

調 查 報 告

壹、案由：據訴，陳訴人繼承之彰化縣彰化市桃源段○○○地號B部分，財政部以無法證明97年繼承時符合農業使用要件，否准以農業用地扣除額自遺產總額中扣除，及彰化縣彰化市公所認土地為分管狀態，而拒發農業用地作農業使用證明書，是否皆依法有據等疑義，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

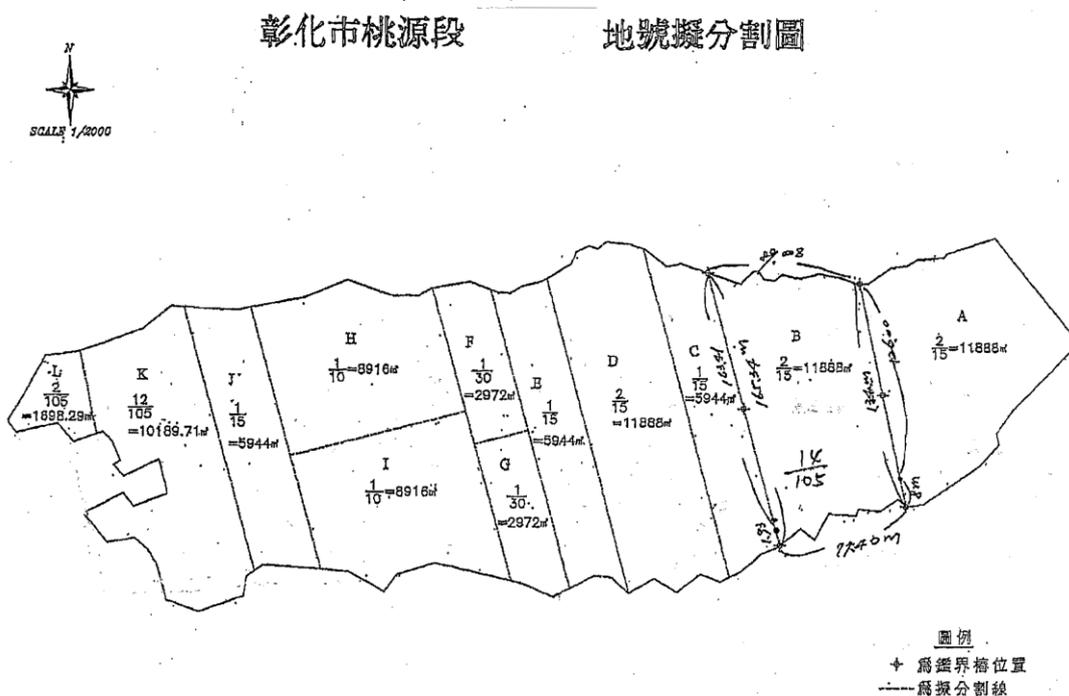
據訴，陳訴人繼承之彰化縣彰化市桃源段○○○○地號B部分，財政部以無法證明97年繼承時符合農業使用要件，否准以農業用地扣除額自遺產總額中扣除，及彰化縣彰化市公所(下稱彰化市公所)認土地為分管狀態，而拒發農業用地作農業使用證明書，是否皆依法有據等疑義，均有深入瞭解之必要案。經於106年1月13日約詢財政部賦稅署署長李慶華、科長羅珮儒、行政院農業委員會(下稱農委會)企劃處副處長黃振德、專員徐宏明。全案已調查完畢，發現農委會訂定之「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」，並無追溯核發農業用地作農業使用證明書之機制，未能符合因訴願或行政訴訟而延遲核發證明之實際需要，顯不周延；該會就核發農業用地作農業使用證明書疑義之個案所作函釋，未考量陳訴人有利及不利之情形，且故意違反行政訴訟法第216條規定及臺中高等行政法院100年度訴更一字第15號判決意旨，更不當建議彰化縣政府為不妥之處理；財政部亦違反行政訴訟法第216條規定及上開臺中高等行政法院判決意旨，否准以農業用地扣除額自遺產總額中扣除，均有違失；又，該會以「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」、相關函釋、會議紀錄，規範原則上應先申請

農業設施之容許使用，始符合農業使用要件之作法，如非有正當之理由，難謂周妥，且有違反比例原則之虞。茲臚述調查意見如下：

一、農委會訂定之「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」，並無追溯核發農業用地作農業使用證明書之機制，未能符合因訴願或行政訴訟而延遲核發證明之實際需要，顯不周延。

(一)陳訴人等申請核發農業用地作農業使用證明書之經過：

陳訴人之被繼承人於96年11月11日死亡，由陳訴人等繼承其所有坐落彰化縣彰化市大埔段○○-○○地號土地（重測後為彰化縣彰化市桃源段○○○○地號）之分管B、K部分（下稱系爭土地）。示意圖如下：



陳訴人之被繼承人曾於83年4月21日與其他共有人訂立土地分管契約書，其分管位置為原分管契

約書示意圖B部分，嗣於83年11月1日向其他共有人買受應有部分，其分管位置為原分管契約書示意圖K部分，是當時陳訴人之被繼承人在系爭土地上即分管二塊土地，嗣陳訴人之被繼承人過世後，陳訴人等於97年8月26日與其他共有人另訂新的分管協議書，該新的分管協議書係就原分管之位置編號重新編定，及就部分分管位置予以調整，惟陳訴人等在系爭土地上分管部分仍為二塊，未增加其分管之塊數，仍與原分管二塊之效力相同。嗣陳訴人等就繼承系爭土地申請農業用地作農業使用證明書，彰化縣政府為彰化市大埔段○○-○○地號山坡地保育區農牧用地，共有人辦理公證協議分管，陳訴人等分管部分有未經核准之畜牧設施，是否得就其餘持分分管部分核發農業用地作農業使用證明書疑義案，請示農委會，經農委會97年9月26日農企字第0970153993號函復略以：「……依據耕地分割執行要點之規定，依農業發展條例第16條第1項第4款申請分割之共有耕地，其分割後之土地宗數不得超過共有人數，故分管契約之分管區域數亦應不得超過共有人數，始為合理。換言之，每一共有人之分管區域應集中，且不得分散為數塊。三、本案分管契約是否包括全體共有人之合意？分管契約書所載各共有人之持分面積是否與土地登記謄本所載面積符合？每一共有人之分管區域是否符合前開集中且不得分散為數塊規定？宜請查明後依本會90年7月31日（90）農企字第900010341號函釋規定，本於權責核處。」陳訴人等於97年11月3日向彰化市公所申請核發系爭土地之農業用地作農業使用證明書，經彰化市公所以系爭土地係共有地且施設有地上建物，陳訴人等分管區域又分散為數塊，

並未集中，不符農委會97年9月26日農企字第0970153993號函為由，以97年11月21日彰市農業字第0970046337號函予以否准。陳訴人等不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經98年9月30日臺中高等行政法院判決98年度訴字第201號判決駁回，原告不服，提起上訴，經100年4月14日最高行政法院100年度判字第457號判決廢棄，發回臺中高等行政法院判決更為審理。經101年2月9日臺中高等行政法院100年度訴更一字第15號判決：「訴願決定及原處分關於被告否准原告就其共有坐落彰化縣彰化市桃源段○○○○地號土地內，分管如附圖所示B部分面積1.1888公頃土地，核發農業用地作農業使用證明書之申請部分均撤銷。被告對原告就其共有分管如附圖所示B部分所為前項之申請，應依本判決之法律見解作成處分。……」原告不服，提起上訴，經101年5月3日最高行政法院101年度裁字第956號裁定上訴駁回。

(二)陳訴人等申請以農業用地扣除額自遺產總額中扣除之經過：

陳訴人之被繼承人於96年11月11日死亡，繼承人申請延期申報遺產稅，經核准延至97年8月11日。繼承人即陳訴人等依限辦理遺產稅申報，經財政部中區國稅局核定遺產總額新臺幣(以下同)163,492,704元、遺產淨額113,628,017元、應納遺產稅額40,664,508元。陳訴人對核定遺產總額中之遺產總額-投資(達○鐵材行股份有限公司及佳○鋼鐵股份有限公司)、遺產總額-其他(死亡前2年內贈與達○鐵材行股份有限公司股權)、系爭土地農業用地扣除額及遺產稅稅率等部分不服，申請復查，經財政部中區國稅局以103年1月17日中區國

稅法二字第1030000857號復查決定：「追減遺產總額-投資……5,591,897元、死亡前2年內贈與達豐公司股權198,739元及生存配偶剩餘財產差額分配請求權扣除額……35,655元，其餘復查駁回。」陳訴人就農業用地扣除額部分仍表不服，提起訴願，經財政部103年9月10日台財訴字第10313946760號訴願決定：「原處分（復查決定）關於農業用地扣除額部分撤銷，由被告另為處分。」嗣財政部中區國稅局依撤銷意旨，重行審酌結果，以105年2月1日中區國稅法二字第1050001388號重核復查決定：「維持原核定。」陳訴人仍表不服，再提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。經106年1月5日臺中高等行政法院105年訴字第298號判決原告之訴駁回。

- (三)按農業發展條例第39條規定：「依前2條規定申請不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅、田賦者，應檢具農業用地作農業使用證明書，向該管稅捐稽徵機關辦理。農業用地作農業使用之認定標準，前項之農業用地作農業使用證明書之申請、核發程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」故農委會依上開規定訂頒「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」。本案陳訴人向彰化市公所申請核發農業用地作農業使用證明書，以便持向財政部中區國稅局辦理免徵遺產稅，但因彰化市公所否准，陳訴人遂循行政爭訟程序為權利救濟，經行政法院判決定讞後，彰化市公所始於101年6月21日核發農業用地作農業使用證明書。此係因彰化市公所違法處分所致，非可歸責於陳訴人。然而，財政部中區國稅局於陳訴人循行政爭訟程序獲得糾正彰化市公所違法處分之勝訴確定判決後，卻

以農業用地作農業使用證明書核發日期101年6月係在繼承時之後，陳訴人未能提示系爭土地於97年繼承時作農業使用之證明的理由，而否准系爭農地免徵遺產稅之申請。彰化縣政府表示略以：「……『農業用地作農業使用認定及核發證明辦法』中並無追溯核發農業用地作農業使用證明書之條文可援用；……本案雖經臺中高等行政法院於100年8月15日至現場勘驗，亦無法佐證97年該地號B部分之現況……」惟陳訴人已於97年繼承當時向彰化市公所提出證明，然彰化市公所以要件不符拒絕核發，此部分並非陳訴人之疏失所致，後果卻須陳訴人承擔，顯不合情理。綜上，農委會訂定之「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」，並無追溯核發農業用地作農業使用證明書之機制，未能符合因訴願或行政訴訟而延遲核發證明之實際需要，顯不周延。

二、農委會就法院判決所生關於共有農業用地分管契約之分管區域不集中適用疑義之個案所作函釋，未考量陳訴人有利及不利之情形，且故意違反行政訴訟法第216條規定及臺中高等行政法院100年度訴更一字第15號判決意旨，更不當建議彰化縣政府為不妥之處理；財政部亦違反行政訴訟法第216條規定及上開臺中高等行政法院判決意旨，否准以農業用地扣除額自遺產總額中扣除，均有違失。

(一)彰化縣政府為彰化市大埔段○○-○○地號山坡地保育區農牧用地，共有人辦理公證協議分管，陳訴人等分管部分有未經核准之畜牧設施，是否得就其餘持分分管部分核發農業用地作農業使用證明書疑義案，請示農委會，經農委會97年9月26日農企字第0970153993號函復略以：「……依據耕地分割執行要點之規定，依農業發展條例第16條第1項第4款申

請分割之共有耕地，其分割後之土地宗數不得超過共有人數，故分管契約之分管區域數亦應不得超過共有人數，始為合理。換言之，每一共有人之分管區域應集中，且不得分散為數塊。三、本案分管契約是否包括全體共有人之合意？分管契約書所載各共有人之持分面積是否與土地登記謄本所載面積符合？每一共有人之分管區域是否符合前開集中且不得分散為數塊規定？宜請查明後依本會90年7月31日（90）農企字第900010341號函釋規定，本於權責核處。」嗣陳訴人等於97年11月3日向彰化市公所申請核發系爭土地之農用證明書，經該公所97年11月21日彰市農業字第0970046337號函予以否准。陳訴人等不服，循序提起行政訴訟，經98年9月30日臺中高等行政法院98年度訴字第201號判決駁回。陳訴人等猶不服，提起上訴，經100年4月14日最高行政法院100年度判字第457號判決：「廢棄原判決，發回臺中高等行政法院。」嗣經101年2月9日臺中高等行政法院100年度訴更一字第15號判決：「訴願決定及原處分關於被告否准原告就其共有坐落彰化縣彰化市桃源段1055地號土地內，分管如附圖所示B部分面積1.1888公頃土地，核發農業用地作農業使用證明書之申請部分均撤銷。被告對原告就其共有分管如附圖所示B部分所為前項之申請，應依本判決之法律見解作成處分。……」惟彰化縣政府就前開最高行政法院100年度訴字第457號判決及臺中高等行政法院100年度訴更一字第15號判決，所生關於共有農業用地分管契約之分管區域不集中適用疑義案，以101年3月1日府農務字第1010053520號函詢農委會。經農委會101年3月19日農企字第1010711158號函復彰化縣政府略以：建議本案宜針對共有人持分所屬之

分管區域是否皆符合作農業使用之認定基準予以審認。彰化市公所乃與陳訴人等於101年5月15日召開協調會，協調由訴願人排除K部分與農業經營無關之設施後，由彰化縣政府函詢農委會核發事宜，並由彰化市公所等於101年6月1日就分管K部分土地逕行現場會勘。嗣經農委會101年6月12日農企字第1010723534號函復彰化縣政府，以「本會前於101年3月19日以農企字第1010723534號函復貴府，建議本案宜針對共有人持分所屬之分管區域是否皆符合作農業使用之認定基準予以審認有案……協調結果原告排除與農業經營無關之設施後，再請貴府協助公所現場審認事宜。爰本案現況是否符合作農業使用之認定基準，案關實務執行，請本於權責依法核處。」彰化市公所乃於101年6月21日就系爭土地排除農業經營無關之設施後之現況，核發農業使用證明書。B部分雖經臺中高等行政法院100年度訴更一字第15號判決認定符合農業使用，亦於101年取得彰化市公所核發之農業用地作農業使用證明書，惟財政部仍認其不符合農業用地要件，而否准以農業用地扣除額自遺產總額中扣除，並認其所取得之證明並無法認定繼承(97年)當時之土地使用情形。

- (二)按行政程序法第9條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」復按行政訴訟法第216條規定：「撤銷或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力。原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處分或決定者，應依判決意旨為之。前二項判決，如係指摘機關適用法律之見解有違誤時，該機關即應受判決之拘束，不得為相左或歧異之決定或處分。前三項之規定，於其他訴訟準用之。」本案陳訴人等於97

年11月3日向彰化市公所申請核發系爭土地之農用證明書，彰化市公所因誤認系爭土地為分管狀態，而以要件不符拒絕核發。經陳訴人等提起行政訴訟，經101年2月9日臺中高等行政法院100年度訴更一字第15號判決，已如上述。但彰化市公所未依該判決意旨重為處分，卻由彰化縣政府行文請示農委會，農委會竟違背該判決意旨，以101年3月19日農企字第1010711158號函復彰化縣政府略以：建議本案宜針對共有人持分所屬之分管區域是否皆符合作農業使用之認定基準予以審認。換言之，農委會不但漠視臺中高等行政法院就本案判決之法律見解，亦未依上開行政訴訟法第216條規定意旨，函復彰化縣政府本於職權依該判決意旨重為處分。按該會97年9月26日農企字第0970153993號函之意旨，最高行政法院100年度判字第457號判決已闡述甚詳，該判決指出：「農委會97年9月26日農企字第0970153993號函所指『分割之共有耕地，其分割後之土地宗數不得超過共有人數，故分管契約之分管區域亦應不得超過共有人數，始為合理。換言之，每一共有人之分管區域應集中，且不得分散為數塊。』應係指共有耕地，原始即無分管約定，惟於嗣後分管約定，每一共有人之分管區域應集中，不得分散為數塊。而系爭耕地，上訴人之被繼承人原即有持分，並與其他共有人約定分管部分為B部分，嗣於83年11月1日再向訴外人即共有人許○濤買受同土地之持分，分管部分為K部分，因而分管之B、K二部分，並非緣自原始共有土地於分管後所致，倘依原判決所認，因分管區域分散數塊，即不予核發農業用地作農業使用證明書，豈非造成原各持有共有耕地之所有權人，已符合作農業使用之

租稅優惠，嗣後於其中一共有人向另一共有人購買其持分後，反就該二部分全部不能取得優惠之不合理現象，此殊非農業發展條例避免農地細分之立法本意。原判決依農委會 97 年 9 月 26 日農企字第 0970153993 號函所釋意旨，援為被上訴人以上訴人分管區域分散為數塊，予以否准核發系爭土地之農業使用證明書為由，因而駁回上訴人之訴，尚有違誤。上訴意旨指摘原判決有適用法則不當之違背法令，自屬有據，綜上，本件上訴為有理由，應將原判決廢棄，發回原審法院。」故有關本案適用法律見解之爭議，業經上開最高行政法院判決核認原判決依農委會 97 年 9 月 26 日農企字第 0970153993 號函所釋意旨駁回上訴人之訴，尚有違誤。且被告(彰化市公所)主張原告分管位置應集中，不得分管數塊之理由，亦不被臺中高等行政法院 100 年度訴更一字第 15 號判決採納。未料農委會未考量陳訴人有利及不利之情形，且故意違反行政訴訟法第 216 條規定及臺中高等行政法院 100 年度訴更一字第 15 號判決意旨，竟又建議彰化縣政府針對共有人持分所屬之分管區域是否皆符合作農業使用之認定基準予以審認，實屬不當。綜上，農委會就法院判決所生關於共有農業用地分管契約之分管區域不集中適用疑義之個案所作函釋，未考量陳訴人有利及不利之情形，且故意違反行政訴訟法第 216 條規定及臺中高等行政法院 100 年度訴更一字第 15 號判決意旨，更不當建議彰化縣政府為不妥之處理；財政部亦違反行政訴訟法第 216 條規定及上開臺中高等行政法院判決意旨，否准以農業用地扣除額自遺產總額中扣除，均有違失。

三、農地是否作農業使用，理應依農地實際使用現況實質

認定，農委會以「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」、相關函釋、會議紀錄，規範原則上應先申請農業設施之容許使用，始符合農業使用要件之作法，如非有正當之理由，難謂周妥，且有違反比例原則之虞，允應檢討改善。

- (一)按「農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。直轄市、縣（市）政府得斟酌地方農業經營需要，訂定農業用地上搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關設施之審查規範。」、「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。本條例中華民國92年1月13日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在250平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。」、「依前2條規定申請不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅、田賦者，應檢具農業用地作農業使用證明書，向該管稅捐稽徵機關辦理。農業用地作農業使用之認定標準，前項之農業用地作農業使用證明書之申請、核發程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」農業發展條例第8條之1第1項、第2項、第39條第2項定有明文。復按「農業用地有下列情形，且無第6條及第7條所定情形者，認定為作農業使用：一、農業用地實際作農作、森林、養殖、畜牧、保育使用者；其依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由而未使用者，亦得認定為作農業使用。二、農業用地上施設有農業設施，並檢附下列各款文件之一：（一）容許使用同意書及建築

執照。但依法免申請建築執照者，免附建築執照。(二)農業設施得為從來使用之證明文件。三農業用地上興建有農舍，並檢附農舍之建築執照。」「農業設施或農舍有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：……二、無法檢具於非都市土地使用編定前，得為從來使用之農舍或農業設施之相關證明文件者。」「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」第5條、第6條定有明文。又按「一、查農業發展條例第8條之1第1項規定：農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。上開條文所稱『無固定基礎』之農業設施，係指依上開材料所興建之農業設施，且無建築法第4條所稱之承載建築物（包括屋頂、樓地板、承重牆壁、樑柱）之重量，而設計之版基礎，樁基礎或墩基礎等基礎構造而言。準此，在實務認定上，屬無固定基礎農業設施似應符合下列規定之要件：（一）以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建者。（二）非利用前項材料、材質所搭建且具有頂蓋（屋頂）、樑柱、圍牆及鋪設水泥地板等建築結構者，不宜認定屬無固定基礎之農業設施。但為穩固前項材料所搭建之農業設施而架設之水泥桿（柱）不在此限。」為農委會93年3月2日農授糧字第0931001956號函釋在案。另農委會89年11月23日農企字第890010406號函檢送「研商農業發展條例辦理核發農地農用證明相關執行問題」會議紀錄，討論事項第二案，其中有關「農地上建有固定基礎圍牆，是否認定其作農業使用？」乙節，決議「（二）有關農業用地上興建圍牆部分（1）修法前已興建之農舍圍牆，於法定基礎建築面積範圍內，應准予補

辦雜項執照後，或依其使用執照上登載已提出圍牆竣工圖，據以辦理查核發給農業用地作農業使用證明。(2)農業用地周邊，原則上不得興建與農業經營無關之圍牆，惟因基於農業經營管理之特殊需要，有須於農業用地周邊興建圍牆者，各縣市政府應將其視同農業、畜牧及養殖設施之一部分而併同容許使用申請案辦理。」

- (二)根據農委會上開辦法及相關函釋、會議紀錄，顯示農業用地上除搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照外，興建有固定基礎之農業設施，原則上應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照，始符合農業使用之要件。倘屬92年農業發展條例修法前已興建且面積在250平方公尺以下而無安全顧慮者，雖得免申請建築執照，但仍須申請容許使用，始符合農業使用之要件。惟農地是否作農業使用，理應依農地實際使用現況認定，而非以「原則上應先申請農業設施之容許使用」作為認定符合農業使用之要件。申請農業設施之容許使用乃屬行政程序，倘農地原即作農業使用，事後補辦申請農業設施之容許使用理應非法所不許。因此，行政機關不應不問農地實際使用現況，而逕以當事人事先未申請農業設施之容許使用，即認為未符合農業使用之要件。而且農地是否作農業使用，本屬該管主管機關日常應稽查之業務，如有違反，應即依法處理¹，始為正辦，實不宜以「原則上應先

¹按農業發展條例第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規定處理」。區域計畫法第15條第1項、第21條分別規定：「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，編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。其管制規則，由中央主管機關定之。」、「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。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上

申請農業設施之容許使用」作為管制農地農用的一種手段，甚至據以核准或拒絕核發農地農用證明。故農委會以相關辦法、函釋、會議紀錄，規範原則上應先申請農業設施之容許使用，始符合農業使用要件之作法，未就個案實質認定農地是否作農業使用，而係採無差別待遇，形同設一道關卡攔檢，對有農業設施但未事先申請農業設施容許使用之農地，一律認定為未作農業使用，此作法如非有正當之理由，難謂周妥，且有違反比例原則之虞。

- (三)關於陳訴人等分管K部分(面積1.018971公頃)土地是否作農業使用乙節，該土地經臺中高等行政法院於100年8月15日至現場勘驗結果，陳訴人等於該部分土地上種植牧草，惟該部分土地之四周建有圍牆(含水泥圍牆、磚造圍牆、水泥板圍牆)、出入口設有鐵門，並於進入鐵門後有部分土地鋪設水泥地面之事實。陳訴人等主張該部分土地上所設置水泥地，係作為牧草收成時曬場之用及方便農械進出之使用，而該圍牆係為防止竊盜而設，屬與農業經營相關之農業設施。惟臺中高等行政法院100年度訴更一字第15號判決略以：所謂農舍圍牆，係指在法定基礎建築面積範圍所建之圍牆，方始為農舍圍牆，然該圍牆係圍繞在K部分土地四周，是該圍牆即非農舍圍牆；又該圍牆屬有固定基礎之設施，原則上應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照，始符合農業使用之要件；陳訴人等陳稱該圍牆係供防止竊賊之用，並無農業經營管理之特殊需要，亦非屬農業設施；另陳訴人等在系爭K部分土地上供種植牧

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。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」

草使用，若須將割下之牧草曬乾，只要在割下牧草之農地上曝曬即可，又農用機械在農地上作業，其進出亦於該農地上行駛即可，並無另鋪設水泥地供曬場或農業機械使用之必要；反之，於農地上鋪設水泥地面自會影響農業之經營，並破壞農業資源之永續利用；況陳訴人等繼承所持有之系爭土地，經編定為山坡地保育區農牧用地，為實施區域計畫地區之非都市土地，有土地登記謄本附卷可參，依非都市土地使用管制規則第6條附表一第5項（農牧用地）第3款（農業設施）規定，農牧用地上興建曬場，須經目的事業主管機關、使用主管機關及有關機關許可；本件陳訴人等並未提出已經許可之證明文件，無法證明該鋪設水泥地面係屬合法必要之農業設施；準此，系爭K部分土地上興建之圍牆及水泥地面，均非屬合法之農業設施，陳訴人等使用該系爭K部分之土地，即不符合農業使用之要件云云。然觀該判決之描述及判定依據，似未根據農地實際使用現況，實質認定是否符合農業使用，而係以「應事先申請農業設施之容許使用」、「應屬經許可之合法之農業設施」之要件，作為認定符合農業使用之準據。該判決似未考量畜養動物，有時會野放於農地，為防止動物逃逸或他人侵入，確有必要於野放之農地周邊蓋圍牆，如僅蓋於農舍四周，並未符實際需要。又畜養動物之農地有部分鋪設水泥地面，供曝曬割下之牧草或其他畜養作業使用，乃屬平常。該等圍牆、曬場，如實際上確均係供農業畜牧使用，僅係行政程序上，未事先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照，或未先經目的事業主管機關、使用主管機關及有關機關許可，則因此即被認定該農地不符合農業使用之要件，實未合情理。

(四)綜上，農地是否作農業使用，理應依農地實際使用現況個案實質認定，而非以「原則上應先申請農業設施之容許使用」為要件，作為形式認定符合農業使用之準據。申請農業設施之容許使用乃屬行政程序，倘農地原即作農業使用，事後補辦申請農業設施之容許使用理應非法所不許。因此，行政機關不應不問該農地實際使用現況，而逕以當事人事先未申請農業設施之容許使用，即認為未符合農業使用之要件。農委會以「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」、相關函釋、會議紀錄，規範原則上應先申請農業設施之容許使用，始符合農業使用要件之作法，如非有正當之理由，難謂周妥，且有違反比例原則之虞，允應檢討改善。

調查委員：劉德勳

中 華 民 國 1 0 6 年 3 月 8 日