臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度訴字第878號
113年11月21日辯論終結

原　　告　林明成

訴訟代理人　劉炳烽律師（兼送達代收人）
被　　告　桃園市政府
代　表　人　張善政（市長）
訴訟代理人　黃成翔
　　洪宇佳
　　蔡立敏
參　加　人　黃松吉

訴訟代理人　林亦書律師

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服內政部中華民國112年6月19日臺內訴字第1120018397號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠原告為重劃前桃園市觀音區樹林子段過溪子小段29-22、29-35、29-116、29-117、29-118、29-119、29-120、49-8、49-14、70、70-1、70-2、70-3、70-6地號及草新段549地號等15筆土地（下稱原租約土地）之所有權人，其與參加人前訂有觀人字第101號耕地三七五租約（下稱系爭租約）。嗣被告辦理桃園市第37期觀音區草漥（第三區整體開發單元）市地重劃案（下稱系爭重劃案），原租約土地除樹林子段過溪子小段70-1、70-2、70-3地號及草新段549地號等4筆土地

外，餘11筆土地位於上開重劃區範圍內，重劃後原告獲配為富溪段462、623、630、672、690、697地號等6筆土地（下稱系爭重劃土地），並經編定為住宅區。被告旋以民國109年2月10日府地重字第10900279172號公告（下稱系爭公告）土地分配結果（公告期間自109年2月19日至109年3月20日止）。因系爭重劃土地於重劃前訂有系爭租約，被告乃依市地重劃實施辦法第46條第1項規定，於系爭公告確定後2個月內之109年5月20日邀集原告及參加人召開系爭租約協調會議，因未達成協議，被告遂依市地重劃實施辦法第48條規定，以109年7月28日府地重字第1090188498號函送土地分配結果圖冊等，請桃園市中壢地政事務所（下稱中壢地所）辦理權利變更登記，並經中壢地所於109年8月26日登記完畢，被告所屬地政局（下稱地政局）再以109年9月22日桃地重字第1090048135號函送重劃後耕地三七五租約清冊（含系爭租約）予桃園市觀音區公所（下稱觀音區公所）。

㈡嗣參加人分別以110年10月8日、111年9月8日向被告申請（下稱系爭申請）依平均地權條例第63條第1項規定註銷系爭租約，故被告乃於110年11月10日邀集相關單位及原告、參加人辦理會勘，會勘結論略以：「……系爭租約約定主要作物係為水稻，租額為稻穀，系爭重劃土地非屬行政院農業委員會農田水利署桃園管理處轄管區域，不予供灌，且表土存有碎石等妨礙耕作障礙物等情事，影響農機具操作。」等情。被告復於111年10月12日辦理會勘，會勘結論略以：「……經租佃雙方合意表示本案租約原租賃目的為耕作。」等情。嗣經被告審酌租約事實及相關機關意見後，以112年2月14日府地重字第1120031978號函（下稱原處分）通知原告及參加人略以：系爭重劃土地現況土地地表夾雜石塊、土地普遍高於鄰地，並無灌排水路，不適合種植水稻等挺水性水生植物，且依租約所載，主要作物為水稻，租額係以稻谷計價，顯係不能達到原租賃目的，依平均地權條例第63條第1項規定，註銷系爭租約內關於系爭重劃土地部分等情。原告

不服，提起訴願，經內政部以112年6月19日臺內訴字第1120018397號訴願決定（下稱訴願決定）駁回後，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 系爭租約原租賃目的為「耕作」，非「耕作水稻」，不能以主要作物為水稻或租額以稻谷計價，藉此推論租佃雙方原租賃目的係種植水稻，因此系爭重劃土地只要能供耕作使用為已足。再從會勘紀錄中各單位意見可知，系爭重劃土地土壤結構與重劃前相同，僅現況無灌排水路，若參加人自覓水源，仍可供耕作；雖不適合種植水稻等挺水性水生植物，仍可種植非挺水性水生植物；縱表土有碎石及石頭，妨礙農機具操作，不利耕作，但非無法耕作，故參加人自行尋覓水源若需投入大量成本，係屬參加人應自行評估續租與否之問題，不應列為判斷系爭重劃土地是否能達系爭租約之原租賃目的之要件。

2. 系爭重劃土地使用分區既原為耕地，縱市地重劃後改為非耕地，惟系爭租約依法仍繼續存在，其耕地使用之期限未屆滿前，參加人自仍得繼續為耕地之使用。因此，系爭租約於重劃完成後，僅土地使用分區變更為「非耕地」，但仍無礙達成系爭租約「自任耕作」之原租賃目的。觀察其他三七五租約中重劃後分配之土地（同為系爭重劃案土地之一），租約佃農仍可採集水灌溉方式耕作，而系爭重劃土地之672地號土地，在無人澆水灌溉下，已雜草叢生，且工程設施管道出口皆只在土地邊緣，占比極小，不影響耕作，可見縱使系爭重劃土地表面夾雜石塊，土地普遍高於鄰地，無排水灌溉水路，仍可從事耕作農作物。又其他同位於系爭重劃案範圍內之土地，並未因重劃而遭被告認定未達原租賃目的而註銷租約，顯見被告亦認定系爭重劃案範圍之土地是可以耕作農作物的，原處分顯已違反平等原則及行政自我拘束原則。

3.另原告與其他承租人間之私有耕地三七五租約，與本件系爭重劃土地中地號及租約記載相同，惟其重劃後分配土地迄今租約仍存在，並未因重劃而遭被告認定未達原租賃目的而註銷租約，顯見本件原處分顯有違誤。參之本院110年度訴字第452號判決所載：「本件不能認定系爭租約有因實施系爭重劃，致不能達到原租賃之目的情形。」、「系爭租約之舊租約有關正產物稻穀之記載，僅係系爭租約約定以主要作物即稻穀來繳納租金，並以之為計算之標準，而非謂僅得種植稻穀，而不得改種其他作物，是尚難依系爭租約之記載，遽予認定種植稻穀為原租賃之目的。」、「本件因系爭租約並無約定只能種植水稻，故不能以無灌溉水源供灌即認已不能達到原租賃之目的，現場既有自來水源，自得改種耐旱之雜糧作物，而此非系爭租約約定或耕地三七五減租條例規定所不許……。」、「雖經系爭重劃，使重劃區土地發生界址重新劃設及交換分配的效果，但系爭租約法律關係原來存在之實際位置，並不會因系爭重劃之實施而改變，並致不能達到系爭租約之原租賃之目的。」等情，均與本件系爭租約記載相同，足明原處分僅以依系爭租約所載主要作物為水稻，租額係以稻谷計價，認定系爭租約之租賃目的為耕作水稻，實有違誤。

4.耕地三七五租約係地主與佃農間私經濟契約，理應受「私法自治」及「契約自由」原則之保障，政府公權力介入處理係屬例外規定，應限縮其要件。耕地重劃係不可歸責耕地出租人之事由，在國家補償責任下，對於耕地承租人之損失補償，實為國家應盡之責任，然立法者非但未立法供承租人請求，反而課予不可歸責之耕地出租人代替國家補償承租人，此種行政責任之轉嫁，顯然過度侵害耕地出租人之財產權。被告於109年5月20日依市地重劃實施辦法第48條規定邀集租佃雙方協調，因協調不成，乃作成應於權利變更登記後函知有關機關逕為辦理租約標示變更之結論，足見被告業已於109年5月20日前認定重劃後分配之土地，並無不能達到原租賃

目的之情形，嗣後卻違反原認定，另作成系爭重劃土地不能達到原租賃目的，而作成原處分，顯然有悖誠實信用及禁反言原則。

5.原告受限於耕地三七五減租條例之規定，多年來無法自由使用收益，若依原處分註銷系爭租約，則原告依平均地權條例第63條第2項第1款規定，將補償參加人高達至少新臺幣（下同）4千萬元以上，故為保障地主權益及平衡地主因耕地三七五減租條例所受特別犧牲，重劃後土地是否不能達原租賃目的，認定應從嚴。

㈡聲明並求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭重劃案土地分配成果經系爭公告期滿確定，故被告依市地重劃實施辦法第46、48條規定召開協調會議，惟原告與參加人均未能就原租賃目及租約是否終止達成共識，致協調未成立，被告無法認定是否不能達原租賃目的及逕為註銷該等租約，為保障租佃雙方權益，爰將系爭租約轉載於系爭重劃土地，並函知有關機關辦理租約標示變更登記。嗣參加人提出系爭申請及相關佐證，主張無法依原租賃目的種植水稻，被告乃於110年11月10日及111年10月12日辦理現場會勘，經衡酌各相關機關單位意見後，認系爭重劃土地現況無法達系爭租約原租賃目的，始依平均地權條例第63條規定，以原處分註銷系爭租約，已踐行內政部82年6月26日台內地字第8285245號函釋等規定，原處分並無違失。

2.原告所述註銷租約應認定從嚴，以確保地主權益及平衡地主因耕地三七五減租條例所受特別犧牲一節。然原告本得依耕地三七五減租條例等規定主張地主使用土地之權益，與被告依平均地權條例第63條及其施行細則第89條規定為原處分，分屬二事，故原處分並無違誤。

㈡聲明並求為判決：原告之訴駁回。

四、參加人主張：

㈠主張要旨：

1.系爭租約自始即約定由參加人以種植主要作物水稻，供參加人耕種水稻為租賃目的，不容原告否認。原告否認系爭租約之租賃目的並非以種植水稻為限，係以農業耕種為租賃目的等語，顯已超出系爭租約已明確約定的範圍，尚屬無據。

2.被告邀集相關單位進行現場會勘共2次，並函詢相關單位結果，認定系爭重劃土地於重劃後之現況已無法供參加人繼續為從來之耕種水稻等農作物使用之客觀事實，而依平均地權條例第63條第1項規定，以原處分註銷系爭租約，並無違誤，且有最高行政法院96年度判字第1048號判決意旨可參。至原告所引本院110年度訴字第452號另案判決迄未經最高行政法院判決確定，且該個案所涉重劃後之土地現況與本件系爭重劃土地顯有差異，另案就個案事實之認定，對本件並無拘束力。

3.系爭重劃土地經市地重劃後再分配予原告已變更為「住宅區用地」，已喪失重劃前供耕作使用之「農地」之條件，自不屬土地法第106條及耕地三七五減租條例第1條明定之「耕地租佃」之標的，此有本院111年度訴字第318號判決足資參照。原告臨訟主張系爭重劃土地（富溪段623、672地號）仍堪為耕種使用之照片，無足推翻被告前已依職權調查並認定系爭重劃土地之現況已無法達原租賃目的之事實。

4.原告因市地重劃已獲取土地市價翻漲數倍之偌大利益，而參加人依平均地權條例第63條第2項第1款規定，僅得請求原告依106年重劃公告確定之土地公告現值之1/3之法定補償，況原告藉提本件行政訴訟延滯參加人所提臺灣臺北地方法院112年度重訴字第599號之民事求償訴訟，對參加人顯失衡平，難認有理。

㈡聲明並求為判決：原告之訴駁回。

五、事實概要欄所載事實，為兩造所不爭執，並有原處分（本院卷一第135至136頁）、訴願決定（本院卷一第144至149頁）、系爭租約及系爭重劃土地逕為標示變更登記之租約

（本院卷一第153至158頁、訴願卷第77至80頁、本院卷一第151至152頁）、租穀計算書（訴願卷第83至94頁）、租穀徵收報告單存根（訴願卷第95至97頁）、系爭申請（本院卷一第183至236頁）、被告109年2月10日府地重字第1090027917號函（本院卷一第159至160頁）、系爭公告（本院卷一第163頁）、109年5月20日「第37期觀音區草漯（第三區整體開發單元）市地重劃區三七五租約協調會議」會議紀錄（本院卷一第176頁）、110年11月10日「觀音區草漯（第三區整體開發單元）市地重劃區桃園市觀音區系爭租約之租賃土地會勘紀錄」（本院卷一第249至250頁）、111年10月12日「觀音區草漯（第三區整體開發單元）市地重劃區三七五租約土地重劃後是否未能達原租賃目的勘查案」會勘紀錄（本院卷一第257至258頁）、系爭重劃土地現況照片（本院卷一第109至115頁、第439至449頁、第547至551頁、第589至591頁）等在卷可證，堪信為真實。又兩造既以前詞爭執，經整理雙方之陳述，本件爭點應為：被告依平均地權條例第63條第1項規定逕為註銷系爭租約，是否適法有據？

六、本院之判斷

㈠按市地重劃，係以增進都市土地利用之目的，依照都市計畫規劃內容，將一定地區內各宗形勢不整，面積狹小，使用分散之土地進行規劃整理，整建道路、公園、廣場等公共設施，並計算扣除依法應由土地所有權人共同負擔之公共設施用地與重劃費用後，按原有土地相關位次重新規定其地界，以交換分合方式，重新分配予原來各土地所有權人之強制性整體開發事業，而為實現都市計畫目標之工具，有促進土地利用加速經濟發展之功能，並為政府取得公共設施保留地之方式，其本質具有高度之公益性(最高行政法院107年度判字第214號判決意旨參照)。且市地重劃雖為公行政任務之一，但與徵收不同，市地重劃實施目的不在取得私人土地，而是藉由土地私人界址之重新劃設與土地交換分配，活化土地之利用，完成政府公共政策目標及促進經濟發展。

㈡平均地權條例第62條前段規定：「市地重劃後，重行分配與原土地所有權人之土地，自分配結果確定之日起，視為其原有之土地。……」第63條第1項規定：「出租之公、私有耕地因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的者，由直轄市或縣（市）政府逕為註銷其租約並通知當事人。」行政院基於平均地權條例第86條之授權所訂定之平均地權條例施行細則第89條規定：「本條例第63條所稱因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的者，指左列情形而言：一、重劃後未受分配土地者。二、重劃後分配之土地，經直轄市或縣（市）政府認定不能達到原租賃目的者。」可知，市地重劃實施後，將使重劃區域內之土地重行分配，此時原土地所有人或有可能不再分配到土地，抑或是重行分配到新土地，而立法者既明定原土地所有人所獲配之新土地，視為自始取得所有權，倘若不分情況一律維持市地重劃前所訂之公、私有耕地租賃契約，將使法律關係複雜化，不利市地重劃都市計畫目標之實現，亦有礙促進土地利用及加速經濟發展之公益目的。是以，立法者於衡量市地重劃所負載之公益及重劃區域內公、私有耕地租賃雙方之私益後，認於特定情況下，重劃區域內耕地租賃雙方之私益應作退讓，故以平均地權條例第63條第1項賦予直轄市、縣市政府得於「因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的」此種特定情事變更情事下逕行註銷市地重劃前所訂公、私有耕地租賃契約之權限。至於「因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的」之具體內涵，依平均地權條例施行細則第89條規定，僅限於「重劃後未受分配土地」、「重劃後分配之土地，經直轄市或縣（市）政府認定不能達到原租賃目的」兩種類型。換言之，直轄市或縣（市）政府僅得基於上述因市地重劃所致之事由，始得依職權逕行註銷公、私有耕地租賃契約。另立法者既已藉由平均地權條例第63條第1項規定特別賦予直轄市或縣（市）政府以公權力註銷公、私有耕地租賃契約之權限，則直轄市或縣市政府於行使該權限時，自應本於職權調查認定，且僅應以市地重劃之

實施是否具有上述特定事由而為判斷，非在代替民事法院就出租人與承租人間民事法律關係之爭執作私權認定。

㈢又耕地三七五減租條例立法目的，乃為保護佃農，增加農業生產，改善農民生活、繁榮農村及穩定經濟發展所制定之耕地租賃特別法，故其對耕地出租人之財產權及契約自由加以諸多限制（諸如：限制地租及租期、嚴格限制租佃雙方終止租約、出租人收回自耕之限制、出租人於因耕地經依法編定或變更為非耕地使用致租約終止時負補償承租人責任、賦予承租人具物權性質之優先承受權等），以達成耕地三七五減租條例之立法目的。而耕地租用，係指以自任耕作為目的，約定支付地租使用他人之農地者而言，土地法第106條第1項定有明文。故承租他人之非農、漁、牧用地縱供耕作之用者，既非耕地租用，自無耕地三七五減租條例規定之適用（最高法院110年度台上字第1063號民事判決意旨參照。）此觀耕地三七五減租條例第17條第1項第5款規定：「耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有左列情形之一不得終止：……㈤經依法編定或變更為非耕地使用時。」即知，對於耕地經依法編定或變更為非農、漁、牧地者縱約定耕種，此種情形即無耕地三七五減租條例規定之適用，故賦予租佃雙方因此得終止租約。準此可知，平均地權條例第63條第1項規定所指耕地因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的，自包含耕地三七五減租條例第17條第1項第5款規定：「經依法編定或變更為非耕地使用」之情形甚明。

㈣經查，原租約土地經被告實施重劃後，土地使用分區別為住宅區，並經被告以系爭公告揭示土地分配成果，並於109年3月20日公告期滿確定等情，有系爭租約及系爭重劃土地逕為標示變更登記之租約、系爭公告、系爭重劃土地分配計算表（本院卷一第153至158頁、訴願卷第77至80頁、本院卷一第151至152頁、第163、165至174頁）在卷可憑，足見被告於系爭重劃區實施市地重劃之目的，確實是在開闢公共設施，並活化土地供作建築使用，則原告於重劃完成後所獲配之系

爭重劃土地，既已經依法編定為住宅區，顯已非作耕地使用，無法達到耕地自任耕作為目的。是以，系爭租約於重劃完成後，原租約土地既已變更為土地使用分區為「住宅區」，依前述說明，已非耕地租用，自無耕地三七五減租條例規定之適用，並已構成耕地三七五減租條例第17條第1項第5款規定：「經依法編定或變更為非耕地使用」終止租約之情形，自屬構成平均地權條例第63條第1項規定所指耕地因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的，故被告為達成實施市地重劃之目的，依平均地權條例第63條第1項規定以原處分註銷系爭租約，於法並無違誤。至系爭重劃土地實際上是否仍能耕作，與因市地重劃後分配之土地，已經依法編定或變更為非耕地使用而無耕地三七五減租條例規定之適用，實屬二事，只須土地已依法編定或變更為非耕地使用，縱使系爭重劃土地仍可耕種作物，仍無從改變系爭重劃土地非耕地使用之事實，而無耕地三七五減租條例規定之適用。

㈤況查，參之被告系爭重劃案系爭租約之租賃土地會勘紀錄（本院卷一第249至250頁）會勘結論記載：「1.本案出租人（即原告）表示租賃目的為耕作，租約未限制耕作物為何，惟承租人（即參加人）表示租佃雙方就系爭重劃前土地始終係供承租人種植主要作物水稻，並約定耕種水稻為租賃目的。2.經彙整各機關意見，本案租約約定主要作物係為水稻，租額為稻穀，重劃後富溪段462地號等6筆土地非屬行政院農業委員會農田水利署桃園管理處轄管區域，不予供灌，且表土存有碎石等妨害耕作障礙物等情，影響農機具操作。」嗣經被告111年10月12日「觀音區草漯（第三區整體開發單元）市地重劃區三七五租約土地重劃後是否未能達原租賃目的勘查案」會勘紀錄（本院卷一第257至258頁）明確記載：「行政院農業委員會農田水利署桃園管理處：旨揭土地（即系爭重劃後土地）經被告辦理市地重劃後，現場已無灌排水路，若當事人想維持耕作，需自行尋覓水源」等情，益徵系爭重劃土地，實際上已無法達成耕地三七五租約佃農

可「租賃耕地自任耕作」之租賃目的，堪認原告所獲配之系爭重劃土地確已因實施市地重劃致不能達到原租賃目的，故被告依平均地權條例第63條第1項註銷系爭租約，並無違誤。另原告雖稱耕地三七五租約應受「私法自治」及「契約自由」原則之保障，政府公權力介入處理係屬例外規定，故適用平均地權條例第63條第1項時應限縮其要件云云。然依前述說明，不論是耕地三七五減租條例抑或是平均地權條例，本質上都是國家以公權力介入私人法律關係，而使「私法自治」及「契約自由」受到限制，此在耕地三七五減租條例尤為明顯。又對照平均地權條例第63條第1項規定及耕地三七五減租條例第17條第1項規定可知，兩者不論是規範目的、行使終止權者、行使要件均不相同，並無須特別限縮解釋問題。質言之，耕地三七五減租條例第17條第1項所列情形，乃係基於契約法上情事變更之法理，使租佃雙方得以終止耕地三七五租約，不以「因市地重劃所致」為必要，且性質上為耕地三七五租約之法定終止事由，屬私法上之權利，不具公益性。至於平均地權條例第63條第1項則係立法者為使市地重劃之公益目的得以順利實現，所特別賦予直轄市、縣市政府之公法上權力，且此權力之行使僅限於「因市地重劃致原租賃目的不達」此種情況，非謂直轄市、縣市政府可任意介入私人間之耕地三七五租約，是原告此部分主張對於耕地三七五減租條例及平均地權條例之規定容有誤會，自難憑採。另本件原告與參加人等間有關平均地權條例第63條第2項、耕地三七五減租條例第17條第2項補償承租人規定之爭執，因原處分規制效力僅為終止系爭租約，至於終止後參加人等如何對原告請求補償，純屬彼等私法上爭執，亦非原處分規制效力所及，要非本件審理範圍，本院對此爭執自無庸審究，附此敘明。

㈥綜上所述，系爭租約於重劃完成後，其租賃標的既已由屬於原租約農地變更為非農地之系爭重劃土地，自已無法達成耕地三七五租約「租賃耕地自任耕作」之租賃目的，且經被告

會勘系爭重劃後土地亦有無法耕作之事實，堪認原告所獲配之系爭重劃土地確已因實施市地重劃致不能達到原租賃目的，被告依平均地權條例第63條第1項註銷系爭租約，於法並無違誤，訴願決定予以維持亦無不合。原告猶執前詞訴請本院判命如其聲明所示事項，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

八、結論：原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　12　　月　　31　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　張瑜鳳

法　官　傅伊君

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格

	者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　113　　年　　12　　月　　31　　日

書記官　方信琇