

# 司法院釋字第三七九號解釋

中華民國 84 年 5 月 12 日

院台大二字第 09416 號

## 解 釋 文

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。

## 解釋理由書

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。

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。

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 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

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。

抄行政院聲請書

行政院函

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

中華民國八十一年十月二十八日

聲請書

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侖斯制法例，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、行政院八十三年度判字第一七七號判決書影本一份。
- 四、行政院八十三年度判字第二五四號判決書影本一份。
- 五、行政院八十三年度判字第一三二〇號判決書影本一份。

(附件三)

行政院判決

八十三年度判字第一七七號

原告 錢〇源 (住略)

被告 桃園縣楊梅地政事務所

上列當事人間因所有權登記事件，原告不服臺灣省政府中華民國八十二年九月二十八日八二府訴一字第一七三五八四號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷。

事 實

緣原告持憑桃園縣楊梅鎮公所發給之自耕能力證明書，承購同鎮〇坡段〇坡小段一二四 - 二等地號耕地四十筆，嗣於八十一年間經該公所查明原告並非現耕農民，乃撤銷該自耕能力證明書並通知被告機關，被告機關遂據以將已辦畢所有權移轉登記之土地逕行辦理塗銷登記並函告原告，原告陳情回復所有權登記未果，提起訴願、再訴願，亦遞遭決定駁回，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、被告機關以逕行塗銷原告所有權登記，係依據行政院台 62 內字第六七九五號，暨內政部台(80)內地字第九二一二四八號函辦理，為法有所據置辯。惟上開函件為行政命令并非法律，以之而資為處分人民之財產權，屬於違憲違法，茲分予駁斥如下：1.人民之工作權與財產權，應受憲法第十五條之保障，并有自由行使之權利，又參照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：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」原告依法律行為而取得本件不動產土地物權登記，依

民法第七百五十八條暨土地法第四十三條之規定，屬於法定物權，即使有塗銷之原因，亦應由權利人訴請司法機關判決確定後，始得為之，在現有法律中，並無得由行政機關本於職權而可逕行塗銷此一所有權之登記規定，自屬違憲違法。

2.土地法第三十條第一項雖規定承受私有農地人以能自耕者為限，但第二項規定，須以不能自耕者，其所有權之移轉，始為無效。就其立法意旨及文義觀之，農地承受人有無自耕能力，應於承受農地後能否自耕為斷（最高法院六十六年台上字第二一八九號判例參照）。故能否自耕，係取決於承受之後，而非推斷於承受之前，原告承受本件土地於七十六年，至八十一年之五年間，全部土地均係為從來宜林宜農之使用，並無廢耕或轉租與他人之情形，何以肯定為無自耕能力？且屬推斷於原告承受之前，與土地法第三十條之立法原意背道而馳，按其理由又係以原告為東 O 電機公司常務董事，並非以廢耕為論據，於法顯難謂合。

3.人民在不違反國家之法令下，有工作及置產之自由，政府不得以命令而予限制，內政部頒訂「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」第三項第二款：「從事農耕以外之專業者視同不能自耕」，台灣省政府地政處更擴充解釋：「任公司常務董事為農耕以外之專業」，為塗銷原告所有權之法令依據。果爾如此，則監察院公告中央及地方機關首長與民意代表財產申報，擁有土地者達百分之九十五以上，或為數公頃，或數十公頃，甚至逾百公頃，多屬農地，擁有人又為公職人員，為當然農耕以外之專業，地政機關何以不多逕行塗銷其所有權？

4.工作權與財產權，為人民之基本人權，均同受憲法及其他法律之保障，行政院台 62 內字第六七九五號，內政部台(80)內地字第九二一四二八號函，臺灣省政府地政處(81)地三字第四二二九六號函，限制人民之工作權，處分人民之財產權，言違憲違法之行政命令甚明。上開行政命令為限制人民行使工作權與財產權，依憲法第一百七十二條為當然無效。

二、綜上所述，被告機關所為塗銷登記之處分，除以違法之行政命令為論據外，並未說明其在法律上之依據為何，自屬違法不當，其答辯書理由亦無可採。請判決將原決定及原處分均予撤銷等語。

被告答辯意旨略謂：一、查原告七十六年所憑辦理農地移轉之自耕能力證明書，經原核發機關楊梅鎮公所於八十一、二、二十一、八一鎮

農字第二五二二號函撤銷，並分別以八十一、二、二十四(81)鎮農字第三三二六號函、八十一、三、五(81)鎮農字第一二六六七號函及八十一、三、十七(81)鎮農字第四四〇五號函知本所。本所經專案報府核示後，乃逕行塗銷其所有權移轉登記而回復予原所有權人。二、據桃園縣政府八十一、三、十九、八一府地權字第四七七二二號函復：依內政部八十、五、三十一台(80)內地字第九二一二四八號函暨行政院六十二、八、九台 62 內字第六七九五號函規定對原告已辦竣之農地所有權移轉登記而回復予原所有權人，於法有據，並無不合，故原告之行政訴訟為無理由，謹請予以駁回等語。

### 理 由

本件原告前承購坐落桃園縣楊梅鎮〇坡段〇坡小段一二四 - 二等地號耕地四十筆，持憑楊梅鎮公所發給之自耕能力證明書，辦畢所有權移轉登記在案。嗣於八十一年二月間經該公所查明原告並非名實相符之農民（擔任東〇電機公司常務董事），乃撤銷自耕能力證明書並通知被告機關，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，其所有權之移轉自屬無效，被告機關遂據以塗銷其所有權移轉登記，固非無見。查原告對本件土地為依法律行為而取得，其移轉登記之原因為買賣，本件買賣契約是否因違反土地法第三十條之強制規定而當然無效，事涉私權關係，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，除由當事人為聲請得喪變更之登記外，非經法院之判決不得為之。且在現行之土地法暨土地登記規則中，並無得由地政機關逕行塗銷登記之規定，亦無類似法律之授權，則被告機關以原告之自耕能力證明書被撤銷為由，而逕行塗銷其所有權移轉登記，不僅侵害原告法律保護之權利，且亦逾越行政機關「依法行政」之權限。被告機關答辯意旨，雖稱依內政部台(80)內地字第九二一四二八號函及行政院台 62 內字第六七九五號函規定，逕為塗銷原告之所有權移轉登記，於法有據云云。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：「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。被告機關之處分，既非適法，自屬無可維持，一再訴願決定均未予糾正，亦嫌疏略。原告執此指摘原處分及一再訴願決定為不當，非無理由，應由本院併予撤銷，由被告機關另為適當之處分，期臻適法。

據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第二十六條前段判決如主文。

中 華 民 國 八 十 三 年 一 月 二 十 七 日

( 附 件 四 )

行政法院判決

八十三年度判字第二五四號

原 告 錢 〇 源 ( 住 略 )

被 告 新 竹 縣 竹 北 地 政 事 務 所

上列當事人間因所有權登記事件，原告不服台灣省政府中華民國八十二年十一月十八日八二府訴一字第 一七七四三〇 號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷。

事 實

緣原告持憑新竹縣關西鎮公所七十八年三月十八日關鎮農字第二三七五號自耕能力證明書，向被告機關申辦坐落關西鎮〇〇坑段〇〇坑小段二〇之二號土地持分移轉登記，經於七十八年四月四日辦竣移轉登記，該自耕能力證明書嗣遭關西鎮公所八十一年一月六日關鎮農字第〇一三九二三號函，以原告專任農耕以外之職業（擔任公司常務董事，董事長），不符合發給證明書之要件為由撤銷，並通知被告機關據之於八十一年二月十九日以收件第三〇七八號辦理塗銷移轉登記及回復原共有人所有，並以八十一年二月二十四日北地所一枝字第七三四號函通知原告，副知原共有人范〇宗，原告不服，循序提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴及補充意旨略謂：1. 人民之工作權與財產權均受法律之保

障，為憲法第十五條所明定，凡人民在不違反國家法律與社會善良風俗之任何職業，有選工作之自由，依法律行為取得不動產有置產之自由，原告為世代自耕農及兼營商業，購置農地與任公司常務董事或董事長，法無禁止之明文，其以原告為東0公司常務董事及久0投資股份有限公司（下稱久0公司）董事長而非自耕農，并據以塗銷依法取得之農地所有權登記，公然剝奪人民工作權與財產權之自由行使之權利，當為憲法第十五條所不許。2.人民之權利義務，應以法律定之，應以法律規定事項，不得以命令定之，為中央法規標準法第五條第二項、第六條所明文規定，原告為自耕農，購買本件農地，并已取得登記，其權利臻於確定，參照土地登記規則第七條，非有法律上原因，經法院判決塗銷確定者，登記機關不得為塗銷登記，足證行政機關并無得為逕行塗銷登記之權力，其以原告為公司董事長或常務董事認為無自耕能力，據以塗銷所有權登記，自屬處分人民之財產權利而未依法律之違法。被告認有例外，要屬無據。3.土地法第三十條第一項雖規定「私有農地所有權移轉，以有自耕能力為限」，但承受人有無自耕能力？應於承受人承受之後，是否自耕？依事實認定之，觀之第二項，「違反前項規定者，其所有權之移轉無效」，取決於承受土地之後，而非推定於承受土地之前，最高法院六十四年台上字第一三五二號、六十六年台上字第二一八九號判例，均明白釋示：「私有農地所有權之移轉，其承受人以承受後能自耕者為限」，其闡釋已極顯明，毋庸置疑，原告自七十八年承受本件土地後至八十一年間，被告機關以原告任公司常務董事視為不能自耕，而非以不自耕塗銷所有權登記，亦顯然違背土地法第三十條之立法意旨。4.如認從事農耕以外之專業者，均視為自耕能力（為自二字之間似漏「無」字），其取得之農地所有權應予塗銷，則政府各機關之公務員，中央與地方機關中之民意代表，甚至民間工廠之勞工，均屬農耕以外之專職，其工作之時間類為八小時以上，擁有農地或為數公頃，或數十公頃，甚至數百公頃者，頗不乏人，散見於陽光法案，是否一律視為不能自耕？其擁有農地之所有權，是否均應予以逕行塗銷？5.不動產物權依法律行為而取得登記者，即生絕對之效力，屬於人民之財產權，應受法律之保障，政府非依法律規定不得予以侵害，原告自七十八年取得本件農地

後，至八十一年間，均為原來之耕作使用，并無轉租或廢耕等情形之一，被告機關何以視為不能自耕？亦顯然違反土地法第三十條第二項之規定，即其所為原告所有權之塗銷，於法毫無所據，自屬不法剝奪人民之財產權。6.行政權立於立法權之下，僅可依法律授權而為，踰越法律所規定之範圍者，即屬濫權，其因而侵害人民權益者，即應負民刑事及懲戒責任，依法取得之不動產所有權登記，為人民之財產權，縱有法律上之原因，須經訴由法院判決塗銷確定後地政機關始可依判決而為塗銷登記，即憲法第十五條人民財產權應受法律保障之精神所在，此外，別無法律規定或立法授權得由行政機關本於職權，逕行為所有權之塗銷之規定，其處分違法已極顯明。7.被告機關逕為塗銷原告取得本件土地所有權者，無非依內政部訂頒之「自耕能力證明書申請及核發注意事項」有「從事農耕以外之專業」情形，視為無自耕能力，及台灣省政府地政處(81)地三字第四三三九六號函釋：「公司常務董事為農耕以外之專職」為其法令上之依據，乃不查涉及人民財產權之處分，不得以行政命令為之，內政部所訂頒之注意事項及省地政處之函釋，均屬行政命令，該項命令，不僅違法，而且違憲，依憲法第一百七十二條規定，為屬當然無效，何可據為塗銷原告所有權登記？8.土地交易，為私法上之契約法律行為，一經完成登記，其權利即告確定并受法律之保障除有法律上之原因，由權利人訴經司法機關判決喪失所有權確定者外，在現行法令規章中，并無得由行政機關逕行依職權塗銷所有權登記之規定，蓋行政權之行使範圍以法律有明文規定者為限，尤以涉及人民之權利為然。9.人民祇有依法律服從政府之義務，亦有抗拒違法處分之權利，觀之訴願法第一條與行政訴訟法第一條規定而甚明，原告依法取得之農地所有權登記，被告機關逕行依職權塗銷，除以內政部及省地政處之違憲違法之行政命令外，并未說明其依據之法律為何？其所為塗銷處分，自屬不法行為，原告據以提起訴願及再訴願，以謀行政救濟，乃各該受理機關，不就有關法令規定，糾正其錯失，竟分為駁回之決定，憲法上所規定人民之工作權及財產權應予保障之條文作用何在？10.原告所取得本件土地登記，為依買賣交付價金而非無償取得，如以原告為公司常務董事不具自耕能力，何以不於核發自耕能力證明書之前，詳為調查或說明其要件？

數年後發現原告任公司常務董事有違規定時，原告之妻錢O香亦為自耕農，何以不能變更所有人登記？非塗銷不可？原登記塗銷將土地回復與原地主後，原告所支付之地價款如何返還？如地主已全部花費一空，又將如何處理？即使有錯，錯在被告機關而不在原告，其損害責任誰負？11.本件於前經被撤銷自耕能力證明書時，經循訴願程序向鈞院提起行政訴訟，雖被駁回，在判決理由中明白指出，「僅是對錢O源被撤銷自耕能力證明書部分，作成確定判決，認為行政機關有權塗銷已核發的自耕能力證明書，而非有權塗銷錢O源已完成的土地所有權登記」。即自耕能力證明書其頒訂為行政命令自可由發布機關，逕行撤銷，而土地權利登記為本於法律規定，自非以行政命令所可逕行塗銷，其判決意旨，在維護憲法第十五條及中央法規標準法第五條第一項第二款，第六條之立法精神。12.綜上所陳，再訴願決定，未就有關法律規定予以審酌，僅以不法之行政命令為論據，爰訴請連同訴願決定及原處分併予撤銷。

被告答辯意旨則謂：一、按「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。違反前項規定者其所有權之移轉無效。」土地法第三十條定有明文。移轉登記如有無效之原因，承受人即非信賴登記而取得新登記之善意第三人，應不受土地法第四十三條之保護。又「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照辦之。」「證明書由申請人向戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所申請」「（一）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頒訂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。（二）並由其通知該管登記機關依行政院六十二年八月九日台內字第六七九五號函處理。」分別為行政院六十二年八月九日台內字第六七九五號函、自耕能力證明書之申請及核發注意事項第四條及

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所明示。是以自耕能力證明書之核發及撤銷，應屬鄉、鎮、市、區公所之權責，耕地承受人是否具有自耕能力，自應依鄉鎮公所是否核發自耕能力證明書論斷之。原告之自耕能力證明書既經核發機關撤銷，溯及登記時即屬無自耕能力者，因而本案耕地所有權之移轉違反土地法第三十條第一項之規定，依同法條第二項規定，本案耕地所有權之移轉自始當然無效，原告尚未取得耕地之所有權，其移轉登記自應予以撤銷。本所依土地法第三十條、行政院及內政部前揭函示規定，辦理原告之土地移轉登記之撤銷及回復所有權登記，應屬適法且無不當。二、次按「依本規則登記之土地權利，除本規則另有規定外，非有法律上之原因，經法院判決塗銷確定者，登記機關不得為塗銷登記。」土地登記規則第七條固有明文，惟此係原則，不無例外，按土地法第十六條規定：「私有土地所有權之移轉、設定負擔或租賃，妨害基本國策者，中央地政機關得報請行政院制止之。」所謂「制止」應包括事先之禁止及事後之撤銷而言。是以，私有土地所有權移轉或設定之登記，有妨害基本國策者，中央地政機關得報請行政院命令登記機關依職權逕予撤銷登記。耕地所有權之移轉，係國家對於土地之分配與整理，以扶植自耕農及自行使用土地人之保障，以土地法第三十條加以限制承受人之資格。若不具自耕農身分而能取得耕地，即有妨害國民經濟之基本國策，依上開法條規定，行政院有權制止之。又依行政院六十二年八月九日台內字第六七九五號函示觀之，土地登記規則第七條係於當事人間涉及私權爭執者，始有其適用，如未涉及私權爭執者，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撤銷移轉登記及回復原共有人所有。至當事人間已交付之價款，依照內政部六十六年八月三日台內地字第七四八五二八號函示，應自行循民法債篇規定解決。至原告之妻與本案移轉登記無任何關係，原告所有權之移轉無效，本所僅得依規定撤銷登記，回復原共有人所有。至原告得否請求出賣人移轉土地與其妻，係屬其私權，非本所得干涉之事項。三、再按行政法規之適用發生疑義時，其屬於法律者，僅有權之上級行政機關始得解釋，其屬於規章者，以制定該規章之行政機關有解釋之權，適用行政法規而涉及憲法之疑義時，則僅得經由最高行政機關轉請司

法院為憲法之解釋。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，前經內政部八十二年三月十六日台內地字第八二〇三一九五號函報行政院，建請送大法官會議解釋，經奉行政院秘書長八十二年四月三十日台八十二內字第一二三八六號函核示：「請仍依本院六十二年八月九日台六十二內字第六七九五號函意旨，本於職權自行核處。」併予陳明。四、綜上所陳，本所辦理原告土地移轉登記之撤銷及回復所有權登記，應屬適法而無不當。原告之訴顯無理由，擬請予駁回，以維法紀。

#### 理 由

一、本件原告前承購坐落新竹縣關西鎮〇〇坑段〇〇坑小段二〇之二號共有土地四七七一分之二二〇八部分，持憑關西鎮公所發給之自耕能力證明書，辦畢所有權移轉登記在案。嗣於八十六年一月間經該公所查明原告並非名實相符之農民（擔任東〇電機公司常務董事及久〇投資公司董事長），乃撤銷自耕能力證明書並通知被告機關，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，其所有權之移轉自屬無效，被告機關遂據以塗銷其所有權移轉登記，固非無見。查原告對本件土地為依法律行為而取得，其移轉登記之原因為買賣，本件買賣契約是否因違反土地法第三十條之強制規定而當然無效，事涉私權關係，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，除由當事人為聲請得喪變更之登記外，非經法院之判決不得為之。且在現行之土地法暨土地登記規則中，並無得由地政機關逕行塗銷登記之規定，亦無類似法律之授權，則被告機關以原告之自耕能力證明書被撤銷為由，而逕行塗銷其所有權移轉登記，不僅侵害原告受法律保護之權利，且亦逾越行政機關「依法行政」之權限。被告機關答辯意旨，雖稱依內政部台(80)內地字第九二一二四八號函及行政院台62內字第六七九五號函規定，逕為塗銷原告之所有權移轉登記，於法有據云云。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：「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。被告機關之處分，既非適法，自屬無可維持，一再訴願決定均未予糾正，亦嫌疏略。原告執此指摘原處分及一再訴願決定為不當，非無理由，應由本院併予撤銷，由被告機關另為適當之處分，期臻適法。

二、據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第二十六條前段判決如主文。

中 華 民 國 八 十 三 年 二 月 四 日

(附件五)

行政法院判決

八十三年度判字第一三二〇號

再審原告 新竹縣竹北地政事務所

再審被告 錢〇源 (住略)

上列當事人間因所有權登記事件，再審原告對本院中華民國八十三年二月四日八十三年度判字第二五四號判決提起再審之訴，本院判決如下：

主 文

再審之訴駁回。

事 實

緣再審被告持憑新竹縣關西鎮公所七十八年三月十八日關鎮農字第二三七五號自耕能力證明書，向再審原告申辦坐落關西鎮〇〇坑段〇〇坑小段二〇之二號土地持分移轉登記，經於七十八年四月四日辦竣移轉登記，該自耕能力證明書嗣遭關西鎮公所八十一年一月六日關鎮農字第〇一三九二三號函，以再審被告專任農耕以外之職業（擔任公司常務董事、董事長），不符合發給證明書之要件為由撤銷，並通知再審原告據之於八十一年二月十九日以收件第三〇七八號辦理塗銷移轉登記及回復原共有人所有，並以八十一年二月二十四日北地所一枝字

第七三四號函通知再審被告，副知原共有人范0宗，再審被告不服，循序提起行政訴訟，經本院以八十三年度判字第二五四號判決將再訴願決定、訴願決定及原處分均予撤銷在案。茲再審原告以原判決有行政訴訟法第二十八條第一款之再審事由，提起本件再審之訴。爰摘敘兩造訴辯意旨如次：

再審原告起訴意旨及補充理由略謂：一、按有瑕疵之行政處分，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，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，並不得移轉為共有。違反前項規定者其所有權之移轉無效。」該法條係就私有農地所有權移轉之物權行為所作之強制規定，故農地承受人如承受時無自耕能力，依土地法上揭規定，其物權之移轉，應不生法律效力。如其已辦竣所有權移轉登記，對該項有法律上瑕疵之登記，在第三人尚未信賴登記取得土地權利前，因不涉及私權爭執無人告爭，原處分機關或其有監督權之上級機關，自得依職權撤銷該違反強制規定之無效物權處分。至約定負擔移轉該項土地所有權之債務行為（如買賣契約），並不在土地法第三十條限制之列，當事人間已交付之價款，仍可自行循民法債篇規定解決。故本案再審原告機關係逕予塗銷該違反強制規定之物權處分，並非決定其買賣契約是否有效，鈞院上揭判決理由，似有所誤解。二、次按土地法第三十七條規定：「土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。土地登記規則，由中央地政機關定之。」故土地登記規則係依據土地法授權訂定，依土地登記規則第二十七條規定：「左列各款應由登記機關逕為登記 四、其依法令得逕為登記者。」故再審原告機關對於非法之農地移轉登記，經查明承受人確無自耕能力，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予塗銷之，並非於法無據。次按「私有土地所有權之移轉、設定負擔或租賃，妨害基本國策者，中央地政機關得報請行政院制止之。」土地法第十六條定有明文。「所謂制止，解釋上應認為包括事先之禁止及事後之取銷而言。」鈞院五十五年判字第二0一號判例著有明文。又所謂基本國策應指憲法第十三章之規定而言，至「國家對於土地之分配與整理應以

扶持自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營面積。」為憲法第一百四十三條第四項所明定之基本國策，而此基本國策之實踐，有賴於土地法第三十條之貫徹執行。違反土地法第三十條之規定，即足妨害憲法第一百四十三條第四項規定之基本國策。依土地法第十六條規定，行政院自得制止之，亦即得予事先禁止或事後取銷。行政院為行使此項職權而頒六十二年八月九日台內字第六七九五號函略以：「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照辦之。」故本案再審原告機關依上開行政院函令逕為塗銷再審被告所有權移轉登記，係有法源依據，並非依法無據。三、再按「但實施此項制止，在行憲以後，自應由總統以法律或命令行之，行政官署解釋上難謂有此權能。」固為鈞院五十五年判字第二〇一號判例所明示。惟該判例係據修正前土地法第十六條「國民政府對於私有土地所有權之移轉、設定負擔或租賃，認為有妨害國家政策者，得制止之」之規定所為之解釋，土地法第十六條既修正為行政院得制止之，揆諸上開判例見解所示，行政院自得以法律或命令制止違反土地法第三十條規定之移轉登記。至於「人民之權利義務應以法律定之」、「應以法律規定之事項，不得以命令定之」，中央法規標準法第五條第二款及同法第六條固有明文，惟據上所陳，行政院函令固屬行政命令，然其係據土地法第十六條之規定行使職權所頒之命令，再審原告機關據以執行，應無「以行政命令侵害人民財產權之違法」可言。又依內政部 74.6.15.訂頒「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」第三項第二款規定，專任農耕以外之職業者，視為不能自耕，不准發給自耕能力證明書。本案再審被告於民國七十八年向新竹縣關西鎮公所申請自耕能力證明書並據以向再審原告機關辦竣農地所有權移轉登記，嗣經人檢舉其有專任農耕以外之職業，並經核發機關查明再審被告擔任東〇電機常務董事及久〇投資股份有限公司

董事長，而撤銷其自耕能力證明書，故再審被告顯有隱匿其為公司董事長之身分，其矇請領取之自耕能力證明書及所辦竣之農地所有權登記，應不受信賴利益原則之保護。四、確定判決消極的不適用法規，顯然影響裁判者，自屬民事訴訟法第四百九十六條第一項第一款所定之適用法規顯有錯誤之範圍，應許當事人對之提起再審之訴。」「適用法規顯有錯誤，係指原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與解釋判例有所抵觸者而言」，依序分別為司法院大法官會議釋字第一七七號解釋及鈞院六十二年判字第六一〇號判例所明示。鈞院原判決，顯有消極的不適用土地法第十六條及土地登記規則第二十七條第一項第四款之規定，且顯然影響裁判，其適用法規顯有錯誤殆無疑義。又該判決誤認土地法第三十條第二項所定之耕地所有權移轉之物權行為無效，為買賣之債權行為無效，且認再審原告機關不得依行政院依土地法第十六條所頒之命令，塗銷無效之移轉登記，與鈞院五十五年判字第二〇一號判例及土地法第三十條第二項相違背，依鈞院六十二年判字第六一〇號判例所示，應屬適用法規顯有錯誤。五、未按「行政訴訟之當事人，謂原告、被告及參加人」「有左列各款情形之一者，當事人對於行政法院之判決，得向該院提起再審之訴」分別為行政訴訟法第七條第一項及第二十八條所明定。本所係原處分機關，即行政訴訟之被告依上開法律規定，即為行政訴訟法之當事人，當然有權提起再審之訴，再審被告謂本所提起再審之訴，為當事人不適格，顯屬誤解法律至明。又查土地法第三十條，於民國六十四年七月修正前之條文為「私有農地所有權之移轉，其承受人以承受後能自耕者為限。」故最高法院六十四年台上字第一三五二號及六十六年台上字第二一九八號判例要旨有「私有農地所有權之移轉，其承受人以承受後能自耕者為限」之釋示。於民國六十四年七月修正後條文為「私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限」，最高法院六十九年台上字第四九號判決要旨亦有「私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，違反此項規定者，其所有權之移轉無效，土地法第三十條第一項及第二項定有明文。承受私有農地所有權之人有無自耕能力，應以承受時為準」之釋示。揆諸土地法第三十條修正前後之條文，及最高法院上開判決已極明顯。再審被告

謂內政部所訂「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」與土地法第三十條之意旨背道而馳，及以行政命令變更法律等語，顯屬曲解法令。且土地政策為基本國策之一，憲法第一百四十三條規定，人民依法取得土地所有權，應受法律之保障與限制。顯見受法律保護者，須依法取得始足當之。無自耕能力者，取得私有農地，即違反土地法第三十條之強制規定，亦即非依法取得，自不受憲法之保障。且憲法第十五條工作及置產之自由，必須在不違反法令之前提下始受保障，再審被告違反土地法規定取得農地自不受憲法之保障。其所為再審答辯自圓其說，一無可取等語。再審被告答辯意旨略謂：一、就程序言之，再審原告為當事人不適格，按行政訴訟，為人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定者，向行政法院提起之，又行政之訴被告，為原處分之機關，分為行政訴訟法第一條及第九條所明定，即行政訴訟之原告，須為受違法處分之人民，被告為違法處分之機關，在訴願法中，不服訴願決定者，得提起再訴願，以訴願之人民為限，機關則不得為之，行政訴訟之所以異於普通司法訴訟者，端在機關不得為原告，人民不得為被告，準此，原處分機關以受處分之人民為被告提起再審之訴，其訴為當事人不適格極明，已勿庸為實體上之裁判。二、就實體法言之，其以原確定判決之適用法規顯有錯誤為再審理由，屬於對法規之誤解與曲解，茲分予陳明如下：1.土地法第三十條第一項：「私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限」。第二項：「違反前項規定者，其所有權之移轉無效」。就全文觀之，承受人有無自耕能力，應於承受農地後未自耕者為準，如屬自耕，即不得認為其所有權移轉無效，最高法院六十四年台上字第一三五二號及六十六年台上字第二一八九號判例要旨均有：「私有農地所有權之移轉，其承受人以承受後能自耕者為限」之釋示，是承受農地人有無自耕能力，須於承受後以事實而認定，並非於承受前而可抽象推定，內政部所訂「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」，承受人於取得農地之前，須先取得自耕能力證明書，與土地法第三十條之意旨背道而馳，以之而限制農地所有權之移轉，自屬以行政命令變更法律，再審被告於七十八年所取得之本件土地，至八十一年之四年中，自始為從來宜農宜林之使

用，再審原告以原取得之自耕能力證明書為原核發之關西鎮公所撤銷，據以塗銷再審被告所有權登記，並非本於不自耕而為，揆諸土地法第三十條之本旨，暨前開判例要旨，均顯然違法。2.抑有進者，再審原告機關以內政部所頒布之前開注意事項第（二）款：「從事農耕以外之專業」視為無自耕能力，以再審被告為久0投資股份有限公司（下稱久0公司）董事長，及東0電機股份有限公司（下稱東0公司）常務董事，屬於農耕以外之專業，因而撤銷自耕能力證明書，據以塗銷所有權登記，自認為屬當然，乃不查現有之政府官員與民意代表，甚至工廠勞工，均於各該機關或工廠每日工作八小時以上，屬於名符其實之專業，擁有農地者占絕大多數，散見陽光法案，其間擁有耕地數百公頃者亦不乏其人，並不因之而喪失農地，本於憲法第十五條之規定，人民在不違背政府法令及善良風俗下，有工作之自由，在經濟許可能力下，有置產之自由，即人民之工作權與財產權應受憲法之保護，自非行政權力所可限制其行使自由權利，該注意事項規定從事農耕以外之專業者，視為不能自耕，不得承受農地，不問其有無法源，亦顯與憲法保障之工作權及財產權有所違背，依憲法第一百七十一條為當然無效。3.土地法第十六條：「私有土地所有權之移轉、設定負擔或租賃，妨害基本國策者，中央地政機關得報請行政院制止之」。土地政策屬於國策之一，依憲法第一百四十三條第四項：「國家對於土地之分配與整理，應以扶持自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營面積」，為再審原告指原判決「適用法規顯有錯誤」之主訴，乃未查憲法第一百四十二條為屬訓示規定，僅限制自耕農應自行使用土地及其經營之面積，土地法第十六條，行政院亦僅得對私有土地移轉有妨害國家土地政策之虞者而為制止，行使此一制止之權力，亦須以法律有明文規定者為限，依民法第七百五十八條，不動產物權依法律行為而取得者，非經登記不生效力，土地法第四十三條依本法之登記有絕對效力，又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，第六條應以法律規定事項，不得以命令定之，又土地登記規則第七條土地權利一經取得登記，非有法律上原因，經法院判決塗銷確定者，登記機關不得為塗銷登記，均屬法令規章對行政權力之限制，亦憲法第十五條保障人民財產權之精神所

在，原審據前開有關法令所為再審被告有利之判決，其適用之法規有何錯誤之可言？純係再審原告所曲解。4.大法官會議第一七七號解釋為就最高法院六十年度台再字第一七〇號判例而為，其要旨為「確定判決消極的不適用法規，顯然影響裁判者，自屬民事訴訟法第四百九十六條第一項第一款所定適用法規顯有錯誤之範圍，應許當事人提起再審之訴」。其最後結論為「惟確定判決消極的不適用法規，對於裁判顯無影響者，不得據為再審理由」。就本案原確定判決所適用之法規而言，本於憲法第十五條保障人民私有財產權之意旨，依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」之規定，在現行法令規章中並無行政機關得逕以行政權力塗銷所有權之明文，原處分機關竟以行政院台六十二年內字第六七九五號函而為再審被告所有權之塗銷，其所依據者為行政命令而非法律甚明，顯然違反中央法規標準法第六條「應以法律規定之事項，不得以命令定之」之規定，原確定判決理由中，均敘述甚明，亦無消極不適用法規情形，況是否有消極的不適用法規？亦以對確有無足生影響為限，再審原告依行政命令而塗銷再審被告之所有權，自屬違法處分，猶以對大法官會議第一七七號解釋留頭去尾，斷章取義而提再審，益見其黔驢技窮欲飾其非。三、綜上所陳，再審原告在程序法上為訴訟當事人不適格，在實體法上，所為再審理由一無可取，應請判決駁回再審之訴等語。

### 理 由

一、按「行政訴訟之當事人謂原告、被告及參加人」「有左列情形之一者，當事人對於行政法院之判決，得向該院提起再審之訴」行政訴訟法第七條第一項及第二十八條已有規定。本件再審原告機關於前訴訟為被告，即為當事人，其不服原判決，依法自得提起本件再審之訴。再審被告抗辯本件再審原告機關當事人不適格，顯有誤會，合先敘明。二、次按當事人對於本院提起再審之訴，必須行政訴訟法第二十八條所列各款情形之一者，始得為之。而該條第一款所謂適用法規顯有錯誤，係指原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與解釋判例有所抵觸者而言，本院著有判例。本件再審被告前承購坐落新竹縣關西鎮〇〇坑段〇〇坑小段二〇之二號共有土地四七

七一分之二二〇八部分，持憑關西鎮公所發給之自耕能力證明書，辦畢所有權移轉登記。嗣於八十一年一月間經該公所以再審被告並非名實相符之農民（擔任東〇電機公司常務董事及久〇投資公司董事長），乃撤銷自耕能力證明書並通知再審原告機關，再審原告機關乃認上開已辦畢所有權移轉登記之土地，既因再審被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，其所有權之移轉自屬無效，遂據以塗銷其所有權移轉登記。再審被告不服，循序提起行政訴訟，經本院以八十三年度判字第 二五四號判決再訴願決定、訴願決定及原處分均予撤銷在案。查原判決認定原處分違法，係以再審被告依法律行為取得系爭土地，其所有權移轉登記之原因為買賣，而買賣契約是否違反土地法第三十條之強制規定而當然無效，事涉私權關係，應由職司民事審判之普通法院認定，非屬行政機關之權責範圍，除由當事人為聲請得喪變更之登記外，非經法院之判決不得為之。且在現行之土地法暨土地登記規則中，並無得由地政機關逕行塗銷登記之規定，亦無類似法律之授權，則再審原告機關以再審被告之自耕能力證明書被撤銷為由，而逕行塗銷其所有權移轉登記，不僅侵害再審被告法律保護之權利，且亦逾越行政機關「依法行政」權限。再審原告機關答辯意旨，雖稱依內政部台(80)內地字第九二一二四八號函及行政院台 62 內字第六七九五號函規定，逕為塗銷再審被告之所有權移轉登記，於法有據云云。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：「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。再審原告機關以塗銷再審被告土地所有權登記，自屬以行政命令侵害人民財產等由，並以一再訴願決定均未予糾正，亦嫌疏略，而併予撤銷，諭由再審原告機關另為適當之處分。其適用之法規與該案應適用之現行法規並不相悖，與解釋判例亦無牴觸情形，核與前揭條款之再審事由不符。再審原告機關固主張：有瑕疵之行政處分，原處分機關及其上級機關均得依職權撤銷，本件買賣農地承受人之再審被告於承受時不具自耕能力，其物權之移轉依土地法第三十條之強制規定，應不生法律效力，其已辦

竣之所有權移轉登記，有法律上之瑕疵，於第三人信賴登記取得土地權利前因不涉及私權爭執，無人告爭，再審原告機關自得逕依職權予以撤銷。又憲法第一百四十三條第四項及土地法第十六條分別規定：「國家對於土地之分配與整理，應以扶持自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營面積。」「私有土地所有權之移轉、設定負擔或租賃，妨害基本國策者，中央地政機關得報請行政院制止之。」「所謂制止，解釋上應認為包括事先之禁止及事後之取銷而言。」復經本院五十五年判字第二〇一號著有判例。行政院為行使此項職權頒六十二年八月九日台內字第六七九五號函令，上述情形可由上級機關本其監督權函知其主管機關逕為塗銷所有權移轉登記，此項行政命令係依據土地法第十六條規定行使職權所頒，再審原告機關據以執行，並不違反中央法規標準法第五條第二款及第六條之規定。且經土地法第三十七條規定授權訂定之土地登記規則第二十七條第一項第四款規定：「左列各款應由登記機關逕為登記 四、其他依法令得逕為登記者。」再審原告機關依行政院前函規定逕予塗銷系爭土地所有權移轉登記，並非依法無據。原判決消極的未適用前揭法令之規定，其適用法規顯有錯誤等語。惟查再審原告機關援引之本院五十五年判字第二〇一號判例，本院於八十一年四月檢討舊例時，認其難再適用，而移附於本院判例要旨彙編之末，再審原告機關仍予援用，已有未合。矧該判例原文為：「依土地法第十六條規定，國民政府對於私有土地所有權之移轉、設定負擔或租賃，認為有妨害國家政策者得制止之，所謂制止，解釋上固應認為包括事先之禁止及事後之取銷而言（參看土地法原則第九點），但實施此項制止，在行憲以後，自應由總統以法律或命令行之，行政官署難謂有此權能。」再審原告徒憑該不再適用之判例前段意旨，主張行政院有權頒發制止對於私有土地所有權之移轉、設定或租賃之行政命令，顯係斷章取義，難謂有理。且其所舉憲法第一百四十三條第四項，及土地法第十六條亦無明文授權行政機關有頒發限制人民權利義務之權。所訴行政院前開函令，已經法律授權制定，並不違反中央法規標準法第五條第二項、第六條之規定云云，無非一己之私見，尚乏依據。又土地法第三十七條授權行政機關訂定之土地登記規則第二十七條第一項第四款規定：「左列各款應

由登記機關逕為登記之（一至三略）四、其他依法令得逕為登記者。」所指法令，依前開中央法規標準法之規定，涉及人民之權利義務者，應以法律規定之意旨，並不包括行政命令在內。況且前開行政院函令未經法律授權，即與該條款所稱「法令」不相當。再審原告機關謂原判決消極的未適用土地法第十六條、土地登記規則第二十七條第一款第四款，及本院五十五年判字第 0 一號判例消極不適用法規，其適用法規顯有錯誤，自無可取。次查本件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前揭土地法之強制規定而當然無效，本已涉及私法上之權益關係，矧再審原告機關將之恢復所有權人之登記，再審被告因之對此爭執，難謂本件未涉及私權之爭執，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。至於此類，涉及違反土地法第三十條強制規定罹於無效，又涉及私權爭執，其塗銷所有權移轉登記無人告爭，是否應由立法解決，乃係另一問題，仍非行政機關所得擅自干預。再審原告所訴本件所有權移轉登記係單純有瑕疵之行政處分，逕由行政機關依職權予以塗銷，顯然誤會其間之法律關係。本件再審意旨難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件再審之訴無理由，爰依行政訴訟法第三十三條、民事訴訟法第五百零二條第二項，判決如主文。

中華民國八十三年六月二十三日  
（本件聲請書其餘附件略）