臺中高等行政法院判決

110年度訴字第241號

民國111年3月31日辯論終結

原　　告　劉景文
　　劉景元
　　劉淑娟

被　　告　南投縣埔里鎮公所

代　表　人　廖志城
訴訟代理人　黃靜玫
　　張績寶　律師
上　一　人
複　代理人　黃琪雅律師
參　加　人　蔡得國

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服南投縣政府110年9月2日府行救字第1100128384號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告應就原告民國110年1月21日收回南投縣埔里鎮文頭股段13地號土地自耕之申請，依本判決之法律見解另為適法之行政處分。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序事項

原告劉景文、劉淑娟受合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，依行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第385

條第1項前段規定，爰依被告、參加人聲請，由其等對未到庭之原告一造辯論而為判決。

貳、實體事項

一、爭訟概要：

緣原告所有坐落南投縣埔里鎮文頭股段13地號耕地與參加人蔡得國訂有埔批字第49號私有耕地租約書，其租約於民國109年12月31日期滿，原告為擴大農場經營規模，於110年1月21日檢具自任耕作切結書依耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第19條第2項規定申請收回耕地；承租人即參加人亦於110年1月18日申請續訂租約。經被告核算承租人108年全年收入及支出相減得出負數，認原告收回耕地之申請有減租條例第19條第1項第3款所定不得收回自耕之事由，乃依同條例第5條及第20條規定，准由承租人自110年1月1日起至115年12月31日止，續訂租約6年，於110年4月21日以埔鎮民字第1100010131號函呈報南投縣政府，經南投縣政府110年5月10日府地權字第1100110206號函同意備查，被告於110年5月13日以埔鎮民字第1100013216號函知原告核定結果（下稱原處分），原告不服，提起訴願，經決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1. 參加人曾於103年底收益情形訪談筆錄表示除耕地收入外，無其他收入，嗣經本院104年度訴字第336號案件開庭時表示有打零工，但無記憶打零工收入。本件109年底參加人又表示無其他收入，惟非常多類別的工作收入是沒有申報綜合所得稅，故綜合所得稅無法證明承租人全家沒有其他收入。又由上揭案件參加人102年度全戶收入為146,931元，符合低收入戶資格，合理懷疑其有申領補助而未提報。最高行政法院88年度判字第4320號判決認綜合所得稅各類所得資料查詢單，雖內容空白，未有所得資料顯示，惟僅屬未查得有課稅

所得資料。參加人於108年8月19日前未滿65歲，屬有工作能力，被告應將參加人核算7個月又19天的基本工資。

2.依據私有出租耕地109年底租約期滿109年工作手冊（下稱109年工作手冊）三、審核標準(一)1.(3)減租條例第19條第1項第3款「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。承租人因被收回耕地而無耕地收入，農民身分已喪失，但承租人之工作能力並沒有喪失。承租人的收入應扣除耕地收入，但被告未依上揭規定於參加人108年全年收支明細表將收入扣除耕地收入，卻於支出增列耕地收入，108年全年收支明細表註一載明「倘有列計收回耕地該部分之所得者」，表示可列計也可不列計，但被告仍用錯誤的102年全年收支明細表來審核，顯有錯誤。

3.依109年工作手冊三、審核標準(一)1.(4)C.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，係指16歲以上，未滿65歲，而無下列情事之一者：甲、25歲以下仍在國內就讀空中大學、大學院校以上……致不能工作：

⑴參加人於108年1月1日未滿65歲，屬仍有工作能力之人，被告扣除參加人耕地收入3萬元後，最後以0元核計工作收入，屬無固定職業或無固定收入，應按基本工資每月23,100元核計基本收入，此由他案路竹區公所於102年核計承租人本人收入時，也計入基本工資。另本院104年度訴字第336號案件審核參加人配偶潘秀英102年收入是基本薪資加月退休金，同理參加人108年收入也應為基本薪資加月退休金。且102年時已認定潘秀英有月退休金14,389元，被告108年明知卻未計入潘秀英之月退休金。

⑵參加人長子蔡韋緯於107年6月大學畢業，110年7月碩士研究所畢業，碩士一般修業2年，107年7月至108年8月可能

不是學生，且很多研究生不分日間部或夜間在職部，均在校外有工作，且其於107年7月至今在大學擔任過助理、電商直播主、南開科技大學USR計畫-南投百香果資源永續之煉銀網平台擔任小編和擺攤販售農產品，及成立公司、某餐廳股東和員工，故其不會因上研究所而致不能工作，其薪資可能是助理薪資或小編收入，但不是一整年固定薪資，應屬無固定收入，縱其於108年9月就讀研究所，潘秀英仍需照顧，照顧者應轉為參加人，但蔡韋緯108年1月至8月仍應計算基本工資。另依工作手冊第14頁丁「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。1.特定身心障礙或罹患特定病症。2.不能自理生活。」潘秀英如患重大疾病，其就診應完全免費，但醫療費用達29,679元，合理懷疑未符重大疾病，埔里基督教醫院診斷證明書是否為巴氏量表，如非巴氏量表則不能證明其不能自理生活，蔡韋緯便不是照顧者，應以基本工資計。且潘秀英之身障手冊是108年8月8日核定，被告卻從108年1月8日開始核定蔡韋緯符合照顧者身分，被告此部分核定之資料及過程明顯違規。

⑶被告為查核承租人收益，必要時得實地訪談，並作成收益訪談筆錄。查核是檢查核對，不是核計或核算。參加人於102年及108年訪談筆錄即未說出配偶之勞工退休金。參加人表示耕地收入3萬元，僅有切結書，並無具體證據證明，依勞動部最近1次公布（108年7月）之「職類別薪資調查報告」所列園藝及農牧業生產人員經常性薪資31,796元/月，被告認定參加人職業為農業，所以應以31,796元/月核算工作所得。參加人於108年收益情形訪談筆錄隱匿有面積1分大的自耕地，若出租他人，可得15000至2萬元租金，若種植當地耕作面積最大的筊白筍，純益可得15至20萬元。

4.綜上，參加人108年全家收入：

⑴算法一：參加人以7個月又19天計算為427,858元（基本工資23,100*7+23,100*19/31+勞退21,000*12）；潘秀英勞退14,389*12=172,668元；蔡韋緯以基本工資計23,100*8=184,800元；全家總計為785,326元。其108年全家支出應不加計耕地收入後應為499,947元。則其收入減支出後為285,379元，為正數。

⑵算法二：參加人為427,858元，潘秀英為172,668元，蔡韋緯108年1月至8月具照顧者身分，以綜合所得56,400元核算，其全家收入總計656,926元，則收入減支出後為156,979元，為正數。

⑶算法三：依最高行政法院69年度判字第842號要旨因耕地租約期滿，申請收回耕地而提起之行政訴訟，依本院調查證據之結果，發見業佃雙方租期屆滿時之收支情形，實際上已有變更者，自得以其調查之結果為裁判之依據。89年度判字第319號判決相同意旨。則109年12月31日租約期滿，承租人已年滿65歲，無工作能力，領勞保退休金。長子逾25歲未滿26歲，不符合25歲以下的學生資格，屬有工作能力，並且於109年7月6日成立公司，以基本工資核算。承租人配偶已歿，收支不核計。則參加人勞退21000*12=252,000元，蔡韋緯以基本工資計23,100*12=277,200元，全家收入總計529,200元。總生活費用為148,656*2人+勞健保費8100*2人=313,512元。則收入減支出後為215,688元，為正數。

⑷以上三種算法，承租人收支相減後均為正數，系爭耕地租約應終止，准予原告收回。

5.調查證據：

⑴請向金融單位查詢參加人全家102年1月1日至109年12月31日所有存簿內明細，以其金流審查是否與收入吻合、勞退金確切金額、是否刻意在102年、108年將收入減少、是否有漏報未達稅收金額之利息收入、102年達百萬元以上儲蓄的後來流向等。

⑵請向稅捐機關查詢102年至109年參加人全家綜合所得。
⑶請向南開科技大學查詢蔡韋緯107年至108年薪資明細。
6.原告除系爭耕地外，尚有埔里鎮水尾段241-331地號自有耕地，距離系爭耕地在15公里內，是原告三人在耕作，另原告劉景元之岳父母也有耕地（南投縣○○鎮○○路0000號）同意原告耕作，距離系爭耕地1公里內。

(二)聲明：1.撤銷訴願決定及原處分。2.被告應就原告民國110年1月21日之申請，作成准予原告收回南投縣埔里鎮文頭股段13地號土地自耕之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1.因系爭耕地三七五租約於109年12月31日租約屆滿，原告於110年1月21日提出擴大家庭農場經營規模收回耕地申請書，並檢附自任耕作切結書及申請收回耕地同一或鄰近地段內之自耕地土地所有權狀影本，申請收回系爭文頭股段13地號耕地，被告依據109年工作手冊審查以109年耕地租約期滿前一年，即108年承租人同一戶內人口有參加人及配偶潘秀英與長子蔡韋緯等3人，潘秀英(42年6月10日生）及蔡韋緯（84年12月2日生）是否屬有工作能力而需核計工作所得，參考參照社會救助法第5條之3規定，潘秀英已滿65歲 、蔡韋緯於108年未滿25歲仍在學不列計。查其108年綜合所得稅各類所得資料清單，總計有參加人（0元）、潘秀英（0元）、蔡韋緯(56,400元，仍在就學中）；又收益訪談紀錄中參加人切結除勞退月領21,014(21,0014*12=252,168)外並無其他津貼或補助，而耕地收入為30,000元，故108年全戶家庭收益總計為252,168+30,000+56,400=338,400元。而參加人108年全戶家庭支出，包含全戶全年生活費用、必要之支出及承租耕地收入（此筆收入，因收回耕地而消失，為確認承租人全戶之實質收入，須予以計入後，再與前項全戶家庭收益相減），而參加人全戶人口皆設籍臺灣省南投縣，依據衛生福利部108年設籍於臺灣省每人每月最低生活費用為12,388

元，故參加人全年生活費用為12*12,388=148,656元，必要之支出有保險費用8,100元，潘秀英全年生活費用12*12,388=148,656元，必要之支出醫療費用29,679元，保險費用8,100元，蔡韋緯全年生活費用為12*12,388=148,656元，保險費用8,100元，共計為499,947元，加計耕地收入30,000元，全年支出總計為529,947元，因此，參加人108年全戶家庭收益（338,400元）小於支出（529,947元），為負數(-191,547元）。即參加人於108年已失其生活依據，故因有減租條例第19條第1項第3款之事由，被告認原告不得收回系爭耕地自耕，並非無據。

2. 關於參加人是否申領低收入戶補助，經被告查詢全國社政資料整合系統，108年並無參加人低收入戶列冊在案。另被告雖誤用102年全年收支明細表之格式，惟耕地收入不論歸於收入部分或支出部分，皆須扣除，因出租人收回耕地後，承租人已無收回耕地部分之所得額，計算承租人之收入總額時，必須扣除出租人申請收回耕地該部分的所得額，旨在保障仰賴承租耕地農作收入為生活憑藉之佃農之生存權，故全年收支明細表之設計，係為呈現承租人在無耕地收入情況下，未來生活仍可無虞，與減租條例第19條第1項第3款規定意旨相符。不論102年或108年，其總計結果並無差異，以102年格式計算承租人之全年收支明細如下：（承租人本人收入+其他家屬收入)-(全年生活費用+承租耕地收入)=總計，即(282,000+56,400)-（499,947+30,000)=-191,547元；以108年格式計算承租人之全年收支明細如下：（承租人本人收入+其他家屬收入-承租耕地收入)-全年生活費用=總計，即282,000+56,400-30,000)-499,947=-191,547元。

3. 倘計潘秀英月領退休金14,389元，則參加人全年收入增加172,668元後為511,068元，仍小於全年支出529,947元，仍符合減租條例第19條第1項第3款之規定。又參加人有提供本人及其配偶與同一戶內之直系血親綜合所得總額，並非無具體之證據可資參考，即無須再參酌勞動部最近一次公布之「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。另被告經本院104年訴字第336號判決，從事農務為主業，並非無固定職業或無固定收入之人，即無須再依據前開工作手冊規定以基本工資計算全年所得，亦非「職類別薪資調查報告」所列各業之受僱員工。

4. 被告所依109年工作手冊第13頁「C、甲.25歲以下仍在國內就讀空中大學、大學院校以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學以外學校，致不能工作（應檢具相關在學證明資料）」，故請參加人檢具其子之108年在學證明，因未察108「學」年及108年之差別，故未再請參加人提出證明。經原告起訴說明，為釐清事實，被告於110年12月22日訪談參加人之子蔡韋緯，其坦承108年1月至8月非在學，因母親潘秀英自107年至109年死亡前罹患重大疾病行動不便，生活無法自理，需專人照顧，而參加人亦屬有年歲之人，體力不比年輕之蔡韋緯，並提供埔里基督教醫院診斷書及身心障礙證明影本以資證明，符合工作手冊第14頁「丁、因照顧特定身心障礙或罹患特定病症且不能自自理生活之共同生活或受扶養親屬，致不能工作（受照顧者須如領領有身心障礙手冊或應檢具公立醫療機構或私立醫院之診斷書）」，故無需再計入蔡韋緯108年1月至8月之基本工資，迄至108年後半年利用假日於南開科技大學修習碩士班，並在學校打工，貼補家庭收入。

5. 依108年全年收支明細表註1：出租人收回耕地後，承租人已無收回耕地該部分之所得額，爰計算承租人之收入總額時，必須扣除出租人申請收回耕地該部分之所得額，爰欄位(1)「承租人本人收入」倘有列計收回耕地該部分之所得者，應將該部分所得列入欄位（3)「承租耕地收入」，作為收入之抵銷項；同理，出租人收回耕地後，承租人無須再支付收回耕地該部分之租金或相關費用，爰計算承租人支出時，欄位(5)「全年生活費用」不應列計該租金或相關費用。換言之，耕地收入倘未列計承租人之收入總額時即無須扣除出租

人申請收回耕地該部分之所得額。因此多數判決亦為相同認定。被告於計算參加人108年全年收入時，並未列計耕地收入3萬元，故在計算支出時，並無須將耕地所得額列入支出項抵銷。

6. 原告所引最高行政法院69年度判字第842號判例中當時公所依67年底私有耕地租約期滿處理工作計劃採用出、承租人67年12月31日時（租約期滿時）戶內人口之66年12月31日（租約期滿前1年）戶內綜合所得額資料，年度上有實質落差，故最高行政法院皆改採租約期滿前1年（66年12月31日）之戶內人口數與全戶綜合所得額，以符真實發現主義原則，與109年工作手冊第12至13頁A之規定相符，即出、承租人之收益，以租約期滿前1年（即108年），以出、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。原告主張應以109年12月31日租約期滿當年度之收支資料核算，與該判例不合。

7. 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年承租人本人及其配偶與同一戶內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，並非以承租人擁有之財產為計算基準，本院107年度訴字第326號、105年度訴字第40號判決參照。是原告主張應加計參加人之存款或其他財產云云，於法無據。

8. 原告所有之自耕地原為水尾段241-331地號，108年因地籍圖重測為大雁頂段1089地號，被告於111年3月10日派員實地勘查，運用行動版現報系統定出兩地距離為14公里，另以車內公里數測出13公里，惟發現原告之自耕地土地上現為農路、工寮、排水溝渠等，且調閱105年6月9日之航照圖顯現，兩者並無明顯差異，並無擴大家庭農場經營規模跡象，不符減租條例第19條第2項收回要件。

(二)聲明：駁回原告之訴。

四、參加人未提出書狀，但於準備程序到庭陳述：蔡韋緯於108年9月去念研究所，各學期的學分沒有意見。系爭耕地目前是種植檸檬，本來就種植在地上，全部的土地都是種植檸檬，種植多少不知道，沒有固定採收，紅了就採收，沒有算幾棵，一次可採大約一箱約20多斤，有時10多斤，就拿去市場賣，沒證據。至少一週去巡視一次，有時巡視無採收，多久採收一次沒在算，系爭耕地108年收益3萬元沒有證據。家中未申請過低收或中低收。伊係於30多歲加入鐵工業職業工會，之前做鐵工，做到61歲才沒做。蔡韋緯以伊所有土地向農會貸款100萬元，供蔡韋緯成立冠緯國際整合行銷有限公司。伊名下有一農地和一間農舍，約一分地，種植芒果、檳榔，自己吃沒在賣，自有農地收入為0元。潘秀英行動不便，需人攙扶才能起身，行走也是，108年之後到109年1月亡故之間需坐輪椅，蔡韋緯及伊均有照顧。系爭耕地3萬元收入只是加減補貼，差3萬元也不是不能生活等語。

五、爭點：

(一)原告申請收回系爭耕地，是否致承租人失其家庭生活依據？

(二)原告於系爭耕地租約期滿時，申請收回系爭土地自任耕作，是否有據？

六、本院的判斷：

(一)前提事實：爭訟概要所述事實，為兩造所不爭執，並有原告及參加人之申請書、原處分在卷可稽，堪認為真實。

(二)本件應適用之法規：

1.耕地三七五減租條例第19條第1項及第2項分別規定：「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。」及「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。」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。」

2. 內政部109年6月4日台內地字第1090263181號函編定之私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手冊玖、三、審核標準（一）：「出租人申請收回自耕，承租人申請續訂約【雙方皆有申請】：……（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（即民國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：（86年10月29日台內地字第8610098號函）A、出、承租人之收益，以租約期滿前1年（即民國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。……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2萬3,100元/月……核計基本收入。至於是否屬有工作能力而須核計……丁、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（受照顧者須領有身心障礙手冊或應檢具公立醫療機構或私立醫院之診斷書）。主張無工作能力者，同一戶以一人為限。……（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（內政部88年10月22日台內地字第8812350號）。……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、…最低生活費（如下表），核計其生活費用：臺灣省12,388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，並依據同條例第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。……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……（內政部89年8月3日台內地字第8908828號函）。」

(三)綜上規定，出租人為擴大家庭農場經營規模，得申請收回與其自耕地同一或鄰近地段內之出租耕地自耕，而其申請收回之出租耕地與自耕地間之距離應以未超過15公里為限。而所謂「出租人因收回耕地」致「承租人失其家庭生活依據」，二者間必具有相當因果關係，始足當之，意即指承租人本以耕種耕地維持生活，一旦收回耕地，本可維持之生活即難以維持而言。因而國家強制續租耕地之規制性決定，應在經過詳細嚴謹之事實調查程序後，確認承租人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。亦即對承租人生活維持與耕地租賃間之審查，應實質進行。

(四)本件原告為系爭土地所有權人，其與參加人就系爭土地訂有系爭租約，系爭租約於109年12月31日期滿，原告為擴大家庭農場經營規模，檢附自任耕作切結書及鄰近地段之所有坐落南投縣埔里鎮水尾段241-331地號自耕地（重測後為大雁頂段1089地號，下稱「鄰近耕地」）土地所有權狀，於110年1月21日依減租條例第19條第2項規定申請收回系爭土地自耕，參加人則檢附自任耕作切結書，於同年月18日依同條例第20條規定申請續訂租約（見訴願卷第7-17頁）。系爭耕地與原告之鄰近耕地間相距未達15公里一節，有被告所提附件

2-1、2-2、附件3可證，堪認為真正，惟關於原告是否符合減租條例第19條第2項擴大農場經營規模之要件，遍查被告於訴願程序檢送予訴願機關之相關附件內容，未見被告於原處分作成前曾就原告申請擴大農場經營規模之事項為職權調查而得相關證據資料（見訴願卷），被告顯於行政程序中怠為行政權之第一次審查職責，嗣被告於本件訴訟後始前往原告主張之鄰近耕地履勘，並具狀表示實地測量兩地距離約14公里，惟發現該土地上有農路、排水溝渠等，而主張原告不符合減租條例第19條第2項擴大家庭農場經營規模之要件；又前開109年工作手冊雖規定第19條第2項所稱「自耕地」之認定，應以出租人所有者為限（109年工作手冊第19頁），惟審諸72年12月9日修正減租條例第19條第2項之立法過程，係因減租條例施行30餘年，社會型態及經濟結構有重大改變，工商業發展快速，農業發展則較為遲緩，農民所得相對偏低，主要原因則為家庭農場耕地面積狹小，不能達到適當經營規模，是以政府積極推動第二階段農地改革方案，而修訂第19條使出租人得以擴大家庭農場經營規模而不受同條第1項第2款之限制，則觀前開修法目的係為達擴大農場經營規模，是否有限定出租人原耕作之鄰近耕地以自有為必要條件？或者應著眼於出租人有耕作之事實，而非是否為現耕土地之所有權人？且參酌農業發展條例為活化農地租賃，而建立新耕地租賃制度，排除三七五減租條例之適用，方便從農者以租用農地擴大農場經營規模，立法目的係為促進農地有效利用，因此規範上擴大農場經營以利農地有效利用，本即不限於農務之土地應為自有農地，則減租條例之出租人在尚未收回出租耕地之前，如已實際向第三人承租或借用耕地等方式進行耕作，現為擴大農場經營規模而申請收回自有出租耕地，實無將之排除於減租條例第19條第2項規定適用範圍之理。況且，假若出租人在收回自有出租耕地前，已在他人耕地上耕作之情況被排除適用第19條第2項，則其即便為擴大農場經營規模而申請收回自有耕地即應受第19條第1項第2

款之限制，又如其所有收益足以維持一家生活者，復不得收回自有耕地，則此結果是否符合憲法第143條第4項國家應扶植自耕農之土地政策？從而，本院認109年工作手冊將第19條第2項規定中之「自耕地」限於出租人所有者，已增加法律所無之限制，且此限制應與該項規定「為擴大家庭農場經營規模」之目的並無正當合理之關聯，因之，出租人只要在一定距離內之耕地自耕，為擴大農場經營規模而申請收回自有出租耕地，即應有第19條第2項規定之適用。查本件原告劉景元除前開大雁頂段1089地號土地外，另主張於岳父母土地上耕作（本院卷第449頁），此節事實亦未經被告為第一次審查，事證尚未臻明確，應待被告另予調查。又依減租條例第19條之規定體例，於租約期滿時，出租人申請收回耕地自耕，原則上應審查該條第1項各款情形，於第2項為擴大農場經營規模者，始例外不受前項第2款規定之限制，則於行政機關審查後認出租人不符擴大農場經營規模之要件時，基於出租人收回耕地自耕之同一意思表示，行政機關應回歸第19條第1項之規定要件進行審查，從而，本件被告將來如審認原告不符第19條第2項規定要件，仍應審查原告是否因符合第19條第1項規定而得收回自耕，而關於原告身為出租人之所有收益情形是否足以維持一家生活乙節，同未經被告為第一次審查（本院卷第452頁），自有由被告另予職權查明之必要。

(五)被告依據參加人戶籍謄本之記載(訴願卷第18頁），認參加人係與其配偶潘秀英（42年6月10日生、109年1月14日歿）及長子蔡韋緯（84年12月2日生）同戶。依稅捐稽徵機關核發之108年度綜合所得稅各類所得資料清單(訴願卷第20-22頁），參加人及配偶所得為0元，長子蔡韋緯所得為56,400元，惟參加人於訪談筆錄自承有勞退金每月21,000元及耕地收入30,000元（訴願卷第29-30頁），計282,000元，得出參加人108年全年總收入為338,400元。108年全年生活費用明細表部分，被告依參加人全戶醫療、保險費用支出憑證（訴

願卷第32-53頁），並參酌內政部公告之108年度最低生活費用以臺灣省每人每月12,388元計算，得出：參加人全戶108年全年生活費用445,968元（12,388元*12月*3人）、健保費用24,300元（8,100元*3人）、醫療費用29,679元，合計總支出499,947元；則參加人108年全年各類所得合計338,400元、全年總支出合計499,947元，總收入扣除承租本件耕地收入30,000元後，收支相抵金額為-191,547元，即所有收益不足維持一家生活，核符耕地三七五減租條例第19條第1項第3款「失其家庭生活依據」情形，故以原處分核定准由參加人自109年1月1日起至115年12月31日續訂6年租約，固有上揭資料可據。

(六)惟查，原處分尚有如下之違誤：

1.參加人配偶潘秀英於108年1月至12日領有勞退金每月14,389元，核計172,668元，再者，參加人所領勞退金為每月21,014元，並非21,000元，此有參加人及潘秀英郵政儲金簿附卷可稽（本院參加人卷第293-300頁），被告未詳予調查，而未計算潘秀英勞退金172,668元及參加人勞退金168元(14元*12月)部分，亦為被告答辯狀所自承，原處分已有違誤。

2.參加人雖稱系爭耕地係種植檸檬，年收約3萬元等，惟其對於種植檸檬數量、收成如何等情，到庭僅得簡略陳述如前，尚無其他佐證，而審諸系爭耕地面積為0.227866公頃（即2278.66平方公尺，本院卷第347頁），換算為從農者常用之面積單位即為2分多之土地，耕地面積非小，參加人卻稱系爭耕地年收僅約3萬元，恐有未盡地利之情，且此亦顯出參加人家庭經濟生活並不仰賴系爭耕地收益維生之事實，又以被告作成原處分所依據之108年參加人家庭收支情形，計算結果高達-191,547元，即便加計參加人所稱系爭耕地收益3萬元，其家庭收支情形仍有高達16萬多元之負數，而參加人經本院詢明104至109年之耕地租賃期間有無負債乙事，卻又僅稱「難講，借錢沒證據」等語（本院卷第456頁），惟現實上參加人一家未曾申請低收入或中低收入戶或相關社會福利

補助、津貼（本院卷第315頁），於108年間亦未有一家難以維生之經濟困境，則顯然被告所計算之參加人家庭108年間收支情形應有背離現實之違誤。再者，參加人亦稱系爭耕地3萬元收入只是加減補貼，差3萬元也不是不能生活等語（本院卷第456頁），綜上各情，原告是否收回系爭耕地與參加人是否因此失其家庭生活依據，兩者間已然失去經濟上之因果關係及經濟關聯性，原處分認原告收回系爭耕地會致參加人失其家庭生活依據，應與事實有違。

3. 系爭耕地租約雖約定正產物為稻穀，租額為實物423公斤（本院卷第345頁），然參加人並未在系爭耕地種植稻作，而原告復稱田租分2次收，1次4800元，2次共計9600元等語（本院卷第455頁），系爭耕地租約之履約情形已與租約內容脫勾，而政府雖依耕地三七五減租條例規定而介入處理租佃雙方租約期滿時之收回或續約事宜，然卻未逐年實質審查耕地實際農作種類、農產量及農產銷售所轉換之經濟價值，即便內政部編定之上開109年工作手冊限縮調查年度，早已將租約期滿前一年定為審核租佃雙方家庭收支情形之年度，此已屬可得預見應調查審核之範圍，仍未見機關就該年度來自於租約所示耕地之收益為實質調查，況本件即僅以參加人訪談紀錄所述金額為據，復為被告所自承（本院卷第451頁），則於未實質調查系爭耕地收益情形之前提下，如何正確評估減租條例第19條第1項第3款規定「因收回耕地致承租人失其家庭生活依據」之要件是否該當？又該條款之規定如僅著重在計算承租人家庭收支情形是否為正數或負數，卻不將耕地收益因素作為承租人家庭經濟主要來源而進行觀察，將悖於減租條例立法之初係為保護以農耕為主要家庭經濟來源之佃戶之立法精神？試問：社會上家庭經濟入不敷出者，所在多有，何以不以減租條例下之租約耕地為主要收入來源之承租人，得受有減租條例之特別保護？如何正當化國家立法政策對於同屬入不敷出者之生存權保障差異？本院認法規範解釋上，國家立法政策既以減租條例對耕地承租人予以特

別保護，自應限縮於該承租人係以耕地收益為主要經濟來源為必要。本件原處分之作成卻完全失之實質審查系爭耕地之收益情形、承租人是否以系爭耕地收益為主要經濟來源，顯違反減租條例之規範目的及精神。

4. 又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。而內政部為便利鄉鎮公所辦理租約期滿收回或續約事宜，而於各年度編定前開租約期滿處理工作手冊，其中規定辦理範圍、辦理機關、辦理期間及程序、準備工作、期滿前通知、公告、受理申請及應附文件、審查、核定、備查、租約書及租約登記簿之處理等項，應屬行政程序法第159條第2項第2款規定之行政規則，而減租條例第19條第1項第3款之規定文字為：「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。」，然內政部編定之前開109年工作手冊將租佃雙方均有申請案之審核標準規定如前所載，僅以「租約期滿前一年」之「本人、配偶及同一戶內直系血親收支情形」為判斷依據，在減租條例第5條規定租佃期間不得少於6年之強制規範下，將租佃雙方之家庭經濟情況評估限縮於期滿前1年，恐難以避免有心者刻意安排規避收入或增加支出之情形，且長時間之租約期間限制出租人收回所有耕地，構成出租人財產權之用益權限制強度非低，卻僅觀察可預見之期滿前1年承租人家庭收支狀況，難謂無違比例原則之虞。再者，減租條例第19條第1項第3款規定係要求審查收回耕地是否致承租人失其家庭生活依據，即兩者間之因果關係，關於承租人之「家庭生活依據」乙事，在承租人、配偶及同一戶內直系血親名下有其他財產時，亦應屬其等之家庭生活依據，但上開工作手冊卻僅規定審核年度「所得收入」，而完全不論承租人家內之「財產」價值狀況，如僅依據工作手冊之審核標準，難謂已適當評價「承租人之家庭生活依據」，因此亦會衍生承租人名下即便持有自有耕地，卻不耕作自有耕地，而仍申請續訂他人耕地之租約等情，查本件參加人名

下除1筆房屋、2筆公同共有之建地外，尚有1筆單獨所有之田地、面積1079.8平方公尺（參加人卷第261頁），然參加人到庭自承其自有耕地上除農舍外，只種檳榔、芒果自用，而致收益為0元（本院卷第454頁），在前開109年工作手冊之審核規定只論收入、不論財產之標準下，身為承租人之本件參加人關於自有耕地之用益是否已盡地利，而真實反映所得能力，亦非無疑。況且，參加人自述30幾歲時即加入鐵工業職業工會，並實際從事鐵工至61歲等語（本院卷第453頁），此等收入所得過往是否為被告於租約期滿調查承租人經濟狀況時所掌握？且被告是否查明承租人長期以來有無仰賴系爭耕地維生？或實是以鐵工收入維生？此顯出工作手冊即便僅規定審查所得收入，在行政機關未盡職權調查之責時，仍可能產生疏漏列計所得收入之情形，及工作手冊未規定長期觀察承租人財產變化，難以明確掌握承租人是否長期仰賴租約耕地維生、是否確因出租人收回耕地而失其生活依據。從而，內政部編定之109年工作手冊雖可作為下級機關鄉鎮公所辦理租約期滿收回耕地或續訂租約之指引規範，但機關於辦理相關申請之審查時，自不能僅以工作手冊所列為限，甚至僅以承租人之訪談紀錄為據，而應當實質調查承租人實際之其他財產、收益情形，以核實衡量承租人家庭經濟狀況是否合致減租條例第19條第1項第3款規定要件。然查本件原處分之作成僅據參加人訪談紀錄、戶內人口108年綜合所得稅各類所得資料清單為事實認定，為被告所不否認，被告並未就參加人之家庭經濟狀況進行實質調查，對參加人之訪談陳述全盤接受而未曾調查核實，並發生疏未查明及計算參加人配偶108年每月領有勞退金之事實，顯然違背行政程序法第36條應職權調查證據之正當行政程序。又本件訴訟中，本院命參加人說明並提出本人、配偶及長子名下開設之金融帳戶及108年間交易明細到院，參加人僅提出其與配偶之郵局帳戶及長子第一商業銀行帳戶到院，經本院準備程序向參加人確認金融帳戶開設情形，參加人陳稱只有上揭帳戶

等語（本院卷第453頁），然本院職權調查參加人戶內人員之金融帳戶開設資料後，可認參加人所提及所陳資料與事實不符（見參加人卷），更足證被告僅以參加人訪談紀錄為憑，未進行實質調查所衍生關於「承租人家庭生活依據」之事實認定謬誤。

5. 又依前開109年工作手冊規定「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之3條規定，指16歲以上，未滿65歲，而無下列情事之一者：甲、25歲以下仍在國內就讀空中大學、大學院校以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學以外學校，致不能工作（應檢具相關在學證明資料）。」由上規定可知，16歲以上25歲以下因就學而排除其工作人口者，應為就讀空中大學、大學院校以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學「以外」之學校，始足當之，反面言之，前開年齡之人如係就讀空中大學、大學院校以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學等學校，自應屬有工作能力而須核計所得。查承租人之子蔡韋緯為84年12月2日生，於108年為24歲，其於107年7月大學畢業後，嗣於108年8月進入南開科技大學就讀研究所，可知其於108年1月至8月間非屬學生，核屬有工作能力者，且由原告提出蔡韋緯於108年5月14日擔任南投百香果資源永續之煉銀網平台直播影片等照片，可見其確實有從事銷售工作，惟其收入如何，並無其他資料可據。又其雖於108年8月起就讀研究所，然研究所已屬前開工作手冊所定「大學院校以上進修學校」，不在排除列計工作人口之列，且依其108學年第1學期選課情形，僅一堂「養生創意料理」課程於星期三第6-8節上課，其餘課程均於星期六上課，此有南開科技大學110年11月30日函檢附相關資料可稽（本院參加人卷第319-325頁），可知其即使就讀研究所，然其大部分時間仍可從事工作，且其報稅所得中亦有南開科技大學工讀並領有所得56,400元之紀錄，並不符合上揭109年工作手冊「C、甲.25歲以下仍在國內就

讀空中大學、大學院校以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學以外學校，致不能工作」之情事。是蔡韋緯於108年間應認其為無固定職業或無固定收入，應以基本工資核計23,100元*12月=277,200元。

6. 綜上，被告原核定參加人108年全年各類所得338,400元，應再加計潘秀英勞退金172,668元、參加人勞退金168元及蔡韋緯基本工資277,200元，總計收入為788,436元，總收入扣除承租本件耕地收入30,000元後，再與全年總支出合計499,947元相減，收支相抵金額為258,489元，而為正數，即單以參加人戶內所有收益即足為其一家之生活依據，況且參加人之家庭經濟來源顯非仰賴系爭耕地收益，業如前述，並無受減租條例第19條第1項第3款特別保護之必要，且審酌參加人名下財產有房屋1筆、土地3筆、汽車2筆，財產總額為4,900,480元，有其稅務電子閘門財產所得調件明細表可參，應屬有相當之財產得以維生，自不符減租條例第19條第1項第3款「因收回耕地致失其家庭生活依據」之要件。

7. 被告主張嗣後經原告說明，為釐清事實，於本案訴訟中110年12月22日訪談承租人之子蔡韋緯，其坦承108年1月至8月非在學，惟因母親潘秀英自107年至109年死亡前罹患重大疾病行動不便，生活無法自理，需專人照顧，而參加人亦屬有年歲之人，體力不比年輕之蔡韋緯，並提供埔里基督教醫院診斷書及身心障礙證明影本以資證明，而認符合上揭工作手冊「丁、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（受照顧者須如領領有身心障礙手冊或應檢具公立醫療機構或私立醫院之診斷書）」之規定，故無需再計入蔡韋緯108年1月至8月之基本工資云云，惟查，參加人雖事後提出潘秀英之埔里基督教醫院診斷書及108年8月8日核發之身心障礙證明供被告作為答辯依據（本院卷第411-415頁），然該醫院診斷證明書並未載明潘秀英之疾病於108年間已達生活無法自理之程度，又潘秀英之身心障礙證明雖載有「符合行動不便者」，然行動

不便仍與生活無法自理之程度有間，行動不便者亦不代表需他人每日全時照顧，而參加人到庭復稱其也有照顧配偶潘秀英（本院卷第455頁），顯然參加人並無因年事較高而無力照顧配偶生活起居之情形，而參加人之子蔡韋緯正值青壯，較諸參加人更有利於在勞動市場賺取工作所得，依一般合理之經濟考量，自無由蔡韋緯在家全時照顧其母親而認其108年無工作能力、不計入其基本工資之理。從而，被告前揭主張蔡韋緯為照顧人力而不列計工作人口乙節，應不足採。

8. 另按民法第1117條第1項規定「受扶養權利者，以不能維持生活而無謀生能力者為限。」查蔡韋緯早已成年，復於109年成立冠緯國際整合行銷有限公司（本院卷第443頁），其即便與參加人為同一戶內人口，然蔡韋緯非不能維持生活、無謀生能力之人，並非得對參加人請求扶養之權利人，而參加人每月領有勞退金21,014元，僅須支付自己之所需，亦能維持自己之生活，參加人配偶於109年1月14日死亡。綜合上情，無論由內政部編定之109年工作手冊計算參加人家庭收支情形，或由民法扶養權利義務之規範觀點審查參加人家庭經濟生活狀況，均可認即使原告收回系爭耕地，均不致承租人失其家庭生活依據，而不該當減租條例第19條第1項第3款所定「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據」之消極要件。則被告認定參加人將因原告收回耕地而失其家庭生活依據，而以原處分核准參加人續訂租約並否准原告收回耕地，應有違誤。

(七)第19條第1項第2款之適用，應限於承租人主要依賴租賃耕地為家庭生活依據，始發生限制出租人收回耕地之法律作用：

1. 依立法院公報第72卷第96期院會紀錄所載，關於如何修訂減租條例，因有主張廢除該條例放寬租賃條件，使離農之農地所有權人將耕地出租，以利其他農民擴大農場規模，是內政部於研究修訂之初，曾首先研究廢除減租條例之可行性。並於70年6月函請臺灣省政府辦理耕地三七五出租耕地業主佃農經濟狀況及其耕地使用情形調查，其調查成果並委由政治

大學地政研究所研究分析。據研究結果顯示：仍有百分之九的佃農，其承租地收入占家庭總收入百分之五十以上，其中尚有百分之六、七的佃農，承租地收入佔家庭總收入達百分之七十以上，亦及此部分佃農經濟上仍極需依賴承租耕地之收入以維生活。乃於72年間之修法過程，在政策上認為本條例當時仍不宜輕言廢除，但減租條例對佃農若干過度保護及嚴格限制之規定，則必須予以放寬，以配合第二階段農地改革之實施。該次減租條例修法之政策重點在於第17條及第19條之修訂。

2. 由上開修法過程可知，減租條例施行30多年後，於70幾年間已不符社會經濟及農業發展需求，並曾討論是否應廢除減租條例，而以農業發展條例作為活化農地利用之法律依據，但慮及當時仍有一定比例之佃農家庭經濟超過百分之五十以租賃耕地維生，而未貿然廢除減租條例。因之，在解釋減租條例保護承租人之相關規定時，自應以承租人家庭經濟至少超過百分之五十來自租賃耕地收益為限。且以現今農業政策著重農地農用、擴大農業規模之發展方向，於89年1月4日農業發展條例修正施行後訂立之農業用地租賃契約，已不再適用減租條例規定，關於租期、租金及支付方式已由出租人、承租人自行約定，且於租約期滿，出租人收回耕地時，亦不適用相關法規關於給付承租人補償金之規定（農業發展條例第20條至第22條），且為了擴大農業經營規模，亦鼓勵「小地主、大佃農」之農業經濟模式，所強調者無非係為落實農地農用及提升農業收益，與此相應者，自是要求從農者應以農業生產為其主業及主要經濟來源。

3. 因89年1月4日農業發展條例修正施行後所訂立之農業用地租賃契約，已不適用減租條例，反面言之，現今尚存適用減租條例之耕地租約，應均是源自繼承早年先人成立之三七五減租耕地租約，則無論是出租人或承租人關於繼承而來之三七五減租耕地租約，均未曾協議租賃條件，大多數只能被動接受三七五減租耕地租約之現況，然此於農業發展條例已允許

出租人、承租人自行約定租賃契約之法制下，併行存在之減租條例對於出租人收回耕地之限制，顯得極度限縮耕地所有權人財產權之行使可能性，且慮及前揭72年間修法未廢除減租條例之理由，係為保障家庭總收入逾百分之五十以租賃耕地收益維生之佃農，則目前立於繼承地位而來之三七五減租耕地承租人，自亦應以家庭經濟來源至少百分之五十係以租賃耕地收益為主要收入來源，始能獲得優於農業發展條例下耕地承租人之法律特別保護地位，如此解釋減租條例第19條第1項第2款規定之適用，使出租人不會陷入一旦有該條款之情形，無論承租人是否以系爭租賃耕地為家庭經濟主要來源，均不得收回耕地之困境，並避免該條款形同無限期禁止出租人收回耕地，而不當侵害出租人受憲法保障之財產權，如上解釋亦對減租條例第19條第1項在現行有效之下，盡可能作出合憲解釋。從而，本院認減租條例第19條第1項各款要件均應綜合整體觀察，並「以耕地承租人家庭經濟係以租賃耕地收益為主要來源」為適用之前提要件，如承租人並不以租賃耕地收益為家庭經濟之主要來源，於租約期滿時，原則上即應准許出租人收回耕地。

(八)綜上所述，被告認參加人將因原告收回耕地致失其生活依據，而以原處分否准原告收回系爭土地自耕之申請，並准由參加人自110年1月1日起至115年12月31日止續訂租約6年，應有違誤，業如前述，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告執此指摘訴願決定及原處分違背法令，訴請將之一併撤銷，為有理由，惟原告之申請是否符合減租條第19條第1項或第2項要件，被告尚未實質調查審認，其事實尚未完全明確，應由被告本於行政權而為第一次審查，是原告所提起之課予義務訴訟，因事證尚未明確，本院無從自為判決，爰依行政訴訟法第200條第4款之規定，將訴願決定及原處分均撤銷，並判命被告應依本判決之見解就原告110年1月21日之申請另為適法之行政處分，另因原告請求尚未達全部有理由之程度，就原告其餘之訴，予以駁回。至被告於本院言詞辯論期日始

聲請調查證據，請求履勘原告所有之大雁頂段1089地號土地乙節，因本院前述判決理由之法律見解，即便履勘原告上開土地，仍無從由本院自為判決，且被告於行政處分之作成前，關於原告之申請案未曾為行政權之第一次審查，基於權力分立之法治國原則，自應由被告本於職權詳為審認，併予敘明。

(九)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

七、結論：原告之訴為一部有理由，一部無理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　21　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉錫賢

法　官　莊金昌

法　官　楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。

	3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　21　　日

書記官　林昱妏