

彰化縣政府訴願決定書（案號 110－1106）

府法訴字第 1100413034 號

訴 願 人：○○○

訴願人因耕地三七五租約事件，不服本縣大村鄉公所（下稱原處分機關）110 年 9 月 22 日彰大鄉農字第 1100015167 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

緣訴願人即出租人與訴外人即承租人○○○、○○○就本縣○○鄉○○段○○○地號土地訂有耕地三七五租約（租約字號：○○字第○○○號，下稱系爭租約）。系爭租約於 109 年 12 月 31 日租期屆滿後，訴願人以擴大家庭農場經營規模為由，於 110 年 2 月 1 日提出耕地租約期滿收回耕地自耕之申請並於 110 年 8 月 12 日補正相關文件，承租人亦於 110 年 1 月 14 日提出續訂租約之申請。案經原處分機關審認本件有耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款不得收回自耕之情形，故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。又訴願人請求陳述意見，本府並依訴願法第 63 條第 3 項規定通知訴願人陳述意見及原處分機關列席說明，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- （一）按「生存權」係政府任務與職能，承租戶不能維持家庭生活，應先向政府申請社會救濟、生活扶助或其他福利，倘有不敷部分政府再予特別救濟，免除其生活匱乏。本案業經原處分機關核定，訴請分別提供各承租戶之承租耕地淨收益及其計算依據標準；承租戶向各級政府分別申請補助、扶助、救濟金額及其合計總額，政府實際核

准補助總額；各個承租戶家庭總收入金額與總支出金額；各個承租戶之承租耕地淨收益，分別占各個承租戶家庭總收入金額與總支出金額之比例。至於 65 歲以下有工作能力，既有基本工資計列工作收入，生活本應無虞，65 歲以上應有各項老人年金、或有老人生活津貼。而攸關戶口人數可以任意遷移變化、綜合所得不受戶口限制、各項資產變現收益自由、生活與支出包羅萬項，囿於個資無法公開透明取得，請併同家族全體成員個別動產不動產財產總歸戶清單、免稅所得，各級政府各項生活補助、扶助、救濟、福利補貼與收、支清單全盤審核清查，提供參據。

(二)按林英彥等學者根據內政部地政統計年報之資料推估，如果租約件數繼續逐年減少，三十年後租約數會趨近於零，租佃問題在二十五年到三十年之間會自動消失(見：林英彥、顏愛靜、賴虹橋、陳奉瑤、吳明意等，消除租佃制度之研究，台灣省政府研究考核發展委員會，民國七十六年，頁九五)。根據政府統計資料，截至民國九十二年為止，佃農戶已從耕地三七五減租條例實施初期近 30 萬戶大幅下降為 49475 戶，耕地租約件數也從減租條例實施初期近 40 萬件逐年下降，剩 44122 件。惟截至 108 年底尚有 25553 件、51031 筆、10160 公頃、承租戶 37430 戶、出租戶 59012 戶，其中租約因大部分繼承租約案件尚未未隨同財產權變更而移轉更正，實際租約件數可隨出租戶數翻倍增長(本人實體案件增為 2 至 3 倍)，顯示往前追溯二十四年，375 租約件數未如民國七十幾年所預期將減少至趨近於零，況且最近 18 年租約件數減少遲滯，而承、出租戶與件數比重則迅速遞增，逆向推展。因此能夠分配每一承租戶之耕地面積、規模與耕地淨收益銳減，完全悖離憲法第一百四十三條第四項扶植

自耕農、第一百四十六條與憲法增修條文第十條第一項發展農業工業化及現代化，以及憲法第一百五十三條第一項改善農民生活之憲政宗旨。又時空環境及局勢變遷，原來倡舉之重大公共利益，本質顯然與現實脫節。倘再綜合考量各項違憲、奉行法律兩制、遺留無窮民怨、租佃訴訟糾紛，政府撕裂族群和諧、持續消耗行政、司法成本與責源，根本無法自動消弭解決原耕地租約案件歸零，繼續執行該政策，依存之禍害遠大於真正利益與價值。

(三)375 耕地租約無法解決縮減租約件數原因、困境與瓶頸：

1. 維持承租戶家庭生活，承擔維持承租戶家庭整體家族生活，釋憲時其主體核心概念，未從憲法第 15 條規範之「生存權」出發探索(先前案例申請釋憲合議核心係「財產權」)，悖離法理目的宗旨屬政府應負職能，以有限承租耕地淨收入與稀少收、支比例，強制出租人提供「工作權」(單元農作非惟一最佳事業)，又不當聯結並轉置政府應負職責功能，擴張租約責任令由出租人擔負補償措施及承租家族生活責任，不符憲法信賴保護與平等比例原則：審視政府制定私有耕地租約 109 年底期滿處理工作手冊，涉及承租人能不能維持家庭生活之依據，其生活費除最低生活費外，還加計每戶房租支出(無戶數及租金上限)、醫藥及生育費、災害損失、勞工保險與全民健康保險之支出。另有工作能力可免除基本收入者(如就學、身心障礙致不能工作、罹患嚴重傷、病，必須 3 個月以上之治療或療養致不能工作、因照顧特定身心障礙或罹患特定病症且不能自理生活之共同生活或受扶養親屬，致不能工作、獨自扶養 6 歲以下之直系血親卑親屬致不能工作、婦女懷胎 6 個月以上至分娩後 2 個月內，致不能工作；或懷胎期間經醫師診斷不宜工

作、受監護宣告者)。此外，凡出(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，在營服役期間依軍人及其家屬優待條例第9條規定，對其賴以維持生活之承租耕地，縱租期屆滿，出租人仍不得終止租約。至於須負擔之家戶與家族人口數包含承租人、共同承租人本人、配偶與同一戶直系血親。政府托付照顧內容包含食、住、育、國防、就業、醫療保險、災害損失、家族脫貧保障，諸多可免除之基本收入等。以上政府開設類別多元，保障家庭生活條件內容廣泛，主體屬「生存權」範圍，政府無限擴充租約未規範之出租戶廣義職責、任務或功能。另出租戶以擴大家庭農場經營規模符合擁有鄰近自耕地後，因承租戶家族無法維持家庭生活，致不能收回耕地，強制出租戶保障承租戶全體成員之廣義生存權，時空環境變遷，繼承承租戶及共同承租戶不斷增加，操控家族生存鏈，促使全體成員家庭生活收支維持負值，實屬輕易且無困難(舉如遴選繼承戶、轉移資金、有價證券、脫產、遷離高收入戶口、怠惰不思進取、增加房租等)。減租條例延續將近 3/4 世紀，政府與出租戶均長期付出各類代價，扶持保障承租戶，策略宏大目標宗旨，依然無法實現脫貧計畫。承租戶呈遞增態勢，經營規模與收益銳減，政府單方面強迫出租戶釋出之農事耕作權，未能宏觀視野從事規劃多元就業，並配合其他輔導扶助手段，適才適所發揮個人專長，實現增進改善家庭生活環境之發展機遇。承租戶從不諱言覬覦 1/3 公告地價、要求 1/3 耕地等「或有補償」，甚有執意籌備安排後代頹廢墜落，長期不求奮發努力，阻礙其進取，肇致政策失靈貧戶遞增，深值回饋反思。另查大部分耕地租約，承租戶或共同承租戶因死亡繼承而遞增，每戶可分配耕地面積規模銳減，非屬合

理分配土地資源或農業資源，悖離憲法第 143、146 條及憲法增修條文第 10 條發展農業工業化與現代化之基本國策意旨；若其實際「耕地淨收入」正產物如以稻穀核算，其價格相當有限，所占家庭總收入支出之比例偏低，政府經年以區區微少金額及細小比例，不顧時空環境重大變遷，策略其他有效措施或較佳方案，長期綁架出租戶，犧牲其自由使用財產權，強制提供農事「工作權」及保障承租戶及共同承租戶全體家族「生存權」，轉置政府與出租人扮演之角色，迴避政府應行負職責與功能。另承租戶增加，淨收益銳減，成果是不能脫貧或不能維持家庭生活，而其脫貧或不能維持家庭生活戶數倍增，悖離扶持自耕農改良農民生活之宗旨，不符公共利益，違背憲法第 7、15、23、143、146 條、增修條文第 10 條規定意旨，政府未正視時空環境變遷，依「生存權」為主體重新審度核心本質，探討「生存權」任務職責及義務，提請大法官釋疑。

2. 政府對收回耕地設置多重障礙，租期冗長且迄未設置保護出租人契約利益之過渡或終止條款；封閉改革措施，永續戕害出租人權益：租約期限 1 次 6 年，可供收回申請期程與機會已算冗長，而租約期限又無截止日期。倘以承租戶不能維持家庭生活，除補償鉅款外，等同封閉擴大家庭農常經營規模之管道。試問出租戶何能保證承租戶全部成員子女直系親屬，租約到期願意自動返還耕地。環顧 375 減租條例實施期間逐漸邁向 99 年(永久)，迄無終止租約過渡終止條款，諸多制度措施法理一國兩制，受害者怨聲載道，幾乎依靠大法官解釋逐次排除有限疑難，何以堪視主政不主動提出有效解套方案或辦法。查類似內政部主管之「都市計畫公共設施保留地」管制 25 年期限後，政府都已設法補救矛盾與緩解民怨；

另有所謂黨產正義，同屬政治歷史性產物，業已無償解決。唯獨耕地租約拖延 3/4 世紀卻仍積重不返，著實令人費解。難道持續不思正辦，依據立論薄弱之信賴保護或公共利益，永遠封閉改善措抱，持久損剋出租戶之理念辦法，方屬真正之公平正義。

3. 情勢發展顯著變遷，重大公共利益消散，政策失靈喪失宗旨，負性因素貽害繁衍。出租耕地因繼承筆致租案件數、承租戶數及受影響家庭家族人口數遞增，惟每戶分配耕地面積、規模與耕作淨收入銳減，保障越久衍生越多脫貧戶口，無益農業工業化與現代化經營、不符合理分配土地資源、扶持自耕農與改良農民生活等基本國策及重大公共利益之意旨。顯然違背憲法第 143(4)、146、153(1) 條、憲法增修條文第 10(1) 條規範扶持自耕農，發展農業工業化及現代化等基本國策。又每戶耕作收入驟減，所影響之生活收入金額及比例偏低，政府未從其他多元層面改革或紓解，制度亦未策略引導承租戶進取措施，促使承租者覬覦或有利益，長期保持未能維持家庭生活，且繼續創造訴訟與糾紛，機關業障始終難予克服排解：從私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊中不難理解發現，承租人只要提前籌備生活之正、負收支（如承租人適時脫產、轉移資金、有價證券、將高收入人口遷離戶籍、不要向政府申請扶助救濟、提升房租、不求努力進取增加收入、不尋求多元發展機遇），控制當年整體家族與共同承租戶家族之家庭生活收支為負數，即可繼續期望或者覬覦政府規範出租人收回耕地提供之補償收益，完全忽視出租權益及能力。目前本案之承、出租戶已倍數增加，每戶耕地面積規模縮小，悖離農業規模化、現代化宗旨。承租戶各家族成員累進數量龐鉅。租約承租戶或共同承租戶隨時間增加，其家

族成員遞增，余者申請擴大家庭農場經營規模收回耕地租約案，目前已校定共兩件五戶均受各承租戶及共同承租戶不能維持家庭生活制約，而無法收回耕地。按政府自行規範保障承租家族生存權職責，又掌握全國豐沛資源，迄今分文未支，出租者並須出資買單，疏落本身應負任務與職責。當出租人不能維持家庭生活時，兩造也要調解或爭訟後，再瓜分出租人耕地使用權益，原本策略所謂均富政策，其影響已間接出租戶成員均需採行頹廢手段與墮落思維，而本質變成推動「均貧回收耕地」。

4. 政府先前瞻顧政治性利益，忽視時勢之變化與衍生之禍害，型塑矛盾、對立，障礙排解困難，且創設自動生產訴訟糾紛機制，持續撕裂族群和諧，累增可觀之訴訟糾紛與釋憲案例。此外，政策執行嚴重消耗行政與司法資源，耗散施政成本、效益及降低行政效率，政治與社會成本難予估計，未能配合情勢變遷，及時檢討企求積極有效改善措施，悖離基本國策、公共行政與公共利益之作為：查 375 減租條例該條例本身就是爭議之根源，發動矛盾對立之機制。爭議不斷，主要因素源於政府掌握全國資源，單方面規範保障承租戶，強制犧牲出租戶權益，疏落本身應負義務、職責與功能。另私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊中，諸多款項最終解決辦法也引導邁向爭訟這徑，該手冊集合攸關規定流程後，變成提供法院訴訟糾紛自動生產設備。又減租條例與所追加之相關規定，衍生法律疑義焦點、種類與課題繁多，業經多人、次申請大法官合議解釋違憲情形，且尚有諸多大法官個別強調持不同意見，顯示政府扛舉重大公共利益，各類釋詞氣勢薄弱，難予掩蓋其違憲情節。當前租約件數、面積減少，承、出租戶數降低又竄升時，涉及公共到益消散影響稀微，是政府以較少資源

與代價解決課題之好時機，政府迄未從宏觀立場出面提供解決辦法，舉如泯除耕地釋出 1/3 公告地價補償利益或由政府出資受理或採行其他較佳方案，全面消弭訴訟糾紛及業障根源。然實施該減租政策後，諸多永出、租戶或有資源不敷，不幸邁入政府引導建構之紛爭機制，人際關係不再和睦，目前主政者應可掌握時機集思廣益爭訴訟機制，儘速排除已衍生或繼續創生之紛爭訴訟機制。

(四) 時勢重大變遷，重大公共利益消散，推行政策失靈，違背憲法宗旨。訴請積極研議較佳執行方案或綜整策略各類紓解辦法，消弭共同困境與共生瓶頸，收拾歷史殘局，展現有為功能：

1. 實施耕者有其田政策之母體已撤銷，儘速設法廢除附屬子體 375 減租條例法源，回歸法制正軌，消弭法理兩制現象。
2. 由政府籌編預算補償政府規範給付承租戶之或有期望利益，或撤銷不合理之補償條款，或考量其他較佳替代方案（例如政府以轉業輔導金或特別救濟金方式發放），全面排解 375 租約耕地收回課題：政府制定 375 減租條例，等同單方面決定長期設宴點餐請客，宴客對象為承租戶，餐點包含減租、使用、收益、家族生活、優先購買耕地等實益及「或有利益」，政府如認為該補償充分必要合理。查政府掌握全國資源與權力，從中立衡平考量，政府倘予編列預算或自行調度及運作各類資源，全面解決問題，徹底剷除訴訟糾紛之根源，其功德皆大歡喜，成效也立竿見影；否則表示該任務與資源過分重大，政府無力或不願意承受，同理就不必荷責出租戶肩負該重責大任，儘速廢除該不當規定。
3. 查特殊歷史背景悠久，部分推行政策宗旨逆向發展，不

能合理分配土地資源及改良農民生活，重大公共利益消散。允以「財產權」觀點衡酌，減租條例第 19 條第 2 項規定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，已放寬對於出租人財產權之限制。同條項第 3 款規定，如出租人收回耕地，承租人將失其家庭生活依據者，不得收回耕地，係為貫徹憲法第 153 條第 1 項保護農民政策之必要手段。惟承租人失其家庭生活依據之核心焦點係屬「生存權」，應依中立客觀審度，承租人失其家庭生活依據者，是政府應負職責與功能，何以轉置變成出租人收回耕地之障礙，況且每戶每期耕作淨收入僅數千元，不足部分政府亦可經由社會救濟、生活扶助補足差額。難道將失其家庭生活依據，如承租戶不積極或完全不向政府申請補助、扶助，以致收支相抵為負值，也是出租戶擔負之永續任務與功能。當耕作淨收入以正產物計價時，占家庭生活收入總金額比例相當稀少，占承租戶全部成員總收入金額之比例細微，依有限耕地淨收益，所承擔之重大責任，顯然不符比例原則，且行政執行措施方案種類繁多，政府尚可規劃或採行對人民損害最低方案。因時空環境已有重大變遷，重大公共利益消散，推行政策失靈，訴請再從「生存權」觀點釋憲，重新衡酌比例原則及政府任務與職能，依現實狀況，立即排除出租戶之責任與負擔，廢棄違憲條款與不當制度規章，參據如後：

- (1) 能不能維持家庭生活之課題，從私有耕地租約 109 年底期滿處理工作手冊內容審視，其家庭戶口、生活收支作業機制寬鬆，確有辦法從不同層面事前籌謀、安排、規劃，並予控制需求，換句話說，只要有意願，承租戶易於依據該手冊內容，操控數據成不能維持家庭生活。375 租約正產物稻穀之價值原本不高，況且

原有租約案件因繼承致承租戶不斷增加（本案第二代增為兩戶，他案有三代增為三戶者），每戶實際分配耕作面積及收益大幅縮減，核算每戶承租耕地淨收入佔其家庭總收入比例相當微小。從「生存權」觀點衡酌，每件租約承租耕地收益因繼承而遞減變小，僅佔承租戶家庭總收入微小比例，仍強制出租戶擔負承租戶家庭全部成員生活達成脫貧之依據，全面限縮出租財產運用權限，時空環境與局勢已重大變遷，不宜再以承租戶有限比例之淨收益，連結其「生存權」，進而網綁出租戶財產權，設定承租戶永久擔負政府應負之重任。我們尊重政府善意保障承租戶，從衡平立場，耕地淨收益相對於各承租家庭整體成員生活需求，其比例相對輕薄微小，而政府又規避本身職責與功能，對待出租戶而言（出租戶僅有犧牲損害），政府並未多元籌畫其他有利辦法或選擇較佳方案，採行較低、最低或無損害方案。基於時空環境變遷、生存權之職責、負擔及比例原則，請嚴密檢視前述狀況，所涉牴觸憲法第 23 條比例原則及第 15 條保障人民生存權規定之意旨。

- (2) 因繼承之承租戶增加，每戶耕地規模縮小，出現諸多沒有簽約轉由他人耕作賺取差價現象。以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為例，只要承租戶控制家庭生活收支為負數，除非出租戶口袋夠深具有充沛財源，提付政府強制規定補償，否則等同於無法依擴大家庭農場經營規模得收回耕地自耕。悖離憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農、第 146 條與憲法增修條文第 10 條第 1 項發展農業工業化及現代化之基本國策·另經營規模變小”收益減少，余手頭中類案承租戶共五戶（100%），惟

基層政府核定五戶全部無法維持家庭生活，或許不能排除涉有脫產、造假或規劃虛貧收支可能。惟從政策根本探討，政府既已保障承租戶約 3/4 世紀，承租戶遞增（兩戶變五戶）全部不能脫貧而陷入無法維持家庭生活，政策執行成效為保障越久，貧戶驟增，不符政策宗旨，且往負向推演發展。綜上，政府持續以相對微少之承租耕地淨收益，實施諸多承租戶保護政策，仍然無法脫貧，反而全面創生更多貧戶，如此長期犧牲出租戶重大權益，又強制擔負非本身應任職能，與憲法第 153 條改善農民生活之意旨顯然不符。尚待嚴密查察政策措施失靈及戕害施政效能之原委，即時改弦易轍，解除收回出租耕地所有權之不當限制，避免誘導頹廢墜落、虛假不實或喪失進取作為。

4. 從前述內容不難理解，已廢除耕者有其田政策，副產架構 375 減租條例係政治性產物，多次違憲事實無法遮掩。生存權是政府功能與職責，工作權可多元籌畫選擇，也是政府職能，強制安排保障承租戶從事農作並非唯一方案，也非最佳方案；承租戶增加，分配耕地縮減，經營規模過小，不符憲法基本國策及其宗旨；承租戶保障期程冗長毫無節制，情勢重大變遷，承租耕地淨收益銳減，滋生更多貧戶，背離政策宗旨；政府創建補償條件，沒有擔責挹注資源，強制出租戶承擔廣泛持久之任務與職能，尚非中立衡平；情勢變遷，政策原定重大公共利益，或已消失或無足輕重；尚未改善事項繁多，企待魄力排解。基此，允當積極回應各方期望，配合激勵措施，系統化解決問題。大部分出租戶希望收回耕地，承租戶方面，囿於耕作收益事實有限，往往期望聚焦政府所提 1/3 地價補償課題。倘若政府基於本身任務與職能，願出資提供其創建之補償課題，實乃最簡便有效之

解決辦法。其次，透過釋憲「生存權必職責功能歸屬，如屬違憲或不符比例原則，亦可調適有效解決方案。再其次，允應設置保護出租戶契約利益之過渡條款（設定期限），承租戶部分，政府輔以一次或分年分次發放「轉業輔導金」或「特別救濟金」，把注政府之補償措施，或再考量以有限年度之租約正產物耕作淨收益補償，或多面向提供其他實益，以激勵承租戶關注返還耕地時限、引導其家族主動發掘拓展機遇、鼓勵其後代適才適所於各面向多元發展，不必因為期待或覬覦出租戶之或有補償，墜入頹廢墮落長河或欠缺進取作為，長期不能脫離共同困境。徹底泯除出租人收回耕地之障礙，收拾減租條例之歷史殘局，展現有為功能。

(五)參照大村鄉公所訴願書答辯書，其「實體部分」內敘述略以：承租戶共兩戶，第一戶系血親計 7 人（1 人於 108/7/10 遷出該戶籍），收入 704550 元（無長子及次子配偶撫養收入）、支出 969861 元，承租人收入僅 191 元（是否屬耕作收益不詳）。第二戶直系血親計 2 人，收入 277200 元（無任何兒、女收入）、支出 320736 元，承租人收入 43536 元（耕作淨收益不詳）。併案總計全部共同承租戶收入 1025286 元、總支出 1267173 元。另查兩承租戶無法維持家庭生活，似未主動向政府申請補助、給付或請求一定作為；政府亦無主動扶助、救助或特別救濟，或相關積極性作為。

(六)本案租約自民國 38 年 1 月 1 日迄今，時空環境變遷，原本承租者 1 戶，因繼承增為兩承租戶，各承租戶可分配承受耕作面積、規模及淨收益驟減半。第一戶承租人收入 191 元（假設納為耕作收益）；第二戶承租人收入 43536 元（耕作淨收益不詳），倘以正產物核算耕作淨收益為 9711 元 $[3237 \text{ 斤} * (0.625 - 0.375) * 12 \text{ 元} / \text{斤} * 1/2 * 2 \text{ 期}]$ ，

合計兩戶耕作淨收入為 9902 元，分別僅占總收入、總支出之 0.96% 及 0.78%，收益金額與相對佔比微少偏低。無論原有承租戶（1 戶）能否維持家庭生活，受政府保障之租約已延續 72 年，卻負性繁衍成兩個承租戶均無法維持家庭生活，完全悖離政府扶持自耕農與改良農民生活等維護非常重大公共利益之目的，顯見保障承租戶相關政策措施業已失靈、不具耕作實益、喪失執行效能及妨礙農業發展。對推行擴大農場經營規模，促進農業工業化與現代化，確有顯著矛盾與深刻障礙，悖離基本國策及牴觸憲政宗旨。

(七) 私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊中，審核能否維持家庭生活之審查機制，係按單位戶口合計，並未呼應民法、稅法等健全家庭功能或定義宗旨：依「社會權」性質與內涵，立論「生存權」範圍者，當承租戶無法維持家庭生活，本應優先向政府申請扶助、補助或救濟，政府亦應主動給付或採行有效作為，經查該工作手冊與核定收入資料中尚無該等內涵。另民法家庭定義：永久共同生活為目的而同居之親屬團體。查該手冊中維持家庭生活係以「戶口單位」合計家庭收、之總金額，至於申報綜合所得稅扶養親屬成員，不一定匹配前述戶口單位，肇致高收入成員均遷離戶口，家庭重要收入成員脫離或拋棄撫養年長及未成年成員之職責，或未成年後代成員寄託於低收入戶口(如隔代教養)，或進行脫產。與民法之扶養親屬、兒童福利法之兒童保育、教養及保護之立法宗旨有間，組織健全家庭，本非社會福祉，亦非政府期盼之效果等語。

(八) 本案申請陳述意見。

二、答辯意旨略謂：

(一) 按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：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 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) 本案經審核承租人○○○、○○○108 年度列計收支部分如下：○○○同一戶內直系血親計 7 人「生活費用以每人每月新臺幣(下同)1 萬 2,388 元， $1\text{萬}2,388\text{元} \times 12 \times 6 = 89\text{萬}1,936\text{元}$ 、另 1 位按比例計算為 $1\text{萬}2,388 \times 6 + 1\text{萬}2,388 \times 9 / 31 = 7\text{萬}7,925\text{元}$ (108 年 7 月 10 日遷出該戶籍)，小計 96 萬 9,861 元；收入部分：承租人 159 元 + 配偶 9 萬 2,206 元 + 次子 14 萬 6,932 元 + 孫女 46 萬 5,253 元，小計 70 萬 4,550 元。」○○○同一戶內中直系血親計 2 人「生活費用以每人每月 1 萬 2,388 元， $1\text{萬}2,388\text{元} \times 12 \times 2 = 29\text{萬}7,312\text{元}$ ；收入部分：承租人 4 萬 3,536 元 + 配偶 27 萬 7,200 元(因無 108 年所得紀錄且未滿 65 歲，故以最低工資每月 2 萬 3,100 元計算)，小計 32 萬 736 元。」生活費用總計 126 萬 7,173 元、收入總計 102 萬 5,286 元。有關承租人需列計基本工資及老人年金、生活津貼部分，本所依私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊規定均予列計。故本案經審核承租人 108 年度收支為負數，出租人有耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款情形，不得收回自耕，承租人符合同條例第 20 條規定續訂租約。

(三) 訴願書說明所陳內容部分，因與本次私有出租耕地 109 年底租約期滿承租人續訂租約、出租人收回自耕無涉，本所依規定審核出、承租人資料，其餘不予贅述。

(四) 綜上，本案訴願理由均無足採，請依法駁回等語。

理 由

- 一、按耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項、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。」同條例第 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。」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。」
- 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：（1）承租人是否有繼續耕作之事實，得由承租人檢附「自任耕作切結書」認定之。（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）減租條例第 19 條第 1 項第 2 款所稱『出租人所有收益足以維持一家生活者』，係謂租約期滿前 1 年（即 108 年）出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足以支付出租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費支出者而言。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：……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）。……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。……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……(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：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。……」

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。

四、卷查，訴願人提出本縣大村鄉○○段○○○地號土地之所有權狀影本，查該筆土地與系爭土地同一地段，且其屬都市計畫內農業區土地，足認本件欲收回系爭土地乃為擴大家庭農場經營之規模，符合減租條例第 19 條第 2 項有關自耕地及為擴大家庭農場經營規模事實之要件，有土地登記謄本附卷可稽。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。

五、有關出租人若收回自耕是否「導致承租人失其家庭生活依據」部分：

(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)。因本件承租人為共同共有承租權，從而應合併計算其收支，先予敘明。

(二)次按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，應以基本工資核計收入，始符合公平原則。(最高行政法院 101 年判字第 578 號判決參照)。

(三)關於承租人○○○及配偶與同一戶內之直系血親卑親屬共 7 人收支相減數額部分：負 13 萬 5,043 元

1. 家庭成員：依承租人提供之 108 年全年生活費用明細表及戶籍謄本所示，應可認定其家庭成員應包含承租人○○○本人、其配偶、長子、次子、孫女 2 人及孫 1 人，共計 7 人，故應以此 7 人之全年收益及支出為計算基準。
2. 收入部分：查訴願人 108 年度所得為 159 元；其配偶 108 年度所得為 4 萬 4,746 元，並領有國民年金 4 萬 7,460 元(3,955 元/月)；其長子 108 年度無綜合所得稅資料，其雖尚未年滿 65 歲，惟其具中度身心障礙資格，亦提

出身心障礙證明為證，故依社會救助法有關身心障礙致不能工作範圍第 2 點規定，應認定無工作能力，而毋庸核計其所得；其次子 108 年度營利所得為 14 萬 6,932 元，惟其有工作能力又有工作，如申報之薪資低於基本工資，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，方為合理；其孫女 1 人 108 年度營利所得為 46 萬 5,253 元；另其孫女 1 人及孫 1 人則因在學（有在學證明書及學位證書為證），致不能工作，毋庸再額外以資本工資計算收入，故家戶收入總計 83 萬 4,818 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等資料以資佐證。

3. 支出部分：查承租人本人、其配偶、長子、次子、孫女 2 人及孫 1 人（於 108 年 7 月 10 日遷出）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/月），核計其生活費用，故其生活費用總額合計為 96 萬 9,861 元（1 萬 2,388 元 x 12 個月 x 6 人 + 1 萬 2,388 x 6 個月 + 1 萬 2,388 x 9/31）。
4. 合計訴願人家戶收入 83 萬 4,818 元，再扣除生活費用總額 96 萬 9,861 元，其收支相減後之數據經計算後為負 13 萬 5,043 元。

（四）關於承租人○○○及配偶共 2 人收支相減數額部分：2 萬 3,424 元

1. 家庭成員：依承租人提供之 108 年全年生活費用明細表及戶籍謄本所示，應可認定該家庭成員應包含承租人○○○本人及其配偶共 2 人，故應以此 2 人之全年收益及支出為計算基準。
2. 收入部分：經查承租人○○○並無所得資料，惟其領有老農津貼 4 萬 3,536 元（3,628 元/月），另其已年滿 65 歲，為無工作能力之人，毋庸再額外以基本工資計算收

益；其配偶於 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，且其尚未滿年滿 65 歲，應認定為有工作能力，其亦未提出其他反證證明其無工作能力，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，故家戶收入總計 32 萬 736 元，有 108 年度綜合所得稅各類資料所得清單及承租人收益情形訪談筆錄以資佐證。

3. 支出部分：查 108 年度承租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(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，承租人○○○家戶收入 32 萬 736 元，扣除生活費用總額 29 萬 7,312 元，其收支相減後之數據經計算後為 2 萬 3,424 元。

(五)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 115 萬 5,554 元，扣除全年生活費用 126 萬 7,173 元(至於收回耕地部分之所得額因未計入所得，故毋庸扣除)，收支相減核算為負 11 萬 1,619 元，係為負數。

六、另訴願人主張時勢重大變遷，請積極研議較佳執行方案或綜整策略各類紓解辦法，消弭共同困境與共生瓶頸，收拾歷史殘局云云，然此係立法政策問題，耕地三七五減租條例既為現行有效之法律，基於依法行政原則，行政機關自仍應適用該條例辦理租約登記事宜，且「109 年處理工作手冊」乃內政部指導下級機關適用減租條例第 19 條規定所訂立之行政規則，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，下級機關原則上應受其拘束，並據此認定

並審查相關案件。從而，原處分機關援用 109 年處理工作手冊規定為計算基準，於法尚無不合，併此敘明。

七、綜上所述，本件經原處分機關審核系爭耕地承租權之共同共有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，核算結果為負數，表示如出租人收回耕地，承租人會失其家庭生活依據，是原處分機關認定本件該當耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款不得收回自耕之情形，乃以原處分准由承租人續訂租約，其認事用法並無違誤，原處分自應予以維持。另訴願人其餘主張，因與本件訴願決定結果不生影響，爰不再一一論述，併此敘明。

八、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	張奕群
	委員	林宇光
	委員	呂宗麟
	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 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)