

調 查 報 告

壹、案由：為配合「放寬農地農有，落實農地農用」政策，政府開放農地自由買賣，惟實施迄今，不僅以農舍為名興建豪華住宅隨處可見，投機炒作農地亦比比皆是，致農地價格暴漲，真務農者無法負擔，未能達到促進農業發展，保障農民權益，維護農業環境及環境資源保育之功能，更違背原有政策目標，相關主管機關有無違失，應予以究明案。

貳、調查意見：

政府為因應國際化及自由化趨勢，於84年召開第3次全國農業會議，深入探討農地政策，達成應以澈底執行「農地農用」為基礎；逐步放寬農地承受人資格及身分限制；有條件放寬農企業法人取得農地之限制等共識。復於87年召開第4次全國農業會議時，將農地政策由「農地農有農用」調整為「放寬農地農有，落實農地農用」，開放自然人及農企業法人承受耕地從事企業化經營，以提升農業競爭力。於89年1月26日更修正公布「土地法」，刪除第30條、第30條之1有關農業用地承受人資格及身分限制之規定，開放自然人皆可承受農地，從事農業生產。同時修正公布「農業發展條例」第16條關於耕地之分割、禁止與第18條無自用農舍農民興建農舍之規定。同年2月18日發布廢止「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」。90年4月26日行政院農業委員會（以下簡稱農委會）與內政部依「農業發展條例」第18條第5項規定，會銜訂定發布「農業用地興建農舍辦法」，作為農業用地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等相關規定之法令依據。

惟實施以來，以農舍為名興建住宅隨處可見，影響農業生產及生態環境甚鉅，政府在政策執行上，究有無善盡職責，有了解之必要，經本院 99 年調查糾正農委會及內政部。糾正案文指出以下違失：「政府對農業用地興建農舍政策之執行層面，未能落實『不影響農業生產環境及農村發展』之立法意旨，造成農舍興建脫節失序」、「農委會對於申請興建農舍者之資格條件，僅著重農業用地所有權人之審查，以致有關農舍興建不可與農業經營分離之審查機制付之闕如，造成諸多民眾以居住為目的興建農舍，悖離立法意旨」、「政府對已合法申請興建農舍之農業用地，未能持續監督其後續使用情形，致使申請人進行二次施工之違法行為，造成田間遍布農舍附有田園造景或休閒設施之景象，悖離農地農用之立法意旨」、「89 年 1 月 28 日以前已取得農業用地之所有權人，將其持有之農地分次興建農舍或興建一坪農舍，藉以提高其流通性及價格，致使農業用地移轉被扭曲為商品化，顯見現行法令規範未臻周延完備」、「政府於開放農業用地自由買賣後，對於違規農業用地之稽查與取締，從法律規範乃至實際執行，一再退守、便宜行事，致無法落實監督農地利用與維護農業生產環境之立法目標」、「各地方政府未依規定將農業用地興建農舍之地號確實註記於土地登記簿，致使管制農業用地重複興建農舍之機制徒具形式」、「農委會及內政部均乏各地農業用地興建農舍之相關統計資料，導致未能掌握個別興建農舍所衍生之問題，以為政策修訂及業務督導之參據」等。

惟迄 104 年為止，以農舍為名興建豪華住宅仍隨處可見，投機炒作農地亦比比皆是，不僅使農地價格暴漲，真務農者無法負擔，更未能達到促進農業發展，保障農

民權益，維護農業環境及環境資源保育之功能，顯已悖離原有政策目標，相關主管機關有無違失，實有究明之必要，本院乃另立新案，函請行政院說明及調閱相關卷證資料，並赴苗栗縣、南投縣、宜蘭縣實地勘查及聽取農委會、內政部、苗栗縣政府、南投縣政府、宜蘭縣政府簡報。另諮詢學者專家意見及約詢農委會、內政部相關主管人員。業經調查竣事，茲根據相關機關函復說明、履勘、諮詢及約詢資料，臚述調查意見如下：

一、內政部及農委會允應落實執行國土計畫法，並督導直轄市、縣(市)政府確實依據國土計畫之指導，參酌農地資源分類分級劃設及農地資源之控管基準，以及「農地資源空間規劃」之指標及原則，儘速辦理轄區內農業區分類分級劃設作業，以達成確保國內糧食安全，維護農地資源之目標，並改善當前農地呈現穿孔、破碎及切割情形日益惡化之問題。

(一)按「農業發展條例」第1條規定：「為確保農業永續發展，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，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」、第8條第1項規定：「主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。」、第9條規定：「中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」農委會100年召開「全國糧食安全會議」亦獲致結論略以：「訂定農地保育政策，全國農地需求總量納入國土規劃；並根據農地分類分級原則，劃設優良農地。」

」該結論並經行政院100年5月19日第3247次會議准予備查。依據該會同年度委託「估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究」計畫之模擬結果，模擬我國在完全無法進口糧食之非常時期，農地以熱量效率最大化之利用，維持國民每人每日基本熱量及營養結構等前提假設下，農地面積需求為74萬至81萬公頃。考量農地具有糧食生產、生態、調節氣候、防災、文化、景觀、涵養水源等多元功能與價值，且因農地變更使用具有不可逆性，基於因應未來危急情況需要，該計畫以前開數量作為農地需求總量之目標值。

- (二)農委會於本案實地履勘時表示，「農業發展條例」自89年修正公布施行後，有關農地政策由「農地農有農用」調整為「放寬農地農有、落實農地農用」。換言之，農地開放自然人均得承受，惟應作農業使用。由於農地相較於建地之使用成本低，往往成為開發轉用或違規使用標的，農業部門除須捍衛農地資源，避免農地流失，影響糧食安全，亦須確保農地農用，防止農地遭任意改作非農業使用。因此，該會從源頭之國土上位管制，揭示土地使用原則，至農地管理實務，亦建立相關查核作業機制，並督導地方政府落實執行。該會為確保國內糧食安全，維護農地資源，因應農業多元發展目標等需求，參酌全國農地需求總量，自101年度起協助15個直轄市、縣政府辦理農地資源分類分級劃設作業，盤點農地資源現況及生產條件，並透過土地適宜性分析，瞭解農地資源特性及分布情形，作為產業發展區位規劃之依據。參酌全國農地需求總量，直轄市、縣(市)政府於擬定區域計畫或規劃土地利用方向，涉及農地資源利用事宜，應參酌農地資源分類分

級劃設及檢核作業相關成果，優先保留第1種農業用地、第2種農業用地及第4種農業用地，以該等面積加總作為維護農地資源之控管基準（如表1）等語。

表1 直轄市、縣(市)政府農地資源分類分級劃設及農地資源控管基礎表

單位：萬公頃

地區	農業用地 第1種 (A)	第2種 (B)	第3種 (C)	第4種 (D)	合計 (E)	農地資源 控管基礎 (E) - (C)
新北市	0.11	0.13	0.20	0.37	0.81	0.61
宜蘭縣	1.38	0.54	0.26	0.73	2.91	2.65
桃園市	1.96	1.16	0.77	0.52	4.39	3.63
新竹縣	0.58	0.32	0.23	2.43	3.56	3.33
苗栗縣	1.16	0.43	0.72	3.51	5.81	5.10
臺中市	1.71	1.22	0.62	1.70	5.25	4.63
南投縣	1.79	0.05	0.16	3.72	5.72	5.57
彰化縣	4.14	1.31	0.56	0.58	6.59	6.03
雲林縣	6.24	1.19	0.67	0.32	8.42	7.75
嘉義縣	4.19	1.17	0.64	1.76	7.76	7.12
臺南市	5.01	3.38	1.19	0.52	10.09	8.91
高雄市	3.71	0.80	0.38	0.89	5.77	5.39
屏東縣	6.08	0.50	0.55	1.52	8.65	8.10
花蓮縣	1.41	0.79	0.58	3.18	5.96	5.38
臺東縣	1.52	0.17	0.31	3.28	5.28	4.97
總計	40.99	13.14	7.82	25.03	86.98	79.16

資料來源：農委會。

(三)詢據農委會表示，該會曾進行農地品質調查，就非都市土地農牧用地調查約80萬公頃農地，根據品質等級分為4種，第1種、第2種都是農業環境還相當完整的農業用地，第4種為山坡的農業用地，第3種為已經有道路或其他非農業部門進來使用的而使農

地完整度約低於50%以下者，約有7.82萬公頃。農業部門要保留的為第1種、第2種、第4種農業用地，約79萬公頃。第3種約有7.82萬公頃，未來優先提供給非農業部門使用。未來農業用地要變更為非農業部門使用，農委會訂有農地變更使用審查作業機制，農業單位審查後，會送到內政部循區域計畫作業程序辦理。農業用地作為住宅需求或工商業需求者，在都市可透過整體都市計畫作整體的配置，在非都市可透過農村土地的重劃，作完整規劃，循整體的變更，而非零星的變更等語。於「國土計畫法」框架下，未來各屬性土地使用允宜於保留優良農田前提下為審慎之規劃與開發評估，部會間之確切協調溝通與密切合作勢不可免。具體而言，農委會允應確定各縣(市)需要保留最優良農地面積與區位，內政部再協調配合督導各縣(市)落實規劃評估，如確有農業用地需變更為非農業部門用地時亦應本集中開發，切勿作跳躍式發展，以確保最優良農地適當規模/面積之維持。

- (四) 至於未明定農地資源面積參考量之縣(市)，依全國區域計畫所載，則由各該管政府農業主管單位參考農委會「農地資源空間規劃」之指標及原則，儘速辦理轄區內農業區分類分級劃設作業；相關成果完成前，暫予維持現行特定農業區及一般農業區。直轄市、縣(市)農地需求總量倘有調整必要時，各該直轄市、縣(市)政府應提出需要調整參考值之具體理由及數量，並經農業主管機關及各級區域計畫委員會審查同意後，納入各該直轄市或縣(市)區域計畫內。該計畫並已揭示非都市土地特定農業區、一般農業區及都市計畫農業區之檢討變更與使用管制

指導原則¹。

(五)按上開全國區域計畫雖有「區域計畫法」作為法源依據，且內政部已於102年10月17日公告實施，作為國土計畫法通過前，我國空間計畫體系中之最上位法定計畫，囿於該計畫主要規範內容為土地利用基本原則，仍屬於政策計畫性質，對於土地使用部分僅作政策性的描述，無法進行實質的規劃²，也缺乏區域政府專責機關來推動落實，直轄市、縣(市)區域計畫，對於農業用地之檢討與使用管制，是否確實依據該計畫之指導，參酌農地資源分類分級劃設及農地資源之控管基準辦理，容有疑義。惟國土計畫法業於105年1月6日公布³，內政部及農委會允應儘速執行該法，以落實全國區域計畫對於農業用地之檢討與使用管制之指導。

(六)又按「農業發展條例」第16條第1項規定，每宗耕地分割後每人所有面積未達0.25公頃者，不得分割。故內政部營建署委託進行農地完整度分析之最小單位(Mapping Unit)爰訂為0.25公頃⁴，分析臺灣15個直轄市、縣(市)之農地完整度；且就其完整程度分為低完整(農地完整度0~50%)、中完整(農地完整度50~75%)及高完整(農地完整度75~100%)。以直轄市、縣(市)為單位，統計各直轄市、縣(市)不同完整程度網格占該直轄市、縣(市)總網格之比例，其結果如表2。顯見當前農地普遍呈現穿孔、破碎及切割情形。

¹ 全國區域計畫，102年10月，第87-88頁。

² 直轄市、縣(市)區域計畫應依據該計畫之指導，進行實質土地規劃，惟該計畫僅具指導性質，並無強制力。

³ 105年1月6日總統華總一義字第10400154511號令制定公布國土計畫法全文47條；施行日期，由行政院於該法公布後1年內定之。

⁴ 亦即以邊長50公尺x50公尺之矩形為分析單位。

表2 非都市土地各使用分區農牧用地及都市計畫農業區面積表

單位：個；%

縣 (市) 別	完整度(網格中現為農地使用所占百分比)						合計
	低完整		中完整		高完整		
	網格 個數 (A)	所占 比例 (A/D)	網格 個數 (B)	所占 比例 (B/D)	網格 個數 (C)	所占 比例 (C/D)	網格 個數 (D)
新北市	17,798	65.2	3,703	13.6	5,788	21.2	27,289
桃園縣	58,853	43.3	22,805	16.8	54,413	40.0	136,071
新竹縣	25,374	45.7	8,934	16.1	21,253	38.3	55,561
苗栗市	31,420	41.4	13,102	17.3	31,355	41.3	75,877
臺中市	41,184	39.7	17,811	17.2	44,874	43.2	103,869
彰化縣	76,916	27.8	44,344	16.0	155,731	56.2	276,991
南投縣	28,708	35.0	12,359	15.1	40,953	49.9	82,020
雲林縣	82,015	22.5	55,039	15.1	226,762	62.3	363,816
嘉義縣	53,591	24.1	33,129	14.9	135,479	61.0	222,199
臺南市	90,236	31.8	42,559	15.0	150,995	53.2	283,790
高雄市	48,164	40.7	17,297	14.6	52,836	44.7	118,297
屏東縣	69,666	25.9	33,819	12.6	165,840	61.6	269,325
宜蘭縣	31,407	33.0	17,060	17.9	46,759	49.1	95,226
花蓮縣	35,361	34.0	12,485	12.0	56,263	54.0	104,109
臺東縣	18,545	29.8	7,931	12.7	35,775	57.5	62,251

資料來源：全國土地計畫，102年10月，第34頁。

(七)綜上，內政部及農委會允應落實執行國土計畫法，使國土規劃體系之建構循序進行，以有效發揮引導下位計畫之功能，達成確保國內糧食安全，維護農地資源，以及國土空間發展之整體目標；並允宜督導直轄市、縣(市)政府確實依據國土計畫之指導，參酌農地資源分類分級劃設及農地資源之控管基準，以及「農地資源空間規劃」之指標及原則，儘速辦理轄區內農業區分類分級劃設作業，以改善當前農地呈現穿孔、破碎及切割情形日益惡化之問題。

二、內政部及農委會未積極督導管考地方政府，加強稽

查及取締農舍及其農業用地違規使用，致全國農舍及其農業用地大量違規使用，嚴重破壞農業生產環境及妨礙農村發展，實有怠失。

(一)按我國農地政策由「農地農有農用」調整為「放寬農地農有、落實農地農用」後，為落實農地農用，爰於89年1月26日修正公布之「農業發展條例」第32條第1項明定：「主管機關對農業用地之違規使用，應加強稽查，並應設農地違規使用稽查單位。」、第69條第1項規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法等處理。」同時「區域計畫法」第21、22條及「都市計畫法」第79、80條亦配合修正，增訂對於違法使用土地者，處以新臺幣(下同)6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，且得按次處罰，並同時停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施；另若不依前述相關規定辦理者，除應依法予以行政強制執行外，並得處6個月以下有期徒刑或拘役等。在國家公園，則依「國家公園法」第25條、第26條規定，處以罰鍰；其情節重大，致引起嚴重損害者，處1年以下有期徒刑、拘役或1千元以下罰金。

(二)農地開放自由買賣後，為落實農地農用政策，「農業發展條例」原欲透過農地違規使用稽查單位之設置，以加強稽查。嗣後卻於92年2月7日修正公布「農業發展條例」第32條第1項為：「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。」致使各地方政府多將農地違規使用之查處，併同非都市土地使用管制聯合取締小組辦理，毫

無加強稽查及取締之主動、積極作為。案經本院99年調查糾正後，農委會及內政部爰於102年7月1日修正「農業用地興建農舍辦法」，新增第15條第2項規定：「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。」此外，據農委會表示，該會除訂定「農地利用管理查核作業流程」，提供地方政府執行參考，並已開發農地管理資訊系統，輔助農地管理業務執行。是以，內政部及農委會自應積極督導地方主管機關，依上開「農業發展條例」第32條第1項及修正後「農業用地興建農舍辦法」第15條第2項規定，邀集相關單位與農業專家組成稽查小組，定期檢查興建農舍之農業用地，經檢查農舍與農業用地未依規定使用者，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。

(三)本院為瞭解「農業用地興建農舍辦法」自90年4月26日訂定發布起迄104年6月30日止，全國農舍及其農業用地違規使用之稽查及取締實際情形，乃函請行政院提供相關統計資料，嗣經該院函送內政部說明略以，上開資料因涉及都市計畫區、非都市土地及國家公園之農業用地興建農舍使用之違規使用狀況，除國家公園範圍內因農舍興建情形較少而有相關統計資料外，都市計畫區及非都市土地部分因幅員過大，現

階段都市計畫及地政單位係就各種使用類型土地之違規筆數、土地登記面積，查報及提報相關統計資料，並無針對農舍違規情形單獨統計，尚無法提供該等資料；另各直轄市、縣(市)政府依上開辦法第15條第2項規定廢止許可之案例僅有5件，分別為嘉義市1件、高雄市3件及花蓮縣1件；各地方政府亦僅有宜蘭縣政府對農舍及其農業用地之查核訂有稽查及取締要點。⁵

(四)農委會於本案履勘時表示，依現有資料，農舍及其農業用地違規使用態樣繁多，例如農舍作為居住以外之便利商店、工廠、宮廟等非屬農舍之用途使用，其農業用地應維持農業使用部分，卻私自鋪設與農業經營無關之柏油水泥、作為庭園造景、違規填土等。該會亦表示，為落實「農業用地興建農舍辦法」第15條第2項規定之執行，該會水土保持局前於103年12月25日邀集各直轄市、縣(市)政府開會，請其針對上開辦法102年7月1日修正後取得使用執照之農舍進行稽查，並於104年2月底前函報稽查情形，當時考量各直轄市、縣(市)政府人力及經費不同，因此並未訂定稽查比例，惟嗣後實際回報情形不彰，該會水土保持局乃於104年9月3日再函請各直轄市、縣(市)政府重新填報。依該會提供之稽查彙整資料，自102年7月1日起至103年12月31日止，核定農民興建農舍資格者，共計2,454件，而針對102年7月1日以後取得使用執照者稽查262件，其中判定現況違規使用者計189件，違規比例高達72.14%(如表3)。倘據此推估，全國農舍及其農業用地違規使用者可能占7成以上，情況顯然非常嚴重。

⁵截至104年9月，僅有宜蘭縣政府於103年12月18日發布「宜蘭縣興建農舍及其農業用地稽查及取締要點」。

表3 直轄市、縣（市）政府稽查102年7月1日後取得使用執照之農舍
使用情形彙整表

單位：件

縣市別	稽查件數	合法件數	違規件數
臺北市	-	-	-
基隆市	-	-	-
新北市	1	1	0
桃園市	18	6	12
新竹市	4	1	3
新竹縣	7	3	4
苗栗縣	18	11	7
臺中市	9	0	9
彰化縣	9	7	2
南投縣	20	10	10
雲林縣	17	0	17
嘉義市	1	0	1
嘉義縣	11	0	11
臺南市	16	2	14
高雄市	22	2	20
屏東縣	8	4	4
宜蘭縣	54	12	42
花蓮縣	7	0	7
臺東縣	23	3	20
澎湖縣	6	1	5
金門縣	2	2	0
連江縣	-	-	-
墾丁國家公園	8	8	0
陽明山國家公園	1	0	1
總計	262	73	189

資料來源：農委會。

備註：臺北市、基隆市、連江縣無稽查案件。

(五)另根據行政院函⁶送農委會提供各縣市農舍起造人

⁶ 行政院 104 年 9 月 22 日院臺農字第 1040050320 號函。

有無農民健康保險⁷（下稱農保）土地筆數統計資料（以總筆數排序，如表4）。經查有農保土地筆數比例僅占37.62%。

表4 直轄市、（縣）市農舍起造人有無農保土地筆數統計表

單位：筆；%

縣市別	有農保 土地筆數	有農保土地 筆數比例	無農保 土地筆數	無農保土地 筆數比例	總計 (筆數)
宜蘭縣	1,446	31.39	3,161	68.61	4,607
南投縣	1,144	44.27	1,440	55.73	2,584
苗栗縣	873	42.61	1,176	57.39	2,049
新竹縣	633	36.44	1,104	63.56	1,737
桃園縣	508	32.99	1,032	67.01	1,540
花蓮縣	465	32.91	948	67.09	1,413
臺中市	384	44.70	475	55.30	859
臺南市	269	40.57	394	59.43	663
雲林縣	257	49.52	262	50.48	519
高雄市	163	38.72	258	61.28	421
臺東縣	129	47.60	142	52.40	271
嘉義縣	120	48.39	128	51.61	248
新竹市	27	18.88	116	81.12	143
嘉義市	40	43.96	51	56.04	91
新北市	29	38.16	47	61.84	76
澎湖縣	7	16.28	36	83.72	43
臺北市	12	38.71	19	61.29	31
基隆市	1	50.00	1	50.00	2
彰化縣	-	-	-	-	-
屏東縣	-	-	-	-	-
金門縣	-	-	-	-	-
合計	6,507	37.62	10,790	62.38	17,297

資料來源：內政部營建署。

備註1. 彰化縣、屏東縣及金門縣原始資料皆無起造人身分證字號，因此無法執行相關統計。

⁷ 從事農業工作之農民申請參加農民健康保險，應具備「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」第2條第1項所列各款資格條件。

2. 本資料以起造人身分證ID與使用分區皆為有效值及集村農舍移除重複地段號等條件篩選後統計。
3. 因資料具有多筆土地同一起造人或一筆土地多位起造人之情形，故以土地筆數統計而非以案件數統計。

(六)又按農委會依據「農業發展條例」第32條第2項規定，於89年訂定「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」，原欲藉由民眾檢舉，俾能有效減少農業用地違規使用之情事。惟嗣因民意代表及各地方政府屢屢反映特定人士大量檢舉農業用地違規使用案件，以為領取檢舉獎金，爰修正該辦法獎勵方式及核發條件，並增訂每年核發獎金之總額以3萬元為限。惟本院實地履勘時詢問得知，苗栗縣政府竟表示就核發檢舉獎金部分，因未有規定，故無核發檢舉之獎金，於102年1月~104年6月就民眾檢舉農地違規裁罰125件，均未核發檢舉獎金；南投縣政府於102年就95年之檢舉案核發檢舉獎金1萬5千元，該府於民眾檢舉當時並無主動核發，係經檢舉人要求，嗣後才核發檢舉獎金；宜蘭縣政府則未編列檢舉獎勵金。該等地方政府的作法無異使農委會所訂「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」形同具文；此外，農舍及其農業用地若違規使用，依上開「區域計畫法」及「都市計畫法」均有連續處罰之機制，惟實務上許多縣(市)政府大多僅象徵性處罰1次，如無人檢舉即不再處罰，遑論要求其恢復原狀或作農業使用。而廢止興建農舍許可案件更寥寥可數，造成違規使用者有恃無恐。又地方主管機關常以農舍及其農業用地已違規使用，難以恢復作農耕使用為藉口，而未積極依法處理。惟詢據農委會表示，對比較適合農耕使用的農地，事實上在農業部門也採價值鏈的概念來看農業的使用，所以農地的使用已經不再限

於傳統的農耕使用，也容許適度作農產品初級加工使用，也容許作三級產業，就是休閒農業政策等語。故違規使用之農舍及其農業用地倘確實難以恢復作農耕使用，亦非不可作其他農業使用。

- (七)另地方主管機關常以財源、人力不足，且農舍及其農業用地已違規使用，難以恢復作農耕使用為由，而未積極依法處理農舍及其農業用地違規使用。惟專家學者於本案諮詢會表示，地方政府為避免人力、經費等限制，實應善用現代化科學技術，例如，航照圖、GPS、Google Map等協助稽查；並可擬訂妥適的稽查計畫，明確訂定抽查之最少件數、最低比例、稽查頻率等，確實落實稽查作業。內政部於本院履勘時表示，業於103年2月21日召開違規查處策進作為會議決議，請直轄市、縣(市)政府適時檢討增加辦理非都市土地違反使用管制人員之編制，並考量申請替代役，以協助辦理違規使用查處之行政工作；該部(地政司)已規劃擴充「土地使用圖資整合應用系統」相關功能，利用空間地理資訊系統掌握非都市土地違規分布概況，以利追蹤複查，並供相關違規統計報表之報送功能，利用系統自動化稽核，期透過相關資訊服務系統之提供，以減輕執行業務人力不足問題；另該部國土測繪中心對國土利用情形，均進行監測工作，亦可協助違規使用業務之查處。此外，該部於本院約詢時更進一步表示，為利稽查農舍及其農業用地違規使用，該部國土利用監測系統已著手規劃，增列農舍變異點類型，利用衛星影像進行判釋，清查疑似違規農舍，函請主管機關確認，並針對未恢復原狀之違規農舍，定期通報農委會、直轄市、縣(市)政府積極列管處理。另農委會亦表示，該會除持續籌措經費補助市縣

政府查核人力與經費外，考量各界對農地資源維護日益強烈，似可參照賦稅稽查員或森林保育警察，設置專責之農地管理稽查人員，以避免業務執行受到外界過度干擾等語。

- (八)綜上所述，地方主管機關於農地興建農舍後，未依法加強稽查農舍及其農業用地違規使用，縱有取締亦多採象徵性處罰之消極方式處理，放任違規現象繼續存在，不僅造成任意違規使用情形不斷擴大，更衍生農舍商品化氾濫及投機炒作農地之亂象，悖離「農地農用」政策目標，嚴重蕩喪政府威信，內政部及農委會允應積極督導直轄市、縣（市）政府加強稽查小組功能，並善用現代化科學技術協助稽查；又內政部及農委會皆未訂定考核計畫，積極督導管考地方政府，加強稽查及取締農舍及其農業用地違規使用，致全國農舍及其農業用地大量違規使用，嚴重破壞農業生產環境及妨礙農村發展，實有怠失。另農舍及農地管理之執行效果，需仰賴中央與地方之相互配合，以及執行者之專業能力，亦須民眾之瞭解認同，故內政部及農委會允宜協助地方政府進行相關講習或業務交流，讓執法者清楚規範，以利執法之確實。

三、農委會與內政部允應就如何妥善管理農舍污水處理設施與放流水排入灌排系統問題，確實檢討改進，以維護農田灌溉用水品質，避免農地遭受污染。

- (一)按「農業用地興建農舍辦法」第9條第2項規定：「興建之農舍，應依建築技術規則之規定，設置建築物污水處理設施。其為預鑄式建築物污水處理設施者，應於申報開工時檢附該設施依預鑄式建築物污水處理設施管理辦法取得之審定登記文件影本，並於安裝時，作成現場安裝紀錄（第4款）。農舍之放

流水應符合放流水標準，並排入排水溝渠。放流水流經屬灌排系統或私有水體者，並應符合下列規定：（一）排入灌排系統者，應經該管理機關（構）同意及水利主管機關核准。（二）排入私有水體者，應經所有人同意（第5款）。」另按「水利法」第63條之3第2項規定：「排注廢污水或引取圳路用水，於埤池或圳路設施上或其界限內施設建造物，非經主管機關核准不得為之。」、「水污染防治法」第7條第1項明定建築物污水處理設施，排放污水於地面水體者，應符合放流水標準。故農舍放流水如排入灌排系統者，比照一般廢(污)水搭排申請審核流程，需經農田水利會同意，地方水利主管機關核准，放流水應符合標準，使不污染農田。

(二)據行政院函復表示，農委會已督促各農田水利會應依上開辦法規定，審理農舍放流水申請排放至所屬灌排系統，並應定期查察所轄同意農舍放流水申請排放案件，如發現有違規使用之情事，農田水利會將廢止同意放流水搭排使用，並促請其改善，另將提報當地農業及水利主管機關查處，如經查未依限完成改善或停止搭排使用，農田水利會將依實際影響情節，予以拆除放流水排放之設施物，以維護灌溉用水品質。另農委會表示，該會業於104年7月21日召開「農業灌溉水質保護方案」推動執行成效檢討會議，以加強相關聯繫作業，掌握各項推動措施之實際辦理執行情形，以及建立「農業灌溉水質保護方案」跨部會推動平台，並就「農田水利會推動高污染潛勢圳路污染改善作業需相關協助事項」及前開保護方案各項推動措施執行所遇問題需協調配合事項進行研商討論。

(三)惟本院實地履勘時，發現不少農舍均直接將放流水

排入附近農田之灌溉系統，縱其搭排行為確實依上開辦法第9條第2項第5款規定，經主管之農田水利會同意及地方水利主管機關核准，惟其放流水是否符合標準，不無疑問。內政部於本院詢問時表示，農田沒有污水下水道系統，連一般的雨水下水道系統也沒有，所以農地蓋農舍，農舍的污水會排放到灌溉溝渠，因此需搭排，需經農田水利會同意，才能排放到灌溉溝渠；目前產生的問題是原來申請是作農舍，所設置符合環保標準檢測合格的個別污水處理設施，僅具處理一般住宅的污水能力而已，如果變為民宿或其他營業使用時，原來污水處理設施的處理能力就不夠，排放的水質就會有污染，排放到灌溉溝渠就會污染農田；所以農舍如果變更作民宿等營業使用，應符合營業使用的污水處理能力始可；且無論作農舍使用或變更作民宿等營業使用，其污水處理設施都應妥善維護，使排放的水質符合檢測標準；在現行體制上，不管是農舍改變為民宿等營業使用或污水處理設施有無維護，導致排放的水質不符檢測標準，這一部分，目前是沒有人在管理，沒有人去追蹤檢測最後排放的水質是否符合原來檢測設定的標準等語。此外，主管灌排系統之農田水利會，如檢查發現搭排之農舍放流水有不合標準之違規情事，乃將廢止同意其搭排使用，甚至拆除放流水之排放施設建造物時，在欠缺污水下水道或雨水下水道系統之地區，該農舍放流水如何排放，勢將產生問題。故農委會與內政部允應就如何妥善管理農舍污水處理設施與放流水排入灌排系統問題，確實檢討改進，以維護農田灌溉用水品質，避免農地遭受污染。

四、農委會及內政部自本院99年糾正以來，迄未改善農

地興建農舍相關統計資料缺漏不全之問題，更未積極督導各直轄市、縣（市）政府定期提供相關資料以供建檔管理及適時更新，確有怠失。

(一)本院99年糾正案文已指出「農委會及內政部均乏各地農業用地興建農舍之相關統計資料，導致未能掌握個別興建農舍所衍生之問題，以為政策修訂及業務督導之參據」。本調查案為瞭解「農業用地興建農舍辦法」90年4月26日訂定發布至104年6月30日期間，農業用地興建農舍之起造人類別、農舍貸款情形、農舍及扣除農舍建築基地面積供農業使用之土地違規使用情形、非都市土地特定農業區與一般農業區農牧用地違規使用情形、核發農舍建造執照及使用執照案件數量、集村興建農舍申請案件戶數及面積、全國集村興建農舍之建築基地使用分區情形、集村興建農舍之配合農地使用分區統計、核發個別興建農舍使用執照案件數與基地面積及使用分區情形、興建農舍之農業用地面積、主管建築機關於核發使用執照後送給地政機關註記農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之土地面積、農業用地興建農舍於土地登記簿註記之土地面積、農業用地交易價格概況、農業用地興建農舍未滿5年移轉所有權案件數等相關統計基礎資料，經行政院轉請內政部、農委會提供。惟據復表示：

- 1、有關各縣市農舍起造人有無農保土地筆數統計，因需起造人國民身分證統一編號與農保或健保第三類勾稽，而建築執照係自97年始登錄起造人國民身分證統一編號，因此僅能提供97至103年之資料，且資料並未區分起造人是否為一般農舍或集村農舍。另外彰化縣、屏東縣及金門縣原始資料皆無起造人國民身分證統一編號，因此無法提

供相關統計資料。

- 2、有關「農舍違規使用情形」及「興建農舍之土地扣除農舍建築基地面積供農業使用之土地違規使用情形表」，涉及都市計畫區、非都市土地及國家公園之農業用地興建農舍使用之違規使用狀況，除國家公園範圍內因農舍興建情形較少而有相關統計資料外，都市計畫區及非都市土地部分因幅員過大，現階段都市計畫及地政單位係就各種使用類型之土地之違規筆數、土地登記面積查報及提報相關統計資料，並無針對農舍違規情形單獨作統計，尚無法提供該等資料。
- 3、另有10種表格部分，內政部營建署及農委會已函請各直轄市、縣（市）政府就轄內情形協助查填，惟因部分直轄市、縣（市）政府自90年4月26日至104年6月30日間有大量資料尚需費時清查，故僅就地方政府已回復部分彙整等語。

(二)據上所述，自「農業用地興建農舍辦法」90年4月26日訂定發布以來，最基本之農地興建農舍相關統計資料仍然闕漏不全，尤以各直轄市、縣（市）政府轄內農舍及其農業用地違規使用筆數、土地面積及其裁罰次數、種類等，均未能全面掌握。農委會於本院詢問時雖表示，經統計各縣市政府100年至103年非都市土地農業用地違規使用案件，有罰款者約4,900多萬元，限期令其變更使用者有3,500多件，限期停止使用或拆除其地上物恢復原狀者3,100多件，惟僅係粗略數字，並未細分農舍、農地、農舍及農地違規及查處情形，致無法掌握各直轄市、縣（市）政府稽查及取締後之實際改善情形，更遑論落實農地農用的追蹤考核機制。顯見農委會及內政部自本院99年糾正以來，迄未真正改善農地興建農

舍相關統計資料缺漏不全之問題，更未積極督導各直轄市、縣（市）政府定期提供相關資料以供建檔管理及適時更新，確有怠失。

五、農委會與內政部對於開發商以買地送屋（資材室）方式辦理銷售，涉有不實廣告欺瞞消費者行為，以及地政士、不動產經紀業者或建築師等專業人士，若於農舍及農地相關興建與買賣過程，涉有未盡執行業務之義務與責任，傳遞錯誤訊息，將後續違規與糾紛責任轉嫁予消費者等情者，允應確實查明檢討改進，並依相關規定處置，以確保農地所有權人及消費者權益。

（一）按「農業發展條例」第8條之1第2項規定：「農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在45平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。……」另按「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」（簡稱容許辦法）第13條第1項規定：「農作產銷設施分為下列各類：……。四、農事操作及管理設施：指供農業生產管理或作為農事管理之操作空間之設施。（第4款）」同條第2項規定：「前項各類設施之許可使用細目，應符合附表一相關規定。」容許辦法附表一「農事操作及管理設施」類別之許可使用細目中，「農業資材室」之申請基準或條件為：「限供存放肥料、農藥、種子、農具、器皿、農產品等使用，農業用地面積達○·一公頃以上者，每○·一公頃得興建三十三平方公尺，最大興建面積以三百三十平方公尺為限。」

（二）農委會表示，農業資材室不論是否須申請建築執照，均應申請農業設施容許使用，倘未申請者，均屬違反土地使用管制規定，應依「區域計畫法」或「

都市計畫法」規定辦理；後續處理作法為：基於農業資材室係屬與農業經營有關之設施物，倘確供農業使用，僅因未諳法令規定，先行施設，屬程序違規，農業主管機關基於輔導合法化立場，係促其補申請容許使用同意方式辦理；至無法合法化者，則依上開「區域計畫法」或「都市計畫法」裁罰規定，包括連續罰至恢復原狀等措施；並針對涉及須申請建築執照之農業資材室，倘農業設施容許使用得予核發，依容許辦法第32條規定，申請人應於6個月內檢具容許使用同意，向建築主管機關申請建築執照，並得展延1次；該農業資材室倘因建築執照無法補發，自屬違規建物，除已核發之農業設施容許使用應廢止，該設施的處理，亦回歸上開「區域計畫法」、「都市計畫法」之規定辦理。鑑於土地違規使用之裁罰處置涉及都計、地政、建管等權責，該會將加強與內政部協商，加重裁罰執行力道，明定處罰作業規定，如提高裁罰金額、恢復原狀期限、處罰頻率等，以達到遏止違規使用之效果；另該會亦將檢討容易違規之農業設施項目，研議修正容許辦法，限縮其申請基準或條件，並強化容許使用之許可流程，以更完備農地管理機制等語。

- (三)依規定農業資材室，僅供放置農具等農業用途，但不能住人，經地方政府稽查發現，坊間出現「買地送屋(資材室)」銷售案，有些分割土地不足0.1公頃，或於資材室內床舖、衛浴、廚房一應俱全，戶外庭園景觀也皆非農業使用；部分開發商打著「非農民還是可以購置農地」的口號，推出買地送屋(資材室)方式辦理銷售，吸引嚮往假日農村體驗田園生活之都市人購置，惟消費者卻須面對後續違規裁罰之責任；爰建請中央應

主動查緝網路之違法銷售廣告案，避免消費者上當受騙；對專業地政士、建築師未能善盡專業職責致農舍申請人員訊息不實，造成後續違規裁罰之責任轉嫁消費者，建請中央研訂相關違法專業人員裁處法規，以杜絕炒作農業用地買賣空間，且避免無知消費者上當受騙等語。

- (四) 綜上，農委會與內政部對於開發商以買地送屋（資材室）方式辦理銷售，涉有不實廣告欺瞞消費者行為，以及地政士、不動產經紀業者或建築師等專業人士，若於農舍及農地相關興建與買賣過程，涉有未盡執行業務之義務與責任，傳遞錯誤訊息，將後續違規與糾紛責任轉嫁予消費者等情者，允應確實查明檢討改進，並依相關規定處置，以確保農地所有權人及消費者權益。此外，為避免不肖人士假農業設施之名，興建販售供居住之屋舍，導致民眾誤信購置後，造成財產之損失，如何加強對民眾宣導，允應一併檢討。

六、農委會與內政部允應協調相關權責主管機關，依照農舍與其農業用地違規使用態樣，配合現有的裁罰手段，建立一套完整的裁處作業程序並統一作法，以落實相關法令規定意旨。

- (一) 詢據農委會表示，「農業發展條例」第8條之1、第18條、第34條、第38條之1、第39條等規定，地方政府對於受理申請農業設施容許使用、農業用地作農業使用證明書、農企業法人承受耕地、農業用地興建農舍等之許可案件，應覈實審認與農業經營相關性及是否確作農業使用，農委會並已建立相關審查作業流程及審查表，以利地方政府據以執行。地方政府對於前開法定業務，於許可後更應辦理定期檢查或抽查作業，特別在農業用地作農業使用證明

書核發與農業設施容許使用案件，依法應執行定期檢查或抽查，惟各縣市因年度受理之案件總數多寡不一，抽查比例由1%至50%不等，亦有針對當年度核准之農業設施案件全面稽查者。至農企業法人承受耕地核准案件則自102年度開始，由各地方政府就轄內核准案件進行全面稽查。103年全國農地抽查案件，經統計農用證明核發約77,500筆，抽查約4,299筆；農業設施容許使用核發4,939件，抽查約1,747件，農企業法人抽查26件，全國共計抽查約6,072件。其餘農地違規稽查案件共計約3,855件，其中由農業主管機關主政者約2,890件。檢查或抽查結果，倘經查有違規使用情形，應依「農業發展條例」第69條規定，移送「都市計畫法」或「區域計畫法」主管機關(都計、地政單位)裁罰，並掌握後續裁罰結果，相關處理情形並應函報農委會，以利瞭解及協處。該會亦已訂定「農地利用管理查核作業流程」，提供地方政府執行參考等語。

- (二)又農委會於本院實地履勘時表示，農舍之興建以取得農舍建照、完成建築為最終目的，建築執照之核准係申請興建農舍主要之行政處分，倘農舍有違規使用，理應廢止建築執照。惟依「農業用地興建農舍辦法」第15條第2項規定，農舍未依規定使用，得廢止其許可，此僅指廢止申請興建農舍之許可，而非指廢止農舍建照。是以，農業用地一旦建有農舍領有使用執照，即便違規使用，該辦法並無廢止建照或拆除農舍建物等裁罰依據，欠缺最直接、有效及警示性之手段，致違規者肆無忌憚，無法有效落實農舍管理。此外，農舍經廢止許可後，該建物移由建管單位處理，因礙於建管法令規定，尚無法廢止該設施之建築執照，及將違規建物拆除，導致違

規建物仍繼續存在農地上，復因執行違規使用之裁罰時易受到外部干擾，使得無法以連續處罰及加重罰鍰方式，達到違規使用者自行拆除目的，致遏止違規使用之效果有限。

(三)惟內政部於本院詢問時表示，「農業用地興建農舍辦法」第15條規定，對於農舍違規使用之處理，係由原核定農民資格之直轄市、縣(市)主管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，故相關違規使用之裁罰、後續處理(含改正)係回歸各土地使用及建築管理相關法令辦理等語。而依現行法規規定之裁罰手段包括罰鍰、斷水斷電、恢復原狀、強制拆除、有期徒刑或拘役等方式。

(四)綜上所述，農舍與其農業用地違規使用態樣不一，所適用之法規與權責主管機關(地政、都計、建管、經濟部主管之國營事業等)亦有不同，地方政府於稽查與裁處時，欠缺一致的程序與標準以為引導，對於適用法規之時機，遇有機關見解不同時，亦有執行上之疑慮。據此，農委會與內政部允應協調相關權責主管機關，依照農舍與其農業用地違規使用態樣，配合現有的裁罰手段，建立一套完整的裁處作業程序並統一作法，以落實相關法令規定意旨。

七、自農地開放自由買賣並可在自有農地興建農舍以來，法制面尚有未盡周延之處，致農舍與農業用地違規使用日益嚴重，不僅悖離農地農用政策，更衍生破壞農業生產及生態環境之嚴重後果，農委會及內政部既已檢討修正相關法令，自應確實執行，以遏止農舍及農業用地違規使用情況持續發生。

(一)按「農業發展條例」第3條第1項第10款規定：「農

業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：(一)……(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)……」、同項第12款規定：「農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」、第18條規定：「本條例中華民國八十九年一月四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。(第一項)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五年始得移轉。但因繼承或法院拍賣而移轉者，不在此限。(第二項)」故農業用地申請興建農舍，申請者必須為無自用農舍之農民，且興建農舍必須與農業經營不可分離，而該宗農地應確實供農業生產使用。

- (二)農委會與內政部參酌本院99年糾正案意旨，考量未來提供真正農民經營農業生產需要，在不影響農業生產環境與農村發展下，整合農舍相關法令體系，以符合農業環境永續發展，杜絕非農業使用之投機炒作為目標，於102年7月1日修正發布「農業用地興建農舍辦法」全文17條。重點包括「修改興建資格」、「保障舊農地被徵收後興建農舍」、「依辦法修正前規定已於公告徵收或完成讓售移轉登記之日起1年內，於同一直轄市、縣(市)內重新購置農業用地者，得自本次修正施行後2年內申請興建農舍」

、「增訂不得申請興建農舍之土地使用類別」、「避免農舍變相為建案買賣非供自用現象」、「新增申請建造執照應具備之書圖文件」、「規定最小興建面積」、「明定興建集村農舍用地面積上限應小於1公頃，並規定各起造人持有之農業用地應位於同一或毗鄰鄉（鎮、市、區），且除特定農業區之農業用地得於一般農業區興建外，應位於同一使用分區及應組成審查小組辦理審查」、「增訂定期檢查與處理機制」、「補救措施」等。然有關農民身分認定、農民申請興建農舍資格等議題，涉及農民重大權益，並未納入該次修正。

(三)農委會與內政部鑑於近來，農舍商品化及農地未農用情形日益嚴重，社會各界強烈要求農舍興建應加強申請人資格審查，以杜絕農舍及農地不當炒作，並落實「農業發展條例」規範農地農用之立法意旨⁸，爰於104年9月4日再次會銜修正發布「農業用地興建農舍辦法」第2條、第3條之1。惟修正期間外界對於承受人資格之法律授權有疑義，農委會爰研擬修正「農業發展條例」，增訂第18條之1有關農舍與其坐落用地併同移轉之承受人規定，送請立法院審議。上開辦法此次修正要點如下：

- 1、修正申請興建農舍資格應檢附經營計畫，以確保符合農業使用，並不影響農業生產環境及農村發展。（修正條文第2條）
- 2、增訂本辦法之農民認定相關規定。（修正條文第3條之1）

(四)綜上，自農地開放自由買賣並可在自有農地興建農舍以來，法制面尚有未盡周延之處，致農舍與農業

⁸「農業用地興建農舍辦法」第2條、第3條之1修正總說明(104.09.04修正)參照。

用地違規使用日益嚴重，不僅悖離農地農用政策，更衍生破壞農業生產及生態環境之嚴重後果，農委會及內政部既已檢討修正相關法令，自應確實執行，以遏止農舍及農業用地違規使用情況持續發生。

調查委員：陳慶財

楊美鈴

章仁香

陳小紅

中 華 民 國 105 年 2 月 3 日