

彰化縣政府訴願決定書（案號 111-205）

府法訴字第 1100469956 號

訴 願 人：○○○

訴願人因耕地三七五租約事件，不服本縣伸港鄉公所（下稱原處分機關）110 年 10 月 20 日伸鄉民字第 1100012816 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

緣訴願人即承租人與訴外人即出租人○○○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，出租人於 110 年 1 月 25 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，訴願人亦於 110 年 1 月 29 日提出續訂租約之申請。案經原處分機關審認出租人符合耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項收回自耕之規定，以原處分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。本府並依訴願法第 63 條第 2 項規定通知訴願人陳述意見及原處分機關列席說明，及依訴願法第 28 條第 2 項規定通知出租人參加訴願程序表示意見，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- （一）依耕地三七五減租條例第 19 條第 1 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。上述第 1 款規定，出租人簽訂自任耕作切結書後如何證明出租人實際從事自任耕作。承辦人員

是否有至現場查勘農場經營狀況。

- (二)依第 19 條第 1 項第 3 款規定，查核承租人 108 年度全年生活費用明細表及全年綜合所得稅各類所得資料，其扣除額每人每年為 14 萬元與行政院主計總處家庭收支—108 年度彰化縣每人每月新臺幣(下同)1 萬 7,342 元，整年度為 20 萬 8,104 元，前後差額相差甚大。
- (三)本鄉○○段○○○○、○○○○、○○○○、○○○○地號雜草叢生，導致附近農地遭受侵害造成當地農民困擾，出租人並無實際經營農場，也無委託他人經營農場，何來的擴大農場經營規模?請各單位至現場查核及向當地農民詢問證實等語。

二、答辯意旨略謂：

- (一)按耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款規定：「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。」
- (二)內政部 109 年 6 月 4 日台內地字第 1090263181 號函頒「私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊」三、審核標準(一)1.(3):「……減租條例第 19 條第 1 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。」
- (三)內政部 90 年 5 月 9 日台內地字第 9064901 號函：「耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 1 款，所謂不能自任耕作，係屬事實認定問題，最高法院 51 年臺上字第 582 號著有判例，故類此案件應由鄉(鎮、市、區)公所受理

申請後，依具體事件實質審查認定；且為便利基層執行審查認定，『能自任耕作』之情形，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，應依司法院釋字第 128 號解釋意旨，循行政訟爭程序請求救濟。」

- (四) 訴願人主張 108 年度全年生活費用每人以 14 萬元計算與行政院主計總處 108 年每人全年 20 萬 8,104 元相差甚大：原處分機關係依上述內政部函頒「私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊」，計算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，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，因而核定出租人收回耕地；另承租人綜合所得稅所得總額係行文彰化國稅局取得，而生活費用則是依照上述工作手冊規定，準用衛生福利部、各直轄市政府所分別公告之 108 年度臺灣省及各直轄市最低生活，核計其生活費用（如租約期滿處理工作手冊第 16 頁），計算方式均依相關規定辦理。再則，訴願人主張出租人並無實際經營農場也無委託他人經營；依上述內政部函示「……且為便利基層執行經查審查認定，『能自任耕作』之情形，得由申請人自行切結為之。」經查本案出租人於申請收回時業已出具自任耕作切結書等語。

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。」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：……（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。相關權利義務人如對鄉（鎮、市、區）公所之審查結果有所異議，應依司法院釋字第 128 號解釋意旨，循行政訟爭程序請求救濟。（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。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。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。」

三、未按行政程序法第9條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第36條規定：

「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」第 43 條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」

四、依上揭耕地三七五減租條例第 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內之耕地。2. 出租人能自任耕作。3. 出租人收回耕地，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。如出租人不具備同條第 1 項第 1 款與第 3 款所定收回自耕之消極要件，以及具備同條第 2 項所定收回自耕之積極要件，則原處分機關即應准許出租人收回自耕。

五、有關出租人「是否能自任耕作」、「其收回之耕地是否為與自耕地同一或鄰近地段內之耕地」及「是否屬為擴大家庭農場經營規模而收回」部分：

（一）經查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，經司法院釋字第 580 號解釋在案，故只要該農場作業之經營權掌握於出租人或承租人手中，由出租人或承租人決定種植方式、休耕與否、自負農場生產之

盈虧，亦難謂其即無自耕能力(臺中高等行政法院 104 年度訴字第 461 號判決、最高行政法院 105 年判字第 531 號判決意旨參照)。且減租條例第 19 條第 1 項第 1 款所稱之「自任耕作」，實指「將來對收回土地自耕耕作」之客觀可能性及主觀意願，當然可以切結書為證(高雄高等行政法院 105 年訴字第 429 號判決意旨參照)。從而出租人有無自耕能力與其是否有親自耕作之事實無涉，縱出租人並未親自實施耕作，只要有以農業科技及企業化經營之自行耕作能力或委託代耕之能力，即可認定有自任耕作能力。是本件出租人既已提出自任耕作切結書，亦查無其他反證足以證明出租人不具自任耕作能力，則原處分機關據以認定出租人能自任耕作，洵屬有據。

(二)次查出租人○○○主張之自耕地為本縣○○鄉○○段○○○○地號土地，所有人為出租人○○○，使用分區使用地類別為特定農業區農牧用地，有土地所有權狀影本可稽，足認出租人主張之自耕地與欲收回之出租耕地合同一地段耕地之要件。

(三)惟出租人如欲以擴大農場經營規模為由申請收回與自耕地鄰近之耕地者，係以出租人有「自耕地」為要件，而所謂自耕，固不以人力親自耕作為限，但解釋上，仍以有經營耕作之事實為必要。蓋減租條例第 19 條第 2 項規定之立法目的，既是在於使出租人得以就其自耕地與鄰近之出租耕地為總體經營，以提高農地利用之經濟效益，自須出租人於提出收回耕地申請時，已於其自耕地上實際從事耕作使用為前提，始有收回出租耕地以擴大原農業使用場地規模可言。至於出租人於申請收回出租耕地時，是否已有於其自耕地上實際為耕作之事實，倘租佃產生爭議，行政機關即應為實質審查，方符減租條例第 19 條第 1 項及第 2 項衡平保障佃農權益及放寬出租人收

回耕地使用規定之立法意旨。(高雄高等行政法院 104 年度訴字第 538 號判決意旨參照)。且所謂擴大家庭農場經營規模，雖不以提出經營計畫為必要，惟仍須有擴大家庭農場經營規模之事實，或收回出租耕地之前即已在其自耕地上自任耕作，始足當之(最高行政法院 105 年度判字第 689 號判決意旨參照)。又耕地三七五減租條例第 19 條所謂之「擴大家庭農場經營規模」情事，係一事實問題，自應有相當之證據，不能僅憑出租人之片面空言主張，即予認定(改制前行政法院 75 年度判字第 2037 號判決意旨參照)。再按行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意，行政程序法第 36 條定有明文。故出租人依減租條例第 19 條第 2 項規定申請收回出租耕地自耕，是否符合法律所定要件，應由受理申請機關依職權調查證據認定之。而現場履勘乃證據調查方法之一，視個案案情之需要而為，如有必要，自當為之。至於工作手冊僅係主管機關內政部為協助下級行政機關為減租條例第 19 條規定之執行，依行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款所訂立之行政規則，尚不得據之而免除行政機關依行政程序法第 36 條所定職權調查證據之義務。(最高行政法院 106 年度判字第 446 號判決意旨參照)。

- (四)故綜合耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項規定及前開判決意旨可知，所謂擴大家庭農場經營規模，雖不以提出經營計畫為必要，惟仍須基於擴大家庭農場經營規模之目的，並於收回同一地段或鄰近地段內耕地之前在其自耕地上已有「耕作之事實」，方符減租條例第 19 條第 2 項之積極要件，以達促進農地利用經濟效益之立法目的。雖工作手冊並未要求原處分機關於審查時應實地勘察，惟行政機關依職權調查原則，於有爭議或疑義時，自仍

應依個案之需要，採取實地勘察、詢問當事人等方式為行政調查，據以審查是否符合收回自耕之要件，不得僅因工作手冊未為規定即免除其職權調查之義務。經查本件訴願人業已提出○○○○地號土地之現場照片，並主張該自耕地似無實際耕作之事實等語，而原處分機關則以出租人已提出自任耕作切結書即肯認符合「擴大家庭農場經營規模」要件。然出租人提出之「自任耕作切結書」原則上僅係切結其無減租條例第 19 條第 1 項第 1 款「不能自任耕作」之情形，至於出租人所有之○○○○地號土地是否有耕作之事實而屬符合要件之自耕地，依前揭說明，原處分機關仍應依職權調查，並依自耕地實際狀況為認定。惟本件原處分機關於作成原處分時並未實際至該自耕地勘查或詢問出租人是否有自行耕作或委託他人代耕等實際耕作之情事，即逕認本件出租人申請收回自耕符合「為擴大家庭農場經營規模而收回」之要件，容有未盡職權調查義務之瑕疵，而有再行探求釐清之必要。

六、綜上所述，上述有利於訴願人之事項，依行政程序法第 9 條及第 36 條規定，原處分機關自應加以調查，始為適法。惟本件原處分機關並未以實地訪查或其他方式職權調查事實，據以判斷是否符合「為擴大家庭農場經營規模」要件，即逕認因出租人業已提具自任耕作切結書，且訴願人並不會因收回耕地導致失其家庭生活依據，而准予出租人收回自耕，稍嫌速斷，容有再行斟酌之餘地。準此，為求原處分之合法妥當及維護訴願人之權益，原處分應予撤銷，並由原處分機關查明後另為適法之處分。

七、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。

訴願審議委員會

主任委員

林田富（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

林宇光

委員

陳坤榮

委員

劉雅榛

委員

王育琦

委員

黃耀南

委員

蕭源廷

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 1 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）