

## 釋字第 579 號解釋不同意見書

許宗力大法官 提出

本件旨在審查平均地權條例第十一條第一項規定：「依法徵收之土地為出租耕地時——應由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後，餘額之三分之一，補償耕地承租人。」是否侵害耕地所有權人之財產權。多數意見基本上似認為系爭規定尚屬合憲，其主要立論基礎是耕地租賃權因物權化結果，已形同耕地之負擔，經審酌耕地所有權之現存價值及耕地租賃權之價值，認為由土地所有權人以補償地價之三分之一補償給承租人，對於耕地所有權人財產權之保障，尚不生侵害問題。本席對多數意見之結論及所持理由均難以同意，爰提不同意見書如後：

### 一、耕地租賃權因物權化之結果而形同耕地之負擔，尚不足以充當合憲之基礎

按，一般租賃關係之情形，標的物若因可歸責於第三人之事由而毀損滅失，租賃關係之權義調整依民法第二二五條第一項及第二六六條第一項之規定劃下句點後，承租人就其租賃權因提前終止所受損害，自得請求該第三人賠償，且其所得請求之內容與數額，應本於損害賠償之法理而為計算，不影響出租人本於所有權人地位所得請求賠償之額度，換言之，對承租人之損害賠償，與對所有權人之賠償，係個別發生，個別計算，並無以出租人損害為總額為限之理，亦無代位總計個別分算之餘地。在本件，租賃標的物的徵收亦係不可歸責於契約雙方當事人而致給付不能，契約關係應依同一法理而為調整，其後出租人對於承租人即無任何賠償或補償義務。至於徵收所造成標的物所有權人的損害以及承租人所受之損害，則應由國家分別予以補償。租賃標的物如遭國家徵收，依現行法相關規定，國家給予所有權人之徵收補償亦是「全

額」補償，並不要求其必須將補償費之一部分，「補償」承租人。是系爭平均地權條例第十一條第一項規定依法徵收之土地為出租耕地時，土地所有權人應以所得之補償地價，扣除土地增值稅後，餘額之三分之一，「補償」耕地承租人，即有違反體系正義，牴觸平等權之虞，除非另有足以合理化之正當理由。本件多數意見即嘗試以耕地租賃權因物權化之結果而形同耕地之負擔為立論基礎，以證立系爭規定之合憲性。

#### (一) 耕地租賃權形同耕地負擔之推論不具說服力

由於系爭規定賦予耕地承租人得與耕地所有權人就徵收補償金之全部一起分配之地位，顯係將耕地承租人與物權人等同看待（註一），是主張「耕地租賃權因物權化之結果而形同耕地之負擔」，確是可能之合理解釋。惟本席仍認為這種說詞在說理上尚有不足。

蓋物權化之發生畢竟為債之關係之例外，要論述某種債權發生物權化，必須有明確的法律依據存在；該債權因物權化所發生之法律效果，亦只能以法律已明示者為限，否則仍應依其債權之本質處理，換言之，債之關係物權化之認定過程應嚴守法律解釋之原則（註二）。耕地租約固因耕地三七五減租條例第二十五條使其具有「讓與所有權不破租賃」之效果，但並不表示耕地租約就必須全面地地形同物權處理（註三）。多數意見對於耕地租約為何已形同耕地之負擔，故於徵收補償案件中應與其他物上負擔等同處理，本席看不出有具說服力之推論（註四），如此未附理由之解釋方式不僅使本號解釋之結論產生論理上之缺口，也可能將使耕地租賃權物權化之射程無以確定，於其他涉及耕地租賃權的法律關係中，若無明確的基準揭示其何時應形同物權處理，何時應回歸債權

本質處理，人民之相關社會活動將有時時受不確定的法律關係影響之虞。

## (二) 耕地租賃權難與一般物權相提並論

即使退一萬步承認耕地租賃權形同耕地負擔具有充足的法理基礎，耕地租賃權在徵收補償費的分配上，也不能與一般土地上之負擔相提並論，因一般土地上之負擔乃係基於契約自由而設定，而耕地租賃權這種「負擔」，其發生原因則有所不同，乃係國家於特別法上對於耕地租約之契約條件以強制力加以限制，致使耕地所有權人處於相對不利的契約地位，並影響第三人購買耕地之意願，導致其經濟價值減損，耕地所有權人幾無機會加以控制、改變或排除這種契約上的不利益。國家如果可以就此種徵收標的特別地「另行估定」其補償金額，反而更應就該標的價值減損之原因加以考慮，避免土地所有權人再次受到難以預期的損失。今卻反其道而行，先以強制力減損標的價值，徵收時進而以該標的價值已遭減損為由，僅以較低之補償金補償之，其情形就像是先斷牛一條腿，再來跟牛主殺價，其不公平顯而易見。要之，耕地之價值降低肇因於國家行為，與其他因契約自由形成者同其效果，難以在平等原則面前站得住腳。

## (三) 耕地租賃權價值之推估方式欠缺法理基礎

在承認耕地租賃權形同耕地負擔之基礎上，多數意見「衡酌耕地所有權人與承租人間之權義關係及交易習慣，推計出租耕地上負擔之租賃權價值，為出租耕地補償地價扣除土地增值稅後餘額之三分之一」，同樣欠缺法理基礎。

### 1、租賃權的價值與地價無必然關係

租賃權的價值有兩種解釋的可能。從「耕地所有權人與承租人間之權義關係」來看，耕地租賃權之價值即為使

用收益標的物的價值，相當於租金。由於耕地租約租金之計算與地價無關（耕地三七五減租條例第二條參照），因此租賃權價值之估算，既不受到地價高低之影響，也不能從地價一定成數比例得出。從「交易價值」來看，其估算往往繫於讓與人（承租人）以及受讓人（第三人）就該權利對其財產總利益增減之評估，主要為地力之貧富以及適宜耕作作物之種類，畢竟耕地租賃權的價值應該跟其所生產作物的能力有關，因為承租耕地的最重要目的應該在於使用收益，而非該耕地的交換價值，因此從這個觀點來看，租賃權的價值與地價通常也沒有直接關聯（註五）。

## 2、土地剩餘價值與租賃權價值，應個別計算，兩者並無消長之關係

即便附有耕地租約的土地剩餘價值，以及租賃權之價值，仍可客觀估算，惟兩者並不具有「在一個地價總額內互為消長」的關係。本條之立法理由，係本於「民間習慣」而來，惟對於民間習慣是租約於何種情形下終止時可以請求？其請求權之性質為何？可請求三分之一之條件與徵收是否可以相提並論？立法者未盡相當之說明，已屬可議；多數意見未予探究、審查，即據以肯認系爭規定在固定總額下以一定比例分配補償數額之正當性，反而更難以解釋租賃權價值與土地價值為何具有消長關係。

## 3、承租人所能獲得之補償應與其損失相當

租賃關係因徵收而被提前終止時，承租人即面臨對標的物使用、收益狀態之中斷。因此其在通常情形下於合理期間內找到相當耕地、該期間內必要之維生、遷徙等費用，以及預估契約持續的相當期間內，不能繼續耕作所

喪失的收益等，均可評價為其所受之損害。關於後者，在我們承認耕地三七五減租條例第十七條至第二十條有關限制出租人終止耕地租約之規定，使承租人對租賃關係之持續，具有某種受法律保護之地位時，國家原則上應負補償責任。惟今立法者對承租人之實際可能損失不作評估（註六），亦未考慮影響其實際損失的各種因素，而一律以與損失無關的地價之三分之一作為補償額，顯未能貫徹解釋文第一段開宗明義所揭示「補償與損失必須相當」之法理。

## 二、加上追求保護農民及財富重分配之社會政策為立論基礎，結論仍難認為合憲

既然多數意見無論是在耕地租賃權物權化抑或租賃權價值的評估上，都站不住腳，即表示耕地租賃權因耕地被徵收而消滅時，補償義務人當是國家，而不是所有權人，且補償額不應是補償地價之三分之一，而是承租人實際遭受之收益損失。今系爭規定不僅高估補償額，也不要求國家補償，反將補償義務課在出租人身上，即難脫違憲指摘。惟基於合憲解釋立場，即便站在耕地租約仍為債權之基礎上，吾人仍應盡可能為系爭規定尋求其他可能之合憲理由。系爭規定既然給予承租人之補償額，超出其喪失租賃權之實際損失，且不由國家補償，而係課予出租人補償義務，則憲法第一五三條與第一四二條所明揭或蘊含之保護農民及財富重分配之意旨，明顯是另一種可能之合憲的立論基礎。多數意見顯然也考慮到此，才加上保護農民之觀點作為補強之論證。然憲法第一五三條與第一四二條充其量只能援引為目的合憲之基礎，手段是否合憲，仍須視是否通得過比例原則之審查。

系爭規定既是出於保護農民生活與實施財富重分配之目的，自屬社會與經濟立法之一環。涉及社會與經濟政策之立法，為尊重立

法者之政策形成自由，原則上都應從寬審查，惟填補農民因徵收而失去耕作土地之損失，畢竟為國家之責任，系爭規定卻課予對承租人不必然有倫理照顧義務之耕地所有權人（註七），「代替」國家「補償」佃農之義務，且衡諸耕地所有權人因耕地三七五減租條例之實施，其財產權已遭莫大限制，經國家徵收後，竟還需支付補償費三分之一給佃農，其財產權所遭干預之強度，不可謂不強，是本件合憲性審查標準至少也應提升至中度審查，否則難符事理之平。

首就適合原則之審查言。系爭規定多少能達成保護佃農生活之目的，顯而易見，是縱採中度審查，其通得過適合原則之檢驗，當不容否認；另保護佃農生活及實施社會財富重分配本身既已承認屬合憲之政策目的，若謂除系爭手段外，已別無其他對目的之達成屬相同有效，且對耕地所有權人限制較小之替代手段可資選擇，亦非說不過去，因此必要原則之審查還是可以勉強放行；惟手段之合比例性是否合致，終究令人難以釋疑。蓋衡諸佃農當前對承租耕地使用收益的經濟依賴度已大幅降低（平均每承租戶承租耕地之收益僅佔全部總收入約百分之五至百分之八）（註八），補償地價三分之一之規定多年來卻仍始終如一之事實，加上耕地所有權人數十年來因耕地三七五減租條例之實施所遭受財產權之損失，並未反映在徵收補償額裡面，很明顯地，當今承租人對承租耕地越來越低之依賴程度，已經難以正當化耕地所有權人財產權因此所承受之重大犧牲，若仍堅持系爭分配補償費規定並未違反手段合比例性之要求，根本是昧於事實，很難說得過去，即便採最寬鬆之合理審查基準，亦明顯站不住腳，是即使以追求保護農民及財富重分配之社會政策為立論基礎，結論仍難認為合憲。

### 三、合憲乎？違憲乎？令人費解

大法官既是應人民之聲請，就系爭法律合憲與否作解釋，其解釋本身當然也必須符合明確原則，就合憲抑或違憲作出明確解釋，如解釋結果究係合憲或違憲，依然不清不楚，仍有賴聲請人、相關機關與廣大國人之猜謎，乃至讓當事人有「各取所需」，各自作合憲與違憲之解讀的空間，該解釋之有效性，就不無可疑了。本件多數意見一方面稱系爭規定「於土地所有權人財產權之保障，尚不生侵害問題」，另一方面又謂，「惟近年來社會經濟發展、產業結構顯有變遷，為因應農地使用政策，上開為保護農民生活而以耕地租賃權為出租耕地上負擔並據以推估其價值之規定，應儘速檢討修正，以符憲法意旨」，就是不清不楚的典型例子。蓋前面確認「於土地所有權人財產權之保障，尚不生侵害問題」，就表示系爭規定合憲，後面要求相關機關應「儘速檢討改進，以符憲法意旨」，姑且不論「儘速」究竟是多速，已嫌不夠明確，其無異表示系爭規定違憲，也是顯而易見，則多數意見心目中，系爭規定究係合憲或違憲，確實令人費解。

多數意見真意如果是肯定系爭規定「現在尚屬合憲」，只是「未來隨著社會情勢變遷，可能質變為違憲」，因此才苦口婆心，呼籲或警告相關機關應審時度勢，適時作相應之修正，就應將現在與未來之合憲判斷有別，作出有清楚區隔之描述。如今卻捨此不由，在秉持「近年來社會經濟發展、產業結構顯有變遷」的認知下，作出要求「儘速檢討改進，以符憲法意旨」之結論，無異於承認當今社會情勢之變化已經不足以支撐系爭規定之合憲性，換言之，系爭規定係當下就已違憲，而不是等到未來社會情勢變遷，才會質變為違憲，其與前面所稱「於土地所有權人財產權之保障，尚不生侵害問題」產生矛盾，至為顯然。其實，如果多數意見也同意近年來社會經濟發展、產業結構確實已經有大幅變遷，就應勇敢地宣告系爭平均地權條例第十一條規定違憲，方才理論一

貫，至於違憲之外，是否作一年或兩年後失效之宣告，以維法之安定性，本席則不反對。

多數意見的真意如果是系爭規定尚屬合憲，只是在政策妥當性上容有改進空間，才決定呼籲或勸告相關機關儘速檢討改進，就應將「儘速檢討改進，以符憲法意旨」中之「以符憲法意旨」一語刪除，惟即便如此，多數意見還是必須謹慎再三，因大法官只有在涉及違憲時才有表示意見之餘地，如果純粹是政策不當問題，由一個職司釋憲的司法機關發出政策檢討的呼籲，就有逾越權限之嫌疑了。

註一：被徵收之土地設有負擔者，以該土地應得之補償金額為限，由地政機關於發給補償費時代為補償，並以其餘款交給被徵收土地之所有權人（土地法施行法第五十九條、土地徵收條例第三十五條參照）。

註二：亦即，債之關係不會因為法律規定令其發生某種程度或範圍之物權化，從此就必須全面性地等同於物權關係處理。例如侵權行為人對於租賃權所為之侵害，其責任要件、責任範圍等，尚與一般侵害債權無異。

註三：除了該條文之外，耕地租約與一般租賃契約較不同之處主要在於要式性與公示性（耕地三七五減租條例第六條）以及契約終止之限制（耕地三七五減租條例第十七條至第二十條），惟前者於其他債之關係中亦不乏相類規定（民法第五百三十一條、第七百零九條之三、第七百三十條參照），而法律關係難以終止亦非物權關係之必要特徵。

註四：作為土地關係基本法規之土地法，亦未將租賃關係納入土地上負擔之概念中，反而係在欲將地上負擔與租賃權等同處理之場合，明文並列二者（土地法第十六條、第十七條、第二十五條參照）。



註五：事實上，交易價值應以標的物具有可讓與性以及潛在市場為前提，耕地租賃權似非適格之交易標的物。若以承租人將來可分得地價之三分之一為其具有價值的原因，即落入套套邏輯。

註六：此種收益損失的多寡，應與所種植的農作物種類、成本及產量等相關。以稻穀為例，依據行政院農業委員會的調查，台灣地區九十年度稻穀每公噸單價為 23511 元（資料來源：行政院農業委員會中部辦公室、漁業署、林務局；<http://www.coa.gov.tw/statistic/agri/pro1.htm>），一、二期平均成本（包含地租）為 19035 元（資料來源：「台灣地區稻穀生產成本調查報告」，行政院農委會統計室；<http://www.coa.gov.tw/statistic/agri/24.htm>）。此外，台灣地區九十年度第一期每公頃的稻穀產量為 6037 公斤，第二期為 4588 公斤（資料來源：行政院農業委員會；<http://www.coa.gov.tw/statistic/object/rice901.htm>、<http://www.coa.gov.tw/statistic/object/rice902.htm>），另根據民國八十九年之台閩地區農林漁牧業普查資料，平均每一農牧戶耕地面積為 0.79 公頃（資料來源：行政院主計處；<http://www.dgbas.gov.tw/census~n/one/HT41032.HTM>）。

註七：勞工為雇主並依雇主指示工作，雇主利用勞工之勞力增加自己財富，故雇主對勞工負有倫理照顧義務，誰曰不然，但類似情形並不當然出現在地主與佃農之關係中，故至少以當今社會現實觀之，很難說地主對佃農負有與雇主對勞工相同之倫理照顧義務。

註八：九十一年度台灣地區平均每戶農家之農業所得（含耕種及禽畜牧淨收入、林業淨收入、漁業淨收入）為 176398 元，占所得總額的 20.49%（資料來源：行政院主計處台灣地區家庭收支調查報告）；

[http://stat.coa.gov.tw/DBA\\_AS/asp/a72\\_1.asp?start=91&done=91](http://stat.coa.gov.tw/DBA_AS/asp/a72_1.asp?start=91&done=91) )。另根據行政院農業委員會就農林漁牧生產結構所為之調查，農業生產總值（包含農林漁畜）中，農作物所占比例為 43.33%（資料來源，行政院農業委員會農業統計年報 [http://stat.coa.gov.tw/dba\\_as/asp/a43\\_1.asp?start=91&done=91](http://stat.coa.gov.tw/dba_as/asp/a43_1.asp?start=91&done=91)），據此推估每戶農家所得內來自於農產品者約為 8.8% 左右。且所稱農產品不僅出自於承租耕地者，出自於自有耕地者也包括在內，故農民對承租耕地之經濟依賴程度比 8.8% 還低。此外，據李淳一氏進一步估算，「若平均每承租戶耕作承租耕地於不計工資等成本所能獲得之年收入為 48895 元計算，其承租耕地之收益僅佔其農業收入之 29.96%，更只佔其全部總收入之 5.4%」（李淳一，財產權與工作權之補償—以耕地三七五減租條例為例，台北大學法學論叢，53 期，頁 13）。