

花蓮縣政府訴願決定書

110 年訴字第 64 號

訴願人：○○○

出生年月日：民國○○年○○月○日

住：花蓮縣○○鄉○○村○○○街○○號

國民身分證統一編號：○○○○○○○○○○

訴願人因非原住民承租公有原住民保留地事件，不服花蓮縣花蓮市公所(下稱原處分機關)110年11月1日花市原字第1100029114號函所為處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

- 一、有關訴願人請求依法撤銷原處分及准許訴願人承租本案原住民保留地部分，訴願駁回。
- 二、有關訴願人不服原處分機關 105 年 12 月 7 日花市原字第 1050032312 號函部分，訴願不受理。

事 實

- 一、緣○○市○○段○○○-○地號土地係原住民保留地(面積 341.08 平方公尺，以下稱系爭土地)，訴願人於 109 年 11 月 13 日檢具申請書，以非原住民向原處分機關申請承租系爭土地，原處分機關於 110 年 1 月 25 日辦理現地會勘，以土地現況為種植烏腳綠竹及雜作，且申請人與案地現使用人相同作成會勘記錄表，經原處分機關土地權利審查委員會(下稱土審會)於 110 年 3 月 19 日第 1 次委員會議審查通過後，原處分機關函報本府同意備查，原處分機關遂以 110 年 5 月 26 日花市原字第 1100015427 號函(下稱 110 年 5 月 26 日函)准許訴願人承租，並請訴願人攜帶身分證及印章至原處分機關辦理訂約事宜。
- 二、嗣原處分機關發現訴願人未提供合於原住民保留地開發管理辦法第 28 條第 1 項規定之 79 年前租約或相關事實證明文件，二

1 度發函通知訴願人補正，訴願人再以 110 年 8 月 30 日及 110
2 年 10 月 12 日申請書向原處分機關提出說明，惟並未補正租約
3 或證明文件，經原處分機關審認訴願人之申請不符上開辦法第
4 28 條第 1 項規定，其所作 110 年 5 月 26 日核准函為違法行政
5 處分，依行政程序法第 117 條本文前段規定，以 110 年 11 月
6 1 日花市原字第 1100029114 號函(下稱原處分)撤銷 110 年 5
7 月 26 日函，訴願人不服，於 110 年 11 月 25 日提起訴願，請
8 求撤銷原處分、准許訴願人承租系爭土地以及查明本案原住民
9 保留地(功學段 392 地號)變更之適法性，經原處分機關檢卷答
10 辯到府。

11 三、訴願意旨略以：

12 (一) 原處分機關行政行為違反信賴保護原則，訴願人自 104
13 年 6 月 23 日請求確認系爭土地非原住民保留地，迭經原
14 處分機關釐清土地使用情形，又多次陳請後，乃於 109
15 年 11 月 13 日提具「原住民保留地使(租)用申請書【非
16 租耕林】」，而原處分機關於 110 年 5 月 26 日函知辦理
17 訂約事宜，訴願人至原處分機關簽具契約之承租人基本
18 資料有案，惟嗣後原處分機關函知訴願人補具原住民保
19 留地開發管理辦法施行前已租用案地之租約或相關事實
20 證明、補正申請書件闕如部分等，但經提出相關書面資
21 料仍否准訴願人承租並撤銷原先函知訂約處分，為原處
22 分機關行政行為延宕六年有餘，期間未否認不具承租資
23 格，是以訴願人信賴並配合各行政行為，然行政決定出
24 爾反爾顯有不當。

25 (二) 原處分否准非原住民在原住民保留地承租，顯有裁量權
26 濫用之違法。原處分機關就訴願人所請於審查階段均予
27 通過，最終因認定訴願人所請不符原住民保留地開發管
28 理辦法第 28 條第 1 項前段法定要件規定證件不全駁回，

1 又訴願人主張系爭土地非自始為原住民保留地，是如何
2 提出原住民保留地原已租用之租約可能；次主張就申請
3 書未盡查填卻仍可補正事項，似不足成為駁回理由，又
4 提具有自 65 年即墾殖文件，原處分未採未見敘明，顯有
5 駁回不備理由之違法。

6 (三) 原處分機關不查系爭土地增編變更為原住民保留地之適
7 法性，最初增編時未盡調查義務釐清具原住民身分者第
8 三人實際使用事實及範圍，故原處分機關將之變更為原
9 住民保留地係屬違法，第三人虛構事實，致原處分機關
10 早作成第三人耕作權設定登記及所有權移轉登記，依法
11 自應回復為公有土地，交還原土地管理機關。

12 四、答辯意旨略以：

13 (一)就訴願請求「依法撤銷原處分」與「准許訴願人承租本案
14 原住民保留地(即系爭農牧用地)」部分：

15 1. 訴願人自本案申請時起即未提供就系爭農牧用地於原開
16 辦法施行前簽訂之租約，至訴願人所謂自 65 年墾殖佐證
17 文件僅可證明訴願人及其家族於系爭農牧用地周圍其他
18 土地使用事實，並未足以認定訴願人於 79 年 3 月 26 日
19 前已就系爭農牧用地有承租事實。

20 2. 依臺北高等行政法院 110 年度訴字第 407 號判決與最高
21 行政法院 103 年度判字第 107 號判決意旨，訴願人因本
22 案投入之勞費舉措並非財產處置或生活安排，不得為信
23 賴表現；至系爭准許承租處分送達訴願人後之後續舉
24 措，僅為承租系爭農牧用地所必須付出之成本，並非財
25 產處置或生活安排，故亦不得作為信賴表現。

26 3. 訴願人就原開辦法施行前已租用系爭農牧用地之租約或
27 相關事證進行補正後至今仍未補正，顯可認定訴願人就
28 「系爭准許承租處分非基於訴願人就系爭農牧用地於原

1 開辦法施行前已租用之要件作成而屬違法受益行政處
2 分」係明知或重大過失而不知，依行政程序法第 119 條
3 第 3 款規定，訴願人本於系爭准許承租處分所生信賴利
4 益不值得保護。

5 4.本所認為訴願人「信賴系爭准許承租處分使其取得承租
6 系爭農牧用地資格」之信賴利益並未顯然大於撤銷所欲
7 維護之「保障原住民生計」與「保障原住民之地位，並
8 就經濟土地予以保障扶助以促其發展」公益，故本所以
9 原處分撤銷系爭准許承租處分並未違反信賴保護原則。

10 (二)就訴願請求「查明本案原住民保留地變更之適法性」部分：
11 訴願人如認為系爭農牧用地變更為原住民族保留地違法，
12 應以行政院為被告向臺北高等行政法院提起確認核准增劃
13 編處分違法，非屬訴願救濟範圍內之事項。

14 理 由

15 一、有關訴願人請求依法撤銷原處分及准許訴願人承租本案原住民
16 保留地部分：

17 (一)按原住民保留地開發管理辦法(下稱原開法)第 28 條第 1
18 項規定：「非原住民在本辦法施行前已租用原住民保留地
19 繼續自耕或自用者，得繼續承租。」、原住民保留地相關
20 業務標準作業程序第 3 點附件 8 有關「地方政府辦理租用
21 原住民保留地繼續自耕自用之標準作業程序」第 3 點規定：
22 「參、申請人應附表單證件：一、原住民保留地使（租）
23 用—申請書。【附件：非租耕林-1】二、申請人身分證明
24 文件 3 份（戶口名簿或戶籍謄本）。三、原租約正本 1 份、
25 影本 2 份。四、位置圖 3 份。五、使用分區證明書 3 份。
26 （非都市計畫土地，免附）」、行政程序法第 117 條規定：
27 「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依
28 職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有

1 下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大
2 危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護
3 之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大
4 於撤銷所欲維護之公益者。」第 119 條第 1 項第 3 款規定：
5 「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保
6 護：……三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」

7 (二)次按內政部 87 年 1 月 22 日台(87)內地字第 8702156 號
8 函釋略以：「原住民保留地開發管理辦法第二十六條(即現
9 行條文第二十八條)第一項規定，非原住民在本辦法施行
10 前已租用原住民留地繼續自耕或自用者，得繼續承租，其
11 『已租用』係指七十九年三月二十六日該辦法發布施行前
12 已訂有租約並有案可稽者，自無疑義。本案土地奉准增編
13 為原住民保留地前如已訂定租約並有案可稽者，應得適用
14 本辦法第二十六條之規定。」

15 (三)再按「原住民保留地開發管理辦法第 28 條第 1 項所定『非
16 原住民在本辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或
17 自用者，得繼續承租』之規定，依內政部 87 年 1 月 22 日
18 台(87)內地字第 8702156 號函釋，係指於該辦法發布施
19 行前或該土地奉准增編為原住民保留地前，已訂有租約並
20 有案可稽者而言。且自其條文規定：『非山胞(原住民)
21 在本辦法施行前已租用山胞(原住民)保留地繼續自耕或
22 自用者，得繼續承租。』觀之，此亦僅為『得』繼續承租，
23 是否續租，土地管理機關自有決定權利，益徵原住民保留
24 地開發管理辦法第 28 條第 1 項，須以在該辦法施行前有
25 承租之事實，且經土地機關核准登記在案始有適用，否則
26 如於該辦法發布施行前僅有承租之事實，即得繼續承租，
27 無異得經私相授受，由非原住民之承租人無限制續租，豈
28 不有違保障原住民生計，推行原住民行政而保留原有山地

1 保留地之立法目的，徒使原住民保留地開發管理辦法之相
2 關規定形同具文。」(臺灣臺中地方法院 105 年度簡上字
3 第 227 號民事判決參照)。另「按『法治國為憲法基本原
4 則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定
5 及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合
6 理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基
7 礎，亦為行政程序法第 119 條、第 120 條及第 126 條等相
8 關規定之所由設。……』此經司法院釋字第 525 號解釋理
9 由闡述甚明。依此，由憲法法治國原則派生之信賴保護原
10 則，重在國家公權力行使對外有足以令人產生合理信賴之
11 表示，且人民並無行政程序法第 119 條所列信賴不值得保
12 護之情事，此人民對國家公權力對外表示之信賴即應予維
13 護，以維繫法治國家人民對法秩序遵守之意願，建立法律
14 秩序與公權力行政持續有效之威信。至於對於違法行政處
15 分得否事後回溯地予以撤銷，依行政程序法第 117 條但書
16 第 2 款規定，則另涉及人民是否已因對該違法處分產生進
17 一步信賴表現之事實，以及據此衡量信賴利益是否顯然大
18 於撤銷所欲維護之公益之要件(最高行政法院 93 年度判
19 字第 796 號判決意旨參照)。簡言之，信賴保護原則適用
20 下，原處分機關或其上級機關得否於違法行政處分之法定
21 救濟期間經過後，依職權為全部或一部之撤銷，涉及 4 要
22 件之審查：1.須有信賴基礎，即所謂『行政機關決定表示
23 在外之事實存在』，例如行政程序法第 117 條但書第 2 款
24 所稱『授予利益之行政處分』；2.人民須信賴該基礎之存
25 續而為自身權益之相關處分表現；3.須人民之信賴值得保
26 護(亦即無行政程序法第 119 條所規定之情形)；4.信賴
27 利益顯然大於撤銷所欲維護之公益。……」(臺北高等行
28 政法院 110 年度訴字第 407 號判決參照)

1 (四)查訴願人於 109 年 11 月 13 日檢具申請書，以非原住民向
2 原處分機關申請承租系爭土地，依上開規定及內政部函
3 釋，訴願人應檢附原開法施行前或系爭土地奉准增編為原
4 住民保留地前之租約(下稱原租約)並有案可稽，原處分機
5 關始得同意訴願人繼續承租，惟原處分機關未察，訴願人
6 之申請即經原處分機關土審會審查通過並經本府備查在
7 案後，原處分機關以 110 年 5 月 26 日函准許願人承租系
8 爭土地，嗣原處分機關再檢視申請書，就申請人應逐項確
9 認事項中，有關「2. 申請案地是否為原住民保留地開發管
10 理辦法施行前已經核准租用及完成訂約有案之土地」以及
11 「5. 租金是否如期繳清」兩項並未勾選，申請人應檢附之
12 資料中，亦未檢附原租約正本或影本，始發現訴願人之申
13 請與原開法第 28 條第 1 項規定不符，二度通知訴願人補
14 正，訴願人僅以 110 年 8 月 30 日及 110 年 10 月 12 日申
15 請書，泛稱其於民國 65 年以前即使用系爭土地等語，仍
16 未補正原租約，則原處分機關審認其 110 年 5 月 26 日函
17 為違法行政處分，依行政程序法第 117 條規定，以原處分
18 撤銷該核准函，依法並無不合。

19 (五)至訴願人主張其於 65 年間即於系爭土地種植烏腳綠竹等
20 作物迄今，足證其長久使用一節，查非原住民依原開法第
21 28 條第 1 項規定得申請承租原住民保留地，係以非原住民
22 於原開法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者
23 為限，復依內政部上開函示，「已租用」係指七十九年三
24 月二十六日該原開法發布施行前已訂有租約並有案可
25 稽，並非以非原住民於原開法施行前，於原住民保留地有
26 持續使用事實為承租要件甚明，以符合保障原住民生計，
27 推行原住民行政而保留原有山地保留地之立法目的，訴願
28 人以其於 65 年以前使用系爭土地即應核准承租之主張，

1 顯係對法令有所誤解。

2 (六)又訴願人主張違反信賴保護原則部分，本件經原處分機關
3 於 110 年 5 月 16 日函作成授益行政處分雖屬信賴基礎，
4 惟訴願人並未指明其因信賴該授益行政處分而展開具體
5 的信賴行為，包括運用財產及其他處理行為，其就原處分
6 機關作成授益處分前投入之時間、金錢、心力，依上開判
7 決意旨，即難認係為信賴表現。退步言之，縱認其投入之
8 勞費係屬信賴表現，惟訴願人就申請書所載應逐項確認事
9 項中，已載明「2. 申請案地是否為原住民保留地開發管理
10 辦法施行前已經核准租用及完成訂約有案之土地」以及「5.
11 租金是否如期繳清」，申請人應檢附資料亦包含原租約正
12 本或影本，訴願人雖未予勾選，該申請書既經申請人簽名
13 蓋章，足認訴願人於申請承租系爭土地時明知應符合原開
14 法施行前已經核准租用並應檢附原租約正本或影本，至原
15 處分機關二度通知補正訴願人仍未提出，則訴願人之信賴
16 是否值得保護亦非無疑。再參依高雄行政法院 106 年度原
17 訴字第 5 號判決略以：「基於上開憲法暨憲法增修條文之
18 意旨，國家具有保障扶助並促進原住民族發展之義務。故
19 山坡地保育利用條例第 37 條規定：『山坡地範圍內山地
20 保留地，輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承租
21 權。其耕作權、地上權繼續經營滿 5 年者，無償取得土地
22 所有權，除政府指定之特定用途外，如有移轉，以原住民
23 為限』係立法者為貫徹上開憲法暨憲法增修條文之意旨，
24 促進原住民族發展，而對山地保留地給予原住民之優惠措
25 施，並授權行政院訂定管理辦法加以落實。此種藉由優惠
26 措施去積極改善結構性弱勢之正當性基礎源於臺灣特有的
27 的原漢歷史問題、原住民族與山地保留地之特殊連結因
28 素。上開規定及所授權訂定之管理辦法對原住民及非原住

1 民之差別待遇係有其欲維護之公共利益，其目的洵屬正
2 當。而系爭管理辦法就非原住民承租原住民保留地所採取
3 之分類與規範目的之達成間，亦存有一定程度之關聯性
4 （司法院釋字第 682 號、第 694 號、第 701 號解釋意旨參
5 照），且其所採取對於非原住民限定資格、租用範圍及面
6 積之手段限制並未過當，核與憲法第 7 條平等原則、第 15
7 條財產權保障規定尚無相違。」意旨，原處分機關認訴願
8 人之信賴利益並未顯然大於撤銷所欲維持之「保障原住民
9 生計，並就經濟土地予以保障扶助以促其發展」之公益，
10 以原處分撤銷 110 年 5 月 26 日函，其認事用法並無違誤，
11 原處分應予維持。又訴願人其他主張事項不影響本部分之
12 訴願決定，並無逐一詳述之必要。

13 二、有關訴願人不服原處分機關 105 年 12 月 7 日花市原字第
14 1050032312 號函部分：

15 （一）按訴願法第 1 條第 1 項前段規定：「人民對於中央或地方
16 機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利
17 益者，得依本法提起訴願。」第 3 條第 1 項規定：「本
18 法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事
19 件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效
20 果之單方行政行為。」第 77 條第 8 款規定：「訴願事件
21 有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、
22 對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項
23 提起訴願者。」最高行政法院 62 年裁字第 41 號判例
24 略以：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對
25 人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律
26 上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，
27 自非法之所許。」

28 （二）本案訴願人請求查明系爭土地變更原住民保留地之適法

1 性部分，因訴願請求意旨尚有未明，經本府函請訴願人
2 說明，其以訴願補充理由書(二)表示係不服原處分機關
3 105年12月7日花市原字第1050032312號函(下稱系爭
4 函文)。查原處分機關所為之系爭函文係對於訴願人陳情
5 就花蓮市功學段392地號之國有原住民保留地承租一案
6 所為說明，並將陳情事件之處理情形函知訴願人，核屬
7 單純的事實敘述或理由說明，非對訴願人之請求有所准
8 駁，並未對外直接發生法律效果，亦未對訴願人之權利
9 或法律上利益產生影響，非屬行政處分，人民對之提起
10 訴願，自非法之所許。

11 三、據上論結，本件訴願為部分無理由、部分程序不合法，爰依
12 訴願法第79條第1項及第77條第8款規定，決定如主文。

14	訴願審議委員會主任委員	顏	新	章(請假)
15	委員	危	正	美(代理)
16	委員	陳	建	村
17	委員	林	武	順
18	委員	許	正	次
19	委員	蔡	培	火
20	委員	蔡	雲	卿
21	委員	陳	品	好

22
23
24
25
26
27
28 中 華 民 國 111 年 6 月 28 日

- 1 如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起 2 個月內向臺北高
- 2 等行政法院（地址：111044 臺北市士林區福國路 101 號）提起行政
- 3 訴訟，並抄副本送本府。