

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22號

113年10月17日辯論終結

原告 林宗正

張益祥

詹帛霖

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110年11月3日院臺訴字第1100191358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)被告機關代表人於起訴時為夷將・拔路兒，訴訟繫屬中變更為曾智勇Ljaucu・Zingrur，業據被告新任代表人具狀承受訴訟，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。」原告提起本件訴訟時，原係聲明求為判決：「一、被告110年2月24日原民土字第11000098321號行政處分（下稱原處分一）及訴願決定均撤銷（原告林宗正97-1地號土地部分）。二、被告110年2月24日原民土字第1100

0098323號行政處分（下稱原處分二）及訴願決定均撤銷（原告張益祥124地號土地部分），並命原處分機關補償新臺幣351萬5,714元之處分。三、被告110年2月24日原民土字第11000098325號行政處分（下稱原處分三）及訴願決定均撤銷（原告詹帛霖165地號土地部分），並命原處分機關補償新臺幣1,733萬2,892元之處分。」惟原告林宗正未聲明請求金額，嗣經本院闡明，原告追加「被告應作成補償原告林宗正88,436,609元之處分」，復經變更擴張追加，本件原告聲明如下：「一、訴願決定及原處分一均撤銷；被告應作成補償原告林宗正88,436,609元之處分。二、訴願決定及原處分二均撤銷；被告應作成補償原告張益祥16,747,064元之處分。三、訴願決定及原處分三（詹帛霖165地號土地之部分）；被告應作成補償73,334,359元之處分。」（本院卷二第325頁、第355至362頁附表2-1、3-1、4-1。原處分一、二、三以下合稱原處分。）核原告請求之基礎不變，依據前開規定，其訴之變更追加，本院認為尚屬適當，應予准許。

二、事實概要：

(一)緣原告林宗正、張益祥、詹帛霖3人（以下合稱原告）分別向財政部國有財產局臺灣北區辦事處花蓮分處(102年1月1日改制為財政部國有財產署北區分署花蓮辦事處，下稱花蓮辦事處)承租花蓮縣卓溪鄉新生段97-1、124、165地號等3筆國有土地（下稱系爭土地），租期自93年間至103年間。嗣被告於94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新生段1地號等228筆國有土地，經行政院准予撥用，並辦竣土地管理機關變更登記，將管理者變更登記為被告，花蓮辦事處乃以94年12月16日臺財產北花三字第0940015719號函（下稱94年12月16日終止租約函）通知原告終止雙方租賃關係，惟原告仍繼續占用系爭土地。行政院爰於99年間跨部會組成花蓮縣卓溪鄉新生段國有土地保安專案小組，經召開多次會議決議，就原告占用之土地全數收回，並於99年4、5月間，清除相關地上物。

01 (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
02 分，並於被告作成處分前即逕行提起訴願、行政訴訟，訴訟
03 繫屬中，被告以100年9月13日原民地字第1001049411號函
04 (下稱100年9月13日函)拒絕原告請求系爭土地之補償，行政
05 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
06 為由，認原告之訴願不合法，以100年9月21日院臺訴字第10
07 00103507號訴願決定不受理、本院以100年度訴字第1380號
08 判決原告之訴駁回、最高行政法院以101年度判字第848號判
09 決廢棄本院前開判決，發回本院更為審理，經本院101年度
10 訴更一字第134號判決撤銷上開訴願決定及100年9月13日
11 函，並命被告就原告原承租之系爭土地地上物應作成准予補
12 償之處分。被告不服，提起上訴，經最高行政法院103年度
13 判字第133號判決（下稱原確定判決）駁回被告上訴而告確
14 定。被告以原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款再
15 審事由提起再審，經最高行政法院103年度判字第439號判決
16 再審之訴駁回。

17 (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
18 告（本院卷1第325頁。下稱105年查估報告），茲因105年查
19 估報告係以99年4、5月間清除地上物時之地上物為補償標的
20 計算補償金額，而非以94年12月16日終止租約時之地上物情
21 形予以計算，被告遂以106年8月29日函（本院卷1第185頁）
22 通知原告及其他承租人，將另案重新估算補償金額。嗣被告
23 於106年10月3日以原民土字第1060062900號函（下稱被告10
24 6年10月3日函）請原告提供系爭土地於耕地租約終止時（即
25 94年12月16日）之地上農作物種類及其規格與數量，以辦理
26 估算補償金額事宜，經被告多次與原告公文往返函退補正，
27 被告終以本件耕地租約終止時之地上農作物種類及其規格與
28 數量之相關證據資料不足，尚難逕為估算地上物補償金額，
29 乃於委託專業估價師辦理系爭土地估價作業，並依天易不動
30 產估價師聯合事務所110年2月19日天易公字第11002190001
31 號函送系爭土地之地上農作物估價報告書（下稱天易事務所

估價報告書)，分別以原處分一、二、三核算應補償原告原承租系爭土地地上物金額均為新臺幣(下同)0元。原告不服，提起訴願仍遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

(一)被告就原告張益祥、詹帛霖所種植之茶樹應給予補償：

1.依被告105年查估報告，其報告內容原應補償原告張益祥茶樹3,462,530元、灌溉設施53,184元，共3,515,714元；應補償詹帛霖茶樹17,084,239元、灌溉設施248,653元，共計17,332,892元。上開查估補償報告，雖然其認定種植茶樹之數量不及原告計算之數量，但至少可證明原告張益祥、詹帛霖確實有於新生段124、165地號土地種植茶樹之事實，依花蓮縣興辦公共工程用地拆遷物拆遷補償救濟自治條例（下稱花蓮縣拆遷補償自治條例）第2條第4款、第6、29條等規定，自有補償之必要。

2.被告提供判讀之94年7月空照圖距系爭土地租約終止日94年12月16日，尚有5個月期間，該段期間原告仍得種植各項農作物，包含茶樹在內，且空照圖會因氣候、陽光、雲層等因素影響畫面解析度，並非全然精準，原告張益祥、詹帛霖自93年7月承租後已有種植茶樹，距94年12月16日租約終止日已超過1年，應有「未滿3年」之每株85元價格得為查估補償，故張益祥至少應受補償金額為142萬8,714元（依查估補償報告所載數量為計算基準，計算式： $140.07 \times 120 \times 85 = 1,428,714$ ）、詹帛霖至少應受補償金額704萬9,322元（依查估補償報告所載數量為計算基準，計算式： $767.90 \times 108 \times 85 = 7,049,322$ ）。

3.縱認原告張益祥、詹帛霖自94年8月始種植茶樹，至少亦有「未滿1年」之每株36元價格得為查估補償，則張益祥至少應受補償金額為60萬5,102元（依查估補償報告所載數量為計算基準，計算式： $140.07 \times 120 \times 36 = 605,102$ ）、詹帛霖至少應受補償金額298萬5,595元（依查估補償報告所載數量為

計算基準，計算式： $767.90 \times 108 \times 36 = 2985595$ ），從而原告張益祥、詹帛霖請求茶樹補償費用，實屬有據。

4. 被告本有查估補償之義務，且原告張益祥、詹帛霖原有之茶樹，均遭被告全數清除，無法再至現場確認，而受有舉證不易之不利利益，倘在事隔多年後，始要求原告張益祥、詹帛霖就上開茶樹存在乙事，負完全舉證責任，顯然有失公平，依行政訴訟法第136條規定，準用民事訴訟法第277條但書規定，非不得減輕原告張益祥、詹帛霖之舉證責任，並依表見證明方式（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提出過程），藉由客觀上原告張益祥、詹帛霖確實有種植茶樹之事實，進而推定原告張益祥、詹帛霖係因受被告撥用系爭土地，而受有損失之事實存在，故原告張益祥、詹帛霖就上開請求茶樹補償及所列請求金額，應為合理。

(二) 原告張益祥、詹帛霖除有上開茶樹應予補償外，渠等與原告林宗正就系爭土地之耕地租約遭提早終止所受之損失，其補償範圍應包含「建築改良物」及「農作改良物」預期使用利益與收益之損失，以及土地徵收條例第32條之「土地改良費」：

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，撥用補償準用徵收補償規定之補償範圍，應包含「建築改良物」及「農作改良物」2種，而非被告所稱僅以「現存」農作改良物為補償範圍，在具同性質之財產犧牲損失及認定上，其補償範圍除「建築改良物」及「農作改良物」2種外，亦應包含土徵條例第32條規定之「土地改良費」，且土地徵收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適用，不因土徵條例第6條係規定「得」準用非「應」準用而有所差異。

- 01 2.又依農業發展條例第22條之立法理由：「本條之增列係鑒於
02 耕地租賃關係終止時，除當事人依民法第431條、第461條及
03 土地法第119條有未收穫之孳息及其他合理之費用以及訂約
04 時已另有約定，固應適用民法、土地法規定予以補償外，應
05 以無償收回耕地為原則。故除於修正條文第17條規定排除耕
06 地三七五減租條例之適用外，爰增列本條明確排除平均地權
07 條例第11條、第63條、第77條、農地重劃條例第29條及促進
08 產業升級條例第27條另有需支付承租人三分之一地價之規
09 定，以因應農村實際需要。」等語，對於平均地權條例第11
10 條規定之適用，僅排除給付三分之一地價之規定，並無排除
11 補償承租人為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良
12 物。
- 13 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
14 例第11條、77條等補償規定(原告否認)，但其於89年1月4日
15 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
16 民法第431條、461條及土地法119條規定足資適用，故特別
17 增列規定排除民法及土地法以外的特別法。從此立法意旨出
18 發，耕地租賃契約終止後之補償，至少仍應有適用民法第43
19 1條、土地法119條等規定，而得請求「土地改良費用」。
- 20 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
21 土地撥用制度相關問題之探討」及前大法官廖義男所著〈第
22 十三講土地法案例研究（貳、公地撥用之法律效果）〉亦
23 表示：「公有耕地被撥用者，如有適用國有財產法第44條向
24 原承租人（案例中的乙）表示終止租約並請求返還土地者，
25 則原承租人（乙）可依平均地權條例第11條第3項，向申請
26 撥用之機關（案例中之丙）請求補償，包括（一）改良土地
27 所支付之費用、（二）尚未收穫的農作改良物及（三）因租
28 約終止而喪失耕作權之損失（依平均地權條例第77條）。」
29 是依上開實務學者及大法官之見解，即便不能主張平均地權
30 條例第11條、國有財產法第44條，但仍然可以主張民法第43

01 1條及第461條規定請求補償，並且獨立於國有財產法以外之
02 請求補償。

03 5.況平均地權條例第11條目前仍規定：「依法徵收或照價收買
04 之土地為出租耕地時，除由政府補償承租人為改良土地所
05 支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應由土地所
06 有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分
07 之一，補償耕地承租人。前項補償承租人之地價，應由主管
08 機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。公有出租耕地依
09 法撥用時，準用前2項之規定，補償承租人；所需經費，由
10 原管理機關負擔。但為無償撥用者，補償費用，由需地機關
11 負擔。」此規定應為損失補償之具體規範，至少可為本件損
12 失補償請求內容之依據，故可證明「土地改良費用」仍在撥
13 用補償之範圍內，原告請求被告補償為土地改良所支付之必
14 要費用，非無依據。

15 (三)退步言之，原告本件舉證責任實有困難而應有減輕之情形，
16 應考量依平均地權條例第11條「補償地價」之金額作為原告
17 損失金額之認定，其補償範圍自應以「租賃權提前終止所受
18 之損失」為準，審酌減輕原告舉證責任之情況下，應得類推
19 適用平均地權條例第11條「補償地價」之金額，作為本件原
20 告所受損失金額之認定：

21 1.按依法徵收或照價收買之土地為出租耕地時，除由政府補償
22 承租人為改良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物
23 外，並應由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增
24 值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人。前項補償承租
25 人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣
26 交。公有出租耕地依法撥用時，準用前2項之規定，補償承
27 租人；所需經費，由原管理機關負擔。但為無償撥用者，補
28 償費用，由需地機關負擔。平均地權條例第11條定有明文。

29 2.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。
30 依土地徵收例第35條規定，被徵收土地應有之負擔，指他項
31 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

之，耕地三七五租約承租人之地價，為出租耕地之負擔，如同耕地上之他項權利。另釋字第579號解釋文前半段「國家依法徵收土地時，對該土地之所有權人及該土地之其他財產權人均應予以合理補償，惟其補償方式，立法機關有一定之自由形成空間，耕地承租人之租賃權，係憲法上保障之財產權，於耕地因徵收而消滅時，亦應予補償。為此，就形式上而言，平均地權條例第11條規定，係補償耕地承租人之租賃權損失。

3. 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：

按釋字第579號解釋意旨可推論，耕地租賃權為耕地之負擔，此負擔係為保障農民之生活。因而，由耕地出租人以所得補償地價補償承租人，似隱含「補償耕地承租人之生活」；該解釋大法官廖義男於不同意見書認為，「耕地所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所有權，已為該公共利益而受特別犧牲，如在其所得補償地價中，另為『保護農民』之目的，須再扣除一部分給予耕地承租人，即表示須再為該公共利益以外之其他社會政策之目的二度忍受特別犧牲。」由此可知，對於承租人之補償具有「保護耕地承租人之目的」；再由釋字第208號解釋：「為貫徹憲法上扶植自耕農與自行使用土地人及保障農民生活，以謀計民生均足之基本國策，平均地權條例第11條、76條及第77條規定，徵收私有出租耕地……私有土地所有權人、公有耕地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之三分之一，補償耕地承租人，以避免佃農因耕地喪失不能從事農作物之種植而生活失據。」綜上，由耕地出租人以所得補償地價補償承租人，似隱含有補償耕地承租人之生活及保護耕地承租人之目的。然由釋字第208號解釋文，更明示係為避免佃農因耕地喪失不能從事農作物之種植導致生活失據。故就實質上而言，對耕地承租人之補償實具有生存權損失之性質。

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

05 (1)按土地徵收條例第5條、第6條之規定：「（第1項）徵收
06 土地時，其土地改良物應一併徵收。……（第2項）前項
07 應徵收之土地改良物，得視其興辦事業計畫之需要，於土
08 地徵收公告之日起3年內徵收之。但土地改良物所有權人
09 於需用土地人報請徵收土地前，請求同時一併徵收其改良
10 物時，需用土地人應同時辦理一併徵收。……。」「需用
11 土地人取得經核准撥用或提供開發之公有土地，該公有土
12 地上之私有土地改良物，得準用前條規定徵收之。」

13 (2)最高行政法院101年度判字第848號之判決要旨已認「公地
14 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
15 態樣」，而依上開規定，撥用補償既有準用徵收補償之規
16 定，則在具同性質之財產犧牲損失及認定上，其範圍自應
17 與徵收補償規定相同（包含土徵條例第32條之土地改良
18 費），而非被告所稱「僅有終止租約時土地上私有農作改
19 良物，且補償之損失係指農作改良物之價值」云云。

20 (3)又依前開平均地權條例第11條規定，依法徵收或照價收買
21 之土地為出租耕地時，除由政府補償承租人為改良土地所
22 支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應由土地所
23 有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三
24 分之一，補償耕地承租人。前項補償承租人之地價，應由
25 主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。公有出租
26 耕地依法撥用時，準用前2項之規定，補償承租人；所需
27 經費，由原管理機關負擔。但為無償撥用者，補償費用，
28 由需地機關負擔。

29 (4)而依農業發展條例第20條、第22條之規定，耕地租約在89
30 年1月28日前所訂定，仍有平均地權條例第11條規定之適
31 用，承租人仍可向撥用機關請求改良土地所支付之費用，

01 及尚未收或之農作改良物，因此在撥用補償範圍之認定
02 上，無論土地徵收條例或平均地權條例，均有土地改良費
03 用之補償，暫不論系爭土地耕地租約有無平均地權條例第
04 11條規定之適用，但在撥用補償尚無訂定具體規範，且平
05 均地權條例第11條規定亦未刪除前，就補償所得請求之數
06 額仍應有參考酌認有補償地價及土地改良費用之必要。

07 (5)再者，被告已表明系爭耕地租約並無限制原告等人僅能種
08 植甘薯，亦即原告亦可種植其他具有經濟價值之作物如番
09 茄、高麗菜、生薑等，而系爭耕地位處高海拔地區，原告
10 為種植作物，必須對系爭耕地依據將來承租期間之長短，
11 進行一定程度之沃土、設置灌溉水線、簡易水土保持、設
12 置農機具室等農業作為，出租機關即國產署既認為系爭耕
13 地非僅得種植甘薯而得種植其他具有較高經濟價值之農業
14 作物，則出租機關在簽約時即得預見承租人承租後將有進
15 行上開農業作為之可能，因此對於承租人即原告請求將土
16 地改良費用及進行上開農業作為列入撥用補償之範圍，並
17 無逾越承租人及出租機關之合理期待。

18 (6)實務上亦有部分固定農業設施無須申請執照（如面積45平
19 方公尺以下農業資材室），但該設施卻是與農業作為息息
20 相關，也因此系爭自治條例第30條第2項規定：「未領有
21 第6條第2項規定證照之農業生產固定設備者，依前條規定
22 標準以百分之50給予救濟。」亦即對於無法取得執照或無
23 庸申請執照之固定農業設施，仍給予一定之救濟金予以補
24 償，以減少合法承租人之財產損失。

25 (7)是以，原告確實有於系爭耕地種植農作物，並無任何違反
26 租約之情形，且原告於系爭耕地進行沃土、設置水線灌溉
27 設備等農業作為等，並無逾越出租機關於出租時所能預見
28 之範圍，考量被告撥用迄今已長達10餘年，原告原有之地
29 上物及相關證物，均已遭被告及其他機關全數清除，致原
30 告受有舉證不易之不利益，於此情形下，基於舉證責任倒
31 置及減輕原告舉證之責任，就請求數額應得類推適用平均

01 地權條例第11條規定「補償地價」之金額，以作為本件原
02 告所受損失之一次性補償金額。

03 5.綜上，有關剝奪人民財產權相關法令程序之解釋及適用，應
04 盡量朝有利人民之方式為之，此實為現代法治國家從事侵害
05 行政時，所應遵守法治國原則最基本之核心內涵。以本件而
06 言，系爭土地於94年11月15日經行政院核准被告辦理撥用
07 後，被告至今仍未依撥用目的使用系爭土地，無論其所欲達
08 成之行政目的為何、有無達到，其行政行為已事實上長期侵
09 害原告之財產權，故其在辦理撥用補償時，應採取對原告最
10 有利之方式為之，亦即在審酌舉證責任倒置或減輕之情況
11 下，應得類推適用平均地權條例第11條「補償地價」之金
12 額，作為本件原告等人所受損失之一次性補償金額。

13 (四)聲明：一、訴願決定及原處分一（原告林宗正部分）均撤
14 銷；被告應作成補償88,436,609元之處分。二、訴願決定及
15 原處分二（原告張益祥部分）均撤銷；被告應作成補償16,7
16 47,064元之處分。三、訴願決定及原處分三（原告詹帛霖之
17 部分）；被告應作成補償73,334,359元之處分。

18 四、被告答辯主張及聲明：

19 (一)關於系爭土地地上農作物補償金額0元乙節：

20 1.被告業以106年8月29日原民土字第1060053803號函（下稱被
21 告106年8月29日函）通知原告，系爭土地租約第5條特約事
22 項第5項已有「承租土地，承租人確係自任耕作，種植農作
23 物使用，無擅自變更使用情事，如有虛偽不實，願負法律責
24 任，並承認租約無效，交還土地，絕無異議」之約定；國有
25 財產法第44條第3項，對於應補償之範圍已明文規定，除出
26 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
27 外，應無償收回。縱私有改良物亦應由需用土地人於取得撥
28 用之公有土地後徵收（為假設語），然該私有改良物亦應屬
29 合法可得存在者，亦即出租機關許可者，方有受補償之必
30 要。即承租人得請求原管理機關或繼受管理機關地位者補償
31 其為改良土地所支出之費用、尚未收穫之農作改良物等因終

01 止耕地租約而喪失租賃權之損失，惟承租人就不動產改良部
02 分雖得請求補償，然以其改良行為係經出租機關許可者為
03 限，始得請求。

04 2. 本件系爭土地耕地租約期間並未約定種植農作物種類；依系
05 爭土地耕地租約第4條其他特約事項第6項約定，租賃耕地，
06 承租人應作種植農作物之用，如須興建相關之農業設施，應
07 先徵得放租機關同意，並續由承租人後續向土地所轄鄉
08 (鎮、市、區)公所申請容許使用後始為完備。復依卓溪鄉公
09 所106年6月27日卓鄉農字第1060007816號函查復，原告並無
10 申請容許使用(興建相關之農業設施)等相關資料。是以，本
11 件僅有「農作物」方屬系爭土地上經出租機關許可之改良
12 物，而得作為原告於系爭租約終止後請求補償之範圍，其他
13 之增建、改良，除非原告事前業已依法取得出租機關之許可
14 所為者，且原告需提出其取得出租機關之許可等證明，否則
15 不得作為請求補償之範圍。

16 3. 經被告於106年至109年間多次函請原告提供系爭土地耕地租
17 約終止時地上農作物種類、規格及數量相關資料，原告遲未
18 提出，復經原告張益祥申請強制執行，被告乃委託天易不動
19 產估價師聯合事務所辦理估價，該估價結果屬估價單位之專
20 業判斷，惟經被告審閱並簽奉核定採用，由被告依該估價結
21 果作成核算補償金額之原處分，非由估價單位逕代替行政機
22 關為行政處分，被告無裁量怠惰之情事。

23 4. 原告起訴狀附件1清冊，無地上物之資料日期，且無農作物
24 之規格與數量。又該附件1清冊，其中94年撥用前清冊所列
25 農作物，核與原告109年2月17日附表清冊資料所列農作物有
26 所不符，如：附表二於97-1地號(林宗正)列番茄、青椒、
27 高麗菜、玉米、生薑，附件1清冊資料記載除草中；附表四
28 於124地號(張益祥)列豌豆苗、蘿蔔、茶樹，附件1清冊資
29 料記載豌豆苗。又該附件1清冊，亦與原告104年3月10日撥
30 用補償請求書所列農作物有所不符，如：附表八於165地號
31 (詹帛霖)列茶樹，惟附件1清冊資料記載豌豆。本案地上

01 農作物補償被告係參酌系爭自治條例相關規定辦理，爰須查
02 明94年12月間租約終止時地上農作物種類之「規格」與「數
03 量」，原告所提供之相關資料欠缺規格與數量，且所主張應
04 補償項目所列於附表之地上農作物與附件1清冊所載農作物
05 多有不符，爰所主張應補償之附表所列地上農作物正確性顯
06 有疑義。退萬步言，縱有相符之地上農作物，該等地上農作
07 物多為短期作物（林宗正於94年間則無任何農作物），系爭
08 土地耕地租約終止時為94年12月間，惟被告清除系爭土地地
09 上物之時間則為99年4、5月間，其間原告仍持續占用系爭土
10 地，則租約終止時系爭土地上尚存之短期農作物應早已採收
11 （例如，生薑種植後約4個月至10個月可採收，豌豆苗種植後
12 約1個半月可採收），且被告清除地上物前亦開放原承租戶入
13 山採收，故短期農作物實無補償必要。

14 5. 關於原告林宗正請求補償喬木、櫻花之部分，被告否認系爭
15 租約於94年12月16日終止時，97-1地號土地上有喬木、櫻花
16 存在，應由原告林宗正負舉證之責；縱有喬木、櫻花存在
17 （僅為假設語，被告否認之），惟依國有財產法第44條第3
18 項規定，無論係建築改良物、相關農業設施或農作改良物，
19 均需得出租機關之許可，方有補償終止租約時之現值可言，
20 若未經出租機關之許可，均無補償之問題。是以，原告林宗
21 正主張喬木、櫻花亦在本件補償範圍云云，自屬無據。

22 6. 關於原告張益祥請求補償喬木、櫻花及茶樹部分：被告否認
23 124地號土地於耕地租約終止時，其上有喬木、櫻花之存在，
24 原告應予舉證；退步言之，原告張益祥於124地號土地
25 上造林未經花蓮辦事處同意，該等喬木、櫻花即非屬補償範
26 圍；又依110年12月19日系爭土地地上農作物估價報告書，1
27 24地號土地於94年12月16日之土地使用現況為雜樹林、雜草
28 地，並無茶樹存在，原告張益祥主張其自93年7月承租後已
29 有種植茶樹，距94年12月16日終止租約之日已超過1年，應
30 有「未滿3年」之每株85元價格得為查估補償；或主張縱認
31 原告張益祥自94年8月始種植茶樹，至少亦有未滿1年之每株

36元價格得為查估補償云云，均與事實不符，亦無所據，自無足採。

7. 關於原告詹帛霖請求補償喬木、茶樹部分：被告否認165地號土地於耕地租約終止時，其上有喬木存在，原告應予舉證；退步言之，原告詹帛霖於165地號土地上造林未經花蓮辦事處同意，該等喬木即非屬補償範圍；又依110年12月19日系爭土地地上農作物估價報告書，165地號土地於94年12月16日之土地使用現況為雜草林、整地中，並無茶樹存在，原告張益祥主張其自93年7月承租後已有種植茶樹，距94年12月16日終止租約之日已超過1年，應有「未滿3年」之每株85元價格得為查估補償；或主張縱認原告張益祥自94年8月始種植茶樹，至少亦有未滿1年之每株36元價格得為查估補償云云，均與事實不符，亦無所據，自無足採。

(二)原告主張撥用補償範圍準用徵收補償之規定、本件「租賃權提前終止之損失」範圍包含土地徵收條例第32條之土地改良費、農業設施云云，為無理由：

由土地徵收條例第6條規定可知，需用土地人取得經核准撥用之公有土地，該公有土地上之私有土地改良物，係「得」準用而非「應」準用土地徵收條例第5條之規定。亦即，需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私有土地改良物。土地徵收條例第6條並未規定「經核准撥用之公有土地」除得準用同條例第5條外，得一併準用同條例第32條規定，何況被告並未依土地徵收條例第6條規定徵收撥用土地上之私有土地改良物，自無土地徵收條例第5條規定之適用，遑論土地徵收條例第32條當然亦無適用之餘地。本件應適用者為國有財產法第44條，原告主張有土地徵收條例第32條之適用云云，已屬無據。

(三)本件租約為農業發展條例（下稱農發條例）89年1月4日修正施行後所訂立之租約，而農發條例第22條已明確將本件租約排除適用平均地權條例第11條有關補償改良土地所支付之費

01 用及補償三分之一地價之規定。故原告主張本件應依平均地
02 權條例第11條補償土地改良費用云云，顯無理由。

03 (四)本件租約係因公共所需，依國有財產法第38條申請撥用土地
04 而提前終止，租約終止後補償之法律依據，已有國有財產法
05 第44條第2項及第3項、土地徵收條例第6條準用同條例第5條
06 等之規定（惟本件並無上開土地徵收條例之適用，已如前
07 述），是原告謂撥用補償全無訂定具體規範云云，應有誤
08 解。本件就未經許可或不合於法令規範興建之農業設施不得
09 請求補償一節，既無法律漏洞，自無原告所主張系爭自治條
10 例第30條第2項規定之適用。

11 (五)關於可得請求補償之租約終止時土地上之「農作改良物」，
12 其補償標準，依國有財產法第44條第2項後段規定，原應依
13 財政部核定之標準認定之，然因財政部並未核定相關標準，
14 而發生法律漏洞之情形。故依另案最高行政法院109年度判
15 字第268號判決之見解，得參考土地所在各縣市政府訂定之
16 拆遷補償標準；復參酌系爭自治條例之附表六可知，其補償
17 農作改良物損失之方式，係查估土地上於租約終止時已存在
18 之農作改良物之種類、株數、單價等定補償金額。然依卷內
19 資料，原告張益祥、詹帛霖種植地上物均為短期作物（如豆
20 苗、豌豆等），原告林宗正於94年間則無任何農作物，而原
21 告既自94年12月16日租約終止後持續占用土地至99年4、5月
22 間，且在機關清除地上物前亦已開放租戶入山採收，則在94
23 年12月16日租約終止時縱有短期作物，原告早已採收完畢，
24 並無損失亦即無補償之必要。

25 (六)無論建築改良物、相關農業設施或農作改良物，均需於系
26 爭耕地租約94年12月16日終止時即存在，且均需已得出租機
27 關之許可，方有是否補償終止租約時之現值可言；若於系爭
28 耕地租約終止時不存在，或未經出租機關之許可，均無補償
29 之問題：

30 1. 無論係建築改良物、相關農業設施或農作改良物，均需得
31 出租機關之許可，方有補償終止租約時之現值可言，若未

01 經出租機關之許可，均無補償之問題。而依出租機關花蓮
02 辦事處106年5月23日台財產北花三字第10603059650號
03 函、花蓮辦事處106年6月6日台財產北花三字第106030650
04 80號函及卓溪鄉公所106年6月27日卓鄉農字第1060007816
05 號函，因查無原告申請興建農業相關設施資料，則原告於
06 系爭租約終止時，縱有興建所謂建物或農業相關設施（僅
07 為假設語，被告否認之），亦不在本件之補償範圍內。

- 08 2. 關於原告林宗正申請補償水保工程疊石堤、農路整治費
09 用、噴灌設施、水力發電（含水管配置）、倉庫、鐵皮木
10 造平房、曬場、發電設備、水力發電設施等，於系爭租約
11 94年12月終止時均未存在，縱使存在，亦未經花蓮辦事處
12 或卓溪鄉公所許可容許使用，不得請求補償；原告林宗正
13 請求補償小耳朵電視接收器、無線電話及超高長波對講機
14 等，如屬相關農業設施，因未經花蓮辦事處許可或未經卓
15 溪鄉公所容許使用，不得請求補償，如非屬相關農業設
16 施，則依國有財產法第44條第3項系爭土地耕地租其他
17 約定事項(六)規定，因未經出租機關花蓮辦事處許可，仍無
18 終止租約時現值可言。至於原告林宗正主張應類推適用民
19 法第431條償還有益現值乙節，所請求補償之小耳朵電視
20 接收器、無線電話及超高長波對講機等均與系爭土地無
21 涉，自非出租耕地之有益費用，況系爭土地耕地租約其他
22 約定事項(六)已明文約定興建相關農業設施應先徵得放租機
23 關同意，自無再適用民法第431條規定之餘地。是以，被
24 告否認原告林租正就系爭土地有支出有益費用，縱有支
25 出，亦否認於系爭土地耕地租約終止時尚有現存之增價
26 額。至於原告林宗正請補償99年至103年間每年收成效益
27 乙節，依最高行政法院92年度判字第1709號、93年度判字
28 第210號等判決意旨可知，行政上損害賠償與損失補償不
29 同，損失補償係針對行政機關適法行為所生之補償，以彌
30 補相對人損失，不包括所失利益，原告請求補償所失利益
31 自屬無據。

01 3. 關於原告張益祥、詹帛霖請求補償農路整治、排水設施、
02 水土保持壘石堤、噴灌設施等等，以及99年至103年每年
03 收成效益之部分，該等設施於系爭租約94年12月終止時均
04 未存在，縱使存在，亦未經花蓮辦事處或卓溪鄉公所許可
05 容許使用，不得請求補償；所請每年收成效益亦屬所失利
06 益，不得請求補償。

07 (七)聲明：駁回原告之訴。

08 五、本件事實經過略以：

09 (一)原告3人分別與花蓮辦事處簽訂「國有耕地放租租賃契約
10 書」，約定如下：1. 原告林宗正簽約租賃97-1地號土地（租
11 用面積10.2435公頃）、租賃期間自93年7月1日起至103年6
12 月30日止（本院卷1第135頁）。2. 原告張益祥於簽約承租12
13 4地號土地（租用面積約3.7279公頃）、租賃期間自93年11
14 月1日起至102年10月31日止（本院卷1第139頁）；又簽約承
15 租124地號土地（租用面積約1.088公頃）、租賃期間自93年
16 7月1日起至103年6月30日止（本院卷1第137頁）。3. 原告詹
17 帛霖簽約承租165地號土地（租用面積約7.679公頃）、租賃
18 期間自93年7月1日起至103年6月30日止（本院卷1第141
19 頁）。

20 (二)94年11月15日，行政院以院授財產接字第0940034564號函被
21 告，略以：「主旨：貴會為保障原住民基本權利、恢復原住
22 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
23 需要，申請撥用花蓮縣卓溪鄉新生段1地號等228筆國有土
24 地，合計面積1,328.3867公頃乙案，准予撥用。」等語（本
25 院卷1第171頁）

26 (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
27 以台財產北花三字第0940015710號函通知原告等人略以：
28 「……二、先生所承租之旨述土地，經層奉行政院以前揭函
29 核准行政院原住民族委員會撥用在案，故自即日起，貴我雙
30 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
31 消滅，特予敘明。……」等語（本院卷1第173頁）。

01 (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
02 變更登記，將管理者變更登記為被告。被告於取得土地管理
03 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
04 系爭土地之地上物查估補償等相關事宜，惟迄未給付補償
05 金。因原告未於租賃關係消滅後，騰空並交還土地，且繼續
06 占用。

07 (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
08 地上物查估作業協調會」會議決議略以：「（一）有關承租
09 及佔用土地面積龐大，考量地方政府人力不足執行不易，擬
10 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
11 業，並請花蓮縣政府督請卓溪鄉公所提報執行計畫，俾憑辦
12 理撥款，遂行任務。」（本院卷1第75頁）。

13 (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
14 保安專案小組」，收回占用之土地。

15 (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
16 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
17 獲准許，提起訴願仍遭駁回，案經本院以101年度訴更一
18 字第134號判決撤銷訴願決定及原處分，並諭知被告就各原
19 告原承租之系爭土地之地上物應作成准予補償之處分，並經
20 最高行政法院103年度判字第 133 號判決駁回被告上訴確
21 定。

22 (八)104年3月12日原告提出撥用補償請求書（本院卷1第333
23 頁）。

24 (九)105年6月4日被告作成補償報告（本院卷1第57-63頁）。

25 (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，
26 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
27 公字第11002190001號。本院卷1第251-282頁）。被告於110
28 年2月24日據以作成被告作成原處分一、原處分二及原處分
29 三，分別核算應補償原告3人地上物金額均為0元。原告均不
30 服，提起訴願均遭駁回（本院卷1第36頁），原告遂向本院
31 提起本件行政訴訟。

01 六、本院之判斷：

02 (一)本院應適用之法令：

- 03 1. 國有財產法第4條第1項、第3項規定：「（第1項）國有財產
04 區分為公用財產與非公用財產兩類。……（第3項）非公用
05 財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。
06 」第11條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，
07 直接管理之。」第12條規定：「非公用財產以財政部國有財
08 產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之。」第38條規
09 定：「（第1項）非公用財產類之不動產，各級政府機關為
10 公務或公共所需，得申請撥用。……（第2項）前項撥用，
11 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
12 明屬實，並徵得財政部國有財產局同意後，層報行政院核定
13 之。」第44條規定：「（第1項）非公用財產類之不動產出
14 租後，除依其他法律規定得予終止租約收回外，遇有左列情
15 形之一者，亦得解約收回：一、基於國家政策需要，變更為
16 公用財產時。……。 （第2項）承租人因前項第一、第三兩
17 款規定，解除租約所受之損失，得請求補償。其標準由財政
18 部核定之。（第3項）非公用財產類之不動產解除租約時，
19 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
20 現值外，應無償收回……。 」準此，經出租之國有非公用財
21 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
22 撥用經核准者，該非公用財產變更為公用財產，國有財產局
23 （即改制後國有財產署）即得終止租約收回，而承租人則得
24 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
25 改良、增建行為則不在補償之列。而承租人之租賃權既於國
26 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
27 損失補償請求權已發生而處於得請求狀態，自應以該租約
28 終止時作為估算其損失之基準時點。
- 29 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
30 第6點規定：「申請撥用機關應確實調查所需之國有不動產

01 使用狀況及使用人之姓名、住所，且改良物必需拆遷補償
02 時，除法有規定者外，申請機關應負責協議處理，撥用後如
03 有糾紛，應自行解決。」可知，公有土地經撥用者，其上私
04 有土地改良物之補償，原則上係責由需地機關辦理。

- 05 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
06 產，此非公用財產類之不動產，因政府機關為公務或公共所
07 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
08 產；其出租後，該公地管理機關依國有財產法第44條第1項
09 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
10 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
11 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
12 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
13 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
14 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
15 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
16 限。查被告為系爭土地需地機關，故有關補償由被告據上開
17 規定辦理。

18 (二)關於補償標準之法令：

- 19 1. 土地法第5條規定：「（第1項）本法所稱土地改良物，分為
20 建築改良物及農作改良物二種。（第2項）附著於土地之建
21 築物或工事，為建築改良物，附著於土地之農作物及其他植
22 物與水利土壤之改良，為農作改良物。」而在需地機關未依
23 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
24 物之情形，其補償標準本應由財政部核定（參國有財產法第
25 44條第2項），因財政部未核定補償標準，是改制前財政部
26 國有財產局89年11月22日函示：「依國有不動產撥用要點第
27 6點規定，撥用土地上改良物必須拆遷補償時，除法有規定
28 者外，申請撥用機關應負責協議處理。其協議時自得參考各
29 縣市政府訂定之拆遷補償標準。」參之內政部依土地徵收條
30 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
31 基準第2點規定：「本基準所稱農作改良物，包括果樹、茶

01 樹、竹類、觀賞花木、造林木及其他各種農作物。」第11點
02 規定：「直轄市或縣（市）政府應依據本基準並參酌當地實
03 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
04 或縣（市）辦理農作改良物徵收補償費查估之依據……」各
05 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
06 據，則國有非公用不動產之承租人，因承租土地遭撥用致租
07 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
08 訂定之拆遷補償標準，與使用人（或承租人）進行補償之協
09 議。

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

實地查估為準。但每公畝種植之株數超過120株者，仍以120株為限）」

(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，屬合法為；該租賃土地於承租期間經公地撥用後，承租人之承租權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牲之損害），惟原告請求之損失補償仍須符合國有財產法第44條規定，始予以補償，未經許可或不合於法令規範之地上作物或設施或改良者，不在補償之列。關於原告耕作及設置改良地上物，被告依職權調查，情形如下：

1. 花蓮辦事處106年5月23日台財產北花三字第10603059650號函略以：「……(二)本案耕地租約期間之核准種植農作物種類、許可增建或改良地上物乙節：依本案契約五、特約事項5、承租土地，承租人應自任耕作，種植農作物使用……。故租約期間僅與承租人約定應自任耕作，無約定種植農作物種類。至「許可」增建或改良之地上物，依本案契約四、其他特約事項、(六)租賃耕地，承租人應作種植農作物之用，如須興建相關之農業設施，應先徵得放租機關同意，並續由承租人後續向土地所轄鄉(鎮、市、區)公所申請容許使用後始為完備。」(本院卷1第209頁乙證11)。花蓮辦事處106年6月6日台財產北花三字第10603065080號函略以：「……本案新生段……97-1、124……、165地號等9筆土地相關資料，先由本署國有用財產管理系統及文書檔管系統查詢結果，查無承租人申請興建農業相關設施資料，至承租人是否已向目的事業主管機關申請容許使用，建請逕向花蓮縣卓溪鄉公所洽查。」(本院卷1第213頁乙證12)。
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月27日卓鄉農字第1060007816號函，復以：「經查，本鄉新生段119地號等16筆國有土地之承租人無申請容許使用(興建

01 相關之農業設施)等相關資料。」(本院卷1第215頁乙證1
02 3)。又系爭土地耕地租約其他約定事項(六)已明文約定「租賃
03 耕地，承租人應作種植農作物之用，如須興建相關之農業設
04 施，應先徵得放租機關同意」。

- 05 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
06 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
07 償金額，請原告等於106年10月31日前函復系爭土地租約終
08 止時之地上農作物種類及其規格與數量，並提供佐證資料，
09 俾供核對，倘逾期未函復，被告將逕行辦理估算。復經被告
10 與原告及花蓮辦事處多次公文往返、函退補正（詳本院卷1
11 第219頁），因原告承租之系爭土地租約終止時之地上農作
12 物種類及其規格與數量之相關證據資料不足，尚難逕為估算
13 地上物補償金額，被告於109年12月16日委託專業估價師
14 （天易估價師事務所）辦理本案估價作業，因當時距94年12
15 月16日終止租約已15年，現況與當初不符，現場勘查並無實
16 益，故未進行現況勘察，而依前後相關年度之航照圖及被告
17 提供資料判讀估價。又花蓮縣拆遷補償自治條例第42條規
18 定，行政機關辦理地上物查估補償工作，本得委託專業機構
19 辦理。被告因原告系爭承租土地之地上物於99年4、5月間業
20 已清除、原告未提供租約終止時之地上農作物規格與數量，
21 所提供資料亦難以認定符合租約終止時之地上農作物等因
22 素，爰委託天易不動產估價師聯合事務所辦理地上農作物估
23 價作業，並無不合。有關原告3人請求補償植樹苗部分，經
24 被告向花蓮辦事處函查，花蓮辦事處表示「本處係訂立國有
25 耕地放租租賃契約，按契約約定，承租人應自任耕作，種植
26 農作物使用，且本處次方管理期間，並無同意承租人改訂造
27 林地租約及約定造林使用之情事」（本院卷2第267至271
28 頁），即不同意將樹苗及樹苗長成之林木，列入補償，核無
29 不合。綜上，被告審酌天易估價師事務所於110年2月19日函
30 估價報告書，及原告未能證明其有種植如其附表所示數量之
31 茶樹、喬木、櫻花樹，且林木本不應列入補償範圍，其餘作

物包括：水保工程疊石堤、農路整治及土地改良費用、木噴灌設施、水力發電、引水管設施、倉庫、鐵皮木造平房、曬場、發電設備、水力發電設施，並非前揭國有財產法第44條所定之補償範圍，況被告否認上開其餘作物於94年12月16日租約終止時存在，從而被告核算應補償原告3人地上物金額均為0元，即無違誤。

(四)關於原告林宗正請求（詳如本院卷2第355頁附表2-1）：

1. 編號1-5喬木（編號1為胸徑35公分以上喬木、編號2為胸徑20-25公分以上喬木、編號3為胸徑25-30公分以上喬木、編號4為胸徑30-35公分以上喬木、編號5胸徑35公分以上櫻花）：

原告林宗正為承租人而為土地使用人，系爭土地種植何種農作物起來，其知之最詳，就所主張種植喬木、櫻花之有利於己之事實，應負舉證責任。雖原告林宗正主張94年7月5日航照圖顯示已有開墾跡象，絕非僅是除草，而是有種植農作物云云（本院卷1第29頁），惟查，原告起訴時所提附件記載：94年清冊（11月撥用時所附）僅記載「除草中」，表示其上沒有農作物；縱109年2月17日請求函則稱有下列農作物：蕃茄、青椒、高麗菜、玉米、生薑等（本院卷1第231、232頁），自無法證明原告林宗正有無種植喬木、櫻花；且喬木、櫻花並非農作物；而花蓮辦事處亦表示「本處係訂立國有耕地放租租賃契約，按契約約定，承租人應自任耕作，種植農作物使用，且本處次方管理期間，並無同意承租人改訂造林地租約及約定造林使用之情事」（本院卷1第231、232頁）。從而原告林宗正請求給付編號1-4喬木、5櫻花之補償金32,912,000元、4,114,000元、7,550,400元、9,510,600元、1,113,200元，均不可採。

2. 編號6水保工程疊石堤、編號7農路整治（含搬運費）、編號8（土地改良費用）：

(1)原告林宗正主張依土地徵收條例第6條、第32條及類推適用民法第431條、第461之1條規定，請求給付編號6-8即水

01 保工程疊石堤、農路整治及土地改良費用，各4,050,000
02 元、200,000元、800,000元。

03 (2)按「徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。但有下列情
04 形之一者，不在此限：……三、建築改良物依法令規定不
05 得建造。……五、其他法律另有規定。……」「需用土地
06 人取得經核准撥用或提供開發之公有土地，該公有土地上
07 之私有土地改良物，得準用前條規定徵收之。」「徵收土
08 地公告前已領有建築執照或於農地上為合法改良土地，依
09 第23條第1項規定停止工作者，其已支付之土地改良費
10 用，應給予補償。」土地徵收條例第6條、第32條、第5
11 條，固有明文規定。惟上開規定為徵收私有土地之規定，
12 依土地徵收條例第6條規定，需用土地人取得經核准撥用
13 之公有土地，該公有土地上之私有土地改良物，得準用同
14 條例第5條規定為徵收；惟如非屬徵收私有土地，即無上
15 述條文之適用。查本件乃原告林宗正承租系爭97-1地號國
16 有土地，於承租之土地於租期中撥用給被告使用，出租人
17 依法終止租賃契約，致系爭土地上租賃權消滅，所生公法
18 上補償，顯然無涉私有土地被徵收所生補償問題，原告林
19 宗正主張適用土地徵收條例規定予以補償，自無可取。

20 (3)系爭土地耕地租約其他約定事項(六)已明文約定「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」民法第431條規定：「承租
23 人就租賃物支出有益費用，因而增加該物之價值者，如出
24 租人知其情事而不為反對之表示，於租賃關係終止時，應
25 償還其費用。但以其現存之增價額為限。承租人就租賃物
26 所增設之工作物，得取回之。但應回復租賃物之原狀。」
27 第461之1條規定：「耕作地承租人於保持耕作地之原有性
28 質及效能外，得為增加耕作地生產力或耕作便利之改良。
29 但應將改良事項及費用數額，以書面通知出租人。前項費
30 用，承租人返還耕作地時，得請求出租人返還。但以其未
31 失效能部分之價額為限。」惟原告並未證明水保工程疊石

01 堤、農路整治及土地改良費用如何增加其租賃土地之價
02 值，而出租人知其情事而不為反對，且其已將改良事項及
03 費用數額，以書面通知出租人，則原告林宗正主張類推適
04 用民法第431條及第461之1條規定，委不可採。

05 3. 編號9噴灌設施、編號10水力發電（含水管配置）、編號26
06 （引水管設置）：

07 (1)花蓮縣拆遷補償自治條例第1條規定：「（第1項）花蓮縣
08 政府（以下簡稱本府）為劃一本縣境內辦理興建公共工程
09 之用地範圍內各種拆遷物之補償及救濟作業，特制定本自
10 治條例。（第2項）辦理各種拆遷物之查估補償時，除法
11 律或法規另有規定外，依本自治條例之規定。」第2條規
12 定：「本自治條例所稱之拆遷物，係指下列各款：一、合
13 法建築物。二、其他建築物。……四、農作改良物。
14 ……」第3條規定：「本自治條例所稱合法建築物，係指
15 下列之建築物及雜項工作物：……」第4條規定：「第2條
16 所稱其他建築物係指非屬合法建築物，但具備下列任一證
17 明文件之建築物及雜項工作物：……」第6條規定：
18 「（第1項）本自治條例所稱農作改良物如下：一、農林
19 作物。二、農業生產固定設備。（第2項）前項農業生產
20 固定設備係指為從事農、林、漁、牧生產行為設置附著於
21 土地之設備，並以依法領有雜項執照、農場登記證、牧場
22 登記證或養殖漁業登記證者為限。」第30條第2項規定：
23 「未領有第六條第二項規定證照之農業生產固定設備者，
24 依前條規定標準以百分之五十給予救濟。」

25 (2)原告林宗正主張依上開花蓮縣拆遷自治條例第2條第4款、
26 第6條第30條第2項，請求編號9、10、26補償700,000元、
27 200,000元、720,000元，惟查，花蓮縣拆遷自治條例第1
28 條第2項已經明定，該條例係以其他法律或法規別無規定
29 始得適用；而國有財產法第44條第2項既已就國有出租不
30 動產因變更為公用財產，有關租約終止之損失補償範圍明
31 定未經出租機關許可之增建或改良部分，不在補償之列，

01 自無依花蓮縣拆遷補償自治條例予以補償之餘地。原告林
02 宗正此部分即無理由。

03 4. 編號11土地可利用限度查定費：

04 原告林宗正主張依據土地複丈費及建築物改良物測量費收費
05 標準第2條附表一、項次一規定，請求土地鑑界複丈費40,97
06 4元。惟按國有財產法第44條第2項就國有出租不動產因變更
07 為公用財產，有關租約終止之損失補償範圍已有明定，土地
08 複丈費非屬補償範圍，故原告此部分請求，難以准許。

09 5. 編號12每年收成效益（99年至103年）：

10 原告林宗正主張每年收成效益1,500,000元，自99年至103
11 年，合計6,000,000元。惟原告林宗正並未證明其每年有收
12 成效益1,500,000元；依國有財產法第44條及花蓮縣拆遷補
13 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
14 之利益或預期利益。又行政法上之損害賠償與損失補償不
15 同，前者係以不法行為為前提，為公法上之侵權行為；後者
16 係對適法之行為而生之補償，以彌補相對人之損失。民法第
17 216條第2項「依通常情形或依已定之計畫、設備或其他特別
18 情事，可得預期之利益，視為所失利益。」之規定，於此尚
19 不能類推適用，亦即損失補償係以填補損失為目的，原則上
20 不包括屬於消極損害之所失利益在內。故原告主張其因信賴
21 系爭租約不被終止，嗣因租賃土地被撥用而終止，遭致所失
22 利益6,000,000元之損害，應由被告予以補償，失所依據，
23 不應准許。

24 6. 編號13倉庫、編號14鐵皮木造平房、編號15曬場、編號16發
25 電設備、編號17水力發電設施：

26 原告林宗正主張依上開花蓮縣拆遷自治條例第2條第2款、第
27 4條、第21條第2項，請求編號13至17，依序補償6,320,000
28 元、3,320,000元、748,000元、220,000元、200,000元。惟
29 查，花蓮縣拆遷自治條例第1條第2項已經明定，該條例係以
30 其他法律或法規別無規定始得適用；而國有財產法第44條第
31 2項既已就國有出租不動產因變更為公用財產，有關租約終

01 止之損失補償範圍明定未經出租機關許可之增建或改良部
02 分，系爭編號13至17均不符合國有財產法第44條第2項補償
03 之規定，自無依花蓮縣拆遷補償自治條例予以補償之餘地。
04 原告林宗正此部分請求為無理由。

- 05 7. 編號18白鐵桶5T及自動加熱系統、編號19輕隔間、編號20衛
06 浴設備、編號21廚房設備、編號29小耳朵電視接收器、編號
07 30無線電話及對講機、編號32防火磚壁爐：

08 原告林宗正主張此部分類推適用民法第431條規定，予以補
09 償。按民法第431條規定：「承租人就租賃物支出有益費
10 用，因而增加該物之價值者，如出租人知其情事而不為反對
11 之表示，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。」惟原告並未證明編號18至21、29、30、32有
13 如何增加租賃土地之價值，且出租人知其情事而不為反對，
14 則原告林宗正主張類推適用民法第431條及第461之1條規
15 定，委不可採。況國有財產法第44條第2項既已就國有出租
16 不動產因變更為公用財產，有關租約終止之損失補償範圍明
17 定未經出租機關許可之增建或改良部分，不在補償之列，系
18 爭編號18至21、29、30、32均不符合國有財產法有關償之規
19 定，原告林宗正請求依序補償110,000元、540,000元、200,
20 000元、200,000元、45,000元、120,000元、460,000元，於
21 法無據，均不應准許。

- 22 8. 編號22拌合肥料機、編號23灑肥肥料機、編號27種苗消毒
23 池、自動培土、播種機、編號28各類農物小型工具、雜項
24 等：

25 原告林宗正主張編號22至23、27、28均屬農業生產必要設備
26 機具，請求補償。惟按國有財產法第44條就有關租約終止之
27 損失補償範圍明定其範圍，系爭編號22至23、27、28乃原告
28 為經營農業所備，難謂專供系爭租約所用；且均不符合國有
29 財產法有關補償之要件，原告林宗正請求依序補償650,000
30 元、80,000元、250,000元、300,000元，於法無據。況被告

01 否認94年12月16日租約終止時有是項物品存在，原告林宗正
02 亦未證明其存在。故被告否准此部分補償，即無違誤。

03 9. 編號24（500噸水庫，防水布鋪設）、編號25混凝土鋼筋500
04 噸水庫、編號31恆溫種苗育苗室：

05 原告林宗正主張依花蓮縣拆遷自治條例第2條第2款、第4
06 條、第21條第2項規定，依序補償1,000,000元、2,500,000
07 元、900,000元元。惟查，花蓮縣拆遷自治條例第1條第2項
08 已經明定，該條例係以其他法律或法規別無規定始得適用；
09 而國有財產法第44條第2項既已就國有出租不動產因變更為
10 公用財產，有關租約終止之損失補償範圍明定未經出租機關
11 許可之增建或改良部分，系爭編號24至25、31均不符合國有
12 財產法第44條第2項補償之規定，自無依花蓮縣拆遷補償自
13 治條例予以補償之餘地。原告林宗正此部分請求為無理由。

14 10. 編號33土地可利用限度查定人工及重機具配合工資費用：按
15 國有財產法第44條已就國有出租不動產因變更為公用財產，
16 有關租約終止之損失補償範圍予以明定，系爭編號33支出不
17 符合國有財產法第44條規定要件，被告否准原告林宗正此部
18 分請求，核無不合。

19 11. 綜上原告林宗正請求補償原承租97-1地號土地地上物補償，
20 項目共33項，金額合計88,436,609元。被告以原告林宗正申
21 請被告以地上物金額計0元，以原處分一否准原告林宗正之申
22 請。經查，依94年7月5日農林航測所測影圖號資料，系爭97-
23 1地號土地應為整地中，無種植農作物；依國有財產署93年8
24 月2日查勘，照片顯示有耕作事實，農作物為高麗菜、玉米；
25 國立臺灣大學理學空間資訊研究中心判讀報告（依據6份航照
26 圖判讀。航照圖日期：91年1月12日、91年7月23日、94年7月
27 5日2份、99年2月10日2份）其上並無農作物（本院卷1第273
28 頁）。雖93年8月2日查勘時，有種高麗菜、玉米，但依日常
29 生活經驗高麗菜及玉米不致於1年才採收，即高麗菜、玉米應
30 於94年12月16日前已經採收，94年12月16日終止租約時，系
31 爭土地上已無高麗菜及玉米。故天易估價師事務所估價報告

書，系爭97-1地號土地94年12月16日之使用現況為「雜樹林。部分土地整地中」即無農作物，故不予補償。地上農作物以外之改良物查無原告申請容許使用興建相關農業設施之資料。被告核定原告林宗正請求補償金額為0元並無違誤。

(五)關於原告張益祥請求（詳如本院卷2第359頁附表3-1）：

1. 編號1茶樹：

原告張益祥主張依據105年6月4日地上物查估補償報告（本院卷1第61頁）所載計算，給予補償。惟查，上開105年6月4日報告並非以94年12月間租約終止時狀態為查估，於法不合，尚難以105年6月4日報告作為補償依據。次查，原告張益祥為承租人而為土地使用人，系爭124地號土地種植何種農作物，其知之最詳，自應由原告張益祥就所主張種植茶樹之有利於己之事實，負舉證責任，惟其就其94年12月16日租約終止時，系爭土地上有3年以上未滿5年之茶樹，並未舉證以實其說。若其主張屬實，則茶樹應係於89年12月16日至91年12月16日間種植，惟92年7月1日農林航測所測影圖號資料，系爭124地號為樹林、草地；又依國有財產署94年1月10日勘查，照片顯示有耕作事實，農作物為蘿蔔；國立臺灣大學理學空間資訊研究中心判讀報蘿蔔（依據3份航照圖判讀。航照圖日期：91年1月12日、91年7月23日、94年7月5日）其上並無農作物（本院卷1第273頁）。是94年12月16日終止租約時，系爭土地上無茶樹或喬木，農林航測所查於99年2月10日測影圖號資料上，系爭124地號土地上茶樹，應是租約終止後種植，原告張益祥請求此部分補償3,462,530元，委不足取。

2. 編號2喬木（胸徑35公分以上）、編號3喬木（胸徑25-30公分）、編號4喬木（胸徑30-35公分）、編號5櫻花（胸徑35公分以上）：原告張益祥主張依花蓮縣拆遷補償自治條例予以補償6,171,000元、2,377,650元、4,404,400元、278,300元。惟國有財產法第44條已就國有出租不動產因變更為公用財產，有關租約終止之損失補償範圍予以明定，自無花蓮縣

01 拆遷補償自治條例予以補償之餘地，依國有財產法得補償之
02 地上物為耕地租約終止時之地上農作物，喬木及櫻花並非農
03 作物自不在補償範圍。且依農林航測所測影圖號資料、國有
04 財產署94年1月10日勘查，及國立臺灣大學理學空間資訊研
05 究中心判讀報航照圖，均未見有種植喬木。從而，原告張益
06 祥主張依花蓮縣拆遷補償自治條例予以補償，於法不合，自
07 難准許。

08 3. 關於編號6灌溉設施：

09 按國有財產法第44條已就國有出租不動產因變更為公用財
10 產，有關租約終止之損失補償範圍予以明定，系爭編號6灌
11 溉設施不符合國有財產法第44條規定補償之要件，原告張益
12 祥也沒有說明請求依據，復查無原告申請容許使用興建相關
13 農業設施之資料，故原告張益祥此部分請求補償53,184元於
14 法無據，被告否准其請求補償，核無不合。

15 4. 綜上原告張益祥正申請補償原承租124地號土地地上物補
16 償，被告以地上物金額計0元，以原處分二否准。原告張益
17 祥請求補償項共6項、金額計16,747,064元。原告張益祥為
18 承租人而為土地使用人，系爭土地種植何種農作物起來，其
19 知之最詳，就所主張種植茶樹、喬木、櫻花之有利於己之事
20 實，應負舉證責任；況其自94年12月16日租約終止後仍繼續
21 占用至99年4、5月間清除地上物止，系爭124地號上種植農
22 作物情形，原告理應知之最詳，由原告張益祥負舉證責任，
23 難謂顯失公平；縱減輕其舉證責任，亦非謂其可完全不負舉
24 證責任。經查，依94年1月10日查勘，照片顯示農作物為蘿
25 蔔，依日常生活經驗常識，蘿蔔的生長期不至於長達11個
26 月，故94年1月10日查勘存在的蘿蔔，於94年12月16日前已
27 經採收，即94年12月16日已無蘿蔔；國立臺灣大學理學空間
28 資訊研究中心判讀報告（依據6份航照圖判讀。航照圖日
29 期：91年1月12日、91年7月23日、94年7月5日2份、99年2月
30 10日2份）其上並無農作物。故天易估價師事務所估價報告
31 書，系爭124地號土地94年12月16日之使用現況為「雜樹

01 林、雜草地」即無農作物，故不予補償，並非無據，被告參
02 酌上開估價報告書，作成原處分二，核定原告張益祥請求補
03 償金額為0元並無違誤。

04 (六)關於原告詹帛霖請求（詳如本院卷2第361至362頁附表4-
05 1）：

06 1. 編號1茶樹：

07 原告詹帛霖主張依據105年6月4日地上物查估補償報告（本
08 院卷1第61頁）所載計算，給予補償。惟查，上開105年6月4
09 日報告並非以94年12月租約終止時狀態為查估，於法不合，
10 尚難以105年6月4日報告作為補償依據。次查，依94年7月5
11 日農林航測所測影圖號資料，系爭165地號土地部分雜草、
12 部分整地中；依國有財產署勘查表93年8月2日勘查該土地為
13 雜草；國立臺灣大學理學空間資訊研究中心判讀報告（依據
14 6份航照圖判讀。航照圖日期：91年1月12日、91年7月23
15 日、94年7月5日2份、99年2月10日2份）其上為植生（樹
16 林、草地），並無茶樹及喬木。而原告主張於94年12月16日
17 租約終止時，系爭土地上有5年以上未滿10年之茶樹，若其
18 主張屬實，則茶樹應係於84年12月16日至89年12月16日間種
19 植，至94年12月16日租約終止時仍存在。惟參酌上開農林航
20 測所測影圖號資料、國有財產署勘查表、國立臺灣大學理學
21 空間資訊研究中心判讀報告，系爭165地號為樹林、草地農
22 作物（本院卷1第273頁），於94年12月16日終止租約時，系
23 爭土地上無茶樹；天易不動產估價師聯合事務所載農林航測
24 所查於99年2月10日測影圖號資料上，系爭165地號土地上茶
25 樹，應是租約終止後種植，原告詹帛霖請求此部分補償29,0
26 26,620元，為不可取。

27 2. 編號2喬木（胸徑35公分以上）、編號3喬木（胸徑30-35公
28 分）、編號4喬木（胸徑25-30公分）、編號5喬木（胸徑20-
29 25公分）：

30 原告詹帛霖主張依花蓮縣拆遷補償自治條例請求給付編號2-
31 5喬木之補償金，依序205,7000元、79,255元、75,504元、8

2,280元。惟查原告詹帛霖並未能提出有種植編號2至5各式胸徑之喬木之事實；105年6月4日地上物查估補償報告及原告109年2月17日請求函補償之農作物也沒有喬木（本院卷1第239、240頁）；再參酌上開農林航測所測影圖號資料、國有財產署勘查表、國立臺灣大學理學空間資訊研究中心判讀報告，系爭165地號為樹林、草地農作物（本院卷1第273頁），於94年12月16日終止租約時，系爭土地上無喬木。從而，原告詹帛霖請求此部分編號2-5喬木之補償金，難以准許。

3. 編號6農路整治、編號7排水設施、編號8水土保持疊石堤、編號9土地改良費用：

原告詹帛霖主張依土地徵收條例第6條、第32條規定請求此部分補償金。惟土地徵收條例第6條、第32條為徵收私有土地之規定，若非徵收私有土地，即無上述條文之適用。查本件乃原告詹帛霖承租系爭165地號國有土地，於承租之土地於租期中撥用給被告使用，出租人依法終止租賃契約，致系爭土地上租賃權消滅，所生公法上補償，顯然無涉私有土地被徵收所生補償問題，即無適用土地徵收條例第6條、第32條之餘地。再依國有財產法第44條規定，出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外，應無償收回；其有毀損情事者，應責令承租人回復原狀，系爭編號6、7、8，查無出租機關許可增建或改良，原告詹帛霖主張適用土地徵收條例規定予以補償300,000元、2,400,000元、1,260,000元、6,143,200元，自無可取。

4. 編號10噴灌設施、編號11茶區水力發電：

原告詹帛霖主張依花蓮縣拆遷自治條例第2條第4款、第6條、第30條第2項請求補償1,535,800元、200,000元。惟按花蓮縣拆遷自治條例第1條第2項已經明定，該條例係以其他法律或法規別無規定始得適用；而國有財產法第44條已就國有出租不動產因變更為公用財產，有關租約終止之損失補償範圍予以明定範圍，系爭165地號上編號10噴灌設施、編號1

01 1茶區水力發電，不符合補償規定，自無依花蓮縣拆遷補償
02 自治條例予以補償之餘地，故原告詹帛霖此部分即無理由。

03 5. 編號12土地可利用限度查定費用：

04 原告詹帛霖主張依據土地複丈費及建築物改良物測量費收費
05 標準第2條附表一、項次一規定，請求土地鑑界複丈費120,0
06 00元。惟按國有財產法第44條第2項就國有出租不動產因變
07 更為公用財產，有關租約終止之損失補償範圍已有明定，土
08 地複丈費非屬補償範圍，故原告此部分請求，難以准許。

09 6. 編號13每年收成效益（99年至103年）：

10 原告詹帛霖主張每年收成效益7,679,000元，4年計30,716,0
11 00元。惟原告詹帛霖並未證明其每年有收成效益7,679,000
12 元；依國有財產法第44條及花蓮縣拆遷補償自治條例規定可
13 知，補償項目顯未包含因喪失租賃權所失之利益或預期利
14 益。又行政法上之損害賠償與損失補償不同，前者係以不法
15 行為為前提，為公法上之侵權行為；後者係對適法之行為而
16 生之補償，以彌補相對人之損失。而損失補償係以填補損失
17 為目的，原則上不包括屬於消極損害之所失利益在內，故民
18 法第216條第2項「依通常情形或依已定之計畫、設備或其他
19 特別情事，可得預期之利益，視為所失利益。」之規定，於
20 此尚不能類推適用。故原告詹帛霖主張其因信賴系爭租約不
21 被終止，嗣因租賃土地被撥用而終止，遭致所失利益之損
22 害，應由被告予以補償，失所依據，不應准許。

23 7. 編號14工寮屋頂翻修、編號15水力發電設施、編號16水電設
24 施、編號17工寮輕隔間：

25 原告詹帛霖主張依花蓮縣拆遷自治條例第2條第4款、第6條
26 第21條第2項請求編號14至17，依序補償400,000元、200,00
27 0元、100,000元、150,000元。惟查，花蓮縣拆遷自治條例
28 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定
29 始得適用；而國有財產法第44條第2項既已就國有出租不動
30 產因變更為公用財產，有關租約終止之損失補償範圍明定未
31 經出租機關許可之增建或改良部分，系爭編號14至17均不符

01 合國有財產法第44條第2項補償之規定，乃屬未經出租機關
02 許可之改良、增建，自無依花蓮縣拆遷補償自治條例予以補
03 償之餘地。原告詹帛霖此部分請求為無理由。

04 8. 編號18農機設備（發電機、中耕機、肥料機、砍草機鐵牛
05 頭）：

06 原告詹帛霖主張農業生產必要設備機具，請求補償400,000
07 元。惟查系爭編號18乃原告為經營農業所備，難謂專供系爭
08 租約所用，原告詹帛霖也沒有證明編號18農機設備遭被告清
09 除，自無因終止租約予以補償之理；編號18農機設備非屬國
10 有財產法第44條就有關租約終止之損失補償範圍之項目，亦
11 非花蓮縣拆遷補償自治條例規定予以補償之項目，原告詹帛
12 霖此部分請求，於法無據，不應准許。

13 9. 綜上原告詹帛霖申請補償原承租165地號土地地上物補償，
14 被告以地上物金額計0元，以原處分三否准。原告詹帛霖請
15 求補償項目共18項、金額計73,334,359元。原告詹帛霖為承
16 租人而為土地使用人，系爭土地種植何種農作物起來，其知
17 之最詳，就所主張種植農作物之有利於己之事實，應負舉證
18 責任；況其自94年12月16日租約終止後仍繼續占用至99年
19 4、5月間清除地上物止，由原告張益祥負舉證責任，難謂顯
20 失公平；縱減輕舉證責任，亦非謂其可完全不負舉證責任。
21 惟原告詹帛霖就所請求如附表4-1請求補償之茶樹及喬木並
22 未證明有種植之事實，也沒有證明其餘非農作物之項目經出
23 租人同意施作；其他改良物查無原告申請容許使用興建相關
24 農業設施之資料，故原告詹帛霖請求補償，核屬無據。被告
25 核定原告詹帛霖請求補償金額為0元並無違誤。

26 (七)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
27 頁），認應分別補償原告林宗正1,320元、張益祥351萬5,71
28 4元、詹帛霖1,733萬2,892元，被告於110年2月另行委託第
29 三人天易不動產估價師聯合事務所進行估價，竟一改前開認
30 定應補償之金額，故主張被告有違反行政誠信原則、裁量濫
31 用等違法云云。觀諸上開補償報告記載「……參、計算基

礎、計算方式及補償金額一、農作物-茶樹……2.(1)本會104年9月間清查案地25平方公尺樣本範圍內茶樹株數：……3.規格：99年2月份航照圖地上物有茶樹，案地地上物人係於99年4、5月份拆除……備註：上開茶園面積為99年度航照圖套疊地籍圖後計算所得之面積……二、農業生產固定設備-灌溉設施（水管）……2.規格：本會於104年9月8、9、10日於現地進行查估程序時所查得灌溉設施（水管）……」可知系爭土地之地上物於99年4、5月間清除，該105年查估報告補償標的之計算係以系爭土地於99年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，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106年8月29日原民土字第1060053803號函告知原告，「將另案重新估算補償金額」（本院卷1第189頁），茲因原告未能提供相關補償資料，乃委任天易不動產估價師聯合事務所進行估價，原告主張被告違反行政誠信原則、裁量濫用等違法，為不足採。

(八)按「非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。」國有財產法第38條第1項定有明文。系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、自然生態規劃及國土保育政策之需要規定，申請撥用獲准。原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使用系爭土地，且撥用後亦未善盡土地管理機關之責，此乃後續違反誠信原則之行政行為之開端，自無可取。

(九)原告又主張其所有證物均已遭被告清除云云。查本件租約終止時為94年12月16日，被告清除案地地上物為99年4、5月間，其間原告仍持續占用系爭土地。被告辯稱：原告種植之短期農作物應已採收（例如：生薑種植後約4個月至10個月可採收，豌豆苗種植後約1個半月可採收），且於清除地上物前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之拆除及清運工作，故短期農作物實無補償之必要；地上私

01 有財產及器具，經限期原農耕戶自行完成載運物品下山，被
02 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
03 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
04 縣政府99年4月13日函可稽（本院卷1第359至362頁乙證24、
05 25），堪以採信，原告此部分主張，不足採信。

06 (十)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
07 訴外人黃漢主、杜金模等2人均有補償，何以對原告均不予
08 補償一節。查黃漢主、杜金模主張補償之地上農作物為茶
09 樹，屬多年生作物，其等敘明茶樹規格與數量，但本件原告
10 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
11 短期作物，且無法證明規格與數量，原告未能舉證以實其
12 說，已如前述，二案無法類比（本院卷1第365至368頁乙證2
13 6），原告此部分主張自無可取。

14 □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
15 云云。惟查：1. 按平均地權條例第11條固規定：「依法徵收
16 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
17 良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應由
18 土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額
19 之三分之一，補償耕地承租人。前項補償承租人之地價，應
20 由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。公有出租
21 耕地依法撥用時，準用前二項之規定，補償承租人；所需經
22 費，由原管理機關負擔。但為無償撥用者，補償費用，由需
23 地機關負擔。」惟本件係原告承租之國有土地因撥用給被告
24 而終止系爭耕地租約，核與平均地權條例第11條「依法徵收
25 或照價收買之土地為出租耕地時，……」之情形，顯然不
26 同。2. 農業發展條例第22條規定：「本條例中華民國八十九
27 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
28 關係終止，由出租人收回其農業用地時，不適用平均地權條
29 例第十一條……有關由出租人給付承租人補償金之規定。」
30 立法理由明載「本件之增列係鑒於耕地租賃關係終止時，除
31 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

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另有約定，固應適用民法、土地法規定予以補償外，應以無償收回耕地為原則。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例第十一條、……另有需支付承租人三分之一地價之規定，以因應農村實際需要。」查本件租約係分別於93年11月10日、93年10月20日及93年10月22日訂立（本院卷1第135至142頁即乙證1），均為農發條例89年1月4日修正施行後所訂立之租約，依上開說明，農發條例第22條規定已明確排除平均地權條例第11條之適用。原告所提財政部國有財產署科長侯瓊林所撰擬文章、學者見解論文及大法官不同意見書之見解，俱對本院不具拘束力。3. 綜上，原告主張本件應依平均地權條例第11條補償土地改良費用，為不足採。

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

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 113 年 11 月 7 日

審判長法官 陳心弘

法官 鄭凱文

法官 林妙黛

一、上為正本係照原本作成。

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提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

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

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，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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。	

01 中 華 民 國 113 年 11 月 7 日
02 書記官 李建德