

調 查 報 告

壹、案由：桃園市新屋區公所(下稱新屋公所)於 102 年間受理該區大牛欄段大牛欄小段 629、644、645、646 地號共有農地解除套繪管制申請案，詎該公所因橫向聯繫與追蹤管制失靈，導致上開土地歷經十餘年無法解除農地套繪管制，造成相關土地無法有效利用等情。究新屋公所對人民申請案件列管機制有無應予檢討改進之處？相關人員行政責任為何？有無規避懲處權行使期間情事？倘因情事變更致與現行法令規定不符，致人民財產權益受損，相關救濟途徑為何？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

桃園市新屋區公所(下稱新屋公所)於 102 年間受理該區大牛欄段大牛欄小段 629、644、645、646 地號共有農地解除套繪管制申請案，詎該公所因橫向聯繫與追蹤管制失靈，導致上開土地歷經十餘年無法解除農地套繪管制，造成相關土地無法有效利用等情。究新屋公所對人民申請案件列管機制有無應予檢討改進之處？相關人員行政責任為何？有無規避懲處權行使期間情事？倘因情事變更致與現行法令規定不符，致人民財產權益受損，相關救濟途徑為何？均有深入瞭解之必要。案經本院調閱桃園市政府、新屋公所卷證資料，並於民國(下同)113 年 1 月 5 日現地履勘、聽取桃園市政府、新屋公所、內政部國土管理署簡報及進行座談，全案已調查完畢，列述調查意見如下：

新屋公所於 102 年 3 月 12 日受理所轄大牛欄段大牛欄小段 629、644、645 等地號農舍配合耕地解除套繪管制之申請，竟因內部橫向聯繫與追蹤列管機制失靈，未依申請人所請，按規定檢討辦理相關審核暨准駁作業，且十多年來對上開農舍配合耕地地主歷次陳情事項推諉卸責，影響民眾財產權益甚鉅，核有嚴重怠失。

- 一、按土地除建築外，亦可能為其他建築物之法定空地、停車空間或依法不得建築利用等狀況，故主管建築機關會在地籍套繪圖上著色標示管制，以免土地被重複使用而破壞建築管理秩序。再按內政部 102 年 10 月 30 日內授中辦地字第 1026652059 號令、102 年 12 月 24 日台內營字第 1020813101 號函釋，不論於 89 年農業發展條例修正前或修正後取得農業用地，申請興建農舍時點在農業用地興建農舍辦法 102 年 7 月 3 日修正生效前、後，均應適用該辦法第 12 條第 2 項之規定¹。據內政部表示：「未經申請解除套繪不得辦理分割之規定，係將農業發展條例第 18 條第 1 項『不影響農業生產環境及農業發展』規定意旨予以明定，如准於法規修正前申請案件得適用修正前規定，恐有違該條例第 1 條『促進農地合理利用』、第 18 條第 1 項『不

¹ 農業用地興建農舍辦法第 12 條規定：「(第 1 項)直轄市、縣(市)主管建築機關於核發建造執照後，應造冊列管，同時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，並副知該府農業單位建檔列管。(第 2 項)已申請興建農舍之農業用地，直轄市、縣(市)主管建築機關應於地籍套繪圖上，將已興建及未興建農舍之農業用地分別著色標示，未經解除套繪管制不得辦理分割。(第 3 項)已申請興建農舍領有使用執照之農業用地經套繪管制，除符合下列情形之一者外，不得解除：一、農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。二、非屬農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。三、農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定，經依變更使用執照程序申請解除套繪管制後，該農業用地面積仍達 0.25 公頃以上。(第 4 項)前項第 3 款農舍坐落該筆農業用地面積大於 0.25 公頃，且二者面積比例符合法令規定，其餘超出規定比例部分之農業用地得免經其他土地所有權人之同意，逕依變更使用執照程序解除套繪管制。(第 5 項)第 3 項農業用地經解除套繪管制，或原領得之農舍建造執照已逾期失其效力經申請解除套繪管制者，直轄市、縣(市)主管建築機關應將農舍坐落之地號、提供興建農舍之所有地號及解除套繪管制之所有地號清冊，囑託地政機關塗銷第 1 項之註記登記。」

影響農業生產環境及農村發展』規定之立法意旨」，合先敘明。

二、查桃園新屋大牛欄段大牛欄小段(下同)63-10 地號土地於 60 年間辦理農地重劃，重劃後為 629、644、645、646 地號等 4 筆土地，原所有權人為○○○。72 年間，629、644、645、646 地號土地由○○○、○○○、○○○等 3 人繼承。嗣○○○在桃園新屋東勢段上庄子小段 254 地號土地起造自有農舍【75 年 8 月 13 日(75)新鄉建(農)建字第 0378 號建造執照、76 年 1 月 7 日(76)新鄉建(農)使字第 0382 號使用執照，下稱系爭農舍】，並以大牛欄段大牛欄小段 629、644、645、646 地號等 4 筆土地作為提供興建系爭農舍之配合耕地。根據桃園市政府 112 年 11 月 15 日府都建使字第 1120321837 號函查復說明略以：「依據農業用地興建農舍辦法第 12 條規定，略以：『直轄市、縣(市)主管建築機關於核發建造執照後，應造冊列管……』爰依照前開規定意旨，本案土地套繪管制應始於建造執照核發日起，即 75 年 8 月 13 日。」

三、82 年間，629、644、645、646 地號土地移轉予○○○(權利範圍全部)，83 至 85 年間又依序移轉予○○○、○○○，而○○○於 89 年移轉予○○○○、○○○、○○○○、○○○、○○○及○○○等 7 人共有，○○○○又於 92 年夫妻贈與移轉持分予○○○。其中 646 地號土地於 94 年被徵收，現所有權人為中華民國，管理者為交通部公路局。

四、101 年 10 月 23 日²，○○○等 7 人向新屋公所申請解除 629、644、645 地號等 3 筆農舍配合耕地(下稱系爭土地)套繪管制，惟經申請人核算解除套繪後農業用地

² 申請書所載日期為 101 年 10 月 23 日，新屋公所工務課收件日期為 101 年 10 月 29 日。

面積僅 930 平方公尺，不符原內政部營建署(112 年 9 月 20 日改制為內政部國土管理署)101 年 5 月 24 日營署建管字第 1010027469 號函釋要件，爰新屋公所以 101 年 11 月 22 日桃新鄉工字第 1010024341 號函駁回申請，情形如下：

- (一)原內政部營建署 101 年 5 月 24 日營署建管字第 1010027469 號函說明二略以：「……引述原行政院農業委員會(112 年 8 月 1 日改制升格為農業部)書面意見略以：『一、興建農舍後之農業用地，得辦理解除套繪註記之原則，應符合最小農業經營合理規模，無論農業發展條例修法前或修法後取得農業用地興建農舍，爰若未符合農舍與農業經營面積 1 比 9 比例，且達 0.25 公頃以上，不應同意解除套繪』……本案仍請依上開函示，本於權責核處……。」換言之，按農業部意見，無論農業發展條例 89 年修正施行前或後，已領得使用執照之農舍申請解除套繪，均應檢討農舍與農業經營面積達 1 比 9 比例，且農業用地面積應達 0.25 公頃以上，超出面積部分始得申請解除套繪。
- (二)新屋公所審核本次申請解除系爭土地套繪管制，經申請人核算解除套繪後農業用地面積僅 930 平方公尺，不符前開原內政部營建署函釋要件，爰以 101 年 11 月 22 日桃新鄉工字第 1010024341 號函駁回申請。

表1、○○○等7人申請解除系爭土地套繪面積計算表

地	號	面積	持分	使用面積	備註
大牛欄段	629	1,530m ²	1/3=510m ²	同意使用 675m ²	解除套繪
大牛欄小段	644	1,350m ²	1/3=450m ²		解除套繪
	645	1,682m ²	1/3=560m ²		解除套繪
東勢段上庄子小段	254	255m ²	全部	255m ²	農舍坐落地號

合計：675+255=930m ²		
地號	東勢段上庄子小段 254 地號 大牛欄段大牛欄小段 629 地號	合計
基地面積	255+675=930m ²	930m ²
其他		930m ²
騎樓面積	2.7*4.85=13.10m ²	13.10+79.54=92.64m ²
1樓面積	16.40*4.85=79.54m ²	
2樓面積	19.10*4.85=92.64m ²	92.64m ²
突出物	2.92*2.04=5.96m ²	5.96m ²
合計面積	92.64+92.64+5.96=191.24m ²	191.24m ²
建蔽率	92.64/930=0.0997	9.97/100
工程造價	191.24*2,200=420,728	新臺幣 420,728 元
法定空地	930*0.90=837	837m ²

資料來源：新屋公所提供。

- 五、101年12月3日，○○○針對系爭土地解除套繪管制疑義向原內政部營建署申請解釋。101年12月17日，原桃園縣政府(103年12月25日改制升格為直轄市)工務局依原內政部營建署101年12月7日營署建管字第1010079463號移文單，以桃工建字第1010057310號函建請新屋公所依原內政部營建署101年5月24日營署建管字第1010027469號函釋再行釐清系爭土地是否可解除套繪後查復○○○。因新屋公所未悉○○○與系爭土地所有權人之關係，遂於102年1月10日通知○○○檢具相關文件向新屋公所申請辦理。102年1月17日，○○○申請以系爭農舍起造人○○○自有農業用地作為系爭農舍之配合耕地，解除629、644、645、646地號等4筆土地套繪管制。因未檢具相關文件，新屋公所工務課於102年2月8日發函通知申請人檢具土地登記謄本、地籍圖謄本、土地所有權人身分證明文件、委託書、同意書等相關文件憑辦。
- 六、102年3月12日，系爭農舍起造人○○○向新屋公所提出申請，擬將系爭農舍使用執照之配合耕地由大牛欄段大牛欄小段629、644、645、646地號變更為同小

段自有農地 1099、1154 地號，新屋公所工務課認尚有適法性疑義，陳請原桃園縣政府釋示。嗣原桃園縣政府農業發展局以 102 年 6 月 7 日府農管字第 1020135533 號函檢附內政部 99 年 9 月 21 日內授營建管字第 0990807865 號函釋，請新屋公所依該函說明二辦理。有關內政部 99 年 9 月 21 日內授營建管字第 0990807865 號函釋略以：

- (一)說明二：案經原內政部營建署於 99 年 7 月 26 日邀請該部建築技術審議委員會委員、原行政院農業委員會及各直轄市、縣（市）政府等有關機關代表召開「研商已興建農舍之農業用地，變更原提供該筆興建農舍配合耕地及變更使用執照解除原配合耕地之謄本註記疑義案」會議，獲致結論以：89 年 1 月 26 日修正後之農業發展條例第 18 條第 4 項始明定：「農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權」。爰該條例修正前，依原「臺灣省申請自用農舍補充注意事項」規定，以 10 公里範圍內之耕地合併申請興建農舍領得使用執照之案件，其配合耕地之移轉，尚無應與農舍及其坐落用地一併移轉之限制；其申請農舍原使用執照內附加註記之配合耕地地號之變更，亦非屬農業用地上申請農舍新建或增建等建造行為，與該條例第 18 條所稱「興建農舍」不同，故該條例修正前原提供興建農舍之配合耕地之檢討，得依該農舍申請興建當時之法令依據及許可條件，以及現行申請變更使用執照程序，以其 10 公里範圍內之耕地檢討辦理，如經檢討得解除後之原配合耕地，仍應依現行農業發展條例規定利用管理。
- (二)申言之，上開函釋係基於原提供申請興建農舍之配合耕地「已移轉」之情形，為利農業管理，得變更

原使用執照內附加註記之配合耕地地號。另對於已分離之農業用地，如透過變更配合耕地地號的方式，要求變更後之農業用地所有權人應與農舍及其坐落用地所有權人相同，除可減少套繪管制不合理之情形外，亦可減少農地管理糾紛，爰內政部另以 104 年 8 月 3 日內授營建管字第 1040426214 號函釋限制其用以交換之土地，應為農舍坐落土地之所有權人所有。

- 七、詎料，新屋公所由該公所農經課收受上開原桃園縣政府農業發展局 102 年 6 月 7 日府農管字第 1020135533 號復函後，竟逕為存參，未會辦該公所工務課知悉函釋內容，嗣後工務課亦無追蹤列管處理情形，以致未能即時依申請人(即系爭農舍起造人○○○)所請，按內政部 99 年 9 月 21 日內授營建管字第 0990807865 號函釋辦理相關檢討、變更系爭農舍使用執照及系爭土地解除套繪作業，足見新屋公所對於人民申請案件之審理、追蹤、列管機制確有疏漏。又經本院多次函查，新屋公所皆以無核准本申請案之紀錄含糊回復，直至 112 年 11 月 3 日方以桃市新工字第 1120024521 號函檢附原內政部營建署 99 年 9 月 21 日內授營建管字第 0990807865 號函釋資料回復申請人(○○○)，且未能提供利害關係人(即陳訴人等配合耕地地主)可另循之其他救濟途徑、相關權益維護之協助處理措施，僅重申應委託開業建築師向桃園市建築師公會辦理解除套繪管制事宜，明顯不重視人民權益之保障。
- 八、為維護陳訴人權益，本院於 113 年 1 月 5 日前往現地履勘並與機關座談，督促桃園市政府協助辦理本案變更，或提供其他可行的救濟途徑及協處措施。嗣桃園市政府於 113 年 1 月 16 日召開「桃園市新屋區公所辦理大牛欄段大牛欄小段 629、644、645、646 地號共

有土地解除套繪管制」研商會議，會中該府相關業務主管人員表示：「農舍建照核發時農地就已被套繪，如在土地買賣當下，賣方未主動告知，買方亦未經查詢套繪，發生糾紛則應回歸買賣契約內容是否有針對套繪地作規範……。」農舍起造人○○○則表示：「本人配地移轉係由土地代書仲介，當時並未向本人詢問農地套繪的事；再者，本人交易對象並非現任地主，交易糾紛應回歸買賣契約內容。102年3月12日申請案既不符規定，本人並無意見，亦無意再提供自身農地為大牛欄段大牛欄小段629地號等4筆土地解套繪。」經綜整各與會單位及○○○意見，會議主席裁示本案後續可朝以下建議方向進行：

- (一)變更使用執照：經評估系爭農舍坐落地作農業使用現況(255 平方公尺為非農業使用)，依現行解除套繪規定，農業用地須達 2,550 平方公尺，故尚須補足其他未套繪農地，方可符合農舍與農業經營面積符合 1 比 9 之條件；建議可先徵詢 1154 地號現任土地地主(○○○)同意，將現有土地分割 257 平方公尺供系爭農舍套繪使用之意願，配合農舍起造人○○○提供大牛欄段大牛欄小段 1099 地號農地及農舍坐落地應與配耕地同一所有權人為前提下，始得交換配耕地並依變更使用執照程序辦理解套繪。但這部分必須要尊重農舍起造人○○○及○○○的個人意願。
- (二)變更編定：依據農業用地興建農舍辦法第 12 條第 3 項第 1 款及內政部 105 年 1 月 4 日內授營建管字第 1040818875 號函釋，農舍坐落之農業用地如變更為非農業用地，不論提供興建該農舍之農業用地是否已變更為非農業用地，無須俟農舍變更為非農舍使用，亦得一併申請解除套繪管制；有關用地變更一

節，請桃園市政府地政局研議本案農舍坐落地及周邊農地變更編定之可能性。

- 九、有關新屋公所對本案相關人員行政違失檢討情形 1 節，根據桃園市政府 112 年 6 月 20 日函復，該公所工務課自 102 年 3 月 12 日受理申請，102 年 4 月 3 日函請桃市府釋示後即不作為，及該公所農經課於 102 年 6 月 26 日未查明來文內容逕為存查等違失情形，該公所認本案已逾公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款或公務員懲戒法第 20 條第 2 項規定裁處權行使期間，而不予追究。惟查本院 111 年 8 月 18 日函所附陳情資料業已陳明 102 年 3 月 12 日申請案未獲處理疑義，該公所遲以 112 年 6 月 2 日函表示已逾裁處權時效，致應受懲戒行為迄今逾 10 年法定期間，予以免議，疑有規避懲處權行使期間情事，尚屬欠妥。
- 十、綜上，新屋公所於 102 年 3 月 12 日受理系爭農地解除套繪管制之申請，竟因內部橫向聯繫與追蹤列管機制失靈，未依申請人所請，按規定檢討辦理相關審核暨准駁作業，且十多年來對上開農舍配合耕地地主歷次陳情事項推諉卸責，影響民眾財產權益甚鉅，核有嚴重怠失。桃園市政府允應會同新屋公所，研提具體可行的救濟途徑與協處措施，以確保陳訴人財產權益，並查究本案相關人員失職責任，避免類似情事再次發生。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，糾正桃園市新屋區公所。
- 二、抄調查意見，函復陳訴人。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於個資
隱匿後，上網公布。

調查委員：施錦芳、田秋堃

中 華 民 國 1 1 3 年 月 日