臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

113年度簡上字第107號

上訴人 黃興洲

被上訴人 農業部農田水利署

代表人 蔡昇甫（署長）

訴訟代理人 高焯輝 律師

上列當事人間有關農田水利事務事件，上訴人對於中華民國113年7月19日本院地方行政訴訟庭112年度簡字第275號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人於民國110年1月8日以其所有桃園市○○區○○段000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000及000地號等17筆土地（下稱系爭土地），向被上訴人所屬桃園管理處申請110年第1期作停灌補償金，經被上訴人組成110年第1期作停灌補償作業審查小組（下稱審查小組）於111年9月15日召開第25次審查會議，審認上訴人非屬109年間實際耕作者，不符發放資格，乃以112年3月2日農水桃字第1126235611號函（下稱原處分）駁回申請。上訴人不服，提起訴願經決定駁回，提起行政訴訟，復經本院地方行政訴訟庭（下稱原審）以112年度簡字第275號判決（下稱原判決）駁回，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

01 三、上訴意旨略以：(一)上訴人並非刻意追加訴訟標的金額，因為
02 承審法官告知請求未臻明確，上訴人在備位聲明酌情給予，
03 如認為不合法，便可以當庭拒絕，原審有違言詞辯論公開之
04 規定；(二)依被上訴人於110年1月20日發布之「行政院農業委
05 員會農田水利署辦理110年度第1期作停灌補償作業要點」
06 (下稱作業要點)規定，地主與代耕業者間，沒有租約，沒
07 拿租金，純粹以工為傭，將農地給代耕業者做，口頭約定自
08 給自足，收取農作物為酬勞金，地主則以整地作業，依活化
09 農地方案領取政府相關獎勵、休耕補助金和停灌補償金，故
10 地主將農地給代耕業者代耕，自然用不到相關農業用品，也
11 就沒有收據和發票，無法符合作業要點之要件，而代耕業者
12 就符合申請要件，於是就發生地主和代耕業者爭搶停灌補償
13 金之爭議。實際耕作者之意義是為參加農業保險各項福利政
14 策，並非用來申請停灌補償金。被上訴人既知悉上訴人是11
15 0年之實際耕作者，而代耕業者李○清是109年實際耕作者，
16 就應認定上訴人符合110年度第1期作停灌補償之申請資格，
17 以其為停灌補償金之發放對象，不應延宕，審查小組第25次
18 審查會議審認必須是109年及110年都有實際耕作才符合申請
19 要件，作業程序違法，難杜爭議。(三)再者，代耕業者不曾與
20 上訴人簽立耕作協議書，其未經同意，即以系爭土地申請停
21 灌補償金，提出之切結書並非本人書寫，係由他人代筆，所
22 附相關農業用品資料，亦係出自於影印變造，利用不實之發
23 票、收據等憑證申請停灌補償金，不能作為申請依據，實屬
24 證據不察，且代耕業者以非法不實手段，致上訴人無法順利
25 請領停灌補償金，依據行政程序法第119條其信賴不值得被
26 保護。(四)依經濟部、改制前行政院農業委員會110年1月6日
27 公告發文內容至各管理處工作站辦理申請補償，卻係因被上
28 訴人更改、自訂停灌補償流程，於110年1月20日另發布作業
29 要點，被上訴人作業程序不依照上級指示行政。綜上，原判
30 決之法令適用係屬違誤，有違反實體法或程序法之違背法
31 令，爰請廢棄原判決，並撤銷訴願決定及原處分等語。

01 四、本院經核原判決結論尚無違誤，茲就上訴理由再予補充論述
02 如下：

03 (一)按水利法第18條第1項規定：「用水標的之順序如左：一、
04 家用及公共給水。二、農業用水。三、水力用水。四、工業
05 用水。五、水運。六、其他用途。」同法第19條規定：
06 「（第1項）水源之水量不敷公共給水，並無法另得水源
07 時，主管機關得停止或撤銷第18條第1項第1款以外之水權，
08 或加使用上之限制。（第2項）前項水權之停止、撤銷或限
09 制，致使原用水人受有重大損害時，由主管機關按損害情形
10 核定補償，責由公共給水機構負擔之。」經濟部及改制前行
11 政院農業委員會基於整體公共給水安定之政策考量，依據水
12 利法第19條之規定，以110年1月6日經水字第11004600080
13 號、農水字第1106035008號公告（見原審卷第63至73頁），
14 其內容略以：「主旨：公告桃園灌區第1、第2分區及石門灌
15 區110年第1期作停灌事宜。……公告事項：一、依據110年1
16 月5日旱災中央災害應變中心第6次工作會報決議，於行政院
17 農業委員會農田水利署桃園管理處灌區第1及第2分區、石門
18 管理處灌區辦理停灌事宜。二、停灌範圍內補償及救助對
19 象、補償及救助標準、停灌地區一覽表，詳如附件。」附件
20 則就停灌範圍、停灌範圍內補償及救助原則予以明訂外，其
21 中第五點並就申請補償之流程明訂：「停灌區內實際耕作
22 者應自本（110）年1月7日至1月26日，攜帶並填寫(一)身分
23 證……至各管理處工作站辦理申請補償，逾期不予受理。」
24 被上訴人為辦理110年第1期之停灌補償作業，復於110年1月
25 20日發布作業要點第2點規定：「（第1項）本要點適用之範
26 圍，以本署管理處（以下簡稱管理處）農田水利事業區域
27 內，經相關管理處公告於網站之本次停灌補償範圍為限。
28 （第2項）前項停灌補償範圍內之實際耕作者，於停灌補償
29 受理申請期間，得依本要點申請補償。」第3點規定：「依
30 本要點申請補償者，應填具申請書，並檢附下列文件，向相
31 關管理處之工作站提出申請：(一)國民身分證正反面……(三)肥

01 料單、育苗單、農藥單、付款單或其他實際耕作者證明文件。」（原審卷第179頁）從前揭規定可知，政府為整體公
02 共給水安定之考量，於水源之水量不敷公共給水，並無法另
03 覓得水源時，得公告停止灌溉，惟依據水利法第19條規定，
04 對於「原用水人」應按損害情形核定補償，是經濟部及改制
05 前行政院農業委員會110年1月6日所發布之公告對於停灌範
06 圍內補償及救助對象、補償及救助標準、停灌地區予以原則
07 性之規定後，自無礙被上訴人另於110年1月20日發布作業要
08 點就申請補償之流程為細節性之規定，況被上訴人發布之作
09 業要點與經濟部及改制前行政院農業委員會110年1月6日公
10 告所定補償之對象均係「停灌區內實際耕作者」，核與水利
11 法第19條第2項明示主管機關因穩定供水之公益考量，對水
12 權之停止、撤銷或限制，致使「原用水人」受有重大損害
13 時，應由主管機關按損害情形核定補償之意旨並無不合，至
14 作業要點第3點有關申請者應檢具文件之規定，亦僅是如何
15 具體證明為實際耕作者之細節性規定，乃基於補償金預算資
16 源有限性之考量，為就此社會資源為公平合理之分配所為規
17 範，核無上訴人所指摘前述之違法瑕疵，自得作為被上訴人
18 作成本件是否發放補償金決定之依據。

20 (二)復按證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定亦
21 異於該當事人之主張者，不得謂為原判決有違背法令之情形。
22 又證據之證明力如何，事實審法院有判斷之權，苟已斟酌
23 全辯論意旨及調查證據之結果，而未違背證據法則、經驗
24 法則或論理法則，自不得遽指為違法。經查，原審參酌上訴
25 人所提出110年間田間整地、收成之照片、110年實際耕作切
26 結書、109農民種稻及耕作措施【轉(契)作、自行復耕種植
27 登記、生產環境維護】申報書(參聯單)、109年口頭約定切
28 結書、大園區農會109年1期、108年1期收購公糧稻穀聯單
29 (二聯單)、108年8月28日秧苗款存摺紀錄、大園鄉農會109
30 年肥料銷售單等事證(見原審卷第391至394頁、第42至50
31 頁)，詳予論述前揭申報書及收購公糧聯單，僅能證明系爭

01 土地有產出，無法證明係上訴人為實際耕作者，復佐以上訴
02 人到庭自承：伊是請人家耕種，伊僅負責怎麼樣處理所有之
03 農地。伊是請李○清代耕，是問隔壁的田是由何人代耕然後
04 請代耕的人幫忙，大家都是這樣做，全國農地都是這樣子等
05 語（見原審卷第356頁），此外，上訴人無法提出其他確切
06 事證足以證明於109年間確有耕作之證據，則被上訴人以原
07 處分通知上訴人不符合申領補償金之資格，於法並無違誤，
08 至上訴人另主張：李○清所提申請文件不實乙節，與上訴人
09 是否為系爭土地之實際耕作者，及得否申領補償無涉等語，
10 經核原判決業已就上訴人如何不合於110年度第1期作停灌補
11 償之申請資格，論述其事實認定之依據及得心證之理由明
12 確，並指駁上訴人之主張何以不足採之理由，核與卷證資料
13 相符，且無悖於證據法則、經驗法則及論理法則，其認事用
14 法並無違誤。上訴意旨主張被上訴人既知悉上訴人是110年
15 之實際耕作者，而代耕業者李○清是109年實際耕作者，就
16 應認定上訴人符合110年度第1期作停灌補償之申請資格，以
17 其為停灌補償金之發放對象；代耕業者所出具之申請補償文
18 件係出自影印變造，利用不實之發票、收據等憑證申請，不
19 能作為申請依據，實屬證據不察，且代耕業者以非法不實手
20 段，其信賴不值得被保護云云，無非係執其於原審已提出、
21 業經原判決論駁不採之主張，及對原審認定事實、取捨證據
22 之職權行使事項再為爭議，並非可採。

23 (三)末查，上訴人就其上開申請案，欲起訴尋求有效之救濟，應
24 提起課予義務訴訟，請求被上訴人作成特定內容之行政處
25 分，始能達到有效保護其權利之目的。然上訴人就此於原審
26 起訴時僅訴請撤銷原處分及訴願決定（原審卷第11頁），顯
27 然不能達到訴之目的，而出現所謂孤立的撤銷訴訟。嗣經原
28 審於言詞辯論程序中多次依職權闡明令其就聲明有變更或追
29 加之機會（原審卷第285、441頁），均未獲置理，遲至原審
30 言詞辯論期日前，上訴人始於113年6月13日具狀追加備位聲
31 明（原審卷第467頁），旋又於同年月21日言詞辯論期日當

01 庭撤回備位聲明（原審卷第501至502頁），復於同年月28日
02 具狀追加備位聲明（原審卷第523頁），原判決因此斟酌被
03 上訴人明白表示不同意訴之追加，故認其追加之訴為不合
04 法，而予駁回，尚難認有上訴意旨所指摘之違法，況衡諸被
05 上訴人對上訴人所為原處分，並無違誤，就此原判決已為實
06 體認定，業如前述，上訴人所為爭執事項有關其備位之訴不
07 論於原審是否合法追加，均不影響本件判決之結果，原判決
08 維持被上訴人所為原處分而駁回上訴人在原審之訴之結論，
09 並無不合，應予以維持。

10 五、綜上所述，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將訴願
11 決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴
12 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有
13 理由，應予駁回。

14 六、結論：本件上訴為無理由。

15 中 華 民 國 114 年 2 月 12 日

16 審判長法官 陳心弘

17 法官 畢乃俊

18 法官 鄭凱文

19 上為正本係照原本作成。

20 不得上訴。

21 中 華 民 國 114 年 2 月 12 日

22 書記官 高郁婷