

調 查 報 告

壹、案由：審計部函報：派員抽查花蓮縣政府辦理農地使用管理及違規取締作業執行情形，核有對於不課徵土地增值稅或免徵遺產稅與贈與稅之農地，未依規定辦理定期抽查作業、對轄管興建農舍之農地未依規定造冊列管及未積極協調內部單位邀集相關單位與農業專家組成稽核小組定期檢查等情案。

貳、調查意見：

審計部函報：派員抽查花蓮縣政府辦理農地使用管理及違規取締作業執行情形，核有對於不課徵土地增值稅或免徵遺產稅與贈與稅之農地，未依規定辦理定期抽查作業、對轄管興建農舍之農地未依規定造冊列管及未積極協調內部單位邀集相關單位與農業專家組成稽核小組定期檢查等情。案經本院函詢及調閱花蓮縣政府、行政院農業委員會有關案卷資料，並於民國(下同)105年5月26日詢問花蓮縣政府、行政院農業委員會相關主管人員，全案已調查完畢。調查意見如下：

一、花蓮縣政府對於申請賦稅減免之農地，未依規定辦理定期檢查、抽查及列管工作，致未能事先掌握農地使用狀況、及時嚇阻農地違規行為；又未依業務需要積極調度人力，僅一再托詞承辦人員不足，長期廢弛上開職務，均核有怠失。

(一)按農業發展條例於89年1月26日修正公布，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。而為避免農地遭到違法轉作非農業使用，該條例除規

範地方政府對農地之違規使用，應加強稽查及取締外，更於第 40 條及其施行細則第 15 條規定，作農業使用之農地，經核准不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅、田賦者，直轄市或縣(市)主管機關應於列管檔案加以註記，並會同區域計畫法或都市計畫法土地使用分區管制之主管機關或地政事務所、稅捐稽徵處或國稅局等有關機關，定期檢查或抽查，發現有未作農業使用者，予以列冊專案管理，限期令其恢復作農業使用或依法進行處理、裁罰。揆其立法目的，係為事先掌握農地使用狀況，俾能及時嚇阻農地違規行為，以落實農地農用，維護農業生產環境及糧食作物安全，杜絕非農業使用投機炒作，並促進我國農業之永續發展。

- (二) 經查，自 89 年 1 月 26 日農業發展條例修正公布施行後，花蓮縣政府對於經核准不課徵土地增值稅或免徵遺產稅與贈與稅之農地，怠於執行定期檢查、抽查、列管之法定業務。嗣該府雖於 102 年 6 月訂定花蓮縣政府執行農業用地申請賦稅減免案件定期抽查作業要點，惟仍未依該要點明定之抽查比例及期程，確實辦理申請賦稅減免農地查核作業，僅係消極針對審計部臺灣省花蓮縣審計室 102、103 年度通知之抽樣筆數執行檢查工作，或被動根據民眾檢舉及相關單位會勘發現之違規案件，併同非都市土地使用管制聯合取締工作小組進行稽查取締作業。
- (三) 花蓮縣政府 105 年 5 月 11 日府農保字第 1050078807 號函復本院雖稱：該府農業處相關業務承辦人員多年來僅設 1 人，加上農地管理業務繁雜，難以全面兼顧，故未能依規定辦理案件列管

及抽查作業云云。惟該府明知申請賦稅減免農地檢(抽)查、列管工作繁重，竟僅指派 1 名承辦人員兼辦是項業務，任令人力不足問題一直存在，以致長期未能落實申請賦稅減免農地之檢(抽)查及列管工作，明顯未盡管理職責。嗣本院於 105 年 5 月 26 日詢問花蓮縣政府相關主管人員，經其補充說明略以：該府已另調配 1 名人力專任辦理農地違規查核及案件列管工作，且刻正研議商請該轄各鄉、鎮、市公所協助之適法性等語。

(四)綜上，花蓮縣政府對於申請賦稅減免之農地，未依規定辦理定期檢查、抽查及列管工作，致未能事先掌握農地使用狀況、及時嚇阻農地違規行為；又未依業務需要積極調度人力，僅一再托詞承辦人員不足，長期廢弛上開職務，均核有怠失。

二、為避免農舍興建脫節失序，影響農業生產環境及農村地區發展，地方主管機關對於興建農舍及其農地應進行定期檢查，以確保農地農用。惟花蓮縣政府竟因內部協調指揮失靈，未依規定組成稽查小組辦理興建農舍及其農地定期檢查作業，怠失之咎甚明。

(一)鑑於農地投機炒作盛行，以農舍為名興建住宅情形隨處可見，造成農地價格飆漲，不僅真正農民無法負擔，更嚴重衝擊農業生產及農村生態。為促進農業發展、保障農民權益及維護農業環境，行政院農業委員會及內政部於 102 年 7 月 1 日會銜修正農業用地興建農舍辦法，新增第 15 條規定略以，依法申請興建農舍之農地應維持農用，直轄市、縣(市)主管機關應將農舍及其農地造冊列管，並邀集農業、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，如

發現有未依規定使用者，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。

(二)根據內政部統計，自 90 年起至 104 年止，花蓮縣政府核准興建並核發使用執照之農舍計 2,006 件。102 年間，審計部臺灣省花蓮縣審計室查核花蓮縣民宿管理情形發現，部分農業用地興建農舍提供經營民宿，其農舍以外之農地有加蓋圍牆或其他違法使用情事，涉及違反農地農用規定，爰函請花蓮縣政府加強民宿檢查及農地稽查取締工作。惟迄至 105 年 5 月 26 日本院辦理約詢前，該府仍未依農業用地興建農舍辦法第 15 條規定，組成稽查小組針對興建農舍及其農地進行定期檢查工作。

(三)據花蓮縣政府 105 年 5 月 11 日府農保字第 1050078807 號函復略以：因農業用地興建農舍辦法未明確訂定主政單位，致該府內各單位對於農舍及農業用地違規查處應如何作業及分工方式不明確，亦未建立共識，因此無法有效落實相關規定；嗣內政部營建署於 104 年 10 月 23 日召開「研商『農業用地興建農舍辦法』第 15 條執行原則」會議，建議各地方政府執行該辦法第 15 條各項規定時，宜由農業單位主政(整合彙辦)，建管、地政、都計及相關單位則應充分配合農業單位辦理，爰該府刻正由農業單位簽辦稽查小組組成作業中云云。然查，內政部營建署業於 104 年 11 月 9 日將上開會議紀錄函送地方政府參辦，惟花蓮縣政府卻遲未組成稽查小組，顯示該府不僅橫向溝通失靈，上級主管人員亦未重視相關工作並予積

極協調整合，以致一再延宕辦理興建農舍及其農地之定期檢查工作。

- (四)綜上，為避免農舍興建脫節失序，影響農業生產環境及農村地區發展，地方主管機關對於興建農舍及其農地應進行定期檢查，以確保農地農用。惟花蓮縣政府竟因內部協調指揮失靈，未依規定組成稽查小組辦理興建農舍及其農地定期檢查作業，怠失之咎甚明。

三、地方農業主管機關囿於人力不足等問題，將農地定期檢(抽)查工作併同非都市土地使用管制聯合取締工作小組執行，然因二者辦理範圍、時機、重點均有不同，造成權責不清或相互推諉情事發生，加上稽查取締工作易招民怨，地方執行偏向消極保守，以致農地違規稽查、取締成效不彰。行政院農業委員會允應正視此問題，妥謀解決對策，運用現代化科技輔助業務執行，並積極協調內政部及相關權責主管機關，針對農地違規稽查取締任務編組進行完整規劃，以避免農地農用政策流於口號。

- (一)農地開放自由買賣後，為落實農地農用政策，89年1月26日修正公布之農業發展條例第32條第1項明文規定，主管機關對農地之違規使用，應加強稽查，並應設農地違規使用稽查單位。惟該條項於92年2月7日再次修正，刪除主管機關應設農地違規稽查單位之規定，改為得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理。緣由此因，部分地方政府於是將農地使用定期檢(抽)查工作，併同非都市土地使用管制聯合取締工作小組辦理，合先敘明。

- (二)惟查，非都市土地使用管制聯合取締工作小組係

依非都市土地使用管制規則第5條規定設置，主要在執行非都市土地各類使用地違規查處作業，並不包括非都市土地以外之農地，故與農業發展條例(含相關子法)、農業用地興建農舍辦法等規定之農地定期檢(抽)查範圍明顯有別。復查，依農業發展條例(含相關子法)、農業用地興建農舍辦法等規定，地方政府應主動針對已核准賦稅減免、興建農舍、已核發農業使用證明書之農地，以及已核發容許使用同意之農業設施、農企業法人承受之耕地進行定期檢查或抽查，俾事先掌握農地使用狀況，及時嚇阻農地違規行為，以收防微杜漸之效，落實農地農用政策；而非都市土地使用管制聯合取締工作小組之任務，則主要係協調整合、執行管制、追蹤列管，以及被動針對目的事業主管機關、警察機關、鄉、鎮、市公所、地政事務所移送、查報之非都市土地使用違規案件進行聯合會勘與事後查處。故二者運用時機與執行重點亦明顯不同。

- (三)再查，由於農地幅員廣大、位置分布不一，以及違規使用態樣繁雜且多屬複合型態，如違規填土、整地、建築、開發作工廠、寺廟、商業或套房出租等使用，除違反農地農用規定外，亦涉及工業、民政、建築、環保、土地使用管制等相關法規，其違規之認定與查處含跨不同專業與部門，尚難僅憑單一機關或個別承辦人即可獨力完成農地之違規稽查、取締工作。然按行政院農業委員會統計發現，除新北市、臺中市、臺南市、新竹縣外，其餘各直轄市、縣(市)103年辦理農地管理案件之人力均不足2人，且其除農地違規稽查、取締工作外，尚須負責辦理農用證明、農業設施、農

地變更、農企業法人承受耕地等業務，甚至有兼辦農村發展、產銷輔導或災害補助等情形，業務量龐雜，加上稽查、取締工作易招民怨，經常受到地方民代壓力或其他機關消極不作為之干擾，造成基層人員流動頻繁，缺額遲遲未能補足，以致地方執行農地稽查、取締工作偏向消極保守，農地違規使用情形普遍嚴重。

(四)綜上，地方農業主管機關囿於人力不足等問題，將農地定期檢(抽)查工作併同非都市土地使用管制聯合取締工作小組執行，然因二者辦理範圍、時機、重點均有不同，造成權責不清或相互推諉情事發生，加上稽查取締工作易招民怨，地方執行偏向消極保守，以致農地違規稽查、取締成效不彰。行政院農業委員會允應正視此問題，妥謀解決對策，運用現代化科技輔助業務執行，並積極協調內政部及相關權責主管機關，針對農地違規稽查取締任務編組進行完整規劃，以避免農地農用政策流於口號。

調查委員：章仁香

楊美鈴

中 華 民 國 1 0 5 年 8 月 3 日