

調 查 報 告

壹、案由：民國 89 年修正公布農業發展條例後，得申請以集村方式興建農舍，冀藉集村興建農舍發揮聚集效果，以保護農業生產環境及維護農村景觀，惟執行迄今能否達成立法意旨，認應深入瞭解等情。

貳、調查意見：

本案係緣於本院原調查「民國（下同）89年修正公布農業發展條例，開放農地自由買賣，並可興建農舍。實施迄今，以農舍為名興建豪華住宅隨處可見，影響農業生產及生態環境甚鉅；中央與地方政府在政策規劃和業務執行上，有無善盡職責乙案。」經查農業發展條例於89年間修正後，農業用地得申請以集村或個別方式興建農舍，其中以集村方式興建農舍係採以集中規劃興建，避免個別農舍零散分布，同時配置必要之公共設施，藉以達到維護良好農村景觀、保護農業生產環境及確保農村生活品質等目的。惟調查過程中，發現該條例公布施行迄今，現況衍生諸多與原立法目的背道而馳之情事。為能深入瞭解並掌握時效，爰就「民國89年農業發展條例後修正，得申請以集村方式興建農舍，冀藉集村興建農舍發揮聚集效果，以保護農業生產環境及維護農村景觀，惟執行迄今能否達成立法意旨」，另立案進行調查，合先敘明。

依據行政院農業委員會（以下簡稱農委會）之統計資料顯示，自90年4月26日「農業用地興建農舍辦法」發布迄99年6月30日止，全國計有85件集村興建農舍申請案（詳附件），申請戶數計有2,057戶，其申請農業用地之面積合計466.8703公頃，其中作為建築基地為45.0189公頃，作為配合農地為421.8514公頃，則平均每戶持有農業用地之面積為0.2270公頃（表1）。另從各縣市申請案件數觀之，以新竹縣申請之40件為最多；再從年度申請案件數觀之，以97年度申請之24件為最多（圖1）。

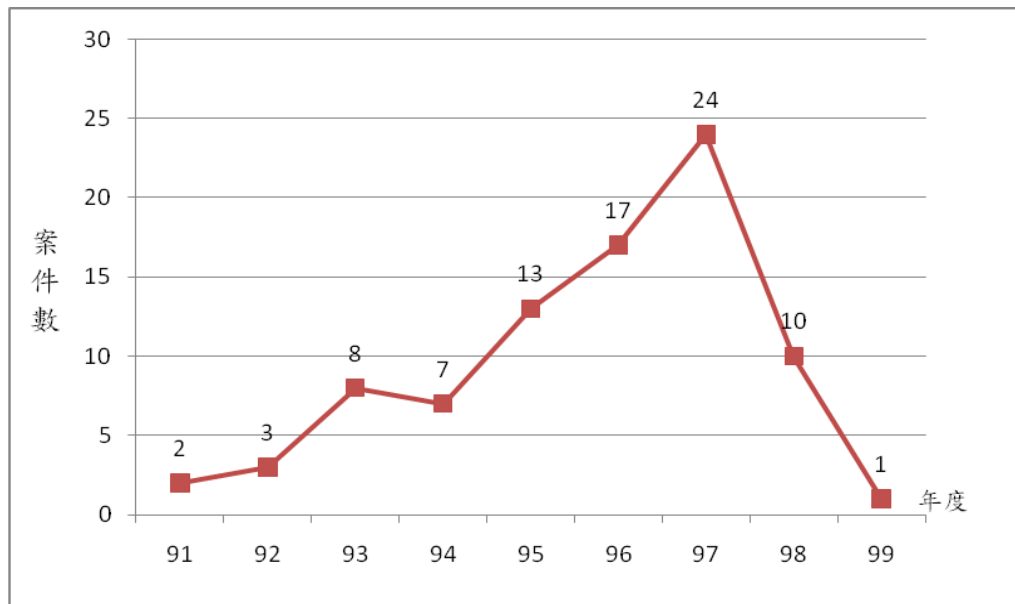
表1、90年4月26日至99年6月30日集村興建農舍申請案件戶數及面積統計
單位：公頃

縣市	案件數	戶數 (A)	建築基地面積 (B)	配合農地面積 (C)	平均每戶持有農地面積 (B+C)/(A)
基隆市	1	20	0.2671	2.6715	0.1469
宜蘭縣	9	201	3.9531	41.9713	0.2285
桃園縣	9	199	5.4305	50.1920	0.2795
新竹縣	40	1,108	22.9010	225.1231	0.2238
臺中縣	2	59	2.0142	6.7571	0.1487
彰化縣	1	21	0.1696	2.2094	0.1133
南投縣	2	40	0.4817	7.2684	0.1938
雲林縣	4	82	2.0553	19.9340	0.2682
嘉義縣	1	25	0.7272	1.7745	0.1001
嘉義市	1	21	0.3719	3.3503	0.1772
臺南縣	4	85	2.3683	22.8702	0.2969
臺南市	2	51	1.1824	11.1058	0.2409
屏東縣	4	80	2.0499	19.1416	0.2649
金門縣	5	65	1.0467	7.4822	0.1312
合計	85	2,057	45.0189	421.8514	0.2270

資料來源：行政院農委會

備註：臺中縣、嘉義縣及金門縣雖統計上建築基地面積大於各起造人所有供農業用地面積總和10%，惟實際上該等申請案件，縣府以「各起造人所有各宗農業用地供農業使用之面積」與「各起造人建築基地中實際集中興建農舍之面積」方式計算兩者之比率，並未低於9比1。

圖1、90年4月26日至99年6月30日集村興建農舍申請案件數
—按年度別 單位：件



惟本案經調閱相關卷證資料、舉行諮詢會議、邀請學者專家及集村興建農舍之建築業者提供意見，並分赴南投、嘉義、新竹、宜蘭、雲林、臺南及花蓮等縣實地履勘集村興建農舍後，發現集村興建農舍之發展現況存有諸多與原立法意旨未符之情事，凸顯政府對集村興建農舍之相關規範未臻完備，且推動過程亦乏配套機制，應亟檢討改進。茲將全案調查結果臚列如后：

一、現況實際參與集村興建農舍之起造人係考量居住，非以農業經營為目的，顯未達成原立法意旨：

(一)按「農業用地興建農舍辦法」第8條第1項規定：「以集村方式興建農舍，應一次集中申請，並符合下列規定：一、20戶以上之農民為起造人，共同在一宗或數宗相毗連之農業用地整體規劃興建農舍。各起造人持有之農業用地，應位於同一鄉（鎮、市、區）或毗鄰之鄉（鎮、市、區）。但離島地區，得以10戶以上之農民為起造人。」

(二)農業發展條例於89年修正時，集村興建農舍係為鼓

勵農民以集村方式規劃興建農舍，而所謂集村興建農舍係以相毗連之農舍戶數須達到20戶（離島10戶）以上共同集中興建。惟從執行現況以觀，由個別農民自行尋找20戶有需求與意願之農民為起造人，並覓得興建地點後，還得面對後續繁雜、冗長之申辦程序，實非個別農民能力所及。復本院實際履勘發現，集村興建農舍成功案件幾乎均為建築業者採預售方式，以豪華、有農場之平價別墅社區（獨棟或雙併、安全、集中社區管理）為訴求，對外召集達20戶起造人，並由業者為其等規劃、申請設計及興建。

(三)由於建築業者對集村興建農舍之銷售，係採平價別墅社區之方式號召起造人，且相關規定並未限制起造人持有農業用地及設籍當地之年限，使得消費者係以購買住宅為出發點，考量農舍之居住功能，以致參與集村興建農舍之起造人非以將來從事農業生產為目的，即未在意農業用地之生產條件。依據建築業者於本院諮詢時表示，臺南科學園區附近所推出之集村興建農舍案為例，參與起造者之行業別：農業約1成、科技業5成、教職2成、商業或企業主2成。另以新竹科學園區附近推出集村興建農舍為例，同樣亦因價位較市區住宅為低，而吸引大量科技業者參與起造之情形。此外，本院履勘集村興建農舍時，均未見各社區之住家置有與農業經營相關之農具或設施物，且進出不乏豪華轎車。凡此俱見起造人參與集村興建農舍之目的，多考量居住使用，非與農業經營有所關連。

(四)綜上，從現況實際參與集村興建農舍之起造人觀之，幾乎為建築業者強調平價別墅社區所吸引，並以居住功能為主要考量，其等對於農地而言，僅為所

有權人而已，並非實際從事農業生產之農民，顯未達成原立法係為鼓勵從事農業生產之農民以集村方式規劃興建農舍之目的。

二、保護優良農地及其農業生產環境係集村興建農舍之政策目的之一，惟現況集村興建農舍之建築基地卻多位於優良農田之特定農業區，悖離農業經營之政策目標：

(一)按農委會於92年8月21日以農授水保字第0921847142號函送各地方政府有關集村興建農舍執行疑義及研商結論略以：「農業用地興建農舍辦法」第6條第3款規定「申請興建農舍之該宗農業用地，扣除興建農舍土地面積後，供農業生產使用部分應為完整區塊，且其面積不得低於該宗農業用地面積90%」，於個別農舍，應無疑慮，惟如20戶以上之起造人於同一鄉（鎮、市、區）或毗鄰之鄉（鎮、市、區）以單獨完全所有之農業用地集中申請集村興建農舍，其「各起造人所有各宗農業用地供農業使用面積」與「各起造人集中興建農舍座落農業用地之面積（含法定空地面積）」兩者之比率應不得低於9比1，亦即各起造人集中興建農舍坐落農業用地之面積不得超過各起造人所有農業用地面積總和10%，且不需屬同一宗農業用地。

(二)依據農委會所提供之資料顯示，截至99年6月30日止，全國計有85件集村興建農舍申請案，經統計集村興建農舍之農業用地作為建築基地面積計有45.0189公頃，其中位於優良農地或政府投入資源辦理農地重劃之「特定農業區」者，計有28.3553公頃，占62.99%（表2）。亦即6成以上本應為優先保護之特定農業區，卻成為集村興建農舍之建築基地。復依據本院履勘結果顯示，多數集村農舍之建築基

地之所以選擇特定農業區，係因此等農地多已辦理重劃，區內之排水與道路設施已臻完善，且其區位條件較一般農業區或山坡地保育區更能符合公共設施之需求，故鄰近市區已辦竣農地重劃且交通便利之特定農業區，常為集村興建農舍建築基地之首選。

表2、90年4月26日至99年6月30日集村興建農舍之建築基地使用分區情形統計 單位：公頃；%

使用分區	案件數	建築基地面積	比率
特定農業區	53	28.3553	62.99
一般農業區	11	5.6290	12.50
山坡地保育區	8	5.4031	12.00
都市計畫農業區	12	4.7773	10.61
都市計畫保護區	1	0.8542	1.90
合計	85	45.0189	100.00

資料來源：行政院農委會

(三)綜上，保護優良農地及其農業生產環境係集村興建農舍之政策目的之一，惟今卻反其道而行，集村興建農舍之建築基地竟多坐落於優良農地之特定農業區，導致區位較佳且俱優質生產力之特定農業區可實際進行農業經營之面積減少，此現象悖離農業經營之政策目標，並有破壞農業生產環境情事，甚至造成污染疑慮。

三、集村興建農舍之配合農地多位於偏遠、低價值、荒野之山坡地保育區與森林區或養殖用地，且與建築基地相距甚遠，起造人實際從事農業經營，不無疑義：

(一)按「農業用地興建農舍辦法」第3條之規定：「依本

條例第18條第1項規定申請興建農舍之申請人應為農民，其資格應符合下列條件，並經直轄市、縣（市）主管機關核定：一、……。五、申請人為該農業用地之所有權人，且該農業用地應確供農業使用……。」同辦法第8條第1項之規定：「以集村方式興建農舍，應一次集中申請，並符合下列規定：一、……各起造人持有之農業用地，應位於同一鄉（鎮、市、區）或毗鄰之鄉（鎮、市、區）。……。」

(二)依據農委會所提供之資料顯示，截至99年6月底止，全國計有85件集村興建農舍申請案，其中作為配合農地之面積計有421.8514公頃。惟從其使用分區分布情形觀之，屬特定農業區農牧用地僅有21.2423公頃，占總面積5.03%；竟以山坡地保育區農牧用地合計152.1945公頃為最多，占總面積36.08%；其次為山坡地保育區林業用地116.2152公頃，占總面積27.55%，兩者合計為268.4097公頃，占總面積63.63%；若加計森林區農牧用地及風景區農牧用地，則配合農地中有高達70.32%之比率係屬偏遠、低價值之農地（表3）。

表3、90年4月26日至99年6月30日集村興建農舍之配合農地
使用分區統計
單位：公頃；%

使用分區	配合農地面積	比率
都市計畫農業區	36.1081	8.56
都市計畫保護區	1.2237	0.29
特定農業區農牧用地	21.2423	5.03
一般農業區農牧用地	63.3898	15.03
山坡地保育區農牧用地	152.1945	36.08

使用分區	配合農地面積	比率
森林區農牧用地	22.2194	5.26
風景區農牧用地	6.0159	1.43
特定專用區農牧用地	1.2146	0.29
山坡地保育區林業用地	116.2152	27.55
一般農業區養殖用地	2.0279	0.48
合計	421.8514	100.00

資料來源：行政院農委會

- (三) 依據學者於本院諮詢時表示，業者規劃開發集村興建農舍時，多選擇特定農業區作為建築基地，惟其地價較高，故考量購地成本，業者多選擇距離建築基地較遠、地價較低之山坡地保育區林業用地或農牧用地為配合農地，尤以新竹縣集村興建農舍之建築業者為甚，而且參與集村興建農舍之起造人亦多未在意其所取得配合農地之區位。此外，不同土地使用分區之劃定有其不同目的與使用性質，若允許不同使用分區合併計算申請興建農舍，將使分區使用管制失去意義，並留有業者利潤操作空間，亦欠合理云云。
- (四) 另查業者以偏遠廉價之農業用地作為配合農地，未以毗連農舍之農業用地作為配合農地進行銷售下，使得居住者必須駕車始能抵達配合農地，其與農民就近管理農場之耕作習性未符，即使有心從事農業經營者，亦恐力有未逮。復據建築業者於本院諮詢時表示，現今集村農舍多興建在緊鄰市區之優良農地，其配合農地則遠離社區，甚有部分起造人所取得之配合農地，不乏荒野之山坡地，其等完全未知該地界址所在，要如何從事農業經營云云。復有本

院履勘數個坐落山坡地保育區農牧用地之配合農地結果顯示，均地處偏遠山區，大片土地雜草（林木）叢生，乏人問津可證。再依據農委會所之統計資料顯示，配合農地中有2.0279公頃（占0.48%）之面積係屬養殖用地，起造人真否實際從事養殖，不無疑義。

- (五) 綜上，集村興建農舍為能利於從事農業經營使用，其興建規劃應符合農民就近照顧農地之習性與需求，惟建築業者為降低購地成本，以致現今集村興建農舍之配合農地多位於不利農業經營之偏遠、低價值、荒野的山坡地保育區與森林區或養殖用地，復以配合農地與建築基地相距甚遠，起造人實際從事農業經營，不無疑義，已失去就近經營農業之便利與意義。

四、集村興建農舍之發展已有住宅化與商品化之現象，農地儼然為建地，有扭曲住宅市場之情事：

- (一) 按「農業用地興建農舍辦法」第8條第1項第5款之規定：「集村興建農舍坐落之建築基地，其建蔽率不得超過60%，容積率不得超過240%。……。」是此規範已使集村興建農舍之農業用地等於「區域計畫法施行細則」第15條及「非都市土地使用管制規則」第9條之「甲種建築用地」及「乙種建築用地」之建蔽率及容積率。
- (二) 本院履勘時，發現有一集村興建農舍建案之建築基地，分別申請興建集村農舍（1、2期），惟實際卻連成40餘戶之社區，藉由農業用地興建容許使用集村興建農舍之方式，毋須辦理用地變更，該集村之銷售價格毗鄰之甲種建築用地社區開發案相較，深具優勢。此外，集村興建農舍完成後，農業用地之所有權人更可享受地價稅、土地增值稅、贈與稅或

遺產稅之賦稅優惠。

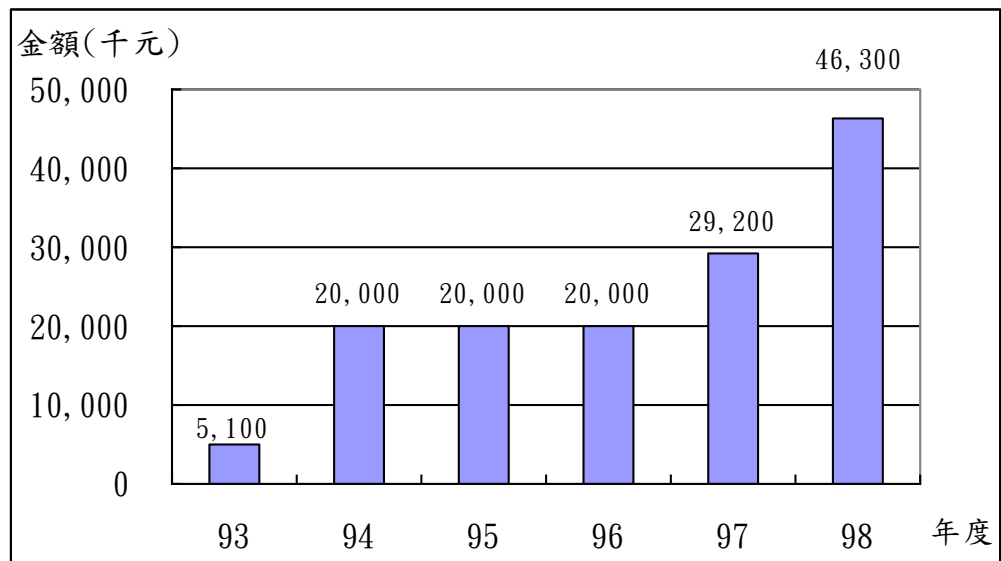
- (三)綜上，集村興建農舍於現行土地使用管制體系下，屬於農業用地之容許使用項目，其毋須經過農業用地使用變更。惟實務市場運作造成集村興建農舍住宅化與商品化之現象，農地儼然為建地，除影響稅賦課徵之公平性外，且變相成為大規模之住宅社區，有扭曲住宅市場之情事。

五、經費補助已非集村興建農舍之主要誘因，亦未達到獎勵作用，亟待審慎評估檢討，避免浪費公帑：

- (一)農業發展條例於89年修正時，為避免農民於自有農地興建個別農舍，造成土地利用失序，導致田間建物零星散布，不利大型農耕推展，故鼓勵農民以集村方式興建農舍，配置必要公共設施，以維持良好農村環境。農業發展條例第18條第6項，律定主管機關對以集村方式興建農舍者應予獎勵，並提供必要之協助；其獎勵及協助辦法，由中央主管機關定之。爰農委會就集村興建農舍若符合「集村興建農舍獎勵及協助辦法」第6條關於斜屋頂者，每戶給予補助新臺幣（下同）20萬元，符合標準圖者每戶5萬元；若符合「集村興建農舍與公共設施申請補助程序及標準作業要點」第5點關於公共設施補助要件者，每戶補助最高以5萬元為限。
- (二)惟依據農委會統計資料顯示，93至98年度間該會核撥集村興建農舍斜屋頂（20萬元/戶）及公共設施補助款（5萬元/戶），計27案，合計補助1億4,060萬元（圖2），其占截至98年12月底集村興建農舍申請案件總數（78案）之比率僅為34.6%，足見補助經費並非集村興建農舍之主要誘因。
- (三)綜上，有關集村興建農舍之發展現況已與原立法初衷悖離之情事，已如前述，加以農委會核發獎勵金

執行迄今，申請獎勵之比率偏低，顯見該項措施已非集村興建農舍之主要誘因，亦未達到獎勵作用，是以該會對集村興建農舍之獎勵與協助，是否仍再採取金錢補助方式為之，實待審慎評估檢討，避免浪費公帑。

圖2、93至98年度集村興建農舍補助款核發統計



參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正行政院農業委員會及內政部。
- 二、調查意見五，函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會處理。