

調 查 意 見

本案陳訴意旨略稱：渠等與原住民族委員會間請求給付地上物查估補償金事件，業經臺北高等行政法院101年度訴字第11號、最高行政法院102年度判字第291號判決，該會應分別對渠等所承租土地之地上物作成准予補償之處分，惟該會迄未為補償之處分，損及權益等情。本案經向原民會調閱卷證資料，並於105年7月25日詢問該會土地管理處副處長謝○杰、科長曹○玲等人，該會復於105年8月12日函復說明後續處理情形，業已調查竣事。茲就相關調查實情及意見，敘述如下：

一、原民會於94年11月奉行政院核准無償撥用土地，曾於95年間委託花蓮縣政府及該縣卓溪鄉公所辦理地上物查估補償作業，卓溪鄉公所因故未完成發包作業，原民會未能確實究明原因並積極妥處，遲至100年間始以請求權時效消滅、對於無權占有之地上物無補償義務等理由，作出拒絕補償之處分，嗣遭行政院認屬無據而判決撤銷原處分，該會貽誤先機，徒增後續查估補償作業困擾，難卸疏失之責。

(一)按行為時國有財產法第38條規定：「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。……前項撥用，應由申請撥用機關檢具使用計畫及圖說，報經其上級機關核明屬實，並徵得財政部國有財產局同意後，層報行政院核定之。」又依行為時國有不動產撥用要點第6點規定：「申請撥用機關應確實調查所需之國有不動產使用狀況及使用人之姓名、住所，且改良物必須拆遷補償時，除法有規定者外，申請機關應負責協議處理，撥用後如有糾紛，應自行解決。」

- (二)經查，陳訴人向改制前財政部國有財產局（下稱國有財產局，102年1月1日改制為財政部國有財產署）臺灣北區辦事處（102年1月1日改制為北區分署）花蓮分處（102年1月1日改制為花蓮辦事處）承租花蓮縣卓溪鄉新生段119、125、150-1、150-2、157、160、162地號等7筆國有土地（下稱系爭土地），租期自93年至103年間，約定種植農作物使用。
- (三)原民會為保障原住民基本權利、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需要，於94年11月3日申請無償撥用花蓮縣卓溪鄉新生段1地號等228筆國有土地（包含系爭土地），經行政院以94年11月15日院授財產接字第0940034564號函准予撥用，原民會於95年4月27日辦竣土地管理機關變更登記，將管理者登記為原民會。國有財產局臺灣北區辦事處花蓮分處於土地撥用後，因租賃關係不能並存，以94年12月16日台財產北花三字第0940015719號函通知承租人終止耕地租約。
- (四)原民會取得土地管理權後，考量承租及遭占用土地面積龐大，地方政府人力不足執行不易，乃於95年間委託花蓮縣政府督促該縣卓溪鄉公所（下稱卓溪鄉公所）委外辦理系爭土地之地上物查估補償事宜，此有原民會於95年7月18日邀集花蓮縣政府與卓溪鄉公所召開「花蓮縣卓溪鄉清水農場撥用土地地上物查估作業協調會」會議紀錄可稽，原民會並曾以96年2月13日原民地字第0960003570號函復花蓮縣政府：「貴府所送『卓溪鄉新生段清水農場農作物委外查估補償作業計畫』乙案，本會同意補助新臺幣220萬元整。」及以96年3月20日原民地字第0960008095號函請花蓮縣政府轉知卓溪鄉公所先

行完成發包作業後報會，俾便辦理撥款事宜在案。原民會嗣於96年10月16日召開「撥用花蓮縣卓溪鄉清水農場土地地上物補償及非原住民占用處理事宜」研商會議，原民會土地管理處雖於會中發言表示，擬「合法承租者給予補償，對於非法占用者不予補償」，惟經花蓮縣政府與會代表說明：「就辦理公共工程用地拆遷作業經驗，清水農場用地地上農作物，無論合法承租或是非法占用均宜補償，較可避免抗爭，順利完成拆遷」，該次會議結論，仍請卓溪鄉公所儘速辦理地上物查估委外作業事宜，並由原民會蒐集案例，處理因撥用而終止租約之地上物補償事宜。

(五)惟卓溪鄉公所並未完成發包作業，原民會土地管理處於98年5月12日邀集花蓮縣政府、卓溪鄉公所與國有財產局等機關召開會議，討論後續作業事宜時，原民會土地管理處表示：「96年補助卓溪鄉公所220萬元辦理地上物查估作業，未能完成的原因……事實上起因於卓溪鄉公所無力完成發包作業，致無法撥款，鄉民代表不甚了解法令規定及處理狀況，謠傳四起有損本會立場，請鄉公所利用機會向鄉民說明，以正視聽」。

(六)嗣因花蓮縣卓溪鄉新生段土地違規開發日漸擴大，行政院於99年間組成「花蓮縣卓溪鄉新生段國有土地保安專案小組」，確定維護國有土地及強力執法政策，原民會依該小組99年2月12日第2次會議及同年3月18日第3次會議決議，委請行政院農業委員會水土保持局配合行政院、行政院東部聯合服務中心、行政院經濟建設委員會、法務部、內政部警政署、臺灣花蓮地方法院檢察署、花蓮縣政府、花蓮縣警察局、卓溪鄉公所等機關，於99年4月12日至

18日執行地上物拆除作業。

- (七)其後，原民會以99年4月22日原民地字第09900190572號函及同年5月7日原民地字第0990019775號函，向陳訴人說明，依國有耕地放租租賃契約書約定，因舉辦公共、公用事業需要或依法變更使用時，放租機關得終止租約，租約終止時，承租人應騰空交還土地，除法令另有規定外，不得向放租機關要求任何補償，原承租戶於該會撥用後，未經同意，繼續使用土地係為無權占用，不得要求辦理地上物補償。陳訴人不服，於100年4月請求補償，原民會以100年10月24日原民地字第1001053849號函作出拒絕補償之處分，理由主要係為：陳訴人之請求權，應自94年12月16日（租約終止日）起算5年，陳訴人於100年間請求補償，其請求權業已罹於時效而消滅；依租約約定，租約終止時，承租人應騰空交還土地，不得要求補償。
- (八)有關原民會原擬辦理地上物查估補償，嗣後卻作出拒絕補償處分之政策轉折及依據，該會於本院105年7月25日詢問時表示，99年執行地上物拆除前，行政院「花蓮縣卓溪鄉新生段國有土地保安專案小組」相關會議討論時認定本案土地為違法占用，其地上物並未涉及補償問題，請該會收回土地，爰未研議地上物查估補償事宜（本院查，相關會議紀錄內容僅載為，行政院法規會就國有財產局提供之國有耕地放租租賃契約內容研析，應可認定租約業已合法終止，屬違法占用國有土地，請原民會向花蓮地方法院檢察署告發，收回土地。並未敘及應否辦理地上物補償或救濟）。又該會105年6月17日6月17日原民土字第1050033730號函復本院略以，該會100年間作出拒絕補償處分之理由，除前述請求權

時效與租約約定外，另因最高法院81年台上字第755號判決意旨：「按土地法第215條規定徵收土地時，其改良物應一併徵收，係指該改良物占有徵收土地有正當權源，如徵收土地所有人之房屋及種植之農作物，或承租該土地之承租人或地上權人建造之房屋、種植之農作物，除同條但書另有規定之情形外，應一併徵收，發放補償費而言。非謂無權占有土地建造之房屋或種植之農作物，徵收機關亦有一併徵收發放補償費之義務。上訴人之房屋既係無權占有系爭土地，被上訴人自無一併徵收發放補償費之義務。」該會乃認無權占有土地之地上物，並非有一併發放補償費之義務。

(九)惟查本案行政訴訟結果，臺北高等行政法院以101年度訴字第11號判決撤銷訴願決定（行政院為訴願不受理之決定）及原處分，並命原民會對陳訴人就坐落系爭土地上之地上物應作成准予補償之處分。原民會提起上訴，經最高行政法院以102年度判字第291號判決駁回。原民會不服，提起再審，仍遭最高行政法院以102年度判字第634號判決駁回。最高行政法院102年度判字第291號判決理由指出，陳訴人曾於另件原民會訴請返還占用期間不當利得民事事件審理中，以行使抵銷權方式向原民會為補償之請求，而發生中斷時效之效力，其公法上請求權並未罹於時效而消滅，又「被上訴人於系爭土地撥用與上訴人後，未依租約約定主動交還土地繼續占用，甚或仍私自擴墾、濫墾行為，固非合法，然屬上訴人得否請求被上訴人交還土地並返還占用期間不當利得及依侵權行為請求損害賠償或移送刑事偵查之另事，兩者性質不同。原處分以被上訴人與國有財產局之租約有上開不得要求補償約

定，且國有財產局花蓮分處已以上開94年12月16日函通知終止租約，以被上訴人本應騰空土地並不得要求任何補償為由，否准陳訴人之申請，原非有據；再者，系爭土地撥用前，被上訴人本於與國有財產局間租約所生之租賃權而為使用，屬合法行為，其請求損失補償者，亦為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。上訴人主張被上訴人於承租當時，即知其租賃權隨時有可能為國家任務所使用而遭終止，斯時應負騰空交還土地之義務，認被上訴人顯無值得保護之利益，且被上訴人於租賃關係消滅後繼續占用系爭土地乃違法行為，自無須補償，亦無行為時國有不動產撥用要點第6點之拆遷補償問題等語，亦嫌失據。」

- (十)綜上所述，原民會為系爭土地之撥用機關，依行為時國有不動產撥用要點第6點規定，本應確實調查地上改良物之狀況，並負責協議處理拆遷補償事宜，該會於奉准無償撥用系爭土地後，曾於95年間委託花蓮縣政府督請卓溪鄉公所辦理委外查估地上物作業，為期拆遷作業順利，原擬不問地上物合法與否，均予以補償，然卓溪鄉公所因故未完成發包作業，該會未本於撥用機關權責，積極究明原因妥處，至98年5月方與花蓮縣政府、卓溪鄉公所等機關開會研商，並請卓溪鄉公所對外澄清此事，100年間突以請求權時效消滅、對於無權占有之地上物無補償義務等理由，作出拒絕補償之處分，不免引發民怨，又該會所為拒絕補償之處分，業遭行政法院認屬無據而判決撤銷，並命該會應為補償之處分，惟地上物已於99年間執行拆除，該會貽誤查估作業先機，徒增後續查估補償作業困擾（詳見調查意見二），難卸疏失之責。

二、本案最高行政法院於102年5月判決駁回原民會上訴，該會固因地上物已滅失，復無辦理類此補償案例經驗，而難以迅依判決意旨完成補償，惟該會遲至105年6月始召開說明會向陳訴人說明查估補償結果，且判決確定後，歷時3年餘，迄今仍未作出行政處分，行政效能不彰，肇生民怨，核有不當。

(一)「撤銷或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力。原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處分或決定者，應依判決意旨為之。」行政訴訟法第216條第1、2項定有明文。

(二)本案最高行政法院於102年5月判決駁回原民會上訴，依臺北高等行政法院101年度訴字第11號判決主文，原民會就陳訴人坐落系爭土地上之地上物應作成准予補償之處分。該會於最高行政法院102年10月駁回其再審之訴後，因地上物已滅失，復無辦理類此補償案例經驗，雖陸續採取相關作為，然遲至105年6月始召開說明會向陳訴人說明查估補償結果，因會後陳訴人提出異議，主張查估補償錯誤及要求增列補償項目，該會迄今仍未作出行政處分。茲就原民會於行政法院判決確定後之相關查估補償作為，摘要如下：

- 1、102年12月至103年7月函詢行政院農業委員會、花蓮縣政府、國有財產署及內政部，請其提供辦理地上物查估補償之案例，惟經上開機關復以，因本案土地改良物業已滅失，實務作業無類此查估案例可資提供。
- 2、103年11月函請陳訴人補填地上物補償計算方式及查估基礎，並提供佐證資料。陳訴人於104年6月12日函送補償費計算表，請求補償金額共計1億6,593萬1,432元。

- 3、104年6月15日邀集行政院農業委員會水土保持局、林務局、花蓮縣政府等機關召開會議研商查估補償方式，並於104年6月16日辦理現地會勘，以初步瞭解地上物現況。
- 4、104年8月申購航照圖委請國立臺灣大學理學院空間資訊研究中心與行政院農業委員會農業試驗所等專業機構協助判釋地上物。
- 5、104年9月委請逢甲大學辦理無人載具空拍作業，該會並派員估算灌溉設施及茶園面積。
- 6、105年3月函請陳訴人對地上物判釋結果表示意見。陳訴人於105年3月31日函復異議，聲明請求補償之項目及金額，如該所先前於104年6月12日函送之補償費計算表，並請求召開補償協調會。
- 7、105年6月召開拆遷補償項目及計價標準說明會，首度向陳訴人說明該會認定之地上物狀態、擬予拆遷補償項目、計價標準及以「花蓮縣興辦公共工程用地拆遷物拆遷補償救濟自治條例」作為查估補償之依據，擬補償3位陳訴人之地地上物金額總計1,493萬4,476元，請陳訴人檢視有無未列入該會查估補償範圍內者，於1個月內（105年7月25日前）提供具體事證及法令依據，以書面函送該會。陳訴人於105年7月15日（原民會收文日期為105年7月18日）就原民會之地地上物查估補償報告提出陳述意見書，主張查估補償錯誤及要求增列補償項目。

(三)綜上所述，本案最高行政法院於102年5月判決駁回原民會上訴後，該會固因地上物已滅失，復無辦理類此補償案例經驗，而難以迅依判決意旨完成補償，惟該會遲至105年6月始召開說明會向陳訴人說明查估補償結果，且判決確定後，歷時3年餘，迄

今仍未作出行政處分，行政效能不彰，肇生民怨，核有不當。

調查委員：林雅鋒

中 華 民 國 1 0 5 年 1 0 月 日