

訴願人：周○重

原行政處分機關：新竹縣新豐鄉公所

上訴願人因耕地三七五租約事件，不服原處分機關104年10月2日新鄉民字第1043002857號函之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起60日內另為適法之處分。

事 實

一、緣訴願人周○重承租出租人許○三等12人所有坐落於新竹縣新豐鄉大埔段○○○地號等4筆土地，訂有耕地三七五租約（重字第62號），租期至民國103年12月31日租約屆滿。租約期滿後出租人於104年2月16日以擴大家庭農場經營規模為由向原處分機關申請收回耕地自耕，訴願人亦於104年1月8日向原處分機關申請續訂租約登記，經原處分機關審查後，認出租人所申請4筆土地符合收回自耕規定，認出租人所請符合耕地三七五減租條例第19條第2項規定，乃以104年10月2日新鄉民字第1043002857號函准予其收回耕地自耕，並同時駁回訴願人續訂租約申請。訴願人不服，遂向本府提起訴願書及訴願補充理由書，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴辯意旨如次。

二、訴願書及訴願補充理由書意旨略謂：

- (一) 新豐鄉公所為承租人計算之102年全年生活費用明細表中，未列入當時實際居住直系血親人口，張○悅、盧○辰。訴願人有4位兒女、8位孫子。其中2位女兒周○蓮、周○菊於第一胎生產後，為兼顧工作與家庭，托嬰娘家來回奔波於工作與夫家之間，故訴願人家中有6位孫子，出生後即由配偶彭○妹及媳婦吳○玲共同照顧到學齡前。張○悅及盧○辰之戶籍分別設籍於湖口鄉及新竹市，然其100年至103年就診記錄及疫苗接種處所，非其戶籍登記所在地之診所，而同為實際居住新豐鄉鄰近之小兒科，顯見其二人於102年間實際居住於新豐鄉。
- (二) 出租人向訴願人收取租金，租賃關係已存在，原處分機關仍漠視訴願人權益。原處分機關以固定金額推計訴願人生活費用，未斟酌家庭實際生活狀況，與憲法保護農民之意旨不符。訴願人10月12日申請閱卷，原處分機關以個資法理由拒絕，經訴願人兒子致電爭取，僅提供102年收支審核明細資料，多次口頭申請另於10月30日書面申請，至今仍未獲回應閱卷。
- (三) 「家庭農場」依據農業發展條例第3條第4款定義「指共同生活戶為單位，從事農業經營之農場」。農場的農業經營當然包括生產與運銷。依同條例第3條第13款運銷係指「農產品之集貨、選別、分級、包裝、儲存、冷凍、加工處理、檢驗、運輸及交易等各項作業」

內政部 80 年 1 月 19 日台（80）內地字第 887236 號函：「家庭農場應具備之條件，請依農業發展條例第 3 條第 4 款實質認定之。」。新豐鄉公所所謂出租人之「家庭農場」，係指新豐鄉新豐段 992、1025 地號，後湖段頂埔小段 1131、1132 地號，共「四筆休耕農地」，然農地並不等於農業生產及運銷之農場。新豐鄉公所未就出租人是否符合「擴大家庭農場規模」做實質審核，倒果為因將出租人「四筆休耕農地」視作「為擴大家庭農場規模」，不論出租人是否有「家庭農場」且有「擴大經營」之具體情事，兩者缺一即無收回系爭耕地之權利云云。

三、答辯意旨及補充答辯書意旨略謂：

- （一）按耕地三七五減租條例第 19 條規定略以：「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。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。出租人依前項規定收回耕地時，準用第 17 條第 2 項規定補償承租人。」、內政部 86 年 9 月 5 日台內地字第 8687938 號函略以：「耕地三七五減租條例第 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」，係謂租約期滿前 1 年（即民國 102 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，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。又核計出、承租人全年生活費用支出時，對於出、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（內政部 86 年 12 月 24 日台內地字第 8609424 號函）。並應由當事人提供該租約期滿前 1 年（即民國 102 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 102 年 12 月 31 日該戶之實際人口數），以資佐證同戶情形。」、內政部 86 年 12 月 24 日台內地字第 8609424 號函略以：「…於核計出、承租人之所得及生活費用支出時，將與其同一戶內而與父母不同一戶內之未成年孫子女不予計算。」、內政部 103 年 7 月 28 日台內地字第 1030216040 號函訂頒「私有出租耕地 103 年底租約期滿處理工作手冊」供下級機關依循。

（二）卷查本案出租人為擴大家庭農場經營規模，依三七五減租條例第 19 條規定申請收回，經審核出租人案附資料尚符後，原處分機關多次通知承租人即訴願人周君依前開函示提供周君本人及其配偶與同一戶內之直系血親民國 102 年度綜合所得稅所得總額資料等供原處分機關核計，惟訴願人周君皆未予回覆而逕依「私有出租耕地 103 年底租約期滿處理工作手冊」調閱相關資料，原處分機關已善盡告知義務。另訴願人主張應列計張○悅及盧○辰等 2 名幼兒，

惟該兩名幼兒並非訴願人102年度佃農戶籍內之戶內人口，經查並無依據得予列計，且顯與前開內政部86年12月24日台內地字第8609424號函意旨相違背，爰原處分機關於法並無違誤。

(三) 次查本案訴願人稱出租人於104年9月19日向其收取租金，租賃關係已存在乙節，依據民法421條所稱租賃者，謂當事人雙方約定之契約，顯見租約存在與否係承出租人雙方合意之結果，再參48年8月27日48年台上字第1258號判決略以：「…關於租賃上權利之行使，例如欠租之催告，終止之表示等項，概應由締結契約之名義人行之。始能生效。」，故終止契約之日係出租人逕向承租人提起行之，倘出租人未向原處分機關提起，原處分機關並無從得知。原處分機關僅受理有承出租人於規定期間分別書面提起續訂租約及終止租約之申請，而後依規書面審查其檢附資料是否符合相關規定爾爾，且原處分機關雖於104年10月26日經訴願人口頭轉述始得知出租人已收取租金情事，惟第一階段審查函已於104年10月2日新鄉民字第1043002857號函發出，截至12月3日補充答辯書答辯時，出租人亦無向本所提起撤回終止租約之申請，何來漠視訴願人權益之論？又有關承租人之收益及生活費用本所係參照內政部86年10月29日台內地字第8610098號函及103年7月28日台內地字第1030216040號函辦理，並多次通知承租人補正未果，實非如承租人所訴本所未斟酌承租人家庭實際生

活。另訴願人於104年10月30日書面申請閱卷乙案，原處分機關已參考個人資料保護法及檔案法，遮掩出租人個資之資料後，於104年11月9日新鄉民字第1040014630號函送訴願人，訴願人於104年11月18日收執在案，原處分機關於法並無違誤云云。

理 由

一、按司法院59年4月17日釋字128號大法官解釋文：「行政機關就耕地三七五減租條例第19條所為耕地准否收回自耕之核定與調處，出租人、承租人如有不服，應循行政訟爭程序請求救濟。」、理由書：「查耕地三七五減租條例第19條第1項規定：『耕地租約期滿時，如有左列情形之一者，出租人不得收回自耕』，並列舉不得收回自耕之三款情形，其耕地准否收回自耕，乃應依同條例第6條第1項及由同條第2項授權訂定之臺灣省及臺北市有關耕地租約登記辦法之規定，由該管鄉鎮（區）（市）公所審查，報經縣市政府核備後，辦理登記，該管行政機關所為之審查核定，係屬行政處分…復查該條例第19條第2項並無如同條例第26條第1項移由司法機關處理之規定，故出租人或承租人對耕地准否收回自耕之核定與調處，如有不服，自應依訴願法第1條，行政訴訟法第1條循行訴訟爭程序以提起訴願再訴願行政訴訟之程序請求救濟。」。本件訴願書中所載不服之行政處分書為原處分機關104年10月2日新鄉民字第1043002857號函，然查該函係原處分機關對出租人申請收

回耕地自耕及訴願人申請續訂租約登記所為之函復，函復內容略以：「主旨：有關本鄉私有耕地三七五租約（重字第 62 號），出租人以擴大家庭農場經營規模申請收回、承租人申請續訂案，經審核耕地（大埔段 599、599-1、599-2、600 地號共 4 筆）符合擴大家庭農場經營規模收回自耕規定，承租人續訂租約予以駁回，出租人請於期限內完成補償作業，請查照。說明…四、如出租人未於期限內依法補償承租人，本所將不得准由出租人收回大埔段 599、599-1、599-2、600 地號耕地共 4 筆，而得准由承租人續訂租約」參酌首揭釋示意旨，此函文乃原處分機關對於出租人申請收回新豐鄉大埔段 599、599-1、599-2、600 地號土地所為之核准，核其性質，係屬附條件行政處分，惟該行政處分之效力繫於出租人是否於期限內對於訴願人完成補償而定，若出租人於期限內對於訴願人完成補償者，則原處分機關對於准予出租人申請收回新豐鄉大埔段 599、599-1、599-2、600 地號土地之核定因而生效；反之，若出租人未於期限內對於訴願人完成補償者，除原處分機關對於准予出租人申請收回新豐鄉大埔段 599、599-1、599-2、600 地號土地之核定不生效力外，另附隨產生准予訴願人為續訂租約申請之效力惟為充分保障人民之訴願權利，本件宜肯認原處分機關 104 年 10 月 2 日新鄉民字第 1043002857 號函之性質，寓含駁回訴願人申請續訂租約之處分，合先敘明。

二、次按「本條例施行後，耕地租約應一律以書面為之；租約之訂立、變更、終止或換訂，應由出租人會同承租人申請登記。前項登記辦法，由內政部、直轄市政府擬訂，報請行政院核定之。」、「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。」、「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。」及「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」為耕地三七五減租條例第6條、第19條第1項、第2項及第20條所明定。

次按大法官釋字第580號解釋略以：「…減租條例第19條第1項第1款之規定，為實現憲法第143條第4項扶植自耕農之意旨所必要，惟另依憲法第146條及憲法增修條文第10條第1項發展農業工業化及現代化之意旨，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。減租條例第19條第1項第2款規定出租人於所有收益足以維持一家生活者不得收回自耕，使租約變相無限期延長，惟立法機關嗣於72年12月23日增訂之第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。…」。

再按內政部訂頒「私有出租耕地103年底租約期滿處理工作手冊」，該工作手冊第6點辦理程序及作業方法「(三)審查5(2)審核標準：B、甲、出、承租人之生活費用，以租約期滿前1年（即民國102年），出、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（內政部88年10月22日台內地字第8812350號）。又核計出、承租人全年生活費支出時，對於出、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（內政部86年12月24日台內地字第8609424號函）。並應由當事人提供該租約期滿前1年（即民國102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102年12月31日該戶之實際人口數），以資佐證同戶情形。F、出租人依減租條例第19條第2項規定，為擴大家庭農場經營規模申請收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕者，其自耕地之認定，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）。而所稱「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、經查訴願人及其配偶與同一戶內之直系血親民國 102 年度綜合所得總額，經原處分機關依私有出租耕地 103 年底租約期滿處理工作手冊第 6 點辦理審核，核算訴願人收入為 752,610 元及支出為 649,702 元，其正數為 102,908 元，乃以足以支付訴願人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費支出，此有各類所得資料清單、勞健保繳費證明及原處分機關審核訴願人 102 年度全年收支明細表附卷可稽。至訴願人提出其孫子女就診醫療院所及社群網站等紀錄主張原處分機關並未將實際居住之孫子女二人（未設籍於訴願人戶內）計入合計生活費人口數，且以固定金額推計訴願人生活費用，未斟酌家庭實際生活狀況，與憲法保護農民之意旨不符云云，查原處分機關係依據私有出租耕地 103 年底租約期滿處理工作手冊第 6 點辦理審查，依該工作手冊規定，應由當事人（即出租人及承租人雙方）提供該租約期滿前 1 年（即民國 102）年底之戶口名簿，以資佐證，經原處分機關調閱訴願人戶籍謄本，戶內僅有訴願人周○重、訴願人之妻彭○妹、訴願人之子周○盛、訴願人之媳吳○玲及訴願人之孫周○竟、周○勛共計 6 人，並無張○悅及盧○辰，且該二人之戶籍分別設籍於湖口鄉及新竹市，亦為訴願人所自承，該二人既未設籍於訴願人戶內，原處分機關未將該二人計入合計生活費人口數，於法並無不合，故原處分機關認出租人收回耕地，無耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款規

定致訴願人失其家庭生活依據之情形，其事實認定，尚無違誤。

四、次查出租人等所有坐落於新豐鄉新豐段 992、1025 地號、後湖段頂埔小段 1131、1132 地號等 4 筆之自耕地，經原處分機關地籍圖資網路便民服務系統查詢自耕地與新豐鄉大埔段 599、599-1、600 地號土地距離，未超過 15 公里，且依照私有出租耕地 103 年底租約期滿處理工作手冊內容審查出租耕地與其自耕地符合鄰近地段要件，此有新豐鄉新豐段 992、1025 地號、後湖段頂埔小段 1131、1132 地號土地所有權狀影本、重字第 62 號租約及原處分機關地籍圖資網路便民服務系統距離測量圖附卷可稽。又出租人本件既以擴大家庭農場經營規模為由申請收回自耕，乃不受其所有收益是否足以維持一家生活為限，耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項定有明文。揆諸上揭法規及大法官解釋，原處分機關以出租人本件收回耕地申請，符合耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項規定，且無第 19 條第 1 項第 1 款、第 3 款情形，准予收回耕地自耕，固非無據。

五、惟查本件出租人係依耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項規定收回耕地，自以「擴大家庭農場經營規模」為要件之一。參酌最高法院 89 年判字第 319 號判決理由：「出租人所有收益足以維持一家生活，而得於耕地租約期滿時收回自耕者，須為擴大家庭農場經營規模之目的，且無不能自任耕作或致承租人家庭生活失其依據之情形，並應依法予承租人補償。行政機關據以核定出租人收

回自耕，自應審核各該要件無誤，始得為之。」及同法院100年判字第1862號判決理由：「所謂家庭農場，依農業發展條例第3條第4款之立法定義，係指以共同生活為單位，從事農業經營之農場而言。準此以論，出租人有無經營家庭農場尚不得徒以其立據之自任耕作切結書為憑，仍應就具體事證認定之。」惟據原處分機關人員到場陳述，就出租人有無經營農場，僅憑土地登記謄本及出租人出具之自任耕作切結書認定，並未進行實質審查。依上述最高行政法院判決意旨，原處分機關所為認定尚嫌疏漏，訴願人就此指摘，非無理由，至於有關家庭農場經營之實質認定，自得參考國有耕地放租作業注意事項第24點規定辦理，併此敘明。又按民法第451條：「租賃期限屆滿後，承租人仍為租賃物之使用收益，而出租人不即表示反對之意思者，視為以不定期限繼續契約。」、最高法院47年台上字第1568號民事判決意旨：「被上訴人於租期屆滿後仍為租賃耕地之耕作收益，而上訴人不即表示反對之意思，依耕地三七五減租條例第1條適用民法第451條之規定，視為不定期限繼續契約，雖其租佃期間可由兩造續訂，但依同條例第5條規定不得少於六年，兩造租賃關係既在存續中，則上訴人縱能自任耕作，要不能謂有收回耕地之原因。」、最高法院51年台上字第2629號民事判例意旨：「耕地三七五減租條例第6條第1項載『本條例施行後耕地租約應一律以書面為之，租約之訂立、變

更、終止或換訂，應由出租人會同承租人申請登記』云云，係為保護佃農及謀舉證上便利而設，非謂凡租約之訂立、變更、終止或換訂，須經登記，始能生效。」，訴願人主張於104年9月19日出租人之收租代表許○忠，尚至訴願人家中對其收取土地租金，參酌上開民法規定及最高法院民事判例，耕地三七五租約並非以登記為生效要件，若租期屆滿後承租人仍對於租賃物為使用收益，出租人不為反對之意思表示，並持續收取土地租金，則視為租約之默示更新。訴願人所稱出租人之收租代表104年9月19日收取之租金究竟係為租約存續期間之土地租金抑或租約期滿後之土地租金？收取土地租金之人是否有權收取之人？攸關訴願人與出租人雙方權益至鉅，尚有查明之必要。從而，原處分該節審認尚有未當，實難予以維持，應予撤銷，原處分機關應就本案重為審酌，並於文到60日內另為適法之處分。

六、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第81條規定之規定，決定如主文。