

會台字第 13251 號楊德東等 20 人聲請案不受理決議 不同意見書

黃虹霞大法官提出

--想的是為後代留下更美好的臺灣樂土--

本席認本件聲請涉及系爭令（行政院農業委員會中華民國 99 年 10 月 15 日農水保字第 0991875738 號令；其後修改之農業用地興建農舍辦法第 5 條第 2 項第 1 款之內容與系爭令相同）是否違反法律保留之問題，且涉及優良農地（特定農業區）之永續保存供農用之重大公共利益，故應予受理，爰提出不同意見書如下。

一、系爭令係有關農業發展條例第 18 條第 1 項規定之釋示，略稱：集村興建農舍坐落之農業用地不得位於特定農業區等語。現行農業用地興建農舍辦法第 5 條第 2 項第 1 款亦僅明定特定農業區土地不得申請興建集村農舍，與系爭令內容相同。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。」並未限制集村興建農舍不得位於特定農業區，故系爭令是否違反法律保留，有進一步探究之餘地。

二、系爭令抵觸母法規定，故違反法律保留原則

（一）「特定農業區」之定義

農業發展條例第 3 條用詞定義規定，沒有「特定農業區、一般農業區」之定義。依區域計畫法施行細則第 11 條規定，為一種非都市土地使用區，「特定農業區」：優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須

加以特別保護而劃定者（第 1 款）。「一般農業區」：特定農業區以外供農業使用之土地（第 2 款）。

（二）由農業發展條例規定文義觀之

1、農業發展條例第 3 條第 10 款為「農業用地」之定義，略指含非都市土地在內之農業區內依法供農業相關使用之土地。依其文義應包括非都市土地中之「特定農業區」在內。

2、農業發展條例第 18 條第 1 項規定，稱：「……取得農地之農民……得申請以集村方式……興建農舍。」並未排除特定農業區土地。

3、農業發展條例施行細則自 64 年起迄今，其第 2 條均規定：「本條例第 3 條第 10 款所稱依法供該款第 1 目至第 3 目使用之農業用地，其法律依據及範圍如下：一、本條例第 3 條第 11 款所稱之耕地。……」而農業發展條例第 3 條第 11 款規定：「耕地：指依區域計劃法劃定為特定農業區、一般農業區……之農牧用地。」

4、綜上，由農業發展條例規定文義，其第 18 條所稱之農業用地應未排除特定農業區土地。

（三）由 89 年修正農業發展條例之立法資料觀之

1、行政院原修正條文草案第 16 條第 1 項規定：「本條例……修正施行後取得之農業用地，禁止興建農舍。但無自用農舍，經……主管機關認定者，得准興建；其興建應符合下列規定：一、以集村方式興建。二、……無法以前款集村方式興建，經……主管機關認定者，得採其他方式興建。」亦未排除特定農業區土地，而且係以集村方式為原則（同條其他項次並規定以集村興建農舍應予以獎勵、協助）。

2、立法院委員會修正動議條文第 16 條第 1 項規定內容如現行即 91 年修正第 18 條第 1 項規定內容，亦稱「取得農業用地之農民」。

3、原修正草案第 16 條之 1 第 2 項曾就農地作為廢棄物處理場使用時，依蘇煥智委員提案規定特予明文排除「特定農業區」（而農業發展條例第 18 條第 1 項則未明文排除特定農業區）。

4、其他院會馮定國委員之發言，尤可看出立法院討論當時認知農業發展條例第 18 條第 1 項所稱之農業用地含特定農業區土地，且應無意排除之。

（四）由行政院農業委員會 105 年 3 月 18 日覆本院函觀之，行政院農委會係引用農業發展條例施行細則第 2 條規定，而肯認特定農業區土地得申請集村興建農舍等。¹

（五）綜上，系爭令抵觸母法規定，故違反法律保留原則。

三、臺灣地狹人稠，優良農地有限，特定農業區保存之用心固可贊同，惟依行政院農委會函所提供之資料：90 年 4 月 26 日至 99 年 6 月 30 日間，就農舍坐落特定農業區部分言：集村為共 28 公頃餘、個別興建為共 610 公頃餘，²於特定農業區個別興建農舍，對優良農地之破壞遠大於集村興建，事實彰彰明甚。但系爭令卻僅就集村興建為不得位於特定農業區之規定，任令個別農舍繼續大量興建於特定農業區，嚴重危害優良農地之永續保存，不利重大公益，殊非妥當。此外，系爭令明顯悖離原獎勵、協助集村興建農舍，用以避免個別農舍零星分布，同時經由集村興建而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立法目的，故系爭令應無可維持。

¹ 本席以為立法准許特定農業區申請集村興建農舍本身沒有大問題，引發問題者應為此等函進一步以當時之農業用地興建農舍辦法第 8 條第 1 項第 1 款規定為據，肯認：各參與農民提供之自有農地只需位於同一鄉鎮或毗鄰鄉鎮即可，且不以均為特定農業區土地為必要，即執行上出問題，並因而於 99 年間遭監察院糾正。前開監察院糾正內容，指集村興建農舍之執行結果，悖離農業經營及違反立法意旨。

² 請參見附件。

頃，占 62.99%（表 1）。亦即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。

表 1、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 |

該 85 件集村興建農舍申請案中，起造人配合農地之面積計有 421.8514 公頃。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%；而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 2）。集村興建農舍之起造人實際從事農業經營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，起造人有否實際從事農業經營，不無疑義。

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 3），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。

表 3、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：監察院