

調 查 報 告

。

壹、案由：民國 89 年修正公布農業發展條例，開放農地自由買賣，並可在自有農業用地興建農舍，實施迄今，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，有無善盡職責乙案。

貳、調查意見：

我國早期農地政策，著重調整地權分配，保障實際耕作之農民，政府所採行之「農地農有、農地農用」政策理念，對於促進農業與經營發展確有貢獻。嗣政府為因應國內經濟發展、社會環境變遷，以及經貿國際化、自由化之趨勢，並值我國加入WTO之關鍵時刻，農業發展將面臨重大挑戰；復以農業勞動人口日益高齡化，及非農業資金與管理科技難以引進，阻礙農業結構之調整與轉型升級，遂將農地政策調整為「放寬農地農有、落實農地農用」，並於民國（下同）89年間完成農業發展條例等相關法規之修法。此為我國實施土地改革以來之最大變革，其修法重點包括：刪除土地法關於農地所有權移轉或繼承，承受人以能自耕者為限之規定，開放自然人均得承受農地，並放寬農地分割及農舍興建之限制，且准許企業法人得有條件承購農地，期能引進資金、技術、人才，以帶動農業轉型升級。

按89年農業發展條例修正施行後，取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，得申請在自有農業用地興建農舍。惟該條例修正施行迄今，以農舍為名興建豪華住宅隨處可見，其影響農業生產及生態環境甚鉅，究政府於政策執行過程中，有無善盡職責，認有深入瞭解之必要，爰進行調查。案經調閱相關卷證資料、舉行諮詢會議、邀請學者專家提供意見，並分赴南投縣、嘉義縣、新竹縣、宜蘭縣、雲林縣、臺南縣及花蓮縣實地履勘農舍興建情形後，發現個別興建農舍之發展現況存有諸多與原立法意旨未符之情事，凸顯行政院農業委員會（下稱農委會）及內政部對個別興建農舍之相關規範及審查機制未臻完備，且未能監督追蹤後續使用情形，造成農舍興建脫節失序，無法落實農地農用，均有疏失。茲將全案調查結果

臚列如后：

一、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，確有違失：

(一)按農業發展條例第18條第1項規定：「本條例中華民國89年1月4日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。」同條文第5項規定：「前4項興建農舍之農民資格、……之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。」嗣內政部與農委會會同於90年4月26日發布「農業用地興建農舍辦法」，以資依循。

(二)依據內政部91年至94年間營建統計資料顯示，全國核發農業用地興建農舍使用執照總件數為6,565件，而該部95年以後對建築物之分類統計，將農舍與住宅合併一組，故95年以後無單獨農舍用途之統計。本院為瞭解95年以後個別興建農舍申請案件情形，爰函請各直轄市、縣（市）政府提供95年至99年6月底止核發使用執照案件資料，經彙整查復之資料顯示，95年至99年6月底止各地方政府計核發使用執照8,422件，其農業用地基地面積合計1,891.39公頃，其中位於優良農地或已辦理農地重劃之「特定農業區」者，其面積計610.56公頃，占32.28%；其核發使用執照件數計2,844件，占33.77%（表1），亦即95年至99年6月底止有3成以上個別興建農舍基地係位於特定農業區者。

表1、95年至99年6月底止個別興建農舍之農業用地基地
使用分區情形統計 單位：公頃；%

使用分區	件數	占總件數 之比率	基地面積	占基地總面 積之比率
都市計畫農業區	2,626	31.18	423.95	22.41
都市計畫保護區	19	0.23	7.98	0.42
特定農業區	2,844	33.77	610.56	32.28
一般農業區	957	11.36	283.10	14.97
山坡地保育區	1,297	15.40	432.99	22.89
森林區	33	0.39	11.20	0.59
風景區	110	1.31	23.75	1.26
特定專用區	533	6.33	97.33	5.15
園藝景緻區	2	0.02	0.24	0.01
一般保護區	1	0.01	0.29	0.02
合計	8,422	100.00	1,891.39	100.00

資料來源：各直轄市及縣（市）政府

備註：截至99年9月20日止，嘉義縣、南投縣及雲林縣政府仍未將阿里山鄉、仁愛鄉、信義鄉、魚池鄉及水林鄉資料查復本院，故本表未含該等地區之統計資料。

- (三)查89年農業發展條例修正時，對於放寬農業用地移轉及分割限制後，如同意所有權人可任意興建農舍，將使農業生產環境遭受嚴重破壞，故該條例以「於不影響農業生產環境及農村發展」為得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍之前提要件，作為「放寬農地農有、落實農地農用」政策之配套。惟揆諸「農業用地興建農舍辦法」相關條文內容，係僅就申請興建農舍之申請人資格條件、農舍最高樓地板面積及建蔽率、容積率等事項，予以規定，至於興建農舍是否「不影響農業生產環境及農村發

展」之重要條件，卻未訂有任何認定基準，致使該條例之規定形同具文，亦造成地方政府於審查農舍興建申請案時，未將是項規定納入審查項目之一。最終致農舍興建規範制度之執行結果，衍生現今諸多脫節失序之現象，包括：臺灣田間農舍零星散布，不利農村景觀之塑造，並造成公共設施之浪費；農耕面積遭到分割，不利農場經營規模；農舍廢水流入農田及垃圾處理不當，造成農業用地污染等問題，已嚴重損害農業生產環境及農村發展。況且近4年半以來，我國有3成以上個別興建農舍係位於特定農業區，若環境遭受破壞，殊為可惜。復據專家學者於本院諮詢時亦表示，近10年間臺灣愈為交通便利、乾淨、寧靜區域之農業用地，往往成為首要選購興建農舍之位置。又農舍所產生的生活廢水排入灌溉用水，將污染農業用地，加以農業土地利用零亂，將造成「有農業而無乾淨的農產品、有農地而無有競爭力的農業」云云。

- (四) 蓋農業用地係農業生產之基礎，為不可再生之資源，具有區位、不可移動與不可回復等特性。隨著經濟發展，農業用地之功能已由原先僅供糧食生產，逐漸轉趨多元化，延伸為提升生活品質與維護生態環境。此外，受到全球極端氣候變遷影響，缺糧風險將與日增加，世界各國莫不以保護農業用地，確保糧食安全為重要政策。反觀我國糧食自給率僅32%，政府卻無視農業用地資源流失之嚴重性，對於農業用地興建農舍之執行層面，未能落實「不影響農業生產環境及農村發展」之立法意旨，最終造成農舍興建脫節失序，確有疏失。

二、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，實有疏失：

- (一)按農業發展條例第3條第1項第3款規定：「農民：指直接從事農業生產之自然人。」同條例第3條第1項第10款規定：「農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：……(二)供與農業經營不可分離之農舍……。」同條例第18條第5項規定：「興建農舍之農民資格、……由內政部會同中央主管機關定之。」復按內政部與農委會會同發布之「農業用地興建農舍辦法」第2條規定：「依本條例第18條第3項規定申請興建農舍之申請人(指89年1月28日農業發展條例修正生效前取得者)應為農民，並符合第3條第1項第4款及第5款規定……。」同辦法第3條第1項規定：「依本條例第18條第1項規定申請興建農舍之申請人(指89年1月28日農業發展條例修正生效後取得者)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、年滿20歲或未滿20歲已結婚者。二、申請人之戶籍所在地及其農業用地，須在同一直轄市、縣(市)內，且其土地取得及戶籍登記均應滿2年者。但參加集村興建農舍者，不在此限。三、申請興建農舍之該宗農業用地面積不得小於0.25公頃。但參加集村興建農舍及於離島地區興建農舍者，不在此限。四、申請人無自用農舍者。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，並屬未經申請興建農舍之農業用地。」
- (二)查農委會為執行「農業用地興建農舍辦法」第3條有關申請興建農舍者資格條件之審核事宜，於90年6月20日召開研商會議，訂定「申請興建農舍之申請

人資格條件審查表」，提供各直轄市、縣（市）政府據以執行。惟查前開審查表之內容，係完全按照「農業用地興建農舍辦法」第3條第1項各款，據以訂定審查項目，且申請人應檢具之證明文件包括：1、申請人戶籍謄本。2、擬申請興建農舍之土地登記謄本。3、稅捐稽徵單位開具申請人之房屋財產歸戶查詢清單。4、申請人房屋財產歸戶查詢清單之所有房屋使用執照影本。5、申請人切結無自用農舍文件。6、農業用地作農業使用證明。7、申請人切結該農業用地未曾興建農舍或提供申請興建農舍計算面積使用文件等。另查，如屬89年1月28日農業發展條例修正施行前取得農業用地者申請興建農舍，則僅須檢具確無自用農舍及農業用地作農業使用證明書，向鄉（鎮、市）公所申請審查即可。

(三)再查農業發展條例已明定「農民」係指直接從事農業生產之自然人；而「農舍」之興建應與農業經營不可分離。然從前揭「申請興建農舍之申請人資格條件審查表」所定之審查項目及申請人應檢具證明文件以觀，均未有申請人是否為直接從事農業生產之農民，以及其擬申請興建之農舍是否與農業經營不可分離等審查要件，實無法確保農舍興建係為農業經營之用。足見農委會僅側重申請人是否為農業用地所有權人之審查，以致申請興建農舍之條件，助長民眾以農業經營之名興建農舍，惟實際卻以居住為目的之行為。部分地方政府相關人員於本院實地履勘時亦反映，「農業用地興建農舍辦法」對於農舍申請人之資格條件，過於寬鬆，造成凡是農業用地所有權人，即具有興建農舍之資格，致使農舍之興建非以農業經營為必要，此已悖離立法目的。又，地方政府審查申請人所檢附之財產資料時，常

見申請人已擁有數棟房屋，但按現行法令規定如無自用農舍，即能符合申請興建農舍之條件，然其等於農舍興建完成後，是否確實從事農業經營，不無疑義云云。

- (四)綜上，農舍興建係考量農民為能兼顧農業經營所需，其應與農業經營不可分離，爰須以申請人有無實際從事農業生產、農舍是否係農業經營之必要等事實為要件。農委會及內政部雖於「農業用地興建農舍辦法」中，限定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。惟農委會據以訂定之審查表，卻未有具體審查項目及標準，亦未要求申請人提供農業經營計畫、或農業經營收入占其總收入等相關文件，以確認該農業用地係供農業使用，甚至對於89年1月28日農業發展條例修正施行前取得農業用地者，僅須檢具確無自用農舍及農業用地作農業使用證明書，即可申請興建農舍。顯見現行審查標準未臻周妥嚴謹，對於申請人申請農業用地興建農舍之資格條件，全然側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管控機制付之闕如，造成諸多民眾以農業經營之名興建農舍，惟實際卻以居住為目的之現象，悖離農業發展條例之立法意旨，實有疏失。

三、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，實有怠失：

- (一)按「農業用地興建農舍辦法」第6條規定：「興建農舍應注意事項如下：一、農舍興建圍牆，以不超過法定基層建築面積範圍為限。……。三、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%。」是以，農舍申請興建圍牆不得超過法定基層建築面積範圍，且申請興建農舍之該宗農業用地，其90%之面積仍應供農業生產使用。

(二)查個別興建農舍之申請人為證明其農業用地係供農業使用，依規定須先向鄉（鎮、市）公所申請興建農舍之該宗農業用地作農業使用證明書。嗣經公所相關單位會勘確實符合農業經營使用者，即核發農業用地作農業使用證明書，再由申請人申請農舍建築執照。惟本院實地履勘時發現，大部分已興建農舍完竣之農業用地，其應供農業生產使用之面積往往已遭填土，而與農舍建築基地等高，並興闢非屬農業經營之造景或設施（如：綠美化、田園造景、車庫、倉庫、晒場或鋪設柏油、水泥等），且興建之農舍圍牆，多已超越法定基層建築面積，將另90%之農業用地面積一併納入圍牆施設範圍之內，成為附有田園造景或休閒設施之農舍。此類個別農舍雖有地方政府核發之農舍使用執照，惟其後續實際用途卻與農業經營無關。依據地方政府相關人員表示，申請人申請興建個別農舍時，其農業用地確實符合農業經營使用，惟後續農舍興建完成，申請人取得使用執照後，往往即進行第二次施工，改變原應供農業經營使用之農業用地原狀，設置非屬農業經營之造景或設施，產生違規使用情形云云。

(三)按農業用地得申請興建與農業經營不可分離之農舍，故該宗農業用地應確供農業生產使用，實為申請人得興建農舍之首要關鍵。亦即農舍之興建乃為利於另外90%農業用地生產經營，始有兼具居住之功能，倘該面積已無農業經營之事實，則興建農舍所

附屬之居住功能將失所附麗。然而農業用地是否供農業使用，實為動態性之狀況，惟依現行制度，政府對於申請人申請農業用地作農業使用證明之審查，係採一次性會勘作為，亦即僅就該時點之農業用地使用現況，進行審查。至於申請人取得農舍使用執照之後續實際使用情形，卻未持續追蹤與監督，致申請人得以進行第二次施工，實現其興建農舍係為居住之真正目的。

- (四) 綜上，政府對已合法申請興建農舍完成之農業用地，未能持續監督與追蹤其後續使用情形，以確保該宗農業用地係供農業生產使用之目的，致使申請人取得農舍使用執照後，進行第二次施工，造成田間遍布農舍附有田園造景或休閒設施之景象，農業用地成為廉價建地，違法使用行為無人管理，除影響稅賦課徵之公平性及扭曲住宅市場情事外，亦悖離農地農用之立法意旨，實有怠失。

四、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：

- (一) 查農業發展條例對於89年1月28日以前即已取得農業用地（下稱舊農地）之所有權人（下稱舊農），其申請興建農舍之移轉，未有時間限制之規定。依據本院實地履勘發現，或有舊農將其持有大面積完整農地分割為數筆地號後，先行以其中一筆農業用地申請興建一棟農舍，並於取得使用執照後，隨即銷售與他人（下稱新農），後續舊農再以此模式，分期分次興建銷售，以獲取高額利益。另有舊農先申請興建一棟僅一、二坪大且以簡單水泥或鐵皮搭建之農舍（俗稱一坪農舍），並於取得使用執照後

，銷售與新農，再由新農依其喜好樣式申請增建，毋須受到其土地取得及戶籍登記均應滿2年之限制。

(二)復據地方政府相關人員表示，舊農地並未規範其完成農舍興建後之移轉年限，故造成是類農舍興建後即可進行移轉過戶，舊農再申請興建另一棟農舍並予以銷售之情事。農委會水土保持局雖曾函釋：「……如查明進行土地投機炒作而非真正為經營農業需要興建，查與農業發展條例立法意旨相違背，縣(市)主管機關依權責得不受理申請……。」惟如何進行查證及認定，地方政府實有執行之疑義與困難云云。

(三)綜上，由於農業發展條例對於89年1月28日以前即已取得農業用地之舊農，並未限制其申請興建農舍之移轉時間，致農業用地買賣市場中，出現舊農將持有之農地分次興建農舍或興建一坪農舍。其藉由農舍與農業用地搭配之銷售方式，一可協助新農規避取得農業用地2年後始可申請興建農舍或面積不得小於0.25公頃之限制，一可使得該等農業用地於市場上較具流通性及更高價格，造成農業用地移轉被扭曲成為商品化之不合理現象。

五、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，洵有違失：

(一)我國農地政策由「農地農有、農地農用」調整為「放寬農地農有、落實農地農用」後，為能落實農地農用之管理，爰於89年修正施行之農業發展條例第32條明定：「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1項)。為加強農業用地違規使用之稽查，中央主管機關

得訂定農業用地違規使用檢舉獎勵辦法。(第2項)」¹同條例第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，且得按次連續處罰，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。

(二)依據內政部提供之資料顯示，98年全國查處違規使用非都市土地筆數計有2,784筆，其面積合計為512.32公頃，其中違規最多之用地別為農牧用地，筆數高達2,555筆，面積為457.48公頃，占違規總筆數之比率為93.68% (表2)。其中宜蘭縣、新竹縣、臺中縣、彰化縣及雲林縣等5縣，違規使用非都市土地案件全數皆屬農牧用地。

表2、98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
臺北縣	116	192	11.81	98	169	10.69	84.48	88.02	90.52
宜蘭縣	25	40	2.97	25	40	2.97	100.00	100.00	100.00
桃園縣	454	1134	132.40	445	1112	130.16	98.02	98.06	98.31
新竹縣	52	91	26.17	52	91	26.17	100.00	100.00	100.00
苗栗縣	6	9	1.72	5	7	1.65	83.33	77.78	95.93
臺中縣	63	162	23.17	63	162	23.17	100.00	100.00	100.00

¹ 嗣因農地違規使用稽查單位之設置，涉及各直轄市、縣(市)政府人力配置問題，故於92年該條例第32條第1項修正為：「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。」

彰化縣	131	216	28.34	131	216	28.34	100.00	100.00	100.00
南投縣	51	184	35.50	45	164	32.22	88.24	89.13	90.76
雲林縣	23	34	8.65	23	34	8.65	100.00	100.00	100.00
嘉義縣	21	67	4.45	20	66	4.42	95.24	98.51	99.33
臺南縣	112	291	82.17	93	190	49.86	83.04	65.29	60.68
高雄縣	45	75	59.54	40	66	54.34	88.89	88.00	91.27
屏東縣	50	94	37.77	49	93	37.71	98.00	98.94	99.84
臺東縣	6	15	1.73	5	14	1.72	83.33	93.33	99.42
花蓮縣	36	135	47.29	28	100	38.69	77.78	74.07	81.81
澎湖縣	0	0	0.00	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00
基隆市	0	0	0.00	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00
新竹市	28	45	8.64	20	31	6.72	71.43	68.89	77.78
總計	1,219	2,784	512.32	1,142	2,555	457.48	93.68	91.77	89.30

資料來源：內政部

- (三)關於非都市土地農業用地違規使用之取締，各直轄市或縣（市）政府均係併同「非都市土地使用管制規則」第5條規定，成立非都市土地使用管制聯合取締小組辦理。至於都市土地農業用地違規使用之取締，則因都市計畫法未明文規定地方政府須成立聯合取締小組，故多視違規案件之需要始進行聯合取締。據地方政府相關人員於本院實地履勘時反映，取締土地違規使用案件之來源主要包括：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云云。
- (四)復查地方政府對於非都市土地違規使用之取締，多係地政單位負責主辦，惟其承辦人往往僅2至3人，尚需兼辦非都市土地容許使用、變更編定、補辦編定等事宜，工作繁重，難以負荷違規取締業務。再查農委會依據農業發展例第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，該辦法爰修正獎勵方式及核發條件，並增定每年核發獎金之總額以新臺幣3萬元為限，卻反而造成降低檢舉之誘因。

(五)89年開放農業用地自由買賣後，為落實農地農用之管理，農業發展條例雖明定地方主管機關對於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。嗣因執行人力不足，經修改為得併同土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理稽查及取締。惟從目前執行現況觀之，地方政府針對農業用地違規使用，均未特別成立農地違規使用稽查單位，乃係採併同其他成立之違規聯合取締小組方式辦理。況且非都市土地使用管制規則第5條所成立之聯合取締小組，其係處理鄉（鎮、市、區）公所陳報違反土地使用管制之案件²，故其能否加強稽查與取締，以確保農業用地作農業使用，不無疑義。

(六)綜上，農業用地多為地形平坦、丘塊完整且可及性高，可降低整地及交通等成本，故農業用地往往成為違規使用之首要目標，此從98年全國查處違規使用非都市土地案件以農牧用地之比率高達93.68%等情，可見一斑。政府開放農地自由買賣後，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。嗣後卻修正得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理

² 依據非都市土地使用管制規則第5條規定：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理（第1項）。……直轄市或縣（市）政府為處理第一項違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處（第3項）。……。」

，致使各地方政府均并非都市土地使用管制聯合取締小組，被動查處農地違規使用案件，毫無加強稽查及取締之積極作為。復以「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」修正檢舉獎勵方式、額度及核發條件，反降低民眾檢舉之誘因。足見政府對於落實農地農用政策之執行，從法律規範乃至實際執行層面，一再退守、便宜行事，導致未能落實監督農地利用與維護農業生產環境之立法目標，洵有違失。

六、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，內政部難辭督導不周之咎：

(一)按政府為避免開放農業用地自由買賣，引發產權糾紛問題，並防止農業用地之投機炒作，爰於89年修正農業發展條例第18條規定：「……已申請興建農舍之農業用地不得重複申請。」復於「農業用地興建農舍辦法」第9條明定其執行方式：「都市計畫地區之農業用地，直轄市、縣（市）主管建築機關應於都市計畫及地籍套繪圖上，將已興建及未興建農舍之農業用地分別著色標示。非都市土地之農業用地，於農舍興建完成，核發使用執照後，直轄市、縣（市）主管建築機關應造冊列管。前二項已申請興建農舍之農業用地，直轄市、縣（市）主管建築機關於核發使用執照後，應將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記。」

(二)查本院為瞭解各地方政府地政機關依首揭規定執行註記之實際情形，除函請內政部提供95年至98年間依據使用執照記載之農舍建築完成日期之年別，據以彙整各年度註記農舍坐落地號及提供興建地號之土地面積統計資料外，同時亦函請各直轄市、縣（市）

政府提供95年至99年6月底止核發使用執照之個別興建農舍案件資料，並按年度彙整申請興建農舍之農業用地面積。嗣經本院比對前揭兩項資料後，發現地方政府執行註記之成效不彰。以96至98年苗栗縣、南投縣、雲林縣及臺南縣為例，其核發農舍使用執照之農業用地基地面積，均高於土地登記簿註記之土地面積（表3），顯見部分農業用地興建農舍未確實註記於土地登記簿。

表3、96至98年核發個別興建農舍使用執照之基地面積與土地登記簿註記土地面積之對照表—以苗栗縣、南投縣、雲林縣及臺南縣為例
單位：公頃

縣市別	96年		97年		98年	
	核發個別農舍使用執照之基地面積	農業用地興建農舍於土地登記簿註記之土地面積	核發個別農舍使用執照之基地面積	農業用地興建農舍於土地登記簿註記之土地面積	核發個別農舍使用執照之基地面積	農業用地興建農舍於土地登記簿註記之土地面積
苗栗縣	55.66	42.55	60.10	41.48	43.66	28.01
南投縣	91.54	56.32	100.10	43.92	67.21	23.58
雲林縣	38.02	14.00	33.12	13.08	23.50	7.24
臺南縣	24.47	20.88	34.19	23.41	31.38	27.54

資料來源：內政部地政司及各直轄市、縣（市）政府

- (三) 綜上，為管制已申請興建農舍之農業用地不得重複申請，以避免引發產權糾紛及土地投機炒作，直轄市、縣（市）主管建築機關於核發使用執照後，依規定應將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記。惟各地方政府註記成效不彰，致管制農業用地重複興建農舍之機制徒具形式，內政部難辭督導不周之咎。
- 七、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，實有怠失：

- (一) 本案調查時，曾函請農委會及內政部提供農業用地興建農舍之件數及面積等統計數據資料，農委會函覆稱，依據「農業用地興建農舍辦法」第3條第2項規定，農業用地申請興建農舍案件之核定單位為直轄市、縣（市）政府，並未規定需報該會云云。內政部則表示，農舍與農業生產具有不可分割性，該部配合農業主管機關之政策，於土地管理上採取容許使用之方式，故該部尚未針對此種容許使用情形，進行常態性統計等語。
- (二) 查農舍與農業生產雖具有不可分割性，且農業土地上興建農舍，就土地管理上係採取容許使用之方式。惟本院履勘時，除發現個別興建農舍多存在違反農業生產使用情形，已如前述外，個別興建農舍零星散落田間，亦已無法達成擴大農場經營規模之政策目標。復據專家學者於本院諮詢時表示，政府對於農業用地興建農舍，欠缺經常性統計資料，此凸顯農委會及內政部均未重視農業用地興建農舍之問題；又，農委會及內政部雖一再堅稱農業用地興建農舍係屬農業經營之一部分，且為土地管理之容許使用，惟就現況普遍存在興建之農舍已成住宅，農業用地已違規使用成建地以觀，應屬農地釋出範疇等語。
- (三) 綜上，農委會及內政部對於各地農業用地興建農舍之數量、規模、分佈狀況及態樣等事項，均乏相關統計資料，導致未能全然掌握個別興建農舍所衍生之諸多問題，亦無法釐清癥結所在，以為政策修訂之參據，並據以督導地方政府檢討改善，實有怠失。

參、處理辦法

- 一、調查意見提案糾正行政院農業委員會及內政部。
- 二、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。