

調 查 報 告

壹、案由：據訴，行政院農業委員會 99 年 10 月 15 日農水保字第 0991875738 號解釋令未敘明其施行及生效日期，疑有違反「中央法規標準法」第 12 條、「中央行政機關法制作業應注意事項」及「行政規則法制作業範例」等相關規定，致使人民權益受損案。

貳、調查意見：

本案相關辦理情形，案經本院於民國（下同）100 年 1 月 11 日邀請國立臺灣大學法律學院林○○教授、國立政治大學法學院劉○○教授、中國文化大學法學院郭○○副教授等人到院諮詢，並經行政院農業委員會以 100 年 3 月 15 日農水保字第 0991875738 號函復並檢送相關資料到院；復經本院於 100 年 4 月 15 日約詢行政院農業委員會相關人員後，爰經調查竣事，茲將調查意見分述如下：

- 一、行政院農業委員會鑒於修法作業需有一定作業時程，而集村興建農舍對特定農業區優良農地之破壞問題具嚴重性與急迫性，是以先行於 99 年 10 月 15 日發布解釋令，以行政規則方式，限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，期能遏阻集村農舍蠶食優良農地之勢，並減低「農業用地興建農舍辦法」修法過程中民間惡意搶建對農地之損害，在政策管制面上有其考量。惟農委會未經召集相關機關、團體、專家學者等充分討論審慎研議及評估，即逕行核釋全面限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，實屬草率。且作法上未符合「法律保留原則」之法制要求及司法院釋字第 525 號解釋有關「信賴保護原則」之意旨等，有關憲法保障人民權利之意旨。

- (一)有關 89 年修正公布農業發展條例後，以集村方式興建農舍之執行是否達成立法意旨問題，前經本院立案調查，並於 99 年 9 月 16 日糾正行政院農業委員會（下稱農委會）及內政部，案經行政院以 99 年 9 月 28 日院臺農字第 0990053965 號函囑農委會就本院糾正意旨，會商內政部等有關機關切實辦理，於文到 1 個月內具復。農委會即逕於 99 年 10 月 15 日以農水保字第 0991875738 號令：「核釋有關農業發展條例第 18 條第 1 項規定，為避免農地建地化且保護優良農田供農業生產使用目標，集村興建農舍坐落之農業用地不得位於特定農業區」，限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，並以 100 年 1 月 31 日農水保字第 0990180467 號函：「…本會 99 年 10 月 15 日釋令發布前，已提出申請尚未取得集村農舍興建資格之許可者，並無信賴保護原則之適用，其審查應符合前開令釋之規定。」。按對於有關集村方式興建農舍之執行，悖離農業經營及農業發展條例立法意旨，農委會本應依本院糾正意旨，確實依循合法程序進而落實執行管制。惟農委會未經召集相關機關、團體、專家學者等充分討論審慎研議及評估，即逕以 99 年 10 月 15 日農水保字第 0991875738 號令，全面限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，其管制之作法及相關法制作業是否妥適，顯有疑義，爰為本調查案之探討重點，以為確保行政機關依法行政，並保障人民合法權益，合先敘明。
- (二)依農業發展條例第 18 條第 1 項規定：「本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發

展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。」該條例第 5 項並規定：「前四項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。嗣經內政部及農委會於 90 年 4 月 26 日會銜訂定發布施行「農業用地興建農舍辦法」在案。上開法規條文，並未明文對於「特定農業區」予以特別區隔限制不得申請集村興建農舍。因此對於「特定農業區」是否得申請集村興建農舍，農委會一向持肯定見解，此為農委會 92 年 8 月 21 日農授水保字第 0921847142 號函、92 年 9 月 4 日農授水保字第 0921847197 號函、93 年 2 月 2 日農授水保字第 0931801943 號函、93 年 6 月 7 日農授水保字第 0931848633 號函所核示。而依農委會統計資料所示，自 90 年 4 月自 99 年 6 月間准許興建之集村農舍案件計有 85 件，其中位於特定農業區之集村農舍案件則有 53 件，亦即主管機關對於於特定農業區申請興建集村農舍並未予禁止之限制。顯見農委會 99 年 10 月 15 日農水保字第 0991875738 號令，全面限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，該解釋令並非係闡示農業發展條例第 18 條第 1 項之立法原意，而係為超越立法意旨且增加法律原無之限制，不當剝奪人民權利。

(三)按依法行政原則為一切行政行為必須遵循之首要原則，並為行政程序法第 4 條所明示，而依法行政原則包含法律優越原則及法律保留原則，有關「法律保留原則」，係謂沒有法律授權，行政機關即不能合法的作成行政行為，蓋憲法已將某些事項保留

予立法機關，須由立法機關以法律加以規定。在法律保留原則之下，行政行為不能以消極的不牴觸法律為已足，尚須有法律之明文依據（吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，97年第10版，86頁參照）。又「法律保留原則」司法院第443號解釋以「層級化保留」方式加以分析說明：1. 憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制；2. 如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；3. 涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；4. 若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範。參照其解釋意旨，有關一般基本人權包括財產權事項之限制，必須以法律或授權命令為之。本案農委會99年10月15日農水保字第0991875738號解釋令函，經該機關依行政程序法第160條規定，由其首長簽署並登載於行政院公報99年10月15日第16卷198期發布，程式上雖無違反中央法規標準法第12條、中央行政機關法制作業應注意事項第5章第13點之問題。惟該解釋令函性質上為行政規則，係以職權方式訂定，限制以集村方式興建農舍不得位於特定農業區，而母法及授權之法規，並未做如此限制，且此一限制，不可謂不重大，尤涉及人民居住及處分財產之自由，自非所謂「執行法律之細節性、技術性次要事項」，主管機關單以解釋令函加以限制，係增加想要執行之法律所無之限制，係屬以下位階解釋性行政規則，增加法律及法規命令所無之限制，難謂符合依法行政之「法律保留原則」。況農委會於

92年8月21日、92年9月4日、93年2月2日、93年6月7日均曾明文函示各機關或人民得於「特定農業區」申請集村農舍之興建，足見農委會99年10月15日之解釋令函游移反覆，顯未顧及人民對政府機關之信賴。

(四)「信賴保護原則」為行政程序法第8條、第119條、第120條所明示，依司法院釋字第525號解釋意旨：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止，即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。…」、司法院釋字第589號解釋意旨：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障…」，均指出信賴保護原則之適用，除授益行政處分之撤銷或廢止，行政法規之廢止或變更亦有其適用。

(五)有關「特定農業區」是否得申請集村興建農舍，農

委會一向持肯定見解，並為農委會上開前述函釋所明示，且自 90 年 4 月自 99 年 6 月間，經主管機關准許於特定農業區興建之集村農舍案件計有 53 件，顯見行政機關對於特定農業區申請興建集村農舍並未予以禁止限制，而其依行政規則或行政先例之行政作為，自構成所謂「行政自我拘束」，且在對外之表徵上，人民一般也會信賴行政機關會採取相同之作法，因此即有信賴保護原則之適用（洪家殷，信賴保護及誠信原則，行政法爭議問題研究上冊，五南圖書公司，89 年 12 月版，131 頁參照）。農委會以 99 年 10 月 15 日農水保字第 0991875738 號令，變更核釋限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，依農委會相關函示及說明，於該函釋發布前已提出而尚未核准之申請案或於該函釋發布後提出之申請案，均將因此受到限制，其未依司法院釋字第 525 號解釋採取合理之補救措施，或訂定過渡時期之條款，實為不當。

(六) 本院諮詢相關公法學者，亦認為農委會 99 年 10 月 15 日農水保字第 0991875738 號解釋令函，係以職權方式訂定，而母法「農業發展條例」及授權命令之「農業用地興建農舍辦法」，都未做如此限制，且此一限制，不可謂不重大，單以解釋令函加以限制，係增加想要執行之法律所無之限制。根據司法院歷號解釋，確為以下位階解釋性行政規則，增加法律及法規命令所無之限制。該解釋令函於政策管制面上宜予以肯定，惟以行政規則方式限制，在法制作業上是有瑕疵，因此作法上，應以修改增訂農發條例第 18 條第 1 項或於同條第 5 項授權之辦法中，增補區位之限制，始符「法律保留原則」之法制要求。且認為本件解釋令函於 99 年 10 月 15 日

發布，則已提出之申請案或發布後之申請案件，將因此受到限制，其未依司法院釋字第 525 號解釋採取合理之補救措施，或訂定過渡時期之條款，亦有違所謂「信賴保護原則」。

(七)綜上，依農委會說明，99 年 10 月 15 日發布之解釋令，係鑒於「農業用地興建農舍辦法」修法作業需經相關機關、團體充分討論並彙整意見，需有一定作業時程，且集村興建農舍對特定農業區優良農地破壞問題之嚴重性與急迫性，是以，先行於 99 年 10 月 15 日發布解釋令限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，期能遏阻變相集村農舍蠶食優良農地之勢，並減低「農業用地興建農舍辦法」修法過程中民間惡意搶建對農地之損害。對於其有關為避免優良農地(即特定農業區)破壞之嚴重性與急迫性，而為農地之使用管制，在政策管制面上有其考量。惟本院前糾正有關集村方式興建農舍之執行案，經行政院 99 年 9 月 28 日函囑農委會就本院糾正意旨，會商內政部等有關機關切實辦理具復。農委會未經召集相關機關、團體、專家學者等充分討論審慎研議及評估，即逕於 99 年 10 月 15 日核釋全面限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，實屬草率。且作法上，應以修改增訂農發條例第 18 條第 1 項或於同條第 5 項授權之辦法中，增補區位之限制，以符「法律保留原則」之法制要求。並應參酌司法院釋字第 525 號解釋有關「信賴保護原則」之意旨，採取合理之補救措施或訂定過渡時期之條款，以符憲法保障人民權利之意旨。農委會及內政部應儘速召集相關機關、團體、專家學者等充分討論研議進行修法相關作業程序。

二、行政院農業委員會 99 年 10 月 15 日農水保字第

0991875738 號令，全面限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，其目的既係為「避免農地建地化且保護優良農田供農業生產使用目標」，惟對於個別興建之農舍，嚴重破壞農業生產環境，卻未予限制，其管制作法，顯有疑義。

(一)按申請興建農舍，依「農業用地興建農舍辦法」第 6 條規定：「興建農舍應注意事項如下：…三、申請興建農舍之該宗農業用地，扣除興建農舍土地面積後，供農業生產使用部分應為完整區塊，且其面積不得低於該宗農業用地面積 90%。」又依農委會 92 年 8 月 21 日農授水保字第 0921847142 號函略以：「農業用地興建農舍辦法第 6 條第 3 款規定…，於個別農舍，應無疑慮，惟…申請集村興建農舍，其『各起造人所有各宗農業用地供農業使用面積』與『各起造人集中興建農舍座落農業用地之面積（含法定空地面積）』兩者之比率應不得低於 9 比 1，亦即各起造人集中興建農舍坐落農業用地之面積不得超過各起造人所有農業用地面積總和 10%，且不需屬同一宗農業用地。」是以，無論申請興建個別農舍或申請集村興建農舍，其建築基地之面積均不得超過其申請之農業用地面積之 10%，合先敘明。

(二)查有關農業用地興建農舍之情形，農委會及內政部缺乏相關統計數據資料，導致未能掌握個別興建農舍所衍生之問題，前經本院於 99 年 10 月 11 日糾正在案。而依本院前調查案之統計資料所示，個別農舍部分，以 95 年至 99 年 6 月底止，個別農舍之農業用地面積合計 1891.39 公頃，其中位於優良農地之特定農業區者有 610.56 公頃，建築基地則為 61.06 公頃（以建蔽率 10%計算）；至於集村興建農

舍部分，自 90 年 4 月 26 日至 99 年 6 月 30 日間，申請集村興建農舍之農業用地面積合計 466.8703 公頃，其中作為配合農地者為 421.8514 公頃，作為建築基地者為 45.0189 公頃，而建築基地位於優良農地之特定農業區者為 28.35 公頃。由上述統計資料，可見建築基地實際位於特定農業區之個別農舍面積，5 年間即有 61.06 公頃，遠大於集村興建農舍 9 年間之 28.35 公頃，而坊間建商出售大型個別農舍之廣告，亦隨處可見；況個別農舍違規使用問題嚴重，大部分已興建個別農舍完竣之農業用地，其應供農業生產使用之面積往往已遭填土與農舍建築基地等高及違規使用，並興闢非屬農業經營之造景或設施，且興建之農舍圍牆，多已超越法定基層建築面積，將另 90% 之農業用地面積一併納入圍牆施設範圍之內，成為附有田園造景或休閒設施之農舍，亦前經本院糾正在案。顯見對於屬優良農地之特定農業區破壞之影響程度，個別農舍應遠比集村農舍為鉅，因此對於屬優良農地之特定農業區之保護管制作為，管制個別興建之農舍實應較集村興建之農舍有其優先性與急迫性。

- (三)按對於相同之事件，行政機關為行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，行政程序法第 6 條定有明文，此即所謂之平等原則，平等原則係為保障人民在法律上地位之實質平等，雖不限制法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法目的而為合理之不同處置。惟農委會為「避免農地建地化且保護優良農田供農業生產使用目標」之目的，以 99 年 10 月 15 日農水保字第 0991875738 號令，全面限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，對於影響優良農地之特定農業區程度較集村農

舍為鉅之個別農舍，卻未予限制，其管制作法避重就輕，顯有疑義。

- (四)另依行政程序法第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」即所謂之比例原則。其包含必要性原則，即行為不超越實現目的之必要程度，亦即達成目的須採影響最輕微之手段。
- (五)依農委會說明，採全面限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，主要係因：「截至 99 年 6 月 30 日止，集村興建農舍之建築基地，約 63% 分布於農業生產力較高之特定農業區，而各起造人持有供農業生產之農業用地，卻大多分布於農業生產力較低之山坡地保育區(約 64%)，有悖農業發展條例獎勵及協助集村興建農舍之立法意旨。」、「集村興建農舍案，吸引建商投資興建，使其商品化，讓非實際從事耕作之購買者有免於自行覓地購地規劃設計之便利，加速特定農業區大面積之優良農田流失」等。惟查，農委會 93 年 6 月 7 日農授水保字第 0931848633 號函示：「有關集村興建農舍之研訂意旨，係參酌引用土地發展權移轉之觀念，使所有權人間之土地使用權利，可透過前揭辦法之設計機制進行交換移轉以集中興建，達到保護農業生產環境與確保生活環境品質之目的。」顯見集村興建農舍係為將零星分布之個別農舍，集中興建於完整地區內，藉以維護優良農業生產環境。因此如欲達成避免「集村興建農舍之建築基地多位於農業生產力較高之特定農業區，而持有供農業生產之農

業用地（配合農地），多分布於農業生產力較低之「山坡地保育區」之問題，實可以限制申請興建集村農舍之農業用地及配合農地須為相同使用分區之方式，使申請興建集村農舍與興建個別農舍條件相同，即足以達成其目的。另為避免「建商商品化興建，讓非實際從事耕作者購買」，則係主管機關應加強農舍興建不可與農業經營分離之審查管控機制之問題，亦為本院前糾正案意旨所明示，而非逕採全面限制不得於特定農業區興建集村農舍，如此用最激烈之手段限制之方法，亦有違行政程序法第7條規定之虞。

(六)綜上，農委會於99年10月15日農水保字第0991875738號令，全面限制集村興建農舍坐落基地不得位於特定農業區，其目的雖為「避免農地建地化且保護優良農田供農業生產使用目標」，在法制上極欠周妥，作法上且未達到本院99年9月16日及99年10月11日兩次之糾正意旨，更無法有效保護優良農田供農業生產使用之政策目標，應切實檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請行政院農業委員會確實檢討改進見復，並函請內政部研處見復。
- 二、調查意見一至二，函本案陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：

中 華 民 國 100 年 月 日
附件：本院 99 年 12 月 10 日 (99) 院台調壹字第 0990801060
號派查函暨相關案卷全宗。