

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會、內政部。

貳、案由：行政院農業委員會及內政部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；且自本院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；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，以及不動產專業人士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，未確實查明檢討改進，並依相關規定處置；亦未協調相關權責主管機關，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，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

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。全案經本院調查完畢，發現農委會、內政部確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、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14條、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定有稽查及取締要點。¹

(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

¹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」。

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1）。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。

表1 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²送農委會提供各縣市農舍起造人有無農民健康保險³(下稱農保)土地筆數統計資料(以總筆數排序,如表2)。經查有農保土地筆數比例僅占37.62%。

表2 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

² 行政院 104 年 9 月 22 日院臺農字第 1040050320 號函。

³ 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。

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。

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。

二、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。

三、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。

四、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：「農業土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，農業用地面積達〇·一公頃以上者，每〇·一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。

五、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。

綜合上述，行政院農業委員會及內政部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；且自本院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；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，未確實查明檢討改進，並依相關規定處置，以確保農地所有權人及消費者權益；亦未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，核有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：陳慶財

楊美鈴

章仁香

陳小紅

中 華 民 國 1 0 5 年 2 月 3 日