

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 107-903）

府法訴字第 1070251624 號

訴願人：○○○

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 1 日永鄉民字第 1070003037 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○○鄉○○段○○○地號耕地（下稱系爭土地）與訴願人○○○、○○○（承租人）（訴願人○○○106 年繼承）訂有○○字第○○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。案經原處分機關審核後以 104 年 5 月 8 日永鄉民字第 1040006894 號函准由出租人收回自耕，訴願人等 2 人不服遂提起訴願，經本府作成原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分之訴願決定（104 年 10 月 14 日府法訴字第 1040235325 號訴願決定書），嗣經原處分機關重新審核後，以 104 年 11 月 20 日永鄉民字第 1040017234 號函准由訴願人等 2 人續訂租約，出租人不服，遂提起訴願，經本府作成原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分之訴願決定（105 年 3 月 4 日府法訴字第 1050028002 號訴願決定書），原處分機關即以 105 年 4 月 14 日永鄉民字第 1050005232

號函准由訴願人等 2 人續訂租約，出租人不服，遂提起訴願，經本府作成原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分之訴願決定（105 年 8 月 5 日府法訴字第 1050170135 號訴願決定書），經原處分機關於 106 年 3、4 月間實地訪談出、承租人認定一家及家庭之情形，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 1 日永鄉民字第 1070003037 號函准由出租人收回自耕，訴願人等 2 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、訴願暨補充理由意旨略謂：

- (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。（最高法院 51 年台上字第 1858 號判例、最高行政法院 94 年度判字第 638 號判決意旨參照）。
- (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，出租人 102 年全年收入明細部分，倘扣除耕地租賃所得新臺幣(下同)31,400 元，僅憑利息收入就高達 218,369 元，以此推算出租人○○○應有相當資產之累積，顯見出租人○○○應尚有其他收入之情形，原處分機關對於出租人○○○全年收益或基本所得收入未予詳細說明計算方式，致其事實未臻明確，是原處分顯有瑕疵，自應予以撤銷。又，本件原處分機關並未對「出租人○○○經常旅居

美國」及其「工作收入」等事實加以審酌，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」。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，原處分顯有瑕疵，理由亦屬未備。

(四)本件訴願人○○○次子○○○於 102 年間任職於力晶科技股份有限公司，居住於新竹市。是以，○○○與訴願人○○○於 102 年間是否有以永久共同生活為目的而同居之事實，尚非無疑；○○○與訴願人○○○、長媳○○○、孫子○○○及○○○、孫女○○○及○○○等人雖設籍於同一戶。然○○○當時係因應徵召服研發替代役，任職於友達光電股份有限公司，居住於新竹市。是以，○○○與○○○、訴願人○○○等人於 102 年間是否有以永久共同生活為目的而同居之事實，亦非無疑。再者，訴願人○○○及○○○係分居兩戶，並無同居之事實，是否得合併計算不同戶籍內之全戶收支，作為核算之依據，仍有疑義。原處分機關未詳查上情，亦未說明其核計出租人、承租人全戶收支之具體證據，已有未洽，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，原處分機關並未詳細說明所據以審查核定之理由，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。是以，原處分於法亦有未合，應予撤銷之。

(五)本件訴願人因信賴原處分機關 105 年 4 月 14 日永鄉民字第 1050005232 號函准由訴願人續訂租約，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耕地，致訴願人喪失承租人身分，訴願人於續訂租約後所種植之紫檀木、四季芒果等農產作物，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，顯見原處分顯然違反誠實信用原則及信賴保護原則，應予以撤銷之。

(六)按最高法院 47 年台上字第 732 號判例意旨，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所依據。從而，原處分機關衡酌上情自不得擅准出租人收回系爭土地之全部。

(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○○○、○○○(承租人)(訴願人○○○106 年繼承)訂有○○字第○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○○○出具之亞東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○○○號一樓房屋，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○○○號一樓房屋之使用、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)由臺灣新北地方法院 105 年度訴字第 2030 號判決，足證○○○係因對○○○有債務關係，而將○○市○○區○○路○○○號二樓交由○○○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○○○號二樓居住處房屋租金 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)按最高法院 28 上字第 1514 號判例、87 年台上字第 1096 號判決意旨，本件訴願人○○○次子○○○於 102 年間任職於○○科技股份有限公司，居住於新竹市；訴願人參子○○○，於 102 年間任職於台灣銀行彰化分行，已成年且有工作能力，而無須父母養育可自立。是○○○、○○○與訴願人○○○於 102 年間是否有以永久共同生活為目的而同居之事實，非無疑義。再者，原處分機關以 106 年 4 月 7 日實地訪談內容「（我問：102 年間是否同一戶）答：是。」，顯係以戶作為民法上一家之認定標準，核與原處分機關答辯書理由

四所採法律見解矛盾，而有適用法令違誤。

- (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)原處分機關對於承租人有利之事項均應一律注意，故原處分機關有義務依職權調查「出租人是否常旅居美國且是否有國外置產」此一影響承租人得否續租之情形，非可謂得依民事訴訟法第 277 條規定免除原處分機關之職權調查義務，況民事訴訟法係採處分權主義及辯論主義，與行政程序法所採職權調查截然不同，得否以此比附援引，容有疑義。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 1 樓房屋於 102 年間之使用、出租情況。又，里長電訪所述內容，因里長非為房屋使用人，亦不足採為憑。
- (十五)依出租人於臺北新北地方法院 105 年度訴字第 2030 號民事判決，足見○○○因對○○○有高額債務關係，故欲將○○市○○區○○路○○○號 3 樓登記予其以抵償債務，又○○○

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○○○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)遍查卷內，未見原處分機關分別於 106 年 4 月 7 日、106 年 4 月 6 日前往實地訪談○○○及○○○之訪談筆錄，顯有違工作手冊第 18 頁 G 點，從而，自無從以該切結書作為認定之依據。再者，原處分機關辯稱縱不計○○○、○○○與○○○之收益及支出，計算結果仍為正數云云。惟，原處分機關既於作成原處分時有瑕疵，即應自行撤銷原處分。
- (十七)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。是以，出租人所有收益足以維持原處分機關所認定之○○○一家，出租人並不得收回耕地自耕。
- (十八)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；魏旭鳳是否確實無工作能力而無須另行加計基本收入，非無疑義。
- (十九)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。
- (二十)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「耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 1 款所謂出租人

不能自任耕作，乃指出租人本身之能力而言，苟有此能力，縱不自任耕作，而為維持一家之生活直接經營耕作者，依土地法第 6 條後段之規定，亦難謂有該條項第 1 款之情事。」（最高法院 51 年台上字第 2112 號判例）。司法院釋字第 580 號解釋亦揭櫫：「減租條例第 19 條第 1 項第 1 款之規定，為實現憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農之意旨所必要，惟另依憲法第 146 條及憲法增修條文第 10 條第 1 項發展農業工業化及現代化之意旨，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經營之自行耕作或委託代耕者亦屬之。」再者，鈞府法訴字第 1050170135 號訴願決定書理由亦釋明「然按前揭最高行政法院判決意旨，本件訴願人有無農業科技化及企業化經營之自行耕作能力或委託他人代耕能力，並非以訴願人於租約之租期屆滿時，是否僱工代耕、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。」。據此本案出租人魏旭鳳雖 16 歲以上，未滿 65 歲，但提出亞東醫院證明於 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)再按，鈞府法訴字第 1040273344 號訴願決定書理由釋明：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；至所謂『戶』，參諸戶籍法第 3 條…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，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』。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，故此一要件之是否該當，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之範圍。就此，處理工作手冊關於『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，與前揭說明尚有未合。因處理工作手冊之規定，為行政規則之性質，是於個案之適用，如有與民法『家』之規定不合之情形，即應不予適用，而依民法關於『家』之規定，予以核實認定。」；另參最高行政法院 105 年度判字第 429 號判決亦謂：「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為範圍核實認定；同條項第 3 款規定有關是否致承租人失其『家庭』生活依據者，所謂之『家庭』範圍亦然。」，再者，參照高雄高等行政法院 104 年度訴更一字第 1 號判決亦謂：「又婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，具有繁衍、教育、經濟、文化等多重功能，提供個人於社會生活之必要支持。是夫妻婚姻關係存續中，應可認夫妻係以永久共同生活為目的之同居親屬團體。另參諸民法第 1122 條有關家之定義，係著重家長與家屬間以永久共同生活之意思而成立家庭組織，縱共同生活之直系血親家屬因學業、兵役、工作或其他事由，而暫時離家在外生活，惟如無由家分離之意思，亦難僅憑其離家在外之情事而否認其為家庭成員之身分。…」、「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…」、「耕地三七五減租條例之承租人死亡者，由現耕繼承人共同繼承其耕地租約承租人之法律上地位，…多數現耕繼承人共有耕地租賃權係以公同關係為基礎，渠等間之權利義務關係具有不可分性，是於多數現耕繼承人共有耕地租賃權而成為耕地租約承租人之情形，於耕地租約期滿時，是否符合耕地三七五減租條例第 19 條規定出租人得收回自耕之事由，自應將全部

承租人之收支合併計算之。」，綜上，訴願書理由指出○○○、○○○係皆居兩戶，並無同居之事實是否合併計算之疑義，並不可採。

(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 168-2 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 年間為 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 9 地號…等耕地 24 分之一收入估計約 2,394 元（彰尾北字第 1

號…等租約)，次查○○○所有○○市○○區○○路○○○號 1 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 年度生活費用部分：

○○○戶籍地為新北市，依處理工作手冊之規定，核計其生活費用，其生活費用為  $11,832 * 12 = 141,984$  元。依處理工作手冊之規定，得加計各項生活必要之支出費用租金部分：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（106 年 4 月 25 日永鄉民字第 1060005200 號函）？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（106 年 9 月 4 日永鄉民字第 1060011799 號函），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○○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○○北市○○區○○路○○○號 1 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 2 樓，本所認定 102 年間租用○○區○○街○○號放置海運物件之房屋租金非生活所必需，不予列計，僅列計以週遭最低，抵償債務為目的之○○區○○路 1○○○號 2 樓居住處房屋租金 156,000 元。醫藥及生育部分：○○醫院 9,701 元，○○牙醫 39,690 元，共計 49,391 元。依處理工作手冊之規定加計勞工保險 14,052 元、全民健康保險 8,484 元之支出總費用共計 22,536 元。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 270,597 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：共同生活戶)所示，且經本所 106 年 4 月 7 日前往訪談，雖現場只有○○○一人在家，當場陳述「其子○○○、○○○戶籍已遷出」，我問「102 年間時是否同一戶內」，他說：「是」，顯然其子因工作而暫時離家在外生活，如無由家分離之意思，亦難僅憑其離家在外之情事而否認其為家庭成員之身分，且經本所 105 年 12 月 30 日永鄉民字第 1050018090 號函，函請出承租人就一家之情形補附相關資料，經詹金川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 4 人，再觀○○○、○○○皆未婚，據此應可認定該家庭成員應包含○○○、○○○、○○○、○○○等 4 人，其子事後之遷戶，似有規避之情形。

### (2) 102 年家庭收入部分：

承租人○○○為 41 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 22,198 元；無薪資資料，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，領勞保退休金

每月 20,022 元，共 240,264 元（107.01.30 因無勞保費用，電訪○○○陳述告知已勞保退休）合計 490,225 元（22,198+227,763+240,264）。配偶○○○為 45 年次，依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單顯示該員薪資及利息…等所得為 268,167 元。次子○○○為 70 年次，依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單顯示該員薪資及利息…等所得為 901,979 元。參子○○○為 74 年次，依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單顯示該員薪資及利息…等所得為 529,839 元。故其 102 年收入總額應為 2,190,210 元。

(3)102 年度生活費用支出部分：

○○○等 4 人戶籍地為台灣省，依處理工作手冊之規定其生活費用之計算標準，核計其生活費用，其生活費用為  $10244 \times 12 \times 4 = 491,712$  元。依處理工作手冊之規定加計勞工保險、全民健康保險費用，○○○及○○○勞健保費用為 11,448 元，○○○勞健保費用為 21,552 元，○○○公健保費用為 13,131 元（102 年 1 月份無資料，故參考 2 月資料以 1,084 元計）。故其 102 年生活費用支出總額為 537,843 元。

3. 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：共同生活戶）所示，且經本所 106 年 4 月 6 日前往訪談及提供切結書切結永久共同生活為目的而同居之親屬團體共 8 人，雖長媳○○○為非直系血親，惟按最高行政法院 103 年度判字第 623 號判決謂「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（最高行政法院 105 年度判字第 691 號判決理由意旨），再者，觀之戶籍謄本內之孫、孫女皆未婚，據此應可認定該家庭成員應包含○○○、○○○、○○○、王○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等 8 人，訴願書理由指出○○○因兵役、工作而暫時離家在外生活而產生之疑

慮並不可採。

(2)102 年度家庭收入部分：

承租人○○○為 23 年次，依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單僅租賃所得 13,680 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，12 個月計 84,000 元，合計 97,680 元（13,680+84,000）。配偶○○○為 24 年次，102 年度綜合所得稅各類所得資料清單查無所得資料，為 65 歲以上，屬無工作能力，102 年間領取身障補助每月 7,000 元 12 個月計 84,000 元（電訪○○○陳述告知）。長子○○○為 52 年次，依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單僅營利及利息所得 145,835 元，無薪資資料，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（為○○企業社負責人，投保級距每月位於 43,900 左右，顯然應該有相當之收入），合計 373,598 元（145,835+227,763）。長媳王○○○為 54 年次，依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單僅利息所得 149,467 元，無薪資資料，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，合計 377,230 元（149467+227763）。○○○為 77 年次，依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單顯示該員薪資及其他所得為 523,708 元。孫女○○○為 79 年次，依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單顯示該員薪資所得為 70,414 元，為 16 歲以上未滿 65 歲，惟切結於 102 年間為學生（電訪告知為實踐大學），有社會救助法第 5 之 3 條規定之情形，屬無工作能力，不加計基本工資。孫女○○○為 81 年次，依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單顯示該員薪資所得為 9,600 元，為 16 歲以上未滿 65 歲，惟切結於 102 年間為學生（電訪告知為○○醫護管理學校）有社會救助法第 5 之 3 條規定之情形，屬無工作能力，不加計基本工資。孫○○○為 83 年次，依 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單顯示查無所得資料，為 16 歲以上未滿 65 歲，惟切結於 102 年間為學生（電訪告知為明志科技大學）有社會救助法第 5 之 3 條規定之情形，屬無工作能力，不加計基本工資。

(3)102 年度生活費用支出部分：

○○○等 8 人戶籍地為台灣省，依處理工作手冊之規定其生活費用之計算標準，核計其生活費用，其生活費用為  $10244 \times 12 \times 8 = 983,424$  元。依處理工作手冊之規定得加計各項生活必要之支出費用，租金部分：按所提供之房屋租賃契約 6 個月實付 40,200 元換算每月實支 6,700 元，102 年期間於 2 月 18 日起至 12 月 31 日計 10 個月又 12 天，以 11 個月計算，實支金額為 73,700 元 ( $6700 \times 11$ )。依處理工作手冊之規定加計勞工保險、全民健康保險、農民保險費用，○○○及○○○農保及健保費用 4,812 元，○○○勞健保費用 34,284 元，○○○、○○○、○○○、○○○及○○○農保及健保費用 16,440 元。故其 102 年生活費用支出總額為 1,112,660 元。

4. 綜上，承租人等 102 年度收益合計為 3,726,440 元；而其 102 年度生活費用支出合計為 1,650,503 元，則收益扣除生活費用後之差額為正數 2,075,937 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；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。…」，觀之承租人收益情形訪談筆錄○○○、○○○一家承租上開耕地收益分別為 10 萬元及 8 萬元，與家庭其他收益相距甚遠，似難認定承租人靠耕種該耕地來維持生活。
- (四)本所依手冊規定之程序調查事實，客觀上應足以確認，對於出、承租人有利不利皆有考量。再者本所於審查過程中如前答辯書理由所敘，亦或幾次函請，亦或電話通知出、承租人

就其收益、生活費用…等情形提出說明、補正等情形，觀諸整個過程難謂無給予出、承租人陳述意見之機會。訴願書理由指稱未予陳述意見之機會顯有誤解。

(五)本案件為本所 200 多件申請案中之 1 件，已如前敘，再者，依據工作手冊規定，有關出租人申請收回、承租人申請續訂，核定出租人收回自耕通知函範例觀之，本所 107 年 3 月 1 日永鄉民字第 1070003037 號函，其主旨表明耕地收回及續訂租約案（○○字第 93 號），其事實如說明二出、承租人依相關規定提出申請，且經 3 次核定及 3 次撤銷之情形，其理由及其法令依據如說明三出租人無耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項各款情形，准由出租人收回自耕等敘述符合上揭範本，即本所審認出租人無減租條例第 19 條第 1 項第 1 款不能自耕，第 2 款所有收益足以維持一家生活，第 3 款因收回耕地致承租人失其家庭生活依據等消極要件為理由，准由出租人收回自耕，符合行政程序法第 96 條之規定，訴願理由引用黃默夫老師著作「基礎行政法 25 講」所舉考題及擬答，似與行政訴訟法第 258 條規定之法理相違，不可比附援引，該行政處分符合範本樣式亦符合行政程序法第 96、97 條之規定應無違誤，更無無效之事由。

(六)按民事訴訟法第 277 條規定「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。」，再依工作手冊審核標準規定「審核出、承租人收益時，對於下列兩種收益，如經出、承租人之一方舉證並查明屬實者，亦應併入收益總額核計：…Ⅱ以動產或不動產借與他人使用未收取租金者，亦應按當時當地一般租金或收益率核定其收益，納入收益總額」，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所供參，另觀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，再者本所於 106 年 3 月 30 日前往現場實地訪談時亦有提及出租人是否有旅居美國及置產之情形，出租人回答：「我去美國是借住在別人家，…怎麼可能置產…等」。

(七)行政行為，應以誠實信用之方法為之，原則上並應保護人民正當合理之信賴，此乃一般之行政原則，不僅拘束行政機

關，同時人民亦應受拘束，另行政程序法第 118 條規定違行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。另最高法院 51 年臺上字第 1858 號判例略以「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，耕地三七五減租條例第 20 條有明文。故租約期滿時，承租人如有請求續租之事實，縱為出租人所拒絕，租賃關係亦非因租期屆滿而當然消滅。」，本所 105 年 12 月 30 日永鄉民字第 1050018090 號函即有告知，即謂出租人未依法收回自耕前，承租人仍應依耕地三七五減租條例第 16 條規定自任耕作使用，並依規定按期繳付地租、持續耕作、依原約定方式使用耕地等，訴願理由主張信賴本所 105 年 4 月 14 日永鄉民字第 1050005232 號函之處分所為之繳交租金、種植農作物等情形，縱無本所核定函文，承租人仍應作為，更何況該處分業經 105 年 8 月 5 日府法訴字第 1050170135 號函撤銷。

(八)再按內政部 90 年 11 月 1 日台內地字第 9014815 號函釋：按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乙節，查耕地三七五減租條例並無相關規定，然該條例第 1 條明定：「耕地之租佃，依本條例之規定；本條例未規定者，依土地法及其他法律之規定。」，茲以土地法亦乏相關明文，爰應依照民法第 431 條第 2 項：「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。」規定意旨辦理。即耕地三七五租約終止後，其地上物應由承租人依民法第 431 條第 2 項規定辦理清除，回復原狀；再查承租人 102 年度收益扣除生活費用後之差額為正數 2075937 元，再觀之訴願理由主張返還土地而經濟能力失所附麗而無法生存，顯有牽強，訴願理由主張係以耕作系爭土地賴以維持家計之情形亦難可採。綜上所述，經本所重新審核出、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，敬請予以駁回。

(九)法務部 105 年 6 月 29 日法律字第 10503510300 號函釋：說明二、…核釋如下：（一）所謂家，民法上係採實質要件主義，以永久共同生活之目的而同居一家為認定標準，構成員

間是否具家長家屬關係，應取決於其有無共同生活之客觀事實，而非以是否登記同一戶籍為唯一認定標準…。(二)所謂『以永久共同生活為目的而同居』，係指以永久同居之意思，繼續的經營實質共同生活，而具有永久同居之事實而言；僅暫時異居，而仍有歸回以營實質共同生活意思者，亦屬之。至於戶籍登記上之『戶』乃係基於戶政上之必要所設，民法上身分關係之成立、變更及消滅，並不以戶籍登記為要件…。(三)故依民法第 1122 條之規定，家之基本成員為親屬，須有親屬團體始為家，惟家成立後，家屬無須均為親屬，…亦即雖非親屬但以永久共同生活為目的而同居一家者，視為家屬…」；經查，謂分家者係指 1 個家庭的男丁子嗣在結婚成年後將原有家庭分裂為若干個小規模的家庭的過程。本所答辯理由對於出租人、承租人之家庭成員認定，不僅參考戶籍謄本資料，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)，補充理由辯解○○○(未婚，經訪視無分家之情形)、○○○(未婚，經訪視無分家之情形)，○○○(未婚，經訪視無分家之情形)為家庭成員及非家庭成員之情形皆不可採。縱退萬步斟酌不計承租人家庭成員○○○、○○○與○○○之收益及支出，其計算結果仍為正 1,312,666 元，實難認定承租人因而失其生活之依據。

- (十)105 年 3 月 4 日府法訴字第 1050028002 號訴願決定理由即指出「…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…」，再經本所函請亞東醫院回函「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，訴願補充理由之質疑仍屬牽強。

- (十一)○○市○○區○○路○○○號 1 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，走路約 10 分鐘可達，本所打電話時他說屋況老舊且長期未有人出入居住之情形，應屬可信，訴願補充理由實乃多疑；再按出租人 106 年 9 月 29 日陳述意見書「…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。…既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。」訴願補充理由之陳述實乃誤解。
- (十二)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。
- (十三)按民事訴訟法第 277 條規定：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。」訴願人懷疑出租人旅居美國，是否有國外置產之情形，經本所訪談出租人時已予以否認，再者依據減租條例第 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，訴願補充理由所敘實不足採。

## 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：…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。…(2) 審核標準：A、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者』，係謂租約期滿前 1 年(即民國 102 年)出租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親綜合所得稅所得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者而言。B、出、承租人的生活費用審核標準如下：甲、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…並應由當事人提供該租約期滿前 1 年年底之戶口名簿，以資佐證同戶情形。乙、生活費用之計算標準，準用…102 年度臺灣省最低生活費，核計其生活費用(按：臺灣省 10,244 元/月…)。丙、審核出、承租人生活費用時，並得加計下列各項生活必要之支出費用：…Ⅱ得加計醫藥及生育費支出。…丁、勞工保險、全民健康保險之支出費用，應予加計。C、出、承租人收益審核標準如下：甲、出、承租人之收益，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綜合所得總額為準。…乙、…出、承租人本人及配偶或其同一戶內直系血親如為無固定職業或無固定收入之人，其收益之認定，得以勞動部最近 1 次公布之基本工資核計基本收入。至於是否屬有工作能力而須核計其所得之人，參考社會救助法第 5 之 3 條規定，指 16 歲以上，未滿 65 歲，而無下列情事之一者：Ⅲ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）。…H、審核出、承租人收益、支出之各種資料，鄉（鎮、市、區）公所應彙整填載於『102 年全年收支明細表』，計算出收支相減後之數據，俾利審認。該數據如為正數，表示足以維持一家生活；如為負數，表示不足維持一家生活。…。」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。」、「…按民法第 1122 條有關家之定義，係著重家長與家屬間以永久共同生活之意思而成立家庭組織，縱共同生活之直系血親家屬因學業、兵役、工作或其他事由，而暫時離家在外生活，惟如無由家分離之意思，亦難僅憑其離家在外之情事，而否認其為家庭成員之身分。…又按減租條例之承租人死亡者，由現耕繼承人共同繼承其耕地租約承租人之法律上地位，依民法第 831 條準用同法第 828 條、第 829 條、第 830 條第 1 項規定觀之，多數現耕繼承人共有耕地租賃權係以共同關係為基礎，渠等間之權利義務關係具有不可分性，是於多數現耕繼承人共有耕地租賃權而成為耕地租約承租人之情形，於耕地租約期滿時，是否符合減租條例第 19 條規定出租人得收回自耕之事由，自應將全部承租人之收支合併計算之。」改制前行政院 60 年判字 801 號判例意旨、最高行政法院 103 年度判字第 623 號行政判決參照。

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、卷查出租人以「確能自任耕作而所有收益不足以維持一家生活」為由申請收回耕地，訴願人等 2 人亦申請續訂租約，案經原處分機關參照前揭內政部處理工作手冊規定，核算出租人○○○102 年收益合計為 270,597 元(含 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單 218,589 元、出租耕地收入 52,008 元)；102 年支出合計為 369,911(含生活費用 141,984 元、醫療費用 49,391 元、保險費用 22,536 元、租金 156,000 元)，收支相抵後為負數 99,314 元。此有出租人收益情形訪談筆錄、102 年全年生活費用明細表、原處分機關審核出租人 102 年全年收支明細表附卷可稽，認出租人所有收益不足

以維持一家生活，即符合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及不致使承租人失其家庭生活依據者之情形，乃以 107 年 3 月 1 日永鄉民字第 1070003037 號函准由出租人收回自耕，於法有據；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魏旭鳳一人，此有○○○切結書附卷可稽。另訴願人等 2 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。

六、又訴願人等 2 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。本件依訴願人詹金川所提供之戶籍謄本（戶別：共同生活戶）及切結書切結永久共同生活為目的而同居之親屬團體所示，全口應計算人口為 4 人應包含○○○、○○○、○○○、○○○等 4 人，經原處分機關依據法令及實地訪查結果，102 年度收益合計為 2,190,210 元（含訴願人詹金

川 102 年度綜合所得稅各類所得資料清單 22,198 元、勞保退休金每月 20,022 元，共 240,264 元、基本工資 227,763 元；配偶○○○、次子○○○、參子○○○102 年度綜合所得稅各類所得資料清單分別為 268,167 元、901,979 元、529,839 元)；102 年支出合計為 537,843 元(含訴願人○○○一家 4 人生活費用 491,712 元、保險費用 46,131 元)；承租人○○○所提供之戶籍謄本(戶別：共同生活戶)及切結書切結永久共同生活為目的而同居之親屬團體所示，全口應計算人口為 8 人應包含○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等 8 人，經原處分機關依據法令及實地訪查結果，102 年度收益合計為 1,536,230 元(含承租人○○○102 年度綜合所得稅各類所得資料清單租賃所得 13,680 元、老農津貼 84,000 元；承租人之配偶○○○身障補助 84000 元；訴願人○○○、長媳○○○、孫子○○○、孫女○○○、孫女○○○102 年度綜合所得稅各類所得資料清單分別為 145,835 元、149,467 元、523,708 元、70,414 元、9,600 元；訴願人○○○、長媳○○○基本工資分別為 227,763 元、227,763 元)；102 年支出合計為 1,112,660 元(含訴願人○○○一家 8 人生活費用 983,424 元、孫子○○○租金 73,700 元、保險費用 55,536 元)，訴願人等 2 人收支相抵後為正數 2,075,937 元。此有出租人收益情形訪談筆錄、102 年全年生活費用明細表、原處分機關審核出租人 102 年全年收支明細表附卷可稽，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。訴願人詹金川主張其子○○○於 102 年因工作及子○○○因應徵召服研發替代役兩人皆居住於新竹市，是否有以永久共同生活為目的而同居之事實，查○○○及○○○皆為訴願人○○○直系血親家屬，縱因工作或兵役而暫時離家在外生活，並不能否認其為家庭成員之身分，原處分機關將兩人計算為同一戶並無違誤；另訴願人○○○為承租人○○○之現耕繼承人與訴願人○○○2 人共有系爭土地租賃權，於耕地租約期滿時，自應將全部承租人之收支合併計算，參諸前揭判決意旨，並無不合。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。

七、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	李玲瑩
	委員	葉玲秀
	委員	楊瑞美
	委員	黃耀南

中 華 民 國 1 0 7 年 1 0 月 9 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）