

會台字第 13095 號陳進玉聲請解釋案 不受理決議

不同意見書

蔡大法官明誠 提出

黃大法官虹霞 加入

詹大法官森林 加入

本院就會台字第 13095 號陳進玉聲請解釋案決議不受理，因仍有值得商榷之處，爰提出不同意見書如下：

一、原因案件之事實與爭點概述

聲請人陳進玉（承租人）與出租人訂有耕地三七五租約，聲請人於 104 年 1 月 14 日申請三七五租約續訂，出租人於同年 1 月 22 日以擴大家庭農場經營規模為由申請收回系爭土地自耕。雲林縣水林鄉公所於同年 2 月 11 日與聲請人進行 103 年私有耕地租約期滿承租人收益情形訪談並製作筆錄，經審查聲請人 102 年度收支情形尚足以維持一家生活，無耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第 19 條第 1 項第 3 款「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者」之情形，及出租人合於減租條例第 19 條第 2 項規定，准由出租人依同條例第 17 條第 2 項規定補償承租人後收回自耕。

本件確定終局判決，認為內政部中華民國 103 年 7 月 28 日台內地字第 1030216040 號函訂頒之私有出租耕地 103 年底租約期滿處理工作手冊（系爭 103 年底租約期滿處理工作手冊）「六、辦理程序及作業方法(三)審查 5.(1)處理原則 ……(2)審核標準……」，乃內政部指導下級機關適用減租條例第 19 條規定所訂立之行政規則，作為統一認定事實之基準，俾免不

同下級機關因標準不一以致認定歧異，自得作為認定事實之參考。

依上訴人（即聲請人）所附之戶籍資料，可知上訴人母親陳吳秋桂於 102 年 9 月 24 日死亡，則上訴人家庭之實際人口追溯至 102 年 12 月 31 日為上訴人及其配偶、3 子女等 5 人，是其母親陳吳秋桂之醫藥費、看護費、喪葬費自不得加計。又系爭 103 年底租約期滿處理工作手冊得加計之生活必要支出費用並未包含學費，故上訴人兩名子女之學費亦不得加計。經核算上訴人 102 年度合併計算收支相抵仍為正數，仍然足以維持一家生活，並無減租條例第 19 條第 1 項第 3 款情形等語。上訴意旨主張生活費用應以行政院主計處所公布之各區消費性支出數額（雲林縣為每人每月 15,176 元）計算，上訴人母親所實際支出之醫藥費等，及子女所支出之學費，均應核實列入計算，原判決未予列計，顯有違司法院釋字第 422 號解釋之意旨云云，核屬無據。

惟系爭 103 年底租約期滿處理工作手冊，關於承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年收支費用之核計方式（內政部 109 年 6 月 4 日台內地字第 1090263181 號函訂頒之私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊相關部分，排列順序不同、內容相同，下稱系爭規定），致生侵害聲請人憲法第 15 條保障生存權及財產權，而有違憲法第 15 條保障人民生存權、第 153 條第 1 項國家改良農民生活之意旨及第 23 條法律保留原則之疑義。

二、應受理本件之理由

1. 系爭規定得為聲請解釋之客體

主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，並不受其拘束。惟如經法官於裁判上引用或作為認定事實之論據者，當事人即得依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定聲請解釋。（本院釋字第 216 號、第 407 號及第 586 號解釋參照）

本件聲請案原因案件之確定終局判決於判決理由中引用系爭規定為其認定事實之論據及判決依據。於高等行政法院或最高行政法院其他有關耕地三七五減租條例事件之判決，亦迭經法院援用並認上開工作手冊係主管機關內政部為協助下級行政機關為減租條例第 19 條規定之執行，依行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款規定，所訂定作為認定事實準則之行政規則（最高行政法院 106 年度判字第 231 號判決參照）。是系爭規定自得為聲請解釋之客體。

2. 本件涉及爭議條文業經釋字第 580 號解釋宣告失其效力

有謂承租人不願終止租約而繼續「維持耕作」形式之目的，在於發生法定徵收或編目，或地主自行收回時，可期待以當時地價扣除土增稅後三分之一補償金。惟本院釋字第 580 號解釋（93 年 7 月 9 日作成）業已闡明，72 年 12 月 23 日增訂之減租條例第 19 條第 3 項規定準用同條例第 17 條第 2 項第 3 款部分（耕地租約期滿時，出租人為擴大家庭農場經營規模、提升土地利用效率而收回耕地時，準用同條例第 17 條第 2 項第 3 款規定，應以終止租約當期土地公告現值扣除土地增值稅餘額後之三分之一補償承租人），以補償承租人作為收回耕地之附加條件，不當限制耕地出租人之財產權，難謂無悖於憲法第

146 條與憲法增修條文第 10 條第 1 項發展農業之意旨，且與憲法第 23 條比例原則及第 15 條保障人民財產權之規定不符，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿 2 年時，失其效力。

為因應上開釋字第 580 號解釋意旨，內政部 95 年 7 月 19 日台內地字第 0950117562 號函釋示，耕地三七五減租條例第 19 條第 3 項自 95 年 7 月 9 日起失其效力，不得再行適用。

3. 本件受理後系爭規定涉及違憲審查部分

(1) 系爭規定適用範圍

雖農業發展條例第 20 條第 1 項規定，自該條例 89 年 1 月 4 日修正施行後所訂立農業用地租賃契約，應依該條例規定，不適用耕地三七五減租條例規定。之前已依減租條例訂立之耕地租約，有關地租額、租約期限、耕地准否收回自耕、終止租約及租佃爭議等，仍依減租條例相關規定辦理，由該管鄉鎮（區）（市）公所審查，報經縣市政府核備後，辦理登記。

依 102 年底統計，各鄉（鎮、市、區）公所登記有案之耕地租約共 30,960 件，土地筆數 62,892 筆，土地面積 1 萬 2,762 公頃，承租人、出租人戶數分別為 4 萬 2,108 戶及 5 萬 8,646 戶。（系爭 103 年底租約期滿處理工作手冊頁 1 參照）迄 108 年底統計，各鄉（鎮、市、區）公所登記有案之耕地租約共 2 萬 5,553 件，土地筆數 5 萬 1,031 筆，土地面積 1 萬 0,160 公頃，承租人、出租人戶數分別為 3 萬 7,430 戶及 5 萬 9,012 戶。（私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊頁 3~4 參照）由上可見，本件並非屬少數之稀有案件，是其有受違憲審查之意義。

(2) 從憲法基本權保障及憲法原則觀點本件具有受理之憲法價值

從系爭規定涉及之基本權利及憲法原則而言，憲法第 15 條明定，就生存權應予保障，且國家為改良農民之生活，增進其生產技能，應制定保護農民之法律，實施保護農民之政策，此亦係於憲法第 153 條第 1 項明確揭示，國家負有保障農民生存及提升其生活水準之義務。（本院釋字第 422 號解釋參照）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（本院釋字第 580 號解釋參照）。衡諸憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農、第 146 條與憲法增修條文第 10 條第 1 項發展農業工業化及現代化，及憲法第 153 條第 1 項改善農民生活之意旨，減租條例第 19 條第 1 項第 1 至 3 款限制耕地出租人收回耕地之規定，對於耕地所有權之限制，尚屬必要，與憲法第 23 條比例原則及第 15 條保障人民財產權規定之意旨要無不符（本院釋字第 580 號解釋參照）。¹主管機關依法律授權訂定法規命令，或依職權頒布解釋函令，如無違於一般法律解釋方法，於符合相關憲法原則、母法法律意旨之限度內，或合理解釋範圍之內，而無逾越母法之規定，始與法律保留原則無所抵觸。（本院釋字第 566 號、第 611 號及第 778 號解釋參照）

再者，依減租條例第 1 條規定，耕地之租佃，依本條例之

¹ 關於耕地三七五減租條例第 19 條及第 20 條主要規定有無違憲疑義之問題，業經本院作成釋字第 580 號解釋，認未違憲。

規定；本條例未規定者，依土地法及其他法律規定。同條例第 19 條第 1 項、第 2 項規定：「耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：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。（第 1 項）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 2 款規定之限制。（第 2 項）」減租條例係為改善租佃制度，安定農村社會，同時亦為促進農業生產，提高農民所得，奠定國家經濟發展之基礎而制定。嗣後為配合國家整體農地改革之措施，於 72 年雖有就上開條例第 19 條租約期滿時，地主為擴大家庭農場經營規模，得收回其出租耕地之相應性修正。惟同條例第 19 條第 1 項第 3 款復規定「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，耕地租約期滿時，出租人不得收回自耕」，用以保障仰賴承租耕地農作收入為生活憑藉之佃農之生存權。（本院釋字第 422 號解釋參照）減租條例第 19 條第 1 項第 3 款規定，如出租人收回耕地，承租人將失其家庭生活依據者，不得收回耕地，乃為保障耕地承租人之基本生活，以實現憲法第 153 條第 1 項規定改良農民生活之必要手段；且如出租人不能維持其一家生活，亦得依本條第 4 項規定，申請鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調處之，以兼顧出租人與承租人之實際需要。（本院釋字第 580 號解釋參照）又耕地租約期滿後，出租人仍應具備自耕能力，且於承租人不致失其家庭生活依據時，始得為擴大家庭農場經營規模，而收回耕地。

又依減租條例第 19 條第 1 項第 3 款規定，所謂承租人失其家庭生活依據，係指承租人於出租人收回耕地後，其所有收益

不足以支付一家生活需要。且出租人收回耕地，是否足使承租人失其生活依據，參酌本院釋字第 422 號解釋之意旨，應就承租人之收益及支出兩方面予以審究，並斟酌承租人家庭生活之具體情形及實際所生之困窘狀況以為判斷，始足以切近實際，臻於合理。或謂，應審酌承租人各種經濟情形及社會上客觀之生活需要而為決定。²

系爭規定在核定全年所得時，有關出、承租人之收益，以租約期滿前 1 年，出、承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親綜合所得總額為準。於審核出、承租人收益資料時，如無具體之證據可資參考者，得參酌勞動部(原行政院勞工委員會)最近 1 次公布之「職類別薪資調查報告」所列各職類受僱員工平均每人月經常性薪資，核計其全年所得。出、承租人本人及配偶或其同一戶內直系血親如為無固定職業或無固定收入之人，其收益之認定，得以勞動部最近 1 次公布之基本工資核計基本收入。又是否屬有工作能力而須核計其所得之人，依系爭規定參考社會救助法第 5 條之 3 規定，指 16 歲以上，未滿 65 歲，而無系爭規定所列舉情事者。亦即，年滿 16 歲以上，未提出正規日間學校就學證明者，即列入有工作能力而須核計所得之人。有固定職業或固定收入而無具體證據可資參考者，以各該職業類別之每人月平均薪資數據計算所得，無固定職業或固定收入者，以基本工資核計。是否有失衡平？凡此值得再推敲。

關於生活費用之計算標準，準用相關中央或地方主管機關

² 參照楊與齡，耕地三七五減租條例實用，臺北市：三民書局，民國 59 年 12 月增訂四版，頁 216。

公告之年度最低生活費，核計其生活費用。另得加計下列各項生活必要之支出費用：I、本人及其配偶與同一戶內之直系血親租用房屋有證明者，另得計算其每戶房租支出。II、得加計醫藥及生育費支出(須檢具全民健康保險特約醫院及診所開立之單據，但受有全民健康保險給付部分，不得加計)。III、得加計災害損失支出(如地震、風災、水災、旱災、火災等損失，須檢附稽徵機關如國稅局分局、稽徵所當時調查核發之災害損失證明文件，但有接受救濟金部分不得加計。)。IV、勞工保險、全民健康保險之支出費用，應予加計。系爭規定中得加計之生活必要支出費用，僅有房租、醫藥及生育費、災害損失支出、勞健保費，並未包含學費，如此是否能實際呈現承租人家庭生活之具體收支狀況或實際所生之困窘狀況，有再加審酌之必要。

主管機關以相對於子女未就讀大學之承租者，其子女非但應列入工作人口計算所得(如無工作者，仍應以基本工資列計所得)，復無高額教育學費可予採計為生活費用，此對於無能力供給子女就讀高等教育之家庭，有失公平。基於各家戶子女高中以上受教情形不同，升學與否係屬當事人意願問題，故學費未如房租、醫療生育、保險及災害損失支出等，於工作手冊中臚列為得計入維持基本生存之生活必要費用。³

至學費是否為生活費用？父母對於未成年之子女，有保護及教養之權利義務。(民法第 1084 條參照，110 年修正之民法第 12 條規定，於 112 年 1 月 1 日生效前，滿 20 歲為成年。)扶養之程度，應按受扶養權利者之需要，與負扶養義務者之經

³ 內政部 106 年 11 月 16 日台內地字第 1060068256 號函復本院參照。

濟能力及身分定之。(民法第 1119 條參照)學費豈非使子女得以獲得教育、繼續學習成長所必要之費用？其受教育目的之一，係為增加家庭經濟能力、脫離貧困，如小孩得以接受較良好之教育，進而能改善家庭將來之生活，學費應解為生活費用之一部分。或將學費解為屬於扶養費之支出，而為家庭生活費用之一部。⁴

再從本院釋字第 422 號解釋迄今，一個世代過去，至 108 年底統計，承租人、出租人戶數分別仍有 3 萬 7,430 戶及 5 萬 9,012 戶。過去，高等教育並不普及，現今時空轉變，得以接受高等教育機會已甚普遍，新社會環境已造就新生活模式。如自願選擇不繼續升學，當然尊重其決定。然而，如子女有繼續升學之意願及機會者，扶養子女接受高等教育之扶養費(支付子女學費)何以不是生活費用的一環？系爭規定是否等同不鼓勵佃農家庭子女繼續接受高等教育，或迫使其不得不半工半讀，以免發生生活困窘狀況。

此外，可否因其他家庭之子女未能繼續就讀高中、大學，為免對其他家庭不公平，因此說學費並非家庭生活費用？且是否有助於減租條例立法目的之達成？又兩者相比，是否立基於

⁴ 實務上雖曾出現不同見解，認「教育支出部分，原告劉進財之 3 名子女劉佳旻、劉思吟及劉佳昇於 96 年度之學雜費，分別為劉佳旻 103,906 元、劉思吟 97,572 元、劉佳昇 54,399 元，共計 255,877 元，依民法第 1119 條規定，劉進財扶養及其子女受扶養之程度當包括上開學費之支出，故有支付此一扶養費之必要。而此一扶養費(學費)之支出屬於家庭生活費用之一部，自應列入原告劉進財家庭生活費用中，然被告卻未予斟酌。」因此將訴願決定及原處分均撤銷。(高雄高等行政法院 100 年訴更一字第 26 號判決參照)此見解可供比較參考。

相同事物基礎上？其他家庭之子女於完成國民義務教育⁵後未繼續就學之情形，是否係屬不同之事物本質，不應同等對待？均值得商榷。否則，目前依系爭規定得加計為生活費用之房租或醫療生育費支出，有些家庭需要負擔、有些家庭則無，是否可說為免對其他沒有支出房租或醫療生育費的家庭不公平，因此不得加計房租或醫療生育費？

有關承租人生活費用之計算，是否屬於生活必要費用之判斷，應斟酌各別農家具體收支情形，而非與其他承租家庭相比較。況且主管機關亦承認高等教育費用，一般而言，其支出並不少。依照教育部公告之公私立大學、技專院校學雜費收費基準，公立學校一學期學雜費約為 2.5 萬元至 4 萬元，一年約為 5 萬元至 9 萬元；私立學校一學期學雜費約為 4.5 萬元至 7 萬元，一年約為 9 萬元至 14 萬元。（教育部公告之 108 學年度大專校院、技專院校日間學制學雜費收費基準一覽表參照⁶）系

⁵ 國民教育法第 2 條（受教年齡）規定：「凡六歲至十五歲之國民，應受國民教育；已逾齡未受國民教育之國民，應受國民補習教育。（第 1 項）六歲至十五歲國民之強迫入學，另以法律定之。（第 2 項）」民國 88 年制定公布教育基本法，其中第 11 條明定：「國民基本教育應視社會發展需要延長其年限。」民國 92 年 9 月召開「全國教育發展會議」，達成「階段性推動十二年國民基本教育」之結論，希望延長國民基本教育年限，將高中、高職及五專前三年予以納入並加以統整，藉以提升國民素質與國家實力。參照「十二年國民基本教育課程綱要」，教育部 103 年 11 月，頁 1，引自：教育部國民及學前教育署網站，資料來源：

<https://www.k12ea.gov.tw/Tw/Common/SinglePage?filter=11C2C6C1-D64E-475E-916B-D20C83896343>(最後瀏覽日期: 110 年 5 月 7 日)

⁶ 108 學年度大專校院學雜費收費基準一覽表（教育部公告），資料來源：教育部全球資訊網站（<https://www.edu.tw/Default.aspx>）→訊

爭規定關於承租人同一戶內之直系血親如有工作收入，應計入全年收入總額，然其學費，則未能列入生活費用，對於子女人數較多或子女就讀私立學校之家庭而言，影響生存或生活上之維持。

若與綜合所得稅課徵相互比較，納稅義務人之子女未滿 20 歲，或滿 20 歲以上，而因在校就學、或身心障礙或因無謀生能力受納稅義務人扶養者，得以申報扶養親屬免稅額。此外，依所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目第 5 小目規定，納稅義務人申報扶養就讀大專以上院校子女之教育學費每人每年可扣除 25,000 元（特別扣除額），不滿 25,000 元者，以實際發生數為限。

以聲請人個案原因事實為例，聲請人之子陳寶元、陳家偉 102 年就讀大華科技大學建教合作班，聲請人於上訴意旨中曾指摘，陳寶源、陳家偉之收入來自於大華科技大學建教合作方式，兩人之工作收入與學費互為因果，卻排除學費之加計，豈事理之平。且主管機關及確定終局判決援用系爭規定，將二人之薪資計入所得，而二人之學費卻不予計入，因此得出經聲請人及其配偶與家庭內直系血親 102 年度合併計算收支相抵為正數，足以維持一家生活之結論。亦即選擇建教合作班或半工

息公告→資料下載

https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=0217161130F0B192&s=2969B20BE9AC2237

108 學年度技專校院學雜費收費基準（教育部公告），資料來源：

https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=0217161130F0B192&sms=DD4E27A7858227FF&s=BA74C466A4786B4C（最後瀏覽日期：110 年 5 月 7 日）。

半讀，使維持基本生存，學費卻不得列入生活支出費用核計！於本件情形，如二人之學費得以加計為生活支出費用者，其所面對之不利情況將可能會逆轉，亦即其收支相抵後，變成負數。因此，關於子女學費得否加計為生活費用一部分之問題，尤其是在將子女工作所得已經計入家庭收入之情形，將影響有無減租條例第 19 條第 1 項第 3 款「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者」情形之判斷，甚是重要。

就系爭 103 年底租約期滿處理工作手冊而言，有關承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年收支費用之核計方式，生活費用支出部分，以最低生活費核計。收益部分，年滿 16 歲以上，未提出正規日間學校就學證明者，即列入有工作能力而須核計所得之人。如有固定職業或固定收入而無具體證據可資參考時，以各職業類別平均薪資數據計算。如無固定職業或固定收入時，以基本工資核計。另外學費亦不得納入生活費用之核計。

綜上，系爭規定就上開不公平合理之部分，應認其係增加法律所無之限制，與憲法第 15 條保障人民生存權、第 153 條第 1 項國家改良農民生活之意旨及第 23 條法律保留原則有違，是本件具有憲法價值，應以受理為當。

三、併予指明部分

至減租條例第 19 條第 1 項第 1 款所謂出租人不能自任耕作，係屬事實認定問題。且同條例第 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 2 款出租人所有收益足以維持一家生活規定之限制，亦屬事實認定問題。又關於出租人以擴大

家庭農場經營規模為由申請收回自耕者，應檢附出租人自任耕作切結書，為便利基層執行，由申請人出具切結書。至於能否自任耕作或有無出租人任農地荒廢之情形，本應依具體事件實質審查認定，倘已涉有當事人異議或有不自任耕作事證時，地方主管機關及法院仍應依法就具體個案為實質審查及認定。綜上可見，本件所涉及上述部分之爭議，固事涉個案具體之實質審查問題。惟相關機關處理方式，恐有遭致民怨之虞，是認有併予指明之必要，呼籲相關機關於個案審查時，應依具體事件實質審查認定，公平合理處理，以杜爭議。