

彰化縣政府訴願決定書（案號 98—1209）

府法訴字第 0980260026 號

訴願人兼訴
願代表人：○○○
地址：○○○

訴願人：○○○
地址：○○○

原處分機關：彰化縣員林鎮公所

訴願人因耕地三七五租約事件，不服原處分機關 98 年 8 月 24 日員鎮民字第 0980025928 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 21 人共有坐落本縣員林鎮○○段○○地號耕地（下稱系爭耕地），出租予○○○，雙方訂有員明字第○○號私有耕地租約書，租期至 97 年 12 月 31 日屆滿。承租人申請繼續承租，訴願人亦以擴大家庭農場經營規模申請收回系爭耕地自耕，經原處分機關審查承租人收入支出後，認定不足以維持其一家生活，有耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款所定因出租人收回耕地，致承租人失其家庭生活依據之情形，爰核定不得收回自耕，准由承租人續訂租約 6 年，並於報經本府同意備查後，以 98 年 8 月 24 日員鎮民字第 0980025928 號函復訴願人及承租人。訴願人不服，於 98 年 9 月 9 日提起訴願，嗣於 98 年 10 月 24 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) 依工作手冊 (2) 審核標準 B 甲項係由當事人提供租約期滿前 1 年 (即 96 年) 年底之戶口名簿或戶籍謄本資料，無公信力可言，更無法顯現如審核標準 A、B 條內涵「承租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，致承租人失其家庭生活依據者。」，以致審查結果偏差。
- (二) 承租人住址所在地係三合院大宅第，並非法定貧戶，原處分機關核定出租人不得收回自耕，不當限制耕地出租人之財產權，難謂無悖於憲法第 146 條與憲法增修條文第 10 條第 1 項發展農業之意旨，且與憲法第 23 條比例原則及第 15 條保障人民財產權之規定不符。
- (三) 請重新審議承租人及其配偶與同一戶內直系血親 96 年全年全戶綜合所得總額，扣除因出租人收回耕地部分之所得後，重新核定出租人得收回自耕云云。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 本次私有出租耕地租約期滿後，訴願人、承租人，於受理申請期間內提出申請收回或續訂租約，案經本所核定奉縣政府 98 年 8 月 19 日府地權字第 0980196045 號函同意備查，訴願人因有「耕地三七五減租條例」第 19 條第 1 項第 3 款規定之情形，承租人收支相抵為負數者不得收回，本所依照同條例第 20 條、第 5 條規定准由承租人，自 98 年 1 月 1 日起至 103 年 12 月 31 日止續訂租約 6 年。
- (二) 本次作業法令依據，本所依照內政部 97 年 8 月編印「私有出租耕地 97 年底租約期滿處理手冊」第 1 頁二、法令依據：依據耕地三七五減租條例第 5 條、第 19 條、第 20 條、臺灣省耕地租約登記辦法第 7 條與第 10 條、行政程序法、內政部相關函釋及耕地三七五租約清理要點及大法官釋字第 128、422、280 號解釋意旨等規定辦理云云。

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一份。（6）委託他人申請者：委託書 1 份。（7）委託他人申請者：受託人之身分證。經核對受託人身分後，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一份。」（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：……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。」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、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 次公布(按：民國 95 年)之『職類別薪資調查報告』所列各業受僱員工平均每人月薪資，核計其全年所得。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，得以行政院勞工委員會最近 1 次公布之基本工資新台幣 17,280 元/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台幣 15840 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，而無下列情事之一者……一、25 歲以下仍在國內就讀空中大學、高級中等以上進修學校、在職班……致不能工作(應檢具相關在學證明資料)……。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）……G、查核出、承租人收益，必要時得實地訪談，並作成收益訪談筆錄。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。」。

二、本件訴願人共有之系爭耕地，於 97 年 12 月 31 日底租約期滿，承租人申請繼續承租，訴願人亦檢附渠等共有之本縣○○鄉○○段○○地號耕地土地登記謄本及自任耕作切結書等文件，以擴大家庭農場經營規模申請收回三七五耕地自耕。案經原處分機關依承租人檢具之所得資料清單及談話筆錄，核定承租人 96 年之收入為 1 萬 3,000 元，配偶○○○之收入為 19 萬 8,720 元（按基本工資核算），合計承租人 96 年全戶收入為 21 萬 1,720 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）核算承租人 96 年全戶（4 人）最低生活費為 45 萬 6,432 元、保險費用為 9,807 元、其他費用為 10 萬 6,841 元（含水電費 2 萬 6,858 元、長子○○○學雜費 2 萬 2,873 元、次子○○○學雜費 5 萬 7,110 元）、系爭耕地收入 6,000 元，合計承租人 96 年全戶生活費用共 57 萬 9,080 元，收支相減之結果為負 36 萬 1,360 元，此有卷附承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及訪談筆錄各

在卷足稽，原處分機關按前開處理工作手冊之規定，認定承租人不足以維持其一家生活。惟查國稅局所得資料清單顯示承租人之配偶○○○96年僅有利息收入2,562元，並無薪資所得，原處分機關未列計利息收入，而逕以基本工資核定其收入為19萬8,720元，並未敘明其認定之理由，洵難謂妥適；又承租人之長子○○○、次子○○○雖均在學，但2人均已年滿16歲以上，且均有實際薪資所得，分別為12萬5,795元及5萬8,555元，均應予採計。經核原處分機關雖有前開計算承租人收支之錯誤，惟尚不影響收支相減為負之結果，其認定承租人所有收益不足以維持一家生活，尚無不合，原處分應予維持。

三、至訴願人主張承租人所提供之戶籍資料無公信力可言，無法顯現所致審查結果偏差乙節，按首揭內政部函訂之工作手冊規定：「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。……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97年7月21日台財稅字第09700343880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。」承租人業已提出戶籍謄本及所得資料供核，原處分機關於計算時雖有若干疏誤，惟其審核作業依上開規定辦理之結果，尚無審查偏差之情形，訴願人執此爭辯，洵無足採。另有關訴願人辯稱承租人坐擁三合院之大宅第，並非法定貧戶乙節，依工作手冊之規定，承租人之財產及其是否具備法定貧戶之資格，並不屬列計收入與支出之審核範圍，尚難據此指稱原處分有所不當。另訴願人亦主張原處分機關核定不得收回自耕，不當限制耕地出租人之財產權，違反憲法規定乙節，查原處分機關係依前開工作手冊之規定，辦理本件系爭耕地核准續租案，已如前述，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，原處分機關依工作手冊之規定辦理耕地三七五租約登記，尚難謂有違反憲法之情形，訴願人此部分主張，亦不足採據。

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

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 日

縣 長 卓 伯 源

本件訴願人如對本決定不服，得於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。