

調 查 報 告

壹、案由：民國 89 年修訂農業發展條例，放寬農地農有政策，另為積極防範違規使用，分別修正區域計畫法第 21、22 條與都市計畫法第 79、80 條等相關罰則規定；惟十年來，中央與地方主管機關疑似執行不力，非都市土地之農業用地使用違規情形仍至為嚴重，影響土地資源利用甚鉅，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本院為調查民國(下同)89 年修訂農業發展條例(下稱農發條例)，放寬農地農有政策，另為積極防範違規使用，分別修正區域計畫法第 21、22 條與都市計畫法第 79、80 條等相關罰則規定；惟十年來，中央與地方主管機關疑似執行不力，非都市土地之農業用地使用違規情形仍至為嚴重，影響土地資源利用甚鉅，認有深入瞭解之必要乙案，經函請內政部及行政院農業委員會(下稱農委會)說明，並經履勘及約詢行政院經濟能源農業處、農委會、內政部相關主管及副首長。案經調查竣事，茲根據相關機關函復說明及履勘、約詢所得，臚述調查意見如下：

一、農委會為農發條例之中央主管機關，卻迄未建立農業用地總量管制機制，亦迄未確立必須確實維持農用之農業用地數量及分布區位，顯有怠失。

(一)農業用地具有生產、生態與生活之自然特性與功能，又具有稀少及難以回復等較為敏感之特性，為維護糧食生產安全及生態資源永續發展，爰需加強保護及有效利用。按農發條例第 1、2、9 條分別規定：「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。」、「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、「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。」

- (二) 詢據農委會表示，99年法定農業用地(農發條例第3條第10款)面積約2百58萬8,128公頃，法定耕地(農發條例第3條第11款)面積約76萬1,194公頃，實際作為農作物生產之土地面積約81萬3,126公頃，特定農業區經辦竣農地重劃之農牧用地面積則約18萬公頃。根據農委會100年農業統計年報所載，90年實際作為農作物生產之土地面積約有84.87萬公頃，至100年已減為80.83萬公頃，10年間合計減少4.04萬公頃，平均每年減少4,040公頃(表1)。根據內政部100年內政統計年報所載，特定農業區及一般農業區之農牧用地，93年(93年以前並無統計資料)合計約44.98萬公頃，至100年已減為44.61萬公頃，計約有3,700公頃之農牧用地變更為非農業使用(表2)。顯見隨著經濟工商業發展及社會環境變遷，我國農業用地逐漸流失且變更作為非農業使用情形氾濫，尤以區位良好、地勢平坦之優良農地更為嚴重，惟農委會迄未能確立農業用地必須確實維持農用之數量及分布區位。

表1、農作生產土地面積統計表

單位：公頃

年度	水田			旱田	合計
	兩期作田	一期作田			
		第一期作	第二期作		
90	315,544	7,239	116,191	409,769	848,743
91	314,116	10,220	111,033	411,965	847,334
92	319,021	10,933	102,995	411,148	844,097
93	328,713	12,809	86,070	407,915	835,507
94	328,836	15,227	81,604	407,510	833,176
95	328,473	16,484	78,764	405,806	829,527
96	327,552	18,643	75,982	403,769	825,947
97	327,728	15,378	77,473	401,784	822,364
98	329,592	15,377	70,807	399,686	815,462
99	322,448	21,016	67,368	402,293	813,126
100	330,011	19,180	56,874	402,230	808,294

註：上開面積指實際作為農作物生產之土地，可歸納為水田、旱田二大類，其中包括已登記各種地目及未登記之河川地、海埔地、山坡地及原野地等在內之實際作為農耕使用之土地。

資料來源：100年農業統計年報

表 2、特定及一般農業區農牧用地面積統計表

單位：公頃

年度	農牧用地		
	特定農業區	一般農業區	合計
93年	274,191.45	175,657.72	449,849.17
94年	273,680.25	177,462.58	451,142.83
95年	272,602.53	177,437.31	450,039.85
96年	272,407.99	177,055.17	449,463.16
97年	271,686.91	176,524.66	448,211.57
98年	271,392.50	176,141.21	447,533.71
99年	271,445.67	175,384.44	446,830.10

100 年	270,877.27	175,203.50	446,080.77
-------	------------	------------	------------

資料來源：100 年內政統計年報

(三)農發條例 89 年修正公告後，開放農業用地自由買賣，放寬耕地分割限制，容許個別興建農舍，導致農業用地細碎分割，優良農田不斷流失，復以每年休耕面積超過 20 萬公頃，以及公權力不彰，農業用地違規使用情形氾濫，不僅農田生產環境受到嚴重破壞及污染，長此以往，更將導致現行土地使用分區管制制度之崩潰。目前國土規劃之上位法制仍未完整，整體國土計畫未能明確，影響農地整體規劃利用。為因應全球化、氣候變遷與糧食危機之衝擊，並促進農業發展與農地資源之有效利用，農委會允應加強辦理農地資源空間規劃，建立農業用地總量管制與分級分區管理之機制。惟農委會對於全國農業用地使用狀況迄未能有效掌握，遲於 100 年始辦理全國農地資源調查作業。綜上，農委會為農發條例之中央主管機關，卻迄未建立農業用地總量管制機制，亦迄未確立必須確實維持農用之農業用地數量及分布區位，顯有怠失。

二、農委會迄今仍未掌握農業用地遭違規使用之情形，任令地方政府消極併同聯合取締小組被動查處農地違規使用案件，有悖農發條例明定應加強稽查及取締之意旨，洵有疏失。

(一)為因應 80 年代工商業與經濟之快速發展、加入世界貿易組織 (WTO) 對農業之衝擊、農業產業結構之調整，以及耕地限制分割解套後所造成之土地產權糾紛，政府於 89 年間配套修正農發條例、土地法、都市計畫法及區域計畫法等法規，將「農地

農有農用」政策修正為「放寬農地農有、落實農地農用」。為落實農地農用，防範農業用地違規使用，89年間修正施行之農發條例第32條第1項及第69條爰分別規定：「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1項）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。（第2項）主管機關應依第32條之規定，對違規使用之農地，加強稽查，並通知前項之主管機關依法處罰。…」。

嗣於92年間修正農發條例相關條文，其中第32條第1項規定修正為：「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。」該條文刪除第1項「應設」農地違規使用稽查單位之強制規定，修正為得併同違規聯合取締小組辦理；修正後第69條並刪除原條文第2項有關主管機關對違規使用之農地，應加強稽查，並通知主管機關依法處罰之規定。

- (二)目前各直轄市或縣（市）政府對於非都市土地之農業用地違規使用之稽查及取締，多由非都市土地使用管制聯合取締小組辦理，案件來源主要包括：八大聯合稽查、各目的事業主管機關（單位）移送、當地鄉（鎮、市）公所查報、民眾檢舉、警察機關移送或內政部營建署國土利用監測計畫「變異點網路通報查報系統」偵測變異點移送案件等。據農委會表示，農業用地違規使用之稽查及取締作業，係由地方政府透過內部單位間協調方式配合辦理，於發現違規情事後，依法邀集相關單位共同現場會勘，倘查確有違規事實者，則依相關法

令移送相關主管單位（如地政、都計或工務單位等）裁罰。惟據內政部表示，直轄市或縣（市）政府依非都市土地使用管制規則第5條規定所成立之非都市土地使用管制聯合取締小組，其主要任務係針對非都市土地使用違規案件，倘經查明確有違反非都市土地使用管制者，依法處理之任務編組，至稽查工作，並非該小組之法定職掌。

- (三)非都市土地之農業用地，其違規使用數量究有多少？據農委會稱農業用地違規使用案件，其終局係依法分別由地政或國家公園管理機關取締、裁罰，故農業單位未針對農地違規使用稽查取締等統計確切之案件數，又因該事項涉及整體土地使用管制，且涉及內政部主管之區域計畫法、都市計畫法及國家公園法權責，故建請依內政部所陳之統計數據為準。爰據內政部所提供之資料顯示，自91年起至100年止，直轄市及縣（市）政府查處非都市土地之農業用地違規使用筆數計22,812筆、面積為5,462.67公頃（表3）（依農發條例施行細則第2條規定，非都市土地之農業用地之範圍，原包括農牧用地、林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地、供農路使用之土地及暫未編定土地等，其中供農路使用之土地因乏具體資料，故未納入統計）。惟上開統計資料係各地方政府受理檢舉後查處之數據，僅能反映各地方政府之處理成效，並非農業用地實際違規使用之筆數及面積，且該統計資料與一般社會大眾認知有明顯差距，亦凸顯各地方政府對於農業用地違規使用之處理態度係採被動受理，並未主動加強稽查與取締。

表3、非都市土地之農業用地違規使用數量

單位：筆、公頃

使用地 年度		農牧 用地	林業 用地	養殖 用地	水利 用地	生態保 護用地	國土保 安用地	暫未編 定土地	合計
91	筆數	2589	93	5	54	0	1	62	2804
	面積	873.31	69.49	6.55	5.46	0	0.06	23.91	978.78
92	筆數	1578	113	18	25	0	14	7	1755
	面積	433.89	30.34	7.07	2.69	0	4.66	8.12	486.77
93	筆數	1595	22	10	13	0	5	1	1646
	面積	455.72	7.61	4.44	1.39	0	9.19	1.33	479.68
94	筆數	1261	25	10	32	1	4	4	1337
	面積	339.44	14.40	5.68	3.56	0.07	4.17	1.13	368.45
95	筆數	1645	22	25	42	0	5	3	1742
	面積	380.39	24.16	2.23	3.46	0	3.90	6.52	420.66
96	筆數	2069	24	22	57	0	3	4	2179
	面積	509.58	4.01	13.93	3.46	0	0.70	3.62	535.3
97	筆數	2767	41	10	31	0	3	12	2864
	面積	561.33	9.52	7.84	3.96	0	0.24	10.04	592.93
98	筆數	2555	25	5	43	0	1	83	2712
	面積	457.49	13.17	0.47	4.25	0	0.40	20.90	496.68
99	筆數	2655	23	27	25	0	3	1	2734
	面積	474.70	18.08	7.79	7.81	0	0.19	0.08	508.65
100	筆數	2907	24	64	28	0	5	11	3039
	面積	578.07	5.72	5.89	2.74	0	0.21	2.14	594.77
總 計	筆數	21621	412	196	350	1	44	188	22812
	面積	5063.92	196.50	61.89	38.78	0.07	23.72	77.79	5462.67

資料來源：內政部

(四)復據內政部統計，100年全國查處違規使用非都市土地筆數計3,085筆，面積合計610.72公頃。其中違規最多之用地別為農牧用地，筆數高達2,907筆，面積578.07公頃，占違規總筆數之94.23%（表4），顯示農牧用地為非都市土地違規使用之首。各縣市中，苗栗縣、臺中市、彰化縣、南投縣及澎湖縣等5縣市，非都市土地違規使用案件更是全部皆為農牧用地。目前非都市土地之農業用地違規使用之稽查及取締，直轄市或縣（市）政府大多由依非都市土地使用管制規則第5條成立之非都市土地使用管制聯合取締小組辦理。惟據內政部表示，非都市土地之農業用地違規案件之稽查工作，並非該小

組之法定職掌。且該小組係為定期查處非都市土地（包括十八種用地）違反土地使用管制案件，尚非專責處理農牧（業）用地案件。又，政府開放農地自由買賣後，為落實農地農用政策，原於農發條例第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。」嗣後卻修正為：「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。」致使各地方政府未設農地違規使用稽查之專責單位，實務上多併同該聯合取締小組定期查處。然而農業用地違規使用情形氾濫，併同聯合取締小組定期查處，不僅緩不濟急，亦難以彰顯成效。農委會未能正視此一嚴重課題，進而積極督促地方政府謀求有效改進作為，任令地方政府消極併同聯合取締小組被動查處農地違規使用案件，有悖農發條例明文規定對於農業用地違規使用應加強稽查及取締之意旨。

表 4、100 年度非都市土地農牧用地違規使用情形

單位：公頃、%

縣市別	十八種用地 違規使用之總計			農牧用地 違規使用之總計			農牧用地占所有用地 違規案件之比率		
	件數	筆數	面積	件數	筆數	面積	件數	筆數	面積
新北市	179	280	62.07	150	243	52.78	83.80	86.79	85.03
宜蘭縣	75	114	13.40	74	113	13.39	98.67	99.12	99.93
桃園縣	478	1155	161.95	466	1134	160.67	97.49	98.18	99.21
新竹縣	43	77	12.78	40	70	12.57	93.02	90.91	98.36
苗栗縣	24	38	9.81	24	38	9.81	100.00	100.00	100.00
臺中市	62	134	28.24	62	134	28.24	100.00	100.00	100.00
彰化縣	131	179	29.66	131	179	29.66	100.00	100.00	100.00

南投縣	51	84	10.04	51	84	10.04	100.00	100.00	100.00
雲林縣	98	106	34.47	88	96	29.10	89.80	90.57	84.42
嘉義縣	63	100	19.98	57	92	18.26	90.48	92.00	91.39
臺南市	97	236	64.84	89	222	62.67	91.75	94.07	96.65
高雄市	105	169	61.05	98	162	58.51	93.33	95.86	95.84
屏東縣	44	146	46.45	40	94	44.18	90.91	64.38	95.11
臺東縣	50	63	22.18	39	50	17.00	78.00	79.37	76.65
花蓮縣	22	59	12.09	18	53	9.57	81.82	89.83	79.16
澎湖縣	6	12	1.66	6	12	1.66	100.00	100.00	100.00
基隆市	0	0	0.00	0	0	0	0.00	0.00	0.00
新竹市	75	133	20.05	73	131	19.95	97.33	98.50	99.50
總計	1603	3085	610.72	1506	2907	578.07	93.95	94.23	94.65

資料來源：內政部

(五)綜上，農為國本，農業用地係農業發展之基礎與命脈，無農地則無農業，相依相存密不可分，農業主管機關倘任令農地違規使用，而毫無有效改進作為，長此以往，臺灣將無農地可作農耕。為落實農地農用，農委會允應儘速建立具體明確之管控目標，並健全完善之督考機制，確實掌握農地使用情形，要求地方政府落實農地農用之政策目標。惟農委會迄今仍未掌握農業用地遭違規使用之情形，任令地方政府消極併同聯合取締小組被動查處農地違規使用案件，有悖農發條例明定應加強稽查及取締之意旨，洵有疏失。

三、內政部為區域計畫法有關非都市土地違法使用處罰之中央主管機關，卻未能有效督導地方政府貫徹執行農業用地違規使用之裁罰，且欠缺有效之追蹤及列管，致農地管理績效不彰，實難辭其咎。

(一)89 年間修正農發條例，放寬農地農有農用政策，並為落實農地農用，防範農地違規使用，配套修正

區域計畫法第 21、22 條規定為：「（第 1 項）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。（第 2 項）前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上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。（第 3 項）前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」、「違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處 6 個月以下有期徒刑或拘役。」

（二）據內政部統計資料顯示，91 年至 100 年底止，直轄市、縣（市）政府對非都市土地（含非農業用地）違規使用查處之筆數總計 23,451 筆，罰鍰金額總計新臺幣 7 億 5,545 萬元（如表 5）。該部（地政司）雖於每年 7、8 月間對各直轄市、縣（市）政府地政業務辦理督導考評，將「使用編定管制績效」列為考評項目之一，內容包括「督導鄉鎮公所檢查情形」、「成立聯合取締小組情形」、「違規案件查處績效及資料之建立」、「違規案件統計報表填報情形」、「違規案件追蹤列管績效」，除就該事項進行考核評分外，並提出優缺點，俾供各縣市政府執行非都市土地違規使用管制之參考。惟查 91 年至 100 年底止，已結案件（據內政部表示係指恢復原狀）之筆數為 1,211 筆，僅占總筆數之 5.16%，顯見農業用地違規使用之裁罰，未能落實按次連續處罰之規定，未能產生嚇阻效果，對於恢復原來之使用，亦欠缺有效之追蹤及列管，致農地管理績

效不彰，內政部為區域計畫法有關非都市土地違法使用處罰之中央主管機關，未能有效督導地方政府貫徹執行農業用地違規使用之裁罰，實難辭其咎。

表 5、非都市土地（含非農業用地）違規使用查處情形

單位：萬元、筆數

查處結果年度	罰鍰金額(萬元)	限期令其變更使用(1)	限期停止使用或拆除其地上物恢復原狀(2)	移送法院強制執行(3)	已結案件(4)	小計(5) = (1)+(2)+(3)+(4)
91	10,815	1,757	502	229	421	2,909
92	6,778	942	824	20	58	1,844
93	3,271	589	1,059	2	35	1,685
94	6,140	555	798	14	40	1,407
95	4,079	785	926	24	51	1,786
96	6,209	1,093	1,092	14	58	2,257
97	7,643	1,359	1,357	36	180	2,932
98	8,814	1,326	1,325	33	100	2,784
99	10,603	1,334	1,331	6	105	2,776
100	11,193	1,618	1,284	6	163	3,071
合計(比率)	75,545	11,358(48.43%)	10,498(44.77%)	384(1.64%)	1,211(5.16%)	23,451(100%)

資料來源：內政部

四、農發條例為促進農地合理利用之中央法規，對於農業用地違規使用竟無相關處理規定及罰則，造成權責紊亂及缺乏效率，農委會允應積極檢討於該條例中研議增訂相關規定，以促進農地合理利用，確保農業永續發展。

(一)非都市土地之農業用地違規使用之態樣大多如下：
：未經核准搭蓋建物作住宅、工廠或營業使用、農舍二次施工、未經核准採取或堆置土石、變更地

形地貌、鋪設道路或水泥路面、違法開挖農地、傾倒廢棄物等。由於違規使用態樣眾多，且往往伴隨違章工廠、違章建築，甚至環境污染等情形，除違反各目的事業主管法令，如土石採取法、工廠管理輔導法、廢棄物清理法等，亦違反區域計畫法之規定。而且依行政罰法第 24 條第 1 項及第 25 條規定，一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，係從一重處罰；數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，則分別處罰之。適用上之判斷更須視個案情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素個案決定之。因此未於農發條例設農業用地違規使用相關處理規定及罰則，已造成權責紊亂及缺乏效率。

- (二)查農發條例為確保農業永續發展，促進農地合理利用之中央法規，對於農業用地違規使用竟無相關處理之規定及罰則，如以非都市土地使用管制業務係由地政單位主管，依區域計畫法處罰違規行為係屬地政機關權責為由，而將違規案件一概移由地政單位處理，除不符政府分工原則，造成權責紊亂不清及規避職責之現象外，亦嚴重影響查處績效。再加上非都市土地容許使用亦涉及各目的事業主管機關之權責，倘放任農業用地違規使用所涉目的事業主管機關各自為政，執行上不僅疊床架屋，亦浪費行政資源。是以，農委會為農發條例之中央主管機關，允應負責匡正農地違規使用之亂象，並積極檢討於農發條例中研議增訂農業用地違規使用之相關處理規定及罰則，以促進農地合理利用，確保農業永續發展。

五、內政部允應繼續積極執行國土利用監測計畫之變異點通報作業，使違規使用者即時現形及落實要求立即改善，以有效遏止非法使用行為；並針對違規使用部分，積極督促地方政府確實依區域計畫法第 21、22 條規定辦理。

(一)內政部（營建署）基於國土規劃主管機關職責，自 90 年起推動辦理國土利用監測計畫。該計畫運用遙測衛星影像資料偵測土地利用變遷情形，透過電子網路辦理變異點網路通報查報作業，改善傳統土地利用違規查報取締方法。該計畫變異點係指當地監測時間前、後二期衛星影像光譜有變化之地點，該地點之光譜變化是否屬違規使用，需從查報人員回報之查核結果得知。該計畫通報之變異點，視為營建署舉發之案件，如同一般檢舉案件，由直轄市、縣（市）政府受理並納入現行違規查報取締機制，依都市計畫或非都市計畫違反土地使用管制查處作業流程辦理。

(二)據內政部提供資料顯示，自 91 年至 101 年 4 月土地利用變遷偵測共有 7,590 筆變異點，查報執行率達 98%。其中有 1,957 點屬違規使用，違規發現率為 25%（如表 6），對嚇阻土地違規不法使用確有實效。

表 6、土地利用變遷偵測變異點統計資訊

單位：點數

年度	變異點數 (A)	已回報 (B)	未回報	回報比率 (B/A)	變異點查證結果					
					合法	違規 (C)	違規發現率 (C/B)	無法辨識變異點位置	無法現場查驗	非屬管轄範圍
91 年	39	39	0	100%	34	3	8%	2	0	0
92 年	285	285	0	100%	206	28	10%	3	5	43

93 年	116	115	1	99%	88	14	12%	3	6	4
94 年	200	199	1	100%	123	30	15%	4	8	34
95 年	158	158	0	100%	109	13	8%	3	7	26
96 年	664	658	6	99%	448	165	25%	6	3	36
97 年	600	600	0	100%	436	159	27%	0	0	5
98 年	1150	1142	8	99%	845	290	25%	0	0	7
99 年	1612	1577	35	98%	1147	421	27%	0	0	9
100 年	2437	2401	36	99%	1680	714	30%	0	0	7
101.4	329	292	37	89%	171	120	41%	0	0	1
總計	7,590	7,466	124	98% 平均 回報率	5,287	1,957	25% 平均 發現率	21	29	171

資料來源：內政部

統計時間至 101 年 4 月

(三)本院實地履勘時，地方政府多反映執行非都市土地違規使用查處作業之人力顯有不足，於執行上亦往往遭遇民意代表關切等困境。而遙測衛星影像提供土地利用監測之先進技術，尤其衛星影像資料具有獲取週期短、可迅速掌握地表改變狀況、影像資料涵蓋範圍廣，以及成本低等特性，正足以改善目前地方政府查報人力不足之缺點，且以內政部營建署作為違規案件之舉發者，亦可抒解地方政府面對民意代表關切之壓力。利用遙測衛星影像及高頻率之國土變遷監測，既可更精確有效掌握國土資源變化及相關土地使用行為，農業用地之利用管理與農業用地違規使用之稽查及取締，內政部（營建署）允應繼續積極執行國土利用監測計畫之變異點通報作業，使違規使用者即時現形及落實要求立即改善，以有效遏止非法使用行為；內政部（地政司）允應針對違規使用部分，

積極督促地方政府確實依區域計畫法第 21、22 條
規定辦理。

調查委員：劉玉山