

調 查 意 見

壹、調查緣起：本案係黃○○等陳訴，並經值日委員核批調查。

貳、調查對象：財政部國有財產局臺灣北區辦事處花蓮分處、臺灣花蓮地方法院、花蓮縣政府。

參、案由：據訴：財政部國有財產局臺灣北區辦事處花蓮分處未詳查事證，率予終止花蓮縣吉安鄉吉安段○○地號等11筆國有耕地租約，涉有違失等情乙案。

肆、調查依據：本院98年3月31日(98)院台調壹字第0980800263號函。

伍、調查重點：

一、財政部國有財產局臺灣北區辦事處花蓮分處終止與陳訴人等所訂國有耕地租賃契約之緣由及爭議處理經過。

二、陳訴人等承租多筆耕地同列1張契約書，花蓮分處以其中1筆土地違反規定，卻認該租約全部無效，是否依法有據。

三、花蓮分處未能同意與陳訴人等另訂新租約，是否依法有據。

四、花蓮縣政府執行本案違章建築查拆之經過情形。

五、臺灣花蓮地方法院法官楊○○於陳訴人等訴訟事件中，是否具有應迴避之事由而未予迴避。

六、相關機關及人員違失之查究。

陸、調查意見：

本案係黃○○等陳訴，其等向財政部國有財產局（下稱國產局）承租坐落花蓮縣吉安鄉吉安段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○-1、○○、○○等11筆國有耕地，惟國產局臺灣北區辦事處花

蓮分處（下稱花蓮分處）竟未查詳事證，率予終止租約，爰向本院陳情，案經本院向相關機關卷閱相關卷證資料，業經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、陳訴人等與財政部國有財產局間因國有耕地租佃發生爭議，其性質乃屬私權事件，允應循調解、調處及民事訴訟程序解決，尚非屬本院職權行使範圍：

（一）按司法院釋字第 448 號解釋：「行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決。行政法院 58 年判字第 270 號判例及 61 年裁字第 159 號判例，均旨在說明行政機關代表國庫出售或出租公有財產所發生之爭議，應由普通法院審判，符合現行法律劃分審判權之規定，無損於人民訴訟權之行使，與憲法並無牴觸。」復按耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第 3 條規定：「直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所，應分別設立耕地租佃委員會。但鄉（鎮、市、區）公所轄區內地主、佃農戶數過少時，得不設立，或由數鄉（鎮、市、區）合併設立耕地租佃委員會。前項委員會佃農代表人數，不得少於地主與自耕農代表人數之總和；其組織規程，由內政部、直轄市政府擬訂，報請行政院核定。鄉（鎮、市、區）公所未設立耕地租佃委員會者，其有關租佃事項，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會處理之。」同條例第 16 條第 1、2 項規定：「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。」同條例第 26 條規定：「出租人與承租人間因耕地租佃發生爭議時，應由當

地鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調解；調解不成立者，應由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會調處；不服調處者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會移送該管司法機關，司法機關應即迅予處理，並免收裁判費用。前項爭議案件非經調解、調處，不得起訴；經調解、調處成立者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會給予書面證明。」合先敘明。

(二)據花蓮分處查復本院表示，本案係陳訴人黃○○、黃○○及黃○○向國產局承租坐落花蓮縣吉安鄉吉安段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○地號等 8 筆國有耕地，訂有(86)國耕租字第 01901 號國有耕地租賃契約書，因經他人檢舉○○地號有違約使用情事，花蓮分處乃於 95 年 1 月 24 日至現場勘查，發現地上物之情形為鐵皮造平房乙棟、鐵皮造儲物室、鐵皮棚架、魚池、庭院造景及農作物使用，與該分處於 87 年 12 月 10 日接管換約當時所勘查種植檳榔、文旦不符。又黃○○承租同段○○地號國有耕地，訂有(86)國耕租字第 00673 號國有耕地租賃契約書，該租賃契約係黃○○繼承其父親黃○○原訂租約而來，惟經他人檢舉其父親原承租時，該地已轉讓第 3 人，復因臺灣花蓮地方法院 94 年度訴字第 54 號判決亦認定黃○○確將該地之耕作權轉讓黃○○情事。另黃○○承租同段○○-1、○○、○○地號等 3 筆國有耕地，訂有(88)國耕租字第 00004 號國有耕地租賃契約書，亦因他人檢舉黃○○將土地出售予姚○○。案經姚○○提供與黃○○於 91 年間所訂之讓渡契約書所載，黃○○已將○○地號國有耕地承租權、地上農作物權利全部讓渡予姚○○並將土地交由其使用

管理，黃○○雖於接獲該分處函詢時，緊急退還讓渡金及否認讓渡之效力，惟該分處認已無法阻卻其違約之情事。茲因花蓮分處認定陳訴人等皆違反減租條例第 16 條第 1、2 項規定，爰於 95 年 5 月及 8 月間分函彼等，所訂前揭國有耕地租約無效。之後陳訴人等於 96 年間因不服花蓮分處以彼等皆違反減租條例規定為由，函知各租賃契約無效等情，而向財政部提起訴願，惟遭以所爭執之性質屬私權事件，應循民事訴訟程序解決，不得藉訴願程序請求救濟，而不予受理。另陳訴人等亦曾於同年間向花蓮縣吉安鄉調解委員會申請調解，惟結果不成立。

(三)據內政部查復本院表示：國有耕地承租人違減租條例第 16 條規定致原租約無效者，得由出租機關收回，如承租人有異議，因屬耕地租佃爭議案件，惟租約有效與否，因事涉事實之認定，屬私權爭執，承租人自得依該條例第 3、26 條，向當地耕地租佃委員會申請租佃爭議調解、調處及民事訴訟程序辦理等語。

(四)綜上，花蓮分處依據減租條例規定，主張該分處與陳訴人等所訂之國有耕地租約無效，雖非無據，惟陳訴人等認該分處未詳查事證，誤認事實而迭生租佃爭議。然依據司法院釋字第 448 號解釋及減租條例之規定，核其性質乃屬私權事件，允應向當地耕地租佃委員會申請租佃爭議調解、調處及循民事訴訟程序解決，尚非屬本院職權行使範圍。

二、花蓮分處依據「國有耕地放租實施辦法」之規定，不同意陳訴人等重新申請承租未涉違約之國有耕地，尚難認有違失：

(一)按內政部 96 年 11 月 2 日內授中辦地字第 0960052710 號令修正發布之「國有耕地放租實施

辦法」第3條規定：「下列各款國有耕地不予放租：一、經劃設為原住民保留地之土地。二、經認定影響水源涵養之土地。三、經認定為保安林之土地。四、經劃設為高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、海岸地區及嚴重地層下陷地區之土地。五、有預定用途、使用計畫或其他處理方式之土地。六、其他依法令規定禁止農作、畜牧或不得放租之土地。本辦法中華民國96年11月2日修正施行前，已以國有耕地放租或出租，仍作農作、畜牧使用者，得予續租。但法令另有規定或經目的事業主管機關認定應收回者，不再續租。」合先敘明。

(二)據國有財產局查復本院表示，本案陳訴人等與該局所訂定之國有耕地租賃契約書，遭人於94年11月間檢舉違約情事，經花蓮分處查證後於95年5月間分函彼等謂租賃契約無效。嗣後彼等曾表示欲重新申請承租，茲因該等土地位屬山坡地範圍，依國產局94年1月18日台財產局管字第0940001245號函略以：行政院核示，為避免國土復育條例完成立法後執行面臨困難，暫緩受理新的公有山坡地出租或放租作業，復依前揭「國有耕地放租實施辦法」第3條第1項第4款之規定，該分處爰於97年3月25日以台財產北花三字第0970001910號函陳訴人等，重新申請未涉違約之國有耕地，依法無據，不予受理。

(三)據行政院農業委員會查復本院表示：奉行政院68年11月21日台68經字第11701號函核定，臺灣省政府69年2月6日69府農山字第120166號公告，本案土地皆屬山坡地範圍。復據內政部查復本院表示：該部96年11月2日修正「國有耕地放租實施辦法」增訂第3條第1項第4款規定，經劃設

為高海拔山區、中海拔山區及低海拔山區之土地，不予出租。係配合行政院 95 年 1 月 2 日核定之「國土復育策略方案暨行動計畫」增列，本案土地之劃設情形為，除○○地號小部分及○○地號大部分位於森林法所劃設之保安林，屬高海拔山區外，其餘均為低海拔山區。

(四)綜上，本案土地既經公告為山坡地範圍，且業經劃設為相關海拔山區，花蓮分處依據「國有耕地放租實施辦法」之規定，不同意陳訴人等重新申請承租未涉違約之國有耕地，尚難認有違失。

三、花蓮分處以陳訴人等租約中 1 筆地號違反減租條例，認定租約全部無效，尚難認有違誤：

(一)按耕地三七五減租條例第 16 條第 1、2 項規定：「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。」另按最高法院 46 年台上字第 57 號判例：「耕地三七五減租條例第 16 條第 2 項，所謂承租人將耕地全部或一部轉租他人者，原訂租約無效，依其規定之本旨推之，自係指全部租約無效而言。」又 66 年台上字第 761 號判例：「耕地三七五減租條例第 16 條第 2 項所謂原定租約無效，固係指轉租及未轉租部分之全部租約均無效而言，然究以同一租約為限，並非謂同一當事人間所訂其他非同一之耕地租約，亦概歸於無效。」合先敘明。

(二)本案陳訴人黃○○、黃○○及黃○○向國產局承租坐落花蓮縣吉安鄉吉安段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○地號等 8 筆國有耕地，並訂有(86)國耕租字第 01901 號國有耕地租賃契約書；黃○○承租同段○○-1、○○、○○地號 3 筆

國有耕地，並訂有(88)國耕租字第 00004 號國有耕地租賃契約書。花蓮分處爰以陳訴人等前揭各租賃契約中之 1 筆地號違反減租條例之規定，即終止與陳訴人等所訂之前揭租約。國產局查復本院表示，按內政部 92 年 1 月 20 日內授辦字第 0910020787 號令略以：「承租人將一部分土地供非耕作之用，而不自任耕作者，參照最高法院 46 年台上字第 57 號、70 年台上字第 4637 號等判例，全部耕地租約即歸於無效。」故公有出租耕地，承租人如有未自任耕作者，縱僅一部分土地未自任耕作，原訂之耕地租約全部向後失其效力，租賃關係因而消滅。因減租條例之主管機關為內政部，是有關耕地租約無效事宜法規之解釋，當依內政部規定處理等語。復據內政部查復本院表示，依據最高法院 46 年台上字第 57 號及 66 年台上字第 761 號判例，耕地承租人承租多筆耕地同列一張契約書，其中一筆土地未自任耕作時，該租約全部無效等語。

(三)綜上，花蓮分處以陳訴人等承租多筆耕地同列 1 張租賃契約書，僅因其中 1 筆地號違反減租條例之規定，即認定租約全部無效，此法律見解係依據減租條例第 16 條第 1、2 項規定及最高法院判例意旨，爰難認該分處有違誤之處。陳訴人等尚可依法定程序提起民事訴訟，以為救濟。如認確定終局裁判所適用之法規或判例有牴觸憲法之疑義者，尚得聲請司法院大法官會議解釋。

四、陳訴人黃○○指陳臺灣花蓮地方法院法官楊○○於其訴訟事件中，具有迴避事由乙節，容有誤解：

(一)按民事訴訟法第 32 條規定：「法官有下列各款情形之一者，應自行迴避，不得執行職務：一、法官或其配偶、前配偶或未婚配偶，為該訴訟事件當事

人者。二、法官為該訴訟事件當事人八親等內之血親或五親等內之姻親，或曾有此親屬關係者。三、法官或其配偶、前配偶或未婚配偶，就該訴訟事件與當事人有共同權利人、共同義務人或償還義務人之關係者。四、法官現為或曾為該訴訟事件當事人之法定代理人或家長、家屬者。五、法官於該訴訟事件，現為或曾為當事人之訴訟代理人或輔佐人者。六、法官於該訴訟事件，曾為證人或鑑定人者。七、法官曾參與該訴訟事件之前審裁判或仲裁者。」同法第 33 條規定：「遇有下列各款情形，當事人得聲請法官迴避：一、法官有前條所定之情形而不自行迴避者。二、法官有前條所定以外之情形，足認其執行職務有偏頗之虞者。當事人如已就該訴訟有所聲明或為陳述後，不得依前項第二款聲請法官迴避。但迴避之原因發生在後或知悉在後者，不在此限。」合先敘明。

(二)陳訴人等指陳，臺灣花蓮地方法院 94 年度訴字第 54 號判決與同年度花簡字第 126 號判決之訴訟當事人均為黃○○與黃○○，又前揭 54 號判決原告黃○○之訴訟代理人吳○○與前揭 126 號判決法官楊○○具配偶關係，故楊法官於訴訟過程中應迴避等情。查該院 94 年度訴字第 54 號黃○○與黃○○間確認買賣關係存在事件，原告黃○○之訴訟代理人為吳○○律師，判決法官為蕭○○；又 94 年度花簡字第 126 號黃○○與黃○○間拆屋還地事件判決法官為楊○○，黃○○之訴訟代理人為曾○○律師，該案上訴後，該院 96 年度簡上字第 35 號判決法官為湯○○、鄭○○、陳○○。據臺灣花蓮地方法院查復本院表示：吳○○律師與楊○○法官確實為配偶關係。黃○○於訴訟事件過程中，依卷內資料

顯示，並無聲請楊○○法官迴避之事，另民事訴訟法雖訂有法官自行迴避之規定，惟該件並無該條所列應自行迴避之事由，楊法官毋庸迴避等語。

(三)綜上，吳○○律師與楊○○法官雖確實為配偶，惟陳訴人黃○○於訴訟事件過程中，並無聲請楊法官迴避情事，復依據民事訴訟法之規定，亦未列有楊法官應自行迴避之事由，是以，陳訴人等容有誤解。

五、花蓮縣政府對於本案違建物之處理，一再敷衍拖延，已斷喪政府威信，核有違失：

(一)按建築法第 25 條第 1 項規定略以：「建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。」次按「違章建築處理辦法」第 2 條規定：「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。」同辦法第 5 條規定：「直轄市、縣(市)主管建築機關，應於接到違章建築查報人員報告之日起 5 日內實施勘查，認定必須拆除者，應即拆除之。認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知後 30 日內，依建築法第 30 條之規定補行申請執照。違建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，直轄市、縣(市)主管建築機關應拆除之。」同辦法第 6 條規定：「依規定應拆除之違章建築，不得准許緩拆或免拆。」合先敘明。

(二)查坐落花蓮縣吉安鄉吉安段○○、○○地號國有土地上，門牌為吉安鄉慶豐村 3 段 953 巷○○號建築物，前經吉安鄉公所以 93 年 11 月 15 日違建物查報單向花蓮縣政府查報在案。該府曾於 93 年 12 月

2 日函違建人補辦申請建築執照手續，嗣因違建人未能申請執照，該府於 94 年 3 月 3 日函送認定該建築物為新建之違建物拆除通知書予違建人，告知將另行通知拆除時間。惟該府當時未即執行拆除，迨至 97 年 7 月 16 日始通知違建人於同月 29 日執行拆除違建物，已延宕 3 年之久。復本院於 98 年 4 月 28 日函請該府查復該違建物拆除情形，該府於同年 6 月 9 日查復稱：97 年 7 月 29 日至現場拆除違建物時，適值鳳凰颱風過境，因考量人員之安全故不克執行拆除，該府將另函吉安鄉公所再依程序另予查報後處理等語。是以，該府自 97 年 7 月 29 日迄本院 98 年 4 月 28 日函詢止，已歷經 9 個月，竟仍未依法執行拆除該違建物。

(三)綜上，前揭違建物前經吉安鄉公所於 93 年 11 月 15 日查報在案，並業經花蓮縣政府認定為違建物後於 94 年 3 月 3 日通知違建人將訂期執行拆除，詎料該府卻一再延宕執行拆除之時程，迄本院調查時，猶稱將再函吉安鄉公所查報後處理，顯見該府置公權力於不顧，對於違建物之處理，一再敷衍拖延，斷喪政府威信，核有違失。