

司法院釋字第五七九號解釋

中華民國 93 年 6 月 25 日

院台大二字第 0930016615 號

解 釋 文

人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當。國家依法徵收土地時，對該土地之所有權人及該土地之其他財產權人均應予以合理補償，惟其補償方式，立法機關有一定之自由形成空間。

耕地承租人之租賃權係憲法上保障之財產權，於耕地因徵收而消滅時，亦應予補償。且耕地租賃權因物權化之結果，已形同耕地之負擔。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；第二項規定，前項補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交，係出租之耕地因公用徵收時，立法機關依憲法保障財產權及保護農民之意旨，審酌耕地所有權之現存價值及耕地租賃權之價值，採用代位總計各別分算代償之方法，將出租耕地上負擔之租賃權價值代為扣交耕地承租人，以為補償，其於土地所有權人財產權之保障，尚不生侵害問題。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，併予指明。

解釋理由書

人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當。國家依法徵收土地時，對該土地之所有權人及該土地之其他財產權人就因徵收被剝奪之所有權及其他財產權，均應予以合理補償，惟其補償方式，立法機關有一定之自由形成空間。

耕地承租人之租賃權，係對他人所有耕地耕作、收益之權利，屬憲法上保障之財產權，於耕地被徵收時隨同所有權而消滅，乃耕地承租人為公共利益而受之財產權特別犧牲，國家亦應予耕地承租人合理補償。又耕地

地租租額，不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五；耕地租約在租佃期限未屆滿前或屆滿時，非有法定情形，出租人不得終止租約或收回自耕；且出租人於耕地租期屆滿前，縱將其所有權讓與第三人，其租佃契約對於受讓人仍繼續有效，受讓人應會同原承租人申請為租約變更之登記（耕地三七五減租條例第二條第一項前段、第十六條、第十七條第一項、第十九條第一項、第二項、第二十五條參照），耕地租賃權因而物權化之結果，已形同耕地之負擔。耕地被徵收時，原則上按照徵收當期之公告土地現值代位計算（參照平均地權條例第十條，並參考中華民國八十九年二月二日公布施行之土地徵收條例第三十條），故無論出租耕地或非出租耕地，均以相同之基準核算補償地價，是出租耕地之補償地價，實質上包括耕地所有權之現存價值及該耕地上負擔之租賃權價值。

四十九年九月十日公布施行之獎勵投資條例（已廢止）第二十八條第一項及第二項規定：「編為工業用地區域內之出租耕地，出租人如變更作工業使用時，不論為自用、出賣或出租得就變更使用部份終止租約。」「出租人依前項終止租約時，除應補償承租人為改良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應給與該土地地價三分之一數額之損失補償。」其立法理由為：「……（2）耕地終止租約，承租人喪失耕作之土地，對承租人而言，亦有莫大之損失，現行民間終止租約之習慣，亦由出租人給予承租地價三分之一之權利金，故有本條第二項之規定」。該條規定於五十四年一月四日修正，改列為第三十八條，遞於五十九年十二月三十日修正列為第五十四條規定，並因前開規定出租人終止租約應給承租地價三分之一之補償，未考慮出租人是否須繳納增值稅，如增值稅過多，地主實得可能較承租人為少，頗不合理，爰修正其第二項為：「前項終止租約，除補償承租人為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，並應以出售地價扣除繳納土地增值稅後餘額之三分之一，補償原耕地承租人。」六十六年二月二日修正「實施都市平均地權條例」為「平均地權條例」前，對於徵收出租耕地之佃農補償問題，缺乏明確規定。政府每於實施公共建設而徵收私有出租耕地時，均發生如何給予佃農補償問題。故前開平均地權條例修正時比照獎勵投資條例第五十四條之規定，乃增訂第十一條第一項規定：「依法徵收之土地為出租耕地時，除由政府補償承租人為改良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應由土地所有權人，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。」第二項規定：「前項補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。」係衡酌耕地所有權人與承租人間

之權義關係及交易習慣，推估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；並以土地所有權人為核發補償地價之受領人，但由主管機關於發放補償或依法提存時，將出租耕地上負擔之租賃權價值代為扣交耕地承租人，以為補償，旨在闡明上開法律規定之地價補償，採用代位總計各別分算代償之方法，即土地應補償之地價，原則上以徵收當期之公告土地現值代位計算，再由主管機關在補償地價之範圍內，按其他各權利負擔，分別估定其價值，代土地所有權人發給其他權利人，再以餘款交付被徵收土地所有權人，以為補償（參照平均地權條例第十條、土地法第二百二十一條、土地法施行法第五十九條，並參考土地徵收條例第三十五條）。是前揭平均地權條例第十一條之規定，係就徵收耕地補償地價之核發程序與分配額所為之規定，符合憲法保障財產權、保護農民之意旨及補償與損失相當之原則，並未逾越立法機關就徵收補償方式自由形成之範圍，於土地所有權人財產權之保障，尚不生侵害問題。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，併予指明。

另司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。是確定終局裁判本身，或確定終局裁判適用法律、命令所表示之見解是否有牴觸憲法之疑義，不在人民得聲請解釋憲法之範圍。本件聲請人指稱系爭確定終局判決適用平均地權條例第四十二條第一項規定之見解，違背該法條之立法本旨，有牴觸憲法疑義，並聲請宣告該判決違憲無效部分，揆諸前開說明，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定不合，依同條第三項規定，應不受理。

大法官會議主席	大法官	翁岳生			
	大法官	城仲模	林永謀	王和雄	謝在全
		賴英照	余雪明	曾有田	廖義男
		楊仁壽	徐璧湖	彭鳳至	林子儀
		許宗力	許玉秀		

協同意見書

大法官 謝在全

本件多數意見通過之解釋，本席敬表同意，然關於其構成理由似有未

盡之處，爰提出協同意見如下：

一、徵收與補償連結原則

憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障。土地徵收乃係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪。是以規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予合理之補償（本院釋字第四〇〇號、第四二五號解釋參照）。且土地徵收對被徵收土地之所有權人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，是補償費之發給不宜牽延過久，應儘速為之。否則將影響徵收處分之效力，此為有徵收即有補償，補償之發給與徵收土地之間，具有不可分之一體性所必然（本院釋字第四二五號、第五一六號解釋參照）。學說上稱之為徵收與補償連結原則，或唇齒條款（結合條款），亦即有徵收即有補償，無補償即無徵收，俾使憲法保障之財產權，其財產所產生之財富價值得予以確保（財產價值之保障）。而憲法所保障之財產權，不以傳統典型之所有權為限，所有權以外之物權（地上權、抵押權等定限物權）、債權（本院釋字第三三五號解釋參照）、專利權（本院釋字第二一三號解釋參照）、商標權（本院釋字第四八六、第四九二號解釋參照）及營業權（本院釋字第三九〇號、第五一四號解釋參照）、礦業權等均包括在內，於定限物權或債權，亦不因係屬有償或無償而有異。準此，國家徵收土地時，對該土地所有人因徵收而被剝奪之所有權，固應給予合理之補償，就存在於該土地上之其他物權或債權性質之用益權，例如租賃、使用借貸等，即因其權利標的物被徵收，而同受剝奪，歸於消滅，國家對此等權利人自亦應給予合理之補償，方符憲法保障財產權之上述意旨。

土地徵收時，應為如何之補償、補償之程度如何、是否合理相當及是否為國家財力所能負擔，立法機關制定徵收相關之法律時，固有裁量之權。但基於徵收與補償連結原則，徵收之法律必須有補償條款，方能合憲有效，立法機關亦有規定補償條款之義務，非謂立法機關可制定徵收時，得不予補償或制定補償未盡合理之法律（註一）。依日本土地收用法第八條第三項規定，在徵收土地上具有地上權、永佃權（永小作權）、地役權、採石權、（不動產）質權、抵押權、使用借貸權、租賃權或所有權以外之其他權利及對該土地上物件具有所有權或其他權利人，均為該法所稱之關係人。此等關係人雖非徵收標的物之直接主體，但因徵收而受有損失時，得參與徵收程序並為一定之主張（註二）。此項主張，主要即指得請求為一定之補償而言（日本土

地收用法第六十九條參照)。我國土地法第二百二十一條、土地法施行法第五十九條僅就徵收土地應有之負擔，應為如何之補償設有規定，土地徵收條例第三十五條第二項將前述之應有之負擔，除包含他項權利外，並擴及於耕地三七五租約之租賃權。惟對於被徵收不動產上定限物權或耕地租賃權以外之財產權（註三），於因徵收而消滅時，應否補償，則均付闕如。可見，我國土地徵收相關法律，於土地或建築物於被徵收時，對於存在於被徵收不動產上之所有權以外之財產權，因徵收而剝奪之情形下，所設補償法制，殊有未足，亟應檢討改進，庶幾無違憲法保障財產權之規定。

二、租賃權之補償及其方式

租賃係當事人約定，一方以物租與他方使用、收益，他方支付租金之契約（民法第四百二十一條參照）。此在耕地租賃，亦無不同（民法第四百五十七條至四百六十三條、土地法第一百零六條參照）。承租人依租賃契約取得之租賃權乃係對租賃物有使用、收益之權，此項租賃權屬憲法上保障之財產權，已如前述。是以租賃物如為不動產，經國家機關依法徵收者，租賃權即因被剝奪而歸於消滅，自應為合理之補償，其理至明。此不僅有日本土地收用法之前述規定可供參考，該國之公共用地取得所伴隨之損失補償基準要綱第十一條第一項更明訂：「關於地上權、永佃權（永小作權）、租賃權之前條（關於土地所有權以外權利之補償費計算原則之規定）所稱之正常交易價格，以鄰近同類土地上之同種權利之交易價格為基準，將設有同種權利之土地價格、該等權利消滅後之土地價格、有關該同種權利及消滅後權利之地價、地租或租金、權利金、權利之存續期間及契約其他內容、收益性、使用態樣等比較考量後計算之（註四）。」足證租賃權確有一定之財產價值，於租賃物被徵收，致租賃權消滅時，租賃權人亦得請求為合理之補償。殊難謂承租人就租賃權之存續尚需支付租金，或租賃權消滅後，承租人亦免其租金支付義務，故承租人之租賃權不因租賃物之徵收而受有何損失，蓋租金之支付及其金額之多寡，僅屬租賃權財產價值計算之一種因素而已。是以，多數意見認為：耕地承租人之租賃權係憲法上保障之財產權，於耕地因徵收而消滅時，亦應予補償，應屬的論。再者，解釋文或理由所稱：耕地租賃權因物權化之結果，已形同耕地之負擔云云，僅在說明其已成為耕地租賃權計算價值之因素，非謂耕地租賃權之物權化係屬租賃權徵收補償之另一要件，不可不辨。又對徵收財產之補償通常係指補償其實體損失（權利損

失），即被徵收而被剝奪之標的物價值而言，係對徵收所失權利之補償。於租賃物被徵收而喪失租賃權之情形，通常即係補償該租賃權之價值，至承租人必須遷居，或需另覓他處承租，因此所生之遷移費等損失，能否請求補償，乃另一問題。

按被徵收之不動產上有所有權以外之其他財產權存在時，對被徵收不動產所有人及其財產權人之補償方法，立法例上有個別主義（個別支付主義）及代位主義之分。個別主義係指就每個權利人之財產權算定其補償額，按其個人所應獲之補償額，分別予以補償而言；代位主義係指總括算定被徵收不動產上各項財產權之補償額，由所有人為其他財產權人代位受領，其他財產權人再向所有人請求自己財產權之補償金額而言。日本土地收用法第六十九條規定，損失補償應對土地所有人及關係人分別為之。但個別估計有困難者，不在此限。足見該法對於損失補償之方法，係以個別主義為原則，代位主義為例外。自確保財產權之合理相當之補償而言，代位主義雖非完美無瑕（註五）。但個別算定各別財產權之補償額，有時確有其困難，例如徵收土地上有抵押權存在，此項抵押權之價值常受債務人支付能力之影響，欲客觀算定其價值，誠屬不易，以代位方式處理，反較合理易行（民法第八百八十一條參照）。且日本縱採個別主義，依該國公共用地取得所伴隨之損失補償基準要綱第九條規定：對於設有所有權以外權利之土地，以未設該等權利之土地依前二條規定（第七條有關計算土地補償費價額之基本原則規定，第八條關於土地正常交易價格之規定）計算而得之價格，扣除次節（第二節，關於土地所有權以外權利消滅之補償）規定，算得該權利之價格後，餘額為補償。據此可知，被徵收之土地，若有其他權利存在者，土地所有人所獲之補償，亦係扣除該其他權利之價格後，所剩之餘額，而非土地價值之全額（註六）。準此以觀，平均地權條例第十一條第一、二項之規定，於徵收補償給付方式之立法例上即非無據。正如本號解釋理由所指出：該規定旨在說明其地價補償，係採用代位總計各別分算代償之方法，由主管機關在補償地價之範圍內，按其他各權利負擔，分別估定其價值，代土地所有人發給其他權利人，再以餘款交付被徵收土地之所有人，以為補償（註七）。亦即並非承租人之租賃權因徵收所受之損失，由被徵收之租賃物所有人予以補償，此項誤解，自應予釐清。是尚不因此發生土地所有人財產權之侵害問題。至耕地租賃權價值之估算，為出租耕地補償地價扣除土地增值稅後餘額之三分之一，是否合宜確當，乃立法

裁量之問題，即未能證明係出於恣意爲之，應爲吾人所尊重，況本號解釋已要求相關機關本諸近年來社會經濟之發展、農地使用政策之變遷等，予以檢討修正。

三、本件係合憲性解釋之特殊類型

本件多數通過之意見，先則謂「立法機關依憲法保障租賃權及保護農民之意旨，審酌耕地所有權之現存價值及耕地租賃權之價值，採用代位總計各別分算代償之方法，將出租耕地上負擔之租賃權價值代爲扣交耕地承租人，以爲補償，其於土地所有權人財產權之保障，尚不生侵害問題」；繼則謂「惟近年來社會經濟發展、產業結構顯有變遷，爲因應農地使用政策，上開爲保護農民生活而以耕地租賃權爲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」。乍視之下，似有矛盾之嫌，然本件係屬合憲性解釋之特殊類型（註八），即平均地權條例第十一條第一、二項之規定，乃係徵收耕地補償地價之核發程序及分配額之規定，雖尚能符合憲法保障財產權之意旨，然對於土地所有權人應得之補償地價，及耕地承租人應得之補償，其計價及給付方式之相關規定，仍有未臻周全之處（上述日本立法例參照，及代位主義對土地所有人較爲不利），加以近年來社會經濟發展、產業結構及農地使用政策等已有變遷，相關機關當時據以推估耕地租賃權價值之諸種因素，當已有不同，因之，相關機關自應從速檢討修正，以更能符憲法保障所有權及其他財產權之意旨，否則未來或有違憲之虞。

註一：陳新民著，憲法基本權利之基本理論第四〇八至四一一頁參照，一九九九年五版。

註二：葉百修著，從財產權保障觀點論公用徵收制度第二四三頁，七十八年初版。

註三：學說上認爲：爲達成徵收之目的，被徵收土地上之所有權以外之其他權利負擔，包括民法規定之土地他項權利，例如地上權、抵押權、典權等物權及租賃權、土地法規定之耕作權、基地租賃權等，因有限制所有權之作用，均應因徵收而一併喪失，故所有權以外之其他土地權利，亦在並予徵收之列，而成爲徵收之次一標的（李鴻毅著，土地法論第八九七頁，八十八年增修訂二十四版）。

註四：日本公共用地取得所伴隨之損失補償基準要綱第十二條規定：對於使用借貸權，準用前條計算租賃權之正常交易價格後，乘

以考量該權利設定時之情形、返還期間、使用及收益之目的以及契約其他內容、使用及收益狀況等因素而估定之適當比率，所得之金額予以補償。

美國肯達基州（Kentucky）於 City of Ashland v. Price, 318 S.W.(2d) 861(1958)一案之見解認為：租賃權係該州憲法所保障之財產權，租賃物被徵收時，承租人亦得請求補償。另見高原賢治著，財產權と損失補償第一〇八頁，有斐閣昭和五十三年初版。

註五：學說上有認為：採取代位主義之理由，係假設土地所有權之價值加上存在於其上之各項權利價值之總和，等於單純土地所有權（即無負擔之土地所有權）之價值。然在現實社會上，土地所有權及存在其上之其他權利，均各有其獨立之經濟機能，通常各有其財產價值。結果，此等權利價值之總和，有超出其單純所有權之價值者，則依代位主義，被徵收人即有不能完全受償之虞（葉百修前揭書第三一〇頁）。史尚寬著，土地法原論第五五〇頁（六十四年台五版）亦謂：代位計算個別分配方法（按指代位主義而言）對於需用土地人至為便利，而對於土地所有權人則為不利。蓋各種權利獨立計算，其經濟價值合計，則可大於地價，而此項結果歸於土地所有權人之不利益。

註六：日本實務上稱之為扣除主義，西埜章等著，損失補償法理論と實務の架構第二一四頁，一粒社二〇〇〇年第一版。前註所引肯達基州一案亦採相類之計算方式。

註七：李鴻毅前揭書第九四五頁。此實為代位主義之變形，李鴻毅稱之為折衷主義。

註八：學理上或可歸諸於「合憲警告性解釋」，（吳庚著，憲法的解釋與適用第四一六頁，二〇〇三年初版，林子儀等著，憲法一權力分立第九二頁，二〇〇三年一版）。

不同意見書

大法官 廖義男

多數意見所通過之解釋文及解釋理由書，本席認為下列三點交代不清楚，論析不周延，以致結論有異，爰提出不同意見書：

一、耕地承租人之財產權是否因耕地被徵收，而實質上受有損失？

多數意見認為「耕地承租人之租賃權，係對他人所有耕地耕作、收益之權利，屬憲法上保障之財產權，於耕地被徵收時隨同所有權而消

減，乃耕地承租人爲公共利益而受之財產權特別犧牲，國家亦應予耕地承租人合理之補償。」本席認爲租賃權固爲承租人財產權之一種，但租賃契約之承租人，係以支付租金爲對價，而取得租賃標的物之使用、收益權能。租賃標的物如因國家爲公用或公益目的之必要而予以徵收，則該租賃標的物即客觀不能再供原來約定使用目的之用，租賃契約即因此客觀不能而歸於無效。承租人使用收益租賃標的物之租賃權固然因此而消滅，但同時亦免除其給付租金之義務，因租賃權與給付租金義務係居於對價關係，價值相同，故承租人之總財產權實質上並不因徵收而受有損失。耕地租賃，亦屬租賃，亦同此法理，從而耕地承租人之總財產權既無損失，國家何以須爲補償？

如依多數意見之理論，耕地承租人之租賃權因耕地徵收而消滅時，應予補償，則耕地以外之租賃，包括基地租賃、一般土地之租賃、房屋租賃及其他動產租賃，只要租賃標的物被徵收，租賃權消滅，即應予承租人補償。從而辦理徵收所依據之法律，如對此未爲補償之規定，即有違背憲法保障承租人財產權之意旨，而國家辦理徵收，消滅人民財產權未予補償，亦將構成侵害人民財產權之違法行爲，從而租賃權被侵害之承租人不僅可以主張國家賠償，並且亦可對賦予徵收租賃標的物而使租賃權喪失，卻對租賃權喪失未作補償規定之法律，主張有違憲疑義而請求司法院解釋，對現行法體系及法秩序之衝擊，將鉅大而深遠，豈可不謹慎？

另一方面，出租人基於租賃契約對於承租人得請求給付租金，此租金請求權亦屬出租人財產權之一種，亦應受憲法財產權之保障。如依多數意見之邏輯推論，出租人之租金請求權因租賃標的物被徵收而消滅時，亦應予補償。然依現行法，土地被徵收時，原則上按照徵收當期之公告土地現值補償其地價（土地徵收條例第三十條、平均地權條例第十條規定參照）。換言之，土地無論出租或未出租，均以相同之基準，即徵收當期之公告土地現值，核算補償其地價。亦即被徵收之土地縱有出租，但補償之地價，並不包括出租人之租金請求權在內，從而現行法對於出租人租金請求權因徵收而消滅卻未予補償之規定，對出租人財產權之保障，是否不足，而應構成違憲？且依多數意見之看法及邏輯推論，出租土地之補償地價，實質上包括土地所有權之現存價值及該土地上負擔之租賃權價值，則被徵收土地之所有權人（出租人），於其土地被徵收時，不僅租金請求權之喪失未獲得補償，並且尚須從其獲得之補償地價中，由主管機關代爲扣除所謂「該土地上負

擔之租賃權價值」給予承租人。如此對待出租人之財產權，符合憲法保障財產權之意旨？此種結論，不啻對土地所有權人將其土地以出租收取租金之方法為其收益者之一種「懲罰」，其結果將使所有權人不輕易將其所有物租與他人使用而妨礙了租賃制度之利用及交易秩序，而使「物」不能物盡其用！

二、耕地租賃權是否確因「物權化」之結果，而形同耕地之「負擔」？

被徵收之土地有負擔者，由地政機關於發給補償金時代為補償，並以其餘款交付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第一項規定參照）。而所謂「負擔」，係指徵收公告之日土地登記簿所記載之他項權利而言（土地法第二百二十八條第一項、土地徵收條例第二十四條規定參照）。由於須記載於土地登記簿，以彰顯其權利存在之他項權利以物權為限，故得稱為「被徵收土地之負擔」者，應係指物權而言，並不包括債權在內。而多數意見為使平均地權條例第十一條規定合理化，竟解釋「耕地租賃權因物權化之結果，已形同耕地之負擔」，從而該條規定，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，且該項補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。此與一般土地徵收補償費之發給，應先就土地之負擔代為補償扣除，並無兩樣，而無可厚非。

然而多數意見之此種論點是否合理、正確，實大有商榷之餘地：

(一)由出租人補償耕地承租人租賃權消滅之損失，並非因耕地租賃權物權化而形同耕地之負擔之結果，實係因耕地三七五減租條例限制出租人難以終止租約收回耕地之規定所致

1.債權僅對當事人可以主張，而物權則可以對抗當事人以外之第三人，故債權僅有相對之效力，而物權則有對世之效力。租賃權係基於租賃契約而發生，係承租人以給付一定租金為對價而取得對出租人可以主張對租賃標的物有使用收益之權能。故租賃權為一種債權。所謂「租賃權物權化」係指出租人於租賃物交付後，承租人占有中，縱將其所有權讓與第三人，其租賃契約對於受讓人仍繼續存在（耕地三七五減租條例第二十五條、民法第四百二十五條規定參照），亦即租賃權不僅可以對原來之出租人主張，亦可對後來租賃物之所有權人主張，因而認為有「物權化」之效果。然而租賃權物權化之效果，亦即可以對

抗原來當事人以外之第三人之效力者，亦僅止於此，並不因有此「物權化」之效果，即使租賃權變更其性質而成爲物權，並因而成爲土地上之「負擔」。且土地法規對於「負擔」或「租賃」之用語，有嚴謹之區分（土地法第二十五條規定參照），不容混淆。因此多數意見以「耕地租賃權因物權化之結果，已形同耕地之負擔」，將「物權化」即等同於「負擔」，論證不足，且過於牽強，實難苟同。

2. 其實，立法者將耕地承租人之租賃權因徵收而消滅時，規定主管機關由土地所有權人以其所得之補償地價中代扣補償予承租人，其真正之理由，並非如多數意見所稱「因耕地租賃權物權化之結果而形同耕地之負擔」，而係耕地租賃有耕地三七五減租條例之適用，限制出租人難以終止租約收回耕地之規定所致。此亦是現行法中，所以僅有耕地租賃之承租人於耕地徵收時始有受補償之規定，而於耕地以外之租賃權因徵收而消滅時則未有類似規定之原因。
3. 有關耕地承租人喪失租賃權之補償規定，誠如多數意見所通過之理由書所詳細描述者，首見於民國四十九年九月十日公布施行之獎勵投資條例（已廢止）第二十八條第一項及第二項規定：「編爲工業用地區域內之出租耕地，出租人如變更作工業使用時，不論爲自用、出賣或出租得就變更使用部份終止租約。」「出租人依前項終止租約時，除應補償承租人爲改良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應給與該土地地價三分之一數額之損失補償。」其立法理由爲：「…（2）耕地終止租約，承租人喪失耕作之土地，對承租人而言，亦有莫大之損失，現行民間終止租約之習慣，亦由出租人給予承租人地價三分之一之權利金，故有本條第二項之規定。」亦即耕地承租人喪失租賃權之補償規定，主要係以「民間終止租約之習慣，亦由出租人給予承租人地價三分之一之權利金」爲根據，然何以有此「習慣」？乃當時耕地三七五減租條例規定，出租人縱能自任耕作，但其所有收益足以維持一家生活者；或出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，於耕地租約期滿後，出租人仍不得收回自耕（民國四十年五月二十五日公布施行之耕地三七五減租條例第十九條第一項第二款及第三款規定參照），唯有「承租人因遷徙或轉業放棄

其耕作權時」，出租人始得終止耕地租約收回（民國四十年五月二十五日公布施行之耕地三七五減租條例第十七條第二款規定參照）。因此出租人爲達到能將其所有之耕地收回自耕之目的，乃以給予承租人地價三分之一爲代價之方式，使承租人放棄其耕作權。故耕地租賃權如因此而認爲形同耕地之「負擔」者，並不是以得對抗當事人以外之第三人之「物權化」結果，而係上述耕地三七五減租條例限制出租人收回耕地自耕規定之結果。又在此必須強調者，出租人給予承租人地價三分之一權利金，使承租人放棄其耕作權者，係以收回耕地以便自耕爲目的，如出租人不能自任耕作，則因不得收回自耕（民國四十年五月二十五日公布施行之耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款規定參照），即無必要使承租人放棄其耕作權而給予權利金。故所謂由出租人給予承租人地價三分之一之權利金，爲民間終止租約之習慣者，係出租人爲收回自耕之目的，並且以其收回之土地，仍爲耕地可供耕作之目的使用爲前提。

4. 凡編爲某種使用地之土地，不得供其他用途之使用。但編爲某種使用地之土地，於其所定之使用期限前，仍得繼續爲從來之使用（土地法第八十二條、第八十三條規定參照）。故耕地經國家依法變更爲工業用地者，於其所定之使用期限前，仍得爲耕地之使用，出租人尚不得逕以其耕地經編定爲工業用地爲由，主張契約之給付客觀不能歸於無效而要求收回土地。出租人欲收回土地，仍受耕地三七五減租條例規定之限制。惟立法者於制定獎勵投資條例時，爲使編爲工業用地區域內之出租耕地，能儘速供工業使用，乃特別規定：「編爲工業用地區域內之出租耕地，出租人如變更作工業使用時，不論爲自用、出賣或出租得就變更使用部份終止租約」（民國四十九年九月十日公布施行之獎勵投資條例第二十八條第一項規定參照），即以特別法之方式排除耕地三七五減租條例有關限制出租人終止租約收回耕地規定之適用。又其以民間終止耕地租約，向有由出租人給予承租人地價三分之一權利金之「習慣」爲理由，而不問出租人所以給予該項權利金之原因及目的，同時又規定：「出租人依前項終止租約時，除應補償承租人爲改良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應給與該土地價格三分之一數額之損失補償。」（民國四十九年九月十日公布施

行之獎勵投資條例第二十八條第二項規定參照)，將原來為使承租人放棄耕作權以便能收回自耕為目的而支付之權利金，等同於耕地租賃權之客觀價值，並使出租人於終止契約收回土地而使耕地租賃權消滅所造成承租人之損失，應負補償之責任。此項規定使原來由出租人與承租人協商決定支付與否及其金額之權利金，變質為須對耕地租賃權消滅之損失，強制為應負責之客觀償付責任，且一律規定補償金額為地價之三分之一，而不問租期尚可存續之長短，其合理性已有疑問，且有違反平等原則之嫌，與原來所謂民間終止租約之「習慣」已大異其趣。當時所以未引起出租人之強烈反彈，一來獎勵投資條例之規定已使耕地三七五減租條例鬆綁，使土地所有權人（出租人）原來不能收回或須支付權利金始能收回之土地皆得以收回；二來耕地變更為工業用地，土地價值大幅提高，縱令須將其價值三分之一補償予承租人，土地所有權人認為仍比原來耕地價值更有所得。土地所有權人所擔心者，係收回之土地將來以工業用地之價值出售給興辦工業人時，須再繳納土地增值稅，如增值稅過多，將使其從收回土地之實際所得大為減少，甚至比承租人獲得補償之所得更少，即不合理，因此遂有後來獎勵投資條例之修正，改為「以出售地價扣除繳納土地增值稅後餘額三分之一，補償原耕地承租人。」之規定（民國五十九年十二月二十四日修正公布之獎勵投資條例第五十四條規定參照）。

- (二)平均地權條例第十一條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，欠缺目的正當性

獎勵投資條例強制規定土地所有權人於終止耕地租約時，應以出售地價扣除繳納土地增值稅後餘額三分之一，補償原耕地承租人，限制土地所有權人財產權之行使及收益，其立法理由昧於原因事實而牽強，其正當性及合理性已值商榷，然因其規定使土地所有權人得以收回其土地，故其可非難性之程度尚屬有限。惟民國六十六年一月十八日公布施行之平均地權條例第十一條之規定，其立法理由雖強調係比照獎勵投資條例規定而來，但係政府將出租耕地予以徵收，使土地所有權人喪失其土地所有權，與原來由出租人補償承租人喪失耕地租賃權之損失，係使出租人得以終止租約收回土地為前提之目的已迥然有異，豈可不比較目的是

否相當，手段是否適當，即單以獎勵投資條例已有由土地所有權人從其所得之補償地價中，補償原耕地承租人之規定，即可「比照」增列？因此平均地權條例第十一條之規定，不僅在立法時，比照錯誤，理由失當，其使土地所有權人因徵收而喪失其土地所有權之外，又尚須從其所得之補償地價中，扣除土地增值稅後餘額三分之一補償耕地承租人，此種強制補償之規定，手段與目的並不適當，侵害土地所有權人之財產權，尤其與獎勵投資條例之規定比較，益突顯其欠缺目的之正當性，增加土地所有權人不必要之損害，與憲法保障財產權之意旨有違。

(三)耕地租賃權縱因耕地三七五減租條例限制出租人終止租約收回土地之規定，而形同耕地所有權之「負擔」並因而減損耕地所有權之價值，亦因該條例限制出租人終止收回之規定，已達成原來立法目的而使其存在不僅已屬不必要，並且亦構成不合理限制耕地其他利用關係之形成，而使耕地所有權繼續承受不必要之限制，違反比例原則，應屬違憲而不應再適用，從而形成耕地所有權之「負擔」並使其價值減損之原因既不應再存在，則原來以此而規定被徵收耕地之所有權人須由其應得之補償地價中扣除耕地租賃權價值之理由，亦失其正當性及合理性。

1. 即令出租耕地之市價一般比未出租耕地之市價為低，亦係因耕地三七五減租條例之規定，限制出租人不易終止收回之故（耕地三七五減租條例第十七條、第十九條規定參照），以保護耕地承租人之農民得繼續為耕地之使用收益以維持其生活。因此認為耕地之租賃權已成為形同耕地所有權之「負擔」，而減損耕地所有權之價值。惟耕地租賃，依耕地三七五減租條例之規定限制出租人收回耕地，而成為形同耕地所有權之「負擔」者，其合理性及是否符合比例原則，亦有檢討之必要。按民國四十年六月七日公布施行之耕地三七五減租條例，其主要目的固然在限制地租不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五（耕地三七五減租條例第二條規定參照），以減輕耕地承租人之負擔，但其實亦在為二年後實施耕者有其田條例之施行預做準備。蓋實施耕者有其田條例，係欲將地主超過保留標準之出租耕地，予以徵收並放領予現耕之佃農及雇農承領（民國四十二年一月二十日公布施行之實施耕者有其田條例第八條規定參照），故耕地三七五減租條例即一方面強制規定耕

地租賃一律不得少於六年（耕地三七五減租條例第五條規定參照），另一方面限制期前終止耕地租約之原因，以法定列舉事項者為限（耕地三七五減租條例第十七條規定參照）（註一），並且租期屆滿時出租人有法定列舉事項時，亦不得收回（耕地三七五減租條例第十九條規定參照）（註二），且耕地出租人不能收回時，如承租人願繼續承租者，應續訂租約（耕地三七五減租條例第二十條規定參照），凡此規定，皆在防止地主於實施耕者有其田條例立法期間及實施前後，藉終止租約以規避徵收。

2. 然實施耕者有其田條例已於民國八十二年九月三十日公布廢止，即以限制出租人終止租約收回耕地為手段，藉以維持出租耕地之狀態，俾可為實施耕者有其田條例適用之標的而徵收放領，並使承租人成為自耕農之立法目的已達成，從而達成該目的之手段，即耕地三七五減租條例「限制出租人終止租約收回耕地」之規定，尤其下列條款，對於出租人財產權之限制，是否仍屬必要，即應檢討。

(1) 耕地三七五減租條例第十七條第一項第一款及第二十條

耕地租約在租佃期限未屆滿前「承租人死亡而無繼承人時」，出租人固得終止租約，但其反面解釋，於「承租人死亡而有繼承人時」，不問繼承人能否自耕或耕作效率，如繼承人願繼續承租者，應續行租約（耕地三七五減租條例第二十條規定參照），出租人縱有自耕能力，仍不得終止收回。換言之，僅因有租賃之既存事實，及繼承人有繼續承租之意願，即強制租賃關係必須繼續存續，而不問承租人對租賃標的物之耕地能否發揮其生產效能，不僅與耕地租賃在使耕地供耕作之使用收益目的不符，而且限制耕地出租人收回而不能對其所有物為耕作利用，實與保護農民以提高農業生產之意旨相去甚遠。尤其實施耕者有其田條例已廢止，不再實施徵收及放領出租耕地，故維持此種形式之耕地租賃關係已無必要，從而上開限制耕地出租人收回之規定，限制其所有權之行使，其手段與目的不相當，欠缺必要性，違反比例原則，與憲法保障財產權之意旨，已有牴觸。

(2) 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，於耕地租約期滿時，出租人仍不得收回自耕」（耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款規定參照）。按「自耕」係指自任耕作而言。其為維持一家生活，直接經營耕作者，以自耕論（耕地三七五減租條例第一條、土地法第六條規定參照）。故「自任耕作」之涵義較「自耕」概念之範圍為小，指自己親身從事耕作之工作而言，並不包括未親身從事耕作之勞務而僅指揮監督及管理雇農如何耕作之經營耕作者在內。限制得收回自耕之條件極嚴。所以採此嚴格限制，乃要使出租人不容易收回而可維持耕地仍有出租之狀態，以便實施耕者有其田條例施行時，仍可為徵收放領之標的。惟此種限制，由於實施耕者有其田條例已廢止，並且農業發展條例對於耕地使用之法律關係亦作大幅調整變更，初期先擴張「自耕」之概念，即農民以自有人力、畜力或農用機械操作經營農業生產者為自耕。其委託他人以人力、畜力或農用機械代耕而自行經營農業生產者，以自耕論（民國六十二年八月二十二日制定公布之農業發展條例第二十條規定參照），嗣後更擴大「自耕」之範圍，包括「其委託他人以人力、畜力或農用機械代耕，而自行經營農業生產或從事共同經營、委託經營者，均以自耕論」（民國六十九年一月十八日修正之農業發展條例第二十條規定參照）。此種擴大大自耕概念之立法，乃要避免「代耕」、「共同經營」、「委託經營」等法律關係被解為係變相之「耕地租賃」而仍應有耕地三七五減租條例之適用，顯見立法者已深知耕地三七五減租條例對耕地出租人限制甚為嚴苛，實質上已妨礙耕地所有權人以與他人合作之方法利用耕地而限制其所有權之行使，因而為卻除耕地所有權人之疑慮，乃明文將耕地「委託他人代耕」、「委託經營」或「與他人共同經營」皆以「自耕論」而非「租與」他人。嗣後更明定民國八十九年一月四日農業發展條例修正施行後所訂定之耕地租賃契約，應依該條例之規定，不適用耕地三七五減租條例之規定；並且亦明定該條例修正施行前所訂立之委託經營書面契約（註三），亦不適用耕地三七五減租條例之規定（民國八十九年一月四日修正之農業發展條例第二

十條規定參照)。民國九十二年一月十三日修正之農業發展條例甚至將排除耕地三七五減租條例適用之範圍擴大，不限於「耕地」(註四)，而及於「農業用地」(註五)之租賃契約，皆不適用耕地三七五減租條例之規定。

凡此修正及演變，皆足以說明耕地三七五減租條例限制出租人不能「自任耕作」者，即不得收回自耕以及其他限制收回之規定，已無必要，且其存在已構成不合理限制耕地其他利用關係之形成，而使耕地所有權繼續承受不必要之限制，違反比例原則，應屬違憲，而不應再適用。從而形成耕地所有權「負擔」並使其價值減損之原因既不應再存在，則原來以此而規定被徵收耕地之所有權人須由其所得之補償地價中扣除耕地租賃權價值之理由，亦失其正當性及合理性。

3. 又耕地之租賃，縱可認為係耕地所有權之「負擔」，亦係以該土地仍為「耕地」而有耕地三七五減租條例之適用為前提，如該土地經國家依法變更為工業用地或公共設施用地等耕地以外之目的之使用，並就該目的開始使用者，則該土地已非耕地，即無耕地三七五減租條例之適用，構成該土地所有權「負擔」之原因既已不存在，即應使該土地所有權仍回復其原有價值。從而國家為設置公共設施之公用目的而徵收該土地，使被徵收土地之所有權須為公共利益而受特別犧牲，即應就該土地原有價值對土地所有權人予以合理之補償，亦即不應再由土地所有權人所得之補償地價中有所扣除。因此平均地權條例第十一條之規定，使被徵收耕地之所有權人，因其應得之補償地價之一部分被扣交予承租人，致不能獲得合理必要之補償，即與憲法保障人民財產權之意旨，顯有抵觸，應不再適用。

三、耕地所有權人因其耕地供設置公共設施等公用之目的被徵收而喪失所有權，已為該公共利益而受特別犧牲，如在其所得補償地價中，另為「保護農民」之目的，須再扣除一部分給予耕地承租人，即表示須再為該公共利益以外之其他社會政策之目的二度忍受特別犧牲？如此仍可認為符合「公用徵收」之補償與損失相當之原則？再者，其耕地被徵收之原因，究係為該設置公共設施等公用之目的，抑或為實現「保護農民」之社會政策目的？如為實現保護農民之社會政策目的，卻假以設置公共設施之需要而須徵收土地之「公用徵收」為名，是否名實

不符，而使該徵收目的失其正當性？其因此使土地所有權人遭受財產上損失，是否即應認為違反法律保留原則及比例原則，侵害憲法保障人民（所有權人）之財產權，而應解為違憲？

(一)多數意見認為平均地權條例第十一條之規定，「係出租之耕地因公用徵收時，立法機關依憲法保障財產權及保護農民之意旨，審酌耕地所有權之現存價值及耕地租賃權之價值，採用代位總計各別分算代償之方法，將出租耕地上負擔之租賃權價值代為扣交耕地承租人，以為補償。」「符合憲法保障財產權、保護農民之意旨及補償與損失相當之原則。」顯示多數意見認為補償耕地承租人因耕地徵收而使其耕地租賃權消滅之損失，除有保障承租人之財產權（耕地租賃權）外，並有「保護農民之意旨」在內。換言之，承租人所獲得之補償費，不單是其耕地租賃權喪失之補償而已，尚有「保護農民意旨」目的之費用在內，亦即其獲得之補償費，實際上超出其喪失耕地租賃權之損失，如此豈可稱為符合「補償與損失相當之原則」？另一方面，由於承租人獲得之補償費係自土地所有權人所得之補償地價中扣除，即表示土地所有權人除其耕地因公用之目的被徵收而喪失所有權，已為該公用之公共利益而受特別犧牲外，尚須為「保護農民意旨」之社會政策再度忍受特別犧牲，此不僅與「公用徵收」之目的已有不符，增加土地所有權人不必要之犧牲與損害，並且使其因而不能從公用徵收中獲得合理之補償，就保障土地所有權人而言，亦不符合公用徵收之損失與補償相當之原則。附帶一言者，耕地所有權人雖為耕地出租人，其中亦有自耕能力而具有農民身分者，僅因前述耕地三七五減租條例限制收回自耕之規定，而使其耕地被迫繼續維持租賃關係。故多數意見所謂「保護農民之意旨」者，其實亦係在犧牲具有農民身分之出租人而只保護承租人身分之農民而已。如國家採取保護農民之措施，僅照顧承租人身分之農民利益，而未照顧甚至犧牲出租人身分農民之利益，如無正當理由，亦違反平等原則。

(二)又多數意見一方面認為平均地權條例第十一條之規定符合憲法保障財產權、保護農民之意旨及補償與損失相當之原則，而另一方面卻以「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」，除顯現前後理論不一致外，亦承認為「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，「實與憲法意旨不符」，因而應儘速檢討修正。則多數意見如欲貫徹其理論，避免矛盾，即應明白宣告平均地權條例第十一條之規定違憲才是。

註一：民國四十年五月二十五日制定公布之耕地三七五減租條例第十七條規定：「耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有左列情形之一不得終止：一、承租人死亡而無繼承人時。二、承租人因遷徙或轉業放棄其耕作權時。三、地租積欠達兩年之總額時」。民國七十二年十二月九日修正公布之同條例第十七條規定：「耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有左列情形之一不得終止：一、承租人死亡而無繼承人時。二、承租人放棄耕作權時。三、地租積欠達兩年之總額時。四、非因不可抗力繼續一年不為耕作時。五、經依法編定或變更為非耕地使用時」。「依前項第五款規定，終止租約時，除法律另有規定外，出租人應給予承租人左列補償：一、承租人改良土地所支付之費用。但以未失效能部分之價值為限。二、尚未收穫農作物之價額。三、終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一」。

註二：民國四十年五月二十五日制定公布之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」。

民國七十二年十二月九日修正公布之同條例第十九條規定：「耕地租約期滿後，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，不受前項第二款規定之限制」。「出租人依前項規定收回耕地時，準用第十七條第二項規定補償承租人」。「出租人不能維持其一家

生活而有第一項第三款情事時，得申請鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會予以調處」。

註三：民國六十二年八月二十二日制定公布之農業發展條例第三條第一項第六款規定：「六、委託經營：指自耕地面積過小或勞力不足之家庭農場，將其農場之部分或全部作業，委託另一家庭農場或農業服務業者經營」。

民國七十二年七月十五日修正公布之同條例第三條第一項第七款規定：「七、委託經營：指家庭農場將其自有耕地之部分或全部，委託其他家庭農場、共同經營組織、合作農場或農業服務業者經營」。

註四：民國七十二年七月十五日修正公布之農業發展條例第三條第一項第十一款規定：「十一、耕地：指農業用地中依區域計畫法編定之農牧用地，或依都市計畫法編為農業區、保護區之田、旱地目土地，或依土地法編定之農業用地，或未依法編定而土地登記簿所記載田、旱地目之土地」。

民國八十九年一月四日修正公布之同條例第三條第一項第十一款規定：「十一、耕地：指合於下列規定之土地：（一）依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區之農牧用地，或依都市計畫法劃定為農業區、保護區之田、旱地目土地，或非都市土地暫未依法編定之田、旱地目土地。（二）國家公園區內，依國家公園法劃定之分區別及使用性質，經該法主管機關會同有關機關認定屬於前目規定之土地」。

民國九十二年一月十三日修正公布之同條例第三條第一項第十一款規定：「十一、耕地：指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地」。

註五：民國六十二年八月二十二日制定公布之農業發展條例第三條第一項第九款規定：「九、農業用地：指供農作、森林、養殖、畜牧及與農業經營不可分離之房舍、曬場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地」。

民國六十九年一月十八日修正公布之同條例第三條第一項第九款規定：「九、農業用地：指供農作、森林、養殖、畜牧及與農業經營不可分離之房舍、曬場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地」。「農民或農民團體之倉庫、集貨場視同

農業用地」。

民國七十二年七月十五日修正公布之同條例第三條第一項第十款規定：「十、農業用地：指供農作、森林、養殖、畜牧及與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地」。「農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地，視同農業用地」。

民國八十九年一月四日修正公布之農業發展條例第三條第一項第十款規定：「十、農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：（一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。（三）農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地」。

不同意見書

大法官 許宗力

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二百五條第一項及第二百六十六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，抵觸平等權之虞，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，推估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，則憲法第一百五十三條與第一百四十二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。然憲法第一百五十三條與第一百四十二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推敲再三，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免遭受一定程度的減損了。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」，就是解釋結果不夠清楚的典型例子。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，佔所得總額的 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）。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，農作物所佔比例為 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），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）。

抄林○○聲請書

為行政院（即現行最高行政法院）八十七年度判字第三三五號確定判決所適用之平均地權條例第十一條第一項下半段及第二項，有抵觸憲法第十五條人民財產權保障原則，茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及同法第八條第一項規定，聲請解釋憲法，請依憲法第一百七十一條之規定，宣告行政院八十七年度判字第三三五號確定判決暨平均地權條例第十一條第一項下半段及第二項之強制規定均抵觸憲法而無效。

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人持有之部分出租耕地於八十六年間被政府徵收興築堤防，政府不發放全額地價補償給聲請人，卻強行將聲請人應得之地價補償中扣除三分之一給承租人，有悖平均地權條例第十一條第一項下半段之規定，聲請人遂提訴願，經訴願機關以程序駁回，乃提再訴願後，內政部以「被徵收之土地免徵其土地增值稅，其稅額為零」為由，而駁回再訴願，聲請人不服乃提行政訴訟，復遭駁回，其適用之平均地權條

例第十一條第一項下半段：「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」，與同條第二項：「前項補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。」等強制規定，視出租人之財產係與承租人共有，以公權力干預私權關係，對出租人無理需索，予取予求，又曲解平均地權條例第四十二條第一項：「被徵收之土地，免徵其土地增值稅」之立法意旨，有法可循，竟不依法行政，無理以增值稅為零，擅自聲請人所得地價補償金額強行扣除三分之一給耕地承租人，不法侵害聲請人憲法第十五條所保障之權利，爰此聲請解釋憲法，期以憲法保障耕地所有權人之財產。

貳、疑義或爭議之性質及涉及之憲法條文

一、按平均地權條例第十一條第一項下半段規定：「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」，這個補償之規定，是以犧牲土地所有權人，來滿足對處於經濟「弱者」的承租人之「扶助」，因而，是課予被徵收者的「雙重負擔」—既已為公益損失土地所有權，再而為承租人損失三分之一補償額—究竟耕地之承租人是皆屬於必須「保護扶助」之「弱者」？以及這種「必須扶助」性，是否「只」需耕地出租人來承擔？公眾（國庫）或其他社會力量即可「袖手旁觀」？該條文於民國六十六年立法時已違憲，也許立法當時有其時代背景或出於草率，但經過二、三十年社會變遷，已不合時宜，已成為強劫分贓條款，足以侵害出租人耕地所有權於憲法第十五條所保障之財產權，茲依憲法第一百七十一條第一項之規定，應為無效。

二、況查平均地權條例第十一條第二項強制規定：「補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。」按憲法第十五條明定人民之私有財產權應予保障，固政府因需要自可辦理徵收人民之合法財產土地，但應限於合理補償，不得對人民無理需索，予取予求，更不得將被徵收土地所有權人應領取之地價補償額中，不經土地所有權人之同意，強行以公權力，由主管機關擅自扣走一部分，如此做，有違民主憲政體制，形同視被徵收土地為出、承租人所共有，或視被徵收地為公有地，嚴重侵害被徵收土地所有權人之財產，斯種未經土地所有權人之同意，強行扣除地價補償費之行爲，自屬對土地所有人財產權之侵害，顯

然違憲，依憲法第一百七十一條之規定，平均地權條例第十一條第二項之規定，應屬無效。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

- 一、我國將徵收及其補償要件，委諸立法者，然而，人民受到憲法保障之「平等權」及「財產權」之最高範旨，依然不得忽視。現行補償制度則因土地所有權人有「出租」土地之事實，即須強制性的損失三分之一之「地價補償」，故這個補償之規定，是以犧牲土地所有權人，來滿足承租人的一種錯誤政策，比貪污更可怕，亦是一種惡法，慷他人之慨，已嚴重侵害被徵收土地所有權人之「平等權」與「財產權」，牴觸憲法第十五條之規定。
- 二、我國學者對徵收補償之標準，咸以為應「公平」之補償，而所謂「公平」補償是以補償所有權人之「完全之損失」，見於史尚寬所著「土地法原論」民國六十四年台五版第五三〇頁。政府因公益徵收土地，受損最大者莫非土地所有權人，而非耕地承租人，土地所有權人以被徵收土地所獲得地價補償全額已無法在其他地區購得一半面積之同等利用價值土地，其情何以堪！更何況，以平均地權條例第十一條第一項下半段及第二項之惡法規定強行自土地所有權人所得之地價補償扣走三分之一，無端給予耕地承租人，無異剝削土地所有權人之財產，無非「一隻牛剝兩層皮」，與憲法第十五條之保障人民財產權之規定相牴觸，且依憲法第一百七十一條規定，法律與憲法牴觸者無效。
- 三、法無規定被徵收之出租耕地由土地所有權人以所得地價補償之三分之一補償耕地承租人，按平均地權條例第十一條與第四十二條係各自獨立之條文，風馬牛不相及。平均地權條例第十一條第一項下半段及第二項條文已有違憲之疑如前述，而同條例第四十二條第一項規定之「被徵收之土地，免徵其土地增值稅」，乃指依同條例第三十七條「土地增值稅以原土地所有權人為納稅義務人」之規定，私有土地被政府徵收移轉時，土地所有權人不必繳增值稅之特別規定，非屬地價範圍，其因政府免徵土地增值稅之稅額部分，理應全歸土地所有權人獲得，無關承租人之補償。有關八十三年二月二日公布修正之平均地權條例第四十二條及第四十二條之一之立法意旨在減輕被徵收土地所有權人之負擔，保障土地所有權人之權益併促進公共建設之推展（如附立法院公報八十三卷第七期），純屬政府對被徵收土地所有權人之一種優惠，

全然與補償承租人無關。政府徵收之土地既已免除土地所有權人繳納增值稅之義務，本案因土地被徵收，聲請人依法享有相當於繳納增值稅額之權利，毫與承租人之補償無關。退一步言，所有權移轉所發生之權利與義務，與補償承租人，完全是兩碼事，不能混為一談。行政法院確定判決以免徵土地增值稅，既無繳交土地增值稅自無主張扣除為由，駁回原告之訴，已逾越法律範疇，不無違背「平均地權條例第四十二條」之立法本旨，其判決難謂適法合憲。

肆、關係文件之名稱及件數：

- 一、行政法院八十七年度判字第三三五號判決書影本一份。
- 二、立法院公報影本一份。

此致

司 法 院 公 鑒

具狀人 林 ○ ○

中 華 民 國 九 十 年 十 一 月 三 日

(附件一)

行政法院判決

八十七年度判字第三三五號

原 告 林 ○ ○ 住(略)

被 告 嘉義縣政府

右當事人間因徵收補償事件，原告不服內政部中華民國八十六年十月二十九日台八六內訴字第八六〇四五九〇號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告與他人共有坐落嘉義縣新港鄉溪北段三一一地號土地，經被告以民國八十六年五月八日府地權字第〇五四九二七號公告徵收作為朴子溪溪北堤防工程用地，被告並以八十六年六月十三日府地權字第〇七一七六二號函通知原告領取地價補償費，原告對被告代扣其應補償耕地承租人之補償金額不服，認為平均地權條例第四十二條第一項之規定：「被徵收之土

地，免徵其土地增值稅。」係土地所有權人依法享有之權利，與承租人之補償無關，被告未扣除其享有之免徵土地增值稅之金額，逕以其所得補償地價之三分之一核計扣交給承租人，致使其遭受四一、四〇六元之損失為由提起訴願，要求發還該溢扣之地價補償，並應自八十六年六月二十三日起至發還日止按年率百分之五付息，經訴願決定以上開函係通知之性質，並非行政處分，從程序駁回，原告復提起再訴願，經再訴願決定以實體駁回，原告仍未甘服，遂提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略以：壹、程序方面：按徵收土地與補償地價均為行政處分，惟其處分之機關常非同一而已，本案原告持分之部分土地，被告以八十六、五、八、八六府地權字第〇五四九二七號函公告徵收並附「徵收土地各項補償費明細表」載明地價補償額為新台幣（下同）二三四、八一〇元，被告旋於八十六年六月十三日以八六府地權字第〇七一七六二號函指定八十六年六月二十三日發放地價補償費並副本抄至大林地政事務所、新港鄉公所、台灣土地銀行嘉義分行、水利局第五工程處等單位，豈料該函所附之「徵收土地各項補償費明細表」卻強行列載：依法代扣地價補償承租人七八、二七〇元，因之，本案被告本於行政職權就地價補償事件濫權從原告應得之地價補償費強行扣掉七八、二七〇元，損害原告之權益，被告斯種單方行政行為足以發生法律上具體效果，難謂非行政處分，自有訴願法第一條及行政訴訟法第一條之適用。貳、實體方面：一、查臺灣省政府（需地機關）因興築朴子溪溪北堤防，徵收嘉義縣新港溪北段三一號土地原告持分面積內〇・〇三三四四三〇三公頃（即三三五・四四三〇三平方公尺），由被告承辦核計土地地價補償，經被告核計原告之地價補償額為新台幣（下同）二三四、八一〇元加四成獎勵金九三、九二四元，共計三二八、七三四元並已公告有案，惟原告八十六年六月十六日接獲之原處分書及附件「徵收土地各項補償費明細表」卻列載「依法代扣地價補償承租人七八、二七〇元」，自有代扣超額四一、四〇六元之嫌，該溢扣部分即應發還給原告，以免原告權益遭受無謂損失。二、按徵收之土地為出租耕地時，土地所有權人補償耕地承租人之額度，於平均地權條例第十一條第一項末段定有明文，又在同條例第三十七條規定：「土地增值稅以原土地所有權人為納稅義務人。」同條例第四十二條第一項又規定：「被徵收之土地，免徵其土地增值稅。」乃指私有土地被政府徵收移轉時，土地所有權人不必繳增值稅之特別規定，至於八十三年二月二日公布修正之平均地權條例第四十二條及第四十二條之一之立法意旨在保障土地所有權人之權益並促進公共建設之推展，屬政府對被徵收土地所有權人之一種優

惠，全然與補償承租人無關。進一步言，所有權移轉所發生之權利義務，與補償承租人之額度，完全是兩回事，不能混為一談。三、出租耕地被徵收時對承租人之補償，在平均地權條例第十一條明定：「……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。」其立法意旨在嘉惠土地所有權人彌補其損失，不表示增值稅額為零。被告逕以原告所得補償地價之 $1/3$ 代扣給承租人，有違該規定，亦悖中央法規標準法第五條第二款之規定，顯然違誤不當。四、茲依平均地權條例第十一條第一項末段之規定計算補償承租人之金額如下：1、原告所得補償地價：二三四、八一〇元。2、土地增值稅：一二四、二一八元 a、面積：三三五、四四三〇三平方公尺。b、前次於民國六十九年三月移轉之地價：每平方公尺三十一元。c、物價指數：一七八·一。d、八十五年公告現值：每平方公尺七〇〇元。以上資料如檢附之地價證明書，因此計算土地增值稅如下：(1)、 $(700 \times 335.44303) - (31 \times 1.781 \times 335.44303) = 234,810 - 18,520 = 216,290$ 元（土地漲價總數）。(2)、 $216,290 \times 0.6$ （稅率） $= 129,774$ 元。(3)、 $18,520 \times 0.3 = 5,556$ 元（累進差額）。

(4)、 $129,774 - 5,556 = 124,218$ 元（土地增值稅）。3、補償耕地承租人之金額：三六、八六四元， $(234,810 - 124,218) \div 3 = 36,864$ 元。五、如前第四項所計算，本案依法補償耕地承租人之金額為三六、八六四元，被告卻從原告所得地價補償扣掉三分之一，即扣了七八、二七〇元，顯然溢扣四一、四〇六元，該溢扣之地價補償應即予發還給原告，以維原告之權益，並符法制。請撤銷原處分及一再訴願決定等語。

被告答辯意旨略以：查原告所有坐落於新港鄉溪北段三一一地號土地，為溪北堤防工程用地，被徵收面積為〇·一三七八公頃，原告持分為八二一六之二〇〇〇，經本府公告期滿確定在案，於八十六、六、十三以八六府地權字第〇七一七六二號函併徵收補償費各項明細表通知被徵收所有權人領取補償費。原告之地價補償費經本府核算結果—地價部分為二三四、八一〇元、四成獎勵金為九三、九二四元。並經新港鄉公所八十六、五、二十一嘉新鄉民字第八六〇〇四五八九號函示上開土地為出租耕地，本府即將地價補償扣除 $1/3$ 補償承租人。按平均地權條例第十一條規定：「依法徵收或照價收買之土地為出租耕地時，除由政府補償承租人……並應由土地所有權人，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。前項補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償費或依法提存時，代為扣交。」又依同條例第四十二條第一項規定：「被徵收之土地，免徵其土地增值稅。」及依據內政部八十三、七、二十五台（八

三) 內字第八三〇九三〇一號函說明二釋示略以「依平均地權條例第十一條第一項規定扣除之土地增值稅，以被徵收或照價收買土地實際應繳之土地增值稅為準。」而被徵收之土地即已免徵土地增值稅，所有權人實際上並無繳納土地增值稅。是以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之三分之一補償承租人，揆諸首揭規定，本府以原告所得之地價補償扣除三分之一補償承租人，依法並無不符。原告之訴無理由，請予駁回等語。

理 由

按平均地權條例第十一條第一、二項規定：「依法徵收……之土地為出租耕地時，……並應由土地所有權人，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。」「前項補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。」又同條例第四十二條第一項規定：「被徵收之土地，免徵其土地增值稅。」本件原告與他人共有坐落嘉義縣新港鄉溪北段三一一地號土地，經被告八十六年五月八日公告徵收，因系爭土地為出租耕地，被告須依首揭條例第十一條第一、二項之規定以原告所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人，惟因被徵收之土地依首揭條例第四十二條第一項規定已免徵土地增值稅，則原告實際並無繳交土地增值稅，被告乃代為扣除原告所得補償地價之三分之一，補償耕地承租人，並以八十六年六月十三日八六府地權字第〇七一七六二號函通知原告領取其餘額二五〇、四六四元，核與首揭條例規定並無不合。原告仍執詞主張被告應扣除其享有之免徵土地增值稅之金額，再以餘額之三分之一核計扣交給承租人，惟查平均地權條例第十一條第一項之規定在兼顧土地所有權人與耕地承租人之權益，系爭土地因被徵收而免徵土地增值稅，原告即無繳交土地增值稅之事實，自無主張扣除之理。原處分並無違誤，訴願決定以被告上開函並非行政處分，從程序駁回，固有未洽，惟其維持原處分之結果，並無二致，再訴願決定予以駁回，亦無不當。原告起訴論旨，難認有理由，應予駁回。據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 七 年 二 月 二 十 七 日
(本聲請書其餘附件略)