

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 110-1011）

府法訴字第 1100359682 號

訴願人：○○○

訴願人：○○○

訴願人：○○○

訴願人：○○○

訴願人因耕地三七五租約事件，不服本縣溪州鄉公所（下稱原處分機關）110年8月19日溪鄉民字第1100010977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

訴願駁回。

## 事 實

緣訴願人即承租人○○○、○○○、○○○、○○○與訴外人即出租人○○○就本縣○○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：○○○字第95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27日提出續訂租約之申請，出租人亦於110年2月17日以擴大農場經營規模為由，提出耕地租約期滿收回耕地自耕之申請。案經原處分機關審核合於耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第19條第2項規定，准由出租人補償訴願人後收回自耕。訴願人與出租人於原處分送達後定於110年9月15日協商補償事宜，惟訴願人與出租人於是日未達成補償協議。訴願人不服原處分，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）原處分以減租條例第19條第2項規定為由，准由出租人收回本件耕地自耕。惟按「（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。」減租條例第19條第1項、第2項定有明文。從而出租人依減租條例第19條第2項規定申請收回耕地自耕，固不受同條第1項第2款規定之限制，惟仍須受同條第1項第1款及第3款之限制，揆諸上揭規定至明。又同一耕地租約有數承租戶者，有關減租條例第19條第1項第3款規定情形之判斷，應就各個承租戶分別判斷，且須各承租戶全部皆不因出租人收回耕地而致承租人失其家庭生活依據，始認無第19條第1項第3款規定之情形。如此始符第19條第1項第3款規定優先保障耕地承租人生存權利之立法目的。

(二)原處分無視本案承租人共有四戶，且各自生活，彼此非同財共居，竟於判斷減租條例第19條第1項第3款規定情形之有無時，未分別判斷各承租戶之收支情形，反而將四承租戶之收支情形加總判斷，此觀諸原處分函文說明二記載略以：「本案承租人共有四戶，依其所附資料、計算承租戶四戶總收入與總支出相抵為正數，足以支付承租人全年生活費用」云云可明。原處分之上開計算、判斷方式，於法無據，且不切實際，更與減租條例第19條第1項第3款規定意旨相違背。

(三)本件出租人不符減租條例第19條第2項規定要件，其申請收回耕地自耕並無理由，應予駁回；訴願人依減租條例第20條規定申請續訂租約，於法有據，應予准許。是以原處分確有違法與不當之處，訴願人之訴願為有理由，懇請鑒核，依法決定如訴願請求事項所載，以維訴願人之合法權益等語。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一)系爭處分函於110年8月23日送達訴願人，其不服該處分，於110年9月17日提起訴願，本所於9月17日收受該訴願書。是本件訴願未逾法定期間，程序部分於法尚無不合。
- (二)卷查本案○○○字第95號三七五租約109年底租約期滿，訴願人於110年1月27日提具私有耕地租約期滿續訂租約申請書向本所提出續約申請，查其申請未逾法定期間(110年1月1日至同年2月17日)，且所附資料核與私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手冊相符；出租人於110年2月17日提具私有耕地租約期滿收回耕地自耕(擴大家庭農場經營規模)申請書及其附件出租人自任耕作切結書、土地所有權狀影本等向本所提出租約期滿，出租人以擴大農場經營規模為由申請收回自耕，查其申請未逾法定期間(110年1月1日至同年2月17日)，且其所附文件符合規定，本所依規審核訴願人資料並無本條例第19條第1項第3款情事，出租人無本條例第19條第1項第1、第3款情事，核定出租人符合本條例第19條第2項規定准由出租人補償訴願人後收回自耕並經鈞府110年8月16日府地權字第1100277840號函備查後，作成系爭處分通知出租人及訴願人，於法並無不符。
- (三)查內政部81年5月15日台內地字第8173806號函意旨：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。另依105年09月29日最高行政法院105年判字第507號判決略以：耕地三七五減租條例第19條第1項第3款係指「出租人收回耕

地」與「承租人家庭生活失其依據」之間需有相當因果關係，確認承租人是現今社會中極少數非靠耕作承租之耕地，否則難以維持生活之先決條件下，才有規範上之正當性。本案經訪談訴願人四戶，耕地為訴願人○○○耕作並有訴願人○○○一戶切結在案，訴願人○○○自身自有耕地0.86公頃及承租其他耕地0.35公頃，其收入與支出相抵為正數，又本案依相關規定計算訴願人四戶總收入與總支出相抵為正數，綜上，出租人收回耕地無使承租人家庭生活失其依據之情事，故本所計算承租戶本條例第19條第1項第3款情事並無違誤。

(四)依私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手冊規定審核本條例第19條第1項第1款出租人能自任耕作之認定標準，得由申請人自行切結為之。本所依出租人出具之出租人自任耕作切結書審認，並無違誤，又經本所現勘出租人所附之自有耕地確實有耕作。

(五)訴願人與出租人於接獲本所系爭函後於110年9月15日上午協商補償事宜，惟訴願人與出租人於是日未達成補償協議，同年9月17日訴願人○○○及訴願人○○○即至所提起訴願，足認訴願人對本所之行政處分之適法性並無爭執，僅係雙方對收回之補償條件未達共識而已，本案訴願理由均無足採，敬請依法駁回等語。

#### 理 由

- 一、查原處分於110年8月23日送達訴願人，訴願人不服該處分於110年9月17日提起訴願，本件訴願之提起未逾法定期間，程序於法尚無不合，應予受理，合先敘明。
- 二、按減租條例第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，不受前項第二款規定之限制。」耕地三七五租約清理要點第4點規定：「耕地租約期滿，出租人申請終止租約，而承租人申請繼續承租時，依左列規定處理：(一)承租人仍繼續耕作，而出租人有耕地三七五減租條例第19條第1項各款情形之一者，應准承租人續訂租約。(二)出租人無耕地三七五減租條例第19條第1項第1款、第2款情形，承租人因出租人收回耕地致失其家庭生活依據者，由鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會依申請予以調處。(三)出租人為擴大家庭農場經營規模，且無耕地三七五減租條例第19條第1項第1款、第3款情形之一者，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受同條項第2款規定限制。(四)出租人無耕地三七五減租條例第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，失其家庭生活依據，准由出租人收回自耕。」

三、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新臺幣（以下同）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：……E、出、承租農民與其配偶領取之老年農民福利津貼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號函）。……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、臺中市1萬3,813元／月……(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：(1) 第1階段審查：鄉（鎮、市、區）公所受理申請案，經審核出租人符合下列收回自耕條件後，應送直轄市政府(地政局)、縣（市）政府核定或備查。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。甲、所稱「耕地」及「自耕地」之認定方式如下：I、依都市計畫法編為農業區保護區內依法供農、漁、牧使用之土地。II、依區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地。……。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。(內政部89年8月3日台內地字第8908828號函、102年1月25日台內地字第1020083900號函)。(2)第2階段審查：(內政部105年11月30日台內地字第1051309780號函)A、俟直轄市政府(地政局)、縣(市)政府核定或備查後，鄉(鎮、市、區)公所應將審查出租人符合第1階段收回要件之結果通知租佃雙方，請出租人於20日內就補償事宜與承租人協議，另請租佃雙方提出土地改良通知文件及尚未收穫農作物之說明，並依下述B點方式處理。惟承租人倘不服行政機關所為第1階段收回出租耕地處分而提起行政救濟時，應俟行政救濟結果確定出租人符合收回要件後，再續辦第2階段之補償事宜。……」

- 四、依上揭減租條例第19條規定及109年工作手冊可知，若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，不受同條項第2款規定限制者，應符合以下要件：1. 出租人能自任耕作。2. 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2.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」(老年農民福利津貼或其他社會福利津貼，屬於收益性質，應併入收益總額核計)，扣除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」(得加計醫藥及生育費支出)，承租人部分尚應扣除「收回耕地部分之所得額」(即「所得稅所得總額」-「全年生活費用」-「收回耕地部分之所得額(僅承租人方計算)」)。如經計算出收支相減後之數

據為正數，表示出租人收回耕地不會導致承租人失其家庭生活依據；如為負數，則反之。如以上申請收回自耕之要件均具備，則原處分機關應准許出租人收回自耕。

五、復依最高行政法院101年度判字第578號判決意旨：「……『工作手冊』規定，有工作能力而無工作者，得依勞委會最近1次公布之基本工資每月……元核計基本收入，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。……」

六、卷查，訴外人即出租人已提出本縣○○鄉○○段○○地號土地之所有權狀影本，為特定農業區之農牧用地，此有地籍圖資網路便民服務系統列印資料在卷可稽，且該土地與系爭耕地之距離約為2.6公里，未超過15公里，足認出租人之自耕地與欲收回之出租耕地之符合鄰近地段耕地之要件，又出租人亦已出具自任耕作切結書。從而，本件之爭點在於：出租人收回耕地是否會導致承租人失其家庭生活依據，茲論述如下。

七、有關訴願人等人及其家屬108年所得總額、支出及相減數額：

(一)按耕地租賃為財產權之一種，承租人死亡後，應由全體繼承人共同繼承，又共同共有人間之權利義務，係基於共同關係，具有不可分性。因此，數人因繼承而共同共有承租權下，承租人因租期屆滿申請續訂租約，而出租人申請收回時，是否有減租條例第19條第1項第3款之「失其家庭生活依據」，基於共同共有人間之權利義務不可分性，應將繼承之全部承租人收支合併計算，用以判斷是否有「失其家庭生活依據」之情事。(最高行政法院105年判字第691號判決意旨參照)。

(二)次按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（內政部81年5月15日台內地字第8173806號函意旨參照）依上開判決及函釋意旨，因本件訴願人共同共有承租權，從而應合併計算其收支，先予敘明。

(三)關於訴願人○○○及配偶共2人收支相減數額部分：48萬1,902元

1. 收入部分：經查訴願人108年綜合所得為2,014元，依收益情形訪談筆錄，訴願人承租系爭耕地年收入15萬元、承租其他耕地及就自有耕地年收入共50萬元；配偶108年綜合所得無相關資料，其幫忙務農之年收入20萬元，因未滿65歲認有工作能力，依109年工作手冊規定及上開最高行政法院101年度判字第578號判決意旨，應依勞動部公布之基本工資計算為27萬7,200元核計基本收入，有108年度綜合所得稅各類資料所得清單及訴願人收益情形訪談筆錄以資佐證。

2. 承租耕地收入：15萬元。

3. 支出部分：查108年度訴願人本人及其配偶之全年生活費用部分，原則上係以公告最低生活費（臺灣省：1萬2,388元/月），核計其生活費用，故其生活費用總額合計為29萬7,312元（1萬2,388元x12個月x2人）。

4. 綜上，訴願人○○○家戶收入92萬9,214元，扣除承租耕地收入15萬元及生活費用總額29萬7,312元，其收支相減後之數據經計算後為48萬1,902元。

(四)關於訴願人○○○及直系血親卑親屬共2人收支相減數額部分：7萬9,960元

1. 收入部分：依原處分機關110年8月4日溪鄉民字第1100009948號函表示曾於110年4月12日進行家訪及

收益情形訪談筆錄所示，除其孫○○○住其隔壁相通之建築且實際照顧訴願人生活起居外，其餘在戶籍之人未實際與訴願人同住，故依109年工作手冊並列計其孫○○○；訴願人之108年度綜合所得稅各類資料所得清單共1萬3,000元，其年滿65歲，應認定為無工作能力，毋庸再額外以基本工資計算收益，惟依收益情形訪談筆錄，訴願人承租系爭耕地年收入15萬元及領有老農年金8萬7,072元；其孫○○○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，其尚未年滿65歲，應認定為有工作能力，故其收益之認定應依勞動部公布之基本工資計算為27萬7,200元，有108年度綜合所得稅各類資料所得清單及訴願人收益情形訪談筆錄以資佐證。

2. 承租耕地收入:15萬元。
3. 支出部分：查108年度訴願人及其直系血親之全年生活費用部分，原則上係以公告最低生活費(臺灣省:1萬2,388元/月)，核計其生活費用，故其生活費用總額合計為29萬7,312元(1萬2,388元x12個月x2人)。
4. 綜上，訴願人○○○家戶收入52萬7,272元，扣除承租耕地收入15萬元及生活費用總額29萬7,312元，其收支相減後之數據經計算後為7萬9,960元，係為正數。縱因宋建德未與訴願人○○○同一戶籍，不將宋建德計算在內，○○○收入為25萬72元，支出為14萬8,656元，收支相減為10萬1,416元，仍為正數。

(五)關於訴願人○○○及其配偶與同一戶直系血親卑親屬共4人收支相減數額部分：78萬4,420元

1. 收入部分：經查訴願人○○○年滿65歲，應認定為無工作能力，毋庸再額外以基本工資計算收益，惟依收

益情形訪談筆錄承租系爭耕地年收入15萬元及領有國民年金1年6萬元；其配偶108年綜合所得4,618元，應屬無固定職業或無固定收入之人，其尚未年滿65歲，應認定為有工作能力，故其收益之認定應依勞動部公布之基本工資計算為27萬7,200元；其直系血親○○○及○○○108年綜合所得之所得各為53萬5,810元及57萬4,434元。

2. 承租耕地收入:15萬元。
3. 支出部分：查108年度訴願人本人及其配偶與同一戶內之直系血親之全年生活費用部分，原則上係以公告最低生活費(臺中市:13,813元/月)，核計其生活費用，故其生活費用總額合計為66萬3,024元(1萬3,813元x12個月x4人)。
4. 綜上，訴願人○○○家戶收入159萬7,444元，扣除承租耕地收入15萬元及生活費用總額66萬3,024元，其收支相減後之數據經計算後為78萬4,420元

(六)關於訴願人○○○及其配偶與同一戶直系血親共4人收支相減數額部分：7萬3,783元

1. 收入部分：經查訴願人108年度綜合所得為28萬7,227元，依收益情形訪談筆錄承租系爭耕地年收入15萬元，其母108年度綜合所得為10萬0,464元及領有國民年金1年6萬元；其配偶108年度綜合所得為28萬9,116元，其母年滿65歲及其女未滿16歲，應認定為無工作能力，毋庸再額外以基本工資計算收益。
2. 承租耕地收入:15萬元。
3. 支出部分：查108年度訴願人○○○及其配偶與同一戶直系血親全年生活費用部分，原則上係以公告最低生活費(臺中市:13,813元/月)，核計其生活費用，故其

生活費用總額合計為66萬3,024元(1萬3,813元x12個月x4人=66萬3,024元)。

4. 綜上，訴願人○○○家戶收入88萬6,807元，扣除承租耕地收入15萬元及生活費用總額66萬3,024元，其收支相減後之數據經計算後為7萬3,783元。

(七)經核算各訴願人及其配偶與同一戶內之直系血親108年全年收支明細，全部合併收入計394萬0,737元，扣除承租耕地收入60萬元及全年生活費用192萬672元，收支相減核算為142萬65元，係為正數，縱因○○○未與訴願人○○○同一戶籍，不將○○○計算在內，仍為正數。故本件承租人並不因出租人收回耕地，致失其家庭生活依據。

八、至訴願人所指略以：「原處分無視本案承租人共有四戶，且各自生活，彼此非同財共居，竟於判斷耕地三七五減租條例第19條第1項第3款規定情形之有無時，未分別判斷各承租戶之收支情形，反而將四承租戶之收支情形加總判斷」云云，查原處分機關係依最高行政法院105年判字第691號判決及內政部81年5月15日台內地字第8173806號函意旨，基於共同共有人間之權利義務不可分性，而將繼承之全部承租人收支合併計算，藉此用以判斷是否有「失其家庭生活依據」之情事，原處分機關之計算方式應屬有據，訴願人之主張並無理由。

九、綜上所述，因出租人已提出自任耕作切結書及自耕地之所有權狀影本，而本件經原處分機關審核系爭耕地承租權之共同共有人(訴願人)與配偶及同一戶內直系血親108年全年所得及支出費用後，核算結果為正數，表示承租人不因出租人收回耕地，失其家庭生活依據，即無減租條例第19條第1項第1款及第3款不能收回自耕之情形，故原處分機關

認定出租人符合減租條例第19條第2項所定得收回自耕之情形，准予收回自耕，其認事用法並無違誤，原處分應予維持。

十、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	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 2 月 2 日

縣 長 王 惠 美

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）