

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 111—1008）

2 府行訴字第 1110363033 號

3 訴 願 人：○○○

4 訴願代理人：○○○

5 訴願人因耕地三七五租約事件，不服本縣○○鄉公所（下稱原處
6 分機關）111 年 6 月 7 日伸鄉民第 1110006782 號函所為之處分
7 （下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

8 主 文

9 訴願駁回。

10 事 實

11 緣訴願人即出租人與訴外人即承租人○○○○就本縣○○鄉○○
12 段○○○○地號土地訂有耕地三七五租約（租約字號：○○○字
13 第○○○-○號，下稱系爭租約）。系爭租約於 109 年 12 月 31 日
14 租期屆滿，訴願人於 110 年 1 月 25 日以擴大家庭農場經營規模
15 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
16 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
17 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
18 處分准由出租人收回自耕。承租人不復，遂提起訴願，經本府依
19 法審議，以原處分機關並未以實地訪查或其他方式職權調查事
20 實，據以判斷是否符合「為擴大家庭農場經營規模」要件，即逕
21 認因出租人業已提具自任耕作切結書，且承租人並不會因收回耕
22 地導致失其家庭生活依據，而准予出租人收回自耕，容有再行斟
23 酌之餘地，爰以 111 年 3 月 1 日府法訴字第 11100471908 號為
24 「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
25 分」之訴願決定。嗣原處分機關依職權實地查訪，認為訴願人於
26 自耕地上未自任耕作亦無委託代耕，經訴願人陳述意見後，審認

1 訴願人不符合「為擴大家庭農場經營規模」要件，爰以原處分准
2 予承租人續訂租約。訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分
3 機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

4 一、訴願及補充意旨略謂：

5 (一)原處分機關以原處分110年1月1日起至115年12月31
6 日止續訂租約6年，等同駁回訴願人申請回收耕地申請。
7 訴願人不服，遂於法定期限內提起訴願，合先敘明。

8 (二)按耕地三七五減租條例第19條第1、2項規定：「I、耕地
9 租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：
10 一、出租人不能自任耕作者。二、出租人所有收益足以維
11 持一家生活者。三、出租人因收回耕地，致承租人失其家
12 庭生活依據者。II、出租人為擴大家庭農場經營規模，得
13 收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受前項
14 第二款規定之限制。」另根據內政部109年6月4日台內
15 地字第1090263181號函編定之私有出租耕地109年底租
16 約期滿處理工作(下稱工作手冊)規定：「玖、審查 三、審
17 核標準：減租條例第19條第1項各款審認方式，詳下列
18 第(一)1點之審核標準所述。(一)出租人申請收回自耕，
19 承租人申請續訂租約【雙方皆有申請】、依減租條例第19
20 條第2項規定，出租人為擴大家庭農場經營規模，且無減
21 租條例第19條第1項第1款、第3款情形之一者，並依
22 同條例第17條第2項第1款、第2款規定補償承租人
23 後，准予收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，
24 不受第19條第1項第2款規定限制。……『自耕地』之
25 認定，應以出租人所有者為限(內政部79年8月31日台
26 內地字第828311號函)。丙、所稱鄰近地段係指出租人要
27 求收回之出租耕地與其自耕地之距離未超過15公

1 里……」

2 (三) 針對原處分說明三、稱其於 111 年 1 月 7 日查訪時係由承
3 租人耕作，並依據台中高等行政法院 104 年度訴字第 461
4 號判決意旨，認為訴願人並無種植方式與休耕與否之決定
5 權，亦非自負農產生產之盈虧，反觀承租人係付租金耕
6 作，而非向出租人受領約定之報酬，因此原處分機關認定
7 雙方並非「委託代耕」，訴願人非自任耕作等語，然查：

8 1. 首先，觀諸原處分內容，原處分機關於 111 年 1 月 7
9 日查訪標的究竟是訴願人「自耕地」(即○○段
10 ○○○○、○○○○、○○○○、○○○○地號)，亦
11 或是訴願人所有的「出租耕地」(即○○段○○○○、
12 ○○○○、○○○○地號)，訴願人實無法從原處分內
13 容得知，且原處分機關於勘驗時未通知訴願人到場，
14 使訴願人陳述意見，難稱原處分符合行政程序法第 5
15 條、第 36 條、第 42 條、第 96 條之規定；而原處分機
16 關僅實地勘查過「一次」，即認定本案訴願人未於其
17 「自耕地」或「出租耕地」上自任耕作，實嫌率斷，
18 原處分已明顯違反行政行為之明確性原則，原處分具
19 有重大瑕疵應予撤銷。

20 2. 原處分機關不僅未詳實記載其勘查各筆土地之現況照
21 片、紀錄等，從原處分內容可知，原處分機關僅在 111
22 年 1 月 7 日實地勘查，惟土地使用狀況並非一天所能
23 確認，原處分機關是否確實有派員實地查核實非無
24 疑，無從就處分書內容得知其勘查何筆地號土地，違
25 反其實質調查義務，處分書之內容亦未具體明確，不
26 符行政行為明確性原則；且勘驗時原處分機關亦未通
27 知訴願人到場陳述意見，亦已違反行政程序法第 42 條

1 規定。

2 3. 訴願人更無法從原處分中得知原處分機關於 111 年 1
3 月 7 日勘測結果為何能得出訴願人未自任耕作之理
4 由，其事實狀況、依據、認定理由等內容均付之闕
5 如，原處分已違背行政程序法第 5 條、第 96 條第 1 項
6 第 2 款規定至為灼然，應認原處分具有違法應予撤
7 銷。

8 (四) 其次，原處分僅「節錄」台中高等行政法院 104 年度訴字
9 第 461 號判決內容，認定訴願人未與承租人就土地成立
10 「委託代耕」，故本案非自任耕作等語，然而原處分機關
11 恐有斷章取義、適用法規錯誤之嫌：

12 1. 細核原處分「節錄」臺中高等行政法院 104 年度訴字
13 第 461 號判決內容，該判決原文應為：「次按，農業發
14 展條例第 3 條第 15 款規定：『委託代耕：指自行經營
15 之家庭農場，僅將其農場生產過程之部分或全部作
16 業，委託他人代為實施者。』亦即出租人或承租人，
17 得委託代耕，且其委託代耕範圍尚可包含全部農場生
18 產作業，只要該農場作業之經營權掌握於出租人或承
19 租人手中，由出租人或承租人決定種植方式、休耕與
20 否、自負農場生產之盈虧(至於受託代耕之人無論農場
21 盈虧，均僅領受約定之報酬)，亦難謂其即無自耕能
22 力。是所謂出租人『不能自任耕作』，是指出租人本身
23 無自任耕作之能力，包括其無以人力親自實施耕作之
24 能力，亦無為農業科技及企業化經營之自行耕作能力
25 或委託代耕之能力而言。且減租條例第 19 條第 1 項第
26 1 款所稱之『自任耕作』，實指『將來對收回土地自耕
27 耕作』之客觀可能性及主觀意願，當然可以切結書為

1 證(參見最高行政法院 100 年度判字第 1663 號判決要
2 旨、101 年度裁字第 955 號裁定要旨參照)」

3 2. 細繹前開判決內文，該判決認為三七五減租條例第 19
4 條「不能自任耕作」是指出租人本身無自任耕作之能
5 力，包括其無法人力親自實施耕作之能力，亦無為農
6 業科技及企業化經營之自行耕作能力或委託代耕之能
7 力而言，並從「將來對回收土地自耕耕作」之客觀性
8 可能性及主觀意願為判斷，至於農業發展條例第 3 條
9 第 15 款「委託代耕」係三七五減租條例第 19 條「自
10 任耕作」之表現之一，屬於例示，判決並非以農業發
11 展條例第 3 條第 15 款「委託代耕」之解釋限制三七五
12 減租條例第 19 條「自任耕作」之意涵，原處分機關顯
13 然忽視三七五減租條例對擴大農場規模回收自耕之自
14 任耕作能力之要件判斷，有適用法規不當之違誤；此
15 一判決並未要求出租人需在自耕地上實際耕作，原處
16 分機關就判決內容實斷章取義，誤解判決意旨。

17 (五) 如前所述，原處分機關除了有調查不實之違法之外，本案
18 亦有適用法律之錯誤。參酌司法院釋字第 580 號解釋意旨
19 及歷年行政法院實務見解，三七五減租條例第 19 條第
20 1、2 項所稱「自任耕作」之判斷，係以出租人即有無農
21 業科技化及企業化經營之「自行耕作能力」或「委託他人
22 代耕能力」為其判斷標準。

23 (六) 又按「又按減租條例之主要規範目的、係國家行使公權
24 力，強制將出租人所有之耕地取交予原不具使用權能之佃
25 農(承租人)耕作，藉以分配收益，以保障佃農本於憲法第
26 15 條規定之基本生存權，兼達到耕地農用之公共利益目
27 的。揆諸司法院釋字第 580 號解釋意旨可知，隨著社會環

1 境之變遷，耕地三七五租約已不再給予承租人對耕地享有
2 類似物權法之法律地位，使其能有機會分享地主對土地交
3 換價值之經濟利益。故國家強制續租耕地之規制性決定，
4 應在經過詳細嚴謹之事實調查程序後，確認承租人是現今
5 社會中極少數非靠耕作承租之耕地，否則難以維持生活之
6 先決條件下，始具有規範上之正當性；申言之，當承租人
7 並非以耕種承租之耕地為其維持家庭生活之來源，其全戶
8 之其他收益已足使其家庭生活有所依據時，即失減租條例
9 保護自耕農之意義，原准其承租他人耕地以維持家庭生計
10 之必要性，即屬不存在。此際出租人如能自任耕作，且鄰
11 近尚有其他可資合併經營農業生產之自耕地，則讓由出租
12 人收回，合併從事農業生產，所產生之經濟效益顯較由承
13 租人續耕者為高，自應准許出租人收回。又減租條例第
14 19 條第 2 項之立法目的，在於同條第 1 項第 2 款規定出
15 租人於所有收益足以維持一家生活者不得收回自耕，致使
16 租約變相無限期延長，為放寬對於出租人財產權之限制，
17 且為提高農地利用之經濟效益，立法機關遂增訂出租人如
18 為擴大家庭農場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近
19 地段內之耕地自耕之規定。職是，該條項所『鄰近地
20 段』，當以出租人要求收回之出租耕地與其自耕地間之距
21 離，以現代農業技術，可為總體經營者而言(略)」(臺北
22 高等行政法院 105 年度訴字第 350 號行政判決參照、臺北
23 高等行政法院 104 年度訴字第 1600 號判決)；「次按司法
24 院釋字第 580 號解釋：『減租條例第 19 條第 1 項第 1 款之
25 規定，為實現憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農之意旨所必
26 要，惟另依憲法第 146 條及憲法增修條文第 10 條第 1 項
27 發展農業工業化及現代化之意旨，所謂出租人之自任耕

1 作，不以人力親自實施耕作為限，為農業科技化及企業化
2 經營之自行耕作或委託代耕者亦屬之。』是以，所謂出租
3 人『不能自任耕作』，是指出租人本身無自任耕作之能
4 力，包括其無以人力親自實施耕作之能力，亦無為農業科
5 技化及企業化經營之自行耕作能力或委託代耕之能力而言
6 (最高行政法院 99 年度判字第 669 號、100 年度判字第
7 1663 號判決意旨參照)。……此際出租人如能自任耕作，
8 且鄰近尚有其他可資合併經營農業生產之自耕地，則讓由
9 出租人收回，合併從事農業生產，所產生之經濟效益顯較
10 由承租人續耕者為高，如不予准許，顯欠缺法理之正當
11 性。又衡諸目前農事耕作幾已全面採行機械化及代工化，
12 鮮有全憑己身體力之情形，故凡於耕地三七五租約屆滿前
13 已取得自耕之農業用地，且該土地事實上可與出租耕地合
14 併供作農業生產者，即足當之」(臺北高等行政法院 106
15 年度訴更一字第 15 號行政判決、同院 106 年度訴字第
16 1097 號行政判決同其意旨)；「至出租人有無農業科技化
17 及企業化經營之自行耕作能力或委託他人代耕能力，更非
18 以出租人於租約之租期屆滿時，是否僱工代耕、委託代
19 耕，立定計畫或與人簽約俾從事農業科技化及企業化經營
20 之自行耕作為認定依據，尤以委託他人代耕能力而言，通
21 常祇要出租人能為有效法律上意思表示之委託或僱傭即足
22 認有委託他人代耕能力(略)」(最高行政法院 98 年度判字
23 第 1385 號行政判決參照)。

24 (七) 承前，依司法院釋字第 580 號解釋及歷年行政法院見解，
25 訴願人早已具備三七五減租條例第 19 條第 1 項第 1 款、
26 第 2 項規定「自任耕作」之要件：

27 1. 揆諸司法院釋字第 580 號解釋，耕地三七五減租條例

1 第 19 條第 1 項第 1 款、第 2 項之規定，亦參照依憲法
2 第 146 條及憲法增修條文第 10 條第 1 項發展農業工業
3 化及現代化之意旨，認定出租人「自任耕作」不以人
4 力親自實施耕作為限，為農業科技化及企業化經營之
5 自行耕作或委託代耕者亦屬之，即出租人有「無農業
6 科技化及企業化經營之自行耕作能力」或「委託他人
7 代耕能力」，並非以出租人於租約之租期屆滿時，是否
8 僱工代耕、委託代耕，立定計畫或與人簽約俾從事農
9 業科技化及企業化經營之自行耕作為認定依據。衡諸
10 目前農事耕作幾已全面採行機械化及代工化，鮮有全
11 憑己身體力之情形，故凡於耕地三七五租約屆滿前已
12 取得自耕之農業用地，且該土地事實上可與出租耕地
13 合併供作農業生產者，更可認為出租人有與如能自任
14 耕作，且鄰近尚有其他可資合併經營農業生產之自耕
15 地，則讓由出租人收回，合併從事農業生產，所產生
16 之經濟效益顯較由承租人續耕者為高，如不予准許，
17 顯欠缺法理之正當性，亦與立法機關嗣於 72 年 12 月
18 23 日增訂三七五減租條例第 19 條第 2 項，規定為擴
19 大家庭農場經營規模得收回與其自耕地同一或鄰近地段
20 內之耕地自耕，已放寬對於出租人財產權之限制之立
21 法理念不符。簡言之三七五減租條例是放寬出租人使
22 用自耕地之限制，當出租人以三七五減租條例第 19 條
23 第 2 項規定以擴大家庭農場經營規模回收耕地者，倘
24 若出租人自耕地與鄰近出租耕地能做總體經營，以達
25 農地利用之經濟效益者，即得認為符合三七五減租條
26 例中所稱「自任耕作」之要求。

27 2. 而訴願人依耕地三七五減租條例第 19 條第 1、2 項規

1 定檢附○○段○○○○地號「出租人自任耕作切結
2 書」以表彰訴願人有自任耕作之主觀意願與客觀能
3 力；訴願人也具備回收耕地周邊○○○○地號(面積
4 641.19 平方公尺)、○○○○地號(面積 2348.11 平方
5 公尺)、○○○○地號(面積 1487.18 平方公
6 尺)○○○○地號(面積 548.25 平方公尺)自耕地土地
7 之所有權，亦具備○○○○地號(面積 4323.42 平方公
8 尺)、○○○○地號(面積 832.04 平方公尺)、
9 ○○○○地號(面積 3070.73 平方公尺)耕地土地所有
10 權，此有前開土地所有狀權狀可稽、地籍圖資訊可
11 參，前開耕地毗鄰且方正，總面積相加高達 13250.92
12 平方公尺，土地總面積甚廣，可徵訴願人具備在耕地
13 上農業化、機械化耕作或作為農場使用之自任耕作能
14 力。

15 3. 復參照 108 年 9 月 24 日○○○○、○○○○地號土地
16 航照圖，○○○○、○○○○地號土地周圍均呈現褐
17 色狀，與周邊正在種植乾旱農作狀態相符，可證訴願
18 人在同段○○○○、○○○○、○○○○地號確實有
19 自任耕作、委由他人代耕之事實及能力。

20 4. 111 年 1 月初時○○○○、○○○○地號土地休耕，休
21 耕後的同年 2 月初，訴願人已將前開土地進行整飭、
22 價購種苗，訴願人在 111 年 1、2 月僱工整地，此有
23 ○○○○、○○○○、○○○○地號土地在 111 年 3
24 月份給付 1、2 月份整地工資紀錄、訴願人與種苗廠商
25 價購種苗對話紀錄可佐，也有○○○○、○○○○地
26 號土地耕作照片可稽，可認訴願人在同段○○○○、
27 ○○○○地號自耕地整地植苗、自任耕作；而

1 ○○○○地號土地靠近○○○○地號旁，亦由訴願人
2 委託○○○○代為耕作。

3 (八) 訴願人與承租人○○○○僅就○○段○○○○地號成立耕
4 地租約，並未就○○○○地號土地成立其他租約，最初係
5 因○○○○、○○○○地號土地承租人○○○放任同在
6 ○○○○地號土地耕作的○○○(○○○○之夫)侵入
7 ○○○○地號土地耕作，造成現今的○○○○地號由
8 ○○○○侵耕至今，訴願人曾向原處分機關反應，惟雙方
9 調處未果，最終訴願人考量○○○○、○○○○地號土地
10 整體利用性，遂委託○○○○就○○○○地號土地一同耕
11 作，是故○○○○、○○○○地號土地均呈現水田灌溉景
12 象，訴願人確實是委託○○○○代耕○○○○地號土地。

13 (九) 原處分機關在該函文中陳述其實地查訪○○○○地號土地
14 未見其被圍籬阻隔，並無訴願人所稱承租人私自架設圍籬
15 以致妨礙致其自耕地之情事。然而該函文中不僅未記載實
16 地查訪時間、查訪標的，甚至誤解真正被圍籬阻隔的土地
17 是○○○○、○○○○地號土地而非○○○○地號土地，
18 原處分機關是否有實質查核，實非無疑。況且，被圍籬阻
19 擋的土地是同段○○○○、○○○○地號土地，而原處分
20 機關所查訪之土地為○○○○地號，○○○○地號土地就
21 在○○○○地號土地旁邊，均靠近馬路邊，根本未受他人
22 阻擋，此有地籍圖可佐，原處分機關稱其於實地查訪時未
23 見○○○○地號如訴願人所述被圍籬阻擋致無法耕作之情
24 事，根本誤會訴願人之意，亦未就土地現況詳實調查，原
25 處分機關是否盡其「實質審查」之義務，誠屬可議。

26 (十) 原處分機關泛稱訴願人非「委託代耕」亦非自任耕作，故
27 無台北高等行政法院 109 年度訴更一字第 4 號判決內容適

1 用云云，惟查：

- 2 1. 訴願人就○○○○地號土地與○○○○成立「委託代
3 耕」之關係，業經前述。
- 4 2. 復參酌臺北高等行政法院 106 年度訴更一字第 4 號行
5 政判決內容：「上開工作手冊之規定乃主管機關內政部
6 為利其下級行政機關執行減租條例第 19 條規定，及依
7 行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款規定，所訂立作為
8 認定事實準則之行政規則，其內容已慮及實際存在事
9 實及難以調查事實之認定，於出租人及承租人均適用
10 同一標準，各地方鄉(鎮、市、區)公所處理相關案
11 件，自得加以援用(最高行政法院 105 年度判字第 531
12 號判決意旨參照)。依上開工作手冊內容，諸多條文集
13 中於當事人之收益如何審查認定，且規定必要時得實
14 地訪談，並作成收益訪談筆錄，可見主管機關內政部
15 對於出租人以擴大家庭農場經營規模為由收回耕地之
16 申請，認應聚焦在承租人是否將因出租人收回耕地而
17 致失其家庭生活依據之要件，且採取較嚴格之審查標
18 準。至於出租人能自任耕作之要件，則得由申請人出
19 具切結書；關於擴大家庭農場經營規模之要件，亦僅
20 要求申請人提出與租約耕地位於同一或鄰近地段自耕
21 地(距離未超過 15 公里)自耕地之土地所有權狀，並不
22 要求申請人證明於自耕地上已有如何長久經營及具規
23 模之家庭農場，亦無須審查其有何擴大經營規模之具
24 體計畫，工作手冊就此均採相對寬鬆之審查標準。」。
- 25 3. 參酌台北高等行政法院 106 年度訴更一字第 4 號判決
26 內容，出租人以「擴大家庭農場經營規模」申請回耕
27 地，並提出自任耕作切結書、租約耕地位於同一或鄰

1 近地段自耕地(距離未超過 15 公里)自耕地之土地所有
2 權狀，該 109 年工作手冊中亦未特意要求訴願人須就
3 自耕地有實際長久、經營家庭農場之計畫，可見判斷
4 出租人回收耕地時，主要是以出租人回收自耕，對於
5 農地擴大經營、促進土地利用有無正面效益等因素判
6 斷，此判斷方式亦與三七五減租條例第 19 條之立法理
7 由相符，原處分機關顯係錯誤引用臺灣高等行政法院
8 104 年度訴字第 461 號判決內容，誤解三七五減租條
9 例中「自任耕作」意涵，實有認事用法之違誤。

10 (十一) 準此，參照原處分機關 111 年 4 月 29 日伸鄉民字第
11 1110005396 號函文內容，原處分機關不僅未盡詳實調
12 查義務，造成事實認定之錯誤，且觀諸前開函文內
13 容，原處分機關也錯誤理解三七五減租條例第 19 條之
14 立法意旨、法條適用，甚至與歷年來最高行政法院、
15 行政法院之見解相悖，連帶造成原處分內容偏離事
16 實、適用法規之違誤，原處分確實已違法而應予撤
17 銷。

18 (十二) 訴願人於 110 年 1 月 25 日向原處分機關以擴大家庭農
19 場經營規模提出回收耕地自耕之申請，原處分機關應
20 依照 109 年工作手冊規定審查訴願人收回耕地之申
21 請，並以三七五減租條第 19 條第 1 項第 1 款與第 3 款
22 之消極要件以及同條第 2 項之積極要件逐一審酌。

23 (十三) 根據訴願人於同日申請書中檢附○○○○地號三七五
24 租約、訴願人自任耕作切結書、訴願人回收耕地同一
25 或鄰近地段內之自耕地(包括○○○○、○○○○、
26 ○○○○地號土地)之土地所有權狀影本等基本資料，
27 依照耕地三七五減租條例第 19 條第 1、2 項、109 年

1 工作手冊之規定，訴願人已提出回收耕地之資料，從
2 前所論，原處分機關自應參酌 109 年工作手冊規定審
3 查訴願人收回耕地之申請，並依三七五減租條第 19 條
4 第 1 項第 1 款與第 3 款之消極要件、同條第 2 項之積
5 極要件，並以其中第 1 項第 3 款規定審核，方屬正辦
6 (參見臺北高等行政法院 106 年度訴更一字第 4 號、同
7 院 105 年度訴字第 350 號)

8 (十四)而訴願人已在同段自耕地○○○○、○○○○、
9 ○○○○地號上已自任耕作或著手為將來擴大耕作之
10 事實；且觀諸訴願人所有之自耕地相互緊鄰，土地方
11 正、整體面積甚大，訴願人確實具備將來擴大家庭農場
12 經營規模之耕作能力，或是農業科技化及企業化經營
13 之自行耕作能力，早已符合三七五減租條例所稱「自
14 任耕作」之要件。訴願人確實有在同段○○○○、
15 ○○○○、○○○○地號等自耕地自任耕作事實，或
16 稱自任耕作之能力，符合 109 年工作手冊、耕地三七
17 五減租條例第 19 條第 1、2 項規定甚明，是以原處分
18 機關自准許訴願人回收○○○○地號耕地之申請。

19 (十五)綜上，原處分之理由不僅與事實不符，除誤認訴願人
20 申請回收自耕土地之申請資訊，甚至連實地查訪現況
21 狀態與欲審查之地號記載不明，顯未盡其查核之義
22 務，違反行政程序法第 36 條規定至為灼然；且原處
23 分機關於實地查核時亦未通知訴願人到場陳述意見，
24 亦已違行政程序法第 42 條規定。再者，原處分不僅
25 未詳載其勘查地號、自耕地不同查核時間之勘查紀錄
26 等及敘明其認為訴願人未自任耕作之理由，有理由不
27 備之違誤，違反行政程序法第 5 條、第 96 條第 1 項

1 第 2 款規定。況原處分機關對於三七五減租條例第 19
2 條第 1、2 項規定中「自任耕作」之判斷方式不僅與
3 司法院大法官釋字第 580 號解釋、歷年來行政法院見
4 解相違，恐已錯誤理解法令，認事用法洵屬違誤。

5 (十六) 根據耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項、109 年工作
6 手冊之規定，依前開規定、規則是指出租人只要能提
7 出「任一筆」與回收耕地距離未超過 15 公里之自耕
8 地有自耕之情形即能作為有利於出租人回收耕地之申
9 請。如前所述，訴願人申請回收耕地時，檢附○○段
10 ○○○○、○○○○、○○○○地號 3 筆自耕地作為
11 「與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕」之證
12 明，而○○○○、○○○○、○○○○地號自耕地之
13 所有權狀是提供原處分機關確認訴願人於自耕地自任
14 耕作能力之證明，符合耕地三七五減租條例第 2 項
15 「擴大家庭農場經營規模」之憑據，惟訴願人從原處
16 分書中均未見原處分機關另就同段○○○○、
17 ○○○○地號自耕地勘查狀況說明，從原處分機關之
18 答辯文所載，原處分機關似僅勘查同段○○○○地號
19 土地使用現況，惟仍未見○○○○地號土地勘查紀
20 錄，同段○○○○地號土地之勘查紀錄亦付之闕如，
21 原處分機關是否確實在同段○○○○、○○○○地號
22 土地進行實地調查、勘測誠屬疑義，有應調查未調查
23 之違法，違反行政程序法第 36 條規定甚明。

24 (十七) 又原處分機關稱其查訪同段○○○○地號土地時發現
25 該地已有人耕作，並依照承租人○○○○訪談筆錄內
26 容，判定訴願人非委託代耕云云，但實際上○○○○
27 僅承租○○○○地號土地，此有訴願人與○○○○三

1 七五租約(○○○字第○○○○號私有耕地租約)可
2 稽，而○○○○地號土地為訴願人的自耕地，訴願人
3 並無出租給其他人亦無簽立租賃契約，而○○○○所
4 繳付之租金是否如同○○○○所述，包括○○○○地
5 號土地已非無疑。就此，訴願人亦否認之，○○○○
6 的訪談筆錄僅是其單方陳述，繳納租金、收入證明未
7 有客觀憑據，又其繳納之租金內容、時間更未具體說
8 明，單憑訪談筆錄之記載實難遽信，原處分機關認為
9 本案不符合委託代耕之情事，其認定基準有失偏頗，
10 原處分判定訴願人不符委託代耕實嫌率斷。

11 (十八)末依行政程序法第 42 條規定、第 102 條規定：「 I 、
12 行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗。 II 、勘驗時
13 應通知當事人到場。但不能通知者，不在此限」、「行
14 政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分
15 前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意
16 見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述
17 意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」；又
18 觀諸第 42 條第 2 項之立法過程，原行政院提案版本
19 為「行勘驗時，『得』通知相關之人到場。」惟嗣經
20 立法院三讀通過者則為現行條文，可知立法者課予行
21 政機關於勘驗時，除不能通知者外，「應」通知當事
22 人到場之義務：

23 1. 參酌行政程序法第 42 條之立法意旨，無非是以行
24 政機關做成行政處分前，能掌握勘驗現場狀況，勘
25 測標的權利歸屬等，以確保處分做成前所認定事實
26 無違誤，確立原處分正確性，落實機關職權調查義
27 務，行政程序法第 102 條規定則是行政機關於作成

1 行政行為時應遵循正當行政程序，依公正、公開與
2 民主之程序，故行政程序法第 42 條、第 102 條分
3 屬不同立法目的，不生相互取代之效果。

4 2. 查訴願人以三七五減租條例第 19 條第 2 項規定向
5 原處分機關提出回收耕地之申請，並檢附○○段
6 ○○○○、○○○○、○○○○地號「自耕地」供
7 原處分機關確認訴願人符合「出租人為擴大家庭農
8 場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內
9 之耕地自耕」之要件，觀諸前開土地之地籍圖，
10 ○○○○、○○○○地號土地毗鄰，種植作物相
11 當，單以土地地貌實難區分同段○○○○、
12 ○○○○地號土地實際位置，未經訴願人即土地所
13 有人於現場說明、指示，原處分機關恐難以區別並
14 確定其勘查標地坐落位置。

15 3. 再按「農業使用並非僅指實際有農作之情形，亦包
16 括因休耕、休養、停養或有不可抗力等事由而未實
17 際農作之情形，自耕地即使處於休耕狀態，亦不抵
18 觸減租條例擴大家庭農場規模之立意」（最高行政
19 法院 101 年度判字第 1102 號判決意旨參照。原處
20 分機關稱其勘查○○○○地號土地現況時似與訴願
21 人提出申請資料不符，惟土地是否已整地植苗、休
22 耕、休養或停養，單憑地貌難以明瞭，反更需訴願
23 人到場始就土地使用狀況說明。

24 4. 縱使原處分機關在勘查後發函請訴願人陳述意見，
25 仍不解免原處分機關在進行實施勘驗程序時「應」
26 通知當事人到場之義務：

27 (1) 如前所述，行政程序法第 42 條之立法意旨，

1 除是讓原處分機關作成處分前事實認定有無錯
2 誤外，同時賦予受處分之當事人「事前程序保
3 障」，與行政程序法第 102 條「陳述意見權
4 利」屬於不同立法目的。

5 (2) 是故，原處分機關確實在 111 年 1 月 7 日勘
6 驗土地時並未讓當事人到場，明顯與行政程
7 序法第 42 條規定不符，原處分機關罔顧訴願
8 人事前程序保障，其處分難謂合法，應予撤
9 銷。

10 (十九) 訴願人於 108 年時在○○○○、○○○○地號土地耕
11 作，此有 108 年 9 月 24 日○○○○、○○○○航照
12 圖可稽；至於○○○○地號土地，訴願人考量承租人
13 ○○○○在○○○○地號土地耕作，基於水源灌溉之
14 便遂委託 ○○○○ 一併耕作；而 ○○○○、
15 ○○○○、○○○○地號土地早在 111 年 2 月初僱工
16 整地，相關證據、主張，亦可參酌訴願書，以上均可
17 證明訴願人在申請回收耕地時於自耕地上自任耕作或
18 委託代耕之事實，可徵訴願人亦已符合原處分機關所
19 稱「實際於自耕地自任耕作」之情事。

20 (二十) 原處分機關雖引述最高行政法院 105 年度判字第 689
21 號、高雄高等行政法院 104 年度訴字第 538 號、最高
22 行政法院 106 年度判字第 446 號、臺中高等行政法院
23 104 年度訴字第 461 號判決欲主張訴願人需實際於自
24 耕地耕作之事實，方符合減租條例第 19 條第 1 項、
25 第 2 項衡平保障佃農權益或放寬出租人回收耕地使用
26 之立法意旨，惟原處分機關所據最高行政法院 105 年
27 度判字第 689 號判決已由發回的臺北高等行政法院變

1 更見解；高雄高等行政法院 104 年度訴字第 538 號與
2 最高行政法院 106 年度判字第 446 號為同案上下審級
3 判決，事實基礎單一且與現今實務見解不同，縱使
4 (純係假設)原處分機關認為訴願人未於 110 年 1 月
5 25 日申請回收耕地時在自耕地上實際耕作，參酌訴
6 願人提出後述實務見解，原處分機關增加法律所無之
7 限制，其認定基準與三七五減租條例第 19 條之立法
8 意旨不符。

9 (二十一)最高行政法院 105 年度判字第 689 號判決廢棄原審判
10 決，發回臺北高等行政法院更行審理，經臺北高等行
11 政法院 106 年度訴更一字第 4 號判決變更見解為：
12 「參加人(按：出租人)已於申請時出具自任耕作切結
13 書，並提出自耕能力證明書為據，且參上開釋字第
14 580 號解釋意旨，所謂出租人之自任耕作，如為農業
15 科技化及企業化經營之自行耕作或委託代耕者亦屬
16 之，而參加人亦未欠缺此能力。是被告認定參加人並
17 無不能自任耕作之情形，亦屬有據」，故依照臺北高
18 等行政法院 106 年度訴更一字第 4 號之解釋，出租人
19 僅需於申請時提出自任耕作切結書，或提出具自耕能
20 力之證明等客觀事證，即足以表彰出租人有農業科技
21 化及企業化經營之能力，而非要求出租人實際在自耕
22 地耕作之事實。

23 (二十二)至於原處分機關所提高雄高等行政法院 104 年度訴字
24 第 538 號判決、最高行政法院 106 年度判字第 446 號
25 判決為相同案例事實之上下審級判決，案例事實較為
26 單一且無法表彰實務見解趨勢，且前開實務見解亦特
27 別強調行政機關之實質調查義務，本案原處分機關是

1 否針對訴願人提供的三筆自耕地(○○○○○○○、
2 ○○○○、○○○○地號土地)進行實地勘查已生疑
3 義!再衡酌我國近年來立法政策導向農業工業化、現
4 代化經營，憲法扶植自耕農農地使用、改良農民生活
5 等基本政策，逐漸朝向活化農村土地資源、提升我國
6 農業國際競爭力，出租人若能整合農業生產效益，達
7 成農業科技化、企業化經營者，能依三七五減租條例
8 第 19 條第 2 項規定以「擴大家庭農產經營規模」為
9 由回收耕地，此有 104 年迄今實務見解可稽，前開實
10 務見解與三七五減租條例第 19 條第 2 項立法目的相
11 符，原處分機關以訴願人實際在自耕地耕作方符合出
12 租人自任耕作之要件，其見解乃加諸法律所無之限
13 制，於法不合：

14 1. 參諸高雄高等行政法院 104 年度訴字第 538 號行
15 政判決、最高行政法院 106 年度判字第 446 號判
16 決，判決中均強調原處分機關有實質調查之義
17 務，而本件原處分機關是否就訴願人申請回收自
18 耕時檢附○○○○、○○○○、○○○○地號土
19 地同時勘查，已生疑義，似亦違反前開該判決強
20 調「實質審查」、「職權調查證據之義務」之義
21 務，原處分恐已違法：

22 (1)「至於出租人於申請收回出租耕地時，是否已
23 有於其自耕地上實際為耕作之事實，倘租佃
24 產生爭議，行政機關即應為實質審查，方符
25 減租條例第 19 條第 1 項及第 2 項衡平保障佃
26 農權益及放寬出租人收回耕地使用規定之立
27 法意旨」(參見高雄高等行政法院 104 年度訴

1 字第 538 號行政判決)

2 (2)「再按行政機關應依職權調查證據，不受當事
3 人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一
4 律注意，行政程序法第 36 條定有明文。故出
5 租人依減租條例第 19 條第 2 項規定申請收回
6 出租耕地自耕，是否符合法律所定要件，應
7 由受理申請機關依職權調查證據認定之。至
8 於工作手冊僅係主管機關內政部為協助下級
9 行政機關為減租條例第 19 條規定之執行，依
10 行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款所訂立之
11 行政規則，尚不得據之而免除行政機關依行
12 政程序法第 36 條所定職權調查證據之義務」
13 (參見最高行政法院 106 年度判字第 446 號判
14 決)

15 (3) 前開判決已特別強調原處分機關有職權調查義
16 務，而本案原處分機關是否符合行政程序法
17 第 36 條規定已非無疑。

18 2. 此外，針對耕地三七五減租條例第 19 條第 1、2 項
19 實務見解趨勢，訴願人彙整如下：(1)「準此，出
20 租人為擴大家庭農場經營規模，得申請收回與其自
21 耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，而其申請收回
22 之出租耕地與自耕地間之距離應以未超過 15 公里
23 為限。又鑑於現代社會朝向專業分工及農業機械
24 化、科技化之發展結果，所謂出租人能自任耕作
25 者，不單指出租人親自實施耕作之情形，尚包括僱
26 用他人從事實際耕作，給與受僱人約定之工作報
27 酬，而所得收益歸於自己之委託代耕情形，且委託

1 代耕範圍亦可包含全部農場生產作業(農業發展條
2 例第 3 條第 15 款規定參照)。因此，所謂出租人
3 『不能自任耕作』，包括出租人無以人力親自實施
4 耕作之能力，亦無為農業科技及企業化經營之自行
5 耕作能力或委託代耕之能力而言」(高雄高等行政
6 法院 104 年度訴更一字第 1 號行政判決參照)(2)
7 「(四)減租條例第 19 條第 1 項第 1 款所謂『不能
8 自任耕作』，固屬事實認定問題，惟本件被上訴人
9 認參加人能自任耕作，並非以參加人所出具之自任
10 耕作切結書為惟一之依據，尚參酌參加人之收回耕
11 地申請書及參加人於被上訴人調查過程中所表達之
12 自耕意願，無違認定事實應憑證據之原則；又依最
13 高法院 51 年台上字第 582 號判例意旨，僅稱自任
14 耕作之立證方法非得由第三人出具保證書代之，並
15 未禁止由自任耕作者本人出具保證書代之，……
16 (六)參加人依減租條例第 19 條第 2 項擴大家庭
17 農場經營規模申請收回系爭土地，於原審已提出其
18 所有相距系爭土地 15 公里內之○○鎮○○段
19 ○○○地號之鄰近耕地，且上訴人對於該耕地距離
20 系爭土地在 15 公里以內並不爭執，足認參加人原
21 已經營家庭農場，本件欲收回系爭土地乃為擴大家庭
22 農場經營之規模，原判決認其符合減租條例第
23 19 條第 2 項之規定，經核並無不合……」(最高行
24 政法院 105 年度判字第 531 號行政判決參照)；「惟
25 所謂出租人之自任耕作，不以人力親自實施耕作為
26 限，為農業科技化及企業化經營之自行耕作或委託
27 代耕者亦屬之(司法院釋字 580 號解釋參照)準此，

1 所謂出租人『不能自任耕作』，是指其本身無自任
2 耕作之能力，包括無以人力親自實施耕作之能力，
3 亦無為農業科技化及企業化經營之自行耕作能力或
4 委託代耕之能力。至於何者始屬『為農業科技化及
5 企業化經營之委託代耕』，現行法並無限制規定，
6 是原告所稱應以足達『相當規模經濟』並『以此為
7 業』之委託代耕業者為限云云，並無明確標準，且
8 增加法律所無之限制，則原告據此主張參加人等並
9 無自任耕作之能力，尚非有據」（臺北高等行政法
10 院 105 年度訴字第 249 號行政判決參照）（3）「所
11 謂出租人自任耕作，依司法院釋字第 580 號解釋意
12 旨，並不以人力親自實施耕作為限，為農業科技化
13 及企業化經營之自行耕作或委託代耕者亦屬之。因
14 此，減租條例第 19 條第 1 項第 1 款，所稱『出租
15 人不能自任耕作者』，當指出租人對申請收回之土
16 地無從事耕作之可能而言，是否有該要件之合致，
17 係屬事實認定問題」（臺中高等行政法院 106 年度
18 訴更一字第 1 號行政判決參照）（4）「所謂『能自
19 任耕作』依司法院釋字第 580 號解釋意旨，並不以
20 人力親自實施耕作為限，為農業科技化及企業化經
21 營之自行耕作或委託代耕者亦屬之。因此，減租條
22 例第 19 條第 1 項第 1 款，所稱『出租人不能自任
23 耕作者』，當指出租人對申請收回之土地無從事耕
24 作之可能而言，是否有該要件之合致，屬事實認定
25 問題（最高行政法院 107 年度判字第 128 號行政判
26 決參照）。（5）「（1）依憲法第 146 條及憲法增修條
27 文第 10 條第 1 項發展農業工業化及現代化意旨，

1 減租條例第 19 條第 1 項第 1 款規定所謂出租人之
2 自任耕作，不以人力親自實施耕作為限，為農業科
3 技化及企業化經營之自行耕作或委託代耕者亦屬
4 之，前揭司法院釋字第 580 號解釋闡述甚
5 明。…(略)故減租條例第 19 條第 1 項第 1 款所稱
6 「自任耕作」，實指『將來對收回土地自耕耕作』
7 之客觀可能性及主觀意願，自得以切結書為證(高
8 雄高等行政法院 110 年度訴字第 16 號行政判決參
9 照)。

10 3. 參酌上述實務見解，從司法院釋字 580 號解釋意旨
11 以後，憲法第 143 條第 4 項、第 153 條第 1 項扶植
12 自耕農之農地使用政策及改良農民生活之基本國
13 策，均係為合理分配農業資源而制定。但經社會經
14 濟環境改變，由農業社會逐漸發展以工商經濟為
15 主，此與當時立法之社會發展實況有所差距，而三
16 七五減租政策之實施於保護佃農的同時，實亦對土
17 地所有權人之財產造成了限制，於現今社會經濟環
18 境下，應對於承租人及出租人予以適當之權益平
19 衡，在出租人符合三七五減租條例第 19 條第 2 項
20 規定同時，能合理結束三七五租佃關係，符合近年
21 來行政院農業委員會積極推動「小地主大佃農」政
22 策，擴大農場經營規模活化農村生產。

23 4. 訴願人提出回收耕地○○○○、○○○○地號土地
24 「自任耕作切結、」，實已符合「將來對收回土地
25 自任耕作」之客觀可能性及主觀意願，與高雄高等
26 行政法院 110 年度訴字第 16 號行政判決意旨相
27 符。

1 5. 再從司法院釋字第 580 號解釋之意旨觀察，考量憲
2 法第 146 條及憲法增修條文第 10 條第 1 項發展農
3 業工業化及現代化意旨，減租條例所謂出租人之自
4 任耕作，不以人力親自實施耕作為限，為農業科技
5 化及企業化經營之自行耕作或委託代耕者亦屬之，
6 而訴願人在○○○○地號出租耕地周圍之自耕地，
7 如○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、
8 ○○○○地號土地具有所有權，土地相鄰且方正確
9 實具備土地整體經營耕作之規劃，訴願人具有架構
10 種苗、雇用工人整地之資金、資源，可證訴願人具
11 有在自耕地、耕地上農業化、機械工作之能力，將
12 來訴願人將其耕地、自耕地整合運用，達成農業經
13 濟發展效益指日可待，反更契合高雄高等行政法院
14 104 年度訴更一字第 1 號、臺北高等行政法院 105
15 年度訴字第 249 號、臺中高等行政法院 106 年度訴
16 更一字第 1 號、最高行政法院 105 年度判字第 531
17 號及最高行政法院 107 年度判字第 128 號行政判決
18 意旨，訴願人實已具備耕地三七五減租條例所稱
19 「自任耕作」之條件，確實能達成整合農地，擴大
20 農業經營規模，活化農村生產之經濟效益，與三七
21 五減租條例第 19 條第 1、2 項規定要件相肆、爰狀
22 補充訴願理由如上，原處分機關於收受訴願人提供
23 之訴願書時應一併就其訴願答辯書、書狀附件、證
24 據資料檢陳於訴願人，方利訴願人就其提供之證據
25 資料補充陳述，實感德伍、綜上，祈請貴府鑑核，
26 撤銷原處分並做成訴願人回收○○段○○○○地號
27 土地自耕之申請，以維權益

1 (二十三)原處分機關確未實際審查訴願人所有、鄰近地段
2 ○○段○○○○、○○○○地號土地，而是劃地自
3 限，自行以「一收回案對應一自耕地號」作為審查
4 標準，調查事證並未翔實，亦與內政部 109 年工作
5 手冊所示之意旨相違，原處分顯非適法：另遍觀耕
6 地三七五減租條例第 19 條第 1、2 項、109 年工作
7 手冊規定，並未規定「一收回案對應一自耕地號」
8 之審查標準，反而是具體指出租人只要能提出「任
9 一筆」、「鄰近地段」(即回收耕地距離未超過 15 公
10 里)之自耕地自耕，即能作為有利於出租人回收耕
11 地之申請，前揭函文之說明明顯與內政部 109 年之
12 工作手冊內容不符，亦有違耕地三七五減租條例第
13 19 條之立法意旨，調查事證亦有缺漏，原處分明
14 顯違法應予撤銷。

15 (二十四)綜上，請撤銷原處分並做成訴願人回收○○段
16 ○○○○地號土地自耕之申請，以維權益等語。

17 二、答辯及補充答辯意旨略謂：

18 (一)耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 1 款規定：「耕地租
19 約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：
20 一、出租人不能自任耕作者……。」

21 (二)行政機關依職權調查證據之實務見解：

22 1. 最高行政法院 106 年度判字第 446 號判決：「……故出
23 租人依減租條例第 19 條第 2 項規定申請收回出租耕地
24 自耕，是否符合法律所定要件，應由受理申請機關依職
25 權調查證據認定之。而現場履勘乃證據調查方法之一，
26 視個案案情之需要而為，如有必要，自當為之。」

27 2. 高雄高等行政法院 104 年度訴字第 538 號判決：「然減

1 租條例第 19 條第 2 項規定之立法目的，既是在於使出
2 租人得以就其自耕地與鄰近之出租耕地為總體經營，以
3 提高農地利用之經濟效益，自須出租人於提出收回耕地
4 申請時，已於其自耕地上實際從事耕作使用為前提，始
5 有收回出租耕地以擴大原農業使用場地規模可言。至於
6 出租人於申請收回出租耕地時，是否已有於其自耕地上
7 實際為耕作之事實，倘租佃產生爭議，行政機關即應為
8 實質審查，方符減租條例第 19 條第 1 項及第 2 項衡平
9 保障佃農權益及放寬出租人收回耕地使用規定之立法意
10 旨。」

11 (三) 以出租人在其自耕地上已有耕作事實為前提之實務見解：

- 12 1. 最高行政法院 105 年度判字第 689 號判決：「……按所
13 謂擴大家庭農場經營規模，雖不以提出經營計畫為必
14 要，惟仍須有擴大家庭農場經營規模之事實，或收回
15 出租耕地之前即已在其自耕地上自任耕作，始足當
16 之。」
- 17 2. 高雄高等行政法院 104 年度訴字第 538 號判決：「惟為
18 兼顧租佃雙方權益，仍以出租人有從事耕作事實前
19 提，蓋出租人所以免受「出租人所有收益足以維持一
20 家生活」之限制，既是考量其另有家庭農場而為擴大
21 其經營規模所為農業政策之權衡，若不以出租人已有
22 耕作之事實為前提，則操作結果，祇要出租人尚有其
23 他地理上符合距離之農地，即便無經營耕作之事實，
24 亦可收回出租耕地，…違背減租條例第 19 條第 2 項之
25 規範目的。」
- 26 3. 最高行政法院 106 年度判字第 446 號判決：「……依減
27 租條例第 19 條第 2 項規定申請收回出租耕地自耕者，

1 應審酌是否合於同條第 1 項第 1 款與第 3 款之消極要件，以及同條第 2 項之積極要件而為認定。……減租
2 條例第 19 條第 2 項放寬對於出租人收回出租耕地之限制，其目的係為使另有家庭農場之出租人得收回耕地
3 自耕，藉此擴大既有家庭農場之經營規模，提高農地
4 利用之經濟效益。故出租人於租約屆滿，以擴大家庭
5 農場經營規模為由，申請收回耕地自耕，當以出租人
6 在所擬收回之出租耕地同一或鄰近地段內，已有從事
7 農耕經營之自耕地，為擴大家庭農場經營規模而須收
8 回自耕者，始得謂符合減租條例第 19 條第 2 項所定之
9 積極要件。」

12 (四) 臺中高等行政法院 104 年度訴字第 461 號判決：「次按，
13 農業發展條例第 3 條第 15 款規定：『委託代耕：指自行經營之家庭農場，僅將其農場生產過程之部分或全部作業，
14 委託他人代為實施者。』亦即出租人或承租人，得委託代
15 耕，且其委託代耕範圍尚可包含全部農場生產作業，只要
16 該農場作業之經營權掌握於出租人或承租人手中，由出租
17 人或承租人決定種植方式、休耕與否、自負農場生產之盈
18 虧(至於受託代耕之人無論農場盈虧，均僅領受約定之報
19 酬)，亦難謂其即無自耕能力。」

21 (五) 訴願人主張原處分機關未盡詳實調查義務，造成事實認定
22 錯誤：

23 1. 本案訴願人申請擴大農場經營規模收回耕地時，申請所
24 附文件之土地所有權狀即是○○段○○○○地號土地
25 (詳見出租人申請資料)，也是原處分機關自始認定之訴
26 願人自耕地，絕不是訴願書中所稱之○○段○○○○、
27 ○○○○及○○○○地號土地(詳見地籍圖謄本)。另訴

1 願人欲收回之三七五出租地為○○段○○○○地號土
2 地，合先敘明。

3 2. 原處分機關查訪○○段○○○○地號土地(日期：111
4 年 1 月 7 日)，即發現該地已有人耕作(詳見勘查紀
5 錄)。嗣後訪談本案承租人時(日期：111 年 4 月 29
6 日)，她表示○○段○○○○地號土地係由其耕作，每
7 年支付租金予出租人，自負農場生產之盈虧，種植方式
8 及休耕與否均由其決定(詳見承租人訪談筆錄)，據此原
9 處分機關認定該地並非委託代耕。

10 3. 原處分機關於本案處分前，曾發函(詳見 111 年 3 月 24
11 日伸鄉民字第 1110002831 號函說明三)請出租人就申請
12 時所附之自任耕作切結書與原處分機關查訪所見明顯不
13 符，請其就此差異詳加說明。111 年 4 月 15 日訴願人
14 回函(詳見 111 年 4 月 15 日第 4865 號函)，表示雙方就
15 此土地並未訂有租約，自屬「委託代耕」，惟此項說法
16 原處分機關難予採信。

17 (六) 訴願人主張原處分機關實地查核時未通知訴願人到場陳述
18 意見：

19 1. 參照最高行政法院 106 年度判字第 446 號判決：「……
20 故出租人依減租條例第 19 條第 2 項規定申請收回出租
21 耕地自耕，是否符合法律所定要件，應由受理申請機關
22 依職權調查證據認定之。而現場履勘乃證據調查方法之
23 一，視個案案情之需要而為如有必要，自當為之。」

24 2. 原處分機關派人查訪○○段○○○○地號土地，拍照為
25 證，並作成勘查紀錄，嗣後訪談本案當事人一承租人，
26 作成訪談筆錄；且發函(詳見原處分機關 111 年 3 月 24
27 日伸鄉民字第 1110002831 號函)予訴願人，請其就原處

1 分機關自耕地所見，詳加說明其意見。由此可見，原處
2 分機關雖未通知訴願人到場，但已給予訴願人充分機會
3 陳述意見。

4 (七) 訴願人主張原處分機關錯誤理解耕地三七五減租條例第
5 19 條之立法意旨：

6 1. 參照最高行政法院 105 年度判字第 689 號判決、最高行
7 政法院 106 年度判字第 446 號判決、參照臺中高等行政
8 法院 104 年度訴字第 461 號判決（內容同上）。

9 2. 參照高雄高等行政法院 104 年度訴字第 538 號判決：

10 「…然減租條例第 19 條第 2 項規定之立法目的，既是
11 在於使出租人得以就其自耕地與鄰近之出租耕地為總體
12 經營，以提高農地利用之經濟效益，自須出租人於提出
13 收回耕地申請時，已於其自耕地上實際從事耕作使用為
14 前提，始有收回出租耕地以擴大原農業使用場地規模可
15 言。至於出租人於申請收回出租耕地時，是否已有於其
16 自耕地上實際為耕作之事實，倘租佃產生爭議，行政機
17 關即應為實質審查，方符減租條例第 19 條第 1 項及第
18 2 項衡平保障佃農權益及放寬出租人收回耕地使用規定
19 之立法意旨。」

20 3. 綜合前開判決意旨可知，所謂擴大家庭農場經營規模，
21 雖不以提出經營計畫為必要，惟仍須基於擴大家庭農場
22 經營規模之目的，並於收回出租耕地之前即已在其自耕
23 地上已有耕作之事實，方符減租條例第 19 條第 1 項及
24 第 2 項衡平保障佃農權益及放寬出租人收回耕地使用規
25 定之立法意旨，始得謂符合減租條例第 19 條第 2 項所
26 定之積極要件。若不以出租人已有耕作之事實為前提，
27 則違背減租條例第 19 條第 2 項之規範目的。準此，訴

1 願人自耕地○○段○○○○號土地，向由承租人耕作，
2 每年支付租金予訴願人，承租人自貿農場生產之盈虧，
3 種植方式及休耕與否均由承租人決定，雙方既非委託代
4 耕，即難認定訴願人在其自耕地上已有耕作之事實。故
5 有耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 1 款之情形，
6 出租人不得收回自耕。

7 (八) 有關擴大家庭農場經營規模之自耕地地號：原處分機關依
8 據訴願人申請擴大家庭農場經營規模收回耕地所附之自耕
9 地所有權狀，認定自耕地地號，一收回案對應一自耕地地
10 號(詳如○○○擴大農規土地對應表)，本案自耕地地號為
11 ○○段○○○○地號。

12 (九) 有關○○段○○○○地號勘查紀錄：本案自耕地勘查紀錄
13 詳如勘查紀錄-○○段○○○○地號。原答辯書證物十
14 五、勘查紀錄(○○段○○○○地號土地)純係誤植。

15 (十) 有關○○段○○○○地號：租佃雙方雖未就此地號簽訂租
16 賃契約，但承租人自負農場生產之盈虧，種植方式及休耕
17 與否均由承租人決定，雙方既非委託代耕，即難認定訴願
18 人在其自耕地上已有耕作之事實。

19 (十一) 有關未通知訴願人一同勘查：自耕地○○段○○○○地號
20 係位於本鄉○○路○段○巷道路旁，且依據國內地政機關
21 製作之地籍圖、空照圖(詳如○○段○○○○地號空照
22 圖、地籍圖)，位置極易辨認，尚無認錯區位之虞。因此
23 訴願人是否到場實不影響勘查之結果。

24 (十二) 訴願人主張原處分機關以一收回案對應一自耕地號作為審
25 查標準，與工作手冊之意旨相違：當初出租人申請擴大農
26 場規模收回耕地申請時，所附文件即是一收回案對應一自
27 耕地之所有權狀，原處分機關因此認定並製作對應表以便

1 於查詢。訴願人事後主張一收回案對應三個地號土地是否
2 可行，依行政程序法第 36 條規定：「行政機關應依職權調
3 查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事
4 項一律注意。」，準此，原處分機關審查收回案之當事人
5 包含出租人及承租人。從而得否准予出租人事後補正收回
6 案之自耕地，恐影響承租人續租之權益，易言之，若同意
7 訴願人得事後補正自耕地以作成承租人無法續租之不利
8 處分，似有違公平原則。再者依耕地三七五減租條例第 19
9 條第 2 項：「出租人為擴大家庭農場經營規模，得收回與
10 其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，……」可知出租
11 人行使本法規之要件，應以既有家庭農場存在為前提，為
12 擴大始得為收回之主張。據此，出租人主張收回耕地，卻
13 未依規定提出符合法規之自耕地，係可歸責於出租人之事
14 由，應不宜准許出租人得事後補正自耕地重為審認；且基
15 於租期有限性，出租人得備妥合於法規之要件，於法定租
16 約期滿續約時再為提出，以符衡平。

17 (十三) 訴願人主張其與○○○○未成立委託代耕，原處分機關之
18 認定基準有失偏頗：依據臺中高等行政法院 104 年度訴字
19 第 461 號判決：「…次按，農業發展條例第 3 條第 15 款規
20 定：『委託代耕：指自行經營之家庭農場，僅將其農場生
21 產過程之部分或全部作業，委託他人代為實施者。』亦即
22 出租人或承租人，得委託代耕，且其委託代耕範圍尚可包
23 含全部農場生產作業，只要該農場作業之經營權掌握於出
24 租人或承租人手中，由出租人或承租人決定種植方式、休
25 耕與否、自負農場生產之盈虧（至於受託代耕之人無論農
26 場盈虧，均僅領受約定之報酬），亦難謂其即無自耕能
27 力。」由上述判決可知，如雙方之委託代耕成立，即可謂

1 委託人（本案即出租人）有自耕能力；而委託代耕之成立
2 要件：1. 是否由委託人決定種植方式。2. 是否由委託人
3 決定休耕與否。3. 是否由委託人自負農場生產之盈虧，
4 亦即受託人僅領受約定之報酬。

5 (十四)簡言之，視農場作業之經營權是否掌握於委託人手中以決
6 定委託代耕能否成立。訴願人之訴願書及兩次補充訴願均
7 未就上述幾點成立要件提出事證及說明，原處分機關無法
8 據此審認該自耕地成立委託代耕。

9 (十五)綜上所述，本件訴願為無理由，請察核予以駁回等語。

10 理 由

11 一、按耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項、第 2 項規定：「(第 1
12 項)耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回
13 自耕：一、出租人不能自任耕作者。二、出租人所有收益足
14 以維持一家生活者。三、出租人因收回耕地，致承租人失其
15 家庭生活依據者。(第 2 項)出租人為擴大家庭農場經營規
16 模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受
17 前項第 2 款規定之限制。」耕地三七五租約清理要點第 4 點
18 規定：「耕地租約期滿，出租人申請終止租約，而承租人申
19 請繼續承租時，依左列規定處理：(一) 承租人仍繼續耕
20 作，而出租人有耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項各款情
21 形之一者，應准承租人續訂租約。(二) 出租人無耕地三七
22 五減租條例第 19 條第 1 項第 1 款、第 2 款情形，承租人因
23 出租人收回耕地致失其家庭生活依據者，由鄉（鎮、市、
24 區）公所耕地租佃委員會依申請予以調處。(三) 出租人為
25 擴大家庭農場經營規模，且無耕地三七五減租條例第 19 條
26 第 1 項第 1 款、第 3 款情形之一者，得收回與其自耕地同一
27 或鄰近地段內之耕地自耕，不受同條項第 2 款規定限制。

1 (四) 出租人無耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 1
2 款、第 2 款情形，而承租人不因出租人收回耕地，失其家庭
3 生活依據，准由出租人收回自耕。」

4 二、次按內政部 109 年 6 月 4 日台內地字第 1090263181 號函訂
5 頒私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊(下稱 109
6 年工作手冊)中「玖、審查三、審核標準」一節規定：

7 「(一) 出租人申請收回自耕，承租人申請續訂租約【雙方
8 皆有申請】1、承租人仍繼續耕作，而出租人有減租條例第
9 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
10 約，審核標準如下：……(2) 減租條例第 19 條第 1 項第 1
11 款出租人能自任耕作之認定，係屬事實認定問題，應由鄉
12 (鎮、市、區) 公所受理申請後，依具體事件實質審查認
13 定。為便利基層執行審查認定，得由申請人自行切結為之。
14 相關權利義務人如對鄉(鎮、市、區)公所之審查結果有所
15 異議，應依司法院釋字第 128 號解釋意旨，循行政訟爭程序
16 請求救濟。……4、依減租條例第 19 條第 2 項規定，出租人
17 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
18 款、第 3 款情形之一者，並依同條例第 17 條第 2 項第 1
19 款、第 2 款規定補償承租人後，准予收回與其自耕地同一或
20 鄰近地段內之耕地自耕，不受第 19 條第 1 項第 2 款規定限
21 制。審核標準如下：(1) 第 1 階段審查：……A、符合減租
22 條例第 19 條第 1 項第 1 款及第 3 款規定。B、符合下列減租
23 條例第 19 條第 2 項之『耕地』及『自耕地』規定。甲、所
24 稱『耕地』及『自耕地』之認定方式如下：I、依都市計畫
25 法編為農業區、保護區內依法供農、漁、牧使用之土地。
26 II、依區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地。……乙、
27 『自耕地』之認定，應以出租人所有者為限。(內政部 79 年

1 8 月 31 日台內地字第 828311 號函) 丙、所稱『鄰近地段』
2 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
3 公里，審核距離是否超過 15 公里時，可考量兩地間地形變
4 化、交通路線可及性、交通運輸之便捷性，並衡酌租佃雙方
5 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
6 最短距離並加以審認之。」

7 三、末按行政程序法第 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，
8 應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第 36 條規定：
9 「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對
10 當事人有利及不利事項一律注意。」第 43 條規定：「行政機
11 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
12 據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定
13 及理由告知當事人。」

14 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
15 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
16 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
17 之耕地。2. 出租人能自任耕作。3. 出租人收回耕地，不會導
18 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
19 係依具體事件實質審查，然亦可由出租人出具切結書為憑。
20 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
21 消極要件，以及具備同條第 2 項所定收回自耕之積極要件，
22 則原處分機關即應准許出租人收回自耕。

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

26 (一) 經查所謂出租人之自任耕作，不以人力親自實施耕作
27 為限，為農業科技化及企業化經營之自行耕作或委託

1 代耕者亦屬之，經司法院釋字第 580 號解釋在案，故
2 只要該農場作業之經營權掌握於出租人或承租人手
3 中，由出租人或承租人決定種植方式、休耕與否、自
4 負農場生產之盈虧，亦難謂其即無自耕能力(臺中高等
5 行政法院 104 年度訴字第 461 號判決、最高行政法院
6 105 年判字第 531 號判決意旨參照)。且減租條例第
7 19 條第 1 項第 1 款所稱之「自任耕作」，實指「將來對
8 收回土地自耕耕作」之客觀可能性及主觀意願，當然
9 可以切結書為證(高雄高等行政法院 105 年訴字第
10 429 號判決意旨參照)。從而出租人有無自耕能力與其
11 是否有親自耕作之事實無涉，縱出租人並未親自實施
12 耕作，只要有以農業科技及企業化經營之自行耕作能
13 力或委託代耕之能力，即可認定有自任耕作能力。是
14 本件訴願人既已提出自任耕作切結書，亦查無其他反
15 證足以證明訴願人不具自任耕作能力，自應認定訴願
16 人能自任耕作，從而不具減租條例第 19 條第 1 款所定
17 收回自耕之消極要件。

18 (二) 次查訴願人主張之自耕地為本縣○○鄉○○段
19 ○○○○地號土地，所有人為出租人即訴願人，使用
20 分區使用地類別為特定農業區農牧用地，有土地所有
21 權狀影本可稽，足認訴願人主張之自耕地與欲收回之
22 出租耕地符合同一段地之要件。

23 (三) 惟出租人如欲以擴大農場經營規模為由申請收回與自
24 耕地鄰近之耕地者，係以出租人有「自耕地」為要
25 件，而所謂自耕，固不以人力親自耕作為限，但解釋
26 上，仍以有經營耕作之事實為必要。蓋減租條例第 19
27 條第 2 項規定之立法目的，既是在於使出租人得以就

1 其自耕地與鄰近之出租耕地為總體經營，以提高農地
2 利用之經濟效益，自須出租人於提出收回耕地申請
3 時，已於其自耕地上實際從事耕作使用為前提，始有
4 收回出租耕地以擴大原農業使用場地規模可言。至於
5 出租人於申請收回出租耕地時，是否已有於其自耕地
6 上實際為耕作之事實，倘租佃產生爭議，行政機關即
7 應為實質審查，方符減租條例第 19 條第 1 項及第 2 項
8 衡平保障佃農權益及放寬出租人收回耕地使用規定之
9 立法意旨。(高雄高等行政法院 104 年度訴字第 538 號
10 判決意旨參照)。是出租人於租約屆滿，以擴大家庭農
11 場經營規模為由，申請收回耕地自耕，當以出租人在
12 所擬收回之出租耕地同一或鄰近地段內，已有從事農
13 耕經營之自耕地，為擴大家庭農場經營規模而須收回
14 自耕者，始得謂符合減租條例第 19 條第 2 項所定之積
15 極要件。(最高行政法院 106 年度判字第 172 號判
16 決、最高行政法院 106 年度判字第 591 號判決、最高
17 行政法院 106 年度判字第 446 號判決及最高行政法院
18 107 年度判字第 436 號判決意旨參照)。又耕地三七
19 五減租條例第 19 條所謂之「擴大家庭農場經營規模」
20 情事，係一事實問題，自應有相當之證據，不能僅憑
21 出租人之片面空言主張，即予認定(改制前行政法院
22 75 年度判字第 2037 號判決意旨參照)。

23 (四) 故綜合耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項規定及前開
24 判決意旨可知，所謂擴大家庭農場經營規模，雖不以
25 提出經營計畫為必要，亦不要求應具有一定規模、範
26 圍之農場，更毋庸符合農業發展條例有關家庭農場之
27 要件，而得以較寬鬆之標準審認之，惟出租人仍須基

1 於擴大家庭農場經營規模之目的，並證明其於申請收
2 回與自耕地同一地段或鄰近地段內耕地時，在其自耕
3 地上已有「從事農耕經營之事實」，方符減租條例第 19
4 條第 2 項之積極要件，以達促進農地利用經濟效益之
5 立法目的，並藉以衡平租佃雙方之權益。否則只要出
6 租人尚有其他地理上符合距離之農地，即便無經營耕
7 作之事實，亦可收回出租耕地，形同出租人只受減租
8 條例第 19 條第 1 項第 1 款及第 3 款之限制即可收回，
9 無異架空減租條例第 19 條第 2 項之規範要件及立法意
10 旨。

11 (五) 又所謂出租人須在其自耕地上已有「從事農耕經營之
12 事實」，固不以人力親自耕作為限，尚包含委託代耕之
13 情形在內。惟所謂「委託代耕」，係指農場作業之經營
14 權仍掌握於出租人手中，由出租人決定種植方式、休
15 耕與否、自負農場生產之盈虧，至於受託代耕之人無
16 論農場盈虧，均僅領受約定之報酬而言（臺中高等行
17 政法院 104 年度訴字第 461 號判決意旨參照）。

18 (六) 經查原處分機關於 111 年 1 月 7 日勘查○○○○地號
19 土地，發現該地已有人耕作，目前為休耕狀態，開春
20 後即會復耕，且係由承租人○○○○耕作。嗣後訪談
21 本案承租人○○○○時表示○○段○○○○地號土地
22 係由其耕作，每年支付租金予訴願人，自負農場生產
23 之盈虧，種植方式及休耕與否均由其決定等語，此有
24 111 年 1 月 7 日勘查紀錄表及 111 年 4 月 29 日訪談筆
25 錄在卷可稽。原處分機關據此認定○○段○○○○地
26 號土地並非委託代耕，而係訴願人出租予承租人
27 ○○○○耕作，進而認定訴願人於該地並無從事農耕

1 經營之事實，於法洵屬有據。訴願人雖主張其係委託
2 ○○○○代耕云云，惟其並未提出如何決定種植方
3 式、休耕與否、自負農場生產之盈虧及曾支付報酬予
4 ○○○○之具體證據；又訴願人雖訴稱其與○○○○
5 間未簽立租賃契約云云，惟一般租賃契約本不以書面
6 為必要。是訴願人訴稱其就○○段○○○○地號土地
7 委託○○○○代耕一節，所訴委無可採。

8 六、又訴願人主張雖其於申請時係檢附係○○段○○○○、
9 ○○○○、○○○○地號三筆自耕地供原處分機關確認，故
10 出租人只要能提出任一筆鄰近地段之自耕地自耕之事證，即
11 能作為有利於出租人回收耕地之申請云云。惟依原處分機關
12 收件之資料顯示，訴願人於 110 年 1 月 25 日申請時所附文
13 件為一收回案對應一自耕地之所有權狀(即系爭租約對應
14 ○○○○地號、○○○字第○○○號租約對應○○○○地
15 號、○○○字○○號租約對應○○○○地號土地)，訴願人
16 亦未提出相關證據資料以實其說，亦未提出其於○○○○地
17 號或○○○○地號土地上有自行耕作或委託代耕之事證。本
18 件尚無法證明訴願人於申請收回○○○○地號土地時，已於
19 ○○○○、○○○○、○○○○地號任一筆土地有自行耕作
20 或委託他人代耕之事實，尚難為有利訴願人之認定

21 七、另本件訴願人雖一再主張其已提具自任耕作切結書，且有主
22 觀要件及客觀能力云云，惟此乃第 19 條第 1 項第 1 款之
23 「有無自耕能力」之消極要件問題，與本件主要爭點第 19
24 條第 2 項之「擴大農場經營規模」為不同之要件，自不得混
25 為一談。是原處分機關審認訴願人(即出租人)並不符合耕地
26 三七五減租條例第 19 條第 2 項收回耕地之積極要件，乃以
27 原處分准由承租人續訂租約，其認事用法並無違誤

1 八、至訴願人主張原處分機關於現場勘查時未讓訴願人到場表示
2 意見，已違背行政程序法第 42 條云云。惟行政程序法第 42
3 條規定，行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗。勘驗時應
4 通知當事人到場。但不能通知者，不在此限。惟未通知當事
5 人到場，所實施之勘驗程序，並非即屬無效，僅其證明力強
6 弱問題（最高行政法院 96 年度判字第 441 號判決意旨參
7 照）。是訴願人自不得以未會同訴願人至現場勘查、指認，
8 即否認該等照片及紀錄之證據能力，原處分機關之勘查照片
9 及紀錄仍得為本案事實認定之證據；且查原處分機關於現場
10 勘查後，另以 111 年 3 月 24 日伸鄉民字第 1110002831 號函
11 請訴願人就其勘查後之疑義為說明，亦經訴願人回復說明在
12 案，已於作成處分前賦予訴願人陳述意見之機會。是訴願人
13 前揭主張，均無可採。又訴願人其餘主張，因與本件訴願決
14 定結果不生影響，爰不再一一論述，併此敘明。

15 九、綜上所述，本件原處分機關既已至現場勘查訴願人提出之自
16 耕地實際狀況，亦有拍攝照片及作成勘查紀錄，尚難認其已
17 違背其職權調查義務。是原處分機關審認訴願人（即出租人）
18 並不符合耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項收回耕地之積
19 極要件，乃以原處分准由承租人續訂租約，其認事用法並無
20 違誤，原處分應予維持。

21 十、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項
22 規定，決定如主文。

23

24 訴願審議委員會 主任委員 林田富（請假）
25 委員 溫豐文（代行主席職務）
26 委員 常照倫

1 委員 張奕群
2 委員 呂宗麟
3 委員 陳坤榮
4 委員 王育琦
5 委員 劉雅榛
6 委員 許宜嫻
7 委員 蕭智元
8 委員 吳蘭梅
9 委員 蕭源廷

10

11 中 華 民 國 111 年 10 月 18 日

12

13 縣 長 王 惠 美

14

15 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
16 向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

17 （臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）

18

19