利法第10條之授權，於79年8月29日修正發布（88年11月9
10 日廢止）省訂河川管理規則第17條規定：「（第1項）為保
11 護河防安全禁止左列事項：……四、在河川行水區域內種
12 植，足以妨礙水流之農作物者。……（第2項）前項第4款足
13 以妨礙水流之農作物種類或高度由省管理機關會同糧食主管
14 機關擬訂報本府核定公告之。」③嗣因精省政策，水利法第
15 10條本文修正為：「主管機關辦理水利事業，於不牴觸本法
16 範圍內，得訂定單行章則。」經濟部因而於88年6月30日發
17 布（91年8月7日廢止）之部訂河川管理規則第15條規定：
18 「（第1項）為保護河防安全，禁止下列事項：……四、在
19 行水區域內種植，足以妨礙水流之植物者。……（第2項）
20 前項第4款足以妨礙水流之植物由中央管理機關會同農業主
21 管機關擬訂報本部核定公告之。」④嗣經濟部於89年9月6日
22 依前述部訂河川管理規則第15條第2項規定，訂定89年河川
23 區域種植規定，其第4點規定：「河川區域內種植農作物之
24 處理方式如下：……（二）長年生……作物禁止種植。
25 （三）收成期在汛期期間內（每年5月1日至同年11月30日）之
26 短期作物，以種植高度不超過50公分之草本作物，且對水流
27 不妨礙者為限。……」等。即上訴人82年至89年間在系爭土
28 地上種植行為期間，相關法令禁止在河川區域內種植之標的
29 為「足以妨礙水流之農作物」，惟迄89年9月6日始有89年河
30 川區域種植規定第4點明示「長年生作物」為禁止種植之作
31 物。而作成原處分所依據之法律，則係92年2月6日經總統公

01 布增修之水利法，其第78條修正訂定填塞河川水路等7款禁
02 止行為；另第78條之1第4款規定：「河川區域內之下列行為
03 應經許可：……四、種植植物。……」第93條之2第6款規
04 定：「有下列情形之一者，處新臺幣100,000元以上500,000
05 元以下罰鍰：……六、違反第78條之1第4款……規定，未經
06 許可種植植物者。」（110年5月26日修正罰鍰金額），第93
07 條之4第1項規定：「違反……第78條之1……規定者，主管
08 機關得限期令行為人回復原狀、拆除、清除或適當處分其設
09 施或建造物；……。」（110年5月26日酌為文字修正）從以
10 上水利法修正前後之規定可知，對於行水區內種植行為之管
11 制，由以裁處手段禁止種植妨礙水流農作物（下稱舊制），
12 改採為種植植物應經事前許可，未得許可即予裁處（下稱新
13 制）。本件上訴人於舊制時，即有種植桑椹樹之情事，迄92
14 年2月6日水利法修正改採新制後，並未提出申請獲得許可，
15 經被上訴人作成原處分命將拆除，所涉者即有無新法溯及適
16 用而生原處分違反禁止法律溯及既往原則之違誤，及上訴人
17 於舊制時期之種植行為有無信賴保護原則之適用？如何適
18 用？

19 (二)關於原處分有無違反禁止法律溯及既往原則？

20 原審依卷證資料認定上訴人自82年至89年間陸續取得系爭土
21 地後，旋陸續於系爭土地上種植桑椹樹，在92年2月6日修正
22 水利法第78條之1第4款規定之新制施行後，仍有繼續使用系
23 爭土地之種植行為，惟未經申請取得許可。其於系爭土地種
24 植桑椹樹之使用行為，橫跨新舊制期間，上訴人於新制施行
25 後未申請獲得許可而有種植之事實，被上訴人依處分時之法
26 律予以處分，並無法律溯及既往之違誤，原處分並無不當，
27 自不生國家賠償責任等節，核其所為論斷，於法律不溯及既
28 往原則之適用，並無不符，可資肯認。上訴主張，桑椹樹之
29 種植，自土地挖掘植穴將桑椹樹苗植入其內即告完成，上訴
30 人之種植行為均於水利法第78條之1第4款規定修正前業已完
31 成，並無種植行為跨越新、舊法規施行期間之情事，原判決

01 未就種植行為何時完成一節，曉諭上訴人補充並為辯論，違
02 反闡明義務，並有判決未備理由之違誤云云。查水利法關於
03 水道維護之立法目的之一，在於維持河川區域之水流正常宣
04 洩，以避免氾濫成災，其管制重在河川區域之使用狀態持續
05 對於水流之影響。狹義之栽植行為固於樹苗植入植穴而告完
06 成，惟於樹苗成長過程尚有定植、施肥、修剪等培育之種植
07 作為，且實質於水流之影響乃其成長狀態，上訴人於系爭土
08 地上種植桑椹樹之行為一直存續至新制時期，並持續為影響
09 水流順暢與否之重要因素，自無卸其應踐行申請以獲種植許
10 可之義務。前開上訴意旨難以成立。

11 (三)關於上訴人於舊制時期之種植行為有無因信賴而生之實體法
12 上利益受損失？及應如何減輕其損失？

13 1.按司法院釋字第525號解釋文闡釋：「信賴保護原則攸關憲
14 法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保
15 護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序
16 法第119條、第120條及第126條參照），即行政法規之廢止
17 或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規
18 之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴
19 利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止
20 適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修
21 改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益
22 受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，
23 俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」理由書第2
24 段進一步申論：「制定或發布法規之機關基於公益之考量，
25 即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依
26 法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信
27 賴先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損
28 害者，倘現有法規中無相關補救規定可資援用時（如稅捐稽
29 徵法第48條之3等），基於信賴之保護，制定或發布法規之
30 機關應採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕
31 損害。」即從法安定性原則及誠實信用原則出發，指出國家

01 之行政作為包括行政法規（法規命令、解釋性或裁量性行政
02 規則）之廢止或變更，應注意保障人民之信賴利益；如經衡
03 量人民之信賴利益難認重於公共利益時，國家對於人民值得
04 保障之信賴利益，應採取訂立過渡條款期間或給予合理補救
05 措施，以為衡平。以下就本件所涉信賴保護之爭點，即有無
06 發生信賴利益之損失、應否予以補償、有無提供過渡條款期
07 間，及如何予以補償等節，逐一論究。

08 2. 本件有無發生信賴利益之損失？應否予以補償？

09 (1) 按90年1月1日施行之行政程序法第159條規定：「（第1
10 項）本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長
11 官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，
12 所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。
13 （第2項）行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關
14 內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一
15 般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認
16 定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基
17 準。」第2項所定義之行政規則之種類，大別可分為解釋
18 法律或其他法規之行政規則，與適用法律或其他法規之行
19 政規則。同法第160條第2項規定：「行政規則應下達下級
20 機關或屬官。行政機關訂定前條第2項第2款之行政規則，
21 應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」

22 (2) 查，79年8月29日修正發布之省訂河川管理規則第17條第1
23 項規定，以足以妨礙水流之農作物為禁止種植之標的，並
24 於第2項明文由省管理機關會同農業主管機關擬訂「妨礙
25 水流之農作物」之種類及高度標準，報省府核定公告，惟
26 依該規定要求應訂定之標準遲未經訂定公告。迄87年方有
27 臺灣省政府水利處87年5月5日函稱：「……因本省地理環
28 境氣候因素，致生長、收成期各有不同，植物種類及高度
29 限制規定尚難予作統一規定，在省管理機關會同農業主管
30 機關擬訂報省府核定公告前，處理原則如次：……（二）
31 長年生之植物（指收成後無需再播種繼續生長者）及棚架

01 植物（需棚架作支柱之植物）應予禁止栽植，否則應予取
02 締……」；迄89年9月6日始經經濟部依部訂河川管理規則
03 第15條第2項規定，公告發布89年河川區域種植規定作為
04 判斷標準，第2點規定：「本規定用詞除台灣省河川管理
05 規則另有規定外，其含義如下：……（16）長年生作物：
06 指農作物收成後無需再播種即可繼續生長之作物。……」
07 第4點規定：「河川區域內種植農作物之處理方式如下：
08 ……（2）長年生……作物禁止種植。」

09 (3)以上各該函釋、規定雖係發布於行政程序法施行前，惟本
10 於同一法理，審視各該內容非在對於「足以妨礙水流」一
11 詞進行釋疑，而係頒布判斷「足以妨礙水流」之標準及處
12 理方式，屬適用法規之判斷基準，應自發布時發生效力，
13 尚非解釋性行政規則可比，而謂得依司法院釋字第287號
14 解釋意旨自水利法生效之日起有其適用。況參諸臺灣省政
15 府水利處87年5月5日函說明三表明：「因本省地理環境氣
16 候因素，致生長、收成期各有不同，植物種類及高度限制
17 規定尚難予作統一規定」之植栽生長情形難以精確預見之
18 法制困境；及89年河川區域種植規定第13點規定：「河川
19 管理機關對於河川區域植物，應定期評估其妨礙水流程
20 度，其有以下情形者，得不受其他各點限制逕行砍伐：
21 ……」並該規定自89年公告以來，關於植物分類及種植限
22 制經過多次修正，以本件桑椹樹為長年生之木本植物為
23 例，初次公告之規定對長年生植物之種植概予禁止（見89
24 年訂定之第4點），迄95年3月23日全文修正改採有條件放
25 寬（在種植區域等級為第1級區域、最大高度150公分、種
26 植區域單一岸累計寬度與單一岸高灘地寬度比例最大值為
27 1/6之限制下，允許種植，見95年修正規定第4點附表
28 2），又於103年3月17日修正刪除長年生之種類，而改依
29 木本植物類有條件許可種植（見103年修正規定第5點附表
30 3），足見「河川區域種植規定」固係協助下級機關執行
31 舊制時水利法第78條第1項第1款規定、新制時同法第78條

01 之1第4款規定之判斷參考，惟尚非絕對標準，自不因而排
02 除可能因個案特殊性，有捨判斷標準而應進行是否「足以
03 妨礙水流」之覈實審認之可能。原審論斷臺灣省政府水利
04 處87年5月5日函，及89年河川區域種植規定，係在闡明法規
05 所稱「足以妨礙水流之植物」之原意，為解釋性行政規則，
06 自修正前水利法第78條第1項第1款於00年00月00日生效
07 日開始適用，或至少應自79年8月29日省訂河川管理規則
08 第17條第1項第4款規定發布起有其適用，進而以上訴人
09 所種植之桑椹樹為長年生植物，屬足以妨礙水流之農作物，
10 認定其種植為違法行為而不值得保護云云，其適用法規顯
11 有未當。從而，上訴人於82年至89年於系爭土地上種植
12 桑椹樹是否足以妨礙水流而屬禁止行為，關係其信賴水利
13 法而為種植是否值得保護之判斷，即有必要覈實調查認定。
14

15 (4)又按關於信賴利益之補償原則，通說認為應具備信賴基
16 礎、信賴行為及信賴值得保護等3要件。司法院釋字第525
17 號解釋理由書第2段尚指明：「有下列情形之一時，則無
18 信賴保護原則之適用：一、經廢止或變更之法規有重大明
19 顯違反上位規範情形者；二、相關法規（如各種解釋性、
20 裁量性之函釋）係因主張權益受害者以不正當方法或提供
21 不正確資料而發布，其信賴顯有瑕疵不值得保護者；三、
22 純屬法規適用對象主觀之願望或期待而未有表現已生信賴
23 之事實者，蓋任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能
24 修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，故必須有客觀
25 上具體表現信賴之行為，始足當之。」上訴人主張其信賴
26 舊制以不妨礙水流為原則種植桑椹樹，因而於每年汛期
27 前，進行植株矮化以避免水患；嗣水利法改採新制而發生
28 法規變動，108年間經被上訴人以其種植未得許可而悉數
29 鏟除等語（見原審卷第116、117頁），核其主張已具體敘
30 明其信賴舊制法規基礎、從事種植及防汛作為之信賴行
31 為，除其種植情形是否不致妨礙水流而合於舊制規定，具

01 有信賴值得保護一節，尚有未明外，被上訴人並未抗辯主
02 張上訴人有其他信賴不值得保護之情事，則上訴人於舊制
03 時期之種植究如何妨礙水流，其餘不妨礙水流部分因新制
04 施行經被上訴人基於公益必需而予以鏟除，即屬其信賴而
05 生之損失，就此即有覈實判斷之必要。原審以上訴人主張
06 之信賴基礎為舊制規定，然所主張被上訴人於10餘年期間
07 怠於依已廢止之河川管理辦法第61條第1項規定，通知上
08 訴人限期提出申請許可之構成信賴要件事實，並非發生於
09 產生信賴基礎之存續期間內，則其嗣後所為即非信賴表
10 現，核與信賴保護之要件不合云云，亦有認定事實未依證
11 據之違誤。

12 (5)關於上訴人於82年至89年間種植桑椹樹，如何之種植狀態
13 始得謂為不妨礙水流？上訴人主張前審依其聲請，提出經
14 苗栗農改場派員至系爭土地現場實地會勘，確認於汛期間
15 桑椹樹冠寬150公分、冠高125公分、枝下高60公分、樹高
16 185公分、胸高直徑0公分之數據，函請接受被上訴人委託
17 執行「急水溪種植區域等級分級劃設計畫」（下稱劃設計
18 畫）之成功大學重新計算其於系爭土地上可得種植無妨礙
19 水流之桑椹樹株數，經該校以109年5月6日成大工院字第1
20 092301761號函復，略以：「……二、葉樹之實際種植情
21 況，視現場種植環境考量、栽培法、修剪情形等與桑樹一
22 般生長情形可能會有所不同。若有冠寬、樹高、樹冠高、
23 胸高直徑、枝下高等資料，可依河川區域種植規定附表三
24 （附件二）計算每公頃可種植株數。」並以附件二表列依
25 前審所提供之參數計算，得出在河川區域種植規定之要求
26 下，每公頃可種植株數為744株（見前審卷第393頁、第40
27 7頁）。則上訴人主張其種植在744株之範圍內不致妨礙水
28 流，即尚非全然無據，此關係上訴人信賴利益之損失，自
29 有就上開事證加以調查之必要。

30 3.如上訴人發生信賴損失，且其信賴值得保護，被上訴人有無
31 提供過渡期間，以供其適用新制取得種植之許可，保護其利

01 益？

02 (1)按原於91年5月29日基於水利法第10條之授權而訂立發布
03 之河川管理辦法，因水利法修正而於92年12月3日依水利
04 法第78條之2授權修正全文，當時訂有第61條第1項規定：
05 「管理機關應於本法修正施行後1年內，對於河川區域內
06 之私有土地於本辦法本次修正施行前有本法第78條之1第4
07 款之種植植物行為者，擬定清查計畫，並於完成清查後通
08 知使用人限期提出申請。」再於94年10月27日修正為「管
09 理機關應於中華民國95年12月31前，對於河川區域內之私
10 有土地於本辦法中華民國92年12月3日修正施行前有本法
11 第78條之1第4款之種植植物行為者，擬定清查計畫，並於
12 完成清查後通知使用人限期提出申請。」嗣因擬定清查計
13 畫完成清查之期限已屆，無再以法規規範之必要，乃於10
14 2年12月27日刪除該規定（見刪除理由所載）。此即允給
15 過渡期間，提供在河川區域內私有土地種植植物者，有調
16 整其種植型態，提出申請取得許可以符合新制之機會，避
17 免因法制變更而遭受損失。為落實以過渡條款保障人民之
18 信賴利益，前揭河川管理辦法原有之第61條第1項規定，
19 所指主管機關應「擬定清查計畫，並於完成清查後通知使
20 用人限期提出申請」，並迄至102年12月27日以擬定清查
21 計畫完成清查之期限已屆，而刪除該規定，應係鑑於河川
22 區域之種植許可涉及河川特性、植栽種類等複雜因素，必
23 須經過調查、分析、計算以推演獲致足以維持河防安全數
24 據，特別要求主管機關於長達10年餘之期間（92年12月3
25 日修定河川管理辦法第61條第1項，至102年12月27日刪除
26 該規定止），就河川區域私有土地種植植物之情形，擬訂
27 清查計畫進行清查，並審視各地種植情形，分析如何調整
28 其種植包括樹種、株數、高度、密度、附屬設施等，以符
29 合申請時之河川區域種植規定之法定要求，通知種植者提
30 出申請以獲許可，一方面可實質上協助種植者辦理申請，
31 一方面同時掌握河川區域私有土地種植情形，俾便執行後

01 續之管制作為；尚非徒託法規文字指有過渡條款之規定，
02 即為已足。乃被上訴人有無提出其針對上訴人於系爭土地
03 之種植進行清查之成果，及有何通知上訴人提出申請之行
04 政作為，未見原審予以調查，即論斷立法者已設有過渡條
05 款之緩衝機制，且認定本件被上訴人自92年水利法修正施
06 行後，遲至105年間始作成原處分及執行鏟除，上訴人已
07 有13年之緩衝時間，足供辦理種植許可等節，即有應予調
08 查之證據未予調查之違誤。

09 (2)惟觀之被上訴人於原審抗辯主張曾於104年6月25日辦理
10 「104年度本局轄區河川區域內高莖植物查估計畫」說明
11 會，上訴人當時已知其種植桑椹樹為違規（見原審卷第10
12 1頁）；嗣後基於維護公益之必要，經商得上訴人同意，
13 於108年5月間鏟除全部桑椹樹。鏟除前有向上訴人表明依
14 成功大學執行劃設計畫之內容，以不同河川種植區域等
15 級，及樹高對應之容許種植密度進行計算，上訴人於系爭
16 土地上可以保留每公頃168株桑椹樹，惟上訴人自願放棄
17 而悉數鏟除等語（見前審卷第91頁）。以上被上訴人所執
18 行程序之性質為何？是否寓有廢止前河川管理辦法第61條
19 第1項規定所要求之「擬定清查計畫，並於完成清查後通
20 知使用人限期提出申請」？上訴人如提出申請是否可獲得
21 種植桑椹樹每公頃168株之許可？如上開行政程序之流程
22 及效果，寓有過渡條款之意義，即難謂被上訴人未提供過
23 渡條款保障上訴人之信賴利益，則上訴人仍不為申請取得
24 許可，就此桑椹樹每公頃168株之信賴利益仍應認為已獲
25 得保障。

26 4.本件上訴人因新舊法規變動所生信賴利益之損失，應如何計
27 算，及補償依據為何？

28 (1)上訴人之信賴利益損失，應如何計算？

29 ①綜上，被上訴人以上訴人於新制時期並未取得許可而猶
30 種植，乃作成原處分，並進而於108年5月間為避免重大
31 災害發生而悉數鏟除，自係基於執行法律之公益而為，

01 上訴人固應忍受其執行，惟核其情節如無信賴不值得保
02 護之情事，被上訴人應對其因信賴舊制而為符合舊制規
03 範之種植，因遭鏟除而生之損失予以補償。本件應覈實
04 審認上訴人之種植容有若干株數為不妨礙水流，就此因
05 信賴舊制而為之種植株數，應予補償；惟如被上訴人曾
06 經清查並通知上訴人提出申請，而可准其若干株數之種
07 植，就此已提供過渡期間減少其損失之株數，即不應予
08 以補償。

09 ②又信賴利益損失補償之性質屬於對合法行為之損失補
10 償。被上訴人於原審抗辯主張108年5月鏟除全部桑椹樹
11 後，業已補償上訴人88萬餘元，並陳明此補償係針對違
12 規行為而發（見原審卷第118頁），足認已為給付之88
13 萬餘元不具信賴利益損失補償之性質，也不能替代。至
14 實際應為補償金額，則尚待查明應為補償之株數，及對
15 合法植株之單價評價後，計算之。而該88萬餘元救濟金
16 如有計算錯誤者，則屬另行追償之問題。

17 (2)補償依據為何？

18 ①上訴人起訴請求信賴利益損失之補償，惟未據表明請求
19 權基礎。考水利法對於因法規變更所生信賴利益損失之
20 補償，並無規定，惟司法院釋字第525號解釋已闡釋法
21 規有所變更，對於信賴舊法規而生實體法上之損害者，
22 應予合理之補救措施，以減輕其損害之旨，本件實有尋
23 繹探究補償因法規變更而生信賴利益損失之請求權基
24 礎，以落實憲法保障人民財產權之意旨。

25 ②現行水利法非無補償之規定，除第19條、第20條之1、
26 第26條等關於水權、水量不足時所為安排致權利人受損
27 應予補償；第76條為防汛之緊急作為徵用私人財產之補
28 償外，第79條規定：「（第1項）水道沿岸之種植物或
29 建造物，主管機關認為有礙水流者，得報經上級主管機
30 關核准，限令當事人修改、遷移或拆毀之。但應酌予補
31 償。（第2項）前項水道沿岸，係指未建堤防之水道，

01 在尋常洪水位到達地區外緣毗連之土地。」（按此規定
02 於52年12月10日即已制定，於63年2月2日前原訂「呈
03 經」改為「報經」）而依79年3月16日修訂之水利法施
04 行細則第16條之1定義：「本法所稱水道，係指江、
05 河、川、溪、運河、減河等水流經過之地域。」嗣迭經
06 修正，現行法則規定於水利法施行細則第4條規定：
07 「本法所稱水道，指河川、區域排水及減河水流經過之
08 地域。」可知水道有別於依河川管理辦法第7條規定經
09 公告劃定之河川區域。即水道之種植如發生有礙水流之
10 情事時，基於防汛之公共利益，水利法第79條乃有調節
11 機制，容許報經核准後限令當事人遷移或拆毀之，惟所
12 有權人因公益而有特別犧牲，乃於但書明文應酌予補
13 償。較之本件關於法規變更，被上訴人基於執行法律公
14 益之考量，不得不將上訴人信賴舊制而種植並屬不妨礙
15 水流部分之植株予以鏟除，致生上訴人信賴利益之損
16 失，同屬在衡量公私益後之行政作為損及私益之情形，
17 現有水利法無相關補救規定可資援用，即已形成法律漏
18 洞。如以法律之不足拒絕補償，不只於人民之財產權保
19 障有所不足，亦有違平等原則。故認本件應以類推適用
20 水利法第79條第1項規定酌予補償，以填補此種情形之
21 法律漏洞。

22 ③另關於補償程序，水利法第97條規定：「本法規定之補
23 償或水權之處理，利害關係人發生爭議時，主管機關得
24 邀集有關機關團體評議之。」授權由主管機關邀集有關
25 機關團體評議之，考其立法意旨係求補償之公正及詳
26 實，授權主管機關召集有關機關團體開會審議決之（參
27 水利法於修正時52年11月26日委員會審查時委員發言意
28 見，見立法院公報第32會期第6期第72頁至第75頁）。
29 即水利法中關於機關補償之程序，均由主管機關召集有
30 關機關團體開會審議決議。本件同屬補償性質之請求，
31 主管機關有統整考量之必要，並基於對此領域之熟知，

01 由主管機關作成第1次決定，符合功能最適原則。從
02 而，本件應由上訴人向被上訴人提出申請，由被上訴人
03 召集有關機關團體開會審議，並依本判決就此個案已表
04 示信賴利益損失應為如何之補償之見解，作成決議。如
05 上訴人未獲滿足，得循課予義務訴願、課予義務訴訟之
06 行政救濟類型請求救濟。

07 ④又關於公法上之請求權，應特別注意行政程序法第131
08 條第1項規定：「公法上之請求權，於……請求權人為
09 人民時，除法律另有規定外，因10年間不行使而消
10 滅。」本件水利法對於補償之請求既無特別規定，自應
11 適用行政程序法之10年期間規定。本件桑椹樹植株經於
12 108年5月鏟除致上訴人發生損失，上訴人應盡速向被上
13 訴人提出申請補償。

14 五、綜上，原判決肯認原處分為合法，及認定上訴人請求國家賠
15 償為無理由，因而駁回上訴人之訴，並無不當；惟關於上訴
16 人請求信賴利益損失之補償部分，則有前揭判決違背法令之
17 情事，惟此部分因上訴人未表明其請求權基礎，本院依職權
18 探求結果，認應類推適用水利法第79條第1項請求，並應依
19 同法第97條先向被上訴人提出申請，而非逕向本院提起一般
20 給付之訴，從而，原判決駁回上訴人此部分之請求，仍應認
21 為正當。上訴意旨指摘原判決違背法令，難以成立，上訴人
22 請求予以廢棄，並判決如其於原審訴之聲明，為無理由，應
23 予駁回。

24 據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第
25 2項、第98條第1項前段，判決如主文。

26 中 華 民 國 113 年 11 月 20 日

27 最高行政法院第一庭

28 審判長法官 胡 方 新

29 法官 林 惠 瑜

30 法官 張 國 勳

31 法官 林 欣 蓉

01

法官 李 玉 卿

02 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

03 中 華 民 國 113 年 11 月 20 日

04

書記官 高 玉 潔