

調 查 報 告

壹、案由：據審計部 104 年度澎湖縣總決算審核報告，澎湖縣政府「農」變「建」制度規範欠周，致有建商將農地化整為零變更為建地興建集合住宅出售，復缺乏完善之公共設施及道路系統規劃，且允許以「農」變「建」住宅經營民宿等非住宅用途使用，偏離原訂政策目標等情案。

貳、調查意見：

據審計部 104 年度澎湖縣總決算審核報告，澎湖縣政府「農」變「建」制度規範欠周，致有建商將農地化整為零變更為建地興建集合住宅出售，復缺乏完善之公共設施及道路系統規劃，且允許以「農」變「建」住宅經營民宿等非住宅用途使用，偏離原訂政策目標等情。案經本院調閱審計部有關案卷及澎湖縣政府聲復資料，並於 106 年 3 月 16 日詢問澎湖縣政府、內政部、行政院農業委員會相關主管人員，再於 106 年 7 月 17 日赴澎湖縣「農」變「建」地區實地履勘，全案已調查完畢。調查意見如下：

一、澎湖縣「農」變「建」制度實施以來，部分農地被化整為零分割成建地，興建集合住宅出售予非該土地原所有人，加上短期內變更起造人及移轉所有權情事不在少數，似已偏離「農」變「建」照顧離島有地無屋居民，使其「得在自有土地興建自用住宅」之立法初衷，致有淪為農地炒作管道之疑慮。內政部與澎湖縣政府允應正視「農」變「建」過程中衍生之不合理現象，確實檢討相關政策及改善執行規範，以照顧離島居民實際住屋需求，並避免農地資源遭到變相濫用。

(一)為照顧離島及原住民保留地地區無自有住屋者，內政部於 80 年 3 月 6 日增訂「非都市土地使用管制規則」第 26 條¹，規定「特殊地區之非都市土地使用管

¹查現行「非都市土地使用管制規則」第 45 條：「(第 1 項)申請於離島、原住民保留地地區之農牧用地、養殖或林業用地住宅興建計畫，應以其自有土地，並符合下列條件，經直轄市或縣(市)政府依第 30 條核准者，得依其核定計畫內容之土地使用性質，申請變更編定為適當使用地，並以 1 次為限：一、離島地區之申請人及其配偶、同 1 戶內未成年子女均無自用住宅或未曾依特殊地區非都市土地使用管制規定申請變更編定經核准，且申請人戶籍登記滿 2 年經提出證明文件。二、原住民保留地地區之申請人，除應符合前款條件外，並應具原住民身分且未依第 46 條取得政府興建住宅。三、住宅興建計畫建築基地面積不得超過 330 平方公尺。(第 2 項)前項土地於山坡地範圍外之農業區者，變更編定為甲種建築用地；於山坡地保育區、風景區及山坡地範圍內之農業區者，變更編定為丙種建築用地。(第 3 項)符合第 1 項規定之原住民保留地位屬森林區範圍內者，得申請變更編定為丙種建

制，省(市)政府得視實際需要另定之，並報內政部備查」，以適應不同地區之特殊需要。嗣臺灣省政府以82年6月4日府地四字第36867號函頒「臺灣省特殊地區非都市土地使用管制要點」²，並規定申請程序、審核標準及應備文件，由縣(市)政府訂定並報省府備查。

- (二)83年6月間，澎湖縣政府依「臺灣省特殊地區非都市土地使用管制要點」第4點第1項、第2項³規定，訂定「澎湖縣非都市土地農牧用地或養殖用地興建住宅計畫申請變更編定作業要點」，受理土地所有人申請農牧、養殖用地變更編定為建築用地興建住宅(即本案所稱之「農」變「建」)。嗣因「農業發展條例」於89年1月4日修正施行，以及內政部於90年3月間修訂「非都市土地使用管制規則」，該府乃於同年11月間依據「非都市土地使用管制規則」第30條及第45條規定，修訂上開作業要點，變更名稱為「澎湖縣非都市土地一般農業區農牧用地或養殖用地興建住宅計畫暨變更編定審查作業要點」，再於93年間訂定「澎湖縣非都市土地風景區農牧用地、養殖或林業用地興建住宅計畫審查作業要點」(以下與「澎湖縣非都市土地一般農業區農牧用地或養殖用地興建住宅計畫暨變更編定審查作業要點」合稱澎湖縣「農」變「建」相關作業要點)，以彰顯政府對於離島地區無自有住屋者之重視

築用地」之規定，即源自80年3月6日增訂之該條文。

²87年12月21日精省後不再適用。

³「臺灣省特殊地區非都市土地使用管制要點」第4點第1項、第2項規定：「(第1項)離島、原住民保留地地區之農牧用地或養殖用地，經縣政府核定之住宅興設計畫，得依管制規則第20條規定，申請變更編定為適當用地，其於農業區供住宅使用者，變更編定為甲種建築用地，但其基層建築面積不得超過330平方公尺。(第2項)前項申請程序、審核標準及應備文件，由縣(市)政府訂定並報本府備查。」

與照顧。

(三)然而，根據澎湖縣政府統計，「農」變「建」政策自83年起實施以來，截至105年12月底止，該府核定「農」變「建」之筆數、面積共計3,940筆、76.09餘公頃。其中由多人共同持有一筆農地，以暫編多筆地號方式，共同提報興建「農」變「建」住宅計畫者，計有3,293筆、56.71餘公頃；興建住宅計畫經縣府審查核定並辦理土地分割異動登記，於建造執照核發後辦理變更起造人者計有927筆、15.16餘公頃(其中於核定變更編定後1年內即變更起造人者計有872筆、14.11餘公頃)；住宅興建完成後辦理移轉者計有761筆、11.44餘公頃(其中於住宅完工後1年內移轉者計有644筆、9.09餘公頃)(詳下表)。

澎湖縣「農」變「建」疑似異常態樣統計表

面積單位：公頃

項目	內容	筆數	占總筆數比例	面積	占總面積比例
整體情形	澎湖縣 83 年至 105 年「農」變「建」土地	3,940	100%	76.098980	100%
異常 1	由多人共同持有一筆農地，以暫編多筆地號方式，共同提報興建「農」變「建」住宅計畫者	3,293	83.58%	56.713784	74.53%
異常 2	興建住宅計畫經縣府審查核定並辦理土地分割異動登記，於建造執照核發後辦理變更起造人	927	23.53%	15.166404	19.93%
異常 3	於核定變更編定後 1 年內即變更起造人者	872	22.13%	14.116353	18.55%
異常 4	住宅興建完成後辦理移轉者	761	19.31%	11.445254	15.04%
異常 5	於住宅完工後 1 年內移轉者	644	16.35%	9.094315	11.95%

註：因各筆土地可能同時兼有數種異常項目，故表列異常筆數、面積加總將大於該縣「農」變「建」總筆數、面積。

資料來源：澎湖縣政府提供。

(四)經審計部進一步查核發現，由於「農業發展條例」89年1月4日修正施行後規定，每宗耕地分割後每人所有面積未達0.25公頃者，不得分割，故實務執行時，有部分原自有農地所有權人先向地政機關申請複丈分割暫編地號及面積，再將農地買賣移轉登記為多人共有，由取得農地所有權人(或由建商洽原自有農地所有權人同意出售後再招詢有意願購置「農」變「建」住宅之買受人，或由建商以人頭先行價購土地，或前述2種狀況同時存在)據以提報興建「農」變「建」住宅計畫，嗣該府審查核可變更編定後，完成分割異動登記，申請建造執照，興建住宅，再於建造執照核發後辦理土地移轉變更起造人或於住宅興建完成後短期內辦理所有權移轉，顯示部分原「農」變「建」申請人(原自有農地所有權人)及原起造人申辦「農」變「建」並非自住需求；另有同一地號之農業用地於辦理分割暫編多筆地號後移轉予多人共有並共同申請「農」變「建」，其「農」變「建」核定編定及建造執照核發日期與承造人均相同者計有280筆(核發建造執照後土地移轉變更起造人250筆；住宅興建完成後所有權人移轉30筆)。經審計部運用地理資訊系統(GIS)分析前揭土地坐落及地上建築物狀況，並擇住宅緊密毗鄰者進行勘查，發現實際係建商興建出售之集合住宅。嗣本院於106年7月17日赴澎湖縣馬公市五福段、六合段、文石段「農」變「建」地區實地履勘，亦發覺由建商興建「農」變「建」集合住宅之情形普遍，且部分興建中之「農」變「建」住宅更設有接待中心及印有銷售廣告，提供多樣化的坪數供購屋者選擇。上開實際狀況似與澎湖縣政府106年3月16日到院接受詢問時表示：

「本縣『農』變『建』皆為土地所有權人申請，審核時亦應符合相關資格，建商並無申請權利」之說法有極大出入。

- (五)詢據內政部相關主管人員(106年3月16日)表示：
「有關於短期變更起造人或辦理所有權移轉登記等現象，確實有違常理，倘非屬自住需求，自有違『農』變『建』之政策意旨。」再根據行政院農業委員會函復本院⁴認為：「查『非都市土地使用管制規則』第45條之立法意旨，係以較寬鬆之變更條件，提供無自用住宅之離島居民，住宅建築所需用地，亦即專為無自用住宅之土地所有權人自建自住之目的，而非提供住宅建案土地，供任何人購置使用。……『農』變『建』原立法意旨或為良善，惟往往因執行未能覈實審查，導致偏離立法目的，衍生建商開發建案、住宅發展失序或公共設施缺乏等現象，其根本仍應檢討上位政策及所據以訂定之法令規章。建議澎湖縣政府宜整體檢討其住宅政策，並就現行『農』變『建』要點規定之內容及執行，是否未能落實『非都市土地使用管制規則』第45條規定之立法意旨，確實檢討。」

- (六)綜上，澎湖縣「農」變「建」制度實施以來，部分農地被化整為零分割成建地，興建集合住宅出售予非該土地原所有人，加上短期內變更起造人及移轉所有權情事不在少數，似已偏離「農」變「建」照顧離島有地無屋居民，使其「得在自有土地興建自用住宅」之立法初衷，致有淪為農地炒作管道之疑慮。內政部與澎湖縣政府允應正視「農」變「建」過程中衍生之不合理現象，確實檢討相關政策

⁴行政院農業委員會 106 年 3 月 13 日農企字第 1060012269 號函。

及改善執行規範，以照顧離島居民實際住屋需求，並避免農地資源遭到變相濫用。

二、澎湖縣「農」變「建」住宅散布於非都市土地一般農業區，多屬個別、蛙躍開發，因缺乏整體計畫引導，不僅侵害農地資源，更形成空間發展失序及都市蔓延問題。復因欠缺完整的公共設施及道路系統，肇致公共服務與環境品質低落，連帶影響其他居民日常生活，且大幅增加政府整合公共設施之成本。澎湖縣政府允應遏止「農」變「建」住宅蔓延所產生之失序亂象，並針對現況課題及未來發展，進行整體規劃引導，俾滿足離島民眾所需，並降低「農」變「建」開發對國土環境造成之負面影響與衝擊。

(一)查澎湖縣「農」變「建」住宅分布於馬公市、湖西鄉、白沙鄉、西嶼鄉、望安鄉、七美鄉等非都市土地一般農業區及風景區之農牧、養殖或林業用地，有變更編定之地段共111處，變更編定面積累計超過1公頃者計17處，其中又以馬公市五福段變更面積14.08餘公頃最高、文石段變更面積6.16餘公頃次之，占核定馬公市「農」變「建」總面積之38.04%(詳下表)。

澎湖縣83年至105年「農」變「建」土地筆數、面積統計表

面積單位：公頃

「農」變「甲建」				「農」變「丙建」			
鄉市	地段	筆數	變更面積	鄉市	地段	筆數	變更面積
馬公市	山水北段	53	1.235188	馬公市	山水南段	1	0.032738
馬公市	山水西段	4	0.094254	馬公市	五德西段	3	0.074648
馬公市	山水東段	1	0.033000	馬公市	風櫃西段	4	0.104610
馬公市	山水南段	30	0.720360	馬公市	興仁南段	4	0.113469
馬公市	中山段	11	0.179313	馬公市	嵵裡新段	1	0.032962

馬公市	中衛段	40	0.893644	湖西鄉	林投南段	1	0.032998
馬公市	五福段	778	14.082951	湖西鄉	許家段	6	0.194474
馬公市	五德西段	8	0.256991	白沙鄉	中屯新段	2	0.066447
馬公市	五德東段	18	0.523495	白沙鄉	吉貝西段	1	0.033606
馬公市	井垵西段	5	0.204927	白沙鄉	赤崁北段	1	0.032964
馬公市	六合段	109	2.220414	白沙鄉	城前新段	2	0.061397
馬公市	文石段	417	6.164760	白沙鄉	通梁東段	2	0.065928
馬公市	文東段	152	2.858742	白沙鄉	講美段	1	0.033014
馬公市	文寮段	92	2.115783	西嶼鄉	二崁南段	1	0.032840
馬公市	北澳段	140	2.043264	西嶼鄉	竹灣段	2	0.062715
馬公市	四維段	176	2.633107		總計	32	0.974810
馬公市	光華段	92	1.321578				
馬公市	安宅段	86	1.762625				
馬公市	東衛段	229	4.769569				
馬公市	風櫃西段	10	0.165752				
馬公市	風櫃東段	2	0.050414				
馬公市	海堤段	9	0.197792				
馬公市	烏崁新段	18	0.419761				
馬公市	國宅段	12	0.338024				
馬公市	興仁段	79	1.658947				
馬公市	興崁段	149	2.567370				
馬公市	雙湖段	152	1.990566				
馬公市	鐵線段	57	1.359054				
湖西鄉	中西段	13	0.256840				
湖西鄉	太武新段	1	0.051582				
湖西鄉	北寮新段	6	0.175098				
湖西鄉	白坑段	1	0.032154				
湖西鄉	尖山中段	20	0.486980				
湖西鄉	尖山南段	20	0.309697				
湖西鄉	成功北段	7	0.161622				
湖西鄉	成功南段	134	2.834705				
湖西鄉	西溪新段	14	0.421379				
湖西鄉	沙港北段	30	0.701143				
湖西鄉	沙港東段	1	0.032991				
湖西鄉	沙港南段	6	0.246316				
湖西鄉	東石新段	4	0.157748				
湖西鄉	林投北段	20	0.425356				
湖西鄉	林投南段	3	0.072561				
湖西鄉	青螺新段	4	0.139406				
湖西鄉	南寮北段	31	0.663723				
湖西鄉	南寮南段	5	0.129386				

湖西鄉	南寮新段	6	0.215352				
湖西鄉	城北段	26	0.547852				
湖西鄉	紅羅段	24	0.607831				
湖西鄉	許家段	70	1.780188				
湖西鄉	湖西北段	30	0.601764				
湖西鄉	湖西南段	39	0.716515				
湖西鄉	湖東新段	7	0.221408				
湖西鄉	菓葉新段	9	0.326920				
湖西鄉	隘門新段	9	0.244881				
湖西鄉	鼎灣段	19	0.325100				
湖西鄉	鼎灣新段	23	0.460925				
湖西鄉	潭邊新段	26	0.588728				
湖西鄉	機場段	30	0.651900				
湖西鄉	龍門段	2	0.049694				
湖西鄉	龍門西段	37	0.667711				
湖西鄉	龍門南段	13	0.178757				
白沙鄉	上瓦碇段	1	0.030369				
白沙鄉	下瓦碇段	4	0.117781				
白沙鄉	小赤段	5	0.124674				
白沙鄉	中屯新段	16	0.530895				
白沙鄉	吉貝西段	21	0.356829				
白沙鄉	吉貝東段	2	0.018623				
白沙鄉	岐頭段	6	0.204500				
白沙鄉	赤崁中段	52	0.989825				
白沙鄉	赤崁西段	24	0.439710				
白沙鄉	赤崁南段	7	0.136396				
白沙鄉	城前段	1	0.023600				
白沙鄉	後寮段	10	0.215200				
白沙鄉	後寮南段	7	0.232436				
白沙鄉	通梁中段	2	0.054583				
白沙鄉	港子段	10	0.264200				
白沙鄉	講美段	15	0.389072				
白沙鄉	鎮海新段	1	0.024177				
西嶼鄉	二崁北段	15	0.250640				
西嶼鄉	大池角段	9	0.263900				
西嶼鄉	小池角段	17	0.517200				
西嶼鄉	內坵一段	2	0.055996				
西嶼鄉	內坵三段	2	0.076980				
西嶼鄉	外坵一段	21	0.282244				
西嶼鄉	外坵二段	1	0.032958				
西嶼鄉	合界段	8	0.231909				

西嶼鄉	竹篙灣段	2	0.067000				
西嶼鄉	竹灣段	8	0.245961				
西嶼鄉	赤馬一段	7	0.160275				
西嶼鄉	緝馬灣段	4	0.137600				
西嶼鄉	橫礁段	2	0.051000				
望安鄉	望安段	2	0.063200				
七美鄉	七美一段	1	0.032990				
七美鄉	七美二段	3	0.096589				
七美鄉	大嶼段	1	0.059000				
	總計	3,908	75.124170				

資料來源：澎湖縣政府提供。

(二)據審計部進一步查核發現，澎湖縣馬公市及湖西鄉「農」變「建」面積累計超過1公頃之地段眾多，且部分地段變更編定面積累計已超過各該地段鄉村區⁵乙種建築用地⁶面積，包括馬公市五福、中山、文石、光華、興仁南、興崁、國宅、海堤、山水東、五德東及湖西鄉太武新、龍門、成功南、南寮新、許家、中西、鼎灣等地段，其中馬公市之五福及文石段更超過各該地段鄉村區建地面積之1.2倍及2.9倍。由於「農」變「建」住宅集中於非都市計畫區部分地段，形成都市蔓延現象⁷，加上「農」變「建」地區缺乏完善之公共設施規劃，影響住民生活品質(如住宅區出入交通道路多為單向通道，且入口處狹窄等)，並增加後續國土規劃作業之困難。

⁵依「區域計畫法施行細則」第11條規定，鄉村區劃定原則如下：凡人口聚居在200人以上，得斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區。但山地鄉及離島地區之聚居人口在100人以上者，得比照辦理。

⁶乙種建築用地：係供鄉村區內建築使用者，其建蔽率不得超過60%、容積率不得超過240%。

⁷都市蔓延係指都市新發展的地區遠離原本的都市地區，人口與產業的移動從原來的市中心轉至市郊地區，其呈現低密度、可及性低、散布性的空間發展。簡言之，為不連續發展的型態，以蛙躍式或散布式的發展型態為主。由於不連續的發展型態，可能產生汽車廢氣的排放增加造成空氣污染、能源的消耗、水源污染、自然綠地的消失、農業土地的消耗、公共服務設施成本較高、高速公路的興建、交通擁擠的成本、都市空間的改變等問題(賴政錡(民97)，*都市蔓延與氣候暖化關係之研究—以台北都會區為例*，國立政治大學地政學系碩士論文，頁8-12參照。)

(三)按澎湖縣政府函復本院⁸雖稱：「『農』變『建』的住宅活動主要分布在馬公都市計畫服務核心區周邊的非都市土地，發展的趨勢主要集中在五福段、東衛段、文東段、文石段等地段，都市蔓延的現象尚屬在控管內，其他則配合澎湖散村聚落的發展型態小部分依附在周邊活動範圍，『農』變『建』的成長管理尚屬單純。……有關缺乏完善之公共設施及道路系統部分，目前『農』變『建』相關作業要點尚無法有效管制，僅就基地面臨道路及基地退縮部分，於作業要點予以管制，使道路系統合理使用。又目前『農』變『建』多為零星申辦，尚無法整體規劃公共設施，惟基本公共設施如道路及水溝於申請時已求申請人一併規劃施作。」然對照該府向內政部申辦「擴大馬公都市計畫」案所持理由，係因「『農』變『建』地區(甲種建築用地⁹)地主、建商多為個別零星開發，普遍缺乏對於地區公共設施的提供及整體地區道路之規劃。長期發展的結果，將造成『農』變『建』沿道路緊密發展、公共設施開放空間缺乏與無道路系統之整體規劃等問題，且其數量急速地於馬公都市計畫區外圍成長，形成新發展地區住宅發展狀況失序、空間環境品質低落之問題」等，顯示該府對「農」變「建」問題之嚴重性，前後立論有極大落差，似有避重就輕之情形。

(四)詢據內政部相關主管人員(106年3月16日)表示：「『擴大馬公都市計畫』案前於104年3月5日提本部區域計畫委員會第352次會議討論，並函復澎湖

⁸澎湖縣政府 106 年 3 月 3 日府財開字第 1060700765 號函。

⁹甲種建築用地：係供山坡地範圍外之農業區內建築使用者，其建蔽率不得超過 60%、容積率不得超過 240%。

縣政府¹⁰，其中針對『農』變『建』並作成附帶意見略以，查澎湖縣『農』變『建』相關作業要點為澎湖縣政府自治規則，如係該自治規則造成之問題，請澎湖縣政府本於權責應儘速修正該要點，以儘早遏止建築失序情況。『農』變『建』造成現有公共設施開放空間缺乏與無道路系統之整體規劃等問題，請澎湖縣政府應就現況課題及未來發展需求，重新檢討修正澎湖縣『農』變『建』相關作業要點。」再根據行政院農業委員會函復本院¹¹認為：「以提供農地解決住宅需求問題，自會影響農地總量，況檢視澎湖縣『農』變『建』相關作業要點規定，較缺乏整體區位規劃及引導，允許零星變更使用，若管理執行未能確實，並易造成農地破碎。本會前於104年6月16日函復內政部¹²，針對澎湖縣訂定之『農』變『建』相關作業要點，造成建築失序，涉及研修『非都市土地使用管制規則』第45條規定一事，建議宜參依內政部區域計畫委員會第352次審查『擴大馬公都市計畫』案之會議紀錄，思考透過農村再生及農村社區土地重劃，積極改善當地農村環境，區隔農業生產區與生活區，整體合理規劃方式辦理。……澎湖縣政府宜就其住宅政策，予以檢討，針對未來人口、工商發展、空屋率等情形進行盤整，並推估地區實質住宅需求量，整體規劃解決住宅問題，亦避免零星、蛙躍變更農地，影響農業生產環境。」

(五)綜上，澎湖縣「農」變「建」住宅散布於非都市土地一般農業區，多屬個別、蛙躍開發，因缺乏整

¹⁰內政部 104 年 4 月 8 日台內營字第 1040804949 號函。

¹¹行政院農業委員會 106 年 3 月 13 日農企字第 1060012269 號函。

¹²行政院農業委員會 104 年 6 月 16 日農企字第 1040218612 號函。

體計畫引導，不僅侵害農地資源，更形成空間發展失序及都市蔓延問題。復因欠缺完整的公共設施及道路系統，肇致公共服務與環境品質低落，連帶影響其他居民日常生活，且大幅增加政府整合公共設施之成本。澎湖縣政府允應遏止「農」變「建」住宅蔓延所產生之失序亂象，並針對現況課題及未來發展，進行整體規劃引導，俾滿足離島民眾所需，並降低「農」變「建」開發對國土環境造成之負面影響與衝擊。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請澎湖縣政府、內政部檢討改進見復。
- 二、影附調查意見，函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會聯席會處理。

調查委員：王美玉、尹祚芊、劉德勳