

最高法院民事判決

108年度台上字第101號

上訴人 東鋈股份有限公司
法定代理人 趙張惠芬
上訴人 集耀有限公司
法定代理人 梁偉浩
上訴人 友正砂石有限公司
法定代理人 方彥翔
上訴人 長盟砂石行
法定代理人 劉漢銘
上訴人 同海砂石股份有限公司
法定代理人 王清華
上訴人 福田實業有限公司
法定代理人 蔡清波
上訴人 東濱企業行
法定代理人 何菊子
上訴人 昌亨企業有限公司
法定代理人 吳雅築
共同
訴訟代理人 張秉正律師
被上訴人 國軍退除役官兵輔導委員會臺東農場
法定代理人 李梨瑜
訴訟代理人 林政雄律師
被上訴人 花蓮縣環境保護局
法定代理人 林錦師
上列當事人間請求返還土地等事件，上訴人對於中華民國107年7月12日臺灣高等法院花蓮分院第二審判決（106年度重上字第10號），提起上訴，本院判決如下：

主文
上訴駁回。
第三審訴訟費用由上訴人負擔。
理由

01 本件被上訴人花蓮縣環境保護局（下稱花蓮縣環保局）法定代理
02 人已於上訴人上訴本院後之民國107年9月27日變更為林錦師，經
03 其聲明承受訴訟，核無不合，先予敘明。
04 其次，被上訴人主張：坐落花蓮縣○○鄉○○段○○○ ○號等59筆
05 土地（詳如原判決第5頁所示，下稱系爭土地）為中華民國所有
06 ，除其中2357之1、2358、2358之3地號土地（下稱2357之1地號
07 等3筆土地）於106年5月22日變更由被上訴人花蓮縣環保局管理
08 （已於原審承受訴訟）外，其餘土地由被上訴人國軍退除役官兵
09 輔導委員會臺東農場（下稱臺東農場）管理。上訴人等8家公司
10 （合夥）行號，未經同意，自74年起陸續無權占有系爭土地【占
11 用之地號、位置、面積及使用方式，如第一審判決附圖（下稱附
12 圖）1至16所示】，設置砂石場等情，依民法第767條第1項規定
13 ，求為如第一審判決主文第1項至第8項所示之判決。
14 上訴人則以：系爭土地於74年間由花蓮縣政府依獎勵投資條例報
15 編為（光榮工業區）工業用地，臺東農場則依促進產業升級條例
16 規定將該土地交由花蓮縣政府進行開發，實質管理機關應為花蓮
17 縣政府，臺東農場提起本件訴訟，當事人不適格。系爭土地原由
18 臺東農場依耕地三七五減租條例（下稱減租條例）出租予第三人
19 ，該第三人再經訴外人許連賜等人交由伊等使用，被上訴人未經
20 調解、調處、協調，即逕行起訴，於法不合。被上訴人未補償原
21 承租戶，亦未以正式函通知原承租戶終止租約，原租賃契約仍有
22 效存在，伊等給付使用土地對價予原承租人或其後手，為占有連
23 鎖，並非無權占有。伊等係配合政府「東砂西運」政策而在系爭
24 土地設廠，臺東農場早知伊等占有系爭土地，從未提出異議或要
25 求搬遷，更未主張終止原租約，甚至討論系爭土地上砂石業就地
26 合法一事，亦應認兩造間存在使用借貸關係。縱認伊等無占有土
27 地之權源，臺東農場長時間放任伊等於系爭土地上進行經營開發
28 ，有正當理由足令伊等信賴被上訴人不欲主張所有物返還請求權
29 。況光榮工業區尚未廢止編訂，花蓮縣政府願意續行開發，被上
30 訴人提起本件訴訟，核屬權利濫用，且有違誠信原則等語，資為
31 抗辯。

01 原審審理結果，以：系爭土地為中華民國所有，依土地登記簿記
02 載管理者原為行政院國軍退除役官兵輔導委員會花蓮農場（下稱
03 花蓮農場），嗣其業務於102年11月1日由臺東農場承受辦理，其
04 中2357之1地號等3筆土地管理機關（因行政院核定花蓮縣垃圾轉
05 運設施興建安）於106年5月22日變更為花蓮縣環保局（業據其承
06 受訴訟）。上訴人【福田實業有限公司（下稱福田公司）除外】
07 不爭執占用系爭土地之位置、面積、使用方式，如附圖1至10，
08 及附圖13至16所示。福田公司於第一審就其占用如附圖11、12所
09 示地號（2373、2381、3646、3647、3648地號，下稱2373地號等
10 5筆土地）、位置、面積，並不爭執，僅否認係無權占有。且於
11 臺東農場另件以與本件相同之事實，訴請上訴人給付無權占有不
12 當得利事件（下稱前案）101年5月10日、本件第一審104年5月18
13 日現場測量時，從未提及在3647、3648地號土地上之碎解洗選設
14 備及地上物，已於96及97年間讓渡點交予訴外人威金砂石有限公
15 司，其遲至107年5月31日言詞辯論期日，始抗辯僅占有2373、23
16 81地號土地，面積共2,569平方公尺，並非可採，應認其占用如
17 附圖11-12所示。又臺東農場前案訴請上訴人給付無權占用之不
18 當得利，經原審以104年度上更(一)字第7號判決勝訴，並經最高法
19 院以106年度台上字第520號裁定駁回上訴人之上訴確定等事實，
20 為兩造所不爭。上訴人均非農民，被上訴人係以其等無權占用系
21 爭土地，請求返還所有物，非屬租佃爭議，亦非終止耕地租約，
22 無須經調解、調處、協調，即得逕行起訴。上訴人提出之花蓮農
23 場84年1月11日「花蓮農場管有○○○鄉○○段土地因開發光榮
24 工業區辦理終止租賃契約及補償說明會」會議紀錄、花蓮縣政府
25 88年11月5日函、花蓮農場93年1月20日函、經濟部工業局93年8
26 月30日「研商花蓮縣『光榮工業區』廢止編定相關事宜」會議紀
27 錄，訴外人許連賜、許瑤文、許瑤昆（下稱許連賜等3人）與王
28 美敏間租賃契約書，顏粉妹與王紫涵間租賃契約書，許連賜等3
29 人及許瑤慶（下稱許連賜等4人）與邱錫樑間租賃契約書，許連
30 賜出具之收據、許瑤慶收取邱錫樑租金收據、許瑤慶收取長盟砂
31 石行租金收據、花蓮農場征收公地佃租聯單，上訴人友正砂石有

限公司與何雨基間土地承租合約書，許連賜與梁億宏間契約書，
許連賜等4人與威神企業有限公司間契約書，許連賜與吳慶楨間
契約書，許連賜與上訴人昌亨企業有限公司間契約書，許連賜等
4人與上訴人東鑒股份有限公司間契約書、同意書及合約書、通
知單，花蓮農場委託花蓮縣政府放租地清冊、收據等件，無從憑
以知悉系爭土地原承租人（即許連賜等人之前手）與臺東農場訂
立租賃契約後，係如何合法轉租予許連賜等人，無法證明上訴人
合法繼受原租賃契約或所謂之轉租契約。況上訴人自陳轉租之土
地係供作砂石場之用，均非自任耕作，依減租條例第16條第1、2
項規定，原租約及轉租契約均屬無效，且與減租條例第17條第1
項第5款規定無涉，上訴人占有系爭土地不具正當權源，亦不受
占有連鎖之保護。被上訴人為國家機關，依國有財產法第7條、
第42條規定，無默示與上訴人成立無償使用借貸關係之可能。又
依「固定污染源設置與操作許可證管理辦法」規定，（向直轄市
、縣（市）主管機關）申請固定污染源設置許可證（下稱許可證
），無須提出土地權利人之同意書，上訴人抗辯兩造間有使用借
貸關係，並非可採。稽之84年1月11日「花蓮農場管有○○○鄉
○○段土地因開發光榮工業區辦理終止租賃契約及補償費說明會
」會議紀錄，可知該開發案須先由唐榮鐵工廠股份有限公司（下
稱唐榮公司）或花蓮縣政府處理原承租戶之補償費，決定開發後
，臺東農場始能終止原承租戶之租約。依93年8月30日經濟部工
業局「研商花蓮縣『光榮工業區』廢止編定相關事宜」會議紀錄
，足知花蓮縣政府於79年間與唐榮公司合作進行光榮工業區開發
計畫，於用地取得作業時衍生公地（管理機關行政院國軍退除役
官兵輔導委員會）與承租人租賃、地價補償、救濟金及區內既有
砂石廠保留問題，致無法取得土地，且唐榮公司已於90年8月31
日表示無意願繼續執行開發該工業區，被上訴人自無從擅自主張
終止租約，將系爭土地借予上訴人使用。徵諸花蓮（臺東）農場
97年4月11日函文，○○段2363、2364、3657、2659、3663地號
等5筆土地為53年間之新生地，該農場委託花蓮縣政府放租，為
配合花蓮縣政府74年間公告編定「廣榮工業區」，自81年起即依

規定原放租地租約終止，現該土地為砂石業者占用，上訴人集耀有限公司（下稱集耀公司）擬申請該5筆土地變更為礦業用地，請逕依法令向花蓮縣政府申請。集耀公司未提出花蓮（臺東）農場出具之土地使用同意函，其抗辯經臺東農場同意使用本件3657、3663地號土地如附圖3、4所示部分（其餘2363、2364、2659地號非屬本件地號），自難採信。獎勵投資條例（已於80年1月30日經公告廢止）第61條、第65條、第66條固規定，為興辦工業，工業區主管機關得協助租購適當之工業區土地或編定工業用地，並於出售與興辦工業人或規劃開發工業區時，得終止租約，然上訴人並未經由上述規定取得系爭土地之使用權限，自不得僅因該條例有獎勵方案之規定，即謂上訴人占用系爭土地具有使用借貸等使用權限。上訴人自承系爭土地並未依促進產業升級條例（已於99年5月12日經公布廢止）第27條、第68條規定進行補償，足見花蓮縣政府或上訴人未依法取得系爭土地之管理使用權，自難以前開規定謂被上訴人已同意將系爭土地交由花蓮縣政府規劃、開發，花蓮縣政府為實質管理人，上訴人為有權占有。上訴人曾於100年5月30日依特定地區劃分處理原則第4點規定，建請經濟部依工廠輔導管理辦法第33條規定，將花蓮縣○○鄉○○段○○○○○○○○號等56筆土地，面積426,228平方公尺劃定為特定地區，以利輔導區內業者合法經營，惟經濟部中部辦公室以101年6月4日函復：「…花蓮縣政府基於地方產業之需要，不支持本案之劃定…爰本案不宜規劃劃定特定地區。…」，上訴人對該否准之行政處分，於訴願遭駁回後，提起行政訴訟，請求撤銷原處分及訴願決定，並請求判決經濟部應作成公告劃定847-3地號等56筆土地為特定地區之行政處分等，經最高行政法院駁回確定。上訴人對之提起再審之訴，亦經駁回確定，有臺北高等行政法院102年度訴字第191號判決（下稱第191號判決）、最高行政法院102年度裁第1620號裁定，及臺北高等行政法院103年度再字第25號判決、最高行政法院103年度裁字70號裁定可稽。依第191號判決所載，系爭土地是否持續劃設、開發供砂石產業使用之工業區，雖經政府政策變更而更動，惟行政機關所為不宜規畫劃定特定區域

之行政處分，業經行政法院審認無違法不當之處。上訴人既稱係為配合政府政策始至系爭土地設砂石廠使用經營，當應承擔未先妥善取得系爭土地合法使用權源，於政府政策變更後所造成之風險。上訴人提出花蓮縣政府104年8月26日函附「（104年8月）光榮工業區變更後開發計畫書（原整體開發方式變更為『整體規劃個別開發』）」及104年10月5日函，謂花蓮縣政府願持續開發光榮工業區云云，然查經濟部工業局106年11月17日函稱「有關花蓮縣光榮工業區後續開發與進度一案，自106年7月24日起尚無新進度」，花蓮縣政府107年1月22日函則稱有關承攬廠商檢送光榮工業區可行性規劃（期中）報告，該府刻正審查中。系爭土地既為國有財產且面積廣大，財產之保持及維護事項攸關公益，無論光榮工業區之變動可行性規劃報告審查結果為何，是否繼續開發，工業區內之土地均不因此當然、直接發生所有權之變動，上訴人不因此當然取得系爭土地之使用權限。工業區土地之取得須經徵收補償或價購等程序辦理，上訴人知悉系爭土地係國有，其等未依法定程序取得使用權源，即自行與無權利之許連賜等人簽訂租約，占有土地經營砂石廠，侵害土地所有權人之權利，縱已投入相當資金，惟客觀上其等本可預見日後可能遭土地管理機關請求返還土地，應自行承擔該風險。且衡量被上訴人請求返還土地，涉及國家資源之有效利用而具公益性，相較於上訴人設廠投入之成本，難謂被上訴人請求返還之利益低於上訴人所受之損害，及其依法行使權利係以損害上訴人為目的或有違比例原則。上訴人抗辯被上訴人提起本件訴訟係屬權利濫用，或有違誠信原則，要無可取。從而，被上訴人依民法第767條第1項規定，求為如其前揭聲明所示之判決，自應准許，為其心證之所由得，並說明上訴人聲請函查其等有無領用許可證，及其餘防禦方法及舉證與判決結果不生影響，毋庸逐一論述之理由，因而維持第一審所為上訴人敗訴之判決，駁回其等之上訴。

按國有財產撥給各地國家機關使用者，名義上雖仍為國有，實際上即為使用機關行使所有人之權利，故本院對於是類財產，向准由管領機關起訴，代國家主張所有權人之權利，是國有財產之管

01 領機關代國家主張所有權人之權利而起訴，於該訴訟程序中喪失
02 其管領機關資格時，應由有同一資格之人即新管領機關承受其訴
03 訟。又耕地三七五減租條例第26條，所謂出租人與承租人間因耕
04 地租佃發生爭議案件，非經調解、調處，不得起訴，係指當事人
05 間本於耕地租佃關係而發生之爭議案件而言。如原告起訴主張無
06 租賃關係存在，而本於其他之法律關係為訴訟標的，即無該法條
07 之適用。至所謂誠信原則，係在具體的權利義務之關係，依正義
08 公平之方法，確定並實現權利之內容，避免當事人間犧牲他方利
09 益以圖利自己，應以權利人及義務人雙方利益為衡量依據，並應
10 考察權利義務之社會上作用，於具體事實妥善運用之方法。所謂
11 不得以損害他人為主要目的，係在限制權利人行使權利，專以損
12 害他人為主要目的；若當事人行使權利，雖足使他人喪失利益，
13 苟非以損害他人為主要目的，即不受此限制。原審本其採證、認
14 事、適用法律之職權，認定臺東農場為系爭國有土地管理機關，
15 花蓮縣政府非該土地之實質管理人。上訴人均非農民，臺東農場
16 以其等無權占用系爭土地，依民法第767條第1項規定請求返還所
17 有物，非屬租佃爭議，亦非終止耕地租約，得逕行起訴，其中23
18 57之1地號等3筆土地於106年變更由花蓮縣環保局為管理機關，
19 該3筆土地部分應由其承受訴訟。上訴人無權占有系爭土地（各
20 占用之土地地號、位置、面積及使用方式，如第一審判決附圖1
21 至附圖16所示），上訴人應承擔未於合法取得系爭土地使用權源
22 前即先行於土地上經營砂石廠之風險。被上訴人請求上訴人拆除
23 地上物，返還占有之土地並無違反誠信、比例原則或權利濫用情
24 事，因以上揭理由，為上訴人不利之判決，經核於法並無違誤。
25 又原判決既認定臺東農場為系爭國有土地之管理機關，其提起本
26 件訴訟，自無當事人不適格可言。另調查證據，原由審理事實之
27 法院衡情裁量，若認事實已臻明確，自可即行裁判，無庸再為調
28 查。原審已於判決理由項下說明上訴人聲請函查其等有無領用「
29 固定污染源設置許可證」，無再為調查之必要，及上訴人其餘防
30 禦方法，無逐一論駁之必要，亦無違背法令可言。上訴論旨，係
31 就原審採證、認事及適用法律之職權行使，暨其他與判決基礎無

01 涉之理由，指摘原判決違背法令，求予廢棄，非有理由。末查上
02 訴人於上訴本院後，始抗辯花蓮縣環保局即為固定污染源許可證
03 明同意備查之機關，其前既同意上訴人於系爭土地上設置、建造
04 相關設備，基於誠信原則，不應再為相反之拆廠還地之意思表示
05 等語，提出96年11月30日租賃契約書（上證5）、花蓮農場97年4
06 月30日函（上證6）、花蓮縣政府98年10月26日函、召開研商光
07 榮工業區整體規範個別開發公共設施（…）劃設第二次協調會議
08 紀錄及簽到簿（上證7），依民事訴訟法第476條第1項規定，本
09 院不得審酌，附此敘明。

10 據上論結，本件上訴為無理由。依民事訴訟法第481條、第449條
11 第1項、第78條，判決如主文。

12 中 華 民 國 108 年 5 月 15 日

13 最高法院民事第七庭

14 審判長法官 王 仁 貴

15 法官 李 寶 堂

16 法官 林 金 吾

17 法官 林 麗 玲

18 法官 滕 允 潔

19 本件正本證明與原本無異

20 書 記 官

21 中 華 民 國 108 年 5 月 24 日