

裁判字號：高雄高等行政法院 95 年度訴字第 524 號 行政判決

裁判日期：民國 95 年 09 月 06 日

案由摘要：公地放領

高雄高等行政法院判決

95 年度訴字第 524 號

民國 95 年 8 月 23 日辯論終結

原 告 趙○○

解○○

王○○

上三人共同

訴訟代理人 莊瑞霖

被 告 行政院國軍退除役官兵輔導委員會

代 表 人 高○○ 主任委員

訴訟代理人 齊彥良

上列當事人間因公地放領事件，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

壹、事實概要：

緣原告趙○○之父趙吉國（已於民國（下同）76 年 8 月 26 日死亡）及原告解○○、王○○於 48 年間，經由被告准予配墾坐落屏東縣內埔鄉犁頭鰓段 219 地號土地（嗣經分割及重測後地號變為龍潭段 925、954、955、955-1、955-2、962、993、1021、1026、1026-1、1026-2），並墾耕超過 5 年以上，原告認此一耕作事實，因符合行政院國軍退除役官兵輔導委員會輔導退除役官兵個別農墾實施綱要第 9 條第 2 項第 4 款規定之要件，即原告因耕作滿五年以上，而取得請求給付系爭土地所有權狀之權利，因被告怠為放領系爭土地，經原告請求承領，被告所屬屏東農場及被告先後以 80 年 8 月 1 日（80）屏農產字第 1157 號函及 90 年 8 月 30（90）輔肆字第 1345 號函

作出否准承領之行政處分，惟被告並無針對其 48 年「准予進墾」之合法授益行政處分作出撤銷處分，因此原告上述給付請求權繼續有效存在，為此提起本件行政訴訟。

貳、兩造聲明：

一、原告聲明求為判決：

- (一) 確認被告 90 年 8 月 30 日 (90) 輔肆字第 1345 號函之行政處分為無效。
- (二) 確認原告就受配墾耕地即坐落屏東縣內埔鄉犁頭鰓段 219 地號土地，面積 1.0098 公頃 (嗣經分割及重測後地號變為龍潭段 925、954、955、955-1、955-2、962、993、1021、1026、1026-1、1026-2 地號土地，合計面積 0.985306 公頃) 之承領請求權存在。

二、被告聲明求為判決：原告之訴駁回。

參、兩造之爭點：

甲、原告主張之理由：

一、被告 90 年 8 月 30 日 (90) 輔肆字第 1345 號之行政處分違反法令規定，是為無效之行政處分：

- (一) 該處分書說明：一、．．．(一)．．．未達本會開發農地放領相關法規所訂辦理補配最低下限，不再辦理補配等語。惟該處分書中未陳明相關法規之內容，內容不明確，欠缺法令依據，未說明理由，違反行政程序法第 5 條、第 96 條第 2 款、第 97 條第 1 款規定。
- (二) 該處分書說明：一之(二)、(三)所述：趙員及解員已非農場安置之現耕場員，依據開發農地放領辦法第 6 條規定，不得申請放領土地等語。惟被告開發農地放領辦法前後修訂 4 次，未陳明適用何年修訂公布之法令，內容不明確，欠缺法令依據，未說明理由，違反行政程序法第 5 條、第 96 條第 2 款、第 97 條第 1 款規定。
- (三) 墾耕之事實是發生在 48 年至 57 年期間，承領之權利亦已生效確定，經查閱被告依 78 年所修訂之開發農地放領辦法第六條規定，審核原告實體上有無放領之權利，顯然違背中央法規標準法第十八條，適用法規時，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。即法規之適用，應實體從舊，程序從新，且不得溯及既往，該行政處分顯然適用法規錯誤，亦有違信賴保護原則（司法院釋字第 525 號解釋參照）。

- （四）綜上所述，該行政處分已屬行政程序法第 111 條第 7 款具有重大明顯之瑕疵者，是為無效之行政處分。因此原告依行政程序法 113 條第 2 項請求被告確認該行政處分是否為無效之行政處分。經被告回覆，認定該處分並非無效之行政處分，該行政處分之效力，因原告提起訴願，逾法定期間而確定，確定之行政處分無法提起撤銷訴訟。另該行政處分否准原告之承領申請，有妨礙原告請求系爭土地所有權之放領登記，故依行政訴訟法第 6 條第 2 項規定，請求確認該行政處分為無效之行政處分。

二、就原告受配墾耕地之承領請求權是否存在而言：

- （一）原告所依據之法規：「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會輔導退除役官兵個別農墾實施綱要」（以下簡稱個別農墾實施綱要），該實施綱要於 60 年 8 月 4 日經被告以（60）輔肆字第 4063 號令與「行政院退除役官兵就業輔導委員會個別農墾貸款辦法」合併修正為「國軍退除役軍官個別農墾輔導辦法」，該辦法於 91 年 12 月 31 日經被告輔肆字第 0910002244 號令廢止。
- （二）48 年間被告核准配墾，是為合法之授益行政處分，原告進入墾區後，信賴被告之承諾，墾荒耕作，耕作期間超過 5 年以上，符合被告所訂頒個別農墾實施綱要第 9 條第 2 項（起訴狀誤載為第 1 項）第 4 款：「受配耕地於耕作滿 5 年以上，憑承領證書及授田憑據換取土地所有權狀。」所規定之要件。依事實行為符合法律要件者，即產生法律效果。原告之墾耕事實，因符合被告所規定之時效要件，而取得換取土地所有權狀之權利，此權利無須原告提出申請、報備或任何之表意行為，也不待被告之通知或處分行為，於原告完成法規所規定之要件時，而當然生效確定。公法上之權利、義務關係，因前開法規命令所規定之具體的事實

關係，而當然直接發生。其產生之權利，為原告有權向被告請求給付墾耕土地之所有權狀；其產生之義務，為被告應辦理放領作業，完成配耕土地所有權之放領登記。此權利、義務因前開法規命令之規定及被告合法之授益行政處分而產生，此權利未經撤銷或廢止前（行政程序法第 123、124、126 條參照），不因被告之推遲給付或否准承領申請而喪失，亦不因原告之轉業而影響其權利，除非前開個別農墾實施綱要，有禁止轉業之規定。原告對系爭土地之承領請求權是否存在，有法律上之利益，因此依行政訴訟法第 6 條第 1 項規定提出本件確認之訴。

三、下列為被告所提拒絕放領之事由是否有理由：

- （一）系爭土地被誤載一事，事經台灣高等法院台南分院判定為非事實，有 61 年度上易字第 3813 號判決可供佐證。誤載一詞純屬被告擅自編造之理由，不足採信。
- （二）系爭土地已改配一事，試問必須改配之法令依據為何？事前未經原告同意及通知就任意改配，擅自改配之法令依據及理由何在？況原告已放領之總面積與配耕之總面積比較，尚且不足，何以系爭土地須改配？其改配之行政目的何在？以上之疑義，被告應予以說明？
- （三）檢察官之職責是針對刑事案件之不法，作偵查與起訴。其處分書是對背信罪不予以起訴，其對行政法上之權利、義務關係並無審酌之權限與職責。原告對系爭土地之有無承領權利，檢察官並無審查之權限，既無審查權限，其所作成之處分書內容，不能當作拒絕放領之理由。
- （四）被告依 78 年修訂之開發農地放領辦法第 6 條規定，認定解○○、趙吉國為非農場安置之現耕場員，此一認定是判斷事實錯誤。試問若解○○、趙吉國不是農場安置之現耕場員，為何 57 年崇文國中校地之捐獻，須經他們同意捐獻後才能使用，此一過程已證明他們是為農場安置之現耕場員，並已取得受配耕地之財產權。換言之，若他們對配耕地不具有上述之承領資格與權利又何必徵詢他們之同意。而系爭土地與崇文國中校地，是原告同一時期受配耕之土地，依相同事理可得相同結果，應已證明原告是為農場安

置之現耕場員，並取得承領系爭土地之權利。又若解○○、趙吉國為非農場安置之現耕場員，為何 57 年之後，解海銀獲得放領重測前犁頭鏢段 225-4 地號土地，趙吉國獲得放領重測前犁頭鏢段 240 地號等筆土地。此階段之放領，亦證明他們具有承領配耕土地之資格。但原告 90 年申請承領時，為何具有相同原因與事實之當事人，被告卻認定不具放領資格（非農場安置之現耕場員），何以有如此差異，被告應作解釋說明。

四、被告援引司法院釋字第 457 號解釋陳稱「受配耕榮民與國家之間係成立使用借貸關係」，若依此見解，則受配耕榮民不論「生前」或「死後」，均不能取得配耕地之所有權，因其中「使用借貸」之意義是僅能使用借貸不能「取得」，但被告卻將配耕地逐一放領給受配耕榮民，顯然違反使用借貸之法律關係，被告之行政措施與自己之見解互相矛盾，顯見援引錯誤；該解釋文是糾正被告所頒「各農場有眷場員就醫就養或死亡開缺房舍土地處理要點」第 4 點第 3 項，違反男女平等原則，與本案配墾地之榮民死亡後其子女有無繼承權，尚屬有間。況依被告所頒訂「行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場授田後年老暨離場場員土地財產處理辦法」第 5 條規定：授田場員死亡而有繼承人者，應依法辦理繼承登記。原告趙○○依前開規定繼承父親趙吉國所遺留之財產權，並被選定為訴訟當事人為全體合法繼承人向被告起訴，當屬適法。

五、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事項者，適用舊法規。有關本案應適用之法規「個別農墾實施綱要」「個別農墾輔導辦法」「開發農地放領辦法」等雖接連廢止，惟並無任何一項法規被廢除或禁止適用；廢止不同於廢除或禁止，被廢止是指廢止後之行為不再適用該法規，廢止前之行為依舊適用該法規。被告審查本案適用法規時，依審查當時之開發農地放領辦法作為依據，顯然違背「應適用行為

時之法規及有利於當事人之舊法規」之規定。被告所云原告所主張法規皆已廢止，並無權源可依，更屬誤解法規廢止之意義。

六、信賴保護原則已成為憲法層次之法則，不僅拘束行政部門，對立法及司法部門亦有拘束力，故制定法規或適用法規均不得溯及既往發生效力，使人民更為不利。原告解○○、王啟富及訴外人趙吉國之墾耕行為是發生在 48 至 56 年間，耕作時間滿五年以上。開發農地放領辦法是在 57 年頒布，該辦法應適用 57 年以後進墾墾員之墾耕行為，而被告依 78 年修訂之開發農地放領辦法第 6 條規定，適用原告在 48 至 56 年取得之資格及耕作行為，顯屬違反適用法規不得溯及既往發生效力之原則。雖然趙吉國、解○○於 57 年轉任工友，但這並不影響其因耕作事實符合法規規定，而取得請求給付系爭土地所有權狀之權利；況此一耕作事實是因信賴被告之法規規定，而從事墾耕系爭土地，此一正當合理之信賴應為法律所保障，行政程序法第 8 條亦定有明文，被告之行政行為更應遵守此項規定。

七、原告王○○當年配耕時之眷口數為兩大口一小口，依個別農墾輔導辦法第 6 條規定，應配耕面積為 1.7500 公頃。經陸續放領 1.5763 公頃，尚不足 0.1737 公頃。被告 79 年 5 月 8 日（79）輔捌字第 1735 號函及 77 年 5 月 24 日屏農產字第 0865 號函，均審查認定承領面積尚不足約 0.1900 公頃，何以本處分書卻認定未承領面積，差額為 0.0274 公頃。其審查之依據、理由何在？前後公文差額面積不同，何者才是被告之正確答案？

八、原告解○○、訴外人趙吉國（趙○○之父）48 年間，經被告核准，進入墾區耕作，耕作期間超過五年，後因 57 年間崇文國中建校，而徵用部分受配耕地（此一徵用，解、趙兩員未受補償），徵用單位為彌補此一損失，以崇文國中工友一職安置解○○，後因薪資過低而要求回墾遭拒絕；趙吉國同樣受安置擔任工友，但不滿一年，申請回墾獲准，後因生活困苦，於 61 年申請至前榮民工程事業管理處工作；此一被安置情事，應不影響原告解、趙兩員在系爭土地墾耕超過五年以上（48 年～57 年）之事實，及其所獲得之權利，被告適用法

規時，僅考量 78 年修訂之開發農地放領辦法第 6 條規定，卻忽略 47 年頒布之個別農墾實施綱要第 9 條第 2 項第 4 款：受配耕地於耕作滿五年以上，憑承領證書及授田憑據換取土地所有權狀之規定。明顯違反中央法規標準法第 18 條：法規適用時，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，適用舊法規之規定，同時亦違反信賴保護原則。

九、被告 78 年修訂之開發農地放領辦法第 6 條第 2 項：前項現耕場員係指一般場員、自力農墾員、個別農墾員、義民及經核定有案之繼耕人。被告所言解、趙兩員「已非農場安置之現耕場員」，顯然是完全忽略此項現耕場員之定義。趙、解兩員一直是個別農墾員身分並未被撤銷，否則崇文國中校地之徵用，何必徵詢他們之意見，多年後又如何獲得放領其他受配耕地。被告選擇性解釋法規，適用法規有欠周詳。被告所言「趙吉國亦未經農場配耕土地及耕作」並非事實；可從台灣高等法院台南分院前揭 61 年度上易字第 3813 號判決理由項「足見被告所為 219 號土地係農場分給墾種之辯解，尚非不可採信」獲得證明被告所言並非事實。

十、檢察官之職責是針對刑事案件之不法，作偵查與起訴。其對行政法上之權利、義務關係並無審酌之權限與職責。原告對系爭土地之有無承領權利，係屬行政法上之權利、義務關係，檢察官並無審查之權限；既無審查權限，其所作成之處分書，當然無行政法上之效果，亦不能當作拒絕放領之理由。檢察官之處分書尚須經法院之審查，不似法院之確定判決，有對外之拘束力，被告加以援用，顯屬法律見解錯誤。

十一、綜上所述，被告前揭行政處分書，在形式上違背書面行政處分應記載事項；在實體上認定事實錯誤，及違背適用法規時，不得溯及既往發生效力之信賴保護原則。已符合行政程序法第 111 條第 7 款、其他具有重大明顯之瑕疵者，及民法 73 條法律行為，不依法定方式者，無效之要件，應屬無效之書面行政處分。

十二、原告 48 年間受配墾之地，原是石爍裸露，荒煙蔓草之荒地，進墾時被要求辦理退伍，進駐墾區，不得轉讓、出租等多項義務。墾荒時其不足人力自行雇用短工協助、所需資

金向被告借貸（以上規定參閱個別農墾實施綱要相關規定）。墾耕所需人力、物力完全是靠自力來籌湊完成。開墾過程，被告僅就國有荒地做分配與管理，至所屬屏東農場，亦僅給予生產技術指導及生活輔導，並無人力或物力上的協助。期間並無遭撤墾或違反相關規定。依土地法 133 條規定：承墾人自墾竣之日起，無償取得所領墾地之耕作權，應即依法向該管市縣地政機關聲請為耕作權之登記，但繼續耕作滿十年者無償取得土地所有權。因國家對榮民之優遇，行政院核頒個別農墾實施綱要第 9 條第 2 項第四款：受配耕地於耕作滿五年以上憑承領證書及授田憑據換取土地所有權狀。以上所規定之取得時效，一經完成，當然發生所定之效果。參照最高法院 29 年上字第 1003 號判例意旨：民法第 770 條規定之取得時效，一經完成，當然發生同條或民法物權篇施行法第八條所定之效果。雖未經占用人援用，法院亦得據以裁判。按時效者，指一定之事實狀態，經過一定之期間即發生一定之法律效果而言；司法院釋字第 451 號解釋：「時效制度係為公益而設，依取得時效制度取得之財產權應為憲法所保障，業經本院釋字第 291 號解釋釋示在案。」民法第 769 條及 770 條不動產取得時效之規定，是以所有之意思，10 年或 20 年間和平繼續占有他人未登記之不動產為要件。而土地法 133 條是以墾竣之日起，耕作滿十年為要件；農墾實施綱要以耕作滿 5 年以上為要件。原告墾耕完竣，耕作滿五年以上之耕作事實，符合前開法律及法規所規定之時效取得要件，此時效取得要件，一經完成，當然發生法律所定之效果，即無償取得土地所有權；占有之時效取得，尚且為憲法所保障，墾耕荒地之時效取得，更應為憲法所保障；惟不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記不生效力（參照民法 75 8 條）。原告因時效取得之土地所有權，須經被告之放領作業及登記機關登記，取得之土地所有權才能生效。此權利之性質是一種原始取得之財產權，是一種物權，是屬墾員墾耕後應得之財產，應為憲法所保障。原告開墾荒地期間所付出之體力、時間、歲月、金錢是

取得受配耕土地所有權之對價，並非是無償取得。對照當時社會背景，政府大力推動耕者有其田政策（42 年頒布耕者有其田條例），使耕作者取得土地所有權；相對於榮民開墾荒地，使其取得所耕作之土地，是有其政策背景。原告請求承領辛苦開墾之耕地並非個案，是其來有自，有所依憑。

十三、司法院釋字第 525 號解釋：「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、120、126 條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。．．．惟任何行政法規皆不能預期其永久實施，受規範對象須已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，始受信賴之保護。」審視原告之墾耕事實是在法規施行有效期間，具有客觀上具體表現之行為，因此所產生之信賴利益，應為憲法所保障。原告之墾耕事實是發生在 48 年至 56 年間，而被告之開發農地放領辦法於 57 年發布，被告應於發布當時，即行放領作業，何以一直拖延不作為，已有怠忽職守之嫌。而此項未放領之責任，卻由原告承擔，顯失公平。

十四、被告之個別農墾輔導辦法第 15 條：個別農墾之土地，於遵守本辦法開墾完竣時，依本會開發農地放領辦法之規定「定期」辦理放領，依此規定被告應為「定期」辦理放領，放領之主動權在於被告，原告只能被動等待，待發現遲未放領時，被告之法令又已修訂。試問原告如何維護權利？另因原告無法主動提出請求承領，故請求權之時效無從起算，即無請求權時效消滅之疑慮。綜上所述，原告提出追加確認承領請求權存在之訴，有程序上及實體上之理由，尚請貴院能准予追加後訴之聲明，以利本案之爭議能有效解決。

乙、被告主張之理由：

一、訴外人趙吉國（即原告趙○○之父）與原告解○○、王○○

皆係於 48 年 5 月 8 日受安置於被告所轄屏東農場前身隘寮農場

之個別農墾墾員。而屏東農場則係由前「隘寮農場」及「竹田農場」合併組成，其中本件系爭土地即原屏東縣內埔鄉犁頭鏢段 219 地號（為 216-1 及 219 地號兩筆土地合併），即屬前竹田農場管理，而並非前「隘寮農場」管理轄屬。嗣因前台灣省農墾服務所就配耕土地委託屏東縣政府辦理測量劃分時，由於承辦單位疏失，誤將原竹田農場管理之前開 216-1 地號土地部分面積 0.4195 公頃登載予原告解○○；219 地號土地部分面積 0.2793 公頃登載予原告王○○；同地號土地部分面積 0.3501 公頃登載予已故訴外人趙吉國。是與原告等受安置管理之隘寮農場隸屬已有不同，自無耕作之有。

二、復為補正此一誤載，被告乃將同地段 240-1 地號土地面積 0.2154 公頃；240-4 地號土地面積 0.0290 公頃；227-5 地號土地面積 0.0607 公頃改配予原告王○○。另就同地段 225-4 地號面積 0.21954 公頃土地改配予原告解○○，而收回原誤列之 261-1 及 219 地號土地，凡此事實，皆見諸於原告解○○、王○○告訴屏東農場背信乙案，而為台灣屏東地方法院檢察署 72 年度偵字第 2684 號不起訴處分載諸在卷，另有台灣高等法院台南分院檢察署 72 年度仁議字第 1429 號處分書可憑，此外並有屏東農場 72 年 10 月 1 日（72）屏農產字第 1195 號函可稽。甚至上列台灣高等法院台南分院檢察署處分書尚且指明：因承辦人員之疏失致錯誤分配，嗣後改分配之土地既經聲請人（解○○、王○○）同意，則屏東農場對於自聲請人收回 216-1、219 地號土地，自有權處理，聲請人等對該等土地自無權再主張取回等語在卷，則原告顯乏權源至明。再就原告解○○而言，亦從未受配 219 地號土地，而趙吉國、王○○則係誤載，復為被告於 78 年 1 月 16 日以（78）輔捌字第 031 號書函認定並無任何合法權源，本案 219 地號土地宜保留公用核示在卷，原告等主張於法尤難相合。又按原告雖舉台灣高等法院台南分院 61 年度上易字第 3813 號判決趙吉國無罪為辯解並無竊占情事。惟上列刑事判決僅就被告果否具有竊占犯意而作詮解，而並未就使用系爭 219 地號土地之適法權源深入探究。

三、又按系爭 219 地號土地既為前竹田農場管理，曾於 50 年間，

由前管理單位竹田農場提供安置擴充場員檢石耕作，後交由 33 莊（原 49 莊）經營為時一年，嗣因該莊經營不善，而由當時輔導區調用場員趙愚民接耕，兩年後該趙員非法轉租予另訴外人侯開安及場員朱達珊耕種，迄至 57 年春季，為原告王○○及已故之趙吉國發覺有上列誤載配耕地情事，遂強行進入，屏東農場曾予制止失效，王○○、趙吉國與朱達珊並發生互毆糾葛，案經被告以（59）輔肆字第 252 號令核示：「關於該地配耕暫予免議」在案。次按 57 年間，屏東崇文國中籌建期間，擬使用犁頭鰲段土地以作校舍，而經原告解○○、已故之趙吉國及訴外人胡有明等三位受配墾人同意，而予捐獻，並轉業安置為崇文國中之工友及福利社工作，嗣後趙吉國及解○○另有申請，而由被告為決定如下：

- （一）已故之趙吉國於 58 年再為申請獲准回復安置屏東農場，惟因趙吉國任意占有農場公地並建屋轉讓、轉租等情，並未重行配墾耕地，迄至 61 年 8 月獲調整安置於當時被告所屬榮民工程事業管理處工作，直至 74 年 7 月領取退休金退休，並於 74 年 7 月 16 日調榮安新邨待養，嗣於民國 76 年 8 月 26 日死亡。
- （二）原告解○○則轉業任職崇文國中工友，雖於 58 年間申請回復安置屏東農場場員，經被告以（58）輔貳字第 21820 號令，以解○○已將原配土地捐獻作為興建崇文國中校地之用，並轉業為該校工友，所請辭去工友回墾乙節，應予免議在卷。

四、又原告解○○、王○○及已故趙吉國等三人雖曾申請坐落屏東內埔鄉犁頭鰲段 216-1 及 219 地號土地放領，惟該誤載配置位置土地放領案，業經被告於 78 年 1 月 16 日以（78）輔捌字第 031 號書函核示：「1、王○○、趙吉國二員強行耕種及搶建，與場員朱達珊迭生糾紛，彼等均無合法使用權源，本案 219 地號土地宜保留公用，不能辦理公告放領。2、解海銀原配耕面積 1.8499 公頃，其中 1.4204 公頃捐贈崇文國中建校使用，另 0.2267 公頃已辦妥放領，不足 0.1928 公頃屬實，准由貴場另行選擇他地段墾區保留地 0.2 公頃，交解員耕作」在卷。

五、系爭 219 地號土地原告等曾於 79 年 8 月 27 日提起訴願，請求作成准予放領，經行政院以台 80 訴字第 22635 號決定，由原告決定機關另為適法之決定，嗣經被告於 80 年 7 月 20 日以輔法字第 114 號決定：「台端申請放領本場第 219 號農地一案，核與開發農地放領辦法第 6 條規定放領條件不符，礙難照辦」，並由所轄屏東農場於同年 8 月 1 日以 (80) 屏農產字第 1157 號函轉上列處分決定予原告等三人，原告等皆未提起訴願而告確定。其中原告趙○○雖嗣後提起訴願，惟係遲至 87 年 3 月 13 日始為之，已逾提起訴願之 30 日不變期間，而為最高行政法院以 88 年度裁字第 890 號裁定起訴不合法，予以駁回在案。茲原告等於 94 年 5 月 30 日復就同一事件地號為申請完成放領移轉所有權之主張，被告乃就原告等反覆之申請，再行敘明：「有關陳情放領屏東縣內埔鄉犁頭鰓段 219 地號土地乙節，本會於 90 年 8 月 30 日以 (90) 輔肆字第 1345 號函屏東農場並副知台端在案；又渠等陳情放領土地一事，如未能提出新事證，爾後本會將依行政程序法第 173 條第 2 款規定不再函復」，有被告 94 年 6 月 22 日輔肆字第 0940000894 號書函在卷。

六、原告趙○○係已故趙吉國之子，業為其自認不爭在卷，且為趙吉國繼承人之一，從而就繼承法理，趙○○僅執為繼承人之一而為本件起訴，起訴難謂適格，應予駁回。又按配耕國有農場土地，為政府對榮民之特殊優惠措施，與一般國民所取得之權利或法律上利益有間，受配耕榮民與國家之間，係成立使用借貸之法律關係，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，俾得國家資源得合理運用，此為司法院釋字第 457 號解釋著有明文。從而原告趙○○之父趙吉國既然已於 76 年 8 月 26 日辭世，如本於繼承及使用借貸之法律關係為本件主張，事屬涉私法權利義務關係之爭執，自應尋民事訴訟程序為之為當，亦非行政訴訟審酌之範疇。

七、原告就系爭土地為放領之申請，被告早於 80 年 7 月 20 日以輔法字第 114 號決定否准在案，並由被告所轄屏東農場於 80 年 8 月 1 日以 (80) 屏農產字第 1157 號通知原告等在卷，再參

酌最高行政法院 88 年度裁字第 890 號裁定意旨，本件已生確定效力，是原告等主張為起訴不合法。縱令就原告趙○○起訴之內容而言，同一事件業經上開裁定：「原告之訴駁回」，亦應受「一事不再理」原則拘束，應屬起訴不合法。茲退一步就被告 90 年 8 月 30 日（90）輔肆字第 1345 號書函乙節以言，縱令如原告等於訴願爭執中主張為一行政處分，惟查該書函發文期日為 90 年 8 月 30 日，副本亦送達予原告等三人，而原告等遲至 94 年 8 月 19 日始提起訴願，顯然早已逾三十日之法定不變期間，復經訴願決定機關：行政院為審酌，揆諸原告等於 91 年 6 月 10 日陳情書記載內容，渠等依據輔導會（90）輔肆字第 1345 號等函提出說明等記載，亦足證明原告等早已知悉該書函內容，而為認定訴願已逾法定期間，程序不合，乃為不受理之決定，並無不當。

八、再就被告 94 年 6 月 24 日輔肆字第 0940000894 號函而論，被告係對於原告等反覆陳情放領屏東縣內埔鄉犁頭鏢 219 地號土地情事，回以：「本會於 90 年 8 月 30 日（90）輔肆字第 1345 號書函屏東農場，並附知渠等在案。渠等陳情放領土地一事，如未能提出新事證，爾後將依行政程序法第 173 條第 2 款規定不再函復。」此僅係就陳情處理情形所作之說明，亦為單純事實之重複通知，並未生權利義務之法律效果，該書函自非行政處分，原告不服，提起訴願，經訴願決定機關為不受理，洵屬適法。本件原告等起訴之聲明第一、二項皆屬確認之訴性質，惟查被告所為否准之行政處分迄今無異，仍屬存在，原告等亦未作撤銷之訴主張，從而參酌行政訴訟法第 6 條第 1 項規定，欠缺有即受判決之法律上利益，應屬權利保護要件之欠備，應予駁回。

九、姑無論原告為確認之訴或一般給付之訴等主張，其相關事項之審核機關仍屬被告。而按對於公法人之訴訟，由其公務所在地之行政法院管轄。其以公法人之機關為被告時，由該機關所在地之行政法院管轄，行政訴訟法第十三條第一項著有明文。則參酌上列法條意旨，本件似應由被告機關公務所在地：台北市，以台北高等行政法院為管轄法院為宜，爰聲請裁定移轉本件之管轄。

十、原告所依據之法規為個別農墾實施綱要，而該綱要經被告於 60 年 8 月 4 日以 (60) 輔肆字第 4063 號令，與「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會個別農墾貸款辦法」合併修正為「國軍退除役軍官個別農墾輔導辦法」，該辦法於 91 年 12 月 31 日經被告以輔肆字第 0910002244 號令廢止，皆為原告所不爭，從而原告之主張並無權源可依，應屬欠缺權利保護要件。又按本件爭執之關鍵仍在於原告對於系爭 219 地號土地是否具有承領之資格，亦即行政機關（即被告）應依「行政院國軍退除役官兵輔導委員會開發農地放領辦法」，為放領准否之依憑，而該辦法經報奉行政院 92 年 1 月 3 日以院台防字第 09 10069021 號核定准予廢止，嗣經被告於同年月 10 日以輔捌字第 0920000183 號令廢止在案，則依裁判時之基準法規以觀，亦已失卻依憑。

十一、再依當時之開發農地放領辦法第 6 條前段規定：「依本辦法申請放領者，以經輔導會安置之現耕場員，進墾滿十年且志願從事農業生產者為限。」是以就趙吉國（原告趙○○之父）及原告解○○兩人之適格性以言：

（一）原告趙○○之父趙吉國，雖曾受安置為屏東隘寮大同農場（即屏東農場之前身）之個別農墾員，惟趙吉國嗣於 57 年間因籌建屏東崇文國中，而捐獻受配墾犁頭鰲土地後，接受轉任為該校工友及福利社工作。嗣後趙吉國雖然又申請獲准回復安置於屏東農場，惟因占用農場公地建屋轉讓轉租等情而並未獲重行配墾土地。又於 61 年 8 月間再獲調整安置於榮民工程事業管理處工作，直到 74 年 7 月退休於榮安新邨待養，據此趙吉國並非農場安置之現耕場員，核與上列開發農地放領辦法第 6 條前段規定不符，當然無由准予放領。

（二）次按原告解○○亦同係受安置為前列屏東隘寮大同合作農場之個別農墾墾員，然於 57 年間離場轉業安置為屏東崇文國中工友，58 年間雖曾要求回復安置為農場墾員，然為被告以 (58) 輔貳字第 21820 號令：「所請辭去工友回墾一節，應予免議」，則解○○並非農場安置之現耕場員，核與放領辦法第 6 條之規定不合，應予否准，洵無不當。

十二、本件相關之「行政院國軍退除役官兵輔導委員會開發農地放領辦法」係一職權命令，並無法律授權之依憑，參酌 90 年 12 月 28 日新修正公布之行政程序法第 174 條之 1 之規定，相關規定事項與「公有土地經營及處理原則」「國有耕地放領實施辦法」「公有山坡地放領辦法」未盡相同，並考量農場安置已於 77 年 7 月 1 日停止辦理，且辦理開發農地之放領案大體完成，無再另訂新法或修法之必要，而配合上列行政程序法之頒布規定，並將廢止預告公告於榮光周刊，嗣於 91 年 12 月 27 日以輔捌字第 0910006501 號函檢附廢止理由書，報請行政院核定，而於 92 年 1 月 3 日奉行政院院台防字第 0910069021 號函核定同意照辦，嗣為被告於 92 年 1 月 10 日以輔捌字第 09200 0183 號函發布廢止，並分別呈報行政院及立法院在案，是本件開發農地放領辦法已於 92 年 1 月 10 日發布廢止。

理 由

甲、程序方面：

- 一、按「因不動產之公法上權利或法律關係涉訟者，專屬不動產所在地之行政法院管轄。」行政訴訟法第 15 條定有明文。本件原告係因其就坐落重測前屏東縣內埔鄉犁頭鰲段 219 地號土地之承領請求權，提起本件確認訴訟，依上開規定，本件訴訟乃專屬該土地所在地之行政法院即本院管轄。故被告以其機關所在地在台北市，主張依行政訴訟法第 13 條第 1 項規定，本件應由台北高等行政法院管轄，並聲請將本件移送該法院管轄，於法尚有未合，不應准許。
- 二、次按「經完成國有登記之農地而適於放領者，應將地籍圖、土地清冊、改良工程費暨受理申請放領期間等予以公告。」「申請人應於公告受理期間內檢具申請書及戶口名簿影印本各一份，向所屬農場申請之。」行政院國軍退除役官兵輔導委員會開發農地放領辦法（已於 92 年 1 月 10 日廢止）第 5 條及第 8 條定有明文。而經行政院核准撥交被告安置退除役官兵並經開發或改良之國有農業用土地之放領程序，既應適用上述開發農地放領辦法核辦，應屬公法上之法律關係，而非單純之私法上法律關係。又放領程序中就該放領辦法之適用

發生爭執，並非單純辦理公開放領，處分公有財產，參諸最高行政法院 46 年判字第 95 號判例意旨，自應受司法審查而得為行政爭訟之標的（最高行政法院 87 年度判字第 696 號判決意旨參照）。被告主張本件原告趙○○請求承領系爭土地，係本於繼承及使用借貸之法律關係為主張，事屬涉私法權利義務關係之爭執，應循民事訴訟程序解決，尚難以行政訴訟程序請求救濟等語，尚非可採。

三、又「多數有共同利益之人得由其中選定一人至五人為全體起訴或被訴。」行政訴訟法第 29 條第 1 項定有明文。查，訴外人趙吉國於 76 年 8 月 26 日死亡，並由其妻趙吳子及子女趙臺新、趙臺順、趙嘉齡、趙祥麟、趙玉貞、趙玉芳、趙金龍繼承乙節，業據原告陳明在卷，復有趙吉國全戶戶籍謄本附卷可稽，洵堪認定。又趙吉國之全體繼承人已依上開規定選定趙○○為全體繼承人起訴，故原告趙○○以其名義提起本件訴訟，並無不合，併此敘明。

四、再按「有左列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：· · · 二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變者。」為行政訴訟法第 111 條第 3 項第 2 款所明定。本件原告原起訴聲明求為判決（一）確認原告就受配墾耕土地即坐落屏東縣內埔鄉犁頭鰓段 219 地號土地，面積 1.0098 公頃（嗣經分割及重測後地號變為龍潭段 925 、954 、955 、 955-1 、955- 2、962 、993 、1021、1026、1026-1、1026-2 地號土地，合計面積 0.985306 公頃）之承領請求權存在；（二）確認被告 90 年 8 月 30 日（90）輔肆字第 1345 號函之行政處分為無效。

嗣於本院行準備程序時撤回上開第一項之聲明，復於 95 年 8 月 22 日具狀請求追加上開已撤回之聲明，核其追加之請求基礎，核與前開聲明均係基於系爭土地之承領請求權，而與行政訴訟法第 111 條第 3 項第 2 款規定相符，自應予准許。

乙、實體方面：

一、關於原告請求確認被告 90 年 8 月 30 日（90）輔肆字第 1345 號函之行政處分為無效部分：

（一）按行政處分具有重大明顯之瑕疵者，應屬無效，行政程序

法第 111 條第 7 款定有明文，本件雖係在該規定公布施行前發生，但該規定仍得作為行政法之原理原則適用之。而行政處分具有明顯瑕疵者，在學理上依明顯瑕疵理論被認為是無效的處分。此因認為行政處分為國家意志力之表現與私人之法律行為略有不同，違法行政處分不應如民事之法律行為一律歸為無效，而是原則上有效，僅在重大明顯瑕疵之情形下，認定其為無效。此一行政法理論為了維護法安定性，國家本身所具有的公益性以及國家權威，傾向於減縮無效行政處分的範圍，使違法行政處分不致如違法的私法行為一般，罹於無效，而行政程序法第 111 條乃將明顯瑕疵理論加以法定化（林騰鶴著行政法總論，頁 437 參照）。又行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。換言之，該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭上般」明顯之瑕疵，如行政處分之瑕疵尚未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，只是得撤銷。是本件審究之重點即在於被告 90 年 8 月 30 日（90）輔肆字第 1345 號函否准原告請求放領否土地之行政處分是否有一望即知之瑕疵？

- （二）查，原告於 90 年 1 月 19 日向被告請求（陳情）放領坐落屏東縣內埔鄉犁頭鰲段 219 地號土地及補配放領其他承領不足之土地，嗣經被告於 90 年 3 月 8 日函復原告解○○、王啟富及訴外人趙吳子（趙吉國之妻）：「說明二、內埔鄉犁頭鰲段 219 地號國有土地曾遭多人占用，引起糾紛，本會 79 年 5 月 8 日（79）輔捌字第 1735 號函核定之處理原則為：占用人朱達珊、王○○、趙吳子三人均不得放領該土地。．．．四、至於台端等要求補配放領其他承領不足之土地一節，正由本會併同其他類似案例通盤檢討，另案答覆。」復於 90 年 8 月 30 日函復原告：「說明一、有關陳情人王

○○等認為早年放領面積不足，要求補配放領一案，經多方查證本案早期相關文件，依據本會開發農地放領辦法及相關規定說明如次：（一）經查陳情人王○○先生原配墾土地清冊所載面積 1.6036 公頃，歷年來已承領農地 1.5762 公頃，差額為 0.0274 公頃，未達本會開發農地放領相關法規所訂辦理補配最低下限，不再辦理補配。

（二）陳情人解○○先生早年曾安置貴場農墾，民國 57 年離場轉業安置崇文國中工友。58 年解員要求回復安置屏東農場墾員，本會（58）輔貳字第 21820 號令答覆：『應於免議』。解海銀已非貴場安置之現耕場員，依據本會開發農地放領辦法第 6 條規定，不得申請放領土地。

（三）陳情人趙○○之父趙吉國先生早年安置貴場農墾，民國 61 年轉業調整安置前榮民工程事業管理處，至 74 年退休。趙員已非農場安置之現耕場員，亦未經農場配耕土地及耕作，依據本會開發農地放領辦法第 6 條規定，不得申請放領土地。

二、案內陳情人三人聲稱內埔鄉龍泉區都市計畫住宅區內之 219 地號土地（重劃後地號龍潭段 1026 地號）為其原配墾土地，指定要求放領一節，經查王、解二人 72 年間曾向法院提起告訴，有關前述土地是否仍為彼等配耕土地問題，屏東地方法院檢察署檢察官偵字第 2684 號不起訴處分書及台灣高等法院台南分院檢察署檢察官仁議字第 1429 號處分書均認定：『告訴人等對於該地號土地無權再主張取回』，陳情人之訴求無理由。又王○○及趙吉國之遺眷占用上述土地，經貴場多年催討拒不歸還，請依法妥處。」此有被告 90 年 3 月 8 日（90）輔肆字第 0120 號函及 90 年 8 月 30 日（90）輔肆字第 1345 號函等影本附原處分卷足稽。由上開被告函內容觀之，其中 90 年 3 月 8 日函係否准原告指定放領犁頭鰲段 219 地號土地之處分；而 90 年 8 月 30 日函則係否准原告請求補配放領其他承領不足之土地之處分，至於 90 年 8 月 30 日函說明二僅為就上述 90 年 3 月 8 日函否准原告指定放領犁頭鰲段 219 地號土地之處分，所為理由之補充說明，而非重新就此部分另為處分。又

上開被告 90 年 8 月 30 日 (90) 輔肆字第 1345 號函已就其否准原告請求補配放領土地之申請，詳述其理由及法令依據，尚難謂該處分內容有何一望而知之重大明顯瑕疵，核與行政程序法第 111 條第 7 款規定並不相符；且縱使原告主張該處分書說明一之 (一) 所載原告王○○原配墾土地面積及已承領農地面積差額為 0.02 74 公頃，未達被告所訂開發農地放領相關法令規定辦理補配最低下限，不再辦理補配，未陳明相關法規之內容，及說明一之 (二)、(三) 所載原告解○○及原告趙○○之父趙吉國已非農場安置之現耕場員，依據開發農地放領辦法第 6 條規定，不得申請放領土地，而被告開發農地放領辦法前後修訂 4 次，未陳明適用何年修訂公布之法令，內容不明確，欠缺法令依據，未說明理由等情屬實，亦屬該處分內容是否違反行政程序法第 5 條、第 96 條規定，得為撤銷之原因，揆諸前揭說明，該處分並非當然無效。故原告主張被告 90 年 8 月 30 日 (90) 輔肆字第 1345 號函之行政處分，因具有上述瑕疵而為無效之處分云云，尚非可採。

二、關於原告請求確認就受配墾耕土地即坐落重測前屏東縣內埔鄉犁頭鰓段 219 地號土地之承領請求權存在部分：

- (一) 按被告為輔導退除役官兵個別從事農墾有所準繩，特訂定退除役官兵個別農墾實施綱要，而該綱要於 60 年 8 月 4 日經被告以 (60) 輔肆字第 4603 號令與「行政院退除役官兵就業輔導委員會個別農墾貸款辦法」合併修正為「國軍退除役軍官個別農墾輔導辦法」，此有被告 93 年 8 月 12 日輔肆字第 0930001110 號函影本附卷可參。又按「配耕耕地 (熟地) 詳細辦法另行訂之，呈報行政院核准後施行之。前項辦法未奉核定前，為便於個別農墾計畫內耕地即時辦理配耕，其配耕面積暫行規定如左：．．．四、受配耕地於耕作滿五年以上，憑承領證書及授田憑據換取土地所有權狀。配耕耕地詳細辦法奉核定後，本條各款之規定如與核定辦法牴觸者，均依核定之辦法為準。」「本綱要如有未盡事宜得隨時修正之。」個別農墾實施綱要第 9 條第 1 項

、第2項第4款、第3項及第26條定有明文。再按「個別農墾之土地，於遵守本辦法開墾完竣時，依本會開發農地放領辦法之規定定期辦理放領。」「本辦法公布前，已安置之個別農墾墾員適用之。」國軍退除役軍官個別農墾輔導辦法（已於91年12月31日廢止）第15條、第17條亦有明文。參以民法第758條規定「不動產物權，依法律行為而取得設定、喪失、及變更者，非經登記，不生效力。」及民法第759條規定「因繼承、強制執行、公用徵收或法院之判決，於登記前已取得不動產物權者，非經登記，不得處分其物權。」足見除因繼承、強制執行、公用徵收或法院之判決，於登記前已取得所有權外，其餘依法律行為而取得所有權者，非經登記，不生效力，故上開個別農墾實施綱要第9條第2項第4款雖規定受配耕地於耕作滿五年以上，憑承領證書及授田憑據換取土地所有權狀，然由上開法令規定可知，並非受配耕地於耕作滿五年以上即當然取得該土地之所有權，墾員仍須向被告申請承領耕地，並經被告核准及辦妥所有權移轉登記後，始取得該耕地之所有權，且有關個別農墾墾員配耕土地之放領仍應適用被告開發農地放領辦法之規定辦理，合先敘明。

- （二）經查，原告趙○○之父趙吉國及原告解○○、王○○，於48年間均受安置於被告所轄屏東農場前身隘寮農場之個別農墾墾員，而坐落屏東縣內埔鄉犁頭陂段219地號土地，趙吉國配耕面積合計0.3610台甲乙節，業據兩造分別陳明在卷，復有被告個別農墾屏東隘寮區分戶土地清冊影本附卷為憑，堪予認定。又趙吉國於57年間屏東崇文國中籌建時，因將其受配墾之犁頭陂段土地捐獻作為校地使用，並接受轉任為該校工友及福利社工作，嗣於58年間趙吉國申請獲准回復安置於屏東農場，惟因趙吉國占用農場公地犁頭陂段219、228-1、240地號等土地，並於240地號土地上建屋，致發生土地糾紛，嗣於61年5月2日經趙吉國與被告達成協議，由被告將228-1、240地號土地配予趙吉國耕種，219地號土地則由被告收回，並由趙吉國書立切結書，保證不將228-1、240地號土地轉讓他人建築房

屋或耕作，並放棄申請改配 219 地號土地，旋於 61 年 8 月 1 日再獲調整安置於榮民工程事業管理處工作，至 74 年 7 月 16 日退休調榮安新邨待養等情，亦據被告陳明在卷，復有崇文國中校地協調座談會紀錄、被告 58 年 5 月 12 日（58）輔貳字第 126 49 號函、被告為解決屏東農場個別農墾員趙吉國土地糾紛座談談話紀錄要點、切結書及營民工程股份有限公司 89 年 7 月 25 日（89）榮工人字第 13049 號函等影本附訴願卷可參（詳見訴願卷第 11、34-46 頁），洵堪認定。

- （三）按「墾員應自任耕作但農忙季節得自行僱用短工協助之。」「墾員於承墾土地期間自謀生活或志願退墾者，應繳回其土地，原配墾證明書應予作廢。」國軍退除役軍官個別農墾輔導辦法第 10 條、第 16 條分別定有明文。再由上開個別農墾輔導辦法第 2 條規定「個別農墾以退除役待命就業有眷軍官，具有耕作能力，志願以自力從事農墾者，為安置對象。」觀之，足見個別農墾之安置對象，須以無業之退除役有眷軍官，且能自任耕作者為限。查，趙吉國既於 61 年間放棄配墾 219 地號土地，並於同年 8 月 1 日再由被告調整安置於榮民工程事業管理處工作，既已另謀生活而不能自任耕作，核與上開個別農墾輔導辦法第 10 條、第 16 條規定不符，縱使其曾經受配該土地，嗣後亦已喪失個別農墾員之資格，自不得再請求承領系爭 219 地號土地。至於被告雖曾於 75 年及 76 間核准趙吉國及其妻趙吳子（申請當時因趙吉國已死亡，故以其妻趙吳子名義申請）承領犁頭鏢段 240、240-5、228-4 地號等土地，有被告 75 年 11 月 25 日（75）輔捌字第 7182 號函、76 年 12 月 21 日（76）輔捌字第 7985 號函及所附清查放領土地調查表等影本附原處分卷（詳見原處分卷第 36-44 頁）；然因趙吉國生前即已喪失個別農墾員之資格，並無請求承領其曾受配之耕地之權利，故被告核准趙吉國及趙吳子承領上開土地，顯已違反上開國軍退除役軍官個別農墾輔導辦法規定，原告尚難以該違法承領之行為主張趙吉國生前仍具個別農墾員之資格。則原告趙○○主張其父趙吉國信賴被告核准配墾之處

分，墾荒耕作期間超過5年以上，符合被告所訂頒個別農墾實施綱要第9條第2項第4款規定，而取得換取土地所有權狀之權利，在該配耕之授益處分未經撤銷或廢止前，不因被告之推遲給付或否准承領申請而喪失，亦不因原告之轉業而影響其權利云云，自不可取。

- (四) 又犁頭鏢段216-1地號土地及同段219地號土地經屏東縣政府以47年5月31日(47)屏府地籍字第38034號令准予合併，並於同年6月30日登記完畢，上開二筆土地合併後僅存219地號土地，而原告解○○係於48年5月8日受安置於被告所轄屏東農場前身隘寮農場之個別農墾墾員，被告仍將已因合併而消滅之216-1地號土地配耕給解○○乙節，業據兩造分別陳明在卷，復有上開219地號土地47年之土地登記謄本、被告個別農墾屏東隘寮區分戶土地清冊及78年1月16日(78)輔捌字第0031號函等影本附本院卷可稽。

足見被告配耕上開土地給解○○之作業程序顯有疏失，且嗣後被告亦未再行重配219地號土地給解○○，尚難因被告上開作業疏失，即認定解○○已當然受配219地號土地。再按解○○於57年間屏東崇文國中籌建時，亦將其受配墾之犁頭鏢段土地捐獻作為校地使用，並接受轉任為該校工友工作，嗣於58年間解○○向被告申請辭去工友回墾，經被告以(58)輔貳字第21820號函否准所請乙節，亦據被告陳明在卷，復有崇文國中校地協調座談會紀錄及上開被告函影本附卷足稽。則解○○既已因出任崇文國中工友職務，揆諸上開個別農墾輔導辦法第10條、第16條規定，因其已喪失個別農墾墾員之資格，亦無請求承領其曾受配之耕地之權利。至於被告曾於75年間核准解○○承領犁頭鏢段225-3地號土地乙節，固有被告75年11月25日(75)輔捌字第7182號函及所附清查放領土地調查表等影本附原處分卷(詳見原處分卷第36-37頁)，因解○○已喪失個別農墾墾員之資格，並無請求承領其曾受配之耕地之權利，被告核准解○○承領上開土地，顯已違反上開國軍退除役軍官個別農墾輔導辦法規定，則原告解○○尚難以該違法承

領之行為主張其仍具個別農墾員之資格及其得承領系爭 219 地號土地，自不待言。

- (五) 再查，屏東農場係由前隘寮農場及竹田農場合併組成，而坐落屏東縣內埔鄉犁頭鰲段 219 地號，本屬竹田農場管理，而非隘寮農場管轄，嗣因前台灣省農墾服務所就配耕地委託屏東縣政府辦理測量劃分時，由於承辦單位疏失，誤將原竹田農場管理之 219 地號土地部分面積 0.2880 台甲（換算公制為 0.2793 公頃）配耕予原告王○○，被告為補救上開錯誤，乃將同段 240-1 地號土地面積 0.2154 公頃，240-4 地號土地面積 0.0290 公頃，227-5 地號土地面積 0.0607 公頃改配予原告王○○，而收回原誤配之 219 地號土地等情，業據被告陳明在卷；又原告王○○、解○○因認前屏東農場場長柏華國利用渠等因生活困難外出工作期間，將犁頭鰲 216、216-1、219 地號等土地出租他人拒不交還，而於 72 年間對柏華國提起背信之告訴，經檢察官傳訊證人即屏東農場承辦人李榮章到庭證實被告誤配系爭 219 地號土地，及嗣後已經改配同段 240-1 地號等土地，此有台灣屏東地方法院檢察署檢察官 72 年度偵字第 2684 號不起訴處分書附卷足稽。參以王○○原受配之耕地計有犁頭鰲段 219、250-1、250-2、250-3、250-4、253、253-1、253-3、253-4 地號等 9 筆土地，面積合計 1.6534 台甲（換算公制為 1.6036 公頃），而王○○已向被告承領之土地計有犁頭鰲段 240-1、250-1、250-2、250-3、250-4、253、253-1、253-3、253-4、228-6 地號等 10 筆土地，面積合計 1.5446 公頃（被告檔案資料至 77 年 8 月 29 日原告王○○已承領之土地面積則為 1.5762 公頃），此有被告個別農墾屏東隘寮區分戶土地清冊、76 年 12 月 21 日（76）輔捌字第 7985 號函及所附清查放領土地調查表、放領土地承領農戶清冊等影本附原處分卷（詳見原處分卷第 41、42、45、71-75 頁）為憑。則由王○○原配耕之土地與其嗣後承領之土地對照觀之，其原配耕之 9 筆土地除 219 地號土地被告未放領外，其餘 250-1 地號等 8 筆土地均已放領，其原配耕已放領之土地面積合

計 1.3243 公頃 ($1.6036 - 0.2793 = 1.3243$)，而其迄至目前實際已承領之土地面積，則已超過上開原配耕已放領之土地面積，足見被告主張其因誤將 219 地號土地配耕予原告王○○，為補救上開錯誤，已另改配 240-1 地號等土地予原告王○○，並收回原誤配之 219 地號土地乙節，堪予採信。故王○○亦無請求承領其曾受配之 219 地號土地之權利。

- (六) 又按時效制度與人民之權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態及維持法秩序之安定，與公益至有關係，屬於憲法上法律保留事項，應以法律明文規定，此觀司法院釋字第 474 號解釋意旨自明。惟如行政程序法施行前已發生公法上請求權，其消滅時效期間相關之法律未明文規定者，仍應類推適用其他法律之規定，以免影響法律秩序之安定，為貫徹一般請求權行使之平等原則，關於被告所屬農場安置之個別農墾員就其受配耕地之承領請求權之消滅時效，自應類推適用具補充規範性質之民法第 125 條之規定，其消滅時效為 15 年。法務部 90 年度法令字第 8617 號函亦認為行政程序法施行前已發生公法上請求權之消滅時效期間，不適用 131 條第 1 項之規定，應依行政程序法施行前有關法規之規定，無相關法規規定者，得類推適用民法第 125 條之規定。又行政程序法施行前，所發生公行政對人民之公法上請求權，而應類推適用民法關於時效期間之規定，然其時效完成之法律效果則應為權利當然消滅而非僅發生義務人得為拒絕給付之抗辯（95 年 8 月 22 日最高行政法院 95 年 8 月份庭長法官聯席會議第二則法律問題決議參照）；至於行政程序法施行前人民基於法令規定對行政機關所生之公法上之請求權，其時效完成之法律效果，參以現行行政程序法第 131 條第 2 項規定公法上請求權，因時效完成而當然消滅，並未區分該公法上之請求權究為行政機關對人民之請求權或人民對行政機關之請求權，故行政程序法施行前，所發生人民對行政機關之公法上請求權，基於相同之法理，亦應認其時效完成之法律效果應為權利當然消滅而非僅發生義務人得為拒絕給付之

抗辯。再按請求權不論基於公法或私法所生，其消滅時效俱應自請求權可行使時起算，為法理之所當然（民法第128條參照），無須法律另設明文規定。則本件原告主張趙吉國、解○○、王○○於48年間經被告安置在屏東農場前身隘寮農場之個別農墾墾員，並受配系爭犁頭鏢段219地號土地，渠等耕作期間超過5年以上，符合被告所訂頒個別農墾實施綱要第9條第2項第4款規定，而得請求承領系爭土地乙節，縱令屬實，然其承領請求權於53年間即可行使，則本件原告所主張之承領請求權早已因時效完成而消滅，堪稱明確。

- （七）再按所謂法令不溯既往原則，係指法令對其公布施行前已終結之事實，原則上並不適用，這是從要求保護人民對法令所生法秩序之信賴的法治國原理所導出的，亦是基於在公法關係上確保法的安定性、預測可能性而來。關於法令對其變更、生效前已終結之事實或法律關係，究否能夠發生溯及效力，通說認為原則上侵益性、負擔性法令是禁止溯及的，因人民對於可能對其發生之國家侵害，應能預見以作準備，倘不利之效果能夠溯及，則人民對原本法秩序之信賴將被破壞殆盡，並對人民造成突襲性之侵害。但人民對溯及效力法令之法律效果可能預計時或原法律狀態不明確、混亂不清者，因人民欠缺值得保護之信賴，例外地可溯及既往（城仲模主編行政法之一般法律原則（二）86年7月初版第257、258頁參照）。又「促進民生福祉乃憲法基本原則之一，此觀憲法前言、第一條、基本國策及憲法增修條文第十條之規定自明。立法者基於社會政策考量，尚非不得制定法律，將福利資源為限定性之分配。．．．惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，．．．」亦據司法院釋字第485號解釋在案。按「配耕耕地（熟地）詳細辦法另行訂之，呈報行政院核准後施行之。前項辦法未奉核定前，為便於個別農墾計畫

內耕地即時辦理配耕，其配耕面積暫行規定如左：．．．

四、受配耕地於耕作滿五年以上，憑承領證書及授田憑據換取土地所有權狀。配耕耕地詳細辦法奉核定後，本條各款之規定如與核定辦法抵觸者，均依核定之辦法為準。」

「本綱要如有未盡事宜得隨時修正之。」個別農墾實施綱要第 9 條第 1 項、第 2 項第 4 款、第 3 項及第 26 條定有明文。則由上開規定可知，被告頒布該個別農墾實施綱要時，因相關之配套辦法尚未完備，故明定配耕耕地詳細辦法奉核定後，上開個別農墾實施綱要之規定如與核定辦法抵觸者，均依核定之辦法為準，及該綱要如有未盡事宜得隨時修正之。再按「個別農墾之土地，於遵守本辦法開墾完竣時，依本會開發農地放領辦法之規定定期辦理放領。」

「本辦法公布前，已安置之個別農墾墾員適用之。」國軍退除役軍官個別農墾輔導辦法第 15 條、第 17 條亦有明文。又「依本辦法申請放領者，以經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。其原為共號分耕者，應於辦理分割後分別放領之。前項現耕場員，係指一般場員、自力農墾員、個別農墾員、義民及經核定有案之繼耕人。」行政院國軍退除役官兵輔導委員會開發農地放領辦法第 6 條亦有明文。上開規定係被告就其農地放領之對象及條件所為之規定，乃為被告輔導退除役軍官從事農墾事業所必要，亦即僅係將原放領辦法所應規定之事項予以明文化，符合被告訂定上開個別農墾輔導辦法及開發農地放領辦法之目的與上開司法院解釋之精神，縱使上開規定係在原告配墾系爭土地後所訂定，然其既不違反個別農墾實施綱要規定之精神，且係為彌補該法令之不足而為之規定，該規定之法律效果亦為農墾員所可能預計，揆諸前揭說明該規定自仍可溯及適用。故原告主張其係依據被告訂定之個別農墾實施綱要第 9 條第 2 項第 4 款規定取得系爭土地承領請求權，被告開發農地放領辦法是在 57 年頒布，該辦法應適用 57 年以後進墾墾員之墾耕行為，而被告依 78 年修訂之開發農地放領辦法第 6 條規定，適用原告在 48 至 56 年取得之資格及耕作行為，顯屬違反適用法規

不得溯及既往之原則云云，亦不可採。

三、綜上所述，原告之主張並不可採。從而，原告提起本件訴訟請求（一）確認被告 90 年 8 月 30 日（90）輔肆字第 1345 號函之行政處分為無效；（二）確認原告就受配墾耕地即坐落屏東縣內埔鄉犁頭鰓段 219 地號土地，面積 1.0098 公頃（嗣經分割及重測後地號變為龍潭段 925、954、955、955-1、955-2、962、993、1021、1026、1026-1、1026-2 地號土地，合計面積 0.985306 公頃）之承領請求權存在，均無理由，應予駁回。至兩造其餘主張，核與本件判決結果不生影響，爰不一一贅述，併此敘明。

四、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 195 條第 1 項後段、第 98 條第 3 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 95 年 9 月 6 日

第三庭審判長法 官 邱政強

法 官 詹日賢

法 官 李協明

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

提起上訴應預繳送達用雙掛號郵票 7 份（每份 34 元）。

中 華 民 國 95 年 9 月 6 日

書記官 周良駿

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（95 年版）第二期 417-449 頁