

調 查 報 告

壹、案由：據審計部 111 年度彰化縣總決算審核報告，彰化縣政府於國土計畫設置宜維護農業用地及訂定「彰化縣辦理農業用地申請改良作業要點」，惟疑有近 2 成超商違規設立於農業用地，且該府對於違規案件缺乏有效追蹤改善機制，推動農業用地申請改良成效亦待提升等情案。

貳、調查意見：

據審計部 111 年度彰化縣總決算審核報告，彰化縣政府於國土計畫設置宜維護農業用地及訂定「彰化縣辦理農業用地申請改良作業要點」，惟疑有近 2 成超商違規設立於農業用地，且該府對於違規案件缺乏有效追蹤改善機制，推動農業用地申請改良成效亦待提升等情案。審計部進一步指出，除前述超商違規設立於農業用地案件外，該縣之農業用地利用管理涉及多目的事業主管機關，各機關完成裁處後，欠缺有效追蹤改善機制及確實列管違規改善情形，以抑制違規人投機心態；同時，非都市農業用地之違規案件較 110 年度增加，未完成改善比率偏高，顯亦未落實按次處罰及採行矯正措施，而農業用地違反都市計畫法之罰鍰案件未訂定裁罰基準，致無法落實執行連續處罰及停供水電、強制拆除或恢復原狀等措施，致部分都市農業用地屢遭檢舉或通報違規使用，允宜檢討增訂裁罰基準及落實追蹤列管限期改善，並加強與農業主管機關橫向聯繫等情。本案經調閱審計部、彰化縣政府及內政部國土管理署等機關卷證資料，並於民國(下同)113 年 9 月 2 日詢問彰化縣政府、113 年 12 月 17 日詢問經濟部等相關人員後，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、農業用地違規使用普遍之原因，除受人口、交通便利、土地可及性及低成本等力量吸引外，又受限於各縣市政府人力、預算經費不足之不利條件，間接造成相關矯正措施不彰之主因，彰化縣政府近年積極投入農業用地違規使用查報及列管追蹤，在確認違規使用農地後未於限期內改善使用方式之超商業者，其連續裁罰金額已高達新臺幣（下同）1 千 5 百餘萬元，而為利源頭管制，該府再從新設立超商申請時，即以會辦相關機關方式共同監督，且於農地用電申請時即予抽查管控，目前四大超商違規使用家數，於 111 年及 112 年時已控制無新增，顯見各項管制處罰措施嚇阻農地違規使用已見成效

（一）依農業發展條例第 3 條及其施行細則第 2 條等規定略以：農業用地，指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用之土地，包括依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地、林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地及供農路使用之土地，或上開分區內暫未依法編定用地別之土地，依都市計畫法劃定為農業區、保護區內之土地等。同條例第 32 條規定略以，縣（市）政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締。而區域計畫法第 15 條第 1 項規定：「區域計畫公告實施後……非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。……。」同法第 21 條規定：「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。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。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」同法第 22 條規定：「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。」另依據都市計畫法第 79 條規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，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，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。前項罰鍰，經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。依第 81 條劃定地區範圍實施禁建地區，適用前二項之規定。」同法第 80 條規定：「不遵前條規定拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，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。」因此，無論是位處非都市土地或都市計畫範圍內應做農業使用之土地，當應依規定合法使用，若提供做違反前述相關規定之使用，地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所經查證屬實，當得依區域計畫法或都市計畫法等相關規定處理，以期回復合法使用。

(二)本案因審計部於 111 年 12 月間自統一超商、全家超商、萊爾富超商、OK 超商等官方網站下載其門市地址後，將內政部國土測繪中心提供 GIS 地籍圖檔及彰化縣政府(建設處)所提供彰化縣都市計畫圖檔，匯入地理資訊系統(QGIS)軟體分析結果，查核發現上述四大超商業者，設立於彰化縣內之門市共計有 472 家，但違規設立於農業用地者計有 94 家(約占全體門市總數 19.91%)，意即代表四大超商約有將近五分之一數量係違規使用農地，而再細分彰化縣所轄 21 個鄉鎮市四大超商違規分布，卻又以和美鎮最多，彰化市及鹿港鎮則次之，顯示該縣超商違規設立於農業用地情形普遍。審計部表示此種農業用地違規使用情形，除增加糧食自給生產或公共安全等風險，亦因其土地使用成本低廉，存有影響市場機制正當運作之虞。因此，為釐清彰化縣政府對農地違規案件管理機制，本院函請該府就前述相關情事說明釐清。

(三)彰化縣政府查復表示，經清查四大超商違規使用農地並更正數量後，確認該縣四大超商違規設立於農業用地情形，111 年及 112 年均為 98 家，違規情況已無惡化之現象，而該府另分析和美鎮、鹿港鎮及彰化市違規使用農地較為嚴重原因如下：

- 1、人口因素：和美鎮、鹿港鎮及彰化市為彰化縣人口較多之鄉鎮，具有一定之消費潛力。
- 2、交通因素：位於彰化縣主要道路如彰南路、彰興路、彰新路、彰和路、彰草路及台 17 線等，車流量大，可及性高。
- 3、基地性質：超商內用座位區、停車場的配置已經成為主流，農地面積較大，易於擴充店面及停車位。

4、土地取得成本低：農地租金或土地取得成本較低。

可知前述人口、交通、土地及成本因素係促成四大超商農地違規（設立）使用主因，該府為積極遏止此種違法現象，除經查報確有違規情事予以裁處（或連續）罰鍰外，同時結合鄉鎮公所人力發現農業用地疑似施工中建物立即回報，並派員進行宣導及現場制止，遏止違規情事發生，亦配合國土利用監測之衛星變異點通報等科技執法方式加強查處，遏止新增違規。

（四）再者，對於違規裁處強度上，以前述 111 年度及 112 年度相同 98 家超商違規（26 家位於都市計畫農業區；72 家位於非都市土地農業用地），在都市計畫農業區違規超商 26 家中，其中有 11 家連續裁處 3 次（裁處金額 6 萬至 11 萬元不等）、10 家連續裁處 2 次，其餘亦有受裁處後，已遷移至合法土地案例；而另外 72 家位於非都市土地案例，除有停業 7 家案例外，連續 3 次裁罰高達 30 家，總裁處金額高達 1,563 餘萬元，顯見連續裁處高額罰鍰方式，對嚇阻違規使用農業用地情況頗具成效，而彰化縣政府亦表示自 113 年 1 月 1 日迄今，已無四大超商違規設立於農業用地新增案例，而 113 年在地超商業者違反土地使用規定雖有 14 家，但僅有一家係位屬特定農業區之農牧用地，其餘均位於都市計畫住宅區及非都市土地之建築用地。除此之外，彰化縣政府說明為協助各目的事業主管機關協同管理縣內便利商店業者，後續於辦理縣內登記「便利商店業」業者申請案時，將一併通知彰化縣政府都市計畫、土地、農業等目的事業主管機關俾利查管，同時該

府農業處對於農業用電之申請，亦將加強抽查管控，希望能從源頭斷絕、減少農業用地之違規使用。

- (五)綜上所述，農業用地違規使用普遍之原因，除受人口、交通便利、土地可及性及低成本等力量吸引外，又受限於各縣市政府人力、預算經費不足之不利條件，間接造成相關矯正措施不彰之主因，彰化縣政府近年積極投入農業用地違規使用查報及列管追蹤，在確認違規使用農地後未於限期內改善使用方式之超商業者，其連續裁罰金額已高達1千5百餘萬元，而為利源頭管制，該府再從新設立超商申請時，即以會辦相關機關方式共同監督，且於農地用電申請時即予抽查管控，目前四大超商違規使用家數，於111年及112年時已控制無新增，顯見各項管制處罰措施嚇阻農地違規使用已見成效。

二、為保護非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍之農業用地作為糧食生產、農業設施設置或促進城市未來有序發展準備，各縣市政府確實需投入大量人力、物力落實稽查掌控，然因農業用地取締稽查目的事業主管機關事權分散，加上違規使用人投機僥倖心態，增加許多實務執行困境，為維持彰化縣整體農業土地合法使用之穩定，仍請彰化縣政府持續加強農業用地違規使用查處作為，並善用衛星變異點輔助監測及增加人員不定時稽查通報等，遏止農業用地新增違規使用擴散

- (一)依據前述農業發展條例、區域計畫法及都市計畫法等相關規定，彰化縣政府說明農業用地違規使用案件經查報機制啟動後，其處理流程係由各目的事業主管機關函請土地管轄公所依相關規定查報，公所查報回復後，再移請彰化縣政府農業處依「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」審認農業使用樣態。倘經查處確認未符合農業使用，則由農業處

移請土地主管機關依都市計畫法或區域計畫法相關規定辦理。該府目前實務上作法，即當發現農業用地違規使用時，農業處依土地使用分區分類，都市計畫土地逕移交該主管機關建設處依據規定及程序妥處；而非都市土地則依彰化縣政府執行非都市土地違反使用管制案件權責劃分及處理程序作業要點（101 年版本，如下表所示）辦理，而若同時違反數行政法之案件，則依行業、行為及事物涉及之相關法規規定，由順序在先之權責單位為主政單位依規定辦理。

表1 彰化縣政府非都市土地各目的事業主管機關及權責劃分

主管單位	違規內容
水利資源處	盜濫採土石、違規土資場、砂石場、堆置土石
農業處	農業、養殖、休閒農業設施、農業用地改良、農舍違規
建設處	違章建築、廣告物
民政處	殯葬設施、宗教建築
城市暨觀光發展處	非法旅館、民宿、露營場
經濟暨綠能發展處	未登記商業、未登記工廠、再生能源設施
環境保護局	擅自傾倒垃圾、廢棄物、資源回收場、廢汙水排放
其他	各該行為之目的事業主管單位，及依非都市土地容許使用執行要點第二點各級目的事業主管機關及使用地主關機關(單位)

資料來源：彰化縣政府

(二)彰化縣政府目前對非都市土地農業用地違法使用處理流程方式如下：

- 1、成立都市土地使用管制聯合取締小組，並訂定「彰化縣政府非都市土地使用管制聯合取締小

組設置及作業要點」據以執行，配合內政部運用國土利用監測、衛星變異點通報找出土地變異情形，並請轄區管轄公所進行實地稽查，將查報結果回復各主管機關依相關規定辦理。

- 2、函請轄區地政事務所及該府人員於外執行勤務時，若發現施工中之疑似違規案件，先於 Line 平台回報，再由地政處人員派員至現場制止並行宣導。
- 3、農業處製作農業用地違規宣導 EDM (Electronic Direct Mail)，利用彰化縣政府官方網站、臉書，並針對違規熱區，以公文、懸掛布條向民眾公告宣導。

(三)據該府表示，非都市土地農業用地遭查報違規使用，仍有高比率未依限改善情況，其原因分析有下列幾點：

- 1、民眾對於限期恢復容許使用之誤解：民眾誤解繳納罰鍰後就不會再罰，因此繼續違規。
- 2、商業登記與土地使用管制分離：商業登記與土地使用管制分離制度實施後，管理不易，造成商業行為違規使用情形嚴重。民眾誤認只要持有商業登記即代表一切合法。
- 3、未登記工廠合法化比率偏低：未登記工廠申請納管或特定工廠，後續辦理用地合法化比率偏低。
- 4、違規堆置土石案件，土方去化不易：清運或改善計畫所需費用至鉅，一般民眾無力負擔，皆影響民眾改善之意願。
- 5、違規寺廟，難以嚴格執行取締：為避免引發宗教團體及其背後群眾力量的反彈與衝擊，違規寺廟涉及宗教信仰，並未積極執行。

另外，該府亦點出執行區域計畫法第 21 條、第 22 條之停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀等措施時，在強制拆除上係受限於縣府有限之人力、經費，故難以執行強制拆除手段，而強制停水、停電或移送地方檢察署偵辦案件，亦多屬違規情節重大案件等，均係造成改善成效不彰原因

- (四)彰化縣政府另說明就其轄管都市計畫農業用地違規使用矯正方法，雖係依據都市計畫法第 79 條規定辦理，該府建設處亦訂有「彰化縣執行違反都市計畫土地使用分區管制裁處辦法」據以執行，但於實務執行亦面臨困境，主要是農業區土地如非屬違規營業行為之案件，其土地是否改善完成，並非都市計畫主管機關可逕予認定，實際仍應由農業主管機關先作審認是否符合農業使用規定，如經確認不符合相關農業使用規定，則再移由都市計畫主管機關處罰；但執行處罰（鍰）時，卻又受限於都市計畫法第 79 條對於連續處罰間隔及罰鍰級距並未明確規範，故處罰密度及強度上，一直未能有明確遵循依據，然而為能突破執行困境，該府研擬修正「彰化縣執行違反都市計畫土地使用分區管制裁處辦法」，訂定罰鍰級距，針對連續違規案件加重罰鍰，以期有效遏止都市計畫農業用地違規使用情形。據彰化縣政府表示，目前修正可略分為二大重點：首要為訂定裁處基準，並劃分特定及其它行業 2 種類型，分別訂定不同裁罰金額累進級距，再則明定違反案件限期改善期限以 3 個月為原則，違規情節重大或有礙公共安全之虞者，裁處機關得酌予縮短改善期限。未於期限內拆除、改建、停止使用或恢復

原狀者，得按次連續處罰。目前進度亦已提送該府法規審查委員會審議。

- (五)綜上，為保護非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍之農業用地作為糧食生產、農業設施設置或促進城市未來有序發展準備，各縣市政府確實需投入大量人力、物力落實稽查掌控，然因農業用地取締稽查目的事業主管機關事權分散，加上違規使用人投機僥倖心態，增加許多實務執行困境，為維持彰化縣整體農業土地合法使用之穩定，仍請彰化縣政府持續加強農業用地違規使用查處作為，並善用衛星變異點輔助監測及增加人員不定時稽查通報等，遏止農業用地新增違規使用擴散。

三、商業登記係屬於地方政府管理，為能加強業者申請登記前之源頭管理，彰化縣政府建議經濟部從「商業登記申請辦法」調整土地使用管制項目審查文件加強源頭控管機制，經濟部認為商業實際營業場所是否違反都計、土地、農業相關法令，仍須由目的事業主管機關依權責管理為宜，惟既身為相關法令之中央主管機關，所提建議後續將擴大與各地方政府、相關機關共同研商討論，無論前述申請辦法調整加強審查文件與否，仍請彰化縣政府於受理「便利商店業」新登記申請案時，均能持續加強府內都市計畫、土地、農業目的事業主管機關之橫向管理聯繫，俾落實農業用地合法使用，避免面臨農地無法回復農用風險

- (一)按商業登記法第 15 條第 2 項規定：「商業之各類登記事項，其申請程序、應檢附之文件、資料及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」商業登記申請辦法第 5 條規定：「商業申請設立登記，應檢具下列文件：一、申請書。二、負責人之身分證明文件；屬於合夥組織者，並應檢具合夥人之身分證明文件及合夥契約書。三、資本額證明文件。四、

所在地之建物所有權狀，所有權人非商業負責人或合夥人者，應附具所有權人同意書。建物所有權狀得以建物謄本、房屋稅籍證明、最近一期房屋稅單或其他得證明建物所有權人之文件代之；所有權人同意書得以商業與所有權人簽訂之租賃契約，或載明得辦理商業登記或供營業使用之商業負責人與所有權人簽訂租賃契約代之。商業之資本額未達新臺幣 25 萬元者，免附前項第三款規定之文件。」

(二)審計部查核本案時發現縣內超商違規設立於農地情形普遍，且其土地使用成本低廉，存有影響市場機制正當運作之虞，又屢有媒體報導，超商違規設立於農地，違反土地使用管制，卻可取得商業設立登記，凸顯政府對於商業登記及農地管理出現橫向管制漏洞，審計部再依彰化縣政府全球資訊網商業登記須知，獲悉送審文件係以企業（總部）登記所在地之戶政門牌為準，申請人僅檢附房屋所有權狀或建物所有權人同意書即可，無須檢附「營業處」土地登記謄本，造成審查單位無法判定其坐落土地使用分區真實情況，故建議彰化縣政府商業登記審查機關運用土地使用分區資料查詢系統，加強商業登記審查及協請地政及都市計畫主管機關，加強執行超商違規使用農地之勒令停止使用處分，俾強化源頭及溯源管制。

(三)惟本案彰化縣政府表示，依前述商業登記法相關規定，商業登記申請程序及應檢附之文件訂定屬經濟部之權責，該府實務上作法於受理商業登記申請時，係由申請人檢附商業登記申請書、負責人之身分證明文件（屬於合夥組織者，並應檢具合夥人之身分證明文件及合夥契約書）、資本額證明文件（資本額未達 25 萬元免附）、所在地之建物所有權狀（或建物謄本、房屋稅籍證明、最近一期房屋稅單）及建

物所有權人同意書及規費向該府辦理。再從前述應檢附繳交書件中，確實可見無需檢附未來營業處所土地地籍相關資料或使用分區（使用編定）等證明，造成土地容許使用與實際使用偏離之脫鉤現象，而民眾又容易誤認只要持有商業登記即代表一切合法，造成許多不必要的紛爭，因此，該府曾將審計部建議於 112 年間函送經濟部參酌。

(四)另彰化縣政府於接受本院約詢時重申表示，是否將土地使用管制項目納入商業登記審查項目屬經濟部權責，按經濟部 99 年 4 月 29 日經商字第 09900563370 號函釋，商業登記採「登記」與「管理」分離原則，商業實際營業場所是否違反都市計畫、土地、農業相關法令，仍須由目的事業主管機關依權責管理。鑒於目前商業登記與土地使用管制脫鉤現象，土地使用分區相關證明文件非商業登記法明文規定之應檢附文件，在無相關法規明確授權情況下，概難以商業登記之所在地違反相關土地使用管制法規為由，逕予不受理民眾商業登記之申請案件，而單僅由土地使用管制機關事後稽查取締，又徒增農地無法回復農用風險，因此，希望建議商業登記法之中央主管機關經濟部，考量修訂商業登記申請辦法之可能性，意即將該辦法第 5 條審查所應檢具之文件中，原本應檢附之所在地之建物所有權狀，調整為檢附營業地點之建物所有權狀，俾利地方政府或執行機關審查時，加強從源頭審查控管之依據，俾利各縣市政府依法查管。

(五)因此，為能瞭解經濟部就前述彰化縣政府實務執行所提建議之可行性，經詢據經濟部（商業發展署）時表示，依現行做法商業發展署均能積極配合內政部及農業部法令辦理，更自 111 年 3 月起，四大超商申辦分公司設立登記或所在地變更登記前，須至

內政部國土測繪中心「國土測繪圖資服務雲」及內政部國土管理署城鄉發展分署「全國土地使用分區資料查詢系統」，先行檢核土地使用分區或編定地籍資料，確認是否符合土地使用分區規定，並於登記申請文件併附前開檢核影本供經濟部審核，以遏止新增分公司設立或遷址至農地之案件，以協助超商業者落實合規經營。惟因商業登記係屬於地方政府管理，是否符合土地分區使用，倘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，當應依區域計畫法或都市計畫法規定處理，意即由地方政府之都計、建管單位管理，因此，均得從管理面加強橫向聯繫以抑制違法，至商業登記申請設立或遷址登記時，應檢附文件是否納入合於土地使用分區資料，因涉及各地方政府辦理商業登記時之文件，經濟部表示後續將再與各地方政府、相關機關開會研商。

- (六)綜上所述，可知商業登記係屬於地方政府管理，為能加強業者申請登記前之源頭管理，彰化縣政府建議經濟部從「商業登記申請辦法」調整土地使用管制項目審查文件加強源頭控管機制，經濟部認為商業實際營業場所是否違反都計、土地、農業相關法令，仍須由目的事業主管機關依權責管理為宜，惟既身為相關法令之中央主管機關，所提建議後續將擴大與各地方政府、相關機關共同研商討論，無論前述申請辦法調整加強審查文件與否，仍請彰化縣政府於受理「便利商店業」新登記申請案時，均能持續加強府內都市計畫、土地、農業目的事業主管機關之橫向管理聯繫，俾落實農業用地合法使用，避免面臨農地無法回復農用風險。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一至三，函請彰化縣政府參酌。
- 二、抄調查意見三涉及經濟部權管業務部分，請經濟部研處後，將結果函復本院。
- 三、抄調查意見及處理辦法，函審計部。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：蔡崇義

鴻義章

紀惠容

中 華 民 國 1 1 4 年 2 月 5 日