

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第27號

上 訴 人 紀正時

葉日安

共 同

訴訟代理人 籃健銘 律師

被 上 訴 人 原住民族委員會

代 表 人 曾智勇Ljaucu・Zingrur

訴訟代理人 林開福 律師

上列當事人間有關補償事務事件，上訴人對於中華民國113年11月7日臺北高等行政法院111年度訴字第1281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、緣財政部國有財產局臺灣北區辦事處花蓮分處(現改制為財政部國有財產署北區分署花蓮辦事處，下稱花蓮辦事處)前於民國93年間，將坐落花蓮縣○○鄉○○段12、18、97地號等3筆國有土地(下分稱12、18、97地號土地，並合稱系爭土地)分別出租予上訴人種植農作物，上訴人紀正時(下稱紀君)承租12、18地號土地部分，上訴人葉日安(下稱葉君)承租97地號土地部分，租期均至103年止(下稱系爭租賃關係)。因被上訴人於94年11月3日申請無償撥用包含系爭土地在內之同段1地號等228筆國有土地，經行政院准予撥用，並辦竣變更登記為土地管理機關，花蓮辦事處乃以94年

01 12月16日函，通知上訴人終止雙方租賃關係。惟系爭租賃關
02 係終止後，上訴人仍繼續占用系爭土地，行政院於99年間跨
03 部會組成花蓮縣○○鄉○○段國有土地保安專案小組，經多
04 次會議決議，收回上訴人占用全數土地，並於99年4、5月
05 間，清除相關地上物。嗣上訴人曾於100年2月14日申請被上
06 訴人作成給付地上物補償金之行政處分（下稱系爭申請），
07 經被上訴人以100年9月13日函（下稱前處分一）予以否准，
08 上訴人循序提起行政訴訟，經原審101年度訴更一字第134號
09 判決，撤銷前處分一，並命被上訴人應就上訴人承租之系爭
10 土地地上物作成准予補償之處分，並經本院以103年度判字
11 第133號判決（下合稱前確定判決）駁回上訴確定。後被上
12 訴人即依前確定判決意旨，以99年間清除時之地上物為補償
13 標的，計算補償金額，於105年6月4日作成地上物查估補償
14 報告，再以106年8月29日函通知上訴人，補償範圍應以經出
15 租機關許可之增建、改良物，及系爭租賃關係於94年12月16
16 日終止時地上之農作物為限，將重新估算補償金額，復另以
17 106年10月3日函，請上訴人提供系爭土地於系爭租賃關係終
18 止時之地上農作物種類及其規格與數量，以利補償金之估
19 算。之後，被上訴人經與上訴人多次函文往返，仍難依相關
20 證據資料逕為估算補償金，遂委託天易不動產估價師聯合事
21 務所（下稱系爭估價單位）估價，並參酌系爭估價單位檢送
22 之估價報告書，以110年2月24日原民土字第1100009832號及
23 第11000098322號函（下合稱前處分二），核算上訴人原承
24 租系爭土地之地上物補償金額均為新臺幣（下同）0元，惟
25 經訴願決定予以撤銷，並限期被上訴人查明後另為適法處
26 分；被上訴人另囑花蓮辦事處查認，由花蓮辦事處提供94年
27 6月14、15日土地實地勘查資料經審認後，仍認無補償上訴
28 人之必要，乃對紀君以111年3月4日原民土字第1110011411
29 號函，對葉君以同日原民土字第11100114111號函（下合稱
30 原處分），核算上訴人承租系爭土地應補償地上物金額均為
31 0元。上訴人不服，循序向原審提起行政訴訟，聲明：「1.

01 訴願決定及原處分均撤銷。2.被上訴人應依系爭申請作成准
02 予補償紀君2,310萬3,958元、補償葉君1億8,867萬8,876元
03 之行政處分。」經原審以原判決駁回。

04 二、上訴人起訴之主張、被上訴人在原審之答辯、聲明及原判決
05 理由均引用原判決之記載。

06 三、本院按：

07 (一)土地法第26條：「各級政府機關需用公有土地時，應商同該
08 管直轄市或縣（市）政府層請行政院核准撥用。」國有財產
09 法第9條：「(第1項)財政部承行政院之命，綜理國有財產事
10 務。(第2項)財政部設國有財產局，承辦前項事務；其組織
11 以法律定之。」第38條：「(第1項)非公用財產類之不動
12 產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。……
13 (第2項)前項撥用，應由申請撥用機關檢具使用計畫及圖
14 說，報經其上級機關核明屬實，並徵得財政部國有財產局同
15 意後，層報行政院核定之。」第44條：「(第1項)非公用
16 財產類之不動產出租後，除依其他法律規定得予終止租約收
17 回外，遇有左列情形之一者，亦得解約收回：一、基於國家
18 政策需要，變更為公用財產時。……。 (第2項)承租人因
19 前項第一、第三兩款規定，解除租約所受之損失，得請求補
20 償。其標準由財政部核定之。(第3項)非公用財產類之不
21 動產解除租約時，除出租機關許可之增建或改良部分，得由
22 承租人請求補償其現值外，應無償收回……。」財政部為國
23 有不動產之撥用，訂有國有不動產撥用要點，行為時即92年
24 1月15日修正發布該要點第6點：「申請撥用機關應確實調查
25 所需之國有不動產使用狀況及地上物權屬、使用人之姓名、
26 住所，且改良物必須拆遷補償時，除法有規定者外，申請撥
27 用機關應負責協議處理，撥用後如有糾紛，應自行解決。」
28 依此，經出租之國有非公用財產類之不動產，因其他政府機
29 關或為公務或公共所需而申請撥用經核准者，該非公用財產
30 變更為公用財產，國有財產局（即改制後國有財產署）及其
31 所轄管理、出租國有非公用財產之機關，即得終止租約收

01 回，而承租人因租約終止所受之損失，則得請求申請撥用機
02 關予以補償，並以租約終止時，作為估算損失之基準時點；
03 惟未經出租機關許可之改良、增建部分，則不在補償之列。

04 (二)關於前述損失補償之標準，財政部並未依國有財產法第44條
05 第2項規定，核定有補償之標準。國有財產局雖曾於89年11
06 月22日臺財產局接字第8900031676號函釋：「依國有不動產
07 撥用要點第6點規定，撥用土地上改良物必須拆遷補償時，
08 除法有規定者外，申請撥用機關應負責協議處理。其協議時
09 自得參考各縣市政府訂定之拆遷補償標準。」（下稱89年11
10 月22日函釋）。然未經出租機關許可之改良、增建部分，既
11 不在補償之列，未經出租機關許可而增建、改良而成之增建
12 物或改良物，自不在補償之列，更無適用國有不動產撥用要
13 點第6點及89年11月22日函釋意旨，參考各縣市政府訂定之
14 拆遷補償標準給予拆遷補償之理。又參行為時即101年1月4
15 日修正前（下同）土地徵收條例第5條：「（第1項）徵收土
16 地時，其土地改良物應一併徵收。但有下列情形之一者，不
17 在此限：……三、建築改良物依法令規定不得建造者。……
18 五、其他法律另有規定者。……（第3項）第1項第3款……
19 之土地改良物，於徵收土地公告期滿後，由該管直轄市或縣
20 （市）主管機關通知其所有權人或使用人限期遷移或拆除
21 之，不予補償；……。」第6條：「需用土地人取得經核准
22 撥用或提供開發之公有土地，該公有土地上之私有土地改良
23 物，得準用前條規定徵收之。」可知，需用土地人取得經核
24 准撥用之公有土地，未報請徵收該撥用公有土地上之私有土
25 地改良物者，即無適用土地徵收條例上開規定，對私有土地
26 改良物予以補償之必要。

27 (三)至於向國有財產局或其所屬機關承租國有非公用土地以種植
28 農作改良物者，承租人因前述原因遭終止租約所受農作改良
29 物之損失，固得以租約終止時作為估算損失之基準時，申請
30 撥用機關予以補償。就此部分補償之標準，參照內政部依土
31 地徵收條例第31條第3項規定授權訂定之農作改良物徵收補

01 償費查估基準第2點：「本基準所稱農作改良物，包括果
02 樹、茶樹、竹類、觀賞花木、造林木及其他各種農作物。」
03 第11點：「直轄市或縣（市）政府應依據本基準並參酌當地
04 實際狀況及農林主管機關公告之最新資料，自行訂定該直轄
05 市或縣（市）辦理農作改良物徵收補償費查估之依據……」
06 撥用機關雖得參考土地所在各縣市政府自行訂定辦理農作改
07 良物徵收補償費查估之標準，對承租人補償其於租約終止
08 時，所受農作改良物之損失。惟此等租賃權因公益遭依法終
09 止而應就承租人所受特別犧牲之損失予以合理之補償，乃基
10 於憲法對財產權之平等保障，旨在對財產權既存狀態因公特
11 別犧牲而無法存續所為之價值保障，非為填補違法侵權行為
12 所致損害之賠償，關於農作改良物應予合理補償之範圍，自
13 以承租人於租約終止時，就土地上既存農作改良物未及收益
14 所受之損失為限，不含承租人因喪失租賃權而無從享有往後
15 繼續租賃使用可得預期之收益（民法第216條關於損害賠償
16 範圍參照）。另承租人就其受有既存農作改良物未及收益之
17 損失所負客觀舉證責任並無困難，且依行政法院職權調查之
18 結果，仍不能認承租人於土地租約終止時，有受此等損失
19 者，自無從依行政訴訟法第189條第2項規定，由行政法院逕
20 自定其損失之數額。

21 （四）本件上訴人向花蓮辦事處承租國有非公用之系爭土地，租期
22 原至103年間，前因被上訴人申經行政院核准無償撥用系爭
23 土地，由花蓮辦事處於94年12月間終止系爭租賃關係，惟上
24 訴人仍繼續占用系爭土地，至99年4、5月間遭清除違法占用
25 之地上物，由被上訴人將系爭土地收回管理使用，上訴人於
26 100年2月14日提出系爭申請，經被上訴人以前處分一逕予否
27 准後，經前確定判決撤銷前處分一，並命被上訴人應就上訴
28 人承租之系爭土地地上物作成准予補償之處分；後被上訴人
29 依前確定判決意旨，查估系爭租賃關係於94年12月間終止時
30 既存之地上物情狀，因上訴人於系爭租賃關係存續期間查無
31 申經許可在系爭土地上興建農業設施之情，上訴人又未能提

01 出系爭租賃關係終止時既存農作地上物等相關資料，被上訴
02 人委託系爭估價單位查估後，參酌其估價報告書，作成前處
03 分二，核定應補償金額為0元，遭訴願決定撤銷，限期被上
04 訴人查明後另為適法處分，被上訴人即另囑花蓮辦事處查
05 認，由花蓮辦事處提供94年6月14、15日土地實地勘查資料
06 予被上訴人審認後，仍認定系爭土地於系爭租賃關係終止時
07 並無既存地上物可供依法補償，以原處分核定應予補償上訴
08 人之金額為0元；而系爭土地於系爭租賃關係終止時，確查
09 無上訴人主張所種植之茶樹、喬木、櫻花木等農作物，也未
10 曾申經許可可在系爭土地上興建農業設施或建築改良物等情，
11 為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。原判決據此論
12 明：國有財產法第44條所定損失補償範圍，以承租人於土地
13 租賃關係因公消滅時所受特別犧牲之損失為限，不含因喪失
14 租賃權所失預期利益之消極損害；本件上訴人於系爭租賃關
15 係終止時仍繼續占用土地為土地使用人，就當時既存農作改
16 良物未及收益之損失知之最詳，應就此負客觀舉證責任，系
17 爭土地於系爭租賃關係終止時，既查無上訴人主張種植之地
18 上物，且於系爭租賃關係存續期間未曾申經許可上訴人從事
19 所主張之土地改良項目，也未同意其興建相關地上物設施，
20 上訴人主張因系爭租賃關係終止所受預期利益之損失，則不
21 合法定要件，無從納入補償，故原處分核算應補償上訴人損
22 失金額為0元，並無違誤等語，參照前開規定及說明，於法
23 並無不合，且上訴人就其受有既存農作改良物未及收益之損
24 失所負客觀舉證責任既無困難，依原審職權調查之結果，亦
25 不能認定上訴人於系爭租賃關係終止時受有損失，原審自無
26 從依行政訴訟法第189條第2項逕自定其損失之數額；另前確
27 定判決是因被上訴人前於上訴人提出系爭申請時，並未依法
28 查估上訴人於系爭租賃關係終止時所受損失情形，即逕以上
29 訴人不可能受有特別犧牲之損失，或縱有損失，其請求亦已
30 罹於時效等理由，以前處分一否准系爭申請，核非適法，因
31 而判決撤銷前處分一，命被上訴人依職權調查上訴人所受損

失情形後，再就上訴人承租之系爭土地地上物，作成准予補償之處分確定，並未判決命被上訴人應依系爭申請作成准予補償之處分，而本件被上訴人既業依前確定判決意旨，查明上訴人於系爭租賃關係終止時，實際上並未受有損失無誤，原判決因而維持原處分，並駁回上訴人就系爭申請所提課予義務訴訟，自無違誤，亦無違於前確定判決既判力之可言。上訴意旨主張上訴人舉證有困難，應予減輕，其依國有財產法所得請求損失補償範圍應包括預期可得收益之損害，並應適用土地徵收條例第5條、第6條或花蓮縣拆遷補償自治條例等規定，就其未經出租人同意即設置相關農業設施而支出之費用給予補償，又其在94年7月間之航照圖拍照後數個月期間內，就有可能種植出茶樹等農作物，應予補償，原判決未減輕上訴人舉證責任，未適用土地徵收條例、花蓮縣拆遷補償自治條例等規定，認定其為農業設施、改良土地所支出費用應予補償，並將上訴人難以舉證之喬木、櫻花木等農業發展條例所稱農作物，排除於農作地上物應補償範圍，又將預期收益排除於補償範圍外，未依行政訴訟法第189條第2項規定酌定損失補償範圍，違背前確定判決之既判力，判決不適用法規、適用不當、理由不備、理由矛盾等語，經核無非執其主觀之見解，就原審已論斷並指駁不採之理由，或就原判決其他與判決結果無關之贅述，指摘為違法，並無理由。

四、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98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 5 月 28 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 蕭 惠 芳

法官 李 君 豪

法官 林 淑 婷

法官 廖 建 彥

法官 梁 哲 璋

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 115 年 5 月 28 日
03 書記官 曾 彥 碩