

彰化縣政府訴願決定書（案號 98－1203）

府法訴字第 0980275824 號

訴 願 人：○○○

地址：○○○

原處分機關：彰化縣田中鎮公所

訴願人因耕地三七五租約事件，不服原處分機關 98 年 5 月 19 日田鎮民字第 0980007803 號通知書及 98 年 6 月 23 日田鎮民字第 0980008455 號函所為之處分，提起訴願。本府依法決定如下：

主 文

關於原處分機關 98 年 5 月 19 日田鎮民字第 0980007803 號通知書部分，應予撤銷，由原處分機關於 2 個月內詳細查明後，另為適法之處分，其餘訴願不受理。

事 實

緣訴願人承租○○○所有坐落本縣○○鎮○○段○○地號耕地（重測前為○○段○○地號，下稱系爭耕地），雙方訂有田民字第○○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，出租人亦以其所有收益不足以維持一家生活，申請收回系爭耕地自耕，經原處分機關審查訴願人及出租人之收入支出後，核定出租人收回自耕並無耕地三七五減租第 19 條第一項第 1 款及第 2 款之情形，且訴願人不因出租人收回耕地而失其家庭生活依據，爰核准出租人收回自耕，並於報經本府同意備查後，以 98 年 5 月 19 日田鎮民字第 0980007803 號「核定出租人收回自耕通知書」通知訴願人。嗣訴願人於 98 年 6 月 2 日向原處分機關陳情其 97 年度收入不足以支付支出，生活陷入困境，原處分機關爰以 98 年 6 月 23 日田鎮民字第 0980008455 號函向本府請示。訴願人不服前開通知書及請示函，於 98 年 7 月 21 日提起訴願，嗣於 98 年 11 月 5 日及 12 日補充訴願理由，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) 出租人係本地之大地主，單以租佃收入即有遠超過日常生活開銷之豐厚收入，原處分機關未先行依職權調查，即未附理由論及出租人是否不得收回自耕，已有率斷。
- (二) 本件租約手冊之性質應屬行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款規定之作業性行政規則，其對承租人所得計算標準違反法律優越及法律保留原則；就承租人之生活必要之支出費用項目中，竟漏未將「耕地地租」列入必要費用項目中，於對「佃農」資格者之生存權保障作為減租條例最根本之達成目的而言，顯有外觀明顯之重大瑕疵，應屬無效。
- (三) 租約手冊中承租人所得計算依據，係以所得稅法所列綜合所得稅申報核課之標準而為申報及審查，惟承租人生活費用計算標準卻未附任何理由，無視同等之稅法上標準所羅列之生活費用扣除額，而逕代之以掛一漏萬之生活必要支出費用項目，顯對於人民生存權保障之行政作用，產生差別待遇，自有違平等原則，應屬無效。
- (四) 訴願人及家屬 97 年之所得於生活之維持即屬吃力，而本件原處分機關計算生活必要之支出費用時，完全漏未將地租（年租金 2 萬 1,658 元）列入範圍，即有違誤。又與訴願人共同居住之孫○○○於 96 年申報財產所得時，固有 96 年度半工半讀之收入，惟原處分機關未將其學雜費（每學期 3 萬餘元）及房租等費用列為其生活必要支出，且○○○已於 97 年入伍服役，即於訴願人申請續約時已無其工讀收入。其於台北半工半讀期間居住於員工宿舍，全年租金費用共 3 萬 6,000 元。
- (五) 依處理工作手冊之規定，承租人本人及其配偶或其同一戶內直系血親如無固定職業或無固定收入，其收益之認定「得」以行政院勞工委員會最近一次 96 年所公佈之基本工資核計

其基本收入，而非「應」以行政院勞工委員會最近一次 96 年所公佈之基本工資核計其基本收入。訴願人之長子○○○賦閒在家協助耕作並無任何收入，訴願人已於訪談筆錄說明無其他收入，自不得逕將基本工資 19 萬 8,720 元列為年收入。原處分顯然違法，應予撤銷云云。

二、答辯意旨及補充答辯略謂：

- (一) 內政部頒「私有出租耕地 97 年底租約期滿處理工作手冊」第 1 頁第 2 點已書明法令依據，本所 98 年 05 月 19 日田鎮民字第 0980007803 號通知書依據附表格式 25 製作通知，合乎法令依據。
- (二) 97 年底租約期滿，本所 97 年 11 月 20 日田鎮民字第 0970015795 號通知書已告知承租人，辦理之法令依據與申請手續，出租人與承租人自應依內容誠實申報。
- (三) 出、承租人的生活費用與收益審核標準，並得加計之各項生活必要之支出費用於「私有出租耕地 97 年底租約期滿處理工作手冊」第 10、11、12 頁已確列，96 年全年生活費用明細表（格式 11）填寫說明中亦有明列，非明列項目本所無法列入審查，訴願書中要求調查其他年度應無必要（工作手冊中已明訂年度）。
- (四) 為考慮耕地收回後承租人無耕地收入，審核表（格式 13）已將承租人耕地收入列為支出。
- (五) 本所核定過程及依據：

1. 出租人部分：

提供 96 年戶籍謄本全戶 2 人（2 人均逾 65 歲），國稅局資料所得清單本人收入新臺幣（以下同）8 萬 160 元，訪談筆錄其他收入 9 萬 3,000 元，依工作手冊 12、13、14 頁，核定收入為 10 萬 1,160 元；提供 96 年全年生活費用明細表及醫療費用影本，2 人小計 5,990 元，生活費用 2 人小計 22 萬 8,216 元（依工作手冊 11、12 頁），保險費

未提供單據，依據健保第六類每人每月 659 元，全年計 1 萬 5,816 元，核定 96 年全年生活費用 25 萬 22 元（如格式 13 表格），收入減支出為負 14 萬 8,862 元，判定不足以維持一家生活。

2. 訴願人部分：

提供 96 年戶籍謄本全戶 6 人（訴願人及配偶○○○逾 65 歲，○○○非直系血親，○○○服役依手冊 14 頁不計收入與生活支出），訪談筆錄訴願本人津貼收入 7 萬 2,000 元，○○○津貼收入 7 萬 2,000 元，○○○核定最低薪資所得 19 萬 8,720 元（依工作手冊 13 頁），國稅局資料所得清單○○○收入 44 萬 7,434 元，核定收入為 78 萬 154 元；提供 96 年全年生活費用明細表，提供保費單據影本（○○○未提供以第六類計）小計 2 萬 850 元，生活費用 4 人小計 45 萬 6,432 元（依工作手冊 11、12 頁），承租耕地收入 7 萬 4,140 元，核定 96 年全年生活費用 55 萬 1,422 元，如格式 13 表格，收入減支出為正 22 萬 8,732 元，判定足以維持一家生活云云。

（六）得加計之各項生活必要之支出費用及收益，本所均依處理工作手冊第 12 頁及第 13 頁規定審核辦理，本所審核時均將承租人所提供資料金額，納入計算範圍內。出、承租人應於受理期間提供資料以供行政機關審核，訴願人於訴願時再提供資料實無法受理。

理 由

一、關於原處分機關 98 年 6 月 23 日田鎮民字第 0980008455 號函部分：

按訴願法第 77 條第 8 款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」查原處分關於 98 年 6 月 23 日田鎮民字第 0980008455 號函部分，係依

訴願人 98 年 6 月 2 日陳情書表示「若續租不成，則使全戶生活立即陷入困厄」云云，原處分機關乃向本府請示「是否有法源依 97 年度收支情形重新核定」，此乃行政機關間內部所為職務上之表示，並非就訴願人之請求有所准駁，不生法律上之效果，自非行政處分，訴願人對之提起訴願，於法不合，應不受理。

二、關於 98 年 5 月 19 日田鎮民字第 0980007803 號通知書部分：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」（下稱工作手冊）六、辦理程序及作業方法（三）審查（1）處理原則 A 規定：「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。」及（2）審核標準規定：「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、承租人生活費用審核標準如下：甲：出、承租人生活費用，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。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、……出、承租人本人及其配偶或其同一戶內直系血親如無固定職業或無固定收入之人，其收益之認定，得以行政院勞工委員會最近1次公布之基本工資新臺幣17,280元/月（註：……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須核計其所得之人，參考社會救助法第5-3條規定，指16歲以上，未滿65歲，而無下列情形之一者……。D、凡出承租人之子女就讀享有公費待遇之學校者，或出、承租人之配偶或其同一戶內直系血親，因應徵召在營服役者，其生活費支出及綜合所得均不予計算。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。……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『96年全年收支明細表』計算收支相減後之數據，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。」。

三、本件訴願人承租○○○所有之系爭耕地，租期至 97 年 12 月 31 日屆滿。訴願人申請繼續承租，出租人亦以其所有收益不足以維持一家生活，申請收回系爭耕地自耕。案經原處分機關依出租人所檢具之所得資料清單及談話筆錄，核定出租人本人之收入為 10 萬 1,160 元（含利息收入 8,160 元、系爭耕地 1 萬 6,000 元及其他 3 筆耕地之租金收入 7 萬 7,000 元），配偶之收入為 0 元（未領取老人福利津貼等社會福利津貼），合計出租人 96 年全戶綜合所得總額共 10 萬 1,160 元；再依內政部公告之 96 年度臺灣省最低生活費（每月 9,509 元）核算出租人 96 年全戶最低生活費為 22 萬 8,216 元；另依出租人檢具之醫療費用收據，列計出租人 96 年全戶之醫療費用為 5,990 元；又以出租人及其配偶為全民健康保險第 6 類投保人，列計 2 人保險費共 1 萬 5,816 元，合計出租人 96 年全戶之支出共 25 萬 22 元，收支相減之數據為負 14 萬 8,862 元，此有卷附出租人全戶收支明細表、生活費用明細表、戶籍謄本、綜合所得稅各類所得清單、訪談筆錄及醫療費用收據在卷足稽。惟查出租人及配偶之保費支出 1 萬 5,816 元並無證明單據供核，原處分機關未查明即逕予採計，洵屬可議。雖出租人收支相減之結果仍為負數，原處分機關認定出租人所有收益不足以維持一家生活，尚無不合，惟前開計算之錯誤，仍應注意修正。

四、又，原處分機關另依訴願人所檢具之所得資料清單及談話筆錄，核定訴願人本人 96 年之收入為 7 萬 2,000 元、配偶之收入為 7 萬 2,000 元、長子○○○之收入為 19 萬 8,720 元（依基本工資核定）、孫○○○之收入為 44 萬 7,434 元，合計訴願人 96 年全戶綜合所得總額共 79 萬 154 元（原處分機關誤算為 78 萬 154 元）；再依內政部公告之 96 年度臺灣省最低生活費（每月 9,509 元）核算訴願人 96 年全戶（4 人，○○○因在營服役，其收支均不列計）最低生活費為 45 萬 6,432 元，

加計訴願人之保險費 4,209 元（含全民健保 3,269 元及農保費 940 元）、配偶之保險費 4,209 元（含全民健保 3,269 元及農保費 940 元）、長子○○○之健保費 4,524 元、○○○之健保費為 7,908 元；並據訴願人之談話筆錄，認列耕地收入（依規定列為支出）為 7 萬 4,140 元，合計訴願人 96 年全戶之支出共 55 萬 1,422 元，收支相減之數據為正 23 萬 8,732 元（原處分機關誤算為 22 萬 8,732 元），此亦有卷附訴願人全戶收支明細表、生活費用明細表、戶籍謄本、綜合所得稅各類所得清單及訪談筆錄在卷足稽。惟查，訴願人業於訪談筆錄中表示其他血親收入如國稅局資料，又於補充訴願理由時主張其長子○○○賦閒在家協助耕作，並無任何收入云云，經查其長子○○○之國稅局所得資料清單給付總額為 0，原處分機關逕以基本工資核計其基本收入，卻未對訴願人前開主張為任何說明，亦未敘明其認定之理由，洵難謂妥適。再者，按工作手冊之規定，農民保險部分應不予列計，且訴願人之孫○○○之健保費並無證明單據可查證其實際支出之保險金額，尚不宜採計；又訪談筆錄中訴願人表示其承租系爭耕地之租金為 2 萬 1,658 元，原處分機關卻未將之計入；再按內政部訂頒之「96 年全年生活費用明細表」列有「其他」欄，填寫說明四並載以：「如有其他生活費用，應詳細記明其項目及數額」，訴願人於填表時固未記明其他欄之項目及數額，惟其提起本件訴願時，業已檢具其孫○○○96 年度之學雜費收據共 6 萬 2,488 元，原處分機關自應重新審酌是否應予採計，惟原處分機關答辯時既未採計亦並未敘明理由，要難謂合。上述有關訴願人 96 年全戶收入及支出採計之項目及內容，攸關原處分機關核定出租人收回自耕之處分是否合法適當，應由原處機關詳細查明後，另為適法之處分。

五、末查，訴願人指摘原處分機關計算生活必要之支出費用時，完全漏未將地租租金 2 萬 1,658 元及其孫○○○學雜費每學

期 3 萬餘元及房租等費用列為其生活必要支出列入範圍，且○○○已於 97 年入伍服役，即於訴願人申請續約時已無工讀收入乙節，按前開內政部訂頒之工作手冊(2)審核標準規定，出、承租人全戶之綜合所得稅所得總額及生活費用之核計係以 96 年為準，訴願人之孫○○○既於 97 年始入伍，原處分機關於計算訴願人 96 年全戶收支情況時，自仍應予列計其收入及支出；又，有關房租支出之列計範圍，按內政部工作手冊之規定，僅採計「本人及配偶之房租支出」，訴願人之孫○○○之房租支出並不在列計範圍。另訴願人亦主張工作手冊對承租人所得計算標準違反法律優位及法律保留原則，惟按司法院大法官會議釋字第 407 號解釋略以：「主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據。」、行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款規定：「行政規則包括下列各款之規定：……二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」查該工作手冊係內政部以 97 年 8 月 8 日台內地字第 0970124366 號訂頒，其位階屬行政程序法第 159 條所稱之行政規則，揆諸司法院釋字第 407 號解釋意旨，可知主管機關基於執行法律之職務，自得訂定必要之解釋性行政規則，以為下級機關行使職權、認定事實、適用法令之準據；又，該工作手冊已揭示其法令依據如下：「二、依據耕地三七五減租條例第 7 條、第 10 條、臺北市耕地租約登記自治條例第 12 條、高雄市耕地租約登記自治條例第 15 條、行政程序法、內政部相關函釋、耕地三七五租約清理要點及大法官釋字第 128、422、580 號解釋意旨等辦理。」是以，該工作手冊既未經大法官宣布違憲或停止適用，原處分機關於辦理耕地三七五租約登記時，自應受其拘束。至訴願人請求調查出租人之租佃收入等證據乙節，如對系爭耕地是否應予收回有實質影響，應由原處分機

關於重新處分前，一併查明。另訴願人請求停止執行部分，查原處分之執行，並無具體事證足認有訴願法第 93 條第 2 項規定得停止執行之必要，併此敘明。

六、據上論結，本件訴願為部分不合法，部分有理由，爰依訴願法第 77 條第 8 款及第 81 條之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	張瑞濱
委員	陳廷墉
委員	陳基財
委員	黃鴻隆
委員	張奕群
委員	溫豐文
委員	蔡和昌

中 華 民 國 99 年 1 月 8 日

縣 長 卓 伯 源