

## 釋字第 580 號解釋一部協同暨一部不同意見書

許玉秀大法官 提出

大地孕育生命，有土斯有財，有土斯有命。十六世紀法國人道主義公法學者 Jean Bodin（註一）嘗謂：人民或許會忘記殺父之仇，對剝奪財產之恨，則終生不忘。這句話道盡財產權與生存的關係。剝奪財產之恨所以較殺父之仇更難忘記，因為剝奪財產即是剝奪自己甚至是幾個世代的生存基礎，毀滅自己或幾個世代之仇，當然可能比殺父之仇更難忘記！

就本號解釋的解釋客體-耕地三七五減租條例（以下簡稱減租條例）-而言，Jean Bodin 的話不僅耕地出租人會引用，耕地承租人也會引用。耕地出租人是在減租條例公布施行之後開始引用，耕地承租人則可能在減租條例施行前引用，因為，之所以淪落為貧無立錐之地、沒有自己的土地可供耕作的佃農，可能正是由於財產遭非法剝奪，或由於不公平的階級剝削，以致無論如何辛勤耕作，始終沒有可以安身立命的財產。本號解釋面對兩種互相對立的財產爭奪戰，所要審查的是，公權力是否曾經為了消除一方之恨，不符合憲法意旨地介入，而製造另一方之恨。

對於多數意見部分合憲兼含合憲非難（註二），以及部分違憲的解釋結論，本席敬表體諒並予以局部支持，但對於解釋範圍及信賴保護原則，尚有若干不同及補充意見，爰論述如后：

### 壹、多數意見之基本立場

本席解讀多數意見的解釋論述，有一個基本脈絡：多數意見基本上肯定減租條例的立法目的及施行成效，認為減租條例對耕地出租人契約自由及財產所有權的諸種限制，皆係為保障耕地承租人的基本生活所必要。但於民國七十二年以後，當承租人經過三十餘年的特別保護，租佃雙方的經濟條件獲得調整，而國家整

體經濟情況大幅改善之後，政府機關顯然未因應時空環境的改變，而及時採取相應的立法政策，並且一方面寄望於時間能解決紛爭（註三），另方面甚至增訂新制，加重出租人的負擔，而種下租佃衝突的新因。因此，對於七十二年十二月二十三日所修正施行的減租條例第十七條第二項第三款規定，以及第十九條第三項規定準用第十七條第二項第三款部分，亦即以終止租約當時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，作為收回耕地的附加條件，加以質疑與非難。第十七條第二項第三款因而遭限縮解釋，限於租期屆滿前收回耕地時，出租人方有補償義務，並籲請立法機關就補償額度檢討修正；第十九條第三項準用第十七條第二項第三款部分，則予以宣告違憲。

本席肯定多數見解的基本立場。五十五年前的減租政策，原本即是一場幾近革命的財富重新分配。減租政策本身，固然使富人財富縮水，但未成為赤貧；佃農雖然藉以翻身，但未立即成為暴發新富；地主與佃農的經濟條件，獲得某種程度的調整，但並未造成完全相反的改變。對於穩定農村產業關係，減租條例自有一定程度的貢獻。然而，經過數十年的特殊保護，佃農的經濟情況獲得顯著改善之後（註四），當財產的重新分配獲得具體成效之後，完全剝奪耕地出租人一方契約自由的手段，理應有所調整。

民國六十二年之所以制定農業發展條例，即是因為政府體察到減租政策所欲達成的目標已經實現，長期對耕地出租人契約自由的絕對限制，已使得減租條例及耕者有其田政策成為農業發展的障礙（註五）。但僅於減租條例之外，另行開闢耕地租賃關係的新徑，對於原依耕地三七五減租條例成立的租賃契約，並未有相對應的調整政策。

立法院雖於民國七十二年十二月二十三日，增訂第十七條第一項第五款及第十九條第二項終止租約事由，看似放寬對耕地所

有權的限制，但於第十七條第二項第三款以及第十九條第三項附加補償承租人的終止條件，形同增加耕地出租人收回耕地的障礙。使得耕地所有權因租賃關係所承擔的負擔，非但未因社會經濟結構改變而減輕，反而加劇，尤其該項負擔，絕非減租條例制定之時，耕地出租人所能預期。此所以多數意見本諸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的意旨，肯定減租條例第十九條第二項規定，為擴大家庭農場之經營，准許耕地出租人於租約終止後收回耕地，已適度放寬對耕地所有權的限制，而將耕地出租人應依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的附加條件，認定係對耕地所有權施加不必要的負擔。

## 貳、解釋範圍—重要關聯性

對於認為確定終局判決所適用的法令有違憲之虞而提出的釋憲聲請，本院大法官一向採取寬鬆標準，以決定受理範圍。雖非確定終局判決所適用的法令，因為與終局確定判決所適用的法令具有重要關聯性，亦得為解釋客體。所謂重要關聯性，至今並無統一判斷標準。本院釋字第五五八號解釋認為，如果處罰條款對於受理法院在審判上有重要關連性，即得與所審查的行為規範一併成為解釋客體；第五三五號解釋則以刑事判決為例，認為大法官審查客體並不限於判決中據以論罪科刑的實體法及訴訟法規定，尚包括作為判斷行為違法性依據的法令在內；第四四五號解釋，更以憲法解釋制度除為保障當事人基本權利之外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的為由，而將與聲請人聲請解釋的法令有重要關聯的相關法令納入審查範圍。

多數意見認為減租條例第十九條第三項，雖未經確定終局判決明白援引為判決基礎，亦非當事人攻擊防禦所主張的條文，然因該條文規定，耕地出租人依據同條例第十九條第二項規定，為

擴大家庭農場經營規模，而必須收回耕地時，應準用同條例第十七條第二項第三款規定，以終止租約當期土地公告現值扣除土地增值稅後餘額之三分之一補償耕地承租人，與同條例第十九條第一項第二款之適用有重要關聯，而應為審查對象。多數意見對解釋範圍的說明固屬妥適，但減租條例相關刑事處罰規定，乃是行為人違反相關行為規範時，將伴隨發生刑罰效果的制裁規範。例如耕地出租人若違反第二條超收地租、第十四條預收地租或收取押租金的規定，減租條例第二十三條設有刑罰規定；若違反第十七條第一項、第十九條及第二十條規定而收回耕地，依第二十二條規定，將遭處以一年以下有期徒刑或拘役；耕地承租人若違反第十六條第一項轉租禁止的規定，依第二十四條規定，亦將處以拘役或罰金。舉凡第二十二條、第二十三條及第二十四條等處罰規定，與第二條、第十四條、第十六條第一項、第十七條第一項、第十九條及第二十條各該行為規範，共同構成限制耕地出租人契約自由及耕地所有權的強制規範，如僅鋸箭式地單獨審查行為規範，實難真正釐清耕地出租人契約自由及耕地所有權所真正遭受的限制，是否違背憲法意旨。此外，制裁規範在於限制受規範對象的人身自由，而人身自由屬於憲法保留事項（註六），即便制裁規範因為發揮有效嚇阻效果，致使受規範對象謹守行為規範，而沒有受制裁的機會，但刑罰的威嚇，已發生限制人民選擇行為自由的效果，不能因為該等制裁規範未為判決所適用，即不予審查。何況如果因為刑事制裁規範發揮有效嚇阻效果，以致無人因觸犯該制裁規範而遭受刑事裁判，則違憲的刑事制裁規範，豈非永無加以審查之可能？本席因而認為減租條例第二十二條及第二十四條，與本件聲請案所聲請解釋的減租條例第十六條第一項、第十七條第一項、第十九條及第二十條各該行為規範，共同構成限

制耕地出租人契約自由及耕地所有權的強制規範，彼此互有重要關聯，亦應成為解釋客體。

### 參、減租條例第二十二條及第二十四條規定違憲

減租條例第二十二條規定，耕地出租人違反同條例第十七條第一項與第十九條禁止終止租約及第二十條違反續約義務之規定者，處以一年以下有期徒刑或拘役。當耕地出租人欠缺第十七條第一項各款與第十九條所規定的准許終止租約事由時，殊難想像無強制行為，如何收回耕地？耕地出租人若有施強暴脅迫行為，迫使承租人交回耕地，即有第二十一條強制承租人放棄耕地罪的規定足資適用；如未施強暴脅迫，則租佃雙方原本即可協議終止租約，如經協議終止，既未違反承租人意願而收回耕地，即未侵害耕地承租人任何法益，逕行對出租人科以刑罰，乃剝奪出租人的行動自由，且以刑罰處罰經協議收回耕地的出租人，等同於強制承租人不得放棄耕地，亦同時限制承租人的契約自由及工作自由。減租條例第二十二條的刑罰規定，顯然無法說明所保護的法益為何，對於租佃雙方契約自由、工作自由及人身自由的限制，明顯欠缺正當目的。至於耕地出租人違反第二十條的續約義務時，租佃契約仍繼續生效（註七），出租人依舊無法收回耕地，對於承租人的保障已屬非常周全，更以剝奪出租人行動自由的方式，貫徹對耕地出租人締約自由的限制，顯然多餘，而逾越憲法第二十三條比例原則所要求的必要程度。

減租條例第十六條第一項規定禁止承租人轉租耕地。如承租人轉租耕地，依該條第二項規定，將導致租約無效，出租人得收回耕地或另行出租，亦即承租人將喪失耕地，而且有轉租紀錄的承租人，定難有覓得其他租地耕作的機會（註八），亦即可能完全喪失工作機會。承租人如喪失耕地，即喪失生產工具，等同喪失生活依據，此種後果已非常嚴重，足以嚇阻轉租行為。更於同條

例第二十四條規定以拘役或科四百元以上四千元以下罰金處罰承租人的轉租行為，就穩定租佃關係、保護耕地所有權以及保障其他佃農的耕作機會與免於中間剝削等立法目的而言，刑罰的手段顯然逾越必要程度，而與憲法第二十三條比例原則的規定不符。

## 肆、信賴保護原則之審查

### 一、辨明不真正溯及既往概念

關於信賴保護原則所涉及的法律不溯既往，德國聯邦憲法法院向來區分真正溯及與不真正溯及既往（註九）。所謂真正溯及既往，乃指新制定的法律溯及地改變既有的法律地位，可能是有利的改變，可能是不利的改變，當然皆係向將來發生作用；所謂不真正溯及既往，則指事實跨越新舊法持續發生，新法縱然直接適用於法律生效後繼續發生的事實，亦無法律效力溯及既往可言，僅止於現在的事實與過去的事實連結而已，又稱為事實的回溯連結，而非效力的溯及發生（註十）。

提出不真正溯及既往的概念，目的在於為新法一律適用於法律生效前已經開始而生效後仍繼續存在以及法律生效後才發生的事實，提出理論依據。前提是認定有某些事實具有連續性，需要利用不真正溯及既往的概念，以說明為何新法生效後繼續存在的事實，理應適用新法。既然不真正溯及既往理論，建立在事實可以區分為連續性與沒有連續性的前提上面，則界定事實是否有連續與界定事實是否為過去或現在，是同一件事。因為法律不溯既往的原義，即新法不適用於法律生效前的過去事實，如果這個原則必須被遵守，則不真正溯及既往理論，無非是藉由連續性的概念，區分事實為現在或過去。如此一來，即應該先行交代，如何界定事實是連續

或不連續。亦即，在確定是否為不真正溯及既往之前，必須先確定如何界定事實的開始或完成。

以侵害刑事法益的構成犯罪事實為例，如果以犯罪行為的既遂與否，作為界定依據，在妨害自由的繼續犯，犯罪既遂後尚未終了的行為，對於新法即非屬於現在的事實而沒有意義；如果以行為是否終了作為界定依據，則繼續犯的犯罪事實，即屬於具有連續性的事實。又如果以受害人的受害狀態作為界定犯罪事實的時間依據，則大部分的犯罪事實都可能是具有連續性的事實。刑法之所以能堅持不打折扣的絕對不溯既往原則，因為除了繼續犯之外，都以犯罪行為的既遂與否，界定犯罪事實為過去或現在。就減租條例所涉及的租佃契約而言，如果以締約時決定適用法律的事實是過去或現在，則在四十年六月九日前締結的租佃契約，即屬已發生於過去的事實，如以契約生效狀態或租金週期作為界定標準，則四十年六月九日生效時租期尚未屆滿或租金週期尚未結束的租佃事實，就是具有連續性，而跨越新舊法的事實。

對於契約當事人而言，他所信賴的是締結契約時的法律，除非有特別約定，否則契約雙方當事人所期待的，定然是雙方依締約時的締約條件履行契約。新法如果對當事人不利，當事人當然期待締約意願受到尊重，立法機關如果考量立法目的，而不願意尊重當事人的締約意願，就會主張契約在新法生效後依舊有效存在，因此新法並未適用於已完成的事實，乃是適用於尚未完全實現的事實，而沒有真正溯及既往。依此而論，立法機關用來界定事實的標準，即是契約的有效存續與否。因此，不真正溯及既往理論解決問題的路徑，乃是認為法律是否溯及既往，其實在於事實是否屬於已經完成的「既往」，藉由改變界定事實的標準，即可避免遭受法律溯及

既往的質疑，而擴大新法的適用範圍。此所以本席主張決定事實的界定標準即可，而不需要不真正溯及既往的理論（註十一）。

在法律不溯既往的原則之下，人民所關心的，是與他有切身利益的事項，是不是新法不會適用的「既往」，立法者只需要告訴人民，與他利害相關的事項是否為新事實而應適用新法，以及決定事實新舊的標準是什麼，而不應該迂迴曲折地告訴人民，新法會影響他既有的法律地位，但不是真的溯及既往。

## 二、減租條例以締約時界定事實

減租條例第二條第一項後段第一句規定，原訂地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五；減租條例第二條第一項後段第二句規定，原訂地租租額不及千分之三百七十五者，不得增加；減租條例第五條後段規定，原訂租期超過六年者，依其原約定。上述三項規定，皆在於改變或維持締約當時的事實狀態，明顯以締約行為時區分事實的過去與現在。由於減租條例的立法目的原在於改變不平等的租佃關係，因此僅單方面保護耕地承租人既有的有利法律地位，以及改變承租人既有的不利法律地位，對於耕地出租人，則未設置任何不溯既往的保護規定，反而透過上述保護承租人的規定，溯及地剝奪出租人既有的契約利益，改變原本對出租人較有利的法律地位，只有情況較不利於出租人時，減租條例方才不溯及適用。換言之，減租條例確實溯及適用於過去締結的契約，而改變出租人既有的有利法律地位。

依據憲法上的法安定原則及信賴保護原則，如為堅守法律不溯既往原則，應制訂過渡條款保護受規範的對象（釋字第五二五號、第五二九號及第五三八號參照）（註十二），減

租條例僅設置保護耕地承租人的過渡條款，相對地耕地出租人既有的有利法律地位即遭回溯地剝奪。多數意見顯然認為，對耕地出租人的信賴保護，在特殊時空條件之下，為保護非常重大的公共利益，不以立法時制定過渡條款為限，如於法律施行前，已有過渡時期試行新法，而預先實驗新法的實施成效，縱然未於新法另行設置過渡條款，因為已先行採取過渡措施，人民可以預先籌謀避害對策，而不致有不可預期的不利益需要保護。因此，預行的過渡措施和立法時的過渡條款，皆符合信賴保護原則的要求（註十三）。減租條例制定公布之前，已先行實施減租政策於全國，雖然制定於民國十九年的土地法，亦同時為有效施行的法律，但土地法乃光復後，於三十五年四月十九日方才施行於台灣，司法人員容或對於土地法甚為熟悉，人民對土地法的法確信則尚屬薄弱，此所以耕地租權糾紛時起。加以減租政策於民國三十六年三月二十日業已開始推行，雖然因為宣導不力，而成效不彰，但三十八年四月十四日即開始實施「臺灣省私有耕地租用辦法」，積極推行減租政策。經過政府強力宣導，自然容易培養受惠佃農對減租辦法的法確信，至於耕地所有人，因地租降低，難免抗拒或心存僥倖，但不能認為對施行減租條例所可能導致的不利改變沒有預期。尤其因為減租條例已試行數年，承租人對已發生的有利法律地位已有信賴，是以僅設置保護承租人，而未設置保護出租人既有有利法律地位的過渡條款。就扭正不平等租佃關係的立法目的而言，減租條例對過渡條款的處理方式，並非租佃雙方所不能預期，而與憲法上所保護的信賴原則尚無違背。

## 伍、結論

減租條例所引起的租佃衝突，近幾年來漸為社會所注目（註十四）。本院大法官其實可以情事變遷為由，模糊地籲請有關機關迅速處理，但本號解釋多數意見並未一方面概括地肯定過去，一方面模糊地籲請有關機關檢討修法。而是在尊重立法當時特殊時空條件之下，肯定減租條例符合扶植自耕農及改善農民生活的憲法意旨，承認限制耕地所有權的必要性，同時依據憲法第一百四十六條及憲法增修條文第十條第一項規定重新解釋若干條文，審慎地針對關鍵條文第十九條第一項第一款、第十七條第二項第三款及第十九條第三項準用第十七條第二項第三款部分，作成放寬限制出租人財產權的解釋。多數意見此項解釋結論，可視為對立法者未及時反應時代需求的立法怠惰不予認同，並對立法機關在第一個檢討減租條例的時機裡，非但沒有創造有利租佃和諧的機制，反而製造新的衝突條件，提出譴責。

對於期待擺脫減租條例禁錮的耕地所有權人而言，本號解釋多數意見對減租條例的諸種限制予以合憲解釋，或者難以接受；對於自民國七十二年來，已期待獲得補償的承租人而言，多數意見限縮解釋減租條例第十七條第二項第三款，並且宣告同條例第十九條第三項準用第十七條第二項第三款部分違憲，恐怕亦無法接受。但是多數意見實已考量憲法基本精神、時代的變遷因素、農業的發展環境，以及雙方的長遠利益，租佃雙方如能交換立場，互相體諒，則社會大幸！

註一：十六世紀時期，法國人道主義公法學者（生於一五三〇年，歿於一五九六年），曾於法國胡根諾教徒（Hugenotten）遭天主教派迫害時期（一五六二年至一五九八年之間），主張寬容原則，提出不受憲法限制的主權概念，倡導宗教平等。

註二：合憲非難已成為我國釋憲制度的專門用語，類似於德國聯邦憲法法院的警告性裁判（Appellentscheidung），屬於憲法法院無法

決定系爭規範違憲與否時的判決類型，僅在判決理由中提醒立法機關係爭法規有違憲疑義，甚至表明該系爭規範未來可能變成違憲，但該規範仍繼續有效。例如：BVerfGE 39, 169 有關社會保險中鰥夫年金之給付條件，聯邦憲法法院未作出違憲與否之裁決，而要求立法機關本於憲法意旨，尋求解決方案；BVerfGE 25, 167 關於非婚生子女基本權案件中，聯邦憲法法院則呼籲立法機關儘速依憲法意旨修法，否則各級法院應自行依據憲法意旨為判決；BVerfGE 21, 12 有關營業稅法的案件中，決定在立法機關已開始進行的修法程序未完成之前，不作出違憲宣告。

註三：林英彥等學者根據內政部地政統計年報之資料推估，如果租約件數繼續逐年減少，三十年後租約數會趨近於零，租佃問題在二十五年到三十年之間會自動消失（見：林英彥、顏愛靜、賴虹橋、陳奉瑤、吳明意等，消除租佃制度之研究，台灣省政府研究考核發展委員會，民國七十六年，頁九五；熊秉元，試論「耕地三七五減租條例」上之土地所有權問題，收錄於約法哪三章？法律及制度經濟學論文集（一），民國九十一年，頁三以下及註釋2、4）。

註四：根據政府統計資料，截至民國九十二年為止，佃農戶已從耕地三七五減租條例實施初期近三十萬戶大幅下降為四萬九千四百七十五戶，耕地租約件數也從減租條例實施初期近四十萬件逐年下降，至今剩四萬四千一百二十二件（民國四十一年為三十九萬六千零二件，四十二年即降為二十一萬六千二百八十六件，六十二年降為十一萬三千八百八十四件，七十二年降為九萬七千八百二十八件，八十九年降為五萬四千九百一十五件）。（資料來源：內政部內政統計資訊服務網 [www.moi.gov.tw/stat](http://www.moi.gov.tw/stat) 統計

年報地政類：耕地三七五減租成果以及台灣省地政處編印，台灣省地政統計年報第十五期，民國八十六年五月出版，頁三。）

- 註五：參見立法院審議農業發展條例草案之會議紀錄，立法院公報第六十二卷第四十期，民國六十一年，頁三一以下。
- 註六：憲法第八條、釋字第三八四號、第三九二號、第四四三號等解釋參照。
- 註七：減租條例第二十條所謂出租人之續約義務，即出租人對於租約的繼續與否，並無置喙餘地。租期屆滿時，承租人可於一個月內向鄉、鎮、市、區公所申請續約登記，租約即繼續生效（台灣省耕地租約登記辦法第二條第一項），承租人若未及時申請續約登記，上述主管機關即予以註銷租約，但如承租人說明有繼續耕作事實，租約即得恢復，續約程序僅存在於承租人與主管機關之間。
- 註八：耕地三七五減租條例公布施行之後，三七五租約即已銳減，因恐無法收回土地，少有地主願意出租耕地。
- 註九：BVerfGE 13, 261, 271（關於稅法案件）；18, 429, 439（關於戰爭受害人法案件）；30, 367, 387（關於聯邦補償法案件）；45, 142, 173 f.（關於歐體會會員國間的穀物交易問題）；BverfGE 88, 384, 403（關於利率調整法案件）；95, 64, 86（關於國民住宅條例案件）；96, 330, 340（關於大學助學貸款法案件）；陳新民，法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務，二〇〇〇年八月，頁五二—六八；李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，台灣本土法學雜誌，第二十四期，二〇〇一年七月，頁八一；彭鳳至，法律不溯及既往原則之憲法地位，台灣本土法學雜誌，第四十八期，二〇〇三年七月，頁三以下；許玉秀，司法院釋字第五七四號解釋部分協同意見書。

註十：BVerfGE 63, 343, 353 (關於德奧法律協助條約); 72, 200, 241 (關於所得稅法案件); 97, 67, 78 f. (關於所得稅法案件); 李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，台灣本土法學雜誌，第二十四期，二〇〇一年七月，頁八一以下。

註十一：參見許玉秀，司法院釋字第五七四號解釋部分協同意見書。德國學理及實務上之爭議與檢討，可參照陳新民前揭文（註九）。

註十二：本院依信賴保護原則審查過渡條款之最近解釋有釋字第五七四號、第五七五號及第五七七號解釋。

註十三：以可以事先預期為由，主張無信賴保護可言之見解，可參考德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 88, 384, 404 f.，該判決曾經以兩德統一後，因應新的經濟體制和市場條件所通過的利率調整條例，是兩德統一時可以預見為由，認為一九九一年六月二十四日通過的利率調整條例並未違背不溯及既往原則。民國三十九年十一月三十日行政院咨請立法院審議減租條例咨文：「關於收回自耕之限制，及承買（典）優先權之保障，旨在維護佃權使佃農逐步進為自耕農，二者均為減租保佃成敗之關鍵所在，土地法及台灣省所訂各項辦法，或未予規定，或規定不詳，至貽地主以逃避減租妨害佃農優先權之機會，因而業佃糾紛時起，法院受理是類案件，多依據民法及土地法判決，對佃農殊為不利，須另訂條例以補闕漏。」（參考立法院公報第二期及第三期合訂本，民國四十年九月三十日出版，頁四十至四十一）。足見租佃雙方對土地法的法確信尚屬薄弱，出租人對減租政策雖亦非甘心接受，卻已預見減租政策之不利後果，而佃農則已對減租政策的優惠待遇有所信賴。

註十四：立法委員自民國八十八年開始，已針對耕地三七五減租條例陸續提出修正及清理租約法案，共有委員提案第二四五五號

(八十八年五月十五日)、第三五二〇號(九十年三月三十一日)、第四〇三七號(九十一年四月二十七日)、第四一九三號(九十一年五月十五日)及第四九八五號(九十二年五月二十一日)。