

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

111年度訴字第1281號

113年10月17日辯論終結

原告 紀正時

葉日安

共同

訴訟代理人 籃健銘 律師

被告 原住民族委員會

代表人 曾智勇Ljaucu·Zingrur (主任委員)

訴訟代理人 林開福 律師

上列當事人間有關補償事務事件，原告不服行政院中華民國111年8月11日院臺訴字第1110183330號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)被告代表人於起訴時為夷將·拔路兒，訴訟繫屬中變更為曾智勇，業據被告新任代表人具狀承受訴訟（本院卷二第209、251頁），核無不合，應予准許。

(二)行政訴訟法第111條第1項本文規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」原告紀正時及葉日安（以下合稱原告）提起本件訴訟時，原係聲明求為判決：「一、被告110年3月4日原民土字第1110011411號行政處分（下稱原處分一）及訴願決定均撤銷（原告紀正時12、18地號土地部分）。並命

01 原處分機關應作成補償適當金額之處分。二、被告110年3月
02 4日原民土字第11100114111號行政處分（下稱原處分二）及
03 訴願決定均撤銷（原告葉日安97地號土地部分），並命原處
04 分機關應作成補償適當金額之處分。」嗣於訴訟中變更追加
05 訴之聲明為：「一、原處分一及訴願決定（即甲證1原告紀
06 正時部分）均撤銷，被告應依原告紀正時之申請作成准予補
07 償新臺幣2,310萬3,958元之處分（參附表1-1，下稱附表
08 1）。二、原處分二及訴願決定（即甲證1原告葉日安部分）
09 均撤銷，並被告應依原告葉日安之申請作成准予補償1億8,8
10 67萬8,876元之處分（參附表2-1，下稱附表2）。」（本院
11 卷二第189至192頁）核原告訴之變更追加，本院認為尚屬適
12 當，爰依首揭規定，予以准許。

13 二、事實概要：

14 (一)緣原告紀正時及葉日安分別向財政部國有財產局臺灣北區辦
15 事處花蓮分處(102年1月1日改制為財政部國有財產署北區分
16 署花蓮辦事處，下稱花蓮辦事處)承租花蓮縣卓溪鄉新生段1
17 2、18、97地號等3筆國有土地（下稱12、18、97地號土地。
18 合稱系爭土地。原告紀正時承租12、18地號土地、原告葉日
19 安承租97地號土地），租期自93年至103年止。嗣被告於94
20 年11月3日申請無償撥用包含系爭土地在內之花蓮縣卓溪鄉
21 新生段1地號等228筆國有土地，經行政院准予撥用，並辦竣
22 土地管理機關變更登記，將管理者變更登記為被告，花蓮辦
23 事處乃以94年12月16日臺財產北花三字第0940015719號函
24 （下稱94年12月16日終止租約函）通知原告終止雙方租賃關
25 係，惟原告等仍繼續占用系爭土地，行政院爰於99年間跨部
26 會組成花蓮縣卓溪鄉新生段國有土地保安專案小組，經召開
27 多次會議決議，就原告占用之土地全數收回，於99年4、5月
28 間，清除相關地上物。

29 (二)嗣原告於100年2月14日請求被告作成給付補償金之行政處
30 分，並於被告作成處分前即逕行提起訴願、行政訴訟，訴訟
31 繫屬中，被告以100年9月13日原民地字第1001049411號函

01 (下稱100年9月13日函)拒絕原告請求系爭土地之補償，行政
02 院則以原告係本於私權關係為請求，應循民事訴訟程序解決
03 為由，認原告之訴願不合法，於100年9月21日以院臺訴字第
04 1000103507號訴願決定不受理，原告乃提起行政訴訟。案經
05 本院101年度訴更一字第134號判決撤銷訴願決定及100年9月
06 13日函，被告就原告承租之系爭土地地上物應作成准予補償
07 之處分，並經最高行政法院103年度判字第133號判決（下稱
08 原確定判決）駁回被告上訴確定。被告以原確定判決有行政
09 訴訟法第273條第1項第1款再審事由提起再審，亦經最高行
10 政法院103年度判字第439號判決再審之訴駁回。

11 (三)之後，被告為地上物查估補償案於105年6月4日作成查估報
12 告（本院卷1第53頁。下稱105年查估報告），惟105年查估
13 報告係以99年4、5月間清除地上物時之地上物為補償標的計
14 算補償金額，而非以94年12月16日終止租約時之地上物情形
15 予以計算，被告乃以106年8月29日函（本院卷1第225頁）通
16 知原告等承租人，將另案重新估算補償金額。嗣被告於106
17 年10月3日以原民土字第1060062900號函（下稱被告106年10
18 月3日函。本院卷1第259頁）請原告提供系爭土地於耕地租
19 約終止時（即94年12月16日）之地上農作物種類及其規格與
20 數量，以辦理估算補償金額事宜。被告多次與原告公文往返
21 函退補正，被告終以本件耕地租約終止時之地上農作物種類
22 及其規格與數量之相關證據資料不足，尚難逕為估算地上物
23 補償金額，乃委託天易不動產估價師聯合事務所辦理本案估
24 價作業，並依該所110年2月19日天易公字第11002190001號
25 函送系爭土地之地上農作物估價報告書（下稱天易事務所估
26 價報告書），分別以110年2月24日原民土字第1100009832號
27 及第11000098322號函（以下合稱前處分）核算應補償原告
28 原承租系爭土地地上物金額均為0元，惟經行政院110年11月
29 3日院臺訴字第1100191358號訴願決定（下稱前訴願決定）
30 撤銷前處分，限期被告查明後另為適法處分，被告查認後仍
31 認原告無補償必要，乃以原處分一及原處分二函（以下合稱

01 原處分) 核算原告承租系爭土地應補償金額為0元。原告不
02 服，提起訴願，經決定駁回，乃提起本件行政訴訟。

03 三、原告起訴主張及聲明：

04 (一)被告就原告種植之茶樹應給予補償：

05 1.有關剝奪人民財產權相關法令程序之解釋及適用，應盡量朝
06 有利人民之方式為之，此為現代法治國家從事侵害行政時所
07 應遵守法治國原則最基本核心內涵。系爭土地於94年11月15
08 日經行政院核准被告辦理撥用後，被告至今未依撥用目的使
09 用系爭土地，無論其所欲達成之行政目的為何、有無達到，
10 其行政行為已事實上長期侵害原告之財產權，在辦理撥用補
11 償時，應採取對原告最有利之方式為之，此可參照土地徵收
12 條例施行細則第31條第2項規定立法本旨。

13 2.依財政部國有財產局於93年11月15日勘查紀錄，原告紀正時
14 有於18地號土地栽種茶樹；又依財政部國有財產局於93年8
15 月2日之勘查照片，可見原告葉日安有於97地號土地栽種茶
16 樹，況依天易不動產估價師聯合事務所出具之100年估價報
17 告書第19、20頁三、農作物查估價格評估過程第1點，至少
18 可見原告紀正時於94年7月就12、18地號土地有整地情事，
19 但無法確認農作物有無及種類；另雖國產署北區辦事處於93
20 年11月15日之勘查照片顯示勘查18地號土地有耕作事實，耕
21 作物種為茶樹，但因比對前述空照圖資料後無法確認有茶
22 樹，且地上物所有人亦無法提供94年度相關補充資料以資佐
23 證，故綜合考量後均不予補償；原告葉日安97地號土地參酌
24 94年7月5日農林航測所測影圖號資料應為樹林為主，雖國產
25 署北區辦事處於93年8月2日之勘查照片顯示勘查顯示該土地
26 有耕作事實耕作物種為茶苗，但因比對前述空照圖資料後無
27 法確認有茶樹，且地上物所有人亦無法提供94年度相關補充
28 資料以資佐證，因此不予補償。

29 3.然被告提供判讀之空照圖為94年7月，距系爭土地租約終止
30 日94年12月16日，尚有5個月期間，該段期間原告既有整地
31 情形，當然得隨時種植各項農作物，且空照圖會因氣候、陽

01 光、雲層等因素影響畫面解析度，並非全然精準，且前開國
02 產署北區辦事處之勘查報告及照片，均有記載18及97地號土
03 地上有種植茶苗，依前揭說明，應採取對原告最有利之方式
04 為之，即認定18及97地號土地上有種植茶苗之事實。

05 4.是依前揭國產署北區辦事處93年11月最後勘查日，距系爭土
06 地租約終止日94年12月16日，已超過1年，應有「未滿3
07 年」之每株85元價格得為查估補償，故原告紀正時至少應受
08 補償金額為444萬5,058元（若依105年6月4日補償報告所載
09 計算方法，計算式： 435.79 （承租面積／公畝） $\times 120$ （株／
10 公畝） $\times 85$ （元／株） $= 4,445,058$ ）、原告葉日安至少應受
11 補償金額2,036萬7,564元（若依甲證4補償報告所載計算方
12 法，計算式： 1996.82 （承租面積／公畝） $\times 120$ （株／公
13 畝） $\times 85$ （元／株） $= 20,367,564$ ）。

14 5.再退步言之，縱認原告紀正時、葉日安係自94年8月始種植
15 茶樹，至少亦有「未滿1年」之每株36元價格得為查估補
16 償，則紀正時至少應受補償金額為188萬2,613元（若依105
17 年6月4日補償報告所載計算方法，計算式： $435.79 \times 120 \times 36 =$
18 $1,882,613$ ）、原告葉日安至少應受補償金額862萬6,262元
19 （若依甲證4補償報告所載計算方法，計算式： 1996.82×120
20 $\times 36 = 8,626,262$ ），原告請求茶樹補償費用，實屬有據。

21 6.被告本有查估補償之義務，且原告原有之茶樹，均遭被告全
22 數清除，致無法再至現場確認，而受有舉證不易之不利益，
23 倘在事隔多年後，始要求原告就茶樹存在乙事負完全舉證責
24 任，顯然有失公平，依行政訴訟法第136條規定，準用民事
25 訴訟法第277條但書規定，非不得減輕原告之舉證責任，並
26 依表見證明方式（即法院基於由一般生活經驗而推得之典型
27 事象經過，由某一客觀存在事實而推斷另一待證事實之證據
28 提出過程），藉由客觀上原告確實有種植茶樹之事實，進而
29 推定原告係因受被告撥用土地，而受有損失之事實存在，故
30 原告就上開請求茶樹補償及所列請求金額，應為合理。

01 (二)原告除有茶樹應予補償外，渠等就系爭土地之耕地租約遭提
02 早終止所受之損失，其補償範圍應包含「建築改良物」及
03 「農作改良物」預期使用利益與收益之損失，以及土地徵收
04 條例第32條之「土地改良費」：

05 1.依土地徵收條例第5條、第6條及土地法第5條等規定可知，
06 撥用補償準用徵收補償規定之補償範圍，應包含「建築改良
07 物」及「農作改良物」2種，而非被告所稱僅有「現存」農
08 作改良物為補償範圍，在具同性質之財產犧牲損失及認定
09 上，其補償範圍除「建築改良物」及「農作改良物」外，亦
10 應包含土徵條例第32條規定之「土地改良費」，且土地徵收
11 條例關於徵收補償之各項規定，亦無特別規定排除撥用補償
12 之適用，足見土地徵收條例在無特別排除適用且具有相同性
13 質之特別犧牲情形下，徵收補償與撥用補償之標的應得完全
14 適用，不因土徵條例第6條係規定「得」準用非「應」準用
15 而有所差異。

16 2.又依農業發展條例第22條立法理由：「本條之增列係鑒於耕
17 地租賃關係終止時，除當事人依民法第431條、第461條及土
18 地法第119條有未收穫之孳息及其他合理之費用以及訂約時
19 已另有約定，固應適用民法、土地法規定予以補償外，應以
20 無償收回耕地為原則。故除於修正條文第17條規定排除耕地
21 三七五減租條例之適用外，爰增列本條明確排除平均地權條
22 例第11條、第63條、第77條、農地重劃條例第29條及促進產
23 業升級條例第27條另有需支付承租人三分之一地價之規定，
24 以因應農村實際需要。」對於平均地權條例第11條規定之適
25 用，僅排除給付三分之一地價之規定，並無排除補償承租人
26 為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物。

27 3.退步言之，縱使農業發展條例第22條規定有排除平均地權條
28 例第11條、77條等補償規定(原告否認)，但其於89年1月4日
29 新增修法理由明確表示，因耕地租賃關係終止時當事人已有
30 民法第431條、461條及土地法119條規定足資適用，所以才
31 特別增列規定排除民法及土地法以外的特別法。從此立法意

01 旨出發，耕地租賃契約終止後之補償，至少仍應有民法第43
02 1條、土地法119條等規定之適用，而得請求「土地改良費用
03 」。

04 4.再參酌財政部國有財產署科長侯瓊林所撰擬〈我國現行公有
05 土地撥用制度相關問題之探討〉之碩士論文：「（一）依法
06 撥用後地上原有負擔之處理，涉及權利人之財產權，應以法
07 律直接規定，或至少應有授權目的、範圍及內容具體明確之
08 法律授權依據的法律保留，始符法律保留原則。……（三）
09 公地租賃契約，因撥用而解除時，除屬依耕地三七五減租條
10 例訂立之公有農業用地租賃契約，應依平均地權條例第11條
11 及同條例施行細則第9則規定補償承租人之損失外，其餘各
12 種資約，仍應依民法第431條規定償還承租人支出之有益費
13 用、同意承租人取回增設之工作物，及依同法第461條規定
14 償還承租人租賃關係終止時未及收穫之孳息、所支出之耕作
15 費用，以及依訂約時之約定處理。如該公有土地為國有，承
16 租人得依國有財產法第44條第2項規定，請求補償解除租約
17 所受之損失。財政部應儘速訂定補償標準，如認為無補償之
18 必要，亦應檢討刪除該條承租人得請求補償之規定，以杜絕
19 爭議。」前大法官廖義男所著〈第十三講土地法案例研究
20 （貳、公地撥用之法律效果）〉表示：「公有耕地被撥用
21 者，如有適用國有財產法第44條向原承租人（案例中的乙）
22 表示終止租約並請求返還土地者，則原承租人（乙）可依平
23 均地權條例第11條第3項，向申請撥用之機關（案例中之
24 丙）請求補償，包括（一）改良土地所支付之費用、（二）
25 尚未收穫的農作改良物及（三）因租約終止而喪失耕作權
26 之損失（依平均地權條例第77條）。」是依上開實務學者
27 及大法官之見解，即便不能主張平均地權條例第11條、國有
28 財產法第44條，但仍然可以主張民法第431條及第461條規定
29 請求補償，並且獨立於國有財產法以外之請求補償。

30 5.況平均地權條例第11條目前規定，應為損失補償之具體規
31 範，至少可為本件損失補償請求內容之依據，故可證明「土

01 地改良費用」仍在撥用補償之範圍內，原告請求被告補償為
02 土地改良所支付之必要費用，非無依據。

03 (三)再退步之，如認原告就本件請求數額尚有舉證不足，然本件
04 舉證責任實有困難而應有減輕之情形，應考量依平均地權條
05 例第11條「補償地價」之金額作為本件原告損失金額之認
06 定；原告就系爭土地之耕地租約本有明確之期待利益及履行
07 利益，卻因被告撥用而提早終止，其補償範圍自應以「租賃
08 權提前終止所受之損失」為準，審酌減輕原告舉證責任之情
09 況下，應得類推適用平均地權條例第11條「補償地價」之金
10 額，作為本件原告損失金額之認定：

11 1.平均地權條例第11條規定形式上具補償租賃權損失之性質。
12 依土地徵收例第35條規定，被徵收土地應有之負擔，指他項
13 權利價值及依法應補償耕地三七五租約承租人之地價。換言
14 之，耕地三七五租約承租人之地價，為出租耕地之負擔，如
15 同耕地上之他項權利。另釋字第579號解釋文前半段「國家
16 依法徵收土地時，對該土地之所有權人及該土地之其他財產
17 權人均應予以合理補償，惟其補償方式，立法機關有一定之
18 自由形成空間，耕地承租人之租賃權，係憲法上保障之財產
19 權，於耕地因徵收而消滅時，亦應予補償。」為此，就形式
20 上而言，平均地權條例第11條規定，係補償耕地承租人之租
21 賃權損失。

22 2.平均地權條例第11條規定實質上具補償生存權損失之性質；
23 按釋字第579號解釋文：「……為保障農民生活而以耕地租
24 賃權為出租耕地上負擔並據以推估其價值之規定，應儘速檢
25 討修正，以符憲法意旨。」可推論耕地租賃權為耕地之負
26 擔，此負擔係為保障農民之生活。因而，由耕地出租人以所
27 得補償地價補償承租人，似隱含「補償耕地承租人之生
28 活」。前大法官廖義男於該號解釋不同意見書認為「耕地所
29 有權人因其耕地供設置公共設施等公用之目的被徵收而喪失
30 所有權，已為該公共利益而受特別犧牲，如在其所得補償地
31 價中，另為『保護農民』之目的，須再扣除一部分給予耕地

01 承租人，即表示須再為該公共利益以外之其他社會政策之目的
02 的二度忍受特別犧牲。」可知，對於承租人之補償具有「保護
03 耕地承租人之目的」。再由釋字第208號解釋「為貫徹憲
04 法上扶植自耕農與自行使用土地人及保障農民生活，以謀計
05 民生均足之基本國策，平均地權條例第11條、76條及第77條
06 規定，徵收私有出租耕地……私有土地所有權人、公有耕地
07 原管理機關或需地機關，應就扣除土地增值稅後補償價餘款
08 之三分之一，補償耕地承租人，以避免佃農因耕地喪失不能
09 從事農作物之種植而生活失據。」更明示係為避免佃農因耕
10 地喪失不能從事農作物之種植導致生活失據。故就實質上而
11 言，對耕地承租人之補償實具有生存權損失之性質。

12 3.原告就系爭土地耕地租約之「期待利益」、「履行利益」以
13 及為系爭土地所支出之土地改良成本、農業設施等損失，應
14 得以平均地權條例第11條規定之「補償地價」之金額，作為
15 上開損失之一次性補償金額：

16 (1)最高行政法院101年度判字第848號之判決要旨已認「公地
17 撥用亦屬依法行使公權力造成特別犧牲之損失補償之一種
18 態樣」，而依土地徵收條例第5條、第6條規定，撥用補償
19 既有準用徵收補償之規定，則在具同性質之財產犧牲損失
20 及認定上，其範圍自應與徵收補償規定相同（包含土徵條
21 例第32條之土地改良費），而非被告所稱「僅有終止租約
22 時土地上私有農作改良物，且補償之損失係指農作改良物
23 之價值」。

24 (2)依農業發展條例第20條、第22條之規定，耕地租約在89年
25 1月28日前所訂定，仍有平均地權條例第11條規定之適
26 用，承租人仍可向撥用機關請求改良土地所支付之費用，
27 及尚未收或之農作改良物，因此在撥用補償範圍之認定
28 上，無論土地徵收條例或平均地權條例，均有土地改良費
29 用之補償，暫不論本件系爭耕地租約有無平均地權條例第
30 11條規定之適用，在撥用補償尚無訂定具體規範，且平均

01 地權條例第11條規定亦未刪除前，就補償所得請求之數額
02 仍應有參考酌認有補償地價及土地改良費用之必要。

03 (3)被告於另案（本院111年度訴字第22號）已表明系爭耕地
04 租約並無限制承租人僅能種植甘薯，亦即原告亦可種植其
05 他具有經濟價值之作物（如番茄、高麗菜、生薑等），而
06 系爭耕地處高海拔地區，原告為種植作物，須對系爭耕
07 地依據將來承租期間之長短，進行一定程度之沃土、設置
08 灌溉水線、簡易水土保持、設置農機具室等農業作為，出
09 租機關即國產署既認為系爭耕地非僅得種植甘薯而得種植
10 其他具有較高經濟價值之農業作物，則出租機關在簽約時
11 即得預見承租人承租後將有進行上開農業作為之可能，因
12 此對於承租人即原告請求將土地改良費用及進行上開農業
13 作為列入撥用補償之範圍，並無逾越承租人及出租機關之
14 合理期待。

15 (4)實務上亦有部分固定農業設施無須申請執照（如面積45平
16 方公尺以下農業資材室），但該設施卻是與農業作為息息
17 相關，也因此於花蓮縣拆遷補償自治條例第30條第2項規
18 定：「未領有第6條第2項規定證照之農業生產固定設備
19 者，依前條規定標準以百分之50給予救濟。」對於無法取
20 得執照或無庸申請執照之固定農業設施，仍給予一定之救
21 濟金予以補償，以減少合法承租人之財產損失。

22 (5)是以，原告確實有於系爭土地種植農作物，並無任何違反
23 租約之情形，且原告於系爭土地進行沃土、設置水線灌溉
24 設備等農業作為等，並無逾越出租機關於出租時所能預見
25 之範圍，考量被告撥用迄今已長達10餘年，原告原有之地
26 上物及相關證物，均已遭被告及其他機關全數清除，致原
27 告受有舉證不易之不利利益，基於舉證責任倒置及減輕原告
28 舉證之責任，就請求數額應得類推適用平均地權條例第11
29 條規定「補償地價」之金額，以作為原告所受損失之一次
30 性補償金額，即原告紀正時補償695,550元（計算式：25

01 9,760+435,790=695,550) 、原告葉日安補償1,331,213
02 元。

03 (四)聲明：一、原處分一及訴願決定(原告紀正時部分)均撤
04 銷。被告應依原告紀正時之申請作成准予補償新臺幣23,10
05 3,958元之處分。二、原處分二及訴願決定(原告葉日安部
06 分)均撤銷。被告應依原告葉日安之申請作成准予補償18
07 8,678,876元之處分。

08 四、被告答辯主張及聲明：

09 (一)關於系爭土地地上農作物補償金額0元乙節：

10 1.被告業以106年8月29日原民土字第1060053803號函(下稱被
11 告106年8月29日函)通知原告，系爭土地租約第5條特約事
12 項第5項已有「承租土地，承租人確係自任耕作，種植農作
13 物使用，無擅自變更使用情事，如有虛偽不實，願負法律責
14 任，並承認租約無效，交還土地，絕無異議」之約定；國有
15 財產法第44條第3項，對於應補償之範圍已明文規定，除出
16 租機關許可之增建或改良部分，得由承租人請求補償其現值
17 外，應無償收回。

18 2.依花蓮辦事處106年5月23日台財產北花三字第10603059650
19 號函，本件系爭耕地租約期間並未約定種植農作物種類；依
20 系爭土地耕地租約第4條其他特約事項第6項約定，租賃耕
21 地，承租人應作種植農作物之用，如須興建相關之農業設
22 施，應先徵得放租機關同意，並續由承租人後續向土地所轄
23 鄉(鎮、市、區)公所申請容許使用後始為完備。復依花蓮辦
24 事處106年6月6日台財產北花三字第10603065080號函，依國
25 產署國有非公用財產管理系統及文書檔管系統查詢結果，查
26 無本件原告申請興建農業相關設施資料，並建請逕向花蓮縣
27 卓溪鄉公所(下稱卓溪鄉公所)洽查。而依卓溪鄉公所106
28 年6月27日卓鄉農字第1060007816號函查復，原告並無申請
29 容許使用(興建相關之農業設施)等相關資料。是以，本件僅
30 有「農作物」方屬系爭土地上經出租機關許可之改良物，而
31 得作為原告於系爭租約終止後請求補償之範圍，其他之增

01 建、改良，除非原告事前業已依法取得出租機關之許可所為
02 者，且原告需提出其取得出租機關之許可等證明，否則不得
03 作為請求補償之範圍。綜上，本件得補償之地上物為耕地租
04 約終止時之地上農作物，花蓮辦事處前以94年12月16日終止
05 租約函終止系爭土地耕地租約，被告將另案重新估算補償金
06 額等語。

07 3. 經被告於106年至109年間多次函請原告提供系爭耕地租約終
08 止時地上農作物種類、規格及數量相關資料，原告遲未提
09 出，復經他案原告申請強制執行，被告乃委託天易不動產估
10 價師聯合事務所辦理估價，經該事務所於110年2月19日函送
11 110年估價報告書，估價師依被告提供之資料(含國產署租
12 約、勘查表、承租人所提資料等)及航照圖等資料比對結
13 果，因終止租約94年12月當時農作現況無明確之證據資料顯
14 示尚有待補償之地上農作物，故系爭土地查估結果應補償原
15 告地上物金額均為0元，被告乃據以作成原處分。又行政機
16 關辦理地上物查估補償工作，本得委託專業機構辦理；被告
17 礙於地上物業已滅失、原告未提供租約終止時之地上農作物
18 規格與數量、原告所提供資料難以認定符合租約終止時之
19 地上農作物，以及查估工作有其專業性等因素，爰委託天易不
20 動產估價師聯合事務所辦理地上農作物估價作業。該估價結
21 果屬估價單位之專業判斷，惟經被告審閱並簽奉核定採用，
22 由被告依該估價結果作成核算補償金額之原處分，非由估價
23 單位逕代替行政機關為行政處分，被告無裁量怠惰之情事。

24 4. 原告雖主張其等於系爭耕地租約終止時，在系爭土地上仍有
25 作物，應予補償云云：

26 (1)有關原告紀正時承租之12、18地號土地地上農作物補償乙
27 事，前訴願決定尚無請被告釐清12地號疑義，故12地號土
28 地前經查明尚無應予補償之地上農作物，並無疑義；至18
29 地號土地，依花蓮辦事處110年12月7日台財產北花二字第
30 11032015310號函（下稱花蓮辦事處110年12月7日函）、1
31 10年12月30日台財產北花二字第11003121950號函（下稱

01 花蓮辦事處110年12月30日函)等查復資料，該處93年11
02 月15日土地勘查表，18地號地上物為茶樹、雜木、整地除
03 草，94年6月14日土地勘查表，地上物為生薑，並無檉
04 木、麻竹存在；依原告111年2月7日陳報函及111年2月17
05 日陳報函等查復資料，原告紀正時表示18地號地上物為工
06 寮、檉木、麻竹、生薑、高麗菜云云，惟系爭耕地租約僅
07 得就「耕地租約終止時之地上農作物」予以補償，工寮及
08 檉木未符得予補償項目；又被告前以106年11月3日原民土
09 字第1060068961號函（下稱被告106年11月3日函）復原告
10 紀正時略以：花蓮辦事處106年10月31日函復並無同意承
11 租人改訂造林地租約及約定造林使用之情事，故所請陸續
12 補植樹苗而成之人造林及撫育所再次生長之再生林應列入
13 補償項目一節，依法礙難同意辦理等語。

14 (2)前訴願決定係請被告釐清18地號是否有種植茶樹或茶苗等
15 農作物之事實，因系爭耕地租約終止時間為94年12月間，
16 經核對花蓮辦事處94年6月14日土地勘查表，地上物為生
17 薑，無種植茶樹或茶苗，且原告紀正時亦未主張地上物有
18 茶樹或茶苗等農作物；原告111年2月17日陳報函所列麻
19 竹、生薑、高麗菜等農作物，核無具體佐證資料；被告以
20 110年1月10日原民土字第1100078782號函復原告紀正時略
21 以：依前訴願決定，待釐清事項尚不含12地號，爰無須補
22 正12地號資料等語，被告復以111年2月9日原民土字第111
23 0007204號函重申被告111年1月10日函相關內容，請原告
24 紀正時無須補正12地號資料；惟原告111年2月17日陳報函
25 復仍併同補正12地號資料，致無法確認所述18地號上地上
26 物為何。退步言之，縱18地號有種植生薑、高麗菜或麻竹
27 (此為假設語氣，國產署資料並無顯示地上物有麻竹或高
28 麗菜)，惟均屬短期可收成之作物。系爭耕地租約終止時
29 為94年12月間，惟被告清除系爭土地之地上物為99年4、5
30 月間，其間原告仍持續占用系爭土地，短期農作物應早已
31 採收(例如，生薑種植後約4個月至10個月可採收)，且於

01 清除地上物前亦開放原承租戶入山採收，故短期農作物自
02 無補償之必要。

03 (3)有關原告葉日安承租之97地號土地地上農作物補償乙事，
04 依國產署北區分署花蓮辦事處110年12月7日函及110年12
05 月30日函等查復資料，該處93年8月2日土地勘查表，地上
06 物為菜園，因當時勘查同仁已離職，尚無法釐清耕種作物
07 為何；依該處94年6月14日土地勘查表，地上物為雜草。
08 又依原告111年2月7日陳報函及111年2月17日陳報函等查
09 復資料，原告葉日安表示97地號地上物為喬木及櫻花樹云
10 云；惟系爭耕地租約僅得就「耕地租約終止時之地上農作
11 物」予以補償，喬木及櫻花樹未符得予補償項目。依前訴
12 願決定請被告釐清97地號土地是否有種植茶樹或茶苗等農
13 作物之事實，因系爭耕地租約終止時間為94年12月間，經
14 核對花蓮辦事處土地勘查表，地上物為雜草，無種植茶樹
15 或茶苗，且原告葉日安亦未主張地上物有茶樹或茶苗等農
16 作物，自無從予以補償。

17 (二)原告主張就系爭土地之耕地租約遭提早終止所受之損失，其
18 補償範圍應包含「建築改良物」、「農作改良物」預期使用
19 利益與收益之損失以及土地徵收條例第32條之「土地改良
20 費」云云：

21 1.由土地徵收條例第6條之規定可知，需用土地人取得經核准
22 撥用之公有土地，該公有土地上之私有土地改良物，係
23 「得」準用而非「應」準用土地徵收條例第5條之規定，需
24 用土地人自得斟酌是否準用上開法文，徵收該公有土地上之
25 私有土地改良物。被告並未依土地徵收條例第6條之規定，
26 徵收撥用土地上之私有土地改良物，自無上開土地徵收條例
27 第5條規定之適用，遑論所謂土地徵收條例第32條，當然亦
28 無適用之餘地，本件應適用者，為國有財產法第44條。原告
29 主張有土地徵收條例第32條之適用云云，已屬無據。

30 2.次依國有財產法第44條規定，以及原告與花蓮辦事處簽訂之
31 系爭耕地租約其他約定事項(六)，無論係建築改良物、相關農

01 業設施或農作改良物，均需得出租機關之許可，方有補償終
02 止租約時之現值可言，若未經出租機關之許可，均無補償之
03 問題。依花蓮辦事處106年5月23日函、106年6月6日函及及
04 卓溪鄉公所106年6月27日函可知，因查無原告申請興建農業
05 相關設施資料，則原告系爭耕地租約終止時，縱有興建所謂
06 建物或農業相關設施（僅為假設語，被告否認之），亦不在
07 本件之補償範圍內。

08 3.退萬步言，本件縱有土地徵收條例第32條規定之適用（假
09 設，被告否認之）。惟該條補償之客體為已領有建築執照或
10 於農地上為合法改良土地之合法改良費用，不包括未領有建
11 築執照之非法改良物，此與土地徵收條例第5條第1項第3款
12 規定非法建築改良物不予補償之意旨相符。準此，原告於系
13 爭耕地租約終止時，縱有興建所謂建物或農業相關設施（僅
14 為假設語，被告否認之），但因該建物或農業設施均非合
15 法，不論依土地徵收條例第5條第1項第3款或第32條之規
16 定，均不得請求補償。

17 4.系爭耕地租約係分別於93年11月4日、93年12月11日及93年1
18 1月10日訂立，均為農發條例89年1月4日修正施行後所訂
19 立，則依本件租約終止時（即現行）農發條例第22條規定，
20 已明確排除平均地權條例第11條之適用，足見原告稱本件仍
21 應依平均地權條例第11條補償土地改良費用云云，並無理
22 由。再者，因系爭耕地租約其他約定事項(六)已明文約定，承
23 租人如須興建相關之農業設施，應先徵得放租機關同意，故
24 自無再適用民法第431條、461條，及土地法第119條規定之
25 餘地。。

26 (三)原告主張「承租人得請求補償之農作改良物應非僅限經濟農
27 作物，而應包括林木等農作改良物」云云，亦屬無據。被告
28 否認系爭耕地租約94年12月16日終止時，系爭土地上林木存
29 在，原告應負舉證之責，在原告舉證以明前，其之主張自屬
30 無據。退步言之，系爭耕地租約終止時，系爭土地上縱有林
31 木存在，惟依國有財產法第44條第3項規定，無論係建築改

01 良物、相關農業設施或農作改良物，均需得出租機關之許
02 可，方有補償終止租約時之現值可言，若未經出租機關之許
03 可，均無補償之問題；花蓮辦事處106年10月31日函已明確
04 回復該處於管理期間，並無同意承租人改訂造林租約及約定
05 造林使用之情事，則原告主張「承租人得請求補償之農作改
06 良物應非僅限經濟農作物，而應包括林木等農作改良物」云
07 云，自屬無據。

08 (四)關於原告紀正時請求補償12、18地號土地之內容，屬農作物
09 之部分已如前述，其他如鐵皮屋、灌溉設施、排水溝、沉砂
10 池及水土保持設施等部分，原告主張係依「99年10月20日花
11 蓮縣卓溪鄉新生段國有土地上違規工寮及灌溉設施拆除及清
12 運計畫成果報告」（下稱拆運成果報告），其上記載18地號
13 土地上有2棟鐵皮屋及灌（噴）溉設施，應予補償云云，
14 惟：

- 15 1.系爭耕地租約終止時點為94年12月16日，當時18地號土地上
16 是否有上開設施，尚非無疑，原告應予舉證；再以，上開設
17 施並未依國有財產法第44條第3規定取得放租機關花蓮辦事
18 處之許可，亦未經卓溪鄉公所容許使用，自不得請求補償。
19 原告雖稱其請求權據為系爭自治條例第1條、第2條及第21條
20 云云，惟本件所應適用者為國有財產法第44條，已如前述，
21 而依改制前國有財產局89年11月22日臺財產局接第89000316
22 76號函（下稱國產局89年11月22日函），系爭自治條例訂定
23 之拆遷補償標準僅係供參考之用，並非直接適用，原告以系
24 爭自治條例作惟本件請求依據，已屬無據，況該條例第1條
25 已明定其他法律或法規別無規定始得適用，本件已有國有財
26 產法第44條第3項明文「未經出租機關許可之增建或改良部
27 分，不在補償之列」，自無再參考系爭自治條例之餘地。
- 28 2.99年10月20日拆運成果報告就12地號土地，並無灌溉設施之
29 記載，故原告臆測應有所謂灌溉設施存在，已屬無據。
- 30 3.原告所提94年3月12、18地號土地緊急防災及改善計畫書
31 （下稱94年防災計畫），被告否認其真正；縱為真正，亦僅

01 為原告紀正時於承租12、18地號土地前，因違規使用該土
02 地，遭查獲後就所造成之破壞所為之回復；其上記載之排水
03 溝、沉砂池及水土保持設施等，縱為系爭耕地租約終止時已
04 存在土地改良物（假設，被告否認之），亦因未得放租機關
05 之許可，亦未向卓溪鄉公所申請容許使用，而不得請求補
06 償。系爭自治條例、土地徵收條例第5條、第6條及土地法第
07 5條等規定均亦無從作為其請求補償之依據，已如前述。

08 (五)關於原告葉日安請求補償97地號土地之內容，屬農作物之部
09 分已如前述，其他如灌溉設施、水土保持設施部分，依花蓮
10 辦事處110年12月7日函、110年12月30日函查復資料，該處
11 土地勘查表記載地上物為菜園，土地勘查表記載地上物為雜
12 草，均無灌溉設施、水土保持設施之存在，99年10月20日拆
13 運成果報告亦無灌溉設施、水土保持設施之存在，原告臆測
14 應有該等設施存在云云，已屬無據；縱有該等設施存在，原
15 告亦應舉證其於系爭耕地租約終止時已存在，況該等設施仍
16 未獲花蓮辦事處許可及卓溪鄉公所容許使用，仍非屬得予補
17 償項目。系爭自治條例、土地徵收條例第5條、第6條及土地
18 法第5條等規定均亦無從作為其請求補償之依據，已如前
19 述。

20 (六)關於原告請求補償每年收成效益部分，被告否認原告有99年
21 至103年收成效益存在，亦否認其之計算方式為正確、真正
22 ，就此自應由原告負舉證之責，於此之前，其主張自屬無
23 據；又依最高行政法院93年度判字第210號、92年度判字第1
24 709號等行政裁判要旨，行政上之損害賠償與損失補償不
25 同，前者係以不法行為為前提，為公法上之侵權行為；後者
26 係對適法之行為而生之補償，以彌補相對人之損失，故補償
27 與賠償不同，補償並不包括「所失利益」在內。是以，原告
28 請求補償所失利益云云，自屬無據。

29 (七)聲明：駁回原告之訴。

30 五、本件事實經過略以：

01 (一)原告紀正時於93年9月1日、同年11月1日分別向與花蓮辦事
02 處簽訂「國有耕地放租租賃契約書」，租賃12地號土地（租
03 用面積2.5976公頃）、租賃期間自93年9月1日起至102年12
04 月31日止（本院卷1第177頁）；租賃18地號土地（租用面積
05 4.3579公頃）、租賃期間自93年11月1日起至102年12月31日
06 止（本院卷1第179頁）。原告葉日安於93年10月7日簽約承
07 租97地號土地（租用面積約19.9682公頃）、租賃期間自93
08 年7月1日起至103年6月30日止（本院卷1第181頁）。

09 (二)94年11月15日，行政院以院授財產接字第0940034564號函被
10 告，略以：「主旨：貴會為保障原住民基本權利、恢復原住
11 民部落傳統領域土地之人文、自然生態規劃及國土保育政策
12 需要，申請撥用花蓮縣卓溪鄉新生段1地號等228筆國有土
13 地，合計面積1,328.3867公頃乙案，准予撥用。」（乙證
14 3）

15 (三)94年12月16日，財政部國有財產局臺灣北區辦事處花蓮分處
16 以台財產北花三字第0940015710號函通知原告等人略以：
17 「……二、先生所承租之旨述土地，經層奉行政院以前揭函
18 核准行政院原住民族委員會撥用在案，故自即日起，貴我雙
19 方之租賃關係依最高法院52年台上字第4031號判例要旨歸於
20 消滅，特予敘明。……」等語（本院卷1第213頁）。

21 (四)95年4月27日，被告完成無償撥用程序。辦竣土地管理機關
22 變更登記，將管理者變更登記為被告。被告於取得土地管理
23 權後，曾於95年間委託花蓮縣政府與花蓮縣卓溪鄉公所辦理
24 系爭土地之地上物查估補償等相關事宜，惟迄未給付補償
25 金。因原告未於租賃關係消滅後，騰空並交還土地，且繼續
26 占用。

27 (五)95年7月18日，被告召開「花蓮縣卓溪鄉清水農場撥用土地
28 地上物查估作業協調會」會議決議略以：「（一）有關承租
29 及佔用土地面積龐大，考量地方政府人力不足執行不易，擬
30 由行政院原住民委員會全額補助卓溪鄉公所辦理委外查估作

01 業，並請花蓮縣政府督請卓溪鄉公所提報執行計畫，俾憑辦
02 理撥款，遂行任務。」（本院卷1第71頁）。

03 (六)99年間，行政院跨部會組成「花蓮縣卓溪鄉新生段國有土地
04 保安專案小組」，收回占用之土地。

05 (七)100年2月14日至103年3月間：原告於100年2月14日提出「土
06 地撥用補償請求書」請求被告作成給付補償金之行政處分未
07 獲准許，提起訴願仍遭駁回，案經本院以101年度訴更一字
08 第134號判決撤銷訴願決定及原處分，並諭知被告就各原告
09 原承租之系爭土地之地上物應作成准予補償之處分，並經最
10 高行政法院103年度判字第 133 號判決駁回被告上訴確定。

11 (八)104年3月12日原告提出撥用補償請求書

12 (九)105年6月4日被告作成補償報告（本院卷1第53-59頁）。

13 (十)110年2月19日被告委請天易不動產估價師聯合事務所估價，
14 該報告估價原告之地上物價值均為0元（110年2月19日天易
15 公字第11002190001號。本院卷1第306-362頁）。被告據以
16 作成前處分，原告不服，提起訴願，經前訴願決定撤銷前處
17 分，由被告於2個月內另為適法之處分（本院卷1第136-149
18 頁）。

19 □被告於111年3月24日被告作成原處分一、原處分二，分別核
20 算應補償原告2人地上物金額均為0元。原告2人均不服，提
21 起訴願均遭駁回，遂於111年10月14日向本院提起本件行政
22 訴訟。

23 六、本院之判斷：

24 (一)本件應適用之法令：

25 1. 國有財產法第4條第1項、第3項規定：「（第1項）國有財產
26 區分為公用財產與非公用財產兩類。……（第3項）非公用
27 財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。
28 」第11條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，
29 直接管理之。」第12條規定：「非公用財產以財政部國有財
30 產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之。」第38條規
31 定：「（第1項）非公用財產類之不動產，各級政府機關為

01 公務或公共所需，得申請撥用。……（第2項）前項撥用，
02 應由申請撥用機關檢具使用計畫及圖說，報經其上級機關核
03 明屬實，並徵得財政部國有財產局同意後，層報行政院核定
04 之。」第44條規定：「（第1項）非公用財產類之不動產出
05 租後，除依其他法律規定得予終止租約收回外，遇有左列情
06 形之一者，亦得解約收回：一、基於國家政策需要，變更為
07 公用財產時。……。 （第2項）承租人因前項第一、第三兩
08 款規定，解除租約所受之損失，得請求補償。其標準由財政
09 部核定之。（第3項）非公用財產類之不動產解除租約時，
10 除出租機關許可之增建或改良部分，得由承租人請求補償其
11 現值外，應無償收回……。 」準此，經出租之國有非公用財
12 產類之不動產，因其他政府機關或為公務或公共所需而申請
13 撥用經核准者，該非公用財產變更為公用財產，國有財產局
14 （即改制後國有財產署）即得終止租約收回，而承租人則得
15 請求補償其因喪失租賃權之損失；惟其未經出租機關許可之
16 改良、增建行為則不在補償之列。而承租人之租賃權既於國
17 有財產局依法終止租約之意思表示到達時消滅，斯時承租人之
18 損失補償請求權已發生而處於得請求狀態，自應以該租約
19 終止時作為估算其損失之基準時點。

- 20 2. 按行為時（即92年1月15日修正發布）國有不動產撥用要點
21 第6點規定：「申請撥用機關應確實調查所需之國有不動產
22 使用狀況及使用人之姓名、住所，且改良物必需拆遷補償
23 時，除法有規定者外，申請機關應負責協議處理，撥用後如
24 有糾紛，應自行解決。」可知，公有土地經撥用者，其上私
25 有土地改良物之補償，原則上係責由需地機關辦理。
- 26 3. 據上，得出租並已出租之國有耕地乃非公用財產類之不動
27 產，此非公用財產類之不動產，因政府機關為公務或公共所
28 需而申請撥用經核准者，該非公用財產即因而變更為公用財
29 產；其出租後，該公地管理機關依國有財產法第44條第1項
30 規定終止租約收回耕地時，承租人得請求原管理機關或繼受
31 管理機關地位者補償其為改良土地所支出之費用、尚未收穫

01 之農作改良物等因終止耕地租約而喪失租賃權之損失，承租
02 人依據國有財產法第44條第2項規定請求解除租約所受之損
03 失補償，其補償範圍應以承租人之租賃因國家撥用行政行為
04 歸於消滅所受特別犧牲之損害為限。且承租人就不動產改良
05 部分雖得請求補償，然以其改良行為係經出租機關許可者為
06 限。查被告為系爭土地需地機關，故有關補償由被告據上開
07 規定辦理。

08 (二)關於補償標準之法令：

09 1. 土地法第5條規定：「(第1項)本法所稱土地改良物，分為
10 建築改良物及農作改良物二種。(第2項)附著於土地之建
11 築物或工事，為建築改良物，附著於土地之農作物及其他植
12 物與水利土壤之改良，為農作改良物。」而在需地機關未依
13 土地徵收條例第6條規定申請徵收撥用土地上私有土地改良
14 物之情形，其補償標準本應由財政部核定(參國有財產法第
15 44條第2項)，因財政部未核定補償標準，是改制前財政部
16 國有財產局89年11月22日函示：「依國有不動產撥用要點第
17 6點規定，撥用土地上改良物必須拆遷補償時，除法有規定
18 者外，申請撥用機關應負責協議處理。其協議時自得參考各
19 縣市政府訂定之拆遷補償標準。」參之內政部依土地徵收條
20 例第31條第3項規定授權訂定之農作改良物徵收補償費查估
21 基準第2點規定：「本基準所稱農作改良物，包括果樹、茶
22 樹、竹類、觀賞花木、造林木及其他各種農作物。」第11點
23 規定：「直轄市或縣(市)政府應依據本基準並參酌當地實
24 際狀況及農林主管機關公告之最新資料，自行訂定該直轄市
25 或縣(市)辦理農作改良物徵收補償費查估之依據……」各
26 縣市政府係得自行訂定辦理農作改良物徵收補償費查估之依
27 據，則國有非公用不動產之承租人，因承租土地遭撥用致租
28 約終止而受有損失，撥用機關係得參考土地所在各縣市政府
29 訂定之拆遷補償標準，與使用人(或承租人)進行補償之協
30 議。

01 2. 花蓮縣拆遷補償自治條例第1條規定：「（第1項）花蓮縣政
02 府（以下簡稱本府）為劃一本縣境內辦理興建公共工程之用地
03 範圍內各種拆遷物之補償及救濟作業，特制定本自治條例。
04 例。（第2項）辦理各種拆遷物之查估補償時，除法律或法規
05 另有規定外，依本自治條例之規定。」第2條規定：「本
06 自治條例所稱之拆遷物，係指下列各款：一、合法建築物。
07 二、其他建築物。……四、農作改良物。……」第3條規
08 定：「本自治條例所稱合法建築物，係指下列之建築物及雜
09 項工作物：……」第4條規定：「第2條所稱其他建築物係指
10 非屬合法建築物，但具備下列任一證明文件之建築物及雜項
11 工作物：……」第6條規定：「（第1項）本自治條例所稱農
12 作改良物如下：一、農林作物。二、農業生產固定設備。（
13 第2項）前項農業生產固定設備係指為從事農、林、漁、牧
14 生產行為設置附著於土地之設備，並以依法領有雜項執照、
15 農場登記證、牧場登記證或養殖漁業登記證者為限。」第29
16 條規定：「農作改良物之拆遷補償標準，由本府另定之。」
17 附表六、「辦理徵收土地農作改良物補償及遷移搬運費查估
18 基準」第貳點：「茶樹及竹木部分：一、茶樹徵收補償費之
19 查估。『茶樹』：『規格』欄位為『未滿1年』者，其『補
20 償單價（元）』為『36』；『規格』欄位為『3年以上未滿5
21 年』者，其『補償單價（元）』為『206』，（種植株數以
22 實地查估為準。但每公畝種植之株數超過120株者，仍以120
23 株為限）」

24 (三)按國有財產法第44條第2項、第3項已就出租公用不動產，因
25 承租人本於與國產局間租約所生之租賃權而為使用，屬合法
26 為；該租賃土地於承租期間經公地撥用後，承租人之承租權
27 益即因租賃關係消滅而受侵害並有損失之可能，固得請求損
28 失補償（該租賃權因國家撥用行政行為歸於消滅所受特別犧
29 牲之損害），惟原告請求之損失補償仍須符合國有財產法第
30 44條規定，始予以補償，未經許可或不合於法令規範之地上

01 作物或設施或改良者，不在補償之列。關於原告耕作及設置
02 改良地上物，被告依職權調查，情形如下：

- 03 1. 花蓮辦事處106年5月23日台財產北花三字第10603059650號
04 函略以：「……(二)本案耕地租約期間之核准種植農作物種
05 類、許可增建或改良地上物乙節：依本案契約五、特約事項
06 5、承租土地，承租人應自任耕作，種植農作物使用……。
07 故租約期間僅與承租人約定應自任耕作，無約定種植農作物
08 種類。至「許可」增建或改良之地上物，依本案契約四、其
09 他特約事項、(六)租賃耕地，承租人應作種植農作物之用，
10 如須興建相關之農業設施，應先徵得放租機關同意，並續由
11 承租人後續向土地所轄鄉(鎮、市、區)公所申請容許使用後
12 始為完備。」(本院卷1第249至251頁乙證11)。花蓮辦事處1
13 06年6月6日台財產北花三字第10603065080號函略以：
14 「……本案新生段……12、18、……97……地號等9筆土地
15 相關資料，先由本署國有用財產管理系統及文書檔管系統查
16 詢結果，查無承租人申請興建農業相關設施資料，至承租人
17 是否已向目的事業主管機關申請容許使用，建請逕向花蓮縣
18 卓溪鄉公所洽查。」(本院卷1第253頁乙證12)。
- 19 2. 被告遂以106年6月23日函向花蓮縣卓溪鄉公所查詢，原告及
20 其他承租人申請容許使用情形，經花蓮縣卓溪鄉公所106年6
21 月27日卓鄉農字第1060007816號函(本院卷1第255頁乙證1
22 3)，復以：「經查，本鄉新生段119地號等16筆國有土地之
23 承租人無申請容許使用(興建相關之農業設施)等相關資
24 料。」。又系爭土地耕地租約其他約定事項(六)已明文約定
25 「租賃耕地，承租人應作種植農作物之用，如須興建相關之
26 農業設施，應先徵得放租機關同意」。
- 27 3. 被告爰以106年10月3日函通知原告等，略以：本案得補償之
28 地上物為耕地租約終止時之地上農作物，被告將另案重估補
29 償金額，請原告等於106年10月31日前函復系爭土地租約終
30 止時之地上農作物種類及其規格與數量，並提供佐證資料，
31 俾供核對，倘逾期未函復，被告將逕行辦理估算。復經被告

01 與原告及花蓮辦事處多次公文往返、函退補正（詳本院卷1
02 第257頁乙證14），因原告承租之系爭土地租約終止時之地
03 上農作物種類及其規格與數量之相關證據資料不足，尚難逕
04 為估算地上物補償金額，被告於109年12月16日委託專業估
05 價師（天易估價師事務所）辦理本案估價作業，因當時距94
06 年12月16日終止租約已15年，現況與當初不符，現場勘查並
07 無實益，故未進行現況勘察，而依前後相關年度之航照圖及
08 被告提供資料判讀估價。又花蓮縣拆遷補償自治條例第42條
09 規定，行政機關辦理地上物查估補償工作，本得委託專業機
10 構辦理。被告因原告系爭承租土地之地上物於99年4、5月間
11 業已清除、原告未提供租約終止時之地上農作物規格與數
12 量，所提供資料亦難以認定符合租約終止時之地上農作物等
13 因素，爰委託天易不動產估價師聯合事務所辦理地上農作物
14 估價作業，並無不合。有關原告2人請求補償植樹苗部分，
15 經被告向花蓮辦事處函查，花蓮辦事處表示「本處係訂立國
16 有耕地放租租賃契約，按契約約定，承租人應自任耕作，種
17 植農作物使用，且本處次方管理期間，並無同意承租人改訂
18 造林地租約及約定造林使用之情事」（本院卷2第115頁），
19 乃不同意將陸續補植樹苗而成之人造林及撫育所再次生長之
20 再生林，列入補償，核無不合。綜上，被告審酌天易估價
21 師事務所於110年2月19日函估價報告書，及原告未能證明其
22 有種植如其附表所示數量之茶樹、喬木、櫻花木，且此部分
23 本不應列入補償範圍，及其餘作物包括：水保工程壘石堤、
24 進水管、搬運費、噴灌設施、土地改良費、工寮修繕費、
25 無線電話、水力發電設施等，被告核算應補償原告2人地上
26 物金額均為0元，即無違誤。

27 (四)關於原告紀正時請求（詳如本院卷2第189頁）：

- 28 1. 原告紀正時申請補償原承租12及18地號計2筆土地（面積合
29 計69,555平方公尺）地上物補償，其請求項目計21項，金額
30 總計23,163,958元，經被告核算2筆土地之地上物金額計0

01 元，以原處分否准原告紀正時請求。爰將否准理由逐項說明
02 如下。

03 2. 編號1【(茶樹) 18地號】：

04 原告紀正時為承租人而為土地使用人，系爭土地種植何種農
05 作物起來，其知之最詳，就所主張種植522, 295株茶樹，補
06 償金額4, 445, 058元之有利於己之事實，應負舉證責任。雖
07 國有財產署勘查表93年11月15日查勘系爭18號土地，載「土
08 地為茶樹、雜木及整地除草，惟耕作作種為茶苗」，但依94
09 年7月5日農林航測所測影圖號資料系爭18地號有整地，無法
10 確認農作物有無及種類（本院卷1第313頁）；再依原告起訴
11 時檢附之83年及94年土地現況清冊記載分析18地號情形「83
12 年清冊有細部區分（雜林、茶樹、雜木、蘆葦草、除草中、
13 整地、生薑等）；相較之下，94年則顯示為『全區』種植生
14 薑。」（本院卷1第23頁），足見系爭18地號土地於94年12
15 月16日租約終止時，其上沒有茶樹，原告紀正時請求此部分
16 補償，於法不合。

17 3. 編號2（12及18地號土地開挖整地、排水設施、道路修整、
18 灌溉設施、雞肥8000包）：

19 (1)原告紀正時主張依土地徵收條例第6條、第32條及類推適
20 用民法第431條、第461條之1規定，請求給付7, 020, 000元
21 。

22 (2)按「徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。但有下列情
23 形之一者，不在此限：……三、建築改良物依法令規定不
24 得建造。……五、其他法律另有規定。……」「需用土地
25 人取得經核准撥用或提供開發之公有土地，該公有土地上
26 之私有土地改良物，得準用前條規定徵收之。」「徵收土
27 地公告前已領有建築執照或於農地上為合法改良土地，依
28 第23條第1項規定停止工作者，其已支付之土地改良費
29 用，應給予補償。」土地徵收條例第6條、第32條、第5
30 條，固有明文規定。上開規定為徵收私有土地之規定，依
31 土地徵收條例第6條規定，需用土地人取得經核准撥用之

01 公有土地，該公有土地上之私有土地改良物，得準用同條
02 例第5條規定為徵收；惟如非屬徵收私有土地，即無上述
03 條文之適用。查本件乃原告紀正時承租系爭12、18地號國
04 有土地，系爭2筆承租之土地於租期中撥用給被告使用，
05 出租人依法終止租賃契約，致系爭土地上租賃權消滅，所
06 生公法上補償，顯然無涉私有土地被徵收所生補償問題，
07 原告紀正時主張適用土地徵收條例規定予以補償，自無可
08 取。

09 (3)按民法第431條規定：「承租人就租賃物支出有益費用，
10 因而增加該物之價值者，如出租人知其情事而不為反對之
11 表示，於租賃關係終止時，應償還其費用。但以其現存之
12 增價額為限。承租人就租賃物所增設之工作物，得取回
13 之。但應回復租賃物之原狀。」第461之1條規定：「耕作
14 地承租人於保持耕作地之原有性質及效能外，得為增加耕
15 作地生產力或耕作便利之改良。但應將改良事項及費用數
16 額，以書面通知出租人。前項費用，承租人返還耕作地
17 時，得請求出租人返還。但以其未失效能部分之價額為
18 限。」惟查，系爭土地耕地租約其他約定事項(六)已明文約
19 定「租賃耕地，承租人應作種植農作物之用，如須興建相
20 關之農業設施，應先徵得放租機關同意」惟原告並未證明
21 系爭12及18地號土地開挖整地、排水設施、道路修整、灌
22 溉設施、使用鷄肥8000包，如何增加租賃土地之價值，而
23 出租人知其情事而不為反對，且其已將改良事項及費用數
24 額，以書面通知出租人，則原告紀正時主張類推適用民法
25 第431條及第461之1條規定，請求補償費，委不可採。

26 4. 編號3、4、5【12至18地號其外3甲土地改良費用及鷄肥6000
27 包、進水管#4(97地號進水口至18地號)、進水管#3(長良
28 林道進水口至12地號)】：

29 (1)花蓮縣拆遷補償自治條例第1條規定：「(第1項)花蓮縣
30 政府(以下簡稱本府)為劃一本縣境內辦理興建公共工程
31 之用地範圍內各種拆遷物之補償及救濟作業，特制定本自

01 治條例。（第2項）辦理各種拆遷物之查估補償時，除法律
02 律或法規另有規定外，依本自治條例之規定。」第2條規
03 定：「本自治條例所稱之拆遷物，係指下列各款：一、合
04 法建築物。二、其他建築物。……四、農作改良物。
05 ……」第3條規定：「本自治條例所稱合法建築物，係指
06 下列之建築物及雜項工作物：……」第4條規定：「第2條
07 所稱其他建築物係指非屬合法建築物，但具備下列任一證
08 明文件之建築物及雜項工作物：……」第6條規定：
09 「（第1項）本自治條例所稱農作改良物如下：一、農林
10 作物。二、農業生產固定設備。（第2項）前項農業生產
11 固定設備係指為從事農、林、漁、牧生產行為設置附著於
12 土地之設備，並以依法領有雜項執照、農場登記證、牧場
13 登記證或養殖漁業登記證者為限。」第30條第2項規定：
14 「未領有第六條第二項規定證照之農業生產固定設備者，
15 依前條規定標準以百分之五十給予救濟。」

16 (2)原告紀正時主張依上開花蓮縣拆遷自治條例第2條第4款、
17 第6條、第30條第2項，請求編號3、4、5補償3,150,000
18 元、500,000元、375,000元。惟查，花蓮縣拆遷自治條例
19 第1條第2項已經明定，該條例係以其他法律或法規別無規
20 定始得適用；而國有財產法第44條第2項既已就國有出租
21 不動產因變更為公用財產，有關租約終止之損失補償範圍
22 明定未經出租機關許可之增建或改良部分，不在補償之
23 列，自無依花蓮縣拆遷補償自治條例予以補償之餘地。原
24 告紀正時此部分即無理由。

25 5. 編號6（搬運費用：怪手、耕田機）：

26 國有財產法第44條第2項就國有出租不動產因變更為公用財
27 產，有關租約終止之損失補償範圍，業已明定未經出租機關
28 許可之增建或改良部分，不在補償之列。原告紀正時就此部
29 分既未證明屬於出租機關許可之增建或改良部分，復未舉證
30 確有支出，其請求補償30,000元，被告予以否准，自無不
31 合。

01 6. 編號7、8、10、11、12【18號工寮修繕費；19、20號工寮；
02 無線電話；電話台；水力發電300瓦（含管線設備及照
03 明）】：

04 按民法第431條規定：「承租人就租賃物支出有益費用，因
05 而增加該物之價值者，如出租人知其情事而不為反對之表
06 示，於租賃關係終止時，應償還其費用。但以其現存之增價
07 額為限。承租人就租賃物所增設之工作物，得取回之。但應
08 回復租賃物之原狀。」惟查，系爭土地耕地租約其他約定事
09 項(六)已明文約定「租賃耕地，承租人應作種植農作物之用，
10 如須興建相關之農業設施，應先徵得放租機關同意」惟原告
11 並未證明系爭12及18地號土地編號7、8、10、11、12項目如
12 何增加租賃土地之價值，足認屬承租人就租賃物支出有益費
13 用，因而增加該物之價值者，且出租人知其情事而不為反對
14 之表示，均未予證明，被告否准其請求補償500,000元、70
15 0,000元、60,000元、15,000元、270,000元，自無違誤。

16 7. 編號9（99年至103年每年收成效益）：

17 原告紀正時主張每年收成效益1,050,000元，自99年至103
18 年，合計4,200,000元。惟原告紀正時並未證明其每年有收
19 成效益1,050,000元；依國有財產法第44條及花蓮縣拆遷補
20 償自治條例規定可知，補償項目顯未包含因喪失租賃權所失
21 之利益及預期利益。原告固得請求損失補償，以補償彌平其
22 特別犧牲，法律如無特別規定，應對當事人所受損害予以全
23 部之補償。至於所失利益，因非損害賠償，原則上不予補
24 償。茲行政法上之損害賠償與損失補償不同，前者係以不法
25 行為為前提，為公法上之侵權行為；後者係對適法之行為而
26 生之補償，以彌補相對人之損失。亦即損失補償係以填補損
27 失為目的，原則上不包括屬於消極損害之所失利益在內，民
28 法第216條第2項「依通常情形或依已定之計畫、設備或其他
29 特別情事，可得預期之利益，視為所失利益。」之規定，於
30 此尚不能類推適用。故原告請求因信賴系爭租約不被終止，

01 嗣因租賃土地被撥用而終止，遭致所失利益4,200,000元之
02 損害，應由被告予以補償，即屬無據，尚難准許。

- 03 8. 編號13至19（汽油發電機4500瓦、噴藥機10馬力、噴藥機5
04 馬力、拌肥機18馬力、噴藥機2馬力、砍草機、小型中耕
05 機）：

06 原告紀正時主張編號13至19均屬農業生產必要設備機具，請
07 求補償各20,000元、60,000元、250,000元、300,000元、650,
08 000元、80,000元、250,000元、300,000元。惟按國有財產
09 法第44條就有關租約終止之損失補償範圍明定其範圍，系爭
10 編號13至19為原告紀正時為經營農業所備，且均不符合國有
11 財產法有關補償之要件，原告紀正時此部分補償，於法無
12 據，被告均不予准許，核無不合。

- 13 9. 編號20、21（檫木、麻竹）：

14 原告紀正時主張依花蓮縣拆遷補償自治條例補償編號20、21
15 各1,122,000元、130,000元。惟查花蓮縣拆遷自治條例第1
16 條第2項已經明定，該條例係以其他法律或法規別無規定始
17 得適用；而國有財產法第44條第2項既已就國有出租不動產
18 因變更為公用財產，有關租約終止之損失補償範圍明定未經
19 出租機關許可之增建或改良部分，不在補償之列，自無依花
20 蓮縣拆遷補償自治條例予以補償之餘地。況查，依天易事務
21 所估價報告書比對農林航測所攝影圖號資料及國有財產署勘
22 查表可知，國有財產署勘查於93年9月22日查勘12地號時，
23 該土地為雜草（林），於93年11月15日查勘18地號時，該土
24 地為「茶樹、雜木及整地除草」，均無檫木、麻竹；94年7
25 月5日航照圖12、18地號均有整地，但無法確認農作物有無
26 及種類（本院卷1第311至313頁），自難認有種植檫木、麻
27 竹；再依原告起訴時檢附之83年及94年土地現況清冊，上載
28 12地號情形「83年清冊有細部分區（雜草地、雜草、除草
29 中、生薑等）；相較之下，94年則顯示為『全區』種植生
30 薑。」，18地號情形「83年清冊有細部分區（雜林、茶樹、
31 雜木、蘆葦草、除草中、整地、生薑等）；相較之下，94年

01 則顯示為『全區』種植生薑。」（本院卷1第21、23頁），
02 自難認原告紀正時承租之系爭12、18地號土地，於94年12月
03 16日租約終止時，其上有檉木、麻竹；雖原告紀正時提出購
04 買檉木之收據，仍無法證明有種植檉木及麻竹。被告作成原
05 處分，否准此部分補償，核無不合。

06 (五)關於原告葉日安請求(詳如本院卷2第191頁)：

07 1. 原告葉日安申請補償原承租97地號土地（面積合計199,682
08 平方公尺）地上物補償，其請求項目計11項，金額總計188,
09 678,876元，經被告核算承租土地之地上物金額計0元，以原
10 處分否准原告葉日安請求。爰逐項說明否准之理由如下。

11 2. 編號1（茶樹）：

12 原告為承租人而為土地使用人，系爭97地號土地種植何種農
13 作物，其知之最詳，自應由原告葉日安就所主張種植茶樹之
14 有利於己之事實，負舉證責任。原告葉日安主張依據105年6
15 月4日地上物查估補償報告（本院卷1第53頁）所載計算，給
16 予補償20,367,564元。惟查，上開105年6月4日報告並非以9
17 4年12月租約終止時狀態為查估，於法不合，尚難以105年6
18 月4日報告作為補償依據。

19 原告又主張依據花蓮縣拆遷自治條例第2條第4款、第6條、
20 第29條等規定補償。惟查花蓮縣拆遷自治條例第1條第2項已
21 經明定，該條例係以其他法律或法規別無規定始得適用；而
22 國有財產法第44條第2、3項已就國有出租不動產因變更為公
23 用財產，有關租約終止之損失補償範圍明定未經出租機關許
24 可之增建或改良部分，不在補償之列，自無依花蓮縣拆遷補
25 償自治條例予以補償之餘地。況查，雖國有財產署勘查表93
26 年8月2日查勘系爭97號土地，載「耕作作種為茶苗」，但依
27 94年7月5日農林航測所測影圖號資料系爭97地號土地為樹
28 林，並非茶苗或茶樹，自無法證明94年12月16日租約終止
29 時，系爭97地號上有茶樹；再依原告起訴時檢附之83年及94
30 年土地現況清冊記載分析97地號情形「83年清冊有雜林及雜
31 草林；相較之下，94年僅記載『雜草林』。足見有耕作，保

01 留撫育部分樹苗之事實。」（本院卷1第25頁），惟83及94
02 年均記載為雜林、雜草林，若有耕作茶樹之事實殊無未能明
03 確指出種植農作物及樹苗名稱，而稱為雜林、雜草林，是依
04 原告起訴時附件1之分析無法證明94年12月16日租約終止
05 時，系爭97地號上有茶樹。從而，原告葉日安請求給付茶樹
06 補償金，為不可採，原處分予以否准，核無不合。

- 07 3. 編號1、3、4、5【本院註：編號1包括前揭茶樹和胸徑35公
08 分以上喬木、編號3喬木（胸徑25-30公分）、編號4喬木
09 （胸徑30-35公分）、編號5櫻花（胸徑35公分以上）】：

10 原告葉日安請求補償之喬木及櫻花達9,000多株，數量非
11 少，若確有種植，經勘查及測影圖理應可以知悉是否為喬木
12 及櫻花。惟觀諸上開國有財產署勘查表93年8月2日查勘系爭
13 97號土地之情形、94年7月5日農林航測所測影圖號資料系爭
14 97地號土地情形，及原告起訴時檢附之83年及94年土地現況
15 清冊記載分析97地號情形，均未見記載種植喬木；記載系爭
16 97地號土地為雜林、雜草林；且喬木、櫻花屬林木並非農作
17 物，而系爭租約第5條約定「承租土地，承租人應自任耕
18 作，種植農作物使用」，復查無出租人及花蓮辦事處同意原
19 告葉日安改種喬木及櫻花之情事，自難認94年12月16日租約
20 終止時，系爭97地號上有喬木及櫻花。從而原告葉日安請求
21 給付喬木及櫻花補償金，為不可採，原處分予以否准，即無
22 不合。

- 23 4. 編號5水保工程疊石堤（本院註：編號5包括前揭櫻花及水保
24 工程疊石堤）：

25 (1)原告葉日安主張依土地徵收條例第6條、第32條及類推適
26 用民法第431條，請求給付水保工程疊石堤3,450,000元
27 元。

28 (2)按「徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。但有下列情
29 形之一者，不在此限：……三、建築改良物依法令規定不
30 得建造。……五、其他法律另有規定。……」「需用土地
31 人取得經核准撥用或提供開發之公有土地，該公有土地上

01 之私有土地改良物，得準用前條規定徵收之。」「徵收土
02 地公告前已領有建築執照或於農地上為合法改良土地，依
03 第23條第1項規定停止工作者，其已支付之土地改良費
04 用，應給予補償。」土地徵收條例第6條、第32條、第5
05 條，固有明文規定。惟上開規定為徵收私有土地之規定，
06 依土地徵收條例第6條規定，需用土地人取得經核准撥用
07 之公有土地，該公有土地上之私有土地改良物，得準用同
08 條例第5條規定為徵收；惟如非屬徵收私有土地，即無上
09 述條文之適用。查本件乃原告葉日安承租系爭97地號國有
10 土地，於承租之土地於租期中撥用給被告使用，出租人依
11 法終止租賃契約，致系爭土地上租賃權消滅，所生公法上
12 補償，顯然無涉私有土地被徵收所生補償問題，原告葉日
13 安主張適用土地徵收條例規定予以補償，自無可取。

14 (3)按民法第431條規定：「承租人就租賃物支出有益費用，
15 因而增加該物之價值者，如出租人知其情事而不為反對之
16 表示，於租賃關係終止時，應償還其費用。但以其現存之
17 增價額為限。承租人就租賃物所增設之工作物，得取回
18 之。但應回復租賃物之原狀。」查系爭土地耕地租約其他
19 約定事項(六)已明文約定「租賃耕地，承租人應作種植農作
20 物之用，如須興建相關之農業設施，應先徵得放租機關同
21 意」惟原告並未證明水保工程壘石堤如何增加其租賃土地
22 之價值，而出租人知其情事而不為反對，且其已將改良事
23 項及費用數額，以書面通知出租人，故原告葉日安主張類
24 推適用民法第431條，為不可採。

25 5. 編號6噴灌設施、編號7引水管：

26 (1)花蓮縣拆遷補償自治條例第1條規定：「(第1項)花蓮縣
27 政府(以下簡稱本府)為劃一本縣境內辦理興建公共工程
28 之用地範圍內各種拆遷物之補償及救濟作業，特制定本自
29 治條例。(第2項)辦理各種拆遷物之查估補償時，除法
30 律或法規另有規定外，依本自治條例之規定。」第2條規
31 定：「本自治條例所稱之拆遷物，係指下列各款：一、合

01 法建築物。二、其他建築物。……四、農作改良物。
02 ……」第3條規定：「本自治條例所稱合法建築物，係指
03 下列之建築物及雜項工作物：……」第4條規定：「第2條
04 所稱其他建築物係指非屬合法建築物，但具備下列任一證
05 明文件之建築物及雜項工作物：……」第6條規定：
06 「（第1項）本自治條例所稱農作改良物如下：一、農林
07 作物。二、農業生產固定設備。（第2項）前項農業生產
08 固定設備係指為從事農、林、漁、牧生產行為設置附著於
09 土地之設備，並以依法領有雜項執照、農場登記證、牧場
10 登記證或養殖漁業登記證者為限。」第30條第2項規定：
11 「未領有第六條第二項規定證照之農業生產固定設備者，
12 依前條規定標準以百分之五十給予救濟。」

13 (2)原告葉日安主張依上開花蓮縣拆遷自治條例第2條第4款、
14 第6條第30條第2項，請求補償編號6、7作物各900,000
15 元、360,000元。惟查，花蓮縣拆遷自治條例第1條第2項
16 已經明定，該條例係以其他法律或法規別無規定始得適
17 用；而國有財產法第44條第2項既已就國有出租不動產因
18 變更為公用財產，有關租約終止之損失補償範圍明定未經
19 出租機關許可之增建或改良部分，不在補償之列，自無依
20 花蓮縣拆遷補償自治條例予以補償之餘地。原告葉日安此
21 部分為無理由。

22 6. 編號8收成效益（99年至103年）：

23 原告葉日安主張每公頃每年收成效益150,000元，其承租19.
24 9682公頃，故自99年至103年之收益合計2,995,230元。惟原
25 告葉日安並未證明每公頃其每年有收成效益150,000元；依
26 國有財產法第44條及花蓮縣拆遷補償自治條例規定可知，補
27 償項目顯未包含因喪失租賃權所失之利益或預期利益。又行
28 政法上之損害賠償與損失補償不同，前者係以不法行為為前
29 提，為公法上之侵權行為；後者係對適法之行為而生之補
30 償，以彌補相對人之損失。亦即損失補償係以填補損失為目
31 的，原則上不包括屬於消極損害之所失利益在內，故民法第

01 216條第2項「依通常情形或依已定之計畫、設備或其他特別
02 情事，可得預期之利益，視為所失利益。」之規定，於此尚
03 不能類推適用。是以，原告葉日安請求因信賴系爭租約不被
04 終止，嗣因租賃土地被撥用而終止，遭致所失利益2,995,23
05 0元之損害，應由被告予以補償，即屬無據，尚難准許。

06 7. 編號9土地改良費：

07 第461之1條規定：「耕作地承租人於保持耕作地之原有性質
08 及效能外，得為增加耕作地生產力或耕作便利之改良。但應
09 將改良事項及費用數額，以書面通知出租人。前項費用，承
10 租人返還耕作地時，得請求出租人返還。但以其未失效能部
11 分之價額為限。」惟查，系爭土地耕地租約其他約定事項(六)
12 已明文約定「租賃耕地，承租人應作種植農作物之用，如須
13 興建相關之農業設施，應先徵得放租機關同意」惟原告並未
14 證明系爭97地號土地如何改良，如何增加租賃土地之價值，
15 而出租人知其情事而不為反對，且其已將改良事項及費用數
16 額，以書面通知出租人，則原告葉日安主張類推適用民法第
17 461之1條規定，請求補償，自無可採。

18 8. 編號10「土地可利用限度查定費」：

19 按土地法第47條之2規定：「土地複丈費及建築改良物測量
20 費標準，由中央地政機關定之。」內政部據此授權訂定土地
21 複丈及建築改良物測量費收費標準，先予敘明。原告葉日安
22 主張每公頃土地可利用限度查定費40,000元，依使用面積1
23 9.9682公頃計算（不足1公頃以1公頃計算），被告應補償8
24 0,000元。惟國有財產法第44第2項就國有出租不動產變更為
25 公用財產，有關租約終止之損失賠償範圍，已有明確規定，
26 土地複丈費非屬法定補償範圍，原告葉日安復未能說明據何
27 規定為本項請求，故被告不予補償，並無不合。

28 9. 編號11「土地可利用限度查定人工及重機具配合工資」：

29 原告主張每公頃單價為10,000元，依使用面積19.9682公頃
30 計算，被告應補償199,682元。惟國有財產法第44第2項就國
31 有出租不動產變更為公用財產，有關租約終止之損失賠償範

01 園，已有明確規定，「土地可利用限度查定人工及重機具配
02 合工資」非屬法定補償範圍，原告葉日安復未能說明據何規
03 定為本項請求，故被告不予補償，即無不合。

04 (六)雖被告曾於105年6月4日作成查估補償報告（本院卷1第325
05 頁），認應分別補償原告紀正時123萬1,276元、原告葉日安0
06 元，被告於110年2月另行委託第三人天易不動產估價師聯合
07 事務所進行估價，竟一改前開認定應補償之金額，故主張被
08 告有違反行政誠信原則、裁量濫用等違法云云。觀諸上開補
09 償報告記載「……參、計算基礎、計算方式及補償金額一、
10 農作物-茶樹……2.(1)本會104年9月間清查案地25平方公尺樣
11 本範圍內茶樹株數：……3.規格：99年2月份航照圖地上物有
12 茶樹，案地地上物人係於99年4、5月份拆除……備註：上開
13 茶園面積為99年度航照圖套疊地籍圖後計算所得之面積……
14 二、農業生產固定設備-灌溉設施（水管）……2.規格：本會
15 於104年9月8、9、10日於現地進行查估程序時所查得灌溉設
16 施（水管）……」可知系爭土地之地上物於99年4、5月間清
17 除，該105年查估報告補償標的之計算係以系爭土地於99年
18 4、5月間清除地上物之後土地之地上物為補償標的作計算，
19 而非以94年12月租約終止時之地上物為補償標的；被告並未
20 以105年查估報告為基礎對原告作成補償行政處分；被告亦以
21 106年8月29日原民土字第1060053803號函告知原告，「將另
22 案重新估算補償金額」（乙證7），茲因原告未能提供相關補
23 償資料，乃委任天易不動產估價師聯合事務所進行估價，原
24 告主張被告違反行政誠信原則、裁量濫用等違法，為不足
25 採。

26 (七)按「非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所
27 需，得申請撥用。」國有財產法第38條第1項定有明文。系
28 爭土地原係原住民部落傳統領域土地之一部分，被告為保障
29 原住民基本權利及恢復原住民部落傳統領域土地之人文、自
30 然生態規劃及國土保育政策之需要規定，申請撥用獲准。原
31 告主張被告恣意申請撥用系爭土地，致原告等無法繼續承租

01 使用系爭土地，且撥用後亦未善盡土地管理機關之責，此乃
02 後續違反誠信原則之行政行為之開端，自無可取。

03 (八)原告又主張其所有證物均已遭被告清除云云。查本件租約終
04 止時為94年12月16日，被告清除案地地上物為99年4、5月
05 間，其間原告仍持續占用系爭土地。被告辯稱：原告種植之
06 短期農作物應已採收(例如：生薑種植後約4個月至10個月可
07 採收，豌豆苗種植後約1個半月可採收)，且於清除地上物前
08 亦開放承租人入山採收，為此順延辦理違規工寮及灌溉設施
09 之拆除及清運工作，故短期農作物實無補償之必要；地上私
10 有財產及器具，經限期原農耕戶自行完成載運物品下山，被
11 告並無清除相關證物，有行政院東部聯合服務中心99年3月3
12 0日函、行政院農業委員會水土保持局99年4月2日函、花蓮
13 縣政府99年4月13日函可稽(乙證30、31)，堪以採信，原
14 告此部分主張，不足採信。

15 (九)關於原告主張被告對於同與原告同在清水農場種植農作物之
16 訴外人黃漢主、杜金模等2人均有補償，何以對原告均不予
17 補償一節。查黃漢主、杜金模主張補償之地上農作物為茶
18 樹，屬多年生作物，其等敘明茶樹規格與數量，但本件原告
19 未能證明承租土地上有茶樹，而其他主張之地上農作物多為
20 短期作物，且無法證明規格與數量，原告未能舉證以實其
21 說，已如前述，二案無法類比(乙證32)，原告此部分主張
22 自無可取。

23 (十)原告復主張本件應依平均地權條例第11條補償土地改良費用
24 云云。惟查：1.按平均地權條例第11條固規定：「依法徵收
25 或照價收買之土地為出租耕地時，除由政府補償承租人為改
26 良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應由
27 土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額
28 之三分之一，補償耕地承租人。前項補償承租人之地價，應
29 由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。公有出租
30 耕地依法撥用時，準用前二項之規定，補償承租人；所需經
31 費，由原管理機關負擔。但為無償撥用者，補償費用，由需

01 地機關負擔。」惟本件係原告承租之國有土地因撥用給被告
02 而終止系爭耕地租約，核與平均地權條例第11條「依法徵收
03 或照價收買之土地為出租耕地時，……」之情形，顯然不
04 同。2. 農業發展條例第22條規定：「本條例中華民國八十九
05 年一月四日修正施行後所訂立之農業用地租賃契約，其租賃
06 關係終止，由出租人收回其農業用地時，不適用平均地權條
07 例第十一條……有關由出租人給付承租人補償金之規定。」
08 立法理由明載「本件之增列係鑒於耕地租賃關係終止時，除
09 當事人依民法第四百三十一條、第四百六十一條及土地法第
10 一百十九條有未收穫之孳息及其他合理之費用以及訂約時已
11 另有約定，固應適用民法、土地法規定予以補償外，應以無
12 償收回耕地為原則。故除於修正條文第十七條規定排除耕地
13 三七五減租條例之適用外，爰增列本條明確排除平均地權條
14 例第十一條、……另有需支付承租人三分之一地價之規定，
15 以因應農村實際需要。」查本件租約係分別於93年11月10
16 日、93年10月20日及93年10月22日訂立（乙證1），均為農
17 發條例89年1月4日修正施行後所訂立之租約，依上開說明，
18 農發條例第22條規定已明確排除平均地權條例第11條之適
19 用。原告所提財政部國有財產署科長侯瓊林所撰擬文章、學
20 者見解論文及大法官不同意見書之見解，俱對本院不具拘束
21 力。3. 綜上，原告主張本件應依平均地權條例第11條補償土
22 地改良費用，為不足採。

23 七、綜上所述，原告之主張均無可採。被告否准原告請求系爭土
24 地之地上物撥用補償，於法並無不合；訴願決定遞予維持，
25 亦無不合。原告猶執前詞訴請判決如聲明所示，為無理由，
26 應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及
27 調查證據經本院審酌後，核與判決結果均不生影響，故不再
28 逐項論述，附此敘明。

29 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條
30 第1項前段、第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判
31 決如主文。

01 中 華 民 國 113 年 11 月 7 日

02 審判長法官 陳心弘

03 法官 鄭凱文

04 法官 林妙黛

05 一、上為正本係照原本作成。

06 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
07 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
08 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
09 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
10 繕本）。

11 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
12 逕以裁定駁回。

13 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
14 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
15 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

16

得不委任律師為 訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。

01

為適當者，
亦得為上訴
審訴訟代理
人

3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 11 月 7 日

03

書記官 李建德