

解釋字號	釋字第379號
解釋公布院令	中華民國 84年05月12日
解釋爭點	承受人自耕能力證明被撤銷，登記機關得撤銷登記？
解釋文	<p>私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，乃土地法第三十條第一項前段所明定。申請農地所有權移轉登記者，依土地登記規則第八十二條第一項第一款前段規定，應提出承受人自耕能力證明書，登記機關既應就所提自耕能力證明書為形式上的審查，則其於登記完畢後，經該管鄉（鎮、市、區）公所查明承受人不具備自耕能力而撤銷該自耕能力證明書時，其原先所有權移轉登記所據「具有自耕能力」之事由，已失所附麗，原登記機關自得撤銷前此准予登記之處分，逕行塗銷其所有權移轉登記。</p>
理由書	<p>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，係憲法第一百四十三條第四項所揭櫫之國家土地政策；土地法第三十條第一項前段規定，私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，第二項復規定，違反前項規定者，其所有權之移轉無效，即屬首開憲法原則之體現。</p> <p>地政機關受理農地所有權移轉登記之申請，依土地登記規則第八十二條第一項第一款前段之規定，係憑申請人戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所核發自耕能力證明書為認定承受人具有自耕能力之依據。該管鄉（鎮、市、區）公所於核發自耕能力證明書後，如經查明承受人與內政部訂頒「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」所載具備自耕能力之要件不符，因而撤銷該證明書者，地政機關原先准予辦理所有權移轉登記所據「具有自耕能力」之事由，即失所附麗，前此准予登記之處分，既有瑕疵，地政機關自得撤銷之，逕將所有權移轉登記予以塗銷。行政院六十二年八月九日台六十二內字第六七九五號函所為之解釋，符合上開土地法規定之意旨，並非以命令就人民之權利為得喪變更之規定。</p> <p>承受人本於買賣契約辦理所有權移轉登記，固係依法律行為而取得所有權；然就地政機關准予辦理私有農地所有權移轉登記言，係以承受人已提出自耕能力證明書為前提，此一前提既因自</p>

耕能力證明書之撤銷而不存在，其在行政上原准予辦理移轉登記之要件，顯有欠缺，從而前此所為之登記，即不能謂無瑕疵，地政機關自得撤銷准予登記之處分，塗銷該移轉登記。地政機關係因自耕能力證明書被撤銷，而塗銷所有權移轉登記，並非逕行認定該買賣為無效，尚不涉及私權之認定。關於土地之買賣，是否因以不能之給付為契約標的而無效，買賣雙方當事人如有爭執，當然可訴由民事法院依法裁判。

按土地法第三十條第一項前段規定私有農地所有權移轉登記之承受人以能自耕者為限，本係基於國家土地政策，即公共利益之維護而為之限制，私有農地承受人有無自耕能力，係由核發自耕能力證明書之機關認定，承受人明知無自耕能力，猶提供不正確資料以為自耕能力證明之申請，即屬不法，當不生信賴保護之問題，自應負此法律上可能發生之效果；若承受人未有不法之行為，而係行政機關之錯誤致核發不實之自耕能力證明書，經地政機關憑以辦理所有權移轉登記，基於公益之維護，且依土地法第三十條第二項規定，其所有權之移轉，亦屬無效，仍應認逕行塗銷登記為無不合。至如何補償其信賴利益，係另一問題。又善意第三人若信賴該登記而取得土地權利時，依本院院字第一九一九號解釋之旨意，要不因登記處分之撤銷而被追奪，併此指明。

大法官會議主席 院長 施啟揚

大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄
王澤鑑 林永謀 林國賢 施文森
城仲模 孫森焱 陳計男 曾華松
董翔飛 楊慧英 戴東雄 蘇俊雄

意見書、抄本
等文件

不同意見書：

大法官 陳計男

關於農地辦竣所有權移轉登記後，地政機關可否以原聲請人持以登記之自耕能力證明書被撤銷為由，逕予塗銷其所有權移轉登記，本席與多數大法官通過之意見不同，認地政機關無權依職權逕為塗銷登記，茲說明其理由如下：

一、土地法第三十條第一項係規定：私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，並不得移轉為共有。其目的在於發展農業並扶植自耕農。故僅規定「其承受人以能自耕者為限」而非「以現耕農為限」。然依內政部所訂自耕能力證明書申請及核發注意事項（下簡稱注意事項）第五點，得以申請核發自耕能力證明書者，僅限於一定資格之現耕農，而非具有自耕能力之人，則合於該注意事項條件之現耕農固得謂有自耕能力，但有自耕能力者，絕非限於合於該注意事項所定條件之人。故關於私有農地之

承受人，應不限於持有自耕能力證明書之人，若能提出能自耕之證據，殊不能以命令限制人民財產權之取得（註一）。從而，原聲請人持以申請農地移轉登記之自耕能力證明書，嗣被發現與注意事項規定不合而被撤銷自耕能力證明書時，亦非得單以此一事實即認承受人無自耕能力，而逕行塗銷其所有權移轉登記。

二、基於農地買賣契約所為農地所有權移轉登記，關於農地所有權（民法物權）之移轉及物權之公示作用，固有賴於地政機關在土地登記簿上為登記之公法行為，但其登記仍以私法上之效果為基礎。地政機關受理所有權移轉登記之申請，雖應就其申請提出之證明文件為形式上之審查，如有未合規定者，亦得為駁回聲請之處分。然其有關私權之爭議（契約之效力），則應由司法機關作終局之判斷，以為登記之依據。此項私權之爭議之判斷非行政機關所得干預。其經地政機關受理並予登記者，因在完成登記之同時即已發生物權變動及公示之私法上效果，地政機關除法律有特別規定外，自不得再就私權關係之效力，另為認定，並以其為登記時有瑕疵為理由，依一般瑕疵行政處分效力之理論，認為得逕予撤銷或認為無效，否則將因此項公法行為影響私法秩序，徒增當事人間之紛擾。為顯示土地登記與一般行政處分效力不同，土地法第六十九條規定：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准，不得更正」。對於錯誤登記之更正，作嚴格之限制，且錯誤之更正，並以不妨礙原登記之同一性者為限。則地政機關不得任為撤銷（或塗銷）登記或認登記為無效，更不待言。土地法第三十條第二項係規定：「違反前項規定者，其所有權之移轉無效」。而非規定「地政機關得（或應）逕塗銷（或撤銷）其登記」，足見該項規定在於規範私法效果，亦難據此認地政機關有依職權逕為塗銷（或撤銷）所有權移轉登記之法源。所有權移轉登記效力若何，所有權移轉登記，有無無效而可請求塗銷之原因，事涉私權，自應由法院審理判斷，行政機關無權作此認定，並進而據以塗銷其所為之登記行為。解釋理由雖謂塗銷所有權移轉登記後，就土地之買賣是否因違反土地法第三十條之規定而無效，買賣雙方當事人如有爭執當然可訴由民事法院依法裁判云云，但如法院認契約為有效，而地政機關仍認無自耕能力，而拒絕登記時，則民事裁判殊無利益；若地政機關仍須受法院判決之拘束，則顯見地政機關無關於私權效果之認定權。


三、或謂若地政機關不能逕為塗銷所有權移轉登記，將有礙國家農地政策之推展等語。對此本席亦不敢苟同。因通常情形農地所有權之移轉如有不利於原所有人（例如因地目將變更，地價高漲）或承受人（例如因投機土地，結果地目不變更）之情形，衡諸實際，原所有人或承受人皆會向法院起訴主張買賣契約無效，請求塗銷所有權移轉登記或返還價金，自可回復土地原來之利用，不待地政機關職權之塗銷。今所以發生買賣當事人雙方皆不出面主張所有權移轉無效，多因行政機關對都市計畫或土地政策之推行上發生有使人炒作投機之空間所延伸，蓋在農地無預測可釋放變更地目之情形，無可炒作之目的，殊少有無自耕能力者前去購買農地炒作地皮者。在農地有預測可釋放變更地目之情形，

原所有人獲得超值之高價自不會主張買賣無效，且因獲得超值高價，可能已放棄耕作，如行政機關不變更地目，地價回跌，則塗銷原已移轉之所有權登記，將令其退還價金，繼續耕作，恐非其所願，能否因而維持原生產力之農業政策，自不能不令人懷疑，況承買人如何取得自耕能力證明書，又非原所有人（即出賣人、另一造聲請人）所能審查，能否因自耕能力證明書之被撤銷，而影響出賣人之利益，亦值研究。又承受人因有變更地目之期待，亦不會主張買賣契約無效。於此情形，防止之道，實不難從其土地所有權移轉後，承受人有無真實從事耕作，以判斷其是否為農地之投機炒作。如發現農地移轉後並未從事耕作，則應檢討依憲法第一百四十三條規定，以法律規定照價收買或徵收廢耕或空地稅或其他措施以為遏阻。如此，對於有變更地目可能之土地，行政機關可據以照價收買，以利都市計畫之推行；如係無變更地目可能之土地，承受人若有耕作，本即不生無效問題，倘不耕作，經由廢耕或空地加稅之方法促其耕作或以照價收買方式，收買後再行放領與需要農地之自耕農，或以其他措施，促進土地之利用，防止耕地之炒作，而非一味塗銷。則憲法扶植自耕農之政策及農業政策之推展不但可得兼顧，亦可防止因地政機關逕為塗銷後，所生當事人間之紛擾。否則，炒作農地之人，仍可利用有自耕能力證明書之人，實際上獲得農地，而農地依然廢耕，達不到扶植自耕農及農業發展之目的。至多可謂或造就一批現耕農因地目變更而成為新富而已。

四、綜上所陳，從理論面言，地政機關對於已完成所有權移轉登記之農地，無權再作所有權移轉是否有效之審查，更無進而可依職權塗銷該所有權移轉登記之法律依據。從實際面言，地政機關逕為塗銷所有權移轉登記，亦難達成憲法扶植自耕農及發展農業政策之目的。果行政權真欲干預此項私權之移轉，以達增進公共利益之目的，亦應從立法上研修改進，尤其塗銷私權移轉之行為，本席以為更應以有法律規定始得為之。故不能同意多數大法官所通過之意見。爰提出不同意見書。

註一：土地登記規則第三十二條第三項對於同條第一項第五款之證明文件種類作統一訂定，如其訂定有不當限制人民提出其他之證明文件致妨害人民之權利時，則其訂定是否有效即屬疑問。

相關法令

-  [憲法第143條第4項\(36.01.01\)](#)
-  [司法院院字第1919號解釋](#)
-  [土地法第30條第1項前段、第2項\(84.01.20\)](#)
-  [土地登記規則第82條第1項第1款前段\(80.11.29\)](#)

自耕能力證明書之申請及核發注意事項(84.03.28)

行政院台（62）內字第6795號函

抄行政院聲請書

中華民國八十三年九月十四日

台八十三內字第三五一三七號

受文者：司法院

主 旨：關於農地辦竣所有權移轉登記後，始發現承受人於承受時無自耕能力，對該無效之移轉登記，可否由主管登記機關逕行塗銷之，行政法院判決與本院六十二年八月九日台六十二內字第六七九五號函所持法令見解不一，請轉請貴院大法官會議解釋惠復。

說 明：

一、本案係根據內政部八十三年八月八日台內地字第八三〇九二四四號函辦理。

二、檢附聲請書一份。

院長 連戰

一、聲請統一解釋目的

按土地法第三十條規定「私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，.... 違反前項規定者，其所有權之移轉無效。」對於農地承受人於承受時無自耕能力，依土地法上揭規定，其物權之移轉，應不生法律效力，如其已辦竣農地所有權移轉登記，應如何處理？目前地政機關皆係依行政院六十二年八月九日台六十二內字第六七九五號函規定，逕為塗銷登記，惟行政法院最近幾次判決，認行政院上揭函屬行政命令，自不得作為規範人民權利之得、喪、變更之依據，被告據以塗銷原告土地所有權登記，自屬以行政命令侵害人民財產權之違法，乃判決再訴願、訴願決定及原處分均撤銷。如依此判決，則在買賣雙方付清買賣價款並辦竣土地所有權移轉登記，並無私權爭執，自無由提起塗銷登記之訴，而由地政機關提起塗銷登記之訴，亦於法無據之前提下，已嚴重影響扶植自耕農之基本國策，故認有聲請統一解釋之必要。

二、法律或命令見解發生歧異之經過及涉及法律或命令條文

(一) 涉及法律或命令條文

1 憲法第一百四十三條第四項：「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。」

2 土地法第三十條：「私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，並不得移轉為共有。但因繼承而移轉者，得為共有。」「違反前項規定者，其所有權之移轉無效。」

3 為執行上開憲法及土地法扶植自耕農之政策，內政部乃於民國六十五年訂頒「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」，並先後於民國七十四年、七十五年、七十九年、八十一年七月及十一月多次修正，作為審核農地承受人有無自耕能力之標準。即申請農地所有權移轉登記時，承受人應檢附鄉、鎮、市、區公所核發之自耕能力證明書憑以辦理，以防止不能自耕者取得農地。

4 內政部八十年五月三十一日台內地字第九二一二四八號函：已核發之自耕能力證明書，經有關機關證明申請人於申請當時確不符合內政部訂頒之自耕能力證明書之申請及核發注意事項之規定者，得由原核發機關撤銷之。

5 行政院六十二年八月九日台六十二內字第六七九五號函規定：「對於有瑕疵之行政處分，實行該處分之原機關及有監督權之上級機關均得依職權撤銷之。此與民刑裁判必依法定救濟程序請求撤銷或變更者不同，我國土地登記制度係採托倫斯制法例，故於土地法第四十三條明定，依該法所為之登記有絕對之效力，賦予登記以絕對真實之公信力，俾保護第三人權利，此項規定於第三人取得權利之前，依照司法院院字第一九一九號解釋，在私法上之真正權利人，得對於登記名義人主張登記原因無效或撤銷，提起塗銷登記之訴。如不涉及私權爭執無人告爭時，原處分機關或其有監督權之上級機關，認為原行政處分顯有法律上之瑕疵時，自得依職權予以撤銷之。本件私有農地所有權之移轉登記，其承受人有無自耕能力，係登記機關應審查之事項，於登記完畢後，既經臺灣省政府查明認定其承受人確不具備自耕能力，是項耕地所有權之移轉，顯違土地法第三十條之強制規定，依民法第七十一條規定，其所有權移轉當然無效，惟此項所有權移轉登記無效之塗銷，因不涉及私權之爭執，當事人間自無由會同辦理塗銷或任由一方訴請塗銷之可言，當可由上級機關本其監督權函知其主管登記機關逕行辦理之。」是以農地辦竣所有權移轉登記後，始發現承受人之自耕能力證明書不符合申請證明書當時之規定，而被原核發機關依規定撤銷自耕能力證明書者，主管登記機關即依行政院六十二年上揭函規定，逕為塗銷所有權移轉登記。

（二）法律或命令見解發生歧異之經過

1 本案錢君於民國七十六年至七十八年間向桃園縣楊梅鎮公所及新竹縣關西鎮公所申請自耕能力證明書，並向楊梅地政事務所及竹北地政事務所辦理農地所有權移轉登記，嗣經核發機關查明錢君於申請自耕能力證明書當時擔任東元電機常務董事及久益投資股份有限公司董事長，以具有專任農耕以外之職業，不符合自耕能力證明書之申請及核發注意事項規定，而撤銷已核發之自耕能力證明書，並由地政事務所依行政院六十二年函規定，逕為塗銷所有權移轉登記。錢君乃據以提起行政訴訟，經行政法院八十三年度判字第一七七、二五四號判決「再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷」，理由略以「被告機關乃認上開已辦畢所有權移轉登記之土地，既因原告之自耕能力證明書被撤銷，顯已違反私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限之規定，被告機關遂據以塗銷其所有權移轉登記，固非無見。惟按中央法規標準法第五條第二款：『人民之權利、義務應以法律定之』，第六條規定：『應以法律規定之事項，不得以命令定之』此為保障人民權利之法律準則，上述行政院、內政部函均屬行政命令，自不得作為規範人民權利之得、喪、變更之依據。被告據以塗銷原告土地所有權登記，自屬以行政命令侵害人民財產權之違法。」

2 上開行政法院八十三年度判字第二五四號判決，嗣經原處分機關竹北地政事務所提起再審之訴，仍經行政法院八十三年度判字第一三二〇號判決駁回再審之訴。

三、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

（一）聲請解釋之理由

1 按土地法第三十條規定：「農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，並不得移轉為共有。但因繼承而移轉者，得為共有。」「違反前項規定者，其所有權之移轉無效。」係針對私有農地所有權移轉所為特殊及強制之規定，其目的在於維護農地政策及農業生產，故上開規定第二項所定無效之原因，係以承受人不具備自耕能力即足以構成；與其原因事實之私權關係是否有效無關。縱令原因事實之私權關係有效，如承受人不具自耕能力，依該條規定，其所有權之移轉即屬無效。本案系爭當事人於辦竣農地移轉登記後，既經發現其自始即不具自耕能力，依該條第二項規定其農地所有權之移轉自應屬無效。至對於該無效之農地所

有權移轉登記，可否由主管登記機關逕為塗銷之，按行政院六十二年八月九日台六十二內字第六七九五號函就私有農地所有權經非法辦理移轉登記完竣後處理疑義一案之函示：「對於有瑕疵之行政處分，實行該處分之原機關及有監督權之上級機關均得依職權撤銷之。此與民刑裁判必依法定救濟程序請求撤銷或變更者不同，我國土地登記制度係採托命斯制法例，故於土地法第四十三條明定，依該法所為之登記有絕對效力，賦予登記以絕對真實之公信力，俾保護第三人權利，此項規定於第三人取得權利之前，依照司法院院字第一九一九號解釋，在私法上之真正權利人得對於登記名義人主張登記原因無效或撤銷，提起塗銷登記之訴。如不涉及私權爭執，無人告爭時，原處分機關或其有監督權之上級機關認為原行政處分顯有法律上之瑕疵，自得依職權予以撤銷之。本件私有農地所有權之移轉登記，其承受人有無自耕能力，係登記機關應審查之事項，於登記完畢後既經台灣省政府查明認定其承受人確不具備自耕能力，是項耕地所有權移轉，顯違土地法第三十條及實施耕者有其田條例第二十八條之強制規定，依民法第七十一條規定，其所有權移轉當然無效。惟此項所有權移轉登記無效之塗銷，因不涉及私權之爭執，當事人間自無由會同辦理塗銷或任由一方訴請塗銷之可言，當可由上級機關本其監督權函知其主管登記機關逕行辦理之。」即係本於土地法第三十條規定所作之實務執行上函釋，而其有關當事人間權利之得喪，仍係本於土地法第三十條之規定，並非無法律依據。

2 至行政法院駁回再審之訴理由之一，所認再審被告取得系爭土地之所有權，其移轉登記之原因為買賣，則其取得系爭土地所有權乃依法律行為取得，其所有權之移轉登記是否違反土地法第三十條之強制規定而當然無效，本已涉及私法之權益關係，矧再審原告機關將之恢復原所有權人之登記，再審被告因之對此爭執，難謂本件不涉及私權爭執，自應由職司民事審判之普通法院調查認定，非屬行政機關之權責範圍。實則無論當事人雙方於買賣之私權行為上有無爭執，如事實上其農地所有權移轉之承受人無自耕能力，依土地法第三十條第二項規定，其所有權之移轉仍屬無效。而本案情形即為其例之一，故其無效並非因行政院台六十二內字第六七九五號函釋所致，亦非以該函逕行決定其私權爭執之結果，而係另有其法律依據，且因無效之法律效果係自始無效，故本件當事人辦竣之農地移轉登記亦自始即失其依據，並與私權爭議無關，故登記主管機關依上開法律規定所為該農地移轉登記

之塗銷登記，純屬行政機關之職權事項，自不應因當事人間未向法院為民刑爭訟而使該與法律規定不合及事實不符之登記繼續存在，從而，行政機關對於該無效之農地所有權移轉登記，自得依法逕為塗銷登記。

3 由於行政院與行政法院之見解不一，依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定，實有聲請司法院統一解釋之必要。

（二）聲請人對本案所持之立場與見解

1 按土地法第三十條係就私有農地所有權移轉之物權行為所作之強制規定，農地承受人如承受時無自耕能力，其物權之移轉，即屬無效，故已辦竣之所有權移轉登記，即應予塗銷。又因農地買賣雙方既已繳清價款，並會同辦竣所有權移轉登記，則對於該項所有權移轉登記雙方當事人自無爭議，是於登記完畢後始發現承受人不符合土地法第三十條規定時，因其雙方當事人間之權利義務並無爭執，故對於該無效之所有權移轉登記，渠等自無提起塗銷登記之訴或會同辦理塗銷登記之可能，故行政院上揭函始謂塗銷該項無效登記之申請或起訴，不涉及私權爭執，而在不涉及私權爭執無人告爭時，原處分機關或其有監督權之上級機關，認為原行政處分顯有法律上之瑕疵時，自得依職權予以撤銷之。至行政法院認塗銷登記後，所引發之爭執，難謂不涉及私權爭執一語，洵屬倒果為因。

2 不動產買賣契約僅係債權契約，依民法第七百五十八條規定，尚須經登記，始生物權效力，而主管登記機關所逕予塗銷的係違反強制規定之不動產物權處分，並不涉及對其買賣契約是否有效之認定。至於該買賣契約是否有效，則應由職司民事審判之普通法院審認之。

3 綜上所述，為貫徹憲法及土地法扶植自耕農之基本國策，對於私有農地所有權之移轉，違反土地法第三十條規定者，依其第二項規定無效，在買賣雙方當事人無由會同辦理塗銷或任由一方訴請塗銷，而主管登記機關於法亦不適格提起塗銷之訴之情況下，原處分機關或其有監督權之上級機關，認為原行政處分顯有法律上之瑕疵時，自得依職權予以撤銷之，行政院六十二年八月九日台六十二內字第六七九五號函在法制上應屬妥適，宜仍維持。

四、檢附關係文件名稱及件數

附件

一、行政院六十二年八月九日台六十二內字第六七九五號函影本一份。

二、內政部八十年五月三十一日台內地字第九二一二四八號函影本一份

三、行政法院八十三年度判字第一七七號判決書影本一份。

四、行政法院八十三年度判字第二五四號判決書影本一份。

五、行政法院八十三年度判字第一三二〇號判決書影本一份。

(本聲請書附件略)
