

彰化縣政府訴願決定書（案號 104-302）

府法訴字第 1040019093 號

訴 願 人：○○○

地址：彰化縣彰化市○○○號

原處分機關：彰化縣二林鎮公所

訴願人因輪作休耕勘查事件，不服原處分機關 103 年 5 月 13 日二鎮農字第 1030008110 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人向其戶籍所在地本縣花壇鄉公所申報坐落本縣二林鎮竹○○○、○○○至○○○等 6 筆土地（下稱系爭土地），面積分別為 0.1621、0.1667、0.0884、0.0814、0.0762、0.1811 公頃，種植綠肥作物田菁辦理休耕，請領休耕給付，原處分機關為系爭土地所在地公所，依 103 年「調整耕作制度活化農地計畫」申報作業規範規定，負責辦理查勘、複查與通知不合格農戶，經實地勘查結果，系爭土地雖有翻耕痕跡，但因雜草與田菁比例懸殊，致田菁成活率未達 50%，原處分機關認不符合綠肥作物給付標準，而考量訴願人於系爭土地實際上有翻耕的事實，乃依 103 年「調整耕作制度活化農地計畫」種植綠肥或生產環境維護措施作業規範第 3 點第 2 項第 1 款規定，以 103 年 5 月 13 日二鎮農字第 1030008110 號函通知訴願人系爭土地勘查結果部分合格，僅核定給予翻耕給付，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願暨補充理由意旨略謂：

- (一) 田菁鳥不食、淹水亦無妨，最能適應，並非各類綠肥作物皆適合種植，本農戶之農地因缺乏農路，只能於鄰田農閒期之1月商借通路以進行翻土播種，此時正值寒冬，非田菁之播種適期，因田菁無法適時播種，導致田菁尚未發芽時雜草即開始生長，至3月雜草已佈滿田間，造成田菁與雜草共生現象，此與綠肥作物種類、田間管理無關，是農路缺乏無法適時播種所致，並非田間管理不善。
- (二) 田菁之田間管理與無農路有關，而與田菁雜草共生無關，因無農路，田間管理若噴灑除草劑除雜草，則田菁必枯萎，於增強地利言，實無意義，若採水、旱田輪作，因農耕機械無農路進出田間，賴人力背負肩挑，於經濟效益言，實無意義，如以人工拔草，工資昂貴更不符經濟效益，田間管理苦無良策，而維持田菁與雜草共生，並無礙田菁之存活數量，因成活率是田菁存活數量與播種量的百分比，顯然成活率與雜草量無關。田菁與雜草數量比例懸殊現象，並非田間管理不當，與田間管理無關，與無農路無法適時播種有關，難題澈底解決方法乃實施農地重劃，農路、水患可一次解決，皆大歡喜。
- (三) 與雜草共生的田菁，人員欲進入皆感困難，勘查作業更有實際上困難，103年5月初，本農戶曾陪同複勘，勘查員之勘查，僅遠望及近看和拍照而已，被雜草遮蔽的田菁，必須撥開深入雜草中始能細查而獲得田菁存活數量，據以計算成活率，今休耕田勘查作業未確實，無法提出存活數量數據，根據照片判定更是荒謬。成活率是存活量與播種量的百分比，數量是依客觀的詳察，不是依主觀評估，勘查員未深入雜草裡細數田菁存活數量，未確實勘查，怎能取信於民。
- (四) 全國一般農地之勘查，因適期播種，田中雖有雜草亦不妨礙視線，只要在田旁遠望及拍照，勘查作業即完

畢，本農戶之農地無農路，雜草密集田菁被遮蔽，勘查作業無法一目了然，必須深入雜草裡細查，計算存活量，而非遠望及拍照存證，無農路之農地若與一般農地採用同一勘查標準，顯有不公，勘查結果「部分合格」殊難令人心服。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 訴願人申報之系爭土地，雖曾協助申請「特殊耕作困難地區」，但於102年4月11日經彰化縣政府邀集臺中區農業改良場、彰化農田水利會及農糧署中區分署組成專案小組會勘，發現現地鄰田仍有水稻種植，且田區有水路存在，而不列入耕作困難區，不應視為特殊田區，因此勘查時為達公平，秉持全鎮統一標準，以避免引人疑竇或落人口實。
- (二) 田菁性喜潮濕，一般於3至7月播種，營養生長期進入生殖生長期的時間亦不同，春播需80-90天，夏播則約50-60天左右，田菁播種後60-80天植株高約1公尺以上，植株生長至1.2公尺以上時為最佳掩施時期，訴願人所播種的時間恐造成田菁生長緩慢，但綠肥作物種類並不以田菁為限，且田區連年旱地並未水旱田輪作以管控雜草，導致田菁生長受到香附子、野苧等常見雜草抑制。
- (三) 103年4月11日針對系爭土地進行初勘，雖有翻耕痕跡，但未見田菁，故聯絡訴願人相約103年4月28日共同複勘，發現田菁包埋於雜草（野苧）中，植株矮小需將雜草剔除及翻開才可見，雜草與田菁比例懸殊，田間管理明顯不當，導致不符合綠肥作物給付標準，又於103年9月1日勘查系爭土地，仍舊雜草叢生，然考量訴願人實際上有翻耕的事實，依103年「調整耕作制度活化農地計畫」種植綠肥或生產環境維護措施作業規範規定，申辦種植綠肥，經實地勘查綠肥作物成活率未達50%者，得依勘查認定結果核予生產

環境維護給付（3萬4千元/公頃），因此從寬核定給予翻耕補貼金每公頃3萬4千元，原處分並無不當。

- (四) 訴願人如有農路需求，可與鄰地所有人協調出一便道，私有土地申請政府機關新建側溝、鋪設柏油等，可檢具全部土地所有人書立願無償供公眾通行之同意書向有關單位辦理，另由地政機關辦理之農地重劃，亦有助訴願人解決困擾。
- (五) 無論綠肥播種前或播種後有關田間雜草管理方法眾多，如耕作制度改變、物理性防治、化學性防治、生物性防治及綜合防治，而活化農地計畫對於綠肥核予補貼的標準亦顯與翻耕標準有差別，即是將綠肥作物視為主作物，倘該田區主作物未達該計畫之標準（50%成活率、翻耕、田間管理確實），卻核予綠肥作物之補貼，則有失公允暨失職之嫌。

理由

- 一、按103年「調整耕作制度活化農地計畫」申報作業規範第1點規定：「調整耕作制度活化農地計畫措施包含轉（契）作及休耕，另為服務種稻農友，一併受理公糧稻穀申報：…（二）休耕：種植綠肥或辦理生產環境維護等措施。…」、同規範第5點規定：「一般農友稻作、轉（契）作及休耕作業流程：…（三）出入耕資料移送：1. 轉（契）作及休耕：（1）每期作由戶籍所在地公所受理及審核後，農民申報之耕地不在戶籍所在地時，應將申報轉（契）作及休耕面積移送表，連同勘查清冊（申報書影本視實際情況需求），分送土地所在地公所辦理勘查。（2）土地所在地公所收到他公所所送之移送表及勘查清冊後，再就基期年認定基準之資料複查後，應即依照規定實地勘查，經勘查後在勘查清冊逐筆填寫該農戶之核定項目及面積，並於勘查清冊的『勘查結果』簽註審核意見，核章後一份留存，一份連同移送表，於期限內送還戶籍所在地公所，並由戶籍所在地公所登錄勘查

結果。(3) 出入耕勘查不合格時，由勘查公所通知農戶，並副知原受理申報公所。…」、103 年「調整耕作制度活化農地計畫」種植綠肥或生產環境維護措施作業規範第 3 點規定：「辦理項目：(一) 種植綠肥作物：給付標準每期作每公頃 4 萬 5 千元，…(二) 生產環境維護措施：給付標準每期作每公頃 3 萬 4 千元，包含翻耕、蓄水及各縣市辦理因地制宜等措施。1. 翻耕項目：指使用農機具翻轉底土，耕鬆土壤並將雜草或殘莖埋入，避免農田雜草叢生或荒廢，並可改進其通氣性及透水性，農田維持可耕狀態；或申辦種植綠肥，經實地勘查綠肥作物成活率未達 50% 者，得依勘查認定結果核予生產環境維護給付。…」、同規範第 4 點規定：「辦理休耕田區勘(抽)查：(一) 勘查方式：… 2. 休耕情形：依『種植綠肥或生產環境維護措施作業規範』辦理，由土地所在地公所於休耕期間內勘查，綠肥、景觀成活率達 50%，及辦理翻耕及田間管理，並確認田區無種植綠肥或景觀作物以外作物。…」、103 年「調整耕作制度活化農地計畫」查核作業規範第 4 點規定：「四、勘(抽)查結果處理情形：(一) 遇有下列情形，可由土地所在地公所依實地勘查結果，逕為核定，惟必須通知農民核定情形：1. 農民申請種植綠肥、景觀作物，經實地勘查其成活率未達 50% 或僅辦理翻耕生產環境維護措施，可逕依實情核定給予翻耕直接給付。…」。

二、查原處分機關 103 年 5 月 13 日二鎮農字第 1030008110 號函以掛號方式郵寄予訴願人，因招領逾期，於 103 年 6 月 6 日由花壇郵局退回原處分機關，原處分機關另於 103 年 10 月 30 日以平信寄送訴願人，訴願人於 103 年 11 月 25 日向行政院農業委員會提起訴願，依訴願法第 61 條第 1 項規定：「訴願人誤向訴願管轄機關或原行政處分機關以外之機關作不服原行政處分之表示者，視為自始向訴願管轄機關提起訴願。」故本件訴願之提起，

並未逾越訴願法第 14 條所規定之 30 日期間，先予敘明。

三、次查，訴願人申報系爭土地種植綠肥作物田菁辦理休耕，請領休耕給付，原處分機關為系爭土地所在地公所，依首揭 103 年「調整耕作制度活化農地計畫」相關作業規範規定，負責實地勘查，並得於勘查結果綠肥作物成活率未達 50% 時，逕依實情核定給予翻耕直接給付，原處分機關於 103 年 4 月 11 日對系爭土地進行初勘，雖有翻耕痕跡但未見田菁，復於同年 4 月 28 日與訴願人共同進行複勘，發現田菁包埋於雜草中，需將雜草翻開才可見，且雜草與田菁比例懸殊，而認綠肥作物成活率未達 50%，致不符合綠肥作物給付標準，然考量訴願人於系爭土地實際上有翻耕事實，遂依首揭 103 年「調整耕作制度活化農地計畫」種植綠肥或生產環境維護措施作業規範及查核作業規範第 3 點第 2 項第 1 款規定，核定給予翻耕直接給付，並依規定以 103 年 5 月 13 日二鎮農字第 1030008110 號函通知訴願人，經查卷附勘查照片，其中 103 年 4 月 11 日 2 張照片，無論遠望或近拍均未見田菁，同年 4 月 28 日照片，經撥開雜草始見少數 1、2 株田菁，田菁不僅被雜草包埋不易發現，且其存活數量與雜草相較，顯然不成比例，若非撥開雜草，根本無從發現田菁之存在，訴願人提供同年 4 月 29 日自行拍攝照片顯示之情形亦同，故原處分機關依勘查結果，認定綠肥作物成活率未達 50%，其逕依實情核定給予翻耕給付，於法並無不合，原處分應予維持。

四、有關訴願人主張系爭土地因缺乏農路，致田菁無法適時播種、無法進行有效益的田間管理，原處分機關勘查作業採用與一般農地相同標準，未確實細數系爭土地田菁存活量即判定僅部分合格，殊難令人心服一節，按行政院農業委員會推動「調整耕作制度活化農地計畫」，係為提高糧食自給率，達到維持國家糧食安全之公益目的，自 102 年起針對連續休耕農地，輔導農戶以輪作方式調

整耕作制度，以活化休耕農地，維護農業生產環境，增加產值及創造就業機會。而休耕農田種植綠肥作物，可使綠肥作物生長至適期耕犁掩埋後，增加土壤中的有機質含量，改善土壤理化性質及減少施用化學肥料；翻耕等生產環境維護措施，則可避免農田雜草叢生或荒廢，影響鄰近之農耕環境，有益維護農田生態，使農田維持於可耕狀態，供必要時隨時恢復生產，以確保糧源及糧食安全，故行政院農業委員會以 103 年 2 月 19 日農授糧字第 1031092132 號函核定 103 年「調整耕作制度活化農地計畫」種植綠肥或生產環境維護措施作業規範，對於休耕田種植綠肥作物或從事生產環境維護措施而符合該作業規範之農民給予補助，以獎勵其對地力之維持。該作業規範規定，綠肥作物成活率應占該休耕田區 50% 以上，並應做好田間管理工作及適期翻埋，訴願人於系爭土地種植之田菁雖為綠肥作物之一，惟因未適時播種、亦未進行田間管理，致系爭土地田菁與雜草比例懸殊，形成雜草叢生之現象，已無法達到藉由耕犁掩埋綠肥作物以增加土壤有機質含量、改善土壤理化性質以維持地力之目的，不符合該作業規範給付種植綠肥作物之標準至為灼然，訴願人主張係因土地缺乏農路所造成，然系爭土地無農路為既有之事實，亦曾經本府邀集相關單位組成專案小組勘查，認不符合農糧署訂定之耕作困難地區條件，此有本府 103 年 8 月 22 日府農務字第 1030273695 號函附卷可憑，在系爭土地無農路之情形尚未獲得改善前，則訴願人是否應依據系爭土地無農路之特殊性，評估、規劃種植何種作物、如何進行田間管理以達地盡其利，符合行政院農業委員會推動「調整耕作制度活化農地計畫」之本意，而非將所有問題歸責於無農路，系爭土地既不符耕作困難地區條件，原處分機關採用與其他農地相同標準勘查系爭土地綠肥作物成活情形，並無違反公平原則，且原處分機關勘查人員於 103

年4月28日會同訴願人複查時，以進入系爭土地撥開雜草方式判定田菁存活情形，難謂其勘查不確實，訴願人所述理由均無足採。

五、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第79條第1項規定，決定如主文。

訴願審議委員會

主任委員 陳善報

委員 溫豐文

委員 呂宗麟

委員 蕭文生

委員 林宇光

委員 張奕群

委員 葉玲秀

委員 李玲瑩

委員 林浚煦

委員 黃耀南

中華民國 104 年 4 月 2 日

縣長 魏明谷

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起2個月內向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

(臺中高等行政法院地址：台中市南區五權南路99號)