

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 580 號

解釋日期：民國 93 年 07 月 09 日

資料來源：司法周刊 第 1193 期

司法院公報 第 46 卷 8 期 1-70 頁

法令月刊 第 55 卷 8 期 97-101 頁

月旦法學雜誌 第 112 期 246-250 頁

總統府公報 第 6592 號 33-120 頁

守護憲法 60 年 第 104-106 頁

相關法條：中華民國憲法 第 15、22、23、143、146、153 條

中華民國憲法增修條文 第 10 條

耕地三七五減租條例 第 5、6、17、19 條

解 釋 文： 基於個人之人格發展自由，個人得自由決定其生活資源之使用、收益及處分，因而得自由與他人為生活資源之交換，是憲法於第十五條保障人民之財產權，於第二十二條保障人民之契約自由。惟因個人生活技能強弱有別，可能導致整體社會生活資源分配過度不均，為求資源之合理分配，國家自得於不違反憲法第二十三條比例原則之範圍內，以法律限制人民締約之自由，進而限制人民之財產權。

憲法第一百四十三條第四項扶植自耕農之農地使用政策，以及憲法第一百五十三條第一項改良農民生活之基本國策，均係為合理分配農業資源而制定。中華民國四十年六月七日制定公布之耕地三七五減租條例（以下稱減租條例），旨在秉承上開憲法意旨，為三十八年已開始實施之三七五減租政策提供法律依據，並確保實施該政策所獲致之初步成果。其藉由限制地租、嚴格限制耕地出租人終止耕地租約及收回耕地之條件，重新建構耕地承租人與出租人之農業產業關係，俾合理分配農業資源並奠定國家經濟發展方向，立法目的尚屬正當。雖未設置保護出租人既有契約利益之過渡條款，惟因減租條例本在實現憲法規定國家對於土地之分配與整理暨扶植自耕農之意旨，且於條例制定之前，減租政策業已積極推行數年，出租人得先行於過渡時期熟悉減租制度，減租條例對出租人契約自由及財產權之限制，要非出租人所不能預期，衡諸特殊之歷史背景及合理分配農業資源之非常重大公共利益，尚未違背憲法上之信賴保護原則。

減租條例第五條前段關於租賃期限不得少於六年，以及同條例第六條第一項暨第十六條第一項關於締約方式與轉租禁止之規定，均為穩定租賃



關係而設；同條例第十七條第一項第一款規定租賃期限內，承租人死亡無人繼承耕作之法定終止租約事由，並保留出租人收回耕地之彈性。上開規定皆有利於實現扶植自耕農及改善農民生活之基本國策，縱於出租人之契約自由及財產權有所限制，衡諸立法目的，其手段仍屬必要而且適當，亦兼顧承租人與出租人雙方之利益，與憲法第二十三條比例原則、第二十二條契約自由、第十五條財產權及第七條平等權之保障並無違背。

減租條例第十九條第一項第一款之規定，為實現憲法第一百四十三條第四項扶植自耕農之意旨所必要，惟另依憲法第一百四十六條及憲法增修條文第十條第一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。減租條例第十九條第一項第二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，惟立法機關嗣於七十二年十二月二十三日增訂之第二項，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。同條項第三款規定，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，係為貫徹憲法第一百五十三條第一項保護農民政策之必要手段；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，以兼顧出租人與承租人之實際需要。衡諸憲法第一百四十三條第四項扶植自耕農、第一百四十六條與憲法增修條文第十條第一項發展農業工業化及現代化，以及憲法第一百五十三條第一項改善農民生活之意旨，上開三款限制耕地出租人收回耕地之規定，對於耕地所有權之限制，尚屬必要，與憲法第二十三條比例原則及第十五條保障人民財產權規定之意旨要無不符。

七十二年十二月二十三日增訂之減租條例第十七條第二項第三款關於租約期限尚未屆滿而農地因土地編定或變更為非耕地時，應以土地公告現值扣除土地增值稅後餘額之三分之一補償承租人之規定，乃限於依土地法第八十三條所規定之使用期限前得繼續為從來之使用者，方有其適用。土地法所規定之繼續使用期限，係為保護土地使用者既有之法律地位而設之過渡條款，耕地出租人如欲於期前終止租約，減租條例第十七條第二項第三款即賦予補償承租人之義務，乃為平衡雙方權利義務關係，對出租人耕地所有權所為之限制，尚無悖於憲法第十五條保障財產權之本旨。惟不問情狀如何，補償額度一概為三分之一之規定，有關機關應衡酌憲法第二十二條保障契約自由之意旨及社會經濟條件之變遷等情事，儘速予以檢討修正。七十二年十二月二十三日增訂之減租條例第十九條第三項規定，耕地租約期滿時，出租人為擴大家庭農場經營規模、提升土地利用效率而收回



耕地時，準用同條例第十七條第二項第三款之規定，應以終止租約當期土地公告現值扣除土地增值稅餘額後之三分之一補償承租人。惟契約期滿後，租賃關係既已消滅，如另行課予出租人補償承租人之義務，自屬增加耕地所有權人不必要之負擔，形同設置出租人收回耕地之障礙，與鼓勵擴大家庭農場經營規模，以促進農業現代化之立法目的顯有牴觸。況耕地租約期滿後，出租人仍須具備自耕能力，且於承租人不致失其家庭生活依據時，方得為擴大家庭農場經營規模而收回耕地。按承租人之家庭生活既非無依，竟復令出租人負擔承租人之生活照顧義務，要難認有正當理由。是上開規定準用同條例第十七條第二項第三款部分，以補償承租人作為收回耕地之附加條件，不當限制耕地出租人之財產權，難謂無悖於憲法第一百四十六條與憲法增修條文第十條第一項發展農業之意旨，且與憲法第二十三條比例原則及第十五條保障人民財產權之規定不符，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿二年時，失其效力。

減租條例第二十條規定租約屆滿時，除法定收回耕地事由外，承租人如有續約意願，出租人即有續約義務，為出租人依法不得收回耕地時，保障承租人續約權利之規定，並未於不得收回耕地之諸種事由之外，另行增加耕地出租人不必要之負擔，與憲法第二十三條規定之比例原則及第十五條保障財產權之規定尚無不符。

理由書： 本件聲請案相關確定裁判（最高行政法院九十年判字第一一八九號判決、最高法院九十一年度台上字第九〇八號判決、最高法院九十年判字第二二三六號裁定、台灣高等法院台中分院八十九年度上字第一八〇號判決、最高行政法院九十一年度判字第八七五號判決）所適用之法律，包括減租條例第五條前段、第六條第一項、第十六條第一項、第十七條第一項第一款與第二項第三款、第十九條第一項及第二十條等，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，得為解釋之客體；減租條例第十九條第三項於耕地出租人為擴大家庭農場經營規模而收回耕地時，應準用同條例第十七條第二項第三款補償耕地承租人之規定，與第十九條第一項第二款之適用有重要關聯，應一併納入解釋範圍，合先敘明。

基於個人之人格發展自由，個人得自由決定其生活資源之使用、收益及處分，因而得自由與他人為生活資源之交換。憲法第十五條保障人民之財產權，使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源；憲法第二十二條保障人民之契約自由，使契約當事人得自由決定其締約方



式及締約內容，以確保與他人交換生活資源之自由。惟因個人生活技能強弱有別，可能導致整體社會生活資源分配過度不均，為求資源之合理分配，國家自得於不違反憲法第二十三條比例原則之範圍內，以法律限制人民締約之自由，進而限制人民之財產權。

憲法第一百四十三條第四項規定，國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積；憲法第一百五十三條第一項規定，國家為改良農民生活，增進其生活技能，應制定保護農民之法律，實施保護農民之政策，均係為合理分配農業資源而設之規定。依據主管機關相關文獻之記載，推行耕地減租政策，係鑒於當時台灣經濟倚重農業生產，農業人口佔就業人口半數以上，大多數之農業生產者為雇農、佃農及半自耕農，農地資源集中於少數地主手中，而部分佃租偏高，租期並不固定，地主任意撤佃升租者有之，以致租權糾紛經常出現（參照台灣省政府地政處編印，台灣省地政統計年報第十五期，八十六年五月出版，頁三；內政部編印，台灣光復初期土地改革實錄專輯，八十一年六月出版，頁二八二以下）。政府乃於三十六年三月二十日以從字第一〇〇五〇號訓令規定佃農應繳之耕地地租，依正產物千分之三百七十五計算，惟因當時之土地法未有明文規定，各級政府推行法令不力，上開訓令形同具文；三十八年四月十四日公布實施「臺灣省私有耕地租用辦法」，並陸續訂定「臺灣省私有耕地租用辦法施行細則」、「臺灣省辦理私有耕地租約登記注意事項」、「臺灣省推行三七五減租督導委員會組織規程」及「臺灣省各縣市推行三七五減租督導委員會組織規程」等法規，進行全省租約總檢查、糾正違約收租及違法撤佃事件、辦理換約及補訂租約，以貫徹三七五減租政策。因仍有地主以減租後收益降低，強迫撤佃，司法機關沿用土地法及相關法令無法解決訟爭，為確保推行三七五減租已獲得之初步成果，即於四十年六月七日制定公布耕地三七五減租條例，作為法律依據（參照立法院公報第二期及第三期合訂本，四十年九月三十日出版，頁四十以下）。減租條例為保障佃農權益，藉由限制地租、嚴格限制耕地出租人終止耕地租約及收回耕地之條件，重新建構耕地承租人與出租人之農業產業關係，俾合理分配農業資源並奠定國家經濟發展之方向，立法目的尚屬正當。雖未設置保護出租人既有契約利益之過渡條款，惟因減租條例本在實現憲法規定國家對於土地之分配與整理暨保護佃農之意旨，且於條例制定之前，減租政策業已積極推行數年，出租人得先行於過渡時期熟悉減租制度，減租條例對出租人契約自由及財產權之限制，要非出租人所不能預期，衡諸特殊之歷史背景及合理分配農業資源之非常重大公共利益，尚非憲法上之信賴保護原則所不許。



減租條例第五條前段規定最低之租賃期限，藉由防止耕地出租人任意收回土地，提高承租人改良土地與改進農業生產技術之意願，以增加農地之生產力，並培植承租人經營及取得土地之能力；同條例第六條第一項規定租約以書面定之，租佃雙方應會同申請登記，用以杜絕口頭約定所經常導致之租權糾紛；同條例第十六條第一項關於轉租禁止之規定，乃為進一步穩定租賃關係，使承租人履行耕作約定，避免耕地成為中間剝削之工具；同條例第十七條第一項第一款規定之法定終止租約事由，僅適用於租賃期限內，承租人死亡而無人繼承耕作之情形，如承租人之繼承人不能自任耕作，出租人自得收回耕地，已保留出租人收回自耕之彈性。上開規定皆有利於實現扶植自耕農及改善農民生活之基本國策，縱於出租人之契約自由及財產權有所限制，衡諸立法目的，其手段仍屬必要而且適當，亦兼顧承租人與出租人雙方之利益，與憲法第二十三條比例原則、第二十二條契約自由、第十五條財產權及第七條平等權之保障並無違背。

減租條例第十九條第一項第一款規定租約期滿，出租人如無自任耕作之能力，不得收回耕地，使有耕作能力之承租人，不致無地可耕，乃實現憲法第一百四十三條第四項扶植自耕農之必要手段；惟另依憲法第一百四十六條及憲法增修條文第十條第一項發展農業工業化及現代化之意旨，為因應全球化之農業競爭環境、獎勵農業科技及多元化新產業型態之發展，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。減租條例第十九條第一項第二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，可能降低承租人成為自耕農之意願，而偏離憲法第一百四十三條第四項規定扶植自耕農之本旨。惟立法機關嗣於七十二年十二月二十三日增訂第二項，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，放寬對於出租人財產權之限制，使耕地之出租不致形同剝奪耕地出租人之土地所有權。減租條例第十九條第一項第三款規定，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，乃為保障耕地承租人之基本生活，以實現憲法第一百五十三條第一項規定改善農民生活之必要手段；且如出租人亦不能維持其一家生活，尚得依本條第四項規定，申請鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調處之，以兼顧出租人與承租人之實際需要。衡諸憲法第一百四十三條第四項扶植自耕農、第一百四十六條與憲法增修條文第十條第一項發展農業工業化及現代化，以及憲法第一百五十三條第一項改善農民生活之意旨，上開三款限制耕地出租人收回耕地之規定，對於耕地所有權之限制，尚屬必要，與憲法第二十三條比例原則及第十五條保障人民財產權規定之意旨無違。至



耕地出租人收回耕地後，是否得另行出租予他人，乃法律適用之問題。

另七十二年十二月二十三日增訂之減租條例第十七條第二項第三款關於租約期限尚未屆滿而農地因土地編定或變更為非耕地時，耕地出租人應以土地公告現值扣除土地增值稅後餘額之三分之一補償承租人之規定，乃限於依土地法第八十三條所規定之編定使用地於其所定使用期限前得繼續為從來之使用者，方有其適用。土地法所規定之繼續使用期限，係為保護土地使用人既有之法律地位而設之過渡條款，耕地租約既未屆滿，耕地於一定期限內，復尚得為從來之使用，如耕地出租人欲於期前終止租約，依減租條例第十七條第二項第三款之規定，即應承擔補償耕地承租人之義務，乃為彌補耕地承租人喪失耕地租賃權之損失，以平衡雙方權利義務關係，而對出租人耕地所有權所為之合理限制，尚無悖於憲法第十五條保障財產權之本旨。惟不問情狀如何，補償額度一概為三分之一之規定，有關機關應衡酌憲法第二十二條保障契約自由之意旨及社會經濟條件之變遷等情事，儘速予以檢討修正。

七十二年十二月二十三日增訂之減租條例第十九條第三項規定，耕地租約期滿時，出租人為擴大家庭農場經營規模、提升土地利用效率而收回耕地時，準用同條例第十七條第二項第三款之規定，應以終止租約當期土地公告現值扣除土地增值稅餘額後之三分之一補償承租人。然契約期滿後，當事人之租賃關係當然消滅，猶另行課予出租人補償承租人之義務，乃增加耕地所有權人不必要之負擔，形同設置出租人收回耕地之障礙，與鼓勵出租人收回自耕、擴大家庭農場經營規模，以促進農業現代化之立法目的顯有牴觸。況耕地租約期滿後，出租人縱為擴大家庭農場經營規模，仍須具備自耕能力，且於承租人不致失其家庭生活依據時，方得收回耕地。準此，承租人之家庭生活既非無依，竟復令出租人負擔承租人之生活照顧義務，難謂有正當理由。是上開規定準用同條例第十七條第二項第三款部分，以補償承租人作為收回耕地之附加條件，不當限制耕地出租人之財產權，與憲法第一百四十六條、憲法增修條文第十條第一項發展農業之意旨不符，並違背憲法第二十三條比例原則之規定及第十五條對人民財產權之保障，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿二年時，失其效力。

減租條例第二十條規定租約屆滿時，除法定收回耕地事由外，承租人如有續約意願，出租人即有續約義務，對於承租人續約權利之保障，限於出租人依法不得收回耕地之情形，出租人依法既不得收回耕地，限制出租人之締約自由，而賦予續約義務，乃為避免租佃契約陷於不確定之狀態，並未於不得收回耕地之諸種事由之外，另行增加耕地出租人不必要之負擔，與憲法第二十三條規定之比例原則及第十五條保障財產權之規定尚無不

符。

大法官會議主席	大法官	翁岳生
	大法官	城仲模
		林永謀
		王和雄
		謝在全
		賴英照
		余雪明
		曾有田
		廖義男
		楊仁壽
		林子儀
		許玉秀

部分協同及部分不同意見書

大法官 林子儀

本號解釋涉及耕地三七五減租條例對出租人耕地利用之若干限制，包括最低租賃期限、收回耕地之法定條件、農地收回自耕之補償等措施，是否侵害出租人受憲法保護之財產權及契約自由之爭議。本院多數意見係在承認系爭規定已限制出租人受憲法保障之財產權的前提下，逐一檢驗系爭規定是否逾越憲法第二十三條比例原則而判定系爭措施是否合於憲法之要求。本席出於對財產權保障的初步反省，對耕地三七五減租條例第十九條第三項之規定合憲與否之心證，與多數意見之結論略有不同，爰提出部分協同及部分不同意見書如下：

一、財產權保障之性質、目的與應有之考量

受憲法第十五條保障之人民財產權，依本院歷來之解釋，乃包括法律制度所承認之各種權利（如所有權、債權、商標權、質權等）與期待利益（註一），其目的與功能係在確保權利或利益之自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人之侵害（本院釋字第四〇〇號解釋參照）。由強調所謂排除他人對財產權侵害的角度觀之，係將財產權保障的性質與功能，視為一種排除他人（包括個人或集合眾人意志的國家）干涉的防禦權，而司法審查的重點則在防止政治部門對於人民所享之既有財產，造成過度或不公之侵害。惟本席以為，凡在國家承認特定之人對特定的資源享有一定財產權保障的同時，也排擠了其他人對同一種資源享有同樣財產權的可能性。相較於言論自由、信仰自由或其他帶有防禦性格的自由權之保障，這種排擠效應使得財產權保障顯得特殊。略言之，國家保障特定之人享有某種自由權時，通常並不以剝奪或排擠他人不得享有同樣自由權為前提。反之，保障特定之人對特定資源享有一定之財產權，卻要建立在限制他人

不能享有該財產權的基礎之上。故而，財產權有效的保障，絕非單憑建立財產制度後，國家中立地袖手旁觀即可達成，而必須仰賴國家對他人的積極限制。是以國家對任何財產權的確認，都是一種社會資源的分配。因此，財產權實係國家為合理有效分配社會資源所設之一種制度。財產權的內容亦反映國家衡斟當時社會情況，依實際需要對社會資源應如何分配的一種具體決定。

而論及保障財產權之重要性或目的，本院釋字四〇〇號解釋肯認保障財產權能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，本號解釋多數意見亦認為個人生活資源之自由支配乃係基於個人人格發展之自由，本席均表認同。即使不高談闊論享有財產對於人性尊嚴、人格發展、自我實現或促進民主的意義，僅從最常識、最實際層面而論，完全失卻財產將危及個人的生存，對無財產者而言，憲法任何其他權利之保障也僅為空言奢談。既然財產對人的生存、自我發展與維繫民主是如此至關重要，社會每一成員即應能擁有其自我發展所必須的基本財產（註二）。這樣的關懷，乃分配社會資源時所應考量之基本的社會正義原則。既然財產權的界定與保障，皆屬於社會資源分配的一環，則國家對財產權之賦予、保障與限制，自須納入社會均富的考慮。依憲法第一百四十二條之規定，國計民生之均足乃國家之任務。是均富既為憲法所設定的國家發展目標，政治部門在分配社會資源及建立與實施財產權制度時，即不能完全悖離該目標的達成。

二、司法釋憲者的角色與違憲審查之標準

本案涉及耕地三七五減租條例系爭規定是否侵害耕地出租人受憲法保障之財產權的爭議，本席以為耕地三七五減租條例的諸種措施，乃是政治部門對於社會資源應如何分配所為的政策決定。其立法目的與上開憲法第一百四十二條規定、第一百四十三條所規定之國家對於土地之分配與整理應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則及第一百五十三條規定改良農民生活之憲法委託相符。而其所採取之手段，僅係影響出租人之財產權，而並未涉及人民之政治性基本權利，且規範對象亦非針對政治上之絕對弱勢團體，於該決策具備民主正當性（註三）的情況下，司法釋憲者對於政治部門所作的政策決定，應予以最大之尊重。因此，系爭規定對於耕地出租人財產權之限制，如與達成國計民生之均足或扶植自耕農之目的，不具備合理關連性或純係立法者之恣意，方才牴觸憲法第二十三條之比例原則，而違反憲法保障財產權之意旨（註四）。

我們或許認為政治部門的政策決定並不明智，我們甚至可能基於不同的政治哲學或經濟理論提出各種可能更佳方案，惟從司法釋憲者本身的功能與角色而言，我們不僅缺乏決定政策所需之資訊，亦不具進行社會資源重分配所需具備的專業能力與民主代表性，更不對所作決定負政治責任，從而政治部門的決策倘非全然恣意，或明顯與國計民生均足的目標背道而馳，我們不宜冒然宣告政治部門有關社會資源分配之政策決定違憲，不宜以自己的判斷替代政治部門政策決定。

多數意見指摘系爭條例第十九條第三項規定，在當事人租賃關係消滅之後，另行課與出租人補償承租人之義務，與鼓勵出租人收回自耕之立法目的有所牴觸，並增加出租人不必要之負擔。惟該項規定，係在出租人原係不符法定收回耕地之要件下，另基於農業現代化之目地給予出租人收回耕地之機會，其規定出租人應給予承租人之補償，乃是立法者基於衡平的考量，所為之資源重分配政策決定，縱使立法者所定未盡妥適，因該規定與達成扶植自耕農及民生均足之目的仍具有合理關連性，亦非立法恣意，尚不構成違憲。至於耕地三七五減租條例之其他系爭規定所採取之措施，在決策當時的時空背景之下（參酌多數意見之理由書，已闡釋甚詳），其所負擔的扶植自耕農、社會資源重分配功能與民生均足之國家任務間，具有合理之關連性。時至今日，其合理關連性猶能維持，故亦尚不構成違憲。惟涉及實踐分配社會財富政策之法律，實施日久之後，如社會財富之分配已生變動，即須檢討有無再行實施之必要，而原有之手段亦須適時檢討有無調整之必要，俾於社會變遷而仍符合憲法第二十三條比例原則之要求，併此敘明。

註一：參見本院釋字第一〇六號解釋（礦業權）、第二九二號解釋（漁業權）、第三三五號解釋（債權）、第三七〇號解釋（無體財產權）、第四〇〇號解釋（所有權）、第四一四號解釋（營業權）、第五七九號解釋（租賃權）、第二五三號解釋（期待利益）等等。這裡雖例舉數號曾經本院承認受憲法財產權保障之對象，惟上述財產上權利或利益，固均具備經濟價值，甚且係屬受法律保障之權利，但是否即均屬於憲法保障財產權之範圍，則仍容有進一步考慮的空間，惟非此處所欲進一步檢討之爭點。

註二：在這個觀點之下，本席初步認為，所謂「財產權保障的核心範圍」，不應該是以權利的種類或支配財產的權能為考量對象，財產權保障的核心範圍，毋寧係以個人是否獲得發展人格所需的最低程度的資源為斷。此種主張與生存權保障之主張並非完全重疊。蓋生存權係保障個人生存的最起碼之需求，但其並不一定以保障個人人格的發展為前提，且並非保障個人獲有可以自我決定如何使用、收益或處分之最低程度的資源。

註三：耕地三七五減租條例於民國四十年制定時，確實存有其制定程序之民主正當性是否足夠之疑慮，惟在其歷次修正，尤其是在農業發展條例制定之後，仍然保留相同制度的情況下，本席以為民主正當性的疑慮已隨立法院的代表性獲得充實而冰釋。

註四：社會資源重分配，本即意謂著某些人財產將會減少，以使得另外一些人的財產可以增加。這些決策或許令人覺得不夠中立，或直覺上認定係對於前者的侵害、對於後者的過惠。惟若依本席前述財產權的承認及保護本身，即帶有排除他人享用同一財產權的效果；同時也是一種社會資源分配的決策。由此以觀，所謂資源重分配對財產擁有者的所造成的「侵害」，與承認任何一種財產權對其

他人所造成的「侵害」，本質上未必有所不同。惟此亦非表示，因此任何涉及資源重分配的政策措施都不必再考慮正當性的問題，也不是主張既有財產秩序的安定性沒有受保護的價值，毋寧係一方面基於對財產權排他性質的認識，以及社會正義與均富目標的肯認，來考慮重分配的實質正當性；他方面則以強調民主參與程序的健全來顧及財產秩序安定性的要求及分配的合理性。

一部協同暨一部不同意見書

大法官 許玉秀

大地孕育生命，有土斯有財，有土斯有命。十六世紀法國人道主義公法學者 Jean Bodin（註一）嘗謂：人民或許會忘記殺父之仇，對剝奪財產之恨，則終生不忘。這句話道盡財產權與生存的關係。剝奪財產之恨所以較殺父之仇更難忘記，因為剝奪財產即是剝奪自己甚至是幾個世代的生存基礎，毀滅自己或幾個世代之仇，當然可能比殺父之仇更難忘記！

就本號解釋的解釋客體—耕地三七五減租條例（以下簡稱減租條例）一而言，Jean Bodin 的話不僅耕地出租人會引用，耕地承租人也會引用。耕地出租人是在減租條例公布施行之後開始引用，耕地承租人則可能在減租條例施行前引用，因為，之所以淪落為貧無立錐之地、沒有自己的土地可供耕作的佃農，可能正是由於財產遭非法剝奪，或由於不公平的階級剝削，以致無論如何辛勤耕作，始終沒有可以安身立命的財產。本號解釋面對兩種互相對立的財產爭奪戰，所要審查的是，公權力是否曾經為了消除一方之恨，不符合憲法意旨地介入，而製造另一方之恨。

對於多數意見部分合憲兼含合憲非難（註二），以及部分違憲的解釋結論，本席敬表體諒並予以局部支持，但對於解釋範圍及信賴保護原則，尚有若干不同及補充意見，爰論述如后：

壹、多數意見之基本立場

本席解讀多數意見的解釋論述，有一個基本脈絡：多數意見基本上肯定減租條例的立法目的及施行成效，認為減租條例對耕地出租人契約自由及財產所有權的諸種限制，皆係為保障耕地承租人的基本生活所必要。但於民國七十二年以後，當承租人經過三十餘年的特別保護，租佃雙方的經濟條件獲得調整，而國家整體經濟情況大幅改善之後，政府機關顯然未因應時空環境的改變，而及時採取相應的立法政策，並且一方面寄望於時間能解決紛爭（註三），另方面甚至增訂新制，加重出租人的負擔，而種下租佃衝突的新因。因此，對於七十二年十二月二十三日所修正施行的減租條例第十七條第二項第三款規定，以及第十九條第三項規定準用第十七條第二項第三款部分，亦即以終止租約當時土地公告現值扣除土地增值稅後餘額之三分之一補償承租人，作為收回耕地的附加條件，加以質疑與非難。第十七條第二項第三款因而遭限縮解釋，限於租期屆滿前收回耕地時，出租人方有補償義務，並籲請立法機關就補償額度檢討修正；第十九條第三項準用

第十七條第二項第三款部分，則予以宣告違憲。

本席肯定多數見解的基本立場。五十五年前的減租政策，原本即是一場幾近革命的財富重新分配。減租政策本身，固然使富人財富縮水，但未成為赤貧；佃農雖然藉以翻身，但未立即成為暴發新富；地主與佃農的經濟條件，獲得某種程度的調整，但並未造成完全相反的改變。對於穩定農村產業關係，減租條例自有一定程度的貢獻。然而，經過數十年的特殊保護，佃農的經濟情況獲得顯著改善之後（註四），當財產的重新分配獲得具體成效之後，完全剝奪耕地出租人一方契約自由的手段，理應有所調整。

民國六十二年之所以制定農業發展條例，即是因為政府體察到減租政策所欲達成的目標已經實現，長期對耕地出租人契約自由的絕對限制，已使得減租條例及耕者有其田政策成為農業發展的障礙（註五）。但僅於減租條例之外，另行開闢耕地租賃關係的新徑，對於原依耕地三七五減租條例成立的租賃契約，並未有相對應的調整政策。

立法院雖於民國七十二年十二月二十三日，增訂第十七條第一項第五款及第十九條第二項終止租約事由，看似放寬對耕地所有權的限制，但於第十七條第二項第三款以及第十九條第三項附加補償承租人的終止條件，形同增加耕地出租人收回耕地的障礙。使得耕地所有權因租賃關係所承擔的負擔，非但未因社會經濟結構改變而減輕，反而加劇，尤其該項負擔，絕非減租條例制定之時，耕地出租人所能預期。此所以多數意見本諸憲法第一百四十六條及憲法增修條文第十條第一項發展農業工業化及現代化的意旨，肯定減租條例第十九條第二項規定，為擴大家庭農場之經營，准許耕地出租人於租約終止後收回耕地，已適度放寬對耕地所有權的限制，而將耕地出租人應依土地公告現值扣除土地增值稅後餘額之三分之一補償承租人的附加條件，認定係對耕地所有權施加不必要的負擔。

貳、解釋範圍—重要關聯性

對於認為確定終局判決所適用的法令有違憲之虞而提出的釋憲聲請，本院大法官一向採取寬鬆標準，以決定受理範圍。雖非確定終局判決所適用的法令，因為與終局確定判決所適用的法令具有重要關聯性，亦得為解釋客體。所謂重要關聯性，至今並無統一判斷標準。本院釋字第五五八號解釋認為，如果處罰條款對於受理法院在審判上有重要關連性，即得與所審查的行為規範一併成為解釋客體；第五三五號解釋則以刑事判決為例，認為大法官審查客體並不限於判決中據以論罪科刑的實體法及訴訟法規定，尚包括作為判斷行為違法性依據的法令在內；第四四五號解釋，更以憲法解釋制度除為保障當事人基本權利之外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的為由，而將與聲請人聲請解釋的法令有重要關聯的相關法令納入審查範圍。

多數意見認為減租條例第十九條第三項，雖未經確定終局判決明白援引為判

決基礎，亦非當事人攻擊防禦所主張的條文，然因該條文規定，耕地出租人依據同條例第十九條第二項規定，為擴大家庭農場經營規模，而必須收回耕地時，應準用同條例第十七條第二項第三款規定，以終止租約當期土地公告現值扣除土地增值稅後餘額之三分之一補償耕地承租人，與同條例第十九條第一項第二款之適用有重要關聯，而應為審查對象。多數意見對解釋範圍的說明固屬妥適，但減租條例相關刑事處罰規定，乃是行為人違反相關行為規範時，將伴隨發生刑罰效果的制裁規範。例如耕地出租人若違反第二條超收地租、第十四條預收地租或收取押租金的規定，減租條例第二十三條設有刑罰規定；若違反第十七條第一項、第十九條及第二十條規定而收回耕地，依第二十二條規定，將遭處以一年以下有期徒刑或拘役；耕地承租人若違反第十六條第一項轉租禁止的規定，依第二十四條規定，亦將處以拘役或罰金。舉凡第二十二條、第二十三條及第二十四條等處罰規定，與第二條、第十四條、第十六條第一項、第十七條第一項、第十九條及第二十條各該行為規範，共同構成限制耕地出租人契約自由及耕地所有權的強制規範，如僅鋸箭式地單獨審查行為規範，實難真正釐清耕地出租人契約自由及耕地所有權所真正遭受的限制，是否違背憲法意旨。此外，制裁規範在於限制受規範對象的人身自由，而人身自由屬於憲法保留事項（註六），即便制裁規範因為發揮有效嚇阻效果，致使受規範對象謹守行為規範，而沒有受制裁的機會，但刑罰的威嚇，已發生限制人民選擇行為自由的效果，不能因為該等制裁規範未為判決所適用，即不予審查。何況如果因為刑事制裁規範發揮有效嚇阻效果，以致無人因觸犯該制裁規範而遭受刑事裁判，則違憲的刑事制裁規範，豈非永無加以審查之可能？本席因而認為減租條例第二十二條及第二十四條，與本件聲請案所聲請解釋的減租條例第十六條第一項、第十七條第一項、第十九條及第二十條各該行為規範，共同構成限制耕地出租人契約自由及耕地所有權的強制規範，彼此互有重要關聯，亦應成為解釋客體。

參、減租條例第二十二條及第二十四條規定違憲

減租條例第二十二條規定，耕地出租人違反同條例第十七條第一項與第十九條禁止終止租約及第二十條違反續約義務之規定者，處以一年以下有期徒刑或拘役。當耕地出租人欠缺第十七條第一項各款與第十九條所規定的准許終止租約事由時，殊難想像無強制行為，如何收回耕地？耕地出租人若有施強暴脅迫行為，迫使承租人交回耕地，即有第二十一條強制承租人放棄耕地罪的規定足資適用；如未施強暴脅迫，則租佃雙方原本即可協議終止租約，如經協議終止，既未違反承租人意願而收回耕地，即未侵害耕地承租人任何法益，逕行對出租人科以刑罰，乃剝奪出租人的行動自由，且以刑罰處罰經協議收回耕地的出租人，等同於強制承租人不得放棄耕地，亦同時限制承租人的契約自由及工作自由。減租條例第二十二條的刑罰規定，顯然無法說明所保護的法益為何，對於租佃雙方契約自由

、工作自由及人身自由的限制，明顯欠缺正當目的。至於耕地出租人違反第二十條的續約義務時，租佃契約仍繼續生效（註七），出租人依舊無法收回耕地，對於承租人的保障已屬非常周全，更以剝奪出租人行動自由的方式，貫徹對耕地出租人締約自由的限制，顯然多餘，而逾越憲法第二十三條比例原則所要求的必要程度。

減租條例第十六條第一項規定禁止承租人轉租耕地。如承租人轉租耕地，依該條第二項規定，將導致租約無效，出租人得收回耕地或另行出租，亦即承租人將喪失耕地，而且有轉租紀錄的承租人，定難有覓得其他租地耕作的機會（註八），亦即可能完全喪失工作機會。承租人如喪失耕地，即喪失生產工具，等同喪失生活依據，此種後果已非常嚴重，足以嚇阻轉租行為。更於同條例第二十四條規定以拘役或科四百元以上四千元以下罰金處罰承租人的轉租行為，就穩定租佃關係、保護耕地所有權以及保障其他佃農的耕作機會與免於中間剝削等立法目的而言，刑罰的手段顯然逾越必要程度，而與憲法第二十三條比例原則的規定不符。

肆、信賴保護原則之審查

一、辨明不真正溯及既往概念

關於信賴保護原則所涉及的法律不溯既往，德國聯邦憲法法院向來區分真正溯及與不真正溯及既往（註九）。所謂真正溯及既往，乃指新制定的法律溯及地改變既有的法律地位，可能是有利的改變，可能是不利的改變，當然皆係向將來發生作用；所謂不真正溯及既往，則指事實跨越新舊法持續發生，新法縱然直接適用於法律生效後繼續發生的事實，亦無法律效力溯及既往可言，僅止於現在的事實與過去的事實連結而已，又稱為事實的回溯連結，而非效力的溯及發生（註十）。

提出不真正溯及既往的概念，目的在於為新法一律適用於法律生效前已經開始而生效後仍繼續存在以及法律生效後才發生的事實，提出理論依據。前提是認定有某些事實具有連續性，需要利用不真正溯及既往的概念，以說明為何新法生效後繼續存在的事實，理應適用新法。既然不真正溯及既往理論，建立在事實可以區分為連續性與沒有連續性的前提上面，則界定事實是否有連續與界定事實是否為過去或現在，是同一件事。因為法律不溯既往的原義，即新法不適用於法律生效前的過去事實，如果這個原則必須被遵守，則不真正溯及既往理論，無非是藉由連續性的概念，區分事實為現在或過去。如此一來，即應該先行交代，如何界定事實是連續或不連續。亦即，在確定是否為不真正溯及既往之前，必須先確定如何界定事實的開始或完成。

以侵害刑事法益的構成犯罪事實為例，如果以犯罪行為的既遂與否，作為界定依據，在妨害自由的繼續犯，犯罪既遂後尚未終了的行為，對於新法

即非屬於現在的事實而沒有意義；如果以行為是否終了作為界定依據，則繼續犯的犯罪事實，即屬於具有連續性的事實。又如果以受害人的受害狀態作為界定犯罪事實的時間依據，則大部分的犯罪事實都可能是具有連續性的事實。刑法之所以能堅持不打折扣的絕對不溯既往原則，因為除了繼續犯之外，都以犯罪行為的既遂與否，界定犯罪事實為過去或現在。就減租條例所涉及的租佃契約而言，如果以締約時決定適用法律的事實是過去或現在，則在四十年六月九日前締結的租佃契約，即屬已發生於過去的事實，如以契約生效狀態或租金週期作為界定標準，則四十年六月九日生效時租期尚未屆滿或租金週期尚未結束的租佃事實，就是具有連續性，而跨越新舊法的事實。

對於契約當事人而言，他所信賴的是締結契約時的法律，除非有特別約定，否則契約雙方當事人所期待的，定然是雙方依締約時的締約條件履行契約。新法如果對當事人不利，當事人當然期待締約意願受到尊重，立法機關如果考量立法目的，而不願意尊重當事人的締約意願，就會主張契約在新法生效後依舊有效存在，因此新法並未適用於已完成的事實，乃是適用於尚未完全實現的事實，而沒有真正溯及既往。依此而論，立法機關用來界定事實的標準，即是契約的有效存續與否。因此，不真正溯及既往理論解決問題的路徑，乃是認為法律是否溯及既往，其實在於事實是否屬於已經完成的「既往」，藉由改變界定事實的標準，即可避免遭受法律溯及既往的質疑，而擴大新法的適用範圍。此所以本席主張決定事實的界定標準即可，而不需要不真正溯及既往的理論（註十一）。

在法律不溯既往的原則之下，人民所關心的，是與他有切身利益的事項，是不是新法不會適用的「既往」，立法者只需要告訴人民，與他利害相關的事項是否為新事實而應適用新法，以及決定事實新舊的標準是什麼，而不應該迂迴曲折地告訴人民，新法會影響他既有的法律地位，但不是真的溯及既往。

二、減租條例以締約時界定事實

減租條例第二條第一項後段第一句規定，原訂地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五；減租條例第二條第一項後段第二句規定，原訂地租租額不及千分之三百七十五者，不得增加；減租條例第五條後段規定，原訂租期超過六年者，依其原約定。上述三項規定，皆在於改變或維持締約當時的事實狀態，明顯以締約行為時區分事實的過去與現在。由於減租條例的立法目的原在於改變不平等的租佃關係，因此僅單方面保護耕地承租人既有的有利法律地位，以及改變承租人既有的不利法律地位，對於耕地出租人，則未設置任何不溯既往的保護規定，反而透過上述保護承租人的規定，溯及地剝奪出租人既有的契約利益，改變原本對出租人較有利的法律地位，

只有情況較不利於出租人時，減租條例方才不溯及適用。換言之，減租條例確實溯及適用於過去締結的契約，而改變出租人既有的有利法律地位。

依據憲法上的法安定原則及信賴保護原則，如為堅守法律不溯既往原則，應制訂過渡條款保護受規範的對象（釋字第五二五號、第五二九號及第五三八號參照）（註十二），減租條例僅設置保護耕地承租人的過渡條款，相對地耕地出租人既有的有利法律地位即遭回溯地剝奪。多數意見顯然認為，對耕地出租人的信賴保護，在特殊時空條件之下，為保護非常重大的公共利益，不以立法時制定過渡條款為限，如於法律施行前，已有過渡時期試行新法，而預先實驗新法的實施成效，縱然未於新法另行設置過渡條款，因為已先行採取過渡措施，人民可以預先籌謀避害對策，而不致有不可預期的不利益需要保護。因此，預行的過渡措施和立法時的過渡條款，皆符合信賴保護原則的要求（註十三）。減租條例制定公布之前，已先行實施減租政策於全國，雖然制定於民國十九年的土地法，亦同時為有效施行的法律，但土地法乃光復後，於三十五年四月十九日方才施行於台灣，司法人員容或對於土地法甚為熟悉，人民對土地法的法確信則尚屬薄弱，此所以耕地租權糾紛時起。加以減租政策於民國三十六年三月二十日業已開始推行，雖然因為宣導不力，而成效不彰，但三十八年四月十四日即開始實施「臺灣省私有耕地租用辦法」，積極推行減租政策。經過政府強力宣導，自然容易培養受惠佃農對減租辦法的法確信，至於耕地所有人，因地租降低，難免抗拒或心存僥倖，但不能認為對施行減租條例所可能導致的不利改變沒有預期。尤其因為減租條例已試行數年，承租人對已發生的有利法律地位已有信賴，是以僅設置保護承租人，而未設置保護出租人既有有利法律地位的過渡條款。就扭正不平等租佃關係的立法目的而言，減租條例對過渡條款的處理方式，並非租佃雙方所不能預期，而與憲法上所保護的信賴原則尚無違背。

伍、結論

減租條例所引起的租佃衝突，近幾年來漸為社會所注目（註十四）。本院大法官其實可以情事變遷為由，模糊地籲請有關機關迅速處理，但本號解釋多數意見並未一方面概括地肯定過去，一方面模糊地籲請有關機關檢討修法。而是在尊重立法當時特殊時空條件之下，肯定減租條例符合扶植自耕農及改善農民生活的憲法意旨，承認限制耕地所有權的必要性，同時依據憲法第一百四十六條及憲法增修條文第十條第一項規定重新解釋若干條文，審慎地針對關鍵條文第十九條第一項第一款、第十七條第二項第三款及第十九條第三項準用第十七條第二項第三款部分，作成放寬限制出租人財產權的解釋。多數意見此項解釋結論，可視為對立法者未及時反應時代需求的立法怠惰不予認同，並對立法機關在第一個檢討減租條例的時機裡，非但沒有創造有利租佃和諧的機制，反而製造新的衝突條件，

提出譴責。

對於期待擺脫減租條例禁錮的耕地所有權人而言，本號解釋多數意見對減租條例的諸種限制予以合憲解釋，或者難以接受；對於自民國七十二年以來，已期待獲得補償的承租人而言，多數意見限縮解釋減租條例第十七條第二項第三款，並且宣告同條例第十九條第三項準用第十七條第二項第三款部分違憲，恐怕亦無法接受。但是多數意見實已考量憲法基本精神、時代的變遷因素、農業的發展環境，以及雙方的長遠利益，租佃雙方如能交換立場，互相體諒，則社會大幸！

註一：十六世紀時期，法國人道主義公法學者（生於一五三〇年，歿於一五九六年），曾於法國胡根諾教徒（Hugenotten）遭天主教派迫害時期（一五六二年至一五九八年之間），主張寬容原則，提出不受憲法限制的主權概念，倡導宗教平等。

註二：合憲非難已成為我國釋憲制度的專門用語，類似於德國聯邦憲法法院的警告性裁判（Appellentscheidung），屬於憲法法院無法決定系爭規範違憲與否時的判決類型，僅在判決理由中提醒立法機關係爭法規有違憲疑義，甚至表明該系爭規範未來可能變成違憲，但該規範仍繼續有效。例如：BVerfGE 39, 169 有關社會保險中鰥夫年金之給付條件，聯邦憲法法院未作出違憲與否之裁決，而要求立法機關本於憲法意旨，尋求解決方案；BVerfGE 25, 167 關於非婚生子女基本權案件中，聯邦憲法法院則呼籲立法機關儘速依憲法意旨修法，否則各級法院應自行依據憲法意旨為判決；BVerfGE 21, 12 有關營業稅法的案件中，決定在立法機關已開始進行的修法程序未完成之前，不作出違憲宣告。

註三：林英彥等學者根據內政部地政統計年報之資料推估，如果租約件數繼續逐年減少，三十年後租約數會趨近於零，租佃問題在二十五年到三十年之間會自動消失（見：林英彥、顏愛靜、賴虹橋、陳奉瑤、吳明意等，消除租佃制度之研究，台灣省政府研究考核發展委員會，民國七十六年，頁九五；熊秉元，試論「耕地三七五減租條例」上之土地所有權問題，收錄於約法哪三章？法律及制度經濟學論文集（一），民國九十一年，頁三以下及註釋2、4）。

註四：根據政府統計資料，截至民國九十二年為止，佃農戶已從耕地三七五減租條例實施初期近三十萬戶大幅下降為四萬九千四百七十五戶，耕地租約件數也從減租條例實施初期近四十萬件逐年下降，至今剩四萬四千一百二十二件（民國四十一年為三十九萬六千零二件，四十二年即降為二十一萬六千二百八十六件，六十二年降為十一萬三千八百八十四件，七十二年降為九萬七千八百二十八件，八十九年降為五萬四千九百一十五件）。（資料來源：內政部內政統計資訊服務網 www.moi.gov.tw/stat 統計年報地政類：耕地三七五減租成果以及台灣省地政處編印，台灣省地政統計年報第十五期，民國八十六年五月出版，頁三。）

- 註五：參見立法院審議農業發展條例草案之會議紀錄，立法院公報第六十二卷第四十期，民國六十二年，頁三一以下。
- 註六：憲法第八條、釋字第三八四號、第三九二號、第四四三號等解釋參照。
- 註七：減租條例第二十條所謂出租人之續約義務，即出租人對於租約的繼續與否，並無置喙餘地。租期屆滿時，承租人可於一個月內向鄉、鎮、市、區公所申請續約登記，租約即繼續生效（台灣省耕地租約登記辦法第二條第一項），承租人若未及時申請續約登記，上述主管機關即予以註銷租約，但如承租人說明有繼續耕作事實，租約即得恢復，續約程序僅存在於承租人與主管機關之間。
- 註八：耕地三七五減租條例公布施行之後，三七五租約即已銳減，因恐無法收回土地，少有地主願意出租耕地。
- 註九：BVerfGE 13, 261, 271（關於稅法案件）；18, 429, 439（關於戰爭受害人法案件）；30, 367, 387（關於聯邦補償法案件）；45, 142, 173 f.（關於歐體會員國間的穀物交易問題）；BVerfGE 88, 384, 403（關於利率調整法案件）；95, 64, 86（關於國民住宅條例案件）；96, 330, 340（關於大學助學貸款法案件）；陳新民，法治國家理念的靈魂－論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務，二〇〇〇年八月，頁五二－六八；李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，台灣本土法學雜誌，第二十四期，二〇〇一年七月，頁八一；彭鳳至，法律不溯及既往原則之憲法地位，台灣本土法學雜誌，第四十八期，二〇〇三年七月，頁三以下；許玉秀，司法院釋字第五七四號解釋部分協同意見書。
- 註十：BVerfGE 63, 343, 353（關於德奧法律協助條約）；72, 200, 241（關於所得稅法案件）；97, 67, 78 f.（關於所得稅法案件）；李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，台灣本土法學雜誌，第二十四期，二〇〇一年七月，頁八一以下。
- 註十一：參見許玉秀，司法院釋字第五七四號解釋部分協同意見書。德國學理及實務上之爭議與檢討，可參照陳新民前揭文（註九）。
- 註十二：本院依信賴保護原則審查過渡條款之最近解釋有釋字第五七四號、第五七五號及第五七七號解釋。
- 註十三：以可以事先預期為由，主張無信賴保護可言之見解，可參考德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 88, 384, 404 f.，該判決曾經以兩德統一後，因應新的經濟體制和市場條件所通過的利率調整條例，是兩德統一時可以預見為由，認為一九九一年六月二十四日通過的利率調整條例並未違背不溯及既往原則。民國三十九年十一月三十日行政院咨請立法院審議減租條例咨文：「關於收回自耕之限制，及承買（典）優先權之保障，旨在維護佃權使佃農逐步進為自耕農，二者均為減租保佃成敗之關鍵所在，土地法及台灣省所訂各項辦法

，或未予規定，或規定不詳，至貽地主以逃避減租妨害佃農優先權之機會，因而業佃糾紛時起，法院受理是類案件，多依據民法及土地法判決，對佃農殊為不利，須另訂條例以補闕漏。」（參考立法院公報第二期及第三期合訂本，民國四十年九月三十日出版，頁四十至四十一）。足見租佃雙方對土地法的確信尚屬薄弱，出租人對減租政策雖亦非甘心接受，卻已預見減租政策之不利後果，而佃農則已對減租政策的優惠待遇有所信賴。

註十四：立法委員自民國八十八年開始，已針對耕地三七五減租條例陸續提出修正及清理租約法案，共有委員提案第二四五五號（八十八年五月十五日）、第三五二〇號（九十年三月三十一日）、第四〇三七號（九十一年四月二十七日）、第四一九三號（九十一年五月十五日）及第四九八五號（九十二年五月二十一日）。

部分不同暨協同意見書

大法官楊仁壽

本件解釋文及解釋理由，本席雖部分贊同，惟其中關鍵之點，即於民國四十年六月七日制定公布耕地三七五減租條例（以下簡稱減租條例）之前，「減租政策業已積極推行數年，出租人得先於過渡時期熟悉減租制度，減租條例對出租人契約自由及財產權之限制，要非出租人所不能預期，衡諸特殊之歷史背景及合理分配農業資源之非常重大公共利益，尚未違背憲法上信賴保護原則」等語，多數意見對「信賴保護原則」之意涵，語焉不詳，對與之有關「不真正溯及」之真諦，亦吝於著墨，即逕以台灣省所訂牴觸民法及土地法之各項辦法為據，認減租政策已積極推行數年，非出租人所不能預期，而否定信賴保護原則之適用，本席與多數意見有異。事實上，國家為確保調和農業經濟之發展，尤其為保護社會上經濟弱者，作為社會、經濟政策之一環所設之限制，如顧及信賴保護原則，則採「明顯的原則」，作為判斷立法有無合理性之基準，亦即除該當限制措施，明顯的極為不合理時，纔構成違憲，本席一向持肯定見解。是以減租條例所加於地主之限制，縱偏於保護經濟上弱者之佃農，而設嚴於民法及土地法所規定之條件，當事人既願於減租條例制定之後，訂定耕地租約，接受該條例之規範，除明顯的極不合理情形外，對之實施寬鬆之審查，應無不合。此亦本件解釋針對減租條例之審查，本席除認於減租條例施行之前，對當事人信賴當時有效之民法及土地法有關規定，所簽訂之耕地租約，於減租條例施行時，已發生而尚未終了之事實關係，應受憲法上信賴保護原則之保障外，其餘贊同採寬鬆審查之原因。至對於「所謂出租人之自任耕作」，本件解釋作「合憲性解釋」，認「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」部分，亦表贊同，惟說理部分，有必要予以補充，爰分別就該等部分提出不同意見暨協同意見書如後：

一、關於非真正溯及既往之問題：按所謂法律溯及既往，係指新制定（包括修正、廢

止等，以下同）之法律（包括法規，以下同），對於施行前之「事實關係」（指法律適用對象之事實而言，以下同），溯及的予以適用而言（註一）。法治國為憲法基本原則之一，而法的安定性係法治國的重要內涵，即便法律為因應社會的需要必須變動，除有特殊情形外，亦應以「未來」所發生之事實關係為規範對象，不能動輒就新法律施行前之事實關係加以規範，致人民之生活與法律關係，失所準據。故法的安定性毋寧係以「時間」為最重要之因素。要之，於一定法律效力下所產生之法律關係，唯有依據該法律之規定予以評價，人民纔能「行於所當行，止於不可不止」，不致進退失據。亦唯其如此，人民纔可信賴過去之事實關係，不會被事後建立之新基準所評價。由此可知，具有溯及效力之法律規定，原則上必然抵觸法治國對於法的安定性之要求。

法國魯必耶（P.Roubier）教授就此曾提出三種與法律溯及既往有關之情形，其一是新法律的即刻適用（l'effet immédiat de la loi nouvelle），其二是新法律的溯及效力（la retroactivite in mitius de la loi nouvelle），其三是舊法律的延續（la suivie de la loi ancienne）。並以新法律的即刻適用，作為立法之原則；以新法律的溯及效力，及舊法律的延續，作為立法的例外（註二）。此等分法涉及改革與保守地位之消長，亦即「新法律」除規範其生效後之事實關係外，亦一併規範其生效前已終了之事實關係，即所謂新法律溯及既往，或規範其生效前已發生而尚未終了之事實關係，即所謂新法律的即刻適用，均顯示改革勢力的優位；「舊法律」所規範的事實關係延續至新法律生效後仍繼續由舊法律規範，即所謂舊法律的延續，則顯示保守勢力的優位；而一方面由「新法律」自其生效時起，規範其後發生之事實關係，另方面由「舊法律」仍繼續適用於以前之事實關係，此即所謂新法律的即刻適用與舊法律的延續並用，顯示改革勢力與保守勢力之折衷妥協。

以租佃關係之最高地租為例（其他諸如嚴格限制出租人終止耕地租約及收回自耕之條件，與期滿承租人如願續約應再續約六年等，亦復如是，茲不另贅），三十五年四月二十九日公布施行之土地法第一百十條第一項規定：「地租不得超過地價百分之八。約定地租或習慣地租超過百分之八者，應比照地價百分之八減定之。不及地價百分之八者，依其約定或習慣」，而四十年六月十四日在臺灣省施行之減租條例第二條第一項規定：「耕地地租租額，不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五。原約定地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五。不及千分之三百七十五者，不得增加」，土地法所規定之地租較高，減租條例所規定之地租則較低。假設有一耕地租約跨連該二法律，減租條例如明定其生效前之期間，地主所收地租亦應適用減租條例，必須將超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五部分，歸還佃農，則「減租條例即有溯及效力」。減租條例如規定僅適用於其生效後所簽訂之耕地租約，則「土地法即

屬舊法律的延續」。減租條例如規定自公布施行日起，適用於其生效後之一切租佃關係，則「減租條例即屬即刻適用」。減租條例如規定於生效後，新簽訂之耕地租約適用減租條例，而於其生效前所簽訂耕地租約適用土地法等，則屬「新法律的即刻適用」與「舊法律的延續」之折衷。

新法律的溯及效力，德國學者稱為「真正的溯及」（echte Ruckwirkung），除有特殊的情形外，已然違反法治國對於法的安定性乃至於其所衍生信賴保護原則之要求，原則上為憲法所不許（註三），故有若干國家在憲法上明文予以禁止，例如美國憲法第一條第九項規定：「溯及既往之法律，不得通過之」（註四），菲律賓共和國憲法第二條第一項第十一款規定：「不得制定溯及既往之法律」（註五），挪威憲法第九十七條規定：「溯及法不得通過之」（註六）等是。我國憲法對此雖無類似之明文，惟法治國之原則，有其共通性，非美、菲、挪等國所獨然。

法律溯及既往，並非一概為法治國所不許，於有特殊情形時，仍許其設有例外，諸如：①人民對合乎上位階之法律事先可以預測得到。②法律之規定處於不確定或混亂狀態，人民對之僅有極少的信賴利益。③法律溯及既往未造成人民的損失，或損失尚屬輕微。④具有應優先於信賴保護之明顯重大公益，必須將法律溯及既往予以正當化等，皆其適例（註七）。惟不論如何，法律溯及既往，必須來自立法機關明確之意思表示，若法律無明示表達，原則上不能從法律的解釋中，推斷出默示之追溯力。

至於「新法律的即刻適用」與「舊法律的延續」兩相比較，新法律的即刻適用居於優位，毋寧屬於當然。推其原故，主要是著眼於法律狀態的一致性，有以致之。良以新法律施行之後，若猶令新舊兩個不同的制度並存，不免導致法律秩序的混亂。故法律狀態的一致性，不僅是法律簡明化不可或缺的因素，抑亦促成法律普及的不二法門。惟在有「既得權之尊重」或「利害關係人得預見」等二種情形之一時，則必須要考慮維護「舊法律的延續」之問題，不能漠視。「既得權之尊重」及「利害關係人得預見」，恒見諸於契約領域，在非契約之法律狀態則較罕見。且新法律的優越性，亦不必然導致「即刻適用」合乎時宜，其本身之成功，通常亦須取決於其有一段過渡時期。

問題的根源，端在新法律適用於過去已「發生」，而於新法律施行時尚未終了仍繼續存在之事實關係，此亦即德國學者所稱「不真正的溯及」（unechte Ruckwirkung）。不真正的溯及，原則上雖被允許，惟法律於制定之初，仍須衡量公益事由及信賴保護之輕重，並以信賴保護之觀點來限制立法者之形成權（註八）。要之，真正的溯及，係關於對過去事實所為之新法律評價如何溯及生效的問題。而不真正的溯及，在語意上其實是「無溯及效力」，亦即不承認其為「溯及效力」態樣之一種。如將「溯及效力」區分為「真正的溯及」及「不真正的溯

及」，易使立法機關在立法時，誤認為當然可以任意制定不真正的溯及之規定，而無須採取合理的補救措施或訂定過渡期間之條款，故與其說不真正的溯及係溯及效力的問題，毋寧將其認為係關於新法律如何適用於既存之法律關係為愈，亦即國家提供人民信賴之基礎後，其應如何受本身所為事前行為之拘束，或使「舊法律的延續」，或採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，以資緩衝。質言之，不真正的溯及，或可謂「非真正溯及既往」，但若置國家制定新法律之利益與個人之信賴利益間之比較衡量於不顧，或於衡量後，未依輕重緩急，使舊法律延續，或未採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，則顯然無視於法治國法的安定性與信賴保護原則之要求（註九）。

由於「不真正溯及」概念所涉頗廣，與本件解釋無涉部分，姑置不論，爰僅就與本件解釋有關部分，依 Jacques Ghestin 所提見解（註十），扼要整理如下：

- 新法律施行之前，事實關係已終了之「過去效力」（les effets passés）：
以租佃關係為例，地主與佃農所訂耕地租約假設定有十年期間，減租條例施行時，耕地租約已過了四年，地主亦已按租約內容收訖依地價百分之八計算之地租。此時，新施行之減租條例，不能規定地主過去所收地租超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五部分，應歸還佃農。亦即此部分，減租條例無適用之餘地，不能溯及既往。
- 新法律施行之後，事實關係尚在繼續進行之「未來效力」（les effets futurs）：
此時原則上雖應受新法律規範，惟亦應考慮舊法律延續，排除即刻適用之原則，或採合理的補救措施或訂定過渡條款等問題。爰分述其情形如次：
 - 1．非契約狀態之未來效力：
 - ①原則上應遵守新法律即刻適用之原則：諸如親子關係、離婚或分居之效力，時效以及有關物權內容等屬之。
 - ②例外亦適用舊法律的延續：例如有關社會保障之法定津貼，一旦發放，即形成既得權利，因此改變發放之新法律，不能中斷以前未付款之支付。
 - 2．契約狀態之未來效力：
 - ①原則上應遵從舊法律延續之原則：契約之效力，原則上應受契約簽訂時當時之法律規範，蓋人民於簽約之際，業將舊法律融入契約，當事人於簽訂契約時，已然顯示將法律之規定，當作其契約內容之一部分。而且從契約自由之觀點言，亦應使契約免受立法者之干預，良以契約係當事人「可預見之行為」，雙方都有預見其內容實現之可能性，若以法律加以「侵害」，勢將危及法律之安定。再者，由雙方當事人自由意志所決定之契約內容本具有多樣性，要求法律狀態一致性，在契約領域可謂影響甚微，新法律原則上無須即刻適用之必要。

②例外的適用新法律：國家為強化公共秩序或公益，恒須作例外的考量，傾向於新法律的即刻適用，此舉雖適足以反映意思自治及既得權利概念的無奈及衰弱。惟無可置疑的，有關法律（la loi en cause）所具公共秩序或公益的特徵，如非屬特殊重大（高於法的安定性之要求），應不容許對「契約領域」構成舊法律延續原則之例外。但最重要者，即令必須構成例外，無論其公益如何「非常重大」，「其因公益之必要廢止法規或修改內容，致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨」（本院釋字第五二五號解釋理由書，第五二九號解釋文及第五三九號解釋理由書參照），如未採行此種對應措施，即不符「憲法保障人民權利之意旨」。本號多數見解，忽略及此，令人遺憾。

二、關於信賴保護原則的問題：如前所述，法的安定性是法治國基本內涵之一，俾能建立法秩序的信賴性、恒久性以及法的透明性與法的和平。與法的安定性具有內在關聯關係的，則係法的安定性所衍生主觀層面之「信賴保護原則」，亦即法律（就本件解釋而言，諸如民法、土地法等）一旦公布施行，原則上即保有存續力，以為人民行為之基準，以保護人民的信賴。質言之，法的安定性與信賴保護原則，不但具有不可分的關聯性，且信賴保護原則與法的安定性同，皆以「時間」為其主要因素，在一定法律效力之下所產生之法律關係，唯有依據該法律有關規定，加以掌握，判斷及行事，纔不致使人民失所準據，人民資以信賴之法律關係，亦始不至為事後所建立的新基準所評價，而無所措其手足。

「真正的溯及」，使事後制定之法律規定，適用於人民所信賴已終了的事實關係，在絕大多數的場合，必然牴觸法治國對於法的安定性與信賴保護原則之要求。即使「不真正的溯及」，對於正繼續進行中的事實關係適用新法律時，亦應尊重人民既得權，不容忽視（註十一），亦即法律的變更，於與對法的安定性的信賴發生衝突時，絕對不能漠然視之。僅「真正的溯及」，因有違法治國原則，對個人之自由權利侵害較鉅，於有預測可能性，且能與保障個人之自由權利，得獲實質的調和時，始予以正當化（註十二）。要之，真正的溯及，原則上為憲法所不容許，例外始容許。而不真正的溯及，原則上則為憲法所容許，惟須於衡量公益時，以信賴保護之立場，來限制立法者的形成權，或促其採取合理的補救措施。

一言以蔽之，信賴保護原則係法的安定性所衍生，雖出於法的安定性之要求，卻仍不能損害法的安定性。故信賴保護原則，只針對個案之具體情事，個別考量是否應依信賴保護原則，採取個別利益上救濟措施，不能打破新法律之價值體系。此與新法律諸如違反平等原則等，將會導致衝破憲政結構的情形，不可同日而語。要之，信賴保護之方法，或係採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條

款等，端在謀減輕人民之損害，而非在使新法律所欲達到之公益，反而受到拖累。舉例言之，新法律規定「本法自公布日施行」，其主要的目的在使「本法」施行發後新發生之事實關係受到規範，至於「本法」施行前已發生而尚未終了之事實關係亦一併受到規範，不過出於法律狀態一致性之要求而已，若因適用信賴保護原則，使「本法」施行後新發生事實關係之部分受到衝毀，則又何必制定新法律，其理甚明，無待辭費。有疑問者，減租條例所規範之對象，事實上僅侷限於已存續之耕地租約，其後即鮮有人願再新簽訂，類此不顧人民信賴保護之立法，除於納粹等法西斯政府統治下或能一睹外，其他民主法治國家迄未見此一立法怪現象。

理論上，「不真正的溯及」，「若非基於公益考量，僅為行政上一時權宜之計，或出於對部分規範對象不合理之差別對待，或其他非屬正當之動機而恣意廢止或限制法規適用者，受規範對象之『信賴利益』，應受憲法保障」（釋字第五二五號解釋理由書）。

縱令已為公益之考量，不論其公益如何「非常重大」，絕不可將制定法律之動機與人民之信賴保護混為一談，以是「制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法律繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有法規中無相關補救規定可資援用時，『基於信賴之保護』，制定或發布法規之機關應採取合理的補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害」「方符憲法保障人民權利之意旨」（釋字第五二五號、第五二九號、第五三八號解釋理由書參照）。多數意見，對已逾五十餘年「不符憲法保障人民權利意旨」，至為怪異之減租條例，竟視若無睹，誠匪夷所思。且就減租條例與土地法二者規定所反映之公益，擴大其「差距」謂出於「非常重大公益」「特殊歷史背景」，殆已用盡所能想像得到之用語，可謂「靡已加矣」。實則，因特殊歷史背景或公益而制定法律係屬一事，人民對舊法律之信賴又係一事，多數意見直欲將二者相混，並將釋字第五二五號、第五二九號及五三八號所建立之信賴保護原則，棄之若浼，其然歟？其不然歟？惟有俟諸方家公斷。往者已矣，來者猶可追，若因本不同意見書之一併公布，能使今後相關機關於制定類似法律時，深切了解漏未採取合理之補救措施，或訂定過渡期間，係屬錯誤之舉，則本席「唯一」之目的，應已達到。

至於有下列情形之一時，則無信賴保護原則之適用：一、經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範之情形者（按：指無信賴基礎）；二、相關法規（如各種解釋性、裁量性之函釋）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布，其信賴顯有瑕疵不值得保護者（按：無保護價值）；三、純屬法規適用對象主觀之願望或期待而未有表現已生信賴之事實者，蓋任何法規皆非永久不

能改變，法規本來可能修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴之行為，始足當之（按：指無信賴事實）」（釋字第五二五號解釋理由書參照）。

綜上以觀，不僅「法律溯及既往」牴觸法治國對於法的安定性及信賴保護原則之要求而已，即「不真正的溯及」，亦應兼顧規範對象受憲法上信賴保護。本件多數意見，認減租條例「制定之前，減租政策業已積極推行數年，出租人得先行於過渡時期熟悉減租制度，減租條例對出租人契約自由及財產權之限制，要非出租人所不能預測。」云云，不知究何所據而云然？按在法治國原則之下，人民所信賴者厥為法律（包括不牴觸憲法之法規），而非政策，即令國家為推行政策，訂有命令，依憲法第一百七十二條規定，亦不能牴觸法律。有關地租之最高額及收回自耕之條件，土地法皆設有明文，人民因而對之產生信賴，彼此間據以簽訂耕地契約，發生租佃關係，自應以之為準繩，而非以與憲法或法律牴觸而「無效」之命令為據，自不能因此即謂不發生信賴保護之問題。無可諱言者，土地法於三十五年四月二十九日公布施行之後，人民有關租佃關係，一以之為準，在四十年六月七日制定公布耕地三七五減租條例以前，台灣省政府雖曾訂有若干辦法或規程，與土地法作不同之規定，惟牴觸土地法規定部分，依憲法第一百七十二條規定：「命令與法律牴觸者無效」，自不能認為有效，該等辦法或規程即令對於逾越土地法部分已有所規定，亦不能謂非出租人所不能預測。此就行政院於三十九年十一月三十日咨立法院審議減租條例文中，並不諱言：「惟以台灣省所訂之各項辦法，間有超出現行法律規定，或與民法及土地法牴觸之處，亟應另訂條例，完成立法程序，以資適用。．．．而法院受理是類案件，多依據民法及土地法判決」等語觀之，不難索解。本席對司法前輩在五十年前能堅守崗位，把握法律與牴觸法律之命令之分際，展現其貞固不渝的操守，感佩無既。孰料五十年後，多數意見竟認為減租政策，於減租條例制定之前，已積極推行數年，要非出租人所不能預測，衡諸特殊之歷史背景及非常重大公共利益，認未違背憲法上信賴保護原則，夫復何言！且土地法已於民國三十五年施行，法院亦一直適用不輟，迄四十年制定減租條例為止，當事人所訂租佃耕約，受當時已屬有效之土地法等之規範乃屬當然，此為一般略識法律者所熟知。多數意見捨此項立法事實不顧，竟摭拾土地法在台灣施行以前之若干特殊事例，美其名為「特殊之歷史背景」作為立法事實，誠令人百思不得其解。

三、關於就減租條例第十九條第一項第一款規定：「出租人不能自任耕作者」作「合憲性解釋」部分：按所謂不能自任耕作，依最高法院五十二年台上字第八三四號判例要旨稱：「不僅指無耕作能力而須僱工耕作者而言，即出租人之住居所與耕地距離過遠，依日常經驗，不能自任耕耘收割者，亦包括在內」等語，本件解釋認其義過狹，應依憲法第一百四十六條及憲法增修條文第十條第一項發展農業工

業化及農業現代化之意旨，將減租條例第十九條第一項第一款規定得收回耕地之出租人，作「合憲性解釋」，認不以親自實施耕作為限，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，應值贊同。

所謂「合憲性解釋」，指法院在實施司法審查時，若相關法律可能有二種以上解釋（複數解釋可能性），其中一種解釋為合憲有效，其他解釋為違憲無效，致生憲法上之疑問或爭論時，則應採使法律成為合憲有效之解釋而言（註十三）。亦即合憲性解釋，建立在兩個基礎之上，其一為位階結構（Stufebau），其二為法秩序的統一性（Einheit der Rechtsordnung）。

就位階結構而言，在法律秩序中，法律規範所處之位階本不同一，在出現價值評價矛盾時，上位階的法優於下位階的法（Lex superior derogat legi inferiori）。以我國而論，憲法位階最高，法律次之，命令又次之。憲法第一百七十一條第一項規定：「法律與憲法牴觸者無效」，第一百七十二條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效」，即本此位階結構而為規定。因此關於法律或命令之解釋，位階較低者，應依位階較高之規範意旨為之，期能實現位階較高之規範目的，使法秩序猶若金字塔，上下井然有序。合憲性解釋本身即意味著規範可能出現歧義，有複數解釋之可能性，設若一規範規定，根據其文義與產生歷史可能有多種含義，其中有違反憲法價值者，亦有符合憲法價值者。此時，應採用符合憲法價值之標準予以解釋，此即為合憲性解釋。其目的端在根據憲法之標準，儘量繼續維護立法規範目的之意圖。故大法官合憲性解釋，對法律進行合憲性審查，可藉以避免法律違憲而告無效，乃屬當然。

最高法院著成前述判例意旨，或有其時空之背景，惟已隨社會環境之變遷，而悖離憲法增修條文第十條第一項發展農業工業化及現代化之意旨，本件解釋乃將「出租人之自任耕作」作合憲性解釋，以因應全球化之農業競爭環境，獎勵農業科技及多元化新產業型態之發展，應甚妥適。本件解釋，雖未宣告該號判例違憲。惟最高法院亦應不再援用該號判例，方符本件解釋意旨。

就法秩序的統一性而言，任何法律規範均獨立存在，任何具體規範均係「整個法秩序」（Gesamtrechtsordnung）中之一部分，在一個法律內部或其他法律中無數的規範，均存在內部與外部的緊密聯繫，此種相互聯繫之關係稱為法律體系（Rechtssystem）。體系的思維不允許出現明顯的評價矛盾，亦即如果基於相同的事實，得出不同的法律效果，即與追求合理性之立法有所違背，故所謂「和諧」（Widerspruchsfreiheit），已隱然成為法秩序「系統化」（systematischer）以價值為導向之原則。

法秩序的統一性，首須透過法律的建構和劃分，得到「外部」的整理，並須在「內部」協調統一，以符合價值評價體系之目的。除評價系統之主事者（諸如大法官、最高法院或最高行政法院暨其他各審級法院），須層次井然，各司各個

層次之評價外，並透過以憲法為基礎的和諧解釋，始能期其達到統一的法律價值觀。換言之，就需規範的生活領域而言，所有司法機關均應依憲法分配評價系統分別進行解釋及審判，一切具體之法律規範亦均應超越自身，指向一個可以推測的整體方案解釋或闡釋，此即所謂「價值評價計畫」（Wertungsplan）。從此意義言，不僅各層次之法律闡釋者，應具有憲法之涵養，而且具體的各個法律規範，亦應內蘊「超過其上的」（*uberschießender*）立法的正義觀。故於解決具體個案時，法律解釋不能簡單的僅以該規範之立場尋找答案，而應以宏觀的角度，從整個法秩序出發，對該具體個案作出評價。如此，對各層次解釋法律者所為評價之分工與統合，纔具有意義，纔能圓滿的發揮整個法秩序之公平觀或正義理想。

我國憲法第七十八規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」，憲法增修條文第五條第四項規定：「司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項」，並於司法院大法官審理案件法第七條設有「得聲請統一解釋」之條件，亦即大法官對於不違憲之法律或命令，只有最後「統一解釋」之權，此乃為維護法律評價之分工及統合而設計出制度。惟前述最高法院判例，既已因時代變遷，不合憲法意旨，本件解釋作「合憲性解釋」，自出於「法秩序統一性」之要求，當在解釋憲法之權限內，自不待言。

本席以上見解，與多數大法官所通過解釋，部分意見不同，部分相同，爰依法提出不同意見暨協同意見書如上。

註釋：

註一：參見加藤幸嗣，行政法之爭點，第四四頁、第四五頁。本村弘之亮，租稅總則，第一四三頁。

註二：魯必耶，法律在時間上的衝突，第一版，一九二九年至一九三三年；過渡法，第二版，一九六〇年。引自陳鵬等譯，雅克·蓋斯坦（Jacques Ghestin）等著，法國民法總論（*Traite de droit civil, Introduction generale*）第三一二頁。

註三：參見韓國憲法裁判所編（徐元宇譯成日文），韓國憲法裁判所十年史，第二〇〇頁、第二〇一頁。

註四：參見前司法行政部編印，各國憲法彙編（一），第六三頁。

註五：同前註，第五〇五頁。

註六：同前註，各國憲法彙編（二），第六八七頁。

註七：同註三。

註八：同註三。

註九：同前註。

註十：同註二，第三四〇頁至三五四頁。

註十一：參見田中二郎，行政法總論，第一六四頁。

註十二：同前註，第一六五頁。

註十三：參見李鴻禧，違憲審查論，第一五五頁。

抄林○○解釋憲法聲請書

受文者：司法院

主旨：為最高行政法院九十年度判字第一一八九號判決所適用之「耕地三七五減租條例」第十九條、第二十條、第十七條第一項第一款及第六條等違反憲法第十五條、第二十二條及第二十三條之規定，侵害聲請人受憲法保障之財產權、人民之自由及權利，茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，聲請解釋，請宣告上揭「耕地三七五減租條例」條款牴觸憲法而無效應即時不予援用，並諭知本解釋有拘束最高行政法院上揭確定判決之效力。

說明：

壹、聲請解釋之目的

按最高行政法院九十年度判字第一一八九號判決適用耕地三七五減租條例第十九條、第二十條、第十七條第一項第一款及第六條等，長期持續剝奪耕地出租人收回租賃耕地自由管理收益其財產之權，茲因土地法第三十條已於八十九年一月二十六日總統以華總一義字第八九〇〇〇一七四三〇號令刪除，「農業發展條例」之修正亦同日公布實施，則隨農地開放自由買賣，農地承受人及繼承人都不再限制為能自耕者，為何出租人收回自己之出租耕地仍須受自耕能力之限制？政府農地政策已由「農地農有」改為「農地農用」，耕地租賃關係已採「自由契約」，農業發展條例於民國八十九年元月四日修正施行後所訂立之耕地租賃契約已不適用耕地三七五減租條例，而在此之前之耕地租賃契約仍有耕地三七五減租條例之適用，形成同樣是耕地租賃卻因成立之先後而有「強制租賃」與「自由租賃」之別，顯然不公平，因之，本案最高行政法院之判決發生有牴觸憲法第十五條、第二十二條、第二十三條之疑義，茲依中華民國憲法第七十八條，聲請 鈞院解釋憲法，並賜准解釋如后；

一、耕地三七五減租條例第十九條、第二十條、第十七條第一項第一款及第六條等之規定牴觸憲法，應即不援用。

二、本解釋有拘束最高行政法院九十年度判字第一一八九號判決之效力。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

一、聲請人持有耕地於民國三十八年聲請人之先父被迫簽訂定型化之「私有耕地租約」以來，每六年鄉公所即強制續訂租約，嗣因農地重劃出租人名義歸為聲請人，於民國七十九年底租期屆滿擬收回出租耕地，奈因「耕地三七五減

租條例」（以下簡稱減租條例）嚴苛限制，致一再訴願均遭駁回，復提行政訴訟亦被駁回。按我國為民主憲政國家，「減租條例」嚴苛限制出租人收回自己耕地，苛政猛於虎，已違「私法自治」與「契約自由」原則。本已違憲之「減租條例」以強制租約沿用半世紀，禍延三代，豈能違憲之惡法再延用下去？更甚者，原承租人死亡，一代接一代概括承受承租權，徒增紛爭與社會亂象。有鑒於此，民國八十九年元月二十六日總統公布刪除土地法第三十條，並實施修正之「農業發展條例」（以下簡稱農發條例），已對農地政策由「農地農有」改為「農地農用」、「農地自由買賣」、「凍結減租條例」、「耕地租賃採契約自由」（見於現行之農發條例第二十、二十一、二十二條），這些法律之修改，突顯出行政法院確定判決適用之「減租條例」有違法侵害人民受憲法保障之財產權、人民之自由及基本權利之疑。

二、按憲法第十五條明定：「人民之生存權、工作權及財產權應予保障。」欲限制人民之自由權利，不論是列舉權或非列舉權，均需於符合憲法第二十三條之條件下才得以法律為之。又參照司法院釋字第四〇〇號、第四四〇號等解釋，對有違反憲法保障人民財產權及基本權利意旨者，諸如減租條例第十九條、第二十條、第十七條第一項第一款及第六條等規定，應宣告限期失效或不再援用。

三、綜上所述，本案最高行政法院之確定判決所適用之法規，即有違憲之疑義。

參、聲請解釋憲法之理由

一、在「減租條例」中，出租人受於該租賃債權之終止條件，雖出租人有機會收回其耕地，然因限制出租人收回耕地之條件太嚴苛，甚或是不可能，出租人之自由使用、管理其私有耕地之權利形同被剝奪，是屬甚明。更何況，出租人對出租耕地於民國三十八年所訂之定型化契約非本於契約自由原則訂定，則「減租條例」有悖人民自由行使其基本權利，亦不合憲法第二十三條所定之限制條件，顯然違憲。

二、「減租條例」長期對出租人課予使用、收益上之限制，就社會需要之限制目的與限制時間言，對土地之使用、收益造成財產權之持續限制。再者，以出租人所有收益足以維持一家生活者，不得收回其出租耕地，無異將財產權降為一種「維持日常所需」之保障，就財產價值保障與保障人格權而言，有違財產權保障之意旨。因之，「減租條例」牴觸憲法第十五條之規定，無庸置疑。

三、「減租條例」第二十條，所謂續訂租約者，甚契約內容應由契約當事人議定，不容由公權力訂定。按耕地之租賃純屬私權關係，租約之繼續與否均係私法上法律關係，不許公權力干預，但半世紀來政府以公權力強制租賃，實與「私法自治」及「契約自由」原則相悖。出租人自由使用管理其私有耕地長

期遭受過度限制，實與剝奪人民財產權無異，亦與憲法保障人民財產權之精神不符。

- 四、按憲法第十五條明定人民之生存權、工作權及財產權應予保障。其闡明，憲法是人民生計之最大保障書，不允許非經法律規定或違背憲法規定之法律、行政命令恣意限制人民之權利或侵害人民受憲法保障之權利。聲請人收回出租耕地自耕，自屬憲法第十五條規定之權利。民國四十年實施之「減租條例」第十九條，限制出租人於租期屆滿後收回其私有地之規定，無異剝奪出租人之自由及權利，有違憲法第十五條之規定。財產權保障最根深之目的即在確保其對物之自由使用與收益，就財產主觀面向自由之觀點而言，「減租條例」對出租人長期之限制至達其使用收益上之不自由，有違憲法保障財產權之意旨，應不再援用。
- 五、權衡「減租條例」制定之時，以傳統農業社會為主，田間工作全靠勞力，經濟活動尚未發展，農業外之就業機會極少，政府以「減租條例」限制出租人之土地收益權與使用權固有其時代背景，但在今日，台灣已轉型為工商業社會，無論在農業人口或農業產值方面都遠不及工商業的就業人口與產值。更何況，目前的農業政策已由「農地農有」轉變為「農地農用」和「自由租佃」關係，立法院亦於八十九年一月四日通過修正「農業發展條例」，經總統於八十九年一月二十六日公布實施。由於農發條例之實施，耕地租賃契約已明文改採「自由租賃」方式，故從台灣當前農業發展政策之角度與加入 WTO 後之農業趨勢而看，限制出租人收回耕地之規定，實為不妥。「減租條例」長期以來踐踏出租人之權益，剝奪出租人自由使用其出租地之權利，形成出、承租人兩造之法律地位不平等，更顯示「減租條例」是不平等條約，過度保護耕地承租人，嚴重違憲，五十多年來出租人受害匪淺，應即日起不再援用。
- 六、比例原則是依循憲法第二十三條所謂「必要性」之精義演繹而生。通說認為比例原則具有憲法位階之法律原則，有拘束立法、行政、司法之效力。法律、行政行為及法律裁判均不得違反比例原則，亦即違反比例原則即屬違憲。比例原則亦係禁止過當原則，即干涉與介入之手段必須適於達成所欲成之目的，同時其手段應為必要，且手段不得與所追求之目的不成比例。國民政府遷台初期強制地主降低地租，並嚴格限制地主收回出租耕地而公布「減租條例」，已歷半世紀，本質上實與「私法自治」暨「契約自由」大原則相悖。耕地所有權人自由使用管理其田地之權利受長期過度的限制，顯與憲法保障人民財產權之精神完全不符。尤其在八十九年一月二十六日刪除土地法第三十條並公布修正之農發條例以後，新訂立之農地租賃契約已採自由租賃方式，更突顯出同樣是耕地租賃卻因成立之先後不同，須適用完全相反之兩套法

律，形同一國兩制之亂象。長期限限制出租人收回出租地，其手段太過苛酷、過當，與目的不成比例，剝奪出租人私有地之收益權及使用權，侵害出租人之生存權、工作權及財產權，嚴重影響出租人之生計，因之，「減租條例」顯有違反憲法上比例原則，應即予不援用。

七、司法院釋字第四〇〇號解釋明載：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。」政府限制人民之財產權，仍不可侵害到財產權之核心；即「財產之私有性」與「財產之私用性」，亦即所有人原則上有支配處分權，有自由使用財產權的權限，然國家對人民財產權之限制亦不可使人民財產權之保障降低至「只有維持一家生活之程度」，更有甚者限制「使用自己土地須自任耕作」及「如承租人願繼續承租者，應續訂租約」等，減租條例第十九條及第二十條對出租人長期過度之限制至達其使用、收益之不自由，形同「部分剝奪」出租人之財產權，顯然踐踏出租人之權益，牴觸憲法第十五條、第二十二條及第二十三條之規定，依憲法第一百七十一條第一項應認無效。

肆、聲請人對本案所持之立場與見解

- 一、土地所有人對自己所有土地依民法第七百六十五條有所有權、使用權、收益權及處分之權，應不分土地類別。國民政府遷台初期，於民國三十八年惟恐其政權被赤化而以威權統治，高壓手段在台實施不平等之「減租條例」，強制地主照政府訂定之低租額收租並嚴苛限制出租人收回出租耕地，至今已半世紀。該違憲之政策，於當時非常時期固有其迫切性，但本質上，耕地所有權人自由使用管理其私有地之權利長期被剝奪，與憲法保障人民財產權之精神背道而馳。時至八十九年一月二十六日總統公布刪除土地法第三十條並修正農發條例，政府之農地政策改變為「農地農用」、「農地開放自由買賣」，人人都可承受農地從農。由此法律之修正，可肯定「減租條例」已不合時宜，購農地不再限制要有耕作能力，收回自己土地耕作反要嚴苛限制，天下沒有這個道理的。
- 二、人民之自由及權利不應受行政機關公法上之干預，無論以實質或形式審查人民之權利自屬違憲，因人民從農之權利並無妨害社會秩序、公共利益，亦無妨害他人自由，更不生緊急危難之情事。「減租條例」長期以來過度限制耕地所有權人之自由及權利，則與憲法第二十二條及第二十三條之規定相違。
- 三、就「減租條例」第十九條、第二十條、第十七條第一項第一款及第六條規定，限制出租人私權之行使而言，其目的在半世紀前因社會經濟以傳統農業為主，對出租人之限制固有其考量，仍有違憲法之意旨。今隨時空之轉變，國家經濟結構改變，已由傳統產業進化至現今農耕機械化、高度科技化、資訊

化，重管理之時代，基於出租人與承租人法律地位與社會地位相同而言，「減租條例」對出租人基本權利之苛酷限制，太不公平。此外對出租人實現個人自由，發展人格及維護尊嚴遭受長期限限制，甚至剝奪出租人之基本權利至達其使用自己持有耕地之不自由，目的顯然過當，違背比例原則，踐踏出租人之權益，莫此為甚。

四、最高行政法院判決本案時，土地法第三十條已刪除。農業發展條例已修正為「農地農用」、「農地開放自由買賣」、「農地租賃契約採自由租賃」，新規則已發布施行，依法律適用原則「從新從優」，最高行政法院應撤銷原行政機關之決定，而適用新規則為適法判決，方符法制。豈料最高行政法院仍執舊規則判決，實有違憲之疑，不法侵害聲請人憲法所保障之權利，聲請人有聲請解釋之利益，爰依法聲請鈞院解釋。

伍、關係文件名稱及件數：

附件一、最高行政法院九十年度判字第一一八九號判決書影本一份。

聲請人：林 ○ ○

中華民國九十年十一月二十一日

（附件一）

最高行政法院判決

九十年度判字第一一八九號

原 告 林 ○ ○ 住（略）

訴訟代理人 林 顯 □

被 告 嘉義縣政府

代表人 李 雅 景

右當事人間因耕地三七五租約事件，原告不服內政部中華民國八十八年十二月十七日台（八八）內訴字第八八〇七七七九號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣原告所有嘉義縣新港鄉新港段宮前小段二五八地號土地，原出租予何吳○蓮，因續訂租約，提起行政救濟。嗣何吳○蓮於民國八十三年十一月二十六日亡故，由其子何○雄繼承於八十四年五月二十日申請耕地租約變更登記，再因租約期滿，並於八十六年一月二十日以現耕繼承人身分申請續訂租約。案經新港鄉公所查核相關資料後，陳報被告以八十八年一月十四日府地權字第一一三〇號函核准承租人何○雄單獨申請耕地租約承租人死亡名義變更暨續訂租約之登記。原告不服，提起一再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：一、按出租人與承租人間於耕地租約期滿時，因收回自耕或續訂租約發生爭執，非行政官署本於行政裁量權所能解決，故縣政府之核定並無拘束承租人之效力，有最高法院四十八年台上字第七〇七號判例可稽，被告核定原承租人何吳○蓮自八十年一月一日至八十五年十二月三十一日續租，惟原承租人於中途死亡，依行政法院八十六年度判字第二四七四號判決要旨明載：「耕地三七五租約為債權契約之一種，得為繼承之標的。本件耕地租約期滿後，原承租人何吳○蓮既已申請續訂租約，雖其嗣於八十一年（應為八十三年之誤植）十一月二十六日死亡，其原耕地三七五租約債權及續訂租約請求權，為其同一戶內之直系血親卑親屬何○芳，即得繼承之。」由此可知，本案原耕地三七五租約債權非同一般繼承，行政法院又明定「何○芳得繼承之」，訴外人何○雄自無請求權可言，亦有行政法院八十一年判字第一三三八號判例可按。被告核准原承租人自八十年一月一日至八十五年十二月三十一日續租系爭地，係以原承租人與其同一戶內直系血親何○芳之收入不敷支出，遂認原告有耕地三七五減租條例第十九條第一項第三款之情形為論據，既無訴外人之份，遑論租約之變更暨續訂租約之訂立，訴外人自無權對系爭地申請單獨變更租約暨續訂租約登記之餘地，訴外人既非被告於系爭地七十九年底租期屆滿時核定續訂租約之合法對象，自無事後憑以變更租約暨續租之權利，事理至明，被告准訴外人之再度申請，顯然違法不當，訴願、再訴願機關未察，遞予維持亦不合法。二、依耕地三七五減租條例第十六條第一項及同條例第十九條第一項第三款之立法本旨，縱令耕地租約債權得予繼承，其性質究與一般財產有別，承租耕地之繼承僅限於租期屆滿時同一戶內共同生活者或與被繼承人同一共同生活戶之時間滿六個月以上，且有耕作能力之人，此觀行政院台五十三內字第四五六五號令示規定自明，亦有內政部八十五年五月十七日台八五內地字第八五七九五四八號函可稽，況系爭地於七十九年底租期屆滿時與原承租人同一生活戶內者為何○芳，而非訴外人，復經行政法院判決書內指明，既如前述，則其他已分戶獨立生活之子女自無任何請求權可言。因之，尚難認為訴外人有租賃權或請求續租之權利，茲依行政訴訟法第四條規定，行政法院之判決就其事件有拘束各關係機關之效力，被告准許訴外人為租約之變更暨續租登記，有違上揭行政法院判決意旨。三、查耕地三七五減租條例第六條第一項及臺灣省耕地租約登記辦法第二條第二、三項所指租約之訂立、變更、終止或換訂應由出租人會同承租人申請登記。而出租人或承租人不曾同訂立書面契約，鄉、鎮公所應訂期限通知他方提出書面意見。逾期未提，則他方當事人可依上開條例第二十六條規定，申請調解、調處，如成立或經法院判決確定命對方訂立契約，此際對方當事人如不肯或不能會同申請為租約之訂立或變更登記，始得依上開辦法第二條第二項由一方單獨申請登記，有行政法院五十四年判字第二四二號判例可按。經查訴外人何○雄於八十四年五月二十四日單獨申請新後字第五十七號耕地租約變更登記案，未依行為時之臺灣省耕地租約登記辦法第五條第二款規定檢具自耕能力證明書，自不合法。復依該辦法第十條第一項規定，其

處理程序業已終結，訴外人循調解、調處不成立，移司法機關審理中，被告明知其事，卻受理訴外人之申請在先，又核准訴外人之再度單獨申請耕地租約變更登記暨續訂租約，有悖「臺灣省耕地租約登記辦法」第二條第二、三項及同辦法第十條第一項之規定，自有違失，違誤不當，嚴重損害原告之權益。四、三十八年所訂新後字第五十七號租約並非萬年契約，依民法規定，契約最長期限為二十年，並無擴及子孫之道理。本案新後字第五十七號租約，原承租人死亡後，行政法院已確定判決，不認定訴外人為原租約債權與續租請求權之人，焉有申請八十六年一月一日起至九十一年十二月三十一日續租系爭地之權利？本案原租約於七十九年底租期屆滿，經原告已函通知原承租人期滿後不續租，縱經被告核定原承租人續約六年，訴外人並非該核定對象亦無自耕能力，依法無資格承租，又未在八十六年一月一日至八十六年二月十四日之申請續約公告期間前辦妥租約變更登記，且被告或鄉公所均未依臺灣省耕地租約變更登記辦法第二條第二項規定通知原告於接到通知之日起二十日內提出書面意見，被告逕予准許訴外人再度單獨變更耕地租約暨續訂租約登記之申請，顯然違法不當。五、訴外人越級向被告再度單獨申請耕地租約變更暨續訂租約登記，被告竟予准許，有嚴重違反「臺灣省耕地租約登記辦法」第二條第二項之規定，卻以：「經審核符合臺灣省耕地租約登記辦法有關規定，准予變更暨續訂租約登記。」而未列究竟符合該辦法第幾條第幾項之規定，含糊其詞以該辦法有關規定，無法列出相關理由與法令依據，則其處分不符法定程序與法定方式，依行政程序法第一百一十條第七款之規定，其處分為無效。六、查新後字第五十七號租約，租期於七十九年十二月底屆滿，依民法第四百五十條第一項規定，其租賃關係於租期屆滿時消滅。期滿後，土地出租人與承租人間關於租約之訂立、變更等均係私法上法律關係，其權利義務應由雙方當事人主張之。又依契約自由原則，由不得行政干預。被告罔顧原告之主權與權益，蔑視法律規定，在司法機關未確定判決之前，逕准訴外人再度申請單獨變更承租人名義暨續訂租約之登記，顯然於法不合。七、訴外人為大卡車職業司機，專任農耕以外之職業，不具耕作能力。自五十九年六月十六日起加入嘉義縣汽車駕駛員職業工會及勞工保險至八十六年十月二十九日未曾間斷，於八十六年十月三十日滿五十五歲退休而退會。因此，訴外人係一位勞工而非農民，又訴外人既因滿五十五歲退會而領取新臺幣伍拾壹萬肆佰元正之老年退休金，依臺灣省在營軍人家屬生活扶助實施辦法第四條第一項第一款規定，推定為無工作能力，準此，訴外人為公認之無工作能力者，自無自任耕作系爭地之能力，當然無承租系爭耕地之資格。八、按耕地租佃發生爭議，經調解、調處不成立，移送司法機關審理。本案尚在高分院審理中，在未經民事裁判確定前，依民事訴訟法第二百五十五條規定之法理，訴外人不得就同一事件更行申請耕地租約之變更等登記，行政法院八十一年判字第○八一號著有判例。被告明知本案尚繫訟中，訴外人亦無法提出司法機關確定判決證明，被告竟處分核准訴外人之再度申請租約變更及續租之登記，其處分即屬違法不當。訴願、再訴願決定機關片面僅憑未確定之臺灣

嘉義地方法院簡易庭判決理由為論據，而予駁回原告之一再訴願，其理牽強，不盡合理。且被告對本案已以八十四年七月六日八四府地權字第○七一七七三號函明示所屬新港鄉公所載道：「本案既經貴所依上開（即三七五減租條例第二十六條）規定受理調解，其變更登記自應俟調解成立確定或司法判決確定後再行依該調解（或司法判決）結果辦理登記」，本案認事用法均有不當。九、縱令原租約不因七十九年底租期屆滿而消滅，訴外人之使用系爭耕地乃由何○芳轉租而來，無異是轉租行為，依耕地三七五減租條例第十六條第二項規定，原定租約無效。退萬步言，既使訴外人繼承原承租人何吳○蓮之承租權，亦因積欠租額達兩年以上總額，經原告定相當期限催告，未為支付，原告已終止租約，此有臺南高分院上訴理由補充狀（七）可稽。從而，原告與訴外人之間並無任何租賃關係可言。訴外人腳踏兩條船，利用租佃爭議尚在司法機關審理期間，另循行政途徑以圖有利伊之裁判，藉以影響司法機關之判決，被告未察讓其矇混得逞，率而准其租約變更登記與續訂租約，其處分顯然違誤不當。綜上所述，請求判決撤銷原處分及一再訴願決定並確認原處分無效等語。

被告答辯意旨略謂：一、關於原告原不服被告所核准何吳○蓮續訂租約案租期至八十五年十二月三十一日止乙案，業經貴院八十六年十月十五日八十六年度判字第二四七號判決「原告之訴駁回」，先予敘明。查本案原承租人何吳○蓮於八十三年十一月二十六日死亡，其繼承人何○雄依耕地租約登記辦法之規定檢具相關證明文件於八十四年五月二十日向新港鄉公所單獨申請耕地租約變更登記，經該所通知出租人即原告，惟其不服提出書面異議，該所依臺灣省耕地租約登記辦法第二條第三項規定：「前項受通知之他方提出異議，且其異議屬耕地租佃爭議者，依本條例第二十六條規定處理」，本案乃依法調解、調處，並經臺灣嘉義地方法院嘉義簡易庭八十七年六月二十二日八十五年度訴字第一九八號民事判決，判命「被告（林○森）應協同原告（何○雄）就坐落嘉義縣新港鄉新港段宮前小段二五八號田面積零點伍零捌捌公頃土地所有權全部，由原承租人何吳○蓮所訂立新後第五十七號三七五租約變更為原告名義繼續承租，辦理變更登記」。案外人何○雄於八十七年七月六日檢具民事判決影印本陳請新港鄉公所予以辦理租約變更登記。該所八十七年七月二十二日新鄉民字第八七○○○六六五○號函請何○雄檢具法院判決確定之證明憑辦，何君不服，就此提起訴願，案經被告八十七年十二月四日八七府秘訴字第一四九九三六號訴願決定書決定原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分。新港鄉公所重新查明，並依臺灣省政府七十五年十一月十日七五府地六字第一五七四九一號函所示：「查耕地承租權為遺產之一部分，依民法第一千一百四十八條規定，繼承人自繼承開始時，即承受被繼承人財產上之一切權利義務，本案耕地原承租人死亡，其繼承人繼承承租已成事實，出、承租人雙方自應依照耕地三七五減租條例第六條第一項規定會同辦理租約變更登記，申請人——既確為現耕繼承人則其因繼承而申請租約變更登記乃係基於既有之租佃關係，僅就該租約上之承租人辦理變更登記。茲出租人（原告）所提書面意見為『訂立租約人

……已死亡，依租約權已喪失權利，致本筆土地所有權人決意收回自耕，不再續租他人』，顯係對於承租權性質有所誤解，其異議難謂為有理由，自不發生耕地租佃爭議，是以本案現耕繼承人既已出具切結書保證書等申辦租約承租人名義變更登記，自應依有關規定予以審核辦理。」又承租人死亡，由現耕繼承人繼承承租權者，應由現耕繼承人檢具現耕切結書、繼承系統表、非現耕繼承人繼承權拋棄證明文件，承租人死亡時之戶籍謄本及繼承人戶籍謄本各一份，為臺灣省耕地租約登記辦法第五條第一項第二款所明定。因此案外人何○雄依法檢具相關文件並附有村長之耕作證明及田邊證明書，非現耕繼承人繼承權拋棄書及拋棄繼承臺灣嘉義地方法院民事庭准予備查文件向新港鄉公所申請租約變更登記，經核符合上開規定，依法應予以辦理租約變更登記，並無違誤。二、原告與何吳○蓮之租約期至八十五年十二月三十一日止期滿，案外人何○雄於八十六年一月二十日以現耕繼承人身分申請續訂租約，原告並未於申請期限內依耕地三七五減租條例第十九條之規定申請收回耕地，依同條例第二十條規定，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，故本案本府依法核准續訂租約，並無不合。原告如欲收回耕地，應依耕地三七五減租條例規定辦理，然本件租約租期至八十五年十二月三十一日期滿，原告並未於規定公告期限內（八十六年一月一日至八十六年二月十四日止），依法申請收回耕地，依減租條例第二十條規定准由案外人何○雄續訂租約，並無違法。綜上所述，請求判決駁回原告之訴等語。

理 由

按「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」，耕地三七五減租條例第二十條定有明文。「耕地租約有左列情事之一者，應申請租約變更登記……。三、原承租人死亡，由現耕繼承人繼承承租權者。……」「耕地租約有第一項各款情事之一，出租人、承租人未於六個月內申請租約變更登記者，鄉（鎮、市、區）公所應通知出租人、承租人於接到通知之日起二十日內申請租約變更登記，逾期未申請者，由該管鄉（鎮、市、區）公所逕行登記。」此為行為時臺灣省耕地租約登記辦法第四條第一項第三款、第三項所明定。本件原告所有系爭農地原出租予何吳○蓮，訂有新後字第五十七號三七五租約，七十九年十二月底租期屆滿後，經被告核准續訂租約至八十五年十二月三十一日。原告不服，提起訴願、再訴願及行政訴訟，經本院以八十六年十月十五日八十六年度判字第二四七四號判決駁回在案。行政救濟期間，何吳○蓮於八十三年十一月二十六日死亡，其繼承人何○雄依耕地租約登記辦法之規定檢具相關證明文件於八十四年五月二十日以承租人死亡，向新港鄉公所單獨申請耕地租約變更登記。該所通知原告，原告不服提出書面異議，該所乃通知進行調解、調處不成立，再移送臺灣嘉義地方法院嘉義簡易庭八十七年六月二十日八十五年度訴字第一九八號民事判決略以：「由原承租人何吳○蓮所訂立新後字第五十七號三七五租約變更為原告（何○雄）名義繼續承租，辦理變更登記

」。何○雄檢附該判決陳請新港鄉公所准予變更登記，該所以並非確定判決予以否准，經被告訴願決定將原處分撤銷。另何○雄於八十六年一月二十日復以現耕繼承人身分申請續訂租約，原告並未於申請期限內依耕地三七五減租條例第十九條之規定申請收回耕地。新港鄉公所乃報請核備，被告一併核准變更暨續訂租約登記。原告不服循序起訴主張：原承租人於中途死亡，依本院八十六年度判字第二四七四號判決要旨明載：「耕地三七五租約為債權契約之一種，得為繼承之標的。本件耕地租約期滿後，原承租人何吳○蓮既已申請續訂租約，雖其嗣於八十三年十一月二十六日死亡，其原耕地三七五租約債權及續訂租約請求權，為其同一戶內之直系血親卑親屬何○芳，即得繼承之」，本院既明定「何○芳得繼承之」，就其事件有拘束各關係機關之效力，訴外人何○雄自無請求權可言。而承租耕地之繼承限於租期屆滿時同一戶內共同生活者或與被繼承人同一共同生活戶之時間滿六個月以上，且有耕作能力之人為限，何○雄並無租賃權或請求續租之權利。何○雄單獨申請變更登記，經調解、調處不成立，移由司法機關審理中，且本案租期屆滿租約消滅，應屬私法關係，未經法院判決確定，不得單獨申請登記。本案移由司法機關審理中，被告復核准單獨申請登記，自有違失。另原告於七十九年已通知原承租人期滿不再續約，又因積欠租額二年以上經催告終止租約，何○雄並無自耕能力，其由何○芳轉租而來，亦無承租之資格。又續訂租約發生爭執，非行政官署本於行政裁量權所能解決，縣政府之核定並無拘束出、承租人之效力，有最高法院四十八年台上字第七〇七號判例可稽，原處分顯然違法等語。惟查，本件原告前因其所有系爭農地出租予何吳○蓮，經被告核准續訂租約至八十五年十二月三十一日，原告不服循序提起行政訴訟，案經本院八十六年度判字第二四七四號判決駁回確定。該判決理由內固記載：「耕地三七五租約為債權契約之一種，得為繼承之標的。本件耕地租期屆滿後，原承租人何吳○蓮既已申請續訂租約，雖其嗣於八十三年十一月二十六日死亡，其原有耕地三七五租約債權及續訂租約請求權，為其同一戶內之直系血親卑親屬何○芳，即得繼承之」等語，此係針對原告所指：「原租約期間屆滿後，原承租人何吳○蓮死亡，租賃關係即告消滅」之主張，而為說明其不足採取之理由。所稱：「何○芳，即得繼承之」，並非排除被繼承人何吳○蓮之其他合法繼承人不得繼承。況行政訴訟之既判力，惟於判決主文所判斷之訴訟標的，始可發生；若訴訟標的以外之事項，縱令與為訴訟標的之法律關係有影響。因而於理由中對之有所判斷，尚不能因判決已經確定而認此項判斷有既判力。本院前開判決所稱「何○芳即得繼承之」，並非主文所判斷之訴訟標的，即無既判力可言，自不得憑以主張何○雄無請求權之依據。按依民法第一千一百四十七條、第一千一百四十八條之規定，繼承人於被繼承人死亡時，當然承受被繼承人財產上之一切權利義務，並無待於繼承人之主張（最高法院三十二年上字第四四二號判例參照）。耕地承租權為遺產之一部分，原承租人何吳○蓮於八十三年十一月二十六日死亡，因其他繼承人已辦理拋棄繼承，何○雄為惟一繼承人，此有戶籍謄本及臺灣嘉義地方法院八十四年度民繼

字第三四號准予拋棄繼承函，附於原處分卷可稽。又耕地租約，原承租人死亡，由現耕繼承人繼承承租權者，得否辦理租約變更登記，應以繼承人繼承時之事實為準。本件系爭耕地原承租人何吳○蓮死亡，何○雄係惟一之現耕繼承人，當然繼承系爭耕地之承租權，其申請耕地租約承租人名義變更登記，於法自屬有據。再依耕地三七五減租條例第十七條第一項之規定，耕地租約在租期屆滿前，原承租人死亡而無繼承人者，始得終止。倘由現耕繼承人繼承承租權者，依行為時臺灣省耕地租約登記辦法第四條第三項規定，出租人、承租人未於六個月內申請租約變更登記，復未於接到通知之日起二十日內申請租約變更登記，該管鄉（鎮、市、區）公所應逕行登記。本件因原承租人何吳○蓮死亡，應辦理租約變更登記，案經嘉義縣新港鄉公所查核相關資料後，陳報被告予以核准，揆諸首揭規定，自屬有據。至於原告雖提出異議，略以：本人所有座落新港鄉新港段宮前小段二五八號耕地出租予何吳○蓮之租賃已於民國七十九年底租期屆滿，……按租約之訂定、續訂、終止均係私法上法律關係，異議人於租期屆滿前依民法第四百五十一條之規定表示不續租，應有阻卻繼續契約之效力，復依民法第四百五十條之規定，原租約已消滅，耕地租賃依法並無續訂租約之理云云。惟耕地之租賃應優先適用耕地三七五減租條例之規定，原告依據民法而為主張，係對耕地承租權之性質有所曲解，顯無理由，原非屬租佃爭議。嘉義縣新港鄉公所於受理原告異議後，誤以租佃爭議程序進行調解、調處，復移送司法機關審判，尚有未當。何○雄既為現耕繼承人，因繼承關係而申請租約變更登記，係基於既有之租佃關係，僅就該租約之承租人辦理變更登記，被告無待司法機關之審判，而自行審查予以核備，於法並無不合。次查「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。」耕地三七五減租條例第十九條第一項定有明文。本件原告原領得之自耕能力證明書，經嘉義縣新港鄉公所撤銷後，循序提起行政訴訟及再審之訴，遞經本院八十四年度判字第2169號、八十五年度判字第523號、第一四三〇號判決駁回確定。上開撤銷自耕能力證明書之土地雖非本件系爭土地，然二筆土地均屬同一地段，此有各該判決可稽。其對本件系爭土地亦無自耕能力，不得收回自耕，至為明顯。又同條例第二十條規定：「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。」本件系爭土地原告不得收回自耕，係依同條例第十九條第一項第一款之規定，是則何○雄申請繼續承租，應由被告逕行核定續訂租約（本院七十年判字第950號判決、八十八年度判字第4092號判決參照），自無依同條例第十九條第二項規定交由鄉鎮公所耕地租佃委員會調處之餘地。從而本件耕地租約承租人名義變更，暨因租期屆滿續訂租約，案經嘉義縣新港鄉公所查核相關資料後，陳報被告予以核備，於法要非無據。另原告主張：已通知不再續租，原承租人積欠租金，何○雄無自耕能力，其係由何○芳轉租等，自應由原告依耕地三七五減租條例第二十六條之規定，另向當地鄉公所耕地

租佃委員會申請調處等程序解決，要與本件續訂租約無關。至於原告引用本院及最高法院之判例，核與本件情形不同，不得比附援引。而行政程序法係八十八年二月三日公布，自九十年一月一日施行，不得溯及適用。綜上所述，原告主張各節均無足採。原處分洵無違誤，一再訴願決定遞予維持，俱無不合。原告起訴意旨，核無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法施行法第二條、行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如主文。

中華民國九十年七月十一日

抄黃○○釋憲聲請書

受文者：司法院

主旨：為因最高法院九十一年度台上字第九〇八號民事確定終局判決，其適用耕地三七五減租條例第五條前段及第二十條規定，牴觸憲法第十五條對人民財產權之保障、第二十三條比例原則、私法自治原則及誠信原則，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，懇請鈞院大法官惠准予補充解釋，俾公平保障人民受憲法保障之基本權利。

說明：

一、聲請解釋憲法之目的

- (一) 依耕地三七五減租條例第五條前段：「耕地租佃期間，不得少於六年」、及第二十條：「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。」之規定，訂立三七五租約，一期至少六年，其立法精神在於保護真正之弱勢佃農，立意固甚佳。
- (二) 惟，不分具體事實，一概適用上開條例條文，機械式地強制一而再、再而三，逕以每期六年予以續約延租，永無止境，形成出租人永無收回自耕之希望，嚴重侵害、剝削出租人受憲法保障之財產權，過度保護承租人，而對出租人之財產權為不當、不必要之限制，十分不合理、不公平。
- (三) 因此，懇祈鈞院大法官從憲法層面，對該條例第五條及第二十條之適用，依其立法精神，究係一體適用於任何耕地租約，抑或應視具體個案，而容留有私法自治原則及誠信原則之適用餘地，為補充解釋，俾公平保障人民受憲法保障之基本權利，毋任感荷。

二、疑義之經過與性質及涉及之憲法條文基本原則

(一) 疑義之經過：

1、緣起：

聲請人本為中部地區彰化務農子弟，年輕時舉家南移遷居高雄，仍以農作謀生，在異鄉高雄定居多年，揮汗奮鬥，養家活口。聲請人為一圓能自有



土地耕種以養老之夢，且活到老，勞動到老，除可自己健身，也可免於年老加重子女生活負擔。聲請人從小到大，為道道地地的農夫，乃以畢生積蓄加上籌資，用以購買本件耕地及其上建物。無奈，卻反而開啟步入法院之端！此一生中唯一的一樁官司，聲請人非常無辜，是聲請人一輩子的大事。

2、訂約付款買地：

於民國七十五年八月十五日，聲請人以時價新台幣（下同）一百三十八萬二千四百六十八元，向相對人張○宗買受取得坐落高雄縣大寮鄉翁公園段三九七四號土地及其上未保存登記建物（門牌：高雄縣大寮鄉中庄村中庄路二〇三之一號，嗣門牌整編為：同村立德路五四八巷十九弄七號）（附件一）。

3、訟爭之源 | 訂立租期一年之房地租賃契約：

於七十五年九月八日，聲請人付清價金尾款予張○宗，依約同時點交該買賣標的物土地房屋予聲請人，同時，因張○宗出賣時央求承租一年，期滿必定即予歸還，否則願每日罰違約金，信誓旦旦，博取聲請人之信任，聲請人生性樸實，不疑有他，以為是單純一年租約，乃同意簽立土地房屋租賃契約書，將該土地房屋出租予相對人，租期一年，即租期自七十五年九月八日起至七十六年九月七日止，租期屆滿相對人應即搬遷，如有遲延，每逾一日應給付違約金二千元（附件二）。

4、後來再訂三次各一年期租約：

- （1）於七十六年九月七日租期屆滿，相對人又央求只再承租一年，期滿一定返還予聲請人，雙方再簽立土地房屋租賃契約書，租期一年，即租期自七十六年九月八日起至七十七年九月七日止，逾期違約金同右（附件三）。
- （2）於七十七年九月七日租期屆滿，相對人又再央求承租一年，到期一定會返還予聲請人，雙方再簽立土地房屋租賃契約書，租期一年，即租期自七十七年九月八日起至七十八年九月七日止，逾期違約金約定同右（附件四）。
- （3）於七十八年九月七日租期期滿後，聲請人本不願再出租，亟欲收回自耕，但禁不起相對人央求最後再承租一年，租期屆滿誓必返還房地予聲請人，聲請人信其言，雙方卒於七十八年十月十日最後一次再簽立土地房屋租賃契約書，租期一年，即租期自七十八年十月十日起至七十九年十月十日止，逾期違約金同右（附件五）。

5、收回自耕夢碎：

- （1）聲請人買了地卻一直未能躬耕田畝，已引為憾事，故終毅然一再表達不

同意於七十九年十月十日租期屆滿時續予出租，請求返還土地房屋（附件六），但竟遭承租人張○宗違約，拒絕歸還土地房屋予聲請人。

- （2）八十年三月二十二日，聲請人正式向高雄縣大寮鄉調解委員會申請調解交還房地，未達成調解。大寮鄉公所旋就本件租賃契約書是否適用耕地三七五減租條例發生疑義，申請釋示。另臺灣高雄地方法院八十年四月十七日八十年度訴字第一三八號民事判決則遽認為未經租佃調解，起訴交還房地為不合法云云。
- （3）張○宗食言，反而於八十三年七月七日向高雄縣大寮鄉公所耕地租佃委員會申請調解續訂三七五租約，聲請人不同意續約，主張收回。因調解、調處不成立，移送法院。
- （4）案經臺灣高雄地方法院八十四年八月二十五日八十三年度訴字第一九二三號民事判決駁回張○宗之訴，但，歷經多年訴訟，終以臺灣高等法院高雄分院九十年度上更（三）字第二號、最高法院九十一年度台上字第九〇八號確定民事判決，逕認為依耕地三七五減租條例第五條：「耕地租佃期間，不得少於六年」之規定，本件於第一次七十五年九月八日所訂租賃契約書，應延長至八十一年九月七日共六年一期、並自八十一年九月八日依法再延至八十七年九月七日止共六年一期、再自八十七年九月八日起延至九十三年九月七日止共六年一期。全案民事判決確定。嗣經聲請再審亦無果（附件七）。

（二）疑義之性質：

- 1、按耕地三七五減租條例第五條前段：「耕地租佃期間，不得少於六年」、及第二十條：「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。」之規定，強制租約一期至少六年，其立法精神應在於保護真正之弱勢佃農，如果，承租人並非弱勢佃農而一概適用上開條文規定，並解釋上開法條為強制硬性一而再、再而三予以每次一期六年延租續約，顯然形同無限期嚴重剝奪出租人受憲法保障之財產權（所有權之使用權能之完整性及租賃物返還請求權之行使），流於過度保護承租人，而對出租人之財產權為不必要之限制，甚不公平，實質上乃牴觸憲法第二十三條比例原則。聲請人相較於張○宗，聲請人成為二等公民，財產權受到不平等之差別待遇。
- 2、本件，重點在於承租人乃原耕地之出賣人，並非真正之弱勢佃農之情況，故，該條例第五條及第二十條之適用，應否受到私法自治原則及誠信原則等憲法基本原則之限制，即非毫無疑義，應值深究。
- 3、為此，懇祈鈞院大法官從憲法公平保障人民財產權之層面，對該條例第五條及第二十條之適用，究係一體適用於任何耕地租約，抑或視具體個案，

而應有私法自治原則及誠信原則之適用，為補充解釋，俾公平保障人民受憲法保障之基本權利。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

（一）憲法第二十三條比例原則：

- 1、人民財產權之保障，應予以平等待遇。本件就承租人之承租權，以及出租人之所有權使用權能與租賃物返還請求權，二者間應如何限制以符合憲法第二十三條之精神？
- 2、本件承租人本為地主即出賣人，以其一己之私利，請求訂立一年期租約，約定一年後歸還，白紙黑字（附件二租賃契約書參照），豈能不重然諾！
- 3、本件出租人（承買人）即聲請人，當時好心同意出租一年（附件二租賃契約書參照），一年期滿後，其租賃物返還請求權及所有物返還請求權，何以必須不受保護！何以必須受到限制！此限制有合乎憲法第二十三條所列「妨止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、增進公共利益」任何一項之必要性？如果人人可以講話不算話，白紙黑字不算數，那才無法維持社會生活秩序。
- 4、本件最高法院及高雄高分院之確定判決對於承租人張○宗顯然過度保護，不公平、不合理、沒有社會生活之正義。聲請人認為該確定判決過度擴張解釋適用耕地三七五減租條例第五條及第二十條之規定，對於聲請人之財產權造成不必要之限制，過於縱容張○宗之悔約違約行為，使得張○宗竟誤認不必為其違約行為負責，反而執意鑽法律縫隙，不當過度援用耕地三七五減租條例作為其保護傘，意圖永遠不必返還房地，敗壞善良風氣，對聲請人非常不公平！該確定判決實有牴觸憲法第二十三條必要性之比例原則。

（二）私法自治原則：

- 1、耕地三七五減租條例制定公布於民國四十年六月七日，有其歷史生活背景，當時之社會固存有需受該條例保護之弱勢佃農，惟，經過三十幾年後，時過境遷，其保護承租人之程度，即應予以適度調整，應適度予以承認私法自治原則，乃為規範租賃契約當事人雙方權義之基本原則。
- 2、本件訂約之始，雙方契約當事人之真意，即在於訂立一年期之租約，白紙黑字，不容抹煞（否則，聲請人豈非遭受惡意訛詐！），第一次一年期租約訂於七十五年九月八日，最後一次即第四次一年期租約訂於七十八年十月十日，此雙方當事人之合意約定法律行為，即租期只有一年之私法自治行為，應受到法秩序之尊重。

（三）誠信原則：

人而無信，不知其可？誠實信用原則，此為帝王條款，乃法之根本精神與價值

所在。本件自始即無訂立三七五租約之合意（附件八筆錄，併請參見附件二至五租約），僅是一年期之租約，聲請人亦是信其如此，方肯承買後與出賣人訂立一年期租約。租約雙方之誠信約定（即一年期租約），方足為本件之最高指導原則，而不是不顧一切地執著於「以六年為一期」、「期滿強制再以六年為一期續租」的形式法概念，完全無體察蒼蒼眾生的血汗人生。是故，本件依誠信原則，應排斥上開條例條文每次一期六年續約（無止境）的解釋與適用。

四、景仰 鈞院大法官，為眾望所歸的大法學家，公平正義的化身。聲請人從五十歲買地，到現在已年邁六十五歲老人，將心比心，膽請捐棄最高法院確定判決之成見，對本件釋憲聲請，容為補充解釋如右三所述，以昭公理，以行正道，以正民心，法治精神，終臻落實。

五、附件

附件一：買賣契約書及土地登記謄本、房屋稅單各一件。

附件二至五：租賃契約書共四件。

附件六：存證信函二件。

附件七：1、最高法院九十一年度台上字第九〇八號民事判決、2、臺灣高等法院高雄分院九十年度上更（三）字第二號民事判決、3、臺灣高雄地方法院八十三年度訴字第一九二三號民事判決、4、臺灣高雄地方法院八十年度訴字第一三八號民事裁定、5、最高法院九十一年度台再字第四七號民事判決、6、最高法院八十六年度台上字第八六號民事判決、7、最高法院八十六年度台上字第八七號民事裁定、8、最高法院八十七年度台上字第二九五八號民事判決、9、最高法院八十九年度台上字第二七四三號民事判決、□、臺灣高等法院高雄分院八十四年度上字第五二四號民事判決、□、臺灣高等法院高雄分院八十六年度上更（一）字第二六號民事判決、□、臺灣高等法院高雄分院八十八年度上更（二）字第九號民事判決各一件。

附件八：法院言詞辯論筆錄一件。

（以上均影本）

聲請人：黃 ○ ○

中華民國九十二年三月十日

（附件七之一）

最高法院民事判決

九十一年度台上字第九〇八號

上訴人 黃 ○ ○ 住（略）

訴訟代理人 李 昆 南 律師

尤 秀 鈴 律師

被上訴人 張 ○ ○ 住（略）

右當事人間租佃爭議事件，上訴人對於中華民國九十年十二月二十六日臺灣高等法院高雄分院更審判決（九十年度上更（三）字第二號），提起上訴，本院判決如左：

主 文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

本件被上訴人主張：兩造於民國七十五年九月八日，就坐落高雄縣大寮鄉翁公園段三九七四號土地（下稱系爭土地）及其地上建物門牌號碼高雄縣大寮鄉中庄村立德路五四八巷一九弄七號（原門牌號碼為中庄路二〇三之一號）平房（農舍）二間訂立租約，租期一年，年租金以每台分土地蓬萊稻穀一千二百台斤計算共計一千五百零八台斤，折算現金為新台幣（下同）一萬元。依耕地三七五減租條例第五條之規定，該租約期限應延長為六年，至八十一年九月七日期滿，屆期伊仍繼續耕作，上訴人亦繼續收受租金，兩造間之租佃關係應仍存在；且伊仰賴耕作系爭土地維生，上訴人如收回系爭土地，伊將失家庭生活依據，上訴人不得收回。茲第一、二期各六年之耕地租約先後於八十一年九月七日、八十七年九月七日屆滿，上訴人迄仍拒絕辦理租約登記等情，求為命上訴人就系爭土地會同伊向高雄縣政府訂立租佃期間自八十七年九月八日起至九十三年九月七日止之租約登記之判決（被上訴人原請求上訴人就系爭土地及上開房屋辦理租期自八十一年九月八日至八十七年九月七日之租約登記，嗣於原審變更租佃期間如上，其中請求辦理房屋租約登記部分，業經原審駁回其訴確定）。

上訴人則以：系爭土地原係被上訴人所有，出售與伊後，即央求伊出租，兩造遂訂立租約，租期一年，每年換約一次，伊收受租金至七十九年十月十日止，其後即向被上訴人表示不再續租，請求被上訴人返還土地，自無會同被上訴人辦理租約登記之義務等語，資為抗辯。

原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以：被上訴人以自任耕作為目的，於七十五年九月八日就系爭土地（地目田）與上訴人訂立一年期租約，約定年租金按每台分土地蓬萊稻穀一千二百台斤計算共計一千五百零八台斤，折算現金一萬元之事實，為兩造所不爭，核屬耕地租用契約，應有耕地三七五減租條例之適用。依該條例第五條之強制規定，耕地租佃期間至少應為六年，故兩造於七十五年九月八日所訂租約，應延長至八十一年九月七日止。兩造雖於七十六年、七十七年、七十八年間分別就系爭耕地訂立租期一年之租約，惟原耕地租約既繼續有效，上開另訂之租約，應為原訂租約之效力所及。次按耕地租約於租期屆滿時，除出租人依耕地三七五減租條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約，同條例第二十條定有明文。故租約期滿，承租人如有請求續租之事實，縱為出租人所拒絕，租賃關係亦非因租期屆滿而當然消滅。被上訴人於八十一年九月七日租期屆滿後，仍繼續耕作迄今，有續租之事實，上訴人並收受被上訴人繳付之八十一年九月八日至八十三年九月七日止之二年租金共二萬

元；另八十三年九月八日至九十一年九月七日止之每年租金，除八十八年九月八日至八十九年九月七日之租金為上訴人收受外，餘均由被上訴人依法提存，有提存書、匯票匯費計數單、匯票執據及掛號郵件收件回執附卷為憑。是兩造間之租佃關係仍繼續存在，不因上訴人拒絕續訂租約，而受影響，兩造間租佃契約期間應自八十一年九月八日起依法延至八十七年九月七日止，再自八十七年九月八日起延至九十三年九月七日止。又被上訴人因上訴人拒絕受領租金，而依法提存租賃契約所定之租金，並無違背債務本旨可言。被上訴人以匯票郵寄八十一年九月八日至八十三年九月七日止租金，既為上訴人受領，上訴人稱係以受領違約金之意思收受云云，顯不足採；另被上訴人並無積欠地租達二年總額情事，上訴人以九十年五月十七日答辯狀表示終止租約，亦不生效力。再按耕地租約期滿時，出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，出租人不得收回自耕；惟出租人不能維持其一家生活時，得申請鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會予以調處，耕地三七五減租條例第十九條第一項第三款、第四項規定甚明。依司法院釋字第一二八號解釋：「行政機關就耕地三七五減租條例第十九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。」該條所生爭議（包括同條第一項、第四項），應由行政機關受理，出租人未向該管行政機關申請收回耕地時，或申請收回耕地在該管縣市政府核准之前，其耕地租賃關係，難謂已消滅。本件高雄縣政府耕地租佃委員會並未依該條例第十九條規定為核定，在上訴人向該管行政機關申請收回系爭耕地並經核准前，兩造之耕地租賃關係難謂不存在，被上訴人自得訴請辦理租約登記。且本件耕地租約成立於八十九年一月四日前，無農業發展條例第二十條規定之適用，上訴人稱依該條規定，本件不適用耕地三七五減租條例云云，亦無可採。從而，被上訴人依耕地三七五減租條例第六條第一項規定，請求上訴人就系爭土地會同辦理租期自八十七年九月八日至九十三年九月七日止之耕地租約登記，自無不合，應予准許，為其心證之所由得。因依被上訴人變更之聲明，就系爭土地部分為其勝訴之判決，經核於法並無違誤。

按耕地租約於租期屆滿時，除出租人依耕地三七五減租條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約，同條例第二十條定有明文。故租約期滿時，承租人如有請求續租之事實，縱為出租人所拒絕，租賃關係亦不因租期屆滿而當然消滅。又耕地租約期滿，若因出租人收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，出租人不得收回自耕；惟出租人若亦不能維持其一家生活時，得申請鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會予以調處，同條例第十九條第一項第三款、第四項亦有明定；依司法院釋字第一二八號解釋，行政機關就耕地三七五減租條例第十九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。故租期屆滿，如承租人願繼續承租，在出租人依耕地三七五減租條例第十九條第一項規定申請收回自耕，並經該管行政機關核准前，其耕地租賃關係，尚難謂為已消滅。本件被上訴人於兩造原訂租約期滿後，繼續耕作耕地，支付租金等情，為原審確定之事實；而上訴人主張

收回耕地自耕，被上訴人指此將致其失去家庭生活依據，則上訴人得否收回自耕，應屬上述耕地三七五減租條例第十九條所定之爭議。原審因該爭議未經該管行政機關調處、核定，准上訴人收回，而認兩造間之租佃關係仍繼續存在，於法自無違誤。且原審並非就兩造上開爭議，判定上訴人不得收回土地，上訴人陳稱租期屆滿，伊即得收回土地，至於是否不准收回，屬行政機關之權限，原審准予續租，顯違背上述司法院解釋云云，自非可採。再關於言詞辯論所定程式之遵守，專以筆錄證之。被上訴人係於原審最後言詞辯論期日前提出九十年十月十一日之提存書，並於該言詞辯論期日提出郵寄租金之收件回執；依該言詞辯論筆錄記載，審判長當庭勘驗收件回執，並提示證據徵詢兩造意見，則原審將上開書證採為判決基礎，並無瑕疵。上訴論旨，指原審未提示上開文書，並就原審取捨證據、解釋契約，認定被上訴人已按原定租金額支付或提存租金，未積欠地租達二年總額等事實之職權行使，指摘其為不當，聲明廢棄，非有理由。

據上論結，本件上訴為無理由。依民事訴訟法第四百八十一條、第四百四十九條第一項、第七十八條，判決如主文。

中華民國九十一年五月十日

（本聲請書其餘附件略）

抄張○○釋憲聲請狀

聲請人因租佃爭議事件，謹依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如左。

壹、聲請解釋憲法之目的

為聲請人因有關租佃爭議事件，經最高法院九十年度台上字第二二三六號裁定（見附件一）、臺灣高等法院臺中分院八十九年度上字第一八〇號判決（見附件二）、臺灣臺中地方法院八十八年度訴字第一二一〇號民事判決（見附件三），所引之民事訴訟法第四百六十八條及耕地三七五減租條例發生牴觸憲法第七條、第十五條、第十六條及第二十三條之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款聲請解釋，並宣告耕地三七五減租條例違憲而無效。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

緣聲請人所有坐落於台中縣烏日鄉控□段控□小段第二六五、二六五之二地號等二筆土地（下稱系爭土地），受不合理之耕地三七五減租條例所束縛，於四十幾年間與原承租人張○德簽立租約，詎原承租人張○德死亡後歷經十餘年，至八十六年六月間始有所謂之繼承人廖○出面申請續約登記，當時聲請人曾依法表示異議後，未幾於同年九月間，竟又出現「廖○等九人」欲就系爭土地申請變更登記，嗣於八十七年十月間又出現廖○峰為承租人，欲就系爭土地申請變更登記，聲請人乃以承租人有違法轉租、耕地租約有無效等事由提起返還耕地之訴訟，惟仍

遭第一審、第二審、第三審法院裁判駁回，然其理由中所引之民事訴訟法第四百六十八條及耕地三七五減租條例發生牴觸憲法第七條、第十五條、第十六條及第二十三條之疑義，故聲請人爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請司法院大法官就上述牴觸憲法之疑義予以解釋，俾聲請人所受之不法侵害得獲救濟。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場及見解

一、關於民事訴訟法部分

經查聲請人於第三審之上訴理由狀中確係逐項具體說明第二審判決有何違背法令之處（見附件四），縱認上訴無理由，最高法院亦應於判決理由中具體說明其法律上無理由之依據為何，始能令上訴人誠心甘服，詎最高法院竟無視於前開（附件四）所載各項具體理由之存在，竟以：上訴人對於第二審判決之違背法令未具體指摘如何不適用法規，或所適用法規不當，其上訴難認已符合法定程序云云，率而以裁定駁回本件上訴，顯有侵害憲法第十六條保障人民合法訴訟權之違憲。

二、關於三七五減租條例部分

（一）按憲法第十五條明定人民之財產權應予保障，又於同法第二十三條規定，憲法所列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。所以國家應竭盡能力對人民之財產予以保障與維護，在制定法律時，必以保障人民財產權為原則，而以限制人民財產權為例外。而且國家欲限制人民之財產權時，依我國憲法第二十三條規定，不僅須以法律為之，且必須符合「比例原則」之要件，如欠缺比例原則之必要性要件時，即不得就人民財產權予以不當之限制，已為限制者亦應解除其限制，方始符合憲法保障人民財產權之規定。

（二）按「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，……依前項第五款規定終止租約時，除法律另有規定外，出租人應給予承租人左列補償……」耕地三七五減租條例第十七條定有明文。

惟查前開法條之規定，不當限制聲請人合法合理使用系爭土地之權限，顯有違憲之嫌，茲說明如下：

地主與佃農之租稅上之不平等，有違憲法所定保障財產權之意旨：

- 1、本件聲請人為耕地三七五減租條例之出租人，其先祖辛勤勞苦，始攢得田地基業，惟因政府扶植自耕農之政策，使得聲請人及其他地主必須受不合理之耕地三七五減租條例所束縛，被迫與承租人簽立租約，承租人（按事實上現今台灣社會經濟進步，已無所謂佃農，絕大部分耕地之承租人乃係繼承而來，當初扶植自耕農之政策，實已失去其意



義。) 每年僅需繳納甚少之租金，即可一代傳一代維持租約之存在，而等待坐領補償金，平白享受地主之辛勞成果，反觀於地主部分，每年需繳納地價稅，而此地價稅之徵收往往數十倍於租賃耕地租金所得，造成地主每年不唯未從所有之土地作有利之經濟利用取得利益，反而每擁有其所有權一年，即要多賠付稅金，舉例而言：地主可能自該土地承租人處取得租金每年僅為稻穀二百五十九台斤（折合新台幣為二千五百九十元），但卻得支付行政機關之地價稅高達四萬零八百三十元，兩者相差十六倍左右，其不合理處，不言可喻（最高行政法院九十一年度判字第八七五號判決之事例）。

- 2、另地主倘欲以耕地三七五減租條例第十七條第一項終止租約，尚需依同條第二項支付相當之補償金，然地主是否有資力支付承租人如此高之代價？又不願捨棄先祖之基業之情形下，甚在有遺產繼承時，繼承人繼承時亦要支付巨額之遺產稅，無力繳納時，亦需受政府罰鍰及強制執行；是聲請人（連同後代）一輩子均僅空持有一紙土地權狀而已，並無法從系爭土地上獲得任何實質上利益。於此於情、理而言，對於聲請人等地主實甚為不公不義，是本件具體情形觀之，事實上亦形同違反憲法第十五條所定，侵害憲法保障人民財產權之基本權利。

（三）應廢止耕地三七五減租條例，重新回歸適用民法基本法理，方符現代法治國所應有之法制：

- 1、當初訂立耕地三七五減租條例因保護佃農之立法理由，已不存在現今台灣農業之生產僅佔國家生產總額比率，微乎其微。且就個人而言，光靠種田所得欲以養活一家大小，簡直天方夜譚。而眾所皆知所謂「佃農」者，有多少人是實際專職從事農事生產？甚多之「佃農」年收入遠遠超過「地主」，此一情形比比皆是，惟僅主政者抱著掩耳盜鈴之心態，視而不見。而當初制定耕地三七五減租條例「保護佃農」之立法理由，早已蕩然無存，故在相關利益權衡考量上，應非立於「地主剝削佃農」之立場去思考，而應回歸至「出租人」與「承租人」基本層面上去權衡雙方之利害，始稱公允。

- 2、相關規定疊床架屋，適用上致生疑義

現行耕地租賃制度，除耕地三七五減租條例及相關配套行政規則、辦法外，另有土地法及民法等相關法令規定，層層疊疊，於適用上滋生疑義。然承上所言，耕地三七五減租條例之立法理由既已隨時移勢轉而消失，即應回歸「出租人與承租人」之租賃關係去權衡雙方之利害得失，故耕地三七五減租條例側重保護佃農之相關規定，應予廢除。使雙方之利益考量應回歸於租賃私法契約關係，而土地法、民法等相

關耕地租約即係平衡租賃雙方之利益所為之規定，甚為妥適，耕地三七五減租條例自無存在之必要。耕地三七五減租條例已無存在之必要，而眾多之地主已為政府之「德政」犧牲付出近半世紀，孰來補償地主之損失？所求無幾，但求廢止此一不合時宜之條例，重新回歸適用民法基本法理，方符現代法治國所應有之法制。

三、綜上所陳，國家一方面以耕地三七五減租條例不當限制聲請人合理使用所屬之系爭土地，致其所有權空洞化，另一方面卻又因聲請人擁有系爭土地，受限於第十七條之規定，無法隨意自行收回利用，此已明顯違反憲法第二十三條、第十五條規定，是請司法院大法官對於耕地三七五減租條例予以宣告違憲，以維權益，並彰法信，無任感禱。

肆、

附件一：臺灣臺中地方法院八十八年度訴字第一二一〇號民事判決影本一份。

附件二：臺灣高等法院臺中分院八十九年度上字第一八〇號民事判決影本一份。

附件三：最高法院九〇年度台上字第二二三六號民事裁定影本一份。

附件四：上訴理由狀影本一份。

謹呈

司 法 院 公鑒

具狀人 張 ○ ○

中華民國九十二年三月十八日

（附件二）

臺灣高等法院臺中分院民事判決

八十九年度上字第一八〇號

上訴人 張 ○ ○ 住（略）

訴訟代理人 黃 幼 蘭 律師

張 皓 律師

複代理人 羅 豐 胤 律師

陳 小 華

被上訴人 廖 ○ ○ 住（略）

廖 ○ 住（略）

右當事人間請求租佃爭議事件，上訴人對於中華民國八十九年一月十日臺灣臺中地方法院八十八年度訴字第一二一〇號第一審判決提起上訴，本院判決如左：

主 文

上訴駁回。

第二審訴訟費用由上訴人負擔。

事 實

甲、上訴人方面：

一、聲明：求為判決：（一）原判決廢棄。（二）被上訴人等應將坐落台中縣烏日鄉控○段控○小段二六五號土地交還上訴人。（三）上訴人願供擔保請准宣告假執行。（四）第一、二審訴訟費用由被上訴人等負擔。

二、陳述：除與原判決記載相同者，茲引用之外，補稱：

（一）原審認為上訴人不能證明被上訴人之被繼承人廖○德於民國（下同）五十九年在系爭土地上所搭蓋之房屋是否違反農用目的，故難認被上訴人有不自任耕作之情事。惟：就「被上訴人之被繼承人因在系爭土地上搭蓋房屋，導致系爭租約無效」一事，上訴人應負之舉證責任應為系爭房屋之存在，而此點既經被上訴人自認在卷，則舉證責任即為轉換，應再由被上訴人舉證證明系爭房屋並未違反農用目的，並非繼續由上訴人證明該房屋違反農用目的，原審就舉證責任之認定顯有違誤。換言之，本件原承租人廖○德既於五十九年於系爭土地搭蓋房屋，系爭租約即因廖○德未自任耕作而於當時業已無效，此由嗣後廖○德於七十五年死亡，完全未有任何繼承人出面主張就系爭租約為變更登記可證。

（二）系爭租約復因有轉租情事而同為無效之原因：

- 1、本件原承租人廖○德於七十五年死亡，完全未有任何繼承人出面主張就系爭租約為變更登記，可證系爭租約早已無效。詎料，時經十一年，即八十六年六月竟出現被上訴人廖○欲就系爭土地申請變更登記，當時經上訴人依法表示異議後，未幾於同年九月，竟又出現所謂「廖○等九人」欲就系爭土地申請變更登記，嗣再經上訴人依法表示異議後，八十七年十月，又出現以被上訴人廖○峰為承租人，欲就系爭土地申請變更登記，觀諸上開申請名義人一再變更，此間顯有轉租情事，系爭租約亦因而無效。
- 2、再者，就被上訴人廖○峰而言，倘若上訴人在第一次廖○申請變更登記時未為異議，則現今承租人已為廖○，被上訴人廖○峰絕無以承租人身分申請變更登記之可能，由此更足見被上訴人廖○峰就系爭土地確實無承租之權利，其事後加入申請人行列，顯然係見有機可乘而為之。

（三）上訴人並未收受租金，縱有收受，亦屬土地遭無權占用之損害賠償，並不當然使無效之契約變成有效，最高法院就此亦著有見解：

- 1、上訴人於原審業已說明，由於事隔已久，上訴人年紀亦大，不復記得是否曾向榮○碾米廠收受被上訴人方面所繳交的所謂之租金。又即便上訴人曾經收受，因為系爭租約於五十九年已因被上訴人之被繼承人廖○德於系爭土地上搭蓋房屋而無效，上訴人所收受之款項乃系爭土地於租約無效後，仍遭被上訴人無權占用而收取之損害賠償。
- 2、詳言之，上訴人土地既遭無權占用，向被上訴人請求返還土地又遭拒絕，則上訴人為保障自身權利，可收之損害賠償當然就先為收取，此乃人情之



常。詎原審竟將之解釋成收受租金，則依原審之見，豈非要求一般人民若土地遭人無權占用，也必須先讓人白白占用，絕不可基於損害賠償之意思收受任何金錢，否則將被認定為收受租金而無法收回土地，原審之謬誤由此顯見。

- 3、更有進者，如前所述，系爭租約於五十九年因原承租人廖○德（被上訴人之被繼承人）於系爭土地上搭蓋房屋而無效，依照最高法院八十八年度台上字第一二七號民事判決：「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。耕地三七五減租條例第十六條第一、二項定有明文。所謂『不自任耕作』，兼指轉租及將租地借與他人使用，或承租人自己未將租賃物供耕作使用，而擅自變更用途者而言，如承租人以承租之耕地建築房屋或供其他非耕作之使用，均應解為非自任耕作。……復按『承租人應自任耕作』，係強制規定……即令被上訴人繼續收取租金，亦不能謂租約仍有效存在。又耕地租約之無效與租約之終止不同，耕地三七五減租條例第十六條第二項所謂原訂租約無效，係承租人違反前項所定不自任耕作或轉租之限制時，原訂租約無待於另為終止表示，當然向後失其效力，租賃關係因而消滅而言。上訴人所謂，被上訴人未終止租約，伊經告知後即回復原狀，不得請求收回土地云云，要非可採。」（見附件一）因此，縱退萬步言，認上訴人上開收取行為即為收取租金之行為，揆諸前揭最高法院見解，亦無從使已經無效之系爭契約成為有效，詳言之，系爭契約確實於五十九年已經無效，至為昭然。

（四）原審就耕地三七五減租條例第六條之「三七五租約之要式性規定」之認定，亦有所違誤：

- 1、耕地三七五減租條例第六條規定：「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，由省（市）政府擬訂，報請行政院核定之。」該條文第一項即為三七五租約要式性之規定，而根據第二項，台灣省政府即訂立「台灣省耕地租約登記辦法」，該辦法第四條第一項第三款則規定：「承租人死亡，由現耕繼承人繼承承租權者，應申請租約變更登記。」詳言之，三七五租約所要求之要式性，自包括原承租人過世，繼承人繼承租約之情形。是故，本件系爭土地原承租人廖○德於七十五年死亡，歷經十一年，至八十六年始有所謂之繼承人（被上訴人）出面申請續約登記，則耕地租約既為要式契約，系爭租約在此十一年中早已因欠缺要式行為而無效，被上訴人殊無再對無效之契約申請續約之理，至為灼然。然原審竟認三七五租約之要式性規定並不包括繼承之情形，其違誤不言可喻。

2、復有進者，上訴人於本件所主張系爭租約要式性之欠缺，並非僅限於原承租人廖○德死後，被上訴人欲繼承原租約此段期間，而係尚包括廖○德仍在世時，四十四年台中縣政府收回系爭租約之書面，爾後在廖○德過世前，雙方亦未再訂立任何租約之情形。易言之，即便在廖○德尚在世時，系爭租約亦早因欠缺要式性而無效，原審未慮及此，同屬違誤。

（五）按「人民之生存權、工作權及財產權應予保障。」憲法第十五條定有明文。本件上訴人為耕地三七五減租條例之出租人，其先祖辛勤勞苦，始攢得田地基業，惟因政府扶植自耕農之政策，使得上訴人及其他地主必須受不合理之耕地三七五減租條例所束縛，被迫與承租人簽立租約，承租人（按事實上現今台灣社會經濟進步，已無所謂佃農，絕大部分耕地之承租人乃係繼承而來，當初扶植自耕農之政策，實已失去其意義）每年僅需繳納甚少之租金，即可一代傳一代維持租約之存在，等待一旦地主欲終止租約，即可坐領補償金，平白享受地主之辛勞成果。惟，反觀上訴人，則因受耕地三七五減租條例無限期之限制，不僅無法合理加以利用系爭土地，甚至仍須按期繳納稅捐，可謂只有義務而無權利，此對於地主實難謂公平。

（六）再者，地主倘欲以耕地三七五減租條例第十七條第一項終止租約，尚須依同條第二項支付相當之補償金，然地主是否均有資力支付承租人如此高之代價？若上訴人不願捨棄先祖之基業，又無法支付高額補償金，勢將造成如租佃土地雖已變更為住宅區仍須作為農用使用等等之窘境，從而上訴人及其他地主之所有權已為空洞化，土地權狀與廢紙無異，實與「地盡其利」之理想相違。

（七）此外，即便被上訴人確有支付所謂之租金予上訴人，然以被上訴人所主張之租金數額，與上訴人先前因系爭土地所繳納之龐大繼承稅，及爾後每年所繳交之高額地價稅相較，該租金可謂杯水車薪，相當微薄。是上訴人（甚至包括上訴人之後代）一輩子均僅空持有一紙土地權狀，並無法從系爭土地上獲得任何實質利益，而一切均源於耕地三七五減租條例無理之束縛。

（八）「被上訴人之被繼承人廖○德於五十九年在系爭土地上所蓋之房屋是否違反農用」之舉證責任（若違反農用，系爭租約於當時業已無效）：

1、原審認為上訴人不能證明被上訴人之被繼承人廖○德，於五十九年在系爭土地上所搭蓋之房屋是否違反農用目的，故難認被上訴人有不自任耕作之情事云云。

2、惟就「被上訴人之被繼承人因在系爭土地上搭蓋房屋，導致系爭租約無效」一事，上訴人應負之舉證責任應為系爭房屋之存在，而此點既經被上訴人於原審自認在卷，則舉證責任即為轉換，應再由被上訴人舉證證明系爭房屋並未違反農用目的，並非繼續由上訴人證明該房屋違反農用目的，原審就舉證責任之認定顯有違誤。



- 3、換言之，本件原承租人廖○德既於五十九年於系爭土地搭蓋房屋，系爭租約即因廖○德未任耕作而於當時業已無效，此由嗣後廖○德於七十五年死亡，完全未有任何繼承人出面主張就系爭租約為變更登記可證。
- 4、退萬步言，證人黃○坪於鈞院庭訊時分別證稱：「（系爭土地上之建物）從路邊開始蓋起」、「如果要用放農業用具，不可能蓋在路邊，也不用那麼大，有六、七坪」，益見被上訴人之繼承人就系爭土地確實違反農用，系爭租約依法於當時業已無效，灼然甚明。
- 5、此外，被上訴人主張在系爭土地上搭蓋建物後，經上訴人爭議後，被上訴人即恢復原狀云云，惟依據最高法院八十八年度台上字第一二七號民事判決見解：「原訂租約無效，係承租人違反前項所定不自任耕作或轉租之限制時，原訂租約無待於另為終止表示，當然向後失其效力，租賃關係因而消滅而言。上訴人所謂，被上訴人未終止租約，伊經告知後即回復原狀，不得請求收回土地云云，要非可採。」（見附件一）易言之，系爭租約一旦無效，乃立即無效、當然無效，被上訴人主張因其拆除建物而使無效租約轉為有效，顯無足採。

（九）退萬步言，縱認系爭租約有效，被上訴人廖○峰另有專任工作，並非以農耕為業，且其自始並未申請續約，其顯非有權租賃系爭土地者，而被上訴人廖○則有轉租之情事；被上訴人廖○雖提出其身分證背面載有「自耕農」，上訴人對此形式真正雖不爭執，然被上訴人仍應提出「自耕能力證明書」，以證明其自耕農之身分；又依鈞院調取被上訴人廖○峰之勞保資料，被上訴人廖○峰投保單位縱有更迭，然投保時間卻幾乎沒有間斷，且投保薪資也逐年逐次增加，由此足證廖○峰實另有專任工作，並非以耕作為業，更有進者，被上訴人廖○峰就上開資料，時而辯稱係打零工，時又辯稱僅係寄保，並未實際至該揭示之公司工作，其辯詞前後不一，其情虛至明。

三、證據：除援用第一審所提證據外，聲請訊問證人蘇○元、黃○坪及聲請向台中縣烏日鄉公所調閱有關租約資料。

乙、被上訴人方面：

一、聲明：求為判決：（一）上訴駁回。（二）第二審訴訟費用由上訴人負擔。（三）倘受不利判決，願供擔保請求准免假執行。

二、陳述：除與原判決記載相同者，茲引用之外，補稱：

（一）被上訴人未有欠租及違反使用之情事，租穀均依上訴人之請求被上訴人按期寄放於碾米廠，亦經上訴人收取。

（二）查上訴人之上訴主張其內容已於前一訴訟程序中提出，為原審判決指駁而不採，原審判決認事用法洵無不當，且適法有據，上訴人茲據同一主張理由復對原判決提出上訴，應為無理由。

- (三) 查被上訴人未有違反農業使用之事實，按耕地租賃，指土地所有權人將其自有耕地之部分或全部出租與他人經營農業使用者。而所謂農業，指利用自然資源及農用資材，從事農作、森林、水產、畜牧等動植物產銷之事業。又農業用地，供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。分別為農業發展條例第三條第十款第二目及第十四款所明定。
- (四) 答辯人未有違反農業使用之事實，前經鈞院現場勘察在卷，且上訴人對此並未舉證證明，原審判決並無違誤，上訴人之上訴無理由。
- (五) 系爭承租土地，前經臺中地方法院暨鈞院勘驗現場在卷，被上訴人未有違反使用之情事，第一審判決認事用法並無不當，且適法有據。上訴人之上訴主張其內容已於前一訴訟程序中提出，為原審判決指駁不採，上訴人茲據同一主張及理由對原判決提出上訴，應為無理由。
- (六) 第查上訴人另具狀聲請傳訊證人黃○坪，訊問被上訴人之被繼承人廖○德在系爭土地上所蓋之建物是何用途，是否係擺設檳榔攤乙事。惟查被上訴人擺設農舍之畜禽農舍尚未建成已拆除，而黃○坪非當事人，又如何知悉該畜禽舍是何用途，上訴人之主張隨便請一位不明是非之證人聽從上訴人之指使空言主張，實非法之所許。
- (七) 被上訴人係廖○德之合法繼承人，故承租人名義雖有變更，係繼承人之間之事，絕非轉租。
- (八) 原承租人廖○德雖於七十五年間死亡，惟查耕地三七五減租條例未有未變更登記或未申請續約登記，該契約無效之法規。依耕地三七五減租條例第一條末段規定，被上訴人適用於其他法律之規定，依民法第四百五十一條之規定，兩造間之契約視為以不定期繼續契約。
- (九) 次查系爭土地由廖○德之繼承人分耕，廖○係廖○德之女，廖○峰係廖○應之孫，未有轉租之情事，此有戶籍謄本在卷可稽，上訴人謊稱承租人轉租他人，與事實完全不符，實不足採。又原承租人廖○德死亡後，由其子孫繼續耕作，並繳納租金，此有出租人收取之租穀證可憑，上開租穀係出租人要求將稻穀存放於榮○碾米工廠，上訴人謊稱無人繳納租金及廢耕，顯與事實不符。
- (十) 另查被上訴人廖○峰未有專任工作，係臨時性工作，為維持家庭生活，擔任臨時性工作為法之所許，且經烏日鄉公所及有關單位五人小組審核具有自耕能力，被上訴人已呈自耕能力證明在卷可稽，本件租賃繼承權無論九人申請或一人申請，均不影響承租人權益，況被上訴人之耕作權，已符合視為以不定期繼續契約之法定要件，亦即具有永久之耕作權，廖○係原承租人廖○德之繼承人，廖○等九人全部均係廖○德之繼承人，後改為一人申請，其他繼承人拋棄繼承，依法並無不合。

- (十一) 系爭土地由廖○之父、廖○峰之祖父廖○德所承租，被上訴人二人均繼承工作權，按現行耕地三七五減租條例並無承租人不得打工補貼家庭生活之限制法規，況被上訴人廖○峰打工之薪資所得並未超過自耕能力證明之設限，按耕地三七五租約變更繼承登記規定，並無須農地自耕能力證明書才可辦理繼承登記，被上訴人仍出具自耕能力證明在卷，顯見被上訴人打工補貼家用，應為法之所許。上訴人之系爭土地並非出售予被上訴人，被上訴人亦未有專任工作之事實，上訴人之主張應屬誤解法令所致。退步言之，倘若上訴人之系爭土地出售予承租人，依內政部六十八年六月二十八日台內地字第二〇七六一號函規定，佃農無須再檢附自耕能力證明書，並免再由登記機關實地調查認定，以期簡便，顯見上訴人之主張應非可採。
- (十二) 廖○與廖○峰家族共同耕作，雖農業已機械化，僱工收割稻穀為理所當然之事，上訴人認被上訴人僱工收割即讓與他人工作，與事實完全不符，上訴人空言主張土地讓與他人工作，亦未指明讓與何人，上訴人負有舉證之責任，惟未舉證以實其說，無可採信。被上訴人廖○峰承租耕作之土地，係屬共同生活戶配偶、直系血親、兄弟姐妹共同生活打工補貼生活所得，且未超過設限，並不影響繼承耕作之權益，耕作繼承權係屬承租人家家庭內幕由何人繼承之問題，出租人無權干涉，本件上訴人之訴應無理由。

三、證據：援用第一審所提證據。

理 由

- 一、本件上訴人主張：上訴人所有前開土地原出租予廖○德，惟廖○德於五十九年於系爭土地搭蓋房屋，即屬未自任耕作，系爭租約於當時業已無效。詎至八十六年六月間竟出現被上訴人廖○欲就系爭土地申請變更登記，當時經上訴人依法表示異議後，未幾於同年九月間，竟又出現所謂「廖○等九人」欲就系爭土地申請變更登記，嗣再經上訴人依法表示異議後，八十七年十月間，又出現被上訴人廖○峰為承租人，欲就系爭土地申請變更登記，此間顯然涉及轉租之情事。系爭土地之租約亦因而失效。自廖○德死後歷十餘年，至八十六年始有所謂之繼承人出面申請續約登記，則耕地租約既為要式契約，系爭租約在此十一年中早已因欠缺要式行為而無效，被上訴人殊無再對無效之契約申請續約之理。自廖○德死後迄至被上訴人申請續約之十一年間，被上訴人皆未繳納租金及耕作，原訂租約同樣失效。縱有事後收租，惟因前揭廖○德擅自搭建房屋，已使租約無效，所收取之租金亦屬被上訴人無權占有之損害賠償而已。退萬步言，縱認系爭租約有效，被上訴人廖○峰另有專任工作，並非以農耕為業，且其自始並未申請續約，其顯非有權租賃系爭土地者，被上訴人毫無占有權源，應將所占有之系爭土地返還予上訴人，爰提起本件訴訟等情。被上訴人則以：系爭土地原由祖父廖○德承租，廖○德於五十九年間在系爭土地上搭蓋農舍，堆放農具，並未違反農業使用，應屬自

任耕作。況該農舍業經拆除，已不復存在，自五十九年起算已逾二十九年，上訴人始終未予主張，甚至一直收取租金。原承租人廖○德雖於七十五年間死亡，惟查耕地三七五減租條例未有未變更登記或未申請續約登記，該契約無效之法規，本件兩造間之契約視為以不定期繼續契約。被上訴人廖○峰未有專任工作，係臨時性工作，為維持家庭生活，擔任臨時性工作為法之所許，廖○與廖○峰家族共同耕作，被上訴人廖○峰承租耕作之土地，係屬共同生活戶配偶、直系血親、兄弟姐妹共同生活打工補貼生活所得，且未超過設限，並不影響繼承耕作之權益，耕作繼承權係屬承租人家庭內幕由何人繼承之問題，出租人無權干涉，本件上訴人之訴應無理由等語，資為抗辯。

二、查上訴人所有前開土地原出租予廖○之父、廖○峰之祖父廖○德等情，為兩造所不爭，並有系爭耕地租約書一份附於租佃爭議調解卷內可憑，自堪採信。雖上訴人主張（一）被上訴人擅自建築違反農用目的，有前揭租約無效之事由存在，（二）有轉租行為，（三）其並未收租金，（四）雙方未訂書面契約，租賃未發生效力等情，惟為被上訴人所否認，經查：

（一）按當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任，民事訴訟法第二百七十七條定有明文，是民事訴訟如係由原告主張有利者，應先由原告負舉證之責，若原告先不能舉證，以證實自己主張之事實為真實，則被告就其抗辯事實即令不能舉證，或其所舉證據尚有疵累，亦應駁回原告之請求；又原告對於自己主張之事實已盡證明之責後，被告對其主張，如抗辯其不實並提出反對之主張者，則被告對其反對之主張，亦應負證明之責，此為舉證責任分擔之原則（最高法院十七年上字第九一七號、十八年上字第2855號判例參照）。經查本件上訴人主張廖○德於五十九年於系爭土地搭蓋房屋，嗣經上訴人表示異議而已拆除等情，雖為被上訴人所不爭執，然辯稱：廖○德於五十九年間在系爭土地上搭蓋農舍，堆放農具，並未違反農業使用，應屬自任耕作等語，證人黃○坪雖結證稱：該農地有蓋磚造房子，沒有很大；當時房子未蓋好，伊不知道要作何用途等語（見本院卷第五七、八七頁），仍不能證明廖○德於五十九年間在系爭土地上搭蓋農舍，係非堆放農具之用，則上訴人仍未就主張被上訴人擅自建築違反農用目的，有前揭租約無效之事由存在之事實舉證證明，依前開說明，上訴人之上開主張既不能舉證，以證實自己主張之事實為真實，則被上訴人就其抗辯事實即令不能舉證，或其所舉證據尚有疵累，上訴人之上開主張，仍不能認為真實。又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，耕地三七五減租條例第二十條有明文。故租約期滿時，承租人如有請求續租之事實，縱為出租人所拒絕，租賃關係亦非因租期屆滿而當然消滅，且依耕地三七五租約清理要點五規定：耕地租約期滿，出租人未申請終止租約，而承租人申請繼續承租，並有繼續耕作之事實

者，應准續訂租約，並由鄉鎮市公所逕行核定續訂租約六年，並應以原訂租約之屆滿日次日為租約之起租日期，查私有耕地三七五租期屆滿時，即公告承租人申請續訂或出租人申請收回自耕。公告期間為民國八六、八〇、七四、六八……年一月一日至二月十四日。本件原承租人廖○德於七十四、六十八年均提出續訂租約，出租人未提收回自耕等情，有台中縣烏日鄉公所函附卷可查（見本院卷第一一七頁），依前開說明，本件原承租人廖○德於七十四、六十八年均提出續訂租約，出租人未提收回自耕，則本件租佃關係六十八年、七十四年起已有續訂租約之事實，而上訴人所指被上訴人擅自建築違反農用目的，有前揭租約無效之事由存在情事既發生於五十九年間，且又在原承租人廖○德於七十四、六十八年續訂租約之後，亦即在前開續訂租約期間內，被上訴人並無上訴人所指擅自建築違反農用目的，有前揭租約無效之事由存在之情形，上訴人自不得再以上開事由，主張租約無效。

（二）上訴人主張：詎廖○德死亡後時隔十一年，即八十六年六月間竟出現被上訴人廖○欲就系爭土地申請變更登記，當時經上訴人依法表示異議後，未幾於同年九月間，竟又出現所謂「廖○等九人」欲就系爭土地申請變更登記，嗣再經上訴人依法表示異議後，八十七年十月間，又出現被上訴人廖○峰為承租人，欲就系爭土地申請變更登記，迭經前述人員之變化，此間顯然涉及轉租之情事云云。經查，上開申請人固有不同，然原承租人廖○德死亡後，其繼承人甚多，而被上訴人確為繼承人，廖○為廖○德之女，固勿論，廖○峰為廖○德之孫，發生代位繼承等情，有其繼承系統表及戶籍謄本附於租佃爭議調解卷內可據，該耕作租賃權係屬承租人家家庭內幕由何人繼承之問題，出租人實無從干涉，原告復未舉證證明本件有轉租之情，徒以申請人有所不同，而指謂被上訴人有轉租情事，自非可信。

（三）上訴人主張系爭土地於原承租人廖○德死亡後，即呈現無人繳納租金之狀態等情，然查，本件租賃自廖○德承租，及至其死亡後，其家族人員仍有繼續繳租至榮○碾米廠，並由該碾米廠通知上訴人結算，直至八十五年間上訴人始未予該碾米廠結算等情，業經被上訴人提出租穀收取證明一份為證，並經證人陳孫○玲到庭證述屬實在卷。是被上訴人有繼續繳租之事實，堪予認定，上訴人此部分主張，自屬無據。

（四）按耕地三七五減租條例第六條第一項載「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（最高法院五十一年台上字第二六二九號判例參照）。本件上訴人主張系爭租約早於四十四年即遭台中縣政府收回，迄今未為發還，而出租人、承租人當時或嗣後皆未再另行訂定其他書面契約，故雙方之租

賃關係於當時即因欠缺要式行為而無效。尤其，自廖○德死後歷十餘年，至八十六年始有所謂之繼承人出面申請續約登記，則耕地租約既為要式契約，系爭租約在此十一年中早已因欠缺要式行為而無效云云。惟依前開說明，耕地租約屬一種要式契約，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。本件上訴人與廖○德訂有書面租約一節，業見前述，惟自廖○德死亡時發生繼承，此屬基於一定事實，而非基於法律行為而為變更，是上訴人以此而謂本件欠缺要式行為而無效，尚非可採。

(五) 上訴人又主張縱認系爭租約有效，被上訴人廖○峰另有專任工作，並非以農耕為業，即屬非自任耕作云云，固經其聲請原審法院調取被上訴人廖○峰之勞保資料中有其投保單位為據，惟查，被上訴人二人均有自耕農之身分證明，有被上訴人提出之自耕能力證明書二份為證，而被上訴人抗辯其等均有從事耕作，被上訴人廖○峰未有專任工作，係臨時性工作，為維持家庭生活，擔任臨時性工作等語，按不自任耕作與專任耕作尚屬有別，縱被上訴人廖○峰依其投保資料可知其尚有他項工作，雖非專任耕作，然尚不足以認定其並無自任耕作之情形，而上訴人對於被上訴人確有廢耕而不自任耕作之事實，並未舉證以實其說，自非可採。

三、綜前所述，上訴人主張前揭各項租約無效等事由，既非有據，是其起訴請求被上訴人返還系爭土地，於法不合，原審據以駁回其請求及其假執行之聲請，並無違誤，本件上訴為無理由，應予駁回。

四、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法與舉證，核與判決基礎無影響，爰不逐一論述，附此敘明。

據上論結：本件上訴為無理由，依民事訴訟法第四百四十九條第一項、第七十八條，判決如主文。

中華民國九十年六月五日

(附件三)

最高法院民事裁定

九十年度台上字第二二三六號

上訴人 張 ○ ○ 住(略)

訴訟代理人 羅 豐 胤 律師

黃 幼 蘭 律師

被上訴人 廖 ○ 峰 住(略)

廖 ○ 住(略)

右當事人間租佃爭議事件，上訴人對於中華民國九十年六月五日臺灣高等法院臺中院第二審判決(八十九年度上字第一八〇號)，提起上訴，本院裁定如左：

主 文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

按對於第二審判決上訴，非以其違背法令為理由，不得為之。民事訴訟法第四百六十七條定有明文。依同法第四百六十八條規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。而判決有同法第四百六十九條所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人提起上訴，如依民事訴訟法第四百六十八條規定，以第二審判決有不適用法規或適用法規不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容。若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣。倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以民事訴訟法第四百六十九條所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者，顯與上開法條規定之情形不相合時，即難認為已對第二審判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。本件上訴人對第二審判決提起上訴，雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由狀所載內容，係就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，而未具體表明合於不適用法規、適用法規不當或民事訴訟法第四百六十九條所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首揭說明，應認其上訴為不合法。

據上論結，本件上訴為不合法。依民事訴訟法第四百八十一條、第四百四十四條第一項、第九十五條、第七十八條，裁定如主文。

中華民國九十年十二月十三日

（本聲請書其餘附件略）

抄張陳○○聲請書

受文者：司法院

聲請人因地價稅事件，謹依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如左。

壹、聲請解釋憲法之目的

為聲請人因有關地價稅事件，經最高行政法院九十一年度判字第八七五號判決（附件一）、臺中高等行政法院八十九年度訴字第三七九號判決（附件二），所引之土地稅減免規則第十六條及耕地三七五減租條例發生牴觸憲法第七條、第十五條及第二十三條之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款聲請解釋，並宣告耕地三七五減租條例違憲而無效。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

緣聲請人所有坐落於台中市南區半坪厝段一八二七、一八二八之一地號等二筆土地（下稱系爭土地），受不合理之耕地三七五減租條例所束縛，於六十八年間被

迫與承租人簽立租約，無償供給張○陞、張○騰使用中，致使土地無法合理使用，乃屬土地稅減免規則第十六條所定減免地價稅之範圍，詎台中市稅捐稽徵處竟就系爭土地作成行政處分核課八十八年度地價稅新台幣（下同）四〇、八三〇元，造成聲請人並未因該土地享有任何利益，卻要年付四萬零八百三十元之稅款，該處分顯係違反上開規定及憲法第二十三條比例原則，致令聲請人於憲法上所保障之財產權遭受侵害，嗣聲請人依法定程序提起復查、訴願及行政訴訟，惟仍遭原處分機關、訴願機關及行政法院以聲請人應適用土地稅法第十四條為由駁回其請求（參民國八十八年三月二十三日中市稅法字第三五二一八號復查決定、台灣省政府民國八十九年八月二十四日八九府訴二字第一二七三三四號訴願決定、行政法院以八十九年度訴字第三七九號判決暨九十一年度判字第八七五號判決可明），然其理由中所引之土地稅減免規則第十六條及耕地三七五減租條例發生牴觸憲法第七條、第十五條及第二十三條之疑義，故聲請人爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請司法院大法官就上述牴觸憲法之疑義予以解釋，俾聲請人所受之不法侵害得獲救濟。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場及見解

- 一、按憲法第十五條明定人民之財產權應予保障，又於同法第二十三條規定，憲法所列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。所以國家應竭盡能力對人民之財產予以保障與維護，在制定法律時，必以保障人民財產權為原則，而以限制人民財產權為例外。而且國家欲限制人民之財產權時，依我國憲法第二十三條規定，不僅須以法律為之，且必須符合「比例原則」之要件，如欠缺比例原則之必要性要件時，即不得就人民財產權予以不當之限制，已為限制者亦應解除其限制，方始符合憲法保障人民財產權之規定。
- 二、次按，稅賦課徵係國家財政之收入來源，為公共利益之需，對人民財產權之剝奪，由於對憲法所保障的財產權造成強制性的侵犯，所以唯有在符合依法行政原則及比例原則之情況下方得為之，也因此各國法律莫不嚴格規範國家所運用之稅賦課徵權限，我國亦然，土地稅法第三條雖允許行政機關於法定要件下得以合法徵收稅賦之方式來侵害人民之財產權，然仍須受限於憲法第二十三條的比例原則範圍內，且立法機關為貫徹憲法第十五條所保障人民之財產權，俾免徵收權力之濫用，防止行政機關假借依法行政之名義濫用國家徵稅權，妨害發展經濟、促進土地利用、增進社會福利等目的，乃又於土地稅法第六條規定「為發展經濟，促進土地利用，增進社會福利，對於國防、政府機關、公共設施、騎樓走廊、研究機構、教育、交通、水利、給水、鹽業、宗教、醫療、衛生、公私墓、慈善或公益事業及合理之自用住宅等所用之土地，及重劃、墾荒、改良土地者，得予適當之減免；其減免標準及程序

，由行政院定之。」是謂立法機關依循憲法保障人民財產權之意旨，特制定「減免權」賦予行政機關於公益原則範圍內得免除義務人繳納地價稅或田賦之義務，以防止政府依法行政或濫用徵收權，致違反比例原則，使人民蒙受不必要的侵犯。

三、惟土地稅法第六條為達「地盡其利」之理想，特訂減免賦稅之規定，然行政機關以土地稅減免規則第十六條規定須限於依耕地三七五減租條例無償供承租人使用之農舍土地，方有免稅之適用，顯是以授權命令增訂母法所無之限制，有違憲法第二十三條之規定，並牴觸憲法第十五條保障人民財產權之原則：

（一）立法機關為貫徹憲法第十五條保障人民之財產權，特於土地稅法第六條授權行政機關訂定減免標準及程序，行政機關以授權命令訂立土地稅減免規則第十六條規定「依耕地三七五減租條例規定，出租人無償供承租人使用之農舍土地，地價稅或田賦全免。」惟查該規則增訂母法所無之要件，不當限制義務人適用減免規則之範圍，顯有違憲法規定，茲說明如下：

1、地主與佃農之租稅上之不平等，有違憲法所定保障財產權之意旨：

（1）本件聲請人為耕地三七五減租條例之出租人，其先祖辛勤勞苦，始攢得田地基業，惟因政府扶植自耕農之政策，使得聲請人及其他地主必須受不合理之耕地三七五減租條例所束縛，被迫與承租人簽立租約，承租人（按事實上現今台灣社會經濟進步，已無所謂佃農，絕大部分耕地之承租人乃係繼承而來，當初扶植自耕農之政策，實已失去其意義。）每年僅需繳納甚少之租金，即可一代傳一代維持租約之存在，而等待坐領補償金，平白享受地主之辛勞成果，反觀於地主部分，每年需繳納地價稅，而此地價稅之徵收往往數十倍於租賃耕地租金所得，造成地主每年不唯未從所有之土地作有利之經濟利用取得利益，反而每擁有其所有權一年，即要多賠付稅金，舉例而言：地主可能自該土地承租人處取得租金每年僅為稻穀二百五十九台斤（折合新台幣為二千五百九十元），但卻得支付行政機關之地價稅高達四萬零八百三十元，兩者相差十六倍左右，其不合理處，不言可喻。

（2）另地主倘欲以耕地三七五減租條例第十七條第一項終止租約，尚需依同條第二項支付相當之補償金，然地主是否有資力支付承租人如此高之代價？又不願捨棄先祖之基業之情形下，造成如系爭土地現今雖已變更為住宅區仍須作為農用使用之窘境，甚在有遺產繼承時，繼承人繼承時亦要支付巨額之遺產稅，無力繳納時，亦需受政府罰鍰及強制執行；是聲請人（連同後代）一輩子均僅空持有一紙土



地權狀而已，並無法從系爭土地上獲得任何實質上利益。於此於情、理而言，對於聲請人等地主實甚為不公不義，是本件具體情形觀之，事實上亦形同違反憲法第十五條所定，侵害憲法保障人民財產權之基本權利。

- 2、土地稅法第六條為減免地主賦稅義務而授權行政機關以命令規範，然行政機關卻以地價稅減免規則第十六條，以耕地三七五減租條例為減免規定之前提要件，顯然對母法為達「地盡其利」之理想，即為減免，設立不當之限制：

地主被迫強制與佃農訂立三七五減租租約，對於租金之限制，本不為過，然其他不合理之限制，將造成對於土地僅有一紙所有權狀，對於土地之處分、使用及收益，均大受影響，從而聲請人及其他地主之所有權已為空洞化，土地權狀與廢紙無異，觀諸憲法第七條平等原則及憲法第十五條財產權保障之意旨，其侵害地主之情，莫此為甚，是行政機關雖以授權命令訂立地價稅減免規則第十六條規定，含有以免稅之優惠，用以補貼地主所受不合理損失之意旨，然以耕地三七五減租條例為減免規定所設立之前提要件，實與土地稅法第六條「地盡其利」之理想相違。

- (二) 上開規則第十六條另設有「其減免地價稅或田賦之土地必須是出租人無償提供承租人使用之『農舍土地』」始得減免賦稅之限制，惟該「農舍土地」究為僅限於「農舍基地」而已，抑或包括「晒穀場」、「穀倉」或其他與農務相關使用者均應包括在內滋有疑義，原審判決之認定顯有違一般經驗法則，實有違誤，茲敘明如次：

- 1、系爭土地確為「農舍用地」，此業經被告機關大智分處以八十八年十二月十五日中市智分二字第八八零一五一七一號函（見證物二），謂：「台端所有本市南區半坪厝段一八二七地號等五筆土地，因係私有耕地租約未解除，申請免課地價稅乙節，經查係公共設施完竣區土地，雖作農業用地使用，不符土地稅法第二十二條規定，仍應課徵地價稅，請查照。」等語可明，從其來函亦自承系爭土地確為農業用地使用，則系爭土地為農舍用地自是可信。
- 2、原審判決亦已認定系爭土地上之建物為農舍，復未就此部分為免稅之判決，其判決有違背法令之處：
 - (1) 按「同一地號之土地，因其使用之情形或其地上建物之使用情形，認定僅部分合於本規則減免標準者，得依合於減免標準之使用面積比率計算減免其土地稅。」土地稅減免規則第五條定有明文。
 - (2) 原審判決載稱：「系爭第一八二七號土地面積為一一三平方公尺、



第一八二八之一號土地面積為四二八平方公尺（即一六三・九二坪），有被告提出之電腦『土地稅主檔線上查詢』資料可按，而承租人張○陞於其上建築之鐵皮屋僅二十餘坪，亦據張○陞到庭證述明確，是本件系爭二筆土地並非全做為農舍使用，已不能為該二筆土地全部均符合土地稅減稅規則第十六條之規定。」云云。

①惟查，原審判決依承租人張○陞所陳承租之土地共五筆，每年租金為四千元，故認系爭土地上之鐵皮屋農舍所座落之基地並非「無償使用」云云，顯然與一般經驗法則不符，蓋承租人承租土地耕作，往往地主皆將座落其上之農舍，附帶提供其居住或存放農具、從事農務（如穀倉、晒穀場、農產品加工）之用，或允承租人在耕地上建屋居住，實不能僅因該農舍位於系爭土地上，即予課徵。

②依耕地三七五減租條例中租金之計算乃以「主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五」為上限，並非以土地面積之大小為計算標準（參照耕地三七五減租條例第二條規定），故所謂租金之計算，當不能包括已不能耕作生產之「農舍」所座落之土地，換言之，就農舍所座落之土地而言，其既不能生產作物，自無法計算千分之三百七十五之租金，故該部分土地即屬地主「無償」供給承租人居住使用，乃屬當然。

③次參諸土地稅減免規則第十六條立法意旨，無非係著眼於該農舍用地既無法從事生產農作物，土地所有權人即出租人並無法從中取得任何利益，故依租稅公平原則，理應予以減免，亦可明之原審判決之不當。

（3）另原審判決認為土地稅減免規則第十六條之「農舍土地」僅限於「農舍基地」而已，亦有誤會，蓋農舍之使用並不限於農舍本身而已，衡情尚應包括「晒穀場」、「穀倉」或其他與農務相關使用者均應包括在內，於此揆諸土地稅減免規則第十六條所用之文字為「農舍土地」並非「農舍基地」自明，原審判決未予明察，率予認定，難謂適法。

四、應廢止耕地三七五減租條例，重新回歸適用民法基本法理，方符現代法治國所應有之法制：

（一）當初訂立耕地三七五減租條例因保護佃農之立法理由，已不存在

現今台灣農業之生產僅佔國家生產總額比率，微乎其微。且就個人而言，光靠種田所得欲以養活一家大小，簡直天方夜譚。而眾所皆知所謂「佃農」者，有多少人是實際專職從事農事生產？甚多之「佃農」年收入遠遠超



過「地主」，此一情形比比皆是，惟僅主政者抱著掩耳盜鈴之心態，視而不見。而當初制定耕地三七五減租條例「保護佃農」之立法理由，早已蕩然無存，故在相關利益權衡考量上，應非立於「地主剝削佃農」之立場去思考，而應回歸至「出租人」與「承租人」基本層面上去權衡雙方之利害，始稱公允。

（二）相關規定疊床架屋，適用上致生疑義

現行耕地租賃制度，除耕地三七五減租條例及相關配套行政規則、辦法外，另有土地法及民法等相關法令規定，層層疊疊，於適用上滋生疑義。然承上所言，耕地三七五減租條例之立法理由既已隨時移勢轉而消失，即應回歸「出租人與承租人」之租賃關係去權衡雙方之利害得失，故耕地三七五減租條例側重保護佃農之相關規定，應予廢除。使雙方之利益考量應回歸於租賃私法契約關係，而土地法、民法等相關耕地租約即係平衡租賃雙方之利益所為之規定，甚為妥適，耕地三七五減租條例自無存在之必要。耕地三七五減租條例已無存在之必要，而眾多之地主已為政府之「德政」犧牲付出近半世紀，孰來補償地主之損失？所求無幾，但求廢止此一不合時宜之條例，重新回歸適用民法基本法理，方符現代法治國所應有之法制。

五、綜上所陳，國家一方面以耕地三七五減租條例不當限制聲請人合理使用所屬之系爭土地，致其所有權空洞化，另一方面卻又因聲請人擁有系爭土地，而課予重稅，雖有土地稅法第六條試圖減輕地主之義務，而授權行政機關訂定命令規範，惟行政機關所制訂之授權命令（即土地稅減免規則第十六條規定）卻增訂母法所無之限制「限於耕地三七五減租條例無償供人使用之農舍土地」始能減免賦稅，此已明顯違反憲法第二十三條、第十五條規定，是請司法院大法官對該土地稅減免規則第十六條規定及無存在必要之耕地三七五減租條例宣告違憲。

六、關係文件之名稱及件數

附件一：最高行政法院九十一年度判字第八七五號判決影本乙份。

附件二：臺中高等行政法院八十九年度訴字第三七九號判決影本乙份。

謹 呈

司 法 院

聲請人：張 陳 ○ ○

中華民國九十一年十二月二日

（附件一）

最高行政法院判決

九十一年度判字第八七五號

上訴人 張陳○○

被上訴人 臺中市稅捐稽徵處

代表人 陳 守 信

右當事人間因有關地價稅事件，上訴人對於中華民國九十年二月二十二日臺中高等行政法院八十九年度訴字第三七九號判決，提起上訴。本院判決如左：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、上訴人於原審主張：（一）上訴人所有坐落台中市南區半坪厝段一八二七、一八二八之一號二筆土地，與訴外人張○陞、張○勝訂有耕地三七五租約，現租約仍存續中。上開土地上先有木造儲放農具之小屋，嗣經拆除，承租人建有鐵皮屋農舍一棟，並由上訴人繼續無償同意承租人居住，已符合土地稅減免規則第十六條之規定，應予免稅。（二）系爭土地縱然變更為非農地使用，在出租人未終止租約前，雙方仍存有租賃關係。上訴人每年收取之租金僅稻穀二百五十九台斤，折合新台幣（下同）約二千五百九十元，但系爭地價稅卻高達四萬零八百三十元，相差十六倍左右，不但對上訴人不公，且違反憲法第十五條保障人民財產權之規定云云。
- 二、被上訴人於原審主張：（一）系爭土地已經編定為住宅區土地，非上訴人所稱之農舍土地。（二）依土地稅減免規則第十六條規定，免稅之土地限於農舍坐落之基地，並非整筆。系爭土地原告既每年收取租金，即非無償提供承租人使用，自與上開法條規定不符云云。
- 三、原審審酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：上訴人主張其所有坐落台中市南區半坪厝段一八二七、一八二八之一號二筆土地，與訴外人張○陞、張○勝訂有三七五耕地租約，現租約仍存續中等情，業據其提出「臺灣省臺中市私有耕地租約」影本乙紙在卷可稽，該租約第三條約定：「租率——依正產物收穫總量千分之三百七十五為最高額……」承租人張○陞、張○勝亦到庭證稱屬實，均堪信為真實。上開土地經被上訴人派員實際勘查結果，認定其位於已開闢完成之忠明南路與柳川西路旁之公共設施完竣區域之土地，且依台中市都市計畫土地使用分區證明書所載為住宅區土地，非屬土地稅法第二十二條得課徵田賦所定之土地各情，上訴人對此亦不爭執，且有上開土地使用分區證明書乙紙附原處分卷可稽，被上訴人據以核課地價稅並無不合。上訴人雖主張其合乎土地稅減免規則第十六條之規定，惟查：1、系爭第一八二七號土地面積為一一三平方公尺、第一八二八之一號土地面積為四二八平方公尺（即一六三・九三坪），有被上訴人提出之電腦「土地稅主檔線上查詢」資料可按，而承租人張○陞於其上建築之鐵皮屋僅二十

餘坪，亦據張○陞到庭證述明確，是本件系爭二筆土地並非全作為農舍使用，已不能謂該二筆土地全部均符合土地稅減免規則第十六條之規定。2、承租人所承租之土地（依租約所載含系爭兩筆土地共五筆）每年之租金為四千元。為證人張○陞所陳明，上訴人對於每年租金之數額雖所陳不一，但就租金係以全部出租之土地計算並不爭執，顯然上開張○陞所建之鐵皮屋之基地，並非原告無償供承租人使用，亦與前揭規定不符。從而，上訴人主張其符合土地稅減免規則第十六條之免稅規定，自有未合。綜上，被上訴人所為核課地價稅之處分並無違誤，復查決定、訴願決定遞予維持亦無不合，本件上訴人起訴核無理由，應予駁回等語為其判決基礎。

四、本件上訴人上訴主張：

（一）查原審判決既依據上訴人之起訴內容載明：「系爭土地縱然變更為非農地使用，在出租人未終止租約前，雙方仍存有租賃關係。原告每年收取之租金僅稻穀二百五十九台斤，折合新台幣二千五百九十元，但系爭地價稅卻高達四萬零八百三十元，相差十六倍左右，不但對於原告不平，且違反憲法第十五條保障人民財產權之規定。」等語，足見上訴人對於系爭處分業已提出違反憲法第十五條保障人民財產權規定之主張，亦為原審判決所認，原審判決竟未於理由項下載明對於上訴人所提上開主張（攻擊）之意見及法律上意見，足以原審判決結果，當已構成行政訴訟法第二百四十三條第六款不備理由之當然違背法令事由。

（二）按「為發展經濟，促進土地利用，增進社會福利，對於國防、政府機關、公共設施、騎樓走廊、研究機構、教育、交通、水利、給水、鹽業、宗教、醫療、衛生、公私墓、慈善或公益事業及合理之自用住宅等所使用之土地，及重劃、墾荒、改良土地者，得予適當之減免；其減免標準及程序，由行政院定之。」土地稅法第六條定有明文。而行政院基於土地所有權人前因政府「扶植自耕農」、「耕者有其田」等土地政策，而依耕地三七五減租條例規定，被迫與佃農簽訂租約，受耕地三七五減租條例種種不合理限制所致之損失，據此行政院依上開土地稅法之授權而訂定土地稅減免規則，並於第十六條對於耕地三七五減租條例之地主予以地價稅減免之優惠，可謂立意甚佳，惟仍有不足，蓋當初政府遷台之初，實施土地政策以穩定台灣政、經情勢，固非無由，但細察該耕地三七五減租條例相關規定，一味側重佃農之保護，對於地主之權益毫無顧及，且土地稅減免規則未予相當之補償，亦有未足，茲以論陳如次：

1、該法第十七條所定有關耕地租約之終止事由形同虛設，自不待言。尤其本案情形，系爭土地即屬同條第一項第五款「經依法編定或變更為非耕地使用時。」之情形，上訴人雖可依法終止租約，但依該法第十八條規定，上訴人尚需支付龐大補償金予承租人，而上訴人並無此資力，另一方面致系



爭土地雖位於台中市鬧區內，囿於上開耕地三七五減租條例規定，卻仍需做最無經濟利益之利用，顯與「地盡其利」相違。

- 2、另參諸民法第四百五十八條第一項第五款所定：「耕作地租賃於租期屆滿前，有耕作地依法編定或變更為非耕作地使用者，出租人得終止租約。」而此規定乃符合租賃契約之本旨，租賃物既依法已無法達到農業耕作之目的時，租賃契約即無存在之必要，自應許由出租人終止租約，而無須再支付任何補償金。蓋租賃物之使用收益與租金支付互為租賃契約之對價，契約既經不可歸責於雙方事由終止，當無任何理由要求出租人需支付補償金始能終止租賃契約，方符法理。
 - 3、次按耕地三七五減租條例第二十條規定：「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。」而依該條例第十九條對於出租人收回自耕之限制觀之，出租人根本毫無可能收回自耕，而必須坐任租約繼續無限期存在，此參以民法第四百四十九條第一項、第四百五十條有關不動產租賃契約定期或不定期，均有一定之期限或隨時終止之權利，自合乎民法權利保障之法理，然上開耕地三七五減租條例規定，竟毫無理由根據，強制租約一再無限期延長，顯已剝奪人民財產權，莫此為甚。且事實上現今台灣社會經濟進步，已無所謂「佃農」，絕大部分耕地之承租人乃係繼承而來，當初扶植自耕農政策，已失去其存在之目的。而本件承租人亦是如此，上訴人先祖辛勤節儉一生始攢得系爭土地，惟因當時政府土地政策，被迫簽訂耕地租約，而該承租人每年僅需繳納甚少之租金，即可一代傳一代維持租約之存續，而等待坐領鉅額補償金，平白享受地主一輩子之辛勞成果，此豈為當初訂立耕地三七五減租條例之原意？而地主之所有權即屬空洞化，所謂「所有權」直如一紙所有權狀而已，焉有何用？
 - 4、又以本件而言，上訴人每年自系爭土地僅取得稻穀二百五十九台斤，折合二千五百九十元，但系爭處分對於系爭土地卻課徵地價稅額高達四萬零八百三十元，幾達十六倍之多，換言之，上訴人因政府當初土地政策而被強制與佃農訂約，已受有「特別犧牲」，未受有任何補償，甚而每擁有系爭土地所有權一年，不但未從該土地獲得任何利益，反需支付稅金三萬八千二百四十元，其違反「租稅公平原則」，不言可喻。
- (三) 耕地三七五減租條例因時移勢轉，已失去存在之必要，且為違憲剝奪人民財產之惡法，對於上訴人等地主甚為不公不義，依本件具體情形即難謂無違反憲法第十五條保障人民財產權之規定，故土地稅法等相關法令實有檢討修正之必要，請依司法院大法官審理案件法第五條第二項，裁定停止本件訴訟程序，對於耕地三七五減租條例之地主應予減免地價稅暨耕地三七五減租條例上開不合法

理之處，聲請大法官解釋，以符憲法保障人民財產權之意旨。

- (四) 原審判決依承租人張○陞所陳承租之土地共五筆，每年租金為四千元，故認系爭土地上之鐵皮屋農舍所座落之基地並非「無償使用」云云，顯然與一般經驗法則不符，蓋承租人承租土地耕作，往往地主皆將座落其上之農舍，附帶提供其居住或存放農具、從事農務（如穀倉、晒穀場、農產品加工）之用，或允承租人在耕地上建屋居住，實不能僅因該農舍位於系爭土地上，即予課徵。
- (五) 依耕地三七五減租條例中租金之計算乃以「主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五」為上限，並非以土地面積之大小為計算標準，故所謂租金之計算，當不能包括已不能耕作生產之「農舍」所座落之土地，換言之，就農舍所座落之土地而言，其既不能生產作物，自無法計算千分之三百七十五之租金，故該部分土地即屬地主「無償」供給承租人居住使用，乃屬當然。
- (六) 參諸土地稅減免規則第十六條立法意旨，無非係著眼於該農舍用地既無法從事生產農作物，土地所有權人即出租人並無法從中取得任何利益，故依租稅公平原則，理應予以減免，亦可明之原審判決之不當。
- (七) 另原審判決認為土地稅減免規則第十六條之「農舍土地」僅限於「農舍基地」而已，亦有誤會，蓋農舍之使用並不限於農舍本身而已，衡情尚應包括「晒穀場」、「穀倉」或其他與農務相關使用者均應包括在內，於此揆諸土地稅減免規則第十六條所用之文字為「農舍土地」並非「農舍基地」自明，原審判決未予明察，率予認定，難謂適法等語。

五、被上訴人未提出書狀作何聲明及陳述。

六、本院經查：（一）上訴人所有坐落臺中市南區半坪厝段一八二七、一八二八之一號二筆土地，與訴外人張○陞、張○勝訂有三七五耕地租約，現租約仍存續中等情，業據其提出「臺灣省臺中市私有耕地租約」影本乙紙在卷可稽，且經承租人張○陞、張○勝在原審到庭證稱屬實，堪認為真正。（二）系爭土地係位於已開闢完成之忠明南路與柳川西路旁之公共設施完竣區域之土地，且依臺中市都市計畫土地使用分區證明書所載為住宅區土地，經被上訴人派員實際勘查結果屬實，上訴人亦不否認，且有上開土地使用分區證明書乙紙附原處分卷可稽，非屬行為時土地稅法第二十二條得課徵田賦所定之土地甚明，被上訴人據以核課地價稅於法尚無不合。（三）土地稅減免規則第十六條規定：「依耕地三七五減租條例規定，出租人無償供承租人使用之農舍土地，地價稅或田賦全免。」本件系爭第一八二七號土地面積為一一三平方公尺、第一八二八之一號土地面積為四二八平方公尺（即一六三・九三坪），有被上訴人提出之電腦「土地稅主檔線上查詢」資料可按，而承租人張○陞於其上建築之鐵皮屋僅二十餘坪，亦據張○陞於原審到庭證述明確，是本件系爭二筆土地並非全作為農舍使用。（四）承租人所承租之土地（依租約所載含系爭兩筆土地共五筆）每年之租金為四千元，為證人張○陞

所陳明，上訴人對於每年租金之數額雖所陳不一，但就租金係以全部出租之土地計算並不爭執，顯然上開張○陞所建之鐵皮屋之基地，並非上訴人「無償」供承租人使用。（五）系爭土地既已編為住宅區土地，市價較農牧區增多不少，上訴人縱令無資力支付補償金給承租人，亦可將系爭土地售與承租人或第三人，開發使用土地，上訴人上訴意旨欲無償收回系爭土地與當時耕地三七五減租條例規定有違。（六）縱令系爭土地之地價稅較租金為高，尚難以此為由認被上訴人依法核課地價稅有所違誤。（七）依原審卷內所附照片十二張所示，除鐵皮屋外並無穀倉、晒穀場等設施，上訴意旨所稱不能僅因該農舍位於系爭土地上即課徵地價稅之詞，尚不足採。（八）綜上所述，原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以上訴人所稱免課地價稅之詞不足採，因而將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，並無理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百五十五條第一項、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中華民國九十一年五月三十日

（本聲請書其餘附件略）

參考法條：中華民國憲法 第 15、22、23、143、146、153 條（36.01.01）

中華民國憲法增修條文 第 10 條（89.04.25）

耕地三七五減租條例 第 5、6、17、19 條（91.05.15）