

## 調 查 報 告

壹、案由：據楊○○陳訴，渠於 77 年間申請繼耕故榮民受配於屏東農場之土地，並經行政院國軍退除役官兵輔導委員會分別 80 年、86 年決議保留其申辦繼耕權利在案，詎該會嗣後否准渠繼耕申請，損及權益等情乙案。

貳、調查意見：

本案陳訴人楊○○指稱，渠養父楊○○生前係經行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）於民國（下同）50 年間安置於退輔會所屬屏東農場內開墾耕作之榮民，嗣於 77 年 6 月 16 日亡故。退輔會曾分別於 80 年、86 年決議保留陳訴人申辦繼耕權利在案。惟退輔會於 87 年 12 月 16 日變更該會所訂有關繼耕之法令規定「本會各農場有眷場員亡故後，其遺眷申辦繼耕作業要點」，並於 88 年 1 月間通知陳訴人依新發布實施之作業要點規定，於文到一個月內備齊各項證件申請繼耕間接安置，逾期則不予受理等情。時任職海軍兩棲偵搜大隊少校情報官之陳訴人為申請繼耕渠養父受配於屏東農場之土地，乃於同年 2 月 24 日簽立不續服現役志願書，並於 88 年 6 月 16 日退伍，自願放棄公職。詎該會竟否准渠繼耕申請。相關行政行為顯已違反行政程序法第 8 條誠實信用及信賴保護原則之規定，並嚴重損及權益等情。

案經本院函詢，退輔會分別於 102 年 2 月 4 日、同年 4 月 2 日及 26 日函復到院。退輔會屏東農場亦於 102 年 3 月 29 日以屏農產字第 1020000828 號函復到院，並經本院調閱相關司法訴訟案件卷宗，及於 102 年 4 月 9 日詢問退輔會劉副主委國傳、第四處處長林○○、法規會參事兼執行秘書黃○○、屏東農場場長陳○○及產銷組組長李○○等相關主管人員。案經調查竣事，茲臚陳

調查意見如下：

- 一、退輔會於 87 年間新修訂配耕農地之榮民亡故後，遺眷申辦繼耕之法規時，未依據該會前所為相關保留遺眷申辦繼耕權利之決議，訂定適當之過渡期間條款，令保留繼耕權利之場員遺眷得以於一定期間內依據該會 69 年發布實施之房舍土地處理要點申辦繼耕，亦未採取任何合理之補救措施，逕予駁回本件陳訴人申請繼耕案件，尚與中央法規標準法第 18 條規定從新從優原則、行政程序法第 8 條規定信賴保護原則及司法院歷年解釋意旨有違，嚴重損害場員遺眷申辦繼耕權利，核有違失：

- (一)按中央法規標準法第 18 條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」再按行政程序法第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」90 年 5 月 4 日司法院釋字第 525 號大法官解釋：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第 119 條、第 120 條及第 126 條等相關規定之所由設。」、「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止(行政程序法第 119 條<sup>1</sup>、第 120 條<sup>2</sup>及第 126

---

<sup>1</sup>、第 119 條：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：1.以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。2.對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行

條<sup>3</sup>參照)，即行政法規之廢止或變更，亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨；至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。」有關第3屆監察委員任職期間（自88年2月1日至94年1月30日任期6年），為改革政務人員退職制度，而於93年1月7日另行制定公布政務人員退職撫卹條例，政務人員與常務人員服務年資規定係截然區分，分段計算，並分別依各該退休（職）法規計算退休（職）金，並且政務人員退撫給與，以一次發給為限，而不再有月退職酬勞金之規定。監察委員爰就該條例制定前原適用之政務官退職酬勞金給與條例之信賴保護問題，聲請大法官解釋。司法院釋字第589號解釋指稱，基於信賴保護原則

---

政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。3.明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」

<sup>2</sup>、第120條：「(第1項) 授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。(第2項) 前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。(第3項) 關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。」

<sup>3</sup>、第126條：「(第1項) 原處分機關依第123條第4款、第5款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。(第2項) 第120條第2項、第3項及第121條第2項之規定，於前項補償準用之。」

，應適用修正前有利於監察委員退職酬勞金之舊法規定：「按法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障。至於如何保障其信賴利益，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。如信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應予強化，以避免其受損害，俾使該基礎法規所欲實現之公益目的，亦得確保。

」

- (二)查本件陳訴人楊○○申請繼耕經過，依據退輔會相關案卷及說明，陳訴人之養父楊○○自 64 年 4 月 16 日起安置於退輔會屏東農場，受配開墾坐落於屏東縣內埔鄉隘寮段○○、○○、○○○、○○○等 4 筆土地，面積合計 0.9432 公頃。退輔會為照顧各農場安置場員及眷屬之生計，於 69 年 7 月 11 日以 (69)輔肆字第 2072 號函訂定發布「本會各農場有眷場員就醫、就養或死亡開缺後房舍土地處理要點」(下稱「房舍土地處理要點」)：

- 1、第 2 點規定：「各農場有眷場員就醫或死亡開缺

或除名後，其眷屬具有耕作能力者，准其繼續居住原配房舍，耕作原配土地，直至各該眷屬自願離場止，但必需完成保證手續，以免增加日後處理困擾。至於有眷場員原則以在農場就地安養，如志願安置榮家，其眷屬不得繼續居住及耕作原分配房舍及土地。」

2、第3點作業程序之第3項規定：「死亡：各農場有眷場員其本人死亡殮葬後，由輔導人員詳詢其眷屬，如願意繼續耕種原配土地，且亦有耕作能力時，得依其志願辦理。但必須完成保證切結手續，留存場部備查。」

3、第4點一般規定之第3項：「死亡場員之遺眷如改嫁他人而無子女者或僅有女兒，其女兒出嫁後均應無條件收回土地及眷舍，如有兒子准由兒子繼承其權利。」

(三)上開「房舍土地處理要點」第4點第3項將繼耕權利之主體範圍排除出嫁女兒之規定，經司法院87年6月12日釋字第457號解釋違反憲法第7條規定男女平等原則：「配耕榮民死亡或借貸之目的使用完畢時，主管機關原應終止契約收回耕地，俾國家資源得合理運用。主管機關若出於照顧遺眷之特別目的，繼續使其使用、耕作原分配房舍暨土地，則應考量眷屬之範圍應否及於子女，並衡酌其謀生、耕作能力，是否確有繼續輔導之必要，依男女平等原則，妥為規劃。…其中規定限於榮民之子，不論結婚與否，均承認其所謂繼承之權利，與前述原則不符。主管機關應於本解釋公布之日起六個月內，基於上開解釋意旨，就相關規定檢討，妥為處理。」退輔會爰依據司法院解釋意旨，檢討前開「房舍土地處理要點」相關規定後，於87年12月16日訂

定發布「本會各農場有眷場員亡故後，其遺眷申辦繼耕作業要點」（下稱「申辦繼耕作業要點」），其第3點規定場員遺眷申請辦理繼耕間接安置必備條件，除申請人須為已故場員之配偶或子女外，並具有自耕農身分、除從事農業生產外，須無其他專職、申請人全戶（含配偶）綜合所得總額（不包括配耕地農業所得）需不得超過該年度基本工資（依據前年度報稅資料）。退輔會同日以（87）輔肆字第2508號函該會各農場，廢止前開69年所訂「房舍土地處理要點」，並說明：「貴場既有場員遺眷因故未辦妥繼耕間接安置者，包括曾經該會准許保留其未來申辦繼耕資格之遺眷均不再保留，應依照新頒要點規定，於文到三個月期限內補齊所需證件申請繼耕間接安置，逾期不予受理。凡不符合辦理繼耕間接安置者，其原配耕地及房舍應依規定收回。」

（四）本件陳訴人楊○○因養父楊○○於77年6月16日過世時，仍就讀陸軍官校，無法申請繼耕。官校畢業後，復即服役軍中，無法自任耕作，固不符退輔會69年訂定發布實施之「房舍土地處理要點」第3點第3項申請繼耕條件規定。惟綜據退輔會相關案卷及說明，退輔會曾分別於其內部會議多次決議保留陳訴人申請繼耕之權利：

- 1、依據退輔會於91年間向行政院訴願委員會提出本案訴願答辯書所述，該會確曾保留陳訴人未來申請繼耕之權利，略以：「本會為照顧場員遺眷，使其繼續耕作原分配土地，民國69年訂有『本會各農場有眷場員就醫、就養或死亡開缺後房舍土地處理要點』，遺眷符合資格條件者，提出申請經本會核准者，得繼續使用借貸場員原配耕地，77年楊○○先生死亡當時，其家眷僅有養子

楊○○一人，楊君時年 20 歲，就讀軍校，未能申請繼耕，本會當時內部會議決議，保留其未來申請繼耕權利。」

- 2、又退輔會於 80 年 12 月 9 日「本會各農場辦理場員農地放領尚須解決有關問題第二次會議」中，再針對屏東農場提案，亡故場員其子女因任公職或現為學生，無法繼耕及承領土地案，決議略以：「案內亡故場員…請援往例俟其畢業後再依其意願辦理繼耕手續」或「至亡故場員…繼耕案，宜暫緩辦理，保留其繼耕權利，土地由農場代管，俟其離開公職後，再依有關規定辦理。」
- 3、嗣退輔會於 86 年 4 月 17 日「本會各農場場員農地放領相關問題研討會議」，針對陳訴人等申請繼耕案件決議：「場員子女未成年者仍依現行規定，保留其繼耕權益，並俟其成年後再報會核辦繼耕及土地放領手續。至已任公職者，俟民國 88 年時，徵求其意願擇一辦理。」其說明略以：
  - (1)屏東農場義民遺眷楊○○係職業軍人（少尉軍官），及場員遺眷賀○○，現任警察；清境農場故場員郭○○養子郭○○現為現役軍人，因無法自任耕作，目前均無法申請繼耕，辦理放領。
  - (2)福壽山農場尚未辦理繼耕者計 6 員，均係年幼（未滿 18 歲），或尚在求學中，俟繼耕人年滿 18 歲及學校畢業，有自行耕作能力後，方可辦理繼耕手續。
  - (3)依據本會開發農地放領辦法第 6 條規定：依辦法申請放領者，以輔導會安置之現耕場員，進墾滿 10 年且志願繼續從事農業生產者為限。任公職或年幼者，因無法自任耕作。故本會現行

規定，暫緩辦理繼耕，土地由農場收回，辦理代耕，保留其權益，俟其離開公職或成年後，依有關規定辦理。

- (五)惟查，退輔會依據司法院 87 年 6 月 12 日釋字第 457 號解釋意旨，於 87 年 12 月 16 日訂定發布實施「申辦繼耕作業要點」時，同日以 (87) 輔肆字第 2508 號函示該會各農場：「該會 69 年 7 月 11 日函發之房舍土地處理要點即予廢止。貴場既有場員遺眷因故未辦妥繼耕間接安置者，包括曾經該會准許保留其未來申辦繼耕資格之遺眷均不再保留，應依照新頒要點規定，於文到三個月期限內補齊所需證件申請繼耕間接安置，逾期不予受理。凡不符合辦理繼耕間接安置者，其原配耕土地及房舍應依規定收回。」退輔會並於 88 年 1 月 12 日召開之「研商本會各農場 88 年度無法完成土地放領相關問題會議」問題二針對陳訴人等案件進行討論，參酌該會第四處意見，作成重申各農場應依據該會 87 年新頒之「申辦繼耕作業要點」規定審查之決議：「案內亡故場員遺眷既不符合繼耕條件，其原配耕土地及房舍應即由農場收回。」屏東農場並於同年 1 月 15 日以書函將退輔會 87 年 12 月 16 日函之意旨轉知陳訴人楊○○依新發布之作業要點規定，於文到一個月內備齊各項證件向場部申請繼耕間接安置，逾期則不予受理等語。其時任職海軍兩棲偵搜大隊少校情報官之陳訴人楊○○於收受通知後，即於 88 年 2 月 7 日分別向屏東農場及退輔會陳請准予保留養父楊○○生前配耕之土地，並由其辦理退伍後，繼續耕作。陳訴人旋於同年 2 月 24 日於軍中提出不續服現役志願書，辦理自願退伍手續，嗣於 88 年 6 月 16 日退伍。詎退輔會不顧陳訴人已提出退伍申請之事實

，旋於 88 年 3 月 9 日以(88)輔肆字第 0419 號書函復陳訴人楊漢中否准其申請案：「台端任職於軍中，已有固定之職業與收入，且未於農場專職耕作，均不符合繼耕資格，台端養父原配耕土地不能再予保留。」並未審酌該會前開決議保留陳訴人等繼耕權利，已違中央法規標準法第 18 條規定從新從優原則及行政程序法第 8 條規定信賴利益保護之意旨。

(六)陳訴人就前開退輔會 88 年 3 月 9 日否准其申請繼耕處分案，提起訴願，經退輔會訴願審議委員會於 89 年 6 月 29 日作成(89)輔法字第 349 號訴願決定，撤銷原處分，由原處分機關另為適法之處分。撤銷理由略以：「本件訴願人楊○○君於其養父楊○○亡故時，因就讀軍校及任軍職，而未能辦理繼耕。當時原處分機關依 80 年 12 月 9 日『本會各農場辦理場員農地放領尚須解決有關問題第二次會議紀錄決議』；或俟其畢業後，再依其意願辦理繼耕手續；或保留其繼耕權利，土地由農場代管；俟其離開公職後，再依有關規定辦理。經核，原處分機關於訴願人申請繼耕時，對該決議事項有無予以注意？是否符合『本會各農場有眷場員亡故後，其遺眷申辦繼耕作業要點』相關規定？均未究明。允有進一步究明後，做具體審酌認定之必要。」惟上開訴願決定撤銷該會否准陳訴人繼耕處分，其理由一方面認定該會前開保留陳訴人繼耕權利之決議，對訴願人有信賴保護原則之適用，並要求原處分機關另為適法之處分。惟另一方面又稱該會應依據前開 87 年 12 月 16 日新訂實施之「申辦繼耕作業要點」，而非 69 年所訂「房舍土地處理要點」之要件，審核申請案，顯亦誤解該會前開多次保留陳訴人繼耕權利決議之意義，及依據中央法規標準法第 18 條規定從

新從優原則、行政程序法第 8 條規定信賴保護原則，應適用該會 69 年發布實施「房舍土地處理要點」之意旨。

- (七)退輔會未依訴願法第 96 條規定及前揭該會訴願審議委員會訴願決定意旨，另為適法處分。迨陳訴人楊○○於 89 年 8 月 9 日重新提出繼耕之申請，經退輔會屏東農場審核後，以 89 年 9 月 21 日(89)屏農產字第 1300 號函報退輔會請准予申請繼耕間接安置。退輔會仍據前開 87 年 12 月 16 日實施之「申辦繼耕作業要點」第 3 點有關申請人全戶(含配偶)綜合所得總額(不包括配耕地農業所得)不得超過該年度基本工資(依據前年度報稅資料)之規定，以 89 年 10 月 13 日(89)輔肆字第 1536 號書函指示屏東農場據以審核陳訴人之申請案：「貴場查報申請人楊○○86 年度綜合所得總額為 2791 元。經查申請人原任職海軍，88 年 6 月 16 日退伍，當年領有國軍薪資及退伍金給與。請再行查證審核申請人 86 年所得及其謀生能力，並依據 87 年新訂作業要點第 2 點『…衡酌其謀生、耕作能力…』詳予審核。」屏東農場乃依據退輔會審核意旨，於 89 年 10 月 27 日以(89)屏農產字第 1433 號函復陳訴人表示，渠申請不符合 87 年新頒定之繼耕條件：「經函報退輔會，因台端 88 年退伍當年領有國軍薪資及退伍金給與，收入高於基本工資，依 87 年新頒之申辦繼耕作業要點規定，不符繼耕條件，無法同意辦理。」嗣陳訴人楊○○於 91 年 2 月 22 日分別向退輔會及屏東農場提出繼耕申請書。屏東農場以 91 年 3 月 7 日(91)屏農產字第 0342 號函知陳訴人，略以：多次申請辦理繼耕楊○○生前配耕土地及詢問相關問題，均經退輔會及該農場函復說明；所請申請繼耕間接

安置，礙於不符繼耕條件資格之規定，無法辦理等語。退輔會以陳訴人申請繼耕事宜，業經多次函覆，以 91 年 3 月 20 日輔肆字第 0910000396 號函請屏東農場妥處。顯見退輔會不僅未依中央法規標準法第 18 條規定從新從優原則及行政程序法第 8 條規定信賴利益應予保護之意旨辦理，亦未審酌前一年公布之司法院 90 年 5 月 4 日釋字第 525 號解釋：「行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益保護。」所闡釋之信賴保護原則乃攸關憲法上人民權利保障之意旨。

- (八)又查，退輔會依據司法院 87 年 6 月 12 日釋字第 457 號解釋意旨，於 87 年 12 月 16 日訂定發布「申辦繼耕作業要點」，並廢止 69 年間依職權發布之房舍土地處理要點，就本件陳訴人申請繼耕案而言，應注意新規定有無中央法規標準法第 18 條但書規定之情形：「但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」該會 69 年實施之房舍土地處理要點第 2 點及第 3 點規定，對於配耕場員遺眷申辦繼耕之要件，僅要求須有繼續耕種原配土地之意願，並有耕作能力，且完成保證切結手續即可。然依 87 年訂定之申辦繼耕作業要點，則另增加申請人須具自耕農身分，以及申請人全戶綜合所得總額不得超過該年度基本工資等要件，條件較為嚴格。是 69 年實施之房舍土地處理要點所定要件顯然有利於陳訴人，而 87 年訂頒實施之「申辦繼耕作業要點」規定並未因國家政策或公益而廢除或禁止配耕場員遺眷繼耕，故亦無中央法規標準法第 18 條但書規定所稱「新法規廢除或禁止所聲請事項」之情事。蓋司法院釋字第 457 號解釋主要係針

對該會 69 年所訂房舍土地處理要點第 4 點規定違反憲法第 7 條男女平等原則規定而宣告違憲，至於要求主管機關妥為規劃農場土地之繼耕使用：「若出於照顧遺眷之特別目的，繼續使其使用、耕作原分配房舍暨土地，則應考量眷屬之範圍應否及於子女，並衡酌其謀生、耕作能力，是否確有繼續輔導之必要，依男女平等原則，妥為規劃。」僅要求主管機關應考量是否確有繼續輔導配耕場員遺眷生活之必要，並未一概禁止配耕場員遺眷依法申辦繼耕已故場員配耕土地。矧本案繼耕標的之 4 筆土地後續處理及目前利用情形，據退輔會及屏東農場表示，除○○地號土地前因長期無人耕作，遭第三人林○○占用，退輔會已依「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」報繳財政部國有財產局，經行政院同意撤銷撥用，變更為非公用財產，於 93 年間現狀移交國有財產局(現國有財產署)接管，並出租予該占用人林○○外，其餘 3 筆土地均已由退輔會屏東農場於排除侵害之訴勝訴收回土地後，對外辦理委託經營。因此，主管機關就系爭土地尚非另有公用而需收回，不再委外農作。是 87 年訂頒實施「申辦繼耕作業要點」既未禁止遺眷繼耕農場土地，本案即非屬中央法規標準法第 18 條但書規定之「廢除或禁止事項」，本件陳訴人申請繼耕案即應依據中央法規標準法第 18 條但書規定，適用有利於當事人之舊法規，亦即，依據該會 69 年所訂房舍土地處理要點第 3 點第 3 項規定之要件：「…如願意繼續耕種原配土地，且亦有耕作能力時，得依其志願辦理。但必須完成保證切結手續…。」始符中央法規標準法第 18 條從新從優規定、行政程序法第 8 條信賴保護原則規定及前開第 525 號、第 589 號解釋，基

於信賴保護原則，應適用修正前有利於監察委員退職酬勞金之舊法規定之意旨。

(九)再查，退輔會雖稱 87 年 12 月 16 日訂頒實施申辦繼耕作業要點後，為顧及曾經該會保留繼耕者遺眷申辦繼耕之權益，已定有 3 個月之期間，通知渠等於期限內申辦。惟揆諸前開司法院釋字第 525 號大法官解釋，法規之變動訂有過渡期間條款者，必係以新規範之延後適用，使舊有之法規範秩序於一定期間內仍維持其效力，以減緩法秩序變遷之衝擊者，始足當之。亦即，所稱過渡期間，係指新法規實施後，當事人得以適用舊法規之期間而言。惟前開退輔會於 87 年 12 月 16 日訂頒實施申辦繼耕作業要點，同日函示該會各農場：「該會 69 年 7 月 11 日函發之房舍土地處理要點即予廢止。貴場既有場員遺眷因故未辦妥繼耕間接安置者，包括曾經該會准許保留其未來申辦繼耕資格之遺眷均不再保留，應依照新頒要點規定，於文到三個月期限內補齊所需證件申請繼耕間接安置，逾期不予受理。凡不符合辦理繼耕間接安置者，其原配耕土地及房舍應依規定收回。」該會並非給予曾經該會准許保留未來申辦繼耕資格之遺眷有依舊法規申請繼耕之過渡期間，而是規定保留繼耕權利之遺眷應於 3 個月內依據新法規所定要件申請，否則，逾期不予受理。是退輔會於 87 年 12 月 16 日訂頒實施申辦繼耕作業要點，同日函示該會各農場即予廢止該會 69 年函頒實施之房舍土地處理要點，不再適用一節，亦與行政程序法第 8 條規定及司法院釋字第 525 號大法官解釋信賴保護原則意旨有違。

(十)末按保障信賴利益之方式，向有存續保護與財產保護二途，前者係以延續舊有法秩序效力之方式，使

受規範者之法律上地位不因法秩序變動而受影響；後者則於法秩序變動確有欲維護之重大公益時，對於正當信賴舊有法規秩序者給予適當之財產上補償，以填補其信賴利益之損害。至具體個案中究應採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位之方法，依據大法官釋字第 589 號解釋，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等，據以決定。退輔會 69 年發布實施之房舍土地處理要點，係基於照顧榮民及其遺眷之生活而設，屬國家對榮民之特殊優惠措施，雖嗣後隨時代變遷，對榮民遺眷寬予輔導之政策方向有所修正，相關修正亦符合平等、公正原則而具有公益性；惟早期政府從寬照顧榮民遺眷之政策既經訂定為法規，且未有特定施行期間之設定，自足使受規範者依該規範而產生信賴，並據此信賴而為生涯之規畫安排；復以退輔會就本件陳訴人申請繼耕案，分別於 77 年、80 年及 86 年以決議之方式，保留陳訴人之繼耕權利，86 年決議並明確指出：「俟民國 88 年時，徵求其意願擇一辦理」，核均有強化陳訴人依此信賴基礎而為生涯規劃之作用。陳訴人該等信賴係本於公權力機關之決議及法令規定而生，陳訴人亦無信賴不值得保護之情事，主張繼耕權利，亦無悖公益原則，允屬正當合理，揆諸前揭大法官解釋之意旨，主管機關修改法規時，自應兼顧規範對象信賴利益之保護。嗣陳訴人於 88 年 1 月間收受退輔會屏東農場之通知後，為申辦繼耕，即迅於同年 2 月間辦理退役手續，乃係基於上開信賴基礎所為之信賴表現，詎仍遭退輔會依新發布之申辦繼耕作業要點加以審核而

未予核准，致陳訴人軍旅及農耕生涯兩頭落空，顯未合理保障其應受保護之信賴利益，洵有違失。

(十一)綜上，退輔會於87年間新修訂配耕農地之榮民亡故後，遺眷申辦繼耕之法規時，未依據該會前所為相關保留遺眷申辦繼耕權利之決議，訂定適當之過渡期間條款，令保留繼耕權利之場員遺眷得以於一定期間內依據該會69年發布實施之房舍土地處理要點申辦繼耕，亦未採取任何合理之補救措施，逕予駁本件陳訴人申請繼耕案件，尚與中央法規標準法第18條規定從新從優原則、行政程序法第8條規定信賴保護原則及司法院歷年解釋意旨有違，嚴重損害場員遺眷申辦繼耕權利，核有違失。該會宜審慎檢討並研議採取適當補救措施，紓解該會決議保留繼耕權利之場員遺眷長年之積怨。

二、本案退輔會否准陳訴人繼耕申請案適法性之爭議，陳訴人雖積極循求行政訴訟及民事訴訟程序解決，並勞頓於訟途數載，仍分別被行政法院及普通法院以無審判權為由，相繼駁回，致迄今仍未經司法機關實質審查認定合法與否。惟退輔會就陳訴人繼耕申請案之法律性質，先後向法院所提答辯理由，互為矛盾。又退輔會及所屬屏東農場就陳訴人陳情案處理程序，相關公文或向法院遞交之訴狀間，有前後陳述或說明不一之情事，核有違行政程序法第8條規定公務機關行政行為應遵守之誠實信用原則，殊有未當：

(一)按我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之。此二元訴訟制度運作結果，就特定事件之審判權即有產生積極競合或消極競

合之可能。前者，基於法院等價之觀點，或得認為對人民訴訟權益不生影響；而後者，就某一爭議事件，普通法院與行政法院俱認為本身無管轄權時，自足以形成對人民訴訟權保障之落空。依司法院釋字第 540 號大法官解釋針對國民住宅條例所定之收回國宅事件所為解釋：「事件經本院解釋係民事事件，認提起聲請之行政法院無審判權者，該法院除裁定駁回外，並依職權移送有審判權限之普通法院，受移送之法院應依本院解釋對審判權認定之意旨，回復事件之繫屬，依法審判，俾保障人民憲法上之訴訟權。」即係為避免因審判權之消極競合現象，致侵害人民受憲法保障之訴訟權。行政訴訟法爰於 96 年 7 月 4 日增訂第 12-2 條移送程序規定，並於第 2 項規定：「行政法院認其無受理訴訟權限者，應依職權以裁定將訴訟移送至有受理訴訟權限之管轄法院。」嗣民事訴訟法亦於 98 年 1 月 21 日增訂第 31-2 條第 2 項：「普通法院認其無受理訴訟權限者，應依職權裁定將訴訟移送至有受理訴訟權限之管轄法院。」

- (二)查本件陳訴人楊○○於 91 年 2 月 22 日分別向退輔會及屏東農場提出繼耕申請書。屏東農場爰以 91 年 3 月 7 日(91)屏農產字第 0342 號函知陳訴人，略以：多次申請辦理繼耕楊○○生前配耕土地及詢問相關問題，均經退輔會及該農場函復說明；所請申請繼耕間接安置，礙於不符繼耕條件資格之規定，無法辦理等語。該會以陳訴人申請繼耕事宜，業經多次函覆，乃以 91 年 3 月 20 日輔肆字第 0910000396 號函請屏東農場妥處。案經陳訴人循訴願程序尋求行政救濟。惟行政院訴願審議委員會 92 年 5 月 20 日院臺訴字第 0920084953 號決定參照司

法院釋字第 457 號解釋，認為退輔會配耕國有農場土地，為對榮民之特殊優惠措施，受配耕榮民與國家之間，係成立使用借貸之法律關係，則陳訴人請求辦理繼耕發生爭議，即屬私法關係之爭執，應循民事訴訟程序以求解決，提起訴願於法不合，爰以「不受理」決定駁回陳訴人之訴願。嗣經臺北高等行政法院於 92 年 10 月 28 日以 92 年度訴字第 3036 號裁定再援引司法院釋字第 457 號大法官解釋，駁回陳訴人所提之行政訴訟：「本件原告就被繼承人楊○○原依前揭『本會各農場有眷場員就醫、就養或死亡開缺後房舍土地處理要點』所配耕之土地，請求辦理繼耕發生爭議，依前偕大法官會議解釋意旨，應屬私法關係之爭執，應循民事救濟管道救濟，而非公法爭議，本院自無權加以審判，應以裁定駁回。」

- (三)陳訴人楊○○爰另以退輔會為被告，向臺灣臺北地方法院提起確認繼耕權存在之訴，經該院 93 年 6 月 11 日 93 年度訴字第 1722 號民事判決確認原告對被告就屏東縣內埔鄉隘寮段○○之○、○○之○、○、○○之○地號土地有繼耕權存在：「查被告多次在會議中保留原告繼耕權利，此有農場辦理場員農地放領尚須解決有關問題第二次會議紀錄、農地放領相關問題研討會議紀錄影本在卷可稽，益證兩造間之使用借貸法律關係並未終止而仍存在，易言之，原告對被告有繼耕權存在。」案經退輔會提起上訴，臺灣高等法院 94 年 5 月 10 日 93 年度上字第 676 號民事判決廢棄原判決，認定本件非屬民事案件而駁回請求：「經查是否為民事訴訟之範圍，或應為行政訴訟之權限，應以原告起訴所主張為訴訟標的之法律關係，從形式上認定之，而非以法院判

斷之結果為斷。本件被上訴人係依據民法上使用借貸之法律關係，請求確認系爭○○之○地號等三筆及○○地號共四筆土地之繼耕權存在，其為訴訟標的之法律關係乃屬私法上爭執，揆諸上開說明，應屬民事訴訟之範圍，普通法院應有管轄權，上訴人上開抗辯，自無足取。…司法院釋字第 457 號解釋，固謂配耕榮民死亡或借貸之目的使用完畢時，主管機關應終止契約收回耕地，惟查上開解釋係針對上開土地處理要點第 4 點第 3 項所定限於榮民之子得繼承其權利，而對女性為差別待遇所為之解釋，與本件爭執事項尚屬有別，應非該解釋效力拘束對象，被上訴人據以主張上訴人應另行終止使用借貸關係，尚不足取。被上訴人主張其被繼承人楊○○與上訴人間就系爭○○之○地號等 3 筆及○○地號共 4 筆土地之使用借貸關係不因楊○○死亡而終止云云，不足以採。…楊○○與上訴人間使用借貸關係於楊○○死亡時終止，如前述，被上訴人自應與上訴人另行合意，始得成立新的使用借貸關係，繼耕系爭土地。…又繼耕之准否，仍需經形式上之申請及實質上之審查始得發生，非但皆屬公法之規範內涵，縱然退而就使用借貸之法律關係而言，亦必須基於兩造意思之合致，方得成立，上訴人無片面受其拘束之餘地，從而上訴人本於公法上職權上之行使，審酌被上訴人申請繼耕之條件不合，而為拒絕本件使用借貸之合致，此乃契約自由之當然結果，是本件兩造之間並未成立使用借貸之關係等語，提出 87 年 12 月 16 日修正後之土地處理要點及補肆字第 2508 號函為證。經查訴外人楊○○77 年 6 月 16 日死亡後，被上訴人曾依上訴人 69 年 7 月 11 日頒布之土地處理要點第二點之規定申請繼續耕作系

爭第○○之○地號等三筆土地，上訴人於 86 年 4 月 17 日雖曾決議：『已任公職者，俟 88 年時，徵求其意願擇一辦理』，並於說明欄表示：『任公職或年幼者因無法自任耕作，故本會現行規定，暫緩辦理繼耕，土地由農場收回辦理代耕，保留其權益，俟其離開公職或成年後再依相關規定辦理。』，並未決議同意被上訴人繼耕上開土地。於 88 年 6 月被上訴人退伍後，聲請繼耕，為上訴人所拒，則為被上訴人所自承，既無證據證明被上訴人與上訴人已合意成立新的使用借貸關係，被上訴人主張就系爭土地有繼耕之使用借貸關係存在，即乏依據。至於上訴人不准被上訴人之聲請成立繼耕之使用借貸契約，是否有當，要屬上訴人依土地處理要點行使職權有否妥適問題，非本件民事訴訟所得審究，附此敘明。」本件退輔會否准陳訴人楊○○繼耕申請案，無論是行政救濟之行政院訴願審議委員會院臺訴字第 0920084953 號決定、臺北高等行政法院 92 年度訴字第 3036 號裁定，或是民事訴訟程序之臺灣高等法院 93 年度上字第 676 號民事判決，均以無審判權為由，駁回請求確定，並未為實質審理。

(四)查行政程序法第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」本件退輔會否准陳訴人繼耕申請案之法律性質，參照司法院釋字第 695 號大法官解釋：「人民依行政法規向主管機關為訂約之申請，若主管機關依相關法規須基於公益之考量而為是否准許之決定，其因未准許致不能進入訂約程序者，此等申請人如有不服，應依法提起行政爭訟（本院釋字第 540 號解釋參照）。…是林區管理處之決定，為是否與人民訂立國有林地租賃契約之前，基於公權力行使職權

之行為，仍屬公法性質，申請人如有不服，自應提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判。」再按司法院釋字第 540 號解釋：「主管機關直接興建及分配之住宅，先由有承購、承租或貸款需求者，向主管機關提出申請，經主管機關認定其申請合於法定要件，再由主管機關與申請人訂立私法上之買賣、租賃或借貸契約。此等契約係為推行社會福利並照顧收入較低國民生活之行政目的，所採之私經濟措施，並無若何之權力服從關係。性質上相當於各級政府之主管機關代表國家或地方自治團體與人民發生私法上各該法律關係，尚難逕謂政府機關直接興建國民住宅並參與分配及管理，即為公權力之行使。至於申請承購、承租或貸款者，經主管機關認為依相關法規或行使裁量權之結果（參照國民住宅出售、出租及商業服務設施暨其他建築物標售標租辦法第 4 條）不符合該當要件，而未能進入訂約程序之情形，既未成立任何私法關係，此等申請人如有不服，須依法提起行政爭訟，係另一問題。」陳訴人於 91 年間就退輔會否准其繼耕申請案向行政院訴願審議委員會提起訴願，退輔會所提答辯書先稱：「按本會實為楊君申請繼耕案件之權責審核機關，屏東農場對於楊君申請繼耕相關措施均係依據本會指示辦理。」答辯理由繼稱：「場員遺眷申請繼耕，使用國有土地，係要求成立使用借貸之法律關係，楊君申辦繼耕，因要求成立使用借貸之法律關係而發生爭執，係屬私法關係之爭執，非屬訴願法所稱行政處分，不得作為訴願事件，只能提起民事訴訟，以求解決。」嗣陳訴人遭臺北高等行政法院 92 年度訴字第 3036 號裁定駁回後，另提民事訴訟。退輔會於臺灣臺北地方法院 93 年度訴字第

1722 號民事案件之答辯理由則又稱：「『保留申請繼耕』與『申請繼耕』除事務之性質兩者皆屬公法上事項外，就私法之範疇而論，前者並無發生法律上之效果可言。況且繼耕之准否，仍需經形式上之申請及實質上之審查始得發生，非但皆屬公法之規範內涵，縱然退而就使用借貸之法律關係而言，亦必須基於兩造之合致，方得成立，被告無片面受其拘束之餘地，從而被告本於公法上職權上之行使，審酌原告申請繼耕之條件不合，而為拒絕本件使用借貸之合致，此乃契約自由之當然結果。」嗣退輔會提起上訴，依據臺灣高等法院 93 年度上字第 676 號民事判決引述退輔會上訴理由：「被上訴人（本案陳訴人）因任職少校軍官，且未具備自耕農身分，未從事農業生產，與伊 87 年 12 月 16 日（87）輔肆字第 208 號函發布之『本會各農場有眷場員亡故後，遺眷申辦繼耕要點』（下稱繼耕要點）之申請繼耕條件不合，故被上訴人起訴請求確認繼耕權存在，即欠缺法律上利益，且准予耕作與否屬行政訴訟範疇，不應由普通法院審理。」退輔會於前開二訴訟程序先後提出互為矛盾之答辯，核有違行政程序法第 8 條規定公務機關：「行政行為應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」

（五）末查，本案退輔會歷年函復當事人之公文，或該會函復本院之公文與該會屏東農場向法院提出之訴狀間，亦有相互齟齬之前後矛盾現象：

- 1、有關本案隘寮段○○地號土地嗣因遭第三人林○○占用，經該會移交財政部國有財產局接管，並由林○○向該局租用乙節之辦理程序，退輔會 94 年 8 月 23 日輔肆字第 0940001208 號復谷○○君

(陳訴人之代理人)之書函說明三略謂「案內土地，因楊員仍在爭取繼耕中，農場未察，報繳變更非公用，造成困擾，應屬行政作業之疏失，尚請諒查。本會已另函請屏東農場就近派員向楊員當面溝通說明」等語；然嗣於97年12月1日貴會輔肆字第0970004194號復陳訴人楊○○君(同時副知本院)之書函說明六卻改稱「其中屏東縣隘寮段○○地號面積0.37公頃被林○○先生占用，台端未獲核准繼耕，農場依規定將該筆土地變更為非公用財產，移交國產局接管，係依法處理，並無疏失」。

- 2、另退輔會於98年3月13日輔肆字第0980000911號函復本院之查復書第7頁略以「查楊○○君於88年6月16日以海軍少校位階退伍，足以顯示楊員並(按：此處似漏一「未」字)自任耕種，楊君自訴蓋養豬場自任耕種乙節，經查並非屬實」；惟該會屏東農場嗣於同年9月間，卻以楊君為被告，向屏東地院提起除去地上物及返還無權占用土地之訴，並於起訴狀之事實及理由欄敘稱「楊○○占用隘寮段○-○地號土地(面積為4573平方公尺)，並於土地上種植香蕉，且搭蓋地上建物(豬舍)」云云。關於楊君究有無於系爭農地上實際從事耕種或搭蓋豬舍乙節，亦顯係為不相一致之認定。

(六)針對上開不一致之現象，雖經退輔會說明略謂，該會前依他人陳情，將系爭案內隘寮段503地號土地變更為非公用、報繳國有財產局之程序，均係依財政部訂定發布之「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」規定辦理，僅係於報繳時未察及該筆土地尚由陳訴人循司法程序爭取權益中，爰認相關

程序容有未臻周妥完善之處；以及該會 98 年間函復本院當時，應係以陳訴人於其養父 77 年 6 月 16 日亡故時就讀軍校，嗣至 88 年 6 月 16 日始自軍中退役，其間殆無自任耕種之事實，研判認為，存在於隘寮段○○-○地號土地上之豬舍應非其本人所搭蓋，而該會屏東農場嗣與陳訴人進行排除侵害訴訟過程中，陳訴人對於占有該地號土地乙事亦未予爭執等語。惟按前揭前後說明不相一致之處，確易引發誤解，尤以後者，對於「陳訴人究有無於系爭農地上從事耕種行為或搭蓋豬舍」之單一事實，竟為兩相歧異之認定與主張，允有難以自圓其說之疵；復按請求返還所有物之訴，應以現在占有該物之人為被告，如非現在占有該物之人，縱令所有人之占有係因其人之行為而喪失，所有人亦僅於此項行為具備侵權行為之要件時，得向其人請求賠償損害，要不得本於物上請求權，對之請求返還所有物（最高法院 29 年上字第 1061 號判例意旨參照），退輔會屏東農場既以陳訴人為被告，以訴訟方式代表國家行使本於所有權之侵害排除請求權暨所有物返還請求權，前提當係已認定陳訴人為無權占有人；然於本院調查中，該會始查復稱，系爭○○-○地號基地上未興建完成之豬舍（即鐵皮屋），經農場查訪毗鄰戶指稱於 88 年間建造，該地於陳訴人之養父亡故後，先後由陳訴人之身生家庭成員或他人占有，從事耕作使用，惟陳訴人未於其上自任耕作等情，核與前揭行政程序法所定行政機關應本誠實信用原則、認定事實應依職權調查證據，並對當事人有利及不利事項一律注意等之規定有間。

（七）綜上，本案退輔會否准陳訴人繼耕申請案適法性之爭議，陳訴人雖積極循求行政訴訟及民事訴訟程序

解決，並勞頓於訟途數載，仍分別被行政法院及普通法院以無審判權為由，相繼駁回，致迄今仍未經司法機關實質審查認定合法與否。惟退輔會就陳訴人繼耕申請案之法律性質，先後向法院所提答辯理由，互為矛盾。又退輔會及所屬屏東農場就陳訴人陳情案處理程序，相關公文或向法院遞交之訴狀間，有前後陳述或說明不一之情事，核有違行政程序法第 8 條規定公務機關行政行為應遵守之誠實信用原則，殊有未當。

調查委員：沈美真