

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 100—1115）

府法訴字第 1000310285 號

訴 願 人：○○○

地址：○○縣○○鄉○○村○○路○○號

訴 願 人：○○○

地址：○○縣○○鄉○○村○○路○○段○○巷○○號

原處分機關：彰化縣永靖鄉公所

訴願人因耕地三七五租約事件，不服原處分機關 100 年○月○日永鄉民字第○○○○號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

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。

## 事 實

緣訴願人承租案外人○○所有坐落本縣○○鄉○○○段○○小段○地號耕地（下稱系爭耕地），雙方訂有○○字第○號私有耕地三七五租約，租期至 97 年 12 月 31 日屆滿。訴願人申請繼續承租，出租人亦以擴大家庭農場經營規模申請收回系爭耕地自耕，經原處分機關審查訴願人收入支出後，核認足以維持一家生活，出租人申請收回自耕符合耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項規定，爰核准出租人收回自耕，並於報經本府同意備查後，以 98 年○月○日永鄉民字第○○○○號函通知訴願人及出租人。訴願人不服，提起訴願，前經本府 98 年○月○日府法訴字第○○○○號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內重新查核訴願人之收支情形，另為適法之處分。」，經原處分機關查核並將全部承租人之收支合併計算後，認定承租人尚不因出租人○○收回耕地而失其生活家庭依據，與耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項規定相符，爰准予出租人○○收回耕地自耕，並以 100 年○月○日永鄉民字第○○○○號函通知訴願人。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、訴願意旨略謂：

- (一) 彰化縣政府於 100 年○月○日以府地權字第○○○○號函准備查，說明三既指示原處分機關「於核計出、承租人生活費用時，應向相關機關查證，然後予以加計」，自應俟原處分機關向相關機關查證後，核計生活費用後，承租人收支相減後仍為正數，始得同意原處分機關之核定准予備查，但彰化縣政府竟於說明二先同意備查，再於說明三指示原處分機關應向相關機關查證，顯然違法不當。而原處分機關竟未向相關機關查證訴願人之勞保、健保費用，其處分自亦不當，顯然違反行政程序法第 36 條之規定及彰化縣政府之函示，應予撤銷。
- (二) 原處分依據內政部 81 年 5 月 15 日台（81）內地字第 8173806 號函釋，認訴願人二人共同承租，為共同關係，惟查本件訴願人○○○之承租權為○分之○，訴願人○○○之承租權為○分之○，有原租約書及原處分機關之訪談筆錄可證，其非共同共有，原處分竟以共同承租即認共同共有，乃誤解內政部之函釋，自無可維持。
- (三) 內政部 97 年 8 月 8 日台內地字第 0970124366 號函頒布之私有出租耕地 97 年底租約期滿處理工作手冊，是否合乎法律規定，不無探討之餘地。訴願人及家屬於 96 年間多人無所得，有原處分機關向國稅局調查覆函附卷可證，既無收入，憑何得以行政院勞工委員會 96 年合計基本收入各為新臺幣○萬○元？故其核定顯與事實及卷附國稅局資料不符，應認無可採。據上論述，內政部制定之手冊內容違反法令，彰彰明甚。他如：出租人能自認耕作，得以切結書為之。自耕地是否與擴大家庭農場經營規模之涵義相符，亦得以切結書代之。65 歲以上既認無工作能力，竟亦以法定基本工資計算其收入... 等等，均皆違法不當。
- (四) 又按行政處分以書面為之者，應記載：處分相對人之姓名、出生年月日、性別、身分證號碼，住居所...。主旨、

事實、理由及其法令依據...，行政程序法第 96 條亦有明定，本件原處分，諸多遺漏，於法自有不當，併予指正之云云。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一) 有關訴願人等全戶之保費支出，經本所於 98 年○月○日永鄉民字第○○○○號函、99 年○月○日永鄉民字第○○○○號函、100 年○月○日永鄉民字第○○○○號函及 100 年○月○日永鄉民字第○○○○號函，共四次雙掛號通知訴願人等將全戶全年之保費支出憑據送交本所重新核計，但訴願人逾越期限均未交付相關憑據，無從查證不宜列計。訴願人等就其有利於自己之事據，應積極向本所提供，以爭取其承租權；但訴願人未予置理，反要求本所向其他機關（公司）調查其勞健保之保費，有違常理。次查行政程序法第 40 條，訴願人等應負舉證之責任，自不得主張本所未依行政程序法第 36 條規定辦理。
- (二) 訴願人等共同與出租人合訂○○字第○號租約書，就同一租賃契約內，同一筆耕地，未申請分耕分管，各自耕種各自繳租者，與出租人間即不具獨立之租賃關係存在，依前開內政部之函釋，共同共有人間之權利義務關係具有不可分性，應將全部承租人之收支合併計算。
- (三) 查行政程序法第 95 條規定：行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。公務機關之公文書處理，均依公文程式條例及行政院文書處理手冊規定之格式制作；又依臺灣省耕地租約登記辦法第 12 點：本辦法所需之書表格式，由內政部訂之。本件處分書依上開相關規定辦理與行政程序法第 96 條規定之意旨並無牴觸；且行政處分之對象及內容明確，未損及出、承租人等之權益云云。

理 由

一、按耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項及第 2 項規定：「耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：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。出租人為擴大家庭農場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受前項第二款規定之限制。」。

次按內政部 97 年 8 月 8 日台內地字第 0970124366 號函訂頒之「私有出租耕地 97 年底租約期滿處理工作手冊」（下稱處理工作手冊）六：「辦理程序及作業方法...（二）公告及受理申請...4. 出租人以『擴大家庭農場經營規模』為由申請收回耕地者，應檢附下列文件：(1)『收回出租耕地申請書』...1 式 2 份。(2) 原租約書正本 1 份。(3) 出租人自任耕作切結書...1 份。(4) 與租約耕地同一或鄰近地段內之自耕地土地登記謄本 1 份。(5) 身分證：經核對身分後，身分證正本當場退還，鄉（鎮、市、區）公所留存身分證影本 1 份。(6) 委託他人申請者：委託書...1 份。(7) 委託他人申請者...經核對受託人身分後，其身分證正本當場退還，鄉（鎮、市、區）公所留存...受託人身分證影本各 1 份...（三）審查...（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...丁、出租人為擴大家庭農場經營規模，且無減租條例第 19 條第 1 項第 1 款、第 3 款情形之一者，准予收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受第 19 條第 1 項第 2 款規定限制...（2）審核標準：A、...又同條項第 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』，係指租約期滿前 1 年（即民國 96 年）承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，扣除出租人申請收回耕地部分之所得額後，不足以支付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者而言。B、出、承租人的生活費用審核標準如下：...甲、出、承租人的生活費用，以租約期滿前 1 年

(即民國 96 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(即民國 96 年)年底之戶口名簿或戶籍謄本，以資佐證同戶情形。乙、生活費用之計算標準，準用內政部、臺北市政府及高雄市政府所分別公告之 96 年度臺灣省、臺北市及高雄市最低生活費，核計其生活費用(按：臺灣省 9,509 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(須檢具全民健康保險特約醫院及診所開立之單據，但受有全民健康保險給付部分，不得加計。) ...丁、勞工保險、全民健康保險之支出費用，應予加計(內政部 88 年 12 月 8 日台內地字第 8897458 號函)。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(即民國 96 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額為準。並應由當事人提供該租約期滿前 1 年(即民國 96 年)年底之戶口名簿或戶籍謄本，以資佐證同戶情形...乙、審核出、承租人收益資料，如無具體之證據可資參考時，可參酌行政院勞工委員會最近 1 年公布(按：民國 95 年)之「職業別薪資調查報告」所列各業受雇員工平均每人月薪資...如為無固定職業或無固定收日之人，其收益之認定，得以行政院勞工委員會最近 1 次公布之基本工資 17,280/月(註：行政院勞工委員會 96 年 6 月 22 日勞動 2 字第 0960130576 號令修正發布，並自中華民國 96 年 7 月 1 日生效；至於 96 年 6 月 30 日以前之基本工資為新臺幣 15,840 元/月)核計基本收入。至於是否屬有工作能力而需核計其所得之人，參考社會救助法第 5-3 條規定，指 16 歲以上，未滿 65 歲，而無下列情事之一者...II 身心障礙致不能工作(須領有身心障礙手冊)...丁、出、承租農民與其配偶領取之老年農民福利金或其他社會福利津貼，屬於收益性質，應併入收益總額核計(內政部 86 年 10 月 2 日台內地字第 8608597 號) ...E、減租條例第 19 條第

1 項第 1 款出租人能自任耕作之認定，得由申請人自行切結... 為之。相關權利義務人對鄉(鎮、市、區)公所之審查結果如有異議，應依司法院大法官 59 年 4 月 17 日釋字第 128 號解釋意旨，循行政訟爭程序請求救濟...F、出租人依減租條例第 19 條第 2 項規定，為擴大家庭農場經營規模申請收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕者，其自耕地之認定，應以出租人所有者為限(內政部 79 年 8 月 31 日台(79)內地字第 828311 號函)。而所稱『鄰近地段』，係指出租人要求收回之出租耕地與其自耕地之距離未超過 15 公里(內政部 89 年 8 月 3 日台內地字第 8908828 號函) ...。」。

復按內政部 81 年 5 月 15 日台(81)內地字第 8173806 號函釋：「...依民法第 828 條、第 829 條、第 830 條第 1 項規定觀之，共同共有係以共同關係為基礎，共同共有人間之權利義務關係具有不可分性，故於數個承租人共同共有承租權之情形，是否符合被收回耕地之事由，應將全部承租人之收支合併計算。本問題，數人因繼承而共同共有承租權，雖部分承租人收支有盈餘，部分承租人收入不足支出，但將全部承租人之收支合併計算既仍有盈餘，耕地被收回不致使其失去家庭生活依據，自應許由出租人收回全部耕地...。」。

二、卷查原處分機關前以 98 年○月○日永鄉民字第○○○○號函通知訴願人准予出租人○○依耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項規定收回系爭耕地自耕，訴願人不服而提起訴願，經本府認定訴願人全戶之保費支出並無證明單據供核，尚難查證其實際支出金額；且以○萬○元核定訴願人○○○及配偶之基本工資，並未敘明其採證之理由或指駁訴願人所述事實，亦有未洽；又未就其計算訴願人收支之項目、認列標準及計算方式等，加以臚列說明並隨文檢送相關文件使訴願人知悉，亦有未臻明確之瑕疵，爰以 98 年○月○日府法訴字第○○○○號訴願決定撤銷並命原處分機關於 2 個月內重新查

核訴願人之收支情形，另為適法之處分。原處分機關遂重新審核承租人之收支情形，認定訴願人○○○暨配偶○○○、同戶直系血親○○○及訴願人○○○之同戶直系血親○○○、○○○基本工資各為○萬○元（96年6月30日前基本工資為新臺幣15,840元/月，96年7月1日至96年12月31日基本工資為新臺幣17,280元/月。）；惟承租人及配偶保費支出部分，因原處分機關多次函催訴願人提供96年全年保險支出費用單據以憑查核，訴願人均置之不理，該部分支出費用爰不予列計，並以訴願人收支合併計算後收支相減之數據係正數為由，認定出租人○○○因擴大農場經營規模而收回系爭耕地，訴願人尚不致失其家庭生活依據，遂報請本府備查後，以100年○月○日永鄉民字第○○○○號函通知核定結果，固非無見。

三、惟查，行政程序法第36條：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」採行職權調查主義，係行政機關具有本於職權，按調查行為之目的，履行釐清事實所必要且足以形成心證程度之調查義務。依據「私有出租耕地97年底租約期滿處理工作手冊」六、之規定，勞工保險、全民健康保險之支出費用應以加計，則訴願人縱未提供該等單據，原處分機關亦非不得本諸職權依行政程序法第19條第2項暨修正前個人資料保護法第7條第1款、第8條第4款等規定，向相關機關查明訴願人暨配偶及同戶直系血親勞健保費用支出。是原處分機關未調查即逕不予列計為生活費用支出，參照最高行政法院100年度判字第1698號判決，於法顯有未合。至訴願人與其配偶如有領取其他社會福利津貼，亦應依前開工作手冊規定併入收益總額核計，自不待言。

四、再者，依據修正前民法第827條：「依法律規定、習慣或法律行為，成一共同關係之數人，基於其共同關係，而共有一物者，為共同共有人。前項依法律行為成立之共同關係，以有

法律規定或習慣者為限。各共同共有人之權利，及於共同共有物之全部。」、第 828 條：「共同共有人之權利義務，依其共同關係所由成立之法律、法律行為或習慣定之。除前項之法律或契約另有規定外，共同共有物之處分，及其他之權利行使，應得共同共有人全體之同意。」、第 830 條：「共同共有之關係，自共同關係終止，或因共同共有物之讓與而消滅。共同共有物之分割之方法，除法律另有規定外，應依關於共有物分割之規定。」、第 831 條規定：「本節規定，於所有權以外之財產權，由數人共有或共同共有者準用之。」，系爭耕地租約書備考欄載有「○○○1000/2800，○○○1800/2800」，則訴願人縱原係因繼承而共同共有承租權，惟當時如已訂有分管契約並存在該契約及分管位置圖等證明文件，或存有足徵經共同共有人全體同意終止共同共有關係之證據資料，則參照臺中高等行政法院 98 年度訴字第 451 號判決，內政部 81 年 5 月 15 日台(81)內地字第 8173806 號函有關收支合併計算之解釋，是否仍有適用餘地，即非無疑。準此，原處分機關未釐清訴願人所有系爭耕地租賃權之法律關係，而逕依前揭內政部函釋，將全部承租人之收支合併計算，非無事實調查及採證上之違誤，是原處分應予撤銷，由原處分機關一併查明後另為處分，以符法制。

五、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	楊 仲
	委員	李玲瑩
	委員	林宇光
	委員	陳廷墉

委員 張奕群  
委員 張富慶  
委員 溫豐文  
委員 蔡和昌  
委員 簡金晃  
委員 蕭文生

中 華 民 國 100 年 12 月 1 日

縣 長 卓 伯 源