

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：紀俊臣博士

The seal of Donghai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'DONGHAI UNIVERSITY' in English at the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there are three interlocking rings above a stylized cross or tree-like symbol.

耕地三七五減租條例限制收回自
耕原因之探討-以台中市為例

碩士班研究生：周淑麗

中華民國一〇七年六月二十二日

耕地三七五減租條例限制收回自耕原因之
探討-以台中市為例
研究生：周淑麗

指導教授：紀俊臣 (簽章)

審查教授：劉育嘉 (簽章)

紀俊臣 (簽章)

蕭義成 (簽章)

專班主任：史美強 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 107 年 6 月 22 日

謝 誌

時光匆匆，記得不久前還是一年級新生，懵懵懂懂的，看著學長姐們欣喜若狂要準備畢業，如此羨慕，希望這一天可以趕快蒞臨。終於經過這兩年來辛勤忙碌於課業、家庭與工作上，一眨眼已經要寫謝誌了。

首先本論文之完成，首先感謝我的指導教授紀俊臣老師，在白忙之中不辭辛勞地為我悉心指點與不斷糾正與建議，獲益良多，在此謹致上最高的謝意。還有感謝大綱發表時劉志宏教授及宋興洲教授不吝指導，此外，口試時，紀俊臣教授、黃義盛教授、劉志宏教授亦給予諸多指正，一併致表謝忱之意。謝謝家人的體諒與支持，讓我無後顧之憂可以專心撰寫論文，由衷感謝。

最後要感謝的人實在太多了，感謝眾位學長姊、同學們的幫助、助教及學弟妹的互相砥礪，感謝有你們的陪伴，讓我在研究所的生涯中過得如此多采多姿。以及在求學期間，幫助與鼓勵我的老師們廖興中教授、紀俊臣教授、歐信宏教授、李惠宗教授、李長宴教授等，在此衷心致上最深的謝意，認識您們真好；也謝謝接受訪談佃農、地主、公務員及學者，沒有你們，我無法完成最後的一哩路。

謹以此文獻給我最摯愛的的父母、姊妹們及關心我的朋友，感謝你們的鼓勵、包容與愛護。

周淑麗 謹誌
2018年7月

摘要

耕地三七五減租政策自民國 1449 年施行台灣省私有耕地租用辦法，至民國 1951 年制定條例施行至今，已逾 67 餘載，其內容雖經幾次修正，惟透過限制地主財產權之手段，藉以達成保護佃農生存權目的之主要精神並未改變。現今的制度下，地主若想收回耕地，須破除重重關卡才能收回耕地。近些年來多數佃農的經濟狀況已大幅提升，而耕地三七五租約政策是否還有存在必要，值得檢視。

本研究旨在探討耕地三七五減租條例上限制收回自耕原因之探討，第一章先論述研究之背景與動機、目的與問題、重要名詞釋義、研究範圍與限制。第二章再探討文獻資料、耕地三七五減租對地主財產權限制、耕地三七五減租屆滿時地主收回自耕困難。第三章為研究方法、研究對象、研究流程與架構及資料分析與結果如何呈現，本研究使用質性取向之文獻研究法、案例研究法及深度訪談法，再藉由半結構式深度訪談蒐集資料，因此訪談與三七五租約的佃農、地主、承辦的公務員及學者。第四章為實例分析及訪談結果分析，因此本研究蒐集相關法規、報章雜誌、函釋及判決等，試圖於有限資料中，以實際個案適用時所發生之爭議或可能衍生之問題，加以歸納、分析和探討整理。並對佃農、地主、業務承辦員進行深度訪談，以瞭解當時情況及分別從法規認知程度、法規執行現況、修正法規草案，提出看法及修法建，期能收拋磚引玉之效。第五章依據研究目的、文獻資料、案例分析與深度訪談結結果分析，分別從規認知程度、法規執行現況、修正法規草案等面向歸納出結論與建議，使補償費合理化、限縮耕地繼承權，並分長短作法實施免徵土地稅值、主動清查租約實質審查耕作情形、廢止減租條例不合時宜之部分、建立代立徵收請求權邏輯及政府成立法律溝通平台等。

關鍵詞：耕地三七五減租條例、補償費、收回自耕

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	6
第三節 研究範圍與限制.....	10
第四節 重要名詞詮釋.....	12
第二章 文獻探討.....	17
第一節 相關文獻探討.....	17
第二節 耕地三七五減租對地主財產權限制.....	26
第三節 耕地三七五減租屆滿時地主收回自耕困難.....	32
第三章 研究方法與步驟.....	39
第一節 研究方法.....	39
第二節 研究對象.....	42
第三節 研究架構.....	50
第四節 資料分析與結果呈現.....	64
第四章 研究分析與結果.....	67
第一節 實務案例分析.....	67
第二節 訪談結果分析.....	75
第五章 結論與建議.....	89
第一節 研究發現.....	89
第二節 研究建議.....	93
參考文獻.....	99
附錄一、訪談大綱.....	103
附錄二、深度訪談紀錄.....	107

表目次

表 1-1 耕地三七五租約終止事由一覽表	2
表 1-2 耕地三七五減租數量前 5 大縣市與台中市比較統計	6
表 1-3 耕地三七五減租數量統計	6
表 2-1 耕地三七五減租相關研究一覽表	23
表 2-2 耕地租約期滿出租人收回自耕之類型一覽表	32
表 3-1 耕地三七五減租數量前 5 大縣市與台中市比較統計	6
表 3-2 研究對象基本資料表-地主、佃農	45
表 3-3 研究對象基本資料表-政風主管及業務承辦人員	45
表 3-4 減租條例第 16 條第 1 項相關租佃爭議訴訟案件	55
表 3-5 減租條例第 17 條第 1 項第 3、4 款相關租佃爭議訴訟案件	58
表 3-6 2014 年底耕地租約期滿後與減租條例第 19 條相關行政訴訟案件	62

圖目次

圖 1-1 縣市「耕地三七五減租成果」面積統計.....	5
圖 1-2 內政統計年報「耕地三七五減租成果」統計.....	7
圖 1-3 地主、佃農對耕地三七五減租條例認知差異甚大.....	12
圖 3-1 全台耕地三七五租約增減比較.....	44
圖 3-2 臺中市耕地三七五租約增減比較.....	44
圖 3-3 三七五租佃業務，耕地租約之訂定、續訂、變更、終止或註銷等登記流程.....	47
圖 3-4 出租人申請收回依法編為建築用地之三七五出租耕地流程.....	48
圖 3-5 鄉（鎮、市、區）公所受理租佃爭議流程.....	49
圖 3-6 調解、調處租佃爭議流程.....	49
圖 3-7 研究流程.....	51
圖 3-8 研究架構圖.....	53
圖 5-1 租約補償關係.....	90
圖 5-2 租約補償關係.....	92
圖 5-3 租約補償關係.....	94

第一章 緒論

臺灣推動土地改革係政府積極作為的表現，其中最受各界關注者，即是「三七五減租」的制度設計。制度施行已達一甲子，期間歷經幾次變革，但整體立法精神未有重大變革。

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

國民政府來台後 1949 年實施土地改革，其中「三七五減租」、「公地放領¹」、「耕者有其田²」實屬是成功的土地改革，卻不知道這政策帶給農民真實的福利，對許多佃農而言，這不只是書本上的名詞，而是影響一輩子的重大政策。當時國民政府來台後，推動土地改革措施，首波便主打「三七五減租」。因為當時台灣的土地皆為家族所有，對佃農而言非常沒保障，地主動輒提高租金，說不續約就不續約。於是 1951 年 5 月 25 日，立法院正式通過（耕地三七五減租條例），6 月 7 日，總統令公布施行；條例規定租期一律改為六年；租期中非因法定事故，地主不得終止租約；每年的租金不得超過該年收穫的 37.5%；若租金本就低於此標準，地主也不得調漲，以保障佃農權利。雖然政策背後隱含的意思為鞏固統治權，也確實增進佃農權益及保障農業產業關係。其後政府為考量社會結構改變及經濟逐年成長，遂即停止辦理「公地放領」、「耕者有其田」等政策。該「三七五減租」政策自施行以來，歷經 1951 年 6 月 7 日總統制公布 30 條、1954 年 12 月 9 日修正公布增訂 27 條、1983 年 12 月 23 日修正公布及 2002 年 5 月 15 日修正第 3、

¹ 「公地放領」係指 1951 年至 1976 年間辦理之九次公地放領，不包含 1976 年後的續辦公地放領。1976 年行政院第 1493 次院會決議時，時任行政院院長蔣經國指示臺灣社會經濟發展快速，政府為推動公共建設，應依「公地公用」原則，優先使用於公共造產或興建國宅等與公益有關事業，內政部遂依據上開指示以 1976 年 9 月 24 日台內地字第 694115 號函示公地放領一律停止辦理(許家鳳，2007)。

² 「實施耕者有其田條例」自 1953 年 1 月 26 日總統令公布施行，於 1993 年 7 月 30 日總統令廢止。

4、6 條等 1 次法制建立及 3 次修正，迄今仍施行中。「耕地三七五減租」政策施行以來，隨著臺灣經濟發展與社會環境改變，原推行農地政策的「良法」；如今對出、承租人而言卻為歷史共業之「惡法」，以致減租條例的修法及存廢議題爭議不斷；即使地主依法收回自耕亦須符合租約終止事由（表 1-1）。

表 1-1 耕地三七五租約終止事由一覽表

耕地租約終止事由	法規依據及內容
租佃雙方協議分割耕地，耕地租約終止	農發條例第 16 條第 1 項第 5 款： 耕地三七五租約，租佃雙方協議以分割方式終止租約者，得分割為租佃雙方單獨所有(不受每宗耕地分割後每人所有面積未達 0.25 公頃不得不分割限制)。
承租人違反自任耕作，耕地租約無效	減租條例第 16 條： I. 承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。 II. 承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。 III. 承租人因服兵役致耕作勞力減少而將承租耕地全部或一部託人代耕者，不視為轉租。
耕地租約屆滿前，符合租約終止之法定事由，耕地租約終止	減租條例第 17 條： 第一項耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有下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。 第二項依前項第 5 項規定，終止租約時，除法律有規定外，出租人應給予承租人下列補償： 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。

表 1-1 (續)

<p>耕地租約屆滿時，符合租約終止之法定事由，耕地租約終止</p>	<p>減租條例第 19 條： 第一項耕地租約期滿時，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、因出租人收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。 第二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。 第三項出租人依前項規定收回耕地時，準用第 17 條第 2 項規定補償承租人(停止適用)。 第四項出租人不能維持其一家生活而有第 1 項第 3 款情事時，得申請鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會予以調處。</p>
<p>出租耕地經依法編定為建築用地者</p>	<p>平均地權條例第 76 條： 出租耕地經依法編定為建築用地者，出租人為收回自行建築或出售作為建築使用時，得終止租約。</p>

資料來源：本研究整理

貳、研究動機

1951 年公布耕地三七五減租條例，分為 3 大部分為修正重點：一、減輕租額，推行三七五減租後，私有耕地地租，一律不得超過耕地正產物全年收穫總量千分之三百七十五，其超過部，在換訂書面租約時，均減為千分之三百七十五另換新約，其原來約定低於千分之三百七十五者，從其約定，不得增加。又預收地租及押租等一切額外負擔，全部取消，當耕地因災害致歉收時，依當地習慣其收穫量不及 3 成者，應全部免租。二、保障佃農權利，規定期租，耕地租佃期間，不得少於六年，統一租約，須訂立書面契約，並向政府申請登記，禁止轉租，嚴禁包租轉佃，消滅鐵租，遇有災歉或不可抗力之情事，依照規定減免地租，限制押租，嚴禁預收地租及禁止收取副產物租。三、兼顧地主之利益，地主耕地之地租法案明確規定，使地主之租金請求權得以保障，若佃農應給付之地租，如積欠達 2 年之總額經催告仍未給付者，得依法終止租約收回耕地，並於調解調處業佃糾紛之各級租佃委員會規定有地主代表參加，使租佃糾紛案件之處理不致有失公平，讓地主利益於租佃法案中均獲得法律上之保障。該次修法看似符合地主與佃農所

需，實際卻造成地主爾後收回自耕地重重困難點，更造成地主與佃農間租佃糾紛不斷緣由。

一、研究動機之一

依耕地三七五減租條例第 17 條第 2 項規定終止租約收回耕地，給予地主補償終止租約。以下為案例一分析：「機關 A 為興建垃圾掩埋場擬依規收回市有出租耕地，於是行文函知佃農 B，租期屆滿依條例規定終止租約，並領取合法補償費，惟佃農 B 不甘耕作多年耕地正處於地價高漲時，卻只能領取政府所規定之補償費，申請優先購買權，遭機關 A 拒絕，而怒告機關 A 償還耕地。由此案例可知政府單位權管的耕地依法補償佃農，佃農仍不願意領取補償費，一直以為在該系爭土地耕作多年，該耕地應屬佃農所有，是以政府權管的市有耕地收回土地已如此困難，況且為一般不懂法規地主，要收回土地是何等困難」。

二、研究動機之二

依耕地三七五減租條例第 19 條規定租約屆滿收回耕地，以下為案例二分析：「地主 C 好不容易等到耕地租約已屆滿 6 年，終於可不跟佃農 D 續訂租約，向政府申請終止租約而遭政府退回申請，地主 C 不甘收回自耕地遭拒，提出訴訟，在訴訟過程中發現行政法院與內政部所訂之行政規則認知諸多不同，例如「耕地」、「自耕地」與出租人及承租人之「家庭成員」等定義，且在不同管轄之行政法院對法律見解也不同，造成基層公務員適用法律的過程中，常見因個人主觀認定或認解事實錯誤，而作出違法行政處分，因而衍生相關行政訴訟案件」。

綜上，在農地改革之目標達成及社會變遷，2004 年 6 月 25 日司法院大法官釋字第 579 號解釋發布後：「耕地佃農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。近些年來社會經濟發展、產業結構顯有變遷，為因應農地使用政策，以及保護佃農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。」

同年司法院大法官釋字第 580 號解釋發布：「憲法 143 條第 4 項扶植自耕農之農地使用政策，以及憲法 153 條第 1 項改良農民生活之基本國策，均係為合理分配農業資源而制定。1951 年 6 月 7 日，制定減租條例，旨在秉承上開憲法意旨，……。其藉由限制地租、嚴格限制耕地地主終止耕地租約及收回耕地之條件，重新建構耕地佃農與地主之農業產業關係，俾合理分配農業資源並奠定國家經濟發展方向，立法目的尚屬正當。……，考量各方面特殊之歷史背景及合理分配農業資源之非常重大公共利益，尚未違背憲法上之信賴保護原則。……減租條例第 17 條即賦予補償佃農之義務，乃為平衡租佃雙方權利義務關係，對地主耕地所有權所為之限制，並無違背於憲法第 15 條保障財產權之本旨。……惟不問原因是什麼，補償費一概為三分之一之規定」，然如何在法律保障下保護地主、佃農及承辦該業務公務員，理應儘速予以檢討修正，此乃係本研究探討之動機，又依 2016 年內政部統計年報「耕地三七五減租成果」統計資料顯示，全台機關權管耕地三七五租約前 5 大縣市與台中市比較，台中市政府權管耕三七五租約量數亦也為大數量，為何台中市實施都市計畫已多年而耕地三七五租約仍為多數，是本研究以台中市為例之因。

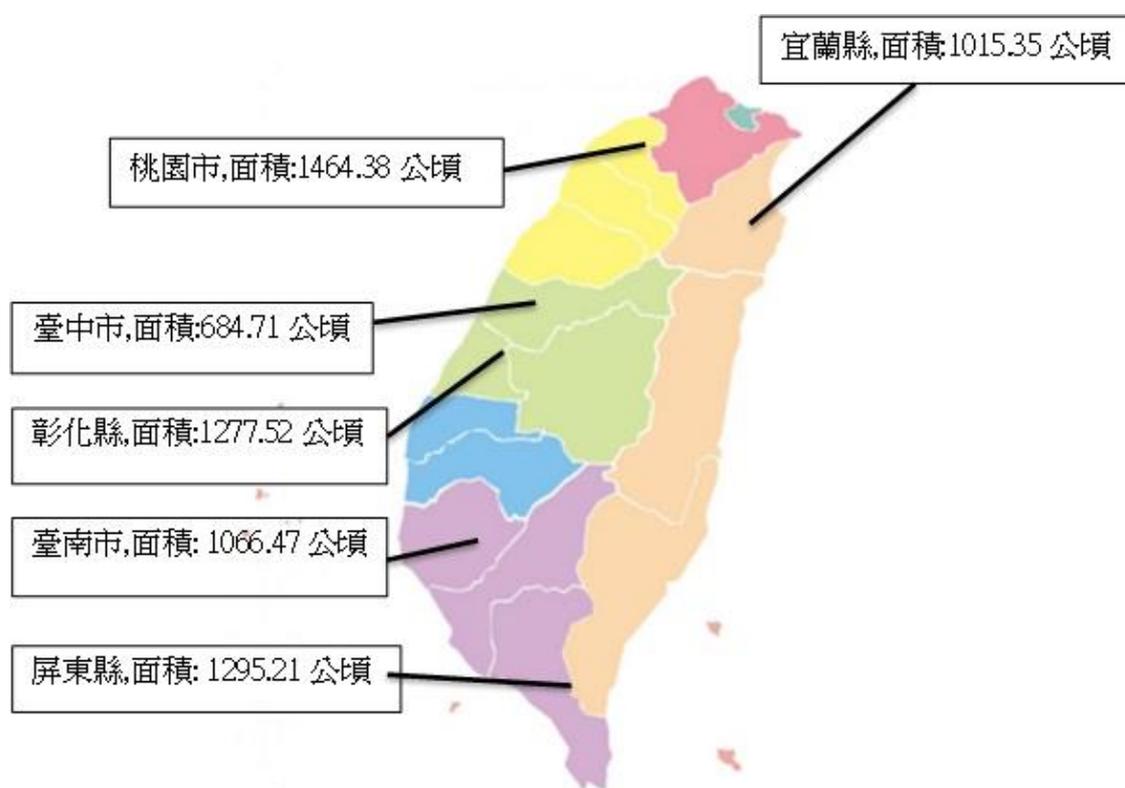


圖 1- 1 縣市「耕地三七五減租成果」面積統計

資料來源：本研究自行歸納與彙整自內政部統計年報「耕地三七五減租成果」統計

表 1-2 耕地三七五減租數量前 5 大縣市與台中市比較統計

縣市別	宜蘭縣	桃園市	台中市	彰化縣	台南市	屏東縣
佃農戶數	2,901	3,448	3,296	5,864	3,783	4,028
地主戶數	3,658	8,030	4,478	6,645	4,008	3,592
訂約筆數	5,926	6,719	3,991	6,433	4,889	4,851
租約件數	2,569	1,909	1,998	4,219	2,817	3,424

資料來源：本研究者自行歸納與彙整自內政部統計年報「耕地三七五減租成果」統計

第二節 研究目的與問題

本研究旨在探討三七五減租對於「限制收回自耕」規定。此種「限制收回自耕」的法律意義如何？值得深入探討。

壹、研究目的

依 2016 年內政統計年報「耕地三七五減租成果」統計資料顯示，截至 2016 年底耕地三七五減租租約件數仍有 27,249 件，地主戶數有 57,401 戶，佃農戶數有 38,821 戶，訂約筆數 55,013 筆，租約件數 27,249 件，(表 1-3)

表 1-3 耕地三七五減租數量統計

年底別	佃農戶數	地主戶數	訂約筆數	租約件數
2001	55,371	49,186	97,324	52,460
2002	56,210	58,811	106,889	51,859
2003	49,563	50,452	91,032	44,181
2004	49,077	53,169	89,368	42,714

表 1-3 (續)

2005	48,149	52,756	86,487	42,029
2006	47,791	52,496	82,415	41,198
2007	46,573	51,422	80,415	39,847
2008	46,534	54,386	78,259	38,407
2009	44,625	56,862	73,349	35,186
2010	43,513	56,207	71,065	34,089
2011	43,093	57,321	68,888	33,237
2012	42,119	56,623	66,509	32,271
2013	42,108	58,652	62,886	30,960
2014	41,696	59,355	61,137	30,086
2015	39,432	58,207	56,653	27,945
2016	38,821	57,401	55,013	27,249

資料來源：本研究整理

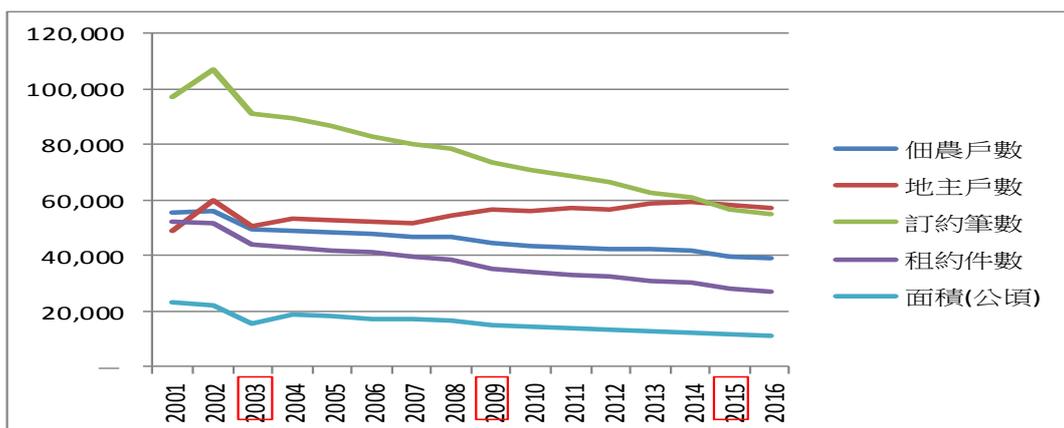


圖 1-2 內政統計年報「耕地三七五減租成果」統計

資料來源：本研究繪製

由於曾承辦耕地三七五減租業務，其中看到「地主抱怨、佃農眼淚、承辦無奈」等困境。因此，本研究文，希望能協助地主、佃農及承辦，並改善現狀，避免租佃糾紛層出不窮。本研究目的如下：

- (一) 在耕地三七五減租條例上對地主財產權限制能否公平，期能藉此提出合乎該法精神，並能兼顧人權理念，以統整地主、佃農利益平衡。
- (二) 能對業務承辦面臨耕地三七五減租屆滿時，就適用減租條例第 19 條與內政部發布之行政規則與法院判決，以運籌帷幄的解釋法律，減少違法行政處分，並免租佃糾紛。
- (三) 在耕地三七五減租條例規制效果上，地主收回自耕所負擔補償費概為三分之一之規定是否合憲，並彙整相關租佃訴訟案件，依相關研究結果提出建議，以為未來改進之參考。

貳、研究問題

耕地三七五減租條例爭議兩大問題：一為地主依法終止租約相當困難，二為地主收回耕地須補償額度三分之一予佃農。根據上述研究背景與動機論述，俾得以瞭解減租條例上限制收回自耕原因，為本研究之主要問題。研究議題如下：

- (一) 探討耕地三七五減租條例如何在地主、佃農及政府之間如何落實？為何地主依法終止租約，而面臨前所未見的困境？
- (二) 檢視耕地三七五減租條例之失靈？並探討地主、佃農及政府對現行法規制度之了解及對未來修法草案之看法？
- (三) 探討耕地三七五減租條例第 17 條補償費不問原因是什麼？補償費為三分之一規定，並以實務案例分析，以作為日後處理私權爭議借鏡之處？
- (四) 政府機關對本法執行之結果，其對租佃爭議處理態樣分析是否有發揮效用？的對未來修法草案之看法？

一、地主依法終止租約困境為何？

減租條例第 16 條之規定內容：「佃農違反自任耕作耕地租約無效」，依最高法院 1982 年台上字第 2841 號判例意、1944 年度台上字第 2297 號、1966 年度台上字第 423 號判

決參照。所謂自任耕作，解釋上，並非播種、施肥、去草、除蟲、採收等農作過程，悉須由承租人躬自為之。苟將農作過程之一部分交與他人操作，而本身仍總理其事者，應不違自耕之本旨，殊非法所不許；且佃農應自任耕作者，應包括其家屬在內，故耕地三七五減租條例第 16 條第 1 項所定之佃農應自任耕作，解釋上當非指必由佃農本人親自耕作，其因以家中之一人名義簽訂耕地租約，而交與其他家人共同參與耕作者，亦不得認係轉租或不自任耕作，始符農村之現實狀況並得保護佃農權益。

減租條例第 19 條之規定：「地主收益不足維持一家生活」、「擴大家庭農場經營規模」、「地主申請收回，佃農未申請續訂」，依內政部 1996 年 4 月 1 日台（75）內地字第 395584 號函，租約經註銷登記，在不影響其耕地租賃契約，為讓租佃雙方內容得以公示於第三人及便於查核，如辦理徵收土地作業時，扣除土地增值稅後餘額三分之一交佃農補償費及查核是否出租耕地等。故佃農於鄉（鎮、市、區）公所逕為辦理租約註銷登記經公告期滿後，始提出續訂登記，如經鄉（鎮、市、區）公所查明租約土地確有繼續耕作之事實，並經該所再依照耕地三七五租約清理要點第 3 點規定通知地主，未於接到通知後 10 日內提出相反意見者，擬由鄉（鎮、市、區）公所本於行政權逕為更正，准其續訂租約，以資便民。

出租耕地雖經行政機關逕為辦理租約註銷登記並經公告期滿確定，嗣因佃農逾期提出申請，仍得辦理租約續訂登記。換言之，地主以為租約註銷一旦佃農提出申請。該租約仍繼續有效，造成法令套牢地主，無法收回名下耕地。又地主只能依該條例第 17 條第 1 項第 1 款「佃農非因不可抗力繼續一年不為耕作時」之規定終止租約，又依最高法院 2008 年台上字第 254 號裁判，繼續一年不為耕作者，係指佃農在主觀上已放棄耕作權之意思，且在客觀上繼續不從事耕作，任令承租耕地荒蕪廢耕之情形而言，倘佃農僅係為配合農業政策及維護地力而為「休耕」，其主觀上並無放棄耕作權之意，即與該款所稱繼續一年不為耕作之規定有間，於此情形，自不涵攝在內而該款規定之適用，因此，地主須對佃農緊迫盯人，伺機掌握不為耕作之證據，演變成地主與佃農勾心鬥角、互耍心機。

二、不問情狀原因什麼？補償費為三分之一之規定

減租條例第 17 條第 2 項之規定：「終止租約時，出租人應補償承租三種補償項目：土地改良、尚未收穫之農作物、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」，其中以地主須補償佃農三分之一補償費為地主最不能接受。三七五租約係屬私權範圍，租賃雙方補償問題應由當事人自行達成協議，不應強制規定，以致地主認為剝奪財產權。

平均地權條例第 76 條之規定：「出租耕地經依法編為建築用地者，地主為收回自行建築或出售作為建築使用時，得終止租約」。又依同條例第 76 條之規定：「耕地地主依規定終止租約收回耕地時，除應補償佃農為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，應就申請終止租約當期之公告土地現值，預計土地增值稅，並按該公告土地現值減除預計土地增值稅後餘額三分之一給予補償。」因三分之一補償費，讓地主生心不滿，覺得收取微薄租金，在盼望已久農業用地變更編定為建築用地使用，要終止租約卻需補償佃農三分之一補償費。1953 年，政府實行經濟政策大量建設計畫，對土地用量需求相對也大，農業用地變更編定為建築用地使用。當耕地變更為建築使用時而終止耕地租約，頓時佃農生活失去依靠。為保障佃農之耕作權，1960 年 9 月 10 日公布之獎勵投資條例第 28 條規定補償佃農，又於 1968 年平均地權條例規定補償佃農，完整的規範佃農補償。對地主而言，先限制地租，次徵收耕地，收回耕地得須給付佃農補償費，無異是三七五租約犧牲者。

因此，本研究探討耕地三七五租約條例上揭限制收回自耕之合理性，以及解決地主如何合理終止租約及收回耕地補償佃農等問題。

第三節 研究範圍與限制

本研究觸及臺灣省耕地租約登記辦理、耕地三七五租約清理要點、民法、土地法、平均地權條例及農發條例等，對於耕地租賃相關規定之探討，其中對於備受爭議的「公

告現值三分之一補償費」，會較大篇幅來討論；至於地租繳付方式、優先購買權及租佃爭議調解、調處程序等相關議題，亦列入本研究討論範圍。

壹、研究範圍

本研究之研究範圍，主要包含兩部分：其一對於減租條例第 17、19 條規定進行分析；同時分析地主權益保障與佃農補償二者間之衝突。廣度上，將以我國現行之補償機制衝突的法理法制為主軸。因之，在廣度上，則對土地改革措施比較三七五減租、公地放領、耕者有其田制定緣由，且與地主權益佃農補償之間衝突關連，其中最密切相關三七五租減條例的第 16、17、19 條、農發條例第 16 條第 1 項第 5 款、平均地權條例第 76、77、78 條，有關地主權益保障，期能以宏觀的視野理解補償機制的法理基礎；至在深度上，則以地主權益保障與佃農補償為中心，期能深入剖析攸關地主、佃農及承辦該業務公務員，有關權益保障及補償事項及其法律效果的法理機制。期藉此探討我國耕地三七五減條例限制收回自耕之相關規範，並蒐羅中部地區各縣(市)處理耕地三七五租約租佃爭議之實務案例，並加以研析、比較，以作為未來修法草案之參考。

本研究主要採用「文獻分析法」，對於減租條例第 17 條規定進行分析，同時分析地主權益保障與佃農補償二者間之衝突。又因法令的保護，佃農雖無民法物權篇所定之永佃權³，卻因該承租權係屬可繼承之標的而形成有永佃之實，足見租佃契約存續期間或租約期滿時，對地主依法收回耕地皆相當困難。

「深度訪談法」部分，係利用面談訪問方式進行調查，對於在區公所辦理耕地三七五租約承辦員、在市府辦理耕地三七五租約承辦員、內政部辦理耕地三七五租約承辦員及專家學者為訪談對象。因之，本研究方法乃兼採「文獻分析法」與「深度訪談法」，結合理論與實務的經驗以為研究問題之基礎。

貳、研究限制

因三七五租約距今已有一甲子之久，相關的人事物幾乎不易蒐集，且大部分資料已年代久遠，致易造成時間受限；又現階段出租人、承租人已不是當年訂約之相關人，亦

³ 民法第 842 條：「永佃權，謂支付地租永久在他人土地上為耕作或牧畜之權」

易造成樣本受限，最後因個人資料保護法或其他因素原因，造成人力受限。基此，本研究限制說明如下：

一、文獻分析法

有關耕地三七五減租的文獻大多為碩士學位論文，探討內容資料係屬於年代久遠，且碩士論文質量不易控制。而學術界甚少有租佃議題之專書，如有探討也僅針對農業、地政相關研究中占少數篇幅；復利用法院判決書研究租佃訴訟爭議案件，僅就判決書的內容分析，無法就人、事、時、地、物做通盤瞭解，是為本研究利用「文獻分析法」蒐集資料及進行分析的限制。

二、深度訪談法

利用「深度訪談法」進行實務上租佃困境調查，受限於受訪者的主觀意識。租佃業務承辦員基於個人資料保護法或其他因素拒絕受訪或選擇性回答，甚至虛偽回答而無法探究真實，此為本研究利用「深度訪談法」蒐集佐證資料及進行分析的限制。



圖 1-3 地主、佃農對耕地三七五減租條例認知差異甚大
資料來源：本研究整理歸納

第四節 重要名詞詮釋

一、耕地三七五減租

「三七五減租」之政策施行，旨在重新建構耕地地主及佃農之租佃關係，以達分配

農業環境，並進一步確定國家社經濟條件，實為台灣土地政策重大改革之一，其實施成果帶來正面效益，惟尚具負面影響。正面效益主要係指佃農租金負擔減輕，始能安心投入產出，促使佃農生活改善，也因此佃農子女得以獲得更完善的教育，不僅如此，當勞力資本投入意願提高，也連帶使農產生產技術得以不斷改良，創造農村經濟繁榮，成就我國農業邁向工業代、現代化腳步前進（地政節 60 週年紀念專刊，2014 年 6 月:18）。惟此項正面效益如就相對出租人則帶來負面影響。對於地主來說，他的土地變成三七五土地，代表之意義則是土地所有權消失殆盡了；該地主認為當時係政府利用強權剝奪其權益之迫害，以致今日這般情狀（地政節 60 週年紀念專刊，2014 年 6 月:18）。後來減租條例實施後，關於地主終止租約之規定，嚴格限制其權利，不僅允許承租權世襲，幾乎可說只要佃農或其後代有繼續承租意願，地主即無法收回自耕。

二、土地所有權

實行私有財產制度，於是產生土地所有權。所有權是於法令限制範圍內，對所有物享有全面支配力的物權。因此，土地所有權於法令限制範圍內，對於土地享有全面支配力的完全物權。憲法第 143 條第 1 項前段：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」土地法第 10 條第 1 項規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。」揆諸上述規定，充分揭示我國對於土地所有權之保護。

三、公地放領

土地政策為安定社會秩序、繁榮農村經濟之基本方針，臺灣於光復之初，鑑於日人在臺之輾轉剝削，地權集中少數特殊階段，積弊甚深，非予徹底整理，不足以解民倒懸。乃於全省公有土地清查後，舉辦放地放租，奠定推行平均地權政策之基礎，繼而為具體實行耕者有其田政策起見，乃即確定公地放領，採取更積極方式，以利用公地創設自耕農（土地改革史料，1988 年 2 月:514）。

四、耕者有其田

我國的農地政策，一直以 國父所提倡之耕者有其田為目標。其目的即在於培養能

自立經營之農戶，使其能享受自己勞苦的成果，免除地主之剝削，以促進地盡其用。臺灣於 1949 年，鑑於當時租佃條件惡劣，佃農飽受剝削之情況下，為促進土地利用，增加農業生產，乃陸續實施「耕地三七五減租」、「公有放領」及「實施耕者有其田」，並於 1953 年公布施行「實施耕者有其田條例」，以扶植自耕農手段，達到耕者有其田之目標。

五、地主財產權之保障

司法院大法官釋字第 564 號解釋理由書略以：人民之財產權應予保障，憲法第 15 條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且該限制對土地之利用至輕微，則屬人民享受財產權，同時所應負擔之社會義務，自無悖於憲法第 23 條比例原則之要求，亦未逾其社會責任所應忍受之範圍，更未構成個人之特別犧牲；難謂國家對其有何補償責任存在，國家以法律所為之合理限制，即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。

質言之，對於財產權之保障，由該號解釋出一個重要的準則；亦即對於人民財產權之限制，不違背比例原則之要素；亦未超過對社會責任所忍受之範圍，更未構成個人之特別犧牲，是可給予一定限制。

平均地權條例第 11 條規定，對於耕地佃農之租賃權因耕地徵收而消滅時，地主應給予徵收當期公告土地現值三分之一補償之規定。該項對於地主財產權之限制，是否符合比例原則？在目前社會經濟條件變遷異於以往之時，是一個值得檢驗、討論的問題（土地問題研究季刊，2006 年 3 月 5(1):68）。

六、佃農之保障

三七五減租最大的特色是耕作權之保障，乃對於地主解除租約或撤佃之限制。因地主解約若漫無限制，地主如發現有願出較高地租者，或土地之生產力增加時，亦將隨時有逼趕現耕佃農之疑慮。故佃農之長期增產及對土地投資改良之計畫，既不能亦不願認

真實施。因增產及改良之結果，反將導致地主加速解約，而解約後另覓新佃農乃在增加地租額。反之，佃農因隨時有被撤佃，乃放棄長期生產計畫，力圖眼前之近利。於是實行剝削他方以減少自己的資本投入，日久必然地力耗竭，嚴重降低土地生產力，地租與地價亦將因此貶低。可見最後業佃雙方均將蒙受其害。故佃耕權之保障並非為佃農之利益著想，亦兼為地主之長久利益打算，業佃同受其益乃為應社會總利益增加。

佃農之保障可分為間接保障與直接保障兩種。間接保障係法律並不禁止解約，但地主如無正當理由而解除不定期租約或拒絕定期租約之續約，則構成耕作權之侵害，佃農有權要賠償；反之，地主解除或終止租約之權利可自由行使，但如未具一定之解約理由，即須損害賠償責任。於是此種保障佃農之效果，繫於損害賠償之決定。如賠償數額微不足道，或地主衡量損益，增租之利益遠超過賠償之損失，則耕作權之保障將形同虛設，徒具其名而已。

第二章 文獻探討

本研究為能瞭解研究議題，首先針對國內相關的文獻做蒐集及閱讀。主要文獻包括：國內碩博士論文、書籍、政府出版品、期刊、會議紀錄等。應用（臺灣博碩士論文知識加值系統），以「耕地三七五減租」檢索詞查詢。

第一節 相關文獻探討

壹、臺灣租佃制度的淵源

臺灣租佃制度的歷史甚久，清朝康熙 22 年（1683 年）佔領臺灣以後，採行土地私有制，由具有雄厚資金的「墾首」取得土地所有權，招募租佃戶收取地租，並向政府繳納稅賦，惟原有的租佃戶，又將承租的土地分租給他人耕種並收取地租，形成「三級租佃制」。但隨著租佃權的隨意轉讓，土地關係越來越複雜，使得土地稅賦徵收困難，至清朝光緒年間，臺灣巡撫劉銘傳為了改善土地稅賦改由原租佃戶繳納（潘廉方，1965：32-33）。

清朝光緒 21 年（1895 年），日本割據臺灣以後，廢除「三級租佃制」，原租佃戶獲得土地所有權，但實際耕作的小佃農所負擔的高額地租問題仍未得到改善。第二次世界大戰期間為了穩定物價，於 1939 年頒布「地租統制令」限制地租標準，但地方首長得以命令改訂租額及租佃條件，因地方首長多為代表地主利益階級，故「地租統制令」實施成效不彰，臺灣租佃制度未見改善，反而壓榨佃農的情形更為惡。臺灣光復初期，仍沿用日據時期的租佃制度，但當時加租、加押或撤佃的風氣盛行，且地租偏高、租期不足、書面契約少，包租轉佃的情形，使得小佃農負擔加重、生活困苦，並嚴重阻礙農業發展（黃茂松，1984：63-64；潘廉方，1965：33-36）。

臺中市在土地改革中之地主政治參與角色的作者吳若予在 2009 年承臺灣大學趙永

茂教授之囑，撰寫「1950年代臺灣土地改革的施政起源及其對臺灣政治發展影響初探」一文，發表於武漢華中師範大學政治學研究院「兩岸土地流轉與鄉村社會治理」研討會中，隨後並由華中師大集文成書。在該文中，該文作者認為川野重任與楊懋春觀點，亦適用於對臺灣土地改革經驗之研究分析。除提出各項研究與實證資料佐證，作者依循蕭全政（1984）「對臺灣稻米政策結構性分析之研究架構」，討論臺灣土地改革政策的政治性根，提出此一政策至少成因於下列數種政治面向考量：（1）為確保臺灣不受中國共產黨軍事行動與意識型革命入侵，救亡圖存式的對內防共與反共政策（2）為因應1950年代後，國際美蘇對峙之冷戰結構變化，呼應或配合美在亞太區域圍堵共產政權對外擴張勢力的外部政策（3）為應付當時臺灣社會在現實上的糧食不足與通貨膨脹，對政權正當性造成挑戰，以土改擴大社會可用資源，透過國家擴大汲取民間資源的現實可能性與支配能力，當可解決當下必須面臨的社會危機。（吳若予，2009：10-21）日本經濟史學者，東京大學教授有沢廣已曾指出，1945年後由盟軍總部(GHQ)在日本強勢推動的農地改革，造成百年地主階級的沒落，與地主心中之痛。（有沢廣已，1994：49-50）

在臺灣，自三七五減租後，不但地主從清代以降百年間所有擁有的主宰性社會地位與權力被挑戰翻轉，（蔡宏進，1967：50-51；楊懋春，1970，667-69）農村社會因減租、耕地價格跌落、所有權投機性移轉等所產生的所得重分配，更造成地主實質損失。地主的損失，來自於土地改革措施的整個制度性偏差(bias)，(schattschneide，1960：30)

1950年代的土地改革措施，所產生之農村社會所得重分配的效果，可能使一部分地主的蒙受資產損失，經濟條件劣化，甚至家族就此沒落。（蔡宏進，1967:104-108）依據陳誠的「台灣土地改革紀要」統計，因耕者有其田政策實施，被徵收耕地地主戶數有106049戶，範圍遍及全省。（陳誠，1961：69-70）。黃大洲以抽樣方式調查這些受土地改革政策影響的地主，發現有半數受訪戶，認為若未實施土地改革，家中的發展應較現況更好，25%認為差不多，2%認為更壞，23%認為難說。

貳、實施耕地三七五減租

1948年陳辭修接掌臺灣省政後，援引大陸實施的「二五減租」經驗，實施耕地減租

政策。所謂「二五減租」是將原約定租額減去百分之二十五後，租額不得超過耕地年收穫量千分之三百七十五（黃茂松，1984：66；顏愛靜，1986：153）。1949年國民政府遷臺後，為改革農地政策，於同年4月14日頒布「臺灣省私有耕地租用辦法」，為便利執行遂頒訂「臺灣省私有耕地租用辦法施行細則」、「臺灣省辦理私有租約登記注意事項」、「臺灣省推行耕地三七五減租督導委員會組織規程」及「臺灣省各縣(市)推行三七五地租委員會組織規程」等補充法規（黃茂松，1984：67；潘廉方，1965：37；顏愛靜，1986：153）。所謂「三七五減租」係指耕地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，並以書面契約取代口頭契約，規定租期至少為六年以保障佃農權益，改善過往不平等的租佃關係，為一種較易施行且能實際收效的土地使用權、收益權的重分配政策（黃茂松，1984：67）。

1950年代國民政府推行的土地改革政策時，係將之與國民黨政府連結。當時為因應內外客觀存在結構，基於生存與發展之自利性動機，要求連結起來。質言之，就土地改革一方面，對外，在對應冷戰結構下，美國所主導之全球反共圍堵戰略，對台灣的要求；另一方面，對內，在於配合包括肥料換穀在內的糧食汲取政策，並改變農村政治結構，促使政府可藉由取得必要的政經資源。（蕭全政，1984：35-45）是以，在中國大陸實施過，卻無法落實的「二五減租」，必然與在台灣實施的「三七五減租」不同。因為這涉及肥料換穀措施施行前後，「減租」所影響的稻米徵集對象不同；「公地放領政策」無法依美國顧問要求落實於台糖公地。反映出台灣當時缺乏外匯，而糖出口則是外匯主要的來源的困境；至於「耕者有其田」中，對地主補償的「四大公營公司」股票價值低估，則使政府可藉以消除地主階層，取代其地位，並保有作為肥料換穀主要機制的「台灣肥料公司」（蕭全政，1984：44-45）。

其內容可概括為兩大部分，一為「減租」，二為「護佃」，實則減租亦為護佃；而護佃才能落實減租。就減輕佃農租額負擔而言，具體作法包括：佃農耕地地租，一律不得超過主要作物正產品收穫量之37.5%（原民間平均地租約為50%），該耕地收穫量標準由各縣市之政府、地主，與佃農合組的推行三七五地租委員會評議後，報省政府核定，

在租期內各年均以此計算租金；地主預收地租及押租金等一切佃農之額外負擔，均予取消；耕地若因災害欠收，可依照受災成數減免租金。就保護佃農權益而言，規定耕地租約一律須以書面訂之，並須送鄉鎮公所登記；租佃期不得少於 6 年；在租約續存期中，非因法定事故地主不得單方終止；所有權讓渡第三人，契約對第三人依舊有效；租約期滿若佃農願繼續承租，仍應續訂租約；為防止地主因減租而對佃農惡意退耕，政府將對退耕案件進行檢查。為求於減租、護佃外，仍能兼顧地主權益，還規定若佃農積欠地租達兩年，地主可終止租約；業佃糾紛調解保障地主代表參加等。是項計畫於 1949 年 4 月開始推動，至當年 8 月完成。該年全省私有耕地訂立租約之佃農，計 296043 戶，占農戶總數之 44.5%，半自耕農及佃農戶數之 74.7。租約耕地面積為 263358 甲（一甲約 0.97 公頃），占是年私有耕地總面積之 38%。（湯惠蓀，1954：25）

為防止此種社會革命的癌細胞擴張蔓延，土地改革首部曲的「耕地三七五減租」，其內容即為在農村中對廣大佃農之「減租」與「保護佃權」兩項，以立即收到保護佃農，安定社會之效。至於同一政策中對地主的保障，實則僅止於確保其「能依法收到地租」而已。陳誠對於實施三七五減租後的農村社會，能在某種程度上消除中共入侵所需的社會因子，似甚具信心：「三七五減租實行後，使廣大農村貧苦農民生活，立獲改善。共匪煽惑伎倆，已無所施展，農村社會遂得安如磐石。」（陳誠，1961：42）就事實觀之，僅經歷三七五減租後，台灣農村原本以地主為既得利益的業佃關係，的確就有了極大轉變。這種轉變不止表現在經濟利益關係上，亦在於社會尊卑關係上。（蔡宏進，1967：50-51）若以佃農社會地位的翻轉作為抗阻中共侵入的防火牆，陳誠之急於推動土地改革，應有防杜禍源，對症下藥之意。至居人口多數之佃農，社會地位的翻昇，對於國府在台政權正當性的構築，也應能發揮其效用。

自耕地租用辦法頒布施行後，農民生活漸獲改善，短期間內土地改革政策成效卓越，惟此辦法對於保障租佃權及違反減租之裁罰等規定尚嫌不足，行政院於 1950 年間擬訂減租條例草案並文函立法院審議，並於 1951 年 6 月 7 日總統令公布施行減租條例全文三十條，法規內容規範了最短租期並強化租約內容，對於撤佃退耕明訂違反規定之

罰責，在減租條例實施後，政策成效表現在農業生產顯著增加、改善佃農生活、農地價格普遍下降、佃農購買耕地日增、佃農政治意識提高、農村子弟教育程度提高及租佃糾紛減少，奠定了臺灣農業社會繁榮與安定的基礎(黃茂松,1984;顏愛靜,1986:153-156)。

減租條例自 1951 年實施後，歷經 1954 年、1983 年及 2002 年三次修正，1983 年間進行減租條例大幅修正，因當時減租條例實施已逾三十年，臺灣社會型態與經濟結構產生重大改變，並由於工商業快速發展，使得農業發展遲緩且農民所得相對偏低，其最主要原因係家庭農場耕地面積狹小，無法達到地盡其利的經營規模，為改善當時的農業問題，政府以擴大家庭農場規模為政策目標並修正農發條例，推行委託經營、委託代耕、共同經營及合作農場等農業經營方式，同時修正減租條例配合農地改革政策、政策重點在修訂減租條例第 17 條及第 19 條。有關減租條例第 19 條之修訂內容，係增列租約屆滿後地主得以擴大家庭農場經營規模為由申請收回耕地，且不受地主所有收益足以維持一家生活之限制，並增訂地主應給予出租人補償之規定，以兼顧佃農權益（立法院，1983b：3）。

參、耕地三七五減租存廢爭議

近些年來，從法律觀點提出討論者，有以減租條例存廢為研究者，以文獻分析法及對稱式推論探討探討減租條例之存廢及修正方向（葉俊宏，2011）。有以司法實務與社會變遷論述者，以減租條例系爭類型案件之司法實務，包括：司法院大法官解釋、最高法院民事庭及最高行政法院裁判，依據法律解釋方法論進行實證分析研究（王皓正，2006）。有以羅爾斯的正義觀點論釋字第 580 號解釋者，以羅爾斯（正義論）就財產權及資源分配的觀點論述釋字第 580 號（馮倉寶，2007）。近期政府補助耕地三七五減租相關的研究計畫主要為 2009 年至 2010 年間，行政院國家科學委員會補助國立政治大學地政學系進行之專題研究計畫，研究計畫名稱為（耕地三七五減租政策的過去與未來研究），研究中對出租人及承租人進行深度訪談，利用訪談調查資料探討當前租佃政策所面臨的困境，諸如耕地租金行情與實際情形不符、耕地的違規使用及擴大家庭農場經營規模為目的申請收回自耕之限制等，並以社會救助政策觀點展望耕地三七五政策未來

(徐世榮、萬曉彤，2010)。

以土地政策觀點提出討論者，碩士學位論文多見發表自國立政治大學地政研究所，耕地三七五減租政策係臺灣土地農業發展中的重要政策，而該校系所之教授皆為地政領域著名專家學者，地政專家如顏愛靜、林英彥等(張淑美，1991；吳明意，1988)。林英彥曾受行政院研究考核發展委員會委託，並獲得國家科學委員會補助，就租佃制度問題加以研究(林英彥、殷章甫、王天送，1975)。釋字第 580 號林玉秀大法官之一部協同暨不同意見書中，亦引用臺灣省政府研究考核發展委員會補助林英彥等人 1987 年(消除租佃制度之研究)之學術見解。相關學術論文對於耕地三七五減租政策的歷史背景與沿革皆有詳細介紹，並利用調查研究以問卷調查或深度訪談法，對於租佃制度之存廢、租佃政策未來展望及立法修正方向等，提出許多建設性解決途徑，但多數術論文發表距今年代久遠，所引用之調查資料無法順應時代的變遷，更無法彰顯現今臺灣租佃爭議問題。

依減租條例第 19 條規定之修法歷程觀之，政府似已揚棄過往「護佃抑主」的立場，放寬出租人財產權之限制(陳明燦，2006：174)，給予出租人「割地、賠款」外收回耕地之方。釋字第 422 號認為承租人家庭生活費用之核計標準，應考量佃農家庭生活之實際情形及日常所生之困窘狀況，釋字第 579 號認為出租人給予承租人補償金額比例之規定應儘速檢討，釋字第 580 號宣告減租條例第 19 條第 3 項規定違憲，皆為有利於出租人之憲法解釋。當出租人財產權所擔負之社會義務關聯性較低時，對於出租人「財產權保障」應予提升，重新形塑出租人「所有權」及承租人「租賃權」之對立關係(陳明燦，2006：188-189)。

肆、耕地三七五減租相關文獻回顧

著作『台灣土地改革對鄉村社會制度影響之研究』的臺灣大學楊懋春教授指出：「土地改革」乃一革命性變動，其影響極可能深及社會、經濟及文化等制度之基礎與核心；亦極可能錯綜複雜，又與當代其他各種改革或發展計畫彼此牽，互為因果，或相輔相成。」

(楊懋春，1970:1) 茲將國內討論耕地三七五減租相關研究彙整，(如表 2-1 所示)

表 2-1 耕地三七五減租相關研究一覽表

作者 年份	題目	研究發現
葉裕州 2004	終止耕地三七五租約 補償問題之研究	研究發現歸納為長、短期作法如下：一、短期作法：免徵土地增值稅並配合輔導離農轉業，導引租佃雙方樂於接受；地主給付佃農補償的方式有二，一為現，另一為實物(土地)。二、長期作法：(一)從倫理的面向出發，尋求解決租佃關係的補償問題；(二)政府政策上應主動介入調和租佃雙方之權益；(三)佃農補償之金額應研究調整；(四)依可歸責於約終止之一方負擔佃農補償。
林怡君 2010	農地使用權與所有權 分離之研究-以南投 縣草屯鎮為範圍	研究發現如下：一、土地使用分區管制僵化二、農地違規使用無法遏止三、農地違規使用稽查需伸張公權公以達社會公平正義四、耕作面狹小。 研究建議如下：一、宜以溝通式規劃減少對財產權的衝擊(一)建構台灣的農地保有合理化事業制度(二)農業地役權二、考量農地作農用之外部效益三、移轉農業補貼資源，調整休耕補助政策。
葉俊宏 2011	耕地三七五減租條例 存廢之探討	財產權是一社會工具，可賦予個人合理使用、收益與處分之權利，然而財產權必須加以明確界定與保障，才能有效促進資源配置。而財產權亦為我國憲法所明定應保障之權利，故在一連串的大法官解釋文中，可歸納出財產權若受到持續性之限制構成特別犧牲時，則有必要加以補償。三七五租約對地主財產權之限制，認為減租政策為臺灣光復初期社會經濟背景之下，保護佃農生活的權宜之計，然而亦因減租條例對佃農耕作權與補償權過分嚴密的保障，致使地主之財產權相對受到嚴格之限制，特別是在政策時空背景迥異的今日，於憲法保障人民財產權的規範之下，政府實有必要就三七五租約對地主財產權之限制加以檢討，及如何以最適作法來廢止減租條例，並歸納為下列七點：(一)減租條例致使租佃雙方權利義務失衡；(二)政府應主動介入終止租解決補償問題；(三)地價三分之一補償有違公平正義原則；(四)國家扶植自耕農之責任；(五)處理三七五租約之最佳對策；(六)政策目的已完成條例該廢止；(七)三七五佃權比照永佃權廢除。

表 2-1 (續)

<p>程玉綸 2016</p>	<p>基層公務員適用不確定法律概念困境之研究-以耕地三七五減租條例第 19 條相關案件為例</p>	<p>本研究利用法律觀點與政策執行觀點作為研究架構，研究焦點在於「基層公務員適用減租條例第 19 條不確定法律概念之困境」。從法律觀點解析減租條例第 19 條不確定法律概念，討論耕地租期滿出租人收回自耕之類型、不確定法律概念判斷的程序及基準，及釋字第 580 號對於基層公務員適用減租第 19 條的意義與影響。政策執行觀點係參酌「薩柏提爾與枚茲尼恩的政策執行模」為研究基礎，討論影響政策執行各階段的問題，面向一為「政策問題的特質」、面向二為「政策本身的條件、面向三為「政策之外的條件」，藉以研究基層公務員適用減租條例第 19 條不確定法律概念所面臨之困境及其發生的原因背景(一)法律觀點：1、解釋性行政規則違法，行政法院拒絕適用 2、進行事實調查與認定困難，行政機關便宜行事僅為形式上審查 3、解釋性行政規則不明確、規範未盡完善 4、行政機關未能依職權主動調查事實證據(二)政策執行觀點：1、租佃雙方勢力對等，造成減租條例第 19 條無法順利修訂 2、基層公務員雖具有足夠裁量自主權，但專業能力不足 3、內政部發布之行政規則不明確，無法有效解釋法律 4、租佃雙方及地方民意代表的關說造成基層公務員適用法律的無形壓力(三)困境發生之原因背景：1、現行解釋性行政規則違法或不明確 2、租佃雙方無法達成共識，立法機關不積極修訂減租條例 3、主管機關消極面對對租佃問題 4、租佃雙方社經條件改變使得租佃問題複雜化 5、基層公務員專業能力不足以處理法律訴訟問題 6、租佃業務承辦調動頻繁造成經驗斷層 7、行政調查沒有蒐集證據及調查實權 8、實質認定困難而便宜行事僅為形式審查 9、租佃雙方及地方民意代表的干涉</p>
---------------------	---	---

表 2-1 (續)

<p>許時華 2016</p>	<p>三七五租約耕地收回 相關法律爭議之研究</p>	<p>隨著時勢之推移與社會環境之變遷，現今農民大部分已不再以農業活動收入為其財務基礎，佃農通常著眼於耕地在市場之交換價值，期待透過法律之保障分得部分價值，而不願意終止租約，已失去減租條例為保障佃農生存權給予耕作權之價值目的，對於地主之財產權持續限制業無正當性；將國家應補償佃農租賃權損失之義務轉嫁地主承擔亦屬違憲。因此本文認為，國家「強制續租耕地」之規制性決定，必須是「經過詳細嚴謹之事實調查程序後，確認佃農是現今社會中之極少數例外，非靠耕作承租之耕地，即難以維持生活」之先決條件下，方有其規範上之正當性。在法律適用上，行政法院審判權對於提升行政行為之合法性，有高度助益，雖然法院係針對個案裁判，僅對訴訟當事人有拘束力，然而在行政實務上，行政機關往往將法院之裁判作為其未來行為之標準，行政權與司法權在立法功能缺漏之狀態，應發揮調和法秩序之功能。</p>
<p>黃煒盛 2017</p>	<p>耕地三七五減租條例 收回自耕法律問題之 研析</p>	<p>因收回自耕各該要件，未予釐清外，其冗長繁鎖之訴訟期間，更為詬病，不僅張顯出租人、承租人及行政機關對於補償金爭議係屬公法或私法事件，無所適從外，法院之見解亦未見統一。則在該案例中，不僅無人得利，對出、承租人、行政機關間亦虛耗無數時間。因此，惟有透過修法手段，歸納爭議事件，將爭議縮減至最少，並於租約期滿時，出、承租人申請收回自耕及續訂租約之作業，由法律授權主管機關訂定是項作業規範，訂定全國行政機關一致之審查標準，並使法院審查之實務見解趨於統一，如是，才可降低各項爭議，俾維護出、租人間之權利。</p>

資料來源：本研究整理

藉由上述這些面向研究成果和觀點，確實對耕地三七五減租條例，有更深刻的釐清、建議和改進。本研究回顧歷史文獻時發現，耕地三七五減租條例相關資料均著重在補償金部分，然而本研究所要探討的臺灣租佃制度淵源之議題，卻甚少被檢視或研究，基此，本研究將從臺灣租佃制度、實施耕地三七五減租及耕地三七五減租存廢爭議關

係，並連結探究分析整個運作歷程。

過往相關租佃學術論文金日普遍著重在法制面向研究，研究議題幾乎圍繞在減租條例之修訂或廢止問題上，研究角度也多以立法機關或租佃雙方之立場考量，本研究跳脫過往研究議題及研究角度的框架，從法制面至實務面操作方式，結合減租條例耕地租佃訴訟及排除爭議機制探就，最後融合地主、佃農及公務員的實際操作經驗探討減租條例修正中長期計畫，希望藉本研究提供決解減租條例所產生租佃爭議。

第二節 耕地三七五減租對地主財產權限制

「耕地三七五減租條例」具時意義的產物，其立法意旨為保護佃農為出發點，因社經變遷，相關規定已不合時宜；尤其解決地主終止租約及收回耕地補償佃農等問題。

壹、法規解析

1950 年代臺灣的一連串土地改革政策，從政策施行後超過一甲子的今日觀之，其所產生的各種效果，不但在當時的社會、經濟、政治或文化等各層面中都發生作用，更如漣漪一般，影響深遠。不僅與後來的社會、政治、經濟結構相互激盪，產生各種次級效應，甚至還可能與現今之社會各層面發層結構，產生作用關連。(吳若予，2009:2-3)，因此，耕地三七五減租條例存在於現今社會的功能如何？以下將從「制定緣由」、「修法經過」、「落日條款」等三個面向加以論述。

一、制定緣由

臺灣光復後，農民人口占全省人口的 50% 以上，而其中 70% 左右為佃農。大多數的農民耕種的農民，均非己有，而是耕種他人的土地。耕地分配嚴重失調，當時地租甚高，除「五五對分」、「業六佃四分」，甚有「七三分」。還有租期短暫、口頭契約、押租金、鐵租、副產物租及預收地租等問題。妨害耕地之利用，窒礙農村經濟發展，形成一嚴重社會問題。當時台灣陸續推動三項主要的土地改革政策。首推「耕地三七五減租」，

其內容可概括為兩大部分：一為「減租」，再為「護佃」，實則減租亦為護佃，而護佃才能落實減租。就減輕佃農租額負擔而言，其具體作法，包括：佃農耕地地租，一律不得超過主要作物正產品收穫量之 37.5%（原民間平均地租約為 50%），該耕地收穫量標準由各縣市之政府、地主，與佃農合組的推行三七五地租委員會評議後，報省政府核定，在租期內各年均以此計算租金；地主預收地租及押租金等一切佃農之額外負擔，均予取消；耕地若因災害欠收，可依照受災成數減免租金。就保護佃農權益而言，規定耕地租約一律須以書面訂之，並須送鄉鎮公所登記；租佃期不得少於 6 年；在租約續存期中，非因法定事故地主不得單方中止租約；所有權讓渡第三人，契約對第三人依舊有效；租約期滿若佃農願繼續承租，仍應續訂租約；為防止地主因減租而對佃農惡意退耕，政府將對退耕案件進行檢查。為求於減租、護佃外，仍能兼顧地主權益，還規定若佃農積欠地租達兩年，地主可終止租約；業佃糾紛調解保障地主代表參加等，。

二、修法經過

1951 年 6 月 7 日，總統制定公布 30 條，在 43 年 12 月 9 日作第 1 修正公布，且增訂 27 條，而增訂第 27 條，主要理由是地主與佃農因租佃爭議，經調解調處成立後，租佃雙方任一方不履行義務時，究應如何處理並無明文規定，故為加重調解調處效力，簡化訴訟減輕人民負擔，便於強制執行及貫徹三七五減租政策，增訂明確規定處理辦法；也就是如租佃雙方任一方不履行義務時得為強制執行。

1983 年 12 月 23 日第 2 次修正公布，且修正緣由是因工商業快速發展，而農業發展則相對遲緩，農民所得亦相對偏低。其主要原因之一，則為農場耕地面過於狹小，不能達到適當的經營規模，第二階段農地改革方案，以期擴大家庭農場規模。此時租佃制度，亦為擴大經營規模方式之一，因應時勢之需，以為解決該種困境；突破農場發展的瓶頸，乃研擬後在於修訂耕地三七五減租條例，以資配合。近些年來佃農之社會、經濟地位及知識水準大幅提高，農業以外之就業機會亦日增加增，其收入遠較農耕為豐收。因此農耕已非佃農之唯一謀生方式修正減租條例第 17 條租期屆滿前之終止。隨著時代潮流進步，修正條文第 2 款佃農放棄耕作權，限於遷徙或轉業，實嫌過苛，為適應時代

之需要，乃將遷徙或轉之限制刪除，並增列第 1 項第 4 款，非因不可抗力繼續一年不為耕作，並配合獎勵投資條例第 65 條及平均地權條例第 76 條及第 77 條之規定，增訂第 1 項第 5 款及第 2 項規定耕地，「經依法編定或變更為非耕地使用時」出租人得終止租約並應給予承租人補償。為顧及佃農權利也修正減租條例第 19 條租約期滿之收回，擴大家庭農場經營規模兼顧佃農家庭經濟生活，增列第 2 項及第 3 項規定，對於業主兼自耕農者得給予佃農相當補償後，收回出租耕地，讓耕地租賃自由化，並配合農業發展條例共修正該條文第 20、21 及 22 條。

2000 年 1 月 26 日農業發展條例修正公布，新訂耕地租賃契約，即由地主與佃農雙方自行訂定，不適用耕地三七五減租條例之規定，2000 年修法前已依耕地三七五減租條例訂定租約者，仍依原規定辦理，不因農業發展條例之修正而受影響。2003 年再修正理由為，排除農業用地出租適法疑義，將依農發條例所為之耕地租賃不受耕地三七五減租條例限制之規定，修正擴大為「農業用地租賃」均排除耕地三七五減租條例之限制。農發條例自 1973 年 9 月 3 日公布後，共修正 8 次，減租條例自 1951 年 6 月 7 日公布後，共修正 3 次。農發條例於 1983 年 8 月 1 日修正若干重要條，其中第 5 條修正規定，依本條例規定之委託經營，不適用耕地三七五減租條例之規定。這意味政府已認知減租條例施行 30 年，歷經社會經濟變遷，對於農業發展政策有所阻礙，於是修正農發條例部分條文，而排除減租條例之適用。詎減租條例亦於 1983 年 12 月 31 日修正，其中第 17 條為配合獎勵投資條例（已廢止）第 65 條及平均地權條例第 76、77 條，修正規定耕地租約在租佃期限未屆滿前，經依法編定或變更非耕地使用時，出租人應給承租人補償，即終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅餘額三分之一，減租條例該項修正，硬是將地主與佃農之關係推進死胡同，此項規定亦為現階段三七五減租政策最為棘手的難題，導致整個農地租賃制度僵硬化，農地流通受阻。兩種農業相關條例，同時於 1983 年修正，農發條例先作修正，並排除減租條例之若干適用，企圖解決減租條例於農業政策推動上之困擾，而減租條例卻反其道而行，同年底增修三分之一地價之規定，令人匪夷所思。

長期以來，三七五租佃制度過於保護佃農，使耕地出租無機會的地價大幅提升，依平均地權條例、農地重劃條例、促進產業升級條例及減租條例等相關規定，終止租約或收回耕地尚得按公告土地現值預減土地增值稅餘額三分之一補償佃農，又委託經營需以書面為，增加疑慮及作困擾，致有地而無力自耕之佃農及繼承人，寧願採粗放式，甚至廢耕，也不願出租出售耕地，使農地利用流通率偏低，不利擴大經營規模，土地利用效率無法有效提高，又由於減租條例對出租耕地限制，佃農難以調整經營型態，擴大農場經營規模，以提高生產力。對於以往政府三七五減租、耕者有其田等土地改革政策，目前 70~80 歲以上的人較有概念，對於成效，大抵認為不錯。不過年輕一代地主較無概念，且在法令層面資訊獲得欠缺的情況下，地主仍有土地在訂立三七五租約後，農地會被佃農瓜分的觀念。在 1973 年訂頒農發條例，奠定農地農有農用的施政基礎，其在土地資源利用方面，包括農地變更為工業用地之管制、農地利用限度與水土保持、政府對農地資源之責任、農地之開發、農產專業區之設置等內容。另由於臺灣光復後土地改革，反而衍生出極小社會制度與生產結構，造成業成長限制及結構僵化，成農業發展瓶頸，希藉由獎勵各種方式經營，消除減租條例造成障礙，鼓勵以購買或交換耕地擴大經營規模，促進農地利用，防止土地細分。

修正施行後所訂之農業用地租賃契約之，租期、租金及支付方式，由地主與佃農約定之，不受土地法第 110 條第 112 條之限制。租期逾 1 年未訂立書面契約者，不適用民法第 422 條之規定。前項農業用地租賃約定有期限者，其租賃關係於期限屆滿時消滅，不適用民法第 451 條及土地法第 109 條、第 114 條之規定；當事人另有約定於期限屆滿前得終止租約者，租賃關係於終止時消滅，其終止應於 6 個月前通知他方當事人，約定期限未達 6 個月者，應於 15 日前通知。農業用地租賃未定期限者，雙方得隨時終止租約，但應於 6 個月前通知通知對方。主要修正理由是田歸契約自由原則，修正施行後所訂立耕地租賃契約，其租期、租金及支付地租之方式，由雙方自行約定。

修正施行後所訂立之農業用地租賃契約，其租賃關係終止，由出租人收回農業用地時，不適用平均地權條例第 11、63、77 條、農地重劃條例第 29 條及促進產業升級條例

第 29 條，有關由地主給付佃農補償金之規定。主要修正理由是耕地租任關係終止時，應以無償收回耕地為原則排除需支付佃農三分之一地價補償之規定。

三、落日條款

隨著農業對經濟的貢獻度降低，農業勞動力高齡化，農業高科技、高投資、休閒化等新產業型態的發展，農地政策亦因應需要調整為放寬農有，落實農地農用，對農地農有之政策目標，早已不再堅持。政府爰於農發條例修正後，企圖另建立新的耕地租賃制度，顯示三七五減租制度已不合時宜。減租條例已完成其階段任務，且今租佃雙方皆贊成廢止減租條，其之不符時空環境，該功成身退。基本上，不僅地主欲廢止減租條例，甚至佃農亦贊同，但要如何廢止？如何平息爭？三七五減租如何收場？對於廢止減租條例之技術層面確為一項嚴竣之挑戰。

因有土斯有財的觀念，探植國人內心，人民的土地權利意識非常強，對土地有著濃厚不捨的情感，對於取得土地所有權或使用權，更想實際據為己有，且不容稍有損失、減少。是以，土地糾紛案件多，政策推動阻力大，又因臺灣天然地條件有限，土地資源嚴重不足，又經歷 60 年的社會變遷，土地炒作，地價居高不下，更造成租佃雙方對租佃耕地處理產生極端差異性、對峙性的訴求。事實上，凍結或廢止減租條例勢在必行，只是時間上的問題，有關減租中租期、終止租約補償及繳納租金等規範事項，多關係人民之權利、義務，且條例倘能廢止，耕地租賃即回歸民法等相關租賃規定，政府之角色應轉換為提供相關租賃法規服務與程序即可，而廢止減租條例屬於強制性終止既有租賃契約。

貳、限制地主財產權之合憲性

現行減租條例以保護佃農為出發點，較為保護佃農，對地主之權利有若干限制，而憲法第 15 條明定人民之財產權應予保障，所代表的意義有二層面，一為保障私有財產作為一種法律制度，要求立法者在遵守憲法之價值秩序下，負有規定財產之內容與界線之義務，為財產權的「制度性保障」，二為財產權作為基本權得以對抗國家的不法侵害，為財產權的「個別性保障」，或稱財產權的「法律地位之保障」(葉百修，1989:42-43)；

反之，私有財產是個人奮鬥進取的動力與社會進步發展的原生力。司法院大法官釋字第 400 號解釋文前段「憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。」說明財產權對個人的重要性，社會成員享有充分自由、發展健全人格及營造有尊嚴的生活。若沒有法律制度，無從形成權利之具體內涵，故與其他自由權相較，立法者對其有較大的形成空間，而非僅是單純的限制。惟其仍不得侵害財產權之核心領域，亦即「財產的私有性」及「財產的私用性」（吳庚，2003:245）。

財產權的保障範圍從古典的「所有權的存續保障」，至二十世紀末擴展到「財產權的價值保障」。前者強調財產權的防禦功能，如釋字第 400 號解釋，即闡明：財產權旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，藉以實現個人自由，發展人格及維護尊嚴。存續保障係指財產依其現狀繼續存在並作為財富而利用，其財產標的包括所有權能及其他債法上之請求權，以及無體財產權。後者則擴張到所有具有經濟上財產權價值之權利，通常來自私法上所有權所衍生之法律上利益，例如司法院釋字第 414 解釋認為，藥物廣告係為獲得財產而從事之經濟活動，涉及財產權之保障。其他如營業秘密、商譽等，亦屬財產權之保障範圍（李惠宗，2015:245）。

現今並不認為財產權為絕對不可侵犯，國家基於公共利益，對於財產權之行使所加諸之義務；若不過度，仍屬憲法所許，不須給予補償，此為財產權的社會義務，如司法院釋字第 577 號解釋即認為菸品容器上之標示義務所受之限制尚屬輕微，未逾越社會義務忍受之範圍，與憲法保障財產權之規定並無違背。財產權的社會義務可由憲法第 22 條導：「凡人民之其他自由及權，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」亦即財產權因不得妨害社會秩序公共利益，而負有社會義務。此外，憲法第 145 條第 1 項：「國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制。」亦為國家限制私人財產之依據（李惠宗，2015:294-295）。

綜上，時代背景不同，「減租條例」限制地主財產權之規定，已不符必要性原則，其於條例規定之，雖符法律保留原則，惟其與必要性原則及過度禁止原則不符，而違反比例限原則。限制人民之財產權，須符合所有的原則，才可為，而減租條例的規定，不但過度保護佃農，恐有違憲之嫌。

第三節 耕地三七五減租屆滿時地主收回自耕困難

訂有三七五減租耕地，出租人需符合法定租約無效或租約終止事由始得收回耕地，而減租條例及農業發展條例，卻限制地主收回耕地之法定要件；惟有符合減租條例第 19 條規定得以終止租約。

壹、耕地租約期滿出租人收回自耕之類型

減租條例第 5 條規定，耕地租佃期間，不得少於 6 年；其原約定租期超過 6 年者，依其原約定。租約期滿前 1 個月內，由鄉（鎮、市、區）公所通知出、佃農應於公告期間內提出申請續訂租約或收回自耕之事由，(如表 2-2)：

表 2-2 耕地租約期滿出租人收回自耕之類型一覽表

	未申請續訂	申請續訂
未申請收回	減租條例第 20 條規定，耕地租約於租期屆滿時，除地主依本條例收回自耕外，如佃農願繼續承租者，應續訂租約。由公所逕為租約註銷登記。若承租人於公期期滿確定後始提出續訂租約申請，由公所通知出租人於 20 日內表示意見，若未表示相反意見則准予續訂租約；若有相反意見，依減租條例第 26 條辦理。	若承租人有續耕事實(檢附「自任耕作切結書」認定)，准予續訂租約。

表 2-2 (續)

<p>申請收如回</p>	<p>1.地主無減租條例第 19 條第 1 項第 1 款情形者，准予終止租約登記。 2.地主有減租條例第 19 條第 1 項第 1 款情形者，由公所通知承租人於 20 日內表示意見，若其有續耕意願與事實(檢附「自任耕作切結書」認定)，准予續訂租約；若無相反意見，則准予終止租約登記。</p>	<p>1.出租人有減租條例第 19 條第 1 項第 1、2 款情形之一者，准予承租人續訂。 2.出租人無減租條例第 19 條第 1 項第 1、2 款情形，而承租人不失其家庭生活依據，准予收回自耕；若承租人將因此失其家庭生活依據，由公所耕地租佃委員會調處。 3.出租人無減租條例第 19 條第 1 項第 1、3 款情形之一者，且符合第 19 條第 2 項、並依 17 條第 2 項第 1、2 款補償承租人後，准予收回自耕。</p>
--------------	---	--

資料來源：本研究整理

減租條例第 19 條規定，耕地租約期滿時，地主得收回自耕之類型有「地主所有收益不足以維持一家生活」及「地主為擴大家庭農場經營規模」兩種，出租人依不同類型申請收回耕地自耕，所需符合之法定要件不同。減租條例第 19 條第 1 項「出租人所有收益不足以維持一家生活」規定之申請案件，涉及出租人所有收益之認定、出租人之自耕能力及承租人是否因地主收回耕地而失其家庭生活依據等不確定法律概念，且當出租人及承租人所有收益皆不足以維持家庭生計時，進行調解(處)之爭議問題。

自釋字第 580 號公布後，給予出租人免除「耕地、賠款」收回耕地之機會，而地主依減租條例第 19 條第 2 項「出租人為擴大家庭農場經營規模」規定，申請收回耕地之案件增加，進而產生較多適用法律之租佃爭議；尤其關於出租人是否符合「擴大家庭農場經營規模」要件，承租人是否因出租人收回耕地而失其家庭生活依據「耕地」、「自耕地」及「鄰近地段」等法律用語涉及不確認法律概念，基層公務員於適用法律時具有相當的裁量權限。另有租約終止後出租人補償承租人「尚未收穫農作物之價額」及「承租人改良土地所支付之費用」等爭議問題。

一、地主所有收益不足以維持一家生活

減租條例第 19 條第 1 項規定，當耕地租約期滿時，若地主所有收益不足以維持一家生活，並具備自任耕作能力，且佃農不因地主收回耕地而失其家庭生活依據者，得依同條第 4 款規定申請鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會予以調解。另減租條例第 26 條規定：

出租人與承租人間因耕地租佃發生爭議時，應由當地鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調解；調解不成立者，應由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會調處；不服調處者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會移送該管司法機關，司法機關應即迅予處理。並免收裁判費用。

前項爭議案件非經調解、調處，不得起訴；經調解、調處成立者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會給予書面證書。

當耕地租約期滿後，若出租人所有收益不足以維持一家生活，並具備自任耕作能力，而承租人亦因出租人收回耕地而失其家庭生活依據者時，出租人得申請鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會予以調解。耕地租佃委員會於調解（處）之時，應斟酌租佃雙方之收支情形作成決議由承租人續訂租約或由出租人收回自耕，或部分耕地出租人收回自耕、部分承租人續訂租約，俾使不服調處決議一方得依法請求行政救濟（內政部地政司，2008：17）。

經鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調解成者，鄉（鎮、市、區）公所依據調解決議處分之；調解不成立者，則交由直轄市或縣(市)政府耕地租佃委員會調處之。經由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會調處成立者，鄉（鎮、市、區）公所依據調處決議處分之；調處不成立者，由直轄市或縣(市)政府耕地租佃委員會移送該管司法機關，且司法機關免收裁判費用，再由鄉（鎮、市、區）公所依據司法確定判決意旨處分之。

二、地主為擴大家庭農場經營規模

減租條例第 19 條第 2 項規定，當耕地租約期滿時，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，不受同條第 1 項第 2 款規定之限制，即地主符合自任耕作能力，且承租人不因出租人收回耕地而失其家庭生活依據時，出租人得以擴大家庭農場經營規模為收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地，不需審

查出租人所有收益不足以維持一家生活之要件。出租人以擴大家庭農場經營規模為由收回耕地時，仍準用減租條例第 17 條第 2 項第 1 款及第 2 款規定，出租人仍應補償承租人「尚未收穫農作物之價額」及「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」（內政部地政司，2008：10）

出租人依減租條例第 19 條第 2 項規定，以擴大家庭農場經營規模申請收回耕地自耕時，若經鄉（鎮、市、區）公所審核承租人所有收益不足以維持其一家生活，而出租人亦無法維持一家生活時，得依同條第 4 項規定，申請鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會予以調解，相關調解、調處程序依減租條例第 26 條規定。

鄉（鎮、市、區）公所審核出租人符合收回自耕條件後，並經直轄市、縣（市）政府核定或備查，鄉（鎮、市、區）公所應通知出租人於 20 日內補償承租人「尚未收穫農作物之價額」及「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）」，並將補償承租人之證明文件，檢送鄉（鎮、市、區）公所應造具終止租約審核書送直轄市、縣(市)政府核定或備查終止租約（內政部地政司，22014:19）

貳、地主收回自耕所負擔補償費

減租條例第 1 條規定：「耕地之租佃，依本條例之規定；本條例未規定者，依土地法及其他法律之規定。」，而我國關於耕租賃之法律規定，除減租條例外，尚有民法、土地法（陳立夫，2002:28）。另依農業發展條例第 20 條規定：「本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正行後所訂立之農業用地租賃契約，應依本條例之規定，不適用耕地三七五減租條例之規定。本條例未規定者，適用土地法、民法及其他有法律之規定。本條例 2000 年 1 月 4 日，修正施行前已依耕地三七五減租條例，或已依土地法及其他法律之規定訂定租約者，除出租人及承租人另有約定者外，其權利義務關係、租約之續約、修正及終止，悉依該法律之規定。本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行前所訂立之委託經營書面契約，不適用耕地三七五減租條例之規定，在契約存續期間，其權利義務關係，係其約定；未約定之部分，適用本條例之規定。」，據此，2000 年 1 月 26 日前，已依減租條例或已依土地法及其他法律之規定訂定租約者，則依各該規定。

因之在 2000 年 1 月 26 日前所訂之耕地租約，減租條例、民法、土地法均有其規定，且該 3 項法律中，係具有特別法與普通法之關係（陳立夫，2002:28-29）。為此，有關耕地租約依特別法優於普通法原則，應先予適用減租條例規定，其次，未規定者，適用土地法之規定（陳立夫，2002:28-29）。至土地法亦未規定者，則予適用民法之規定（陳立夫，2002:28-29）。

平均地權條例第 76 條第 1 項規定：「出租耕地經依法編為建築用地者，地主為收回自行建築或出售作為建築使用時，得終止租約。」意指耕地經編為建築用地者，地主得終止租約收回自行建築或出售作為建築使用。「耕地地主依前條規定終止租約收回耕地時，除應補償佃農為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，應就申請終止租約當期之公告土地現值，預計土地增值稅，並按該公告土地現值減除除預計土地增值稅餘額三分之一給予補償。」「依第 76 條規定終止耕地租約時，應由土地所有權人以書面向直轄市縣(市)政府提出申請，經審核其已與承租人協議成立者，應准終止耕地租約；其經審核尚未與承租人達成協議者，應即邀集雙方協調，承租人拒不接受協調或對補償金額有爭議時，由直轄市或縣(市)政府，依前條規定標準計算承租人應領之補償，並通知領取，其經領取或依法提存者，准予終止耕地租約。耕地租約終止後，承租人拒不返還耕地時，由直轄市或縣(市)政府移送法院裁定後，強制執行之，不受耕地三七五減租條例關於租佃爭議調解調處程序之限制。」同條例第 77、778 條，復規定補償項目及處理程序。另減租條例第 17 條第 1 項第 5 款、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：

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。

又按同條第 2 項亦有規定補償項目，並於第 26 條規定處理程序，出租人與承租人間因耕地租佃發生爭議時，鄉(鎮、市、區)公所調解及直轄市或縣(市)政府調處，不

服者移送司法機關。

第三章 研究方法與步驟

本研究採質性研究(qualitative research)，從事質性研究者，必須瞭解人類行為模式是一個複雜、不斷改變的現象（引自陳永男，2009：64）。質性研究是一種社會現象的事實詮釋之研究，利用多種策略，在自然氣氛下收集資料，並加以分析，探討社會現象。本研究先以文獻分析及案例分析來蒐集相關資料探討相關的理論與研究，再藉由深度訪談(in-depth interview)的半結構式(semi-structured interviews)進行訪談，在進行訪談之前，根據研究者目的與問題，設計訪談大綱俾作為訪談指引方針，並採取較開放的方式闡述自己所遇到的案例，且透過受訪者自身陳述對耕地三七五租約係地主與佃農所訂立之契約，屬私法規範地主、佃農之權利義務。基於私法自治原則下，又因私法自治原則下「契約自由」為最重要之因素；惟政府卻以公權力介入租約，藉減租條例對租約作若干限制，造成減租條例究係是雙務契約或單務契約之界限不清相關法規之瞭解。

第一節 研究方法

質性研究法是理性客觀瞭解與發現事件的真相。因此，方法具有創造、彈性、多元、行動、參與等動態過程的特質，然具有哲學、科學之基礎，惟非單一體系；又質性研究之目的，係探討對整件事情之驗證和意圖，並深入瞭解其脈絡，而從事描述和解釋。故研究者首要在於研究者與被研究者間互信合作關係，並經由訪談分享和經驗，以探究及詮釋事件之意義。

本研究採取文獻研究、案例研究法及深度訪談法，並針對本研究之研究目的與問題蒐集相關資料後，再訪談地主、佃農及公所辦理耕地三七五租約承辦員、在市府辦理耕地三七五租約承辦員、內政部辦理耕地三七五租約承辦員及專家學者為訪談對象，根據

前述研究目的與問題，採取質性研究的「文獻分析法」、「深度訪談法」進行。透過次級資料蒐集瞭解研究主題、問題並藉由文獻理論分析而建立研究架構，繼而運用深度訪談法，強化本研究之觀念，並做為分析減租條例中有關耕地租約處理問題的理論基礎，並進行分析與探索，以達理論與實務兼顧的目標，最後再依案例分析、訪談結果予以分析、歸納及彙整。

壹、文獻分析法

本研究方法先研閱先前相關的研究成果並做分析，以做為研究時相關理論的立論基礎與研究根基，意指透過文獻之蒐集、整理、回顧與分析等一連串的文獻研究，來瞭解研究之背景、理論和實際現況等，同時也彌補研究者主觀論斷之不足。因此，本研究蒐地主權益保障與佃農補償有關之書籍、期刊論文、近年來研究論文及研究主題相關之網站資訊、行政函釋、訴訟裁判書及判決等相關資料，透過有系統、有秩序地進行文獻資料分析，取得完整、全面的文獻資料，不是都屬於有用之資料，有取捨地蒐集和摘錄資料，亦即保留能真實反映現況之文獻，並分析相關研究報告，進行整理、歸納、分析及研討，以做為本研究的理論基礎，為瞭解該條例制定的背景與內涵，並整理過去三七五租約之相關研究，再根據第二章文獻探討的結果，在本文中提出本研究者之理論架構及編撰訪談題目，以進行研究與驗證。

文獻分析基於知識是累積起來的，以及我們是學習他人的成果，並在他人的成果上建立起我們自己在研究這個假定之上。文獻分析隨其廣度與深度有所不同。不同類型的分析，總是滿足文獻回顧的四大目標如下：1.彰顯對某一知識體系熟悉的程度，並建立該研究者對該研究領域的信用。2.顯示過去研究的路線以及當下研究與過去研究的關聯性。3.整合並且摘要某各領域內已知的事物。4.向他人學習並刺激新觀念的產生（朱柔若，2002：174-203）。

貳、案例研究法

本研究將以實證主義論者所關切的實際運作動態為出發，將相關案例加以歸納分析，也就是在案例研究中，採用多元的實例來源作分析，以形成證據鏈，並針對案例研

究報告進行檢視，案例分析研究成果的表述，在形式上具有很大的靈活性，而且也沒有統一或標準的報告格式。但是在社會科學研究之領域，亦常常使用與案例分析研究過程相類似格式，從而將案例分析研究之報告區分為相對獨立之幾個部分：背景描述與陳述；分析問題癥結；現況的描述與分析；分析和討論。該案例分析所使用的方法亦有資料之收集、編撰報告等利用實際的條件去尋求規範上的意義，因此在有限資料，以實際個案適用時所發生之爭議或可能衍生之問題為範圍。本研究嘗試以案例加以說明分析並探討機械式適用上之妥當性；另外研究者也將歷年來辦理三七五租約業務之工作上所蒐集之案例教育資料彙整，並加以分析、比較及提出看法，以求能拋磚引玉之效，期對各項法制的良窳相互關係與未來發展趨勢有所幫助。

參、深度訪談法

「深度訪談」係研究者「尋訪」、「訪問」被研究者並且與其進行「交談」和「詢問」的一種活動。「深度訪談」是一種研究性交談，是研究者通過口頭談話的方式從被研究者蒐集（或者說「建構」）第一手資料的一種研究方法。透過雙方相互作用、共同建構「事實」和「行為」的過程（陳向明，2003），係研究者針對研究議題透過面對面對話交談或訪問方式，實地蒐集角色理論與實務上相關資料以之研究，再經由受訪者對某些問題觀點或個人意見，做為研究分析之基礎；換言之，深度訪談亦為質性研究蒐集重要資料之一，藉由與受訪者親自面對面訪談過程，以及對於彼此信任關係讓受訪者陳述自己的想法與經驗，訪談雖是一個互動之過程，但因基於明確之研究目的，是經由設計人為談話情境，其藉此獲得較多且深入之資訊以對特定議題有深入之瞭解。因此訪談結構之類型將訪談分為結構式訪談、半結構式訪談及無結構式訪談等三種，本研究採取半結構式訪談(semi-structured interview)為主要的資料蒐集，又稱半開放性訪談法(semi-open interview)乃是事先會準備一份大綱，根據自己之研究設計針對受訪者積極參與，但訪談大綱只是一種提示與探詢，藉由與訪談者在提問時趁機找出問題癥結，也鼓勵受訪者提出自己之想法與議題，並根據訪談當時情境對訪談程序和內容進行靈活之調整。讓受訪者採用開放問答方式，並透過深入訪談或晤談，發覺被訪問者觀點，以獲得相關心裡感

受與可行性資料來源。因此訪談題日本研究者參酌文獻資料、法理基礎與案例探討所得結果研擬訪談大綱，訪談大綱完成後先行給予幾位承辦三七五租約業務主管先行研閱後，再修改訪談大綱內容，再邀請三七五租約之地主及佃農進行深度訪談，提出看法與改進意見，以彌補在研究上之限制與不足。

承上，本研究方法，在理論上採文獻回顧，為避免一己之偏見，對實務案例及法條作研析，同時為求研究之嚴謹，需獲得較多之資訊，以深度訪談法，訪談地主、佃農及公所辦理耕地三七五租約承辦員、在市府辦理耕地三七五租約承辦員、內政部辦理耕地三七五租約承辦員及專家學者為訪談對象，以瞭解當時情況及對目前法規、修正法規草案之看法，探究地主與佃農處於對立地位，減租條例之歷史背景、困境的形成，對於政策執行過程的各個階段進行討論而予以精簡，並提出改進之意見。

第二節 研究對象

有關耕地租賃之法規，有民法、土地法、減租條例及農業發展條，對於耕地之用語未有定義之規定，只有土地法第 106 條：「以自任耕作為目的，約定支付地租使用他人之農地者，為耕地租用。前項所稱耕作，包括漁牧。」可以推知土地法之耕地係指現供耕作或漁牧使用之土地。而農業發展條例第 3 條第 1 項第 11 款：「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。」二者相較土地法對耕地定義較廣，在土地法規範中土地若非農牧用地，只要為耕作或漁牧使用，仍為耕地，是本研究對象分為三類，一為三七五租約之地主，二為三七五租約之佃農，三為權管三七五租約之公務員或學者。

壹、研究對象選定過程

基於時間與地緣方便性之考量，僅以研究者所服務之地區的地主、佃農為研究樣本，又因 2000 年 1 月 26 日，農業發展條例修正公布後，新訂耕地租賃契約，由出租人

與承租人雙方自行訂定，不適用耕地三七五減租條例之規定，2000 年修法前已依耕地三七五減租條例訂定租約者仍依原規定辦理，不因農業發展條例之修正受影響，是本研究以訂有耕地三七五租約之地主、佃農。再者，以受規範者之角度出發，深入剖析渠等人員對地主權益保障及佃農補償事項結果的反應與意見，藉此反向思考耕地三七五減租條例對社會及民眾所造成的影響，期藉對未來建構利社會、制度有所助益，因此以地主、佃農管為進行訪談對象，並進行質性訪談分析。為再進一步瞭解執行該業務公務對現行法規制度之執行有無窒礙難行之處，擬訪談同縣市之地主、佃農及公務員各 2 位，冀期提供建言，以做為本研究之探討。

一、全省訂有耕地三七五租約數量調查

耕地三七五減租政策帶動社會經濟轉型成功後，由於當初似在病入膏肓時，政府下了一帖猛藥，執行後從未適度修正檢討政策的結果，亦未隨情勢發展適時時作修正，卻產生難以處理的後遺症，基於社會型態及經濟結構變遷，工商業急速擴充，創造大量就業機會，由於臺灣屬於海島型經濟型態，為因應國際、自由化之趨勢，經濟發展有賴國際貿易拓展，務農收入已不再屬家庭經濟主要來源。而當前農業政策亦隨國內經濟、社會等環境改變，將農地農有、農地農用的管制政策，調整為放寬農地農有，落實農地農用政策，農地開放自由買賣，耕地三七五減租政策已昨是今非，惟在政府長年的保佃策下，這僵化的制度，究對地主和佃農產生何種對峙的立場和觀感。

在政府於 1949 年至 1961 年間實施一連串的土地改革後，佃農戶數及租約件數遞減速度最快，例如：公地放領及實施耕者有其田政策，扶植許多自耕農，佃農亦因此大幅減少，其後則趨於緩慢，尤其自 1990 年以後，遞減之速度更趨於平緩。自 2009 年 1 月 26 日農業發展條例修正公布後，全省訂有耕地三七五租約又逐年往下降，但租約式微的程度相當有限，惟有在經歷每 6 年續約時機時，租約件數有明顯減少，本研究選定研究對象係從全省訂有耕地三七五租約縣市限縮為臺中市訂有耕地三七五租約為研究對象。



圖 3- 1 全台耕地三七五租約增減比較

資料來源：臺中市政府 105 年度耕地租佃業務研習會

二、臺中市耕地三七五租約統計圖

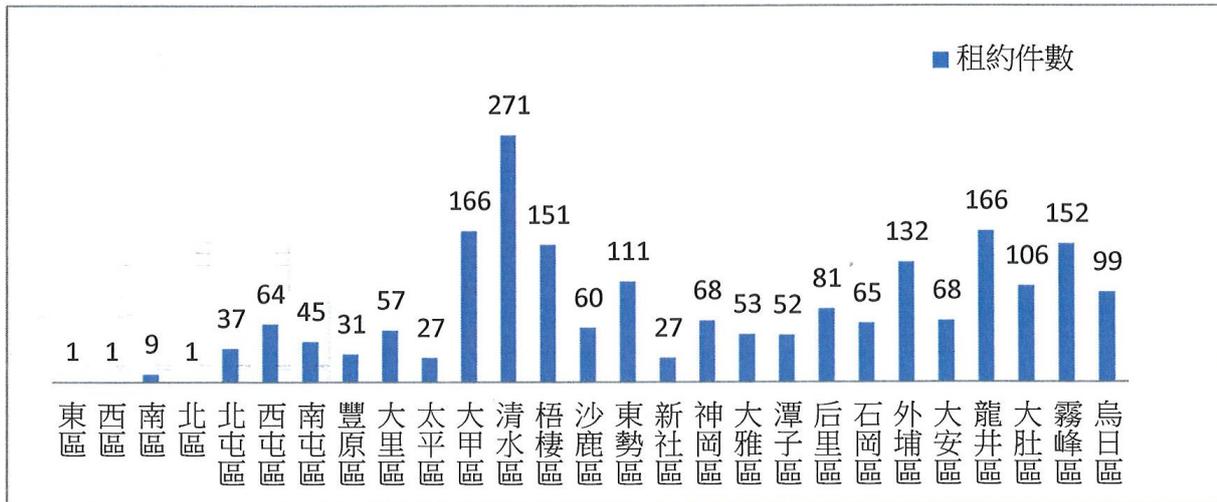


圖 3- 2 臺中市耕地三七五租約增減比較

資料來源：本研究自行歸納與彙整自內政部統計年報「耕地三七五減租成果」統計

貳、研究對象資料

本研究為保護研究參予者之隱私，以匿名之代號方式稱之，並徵詢訪談對象同意及錄音，並將訪談資料於論文中呈現，將受訪者以英文名字為代號，地主分別以 A1、A2、A3；佃農分別以 B1、B2、B3（如表 3-2）；業務承辦員、主管與學者 C1、C2、C3、C4（如表 3-1），以序將受訪日期、時間、地點等，予以分類、與編代碼之系統化整理。以下分別就 3 位地主、佃農及 4 位業務承辦員與主管為研究對象之基本資料如下：

表 3-1 研究對象基本資料表-地主、佃農

項次	代碼（採隨機編碼）	性別	地主	佃農	繼承年資	訪談日期
1	A1	男	張世傑		30 年	107 年 3 月 19 日
2	A2	男	陳清煒		25 年	107 年 3 月 21 日
3	A3	男	詹孟達		10 年	107 年 3 月 26 日
4	B1	男		郭文彬	40 年	107 年 3 月 13 日
5	B2	男		王政桂	25 年	107 年 3 月 23 日
6	B3	男		江寄生	20 年	107 年 3 月 23 日

資料來源：研究者自行整理

表 3-2 研究對象基本資料表-政風主管及業務承辦人員

項次	代碼（採隨機編碼）	性別	擔任職務	服公職年資	服務單位	訪談日期
1	C1	男	主管	20 年	地政局	107 年 1 月 16 日
2	C2	女	承辦人	14 年	公所	107 年 4 月 2 日
3	C3	男	承辦人	11 年	公所	107 年 3 月 13 日
4	C4	男	學者		東海大學	107 年 4 月 25 日

資料來源：研究者自行整理

參、耕地租佃業務相關流程

由於三七五耕地租佃業務，耕地租約之訂定、續訂、變更、終止或註銷等登記，皆需經政府同意，造成弱勢者的既得利益，而無法回復正常市場運作，並強調租佃契約應

以書面為之，地租不得高於正產品收穫量千分之三百七十五，地主不得任意終止租佃契約，並在租期屆滿後，地主有續租之義務，直轄市、縣(市)政府有權核定耕地續租，對於地主契約自由加以嚴格限制，均有利於佃農權益之保護，故經政府核准等登記相關流程圖如下（如圖 3-3 及圖 3-4 所示）：

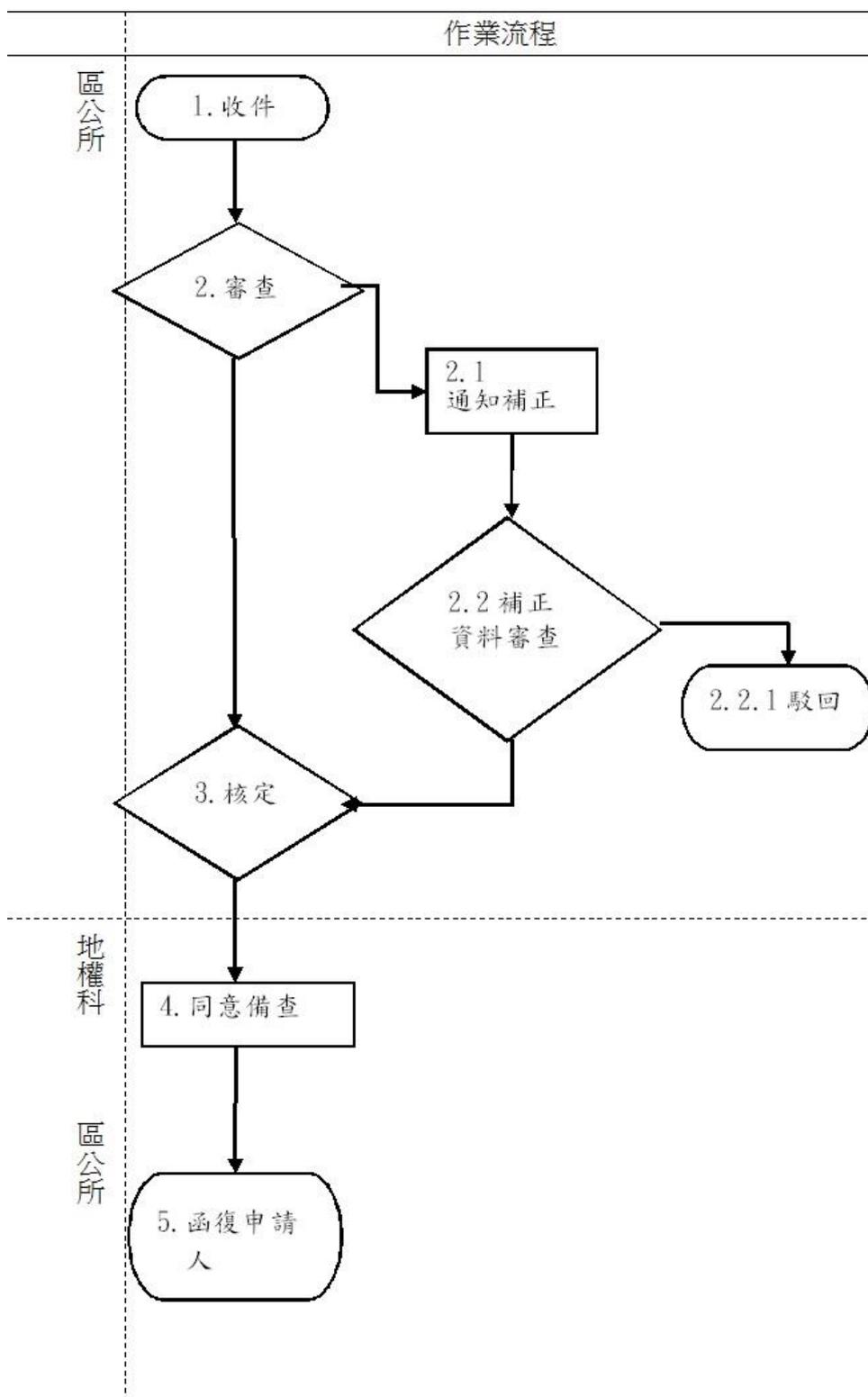


圖 3-3 三七五租佃業務，耕地租約之訂定、續訂、變更、終止或註銷等登記流程

資料來源：本研究自行歸納與彙整台中市政府地政局登記流程

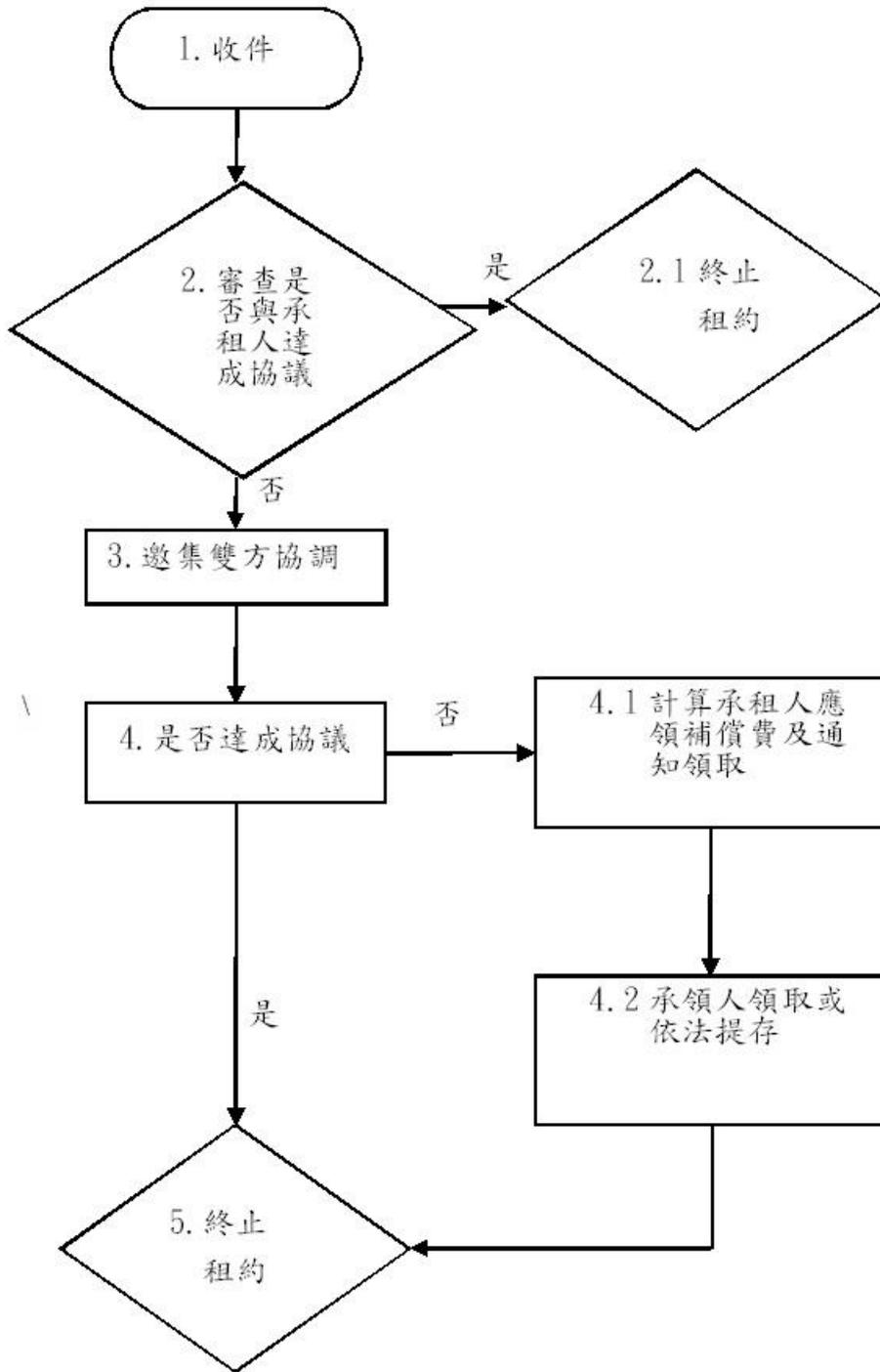


圖 3-4 出租人申請收回依法編為建築用地之三七五出租耕地流程
資料來源：本研究自行歸納與彙整台中市政府地政局登記流程

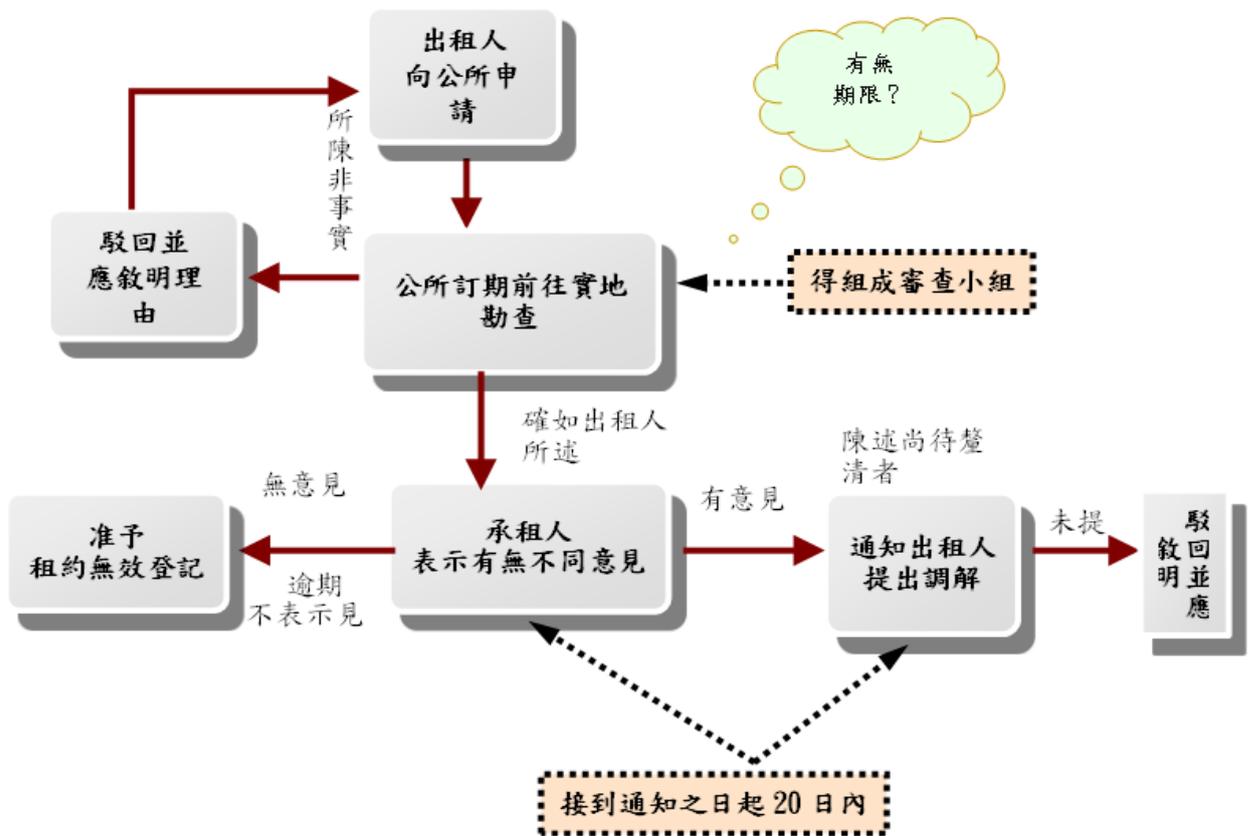


圖 3-5 鄉（鎮、市、區）公所受理租佃爭議流程

資料來源：本研究整理歸納。



圖 3-6 調解、調處租佃爭議流程

資料來源：本研究整理歸納。

第三節 研究架構

壹、研究流程（如圖 3-7 所示）：

本研究探討耕地三七五減租條例上限制收回自耕原因之探討，以下將本研究流程陳述如下

一、研究主題擬訂

經研閱相關文獻及期刊論文資料後，初擬研究計畫，並與指導教授研討後，再修訂研究主題，以確定研究內容。

二、蒐集並研閱相關文獻

確定研究內容後，即開始蒐集與研究主題的相關資料，如期刊論文、專書、行政函釋、訴訟裁判書及裁定書等相關資料，並進行整理、分析、歸納，可一方面充實相關的知識，另一方面可建立研究的方向及架構。

三、選擇研究場域

探究研究主題之後，因機關亦為地主 A 與地主 C 對於收回自耕地屢次受阻，甚至依規定補償佃農補償費，仍需經訴訟才得終止租約，造成身心疲憊，又加上管理三七五租約的公所、市府及內政部對於三七五租約抱持消極態度，常造地主、佃農求助無門，因此研究對象以地主、佃農及承辦該業務公務員為研究場域。

四、確定訪談對象

採取半結構式進行訪談，以台中市轄區目前訂有三七五租約的地主、佃農及承辦該業務公務員中挑選為研究對象，確定加入研究計畫中。

五、研閱相關文獻與案例分析

針對所發現的問題與案例分析後，編撰訪談大綱，訪談大綱完成後先行給予幾位地主、佃農及承辦該業務公務員先行研閱，並修改訪談大綱內容之後再進行。

六、進行深度訪談

修正訪談大綱後，逐一對研究對象做深度訪談，並徵得研究對象的同意後使用錄音設備，同時又做訪談現場的重點摘錄，以補足臨場感所無法呈現之資料。

七、資料整理與分析

整理訪談內容，繕寫文字稿，及反覆閱讀文字稿，進行初步的編輯，並輔以觀察地主、佃農及公務員對於耕地三七五減租條例未來修法的期望，若訪談資料不足，則再進一步訪談，在資料彙整與分析當中，研究者仍持續研閱相關案例與文獻資料，以做更完整的歸納與詮釋。

八、撰寫研究報告

根據上述相關資料分析結果與顯示，提出看法與對未來之建議，撰寫研究報告，冀期能發揮合理補償機制、減少租佃爭訟，有效指提出建議作為未來改進之參考。

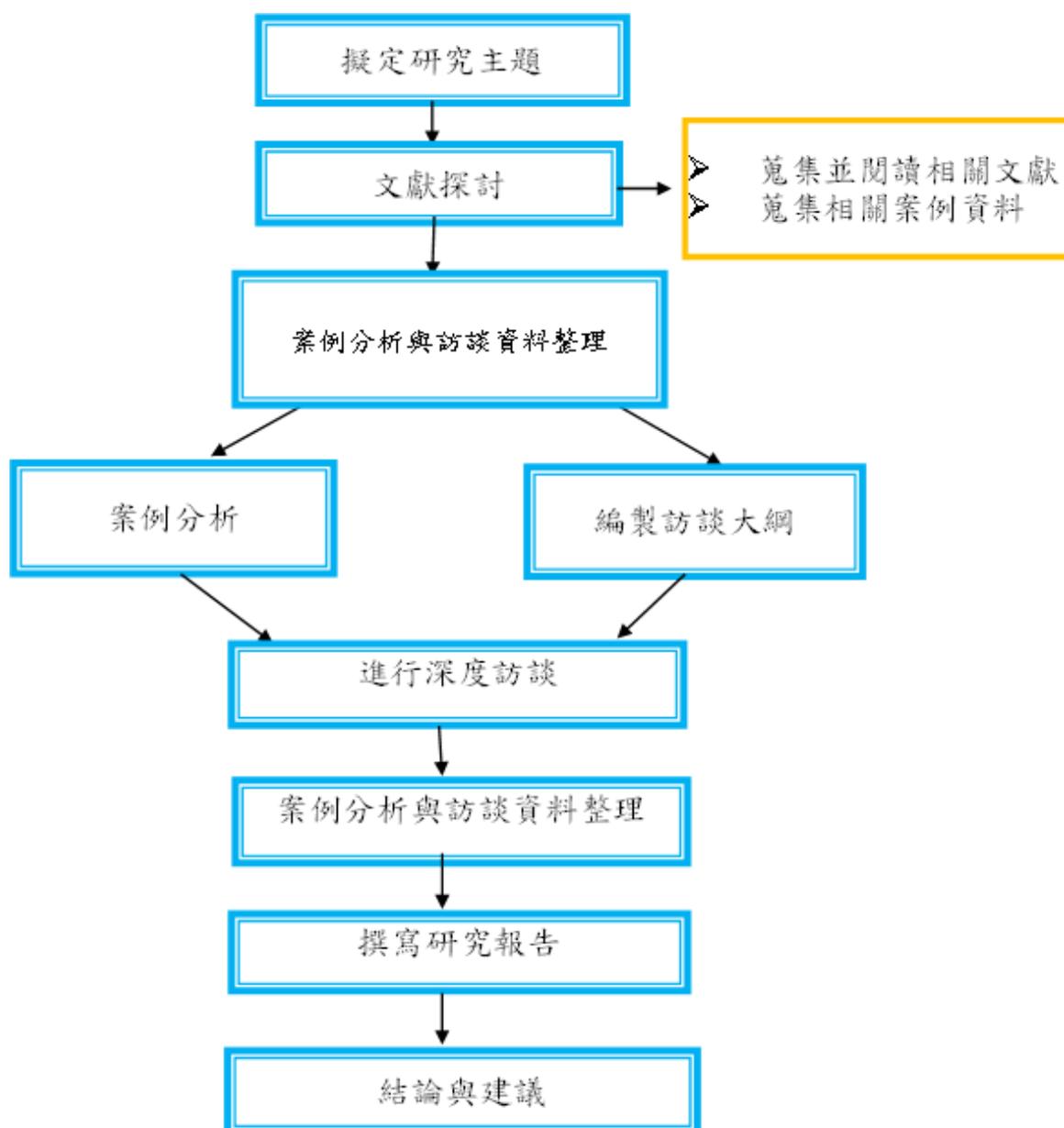


圖 3-7 研究流程

資料來源：本研究繪製

貳、研究架構（詳如圖 3-8）

在契約自由原則下，當事人具有締結、相對人選擇、方式、內容、變更及終止等自由（陳自強，2002 年 3 月，147-149），如果雙方締約地位不平等，致放任契約自治無法達到制衡。耕地三七五租約就是對契約過度干預，造成弱勢者的既得利益，而無法回復正常市場運作。有關政府對私人契約的管制，最明顯之例為臺灣所施行耕地三七五減租條例，該條例強調租佃契約應以書面為之，地租不得高於正產品收穫量千分之三百七十五，地主不得任意終止租佃契約，並在租期屆滿後，地主有續租之義務，縣市政府有權核定耕地續租，對於地主契約自由加以嚴格限制，均有利於佃農權益之保護。承前所述，本研究以耕地三七五租約耕地地收回的法理基礎分析自耕地三七五減租條例已經已不合宜，尤其在私有制度下土地所有權，係以所有權人依法取得之既得權益及土地從來之使用，確定為私有財產權之確定範圍，而土地使用則由平面轉向立體，劃分為分層獨立的使用的「所有權」與「使用權」。耕地三七五減租條例原則對於臺灣經濟發展具有相當貢獻，因租佃契約雙方當事人之社會經濟地位不平等，地主的契約自由應予限制，以免契約成為強勢者剝削弱勢者的工具。臺灣經濟發展過程中，土地改革相當重要，政府對於農民租佃契約進行管制，影響廣大的臺灣民眾利益至。國民政府對租佃契約的干預，係為維護政權，穩定社會治安與發展經濟等目的，而進行土地改革政策。政府對於租佃契約的管制，表現出國家政策與契約正義衝突，在租佃契約方面，國家政策看似與契約正義相符，而政府仍以國家政策為重，對於契約自由原則限制，國家政策為最終的決定因素。再根據前面章節的文獻分析與理論、法理基礎內容，以實際個案適用時所發生之爭議或可能衍生之問題，加以歸納、分析、探討整理。並對地主、佃農及公務員進行深度訪談，以瞭解當時情況及分別從法規認知程度、法規執行現況、修正法規草案，期望得以達到維護地主及佃農權益。最後本研究依據研究目的、文獻資料、案例分析與深度訪談結果分析，分別從法規認知程度、法規執行現況、修正法規草案等面向，期冀對機關制度及現行法規規定提出建議。

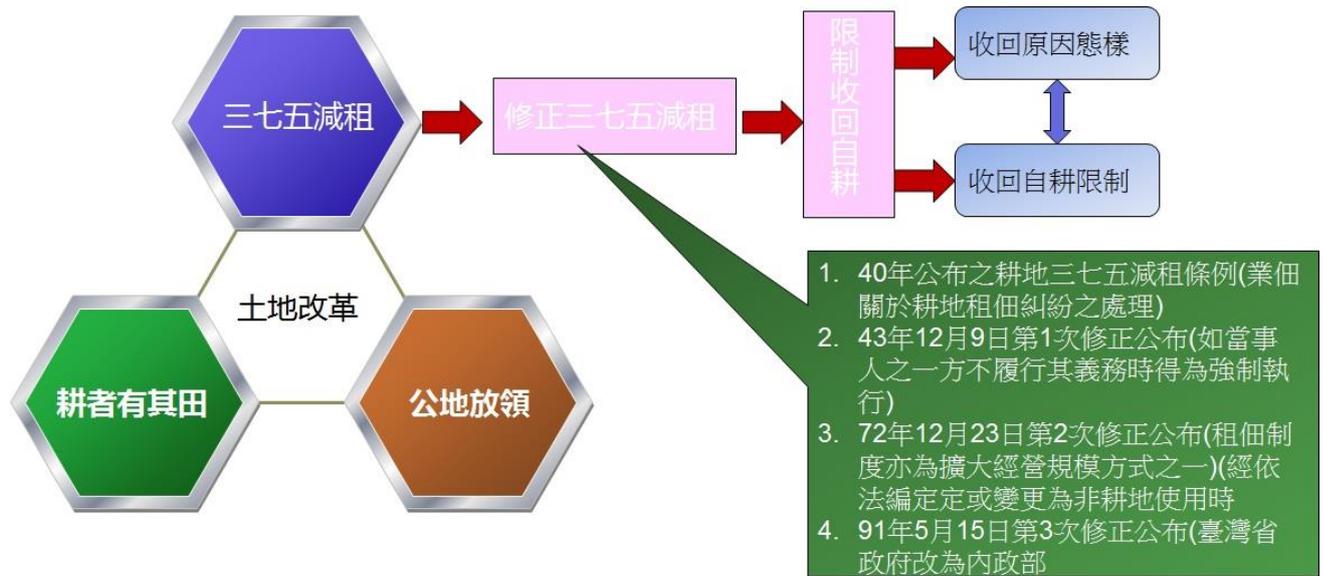


圖 3-8 研究架構圖

資料來源：本研究整理歸納

參、收回原因態樣分析

減租條例對地主收回自耕條件莫過於第 16、17 條關於租約有無效事由之規定，而所謂『原訂租約無效』，係指佃農違反不自任耕作或轉租之限制時，原訂租約無待於終止，當然向後失其效力，租賃關係因而歸於消滅而，非謂租賃關係自始不存在(參照最高法院 80 年台再字第 15 號判例)。至承租人將一部分土地供非耕作之用，而不自任耕作者，全部耕地租約即歸於無效(參照最高法院 46 年臺上字第 57 號、最高法院 70 年臺上字第 4637 號等判例)，為此地主收回自耕之法定事由，就須符合減租條例第 16、17 條規定：

耕地三七五減租條例第 16 條(承租人轉租之禁止)

承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。

承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。承租人因服兵役致耕作勞力減少，而將承租耕地全部或一部託人代耕者，不視為轉租。

減租條例第 16 條規定，禁止佃農『未自任耕作』、『轉租』，若違反者，租約無效。就其規範效果而，違反該規定，原訂租約無效，從體系解釋來看，第 1 項指出耕地之一部，第 2 項則未指出租約內耕地之一，爰謂之無效，應指租約全部無效，出租人得收回

該分租約中全部之耕地。

耕地三七五減租條例第 17 條（租期屆滿前之終止）

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 2 年之總額時。
- 四、非因不可抗力繼續 1 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。

減租條例第 17 條第 1 項第 3 款規定，按臺灣省耕地租約登記辦法第 6 條第 2 項第 3 款規定，應填具申請書、原租約、欠租催告書、逾期不繳地租終止租約通知書及送達證明文件各 1 份，或耕地租佃委員調解、調處成立證明文件，或法院判決書，其中欠租催告書涉及催告效力之認定，依照民法第 441 條第 1 項：「承租人租金支付有遲延者，出租人得定相當期限，催告承租人支付租金，如承租人於其期限內不為支付，出租人得終止契約。」出租人催告承租人繳租，於催告期滿承租人仍未繳租，始得依規定終止耕地租約。

減租條例第 17 條第 1 項第 4 款規定，係指佃農就原供耕作之土地不為耕作，任其荒蕪；或任第三人占用承租耕地，未積極排除，致影響耕地之原來使用者而言，佃農依耕地使用目的（耕作或供便利耕作之必要使用）使用耕地，雖偶有第三人未經許可占用該耕地，佃農未予積極排除，倘該侵害未致該耕地無法為原有之耕作（便利耕作）使用，即不影響耕地租賃目的，自與『不為耕作』有間，地主無依前開規定終止之餘地，始符法意。（最高法院 99 年度台上字第 856 號判決意旨參照）

表 3-3 減租條例第 16 條第 1 項相關租佃爭議訴訟案件

編號	裁判日期	判決字號	判決結果	爭點
1	69 年 12 月 30 日	69 年度訴字第 911 號	被告(承租人)應將座 落土地內，如附圖所 示「廟」及「廟場」 等地上物拆除，並將 全部土地返還原告 (出租人)	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
2	84 年 01 月 11 日	83 年度訴字第 1242 號	原告(出租人)之訴及 假執行之聲請均駁回	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
3	84 年 03 月 14 日	83 年度重訴字 第 381 號	被告(承租人)應將坐 落 土地上全部建物拆 除，並將土地返還原 告(出租人)。訴訟費 用由被告負擔。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
4	84 年 05 月 22 日	83 年度重訴字 第 66 號	被告(承租人)應連帶 將 堆積物之地上物清除 空地交還原告。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
5	84 年 11 月 27 日	84 年度訴字第 872 號	被告(承租人)應將 土地返還原告(出租 人)。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
6	85 年 10 月 24 日	85 年度訴字第 3807 號	原告(承租人)之訴駁 回。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定

表 3-3 (續)

7	86 年 03 月 18 日	86 年度訴字第 63 號	被告(承租人)應將土地返還原告(出租人)。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人」規定
8	86 年 04 月 14 日	86 年度重訴字第 47 號	被告(承租人)應地交還原告(出租人)。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人」規定
9	86 年 06 月 25 日	85 年度訴字第 38 號	原告(出租人)之訴駁回	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人」規定
10	86 年 08 月 18 日	86 年度訴字第 43 號	原告(出租人)之訴駁回	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人」規定
11	86 年 11 月 18 日	86 年度訴字第 1251 號	原告(出租人)之訴及假執行之聲請均駁回	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人」規定
12	87 年 06 月 22 日	87 年度訴字第 131 號	被告(承租人)應將土地上之農作物除去，並將上開土地交還原告(出租人)	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人」規定
13	87 年 07 月 29 日	87 年度訴字第 131 號	被告(承租人)應將土地上之農作物除去，並與上開土地交還原告(出租人)。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人」規定
14	88 年 03 月 15 日	87 年度訴字第 1453 號	被告(承租人)應將土地返還原告(出租人)。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人」規定

表 3-3 (續)

15	88 年 10 月 06 日	88 年度訴字第 157 號	被告(出租人)應同意 原告(承租人)向宜蘭 縣員山鄉公所申請辦 理耕地租約續訂登 記。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
16	88 年 10 月 21 日	88 年度訴字第 662 號	被告(承租人)應將 之土地返還原告(出 租人)。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
17	89 年 06 月 27 日	87 年度訴字第 1138 號	原告(承租人)之訴駁 回。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
18	90 年 01 月 11 日	88 年度訴字第 1000 號	確認原告與被告間 私有耕地租賃契約無 效。被告(承租人)應 將土地返還予原告 (出租人)	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
19	90 年 04 月 26 日	89 年度訴字第 825 號	原告(出租人)之訴駁 回。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
20	91 年 09 月 10 日	90 年度訴字第 311 號	被告(承租人)應將地 上作物剷除。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
21	91 年 10 月 17 日	90 年度訴字第 3413 號	原告(出租人)之訴駁 回。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定

表 3-3 (續)

22	91 年 11 月 01 日	91 年度訴字第 690 號	被告(承租人)土地返 還原告(出租人)	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
23	92 年 07 月 10 日	91 年度重訴字 第 261 號	被告(承租人) 土地 返還予原告(出租人) 占有。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
24	93 年 09 月 30 日	92 年度重訴字 第 212 號	原告(出租人)之訴駁 回。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定
25	99 年 05 月 12 日	99 年度訴字第 226 號	被告(承租人)應將土 地上之農作物清除， 將土地交還原告(出 租人)。	本案是否有減租條例第 16 條第 1 項「承租人應自任耕作，並不 得將耕地全部或一部轉租於他 人」規定

資料來源：本研究整理

表 3-4 減租條例第 17 條第 1 項第 3、4 款相關租佃爭議訴訟案件

編 號	裁判日 期	判決字號	判決結果	爭點
1	67 年 06 月 12 日	67 年度訴字第 227 號	原告(出租人)之訴駁 回	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定
2	85 年 01 月 19 日	84 年度訴字第 176 號	被告(出租人)應會同 原告(承租人)至鄉公 所辦理耕地三七 五租約登記。	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定

表 3-4 (續)

3	85 年 03 月 28 日	85 年度訴字第 40 號	被告(承租人)應會同 原告(出租人)向公所 辦理 耕地終止租約登記。	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定
4	86 年 01 月 03 日	85 年度訴字第 664 號	原告(出租人)之訴及 假執行之聲請均駁 回。	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定
5	86 年 01 月 20 日	85 年度訴字第 531 號	被告(承租人)應將 將上開土地全部交還 原告。	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」、4 款「非因不可抗力 繼續 1 年不為耕作時」規定
6	86 年 05 月 20 日	86 年度訴字第 392 號	原告(承租人)之訴駁 回。	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定
7	86 年 05 月 22 日	86 年度重訴字 第 18 號	被告(承租人)應將 土地全部交還原告	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定
8	86 年 09 月 17 日	86 年度訴字第 201 號	原告(承租人)之訴駁 回	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定
9	87 年 07 月 13 日	87 年度訴字第 133 號	原告(出租人)之訴及 假執行之聲請駁回。	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定
10	87 年 12 月 16 日	87 年度訴字第 855 號	原告(出租人)之訴及 其假執行之聲請均駁 回	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定

表 3-4 (續)

11	88 年 06 月 04 日	88 年度訴字第 4 號	確認被告(承租人)就 原告(出租人)土地無 耕地租賃關係存在， 並應協同原告(出租 人)向公所辦理耕地 三七五租約註銷終止 登記	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 4 款「非因不可抗力繼 續 1 年不為耕作時」規定
12	88 年 09 月 01 日	86 年度訴字第 1211 號	原告(出租人)之訴駁 回。	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定
13	88 年 12 月 16 日	87 年度訴字第 610 號	土地耕地租賃關係存 在。	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 4 款「非因不可抗力繼 續 1 年不為耕作時」規定
14	89 年 08 月 28 日	89 年度訴字第 552 號	原告(出租人)之訴及 假執行之聲請均駁 回。	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 4 款「非因不可抗力繼 續 1 年不為耕作時」規定
15	90 年 07 月 30 日	89 年度訴字第 354 號	被告(承租人)應將土 地返還原告(出租人)	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定
16	92 年 02 月 24 日	91 年度訴字第 302 號	原告(承租人)之訴駁 回。	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」規定
17	97 年 10 月 14 日	97 年度訴字第 736 號	確認原告與被告間 日簽訂之國有養地租 賃契約存在。	本案是否有減租條例第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之 總額時」、4 款「非因不可抗力 繼續 1 年不為耕作時」規定

資料來源：本研究整理

肆、收回自耕限制

減租條例對於耕地屆滿時地主收回自耕條件，莫過於第 19 條關於耕地收回之規定，而減租條例及農發條例嚴格限制地主收回耕地之法定要件，地主通常不願意以割地、賠款方式收回耕地，訂有三七五減租之耕地租約期滿時，出租人若符合租約終止之法定事

由申請收回耕地自耕，亦無需給予佃農補償金。易言之，耕地租約期滿時，地主若有不得收回自耕之法定事由，則無法申請終止耕地租約，為此地主申請收回自耕之法定事由，就須符合減租條例第 19 條規定：

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。

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 17 條第 2 項規定補償承租人。(註：本項已於 95 年 7 月 9 日起停止適用)

出租人不能維持其一家生活而有第 1 項第 3 款情事時，得申請鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會予以調處。

減租條例自 2002 年最後一次修正後迄今(2017 年)，雖然期間行政院曾多次提案修正減租條例，但租佃雙方利益相互衝突，導致立法院遲未修法，顯然政府未能因應經濟發展與社會環境變遷，及時修正立法政策，並且寄託於時間能夠解決租佃糾紛。惟現行法制中，減租條例第 19 條關於耕地租約期滿時出租人依法申請收回耕地自耕之規定，條文內容有「自任耕任」、「出租人所有收益足以維持一家生活」、「承租人失其家庭生活依據」、「擴大家庭農場經營規模」、「耕地」與「自耕地」及「鄰近地段內」等用語抽象且不夠明確，致生法律適用疑義，行政規則與行政法院判決對於法律解釋見解不一，因而產生相關行政訴訟案件，甚至造成租佃糾紛多年。不僅耗費行政及司法訴訟資源，對於租佃雙方權益影響甚深，更不利於解決租佃爭議問題。

本研究利用「司法院法學資料檢索系統」查詢與減租條例第 19 條案件相關裁判書，設定「擴大家庭農場經營規模」作為判決案由之關鍵字，並以臺中高等行政法院為主，共計 10 案，具以了解耕地租約租佃爭議案件行政訴訟判決之類型，如表 3-5

表 3-5 2014 年底耕地租約期滿後與減租條例第 19 條相關行政訴訟案件

編號	裁判法院	原處分機關	判決字號	判決結果	爭點	訴訟結果
1	臺中高等 行政法院	臺中市神 岡區公所	105 年度 訴字第 284 號	原告 (出租 人)之 訴駁 回	1、本案是否有減租條例第 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」情形？	承租 人續 訂租 約
2		臺中市外 埔區公所	105 年度 訴字第 163 號	原告 (承租 人)之 訴駁 回	本案是否有減租條例第 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」情形？審查計 算標準為何？	出租 人收 回耕 地
3		臺中市后 里區公所	105 年度 訴字第 93 號	原告 (承租 人)之 訴駁 回	本案是否有減租條例第 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」情形？審查計 算標準為何？	出租 人收 回耕 地
4		臺中市東 勢區公所	105 年度 訴字第 40 號	原告 (承租 人)之 訴駁 回	本案是否有減租條例第 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」情形？審查計 算標準為何？	出租 人收 回耕 地
5		臺中市潭 子區公所	104 年度 訴字第 453 號	原告 (承租 人)之 訴駁 回	1、本案是否有減租條例第 19 條第 2 款「出租人所有 收益足以持一家生活」情 形？ 2、本案是否有減租條例第 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」情形？ 3、出租人是否符合「自任 耕作」？	出租 人收 回耕 地

表 3-5 (續)

6		臺中市西屯區公所	105 年度 訴字第 61 號	原告 (出租 人)之 訴駁 回	本案是否有減租條例第 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」情形？審查計算標準為何？(基於繼承之法律關係而共同繼受取得租賃者，於計算承租人家庭全年收支時是否應合併計算之？)	承租 人續 訂租 約
7		臺中市霧峰區公所	104 年度 訴字第 350 號	原告 (承租 人)之 訴駁 回	本案是否有減租條例第 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」情形？審查計算標準為何？	出租 人收 回耕 地
8		臺中市大安區公所	104 年度 訴字第 445 號	原告 (承租 人)之 訴駁 回	本案是否有減租條例第 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」情形？審查計算標準為何？	出租 人收 回耕 地
9		臺中市外埔區公所	105 年度 訴字第 163 號	原告 (承租 人)之 訴駁 回	本案是否有減租條例第 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」情形？審查計算標準為何？	出租 人收 回耕 地
10		臺中市大里區公所	104 年度 訴字第 310 號	原告 (承租 人)之 訴駁 回	本案是否有減租條例第 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」情形？	出租 人收 回耕 地

資料來源：本研究整理

第四節 資料分析與結果呈現

壹、資料分析

本研究針對耕地三七五減租條例上對地主財產權限制能否公平，期能藉此提出合乎本法精神並能兼顧人權理念，以統整地主、佃農利益平衡提出相關探討，以目前地主、佃農及公務員為研究對象進行質性訪談，分別訪談 3 位地主、3 為佃農、3 位公務員及 1 位學者，將所蒐集資料予以分析、整理、歸納，藉以呈現研究的結果。因之，本研究分析陳述如下：

一、資料編碼

本研究是以臺中市訂有三七五租約大宗的轄區之地主、佃農、公所承辦員為訪談對象，分別為地主、佃農各 3 位進行訪談，針對目前現況耕地耕作現況，又對 3 位公務員進行訪談，對於法規執行困境與情況，同時亦對 1 位學者訪談，對於修法概念表達，訪談大綱題目首先規劃各小項做為訪談的問題，進而撰寫摘要文字稿，並針對每位受訪者的訪談紀錄進行隨機編碼，在每位訪談紀錄中找出關鍵字或概念，進行有系統的標註。

二、資料整理

先行探討期刊論文、專書、行政函釋、訴訟裁判書及判決等相關資料，並進行整理、分析、歸納。然後再整理訪談內容，繕寫文字稿，及反覆閱讀文字稿，進行初步的編輯，並輔以觀察臺中市訂有耕地三七五租約之地主、佃農耕地實際耕作情況，若訪談資料不足，則再進一步訪談，在資料彙整與分析當中，研究者仍持續研閱相關案例與文獻資料，以做更完整的歸納與詮釋。

三、製作訪談大綱

本研究編製之訪談大綱，根據本研究之主題及研究目的，經第二章文獻探討後，擬定初版訪談問題，其間歷經指導教授與大綱口試委員建議後，形成正式訪談大綱內容。

四、訪談同意書準備

訪談同意書最主要內容是為讓受訪者了解，參與本研究係為對政府機關在面臨三七五租約之租佃爭議有所幫助，提供建言，並以統整地主、佃農利益平衡及減少公務員違法行政處分，並免租佃糾紛。然同時半結構性訪談前除徵詢當事人同意外，也提供訪談

大綱先給予訪談對象，以對訪談的內涵事先有所準備與了解，如此一來才能獲得本研究所需之資料。

五、資料分析

資料分類與整理後，列出重要的並逐一說明與分析歸納，以釐清受訪者對於本研究之看法，聽取受規範者的意見與建議，深入剖析耕地三七五減租條例上限制收回自耕原因之探討。

貳、結果呈現

質性研究目的即是透過訪談的方式，發現問題方式來進行研究，在訪談過程事先徵求受訪者的同意，並使用錄音設備紀錄訪談內容及過程，訪談結束後撰寫文字稿，如不完整，需要釐清問題，再次做訪談，本研究訪談目的就是探討受規範者心中的想法，及對未來修法之建議，將所得資料經過彙整、分析歸納及不斷反覆閱讀受訪者的內容，並從中汲取有建設性之內容，使得對受訪者內容獲得整體性的瞭解，最後加上研究者個人工作的經驗及所遇到的案例，提出建言，據以呈現整體研究之成果。

第四章 研究分析與結果

「耕地三七五減租條例」於 1949 年施行，1951 年 6 月 7 日公布「耕地三七五減租條例」，作為三七五租約之法律依據，並全面強制所有耕地訂立書面契約，且訂約期間，一律不得少於 6 年。而減租條例之訂定，旨在全新建構耕地地主及佃農之租佃關係，以利重新分配農業環境並進一步確定國家政經條例發展，主要是保護佃農。在減租條例施行逾已一甲子之際，期間之社會型態及經濟結構已有重大變遷，其工商業發展快速，而農業發展較為遲緩，農民所得相對偏低，主要原因為係農地面積過於狹小，不能以適當方法耕種。因此，為解決此一困難，推行「第二階段農地改革」，而從 1983 年 12 月 23 日第 2 次修正公布迄今，成效仍不佳不僅造成地主與佃農間的租佃爭議爭不斷擴大外，延伸問題亦也層出不窮，故產官學三方面正思考「耕地三七五減租條例」從訂定、修法至執行層面是否仍有其缺失或不足之處。因此，本研究蒐集相關法規、期刊、函釋及判決等，試圖於有限資料中，以實際每案適用時所發生之爭議或可能衍生之問題，加以歸納、分析、探討整理。並針對地主、佃農、公務員及學者進行深度訪談，以瞭解當時情況及分別從法規認知程度、法規執行現況、修正法規草案，提出看法及修法建，期能有拋磚引玉之效。

第一節 實務案例分析

農業改革政策中（1946 年至 1968 年），推行之農地改革包括三七五減租、公地放領及耕者有其田政策，改善了農地所有權分配的問題，達到扶植自耕農、提高農民所得，及增加農業生產之效果，但是也導致農地制度僵化，以及農場經營規模難以擴大。隨著工商業的快速發展，農業勞動人口不斷降低，農業必須由勞力密集轉型為資本與技術密集的生產方式，為了農業經營效率的提高則必須擴大農業經營規模，1982 年起，政府開始進行「第二階段農地改革方案」，加強農業基層建設並提高農民所得，該方案採行五項政策措施，有提供購地貸款經營規模擴大農場模式、推行共同委託與合作經營、儘

速辦理農地重劃、開發推行農業機械化及修訂檢討法規並推動農地利用區域規劃（吳同權，2005：科經（研）094-021 號）。然而常見的租佃爭議分為一為依規終止租約所領取補償費爭議，二為租約期滿出租人收回自耕之類型有「出租人所有收益不足以維持一家生活」及「出租人為擴大家庭農場經營規模」。因此，本研究先論述終止租約應補償佃農之補償費案例，如下：

壹、重要實務案例分析

一、地主依規終止規租收回耕地，給予承租人補償費是否不問原因什麼，補償費概為三分之一之規定乙案

（一）案情摘要：因都市計劃檢討將耕地三七五租約的耕地編為建築用地，地主依規終止租約，為耕地三七五減租條例第 17 條第 1 項第 5 款所規定，該終止租約之效力，自地主之意思表示到達佃農之時發生，是同條第 2 項第 3 款終止租約當期之公告土地現值，應係地主為終止之意思表示到達佃農之日當期公告土地現值，不問耕地位於都市地區或都市地區未變更地區，皆以當期公告土地現值三分之一為補償費，就以地主台中市政府為例，在民國 40 年間與佃農李○○訂有三七五租約，原耕地所有權人死亡後現由其子女李○○等 4 人共同持有，原訂三七五租約隨之繼承移轉，隨著都市計畫的發展，該耕地改為建築用地而地價亦隨翻漲，此時地主以終止之意思表示到達佃農之日當期公告土地現值為補償，佃農認為其父已於該土地耕作多年而地主見該土地已變更為建築用地，往後地價有可能又翻轉幾倍，不接受地主所提的補償費，向區公所、市政府申請調解、調處。

（二）案情分析及法規見解：

1. 依內政部 1990 年 8 月 15 日台內地字第 827373 號函規定：「……，因都市計劃檢討將耕地三七五租約的耕地編為建築用地，地主得終止租約，為耕地三七五減租條例第 17 條第 1 項第 5 款所規定，該終止租約之效力，自地主之意思表示到達佃農之時發生，是同條第 2 項第 3 款終止租約當期之公告土地現值，應係地主為終止租約之意思表示到達佃農之日當期公告土地現值；業佃

雙方如對給付補償費或返還耕地等對待給付問題發生爭議，應依耕地三七五減租條例第 26 條規定予以處理」。

2.又依內政部 1992 年 9 月 4 日台內地字第 8110649 號函規定：「出租耕地經依法編為「建築用地」者，地主終止租約收回耕地時，得依平均地權條例第 76 條至第 78 條規定辦理，亦得依耕地三七五減租條例第 17 條規定辦理。依平均地權條例規定辦理者，其程序及補償應依該條例第 78 條規定辦理；依耕地三七五減租條例辦理者，其程序及補償，該部 1990 年 8 月 15 日台內地字第 827373 號函已有明釋。至出租耕地經依法編定或變更為建築用地以外之非耕地使用時，地主終止租約收回耕地，僅得依耕地三七五減租條例之規定辦理。因此，本案唐榮鐵工廠股份有限公司出租耕地目前有編為建築用地者亦有建築用地以外之非耕地使用者，其終止租約應分別適用平均地權條例或耕地三七五減租條例有關規定辦理。

3.第依臺灣臺中地方法院民事判決 105 年度訴字第 1477 號：「……，按「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：……五、經依法編定或變更為非耕地使用時。」耕地三七五租約第 17 條第 1 項第 5 款定有明文。而關於該款規定如何適用，實務上有認係以出租之土地原屬「耕地」，而於耕地租約訂立後，經「依法編定或變更為非耕地使用」者為其要件，倘出租時非屬耕地，或於訂約時，「編定或變更為非耕地使用」之情況業已存在，應即無上開條款規定之適用（最高法院 1995 年度台上字第 1720 號、1997 年度台上字第 3597 號判決意旨參照），亦有認不論其編定或變更係在租約訂立前或租約訂立後，出租人均得據以終止租約（最高法院 1196 年度台上字第 138 號判決意旨參照）。本件原告即援引最高法院 86 年度台上字第 3597 號判決見解，主張其係於 86 年承租系爭土地，且於 2014 年 11 月間續約，時間均在系爭土地編定或變更為非耕地使用之後，故不得適用耕地三七五減租條例第 17 條第 1 項第 5 款規定，終止耕地租約云云。……，系爭土地係於李水發依耕地三七五減租條例向臺中市政府承租後，始被編定為非耕地使用，被告依耕地三七五減租條例第 17 條第 1 項第 5 款規定終止租約，於法有據，且亦無違反誠信原則或權利濫用之情事，發生合法終止效力，故兩造間之耕

地租賃關係業已消滅而不存在。從而，原告請求確認對被告就系爭土地依耕地三七五減租條例所定耕地租約之租賃關係存在，為無理由，應予駁回。」

二、佃農賴○○將原耕地種植的稻米改為養豬場等畜牧設施使用乙案

(一) 案情摘要：佃農林○○將訂有三七五租約的耕地做為養豬場等畜牧設施使用，是否亦涉及違反「耕地三七五減租條例」第 16 條有關承租人不任耕作，原訂租約無效之規定。

(二) 案情分析及法規見解

1. 依內政部 1997 年 12 月 17 日台內地字第 8611829 號函規定：「一、有關菇類等作物依其作物栽培特性，從事農業生產屬「土地法」第 106 條所稱之「耕作」。二、出租之國有耕地（農牧用地）做養豬場等畜牧設施使用，是否亦涉及違反「耕地三七五減租條例」第 16 條有關佃農不任耕作，原訂租約無效之規定一節，參照最高法院 1982 年台上字第 4294 號判決、1974 年臺上字第 599 號判例、1981 年臺上字第 4637 號判例、及本部 1980 年 4 月 22 日台 69 內地字第 13497 號函，所謂「不任耕作」，除佃農將承租耕地轉租於他人外，並兼指將耕地借與他人使用，或交換耕地，或佃農自己未將租賃物供耕作使用，而擅自變更用途，或無正當理由不任耕作而任令荒蕪者而言；又雖土地法第 106 條第 2 項規定「前項所稱耕作，包括漁牧」，惟依該部 1987 年 5 月 4 日台 76 內地字第 498969 號函示，上開規定係指當事人雙方，自始即約定由一方承租他方土地供漁牧使用之情形而言，如原屬栽培農作物之耕地租賃契約，佃農未經地主同意，逕將耕地變更為畜牧使用，而興建相關設施，致變更耕地原有性質，即與土地法第 106 條第 2 項所規定者有別，應認屬違反租約之情形。」

2. 依臺灣臺中地方法院民事判決 105 年度訴字第 3072 號：「……，按「耕地三七五減租條例」第十六條第一項所謂佃農應自任耕作，係指佃農應以承租之土地供自己從事耕作之用而言；如佃農以承租之土地建築房屋居住或供其他非耕作之用者，均不在自任耕作之列，應構成同條第二項所定原訂租約無效之原因。」最高法院著有 1981 年台上字第 4637 號民事判例可參。又「佃農在承租耕地上固允許有農舍之存在，但茲所謂農舍，乃以便利耕作而設，並不

以解決佃農家族實際居住問題為目的。」亦有最高法院 1975 年台上字第 571 號民事判例可按。本件系爭耕地，除少許盆栽外，大部分均為草皮及石子路所覆蓋；而耕地上之鐵皮屋（鐵皮棚架）內並擺設有桌椅、家俱、冰箱、廚具等物，顯係作為居住休閒之用途，參照上開說明，自不符農舍之要件。．．．，按「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。」耕地三七五減租條例第 16 條第 1、2 項分別定有明文。又「耕地三七五減租條例第十六條第二項所謂原訂租約無效，係指承租人違反前項所定不自任耕作或轉租之限制時，原訂租約無待於另為終止表示，當然向後失其效力，租賃關係因而歸於消滅而言。非謂租賃關係自始不存在。故出租人應有租賃物返還請求權。」亦有最高法院 80 年台再字第 15 號民事判例可參。本件被告既有未自任耕作之事實，參照上開說明，原訂租約即為無效(向後失其效力)，原告自可請求被告返還租賃之耕地。從而原告本於耕地三七五減租條例第 16 條之規定，請求被告將系爭耕地返還原告，為有理由，應予准許。

三、佃農周○○以承租耕地轉租阿華師茶葉股份有限公司，地主財政部國有財產署中區分署認為佃農周○○違反減租條例第 16 條規定，不自任耕作轉租他人申請調解、調處
乙案

(一) 案情摘要：佃農周○○將承租耕地一部分轉讓他人作茶葉設備場使用者，縱該佃農未有收取租金，是否違反減租條例第 16 條之規定，不自耕作而轉租他人之用。

(二) 案情分析及法規見解

1. 依行政院 1955 年 11 月 22 日台（44）內字第 6703 號令規定：「．．．，(一) 關於雇工耕作者，依照實施耕者有其田條例第 6 條規定及鈞院台 43(內)7805 號令之核釋：「以雇工耕作為主體者為不能自任耕作之標準。」本案所稱情形應飭詳細查明，如確係以雇工耕作為主體者，應視為不自任耕作，可依耕地三七五減租條例第 16 條第 2 項之規定辦理。(二) 關於佃農將承租耕地一部分轉讓他人作鍊炭場使用者，縱該佃農未有收取租金，但已違反減租條例第

16 條之規定，成為不自任耕作，同時亦違反原約定之使用方式，得由地主收回自耕或另行出租。．．．」

2.臺灣臺中地方法院民事判決 104 年度重訴字第 461 號：「．．．，原告主張系爭 150、146 地號土地，原告曾出租予被告周水波，租賃期間自 2012 年 7 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日止，依系爭租約特約事項第五點第 4 款、第四點其他約定事項第 9、11 款及第 19 款第 10 目之規定，系爭土地之使用僅限自任耕作、種植農作物使用，不得變更使用或轉租，違反者原告得終止租約，而被告周水波就上開兩筆土地未自任耕作，轉租予增宏公司，由增宏公司於 2012 年 1 月間於 150 地號土地興建如附圖編號 A、B 鐵皮廠房，原告乃於 2012 年 11 月 8 日發函通知被告周水波自 102 年 1 月起終止租賃關係，並請求被告周水波於 2013 年 2 月 28 日前騰空返還上開土地等情，為被告周水波所不爭執，並有系爭契約書、原告函文、現場照片 11 張在卷可證，原告主張應可採信。被告周水波承租系爭 150、146 地號土地既未自任耕作、未種植農作物，且違約轉租予他人，原告依系爭租約第五點第 4 款、第四點其他約定事項第 9、11 款及第 19 款第 10 目之約定，於 2013 年 11 月 8 日通知被告周水波，自 2013 年 1 月起終止系爭 150、146 地號土地之租約，合屬有據。．．．」

四、出租耕地實施農地重劃後，如承租人已照土地登記簿所載劃後土地面積繳租完竣，租約是否有效乙案

(一) 案情摘要：佃農林○○承租耕地因農地重劃而未定時繳租金給地主廖○○，俟農地重劃完成後，地主廖○○以佃農林○○未繳納租金申請終止租約，雙方因租佃爭議申請調解、調處。

(二) 案情分析及法規見解

1. 依內政部 1976 年 1 月 24 日台內地字第 659351 號函規定規定：「案經本部邀同中央有關方面及財政部、司法行政部、經濟部、台灣省政府農林廳、財政廳、地政局等機關會商獲致下列結論後辦理：「關於出租耕地實施農地重劃以後，其有關地籍資料均已隨同調整，其據以計算應納田賦及水費之土地面積，亦均係以重劃後之新地籍資料為準，有關其計算租額之土地面積，自亦應以土地登

記簿所載之重劃後土地面積為準。本案出租耕地之承租人如已照上述重劃後土地面積繳租完竣，自不發生欠租問題。」

2.又依內政部 2005 年 7 月 12 日台內地字第 0940009941 號函規定：「按行政法院 45 年判字第 83 號判例：「耕地三七五減租條例第 1 條載明本條例未規定者，依土地法之規定，土地法第 106 條第 1 項所稱耕地租用，係指約定支付地租使用他人之農地而言。又第 2 項載明前項耕地包括漁牧，依此規定，對於養魚池之租用，自亦有該條例之適用。」，准此，本案「養殖用地」作為養殖使用及「農牧用地」如經出租人容許作為養魚池使用者，倘未違反耕地三七五減租條例等相關規定，有關申請災歉減免租金事宜，請依該條例及相關規定本於職權逕行妥處。」

五、依耕地三七五減租條例規定收回市有出租耕地，佃農拒領補償時應如何處理乙案

(一) 案情摘要：訂有耕地三七五租約的土地因實施區段徵收，地主徐○○依規定補償佃農三分之一地價補償費，但佃農廖○○要求以所領補償費再加 4 成作為補償，遭地主徐○○拒絕，佃農廖○○提出訴訟。

(二) 案情分析及法規見解

1.依 內政部 1986 年 8 月 27 日台內地字第 433746 號函規定：「台南縣新營市公所為興建垃圾掩埋場擬依耕地三七五減租條例規定收回新營市後鎮段 183-7 地號市有出租耕地，倘佃農拒領補償，可否提存法院乙案，倘擬收回之耕地確屬經依法編定或變更編定為非耕地使用時，自得依耕地三七五減租條例第 17 條第 2 項規定終止租約收回耕地，但應給予佃農補償，如佃農拒領補償費時，應依提存法有關規定辦理提存。」

2.臺中高等行政法院判決 101 年度訴字第 190 號：「……，按「直轄市或縣(市)主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，……」、「土地權利關係人對於第 18 條第 1 項之公告事項有異議者，應於公告期間內向該管直轄市或縣(市)主管機關以書面提出。該管直轄市或縣(市)主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。被徵收土地權利關係人對於徵收補償價額不服前項查處情形者，該管直轄市或縣(市)主管機關得提請地價評議委員會復議，土地權利關係人不服復議結果

者，得依法提起行政救濟。」、「被徵收之土地或建築改良物原設定之他項權利因徵收而消滅。」為行為時土地徵收條例第 18 條第 1 項、第 22 條第 1、2 項、第 36 條所明定。本件前經內政部以 2011 年 2 月 25 日內授中辦地字第 1000041377 號函核准徵收，被告乃以 2011 年 4 月 7 日府授地區二字第 1000060087 號公告徵收（公告期間自 2011 年 4 月 8 日至 100 年 5 月 9 日）。嗣原告甲○○、丙○○徵收公告期間以 100 年 5 月 9 日異議書聲明「...惟因被徵收土地之地價補償費總額以公告土地現值計算，與實際市價相差甚遠，本人表示異議，擬請改以全部發給抵價地...」，經被告以 2011 年 5 月 11 日中市地權一字第 1000014262 號、2011 年 5 月 12 日中市地權一字第 1000014267 號函回復原告甲○○，依內政部 77 年 2 月 11 日台(77)內地字第 575052 號函釋，政府實施區段徵收時，依照同條例第 54 條規定得申請領回抵價地者，係指原土地所有權人而言，並不包括耕地承租人，耕地承租人不得要求領回抵價地等語，此有原告甲○○、丙○○異議函及被告前揭函在本院卷（第 230 頁至第 232 頁、第 234 頁）可稽。原告對該查處情形，未再表示不服，則依前揭規定，本件之徵收補償應已確定。．．．，經查系爭土地原由原告依耕地三七五租約承租，嗣經臺中市政府報請內政部核准徵收，並經公告生效在案，且已作成核發徵收地價補償費處分確定，原土地所有權人即參加人因原告乙○○、丙○○拒絕受領系爭土地 3 分之 1 地價補償費 418 萬 8,165 元及原告甲○○拒絕受領系爭土地三分之一地價補償費 149 萬 4,155 元，參加人乃將補償費提存於法院，並檢據向被告申請發給抵價地，被告旋以原處分註銷系爭土地原設定於原告之耕地租約登記，並通知臺中市西屯區公所辦理相關註銷等情，有系爭土地登記謄本、被告 2012 年 12 月 5 日協調會議紀錄、參加人存證信函、被告 101 年 1 月 4 日中市地權一字第 1000043740 號函在卷可稽，此事實並為兩造所不爭執。」

貳、案例分析結果

由上述案例分析，租佃爭議自實施耕地三七五減租後，因時代背景的改變爭議事件亦層出不窮，加上當時訂立三七五租佃的人已非原先的地主、佃農，而是由後代子孫所繼承，地主的繼承人會覺得自家的土地被侵佔多年卻僅收微薄的

租金，而佃農覺得耕作多年的土地因地價高漲而變成有價值的土地，此時地主就要收回土地，各種關係複雜人、事、時、地、物，如以現行承辦三七五租約業務承辦人要解決地主與佃農的租佃爭議實屬不易，又租佃爭議問題種類多不易整合，問題點又牽涉耕作者之繼承、補償費及法令等，若以現行政府查察人力、調查權限及能力要真正做到毋枉毋縱，難以做到公平、公正的裁量。雖說當年實施耕地三七五租減租對於臺灣土地改革是達到均富之政策，然而時代的改變耕地三七五租減租條例修法的腳步緩慢，日積月累下租佃雙方的爭議亦日與俱增。因此該法應有修法之必要，以符合時勢所趨。

第二節 訪談結果分析

減租條例自 1951 年制定實施後，隨著臺灣社會環境的變遷，租佃失衡關係已有所不同，減租條例的合憲性及存廢與否，為地主所爭執的議題，地主經由相關租佃確定裁判，即聲請大法官解釋減租條例第 5 條、第 6 條第 1 項、第 16 條第 1 項、第 17 條第 1 項第 1 款與第 2 款第 3 款、第 19 條第 1 項與第 3 項及第 20 條等規定。為瞭解減租條例實施後，因佃權得到保障，租額受到限制，因努力增產所得，全部為佃農所有，鼓舞佃農耕作的動力，增加農業生產，間接繁榮農村經濟，安農村社會，自耕農及自耕地逐年增加，驗證政府實施土地改革的成功，本研究以受規範者之角度出發，深入剖析受規範者對減租條例提出意見與期望，藉此思考減租條例對規範者所造成之影響，期藉對未來建構減租條例制度有所助益。雖說減租條例之立法目的並未違憲，但如此卻是為惡法，爰擬訪 3 位地主、3 位佃農、3 位業務承辦人及 1 位學者，並以上開人員做為本研究之探討，以上就金對減租條例制度與適用探討，以台中市為例進行研究從政策面、執行面進行研究，檢視是否存有缺點，並診斷問題點，提供修法及建議之依據。

壹、地主、佃農對減租條例之困境及建議

一、請問您必須接受耕地三七五減租條例之規範？有何看法？

耕地三七五租約實施至今地主與佃農之立場在利益上為對立，佃農對於減租條例的

規範大多數可以接受，但對於租金繳納頗有怨言；地主則普遍對減租條例則有許多不滿，尤其是補償金之規定。

我家土地歷經公地放領、耕者有其田、耕地三七五租約，從大地主變為 1.2 甲，又經繼承關係由父親那裡繼承取得 2 分地，其實從繼承取得耕地時前後跟佃農打過無數次官司皆無勞而功，一直至最近 103 年租約期滿後費九牛二虎之力以擴大家庭農場收回耕地，另一件以公告現值 1/3 補償佃農後終止租約，餘租約還存續中，真令人苦擾。(A1-1)

減租條例從 38 年至今已歷 60 多年相當不合理，不但未能終止租約還一代傳一代，我們都知道耕作是不能賺錢，用減租條例綁住地主、佃農只會讓他們生活更加困苦，又因繼承人享有耕作者繼承，如此繼承人變多就越來越難處理，又如終止租約得補償佃農，一旦繼承人多補償金就喬不攏，這是初淺的看法。(A2-1)

我承租用這耕地已好幾年，一直都很認真的耕作，除了對租金有點意見外，其餘是沒有什麼反對意見，外面無受耕地三七五租約的租金收的比我繳金還要便宜，．．．，另外有天災時要減租金時也要經鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會同意才能減租，覺得耕地三七五租約並沒有對佃農較好。(B1-1)

我覺得三七五減租條例這個規範很好，可規範地主不可任意收回耕地，一旦地主想收回耕地要有一定程序的正當性，這是保障地主、佃農的條例。(B2-1)

二、請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第 16、17、19 條)

經由訪談地主及佃農之內容發現，在一般正常情形下，佃農願意主動表示放棄耕作權，幾乎是不可能，綜觀目前各行各業已提供相當就業機會，務農收入並不高，甚至虧，佃農卻仍不願放棄其承租耕地，只為求地主予以補償，而對面減租條例第 17 條第 1 項第 5 款，耕地變為非耕地時需補償佃農之補償金，令地主與佃農皆不滿意，地主希望以最少的錢補償佃農，而佃農卻希望以市價之 1/3 為補償金，各自立場無共鳴點。

減租條例第 16 條轉租事宜，這是合理佃農轉租本來就違反減租條例，當然就要終止，條例本身就是要給佃農自己耕作怎可又作二房東？減租條例第 17 條補償佃農 1/3 補償費，這政策是早期民風樸素地主與佃農感情好所設立，地主對於補償費皆可接受，可是現今佃農常獅子大開口要補償費這是不合理。第 19 條規定租約期滿收回租約，除地主要自耕又要考慮佃農能否維持一家生活支出，話說現今佃農很多都沒有在耕作，就算生活困苦也不能由地主來照顧，這是政府的責任，政府不能將燙手山芋轉價給地主。（A2-2）

減租條例第 16、17、19 條一直在限制佃農，只要稍為不耕作地主就虎視眈眈要依第 16、17 條終止租約，另外第 17 條耕地變為非耕地補償佃農補償金以公告現值補償之 1/3 補償金給佃農，政府現徵收土地皆以市價補償給佃農，所以修法以市價 1/3 補償佃農才合理。（B2-2）

對於減租條例的規定我有一定程度的瞭解，例如第 16 條雖有規定不得轉租事宜，這條我就覺得佃農就應遵循，只要是條例規定地主、佃農都應遵守，第 17 條規定對於耕地變為非耕地，地主如要收回就應補償佃農以公告現值 1/3 的補償金，這條應改為以市價 1/3 補償佃農才合理，佃農承租耕地已 40~50 年，沒功勞亦有苦勞，所以多些補償也是應該，第 19 條規定租約期滿後只要地主能自耕，且生活支出較佃農辛苦即可收回耕地，這條例應該依個人情況而定，如地主生活很困苦且能自耕，佃農要將心比心把耕地還予地主，惟對擴大農場規定的規定就很不好，如地主以擴大農場收回耕地仍需以市價 1/3 補償佃農，如此才合乎三七五租約精神。（B2-2）

三、您認為於耕地三七五減租條例限制地主財產權，造成地主收回耕地困難點是否能認同？

經由訪談地主之內容發現，現階段農業環境與以往截然不同，保護佃農權益不符合必要性原則，亦也是社會責任所不忍受範圍，更構成個人之特別犧牲，地主長期受到之損失大於限制之程度，已達特別犧牲之程度，更佃農繼承耕作權相關規定相關不以為然。

認同，政府以擴大家庭農場收回耕地，這是很好的美意，但限制實在太多，地主只能看得到吃不到，最根本方法就是廢除耕地三七五租約，雖然面對第 19 條地主應考量佃農是否因收回耕地造成佃農生活不足維持一家生活，這立法用意很好，照顧弱勢是很多人想幫忙，但現階段的佃農其實都相當有錢，他們都是為領取補償費裝窮，實在不可取，應於租約期滿後就遵循市場機制終止租約，政府不應強制續約。（A1-3）

這部份分為三方面討論，第一方面是祖先留下的耕地本身無法耕作確實可以租給佃農耕作，但前提是佃農不可違反規定，第二方面是給佃農耕作佃農又違反規定如蓋房子或不自任耕作，當要終止租約還要補償佃農這是地主所不能接受，第三方面是社會已不斷的改變減租條例應隨著社會變遷有所改變，最好廢止三七五租約迴歸市場租賃機制。（A2-3）

四、您認為於耕地三七五減租條例規範佃農耕作權，造成佃農要時刻提出高警覺避免耕地被地主收回是否能認同？

在訪談佃農過程中，發現佃農承租無三七五租約的耕地能用低租額承租耕地，甚至免租額，但佃農為何願意繼續繳傳下來的租金，主要是希望得到合理補償費，要求分配出租耕地三分之一的權利。

這點我認同，我家自從簽訂這三七五租約一直耕作稻米，但種植稻米收購的價格遠不如種植高經濟產物的水果，一旦要改種植水果還要經地主同意相當不方便。（B1-4）

其實減租條例也有在規範佃農耕作權，只要佃農依規耕作按時繳租不做違規事宜，地主無權收回耕作，反之，地主因個人私利強逼佃農終止租約就不認同，再來現階段地主根本無法耕作，只因不想給佃農耕作才想盡辦法終止租約，這種做法很不可取。（B3-4）

五、請問你認為政府需要再繼續管理耕地三七五租約？

目前的農業經營環境不利佃農及地主，辛苦整年耕作的收入並能帶給佃農經濟上之滿足，同時佃農也認為耕作多年耕地其能收回多年投注於農地經營的投資，有所回報，而地主必須給於佃農補償，而補償費的計算方式以市價補償為基礎，此外，仍

有些佃農也表達只要持續耕作，所耕作的耕地會佔地為王成為自己所有的想法，所以希望政府應出面協助租約之終止。

政府仍需繼續管理耕地三七五租約，將剩下的租約管理完成，最好設定期限將剩餘租約終止。(B2-5)

政府不需任何事都要管理，但對於減租條例第 17 條第 1 項第 5 款，對於耕地變為非耕地的補償金就一定要管理，現在的地主很聰明常以本身無錢補償佃農就拖好幾年，就趁佃農沒耕作時以此原因，向政府申請終止租約，這樣很不厚道，也不想佃農這耕地多年沒功勞也有苦勞，所以這點政府一定要管理，才能保障佃農。(B4-5)

六、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？

耕地變為非耕地時，地主就能依公告現值 1/3 補償佃農，經訪談地主、佃農對於補償費的需求各自不同，佃農希望補償費越高越好甚至想把多年耕作的土地以分割給佃農代替補償費，反觀，地主方面對於補償費以公告現值 1/3 補償佃農，這樣補償費還太多了，各自皆覺得減租條例已歷經 60 年，要隨著時代變遷改變補償費給付的方式。

50 年前減租條例是對於佃農的補償費是以 1/2 為基礎，之後慢慢變成補償費以 1/3 為基礎，但在我看來現在地主及佃農的生活都很苦應不需要再補償佃農補償費了。(A2-2)

一旦耕地變為非耕地補償佃農 1/3 的補償費本來就合理，這耕地我從小就隨爸爸在這耕地耕作，從小就有感情而且也在耕地附近買了房屋，一旦地主收回耕地，地主也不會耕作還是交由其他人耕作，不如補償費轉換以分割土地給佃農，我會耕作也會幫忙照顧地主耕作，但減租條例卻規定以補償費佃農，這是不合理。(B4-6)

七、請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

透過訪談發現地主及佃農是一個口徑，指出農業經營的收入十分微薄，但因三七五

租約因受到減租條例對租金之限制，地主僅能收取相較於一般耕地租賃契約更微薄的收益，因此地主就更不願付出高額補償費，造成三七五租約續約一直存在問題。

佃農依減租條例去耕作，地主不可以無理收回耕地，像早期我們都將租金拿給到地主家中，也沒跟地主要收據亦也平安過了好幾年，但自從年輕老闆繼承耕地後，就以沒拿到收據向公所申請調解訴說我沒繳租金，就相當不合理。」
(B2-7)

我覺得地主與佃農要相互體諒，地主對於佃農租金慢繳也不要緊迫盯人要佃農繳租金，而佃農對於耕地也要履行耕作權，儘量不能違反規定，再來就是對補償費依規定補償即可不要獅子大開口，就可以確保三七五租約續存。(B3-7)

八、當您遇到耕地三七五租約的問題時，您希望政府應該扮演什麼角色？

經訪談發現租佃委員會在開調解、調處的協調過程中，地主普遍覺得協調結果是偏向保護佃農立場，使地主不願與佃農加速協商終止租約，而政府強制訂立三七五租約，僵化土地流通，限制其權制，地租未隨物波動合理調整，三七五租約已達 60 年，當初以重新分配財富之目的已達，地主無需再做如此之犧牲，政府不應以公權力介入租佃雙方租賃契約之必要。

當三七五租約有租佃爭議時，最好政府能保持中立的立場，我發現現今調解、調處，政府較偏袒佃農，明明佃農已違反規定政府仍仲裁租約有效，這讓人很不服氣。(A2-8)

三七五租約是私權關係，只要維持現階段調解、調處方式，不成立就送法院裁判即可，這三七五租約主要關鍵是地主、佃農，正所謂清官難斷家務事，就是這道理，政府只要扮演好目前規定角色就好。(B2-8)

九、請問您覺得耕地三七五減租條例進行修法，你的建議如何？

由於現今佃農社經條件明顯改變，或許對某些三七五租約的佃農而言，尚有少數佃農必須仰賴承租耕地之農業收入維持生計，但卻非占多數絕。當初政府強制訂立三七五租約，將地主的土地部分放租予佃農，如今佃農生活已有改善，甚至有許多佃農已成暴發，原來的地主卻無此機運，而僅有剩下的三七五出租耕地，收回又須

部分補償佃農，內心之憤憤不平，可想而知，臺灣光復之初因土地改革之需，政府以公權力介入私權，而制定減租條例，而今政府卻以尊重私權為原則，不以強制手段干涉私權，讓三七五租約為租佃雙方長期問題，因此應建立合理農地租賃制度，活化農地租佃外，避免造成社會裂縫與不安，故應訂定落日條款、撤銷等租約之管制。

我認為三七五減租條例進行修法，就是回歸一般租賃契約，依農業所規定條例進行修法。(A1-9)

設立落日條款的日期，例如每6年強迫地主續約。(A3-9)

十、請問您覺得耕地三七五租約廢除，改採一般耕地租賃且子孫無享有永久繼承權，接受程度為何？

在談訪過程中地主對於耕地三七五租約限制財產權之情狀已相當不滿，尤其是隨著農業對經濟的貢獻度降低，農地政策亦因應需要調整放寬農地農有，落實農地農用，對農地農有之政策目，早已不再堅持。政府爰於農發條例修正後，企圖建立的新的耕地租賃制度，顯示三七五減租制度已不合時宜。減租條例已完成其階段性任務，且今租佃雙方皆贊成廢止減租條例，已不符時空環境，該功成身退。

接受，如能廢除三七五租約是政府德政，三七五租約已是歷史共業的產物，如不廢除會造成日後子孫愈多愈難處理，日後想處理更加困難，並造成地主、佃農積怨更深。。(A1-10)

接受，這是很好的德政回歸一般耕地租賃，算是彌補地主多年出租耕地給佃農只賺微薄的租金，又免負擔日後巨額補償費。(A2-10)

貳、業務承辦員對減租條例之認知及新修正法規的期望

一、請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第16、17、19條)

減租條例從立法施行至今，對於地主處處不公平，不但處處限制地主權利，僵化土地運用，地租亦也隨物價波動而調整，只為減租條例制定之，當初國民政府來台時，

為照顧大多數人之生活，實施土地改革，雖三七五減租政策實施後，不但使耕地移轉停滯，而且管制式的租佃限制，妨礙原本租佃市場的價格競爭，進行排除有效率的農業經營者獲得耕地的機會，農業產業無法獲得規模經濟之利益，故基於國家對基本權之保障，以維持實質的私法自治，在必要時，國家仍應介入私法關係的形成，故廢止減租條例，由政府立法介入才屬正當。

減租條例是歷史因素所訂立的不公平條例，尤其是強迫地主每 6 年與佃農訂立耕地三七五租耕約，再者三七五租約所繳給地主的租金，根本不合時宜。
(C3-1)

在執行減租條例中最令我困擾是第 16 條的轉租認定，通常地主指出佃農有轉租行為，請地主拿關鍵證據時，地主通常拿不出來或是已確定耕作者非佃農本人，但在調解會上佃農一概說明僅請人暫時幫忙，易造成承辦員的困擾，再來就是執行減租條例第 19 條，出租人所有收益足以維持一家生活者，這條例是租約期滿時地主收回自耕地而需計算地主、佃農家庭平均收入，但由業務承辦人承擔如此之責任實在不公平，無論計算出哪方的收入不足維持一生活，皆造成一方不滿，進而向公所訴願造成承辦員很大的壓力。。(C2-1)

二、請問您的公務年資及承辦租佃業務年資為何？

目前辦理租佃業務公務普遍為兼辦，且辦理時間亦也不長，又有些鄉(鎮、市、區)公所業務調動頻繁，多數公務員對於辦理租佃業務總覺吃力不討好，租佃業務係屬私權爭議，一旦未處理好惹得租佃雙方不悅，甚至引來行政訴訟，故多數公務員不願介入兩造爭議，致法院訴訟案層出不窮。

我公務年資 20 年，辦理耕地三七五租約業務有 8 年。(C1-2)

我的公務年資 11 年，辦理租佃業務年資 6 年。(C3-2)

三、請問您對現行減租條例(含內政部發布之函釋)是否有助你辦理租佃爭議相關事宜？

減租條例僅有 26 條，函釋內容亦也從各發生案例問題予以釋解，惟社會變遷過快又加上租佃雙方社經地位提高，減租條例及函釋以不足應付複雜的租佃爭議，大

部分公務員認為，向縣(市)政府請示疑義所得到的函覆或內政部發布函釋，無法真正回答問題，缺乏一個明確性準則，亦無法解實務上所遇的租佃爭議問題。

現行減租條例規定稍嫌不足，惟經過各縣市政府承辦經驗疑義請示後，內政部相關函釋的確有助於處理租佃爭議事宜。(C1-3)

減租條例及內政部發之函釋雖然有幫助，但有些條例卻模糊不清例如對租金解釋不清楚，因租金是早期訂約地主、佃農所約定的租金，後然皆由繼承人繼承該租約權利、義務，兩造常因為租金少繳起了糾紛，在加上現階段的地則已廢止，所以租金計算更加困難，再則減租條例第 17 條，需補償佃農農作物改良物事宜，這也很難計算，辦理租佃業務在公所皆是兼辦的，對於農作物認識並非專業，而函釋也沒特別解釋，易造成承辦員困擾流動率亦高。(C3-3)

四、請問您是否認為耕地地價漲幅會影響減租條例第 16、17、19 之法規適用？(如地主提高收回耕地之意，佃農期待高額補償金)

減租條例第 16、17、19 條，僅有第 17 條第 1 項第 5 款規定，耕地變更為非耕地時地主如要收回自耕地需補償佃農公告現值 1/3 之補償費，經詢辦理本項業務承辦員當遇到耕地地價高漲時，普遍認為耕地地價高時地主就會積極想收回耕地而時佃農亦也想收取更多補償費，租佃糾紛也多同時三七五租約終止速度也快。

地價漲幅是否影響地主及佃農的期待是一體兩面的，地主當然希望在地價上漲之際趕快收回耕地以獲取地價上漲之最大利益，而佃農也希望在地價上漲時獲取更多的補償金，人心不足蛇吞象啊！(C1-4)

耕地三七五租佃地主與佃農的關係在都市土地重劃及地價日益增長地區越是緊繃，地主和佃農關係長期不和諧與耕地公告現值是等比成長，因耕地所在區域不同為耕地公告現值差異亦也不同，補償費問題難以達成共識，可以瞭解到地主與佃農因價值觀及利益價值的改變，造成地主與佃農的情感疏離，隨著社經條件改變、耕地的利益的提升。這些關係的改變造成出租人積極想收回土地，而佃農則拼命想抬高補償金額，如果政府不能果斷的修正立法，這種惡性循環地關係將永無止境下去。(C2-4)

五、請問您認為租佃爭議一定要經調解、調處後才能送入法院審理是否合理？請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

由於耕地三七五租約係屬為私權範圍，通常租佃爭議要兩造願意個退一步，爭議事件能才和平落幕，經詢 3 位承辦員表示，調解、調處會雖有一定功效，但所呈現實益卻不大，地主佃農皆較相信法院判決。

各級政府租佃爭議調解、調處的確有助於業佃雙方爭議的排解，在我們處理的個案中，很多都是因為經過行政機關的調解調處後達成和解，以減少無謂的爭訟造成雙方時間和金錢的損失。一方面法院審理案件眾多，行政機關的調解調處大大幫了法院一個大忙。（C1-5）

現階段的調解委員所遴選的委員皆是地主、佃農或農會理事長所擔任的委員，對於照顧耕地很專業，但長期缺乏法學素養往往在調解會上無法發揮功能。至於如何才能讓地主、佃農和平相處，這需要兩造的智慧，況且耕地三七五租約是私權，政府實在不應介入。（C2-5）

六、請問您相關租佃專業能力如何培養？（例如參加內政部或台中市政府舉辦之研習會、業務承辦經驗傳承）

目前臺中市政府辦理耕地三七五租約係交由各區公所辦理，而辦理公務員在公所兼辦本項業務，因此相關租佃專業能力，只能碰到問題後打電話給內政部或台中市政府詢問，又加上本項業務承辦員流動率頗大，所以本項業務經驗傳承有很大斷層。

平日精讀「耕地三七五租佃法規及法令解釋彙編」及內政部發布之相關函釋及法院相關判例，每年均參加內政部及台中市政府舉辦之研習會，與其它地區之三七五租佃承辦人員進行案例探討及經驗交流，如遇有疑義部分會請示地政局長官，尋求正確答案（C2-6）

通常是參加內政部或台中市政府地政局所舉辦的研習會所得租佃業務知識，但因承辦租佃業務在公所皆屬兼辦屬性，所以本身專業性並不夠又加上流動率高，所以承辦員間業務交接並不理想，租佃業務投入亦也不積極。（C3-6）

七、請問您是否認為基層公務員具備足夠的專業能力，減少適用減租條例第 16、17、19 條的疑義？

基層公務員對於租佃業務的專業能力與知識，除了從內政部或台中市政府舉辦的業務研習得之外，多數靠自學補充法規資訊，而基層公務員的學經歷背景，亦也影響租佃業務執行程度

經驗的傳承非常重要，輔以相關法令、解釋函令、法院判例及判決，再加上自身不斷的充實，當然有足夠能力處理三七五租約業務。（C1-7）

辦理耕地三七五租佃業務因人員更迭頻繁，如果承辦人員初接此項業務，一定千頭萬緒，毫無章法，如果沒有積極參與各項研習活動，或無精讀相關法令及解釋彙編一定無法勝任此項業務，唯有真心積極投入方能具備足夠的耕地三七五租佃業務能力。（C2-7）

八、請問您辦理減租條例第 16、17、19 條有疑義時，希望中央機關提供何種幫忙？

經由訪談內容中發現，部份理本項業務承辦員遇到問題點，會彙整相關法令、函釋公文及實際案例，但承辦員皆希望能成立群組藉由他人的問題增加自己的知識。

基於法律訂定的不夠周延，中央應該要有足夠的專業知識及能力協助地方政府辦理三七五租約業務，定期舉辦租佃講習、各縣市政府執行業務遭遇的問題應作成實例廣為宣導、隨時下鄉了解租佃雙方的需求是什麼，最重要的是要以周延的方式解決歷史共業。（C1-8）

除了修法希望成立群組，由辦理本項業務承辦員在群組發問問題，不但教學相長亦能由別人問題學習不同問題態樣。（C3-8）

九、請問您認為內政部發布之函釋或內政部、市府的函覆是否有助您辦理減租條例業務？

基層公務員大部份認為，向市府請示疑義所得到的函覆或內政部發布函釋，無法真正回答問題，缺乏明確性準則，當然也無法解決實務所遇到租佃爭議問題。

內政部函釋當然對於辦理租佃業務有一定幫助啊。惟函釋並無強制效果，租佃雙方如不同意行政處分結果，仍可依調解、調處程序或循法院訴訟解決。

(C1-9)

我認為內政部發布之函釋或內政部、市府的函覆，通常只能讓我了解 2~3 成，我是希望內政部或台中市政府地政局對租佃業務建立 sop 的流程，讓新人快速進入本項業務。(C3-9)

十、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？

大多數基層公務員認為耕地三七五租約係屬歷史共業，政府應有積極作為將三七五租約制定終止時間表，設置獎勵措施讓地主及佃農終止三七五租約。

三七五減租條例是歷史共業，現今由於地主佃農各持己見，致無法解決目前之窘境，只能待時間來解決此政策了。目前執行此業務仍應依該法律規定辦理。

(C1-10)

目前是不合理，而且耕地三七五租約是歷史共業，政府應設租約終止期限，這樣才能提早將租約終止。(C2-10)

由於租佃雙方社經條件改變租佃問題複雜化，又從上述訪談資料得知地主戶數未隨著租約件數減少而遞減，反觀佃農因承租權繼承造成佃農戶數隨著租約件數減少而遞增，形成「地主派」、「佃農派」立場相左，兩方勢力影響減租條例之修訂過程，也因租佃雙方對於修法內容無法達成協，造成減租條例至今仍未修正。

隨著租佃雙方社經條件改變，現今租佃雙方的經濟狀況趨於平等，佃農的本業已不再是農作，而是以兼業的方式維持繼續耕作的狀態，為期能夠獲得終止租約後的補償，尤其耕地地價的漲幅部分，某些縣（市）因為交通建設的便利，導致投資客炒作農地價格、肆意大興農舍，導致地主收回耕地之意願增高、佃農期待更高的補償金，因此相關訴訟案作隨之增多。但因為土地利益牽涉龐大，租佃問題更顯複雜，地主、佃農無不想盡辦法規避法規，尋求有利於己的方式主張權利，惟值得注意的是地主、佃農願意私下協議補償金額，不依循行政程序或司法程序，以佃農放棄耕作權的方式終止租約，租佃雙方皆有利可圖。在租佃雙方皆有利益時，地主願意付出補償金收回土地，換取更高金額

的買賣土地獲益，而佃農維持耕作之目的，同樣也期待有朝一日地主賣土地後，所獲得高價補償金。

第五章 結論與建議

本章主要綜合第四章案例分析及深入訪談結果，總結研究發現之後，耕地三七五租約對地主負擔補償義務，嚴然讓地主成為三七五租約犧牲者之情況已清楚可見，在減租條例中對租額的管制規定、租佃契約屆滿時耕地收回條件的嚴格限制，以及租約存續中終止租約時地主給予佃農地價補償等規定，在未能修訂放寬標準或予以停止適用以前，為平衡租佃雙方權利義務本來應由社會共同負擔，卻由政府加諸於少數地主的保障農民生活之社會責任。因此，本章分為兩節，第一節為研究發現、第二節為研究建議。

第一節 研究發現

耕地三七五租約終止租約時能以迅雷不及掩耳的方式達成共識，其原因為地主與佃農各自認為保有談判優勢，誰也不願主動開口提出解約之意願，又因目前法令雖明文規定佃農享有補償的權利，地主負擔補償義務，但佃農認為對於守護多年的耕地未來增值的可能逐年俱增，而認為耕地地價高漲時解約可獲得更高補償費；地主方認為法令修訂及法院判決對地主越來越有利，雖然地價愈來愈高漲，仍願意等待政府著手進行法令修訂將補償費降至最低，姑且不管租佃雙方動機如何，都讓耕地三七五租約問題無法獲得解決而一再延宕。

地主的財產權受限模式在減租條例嚴格規範下，無法讓整個社會所承擔的社會、經濟成本降至最低，民眾財產權受到憲法所保護，而以公權力輔助租佃雙方終止租約，尤其對於剝奪地主財產權方面，仍未臻完備。

因此本研究依據研究目的、文獻資料、案例分析與深度訪談結果，得出分別從終止租約之困境原因、又從由政府導入補償機制之可能性等面向歸納出以下的結論：

壹、終止租約之困境原因

減租條例之補償機制常極小化遊走於地主與佃農間的權利義務關係，政府扮演監督

角色，通常面臨終止租約時不積極涉入租佃雙方補償權責，僅於耕地變更為非耕地時對課以土地增值稅（如圖 5-1 所示）：

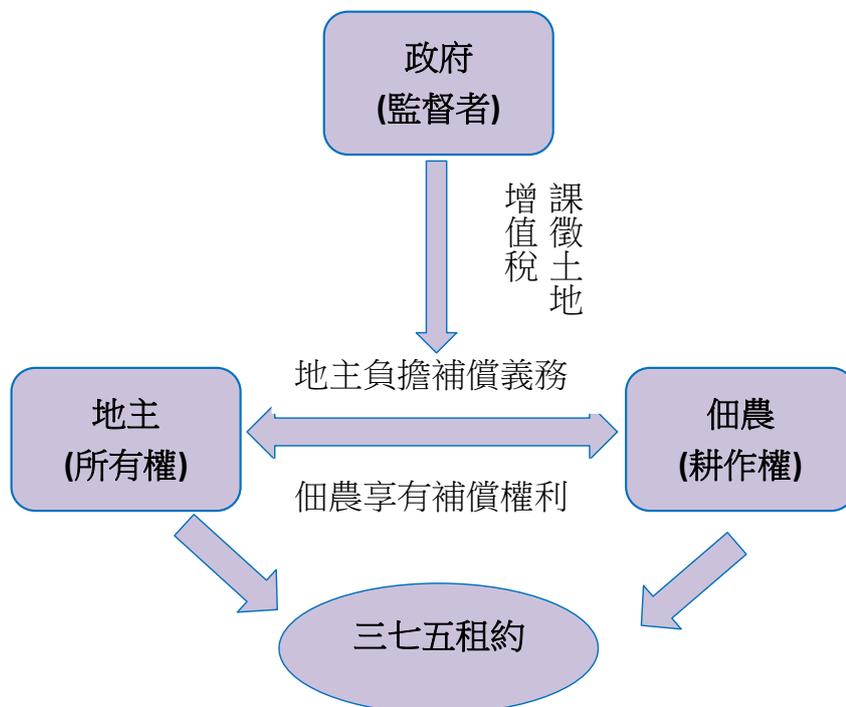


圖 5-1 租約補償關係

資料來源：本研究整理歸納。

在現行的解約補償機制下，除地主、佃農自行協商達成終止租約補償共識外，如以減租條例規定辦理終止租約，就產生以下困境：

一、租佃雙方協商終止租約，各持己見

處理耕地三七五租約補償終止時，姑且不論是否符合法定補償事由，佃農皆會以公告現值三分之一補償費為標準，變項要求地主給予更高補償費，而單靠地主、佃農自行協商成功率通常不高，所以需依賴租佃委員會之協調，而反觀租佃委員會大部份人的心態皆認為地主擁有土地，故地主補償佃農是理所當然，在人情關說、恩威並施下，讓地主不得不接受這筆補償費，亦也有地主不願屈服租佃委員會柔性勸說，致協商破裂。承辦本項業務公務員曾表示以協商終止租約的個案成功率其實不高，認為耕地三七五租約是歷史共業，如要地主、佃農終止租約早就終止租約不會等到由地主、佃農之繼承人來辦理，同時也覺由租佃委員會來決定補償金額似乎不合規定，以自行協商終止租約，

最後皆以法院判決辦理補償。

二、依法終止租約之補償，巨額補償費不易籌款

在不同縣市、不同區位，耕地的土地價值也不同，如位都市發展區訂有耕地三七五租約耕地，就不能以農業使用價值評估，高漲的地價反映於公告土地現值上，所呈現是地主終止租約時必須負擔鉅額的補償費，因此問題點就接踵而來，問題一係因土地短時間不可能變現，地主無法籌措龐大的現金支付補償，又因歷經 60 年其繼承人已多至不可數，倘其中一人想終止又得整合其他繼承人意見，一旦繼承人多想要依法支付補償費恐就難上加難了。問題二係因地主不願意將土地拿去抵押，負擔貸款的利息。就因租約補償之問題無法處理時，租約將會延後終止，特別是隨著地價上漲，地主所需承擔成本也將更高。

三、租佃雙方無共識，立法機關不積極修訂減租條例

釋字第 580 號自 2004 年公布後，宣告減租條例第 19 條第 3 項規定違憲，並責令立法機關儘速修正減租條例第 17 條第 2 項第 3 款補償額度規定，雖然行政院於 2012 年時提出減租條例部分條文正草案，函請立法院審議，惟因屆期不連續而未通過修正。減租條例自 2002 年最後一次修正後，至今已逾十多年，台灣社會經濟環境、農業政策方向皆有所改變，但減租條例卻未能配合社經現況、農業政策方針修正，導致減租條例部分條文不合時宜，並且未能依照釋 580 號意旨儘速修正法條，顯有立法怠惰、議會失能之處。

因租佃雙方相對的人數比例相當（如圖 3-9 所示），「地主派」及「佃農派」立場相左，各自影響輿論，並透過政治支持勢力影響租佃政策修法方向，在出租人「財產權」限制放寬及承租人之「租賃權」保障限縮情形下，面臨佃農反抗政策之壓力漸增，地主亦利用集會、遊行、請願及聲請大法官解釋等方式，影響減租條例之修法方向，但因租佃雙方勢力均等，所牽涉的利益龐大，租佃雙方對於減租條例修法事宜無法達成共識，立法委員不願意得罪任何一方利益團體，導致減租立法遲未修法。

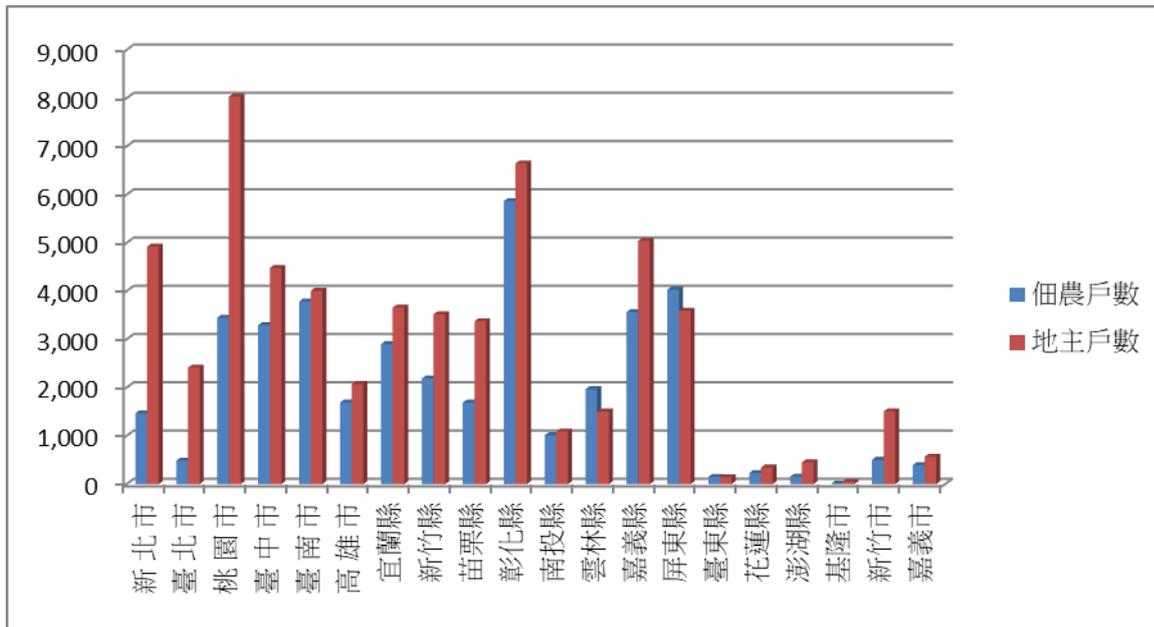


圖 5-2 租約補償關係
資料來源：本研究整理歸納。

貳、從法規執行現況來看

一、政府消極面對租佃問題

減租條例修訂的主管機關為內政部，但由訪談中的公務員表示，當有租佃爭議時鄉（鎮、市、區）公所與上級機關間的溝通互動無法上通下達，內政部函釋與縣（市）政府的函覆無法有效幫助基層公務員適用減租條例的規定，內政部對於函覆內容相當制式又官方的回答套用於縣（市）政府的公務員，而鄉（鎮、市、區）公所公務員透過縣（市）政府請示的結果，依舊無法解決爭議問題，所有公務員對於租佃爭議問題，不敢選邊站得罪租佃任何一方。

二、租佃雙方社經條件改變租佃問題複雜化

因交通便利、農地買賣及農舍興建政策的開放，鄰近都會的農村農地便成為投資客炒作標的，隨著農地交買賣價格上漲，農地購買需求增多，地主便提高收回耕地的意願，有些地主願意私底下與佃農協議補償金額，免除行政、司法訴訟程序的曠日廢時，直接以佃農放棄耕作權終止租約，以獲取買賣耕地的高額價金，但也有地主不願意付出補償

金，認為應該要無償收回，而現今佃農大多為原佃戶的第二代、第三代繼承人，經濟狀況已大幅改善，且多非以農業為主要事業，繼續維持耕地的耕作係為了地主收回耕地後的補償金，甚至有些佃農根深蒂固誤認為要求三分之一補償金是其應得。在地主不願意付出補償金、佃農期待高額補金的矛盾情形下，因此產生許多租佃訴訟案件，地主在歷代繼承過程中，形成土地持分的共有情形，一筆租約有許多地主，佃農亦因繼承佃權，形成一筆租約有數名佃農，實際上有分戶分耕的情形，卻沒有以書面通知地主，於租約書上亦無記載，分戶分耕的情形成為不成文的默契。

三、公務員專業不足及業務承辦調動頻繁

耕地租約六年換約一次，此時公務員必須接受申請收回、續訂的案件，接踵而來的是租佃雙方爭議的訴願、行政訴訟案件，有些行政機關更因為長期以來土地重劃的問題，產生棘手的租佃爭議，多數公務員將訴訟案件視為麻煩業務，便利用輪調、辭職等方式逃避辦理租佃業務，導致案件從受理、審查、處分及進入訴訟的過程中，經歷好幾任的承辦人員，也因如此導致地主、佃農對於行政機關存在不信任感，而行政機關無法擔任居中協調的橋樑，最終租佃糾紛只能訴諸法院。

第二節 研究建議

綜前所述，透過對現行減租條例規定檢視，及佃農、地主、公務員與專家學者給予實務上的建議，多數皆希望政府能對減租條例進行修法，符合現階段社經環境、且更加詳細及具體化，租佃爭議可參考行政法院相關租佃爭議判決儘速修訂減租條例，另有關租佃雙方有意願終止租約時，應訂立一個補償標準，並綜合各訪談人意見給予下列建議：

壹、政府宜成立終止租約之基金

三七五租約距今已有一甲子之久，租佃爭議是長久以來無法妥善解決，也因嚴格的解約條件及補償規定，故導致三七五問題爭議不斷，地主直接面對的財產權受限下，面臨公平、公正的法治氛圍的社會下長期被忽略，透過規範性的剝奪三七五租約形成地主

財產權限制模式，造成地主所不能忍受範圍；尤其是不同地區之租約受損亦也不同，如在都市化規模越高的縣市（特別是耕地已變更為建築用地的個案），地主所面臨土地整體價值之漲幅與負擔是常人所不能接受及想像；尤其是忍受犧牲的程度，爰本研究以規範性的剝奪概念探討耕地三七五租約，對於三七五租約地主財產權受限的個案可能形成特別犧牲之情狀，政府有責任照顧地主所提出財產權受損方法與範圍補償之問題，給予地主保障其財產請求權，並提供救濟方式予以補償，同時，在社會成本級小化的情形下，由政府主動施實終止租約的行政成本，也縮小租佃雙方自行協商的交易成本，且因協商不成租約存續致土地利用不張增加無謂社會成本，故政府應積極介入耕地三七五租約終止之補償鎖鏈，關係圖詳 5-3 表示。

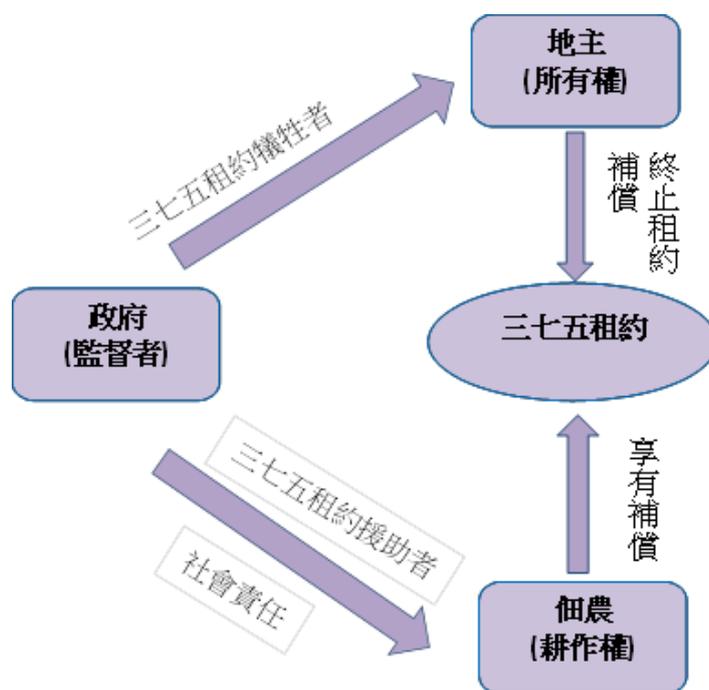


圖 5-3 租約補償關係

資料來源：本研究整理繪製。

一、短期作法

(一) 免徵土地稅值稅

按行政院 1987 年 8 月 20 日台 76 財字第 19365 號函規定，自 1987 年起耕地為農業用地持續農業生產者免徵納田賦，然而訂有三七五耕地租約耕地在未變更非耕地時，仍需維持農業生產使用，若符合法定終止要件則地主必須負擔巨額的土地增值稅，地主已無能力負擔佃農公告現值三分之一補償費，又得獨自繳納龐大的稅賦，而每年僅能收取微薄之耕地租金，對財產所有權保障極為不公，政府基於公共利益得限制地主財產權，優先保護經濟弱勢，但隨著社會經濟變遷，佃農已不完全經濟弱勢，是以本研究建議政府為補償地主所受不公平待遇。應同意地主向將來土地移轉、處分時，已繳納之地價稅累計額加計利息，扣抵土地增值稅，使地主些許取得財產權受損之補償。

(二) 主動清查租約狀況，實質審查耕作情形

在憲法保障人民財產權之規範下，避免地主因租約存續遭招致不公平甚至有特別犧牲的程度過高，政府應全面主動清查三七五租約存續狀況及個案情形，目前為止民國 105 年底止，尚有 2 萬 7,249 件之三七五租約件數未終止租約，又因政府對於自任耕作權的佃農審查情形皆採用書面審，致造成佃農死亡後繼承人皆以兼職模式耕作，未能落實政府實施耕地三七五租約政策的美意，爰本研究建議政府可依個案財產權受損情形之高低，分期辦理清查租約個案之情況，避免過度限制地主財產權及過度保護佃農耕作權，並由政府協助終止租約的協商事宜，以降低地主財產權受損情形。

(三) 輔導離農轉業

輔導佃農離農轉業，引導租佃雙方樂於接受協議補償，地主給付佃農補償的方式有二，一為現金，另一為實物（土地）。依現行規定給付現金作為補償時，地主並無其他稅捐，然而給付實物（土地）作為補償時，地主尚須繳納土地增值稅，利用免稅措施，而促使地主易於接受協議補償。離農轉業之輔導，

不但使佃農得以免於生活依據，政府亦履行憲法所規定之實施保護勞工及農之政策。

二、長期作法

(一) 廢止減租條例不合時宜之部分

現階段減租條例是過度保護佃農剝削地主的權利，影響地主財產權限制已達特別犧牲的情況，最令地主所厭惡的首推負擔補償之義務，再來則屬每 6 年續約時，地主無論有否意願皆無條件接受佃農申請續訂租約的規定。易言之，減租條例中關於負擔補償及租期屆滿之限制，無法保障地主財產權不被剝削之效果，因此有特別犧牲之個案產生。因此，政府更應積極正視國家為促進公共利益致使人民權利受損，而需給予相當補償費，故在減租條例停止適用以前，政府應儘速廢止減租條例不合時宜之部分，如政府勇於肩負照顧佃農的社會責任，主動處理三七五租約之終止及補償問題，以解除地主長久以來財產權限制。

另減租條例之立法目的，以保護弱勢佃農為準則、維持佃農家庭生活不失依據為前提，並非讓佃農無條件取得地主財產為依據。在社會型態及經濟結構變遷下，減租條例至今已完成階段性的政策任務，而無繼續以政府公權力介入租佃雙方租賃契約之必要，故此時政府應修法訂定減租條例之落日條款，規定佃農得再續訂租約 6 年，期滿之後不得再續約，使耕地租賃契約回歸到農業發展條例之適用，重新建構耕地地主、佃農之租佃關係，合理農產環境並進一步確立國家政經濟條件發展，以杜絕財產權、耕作權糾紛的產生，而因減租條例停止適用，致生活不足維持一家生活依據之佃農，政府肩負起照顧佃農的社會責任，故訂定減租條例落日條款時，同時也要負起安置佃農之配套措施，以維持佃農之基本生活。

(二) 建立代位徵收請求權邏輯

因減租條例過度保障佃農耕作權，地主的財產權需負擔補償義務又無法任

意移轉，近乎使地主只能消極面對租約終止事由發生，無法實現耕地的自由運用、實質收益、土地處分之權利。面對這種難境，政府應思考建立類似「殘餘地一併徵收請求權」之代位徵收請求權的救濟觀念，讓地主的財產權因政府執行監督、管制決策而受損害時，可以向法院訴訟、維持其財產所有權的權益，又因法院判決確定地主的財產權達到特別犧牲之情況，地主即可向政府求償，同時嚇阻政府隨意執行監督、管制權之效，避免行政、立法不同調或是公權力怠惰之情事發生，因此，建立此項之前提要素，需要對財產權受損程度要有確實的判定準則，尤其是在面對土地整體價值高漲的區域、投資回收報酬率高及經濟使用判定合理性，間接有主觀意識與客觀意識因素的交替影響，有效率運作公權力執行與經驗累積加以裁奪。

（三）補償金額調整

佃農補償之用意在維持佃農之生存權，佃農補償有「生活轉業輔助」或「退休金或老年給付」之性質，其用意是維持最低生活水準，而非使其因佃農補償而致富，耕地租約已使佃農因租約而占有、使用、收益維持其生活，故補償之比例過高似有不妥。地主若收回自耕而須給付地價三分之一之補償，不但違背債之關係（租賃）之原意，又須將佃農補償納入經營成本，不但妨害地主擴大家庭農產經營規模，若依法編定為或變更為非耕地使用時，不但須給付佃農補償，日後土地移轉時又得依法課徵土地增值稅，對地主而言是財產權遭剝奪。依法的層面論述，佃農補償之適法性似有疑意，但因其有時代性對現狀佃農生計亦不可置不理，為求其調合折衷之道以兼顧租佃雙方之利益，故應採行以實際耕地現況進行估價後補償佃農之補償費，而不是不問原因情事，補償金一律是三分之一之規定，亦也符合憲法 22 條保障契約自由之意旨及社會經濟條件之變遷等情事。

貳、政府成立法律溝通平台

建立專責溝通平台處理租佃爭議案件，提供法律諮詢導正地主與佃農錯誤觀念，並

由直轄市、縣（市）政府定期彙整所管轄鄉（鎮、市、區）公所適用減租條例相關業務疑義問題，並函報內政部知悉，內政部在統整各直轄市、縣（市）政府函報租佃爭議事項後，組成專案小組由業務單位主管人員、承辦人員及專家學者或民間專業團體代表共同討論修訂事宜。

本研究主要是研究減租條例上限制收回自耕原因的法制及實務面之探討，著重於規範制度面之研究，及對於為何造成現今地主抱怨、佃農眼淚及承辦無奈的局面。然而對於相關條例之設計應綜合考量市場機制與歸契約自治，謹慎培養正確價值觀。最後期許後續研究者除法制之深入蒐集實務面之脈動之外，如何使主管機關推動公平、公正、公開租佃爭議制度，建構一套使適用對象達共識之價值觀，並強化公務員專業倫理素質，以專業倫理素質彌補法令不足缺憾，強化宣導租佃雙方對政府信任感，如此才能建立完善租佃環境。

參考文獻

壹、中文部分

一、專書

- 內政部地政司編印（2010）。**耕地三七五租佃法規及法令解釋彙編**。台北
- 內政部地政司編印（2014）。**私有出租地 103 年底租期滿處理工作手冊**。台北
- 內政部地政司編印（2014）。**103 年度耕地三七五租佃業務研習會講義**。台北
- 內政部地政司編印（2015）。**104 年度耕地三七五租佃業務研習會講義**。台北
- 內政統計年報（2016）。**地政類：耕地三七五減租成果（2016 版）**。台北
- 內政部（2014）。**地政節 60 週年紀念專刊**。台北
- 李惠宗（2015）。**憲法要義**。台北：元照出版公司。
- 林淑馨（2010）。**質性研究—理論與實務**。台北：巨流圖書公司。
- 潘廉方（1965）。**臺灣土地改革之回顧與展望**。台北

二、期刊論文

- 陳明燦（2006）。**國土政策與法律，從法律經濟觀點析論耕地三七五減租條例下出、承租人之權力變動：兼評釋字第五八〇號解釋，167-196**。
- 吳若予（2016）。**地方治理的過去、現在、未來臺灣經驗的分析，社會治理：臺中市在土地改革中之地主政治參與角色，119-139**。

三、研討會論文

- 吳若予（1950）。**1950 年代台灣土地改革的政治起源及其對台灣政治發展影響初探**。台北
- 吳若予（2009）。**兩岸土地流轉與鄉村社會治理研討會**。華中師範大學政治研究院。台北。
- 蔡宏進（1967）。**台灣農地改革對社會經濟影響的研究**。嘉新水泥公司文化基金會研究論文
- 楊懋春（1970）。**台灣土地改革對鄉村社會制度影響之研究**。中央研究院中美人文社會科學委員會。台北。

四、學位論文

江嘉琪（2017 年 1 月）。**耕地三七五減租條例收回自耕法律問題之研析**。國立中正大學法律學研究所碩士論文，未出版，嘉義市。

葉裕州（2004 年 6 月）。**終止耕地三七五租約補償問題之研究**。逢甲大學土地管理學系碩職專班碩士論文，未出版，臺中市。

葉俊宏（2011 年 1 月）。**耕地三七五減租條例存廢之探討**。國立中正大學法律學研究所碩士論文，未出版，嘉義市。

程玉綸（2016 年 1 月）。**基層公務員適用不確定法律概念困境之研究-以耕地三七五減租條例第 19 條目關案件為例**。國立暨南國際大學公共行與政策學系碩士論文，未出版，南投市。

許時華（2016 年 7 月）。**三七五租約耕地收回相關法律爭議之研究**。國立臺北大學法律學系碩士論文，未出版，臺北市。

五、網路電子化資料

司法院法學資料檢索系統（2018）。2018 年 1 月 15 日，取自

<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>。

內政部地政司地政法全球資訊網-法規查詢系統（2017）。2017 年 11 月 20 日，取自

<https://www.land.moi.gov.tw/law/chhtml/lawmain1.asp>。

法務部全國法規資料庫（2017）。2017 年 10 月 20 日，取自：

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&k1=%e5%85%ac%e8%81%b7%e4%ba%ba%e5%93%a1%e5%88%a9%e7%9b%8a%e8%a1%9d%e7%aa%81%e8%bf%b4%e9%81%bf%e6%b3%95&t=E1F1A1&TPage=1>。

司法院全球資訊網（2013）。司法院大法官解釋釋字第 579 號，2016 年 10 月 20 日，取自：https://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=579

司法院全球資訊網（2013）。司法院大法官解釋釋字第 580 號，2016 年 10 月 20 日，取自：https://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=580

內政統計年報（2017）。2016 年 10 月 20 日，取自：

https://www.moi.gov.tw/files/site_stuff/321/2/year/year.html

臺中市政府 105 年度耕地租佃業務研習會（2018）。2018 年 1 月 10 日，取自

<file:///C:/Users/THREE/Downloads/105.12.2-%E8%80%95%E5%9C%B0375%E6%B3%95%E4%BB%A4%E8%AC%9B%E7%BE%A9.pdf>

附錄一、訪談大綱

訪談大綱（地主、佃農）

訪談大綱		
研究問題	研究目的	研究提問
針對耕地三七五減租條例之相關規定是否瞭解？	藉以瞭解地主依法終止租約困境為何？。	<p>一、請問您必須接受耕地三七五減租條例之規範？有何看法？</p> <p>二、請問認為於耕地三七五減租條例限制地主財產權，造成地主收回耕地困難點是否能認同？</p> <p>三、請問您遇到耕地三七五租約爭議時，您如何處理？</p> <p>四、請問你認為政府需要再繼續管理耕地三七五租約？</p> <p>五、請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？</p> <p>六、當您遇到耕地三七五租約的問題時，您希望政府應該扮演什麼角色？</p>
針對租約在租佃期限未屆滿前，要終止租約需以公告現值減除土地增值稅稅餘額 1/3 補償佃農有何看法與建議？	藉以瞭解租約不問情狀如何？補償額度為 1/3 規定	<p>一、您認為於耕地三七五減租條例規範佃農耕作權，造成佃農要時刻提出高警覺避免耕地被地主收回是否能認同？</p> <p>二、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？</p> <p>三、請問您覺得耕地三七五減租條例進</p>

		行修法，你的建議如何？ 四、請問您覺得耕地三七五租約廢除，改採一般耕地租賃且子孫無享有永久繼承權，接受程度為何？
--	--	---

資料來源：研究者自行整理。

訪談大綱（公務員）

訪談大綱		
研究問題	研究目的	研究提問
針對耕地三七五減租條例之相關規定有何改進意見？	藉以瞭解承辦公務員對現行耕地減租條例，尤其是第 16、17、19 法規制度運作之執行。	<p>一、請問您在執行減租條例第 16、17、19 條租佃業務時，所面臨困難點為何？</p> <p>二、請問您的公務年資及承辦租佃業務年資為何？</p> <p>三、請問您對現行減租條例(含內政部發布之函釋)是否有助你辦理租佃爭議相關事宜？</p> <p>四、請問您是否認為耕地地價漲幅會影響減租條例第 16、17、19 之法規適用？(如地主提高收回耕地之意，佃農期待高額補償金)</p> <p>五、請問您認為租佃爭議一定要經調解、調解後才能送入法院審理是否合理？</p>
針對目前新修正草案之公職人員利益衝突迴避法有何看法與建議？	藉以瞭解承辦業務公務員對耕地減租條例第 16、17、19 條提供具體建議及改進意見。	<p>一、請問您相關租佃專業能力如何培養？(例如參加內政部或台中市政府舉辦之研習會、業務承辦經驗傳承)</p> <p>二、請問您是否認為基層公務員具備足夠的專業能力，減少適用減租條例第 16、17、19 條的疑義？</p> <p>三、請問您辦理減租條例第 16、17、19 條有疑義時，希望中央機關提供何種幫忙？</p>

		<p>四、請問您認為內政部發布之函釋或內政部、市府的函覆是否有助您辦理減租條例業務？</p> <p>五、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？</p>
--	--	---

資料來源：研究者自行整理。

附錄二、深度訪談紀錄

壹、受訪者基本資料

一、訪談對象：A1

二、訪談時間：107 年 3 月 19 日(一)

三、訪談地點：電話訪談

貳、訪談題目

一、請問您必須接受耕地三七五減租條例之規範？有何看法？

我家土地歷經公地放領、耕者有其田、耕地三七五租約，從大地主變為 1.2 甲，又經繼承關係由父親那裡繼承取得 2 分地，其實從繼承取得耕地時前後跟佃農打過無數次官司皆無勞而功，一直至最近 103 年租約期滿後費九牛二虎之力以擴大家庭農場收回耕地，另一件以公告現值 1/3 補償佃農後終止租約，餘租約還存續中，真令人苦擾。

二、請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第 16、17、19 條)

面對減租條例第 16 條轉租事宜，其實當地主搜集佃農有轉租行為申請終止租約，通常被佃農否決轉租行為，理由總是千篇一律說是暫時請人幫忙並無轉租行為，很難依第 16 條申請終止租約，再則是減租條例第 17 條補償佃農 1/3 補償費，試想佃農在耕地上已承租多年，每年只繳微薄租金就想永續耕作，這是說不過去，第 19 條規定，亦也相當不合理，政府以擴大家庭農場方式收回耕地，其中自耕地與出租耕地又以 15 公里為限，現在土地不比以前土地是寸土寸金哪有可能找到自耕地與出租耕地距 15 公里內，我本人是產銷班出身對於如何農作物耕作及經營農場我很內行，但苦於這三七五租約什麼事也不能做，所以我租約經過 9 次官司甚至有到最高法院也收不回租約，最近才以擴大家庭農場收回耕地及補償佃農又收回耕地，否則想收回耕地真的很困難。

三、您認為於耕地三七五減租條例限制地主財產權，造成地主收回耕地困難點是否能認同？

認同，政府以擴大家庭農場收回耕地，這是很好的美意，但限制實在太多，地主只能看得到吃不到，最根本方法就是廢除耕地三七五租約，雖然面對第 19 條地主應

考量佃農是否因收回耕地造成佃農生活不足維持一家生活，這立法用意很好，照顧弱勢是很多人想幫忙，但現階段的佃農其實都相當有錢，他們都是為領取補償費裝窮，實在不可取，應於租約期滿後就遵循市場機制終止租約，政府不應強制續約。

四、您認為於耕地三七五減租條例規範佃農耕作權，造成佃農要時刻提出高警覺避免耕地被地主收回是否能認同？

不認同，佃農本身就把耕地當做自己的土地，大肆於耕地上蓋房屋甚至全家都住進去，一點不像是農業必要之設施所蓋房屋，又例如地主充斥雜草也會辯是種植有機農作物所必要程序，如此做法地主當不高興啊！

五、請問你認為政府需要再繼續管理耕地三七五租約？

政府應不該管理耕地三七五租約了，對於租約滿亦也不要強制續約，就讓三七五租約回歸一般性租約。

六、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？

規定相當不合理，變更非耕地是祖先有德碰到政府開發將耕地變成非耕地而非佃農之因素才有此好結果，有的佃農更加貪得無厭還要以市價 1/3 做為補償金。

七、請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

地主與佃農是沒機率和平相處，各自的立場不同如何確保三七五租約續存，除非廢除耕地三七五租約改為一般租佃就有可能和平相處。

八、當您遇到耕地三七五租約的問題時，您希望政府應該扮演什麼角色？

其實我很認同 103 年底台中市政府地政局舉辦三七五租約續約的行動列車，這政策很好，讓地主和佃農很清楚知道法令依據，只是不要強制地主及佃農續約，再來，當地主要申請鑑界時又需土地使用人同意，相當不合理，為何自家土地不能隨意鑑界，況且在變買土地佃農還有優先購買權，非常不合理。

九、請問您覺得耕地三七五減租條例進行修法，你的建議如何？

我認為三七五減租條例進行修法，就是回歸一般租賃契約，依農業所規定條例進行修法。

十、請問您覺得耕地三七五租約廢除，改採一般耕地租賃且子孫無享有永久繼承權，接受程度為何？

接受，如能廢除三七五租約是政府德政，三七五租約已是歷史共業的產物，如不廢除會造成日後子孫愈多愈難處理，日後想處理更加困難，並造成地主、佃農積怨更深。

壹、受訪者基本資料

一、訪談對象：A2

二、訪談時間：107 年 3 月 21 日(三)

三、訪談地點：電話訪談

貳、訪談題目

一、請問您必須接受耕地三七五減租條例之規範？有何看法？

減租條例從 38 年至今已歷 60 多年相當不合理，不但未能終止租約還一代傳一代，我們都知道耕作是不能賺錢，用減租條例綁住地主、佃農只會讓他們生活更加困苦，又因繼承人享有耕作者繼承，如此繼承人變多就越來越難處理，又如終止租約得補償佃農，一旦繼承人多補償金就喬不攏，這是初淺的看法。

二、問題 2：請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第 16、17、19 條)

減租條例第 16 條轉租事宜，這是合理佃農轉租本來就違反減租條例，當然就要終止，條例本身就是要給佃農自己耕作怎可又作二房東？減租條例第 17 條補償佃農 1/3 補償費，這政策是早期民風樸素地主與佃農感情好所設立，地主對於補償費皆可接受，可是現今佃農常獅子大開口要補償費這是不合理。第 19 條規定租約期滿收回租約，除地主要自耕又要考慮佃農能否維持一家生活支出，話說現今佃農很多都沒有在耕作，就算生活困苦也不能由地主來照顧，這是政府的責任，政府不能將燙手山芋轉價給地主。

三、問題 3：您認為於耕地三七五減租條例限制地主財產權，造成地主收回耕地困難點是否能認同？

這部份分為三方面討論，第一方面是祖先留下的耕地本身無法耕作確實可以租給佃農耕作，但前提是佃農不可違反規定，第二方面是給佃農耕作佃農又違反規定如蓋房子或不自任耕作，當要終止租約還要補償佃農這是地主所不能接受，第三方面是社會已不斷的改變減租條例應隨著社會變遷有所改變，最好廢止三七五租約迴歸市

場租賃機制。

四、問題 4：您認為於耕地三七五減租條例規範佃農耕作權，造成佃農要時刻提出高警覺避免耕地被地主收回是否能認同？

雖說減租條例有規定佃農地租欠達 2 年之總額時終止租約或 1 年不為耕作時終止租約，但現今佃農很聰明欠租金達 1 年在第 2 年時就會按時繳租金，永遠不可能用欠租金達 2 年終止租約，又 1 年不為耕作終止租約，常用耕地正在休耕養地不能耕作等理由，對地主很困擾。

五、問題 5：請問你認為政府需要再繼續管理耕地三七五租約？

政府仍需繼續管理耕地三七五租約，將剩下的租約管理完成，最好設定期限將剩餘租約終止。

六、問題 6：請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？

50 年前減租條例是對於佃農的補償費是以 1/2 為基礎，之後慢慢變成補償費以 1/3 為基礎，但在我看來現在地主及佃農的生活都很苦應不需要再補償佃農補償費了。

七、問題 7：請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

我覺得地主與佃農要相互體諒，地主對於佃農租金慢繳也不要緊迫盯人要佃農繳租金，而佃農對於耕地也要履行耕作權，儘量不能違反規定，再來就是對補償費依規定補償即可不要獅子大開口，就可以確保三七五租約續存。

八、問題 8：當您遇到耕地三七五租約的問題時，您希望政府應該扮演什麼角色？

當三七五租約有租佃爭議時，最好政府能保持中立的立場，我發現現今調解、調處，政府較偏袒佃農，明明佃農已違反規定政府仍仲裁租約有效，這讓人很不服氣。

九、問題 9：請問您覺得耕地三七五減租條例進行修法，你的建議如何？

可以成立溝通平台，讓地主與佃農各自明白自身負擔的權利與義務。

十、問題 10：請問您覺得耕地三七五租約廢除，改採一般耕地租賃且子孫無享有永久繼承權，接受程度為何？

接受，這是很好的德政回歸一般耕地租賃，算是彌補地主多年出租耕地給佃農只賺微薄的租金，又免負擔日後巨額補償費。

壹、受訪者基本資料

一、訪談對象：A3

二、訪談時間：107 年 3 月 26 日(一)

三、訪談地點：電話訪談

貳、訪談題目

一、請問您必須接受耕地三七五減租條例之規範？有何看法？

減租條例是歷史因素所訂立的不公平條例，尤其是強迫地主每 6 年與佃農訂立耕地三七五租耕約，再者三七五租約所繳給地主的租金，根本不合時宜。

二、請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第 16、17、19 條)

減租條例第 16 條轉租事宜，約束佃農不可轉租，不可於耕地上蓋房屋，是佃農應盡義務，只要佃農違反規定就應終止租約。減租條例第 17 條補償佃農 1/3 補償費，對於耕地變為非耕地地主想要終止租約就得依規補償佃農 1/3 補償費相當不合理，佃農每年繳給地主的租佃早就不合時代潮流，微薄的租金換得巨額的補償費，對地主而言是不公平應該予以廢除，第 19 條規定租約期滿收回租約，除地主要自耕又要考慮佃農能否維持一家生活支出，現今的社會不是農業社會時代，望眼看到現今的耕地往往是老年人在照顧，年輕人早已去大城市耕作，而公所計算是否要續約則以佃農能否維持一家生活支出，再怎麼計算也都是佃農繼續耕作下去，為何會如此呢？說穿了還不是年輕人的戶籍早已遷入別的地方，耕地所在的戶籍只有老年人，所以當公所要計算一家生活支出應考慮子孫的收入才屬公平，至於以擴大家庭農場收回耕地，我本身無符合這規定所以無意見。

三、您認為於耕地三七五減租條例限制地主財產權，造成地主收回耕地困難點是否能認同？

這點確實是如此，地主要收回自己的耕地就要層層關卡，耕地是祖先留下在如何運用是地主權利，現在處分耕地得考慮佃農，世上哪有這種道理。

四、您認為於耕地三七五減租條例規範佃農耕作權，造成佃農要時刻提出高警覺避免耕

地被地主收回是否能認同？

佃農在他人的土地耕作本來就要遵守規定租金按時繳納，不得於耕地上蓋房屋，定期的耕作本是佃農對地主負責的作法，這是合理範圍。

五、請問你認為政府需要再繼續管理耕地三七五租約？

政府應設立落日條例，請地主與佃農於期限內終止租約，況且現內政部已經廢止地目等則租佃到底如何計算也沒依據，任憑佃農給予租金，地主卻不敢說什麼，這是不合理。

六、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？

我也認同給予佃農補償費，但不能任何情狀皆以 1/3 為補償金額，應考量佃農到底種植何物？農地作何使用？給予適應補償費。

七、請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

佃農的租金按時繳納，且租金要與時俱進，定期的耕作，如此地主也不能叫佃農終止租約，人與人是相互有情感，彼此的尊重是和平相處之道。

八、當您遇到耕地三七五租約的問題時，您希望政府應該扮演什麼角色？

當三七五租約有租佃爭議時，最好政府能保持中立的立場，另外政府可成立法律諮詢專區，當發生租佃爭議後，我們只能靠網路的搜尋，有些法條又太難懂了，真的需要專業的人先替地主、佃農解答。

九、請問您覺得耕地三七五減租條例進行修法，你的建議如何？

設立落日條款的日期，例如每 6 年強迫地主續約。

十、請問您覺得耕地三七五租約廢除，改採一般耕地租賃且子孫無享有永久繼承權，接受程度為何？

接受，廢除耕地三七五租約改一般耕地租賃，讓子孫無享有永久繼承權，並設訂耕地三七五租約的落日條款。

壹、受訪者基本資料

一、訪問對象：B1

二、訪談時間：107年3月13日(二)

三、訪談地點：OO區公所會議室

貳、訪談題目

一、請問您必須接受耕地三七五減租條例之規範？有何看法？

我承租用這耕地已好幾年，一直都很認真的耕作，除了對租金有點意見外，其餘是沒有什麼反對意見，外面無受耕地三七五租約的租金收的比我繳金還要便宜，外面一年繳 200 斤/分而我承租的三七五租約一年繳 375 斤/分，覺得三七五租約並沒有這麼便宜，另外有天災時要減租金時也要經鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會同意才能減租，覺得耕地三七五租約並沒有對佃農較好。

二、請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第 16、17、19 條)

減租條例第 16、17、19 條一直在限制佃農，只要稍為不耕作地主就虎視眈眈要依第 16、17 條終止租約，另外第 17 條耕地變為非耕地補償佃農補償金以公告現值補償之 1/3 補償金給佃農，政府現徵收土地皆以市價補償給佃農，所以修法以市價 1/3 補償佃農才合理。

三、您認為於耕地三七五減租條例限制地主財產權，造成地主收回耕地困難點是否能認同？

這點我不能認同，減租條例一直在規範佃農，保護地主，地主要收回耕地一點都不困難。

四、您認為於耕地三七五減租條例規範佃農耕作權，造成佃農要時刻提出高警覺避免耕地被地主收回是否能認同？

這點我認同，我家自從簽訂這三七五租約一直耕作稻米，但種植稻米收購的價格遠不如種植高經濟產物的水果，一旦要改種植水果還要經地主同意相當不方便。

五、請問你認為政府需要再繼續管理耕地三七五租約？

政府不需任何事都要管理，但對於減租條例第 17 條第 1 項第 5 款，對於耕地變為非耕地的補償金就一定要管理，現在的地主很聰明常以本身無錢補償佃農就拖好幾年，就趁佃農沒耕作時以此原因，向政府申請終止租約，這樣很不厚道，也不想佃農這耕地多年沒功勞也有苦勞，所以這點政府一定要管理，才能保障佃農。

六、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？

一旦耕地變為非耕地補償佃農 1/3 的補償費本來就合理，這耕地我從小就隨爸爸在這耕地耕作，從小就有感情而且也在耕地附近買了房屋，一旦地主收回耕地，地主也不會耕作還是交由其他人耕作，不如補償費轉換以分割土地給佃農，我會耕作也會幫忙照顧地主耕作，但減租條例卻規定以補償費佃農，這是不合理。

七、請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

三七五租佃是從爸爸與阿伯那輩所訂立，爸爸與阿伯感情很好所以從來沒有租佃糾紛，但阿伯過世後，他兒子繼承後對我就很嚴格，租金若晚繳納就要申請調解，後來我只好將收成稻米放至粘米場，請粘米場換算現金給地主，也因為我們與地主已無感情，所以地主都不留情面，還不如不要有三七五租約。

八、當您遇到耕地三七五租約的問題時，您希望政府應該扮演什麼角色？

現階段耕地三七五租約若有租佃糾紛時，就以調解、調處處理，若調解、調處不成立就送法院，可是法院程序都要很久，並且還需花錢請律師幫忙寫答辯狀，還不知能否打贏官司，花錢又花時間，是否請政府代打官司就可省時省力。

九、請問您覺得耕地三七五減租條例進行修法，你的建議如何？

對佃農能多點保障，除補償費改以市價的 1/3 補償佃農外，租金也要隨物價波動調升調降。

十、請問您覺得耕地三七五租約廢除，改採一般耕地租賃且子孫無享有永久繼承權，接受程度為何？

我覺得不用廢除但可以修法，例如繼承權不一定由會耕作權的兒子繼承，可以由會耕作權的孫子繼承，現在家庭結構已改變兒子不一定比孫子還要孝順，所以耕作繼

承權也可以由孫子繼承。

壹、受訪者基本資料

一、訪問對象：B2

二、訪談時間：107 年 3 月 23 日(五)

四、訪談地點：電話訪談

貳、訪談題目

一、請問您必須接受耕地三七五減租條例之規範？有何看法？

我覺得三七五減租條例這個規範很好，可規範地主不可任意收回耕地，一旦地主想收回耕地要有一定程序的正當性，這是保障地主、佃農的條例。

二、問題 2：請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第 16、17、19 條)

對於減租條例的規定我有一定程度的瞭解，例如第 16 條雖有規定不得轉租事宜，這條我就覺得佃農就應遵循，只要是條例規定地主、佃農都應遵守，第 17 條規定對於耕地變為非耕地，地主如要收回就應補償佃農以公告現值 1/3 的補償金，這條應改為以市價 1/3 補償佃農才合理，佃農承租耕地已 40~50 年，沒功勞亦有苦勞，所以多些補償也是應該，第 19 條規定租約期滿後只要地主能自耕，且生活支出較佃農辛苦即可收回耕地，這條例應該依個人情況而定，如地主生活很困苦且能自耕，佃農要將心比心把耕地還予地主，惟對擴大農場規定的規定就很不好，如地主以擴大農場收回耕地仍需以市價 1/3 補償佃農，如此才合乎三七五租約精神。

三、問題 3：您認為於耕地三七五減租條例限制地主財產權，造成地主收回耕地困難點是否能認同？

地主只要能自耕且又依規定補償佃農收回耕，佃農都能授受耕作多年耕地被收回，其實減租條例根本沒有限制地主財產權，只是地主都想免費收回自耕地，收回後又不耕作，一直對佃農不友善，才會延伸許多租佃爭議。

四、問題 4：您認為於耕地三七五減租條例規範佃農耕作權，造成佃農要時刻提出高警覺避免耕地被地主收回是否能認同？

只要佃農沒有違反減租條例規範就不怕地主用任何手段收回耕地，中國人講求情

份，早期跟之前老闆相處很好，但老老闆過世後由年輕老闆繼承該耕地，年輕老闆就較不厚道，但我都依減租條例在耕作所以我不怕，也不需要隨時提高警覺怕被地主收回耕地。

五、問題 5：請問你認為政府需要再繼續管理耕地三七五租約？

現階政府管理太多了，只要政府依減租條例管理三七五租不偏袒任何一方，作好監督者的角色就好。

六、問題 6：請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？

這補償費也是依減租條例規定給多補償，所以以公告現值 1/3 補償係屬合理範疇，如地主考量佃農的辛勞其實可以多些補償費給佃農也無效。

七、問題 7：請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

佃農依減租條例去耕作，地主不可以無理收回耕地，像早期我們都將租金拿給到地主家中，也沒跟地主要收據亦也平安過了好幾年，但自從年輕老闆繼承耕地後，就以沒拿到收據向公所申請調解訴說我沒繳租金，就相當不合理。

八、問題 8：當您遇到耕地三七五租約的問題時，您希望政府應該扮演什麼角色？

三七五租約是私權關係，只要維持現階段調解、調處方式，不成立就送法院裁判即可，這三七五租約主要關鍵是地主、佃農，正所謂清官難斷家務事，就是這道理，政府只要扮演好目前規定角色就好。

九、問題 9：請問您覺得耕地三七五減租條例進行修法，你的建議如何？

目前減租條例我並不覺得需要修法，耕地三七五租約已施行多年了，就順其自然即可。

十、問題 10：請問您覺得耕地三七五租約廢除，改採一般耕地租賃且子孫無享有永久繼承權，接受程度為何？

不應廢除三七五租佃，從古至今務農的子弟都是社會下層人物，沒能力給子孫好的教育環境，子孫其實跟父親一起耕作，若廢除三七五租約會造成地主肆無忌憚，甚至不願補償佃農，對佃農很沒保障，如改為一般耕地租賃更會讓地主苛待佃農。

壹、受訪者基本資料

一、訪問對象：B3

二、訪談時間：107年3月23日(五)

三、訪談地點：電話訪談

貳、訪談題目

一、請問您必須接受耕地三七五減租條例之規範？有何看法？

三七五減租條例是政府的政策，早期訂立這條例確實有它需，隨著時勢應把耕地三七五租約變為耕者有其田。

二、請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第 16、17、19 條)

第 16 條雖有規定不得轉租及不得於耕地上蓋房屋事宜，這些佃農就應遵循，且作好佃農應作的事情，第 17 條規定對於耕地變為非耕地，地主如要收回就應補償佃農以公告現值 1/3 的補償金，這些也合理，佃農在耕地耕作 40~50 年對耕地貢獻度大，給合理補償費是應該，第 19 條規定租約期滿後只要地主能自耕，且生活支出較佃農辛苦即可收回耕地，這條例看地主、佃農生活條件及地主為自耕者收回耕地係屬合理，惟對擴大農場規定的規定就很不好，現在務農的生活很困苦，如地主以擴大農場收回耕地只會造成佃農生活更加困苦，給於適當補償讓佃農生活無憂，如此才合乎三七五租約精神，況且務農人家靠耕作只能維持一家生也不會大富大貴，給佃農補償費這小利是合理。

三、您認為於耕地三七五減租條例限制地主財產權，造成地主收回耕地困難點是否能認同？

不認同，多數人皆認為減租條例係在保護佃農，限制地主財產權，其實早期能把耕地出租給佃農，家庭經濟都很好，地主的經濟狀況都很好反觀佃農的家庭經濟很不好，所以保護佃農是有需的。

四、您認為於耕地三七五減租條例規範佃農耕作權，造成佃農要時刻提出高警覺避免耕

地被地主收回是否能認同？

其實減租條例也有在規範佃農耕作權，只要佃農依規耕作按時繳租不做違規事宜，地主無權收回耕作，反之，地主因個人私利強逼佃農終止租約就不認同，再來現階段地主根本無法耕作，只因不想給佃農耕作才想盡辦法終止租約，這種做法很不可取。

五、請問你認為政府需要再繼續管理耕地三七五租約？

政府仍需繼續管理耕地三七五租約，如政府不管理地主會猖獗收回耕地，此時佃農所面臨的環境更險峻了。

六、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？

我個人覺得耕地變更為非耕地，地主本來就應該以公告現值 1/3 補償佃農，若以公告現值 1/2 補償佃農才符合佃農多年的努力耕作。

七、請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

地主、佃農只要遵守減租條例規定，就能確保三七五租約續存。

八、當您遇到耕地三七五租約的問題時，您希望政府應該扮演什麼角色？

政府訂定三七五租約確實有一定功能，這政策對於早期的農業政策確實有一定功能，不僅改變佃農生活品質，隨時代變遷將公地放領、耕者有其田逐一廢止，惟獨三七五租約没有被廢止，所以三七五租約有存在的必要，只是近年發現地主及佃農有租佃糾紛時，政府都比較幫助地主對佃農較不友善，所以希望政府在辦理租佃爭議時能保持中立立場，依契約精神處理租佃爭議。

九、請問您覺得耕地三七五減租條例進行修法，你的建議如何？

對於減租條例第 17 條，耕地變為非耕地以公告現值 1/3 補償費給佃農，應修法以公告現值 1/2 補償費給佃農，不然就依耕者有其田的精神，將耕作多年佃農土地向地主購買土地。

十、請問您覺得耕地三七五租約廢除，改採一般耕地租賃且子孫無享有永久繼承權，接

受程度為何？

不能接度廢除三七五租約改採一般耕地租賃，應維持現階段讓子孫享有永久繼承權。

壹、受訪者基本資料

一、訪問對象：C1

二、訪談時間：107年1月16日(二)

三、訪談地點：e-mail 訪談

貳、訪談題目

一、請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第 16、17、19 條)

辦理耕地三七五租約業務多年，對於此業務尚稱熟悉。

二、請問您的公務年資及承辦租佃業務年資為何？

我公務年資 20 年，辦理耕地三七五租約業務有 8 年。

三、請問您對現行減租條例(含內政部發布之函釋)是否有助你辦理租佃爭議相關事宜

現行減租條例規定稍嫌不足，惟經過各縣市政府承辦經驗疑義請示後，內政部相關函釋的確有助於處理租佃爭議事宜。

四、請問您是否認為耕地地價漲幅會影響減租條例第 16、17、19 之法規適用？(如地主提高收回耕地之意，佃農期待高額補償金)

地價漲幅是否影響地主及佃農的期待是一體兩面的，地主當然希望在地價上漲之際趕快收回耕地以獲取地價上漲之最大利益，而佃農也希望在地價上漲時獲取更多的補償金，人心不足蛇吞象啊！

五、請問您認為租佃爭議一定要經調解、調解後才能送入法院審理是否合理？請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

各級政府租佃爭議調解、調處的確有助於業佃雙方爭議的排解，在我們處理的個案中，很多都是因為經過行政機關的調解調處後達成和解，以減少無謂的爭訟造成雙方時間和金錢的損失。一方面法院審理案件眾多，行政機關的調解調處大大幫了法院一個大忙。

六、請問您相關租佃專業能力如何培養？(例如參加內政部或台中市政府舉辦之研習

會、業務承辦經驗傳承)

本人租佃專業能力來源有 1.承辦經驗累積。2.參加內政部研習。3.其他縣市政府經驗及內政部相關函釋、法院判決案例。

七、請問您是否認為基層公務員具備足夠的專業能力，減少適用減租條例第 16、17、19 條的疑義？

經驗的傳承非常重要，輔以相關法令、解釋函令、法院判例及判決，再加上自身不斷的充實，當然有足夠能力處理三七五租約業務。

八、請問您辦理減租條例第 16、17、19 條有疑義時，希望中央機關提供何種幫忙？

基於法律訂定的不夠周延，中央應該要有足夠的專業知識及能力協助地方政府辦理三七五租約業務，定期舉辦租佃講習、各縣市政府執行業務遭遇的問題應作成實例廣為宣導、隨時下鄉了解租佃雙方的需求是什麼，最重要的是要以周延的方式解決歷史共業。

九、請問您認為內政部發布之函釋或內政部、市府的函覆是否有助您辦理減租條例業務？

內政部函釋當然對於辦理租佃業務有一定幫助啊。惟函釋並無強制效果，租佃雙方如不同意行政處分結果，仍可依調解、調處程序或循法院訴訟解決。

十、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？

三七五減租條例是歷史共業，現今由於地主佃農各持己見，致無法解決目前之窘境，只能待時間來解決此政策了。目前執行此業務仍應依該法律規定辦理。

壹、受訪者基本資料

一、訪問對象：C2

二、訪談時間：107年4月2日(一)

三、訪談地點：e-mail 訪談

貳、訪談題目

一、請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第 16、17、19 條)

內政部地政司編印之「耕地三七五租佃法規及法令解釋彙編」針對耕地三七五減租條例有針對逐條法規提出相關解釋函令，所以承辦業務時能有參照依據。

二、請問您的公務年資及承辦租佃業務年資為何？

公務年資 14 年，承辦租佃業務年資為 5 年。

三、請問您對現行減租條例(含內政部發布之函釋)是否有助你辦理租佃爭議相關事宜

本所辦理租佃爭議時會參考耕地三七五租佃法規及法令解釋彙編內相關法規、內政部發布之相關函釋及法院相關判例，對本所承辦員及租佃委員進行調解爭議案件時有極大助益。

四、請問您是否認為耕地地價漲幅會影響減租條例第 16、17、19 之法規適用？(如地主提高收回耕地之意，佃農期待高額補償金)

耕地三七五租佃地主與佃農的關係在都市土地重劃及地價日益增長地區越是緊繃，地主和佃農關係長期不和諧與耕地公告現值是等比成長，因耕地所在區域不同為耕地公告現值差異亦也不同，補償費問題難以達成共識，可以瞭解到地主與佃農因價值觀及利益價值的改變，造成地主與佃農的情感疏離，隨著社經條件改變、耕地的利益的提升。這些關係的改變造成出租人積極想收回土地，而佃農則拼命想抬高補償金額，如果政府不能果斷的修正立法，這種惡性循環地關係將永無止境下去。(C2-4)。

五、請問您認為租佃爭議一定要經調解、調解後才能送入法院審理是否合理？請問你覺

得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

租佃爭議在現今存在的租佃關係中日益頻繁，如果遇到租佃爭議案件先由基層的區租佃委員會進行調解，應可解決部分的租佃爭議，如果調解不成，案件移送至市租佃委員會調處又可解決部分的爭議案件。租佃爭議一定要經調解、調解後才能送入法院審理應屬合理，通常需進入法院程序的案件一定是棘手難解的案件，交由法官審理判決，才能令租佃雙方信服。地主與佃農的緊張關係在現今功利社會趨於顯著，加上利益關係的牽扯，要保持雙方和平相處確實不容易，如果地主及佃農能多站在對方的角度思考，或平日多進行交流及溝通，方能確保耕地三七五租約續存。

六、請問您相關租佃專業能力如何培養？(例如參加內政部或台中市政府舉辦之研習會、業務承辦經驗傳承)

平日精讀「耕地三七五租佃法規及法令解釋彙編」及內政部發布之相關函釋及法院相關判例，每年均參加內政部及臺中市政府舉辦之研習會，與其它地區之三七五租佃承辦人員進行案例探討及經驗交流，如遇有疑義部分會請示地政局長官，尋求正確答案。

七、請問您是否認為基層公務員具備足夠的專業能力，減少適用減租條例第 16、17、19 條的疑義？

辦理耕地三七五租佃業務因人員更迭頻繁，如果承辦人員初接此項業務，一定千頭萬緒，毫無章法，如果沒有積極參與各項研習活動，或無精讀相關法令及解釋彙編一定無法勝任此項業務，唯有真心積極投入方能具備足夠的耕地三七五租佃業務能力。

八、請問您辦理減租條例第 16、17、19 條有疑義時，希望中央機關提供何種幫忙？

如果針對減租條例第 16、17、19 條有疑義時，希望中央機關能明確的提出解決辦法或參考依據，非僅將相關法規列示後，請機關依權責自行判斷或依權責辦理。

九、請問您認為內政部發布之函釋或內政部、市府的函覆是否有助您辦理減租條例業務？

如有明確的函釋及函覆，對承辦人員辦理減租條例業務確有實質助益。

十、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？

民國七十二年耕地三七五減租條例修正時，規定出租耕地經依法變更為非耕地或因擴大家庭農場經營規模而終止租約時，皆需給予佃農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作為補償。由於補償規定的出現，形成了佃農的期待利益，使得佃農續租耕地不再以耕作為主要目的，產業轉型後，耕地租約卻並未相對的消失，反而隨著土地價值的增加，造成業佃間紛爭不斷，可說是現今三七五租佃制度中所有問題的癥結所在。大法官 580 號解釋內文略以「……惟不問情狀如何，補償額度一概為三分之一之規定，有關機關應衡酌憲法第二十二條保障契約自由之意旨及社會經濟條件之變遷等情事，儘速予以檢討修正。」「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，準用同條例第十七條第二項第三款之規定，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。…與憲法第二十三條比例原則及第十五條保障人民財產權之規定不符，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿二年時，失其效力。」然而自民國九十五年規定失效迄今，修正案仍在研議中，期盼內政部官員能提出合情合理的補償方式，並儘速推動立法機關修法，俾利維護租佃雙方權益。

壹、受訪者基本資料

一、訪問對象：C3

二、訪談時間：107 年 3 月 13 日(二)

三、訪談地點：OO 區公所會議室

貳、訪談題目

一、請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第 16、17、19 條)

在執行減租條例中最令我困擾是第 16 條的轉租認定，通常地主指出佃農有轉租行為，請地主拿關鍵證據時，地主通常拿不出來或是已確定耕作者非佃農本人，但在調解會上佃農一概說明僅請人暫時幫忙，易造成承辦員的困擾，再來就是執行減租條例第 19 條，出租人所有收益足以維持一家生活者，這條例是租約期滿時地主收回自耕地而需計算地主、佃農家庭平均收入，但由業務承辦人承擔如此之責任實在不公平，無論計算出哪方的收入不足維持一生活，皆造成一方不滿，進而向公所訴願造成承辦員很大的壓力。

二、請問您的公務年資及承辦租佃業務年資為何？

我的公務年資 11 年，辦理租佃業務年資 6 年。

三、請問您對現行減租條例(含內政部發布之函釋)是否有助你辦理租佃爭議相關事宜？

減租條例及內政部發之函釋雖然有幫助，但有些條例卻模糊不清例如對租金解釋不清楚，因租金是早期訂約地主、佃農所約定的租金，後皆由繼承人繼承該租約權利、義務，兩造常因為租金少繳起了糾紛，在加上現階段的地則已廢止，所以租金計算更加困難，再則減租條例第 17 條，需補償佃農農作物改良物事宜，這也很難計算，辦理租佃業務在公所皆是兼辦的，對於農作物認識並非專業，而函釋也沒特別解釋，易造成承辦員困擾流動率亦高。

四、請問您是否認為耕地地價漲幅會影響減租條例第 16、17、19 之法規適用？(如地主提高收回耕地之意，佃農期待高額補償金)

我感覺只要耕地地價越高租約終止的機會越高，可能是耕地地價高地主怕日後無法負擔高額補償費，所以耕地地價高租約終止亦高，但租佃糾紛亦也增多。

五、請問您認為租佃爭議一定要經調解、調解後才能送入法院審理是否合理？請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

現階段的調解委員所遴選的委員皆是地主、佃農或農會理事長所擔任的委員，對於照顧耕地很專業，但長期缺乏法學素養往往在調解會上無法發揮功能。至於如何才能讓地主、佃農和平相處，這需要兩造的智慧，況且耕地三七五租約是私權，政府實在不應介入。

六、請問您相關租佃專業能力如何培養？(例如參加內政部或台中市政府舉辦之研習會、業務承辦經驗傳承)

通常是參加內政部或台中市政府地政局所舉辦的研習會所得租佃業務知識，但因承辦租佃業務在公所皆屬兼辦屬性，所以本身專業性並不夠又加上流動率高，所以承辦員間業務交接並不理想，租佃業務投入亦也不積極。

七、請問您是否認為基層公務員具備足夠的專業能力，減少適用減租條例第 16、17、19 條的疑義？

對於本項業務我只能回 2~3 成，簡單的問題能回答，至於困難問題我就不能回答。

八、請問您辦理減租條例第 16、17、19 條有疑義時，希望中央機關提供何種幫忙？

除了修法希望成立群組，由辦理本項業務承辦員在群組發問問題，不但教學相長亦能由別人問題學習不同問題態樣。

九、請問您認為內政部發布之函釋或內政部、市府的函覆是否有助您辦理減租條例業務？

我認為內政部發布之函釋或內政部、市府的函覆，通常只能讓我了解 2~3 成，我是希望內政部或台中市政府地政局對租佃業務建立 sop 的流程，讓新人快速進入本項業務。

十、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金

額是否合理？

目前是不合理，而且耕地三七五租約是歷史共業，政府應設租約終止期限，這樣才能提早將租約終止。

壹、受訪者基本資料

一、訪問對象：C4

二、訪談時間：107 年 4 月 25 日(三)

三、訪談地點：東海大學法律系辦公室

貳、訪談題目

一、請問您對耕地三七五減租條例之相關規定瞭解多少？(例如減租條例第 16、17、19 條)

有關減租條例第 16 條，係屬信賴關係而佃農因轉租就是破壞信賴關係，故依法規定層面係為合理範圍。

有關減租條例第 17 條，第 1~4 項係指租佃關係存續中而發生違規事宜，第 5 項係指耕地變更為耕地，耕地之所以變更為非耕地是因政府為都市計畫將耕地變更為非耕地，這個天上掉下來的禮物非地主努力得來，而租賃是財產權(債權)一種如不問任何情狀補償費一概為 1/3，應不公平可以採用租期剩餘的殘值進行估價後給予補償，至於農作物補償費可依現行規定給予實際補償。

有關減租條例第 19 條，以維持一家生活其實係屬於半永久化的租期，其實這是過渡保護佃農的政策，早期三七五租約的政策對我國土地改革是佔有一席之地，原因是早期國民政府來台時由於當時政權與地權是分離，所以政府以強制的手段，要求地主要將耕地出租給佃農，保障佃農租約不易被地主收回，又以微薄租金繳交地主以保障佃農生活品質，使土地改革政策相當成功，嗣後鄰近國家菲律賓想學我國土地政策後來為何不成功，歸其原因是這些政治人物都是地主，當然不可能將自家的土地出租給佃農。

五、請問您認為租佃爭議一定要經調解、調解後才能送入法院審理是否合理？請問你覺得地主與佃農要如何和平相處才能耕地確保三七五租約續存？

在民法上繼承權係屬於物權，但耕地三七五租約的繼承權其實可讓只有在耕作的繼承人繼承耕作權，以符合當時政府立法佃農的本意，至於三七五租佃關係是有一定歷史背景，所以政府能將擴大家庭農場仿現在農業政策的小地主大佃農概念改進

十、請問您認為地主收回自耕地需補償佃農之情況下，不問情狀如何皆以 1/3 為補償金額是否合理？

對於耕地三七五租約政策建議如下：1、區域不同的耕地其地價漲幅亦也不同對於補償金額不可一概論之 2、租佃爭議的調解調處可不必經這道關卡，現今的佃農、地主對於政府信任度不夠，調解調處這道程序所發揮效果不大。3、耕地租佃係屬契約自由之範圍，雖然佃農一直喊要政府代位求償，但在法律規範下是不可行之，缺其正當性之理由。