

司法院釋字第五八一號解釋

中華民國93年7月16日

院台大二字第0930018561號

解釋文

「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」（以下稱注意事項）係中華民國六十五年一月二十六日內政部為執行土地法第三十條之規定（八十九年一月二十六日刪除）所訂定。七十九年六月二十二日修正之注意事項第四點規定，公私法人、未滿十六歲或年逾七十歲之自然人、專任農耕以外之職業者及在學之學生（夜間部學生不在此限），皆不得申請自耕能力證明書，致影響實質上具有自任耕作能力者收回耕地之權利，對出租人財產權增加法律所無之限制，與憲法第二十三條法律保留原則以及第十五條保障人民財產權之意旨不符，上開注意事項之規定，應不予適用。本院釋字第三四七號解釋相關部分應予變更。

解釋理由書

內政部七十九年六月二十二日修正之自耕能力證明書之申請及核發注意事項第四點，乃系爭終局判決所適用之法令，雖該注意事項已於八十九年一月二十八日停止適用，並於八十九年二月十八日廢止，因有保護聲請人基本權利之實益，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，應予受理，合先敘明。

私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，又收回出租農地自耕，出租人須有自任耕作之能力，分別為土地法第三十條（八十九年一月二十六日刪除）、耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款所明定。內政部基於主管機關之權限，為執行上述法律及農業發展條例等規定，於六十五年一月二十六日訂定自耕能力證明書之申請及核發注意事項（八十九年一月二十八日停止適用、八十九年二月十八日廢止）。七十九年六月二十二日修正之注意事項第四點規定，公私法人、未滿十六歲或年逾七十歲之自然人、專任農耕以外之職業者及在學之學生（夜間部學生不在此限），皆不得申請自耕能力證明書，增加農地承受人及欲收回出租農地之出租人證明其具有自任耕作能力之困難，致影響實質上具有自任耕作能力者承受農地或收回耕地之權利，對人民財產權增加法律所無之限制，尚非僅對人民產生不便或輕微影響之執行法律之細節性、技術性次要事項，與憲法第二十三條法律保留原則以及第十五條保障人民財產權之意旨不符，

上開注意事項之規定，應不予適用。

七十五年十一月二十五日修正發布之上開注意事項第三點第四款規定：申請人之住所與其承受農地非在同一或毗鄰鄉（鎮、市、區）者，視為不能自耕，不准核發證明書，但交通路線距離在十五公里以內者，不在此限。此項規定嗣於七十九年六月二十二日修正為第六點第一項第二款，其內容為：承受農地與申請人之住所應在同一縣市或不同縣市毗鄰鄉（鎮、市、區）範圍內者，始得核發證明書，未考慮現代農業機械化及交通工具機動化之因素，致影響實質上具有自任耕作能力者承受農地或收回耕地之權利，與憲法第二十三條及第十五條意旨不符，本院釋字第三四七號解釋相關部分應予變更。至減租條例第十九條第一項第一款規定，與憲法第十五條保障財產權之規定並無違背，業經本院釋字第五八〇號解釋在案，併此指明。

大法官會議主席 大法官 翁岳生
大法官 城仲模 王和雄 謝在全 賴英照
余雪明 曾有田 廖義男 楊仁壽
林子儀 許玉秀

抄林○○聲請書

為最高行政法院九十年度判字第四五八號判決所適用之「耕地三七五減租條例」第十九條第一項第一款及內政部頒訂之「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」違反憲法第十五條、第二十二條及第二十三條之規定，侵害聲請人受憲法保障之財產權、工作權與職業選擇自由權，茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，聲請解釋而諭知聲請人敗訴之確定判決牴觸憲法而無效。

壹、聲請解釋之目的

按最高行政法院九十年度判字第四五八號判決適用耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款：「出租人不能自任耕作者，不得收回自耕」，長期持續剝奪耕地出租人收回租賃耕地自由管理收益其財產之權，又其所適用之內政部頒訂：「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」，係為因應農地買賣、贈與、法院拍賣而移轉者申請以憑辦理農地所有權移轉登記，惟土地法第三十條、第三十條之一均已於八十九年一月二十六日總統以華總一義字第八九〇〇〇一七四三〇號令刪除，「農業發展條例」之修正亦同日公布實施，則隨農地開放自由買

賣，農地承受人及繼承人都不再限制為能自耕者，為何出租人收回自己之出租耕地仍須受自耕能力之限制？因之，本案最高行政法院之判決發生有牴觸憲法第十五條、第二十二條、第二十三條之疑義，茲依中華民國憲法第七十八條，聲請 鈞院解釋憲法，並賜准解釋如后：

- 一、耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款之規定無效。
- 二、內政部頒訂之「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」不再援用。
- 三、本解釋有拘束最高行政法院九十年度判字第四五八號判決之效力。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

- 一、聲請人業自耕農，有自耕農地，從農相當久。緣因出租耕地擬收回自耕，礙於「耕地三七五減租條例」（以下簡稱減租條例）不得不申請自耕能力證明，鄉公所核發後，經過數年又莫名其妙撤銷，聲請人不服，一再訴願均遭駁回，遂向行政法院提行政訴訟，該院確定判決所適用之內政部七十九年六月二十二日台七九內地字第八〇〇三九九號函頒布之「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」（以下簡稱注意事項）及八十五年六月二十五日台八十五內地字第八五七七九〇五號函均係行政命令，而非法律，有違法侵害人民受憲法保障之財產權、工作權及基本權利之疑。
- 二、按憲法第十五條明定：「人民之生存權、工作權及財產權應予保障。」欲限制人民之自由權利，不論是列舉權或非列舉權，均需於符合憲法第二十三條之條件下才得以法律為之。又參照司法院釋字第一三七號、第三四七號、第四〇〇號、第四〇四號、第四四〇號、第四四三號等解釋，對有違反憲法保障人民財產權及基本權利意旨者，諸如減租條例第十九條之規定，或欠缺法律授權之規定，如注意事項之行政命令，均應宣告限期失效或不再援用。
- 三、綜上所述，本案最高行政法院之確定判決所適用之法規，即有違憲之疑義。

參、聲請解釋憲法之理由

- 一、所謂「法規命令」係經法律明文授權後所訂定之行政命令。一般在法規命令中均須明文其係基於何一法律之授權所訂定。本案「注意事項」第一條明定：「凡農地所有權因買賣、贈與、交換、法院拍賣等原因而移轉者，其農地承受人應先依本注意事項

申請核發自耕能力證明書，以憑辦理農地所有權移轉登記。」內政部自六十五年一月二十六日起頒訂之「注意事項」純係因應農地買賣辦理所有權移轉之用，其授權來自土地法第三十條之規定，無關減租條例，事極明然。況查土地法第三十條已於八十九年一月二十六日總統公布刪除，注意事項已失所附麗，已無法律之明文授權，自非法規命令。行政機關長久以來因便宜行事，將出租人收回其出租之農地自耕亦納入「注意事項」範圍，顯然逾越法律範疇，更甚者，其所訂：「專任農耕以外之職業者應駁回其申請」，限制人民選擇工作之自由權利，有違憲法第二十二條之規定。

- 二、按人民職業或工作之自由為憲法所保障。有關限制內容更須符合憲法第二十三條規定之要件。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之工作為其職業，而有從事工作之時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有經營、管理之自由。所謂「自耕」並非專指能自任耕作，由於農業機械化之普及，發展精緻農業、減低生產成本、科學化經營均為現代農業應具備條件，過去以有勞力勝任田間工作與否界定自耕能力，或有無專任農耕以外之職業限定自耕一詞，則不合時宜。耕地出租人是否自任耕作納入「注意事項」，藉以限制人民私有地之使用、管理自由權，涉及人民財產權及工作權之限制，有悖憲法第二十三條之規定。
- 三、按憲法第十五條明定人民之生存權、工作權及財產權應予保障。其闡明，憲法是人民生計之最大保障書，不允許非經法律規定或違背憲法規定之法律、行政命令恣意限制人民之權利或侵害人民受憲法保障之權利。聲請人收回出租耕地自耕，自屬憲法第十五條規定之權利。民國四十年實施之「耕地三七五減租條例」（以下簡稱減租條例）第十九條暨內政部頒訂之無法律授權之「注意事項」，限制出租人於租期屆滿後收回其私有地自耕須附自耕證明，無異剝奪出租人之自由及權利，有違憲法第十五條之規定，應不再援用。
- 四、權衡「減租條例」制定之時，以傳統農業社會為主，田間工作全靠勞力，經濟活動尚未發展，農業外之就業機會極少，政府以「減租條例」限制出租人之土地收益權與使用權固有其時代背景，但在今日，台灣已轉型為工商業社會，無論在農業人口或農

業產值方面都遠不及工商業的就業人口與產值。更何況，目前的農業政策已由「農地農有」轉變為「農地農用」和「自由租佃」關係，立法院亦於八十九年一月四日通過修正「農業發展條例」（以下簡稱農發條例），經總統於八十九年一月二十六日公布實施。由於農發條例之實施，耕地租賃契約已明文改採「自由租賃」方式，故從台灣當前農業發展政策之角度與加入 WTO 後之農業趨勢而看，限制出租人收回耕地之規定，實為不妥。「減租條例」長期以來踐踏出租人之權益，剝奪出租人自由使用其出租地之權利，形成出、承租人兩造之法律地位不平等，更顯示「減租條例」是不平等條約，嚴重違憲，五十多年來出租人受害不淺，應即日起不再援用。

五、比例原則是依循憲法第二十三條所謂「必要性」之精義演繹而生。通說認為比例原則具有憲法位階之法律原則，有拘束立法、行政、司法之效力。法律、行政行為及法律裁判均不得違反比例原則，亦即違反比例原則即屬違憲。比例原則亦係禁止過當原則，即干涉與介入之手段必須適於達成所欲達成之目的，同時其手段應為必要，且手段不得與所追求之目的不成比例。國民政府遷台初期強制地主降低地租，並嚴格限制地主收回出租耕地而公布「減租條例」，已歷半世紀，本質上實與「私法自治」暨「契約自由」大原則相悖。耕地所有權人自由使用管理其田地之權利受長期過度的限制，顯與憲法保障人民財產權之精神完全不符。尤其在八十九年一月二十六日刪除土地法第三十條並公布修正農發條例以後，新訂立之農地租賃契約已採自由租賃方式，更突顯出同樣是耕地租賃卻因成立之先後不同，須適用完全相反之兩套法律，形同一國兩制之亂象。長期限限制出租人收回出租地，其手段太過苛酷、過當，與目的不成比例，剝奪出租人私有地之收益權及使用權，侵害出租人之生存權、工作權及財產權，嚴重影響出租人之生計，因之，「減租條例」與「注意事項」顯有違反憲法上比例原則，應即不予援用。

肆、聲請人對本案所持之立場與見解

一、土地所有人對自己所有土地依民法第七百六十五條有所有權、使用權、收益權及處分之權，應不分類別。國民政府遷台初期，於民國三十八年惟恐其政權被赤化而以威權統治，高壓手段在台實施不平等之「減租條例」，強制地主照政府訂定之低租額收租並

嚴苛限制出租人收回出租耕地，至今已半世紀。該違憲之政策，於當時非常時期固有其迫切性，但本質上，耕地所有權人自由使用管理其私有地之權利長期被剝奪，與憲法保障人民財產權之精神背道而馳。時至八十九年一月二十六日總統公布刪除土地法第三十條並修正農發條例，政府之農地政策改變為「農地農用」、「農地開放自由買賣」，人人都可承受農地從農。由此法律之修正，可肯定「減租條例」已不合時宜，購農地不再限制要有耕作能力，收回自己土地耕作反要自耕證明，天下沒有這個道理的。

- 二、人民有選擇工作，從事各種行業之自由，政府不得加以侵害。查內政部頒訂之「注意事項」因非委任立法之範疇，依憲法第一百七十二條之規定，應認無效。其自六十五年一月二十六日起頒訂之「注意事項」係為因應農地買賣辦移轉登記而設，應與收回耕地無關，不能混為一談。按各機關依其法定職權固非不得訂定行政規章，惟關於人民權利義務事項，諸如「注意事項」限制申請人應無農耕以外之職業，須以法律定之，不得由行政機關以行政規章行之，此觀中央法規標準法第五條第二項、第六條及第七條之規定自明。
- 三、人民之自由及權利不應受行政機關公法上之干預，無論以實質或形式審查人民之權利自屬違憲，因人民從農之權利並無妨害社會秩序、公共利益，亦無妨害他人自由，更不生緊急危難之情事。「減租條例」與「注意事項」限制人民之自由及權利，則與憲法第二十二條及第二十三條之規定相違。
- 四、就「減租條例」第十九條第一項及內政部頒訂之「注意事項」，限制出租人私權之行使而言，其目的在半世紀前因社會經濟以傳統農業為主，對出租人之限制固有其考量，仍有違憲法之意旨。今隨時空之轉變，國家經濟結構改變，已由傳統一級產業進化至現今農耕機械化、高度科技化、資訊化，重管理之時代，基於出租人與承租人法律地位與社會地位相同而言，「減租條例」與「注意事項」對出租人基本權利之苛酷限制，太不公平。此外對出租人實現個人自由，發展人格及維護尊嚴遭受長期限限制，甚至剝奪出租人之基本權利至達其使用自己持有耕地之不自由，目的顯然過當，違背比例原則，踐踏出租人之權益，莫此為甚。
- 五、最高行政法院判決本案時，土地法第三十條已刪除。農發條例已修正為「農地農用」、「農地開放自由買賣」，「農地租賃契約

採自由租賃」新規則已發布施行，依法律適用原則「從新從優」，最高行政法院應撤銷原行政機關之決定，而適用新規則為適法判決，方符法制。豈料最高行政法院仍執舊規則判決，實有違憲之疑，不法侵害聲請人憲法所保障之權利，聲請人有聲請解釋之利益，爰依法聲請 鈞院解釋。

伍、關係文件名稱及件數：

附件一、最高行政法院九十年度判字第四五八號判決書影本一份。

附件二、內政部六十五年一月二十六日台內地字第六六四二一六號函。

附件三、內政部七十五年十一月二十五日台內地字第四五三一七二號函。

附件四、內政部七十九年六月二十二日台內地字第八〇〇三九九號函。

謹 狀

司 法 院

具狀人：林 ○ ○

中 華 民 國 九 十 年 八 月 二 十 二 日

(附件一)

最高行政法院判決

九十年判字第四五八號

原 告 林 ○ ○ 住(略)

訴訟代理人 林 ○ ○ 住同右

被 告 嘉義縣新港鄉公所 設嘉義縣新港鄉宮前村中山路一五號

代 表 人 葉 日 朗 住同右

右當事人間因有關核發證明事務事件，原告不服臺灣省政府中華民國八十七年八月二十一日八七府訴三字第一六二五九六號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣原告所有坐落嘉義縣新港鄉新港段宮前小段二五八地號耕地，前出租於何吳○○，至民國七十九年底租期屆滿。原告以擴大農場經營規模，擬收回自耕為由，於八十年二月十三日以同小段一六八、三五一地號為現耕農地，申請核發自耕能力證明書，經被告於八十年二月二十五日核發新鄉農字第一三六六號自耕能力證明書。嗣訴外人何○○（何吳○○之子）向被告舉發原告無自耕能力，請求被告撤銷上開自耕能力證明書，為被告所否准，乃訴經嘉義縣政府八六府秘字第一二四八四四號訴願決定撤銷原處分，由被告另為適法之處分。被告據而撤銷上開自耕能力證明書，原告不服，循序提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如下：

原告起訴意旨及補充理由略謂：原告於系爭耕地租期屆滿後，因擬擴大家庭農場之經營規模而收回自耕，乃於八十年二月一日向被告申請核發自耕能力證明書，經被告依內政部七十九年六月二十二日台七九內地字第八○○三九九號函頒之「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」（下稱注意事項），於同月十三日核發予原告，其核發程序及調查事實並無不當之處，有審查表可稽。被告對訴外人何○○之檢舉曾指明該證明書係合法核發，不能因日後之變動而撤銷，且證明書之有效期間為六個月等語。該證明書之核發既係合法且無瑕疵，具形式上之確定力，除有法定原因或法規根據，縱核發後該審核條件有所變更，亦不得撤銷，且撤銷若不合公益，則不予撤銷，上開注意事項，並無核發後得予撤銷之規定，且本件核發時間為八十年二月間，並無內政部八十年五月三十一日台八十內地字第九二一二四八號函之適用。被告自不得以八十一年八月以後之事由，撤銷八十年核發之證明書，被告率予撤銷，不僅違背前開原則，影響法律關係之安定，且有違信賴保護原則，應依行政程序法草案第一百零二條及八十七年十月二十八日修正公布之行政訴訟法第七條等規定，賠償原告因信賴上開行政處分而生之損害即系爭土地三十八年訂定之總收穫量減除租額，自八十七年一月十二日起至撤銷原處分之日止，每年二千七百八十三台斤之蓬萊稻穀，如無實物以時價折付現金。次查，原告業自耕農，係現耕農民，有自耕地自任耕作已久，早其自耕農身分，非意圖炒作農地始變相取得農民身分之假農民，確有自耕能力。所謂自耕，非專指能自任耕作，其為從事農業生產而直接自行經營耕作者，亦屬之。自耕之意義包含經營耕作，土地法第六條及農業發展條例第三條第四款、第四條均有明文。且所謂出租人，包括家屬在內，原告之配偶亦為自耕農，實際從事農耕工作已久，

具有自耕能力無疑，縱認原告本人不自任耕作，惟原告之配偶既其自耕能力，仍應視為有自耕能力。另申請人專任農耕以外之職業者，前揭注意事項第四點第三款固規定應駁回其申請。然所謂「專任」，依行政院六十九年判字第五三六號判例意旨，係指非自任耕作或非為維持一家生活直接經營耕作而「獨任」農耕以外之職業而言。易言之，須原告「獨任」農耕以外之工作而不自任耕作，被告始得據以駁回原告自耕能力證明之申請。申請人若僅兼職農耕以外之職業者，主管機關仍不得以上開規定逕予駁回，此觀內政部七十六年四月二十五日台內地字第四九五七四五號函及八十年一月三日台內地字第八八六七一一號等函之意旨甚明，是原告兼醫不足以否定原告之自耕能力。有關「申請人是否專任農耕以外之職業」之審查標準，業經臺灣省政府七十六年六月十六日七六府地六字第一五〇九九八號函頒在案，再訴願決定所引內政部八十年五月三十一日八十內地字第九二一二四八號函係指農業用地依土地稅法第三十九條之二第一項規定免徵土地增值稅，經稽徵機關發現有遺漏土地增值稅之違章事實，得函請原核發自耕能力證明之機關撤銷原核發之自耕能力證明書之情形，然該等撤銷以經有關機關證明申請人於申請時確不符前揭注意事項之規定為限。本件原告自八十年二月一日已退休並無從事醫務工作，於被告核發原自耕能力證明時，原告確無專任農業以外之工作，被告於核發系爭自耕能力證明書時亦已為實質審查，並於審查表上「申請人是否專任農耕以外之職業」一欄記明「醫師但已退休，附證明一份」，足見原告於申請時並無不符前揭注意事項之情形，被告不能舉證原告於申請時有違前開注意事項之規定，即率而撤銷，自於法不合。目前農業工作均以機械耕作，不須全賴勞力，且農業生產利潤低，農民利用農閒從事其他副業或兼差，以補農業收入之不足，並無不可。況八十一年一期作休耕，被告未為補貼，原告為生活所逼，不得已自八十一年七月起在星期一至五下午二點至六點在新陽醫院兼差，旋於八十三年九月間離職，並非「專任」、「獨任」或「全時」工作，仍以務農為本業，自非專任農耕以外職業。揆諸臺灣省政府七十一年十一月五日地六字第四三一二〇號函示：「農會理事長既無明文規定每日必須到會辦公，如現任農會理事長以務農為本業，並未任農耕以外其他職業者，其申請核發自耕證明應予准許。」農會理事長無須每日到會辦公而承認其有自耕能力，舉重以明輕，應認原告其自耕能力。被告撤銷合法發給之自耕能力證明書，有違公平正義法則，剝奪原告工作選擇權，牴觸憲法第十五條之規定。又耕地三七五減租條例第十九條及內政部頒訂之注意事項，均限制土地所有人之自由使用與收益，亦違背憲法第十五條意

旨，依憲法第一百七十二條規定，應屬無效，請鈞院依法函請司法院大法官解釋。再者，土地法第六條規定：「本法所稱自耕，係指自任耕作者而言。其為維持一家生活直接經營耕作者，以自耕論。」然如何始具有自耕能力，土地法及相關法律並未明文，而土地法亦未授權行政機關訂定任何施行辦法以為認定標準，則內政部六十五年一月二十六日頒訂之注意事項，非屬委任立法之範疇，違反法律保留原則，即違背憲法第二十二條規定，依中央法規標準法第五條第二款、第六條及第七條規定，應為無效。被告以無效之注意事項第四點第三款規定，撤銷原核發之證明書，不生效力。被告在另案，未根據申請時之狀況，卻以原告在新陽醫院兼差一事誤認為專職，而以八十三年三月十二日新鄉民字第一九三八號撤銷新鄉農字第一三六三號自耕能力證明書，逾越行政裁量權。鈞院八十四年度判字第二一六九號判決予以採信，難謂無瑕疵，且該判決並非判例，對本案並無拘束力，自不得比附援引，一再訴願決定援用該判決而駁回原告之訴願、再訴願，其認事用法均有違誤。另由於農業機械化之普及，以往關於「未直接從事勞力耕作者」、「農事設備不足者」而視為不能自耕之相關規定，業經內政部七十四年六月十五日七四台內地字第三二一一四七號函修正刪除。然被告不察，仍以勞力為主時代之觀念限制原告之擴大經營，不符耕地三七五減租條例第十九條第二項規定旨意，訴願、再訴願決定以有勞力勝任田間工作與否界定自耕能力，或有無專任農耕以外之職業限定自耕一詞，均不合時宜。

內政部七十四年一月十日台內地字第二八二八〇號函示：「自耕能力證明書自核發之日起至申請人向稅捐機關申報土地增值稅加蓋收件戳記之日止，在六個月內為有效。」是自耕能力證明書係屬附終期之行政處分，其逾六月後即已失效，被告自無從對一已失效之行政處分為撤銷。被告以台灣省政府地政處八十五年六月二十五日台（八十五）內地字第八五七七九〇五號函為撤銷原證明之依據，惟姑不論經查該函並不存在，倘自其發布日期為八十五年六月間而系爭自耕能力證明書核發日期為八十年二月間乙節觀之，被告據以撤銷系爭證明書，已與法律不溯及既往原則相違。末查，檢舉人何〇〇對於被告核發之證明書不發生權利損害，即無循訴訟程序爭訟之理，卻被嘉義縣政府不當受理，並予決定，顯有違誤。綜上所陳，被告所為之原處分，顯屬違法，一再訴願遞予維持，亦無可採，請判決撤銷再訴願、訴願決定及原處分等語。

被告答辯意旨略謂：按台灣省政府地政處（應為內政部）八十五年六月二十五日台（八十五）內地字第八五七七九〇五號函說明二：「……所稱現

耕農民，係指申請人所列現耕農地確係自耕者而言，如申請人已依照上開函規定其結為現耕農民，鄉（鎮、市、區）公所即應依其具結受理，惟受理後有他人檢舉其具結不實並經查明屬實者，應即駁回其申請或撤銷已核發之自耕能力證明書。」乃行政機關對行政處分撤銷權之保留規定。原告同時期，以收回承租人黃○○承租坐落新港鄉新港段宮前小段三四三號耕地，由被告於八十年二月間核發之「新鄉農字第一三六三號自耕能力證明書」，嗣經承租人黃○○陳情舉發，由被告撤銷該自耕能力證明書。原告不服，經行政法院八十四年度判字第二一六九號判決駁回原告之訴，並經八十五年度判字第五二三、一四三〇、三一九三號判決駁回其再審之訴確定。行政訴訟判決具有確定力、拘束力及執行力等效力，被告依利害關係人何○○之陳情舉發及有關行政法院判決，撤銷系爭自耕能力證明書，並無不當。原告關此之主張顯係因耕地租約期滿欲強行收回出租耕地之辯詞，委不足採。至原告主張於訴訟程序請求損害賠償，法與明文，洵屬無據，綜上，原告之訴為無理由，請判決駁回等語。

理由

按「申請人有左列情形之一者，其申請應予駁回：（一）公私法人。（二）未滿十六歲或年逾七十歲之自然人。（三）專任農耕以外之職業者。（四）在學之學生（夜間部學生不在此限）。」「申請核發證明書之農地，應符合左列規定：……（三）承受農地與申請人之現耕農地應……」「本注意事項，於左列情事時，準用之：（一）出租人收回農地自耕。……」分別為內政部七十九年六月二十二日台（七九）內地字第八〇〇三九九號函頒之自耕能力證明書之申請及核發注意事項第四點、第五點第一項第三款、第八點所明定。本件原告所有前開二五八號耕地，前出租於何吳○○，租期屆滿後，原告以擴大農場經營規模，擬收回自耕為由，於八十年二月十三日以同小段一六八、三五一地號為現耕農地，申請核發自耕能力證明書，經被告於八十年二月二十五日核發新鄉農字第一三六六號自耕能力證明書。嗣訴外人何○○（何吳○○之子）向被告舉發原告無自耕能力，請求被告撤銷上開自耕能力證明書，為被告所否准，乃訴經嘉義縣政府八六府秘字第一二四八四四號訴願決定撤銷原處分，由被告另為適法之處分。被告認原告申請當時具有專任農耕以外之職業，無自任耕作之能力，而撤銷該自耕能力證明書。原告不服，循序提起行政訴訟，主張如事實欄所載。查是否其自耕能力，是否核發自耕能力證明，應採實質審查，與申請人戶籍資料職業欄記載無關，此參臺灣省政府八十年二月

五日八十府地三字第一五五〇六二號頒訂之「核發自耕能力證明書審查表」規定即明。原告所有同小段三四三號耕地，亦出租予訴外人黃〇〇，原告於八十年二月十三日以同小段一六八、三五號耕地為現耕農地，申請自耕能力證明書，被告於八十年二月二十五日發給新鄉農字第一三六三號自耕能力證明書及系爭一三六六號自耕能力證明書。原告持該三一六三號自耕能力證明書申請收回自耕，經嘉義縣政府審核結果同意其收回，黃〇〇不服，訴經本院八十二年度判字第一〇一〇號判決，以原告是否有自任耕作之能力，尚有疑問，而撤銷原處分。嘉義縣政府依該判決意旨函請被告重新調查結果，原告自六十一年間加入醫師公會，任職醫師職務，至八十年一月三十一日自臺糖大林糖廠以分等限齡提前退休，一直從事醫療業務，未曾間斷，復於取得證明書後，於新陽醫院執業。原告將其所有坐落同小段一六八、三五號農地之耕田、施肥、噴灑農藥等主要農耕工作，雇請訴外人吳〇〇代為處理，農田灌溉、拔稗草則由原告配偶林陳〇〇處理，原告僅偶而巡視農田，且因任職大林糖廠醫師退休前中風，走路困難，並未實際從事耕作，此有新陽醫院八十二年七月二十九日證明書，嘉義市衛生局八十三年八月三日八三市衛三字第〇六三八一號函，及吳〇〇訪談筆錄等影本附於該案卷可稽。本件一三六六號自耕能力證明書核發時間及所據以申請之現耕農地與前開一三六三號自耕能力證明書均相同，是原告於八十年一月三十一日以前及取得自耕能力證明書後，均從事醫療業務。在八十年一月三十一日退休之後至取得自耕能力證明書前，雖無直接證據證明其仍從事醫療業務，惟其所主張之現耕農地之耕田、施肥、噴灑農藥等主要農耕工作，既係雇請訴外人吳〇〇代為處理，農田灌溉、拔稗草則由原告配偶林陳〇〇處理，原告僅偶而巡視農田，且八十年一月三十一日退休前中風，走路困難，並未實際從事耕作，原告復未能舉證證明其一家生活主要依靠農耕收入維持，自與土地法第六條「本法所稱自耕，係指自任耕作者而言，其為維持一家生活直接經營耕作者，以自耕論」之規定不符，難認有自耕能力。參酌耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款明定：「耕地租約期滿時，如出租人不能自任耕作者」，仍不得收回自耕，而所謂「出租人不能自任耕作」，乃指出租人本身之能力而言。該法條並無牴觸憲法第十五條規定，無聲請司法院大法官解釋之必要。至農業發展條例第四條規定之「自耕」或「以自耕論」，雖較土地法第六條所定「自耕」或「以自耕論」略為放寬範圍，該條例規範範圍與耕地三七五減租條例不同。本件原告係為依耕地三七五減租條例規定收回自耕，而申請核發自耕能力證明書，其是否具有自耕能力，自應以耕地三七五減租條例

所定自任耕作定之。原告之配偶縱實際從事農耕工作已久，具有自耕能力，亦不能轉認原告本人有自任耕作能力。現農業機械化，非以全部農事均自行勞力從事為必要，將部分農事委由機械為之，固無不可，但原告將主要農事雇請吳○○代為，其餘除草等非機械農事亦交由其配偶處理，其本身未實際從事任何農事，自與所謂自任耕作有間。次查行政機關發現行政處分有錯誤時，尚非不得依職權撤銷之。內政部八十年五月三十一日台（八十）內地字第九二一二四八號函謂：「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。」係釋示行政機關原有職權，自不限於該函發布後核發之自耕能力證明書始得撤銷。首揭注意事項固未明文規定，申請人未實際自任耕作者，應駁回其申請，惟該注意事項第五點第一項第三款規定，申請人應有「現耕」農地，亦即原告申請時應實際自任耕作所列現耕農地，否則應駁回其申請。本件原告於核發時既無未自任耕作所列現耕農地，無自耕能力，本不應核發自耕能力證明，被告予以核發，顯屬錯誤，應予撤銷。原處分以原告於本件自耕能力證明書核發時，專任農耕以外之職業（醫師），據以撤銷，其理由雖有未洽，然原核發之自耕能力證明書既應撤銷，其結果相同，原處分仍應予維持。內政部（被告誤為台灣省政府地政處）八十五年六月二十五日台（八十五）內地字第八五七七九〇五號函謂：「……所稱現耕農民，係指申請人所列現耕農地確係自耕者而言，如申請人已依照上開函規定具結為現耕農民，鄉（鎮、市、區）公所即應依其具結受理，惟受理後有他人檢舉其具結不實並經查明屬實者，應即駁回其申請或撤銷已核發之自耕能力證明書。」該函雖係針對系爭自耕能力證明核發後修正之注意事項為函釋，本件未能直接適用，但由其函釋內容，亦可知申請人是否現耕者（本件核發時，申請人亦須有現耕農地），係以事實上有無耕作為準，事後發現原附資料與事實不符，仍應予撤銷。原告既非自任耕作，無自耕能力，竟申請核發自耕能力證明，自無可保護之信賴利益。又內政部七十四年一月十日台內地字第二八二八〇號函示：「自耕能力證明書自核發之日起至申請人向稅捐機關申報土地增值稅加蓋收件戳記之日止，在六個月內為有效。」係指持自耕能力證明書辦理移轉、收回農地自耕等，應於該自耕能力證明書有效期間為之。本件原告前持系爭自耕能力證明書，申請收回自耕，該自耕能力證明書使用後之效力仍繼續存在，自有撤銷之必要。又內政部為耕地三七五減租條例之主管機關，該條例有關自耕能力事項之核定，自係其職務範圍，該條例對於自耕能力證明書核發程序未為規定，該部本於職

權，根據該條例及相關法律關於自耕能力之規定，訂定前開注意事項，供下級機關核發自耕能力證明之用，該注意事項既未對人民之權利為限制，或加重人民之義務，即與法律保留原則無涉，上開注意事項尚無牴觸憲法第二十二條及中央法規標準法第五條第二款、第六條、第七條規定。至於檢舉人何○○對於被告核發之證明書有無為救濟之權，係本件原處分前之訴願程序是否妥適問題，前訴願既准予受理，並將前一處分撤銷，本件係被告重為之另一處分，何○○可否提起訴願，與本件處分無關。所引本院六十九年度判字第五三九號判決，未經選為判例，本件自不受拘束。原告執此指摘原處分違法不當，核無可採。綜上，原告起訴論旨均難認為有理由，應予駁回，其併請求損害賠償，亦乏依據，應併予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法施行法第二條、行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 年 三 月 二 十 二 日
(本聲請書其餘附件略)