

彰化縣政府訴願決定書（案號 100—313）

府法訴字第 1000042123 號

訴願人：○○○

地址：○○縣○○鎮○○里○○路○段○○巷○號

訴願人：○○○

地址：○○市○○區○○路○○巷○○弄○號○樓

訴願人：○○○

地址：○○市○區○○里○○○街○號

訴願人：○○○

地址：○○縣○○鄉○○路○○巷○弄○號○樓

訴願人：○○○

地址：○○市○○區○○街○段○號○樓

訴願人：○○○

地址：○○市○○區○○街○段○巷○弄○號○樓

訴願人：○○○

地址：○○市○○區○○路○○段○號○樓之○

訴願人：○○○

地址：○○市○○區○○路○巷○號○樓

訴願人：○○○

地址：○○市○○區○○街○段○號○樓

訴願人：○○○

地址：○○市○○區○○街○段○號○樓

訴願人：○○○

地址：○○縣○○鄉○○村○○路○段○巷○號

訴願人

兼訴願代理人：○○○

地址：○○縣○○鎮○○里○○路○之○號

通訊處：○○縣○○鎮○○路○段○號

原處分機關：彰化縣埔鹽鄉公所

訴願人因申請重新評定私有出租耕地三七五租約全年收穫總量事件，不服原處分機關 99 年 12 月 16 日鹽鄉民字第 0990016494 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

緣訴願人(出租人)○○○等 12 人就渠等共有坐落本縣○○鄉○○段○○○、○○○地號土地(下稱：系爭土地)，於 98 年 3 月 31 日向原處分機關申請「如不合收回自耕條件，則請重新評定全年收穫總量，據以核定租額」，嗣於 99 年 8 月 30 日又檢具申請書，請原處分機關對於系爭土地全年收穫總量評定一案進行處理。案經原處分機關耕地租佃委員會於 99 年 10 月 11 日評議「彰化縣埔鹽鄉 99 年度主要作物正產品全年收穫總量」不予調整，並報請本府耕地租佃委員會第 16 屆第 7 次會議評定決議仍維持原議，不予調整，嗣報經內政部備查後，爰以 99 年 12 月 16 日鹽鄉民字第 0990016494 號函復訴願人略以：「說明二、台端申請旨揭全年收穫總量評議乙案，經本所耕地租佃委員會評議、彰化縣政府耕地租佃委員會依法評定，決議本鄉私有出租耕地主要作物正產品全年收穫總量之標準維持現狀不予調整，並業經內政部備查在案。」。訴願人不服，遂向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨及補充理由略謂：

- (一) 依耕地三七五減租條例第 4 條規定，原處分機關有重新評定調整之義務，訴願人於續約時，申請重新評定，以利核算租額，非無理由，原處分機關竟以不調整為理由，函復訴願人，自係就公法上具體事件所為之決定而對外直接發生法律效果之行政處分，自屬行政處分，訴願人提起訴願自無不合。
- (二) 依農委會公開類資料，即台灣地區稻作種植、收穫面積及產量表記載：「97 年 1 期彰化縣每公頃平均產量為 5754 公斤之糙米」，則全年生產總量每公頃為 11508 公斤糙米。據此核算，訴願人所有○○鄉○○段○○○地號田面積 0.0340 公頃及同段 586 地號田面積 0.1767 公頃出

租予○○○，其全年租額分別應為 147 公斤（245 台斤）及 762 公斤（1270 台斤）糙米。次依自由時報 2009 年 7 月 6 日 B5 版刊載：「北彰化一期稻豐收，平均每分地收穫量在 1600 至 1700 台斤，甚至有人超過 2000 台斤」，如折衷依每分地 1650 台斤（即每公頃全年產量為 34024 台斤）計算，則訴願人之出租地租額分別應為 434 台斤及 2255 台斤稻谷，原處分機關於續訂租約書分別登載租額為 134 台斤及 698 台斤稻谷，亦屬不當，自應撤銷重新評定，原處分機關決定不予調整，自難令人甘服。

- (三) 系爭土地主要作物正產品全年收穫總量之評定，依耕地三七五減租條例第 4 條規定為鄉鎮市公所之義務，鄉鎮市公所評定後始據以依同條例第 2 條規定核定租額，故租額並非由契約當事人雙方協議，原處分機關之答辯，依法無據。縱有內政部 94 年 12 月 13 日台內地字第 0940016216 號函為據，但該函意旨顯然與減租條例之規定有違，依憲法第 172 條規定為無效，答辯理由為無可取。
- (四) 按訴願法第 58 條第 4 項規定，所謂答辯書抄送訴願人，自應包括證物在內，但本件原處分機關雖將答辯書副本函送訴願人，卻未附證物影本，併提異議云云。

二、答辯意旨及補充答辯略謂：

- (一) 訴願人○○○等 12 人於 99 年 8 月 30 日檢具申請書，要求本所重新評定全年收穫總量標準，經本鄉租佃爭議調解委員會於 99 年 10 月 11 日評議「彰化縣埔鹽鄉 99 年度主要作物正產品全年收穫總量」，並報請彰化縣耕地租佃委員會第 16 屆第 7 次會議評定，決議不予調整，嗣經內政部備查後，本所遂以 99 年 12 月 16 日鹽鄉民字第 0990016494 號函通知訴願人。全案依據減租條例第 4 條，經各級租佃委員合議議決後，乃評定全年收穫總量之標準報內政部備查，合於前開規定。而系爭函文僅係本所就最終評定結果，對訴願人進行事實說明，既非行政處分範疇，自無提起訴願之適用。

- (二) 訴願人訴願請求無非為租額之調整，而按內政部 94 年 12 月 13 日台內地字第 0940016216 號函意旨：「…本案耕地等則縱已調整，其三七五租額變更與否，除應符合耕地三七五減租條例第 2 條規定意旨外，因屬契約內容協議事項，由出租人與承租人自行申請辦理，不宜由市公所逕為辦理變更租額。」，耕地等則縱已調整，租額仍宜由租佃雙方議定，況本案耕地等則並無異動，除不宜由本所逕為辦理租額變更或如訴願人所求逕為核定租額外，出、承租人針對租額如無共識，應循減租條例第 26 條進行調解、調處之申請，而非請求行政機關評定全年收穫總量之標準提高並要求遽行核定租額。
- (三) 查訴願法第 58 條第 3 項、第 4 項規定，可見原處分機關檢卷答辯時僅對訴願管轄機關有呈送「必要之相關文件」之義務，而以「答辯書」副本抄送訴願人，亦合於同條第 4 項規定。另按訴願法第 49 條第 1 項規定：「訴願人、參加人或訴願代理人得向受理訴願機關請求閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書」，訴願人既有閱覽卷宗權之保障，加以本所所送卷證皆係與訴願人間往返之公文書，訴願人已是受文者，又無新事實、新證據之提出，何須浪費複印？是以本所以答辯書副本抄送訴願人之處置，合於前開規定云云。

理 由

- 一、按「耕地地租租額，不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五；原約定地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五；不及千分之三百七十五者，不得增加。」、「耕地主要作物正產品，全年收穫總量之標準，由各鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會，按照耕地等則評議報請直轄市或縣(市)政府耕地租佃委員會評定後，報內政部備查。」分別為耕地三七五減租條例(下稱：減租條例)第 2 條及第 4 條所規定。

次按「又土地可供利用者，一為其承載力；另為其栽培力，前者如作為建築之基地，後者如作為種植之耕地，耕地出租，承租人支付地租與出租人，乃利用出租耕地之栽培力種植作物之代價，耕地栽培力固乃因投入勞力、資本之改良而增強，作物產量因而增加，但係改良之結果，應由改良之承租人獲得出租人不與焉。因此，耕地出租後嗣因承租人投入勞力、資本改良耕地或作物所增加之作物收穫，出租人自不得據以要求調整種類與租額。」、「歷年來雖然物價指數年有增加，惟農民所承租之耕地，縱使因生產技術之提升使得農產之產量相對增加，但農民支出之成本亦不斷增加，甚至有收穫不敷成本支出，致休耕之情形，農民耕作之收益仍然偏低。而如前所述，地租係以耕地租佃之主要作物正產品全年收穫總量計算，其正產品價格亦當隨同物價指數而調整再換算租金，尤無從同意原告請求增加地租之理。」最高行政法院 87 年度判字第 844 號及台北高等行政法院 94 年度訴字第 01859 號判決理由分別載釋有案。

再按「所謂多階段處分，係指行政機關作成之處分，須其他機關參與並提供協力始完成之情形。在多階段行政處分，雖有複數之行政行為存在，其中惟於最後階段直接向人民作成之行政行為，才具備行政處分之性質，至其他階段行為純係行政內部行為，不構成行政處分。至於多階段行政處分之前階段行為可視為獨立之行政處分者，係因該前階段之行政行為已對外發生法律上之規制作用，而使人民公法上權利義務關係發生變動，惟如該前階段之行政行為欠缺『法效性』此一要件，仍不得將之視為行政處分，而提起撤銷之訴。」最高行政法院 93 年裁字第 1347 號裁定著有意旨。

- 二、卷查本件訴願人向原處分機關申請重新評定系爭土地全年收穫總量，案經原處分機關依據減租條例第 4 條規定，先由該所耕地租佃委員會評議，再報請本府耕地租佃委員會評定後，報內政部備查，然後以 99 年 12 月 16 日鹽鄉民字第 0990016494 號函復訴願人不予調整。核此係屬多階段行政處

分，前開函復應具有法效性，自為行政處分，觀諸首揭最高行政法院 93 年裁字第 1347 號裁定意旨至明，先予敘明。

- 三、次查，農民所承租之耕地，縱使因生產技術之提升使得農產之產量相對增加，但農民支出之成本亦不斷增加，甚至有收穫不敷成本支出，致休耕之情形，農民耕作之收益仍然偏低，自不得以產量增加，即謂有調整耕地主要作物正產品全年收穫總量標準之必要性，前開最高行政法院 87 年度判字第 844 號及台北高等行政法院 94 年度訴字第 01859 號判決理由載釋甚明。是原處分機關耕地租佃委員會以「衡諸現實社會農作物收益概況，耕作收入與投入成本皆併同升高，則農業從業人員實際收益並未提高」，決議針對該鄉「耕地主要作物正產品全年收穫總量之標準」不予調整，本府耕地租佃委員會以「收穫總量宜由農糧署作全面性調整，彰化縣不宜單獨調整，且收穫總量雖提高，成本相對增加」，決議仍維持原議，不予調整，難謂有誤。故本件原處分機關依據減租條例第 4 條規定，先由該所耕地租佃委員會評議，再報請本府耕地租佃委員會評定後，報內政部備查，其後以 99 年 12 月 16 日鹽鄉民字第 0990016494 號函復訴願人不予調整所為之處分，於法並無不合，應予維持。
- 四、復查，訴願人訴稱依農委會資料及自由時報刊載，彰化縣全年生產總量均有增加，應予以調整云云乙節，經查該等資料僅就生產總量之數據單純呈現，如前所述，自不得以產量增加，即謂有調整耕地主要作物正產品全年收穫總量標準之必要性，訴願人所辯，洵無可採。至訴願人所訴原處分機關僅函送答辯書副本，並未檢附證物影本予訴願人等語，按訴願法第 58 條第 4 項規定：「原行政處分機關檢卷答辯時，應將前項答辯書抄送訴願人。」，並未明定原處分機關須檢附證物影本給予訴願人，是訴願人所訴，容對法律有所誤解。另有關訴辯雙方其餘爭辯，因不影響本件訴願決定之結果，不再一一論述，併予敘明。
- 五、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	張瑞濱（請假）
	委員	呂宗麟
	委員	李玲瑩
	委員	林宇光
	委員	陳廷墉
	委員	邱文津
	委員	黃鴻隆
	委員	蔡和昌
	委員	蕭文生

中 華 民 國 100 年 4 月 13 日

縣 長 卓 伯 源

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：台中市南區五權南路 99 號）