

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 104－904）

府法訴字 1040290279 號

訴 願 人：○○○

地址：彰化縣和美鎮○○○

訴願代理人：○○○

地址：彰化縣彰化市○○○

原處分機關：彰化縣線西鄉公所

訴願人因耕地三七五租約事件，不服原處分機關 104 年 5 月 20 日線鄉民字第 1040005906 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

緣訴願人與出租人○○○間就坐落本縣線西鄉○○段○○、○○地號土地（下稱系爭耕地），訂有耕地三七五租約（租約字號：彰線下字第 7 號，下稱系爭租約），租約於 103 年 12 月 31 日租期屆滿，訴願人乃於 104 年 1 月 1 日至同年 2 月 16 日公告受理租約期滿申請續訂租約及收回耕地自耕期間，向原處分機關申請續訂租約，而出租人亦於公告期間內，依耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第 19 條第 2 項規定，以擴大家庭農場經營規模為由申請收回系爭耕地。案經原處分機關查認出租人所有自耕土地與系爭租約土地坐落同地段，並依據訴願人所提文件核算訴願人本人與同一戶內之直系血親 102 年全年所得及支出費用結果為正數，無減租條例第 19 條第 1 項第 3 款「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者」之情形，經報本府備查後，爰以 104 年 5 月 20 日線鄉民字第 1040005906 號函通知租佃雙方，准由出租人收回自耕，訴願人不服，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、訴願意旨略謂：

- (一) 系爭耕地作農業使用、無欠租，承租人即訴願人並無違反減租條例情事，訴願人係依該耕地維持一家生活，並有各項所得稅資料及生活支出憑據為證，如耕地被收回，訴願人生活將無所依靠。又出租人是否有自有耕地，未見原處分機關提出憑證說明，且出租人未居耕地所在地，有田地收租、利息收入，擴大農場應有年齡限制，出、承租人雙方能否自任耕作，雖以切結書認定之，惟出租人高齡 71 歲、訴願人 57 歲，依公平原則，應以訴願人有承作能力繼續耕作。
- (二) 憲法保障人民生存財產權，維修房屋係維持人民住居最低生活要求，訴願人居住 50 年老舊房屋修繕，係為保護居住安全，既非商業行為經營支出或生活浪費，修繕費用支出合情合理合法；再者依內政部 104 年 8 月 26 日台內地字第 1040062478 號函說明二修繕房屋可否列入生活支出一節，應依司法院解釋意旨，以舊房屋未修繕前是否造成當事人生活困窘狀況，依個案實質審認。是訴願人支出房屋修繕費用 182 萬 8,382 元及生活支出、耕地租金、扶養尊親屬費用合計 246 萬 3,614 元，收入部分計 162 萬 8,219 元，收支計算結果為負數。
- (三) 退步言，如由出租人以擴大農場經營為由收回自耕，則本件爭議應退回公所耕地租佃委員會為調處，訴願人從未接獲公所耕地租佃委員會之通知，卻由原處分機關名義發文之 104 年 4 月 2 日線鄉民字第 1040003837 號開會通知單為租佃雙方申請收回耕地或續訂租約之爭議調處，原處分機關以租佃雙方申請收回耕地或續訂租約爭議調解為理由，讓出租人以擴大經營農場補償承租人後即可收回出租耕地，而不將此案移送耕地租佃委員會調解調處，逕為行政處分片面同意終止租約，其處分為無權處分，行政程序亦有錯誤，原處分無效，應予撤銷。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一) 本所依內政部函頒 103 年底租約期滿工作手冊規定程序，關於出租人以擴大家庭農場經營規模申請收回者，由本所審核出、承租人所檢具文件並計算承租人 102 全年度收支後，對系爭租約之續訂或收回做成初步核定（即有條件之行政處分）後，由出租人依規定補償承租人，並報請鈞府備查後，始完成收回耕地終止租約之程序。又訴願人陸續以訴願補充檢附收據，惟本所前曾以函告、電話聯繫或當面告知於期限內補送相關單據供本所憑辦，逾期未補正者一律視為未申請，故原處分依程序審核承租人所檢具之文件並無違誤。
- (二) 訴願人與出租人洪成德就系爭耕地訂有耕地三七五租約期滿，出租人○○○以擴大家庭農場經營規模為由申請收回自耕，經審核出租人自有耕地與系爭耕地均同坐落本鄉○○段地號土地，距離未超過 15 公里；另核算 102 年度承租人全戶收入計 208 萬 811 元、支出計 53 萬 3,687 元，總計收支結果為正數 154 萬 7,124 元，顯示訴願人足以維持一家生活。至訴願人主張房屋修繕費用得以列計其他生活必要費用並檢附估價單據 39 張一節，業經請示鈞府函復仍須依事實審認，因房屋修繕除能增加財產價值或提高附加使用價值外，亦能延長財產使用年限，故所花費應屬資本支出，非屬生活必要之支出；另所補附之修繕收據顯異於一般常態銀錢收據，且遲至訴願補充才檢附，顯示訴願人意圖先否決本所核定之收支結果，再以本所未依其申請事項達成撤銷目的。
- (三) 至本所曾發文邀請租佃雙方於 104 年 4 月 15 日進行協調，惟訴願人以本所違反程序為由拒絕補償協商，出租人則另向本所申請租佃調解，訴願人拒絕出席，目前全案移由鈞府耕地租佃委員會調處中。

## 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。」、「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 2 款規定之限制。」，為耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項、第 2 項所明定，是「耕地租約期滿時，依耕地三七五減租條例第 19 條、第 20 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。」，改制前最高行政法院 60 年判字第 801 號判例參照。
- 二、次按內政部 103 年 7 月 28 日台內地字第 1030216040 號頒布之私有出租耕地 103 年底租約期滿處理工作手冊（下稱工作手冊）第六點辦理程序及作業方法…(三)審查 5.(1)處理原則：「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，並依同條例第 17 條第 2 項第 1 款、第 2 款規定補償承租人後，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。」及六(三)審查 6.(2)審核標準 A、B、C、E、G、H 分別規定：「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 102 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。又核計出、承租人全年生活費支出時，對於出、承租人為增加全年生活費用支出，意圖於其戶內增加核計生活費人口，不得列入計算。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，準用衛生福利部、臺北市政府、新北市政府、臺中市政府、臺南市政府及高雄市政府所分別公告之 102 年度臺灣省、臺北市、新北市、臺中市、臺南市及高雄市最低生活費，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：I 本人及其配偶與同一戶內之直系血親租用房屋有證明者，另得計算其每戶房租支出。II 得加計醫藥及生育費支出。III 得加計災害損失支出。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。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、審核出、承租人收益資料，如無具體之證據可資參考時，可參酌勞動部最近 1 次公布之『職類別薪資調查報告』所列各職類受僱員工平均每人月經常性薪資…。」、「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。…。」、「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…。」、「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『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。」，此等規定乃內政部為利其下級行政機關為減租條例第 19 條規定執行所訂立作為認定事實準則之行政規則，其內容慮及實際存在事實之認定及難以調查事實之推定，並於出租人及承租人適用同一標準認定之，應得援用作為認定本件事實之準據，合先敘明。

三、再按「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 號判例參照；司法院釋字第 580 號解釋略以：「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。」。

四、又「按耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款規定『出租人因收回耕地致承租人失其家庭生活依據者』，係指租約期滿前一年，承租人本人及其配偶與同一戶內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後，不足以支付承租人本人及其配偶與同一戶內直系血親全年生活費之支出者而言…，按諸上開規定之意旨，在於出租人收回耕地，承租人仍足以維持生活為要件，而所謂得以維持生活，自以其實際收入及生活支出二者比較，其中實際收入應屬穩定之收入來源，而支出則為日常生活上固定之開銷，如屬突發非日常之支出，自不得認為家庭生活之日常支出，而據為上開規定計算之基礎，此觀諸司法院釋字第 422 號解釋，耕地三七五減租條例第 19 條第 1

項第 2 款、第 3 款規定，於審核出租人所有收益是否足維持一家生活及出租人因收回耕地，是否致承租人失其家庭生活依據時，對於出租人與承租人之收益與支出審核標準，應斟酌出、承租人家庭生活之具體情形及實際所生之困窘狀況，以切近實際之意旨甚明。」臺中高等行政法院 90 年度訴字第 1533 號判決意旨參照。

五、卷查系爭租約出租人以「擴大家庭農場經營規模」為由，申請收回系爭耕地，業經提出坐落本縣線西鄉○○段○○、○○地號自耕地之土地權狀影本、土地登記簿謄本為憑，出租人上開自耕地之使用分區均為特定農業區，使用地類別為農牧用地，核屬「耕地」，與其申請收回坐落本縣線西鄉○○段○○、○○地號等 2 筆之系爭耕地位處同一地段；另揆諸上揭司法院釋字第 580 號解釋意旨，所謂出租人「不能自任耕作」，是指出租人本身無自任耕作之能力，包括其無以人力親自實施耕作之能力，亦無為農業科技化及企業化經營之自行耕作能力或委託代耕之能力，況出租人業已依上揭工作手冊規定出具「出租人自任耕作切結書」在案，從而，訴願人僅憑出租人高齡 71 歲，主張能否自任耕作應依公平原則，以其為 57 歲有能力繼續耕作云云，尚非可採。

六、是本案經原處分機關依上開工作手冊審核標準，審認系爭租約承租人是否會因出租人收回系爭耕地導致失去其家庭生活依據，依訴願人 102 年度綜合所得稅各類所得資料、生活費用明細表、勞保健保繳費證明單與戶籍謄本等資料影本，核實採計其 102 年全年總收支情形為：

(一) 收入部分：查訴願人全戶共有 4 人（即訴願人本人、配偶、長女、次子），102 年度訴願人所得查無資料，配偶所得為 45 萬 9,366 元、長女所得為 81 萬 8,542 元、次子所得 33 萬 8,539 元；另因訴願人於 102 年度時年僅 55 歲，仍屬有工作能力之人，原處分機關以其投保於本

縣營造業職業工會且自營實業社，有經濟部商業司商業登記查詢資料存卷可稽，爰參酌勞動部公布之『職類別薪資調查報告』所列營造業平均每人月薪資 3 萬 8,697 元/月，計算訴願人全年基本收入為 46 萬 4,364 元，合計總收入為 208 萬 811 元。

- (二) 支出部分：依 102 年度臺灣省最低生活費標準為每人每月 10,244 元/月，核算其全戶 4 人全年生活費用計 49 萬 1,712 元，並加計長女、次子 102 年度保險費用計 3 萬 203 元、減少之承租耕地收入 1 萬 1,772 元，另訴願人於本件訴願程序中補正其本人及其配偶支出保險費用收據 5 萬 4,516 元，原處分機關審查時未予列入，亦應予併入計算，則核算訴願人全年支出共計 58 萬 8,203 元。又訴願人以申請續訂租約時所提 102 年開立估價單、報價單 39 張及於訴願補充理由狀內再補提自行印製、部分並貼有印花之鐵工、油漆、土木、鋁門水電等工程費等收據 8 紙金額計 182 萬 8,382 元，主張上開費用屬房屋修繕費用應核實列入生活支出費用計算一節，按減租條例第 19 條第 1 項第 3 款「出租人因收回耕地致承租人失其家庭生活依據」規定意旨，以承租人倘因出租人收回耕地仍得以維持生活為要件，所謂得以維持生活，係以其實際收入及生活支出二者比較，其中實際收入應屬穩定之收入來源，而支出則為日常生活上固定之開銷，如屬突發非日常之支出，自不得認為家庭生活之日常支出，而據為計算之基礎，有前揭臺中高等行政法院判決意旨資可參照，訴願人雖主張於 102 年間因修繕 50 年老舊房屋支出費用，惟據上開說明，房屋建築修繕費用尚難認屬每人每年經常性之支出，自不得列入訴願人全年度家庭生活支出，予以併計；且依前揭工作手冊亦規定：「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：…得加計災害損失支出。」，故

倘訴願人住居房屋如有因突來之災害致有損失而須支出相關費用，當仍得檢具該災害損失證明文件證明，列入當年度生活必要之支出費用予以核實列計，然而本件訴願人修繕房屋並非出於突來之災害損失，致與前揭規定及司法實務見解意旨不符，況訴願人上開自行製作之收據，僅記載「房屋修繕鐵工、油漆、土木、鋁門水電工程費」，則訴願人是否因所居房屋未能修繕而有生活困窘狀況？所修繕項目為何？是否為必要支出？原處分機關無從審認。從而，原處分機關以該項房屋修繕費用係增加訴願人財產價值、延長使用年限，所花費為資本支出，非屬生活必要之支出，未予列入訴願人全戶之生活支出，依上開法院判決要旨與說明，尚無不合。

七、綜上，總計訴願人收支情形，相抵結果為正數 149 萬 2,608 元（收入 2080,811 元-支出 588,203 元=1,492,608 元），訴願人並無減租條例第 19 條第 3 款因出租人收回耕地致失其家庭生活依據之情形。從而，本件租約出租人於租約期滿時，非不能自任耕作，其以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系爭耕地，既符合減租條例第 19 條第 2 項之規定；且承租人即訴願人亦不因系爭耕地由出租人收回，致失其家庭生活之依據，即無同條第 1 項第 1 款、第 3 款不能收回自耕之情形，則原處分機關以 104 年 5 月 20 日線鄉民字第 1040005906 號函知出、承租雙方，准由出租人收回自耕，於法即無不合，原處分應予維持。

八、至訴願人主張原處分機關未移送耕地租佃委員會調解調處，逕以原處分終止租約，屬行政程序錯誤、處分無效一節。按出租人以擴大家庭農場經營規模申請收回自耕，經審核出租人符合收回自耕條件後，應由出租人補償承租人改良土地所支付之費用及尚未收穫農作物之價額，並將補償證明文件檢送鄉鎮市區公所據以辦理終止租約；倘出租

人未依法補償承租人，鄉鎮市區公所即不得准其收回耕地，此依減租條例第 19 條第 3 項：「出租人依前項規定收回耕地時，準用第 17 條第 2 項規定補償承租人。」、前揭內政部頒工作手冊第 6 點：「…（四）核定：3. 關於出租人依減租條例第 19 條第 2 項規定，以擴大家庭農場經營規模申請收回自耕者」之處理流程規定自明，是出租人有無依法補償承租人終止租約，與本件原處分審認出租人符合減租條例第 19 條第 2 項收回自耕要件，實屬不同之二事，應分別論究。上開訴願主張認原處分逕為終止租約，行政程序錯誤云云，容有誤解，尚無足採。又訴辯雙方其餘爭辯，因與本件訴願決定結果不生影響，不再一一論述，併予敘明。

九、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（代理）

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 張奕群

委員 常照倫

委員 李玲瑩

委員 楊瑞美

委員 林浚煦

委員 黃耀南

中 華 民 國 104 年 10 月 13 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)