

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、系爭令牴觸母法規定，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，系爭令牴觸母法規定，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