

# 耕地三七五減租條例第19條第1項第3款收回自耕限制之檢討\*

——再訪司法院釋字第 580 號解釋

黃奕超\*\*

## 要 目

- |                           |                       |
|---------------------------|-----------------------|
| 壹、前言                      | 三、系爭規定的適用可能構成憲法上「徵收」？ |
| 貳、減租條例之成效與司法院大法官解釋        | 四、小結——系爭規定之合憲性        |
| 一、減租條例之成效                 | 肆、德國農地租賃交易法之比較        |
| 二、司法院釋字第 580 號對於收回自耕限制的理解 | 一、農地租賃交易法之沿革與規範設計     |
| 參、從經濟憲法看減租條例收回自耕之限制       | 二、德國法對我國的啟發           |
| 一、基本國策條款與基本權之關係           | 伍、結論                  |
| 二、社會發展變遷與立法者的檢討義務         | 參考文獻                  |

**關鍵字：**耕地三七五減租條例、農業發展條例、農地租賃、家庭生活依據、財產權、徵收補償、特別犧牲、基本國策、農業現代化、比例原則

投稿日期：114 年 10 月 23 日；接受刊登日期：115 年 04 月 08 日

\* 感謝三位匿名審查委員提供寶貴的審查意見，讓本文能補充若干不足之處，也感謝法官助理王淑嫻 Akin Avan 於協助辦理相關事件時所蒐集的中文期刊論文。惟文責由筆者自負，乃屬當然。

\*\* 高雄高等行政法院高等行政訴訟庭法官，國立臺灣大學法學碩士。

## 壹、前言

土地——尤其農地這類歷史悠久的財產權，因其稀缺性與生產力，隨著時代演進，具有較高的社會義務。各國對於農地的經營管理或交易多少具有一定程度的管制<sup>1</sup>，不能放任市場自由發展。

二十世紀前半葉，是一個世界思潮進入左傾、重視重分配的時代<sup>2</sup>，台灣在 1945 年至 1960 年間，透過政府主導、由上而下的方式，主要透過三七五減租、公地放領、耕者有其田等三大政策，進行了大規模的農地改革<sup>3</sup>。其中，1949 年實施三七五減租政策，繼於 1951 年透過立法方式施行耕地三七五減租條例（下稱減租條例），對於地租上限和地主收回自耕設定了嚴格的限制，地主（出租人）違反規定終止租約、收回自耕或拒絕續訂租約，甚至還有刑事處罰<sup>4</sup>。

---

1 Wendt, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 10. Aufl., 2024, Art. 14 Rn. 112.

2 李承嘉，臺灣土地政策析論——從改革到投機的福爾摩沙，頁 49-51，2012 年；Thomas Piketty（陳郁雯譯），平等的反思，頁 125-126，2024 年。

3 背景包括二二八事件的影響、國民黨威權統治、對抗共產主義、維繫政權所需及美援機構中國農村復興聯合委員會（農復會）的影響，請參考李承嘉，註 2，頁 52-53、68；徐世榮、蕭新煌，臺灣土地改革再審視——一個「內因說」的嘗試，臺灣史研究，8 卷 1 期，頁 103、108-109，2001 年；強調農村社會內部壓力，請參劉志偉、柯志明，戰後糧政體制的建立與土地制度轉型過程中的國家、地主與農民（1945-1953），臺灣史研究，9 卷 1 期，頁 147-149、165，2002 年；強調國共競爭，瞿宛文，台灣戰後農村土地改革的前因後果，台灣社會研究季刊，98 期，頁 24-25、34-37、60，2015 年。

4 減租條例第 22 條規定，出租人違反規定終止租約、收回自耕或拒絕續訂租約，處一年以下有期徒刑或拘役。第 23 條規定，出租人超收地租、違規預收地租或收取押租者，處拘役或科四百元以上

我國對於農地租賃的管理，於 2000 年全文修正農業發展條例（下稱農發條例）後，進入一個新的階段。依同條例第 20 條規定，一方面農發條例施行後訂立之耕地（嗣修正為農業用地）租賃契約，不適用減租條例，應適用農發條例或土地法、民法等規定；二方面原先依減租條例訂定之租約，仍繼續適用減租條例<sup>5</sup>。以農發條例施行日區別農地租賃契約的準據法，形成一個台灣兩套農地租賃法制的奇特現象。

隨著我國整體經濟社會環境不斷變遷，減租條例對於耕地租約管制之必要性，於該條例施行半世紀後，即引起憲法問題，司法院一連作成釋字第 579 號、第 580 號、第 581 號加以回應。2004 年 7 月 9 日司法院釋字第 580 號認為減租條例第 19 條對於出租人收回自耕的限制，原則上合憲；但同條第 3 項關於出租人終止租約應補償承租人部分，則屬增加耕地所有權人不必要之負擔，與憲法第 23 條比例原則及第 15 條財產權保障意旨不符，定期失效。至於有關同條例第 17 條第 2 項出租人期前終止租約後的補償額度，有關機關應儘速檢討修正。

---

四千元以下罰金。第 24 條規定，承租人違反自任耕作，處拘役或科四百元以上四千元以下罰金。

- 5 2000 年農發條例第 20 條規定：「（第 1 項）本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後所訂立之耕地（嗣修正為農業用地）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、民法及其他有關法律之規定。（第 2 項）本條例中華民國八十九年一月四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。本條例中華民國八十九年一月四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，依其約定；未約定之部分，適用本條例之規定。」

司法院釋字第 580 號作成後，迄今逾 20 年，減租條例第 17 條第 2 項、第 19 條第 3 項仍未作任何修正。加以我國經濟社會環境又歷經一番改變，立法者理應與時俱進，定期檢討調整。比較法上，德國的農地租賃法制從原先過度保護承租人，至二戰後更強調契約自由和土地合理流動，其法制變遷與規範設計，值得我國參考。由於減租條例涉及的爭議眾多，為避免問題發散，本文僅聚焦該條例第 19 條第 1 項第 3 款「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，不得收回自耕」之規定（下稱系爭規定）<sup>6</sup>，是否還能通過違憲審查——尤其是比例原則之檢驗，並探討司法院釋字第 580 號所承認的法秩序是否有重新檢討之必要。

## 貳、減租條例之成效與司法院大法官解釋

### 一、減租條例之成效

依學者研究，1949 年三七五減租政策推行後，地主與佃農重新訂定書面租約，形式上新訂租約的佃農戶數 29.6 萬戶，占當年台灣農戶數 44.5%、占佃農和半自耕農戶數 74.66%；當時是以非常快的速度，就完成了大量換約，嗣後因撤租、退耕事件及租佃糾紛增加，為了鞏固減租成果，1951 年經立法程序通過減租條例<sup>7</sup>。實施減租後，地租下降，並如預期導致耕地價格下跌<sup>8</sup>；但推行三七五減租，相對於自耕農來說，佃農的經營效率並未提

6 減租條例第 19 條第 1 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、出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。」

7 李承嘉，註 2，頁 188；劉志偉、柯志明，註 3，頁 151、159；瞿宛文，註 3，頁 38；徐世榮、蕭新煌，註 3，頁 101。

8 林子欽、丁秀吟，農地改革、產權界定與土地市場，台灣社會研究季刊，100 期，頁 218，2015 年；瞿宛文，註 3，頁 39。

高<sup>9</sup>；租佃糾紛反而更多，無法消弭農村的租佃衝突，成為推動耕者有其田的助力<sup>10</sup>。因此有學者分析，台灣的土地改革並不是國家理性規劃的土改三部曲（三七五減租、公地放領、耕者有其田），而是前後不一致、補救前政策又不斷接受壓力而進一步深化土改的過程<sup>11</sup>。政府實施土地改革也增加收入，取得資源<sup>12</sup>。幸運的是過程由壞變好，耕者有其田的政策，將農地所有權移轉給佃農，讓佃農成為完整的地主，這樣的作法解決了三七五減租的缺失<sup>13</sup>。1945 年至 1960 年自耕農數目增加近 36 萬，增加了 2.4 倍，佃農取得所有權後農業生產和效率均有所提升。相對的，地主的利益受到相當大的損失<sup>14</sup>。減租條例是藉由限制地主即出租人的權益，來保障大多數以農業維生之人的經濟安全，維持社會穩定<sup>15</sup>。但就結果而言，一般咸認土地改革對於穩定農業、帶動工業帶來正面效果<sup>16</sup>。

9 葉淑貞，三七五減租對農場經營效率的影響，經濟論文叢刊，40 卷 2 期，頁 222-223，2012 年。

10 劉志偉、柯志明，註 3，頁 152-155、165。

11 劉志偉、柯志明，註 3，頁 166。

12 學者研究指出，三七五減租後，地租主要由地主手中轉移至政府手中，請參李承嘉，註 2，頁 57。

13 劉瑞華，我們從台灣的土地改革學到什麼？兼論《農村土地改革與工業化》，台灣社會研究季刊，122 期，頁 226、228，2022 年。

14 瞿宛文，台灣戰後經濟發展的起源：後進發展的為何與如何，頁 130-134，2017 年。

15 瞿宛文，註 3，頁 20-34。

16 如林子欽、丁秀吟，農地改革、產權界定與土地市場，註 8，頁 226-227；徐世榮、蕭新煌，註 3，頁 90；瞿宛文，註 3，頁 42-47；劉瑞華，註 13，頁 236-237；陳立夫，耕地三七五租約之法律議題，月旦實務選評，2 卷 11 期，頁 65，2022 年；陳明燦，從法律經濟觀點析論耕地三七五減租條例下耕地出、承租人之權利變動：兼評釋第五八〇號解釋，財產法暨經濟法，4 期，頁 2，2005

不過隨著國際局勢變化，我國整體經濟社會環境亦不斷變遷，學者分析：具有社會主義色彩的想法或政策，在 1980 年代之後已經逐漸被放棄，代之而起的是強調競爭、自由化、市場化及減少國家干預的新自由主義（Neoliberalism）。在農地政策方面，1993 年廢止實施耕者有其田條例，2000 年農發條例施行，施行後訂定之農業用地租賃契約不適用減租條例，並開放農地買賣，國家體制走向新自由主義的步調更為明顯<sup>17</sup>。

農發條例施行後，政府並未同時檢討減租條例之規定，依農發條例第 20 條第 2 項規定，反而讓既存耕地三七五租約繼續適用減租條例，相較於租賃相對自由的農發條例，自然引起諸多受到減租條例限制的出租人不滿，司法院釋字第 580 號聲請人即以同樣是耕地租賃，卻有「強制租賃」與「自由租賃」之別，顯然不公平等情，而為主張。

## 二、司法院釋字第 580 號對於收回自耕限制的理解

早期大法官對於憲法如何適用於減租條例，並無明確論述<sup>18</sup>。關於系爭規定限制收回耕地的爭議，首見於 1997 年 3 月 7 日司法院釋字第 422 號，解釋文指出：憲法第 15 條規定，人民之

---

年；楊與齡，耕地三七五減租條例實用，6 版，1980 年，頁 10-13；瞿宛文，註 14，頁 117。

17 李承嘉，台灣當前農地政策評議，土地問題研究季刊，10 卷 4 期，頁 20-21，2011 年；關於台灣新自由主義的發展，可參夏傳位，臺灣的新自由主義時刻：危機、典範競逐與新古典經濟學者的進擊，臺灣社會學刊，66 期，頁 58-59、92-96，2019 年；瞿宛文，註 14，頁 4-5。

18 如司法院釋字第 125、128、163、347 號。司法院釋字第 208 號處理「平均地權條例所定應受補償之耕地承租人」的問題時，解釋文指出：平均地權條例補償耕地承租人是為了貫徹憲法上扶植自耕農與自行使用土地人及保障農民生活，以謀國計民生均足之基本國策。

生存權應予保障；第 153 條復明定，國家為改良農民之生活，增進其生產技能，應制定保護農民之法律，實施保護農民之政策，明確揭示國家負有保障農民生存和提昇其生活水準之義務。減租條例即屬上開憲法所稱保護農民之法律。目的即在保障佃農，於租約期滿時不致因出租人收回耕地，嚴重影響其家庭生活和生存權利。

2004 年 7 月 9 日司法院釋字第 580 號解釋文進一步指出：「基於個人之人格發展自由，個人得自由決定其生活資源之使用、收益及處分，因而得自由與他人為生活資源之交換，是憲法於第 15 條保障人民之財產權，於第 22 條保障人民之契約自由。惟因個人生活技能強弱有別，可能導致整體社會生活資源分配過度不均，為求資源之合理分配，國家自得於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，以法律限制人民締約之自由，進而限制人民之財產權。憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農之農地使用政策，以及憲法第 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。減租條例旨在秉承上開憲法意旨，為 1949 年已開始實施之三七五減租政策提供法律依據，並確保實施該政策所獲致之初步成果。其藉由限制地租、嚴格限制耕地出租人終止耕地租約及收回耕地之條件，重新建構耕地承租人與出租人之農業產業關係，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。……減租條例第 19 條第 1 項第 1 款之規定，為實現憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農之意旨所必要，惟另依憲法第 146 條及憲法增修條文第 10 條第 1 項發展農業工業化及現代化之意旨，所謂出租人之自任耕作，不以人力親自實施耕作為限，為農業科技化及企業化經營之自行耕作或委託代耕者亦屬之。減租條例第 19 條第 1 項第 2 款規定出租人於所有收益足以維持一家生活者不得收回自耕，使租約變相無限期延長，惟立法機關嗣於 1983 年 12

月 23 日增訂之第 2 項，規定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，已放寬對於出租人財產權之限制。同條項第 3 款規定（即系爭規定），如出租人收回耕地，承租人將失其家庭生活依據者，亦不得收回耕地，係為貫徹憲法第 153 條第 1 項保護農民政策之必要手段；且如出租人亦不能維持其一家生活，尚得申請耕地租佃委員會調處，以兼顧出租人與承租人之實際需要。衡諸憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農、第 146 條與憲法增修條文第 10 條第 1 項發展農業工業化及現代化，以及憲法第 153 條第 1 項改善農民生活之意旨，上開三款限制耕地出租人收回耕地之規定，對於耕地所有權之限制，尚屬必要，與憲法第 23 條比例原則及第 15 條保障人民財產權規定之意旨要無不符。」

司法院釋字第 422 號認為系爭規定乃依憲法第 153 條規定所制定之保護農民的法律，目的在維護承租人的生存權。僅片面觀察承租人（即佃農）的基本權，對出租人方的利益未置一詞，便肯認了限制收回耕地之正當性。同院釋字第 580 號則從出租人的基本權出發，一方面承認出租人基於憲法第 15 條、第 22 條享有財產權、契約自由之保障，另一方面也認為國家於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，得以法律限制之。限制的正當性則來自於憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農之農地使用政策，以及憲法第 153 條第 1 項改良農民生活之基本國策，故有需要制定合理分配農業資源的法律；減租條例即為重新建構耕地承租人與出租人之農業產業關係，合理分配農業資源並奠定國家經濟發展方向之法律。關於收回耕地之限制，符合憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農、第 146 條與憲法增修條文第 10 條第 1 項發展農業工業化及現代化，以及憲法第 153 條第 1 項改善農民生活之意旨，故屬合憲。

## 收回自耕限制之檢討

從上開解釋可知，司法院釋字第 580 號並未延續釋字第 422 號的論述。由於憲法解釋或裁判保持穩定且一致的說理，是維持法安定性的重要基石<sup>19</sup>，大法官變更相同議題論述上的延續性，本身就是一個值得注意的信號。質言之，同院釋字第 422 號的論述存在一個說理瑕疵：若承認減租條例是為了維護承租人的生存權，那麼國家是以如何之資源或財源來維護承租人的生存權？國家沒有用國庫的資源或財源來維持佃農的家庭生活依據，而是以限制出租人財產權和契約自由的方式來維護承租人的生存權，這顯然是在慷出租人之慨。無異於將國家保護佃農生存權的任務，移轉由特定人民的財產權負擔，國家本身卻無須付出；國家以這種方式履行保護義務將引起正當性的質疑。此與憲法第 155 條及增修條文第 10 條第 8 項揭示之國家編列預算提供社會救助的基本原則亦相扞格，故該號解釋的論理繼續沿用下去，會有無法自圓其說的問題。相對於此，同院釋字第 580 號則完全不提承租人的生存權保障，該號解釋採取的論理方式是將保護農民放在基本國策的脈絡下，證立減租條例干預出租人財產權、契約自由的正當性。就憲法解釋方法而言，該號解釋是正確的，收回自耕之限制不涉及基本權之間的衝突；而是財產權負有社會義務，國家為落實基本國策始對出租人財產權造成限制。由上述兩號大法官解釋

---

19 德國聯邦憲法法院前院長 Andreas Voßkuhle 曾有一段很深刻的描述：「[聯邦憲法法院]可接受的法律論據的走廊 (Korridor) 比一些評論者所認為的要窄得多。鑑於許多憲法規範的不確定性，法律論證的範圍，乍看之下很廣，但其實因法律方法論所認可的規則和審查標準延續性的概念而大幅縮小：由於偏離聯邦憲法法院先前的決定需要大量的論證，聯邦憲法法院通常沿用其先前的判決，同時，這些裁判已被編成 153 冊裁判彙編。要偏離先前決定的法律論點，很少能夠在合議庭的評議中得到認同。」Voßkuhle, Karlsruhe Unlimited? Zu den (unsichtbaren) Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Voßkuhle, Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte, 2021, S. 321.

的論述方式，即可觀察到從「保護承租人生存權」轉折成「承認減租條例是對出租人財產權與契約自由之干預」，在租佃關係的天平上，可謂從佃農方朝向地主方，略為調整<sup>20</sup>。

## 參、從經濟憲法看減租條例收回自耕之限制

### 一、基本國策條款與基本權之關係

減租條例第 19 條第 1 項收回自耕之限制，涉及人民財產權和契約自由之限制。在出租耕地的脈絡上，主要是以禁止終止租約的方式，限制所有權人對於土地的使用收益權能，違者以刑事犯罪制裁<sup>21</sup>，重點仍在所有權的干預。土地，尤其是農地，屬古典意義上憲法保障之財產權，殆無疑義。惟須注意的是，在行政法層次，減租條例對於「耕地」並無明確定義，依同條例第 1 條規定，本條例未規定者，要依土地法或其他法律規定來認定。土地法第 106 條第 1 項規定，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。故減租條例所謂之耕地，應為農地。至於農地，土地法也無定義，但從同法第 106 條第 2 項規定可知，前項耕作，包括漁牧。至於農發條例第 3 條第 10 款、第 11 款分別定義「農業用地」和「耕地」：前者指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法使用之土地<sup>22</sup>；後者指依區域計畫法

20 相同觀察，請見許宗力，大法官解釋與社會正義之實踐，收於：追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐，頁 80，2017 年。

21 減租條例第 22 條規定。

22 依該款第 1 至 3 目規定：「（一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。（三）農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。」平均地權條例第 3 條第 3 款亦有規定相同定義之農業用地。

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。學說上有認為減租條例與農發條例之耕地概念有別<sup>23</sup>；另有主張農發條例第 3 條第 11 款之耕地範圍約略等同減租條例第 1 條所規定之內容，而認為「耕地」最為狹隘而屬「農業用地」內之一部分<sup>24</sup>。

本文以為，依照一般日常語言的理解，耕地也會是一種農地，二者有重疊之處；如從農地的角度觀察，至少就會包括農發條例第 3 條第 10 款農業區內供農作使用之農業用地與第 11 款之農業區耕地。故就概念上來說，減租條例之「耕地」，並不以農發條例之耕地為限，亦可及於農業用地<sup>25</sup>。至於比較次要的部分，漁牧用地或林地是否為耕地？則要依個別法的脈絡而定<sup>26</sup>。惟爭議的

<sup>23</sup> 請參陳立夫，註 16，頁 66。

<sup>24</sup> 陳明燦，農業用地興建農舍套繪管制法律問題分析——兼論農業用地興建農舍辦法第 12 條，土地問題研究季刊，21 卷 2 期，頁 45，2022 年。

<sup>25</sup> 最高法院 100 年度判字第 2219 號判決亦認為：減租條例所規定之「耕地」係指農地而言，而耕地以外之農業用地之租佃並未排除於適用減租條例之範圍。……參諸農發條例第 20 條第 1 項及 92 年 2 月 7 日修正同條例第 3 條第 11 款耕地定義，由包括依都市計畫法劃定為農業區、保護區之田、旱地目土地，修正為僅限於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。並將同條第 14 款原規定「耕地租賃」修正為「農業用地租賃」，復將農發條例第 20 條第 1 項「耕地」租賃契約，修正為「農業用地」租賃契約，以釐清該條文規範之範圍。而依同條第 2 項規定，於 89 年 1 月 4 日農發條例修正施行前訂定租約者，自應包含現行農發條例規定之「耕地」及耕地以外之農業用地，此為當然之法理。綜上可證，減租條例所謂「耕地」，實包含耕地及耕地以外之農業用地。

<sup>26</sup> 如最高法院 110 年度台上字第 210 號民事判決：「按土地法所稱耕地租用，係指租耕他人之農、漁、牧地而言，此觀土地法第 106 條第 1、2 項規定自明。參諸土地法第 2 條，係將林地與農、漁、牧地並列為第二類『直接生產用地』之獨立類型，可見該法所稱

根源還是在於減租條例、土地法及農發條例欠缺統一法律用語，這是立法者在制定規範時欠缺體系性的思維所致，實應透過修法來解決<sup>27</sup>。

由於我國憲法第 15 條並未就財產權之保障作更多的指示。一般而言，學者多認為財產權為一切有財產價值的權利或法律地位，國家保障財產之價值與存續；財產權並負有社會義務<sup>28</sup>。財產權保障是憲法的基本價值決定，屬於制度性保障

---

耕地，並不包括林地之內。農發條例與土地法之立法目的不同，農發條例第 3 條第 1 項第 11 款與土地法第 106 條所稱之『耕地』，其適用範圍亦非完全相同。倘係租用林地，縱該林地屬於農發條例第 3 條第 1 項第 11 款所定『耕地』，仍非土地法所稱之耕地租用。」楊與齡亦認為減租條例之耕地包括土地法之漁牧地在內，楊與齡，註 16，頁 16，

27 廖義男，夏蟲語冰錄(十五)——土地法規之體系、法規適用與立法技術，法令月刊，60 卷 3 期，頁 138-139，2009 年。

28 李惠宗，憲法要義，9 版，頁 346-348，2022 年；吳信華，憲法釋論，修訂 5 版，頁 436-439，2024 年；許育典，憲法，增修 14 版，頁 317，2024 年；吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，增訂 5 版，頁 246、252、254，2017 年；陳慈陽，憲法學，頁 567，2004 年；陳新民，憲法基本權利之基本理論(上)，5 版，頁 340，1999 年；董保城、法治斌，憲法新論，增修 9 版，頁 381-382，2024 年；蔡維音，最低生存基礎之界定——從社會救助與個人綜合所得稅進行之交互考察，月旦法學雜誌，212 期，頁 111-112，2012 年；蘇永欽，財產權的保障與大法官解釋，憲政時代，24 卷 3 期，頁 23-25，1998 年；吳信華認為財產權主要保障已獲取之財產，不包括單純營業上的行為、或營業上的期待及未來（不確定）的利益獲取等，吳信華，註 28，頁 437-438；陳慈陽認為財產權必須是現存在之財產狀態，包括在營業上具經濟價值者，如經營權，但不包括獲利機會可能性及期待，陳慈陽，註 28，頁 568；吳庚、陳淳文則認為財產權有存續保障（Bestandschutz），不僅保障既有的財產，也包括因經營利用的成果，經營（利用）活動本身也在財產權保障範圍內。吳庚、陳淳文，註 28，頁 252；董保城、法治斌見解亦同，董保城、法治斌，註 28，頁 382-383。

(Institutsgarantie)，國家應對財產權的內容予以形成，此為國家的義務，但國家對財產權進行「形成」時，不得侵害財產權的核心，亦即財產的私有性與私用性<sup>29</sup>。相較於此，經濟學者 Thomas Piketty 提出從社會角度觀察的財產權：「財產是一種社會關係，意思是要完整理解財產的意義，不能不理解它所處的那個社會以及該社會特有的一整套規範與社會群體之間的各種權力關係。財產是一種鑲嵌在歷史中的概念，它會受到每個社會定義不同形態之正當所有權（土地、房屋、工坊、機器、海洋、山脈、紀念建物、金融憑證、知識、奴隸等）的方式所影響，也會受到組織和規範財產與相關社會群體間權力關係的法律程序和實務流程所影響<sup>30</sup>」，亦值參考。

從經濟憲法角度觀察<sup>31</sup>，憲法關於農業經濟之規定，可見於基本國策章、第三節國民經濟，第 142 條規定：「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」第 143 條第 4 項規定：「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」第 146 條規定：「國家應運用科學技術，以興修水利，增進地力，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業

29 許育典，註 28，頁 320；吳庚、陳淳文，註 28，頁 248；李惠宗，註 28，頁 345。

30 Thomas Piketty（陳郁雯譯），註 2，頁 37。

31 國家以多樣的方式對經濟造成影響，規範目的針對經濟生活秩序者，即屬經濟法。經濟憲法則是探究憲法上關於經濟生活的核心基本決定。請見 Knauff, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., 2020, § 1 Rn. 3 f, § 2 Rn. 19. 另可參考鍾騏，經濟秩序與國家產業政策——從憲法的內容與程序思考憲法變遷，憲政時代，43 卷 1 期，頁 29、36，2017 年；概念上區分「經濟管制」與「經濟活動管制」，認為釋字第 580 號關於減租條例之解釋屬於後者，請見李建良，經濟管制的平等思維——兼評大法官有關職業暨營業自由之憲法解釋，政大法學評論，102 期，頁 74-76，2008 年。

之工業化。」關於保護農民部分，可見第四節社會安全，第 153 條第 1 項規定：「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」此外，憲法增修條文第 10 條第 1 項亦規定：「國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。」

上述基本國策或國家政策方向的憲法規範，法效力為何？早期多認為具方針條款（Programmsatz）性質，對國家不具拘束力；但現今大多數見解則認為屬於國家目標規定（Staatszielbestimmung），依其規定內容而定，有些具有拘束立法、行政及司法的效力，如有牴觸，構成違憲；但人民並無直接請求給付之主觀公權利<sup>32</sup>。持批判見解者則認為：法治運作上軌道的國家不需要基本國策條款。基本國策此等不明確的條文只會讓憲法解釋更加模糊，無助於憲法的落實，不具真正「規範」的性格，難以成為可以具體檢驗國家行為合憲性與否之重要的審查基準<sup>33</sup>。

---

<sup>32</sup> 通說認為基本國策有一定之法效力，可參林明鏘，論基本國策——以環境基本國策國中心，收於：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會編，現代國家與憲法——李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集，頁 1471、1498，1997 年（針對環保條款）；林明昕，原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？，收於：公法學的開拓線——理論、實務與體系之建構，頁 16-18、22-24，2006 年（針對原住民族條款）；葛克昌，租稅國家之憲法界限：憲法解釋對稅捐法制發展之影響，收於：所得稅與憲法，頁 289-291，2009 年；李惠宗，註 28，頁 806-808、819-820；許育典，註 28，頁 480-484；吳庚、陳淳文，註 28，頁 62-63；董保城、法治斌，註 28，頁 691-692。

<sup>33</sup> 吳信華，註 28，頁 163-165。

我國憲法受到德國威瑪憲法（Weimarer Reichsverfassung）的影響<sup>34</sup>，威瑪時代盛行將方針條款解釋為對立法者無拘束力之「指示」，在德國基本法（Grundgesetz, GG）制定後，即遭到全盤性的檢討，改以國家目標規定——乃至於憲法委託的方式加以理解<sup>35</sup>。上開批判見解固值省思，但更仔細觀察，在保障財產權的脈絡中，基本法第 14 條規定與威瑪憲法第 153 條高度類似<sup>36</sup>；其中「財產權負有義務。財產權之行使應同時有益於公共福利。」之規定更無二致。故上述德國法之檢討，於財產權其實只是將相同規範作不同解讀。值得一提者，在規範模式上，不論威瑪憲法

34 陳新民，註 28，頁 128；吳庚、陳淳文，註 28，頁 61；許育典，註 28，頁 476-477；董保城、法治斌，註 28，頁 691。

35 陳新民，註 28，頁 48-49、65-68；林明昕正確指出，國家目標規定與憲法委託在概念上僅是量的差別，前者規範密度較小，被課與行為義務的國家機關具有廣泛的政策形成決定空間；後者則相反。林明昕，原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」，註 32，頁 19-20；與威瑪憲法相反，德國基本法並沒有直接規定或保障特定經濟秩序，而是交由立法者決定。Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 105. EL, 2024, Art. 14 Rn. 155 f; Axer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 61. Ed, 2025, Art. 14 Rn. 26.

36 威瑪憲法第 153 條規定：「（第 1 項）財產權（Eigentum）應予保障，其內容與限制由法律規定之。徵收僅能為公共福利（Wohle der Allgemeinheit）及依法律方能進行。除帝國法律另有規定外，應給予適當補償。如對補償金額有爭議，除帝國法律另有規定外，應向普通法院提起救濟。（第 2 項）財產權負有義務。財產權之行使應同時有益於公共福利。」基本法第 14 條規定：「（第 1 項）財產權及繼承權應予保障，其內容與限制由法律規定之。（第 2 項）財產權負有義務。財產權之行使應同時有益於公共福利。（第 3 項）財產之徵收，必須為公共福利始得為之。其執行，必須根據法律始得為之，此項法律應規定賠償之性質與範圍。賠償之決定應公平衡量公共利益與關係人之利益。賠償範圍如有爭執，得向普通法院提起訴訟。」

或基本法，都是將「財產權負有義務及公共福利條款」與保障人民財產權規定在一起，不像我國是單獨列為基本國策章<sup>37</sup>。因此，在我國解釋基本國策條款時，即須更細緻地辨明與基本權利之關係<sup>38</sup>。

以司法院釋字第 580 號而言，係以憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農、第 146 條改善農業環境、憲法增修條文第 10 條第 1 項發展農業工業化及現代化，以及憲法第 153 條第 1 項改良農民生活之規定，作為限制財產權的正當性基礎。可謂憲法第 15 條保障財產權規定在與上述規定結合後，更加具體化憲法第 23 條之公共利益<sup>39</sup>。該號解釋作成後長期維護了耕地租賃的法安定性，有其里程碑意義。然而，隨著時間繼續經過，如今應就減租條例的歷史縱深進行更充分的檢視，關注地主／佃農這一組權利義務關係，鑲嵌在變動迅速的台灣經濟社會生活中，必須以今昔比較的方式來理解，審查法律是否違憲限制財產權時，方能掌握其脈絡。

## 二、社會發展變遷與立法者的檢討義務

司法院釋字第 578 號解釋文已明確指出<sup>40</sup>：立法者之立法選擇，本應隨社會整體發展而定期檢討。實施成效如何，所採行之手段應否及如何隨社會整體之變遷而適時檢討改進，俾能與時俱

---

<sup>37</sup> 吳庚、陳淳文，註 28，頁 61、64。

<sup>38</sup> 林明昕亦認為基本國策與基本權利之相關規定間會相互影響，交織成規範之內容與效力均可因案而異，形成各種組合體。請參氏著，憲法下的社會正義：以基本國策的規範效力為中心，收於：許宗力編，追尋社會國——社會正義之理論與制度實踐，頁 37-38，2017 年。

<sup>39</sup> 陳新民認為憲法第 23 條為對財產權的一般限制，同法第 145 條第 1 項則為特別限制，兩者之間或可相互協調。陳新民，註 28，頁 343-344。

<sup>40</sup> 司法院釋字第 578 號涉及勞動基準法課雇主負擔勞工退休金是否違憲的問題。

## 收回自耕限制之檢討

進，符合憲法所欲實現之政策目標，由於攸關社會資源之分配、國家財政負擔能力等全民之整體利益，仍屬立法形成之事項，允宜在兼顧現制下整體社會條件之平衡，由相關機關根據我國憲法基本國策之意旨，並衡量國家總體發展，通盤檢討。同院釋字第 579 號亦認為<sup>41</sup>：「近年來社會經濟發展、產業結構顯有變遷，為因應農地使用政策，上開為保護農民生活而以耕地租賃權為出租耕地上負擔並據以推估其價值之規定，應儘速檢討修正，以符憲法意旨」。同院釋字第 580 號林子儀、許玉秀大法官提出之意見書都已認知到，法律規定不可能永遠不變，減租條例施行後，時日既久，佃農經濟獲得顯著改善的話，有調整之必要；政治部門施行重分配政策，對於社會財富之分配已生變動，立法者即須檢討有無繼續實施之必要，以符合憲法第 23 條比例原則之要求<sup>42</sup>。

41 司法院釋字第 579 號涉及徵收土地對於耕地承租人租賃權之補償是否違憲的問題。

42 林子儀大法官部分協同及部分不同意見書指出：「財產權實係國家為合理有效分配社會資源所設之一種制度。財產權的內容亦反映國家衡斟當時社會情況，依實際需要對社會資源應如何分配的一種具體決定。……減租條例的諸種措施，乃是政治部門對於社會資源應如何分配所為的政策決定……於該決策具備民主正當性的情況下，司法釋憲者對於政治部門所作的政策決定，應予以最大之尊重。……時至今日，其合理關連性猶能維持，故亦尚不構成違憲。惟涉及實踐分配社會財富政策之法律，實施日久之後，如社會財富之分配已生變動，即須檢討有無再行實施之必要，而原有之手段亦須適時檢討有無調整之必要，俾於社會變遷而仍符合憲法第 23 條比例原則之要求，併此敘明。」許玉秀大法官一部協同暨一部不同意見書指出：「55 年前的減租政策，原本即是一場幾近革命的財富重新分配。減租政策本身，固然使富人財富縮水，但未成為赤貧；佃農雖然藉以翻身，但未立即成為暴發新富；地主與佃農的經濟條件，獲得某種程度的調整，但並未造成完全相反的改變。對於穩定農村產業關係，減租條例自有一定程度的貢獻。然而，經過數十年的特殊保護，佃農的經濟情況獲得顯著改善之後，當財產的重新分配獲得具體成效之後，完全剝奪耕地出

準此，立法者對於農業產業關係和經濟發展之方向雖享有政策形成之評估特權（Einschätzungsprärogative），但當此種評估特權因經濟社會變遷的新發展而受到根本挑戰，法律在客觀上已不適合的情況下，當初立法的正當性便不再成立，立法者負有定期檢討修正（包括廢止）之義務<sup>43</sup>，應由司法以現在的角度加以審查<sup>44</sup>。換言之，如果立法者未適時修正，即使該法律於施行時合憲，也可能因時空背景改變而成為違憲。從而，減租條例自不能再以 1949 年的情況來證立正當性。何況，我國的產業結構與社會經濟狀況早已時過境遷，減租條例施行之初，1952 年農業尚占 GDP 比重約 32.2%，於 1970 年即下降至 15.5%，至 2001 年後已降至不到 2%<sup>45</sup>。2022 年農業占 GDP 比重約 1.41%<sup>46</sup>，農業就業人

租人一方契約自由的手段，理應有所調整。民國 62 年之所以制定農業發展條例，即是因為政府體察到減租政策所欲達成的目標已經實現，長期對耕地出租人契約自由的絕對限制，已使得減租條例及耕者有其田政策成為農業發展的障礙。但僅於減租條例之外，另行開闢耕地租賃關係的新徑，對於原依減租條例成立的租賃契約，並未有相對應的調整政策。」吳志光認為上開意見書，類似於歐洲人權法院強調尊重立法者之形成空間，吳志光，司法與歷史的轉型正義糾葛——兼論歐洲人權法院關於一九四五至一九四九年德東蘇聯占領區土地改革之裁判，月旦法學雜誌，151 期，頁 56，2007 年。

43 李建良亦認為「立法者負有觀察與改善的義務，隨時要衡酌相關情事的發展，並對所採取措施的有效性，進行檢討，適時增修相關法律。」李建良，基本權利與國家保護義務，收於：憲法理論與實踐（二），頁 113，2000 年。

44 比較法上，德國聯邦憲法法院亦肯認立法者對於法律是否符合當前需求負有觀察義務（Beobachtungspflicht）及修法義務，應受違憲審查。Vgl. BVerfGE 133, 168(235 f.); 158, 282(366 f.).

45 國家發展委員會，Taiwan Statistical Data Book 2002，表 1-1b Indicators of the Taiwan Economy，<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzExL3JlbGZpbGUvNTgxNy83MDgyLzAwMDI4NTcucGRm&n=MjAwMkRhZGFcb29rQDU5>

## 收回自耕限制之檢討

數占全體就業人數比例約 4.58%<sup>47</sup>，與減租條例施行時之經濟社會發展狀況相去甚遠。再者，1975 年時，租約件數為 110,893 件<sup>48</sup>；司法院釋字第 580 號作成時之 2004 年度<sup>49</sup>，耕地三七五訂約土地筆數為 89,368 筆，租約件數 42,714 件，土地面積約 18,859 公頃；至 2024 年度<sup>50</sup>，訂約土地筆數只剩下 41,155 筆，租約件數 20,682 件，土地面積約 8,056 公頃（占農耕土地面積 1.03%）。相較於 2004 年，2024 年不論是訂約土地筆數、租約件數或土地面積，均減少超過二分之一，足以證明適用耕地三七五租約的法律關係已大幅減少，情事有顯著變更，立法者就此議題之定位與評價，自有再為觀察評估、與時俱進之必要。

尤其是 1992 年第二次修憲時，增訂憲法增修條文第 18 條第 1 項（現行第 10 條第 1 項）規定：「促進產業升級，推動農漁業

---

MjE1NC45Njg4NzAyNzgzQC5wZGY%3D&icon=.pdf（最後瀏覽日：2026/04/27）。

46 經濟部統計處，經濟統計指標電子書，表 B-4 我國產業結構變動，[https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/ContentLink.aspx?menu\\_id=7710&sub\\_menu\\_id=21058](https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/ContentLink.aspx?menu_id=7710&sub_menu_id=21058)（最後瀏覽日：2026/04/27）。

47 國家發展委員會，重要統計資料手冊，C 產業發展，表 17 各行業就業結構，<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8yMjIxLzclMWwNmYTg0LTcxNDUtNGRlMyliMTM3LTZiMGQ0MDM3ZmVmNS5wZGY%3d&n=MTEz5bm05bqmMeaciOS7vemHjeimgeel1seioiOizh%2baWmeaJi%2bWGii5wZGY%3d&icon=.pdf>（最後瀏覽日：2026/04/27）。

48 楊與齡，註 16，頁 13。

49 內政部，歷史內政統計年報，耕地三七五減租成果，<https://ws.moi.gov.tw/001/Upload/400/relfile/0/4405/bbe97e0f-76af-43ab-8071-a542c0d01059/year.html>（最後瀏覽日：2026/04/27）。

50 內政部，內政統計年報，耕地三七五減租成果，<https://statis.moi.gov.tw/micst/webMain.aspx?k=menuy#4>（最後瀏覽日：2026/04/27）；農業部，農耕土地面積，<https://agrstat.moa.gov.tw/moasdweb/inquire/InquireAdvance.aspx?qcode=AB01>（最後瀏覽日：2026/04/27）。

現代化」。當時的背景是政府推動農地合理有效利用、建立合理耕地租佃制度及加入關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）<sup>51</sup>，已與憲法第 143 條第 4 項、第 146 條、第 153 條規定相異其趣；加以立法者於 2000 年施行之農發條例第 1 條規定：「確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準」，考諸農發條例重新修正之背景脈絡，與第二次修憲時增訂現行憲法增修條文第 10 條第 1 項相同，係為了加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）<sup>52</sup>。應可認為憲法增修條文關於農漁業現代化的意旨，即係農業國際化及自由化，不再停留於依循民生主義保護自耕農或僅為滿足承租人的社會安全基本需求<sup>53</sup>。足見透過修憲和農發條

51 1992 年 4 月 8 日第二屆國民大會臨時會第八次大會即有請當時之農業發展委員會報告發展農業之政策，將對農業生產將有重大衝擊，必須及早準備因應措施等，並與國民大會代表討論，見該次會議速記錄，頁 19-41。國民大會會議紀錄影像系統，<https://lis.ly.gov.tw/naweb/html/publish-02.htm>（最後瀏覽日：2026/04/27）。

52 世界貿易組織的前身即為關稅暨貿易總協定。農發條例修正時亦有討論耕地三七五減租退場的問題，可參 1999 年 12 月 8 日立法院第四屆第二會期經濟及能源、內政及民族、司法三委員會併案審查農發條例修正草案第一次聯席會議紀錄，載於立法院公報，88 卷 59 期，頁 260、266-268、270、273、319-320，1999 年，<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/PublicationBulletinDetail/download/communique1/final/pdf/lib/885901.pdf>（最後瀏覽日：2026/04/27）。

53 吳庚、陳淳文亦觀察到：「憲法的民生福利國原則，具有歐洲社會主義的色彩。但由於半世紀以來在經濟、外交即及防衛上對美國的依賴，以及多數菁英分子對美國的價值之認同，近年民生主義的成分越趨淡薄，憲法增修條文第 10 條可謂補充憲法本文第十三章的規定而設，尚強調獎勵投資及產業升級、扶助中小企業等，已與憲法本文大異其趣，越來越有自由主義、個人主義化的傾向。」吳庚、陳淳文，註 28，頁 65；農業經濟及社會學角度的觀察亦類

例之修正，體系解釋上已變動憲法基本國策的內涵<sup>54</sup>，藉由農業國際化與自由化達到農漁業現代化的要求，應該獲得更高的重視；相對於此，以限制出租人所有權的方式維持承租人的社會安全需要，在價值取捨上應有所退讓<sup>55</sup>。如此，方能使上開基本國策條款與憲法第 15 條保障人民財產權之內容相互整合，與時俱進，共同發揮其規範的作用，不至於在憲法增修條文後產生矛盾，以達成憲法一體性（Einheit der Verfassung）的要求<sup>56</sup>。

### 三、系爭規定的適用可能構成憲法上「徵收」？

關於徵收（Enteignung）的概念，學理區分為傳統意義上對土地之公用或公益徵收；與擴大概念後之徵收性質的侵害（enteignender Eingriff）及類似徵收的侵害（enteignungsgleicher Eingriff）<sup>57</sup>。前者乃私人財產權因公權力附隨效果，而受有營業損失（例如道路養護對於商家經營上的妨礙）；後者指公權力之行

---

似，可參李承嘉，註 17，頁 20-21；林子欽、丁秀吟，台灣社會研究季刊，註 8，頁 226。

<sup>54</sup> 李承嘉，註 17，頁 20-21。

<sup>55</sup> 由於憲法增修條文的增訂，憲法文本已經有所變動，故產生基本國策內涵理解之不同，尚屬憲法解釋（尤其是體系解釋）之範圍，不能認為構成憲法變遷（Verfassungswandel）。憲法變遷是在不改變憲法文本的情況下改變其意義。Badura, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 105. EL, 2024, Art. 6 Rn. 36 f. Voßkuhle, Der Wandel der Verfassung und seine Grenzen, Jus 2019, 417(418). 並且往往是基於社會事實的變遷而造成。v. Buch, Die Gesetzgebungskompetenz für das Bundes-Bodenschutzgesetz, NVwZ 1998, 823. Pschorr/Spanner, Verfassungswandel messbar machen, DÖV 2020, 91 f.

<sup>56</sup> 關於憲法一體性原則，請參林明昕，註 38，頁 25。

<sup>57</sup> 李惠宗，註 28，頁 373-374；吳庚、陳淳文，註 28，頁 256、262。

為直接造成人民財產權之侵害（例如利用私人住宅進行強制安置）<sup>58</sup>。

由於我國憲法第 15 條缺乏徵收應予補償之明文規定<sup>59</sup>，在建構人民補償請求權的路徑上，受到補償應有法律保留的羈絆。如司法院釋字第 400 號肯認「如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。但也同時宣示既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應『依法律之規定』辦理徵收給予補償。」換言之，在國會立法前，人民並無從以公用地役關係主張補償請求<sup>60</sup>。

近來實務見解則朝有利人民請求補償發展的趨勢，司法院釋字第 747 號指出：「土地徵收條例未就土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權有所規定，與上開意旨不符。有關機關應自本解釋公布之日起一年內，基於本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，土地所有權人得依本解釋意旨，請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。」憲法法

---

58 王服清指出：類似徵收之侵害與國家賠償間具有競合關係，人民若有國家賠償責任可以請求賠償，自無須以類似徵收之侵害請求補償之餘地。但二者仍有區別實益，人民對於類似徵收之侵害請求國家予以救濟，不須證明公務員之故意過失，只須證明其損害乃是由公權力之侵害，進而發生即可，不論其公權力行為乃合法或違法，皆可請求損失補償。王服清，論財產權特別犧牲損失補償原則在行政救濟之實踐問題——無法律，無補償？，興大法學，14 期，頁 90-93、109-110，2013 年。

59 德國基本法第 14 條保障財產權的同時，也有徵收應予補償之聯結條款（學理上稱為唇齒條款或相互依存條款），具有憲法上人民得主張補償請求權之重要意義。李惠宗，註 28，頁 380；董保城、法治斌，註 28，頁 387；陳新民，註 28，頁 444-446。

60 司法院釋字第 440 號意旨亦同。

庭 111 年憲判字第 15 號雖重申應依法徵收的原則，但也注意到須在主文宣示「於 3 年內擬定徵收補償相關計畫，籌措財源，俾於合理期限內逐步完成徵收補償，始符憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。」如此方不致使保障人民財產權的意旨落空。

最高行政法院向來也是採取損失補償應有法律明文規定的見解<sup>61</sup>。不過，近來也有判決突破以往窠臼，認為：人民信賴行政行為所造成財產利益之損失，水利法無相關補救規定可資援用，即已形成法律漏洞。如以法律之不足拒絕補償，不只於人民之財產權保障有所不足，亦有違平等原則。故應類推適用水利法第 79 條第 1 項規定酌予補償，以填補此種情形之法律漏洞<sup>62</sup>。值得關注是否對後續相關裁判造成影響。

如前所述，系爭規定乃國家對人民財產權和契約自由之限制。國家以限制出租人終止契約及利用土地的方式，遂行照顧承租人家庭生活依據之社會政策，對出租人而言，個案上如經年累月都達不到終止契約的要件，可謂契約自由減縮至零，屬於類似徵收的侵害，實已為了國家公益目的而造成特別犧牲<sup>63</sup>；相較於

---

<sup>61</sup> 最高行政法院 92 年度判字第 918 號、95 年度判字第 436 號及 106 年度判字第 453 號判決。實務案例分析可參王服清，註 58，頁 120。

<sup>62</sup> 請參最高行政法院 113 年度上字第 59 號判決，案例事實為上訴人在經公告的急水溪河川區域內土地上，未經申請許可即種植長年生桑椹樹。被上訴人經濟部水利署第五河川分署為維護河防安全，認定上訴人行為已造成妨礙水流並違反水利法相關規定，因此作成行政處分命其鏷除桑椹樹。

<sup>63</sup> 陳明燦亦從法律經濟分析角度認為，因減租條例所形成的強制締約，使耕地出租人對耕地之交換權能（所謂出租優勢）大幅限縮，當交換權能更為萎縮時，則有可能形成特別犧牲，理當予以補償。當前出租耕地所肩負之「社會義務」（尤指護佃政策）已較先前為低，當財產權（耕地）所負之社會義務關聯性較低時，對出租人之限制便不能過高，立法者有必要再次介入耕地所有權與租賃分派制度。陳明燦，註 16，頁 23-27；陳立夫認為，可就限制之目

適用農發條例的耕地出租人，減租條例之出租人亦受有不平等待遇；惟減租條例第 17 條第 2 項僅規定出租人終止契約應補償承租人<sup>64</sup>，並無主管機關應補償出租人之相關規定，尚難援引最高行政法院前述判決所開闢的理路，在減租條例中尋覓可類推適用之補償規定；除非行政法院實務能夠再進一步以特別犧牲理論建構一般性的損失補償請求權<sup>65</sup>，否則只能仰賴憲法法庭以判決方式在主文宣示應予補償及如何進行補償程序之意旨。例如：在減租條例尚未修正前，補償程序不妨參考同條例第 3 條規定，租佃事項由地方自治團體之耕地租佃委員會處理<sup>66</sup>；因委員會由地方政府耕地租佃事務主管、農會理事長或辦事處主任、佃農委員、自耕農委員及地主委員所組成；議決，以出席委員過半數同意為之<sup>67</sup>，成員納入租佃關係之各方代表，熟知此領域；採取合議制也較能統整考量，符合功能最適原則。故應由出租人向耕地租佃

的、手段型態、限制程度、損失程度、土地狀況及條件、社會需要（社會情狀）、限制期間及有無既得權益等複數要素，綜合地對於財產權限制之個別情形，判斷其是否形成土地所有權人之特別犧牲。陳立夫，台灣農地權利之管制與權利保障——以耕地三七五減租條例對耕地所有權之限制為中心，收於：土地法研究(二)，頁 158-159，2011 年。

<sup>64</sup> 學說上認為減租條例第 17 條第 2 項規定出租人補償承租人的規定，乃是以立法方式使私人間財產直接發生權利移轉的法律效果，屬於「立法徵收」。見李惠宗，註 28，頁 376-377。

<sup>65</sup> 王服清主張可從司法院大法官解釋所發展的「特別犧牲」理論，凡是人民之財產不管受到合法或不合法公權力之侵害，或者此侵害無法律明文損失補償之規定，只要人民就公權力措施行使已超過其財產權應容忍的界限，即得請求補償。見氏著，註 58，頁 137。

<sup>66</sup> 論者有謂租佃委員會之設置能協助政府推行政策，減少執行困難；另方面則以居於當地之人，了解當地租佃糾紛之實際情形，能提出公平合理之解決辦法，妥速處理各種糾紛，減少人民之訟累。見楊與齡，註 16，頁 41。

<sup>67</sup> 縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會組織規程第 3 條、第 12 條參照。

委員會提出申請；如未獲滿足，得以地方自治團體為被告，循課予義務訴願、課予義務訴訟之行政救濟類型請求救濟，以落實有權利斯有救濟之憲法誠命。

#### 四、小結——系爭規定之合憲性

司法院釋字第 485 號解釋理由書首段明示「憲法係以促進民生福祉為一項基本原則，此觀憲法前言、第 1 條、基本國策章及憲法增修條文第 10 條之規定自明。本此原則國家應提供各種給付，以保障人民得維持合乎人性尊嚴之基本生活需求，扶助並照顧經濟上弱勢之人民，推行社會安全等民生福利措施。」透過憲法上關於社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保障等規範，可以歸納出憲法上之社會國原則<sup>68</sup>。然而，國家對於經濟能力弱勢者，雖應給予適當之救助<sup>69</sup>；但國家從事社會任務仍應注意法治國原則之界限<sup>70</sup>，尤其是社會國仍不能放棄法治國保障人民自由的傳統；而若不放棄保障人民自由的傳統，又要推動社會安全措施，所憑藉之財源，亦只能借助租稅國之最小侵害性作為中介<sup>71</sup>。簡言之，推行社會國之財源，原則上應仰賴依法徵收之稅捐或社會保障費用，因此德國公法學者 Ernst Forsthoff 才會認為「現代法治國作為社會國，其本質上在於其租稅國的功

---

68 李惠宗，註 28，頁 815-819；董保城、法治斌，註 28，頁 130-136；孫迺翊，社會法的憲法基礎，收於：台灣社會法與社會政策學會編，社會法，頁 72-73，2016 年；陳愛娥，自由—平等—博愛—社會國原則與法治國原則的交互作用，臺大法學論叢，26 卷 2 期，頁 123-125，1997 年。

69 司法院釋字第 472 號理由書指出：「對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣。」

70 陳愛娥，註 68，頁 128-131。

71 葛克昌，社會福利給付與租稅正義，收於：國家學與國家法，頁 48，1996 年。

能<sup>72</sup>」。從司法院釋字第 580 號可知，國家落實憲法第 153 條第 1 項改良農民生活之基本國策，推動保護居於經濟弱勢之佃農，其財源並非出於稅捐或社會保障費用，而是藉由限制出租人契約自由和財產權來實現，實際上是以侵害出租人的方式達成社會救助<sup>73</sup>。

依系爭規定，出租人收回耕地自耕<sup>74</sup>，如導致承租人失其家庭生活依據，則不准收回；租期屆滿，除出租人收回自耕外，承租人願繼續承租者，應續訂租約。所謂家庭生活依據，實務上內政部向來以發布「私有出租耕地租約期滿處理工作手冊」的方式<sup>75</sup>，使鄉（鎮、市、區）公所於處理相關案件時，得以遵循；並以收支相減後之數據，如為正數，表示足以維持一家生活；如為負數，表示不足維持一家生活<sup>76</sup>。司法院釋字第 422 號要求推

---

72 Forsthoff, Begriff und Wesen des Sozialen Rechtsstaats, VVDStRL 12 1945, S. 31.

73 類似觀點，請參徐世榮，耕地三七五減租政策的過去與未來，頁 39-41，行政院國家科學委員會專題研究計畫，2009 年。  
<https://nccur.lib.nccu.edu.tw/handle/140.119/52377>（最後瀏覽日：2026/04/27）。

74 所謂出租人，有認為依減租條例第 19 條第 1 項第 2 款、第 4 項規定，應包括其家屬在內；見楊與齡，註 16，頁 226。

75 工作手冊的性質，最高行政法院認為是內政部基於耕地租佃中央主管機關地位，為協助下級機關執行減租條例第 19 條規定之行政規則（如最高行政法院 111 年度上字第 428 號、112 年度上字第 218 號、112 年度上字第 299 號、112 年度上字第 829 號、113 年度上字第 673 號判決）。

76 以 2020 年工作手冊為例，「玖、審查三、審核標準」規定：「（一）出租人申請收回自耕，承租人申請續訂租約【雙方皆有申請】1、承租人仍繼續耕作，而出租人有減租條例第 19 條第 1 項第 1 款及第 2 款情形之一者，應准承租人續訂租約，審核標準如下：……（2）減租條例第 19 條第 1 項第 1 款出租人能自任耕作之認定，係屬事實認定問題，應由鄉（鎮、市、區）公所受理申請後，依具體事件實質審查認定。為便利基層執行審查認定，得由申請人

## 收回自耕限制之檢討

計承租人之生活費用應切近實際<sup>77</sup>，但行政實務關於納入家庭人口和計算所得方式，相較於社會救助法第 5 條以下關於低收入戶之認定標準，仍然不夠嚴謹。行政法院實務見解認為應依民法關

自行切結為之……(3)……又同條項第 3 款所稱『出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者』，係指租約期滿前 1 年（即 108 年）承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親綜合所得稅所得總額，扣除出租人申請收回耕地部分之所得額後，不足以支付承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費用者而言。(4) 出租人、承租人收益審核標準如下：A、出租人、承租人之收益，以租約期滿前 1 年（即 108 年），出租人、承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親綜合所得總額為準。……C、出租人、承租人本人及配偶或其同一戶內直系血親如為無固定職業或無固定收入之人，其收益之認定，得以勞動部公布之基本工資新臺幣（以下同）2 萬 3,100 元／月（註：勞動部 107/9/5 勞動條 2 字第 1070131233 號公告修正發布，並自中華民國 108 年 1 月 1 日生效）核計基本收入。至於是否屬有工作能力而須核計其所得之人，參考社會救助法第 5 條之 3 規定，指 16 歲以上，未滿 65 歲，而無下列情事之一者：……E、出、承租農民與其配偶領取之老年農民福利津貼或其他社會福利津貼，屬於收益性質，應併入收益總額核計。……(5) 出租人、承租人生活費用審核標準如下：A、出租人、承租人之生活費用，以租約期滿前 1 年（即 108 年），出租人、承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費用為準。……B、生活費用之計算標準，準用衛生福利部、各直轄市政府所分別公告之 108 年度臺灣省、臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市最低生活費（如下表），核計其生活費用。……臺灣省 1 萬 2,388 元／月……(6) 審核出租人、承租人收益、支出之各種資料，鄉（鎮、市、區）公所應彙整填載於『108 年全年收支明細表』，計算出收支相減後之數據，俾利審認。該數據如為正數，表示足以維持一家生活；如為負數，表示不足維持一家生活。」<https://www.land.moi.gov.tw/upload/d1-20200609103625.pdf>（最後瀏覽日：2026/04/27）。

77 司法院釋字第 422 號認為推計承租人之生活費用，應考量不同地域物價水準之差異，及斟酌各別農家具體收支情形或其他特殊狀況，諸如必要之醫療及保險相關費用之支出等實際所生困窘狀況，方切近實際。

於「家」之規定，予以核實認定，不以工作手冊所列「本人及其配偶與同一戶內之直系血親」為限<sup>78</sup>；近來，最高行政法院 112 年度上字第 138 號判決更認為：內政部工作手冊之審核標準未斟酌承租人家內之「財產」價值狀況，恐將與其一家之實際收益情形有所落差，進而在判斷是否足以維持一家生活上，發生不符實際情況之結果，並不合理，故除審核所得收入及生活費用之外，若承租人一家尚有其他財產，諸如不動產、有價證券等，足以證明家庭之生活仍可維持者，自應於審核時一併予以列入加以衡量，以符合實際經濟情況<sup>79</sup>。至於判斷之期間則以租約期滿前 1 年之全戶收支情形為準<sup>80</sup>。近來亦有高等行政法院判決見解認為「減租條例關於限制耕地出租人收回耕地規定之解釋與適用，應權衡對出租人財產權之限制及憲法扶植自耕農及保護農民之政策意旨。而財產權保障實係國家為合理有效分配社會資源所設之制度，財產權之內容亦反映國家衡斟當時社會情況，依實際需要對社會資源應如何分配之具體決定。減租條例經過數十年給予佃農特殊保護，對於穩定農村產業關係具有一定程度之貢獻。然於佃農之經濟情況及社會資源之合理分配已逐步獲得改善之後，限制耕地出租人一方契約自由之強制規範理應隨社會經濟發展情況調整其解釋適用之取向<sup>81</sup>。」上開判決已認識到減租條例受規範者之間的權力關係已有變化，法院的天平不能一味地朝向佃農。內政部工作手冊不論在家戶人數與所得認定上，都較偏重佃農（承租人）的利益，行政法院則採取更為核實認定，從而也較為公允的標準。

---

78 最高行政法院 107 年度判字第 128 號、106 年度判字第 719 號判決意旨參照。

79 最高行政法院 112 年度上字第 138 號判決意旨參照。

80 最高行政法院 102 年度判字第 460 號判決意旨參照。

81 高雄高等行政法院 110 年度訴字第 16 號判決意旨參照。

## 收回自耕限制之檢討

減租條例於立法當時，保護佃農有高度正當性；歷經修憲後，於 2004 年作成司法院釋字第 580 號時，正當性已有所鬆動；如今該正當性更隨著我國產業結構演變和社會安全法制日益健全而逐漸流失。以現在角度觀之，憲法第 143 條第 4 項、第 146 條、第 153 條規定應搭配憲法增修條文第 10 條第 1 項及農發條例第 1 條規定重新詮釋，改善農業環境、開發農業資源在於農業國際化及自由化，促進農地合理利用，增進農民所得和福利，提高農民生活水準，結合憲法第 15 條保障財產權之價值應受到更多重視。如前述，耕地三七五租約所能涵蓋的範圍，相較於 2004 年已然減半，照顧承租人家庭生活依據之社會政策，其功能範圍愈小，建立符合現代化農業政策與保障財產權、人格發展及契約自由的要求就愈強。應可期待國家回歸社會國原則，以稅捐或社會保障費用為財源，以社會安全法制銜接經濟弱勢佃農<sup>82</sup>。

是以，系爭規定雖顧慮佃農多以耕作為業，以耕地收益維持生活，轉業困難<sup>83</sup>，故維持承租人家庭生活乃重要公共利益。依憲法第 23 條比例原則加以檢驗，系爭規定保護弱勢佃農之目的固然正當，但該規定將農業政策兼社會政策使用，僅為滿足承租人一家溫飽之需求，已不具適合性<sup>84</sup>。其次，農發條例施行後，適用該條例之耕地租約並無系爭規定之限制，出租人於租約期滿收回耕地，也沒有發生社會動盪的後果；耕地三七五租約訂約土地筆數、租約件數，相較於 2004 年度又減少一半，意味著解除對出租人契約自由的限制，造成社會動盪的風險顯著降低，國家也愈

---

<sup>82</sup> 徐世榮，註 73，頁 43。

<sup>83</sup> 楊與齡，註 16，頁 229。

<sup>84</sup> 李承嘉指出，過去台灣推行土地政策是單向支援社會、政治、經濟發展，但社會、政治、經濟發展的問題應從各該領域解決，不應僅將土地政策單向支援其他領域（包括社會福利）的發展，其他領域的發展亦應支援土地政策的推行。李承嘉，註 2，頁 166-167。

有可能籌措足夠的資源來規劃、清理不合時宜的耕地三七五租約。因我國已有社會救助法、老人福利法、就業服務法、職業訓練法及相關社會保險、津貼作為整體的社會安全網，現代農業政策應當有其自主性和積極性，不應停留在滿足承租人的社會安全基本需求，故應有對出租人侵害較小、保障承租人家庭生活依據同樣有效的方式（如修正社會救助法，使其能夠申請低收入戶、中低收入戶之生活扶助），系爭規定不符合最小侵害性，尚無必要。如租佃關係和諧者，自然會繼續訂約；租佃關係不和諧者，強行以系爭規定維持租佃關係只是徒增諸多亂象，例如：期待補償金重於務農、需要租地的農民無租約保障、違規使用耕地或不為耕作等<sup>85</sup>。

司法院釋字第 580 號解釋理由書雖認為：出租人於減租條例制定前，即對減租政策有所熟悉，且對於減租條例之施行可以預期。但本文主張立法者對於財產權限制不得導致所有權人經久性（auf Dauer）損失或對財產造成實質威脅<sup>86</sup>，至多僅能認為出租人可預期立法者會隨著農業產業關係和經濟社會發展變遷，定期評估、檢討修正，並可期待終究會回歸到保障私有財產制、尊重個人財產權使用收益之常軌，不能認為出租人會預期系爭規定永不鬆綁<sup>87</sup>，對其財產權造成經久性損失和實質威脅。出租人終止租約收回自耕乃民事法律行為，縱使將收回自耕納入行政管理，

---

<sup>85</sup> 李承嘉，註 17，頁 12、14；林子欽、丁秀吟，註 8，頁 226；劉瑞華，註 13，頁 226；徐世榮，註 73，頁 10、19-24；薛化元，土地改革與台灣經濟發展的再思考，台灣社會研究季刊，100 期，頁 189，2015 年。

<sup>86</sup> Papier/Shirvani (Fn. 35), Rn. 433.

<sup>87</sup> 1992 年至 2003 年間，各界對於是否及如何補償佃農作為減租條例之解決方案，亦有諸多建議，整理可見李淳一，財產權與工作權之補償——以耕地三七五減租條例為例，臺北大學法學論叢，53 期，頁 31-35，2003 年。

## 收回自耕限制之檢討

本質上仍應適用私法自治、契約自由原則，減租條例以刑事手段介入民事行為顯然違反過度禁止原則<sup>88</sup>。何況隨著農發條例施行，依該條例第 20 條規定，產生兩群在法律上受到不平等待遇的出租人；即受系爭規定限制不得收回耕地之出租人與不受系爭規定限制、享有契約自由之出租人。由於減租條例的租約必定在農發條例施行前，農發條例劃分法律適用的時點所產生之差別待遇也不是出租人透過個人努力就能改變，應採中度標準從嚴審查(司法院釋字第 365 號、第 807 號參照)；所為差別待遇之手段，與目的之達成間須具實質關聯。惟國家縱使要採行保護農民之基本國策，原即有義務積極採取各種可能之扶助措施以為因應，包括立法改善社會救助或社會福利相關法律，或對於出租人之契約自由採取更輕微但同樣有效之限制(詳下述肆、)，不必然要以系爭規定限制出租人財產權來維持承租人之家庭生活依據，故不能認為其手段與所欲達成之目的間具備實質關聯。依司法院釋字第 578 號解釋意旨及前述說明，屬於農業經濟政策性法律之減租條例，已經隨著經濟社會發展而變遷，立法者應與時俱進，有定期檢討之義務，這是基本權利保護義務的功能，並可作為司法審查之對象<sup>89</sup>；準此，司法院釋字第 580 號後，不但被宣告違憲的條文至

---

88 司法院釋字第 580 號許玉秀大法官一部協同暨一部不同意見書正確認為：減租條例之刑事制裁規定應納入審查標的範圍，減租條例相關刑事處罰規定，乃是行為人違反相關行為規範時，將伴隨發生刑罰效果的制裁規範。如僅鋸箭式地單獨審查行為規範，實難真正釐清耕地出租人契約自由及耕地所有權所真正遭受的限制，是否違背憲法意旨。刑罰的威嚇，已發生限制人民選擇行為自由的效果，不能因為該等制裁規範未為判決所適用，即不予審查。

89 李建良，註 43，頁 119-122。

今紋風不動，立法者就系爭規定亦未適時檢討修正；應認該規定如今已違反比例原則與平等原則，達到違憲之程度<sup>90</sup>。

## 肆、德國農地租賃交易法之比較

### 一、農地租賃交易法之沿革與規範設計

第二次世界大戰後，聯邦德國於 1949 年 5 月 23 日成立，由於舊的帝國租佃保護法（Reichspachtenschutzordnung, RPO）過度保護佃農，租約要經過政府同意（Genehmigung），幾乎所有租佃關係都可以依申請延長，使得新的承租人難以獲得土地；租賃關係不論良劣都被維持，導致租賃市場僵化，阻礙農業發展，已顯得不合時宜。需要平衡承租人與出租人之保護，適當促進土地流動，使農業用地能夠在更有效率的經營者之間轉移；而且當時超過半數的農場都涉及租賃土地；戰後又有大量從東部領土逃難而來的農民需要重新建立生計，以及需要統一各盟軍占領區的經濟制度<sup>91</sup>。基於上開考慮，德國於 1952 年 6 月 25 日制定農地租賃法（Landpachtgesetz, LPachtG）<sup>92</sup>。該法包括幾個特色：界定至少 18 年或 9 年以上的長期租賃關係，保障承租人長期經營的權益；建立租約申報（Anzeige）制度，出租人有義務在土地租賃契約締結後 3 個月內，向主管機關申報契約內容（如嗣後契約變更亦須申報）；主管機關有指正租約的權限，得於收到申報後 6 週內對租

---

<sup>90</sup> 相同見解，請參考筆者主筆之高雄高等行政法院 111 年度訴字第 251 號聲請法規範憲法審查聲請書（惟經憲法法庭 114 年憲裁字第 3 號不受理）。經濟學者劉瑞華亦認為減租條例限制地主收回耕地，破壞農地財產權，很遺憾司法院釋字第 580 號並未推翻減租條例。劉瑞華，註 13，頁 230、237。

<sup>91</sup> Hagenguth, Zum neuen Landpachtrecht, Agrarwirtschaft 1952, 234.

<sup>92</sup> 1952 年 7 月 1 日施行。BGBl. I 1952, S. 343.

賃契約提出指正 (Beanstandung)<sup>93</sup>。對於終止租約事件，法院得依當事人聲請宣告終止無效並展延租期，但不適用已經申報之長期租賃關係。該法亦對舊的農地租佃關係安排過渡條款<sup>94</sup>，以維護法安定性。該法旨在建立一套新的「申報與指正程序」，取代原有的政府許可租約制度，在保護承租人利益的同時，更加強調契約自由與促進土地合理流動，以適應戰後德國農業發展的新需求<sup>95</sup>。聯邦憲法法院亦認為財產權雖有社會義務，但其限制仍須在合理範圍內<sup>96</sup>。

1977 年聯邦政府注意到農業環境的變化，需要重新規劃土地租賃法制來應對。使承租人能夠以現代化的方式經營農場。並採取措施使出租農地有利可圖，提高出租意願，從而提高土地的流動性。聯邦政府因此提出法律修正案，打算廢止前述申報與指正

---

93 指正的理由僅限於危及土地的正常經營、承租人的給付與預期收益嚴重失衡、租賃導致土地分割不經濟或對土地文化造成其他重大不利影響，以及租賃導致土地利用的分配不良等情況。

94 過渡條款包括第 13 條至第 16 條。從農地租賃法草案立法理由可知，第 13 條規定新法施行前，舊租約當事人有 3 年的緩衝期 (Auslaufsfrist)，法院在必要時仍可依舊法展延契約，以達成平穩過渡。第 14 條規定，新法施行時仍屬「不定期」的農地租賃契約，若當事人未達成特定期限的合意，且法院也未另行決定租期，這些租約將統一於 1953 年之租賃年度結束時自動失效。希望以「法定終止」的方式，強制清理混亂的舊約，促使當事人轉向新法的「定期長期租約」，藉此重整租賃市場秩序。第 15 條規定，新法施行時尚未終結的租佃保護訴訟 (Pachtschutzsachen)，應依新法的實體規定審理。第 16 條規定，在新法施行前已依舊法經政府許可之租賃契約，或依舊法無須許可的契約，視為已依新法完成「申報」。繫屬中的許可事件，視為依新法之「申報」，主管機關僅能依新法為「指正」。BT-Drs. 1/1812 S. 22-24. Hagenguth (Fn 91), S. 237.

95 BT-Drs. 1/1812 S. 10-13.

96 BVerfGE 26, 215 = NJW 1969, 1475.

機制<sup>97</sup>。1979 年基督教民主黨 / 基督教社會黨聯盟 (CDU/CSU)、社會民主黨 (SPD)、自由民主黨 (FDP) 等政黨共同提出另一部農地租賃保護法 (Landpachtenschutzgesetz) 草案<sup>98</sup>；與 1977 年版草案不同，農地租賃保護法草案是為了因應農地租賃市場面臨強大的需求，造成不合理的價格上漲趨勢，需要對土地租賃契約進行有效的行政管制才能應對。因此打算廢止農地租賃法，並重新規範「申報與指正程序」<sup>99</sup>。

惟 1979 年版草案並未實現。聯邦政府嗣於 1983 年以該草案為基礎，再次提案<sup>100</sup>：考量到近 20 年來，農業發生了深刻的結構性變化，特點是機械化程度不斷提高，耕作方式從工資密集型 (lohnintensiv) 轉向資本密集型 (kapitalintensiv)，農場和小區塊耕地 (Parzellen) 租賃的重要性不斷增加。針對上述變遷，有必要修正民法農地租賃契約及對該租約進行新的行政管制<sup>101</sup>。具體做法包括：廢止原先適用的農地租賃法，但就農地租賃契約之管制，重新形塑「申報與指正的程序」<sup>102</sup>。僅在必要範圍內進行管制，賦予各邦另為規定之形成空間。1983 年民法修正案和農地租賃交易法 (Landpachtverkehrsgesetz, LPachtVG) 草案順利完成立

---

<sup>97</sup> BT-Drs. 8/141.

<sup>98</sup> BT-Drs. 8/2615.

<sup>99</sup> 草案第 2 條第 2 項規定，應於租賃關係開始前 3 個月申報。1986 年通過的農地租賃交易法第 2 條第 1 項則是規定應於契約訂定後 1 個月內申報。

<sup>100</sup> 1982 年曾向第 9 屆聯邦眾議院提案，但因遇改選，屆期不連續，聯邦政府乃於 1983 年再次向第 10 屆聯邦眾議院提案。1982 年提案見 BT-Drs. 9/2300。

<sup>101</sup> BT-Drs. 10/509; BT-Drs. 10/508.

<sup>102</sup> 尤其是參考德國農林土地交易法 (Grundstückverkehrsgesetz, GrdstVG) 第 9 條之規定。Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery, Landpachtrecht Kommentar, 4 Aufl., 1997, § 4 LPachtVG Rn. 2, § 5 LPachtVG Rn. 1; Klein-Blenkers, Landpachtverkehrsgesetz, 2014, I. Rn. 8.

法程序，大部分條文均於 1986 年 7 月 1 日施行<sup>103</sup>，並取代原先的農地租賃法<sup>104</sup>。準此，德國農地租賃的管制，最初的重點可謂是在危機時期確保人民糧食無虞，後來也著重於承租人家庭和健康的農業結構<sup>105</sup>；管制方式也從契約事前同意制改為事後申報制<sup>106</sup>，除少數強行規定外（如民法第 593 條之租金調整），當事人原則上可依個別情況形塑租賃契約的法律關係<sup>107</sup>。

農地租賃交易法第 1 條明定，依民法第 585 條締結之農地租賃契約<sup>108</sup>，適用本法之規定，具有將「農地租賃」概念標準化的作用<sup>109</sup>。實務上通常有兩種締約型態，一為向農業經營者承租土地；二為承租農場（包括土地、建物或甚至機具、動物在內）<sup>110</sup>。農地光電（Agri-PV）業者承租亦適用之<sup>111</sup>。依民法第 585a 條規

---

<sup>103</sup> BGBl. I 1985, S. 2065, 2075. 依農地租賃交易法第 14 條規定，除第 3 條第 2 項、第 4 條第 4 項外，於 1986 年 7 月 1 日施行。

<sup>104</sup> Pikalo, Das neue Landpachtrecht, NJW 1986, 1472.

<sup>105</sup> Klein-Blenkers (Fn. 102), I. Rn. 7, II. Rn. 13 ff, 19 f.

<sup>106</sup> Klein-Blenkers (Fn. 102), III. Rn. 32.

<sup>107</sup> Booth, Grundstücksverkehrsrecht und Landpachtrecht in Deutschland, CEDR-JRL, 3/2017, 59.

<sup>108</sup> 該條第 1、3 項規定，農地租賃為主要用於農業目的之土地租賃契約，亦包括含有住宅或經營農用之建物的土地。農業指包括土壤耕作和利用土壤獲取植物或動物產品的畜牧業及園藝生產。如租賃的林地（forstwirtschaftliche Grundstücke）主要用於農業經營，則有關土地租賃的規定也適用於該林地租賃。契約終止的規定則適用民法第 594 條第 3 句、第 594c 條、第 544 條、第 594f 條及第 594a 條第 1 項第 3 句。

<sup>109</sup> Pikalo (Fn. 104), 1473.

<sup>110</sup> 前者稱為 Pachtvertrag über landwirtschaftliche Einzelgrundstücke；後者稱為 Betriebspacht 或 Hofpacht。Piltz, in: Dombert/Witt (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, 3. Aufl., 2022, § 8 Rn. 4; Pikalo (Fn. 104), 1473.

<sup>111</sup> Berg, Licht und Schatten – Vorgaben für Agri-PV-Anlagen und ihre Auswirkungen auf die Vertragsgestaltung, EnWZ 2024, 62 f.

定，租約為不要式契約，但締結超過 2 年的租約應以書面為之；未以書面為之，則視為不定期租賃。二者區別實益在於終止租約的要件不同<sup>112</sup>。農地租賃交易法旨在以「申報與指正程序」管制農地租賃契約<sup>113</sup>；租約申報程序設計為：出租人應於締約後 1 個月內，將書面契約或契約內容申報主管機關，契約條款變更時亦同<sup>114</sup>。承租人亦有權申報主管機關（第 2 條）。但於行政機關進行之程序範圍內所締結的土地租賃契約<sup>115</sup>或具有一定親屬關係之土地租賃契約，則毋須申報。申報與否不影響契約之成立生效，行政機關僅為事後的控制<sup>116</sup>。申報可由契約當事人之一人或數人為之<sup>117</sup>。申報後，即開啟主管機關的指正程序；如未申報，主管機關得命申報。除本法有特別規定外，行政程序法（Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG）亦適用之。逾期申報原則上容許補正<sup>118</sup>，但由於不申報並不會直接導致契約無效，實務上仍有許多租約未依法申報<sup>119</sup>。

關於主管機關行使指正之要件，依農地租賃交易法第 4 條規定辦理。該條規定旨在衡量土地所有人自行處理財產之利益與維

---

<sup>112</sup> Piltz (Fn. 110), § 8 Rn. 16.

<sup>113</sup> BT-Drs. 10/3498.

<sup>114</sup> 鐵路或郵政部門作為出租人時原則上也要申報。  
Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 3 LpachtVG Rn. 1.

<sup>115</sup> 這是指依過去帝國時期的定居法（Reichssiedlungsgesetz）或舊聯邦被驅逐法（Bundesvertriebenengesetz）定居程序所為之租賃契約，已不具重要意義。Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 3 LpachtVG Rn. 4.

<sup>116</sup> Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 2 LpachtVG Rn. 1. Piltz (Fn. 110), § 8 Rn. 13. Klein-Blenkers (Fn. 102), § 2 Rn. 2.

<sup>117</sup> Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 2 LpachtVG Rn. 3.

<sup>118</sup> Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 2 LpachtVG Rn. 19 f.

<sup>119</sup> Booth (Fn.107), 60.

護及改善農業結構（Verbesserung der Agrarstruktur）<sup>120</sup>之公益間取得平衡。機關應依該條規定之實體標準進行審查和指正，指正的條款如下：1.租賃造成土地使用分配不良<sup>121</sup>，例如透過租金價格使其他承租人被排除在租賃市場外，使特定區域或整個地區的其他農業經營者實際上被剝奪了擴張的機會；土地距離承租人的農場較遠，無法進行適當的耕作，導致其他有意願承租土地、離農場又近的農民無法滿足擴大土地的需求；租賃其實是在「囤積農地」，尤其是欠缺經營必要性或沒有其他值得支持的農業用途，使得其他有意願也有能力承租，且亟需依賴土地維持生計的農民無地可租等<sup>122</sup>。2.空間或經濟上有關連的一筆或數筆土地，因出租而被分割，導致使用上不經濟（unwirtschaftlich）<sup>123</sup>。3.不合比例的租金，指的是租金與透過適當管理可持續獲取之收益不成比例。所謂「透過適當管理可持續獲取之收益」是指具有平均能力之承租人在適當管理、庫存及充足經營資源的情況下，長期能夠產生的收益。在判斷租金與收益之間是否存在合理關係時，機關有一定的判斷餘地（Beurteilungsspielraum），但其評估必須基於客觀標準<sup>124</sup>。即從所有商業因素整體觀察，租金是否高得令人難

---

<sup>120</sup> 旨在支持和發展有生存能力的農業，促進高效能的農業（家庭）經營，並提高其收益。改善農業結構之措施，並無明文定義，但相關措施可參聯邦政府發布的農業報告。Klein-Blenkers (Fn. 102), § 4 Rn. 8 f.

<sup>121</sup> 防止農場和土地過度擴張。Klein-Blenkers (Fn. 102), § 4 Rn. 7.

<sup>122</sup> Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 4 LpachtVG Rn. 1, 6. Klein-Blenkers (Fn. 102), § 4 Rn.14 f.

<sup>123</sup> 主要考慮的是，租賃契約是否會再次分割業經整合的土地，或影響道路或水路形成的網絡。Klein-Blenkers (Fn. 102), § 4 Rn. 20. 需要進行整體評估來確定用途劃分是否不經濟。Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 4 LpachtVG Rn. 21.

<sup>124</sup> Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 4 LpachtVG Rn. 27 f.

以承受<sup>125</sup>。上開三條款即為立法者希望透過指正程序達到所要保護的農業結構利益（*agrarstrukturellen Interessen*）。

指正決定（*Beanstandungsbescheid*）是一個行政處分<sup>126</sup>。其作成之方式和內容，亦適用行政程序法，如職權調查、陳述意見、附具理由、當事人閱覽卷宗及協力義務等規定均有適用<sup>127</sup>。依農地租賃交易法第 7 條第 1 項規定，主管機關原則上應於收到申報後 1 個月內以書面通知指正決定。如期間經過未為通知，該契約視為無指正。第 2 項規定，在指正決定中，應命契約當事人在某一日期前將土地租賃契約或契約變更予以解除或終止（*aufheben*）。如契約當事人不依指正決定辦理，則土地租賃契約或契約變更於期限屆滿時視為解除或終止。對於主管機關的指正決定，當事人得依同法第 7 條第 3 項、第 8 條向法院提起救濟。

如指正決定對於契約造成不合理之過苛情事（*unzumutbare Härte*），依同法第 5 條規定，主管機關不得進行指正。所謂過苛，必須出於特別重要的經濟上因素或有額外急需<sup>128</sup>。例如：出租給某一特定承租人可以產生顯著更高的收益，出租人因此可以獲得高額的租金收入，而出租人急需依賴高額的租金收入來支付其生活開支；或者是由於需要產生定期且有保障的現金收入，以便能夠進行急需的改良措施與償還農場債務等。如經權衡出租人與承租人的利益，這些利益高於同法第 4 條要保護的農業結構利益，則指正決定對於契約當事人來說即屬過於嚴苛<sup>129</sup>。

---

<sup>125</sup> Klein-Blenkers (Fn. 102), § 4 Rn. 30.

<sup>126</sup> Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 7 LpachtVG Rn. 22, 25; Klein-Blenkers (Fn. 102), § 7 Rn. 12.

<sup>127</sup> Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 7 LpachtVG Rn. 8, 27; Klein-Blenkers (Fn. 102), § 7 Rn. 5.

<sup>128</sup> Klein-Blenkers (Fn. 102), § 5 Rn. 2 ff.

<sup>129</sup> Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 5 LpachtVG Rn. 3 f.

同法第 10 條規定了秩序措施（Ordnungsmaßnahmen），租約或租約之變更未及時申報，主管機關得命申報。如租約已依法解除或終止，主管機關得命契約當事人在合理期限內回復租賃物之占有移轉。命申報與回復原狀均為行政處分，且可強制執行<sup>130</sup>。對於秩序措施，當事人得依同法第 10 條第 3 項向普通法院提起救濟<sup>131</sup>。

值得一提的是，德國很早就注意到農業事件具有特殊性，故關於此類事件之訴訟程序、管轄法院，於 1953 年（舊農地租賃法尚在施行時）即另定有一部特別訴訟法——農業事件審理法（Landwirtschaftsverfahrensgesetz, LwVfG）加以應對<sup>132</sup>。前述農地租賃交易法之申報、指正及秩序措施，雖屬公法上爭議，仍適用農業事件審理法，由普通法院管轄<sup>133</sup>，排除行政法院的管轄權<sup>134</sup>。依該法第 2 條第 1 項規定，第一審管轄法院由普通法院之區法院（Amtsgericht）作為農業法院（Landwirtschaftsgericht），二審由邦高等法院（Oberlandesgericht）、三審由聯邦最高法院（Bundesgerichtshof, BGH）管轄<sup>135</sup>。總的來說，論者認為農地租賃交易法與民法之整合，創造了一個平衡的法律體系

<sup>130</sup> Klein-Blenkers (Fn. 102), § 7 Rn. 19; § 10 Rn. 1, 11, 19.

<sup>131</sup> 例如主管機關對無須申報之契約作出指正或當事人認為不該當指正條款，至於僅是有可能承租之第三人則不能對於主管機關未為指正提起救濟，因其並無權利受損，亦無請求締結契約之權利。Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery (Fn. 102), § 3 LpachtVG Rn. 8, § 4 LpachtVG Rn. 32; Klein-Blenkers (Fn. 102), § 4 Rn. 22.

<sup>132</sup> 全名為 Gesetz über das gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen。

<sup>133</sup> 對於農地租賃交易法事件及民法上之農地租賃事件都有管轄權。Pikalo (Fn. 104), 1472(1475).

<sup>134</sup> Klein-Blenkers (Fn. 102), § 10 Rn. 2. Wöckel, in: Eyermann/Happ (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 17. Aufl., 2026, § 40 Rn. 124c.

<sup>135</sup> Klein-Blenkers (Fn. 102), § 10 Rn. 22.

(ausgewogenes Rechtssystem)，賦予當事人相當大的空間，得依個別情況調整契約內容，使該制度在實務上被評價為非常實用。並成功強化了承租農民作為「現代企業家 (moderne Betriebsführung)」的法律地位，使其能更迅速地適應市場需求，也促進了土地的流動性 (Bodenmobilität)。但各邦在落實農地租賃交易法之監督與管理上，仍存有執行不力的問題<sup>136</sup>。

## 二、德國法對我國的啟發

從上述可知，戰後德國與我國都面臨了傳統租佃關係需要改革的問題。德國於 1951 年制定農地租賃法後，1977 年和 1979 年聯邦政府便認識到農業結構發生變化，需要重新規劃農地租賃法制，終於在 1983 年完成農地租賃交易法的立法程序，前後經歷第 8 屆與第 9 屆立法會期 (Wahlperiode)，展現立法的決心。整體方向是降低政府對於農地租賃契約的管制，當事人間原則上得依個別情況形塑租賃契約的法律關係。2004、2013、2021 年德國國會也有相關質詢、修正草案或來自各邦的修法請求<sup>137</sup>。相較於我國減租條例在司法院釋字第 580 號後 20 多年仍未修正，德國立法者持續且積極回應社會變遷，可謂盡到觀察與定期檢討修法的義務<sup>138</sup>。我國則是在減租條例採取高強度的租約管制，於 2000 年農發條例施行後才走上農地自由化的進程，但對於適用減租條例之租約並沒有相應的調整。可見台德在農地租賃契約的管制上，雖

---

<sup>136</sup> Booth (Fn.107), 59 f.

<sup>137</sup> BT-Drs. 15/4535; BR-Drs. 769/04; BT-Drs. 17/12630; 19/29508.

<sup>138</sup> 就此而言，我國立法者在增訂民法農育權時的經驗頗值參考，民法物權編施行法第 13 條之 2 規定新法施行前之永佃權存續期限縮短為修正施行日起 20 年；永佃權存續期限屆滿時，永佃權人得請求變更登記為農育權等事項。足見立法者有能力設計妥適的過渡條款來處理此類問題，尤其就耕地三七五租約的期限、到期等事項，亦可參考上開立法經驗與德國農地租賃法 (LPachtG) 的過渡條款 (見註 94) 妥為規劃。

然都受到新自由主義的影響，朝去管制化（Deregulation）的方向發展；但我國不想面對減租條例時期的租約轉型問題，政府僅是消極地寄望於時間經過自然解決耕地三七五租約的問題<sup>139</sup>。

其次，德國法上沒有用刑事處罰來規範農地租賃的法律關係。該國是以修正民法和行政管制的方式促進農業結構利益，對出租人的契約自由侵害較小。主管機關負責促進與維護農業結構之公益，雖有權在收到租約申報後對契約條款進行指正，但僅限於土地使用分配不良、租金不合比例、或導致土地使用不經濟等特定情況，並設有過苛條款加以節制。在保護農業發展的同時，出租人也有相當程度的契約自由，鼓勵土地出租以提高流動性。依 2020 年我國農林漁牧業普查報告，農牧業可耕地面積中約有 26.61% 是非自有面積（約 14 萬公頃）。在非自有可耕地情形，以書面約定租借私有地占 39.71%，以非書面約定租借私有地有 28.77%，租借國、公有土地則有 31.51%<sup>140</sup>；平均每家可耕作地面積為 0.77 公頃。2023 年德國的農業用地（landwirtschaftlich genutzten Fläche）中有 60% 是租賃土地（約 990 萬公頃），在租賃土地中大多數（69%）是作耕地（Ackerland）使用<sup>141</sup>；農業企業的平均用地面積 63.2 公頃<sup>142</sup>。雖然統計指標不盡一致，但從整體

---

<sup>139</sup> 劉瑞華亦指出：地主為此承受了數十年不合理的損失，不應該等待租佃雙方當事人死亡自然解決。劉瑞華，註 13，頁 238。

<sup>140</sup> 行政院主計總處，109 年農林漁牧業普查報告，第 3 卷農牧業報告，頁 8、10。https://www.stat.gov.tw/News\_Content.aspx?Create=1&n=2762&state=1327FD6AD8DCDA52&s=232043&ccms\_cs=1&ms=11068（最後瀏覽日：2026/04/27）。

<sup>141</sup> 請參 2024 年 4 月 12 日聯邦統計局（Statistisches Bundesamt）第 153 號新聞稿，https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24\_153\_41.html（最後瀏覽日：2026/04/27）。

<sup>142</sup> 德國農業部，2023 年農業政策報告（Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2023），頁 81-82，https://www.bmleh.de/SharedDocs/

觀察可知，我國農場規模很小、農地租賃的比例僅不到三分之一<sup>143</sup>，且存在相當多非書面租約的情形；德國耕地租賃則相對發達。儘管台德的社會背景與農業政策並不相同，但德國透過修正民法與農地租賃交易法，以民事和「申報與指正」行政程序的方式管理農地租賃，對於契約自由的侵害程度較小，仍有值得我國借鏡之處。德國農地租賃的正面評價包括長期租賃有助於農民取得更大的信用貸款額度，透過租賃土地有助於增加農場規模，促進農場擴大等<sup>144</sup>。足見讓出租人有相當程度的契約自由，並不會危及佃農一家生存之溫飽，如今也不至於造成社會動盪。系爭規定於出租人收回自耕時，過度偏重於維持承租人之家庭生活依據，並輔以刑事制裁，實無必要。

## 伍、結論

減租條例有其特殊之歷史背景，制定當時具有合理分配農業資源與穩定社會之非常重大公共利益。立法者對於農業產業關係

---

Downloads/DE/Broschueren/agrarbericht-2023.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=9（最後瀏覽日：2026/04/27）。

<sup>143</sup> 故農業部近年推動小地主大佃農或大專業農政策，希望能促進農地出租，整合細碎農地。請參蘇宗振、許鈺佩，推動小地主大佃農，提升經營規模與效益，農政與農情，272期，2015年，<https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=2502563>（最後瀏覽日：2026/04/27）；農業部農糧署，小地主大專業農專區，<https://www.afa.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=724>（最後瀏覽日：2026/04/27）。

<sup>144</sup> Adewale Henry Adenuga, Claire Jack, Ronan McCarry, *The Case for Long-Term Land Leasing: A Review of the Empirical Literature*, 10 Land 238, 246 (2021). See also FI-COMPASS, FINANCIAL NEEDS IN THE AGRICULTURE AND AGRI-FOOD SECTORS IN GERMANY, STUDY REPORT 80 (2020). [https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/financial\\_needs\\_agriculture\\_agrifood\\_sectors\\_Germany.pdf](https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/financial_needs_agriculture_agrifood_sectors_Germany.pdf) (last visited 2026/04/27).

和經濟發展之方向也享有政策形成之評估特權；但財產是一種社會關係，必須觀察所在社會的歷史脈絡與受規範者之權力關係，方能完整理解其意義。隨著經濟社會發展變遷，法律已經客觀上不適合或完全不適合的情況下，立法者應有定期檢討修正（包括廢止）之義務，並由司法權以當下的觀點加以審查。減租條例施行迄今，我國產業結構和經濟社會狀況已有重大結構性不同；1992 年修正公布憲法增修條文第 18 條第 1 項（現行第 10 條第 1 項）和 2000 年農發條例第 1 條規定，已實質變更憲法第 143 條第 4 項、第 146 條、第 153 條基本國策之內涵，解釋上自應注意憲法與法律修正之脈絡，不應停留在依循民生主義保護自耕農或僅為滿足承租人的社會安全基本需求。結合建立現代化農業政策與提高財產權保障之要求，方為修憲後符合憲法意旨之解釋。

比較法上，德國農地租賃法制於二戰後經歷了從過度保護承租人到更強調契約自由和土地合理流動的轉變。農地租賃原則上適用該國民法第 585 條規定。其特色在於修正民法和制定農地租賃交易法，以民事與行政方式協力處理農地租賃事宜。就行政管理部分，建立租約申報與指正程序，由主管機關在契約締結後進行事後審查，針對土地使用分配不良、租金不合比例、或導致土地使用不經濟等特定情況進行指正。同時設有過苛條款，避免因指正對契約一方造成不合理的嚴重影響。此外，德國立法者將農地租賃事件之民事、行政訴訟管轄權，統一交由普通法院之農業法庭依農業事件審理法審理，不論在實體或程序法上，設計可謂周延。如果我國法官養成、培訓及法院組織制度能夠配合<sup>145</sup>，就

---

<sup>145</sup> 依法官遷調改任辦法第 26 條第 1 項規定，普通法院法官尚須完成改任行政法院法官的研習課程，方具備成為行政法院法官的資格，一般民事法院法官恐難勝任農業行政訴訟事件。相關配套規範目前尚未成熟，短期內得考慮是否參照德國建設法（Baugesetzbuch, BauGB）第 220 條建設事務專庭（Kammern für Baulandsachen）之

特定公法事務領域採取由普通法院管轄的方式，避免一件事情要跑民事法院又要跑行政法院，應該能減少當事人程序上的勞費。德國法較保障出租人的契約自由；更無以刑事手段制裁違反農地租賃規定之行為，僅以行政法上的秩序措施處理即為已足。

我國系爭規定以限制出租人財產權和契約自由來維持承租人的家庭生活，實際上是以侵害出租人財產權的方式達成社會救助。並以刑罰威嚇的方式來確保系爭規定之履行。隨著我國產業結構變遷，農業占 GDP 比重與就業人口比例已大幅下降，耕地三七五租約之訂約土地筆數亦顯著減少。在社會國原則的指導下，我國現今已有相對完善的社會安全體系，如有不能維持家庭生活之佃農，至少應考慮改以社會救助法申請生活扶助的方式予以保障，而非繼續以過時的農業政策兼社會政策手段，長期且過度侵害出租人財產權和契約自由。農發條例施行後，新訂租約已不適用減租條例，兩套法律制度並存亦造成出租人間的不平等待遇。立法者應與時俱進，通盤檢討我國農地租賃法制，司法院釋字第 580 號亦有變更之必要。

---

組成，在普通法院由包含審判長在內之兩位民事法官及一位行政法院法官組成農業事務專庭，應可彌補民事法官行政訴訟經驗之不足。惟此尚須就行政法院法官至普通法院執行職務部分妥為規劃。

## 參考文獻

### 一、書籍

- Thomas Piketty（陳郁雯譯），平等的反思，2024 年。
- 李惠宗，憲法要義，9 版，2022 年。
- 李承嘉，臺灣土地政策析論——從改革到投機的福爾摩沙，2012 年。
- 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，增訂 5 版，2017 年。
- 吳信華，憲法釋論，修訂 5 版，2024 年。
- 許育典，憲法，增修 14 版，2024 年。
- 陳新民，憲法基本權利之基本理論（上），5 版，1999 年。
- 陳慈陽，憲法學，2004 年。
- 楊與齡，耕地三七五減租條例實用，6 版，1980 年。
- 董保城、法治斌，憲法新論，增修 9 版，2024 年。
- 瞿宛文，台灣戰後經濟發展的起源：後進發展的為何與如何，2017 年。
- Knauff, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., 2020.

### 二、期刊論文

- 王服清，論財產權特別犧牲損失補償原則在行政救濟之實踐問題——無法律，無補償？，興大法學，14 期，頁 81-150，2013 年。
- 李承嘉，台灣當前農地政策評議，土地問題研究季刊，10 卷 4 期，頁 12-27，2011 年。
- 李建良，經濟管制的平等思維——兼評大法官有關職業暨營業自由之憲法解釋，政大法學評論，102 期，頁 71-157，2008 年。
- 李淳一，財產權與工作權之補償——以耕地三七五減租條例為例，臺北大學法學論叢，53 期，頁 1-50，2003 年。

- 吳志光，司法與歷史的轉型正義糾葛——兼論歐洲人權法院關於一九四五至一九四九年德東蘇聯占領區土地改革之裁判，月旦法學雜誌，151 期，頁 41-56，2007 年。
- 林子欽、丁秀吟，農地改革、產權界定與土地市場，台灣社會研究季刊，100 期，頁 217-228，2015 年。
- 徐世榮、蕭新煌，臺灣土地改革再審視——一個「內因說」的嘗試，臺灣史研究，8 卷 1 期，頁 89-124，2001 年。
- 夏傳位，臺灣的新自由主義時刻：危機、典範競逐與新古典經濟學者的進擊，臺灣社會學刊，66 期，頁 55-124，2019 年。
- 陳愛娥，自由—平等—博愛—社會國原則與法治國原則的交互作用，臺大法學論叢，26 卷 2 期，頁 121-141，1997 年。
- 陳立夫，土地法裁判精選——耕地三七五租約之法律議題，月旦實務選評，2 卷 11 期，頁 65-77，2022 年。
- 陳明燦，從法律經濟觀點析論耕地三七五減租條例下耕地出、承租人之權利變動：兼評釋第五八〇號解釋，財產法暨經濟法，4 期，頁 1-39，2005 年。
- 陳明燦，農業用地興建農舍套繪管制法律問題分析——兼論農業用地興建農舍辦法第 12 條，土地問題研究季刊，21 卷 2 期，頁 44-52，2022 年。
- 葉淑貞，三七五減租對農場經營效率的影響，經濟論文叢刊，40 輯 2 期，頁 189-233，2012 年。
- 廖義男，夏蟲語冰錄(十五)——土地法規之體系、法規適用與立法技術，法令月刊，60 卷 3 期，頁 135-139，2009 年。
- 劉志偉、柯志明，戰後糧政體制的建立與土地制度轉型過程中的國家、地主與農民(1945-1953)，臺灣史研究，9 卷 1 期，頁 107-180，2002 年。
- 劉瑞華，我們從台灣的土地改革學到什麼？兼論農村土地改革與工業化，台灣社會研究季刊，122 期，頁 223-239，2022 年。

- 蔡維音，最低生存基礎之界定——從社會救助與個人綜合所得稅進行之交互考察，月旦法學雜誌，212 期，頁 103-125，2012 年。
- 薛化元，土地改革與台灣經濟發展的再思考，台灣社會研究季刊，100 期，頁 183-195，2015 年。
- 鍾騏，經濟秩序與國家產業政策——從憲法的內容與程序思考憲法變遷，憲政時代，43 卷 1 期，頁 21-49，2017 年。
- 瞿宛文，台灣戰後農村土地改革的前因後果，台灣社會研究季刊，98 期，頁 11-67，2015 年。
- 蘇永欽，財產權的保障與大法官解釋，憲政時代，24 卷 3 期，頁 19-64，1998 年。
- Adewale Henry Adenuga, Claire Jack, Ronan McCarry, *The Case for Long-Term Land Leasing: A Review of the Empirical Literature*, 10 Land 238-258 (2021).
- Berg, Licht und Schatten – Vorgaben für Agri-PV-Anlagen und ihre Auswirkungen auf die Vertragsgestaltung, EnWZ 2024, 55-63.
- Booth, Grundstücksverkehrsrecht und Landpachtrecht in Deutschland, CEDR-JRL 2017, 54-61.
- Forsthoff, Begriff und Wesen des Sozialen Rechtsstaats, VVDStRL 12 1945, 8-33.
- Hagenguth, Zum neuen Landpachtrecht, Agrarwirtschaft 1952, 234-238.
- Pikalo, Das neue Landpachtrecht, NJW 1986, 1472-1478.
- Pschor/Spanner, Verfassungswandel messbar machen, DÖV 2020, 91-102.
- v. Buch, Die Gesetzgebungskompetenz für das Bundes-Bodenschutzgesetz, NVwZ 1998, 822-823.
- Voßkuhle, Der Wandel der Verfassung und seine Grenzen, Jus 2019, 417-423.

### 三、專書論文

- 李建良，基本權利與國家保護義務，收於：憲法理論與實踐(二)，2000 年。
- 林明昕，原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？，收於：公法學的開拓線——理論、實務與體系之建構，2006 年。
- ——，憲法下的社會正義：以基本國策的規範效力為中心，收於：許宗力編，追尋社會國——社會正義之理論與制度實踐，2017 年。
- 林明鏘，論基本國策——以環境基本國策國中心，收於：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文編輯委員會編，現代國家與憲法——李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集，1997 年。
- 孫迺翊，社會法的憲法基礎，收於：台灣社會法與社會政策學會編，社會法，2016 年。
- 許宗力，大法官解釋與社會正義之實踐，收於：追尋社會國——社會正義之理論與制度實踐，2017 年。
- 陳立夫，台灣農地權利之管制與權利保障——以耕地三七五減租條例對耕地所有權之限制為中心，收於：土地法研究(二)，2011 年。
- 葛克昌，社會福利給付與租稅正義，收於：國家學與國家法，1996 年。
- 葛克昌，租稅國家之憲法界限：憲法解釋對稅捐法制發展之影響，收於：所得稅與憲法，2009 年。
- Voßkuhle, Karlsruhe Unlimited? Zu den (unsichtbaren) Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Voßkuhle, Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte, 2021.

### 四、註釋書

- Axer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 61. Ed, 2025.
- Badura/Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 105. EL, 2024.
- Klein-Blenkers, Landpachtverkehrsgesetz, 2014.

- Lange/Wulff/Lüdtke-Handjery, Landpachtrecht Kommentar, 4 Aufl., 1997.
- Piltz, in: Dombert/Witt (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, 3. Aufl., 2022.
- Wendt, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 10. Aufl., 2024.
- Wöckel, in: Eyermann/Happ (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 17. Aufl., 2026.

## 五、研究報告

- 徐世榮，耕地三七五減租政策的過去與未來，行政院國家科學委員會專題研究計畫，2010 年。
- FI-COMPASS, FINANCIAL NEEDS IN THE AGRICULTURE AND AGRI-FOOD SECTORS IN GERMANY, STUDY REPORT (2020).

## 摘 要

台灣在 1950 年代土地改革的大旗下制定了耕地三七五減租條例，對於地租上限與地主收回自耕設定了嚴格的限制，甚至還有刑事處罰。隨著我國整體經濟社會環境不斷變遷，減租條例對於耕地租約的管制是否還有必要，於該條例施行半世紀後，即引起憲法問題。雖然 2004 年司法院釋字第 580 號對於同條例第 19 條第 1 項第 3 款關於收回自耕限制之規定，作成合憲宣告，對於維護耕地租賃的法安定性，有其里程碑意義。但解釋作成後又經過 20 多年，如今應就減租條例的歷史縱深進行更充分的檢視，基本國策條款與憲法第 15 條保障人民財產權之內容應相互整合，共同發揮規範作用，立法者對於減租條例本應隨社會整體發展而定期檢討，俾能與時俱進。尤其，農業發展條例施行後，並未同步規劃減租條例的退場機制，形成一國之內兩套農地租賃法制的奇特現象。本文從我國農業經濟環境的變遷出發，重新檢討減租條例第 19 條第 1 項第 3 款規定是否還能維持。

## **Revisiting J.Y. Interpretation No. 580: A Review of Restrictions on Lessor's Right to Retrieve Leased Farmland for Self-Cultivation under the 37.5% Arable Rent Reduction Act**

I-Chao Huang \*

### **Abstract**

The 37.5% Arable Rent Reduction Act was enacted in Taiwan in the 1950s under the banner of land reform, setting stringent restrictions on the ceiling of land rent and on lessor's right to retrieve leased farmland for self-cultivation, and even prescribing criminal penalties. With the continuous transformation of the nation's overall economic and social environment, the necessity of the Act's control over farmland leases became a constitutional issue half a century after its implementation.

Although the Judicial Yuan Interpretation No. 580 in 2004 affirmed the constitutionality of Article 19, Paragraph 1, Subparagraph 3 of the 37.5% Arable Rent Reduction Act, which restricts the lessor's right to retrieve the land for self-cultivation, it was a milestone in maintaining the legal stability of farmland leasing. More than 20 years have passed since the Interpretation was made. Now, a more thorough review of the historical depth of

---

\* Judge of Kaohsiung High Administrative Court, Master of Laws (National Taiwan University)

the rent reduction regulations is needed. The Fundamental National Policy provisions and Article 15 of the Constitution, which protects people's property rights, should be integrated to play a regulatory role together. Legislators should regularly review the rent reduction regulations in line with the overall development of society so as to keep pace with the times. In particular, the implementation of the Agricultural Development Act was not accompanied by a synchronous plan for the exit mechanism of the 37.5% Arable Rent Reduction Act, leading to the peculiar phenomenon of two parallel sets of farmland lease legal systems within one country.

This article examines the changes in Taiwan's agricultural economic environment to reassess whether the provisions of Article 19, Paragraph 1, Subparagraph 3 of the 37.5% Arable Rent Reduction Act should be maintained.

**Keywords:** The 37.5% Arable Rent Reduction Act, Agricultural Development Act, Farmland Lease, Subsistence to Maintain Family, Right of Property, Compensation for Expropriation, Special Sacrifice, Fundamental National Policies, Agricultural Modernization, Principle of Proportionality