

高雄高等行政法院第三庭 函

地 址：
傳 真：
股 別：
聯絡電話：

臺北市重慶南路124號

受文者：憲法法庭

發文日期：中華民國 111 年 12 月 27 日

發文字號：高行津紀義111訴000251字第

速別：

1110003956 號

密等及解密條件：

附件：

主旨：檢送本庭聲請法規範憲法審查聲請書1紙，請查收。

說明：本院受理111年度訴字第251號、330號耕地三七五租約事件，對於應適用之法律位階，依合理之確信，認有牴觸憲法之疑義，且於裁判結果有直接影響，爰依憲法訴訟法第55條規定，聲請法規範審查。

正本：憲法法庭

副本：

高雄高等行政法院第三庭

憲 法 法 庭 收 文
111. 12. 29
憲A字第 5806 號

高雄高等行政法院聲請法規範憲法審查聲請書

聲請人 高雄高等行政法院第三庭

上列聲請人因審理本院 111 年度訴字第 251、330 號耕地三七五租約事件，對於應適用之法律位階法規範，依合理之確信，認有牴觸憲法之疑義，且於裁判結果有直接影響，爰依憲法訴訟法第 55 條規定，聲請法規範憲法審查如下：

壹、應受判決事項之聲明：

耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 款、第 2 項、第 20 條牴觸憲法第 15 條之財產權保障、第 22 條之人格發展自由及契約自由、第 23 條比例原則與第 7 條平等原則，應自判決公告之日起立即失效。

貳、應受審查法律位階法規範違憲之情形及在裁判上適用之必要性：

一、法律位階法規範違憲、在裁判上適用之必要性且於裁判結果有直接影響

聲請人審理本院 111 年度訴字第 251、330 號耕地三七五租約事件，所適用之耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第 19 條第 2 項規定：「出租人為擴大家庭農場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受前項第二款規定之限制」連結至同條第 1 項第 3 款規定：「耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：……三、出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者」、第 20 條規定：「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約」（下合稱系爭規定）。聲請人認系爭規定有牴觸憲法之疑義（詳下述參）。

（一）111 年度訴字第 251 號事件

原告吳永福、吳永祿就其所有位於臺南市 ○○區 ○○段 ○○地號土地，出租予參加人顏朝興耕作，並訂有左鄉字第 85 號耕地三七五租約，租期於 109 年 12 月 31 日屆滿。嗣原告以擴大家庭農場經營規模為由，向被告申請收回系爭耕地，承租人則申請續訂租約。經被告審查後，認參加人即承租人有減租條例第 19 條第 1 項第 3 款規定之情形，出租人收回耕地不符合第 19 條第 2 項規定，乃依減租條例第 20 條規定，准由參加人續訂租約 6 年（租約期間：110 年 1 月 1 日起至 115 年 12 月 31 日止）。原告不服，提起訴願亦遭駁回，乃提起行政訴訟。本件涉及出租人是否符合減租條例第 19 條第 2 項連結至同條第 1 項第 3 款之收回自耕事由、承租人依第 20 條規定續約，於本件有適用上開規定之必要性，且顯然對裁判結果有直接影響。

（二）111 年度訴字第 330 號事件

原告簡世雄、簡淑真及訴外人共有之臺南市 ○○區 ○○段 ○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○地號土地（下稱系爭耕地），出租予承租人劉玉常及劉玉良耕作，並訂有榮和字第 30 號耕地三七五租約（下稱榮和 30 號租約），租期自 98 年 1 月 1 日起至 103 年 12 月 31 日屆滿。惟劉玉良於 103 年 12 月 31 日租期屆滿時已死亡，被告也沒有收到申請續訂租約，經被告註銷其登記（原處分一）；承租人劉玉常於 104 年 1 月 12 日單獨申請續約，歷經被告 104 年 4 月 13 日左所民字第 1040238158 號函核准、110 年 2 月 26 日左所民字第 110041004 號函（下合稱原處分二）。故榮和 30 號租約之承租人僅為劉玉常一人。103 年及 109 年租約期滿時，原告均未向被告申請收回耕地，最新租約期限自 110 年 1 月 1 日起至 115 年 12 月 31 日屆滿。嗣原告於 111 年 3 月 14 日以劉玉常未得共同承租人全體同意單獨申請續訂租約，認被告前揭註銷登記及核准

之行政處分違法，經訴願未果，乃提起行政訴訟。本件涉及承租人願繼續承租，出租人可否收回耕地之爭議，有適用減租條例第 20 條之必要性，且對裁判結果顯然有直接影響。

因上開事件有法律位階法規範違憲之情形及在裁判上適用之必要性，及對裁判結果顯然有直接影響。聲請人乃裁定停止訴訟程序，提出客觀上形成確信法律位階之法規範為違憲理由及法律見解，並依憲法訴訟法第 55 條規定，聲請憲法法庭針對系爭規定進行法規範憲法審查。

二、法律位階法規範牴觸憲法條文及憲法上權利

聲請人認系爭規定違反憲法第 15 條之財產權保障、第 22 條之人格發展自由及契約自由、第 23 條比例原則與第 7 條平等原則，請求宣告系爭規定違憲，並且立即失效。

參、客觀上形成確信法律為違憲之具體理由及聲請人所持之立場及法律見解：

一、司法院釋字第 580 號解釋所形成的法秩序有重新檢討之必要

民國 93 年 7 月 9 日釋字第 580 號解釋開宗明義指出：「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 15 條保障人民之財產權，於第 22 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 23 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 143 條第 4 項扶植自耕農之農地使用政策，以及憲法第 153 條第 1 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。減租條例旨在秉承上開憲法意旨，為 38 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。」

上開解釋在處理「減租條例約滿收回須補償承租人等規定」的問題時，固然正確認為減租條例限制出租人收回耕地自耕涉及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，減租條例系爭規定是干預憲法第 15 條保障人民之財產權及第 22 條保障人民之人格發展自由與契約自由。

然而立法者對於農業產業關係及經濟發展之方向雖享有政策形成之評估特權，但在法律已經客觀上不適合或完全不適合的情況下，自然應由司法加以審查，立法者並負有檢討修正（包括廢止）之義務¹，違憲基準時是現在。不能再以 38 年當時的情況來證立減租條例之正當性。38 年迄今，我國的產業結構及社會經濟狀況早已時過境遷，農業占 GDP 比重約 1.4%（附件一、經濟部統計處經濟統計指標電子書 表 B-4 我國產業結構變動），就業人數占全體就業人數比例約 4.7%（附件二、國家發展委員會勞動統計）。尤其耕地三七五訂約土地

¹ Dtlrig/Herzog/Scholz/Papier/Shirvani GG Art. 14 Rn. 436.

筆數，相較於 93 年間更是腰斬剩下 44,730 筆、租約件數剩下 22,382 件（附件三、內政部耕地三七五減租成果）。減租條例之合憲性自應以現在的觀點加以審查。

二、系爭規定隨著時間經過，不再具備非常重大公共利益，反而日益以不合比例、違反平等的方式嚴重干預人民基本權，應適用嚴格審查標準

不可否認，土地——尤其農地這類歷史悠久的財產權，因其稀缺性及生產力，隨著時代演進，具有較高的社會義務。各國對於農地的經營管理或交易多少具有一定程度的管制²，不能放任市場自由發展。

38 年實施三七五減租政策及 40 年減租條例施行時所設想的情境是藉由限制地主即出租人的權益，來保障大多數以農業維生之人的經濟安全，維持社會穩定³。以當時的情況來說，自然具備非常重大公共利益。可是到現在已完全不同，農業雖然還是很重要、亟需現代化的法治觀點加以治理，但顯然我國大多數人不是靠農業維生，也不是靠能夠從事農業才能維持社會穩定。相較於 93 年，耕地三七五租約土地筆數、租約件數均已腰斬，減租條例當初設定所能涵蓋的範圍愈形萎縮，離保障大多數以農業維生之人的經濟安全愈遠，維持社會穩定的功能就愈弱，相形之下憲法第 15 條、第 22 條為了個人自由而保障私人財產的誠命就顯得愈重要。

立法懈怠的結果⁴，司法的天平已經到了要調整公益砝碼的時候。以現在的觀點審視減租條例，釋字第 580 號解釋所謂「特殊之歷史背景及合理分配農業資源」早就過去了。系爭規定限制出租人在收回耕地自耕時還要考量承租人是否失其家庭生活依據，這是國家拿出租

² Sachs/Wendt, 9. Aufl. 2021, GG Art. 14 Rn. 112.

³ 請參考李承嘉，臺灣土地政策析論——從改革到投機的福爾摩沙，2014 年 10 月，五南出版，51 至 61 頁。瞿宛文，台灣戰後農村土地改革的前因後果，台灣社會研究季刊，第 98 期，2015 年 3 月，20 至 34 頁。

⁴ 另請參考釋字第 580 號解釋許玉秀大法官一部協同暨一部不同意見書。

人的財產去做社會救助的事情，已然具有「特別犧牲」的性質；租期屆滿，除出租人收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約，更是嚴重侵害出租人個人人格發展及契約自由。加以我國經濟愈發達，社會法制也更加健全，遠非 38 年所能比擬。憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農之農地使用政策，以及憲法第 153 條第 1 項改良農民生活之基本國策，當年將農業政策理解為同時做社會政策使用固然有正當性（因以農業維生的人口夠多，減租條例涵蓋的功能範圍夠大）。但現在無論如何已經不合時宜，客觀上完全不適合，不能認為是為了追求政府非常重大公共利益。反而是以系爭規定高強度限制個人之人格發展自由、干預憲法第 15 條保障人民之財產權及第 22 條保障人格發展自由與契約自由，應適用嚴格審查標準。

三、系爭規定立法目的已屬不正當、手段嚴重違反比例原則

租稅國及社會國原則是一體兩面，一在於取，一在於予。國家的財政收入來源應以租稅為主，並以財政收入作為落實社會國原則之給付財源。人民之財產權因公益而特別犧牲的情況只能認為是例外，應該越少越好。以現在的觀點審視，系爭條例限制出租人在收回耕地自耕時要考量承租人是否失其家庭生活依據；租期屆滿，除出租人收回自耕外，承租人願繼續承租者，應續訂租約，是農業政策兼社會政策使用，想要達到的公益目的就是拿出租人的土地作為特別犧牲，使承租人得以維持家庭生活，及除有法定例外收回耕地情形，承租人享有單方、片面決定繼續承租的權利。

國家以限制出租人財產權、契約自由的方式去做社會救助，已然具有「特別犧牲」的性質，並過度偏袒承租人繼續承租之意願，而侵害出租人決定是否出租耕地

之個人人格發展及契約自由。我國產業結構演變至今，減租條例所能涵蓋的範圍，相較於 93 年已然減半，照顧承租人家庭生活依據之社會政策功能範圍愈小，符合現代農業政策及保障財產權、人格發展與契約自由的要求就愈強。這樣的特別犧牲對於擴大家庭農場經營沒有幫助，農業政策去做社會政策，立法目的已屬不正當⁵。

系爭規定作為達到社會政策的手段，也不適合。因我國已有社會救助法、老人福利法及相關社會保險、津貼作為整體的社會安全網，耕地三七五訂約土地筆數、租約件數，相較於 93 年間減少一半，要避免承租人失其家庭生活依據或無法繼續承租耕地，以社會安全法制加以銜接才是適合的手段。現代農業政策應當有其自主性及積極性，如同農業發展條例（下稱農發條例）第 1 條所規定「確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準」，不再停留在以滿足承租人的社會安全基本需求為已足。

系爭規定欠缺必要性。對農地的經營管理或交易進行管制，是現代法治國家不可或缺的一環，各國多少也會進行一定程度之管制，例如德國農地租賃流通法（Landpachtverkehrsgesetz, LPachtVG）有租約登記制⁶、瑞士法之租金限制、細分禁止等等⁷，但沒有看過如同系爭規定那樣，限制出租人收回耕地要去考量承租人是否失其家庭生活依據、原則上由承租人片面決定繼續租約，這對促進農場經營、保持家庭農場經營的活力一點幫助也沒有。租佃關係和諧的自然會繼續訂約；租佃關係不和諧的，硬要維持租佃關係只是徒增補償金重於務農、

⁵ 就此而言，司法院釋字第 422 號與社會國原則不符（形成出租人之特別犧牲卻未合理補償），亦應予變更

⁶ 法律全名：Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Landpachtverkehrsgesetz - LPachtVG)

⁷ 瑞士農業法體系請參照李承嘉，農地與農村發展政策——新農業體制下的轉向，2014 年 3 月，五南出版，126 至 152 頁。

需要租地的農民無租約保障、農地價格居高不下等亂象，顯然系爭規定是不必要的管制或干預。我國農業發展條例（下稱農發條例）施行後，沒有系爭規定之限制，適用農發條例出租的農地越多，出租人收回耕地也沒有造成甚麼社會動盪的風險，愈發凸顯系爭規定之不必要，違反過度禁止原則。再者，立法者對於財產權限制不得導致所有權人經久性（auf Dauer）損失或對財產造成實質威脅⁸，固然出租人對於減租條例施行前即已有所熟悉或對於其施行可以預期，但至多僅能認為出租人預期到立法者會對農業產業關係及經濟發展之評估隨時檢討修正，終究會回歸到保障私有財產制、尊重個人財產權之使用收益，不可能期待出租人預期系爭規定永不鬆綁，對其財產權造成經久性損失及實質威脅。

系爭規定欠缺均衡性。系爭規定作為干預手段，想要達到的公益就是拿出租人的土地作為特別犧牲、照顧出租人的家庭生活依據。如前所述，耕地三七五訂約土地筆數、租約件數，相較於 93 年間減少一半。這意味著政府清理、廢除減租條例的成本顯著下降——轉型以社會安全法制來銜接的成本也隨之減少。情勢變遷至此，社會安全法制有能力銜接的、可以用現代法治觀點來發展農業、促進家庭農場、增加農業競爭力的，卻還在用系爭規定限制出租人的財產權、人格發展自由及契約自由，公私益間的均衡性顯然也不合比例。

四、系爭規定造成違反平等原則之結果

憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」農發條例第 20 條以該條例施行日區隔農地租賃契約的準據法。形成一個臺灣兩套農地租賃法制，國中有國的奇特現象。

農發條例施行後所訂立之農業用地租賃契約，應依

⁸ Dürig/Herzog/Scholz/Papier/Shirvani GG Art. 14 Rn. 433.

農發條例之規定，出租人收回耕地不受系爭規定的限制；施行前已依減租條例訂定租約者，租約之續約、修正及終止，悉依該法律之規定，出租人收回耕地要受系爭規定的限制。這就是隨著農發條例施行，適用系爭規定與否，產生兩群在法律上受到不平等待遇的出租人/承租人。

這樣的差別待遇，在減租條例涵蓋範圍夠大的情況下（也就是轉型成本大到無法用社會安全法制銜接），還情有可原，說的過去。但如前所述，相較 93 年間，耕地三七五訂約土地筆數、租約件數，已經減少了一半，清理、廢除減租條例的成本顯著下降——轉型以社會安全法制來銜接的成本也隨著減少。110 年減租條例之租約土地面積為 9,055 公頃，占整體耕作地土地面積 1.23%（整體耕作地土地面積之統計請見附件四、農委會農業統計年報一八、(一)2.農耕土地面積）。系爭規定所造成的差別待遇，一方面維持承租人家庭生活依據可以社會安全法制銜接、二方面適用農發條例的農地越多，出租人收回耕地不受系爭規定限制也沒有造成甚麼社會動盪的影響、三方面這樣的差別待遇也不是出租人透過個人努力就能改變，減租條例作為客觀存在，過度維護承租人之意願，不斷凌遲磨耗著不和諧租佃雙方的青春歲月，一代傳給一代，以上更加凸顯系爭規定造成差別待遇之不必要，違反憲法保障之平等原則。

肆、總結

減租條例固然有其特殊之歷史背景，在當年具有合理分配農業資源之非常重大公共利益。立法者對於農業產業關係及經濟發展之方向也享有政策形成之評估特權，但在法律已經客觀上不適合或完全不適合的情況下，自然應由司法加以審查，立法者並負有檢討修正（包括廢止）之義務。違憲基準時是現在。38 年迄今，我國產業結構及社會經濟狀況已有重大結構性不同，系爭規定

隨著時間經過，不再具備非常重大公共利益，社會政策功能涵蓋範圍愈小，符合現代農業政策及保障財產權、人格發展與契約自由的要求就愈強。系爭規定日益以不合比例、違反平等的方式嚴重干預憲法第 15 條保障人民之財產權及第 22 條保障人格發展自由與契約自由，應適用嚴格審查標準。系爭條例限制出租人在收回耕地自耕時要考量承租人是否失其家庭生活依據及原則上尊重承租人意願續約，是農業政策兼社會政策使用，國家拿出租人的土地作為特別犧牲，使承租人得以維持家庭生活。不符合現代意義的農業政策目的及財產權、人格發展自由與契約自由之保障，系爭規定立法目的不正當、手段嚴重違反比例原則，其適用亦欠缺差別待遇之必要性而違反平等原則，建請宣告系爭規定如聲明所示，應自判決公告之日起立即失效。

伍、關係文件之名稱與件數

- (一) 附件一、經濟部統計處經濟統計指標電子書 表 B-4 我國產業結構變動
- (二) 附件二、國家發展委員會勞動統計
- (三) 附件三、內政部耕地三七五減租成果
- (四) 附件四、農委會農業統計年報一八、(一)2.農耕土地面積

此 致

憲 法 法 庭

中 華 民 國 111 年 12 月 21 日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官 邱若嘉

法官 趙光順

法官 黃夏超