

裁判字號：臺中高等行政法院 102 年度訴字第 105 號 行政判決

裁判日期：民國 102 年 07 月 10 日

案由摘要：承租國有土地事件

臺中高等行政法院判決

102 年度訴字第 105 號

102 年 7 月 3 日辯論終結

原 告 蔡萬來

訴訟代理人 劉憲璋 律師

複 代 理 人 賴書貞 律師

訴訟代理人 邱顯智 律師

被 告 行政院農業委員會林務局東勢林區管理處

代 表 人 李炎壽

訴訟代理人 李璟岳

劉惠利 律師

上列當事人間因承租國有土地事件，原告不服行政院農業委員會
中華民國 102 年 1 月 11 日農訴字第 1010741758 號訴願決定，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。

事實及理由

一、程序事項：

- (一)按「行政院農業委員會為接續清理前依臺灣省政府中華民國五十八年五月二十七日農秘字第三五八七六號令公告『臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫』，尚未完成清理之舊有濫墾地，於九十七年四月二十三日訂定發布國有林地濫墾地補辦清理作業要點（下稱系爭要點）暨國有林地濫墾地補辦清理實施計畫，將違法墾植者導正納入管理，以進行復育造林，提高林地國土保安等公益功能。行政院農業委員會林務局所屬各林區管理處（下稱林區管理處）於人民依據系爭要點申請訂立租地契約時，經審查確認合於系爭要點及相關規定，始得與申請人辦理訂約。按補辦清理之目的在於解決國有林地遭人民濫墾之問題，涉及國土保安長遠利益（森林法

第五條規定參照)。故林區管理處於審查時，縱已確認占用事實及占用人身分與系爭要點及有關規定相符，如其訂約有違林地永續經營或國土保安等重大公益時，仍得不予出租。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。」業據司法院作成釋字第 695 號解釋，於解釋理由釋明在案。本件原告原與林務局依照臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫訂立國有森林用地出租造林契約書，此有該契約書在本院卷可稽。嗣該契約已經被告終止，原告乃依「國土保安計畫—解決土石流災害具體執行計畫」終止租約者恢復租約實施計畫之規定，向被告申請續訂租約，依前揭解釋之精神可知，各林區管理處審查時，如訂約有違林地永續經營或國土保安等重大公益時，仍得不予出租。是各林區管理處之決定，為是否與人民訂立國有林地租賃契約前，基於公權力行使職權之行為，屬公法性質，本件被告拒絕原告續訂租約之申請，原告不服所提起之行政訴訟，本院自有審判權，合先敘明。

- (二)次按「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」、「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定……得向行政法院提起撤銷訴訟。」訴願法第 3 條第 1 項及行政訴訟法第 4 條第 1 項分別定有明文。又「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。……。」亦經司法院釋字第 423 號解釋在案。本件原告於 101 年 10 月 5 日以臺中法院郵局第 2450 號存證信函向被告申請續租土地，經被告以 101 年

10月12日勢政字第1013109054號函覆原告以：「……二、經查台端所申請大甲溪事業區第000假37號地，本處業已於86年4月24日以梨山第213號存證信函終止雙方租賃關係，並經臺灣臺中地方法院（92年度訴字第851號）判決台端需返還該林地，請台端詳查。三、又查台端所申請大甲溪事業區第000假43號地，本處業以向臺灣臺中地方法院提起民事起訴狀繕本之送達作為終止雙方租賃關係，且並經臺灣臺中地方法院（92年度訴字第250號）、臺灣高等法院臺中分院（94年度上字第43號）判決台端需返還該林地，台端所寄發存證信函中既已引用臺灣高等法院臺中分院94年度上字第43號判決，顯已知悉。四、另查本處原與台端所訂契約書第十條所約定契約書期滿時應由台端提出申請續租事宜，並非台端所指稱遲未接獲本處通知續約而影響權益，此請台端予以更正以明權責。五、又本案台端既已知悉前揭法院判決，且臺灣臺中地方法院民事執行處並已辦理執行返還林地工作，案仍請依法院執行命令辦理自動履行返還義務，以免屆時需負擔所衍生執行費用。」等語，此有被告上述函在本院卷可憑，則依上揭說明，被告該函即有對原告上開申請辦理承租之請求予以拒絕之表示，自係被告就公法上具體事件所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為，核屬行政處分。被告辯稱該函文為觀念通知非屬行政處分，即有未合，併先敘明。

二、事實概要：原告前承租被告（前身為臺灣省政府農林廳林務局東勢林區管理處）轄管大甲溪事業區第000假37、43號林地（下稱系爭37號、43號林地），並訂立臺灣省德基水庫集水區域內國有森林用地出租造林契約（下稱系爭租賃契約），因被告依臺灣省國有林事業區出租造林地管理辦法第3條第2項規定，屢催促原告改正實施造林未果，爰就系爭37號林地部分，經被告於民國86年4月24日以梨山第213號存證信函終止雙方租賃關係，並向臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院）訴請原告返還該林地，經臺中地院92年度訴字第851號判決原告應返還該林地確定在案；另就系爭43號林地部分，經被告向臺中地院訴請返還該林地，並以提起民事起訴狀

繕本之送達作為終止雙方租賃關係，嗣經臺中地院 92 年度訴字第 250 號判決原告應返還該林地，原告不服循序提起上訴，分經臺灣高等法院臺中分院 94 年度上字第 43 號判決上訴駁回、最高法院 95 年度台上字第 479 號裁定上訴駁回確定在案。原告於 101 年 10 月 5 日以臺中法院郵局第 2450 號存證信函請求被告依職權輔導並准予補正，以辦理續租，經被告以 101 年 10 月 12 日勢政字第 1013109054 號函復否准。原告不服，提起訴願經訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

(一)程序部分：

1. 參照司法院釋字第 533 號解釋吳庚大法官協同意見書之意旨，行政程序法第 135 條規定之行政契約與私法契約之區別，目前學界之多數見解認應以「契約標的」判斷契約之公法或私法性質，而契約之標的，則應由契約內容決定之，例如契約之內容具有下列情形之一者，應屬公法契約：
(1)作為實施公法法規之手段者，質言之，因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替。(2)約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者。(3)約定內容涉及人民公法上權益或義務者。(4)約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者。若因給付內容屬於「中性」，無從據此判斷契約之屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的為斷，例如行政機關所負之給付義務，目的在執行其法定職權，或人民之提供給付目的在於促使他造之行政機關承諾依法作成特定之職務上行為者，均屬之。至於締約雙方主觀願望，並不能作為識別契約屬性之依據，因為行政機關在不違反依法行政之前提下，雖有選擇行為方式之自由，然一旦選定之後，行為究屬單方或雙方，適用公法或私法，則屬客觀判斷之問題，由此而衍生之審判權之歸屬事項，尤非當事人之合意所能變更。
2. 本件兩造原訂立之系爭租賃契約，出租人為臺灣省政府農林廳林務局東勢林區管理處，即訂約人一方為行政機關。該契約前言已指出：「茲依照臺灣省國有林事業區濫墾地

清理計畫及有關法令規定訂立本契約」，亦即該契約是為了解決國有林地遭人民濫墾的問題，涉及國土保安之長遠利益，參以司法院釋字第 695 號解釋意旨，被告機關決定是否與人民訂立租約，是基於公權力行使職權，仍屬公法性質。準此，本件被告拒絕原告續訂租約之申請，原告不服，自可對之循行政爭訟程序救濟。其次，系爭租賃契約第 7 條規定「採伐保安林木時，乙方應依照保安林施業法令及有關規定以書面提出申請，經甲方報請上級機關核定後始得採伐」，第 8 條規定「林務局因政府政策需要，停止租造林地時，得終止契約，租地造林人不得異議」、「造林或其他作業上需要而需經由出租地區或使用該區域設施時，承租人不得拒絕」及第 9 條規定「若承租人未於租約屆滿前 3 個月內申請續租者，視為放棄，被告收回林地，承租人不得異議」等，均係由被告單方擬定之嚴苛且不利條款，所有林地承租人都只能按其擬好之契約條文簽約，沒有任何反對變更之權利。是系爭租賃契約內容明顯偏袒被告，使行政機關取得較為優勢之地位，依前開大法官解釋應屬行政契約。

3. 再者，從契約目的觀之，首先契約名稱為「…國有森林用地出租造林契約書」，而從契約第 3 條規定「承租人應依林務局東勢林管處或臺灣省農林廳水土保持局指定之方式及期限完成水土保持措施」、第 4 條規定造林樹種、第 6 條規定未依規定完成水土保持措施時得終止租約、第 7 條規定「採伐保安林木時，應依照保安林施業法令以書面提出申請」等，皆可清楚看出系爭租賃契約目的在「維護林地之國土保安及復育造林」，係以社會公益為目的，而非出於純粹之經濟利益，與一般民事契約顯然有別，應屬行政契約。故國有林地管理機關拒絕締約應屬對於人民不利之行政處分，如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟。

(二)實體部分：

1. 溫帶果樹向為主管機關所核准種植，大甲林區管理處梨山工作站 73 年 5 月 14 日 73 甲梨業字第 0481 號函、佳陽工作站 73 年 5 月 14 日 73 佳經字第 388 號函均明示「果樹視同造林樹

種」意旨，原告多年來亦依規定繳納果樹之分收價金，足證果樹確實是合法作物，則被告事後曲解系爭租賃契約內容，稱原告未完成造林、終止契約等語，實屬無理。參以行政程序法第8條及第144條之規定，被告竟未為任何轉業或安置之規劃，逕行全面終止租約，收回林地，不僅違反憲法保障人民財產權、工作權之精神，亦辜負承租人長期以來對主管機關之信賴。

2. 行政院農業委員會林務局（下稱林務局）雖於97年1月14日制訂「國土保安計畫—解決土石流災害具體執行計畫」終止租約者恢復租約實施計畫（下稱恢復租約計畫），惟被告並未通知農民辦理相關手續，致使農民錯失恢復租約之機會。且被告明知上開恢復租約計畫對承租農民影響甚鉅，卻未通知人民辦理，亦有未當，原告爰依該規定請求被告應與原告續訂租約。
3. 又被告大舉收回林地之行為，造成梨山地區數10萬農民生計，影響層面廣大，多年來一直受到質疑與檢討，此在原告提出之訴願書內已有載明；而針對立法委員多次提案在維護國土保安及農業生計下，行政院農業委員會（下稱農委會）應謀求兼籌並顧之方案，並進行相關之研究，如混農林業，在相關研究未完成前，應給予租約到期之農民緩衝機會；以及行政院100年12月28日院臺農字第1000071490號函覆立法院內容等，農委會終於在日前以101年11月19日農林務字第1010132667號函（下稱農委會101年11月19日函）所轄林務局，訂立具體之處理措施。相關措施大略如下：「由林務局各林管處逐筆確實查證、記錄，是否造成水土危害。租地安全無虞者：持續輔導承租人種植每公頃600株林木，與承租林農訂立至104年12月31日止短期租約，於104年12月31日前配合造林檢測合格者，即辦理續約9年。租地已致生水土危害或有水土危害之虞者：限102年底前全面完成造林，檢測合格即續約9年。」農委會頒布上開處理措施後，隨即於101年11月28日將上開處理措施函覆立法院在案，此有林務局致臺灣農努聯盟理事長之函文可證。因農委會係基於法律授權就所轄林班地租約爭

議，對下級單位之遵循事項以及相關農民之權利義務作出規範，且已函復立法院，故該處理措施應屬具有法規範效力之「法規命令」，被告自應遵守該行政命令內容，依法辦理清查、續約及輔導造林之措施，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴。

4. 退步言之，縱前開農委會之函文僅屬「拘束行政機關內部事項之行政規則」，按行政規則應下達下級機關或屬官，又有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，行政程序法第 160 條第 1 項、第 161 條分別定有明文，故被告依法亦應遵守農委會之函文內容處理系爭租賃契約爭議，不得恣意裁量。被告事後曲解以原告之案件非屬租約到期之農民（事實上原告之租約係不定期租約，本無租約到期日可言，於被告終止租約同時租約才到期）或曾經訴訟確定等為由，主張原告應排除適用，顯與農委會該函內容相違，自不生效力。
5. 再者，被告有與訴外人楊肇基（00○○假 13 號）、張希禹（00○○假 55 號）續訂租約，甚至租約內容還允許其 2 人種植違規作物「銀杏」。惟卻將受被告提起訴訟者排除，而非視土地是否確有危及水土保持，自屬違反平等原則。綜上，原告等農民皆已多次向被告表達願意配合造林之意，被告如願意配合，不僅可保障農民生計、節省訴訟及執行費用之勞費，並可達到造林、國土保安之目的。詎被告執意強制執行，耗費大筆公帑，剷除地上物，將林地交給特定廠商進行造林，顯然損人不利己。既歷經多年討論之後，農委會已明確訂立具體之處理辦法通告各林務局辦理，且該農委會 101 年 11 月 19 日函對於適用對象之資格並無任何限制，被告自應確實遵守執行，辦理清查、續約之手續，以全面解決農民與被告多年來之租約爭議。故原告請求被告准予原告續租之申請應有理由等情。並聲明求為判決：(1)撤銷訴願決定及原處分。(2)被告應作成准許原告就大甲溪事業區第二林班假第 37 號、43 號土地訂立租約之處分。

四、被告則以：

(一)關於原告訴之聲明第 1 項撤銷訴訟部分：

1. 按行政訴訟法第 4 條第 1 項之規定，得依法提起撤銷訴訟之標的乃「行政處分」。而所謂行政處分，依訴願法第 3 條第 1 項規定及行政程序法第 92 條第 1 項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言；所謂「觀念通知」或「意思通知」者，係指行政機關就特定事實之認知或對一定事項之觀念向特定人為表達而言，觀念通知或意思通知並不具發生法律效果之意思，故不屬行政處分，此參照最高行政法院 44 年判字第 18 號、62 年裁字第 41 號判例意旨即明。故對非屬行政處分之觀念通知或意思通知提起行政訴訟法第 4 條第 1 項之撤銷之訴，屬起訴不備其他要件，應予駁回。
2. 本件原告提出 101 年 10 月 5 日臺中法院郵局第 2450 號存證信函，惟被告於 101 年 10 月 12 日以勢政字第 1013109054 號函回覆原告以「…二、經查台端所申請大甲溪事業區第 2 林班假 37 號地，本處業已於 86 年 4 月 24 日以梨山第 213 號存證信函終止雙方租賃關係，並經臺灣臺中地方法院（92 年度訴字第 851 號）判決台端需返還該林地，請台端詳查。三、又查台端所申請大甲溪事業區第 000 假 43 號地，本處業已向臺灣臺中地方法院提起民事起訴狀繕本之送達作為終止雙方租賃關係，且並經臺灣臺中地方法院（92 年度訴字第 250 號）、臺灣高等法院臺中分院（94 年度上字第 43 號）判決台端需返還該林地，台端所寄發存證信函中既已引用臺灣高等法院臺中分院 94 年度上字第 43 號判決，顯已知悉。四、另查本處原與台端所訂契約書第十條所約定契約書期滿時應由台端提出申請續租事宜，並非台端所指稱遲未接獲本處通知續約而影響權益，此請台端予以更正以明權責。五、又本案台端既已知悉前揭法院判決，且臺灣臺中地方法院民事執行處並已辦理執行返還林地工作，案仍請依法院執行命令辦理自動履行返還義務，以免屆時需負擔所衍生執行費用。」等語，該函文係屬觀念通知，非

為行政處分，對於原告申請事項並無准駁之表示，亦不生法律上之任何效果，自不得為行政訴訟標的，縱訴願駁回原告申請，理由雖有不同，惟駁回結果相同，仍應予維持。

3. 又原告主張之事實、理由與司法院釋字第 695 號解釋內容不符，此依國有林地濫墾地補辦清理作業要點（下稱作業要點）第 2 點「民國 58 年 5 月 27 日以前，在國有林地內已存在下列占用事實，且能以第 1 版航空照片判釋認定者，由農委會林務局各林區管理處（以下簡稱林區管理處）進行補辦清理。…」之規定，而原告係於 59 年間向被告前身臺灣省政府農林廳林務局東勢林區管理處承租系爭 37 號林地，嗣並訂立系爭租賃契約，租期至 68 年 9 月 30 日止，因該林地係屬德基水庫集水區陡坡農用地（超限利用地），被告依臺灣省國有林事業區出租造林地管理辦法第 3 條第 2 項之規定，屢催促原告改正實施造林，原告均置之不理，被告爰於 86 年 4 月 24 日以梨山郵局第 213 號存證信函向原告終止租約，因原告未依規定改正實施造林而終止租賃契約，請求原告返還土地，有臺中地院 92 年度訴字第 851 號民事判決審認事實，已不足認定原告符合作業要點第 2 點規定至明。另按作業要點第 7 點後段「本要點實施期限 2 年」及被告 97 年 6 月 2 日勢政字第 0973210413 號公告事項四等規定，受理補辦該林區管理處轄管國有林地濫墾占用案件清理訂約案件，應自即日至 97 年 7 月 11 日止進行申報，逾期不予受理，惟原告已逾期未辦理，已與辦理程序未符，被告未為受理，係依法行政作為，原告再執陳詞為本件訴訟，難謂有理。

(二)關於原告訴之聲明第 2 項課予義務訴訟部分：

1. 按行政訴訟法第 5 條第 2 項所謂「依法申請之案件」，係指人民依據法令之規定，有向機關請求就某一特定具體之事件，為一定處分之權利者而言；所謂「應作為而不作為」，係指行政機關對於人民之申請負有法定作為義務，卻違反此一作為義務而言。故法令如僅係規定行政機關之職權行使，因其並非賦予人民有公法上請求行政機關為行政處

分之權利，人民之請求行政機關作成行政處分，性質上僅係促使行政機關發動職權，並非屬於「依法申請之案件」，行政機關對該請求之人民並不負有作為義務，即令未依其請求而發動職權，該人民無從主張其有權利或法律上利益受損害；且提起行政訴訟法第 5 條之課予義務訴訟，以主張其權利或法律上利益，因行政機關違法之不為行政處分，或拒為行政處分而受損害為要件，此即學說上所稱原告必須具有「訴訟權能」，其提起訴訟始能適格，最高行政法院 96 年度判字第 1735 號判決要旨可資參照。

2. 次按森林以國有為原則（森林法第 3 條第 2 項規定參照），須於符合法定情形下，始得為出租（森林法第 8 條規定參照）。而森林法之中央主管機關農委會為了國土保安長遠利益（森林法第 5 條規定參照），接續清理前依臺灣省政府 58 年 5 月 27 日農秘字第 35876 號令公告「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」，尚未完成清理之舊有濫墾地，於 97 年 4 月 23 日訂定發布作業要點，將違法墾植者導正納入管理，解決國有林地遭人濫墾（濫建）之問題，爰農委會林務局各林區管理處於人民依據作業要點申請訂立租地契約時，應經審查確認合於作業要點及相關規定，始得與申請人辦理訂約，且於審查時，縱已確認占用事實及占用人身分與作業要點及有關規定相符，如其訂約有違林地永續經營或國土保安等重大公益時，仍得不予出租（司法院釋字第 695 號解釋理由書參照）。又農委會於 97 年 4 月 23 日訂定發布作業要點當時，因考量此次補辦清理舊有濫墾（濫建）國有林地之時間，距離占有之始，已近 40 年，期間國有林地地形地貌會因天災或人為等因素產生變化，且主張於 58 年 5 月 27 日以前在國有林地內已存在興設建物占用事實而申請補辦清理訂約者，對此有利於己之事實，應負舉證責任（行政訴訟法第 136 條準用民事訴訟法第 277 條規定參照），故作業要點規定，58 年 5 月 27 日以前，在國有林地內已存在興設建物占用事實者，須能以第 1 版航空照片判釋認定，以證明係屬 58 年 5 月 27 日前舊有濫建案件，經農委會林務局各林區管理處確認面積，由占用人繳納 5

年之使用費後，始得予以補辦清理訂約。

3. 本件訴願決定內容已載明「…查前揭東勢林管處 101 年 10 月 12 日勢政字第 1013109054 號函係該處對訴願人申請系爭林地續租之回復說明，仍請訴願人自動履行返還系爭林地，為單純之觀念通知，訴願人因『國有林地續租』事件所生爭執，核屬私權爭執，揆諸首揭法律、判例及解釋，應循民事訴訟程序救濟，訴願人對之提起訴願，於法不合，應不予受理。…」故被告依法令為否准原告訂定租約並無違法至明。又依農委會 101 年 11 月 19 日函內容說明第 3 點「…本會業就租約到期未符續約規定之出租造林地，訂定下列處理措施，以兼顧國土保安及解決林農保險資格問題：(一)由本會林務局各林管處逐筆確實查證、記錄，是否造成水土危害。(二)租地安全無虞者：…(三)租地已致生水土危害或有水土危害之虞者：…」等語，惟原告係違規遭被告終止租約，已如前述，且非租約到期未符續約規定之出租造林地承租人，故不適用該函，且該函僅為農委會對林務局之內部行政指導，亦不具備法律之拘束力。
4. 另原告主張被告准許訴外人楊肇基、張希禹種植銀杏，並繼續辦理續約承租，卻請求伊返還系爭土地，顯無公平及信賴等語。然被告縱與楊肇基、張希禹續約，惟不同土地或因土質、坐落位置不同，可能為不同之處理，尚亦不得以此即認被告應一併准許原告繼續承租系爭 37 號及 43 號林地，此與公平原則、信賴保護原則無涉等語，資為抗辯。
- 並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、兩造之爭點為原告向被告申請就系爭 37 號及 43 號林地續訂租約，是否有理由？經查：

- (一)本件原告前承租被告轄管系爭 37 號、43 號林地，並訂立系爭租賃契約，因原告屢經被告催促改正實施造林未果，乃就系爭 37 號林地部分，經被告於 86 年 4 月 24 日以梨山第 213 號存證信函終止雙方租賃關係，並向臺中地院訴請原告返還該林地，經臺中地院 92 年度訴字第 851 號判決原告應返還該林地確定在案；另就系爭 43 號林地部分，經被告向臺中地院訴請返還該林地，並以提起民事起訴狀繕本之送達作為終止雙方租

賃關係，嗣經臺中地院 92 年度訴字第 250 號判決原告應返還該林地，原告不服循序提起上訴，分經臺灣高等法院臺中分院 94 年度上字第 43 號判決上訴駁回、最高法院 95 年度台上字第 479 號裁定上訴駁回確定在案。原告於 101 年 10 月 5 日以臺中法院郵局第 2450 號存證信函請求被告依職權輔導並准予補正，以辦理續租，經被告以 101 年 10 月 12 日勢政字第 1013109054 號函復原告，此有上開各判決、原告存證信函在訴願卷可稽，且為兩造所不爭執，自堪信為真實。

(二)另按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」為行政訴訟法第 5 條所明定。所謂「依法申請之案件」係指人民就特定具體事件，依據法令規定有申請行政機關作成行政處分之公法上請求權而言。本件原告雖稱其係依據林務局 97 年 1 月 14 日林政字第 0971600913 號函附「國土保安計畫—解決土石流災害具體執行計畫」終止租約者恢復租約實施計畫之規定提起本件訴訟，查依卷附（見本院卷第 23 頁至第 25 頁）該執行計畫載明訂於 98 年 12 月 31 日前辦理完成，其處理原則僅及於(1)尚未起訴者。(2)已起訴但尚未判決確定者。(3)已於法院和解交回租地及已判決交回土地但尚未執行者。惟本件係經法院判決確定已如前述，並經被告移送臺中地院執行中，此有該院 101 年 6 月 21 日中院彥民執 100 司執果字第 45009 號執行命令在訴願卷（第 67 頁）可稽，是本件顯非在該執行計畫之處理範圍內，且原告於 101 年 10 月 5 日向被告提出申請時亦已逾該執行計畫之辦理期限，是原告訴稱其依該執行計畫提起本件訴訟，顯無所據。

(三)況查，原告原承租之系爭土地，屬於德基水庫集水區內陡坡農用地（超限利用地），依農委會頒訂經行政院備查之「德基水庫集水區陡坡農用地（超限利用地）處理實施計畫」（

見本院卷第 132 頁至第 137 頁）載明：為維護德基水庫集水區之水土資源、落實國土復育、延長水庫使用壽命及確保下游大臺中地區 200 萬人口之民生用水安全，故有關國有林班地陡坡農用地，仍應繼續由林務局收回造林；另原住民保留地超限利用地，則應繼續由行政院原住民族委員會辦理收回土地或輔導造林。並訂定對原承租人願於政府所定期限交還者，發給每公頃 20 萬元救助金方式收回造林，屆期不交還者，賡續執行訴訟強制收回造林之處理原則。被告並依該實施計畫之規定，以 98 年 6 月 25 日勢政字第 0983210534 號函通知原告，於 98 年 7 月 6 日前提出自願交還土地者，發給每公頃 20 萬元救助金，原告已於 98 年 6 月 29 日收受該函，有被告 98 年 6 月 25 日勢政字第 0983210534 號函及掛號郵件收件回執等附卷可憑。是系爭土地既屬於德基水庫集水區內陡坡農用地（超限利用地），應由被告收回造林，以維護德基水庫集水區之水土資源、延長水庫使用壽命及下游大臺中地區民生用水，實無再與原告續訂租約之理。又森林以國有為原則（森林法第 3 條第 2 項規定參照），須於符合法定情形下，始得為出租（森林法第 8 條規定參照）。被告基於國土保安公益之考量，而否准原告請求續訂租約，即無不合。

(四)又原告所述農委會 101 年 11 月 19 日函之主旨載明：…暫予續約 4 年，避免租約中斷而喪失農保資格，…。而原告之系爭租賃契約，已遭被告終止，並經法院判決確定，則其契約既已不存在，自無法適用該函續訂租約。

(五)另依被告與訴外人楊肇基、張希禹簽訂之租賃契約第 10 條，可見楊肇基已就其租用之林地種植造林樹種銀杏、紅檜，達每公頃 1,500 株以上規定，而張希禹已就其租用之林地種植造林木紅檜、銀杏、肖楠等，達每公頃 600 株以上規定，有各該契約書附本院卷可憑。而原告則在系爭土地種植果樹，未依規定造林致遭被告終止契約（參見民事判決書之記載），且系爭土地為德基水庫集水區內陡坡農用地（超限利用地），如未造林，有雍塞德基水庫，影響下游大臺中地區民生用水之虞，並經被告訴請法院判決原告應返還系爭 37 號、43 號林地勝訴確定在案。則原告與楊肇基、張希禹之情形並不

相同，原告自難援引上開楊肇基、張希禹之案例，而主張被告有違平等原則及信賴原則。

(六)綜上所述，原告上開主張，俱無足採。被告函復否准原告續訂租約之處分，核無違誤，訴願決定以被告前揭函復非行政處分而為不受理之決定，理由雖有不同但其結論並無不同，仍應予維持。原告起訴請求撤銷訴願決定及原處分，及被告應作成准許原告就系爭林地訂立租約之處分，俱無理由，應予駁回。原告另請求本院囑託臺中市水土保持技師公會，就本案原告之土地有無水土保持之危害進行鑑定、傳喚農委會林試所，研究混農林業方案人員，以證確有比拒絕租約更輕微之手段，達成水土保持之目的、依司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項暨司法院大法官釋字第 371 號解釋，裁定停止訴訟，聲請司法院大法官解釋。因本件事證明確，無抵觸憲法之疑義，核其聲請即無必要，爰不予傳喚、囑託，並聲請釋憲。另兩造其餘訴辯事由，與本件判決結果無影響，亦不逐一審論，均併予敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 102 年 7 月 10 日
臺中高等行政法院第三庭

審判長法 官 王 德 麟
法 官 許 武 峰
法 官 詹 日 賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後 20 日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後 20 日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
-----------	---------

代理人之情形	
(一) 符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二) 非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 102 年 7 月 10 日

書記官 許 巧 慧

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（102 年版）第 503-523 頁