解釋字號	釋字第89號
解釋公布院令	中華民國 50年02月10日
解釋爭點	因公有耕地放領所生爭執之管轄法院？
解釋文	行政官署依臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法，將公有耕地放領於人民，其因放領之撤銷或解除所生之爭執，應由普通法院管轄。 1
理由書	查臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法係政府為扶植自耕農而將公有耕地放領於耕作人，私有耕作其是否承領，承領人本可自由選擇，並非強制，其放領行為屬於代表國家與承領人訂立私法上之買賣契約，經依該辦法第十四條第四款發給承領證書買賣契約即行成立，人民對於是項契約之撤銷或解除而發生之爭執，自應循民事訴訟程序以求解決。至因實施耕者有其田條例土地收回所生之爭執，向由行政法院管轄，此為最高法院及行政法院所不爭，自無庸解釋。 1 大法官會議主席　院　長　謝冠生 大法官　胡伯岳　徐步垣　曾劭勳　黃正銘 史延程　諸葛魯　胡　翰　史尚寬 黃演渥　金世鼎　曾繁康　王之倧 林紀東　洪應灶
意見書、抄本等文件	不同意見書一：　大法官金世鼎 徐步垣 本件係由最高法院及行政法院聯名聲請解釋最高法院持甲說主張依實施耕者有其田條例所為之耕地放領與依臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法所為之公地放領性質相同關於實施耕者有其田條例之撤銷承領所生之爭執行政法院判例既認為應依行政爭訟程序處理則關於扶植自耕農實施辦法之撤銷承領所生之爭執亦應依行政爭訟程序處理如必謂扶植自耕農實施辦法之撤銷承領所生之爭執應依民事訴訟程序處理則實施耕者有其田條例之撤銷承領所發生之爭執亦應改由普通法院受理方為適當行政法院持乙說略以依實施耕者有其田條例所為之放領為行政行為依臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法所為之公地放領為民事行為兩者性質迥異前者所生之爭執應依行政爭訟程序以求解決後者所生之爭執應循民事訴訟程序以求解決

本會議如對依扶植自耕農實施辦法所為撤銷承領而生之爭執解為行政行為其所生之爭執應循行政爭訟程序處理則關於依實施耕者有其田條例所為撤銷承領而生之爭執依最高法院意見應由行政法院受理顯無歧見自無予以解釋之必要反之如解為係民事行為其爭執應循民事訴訟程序處理則關於依實施耕者有其田條例所為撤銷承領而生之爭執依最高法院意見應改由普通法院受理是最高法院與行政法院之間對於此項事權管轄問題殊難謂無歧見

本會議對於依扶植自耕農實施辦法所為撤銷承領而生之爭執既解為應由普通法院管轄則依上開說明自不能謂最高法院對於實施耕者有其田條例所為撤銷承領而生之爭執並無歧見不予解答

不同意見書二：　　大法官　林紀東
諸葛魯
王之倧

民事事件與行政事件之劃分在普通法院之外另設行政法院之國家恆為困難之問題而以晚近為尤甚蓋晚近由於民主政治之發達舊日專制時代之統治觀念大見變化國家既常立於準私人之地位與私人發生各種私法關係國家之行政行為亦逐漸減少其權力之色彩與私法行為漸趨接近故於行政處分之外有所謂公法上契約行政法規上關於行政行為之規定亦頗多仿效私法之規定者民事事件與行政事件之劃分因而益見困難解決之道宜求諸立法之目的細按有關法規之全部條文探索其基本精神之所在據而為決定審判權之標準如不察及此專由各個條文與法律理論之枝節處著眼則由若干條文與理論觀察可視為民事事件者由另一角度觀之又可視為行政事件將見徘徊歧路而難獲適當之決定

查臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法之立法目的在於實施扶植自耕農之基本國策（憲法第一百四十三條第四項）全部條文均為達到此項目的而規定者其性質係屬於為解決社會問題而制定之社會立法而富有干涉主義之精神至為明顯故依照該辦法而為之放領及撤銷放領行為自非國家立於準私人地位與私人為私法上行為之比如有爭執不能由普通法院裁判應依行政爭訟程序處理
基上理由本件解釋是否適當非無可疑爰略述不同意見如右

相關法令

- 司法院院字第1916號解釋
- 行政訴訟法第1條(31.07.27)

法院組織法第1條(35.01.17) 臺灣
省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法第14條第4款(40.06.27)

相關文件

附件：最高法院行政法院呈

臺灣省各縣市政府適用臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法所為之放領及撤銷放領承領人對之如爭執應否依照司法院院字第一九一六號解釋所示意旨依民事訴訟程序訴由法院裁判抑應比照依實施耕者有其田條例所為放領發生爭執之向例循訴願及行政訴訟程序以求解決又或以依臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法與實施耕者有其田條例所為之放領與撤銷放領行為性質並無不同應採用同一程序統由司法機關受理茲有甲乙二說

一、甲說
行政機關依民法債編之規定將土地出賣與人民時無論其用買賣名義抑用放領名義均屬民事之買賣其因買賣所發生之糾紛應由法院裁判於法固無疑義司法院院字第一九一六號解釋似即持此見解惟上項解釋係指已往法令其買賣雙方均立於同等地位者而言若國家為執行新土地政策而將土地所有權移轉於人民其各項方法條件均與我國或世界各國之民事法規相異者其與買賣有關之各項行為究應認為行政行為抑仍為民事行為即屬不無疑義政府為扶植自耕農實現耕者有其田之政策而先由臺灣省政府頒布臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法（以下簡稱扶植自耕農實施辦法）繼復由中央政府頒布實施耕者有其田條例兩者內容多與民法大異舉其要點
（一）兩法令均係執行扶植自耕農使能自有其所耕田地之政策而非純以金錢為目的之買賣
（二）承領人之資格均由特別法令限定非一般人所得任意承買
（三）承領取得所有權後尚受使用之限制國家之權力超乎一般民法出賣人之上
（四）債權契約當事人可以解除物權合法取得之後依照各國民法出賣人無得以買受人日後出租欠稅或私自移轉他人而為撤銷之權能而上述之承領人於合法取得物權後國家尚得以上述事由單方將其物權撤銷承領人無對之權利
（五）國家於承領人合法取得物權之後不特可以撤銷承領人之物權且承領人所繳之代價亦不交還承領人亦毫無對等之權利此項物

權之撤銷純係國家因達某項行政目的為單方權力之行使實為民事法規所不容行政法院判例認實施耕者有其田條例之撤銷承領為行政行為基於上述各款之情形自應贊同惟扶植自耕農實施辦法之撤銷承領其要旨既與該條例相同則依該辦法而為之撤銷承領自亦應作同一之解釋論者或謂依實施耕者有其田條例而放領之土地係由於徵收而來而扶植自耕農實施辦法所稱之土地原本即為公地兩者微有不同不知私有土地於被國家徵收之後便即成為公有土地國家徵收土地係取得所有後另行移轉於農民而非命原所有人將土地自行移轉與農民故土地之登記地價之收受交付均由國家為之依該條例第二十九條國家且後另行放領所徵收之土地於其他農民是以依兩法規所放領之土地皆為由國家直接將公有土地放領與農民兩者並無分別不能將徵收程序牽涉在內如必謂扶植自耕農之實施辦法之撤銷承領為民法行為則實施耕者有其田之撤銷承領亦為民法行為該條例所為之撤銷承領發生爭執時亦應改由普通法院受理方為適當殊不能將兩法令之撤銷承領強為劃分

二、乙說

臺灣省各縣市政府適用「臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」所為之公地放領雖係基於公法為國家處理公務而其所為放領及撤銷放領之行為則係代表國庫與承領人訂立私法上之契約及為解除契約之法律行為其因此而發生爭執應依照司法院院字第一九一六號解釋所示依民事訴訟程序向普通法院訴求解決其理由如下

（一）依「實施耕者有其田條例」所為之耕地徵收放領實係一個行政行為之先後兩階段一面徵收一面放領具有不可分離之關係故法文關於徵收放領常連貫之（如實施耕者有其田條例臺灣省施行細則第十三條第十四條第二十七條等）而放領公告亦得與徵收公告同時處理（同施行細則第六十四條第四款）先一階段之徵收既為行政處分其後一階段之放領自亦應認為行政處分且政府係為放領而徵收並無國家所有之意思該項耕地於徵收放領之間亦未曾成為國家所有之公地至依「臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」所為之公地放領則係政府代表國家將國家原有公地之所有權移轉於人民而收取其代價其性質自屬民法上之買賣（地價係折納稅金）或互易（地價以實物繳納）契約二者雖均名曰放領性質殊有不同故依「實施耕者有其田條例」所為耕地放領所生之爭執應依行政爭訟程序以求解決其依「臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」所為公地放領所生之爭執則應依照司法院院字第一九

一六號解釋所示循民事訴訟程序以求解決

（二）「臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」雖以行政命令之形式出之但實則為構成契約之內容類此情形者尚有「臺灣省公有耕地放租辦法」及「臺灣省接收日人私有房屋出售規則」暨「臺灣省日產基地出售辦法」等固不止上述之實施辦法一種按該實施辦法第十三條後段及第十五條之規定性質上係屬解除權保留之約定不能因此即謂政府與承領人間非處於私法上之對等地位況「臺灣省公有耕地放租辦法」之規定亦以扶植自耕農為目的（參照該辦法第四條第六條第八條）即「臺灣省接收日人私有房屋出售規則「及「臺灣省日產基地出售辦法」等亦未嘗不寓有實施都市平均地權之旨趣政府依此等辦法所為之出租出售行為既不認為行政處分則依上開實施辦法所為之放領行為應亦不能認為行政處分

（三）扶植自耕農以實施耕者有其田為我政府一向推行之基本土地政策固不自臺灣省始行開始以前大陸上所為之公地放領不能謂於財政上之目的外即無扶植自耕農之旨趣在內退一步言之縱謂以前在大陸上所為之公地放領與今日在臺灣依「臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」所為之公地放領其扶植自耕農之目的輕重容有差異但在放領行為本身既同屬政府以公地之所有權移轉於承領之人民而收取其代價性質上即不能謂有何不同司法院於二十八年間所為之院字第一九一六號解釋不能謂於依該實施辦法所為之放領事件不能適用

上述二說最高法院主張甲說行政法院主張乙說見解未能一致理合呈請鑒核交大法官會議解釋以資統一