

司法院釋字第一二八號解釋

中華民國 59 年 4 月 17 日

解 釋 文

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。

解釋理由書

查耕地三七五減租條例第十九條第一項規定：「耕地租約期滿時，如有左列情形之一者，出租人不得收回自耕」，並列舉不得收回自耕之三款情形，其耕地准否收回自耕，仍應依同條例第六條第一項及由同條第二項授權訂定之臺灣省及臺北市有關耕地租約登記辦法之規定，由該管鄉鎮（區）（市）公所審查，報經縣市政府核備後，辦理登記，該管行政機關所為之審查核定，係屬行政處分；又依該條例第十九條第二項之規定，出租人如確不能維持其一家生活，而同時因出租人收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，鄉鎮（區）公所耕地租佃委員會所為之調處，既係對於耕地租約已滿期時准否收回自耕事件所為發生法律效果之單方行為，自亦係行政處分。且此項調處之對外行文，依同條例第三條授權所制定之臺灣省各縣（市）（局）鄉（鎮）（區）公所耕地租佃委員會組織規程第十三條，臺北市各區公所耕地租佃委員會組織規程第十三條之規定，以鄉（鎮）或區公所之名義行之，足見此項調處應由鄉鎮區公所以行政機關之地位為之，其為行政處分，更為明顯。復查該條例第十九條第二項並無如同條例第二十六條第一項移由司法機關處理之規定，故出租人或承租人對耕地准否收回自耕之核定與調處，如有不服，自應依訴願法第一條，行政訴訟法第一條循行政訟爭程序以提起訴願再訴願行政訴訟之程序請求救濟。

不同意見書

大法官 王之傑

解釋文

行政官署依耕地三七五減租條例第十九條第一項所為耕地准否收回自耕之決定與依同條第二項所為收回自耕續訂租約之調處均係行政處分。出租人承租人如有不服應循行政訟爭程序請求救濟。不得向普通法院提起民事訴訟。普通法院就此事件所為之實體判決無效。

解釋理由書

耕地三七五減租條例第十九條第一項規定：耕地租約期滿時，如有所列（一）出租人不能自任耕作（二）出租人所有收益足以維持一家生活（三）出租人因收回自耕地致承租人失其家庭生活依據各款情形之一者，出租人不得收回自耕。同條第二項規定：出租人如確不能維持其一家生活而有前項第三款情事同時發生時，得申請鄉鎮（區）公所耕地租佃委員會予以調處。耕地租佃委員會本為鄉鎮區公所內之一部門并非獨立之機構，此觀於耕地租佃委員會之對外行文依同條例第三條之授權所訂定具有委任立法性質之臺灣省各縣（市）（局）鄉（鎮）（區）公所耕地租佃委員會組織規程第十三條及臺北市各區公所耕地租佃委員會組織規程第十三條係以鄉（鎮）區公所之名義行之之規定尤明。出租人有無該條例第十九條第一項第一、二兩款情形確否不能維持其一家生活以及有無同項第三款情事同時發生，依同條第二項其調查認定以及收回自耕續訂租約之調處既應由鄉鎮區公所為之，則有無同條第一項所列三款情形之一以及出租人得否收回自耕之決定亦應屬於鄉鎮區公所之職權。鄉鎮區公所就此非屬於自治事項之各該具體事件所為發生法律上效果之單方的調處或決定均本於法律賦予之職權以行政官署之地位所為之行政處分。出租人承租人如有不服，耕地三七五減租條例對此并無如同條例第二十六條第一項移由司法機關處理之規定，依訴願法第一條行政訴訟法第一條自應循行政訟爭程序以提起訴願再訴願行政訴訟之方式請求救濟。不得向普通法院提起民事訴訟。普通法院對此不屬於其權限之訴訟事件，不以無權裁判從程序上以裁定駁回其訴，竟為實體上之判決者，其判決無效。（民事訴訟法第二四九條第一項第一款第四六三條第四八一條本院院字第一〇五五號第一七六七號第一九三〇號之（二）及院解字第二九六〇號等解釋參照）。本人所提行政官署依耕地三七五減租條例第十

九條第一二兩項所為之處分出租人承租人如有不服應循行政訟爭程序請求救濟一點，在大法官全體審查會議中雖經勉強通過，當時未表示贊成者中一部分人在大法官會議中復表示贊成，所提理由與文字亦經大部分錄用，但關於耕地三七五減租條例第十九條第二項內含續訂租約之調處部分亦係行政處分以及聲請機關所提不得向普通法院提起民事訴訟與普通法院就此事件所為之實體判決無效各點本屬應有之當然解釋，遽行恣置不論自非所宜。又耕地租約期滿經收回自耕者，自無耕地三七五減租條例第六條所稱租約之訂立、變更、終止或換訂，亦無由同條第二項授權訂定並為臺北市所暫用之臺灣省耕地租約登記辦法第二條第一項所稱耕地租約之訂立、續訂、變更、終止或註銷，（同辦法第三條至第九條參照），更無庸依該條例該辦法各條之規定申請登記；既無各種租約登記之申請，自亦無庸再依同條例同辦法「由該管鄉鎮（區）（市）公所審查，報經縣市政府核備後辦理登記。」今本院大法官會議通過之解釋理由書前段以「耕地三七五減租條例第六條第一項及由同條第二項授權訂定之臺灣省及臺北市有關租約登記辦法之規定」為說明「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」係行政處分之理論上之依據，亦非允當。用特提出不同意見書如上。

附：監察院函二件暨附件

行政院函一件

附監察院函（一）

監察院函

一、五十七年十一月卅日本院第一〇九一次會議，康委員玉書等六委員提，為縣市政府依耕地三七五減租條例第十九條第一項所為之通知，係執行行政法令之處分，對於承租人應有拘束力，最高法院之判例見解與行政院及本院均有歧異，擬請大法官會議解釋一案。當經決議：「交司法委員會。」嗣經司法委員會第二三三次會議決議「提報院會，送請司法院大法官會議解釋。」等語，經提報本年一月十八日本院第一千零九十九次會議決議：「由院函請司法院大法官會議解釋。」等語，紀錄在卷。二、相應錄案，並檢同原提案乙份，函請查

照惠予辦理見復為荷。三、附件。

提案第五號

康委員玉書等六委員提：為縣市政府依耕地三七五減租條例第十九條第一項所為之通知，係執行行政法令之處分，對於承租人應有拘束力，最高法院之判例見解與行政院及本院均有歧異，擬提請大法官會議解釋由

一、查減租保佃工作，為政府實施耕者有其田國策之重要過程，特於民國四十年制定耕地三七五減租條例公布施行，如有關限制租額，租約應由政府登記，禁收押租，禁止轉租，災歉減免佃租，以及租期不得少於六年，期滿後不得任意收回自耕等項。均為保護佃農之措施，對於人民私權，採取各項干涉之規定，如有違反者，並得處以徒刑拘役或罰金。其性質已非出租人與承租人之私權關係，如有爭議，自未能完全適用契約自由之原則處理。如同條例第十九條第一項規定「耕地租約期滿時，如有左列情形之一者，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。」究竟有無各該款情形，應如何認定，同條例雖未設明文規定，但自同條第二項「出租人如確不能維持其一家生活，而有前項第三款情事同時發生時，得申請鄉鎮（區）公所耕地租佃委員會予以調處」之規定觀之，其認定權係屬於辦理減租保佃工作之縣市政府，應無疑義。否則如均認為租佃爭議可予調處，則該條自無須另以第二項規定僅就第三款同時發生之情形予以調處，立法意旨甚為明顯。故關於同條第一項所列各款之情形，亦先後經行政院臺（43）內字第七八0五號，臺（44）內字第00八七號，臺（44）內字第三七四0號及臺（49）內字第七二二六號核示具體標準，責成縣市政府負責實施。各縣市政府依照三七五減租條例第十九條第一項規定，及行政院核示標準，所為應予終止租約或續訂租約之通知，自係執行行政法令之處分，應有拘束當事人之效力。如一方不服自可依行政救濟程序，提起訴願及行政訴訟尋求救濟。

- 二、乃最高法院（48）臺上字第七〇七號判例，竟認為「出租人與承租人間關於耕地租約期滿時，因收回自耕，或續訂租約，發生爭執，乃人民相互私權之爭執，非行政官署本於行政裁量權所能解決，故縣市政府准許出租人收回耕地之通知，並無拘束承租人之效力。」此項判例，因其有約束各級法院審判之效力，故近年來每有租約期滿案件，地主雖顯有三七五減租條例第一項各款情事，亦希圖僥倖，於縣市政府核定續訂租約後，表示不服，提交租佃委員會調處，並於調處不成立移送法院審判未判決前，以威脅利誘方式，迫使佃農放棄土地，在外成立和解。蓋以目前出租之土地，地價低廉，地主一旦收回出租之土地，即可大獲其利，故多利用最高法院此項判例之漏洞，千方百計，以達到其收回土地之目的。
- 三、按政府實施土地改革政策，係採取和平漸進方法，一方為征收放領，一方為貸款佃農，購買地主保留之耕地，其依征收放領辦法取得土地之佃農，早已成為自耕農。而保留土地之佃農，迄今猶未取得耕地，莫不渴望取得土地成為自耕農。今如依最高法院之判例，則此批佃農將失去取得土地之機會，甚至其佃耕土地亦將因地主收回，而失去法律上之保障。且佃農如與地主爭訟，因其智識淺薄，經濟困難，又礙於農事耕作關係，勢必無法負荷訟累，同時又因地主金錢之利誘，勢將大部放棄土地，殊有嚴重影響土地政策之成果。
- 四、查同條例第十七條規定「耕地租約在期限未屆滿前，非有規定情形之一不得終止。」但最高法院（42）臺上字第一〇七五號判例，則以「耕地三七五減租條例第十七條規定，係指耕地租約，在未屆滿前，非有該條所定情形之一者，出租人不得終止契約而言，與承租人放棄耕作權不相牽涉。故承租人之放棄耕作，仍得自由為之，不受該條規定之限制。」此項判例，前經行政院認為影響減租政策，提經大法官會議釋字第七十八號解釋，認為承租人不得自由放棄耕作權。減租成果，始獲保持。本案最高法院之前項判例同屬違背減租保佃政策之立法精神，並影響土地改革之成果，其見解與行政院及本院顯有歧異，應請依照大法官會議法第七條規定，提請大法官會議解釋。

附監察院函（二）

監察院函

一、本年十二月十六日本院第一千一百三十六次會議，鄧委員景福、張委員國柱、黃委員寶實等三委員臨時動議：為耕地三七五減租條例第十九條第二項所為之調處，對於當事人間亦有拘束力，若有不服，應依行政救濟程序辦理，擬送請大法官會議併案解釋案。當經決議：「通過，由院函請司法院大法官會議併案解釋」。等語，紀錄在卷。二、相應錄案，並檢同原提案抄件一份，函請查照惠予併本院前（五八）監臺院議字第0二六三號函案解釋見復為荷。三、附件。

為耕地三七五減租條例第十九條第二項所為之調處對於當事人間亦有拘束力若有不服應依行政救濟程序辦理擬送請大法官會議併案解釋由。

查委員等前於五十七年十一月本院第一千零九十一次會議提案為縣市政府依耕地三七五減租條例第十九條第一項所為之通知係執行行政法令之處分，對於當事人間應有拘束力，最高法院之判例見解與行政院本院均有歧異，擬提請大法官會議解釋一案，經奉決議於五十八年一月廿七日監臺院議字第二六三號送請司法院解釋在案。

茲查耕地三七五減租條例第十九條規定之全文為

「耕地租約期滿時，如有左列情形之一者，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。

出租人如確不能維持一家生活，而有前項第三款情事同時發生時，得申請鄉鎮（區）公所耕地租佃委員會予以調處」。

全文計有第一、二兩項，前次申請解釋，僅係就第一項而言，至第二項所定出租人不能維持其一家生活及有前項第三款情事同時發生得申請鄉鎮公所予以調處者，其調處之結果，依歷年來司法實例，亦認為應適用同條例第廿六條規定之調解調處程序其不服調處者，仍應送由司法機關處理。但該項所規定之「調處」，與第廿六條第一項所

規定之調解調處，其含義不同，第廿六條係耕地租賃契約存續中租佃發生爭議時之處理程序，而第十九條第二項則係舊租佃契約業已屆滿，新租賃關係尚未發生時，租佃發生爭議之處理程序，如第一項之縣市政府所為之通知，係屬於執行行政法令之處分，應有拘束當事人之效力，若有不服，應依行政救濟程序辦理，則同條第二項之「調處」對於當事人間，亦應有拘束力，是主管官署依耕地三七五減租條例第十九條第一、二項所為之處分，既係行政處分，耕地出租人承租人如有不服，自應依訴願法第一條，行政訴訟法第一條循行政訟爭程序尋求救濟，不得向普通法院提起民事訴訟。

普通法院對此不屬其權限之訴訟事件，不以無權裁判為理由，從程序上以裁定駁回其訴，而遽為實體上之判決者，其判決自應認為無效，藉以貫徹減租保佃之立法精神，擬送請大法官會議併案解釋如何仍候公決！

康玉書 王贊斌 張國柱 葉時修 郭學禮 陳達元 豐景福

行政院函

一、據臺灣省政府迭呈略稱：查最高法院四十八年臺上字第七〇七號判例，著明「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之爭執，乃人民相互間私權之爭執，非行政官署本於行政裁量權所能解決」等語，致使縣市政府在耕地租約期滿時，對於出租人申請收回耕地，及承租人申請續訂租約之案件，依照耕地三七五減租條例第十九條規定，所為之核定，對雙方當事人均無拘束之效力，如有一方不服，即應提交耕地租佃委員會調解調處，不服調處者，須循司法途徑，由各級法院審理裁判。此項判例，經再三研究，深感與法理、政策、及事實，均有所不符，嚴重影響減租政策之貫徹，請依照司法院大法官會議法之規定，聲請統一解釋，並分別陳述其理由如次：（一）就法理言：查耕地三七五減租條例第十九條規定：「耕地租約期滿時，如有左列情形之一者，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。出租人如確不能維持其一家生活，而有前項第三款情事同時發生時，得申

請鄉鎮（區）公所耕地租佃委員會予以調處。」上開條文，係採明確列舉方式，如出租人違反上開規定收回自耕者，依同條例第二十二條規定，應「處一年以下有期徒刑或拘役」。足證上開條文顯係強制規定，在此強制規定中，僅有第二項規定得由鄉鎮（區）公所耕地租佃委員會予以調處，其第一項所列舉之一、二、三款，均無須經過調處，法意至明，故行政機關在耕地租約期滿時，對於出租人申請收回耕地，或承租人申請續訂租約之案件，依照該條第一項第一、二、三款所定之法定要件，及行政院就各款所核示之具體標準，所為核定應予終止租約或續訂租約之通知，係屬行政機關執行法律強制規定之措施，自應具有拘束當事人之效力，如當事人認為縣市政府之核定確有不當，自應循訴願及行政訴訟等途徑，述明理由，列舉事證，以謀求行政救濟，其理至為明顯，實無須經耕地租佃委員會調處之理由，更無須循司法途徑解決之規定，至於同條第二項雖規定得申請鄉鎮（區）公所耕地租佃委員會予以調處，但亦無須循司法途徑解決之規定。良以在耕地租約屆滿時，出租人及承租人雙方，原訂之契約關係已不存在，此時就應否續訂租約所發生之爭執，係在業佃雙方租賃關係是否存在，尚在不確定之狀態之下，與在租約期中基於約定之權利義務關係而生之租佃爭議或私權爭執，顯屬兩事，而最高法院前開判例，認為此種爭執為人民相互間私權之爭執，衡之法理，實有未符。

（二）就政策精神言：政府為提高佃農耕作熱情與耕作能力，以增進農業生產，繁榮農村經濟，毅然決定保障佃權，減低佃租政策，制定耕地三七五減租條例，對民間傳統之租佃習慣與業佃間私權關係，加以強有力之干涉，其主要原因，係因佃農之學識水準，社會地位，經濟能力與法律知識，均遠遜於地主，如不以法律力量加強保護，則如發生爭執時，佃農只有屈服於地主之威脅利誘，故該條例第十九條規定，不採由雙方訴請司法機關審理之規定，俾由行政機關依同條例第六條規定，辦理租約登記時，視雙方申請之理由與事實，依照法定要件予以核定，地主如有不服，則提出訴願或行政訴訟，而以原處分官署為被告，以免佃農直接與地主訟爭。而上開最高法院臺上字第七〇七號判例，仍主由司法機關審理，使財勢地位懸殊之主佃雙方直接對簿公庭，由於佃農智識淺薄，又忙於農耕工作，自難與地主長期纏

訟，訟端一起，佃農每陷於財罄家破，力盡而屈，地主乃可達到收回土地之目的，是以最高法院前開判例，與政府立法保護佃農之政策精神顯有未符。（三）就事實而言：耕地三七五減租條例自實施迄今，佃農獲得法律之有力保障，地主不得任意撤佃收回耕地，故佃農得以放心投資改良土地，增加生產，地主之租額則受同條例第二條之限制，因而形成目前出租耕地之地價僅及自耕地之半數左右，地主如能收回土地，即可倍獲其利，故地主無不千方百計，以圖達到其收回土地之目的，自臺灣省政府將最高法院前開判例轉知各縣市政府去後，此項判例漸為多數地主所獲悉，以致近年來關於租約期滿案件，地主雖顯有本條例第十九條第一項各款情形，但因地主蓄意以訴訟迫使佃農屈服，故於縣市政府依法定要件，核定續訂佃約後，乃依據前開判例表示不服，於是提交耕地租佃委員會調解調處，更進而移送法院審判，在纏訟期中，部分地主見佃農苦於訟爭，復以威脅利誘方式，迫使佃農在外成立民事和解，故不待法院依法判決，地主已達到其收回土地之目的，行政機關雖明知其和解違反條例規定之要件，但因和解與判決具有同等效力，亦無法變更和解之結果，故最高法院前開判例在事實上實無異在本條例第十九條原有保佃之明確強制規定之下，另闢蹊徑，導使地主脅迫佃農放棄其耕地。現臺灣全省尚有出租耕地六萬四千公頃，佃農十一萬戶餘，耕地租約十三萬餘件，今後租約期滿時，設或地主以厚利所在，群起效尤，蓄意興訟，不僅影響減租護佃政策之貫徹執行，甚且影響農業生產與農村社會之安定。其後果誠不堪設想。基於上述事實及理由，謹報請轉函司法院提請大法官會議統一解釋，以確保減租政策等語。二、查耕地三七五減租條例第十九條規定耕地租約期滿時出租人申請收回自耕案件之處理，過去均係由縣市政府依照該條規定之要件予以核定，出租或承租之當事人如有不服自可循行政救濟程序辦理。如依最高法院四十八年臺上字第七〇七號判例認係人民相互間私權之爭執，非行政機關本於行政裁量權所能解決，則今後耕地租約期滿時，行政機關之核定既無拘束當事人之效力，對我國推行已久之減租護佃政策，影響殊深，依照大法官會議法第七條規定，特函請 查照提請大法官會議統一解釋為荷