最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第673號

上　訴　人　臺中市龍井區公所
代　表　人　何宜真
訴訟代理人　饒斯棋　律師
被　上訴人　陳廷敬
參　加　人　楊蘇雲緞

上列當事人間耕地三七五租約事件，上訴人對於中華民國113年8月28日臺中高等行政法院110年度訴字第314號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺中高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、被上訴人就其所有○○市○○區○○段0000地號土地（下稱系爭耕地）與原承租人楊珙錫訂有龍三字第000號耕地三七五租約（下稱系爭租約），租期至民國109年12月31日屆滿。被上訴人於110年1月15日以擴大家庭農場經營規模為由，向上訴人申請收回系爭耕地（下稱系爭申請案）。又原承租人楊珙錫已於105年8月11日死亡，其配偶即參加人本於現耕繼承人地位於110年2月17日申請變更承租人名義及續訂租約。經上訴人合併審議後，以110年7月7日龍區農字第1100000000號函核准參加人變更承租人名義及續訂租約的申請，並駁回被上訴人系爭申請案（下稱原處分）。被上訴人不服，循序向臺中高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，經原審110年度訴字第314號判決（下稱原判決）：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.上訴人就被上訴人系爭申請案，應依原判決的法律見解作成決定。3.被上訴人其餘之訴駁回。上訴人不服，提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張與上訴人、參加人在原審的答辯均引用原判決的記載。

三、原審撤銷訴願決定及原處分，並命上訴人就被上訴人系爭申請案，依原判決的法律見解作成決定，是以：㈠參加人於上訴人作成原處分時已屆滿70歲，上訴人未實質調查參加人的體能及心智等客觀情狀，逕認其單獨具備現耕繼承人的適格性，有欠妥當。又參加人次子楊明燁於臺灣高等法院臺中分院105年度重上字第124號民事事件中陳稱：系爭租約的權利義務由參加人、楊明燁及楊嘉富繼承等等；復於臺灣臺中地方檢察署108年度偵字第12623號刑事案件及臺灣臺中地方法院109年度國字第10號民事事件中證稱：其為系爭耕地的佃農（即承租人），建太營造有限公司在系爭耕地興建灌溉溝渠，並拆除農舍，暨清除廢棄物有關事宜，皆由其接洽處理等等；再於上訴人108年4月10日辦理系爭耕地恢復自然引水灌溉會勘時，本於系爭耕地的佃農身分出席，均足認上訴人逕認參加人為系爭耕地的現耕繼承人，有違經驗法則及論理法則，原處分即不合法。㈡參加人於上訴人110年3月11日訪談時陳稱：系爭耕地因無灌溉系統，故無收成，亦無收入等等；楊明燁於臺灣臺中地方檢察署108年度偵字第14581號刑事案件中亦證稱：系爭耕地長久以來無水可供灌溉等等。又被上訴人提起訴願時，亦檢具系爭耕地明顯荒蕪廢耕的實況照片為證。依此，系爭耕地迄至參加人申請續租止，無水可供灌溉，實際上無法種植農作物，處於廢耕狀態，如何可認定有現耕繼承人存在？參加人如何依賴系爭耕地的農作維生？出租人收回耕地，如何致參加人失其家庭生活依據？均未見上訴人調查認定，即以原處分認定參加人為系爭耕地的現耕繼承人，並以參加人單獨設戶，無其他經濟來源，非繼續耕作系爭耕地，將失其家庭生活依據為由，准予變更承租人名義登記及續訂租約，而駁回被上訴人系爭申請案，認事用法俱有違誤，原處分應予撤銷。㈢被上訴人系爭申請案是否有理，涉及系爭耕地實際現耕繼承人為何；現耕繼承人依其實際財產情況，是否因被上訴人收回系爭耕地而失其家庭

生活依據等，均有待上訴人依職權調查，故依行政訴訟法第200條第4款規定為判決等等，為其判斷基礎。

四、本院判斷如下：

㈠原處分內容包括二部分，一為上訴人就參加人申請變更承租人名義及續訂租約部分，所為的許可處分；另一為上訴人就被上訴人系爭申請案，所為的否准處分。被上訴人於113年8月14日言詞辯論時明確表示係不服原處分的全部內容，請求撤銷原處分等等（原審卷2第232頁）。是以，被上訴人不服許可處分部分，是以法律上利害關係人的地位，就上訴人對參加人所為的授益處分提起撤銷訴訟；不服否准處分部分，則是以依法申請之人的地位提起課予義務訴訟。因此，被上訴人於原審為訴之聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.上訴人就被上訴人系爭申請案，應作成准許被上訴人收回系爭耕地的行政處分。其真意實為：「訴願決定及原處分關於許可參加人變更承租人名義及續訂租約部分均撤銷。」（撤銷訴訟）及「1.訴願決定及原處分關於否准系爭申請案部分均撤銷。2.上訴人就被上訴人系爭申請案，應作成准許被上訴人收回系爭耕地的行政處分。」（課予義務訴訟）應先辨明。上訴人就原判決上訴，效力自然含括被上訴人提起的撤銷訴訟及課予義務訴訟。

㈡就課予義務訴訟部分，上訴人就敗訴部分上訴，效力及於全部，本院應就事件全部為審理：

1.依行政訴訟法第200條第3款及第4款規定：「行政法院對於人民依第5條規定請求應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，應為下列方式之裁判：……三、原告之訴有理由，且案件事證明確者，應判命行政機關作成原告所申請內容之行政處分。四、原告之訴雖有理由，惟案件事證尚未臻明確或涉及行政機關之行政裁量決定者，應判命行政機關遵照其判決之法律見解對於原告作成決定。」可知，關於課予義務訴訟的裁判方式，於原告之訴有理由時，法院應依其情形分別適用行政訴訟法第200條第3款或第4款規定的判決方

式。如法院依第4款方式裁判者，雖於主文併諭知原告其餘之訴駁回，然因是針對單一課予義務訴訟所為的裁判，在事物本質上屬單一裁判權的行使，而具有裁判上不可分的性質，當事人就原審判決不利於己的部分提起上訴時，上訴審法院基於單一課予義務訴訟具有裁判上一致性及單一裁判權的行使，而具有裁判上不可分的理由，仍應就事件的全部予以審酌。

2.被上訴人向上訴人提出系爭申請案，經上訴人以原處分駁回後，被上訴人循序向原審提起本件課予義務訴訟，請求判決撤銷訴願決定及原處分（關於否准系爭申請案部分），並命上訴人就系爭申請案，作成准許被上訴人收回系爭耕地的行政處分。原審適用行政訴訟法第200條第4款規定，以原判決主文第1項撤銷訴願決定及原處分（關於否准系爭申請案部分）；主文第2項命上訴人就系爭申請案，應依原判決的法律見解作成決定，並於主文第3項一併諭知駁回被上訴人其餘請求。因原判決除撤銷訴訟（即訴請撤銷訴願決定及原處分關於許可參加人變更承租人名義及續訂租約部分）外，是針對單一課予義務訴訟所為的判決，在事物本質上屬單一裁判權的行使，而具有裁判上不可分的性質，故上訴人對原判決提起上訴，請求廢棄原判決不利上訴人部分，並駁回被上訴人在原審的訴訟，雖僅就其敗訴部分上訴，然依前述說明，其上訴效力應及於全部（即包含被上訴人其餘之訴駁回部分），本院自應就事件全部為審理。

㈢就原處分否准被上訴人系爭申請案部分，原判決有適用耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第19條第1項第3款規定不當，以及不適用行政訴訟法第125條規定等違背法令情事：

1.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的理解下，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，就有判決不適用行政訴訟法第125條規定的違法。

2.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。」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。」據此，耕地租約於租期屆滿時，如承租人願繼續承租，而出租人以擴大家庭農場經營規模為由，欲收回耕地自耕者，須出租人「能自任耕作」，且要求收回的出租耕地須位在「其自耕地同一或鄰近地段內」，並「不致承租人失其家庭生活依據」，始得收回耕地自耕。如出租人不符合上開任一要件，其收回耕地自耕的請求權要件有欠缺，即不得收回自耕，且依減租條例第20條規定，出租人有續約義務。因此，參加人申請續訂租約應否准許，以被上訴人得否申請收回自耕為先決問題。

3.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條規定及認定事實的必要，訂有「私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手冊」（下稱系爭工作手冊）的行政規則，其第9點第3款規定：「……減租條例第19條第1項各款審認方式，詳下列第㈠1點之審核標準所述。㈠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：⑴承租人是否有繼續耕作之事實，得由承租人檢附『自任耕作切結書』（格式9）認定之。⑵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（格式10）為之。……⑶減租條例第19條第1項第2款……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。⑷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。……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（下同）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……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……。⑸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……。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……臺中市……最低生活費（如下表），核計其生活費用。……C.審核出租人、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：……乙、得加計醫藥及生育費支出（須檢具全民健康保險特約醫院及診所開立之單據，但受有全民健康保險給付部分，不得加計。）……D.勞工保險、全民健康保險之支出費用，應予加計……⑹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……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：⑴第1階段審查：……B.符合下列減租條例第19條第2項之『耕地』及『自耕地』規定。……。乙、『自耕地』之認定，應以出租人所有者為限……。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……。」上開規定於權責機關處理減租條例第19條規定事件時，固得參考援用，惟所謂「家」，依民法第1122條規定，以永久共同生活為目的而同居的親屬團體；而所謂「戶」，依戶籍法第3條規定，為戶籍登記的單位，指在一家，或同一處所同一主管人之下共同生活，或經營共同事業者，其意涵與民法所稱的「家」並非完全相同。民法上得以構成一「家」的成員間是否具家長、家屬關係，取決於有無共同生活的客觀事實，而非以是否登記同一戶籍為唯一認定標準（司法院釋字第415號解釋參照）。所謂「以永久共同生活為目的而同居」，指以永久同居的意思，繼續的經營實質共同生活，而有永久同居的事

實而言；若僅暫時異居，而仍有歸回以營實質共同生活意思者，亦屬之。減租條例第19條第1項第2款規定，既以出租人所有收益足以維持「一家」生活為要件，則要件是否該當，自應以出租人「一家」，即與出租人以永久共同生活為目的而同居的親屬團體為範圍，核實認定；同條項第3款規定承租人失其「家庭」生活依據，所謂「家庭」的範圍，亦同。因此，系爭工作手冊關於減租條例第19條第1項第3款的審核標準，以承租人本人及其配偶與同一戶內的直系血親綜合所得稅所得總額為判斷依據，而未以與承租人永久共同生活為目的的同居親屬為核算範圍，與民法「家」的規定不合，應不予適用，改依民法「家」的規定核實認定。

4.被上訴人系爭申請案的公法上請求權要件，包括其「能自任耕作」，收回的出租耕地位在「其自耕地同一或鄰近地段內」，且「不致承租人失其家庭生活依據」，已如上述，原審即應參酌系爭工作手冊，調查確認上開積極及消極要件事實的存否。如認系爭工作手冊的審核標準有牴觸上位階法規範，或違反法律保留原則，即應於判決中說明拒絕適用的理由。原判決表示：減租條例第19條第1項第3款規定意旨，乃鑑於承租人非藉由耕地收穫無以維持家庭生活，為保障其生存權，乃限制出租人收回耕地，故承租人於原租約存續期間如無耕作耕地的客觀事證，亦未見耕地收入的實據，而其家庭生活另有其他經濟來源者，即不能徒憑形式上登記的戶口及財產資料，認定承租人失其家庭生活依據，而限制出租人依減租條例第19條第2項規定收回耕地等等，拒絕適用系爭工作手冊的審核標準，進而以：參加人已高齡70歲，恐無耕作能力，且相關卷證顯示參加人次子楊明燁方為實際使用、管領系爭耕地之人，又系爭耕地無水灌溉，無法種植農作物，處於廢耕狀態，似難認定參加人依賴系爭耕地維生，自亦難認定有因被上訴人收回系爭耕地，致參加人失其家庭生活依據等為由，認定原處分否准被上訴人系爭申請案部分為

違法，而撤銷原處分，責令上訴人另為適法處分，固非無據。然而：

⑴憲法第143條第4項扶植自耕農的農地使用政策，以及憲法第153條第1項改良農民生活的基本國策，均是為合理分配農業資源而制定。秉承上開憲法意旨，減租條例藉由嚴格限制耕地出租人收回耕地的條件，重新建構耕地承租人與出租人的農業產業關係，俾合理分配農業資源並奠定國家經濟發展方向。減租條例第19條第1項第1款規定，為實現憲法第143條第4項扶植自耕農的意旨所必要。同條項第3款規定，如出租人收回耕地，承租人將失其家庭生活依據者，亦不得收回耕地，係為貫徹憲法第153條第1項保護農民政策的必要手段；且如出租人亦不能維持其一家生活，尚得申請耕地租佃委員會調處，已兼顧出租人與承租人的實際需要。衡諸憲法第143條第4項、第146條、第153條第1項及憲法增修條文第10條第1項意旨，減租條例第19條第1項所列3款限制耕地出租人收回耕地的規定，對於耕地所有權的限制，尚屬必要，與憲法第23條比例原則及第15條保障人民財產權規定意旨並無不符。以上業經司法院釋字第580號解釋闡釋甚詳。是以，減租條例第19條第1項第3款規定意旨，應非限制承租人僅能以耕地維生，或僅能以耕地為其主要經濟來源。倘承租人依系爭工作手冊所訂審核標準，評估其收支相減後的數據為負數，表示不足維持一家生活，即應有減租條例第19條第1項第3款規定的適用。原判決有關參加人未依賴系爭耕地維生，無因系爭耕地的收回而失其維生基礎等認定，係過度限縮減租條例第19條第1項第3款規定，有適用該法規不當的違背法令情事。

⑵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的意旨，所謂自任耕作，不以人力親自實施耕作為限，為農業科技化及企業化經營的自行耕作或委託代耕者亦屬之（司法院釋字第580號解釋參照）。另參酌減租條例第16條第1項所謂「承租者應自任耕作」，解釋上非指必由承租

人「本人」親自耕作，其以家中一人名義簽訂耕地租約，而交與其他家屬共同參與耕作者，亦不得認係轉租或不自任耕作，始符農村現實狀況並得保護承租人權益。據此，原審未審酌參加人有無其他家屬參與耕作，僅以參加人已屆高齡，而質疑其耕作能力，恐嫌速斷，亦有判決適用法規不當的違背法令情事。況原判決已引用參加人次子楊明燁於其他訴訟事件中的陳述，論述楊明燁實際使用、管領系爭耕地的情形，則楊明燁是否為參加人的家屬，而有共同參與系爭耕地耕作的事實，並應列入承租人收益及生活費用審核的對象，即有調查、認定的必要。再者，系爭耕地現況是否事實上無從耕作、是否已無改善可能；倘無改善可能，被上訴人如何以擴大家庭農場經營為由，主張收回自耕；又倘有長期廢耕的事實，是否屬減租條例第17條第2款或第4款規定「承租人放棄耕作權」或「非因不可抗力繼續1年不為耕作」，而得終止耕地租約的問題，與承租人是否失其家庭生活依據無涉，均未見原判決予以調查、認定。此外，上訴人及參加人於原審均質疑被上訴人有無經營家庭農場的事實、擴大家庭農場經營的可能性、系爭耕地與被上訴人自耕地的距離是否逾15公里等，事涉被上訴人系爭申請案的公法上請求權要件是否滿足，亦未見原判決說明其調查、認定的結果。綜上，原審沒有自行調查認定被上訴人系爭申請案的公法上請求權要件事實是否存在，卻責令上訴人查明，有判決不適用行政訴訟法第125條規定的違法。

㈣就原處分有關許可參加人變更承租人名義部分，原判決有判決理由矛盾及適用法規不當的違背法令情事：

1.減租條例第6條規定：「（第1項）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。（第2項）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。」臺中市為辦理耕地租約登記，依上開減租條例第6條第2項規定制定臺中市耕地租約登記自治條例（下稱系爭自治條例），其第3

條第1項規定：「耕地租約之……變更……除本自治條例另有規定外，應由出租人會同承租人申請登記。」第4條第1項第7款及第2項規定：「（第1項）耕地租約登記，有下列情形之一者，得由出租人或承租人單獨申請之：……七、出租人或承租人不會同申請登記，經一方敘明理由，並檢附相關證明文件。（第2項）出租人或承租人依前項第7款申請登記，除檢附區公所准否收回自耕案件之核定或調處之證明文件辦理者外，區公所應以書面通知他方得於接到通知之日起20日內提出書面異議，逾期未提出者，由區公所逕為登記。」第7條第6款規定：「有下列情形之一者，應為耕地租約變更登記：……六、承租人死亡，由現耕繼承人繼承耕作。」第8條第5款規定：「申請耕地租約變更登記，除應提出租約登記申請書一份、原耕地租約正本及申請人之身分證明文件外，並應提出下列文件：……五、依前條第六款申請者，應提出下列文件：㈠原承租人除戶戶籍謄本及繼承人戶籍謄本、繼承人耕作切結書、繼承系統表。但非現耕之繼承人未拋棄繼承權亦不能按應繼分將耕地承租權分歸現耕繼承人繼承時，由現耕繼承人出具切結書。㈡有遺產分割協議或拋棄繼承權者，應另檢附遺產分割協議書或繼承權拋棄證明文件一份，並檢附印鑑證明書一份。」

2.原判決援引系爭自治條例第7條第6款及第8條第5款第1目規定，表示「核與減租條例之規範意旨無違，自得予以援用」，但原判決又表示「所謂『現耕繼承人』係指就原承租人所遺留之耕地承租權享有繼承權，且實際上自任耕作之人而言。……繼承人申請租約承租人名義變更登記時，雖出具切結書憑以證明其為現耕繼承人，倘依現有事證足認有疑義者，主管機關自須予以調查、釐清實際情況，不得徒憑形式文件即准許其變更登記。」結論上係否定系爭自治條例第8條第5款第1目規定的適用，有判決理由矛盾的違誤。又如前所述，所謂自任耕作，不以人力親自實施耕作為限，亦非指必由承租人「本人」親自耕作，其以家中一人名義簽訂耕地

租約，而交與其他家屬共同參與耕作者，亦屬之。原判決僅以：參加人已高齡70歲，恐無耕作能力，且相關卷證顯示參加人次子楊明燁方為實際使用、管領系爭耕地之人等等，否定參加人為現耕繼承人，進而認定原處分准許參加人申請變更承租人名義部分為違法，亦有適用法規不當的違法情事。

㈤綜上，原判決有如上所述的違背法令情事，上訴論旨請求廢棄，為有理由。又上訴人提起上訴，雖僅聲明廢棄原判決對其不利部分，並駁回此部分被上訴人於原審的訴訟，惟本件有關課予義務訴訟部分，為單一的訴訟，上訴效力及於原判決有利於上訴人的部分，故應將原判決全部廢棄，且因被上訴人提起的課予義務訴訟，其公法上請求權的要件事實尚未經原審依法調查認定；被上訴人提起的撤銷訴訟，亦有現耕繼承人的事實認定疑義，事證均有未明，有由原審再為調查審認的必要，本院尚無從自為判決，故發回臺中高等行政法院高等行政訴訟庭更為適法的裁判。

五、結論：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　　114　　年　　10　　月　　9　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　高　愈　杰

法官　林　秀　圓

法官　李　明　益

法官　楊　坤　樵

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　9　　日

書記官　高　玉　潔