

會台字第 13251 號楊德東等 20 人聲請解釋案不受理決議
協同意見書

黃瑞明大法官 提出

會台字第 13251 號釋憲聲請案涉及集村興建農舍之政策及其相關執行法令，顯示立意良好的政策若執行不當，反而造成災難的具體事例，本席贊同不受理結論，爰提供協同意見如下：

一、「集村興建農舍」立意良好，但執行規劃失當，造成農地、農村俱受破壞之結果：

民國 89 年修正公布農業發展條例，將原來的「農地農有」、「農地農用」政策修改為「開放農地自由買賣」、「農地興建農舍」兩大政策，為國內農業政策之大轉折。為實現農地興建農舍政策，內政部與農委會於民國 90 年發布「農業用地興建農舍辦法」(下稱 90 年辦法)，除允許農民個別興建農舍(第 7 條)外，另規定以集村方式興建農舍(第 8 條)，其創意理念為將分散的農舍集中興建，避免農業用地零碎化，集中興建公共設施，將農舍對於農地與農村的傷害降到最低，以求維護農業永續發展，並保留農村優美景觀。

集村農舍係借重德國經驗，德國亦曾面臨農家所得相對偏低及農村人口外流等農村轉型問題，透過整體性的農村規劃與建設手段，改善農村發展，並維護農村傳統風貌。¹因此德國農村並沒有農舍零星分散在農地的現象，而是集中成村，保留大片農地，形成怡人的農村景致。然而集村農舍政策在

¹參林宏毅，台灣集村農舍之研究—以南投市為例，國立中興大學農村規劃研究所碩士論文，頁 37，2008 年。

台灣執行 9 年（從 90 年至 99 年）的結果，卻成為農村夢魘，不僅破壞農村景觀，且成為破壞優良農地的殺手。集村農舍之配合農地多位於偏遠無價值之荒野山坡地，而農舍則多興建於緊鄰市區之優良農地。90 年辦法並未要求提供作為興建集村農舍之配合農地位於同一使用分區，故實際執行結果，根據農委會之統計，從 90 年 4 月 26 日至 99 年 6 月 30 日之 9 年間，集村興建農舍之案件共 85 件，其中建築基地位於特定農業區者有 53 件，占 62.99%，位於一般農業區者占 12.50%（合計占 75.49%）。然而集村興建農舍之配合農地之使用分區，位於特定農業區農牧用地者占 5.03%，位於一般農業區農牧用地者占 15.03%（合計 20.06%）。而位於山坡地保育區農牧用地者占 36.08%，位於山坡地保育區林業用地者占 27.55%（合計 63.63%），可見絕大多數配合農地位於偏遠山區，而且配合農地與集村農舍往往距離甚遠，起造人有否實際從事農業經營，不無疑義。²顯見集村農舍政策實行結果不僅沒有達到原定目的，反而造成破壞農地及農村之現象，引起學者關注，甚多研究結果認為該政策造成如下不良現象：

（一）「配合農地不但無法達到改善農業結構和促進農業發展的理念，更是阻礙農業永續發展的一大困境」（林宏毅，台灣集村農舍之研究—以南投市為例，國立中興大學農村規劃研究所碩士論文，頁 65，2008 年）

（二）「有違當初獎勵集村興建農舍立法的宗旨與理念，集村農舍已淪為建商或開發商追求暴利的場所」（林著前揭書，頁 69）。

（三）「集村農舍演變為農林地區住宅集體開發的商品，以低

²參農委會 105 年 3 月 18 日農水保字第 1040247537 號復本院函，頁 10。

廉價格的山坡地保育區林業用地換取特定農業區的優良農地，造成農地的炒作與土地資源的流失，集村已成為追逐開發利益的標的……集村農舍……對於農村與農地之破壞更甚之前，集村政策與制度有需要檢討及改善之必要」(林著前揭書，頁 108)。

二、「集村興建農舍」政策失敗的原因

依據學者之研究以及農委會之意見，集村農舍政策失敗至少有如下之原因

(一) 配套措施規劃失當：林氏指出「在缺乏完整的農地配套管制，缺少完善的國土規劃與農村發展規劃的引導，造成農地違規使用的亂象層出不窮，在政府無法有效管制的情況下，只能說『錯誤的政策比洪水猛獸更可怕』」(林著前揭書，頁 72)

相同見解參見民國 100 年國立臺北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文「臺灣地區集村農舍相關法令政策之檢討研究」(吳惠如著)。論文指出法令缺失造成之不良現象，並具體建議應修正農業用地興建農舍辦法(下稱系爭辦法)，增列「申請集村興建農舍……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)，並應位同一使用分區」，理由為「……修正為各起造人持有之農業用地應位同一使用分區，有效解決目前執行現況多有集村農舍位於特定農業區，而配合農地卻位於其他偏遠低價用價值、不適宜農作之山坡地保育區之不合理情形」(吳著前揭書，頁 114)。後於 102 年修正發布系爭辦法時增列。

(二) 地方政府輕率准許：農委會主張地方政府多未考量特

定農業區之優質農地應優先保護作為農業經營使用，對於在特定農業區土地上申請集村興建農舍之案件「輕率予以准許」，導致具高度生產力且經國家投入資源維護之特定農業區土地面積不斷減少（農委會 105 年 3 月 18 日函頁 14）。

（三）建商及開發商推波助瀾：由實際案例可知大多數參與集村興建農舍者，身分並非真正參與農業生產之農民，其配合農地是起造人為興建集村農舍所購買，集村農舍可能淪為非農民的居住或休閒度假場所（林著前揭書，頁 68）。

三、農委會 99 年 10 月 15 日發布之農水保字第 0991875738 號令與 102 年修改農業用地興建農舍辦法，均屬農委會職權範圍內之亡羊補牢措施。

（一）農委會於 99 年 10 月 15 日發布農水保字第 0991875738 號令釋（即系爭令釋），有關農業發展條例第 18 條第 1 項規定，為避免農地建地化且保護優良農田供農業生產使用目標，集村興建農舍坐落之農業用地不得位於特定農業區，係為避免特定農業區大面積地淪為建築用地的止血措施。本席認為農業發展條例第 18 條第 1 項「不影響農業生產環境及農村發展」之要件，係立法者斟酌生活事實的複雜性、適用個案的妥當性而以不確定法律概念，授權主管機關視農業生產環境、農村發展、農業用地使用之具體情事，依其行政專業考量而為適當之判斷。農委會本於其職權，發布系爭令釋，以解釋上開「不影響農業生產環境及農村發展」之不確定法律概念，係闡明法規之原意，作為所屬下級機關公務員行使職權時之依據，其內容並未違反農業發展條例第 18 條第 1 項之立法意旨及規範目的，亦無出於與事物無關之考量而有判斷濫用或

判斷逾越情事，屬於行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款所稱之「為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實」之「解釋性行政規則」，並非法規之變更，自未逾越法律授權範圍。

(二) 內政部與農委會於 102 年 7 月 1 日修正發布「農業用地興建農舍辦法」(下稱 102 年辦法) 新增第 5 條第 2 項第 2 款規定，限制非都市土地特定農業區不得興建集村農舍，以杜絕上述流弊，已將系爭令釋之上開意旨納入。此外，102 年辦法第 11 條第 1 項第 2 款「除離島地區外，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)，並應位同一種類之使用分區。但各起造人持有之農業用地位於特定農業區者，得以於一般農業區之農業用地興建集村農舍。」其立法理由為「興建集村農舍之立法意旨係為引導有需要興建農舍之農民集中興建，避免農舍零星散布，並營造良好生活環境。為避免申請人以特定農業區之優良農業用地申請興建集村農舍，而持有之農業用地卻遠在山區之山坡地保育區或森林區土地、或一般農業區之邊際農業用地等不合理情形，爰修正第 1 項第 2 款規定除離島地區外，各起造人持有之農業用地，其農業用地應與興建集村農舍坐落用之農業用地為同一使用分區之規定，並引導持有特定農業區農業用地之農民，如確有農舍興建之需求，得於一般農業區之農業用地集中興建。」³可認已呼應學者研究之結果及提出之意見。

四、能否適用舊辦法為個案認定之問題

102 年辦法第 16 條規定「中華民國 101 年 12 月 14 日前

³參立法院第 8 屆第 4 會期第 8 次會議議案關係文書，報 356。

取得直轄市、縣（市）主管機關或其他主管機關依第 2 條或第 3 條核定文件之申請興建農舍案件，於向直轄市、縣（市）主管建築機關申請建造執照時，得適用中華民國 102 年 7 月 1 日修正施行前規定辦理。」至於個別聲請案能否適用該條之規定，亦即個別聲請案於 101 年 12 月 14 日前是否已取得主管機關之核定文件，係屬個案認定之問題。

五、「個別興建農舍」政策仍須檢討改進

99 年發布系爭令釋及 102 年修正系爭辦法固然遏止了優良農地被大規模建地化之鯨吞現象，但個別農舍蠶食優良農地之現象依然存在，在農業用地上到處矗立著豪華農舍為臺灣農村獨特景觀，為眾所共見。顯見為創造農村優質的生產與生活品質，並保護優良農地以維持一定比率之糧食自給率，農舍政策尚有很大改善空間，個別興建農舍亦應與集村興建農舍政策一併檢討改進，以尋求較佳之整合政策。