臺北高等行政法院判決

106年度訴字第1358號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年3月11日辯

原　　告	中國廣播股份有限公司	
代　表　人	趙少康（董事長）	
訴訟代理人	李永裕	律師
複代理人	江俊傑	律師
被　　告	交通部	
代　表　人	林佳龍（部長）住同上	
訴訟代理人	陳鵬光	律師
	曾毓君	律師

上列當事人間確認法律關係存在（不存在）事件，原告提起行政訴訟，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、本件被告代表人由賀陳旦，先後變更為吳宏謀、王國材及林佳龍，茲據其等聲明承受訴訟，均核無不合，應予准許。

二、事實概要：

緣國防最高委員會（民國28年2月7日正式成立，為抗戰期間統一黨政軍指揮之最高決策機構）於35年3月18日第185次常務會議，其第10案決議通過略以：「中國國民黨所辦之新聞出版電影廣播事業所接收之敵偽產業應請交主管機關估值後以各該事業機構戰時損失由黨部併案向政府結算轉帳。」嗣國防最高委員會36年3月26日第225次及36年4月11日第227次常務會議決議通過各機關追加35年度歲入歲出等預算案，原

告主張其中包含核准將花蓮縣花○市○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號等土地（1367地號土地於93年3月11日因重測分割1367-1、1367-2地號土地，下合稱系爭土地）作價轉讓予原告之前身中央廣播事業管理處（以下同），並以政府應支付原告之補助費及戰時損失補償，換算成系爭土地價值之對價給付，隨即由國防最高委員會秘書廳通知國民政府據以執行，國民政府隨即令行政院執行。嗣因日治時期各廣播電臺與郵電機構同屬「遞信部」管理，於光復後接收時，系爭土地在辦理土地總登記時，前交通部台灣郵政電信管理局（下稱台管局）一併辦竣囑託登記所有權屬「國有」、管理機關為「台管局」，經原告與台管局多次交涉，被告於74年同意將系爭土地之管理權移轉予原告，行政院以74年3月7日台74財字第4050號函亦同意原告辦理該土地之所有權移轉登記，並出具所有權移轉登記之相關文件，原告遂據以申請將系爭土地所有權移轉為原告所有，經花蓮地政事務所審核無誤後，以「買賣」為原因，於76年12月31日登記完畢，原告正式取得登記所有權。被告嗣於95年主張系爭土地應屬國有，對原告提起確認土地所有權訴訟，案經臺灣高等法院花蓮分院（下稱花蓮高分院）103年度重上更（三）字第4號判決認定系爭土地於76年之移轉登記，雖源自國防最高委員會於36年間第225次及第227次常務會議決議作價轉讓與原告，然未完成轉讓程序，原告請求辦理移轉登記之時，國有財產法已公布施行，原告為私法人，並不符合為政府機關、或有租賃關係之直接使用人等可能合法取得系爭土地所有權之資格要件，行政院等政府機關函准原告辦理該土地之所有權移轉登記，違反國有財產法之相關規定，自不生效力，故判命原告應將系爭土地之所有權登記塗銷，並回復所有權登記為中華民

國所有。上開判決確定後，被告以原告在前開判決確定後，未立即拆除地上物仍無權占有系爭土地為理由，於105年起訴請求原告返還無權占有期間之不當得利，經臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）105年度訴字第1476號判決原告敗訴，應給付99年10月1日起至104年11月20日止相當於租金之不當得利，金額合計為新臺幣（下同）549萬468元，原告不服提起上訴，目前由高等法院以106年度上字第1277號審理中。原告以上開作價轉讓之法律關係為被告所否認，而原告目前之權利或法律上利益，有因該法律關係成立或不成立侵害之危險，得以確認判決除去之，遂提起本件確認行政訴訟。

三、本件原告主張略以：

㈠依花蓮高分院103年度重上更（三）字第4號確定判決認定原告就系爭土地有作價轉讓之法律關係存在：

花蓮高分院前開判決認定：「綜合前揭公文顯示，36年前國防最高委員會第227次會議決議國民政府接收日本政府於日治時期所佔據臺灣財產之基本原則。45年行政院下令交通部發給中國廣播公司接收系爭土地之證明書，交通部於同年發出證明書。51年交通部發函表示處理轉帳問題。其間雖經過將土地管理機關移轉為被上訴人（即本件原告）、行政院秘書長函詢問案件經過等波折。但於74年財政部發文表示確認被上訴人接收系爭土地，並報奉核准，作價轉讓後，行政院隨即發文同意照辦，交通部（即本件被告）亦於同年與被上訴人辦理系爭土地所有權移轉登記。交通部並即編列預算辦理完竣，立法院亦通過預算案之事實。可知系爭土地於76年12月31日辦理移轉所有權登記之前，無論是原管理機關交通部郵政總局及電信總局，或是其上級機關行政院、上訴人交通部或其他相關部會審計部、財政部或民意監督機關立法院

，均已同意或通過系爭土地所有權移轉登記為被上訴人所有。原管理機關交通部電信總局、郵政總局於依預算程序辦理財產帳面價值沖銷，原管理機關交通部郵政總局及電信總局並於76年9月29日將辦理登記所需相關文件資料檢送被上訴人，明確同意辦理所有權移轉登記，足認兩造已就系爭土地所有權之移轉確有合意，並於移轉登記予被上訴人之前，業經原管理機關交通部電信總局依預算程序以作價轉讓為由辦理帳面調整，而完成作價轉讓程序。」（見原證1第51頁），亦即前揭確定判決係積極認定兩造間有作價轉讓之法律關係，僅因所有權移轉當時（76年）違反國有財產法之規定，移轉土地所有權之物權行為係無效。又系爭土地與原告另案板橋區土地之情形一致，依另案板橋區土地之判決即臺灣高等法院101年度重上更（三）字第42號判決，兩造間確有公法上之作價轉讓法律關係。

㈡下列相關文件亦足以證明兩造間關於系爭土地有作價轉讓之公法上法律關係存在：

1.國防最高委員會35年3月18日第185次常務會議第10案討論「陳委員果夫等提議本黨所辦之新聞出版電影廣播事業所接收之敵偽產業應請交主管機關估值後擬請准以各該事業機構戰時損失由黨部併案向政府結算轉帳」，經決議通過後（原證2），嗣國防最高委員會36年3月26日第225次（原證3）及36年4月11日第227次常務會議決議（原證4）核准將系爭土地作價轉讓予原告，國防最高委員會第227次常務會議第27案決議通過之政府將原應給予原告之前身中央廣播事業管理處之補助費及戰時損失補償，換算成土地價值給付之議案，隨即由國防最高委員會秘書廳通知國民政府據以執行，國民政府隨即令行政院執行（原證5）。

2.參以財政部45年1月4日（45）臺財庫發字第14號函記載：「中央廣播事業處接收臺灣日據時期各電臺產業，係由前中央財務專門委員會報經行政院轉奉前國防最高委員會第225次、第227次常務會議核准作價轉帳，該項房屋價款新臺幣317元1角4分」（原證6）、財政部74年1月10日臺財產一字第00485號函復行政院秘書處說明四：「依據上項資料顯示，中國廣播公司原接收臺灣日據時期各電臺產業，曾報奉核准作價轉帳，雖原接收數目表僅註明被接收敵偽單位、地點、物資種類，並未註明房屋門牌，土地標示及面積，惟轉帳之房屋基地清單內註明，板橋播送機室房屋連基地，及花蓮臺房屋連基地。又原接收數目表所列房地產價，經折合與奉核准作價轉帳數目相同。本案中國廣播公司使用之花蓮市○○段○○○○○號及板橋市○○段○○○○號土地，似已包括於該公司曾經報奉核准作價轉帳之產業內。」（原證7）、行政院74年3月7日臺74財字第4050號函：「查中央廣播事業管理處原奉准接管並作價轉帳之各電臺產業，前由本院以臺45財0228號令貴部准予出具證明，俾由改組後之中國廣播公司辦理登記；茲據財政部查報，本案中國廣播公司花蓮臺及板橋機室原使用之土地，應已包括於上開作價轉帳之產業內，此部分土地，該公司請求仍依前令准由其辦理登記一節，同意照辦」（原證8），及行政院於74年12月11日以臺(74)孝授三字第10492號函復上訴人略以原則同意由交通部電信總局以帳面調整方式處理（原證9）。

3.國防最高委員會第227次決議第27案係先經由財政專門委員會製作審查報告（原證11），該議案共有歲入三案及歲出四案，歲入三案。歲出四案（原證11第4頁）係「政權行使支出」、「農林部主管」、「江蘇省衛生處辦理蘇北難民衛生

救濟費」、「補助各省縣市下半年度經費」，其中「政權行使支出」之內容係「中央黨部所屬單位事業費」，金額為71,068,142,250.85元，並註記「此係各單位在各區接收之敵偽資產估價，曾奉國防會核准轉帳有案擬准照列，單位預算數詳附表二」，而附表二（見原證11，第33頁）臺灣區共四項，分別為「新聞事業費123,412,750.1元」、「宣傳事業費222,124,890元」、「廣播事業費1,127,039,449.55元」、「中央黨部主管事業費546,245,000元」，以上四項金額合計2,018,822,089.65元，與臺灣區政權行使支出亦為2,018,822,089.65元，二者金額一致，可見政府係將系爭土地作價，用以支付政權行使支出。系爭土地為臺灣放送協會花蓮放送局，依中央財務委員會京（36）務貳字第0962號函所附接收敵偽產業核准轉帳清單所列中央廣播事業處接收臺灣放送協會花蓮放送局之估價18,122,545元（原證12），該數額與前述國防最高委員會第227次決議第27案之審查報告內容即臺灣放送協會花蓮放送局之預算數18,122,545元完全相符（原證11第34頁），可見政府係將系爭土地作價，用以支付政權行使支出。

4.依中華民國訓政時期約法第70條規定：「國家之歲入、歲出由國民政府編定預算、決算公佈之。」而原告前已一再說明，政府將系爭土地作價，用以支付賠償原告戰爭損失及補助，是以國防最高委員會第227次常務會議，將系爭土地之價值列為歲入，將應付原告之廣播事業費列為歲出，兩者之金額完全相等，該預算案之決議通過之後，國防最高委員會秘書廳在36年4月23日發函國民政府執行，國民政府也命令行政院及國民政府主計處執行，足見該作價轉讓之預算案業經國民政府依中華民國訓政時期約法第70條規定公布執行，該

預算案形同法律，兩造間因該預算案之通過而成立公法上作價轉讓關係。原告前身為中央廣播事業管理處，隸屬中央宣傳部下，系爭土地原為日本臺灣放送協會花蓮放送局，屬廣播機構，將國防最高委員會第227次決議第27案之審查報告（本院卷第422頁），與行政院報告內容，兩相對照之下，可知系爭土地確實係由政府作價轉讓予原告。

㈢兩造間就系爭土地之作價轉讓之法律關係除由當時全國最高權力機關通過外，並已由國民政府令行政院執行，可見國家作價轉讓之意思表示已經生效：

國防最高委員會之地位，依其組織大綱第1條規定係：「中央執行委員會於抗戰期間設置國防最高委員會，統一黨政軍之指揮並代行中央政治委員會之職權，中央執行委員會所屬之各部會及國民政府五院軍事委員會及其所屬之各部會兼受國防最高委員會之指揮。」（原證20），第3條規定國民政府五院院長副院長均係常務委員，第4條規定國民政府文官長及行政院秘書長各部會長均為執行委員，另依25年6月1日國民政府公布之中華民國訓政時期約法第30條規定：「訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。」（原證21），是以訓政時期之中央統治權係由中國國民黨中央執行委員會行使，國防最高委員會係經中國國民黨中央執行委員會設置，國防最高委員會即係中國國民黨中央執行委員會行使一切統治權之代表機關，自屬政府機關無疑。又國防最高委員會秘書廳確實在36年4月23日發函國民政府執行（見原證18），國民政府隨後也確實命令行政院執行（見原證19），是以作價轉讓之法律關係除由當時全國最高權力機關通過外，並已由國民政府令行

政院執行，可見國家作價轉讓之意思表示已經生效。

㈣兩造間就系爭土地之作價轉讓法律關係性質若以現在之法律觀念，應可理解為「下命處分」，另依司法院釋字第573號之見解，不能以現在之法律去詮釋當年之行政行為：

1.按司法院釋字第573號及本院101年度訴字第34號判決均認為時代背景不同，不能以現在之法律去詮釋當年之行政行為，否則將有礙法之安定性。依原告提出之各項文件之內容用語可知，作價轉讓之法律關係係下命處分。依原告上開提出以資證明兩造間有公法作價讓讓關係之各項文件之內容均明確記載原告接收系爭不動產、原告報奉核准等語，堪認作價轉讓之法律關係與一般政府出售或出租土地之情形顯然不同，實係具有公權力行使之作用，為國家居於公權力主體地位行使其統治權，並非處於與私人相當之地位。換言之，原告戰時損失及補助若干、系爭土地之價額若干，均由政府片面決定，政府較諸原告取得絕對優勢之地位。換言之，政府是否給予，以及土地價值是否與戰爭損失等價，均係政府片面為之之下命處分，亦即作價轉讓之法律關係內容包含多個下命處分，並無原告置喙之餘地。行政契約係行政法中最晚發展的領域，以30幾年的時代背景，根本不可能有行政契約的觀念，人民豈有可能與政府立於平等地位簽訂契約？

2.國防最高委員會及中央執行委員會，依當時的法令，都是屬於政府機關：

中國國民黨總章於18年3月27日經第3次全國代表大會修正通過（原證41），依該總章第10條規定：本黨之權力機關為全國代表大會，全國代表大會閉會期間，權力機關為中央執行委員會；總章第37條規定：中央執行委員會遇必要時得設特種委員會。此即為中央財務委員會的設立依據。中央執行委

員會常務委員會於29年4月18日第145次會議決議，要在中央執行委員會之下，設立一事前審查之機關，要求陳果夫草擬具體辦法（原證42）。中央執行委員會常務委員會於29年5月2日第146次會議決議，認為依前次決議，要求陳果夫草擬具體辦法，研究後認為應該在中央執行委員會之下，恢復中央財務委員會，其成員由中央執行委員會推派中央執行委員會常務委員3人、及中央監察委員會推派中央監察委員會常務委員2人擔任（原證43）。依國防最高委員會組織大綱第3條之規定，中央執行委員會常務委員為國防最高委員會的當然委員，有部分常務委員更擔任國防最高委員會的常務委員，是以國防最高委員會常務會議決議之事項，即會由中央執行委員會通知下屬立刻執行。以本件而言，國防最高委員會第227次常務會議決議通過之事項，中央執行委員會就通知下轄的中央財務委員會執行，中央財務委員會也就通知原告的前身執行，這也就是原證12的由來，國防最高委員會成立後，國民政府通令五院及軍事委員會（原證44），若國防最高委員會不是一個政府機關，國民政府怎麼會去通知五院及軍事委員會？依32年修正通過之中華民國國民政府組織法第15條規定：「國民政府、五院院長、副院長由國民政府主席於國民政府委員中提請中國國民黨中央執行委員會選任之。國民政府主席對中國國民黨中央執行委員會負責，五院院長對國民政府主席負責。」（原證45）。另依中華民國訓政時期約法第72條規定：「國民政府設主席一人，委員若干人。由中國國民黨中央執行委員會選任委員，名額以法律定之。」，由此可知，國民政府主席、國民政府委員、五院院長及副院長，都是由中國國民黨中央執行委員會選任，五院院長要對國民政府主席負責，國民政府主席又要對中國國民黨中

央執行委員會負責，若中國國民黨中央執行委員會並非政府機關，則中華民國國民政府組織法怎會規定國民政府主席要對中國國民黨中央執行委員會負責？

㈤原因行為（債權行為）與物權行係為相互獨立，基於有效之原因行為而受領給付之標的，縱因履行原因行為所為之物權行為，因違反法律規定而屬無效、或其物權行為有無效之原因、或物權行為因法令限制而未能完成、或所有權移轉登記請求權已消滅時效完成而無法請求移轉登記，然原因行為亦不因此而無效，受領給付者基於有效之原因行為而使用占有給付之標的，並非無權占有，給付人亦不得請求受領給付人返還給付之標的，此有最高法院裁判可參，是以本件公法上之法律關係只要確認存在，被告即無從向原告請求不當得利。經查，兩造另案之最後事實審法院即花蓮高分院103年度重上更（三）字第4號判決雖認定被告移轉系爭土地不動產所有權予原告之「物權行為」係屬無效，而無效理由係被告76年移轉不動產所有權予原告違反移轉當時國有財產法之強制規定，而認該物權移轉行為因而無效，然被告移轉系爭土地不動產所有權予原告之原因行為，業經兩造另案之最後事實審法院即花蓮高分院前開判決認定係屬有效。綜此，被告移轉系爭土地所有權予原告之物權行為雖屬無效，但物權行為之瑕疵不影響原因行為之有效成立，縱另案花蓮高分院之判決認定應將系爭土地之所有權移轉登記塗銷，然依照最高法院裁判見解，原告如對系爭土地有占有及使用（假設語氣），亦係有正當權源，被告無從向原告請求返還系爭土地，更無從向原告請求應返還占有系爭土地相當租金之不當得利。

㈥爰聲明求為判決：確認原告與被告間關於花蓮縣花○市○○

段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號等土地有作價轉讓之公
律關係存在。
四、被告答辯則以：
㈠本件訴訟屬民事訴訟事件，並非公法事件，本院並無受理訴訟權限，原告提起本件訴訟並不合法：
國防最高委員會為補償原告之前身中央廣播事業管理處之補助費及戰時損失補償，而將系爭土地讓售予原告之前身中央廣播事業管理處，故兩造間存在作價轉讓之契約關係云云，並請求判決確認該契約關係存在，暫不問原告主張與事實不符，且無理由，惟無論如何，若依原告起訴主張之原因事實，原告是在爭執其所謂透過契約關係取得系爭土地之法律上原因存否及其履行，並請求判決確認之，核其性質，與司法院釋字第540號、第448號解釋所涉國家與人民間就公有土地之買賣契約等爭議，或最高行政法院判決所涉國家與人民間土地出租或讓售契約等爭議，並無差異，均不涉及任何國家行使公權力之作用，故原告主張兩造就國有土地即系爭土地存在所謂所有權移轉約定之作價轉讓契約關係云云，屬私經濟行為之範疇，為私法事件，應適用私法規定，其所生爭議自亦屬私法爭議，應由普通法院審判，本院對本件訴訟並無受理之權限，原告之起訴並不合法。
㈡原告就業經普通法院作成終局判決之同一原因事實，逕向本院提起本件訴訟，此一繫屬在後之訴訟顯然欠缺權利保護必要，應予駁回：
查系爭土地業經普通法院前案確定判決肯認中華民國之所有權存在，惟原告遲至104年以後仍無權占用系爭土地，經被告催告返還未果，為此，被告就系爭土地向普通法院起訴請求原告返還相當於租金之不當得利，業經臺灣臺北地方法院

105年度訴字第1476號作成判決在案，於上開訴訟中，原告即主張兩造間存在作價轉讓契約關係，其有權占用系爭土地云云，該等主張經兩造多次書狀往返攻防及本案辯論，並經法院開庭審理及調查證據，甚且做成原告敗訴之終局判決，迺原告眼見勝訴無望，竟於受敗訴判決後，再向本院提起本件訴訟，是為避免裁判矛盾、審理程序重覆並達紛爭解決一致性及維護程序安定性，原告實不得就業經普通法院審理之事件，於案件繫屬中，向本院更行起訴，故本件訴訟實欠缺權利保護之必要。原告一方面主張，作價轉讓法律關係性質上為所謂之下命處分云云，一方面卻請求確認該下命處分之作價轉讓關係存否云云，實係請求判決確認行政處分之內容或效力，顯然欠缺確認利益；況且，原告就系爭土地目前並無任何公法上地位，遑論其就系爭土地並無任何公法上地位陷於不安或危險，更無從以判決確認兩造間就系爭土地有作價轉讓契約關係之方式除去該危險或不安，故原告提起本件確認訴訟，請求判決確認該作價轉讓契約關係云云，不具即受確認判決之法律上利益或確認利益，欠缺權利保護必要或利益。系爭土地為中華民國所有，業經普通法院前案確定判決所認定在案，且為原告所不爭執，換言之，原告目前並非系爭土地之所有人（按：原告從來就不是所有人），其就系爭3筆土地不具法律上地位，包括不具任何公法上地位，故原告就系爭土地目前並無任何公法上地位，自無所謂其公法上地位陷於危險或不安可言，當然更無以確認判決除去該危險或不安之可能。

㈡原告主張兩造間存在公法上作價轉讓法律關係云云，與事實不符，且無理由：

依原告提出之高等法院101年度重上更（三）字第42號確定判

決，法院即已認定兩造間不存在有效之作價轉讓關係，該判決認：前國防最高委員係中國國民黨之內部組織，有其組織大綱可稽，其所為之決定，僅為中國國民黨代表國民大會所行使之政權，仍須經治權機關即國家財產之管理機關行政院或其所屬政府機關之執行，始可發生具體法律效果。原土地雖經前中央財務專門委員會報經行政院轉奉前國防最高委員會第225次、第227次常務會議核准作價轉帳，惟仍須經治權機關即行政院或原土地之其他管理機關為移轉所有權之意思表示，並辦理所有權移轉登記，始生所有權移轉之法律效果。縱於訓政時期，國家預算仍由國民政府編定，國家治權仍由五院行使之。國防最高委員會第185、225及227次會議決議顯非所謂之行政行為，並未對外發生具體法律效果，原告亦不可能據以與被告產生所謂之作價轉讓關係。實則，國防最高委員會第185、225及227次會議決議通過之追加歲入三案及追加歲出四案（本院卷㈠第424頁及425頁），充其量僅能證明當年度接收敵偽資產所增加歲入金額及中國國民黨黨部當時所屬事業單位之支出費用，均無法勾稽所謂政府將已接收包括土地在內之敵偽資產作價轉讓予中央黨部所屬單位或原告。故原告以國防最高委員會第185、225及227次會議決議據以主張所謂作價轉讓關係云云，顯無所據。另原告以財政部45年1月4日(45)臺財庫發字第00014號函、74年1月10日臺財產一字第00485號函、行政院74年3月7日臺74財字第4050號函、行政院74年12月11日臺(74)孝授三字第10492號函及審計部75年1月6日(75)臺審部肆字第824699號函，主張兩造間所謂作價轉讓關係云云，惟其上開主張均已為另案確定判決所不採：⑴關於原告提出之財政部45年1月4日第00014號函，另案確定判決業已認定該文件均非國家對原告所為

之意思表示，且縱如財政部45年1月4日第00014號函記載核准作價轉讓等文字，亦因當時已為憲政時期，其內容違反行憲後之法定程序而無效。⑵原告提出之財政部74年1月10日臺財產一字第00485號函及行政院74年3月7日臺74財字第4050號函並非涉及兩造間所謂作價轉讓關係之往來文件，僅係原告當初申請變更管理機關之函文。⑶原告提出之審計部75年1月6日(75)臺審部肆字第824699號函，違反國有財產法第49條至第54條明定之要件，不生讓售效力。⑷原告所提出之國防最高委員會秘書廳36年4月23日第70409號公函及國民政府36年函稿，其事由均僅係上開機關將35年度追加及支出預算案通知各級單位，該等函文內容均無所謂作價轉讓等文字，實無從證明系爭土地業經作價轉讓予原告，亦無從推論得出原告所謂國防最高委員會係以該等函文命國民政府及行政院執行系爭土地作價轉讓予原告。

㈣原告主張，國防最高委員會及中國國民黨中央執行委員會為政府機關，並無理由：

若依原告提出之中國國民黨總章第33條規定：「中央執行委員會之職權如下：甲、對外代表本黨。乙、執行全國代表大會(註：此為中國國民黨全國代表大會，參中國國民黨總章第9條及第10條規定)之決議。丙、組織各地黨部並指揮之。丁、組織本黨之中央機關各部。戊、支配本黨黨費及財政」，可知中央執行委員會僅係中國國民黨之內部組織，對外代表中國國民黨，無權代表中華民國政府，遑論代表中國民國政府之權限亦絕非任何政黨以自己之黨綱黨章自我規定即可取得，故不論係中央執行委員會或係依中國國民黨第5屆中央執行委員會第5次全體會議決議所設立之國防最高委員會，在規範上並無權限、在現實上亦不可能僭行中華民國之職

權（含治權），其等均非行政機關。國家治權於訓政時期仍由五院行使之，故國防最高委員會或中國國民黨中央執行委員會均不可能且亦無權限代中華民國對外為意思表示。國防最高委員會並非隸屬於國民政府之下，遑論為官署，故縱在政黨以內部決議方式於現實政治運作上取得對國家機關有指揮地位之「以黨領政」的錯誤歷史下，國防最高委員會秘書廳所發公函至多係中國國民黨內部單位行使統治實力，乃政治實際運作之現象，但不可能且無權限因此可合法有效代中華民國對外為意思表示。

㈤並聲明求為判決：原告之訴駁回。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有國防最高委員會35年3月18日第185次常務會議第10案決議（原證2）、國防最高委員會36年3月26日第225次常務會議紀錄（原證3）、國防最高委員會36年4月11日第227次常務會議紀錄（原證4）、國民政府令（原證5）、財政部45年1月4日（45）臺財庫發字第00014號函（原證6）、財政部74年1月10日臺財產一字第00485號函（原證7）、行政院74年3月7日臺74財字第4050號函（原證8）、行政院74年12月11日臺(74)孝授三字第10492號函（原證9），及系爭土地土地登記電子謄本（乙證2）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：㈠本件是否屬公法事件，本院有無審判權？㈡原告是否有即受確認判決之法律上利益？㈢原告主張與被告間關於系爭土地有作價轉讓之公法上法律關係存在是否有據？

六、本院之判斷如下：

㈠系爭事件本院應有審判權：

1.按我國目前係採二元訴訟制度，關於民事訴訟與行政訴訟審

判權之劃分，應由立法機關通盤衡酌爭議案件之性質及既有訴訟制度之功能（諸如法院組織及人員之配置、相關程序規定、及時有效之權利保護等）決定之。法律未有規定者，應依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。亦即，關於因私法關係所生之爭議，原則上由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，原則上由行政法院審判（司法院釋字第772號解釋意旨參照）；當事人所訟爭者，究為公法或私法爭議，屬法院依職權調查之事項，應綜合起訴狀載訴之聲明、訴訟標的及其原因事實（行政訴訟法第105條第1項第1款、第3款），以解明訟爭事項及範圍，資為審判權歸屬之認定，而不囿於原告在法律觀點上，用以支持其請求之實體法法律根據。法院應依原告起訴主張之訴訟標的性質，判斷審判權之歸屬（最高行政法院105年度裁字第1666號裁定意旨參照）。末按實體法之公、私法二元分離，在訴訟制度上未必能截然二分，在專業審判之制度理念下，審判權區分為行政訴訟及民事訴訟等法院審判系統，乃立法政策之選擇，審判權之劃分固不能造成當事人接近法院之障礙，且在制度設計上，關於行政訴訟與民事訴訟之關係，亦應以最有利於當事人之解釋方式，予以解決。又公法與私法爭議之區分，簡而言之，即上下秩序關係之事項屬公權力行政，平等關係事項則屬私經濟行政。然判斷事件爭議是否為公權力行使，難有絕對周延之準則，仍須依個別情狀，就行政作用之內容及外觀加以推求，藉以確定行政機關主觀上就欲採取公法行為或私法行為作為手段，如有疑義，應推定行政機關之作為係行使公權力之性質，以使相對人之權益能獲得較多之保障，並符合國家機關或其他行政主體之行政行為乃以行使公權力為一般常態。

2.經查，依原告起訴意旨主張：依國防最高委員會35年3月18日第185次、36年3月26日第225次及36年4月11日第227次常務會議決議，核准將系爭土地作價轉讓予原告，國防最高委員會第227次常務會議第27案決議通過之政府將原應給予原告之前身中央廣播事業管理處之補助費及戰時損失補償，換算成土地價值給付之議案，隨即由國防最高委員會秘書廳通知國民政府據以執行，國民政府隨即令行政院執行等語，足見原告取得系爭土地所有權，係源自我國訓政時期統一黨政軍指揮之最高決策機構即國防最高委員會於36年間之常務會議決議，隨即通知國民政府據以執行，涉及國家統治權之行使，且依其主張內容，原告獲取土地所有權之原因，係政府將原應給予原告之前身中央廣播事業管理處之補助費及戰時損失補償，換算成系爭土地價值抵償之，顯具有強烈之政策考量色彩，另佐以該等戰時補助費關係之雙方當事人，必然係國家與一般人民之關係，一般人民間不可能成為該法律關係之權利義務主體，無私法上契約自由原則之適用，縱原告主張因無法充分舉證證明，而使判定本件爭議有無涉及公權力行使之性質存有疑義，惟此仍應屬原告請求有無理由之問題，且為使其權益能獲得較多之保障，爰認本件訴訟具有公法爭議性質，故本院應有審判權。

㈡本件原告有即受確認判決之法律上利益：

按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」行政訴訟法第6條第1項定有明文。可知，我國行政訴訟法第6條規範之確認訴訟訴訟類型，包含確認行政處分無效、確認公法上法律關係成立或不成立（存在

或不存在）及確認已消滅之行政處分為違法等三類型，並此三類型之確認訴訟，起訴之原告均須有即受確認判決之法律上利益。至所謂即受確認判決之法律上利益，係指原告之權利或法律上利益，有因該無效之行政處分或法律關係成立或不成立（存在）或已消滅之違法行政處分而受侵害之危險，且得以確認判決予以除去者而言（最高行政法院96年度裁字第01657號裁定）。又所謂公法上法律關係係指行政法上之法律關係而言，乃指特定生活事實之存在，因法規規範之效果，在兩個以上之權利主體間所產生之權利義務關係，或產生人對權利客體（物）間之利用關係，行政法上法律關係有直接基於法規規定者，亦有因行政處分、行政契約或事實行為而發生者，但法規、行政行為及事實行為均非法律關係之本身，皆不得以其存否作為確認訴訟之標的。是以，原告主張公法上之法律關係存在，為被告所否認，如因該法律關係存在所生權利義務之效果，足使原告產生對物之利用關係，而排除其目前所處不確定之法律狀態，即應認其具備即受確認判決之法律上利益，此與原告主張有無理由，及公法上法律關係是否確屬存在間，應屬二事。是以，本件原告主張關於系爭土地有作價轉讓之公法上法律關係存在，原因關係為政府對其戰爭期間損失之補償，而允諾將系爭土地作價轉讓予原告，惟被告否認原告就系爭土地有任何公法上之法律關係可資主張，並對之提起相當於租金之不當得利民事訴訟，故原告認對系爭土地仍有前揭原因關係可資主張，且作價轉讓之公法上法律關係迄今仍存在，其占有系爭土地可認有法律上之原因，被告對於原告自無從主張不當得利返還請求權，是以，從原告主張之內容觀之，其確有可能因作價轉讓法律關係存在與否，兩造各執一詞，法律關係陷於不明之狀態

，使其權利或法律上之利益受侵害之危險，而得以確認判決除去之，原告提起本件訴訟，足堪認有確認利益。

㈢原告主張與被告間關於系爭土地有作價轉讓之公法上法律關係存在，難認有據：

按行政訴訟法第125條第1項規定：「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」、第136條規定：「除本法有規定者外，民事訴訟法第277條之規定於本節準用之。」、第189條第1項規定：「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。……。」；民事訴訟法第277條規定：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。」前開行政訴訟法第125條立法理由記載：「行政訴訟因涉及公益，如行政法院就事實關係，須受當事人主張之拘束不能依職權調查，將有害於公益，爰…規定行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」、第136條立法理由載稱：「本法修正後，行政訴訟之種類增多，其舉證責任自應視其訴訟種類是否與公益有關而異。按舉證責任，可分主觀舉證責任與客觀舉證責任。前者指當事人一方，為免於敗訴，就有爭執之事實，有向法院提出證據之行為責任；後者指法院於審理最後階段，要件事實存否仍屬不明時，法院假定其事實存在或不存在，所生對當事人不利益之結果責任。本法於撤銷訴訟或其他維護公益之訴訟，明定法院應依職權調查證據，故當事人並無主觀舉證責任，然職權調查證據有其限度，仍不免有要件事實不明之情形，故仍有客觀之舉證責任。『至其餘訴訟，當事人仍有提出證據之主觀舉證責任』，爰規定除本法有規定者外，民事訴訟法第277條之規定於本節準用

之。」準此可知，行政訴訟因涉及公益，行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束；但當事人於確認訴訟，仍有提出證據之主觀舉證責任，倘其所提出之證據，不足為其主張事實之證明，自不能認其主張之事實為真實（最高行政法院36年判字第16號判例、104年度判字第551號判決參照）。經查，原告主張所謂「作價轉讓」之公法上法律關係存在，就其發生原因之事實主要係以國防最高委員會於35年3月18日第185次常務會議第10案決議、36年3月26日第225次及36年4月11日第227次常務會議決議（見原證2至4）為其主要論據，並主張決議所載之「轉帳」即等於「轉讓」或移轉所有權，因此原告與被告間關於系爭土地具作價轉讓之法律關係存在。本院基於下列之理由，認其主張不可採：

1.國防最高委員會常務會議之決議尚不足以直接形成「作價轉讓」之法律關係：

⑴國防最高委員會之組織與定位：中國國民黨第五屆中央執行委員會第5次全體會議於28年1月決議通過於中央執行委員會下設置國防最高委員會，統一黨政軍之指揮，並代行中央政治委員會之職權。中央執行委員會所屬各部會，及國民政府五院、軍事委員會及所屬各部會，兼受國防最高委員會之指揮。同年2月7日，作為抗戰期間統一黨政軍指揮的最高決策機構的國防最高委員會正式成立。國防最高委員會設委員若干人，由黨、政、軍三方面之領導階層擔任，在黨為中央執行委員會常務委員、中央監察委員會常務委員，政為國民政府五院院長、副院長，軍為軍事委員會委員，此外，由委員長提名，經中央執行委員會常務委員會通過者，亦可為委員。委員人數沒有定額，但始終維持在40人左右；再由委員長指定11人為常務委員，組成常務會議，為國防最高委員會最

高決策機構。國防最高委員會下設秘書廳，為全會的行政中樞。另有因為代行中央政治委員會職權而承受之法制、外交、財政、經濟、教育等五個專門委員會，分別依其業務，為專門案件之審查設計及建議。國防最高委員會常務會議每兩週舉行1次，遇有特殊議案需要討論時，則加開1次會議。國防最高委員會於28年3月2日舉行第1次常務會議，至36年4月23日，國防最高委員會停止運作，共舉行230次常務會議。討論事項包括委員長交議案、重要政策的討論案、國民政府及五院函請核定案及相關人事任免案、國防最高委員會秘書長報告請核定案、委員會相關附屬機構提案以及各專門委員會對相關法案或政府各機關預算案提出審查意見的討論等，內容龐雜，為會議過程中的主要部份。根據「國防最高委員會組織大綱」第1條規定：「中央執行委員會於抗戰期間設置國防最高委員會，統一黨政軍之指揮，並代行中央政治委員會之職權，中央執行委員會所屬之各部會，及國民政府五院、軍事委員會及其所屬之各部會，兼受國防最高委員會之指揮。」亦即國防最高委員會雖然是「統一黨政軍指揮」的機構，但是在位階上卻隸屬中國國民黨中央執行委員會。國防最高委員會雖有指揮政府各高級機關的權力，通常並不對於各機關頒發命令，其一切決議，均由秘書廳通知各機關執行，因此需要處理的事務相當繁雜，組織規模自然龐大。轄下專門委員會的工作，為專門案件之審查設計及建議。所有提到國防最高委員會的法律案、預算案，依程序需先分別經過各該相關專門委員會之審查，再將審查意見送請常務會議核定。常務會議決議年度中央政府歲入歲出總概算通過，再送國民政府予以執行（見國防最高委員會的組織與運作，劉維開，國立政治大學歷史學報第21期，本院卷㈡第273至300

頁）。另參酌中華民國訓政時期約法第30條規定：「訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。」、第32條：「行政、立法、司法、考試、監察五種治權由國民政府行使之。」可知國防最高委員會雖然是訓政時期「統一黨政軍指揮」的機構，但是在位階上卻隸屬中國國民黨中央執行委員會，依訓政時期約法第30條規定，可得行使中央統治權（政權），且依其組織大綱規定，指揮國民政府五院及其所屬之各部會等治權機關，原告所援引35年3月18日第185次、36年3月26日第225次及36年4月11日第227次常務會議決議，仍須透過其轄下秘書廳通知國民政府所屬各行政機關執行，始可能代表中華民國對外為行政行為，進而與人民間產生公法上之法律關係。

⑵國防最高委員會常務會議決議之效力：觀諸國防最高委員會35年3月18日第185次常務會議第10案決議載稱略以：「陳委員果夫等提議本黨所辦之新聞出版電影廣播事業所接收之敵偽產業，應請交主管機關估值後，准以各該事業機構戰時損失由黨部併案向政府結算轉帳」等語（見本院卷㈠第87頁），從該決議之內容僅見國防最高委員會常務會議同意以戰後所接收之敵偽產業「結算轉帳」各該事業戰時之損失，然尚待主管機關估值，及黨部併案向政府結算，暫不論「結算轉帳」是否即等同「作價轉讓」，參諸前揭之說明，可知於訓政時期雖是「以黨領政」，但依訓政時期約法之規定，中國國民黨與國家非屬單一體，而仍存在政權與治權之分際，國防最高委員會雖有行使中央統治權之權力，但其決議尚待秘書廳通知各相關行政機關執行，始可能由國民政府代表中華民國對外為行政行為，進而與原告間產生公法上之法律關係

。其次，國防最高委員會嗣於36年3月26日第225次及36年4月11日第227次常務會議並決議通過各機關追加35年度歲入歲出等預算案，原告固主張系爭土地作價轉讓之預算，業經第225次、第227次國防最高委員會常務會議決議通過，隨即由國防最高委員會秘書廳於36年4月24日通知國民政府執行（見原證18），然按法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制地反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象不同，預算案實質上為行政行為之一種，因具有法律之形式，故有稱之為措施性法律者，以有別於通常意義之法律（司法院釋字第391號解釋理由參照）。查，觀之前揭國防最高委員會預算案通過之內容，僅可見臺灣區接收敵偽資產之收入，與臺灣區政權行使支出（其中含括新聞事業費、宣傳事業費、廣播事業費、中央黨部主管事業費）均為20億1882萬2,089.65元，兩者金額一致，似可見國防最高委員會通過之預算案係將政府於戰後所接收之日產（含括系爭土地），用以支付政權行使之支出，此有國防最高委員會第227次常務會議決議財政專門委員會審查報告及中央財政委員會京（36）務貳字第0962號函（見原證11、12）附卷可參，然該等預算案，並無一語提及原告受有何戰爭之損失，及可供「結算轉帳」損失金額之多寡；又於政府接收日產後，系爭土地於36年9月20日辦理土地總登記時，並未將系爭土地移轉登記或「作價轉讓」予原告，而係由前台管局辦竣囑託登記所有權屬「國有」、管理機關為「台管局」，此可觀諸系爭土地之土地登記簿自明（見本院卷㈠第261頁），如屬不符預算案之執行而

為登記錯誤，理應即時辦理更正，原告卻毫無異議，及至76年12月31日始以「買賣」為由，完成移轉系爭土地登記為原告所有，故原告援引國防最高委員會前開決議，主張有所謂「作價轉讓」之法律關係存在，容有可疑，本院已難遽信。又況，國防最高委員會已於36年4月23日停止運作，復依36年12月25日公布施行之訓政結束程序法第1條規定：「國民政府主席、國民政府委員會及其五院外之直轄機關行使原有之法定職權，應於依憲法產生之總統就職之日，即行停止。」第4條：「行政院、司法院、考試院行使原有之法定職權，應於依憲法產生之各該院改組完成之日，即行停止。」是以，我國已於36年12月25日結束訓政時期進入憲政時期，憲法於同日開始施行，成為我國之根本大法，前揭訓政時期約法之規定自無從繼續適用，故國防最高委員會既已失去其統一黨政軍指揮之地位，並早已於36年4月23日停止運作，其所為決議自無從繼續作為行政機關行政行為之基礎，且國民政府下五院原有之法定職權，均應於依憲法產生之各該院改組完成之日，即行停止。從而，國防最高委員會常務會議之前開預算相關決議均應於當年度實施完畢，於訓政時期結束前既均未經國民政府據以執行，自無可能使中華民國與原告間產生任何公法上之法律關係至明。

2.原告未盡「作價轉讓」法律關係存在之舉證責任：

⑴原告關於作價轉讓法律關係形成之原因前後說辭不一

查被告於系爭土地於104年12月29日因判決回復所有權登記後，以原告仍未拆除地上物無權占有系爭土地為理由，於105年起訴請求原告返還無權占有期間之不當得利時，於臺北地院105年度訴字第1476號一案審理中，原告尚且主張：「參國防最高委員會36年3月26日第225次及36年4月11日第

227次常務會議紀錄，即明系爭土地之作價轉讓預算係在『國防最高委員會第227次常務會議之第27案』中確認，系爭土地確已由前中央財務委員會報經行政院轉奉前國防最高委員會第225次及第227次常務會議核准作價轉讓予被告之前身中央廣播事業處，應付價金係由中央廣播事業處為政府處理廣播事務所獲補助費中扣抵，是國防最高委員會通過第225次及第227次常務會議決議時，即為政府提出以系爭土地抵付應給付被告廣播費用之『要約』，被告於36年間同意接受系爭土地時，即為『承諾』，雙方就系爭土地已合意成立債權行為。因內政部頒訂之『登記原因標準用語』第64點『買賣』之備註欄記載：『含出售、投資、核配、標售、得標、公法人收購、收買、轉帳、撥償、買回、雙方合意契約解除、土地登記規則第117條之1規定流抵約款及依據民法第926條典權人按時價找貼之所有權移轉等。』，而系爭土地係以『作價轉帳』為登記原因移轉予被告所有，故應認政府與被告間就系爭土地成立之債權契約性質係屬買賣契約。」等語（見乙證6，臺北地院105年度訴字第1476號判決第8至9頁），然因原告並未舉證中華民國就系爭土地與原告達成財產權移轉及給付價金之意思合致，且原告提出與被告間諸多往來公文（詳後述），觀其內容可知係屬原告於73年後，向被告所屬單位、行政院等，請求為系爭土地所有權（或管理權）移轉登記予原告之內容，原告所憑要求為系爭土地所有權移轉登記之依據，則為國防最高委員會第225次、第227次會議決議，而原告於公文往來過程，始終未提出與中華民國法定機關達成系爭土地買賣合意之主張與憑據，而遭民事法院認定無合法占有使用系爭土地之合法權源，並受不利之判決後，始又另行提起本件訴訟，於本院準備程序及言詞辯論中卻

又翻異前詞改稱：「經國防最高委員會決議，政府應把原告戰時所受損失及應受補助之款項，以土地價值抵充，至於系爭土地價值多少，完全係由政府單方面核定，原告無置喙餘地，原告在戰爭後依政府指示接收系爭土地，故從接受作用及政府把應給與原告之戰爭補助及戰時損失，以土地作價值來抵充，這些均屬公法上關係。作價轉讓之行政處分是國防最高委員會通知國民政府，國民政府再通知行政院執行，由此形成的法律關係。亦即依考據結果，國防最高委員會是訓政時期中華民國政府最高權力機關，所有的政策都是在這裡形成。」等語（見本院卷㈠第352頁、第828頁），足徵原告關於作價轉讓法律關係形成之原因究係基於原告與中華民國間之合意或中華民國單方片面之行政決定，原告前後所述迥異，本院自難遽信。

⑵原告所提出之證據，不足認定其主張「作價轉讓」法律關係存在

按行政訴訟雖有職權調查主義之適用，但其程度究非毫無邊際，此可觀諸前揭最高行政法院判決意旨即明，以確認公法上法律關係存在之訴訟而言，主張法律關係存在者，就其發生之事實即應負舉證之責，與裁判有重要關係事實不獲證明時，因該事實之存在原本可能受有利判決結果之當事人，將負擔無法證明之危險。從本件原告主張「作價轉帳」之法律意義而言，參諸行政院主計處99年9月17日處孝四字第09900 05800號函關於政府預算編列上所謂「作價轉帳」之意義說明略以：「目前實務上政府預算編列有循預算程序將國有財產以『作價轉帳』方式（即編列收支併列預算）移撥予營業及非營業特種基金或財團法人之情形，如：㈠行政院國家科學委員會依『財團法人國家實驗研究院設置條例』第5條規

定，行政院所屬各機關之實驗研究機構或單位經核定併入財團法人國家實驗研究院時，其使用之國有公用財產依法定預算程序捐贈予該院（即所有權移轉予該院），於92至97年度中央政府總預算編列上開收支併列預算。㈡財政部設立國有財產開發基金，將台北市○○區○○段0○段0000000號等國有房地移撥該基金使用，惟未移轉所有權，仍屬國有財產，並於99年度中央政府總預算編列上開收支併列預算。」（見本院卷㈡第417至419頁），顯見所謂「作價轉帳」之意義並非直接等同移轉國有財產所有權，也有可能僅變更管理機關，亦須經預算程序完成作價轉帳，其原因則可能基於政府捐贈或因公務需要而移撥使用國有財產。對照原告起訴意旨主張：原告取得系爭土地所有權之原因，係由前中央財務專門委員會報經行政院轉奉前國防最高委員會第225次及第227次常務會議核准作價轉讓予被告之前身中央廣播事業處，應付價金係由國家應補償原告戰爭之損失及原告為政府處理廣播事務所獲補助費中扣抵，亦即為原告取得系爭土地所有權之原因等語以觀，可知原告所謂「作價轉讓」係因政府為補助其戰爭中之損失及其為政府處理廣播事務所獲補助費而發生，「作價轉讓」應僅為上開原因事實之結果，是原告主張因前揭政府允諾補助之原因，而獲國防委員會常務會議決議移轉系爭土地所有權，使其對系爭土地產生可資主張之公法上權利，自應就此等有利於己之事實及公法上法律關係之存在負舉證之責。然原告所援引之證據均不足以證明上情（理由析述如下）。

⑶國防最高委員會35年3月18日第185次常務會議第10案討論決議（原證2）、36年3月26日第225次（原證3）及36年4月11日第227次常務會議決議（原證4）：

按所謂公法上法律關係係指行政法上之法律關係而言，乃指特定生活事實之存在，因法規規範之效果，在兩個以上之權利主體間所產生之權利義務關係，或產生人對權利客體（物）間之利用關係，行政法上法律關係有直接基於法規規定者，亦有因行政處分、行政契約或事實行為而發生者，且確認訴訟確認之公法上法律關係原則上應限於現在之法律關係，惟過去之法律關係如仍持續作為現在法律關係之基礎者，亦得為確認之對象。準此，原告主張：中國國民黨依訓政時期約法具有政府機關之地位，是以當時政府之預算案中，係將中國國民黨之支出列為政府歲出預算科目，原告既具有類似政府機關地位，其與政府間就系爭土地之關係，自屬公法上關係，國防最高委員會第227次常務會議已通過作價轉讓之預算案，該預算案足以證明兩造間成立公法上作價轉讓關係。且不能以現在之法律去詮釋當年之行政行為，否則將有礙法之安定性，依原告提出之各項文件之內容用語可知，作價轉讓之法律關係係下命處分，堪認作價轉讓之法律關係與一般政府出售或出租土地之情形顯然不同，實係具有公權力行使之作用云云，可知原告似將國防最高委員會常務會議之決議定義為同時具備法律與行政處分之性質，然按行政處分要素之行為乃行政機關在公法上之意思表示，而關於國防最高委員會之組織與定位，業如前述，該委員會雖然是訓政時期「統一黨政軍指揮」的機構，但是在位階上卻隸屬中國國民黨中央執行委員會，依訓政時期約法，可得行使中央統治權（政權），且依其組織大綱規定，得指揮國民政府五院及其所屬之各部會等治權機關，然其通過之決議，仍須透過其轄下秘書廳通知國民政府執行，始可能代表中華民國對外為行政行為，進而與人民間產生公法上之法律關係，是其決議顯

非可視為具行政處分之性質至明；又國防最高委員會常務會議討論之內容固包含政府各機關預算案，然從前述預算案之內容觀之，亦未能證明原告所謂「作價轉讓」係因政府為補助其戰爭之損失一事，國防最高委員會常務會議之前開決議於訓政時期結束前既未曾經國民政府據以執行，自無可能使中華民國與原告間產生任何公法上之法律關係。嗣於36年12月25日進入憲政時期後，該等會議決議之效力能否續存，則應取決於其是否符合憲政時期之法律秩序，按「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」為中華民國憲法第7條所明定，行憲後，原告亦已由中央廣播事業管理處更名為中國廣播公司，為私法人，縱認隸屬於中國國民黨中央執行委員會之國防最高委員會曾於訓政時期決議「作價轉讓」系爭土地於同屬中國國民黨之中央廣播事業管理處即原告，然國防最高委員會於訓政時期結束後，既已失去其統一黨政軍指揮之地位，倘繼續援引其前開決議作為行政行為之基礎，在無其他法律依據下獨厚中國國民黨之黨營事業，顯有牴觸憲法第7條，而無法見容於憲政時期之法律秩序，原告竟仍執此作為主張「作價轉讓」公法上法律關係迄今仍存在之依據，實非可採。又況，國防最高委員會35年3月18日第185次常務會議第10案討論決議固提及「各該事業機構戰時損失」，惟原告究受有何戰爭之損失、損失金額多寡，及國防最高委員會作價轉帳系爭土地予原告之依據等情均未據其舉證證明，經本院於準備程序中依職權闡明使其提出論據之基礎，卻僅據其陳稱：因這些資料年代久遠，不易取得，原告需要較長時間尋找這些資料，請寬限期日，以利尋找資料等語（見本院卷㈠第193頁筆錄），嗣並提出中央廣播電臺九十年史等出版刊物為憑（見原證56至

65），然該等刊物所載資料均顯與系爭土地之轉讓無涉，又衡以該等資料之來源、出處及真實性均無從考究，關於國防最高委員會系爭土地作價轉讓之依據，原告亦當庭自承：因時隔已久，已經找不到國防委員會之開會資料等語（見本院卷㈠第236頁筆錄），依此，自無從為有利於原告之認定。

⑷原告所持其他行政院等機關之函文：

①財政部45年1月4日（45）臺財庫發字第00014號（原證6）函行政院秘書處，內容略以：「奉交核交通部呈為中國廣播公司接收臺灣日據時期電台產業曾經鈞院轉奉前國防最高委員會核准，近因申辦土地囑託登記須附奉令接管文件請查案核示給予證明一案…二、查中國廣播公司係由前中央廣播事業管理處改組而成，其接收臺灣日據時期各電台產業，係由中央財務委員會報經鈞院轉奉前國防最高委員會第225、227次常務會議核准作價轉帳，該房屋價款新臺幣317元1角4分由本部簽奉鈞院台40歲字第30號代電核准在40年度應撥該公司事業費項下扣抵轉帳在案，該公司以原奉令接管文件於遷台時遺失，請予證明，以便申辦土地囑託登記一節，似可准予證明。」

②財政部74年1月10日臺財產一字第00485號（原證7）函行政院秘書處，內容略以：「三、卷查中央廣播事業管理處曾以…函先後檢送台灣廣播電台接收前台灣放送協會台北本部等電台報告表、數目表等，函請前台灣省接收委員會日產處理委員會請核定估價。…被接收敵偽單位名稱…花蓮港放送局…於附註欄載明房地產443,991,944元已列入…與本部（45）台財庫發字第0014號所列房屋價款相同。四、依據上項資料顯示，中國廣播公司原接收臺灣日據時期各電台產業，曾報奉核准作價轉帳，…又原接收數目表所列房屋價款，經折

合與奉核准作價轉帳數目相同，本案中國廣播公司使用之花蓮市○○段○○○○○號及板橋市○○段○○○○號土地，似已包含於該公司曾經報奉核准作價轉帳之產業內。」

③行政院74年3月7日臺74財字第4050號函（原證8）函交通部，內容略以：「本案中國廣播公司花蓮台及板橋機室原使用之土地，應已包含於上開作價轉帳之產業內，此部分土地，該公司請求仍依前令准由其辦理登記一節，同意照辦；至有關本案該公司原使用土地之面積及台灣郵政電信總局產帳之調整，可由貴部查明會商有關機關核實辦理。」

④行政院74年12月11日以臺 (74)孝授三字第10492號（原證9）函交通部，內容略以：「關於中國廣播公司板橋機室及花蓮臺使用土地補辦登記後產帳之調整，擬改由電信總局以帳面調整方式處理乙案，原則同意，惟應徵得審計機關同意後辦理。」

⑤原告73年1月12日以台廣武行（73）63708號（原證48）函交通部，內容略以：「本公司花蓮台民勤段1367號土地，原郵電管理局誤登錄部分，現已徵得兩局同意交還本公司管理，擬遵照行政院…令核定准由本公司補辦該項土地囑託登記。…三、中國廣播公司前往辦理土地囑託登記時，該項土地已為毗連之郵電管理局誤將一併登錄其名下，致未克依照行政院令辦理，現協調郵、電兩總局結果，均表同意遵照院令規定將該筆誤登土地交還中管公司管理…。四、檢附郵電兩局蓋章同意移轉之『土地管理機關變更登記聲請書』…。」

⑥行政院45年1月16日（45）財字第0228號令（原證49）令交通部，內容略以：「一、44年6月3日交發郵（44）字第4657號呈為中國廣播公司接收台灣日據時期各電台產業，曾經由院轉奉前國防最高委員會核准，近因申辦土地囑託登記，須

附奉令接管文件，請查案核示，以便給予證明一案。二、查中國廣播公司係由前中央廣播事業管理處改組而成，其接收台灣日據時期各電台產業係由中央財務委員為報經鈞院轉奉前國防最高委員會第225、227次常務會議核准作價轉帳，該項房屋價款新臺幣317元1角4分，由本部簽奉鈞院台40歲字第38號代電核准在40年度應撥該公司事業費項下扣抵轉帳在案，該公司以原奉令接管文件于遷台時遺失請予證明以便申辦土地囑託登記一節，似可准予證明等語。」

⑦被告73年6月5日以交總（73）字第12293號（原證50）函行政院，內容略以：「…二、查本案土地及坐落板橋市○○段○○○○號等土地均已分別由中國廣播公司花蓮電台及板橋機室使用。其中板橋機室土地之管理機關名稱業已變更為中國廣播公司名義，關於該項變更登記請一併賜准追認。三、花蓮電台用地面積為2,921坪，板橋機室用地面積為1,352坪，兩處土地共計帳面價值為新台幣32,942,898元。倘中國廣播公司所請獲准，則該兩處土地之帳面價值擬照郵政、電信兩總局所陳，由臺灣北區電信管理局以『其他營業外支出、什項支出－捐款與補助』科目預算200萬元沖銷外，不敷數30,942,898元並予如數超支…。」

⑧行政院秘書長73年9月29日以台73財15851號（原證51）函交通部，內容略以：「關於貴部郵政、電信兩局共管，坐落花蓮市、板橋市，由中國廣播公司花蓮台、板橋台使用之國有土地，該公司函請准予補辦登記為管理機關一案，請速查明有關事實並檢附有關文件見復…二、左列事項，請予查明，並檢附有關資料：㈠中國廣播公司接收台灣日據時期各電台產業，經俸核由該公司申辦囑託登記之土地，其登記之所有權人和管理機關為何？㈡本案土地於台灣光復前、後產權登

記及接收經過情形如何？於台灣光復時，其性質與前第㈠項之土地是否相同？…㈣郵政、電信總局管有土地之處理，以往有無類似案例？其產帳如何調整？㈤此案貴部曾於47.7.14…呈報本院核示，經本院參採內政部意見，於47.9.19…令貴部檢附有關資料逕送內政部議復，其最後處理結果如何？…」

⑨被告74年3月20日交總（74）字第05259號（原證52）函郵政、電信總局（副本收受者為原告），內容略以：「貴兩局共管，坐落花蓮市及板橋市，由中國廣播公司花蓮台及板橋機室使用之土地，該公司申請准予補辦登記一案，業奉行政院核復『該公司請求仍依前令准由其辦理登記一節，同意照辦』。本案該公司原使用土地之面積及貴兩總局帳面價值，請查明報部憑辦。」

⑩被告74年6月5日交總（74）字第12102號（原證53）函原告，內容略以：「有關貴公司板橋機室、花蓮台使用土地面積及帳面價值，業經本部郵政、電信總局查復，前開資料如核對無誤，即請依照行政院74.3.7台74財4050號函示，逕洽郵、電兩局辦理登記手續及產帳調整事宜，辦理完竣，並請副知本部。」

按所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。至行政機關與其他機關團體間內部所為之指示或其他職務上表示，均非對人民之請求另有准駁，既不因此而生法律上效果，即非行政處分。次按「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」，行政程序法第110條第3項定有明文，又「確認行政處分無效及

確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」亦為行政訴訟法第6條第1項所明定，是以，行政處分經執行完畢者，其效力自應已消滅而不復存在。原告雖主張：經原告與台管局多次交涉，被告於74年同意將系爭土地之管理權移轉予原告，行政院台74財字第4050號函亦同意原告辦理系爭土地之所有權移轉登記，並出具所有權移轉登記之相關文件，原告遂據以申請將系爭土地所有權移轉為己所有，經花蓮地政事務所審核無誤後，以「買賣」為原因，於76年12月31日登記完畢，原告正式取得登記所有權等語，並援引前開行政機關之函文為憑，然查，觀諸該等函文之內容，可知原告於73年間持國防最高委員會第225次、第227次常務會議決議核准作價轉讓為由，請求被告補辦系爭土地之所有權移轉登記，然該等公函除前揭⑨、⑩被告74年3月20日、同年6月5日函外，其餘均為被告、行政院及財政部等機關間，就原告申請准予補辦系爭土地所有權登記一事，所為陳報或行政上之指示，性質實係被告、財政部與行政院間內部所為指示及職務上之表示，係屬一般、抽象性之指示，不因此對原告直接生任何法律效果，顯非被告就具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，非屬行政處分，自無從據與原告間產生任何公法上法律關係。至被告⑨及⑩函，主旨在函知原告及所屬郵政、電信總局，同意依照前揭行政院③74年3月7日函示辦理系爭土地（另包含原告板橋機室使用之土地）轉讓予原告之登記手續及產帳調整事宜，且依原告主張之原因事實係基於政府對其戰爭損失及業務之補償，涉及國家公權力之作用，而得解釋為屬被告

單方對外作成具法律效果之行政處分，惟原告嗣後亦已據此申請系爭土地之所有權移轉登記，經花蓮地政事務所審核無誤後，以「買賣」為原因，於76年12月31日登記完畢在案，是該等行政處分業因已執行完畢而效力不復存在，自亦無法作為原告主張「作價轉讓」法律關係仍存在之依據。此外，被告嗣於95年主張系爭土地應為國有，對原告提起確認土地所有權之訴訟，案經花蓮高分院103年度重上更（三）字第4號判決認定系爭土地於76年之移轉登記，行政院等政府機關函准原告辦理該土地之所有權移轉登記，違反國有財產法之相關規定，自不生效力，故原告並未取得系爭土地之所有權，據此判決確認中華民國對系爭土地之所有權存在，原告應將系爭土地所有權之登記塗銷，回復所有權登記為中華民國所有確定在案，此有花蓮高分院該案判決書在卷可參（原證1），足徵系爭土地雖因普通法院之前開判決而回復登記屬中華民國所有，但該法律關係之變動實係基於其後法院判決之結果所致，仍無解於原處分業已執行完畢之事實，原告主張：系爭土地因普通法院判決結果，所有權已移轉回去被告，所以公法上法律關係依然存在，並無執行完畢之情形云云，顯非可採。

⑸原告主張作價轉讓法律關係之原因事實並無證據可證

按國有財產法於58年1月27日公布施行，該法（70年1月12日修正施行版）第1條規定：「國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律。」、第38條第1項前段：「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。」、第49條第1項規定：「非公用財產類不動產之出售，其已有租賃關係，難於招標比價者，得參照公定價格，讓售與直接使用人。

」、第50條第1項規定：「非公用財產類之不動產，為國營事業機關或地方公營事業機構，因業務上所必需者，得予讓售。」、第51條第1項規定：「非公用財產類之不動產，為社會、文化、教育、慈善、救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得予讓售。」、第52條第1項規定：「非公用財產類之土地，經政府提供為獎勵投資各項用地或政府機關興建國民住宅用地者，應予讓售。」、第53條第1項規定：「非公用財產類之空屋、空地，並無預定用途者，得予標售。」、第54條第1項前段：「非公用財產類之不動產，使用人無租賃關係或不合第42條第1項第2款之規定者，應收回標售或自行利用。」是以，足見非公用國有不動產之撥用及出售，均設有嚴格條件之限制，限於上列規定之情形，明文規範得申請撥用、讓售或予標售之資格及條件，以杜流弊。經查，依前揭財政部①及行政院⑥於45年之函文可知，系爭土地於日治時期原本即作為廣播電台使用，原告前身中央廣播事業管理處於36年間代政府進行接收後，即由其管理、使用迄今，原告早已改組為公司，為私法人，故系爭土地非屬公用，應屬國有非公用財產至明。再者，觀諸原告於73年時申請被告准予補辦系爭土地所有權登記之書函往返經過，原告於前揭⑤73年1月12日函載稱略以：「本公司花蓮電台民勤段1367號土地，原郵電管理局物登錄部分，現已徵得兩局同意交還本公司『管理』，擬遵照行政院45年1月16日（45）財字第0228號令核定准由本公司補辦該項土地囑託登記。……檢附郵電兩局蓋章同意移轉之『土地管理機關變更登記聲請書』、『清冊』、『委託書』、『地籍圖』等影本各乙份如附件。」可知原告本擬以管理機關身分，申請系爭土地變更登記，故被告主張：原告所謂作價轉帳僅係管理

機關之變動，無涉系爭土地所有權之移轉等語，並非全然無據。惟原告不論申請國有非公用土地之撥用或讓售均仍應符合國有財產法之前開規定，而原告為私法人，並非政府機關，縱欲以其主張對政府之前述補償金債權為抵償，請求讓售系爭土地，亦顯與前開法定讓售之資格與條件不符。然而被告於收受原告73年1月12日函後，復以上開⑦73年6月5日函呈轉行政院，函文內一併提及：「其中板橋機室土地之『管理機關』名稱業已變更為中國廣播公司名義」等語，行政院嗣以前揭⑧73年9月29日函覆被告，並指示被告查明：原告接收臺灣日據時期各電台產業，經奉准由原告申辦土地囑託登記之土地，其登記之所有權人和管理機關、系爭土地於臺灣光復前後接收經過情形、光復時性質為何、土地面積多少、帳載產值多少、土地作何用途、有無類似案例、產帳如何調整等問題。由此足見行政院對於將系爭國有土地移轉登記予原告一事之合法性亦曾存有疑慮，財政部以上開②74年1月10日函覆行政院祕書處，固載稱略以：「二、中國廣播公司接收臺灣日據時期各電台產業，係由中央財務委員會報經行政院轉奉前國防最高委員會第225次、第227次常務會議核准作價轉讓，該項房屋價款…簽奉鈞院40歲字第38號代電核准在40年度應撥該公司事業費項下扣抵轉帳在案。三、…被接收敵偽單位名稱…花蓮港放送局…於附註欄載明房地產443,991,944元…與本部…函所列房屋價款相同。四、依據上項資料顯示，中國廣播公司原接收臺灣日據時期各電台產業，曾報奉核准作價轉帳，…本案中國廣播公司使用之花蓮市○○段○○○○○號…土地，似已包含於該公司曾經報奉核准作價轉帳之產業內。」等語，亦僅能約略探知系爭土地產帳調整之經過，然關於作價轉帳之原因是否係因欲補助原告之

戰爭損失或因其他原因，均乏證據可資佐證，行政院等機關對此等原因事實顯然均未詳予查明，遑論原告究竟是否符合國有財產法前揭撥用、讓售之資格與條件，亦未予論究，即不附理由，逕予同意以帳面調整方式處理，被告及行政院同意辦理系爭土地所有權移轉予原告之公函均顯已牴觸國有財產法之規定，而屬違法之行政行為，自難僅憑被告74年3月20日及同年6月5日奉行政院核復准由原告辦理系爭土地移轉登記，即遽以推認原告所主張前述原因關係存在。至原告另援引花蓮高分院103年度重上更（三）字第4號民事確定判決，主張該案判決已認定原告就系爭土地有作價轉讓之法律關係存在云云，然細譯該案民事判決之意旨即可知，依據前揭事證足認兩造間已就系爭土地所有權移轉之物權行為確有合意，並於移轉登記予原告之前，業經原管理機關交通部電信總局依預算程序以作價轉讓為由辦理帳面調整，而完成作價轉讓程序（見原證1第51頁），然此僅係基於物權行為無因性及獨立性原則，而單獨就原告與被告所代表之中華民國間有無移轉系爭土地所有權之合意乙節為論斷，而未及於債權行為即原因事實之判斷（見原證1第43頁），從而，系爭民事判決並未就原告所謂作價轉讓關係之原因事實為認定，是亦無從依此為原告有利之認定。

七、綜上，原告主張各節，均無可採。原告徒執前詞，訴請確認原告與被告間關於系爭土地有作價轉讓之公法上法律關係存在，為無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述，附此指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　8　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　林　惠　瑜

法　官　洪　遠　亮

法　官　鄭　凱　文

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、

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	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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　8　　日

書記官　吳　芳　靜