

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

陳立夫*

目次

- | | |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| 壹、前言 | 五、耕地三七五減租條例之修正 |
| 貳、耕地三七五租佃制度相關立法之變遷——以所有權限制之部分為中心 | 六、小結 |
| 一、台灣省私有耕地租用辦法之訂定 | 參、耕地三七五減租條例相關法律對所有權限制之探討 |
| 二、耕地三七五減租條例之制定 | 一、司法院關於耕地三七五減租相關法律對所有權限制之解釋及行政之因應 |
| 三、獎勵投資條例之制定 | 二、檢討分析 |
| 四、實施都市平均地權條例之修正 | 肆、耕地三七五租佃制度今後應有之取向——代結論 |

關鍵詞：耕地三七五租佃制度、土地法、財產權限制、特別犧牲、損失補償

* 政治大學地政學系教授。

壹、前言

台灣光復初期，政府為促進農村發展，並保護佃農，爰自民國38年起進行一系列之土地改革，包括實施所謂「耕地三七五減租¹」、「公地放領」及「耕者有其田」三大政策²。其中，耕地三七五減租政策之重點，除限制耕地地租最高額外，並對於租約終止條件予以規範，甚至後來又增加因耕地依法用途變更而終止租約時，出租人須補償承租人三分之一地價補償等（詳後述）。其實施，固然達到租佃制度改善、佃農收益增加而改善生活、繁榮農村、奠定整體社會經濟發展之基礎等效果³；但因耕地三七五減租政策下之耕地三七五減租條例及其相關法律，優厚保護耕地承租人，對出租人相對不利（對出租人之所有權權能為限制），結果隨著時間經過，社會經濟環境改變，逐漸與社會發展實況有所差距，對於農地權利流動及整體農業經營產生負面影響，甚且租佃雙方之對立、紛爭，亦時而可見。是各界對於改革耕地三七

¹ 按國民政府國防最高委員會第223次常務會議決議：「各地耕地佃農應繳之地租，暫依照正產物總額千分之三百七十五計算。」（國民政府36年3月15日處字第224號訓令）嗣經行政院以36年3月20日從貳字第10050號訓令通令各省遵行。當時台灣省也接到此項命令，但僅於屏東縣試辦耕地減租；迄38年陳誠任省主席，始全面推行三七五減租政策。參閱台灣省政府地政局「三七五地租實施經過」趙文山（編著）『臺灣「三七五」地租運動的透視』（自由出版社、38年）15頁。

² 關於台灣光復初期之土地改革，詳細請參閱王長璽、張維光『臺灣土地改革』（新動力出版社、42年）、湯惠蓀（編）『臺灣之土地改革』（中國農村復興聯合委員會、43年）；劉寧顏（主編）『臺灣土地改革紀實』（台灣省文獻委員會、78年）；內政部（編印）『臺灣光復初期土地改革實錄專集』（81年）等書，並請參閱李承嘉『台灣戰後（1949-1997）土地政策分析』（中國地政研究所、87年）57頁以下。

³ 侯坤宏（編）『中華民國農業史料(一)土地改革史料』（國史館、77年）383-386、394-398頁；劉寧顏（主編），前揭書（註2）14-16頁。

五租佃制度之意見，早已迭有議論⁴。

而就法學研究面向而言，關於耕地三七五減租條例及其相關法律對於耕地所有權人（出租人）所加諸限制之合憲性，學者亦早有質疑。諸如：廖義男教授認為民國66年修正之平均地權條例第11條（詳後述）規定：「出租之耕地被徵收時，所有權人應以所得補償地價扣除土地增值稅⁵後餘額之三分之一補償承租人。」係與憲法第15條規定人民之財產權應予保障之旨趣相牴觸⁶。關於此點，陳新民教授亦認為：「地主因有『出租』土地之事實，即須強制性的損失三分之一之『地價補償』，而不論該私法之『耕地租賃』契約之內容為何，故這個補償之規定，是以犧牲土地所有權人，來滿足對處於經濟『弱者』之承租人之『扶助』，因而，是課予被徵收者的『雙重負擔』——既已為公益損失土地所有權，而再為承租人損失三分之一之補償額——，究竟耕地之承租人是否皆屬處於必須『保護、扶助』之『弱者』？以及這種『必須扶助』性，是否『只』需地主來承擔？公眾（國庫）力量

⁴ 詳細請參閱殷章甫『三七五出租耕地業主佃農經濟狀況及其耕地使用情形調查研究』（國立政治大學地政學系、71年）1頁以下；立法院公報72卷96期（72年11月）院會紀錄13頁；張維一（編）『農地管制與土地開發』（內政部、73年）87頁以下；林英彥等人『消除租佃制度之研究』（國立政治大學地政學系、76年）1頁以下；蘇志超「處理三七五出租耕地有關法令及政策效果之研究」同氏『土地政策之比較研究』（自版、76年6版）547頁以下；熊秉元「試論『耕地三七五減租條例』上之土地所有權問題」經社法制論叢5期（79年1月）145頁以下；顏愛靜『農地租佃制度合理化之研究』（國立政治大學地政研究所、80年）1頁以下。

⁵ 按土地徵收，原須對被徵收土地之地價補償計徵土地增值稅，惟83年1月7日土地稅法第39條修正後，業已免徵之。

⁶ 廖義男「出租之耕地被徵收時所有權人對於承租人應否加以補償？——對新修正平均地權條例第十一條規定之評述」中國比較法學會法治學刊3期（66年2月）5頁以下。

即可『袖手旁觀』？抑或這國庫力量可以起而承擔這種『社會政策性』的責任？皆值得對之再三斟酌！⁷再者，李惠宗教授指出耕地三七五減租條例第17條第2項第3款（詳後述）關於耕地出租人終止租約收回耕地，應給予承租人地價三分之一補償之規定，是否有違財產權之保障，值得思索⁸。而陳愛娥教授亦質疑耕地三七五減租條例所規劃之租佃制度「施行逾五十年，此一公益目的本身因……農業經濟結構的變遷日益喪失其正當性；相對於此，『其所加於土地所有權人之不利益』則已『隨時間之延長而遞增』，因此，此一租佃制度在今日通過比例原則的檢驗恐怕甚為困難⁹。」

儘管如上情事，耕地三七五減租條例等相關法律所建構之耕地租佃制度，迄今猶存¹⁰。又雖93年時，司法院釋字第579號及第580號解釋，曾分別對平均地權條例第11條第1項及耕地三七五減租條例第17條第2項第3款關於以「三分之一地價」補償予耕地承租人之規定，於認為無違憲法第15條財產權保障本旨之同時，予以警告性宣示¹¹；且釋字第580號解釋更宣告耕地三七五減租條例

⁷ 陳新民「論『公益徵收』的補償原則」同氏『憲法基本權利之基本理論（上冊）』（自版、79年）452-453頁。

⁸ 李惠宗『憲法要義』（元照出版公司、95年3版）272頁。

⁹ 陳愛娥「財產權保障與基本國策中土地政策規定的關係——由憲法變遷的觀點審視耕地三七五減租條例的合憲性」耕地三七五減租條例的當代挑戰——三七五減租條例合憲性研討會論文（台北大學法律學院主辦、93年6月26日）16-17頁。

¹⁰ 根據內政部地政司之統計，截至民國98年底止，適用耕地三七五減租條例之耕地租賃契約件數為35,168件；其承租人44,625戶，出租人56,862戶，耕地73,349筆，面積14,740.8576公頃。參閱內政部內政統計年報網頁（<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。檢索日期：99年5月28日）。

¹¹ 亦即，尚屬合憲，但告誡有關機關未來有轉變為違憲之虞，並要求其有所作為予以防範。詳細請參閱：李建良「論法規之司法審查與違憲宣

第19條第3項之「三分之一地價補償」規定違憲（詳後述）。但目前耕地三七五減租條例對耕地所有權之限制規定，整體上司法院大法官之多數意見仍是將其解釋為合憲。嗣行政部門對於上開司法院解釋固然有所回應，而著手研議修正耕地三七五減租條例（目前正由立法院審議中）。然因態度之消極、保守，其修正內容果真有助於解決三七五租佃制度相關爭議問題？實不無疑義。另，耕地三七五減租條例等相關法律對於耕地所有權所加諸之限制，縱使合憲，但其限制結果是否會形成所有權人之特別犧牲，而使國家應負補償責任（由社會全體予以補償）？亦值論究。

有鑑於此，以下，本文擬以目前司法院解釋認為耕地三七五減租條例相關法律規定合憲之見解為前提（不擬對於司法院解釋予以檢討），首先擬陳述耕地三七五租佃制度相關立法之變遷，使瞭解耕地三七五減租條例及其相關法律對耕地所有權限制之情形；其次，說明司法院關於耕地三七五減租相關法律對所有權限制之解釋及行政部門之因應，嗣從憲法財產權保障之側面，檢視現行耕地三七五減租條例相關法律對於耕地所有權之限制，是否已形成財產權人之特別犧牲。最後，提出關於處理耕地三七五租佃制度今後應有取向之個人看法。

告」同氏『憲法理論與實踐(一)』（學林文化事業公司、88年）492頁以下；吳庚『憲法的解釋與適用』（自版、93年3版）419-421頁；陳春生「大法官解釋之宣告方式與效力——以『耕地三七五減租條例』中限制出租人終止租約與收回耕地規定之違憲審查為例」耕地三七五減租條例的當代挑戰——三七五減租條例合憲性研討會論文（台北大學法律學院主辦、93年6月26日）9頁。