

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：屏東縣政府、雲林縣政府。

貳、案由：屏東縣政府審核該縣恆春鎮農地興建集村農舍案，明知申請集村農舍之農業用地，依法僅有「興建農舍土地」及「供農業生產使用土地」兩種類型，興建農舍土地之面積不得高於 10%，供農業生產使用土地之面積不得低於 90%，且明知該農舍之「道路保留地」及「耕地保留地」均非供農業使用土地之事實，卻違法不將之計入興建農舍土地面積中，致使該農舍申請案之供農業生產使用面積低於 90%仍可違法興建。又該府明知自有農業用地興建農舍依法應滿 5 年始得移轉，竟未依規定將該農地所有地號送地政機關註記，造成 40 筆農地於興建農舍未滿 5 年即違法移轉他人。該府上開違法行為嚴重衝擊農業生產環境及農村發展，事後卻以法制未臻完備塞責，經審計部臺灣省屏東縣審計室多次催辦後，僅將退休技士林○○及退休科長蔡○○給予申誡 1 次之輕微處罰，核有重大違失；又雲林縣政府自 98 年 9 月即知該縣座落斗六市大崙段及大潭段農地上之部分農舍，有疑似違規出租使用之事實，卻因府內業務分工與橫向聯繫失靈，一再因循拖延、消極處理，經審計機關多次通知查處，始於 101 年 9 月裁處每名違規起造人 6 萬元罰鍰，且嗣後未依規定賡續加強稽查取締，導致違規使用情形迄今未見改善，

亦有重大怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

- 一、屏東縣政府審核該縣恆春鎮農地興建集村農舍案，明知申請集村農舍之農業用地，依法僅有「興建農舍土地」及「供農業生產使用土地」兩種類型，興建農舍土地之面積不得高於 10%，供農業生產使用土地之面積不得低於 90%，且明知該農舍之「道路保留地」及「耕地保留地」均非供農業使用土地之事實，卻違法不將之計入興建農舍土地面積中，致使該農舍申請案之供農業生產使用面積低於 90%仍可違法興建。又該府明知自有農業用地興建農舍依法應滿 5 年始得移轉，竟未依規定將該農地所有地號送地政機關註記，造成 40 筆農地於興建農舍未滿 5 年即違法移轉他人。該府上開違法行為嚴重衝擊農業生產環境及農村發展，事後卻以法制未臻完備塞責，經審計部臺灣省屏東縣審計室多次催辦後，僅將退休技士林○○及退休科長蔡○○給予申誡 1 次之輕微處罰，核有重大違失：

(一) 相關法令規定：

- 1、農業發展條例第 18 條第 1 項、第 2 項規定：「(第 1 項) 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。(第 2 項) 前項農業用地應確供農業使用；其在自有農業用地興建農舍滿 5 年始得移轉。但因繼承或法院拍賣而移轉者，不在此限。」
- 2、90 年 4 月 26 日發布 102 年 7 月 1 日修正前之農業用地興建農舍辦法第 6 條第 3 款前段規定：「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百分之 90。」同辦法第 9 條第 3 款規定：「前 2 項已申請興建農舍之農業用地，直轄市、縣（市）主管建築機關於核發使用執照後，應將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記。」

- 3、行政院農業委員會（下稱農委會）92 年 8 月 21 日農授水保字第 0921847142 號函送縣（市）政府之「『農業用地興建農舍辦法』中有關集村興建農舍法令執行疑義及研商結論」六、（二）明載：「依『農業用地興建農舍辦法』第 6 條第 3 款規定『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百分之 90』，於個別農舍，應無疑慮，惟如 20 戶以上之起造人於同一鄉（鎮、市、區）或毗鄰之鄉（鎮、市、區）以單獨完全所有之農業用地集中申請集村興建農舍，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座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之百分之 10，且不需屬同一宗農業用地。」

- （二）張○○等 20 人於 96 年間向屏東縣政府提出屏東縣恆春鎮糠榔林段 143-3 地號農業用地（20 人共同持分面積 6,593 平方公尺）作為申請集中興建農舍之座落土地（下稱糠榔林農舍），另以同鎮大平頂段下大平頂小段等 20 筆農業用地（面積計 54,8026 平方公尺）作為農業生產使用。96 年 10 月 18 日，屏東縣政府核准上開申請案，該 20 人即於同年月 19 日向該府申請核

發糠榔林農舍建造執照，97年3月26日開工，97年12月12日竣工，並於97年12月26日取得使用執照。98年4月，農委會水土保持局依「集村興建農舍獎勵及協助辦法」核定補助糠榔林農舍每位起造人新臺幣（下同）25萬元（共500萬元），並由屏東縣政府於98年10月間撥款完竣。

（三）查屏東縣政府審核糠榔林農舍申請人提出之「集村基地使用面積與耕地面積比例檢討表」及「集村基地分割面積計算式」時，未分別計算各起造人「供農業生產使用」與「供興建農舍座落」之農業用地面積比例，且逕自集中興建農舍座落土地（糠榔林段143-3地號）面積中扣除「道路保留地」及「耕地保留地」計542.89平方公尺未列入檢討，以致各起造人集中興建農舍座落農業用地之面積均超過各起造人所有農業用地面積總和之10%，與上開辦法第6條第3款前段、研商結論六、（二）之規定不合。另屏東縣政府未依上開辦法第9條規定，將糠榔林農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號清冊送地政機關於土地登記簿上註記，造成該農舍興建未滿5年，已有40筆土地（含使用執照核發前移轉，8筆為糠榔林農舍供作農業使用之土地，其餘32筆係自集中興建農舍之糠榔林段143-3地號土地事後分割）辦竣移轉，違背農業發展條例第18條第2項之規定。

（四）屏東縣政府辯稱：有關該府建管單位未能審查提供集中興建農舍之農業用地與建築座落基地比例違失部分，係因行為時法無明定，而農委會僅以會議紀錄方式函知各縣市農業單位，且會議紀錄未依行政程序法公告，其決議是否有效不無爭議。有關該府建管單位未依規定將已興建農舍之農地送地政單位註記部分，肇因法令倉促實施，中央主管機關未充分

說明或舉辦講習會，讓執行單位足以充分瞭解。建管業務繁雜，人員流動率又高，而農舍發照在該府係屬四層（承辦人）決行案件，故當時承辦科長（三層）未能警覺漏未指派承辦人辦理，而致此違失。時任承辦技士林○○（99年○○月○○日退休）未依規定審查農業使用及農舍興建用地之面積比例，導致農業生產使用面積不足仍核准興建部分，考量相關規定未臻明確，故予以申誡1次；承辦科長蔡○○（99年○○月○○日退休）連帶責任，並未依規定將農舍資料送地政機關註記部分督導違失，處申誡1次，應尚無處分不相當情形等語。農委會則稱：集村農舍如何依行為時農業用地興建農舍辦法第6條第3款規定計算面積，該會於92年8月7日邀請各相關機關及縣市政府研商，針對申請集村興建農舍者，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坐落農業用地之面積（含法定空地面積）」兩者之比率應不得低於9比1，規定應屬明確。至於行為時農業用地興建農舍辦法第9條規定尚屬明確，且內政部營建署前以95年6月6日營署建管字第0950027905號函請各直轄市、縣（市）政府及建築主管機關，取得農舍建築執照之農業用地，應即造冊送土地所在地之地政機關辦理列管事宜。並再於95年12月11日函請各直轄市、縣（市）政府於核發農舍使用執照後，確實依規定將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號清冊，送地政機關註記列管等語。

- (五)90年發布之農業用地興建農舍辦法已明定：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，且其面積不得低於農業用地面積百分之90；地方主管建築機關於核發使用執照後，應將農舍坐

落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記。該辦法距 96 年間申請興建該農舍已逾 5 年，則屏東縣政府辯稱：其上開違失係因行為時法無明定，法令倉促實施云云，並無可採。再者，屏東縣政府審核申請上開興建集村農舍申請案時，明知依上開辦法規定，農業用地僅有「興建農舍土地」及「供農業生產使用土地」兩種，而且「興建農舍土地」之面積不得超過農業用地面積 10%，竟認為該農業用地之「道路保留地」及「耕地保留地」（面積共計 542.89 平方公尺）既不是「興建農舍土地」也不是「供農業生產使用土地」，逕自該農舍座落土地面積中扣除，致使該農舍不僅「各起造人所有各宗農業用地供農業使用面積」之比例低於各起造人所有農業用地面積 90%，而且「整體農業用地供農業使用面積」之比例亦低於所有農業用地面積總和 90%。其承辦人員顯然並非不知法令，而是故意規避法律之適用，有圖利他人之嫌，違失情節嚴重。此外，承辦人員於該農舍興建完成後，竟未依規定將該農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號清冊送地政機關註記列管，致使該農舍興建未滿 5 年已有 40 筆土地移轉他人，違背農業發展條例第 18 條第 2 項之規定，即有重大違失。屏東縣政府不僅事前督導不周，致使上開違失行為嚴重衝擊農業生產環境及農村發展，而且於事後以法制未臻完備塞責，經屏東縣審計室 20 次通知、核復或催辦，及屏東縣政府 16 次函復後，於 101 年 4、5 月間核予城鄉發展處（前為建設局）承辦技士林○○（99 年○○月○○日退休）及承辦科長蔡○○（99 年○○月○○日退休）各處申誡 1 次之輕微處罰，核有明確違失。

二、雲林縣政府自 98 年 9 月即知該縣座落斗六市大崙段及大潭段農地上之部分農舍，有疑似違規出租使用之事實，卻因府內業務分工與橫向聯繫失靈，一再因循拖延、消極處理，經審計機關多次通知查處，始於 101 年 9 月裁處每名違規起造人 6 萬元罰鍰，且嗣後未依規定賡續加強稽查取締，導致違規使用情形迄今未見改善，核有重大怠失：

(一) 相關法令規定：

- 1、建築法第 73 條第 2 項規定：建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組者，應申請變更使用執照。違反者，依同法第 91 條第 1 項第 1 款規定，處建築物所有權人、使用人 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除。
- 2、農業發展條例第 18 條第 2 項規定：「前項農業用地應確供農業使用」。同條例第 32 條第 1 項規定：「直轄市或縣（市）政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締；並得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理。」
- 3、農業發展條例施行細則第 15 條第 3 款規定：「直轄市、縣（市）主管機關辦理第 1 項定期檢查或抽查，於發現有未依法作農業使用情事之案件時，應予列冊專案管理，並依下列方式處理：一、通知該農業用地之土地所有權人，依本條例第 37 條第 3 款、第 38 條第 1 項或第 2 項之規定，限期令其恢復作農業使用，並追蹤其恢復作農業使用情形，註記所專案列管之資料。二、通知區域計畫法或都市計畫法土地使用分區

管制之主管機關，依本條例第 69 條第 1 項處理。三、農業用地之土地所有權人有本條例第 38 條第 1 項、第 2 項未恢復作農業使用或再有未作農業使用情事者，通知該管國稅局或稅捐稽徵處追繳遺產稅、贈與稅或田賦……。」

- 4、農業用地興建農舍辦法第 15 條第 1、2 項規定：「(第 1 項) 依本辦法申請興建農舍之該農業用地應維持作農業使用，直轄市、縣(市) 主管機關應將農舍及其農業用地造冊列管。(第 2 項) 直轄市、縣(市) 政府或其他主管機關為加強興建農舍之農業用地稽查及取締，應邀集農業、建築管理、地政、都市計畫及相關單位等與農業專家組成稽查小組定期檢查；經檢查農業用地與農舍未依規定使用者，由原核定機關通知主管建築機關及區域計畫、都市計畫或國家公園主管機關依相關規定處理，並通知其限期改正，屆期不改正者，得廢止其許可。」
- 5、區域計畫法第 15 條第 1 項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市) 政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制……。」同法第 21 條規定：「(第 1 項) 違反第 15 條第 1 項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市) 政府處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。(第 2 項) 前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。(第 3 款) 前 2 項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法

院強制執行。」同法第 22 條規定：「違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處 6 個月以下有期徒刑或拘役。」

(二)97 年間，雲林縣政府辦理農委會水土保持局補助集村興建農舍計畫，受理民眾陳君等 20 人、劉君等 20 人、吳君等 20 人、劉君等 22 人共 4 案申請以集村方式興建農舍，除 1 案未申請集村興建農舍補助外，餘 3 案分別於 97 年 2 至 4 月間，經該局依行為時集村興建農舍獎勵及協助辦法核定補助共 1,550 萬元（每位起造人 25 萬元），並於 97 年 7 月及 98 年 5 月間撥款完竣。嗣於 98 年 9 月 30 日，審計部臺灣省雲林縣審計室（下稱雲林縣審計室）會同雲林縣政府勘查發現，陳君等 20 人及劉君等 20 人分別於雲林縣斗六市大崙段大崙小段 488 地號及大潭段大潭小段 390-14 地號等農業用地興建集村農舍（下稱大崙、大潭農舍），卻未依核定用途之使用類別使用，疑似有部分農舍供作學生套房出租，違反農業發展條例第 18 條第 2 項及區域計畫法第 15 條第 1 項等規定，惟雲林縣政府並未積極進行稽查、取締及列冊專案管理。

(三)經雲林縣審計室多次通知查處，雲林縣政府始於 101 年 9 月 24 日裁處 38 名違規起造人每人 6 萬元罰鍰（僅 2 戶確為自用之農舍），惟嗣後仍未依規定加強稽查取締，致違規使用情形迄今未見改善。至於疏失究責議處部分，該府遲至 101 年 12 月 25 日方核予農業處科員曾○○申誡 1 次及前科長許○○（現任副處長）書面告誡處分。有鑑於處分程度相較於該府辦理本案因循拖延，執行懈怠，公權力不彰等違失，顯不相當，雲林縣審計室再以 102 年 1 月 10 日審雲縣一字第 1020100037 號函請該府確實依雲林縣政府及所屬各機關公務人員

平時獎懲標準表等相關規定查明妥處，該府乃於 102 年 4 月 22 日函復核予農業處處長呂○○（101 年○○月○○日辭職）、副處長施○○（100 年○○月○○日退休）、副處長許○○（時任農業處科長）各申誡 1 次及科員曾○○申誡 2 次之處分。

- (四) 查雲林縣政府雖稱：該府因受限人力因素，歷年對於農舍違規使用之稽查、取締，均係針對受理民眾之檢舉案件。本案該府農業處雖多次辦理現地會勘，惟其通知函均以農舍門牌所在地址通知而非以戶籍地址通知各該農舍所有權人，且並無附回執聯以確認各該所有權人是否有收到通知，造成許多所有權人事後聲稱並未收到會勘通知而未參與會勘，且每次會勘僅於會勘紀錄表記錄起造人均不配合到場檢查並據以認定違規，即移請該府地政處依違反區域計畫法予以裁處，於程序上似有瑕疵且不完備。該府於 101 年 7 月 31 日邀集農業、建設與地政單位召開協調會，並於同年 8 月 17 日再次辦理會勘後，將會勘紀錄以集村農舍涉及出租行為，認定未符合農業發展條例使用範疇及農舍興建相關規定，已違反非都市土地使用管制，移由地政單位辦竣裁處。該府（地政單位）並非推諉而導致行政效率低落，實為落實依法行政，如草率執行裁處，造成民怨提起訴願，與遏止違規行為之目的相去甚遠。該府農業處於 103 年 3 月 19 日主動進行稽查，發現違規出租情形嚴重，案移該府地政處及建設處依相關法令規定裁罰處理等語。惟查，本案大崙、大潭農舍違規使用迄今已逾 4 年，期間經雲林縣審計室 36 次通知、核復或催辦，以及雲林縣政府 21 次函復，卻因該府內部業務分工、橫向聯繫失靈，導致延宕稽查、取締工作，迄今未能確實遏止相關農舍違規使用問

題。

(五)綜上所述，雲林縣政府自 98 年 9 月即知部分大崙、大潭農舍疑似違規出租使用，卻因府內業務分工與橫向聯繫失靈，一再因循拖延、消極處理，經審計機關多次通知查處，始於 101 年 9 月裁處每名違規起造人 6 萬元罰鍰，且嗣後未依規定賡續加強稽查取締，導致違規使用情形迄今未見改善，經核確有重大怠失。

綜上所述，屏東縣政府審核該縣恆春鎮農地興建集村農舍案，明知申請集村農舍之農業用地，依法僅有「興建農舍土地」及「供農業生產使用土地」兩種類型，興建農舍土地之面積不得高於 10%，供農業生產使用土地之面積不得低於 90%，且明知該農舍之「道路保留地」及「耕地保留地」均非供農業使用土地之事實，卻違法不將之計入興建農舍土地面積中，致使該農舍申請案之供農業生產使用面積低於 90%仍可違法興建。又該府明知自有農業用地興建農舍依法應滿 5 年始得移轉，竟未依規定將該農地所有地號送地政機關註記，造成 40 筆農地於興建農舍未滿 5 年即違法移轉他人。該府上開違法行為嚴重衝擊農業生產環境及農村發展，事後卻以法制未臻完備塞責，經審計部臺灣省屏東縣審計室多次催辦後，僅將退休技士林○○及退休科長蔡○○給予申誡 1 次之輕微處罰，核有重大違失；又雲林縣政府自 98 年 9 月即知該縣座落斗六市大崙段及大潭段農地上之部分農舍，有疑似違規出租使用之事實，卻因府內業務分工與橫向聯繫失靈，一再因循拖延、消極處理，經審計機關多次通知查處，始於 101 年 9 月裁處每名違規起造人 6 萬元罰鍰，且嗣後未依規定賡續加強稽查取締，導致違規使用情形迄今未見改善，亦有重大怠失，爰依監

察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：高鳳仙