

解釋字號	釋字第580號
解釋公布院令	中華民國 93年07月09日
解釋爭點	耕地三七五減租條例約滿收回須補償承租人等規定違憲？
解釋文	<p>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。¹</p> <p>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。²</p> <p>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³</p>

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，係為保護土地使用人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⁷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（最高法院九十年度判字第一¹一八九號判決、最高法院九十一年度台上字第⁰八號判決、最高法院九十年度台上字第²²³⁶號裁定、臺灣高等法院臺中分院八十九年度上字第一¹⁸⁰號判決、最高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²

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，係為保護土地使用者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

(彭鳳至大法官、徐璧湖大法官迴避

審理本案)

意見書、抄本
等文件



[580林大法官子儀提出之部分協同及部分不同意見書](#)



[580許大法官玉秀提出之一部協同暨一部不同意見書](#)



[580楊大法官仁壽提出之部分不同暨協同意見書](#)



[580抄本\(含解釋文、理由書及林大法官子儀提出之部分協同及部分不同意見書、許大法官玉秀提出之一部協同暨一部不同意見書與楊大法官仁壽提出之部分不同暨協同意見書、聲請書及其附件\)_OCR](#)

聲請書/ 確定終
局裁判



[林○○解釋憲法聲請書](#)



[張○○釋憲聲請狀](#)



[張陳○○聲請書](#)



[黃○○釋憲聲請書](#)

相關法令

-  [憲法第7條\(36.01.01\)](#)
-  [憲法第15條\(36.01.01\)](#)
-  [憲法第22條\(36.01.01\)](#)
-  [憲法第23條\(36.01.01\)](#)
-  [憲法第143條第4項\(36.01.01\)](#)
-  [憲法第146條\(36.01.01\)](#)
-  [憲法第153條第1項\(36.01.01\)](#)
-  [憲法增修條文第10條第1項\(89.04.25\)](#)
-  [司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款\(82.02.03\)](#)
-  [耕地三七五減租條例第5條前段\(91.05.15\)](#)
-  [耕地三七五減租條例第6條第1項\(91.05.15\)](#)
-  [耕地三七五減租條例第16條第1項\(91.05.15\)](#)
-  [耕地三七五減租條例第17條第1項第1款及第2項第3款\(91.05.15\)](#)
-  [耕地三七五減租條例第19條第1項及第3項\(91.05.15\)](#)
-  [耕地三七五減租條例第20條\(91.05.15\)](#)
-  [土地法第83條\(90.10.31\)](#)

相關文件

釋字第五八〇號解釋事實摘要(大法官書記處整理提供)

(一) 林〇〇聲請解釋案

聲請人所有之土地與承租人訂有三七五耕地租約，嗣因承租人於承租期間內亡故，由其子嗣何〇〇以現耕繼承人之身分辦理變更登記暨續訂租約之登記，聲請人則以何〇〇並非與原承租人同一戶內共同生活者或與被繼承人同一共同生活之時間滿六個月以上，且有耕作能力之人等事由抗辯，主張行政機關所為變更承租人名義以及續訂租約之登記，應予撤銷。聲請人窮盡救濟途徑均告敗訴，乃以確定終局判決所適用之耕地三七五減租條例第六條、第十七條第一項第一款、第十九條、第二十條等規定有牴觸憲法第十五條、第二十三條之疑義，爰聲請解釋。

(二) 黃〇〇聲請解釋案

聲請人所有之土地，因與承租人簽訂租期一年、每年換約一次之耕地租約，聲請人於三次續約之後，已無再行續約之打算，擬

收回農地自耕，詎料，承租人竟拒不返還，聲請人於調解未果之後起訴請求返還耕地，確定終局判決則以耕地三七五減租條例第五條、第十九條第一項、第二十條之規定，認定雙方當事人之耕地租約應以六年為一期，且承租人除有續耕之事實，並以耕作該地維持生活，租金亦已依法提存，聲請人依法自應續訂租約，每六年一期，判決聲請人不得收回土地，且應協同辦理續租登記。聲請人認為確定終局判決所適用之耕地三七五減租條例第五條前段及第二十條之規定，有牴觸憲法第十五條、第二十二條及第二十三條規定之疑義，爰聲請解釋。

（三）張○○聲請解釋案

聲請人與承租人訂有三七五耕地租約，原承租人死後十餘載，陸續有不同之子嗣出面主張就該土地辦理耕地租約變更登記，聲請人因而認為該耕地有違法轉租、未繳地租、無人耕種之情形，主張返還土地。迭經三審訴訟，法院均以耕地三七五減租條例第六條、第十六條、第二十條等規定判決聲請人敗訴，確認聲請人與原承租人之繼承人間發生續租關係，聲請人不得請求返還土地。聲請人認為當今社會經濟條件已非如往昔，主張耕地三七五減租條例之規定過度保護佃農，不當限制地主之財產權，而有牴觸憲法第七條、第十五條、第二十三條之疑義，爰聲請解釋。

（四）張陳○○聲請解釋案

聲請人所有之土地與承租人訂有三七五耕地租約，承租人雖於該土地上建有農舍，然仍有繳交地租，並非由聲請人供承租人無償使用，是與土地稅減免規則第十六條「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」之規定不符，遭稅捐機關核課稅額，並經終局判決確定。聲請人認為當今社會經濟條件已非如往昔，主張耕地三七五減租條例之規定過度保護佃農，不當限制地主之財產權，而有牴觸憲法第七條、第十五條、第二十三條之疑義，爰聲請解釋。