

# 臺北高等行政法院判決

101年度訴字第1451號

102年3月7日辯論終結

原告 洪 住澎湖縣湖西鄉  
黃 住澎湖縣馬公市  
洪 住澎湖縣湖西鄉  
李 住澎湖縣馬公市  
孫 住桃園市

以上五人共同

訴訟代理人 林憲同 律師

被告 行政院 設臺北市忠孝東路1段1號

代表人 江宜樺 (院長) 住同上

訴訟代理人 曾彩萍 住台北市大安區光復南路116巷18號

被告 交通部觀光局澎湖國家風景區管理處

設澎湖縣馬公市光華里171號

代表人 張隆城 (處長) 住同上

訴訟代理人 劉豐州 律師

複代理人 陳韋利 律師

被告 財政部國有財產署 (原名：財政部國有財產局)

設臺北市大安區光復南路116巷18號

代表人 周後傑 (局長) 住同上

訴訟代理人 曾彩萍 住同上

上列當事人間國有不動產撥用事件，原告不服行政院中華民國10

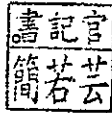
1 年8 月17日院臺訴字第1010139849號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回



訴訟費用由原告負擔



事實及理由

甲、程序事項：

- 一、本件被告行政院代表人於訴訟繫屬中由陳冲變更為江宜樺，並已聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。
- 二、本件被告財政部國有財產局於訴訟繫屬中更名為財政部國有財產署，並已聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

乙、實體方面：

壹、事實概要：

交通部以被告交通部觀光局澎湖國家風景區管理處（下稱澎管處）為辦理澎湖縣湖西濱海遊憩區景觀改善工程，需撥用澎湖縣湖西鄉隘門新段299 地號1 筆國有土地，面積0.7521 34公頃，檢附撥用不動產計畫書等有關資料，於99 年10 月22日以交總（一）字第0990009961號函被告財政部國有財產署轉陳被告行政院准予無償撥用。被告財政部國有財產署對於申請撥用國有不動產案件，依國有財產法第9 條第1 項及第2 項前段規定暨相關法規審查後，陳經被告行政院99年11月1 日院授財產接字第0990035081號函交通部，略以被告澎管處為辦理澎湖縣湖西濱海遊憩區景觀改善工程需要，申請撥用澎湖縣湖西鄉隘門新段299 地號國有土地，面積0.7521 34公頃及地上國有未登記建物及土地改良物17棟（座）（來函漏繕）一案，准予撥用國防部軍備局管理之國有不動產，准依照國有財產法第33條規定變更為非公用財產，並依同法

第38條規定撥由被告澎管處使用等語。原告提起訴願，遭經訴願不受理，遂向本院提起本件行政訴訟。

貳、本件原告主張：

一、原告洪 等5 人係系爭國防部軍事徵用座落澎湖湖西隘門新段299 號（新編地號）之原地主或法定繼承人；原告依據土地法第219 條第4 項之原地主身分暨國有財產法「『公地撥用』之利害關係人（原地主）身分，享有本件公用徵收（軍事徵用）之土地買回權暨訴訟權（異議權）。本件之訴訟標的、權責機關、訴訟期間、當事人適格及相關背景事實，分述如下。

（一）本件訴訟標的之行政處分計為：

- 1、被告行政院99年11月1 日院授財產接字第0990035081號函所為核准公地撥用之行政處分；
- 2、被告財政部國有財產署層轉交通部觀光局對被告行政院請求公地撥用案之行政處分；
- 3、被告澎管處請求被告行政院公地撥用之行政處分。

（二）本件訴訟標的所涉之中央政府機關及其直接或間接之行政處分計有五個；原告在本件僅列直接辦理系爭隘門軍用土地公地撥用處分之主體機關做為被告。本件相關權責機關如下：

- 1、被告行政院99年11月1 日院授財產接字第0990035081號函核准被告澎管處撥用系爭土地之行政處分；
- 2、被告財政部國有財產署99年10月案轉陳交通部99年10月22 日交總（一）字第0990009961號函（請求公地撥用）核准撥用之行政處分；
- 3、國防部軍備局工程營產中心99年6 月18日備工土管字第0990008143號函准被告澎管處「申撥列管國有土地（乙筆）

及建物（十七幢）」之同意撥用行政處分；

- 4、被告澎管處99年3月12日觀澎企字第0990100119號函請求國防部軍備局「查報徵用土地及其地上建物之撥用程序事宜」暨該處99年10月層轉提呈行政院之「湖西濱海遊憩區景觀改善工程『無償撥用不動產計劃書』」。
- 5、內政部對於被告澎管處辦理系爭公地撥用應予事前或事後程序糾正而不為糾正，亦屬訴訟標的。

(三) 關於訴訟事由及訴訟期間之遵守：原告係按照被告澎管處101年3月20日觀澎企1010001075號函（拒絕撤銷公地撥用暨停止施工）做為訴願起算日。被告行政院曾以101年2月10日院台財移1010007373號移文財政部暨由財政部再函轉交通部（觀光局及被告澎管處）請求調查處理本案；被告澎管處則以上揭函文拒絕。

(四) 本件背景事實及說明：

- 1、57年國防部對於系爭人民私有農地之「軍事強制徵收」；本件農地徵收具有「動員戡亂體制下，依據戒嚴法實施『準』戰地政務與『軍事強制徵收』之法律性質」。關於本件所涉爭議之法律性質問題（即關於「『準』戰地政務軍用徵收之『旋轉正義』」：有「澎湖『準戰地政務』人民權利補償案」法律說明書，可供參考。56年及57年「國防部陸軍一師疏遷徵收民地案（軍事強制徵用農民耕作土地）」部分：（1）關於軍事徵用部分，參見56年「陸軍總司令部徵收澎湖縣土地計劃書」及辦理徵收相關文件。徵收完成於57年；（2）關於需地機關國防部軍備局暨陸軍總司令部已依徵用目的使用完畢之相關文件，參見軍備局99年3月26日函；軍備局工程營產中心99年6月18日函；陸軍澎防部99年4月30日函。使用目的完成日為97年10月

- 2、99年被告澎管處申請公地撥用部分：參見被告澎管處「湖西濱海遊憩區景觀改善工程無償撥用不動產計劃書」暨行政院99年11月1日院授財產接字第0990035081號核定撥用函。
- 3、原告之申訴經過事實：原告洪 100年1月13日監察院陳情書暨同年10月21日對馬英九總統申訴函；總統府及監察院答復函。原告於100年12月28日委任律師向各行政機關提呈之申訴函（另含「澎湖『準戰地政務』人民權利補償案法律說明書」）。行政院暨各部會或下屬行政機關於101年以後關於拒絕撤銷公地撥用之答復函計有：（1）行政院101年2月10日院臺財移字第1010007373號移文單；（2）原財政部國有財產局100年4月8日台財產局接字第1000009367號函；（3）國防部100年3月24日國備工營字第1000004099號函；（4）交通部觀光局101年3月7日觀處字第1010200047號函及被告澎管處101年3月20日觀澎企字第1010001075號函；（5）內政部101年3月16日台內地字第1010130312號函。

（五）原告之當事人適格問題：

政府已於77年宣告解除戒嚴暨終止動員戡亂時期（廢止動員戡亂臨時條款）；政府另於98年進行修訂離島建設條例第9條，已將金門及馬祖（敵前地區）之軍事徵收人民農地，准許人民作價買回。同此法理法制，澎湖在50年代係應歸屬戒嚴的「軍事接戰地區」而同時實施「『準』戰地政務」；因此，立法院已於100年會期中立法研議修法：即將澎湖在動員戡亂時期（戒嚴）軍用徵用農地，一併納入前揭離島建設條例第9條「准許人民買回之實施範圍」

。行政院及本件撥用案所涉下屬行政機關明知：關於離島（澎湖）軍事徵收農地之返還問題，已經建立法案而在立法研議修法中；行政院在修法期間所為之「申請及核地『公地撥用案』」，已經明顯侵害被徵收人民的財產權（期待利益）；原告具有本件訴訟之當事人適格，其理在此。

（六）關於被告行政院99年11月1日院授財產接字第0990035081號函所涉「『違法』侵害原告權利而構成本案訴訟標的」之理由：

- 1、本件公地撥用案件係由被告行政院以99年11月1日院授財產接字第0990035081號函（院令）核准撥用；實則，本件核撥案件係屬行政程序法上之「行政授權案」。本件公地核撥的實質審定機關是「財政部國有財產局」（參見上揭院令文號之「院『授』財產接」等公文編定方式）。抑有甚者，被告行政院及財政部國產署於本件行政訴訟案答辯內容，二者完全相同。據此，原告併列行政院及財政部國產署及澎管處等三個行政機關為共同被告，其理在此。
- 2、原告列行政院為本件被告之理由厥在：院函主旨僅載「准予撥用」四字；然則，同函說明二則另載：「……（即撥用標的土地）准依國有財產法第33條規定『變更』為非公用財產，……撥由觀光局澎管處使用。」等語。本件對於被告行政院興訟之關鍵法律事由在於：被告行政院究竟依據那項事證認定「符合國財法第33條要件」而准將本件撥用標的之「國防部軍備局（公用財產）『變更』為非公用財產」？被告行政院未具理由之核定變更，則是成為本件構成「『侵害人民財產權』之違法情事」。抑有甚者，關於前述「『變更』成為非公用財產」乙節，實際上係由被告財政部國產署進行審查。

二、程序性理由—軍事徵用在程序上所涉違憲暨違背土地徵收法制之說明：

- (一) 我國曾於38年至76年實施動員勘亂體制暨金馬及澎湖等敵前地區（或接戰地區）實施軍事戰地政務，洵致「『土地徵收』暨『公地撥用』之法制及其實務，二者均因動勘體制及軍事戒嚴影響而涉有違憲及違法之情狀。非常簡單的說：本件的真相是：「政府『一次徵用』；人民『累世奪產』」。
- (二) 人民財產權應受憲法第15條保障；本項基本人權更應受到憲法第23條憲法保留之保障。「土地徵收」或「軍事徵用」均不能成為政府永遠剝奪人民土地，特別是「累世農耕的土地」的政治手段；「公地撥用」更不能成為繼續阻斷政府還產於民的法律手段。詳言之，我國曾經實施長達四十年的動員勘亂體制暨金馬地區（澎湖）的軍事戰地政務體制，各該地區許多基於軍事需要強徵民地（包括農耕土地）的案例，應該屬於現代法治國家的特別法制狀態。因此，對於這些已經完成軍事徵用目的的公地撥用案，行政機關固應特別審慎遵守憲政法治原則而免構成違法與違憲。
- (三) 本件係基於軍事徵用目的而轉化成為一般土地徵收法制的案件；因此，關於本件徵用事實之認定及其法制之適用，應該具有「『程序性』的轉型正義」之法理特質。關於此點，應可參考土地法第219條第4項暨離島建設條例第8條及第9條規定。

三、實體性理由—公地撥用欠缺實體生效要件之說明：

(一) 被告行政院部分：

- 1、被告行政院99年11月1日院授財產接字第0990035081號函

核准被告澎管處撥用系爭土地，均如前述。然則，被告行政院上揭核准處分明顯違背土地法第219條第4項（前段）及國有財產法第33條規定而同時構成違背憲法第15條對於人民財產權之侵害；以上違憲違法之撥用處分則構成原告請求撤銷撥用之法律事由。

- 2、該函瑕疵有三：（1）主旨記載「『漏繕』建物」（撥用標的物），為何不命補正？「『不確定』撥用標的物之行政處分」，如何符合撥用的生效要件？（2）說明二記載「准依國有財產法第33條『變更』為『非公用財產』」；然則，本項法定職權行為之審核機關及其審核依據安在？該函並無任何記載。以上均構成公地撥用要件之不備。（3）關於財政部、國防部、交通部等相關權責機關之違失情形，被告行政院本於上級監督職權，原本均應一併給予督飭改正；被告行政院荒怠而共同違失如是，自亦構成本案之訴訟事由。
- 3、被告行政院關於國家財產之處分（撥用）暨關於人民財產權之徵用（撥用），竟然完全不踐行法定審查程序暨不考量是否符合法律生效要件；行政院違憲、違法及其失職情狀，至為嚴重（監察糾正及彈劾事由）。

（二）被告財政部國有財產署部分：

- 1、土地法第219條第4項「私有土地經依徵收計畫使用後，經過都市計畫變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告1個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有優先購買權。但優先購買權人未於決標後10日內表示優先購買者，其優先購買權視為放棄」（原地主享有「買回權」）；國有財產法第33條之「『變更』為非公用財產」均屬國產局職權；然則，本件系爭土地由「『軍事徵用土



地』變更成為『觀光遊憩土地』等「徵收使用目的」與「都市計劃項目」之變更，均已構成本件「公地撥用之『法律障礙』」，「撥用標的」法律要件之不備。以上切關法律生效要件之法定審查事項，國產局究竟如何依法辦理？全案均付闕如。

2、依據內政部編印「公地撥用作業手冊」第8頁記載撥用程序：「以上涉案事項均應由『財政部』代擬代判院稿逕行核定」等語；試問：財政部的判稿與核定為何？本項撥用程序瑕疵或違誤。

(三) 國防部軍備局部分：

1、本件「軍事徵用『農耕民地』」係由國防部（陸軍總部）在56年到57年依動員勘亂體制及軍事戒嚴法制辦理（澎湖為「戒嚴令之『接戰地區』」）。

2、土地法之公用徵收明文規定避免徵用農地；抑且，本件徵收補償金標準更不符合「『特別利益犧牲』之行政比例原則」，當年每坪係按新臺幣（下同）32元徵用。更何況湖西隘門村人民自40年代以迄90年代迭遭「軍用機場、民用航廈、民航道路、防砲營區、民航雷達站、海軍陸戰隊營區及自來水公司廠房」等七項公用徵收。簡言之，本件係在「軍事徵用43年（使用目的完成）」再予變更成為「觀光遊憩目的撥用」；試問：觀光目的豈能成為政府繼續奪用人民祖產的法律理由？本件撥用焉非違背憲法第15條、第23條及第143條第1項規定？

3、國防部所屬軍備局（包括工程營產中心）及陸軍澎防部分別於99年3月到11月函復「同意觀光局『撥用軍營土地及其地上物』」等項行政處分，均屬違背上揭憲政體制暨土地徵收法制。反之，國防部在本件應僅能向財政部歸還國

有財產；至於嗣後是否准予撥用，該項權責則應由財政部國產局審斷應否同意辦理撥用？本件並不符合現代民主法治原則，至為明顯。

(四) 內政部部分：

- 1、內政部係辦理土地徵收（土地法第五編）之中央主管機關；關於土地法第219條所指「徵收使用後依都市計劃變更原使用目的之土地」暨究竟是否應該辦理標售（地方縣市政府之職權；原地主則享有「買回權」）？抑或可以容認再由第三行政機關（例如觀光局）辦理「變更非公用財產」暨「公地撥用」？此時，本類案件即已涉有憲法第23條及第143條與國有財產法之適用疑義。本類案件即應歸由內政部審議。
- 2、被告行政院、財政部或交通部於99年辦理審議本件公地撥用時，竟然完全未先併會內政部簽注意見，自屬構成本件撥用案之行政程序錯誤。
- 3、更有甚者，內政部嗣於100年及101年本件公地撥用經行政院核定後，針對原告呈經總統府或監察院移文飭命研議的各項法理質疑問題，內政部均迴避司法院釋字第409號解釋而僅逕引一般土地徵收法制（不涉「軍事徵用法制」）作為答復云云，以上均屬隔鞋搔癢而非法制正解，併此說明。

四、關於被告財政部國有財產署及澎管處共同構成「侵害原告『徵用農地返還請求權利』」之理由：

- (一) 本件系爭農地應依動戡體制與戒嚴法制變更而成為原告等人請求購回之標的；本件公地撥用則是漠視本項法制變更所生購回請求權，構成侵害原告權利。
- (二) 關於被告澎管處申請撥用之不備理由：

被告澎管處並不具備撥用要件之事由：一是系爭撥用標的農地，係國防部於99年剛剛完成「(57年)公用徵收之『使用目的』」；國防部本應依據動戡體制變更與準用民法第474條使用借貸之使用目的完成，凍結使用狀態而准由原告等人向政府請求買回(參見土地法第219條)。二是被告澎管處在99年迄至今日，無論預算編列或其相關業務規劃中，澎管處根本沒有所謂「湖西濱海遊憩區景觀改善工程」之存在；被告澎管處固是強為辦理「公地撥用」而對行政院及財政部編造上開所謂「景觀改善工程」！

(三) 系爭土地地面上，直到100年10月猶仍散置國防軍營；澎管處在系爭土地周邊5公里內並無所謂「濱海遊憩區」之既有規劃與現有設施存在；被告澎管處對於本件系爭土地更遑論有景觀改善工程之存在。關於此點，檢附現場照片12幀。抑且，被告澎管處對被告行政院虛構景觀改善工程暨虛構土地撥用理由，應該構成監察院糾彈事由。

(四) 關於被告財政部國產署答辯：「針對系爭徵用國防設施土地『變更』成為非公用財產乙節，……依國有財產法及相關法規審查符合規定」等語；請求本院諭命被告提出上開「『變更』非公用財產」之審查文件，以供審斷。反之，依據立法委員(助理)口頭詢問結果，被告財政部國有財產署針對本件撥用案之「『變更』成為非公用財產」乙節，根本就沒有上稱「審查文件」之存在。本件的真相是：被告澎管處與財政部國有財產署「『聯手編造』公地撥用事由」；其作業之目的在，製造阻擋原告買回徵用農地之表相事由而已！國家利用亂戡體制強制徵用民地於前；解嚴與終止動戡體制後，則又由中央政府聯手編造不實事由，以資防阻人民依土地法第219條享有的「買回權」；原

告則願仍然保留農地使用（索回祖產）。反之，本件表相的「公地撥用案」，實乃僅在製造民怨而已？

（五）本件應該具有終止動員戡亂及解除戒嚴之國家法制變更而構成法律上之情事變更原則，遂使本件具有法理上情事變更原則之適用。

1、離島條例第9條第6項修正案規定：「澎湖地區於戒嚴時期經徵收、價購或徵購之土地，於解嚴後管理機關已無使用、『事實上已廢棄使用或土地已移撥他機關使用者』，原土地所有權人或繼承人……適用本條規定向該管土地管理機關申請照原徵收、價購或徵購之價額購回」。

2、據上開修正草案，原告本件關於請求購回系爭土地之合法請求權已經有上開立法院修正條文作為請求權依據；上開立法院修正條文則應有法理上所稱情事變更原則之適用。

3、關於動員戡亂及戒嚴時期離島金門、馬祖及澎湖地區實施戰地政務所為軍事徵用人民土地，政府於終止動員戡亂及解除戒嚴以後（90年代以後），已經展開二項人民權利救濟：修正離島條例第9條規定及監察院已就金馬地區所涉戰地政務軍事徵用之善後作業，督飭軍方返還土地。

五、關於被告澎管處並無觀光開發實益而隱藏政商串謀營取商業利益；原告等人則願繼續保留農耕使用，以便達成「收回『祖產農地』之原始初衷」：

（一）本件系爭土地係屬原告歷代傳承的「農耕祖產」，合先敘明。反之，本件土地內部環境，迄今則仍然保存「國防營區面貌」；在三到五公里範圍內均無所謂「濱海遊憩景觀設施」之存在（全部都是農耕田地與農村房舍）。關於此點，敬請參見前揭附件二之「營區照片與營外照片共計12幀」。

- (二) 被告澎管處在澎西鄉根本欠缺「濱海遊憩景觀」之規劃設計；被告澎管處撥用計劃書中所載簡單描繪文字，則是在編造撥用的表相理由而已。關於此點，審閱上開撥用計劃書中，並無任何關於「系爭土地『現有週邊觀光景觀』之描述」，可見一斑。
- (三) 再者，交通部觀光局如果獲得撥用，被告澎管處即可藉用「『BOT案』發包民間規劃建造『渡假旅館』」；此項BOT案與建造渡假旅館二者即是被告澎管處「包裝本件公地撥用而『不可告人』之隱晦所在」。關於此項法理爭點，被告均竟然毫無一字一句之審核意見存在。選區立委及原告等人均已歷歷指陳：本件是官商勾結利用公地撥用，繼續竊奪農耕祖產；本件瀝血陳述要旨，厥在於此！

六、關於原告請求撤銷公地撥用之請求權基礎之說明：

- (一) 土地法第219條第4項：「私有土地經依徵收計畫使用後，經過都市計畫變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告一個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有優先購買權」。依據上開土地法規定，原告對於系爭土地享有土地標售之優先購買權（期待利益）。本項優先購買權（期待利益）同時構成依民法第244條請求撤銷行政院核定公地撥用之請求權基礎。
- (二) 原告係依民法第244條第1項而為請求撤銷詐害行為；換言之，被告行政院核准被告財政部國有財產署暨澎管處之公地撥用，係屬侵害原告依土地法第219條所享有之優先購買權（期待利益），合先說明。
- (三) 更有甚者，被告財政部國有財產署暨澎管處於辦理系爭軍事徵用土地之公地撥用程序時，故意或過失漏未在公地撥用計劃書中記載敘述土地法第219條第4項對於本件之適

用；同此理由，行政院於辦理核定本件公地撥用程序時，亦未同時依職權審查適用土地法第219條第4項。上開三個行政機關關於以上漏未記載或漏未審酌土地法第219條第4項對於本件之適用，就公法程序言之，應該構成違背公地撥用法制之撤銷理由；就私法關係言之，則應構成對於原告（享有優先購買權）之惡意詐害行為。以上事實，則構成原告提起本件訴訟而對上開三個被告行政機關行使撤銷詐害所為之請求權基礎。

（四）立法院關於本件同類離島案件之修法程序問題：

- 1、立法院關於離島建設條例第9條之「國防部實施戰地政務及戒嚴令而對人民實施『軍事徵用土地』」，進行修法准許人民向國防部請求買回。關於上開離島建設法律修正案復於101年會期中，增列澎湖地區為適用地區。
- 2、上開立法院離島建設條例修正案的修法基礎，一則是屬於終止動員戡亂體制、廢止戒嚴令及離島停止實施戰地政務等項「法制變更所產生之『情事變更原則』」。二則是本項法律修正案乃是根據土地法第219條第4項「原地主優先買回權之權利信賴保護原則」。由是言之，上開立法院之法律修正案，亦可以提供原告提出本件訴訟之請求權基礎。

（五）據上，本件如果能獲判決撤銷公地撥用，原告又能獲得依照土地法第219條「買回農耕祖產」，原告等人願意對中央及地方機關切結保證：「捍衛祖產；躬耕不輟」等情。並聲明求為判決：1、行政院101年8月17日院臺訴字第1010139849號訴願決定撤銷。2、被告行政院99年11月1日院授財產接字第0990035081號函暨財政部國有財產署、交通部觀光局澎湖國家風景區管理處關於澎湖湖西隘門新

段299 號土地之公地撥用處分。並為訴之聲明追加：3、被告財政部國有財產署應依土地法第219 條第4 項辦理變更澎湖湖西隘門新段299 號土地之使用目的及辦理標售土地。

參、被告行政院則以：

- 一、依行政程序法第92條第1 項規定，行政處分係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。至於機關與其他機關、團體間內部所為之職務上之表示或機關所為單純之事實敘述或說明，既不因該項敘述或說明而生法律效果，自非行政處分，行政法院（現改制為最高行政法院）41年判字第15號、44年判字第18號判例參照。本件原告請求撤銷被告行政院99年11月1 日院授財產接字第0990035081號函，該函係被告行政院核准被告澎管處撥用函，應屬機關與其他機關間之職務上之表示，非行政處分。
- 二、本件原告等為99年11月1 日核准澎管處撥用案，前於101 年5 月14日、同年5 月15日及同年6 月1 日向本院提出訴願請求確認99年11月1 日核准撥用函之行政處分無效，惟確認行政處分無效事件，非屬得提起訴願事項，經被告行政院於101 年8 月17日以院臺訴字第1010139849號訴願決定書作成訴願不受理之決定，當事人請求確認行政處分無效未被允許，應向本院提起確認行政處分無效之訴訟，以為救濟。惟訴願決定係就原告等訴願理由非屬得提起訴願救濟範圍，依訴願法第77條第8 款規定決定不受理，並無違誤。
- 三、依國產法第1 條規定，國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，依本法之規定。同法第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。本

案土地為國有，本院核准澎管處撥用係依前述規定辦理，自無須依土地法第26條「商同該管縣市政府層請行政院核准撥用」規定辦理。被告澎管處為辦理湖西濱海遊憩區景觀改善工程需要申請撥用，被告財政部國有財產署基於公地公用原則，依國產法相關規定予以審核，除未符合法律規定要件者外，尚難否准。

四、依國有不動產撥用要點第7點第5項、第6項及第9點第1項規定，申請撥用之國有不動產，非屬被告財產署管理者，應加附該不動產管理機關之同意函。前項管理機關之同意函應載明同意撥用之不動產標示。其為徵收取得者，並應載明是否已按徵收計畫使用及查明有無應予撤銷徵收情事。被告國有財產署對於申請撥用國有不動產案件，應迅依國產法及相關法規審查後，代擬被告行政院函稿，陳報財政部代判核定。申請撥用非被告國有財產署管理之國有不動產案件，同時陳報變更為非公用財產。本件被告澎管處申請撥用原軍備局管理之國有不動產，該局工程營產中心於99年6月18日備工土管字第0990008143號同意撥用函已載明本件土地於57年徵收取得，已依計畫使用完畢，經被告國有財產署依國產法及相關法規審查符合相關法令規定後，代擬被告行政院同意撥用及同時變更為非公用財產函稿，陳報財政部代判核定，符合上述規定。至交通部99年10月22日交總（一）字第0990009961號函轉澎管處申撥案時，其撥用標的漏繕地上國有未登記及土地改良物乙節，因交通部函附被告澎管處撥用不動產計畫書之附件撥用建物清冊已列明地上17棟（座）國有未登記及土地改良物，爰該函係純屬漏繕部分申撥標的等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

肆、被告澎管處則以：



一、「按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，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第4條第1項定有明文，是以，依上述規定，提起訴願及撤銷訴訟，以行政處分之存在為前提要件。而所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項規定，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而言，至行政機關所為「單純事實」之敘述或事實通知或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何法律上之效果，自非行政處分，人民即不得對之提起訴願及撤銷訴訟。

二、原告略謂本件訴訟標的之「行政處分」，包含被告澎管處就澎湖湖西隘門新段299號土地請求行政院公地撥用之「行政處分」云云。惟被告澎管處乃依據「土地法」第26條、「國有財產法」第38條、「發展觀光條例」第14條規定暨行政院97年6月27日院臺交字第0970024479號函核定之「重要觀光景點建設中程計畫（97-100年）」辦理，以內部簽文方式檢具不動產無償撥用計畫書，陳交通部觀光局再轉陳交通部函請求被告行政院財政部國有財產署准予無償撥用，經被告行政院99年11月1日院授財產接字第0990035081號函核准，是依前揭說明，上開行政程序並未對外直接發生法律效果，並非行政處分。換言之，被告澎管處依法撥用該公有土地，以辦理「湖西濱海遊憩區景觀改善工程」應難謂對原告等人有權利或法律上利益之影響等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

伍、被告財政部國有財產署則以：

- 一、依行政程序法第92條第1項規定，行政處分係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。至於機關與其他機關、團體間內部所為之職務上之表示或機關所為單純之事實敘述或說明，既不因該項敘述或說明而生法律效果，自非行政處分，行政法院41年判字第15號、44年判字第18號判例參照。本件原告請求撤銷被告行政院99年11月1日院授財產接字第0990035081號函，該函係被告行政院核准被告澎管處撥用函，應屬機關與其他機關間之職務上之表示，非行政處分。
- 二、依國產法第1條規定，國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，依本法之規定。同法第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。本案土地為國有，行政院核准澎管處撥用係依前述規定辦理，自無須依土地法第26條「商同該管縣市政府層請行政院核准撥用」規定辦理。被告澎管處為辦理湖西濱海遊憩區景觀改善工程需要申請撥用，被告財政部國有財產署基於公地公用原則，依國產法相關規定予以審核，除未符合法律規定要件者外，尚難否准。
- 三、依國有不動產撥用要點第7點第5項、第6項及第9點第1項規定，申請撥用之國有不動產，非屬被告財政部國有財產署管理者，應加附該不動產管理機關之同意函。前項管理機關之同意函應載明同意撥用之不動產標示。其為徵收取得者，並應載明是否已按徵收計畫使用及查明有無應予撤銷徵收情事。對於申請撥用國有不動產案件，應迅依國產法及相關法規審查後，代擬行政院函稿，陳報財政部代判核定。申請撥用非被告財政部國有財產署管理之國有不動產案件，同時陳報變更為非公用財產。本件被告澎管處申請撥用原軍備局

管理之國有不動產，該局工程營產中心於99年6月18日備工土管字第0990008143號同意撥用函已載明本件土地於57年徵收取得，已依計畫使用完畢，經被告財政部國有財產署依國產法及相關法規審查符合相關法令規定後，代擬被告行政院同意撥用及同時變更為非公用財產函稿，陳報財政部代判核定，符合上述規定。至交通部99年10月22日交總（一）字第0990009961號函轉澎管處申撥案時，其撥用標的漏繕地上國有未登記及土地改良物乙節，因交通部函附被告澎管處撥用不動產計畫書之附件撥用建物清冊已列明地上17棟（座）國有未登記及土地改良物，爰該函係純屬漏繕部分申撥標的。

四、土地法第219條第4項規定係私有土地經依徵收計畫使用後，經過都市計畫變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告1個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有優先購買權。惟本件土地為一般農業區特定目的事業用地，非屬都市土地，且本件非屬標售案件，爰無該規定之適用等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

陸、兩造不爭之事實及兩造爭點：

如事實概要欄所述之事實，業據提出陸軍總部為陸一師增建營房徵收土地清冊影本附本院卷為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

- 一、原告是否法律上利害關係人？
- 二、縱認原告具有當事人適格，其得否依土地法第219條第4項要求撤銷公地撥用之處分，並變更土地之使用目的及辦理標售土地？

陸、本院之判斷：

一、本件應適用之法條與法理：

按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當

，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。．．．」，「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」，分別為訴願法第1條第1項前段、第18條所明定，又「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」，行政訴訟法第107條第2項亦定有明文。所謂「利害關係人」，係指法律上有利害關係者而言，不包括經濟上或事實上之利害關係【行政法院（現改制為最高行政法院）75年判字第362號判例參照】、「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利，固得提起行政訴訟，惟其若非原處分機關之處分對象，則該處分對之即不生損害，自無提起行政訴訟之權能，其當事人為不適格」（最高行政法院87年度判字第2390號判例參照），此等狹義「訴的利益」之欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，自以判決方式為之，較能對當事人之訴訟程序權為周全之保障（最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議參照）。

## 二、原告並非法律上利害關係人：

- (一) 本件縱認被告行政院99年11月1日院授財產接字第0990035081號函、被告財政部國有財產署99年10月層轉交通部99年10月22日交總（一）字第0990009961號函（請求公地撥用）、100年4月8日台財產局接字第1000009367號函（見行政院訴願卷第38頁）、交通部觀光局澎湖國家風景區管理處關於澎湖湖西隘門新段299號土地之撥用行為係屬行政處分，但原告並非前揭處分之相對人，亦非法律上之利害關係人，其主張撤銷前揭處分，並作成辦理變更系爭土地之使用目的及辦理標售土地之處分，即不應准許。
- (二) 原告雖主張政府於98年進行修訂離島建設條例第9條，已

將金門及馬祖（敵前地區）之軍事徵收人民農地，准許人民作價買回，同此法理法制，澎湖在50年代係應歸屬戒嚴的「軍事接戰地區」而同時實施「『準』戰地政務」，因此，立法院已於100年會期中立法研議修法將澎湖在動員戡亂時期（戒嚴）軍用徵用農地，一併納入前揭離島建設條例第9條「准許人民買回之實施範圍」。行政院及本件撥用案所涉下屬行政機關明知關於離島（澎湖）軍事徵收農地之返還問題，已經建立法案而在立法研議修法中，但卻於修法期間為系爭公地撥用案，已經明顯侵害被徵收人民的財產權（期待利益），原告自具有法律上利害關係，為適格之訴訟之當事人云云。

（三）惟查關於澎湖被軍事徵收農地之返還，於立法院立法之後，原告若符合該法律之規定，固可依據該已訂立之法律而為請求，但於該法律尚未經立法院訂定之前，是否能夠訂定？原告是否完全符合該法律要件？均屬未定之天，並無依據可認定原告未來將會有如何之「期待利益」，該「可能利益」自非法律所保障之「財產權」。原告既未主張「徵收無效」、「撤銷徵收」，其已非系爭土地之所有權人，自不能依「尚未訂定之法律」而主張自己就被告撥用公地之處分有法律上利害關係。

三、縱認原告具有當事人適格，但不得依土地法第219條第4項要求撤銷公地撥用之處分，及變更土地之使用目的及辦理標售土地：

（一）按土地法第219條第4項規定：「私有土地經依徵收計畫使用後，經過都市計畫變更原使用目的，『土地管理機關標售該土地時』，應公告一個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有優先購買權。……」，其要件為「經過都

市計畫變更原使用目的」、「土地管理機關標售該土地」，經查系爭土地為一般農業區特定目的事業用地，非屬都市土地，不可能依都市計畫變更原使用目的，縱使可以依都市計畫變更原使用目的，但此非土地管理機關之職權，倘已經依都市計畫變更原使用目的，然系爭土地是否標售，亦屬土地管理機關之裁量，被徵收之原土地所有權人或繼承人亦無依據要求「土地管理機關辦理標售」。

(二) 本件原告雖為系爭被徵收土地之原所有權人或繼承人，但被告財政部國有財產署並非都市計畫之主管機關，並無「經過都市計畫變更土地原使用目的」之權責，且被告財政部國有財產署並未決定標售系爭土地，原告亦無依法律依據要求被告財政部國有財產署辦理標售，其主張被告財政部國有財產署應依土地法第219條第4項規定作成「依都市計畫變更系爭土地之使用目的及辦理標售土地」之處分，故而被告等應撤銷已作成之公地撥用處分云云，自無理由。

四、綜上，本件原告為不適格，訴願決定予以不受理，理由雖有未洽，但結論並無不同；從而，原告訴請撤銷，並請求被告財政部國有財產署作成「依都市計畫變更系爭土地之使用目的及辦理標售土地」之處分，為無理由，應予駁回。

五、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第107第2項、第104條，民事訴訟法第78條、第85條第1項前段，判決如主文。

中華民國 102 年 3 月 28 日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法官 黃秋鴻  
法官 陳金園  
法官 畢乃俊

- 一、上為正本係照原本作成。
- 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。
- 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）
- 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> </ol>
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者</li> </ol>

(續上頁)

<p>，亦得為上訴審訴訟代理人</p>	<p>。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>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。</p>	

中 華 民 國 102 年 3 月 28 日

書記官 簡若芸

