

裁判字號：最高行政法院 101 年度判字第 848 號 行政判決

裁判日期：民國 101 年 09 月 20 日

案由摘要：有關補償事務事件

最高行政法院判決

101 年度判字第 848 號

上訴人 林宗正

紀正時

張益祥

葉日安

黃壬駿（原名黃錦洲）

詹帛霖

共 同

訴訟代理人 林憲同 律師

被上訴人 行政院原住民族委員會

代表人 孫大川

訴訟代理人 吳啟玄 律師

上列當事人間有關補償事務事件，上訴人對於中華民國 100 年 12 月 22 日臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1380 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、上訴人等分別向財政部國有財產局（下稱國產局）臺灣北區辦事處花蓮分處（下稱花蓮分處）承租花蓮縣○○鄉○○段 12、18、21、97、97-1、124、148、155、165 地號等 9 筆國有土地（下稱系爭土地），租期自民國 93 年至 103 年間。嗣被上訴人於 94 年 11 月 3 日申請無償撥用花蓮縣○○鄉○○段 1 地號等 228 筆國有土地（包含系爭土地），經行政院以 94 年 1 月 15 日院授財產接字第 0940034564 號函准予撥用，並於 95 年 4 月 27 日辦竣土地管理機關變更登記，將管理者變更登記為被上訴人。被上訴人於取得土地管理權後，曾於 95 年間委託花蓮縣政府與花蓮縣卓溪鄉公所辦理系爭土地之地上物查估補償等相關事宜，惟迄未給付補償金。上訴人等乃於 100

年2月14日請求被上訴人作成給付補償金之行政處分，因被上訴人未作成處分，上訴人等遂依訴願法第2條規定，提起訴願，並於訴願決定作成前，依行政訴訟法第5條第1項規定，逕向原審法院提起行政訴訟，嗣經原審法院判決駁回上訴人之訴，上訴人不服，乃提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：

- (一) 被上訴人於94年11月15日經核准撥用系爭土地，並於95年4月27日辦理變更管理機關完畢，取得撥用系爭土地之管理權，即應依土地徵收條例第6條規定，徵收系爭土地上所種植之農作改良物並補償上訴人等之損失。
- (二) 上訴人等依國有財產法第44條第2項、行為時(下同)國有不動產撥用要點第6點規定，得請求被上訴人補償系爭土地之地上物。上訴人等與國產局訂定之國有地租賃契約中，係指承租人不得向出租人請求補償，並無排除承租人以向被上訴人請求補償。又國有財產法第44條第2項所定「損失補償請求權」之公法上權利，能否以私法上之特約排除，法理上恐有爭議，另國有財產法第44條第2項應解為上訴人等與國產局訂定之國有地租賃契約第14條第3款「法令另有規定」之情形。
- (三) 被上訴人既已申請撥用系爭土地，並致上訴人等遭國產局終止國有地承租權租約，上訴人等自得依本院92年度判字第457號判決要旨，類推適用土地徵收條例第19條、第31條之規定，向被上訴人請求徵收補償系爭土地上之地上物。又上訴人等並無被上訴人所稱之竊占國土情形，被上訴人僅以自身片面之函文即主張上訴人等有竊占國土等情，誠屬無據。
- (四) 本件時效應自95年4月27日被上訴人完成土地無償撥用登記後，被上訴人方取得系爭土地之管理權限，上訴人等亦於斯時起，方得對被上訴人為損失補償之請求。故上訴人等於100年2月15日請求被上訴人為補償，自無罹於時效之問題。縱本件消滅時效自被上訴人主張之94年12月16日起算，惟上訴人等曾於臺灣花蓮地方法院(下稱花蓮地院)99年度訴字第107號民事訴訟案件中，直接向被上訴人主

張以對被上訴人存在之補償費用請求權，與被上訴人請求之不當得利請求權抵銷之，即屬於時效完成前所為之請求。上訴人等既已於99年11月5日以意思表示對被上訴人請求給付補償費用，縱本件請求權消滅時效自被上訴人主張之94年12月16日起算，亦已於消滅時效屆至前對被上訴人請求之，故無請求權罹於消滅時效之問題。上訴人等於99年11月5日請求損失補償後，已於6個月內提起訴願，上訴人等請求權之消滅時效自己中斷，而無罹於時效之問題等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分，並命被上訴人應對上訴人之地地上物為撥用補償之處分。

三、被上訴人則以：

- (一) 公有土地之撥用是否造成人民財產之特別犧牲，應就事實探究之，對撥用土地地上改良物之補償，不應直接比照土地徵收而予以補償，應視土地撥用對人民財產權侵害是否已達徵收之強度，並判斷是否比照土地徵收之方式予以補償。國有財產本較一般私人財產負有較高之社會義務，非公用國有財產之使用人亦受國有財產極高社會公益性之義務所限制。上訴人等於承租系爭土地時均已知悉系爭土地為國有地，且上訴人等與國產局簽訂之租賃契約，亦均表明相關之權利義務，故上訴人等對系爭土地及租賃契約得否繼續使用及存續之信賴，本較一般私人在自有土地上之使用收益情況不同。縱被上訴人並未取得撥用土地，上訴人等亦需於103年6月30日租約到期後，依約騰空土地返還出租人，不得向放租機關要求任何補償。系爭土地雖於94年11月15日即因撥用而由被上訴人取得管理使用權，但上訴人等仍繼續占有使用數年之久，有充裕時間妥適處理系爭土地上之作物，以維護本身之財產利益，實難謂系爭土地租賃契約遭終止，有何侵害上訴人等財產權核心，致渠等受有財產上之特別犧牲而需予以補償之情形。上訴人等不法行為已嚴重破壞國家法秩序，致生嚴重損害，被上訴人要求上訴人等騰空系爭土地，係回復原有之法秩序，並無任何造成上訴人等損害之情事，系爭土地之撥用未造成上訴人等財產權之特別犧牲。

(二) 上訴人等因系爭土地撥用而得向被上訴人請求補償之 5 年時效，至遲應自 94 年 12 月 16 日起算，非自 95 年 4 月 27 日起算，故上訴人等對被上訴人補償請求權，至 99 年 12 月 16 日即因 5 年時效完成而消滅。上訴人等以對話方式提出之抵銷意思表示，既未向有受領意思表示權人提出，被上訴人當然自始從未接受上訴人等此等意思表示。故上訴人等抵銷之意思表示即自始不生效力，亦不發生民法第 129 條所規定中斷請求權時效之效果。又由民法第 129 條第 2 項規定係將審判上有中斷時效之事項加以臚列，而訴願並無開啟審判，或與確定判決有相同之效力，故與該項規定事項顯然有別，當不足以作為中斷請求權時效之事由，更無從類推適用本條之規定。

(三) 依國有財產法第 44 條第 1 項、第 2 項規定，非公用財產租賃，承租人僅於出租人解除租賃契約後，承租人始得向出租人請求補償。本件上訴人等之租賃契約係遭國產局終止，並非解除，故上訴人等向被上訴人訴請因「終止」系爭土地租賃權之補償，於法自有未合。次按國有不動產撥用要點第 6 點規定係指必須拆遷補償之情形，但依上訴人等與國產局間之租賃契約可知，上訴人等於系爭土地之租賃契約終止後有騰空並返還土地之義務，自無所謂拆遷補償之問題等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一) 行政機關撥用公有土地予需地機關，致公有土地管理機關依法終止其與人民間所訂定之非公用財產之租約者，宜認屬依法行使公權力造成特別犧牲之損失補償之一種態樣。訴願決定以本件非屬人民依法申請案件，應循民事訴訟程序解決為由，認上訴人等提起訴願，於法未合乙節，即有未合。本件上訴人等提起本件訴訟之訴訟要件具備，其訴為合法，本院仍應予以實體審理。被上訴人既係申請撥用機關，則該核准撥用國有不動產上之私有土地改良物之補償機關，應為被上訴人，故上訴人等以被上訴人為處分機關，對之提起本件訴訟，尚無不合。

(二) 上訴人等於承租系爭土地時，均已知悉系爭土地為國有地

，且依上訴人等與國產局之租賃契約，上訴人等承租系爭土地時，已知其租賃權將因系爭土地需隨時為國家任務所使用致遭終止，斯時並應負騰空交還土地之義務，自無行為時國有不動產撥用要點第6點所謂「改良物必須拆遷補償時」之拆遷補償問題。上訴人等於承租系爭土地時，預慮系爭土地若遭收回時可能之損失，尚非不得對自己在系爭土地上之財產作妥適之規劃、安排。故對上訴人等而言，本件因土地撥用所生國產局與上訴人等終止租賃契約，實難謂上訴人等之財產權有何因系爭土地撥用而負擔超出容忍範圍，並造成特殊無法預見之損失及特別犧牲情事。再者，系爭土地雖於94年11月15日即因撥用而由被上訴人取得管理權，但上訴人等仍繼續占有使用系爭土地數年之久，有充裕時間妥適處理系爭土地上之私有土地改良物，以維護自身之財產利益，誠難謂系爭土地租賃契約遭終止，有何侵害上訴人等財產權核心，致渠等受有財產上之特別犧牲而需予以補償之情形。況且，徵收機關就無權占有土地之改良物或農作物，並非有一併發放徵收補償費之義務，查上訴人等非但未依約騰空交還系爭土地，反繼續占用系爭土地，上訴人等之私自擴墾、濫墾行為，既非值得保護之利益，自亦無必須補償之理。

(三) 依國有財產法第44條規定可知，非公用財產租賃，承租人僅得請求出租人補償「解除租約」所受之損失。惟上訴人等係向國產局而非向被上訴人承租系爭土地，且上訴人等之租賃契約係遭國產局依雙方契約之約定及依最高法院52年台上字第4031號判例要旨歸於消滅（終止租約），亦非解除租約，故上訴人等向被上訴人訴請因「終止」系爭土地租約之補償，於法自有未合。況上訴人等未依約騰空交還系爭土地，反繼續占用系爭土地，其私自擴墾、濫墾行為嚴重破壞國家法秩序，被上訴人要求上訴人等騰空系爭土地，不過係回復原有之法秩序，未造成上訴人等財產權之特別犧牲，故上訴人等依國有財產法第44條第2項規定要求被上訴人補償其損失，實亦屬無據。

(四) 非公用財產之撥用，於徵得國產局同意及行政院核定後，

無需經任何公告程序，即生撥用之效力。系爭土地係於 94 年 11 月 15 日經行政院核准撥用，其所有權人仍為中華民國，雖於 95 年 4 月 27 日始辦竣管理機關為被上訴人之變更登記，然此僅係釐清管理責任之用，非公地撥用之生效要件。是至遲在國產局於 94 年 12 月 16 日函上訴人等系爭土地已奉行政院核准被上訴人撥用，且上訴人等對系爭土地之租賃權歸於消滅後，上訴人等如有補償請求權存在時，即可向被上訴人請求相關補償。上訴人等於 100 年 2 月 14 日始以「土地撥用補償請求書」向被上訴人請求系爭補償，其公法上之請求權已因 5 年間不行使而消滅。本件上訴人等主張以系爭補償抵銷被上訴人於另案請求返還不當得利，係於訴訟「中」行使其權利之意思表示，不符合民法第 129 條第 1 項第 1 款之消滅時效中斷事由，況其對話而為意思表示，係由上訴人等之該案訴訟代理人，向被上訴人之該案訴訟代理人為之，既非由被上訴人（有受領意思表示權限之人）接受並了解上訴人等之意思表示，自不生請求效力，亦不生民法第 129 條第 1 項各款規定消滅時效中斷之事由等詞。因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略謂：

- (一) 上訴人之系爭租約因被上訴人之申請撥用系爭土地，而遭國產局終止租約，自應有適用徵收補償及相關補償法令之法律效果。且依內政部 97 年 4 月 24 日內授中辦地字第 09707 22994 號函，土地撥用之法律效果既有依土地徵收等規定，即屬系爭租約第 15 點所載「除法令另有規定外」之情形。詎原判決漏未審酌上訴人請求權基礎中，依本院 92 年度判字第 457 號判決要旨所示「類推適用」之請求權基礎，逕予駁回上訴人等之補償請求，顯有判決不備理由之違法。
- (二) 抵銷乃主張抵銷者單方之意思表示即發生效力，不待對方之表示同意，亦不論在訴訟上或訴訟外。上訴人於 99 年 11 月 5 日於花蓮地院 100 年度玉簡字第 31 號民事訴訟程序中以本件補償債權向被上訴人所請求之返還不當得利主張抵銷，無待被上訴人之同意，即生請求之效力。縱另案判決未

能准許上訴人抵銷之主張，惟依最高法院 62 年台上字第 2279 號判例要旨，上訴人於另案向被上訴人為抵銷之意思表示，仍得視為對被上訴人為履行給付撥用補償費之請求。詎原判決誤援用最高法院 71 年台上第 1788 號判例，認定本案上訴人於上開民事案件向被上訴人主張抵銷之抗辯，不生請求之效力，實有判決適用法規不當之違誤。

- (三) 依最高法院 29 年抗字第 531 號判例及 70 年度台上字第 3482 號判決，被上訴人於另案民事訴訟所委任之訴訟代理人，自有代表被上訴人於訴訟上接受並了解上訴人為抵銷意思表示之權利，故原判決認定被上訴人於另案之訴訟代理人無代表被上訴人於訴訟上接受上訴人之意思表示之權利，亦有適用法規不當之違法。
- (四) 系爭租約成立後，關於租約履行或租約終止後之回復原狀，均應構成私法關係，上訴人對國產局依據終止租約所發生之回復原狀請求權，包括所失利益及所受損害，屬民法上之請求權。然上開請求內容中之所受損害之損失補償義務部分，則是屬於行政院核准被上訴人依國有財產法申請公地撥用所發生之公法上之損失補償請求權，是被上訴人之補償責任應與國產局之損害賠償責任，構成民法上之不真正連帶或真正連帶債務責任。公地撥用完全不會涉及「特別犧牲」補償問題，原判決及兩造律師一直在「特別犧牲」的補償概念下，作出判決與論辯，完全悖離本案事實與本案之法理與法制，原判決顯有適用法律錯誤之違誤。
- (五) 民法上請求權須因可以「歸責於債權人之事由」暨債權「可以行使而不行使」等兩項事由存在，請求權時效方可進行，反之，若債務人迄不依債之本旨，進行債務清償給付準備暨對債權人「完成給付之提出」，債權人即不構成受領遲延，債權人之請求權亦不能開始進行。本件上訴人對被上訴人之請求權，因被上訴人不為查估及編定補償金給付而致時效完全不能進行，原判決認上訴人對被上訴人之請求權已罹 5 年時效，實為徹底錯誤。
- (六) 本件行政院核准被上訴人對於已經國產局合法出租耕地之撥用，涉有行政瑕疵而構成承租人請求撤銷撥用之事由，

且無證明可證系爭土地確為原住民傳統領域，況政府竟可出租於前（收取前用之5年補償金及按年收取後用之租金），卻又無理終止租約而不負擔賠償責任於后。依監察院99年4月20日（99）院台業貳字第0990705295號函說明二，本件系爭土地撥用程序是否合法？是否應給予承租人合理補償？又未辦理補償前，禁止上訴人等進入系爭土地及農舍是否妥適？後續處理情形為何？上開函文指斥行政院、國產局與被上訴人顛預傲慢與公然侵奪人民財產權，可供參辦等語。

六、本院查：

- （一）按行為時土地法第26條規定：「各級政府機關需用公有土地時，應商同該管市縣政府層請行政院核准撥用。」又關於國有不動產撥用，行政院定有國有不動產撥用要點，以為財政部國有財產局及相關機關學校適用之依據。該要點第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，且改良物必需拆遷補償時，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。」次按國有財產法第44條規定：「（第1項）非公用財產類之不動產出租後，除依其他法律規定得予終止租約收回外，遇有左列情形之一者，亦得解約收回：一、基於國家政策需要，變更為公用財產時。……。三、因開發、利用或重行修建，有收回必要時。（第2項）承租人因前項第1、第3兩款規定，解除租約所受之損失，得請求補償。其標準由財政部核定之。」又土地徵收條例第5條、第6條亦明定：「（第1項）徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。……（第2項）前項應徵收之土地改良物，得視其興辦事業計畫之需要，於土地徵收公告之日起3年內徵收之。但土地改良物所有權人於需用土地人報請徵收土地前，請求同時一併徵收其改良物時，需用土地人應同時辦理一併徵收。……。」「需用土地人取得經核准撥用或提供開發之公有土地，該公有土地上之私有土地改良物，得準用前條規定徵收之。」
- （二）原判決以本件基於行政院將系爭土地核准撥用予被上訴人

，國產局花蓮分處依法終止其與上訴人間就系爭土地所訂定之租約，致生被上訴人應否補償之爭議，屬公法上損失補償爭議事件；且依前揭土地徵收條例第5條、第6條及行為時國有不動產撥用要點第6點規定，本件關於系爭核准撥用國有土地上之私有土地改良物之補償機關，應為被上訴人，因認上訴人以被上訴人為對造提起本件訴訟，程序上為合法等項論述，揆諸上開規定及說明，洵屬正確。

- (三) 查本件被上訴人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，由財政部層轉行政院，經行政院於94年11月15日核准撥用包含系爭土地在內之花蓮縣○○鄉○○段1地號等228筆國有土地後，已由國產局花蓮分處以94年12月16日台財產北花三字第0940015719號函（下稱94年12月16日函）通知上訴人依最高法院52年台上字第4031號判例意旨，雙方租賃關係歸於消滅；並於95年4月27日辦畢管理機關變更登記；被上訴人曾於95年間委託花蓮縣政府與花蓮縣卓溪鄉公所辦理系爭土地地上物查估補償事宜，惟迄未核發補償金。因上訴人未於租賃關係消滅後，騰空並交還土地，且繼續占用，被上訴人乃向花蓮地院提起民事訴訟請求上訴人等應返還占用期間相當租金之不當利得，該事件（100年度玉簡字第31號）審理中，上訴人委任之訴訟代理人當庭向被上訴人委任之訴訟代理人表示以撥用之損失補償債權與該民事債權主張抵銷，嗣復於100年2月14日向被上訴人申請作成補償處分，且未待被上訴人（100年9月13日）為本件駁回處分，即於100年4月22日向行政院提起訴願，復未待行政院（100年9月21日）作成訴願決定，即於100年8月13日提起本件行政訴訟等情，為原審本於職權調查審認之事實。原判決基此事實，認國產局以94年12月16日函通知上訴人因撥用，上訴人對系爭土地之租賃權已歸於消滅時起，上訴人等如有補償請求權存在，即可向被上訴人請求，卻遲至100年2月14日始以請求書請求被上訴人為補償處分，其公法上之請求權已因5年間不行使而消滅；至兩造間花蓮地院100年度玉簡字第31號返還不當得利民

事事件，上訴人委任之訴訟代理人 99 年 11 月 5 日所為抵銷之主張，係於訴訟「中」行使其權利之意思表示，不符合民法第 129 條第 1 項第 1 款之消滅時效中斷事由，況其對話而為意思表示，係由上訴人之訴訟代理人，向被上訴人之訴訟代理人為之，既非由有受領意思表示權限之被上訴人接受並了解上訴人之意思表示，不生請求效力，亦不生民法第 129 條第 1 項各款規定消滅時效中斷之事由，而不採上訴人所為其請求權時效因向被上訴人「請求」而生中斷時效之效果之主張，並駁回上訴人在原審之訴，雖非無據。

- (四) 然按「(第 1 項) 公法上之請求權，除法律有特別規定外，因 5 年間不行使而消滅。(第 2 項) 公法上請求權，因時效完成而當然消滅。(第 3 項) 前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」行政程序法第 131 條定有明文。時效制度之目的，係為維持法律之安定性、尊重權利之既存現狀，避免因時間經過而發生舉證困難，致使法律關係長期處於不安定；權利人若任由權利長期處於停滯狀態，空有權利而不欲行使或任其無期限得行使權利，均非安定法社會秩序所望；因此時效制度係公法與私法之共通原理，均有存在之必要。公法上請求權，除行政機關可能對人民存在請求權外，人民對行政機關亦可能享有請求權，同需時效制度以維上述法安定性等目的。惟觀上開行政程序法第 131 條規定，僅於第 3 項就行政機關之請求權時效中斷事宜為規範，就人民之請求權時效中斷事宜則未規定，實為法律漏洞。查民法第 129 條第 1 項及第 130 條規定：「消滅時效，因左列事由而中斷：一、請求。二、承認。三、起訴。」及「時效因請求而中斷者，若於請求後 6 個月內不起訴，視為不中斷。」上述公法請求權時效規定之法律漏洞，依法理自得類推適用性質相近之前揭民法規定加以填補。又民法第 129 條第 1 項將請求與起訴並列為消滅時效之事由，可見涵義有所不同，前者係於訴訟外行使其權利之意思表示，後者則為提起訴訟以行使權利之行為（最高法院 71 年度臺上字第 1788 號判決意旨參照）。

- (五) 依原判決確認之上開事實，上訴人於兩造間花蓮地院 100 年度玉簡字第 31 號民事事件 99 年 11 月 5 日審理期日，曾由其委任之訴訟代理人主張以上訴人對被上訴人之損失補償公法債權與該案不當利得債權為抵銷。雖係由上訴人委任之訴訟代理人發話為行使抵銷權之意思表示，並由被上訴人委任之訴訟代理人受此意思表示；依最高法院 29 年抗字第 531 號判例意旨「訴訟代理人於其代理權之範圍內所為之行為，或受他造或法院之行為，均直接對於本人發生效力。」該抵銷之意思表示，雖非兩造本人親為，但既由兩造各自委任之訴訟代理人為發話及受話，依代理權之本旨，對兩造仍生直接之效力；又該項主張業經花蓮地院上開民事判決以上訴人主張抵銷之補償金屬公法上債權，與該事件之私法上債權性質不同，況該補償請求權是否存在於兩造間、補償金額之計算等問題，均非該院職權範圍，在上訴人循行政爭訟程序向被上訴人取得具體明確之補償金債權前，尚不得於該民事事件中主張抵銷為由，不予採據在案；雖尚無從認上訴人之補償請求權時效已因訴訟中主張抵銷而中斷，但於該訴訟中主張抵銷之對話意思表示到達被上訴人時，仍應認其時效有因請求而中斷情形。
- (六) 被上訴人雖主張上訴人於民事訴訟之 99 年 11 月 5 日以行使抵銷權方式向被上訴人為本件補償之請求，縱生請求權時效中斷事由，但上訴人未於 6 個月內起訴，遲至 100 年 8 月 13 日始行起訴，類推上揭民法第 129 條第 1 項及第 130 條規定，其時效視為不中斷，本件已罹於時效，不得再請求等語；查上訴人固係 100 年 8 月 13 日始提起本件課予義務訴訟，然依行政訴訟法第 5 條規定可知，人民提起課予義務訴訟前，須經申請、訴願等前置程序，否則其訴為不合法。則申請及訴願程序既係人民合法提起課予義務訴訟以行使其公法上請求權之必要及準備期間，該段期間其請求事實乃處於持續狀態，並無任其權利停滯而不欲行使；是於類推民法時效因起訴而生中斷事由規定時，自應就公法課予義務訴訟之特質，將法律規定之申請及訴願等起訴前置程序或準備之期間，視為其權利係處於持續請求狀態，不予計

入民法第 130 條所定 6 個月內不起訴視為不中斷之期間，始符時效制度目的。本件上訴人除於 99 年 11 月 5 日民事訴訟審理中以行使抵銷權之方式向被上訴人為口頭請求外，復於 100 年 2 月 14 日提出請求書向被上訴人為申請，旋於 100 年 4 月 22 日提起訴願，進而提起本件課予義務訴訟，自其時程以觀，該段期間上訴人之請求權乃積極、持續進行，本件公法上請求權自無被上訴人主張之因請求後未於 6 個月內起訴，視為時效不中斷情形。因此本院認為依原審認定之上述事實，本件上訴人所主張之公法上請求權並無因 5 年間不行使而消滅情形。原判決認本件請求權已罹於時效，不得請求，且民事事件中主張抵銷之意思表示，係由兩造各自委任之民事訴訟代理人所為、所受，對兩造不生請求效力，亦無時效中斷情形乙節，容非允洽，上訴人執此主張原判決違法，即屬可採。

- (七) 復按公法上損失補償之意義，乃指國家基於公益需要，依法行使公權力，致特定人發生財產上之特別犧牲，從全體之公平負擔觀點，為調整該犧牲所為之財產補償之謂。同理，行政機關基於公益考量，撥用公（國）有土地與需地機關，致公（國）有土地管理機關依法終止其與人民間所訂定之非公用財產之租約者，宜認屬依法行使公權力造成特別犧牲之損失補償之一種態樣。至應給予何種程度之損失補償，我國憲法並未明定，惟參酌司法院釋字第 425 號、第 440 號及第 516 號等解釋意旨以觀，係採「相當補償原則」。而何種補償始謂相當，宜以考慮權利人受到逾越權利所負一般社會義務所受損害程度，客觀公平判斷之。上開土地徵收條例第 6 條規定需用土地人取得經核准撥用之公有土地，該公有土地上之私有土地改良物，得準用同法第 5 條規定徵收之；暨國有財產法第 22 條第 2 項規定承租人因同條第 1 項第 1、第 3 兩款規定，解除租約所受之損失，得請求補償，應屬上開解釋之體現。又上開國有財產法第 22 條第 1 項就遇有第 1 款「基於國家政策需要，變更為公用財產時」及其他 2 款情形，均規定得「解約收回」；於符合第 1 款情形時，依最高法院 52 年臺上字第 4031 號判例意

旨，固係因政府基於公法上之權力，使需用土地之機關取得該土地之權利，而該土地原使用人之權利因與此不能並存遂歸於消滅（終止）；惟解釋上自不因該法律關係消滅原因與條文用語「解約」不同，即認因權利不能並存歸於消滅情形不在該條補償規定範疇，否則該條第 2 項關於承租人因前項第 1 款規定，解除租約所受之損失，得請求補償之規定，將無以適用。另觀該條項規定並未明文必須由國產局辦理補償，且參酌前揭行為時國有不動產撥用要點第 6 點規定，可知有權辦理補償業務之機關並非國產局而為被上訴人，此由本件被上訴人曾於 95 年間委託花蓮縣政府及卓溪鄉公所辦理地上物查估補償作業亦明。又此項補償規定，乃公法上之請求權，自不容以私法契約予以排除。查上訴人與國產局所訂國有耕地放租租賃契約書四、（十五）雖約定「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。」然屬上訴人與國產局間私法約定，況該約定亦明文「除法令另有規定外」，始不得要求補償，上開國有財產法第 22 條規定，應認屬租約所稱之「法令規定」。是原判決以上訴人係向國產局而非向被上訴人承租系爭土地，且彼等租約係遭國產局依契約約定及最高法院 52 年台上字第 4031 號判例要旨通知歸於消滅（終止租約），亦非解除租約，且上訴人繼續占用系爭土地，其私自擴墾、濫墾行為（此事實原判決未論述認定之依據）嚴重破壞國家法秩序，被上訴人要求騰空系爭土地，不過係回復原有之法秩序，未造成上訴人財產權之特別犧牲，故上訴人依國有財產法第 22 條規定，向被上訴人訴請補償，於法未合乙節，與上開規定尚有未合，亦有未依證據法則認定事實之嫌。

- （八）再以公地撥用後，上訴人之承租人權益即因租賃關係消滅而受侵害並有損失之可能，斯時其損失補償請求權已然發生而處於得請求狀態；至上訴人於系爭土地撥用與被上訴人後，未依租約約定主動交還土地繼續占用，甚或存有原判決所述之私自擴墾、濫墾行為，固非合法，然屬被上訴人得否請求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。原處分以上訴人與國產局之租約有上開不得要求補償約定，且國產局花蓮分處已以上開 94 年 12 月 16 日函通知終止租約，以上訴人本應騰空土地並不得要求任何補償為由，否准上訴人之申請，自非有據，原判決予以維持，亦有未洽。又系爭土地撥用前，上訴人本於與國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。原判決以上訴人於承租當時，自租約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，認上訴人顯無值得保護之利益，且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項，認被上訴人否准補償無誤，而駁回上訴人在原審之訴，要均不合首揭規定及說明，且與論理法則有違。又本件上訴人是否受有如其聲明之損失，若有損失應如何補償，因未經原審查明認定，本院尚無從判斷。

(九) 綜上，原判決既有如上之可議，上訴人據以指摘求予廢棄，為有理由，應將原判決廢棄。因本案尚有部分事實未明，應發回原審法院查明事實後，另為適法之判決。末查，被上訴人向本院提出上訴人林宗正、張益祥、葉日安、黃壬駿等人，遭花蓮地院以 99 年度訴字第 259 號為有罪判決之判決書，該案事證是否對本案生有影響，本件既經發回，宜由原審併為調查認定。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 101 年 9 月 20 日

最高行政法院第六庭

審判長法官 廖 宏 明

法官 侯 東 昇

法官 林 金 本

法官 陳 國 成

法官 江 幸 垠

以上正本證明與原本無異

中華民國 101 年 9 月 21 日

書記官 邱 彰 德

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（101年版）第 204-221 頁