

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 107—801）

府法訴字第 1070251629 號

訴願人：○○○

訴願代理人：○○○律師

訴願代理人：○○○律師

訴願人因耕地三七五租約事件，不服本縣永靖鄉公所（下稱原處分機關）107年3月16日永鄉民字第1070003924號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

訴願駁回。

## 事 實

緣出租人○○○就其所有坐落本縣永靖鄉○○○429地號耕地（下稱系爭土地）與承租人○○○（訴願人107年繼承）訂有永涵字第94號耕地三七五租約（下稱系爭租約），租約於103年底租期屆滿，承租人即訴願人申請續訂租約，出租人依照耕地三七五減租條例第19條第1項規定，以確能自耕而所有收益不足以維持一家生活為由，提出耕地租約期滿收回耕地之申請。原處分機關曾於104年6月9日永鄉民字第1040008589號函、104年11月20日永鄉民字第1040017234號函、105年4月14日永鄉民字第1050005232號函核定否准出租人收回自耕，出租人不服遂提起訴願，皆經本府以104年11月9日府法訴字第1040273344號函、105年3月4日府法訴字第1050028002號函、105年8月5日府法訴字第1050170135號函訴願決定皆為原處分撤銷，由原處分機關於2個月內查明後，另為適法之處分在案。經原處分機關於106年3、4月間實地訪談出、承租人認定一家之情形，並釐清出租人職業、工作能力、其他出租

土地之租金收入、房租支出及承租人各項收益及生活費用後，經審核後以出租人無耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項各款情形，爰以 107 年 3 月 16 日永鄉民字第 1070003924 號函准由出租人收回自耕，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願暨補充訴願意旨略謂：

- (一)本件租約租期屆滿時，訴願人即承租人已具有請求續租之事實，縱為出租人所拒絕，租賃關係亦非因租期屆滿而當然消滅。
- (二)本件原處分機關作成原處分前，未依行政程序法第 39 條規定以書面通知相關之人陳述意見，亦未依行政程序法第 102 條規定通知給予訴願人陳述意見之機會，於法已有未合。另原處分之記載，並未說明：1. 法令之引述與必要之解釋。2. 對案件事實之認定。3. 案件事實涵攝於法令構成要件之判斷。4. 法律效果斟酌之依據等足使訴願人得以知悉原行政處分機關獲致結論之原因。是以，原處分顯有未盡其理由說明義務之違誤，有違行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款之規定，顯有違誤。
- (三)本件原處分機關對於出租人○○○全年收益部分之認定，應係僅就出租人 102 年綜合所得稅各類所得資料清單之利息收入與耕地租賃所得等非屬工作或薪資所得收入計算，並未清查其他收入之情形。經查，102 年利息所得分別為新臺幣 10,978 元、7,428 元、2,269 元、7,371 元、73,893 元、2,045 元、64,254 元、20,272 元、29,859 元，共 9 筆利息所得合計 218,369 元，以此推算出租人○○○應有相當資產之累積，顯見出租人○○○尚有其他收入之情形，應係足以維持一家生活。又○○○係 43 年出生，為未滿 65 歲之人，依內政部 103 年 7 月 28 日訂頒「私有出租耕地 103 年底租約期滿處理工作手冊」規定，是否係屬有工作能力而為無固定職業或固定收入

之人，而須按勞動部最近 1 次公布之基本工資核計基本收入？此事涉租佃雙方收支事實認定。原處分機關對於出租人○○○全年所得或基本收入均未予詳細說明計算方式，致其事實未臻明確，足見原處分顯有瑕疵，自應予以撤銷。再者，本件原處分機關並未對於「出租人○○○經常旅居美國」及其「工作收入」等事實加以調查審酌，亦未詳加調查「出租人是否於國外置產及其所有財產金額、收益」；訪談出租人之收支情形及訪談紀錄是否符合實際情形，尚非無疑，原處分機關並未善盡調查之義務，且未具體說明原處分審查之理由及證據，理由亦屬未備。

(四)戶籍法「戶」之意涵與民法所稱之「家」並非完全相同，即於戶籍登記是否屬同一戶，固得作為認定是否以永久共同生活為目的而同居一「家」之參考，但尚非於戶籍法上之同一戶者即當然屬民法所稱之同一「家」，或非同一戶籍者即當然非屬民法所稱之同一「家」。是以，耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 2 款所稱「出租人所有收益足以維持一家生活」，應係以出租人永久共同生活為目的而同居之親屬作為核算之範圍；同條項第 3 款所稱「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者」，亦應以承租人永久共同生活為目的而同居之親屬作為核算基礎，方符合其規範目的。從而，工作手冊關於「出租人所有收益足以維持一家生活者」，以出租人本人及配偶與同一戶內之直系血親綜合所得稅總額足以支付出租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費支出，作為核算依據；「承租人失其家庭生活依據」，以承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親為判斷依據，而未以與承租人永久共同生活為目的而同居之親屬作為核算之範圍，既與耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項規範意旨不合。如適用工作手冊上開

規定結果，與民法「家」之規定不合時，工作手冊此部分規定，即應不予適用，而應依民法關於「家」之規定，予以核實認定。本件訴願人○○○與○○○分屬不同戶籍，於102年間是否有以永久共同生活為目的而同居事實，非無疑義，揆諸前開實務見解，此等涉及出租人、承租人收支計算之基礎事實，原處分機關自應本於職權調查原則核實認定，原處分機關並未說明其合計出租人、承租人全戶收支之具體證據，已顯有瑕疵。本件訴願人之母○○○為65歲老人，設籍於本縣永靖鄉○○村1鄰○○路○○○巷○○號，為單獨生活戶，訴願人為母親○○○之繼承人，並無其他工作收入及財產，均有賴協助其母○○○耕作系爭土地以獲取收入，本件主要爭點在於出租人及承租人102年全年收支結果，「所有收益是否足以維持一家生活」？惟原處分除未詳細說明其所據以審查核定之理由外，究係以戶籍法之「同一戶」認定耕地三七五減租條例第19條第1項2、3款所稱之一家，抑或是以民法所稱之「家」之範圍加以認定，致訴願人不知原處分所審酌之標準為何及其是否符合耕地三七五減租條例第19條第1項各款規定之情形。原處分復未詳查是否因准由出租人收回系爭耕地將致訴願人失其家庭生活依據等情，於法自有未合，應予撤銷之。

- (五)縱認出租人有自耕能力，且其所有收益不足維持一家生活者，仍應考量承租人是否有因耕地被收回致家庭生活失所依據之情形。本件訴願人係以耕作系爭土地賴以維持家計，倘出租人得以收回系爭耕地，將因此導致訴願人之家庭生活失其依據。從而，原處分機關自不得擅准出租人收回系爭土地。
- (六)本件訴願人因信賴原處分機關104年6月9日永鄉民字第1040008589號函，而與出租人續租，訂有租賃期限自104年1月1日起至109年12月31日止之私有耕地

租約，且訴願人每年皆按時繳交租金迄今。今原處分機關逕自作成原處分准由出租人收回系爭耕地，致訴願人喪失承租人身分，導致訴願人於續訂租約後所種植之菊花等農產作物，均面臨清除及返還土地之義務，因此產生鉅額之損害，致訴願人經濟能力失所附麗而無法生存，由此足見原處分顯然違反行政程序法第 8 條、119 條、120 條第 1 項規定之誠實信用原則及信賴保護原則，自應予以撤銷之。

(七)依出租人○○○於臺灣新北地方法院 105 年度訴字第 2030 號案件中證稱：「…伊從○○○說要過戶給伊之 99 年開始，伊居住在系爭 2 樓至今。○○○與被告間交換房屋 2、3 樓使用是口頭約定，在系爭 3 樓，當時有○○○、被告、被告太太○○○及伊在場，當時○○○單身，我們全部的人都住在 3 樓」等語暨該民事判決中被告○○○所主張之內容，足證○○○、○○○為○○○之胞弟，具有親屬關係，且出租人○○○與○○○、○○○及其太太有以永久共同生活為目的而同居一家之事實，原行政處分機關未將上開之人列入家庭成員計算，顯違一律注意原則。再者，出租人○○○居住於○○市○○區○○路○○○號二樓，僅係因訴外人○○○對出租人○○○履行債務之方式，並無自○○○、○○○及其太太一家分離之意思。是原行政處分機關就○○○一家之認定顯與其答辯書理由四部分所採之法律見解相矛盾（訴願人所採對於「家」之法律見解不以有表示離家意思為必要，與原行政處分機關並不同。），而有適用法律之違誤。

(八)上開原處分機關 104 年 2 月 10 日出租人收益情形訪談筆錄中關於六、訪談內容：問題（三），○○○就出租其他耕地之收入回答顯與原處分機關調查其收益支出計算結果不同，有隱瞞事實之嫌。是原處分機關 104 年 2 月 10 日出租人收益情形訪談筆錄，不足憑採。按工作

手冊，就關於出租人得否收回耕地，承租人得否續訂租約，皆係依據租約期滿前1年(即102年)之現況為審核標準，然原處分機關竟以106年3月30日之現場實地訪談紀錄作為家庭成員僅○○○一人之認定基準，顯有違背上開工作手冊之審核標準。

(九)鈞府府法訴字第1050028002號理由二後段意旨僅在說明○○○是否為無工作能力者，而無須另行加計基本薪資收入，仍非無疑，從而撤銷原處分，請原處分機關查明後，另為適法之處分，非謂原處分機關得不予調查，逕認定○○○為無工作能力人。又○○○出具之○○醫院診斷證明書所揭示之病情，究符合社會救助法第5之3條何種無工作能力事由，未見原處分機關說明，致訴願人無從辨析○○○是否確屬無工作能力人，顯有適用法令不當之違誤。按工作手冊要點，就關於出租人得否收回耕地，承租人得否續訂租約，皆係依據租約期滿前1年(即102年)之現況為審核標準，然就○○○所有○○市○○區○○路○○○號○樓房屋，原處分機關竟以106年3月30日時之現場實地訪談證明○○○無使用、出租之情形，而非係以102年時○○○所有○○市○○區○○路○○○號○樓房屋之使用、出租情況作為認定事實基準，顯違上開工作手冊要點。抑且，就○○○所有○○市○○區○○里○○路○○巷○號房屋之使用情形，原處分機關遽以非該房屋所有權人且非該房屋使用權人之○○里里長之電訪意見認定該房屋無使用出租之情形，顯有認定事實違誤之瑕疵，致適用法令顯有錯誤。

(十)○○○係因對○○○有債務關係，而將○○市○○區○○路○○○號○樓交由○○○使用收益以抵償債務，原處分機關援引臺灣新北地方法院105年度訴字第2030號判決，竟未細鐸之，而誤認○○○對○○○有債務關係，僅列計以周遭最低，抵償債務為目的之○○區○○路○○○號

○樓居住處房屋租金 156,000 元，認定事實顯有重大瑕疵，並致適用法令有嚴重違誤。

(十一)關於計算出、承租人收益、生活費用皆係以私有耕地期滿前一年(102年)作為審核標準，原處分機關以106年4月6日之實地訪談作為審核依據，已屬可議。又，訴願人於其住處是否曾表示上開內容，該實地訪談筆錄中並未記明，且原處分機關以其所見○○○設籍處所，屋門破損、屋內堆置木板、農機…等灰塵覆蓋情形，認定許久無人居住，並無其他證據可資佐證，僅為其臆測之詞。再者，○○○於102年間是否有與訴願人以永久共同生活為目的而同居之事實，原處分機關未盡職權調查義務，直至106年4月6日始實地訪談，次數僅一次，得否遽推論有與訴願人以永久共同生活為目的而同居之事實，非無疑義。另訴願人之孫○○○，雖出生設籍於彰化，惟102年間並非設籍於○○○戶籍內，且其104年1月14日始遷入訴願人戶內，足證自始並無與○○○以永久共同生活為目的而同居之意思。而訴願人所提供之切結書係於106年2月17日，並無法證明102年間訴願人與○○○有無以永久共同生活為目的而同居之意思。是本件訴願人之母○○○於102年間設籍於本縣永靖鄉○○村1鄰○○路○○巷○○號，為單獨生活戶，並無以永久共同生活為目的而與訴願人同居之事實。

(十二)本件關於系爭租約，出租人得否申請收回、承租人得否續訂租約，耕地三七五減租條例第19條及第20條皆訂有規範，原處分機關自應依該規範核實審酌始得為准駁決定，為此，內政部定有工作手冊供作為原處分機關認定事實之標準，顯見並無為求時效，而急迫至無須使訴願人陳述意見之地步。再者，原處分機關所承辦之類似申請案件僅有兩百多件，與實務上常見之大量之同種類行政處分如稅繳通知、交通違規罰鍰顯然無法相提並

論，自非屬大量。從而，原行政處分之作成無須快速大量作成，與大量之同種類行政處分仍有不同，原處分機關辯稱委無可採。

(十三)再者，原處分機關以出租人戶籍資料於民國 99 年 6 月 2 日入境後再無其他遷移資料為由否定訴願人主張。然原處分機關於 106 年 3 月 30 日前往現場實地訪談時，出租人已回答：「我去美國是借住在別人家，…怎麼可能置產…」等，足證出租人有遷移之事實，顯然與原處分機關調查之內容矛盾。是以，原處分機關辯稱訴願人應負舉證責任說明對其有利之事項，有違依法行政原則及有利不利一律注意原則。

(十四)原處分機關又以 google 地圖歷史照片為佐證，惟該 google 地圖歷史照片為何時所拍攝，非無疑義，並無法證明○○市○○區○○路○○○號○樓房屋於 102 年間之使用、出租情況。又，里長電訪所述內容，因里長並非房屋使用人，亦不足採為憑。

(十五)○○○因對○○○有高額債務關係，故欲將○○市○○區○○路○○○號○樓登記予其以抵償債務。又魏應旭考量方便銀行貸款而暫時將系爭 3 樓房屋先登記於其配偶名下，且基於○○○與○○○(○○○)間有互為租賃之關係(即○○○為系爭房屋 2 樓使用人)。從而，○○○始將其得使用之系爭房屋 2 樓交由○○○使用收益，藉以抵償對魏旭鳳之高額債務關係。是以，○○○應為系爭房屋 3 樓實質所有權人，因○○○與○○○(○○○)間互為租賃關係，始居住於系爭房屋 2 樓使用收益。原處分機關認○○○以系爭房屋 2 樓供○○○使用收益為以相當於租金之金額抵償債務，而將租金 156,000 元列為○○○之生活費用支出，顯有重大瑕疵，適用法令亦有違誤。

(十六)倘扣除訴願人、○○○○、○○○為訴願人母○○○之一家家庭成員，則訴願人母○○○於 102 年度全年收益及

支出計算結果，應為負數 39,380 元，顯不足以維持一家生活。對於訴願人母之一家家庭成員認定顯有錯誤，更遑論收益及支出計算結果之正確性，是原處分機關之辯詞尚非可採。本件出租人 102 年度全年收益支出情形，經扣除租金 156,000 元之租金生活費用，計算結果應為正數 255,314 元。故，出租人所有收益足以維持原處分機關所認定之○○○一家，而有耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 2 款之情形，並不得收回耕地自耕。

(十七)原處分機關函請○○醫院回函，亦無法補正其於作成原處分時，有違反職權調查義務及一律注意原則之違法情形；○○○是否確實無工作能力而無須另行加計基本收入，非無疑義。

(十八)本件遍查耕地三七五減租條例，並無任何要求原處分機關作成行政處分之法定期間限制。是以，原處分機關逕以工作手冊所定之期間限制牴觸行政程序法第 102 條前段之規定，顯有違依法行政原則。另本件關於出、承租人一家之認定、收益及支出項目計算結果均涉訴願人得否續租耕地，況本件出租人如經認定有工作能力而加計基本收入，亦或扣除 156,000 租金生活費用計算，均足使原處分撤銷。

二、答辯暨補充答辯意旨略謂：

(一)按最高法院 51 年台上字第 2112 號判例，司法院釋字第 580 號解釋意旨及鈞府府法訴字第 1050170135 號訴願決定書理由五參照，所謂出租人之自任耕作，不以人力親自實施耕作為限，為農業科技化及企業化之自行耕作或委託代耕者，或僱工代耕、委託代耕、立定計畫或與人簽約俾從事農業科技化及企業化經營之自行耕作為認定依據，尤以委託他人代耕能力而言，通常訴願人能為有效法律上意思表示之委託或僱傭即足認有委託他人代耕能力。據此本案出租人○○○雖 16 歲以上，未滿 65 歲，

但提出○○醫院證明於 102 年間不宜工作而有社會救助法第 5 之 3 條規定之情事而為無工作能力者，惟因「能為有效法律上意思表示之委託或僱傭即足認有委託他人代耕能力」且切結確能自任耕作並幾次獨自前來公所補正、說明相關資料，多次寄送提出陳述意見書等，足堪認定出租人無減租條例第 19 條第 1 項第 1 款之消極要件。

(二)又按所謂「家」，依民法第 1122 條規定，係以永久共同生活為目的而同居之親屬團體；至所謂「戶」，參諸戶籍法第 3 條：「戶籍登記，以戶為單位。在一家，或同一處所同一主管人之下共同生活，或經營共同事業者為 1 戶，以家長或主管人為戶長；單獨生活者，得為一戶並為戶長。一人同時不得有兩戶籍。」規定，可知於戶籍法「戶」之意涵與民法所稱之「家」，並非完全相同。耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款規定，以出租人因收回耕地，是否致承租人失其家庭生活依據為要件，故此一要件是否該當，自應以承租人「一家」，即與承租人永久共同生活為目的而同居之親屬作為核算範圍，若處理工作手冊就「承租人失其家庭生活依據」之判斷標準，與民法規定不合，因處理工作手冊為行政規則之性質，自應依民法關於家之規定，予以核實認定。惟按認定事實所憑之證據，並不以直接證據為限，間接證據亦應包含在內，是於審核承租人家庭之收支情形，除以處理工作手冊計算標準核計外，並不排除以其他直接證據或間接證據推認待證事實核實認定之，倘承租人家庭全年不含耕作所得之收入足以支付其家庭全年必要生活費用者，可認出租人收回耕地並不致使承租人失其家庭生活依據。

(三)依出、承租人所提供及本所調查之相關資料，核計家庭收益及生活費用支出如下：

1. 關於出租人○○○一家部分：

(1) 家庭成員：

依本所 104 年 2 月 10 日出租人收益情形訪談筆錄及所

提供之 104 年 2 月 6 日列印之戶籍謄本(戶別:單獨生活戶)內容所示,該家庭之成員僅○○○一人,雖本所於 106 年 3 月間調查發現戶籍地址:○○市○○區○○路○○○號二樓另有○○○、○○○…等人設籍,惟經本所 106 年 3 月 30 日前往現場實地訪談,該二樓雖有許多房間,惟大多放置物品、書籍、美術用品…等,僅有一間房間內有一張床,廚房於客廳旁且未設隔間僅有簡單幾樣廚具,客廳亦堆置大量物品、書籍、玩偶…等,再觀之戶籍資料,並無結婚之相關註記,且切結共同生活僅○○○一人,應可認定該家庭成員僅○○○一人,而○○○…等人雖設籍於二樓,惟自始皆住三樓,且當日近中午時亦有至三樓門口,確認由○○○來應門。

(2)102 年度家庭收入部分:

出租人○○○43 年出生,於 102 年間係 16 歲以上未滿 65 歲,惟出具○○醫院證明於 102 年間不宜工作而有社會救助法第 5 之 3 條規定之情事而為無工作能力,無須以法定基本工資核其全年收入,又依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單內容顯示其營利及利息…等所得合計 218,589 元,另查○○○為新北市書畫美術職業工會會員且由該工會申報加保生效中,應可認定尚未領取其他社會福利津貼…等收益性質之收入;再查○○○出租本鄉○○段 434…等耕地收入 17,860+15,510+15,890=49,260(○○93、94、96 號租約)、出租本鄉○○段 111 地號耕地 24 分之一收入估計約 354 元(○○67 號租約,經電訪承租人告知一年租金約為 8,500 元)、出租○○鄉○○段○地號…等耕地 24 分之一收入估計約 2,394 元(○○北字第 1 號…等租約),次查○○○所有○○市○○區○○路○○○號一樓房屋於實地訪談時確認已長期無使用或出租之情形且有鐵門生鏽而難以開啟,末查○○○所有○○市○○區○○里○○路○○巷○號房屋,經電訪○○里里長表示該房屋屋況老舊且長期未有人出入居住情形,應可認定無使用出

租之情形。故其 102 年收入總額應為 270,597 元。

(3)102 年度生活費用支出部分：

①○○○戶籍地為新北市，依處理工作手冊六(三)5(2)審核標準 B、乙之規定其生活費用之計算標準，準用衛生福利部、臺北市政府、新北市政府、臺中市政府、臺南市政府及高雄市政府所分別公告之 102 年度臺灣省、臺北市、新北市、臺中市、臺南市及高雄市最低生活費，核計其生活費用為  $11,832 * 12 = 141,984$  元。

②依處理工作手冊六(三)5(2)審核標準 B、丙之規定得加計各項生活必要之支出費用 I 租金部分：參內政部 89 年 2 月 18 日台內地字第 8903298 號函釋略以「…準此，為符公平原則，房租支出既屬本部 86 年 9 月 5 日台內地字第 8687938 號函釋之生活費用核計範圍內，除當事人有本部 86 年 12 月 24 日台內地字第 8609424 號函釋所稱：「意圖於其戶內增加核計生活費用人口」之情事外，本案出、承租人與其配偶同一戶內直系血親之房租支出，亦應參照前揭行政法院 88 年度判字第 3351 號判決之意旨，一併計入。」，經查○○○原申報其租金為每月 5,000 元，12 個月共計 60,000 元，並提供○○○之租金收據為證，經本所質疑為何居住○○○之房屋卻提出○○○之收據？經○○○於 106 年 5 月 22 日陳述意見，後經○○○106 年 6 月間再補充提供臺灣新北地方法院民事 105 年度訴字第 2030 號判決指出○○○(○○○)與○○○之間有房屋交換使用之情形，惟亦無法證明○○○與○○○間之租賃關係，本所再退請說明補正後經○○○106 年 9 月 29 日陳述意見書補正說明表示「…不得已始先向○○○另行承租○○市○○區○○街 21 號之房間作為蝸居及置放海運物件之用。…三、…提出該份判決，是要證明○○○與陳述意見人間的確有債務關係存在，而且也有將○○市○○區○○路○○○號 2 樓供陳述意見人使用，以抵銷債

務。…」，綜上，雖○○○擁有○○市○○區○○路○○○號一樓及○○市○○區○○里○○路○○巷○號之房屋，惟考量與○○○之間確有債務關係，且經本所實地訪查○○○確為居住需求而住於○○市○○區○○路○○○號二樓，本所認定 102 年間租用○○區○○街 21 號放置海運物件之房屋租金非生活所必需，不予列計，僅列計以周遭最低，抵償債務為目的之○○區○○路○○○號二樓居住處房屋租金 156,000 元。對於出、承租人所得及生活費用皆有虛擬之情形，另於收益部分亦將不動產借與他人使用未收取租金者，以當時當地一般租金核計其收益，據此，此項租金費用，應比照上揭意旨核實認列，以符合公平。II 醫藥及生育部分：○○醫院 9,701 元，○○牙醫 39,690 元，共計 49,391 元。

③依處理工作手冊六(三)5(2)審核標準 B、丁之規定得加計勞工保險 14,052 元、全民健康保險 8,484 元之支出總額為 22,536 元。

④故其 102 年生活費用支出總額為 369,911 元。

(4)綜上，出租人○○○102 年度全年收益 270597 元扣除 102 年度生活費用支出合計 369,911 元後之差額為負 99,314 元，應可認定出租人無減租條例第 19 條第 1 項第 2 款之消極要件。

2. 關於承租人○○○一家部分：

(1) 家庭成員：

依本所 104 年 2 月 26 日承租人收益情形訪談筆錄、102 年全年生活費用明細表及所提供之戶籍謄本(戶別：單獨生活戶)所示，雖從戶籍謄本觀之，僅○○○設籍於○○路○○○巷 30 號，惟經本所 106 年 4 月 6 日前往訪談，該屋為三合院，屋門破損，屋內堆置木板、農機…等灰塵覆蓋，顯許久無人居住情形，再前往○○路○○○號○○○住處，該屋為 2 樓之水泥建築房屋，入屋時○○○、○○○皆在現場，經表達訪談來意後○○○表示「○○○在睡覺，要不要請他出來」等語，綜上可認為○○○以永久

共同居住為目的而同居於○○○住處，再觀○○○提供之戶籍謄本(戶別:共同生活戶)，雖長媳○○○○為非直系血親，惟依最高行政法院 103 年度判字第 623 號判決則謂：「按所謂『家』，依民法第 1122 條規定，係以永久共同生活為目的而同居之親屬團體…」釋明，另所謂親屬團體，並非以直系血親為限，依民法規定，親屬應包含血親、姻親及配偶，故該長媳以永久共同生活而同居於一家之情形應予列計，另○○○之孫○○○雖於 100 年 8 月 3 日遷入台中，於 104 年 1 月 14 日遷入彰化之情形，惟○○○自出生即設籍於彰化，而後就讀於永靖國小，且本所 105 年 12 月 30 日永鄉民字第 1050018090 號函，請出、承租人就一家之情形補附相關資料，經○○○提供切結書切結永久共同生活為目的而同居之親屬團體僅四人(附件五)，據此應可認定該家庭成員應包含○○○、○○○、○○○、○○○等四人。

(2)102 年家庭收入部分：

承租人○○○為 22 年次，依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單顯示該員僅有利息所得 4,360 元；無薪資資料，為 65 歲以上，屬無工作能力，領老農津貼每個月 7,000 元，合計為 88,360 元。長子○○○為 44 年次，102 年度綜合所得稅各類所得資料清查無所得資料，為 16 歲以上未滿 65 歲無社會救助法第 5 之 3 條規定之情形，屬有工作能力應加計基本工資 227,763 元。長媳○○○○為 43 年次，102 年度綜合所得稅各類所得資料清查無所得資料，為 16 歲以上未滿 65 歲無社會救助法第 5 之 3 條規定之情形，屬有工作能力應加計基本工資 227,763 元。

曾孫○○○為 95 年次，未滿 16 歲。

故其 102 年收入總額應為 543,886 元。

(3)102 年度生活費用支出部分：

○○○等 4 人戶籍地為台灣省，依處理工作手冊六(三)5(2)審核標準 B、乙之規定其生活費用之計算標準，準用衛生福利部、臺北市政府、新北市政府、臺中市政府、臺南市政府及高雄市政府所分別公告之 102 年度臺灣省、臺北

市、新北市、臺中市、臺南市及高雄市最低生活費，核計其生活費用為  $10244 \times 12 \times 4 = 491712$  元；依處理工作手冊六(三)5(2)審核標準 B、丁之規定加計勞工保險、全民健康保險費用，○○○、○○○、○○○○三人農保及健保費  $4,812 \times 3 = 14,436$  元，○○○健保，經電訪○○○表示每月 650 元，12 個月共 7800 元，合計 22,236 元；故其 102 年生活費用支出總額為 513,948 元。

3. 綜上，承租人等 102 年度收益合計為 543,886 元，而其 102 年度生活費用支出合計為 513,984 元，則收益扣除生活費用後之差額為正數 29,938 元，顯示承租人收益足以維持其家庭生活，出租人收回自耕，不致使承租人失其生活依據，應可認定出租人無耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款之消極要件；再者參照最高行政法院 105 年度判字第 507 號略為「耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款所謂「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據」，係指「承租人靠耕種耕地來維持生活，一旦收回耕地，本來可以維持之生活即難以維持」而言，亦即「出租人收回耕地」與「承租人家庭生活失其依據」之間需有相當因果關係，若承租人並不以耕作維生或非以耕作收入作為主要收入來源，而係依賴其他補助、免稅收入或其他財富維生，縱使少了耕作收入，亦不致使承租人難以維持生活，或承租人難以維持生活非因少了耕作收入之故，是承租人之其他收入與財富顯應列入審查。又隨著社會環境之變遷，國家強制續租耕地之規制性決定，應在經過詳細嚴謹之事實調查程序後，確認承租人是現今社會中極少數非靠耕作承租之耕地，否則難以維持生活之先決條件下，才有規範上之正當性，亦即對承租人生活維持與耕地租賃間之審查，應實質進行。」，觀之承租人收益情形訪談筆錄○○○一家承租上開耕地收益一年僅為 5 萬元，似難認定承租人靠耕種該耕地來維持生活。

(四)依內政部私有出租耕地 103 年底租約期滿處理工作手冊規定，其對象主要以臺灣地區各鄉(鎮、市、區)公所登記之私有出租耕地租約於 103 年底租期屆滿者，經通知出、承租人於公告之一定期間內檢附文件向公所提出申請，於公所審核後將案件作成續訂或收回之同種類行政處分，本案

件為本所 200 多件申請案中之 1 件，顯與民眾因違反非都市土地使用管制規則，逕由公所查報縣府後，由縣府依區域計畫法處以 6 萬元至 30 萬元之行政處分態樣不同；且處理工作手冊六(三)5(2)審核標準 G 規定「查核出、承租人收益，必要時得實地訪談，並做成收益訪談筆錄」本所於調查事實及證據之必要作實質認定，已給予出、承租人當面陳述意見機會，有訪談筆錄為憑，且本所或幾次函請或電話通知出、承租人就其收益、生活費用…等情形提出說明、補正機會，難謂未給予雙方陳述意見機會。

- (五)按行政程序法第 96 條、第 97 條規定，本處分為大量作成同種類行政處分或以自動化機器作成之行政處分依其狀況無須說明理由者，應無違誤；訴願人懷疑出租人常旅居美國，是否有國外置產之情形，並無相關之證據資料送本所供參。經本所訪談出租人時已予以否認，再依減租條例第 19 條第 1 項第 2 款及工作手冊認定出租人所有收益足以維持一家生活者，並非考量出租人累積總資產之多少，而是以租約期滿前 1 年（102 年）收益是否足以支付生活費用支出之情形。另查耕地三七五租約終止後，其地上物應由出租人或承租人負責清除？耕地三七五減租條例並無相關規定，爰依民法第 431 條第 2 項規定：「承租人就租賃物所增設之工作物，得取回之。但應回復租賃物之原狀。」應由承租人負責清除回復原狀。
- (六)對於出租人、承租人之家庭成員認定，不僅參考戶籍謄本資料，並且前往現場訪視，實質認定…等綜合考量之結果，非訴願人所指僅以有無離家意思為判定，訴願人補充理由：質疑○○○（已婚，經訪視無共同生活而同居之情形）、○○○（已婚，經訪視無共同生活而同居之情形）及辯稱○○○夫妻（雖已婚，惟經訪視有實際共同生活而同居之情形）、○○○（未滿 16 歲），為家庭成員及非家庭成員之情形皆不可採。縱斟酌不計承租人家庭成員○○○之收益及支出，其計算結果只能正數更多，實難認定承租人因而失其生活之依據。
- (七)105 年 3 月 4 日訴願決定書府法訴字第 1050028002 號理由

二後段即指出『…所附○○醫院診斷證明書診斷欄位、醫囑欄位分別載有「自體免疫疾病、多發性關節痛」、「病人因上述疾病於民國102年度整年期間於本院門診規律追蹤治療，期間宜修養不宜工作。」等內容，參照前揭處理工作手冊規定，如有罹患嚴重傷、病，必須3個月以上之治療或療養致不能工作（應檢具公立醫療機構或私立醫院之診斷書）之情形，則非屬有工作能力而須另行加計基本收入者，…』，再經本所函請○○醫院回函「病人因…100年12月來本風濕科門診…依其病情不宜從事粗重工作」。應可認出租人罹患嚴重傷、病，必須3個月以上之治療或療養致不能工作，非屬有工作能力而須另行加計基本收入，訴願人補充理由書質疑仍屬牽強。

(八)○○市○○區○○路○○○號一樓部分，除現場確認長期無使用或出租之情形且有鐵門生鏽而難以開啟外，本所亦有參考觀察 google 地圖歷史照片，該部分多年來皆無使用之情形；另○○市○○區○○里○○路○○巷○號部分，雖出租人於訪視時否認為使用人，惟所有權仍為出租人，而經瞭解，里長住於附近（○○市○○區○○○○五段○巷○○弄○○○號），走路約10分鐘可達，本所第一次打電話過去里長願意幫忙實在感謝，於隔天再次打電話過去時他說屋況老舊且長期未有人出入居住之情形，應屬可信，訴願人補充理由書實乃多疑；再按出租人106年9月29日陳述意見書第三點觀之，「…提出該份判決，是要證明○○○與陳述意見人間的確有債務關係存在，而且也有將○○市○○區○○路○○○號2樓供陳述意見人使用，以抵銷債務。…即然債務人將房屋交付他人使用用作抵債，就是打算以相當於租金之金額抵償債務，否則如何達成抵債之目的。」訴願人補充理由三之陳敘實乃誤解。

(九)按私有出租耕地103年底租約期滿處理工作手冊七、人員調配：租約期滿處理工作，由直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所主辦耕地三七五租約業務之人員負責辦理。如租約件數超過100件以上或土地筆數超過300筆以上之鄉（鎮、市、區）公所，鄉（鎮、市、區）長應以

上述租約件數或土地筆數為一級距，加派二員以上人員協辦之；經查本所案件約 236 件以上，土地筆數約 325 筆以上觀之，數量之多，於時間的限制下，如每件案件一再給予陳述意見，顯將無法如期完成，本所依據手冊規定工作流程及程序調查之事實並依規定計算出、承租人所得為正數或負數，客觀上應足以確認，綜觀工作手冊於清查、造冊、通知…審核、核定之過程，皆有出、承租人雙方參與程序之情形，與陳述意見之目的並無不同。

(十)綜上所述，經本所重新再次審核出、承租人申請之結果，出租人無減租條例第 19 條第 1 項各款之情形，准由出租人收回自耕並無違誤，訴願為無理由。

#### 理 由

一、按「耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：一、出租人不能自任耕作者。二、出租人所有收益足以維持一家生活者。三、出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。」、「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約。」、「(三) 審查：…4. 鄉（鎮、市、區）公所受理出租人申請收回自耕案件時，如有審核出、承租人收益必要時，得依財政部 96 年 8 月 7 日台財稅字第 09600329470 號函意旨查調申請人本人及其配偶與同一戶內直系血親之所得資料，或由當事人檢附其自行向稅捐稽徵機關申請取得之相關所得資料。…5. (1)處理原則：A、出租人申請收回自耕，承租人申請續訂租約之處理：甲、承租人仍繼續耕作，而出租人有減租條例第 19 條第 1 項第 1 款及第 2 款情形之一者，應准承租人續訂租約。乙、出租人無減租條例第 19 條第 1 項第 1 款、第 2 款情形，而承租人不因出租人收回耕地而失其家庭生活依據者，准由出租人收回自耕。丙、出租人無減租條例第 19 條第 1 項第 1 款、第 2 款情形，承租人因出租人收回耕地致失其家庭生活依據者，由鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會依申請予以調處；鄉（鎮、市、區）公所未設耕地租佃委員會者，則由管轄直轄市、縣（市）政府耕地租佃委員

會予以調處。…」耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項、第 20 條及私有出租耕地 103 年底租約期滿處理工作手冊定有明文。

- 二、次按「按耕地租約期滿時，依耕地三七五減租條例第十九條第二十條之規定，如出租人收回自耕，依法並無不得收回之情形時，並非當然應許承租人續訂租約，如承租人就此仍有爭執，除應另循法定程序請求外，行政機關亦不能據其請求即不准出租人收回自耕。」改制前行政法院 60 年判字 801 號判例意旨參照。
- 三、再按「所謂出租人自任耕作，並不以人力親自實施耕作為限，為農業科技化及企業化經營之自行耕作或委託代耕者亦屬之。因此，耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 1 款，所稱出租人不能自任耕作者，當指出租人對申請收回之土地無從事耕作之可能而言。」、「耕地三七五減租條例第 19 條 1 項第 3 款規定，耕地租約期滿時，有出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，出租人不得收回自耕。是以出租人因收回耕地，是否致承租人失其家庭生活依據為要件。又所謂家，依民法第 1122 條規定，指以永久共同生活為目的而同居之親屬團體，故此款要件之是否該當，自應以與承租人永久共同生活為目的而同居之親屬作為核算之範圍。」、「按耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 2 款係規定：『耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：．．．二、出租人所有收益足以維持一家生活者。』另所謂『家』者，依民法第 1122 條規定，乃以永久共同生活為目的而同居之親屬團體；至所謂『戶』，參諸戶籍法第 3 條：『戶籍登記，以戶為單位。在一家，或同一處所同一主管人之下共同生活，或經營共同事業者為一戶，以家長或主管人為戶長；單獨生活者，得為一戶並為戶長。一人同時不得有兩戶籍。』之規定，可知，於戶籍法『戶』之意涵與民法所稱之『家』，並非完全相同；亦即於戶籍登記是否屬同一戶，固得作為認定是否以永久共同生活為目的而同居一『家』之參考資料，但尚非於戶籍法上之同一戶者即當然屬民法所稱之同一

『家』，或非同一戶籍者即當然非屬民法所稱之同一『家』。上述耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 2 款規定，既以出租人所有收益是否足以維持『一家』生活為要件，故此款要件之是否該當，自應以出租人『一家』，即與出租人以永久共同生活為目的而同居之親屬團體作為核算之範圍。至於內政部 86 年 9 月 5 日台 86 內地字第 8687938 號函釋：『出、承租人之生活費用，以租約期滿前 1 年出、承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費用為準。』因其性質上係屬內政部為利其下級行政機關為耕地三七五減租條例第 19 條規定之執行，所訂立作為認定事實準則之行政規則；故於個案若適用此函釋結果，係違反民法『家』之規定者，自仍應依據民法關於『家』之規範，核實認定；而非使出租人或承租人，得循該函釋內容，經由戶籍登記之刻意安排，而得脫法規避耕地三七五減租條例之強行規範。」最高行政法院 105 年度判字第 691 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 916 號判決、最高行政法院 96 年度判字第 724 號判決意旨參照。

- 四、復按「耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款所謂『出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據』，係指『承租人靠耕種耕地來維持生活，一旦收回耕地，本來可以維持之生活即難以維持』而言，亦即『出租人收回耕地』與『承租人家庭生活失其依據』之間需有相當因果關係，若承租人並不以耕作維生或非以耕作收入作為主要收入來源，而係依賴其他補助、免稅收入或其他財富維生，縱使少了耕作收入，亦不致使承租人難以維持生活，或承租人難以維持生活非因少了耕作收入之故，是承租人之其他收入與財富顯應列入審查。又隨著社會環境之變遷，國家強制續租耕地之規制性決定，應在經過詳細嚴謹之事實調查程序後，確認承租人是現今社會中極少數非靠耕作承租之耕地，否則難以維持生活之先決條件下，才有規範上之正當性，亦即對承租人生活維持與耕地租賃間之審查，應實質進行。103 年工作手冊係內政部為執行耕地三七五減租條例第 19 條規定，所訂定為協助下級機關認定事實之行

政規則，其既屬與認定事實有關之行政規則，即非固定不變之金額標準，仍應斟酌各別農家具體收支情形或其他特殊狀況，審酌耕地收回後是否實際對承租人發生困窘狀況，以切近實際，而符公允。故 103 年工作手冊以對於出、承租人等人於租約期滿前 1 年之綜合所得稅所得總額為審核標準，係慮及調查事實、舉證困難及將來情事無從推估等情形，惟此不應為唯一之依據，如承租人實際有其他財產、收益，而足為推估承租人之家庭生活狀況，當然可作為衡量之參考，此時仍應本於職權調查原則核實認定。」、「耕地租約期滿時，如業佃雙方均係生活困難，出租人並非絕對不得收回自耕。行政院（四九）內字第七二二六號令所謂：『承租人與其同居一家，而以永久共同生活為目的之人，綜合所得額內扣除收回耕地部分之所得額後，能否支應承租人及與其同居一家而以永久共同生活為目的之人全年生活費用』，係就承租人是否因收回耕地而失其家庭生活依據所定之標準，並不排斥耕地三七五減租條例第十九條第二項之適用。」、「…原告雖主張原處分係剝奪原告得依耕地三七五減租條例第 20 條賦予續約權利之行政處分，被告作成原處分前，僅進行一般之行政會勘等調查，並未依行政程序法第 104 條規定以書面記載法定事項通知處分相對人陳述意見，是遽然作成處分自屬違反正當程序之要求，顯然違反行政程序法第 102 條規定云云。惟按『行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。』行政程序法第 102 條前段固有明文。惟該條文適用之前提要件係以行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分為要件，本件屬原告申請被告作成授益處分之行政程序，原處分否准原告之申請，並非限制或剝奪人民自由或權利之行政處分，尚無該條文適用之餘地。是原告此部分之主張，自無可採。」、「…行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，並表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受

理機關，固據行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款、第 6 款定有明文。但觀諸前開規定之目的，在使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。故書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據之法令，即難謂有理由不備之違反。」最高行政法院 105 年度判字第 507 號、改制前行政法院 63 年判字第 799 號判例意旨、台北高等行政法院 99 年度訴字第 2214 號判決及台北高等行政法院 105 年度訴字第 432 號判決參照。

五、卷查依據耕地三七五減租條例第 19 條規定，可知出租人收回自耕須符合「出租人能自耕，且其所有收益不足以維持一家生活者」及「不致使承租人失其家庭生活依據者」等要件，始得收回自耕。而所謂「家」，揆諸上述規定，依民法第 1122 條規定，指以永久共同生活為目的而同居之親屬團體，故此款要件之是否該當，自應以與承租人永久共同生活為目的而同居之親屬作為核算之範圍。本件出租人○○○身分證配偶欄為「空白」，且於 106 年 3 月 10 日之戶籍全戶謄本中，亦僅有單獨一人，雖該住址中另有他人設籍，然從該他人之個人資料中，應與○○○無親屬關係，故應可認為其家庭成員僅有○○○一人，此有○○○切結書附卷可稽；另從原處分機關之實地勘察訪談報告，○○○、○○○（訴願人）、○○○○有同財共居之情形，○○○目前求學中，縱然期間有將戶籍遷出，亦不影響以共同生活為目的之事實，且亦有訴願人切結書附卷可稽，原處分機關之查證，應無違誤。

六、至於○○○之收益是否不足維持一家生活，依照相關規定所蒐集資訊及計算方式，○○○全戶應計算人口為 1 人、9 筆利息所得 218,369 元、出租耕地 52,008 元，總計 102 年度全年收益應為 270,377 元（其中就出租人 102 年綜合所得稅各類所得資料清單之利息收入，共 9 筆利息合計應為

218,369 元，原處分機關計算為 218,580 元應有違誤)，扣除 102 年度生活費用支出合計 369,911 元（含生活費用 141,984 元、租金 156,000 元、醫藥費 49,391 元、保費 22,536 元）後之差額為負 99,534 元，支出大於收入，從其客觀數據顯示，其所有收益顯不足維持一家生活。至於訴願人於訴願意旨對於○○○因常旅居美國及對工作收入等事實，原處分機關未詳加調查等云云，蓋因調查國人之收入及財產，最客觀之資料乃民眾自行申報之「財政部中區國稅局綜合所得稅各類所得資料清單」及「全國財產稅總歸戶財產查詢清單」，訴願人若有相關證據證明○○○另有其他財產或收入，應提出證據佐證之，否則原處分機關無法針對單純臆測全面查證。

- 七、又訴願人是否因○○○收回耕地後「致承租人失其家庭生活依據者」？揆諸上述判決意旨，其判斷標準應以「承租人靠耕種耕地來維持生活，一旦收回耕地，本來可以維持之生活即難以維持」而言，亦即「出租人收回耕地」與「承租人家庭生活失其依據」之間需有相當因果關係，若承租人並不以耕作維生或非以耕作收入作為主要收入來源，而係依賴其他補助、免稅收入或其他財富維生，縱使少了耕作收入，亦不致使承租人難以維持生活，或承租人難以維持生活非因少了耕作收入之故，是承租人之其他收入與財富顯應列入審查。此有最高行政法院 105 年度判字第 507 號判決意旨可資參照。本件訴願人全口應計算人口為 4 人，為訴願人之母○○○、訴願人之配偶○○○○、訴願人之孫○○○及訴願人，102 年之收入及支出狀況，經原處分機關依據法令及實地訪查結果，為 102 年度收益(不含耕地收入)合計為 543,886 元(含○○○老人津貼 84,000 元、利息 4,360 元，○○○○及訴願人 2 人基本薪資 227,763 元)，而其 102 年度生活費用支出合計為 513,948 元(含訴願人全口 4 人生活費用 491,712 元；○○○、○○○、○○○○每人保費 4,812 元，共 14,436 元及○○○每月健保 12 個月共 7800 元)，則收益扣除生活費用後之差額為正數 29,938 元，顯示承租人收益足以維持其家庭生活，出租人收回自

耕，不致使承租人失其生活依據，應可認定出租人無減租條例第 19 條第 1 項第 3 款之消極要件。

八、另 107 年 8 月 30 日經本府依職權函請訴願人、原處分機關言詞辯論及函請出租人視訊陳述意見，由本府訴願審議委員會聽取訴願人的主張及原處分機關與出租人之說明，原處分機關應已具實充分調查，訴願人就其質疑之事項仍未能提出具體事證以實其說，從而，原處分機關准許出租人收回自耕，揆諸上述規定及判決意旨，並無違誤，原處分應予維持。

九、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	陳善報（請假）
	委員	溫豐文（代行主席職務）
	委員	蕭文生
	委員	張奕群
	委員	林宇光
	委員	常照倫
	委員	葉玲秀
	委員	陳坤榮
	委員	楊瑞美
	委員	黃耀南

中 華 民 國 1 0 7 年 9 月 1 0 日

縣 長 魏 明 谷

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

（臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）