最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第629號

上　訴　人　臺南市南區區公所
代　表　人　蕭琇華
訴訟代理人　伍安泰　律師
被 上訴 人　姚景文
　　姚秀欒
　　林姚秀燕
　　姚陳淑梅（即姚景熙之承受訴訟人）
　　姚美利（即姚景熙之承受訴訟人）
　　姚煥堂（即姚景熙之承受訴訟人）
共　　同
訴訟代理人　王朝揚　律師
參　加　人　林森安
訴訟代理人　陳寶華　律師

上列當事人間耕地三七五租約事件，上訴人對於中華民國111年6月14日高雄高等行政法院110年度訴字第16號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、被上訴人姚景文、姚秀欒、林姚秀燕及姚景熙(下合稱被上訴人，各別稱其姓名)共有之○○市○區○○段00地號土地（下稱系爭耕地）出租予參加人耕作，訂有南南租字第524號耕地三七五租約（下稱系爭租約），租期於民國107年12月31日屆滿。參加人於107年12月20日向上訴人申請續租系爭耕地，被上訴人則於同年月25日以其所有收益不足以維持一家生活為由，向上訴人申請收回系爭耕地，經上訴人以108年9月5日南南民字第1080619740號函（下稱前處分）准予被上訴人收回系爭耕地。參加人不服，提起訴願，經臺南市政府訴願決定(下稱前訴願決定)撤銷前處分，並命上訴人於

2個月內另為適法之處分。嗣上訴人依前訴願決定意旨，函請被上訴人補正營利所得及存款資料後重為審查，認定被上訴人於租約期滿前1年(即106年)所有收益足以維持一家生活，有耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第19條第1項第2款所定不得收回自耕之情形，乃以109年5月27日南南民字第1090347834號函（下稱原處分）否准被上訴人收回系爭耕地之申請，並准予參加人續租系爭耕地。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：1、訴願決定及原處分均撤銷。2、上訴人應依被上訴人之申請作成准被上訴人收回系爭耕地之決定。經原判決將訴願決定及原處分均撤銷；命上訴人對於被上訴人就系爭耕地申請收回自耕事件，應依原判決之見解另為適法之處分；被上訴人其餘之訴駁回。上訴人不服，提起上訴，其間姚景熙於訴訟繫屬中死亡，由其繼承人姚陳淑梅、姚美利、姚煥堂承受訴訟。

二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明暨參加人之陳述、原判決理由，均引用原判決所載。

三、本院按：

(一)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。」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。」準此，耕地租約於租期屆滿時，如出租人申請終止租約收回自耕，須出租人能自任耕作，且其所有收益不足以維持一家生活，並未致承租人失其家庭生活依據等條件，始得收回自耕。又所謂出租人之能自任耕作，係指將來對收回土地自耕耕作之客觀可能性及主觀意願，並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。

(二)內政部基於耕地租佃中央主管機關地位，為協助下級機關執行減租條例第19條規定及認定事實之必要，訂有「私有出租

耕地103年底租約期滿處理工作手冊」(下稱103年工作手冊)之行政規則，該工作手冊六（三）5（2）就「審核標準」規定：「A、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102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，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。」「B、出、承租人生活費用審核標準如下：……甲、出、承租人之生活費用，以租約期滿前1年(即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……。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……。乙、生活費用之計算標準，準用衛生福利部（原內政部）、臺北市政府、新北市政府、臺中市政府、臺南市政府及高雄市政府所分別公告之……最低生活費，核計其生活費用……。丙、審核出、承租人生活費用時，並得加計下列各項生活必要之支出費用：Ⅰ本人及其配偶與同一戶內之直系血親租用房屋有證明者，另得計算其每戶房租支出……。Ⅱ得加計醫藥及生育費支出……Ⅲ得加計災害損失支出……。丁、勞工保險、全民健康保險之支出費用，應予加計……。」「C、出、承租人收益審核標準如下：……甲、出、承租人之收益，以租約期滿前1年（即102年），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。……。乙、審核出、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（原行政院勞工委員會）最近1次公布（按：102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（附件3），核計其全年所得。出、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（原行政院勞工委員會）最近1次公布之基本工資……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：……。丙、審核出、承租人收益時，對於下列兩種收益，如經出、承租人之一方舉證並查明屬實者，亦應併入收益總額核計：Ⅰ漏報或匿報之收入，或依所得稅法規定免納所得稅之所得（所得稅法第4條）。Ⅱ以動產或不動產借與他人使用未收取租金者，亦應按當時當地一般租金或收益率核定其收益，納入收益總額。丁、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……。」「E、減租條例第19條第1項第1款出租人能自任耕作之認定，得由申請人自行切結（格式10）為之。……。」「G、查核出、承租人收益，必要時得實地訪談，並作成收益訪談筆錄(格式12)。」「H、審核出、承租人收益、支出之各種資料，鄉（鎮、市、區）公所應彙整填載於『102年全年收支明細表』(格式13)，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。」等語，以審酌出租人、承租人的收益及支出之各種資料，被上訴人固得予以援用，惟減租條例第19條第1項第2款既以出租人所有收益是否足以維持一家生活為要件，故此款要件之是否該當，自應依民法關於「家」之規定，即與出租人以永久共同生活為目的而同居之親屬團體為範圍核實認定，同條項第3款規定有關是否致承租人失其家庭生活依據者，所謂之家庭範圍亦然。是如於個案之適用上有不合之情，仍應依民法關於「家」之規定予以核實認定。又103年工作手冊既屬與認定事實有關之行政規則，即非不得在其所定標準外，斟酌具體收支情形或其他特殊狀況，據以認定出租人所有收益是否不

足以維持一家生活，以切近事實，而符公允。是主管機關審核家庭收支情形並資為判斷出租人是否所有收益不足以維持一家生活時，除得以103年工作手冊所定計算標準核計認定外，於有其他具體證據可資證明時，仍應參據該等證據核實認定，方符減租條例第19條規定之意旨。

(三)經查，關於出租人是否能自任耕作(減租條例第19條第1項第1款)一節，原判決敘明被上訴人申請收回系爭耕地時均已檢具自任耕作切結書，且衡酌農業科技化及企業化經營之發展趨勢，自難以單一年齡因素即否認被上訴人將來對收回土地自耕耕作之客觀可能性及主觀意願，堪認被上訴人應無不能自任耕作之情事等語甚詳，核與卷內證據尚無不符，亦無違反證據法則、論理法則之情事。上訴意旨主張原判決之見解將導致只要出租人出具切結書，主管機關即應認定出租人有自耕能力，造成主管機關喪失實質認定權限云云，並無可採。又關於出租人收回耕地，是否致承租人失其家庭生活依據(減租條例第19條第1項第3款)一節，原判決亦依調查證據之辯論結果，論明參加人及其配偶楊玉艷、同一戶內直系血親之家屬林聰廷、林仕峯，其等於106年合計收入為新臺幣(下同)2,154,632元、支出部分合計為973,360元，收入減除其支出後之總和為1,181,272元，則參加人之全家成員總收入扣除其全家成員全年支出及因收回耕地須抵銷之承租耕地收入後仍為正數，被上訴人收回耕地，尚不致承租人失其家庭生活依據等情，核與卷內證據相符，亦無不合。

(四)就出租人是否符合所有收益不足以維持一家生活之要件(減租條例第19條第1項第2款)，原判決以上訴人對此要件之法律解釋適用有違誤，且事實認定有部分出於不完全資訊之瑕疵，而將原處分撤銷；並以關於姚景熙、姚秀欒及林姚秀燕部分，其等所有收益是否足以維持一家生活，事證尚未臻明確，依行政訴訟法第200條第4款規定，判命上訴人依原判決之法律見解，重為實質調查審認後另為適法之處分，固非無見。惟查：

1. 我國行政訴訟採職權調查原則（行政訴訟法第125條第1項及第133條規定參照），其具體內涵包括事實審法院有促使案件成熟，亦即使案件達於可為實體裁判程度的義務，以確定行政處分的合法性及確保向行政法院尋求權利保護救濟者能得到有效的權利保護。在課予義務訴訟，如行政機關已就申請人公法上請求權之要件事實的主要事證為調查認定（避免行政機關過於怠為事實調查），事實審法院原則上亦應依職權（包含行使闡明權促使當事人主張事實及提出證據）查明為裁判基礎的事實關係，以作成實體裁判，不得不查明申請人的公法上請求權要件事實是否存在，而僅指出行政機關調查事實有如何的缺失，即單純撤銷否准處分，要求行政機關自行查明事實。行政訴訟法第200條第4款規定，在上述事實審法院有促使案件成熟義務之理解下，所謂「案件事證尚未臻明確」，以涉及判斷餘地事項，或從機關功能最適觀點，由行政機關為事實調查或認定，較諸由行政法院為事實調查或認定始為可能或適宜，例如涉及高度專業性或複雜性事實等情形而言。事實審法院如未盡促使案件成熟的職權調查義務，即有判決不適用行政訴訟法第125條規定之違法。
2. 上訴人將姚景熙之存款本金3,000,000元及其配偶姚陳淑梅之股票市值1,088,270元、存款本金3,508,484元；姚景文之股票市值192,000元、存款本金3,220,000元及其配偶林淑惠之股票市值152,000元、存款本金3,401,200元、財產交易60,000元；林姚秀燕及其配偶林偉民之存款本金2,200,000元、1,800,000元等財產，均認定為出租人之收益而納為收入予以併計等情，為原審依法確認之事實，核與卷內證據相符。而依前揭說明，上訴人審核被上訴人是否所有收益不足以維持一家生活，尚非不得在103年工作手冊所定標準外，斟酌具體收支情形或其他特殊狀況據以認定。準此，原審自應依被上訴人財產之具體狀況，依職權調查審認被上訴人是否合於出租人所有收益不足以維持一家生活之要件。又內政部81年5月15日台內地字第8173806號函意旨略以：公同共有

人間之權利義務關係具有不可分性，故於數個承租人公同共有承租權之情形，是否符合被收回耕地之事由，應將全部承租人之收支合併計算等語。而系爭租約於出租之被上訴人而言，是否具有該函意旨所述不可分性之情形，亦攸關被上訴人所有收益應否合併計算，以判斷有無出租人收益不足以維持一家生活之情事，原審未依職權調查認定，逕以上訴人援引該函將被上訴人各自之家庭收益合併計算，並共同計算全體出租人家庭生活費用支出，有違減租條例第19條之規範意旨等語，尚嫌速斷。

3. 關於姚景熙所有收益是否足以維持一家生活部分，上訴人計算其同戶家屬包括配偶姚陳淑梅、未滿16歲之未成年孫女姚○○及孫子姚○○等情，為原審依法確認之事實，核與卷內證據相符。原判決以姚景熙將姚○○、姚○○列入同戶家屬，已明顯增加其戶內全年生活費用支出，並以未成年之孫子女與其祖父母同戶而未與其父母同戶，或有就讀學區規劃等其他生活安排上之考量，但其實際負擔未成年子女之生活支出或代為安排投資理財者，除有家庭變故之特殊狀況外，通常仍為該未成年子女之父母，上訴人並未進一步調查姚○○、姚○○與父母間之扶養狀況，以及父母是否有以其他方式提供姚景熙或其配偶額外收入作為維持一家生活所用，則上訴人就此部分事實認定顯然流於片面而未臻完備，就判斷其是否足以維持一家生活即有出於不完全資訊之瑕疵等語。惟姚景熙將姚○○及姚○○2人列入同戶家屬計算，此等事實既攸關姚景熙所有收益是否足以維持一家生活之要件，原審自應依前述民法關於「家」之規定，依職權為調查認定，卻以上訴人就此部分事實認定有出於不完全資訊之情形，而撤銷原處分，要求上訴人自行查明事實，即有判決不適用法規之違誤。

4. 另就姚秀欒所有收益是否足以維持一家生活部分，上訴人計算同戶家屬包括其成年子女許如玉及許美玉(下稱姚秀欒3人)，且姚秀欒3人均因長期未居住在國內，已由戶政機關逕

為遷出登記(姚秀欒於101年7月23日出境、103年9月19日逕為遷出登記，許如玉於100年1月12日出境、102年2月7日逕為遷出登記，許美玉於100年2月19日出境、102年3月22日逕為遷出登記)等情，為原審依法確認之事實，核與卷內證據相符。原判決據此以其等實際收益情形及支出狀況，即不能僅以國內綜合所得稅各類所得資料清單及國內最低生活費等加以認定等語，固非無見。惟原判決已指明上訴人應進一步查詢其等入、出境及實際居住情形，並命其陳報補充相關事證，據以核實查證其所有收益是否足以維持一家生活等情，則依前揭規定及說明，此等事實既攸關姚秀欒所有收益是否足以維持一家生活之要件，原審應依職權調查認定，卻以上訴人就此部分事實認定有出於不完全資訊之情形，而撤銷原處分，要求上訴人自行查明事實，亦有判決不適用法規之違誤。

5. 復就林姚秀燕所有收益是否足以維持一家生活部分，原判決以上訴人計算其同戶家屬包括配偶林偉民在內，而其2人已屬高齡，衡諸常情應有其他家庭成員看護照料，是否有成年子女提供其額外收入以維持一家生活，上訴人就此並未進一步審究，此部分事實認定顯未臻完備，亦有判斷出於不完全資訊之瑕疵等語。惟原判決既認此等事實攸關林姚秀燕所有收益是否足以維持一家生活之要件，原審亦應依職權調查認定，卻僅以此為由將原處分撤銷，要求上訴人自行查明事實，有判決不適用法規之違誤。

(五)綜上，原判決既有如上所述違背法令情事，並將影響判決結論，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。又上訴人提起上訴，雖僅聲明廢棄原判決於其不利部分，並駁回此部分被上訴人之訴，惟本件係單一課予義務訴訟，其上訴效力應及於原判決全部，且因本件事實尚有由原審調查審認之必要，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭再為調查後，另為適法之裁判。

四、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　22　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　梁　哲　瑋

法官　林　淑　婷

法官　廖　建　彥

法官　李　君　豪

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　22　　日

書記官　高　玉　潔