

## 釋字第六九五號解釋不同意見書

大法官 黃璽君

多數意見認為人民依國有林地濫墾地補辦清理作業要點(下稱系爭要點)向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)申請訂立租地契約，因林區管理處未同意訂約而提起爭訟，法院應予審理，本席亦表贊同。惟多數意見認此屬公法性質，應由行政法院審判，則難認同，爰提不同意見如后。

### 一、應依事件性質定其審判法院

我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之，迭經本院解釋在案<sup>1</sup>。如何決定事件之性質，學理上雖有不同之見解，在釋憲實務上，認為國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段，行政機關代表國家與人民訂立買賣、租賃等私法契約，並

---

<sup>1</sup> 參本院釋字第 448、466、533、540 號解釋。

非行使公權力而生之公法關係。亦即判斷某事件是否公法關係，除主體至少有一方係代表國家之行政機關外，尚須有行使公權力之行為，始足以發生公法上之法律關係。

本院釋字第四四八號解釋謂：「行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為」，未區分訂約前或訂約後之爭議，均認係私法關係<sup>2</sup>。本院釋字第五四〇號解釋，則以已否訂約區分，訂約前之爭議應提起行政訴訟救濟，訂約後之爭議，則循民事訴訟程序救濟。兩解釋結論不同，在於釋字第五四〇號解釋，係關於國民住宅租售等爭議之解釋，因國民住宅條例係為統籌興建及管理國民住宅，以安定國民生活及增進社會福祉之目的而制定（國民住宅條例第一條參照），具公法性質。人民依該條例及相關規定申請承購、承租國民住宅，經主管機關認為依相關法規或行使裁量權之結果不符合該當要件，

---

<sup>2</sup> 本院釋字第 448 號解釋對象為行政法院（見改制為最高行政法院）58 年判字第 270 號及 61 年裁字第 159 號判例。前者係當事人主張租用或優先承購，係能否訂約爭執；後者則為訂約後行政機關解約之爭議。

而未與申請人訂立買賣、租賃等契約，係依上開規定行使公權力之行為，故屬公法關係。而釋字第四四八號解釋則係單純國有財產之租售，無其他公益目的。行政機關審查申請人是否合於其國有財產管理法令，決定是否租售，非屬公權力之行使，兩者情形有間。是行政機關與人民訂立私法契約前之審查，並非均為公法關係，仍視其有無行使公權力之行為而定。

## 二、系爭事件非屬公法上爭議

系爭事件係聲請人依系爭要點申請訂立租地契約，未經同意之爭訟。如前所述，租地契約係私法契約，訂約前之審查爭議，是否公法關係，以行政機關有無行使公權力行為為斷。

由系爭要點規定可知，行政院農業委員會為清理五十八年五月二十七日臺灣省政府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」遺漏尚未完成清理之舊有濫墾地，而訂定該要點(系爭要點第一點參照)。針對五十八年五月二十七日以前違法占用國有林地，符合所定條件者<sup>3</sup>，同意出租<sup>4</sup>。該要

---

<sup>3</sup> 系爭要點第 2 點：

58 年 5 月 27 日以前，在國有林地內已存在下列占用事實，且能以第一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。

- (一) 濫墾地已栽植木竹。
- (二) 種鎮植果樹、蔬菜、茶葉或其他農作物等。

點並無何公益目的，難謂具公法性質，故林區管理處對於聲請人依系爭要點申請訂立租約所為審查，尚難認係公權力之行使。且該辦法並未賦與無權占用國有林者何種公法上之權利或利益，兩者間並未因而發生公法關係，自無由依行政訴訟程序救濟。

多數意見以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時，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，仍屬公法性質等，認系爭事件應由行政法院審判。惟遭占用土地有無違反森林法第五條等規定，行政機關應如何處理，係其依森林法所為另一公

---

興設建物、水池、闢為水田等。

<sup>4</sup> 系爭要點第 3 點：

補辦清理方式：

（一）濫墾地已栽植竹、木者，經各林區管理處查明屬實，依照「國有林事業區出租造林地管理要點」（以下簡稱租地管理要點）之規定予以訂約。如有補植竹、木之必要者，並應由林區管理處訂定期限完成補植。

（二）種植果樹、蔬菜、茶葉或其他農作物等者，占用人經法院公證承諾於一年內完成每公頃均勻種植六百株造林木、竹類部分依規定造林株（叢）數三分之一，經林區管理處檢查合格後，予以訂約。否則應無條件收回林地。

（三）興設建物、水池、闢為水田等者，由占用人提出舉證文件以證明係屬民國五十八年五月二十七日前舊濫建案件，經林區管理處確認面積，並由占用人繳納五年之使用費後，予以補辦清理訂約。

權力之行使，與系爭事件係依系爭要點為申請無關。況依上開多數意見，不啻承認原僅屬無權占用事實者，因系爭要點而轉為如合於系爭要點且與森林法之公益目的無違時，得請求林區管理處訂立租地契約之公法上權益？系爭要點既不具公法性質，占用人如何因而享有公法上之權益？多數意見，似非妥適。