

彰化縣政府訴願決定書（案號 110－901）

府法訴字第 1100295725 號

訴願人：○○○

訴願人因耕地三七五租約事件，不服本縣和美鎮公所（下稱原處分機關）110年7月12日和鎮民字第1100014303號函所為之處分（下稱原處分），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

緣訴外人○○○（承租人）與訴願人（出租人）就本縣○○鎮○○段0000地號土地（下稱系爭耕地）訂有耕地三七五租約（租約字號：和鎮湖字第00號，下稱系爭租約）。系爭租約於109年12月31日租期屆滿，訴願人爰於110年1月5日以擴大家庭農場經營規模為由，提出耕地租約期滿收回耕地自耕之申請，承租人亦於110年1月7日提出續訂租約之申請。案經原處分機關審認承租人符合耕地三七五減租條例第20條續訂租約之規定，於報經本府備查後，以原處分准由承租人續訂租約。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。又本府依訴願法第28條及第63條規定，依職權通知訴願人、承租人、原處分機關及本府地政處派員於110年10月14日到府進行陳述意見。茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- （一）承租人自承主要收入為打零工及出售種植蔬菜所得年收入約為10萬元左右，惟次要收入尚難論斷，上揭僅係其自承，確難能證實其真實收益。故應按依內政部109年6月4日台內地字第1090263181號函訂頒之「私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手冊」來核定。

- (二)承租人尚擁私有本鎮○○段 000 號地號土地面積 1043 平方公尺暨地上建物一大棟，且尚有工作、乩童及自有耕地種植蔬菜等收入，且非其在自任耕種，絕非其所述需得全依賴此承租耕地（僅 548 平方公尺）來維生，故收回出租耕地決不致使其家庭生活失去依據。
- (三)既承租人自承打零工及種植蔬菜所得確有工作收入，惟經公所函請查無其 108 年各類所得為「0」，本案承租人之收益則應依內政部 109 年 6 月 4 日台內地字第 1090263181 號函訂頒之「私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊」玖、三、〈一〉1、(4)、c 略謂：「出租人、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，其收入之認定『得』以勞動部公布之基本工資新臺幣(下同)2 萬 3,100 元／月核計基本收入……」〈第 13 頁〉。為力求妥適、公允、公平、公正、核定立場超然客觀，則應以內政部頒訂之基本工資 2 萬 3,100 元／月核計其總收入才屬正確無異議，才確實符合依法行政辦理，不得僅按訪談承租人其所述收益及片面毫無實證概述充為依據作為核定，故原處分機關所為核定太過牽強，依法無據，並敬請核准由出租人以擴大農場經營規模收回自耕，以符合法令依據。
- (四)訴願人接獲公所函知本案租賃期滿得為擴大家庭農場經營規模，擬按耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 1、3 款規定申請收回自耕，惟訴願人覺本案卻未按內政部所頒訂之「私有耕地 109 年租約期滿處理工作手冊」來據以核定，僅憑採信其片面自承的工作收益與悲情說詞來核定本案因收回出租耕地將致承租人失其家庭生活依據。使訴願人深覺核定不公，捨內政部函頒明文而不依據，竟屈昧於現實未秉公核定，使公權力淪喪不彰，豈

能使訴願人信服而需提起訴願力求維護己應有的權益等語。

二、答辯意旨略謂：

(一)耕地三七五減租條例第 19 條規定：「耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：三、出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。」。按內政部 110 年 6 月 15 日台內地字第 1100120719 號函釋說明三略謂：「……有關旨揭耕地承租人收益審核 1 節，據貴府前揭函敘載，承租人未婚且獨自生活，以打零工及耕作收益維持生活，係無固定職業或無固定收入者，且年收入約為 10 萬元左右。爰除有具體證據證明承租人之能力與獲取上開收益符合常理外，按前開工作手冊所示，似以基本工資核算其收益，始符合公平原則（臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 29 號判決理由參照）。然依據上開相關規定核算結果，倘認為個案情形確有符合司法院釋字第 422 號解釋意旨所應斟酌之情形，即非審酌當事人家庭生活之具體情形及實際所生困窘狀況，難謂切近實際，有失合理，自仍得依該解釋意旨予以審酌。……」

(二)本案經查調承租人 108 年度綜合所得稅各類所得資料清單，其 108 年度所得為「零」，派員前往實地訪談，承租人自陳其主要收入係依靠打零工及販賣自種菜蔬所得，一年收入約為 10 萬元左右，且其無配偶、子女，亦無其他收入或補助。另承租人年齡已近 60 歲，其本身又患有呼吸、消化系統之慢性疾病，且未具備特殊專業技能，致工作待遇偏低及打零工機會困難，其收入並不穩定。是以本案承租人如依「109 年底租約期滿處理工作手冊」第玖、三、(一)、(3) 及第玖、三、(一)、(4)、C 規定

以基本工資核算收益所得（2 萬 3,100 元*12 月=27 萬 7,200 元），顯與承租人實際所得相差甚距，揆諸司法院釋字第 422 號解釋意旨，即應審酌承租人家庭生活之具體情形及實際所生困窘狀況，方謂切近實際、合理。

(三)經審查承租人之 108 年度本人、配偶及戶內直系親屬戶籍資料、全年度生活明細表單及國稅局提供 108 年度綜合所得稅各類所得資料清單，並按內政部公布 102 年最低生活標準核算出、承租人（其無配偶、戶內無直系親屬）之 108 年度所得核計淨收入為負 5 萬 9,648 元（收入 10 萬 6,000 元-支出 15 萬 3,648 元），即收入總和減去支出總和後總數為負數，案經審核承租人合於耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款規定，訴願人不得收回自耕，且報經彰化縣政府備查在案。

(四)另訴願人主張：「承租人上擁私有本鎮○○段 000 號地號土地面積 1043 平方公尺暨地上建物一大棟且尚有工作、乩童及自有耕地種植蔬菜等收入……，故收回出租耕地絕不致使其家庭生活失去依據。」惟經派員前往實地查訪，其自有之○○段 000 號地號土地因欠缺水源，僅能種植蔬菜供售，及部分自用。其所居住之建物係為年份已久之鐵皮屋頂平房。至於收入部分則僅靠打零工，收入並不穩定。另訴願人所陳承租人其他收入及其非自任耕作等節，則因無相關具體、明確之資料或證人佐證，實難據以審認。本案衡諸承租人之收入（年收入僅約 10 萬元）、年齡（已近 60 歲）、健康狀況、及生活之具體情形，如准訴願人收回耕地自耕，顯致承租人之生活產生相當程度之影響，有違「耕地三七五減租條例」保護佃農之立法意旨等語。

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：「(第 1 項)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。(第 2 項)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。」第 20 條規定：「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約。」
- 二、次按內政部 109 年 6 月 4 日台內地字第 1090263181 號函訂頒私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊（下稱 109 年工作手冊）中「玖、審查 三、審核標準」一節規定：「(一)出租人申請收回自耕，承租人申請續訂租約【雙方皆有申請】1、承租人仍繼續耕作，而出租人有減租條例第 19 條第 1 項第 1 款及第 2 款情形之一者，應准承租人續訂租約，審核標準如下：……(2)減租條例第 19 條第 1 項第 1 款出租人能自任耕作之認定，係屬事實認定問題，應由鄉（鎮、市、區）公所受理申請後，依具體事件實質審查認定。為便利基層執行審查認定，得由申請人自行切結為之……(3)……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 108 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。(4)出租人、承租人收益審核標準如下：A、出租人、承租人之收益，以租約期滿前 1 年（即 108 年），出租人、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（即 108 年）年底之戶口名簿（應包含現住人口及非現住人口詳細記事之戶口名簿影本，得以回溯確認 108 年 12 月 31 日該戶之實際人口數），以資佐證同戶情形。B、審核出租人、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（按：108 年）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，核計其全年所得。C、出租人、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，得以勞動部公布之基本工資 2 萬 3,100 元／月（註：勞動部 107 年 9 月 5 日勞動條 2 字第 1070131233 號公告修正發布，並自中華民國 108 年 1 月 1 日生效）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 條之 3 規定，指 16 歲以上，未滿 65 歲，而無下列情事之一者：……乙、身心障礙致不能工作（須領有身心障礙手冊或證明者。得參考內政部 101 年 2 月 23 日台內社字第 1010101198 號令修正之「社會救助法有關身心障礙致不能工作範圍」，或依各直轄市、縣市政府就身心障礙或罹重大傷病致不能工作範圍之認定規範）。丙、罹患嚴重傷、病，必須 3 個月以上之治療或療養致不能工作（應檢具公立醫療機構或私立醫院之診斷書）。……庚、受監護宣告。……G、查核出租人、承租人收益，必要時得實地訪談，並作成收益訪談筆錄。……（5）出租人、承租人生活費用審核標準如下：A、出租人、承租人之生活費用，以租約期滿前 1 年（即 108 年），出租人、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。又核計出租人、承租人全年生活費支出時，對於出租人、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（即 108 年）年底之戶口名簿（應包含現

住人口及非現住人口詳細記事之戶口名簿影本，得以回溯確認 108 年 12 月 31 日該戶之實際人口數)，以資佐證同戶情形。B、生活費用之計算標準，準用衛生福利部、各直轄市政府所分別公告之 108 年度臺灣省、臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市最低生活費（如下表），核計其生活費用。……臺灣省 1 萬 2,388 元／月。……C、審核出租人、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：……乙、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。）……（6）審核出租人、承租人收益、支出之各種資料，鄉（鎮、市、區）公所應彙整填載於「108 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。……4、依減租條例第 19 條第 2 項規定，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。審核標準如下：A、符合減租條例第 19 條第 1 項第 1 款及第 3 款規定。B、符合下列減租條例第 19 條第 2 項之『耕地』及『自耕地』規定。……乙、「自耕地」之認定，應以出租人所有者為限（內政部 79 年 8 月 31 日台內地字第 828311 號函）。丙、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，審核距離是否超過 15 公里時，可考量兩地間地形變化、交通路線可及性、交通運輸之便捷性，並衡酌租佃雙方權益後，依個案情形以適當之距離量測工具或方式予以計算最短距離並加以審認之。……」

三、依上揭耕地三七五租約減租條例第 19 條規定及 109 年工作手

冊可知，若出租人欲以擴大家庭農場經營規模申請收回自耕應符合以下要件：1. 收回之耕地為與自耕地同一或鄰近地段（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）內之耕地。2. 出租人能自任耕作。3. 出租人因收回耕地，不會導致承租人失其家庭生活依據。而出租人可否自任耕作原則上係依具體事件實質審查，然亦可由出租人出具切結書為憑；而 3. 之審核標準則以租約期滿前 1 年（即 108 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」，及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」（即「所得稅所得總額」-「收回耕地部分之所得額」-「全年生活費用」），如經計算出收支相減後之數據為正數，表示不會導致承租人失其家庭生活依據；如為負數，則反之。如以上要件均具備，則原處分機關應准許出租人收回自耕；反之，如以上要件未均具備，則應准予承租人續訂租約。

四、卷查，訴外人○○○（承租人）提出之戶籍謄本，僅承租人一人居住，是原處分機關遂以承租人本人 1 人為計算基準，於法尚無不合。

五、次查，承租人收益情形訪談筆錄陳稱每年除系爭耕地收入約 2,000 至 3,000 元外，另有○○段 000 號地號耕地收入 3,000 元及打零工，所有收入為 10 萬元，又承租人 108 年綜合所得並無相關資料，應屬無固定職業或無固定收入之人，且其尚未年滿 65 歲，應認定為有工作能力，承租人亦未提出其他反證證明其無工作能力，因其前述收入少於基本工資，故收益之認定應依勞動部公布之基本工資每月 2 萬 3,100 元計算，全年收入為 27 萬 7,200 元。而有關 108 年度承租人本人之全年生活費用部分，原則上係以公告最低生活費（1 萬 2,388 元），核計其生活費用為 1 萬 2,388 元 x12 個月 x1 人=14 萬

8,656 元。另加計醫藥費支出 4,992 元部分，因本件承租人並未提出相關醫療單據，應不予計入。故合計承租人收入 27 萬 7,200 元，扣除生活費用總額 14 萬 8,656 元，其收支相減後之數據經計算後為 12 萬 8,544 元，係為正數。惟原處分機關以承租人於收益情形訪談筆錄中表示其 108 年為打零工，收入不固定，且未領取任何津貼，逕以訴願人自陳之收入 10 萬 6,000 元，扣除承租耕地收入 3,000 元及生活費用總額 15 萬 3,648 元（含前述未檢具單據之保險費用 4,992 元），計算結果為負 5 萬 648 元，認係負數。從而原處分機關審認訴願人收回耕地會導致承租人失其家庭生活依據，據以認定出租人因不符合耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款之規定，否准其收回自耕，並准予承租人續訂租約，其認事用法，似有違誤。

六、再查本件佃農僅承租人 1 人，無固定職業或無固定收入，且尚未年滿 65 歲，於無社會救助法第 5 條之 3 所定不具工作能力之情形下，應認定有工作能力，倘以上述工作手冊之計算方式，結果勢必為訴願人以擴大家庭農場經營規模為由收回耕地，不會導致承租人失其家庭生活依據，故本件承租人全年收入應如何計算，有無特殊情形得不適用以基本工資認定收益之計算方式，為本件爭點所在，茲分述如下。

七、本件原處分機關考量承租人年齡已近 60 歲，其本身又患有呼吸、消化系統之慢性疾病，且未具備特殊專業技能，致工作待遇偏低及打零工機會困難，其收入並不穩定，認本案承租人如依上開工作手冊，以基本工資核算收益所得（2 萬 3,100 元／月），顯與承租人實際所得相差甚距，以 110 年 5 月 25 日和鎮民字第 1100010766 號函報請本府轉請內政部釋示，經內政部以 110 年 6 月 15 台內地字第 1100120719 號函復：「……倘認為個案情形確有符合司法院釋字第 422 號解釋意旨所應

斟酌之情形，即非審酌當事人家庭生活之具體情形及實際所生困窘狀況，難謂切近實際、有失合理，自得依該解釋意旨予以審酌。本案請參依上說明，本於權責依法審認、核處。」故原處分機關認本件應依司法院釋字第 422 號解釋意旨，即應審酌承租人家庭生活之具體情形及實際所生困窘狀況，方謂切近實際、合理，以承租人於收益情形訪談筆錄自陳之收益 10 萬 6,000 元為收入總額，固非無見。

- 八、惟參照臺北高等行政法院 106 年訴字第 1097 號判決意旨：「……109 年工作手冊所載之辦理程序及作業方法為耕地租佃主管機關內政部基於其權責，為利下級行政機關執行減租條例第 19 條規定，所訂定用以作為認定事實之行政規則，鄉（鎮、市、區）公所於處理相關案件時，自得予以援用。……」臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1120 號判決意旨：「……原告雖主張被告不應以基本工資推算其收益，惟查減租條例有關出租人收回耕地之規定，本係為保障農民生存及提昇其生活水準，及兼顧人民財產權之立法，故前開手冊參考社會救助法之規定，作為審核有無工作能力之依據，並以基本工資核計所得，尚屬合理標準而無過度高估之情形，客觀上亦可防免可能之人為流弊，且就出租人及承租人亦一體適用，故原告主張被告不得以基本工資核計其收益，尚難憑採。……」臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1714 號判決意旨：「……工作手冊……查此等規定，乃內政部為利其下級行政機關為減租條例第 19 條規定之執行，所訂立作為認定事實準則之行政規則，核其內容已慮及實際存在事實之認定及難以調查事實之考量，並於出租人及承租人適用同一標準認定之，並未違反減租條例第 19 條規定之意旨，在別無特殊實證情況下，原則上得作為認定事實之準據，爰予援用。……」從而工作手冊既以租約期滿前 1 年（即 108 年），作為統一認定事實之基

準，俾免不同下級機關因標準不一以致認定歧異，原處分機關自得據此加以認定並審查相關案件，且有工作能力之人，以基本工資核計所得，尚屬合理標準而無過度高估之情形，客觀上亦可防免可能之人為流弊，在別無特殊實證情況下，原則上得作為認定事實之準據，故原處分機關捨上開工作手冊不用，於承租人有工作能力情形下，逕依承租人於收益情形訪談筆錄自陳之收益作為收入總額，其適用法令，顯有疑義。

九、復依最高行政法院 101 年度判字第 578 號判決意旨：「……依『工作手冊』規定，有工作能力而無工作者，得依勞委會最近 1 次公布之基本工資……核計基本收入，至於有工作能力又有工作者，如申報之薪資低於基本工資，除有具體之證據外，應以基本工資核計收入，始符合公平原則。……」高雄高等行政法院 101 年度訴字第 38 號判決意旨：「……工作手冊既僅屬與認定事實有關之行政規則，則事實審法院於審理時，依法調查證據之結果，於租約期滿時，承租人確有因出租人收回耕地，而失其家庭生活依據之事實，法院自得依該結果為裁判之依據，始較符合司法院釋字第 422 號解釋意旨及耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款之立法意旨。……」是以，除有租佃雙方提出具體之證據，或經原處分機關調查證據之結果，依上開工作手冊之適用，有顯失公平之情事，原處分機關始得審查個案證據，作為審酌出租人收回耕地，而致承租人失其家庭生活依據之標準。然認定事實應依證據，無證據尚不得以擬制方式推測事實，此為依職權調查證據認定事實之共通法則。本件承租人是否確實有因出租人收回耕地，而失其家庭生活依據之情事，原處分機關基於職權調查原則，自仍應依職權調查相關事實，不得於承租人未舉出具體事證之情形下，僅依承租人收益情形訪談筆

錄作為收入依據。又承租人自陳系爭耕地之年收入僅 2,000 元至 3,000 元，果此，則系爭耕地收入扣除承租人承租系爭耕地之租金後，耕地收益允屬有限，則收回系爭耕地是否導致承租人失其家庭生活依據，亦有疑義。再者，倘原處分機關認本件應例外不適用工作手冊計算承租人收益，亦應善盡職權調查承租人實際所得收入，方得作為認定事實之依據。

十、綜上所述，原處分機關未依 109 年工作手冊作為認定承租人收益之標準，且未詳予調查說明本件有何不適用上開 109 年工作手冊之例外情形，逕依承租人收益情形訪談筆錄所陳收益為準，認訴願人以擴大家庭農場經營規模收回耕地，將致承租人失其家庭生活依據，遂作成不利訴願人之處分，准予承租人續訂租約，原處分難謂無瑕疵。準此，原處分應予撤銷，由原處分機關予以查明，另為適法之處分，以昭公允。

十一、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

主任委員 洪榮章（請假）

委員 溫豐文（代行主席職務）

委員 常照倫

委員 張奕群

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 陳坤榮

委員 周兆昱

委員 王育琦

委員 黃耀南

委員 黃美玲

中 華 民 國 1 1 0 年 1 0 月 2 5 日

縣 長 王 惠 美

本件訴願人或利害關係人如不服決定，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)